

特朗普政府南海政策初探

韦宗友

[摘要] 就职以来,特朗普政府已经在南海地区进行了八次“航行自由行动”(包括两次“飞越”行动),其频度大大超出奥巴马时期,并在行动的方式及授权等方面有所突破。与此同时,特朗普政府利用各种双边及多边场合提及南海问题,热炒本已降温的南海问题。不过,基于特朗普的“美国优先”对外政策理念,以及朝核及经贸在特朗普亚太战略棋局中的优先地位,南海问题似乎并不是其亚太政策的关注重点。虽然出于维护美国海上霸权及安抚亚太盟友的考量,特朗普政府不会放弃南海问题,但其重要性不可高估,且不能排除特朗普政府拿南海问题作交易的可能性。

[关键词] 特朗普;亚太政策;美国优先;中美关系;南海问题;航行自由行动

[中图分类号] D871.20 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1008-6099(2018)02-0124-14

2018年1月20日,美国“霍珀”号导弹驱逐舰驶入中国黄岩岛12海里领海,进行所谓的“航行自由行动”。2月14日,美国卡尔文森号航母驶入南海海域,再次进行所谓的“航行自由行动”。这是2017年5月以来,特朗普政府进行的第七次和第八次“航行自由行动”,无论是频率还是进行的方式,都较奥巴马时期有过之而无不及^①。

2016年夏天以来,在中国及相关方的共同努力下,南海问题已经显著降温。

[作者简介] 韦宗友,复旦大学美国研究中心教授、博导,复旦大学台湾研究中心兼职研究员。

[基金项目] 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);教育部人文社会科学重点研究基地复旦大学美国研究中心重点项目“美国亚太联盟战略新动向及发展趋势研究”(15JJD810007)、“中国崛起背景下的中美战略互动研究”(17JJDGJW002)。

^① 关于奥巴马政府的南海政策及在南海的“航行自由行动”,可参见韦宗友《美国南海政策新发展与中美亚太共处》,《国际观察》2016年第6期。

在此背景下，特朗普政府为何执意要在南海地区进行所谓的“航行自由行动”，背后动机到底是什么？南海问题在特朗普政府的亚太政策框架中到底占据何种地位？相对于奥巴马时期，特朗普政府的南海政策行为有何新特点？其未来走向如何？本文将对这些问题进行探讨。鉴于特朗普政府的亚太政策尚未最终成型，也远未确立一个明确的南海政策，故本文的探讨只是一个初步尝试。

一 特朗普政府的对外政策理念与亚太政策思路

美国不是南海争议的直接当事方，与中国不存在领海或海洋权益争端。美国对南海问题的关注，除了“捍卫”所谓的“航行自由”权利及维护美国海上霸权外，更多服务于其总体的亚太战略，并反映出这一战略背后的对外政策理念。维护美国海上霸权及海上航行自由，是美国二战结束以来一以贯之的海洋战略目标^①，不因领导人的变动而变化，但不同领导人的亚太战略及对外理念却大相径庭。因而，要把握、判断特朗普政府的南海政策及其走向，特别是这一政策与其前任有何不同，有必要从新政府的总体亚太政策思路及指导这一政策思路的对外理念入手。

“美国优先”是特朗普政府最突出的对外政策理念。特朗普认为，此前美国政府将保护他国安全，在遥远地区进行“国家建设”以及解决那些可疑的全球性问题，看得比美国国家利益还重，在全球“撒钱”、“流血”，结果导致美国国库亏空，民生凋敝，竞争力下降，美国成了“不受人尊敬的国家”。特朗普认为，这完全是本末倒置的愚蠢行为，这种状况必须结束，美国必须调整对外政策思路，“抖落美国对外政策的灰尘”，重新将美国利益放在优先地位^②。

在2016年4月的一次竞选演说中，特朗普大声疾呼要对美国外交政策进行大刀阔斧的改革，要坚定捍卫美国国家利益，确保“美国优先”。他历数奥巴马政府犯下的种种不可原谅的错误：通过大规模债务、巨额贸易赤字及在开支上的浪费，拖垮了美国经济；通过大幅度削减军事预算削弱了美国的军事力量，导致朋友不信任美国，对手不尊重美国。他声称，如果他当选总统将彻底改变这种局面，“我的对外政策将永远把美国人民的利益及美国安全置于一切之上，这将是每一项决策的基石。”基于这一原则和理念，特朗普声称，“遏制激进伊斯兰

^① James Manicom, “China and American Seapower in East Asia: Is Accommodation Possible?”, *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, No. 3, pp. 347–353.

^② Donald J. Trump, “Remarks on Foreign Policy at the National Press Club in Washington D. C.,” April 27, 2016, Washington D. C., <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Online+by+Gerhard+Peters+and+John+T.+Woolley,+The+American+Presidency+Project.+http://www.presidency.ucsb.edu/ws/%3Fpid=117813.&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

的传播”、打击中东恐怖主义将是“美国对外政策的重大目标”，同时，坚定捍卫美国的经济利益，重振美国经济，以及建立强大的军事力量以威慑对手、赢得尊重，也是同等重要的对外政策目标^①。换言之，捍卫美国安全、促进美国经济利益，是美国对外政策的重中之重。

在2017年1月20日的总统就职演说中，特朗普再次强调了“美国优先”的对外政策理念。他指出，“从今天起，一个新的理念将指引我们的国度。从此时此刻起，指引美国的新理念将是美国优先。每一项关于贸易、税收、移民及外交事务的决策，都将服务于美国工人和美国家庭。……完全忠于美国将是我们政治的基石，通过对我们国家的忠诚，我们将会重新发现对彼此的忠诚。”^②

具体到亚太地区，“美国优先”的对外政策理念集中体现在两个方面。一是安全。特朗普认为，朝核及弹道导弹问题已经对美国国家安全构成非同寻常的威胁，美国必须对此高度重视^③。但是，特朗普认为，朝核问题不仅仅是美国问题，也是韩国、日本及中国需要解决的问题。特朗普及其团队认为，特别是中国对朝鲜有着比其他相关方更大的影响力，中国必须对此承担更大责任^④。同时，韩日作为朝核问题的最直接受威胁方，也应该为应对朝鲜威胁承担更多责任，尤其在分担美国的安全防务责任方面，应该承担更多的防务费用，而不是一味依赖美国^⑤。换言之，在“美国优先”的理念下，特朗普既认为朝核是美国在亚太面临的主要安全威胁，但同时希望中国及美国亚太盟友日韩分担更多责任。

二是维护美国经济利益。特朗普认为，美国是诸多不公平的多边及双边贸易的受害者。每年美国的全球贸易逆差高达数千亿美元，2016年更是高达5000多亿美元，而亚太地区则是美国贸易逆差的重灾区，其中中国一国就占美国全球贸易逆差的一半左右^⑥。所以，特朗普要重振美国经济、提升美国就业、促进美国

① Donald J. Trump, “Remarks on Foreign Policy at the National Press Club in Washington D. C.,” April 27, 2016, Washington D. C., <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Online+by+Gerhard+Peters+and+John+T.+Woolley,+The+American+Presidency+Project.+http://www.presidency.ucsb.edu/ws/%3Fpid=117813.&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

② Donald J. Trump, “The Inaugural Address,” January 20, 2017, Washington D. C., <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>

③ The White House, Office of the Press Secretary, “Continuation of the National Emergency with Respect to North Korea,” June 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/21/continuation-national-emergency-respect-north-korea>

④ The White House, Office of the Vice President, “Remarks by the Vice President and Australian Prime Minister Turnbull at a Press Conference,” Sydney, Australia, April 22, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/24/remarks-vice-president-and-australian-prime-minister-turnbull-press>

⑤ Takako Hikotani, “Trump’s Gift to Japan: Time for Tokyo to Invest in the Liberal Order,” *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 5, September/October 2017, pp. 21–27.

⑥ U. S. Census Bureau, U. S. Bureau of Economic Analysis, “U. S. International Trade in Goods and Services December 2016,” <https://www.bea.gov/newsreleases/international/trade/2017/trad1216.htm>, February 7, 2017, p. 25.

出口、平衡美国对外贸易，亚太地区首当其冲。在竞选期间，特朗普就多次在经贸问题上对中国乃至日韩发出强硬言论。当选总统后，他很快宣布退出 TPP，要求与日韩重新谈判双边自由贸易协定，并发起针对中国的特别“301”调查，挥舞起贸易保护主义大棒。在 2017 年 12 月 18 日发布的最新《美国国家安全战略报告》中，特朗普更是明确将中国视为美国的战略竞争对手，表示要单独或与盟友一道在全球应对中国的经济影响^①。

值得注意的是，自 2017 年 10 月份以来，特朗普政府开始频繁使用“自由与开放的印太”术语，并将其视为美国亚太政策的主要内容之一。10 月 18 日，美国时任国务卿蒂勒森在华盛顿战略与国际问题研究中心发表关于美印关系演说时表示，“我们两国有着共享的历史，当我们展望未来 100 年时，印太区域继续保持自由与开放尤其重要”；“我们要与印度携手合作，确保印太区域日益成为和平、稳定与繁荣之地，不会变成失序、冲突和掠夺性经济区域。”^② 在 11 月 3 - 14 日的首次亚洲之行中，特朗普也多次谈到印太概念，并将“维护自由开放的印太区域”作为其亚洲之行的三大目标之一^③。特朗普在亚洲之行中虽没有明确解释何为“自由开放的印太区域”，但从其讲话内容中可以看出，它主要包括两个重要组成部分，一是防止任何一国在经济上支配印太地区，确保印太地区在经济上的开放性和多样性；二是确保从南海到印度洋的海上航行自由和商业自由流动。在特朗普政府的《国家安全战略报告》中，再次谈到“自由开放的印太”概念，其中维护印太地区基础设施及经贸上的开放性与多样性，确保印太海域的航行自由及商业自由是最主要内容，并将中国视为“自由开放的印太”的主要威胁之一^④。

显然，在“美国优先”的对外政策理念下，朝核及经贸在特朗普的亚太政策中占据优先地位，但特朗普政府也念念不忘维护所谓“自由与开放的印太区域”。换言之，如何应对朝核及平衡美国与亚太国家特别是中国的经贸失衡问题，才是特朗普政府亚太政策的首要关注，但作为“自由与开放的印太区域”重要内容之一的南海问题也不会被特朗普政府所忽视。

^① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp. 1 - 55.

^② Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship with India for the Next Century’”, Washington D. C., October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>

^③ 特朗普亚洲之行的另外两个目标是：寻求解决朝核问题的国际支持及通过“自由与互惠的贸易政策”促进美国的经济繁荣。参见 Donald J. Trump, “Remarks by President Trump on His Trip to Asia”, Washington DC, November 15, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-trip-asia/>

^④ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 25, 45 - 47.

二 南海问题在特朗普政府亚太政策中的地位

奥巴马时期,南海问题作为其亚太再平衡战略的重要抓手,受到高度关注,成为提升联盟凝聚力、拓展美国政治军事存在、制衡中国亚太影响的重要手段。南海问题也成为奥巴马时期影响中美关系的一个突出议题。

特朗普政府无意继续奥巴马政府的亚太再平衡战略,其对外政策理念及亚太战略思路与奥巴马政府大相径庭。在特朗普政府亚太政策排序中,南海问题并不占据优先位置。

更重要的是,自2016年夏季以来,在中国的积极努力及南海争端相关方的配合下,南海问题持续降温。中国与菲律宾新政府就南海问题展开直接磋商与对话,中菲关系走出了此前的紧张外交对抗阶段,开始就南海地区的油气开发等问题进行磋商^①。与此同时,中国与东盟就落实《南海各方行为宣言》也展开了积极对话,并在2017年8月取得了突破性进展,达成“南海行为准则”框架,共同维护南海地区的和平与稳定^②。一句话,南海争端的对抗性大大下降,直接当事方及相关方都在相向而行,尝试解决办法,南海不再是地区乃至国际热点问题。

但是,这并不是说特朗普政府就不再关注南海问题,或者会放弃美国在该地区声称的利益。首先,南海地区具有重要的地缘战略价值。作为全球海上霸主,美国对全球海上公域的控制近乎痴迷。美国海洋战略公开宣布,控制海洋、掌握全球海上公域特别是全球海上通道,是美国海上霸权的“标配”^③。南海地区作为全球,特别是东亚地区重要的海上通道,同时作为美国太平洋舰队的重要权力投射区域,在美国的海洋战略及亚太战略中居于重要地位。维护对南海海洋的控制,确保美国海军在该海域的行动自由,是美国海洋战略及太平洋舰队的重要目标^④。

其次,美国将会继续维护其所谓的“航行自由”权利。作为维护美国全球海上霸权地位、书写全球海洋规则的重要举措,美国每年在全球主要海域进行所谓的“航行自由行动”,“挑战他国过分的主权及海洋权益主张”^⑤。在奥巴马时

^① Manuel Mogato, “Philippines Says China Agrees on No New Expansion in South China Sea”, *The Reuters*, August 15, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-southchinasea-philippines-china/philippines-says-china-agrees-on-no-new-expansion-in-south-china-sea-idUSKCN1AV0VJ>

^② 中华人民共和国外交部:《外交部发言人耿爽就中国—东盟关系答记者问》,外交部网站,2017年8月3日, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/t1482206.shtml

^③ Department of the Navy, *A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower*, <https://www.hsdl.org/?view&did=479900>, October 2007.

^④ 黄风志、刘瑞:《应对中美关系南海困局的思考》,《东北亚论坛》2017年第2期。

^⑤ 吴士存、胡楠:《美国航行自由行动体系与履约议价模式研究》,《东北亚论坛》2017年第4期。

期，美国太平洋舰队就打着“航行自由”的旗号，在南海地区进行“航行自由行动”。特别是配合菲律宾的国际仲裁，自2015年9月先后在南海的南沙及西沙地区进行了四次“航行自由行动”，挑战中国的南海主张。作为美国利益的坚定捍卫者和“以实力求和平”的信奉者，特朗普政府已经并将继续在南海地区进行所谓的“航行自由行动”，以维护“自由与开放的印太区域”。在特朗普的《国家安全战略报告》中，维护从南海到印度洋海域的“海上航行自由”及商业自由流动，被视为美国在印太地区的重要战略目标之一。

再次，保持对南海问题的持续关注，维护美国在南海地区的军事存在，也向亚太盟友表明，美国不会忽视亚太盟友的海洋诉求与关切。特朗普宣布退出TPP，在经贸问题上对日本、韩国等亚太盟友进行“敲打”，朝核及弹道导弹问题进一步升温，令美国亚太盟友担心，在“美国优先”的理念下，特朗普可能会抛弃奥巴马时期的南海政策，将主要精力放在处理中东反恐、经贸问题以及朝核问题，“忽视”处于次要地位的南海问题。东南亚一位国际问题专家表示，东南亚很多国家将“美国进行航行自由行动的频次视作美国承诺的试金石”^①。美国通过维系对南海问题的关注，继续在南海地区进行“航行自由行动”，可以部分打消亚太盟友的疑虑。

最后，南海问题可以作为与中国在其他问题上进行交易的一个筹码。作为自封的“交易大师”和有着30多年从商经验的总统，早在竞选期间，特朗普就提出要拿朝核、经贸等问题与中国“做交易”。入主白宫后特朗普多次表示，如果中国在朝核问题上帮忙，或许中国可以在经贸问题上与美国谈个好价钱^②。相对于朝核及经贸问题，南海问题的重要性显然次之。既然特朗普愿意在朝核及经贸问题上与中国交易，那么不排除他将南海问题作为谈判的筹码，以达到其他目的^③。当然，在所谓的“航行自由”问题上，美国不大可能让步；同时，美国反对中国在南海岛礁吹填或“军事化”的立场也不会改变。但是在涉及中国与当事方的海洋权益争端等问题上，不排除美国做交易的可能性。实际上，特朗普在亚洲之行中，就一度自告奋勇向越南提出对南海海洋争端进行“斡旋”^④。而越南及东盟其他成员国也担心，当中美在为两国未来关系进行探索和美国制定新的

^① John Grady, “Experts Wary White House Could Trade Beijing South China Concessions for Help with North Korea”, *USNI News*, July 18, 2017, <https://news.usni.org/2017/07/18/experts-wary-white-house-trade-beijing-south-china-sea-concessions-help-north-korea>

^② David Lawder, “China will Get Better U. S. Trade Deal If It Solves North Korea Problem: Trump”, *The Reuters*, April 11, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-northkorea/china-will-get-better-u-s-trade-deal-if-it-solves-north-korea-problem-trump-idUSKBN17D1G6>

^③ 苏晓晖：《美国新政府南海政策发展态势研究》，《太平洋学报》2017年第7期。

^④ Steve Holland and Mai Nguyen, “Trump Offers to Mediate on South China Sea”, *The Reuters*, November 12, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-trump-asia-vietnam/trump-offers-to-mediate-on-south-china-sea-idUSKBN1DC04H>

亚太战略时，他们在南海的利益或被抛掷一边，成为交易的筹码^①。

很明显，南海问题虽然不占据特朗普亚太政策的优先地位，但特朗普政府也不会忽视南海问题，相反会时不时提起南海问题，以此安抚亚太盟友，并借机向中国施压。

三 特朗普政府的南海政策实践及特点

到目前为止，特朗普政府尚未形成清晰的南海政策，其南海政策取向及对南海问题的态度主要通过如下两种方式显现：一是利用各种双边及多边场合谈论南海问题，表达美国在南海问题上的“关切”与态度；二是较为频繁地在南海地区进行“航行自由行动”，并在行动中赋予国防部更大的自由度。

2017年以来，特朗普本人、副总统彭斯、国务卿蒂勒森以及国防部长马蒂斯等政要在与日本、印度及东盟国家领导人会晤时，在美日印、美日澳三边部长级会谈、东盟防长扩大会议、香格里拉安全对话会议等各种双边、多边场合提起南海问题。

总统或副总统利用双边领导人会晤提及南海问题，表达美国关切。2017年4月20日，副总统彭斯在印尼首都雅加达发表演说，指出美国“将继续与东盟一道促进南海的和平与稳定，支持基于规则的秩序，确保合法的、不受阻碍的商业流动，鼓励通过和平及外交方式解决争端。”^②5月31日，特朗普在白宫会见越南总理阮春福，在双方发表的联合声明中再次提到了南海问题。声明指出，特朗普和阮春福高度重视南海作为国际通道对国际社会的战略重要性，强调航行与飞越自由及其他合法利用海洋的重要性，对非法限制海上自由对亚太地区的和平与繁荣产生的不利于稳定的后果深表忧虑。“特朗普总统强调，美国将继续在任何国际法许可的海域进行飞行、航行和行动。”^③9月17日，特朗普与到访的马来西亚总理纳吉布举行首脑会晤，讨论了南海问题，“强调确保、维护与捍卫和平稳定、海洋安全、航行与飞越自由以及其他合法利用海洋的重要性”，“呼吁争

^① David Lawder, “China will Get Better U. S. Trade Deal If It Solves North Korea Problem: Trump”, *The Reuters*, April 11, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-northkorea/china-will-get-better-u-s-trade-deal-if-it-solves-north-korea-problem-trump-idUSKBN17D1G6>

^② The White House, Office of the Vice President, “Remarks by the Vice President at ASEAN”, Jakarta, Indonesia, April 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/20/remarks-vice-president-asean>

^③ The White House, Office of the Press Secretary, “Joint Statement for Enhancing the Comprehensive Partnership between the United States of America and the Socialist Republic of Vietnam”, May 31, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/05/31/joint-statement-enhancing-comprehensive-partnership-between-united>

端各方履行国际义务，避免威胁或使用武力、恫吓或强制”，“呼吁争议各方保持行动克制，避免采取侵蚀信任举措或升级紧张局势，包括对哨所的军事化”^①。10月2日，特朗普与到访的泰国总理巴育在会晤后发表的联合声明中也提到了南海问题，声明指出，两国领导人强调南海和平稳定及作为全球商业航道航行及飞越自由的重要性。双方认为和平解决争端尤为重要，欢迎“南海行为准则”框架的达成，呼吁尽早缔结“南海行为准则”^②。11月3-14日，特朗普在其亚洲5国之行程中，利用东亚峰会及与日本、中国、越南及菲律宾等国领导人双边会谈之机提及南海问题，表达美国对南海问题的“关注”。

国务卿或国防部长利用双边或多边对话炒作南海问题。2017年5月4日，蒂勒森与东盟外长在华盛顿举行会晤，双方讨论了南海局势，强调遵守国际法的重要性，希望南海相关各方能够尽快达成具有约束力的“南海行为准则”^③。6月3日，马蒂斯在香格里拉安全对话会议上强调，人工岛礁建设及军事化设施不利于地区稳定，中国在南海地区的岛礁建设，无论是范围还是最终结果都与其他国家的岛礁建设有着很大的不同。“我们反对这些国家的岛礁建设和军事化以及行使过分的不符合国际法的海洋主张”，“我们将继续在国际法许可的海域进行飞越、航行和行动，并通过在南海及其他海域的行动展示我们的决心。”^④6月21日，在中美举行的首次外交安全对话中，南海问题成为双方讨论的一个议题，美方重申“反对在南海通过前沿哨所的军事化改变存在的现状，反对不符合国际法的过分海洋主张，捍卫航行及飞越自由”^⑤。8月6日，在华盛顿举行的第七届部长级美日澳三边战略对话中，三国外长“表达了对南海海洋争端的严重关注，强烈反对可能改变现状及增加紧张局势的强制性单边行动，敦促南海争议各方不要进行岛礁建设、哨所建设，以及对争议地貌军事化及采取任何可能永久改变该地区海洋环境的单边行动”。三国呼吁争议方按照《联合国海洋法公约》的规定明晰其海洋主张，敦促中国与东盟尽快制定符合国际法、有效且具有约束力的“南海行

① The White House, Office of the Press Secretary, “Joint Statement for Enhancing the Comprehensive Partnership between the United States of America and Malaysia”, September 13, 2017.

② The White House, Office of the Press Secretary, “Joint Statement between the United States of America and the Kingdom of Thailand”, October 2, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/03/joint-statement-between-united-states-america-and-kingdom-thailand>

③ The Department of State, Office of the Spokesperson, “Secretary Tillerson Meets With the Foreign Ministers of the Association of Southeast Asian Nations”, Washington D. C., May 4, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/270657.htm>

④ James Mattis, “Remarks as Delivered by Secretary of Defense Jim Mattis”, Shangri-La Hotel, Singapore, June 3, 2017, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/1204264/shangri-la-dialogue/>

⑤ Rex W. Tillerson, “Secretary of State Rex Tillerson and Secretary of Defense Jim Mattis at a Joint Press Availability”, Washington D. C., June 21, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/06/272103.htm>

为准则”^①。8月17日，在华盛顿举行的美日防长、外长“2+2”会谈中，双方“讨论了对东海及南海的安全关注”，双方“反对在南海的军事化行动”，主张“海洋争端应该通过和平方式解决，维护基于《联合国海洋法公约》的航行自由”^②。9月18日，在华盛顿举行了第二届美日印三边外长会谈，蒂勒森与其他两国外长讨论了地区安全局势，重申“包括南海在内的地区及全球航行、飞越自由及合法商业自由流动的重要性”^③。10月18日，蒂勒森在关于美印关系演说时，抛开主题大谈南海问题，声称：“中国在南海的挑衅性行动，直接挑战了美国及印度支持的国际法及国际规范。美国寻求与中国建立建设性关系，但是当中国挑战基于规则的秩序及颠覆邻国主权，让美国及我们的朋友处于不利境地时，我们绝不退缩。”^④10月23日，马蒂斯出席在菲律宾举行的东盟防长扩大会议，在与日本国防大臣举行的双边会晤中，表达了“对南海局势的严重关注，重申反对南海声索方采取任何单边行动，包括对争议地貌的填海造岛和军事化，改变现状和增加紧张局势”^⑤。

此外，特朗普政府还通过白宫或国务院新闻发布会等方式阐述美国对南海问题的政策立场，表达对南海问题的关注。例如，2017年8月2日，针对有记者提问特朗普政府是否不再关注南海问题，美国国务院负责东亚及太平洋事务助理国务卿董云裳（Susan A. Thornton）在新闻发布会上强调，美国并没有忘记或忽视南海问题。美国“将致力于保护和捍卫南海地区的航行及飞越自由。我们将会与该地区盟国及伙伴讨论他们对潜在紧张局势的关注以及对南海地区海洋争端的持续关注，我们将继续施压，要求对合法程序、争端解决机制给予足够关注，支持国际法及《联合国海洋法公约》”^⑥。

美国政要通过在双边及多边场合不厌其烦地提出、讨论南海问题，旨在向外界表明新一届政府并没有“忘记”或“忽视”南海问题，美国依然强烈关注南

^① The Department of State, Office of the Spokesperson, “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Ministerial Joint Statement”, Washington D. C., August 6, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273216.htm>.

^② Rex W. Tillerson, “Remarks With Secretary of Defense James Mattis, Japanese Foreign Minister Taro Kono, and Japanese Defense Minister Itsunori Onodera at a Press Availability”, Washington D. C., August 17, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/273513.htm>

^③ The Department of State, Office of the Spokesperson, “Secretary of State Tillerson’s Participation in the Second U. S. -India-Japan Ministerial-level Trilateral Dialogue”, Washington D. C., September 18, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/09/274224.htm>

^④ Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship With India for the Next Century’”, Washington D. C., October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>

^⑤ Terri Moon Cronk, “Mattis Confers With ASEAN Counterparts on Defense, Security Challenges”, October 23, 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1351264/mattis-confers-with-asean-counterparts-on-defense-security-challenges/>

^⑥ Susan A. Thornton, “Briefing on Secretary Tillerson’s Travel to the Philippines, Thailand, and Malaysia”, August 2, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/272998.htm>

海争端的和平解决、《南海各方行为宣言》的落实及“南海行为准则”的制定执行以及对南海地区“航行及飞越自由”的高度重视。

除了对南海问题的外交关注外，特朗普政府也在南海地区开展了高密度的“航行自由行动”，挑战中国的南海海洋主张。

自2017年5月24日美国派遣杜威号导弹驱逐舰驶入中国南海地区进行所谓的“航行自由行动”以来，截至2018年3月10日，特朗普政府已经在南海地区进行了八次“航行自由行动”（包括两次“飞越自由”行动^①）。

与奥巴马时期的“航行自由行动”相比，特朗普政府的“航行自由行动”有着自身的显著特点。

首先，在南海地区进行“航行自由行动”不再采取“一事一议”方式，而是采取“打包批发，一次性审批”的方式，这赋予国防部更大的权限。奥巴马时期，对南海地区的“航行自由行动”采取一事一议方式，每次由国防部提出申请，白宫根据具体情况作出批准或不批准的决定。也因此，奥巴马政府遭到国会的强烈批评，同时招致国防部的不满，认为奥巴马在这一问题上过于纠缠和软弱^②。特朗普则完全改变了奥巴马在这一问题上的“审慎”态度，决定大幅放权，让国防部在年初提出一揽子计划，白宫则进行一次性审批，然后由国防部根据情况执行全年的“航行自由行动”。据美国媒体透露，在2017年4月份，国防部向白宫提出年度南海“航行自由行动”计划，获得特朗普总统的批准^③。这种审批方式的改变，让国防部在南海问题上获得了更大的话语权，但同时也因为缺乏来自行政部门的政治把关，让军事部门“滑西瓜皮”，增加了中美在南海地区发生摩擦的风险。

其次，“航行自由行动”的方式更大胆，更具针对性。尽管奥巴马时期的“航行自由行动”十分高调，有时还特意带上美国媒体人员，对美国的“航行自由行动”进行全程陪同，向外界宣示，但总体而言，奥巴马对待“航行自由行

^① 八次“航行自由行动”具体如下：2017年5月24日，杜威号导弹驱逐舰驶入中国南沙群岛的美济礁6海里领海，采取“之字形”路线行驶了90分钟，并进行了单人船舷跳水的演练；6月8日，两架从关岛起飞的B-1B枪骑兵远程轰炸机，在空中加油机的支持下，在南海上空进行了10个小时的飞行演练；7月2日，斯坦塞姆号导弹驱逐舰驶入中国西沙群岛中建岛12海里领海，进行“无害通过”航行；7月8日，两架B-1B枪骑兵远程轰炸机飞越南海海域；8月10日，麦凯恩号导弹驱逐舰驶入中国南沙群岛美济礁12海里领海，进行“航行自由行动”；10月10日，查非号导弹驱逐舰驶入离中国西沙群岛16海里处，实施“航行自由行动”；2018年1月20日，霍珀号导弹驱逐舰（USS Hopper）驶入黄岩岛12海里，进行所谓的“航行自由行动”；2018年2月14日，卡尔文森号航母驶入南海海域，进行所谓“航行自由行动”。

^② Dan Lamothe, “Gag Order Issued on South China Sea? Pentagon and Top Admiral Say No Way”, *The Washington Post*, April 7, 2016, https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/04/07/gag-order-issued-on-south-china-sea-pentagon-and-top-admiral-say-no-way/?utm_term=.b54aa0cb3255

^③ Kristina Wong, “Exclusive: Trump’s Pentagon Plans to Challenge Chinese Claims in South China Sea”, *Breitbart*, July 20, 2017, <http://www.breitbart.com/national-security/2017/07/20/trump-pentagon-south-china-sea-plan/>

动”本身十分谨慎。比较而言，特朗普执政以来美国进行的“航行自由行动”，则远为大胆，直接针对中国在南海的主权及海洋权益主张。在第一次“航行自由行动”中，美国派遣的导弹驱逐舰驶入中国美济礁6海里，并且采取了非“无害通过”方式进行。这比奥巴马时期进行的“无害通过”在行动上要更为升级。根据《联合国海洋法公约》，无害通过是一国舰艇在他国12海里领海内进行的“不间断、无害航行”^①。此次美国军舰在美济礁6海里采取“之字形”行走路线，并特意进行了跳水演练，超出了无害通过的范畴，属于有害通过。之所以采取这种通过方式，按照美国学者的解释，因为美济礁在中国“填海造地”前属于低潮高地，不拥有12海里领海。因而美国军舰采取这种方式通过，等于挑战了中国认为美济礁是岛礁、拥有12海里的领海主张，也向外界表明，中国通过物理方式改变岛礁地貌并不能使之拥有国际海洋法赋予的海洋主权和权益^②。10月10日，美国查菲号导弹驱逐舰驶入离中国西沙群岛海岸线16海里海域，它要挑战的是中国对西沙群岛的领海基线主张。1996年5月，中国根据《中华人民共和国领海及毗连区法》，公布了西沙群岛的领海基线。但美国认为，中国颁布的西沙群岛领海基线不符合国际法，认为西沙群岛不能按照直线基线划线，不承认中国在西沙划定的领海基线^③。美军派遣军舰驶入西沙群岛16海里处，就是要挑战中国在西沙群岛的直线基线领海划线主张^④。

再次，“航行自由行动”频次显著增加。从2012年4月中国与菲律宾因为黄岩岛纠纷而闹得沸沸扬扬起，南海争端逐渐成为地区热点问题之一。但在2012年至2015年9月期间，奥巴马政府并没有在南海地区进行“航行自由行动”。从2015年9月至2016年7月，在美国国会的压力下，也部分出于配合菲律宾提起的南海仲裁案庭审，奥巴马政府先后在南海地区进行了四次“航行自由行动”。也就是说，在南海问题被热炒为地区热点问题时，奥巴马政府在南海“航行自由行动”上，依然较为克制。反观特朗普政府，虽然南海问题在其亚太政策棋盘中并不占据突出地位，但在就职以来的一年时间里，已经进行了八次“航行自由行动”，频度上明显超越奥巴马时期。

^① UNCLOS, “PART II Territorial Sea and Contiguous Zone”, https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm

^② Sam LaGrone, “U. S. Warship Came Within 6 Miles of Chinese Artificial Island in Toughest Challenge Yet to Beijing South China Sea Claims”, *USNI News*, May 25, 2017, <https://news.usni.org/2017/05/25/u-s-warship-came-beijing-south-china-sea-claims>

^③ United States Department of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, *Limis in the Seas*, No. 143, China: Maritime Claims in the South China Sea, December 5, 2014, pp. 12-13.

^④ Sam LaGrone, “China Chides U. S. Over Latest South China Sea Freedom of Navigation Operation”, *USNI News*, October 11, 2017, <https://news.usni.org/2017/10/11/china-chides-u-s-latest-south-china-sea-freedom-navigation-operation>

四 特朗普政府南海政策展望

通过上述分析，我们可以看出，相对于朝核及经贸这两大问题，南海问题在特朗普的亚太战略中居于次要地位^①。但同时，特朗普政府并没有忽视或丢弃南海问题。这既有维护美国海上霸权及“捍卫”自身全球海上航行自由的考虑，也有安抚亚太盟友的盘算，更有借此向中国施压、迫使中国在其他特朗普更为看重的问题上让步的算计。依此审视并结合近期特朗普政府的南海外交举措及“航行自由行动”实践，可以初步对特朗普政府未来南海政策作出如下展望。

第一，特朗普政府将继续借助各种双边及多边场合谈论南海问题，维持南海问题的“温度”。2017年以来，特朗普政府已经利用各种双边、多边场合谈论南海问题，“关注”南海局势发展，要求中国与东盟尽快缔结有约束力的“南海行为准则”，避免采取任何单方面行动，强调美国在“航行及飞越自由”等方面的利益。可以想见，今后特朗普政府将会继续借助东盟峰会、美国—东盟领导人会议、东盟防长扩大会议、香格里拉安全对话会议、美日印三边会谈、美日澳三边战略对话及其他双边会谈场合，谈论南海问题，表达美国维护在该地区“利益”的决心，对中国与相关方缔结有约束力的“南海行为准则”及对南海争端“和平解决”表示“关注”，继续保持南海问题的“温度”。但另一方面，特朗普政府也不会为其他南海争议方火中取栗，不愿挑起冲突和战争^②。

第二，特朗普政府将继续实施南海“航行自由行动”，保持南海争议的“热度”。在维护美国海上霸权及海上“航行自由”权利上，特朗普与奥巴马政府并无二致，不同的只是实施这一行动的方式。2017年12月12日，特朗普签署了《2018财年国防授权法案》，对美国在全球及关键海域的“航行自由行动”给予了高度关注。该法案指出，维护航行自由、确保海上通道畅通以促进全球商业一直是美国的核心安全利益，在东海及南海地区尤其如此。该法案还指出，“美国应该在确保南海安全及航行与飞越自由上扮演核心作用”，美国将继续在全球，包括关键海上交通走廊及全球商业海上交通线，计划和实施一系列强有力的宣示美国海军军事存在的“航行自由行动”，“包括采取拓展的军事选项和无害通过

^① Emily Rauhala, “The South China Sea Fell off Trump’s Radar Last Year. He May Have to Pay Attention in 2018”, *The Washington Post*, January 1, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/the-south-china-sea-fell-off-trumps-radar-this-year-he-may-have-to-pay-attention-in-2018/2018/01/01/b7c9a27a-cb1e-11e7-956e-baea358f9725_story.html?utm_term=.de7551ddbaac

^② 苏晓晖：《美国新政府南海政策发展态势研究》，《太平洋学报》2017年第7期。

外的行动”^①。显然，美国国会继续支持在南海地区开展“航行自由行动”，并要求在执行方式上更加大胆。今后，特朗普政府很可能继续按照此前确立的惯例，采取一年一审批的方式，让国防部制定好全年“航行自由行动”计划，然后一次性批准。同时，在进行“航行自由行动”时，国防部会继续采取“有害通过”、“无害通过”及挑战我国岛屿领海基线等行进方式，书写美国的海洋规则。

第三，特朗普政府将会推进与南海其他争议方及相关方的安全合作，提升其执行海上军事和非军事行动的能力。在《2018 财年国防授权法案》中，美国国会单辟“亚太稳定倡议”一节（Section 1261），用于支持亚太盟友及伙伴的海上能力建设。这些能力建设内容主要包括：提升东南亚国家的海上态势感知能力建设，国防制度能力建设，安全部队及相关部门的执法能力建设，国防及安全能力建设。不过，与奥巴马政府通过的《2016 财年国防授权法案》不同，该法案没有为执行该条款设立单独的款项，更没有规定具体资金额度，而是要求国防部根据具体情况从国防部的“军事人员账户”及“军事行动和维护账户”中酌情转移划拨^②。10月23日，美国国防部长马蒂斯参加了在菲律宾举行的东盟防长扩大会议。在会中，马蒂斯强调要与东盟国家进一步加强海上安全合作，寻求提升演习的范围和复杂性，在2018年与东盟伙伴国举行新的海上演习。他提出将在海洋态势感知、信息共享方面继续合作，以解决地区安全面临的共同威胁^③。在与越南国防部长举行的会谈中，马蒂斯重申了美国希望继续深化双边防务关系，尤其在海洋安全领域的合作^④。在特朗普公布的《美国国家安全战略报告》中，继续强调美国将扩大与东南亚国家的安全与防务关系。

第四，不排除特朗普政府邀请域内外国家在南海进行联合“航行自由行动”。在《2018 财年国防授权法案》中，要求行政当局“尽最大可能，与地区伙伴国及美国盟国”一起实施“航行自由行动”^⑤。此前，澳大利亚政府已经宣称在南海地区进行了“澳大利亚版”的“航行自由行动”。日本、印度、英国及法

^① H. R. 2810, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, September 18, 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text/pap>, pp. 687-691.

^② H. R. 2810, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, September 18, 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text/pap>, pp. 679-683.

^③ U. S. Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Jim Mattis’ ASEAN Informal Meetings”, October 23, 2017, <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1350836/readout-of-secretary-of-defense-jim-mattis-asean-informal-meetings/>

^④ DoD News, Defense Media Activity, “Defense Secretary Affirms Commitment to Asia-Pacific Region”, October 24, 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1352480/defense-secretary-affirms-commitment-to-asia-pacific-region/>

^⑤ H. R. 2810, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, September 18, 2017, pp. 689-690.

国等国也表达了类似兴趣与诉求^①。不排除特朗普政府会邀请其中一些国家举行双边或多边联合“航行自由行动”，联合向中国施压。

第五，特朗普政府可能以南海问题为筹码，在朝核、经贸等问题上向中国施压。相对于逐渐降温的南海问题，朝核问题由于朝鲜在核试爆（当量大幅增加）及洲际弹道导弹发射上的突破以及美朝两国领导人日益升级的“口水战”，其紧迫性正在日益上升。尽管特朗普表示可能与金正恩在2018年5月底以前进行首脑会晤，但鉴于美朝根深蒂固的不信任及朝鲜在核问题上的“固守”，即便会晤能够举行，也很难指望一次会晤就能解决朝核问题。朝核问题的重要性与紧迫性依然没有下降。而经贸问题则被特朗普视为中美之间的突出问题，其平衡美中经贸逆差的决心和意志十分坚定，甚至在其新的《美国国家安全战略报告》中占据突出地位。鉴于这一利益排序，不排除特朗普政府利用南海问题做文章，间接为其朝核目标及经贸利益服务。

结 论

特朗普执政以来，已经下令国防部在南海进行了八次“航行自由行动”。如果从第一次实施“航行自由行动”的时间算，则基本上每月一次，频度远超奥巴马执政时期。而且，特朗普政府在实施“航行自由行动”的方式及授权上，都较奥巴马政府有很大变动，也更具针对性和主动性。不过，这只是特朗普南海政策的表象。如果从特朗普的外交政策理念及亚太政策思路等深层次因素分析，不难看出南海问题并不居于特朗普亚太政策的核心地位。相对于朝核及经贸问题，南海问题只是一个相对边缘的问题，更何况自2016年夏天以来南海问题已经逐步降温。以此观之，特朗普政府在南海地区进行的“航行自由行动”及围绕南海问题进行的双边和多边外交活动，包括特朗普最近频繁使用的“自由与开放的印太区域”概念，更多出于对亚太盟友的安抚，以及利用南海问题为其更为紧迫的亚太经贸及安全利益服务。

特朗普时期，南海问题重要性已经大为下降，其南海行动的象征性大于实际意义，对此不可不察。

【责任编辑：邓仕超】

^① Mohan Malik, “India’s Response to the South China Sea Verdict”, *The American Interest*, July 22, 2016, <https://www.the-american-interest.com/2016/07/22/indias-response-to-the-south-china-sea-verdict/>; Geoff Dyer and Tom Mitchell, “South China Sea: Building up Trouble”, *Financial Times*, July 16, 2016, <https://www.ft.com/content/52072080-4a6f-11e6-8d68-72e9211e86ab>