

DOI: 10. 14015/j. cnki. 1004 - 8049. 2016. 2. 004

韦宗友 “解读奥巴马政府的南海政策”,《太平洋学报》2016 年第 2 期,第 27 - 37 页。

WEI Zongyou, “Interpreting Obama Administration’s South China Sea Policy”, *Pacific Journal*, Vol. 24, No. 2, 2016, pp. 27 - 37.

# 解读奥巴马政府的南海政策

韦宗友<sup>1</sup>

(1. 复旦大学,上海 200433)

**摘要:** 自 2010 年以来,奥巴马政府的南海政策日益朝着“积极干涉”和“选边站”的立场转移,给中美关系及南海问题的解决增添了新变数。奥巴马政府不仅对中国的“断续线”主张提出质疑,还指责中国阻碍南海航行自由,要求中国停止在南海填海造地,鼓动菲律宾将南海争端提交国际仲裁,推动南海问题的国际化与多边化,积极向越南、菲律宾等国提供外交帮助和军事支持,甚至直接派遣飞机和舰船进入南海争议地区。奥巴马政府在南海问题上日益积极的干涉立场与举措,不仅折射出美国对中国战略意图和海洋抱负与日俱增的忧虑,也反映出美国维护亚太领导权、安抚亚太盟友及维护其海洋霸权的战略决心与考量。在美国国内对华强硬的声音抬头、中美在亚太地区竞争加剧及美国政治正进入大选周期的背景下,美国在南海问题上“积极干涉”和“选边站”的态势只会加强而不会弱化,并可能采取一些新的措施。中国需要综合平衡各种利害关系,积极稳妥应对南海困局。

**关键词:** 奥巴马政府; 南海政策; 海洋争端; 中美关系

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004 - 8049(2016)02 - 0027 - 11

2015 年 10 月 27 日,美国打着维护“海上航行自由”的名义,派遣“拉森”号导弹驱逐舰驶入我南海渚碧礁 12 海里内。这是奥巴马政府自 2010 年高调介入南海问题以来,美国在南海问题上的最新干涉举措,引起国际舆论的高度关注。

南海问题本不是中美之间的问题,然而由于美国的高调介入与积极干涉,它逐渐演化为

东亚地区热点问题和影响中美关系大局的一个重要负面因素。尽管奥巴马政府一再宣称其南海政策遵循了美国政府在南海问题上的一贯立场,但实际上奥巴马执政时期的南海政策,无论是战略考量、政策取向,还是应对举措,都发生了一些显著的新变化。这些新考量和新举措,不仅在某种程度上激化了南海争端,也给中美关系的健康发展投下了阴影。

收稿日期: 2015-11-09; 修订日期: 2015-12-08。

基金项目: 本文系作者主持的国家社科基金一般项目“美国印太地区安全布局困境及中国应对之策研究”(14BGJ049)的阶段性成果,也是复旦大学中美新型大国关系协同创新中心的科研成果。

作者简介: 韦宗友(1970—),男,安徽舒城人,复旦大学美国研究中心教授,复旦大学台湾研究中心兼职研究员,主要研究方向: 美国外交、安全及中美关系研究。

## 一、美国在南海地区的“利益”与政策立场: 延续与变化

美国不是东亚国家,更不是南海争端的当事方,但冷战结束后,美国政府逐渐改变了冷战时期对于南海争端相对超脱的“中立”和“不介入”立场,向积极介入和干涉的立场转变。<sup>①</sup>1995年5月10日,正值中国和菲律宾在美济礁发生对峙期间,美国国务院发布了冷战后美国第一份关于南海问题的官方政策声明,表达了美国对南海问题的关注和美国在南海地区的利益主张。该声明指出,美国对南海地区单方面的行为和紧张局势升级感到担忧,强烈反对使用武力或威胁使用武力解决南海争端,敦促各方进行克制,避免采取导致局势不稳定的行动。其宣称“美国在维护南海和平与稳定方面拥有始终不变的利益,呼吁有领土要求的各方加紧外交努力,考虑各当事方利益,以解决相互竞争的领土主张,有利于地区的和平与繁荣。美国愿意以有领土要求的国家认为有帮助的任何方式给予帮助。”声明进一步指出,“维护航行自由是美国的根本利益。所有船只和飞机在南海不受阻挠的航行和飞越对于包括美国在内的亚太地区的和平与繁荣至关重要。美国对各方竞争性的南海岛礁主权要求的法律优劣不持立场,但是美国对于任何不符合国际法,包括不符合1982年国际海洋法公约的海洋主张或对在南海地区海洋活动的限制都将表示严重关注。”<sup>②</sup>

这一政策宣示涵盖了此后美国在南海问题上的基本政策主张和利益诉求:第一,美国对争议各方在南海岛礁的主权要求不持立场;第二,反对单方面导致南海局势紧张的行为;第三,反对以武力或武力威胁解决南海问题;第四,呼吁争端各方以外交方式解决南海争端;第五,美国在维护南海和平、稳定及飞越和航行自由方面拥有利益;第六,美国对任何不符合国际法、包括不符合1982年《联合国海洋法公约》的海洋宣示和行为表示关注;第七,美国愿意对南海争端提供帮助。这一政策宣示也表明,尽管美国

对南海岛礁的主权要求不持立场,但对于不符合国际法、包括国际海洋法的南海海洋主张和限制表示关注,这为后来奥巴马政府公开质疑中国的南海“断续线”埋下了伏笔;同时,美国愿意对南海争端提供帮助,也为美国日后积极介入和干涉南海问题预留了政策空间。

15年后,美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)借出席东盟地区论坛之机,于2010年7月高调宣布美国在南海地区“拥有国家利益”。她指出,“如同任何国家一样,美国在南海航行自由、亚洲海洋公域的开放进入及尊重国际法方面拥有国家利益。”这些利益不仅美国及东盟成员国应该享有,“其他海洋国家及更广泛的国际社会也享有”。

希拉里指出,美国“反对任何声索方使用或威胁使用武力。美国对于南海岛礁的竞争性领土争端不持立场,但是认为声索方的领土主张及相伴随的海洋空间权益诉求应该符合《联合国海洋法公约》。根据国际习惯法,陆地地貌应该是南海海洋空间合法主张的唯一来源。”美国支持2002年东盟与中国达成的《南海各方行为宣言》,鼓励各方就全面的行为准则达成协议。“美国准备促进与宣言相符的倡议和信任构建措施,因为在合法情况下不受阻碍的商业活动符合声索各方及更广泛的国际社会的利益。尊重国际社会利益及负责任地处理这些悬而未决的领土主张有助于创造解决这些分歧及降低地区紧张局势的条件。”<sup>③</sup>

表面上看,希拉里关于南海问题的发言似

<sup>①</sup> 鞠海龙“美国南海政策的历史分析:基于美国外交、国家安全档案相关南海问题文件的解读”,《学术研究》,2015年第6期,第106-114页;周琪“冷战后美国南海政策的演变及其根源”,《世界经济与政治》,2014年第6期,第23-44页;信强“‘五不’政策:美国南海政策解读”,《美国研究》,2014年第6期,第51-68页。

<sup>②</sup> Christine Shelly, “US Policy on Spratly Islands and South China Sea”, U. S. Department of State Daily Press Briefing, May 10, 1995, [http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily\\_briefings/1995/9505/950510db.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html).

<sup>③</sup> Hillary R. Clinton, “Remarks at National Convention Center”, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm>.

乎与1995年的政策声明没有多少变化,但结合她这番表态时南海争端的新发展及美国的亚太新战略,可以发现奥巴马政府在南海问题立场上的微妙变化。

首先,包含对中国南海“断续线”主张的隐含质疑。2009年5月6日,马来西亚和越南向联合国大陆架界限委员会提交了200海里外大陆架划界案,将我国在西沙和南沙的部分或全部岛礁划入其大陆架范围。<sup>①</sup>同年2月,菲律宾国会通过领海基线法案,将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土。<sup>②</sup>面对越、马、菲对我南海主权及海洋权益的非法主张,中国常驻联合国代表团于5月7日向联合国秘书长潘基文提交了照会,指出中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权,对相关海域及其海床和底土享有主权权利和管辖权,指出越南等国的南海主张严重侵害了中国在南海的主权、主权权利和管辖权。照会同时还附上了一幅中国关于南海“断续线”主张的地图,这是中国政府时隔几十年后向国际社会提交“断续线”地图及提出“断续线”主张(即“九段线”,目前我国统一将其称为“断续线”,笔者注),<sup>③</sup>也引起部分国家对南海主张的疑惑。希拉里关于“声索方的领土主张及相伴随的海洋空间权益诉求应该符合联合国海洋法公约”、“陆地地貌应该是南海海洋空间合法主张的唯一来源”的主张,实际上是对中国“断续线”主张的隐含质疑和间接批评,暗示中国“断续线”主张不符合联合国海洋法的相关规定。同时,对于南海主权争议的表态,希拉里的措辞与1995年的政策声明也有微妙变化,即不再提“美国对各方竞争性的南海岛礁主权要求的法律优劣不持立场”,而是改为“美国对于南海岛礁的竞争性领土争端不持立场”,也有质疑中国“断续线”主张的含义。

其次,对中国“阻碍”美国南海航行自由的不满。2009年上半年,中美两国在中国南海及黄海专属经济区内发生多起船只对峙事件,特别是3月份中美两国船只在距离中国海南岛120千米处的海上对峙事件(“无暇号事件”)被国际媒体炒得沸沸扬扬,引起美国对于南海“航

行自由的担忧”。<sup>④</sup>此外,美国媒体报道,2010年上半年中国政府相关官员在与美方官员交谈时提到“南海地区涉及中国国家核心利益”,引起美国政府的高度警觉,担心中国在维护南海权益方面正在变得日益强硬。希拉里关于美国在南海航行自由拥有国家利益的宣称,被认为是对中国关于“核心利益”及专属经济区军事侦察活动限制的直接回应。<sup>⑤</sup>尽管1995年的国务院政策声明也提到了航行自由,但只是原则性声明,当时美国并没有认为中国妨碍其南海航行自由,也并非针对中国。<sup>⑥</sup>

再次,推动南海问题的多边化与国际化。与1995年相比,希拉里的发言更多强调国际社会(而不仅仅是美国)在“航行自由”和“不受阻碍的商业活动”方面拥有的利益,同时极力推动南海问题的东盟化和国际化,支持东盟作为一个整体与中国就南海问题进行谈判磋商,并达成南海行为准则。

① 宋燕辉“中菲南海仲裁案:有关低潮高地、岩礁和岛屿的主张”,《中国海洋法学评论》2015年第1期,第296页。

② “外交部紧急召见菲驻华使馆临时代办就菲通过‘领海基线法案’提出严正抗议”,中国外交部网站,2009年2月19日, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjbxw\\_602253/t537943.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t537943.shtml)。

③ 中国于1947年首次发行标示南海区域的“十一段线”地图。1953年中国政府出于中越友好关系考虑,将地图上位于北部湾的两段线划去,成为“九段线”,这也是“九段线”地图首次在中国大陆发行。See Gao Zhiguo and Jia Bing Bing, “The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications”, *The American Journal of International Law*, Vol. 107, No. 98, 2013, pp. 101-103; People's Republic of China, Letter to the U. N. Secretary General, Doc. CML/17/2009, 7 May, 2009, [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/mysvnm33\\_09/chn\\_2009re\\_mys\\_vnm\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf)。

④ Scot Marciel, Deputy Assistant Secretary, Bureau of East Asian & Pacific Affairs, U. S. Department of State, Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Committee on Foreign Relations, United States Senate, “Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia”, July 15, 2009, p. 5; 周琪“冷战后美国南海政策的演变及其根源”,《世界经济与政治》2014年第6期,第33-34页。

⑤ Dustin E. Wallace, “An Analysis of Chinese Maritime Claims in the South China Sea”, *Naval Law Review*, Vol. 63, No. 128, 2014, pp. 132-135.

⑥ James B. Foley, “China's Military Building-up in South China Sea”, U. S. Department of State Daily Press Briefing, February 11, 1999, <http://1997-2001.state.gov/www/briefings/9902/990211db.html>; 周琪“冷战后美国南海政策的演变及其根源”,《世界经济与政治》2014年第6期,第31页。

最后,将南海问题纳入“亚太再平衡”战略框架中。相对于以前的美国东亚战略,奥巴马“亚太再平衡”战略在战略空间上明显向南移动,关注从西太平洋到印度洋的弧形地带(即“印太”地区)。位于印太两洋通道的南海被赋予重要战略地位,也是美国对中国进行战略牵制、平衡中国地区影响的重要抓手。希拉里在南海问题上的高调表态,是奥巴马政府实施“亚太再平衡”战略、平衡中国影响的重要举措之一。<sup>①</sup>

随着南海问题持续升温,奥巴马政府在南海问题上的立场也更明确地针对中国,日益表现出“积极干涉”和“选边站”倾向。2012年8月3日,美国国务院发表了冷战后第二份关于南海问题的政策声明,也是奥巴马政府首次就南海问题专门发表的政策声明。该声明强调,作为太平洋国家,美国在维护南海地区的和平与稳定、尊重国际法、航行自由及不受阻碍的合法商业活动方面拥有国家利益。该声明对中国政府决定建立三沙市、在南海争议地区派驻新的驻军进行公开批评,认为这些举措与解决分歧的合作性外交努力背道而驰,增加了导致地区紧张局势的风险,但对此前越南和菲律宾在南海问题上的挑衅和单方面行动不置可否,立场明显偏袒。声明还敦促中国与东盟加快南海行为准则谈判,尽早达成协议。值得注意的是,声明还首次提出鼓励声索方探索解决南海争端的一切可能的外交及和平渠道,包括在需要时借助仲裁或其他国际法律机制。<sup>②</sup>而就在同年4月26日,菲律宾外交部向中国驻马尼拉大使馆发出照会,邀请中国将双方在南海的争议提交国际海洋法法庭或国际海洋法公约下的其他争端解决机制,遭到中国的严词拒绝。<sup>③</sup>美国国务院的这份南海政策声明可以视为对菲律宾仲裁主张的间接回应和支持。

2014年2月5日,美国国务院负责东亚与太平洋事务助理国务卿丹尼尔·罗塞尔(Daniel Russel)在出席众议院外交事务委员会亚太小组委员会听证会时,进一步阐释了美国在南海问题上的政策立场,并首次对中国的“断续线”作出官方回应。罗塞尔说,捍卫海上自由一直是美国的

外交政策,“我们在维护东海及南海和平与稳定,尊重国际法,不受阻碍的合法商业及航行与飞越自由方面拥有国家利益”。他同时对美国关于东海及南海岛礁主权纠纷不持立场的含义进行了澄清:第一,美国对涉及任何海洋权益声索的行为立场鲜明,即反对在主张领土要求时使用恫吓、强制或武力;第二,我们强烈认为声索必须与国际习惯法相一致,即所有海洋主张必须源于陆地地貌或与国际海洋法相一致,而那些不是从陆地地貌延伸的海洋主张具有根本性缺陷。罗塞尔宣称,中国模糊不清的南海主张在该地区产生了不确定、不安全和不稳定。“我想强调的是,……中国利用‘九段线’宣称的任何非源于陆地地貌的海洋权益都将不符合国际法。国际社会欢迎中国澄清或调整其九段线主张,使之与国际海洋法相一致。”<sup>④</sup>美国支持与此相关的外交和政治努力,包括诉诸国际仲裁的努力。

2014年12月5日,美国国务院首次发表针对中国南海海洋主张的官方研究报告《海洋界限:中国南海海洋主张》。报告宣称,中国迄今为止没有按照国际法对其九条断续线地图的海洋主张进行澄清,认为中国的法律、宣示、官方行为和声明对于中国南海主张的性质和范围彼此矛盾,对于九段线的含义至少存在三种不同理解:一是对九段线之内的岛屿及《联合国海洋法公约》规定的岛屿毗邻海洋区域拥有主权;二是将九段线视为国家疆界线;三是将九段线视为各种历史性海洋主张的分界线。报告在对这三种理解的国际法基础进行逐条分析后认为,“除非中

<sup>①</sup> 时永明“美国的南海政策:目标与战略”,《南洋问题研究》2015年第1期,第5-6页。

<sup>②</sup> Patrick Ventrell, Acting Deputy Spokesperson, Office of Press Relations, US Department of State, “South China Sea”, Press Statement, Washington DC, August 3, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm>.

<sup>③</sup> 宋燕辉“中菲南海仲裁案:有关低潮高地、岩礁和岛屿的主张”,《中国海洋法学评论》2015年第1期,第300页。

<sup>④</sup> Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, “Maritime Disputes in East Asia”, Washington DC, February 5, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>.

国澄清其九段线主张只是针对线内的岛屿及国际海洋法(如《联合国海洋法公约》)规定的岛屿海洋区域,否则中国九段线的主张就不符合国际海洋法的规定”。<sup>①</sup>这是美国政府在官方报告中对中国南海“断续线”主张作出明确的否定性评价。

## 二、奥巴马政府在南海问题上的新举措

奥巴马政府对南海问题的立场和利益考量的变化,不可避免地影响其南海应对举措,日益朝着“积极干涉”和“选边站”的方向演进。具体来说,奥巴马的南海政策新举措主要包括以下几个方面。

第一,加大对南海问题的外交关注力度。自2010年希拉里国务卿在东盟地区论坛上声称美国在南海拥有“国家利益”以来,美国政府利用各种外交和公共场合,表达对南海问题的“关注”。一是利用国务院的每日新闻发布会,传播美国对南海问题的政策立场和态度,放大南海问题,塑造有利于美国政策立场的舆论环境。据统计,2010—2014年间,在美国国务院的每日新闻发布会中,涉及南海议题的多达60场,并呈现逐年上升趋势。2010年仅2场,2014年则跃升至28场。2015年1—7月,涉及南海议题的发布会更是高达20场,差不多每月3场。通过这些高频度的新闻发布会,美国政府将其对于南海问题的态度和立场,通过国际媒体迅速向国际社会传播,扩大了美国在南海问题上的外交和舆论影响力。<sup>②</sup>二是通过政府高级官员的发言、表态及发布关于南海问题的官方文件,提升对南海问题的外交关注度。奥巴马政府先后在2014年8月和11月,发布了两份关于南海问题的官方文件,全面阐释美国政府对南海问题的态度和政策立场,并具体针对中国提出的“九段线”主张逐条分析,提出质疑。此外,包括国务卿、国防部长及负责亚太事务的助理国务卿在内的美国政府官员在各种不同的国际、国内场合阐释美国对南海问题的政策主张,或对中国的南海主张和行为进行批评。三是利用东盟地

区论坛、东亚峰会、香格里拉安全对话会、亚太经合组织会议、七国集团峰会等各种多边论坛,“热炒”南海问题,借助多边舞台向中国施压。

第二,积极推动南海问题的国际化与多边化。南海问题本质上是中国与越南、菲律宾等国之间的双边海洋纠纷,但自2010年以来,美国政府一直积极鼓动南海问题的多边化和国际化。在美国看来,越南、菲律宾等南海声索国与中国存在严重的权力不对称,如果与中国一对一谈判,很容易被中国各个击破,无法有效捍卫其海洋权益。<sup>③</sup>美国鼓动南海问题国际化及多边化的努力主要体现在三个方面。一是推动在东盟、东盟地区论坛、东亚峰会、七国集团等地区及全球性多边组织框架下讨论南海问题。<sup>④</sup>二是鼓励东盟在南海问题上统一口径,以一个声音说话,与中国谈判南海问题。美国政府多次敦促中国尽快与东盟就南海问题行动宣言的后续落实问题进行谈判,尽早达成具有约束力的南海问题行为准则,为此设置最后日期,甚至推动东盟单独就南海问题行为准则达成协议,借此向中国施压。<sup>⑤</sup>三是鼓动日本、澳大利亚、印度、甚至欧盟等与南海问题无关的域内外国家关注南海问题,强调它们在南海航行和飞越自由上的共同利益。美国还敦促东盟国家在南海地区进行联合海上巡逻,支持日本在南海地区进行海上巡逻,<sup>⑥</sup>试图在南海问题上形成“域内国家联合,域内外国家联动”的“统一战线”效应。

<sup>①</sup> United States Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, “Limits in the Seas”, No. 143, China: Maritime Claims in the South China Sea”, December 5, 2014, pp. 23-24.

<sup>②</sup> 具体数据由作者对美国国务院网站2010—2015年(截止7月份)每日新闻发布的文本统计得来。

<sup>③</sup> Donald K. Emmerson, “China Challenges Philippines in the South China Sea”, East Asia Forum, March 18, 2014.

<sup>④</sup> Ely Ratner, “A Summer Calendar for Advancing U. S. Policy toward the South China Sea”, Center for a New American Security, May 2014, pp. 1-9.

<sup>⑤</sup> Bonnie S. Glaser, “Conflict in the South China Sea”, Council on Foreign Relations, April 2015, pp. 1-4.

<sup>⑥</sup> Sam LaGrone, “U. S. 7<sup>th</sup> Fleet CO: Japanese Patrols of South China Sea ‘Makes Sense’”, USNI News, January 29, 2015; Sam LaGrone, “U. S. 7<sup>th</sup> Fleet Would Support ASEAN South China Sea Patrols”, USNI News, March 20, 2015.

第三,鼓励声索方采取法律行动。美国国务院在2012年8月发表的针对南海问题的政策声明中,首次透露出鼓励声索方诉诸国际仲裁或其他国际法律机制来解决南海争端政策意向。2013年1月菲律宾政府正式将南海争端诉诸国际仲裁后,美国政府通过多种方式对菲律宾诉诸仲裁的行为进行支持。如奥巴马总统2014年4月在与菲律宾总统阿基诺三世举行会谈时对菲律宾诉诸国际仲裁的公开支持;<sup>①</sup>美国国务院在2014年12月发表的质疑中国“断续线”主张的研究报告;罗塞尔在国会听证会上对中国“断续线”主张的质疑以及其他政府官员在各种场合对菲律宾将南海问题诉诸国际仲裁的支持。与此同时,一些智库研究人员还敦促政府在必要时推动越南采取类似的法律行动,与中国打“法律战”。<sup>②</sup>2015年10月29日,在国际仲裁法庭作出有权对菲律宾的诉讼请求进行管辖后,美国官员表达了欢迎态度。美国参议院军事委员会主席约翰·麦凯恩(John McCain)更是表示“今天的裁决是维护国际法、反对中国企图在南海漫天要价的重要一步。”<sup>③</sup>

第四,向越南、菲律宾等国提供军事援助,提升其海上能力。鉴于菲律宾、越南等与中国存在海洋纠纷的东盟国家的海洋执法和海上军事力量与中国差距悬殊,美国将提升它们的海上军事能力和执法能力作为支持的重中之重。2013年,约翰·克里(John Kerry)国务卿宣布向菲律宾提供4000万美元军事援助,用于提高菲律宾的海上安全及海洋态势感知能力,<sup>④</sup>向东南亚地区追加3250万美元军事援助促进海上军事能力建设,其中向越南提供1800万美元。在接下来两年里向该地区提供超过1.56亿美元的地区海上能力建设军事援助。<sup>⑤</sup>在总统2016财年的拨款请求中,针对东亚及太平洋地区的外援总额为8.456亿美元,用于实施再平衡战略的五大领域:加强地区安全合作,特别是海上安全;促进包容性的经济增长和贸易;促进民主发展;增强地区制度与论坛;解决东南亚及太平洋地区的战争遗留问题。其中6400万美元用于建设东南亚国家的海洋态势感知能力和海上

执法能力,其中菲律宾、越南和印度尼西亚是主要受援国。<sup>⑥</sup>2015年美国参议院军事委员会提交的2016财年国防授权法案中,提出拨款5000万美元用于向东南亚国家提供装备、设施和训练,建设其海洋态势感知能力,解决南海地区日益增长的海洋主权挑战。在2015年的香格里拉安全对话会上,美国国防部长卡特(Ashton Carter)宣布一项为期五年的东南亚海洋安全倡议,向东南亚国家提供4.25亿美元的援助以提升东南亚国家的海洋能力。<sup>⑦</sup>

第五,通过在南海地区执行“航行自由”行动和进行军演,向中国施压和“威慑”,直接干涉南海问题。美国一直宣称有权在他国专属经济区内进行军事侦察和情报收集活动。美国所谓的维护南海航行自由,更多是涉及这方面的航行和飞越自由,而不仅仅指商业航行自由。中

① Barack Obama, “Remarks by President Obama and President Benigno Aquino III of the Philippines in Joint Press Conference”, April 28, 2014, Manila, Philippines, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/28/remarks-president-obama-and-president-benigno-aquino-iii-philippines-joi>.

② Patrick M. Cronin, “US Should Help Vietnam Counter China’s Coercion”, *Asia Pacific Bulletin*, No. 269, June 26, 2014, pp. 1-2.

③ James Hookway, “Tribunal Rules It can Arbitrate South China Sea Dispute”, *The Wall Street Journal*, Oct. 30, 2015, <http://www.wsj.com/articles/u-n-court-rules-it-can-arbitrate-south-china-sea-dispute-1446175002>.

④ John Kerry, “Remarks with Philippine Foreign Secretary Albert del Rosario”, December 17, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/12/218835.htm>.

⑤ Michael Fuchs, “Remarks at Fourth Annual South China Sea Conference”, Center for Strategic and International Studies, Washington DC, July 11, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/07/229129.htm>; Puneet Talwar, “Remarks at the U. S.-Vietnam Relationship: Advancing Peace and Prosperity in 2015”, *Diplomatic Academy of Vietnam*, Hanoi, Vietnam, January 23, 2015, <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/2015/236213.htm>.

⑥ Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Testimony before the House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Asia and the Pacific, Washington, DC, April 23, 2015, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/04/241017.htm>.

⑦ Prashanth Parameshwaran, “US Launches New Maritime Security Initiatives at Shangri-La Dialogue 2015”, *The Diplomat*, June 2, 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/us-launches-new-maritime-security-initiative-at-shangri-la-dialogue-2015/>.

美两国在这一问题上存在根本性分歧。<sup>①</sup> 美国不顾中国多次抗议和反对,也无视中美两国因美国的抵近侦察而发生多起海空摩擦,甚至意外事故,坚持在中国专属经济区内对中国进行抵近军事侦察。美国将这一行动冠名为维护海上“航行自由”行动,自20世纪80年代以来,一直在全球公海(包括在他国专属经济区内)进行。<sup>②</sup> 2015年5月,美国派遣最先进的海上巡逻机P-8A飞抵我南沙在建岛屿附近侦查,美国滨海战斗舰“沃斯堡号”也首次驶入南海争议海域。10月27日,美国更是不顾中国反对,派遣“拉森”号军舰驶入渚碧礁12海里内,直接向中国“示威”和施压。不仅如此,美国还通过与菲律宾、越南、澳大利亚、日本等国频繁在南海地区举行双边或多边联合军事演习,间接支持越南和菲律宾,表达美国对中国南海政策的不满。

第六,要求中国停止南海造岛、冻结南海现状。自2014年美国智库战略与国际问题研究中心的“亚洲海洋透明倡议”项目将中国的南海填海造地行动公布于众后,美国政府明显加大了对中国南海填海造地的关注。2014年5月31日,美国国防部长哈格尔(Chuck Hagel)在出席香格里拉安全对话会时,指责中国在南海的填海造地等行为加剧了南海地区紧张局势。2015年3月31日,时任美国太平洋舰队司令哈里·哈里斯(Harry Harris, Jr.)在澳大利亚智库会议上指责中国“正在建造伟大的沙城”,认为“中国对其他声索国的挑衅性行为——模糊的、与国际法不相符合的、包揽一切的九段线及中国与小国之间不对称的能力——中国填海造地的规模和速度无疑会让人们对中国的意图感到担忧”。<sup>③</sup> 2015年5月13日,罗塞尔在国会听证会上指出,尽管中国不是此轮填海造地的始作俑者,但是中国填海造地的规模和速度令人担忧。<sup>④</sup> 2015年7月21日,罗塞尔在出席美国智库战略与国际问题研究中心举办的“第五届南海会议”上呼吁中国停止南海的填海造岛行为,停止建设新设施,以及停止对既有设施的军事化。罗塞尔表示,“南海争端的本质,既不是岛礁也不是资源,而是规则之争,关乎我们希望生

活在一个什么样的周边环境里。我们将继续捍卫规则,鼓励他人也捍卫规则。我们鼓励所有国家践行睦邻原则,避免进行危险的对抗。”<sup>⑤</sup> 2015年8月6日,克里在东亚峰会上再次指出,美国对中国在南海的填海造地速度和规模感到担忧,认为在岛礁上建造用于军事目的设施只会增加地区紧张局势,并导致其他声索方采取军事化的破坏稳定的行为,敦促声索方承诺不再继续填海造地或在有争议的岛礁上建设新设施或使其军事化,并加快外交谈判在11月的领导人会晤前在南海行为准则方面迈出实质性步伐。<sup>⑥</sup>

### 三、奥巴马南海政策变化的战略动因

奥巴马政府在南海问题上日益积极的干预立场与举措,不仅折射出美国对中国战略意图和海洋抱负与日俱增的忧虑,也反映出美国维护亚太领导权、安抚亚太盟友及维护其海洋霸权的战略决心与考量。

第一,对中国战略意图的疑虑。在奥巴马政府看来,中国在南海问题上“咄咄逼人”的态度和立场,可能预示着一个日益自信和不愿在既有秩序和规则下行事的中国。美国认为,南

<sup>①</sup> Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress", *CRS Report*, April 22, 2015, pp. 25-28.

<sup>②</sup> 时永明“美国的南海政策:目标与战略”,《南洋问题研究》2015年第1期,第4页。

<sup>③</sup> Admiral Harry B. Harris, Jr., Commander, U. S. Pacific Fleet, Remarks to Australian Strategic Policy Institute, Canberra, Australia, March 31, 2015, Quoted in Ronald O'Rourke, "Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress", *CRS Report*, June 1, 2015, p. 62.

<sup>④</sup> Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee, "Maritime Issues in East Asia", Washington DC, May 13, 2015, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/05/242262.htm>.

<sup>⑤</sup> Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "Remarks at the Fifth Annual South China Sea Conference", The Center for Strategic and International Studies, Washington DC, July 21, 2015, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/07/245142.htm>.

<sup>⑥</sup> John Kerry, "Remarks at Intervention at the East Asia Summit", Kuala Lumpur, Malaysia, August 6, 2015, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/08/245758.htm>.

海问题只是近年来中国强硬外交的一个突出写照。<sup>①</sup> 2010年以来中国在中日钓鱼岛争端上的强硬立场,2013年宣布成立东海防空识别区,2014年提出“亚洲安全主要由亚洲人负责”的亚洲新安全观,在布雷顿森林体系外另起炉灶建立金砖国家银行和亚洲基础设施投资银行,提出“一带一路”陆海两翼齐头并进的新丝绸之路倡议等等,都预示着中国对既有秩序的不满,并试图排除美国、在东亚地区建立一个以中国为中心的政治、经济及安全秩序。针对这一战略新变局,美国国内展开了新一轮对华战略大讨论,包括外交关系理事会、新美国安全中心等在内的有影响的智库发表了多份研究报告,要求重新思考美国对华政策,要求奥巴马政府对华展示强硬,加大对中国的制衡和压力。<sup>②</sup> 奥巴马政府南海政策的变化,显示出美国国内对华战略意图疑虑的加深和奥巴马政府对华政策日益趋向强硬。

第二,对中国海洋抱负的担忧。作为世界头号海洋强国,美国对任何国家的海洋抱负和海上军事能力的发展都保持警觉。新世纪以来,随着中国经济的快速增长和中国对海外能源、资源及市场依存度的不断加深,中国政府认识到必须加强海上力量建设,提升捍卫国家海外利益及海洋权益的能力。为此,中国政府提出建设海洋强国的海洋战略目标,并加大了海上军事能力建设。与此同时,面对我国海洋权益不断受到一些国家侵蚀的严峻局面,中国政府提出了海洋“维权”与“维稳”并举的目标,加强海洋维权力度,并在近年来开始在南海部分岛礁进行填海造地行动。<sup>③</sup> 美国对中国加强海上军事力量建设以及强化海洋维权力度的措施极为担忧,认为中国日益增长的海上军事力量、特别是不断改进的反介入和区域拒止能力不仅在打破台海地区的军事平衡,更有可能对美国在西太平洋地区的海上军事行动构成威胁。<sup>④</sup> 美国国会研究局的一份研究报告宣称,如果听任中国的海洋维权行动,特别是大规模的南海填海造地行为及对部分岛礁的军事化,将可能威胁到美国在南海地区的“航行自由”和从太平洋到印度洋的海上通道安全。<sup>⑤</sup>

第三,抑制中国影响、维护美国亚太领导

权。制衡中国在亚太地区的影响,维护美国亚太领导权是奥巴马政府“亚太再平衡”战略的核心目标。所谓“亚太再平衡”,从全球角度来看,是将美国的战略关注从中东地区向亚太地区转移;从亚太角度看,是将美国的战略重心从传统的东北亚向东南亚及南亚地区转移。作为连接西太平洋及印度洋的南海地区,战略地位十分重要,这里既是全球重要的海上商业和能源交通线,也是美国向中东地区投射兵力的重要海上通道。通过积极介入南海争端,美国可以离间中国与周边国家的关系,部分抑制中国的地区影响和海洋抱负,进而维护美国的亚太霸权。

第四,安抚亚太盟友。在涉及南海问题的六国七方中,除中国外,其他声索方都是美国的军事盟国或安全伙伴。与中国海洋纠纷较为严重的菲律宾和越南,是美国的长期军事盟国和“亚太再平衡”战略中的重要安全伙伴。奥巴马的“亚太再平衡”战略,其中的重要一环就是加强和深化与菲律宾、越南等亚太盟友及伙伴的军事安全关系。通过加大对南海问题的关注力

① Howard W. French, “The South China Sea Could Become a Dangerous Contest of Military Might”, *Foreign Policy*, June 5, 2015, [http://foreignpolicy.com/2015/06/05/south-china-sea-dangerous-contest-military-united-states-navy/?utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_term=\\*Editors%20Picks&utm\\_campaign=2015\\_EditorsPicks\\_German\\_Embassy\\_JuneRS5%20F6](http://foreignpolicy.com/2015/06/05/south-china-sea-dangerous-contest-military-united-states-navy/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_term=*Editors%20Picks&utm_campaign=2015_EditorsPicks_German_Embassy_JuneRS5%20F6).

② Ely Ratner, et al., “More Willing and Able: Charting China’s International Security Activism”, Center for a New American Security, May 2015; Murray Scot Tanner and Peter W. Mackenzie, *China’s Emerging National Security Interests and Their Impact on the People’s Liberation Army*, Marine Corps University Press, 2015; Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, “Revising U. S. Grand Strategy toward China”, Council on Foreign Relations Special Report, No. 72, March 2015; Kevin Rudd, “The Future of U. S. -China Relations under Xi Jinping: toward a New Framework of Constructive Realism for A Common Purpose”, Harvard Kennedy School Belfer Center for Science and International Affairs, April 2015.

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的军事战略》(2015年中国国防白皮书),2015年5月26日,新华网,[http://news.xinhuanet.com/mil/2015-05/26/c\\_127842934.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2015-05/26/c_127842934.htm).

④ Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U. S. Power Projection”, *International Security*, Vol. 38, No. 4, Spring 2014, pp. 115 - 149; US Department of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Development Involving the People’s Republic of China 2015”, April 2015, pp. 31 - 43.

⑤ Ben Dolven, et al., “Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options”, *CRS Report*, June 18, 2015, pp. 4 - 19.

度和介入深度,在南海问题上给予菲律宾和越南外交支持及军事援助,支持菲律宾将南海问题诉诸国际仲裁,与菲律宾及越南在南海进行军事演习,在争议地区进行海空巡逻,向中国展示强硬,可以安抚其亚太盟友,缓解它们“被抛弃”的担忧,维护美国作为地区安全提供者的可信度。<sup>①</sup>

第五,维护美国的海洋霸权。海上霸权是美国全球霸权的重要基石。强大的海上军事力量,星罗棋布的海外军事基地,对全球重要海上交通线和交通咽喉的控制,以及对全球海洋航行规则的主导,是美国海上霸权的重要组成部分。美国国防部2015年8月21日发布的最新《亚太海洋安全战略》指出,美国在亚太地区有三大海洋目标:维护海上自由、遏止冲突与强制以及维护国际法和国际准则。<sup>②</sup>这三大目标归结到一点,就是维护美国的海上霸权及对海洋规则的主导权。美国认为,中国在南海的填海造地行动,如果听之任之,将不仅加剧南海紧张局势,也可能导致中国把原本在国际法上认定为“低潮高地”、因而不具备12海里领海权的礁石,解释为具有12海里领海权的岛屿。美国派遣“拉森”号驶入渚碧礁12海里之内,就是要向中国表明美国在这一问题上的立场,借此向中国施压。<sup>③</sup>美国还认为,中国在南海的权益主张,特别是关于“断续线”的权益主张及对待专属经济区内军事侦察行为的立场,不符合国际海洋法的规定。一些美国学者担心,一旦中国关于专属经济区内军事侦察活动的主张在南海地区得以实施,不仅影响美国在南海地区的军事抵近侦查行动,甚至将改写全球海洋秩序规则,危及美国的全球海上霸权。<sup>④</sup>因此,奥巴马政府不仅从南海争端本身,更是从全球海洋秩序规则及维护美国海洋霸权角度来看待南海问题,积极介入争端。

#### 四、美国南海政策的前景

目前,美国国内对华强硬的声音在抬头,中美在亚太地区的竞争加剧和互疑上升,加之美国政治正进入大选周期,这些因素叠加在一起可能导致美国在南海问题上的立场进一步趋于强硬,

采取一系列不利于中国及南海局势稳定的举措。

第一,选边站、拉偏架的立场进一步升级。近年来,美国政府从隐晦提出主权声索应符合国际海洋法到明确指出中国的“断续线”主张不符合国际海洋法规定,从对中国外交施压到直接派飞机、军舰进入争议地区,并向越南、菲律宾等争议方提供军事及安全援助,其选边站立场日益明朗化,明显针对中国的南海主张。随着“拉森”号进入中国南海岛礁12海里以及国际仲裁法庭作出不利于中国的裁决,美国在南海问题上拉偏架的立场和行为将进一步升级。

第二,鼓动东盟国家必要时单独制定南海行为准则,孤立中国。当前,美国对中国迟迟未能与东盟国家落实南海海上行动宣言、尽快制定具有约束力的南海行为准则感到不满,甚至要求中国制定时间表,确定落实时间。与此同时,华府诸多有影响的智库也敦促政府在必要时绕开中国,让东盟国家单独制定南海行为准则,以此向中国施压,迫使中国就范。如果中国与东盟在最近一两年内未能制定一个双方都满意的南海行为准则,美国很有可能推动东盟国家单独制定南海行为准则。<sup>⑤</sup>

第三,提出南海争议地区非军事化,牵制中国南海岛礁建设。尽管中国在2015年6月宣布南海填海造地行动已基本结束,接下来进入地面设施建造阶段。但美国对此并不放心,一方面指责中国并未完全停止在南海岛屿的填海造地行

<sup>①</sup> Patrick M. Cronin, Testimony before Subcommittee on Asia and Pacific, House Committee on Foreign Affairs, “America’s Security Role in the South China Sea”, July 23, 2015, p. 6.

<sup>②</sup> US Department of Defense, “The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U. S. National Security Objectives in A Changing Environment”, Washington DC, August 2015, p. 1.

<sup>③</sup> Sam LaGrone, “U. S. Destroyer Made an ‘Innocent Passage’ Near Chinese South China Sea Artificial Island in Recent Mission”, *USNI News*, Nov. 2, 2015.

<sup>④</sup> Ronald O’Rourke, “Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress”, *CRS Report*, June 1, 2015, pp. 5-9.

<sup>⑤</sup> Mira Rapp-Hooper, Testimony before Subcommittee on Asia and Pacific, House Committee on Foreign Affairs, “America’s Security Role in the South China Sea”, July 23, 2015, p. 9; Patrick M. Cronin, Testimony before Subcommittee on Asia and Pacific, House Committee on Foreign Affairs, “America’s Security Role in the South China Sea”, July 23, 2015, p. 4.

为,另一方面担心中国将在填海岛屿上建设大规模军事设施。<sup>①</sup> 针对习近平主席2015年9月底在华盛顿访问时关于“中国无意对南海岛屿军事化”的表态,美国也将信将疑,甚至认为“拉森”号驶入南海岛礁的行为是对上述表态的“测试”。<sup>②</sup> 如果美国认为其呼吁停止南海填海造地及冻结南海现状的主张并未得到中国响应,或中国开始在岛礁上大规模建设军事设施,美国可能以维护南海地区航行自由和海上通道安全为借口,呼吁南海争议地区的非军事化,以此牵制中国。

第四,在南海争议地区进行常态化巡逻和联合军事演习。“拉森”号进入渚碧礁12海里后,美国政府表示,这不是一次性行动,美国今后将继续在相关岛礁12海里内进行常态化巡航,以“维护海上航行自由”。<sup>③</sup> 可以预期,今后美国很有可能在其他被认为不具有12海里领海权的南海部分岛礁(即低潮高地)12海里内航行。同时,美国将继续唆使日本、澳大利亚等国共同参与南海“海上自由航行”行动。此外,随着南海局势升级,美国、日本、澳大利亚等国很有可能与越南、菲律宾等国在南海争议地区进行常态化联合军事演习,向中国展示肌肉。2015年8月份,日本与美国和菲律宾在苏比克湾进行了联合人道主义军事演习。同年10月28日,日本海上自卫队“冬月”号护卫舰与美国罗斯福号航母首次在南海地区举行联合军事演习。<sup>④</sup>

第五,建立南海海上态势监测网络,加强东盟国家的海上态势感知能力。目前,美国国会已经拨款用于加强越南、菲律宾等东盟国家的海上态势感知能力。华府诸多知名智库学者也积极鼓吹美国在南海地区建立统一的地区海上安全信息共享中心,提升海洋安全和地区海上信息协调能力。<sup>⑤</sup> 与此同时,澳大利亚、日本等国也对此兴趣盎然,并且在海上信息共享方面一直与美国进行合作。不排除在条件成熟时,美国以东盟为中心,建立一个覆盖南海地区的海上态势监测中心,提升东盟国家海上态势感知能力和应对中国南海行为的能力。

第六,支持台湾与南海争议方达成协议,牵制大陆。台湾是南海问题的重要争议方之一,

其对南海的诉求与大陆基本一致。美国一些智库学者认为,台湾是美国可以争取的重要对象。2012年8月,台湾领导人马英九曾提出“东海和平倡议”,主张大陆、日本、台湾三方对钓鱼岛主权采取“搁置主权争议、合作资源开发”主张,并随后与日本就钓鱼岛渔业问题达成了《台日渔业协议》。2015年5月26日,马英九在出席世界国际法学会与美国国际法学会亚太研究论坛上再次提出“南海和平倡议”,希望在坚持“主权在我、搁置争议、和平互惠、共同开发”的原则基础上,与其他当事方共同开发南海资源,并通过对话与合作和平解决争端,共同维护南海地区的和平与发展。台湾民进党主席蔡英文2015年5月下旬至6月上旬在美国访问期间,尽管坚决捍卫钓鱼岛主权,但对南海问题刻意保持低调,被认为是为日后上台的南海政策预留空间。如果美国支持蔡英文,那么蔡英文上台后有可能通过放弃南海“断续线”主张的方式来回报美国。<sup>⑥</sup> 美国学者认为,应该支持台湾的“搁置争议、合作开发”立场,或借台湾岛内选举之际鼓励台湾就南海九段线含义进行澄清,以此向中国施压,消解大陆和台湾在南海主权及海洋权益声索上的共同利益,进一步孤立中国。<sup>⑦</sup>

① Kevin Baron, “China’s New Islands Are Clearly Military, U. S. Pacific Chief Says”, *Defense One*, July 24, 2015, <http://www.defenseone.com/threats/2015/07/chinas-new-islands-are-clearly-military/118591/?oref=d-dontmiss>.

② James Perlez, “Beijing Calls U. S. Warship’s Route in South China Sea a ‘Provocation’”, *The New York Times*, Oct. 27, 2015, <http://www.wsj.com/articles/u-n-court-rules-it-can-arbitrate-south-china-sea-dispute-1446175002>.

③ Simon Denyer, “China Says US Naval Destroyer Sailing Close to Chinese-Built Island Damages Peace and Stability”, *The Washington Post*, Oct. 27, 2015, [https://www.washingtonpost.com/world/china-says-us-naval-destroyer-sailing-close-to-chinese-built-island-damages-peace-and-stability/2015/10/27/25b254b4-7c7a-11e5-beba-927fd8634498\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/china-says-us-naval-destroyer-sailing-close-to-chinese-built-island-damages-peace-and-stability/2015/10/27/25b254b4-7c7a-11e5-beba-927fd8634498_story.html).

④ Ankit Panda, “A First: Japanese and US Navies Hold Exercise in South China Sea”, *The Diplomat*, Oct. 31, 2015, <http://the-diplomat.com/2015/10/a-first-japanese-and-us-navies-hold-exercise-in-south-china-sea/>.

⑤ Ibid①.

⑥ 孙建中“‘当前南海权益斗争与法理交锋研讨会’综述”,《亚太安全与海洋研究》2015年第2期,第120-121页。

⑦ 任成琦、吴亚明“南海激荡,海峡两岸如何携手”,《人民日报》(海外版)2015年6月2日,第3版;Kelsey Broderick, *Chinese Activities in the South China Sea: Implications for the American Pivot to Asia*, Project 2049 Institute, May 2015, p. 12.

## 五、结 语

奥巴马政府南海政策的立场变化及新举措是在其“亚太再平衡”战略开始实施、中美竞争日益加剧的战略背景下发生的,它是美国“亚太再平衡”战略的一个重要组成部分,也是中美亚太竞争加剧的一个缩影。一些美国官员和学者甚至危言耸听地表示,中美南海竞争,其意义不限于岛礁归属和海洋权益本身,而是关乎在亚太要建立一个什么样的秩序及谁将主导亚太及全球海洋规则的原则性问题。

美国南海政策的变化及其发展前景,无疑对中国的南海政策和海上维权斗争构成挑战。在维护我国领海主权及海洋权益时,如何努力

化解南海困局,不让南海争端成为中国与周边国家关系的导火索、中美关系的绊脚石和中国崛起的拦路虎,让南海真正成为和平、和谐与繁荣之海,是一个需要认真思考的战略性问题。中国需要真正从战略高度和长远角度来看待南海纠纷,在维权与中华民族复兴大业、维权与周边战略、维权与中美关系大局、维权与共同开发、以及历史主张与国际海洋法多重视角中努力寻求平衡点,并结合其他国家处理海洋纠纷及中国处理陆地纠纷的成功经验,制定一个既能维护我国领海主权及海洋权益,又能有效降低南海局势温度,并为他国和国际社会逐渐接受的可行性方案。

编辑 肖琳

## Interpreting Obama Administration's South China Sea Policy

WEI Zongyou<sup>1</sup>

(1. Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Since 2010, the Obama administration's South China Sea policy has moved steadily toward positive intervention and side-choosing, which negatively impacted Sino-U. S. relations and complicated the South China Sea issues. The Obama administration not only doubted the legality of China's nine-dash line claims, but also charged that China has interfered with the freedom of navigation in the South China Sea, and urged China to stop land reclamation in the South China Sea. Besides, U. S. also encouraged the Philippines' efforts to submit its maritime disputes with China to international arbitration to internationalize and multilateralize the South China Sea disputes, provided diplomatic support and military aid to Vietnam, the Philippines and other claimants, and even sent airplanes and ships to the disputed area. The change of Obama administration's increasingly biased position and intrusive measures in the South China Sea policy reflects not only the growing concerns and worries of U. S. toward China's strategic intentions and maritime aspirations, but also Obama administration's willpower to maintain U. S. leadership in Asia-Pacific and the efforts to pacify its East Asian allies and partners. Looking forward, U. S. position on the South China Sea will turn even more aggressive in view of the coming presidential election cycle and growing hawkish attitude toward China. China should think in longer term and take comprehensive and balanced measures to cope with the knotty issue of the South China Sea disputes.

**Key words:** Obama Administration; the South China Sea policy; maritime disputes; Sino-U. S. relations