

# 论美国实施极端南海政策的客观条件

蒋琛娴 鞠海龙

**【内容提要】**美国于2020年7月13日发布的《关于南中国海主权声索的立场声明》明确否定了中国的南海主张，改变了美国历届政府关于对南海主权争端不持立场的态度，标志着美国对华极端南海政策的基础已经成型。拒绝中国南海主张、强化美国介入南海问题的“合法性”、维持对南海地区“分而治之”的能力构成美国南海政策极端化的基本动因。奥巴马执政以来在南海及周边地区培育的多边安全体系、军力部署、南海国际话语主导权，为美国在特定时期加速南海政策极端化转向提供了条件。美国为维持亚太战略主导权而对潜在挑战者极限施压的政策逻辑，美国政治精英、媒体与社会舆论的对华立场消极转向的客观事实，已经奠定了美国以南海问题谋求双边关系优势的政策基础。美国南海政策的极端化可能正在成为影响未来南海及周边地区稳定发展最重要的因素。

**【关键词】**美国 极端南海政策 权力政治 逻辑

**【作者简介】**蒋琛娴，暨南大学国际关系学院博士研究生；鞠海龙，暨南大学国际关系学院教授、副院长、博士生导师。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2020)05-0001-27

2020年7月13日,美国国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)发布了一份《关于南中国海主权声索的立场声明》,明确否定了中国的南海主张,完全改变了自尼克松以来美国历届政府相关声明对南海主权争端不持立场的态度,明确站到了中国南海主张的对立面。该声明不仅承袭了奥巴马时期在南海问题上的对华强硬政策,而且在特朗普政府放任军方极限施压政策的基础上增添了更多的强权政治色彩。在以绝对主导亚洲为目的的强权政治逻辑的推动下,美国南海政策的强度与向度不断向前推进。随着美国在南海地区军事部署的强化以及南海国际话语主导权的确立,在美国社会整体对华认知转向负面的时代背景下,美国围绕南海问题采取更强硬政策的条件已经具备。

## 一、美国南海政策极端化的政策表现

### (一) 强化南海仲裁案裁决进一步否定中国南海主张

2016年南海“仲裁案裁决”出台以后,美国政府立即发表声明表示支持,宣称仲裁庭的裁决是终局的,对中菲双方均具有法律约束力。<sup>[1]</sup>2020年7月13日《关于南中国海主权声索的立场声明》(简称《声明》)再次重申了美国对“仲裁案裁决”的支持,明确表示“美国将把其对中国南海主张的立场与2016年南海仲裁案裁决统一起来,强化美国对南中国海的政策”。<sup>[2]</sup>

南海“仲裁案裁决”认为,中方“九段线”内岛礁的主权主张“没有法律基础”,所有南海岛礁都不能拥有12海里领海,也不能作为一个单位声索专属经济区。黄岩岛不能产生专属经济区或大陆架;美济礁、仁爱礁和渚碧礁为低潮高地,不能产生领海、专属经济区或大陆架,美济礁与仁

---

[1] John Kirby, “Decision in the Philippines–China Arbitration,” July 12, 2016, <https://web.archive.org/web/20160712123942/https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>.

[2] Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

爱礁位于菲律宾专属经济区和大陆架内。<sup>[1]</sup>“仲裁案裁决”还以破坏南海珊瑚礁环境、违反保护和保全海洋环境的义务为由，判定中国在南沙群岛的岛礁建设不符合国际法。<sup>[2]</sup>由此，美国在《声明》中写道，“根据仲裁庭于2016年7月12日裁定，中国的海洋权利主张不具有国际法依据。因此，中国在这些海域进行的单方面能源勘探与开发、捕鱼等活动，中国阻止其他声索国在这些海域开展的类似活动，以及中国在这些海域的岛礁建设活动均是非法的。”<sup>[3]</sup>

美国以政治声明的方式为一份极具争议的“仲裁案裁决”背书，强化了裁决对中国南海主张的否定，在客观上造成了在国际社会推进裁决结果、固化裁决国际法地位、干扰南海问题顺利解决的结果。这种外在环境的塑造为美国南海政策的极端化埋下伏笔。

## （二）强化美国“合法”介入南海问题的理由

长期以来，“航行自由”和“地区稳定”是美国介入南海问题的两大理由。将中国南海维权与所谓的南海地区“军事化”联系起来是美国强化自己南海“利益攸关方”角色、介入南海问题的重要抓手。然而，美国介入南海地区事务的理由正在失去支撑其南海政策的价值。中国与南海权益声索国就“南海地区行为准则”磋商正在取得积极的成效。一旦各方达成一致，南海问题作为国际热点问题的热度将大幅降温，所谓“中国南海行动威胁地区稳定”的理由将消失殆尽，美国介入南海地区事务的合法性与合理性均将不复存在。与此同时，美国以所谓“航行自由”挑衅中国主张的行动不断加剧地区局势紧张，威胁了南海地区的和平稳定，也成为南海周边国

---

[1] “The South China Sea Arbitration,” July 12, 2016, <https://docs.pca-cpa.org/2016/07/PH-CN-20160712-Press-Release-No-11-English.pdf>.

[2] Ibid.

[3] Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

家和各国目共睹的事实。<sup>[1]</sup>此外，美国宣称中国威胁南海“航行自由”并导致南海地区“军事化”的理由具有极大的模糊性，两国在该问题上分歧极大。针对美国的指责，中国则针锋相对地指出美国的军舰和军机在南海地区频繁航行和飞越才是导致南海地区“军事化”的主要原因。<sup>[2]</sup>

为了弥补合法性缺失对美国南海政策的束缚，美国迫切需要重新强化其介入南海地区事务的理由。美国的《声明》中数次提及中国的南海主张“没有法律依据”，中国“没有提出具有合法性”的“九段线”主张。因此美国“拒绝中国对包括美济礁、万安滩、仁爱礁、曾母暗沙等地区在内的南海主权主张”。<sup>[3]</sup>通过反复强调中国主张与行为的“非法性”，美国将自身置于主持国际正义的仲裁者角色，以道义与国际法“化身”自居，为其干涉南海问题炮制了又一个“合法性”理由。然而，美国的《声明》具有深刻的“强权即公理”的权力逻辑。作为一个主权国家，美国本身并不具有评判他国领土主张是否合法的权力。领土争议须还原历史事实，根据公认的国际法原则，由当事双方通过谈判协商解决，而非由具有霸权地位的第三方决定。然而，在南海争端中，美国跳过了这一必要的国际法环节，援引一份本身并不具有合法性的“仲裁案裁决”，先以强大的舆论造势混淆视听，再以强有力的国际话语权否决中国的主权主张，反映出美国将自身意志凌驾于国际法之上的霸权行径。

### （三）推动对华制裁扩大化

美国在《声明》中宣称，中国“声称拥有南海大部分海域的近海资源完全是非法的，其旨在控制这些资源的霸凌行为也是非法的”，美国将与包

[1] 《2019年南海大事记》，中国南海研究院，<http://www.nanhai.org.cn/uploads/file/file/2019%E5%8D%97%E6%B5%B7%E5%A4%A7%E4%BA%8B%E8%AE%B0.pdf>。

[2] The IISS Shangri-la Dialogue, “Special session 5: Managing South China Sea tensions,” June 4, 2016.

[3] Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.



括东南亚盟国与伙伴国在内的国际社会一道，“反对任何通过胁迫和武力解决争端的企图”。<sup>[1]</sup> 将中国的行为判定为“非法”，并表达了对所谓“非法行为”的反对，美国得以以“制止中国非法行为”为由，对中国在南海周边国家的行动进行制裁。正如战略和国际研究中心（CSIS）“亚洲海事透明度倡议”主任格雷格·波林（Greg Poling）所认为的，将中国的行为从原来的“破坏稳定”转变为“非法”的描述，为美国对华制裁打开了大门，为美国对华采取更强有力的措施奠定了基础。<sup>[2]</sup>

事实上，以南海问题为由制裁中国在美国国会内部酝酿已久。2017年3月15日，美国反华参议员马可·卢比奥（Marco Rubio）向参议院提交了当年的“南海与东海制裁法案”，要求通过签证限制和美国境内资产冻结的方式，对中国参与南海维权行动的公民个人和实体进行制裁。<sup>[3]</sup> 然而，由于中美双方的官员均未在对方国家拥有资产，这一制裁很大程度上是象征性的。<sup>[4]</sup> 2019年5月，卢比奥联合本杰明·卡丁（Benjamin L. Cardin）和汤姆·科顿（Tom Cotton）等16名参议员，进一步提出了美国国会当年的“南海和东海制裁法案”，这份法案不仅保留了2017法案的制裁内容，还进一步要求美国通过限制对外援助向那些承认中国在南海拥有领土主权的国家施压，以削弱中国主权的国际社会基础。<sup>[5]</sup> 上述两份制裁法案涵盖25家中国企业或个人，其中包括中国交通建设股份有限公司、中国海洋石油总公司、中国移动、中国电信、中国南方电网、中国南方航空公司

---

[1] Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

[2] Ibid.

[3] “S.659 – South China Sea and East China Sea Sanctions Act of 2017,” March 15, 2017.

[4] June Cheng, “U.S. sanctions finally hit China,” July 17, 2020, [https://world.wng.org/2020/07/us\\_sanctions\\_finally\\_hit\\_china](https://world.wng.org/2020/07/us_sanctions_finally_hit_china).

[5] “S.1634 – South China Sea and East China Sea Sanctions Act of 2019,” 116th Congress (2019–2020), <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1634/related-bills>.

等多家曾经参与过南沙岛礁建设的中国企业。<sup>[1]</sup>

然而，美国国内有人认为针对中国岛礁建设展开的对华制裁范围过于狭窄。<sup>[2]</sup>美国利用“仲裁案裁决”将中国在南海海域的行为判定为“非法”，可为其扩大制裁目标提供借口。在《声明》中，美国单方面宣布，“美国拒绝中国对其所声索的任何南沙群岛上的岛礁 12 海里以外的水域提出权利主张；美国拒绝中国对曾母暗沙的主权主张；美国拒绝对仲裁庭判定为菲律宾专属经济区或大陆架的区域的 sovereign 主张。中国在这些海域从事的单方面资源开发或阻止其他声索国开发资源的行为都是‘非法的’。”<sup>[3]</sup>那么，为了制止所谓的“非法”行为，美国的制裁范围将可以从岛礁建设拓展到渔业、石油与天然气勘探、科学考察、海警执法，以及其他经济活动，进而将美国南海政策整体纳入遏制中国的亚太战略框架。

#### （四）维持对南海地区“分而治之”的能力

“分而治之”是美国介入南海地区事务以来一贯的政策。长期以来，美国不断充当“离岸平衡手”的角色，挑拨地区强者与其他国家之间的关系，并站在力量相对较弱的一方对抗强者，从而避免可能威胁到美国主导地位的地区霸权国的出现。在南海地区，中国不仅与南海周边各国实力相差悬殊，相较于日本、澳大利亚等南海相关方也处于明显的力量优势地位，任何一方均无法单独与中国相抗衡。为此，美国企图利用南海争端拉拢东盟声索国，连同其亚太地区盟国、印度一起，建立一个针对中国的、范围更广的“印太同盟体系”。然而，南海周边国家历来奉行“大国平衡”政策，仅仅在菲律宾阿基诺三世以及越南阮晋勇执政时期脱离了这一政策。“仲裁案”闹剧

---

[1] S.1634, 116th Congress, May 23 (legislative day, May 22), 2019; S.659, 115th Congress, March 15, 2017.

[2] Gregory B. Poling, “How Significant Is the New U.S. South China Sea Policy?,” July 14, 2020, <https://www.csis.org/analysis/how-significant-new-us-south-china-sea-policy>.

[3] Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

平息以后,南海各国重回“大国平衡”政策。与此同时,中国与东盟各国就“南海地区行为准则”(COC)展开的谈判在2018年取得突破性进展,缓和了各国之间的矛盾,使互利共赢合作成为各国关系的发展趋势。这削弱了美国南海政策“分而治之”的基础。

为了维持对地区国家的“分而治之”,美国在抨击中国“破坏地区稳定”的同时不断提高拉拢地区其他国家的筹码。2019年3月,美国国务卿蓬佩奥表示,“任何对南海地区的菲律宾军队、飞机或船只进行的武装袭击,都将促发1951年《美菲共同防御条约》,美国将根据条约第四条所规定的义务对菲律宾进行保护。”<sup>[1]</sup>这是自1970年代菲律宾提出对南沙群岛主权主张以来,美国政府首次明确表态《美菲共同防御条约》适用于南海地区。同年6月,特朗普政府在其发布的《印太战略报告》中,把除中国以外的“印太地区”国家当做安全拉拢对象,致力于在该地区建立一个更为广泛的军事联盟和伙伴关系网络。<sup>[2]</sup>美国国务卿蓬佩奥同年8月在泰国曼谷举行的东盟-美国高级外交官会议上公开呼吁东盟10国联合起来,共同反对中国“在南中国海的胁迫”。<sup>[3]</sup>

美国7月13日的《声明》对“仲裁裁决结果”的强化可以实现两个目标:一是分化南海其他声索国与中国的关系;二是重新建立美国与有关东南亚国家的利益联系。美国在《声明》中不仅反对中国对仲裁庭判定为菲律宾专属经济区及大陆架的海域的主权主张,也反对中国对绝大多数与越南、马来西亚、印尼和文莱存在争议的岛礁或水域的主权主张。<sup>[4]</sup>美国政治

[1] “PH maritime security and the MDT”, Philippines Daily Inquirer, March 20, 2019.

[2] The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

[3] “Washington Tells Southeast Asian Nations to Oppose China's 'Coercion' in Disputed Sea,” Federal Government Documents and Publications, August 1, 2019.

[4] Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

精英认为，“领导者在应对生存威胁时所表达的清晰承诺，将获得盟友的追随。在与中国的斗争中，只要美国牵头，其他国家就会群起而效仿”。<sup>[1]</sup>

因此，美国对中国主张的明确反对与对东盟声索国主张的明确支持将诱使东盟声索国放弃“大国平衡”战略，与美国建立新的利益共同体，从而成为美国亚太整体战略部署的棋子。

## 二、美国南海政策极端化的政治、军事及国际话语基础

### （一）美国南海政策极端化的政策铺垫

长期以来，对南海各声索方的主权争端不持立场并在行动上保持中立一直是美国南海政策的主要基调。在冷战中后期（克林顿执政时期至冷战结束），美国在南海问题上一直恪守中立立场，在1974年中（南）越西沙冲突与1988年中越“赤瓜礁”海战中均持不干涉政策。冷战结束后，美国更是在多个场合声明对南海主权争端不持立场，仅仅为解决争端的方式划设了一个“不以武力解决”的政策界限。1995年5月10日，美国发布的首份关于南海问题的正式立场声明——《关于南沙群岛和南中国海的政策声明》，明确表示不对南海地区的领土争端持有立场，但要求声索国以和平手段解决相互之间的争端。<sup>[2]</sup>这奠定了冷战后美国南海政策的基本原则，成为美国一贯以来所坚持的政策基础。

奥巴马政府最早从行动上打破了美国在南海问题上的中立立场。菲律宾阿基诺三世执政时期，美国鼓动菲律宾将南海争端提交给国际仲裁法庭，开始了在行动上偏离中立政策、反对中国主张的重要准备步骤。菲律宾单方面向海牙常设仲裁法院提起诉讼，其本身得到了美国的授意以及在人力、财力、法律、外交等方面的大力支持。菲律宾给法庭的预付款即来自与美

[1] “Stay the Course on China: An Open Letter to President Trump,” July 18, 2019, Stay the Course on China: An Open Letter to President Trump.

[2] “Statement by the Acting Spokesman U.S. Department of State,” May 10, 1995.

国有关的一些机构。<sup>[1]</sup>有专家认为，美国极有可能对“仲裁案”投入了大量资金与资源。<sup>[2]</sup>因此，菲律宾主流媒体《马尼拉时报》专栏作家蒂加洛（Rigoberto Tiglao）提出，菲律宾提出的南海仲裁案满足了美国的要求，美国应该向菲律宾支付 3000 万美元的诉讼费。<sup>[3]</sup>在“仲裁案裁决”出台前的数月中，美国在国际社会积极充当“说客”，试图通过外交施压迫使其他国家承认这一结果，以达到孤立中国的目的。<sup>[4]</sup>在“仲裁案裁决”出台后仅数小时，美国国务院就发表声明对其表示支持。<sup>[5]</sup>之后，美国政府的高级官员更是在诸多国际场合反复重申了“裁决必须遵守”的立场<sup>[6]</sup>，从而不断扩大仲裁案乃至整个南海问题的热度。但此时美国在言论上依然保持谨慎，涉及南海主权问题的声明保持原有立场，从而形成政策两翼，维持着南海局势不至于出现对美国的崩盘。

特朗普执政以后，美国南海政策在行动上维持着奥巴马时期的惯性。而《声明》所持的明确主权立场则将美国的南海政策向前推进了一个战略层次，造成美国在南海问题上对华极限施压的结果。

---

[1] Wang Hanlin, “How much did Manila spend for South China Sea arbitration?,” Aug 04, 2016, <https://www.nationthailand.com/opinion/30292150>.

[2] “Manila’s expenses for South China Sea arbitration should be made public,” July 29, 2016, <http://www.derechos.org/peace/china/doc/chnph155.html>.

[3] “US urged to reimburse Philippines over South China Sea arbitration case,” China Daily, July 15, 2016.

[4] Julian Ku, “U.S. Response to the South China Sea Arbitration and the Limits of the Diplomatic ‘Shamefare’ Option,” Lawfare: Hard National Security Choices, July 19, 2016. <https://www.lawfareblog.com/us-response-south-china-sea-arbitration-and-limits-diplomatic-shamefare-option>.

[5] John Kirby, “Decision in the Philippines–China Arbitration,” July 12, 2016, <https://web.archive.org/web/20160712123942/https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>.

[6] “First plenary session: The United States and Asia–Pacific Security,” June 3, 2017, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2017>.

## （二）美国南海政策极端化趋势的军事基础

军事力量是美国南海政策的后盾。美国及其盟国与东南亚国家建立的军事和准军事同盟体系及其多种双、多边军事安全合作架构为美国在南海政策方面对华极限施压提供了条件。

二战后，美国通过签署与日本、菲律宾、澳大利亚、南越政权及台湾当局等国家和地区的双边军事同盟协定，构建了“轮毂-辐条”双边联盟结构。奥巴马时期，美国开始有意识地改变不对称的“轮毂-辐条”式亚太军事同盟体系，强化“蛛网”式三边、多边安全合作架构，加强了盟友之间的安全协调和信息共享，为未来的协同行动奠定了基础。<sup>[1]</sup> 特朗普政府的“印太战略”出台后，美国以美日印澳四方同盟为基石，试图将印度和越南纳入美国的军事同盟体系，以进一步强化奥巴马时期的对华军事同盟网络。在美国推动下，不仅美印建立了“2+2”部长级对话<sup>[2]</sup>，美日印澳恢复了四边安全对话，美日澳、美日印还多次举行三边对话，从而进一步深化了多边战略协调。上述军事同盟网络形成了美国主导南海周边地区和亚太秩序的国际战略架构。

美国部署在亚太地区的海空两军对南海海域的前沿军事存在，是美国实施极端南海政策的另一个重要条件。美国与日本、新加坡、菲律宾等国签署

---

[1] 参见：“Tony Abbott describes Japan as ‘exemplary international citizen’,” <https://www.theguardian.com/world/2014/jul/08/tony-abbott-describes-japan-as-exemplary-international-citizen>; 《日本首次参与美澳军演》，中国南海研究院，[https://www.sogou.com/link?url=DSOYnZeCC\\_oUPr83lg6-uohfHPIdCF3FoP\\_k5fJA2Fd9GCXkpPlclDBtUuC5pnBwri2jTBr9OJ8](https://www.sogou.com/link?url=DSOYnZeCC_oUPr83lg6-uohfHPIdCF3FoP_k5fJA2Fd9GCXkpPlclDBtUuC5pnBwri2jTBr9OJ8); 《澳大利亚总理将访问日本，日澳是否会签〈军队到访协议〉？》，环球网，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK6ebQ>; 《菲日海军演习剑指南海，菲海军实力如何？》，新华网：[https://www.sogou.com/link?url=6IqLFeTuIygbfDcGkokA\\_QK6STFJ80mmSvld7jhpsMIUbhCTTFtUUV2YD4lma8C0NFCACkuLYB68H3hzb6JqFQ](https://www.sogou.com/link?url=6IqLFeTuIygbfDcGkokA_QK6STFJ80mmSvld7jhpsMIUbhCTTFtUUV2YD4lma8C0NFCACkuLYB68H3hzb6JqFQ); 《美日菲在南海连搞两场军演，为未来插手南海演兵》，环球网：<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJMip1>。

[2] “India-US 2+2 dialogue to be held in Delhi on September 6,” <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-us-22-dialogue-to-be-held-in-delhi-on-september-6/articleshow/65077454.cms>。

的军事合作协定，为美国驻扎南海提供了后勤保障。负责维持南海地区前沿军事存在的是美国最大的前沿部署舰队、位于日本横须贺军事基地的美国海军第七舰队<sup>[1]</sup>，该舰队实施了美国绝大部分“航行自由”行动。美国空军亦通过军机对南海海域的例行飞越，配合海军维持在南海地区的军事存在。

自2018年以来，美军在南海地区的“航行自由”行动由美国印太司令部自行决定，无需向华盛顿报批，美国军舰、军事飞行器在南海地区的活动均明显增加（见图1）。2015年1月1日至2020年6月30日，美国军舰在南海地区总共实施了49次“航行自由”行动，其中，实施于奥巴马时期的仅有6次，而实施于特朗普时期的达43次；军事飞行器的活动共139次，在奥巴马时期仅有10次，而在特朗普时期达129次之多。仅2020年1月1日至6月30日，美国军事飞行器在南海地区的行动就高达81次。<sup>[2]</sup>日益频繁的南海航行、飞越、侦查与演习活动，尤其是航母战斗群协同军事行动的常态化，为美国提供了对南海问题实施干预、进行先发制人打击的条件。

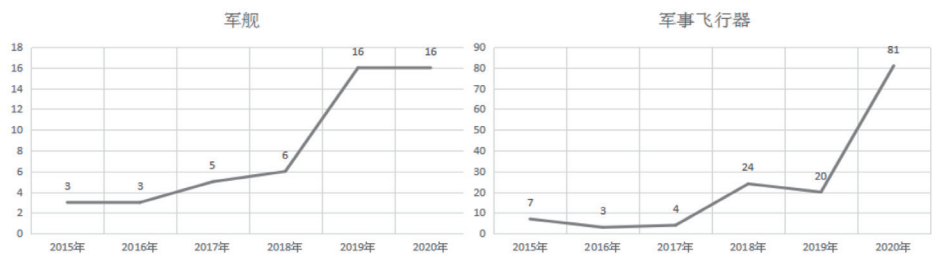


图1 美军在南海地区的军事行动趋势<sup>[3]</sup>

### （三）美国南海政策极端化的国际话语基础

操纵国际舆论，调动国际话语优势，是美国自2009年以来南海政策的重要组成部分。美国在建构南海政策国际话语的过程中，对中国南海主张

[1] U.S. 7th Fleet Forces, <https://web.archive.org/web/20141008043843/http://www.c7f.navy.mil/forces.htm>.

[2] 数据为作者根据 <https://www.defensenews.com/naval/> ; <https://navaltoday.com/> ; <https://twitter.com/AircraftSpots/media>; <http://www.nanhai.org.cn/index.html> 等网站的新闻信息统计得出。

[3] 资料来源：同上。



的形象塑造，对中国与南海周边国家、地区安全、世界其他南海利益相关方对立关系的塑造，为美国进一步强化南海政策针对中国的极端化，进一步强化对中国与周边和世界其他国家“分而治之”的能力奠定了基础。

美国政府、军方、智库和主流媒体之间建立了有效的协调机制，在中菲“南海仲裁案”“航行自由”“岛礁建设”等南海议题的国际舆论炒作中得到淋漓尽致的发挥。其常见做法是美国政府或军方官员在某一公开场合首先针对某一南海问题进行评论，美国媒体对此进行专题报道，美国智库提供专业领域的分析，并借媒体渠道投放至国际舆论平台，与地区盟国的智库与媒体报道形成呼应。<sup>[1]</sup>比如，美国高级官员在诸如香格里拉对话会等多边机制上发表“中国岛礁建设威胁航行自由、破坏地区稳定”“仲裁裁决应当遵守”<sup>[2]</sup>的言论，通过美国智库、媒体的海量分析报告、报道引用，吸引其地区盟国的智库、媒体及其他国际舆论平台的广泛关注，从而不断构建着符合美国利益的南海地区国际话语权。

据统计，在2009年1月1日至2018年12月31日期间，美国媒体共发布了7298篇涉及南海“航行自由”的报道，其中455家美国媒体参与报道；报道数量在50篇以上的有27家，共发表相关报道5289篇，约占所有美国媒体报道总量的72.47%。这些媒体是美国政府表达南海立场的主要平台，得到其他国家主流媒体的广泛援引与讨论，主导了南海问题的国际话语权。美国强大的舆论造势影响了其盟国及部分南海相关国家。通过在律商联讯（LexisNexis）新闻数据库中随机抽取2015年1月1日至2020年3月1日来源于美国、澳大利亚、英国、加拿大、法国、意大利、日本、菲律宾、新加坡、泰国10个国家的577篇涉及南海“航行自由”议题的媒体报道进行分析，发现各国对美国持积极态度的报道占27.09%，持中立态度的占69.64%，持消极立场的仅占3.27%；而对中国持积极态度的报道仅占

[1] 张海运、田秋宝：《关于南海国际舆论战及其主要特征的分析》，载《中国国际战略评论》2018年（下），第90页。

[2] “First plenary session, US leadership and the challenges of Indo-Pacific security,” June 2, 2018, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>.

2.06%，持中立态度占 63.55%，持消极态度的达 34.39%（见表 1）。

表 1 各国媒体对“南海航行自由”议题的报道倾向（%）

国别立场	美国	澳大利亚	英国	加拿大	法国	意大利	日本	菲律宾	新加坡	泰国	总计	
对美立场	积极	50.97	42.86	0.00	33.33	0.00	0.00	0.00	13.64	17.39	13.79	27.09
	中立	46.12	57.14	100.00	66.67	100.00	100.00	100.00	80.91	79.71	81.61	69.64
	消极	2.91	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.45	2.90	4.60	3.27
对华立场	积极	2.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.82	2.63	3.45	2.06
	中立	21.86	42.86	86.36	83.33	100.00	100.00	85.71	88.18	81.58	85.06	63.55
	消极	75.96	57.14	13.64	16.67	0.00	0.00	14.29	10.00	15.79	11.49	34.39

美国 7 月 13 日《声明》的发布借由国际舆论平台的热议将“中国南海主张不符合国际法”这一捏造的话语强行推送给国际受众，形成了美国主导南海地区国际舆论形势的再一次推波助澜。这种刻意引导南海问题舆论走向的话语塑造为美国在特定时刻加速南海政策极端化转向提供了条件。

### 三、美国南海政策极端化的强权逻辑

美国南海政策的极端化符合其一贯的强权政治逻辑。这背后隐藏着美国基于全球霸权而主导亚太国际秩序的强权逻辑，以及以南海问题为抓手对迅速发展起来的潜在挑战者——中国极限施压，以压制和彻底排除中国挑战的目的。

#### （一）美国维持亚太战略主导权的霸权逻辑

二战后，美国长期在亚太地区占据绝对的战略优势地位，继续维持其主导权是美国在亚太地区的根本利益。具体目标包括两方面：第一，要求美国在这一地区拥有绝对的实力和行动自由，其他地区国家均不能与美国

的实力相抗衡，且无法影响美国在这一地区的行动自由；第二，要求美国在这一地区具有绝对的影响力，能够主导地区安全态势的演进并影响地区国家的行为方式。2018年，美中经济审查委员会年度报告在对中国军事实力发展进行评估后认为，中国目前有能力和第二岛链内美军的地面、空中和海上行动展开竞争，对冷战后美国军队在这些领域长期以来的霸权地位提出了挑战。<sup>[1]</sup>中国海军现代化建设的目标是提高其在远离海岸线的地方与对手作战的能力，并击败技术上占优势的对手，这对美国在西太平洋的长期海洋统治提出了根本性的挑战。<sup>[2]</sup>美国海军战争学院海上战略讲座教授詹姆斯·霍姆斯和怀利(Dr. James Holmes, J. C. Wylie)2018年2月向委员会作证说：中国海军能力增强正在逐渐削弱或完全抵消美国海军的一些战术优势。<sup>[3]</sup>

中国的崛起使美国对华优势受到挑战，逐步改变了美国所主导的亚太传统国际秩序。自奥巴马执政以来，美国不断加强对南海问题的介入，就是要利用南海领土争端破坏中国与邻国的关系、损毁中国形象，从而限制中国影响力的扩张。这是美国制衡中国的一种重要手段，即通过国际机制、外交协调、非正式契约以及经济制裁的手段来限制一国的权力，以削弱其行动的国际合法性，从而阻止其目标的实现。<sup>[4]</sup>当前，特朗普政府在南海问题上进一步极端化，实际上是对奥巴马政府利用南海问题强化对华制衡举措的继承和发展。

## (二) 对挑战者实施战略防预的强权逻辑

无论在经济、科技、军事等硬实力还是软实力方面，中国都无法与美国相抗衡。对于美国而言，中国并非现实威胁，而仅仅是一个潜在的挑战

---

[1] “2018 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” p.205.

[2] Ibid, p.223.

[3] Ibid.

[4] T.V. Paul, “Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era,” October 18, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/10/18/restraining-great-powers-soft-balancing-from-empires-to-global-era-event-6980>.

者。然而,美国对外政策的一个重要特征在于预防任何潜在敌对势力的出现,将所有可能的威胁扼杀于萌芽状态。美国人认为,敌对势力的崛起存在两种主要威胁:一则,当亚欧大陆上出现敌对国家以后,……那将意味着“美国的民族认同、政治文化、经济文化以及价值观均将被迫改变”<sup>[1]</sup>;二则,潜在威胁可能来源于地区均势被打破以后对美国霸权地位的威胁。

对于美国而言,“均势”并非仅仅局限于国际社会强国之间的总体力量均衡,也包含各国在不同次区域内的力量均衡。任何一个较小的次级区域的力量对比变化,都有可能促使地区强国为改变该次区域的现状而采取行动,从而进一步增加地区强国的实力,改变更大范围内国家之间的力量对比,最终威胁到美国的地位。在南海地区,中国的经济与军事实力相对于其他声索方呈现出压倒性的优势已经十分明确。如果中国依据绝对实力收复所有为外国所占据的领土,那么中国的权力将获得突破性的提升。因此,美国海军上将菲利普·戴维森(Philip Davidson)曾在2018年4月向美国参议院军事委员会提交的书面证词中宣称,中国军方在南海的扩张活动唯一缺乏的是兵力部署,一旦(南沙群岛)被占领,中国能够将其影响力向南扩展数千英里,并将力量深入大洋洲。<sup>[2]</sup>届时,不仅在南海地区,即便在整个亚太地区,力量对比关系也将发生深刻的变化,中国的实力将有可能凌驾于所有亚太国家之上,这不仅将直接威胁到美国在亚太地区的战略主导地位,更有可能在世界范围内与美国争夺领导权。尽管这并非当前的现实,却是一种在未来可能出现的前景,为了防止这种前景出现,美国必须要尽早采取行动,以免“为时太晚”。<sup>[3]</sup>

[1] Frank Ninkovich, “The Wilsonian Century, Chicago: University of Chicago Press,” 1999, p.125.

[2] “Rubio, Gardner, Markey Urge Administration to Respond to Ongoing Chinese Militarization of South China Sea,” May 25, 2018, [https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ContentRecord\\_id=33148BFB-AB71-4629-B939-6C2A95C44F7D](https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ContentRecord_id=33148BFB-AB71-4629-B939-6C2A95C44F7D).

[3] Alex Hollings, “Trump calls for a \$54 billion increase on defense spending,” Feb 27, 2017, <https://sofrep.com/news/trump-calls-54-billion-increase-defense-spending/>.

### （三）以南海为抓手遏制中国的强势逻辑

随着中国的崛起，其经济与军事实力相对于其他南海声索方已经呈现出压倒性优势。为了遏制处于优势地位的中国，美国的亚太战略以南海问题为抓手，拉拢东盟声索国，并连同其亚太地区盟友，试图建立一个针对中国的排他性同盟体系。但是，在中美之间维持“平衡”的政策符合南海各国的利益，这不利于美国亚太战略目标实现。为此，自2010年以来，美国在南海问题上逐渐偏离中立立场，对越南、菲律宾等国在其所占南沙岛礁上建造设施视而不见，反而对中国的岛礁建设不断抨击，并加强了与菲律宾、越南、新加坡、印尼等国的安全合作，试图通过增强南海周边国家的军事实力达到遏制中国的目的。在南海周边国家不足以抗衡中国的情况下，美国鼓励其他域外国家介入南海问题，鼓动日本、澳大利亚等域外盟友与美国共同开展南海“航行自由”行动，并在美国亚太同盟体系框架下强化与南海周边国家的安全合作。

然而，中国通过与亚太各国数十年的经贸往来，塑造亚太各国行为的能力已经极大增强<sup>[1]</sup>，具备了反制衡的实力。无论是域外国家还是南海周边国家，均未如美国所愿紧密团结在美国周围形成坚固的反华阵营。绝大多数南海周边国家均不相信美国在南海地区与中国对抗的意志和决心，即便是美国的传统盟友菲律宾，也并不愿卷入中美竞争而沦为大国博弈的棋子。在冷战及其后很长一段时间，菲律宾一直寻求将《美菲共同防御条约》扩大至中菲争议海域。在1970年代，马科斯政府甚至以暂停美国对菲律宾军事基地与军事设施的使用权为筹码要挟美国明确条约适用于中菲南海争议海域。<sup>[2]</sup>然而，当美国国务卿蓬佩奥于2019年3月访问菲律宾期间首次明

[1] 左希迎：《美国亚太联盟体系会走向瓦解吗》，载《世界经济与政治》2019年第10期，第61—64页。

[2] “Foreign Relations of The United States 1969—1976,” Volume E-12; “Documents on East and Southeast Asia, 1973—1976,” Document 353.

确表示“在南海地区对菲律宾军队、飞机或船只的任何袭击都将促发美菲共同防御条约第四条下的共同防御义务”<sup>[1]</sup>以后，杜特尔特政府却对此表示冷淡。杜特尔特总统于2020年初以美国干涉菲律宾内政为由，声称将终止为美军驻扎菲律宾提供法律框架<sup>[2]</sup>的《美菲访问部队协定》(VFA)<sup>[3]</sup>，这将弱化《美菲共同防御条约》的效力，削弱美国在太平洋和印度洋地区建构反华军事同盟的根基，破坏美国的整体战略部署。

为了加强对菲律宾等地区盟友的控制，与东盟声索国建立更为牢固的利益共同体，美国通过7月13日的《声明》在南海政策上又向前推进了一个战略层次，从而干扰南海争端的解决进程，增大中国与有关东南亚国家缓和关系的难度。

#### 四、美国实施极端南海政策的内部基础

美国政治精英在对华强硬政策上的分歧日益缩小，美国媒体对中国的负面报道和美国民众对华负面情绪随之呈现惊人的同步。精英、媒体及公众舆论对华立场的消极转向，为美国在南海问题上对华极限施压奠定了较为牢固的政治基础。

##### (一) 美国政治精英阶层主体对华政策转向

近年来，美国政界、学界、商界、军方的保守派与自由派精英就美国对华政策进行了激烈辩论，加强对华遏制、扩大对华竞争优势已经成为两党政治共识，仅在采取何种措施、以多强的力度对华施压方面存在分歧，但以零和博弈的竞争思路看待中美关系的保守派精英在对华政策辩论以及

---

[1] Zhenhua Lu, “Philippine defence minister Delfin Lorenzana protests over South China Sea ‘encroachment’,” <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3004308/philippine-defence-minister-delfin-lorenzana-protests-over>.

[2] “PH terminates VFA,” The Manila Times, February 12, 2020.

[3] “Senators to pursue VFA case before SC”, The Philippine Star, February 16, 2020.

美国政府中均占据上风。

2019年7月3日,《华盛顿邮报》发表了一封由美国麻省理工学院政治学教授泰勒·弗瑞尔(M. Taylor Fravel)、前东亚和太平洋事务代理助理国务卿苏珊·桑顿(Susan A. Thornton, 中文名董云裳)、前美国驻华大使、威尔逊中心学者斯台普顿·罗伊(J. Stapleton Roy)、卡内基国际和平基金会高级研究员迈克尔·斯韦因(Michael D. Swaine)等5位美国对华专家执笔,200多名来自美国政界、学界、军方及商界的知名人士联名签署的公开信,阐述《中国不是敌人》这一观点。大批精英人士反对美国将中国视为敌人,对特朗普政府的对华政策进行了尖锐的抨击。<sup>[1]</sup>7月18日,另一封由前美国太平洋舰队情报和信息业务总监詹姆斯·范内尔(James E. Fanell)执笔,上百名美国军方、学界、政界和商界反华派人士联名签署的公开信,针锋相对地反驳了上述公开信,要求特朗普政府继续维持原有的对华政策立场。<sup>[2]</sup>这两封公开信将2017年以来美国对华政策的大辩论推向高潮,被认为是美国对华“鸽派”与“鹰派”的正面交锋。<sup>[3]</sup>然而,即便是签署反对特朗普政策公开信的精英人士也并非亲华,他们之中许多甚至是长期批评中国内政外交政策的反华人士,如战略家彼得·达顿(Peter Dutton)一直就南海问题抨击中国,企业家詹姆斯·麦格雷戈(James McGregor)、律师杰罗姆·科恩(Jerome Cohen)、乔治敦大学教授詹姆斯·米尔沃德(James Millward)等均持明确的反华立场。<sup>[4]</sup>在7月3日的公开信中,

---

[1] M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton and Ezra Vogel, "Opinion | China is not an enemy," *The Washington Post*.

[2] James E. Fanell, "Stay the Course on China: An Open Letter to President Trump," July 18, 2019, <https://www.jpolorisk.com/stay-the-course-on-china-an-open-letter-to-president-trump/>.

[3] Gilbert Rozman, "The Debate over US Policy toward China Heats Up: Doves, Hawks, Superhawks, and the Viability of the Think Tank Middle Ground," July 16, 2019, <http://www.theasanforum.org/the-debate-over-us-policy-toward-china-heats-up-doves-hawks-superhawks-and-the-viability-of-the-think-tank-middle-ground/>.

[4] "Beyond Hawks and Doves: A Better Way to Debate U.S.-China Policy," States News Service, September 20, 2019.



这些精英人士也对中国的外交、人权、贸易政策进行了批评。<sup>[1]</sup>美国国内从政界、军方、商界到学界的精英人士普遍认为美国有进一步强化对华政策、扩大对华竞争的必要，各方的分歧不在于是否应当对华采取行动，而在于如何制止所谓的“中国野心”才能更加有效。<sup>[2]</sup>

事实上，美国当前的对华政策辩论并非是所谓“鹰派”与“鸽派”之间的对立，而是保守派精英与自由派精英之间的分歧。美国的对华政策分歧集中于经济、外交、军事行动、国际体系与竞争思路五大方面，明显反映出两派精英之间的观点差异（见表2）。在对华经济政策方面，保守派精英认为美国应当在经济上与中国全面脱钩，因为中国的“不公平”贸易将损害美国的利益，导致美国影响力的降低<sup>[3]</sup>；而自由派精英则认为，中美脱钩是不现实的<sup>[4]</sup>，美国应当强化两国的经济相互依存，增强中国对美国的不对称依赖，以保证美国对华影响力。<sup>[5]</sup>在外交政策上，自由派精英更重视联盟的作用，认为联盟是美国对华政策成功与否的关键。在军事政策方面，保守派倾向于以进攻性、深度打击武器为核心的开放式军备竞赛，而自由主义者则强调提升以防御为导向的区域封锁能力以及挫败对手进攻的国土防御能力。<sup>[6]</sup>在战略目标上，保守派认为中美战略目标是不可调和的，两

---

[1] M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton and Ezra Vogel, “Opinion | China is not an enemy,” *The Washington Post*.

[2] “Open letter to Trump: China is not an enemy; 100 China experts in US say worsening ties do not serve American or global interests,” *The Straits Times (Singapore)*, July 6, 2019.

[3] Ganesh Sitaraman, “Mapping the China Debate,” May 26, 2020, <https://www.lawfareblog.com/mapping-china-debate>.

[4] James Millward, “We need a better middle road on China. Here's how we can find it,” August 6, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/08/06/better-middle-road-china/>.

[5] Ganesh Sitaraman, “Mapping the China Debate,” May 26, 2020, <https://www.lawfareblog.com/mapping-china-debate>.

[6] M. Taylor Fravel, J. Stapleton Roy, Michael D. Swaine, Susan A. Thornton and Ezra Vogel, “Opinion | China is not an enemy,” *The Washington Post*.

国无法在世界秩序上找到共同的议程来发挥共同领导作用，中国寻求的是与美国所坚持的基本原则相悖的根本变革。<sup>[1]</sup>而自由派则认为，中国并不寻求全盘否定现有国际秩序，中美之间存在一定的共同利益。在竞争思路上，保守派认为中美两国的竞争必然是全面的、非胜即败的，而自由派人士则认为双方的竞争是长期和可控的。<sup>[2]</sup>在中国威胁上，两派均认为中国崛起对美国构成威胁，但保守派人士把中国的威胁看得更重，而自由派人士认为中国不会取代美国成为世界领袖。<sup>[3]</sup>

表 2 美国保守派与自由派在对华政策方向上的观点分歧

政策方向	保守派	自由派
经济政策	对华脱钩	对华接触
外交政策	单边主义	多边主义
军事政策	进攻性军备竞赛	防御性军备竞赛
国际体系	建立全面孤立中国的国际体系	在现有国际体系中有条件纳入中国
竞争思路	零和博弈	非零和博弈
中美战略目标	不可调和	可以部分调和
美国对华接触政策	全盘否定	部分肯定
中国威胁	极大	较大

资料来源：作者自制。

[1] Gilbert Rozman, “The Debate over US Policy toward China Heats Up: Doves, Hawks, Superhawks, and the Viability of the Think Tank Middle Ground,” July 16, 2019, <http://www.theasanforum.org/the-debate-over-us-policy-toward-china-heats-up-doves-hawks-superhawks-and-the-viability-of-the-think-tank-middle-ground/>.

[2] Ibid.

[3] Bill Gertz, “Countering pro-China experts' letter,” July 10, 2019, <https://www.washingtontimes.com/news/2019/jul/10/donald-trumps-china-policy-defended/>.

尽管两封公开信的发表说明美国内部并不存在所谓的对华政策的单一共识，但主张理性政策的自由主义式微，极端反华的保守派精英在这场全美范围内的对华政策辩论中居于主导<sup>[1]</sup>且在特朗普执政的政府内部攫取了政治权力。<sup>[2]</sup>

## （二）美国国会在对华政策的共识

在美国国会内部，尽管共和党和民主党议员在各种国内政治议题上均存在重大分歧，但两党对于中国的经济、军事发展已经威胁到美国，应当重新对中国采取更为坚定、强硬的政策，迫使中国屈服等立场和观点方面已出现明显的趋同倾向。

近年多份反华法案在美国国会参众两院获得通过。2018年12月，《2018年亚洲保障倡议法案》分别在参众两院通过，敦促美国总统定期向台湾提供国防用品，并鼓励高级官员访问台湾<sup>[3]</sup>；2019年11月，美国国会在众议院以417比1票、在参议院无反对票，高度一致通过了《2019年香港人权与民主法案》（Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019）<sup>[4]</sup>；2020年7月2日，《香港自治法案》（Hong Kong Autonomy Act）在参议院获一致通过。<sup>[5]</sup>此外，美国另一份反华法案《维吾尔族人权政策法案》（Uyghur

---

[1] Gilbert Rozman, "The Debate over US Policy toward China Heats Up: Doves, Hawks, Superhawks, and the Viability of the Think Tank Middle Ground," July 16, 2019, <http://www.theasanforum.org/the-debate-over-us-policy-toward-china-heats-up-doves-hawks-superhawks-and-the-viability-of-the-think-tank-middle-ground/>;

[2] James Millward, "We need a better middle road on China. Here's how we can find it," August 6, 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/08/06/better-middle-road-china/>.

[3] "Taiwan/Republic of China: MOFA thanks US Congress for passing legislation backing Taiwan," Thai News Service, December 19, 2018.

[4] "Worldwide: U.S. Congress passes the Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019; Awaiting presidential signature," Mondaq Business Briefing, December 3, 2019.

[5] "Congress Unanimously Passes Hong Kong Autonomy Act; Rep. Brad Sherman (D-CA) News Release," Congressional Documents and Publications, July 2, 2020.

Human Rights Policy Act) 在众参两院获得轻松通过并被签署成为法律。<sup>[1]</sup> 这反映出目前在美国政治极化严重的情况下, 虽然共和党和民主党在绝大多数事件上都缺乏一致, 但在对华立场上却具备了惊人的共识。正因为如此, 在蓬佩奥宣布了美国新的南海立场声明后, 国会参众两院外交关系委员会的两党高级议员均对此项声明表示支持。<sup>[2]</sup> 由此, 美国实施极端南海政策已经在国家决策层面获得了较为牢固的政治基础。

### (三) 美国媒体及公众舆论对华认知消极转向

美国媒体与美国政治精英在相关中国问题的立场上没有太大差别。自2015年以来, 在涉南海问题的报道中, 美国传媒界表现出更多的对华负面印象, 甚至成为全美负面印象的主要引领力量。

在律商联讯新闻数据库中通过随机抽样方式选取2015—2020年共214篇美国媒体涉南海报道进行分析, 发现对中国持负面立场的占75.56%, 持中立立场的占22.22%, 持正面立场的仅占2.22%, 2015—2020年绝大部分美国涉南海报道均持消极对华立场, 这反映出美国国内媒体极为严重的对华偏见。

新闻媒体作为信息传播的载体是民众用以了解世界的窗口。媒体作为一种意识形态因素, “极其擅长控制受众的思维方式”, 是宣传、教育和动员民众的主要舆论手段。<sup>[3]</sup> 当美国民众对中国的实际情况并不熟悉、且不能亲赴中国体验时, 新闻媒体便在美国民众的对华认知中起到举足轻重的作用。近年来, 美国媒体对中国的负面报道和美国民众对华负面情绪增强呈现惊人的同步。

---

[1] “Risch, Rubio, Menendez, Gardner, Markey, McGovern, Smith Applaud House Passage of Uyghur Human Rights Policy Act,” Congressional Documents and Publications, May 27, 2020.

[2] Drake Long, “US Official Hints at Sanctions for Chinese Firms in South China Sea,” July 14, 2020, <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian/sanctions-hint-07142020164724.html>.

[3] [美]施密特·谢利·巴迪斯:《美国政府与政治》, 北京大学出版社2005年版, 第77—82页。

美国两大主要民意测量机构盖勒普（Gallup）和皮尤研究中心（Pew Research Center）的民意调查均显示，近年来美国民众对华认同程度持续降低（见图2），2019—2020年美国民众对华认同程度降至2015年以来的最低点。此外，皮尤研究中心调查数据显示，2020年美国受访者认为中国是主要威胁的比例为62%，比2018年（48%）增长了14个百分点，比2017年（41%）增长了21个百分点<sup>[1]</sup>；相较于民主党，共和党受访者对华持负面认知的概率更大。2020年，共和党受访者对华持负面认知的比例为72%，而民主党为62%。自2010年以来，两党的对华负面认知都趋向于增长。<sup>[2]</sup>这反映出美国对华政策的社会基础正在向消极方面转向。

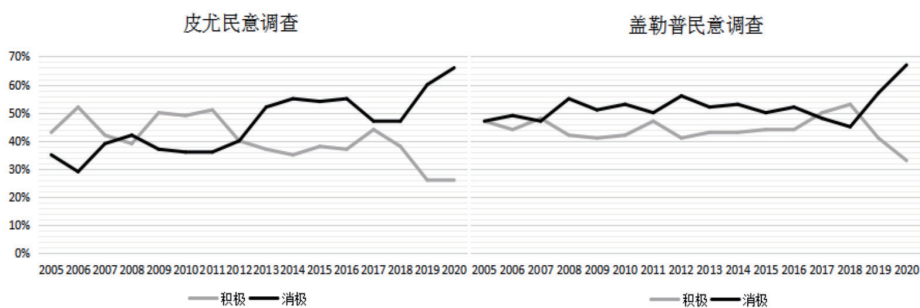


图2 美国主流民意调查机构对华民意调查<sup>[3]</sup>

#### （四）美国大选对中国相关议题的恶意塑造

作为一个民主国家，美国公民的投票决定了美国总统的就职与离职。总统和未来的总统们均认识到其外交政策立场与总统选举结果之间的密切联系。<sup>[4]</sup>随着反华反共的意识形态在美国占据主导地位，整个社会风向右转，

[1] Topline questionnaire, Pew Research Center, April 21, 2020.

[3] “U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus outbreak,” Pew Research Center, April 21, 2020. p5.

[2] 资料来源：Topline questionnaire, Pew Research Center, China, Gallup, <https://news.gallup.com/poll/1627/china.aspx>。

[4] [美]杰里尔·A·罗赛蒂：《美国对外政策的政治学》，吴妙发等译，北京世界知识出版社1996年版，第350页。

遏制中国成为美国新的政治正确。美国总统候选人不断宣扬其在南海问题等中国相关议题上将采取更为有效的措施来应对所谓的“中国威胁”，塑造对华强硬的政府形象，以换取民众手中的选票。

特朗普执政以后，将美国经济中存在的问题均归咎于中国“不公平”的贸易，并与中国开了一场范围极其广泛的贸易战。但美国民众对特朗普政府施政的反对率显著高于支持率。2020年以来，特朗普政府对新冠肺炎疫情应对失利所导致的经济疲软，以及由此导致的社会动荡，造成美国民众对特朗普施政的满意程度进一步下滑。美国“明晰政治”（Real Clear Politics）调查数据显示，自2017年特朗普任期之初至2020年7月，美国民众对其施政的支持率一直低于反对率（见图5）。在2020年5月明尼苏达州的社会骚乱爆发以后，美国民众对特朗普施政反对程度显著扩大，7月21—30日的最新数据显示，美国民众对特朗普政府的反对率为54.1%，而支持率为43.6%<sup>[1]</sup>，这使特朗普在即将到来的美国大选中处于不利地位。调查数据显示（见图3），在总统竞选中，拜登的个人支持率自2020年初以来一直领先于特朗普，且两者正在逐渐拉开差距。在选情不利的情况下，特朗普政府选择以牺牲中美关系为代价换取国内政治利益，从而进一步推动了美国南海政策的极端化进程。

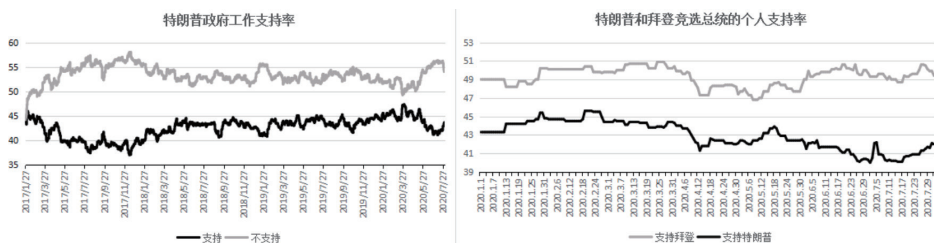


图3 特朗普政府及特朗普和拜登竞选总统的支持率情况<sup>[2]</sup>（单位：%）

[1] “President Trump Job Approval,” Polling Data, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president\\_trump\\_job\\_approval-6179.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html).

[2] 资料来源：“President Trump Job Approval,” Polling Data, [https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president\\_trump\\_job\\_approval-6179.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html).

## 五、美国南海政策极端化趋势及其影响

美国南海立场声明是其南海政策大方向上的延续和推进，与其长期以来调动国际与国内力量继续塑造南海地区形势顺应美国战略需求的方向一致。这种特定时期的政策强化，显示出美国至少在中短期内将维持对南海战略压力的政策需求，以及在特定时期刺激南海问题并对中国施加更大战略压力的潜在危险。

### （一）美国南海政策的惯性及其对未来政策的塑造

自奥巴马、特朗普两任政府执政以来，美国南海政策不断向对华极限施压的极端化方向发展。奥巴马时期通过对中国的南海维权行动进行言语批评、拓展“蛛网”式亚太多边安全合作架构、与盟友一起开展南海“航行自由”行动、鼓动菲律宾将南海争端提交国际仲裁、在国际舆论平台塑造中国负面形象，为美国极端南海政策的实施奠定了政治、军事及国际话语基础。特朗普政府在放任军方通过密集军事行动强化南海政策军事基础的情况下，以出台政治声明的方式，强化了“仲裁”的法律地位，在客观上进一步蚕食中国的南海主权，为美国南海政策增添了更多强权政治的色彩。由于美国外交政策的惯性，现有南海政策将继续成为未来政策的基础。

未来，美国依据其整体亚太战略乃至全球战略推进的需要，在南海问题上对华施压可能存在阶段性的加强或放缓，在具体言辞和行动上可能出现一定的反复，但在主权争端上按照所谓南海“仲裁案裁决”否定中国海洋权益，将成为美国南海政策长期坚持的新原则。美国在未来可能继续鼓励或支持越南甚至其他东盟声索国提起国际仲裁，帮助它们赢得诉讼，重复当前针对中菲领土争端的政策模式。如此，美国不仅能够通过国际仲裁手段逐步蚕食中国的南海主权，更能进一步拉拢东盟声索国，完成针对中国的亚太战略部署。

### （二）美国反华意识形态削弱了缓和南海政策的空间

随着中国的崛起及中美力量对比差距的缩小，美国亚太战略主导地位



将受到侵蚀。为了延缓并扭转对美不利的局面，强化对华遏制的观点将越来越成为美国政治精英的共识，这一共识通过媒体报道传递给美国民众，将促使对华消极看法在全美范围内进一步扩展。当反华反共的新冷战思维上升成为美国社会普遍持有的特定意识形态与文化信仰框架后，公众舆论将被圈定在这一框架之内。公众对华负面情绪通过总统及国会选举反推给美国政治精英，将缩小美国政府在对华相关政策上的选择范围，导致美国南海政策的强硬程度不断加码。因此，美国最新出台的《声明》并非其极端南海政策的终章，而是美国南海政策进一步激进化的步骤之一。即便未来民主党总统上台执政，美国也难以转变在南海问题上针对中国的立场。未来，出于维护共和党和民主党团结、获取美国民众支持、转嫁国内矛盾的需要，美国可能会继续利用南海问题大做文章，并有可能在某个特定的时间点出台更为激进的相关政策，以加深对南海问题的介入。

### （三）使南海地区可能的安全风险增加

随着美国站到与中国对抗的前沿，南海问题已经成为美国对华施压的重要手段之一。美国新的南海立场声明出台后，中国更多的南海维权行动将被美国界定为“非法”，如中国在美济礁、礼乐滩、仁爱礁、万安滩等地区的所有设施建设均会被视为“非法”<sup>[1]</sup>，这将为美国改变这种“非法状态”提供法律依据，而其所需要的军事行动将被列为美国的政策选项。一直为美国学者所讨论的“推回”（Rollback）战略，即建议美国政府采取“强制行动”，迫使中国放弃对南沙人工岛屿等地的控制并放弃南沙岛礁上军事设施的所谓“极端战略”<sup>[2]</sup>，可能会成为美国政策篮子中的重要选项。<sup>[3]</sup>除此

---

[1] Gregory B. Poling, “How Significant Is the New U.S. South China Sea Policy?,” July 14, 2020, <https://www.csis.org/analysis/how-significant-new-us-south-china-sea-policy>.

[2] 葛汉文：《美国特朗普政府的南海政策：路径、极限与对策思考》，载《太平洋学报》，第79页。

[3] Colm Quinn, “The U.S. Declared China’s South China Sea Claims ‘Unlawful’ . Now What?,” July 14, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/07/14/the-u-s-declared-chinas-south-china-sea-claims-unlawful-now-what/>.

之外，尽管美国未来仍会根据同盟条约和自身利益对盟友的行动进行约束，以防止其破坏美国的整体亚太战略，但美国对南海问题的立场已经脱离了模棱两可，弹性减弱。当中国与美国的盟友在南海地区发生冲突时，美国为了维护自身声望及对盟国的保护义务，将不得不对中国所谓的“非法行为”采取强制性措施。这使美国也将直面与中国的军事冲突。

## 结 论

南海政策是美国对华政策大系统的子系统。中美关系急转直下的当今时代，美国不仅持续加码否定中国南海主张的政策力度，而且一直试图以此在中国与南海周边国家之间打入更有力的“分而治之”的楔子。在维持美国亚太主导权的战略目标引导下，在美国已经有效建构并维持东南亚地区军事安全与国际话语优势的背景下，在美国国内政治精英阶层、主流媒体、一般社会意识形态总体趋向对华不友好的情况下，美国理论上具备了通过刺激南海问题恶化中国周边环境的政策动机和客观条件。一旦南海权益主要声索国改变当前相对温和的南海政策，美国实施南海极端政策的可能性将进一步加强。面向未来，中国应对南海问题的政策宜纳入再建构中美关系和整个亚太秩序的战略框架，在政策反制的过程中，将美国政策和周边国家政策引入中国主导的战略发展序列。

【收稿日期：2020-09-05】

【修回日期：2020-10-15】

（责任编辑：李万胜）