

南海“军事化”：谎言与真相

杜朝平

(广东海洋大学 东盟研究院 广东 湛江 524001)

[摘要] 基于“大国竞争”和中美战略博弈的需要,近年来,美国以中国在南海进行“军事化”为由,极力渲染新“中国军事威胁”论,频繁出动先进舰机至南海开展威慑巡航、战备演练、侦察搜集等军事行动,闯岛式“航行自由行动”持续增强;同时鼓动南海争端方增强军力并对抗中国,煽动英法日澳等盟国出动舰艇至南海联合示强,企图组建“反华国际联盟”。但事实却是,美国出于一己私利,唯恐南海不乱,千方百计挑动是非,兴风作浪,才是南海“军事化”的最大推手。中国一直致力于南海形势的稳定,并与东盟国家一道共同维护南海和平大局。

[关键词] 南海“军事化”; 中美关系; 印太战略; 亚太安全; 大国竞争

[中图分类号] D815.3 [文献标识码] A [文章编号] 2096-0166(2021)02-0075-13

为推动“印太战略(Indo-Pacific strategy)”落地生根,遏制中国发展,美国特朗普(Donald Trump)政府上台后调整其南海政策。特朗普政府先以“中国单方面改变南海现状”及“破坏基于规则的秩序”为由,升级南海“航行自由行动”(FONOP),但此举既没能煽动起南海周边有关国家的对华强硬,也未能吓阻住中国在南海的维权行动^①。于是,美国针对中国南海岛礁建设及布防,拾起南海“军事化”(militarization)这根套索,公然否认中国在南海的主权主张,拉帮结派欲对我岛礁建设进行“追责”,敦促东盟国家“不能只是说说而已,而应对中国采取行动”^②,欲以此缚住我国的维权手脚,同时联合所谓“志同道合”的盟友和伙伴共同制华。拜登(Joseph Robinette Biden)政府上台伊始就于2021年2月派出双航母编队至南海演习。拜登把中国定位为“最严峻的竞争对手”,声称将反制中方侵略性、胁迫性的行为^③。无论是美国炒作“单方面改变现状”,还是鼓噪南海“军事化”,目的是欲把中国树为“公敌”,为其介入南海及拼凑“反华国际联盟”炮制借口。事实上,中国是地区和平安宁的坚定维护者,依据国际法在自己领土上部署少量防御设施,是主权国家的正当权

[收稿日期] 2021-03-16

[作者简介] 杜朝平(1973—),男,四川达州人,广东海洋大学东盟研究院副研究员,研究方向为国际关系和国际安全。

① 张良福《新版政策声明:撕下美国在南海问题上的伪装》,《世界知识》2020年第16期。

② 范斯聪《南海问题上,谁在威胁东盟?》(2020年9月16日),<http://theory.hainet.cn/n/2020/0916/c3543370-31877542.html>。

③ Remarks by President Biden on America's Place in the World(February 04, 2021) <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>。

利。美国才是南海“军事化”的最大推手^①。

近年来,国内学界对美国南海政策和南海战略的演变、“航行自由行动”、南海军事行动及“灰色地带”行动等问题进行了长期跟踪研究,成果丰硕,在此不一一赘述;对南海军事化问题及美国炒作南海“军事化”亦有触及。如周士新从理论上对军事化和南海军事化问题进行研究,认为中美关于南海军事化问题在概念界定、责任归属、程度强弱与合法性等方面存在着巨大分歧,并在行动中具有爆发低烈度冲突的风险^②。葛红亮、何桂湘对美国南海政策的军事化问题进行阐释,指出在中美竞争加剧的背景下,美国南海政策的军事化倾向突出,如美国提升“航行自由行动”的频率和烈度,增加在南海内外围的军事战略存在,加强与盟国的同盟关系等,南海局势变得更加复杂^③。安刚、刘琳、胡波等对美国炒作南海“军事化”予以分析,认为“军事化”并非严谨概念,美国炒作中国在南海进行“军事化”是偏颇的指责,旨在为其亚太政策服务^④。本文有选择性地吸收前述成果,同时进一步挖掘南海“军事化”论的由来及其实质,在梳理近年来美国炒作南海“军事化”手法及策略的基础之上,着重分析了其演进逻辑和目的,并从历史及现实多重角度得出美国才是南海“军事化”最大推手的结论。

一、南海“军事化”论的由来与实质

南海“军事化”一说最早出自美国的盟国菲律宾之口,美国拿过来后大肆炒作,并用作污名化中国、欺骗世界及其染指南海、主导南海事务的重要抓手。

(一) 南海“军事化”论的由来

把“军事化”一词最早应用在南海问题上的是菲律宾。菲律宾先提出南海岛礁“非军事化(demilitarization)”主张,企图长期侵占南海岛礁;后针对中方在南海的维权行动炮制出南海岛礁“军事化”(militarization) 一语,用以指控中方。

20世纪90年代中期,菲律宾宣称对其过去并未提出过领土要求的中国黄岩岛有海洋管辖权,经常出动舰艇对在该海域作业的中国渔船实施抓捕,甚至出现撞沉中国船只、开枪打死中国船长的事件^⑤。与此同时,菲律宾宣称要与南海周边国家一道维护南海战略航道的安全,并向所有国家开放。时任菲总统菲德尔·拉莫斯(Fidel Valdez Ramos) 在1994年提议南海岛礁“非军事化”,并合作

① 《王毅:南海“军事化”帽子有更合适的国家可以戴》(2016年3月8日) <http://military.people.com.cn/n1/2016/0308/c1011-28182137.html> 《王毅:美国是地区军事化的最大推手 指责中国是颠倒黑白》(2018年8月4日) <http://m.news.cctv.com/2018/08/04/ARTISftzmMDnftp2ZQAKoNHB180804.shtml>; 袁梦晨、杨舟《王毅回击无端指责:南海“军事化”标签贴不到中国身上》(2019年8月3日) http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-08/03/content_5418295.htm。

② 周士新《南海军事化问题论析》,《南洋问题研究》2019年第1期。

③ 葛红亮、何桂湘《美国南海政策的军事化及其影响》,《南亚东南亚研究》2020年第2期。

④ 安刚、刘琳、胡波等《“南海军事化”:黑锅不该中国背》,《世界知识》2016年第9期;刘琳《美国炒作“南海军事化”意图何在》,《世界知识》2015年第20期。

⑤ 徐焰《细说中菲南海争执几十年》(2012年5月25日) <http://haiwai.people.com.cn/n/2012/0525/c233908-17076917.html>。

开发这些岛屿的资源^①。菲律宾在南海侵占岛礁、抓捕中国渔民的举动自然遭到中方反制,1994年底到次年初,中国在美济礁修建渔政设施,被菲、美等炒作,酿成所谓“美济礁事件”。1995年12月,拉莫斯在泰国曼谷召开的东盟第五次首脑会议上呼吁南海争议各方“搁置对南沙群岛的领土要求”,各自对离它最近的地区实行管理,并在南沙群岛实行“非军事化”。1997年6月,拉莫斯访问英国期间在牛津联盟协会发表题为“全球秩序中的菲律宾(The Philippines In The Global Order)”的演讲,再次提出南海岛礁“非军事化”问题,并在“各自对离它最近的地区实行管理”的原则基础上,通过互利安排,合作勘探和开发这些岛屿的资源^②。2011年,早已卸任总统的拉莫斯继续发声,呼吁南海岛礁“非军事化”并将其作为解决争端的手段^③。

菲律宾抛出南海“非军事化”倡议,目的是把自己装扮成对南沙群岛拥有主权的国家,建议有关各国从南海撤军,实现南沙群岛“非军事化”,对此越南有所应和^④。除此之外,菲律宾的“非军事化”论没有产生多少影响。2012年4月10日,12艘中国渔船在中国黄岩岛潟湖内作业时,遭到菲律宾海军一艘护卫舰袭扰,菲军舰一度企图抓扣被其堵在潟湖内的中国渔民,被中国海监船阻止,引发双方舰船对峙^⑤。菲律宾欲对中国合法作业的渔船采取强硬措施,以达成实际控制黄岩岛的企图也落空。2013年6月,在文莱首都斯里巴加湾举行的第46届东盟外长会议期间,菲方代表在会场上散发新闻稿,声称对南海逐渐增强的“军事化”表示关切,指责中国在黄岩岛和仁爱礁不断增加的军事和准军事存在对该地区海上和平与稳定的努力构成威胁^⑥。

南海“军事化”论由此而来。

(二) 美国升级炒作南海“军事化”

菲律宾提出南海“军事化”论后,正值中国南海岛礁建设有序推进,美国立即接手南海“军事化”论并大肆炒作。2014年8月,美国国务卿克里(John Forbes Kerry)直接向中方提出“三停止”要求,即停止填海造岛、停止修建建筑和停止采取可能会进一步加剧冲突的激进行动^⑦。2015年4月,美国国防部长阿什·卡特(Ash Carter)在访问韩国期间指责中国处理南海领土争端的做法,称中国将这一问题“军事化”^⑧。这是美国首次将南海“军事化”的帽子戴在中国头上。5月底,卡特在新加坡香格里拉对话会上呼吁各方立即停止“填海造地”,反对任何一方将岛礁进一步军事化的

① Fidel V. Ramos, Sixth State of the Nation: The Challenges Still Ahead, Official Gazette of Philippines(July 28 , 1997) <https://www.officialgazette.gov.ph/1997/07/28/fidel-v-ramos-sixth-state-of-the-nation-address-july-28-1997/>.

② Fidel V. Ramos, Speech of President Ramos before the Oxford Union Society, Official Gazette of Philippines(June 17 , 1997) , <https://www.officialgazette.gov.ph/1997/06/17/speech-of-president-ramos-before-the-oxford-union-society/>.

③ Gil C. Cabacungan , TJ Burgonio , Palace says US will side with PH in China conflict(June 13 , 2011) , <https://newsinfo.inquirer.net/14381/palace-says-us-will-side-with-ph-in-china-conflict#ixzz6ZyttFDrU>.

④ 赵理海《关于南海诸岛的若干法律问题》,《法制与社会发展》,1995年第4期。

⑤ 赵洁民《张华(时任中国驻菲律宾大使馆发言人)驳斥中国使中菲在黄岩岛的紧张局势升级说法》(2012年4月24日) http://www.gov.cn/jrzq/2012-04/24/content_2121026.htm。

⑥ 安刚、刘琳、胡波等《“南海军事化”“黑锅不该中国背”》,《世界知识》2016年9期。

⑦ 傅莹、吴士存《南海局势及南沙群岛争议:历史回顾与现实思考》(2016年5月12日) http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/12/c_128977813.htm。

⑧ Robert Burns , Carter chides China over approach to territorial disputes(April 10 , 2015) <https://www.ksl.com/article/34177173/carter-chides-china-over-approach-to-territorial-disputes>.

行为^①。同年10月,美国前海军作战部长、退役海军上将加里·拉夫黑德(Gary Roughead)在第六届香山论坛上正式提出和阐释南海“军事化”概念。这一概念随即成为美国攻击中国的靶标。

随后,美国上至总统下至普通政客不断挑起南海“军事化”议题,对中国进行污名化。2016年12月4日,特朗普在推特发文称“中国在南海兴建军事设施,他们这么干,问过我们的意见吗?显然没有!”^②2017年1月,美国国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)在参议院外交关系委员会作证时表示,“我们将必须向中国发出明确信号,停止修建岛屿,并且不允许中国靠近这些岛屿”^③。2017年12月和2018年1月先后出台的《美国国家安全战略》《美国国防战略》报告虽对南海着墨不多,但均提及南海“军事化”问题。2018年1月,美国太平洋司令部司令哈里斯(Harry Harris)在印度新德里“瑞辛纳对话”(Raisina Dialogue)会上发言时称中国是印太地区的一支“破坏力量”^④。同年5月,美国宣布取消邀请中国参加“环太平洋”联合演习(RIMPAC),理由是中国在南海岛礁搞“军事化”。

进入2020年,美国更是全力以“军事化”为由对中国实施极限打压。7月13日,美国国务卿蓬佩奥(Mike Pompeo)在所谓“南海仲裁案”裁决公布四周年之际发布《美国南海政策声明(U. S. Position on Maritime Claims in the South China Sea)》,否认中国南海“断续线”主张,宣布中国对南海的领土主权和海洋权益的所有主张都“完全不合法”,指责中国在南海建立“海洋帝国”(Maritime Empire),呼吁相关国家共同反对中国的海洋权益主张^⑤。8月26日,美国商务部将24家中国企业列入制裁名单,因这些企业“帮助中国军方在南海修建人工岛”。美国商务部长罗斯(Wilbur Ross)表示:“美国、中国的邻国以及国际社会指责中国对南海的主权主张,以及中国军方修建‘人工岛’……这些实体在‘人工岛’建设中发挥了重要作用,必须被追责。”^⑥9月27日,美国国务院指责“中国违背了2015年9月25日对南海非军事化的承诺……将追究中国将南沙群岛‘军事化’的责任”^⑦。10月20日至23日,美国国家安全顾问奥布莱恩(Robert O'Brien)访问越南和菲律宾期间,声称中国在南海存在“霸凌行为”,强调美国对印太地区盟友的安全承诺^⑧。就在出访东南亚前夕,奥布莱恩以视频连线方式参加在英国海军伊丽莎白女王号(HMS Queen Elizabeth)航母上举行的大西洋未来论坛

① 《外交部就美国国防部长在香格里拉对话会上涉南海问题有关言论答问》(2015年5月30日),http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/30/content_2870863.htm。

② 冯雪《特朗普首次强硬表态:中国在南海搞军事问过我们吗?》(2016年12月5日),https://www.guancha.cn/america/2016_12_05_382913.shtml。

③ 胡波《特朗普政府南海政策的“军事化”不合时宜》(2018年3月15日),<http://nanhai.haiwainet.cn/n/2018/0315/c3542184-31279339.html>。

④ 葛红亮、何桂湘《美国南海政策的军事化及其影响》,《东南亚问题研究》2020年第2期。

⑤ Mike Pompeo, U. S. Position on Maritime Claims in the South China Sea (July 13, 2020), <https://my.usembassy.gov/u-s-position-on-claims-in-south-china-sea-071420/#:~:text=U.S.%20Position%20on%20Maritime%20Claims%20in%20the%20South,of%20that%20region%20%E2%80%94%20the%20South%20China%20Sea>。

⑥ 《美国又制裁24家中国企业》(2020年8月27日),<https://ishare.ifeng.com/c/s/7zHxzUkt03h>。

⑦ Bill Gertz, China's Empty Promises in the South China Sea (September 27, 2020), <https://www.washington-times.com/news/2020/sep/27/state-department-calls-out-xi-jinping-on-s-china-s/>; 《美国国务院指责中国在南沙群岛搞军事化 中国外交部:相关活动合情合理合法》(2020年9月28日),<http://tv.cctv.com/2020/09/28/ARTIj3xFZ165oGfQDEsK5qnO200928.shtml>。

⑧ 许振华《美国国家安全顾问访菲谈军事合作,专家“挑拨离间难有实效”》(2020年11月25日),https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10137413。

时,用足足 20 分钟抹黑攻击中国,渲染中国是“世纪威胁”(Threat of the Century)^①。

2021 年 1 月 20 日,白宫走马换帅,但拜登政府基本延续了特朗普政府的对华强硬政策,且在伪善、傲慢、对抗等方面胜过特朗普^②,南海“军事化”继续成为美国敲打中国的工具。3 月 24 日,美国国务卿布林肯(Antony Blinken)在布鲁塞尔北约总部发表演讲,称中国在南海实施军事化,威胁南海航行自由;中国破坏国际体系规则及西方价值观,威胁美欧集体安全与繁荣^③。3 月 25 日,拜登在白宫首场记者会上称将联合盟友在南海等全球问题上“追究中国的责任”^④。

(三) 南海“军事化”论的实质

“非军事化”和“军事化”都不是新概念。“非军事化”是二战期间盟国制定的一项共同对德政策,首见于 1941 年 8 月 14 日英美首脑丘吉尔和罗斯福会晤后发表的“大西洋宪章”。1945 年 7 月的《波茨坦公报》明确规定盟国对德国的处置方针:“解除德国全部武装,使之完全非军事化,铲除或控制可用作军事生产的一切德国工业。”^⑤《中华法学大辞典》对“非军事化”的解释是:两个以上国家依据达成的协议禁止在领土内特定区域设防或驻扎军队。在非军事化的情形下,可以设立非军事化地带、非军事化领土或非军事化区^⑥。比如外层空间非军事化、朝鲜半岛的非军事区等。“军事化”则无任何国际多边条约进行比较清晰的描述,更没有形成普遍接受的习惯规则。韦伯斯特大词典(The dictionary by Merriam-Webster)给出了“军事化”的三层含义:一是赋予军事特性;二是部署部队及装备;三是适于军事用途^⑦。《军事大辞海》的解释是使之具有适应军事工作或战争所要求的水平^⑧。比如太空军事化等,通常适用于国际空间或公域。

很显然,无论是南海“军事化”或“非军事化”,其含义既没有相关国际条约规范,亦无国际习惯规则约定。美国在判定别国军事化的时候所秉持的标准就是美国标准,而且是典型的霸权性质的双重标准。拉夫黑德在北京第六届香山论坛上提出南海“军事化”概念时给出的初步定义是“我认为某一事物的特点和性质是用于军事目的的话,就应该是军事化,比如该地区的基础设施建设是为了确保军事目的,那就是军事化。”^⑨随后美国海军太平洋舰队司令哈里斯、国防部长卡特与拉夫黑德一唱一和,在拉夫黑德的定义基础上有针对性地注解南海“军事化”的含义。哈里斯称中国的

① Tim Hopher, Trump's security adviser says: China is the threat of the century(October 21, 2020), <https://ca.reuters.com/article/us-usa-china/trumps-security-adviser-says-china-is-the-threat-of-the-century-idUSKBN2762Z4>.

② Mark J. Valencia, In the South China Sea, Biden is outdoing Trump in bluff and bluster(March 28, 2021), <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3127180/south-china-sea-biden-outdoing-trump-bluff-and-bluster>.

③ Amanda Macias, Top U. S. diplomat warns China threatens NATO security, calls for joint approach to counter Beijing(March 4, 2021), <https://www.cnbc.com/2021/03/24/blinken-says-china-threatens-nato-calls-for-joint-approach-to-counter-beijing.html>.

④ Remarks by President Biden in Press Conference(March 25, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/25/remarks-by-president-biden-in-press-conference/>.

⑤ 胡才珍、李洪山《浅论美国对德国西占区的非军事化举措》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2004 年第 5 期。

⑥ “非军事化”,《中华法学大辞典》<https://xuewen.cnki.net/R2006060910000949.html>.

⑦ militarize, Merriam-Webster's Unabridged Dictionary, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/militarization>.

⑧ “军事化”,《军事大辞海》<https://xuewen.cnki.net/R2006063360024320.html>.

⑨ 邱越、闫嘉琪《美国退役上将抛“南海军事化”概念引“火药味”》(2015 年 10 月 17 日), <http://military.people.com.cn/n/2015/1017/c1011-27710082.html>.

岛礁建设目的是“军事用途”,卡特便总结为“中国在南海的岛礁建设加剧了军事化”。不难看出,美国对南海“军事化”概念的定义是一个有预谋的“三段论”,大前提是“军事化”的概念即任何设施有被用于军事目的性质就是军事化(拉夫黑德语),小前提是中国的岛礁建设具有军事目的(哈里斯语),那么结论就显而易见了,即中国正在南海搞军事化(卡特语)^①。

显而易见,南海“军事化”论就是栽赃陷害中国的舆论攻势。“军事化”是否适用于南海本身存在严重分歧,且能够勉强与美方宣称的所谓“军事化”有一丝关联的,也仅仅是中国在自己的岛礁上部署必要和有限的防御设施。这既是中国的正当合法权益,也是在美国试图军事化南海的背景下,出于维护国家主权和安全的需要而做出的反应。美国不仅刻意回避了自身频繁派出舰机赴南海巡航和搜集情报的行径,也有意忽略越南、菲律宾、马来西亚等国长期在南海侵占的岛礁上进行的建设,它针对的只是中国^②。北京大学海洋战略研究中心研究员、“南海战略态势感知计划”负责人胡波认为,南海“军事化”不是严谨的学术概念,而是一个政策操作性的话题,它就是美国设下的话语陷阱,围绕这个问题开展的是一场军事议题外衣包裹下的政治战和舆论战^③。中国全国人大发言人傅莹在2016年3月全国人大会议期间就曾指出:“‘军事化’这个词炒得挺唬人的,这是不是有点语言霸权?”^④美国把“军事化”这顶帽子扣到中国头上,实际上是依靠其话语霸权,制造翻版的“中国威胁论”,误导国际舆论,为其加大军事介入南海、调整其在亚太地区的军事部署寻找借口^⑤。

二、美渲染南海“军事化”的逻辑演进

操弄议题,散布各种版本的“中国威胁”论,搅浑南海局势,为军事上介入南海、政治上插手南海事务制造借口,是美国在南海问题上的惯用手法。当一个议题热度逐渐冷却,作用下降减退,南海形势趋于平静时,美国会不失时机地抛出另一个议题,再度挑起事端,周而复始,让南海形势始终处于一定程度的动荡之中,最符合美国的战略意图。

梳理近年来美国介入南海及在南海问题上肆意抹黑中国的伎俩,可以看出其中有一条较为清晰的轨迹。从最初反对中国“过度海洋主张”而开展“航行自由行动”,到把中国在南海军演、油气勘探、海洋维权、岛礁建设及驱离进入岛礁12海里内的美国军舰等行动统统视为中方“单方面改变现状”,进而将“航行自由行动”升级为“航行自由行动”2.0版^⑥,以维护所谓“基于规则的秩序”;同时网罗“以大欺小”“挑战国际法治”“谋求地区霸权”等“罪名”,煽动南海周边有关国家对华采取

^① 王翰灵、彭思彦《谁要将南海军事化?唯恐天下不乱》(2016年10月11日),<https://mp.weixin.qq.com/s/N9sqtgdGDLQr49TImZoPdw>。

^② 萧达、李珍、辛斌等《究竟谁在军事化南海?菲网友:美给各地带来战争》(2016年2月18日),<https://mil.huanqiu.com/article/9CaKrnJTUwD>。

^③ 安刚、刘琳、胡波等《“南海军事化”黑锅不该中国背》,《世界知识》2016年第9期。

^④ 王恩博、张素《傅莹回应南海问题“军事化”这个词炒得挺唬人》(2016年3月4日),<http://www.chinanews.com/gn/2016/03-04/7784075.shtml>。

^⑤ 贾秀东《美式“航行自由”无异于“炮舰外交”——外长谈外交系列解读(三)》(2016年3月15日),<http://opinion.haiwainet.cn/n/2016/0315/c353596-29734681.html>。

^⑥ 自2015年开始美国对中国有关南海岛礁地位主张采取的“航行自由行动”,其出动舰艇数量及行动频次均较之前大幅增长,故被称为“航行自由行动”2.0版。参见余敬友、冯洁茵《美国“航行自由计划”的国际法批判》,《边界与海洋研究》2020年第4期。

强硬立场,鼓动盟国和伙伴联合在南海开展巡航以对华极限施压。再到抛出南海“军事化”议题,散布“中国原罪论”,把南海形势的风云变幻及美国自身的为所欲为都归咎于中国的南海岛礁建设及军事演习等,于是大幅升级在南海地区的军事布势,敦促东盟国家采取行动,号召盟友和伙伴国家组建“反华国际联盟”。上述几个阶段在时间上有重叠,有的说辞和行动贯穿始终,但各阶段的重点突出和分明,构成了美国南海“军事化”论的演进逻辑。

(一) 以“过度海洋主张”为由开展“航行自由行动”,为插手南海事务炮制借口

这一阶段在美国“亚太再平衡”战略出台之前,美国对南海争议基本上持“相对中立”立场。“航行自由行动”是1979年美国卡特(Jimmy Carter)政府制定的一项外交和军事行动计划,旨在防止沿海国家的“过度海洋主张”挑战美国的海洋霸主地位,以保证美国军事力量在全球的畅通无阻^①。卡特之后的历届美国政府继承和发展了这一计划,将外交活动与军事宣示结合起来,在全球范围内开展“航行自由行动”,以展示美国的军事实力及护持由其主导的海洋秩序、国际秩序的决心。南海只是这一计划的实施地点之一,无论从行动频次还是从国际舆论上看,美国在南海开展的“航行自由行动”不比在世界其他地区开展的类似行动更为显眼。美国将中方“过度直线基线主张”“对专属经济区上空的管辖”“将外国实体在专属经济区开展的调查测量活动定性为违法活动”及“外国军舰无害通过领海须事先获得批准”^②等情况均视为“过度海洋主张”,进而出动舰艇至中国专属经济区甚至领海内展示武力,声称要“维护南海航线的安全”,其实质是以此为切入点,能够名正言顺地插手南海事务。南海是世界最繁忙的海上交通要道之一,每天经过南海的船舶多达7000余艘^③,航行安全固然非常重要,但美国所谓“过度海洋主张”定义宽泛,指代模糊,不仅针对中国,亦针对包括菲律宾、马来西亚、印度尼西亚等在内的数十个国家^④。显然,美国以此为由介入南海事务,自然得不到其他国家的呼应,更多的只是美国唱“独角戏”。当美国“重返亚太”及推行“亚太再平衡”战略,需要用南海问题来牵制甚至遏制中国之时,“过度海洋主张”这个理由早已是无足轻重了。

(二) 以“单方改变现状”为由升级“航行自由行动”,为强化军事行动编造谎言

这一阶段从2009年“无瑕号(USNS Impeccable)事件”^⑤及美国奥巴马(Barack Hussein Obama)政府提出“亚太再平衡”战略(Asia-Pacific Rebalancing Strategy)到特朗普政府“印太战略”出笼之前,美国南海政策开始“选边站”和积极介入争端。2009年是南海形势巨变的一个重要拐点。此前各种摩擦虽然不断,但局势总体可控。奥巴马在2009年1月执政后即释放了将对小布什政府外交政策进行纠偏,把战略重点优先放在亚太地区的信号,助长了部分争端方在南海与中国角力的信

^① U. S. Department of Defense, Freedom of Navigation Program(March, 2015), [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20\(March%202015\).pdf](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/gsa/cwmd/DoD%20FON%20Program%20-%20Fact%20Sheet%20(March%202015).pdf).

^② U. S. Department of Defense, Annual Freedom of Navigation Report, Fiscal Year 2018(March 19, 2019) [https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20\(final\).pdf](https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY18%20DoD%20Annual%20FON%20Report%20(final).pdf).

^③ 彭光谦《美国在南海碰瓷还编瞎话》(2016年3月17日) <https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJUAvX>.

^④ U. S. Department of Defense, Annual Freedom of Navigation Report, Fiscal Year 2020(March, 2021) <https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY20%20DoD%20FON%20Report%20FINAL.pdf>.

^⑤ 2009年3月,美国海军“无瑕号”(Impeccable)海洋监测船未经中方许可在南海中国专属经济区活动,被中方警告驱离。美国国防部声称,美军海军船只遭到中国船只的跟踪和骚扰。

心,同时中美在南海也开始出现直接摩擦,仅当年美国军舰与中国船只在侦察与反侦察角力中至少发生了5起对峙摩擦事件,其中影响最大的是“无瑕号”事件^①。面对中方明显愈加强硬的维权立场,美国为中方捏造出“单方面改变现状”的罪状。与“过度海洋主张”相比,新“罪名”更具有针对性,也更能激起盟国及南海争端方对美国的支持。

一方面,美国南海政策从2010年开始偏离“相对中立”立场,借维护“基于规则的国际秩序”之名,逐步升级“航行自由行动”至2.0版,公开质疑并挑战中国的海洋主张和维权行动。美国军机对中国在南海的抵近侦察从2009年约260余架次增加到2014年的超过1200架次,超过了冷战时期美国对苏联抵近侦察的强度^②;舰船频繁进入中国南沙、西沙,甚至进入不存在争议的西沙岛礁12海里内进行宣示行动。另一方面,美国的谎言得到部分国家的响应,英法日澳等国出动舰艇至南海巡航。但事实却是,南海航行从来就没有问题,迄今找不出船舶正常航行“不自由”的案例,也无人说清所谓“基于规则的秩序”的规则和秩序到底是什么。因此,无论是“航行自由行动”还是维护“基于规则的秩序”,其作用都甚微,到特朗普政府时已无法满足对华全面战略博弈的需要了。

(三)以“南海军事化”为由树中国为“公敌”,为搭建“反华联盟”搜罗“证据”

这一阶段从2015年特别是美国出台“印太战略”之后至今。针对南沙整体形势的变化,并且为了改善中国南沙岛礁民生、基本军事防御和维护主权权益的需要,中方于2013年底在南沙控守岛礁上开始扩建工程。这些岛礁都远离国际航道,完全不存在影响航行自由的问题^③。但美国和菲律宾等国反应强烈,大肆炒作和指责中国。奥巴马执政后期,南海“军事化”就成为美国企图主导南海事务和围堵中国的重要抓手,借机大幅增加先进舰机进入南海“秀肌肉”的频次,同时拉拢盟国及部分争端方在南海开展联合巡航。特朗普政府上台后通过新版《美国国家安全战略》《美国国防战略》等指导文件,明确国家战略从反恐回归“大国竞争”,将中国界定为“战略竞争对手”,力推“印太战略”。

美国“印太战略”的目标是在印度洋—太平洋地区采取包括政治(民主价值观)、外交(拉帮结派)、军事(军演、军售等)等综合手段,遏制中国的发展,削弱中国影响力,以护持和巩固美国的霸主地位^④。南海因事关中国领土主权完整及经济发展,而且争端方多、造成争端的原因复杂难解、国际关注度长期高企等,成为美国“印太战略”的重要着力点,美国南海政策日趋激进且“逢中必反”,只要是中方所为就是错的,完全丧失了最基本的公正原则。以中方岛礁建设和军事部署为契机炒作南海“军事化”,并以此为靶标,号召南海争端方及盟国组成“志同道合”的反华联盟,无疑是美国“精准施策”的举措。

经过稍加比较就可以看出,“过度海洋主张”说法所指太泛,“单方改变现状”之论又含糊不清,美国为此在南海开展的“航行自由行动”及其他军事行动就显得十分伪善。相比之下,南海“军事

^① 傅莹、吴士存《南海局势及南沙群岛争议:历史回顾与现实思考》(2016年5月12日),http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/12/c_128977813.htm。

^② 邱越《专家:美国频繁抵近侦察监视中国南海三大建设》(2015年7月3日),<http://military.people.com.cn/n/2015/0703/c1011-27247801.html>。

^③ 同^①。

^④ 吴敏文《“印太战略”将何去何从》,《中国青年报》2018年2月22日,第4版。

化”的迷惑性和煽动性都极强,其逻辑是:因为中方在南海进行军事化,威胁到美国及其他国家的得益,是故,美国采取的适度反制措施都是合理合法的;而且,盟国及南海争端方都应该听从美国的号召,对中国采取共同行动。中国原本目的简单、作用有限的岛礁建设,在美国的地缘战略视角中被无限放大^①,说白了就是被美国当作了遏华制华的棋子。

三、美国是南海“军事化”的最大推手

美国频频拿“军事化”说事,实际上是为其加强南海军事部署和活动,维护其海上霸权,以及从战略上围堵和遏制中国制造寻找借口。在指责中国南海“军事化”的背后,是美国凭借其强大军事实力,派出战机、舰艇常年在南海开展密集活动,大搞各类军事演习和抵近侦察,甚至恶意冲闯我岛礁12海里海域,蓄意加剧南海紧张局势。从本质上讲,南海域外国家不远万里跑到南海来耀武扬威、挑动事端、制造紧张,才是南海“军事化”的根本原因^②。美国此举不仅极不责任和极其危险^③,更意在“刮你的鼻子,让人们明白谁是老大”^④。

(一) 从历史看 美国是南海混乱的始作俑者之一

美国军事力量大举渗入南海,可追溯到1898年美西战争后菲律宾成为美国的殖民地,自那时起美国就在菲广建军事基地,到1947年美菲签署《军事基地协议》,美国取得菲律宾23处基地的使用权,试图永久在东南亚驻下来。20世纪初,随着西方殖民者和帝国主义加大对中国及东南亚地区的侵略,西方列强开始觊觎南沙群岛。法国在1930年和1933年两次派舰巡逻并登陆南沙部分岛礁,并于1933年7月宣告占领南沙9个小岛。第二次世界大战爆发后,日本为实施控制东南亚和澳大利亚的“南下战略”,于1939年侵占了南沙群岛部分岛礁。尽管这期间美国没有派兵侵驻南海岛礁,却在战后解决日本作为战败国的领土及国际地位问题时暗藏祸心,为日后南海局势的动荡埋下了祸根。

中美英三国1943年11月《开罗宣言》和1945年7月的《波茨坦公告》均明确规定日本必须归还所窃取的中国领土。战后民国政府于1946年12月派舰巡视和收复太平、中业等主要岛礁,接收了南沙全部岛礁并进驻主岛太平岛。但随着海峡两岸分裂、冷战爆发和东西方对峙,美国在南海岛礁的归属问题上埋下乱源,其主导与日本签署的《旧金山对日和约》虽声明日本放弃包括南沙、西沙在内的所有权利,却刻意不言明南沙群岛等领土的归属,导致自20世纪60年代开始,菲律宾、越南等国宣称对南沙部分或全部岛礁拥有“主权”,拉开了南海“圈地”大幕。

(二) 从现实看 美国是南海和平稳定的最大障碍

南海争端涉及中国与部分东南亚国家,尽管相互间曾有过对峙甚至武装冲突,但在中国及东盟

^① 朱锋《岛礁建设会改变南海局势现状吗》,《国际问题研究》2015年第3期。

^② 梅世雄、梅常伟《国防部:南海不应成为大国博弈之海、炮舰横行之海》(2020年12月31日),http://www.xinhuanet.com/2020-12/31/c_1126934426.htm。

^③ 《2019年12月国防部例行记者会文字实录》(2019年12月26日),http://www.mod.gov.cn/photos/2019-12/26/content_4861271.htm。

^④ Amitai Etzioni, Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World's Policeman, Armed Forces & Society 2016, Vol. 42, no 3.

国家的共同努力下,南海总体形势缓和向好。然而美国在南海及周边地区攫取大量军事基地并驻扎重兵,向南海周边国家转让先进武器装备,频繁出动舰机至南海巡航及演习,对南海的和平稳定构成极大威胁。

一是在南海及周边广布军事基地。目前美国有海外军事基地374个,分布在140多个国家和地区,驻军30万^①。在南海周边地区,冲绳、关岛、迭戈加西亚是环伺南海的三大军事堡垒,是美军在西太、印度洋上的重兵驻地,是支援南海军事行动的大本营。冲绳基地面对东亚大陆,背靠西太平洋,驻有美军2.5万,既可支援陆地作战,又可驰援海上作战。关岛基地距台湾海峡、南海、朝鲜半岛距离均为3000公里左右,是美军西太平洋作战体系的重要战略支点和联系本土与东亚的重要枢纽。迭戈加西亚基地是美军在印度洋上唯一的军事基地,是美国全球通讯的中继站之一。美军还在韩国、澳大利亚设有多处基地。在南海地区,20世纪90年代美军撤出菲律宾,但随即取得了新加坡樟宜(Changi)海军基地和巴耶利巴(Paya Lebar)空军基地的使用权;其后,美军在2014年借《加强防务合作协议》(EDCA)重返菲律宾,取得普林塞萨包蒂斯塔(Antonio Bautista)、巴萨(Basa)空军基地等6个基地的使用权^②。自实施“印太战略”以来,美军加强与马来西亚、印尼等国磋商,希望以“临时”名义使用这些国家的基地^③。

二是不断强化南海军事行动及兵力部署。自2015年以来美军闯岛式“航行自由行动”逐年递增,且选择时机愈加敏感。2015年实施1次,2016年3次,2017年和2018年均为5次,2019年上升至8次^④。从2020年1月25日(大年初一),美国海军濒海战斗舰“蒙哥马利”号(USS Montgomery)擅闯我南沙岛礁,到12月22日“麦凯恩”号(USS John S. McCain)导弹驱逐舰冲闯南沙岛礁海域,2020年共实施9次类似行动^⑤,这还是在新冠疫情背景下的数字,其间3至6月包括航母在内的多艘舰艇因疫情严重“趴窝”。同时要知道,在美军南海的整体军事行动中,“航行自由行动”只是九牛一毛,美军太平洋舰队要求在南海每年要达到900个舰日的存在强度,即平均每天有3艘左右的美舰在南海执行抵近侦察、演习训练和巡航等任务^⑥。仅2020年上半年,美国就派出近3000架次军机、60余艘次军舰,包括多批次战略轰炸机和双航母编队,在南海炫耀武力,肆意推高地区冲突风险^⑦。2020年11月,美国海军宣布将在印度洋和太平洋之间的十字路口重建第一舰队^⑧,欲

① 《只愿炒作中国南海军事化,看看美国在海外建了哪些军事基地》(2016年2月26日),http://www.81.cn/wjzm/2016-02/26/content_6930217_11.htm。

② Office of the Spokesperson, Sixth United States-Philippines Bilateral Strategic Dialogue Joint Statement(March 18, 2016),<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/03/254833.htm>。

③ 2020年7月和8月,美国多次与印尼国防部长和外交部长进行接触,希望允许其P-8A“海神”反潜巡逻机在印尼境内停靠或加油。印尼总统佐科·维多多回绝了这一请求。

④ 南海战略态势感知《2019年美军南海军事活动不完全报告》(2020年3月28日),http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/zhong-final_2019nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_huo_dong_bu_wan_quan_bao_gao_0.pdf。

⑤ 刘品然、兴越《2020年“美国优先”外交搅乱世界》,《参考消息》2020年12月28日,第11版。

⑥ 胡波《特朗普政府南海政策的“军事化”》,《中国新闻周刊》2018年第9期。

⑦ 《王毅国务委员兼外长在第十届东亚峰会外长会上的发言》(2020年9月10日),<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1813644.shtml>。

⑧ Megan Eckstein, SECNAV Braithwaite Calls for New U. S. 1st Fleet Near Indian, Pacific Oceans(November 17, 2020),<https://news.usni.org/2020/11/17/secnav-braithwaite-calls-for-new-u-s-1st-fleet-near-indian-pacific-oceans>。

进一步强化南海军事部署之心昭然若揭。

三是向南海地区推销先进武备和频繁举行军演。美国唯恐南海不乱,一边搅浑南海形势,渲染“中国军事威胁”,一边呼吁东南亚国家加强军备,对华采取强硬立场,目的之一就是销售军火,主要包括海域态势感知装备及部分先进的攻击性武器。近年来,美国向菲律宾、越南提供了“汉密尔顿”(Hamilton)级二手炮舰,向马来西亚、印尼赠送TPS-77远程多用途监视雷达^①,向上述国家及新加坡出售“扫描鹰”(ScanEagle)无人机^②。2018年2月,美国派负责对外军售高级外交官蒂娜·凯达诺(Tina Kaidanow)前往新加坡航空展,亲自推销包括F-35“闪电II”(Lightning II)隐形战机在内的先进武器。新加坡已决定以“4+8”的模型(即先购4架,预留8架追购权)采购F-35战机;印尼国防部长普拉博沃(PraBowo Subianto)2020年10月访问华盛顿时也表达了引进F-35的意向^③。为提升干预南海及与盟国、伙伴的联合作战能力,美国常年在南海地区举行各类演习演练,2019年举行的联合演习累计超百次,涵盖反舰、反潜、空战及反水雷作战、特种作战、网络空间作战、海域态势感知、海上执法、人道主义救援和减灾等各个领域^④。因新冠肺炎疫情影响,美国2020年在南海演习次数有所减少,取消了美菲“肩并肩”等大规模演习,举行的演习中兵力也多“保持社交距离”。

(三) 从因果变量看,美国是南海历次动荡的直接推手

南海地区的和平和稳定是域内国家共同追求的目标,但美国从来不希望南海实现真正的和平稳定,因为一旦达成,美国就没了继续留在东南亚及插手南海事务的冠冕堂皇的借口。于是很容易发现,近些年来南海形势的每一波动荡都是美国直接参与推动的结果,南海形势的急剧复杂化和国际化无一不与美国息息相关。

第一次,20世纪90年代中国渔政进驻南沙美济礁,这与当时及之前越菲马等国疯狂抢占中国南沙岛礁的行为相比根本不值一提,但美国却抓住时机大肆炒作,并发布了冷战后美国第一份涉南海议题声明,无端指责中国加剧了本地区的紧张,强烈反对使用武力和武力威胁解决领土争议。美国活生生地把中方合理合法的行为炒作成了国际关注的“美济礁事件”,南海问题国际化趋势就此形成,美军也趁机 and 菲律宾签署《访问部队协议》(VFA)得以重返菲律宾。

第二次,2009年至2010年间,美国多措并举把原本较为平和的南海形势扭向复杂和动荡。南海问题自2009年起骤然升温,表面原因是争端国利用向联合国大陆架界限委员会提交外大陆架划界案的机会扩大非法主张,更大的刺激因素则是美国亚太战略的调整^⑤,主要表现在美国南海政策

^① Malaysia and Indonesia to receive new air defense mobile radars from US government(June 22 ,2020) , <https://www.asiapacificdefensejournal.com/2020/06/malaysia-and-indonesia-to-receive-new.html>.

^② Mike Stone , U. S. to sell 34 surveillance drones to allies in South China Sea region(June 3 ,2019) , <https://www.reuters.com/article/us-usa-defense-drones-idUSKCN1T42ST>.

^③ Indonesia Wants F-35 Jets , But US Pushing F-16s or F/A-18s Instead(November 4 ,2020) , https://www.defenseworld.net/news/28243/Indonesia_Wants_F_35_Jets__But_US_Pushing_F_16s_or_F_A_18s_Instead#.X_J58jSwM2w.

^④ 南海战略态势感知《2019年美军在南海及周边地区的军事演习》(2019年12月11日) http://www.scs-pi.org/sites/default/files/reports/2019nian_mei_jun_zai_nan_hai_ji_zhou_bian_di_qu_de_jun_shi_yan_xi_.pdf.

^⑤ 傅莹、吴士存《南海局势及南沙群岛争议:历史回顾与现实思考》(2016年5月12日) http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/12/c_128977813.htm.

加快转变,开始“选边站”,南海问题成为美国兑现对盟友安全承诺和牵制中国崛起的抓手^①;美军重心向亚太倾斜,提出将向60%的军事力量部署至亚太,南海成了美军“跑马场”。2010年7月,美国时任国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)在越南河内召开的东盟地区论坛外长会上就南海问题称,“自由利用亚洲共享海域”“在南中国海维护国际法”是美国的国家利益^②。这是美国政府首次明确把南海与其国家利益相连。

第三次,自2012年4月“黄岩岛事件”发生至2016年7月“南海仲裁案”落幕,美国幕后酝酿操纵和前台摇旗呐喊相结合,企图用一张由“草台班子”拼凑起来的荒谬判决^③,改变南海诸岛自古属于中国的事实。“南海仲裁案”不仅在当时掀起南海问题国际化的高潮,使南海形势跌宕起伏,而且迄今仍影响着南海的和平稳定,是南海形势近年来遭遇的最严重安全冲击。

第四次,2020年以来,美国不顾新冠疫情的影响,对中国百般“甩锅”和污名化,在南海问题上更进一步,不仅正式出台政策声明,全盘否定中国的南海主权主张,时隔6年出动双航母至南海巡航,而且在一个月(2020年7月)内双航母两度进入南海,以演练“动态力量运用”(Dynamic Force Employment)概念。同时,美国怂恿东盟国家对中国采取行动,鼓动英法日澳等西方盟国派出舰艇至南海“联合示威”。拜登上台后,美国在南海的军事行动变本加厉,2021年2月即出动双航母编队,4月出动航母编队加两栖攻击舰编队至南海活动。

四、结 语

中国人民在南海的活动已有2000多年历史。中国最早发现、命名和开发利用南海诸岛及相关海域,最早并持续、和平、有效地对南海诸岛及相关海域行使主权和管辖,确立了在南海的领土主权和相关权益^④。这完全符合《联合国宪章》《联合国海洋法公约》等国际法。中国在自己的岛礁上建设防御设施,是国际法赋予的自保权和自卫权。中国不是最早在南沙部署武器的国家,也不是部署武器最多的国家,更不是军事活动最频繁的国家。反观美国,不是南海争端当事方,却出于一己私利,唯恐南海不乱,千方百计挑动是非,派出先进舰机耀武扬威,频频以“航行霸权”行径威胁本地区安全稳定,才是南海“军事化”名副其实的最大推手,是地区和平稳定的干扰者、破坏者和搅局者^⑤。美国罔顾事实,贼喊捉贼,利用舆论霸权把南海“军事化”的帽子扣到中国头上,显然是别有用心。“我们撒谎、我们欺骗、我们偷窃。我们还有一门课程专门来教这些。这才是美国不断探索进取的

① 吴士存《中美亟待破解南海“安全困境”》,张铁柱、陶德言主编《强国策——跨越“修昔底德陷阱”》,上海:上海远东出版社,2017年,第315-316页。

② Remarks At Press Availability, Secretary Clinton July 23, 2010: Secretary Clinton's speech from the National Convention Center in Hanoi(July 23, 2010) <https://china.usc.edu/remarks-press-availability-secretary-clinton-july-23-2010>.

③ 韩墨《岂能凭“草台班子”搅乱南海——四评南海“仲裁结果”出炉》,新华社国际部、新华网编《南海诸岛是中国的》,北京:人民出版社,2016年,第79页。

④ 《中华人民共和国政府关于南海的领土主权和海洋权益的声明》,新华社国际部、新华网编《南海诸岛是中国的》,北京:人民出版社,2016年,第1页。

⑤ 钟声《搅浑南海 注定徒劳》,《人民日报》2020年7月15日,第3版。

荣耀”^① ,蓬佩奥于 2019 年 4 月 15 日在美国得克萨斯州农工大学(A&M) 演讲并回答学生提问时的这句罕见实话 ,道出了美国外交政策的最真实面目 ,完全可用在美国的南海政策上。谎言重复一千次还是谎言。在南海这个舞台上 ,曾经有过殖民侵略 ,有过非法侵占 ,现在又有人兴风作浪 ,炫耀武力 ,但历史终将证明 ,谁是匆匆过客 ,谁是真正的主人^②。

[责任编辑: 郑泽民]

Arguments About the Militarization of the South China Sea: Lies or Truth?

DU Chaoping

(ASEAN Research Institute ,Guangdong Ocean University ,Zhanjiang 524001 ,China)

Abstract: Based on the great power competition and the need of the strategic game between China and US ,US tries to render a new theory of China Threat and frequently deploys advanced ships and air crafts to the South China Sea to carry out military operations such as deterrent patrol , combat readiness exercises , reconnaissance and data collection and US continuous strengthens its breaking into the island on an excuse of Freedom of navigation. At the same time , the US encourages its parties to the South China Sea dispute to strengthen their military strength and fight against China , and incites the allies such as UK , France , Japan , Australia to send naval vessels to the South China Sea to show their strength in an attempt to establish an international Anti China Coalition. However , the fact is that the US tries every means to stir up troubles in the South China Sea out of its own selfish interests , which is the real driving force behind the militarization of the South China Sea. China has always been committed to the stability in the South China Sea and has worked with ASEAN countries to safeguard the peace in the South China Sea.

Keywords: militarization of the South China Sea; Sino US relations; India Pacific strategy; Asia Pacific security; great power competition

^① Alex Christoforou ,Mike Pompeo reveals true motto of CIA: We lied , we cheated , we stole(April 21 ,2019) , <https://theduran.com/mike-pompeo-reveals-true-motto-of-cia-we-lied-we-cheated-we-stole-video/>.

^② 《王毅谈南海问题: 历史将证明谁是过客谁是主人》(2016 年 3 月 8 日) ,http://www.xinhuanet.com//politics/2016-03/08/c_1118266253.htm。