

政治·外交

近期美国智库的南海研究：观点、特点及影响力

庞卫东 于向东

摘要：自2017年以来，美国政府在南海相继开展了一系列的军事行动和外交活动。总体来看，由于特朗普不太重视东南亚和南海问题，其任内的美国南海政策收效甚微，而受俄乌冲突、中东局势等因素的影响，拜登政府也没有在南海投入太多资源，其南海政策的实施效果仍有待观察。随着南海仲裁案热度的消退，南海局势进入了相对稳定时期，美国智库对南海问题的关注度迅速下降，相关成果数量急速减少。通过总结美国战略与国际问题研究中心、新美国安全中心、布鲁金斯学会和美国企业研究所关于南海研究的主要内容和观点可以看出，尽管涉及南海研究的智库学者出现了“新老交替”和“老带新”的局面，但各主要智库关于南海问题的立场并没有发生太大变化，共同性的趋势是建议美国政府在南海问题上采取更为强硬的立场。“灰色地带”研究是美国智库近年来关注的一个重点，已引起美国军方的高度关注。通过文本分析和总统个人倾向分析基本可以判断：智库更容易影响政治和哲学理念相近的政府，即保守派智库对共和党有较大影响力，自由派智库对民主党有较大影响力。同时，政府的外交战略和总统个人的喜好也会对智库研究形成反向影响。具体而言，布鲁金斯学会、战略与国际问题研究中心在南海问题上对拜登政府有较强影响力，智库对特朗普政府的南海政策几乎没有影响力。

关键词：智库；南海；特朗普；拜登；影响力

收稿日期：2022-12-15

作者简介：庞卫东（1979—），郑州大学历史学院教授、博士，主要研究领域：东南亚历史、华侨华人及南海问题；于向东（1958—），郑州大学越南研究所所长、教授、博导，主要研究领域：越南史、南海问题。

基金项目：本文系国家社科基金项目“美国智库关于中国南海问题的研究述评2009—2016”（项目编号：17BGJ052）的后续研究成果。

2017年1月，特朗普担任美国总统后，对美国的内政外交作了大幅度调整。由于特朗普不太重视东南亚和南海问题，其任期内美国政府对南海问题的关注度明显下降。2021年1月，民主党人拜登出任美国总统，对美国的南海政策做出调整，南海局势有再度升温之势。可以说，历届美国政府的南海政策都是学界关注的焦点，特朗普总统和拜登总统时期的南海政策亦不例外，学界对此多有探讨，然而从智库

角度来对比两届政府的南海政策，探讨智库在南海问题上政策建议异同的文章尚不多见。本文拟对特朗普及拜登政府时期的美国南海政策和智库^①的南海研究进行回顾与对比，从影响力角度探讨智库对民主党和共和党政府关于南海政策的差异。

一、特朗普和拜登政府的南海政策及实施效果

2017年1月，特朗普就任美国总统后，对美国的外交战略进行了较大调整。在“美国优先”的口号下，特朗普的外交战略带有一定的孤立主义色彩，但这并非“战略收缩”而是“战略调整”。特朗普政府主张美国应避免在同盟和国际组织上浪费资源，而应将重点放在同大国的“零和博弈”上。特朗普在实践上奉行单边主义，强化美国对盟友的领导，同时要求盟友承担更多责任。由于特朗普政府重视安全议题，其政策体现出较强的现实主义色彩和进攻性，同时鼓吹“外部威胁”也是特朗普加强对盟友领导力的手段。^②这与以往美国力图通过维系其主导下的国际政治经济体系进而实现国家安全和国家利益最大化的传统思路存在较大的差异。

就南海政策而言，特朗普政府在军事和外交两个方面开展了一系列行动。在军事方面，特朗普政府在南海开展了多次航行和飞越自由行动。在特朗普执政时期，美国在南海针对中国的航行自由行动呈现出频率高、范围广、参与国家多的特点。美国的航行自由行动范围不仅覆盖中国控制的南沙岛礁，而且频繁进入西沙领海基线。受美国航行自由行动的诱惑和鼓舞，美国的盟友也纷纷加入南海军事行动的行列，日本、澳大利亚、英国、韩国等国或单独进入南沙争议海域，或步美国的后尘实施所谓的航行自由行动，未经中国政府批准擅自进入西沙领海基线。^③

除了水面舰艇外，美空军也频频到南海上空巡逻和抵近侦察。仅2020年上半年就有近3000架次军机飞越南海，美军侦察机还严重违反国际航空规则，冒用民航飞机编码上百次。轰炸机飞行活动也没有停止，2020年4月30日，2架B-1B战略轰炸机从南达科他州起飞，往返32小时前往南海巡航；7月4日，1架B-52战略轰炸机从美国本土起飞，往返28小时前往南海与“尼米兹”号和“里根”号航母进行海空联合演习。^④

在外交方面，特朗普政府积极推出“印太战略”。2017年11月，在特朗普访问日本期间提出了“自由开放的印太”的战略构想，并在出席亚太经合组织会议时多

① 2017年后，美国智库对南海问题的关注意显下降，成果大幅减少，本文仅选择美国战略与国际问题研究中心（CSIS）、新美国安全中心（CNAS）、美国企业研究所（AEI）和布鲁金斯学会（BROOKINGS）4家在南海问题上具有较大影响力的智库的研究成果作为分析样本。

② 金君达：《特朗普孤立主义倾向对拜登外交政策的影响》，《东北亚学刊》，2021年第5期，第119页。

③ 吴士存：《如何使“航行自由行动”远离南海》，环球网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1613210792229897556&wfr=spider&for=pc,2018-10-02>。

④ 《美国海军近几年闯入南海的次数统计和得失》，腾讯网，<https://view.inews.qq.com/a/20220122A09OUI00>，2022-01-22。

次提及该战略。同年12月，特朗普政府发布《美国国家安全战略报告》，对“印太”概念进行详细阐述，标志着“印太战略”的正式出笼。在“印太战略”下，美、日、印、澳于2017年底开启安全对话机制，讨论南海问题，并协商在南海相关海域开展联合军演。

与此同时，特朗普政府有意拉拢东盟南海声索国来对抗中国。2018年8月，蓬佩奥在东盟地区论坛宣布将向印太地区提供近3亿美元新援助，其中2.9亿美元通过“国际军事援助计划”用于强化海洋安全、人道主义救援、灾难防护与维和能力建设。同年12月，特朗普签署“亚洲再保证倡议法”，计划5年内累计投入75亿美元，以推进在印太地区的军事、外交和经济活动，深化同印度尼西亚、马来西亚、新加坡和越南的安全伙伴关系。^①同期，美国国会两院也在积极推进“南海东海制裁法案”。2020年7月13日，国务卿蓬佩奥借“南海仲裁案”裁决出笼4周年之际，发表措辞强烈的声明，声称“南海仲裁案”的“裁决”具有法律效力，妄图全盘否定中国在南海的合法权益。

然而，从政策的实施效果来看，特朗普的南海政策收效甚微。从2016年下半年至2020年，南海局势相对缓和。政策执行效果反映出特朗普政府实际上并没有制定一个清晰的、系统的、有效的南海政策。除由国防部主导的航行及飞越自由行动外，特朗普政府对南海争端的介入更多的是停留在战略构想层面，而没有进入政策实施层面。之所以出现这种结果，很大程度上源于特朗普对东南亚地区不够重视。在其任期内，特朗普仅2017年11月在菲律宾出席过一次东盟峰会，便再没出席美国—东盟峰会和东亚峰会，他也很少与东盟领导人会晤或通话。鉴于此，东盟国家在南海问题上也不愿主动配合美国实施对抗中国的强硬政策。

特朗普“美国优先”的外交政策导致的种种负面后果，引发了美国战略界对美国外交政策目标的反思。以卡内基国际和平研究院为代表的一批智库批评美国的外交政策越来越脱离工薪阶层和中产阶级的利益。于是，拜登总统一上台，其核心幕僚就提出了“中产阶级外交”的概念。^②拜登政府执政后将人权和民主价值置于美国外交的重要位置，提出了“民主国家联盟”构想，把对外修复美国联盟体系、召开“全球民主峰会”等作为构建“民主国家联盟”的主要着力点。^③

在南海政策方面，拜登政府在延续特朗普政府基本政策的同时，更加重视与盟友和伙伴联手对华施压。拜登政府的南海政策仍主要体现在军事与外交两个方面。在军事方面，拜登入主白宫不到一个月，美军就恢复了在南海的“双航母”行动，海军“罗斯福”号和“尼米兹”号航母战斗群在南海进行军事演练。美国海军“卡尔·

① 刘卿：《美国东南亚政策转向及前景》，《国际问题研究》，2020年第5期，第66页。

② 陈佳骏：《如何认识拜登的“中产阶级外交”》，《世界知识》，2021年第9期，第42页。

③ 邢瑞利：《拜登政府“民主国家联盟”构想评析》，《当代美国评论》，2021年第3期，第37页。

文森”号航母、“基德”号驱逐舰、“塔尔萨”号濒海战斗舰、“查尔斯顿”号濒海战斗舰还多次在南海地区开展单方军事演练。2021年，美军还在南海开展了2000余次抵近侦察，至少开展了4次航行自由行动，与英国、日本、荷兰、加拿大和新西兰军舰在南海及其周边海域举行演习，并准备重建第一舰队，重点负责南海与东印度洋地区。

在外交方面，拜登政府的突出特点是重视修复与盟友的伙伴关系，拉拢东盟国家推进其对外华外交议程。拜登政府一方面继续依托“印太战略”鼓动日、英、法、德、澳等国炒作南海议题，前往南海开展联合军事演习，意图搅乱南海局势。另一方面，拜登政府有意拉拢东盟声索国与中国对抗。拜登上台以来，美国先后利用牛轭礁事件、“南海仲裁案”五周年、中国颁布《海警法》等时间节点多次发声支持“南海仲裁案”裁决，全盘否定中国在南海的主张。为强化与越南关系，美国副国务卿谢尔曼、国防部长奥斯汀、副总统哈里斯等人先后访越并表达加强美越安全合作的愿望。2021年，美国国务卿布林肯还宣布支持印尼在纳土纳群岛海域与中国对抗，并向马来西亚提供2.2亿美元安全援助。^①2022年1月，美国国务院下属的“海洋及国际环境暨科学事务局”发布150号“海洋界限”报告，“冷饭热炒”，重申美国对“南海仲裁案”裁决的立场，质疑中国对南海的整体性主张和中国在南海的历史性权利。^②

然而，拜登总统能否修复和改善美国与东盟的关系，仍有待观察。拜登上台后希望改善与东盟的关系，2022年1月，拜登致信洪森，称其希望通过召开美国—东盟特别峰会加强与东盟国家的合作。双方因无法确定美国—东盟峰会的举办日期，美国单方宣布会议将于3月28日至29日在华盛顿举行，但半数东盟国家领导人表示无法参加，导致美国政府不得不将峰会推迟至5月12日至13日召开。菲律宾总统和缅甸领导人最终缺席会议。在俄乌冲突的大背景下，美国要求东盟各国谴责俄罗斯，但东盟发表的声明仅呼吁各方停火，并没有谴责俄罗斯。泰国、菲律宾、马来西亚等国都表示中立，仅新加坡声明谴责俄罗斯。

尽管判断拜登政府南海政策的效果仍需时日，但越、菲、印尼国内亲美势力抬头，已出现破坏南海稳定的苗头。2021年3月至4月，在牛轭礁事件发酵期间，以菲律宾防务、安全和情报部门为代表的强硬派势力，借机大做文章，掀起一波妖魔化中国的攻势，批评杜特尔特在南海问题上向中国让步。^③2021年6月以来，越南频频在东盟峰会、东亚峰会及系列会议上就南海问题表态。同年8月，越南总理范明政在联合国安理会上发表关于南海问题的演讲，呼应布林肯和莫迪的观点，指责中

① 鞠海龙、林恺铨：《拜登政府的南海政策：地区影响及其限度》，《国际问题研究》，2022年第2期，第103—105页。

② 陈相秒：《美国又在南海“炒冷饭”，中国的对策要变吗？》，中国南海研究院网站，http://www.nanhai.org.cn/review_c/602.html，2022-01-18。

③ 陈相秒：《树欲静而风不止——谈牛轭礁事件》，《世界知识》，2021年第9期。

国。当月，美国和印尼在苏门答腊岛、加里曼丹岛和苏拉威西岛举行了规模空前的联合军演。同期，印尼国家安全委员会成员穆罕默德·法尔汉针对中国要求印尼停止海上钻探的外交公函强硬表态：印尼决不会停止钻探。^①2022年11月，海牙常设仲裁法院在河内设立代表处，越南外长裴青山在揭牌仪式上讲话时表示，越南高度重视海牙常设仲裁法院作为国际争端解决机构的作用，支持法院在河内设立代表处，希望河内代表处能够进一步拉近常设仲裁法院与地区国家间的距离，为地区国家、组织及个人获得常设仲裁法院的支持创造便利条件。^②这在一定程度上意味着，越南就南海问题提起仲裁的可能性在增大。

二、2017年以来美国主流智库关于南海问题的研究

由于南海紧张局势在2017年后迅速降温，美国智库对南海问题的关注度有所下降。本文拟选取对南海问题仍关注的4家智库，采用文本分析方法，收集、整理和翻译智库学者的研究成果，简单统计成果的数量与类型，归纳各智库主要学者关于南海问题的观点。从时间上看，本文统计的时间节点为2017年1月1日至2022年3月31日。由于这一时期各智库关于南海研究的成果数量较少、类型单一，因此主要采用CSIS的研究报告和评论、CNAS的国会证词和评论、BROOKINGS的博客文章、AEI的文章、专栏及国会证词。这些成果基本体现了美国学者的观点，并在一定程度上反映了美国智库的倾向。

（一）CSIS关于南海问题的研究

从2017年至2022年，CSIS共发布了8个与南海问题相关的研究报告，其中有2个从理论和技术层面分析“灰色地带”问题，2个探讨加强美越、美东（盟）关系，另外4个分别讨论中美关系、南海争端解决方案、中国海上民兵问题和美国的南海政策。同期，CSIS共发布18篇与南海相关的评论，就主题而言，大体分为三个方面：建议美国加强与东盟国家之间的关系，特别是加强美越关系；介绍中国在南海的最新军事动态；评论东南亚及南海态势。从时间上来看，成果主要集中于2017、2020、2021年，2018至2019年几乎没有发布相关成果。综合两类研究成果的主要内容，CSIS对南海问题的认知和主要观点包括以下四个方面。

1. 尽管导致南海争端的内部矛盾尚未解决，但局势已趋向缓和，建议特朗普政府改进美国的南海政策，并坚持如下原则：

（1）威慑与合作并举原则

不改变美国的南海政策，坚决阻止中国破坏地区秩序，同时与中国在全球问题

^① 鞠海龙、林恺铖：《拜登政府的南海政策：地区影响及其限度》，《国际问题研究》，2022年第2期，第111—113页。

^② 《海牙常设仲裁法院驻河内代表处揭牌成立》，中华人民共和国驻越南社会主义共和国大使馆经济商务处网站，<http://vn.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202211/20221103370371.shtml>，2022-11-28。

上保持富有成效的关系。CSIS 报告认为，在南海问题上让步可能会鼓励北京采取更自信的行为。简言之，采取更强有力的威慑方式并不妨碍符合两国利益的合作。

(2) 采用持续的政策和传递一致的信息

未来，应定期执行航行自由和日常存在行动，以表明美国决心在国际法允许的任何地方飞行、航行和行动。虽然美国信息传递和政策执行的一致性很重要，但应仔细计算，确保行动和战术的不可预测性，以防北京因预测美国反应能力的提高而过于自信。

(3) 扩展政策工具包

美国的南海政策过度依赖军事选择，应将外交、信息、法律和经济对策纳入政策工具包，这对于成功“劝阻”中国至关重要。可以考虑对参与“破坏稳定”活动的中国公司实施定向制裁。美国需要考虑在其他对中国有影响力的领域使用多种政策工具施压以稳定地区秩序。

(4) 强化与盟友和合作伙伴的互动

美国应帮助盟国和伙伴加强能力建设，以提高其抵抗中国胁迫的能力。中国的冒险主义可能会促使许多国家寻求美国的帮助。

(5) 在争议中保持原则立场

美方应继续在南海主权问题上坚持长期以来的中立立场，按照国际法和平解决争端。^①

2. 建议美国强化与东盟国家关系，特别是加强美越的全面伙伴关系

CSIS 的艾米·希莱特、格雷戈里·波林、墨菲·希伯特等人多次建议加强美国与东盟国家的关系。希莱特在特朗普上台之初就向政府提出了处理东南亚关系的原则，在此后几年中，她也多次呼吁特朗普政府重视与东盟的关系。拜登执政后，波林、西蒙·特兰·哈德斯、安德烈卡·纳塔莱加瓦^②、比奇·T·特兰^③、洪乐寿^④等人多次提出，美越伙伴关系不可或缺，拜登政府既可加强与越南的全面合作，又可促使越南不断改善人权状况。

3. 渲染中国在南海的军事威胁，从技术层面提出克制“灰色地带”策略

伊恩·威廉姆斯提出，美国的战略文化倾向于在战争与和平之间做出鲜明的区分。

^① Amy Searight, Geoffrey Hartman, “The South China Sea-Some Fundamental Strategic Principles”, January 25, 2017, <https://www.csis.org/analysis/south-china-sea-some-fundamental-strategic-principles>.

^② Gregory B. Poling, Simon Tran Hudes, Andreyka Natalegawa, “The Unlikely, Indispensable U.S.-Vietnam Partnership”, July 6, 2021, <https://www.csis.org/analysis/unlikely-indispensable-us-vietnam-partnership>.

^③ Bich T. Tran, “No Trade-Off: Biden Can Both Deepen U.S.-Vietnam Ties and Promote Human Rights”, June 3, 2021, <https://www.csis.org/analysis/no-trade-biden-can-both-deepen-us-vietnam-ties-and-promote-human-rights>.

^④ Huong Le Thu, “Reconciling the Past for a Stronger Partnership: Shaping U.S.-Vietnam Relations under the Biden Administration”, August 4, 2021, <https://www.csis.org/analysis/reconciling-past-stronger-partnership-shaping-us-vietnam-relations-under-biden>.

然而，美国不能忽视中国对其他声索方所采用的“灰色地带战略”的有效性。美国可以通过制定合理的战略、培训和演习、技术创新来取得胜利。^①

4. 中美关系正在由竞争走向对抗，但中国与俄罗斯的行为方式不同，美国应区别对待

安东尼·科德斯曼提出，在过去两年，美国已经从与中国的竞争与合作转变到直接对抗。对抗主要集中在民间层面，具体而言是意识形态、经济、工业间谍活动、对民间网络和数据库的攻击，以及虚假宣传活动。^②然而，中国不同于俄罗斯。中国稳步上升到军事和经济超级大国的地位，其行为迄今为止仍是谨慎的，愿意缓慢而小心地行动，并强调政治、经济和间接军事压力对冲突的影响。美国应客观地认识中国的战略意图与行为模式，采取针对性的应对措施。^③

（二）CNAS 的南海研究

2017 至 2022 年，新美国安全中心关于南海问题的研究成果急剧下降，仅有 1 个国会证词和 4 篇评论。2019 年 5 月至 2022 年 3 月，新美国安全中心没有发布与南海问题相关的研究成果。这固然有南海争端热度下降的原因，或许更与帕特里克·克罗宁转入哈德逊研究所、米拉·拉普·胡珀和伊利拉特纳进入拜登政府任职所导致的后续研究力量不足有直接关系。上述五个研究成果涉及的议题有二：一是评论美国的东南亚政策；二是评论美国的南海政策，具体观点如下：

1. 美国政府的东南亚政策缺乏连续性和系统性，无法应对中国在印太地区对美国的利益和价值观构成的挑战

2019 年，丹尼尔·克里曼在众议院外交事务委员会亚洲太平洋和防扩散小组委员会作证时指出，东南亚处于北京不断扩大的外交影响力、经济影响力和军事能力的前沿，如果东南亚屈服于中国，美国的东南亚政策将遭遇重大挫折，并影响美国的安全、繁荣和价值观。中国在东南亚投入了大量资源，旨在将其纳入自己的势力范围。东南亚大部分国家正在接受和适应中国的崛起，但也希望美国、日本等国加大对东南亚的投资，对冲中国的影响力。国会可以从经济、外交、安全和价值观四个方面发力，促使政府改进对东南亚的政策。^④

^① Ian Williams, “Eyes Everywhere: Intelligence and Strategic Decision making in the Gray Zone”, November 23, 2021, <https://www.csis.org/analysis/eyes-everywhere-intelligence-and-strategic-decisionmaking-gray-zone>.

^② Anthony H. Cordesman, “From Competition to Confrontation with China: The Major Shift in U.S. Policy”, August 3, 2020, <https://www.csis.org/analysis/competition-confrontation-china-major-shift-us-policy>.

^③ Anthony H. Cordesman, “The Other Side of Chinese Sea Power: ‘White Area Warfare’”, April 4, 2022, <https://www.csis.org/analysis/other-side-chinese-sea-power-white-area-warfare>.

^④ Daniel Kliman, “Addressing China’s Influence in Southeast Asia: America’s Approach and the Role of Congress”, U.S. House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia, the Pacific, and Nonproliferation”, MAY 08, 2019, <https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/addressing-chinas-influence-in-southeast-asia-americas-approach-and-the-role-of-congress>.

2. 美国现行的南海政策无法应对中国在南海的“扩张”，特朗普政府需要以保持美国影响力、确保准入并避免代价高昂的冲突为目标，重新制定美国的南海战略

罗伯特·卡普兰认为，中国近年来通过填海造岛、部署钻井平台、设置行政区等手段缓慢、稳步推进南海政策，在不引起军事冲突的情况下，强化对南海“占领”的既成事实。特朗普咄咄逼人的经济民族主义、多变的个性与保卫南海的承诺存在直接矛盾。应对中国逐步蚕食政策的有效防御措施就是建立美国的自由贸易和民主联盟体系。^①

克罗宁指出，中国通过“切香肠”战略正在单方面改变南海现状，美国正在实施的“航行自由行动”、点名批评中国、不再邀请中国参加“环太平洋军演”等手段并没有使中国付出巨大的代价。他建议特朗普政府制定一项严肃的海上战略，以应对“灰色地带的侵略”，具体措施包括：提高制裁能力，对在南海地区严重违反地区规范和法治的行为施加制裁；与志同道合的国家一起改善印太的共享海域意识；支持建立多国联合海上舰队，以防止单方面改变该地区现状；最终批准《联合国海洋法公约》。^②

（三）BROOKINGS 的南海研究

2017 至 2021 年，布鲁金斯学会共发布 9 篇与南海相关的评论文章，其中包括 3 篇布鲁金斯学会前研究人员郭晨熹撰写的文章，这些评论大多发布在布鲁金斯学会的博客“秩序来自混乱”（ORDER FROM CHAOS）上。上述 9 篇文章主要涉及三方面内容：中美关系、东盟在中美竞争中的定位、美国的南海政策，其中评论美国南海政策的主题又包括评论航行自由行动、如何应对中国“灰色地带”挑战、评论国务卿迈克·蓬佩奥的声明等，文章反映的具体观点如下：

1. 中美都应正确处理双边关系，避免新的冷战

杰弗里·贝德提出，未来中美关系的基本框架可能是战略竞争，仅在个别领域开展合作。战略竞争有可能转变为冷战，不符合两国的利益。为避免新的冷战，美国需要接受不同政治制度和意识形态的竞争对手，中国则需要融入和同化到由美国创造和主导的基于规则的国际秩序中。^③ 美国不应为吸引国内外支持而设定不切实际的对华目标，如遏制、脱钩或政权更迭，而应长期致力于加强美国的经济竞争力，履行对盟国和合作伙伴的安全承诺，以及捍卫美国的价值观。

^① Robert D. Kaplan, “How President Trump is helping Beijing win in the South China Sea”, OCTOBER 09, 2018, <https://www.cnas.org/publications/commentary/how-president-trump-is-helping-beijing-win-in-the-south-china-sea>.

^② 克罗宁的观点在 3 篇文章中都有所体现，在下文中表述得最清晰和完整。Patrick M. Cronin and Melodie Ha, “Toward a New Maritime Strategy in the South China Sea”, JUNE 22, 2018, <https://www.cnas.org/publications/commentary/toward-a-new-maritime-strategy-in-the-south-china-sea>.

^③ Jeffrey A. Bader, “Avoiding a new Cold War between the US and China”, August 17, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/17/avoiding-a-new-cold-war-between-the-us-and-china/>.

2. 东盟需要通过重新定位为中美之间的桥梁和地缘政治缓冲区来保持其影响力

罗淑娴认为，基于共识的决策传统使得东盟在协调南海争端上难以发挥较大作用。随着美中战略竞争的加剧和“四边组织”（美、日、印、澳）的出现，东盟在过去三十年建立的地缘政治缓冲正在迅速缩小。东盟必须重新调整定位，在中美之间建立以东盟为中心的战略缓冲区。一方面，东盟应团结一致应对中国的强硬行为，鼓励中国不在南海设立防空识别区、不再进行填海造岛和部署军事设施；另一方面，东盟应劝说美国减少在南海的航行自由行动，承诺不在第一岛链部署中程导弹。^①

3. 美国的南海政策需要运用经济、外交和军事手段来构建综合威慑

迈克尔·E·奥汉隆提出，美国需要发展综合威慑概念，将经济战和非致命军事行动结合起来对抗中国“灰色地带”的挑战。^②

在外交方面，奥汉隆认为，特朗普政府应以具体行动挑战中国，使其向美国 and 该地区保证无意挑起冲突。同时，特朗普政府应重申一个中国政策，并表明其愿意探索以对中国安全威胁较小的方式实施印太战略。^③

在军事方面，郭晨熹建议特朗普政府应继续执行航行自由行动，每次行动后，都应该清楚、迅速地公开行动地点、行动内容以及美国主张的权利等细节。^④

在经济方面，郭晨熹还提出美国应加强与盟友和伙伴的经济合作，东南亚国家如何看待南海问题很大程度上取决于更广泛的战略和经济格局。^⑤

（四）AEI 的南海研究

2017 至 2021 年，美国企业研究所在其网站上发布了约 79 个与南海问题相关的研究成果，其中约 30 个成果与南海问题关联度较强，其他多是在文章中提及南海问题。研究成果的类型可分为文章、专栏、国会证词、博客、多媒体、图书等。就时间来看，研究成果主要集中于 2019 至 2021 年，主题大体可分为三个：解读中国在南海的意图、行动和政策；评论美国的南海政策；评估美菲关系。本文主要以文字成果作为分析样本，总结和归纳作者的基本立场和主要观点。

1. 中国试图造成控制南海的既成事实，取得争议岛礁的主权，并规定岛礁周边

^① Shuxian Luo, “ASEAN running out of time to recast role as buffer in US-China great power competition”, December 8, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/12/08/asean-running-out-of-time-to-recast-role-as-buffer-in-us-china-great-power-competition/>.

^② Michael E. O’Hanlon, “The challenge of confronting China over a gray zone crisis”, July 11, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/07/11/the-challenge-of-confronting-china-over-a-gray-zone-crisis/>.

^③ Michael E. O’Hanlon and James B. Steinberg, “Can Donald Trump avoid a dangerous South China Sea showdown?”, January 20, 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/01/20/can-donald-trump-avoid-a-dangerous-south-china-sea-showdown/>.

^④ Lynn Kuok, “Trump administration’s operation in South China Sea: Better late than never”, June 2, 2017, <https://www.straitstimes.com/opinion/better-late-than-never>.

^⑤ Lynn Kuok, “How China’s actions in the South China Sea undermine the rule of law”, November 2019, <https://www.brookings.edu/research/how-chinas-actions-in-the-south-china-sea-undermine-the-rule-of-law/>.

水域的行为规则

梅慧琳提出，或许因为军事能力不足，中国目前主要依靠经济、政治和间接军事手段来实现这一目标。不确定性在于：中国为实现其目标而愿意承担的风险；中国在追求目标的过程中，是否愿意降低与美国开战的风险；一旦北京有了更可行的军事选择，其意图是否会改变。北京的目标对美国及盟友都会造成极大的危害，美国需要采取必要措施阻止北京逐步推进对南海的控制。^①

2. 中国领导人不可能在南海领土主权主张上作出让步

通过对中共中央政治局领导人关于南海问题的讲话分析，梅慧琳认为中国领导人在有关南海的公开声明中使用了更多的合作性而非竞争性主题，但中国领导人的言论占竞争性主题的 42.7%，中国领导人仅呼吁采取强硬的立场，并没有提出具体的方法。中国不太可能就领土主张做出妥协，以促成外交解决方案。相反，中国领导人希望通过政治、经济和军事力量不战而胜地说服其他国家接受中国的立场。^②

3. 美国应使用以“威慑”为核心的各种政策工具阻止中国控制南海

扎克·库珀认为，美国的航行自由行动不足以阻止北京使用“灰色地带压力”扩大对九段线内海域和空域的影响，阻止邻国获取本海域的资源（包括石油、天然气和鱼类）。^③梅慧琳提出，美国应建立可信的威慑力量，以阻止中国通过军事手段加强对南海的控制。为此，美国应该改变在该地区的兵力态势，并向中国表明开放的南海与和平解决冲突对美国的重要性。美国最有效的战略是将外交举措与更强大的威慑态势相结合。^④美国正在使用经济工具强加成本并促使北京及其国有和私营企业的行为发生变化。梅慧琳强调，制裁中国参与南海填海造岛的公司及个人是正确的，但远远不够。美国需要进一步制裁中国的非法渔民、海上民兵和油气勘探人员。^⑤

4. 美菲关系波折较大

迈克尔·马扎在特朗普任期之初提出，在杜特尔特任内，美菲关系难以明显改善。特朗普与习近平保持密切关系将削弱美国鼓励杜特尔特与中国领导人保持距离的任何努力。特朗普似乎不太可能向杜特尔特提供任何有价值的东西。美菲同盟的低迷

① Oriana Skylar Mastro, “Military confrontation in the South China Sea”, May 21, 2020, <https://www.aei.org/articles/military-confrontation-in-the-south-china-sea/>.

② Oriana Skylar Mastro, “What are China’s leaders saying about the South China Sea?”, February 24, 2021, <https://www.aei.org/op-eds/what-are-chinas-leaders-saying-about-the-south-china-sea/>.

③ Zack Cooper, Gregory Poling, “America’s freedom of navigation operations are lost at sea”, January 8, 2019, <https://www.aei.org/articles/americas-freedom-of-navigation-operations-are-lost-at-sea/>.

④ Oriana Skylar Mastro, “Military confrontation in the South China Sea”, May 21, 2020, <https://www.aei.org/articles/military-confrontation-in-the-south-china-sea/>.

⑤ Oriana Skylar Mastro, “How China is bending the rules in the South China Sea”, February 17, 2021, <https://www.aei.org/op-eds/how-china-is-bending-the-rules-in-the-south-china-sea/>.

不是地缘政治形势的变化，而是源于杜特尔特根深蒂固的反美主义情结。^①

2019年3月1日，国务卿迈克·蓬佩奥发表声明指出，“任何在南海对菲律宾军队、飞机或公共船只的武装袭击，都将触发我们共同防御条约第四条规定的共同防御义务”。^② 扎克·库珀认为，蓬佩奥的声明似乎是特朗普政府为“加倍致力于在印太地区建立联盟”而采取的最重要行动，有助于美菲关系回暖。^③ 但迈克尔·马扎认为，菲律宾对此表态的回应不够积极，美国应继续以切实的手段推进两国的合作。^④

三、美国智库关于南海研究的新趋势和新特点

与传统学术研究相比，智库研究的一个突出特点在于追逐社会热点问题，一旦热度下降，相关成果随之减少。随着“南海仲裁案”热度的消退，中菲、中越海上矛盾的缓和，南海局势自2017年开始进入了相对平静时期。与智库2009年至2016年间的研究情况相比，2017年以来的智库南海研究呈现出一些新趋势和新特点：

（一）从成果数量上看，各智库研究成果数量均有所下降，且差别较大

成果数量的减少可能主要由三方面的原因所致。首先，南海紧张局势在2016年下半年迅速缓和，该问题已不再能够引起智库的重视。其次，特朗普政府不太重视东南亚和南海问题。在对华政策方面，美国更侧重于从经济和科技方面对华全面施压，而不主张与中国进行直接的军事对抗。政府关注度的下降直接影响了智库的研究兴趣。再次，特朗普本人不太重视智库的意见，更看重自己、家人和白宫幕僚的意见。

虽然各智库关于南海研究的成果数量都有所减少，但差别较大。新美国安全中心的变化尤为明显，CNAS原为研究南海问题的重要智库之一，2019年之后基本不再关注该问题。战略与国际问题研究中心仍是美国研究南海问题的头号重阵，格雷戈里·波林负责的“亚洲海上透明度倡议”项目依然非常活跃，其成果被美国政府、国会、其他智库和学者广泛引用。

（二）人员流动较大，呈现“新老交替”和“老带新”的局面

智库的人员流动相当正常，但一些重量级研究人员的流失可能会对原智库产生重大影响，严重削弱智库在某些问题上的影响力。前文提到的克罗宁和米拉·拉普·胡珀的离职使CNAS几乎失去了在美国政策界关于南海问题的话语权。相对而言，AEI和CSIS所受冲击较小。虽然，迈克尔·马扎和迈克尔·奥斯林分别加入全球台

① Michael Mazza, “With Rodrigo Duterte in power, what hope is there for US-Philippines relations?”, May 4, 2017, <https://www.aei.org/articles/with-rodrigo-duterte-in-power-what-hope-is-there-for-us-philippines-relations/>.

② Karen Lema, Neil Jerome Morales, “Pompeo assures Philippines of U.S. protection in event of sea conflict”, MARCH 1, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-usa-idUSKCN1Q13NM>.

③ Zack Cooper, “The US quietly made a big splash about the South China Sea”, March 19, 2019, <https://www.aei.org/articles/the-u-s-quietly-made-a-big-splash-about-the-south-china-sea/>.

④ Michael Mazza, “US-Philippine defense tensions weaken regional security”, March 22, 2019, <https://www.aei.org/articles/us-philippine-defense-tensions-weaken-regional-security/>.

湾研究所和斯坦福大学胡佛研究所，但 AEI 招募了斯坦福大学弗里曼·史波格利国际问题研究所的梅慧琳作为非常驻研究员，有力地补充了关于中国和南海方面的研究力量。CSIS 的葛莱仪加盟德国马歇尔基金会（美国）也没有对其造成太大影响，艾米·希莱特、林碧莹的加盟在一定程度上完成了 CSIS 的人员更新。在南海问题研究方面，以格雷戈里·波林（CSIS）、扎克·库珀（AEI）、梅慧琳（AEI）等为代表的 80 后学者逐步成长起来，已成为智库的中坚力量。

研究成果反映出的另一个特点是智库学者的“老带新”。CSIS 和 AEI 的研究成果大多由两个以上的学者合作完成，至少有 1 人为知名学者，其他人则多为新手，反映出智库在人才培养方面有一套比较成熟的机制。当然，重磅研究报告通常由多位知名专家联合完成。比如，CSIS 在 2017 年推出的大型报告《化解南海争端》（Defusing the South China Sea Disputes），集合了美国大部分知名的东亚和海洋问题专家。

（三）“灰色地带”研究是智库近年来关注的一个重点，已引起美国军方的高度关注。所谓“灰色地带冲突”是指低于常规战争门槛，超出正常竞争界限的一种冲突行为。美国特种作战司令部发布的《灰色地带白皮书》将“灰色地带”定义为“国家和非国家行为体之间及国家内部的竞争性互动区域，介于传统战争与和平的二元性之间”。^①早在 2010 年前后，CSIS 的葛莱仪就多次提到中国正在采用“灰色地带”和“切香肠”策略来扩大在南海的影响力。近期，智库对该问题的关注度明显提升，4 家智库的研究成果都提及了如何应对中国在南海使用“灰色地带强制”的问题。与以往不同的是，青年学者在研究此问题时多从技术层面入手，强调政策的细节，包括如何快速识别“灰色地带”的类型、评估威胁的程度、应对技巧、现有政策工具的不足等。在智库的推动下，美国国防部正在针对“灰色地带战争”研究对策，以便在未来的对抗中占得先机。^②

（四）智库的立场：既有传承，也有变化

综合 2009 至 2016 年^③和 2017 至 2022 年两个阶段的智库研究情况来看，各智库在南海问题上的立场保持了较强的连续性。比如，2017 年以来，在应对南海问题上，CSIS 和 CNAS 基本坚持威慑与合作并举的方法，强调综合运用经济、外交、军事手段对中国进行全面施压；布鲁金斯学会依然提出中美要加强沟通，避免新的冷战；AEI 仍是一贯坚持对华强硬态度，甚至探讨与中国的战争如何开始等问题。^④

① 《美军加紧研究“灰色地带战争”》，人民资讯，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721863836715650319&wfr=spider&for=pc>，2022-01-14。

② 陈冠宇：《美“灰色地带”冲突理论引关注》，《中国国防报》，2021 年 4 月 21 日，第 4 版。

③ 关于 2009 年至 2016 年间美国智库关于南海问题研究的情况，参见庞卫东：《美国智库的南海研究：主要议题、观点分歧与影响力评估》，《智库理论与实践》，2022 年第 4 期。

④ Hal Brands, Michael Beckley, “How war with China begins”, November 1, 2021, <https://www.aei.org/op-eds/how-war-with-china-begins/>.

与此同时，智库在南海政策建议方面也出现了新的变化，即各智库对华政策更趋强硬。这种趋势自 2014 年已开始显现，到 2017 年以后更加突出。学者普遍认为，美国政府在南海问题上使用各种政策工具没有能够阻止中国在南海的“扩张”，因而向政府和国会提交的政策建议更趋强硬。布鲁金斯学会的立场转向应引起充分重视。即使一向被称为知华派的杰弗里·贝德也公开宣称，中美关系正趋向对抗，甚至有可能转变为冷战。

四、美国智库对两届政府南海政策的影响力评估

如何评估四家智库对美国政府南海政策的影响？由于各智库的成果数量较少，本文不拟采用数据分析法评估智库的影响力，而采用更直观的文本分析法。通过将智库的政策建议与美国的南海政策进行比对可以发现，AEI 的建议与特朗普政府的政策更加接近，CSIS、BROOKINGS 的建议与拜登政府的政策更契合。随着核心研究人员的流失，CNAS 在南海问题上的影响力基本消失。那么，是否可以由此断言 AEI 对特朗普政府的南海政策具有较强影响力，CSIS 和 BROOKINGS 对拜登政府的南海政策具有较强影响力？

通常来说，政府容易接受与其政治和哲学理念相近的智库及学者的观点。从这个意义上讲，保守派智库多倾向于共和党政府，自由派智库多倾向于民主党政府。但是，智库能否发挥影响力也与总统个人的倾向有密切关系。特朗普与老布什相似，都不重视智库的意见，保守派智库与自由派智库概莫能外。因此，智库在 2017 年提出的关于南海问题的相关建议并没有引起特朗普的兴趣。^①此后两年，包括 CSIS 和 AEI 在内的几家智库很少发布涉南海问题的研究成果。此外，特朗普不太重视东南亚和南海问题，在对华政策方面强调经济和科技战，对军事对抗不感兴趣。特朗普与博尔顿关系迅速恶化在某种程度上能够反映出总统的这种倾向。博尔顿是共和党的得力干将、鹰派外交的代表性人物，曾在里根、老布什、小布什政府任职，1997 至 2001 年任美国企业研究所副总裁，并长期兼任企业研究所非常驻研究员。2018 年 3 月，博尔顿被特朗普任命为总统国家安全事务助理。博尔顿奉行极右政策，坚持对外采取军事行动，与特朗普的矛盾迅速激化，最终于 2019 年 4 月被特朗普解职。实际上，在美国的分权体制下，任何极左或极右的内外政策都难以持久和有效地执行。

从 2019 年开始，特朗普政府对东南亚和南海问题似乎给予了更多关注，智库也开始再次重视南海问题。当年 3 月 1 日，国务卿迈克·蓬佩奥发表声明，“任何在南海对菲律宾军队、飞机或公共船只的武装袭击，都将触发我们共同防御条约第四

^① 据美国智库内部人士透露，特朗普几乎不看智库报送的各类关于东南亚和南海方面的研究报告和简报。

条规定的共同防御义务”。^① 同年 11 月，总统国家安全助理罗伯特·奥布莱恩在美国—东盟会议上宣读了特朗普邀请东盟领导人前往美国参加特别峰会的信件。^② 2020 年 7 月 13 日，在“南海仲裁案”宣判四周年之际，蓬佩奥再次发布《关于美国对中国在南中国海海事索求的立场》。^③ 在此文件中，美国一改对南海领土争端不持立场的态度（至少是表面上的），首次表明中国在南海大部分区域的海事主张“完全不合法”。^④ 次日，负责亚洲和太平洋事务的助理国务卿史达伟发表题为《南海、东南亚的遗产和每个人自己的后院》的声明，大肆抨击参与南海填海造陆的中国交通建设集团有限公司和中国海洋石油集团有限公司，称其为现代版的“东印度公司”。^⑤ 在此背景下，智库关于南海问题的研究也随之增多。AEI 和 CSIS 的研究成果多集中于 2019 至 2021 年，在一定程度上反映出总统再度重视南海问题。

与特朗普政府相反，拜登政府非常重视智库意见。拜登总统的外交和国防团队中，多人有智库背景。据宋静和司乐如的统计，拜登总统的外交和国防团队中约 24 人有人在智库任职的经历，一些重要成员现已在政府中担任要职，比如曾在 CSIS 工作的安东尼·布林肯、凯瑟琳·希克斯分别出任国务卿和国防部副部长，来自卡内基国际和平研究院的杰克·沙利文、威廉·约瑟夫·伯恩斯分别出任总统国家安全事务助理和中央情报局局长，出身于新美国安全中心的库尔特·坎贝尔、维多利亚·纽兰、伊利·拉特纳分别担任国安委印太政策协调员、国防部副部长（政治事务）、助理国防部长（亚太事务），来自布鲁金斯学会的艾薇儿·海恩斯、拉什·多西、林赛·福特分别担任国家情报总监、国安委中国区主任和助理国防部长（南亚和东南亚事务）。^⑥ 他们大多出身自由派智库，政治光谱与民主党中间偏左的外交基调相符，都主张温和包容的自由国际主义和多边主义，反对激进保守的单边主义和孤立主义。拜登团队的部分成员来自倾向共和党的保守派智库战略与国际问题研究中心以及跨党派的合作型防务智库，包括兰德公司、斯坦福大学国际安全与合作中心。此外，美国民主基金会、美国民主中心、美国进步中心、对外关系委员会等智库也是民主党制定对外政策的

^① Karen Lema Neil, Jerome Morales, “Pompeo assures Philippines of U.S. protection in event of sea conflict”, MARCH 1, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-philippines-usa-idUSKCN1Q13NM>.

^② “Trump invites ASEAN leaders to ‘special summit’ in US after skipping Bangkok meet”, 04 Nov 2019, <https://www.channelnewsasia.com/asia/trump-invites-asean-leaders-special-summit-us-after-skip-bangkok-847426>.

^③ MICHAEL R. POMPEO, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea”, JULY 13, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>.

^④ 邱素莹：《解读蓬佩奥涉南海声明：内涵、动因及影响》，海国图智研究院，<https://user.guancha.cn/main/content?id=385581&s=fwzxfbbt>, 2020-09-25。

^⑤ DAVID R. STILWELL, “The South China Sea, Southeast Asia’s Patrimony, and Everybody’s Own Backyard”, July 14, 2020, <https://asean.usmission.gov/the-south-china-sea-southeast-asias-patrimony-and-everybodys-own-backyard/>.

^⑥ 关于拜登政府外交与国防团队成员的简介，可参考中美研究中心（ICAS）的“拜登政府国际事务人员追踪”项目，<https://chinaus-icas.org/biden-administration-international-affairs-personnel-tracker/>。

重要参考来源。^①

或许是因为拜登政府较为重视智库的意见，美国智库在 2021 年发布了更多的关于南海问题的研究成果。应该说，自由派智库和保守派智库对拜登政府的南海政策都有一定的影响。实际上，保守派智库也在进行自我调整，努力争取对政府产生影响。美国企业研究所招募梅慧琳或许能够反映这一动向。虽然梅慧琳在南海问题上的立场仍较强硬，但与企业研究所其他学者相比，其立场较为缓和，更倾向于采用军事、外交、经济相结合的手段处理南海问题。在某种程度上，她的立场已与战略与国际问题研究中心、布鲁金斯学会比较接近。

五、结语

从具体的政策举措上看，最近两届美国政府的南海政策并无实质性差别，其根本目标都为保持和扩大美国在南海的实际存在和地区影响力，有所不同的是南海问题在美国全球战略中所处的地位、美国实现政策目标所投入的资源，以及实现政策目标所采取的方式和政策实施效果。综合智库在特朗普和拜登时期的研究情况可以看出，智库的南海研究与政府的南海政策之间仍是相互影响的关系。智库的立场具有较强的连续性和自主性，四家智库在南海问题上的立场虽有微调，但并没有发生实质性的改变。智库更容易影响与自己政治和哲学理念相近的政府，即保守派智库对共和党有较大影响力，自由派智库对民主党有较大影响力。同时，政府的外交战略也会对智库研究形成反向影响。总统的外交与国防团队成员在智库机构宣讲或阐述政府的南海政策，也能够一定程度上引导智库研究朝向其所希望的方向发展。此外，当总统重视智库的作用、倾向于把智库建议作为重要的决策依据时，智库的影响力较为明显，反之亦然。

[责任编辑：郑佳]

^① 宋静、司乐如：《美国智库因素影响下的拜登政府对华政策走向》，《世界经济与政治论坛》，2021 年第 1 期，第 59—60 页。