

## 美国国会影响南海决策的机制及案例研究

丁 伊

**[内容摘要]** 本文旨在对美国国会在南海问题决策中所发挥的作用进行研究。作为美国三权分立政治体制中的一极,国会近年来在美国南海政策决策过程中的影响力不可忽视。根据美国宪法规定,美国总统与国会分享外交权力,这成为国会影响美国对外安全政策的基础。本文认为,在涉及南海问题的对外决策上,美国国会往往通过出台法案和决议案、召开听证会、要求提交报告以及控制财政拨款权等方式干预美国南海政策的决策过程。为进一步探讨美国国会如何影响美国南海政策的决策过程,本文将分别选取美国贯彻落实“自由航行”政策,以及扩大美国同南海周边国家合作这两个分属于不同对外安全政策类型的案例进行深入研究,从而对美国国会在其中发挥的具体作用进行分析与评估,并归纳出美国国会影响南海政策的特点。

**[关键词]** 美国国会 南海 美国政府 安全政策

**[作者简介]** 丁伊,复旦大学国际关系与公共事务学院博士生

近年来,随着南海问题的不断升温,美国政府与国会在南海问题上动作频频。根据美国宪法的规定,美国实施三权分立式的政治体制,总统和国会共掌外交权力。因此,虽然以美国总统为核心的行政部门在美国对外政策的制定中发挥主导作用,但是美国国会在其中的影响亦不可忽视。有鉴于此以及美国国会曾多次通过各种方式对南海问题表达强烈关注,以期影响美国的南海政策,故而,我们有必要对美国国会在涉及南海问题决策中的作用进行研究,从而更全面地了解美国南海政策背后的决策机制。

## 一、美国国会对南海问题的关注

南海地区因其重要的战略价值与丰富的资源储备而受到周边以及域外国家的关注。近年来,南海地区争端频发,而作为对南海地区具有影响力的主要域外大国,美国在其中发挥了重要作用。在包含美国南海政策在内的外交政策的制定过程中,美国国会则享有重要的话语权。总体来看,美国国会对于南海问题的关注经历了一个发展和变化的过程。南海争端引起美国国会的注意始于1995年的中菲美济礁争端,但随后由于中美在20世纪90年代末的高层交流互动以及2001年后的中美关系改善而进入一个相对平静的阶段。但从2011年至今,随着中美力量结构的变化,以及美国开始实施所谓的“重返亚太”和“印太”战略,南海地区的海洋纷争频频发生,美国国会对南海问题的关注和干预又开始出现集中上升的态势。

美国国会在南海议题上所关注的主要问题集中在三个方面。首先,美国国会多次强调所谓“自由航行与飞越”权利在南海地区的执行。美国国会多次通过推动法案和决议案、召开听证会等方式,申明所谓“自由航行与飞越”权利的重要性,此主张推动了行政部门为实施该权利而付诸实际行动。其次,维护南海地区由美国主导的国际秩序不受挑战。美国国会多次呼吁有关各方应遵守被普遍接受的国际法原则,希望各方能够通过外交方式解决争端,而非诉诸强制、威胁和武力等手段,以维护南海地区的和平与稳定。最后,美国国会还积极推动美国加强同周边国家的军事、外交与经济等方面的合作以巩固美国在南海地区的影响力。美国国会多次明确表明将支持并鼓励美国增进与亚太地区盟国和伙伴国的合作关系,帮助这些国家建立海洋周边态势感知能力,并对南海地区其他声索国提供援助。尽管美国政府反复强调其对南海地区并无主权诉求,在该地区的领土主权争议中不持立场,但美国政府与国会在南海问题上的政策主张具有明显针对中国的意味,意在维护美国在该地区主导地位的同时,抗衡中国在南海及其周边不断扩大的影响力。

## 二、美国国会影响南海政策的运行机制

### (一) 美国国会影响南海决策的环节

根据美国宪法规定,美国总统与国会在外交和安全政策上分享权力,这就使得美国国会能够对美国的外交决策发挥重要影响。一般来讲,一项对外安全政策的制定过程主要包括以下四个环节:提出问题、制定政策、执行政策、反馈修正。其中,制定政策首先需要提出问题,即出现了需要行政机构关注的问题才有了接下来推动政策制定过程的可能。在提出问题的阶段,参与者主要包括总统及其直属机构、行政部门与国会,甚至包括各利益集团与智库。之后,作为制定政策的第二阶段则是决策参与者们相互作用进而做出某种决定的阶段。总统及其直属机构、行政部门与国会在此阶段相互协调,以达成最后的政策结果。而利益集团与智库等机构对决策的作用则最终仍然要落实到总统、行政部门与国会的互动过程之中。第三阶段是政策的执行,这将主要由行政部门将政策决定付诸实践。最后,一项政策的执行可能会产生反馈进而需要做出修正,在这一阶段,国会作为民意的代表以及对行政部门决策的监督者,往往发挥重要作用。<sup>①</sup>对外安全政策制定过程中的四个环节是互相影响的有机整体。美国国会主要参与除政策执行阶段以外的第一、二、四阶段,这由美国宪法赋予国会的权力所决定。但是至于国会在决策过程中发挥怎样的作用,则在一定程度上取决于对外安全政策的类型。

### (二) 美国国会影响南海决策的权力基础

在南海问题上,美国国会所享有的立法权、调查权、财政权和条约批准权等权力构成了美国国会参与包括南海问题在内的对外安全决策的权力基础。具体来讲,美国国会影响南海政策的方式主要有出台法案和决议案、召开听证会、要求提交报告和控制财政拨款等。

---

<sup>①</sup> 蒋晓燕、信强:《美国国会与美国对华安全决策(1989~2004)》,时事出版社2005年版,第72~75页。

### 1. 出台法案和决议案

作为立法机构,美国国会享有立法权。在涉及对外政策的问题上,国会可以提出并通过针对某个对外政策的法案,或者对法案加入修正案,从而以国内法的形式来影响外交行为。然而,美国国会的立法程序相当复杂且经常无果而终。<sup>①</sup>因此,为了阐述国会在某一特定问题上的立场,国会议员还可以争取在本院通过不具有法律效力的决议案,以表达对某一问题的关切。

美国国会围绕南海问题所进行的立法活动采取了以上两种方式。首先是提出相关法案,一旦法案通过,则会直接以国内法的形式约束包括南海政策在内的美国对外政策行为。除此之外,国会还越来越倾向于采取第二种方式,即出台不具有法律约束力的简单决议案,以表达国会的立场和关切。此种方式虽然不足以直接约束美国的对外政策,但也能起到向行政部门施压的效果。根据笔者统计,截至目前,美国国会参议院和众议院出台的有关南海问题的法案或简单决议案共计 41 项,<sup>②</sup>其大致分布状况如表 1 所示。

表 1 美国国会涉及南海问题的立法活动统计表

区段	数量		直接相关	成为法律
1995 ~ 1997 年	8	法案 5	2	1 <sup>③</sup>
		决议案 3		
2011 年至今	33	法案 18	14	4 <sup>④</sup>
		决议案 15		

图表来源:作者自制。

美国国会围绕南海问题的立法活动表现出以下三个特点。第一,呈现出两个密集期。美国国会针对南海问题进行的立法活动始于 1995 年的中菲美济礁争端。在 1995 ~ 1997 年间,美国国会共出台 8 项涉及南海问题的法案或决议案,之

① 根据美国立法程序,一项法案的最终通过要经历提交法案、交由相关委员会审议并通过、提交全院进行辩论和表决、递交另一院依照同样的程序进行审议和表决、协商达成完全一致的文本、送交总统签署的过程。而这一过程中任一环节的停滞都会造成法案的最终流产。

② 关于美国国会涉及南海问题的立法活动统计资料来源于美国国会网站 <https://www.congress.gov>。

③ 1995 ~ 1997 年间涉及南海问题的立法活动中正式成为法律的是《1998 财年国防授权法》。

④ 2011 年至今涉及南海问题的立法活动中正式成为法律的是《2015 财年 Carl Levin and Howard P. “Buck” McKeon 国防授权法》、《2016 财年国防授权法》、《2017 财年国防授权法》以及《2018 年亚洲再保证倡议法》。

后进入了相对平静期。2011年之后,美国国会关于南海问题的立法活动再次进入了密集期。2011年至今,美国国会出台的涉及南海的法案和决议案共计33项,第二,直接针对南海问题的法案或决议案明显增多。1995~1997年间美国国会出台的8项法案或决议案只有美济礁争端发生后的2项直接针对南海地区局势。而2011年之后的法案或决议案中,直接针对南海地区局势以及领土争端的则多达14项,其呼吁的内容也不仅限于维护南海地区的和平稳定,还增加了要求保证南海地区“自由航行与飞越”权利、停止南海地区填海造陆行为、反对诉诸武力和强制力以及要求遵守国际法基本准则等内容。第三,可能产生政策结果的法案和决议案有增多趋势。截至目前,美国国会围绕南海问题进行的多次立法活动中只有5项得以成为法律,且其中4项均为当年的国防财政拨款法案。从这个意义上讲,似乎美国国会的努力与政策结果之间仍存在张力。但同时美国国会对南海问题的重视程度和深入程度在不断提升,尤其是《2018年亚洲再保证倡议法》的通过和签署直接以法律形式约束行政部门采取切实行动并在南海问题上与中国相抗衡,这标志着美国国会在南海问题上的长期干预产生了直接政策结果。除了法案以外,简单决议案虽然不具有法律效力,但从2011年至今已经尘埃落定的针对南海问题的10项简单决议案中已有5项获得了通过,体现出美国国会对南海问题已取得较高的共识度。

## 2. 召开听证会

美国国会掌握调查权,因此,国会经常采取调查听证的方式对外交政策进行监督和干预。自2011年以来,美国国会参议院对外关系委员会、军事委员会以及众议院外交事务委员会、军事委员会等机构就南海政策及其相关问题召开听证会约30场,并邀请政府官员、军方人士、大学或智库学者等人到场发表证词,表达对当前局势的看法并阐述政策主张,从而为立法和政策制定提供参考。

具体来看,美国国会听证会与南海问题相关的争论主要围绕以下几项议题展开。首先,关于美国加入《联合国海洋法公约》。按照规定,美国对外缔结的条约需要经过参议院2/3多数批准才能生效。美国虽为海洋大国,但是《联合国海洋法公约》在国会参议院的审议却屡屡受挫,因此美国至今尚未成为该条约的缔

约国。近年来,随着南海局势的进一步升级,美国不少政界和学界人士都呼吁美国应当尽快加入《联合国海洋法公约》,以巩固美国在南海问题上的法律基础,并树立尊重国际法的良好形象。但时至今日,美国加入公约一事仍然悬而未决。其次,关于巩固美国在南海地区的影响力。听证会围绕这一问题提出的看法和政策建议大多倾向于将中国视为美国在亚太地区的假想敌,从而给出有针对性的提升美国军事能力建设的意见。还有一些人士认为美国应加强对南海其他声索国的援助力度。总体来看,美国国会听证会为政界以及学界等各方人士提供了积极发声和正面交锋的场所。在南海问题上,尽管各方人士对于是否批准《联合国海洋法公约》以及美国对南海问题的参与程度与执行方式上仍存有分歧,但在美国维护地区霸权并阻遏中国崛起的必要性上意见较为统一。

### 3. 要求提交报告

美国国会充分行使其调查权的另一个表现是,国会有权要求相关部门就特定议题向国会提交报告,从而对美国外交决策进行有效的监督和干预。在南海问题上,国会也时常动用此项权力。例如,在 2015 财年国防授权法案中,美国国会对包括南海问题在内的“亚太地区事项”给予特别关注,并要求美国国防部长需要在法案颁布 180 天内向国会提交关于美国在亚太地区,尤其是东海和南海的海洋战略报告,内容需包括中国在南海和东海的行动如何影响地区现状、中国的海洋能力如何影响美国的亚太战略以及美国对双边或地区能力建设的提议等。<sup>①</sup> 美国国防部应此要求,于 2015 年 8 月向国会提交了《亚太海上安全》(Asia-Pacific Maritime Security)报告,并对美国在亚太地区的安全战略和部署进行了系统阐述。<sup>②</sup> 除此之外,美国国会还特别设立针对中国的监测机构以对美国的对华政策进行调查和监督,其中最典型的是美中经济与安全审查委员会(US-China Economic and Security Review Commission)。该委员会每年向国会提交报告,所关

---

<sup>①</sup> 113th Congress, “Carl Levin and Howard P. Buck McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015,” Public Law 113 - 291, January 31, 2014, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/3979?q=%7B%22search%22%3A%5B%22public+law113-291%22%5D%7D&resultIndex=1>.

<sup>②</sup> Department of Defense, “Asia-Pacific Maritime Security Strategy,” [https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P\\_Maritime\\_Security\\_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_Security_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF).

注的议题涵盖中国的经济、政治、外交和军事等诸多方面,并着重就其对美国国家利益可能造成的影响进行分析和提出政策建议。自2009年至今,美中经济与安全审查委员会在几乎所有的年度报告中均对南海问题给予特别关注,并大肆炒作中国在南海地区的威胁程度。尤其在2012年、2013年等年份的报告中,该委员会针对南海领土争端议题单列章节,表明其对南海地区局势的严重关切,并在报告中对中国在南海地区的行动横加指责,敦促行政部门尽快采取相应措施。

#### 4. 控制财政拨款

美国国会还享有财政权,即“钱袋子”的权力,也就是通过控制拨款的方式来影响政府的对外援助等外交决策。具体到南海问题上,美国加强在亚太地区的军事、经济与外交存在,尤其是给予亚太盟国和伙伴国大量援助等事项,均需要国会授权之下的拨款。因此,国会还可以通过控制财政拨款的方式来影响美国政府在南海问题上的决策。近年来,随着美国对亚太局势的不断介入,行政部门请求用于东亚和太平洋事务方面的预算金额居高不下,这其中自然包括用于应对南海地区局势的预算请求。在2015财年,美国总统向国会请求用于东亚和太平洋事务的预算高达12亿美元,其中的8.107亿美元将用于对外援助,包括增强东南亚地区安全合作,并支持东南亚国家提升海上安全和海洋周边态势感知能力。<sup>①</sup> 2016财年,美国总统向国会请求用于东亚和太平洋事务的预算增至14亿美元,其中用于对外援助的金额增至8.456亿美元。美国助理国务卿拉塞尔指出,预算中将有6400万美元用于支持东南亚国家建立海洋周边态势感知能力和加强海上执法能力,帮助缩小它们在训练能力、信息共享以及监测能力等方面所存在的差距。其中菲律宾、越南和印度尼西亚将会是主要受援国。<sup>②</sup> 在南海局势日渐升温的背景之下,美国国会通过的国防预算授权法案中还增加了一些关于

---

<sup>①</sup> Daniel R. Russel, “Statement of Daniel R. Russel Before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, The FY2015 Budget Request for the Bureau of East Asian and Pacific Affairs,” <https://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-resourcing-the-pivot-to-asia-east-asia-and-pacific-fy-2015-budget-priorities/>.

<sup>②</sup> Daniel R. Russel, “Statement of Daniel R. Russel Before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, The FY2016 Budget Request for the Bureau of East Asian and Pacific Affairs,” <https://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-the-u-s-rebalance-in-east-asia-budget-priorities-for-fy-2016/>.

南海问题的新要求和新倡议。体现出美国国会对南海局势重视程度的不断提升。

### 三、美国国会影响南海政策的案例分析

美国国会对南海地区的关注与美国的外交政策与全球战略部署密不可分,更与维护美国在全球的霸权地位和遏制中国崛起的目的一脉相承。2011年11月,时任美国国务卿希拉里在《美国的太平洋世纪》一文中宣布“在今后10年,美国的外交方略最重要的任务之一将锁定在亚太地区,并不断增加在外交、经济、战略和其他方面的投入”。<sup>①</sup>在当年的亚太经合组织峰会上,时任总统奥巴马首次提出了“亚太再平衡”战略,并使得这一战略在随后的一系列政府文件和政策行动中成为美国在亚太地区战略部署的指导性原则。<sup>②</sup>之后,特朗普政府又进一步推出“印太”战略,将美国的战略关注点由亚太扩展至印度洋与太平洋两洋区域,并再次强调维护美国在南海地区海上利益的重要性。在“亚太再平衡”与“印太”战略的推动下,美国对南海地区的关注度日益上升,美国国会更是在多个议题上发挥了推波助澜的作用。

为进一步探讨美国国会在南海问题决策中的作用,本文将选取分属于不同政策类型的两个案例来进行较为深入的研究。主流学界一般将美国对外安全政策分成三种类型,分别是危机型、战略型和结构型。其中,危机型政策主要针对的是对美国国家利益造成直接威胁,且通常伴随着使用武力的可能性的情形;战略型政策则需要设定对外政策的目标和策略,它通常包括外交政策以及明确军队任务等方面的防务政策;结构型政策则主要涉及资源的管理和分配,在防务领域内的结构型政策旨在采购、部署和组织军队和物资,而外交领域内的结构型政策主要涉及对外援助等方面。<sup>③</sup>美国的南海政策主要涵盖了战略型与结构型两

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, p. 57.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>③</sup> Randall B. Ripley and James M. Lindsay, *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993, p. 19.

种类型,而危机型政策则尚未涉及。因政策类型的不同,美国国会在其中发挥的作用也有一定的区别。

### (一) 案例一:贯彻“自由航行”原则

美国国会推动了行政部门将“自由航行”纳入到美国南海政策的目标之中,并监督行政部门将这一原则付诸实施。从这一点来看,贯彻“自由航行”原则在美国的对外政策类型划分中应当属于“战略型”的范畴。1995年5月10日,在美济礁事件的背景下,美国国务院新闻发言人在谈及南海问题时表示,“美国坚决反对通过威胁或武力手段解决领土争议问题,敦促各方通过外交努力解决纠纷,维护南海地区和平与稳定。维护自由航行是美国的基本利益,南海地区的自由航行对维护整个亚太地区和平与繁荣至关重要。”<sup>①</sup>此后,维护“自由航行”成为了美国政府南海政策的基本原则之一。

自2009年之后,南海争端呈现出升级趋势,美国国会趁机渲染中国在南海地区的行动威胁美国国家利益,并大肆炒作在南海地区贯彻“自由航行”之必要性。从2011年至今,美国国会参众两院多次通过不具有法律约束力的简单决议案,要求美国行政部门在南海地区切实采取行动,确保有关各方遵守被普遍接受的国际法准则,并支持“自由航行与飞越”权利的贯彻以及合法商业活动不受阻碍。<sup>②</sup>此外,美中经济与安全审查委员会对南海问题也予以高度关注,并认为中国对南海地区的主权诉求是对美国安全利益的威胁。在2009年度报告中,该委员会对5艘中国船只跟踪并逼近美国海军观测船“无瑕”号一事表示关切,并认为这一事件的起因是中国所宣称的对该地区的控制与被普遍接受的国际法准则不符。<sup>③</sup>之后,美中经济与安全审查委员会在其2010~2018几乎所有年度报告中均极力渲染中国在南海地区的威胁程度,认为中国日益增长的海洋力量将限制美国等国家在这一地区享有的“自由航行”权利,进而破坏由美国支持的亚洲地区海上

<sup>①</sup> “U. S. Department of State Daily Press Briefing,” [http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily\\_briefings/1995/9505/950510db.html](http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html).

<sup>②</sup> 参见112届国会S. Res. 217号决议案、112届国会S. Res. 524号决议案、113届国会S. Res. 167号决议案、113届国会S. Res. 412号决议案、113届国会H. Res. 714号决议案。

<sup>③</sup> US-China Economic and Security Review Commission, “2009 Report to Congress,” pdf. p. 124.

安全。报告还认为,中国在南海地区的实力相较于周边国家已经具有压倒性优势,故而足以对美国在这一地区的部署和行动构成严重挑战。<sup>①</sup>

在国会的大肆渲染之下,美国政府多次就南海问题表达立场,并将南海问题纳入到“亚太再平衡”与“印太”战略的行动框架之中,即认定维护南海地区的“自由航行”对于维护亚太地区的和平与安全具有重要意义。<sup>②</sup>

国会在推动并监督“自由航行”实施的过程中也发挥了重要作用。2015年9月17日,时任参议院军事委员会主席的明星议员麦凯恩(John McCain)在国会听证会上对卡特讲话之后的近4个月里美国在贯彻“自由航行”原则上并无行动表示不满,并敦促美国海军舰艇进入中国人造岛礁12海里范围。<sup>③</sup> 出席该听证会的美国国防部负责亚太事务助理部长施大伟(David Shear)随即在证词中表示,为适应新挑战,美国国防部已经制定新的海上战略,致力于捍卫海上“自由航行”、阻遏冲突与强制行为、推动遵守国际法与准则。施大伟还指出国防部将会对维护海上“自由航行”的行动给予更多支持,继续挑战“不合理的海上权益诉求”并直接捍卫国际法准则。<sup>④</sup> 另一位出席作证的太平洋司令部司令哈里斯(Harry B. Harris)也表示,美国太平洋司令部将继续贯彻包括“自由航行”和“无害通过”原则在内的国际法规范。<sup>⑤</sup> 不久,2015年10月28日,美国拉森号军舰进入中国南海渚碧礁12海里范围水域。麦凯恩随后致信卡特,大力赞赏了这一举动并希望国防部就此次行动进行公开说明。<sup>⑥</sup> 同年12月,卡特回复该信件,对麦凯恩提出

---

① US-China Economic and Security Review Commission, “2018 Report to Congress,” pdf. pp. 157 ~ 158.

② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, p. 57.

③ John McCain, “Opening Statement on Maritime Security Strategy in the Asia-Pacific of Chairman John McCain,” <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/9-17-15%20Asia-Pacific.pdf>.

④ David Shear, “ASD Shear Statement for the Record SASC Hearing on DoD Asia-Pacific Maritime Security Strategy,” [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Shear\\_09-17-15.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Shear_09-17-15.pdf).

⑤ Harry B. Harris, “Statement of Admiral Harry B. Harris, Jr. U. S. Navy Commander, U. S. Pacific Command Before the Senate Armed Services Committee on Maritime Security Strategy in the Asia-Pacific Region,” [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Harris\\_09-17-15.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Harris_09-17-15.pdf).

⑥ John McCain, “Letter from Sen. John McCain to SECDEF Carter on U. S. South China Sea Freedom of Navigation Operation,” <https://news.usni.org/2015/11/10/document-letter-from-sen-john-mccain-to-secdef-carter-on-u-s-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>.

的问题进行了回应,并宣称美国将继续在南海区域履行“自由航行”的权利。<sup>①</sup>之后,美国军舰再次进入南海中建岛12海里海域,麦凯恩在声明中再次公开表达了对此类行动的支持和赞赏,并希望此类行动能够常态化。<sup>②</sup>不仅如此,针对中国在南海的岛礁建设,麦凯恩多次公开指责其为“军事化”行为,并致信美国国家情报局主任詹姆斯·克拉珀(James Clapper),表达了对中国在南海地区填海造陆以及军事部署的担忧,敦促美国行政部门强化在南海地区的“自由航行”行动。<sup>③</sup>

自此之后,美国不顾中方的强烈抗议,多次派遣军舰擅自闯入中国南海岛礁邻近海域,执行所谓的“自由航行”任务,并渐有常态化趋势。2018年12月,《2018年亚洲再保证倡议法》在美国国会参众两院相继表决通过,并于12月31日得到总统特朗普签署从而正式获得法律效力。法案内容不仅包括加强美国与中国台湾地区官方交往与军事联系,在涉及南海问题方面,该法案一方面蛮横指责中国在南海地区的“非法”建设与“军事化”挑战了美国所支撑的国际体系的核心原则,另一方面还要求美国支持东盟国家通过所谓的“和平的、外交的以及合法的地区及国际仲裁机制”追求权益。而在“自由航行与飞越”方面,法案则敦促“总统应制定与美国盟友以及伙伴国合作的外交战略,以执行在印太地区,包括东海与南海的联合海上训练以及维护自由航行任务。”<sup>④</sup>《2018年亚洲再保证倡议法》在国会通过并由总统签署成为法律后,可以预见美国借“自由航行与飞越”权利之名,行损害沿岸国家主权和安全之实的行径将会呈现出愈演愈烈的态势。由此带来的南海局势紧张甚至冲突升级将会成为危害中美两国未来关系发展的又一难题,同时也为南海地区的和平与稳定增添诸多不确定性。

---

① Sam LaGrone, “SECDEF Carter Clarifies South China Sea Freedom of Navigation Operation in Letter to McCain,” <https://news.usni.org/2016/01/05/secdef-carter-clarifies-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation-in-letter-to-mccain>.

② Sam LaGrone, “China Upset Over ‘Unprofessional’ U. S. South China Sea Freedom of Navigation Operation,” <https://news.usni.org/2016/01/31/china-upset-over-unprofessional-u-s-south-china-sea-freedom-of-navigation-operation>.

③ “Document: DNI Clapper Assessment of Chinese Militarization, Reclamation in South China Sea,” <https://news.usni.org/2016/03/08/document-dni-assessment-of-chinese-militarization-reclamation-in-south-china-sea>.

④ 115th Congress, “Asia Reassurance Initiative Act of 2018,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text?q=%7B%20search%3A%5B%20south+china+sea%5D%7D&r=6&s=6>.

综上所述,在推动美国在南海地区实施“自由航行”的过程中,国会起到了重要作用。首先,美国国会通过各种方式渲染中国在南海地区的力量增长及其对包括“自由航行与飞越”权利在内的美国国家利益可能造成的威胁,由此构建出中美对抗的战略意识,从而促使行政部门将贯彻“自由航行”确认为政策目标,并为之付诸行动。其次,在这一政策推行的过程中,美国国会还充分发挥了监督作用,与行政部门保持密切沟通,敦促其确认行动的实施与否,并支持和鼓励其再次实施行动,甚至不惜以法律形式做出约束。

## (二) 案例二:扩大同南海周边国家的合作

美国扩大同南海周边国家的合作主要包含两个层面,一个层面是强化美国在南海地区的存在,另一个层面是对南海周边国家给予军事和经济援助。这些都会涉及到资源分配问题,故而在美国对外安全政策分类中该政策可以划归到“结构型”类别。在这一对外政策的制定过程中,美国国会也积极参与其中。例如,美国国会直接通过出台法案和决议案等形式,明确表明支持并鼓励美国增进与亚太地区盟国和伙伴国的合作关系,要求美国重申其深化同东盟及其成员国在经济、政治、外交、安全等领域的合作关系的承诺,帮助其建立海洋周边态势感知能力,以期在南海地区建立一个共同行动机制,遏制危险行动。<sup>①</sup>

在美国国会多次重申支持立场的同时,行政部门迅速在亚太地区展开军事和外交部署。一方面,美国积极巩固并扩展与该地区盟国和伙伴国的既有军事交流和合作机制。另一方面,美国不断增加在亚太区域的军事力量部署。

在加强对南海地区其他声索国的援助方面,美国官员和学者等各界人士通过国会听证会发声并表明支持态度。例如,美国海军战争学院的吉原恒淑(Toshi Yoshihara)教授认为美国及其盟国应当对东南亚国家提供援助,加强其海上打击能力。比如美国还需加强对菲律宾的海上能力建设的支持,使其能够掌握中国的海上行动并对中国海上行动发起挑战。<sup>②</sup> 美国国际评估与战略中心学者费舍

---

<sup>①</sup> 参见 112 届国会 S. Res. 524 号决议案、113 届国会 H. Res. 714 号决议案以及 113 届国会 S. Res. 412 号决议案。

<sup>②</sup> “Makeup Before the Committee on Foreign Affairs, House of Representative,” <https://foreignaffairs.house.gov/2012/9/beijing-emerging-power-south-china-sea>.

尔(Richard Fisher)认为,美国应当将亚太地区盟国拉入一个地区情报、监听和侦察网络并提供即时的中国军方活动信息。此外,他还主张美国应当向菲律宾等盟国提供“陆军战术导弹系统”(ATACMS)短程弹道导弹。<sup>①</sup>

时任参议院军事委员会主席麦凯恩也加入到积极推动美国与盟国或伙伴国加强合作的倡议中来,并在其中积极运作。例如,在2014年10月美国宣布将部分解除对越南的武器出口禁令之后,麦凯恩在次年的香格里拉对话会上表示,希望美国能够继续解除对越南的武器出口禁令,允许向越南出售致命性武器以帮助其对抗中国。<sup>②</sup> 2016年5月,麦凯恩直接致信越南共产党总书记阮富仲,指出美国与越南在维护“自由航行”和地区安全上拥有共同利益,美国应与越南加强合作,帮助提升越南的海上能力,并且取消美国对越南部分高精尖武器的军售禁令。<sup>③</sup>

在国会等多方势力的推动下,行政部门做出了积极回应。2013年12月,时任美国国务卿克里宣布,美国将对东南亚追加3250万美元的援助,用于各国提高维护海上安全的能力,其中越南将得到1800万美元,菲律宾得到的援助增至4000万美元。此外,美国还承诺在未来两年内向东南亚地区提供的援助将超过1.56亿美元。<sup>④</sup> 2015年5月30日,时任美国国防部长卡特宣布美国将启动高达4.25亿美元的新“东南亚海上安全倡议”,用以加强东南亚地区国家的海上能力建设。<sup>⑤</sup> 时任美国负责亚太地区战略与多边事务副助理国务卿福克斯(Michael Fuchs)也在2015年12月的众议院听证会上表示美国将在未来两年向菲律宾、越

---

① “Hearing Before the Subcommittee on Europe, Eurasia, and Emerging Threats of the Committee on Foreign Affairs,” <https://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-chinas-maritime-and-other-geographic-threats/>.

② Aaron Mehta, “McCain to Push Change on Vietnam Arms Embargo,” <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/budget/2015/05/30/mccain-vietnam-arms-embargo-china-north-korea-rotund/28200597/>.

③ John McCain, “McCain Letter to Hanoi on Expanding Naval Cooperation,” [https://news.usni.org/2016/05/24/mccain\\_hanoi\\_letter](https://news.usni.org/2016/05/24/mccain_hanoi_letter).

④ “Joint Press Availability With Vietnamese Deputy Prime Minister and Foreign Minister Pham Binh Minh,” <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/12/218747.htm>; Daniel R. Russel, “The FY2015 Budget Request for the Bureau of East Asian and Pacific Affairs,” <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/05/226360.htm>.

⑤ Ash Carter, “A Regional Security Architecture Where Everyone Rises,” <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises>.

南、马来西亚和印尼等东南亚国家提供 2.5 亿美元,以支援这些国家的海洋能力建设,帮助其提升基础设施和后勤保障能力。<sup>①</sup> 2016 年 5 月 23 日,美国总统奥巴马在河内举行的记者会上宣布,美国将全面取消对越南长达近 50 年的武器禁运。<sup>②</sup>

美国行政部门在南海问题上动作频频也离不开国会的财政支持。在 2015 财年国防授权法案中,美国国会将“亚太地区事项”单列一节,而不再像上一年度那样归入“其他事项”之中。<sup>③</sup> 这表明了国会对包括南海问题在内的亚太地区局势的高度关注,并愿意就美国在该地区行动所需的财力予以大力支持。2016 财年的国防授权法案则更进一步在“亚太地区事项”中加入了“南海提议”,规定将拨款 5000 万美元用于向东南亚国家提供援助和训练,其中,主要受援国包括印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和越南。<sup>④</sup> 2017 财年的国防授权法案则规定将“南海提议”更名为“东南亚海上安全提议”。<sup>⑤</sup> 国会对南海问题的财力投入成为美国顺利开展南海地区的军事和外交部署的前提基础。

除了加强对南海地区其他声索国的援助之外,美国还积极策动日本、澳大利亚和印度等域外强国卷入南海问题,而这些行动则与国会听证会上的一些政策建议不谋而合。美国企业研究所学者奥斯林(Michael Auslin)曾在国会听证会上提出“同轴大三角”模式,令处于三角外围的日本、韩国、澳大利亚和印度等盟国和伙伴国与美国加强战略协作,以构建印太地区秩序。同时加强对处于三角内侧的印度尼西亚、马来西亚、新加坡和越南等国的支持,其中首要目的是关注航

---

① Michael Fuchs, “Testimony of Michael Fuchs, Deputy Assistant Secretary for Strategy and Multilateral Affairs Bureau of East Asian & Pacific Affairs, Department of State, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Asia & The Pacific,” <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20151202/104242/HHRG-114-FA05-Wstate-FuchsM-20151202.pdf>.

② Gardiner Harris, “Vietnam Arms Embargo to be Fully Lifted,” <http://www.nytimes.com/2016/05/24/world/asia/vietnam-us-arms-embargo-obama.html>.

③ 113th Congress, “Carl Levin and Howard P. Buck McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015,” <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/3979?q=%7B%22search%22%3A%5B%22public+law113-291%22%5D%7D&resultIndex=1>.

④ 114th Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016,” <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1356?q=%7B%22search%22%3A%5B%22public+law114-92%22%5D%7D&resultIndex=1>.

⑤ 114th Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017,” <https://www.congress.gov/114/plaws/publ328/PLAW-114publ328.pdf>.

行自由、情报能力建设和增进南海地区安全稳定。<sup>①</sup> 美国安全研究中心学者克罗宁(Patrick Cronin)则认为美国应该在南海周边区域保持持久的军事存在,支持地区信息收集设施的建设。此外,美国还应同日本、澳大利亚和印度建立一个“海上联盟”,并确保南海问题在这一组织中被优先考虑,甚至使该组织承担起在南海地区的空海巡逻任务。<sup>②</sup> 这些政策主张的部分内容被付诸实施。2011年9月,美澳外长和防长发表联合公报声称澳大利亚和美国在保证南海地区“自由航行”、保持和平与稳定、尊重国际法以及合法商业活动不受阻碍方面拥有国家利益。<sup>③</sup> 国防部长卡特则在2015年香格里拉对话会上表示,美国将寻找新方式支持印度的“东进政策”,并探索两国在亚太地区有价值的合作领域。<sup>④</sup> 2017年11月,美国、日本、澳大利亚和印度四方安全机制宣布重启,该机制旨在建立所谓的“自由、开放的印度洋—太平洋地区”,被普遍认为是四国为抗衡中国不断增长的经济与军事实力而采取的措施。近年来,四国多次借此机制协调海上安全事务的重要决策,开展在印度洋和西太平洋地区的常态化联合军事训练,对中国在南海、东海和印度洋的行动给予密切关注,并实施情报共享等举措,从而达到提升在本地区的协调作战能力、加强对印太地区的控制和遏制中国崛起的目的。

在美国扩大同南海周边国家合作这一案例中,美国国会发挥了多重作用。首先,国会的举措对美国南海政策目标的构建发挥了一定的影响力。尤其是国会通过各种形式鼓励美国加强与南海地区周边国家在经济、政治、外交、安全等领域的合作关系,推动了美国行政部门在南海地区做出切实行动。不仅如此,国会还为各界人士的发声提供机会。通过国会听证会等平台,围绕南海问题的各项政策建议被广泛讨论,甚至其中的部分政策主张得以采纳并被付诸实践。在构建政策目标之外,更为重要的是,由于国会掌握拨款权力,故而在涉及南海周

---

① “Hearing Before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives,” <http://archives.republicans.foreignaffairs.house.gov/hearings/view/? 1240>.

② “Hearing Before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs,” <https://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-americas-security-role-in-the-south-china-sea/>.

③ “Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN) 2011 Joint Communiqué,” <https://2009-2017.state.gov/t/pa/prs/ps/2011/09/172517.htm>.

④ Ash Carter, “A Regional Security Architecture Where Everyone Rises,” <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises>.

边地区的对外援助和军力部署等资源分配等问题上能够进行直接干预。而此类拨款法案要求行政部门向国会提交的相关报告则使得国会能够在政策的实施过程中有效地发挥监督作用。

#### 四、美国国会影响南海政策的特点

##### (一) 府会双方的高度共识是美国南海政策实施的基础

通过以上分析,可以发现在涉及南海问题的政策制定和执行过程之中,美国国会与行政部门的配合总体来看较为默契,这是由于在南海政策的一些基本立场和关键主张方面,美国政府和国会具有较高的共识度,这成为美国的南海政策得以相对顺利实施的前提基础。

目前来看,美国政府与国会在基本立场上正在取得越来越高的共识度。首先,美国国会与行政部门都强调维护南海地区的“自由航行”是美国至关重要的国家利益;其次,美国国会和行政部门都认同维护南海地区和平与稳定的重要性;其三,美国国会和行政部门都希望通过外交协商的方式和平解决领土争端,而非诉诸武力、威胁和强制手段;其四,美国国会和行政部门都认为各方须遵守包括《联合国海洋法公约》在内的国际法的相关规定;最后,美国国会和行政部门都要求争议各方遵守2002年《南海各方行为宣言》的内容,并敦促各方尽快达成一个具有约束力的南海行为准则。<sup>①</sup> 美国国会提出的主张看似冠冕堂皇,但实则否认了中国在南海九段线内所享有的历史权益,暗指中国在南海地区的行为有违国际法基本准则,破坏了地区和平与稳定。但同时,美国府会在南海问题上仍然存在一些分歧,例如《联合国海洋法公约》的签署等问题,美国政府官员和智库学者等各界人士均多次在国会听证会等场合敦促美国参议院应尽快批准此项公约,以巩固美国干预南海地区局势的法律基础。然而此项公约因为遭到一部分

---

<sup>①</sup> 关于美国国会对南海问题的立场表述可参考以下已通过的决议:112届国会 S. Res. 217号决议案、112届国会 S. Res. 524号决议案、113届国会 S. Res. 167号决议案、113届国会 S. Res. 412号决议案、113届国会 H. Res. 714号决议案。

保守势力反对而迟迟未能在参议院批准通过。但是由于府会双方在防范中国在南海乃至亚太地区影响力的不断增长并遏制中国崛起,从而维护美国在这一地区的影响力与领导地位不受挑战这一目标上是趋于合流,故而此种分歧并不影响双方在干预南海问题并遏制中国崛起方面所达成的协作。

### (二) 国会在南海问题上的态度更为激进

与美国行政部门相比,美国国会对于中国的攻讦显然更为激烈,其政策主张也更为激进。在国会听证会等场合,美国多名议员不断抨击中国在南海问题上“难以成为负责任的利益攸关方”,并要求美国绝不能容忍中国在南海的领土诉求,而是应当维持强势的军事和外交姿态,并与盟国和伙伴国紧密合作以抗衡中国。诸如此类的尖锐声音在美国国会不绝于耳。

相较而言,美国行政部门对南海问题的表态则以阐述政策立场、表达利益关切以及提出行动呼吁为主,较少对中国直接进行言辞上的激烈批评。此种分异主要由两者的不同性质和职责分工决定。美国政府作为政策的直接执行者,在南海问题上需要从整体利益出发,以顾全长远的战略大局。行政官僚则更需要谨言慎行以避免错漏。因此,行政部门在政策立场上相对温和保守。而美国国会并非是对外政策的直接执行者,不必承担政策执行可能带来的不利后果。加之南海问题主要是外交议题,与美国国内的选举并无太大关联。这些原因导致美国国会不仅难以摆脱意识形态上的好恶从而将中国视为美国天然的敌人加以攻讦,而且还偏向于就事论事、只顾眼前。但尽管如此,就政策结果而言,美国行政部门在政策执行过程中所采取的立场和态度其实与国会场合展示出来的激进政策建议有日渐趋同的态势。这方面的典型例证是,虽然美国官方多次声明美国在南海主权争议中不持立场,但是通过强调海洋权益只能由陆地延伸,美国政府实际上否认了中国提出的南海地区“九段线”的合法性,即采取了实际上的“选边站”的做法,<sup>①</sup>从而与国会立场近乎一致。

### (三) 国会在不同政策类型领域所发挥的作用有一定差别

从上文对案例的考察中可以看出,在不同的政策类型领域,美国国会所能够

---

<sup>①</sup> 周琪:《冷战后美国南海政策的演变及其根源》,《世界经济与政治》2014年第6期,第35~40页。

发挥的作用存在一定程度的差别。在美国对外安全政策的3个类别中,围绕南海问题所进行的对外决策主要是战略型和结构型,而危机型暂未涉及,这是因为就南海政策而言,有可能牵涉军事力量调动的重大危机情形尚未出现。而美国国会在这两个政策类型领域的角色有所不同。在战略型政策的领域,如在南海问题中的“自由航行与飞越”权利的贯彻落实上,其最终决策结果一般由行政部门与国会共同制定。在政策制定阶段,美国国会通过各种方式渲染中国威胁并构建中美对抗意识,从而鼓动甚至以立法形式约束行政部门将“自由航行与飞越”纳入南海政策之中,并付诸实践。在结构型政策的领域,例如在美国加强同南海周边国家的军事、经济与外交合作等方面,美国国会的影响力更大。这不仅是由于国会在其中的推波助澜对于政策目标的最终确立起到了构建作用,更是由于国会掌握财政拨款权力,美国行政部门请求用于南海事项的对外援助和军力部署等款项需要得到国会的批准才能得以落实。国会能够充分运用该项权力对涉及此方面的决策过程进行直接干预,或支持、或限制美国行政部门采取行动。此外,在两种不同的对外安全政策类型领域,美国国会都起到了有效的监督作用,从而保证了在南海地区实施所谓的“自由航行与飞越”以及加强美国同南海周边国家的经济、军事与外交合作等政策的后续落实。由此可见,美国国会的确在涉及南海问题的决策上发挥了较大的影响力,并且,由于美国政府与国会双方在南海问题上的立场和政策的共识度在不断扩大,可以预见美国国会在未来所发挥的影响力很有可能持续甚至增长。

## 五、结 语

尽管美国国会在南海问题上行事高调,但由于美国政府与国会分享外交权,因此美国府会双方所能达成的共识度对于美国南海政策的实际执行至关重要。由于府会双方在防范中国并维护美国在亚太地区乃至全球战略利益的根本目标上高度契合,再加上南海地区重要的地理位置与战略价值使得其成为围堵中国的重要一环,故而双方均对南海问题予以关注,甚至大肆炒作。例如,2016年7

月12日,海牙国际仲裁法庭做出了不利于中国的南海仲裁结果,在国际社会引起轩然大波。美国国会和行政部门均很快做出表态。其中美国国会在仲裁结果出台的当天和第二天分别在参议院和众议院提出了文本相同的决议案,要求各方遵守仲裁结果,并要求美国继续在南海地区实施自由航行和飞越的行动。<sup>①</sup> 行政部门也迅速做出回应,呼吁各方按照国际法原则澄清其海洋权益诉求并遵守仲裁结果。<sup>②</sup> 国会与行政部门此举,表面上借仲裁之名,实际上却否定了中国拥有南海诸岛及其附近海域主权和相关权利的历史事实,其核心目标仍然在于限制中国在南海地区战略利益的扩大。由此可见,遏制中国崛起才是美国积极介入南海地区局势的根本目的之所在,也是美国府会双方在南海问题的政策目标和实施上达成一致的基础。也正是由于美国国会与行政部门在南海政策上具有较高的共识度,故而双方在政策的决策和执行中的配合较为默契。在双方通力合作的前提下,美国国会在南海政策的决策过程中发挥着构建政策目标、监督政策执行、以及把持相关拨款等重要作用。但与此同时,由于美国国会并不参与政策执行阶段,故而相对于行政部门,其干预南海政策的方式主要还是间接的。

尽管如此,我们仍然应该对国会在美国南海政策决策过程中的作用予以重视。近年来涉及南海问题日益频繁的立法、听证等活动表明国会对南海问题的关注度在不断提升,且越来越有意愿参与决策和影响政策结果。在中国日益崛起的大背景下,美国对中国所怀的戒惧心理日益深重,由此,国会在涉及南海议题的讨论中所天然带有的偏狭倾向很有可能助推不良政策后果的产生。因此,中国在处理南海问题时,还要留意观察美国国会关于南海问题的主张和行动,从而全面把握美国在南海问题上的政策动向,及时应对可能出现的偏激政策,并管控可能产生的消极影响。

---

<sup>①</sup> 114th Congress, S. Res. 526 and H. Res. 830, "A Resolution Calling for All Parties to Respect the Arbitral Tribunal Ruling with Regard to the South China Sea and to Express United States Policy on Freedom of Navigation and Overflight in the East and South China Seas," <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-resolution/526?q=%7B%22search%22%3A%5B%22south+china+sea%22%5D%7D&resultIndex=2>.

<sup>②</sup> U. S. Department of State, "Press Statement," <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/07/259587.htm>.