

1月30日，美国海军“柯蒂斯·威尔伯”号导弹驱逐舰进入中国西沙群岛中建岛12海里区域进行所谓的“航行自由”宣示。去年10月27日，美军“拉森”号驱逐舰曾进入南沙群岛渚碧礁12海里内进行此类巡航。在“拉森”号巡航事件发生后，美国曾公开表态计划每季度派军舰赴南中国海至少巡航两次，使之成为例行巡航。因此，“威尔伯”号的巡航本身并不值得惊讶。但出乎很多观察家意料的是，这次巡航选择的对象是西沙天然岛礁中建岛而不是南沙扩建岛礁。

去年以来，美国对中国南中国海政策的指责集中在南沙岛礁扩建上，因此针对南沙扩建岛礁的巡航似乎应是美国更自然的选择。“拉森”号第一次巡航后，很多人都预测美国下一个巡航的目标是南沙美济礁，而且会把巡航的性质从针对渚碧礁的“无害通过”升级为伴以军事活动的“有害通过”，从而加大对中国的挑衅力度。然而，美军并没有去美济礁，而是北上“转战”西沙中建岛。从南沙到西沙，从扩建岛礁到天然岛礁，“威尔伯”号巡航的意图何在？

从这次巡航前后美国国防部的相关部署和表态来看，美国的短期目标是巡航的简单化和明晰化。这很有可能是对美国国内针对“拉森”号巡航的批评的回应。美国国内普遍认为“拉森”号巡航目标模糊、部署混乱，最后国防部长卡特不得不发表公开信进行一番解释。

而“拉森”号巡航混乱的一个重要原因是一些南沙岛礁法律地位的不清晰。很多美国人认为渚碧礁是“低潮高地”，因此不具备12海里领海权。但这只是在美国较为普遍的一种看法，中国政府并不承认，国际上也无定论。真正到了巡航的时候，美国政府并不敢认定渚碧礁就是“低潮高地”。因此，美国是在假定渚碧礁可能拥有12海里领海的基础上部署“拉森”号巡航的。

美军在南中国海巡航的意义

张锋

南中国海巡航正在从美国单边主义的军事霸权行动，朝着有其他国家支持的多边化、地区化与机制化的方向演变。这是去年以来南中国海战略局势的重大变化，也给中国的南中国海政策带来了新的挑战。

“威尔伯”号巡航绕过法律地位不清晰的南沙岛礁而北上“岛屿”地位明确的西沙中建岛，很可能是想避开涉及南沙岛礁尚不明确的复杂的国际法因素。但这只是一个短期的战术转移，而不是说美国就会“放过”南沙。我怀疑，美国“转战”西沙与今年年中国际仲裁庭将就菲律宾南中国海仲裁案实体问题作出裁决有关，而这些裁决可能涉及南沙相关岛礁的法律地位。

从时间上看，这一推测有一定的合理性。“拉森”号巡航发生在10月27日，仲裁庭作出关于菲律宾南中国海仲裁案管辖权的判决是在10月29日。判决的结果是认为仲裁庭对菲律宾15项诉求中的7项具有管辖权，另外7项管辖权的问题保留到实体问题审议阶段。这一判决普遍认为是菲律宾有利，南中国海争端形势因此发生了新的变化，美国可以不急于挑战中国南沙岛礁的权益，而是可以静待仲裁庭实体问题审议的“佳音”。

也许，美国的算盘是，一旦仲裁庭在第二阶段的实体问题审议中作出有利于菲律宾的裁决，它在中沙的巡航就能有更大的地区舆论支持。而如果仲裁庭还能确定相关岛礁的法律地位（到底是《联合国海洋法公约》中所谓的“岛屿”、“岩礁”还是“低潮高地”），那么它就能根据这一裁决决定巡航的地点与模式。比如，如果仲裁庭确定美济礁是不具备领海权的“低潮高地”，美国

军舰就能“名正言顺”地在其附近海域进行“有害通过”，而无须考虑国际法的因素。中国一旦反对，它就可以拿国际法的大旗来压中国。

这一菲律宾仲裁案与美军南沙巡航之间的联动值得密切关注。对菲律宾仲裁案，中国在2013年作出了“不参与、不接受”的决定，但当时没有人能预见美军巡航会成为美国应对中国南中国海政策的主要手段。现在，中国“不接受”的立场意味着中国不会执行仲裁庭作出的任何决定。这将给美国以支持国际法的名义、通过军事巡航的手段“协助”菲律宾落实仲裁庭的判决提供绝好的口实。从美国历来的作风看，它是不会轻易放过这样一个对中国进行舆论与军事双重施压的绝佳机会。届时中国如何应对，将是个不小的挑战。

所以，“威尔伯”号巡航西沙中建岛，本意并不在于加大对中国在南中国海的实际控制权的挑战，而是在于把对中国在南中国海的海洋权益的挑战明晰化。中国自1974年起就建立了对西沙群岛的实际控制权，美国无从挑战。此次巡航，美国明确其挑战的是中国法律关于外国军舰“无害通过”中国领海需要中国政府批准的规定。

这一挑战其实并不严重，美国军舰在此之前可能早已进行过多次此类巡航，只不过此前并未像现在这样大肆宣扬对中国施压而已。而且，因为中建岛靠近西沙群

岛西南部的航道，“威尔伯”号使用的是商船通过西沙群岛海域的常规路线，这与“拉森”号“另辟蹊径”、绕开常用商船路线而故意进入渚碧礁周边海域也有不同之处。

但是，虽然“威尔伯”号巡航确实是回到了美军“航行自由”宣示政策的常态，它对西沙中建岛的目标选择却是耐人寻味。中建岛虽由中国大陆控制，越南政府和台湾当局都对其提出了主权声索。而且，越南政府和台湾当局与中国大陆一样，都有关于外国军舰“无害通过”其“领海”需要由其批准的规定。因此，不能排除美国有试探越南与台湾当局对巡航的反应的意图。这并不是说美国事先和越南或台湾当局串通好了来给中国“设套”。

与“拉森”号巡航不同的是，“威尔伯”号的巡航保密严格，事先没有知会中国大陆、越南与台湾当局的任何一方，也没有向媒体透露。但是，如果越南与台湾当局对这次巡航的反应与中国大陆不同，这就能在客观上起到孤立中国的目的。美国的估计大概是这一策略能够奏效，因为谁都知道，虽然美国声明挑战中国大陆、越南与台湾当局三方，但实际针对的是中国大陆。

从事后越南与台湾当局的反应来看，美国的试探是比较成功的。台湾当局的反应是台湾一向遵守《联合国宪章》及《联合国海洋法公约》等国际法有关和平解决争端及航行与飞越自由的规定。这已在两岸对美军巡航的反应上制造了裂痕。但更值得注意的是越南的反应。去年10月“拉森”号巡航，越南保持了沉默。但这次

“威尔伯”号巡航，越南非但没有提出抗议，反而称赞巡航是对地区和平与稳定的有益贡献。这表明，从“拉森”号巡航到“威尔伯”号巡航，越南的态度有了根本性转变，实际上已经倒向了美国一边。美国在针对中国南中国海政策的军事巡航地区化的方向又迈进了一步。

而在越南加入支持美军巡航的行列之前，澳大利亚、日本、菲律宾与韩国已经表态支持美国的巡航政策。澳大利亚实际上已经在进行自己定位的军事巡航；日本将派P3侦察机巡逻南中国海；菲律宾公开要求与美国联合巡航。此外，新加坡允许美国部署先进的P8侦察机用于南中国海巡航，甚至连印度都在和美国讨论开展海上安全合作。“航行自由”宣示本是美国单边主义的军事外交政策，但现在由美国主导的南中国海巡航的地区化的趋势已经至为明显了。

然而，对美国人来讲，仅仅地区化还不过瘾，他们可能还会追求巡航的多边化与机制化，从而增加合法性并加大效力。下一步，不排除美国会向东盟（亚细安）施压，要求东盟作出支持南中国海巡航的表态，从而为巡航提供一个重要的多边平台。2月15日和16日，美国与东盟的峰会将首次在美国国内举行，双方是否会在这一问题上有所动作，值得关注。即便东盟珍惜其中立性而不作立场表态，美国也可以通过与澳大利亚、日本、菲律宾等国的合作而把巡航机制化与常态化。

南中国海巡航正在从美国单边主义的军事霸权行动，朝着有其他国家支持的多边化、地区化与机制化的方向演变。这是去年以来南中国海战略局势的重大变化，也给中国的南中国海政策带来了新的挑战。

作者是澳大利亚国立大学国际关系学系学者、新加坡国立大学东亚研究所与广东国际战略研究院访问学者。