美国在“南海行为准则”问题上的政策论析

陈慈航

内容提要 奥巴马政府高调介入南海争端,公开其在“南海行为准则”问题上的政策立场,敦促各方尽早达成一份“完整而有效”的“行为准则”。美国通过将该行为“合法化”,主导该议题话语权,以及整合东盟内部统一立场等举措,积极推动“行为准则”的制定进程。“再平衡”战略下美国在“行为准则”问题上的政策呈现一系列鲜明特点,如以“全政府联动方式”推行其政策,力主“协同性外交”展开磋商,以“协调者”之名行主导者之实,政策高开低走等等。经过奥巴马政府的努力,美国强化了菲律宾、印尼等国的角色,在一定程度上推动了东盟的立场统一,也对中国的立场和政策调整产生影响。美国未来将会延续其基本政策立场,特朗普政府在“行为准则”问题上的介入有望弱化,目前其政策举措缺乏其他配套策略,对东盟及相关机制的重视减弱,并且鼓励其他域外大国发挥作用。中国应抓住机遇进一步展现负责任的大国态度,排除干扰,以中国方案助力南海地区的和平、稳定与合作。

关键词 地区与国别政治 美国 外交 南海政策 南海行为准则 中国方案

---

* 陈慈航:武汉大学中国边界与海洋研究院、国家领土主权与海洋权益协同创新中心博士研究生。(邮编:430072)

** 本文系武汉大学人文社会科学自主科研青年项目“南海非传统安全多边合作机制构建:可行性、现实困难与解决路径”(2017QN001)的阶段性成果,得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助。感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议,文责自负。

2017 年 5 月 18 日，在经历 15 年的磋商与谈判后，中国与东盟国家达成“行为准则”框架案文。8 月 6 日，在马尼拉举行的第 50 届东盟外长会议上，“行为准则”框架获得各国外长批准。这一框架的达成为进一步丰富和完善本地区规则发挥了重要作用，为下一步“行为准则”磋商奠定了坚实的基础。[①] 2018 年 8 月 2 日，中国与东盟国家就“行为准则”单一磋商文本草案达成一致。[②]

近年来，南海局势紧张升级，为了有效管控南海局势，中国与东盟国家于 2010 年开始重启“行为准则”的制定事宜，几乎与此同时，美国奥巴马政府在其“亚太再平衡”战略的指导下，开始公开介入“行为准则”的磋商进程。[③] 特朗普执政后，新政府在不同场合表达出对“行为准则”问题的关注。2017 年 5 月 4 日，时任美国国务卿蒂勒森在与东盟各国外长的会谈中，强调“东盟成员国和中国有确保在完整意义上、完全而有效地实施《南海各方行为宣言》(以下简称《行为宣言》)的需要”，呼吁各方“注重为早日达成一个有意义的‘行为准则’而努力”。[④] 6 月 19 日，特朗普政府负责东亚与太平洋事务的代理助卿董云裳(Susan A. Thornton)在展望首轮中美外交安全对话时主张将南海问题列入议题，表示应将“行为准则”的讨论作为南海争端外交解决的重要途径，并进一步指出，美国期望“各方应该冻结任何岛礁建设和军事化活动，为外交磋商留出空间并创造条件”。[⑤] 8 月 2 日，董云裳谈及蒂勒森首次访问东南亚的要点时，明确对“行为准则”框架达成表示欢迎，同时表示该框架“仅是已经达成一致以及未来需要进一步达成一致的内容纲要”，呼吁各方快速达成包含“有效措施”的“行为准则”。[⑥] 8 月 6 日，澳—日—美三边战略对话发布部长级联合声明，敦促“东盟成员与中国完整而有效的实施 2002 年的《行为宣言》”，在对“行为准

① 《外交部：中国和东盟国家协力使“南海行为准则”框架提前通过》，人民网，2017 年 5 月 19 日，http://world.people.com.cn/n1/2017/0519/c1002-29288013.html，2017-12-11。

② 《王毅：“南海行为准则”单一磋商文本草案形成，证明中国与东盟国家有能力达成共同遵守的地区规则》，中华人民共和国外交部官方网站，2018 年 8 月 2 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1582564.shtml，2018-09-13。

③ 陈慈航、孔令杰：《中美在“南海行为准则”问题上的认知差异与政策互动》，《东南亚研究》2018 年第 3 期，第 82—86 页。

④ “Secretary Tillerson Meets With the Foreign Ministers of the Association of Southeast Asian Nations,” United States Department of State, May 4, 2017, https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/270657.htm, 2018-03-14.

⑤ Susan Thornton, “Previewing the U.S.-China Diplomatic and Security Dialogue,” United States Department of State, June 19, 2017, https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/06/272014.htm, 2018-03-14.

⑥ Susan A. Thornton, “Briefing on Secretary Tillerson's Travel to the Philippines, Thailand, and Malaysia,” United States Department of State, August 2, 2017, https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/272998.htm, 2018-03-15.

则”框架表示认可的同时，三国呼吁相关方“及时”实现“行为准则”的最终达成，确保其“有法律约束力、有意义、有效，同时与国际法保持一致”。[①]

奥巴马执政时期美国对“行为准则”问题的公开介入以及特朗普政府对这一问题的持续关注，引发外界对美国在这一问题上的立场和政策的思考与讨论：美国政府在“行为准则”问题上的立场和政策究竟为何？为了实现政策目标，美国政府采取了哪些策略和举措？美国政府的政策及举措基于何种动因，呈现出怎样的特点？迄今为止，其政策实效如何？未来美国尤其是特朗普政府在该问题上的政策走向何处？

本研究尝试在现有研究的基础上，[②]通过对美国政府的立场和政策的回顾，分析美国自奥巴马执政以来公开干预“行为准则”问题的动因及其政策实施的基本特点，评估其政策实效，并对未来的走向进行分析和展望。

一、美国的立场与政策回顾

美国在“行为准则”问题上的政策是其南海政策的重要组成部分。冷战后，美国的南海政策呈现出逐步发展演变的态势，这一进程既包括介入程度的纵向深入，也包括政策取向和介入方式的横向变化。从纵向历史演进看，美国对南海问题的关注度日益提升，介入程度总体不断强化。冷战结束之初，美国在坚持航行自由与鼓励和平解决争端等利益原则下，在南海争端上总体保持了中立和不介入立场。[③] 从 20 世纪 90 年代中期开始，美国加大了对这一地区

---

① “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Ministerial Joint Statement,” United States Department of State, August 6, 2017, https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273216.htm, 2018-03-15.

② 国内外学者的研究主要聚焦于“行为准则”框架及磋商进程等方向。参见高阳：《〈南海行为准则〉法律框架研究》，《贵州大学学报》(社会科学版)2012 年第 5 期，第 122—126 页；Carlyle A. Thayer, “ASEAN'S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol.10, No.4, Aug. 2012, pp. 1-22; Mark J. Valencia, “Navigating Differences: What the ‘Zero Draft’ Code of Conduct for the South China Sea Says (and Doesn't Say),” *Global Asia*, Vol.8, No.1, spring 2013, pp. 72-78; Carlyle A. Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea,” *SAIS Review*, Vol.33, No.2, Summer-Fall 2013, pp. 75-84；罗国强：《东盟及其成员国关于〈南海行为准则〉之议案评析》，《世界经济与政治》2014 年第 7 期，第 86—102 页；周士新：《关于“南海行为准则”磋商前景的分析》，《太平洋学报》2015 年第 3 期，第 21—30 页；Kaewkamol Pitakdumrongkit, “Coordinating the South China Sea Issue: Thailand's Roles in the Code of Conduct Development, International Relations of the Asia-Pacific,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.15, No.3, April 2015, pp. 403-431；黄瑶：《“南海行为准则”的制定：进展、问题与展望》，《法治社会》2016 年第 1 期，第 23—36 页。相关研究还散见于学术研讨会议文献及智库报告中。

③ 周琪：《冷战后美国南海政策演变及其根源》，《世界经济与政治》2014 年第 6 期，第 25—27 页。

局势的关切程度，[①]但总体而言，此时的南海在美国战略考量中的地位有限，美国仍尽量避免被过度牵涉南海问题之中。[②] 小布什执政初期开始酝酿将中国定义为“竞争对手”，并以未公开的方式开始了战略重心转向亚洲的步伐。[③]“9·11”事件后，布什政府将穆斯林众多的东南亚地区界定为反恐“第二战场”，在对华防范遏制与反恐的双重战略考量下，美国强化了在这一地区的军事存在和同盟体系。[④] 奥巴马执政后，由于金融危机等问题所导致的美国软硬实力的相对衰退，以及中美在东亚地区权力转移态势的加速推进，美国开始公开介入南海问题，以此为“抓手”对华大打“南海牌”，意图强化美国在亚太地区领导地位，在美国“再平衡”战略的推动下，南海及南海问题被纳入中美大国竞争的轨道，美国对南海问题的干涉也愈发强势而深入。[⑤]

在此演进过程中，美国南海政策的具体内涵也呈现出一定的变化发展。其一，美国两党执政时期的南海政策呈现出一定差异。在民主党执政时期，无论是克林顿政府还是奥巴马政府都十分强调通过外交途径解决南海问题，并积极通过各种场合发挥美国的外交影响，同时，鼓励以东盟为主导的地区多边机制在解决南海问题上的作用。而共和党总统布什和特朗普则更加强调通过加强军事存在和操作，发挥美国的地区影响力，轻视围绕南海问题的外交谈判和多边磋商；其二，在政策举措上，美国拓展了新的干预手段。奥巴马执政前，美国干涉南海问题主要是通过影响其盟友与伙伴的间接手段为主，通过支持以菲律宾、越南为代表的声索国与中国对抗，实现美国的利益。[⑥] 而近年来，美

---

① Lee Lai Too, “China, the USA and the South China Sea Conflicts,” *Security Dialogue*, Vol.34, No. 1, 2003, p. 28.

② Michael Leifer, “Chinese Economic Reform and Security Policy: The South China Sea Connection,” *Survival*, Vol.37, No.2, 1995, p. 55.

③ Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U. S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia,” *International Security*, Vol.40, No.4, 2016, pp. 45-88.

④ 夏立平：《美国“重返东南亚”及其对亚太安全的影响》，《现代国际关系》2002 年第 8 期，第 18—22 页。

⑤ Jingdong Yuan, “Emerging maritime rivalry in the South China Sea: Territorial Disputes, Sea-lane, Security, and the Pursuit of Power,” *Report for the International Security Research and Outreach Programme International Security and Intelligence Bureau*, Summer 2012, http://www. international. gc. ca/isrop-prisi/assets/pdfs/Report-South_China_Sea. pdf, p. 4; Patrick M. Cronin, “The Strategic Significance of the South China Sea,” *Paper for “Managing Tensions in the South China Sea” conference held by CSIS*, June 5-6, 2013, https://csis-prod. s3. amazonaws. com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/130606_Cronin_ConferencePaper. pdf, p. 5, 2018-05-15.

⑥ 美国支持菲律宾提起非法强制仲裁以逼迫中国“澄清”其在南海的主张及其法理依据可以被视为这种间接干预手段的延续。

国开始逐步“从幕后走向前台”,从间接干预转向针锋相对的直接介入。[①] 其直接插手南海问题的核心举措有二:一是强化在南海地区包括“航行自由行动”(FONOPs)在内的单边或联合巡航力度;[②]二是公开干预“行为准则”的制定问题。其中,前者表明美国意图通过加强军事制衡或威慑维护包括航行与飞越自由在内的核心利益,后者则反映了美国希望凭借其“利益攸关方”身份以维护地区和平与稳定为名强化对南海局势的领导与掌控。

作为近年来美国公开介入南海问题以重塑其地区领导力的重要“抓手”,“行为准则”问题一直处在美国政府的关注之下。1992 年 7 月,第 25 届东盟外长会议发布《东盟南海宣言》,并首次倡议依据《东南亚友好合作条约》达成南海地区行为准则后,时任美国国务卿詹姆斯·贝克(James Baker)认为其符合美国主张的和平解决争端原则,对这一宣言表达了支持。[③] “美济礁事件”后,[④]克林顿政府发布了《南沙群岛与南海政策声明》(US Policy on Spratly Islands and South China Sea),首次公开澄清了美国在南海和南海问题上的核心关切和利益诉求,明确了本国在南海问题上的基本立场,并提出有关各方在南海争端管控和解决上应采取的方式及遵守的规则。该声明重申了对于 1992 年《东盟南海宣言》的欢迎,[⑤]成为美国政府沿袭的官方立场。奥巴马执政后,美国开始公开介入这一问题,2009 年 7 月,美国助理国务卿帮办马切尔(Scot Marciel)首次公开全面地表达了对《行为宣言》的肯定与支持,[⑥]2010 年 7 月,希拉里·克林顿在河内发表声明高调介入南海问题,在支持《行为宣言》的基础上,

---

① 王森:《从幕后走向中央:中美海权竞争激化背景下的美国南海政策》,《亚太安全与海洋研究》2016 年第 2 期,第 41—53 页。

② 关于这一问题的研究可参见:张景全、潘玉:《美国“航行自由计划”与中美在南海的博弈》,《国际观察》2016 年第 2 期;齐皓:《美国南海“航行自由行动”的国内争论及政策逻辑》,《现代国际关系》2016 年第 11 期;吴士存、胡楠:《美国航行自由行动体系与遵约议价模式研究:兼论对南海形势的影响》,《东北亚论坛》2017 年第 4 期;齐尚才:《错误知觉、议题身份与国际冲突:以中美南海航行自由争议为例》,《外交评论》2017 年第 5 期;江河、洪宽:《专属经济区安全与航行自由的衡平:以美国“航行自由行动”为例》,《太平洋学报》2018 年第 2 期。

③ Rodney Tasker, “End of the Sentry, US Military Withdrawal Prompts Security Fear,” *Far Eastern Economic Review*, November 26, 1992, pp. 19-26.

④ 所谓“美济礁事件”是指 1995 年 2 月至 5 月间,菲律宾以发现美济礁上有中国建筑物为由,对中国南沙岛礁和渔民采取军事措施并对华外交施压,导致中菲之间的军事对立和外交斗争,事件后,中国实际控制了美济礁。

⑤ Christine Shelly, “US Policy on Spratly Islands and South China Sea,” U. S. Department of State, May 10, 1995, http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html, 2018-03-14.

⑥ Scot Marciel, “Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia,” U. S. Department of State, July 15, 2009, https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/07/126076.htm, 2018-03-10.

明确表示鼓励相关各方早日制定一个“完整的”的地区行为准则，“美国准备促进各方采取与《行为宣言》相一致的主动行为与信任建立措施”。[①]

美国对“行为准则”问题的公开介入有其特殊的历史背景。一是近年来南海争端持续升级和复杂化，管控南海局势已成为当务之急。2002 年《行为宣言》签署后，南海局势相对缓和，中、菲、越三方还在争议海域短暂开展了联合地质勘探的合作。自 2009 年以来，南海局势再度升级，被外界普遍形容为地区冲突的“引爆点”。[②] 南海争端不单纯是中国与东南亚部分声索国间的领土主权与海洋权益争议，而更多呈现为涉及中美及其他南海周边国家多层次利益关切的政治与安全问题。[③] 合理管控南海局势以防止地区冲突和战争的风险，符合域内外所有各方的共同利益，是南海所有攸关方利益追求的“最小公约数”。“行为准则”问题既是各方围绕南海争端法理斗争的组成部分，[④]也是迄今为止南海局势管控和地区秩序建构的唯一多边议题机制和规则框架。在近年来南海法理斗争升级和安全局势复杂化的情况下，这一问题成为美国南海政策的着力点也是势所必然。二是随着中美大国竞争加剧及东盟对领导地区事务日渐力不从心，[⑤]“行为准则”成为美、中和东盟三方之间争夺地区议程设置权和规则制定权等软实力的工具。奥巴马执政后，意图借“行为准则”加大对南海问题的介入力度，通过重塑“基于规则的秩序”巩固其在亚太地区的领导地位；[⑥]中国希望将美国排除在南海议题之外，同时防止东盟成员国作为

---

① Hillary Rodham Clinton, “Remarks by Secretary of State,” U. S. Department of State, July 23, 2010, https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/145095.htm, 2018-03-11.

② Robert Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict,” *Foreign Policy*, August 15, 2011, http://foreignpolicy.com/2011/08/15/the-south-china-sea-is-the-future-of-conflict/, 2018-05-17; Sarah Raine and Christian Le Miere, *Regional Disorder: The South China Sea Disputes*, London: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2013, p. 179; Kevin Rudd, “A Maritime Balkans of the 21st Century,” *Foreign Policy*, January 30, 2013, http://foreignpolicy.com/2013/01/30/a-maritime-balkans-of-the-21st-century/, 2018-05-17.

③ See Mohd Aminul Karim, “The South China Sea Disputes: Is High Politics Overtaking?” *Pacific Focus*, Vol.28, No.1, 2013, pp. 99-119.

④ 尽管“行为准则”并不处理南海领土主权和管辖权争议，但是各方行为是合法还是会“导致争端升级和复杂化”的认定标准与国际法规则密切相关，这也是各方分歧和争议的焦点之一。

⑤ 王缉思：《亚太地区安全架构：目标、条件与构想》，《国际安全研究》2016 年第 1 期，第 10 页。

⑥ “Remarks by President Obama Before U. S.-ASEAN Meeting,” The White House, November 21, 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/21/remarks-president-obama-us-asean-meeting, 2018-03-12.

整体对华“软制衡”;[①]东盟则致力于将“行为准则”问题纳入到其主导下的地区一体化进程,借此巩固内部成员的统一及自身在区域合作中的“中心地位”。[②]在借助以“行为准则”为代表的南海问题多边磋商影响东盟并防范遏制中国的双重考量下,美国自奥巴马执政开始积极鼓励各方制定一个“完整而有效”的“行为准则”,通过直接干预的方式试图在此进程中扮演角色。

为落实其基本立场,奥巴马政府采取了一系列的政策举措。首先,美国试图将这一介入“合法化”。早在 1995 年《南沙群岛与南海政策声明》中,美国就明确声称其在南海有包括“和平解决争端”“维护航行与飞越自由”“遵守包括《联合国海洋法公约》在内的国际法”等“基本利益”。[③] 在反对单边主义行动的立场下,美国政府支持了 1992 年《东盟南海宣言》,但未提及这一声明中保持克制和促进合作的具体内容。[④] 2010 年 7 月,在第 17 届东盟地区论坛(ARF)上,希拉里进一步宣称南海问题关乎美国的“国家利益”,明确表示“支持中国与东盟 2002 年签署的《行为宣言》,并鼓励各方就一个完整的行为准则达成一致”。[⑤] 可见,奥巴马执政时期美国南海政策的一项重大调整是:将“行为准则”问题提升到关乎美国国家利益的高度。[⑥] 为了充分论证其介入的“合法性”,美国政府在对外言论上呈现出如下倾向:第一,宣称中国在南海的主张和行为导致了南海局势的紧张升级,妨碍了美国在南海的航行自由以及美国石油公司的“合法”商业活动,违反了《行为宣言》中关于“和平解决争端”“不使用武力和武力威胁”及“尊重航行自由”等义务的规定,背离了各国在《行为宣言》中对于

---

① 所谓“软制衡”通常指弱势国借助软实力手段制约主导国,获得相对谈判地位或道义优势,防止主导国采取单边主义或强硬手段的策略。See Mordechai Chaziza, “Soft Balancing Strategy in the Middle East: China and Russian Vetoes in the United Nations Security Council in the Syria Crisis,”*China Report*, Vol.50, NO. 3, 2014, p. 246; T. V. Paul, “Soft Balancing in the Age of U. S. Primacy,” *International Security*, Vol.30, No.1, 2005, pp. 58-59, 70.

② Aileen S. P. Baviera, “South China Sea Disputes: Why ASEAN Must Unite,” *East Asia Forum*, July 26, 2012, http://www. eastasiaforum. org/2012/07/26/south-china-sea-disputes-why-asean-must-unite/, 2018-03-12.

③ Christine Shelly, “US Policy on Spratly Islands and South China Sea,” May 10, 1995.

④ Ralph A. Cossa, “Security Implications of Conflict in the South China Sea: Exploring Potential Triggers of Conflict,” *Pacific Forum CSIS Special Report*, March 1998, http://www. southchinasea. org/files/2012/03/Cossa-Security-Implications-of-Conflict-in-the-S. ChinaSea. pdf, p. 14, 2018-5-16.

⑤ Hillary Rodham Clinton, “Remarks by Secretary of State,” July 23, 2010.

⑥ 李侃如等美国学者甚至直接将“行为准则”问题列为美国在南海的国家利益。See Jeffrey Bader, Kenneth Lieberthal, and Michael McDevitt, “Keeping the South China Sea in Perspective,”*Foreign policy brief of Brookings*, August 2014, https://www. brookings. edu/wp-content/uploads/2016/06/south-china-sea-perspective-bader-lieberthal-mcdevitt. pdf, p. 7, 2018-05-16.

通过多边外交途径和平解决争端的承诺；[①]第二，美国以维护“国际社会共同利益”的名义，要求各方“负责任的处理南海竞争性的主张并创造解决争端和降低地区紧张局势的条件”；[②]第三，奥巴马政府还将制定“行为准则”视为南海地区建立“基于规则的秩序”的重要组成部分，主张在南海达成“一个有效的行为准则将为管理和规制南海地区各方行为以及预防和管控争端创造一个规则基础上的框架”。[③]

其次，激化局势并主导国际话语权凸显制定规则的重要性。制定“行为准则”的目标本是为了管控南海局势，防止各方采取使争端升级和复杂化的行为。美国对于南海问题的公开介入激化了原已复杂的南海局势，也为其影响和塑造“行为准则”磋商创造了条件。军事上，美国通过增加包括达尔文港基地在内的驻军人数和战略武器调整，强化了在南海地区的常规军事存在；同时，通过发展与地区国家的军事盟友与准盟友关系，加强在南海周边军事基地的轮换部署；此外，美国政府还以“航行自由行动”的名义挑战中国的合法主张，强化对中国的武力威慑与制衡。[④] 美国加强在南海的军事存在和相关行动引发国际社会的广泛关注，严重激化了原已复杂的南海局势。外交上，美国在国际上奉行双重标准，主导国际舆论，将中国刻画成南海局势的主要激化因素；[⑤]同时，还将南海问题列为地区安全的中心议题，大力鼓动包括日本、澳大利亚、印度在内的域外大国的介入争端，并对“行为准则”磋商各方施加压力。法律上，美国政府以中国的“模糊主张”引发南海局势不稳定为借口，要求中国依据《联合国海洋法公约》“澄清”九段线主张，借以确定“行为准则”适用的地理范围。[⑥] 2014 年 12 月 5 日，奥巴马政府发布了一份名为《海洋界限：中国在南海的海洋主张》的报告，全面质疑中国的九段线主张并要求中国对其加以

---

① See Scot Marcie,“Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia,”July 15, 2009.

② Hillary Rodham Clinton, “Remarks by Secretary of State,” July 23, 2010.

③ Kurt M. Campbell,“Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia,” Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs,September 20, 2012,https://2009? 2017. state. gov/p/eap/rls/rm/2012/09/197982. htm, 2018-03-09.

④ 齐皓：《美国南海“航行自由行动”的国内争论及政策逻辑》，第 28 页；赵明昊：《美国在南海问题上对华制衡的政策动向》，《现代国际关系》2016 年第 1 期，第 29—31 页。

⑤ 葛洪亮、庞伟：《美国在南海问题上的话语主导战略》，《东南亚南亚研究》2015 年第 3 期，第 18—24 页；李金明：《南海仲裁案：美菲联手打舆论战》，《太平洋学报》2016 年第 3 期，第 21—28 页。

⑥ Carlyle A. Thayer,“Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: U. S. Leadership and ASEAN Centrality,” *Report for the Center of a New American Security*, April 2015, https://s3. amazonaws. com/files. cnas. org/documents/CNAS-Maritime-8-Thayer. pdf, p. 11, 2018-05-17.

“澄清”。[①] 与此同时，奥巴马政府一直声称，南海属于“国际水域”，以证明其包括军事活动在内的“航行自由”的合法性，[②]并以此拉拢其他域外大国的支持。2013 年 1 月 22 日，在美国的支持下，菲律宾政府无视东盟主席国和东盟秘书长承诺优先与中国恢复讨论“行为准则”的声明，单方面提交强制仲裁。[③] 通过对华“舆论战”“法律战”，美国政府加剧了南海局势的升级和争端的复杂化，并借机激发各国对地区稳定和规则基础上的秩序之渴望，尤其是通过制定规则约束和规制中国在南海的“强势”行为，以实现对地区局势的主导。

最后，美国致力于统一东盟内部对华立场。为了更加深入的接触和塑造东盟，整合东盟对华一致立场以共同遏制中国，美国在外交上做了大量的努力。

第一，美国公开强调东盟在包括“行为准则”在内的南海议题上的“中心地位”。美国政府重视《行为宣言》的落实，以及“行为准则”制定作为南海地区安全议题的作用，并寻求通过这一外交进程强化东盟机制在解决南海问题上的地位。[④] 2009 年 6 月，美国加入《东南亚友好合作条约》，7 月，希拉里·克林顿在东盟地区论坛上高调宣称，美国要“重返亚洲”。2012 年东盟地区论坛上，希拉里·克林顿强调东盟在“行为准则”制定问题上的领导地位，并指出“当东盟能够在面对地区事务用一个声音说话时，这种领导将达到最佳状态”。[⑤] 第二，美国借助这些机制对“行为准则”的谈判进程施加影响。2010 年，希拉里·克林顿在声明中明确表示，美国“鼓励各方就一个完整的行为准则达成一致”，美国的角色是“促进各方采取与《行为宣言》相一致的行动并建立信任措施”，督促各方“尊重国际社会的利益，为处理争端、创造解决争端的环境以及降低地区局势紧张做出负责任的努力”。[⑥] 具体而言，美国政府对“行为准则”进程的推动大致可分为四个阶段：2009—2010 年为公开支持阶段，奥巴马政府外交官员公开发表言论，支持相关各方早日启动“行为准则”的对话；2011—2013 年为实质推动阶段，美国政府借助东亚峰会及东盟地区论坛等机制，通过多边外交

---

① See Kevin Baumert and Brian Melchior, “Limits in the Seas, No.143, China: Maritime Claims in the South China Sea,” United States Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, December 5, 2014, https://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf, 2018-05-17.

② Raul (Pete) Pedrozo, “Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military,” *Chinese Journal of International Law*, Vol.7, 2010, p. 19.

③ Carlyle A. Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea,” p. 80.

④ Scot Marcie, “Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia,” July 15, 2009.

⑤ Hillary Rodham Clinton, “Remarks to the ASEAN Regional Forum,” July 12, 2012, http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2012/07/201207128889.html#axzz4a4eees7M, 2018-03-10.

⑥ Hillary Rodham Clinton, “Remarks by Secretary of State,” July 23, 2010.

路径，要求各方早日展开“实质性谈判”，即“从空泛的原则讨论，转变为对有拘束力的具体措施之磋商，从而赋予行为准则更为明确而实在的内涵”；[①]2014年为强化介入阶段，在“行为准则”谈判陷入僵局的背景下，美国政府提出所谓的“自愿冻结”(voluntarily freeze)倡议企图直接主导这一协商进程，呼吁各方在“自愿”的原则下冻结其所设定的若干“导致争端升级和复杂化的行为”，要求各方通过保持自我克制，为“行为准则谈判创造一个有益和积极的环境，并极大地降低发生危险事件的风险”；[②]2015年至今为调整阶段，中国力主在“行为准则”制定过程中应排除域外国家的干扰，美国在介入无果的情况下也开始淡化对这一进程的推动和影响。第三，美国鼓励东盟内部率先就“行为准则”草案达成一致。美国政府推动“行为准则”达成的重要策略是，鼓动东盟内部完成一份“涵盖风险降低措施和争端解决机制的行为准则草案”，在此基础上，美国与东盟一道“说服中国签署并实施”。[③] 为此，美国为中国与东盟各国的“行为准则”谈判预设了“标准”。[④] 在法律依据上，美国主张“行为准则”制定应该基于《联合国宪章》《联合国海洋法公约》《东南亚友好合作条约》及《行为宣言》中“被广泛接受的原则”，对于各方的拘束应该是“有效”的；[⑤]性质上，美国政府希望将“行为准则”打造成一个争端的预防和解决机制，“为规范南海各方行为创造一个规则基础上的框架”；[⑥]内容上，美国政府认为“行为准则”框架的一大关键部分是“包括热线和应急程序在内的机制以预防敏感区域的事件，并在事件发生后通过预防争端升级的方式加以管控”；[⑦]在约束行为上，美国政府列举了部分“导致争端升级和不稳定”的行为：包括在南海建立新的据点，从根本上改变地物的属性、大小和承载能力的岛礁建设，以及对其他声索方在争端

---

① “Secretary Kerry's Participation in the ASEAN Regional Forum Ministerial Meeting,”United States Department of State, July 2, 2013, http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/07/211503.htm, 2018-03-11.

② Michael Fuchs, “Fourth Annual South China Sea Conference,” July 11, 2014, http://china.usc.edu/deputy-asst-secretary-michael-h-fuchs-remarks-fourth-annual-south-china-sea-conference%E2%80%9D-july-11-2014, 2018-03-12.

③ Bonnie S. Glaser, “Conflict in the South China Sea,”*Report of Center for Strategic and International Studies*, April 2015, http://www.cfr.org/asia-and-pacific/conflict-south-china-sea/p36377, 2018-03-13.

④ 信强：《“五不”政策：美国南海政策解读》，《美国研究》2014年第6期，第66页。

⑤ Kurt M. Campbell, “Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia,” September 20, 2012.

⑥ Hillary Rodham Clinton, “Remarks to the ASEAN Regional Forum,” July 12, 2012.

⑦ Daniel R. Russel, “Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific,” February 5, 2014, https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm, 2018-03-13.

区域长期存在的经济活动采取单方执法措施等。[①] 美国希望将其对“行为准则”的预期兜售给东盟各国，并强迫中国接受。

二、美国的政策动因及特点

自 1992 年《东盟南海宣言》倡议制定“行为准则”以来，美国直到奥巴马政府才公开明确其在“行为准则”问题上的政策，有其深刻根源。总体而言，美国政府在“行为准则”问题上的政策动因可以归结为三个层面：

一是宏观层面对地区规则与秩序的高度重视。奥巴马政府“再平衡”战略致力于强化对地区规则和秩序的领导是其重视“行为准则”大的战略背景。奥巴马上台后高度重视美国对国际秩序的领导力，其任内发布的两份《国家安全战略报告》均表现出对巩固美国在全球的制度霸权与规范霸权的愿望。[②] 这一点也体现在美国的亚太战略上，根据奥巴马政府高级官员的公开声明可知，美国亚太“再平衡”战略的最终目的是“通过塑造亚太地区的行为和游戏规则，保证国际法和惯例得以尊重、商业和航行自由不被违背、新兴大国同邻国树立信任感，以及保障分歧通过和平手段而不是威胁或胁迫得以解决来促进美国的利益”。[③] 通过“再平衡”战略将亚太地区置于“国际法和广泛接受的规则和标准指导之下”，[④]能够实现约瑟夫·奈所指出的“通过建立和主导国际规范和国际制度，进而控制世界政治的议事日程，从而影响他国偏好和对本国利益的认知”的目的。[⑤] 对美国而言，南海争端是涉及其对全球秩序领导力的重大问题。[⑥] 2015 年，美国《国家安全战略报告》从亚太战略高度表达了对早日达成有效“行为准则”的支持，将其与遵守国际法一道并列为实现美国“基于规则的国

---

① Michael Fuchs, “Fourth Annual South China Sea Conference,” July 11, 2014.

② 陈积敏：《美国领导：奥巴马政府〈国家安全战略报告〉评析》，《和平与发展》2010 年第 4 期；杨卫东：《国际秩序与美国的全球领导力：评 2015 年美国〈国家安全战略报告〉》，《国际论坛》2015 年第 4 期；刘长敏、李贵州：《奥巴马任期内〈美国国家安全战略报告〉比较研究》，《太平洋学报》2016 年第 6 期。

③ Tom Donilon, “America Is Back in the Pacific and Will Uphold the Rules,” *Financial Times*, November 27, 2011, https://www.ft.com/content/4f3febac-1761-11e1-b00e-00144feabdc0 # axzz2RMSU2pkO, 2017-12-20.

④ Daniel Russel, “Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee,” May 13, 2015, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/05/242262.htm #, 2018-03-12.

⑤ Joseph S. Nye, Jr, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, Inc, 1990, p. 34.

⑥ Kurt M. Campbell, “U. S. Policy Options in the South China Sea,” Testimony before the Senate Foreign Relations, Subcommittee on East Asia,” July 13, 2016, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/071316_Campbell_Testimony.pdf, p. 1, 2018-05-18.

际秩序”国家利益的手段。[①] 美国政府希望通过“行为准则”的制定，为南海各国确立一套“交通规则”(rules of the road)，并将南海地区纳入到以美国为首的西方主导下的全球海洋法律体系中。[②] 这也是美国政府反复强调“行为准则”制定必须建立在《联合国宪章》《联合国海洋法公约》《东南亚友好合作条约》，以及《行为宣言》中被广泛接受的原则基础之上的初衷所在。

二是中观层面利用规则约束中国及巩固与东盟及其成员国的关系。奥巴马政府有意将南海作为其亚太战略的支点，通过大打“规则牌”塑造中国的崛起环境，对华实施“软遏制”，同时着力弥补布什政府忽视东南亚地区的政策缺陷。奥巴马政府在其对华外交上呈现出的一个新的特点是：重视在安全、经贸、人权等多个领域对华大打“规则牌”，塑造中国崛起的环境，对华实施“软遏制”。[③] 美国支持一个“完整而有效”的“行为准则”很大程度上也是这一政策倾向的反映。奥巴马政府希望通过“行为准则”掌握南海问题的道德制高点，限制中国在南海的维权行动，进而延误中国建设海洋强国的步伐。与之相对应的是，奥巴马政府在总结前任政策失误的基础上，非常重视与东南亚建立牢固的关系，尤其是重视地区多边机制的作用。[④] 美国希望通过支持东盟在“行为准则”问题上的作用，强化东盟在这一外交议题乃至整个南海问题上的角色，迎合东盟在地区安全事务上对于“中心地位”的追求，巩固美国与东盟的关系，进而对中国形成制衡。在此基础上，美国希望推动东盟作为整体与中国展开“行为准则”的磋商与谈判。与此同时，美国也希望借助在“行为准则”问题上发声，对其在南海地区的盟友与伙伴提供必要的声援。

三是微观层面“合法”介入南海问题并平衡自身角色。奥巴马政府有意借助“行为准则”问题“合法介入”南海争端，在不引发争端国尤其是中国激烈反应的前提下强化在这一问题上的角色。“行为准则”为美国提供了“合法”介入南海问题的借口，同时，也有利于美国平衡自身在南海问题上的角色。美国学者傅泰林(M. Taylor Fravel)认为，美国政府的南海政策，是力图在“介入争端

---

① “National Security Strategy,” The White House, February 6, 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf, p. 13, 2018-05-18.

② See Sheldon W. Simon, “Conflict and Diplomacy in the South China Sea: The View from Washington,” *Asian Survey*, Vol.52, No.6, 2012, p. 1015.

③ 刘建华、龚雅冰：《试析奥巴马政府对华“规则外交”》，《世界经济与政治论坛》2013 年第 3 期，第 95 页。

④ Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Washington, D. C.: Brookings Institute Press, 2012, p. 8.

管控和在主权问题上保持中立之间寻求平衡”,并“限制南海问题在中美关系中的角色”。[①] 美国陆军战争学院战略研究所(The Strategic Studies Institute of The United States Army War College)高级研究员卡拉伦斯·鲍彻特(Clarence J. Bouchat)认为,美国在南海地区同时扮演了“平衡者”(balancer)和“调解者”(conciliator)的双重角色,这要求美国在介入与中立之间保持一定政策张力。[②] 这意味着美国在南海既要维护其自身和盟友的利益,又不能过多地介入,导致一系列不必要的后果。基于这一特殊角色,作为非声索国的美国实现其政策的“抓手”较为有限,除推动制定“行为准则”以管控地区局势外,主要还包括:首先,要求各方依据《联合国海洋法公约》“澄清”主张,并通过展开“航行自由行动”等行为对美国所认为的“合法主张”加以宣示;其次,煽动一些在领土争端、海洋权益问题上心存不满的国家对中国发难。[③] 后两项政策“抓手”显然具有较强的对抗性,处理不好很容易导致与中国的正面敌对,从而加大中美直接在海上发生冲突和摩擦的概率。鉴于此,推动“行为准则”制定,既能借以实现对各方行为的管控,防止争端的升级和复杂化,又能在避免与中国正面对抗的前提下对华防范与遏制。

美国政府在“行为准则”问题上的政策不仅有其深刻的根源,在具体的实施过程中,也呈现出显著的特点,主要表现为:通过“全政府联动方式”(whole-of-government approach)执行其政策;[④]力主“协同性外交”(collaborative diplomatic process)路径,以现有机制为平台展开磋商;以“调解者”之名行主导者之实;政策呈现出高开低走的态势。

一是通过“全政府联动方式”执行其政策。美国在“行为准则”问题上的政策不仅是建立在“跨党派共识”的基础之上,[⑤]更体现了超越官僚政治的“跨部门共识”。其具体表现为:包括白宫、国务院、国防部乃至国会在内的外交决策部门在“行为准则”制定问题上的政策都存在高度一致性,并在政策实施中尽

---

① M. Taylor Fravel, “U. S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995,” *Policy Report of the S. Rajaratnam School of International Studies*, March 2014, p. 2.

② Clarence J. Bouchat, *Dangerous Ground: The Spratly Islands and U. S. Interests and Approaches*, Carlisle: United States Army War College Press, 2013, pp. 96-104.

③ 阮宗泽:《美国“亚太再平衡”战略前景论析》,《世界经济与政治》2014 年第 4 期,第 11 页。

④ 美国前助理国务卿、新美国安全智库主席坎贝尔(Kurt M. Campbell)指出,美国的南海政策采取了“全政府联动方式”,笔者认为,这在“行为准则”制定问题上体现的尤为明显。See Kurt M. Campbell, “U. S. Policy Options in the South China Sea,” July 13, 2016, pp. 2-3.

⑤ 2012 年 6 月 28 日,美国参议员乔·利伯曼(Joe Lieberman)在演讲中表示,美国政届已经就南海议题形成了“两党共识”。See “Lieberman Remarks on the South China Sea and the Asia-Pacific in Transition,” *States News Service*, June 28, 2012, https://www.highbeam.com/doc/1G1-294780761.html, 2018-03-13.

可能实现政策合力。[①] 从政策缘起来看，2010 年，时任国防部长盖茨在“香格里拉论坛”要求各方落实《行为宣言》[②]和国务卿希拉里·克林顿在东盟地区论坛公开表明美国支持各方制定一个有效“行为准则”的基本立场。随着美国政策的逐步明确及举措的逐步推进，“全政府联动方式”体现更为显著。最具代表性的是 2013 年，美国整个外交决策层都参与到对“行为准则”制定的实质推动中。该年 7 月，时任国务卿克里在东盟外长会议期间和随后的东盟地区论坛上向中国和东盟施加压力，督促各方在一个有拘束力的“行为准则”问题上“取得实质进展”。[③] 7 月 27 日，时任副总统拜登在与新加坡总理李显龙的会谈，以及随后的记者招待会上表示，中国与东盟加速“行为准则”的谈判符合美国的利益。[④] 2013 年 8 月 22—30 日，时任国防部长哈格尔访问马来西亚、印尼及菲律宾，并参加在文莱举行的东盟防长扩大会议，重申美国的这一立场。美国国会也在 2013 年 8 月 31 日对这一问题表达关切，参议院一致通过了一份名为“和平解决东海和南海争端”的决议，呼吁各声索方达成一个有拘束力的“行为准则”。[⑤] 2013 年 10 月 9—10 日，在美国—东盟峰会上，克里再次要求各方依据国际法解决争端并加快“行为准则”的达成。[⑥] 总之，在“行为准则”制定问题上，包括总统奥巴马在内的几乎所有高层都在不同场合表达了相同的立场，并相互呼应，呈现出明显的“全政府联动”特点。

二是力主“协同性外交”路径展开磋商。2010 年 7 月，希拉里·克林顿在声明中明确支持各方通过“协同性外交”路径解决南海争端并展开“行为准则”的谈判。美国力主的“协同性外交”路径，主要针对部分国家（暗指中国）采取

---

① 与之相较，南海“航行自由行动”是美国国防部门主导实施的政策举措，而近年来支持菲律宾提交非法仲裁则主要出于外交部门的推动。

② “Remarks as Delivered by Secretary of Defense Robert M. Gates,” U. S. Department of Defense, June 05, 2010, http://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx? SpeechID=1483, 2018-03-15.

③ Esther Teo, “Kerry Shows Support for South China Sea Code of Conduct,” *Straits Times* , July 1, 2013, http://www.straitstimes.com/breaking-news/se-asia/story/kerry-shows-support-south-china-sea-codeconduct-20130701, 2017-12-20.

④ Haslinda Amin and Sharon Chen, “Biden Says U. S. to Push China for South China Sea Code,” *Bloomberg*, July 28, 2013, http://www.bloomberg.com/news/2013-07-28/u-s-to-push-china-for-south-china-sea-conductcode-biden-says.html, 2018-03-08.

⑤ S. Res. 167, 113th Cong. (2013), https://www.govtrack.us/congress/bills/113/sres167/text, 2018-3-10.

⑥ Lesley Wroughton and Manuel Mogato, “U. S., Japan Press China on South China Sea Dispute,” *Reuters*, October 9, 2013, http://www.reuters.com/article/2013/10/10/us-asia-summit-idUSBRE9980A320131010, 2018-03-07.

强制手段处理相关问题。[①] 美国意在借助东亚峰会和东盟地区论坛等多边机制，给相关方尤其是中国制造压力。具体到“行为准则”的制定问题上，要求各方“无论大小或实力强弱都应承认适用于所有声索方的统一规则和标准，强烈反对任何声索国使用武力、武力威胁或者强制行为”。[②] 虽然美国表面上鼓励“所有声索国”通过“协同性外交”路径展开谈判，但其针对中国的意图非常明显：一方面，美国将中国在南海的维权行为歪曲为“胁迫”或“强制外交”行为，作为“协同性外交”的对立面，事实上是强调东盟内部在对华立场上的“协同”；另一方面，“协同性外交”强调借助东盟等多边机制作为协商和谈判的外交平台，实质上是希望将“行为准则”的制定问题变成中国与东盟两大主体间的问题，使东盟十国作为一个整体在与中国的谈判中占据优势地位和主动权。这样既不符合 20 世纪 90 年代以来中国与东盟各国一致协商“行为准则”并共同签署《行为宣言》的做法，也将事实上将中国排除在与东盟各国的前期磋商之外，有利于东盟内部少数激进成员国绑架东盟一致对华。

三是以“调解者”之名行主导者之实。由于美国既非南海争端的声索国，也不是《行为宣言》的签署国，在“行为准则”的制定问题上，美国政府不得不在名义上以第三方“调解者”的身份发挥作用。[③] 具体到实践中，美国在这一进程中发挥的主要作用包括：营造协商氛围；为协商设置议程；为协商议题提出倡议以及影响协商当事方。如上文所述，美国政府营造协商氛围的主要举措是，通过“炒热”南海问题，渲染南海地区的紧张局势，来凸显制定“行为准则”的必要性和迫切性。在设置议程上，美国政府不仅主张各方加速“行为准则”的实质磋商，还试图将这一议题列入东盟地区论坛和东亚峰会等包含域外国家的多边机制的议程，借此对“准则”磋商发挥影响。此外，美国政府通过限定具体的议题，为“行为准则”的讨论预设“标准”。通过发展双边关系，美国对包括菲律宾、越南和印尼等当事方施加影响。鉴于菲律宾与越南等国在“行为准则”问题上与美国存在高度共识，美国主要通过外交声援、军事援助方式鼓励其发挥更为积极的作用；[④]而对于立场较为中立的印尼，美国主要是通过外交拉拢

① M. Taylor Fravel, “U. S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995,” p. 5.

② Daniel Russel, “Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee,” May 13, 2015.

③ Clarence J. Bouchat, *Dangerous Ground: The Spratly Islands and U. S. Interests and Approaches*, p. 98.

④ 鞠海龙：《菲律宾南海政策中的美国因素》，《国际问题研究》2013 年第 3 期，第 63—67 页；赵卫华：《越南的南海政策及中越关系走向：基于国际法与区域外大国因素的分析》，《太平洋学报》2015 年第 4 期，第 51 页。

及强调管控南海局势的重要性等方式施加影响。[①] 由此可见，美国虽不是“行为准则”问题的直接相关方，却试图以局外人身份，塑造和掌控整个进程，对各声索国尤其是中国施加约束。

四是政策高开低走。2010 年，希拉里·克林顿明确美国在“行为准则”问题上的政策立场后，美国政府开始通过“全政府联动方式”推动行为准则的制定进程，并在 2013 年达到高潮。2014 年起，中国岛礁建设引发的国际舆论风暴及南海仲裁案导致的中菲严重对立，使原本建立的友好协商氛围被打破，加之时任轮值主席国缅甸对推动讨论南海议题并不热衷，“行为准则”磋商有所降温。在此背景下，美国提出了“自愿冻结”倡议试图使各方停止在南海的岛礁建设等活动，重新回到商讨管控局势的“行为准则”制定问题上来，未取得理想效果。[②] 此后，美国政府也开始着力对其政策进行了调整。首先，美国政府开始降低对于“行为准则”的预期：一是改变过去强调“行为准则”重要性的论调，开始公开指出其存在的局限性，明确表示通过这一“行为准则”保持自我克制只能“创造一个和平的外交环境，但无法解决海洋边界与主权争端”，[③]同时，强调“行为准则”只是众多具备此功能的地区机制之一；[④]二是对短期内达成“行为准则”不抱过高期待，呼吁各方在“行为准则”谈判有利氛围建立起来之前，采取一些必要的临时措施（modus vivendi）。[⑤] 其次，奥巴马政府淡化了介入“行为准则”制定进程的意图。2016 年 2 月 23 日，王毅部长访美期间重申了中国在“行为准则”制定问题上的立场，即“行为准则”应该通过相关方直接谈判制定，并明确表示“行为准则”制定为实施《行为宣言》的一部分，国务卿克里一改此前的姿态，刻意回避对这一问题正面表态。[⑥] 2016 年 6 月 7 日，克里在与汪洋副总理等人共同举办的新闻发布会上，强调其与时任国务委员杨洁篪

---

① “Clinton Urges Asean Unity over South China Sea Rows,”*BBC News*, September 3, 2012, http://www.bbc.com/news/world-asia-19435346, 2017-12-25.

② See Lynn Kuok, “Overcoming the Impasse in the South China Sea: Jointly Defining EEZ Claims,” *Report of Brookings Institution*, 2014, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/overcoming-impasse-south-china-sea-kuok.pdf, p. 6, 2018-05-18.

③ Daniel R. Russel, “Remarks at the Fifth Annual South China Sea Conference,” July 21, 2015, http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/07/245142.htm#, 2018-03-12.

④ Daniel R. Russel, “Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee,” May 13, 2015.

⑤ Ibid.

⑥ “Remarks With Chinese Foreign Minister Wang Yi,” United States Department of State, February 23, 2016, https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/02/253164.htm, 2018-03-10.

讨论全面实施《行为宣言》的必要性问题，而对“行为准则”则只字未提。[①]

特朗普政府上台后，美国在“行为准则”问题上的立场态度并未发生改变。2017 年 5 月 4 日，前国务卿蒂勒森在与东盟各国外长的谈话中鼓励东盟成员国“作为一个整体”与中国一道“完整而有效”的实施《行为宣言》，并为早日达成一个“有意义”的“行为准则”而努力。[②] 特朗普总统在 10 月和 11 月分别在与新加坡、越南领导人发布的联合声明中，再次督促各方加速缔结一个“有效和有法律拘束力”的行为准则。[③] 尽管如此，当前特朗普政府对于“行为准则”问题的重视度并不高，其主要表现有二：其一，特朗普政府似乎无意将“行为准则”议题作为其介入南海问题的重要“抓手”，典型的例证是 2017 年 11 月，特朗普访华期间提及南海问题，除了重申美国的一贯立场外，强调了对中国南海岛礁“军事化”的关切，而未提及取得重大进展的“行为准则”磋商；[④]其二，不再试图借助东盟主导下的机制干预以“行为准则”为核心的南海局势管控，在 2017 年底举行的东亚峰会上，特朗普甚至未将南海问题列入其地区安全议程，[⑤]这是自 2010 年美国正式参加该峰会以来的首次。可见，南海及南海问题在特朗普政府战略考量中的地位呈现出下降趋势，而在其南海政策框架内，特朗普政府表现出更加重视军事举措而非外交手段捍卫其利益的倾向。与此同时，自特朗普执政以来，其外交决策层一直处于动荡之中，被认为尚未形成系统的全球和区域战略，近期蒂勒森的离职也意味着美国外交政策实施团队面临着新一轮的调整。由此可见，美国新政府在短期内尚缺乏直接干预“行为准则”问题的意愿和能力。

---

① “U. S.-China Press Statements,” U. S. Department of State, June 7, 2016, https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/06/258163.htm, 2018-03-11.

② “Secretary Tillerson Meets With the Foreign Ministers of the Association of Southeast Asian Nations,” U. S. Department of State, May 4, 2017, https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/270657.htm, 2018-03-14.

③ “Joint Statement by the United States of America and the Republic of Singapore,” The White House, October 24, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-america-republic-singapore/; “Joint Statement between the United States of America and the Socialist Republic of Vietnam,” The White House, November 12, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-america-socialist-republic-vietnam/, 2018-03-14.

④ “President Donald J. Trump's State Visit to China,” The White House, November 10, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-visit-china/, 2018-3-14.

⑤ “Remarks by President Trump in Press Gaggle After 12th East Asia Summit,” The White House, November 14, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-gaggle-12th-east-asia-summit-manila-philippines/, 2018-03-14.

三、奥巴马政府在“行为准则”问题上的政策评估

经过奥巴马两届任期的努力，美国在“行为准则”制定问题上的政策取得了一定的实效，体现在以下几点：

一是强化菲律宾、印尼等国的角色。美国高调介入南海问题后，菲律宾在这一问题上的立场明显更为强硬，其强硬立场在“行为准则”制定进程中也表现突出。[①] 2012 年 1 月，菲律宾散布了一份名为“菲律宾行为准则草案”(Philippines Draft Code of Conduct)的非正式文本供东盟高级官员讨论，意在与中国磋商前形成东盟内部的一致立场。[②] 2012 年 4 月，在金边举行的第 20 届东盟首脑峰会上，东盟主席国柬埔寨希望推动中国进入东盟的讨论中，遭到菲律宾和越南的强烈反对，妥协的结果是：东盟继续其内部的草案磋商，同时保留与中国的沟通机制。[③] 同年 7 月举行的第 45 次东盟外长会议期间，由于菲律宾和越南一道坚持将与中国的双边争端写入联合公告引发争议，直接导致东盟历史上首次未能发布这一公告，也意味着东盟内部原本就“行为准则”制定达成一致的“核心要素”[④]最终流产。[⑤] 同月，菲律宾与印尼一道，就处理南海问题的“六点原则”达成一致，并于 2012 年 7 月 20 日由东盟官方正式发布，并获得美国的肯定。[⑥] 2014 年，东盟地区论坛上，菲律宾附和美国的“自愿冻结”倡

---

① M. Taylor Fravel, “The United States in the South China Sea,”Paper for 6th Berlin Conference on Asian Security, June 18-19, 2012, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/BCAS2012_Taylor_Fravel_web_final_ks.pdf, pp. 6-7, 2018-05-15.

② Carlyle A. Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea,” p. 77.

③ Carlyle Thayer, “Incorporating a Code of Conduct for the South China Sea into ASEAN's Political-Security Community: The Road Ahead,” Presentation to Regional Conference on “ASEAN and the South China Sea: Achievements, Challenges and Future Direction”, Cambodian Institute for Cooperation and Peace, September 19-20, 2013, https://zh.scribd.com/document/169961186/Thayer-Incorporating-a-Code-of-Conduct-for-the-South-China-Sea-into-ASEAN-s-Political-Security-Communty # download, p. 3, 2018-05-16.

④ 全称为“东盟就与中国间南海地区行为准则核心要素的提议”，该提议在第 45 届东盟外长会议上获得各国外长的一致同意，但与联合公告一道未能公开发布。

⑤ Carlyle Thayer, “ASEAN and China Consultations on a Code of Conduct in the South China Sea: Prospects and Obstacles,” Paper presented to The International Conference on “Security and Cooperation in the South China Sea,”Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, October 18, 2013, http://www.iacspsea.com/wp-content/uploads/2013/10/Thayer-Russian-Academy-of-Sciences-SCS-Paper.pdf, p. 6, 2018-05-18.

⑥ Patrick Ventrell, “South China Sea,”August 3, 2012, https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm, 2018-03-12.

议，提出解决南海问题的“三步走计划”（Triple Action Plan，TAP），即倡议分三步解决南海争端：第一步，依据《行为宣言》第 5 款的规定，停止导致地区局势升级的具体活动；第二步，在争端的最终解决前，通过完整和有效实施《行为宣言》和加速达成“行为准则”实现对局势的管控；第三步，依据国际法建立一套争端解决机制以实现争端的最终和完全解决。[①] 菲律宾在“行为准则”问题上与美国遥相呼应，成为美国在东盟内部最坚定的追随者。

尽管其一贯的南海政策是在美中两大国间寻求平衡，[②]印尼在“行为准则”制定问题上却扮演了美国所期待的角色。在 2011 年东盟地区论坛期间，希拉里·克林顿与印尼外长就“行为准则”的制定问题深入交换了意见，鼓励印尼在东盟内部就南海问题尤其是“行为准则”制定问题发挥领导作用。[③] 在美国的支持和影响下，印尼在 2012 年第 45 届东盟外长会议期间为挽救东盟内部的分裂局面扮演了关键角色：其一，印尼外长通过“穿梭外交”，在 2012 年 7 月 18—19 日期间，密集访问了菲律宾、越南、泰国、柬埔寨和新加坡，最终与时任菲律宾外长罗萨里奥达成了关于处理南海问题的“六点原则”意见，并移交时任东盟主席国的柬埔寨正式发布；其二，印尼外长在与希拉里充分交换意见后，[④]于 2012 年 9 月 27 日联合国大会间隙，正式向参会的东盟各成员国代表传阅了一份名为“零号草案”（The Zero Draft Code of Conduct）的文件，并在东盟内部达成一致立场：通过发展完善将其作为与中国磋商的一份基础文本。[⑤] 总体来看，印尼在“行为准则”问题上扮演角色的着力点为：将提升互信、预防冲突和管控突发事件及创造一个有益的环境，作为在争议海域制定“行为准

① Albert F. Del Rosario, “Statement at 69th Session of the United Nations General Assembly High Level General Debate,” September 29, 2014, http://www.un.org/en/ga/69/meetings/gadebate/pdf/PH_en.pdf, p. 4, 2018-05-16.

② Agus Haryanto and Arry Bainus, “Indonesia in South China Sea Dispute: Balancing the US and China, Workshop and Zero Draft,” *The Social Sciences*, Vol.11, No.24, 2016, p. 5928.

③ “Remarks by Secretary Clinton, Indonesian Foreign Minister,” U. S. Department of State, July 24, 2011, http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/07/20110724135605su0.4286092.html#axzz4a4eees7M, 2018-03-10.

④ “Remarks With Indonesian Foreign Minister Raden Mohammad Marty Muliana Natalegawa,” U. S. Department of State, September 3, 2012, http://www.cfr.org/indonesia/clintons-remarks-indonesian-foreign-minister-natalegawa-september-2012/p28935, 2018-03-15.

⑤ Carlyle A. Thayer, “South China Sea in Regional Politics: Indonesia's Efforts to Forge ASEAN Unity on a Code of Conduct,” Paper for 3rd Annual Center for Strategic & International Studies Conference on “Managing Tensions in the South China Sea,” CSIS, Washington, D. C., June 5-6, 2013, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/attachments/130606_Thayer_ConferencePaper.pdf, p. 2, 2018-05-16.

则”的基础。[①] 从某种程度上讲，在“行为准则”制定问题上，印尼一度成为美国“调解者”角色在东盟内部的延伸。

二是促进东盟内部立场渐趋统一。首先，“行为准则”制定已经成为东盟地区议程中的优先事项。2011 年年中，希拉里·克林顿通过对东南亚各国的“穿梭外交”，催化了东盟内部关于“行为准则”讨论的活跃气氛。从 11 月开始，东盟高级官员开始着手讨论各国的草案。2012 年 7 月，东盟提议作为“行为准则”磋商基础的“核心要素”在东盟高级官员会议以及随后的东盟外长会议上被一致通过。12 日，希拉里·克林顿在东盟地区论坛的讲话中，强调了 2012 年作为《行为宣言》签署十周年的重要意义，同时鼓励东盟实现统一立场，在“行为准则”制定问题上更好的发挥领导作用。[②] 2012 年 7 月 20 日，东盟又发布了作为东盟成员制定“行为准则”共识的“六点原则”建议，重申要早日实现这一准则的达成。2013 年 1 月，时任东盟轮值主席国文莱和东盟秘书长黎良明(Le Luong Minh)均表示，将与中国协商制定“行为准则”置于东盟外交工作的优先地位。[③] 印尼也积极行动，继续在东盟内部扮演领导角色，寻求与中国展开磋商。[④] 东盟内部就“行为准则”的制定问题达成空前的一致。在 2014 年 5 月 10 日举行的东盟首脑峰会上，与会各国外长前所未有地在共同声明中表达了对南海局势的关切，呼吁各方保持克制，和平解决争议，尽快完成“行为准则”的制定。这意味着，支持制定“行为准则”已经成为大势所趋，东盟内部对此基本达成了一致立场。

其次，各国已经就利好于美国的草案进行充分讨论，并达成了一定共识。东盟国家获得充分讨论的“行为准则”草案，主要包括“菲律宾行为准则草案”“核心要素”及“零号草案”。2012 年 1 月，东盟各国开始就“菲律宾行为准则草案”展开讨论。由于该草案中的条款极为激进，试图将“行为准则”制定为一份严格的区域条约，将“航行与飞越自由”“确定、澄清和分隔争端区与非争端区”“全面解决领土与管辖权争端”等列为“行为准则”的基本原则，并将《东南亚友好合作条约》及包括《联合国海洋法公约》在内的国际法纳入“行为准则”争端

① Lis Gindarsah, “Indonesia and the South China Sea: A Two-fold Strategy,” *RSIS Commentary*, No. 158, July 27, 2015, https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/07/CO15158.pdf, p. 2, 2018-05-18.

② Hillary Rodham Clinton, “Remarks to the ASEAN Regional Forum,” July 12, 2012.

③ Carlyle A. Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea,” p. 80.

④ Carlyle Thayer, “New Commitment to a Code of Conduct in the South China Sea?” October 9, 2013, http://nbr.org/downloads/pdfs/outreach/thayer_commentary_100913.pdf, p. 2, 2018-05-17.

解决机制中。[①] 该草案在东盟内部的讨论中遭到众多国家反对。[②] 而东盟各国未公开发布的“核心要素”，不仅强调保障航行自由，还明确规定，中国和东盟以外的国家也可以签署“行为准则”的议定书，这一条款无疑有利于美国“合法地”干预南海事务。[③] 印尼的“零号草案”虽然号称“中立”，但是正如美国南海问题专家马克·瓦伦西亚(Mark J. Valencia)所分析的，“零号草案”提出首先运用《东南亚友好合作条约》作为争端解决机制，可能给同是该条约签署国的美国留下介入空间。[④] 更重要的是，印尼外长马提·纳塔勒加瓦(Marty Natalegawa)表示，“零号草案”倡议中各项原则的实施不溯及既往，这意味着该倡议不会涉及此前美国与菲律宾及越南在南海举行的多次军事演习，以及对菲律宾军事援助的承诺等可能导致局势升级的行为。[⑤] 易言之，“零号草案”也存在明显有利于美国的倾向。

三是促使中国进行针对性的政策调整。美国对“行为准则”制定问题加强介入，使中国提升了对南海问题进一步“国际化”的警觉，一旦美国的介入获得东盟大多数成员国的认可，这不仅将为美国进一步干预南海问题打开突破口，也将使中国面临美国与东盟联手施压的被动局面。为避免这一局面出现，中国着力防止美国借“行为准则”强化对南海问题的干预，同时主动塑造“行为准则”协商进程，在南海维稳进程中树立中国的负责任大国形象，化解周边国家和国际社会对中国强化南海维权的误判。为此，中国做出两个方面的立场和政策调整：

第一，积极加入与东盟国家的磋商进程。2010 年，希拉里·克林顿的南海问题声明，引起了中国的强烈反响。时任外交部部长杨洁篪指出，这是美国对中国的一次“突然袭击”，中国坚决反对南海问题“国际化”，同时明确指出《行为宣言》并非中国与东盟整体的双边事宜。为了缓和各方压力，他表示“落实《行为宣言》联合工作小组一直在从事有关《行为宣言》实施问题的磋商”，如果

---

① Carlyle A. Thayer, “ASEAN'S Code of Conduct in the South China Sea: A Litmus Test for Community-Building?”p. 4.

② Carlyle A. Thayer,“Is the Philippines an Orphan?”*The Diplomat*,May 02, 2012,http://thediplomat.com/2012/05/is-the-philippines-an-orphan/, 2018-01-10.

③ 罗国强:《东盟及其成员国关于〈南海行为准则〉之议案评析》,第 92 页。

④ See Mark J. Valencia, “What the ‘Zero Draft’ Code of Conduct for the South China Sea Says (and Doesn't Say),”p. 77.

⑤ Agus Haryanto and Arry Bainus, “Indonesia in South China Sea Dispute: Balancing the US and China, Workshop and Zero Draft,” p. 5935.

时机成熟,“高级官员会议也可以举行”。[①] 同年 9 月,中国驻菲律宾大使刘建超表示中国将与东南亚国家倡议从工作层面起草“行为准则”,他提出“中国将与该文件相关各方合作”,同时申明中国“对维护这一地区和平、繁荣与稳定的不同规则和倡议持开放态度”。[②] 11 月,在河内发布的《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言行动计划(2011—2015)》中,中国承诺与东盟“推动全面有效的落实《行为宣言》”,并“最终达成‘行为准则’的制定”。[③] 此后,中国开始与东盟各国进行落实《行为宣言》与制定“行为准则”的初步磋商。2011 年 7 月,中国与东盟各国达成《行为宣言》实施指导方针,并开始着手讨论落实工作。2012 年 1 月,东盟——中国高级官员会议就指导方针的实施决定设立四个专家委员会,[④]落实建立信任措施与合作事宜。7 月 20 日,东盟发布了“六点原则”建议,作为回应,杨洁篪访问了印尼、文莱和马来西亚。在印尼举办的记者发布会上,杨洁篪宣布中国愿意与东盟各国实施《行为宣言》,并“在协商一致的基础上”最终达成“行为准则”的制定。[⑤] 2013 年东盟各国在制定一个有拘束力的“行为准则”问题上基本达成了一致立场,中国政府也开始调整此前的审慎态度,积极寻求与东盟国家磋商“行为准则”制定事宜,并于 2013 年 9 月开始与东盟各国展开了第一轮正式协商。[⑥]

第二,明确立场和主张以排除美国的介入。面对美国及域内国家要求加快制定“行为准则”的言论,中国一贯坚持,应该先实施《行为宣言》的相关原则和规定,待到时机成熟,再行制定“行为准则”。新加坡学者斯托瑞(Ian Storey)认为,中国采取这一立场的原因有三:其一,中国政府认为,菲律宾和越南的单

---

① 《杨洁篪外长驳斥南海问题上的歪论》,中华人民共和国驻纽约总领事馆网站,2010 年 7 月 26 日,http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgny/chn/xw/t719675.htm, 2018-03-10。

② See Tran Truong Thuy, “Recent Developments in the South China Sea: Implications for Regional Security and Cooperation,” Paper for the First Annual CSIS South China Sea Conference, June 30, 2011, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/110629_Thuy_South_China_Sea.pdf, pp. 17-18, 2018-05-15.

③ “Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2011—2015),” November 11, 2010, http://www.fmprc.gov.cn/ce/cemy/eng/zt/eastasia/zywj/t772063.htm,2017-12-19.

④ 分别是海洋科学研究专家小组委员会、环境保护专家小组委员会、搜寻与救援专家小组委员会以及打击跨国犯罪专家小组委员会。

⑤ Carlyle Thayer, “ASEAN and China Consultations on a Code of Conduct in the South China Sea: Prospects and Obstacle,”Paper presented to The International Conference on “Security and Cooperation in the South China Sea”, Moscow, Russian Federation,October 18, 2013, http://www.iacspsea.com/wp-content/uploads/2013/10/Thayer-Russian-Academy-of-Sciences-SCS-Paper.pdf, p. 7, 2018-05-17.

⑥ Carlyle Thayer, “New Commitment to a Code of Conduct in the South China Sea?” p. 1.

边挑衅性的行为，损害了《行为宣言》规定的“保持自我克制”条款；其二，虽然东盟承诺在南海领土主权争端中不持立场，中方仍怀疑菲律宾和越南一直在寻求“绑架”东盟议程，实现其与美国的利益；其三，只有东盟对待南海各方一视同仁的情况下，中国政府才会与其协商“行为准则”的制定。[①] 随着“行为准则”制定成为大势所趋。中国更加主动的公开其政策立场，排除美国的干扰。2013 年 8 月 5 日，外交部部长王毅发表声明提出，中国和东盟各国只能“同意在《行为宣言》的框架下展开‘行为准则’的磋商”。[②] 同时，王毅正式提出中国政府在制定“行为准则”问题上的“四点主张”，明确要在合理预期、协商一致、排除干扰和循序渐进的基础上，讨论“行为准则”问题。[③] 中国还正式提出解决南海问题“双轨思路”，即有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决，而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。[④] 这一倡议将争端解决与局势管控相分离，有利于规避域内外国家借“行为准则”磋商对解决南海争端施加影响。“四点主张”和“双轨思路”体现了中国政府在“行为准则”制定问题上坚持的“两个反对”的立场：一是反对“行为准则”问题变成中国与东盟的双边问题；二是反对美国对这一问题的干涉和介入。中国政策立场的明确，体现了中国在“行为准则”问题上的负责任大国态度，为各方进一步寻求共识，在排除干扰的情况下加快协商提供了有力的支持。

四、特朗普政府在“行为准则”问题上的政策前景

与 20 世纪末 21 世纪初的“行为准则”制定进程不同，2010 年开始重启的新一轮磋商与美国因素息息相关。美国对南海问题的介入引发的地区紧张及其对这一议题的干扰，对地区局势和“行为准则”的制定产生了极为不利的影响。从未来走向看，美国对外政策包括其南海政策均存在较大的不确定性。基于本研究的分析，特朗普政府在“行为准则”问题上的政策将主要取决于四

---

① Ian Storey, “Slipping Away? A South China Sea Code of Conduct Eludes Diplomatic Efforts,” *Report of Center for a New American Security*, March 20, 2013, https://www.files.ethz.ch/isn/162591/CNAS_Bulletin_Storey_Slipping_Away.pdf, pp. 4-5, 2018-05-15.

② Carlyle A. Thayer, “ASEAN, China and the Code of Conduct in the South China Sea,” p. 81.

③ 《王毅谈“南海行为准则”进程》，新华网，2013 年 8 月 5 日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-08/05/c_116814384.htm，2018-03-10。

④ 《王毅：以“双轨思路”处理南海问题》，新华网，2014 年 8 月 9 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-08/09/c_1112007229.htm，2018-03-10。

大因素：

一是美国未来对亚太地区基于规则的制度霸权和规范霸权的重视程度。特朗普政府上台后，指责奥巴马政府亚太“再平衡”战略过于软弱。在“美国优先”(America First)的理念下，特朗普力图调整美国的全球战略，清除奥巴马政府的外交遗产，通过国家利益界定外部威胁，“以实力促和平”(Peace Through Strength)。[①] 这一点充分体现在新政府 2017 年 12 月发布的《国家安全战略报告》之中，该报告明确了美国在亚太地区与中国开展大国竞争的战略目标，对通过国际制度和规范塑造中国崛起表示失望。报告称，“几十年来，美国的政策植根于相信支持中国崛起并促使其融入战后的国际秩序会推动中国自由化。但事与愿违的是，中国权力的扩张却建立在其他国家主权的代价之上”。[②] 为了“与盟友及伙伴一道，慑止甚至在必要时击败对美国利益的侵犯”，新政府意图通过武器装备现代化、采用全新收购理念、提升部队规模和作战能力、加强战备，以及保留全方位的军事力量等方面的努力，确保美国军事实力“无可企及”。[③] 同月，特朗普正式签署了《2018 财年国防授权法案》，根据该法案，美国 2018 财年的国防总预算达到近 7000 亿美元，比上一财年增长超过 1000 亿美元，[④]其中 540 亿美元的增长源于特朗普 2017 年初扩建航母和舰船的要求。[⑤] 在亚太海上安全问题上，特朗普政府对中国南海维权的认知更加负面化，其《国家安全战略报告》公开宣称，“中国在南海建设和军事化前哨的行为，是对贸易自由流通、它国主权和地区稳定的威胁”。[⑥] 因此，特朗普更加倾向于通过军事手段对华威慑与制衡而非软实力方式在南海对华“软遏制”。

二是南海及南海问题在美国战略考量中的地位及美国的南海政策取向。

---

① Peter Navarro and Alexander Gray, “Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 9, 2016, http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/, 2018-03-10.

② “2017 National Security Strategy of the United States,” The White House, December 2017, http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf, p. 25, 2018-05-17.

③ Ibid., p. 26.

④ Lawrence J. Korb, “Trump's Defense Budget,” Center for American Progress, February 28, 2018, https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2018/02/28/447248/trumps-defense-budget/, 2018-03-12.

⑤ Zachary Cohen, “Congress passes $700B defense bill, Sends to Trump's Desk,” *CNN Politics*, November 16, 2017, https://www.cnn.com/2017/11/16/politics/ndaa-defense-policy-passes-congress/index.html；关于特朗普扩建军备的政策公告可见白宫网站：“President Trump Is Rebuilding America's National Security,” The White House, February 28, 2017, https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-rebuilding-americas-national-security/, 2018-03-12。

⑥ “2017 National Security Strategy of the United States,” p. 46.

奥巴马亚太“再平衡”战略的支点在南海，[①]其对南海问题的介入是全方位的。特朗普执政以来尚未规划系统的全球和区域战略，无论是“亚太战略”还是“印太战略”均未成型。从亚太局势看，南海问题似乎被特朗普政府置于朝核问题、台湾问题之后，成为地区战略的次要考量。特朗普政府将解决朝核问题列为美国亚太外交与安全政策的优先事项，并在对朝施压和威慑力度、范围和国际动员的投入上明显强化。[②] 在台湾问题上，一方面，特朗普政府意图通过抬高台湾的政治地位、提升对台关系等方式牵制中国；[③]另一方面，似乎有意将台湾问题作为换取中国在朝核问题上合作的交易筹码。[④] 而“印太”战略构想尽管凸显了南海的地缘战略价值，[⑤]但美、日、印、澳四国联合干预南海问题在可操作性层面仍然存在诸多阻碍。[⑥] 由于特朗普在南海问题上表现的“无所作为”，美国国内对其“放弃”“错失”甚至“输掉”南海的批评不断。[⑦] 在政策立场上，特朗普执政初期，其外交团队成员在南海问题上发表了诸如“封锁南海”等强硬言论，随着新政府逐渐步入正轨，其南海政策也呈现出回归理性的趋势，官方言论也多次重申奥巴马时期的一贯立场。有学者认为，这意味着新政府将继续保持奥巴马执政时期的基本立场和行事方式，未来美国将继续保持政策的延续性。[⑧] 但是横向分析特朗普政府的政策取向和举措即可发现，其政策与前任有显著不同：第一，尽管特朗普被认为具有反建制的特点，特朗普政府在南海问题上的政策与共和党的一贯取向具有高度一致性，很大程度上表现

---

① 王缉思：《亚太地区安全架构：目标、条件与构想》，第 11 页。

② 朱锋：《特朗普政府对朝鲜的强制外交》，《世界经济与政治》2017 年第 6 期，第 60 页。

③ Evan D. Moore, “How Trump Can Advance U. S.-Taiwan Relations,”in Bonnie S. Glaser, Matthew P. Funaiole, eds., *Perspectives on Taiwan: Insights from the 2017 Taiwan-U. S. Policy Program*, Lanham • Boulder • New York • London: Rowman & Littlefield, 2018, pp. 23-27.

④ Robbie Gramer, “Wary of Trump, Taiwan Shies From Spotlight in President's Asia Trip,” *Foreign Policy*, November 8, 2017, http://foreignpolicy.com/2017/11/08/wary-of-trump-taiwan-shies-from-spotlight-in-presidents-asia-trip/, 2018-03-14.

⑤ 张根海、王颖：《“印—太战略弧”视阈下美印日澳组合对南海安全的导向性分析》，《南亚研究》2017 年第 4 期，第 93-109 页。

⑥ 朱锋：《“印太战略”阴影下的南海大国较量》，《世界知识》2018 年第 1 期，第 20 页。

⑦ Ryan Pickrell, “Is Donald Trump Giving Up on the South China Sea,” *The National Interest*, May 4, 2017, http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/donald-trump-giving-the-south-china-sea-20493; Dan De Luce, “With Trump Focused on North Korea, Beijing Sails Ahead in South China Sea,”*Foreign Policy*, November 16, 2017, http://foreignpolicy.com/2017/11/16/with-trump-focused-on-north-korea-beijing-sails-ahead-in-south-china-sea/; Bill Hayton, “The Week Donald Trump Lost the South China Sea,” *Foreign Policy*, July 31, 2017, http://foreignpolicy.com/2017/07/31/the-week-donald-trump-lost-the-south-china-sea/, 2018-03-15.

⑧ 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，第 39—40 页；〔美〕傅泰林：《美国对南海有关争议的政策：1995—2017》，齐皓译，《当代美国评论》2017 年第 1 期，第 52 页。

出保守主义和单边主义倾向，重视硬实力而非软实力在维护国家利益中的作用；第二，在政策举措上，与奥巴马执政时期相比，特朗普政府缺乏协调的政策以对华外交推回或对盟友与伙伴予以支持和鼓励。[①] 同时，特朗普政府延续了具有军事威慑功能的“航行自由行动”，操作频率比奥巴马时期有了明显的提升。[②] 卡尔·文森号航母历史性访问越南，也被外界普遍认为是在南海地区的对华制衡与威慑之举。[③] 2018 年 3 月，特朗普辞退了倾向建制派的前国务卿蒂勒森，任命与白宫理念更为接近的蓬佩奥（Mike Pompeo）接任其职务，作为鹰派代表人物，后者重视硬实力的主张与“美国外交政策日益军事化”的趋势更为契合。[④] 以上倾向表明，特朗普政府短期内无意也无力寻求在“行为准则”问题上发挥作用。

三是东盟与相关各国对美国介入的接纳程度。正如前文述及，美国推动“行为准则”制定进程主要通过扮演“调解者”角色实现，美国能否有效扮演这一角色，依赖于各国尤其是东盟国家对美国的欢迎程度。[⑤] 中国一直强调，“行为准则”的制定必须排除包括美国在内的域外大国干扰。东盟内部对于美国的介入也始终保持一种微妙的态度：一方面，东盟希望通过“行为准则”的制定，明确和强化其在地区安全架构中的中心地位；另一方面，东盟在一定程度上也需要借重美国的影响对中国形成制衡。总体来看，前者是东盟的优先立场，后者则常在东盟希望向中国施压时成为一种选择，且主要由于其内部少数成员国的鼓动。早在 2012 年，东盟前秘书长、新加坡东南亚研究所东盟研究中心主任罗德尔福·塞沃里诺（Rodolfo Severino）就曾明确指出，不仅中国希望以美国“使这一问题复杂化”为由将其排除在外，东盟成员国也应该“由自身

---

① Dan De Luce, “With Trump Focused on North Korea, Beijing Sails Ahead in South China Sea,” November 16, 2017.

② Dean Cheng: “Wanted: A Strategy to Limit China's Grand Plans for the South China Sea,” *The National Interest*, January 30, 2018, http://nationalinterest.org/feature/wanted-strategy-limit-chinas-grand-plans-the-south-china-sea-24278, 2018-03-14.

③ Hannah Beech, “U.S. Aircraft Carrier Arrives in Vietnam, With a Message for China,” *The New York Times*, March 4, 2018, https://www.nytimes.com/2018/03/04/world/asia/carl-vinson-vietnam.html; Prashanth Parameswaran, “Why a First US Aircraft Carrier Vietnam Visit Matters,” *The Diplomat*, March 01, 2018, https://thediplomat.com/2018/03/why-a-first-us-aircraft-carrier-vietnam-visit-matters/, 2018-03-14.

④ Stewart M. Patrick, “Tillerson, Pompeo, and the State of State,” Council on Foreign Relations, March 13, 2018, https://www.cfr.org/blog/tillerson-pompeo-and-state-state, 2018-03-15.

⑤ See Michael McDevitt, “The South China Sea: Assessing U.S. Policy and Options for the Future,” *CNA Occasional Paper*, November 2014, https://www.cna.org/cna_files/pdf/IOP-2014-U-009109.pdf, p. 91, 2018-05-16.

来决定”是否在与中国谈判前进行内部磋商。[①] 2012 年 1 月，中国—东盟高级官员会议决定依据《行为宣言》第 6 款设立的合作活动专家委员会中，唯独美国最关心的“航行安全与海上沟通”委员会由于争议而未能成立。[②] 可见，不仅中国对美国的干预坚决反对，东盟及其成员国对于美国介入的接纳程度也十分有限，只有在协商进展不顺的情况下，才会给美国的介入提供可乘之机。

四是中国与东盟国家在这一议题上的进展状况。从奥巴马政府时期的经验可知，凡是中国与东盟各国之间的磋商陷入困境或者僵局之际，就是美国趁机加大干预力度之时。从 2016 年下半年开始，中国与东盟国家就“行为准则”的磋商开始向“快车道”发展。2016 年 8 月举行的落实《行为宣言》第 13 次高官会和第 18 次联合工作组会上，中国与东盟国家审议通过了“中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针”和“中国与东盟国家关于在南海适用《海上意外相遇规则》的联合声明”两份文件。5 月，中国与东盟各国正式达成“行为准则”框架，并在 8 月举行的第 50 届东盟外长会议上获得一致通过。该框架增加了若干符合中国主张的条款：第一，明确《行为宣言》与“行为准则”之间的关系，分析人士认为，这意味着最终的“行为准则”案文与《行为宣言》存在很大的一致性；第二，在原则条款中明确“行为准则”不用于处理领土争端与海洋划界问题，以及“尊重各方的独立、基于国际法的主权和领土完整以及不干涉他国内部事务”，有利于排除域外国家的干预。同时，框架案文也兼顾了以美国为首的域外国家的利益，如在“航行与飞越安全和自由”上用了“确保”而非《行为宣言》中“重申”的表述，同时，还首次提出“行为准则”的目标是“建立一套包括指导各方行为并提升海洋合作的一系列规范的基于规则的框架”并“预防和管控海上突发事件”。[③] 这有利于防止美国以南海航行自由受到威胁以及地区缺乏规则等借口介入包括“行为准则”在内的南海问题。2018 年以来，中国与东盟国家均表达了加快“行为准则”磋商的愿望。在“行为准则”谈判进程如此顺利的情况下，美国的政策施展空间无疑将会愈加狭小。

---

① Rod Severino, “Towards a Code of Conduct for the South China Sea,” *East Asia Forum*, August 11, 2012, http://www.eastasiaforum.org/2012/08/11/toward-a-code-of-conduct-for-the-south-china-sea/, 2018-03-12.

② Carlyle A. Thayer, “Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: U. S. Leadership and ASEAN Centrality,” p. 5.

③ Ian Storey, “Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea,” *ISEAS Perspective*, August 2017, No.62, pp. 2-6.

尽管特朗普政府在“行为准则”问题上的倾向与前任迥异，对于已有政策的“路径依赖”不会随着政府的换届而轻易改变。虽然中国与东盟各国已经就“行为准则”框架达成一致，但在其性质、适用的地理范围、签署方式、具体条款和机制上各方仍然存在较大分歧，制定“行为准则”还需要一个相对长期的过程。这也意味着美国强化介入这一进程的借口和机会依然存在。从当前的走向看，未来特朗普政府在“行为准则”问题上的政策呈现出如下趋势：

第一，美国政府的基本政策立场仍未改变，但介入程度将会弱化。首先，美国推动制定一套“完整而有效”的“行为准则”这一基本立场，建立在美国国家利益的基础之上。从根本上讲，“行为准则”体现了美国政府管控南海局势的利益关切。对美国而言，“行为准则”的核心价值体现在：一方面，作为一项外交议题，体现了各方通过外交对话处理分歧和管控矛盾的愿望，符合美国和平解决南海争端的一贯主张；另一方面，作为一项规则有利于对各方行为进行管控，维护地区安全与稳定，美国尤其希望利用这一规则对中国在南海的维权步伐和海上能力建设加以限制或延误。鉴于南海的领土主权和海洋划界争端短期内无法解决，美国寻求介入南海“局势管控”的政策仍将延续。[①] 2017 年 4 月 20 日，美国副总统彭斯在对印尼的访问中明确表示，美国将继续通过维护规则基础上的秩序，确保合法而不受阻碍的商业活动以及鼓励和平的外交途径解决争端，与东盟一道促进南海地区的和平与稳定。[②] 此后，特朗普外交团队就“行为准则”问题逐渐明确发声，其语调与奥巴马时期并无二致。但是正如上文分析的，无论是特朗普政府的政策取向还是外部的政策环境都意味着，短期内美国在“行为准则”问题上的介入程度将会有所弱化。相反，特朗普政府南海政策的“军事化”可能对“行为准则”早日达成起到一定的促进作用，促使中国与东盟国家寻求更好的管控局势与开展合作，从而预防地区潜在冲突的风险。

第二，美国在“行为准则”问题上的政策举措呈现出新的趋势。受制于其角色的特殊性和介入南海问题手段的有限性，美国在“行为准则”问题上的基本政策举措也将总体继续维持在原有框架内，但是呈现出新的趋势：

一是推动“行为准则”缺乏其他的政策举措“互为犄角”的合力。奥巴马政

① M. Taylor Fravel, “U. S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995,” p. 2.

② “Remarks by the Vice President at ASEAN,” The White House, April 20, 2017, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/20/remarks-vice-president-asean, 2018-03-12.

府将“话语主导”“成本强加”(Cost-Imposing Strategy)[①]等策略与“行为准则”问题绑定,通过“信息战”“舆论战”“法律战”等手段指责中国在南海的行为不符合国际法和《行为宣言》的规定,[②]夸大南海局势的紧张程度,向中国施加压力。致力于清除奥巴马政策遗产及重视硬实力的特朗普,显然不会在此类举措上更多的花费资源和精力。

二是对东盟及相关机制的重视减弱。奥巴马作为近年来对东南亚地区最为重视的总统,格外注重东盟现有机制的作用,并且以东亚峰会、东盟地区论坛等机制作为干预“行为准则”问题的主要平台。观察人士认为,特朗普政府的东南亚政策将会做出一定程度的调整,尤其是对于地区多边机制的关注将会减弱,同时在南海问题上也会改变前任大力支持地区盟友与伙伴的咄咄逼人态势,转而更加注重实效。[③]

三是注重在国际场合与域外大国一道在“行为准则”问题上施压。2017 年 5 月,“七国集团”将东海、南海问题写入联合公报,间接指责中国在南海问题上“不遵守国际法”。美国还鼓励澳大利亚、日本、印度等域外国家干涉南海问题,并在 8 月发布的澳—日—美三边战略对话声明中对“行为准则”问题表达了强硬立场。特朗普鼓励盟友与伙伴在地区问题上发挥更大作用的政策倾向,可能会进一步体现在“行为准则”等相关问题上。有学者则建议美国鼓励东盟与美、日、韩等国另行达成一份南海地区行为准则,间接对中国施加压力。[④]

五、中国的应对之策

从当前形势看,南海问题由于其罕见的复杂性在可预见的未来仍然难以得到较为妥善的解决,南海局势管控仍然是维护地区和平与稳定的长期任务。

---

① 所谓“成本强加战略”,是指通过非战争手段增加竞争对手的行动成本,达到限制乃至战胜对手的目的。See Thomas G. Mahnken, “Cost-Imposing Strategies A Brief Primer,” *Report of Center for a New American Security*, November 2014, https://s3. amazonaws. com/files. cnas. org/documents/CNAS_Maritime4_Mahnken. pdf,2018-05-17; 阮建平:《成本强加:美国强化对华竞争的方式探析》,《东北亚论坛》2017 年第 3 期。

② Carlyle A. Thayer, “Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: U. S. Leadership and ASEAN Centrality,” p. 8.

③ 陈奕平:《从奥巴马到特朗普:美国东南亚政策的走势》,《东南亚研究》2017 年第 1 期,第 113—114 页。

④ Joel Wuthnow, “Beyond Imposing Costs: Recalibrating U. S. Strategy in the South China Sea,” *Asia Policy*, No.24, July 2017, p. 132.

美国出于防范和遏制中国的目的，希望南海地区维持争端“现状”，即一种“稳定而可持续的僵局状态”。[①] 而中国和东盟国家则希望早日解决这一争端，从而加速各国经济发展和区域一体化进程。反映到“行为准则”问题上，美国所谓的“管控南海局势”实质是希望通过一个地区行为准则维持有利于美国和少数东盟声索国的“现状”，而中国与东盟大多数成员国则更希望通过“行为准则”为争端的最终解决创造良好的环境和必要的条件。这意味着，中国与东盟大多数成员国在“行为准则”问题上存在共同的追求和愿景，这也是近几年中国与东盟国家在相关磋商中能够取得可喜进展，并相当程度地排除美国干预的内在原因。中国在“行为准则”问题上的举措得当，取得了显著的政策效果：一是相当程度排除了美国的干扰，导致美国在包括“行为准则”在内的南海问题上的话语权和“道义优势”大大削弱；二是与中国在南海的维权行动相配合，通过“行为准则”磋商增进了与东盟国家的互信与共识，巩固了中国在南海的相对战略优势。中国应该抓住“行为准则”磋商的利好局面和“机会窗口”，未雨绸缪，从如下方面做出进一步努力：

第一，以负责任大国的态度通过中国方案推动“行为准则”协商以维护地区和平稳定。“行为准则”框架的达成与中国在这一问题上展现的负责任大国态度密不可分，中国提出通过“双轨思路”解决南海问题，主张在“行为准则”在保持合理预期，在协商一致的基础上，排除域外国家的干扰，并通过循序渐进的方式稳妥推进“行为准则”制定的进程，得到周边国家的广泛认可。事实证明，只有中国与东盟各国协商一致，才能有效地管控争端和处理分歧，维护地区局势的稳定。以美国为首的域外国家干扰，只会导致地区局势的紧张和复杂化，引发南海“军事化”甚至冲突的风险。随着特朗普政府对“行为准则”介入的相对弱化，中国应抓住机遇继续以解决南海问题“双规思路”为指导，依据中国在“行为准则”问题上的“四点主张”、“四点愿景”，发挥中国智慧，通过中国倡议、中国方案与东盟国家一道，妥善解决争议，积极推动包括“行为准则”在内的地区规则的制定和完善，共同维护南海地区的和平与稳定。

第二，密切关注以美国为首的域外大国的动向，排除干扰并合理管控中美南海竞争。南海自美国“再平衡”战略以来成为中美战略竞争焦点的趋势在短期内不会改变，作为中美南海战略竞争的一环，“行为准则”问题从长期看仍是

---

① David J. Firestein, “The U. S. -China Perception Gap in the South China Sea,” *The Diplomat*, August 19, 2016, http://thediplomat.com/2016/08/the-us-china-perception-gap-in-the-south-china-sea/, 2018-03-10.

双方争夺话语权、议程设置权以及规则制定权的着力点。为此,中国不仅要抓住“机会窗口”与东盟国家加快协商,还必须对域外国家可能加强的干预保持警惕。与奥巴马时期相比,特朗普政府可能会更加积极的鼓励日本、澳大利亚、印度等周边大国介入南海问题,包括鼓励这些国家在南海进行“航行自由行动”以及其他巡航活动,同时支持其与部分南海声索国强化伙伴关系,扰乱南海局势。为此,中国应该密切关注相关动向,对于其介入南海问题的意图予以坚决反对和慑止。同时,通过“行为准则”等区域内协商和对话机制,增信释疑,不给域外国家干预提供机会。在此基础上,寻求建立中美战略竞争的管控机制,尤其是强化对双方海上军事活动的预防与管控,防止误判与突发事件引发危机乃至冲突的风险。

第三,在“一带一路”倡议的支撑下,开展与南海周边国家间的海上合作。通过处理分歧与管控局势,才是保证南海地区长治久安的根本之道。中国应与周边国家一道,在《行为宣言》和“行为准则”框架的指导之下,落实海洋环境保护、科学研究、航行与交通安全、搜寻与救援,以及打击跨国犯罪等领域的务实合作。以合作促和平,将南海打造成和平、友谊与合作之海。当前,中国与南海周边国家尤其是南海声索国的经贸联系为南海地区“一带一路”倡议的推进奠定了一定的基础,[①]但是,南海海上合作仍总体停留在口头承诺阶段,各方尚缺乏开展实质合作的政治意愿。从“行为准则”框架案文看,开展南海海上合作是未来各方努力的重点,促进南海合作不仅被列为“行为准则”的目标,还被规定作为各方应当履行的义务,框架还规定将制定具体的安排推动各方的海上合作实践。[②] 通过开展广泛而有效的功能性合作,能够增进各方的相互依赖和共同利益,为南海争端的妥善解决和区域善治的实现奠定基础。

① 鞠海龙、林恺铖:《南海地区推进“一带一路”建设的经济基础与政策空间》,《国际问题研究》2017 年第 6 期,第 70—82 页。

② Ian Storey,“Assessing the ASEAN-China Framework for the Code of Conduct for the South China Sea,” pp. 4-5.