

南中国海问题中的美国因素

卢芳华*

随着今年 5 月 13 日联合国大陆架界限委员会提出的划界期限的到来^{*}，南海争议各方纷纷宣示主权，南海争端再度升温。在南海问题的发展演变中，国际因素是一个重要因变量，而且其中美国的影响最大。从 2008 年 5 月下旬美军第七舰队旗舰“蓝岭号”在菲律宾距中国南沙群岛最近的主要岛屿巴拉望岛海域举行海上联合演习，到今年 6 月 23 日美马舰队在南中国海联合军演；从今年 3 月 8 日美国海军监听船“无瑕号”在中国南海专属经济区内非法测量，到 6 月 12 日美国海军宙斯盾舰“约翰·麦凯恩”号在菲律宾近海拖曳声呐阵列与中国潜艇碰触事件；从美国亚洲研究中心主任沃尔特·罗曼提出美国应“明确支持”菲律宾的言论，¹ 到今年 6 月 2 日美国防部长盖茨在访问马尼拉期间公开表态“不介入南海争端”，美国这一系列举动表明其对南中国海区域的重视程度在不断提高，未来美国在南海问题上的介入将更加明显。

一、南海争端现状

所谓南中国海问题，指的是南海周边国家在南中国海各岛礁沙滩归属及海域划分上存在的分歧与争端。这里的南中国海区域是指从西南方的马六甲海峡到东北方的台湾海峡之间的约 359 万平方公里太平洋海域，包括 230 多个岛屿、礁盘和沙洲。这些岛屿和礁石大部分散布在西沙和南沙群岛间，其中，最具争议性的就是南沙群岛的归属问题。南沙群岛位于北纬 3°40 至 11°55，东经 109°33 至 117°50。北起雄南滩，南至曾母暗沙，东至海里马滩，西到万安滩，南北长 500 多海里，东西宽 400 多海里，水域面积约 82 万平方公里，约占南中国海传统海域面积的 2/5。周边自西、南、东依次毗邻越南、印度尼西亚、马来西亚、文莱和菲律宾。南沙群岛由 230 多个岛

屿、礁盘和沙洲组成，露出海面的约占 1/5。

按照国际法承认的领土主权获取方式及原则，中国对南沙群岛拥有无可争议的主权。但 20 世纪 60—70 年代以来，这些看似微不足道的小岛，因其重要的战略地位，丰富的石油及其他天然资源而受到国际关注。² 越南、菲律宾、马来西亚等南海国家全然不顾历史事实，公然入侵中国南海岛礁及海域，提出对南沙海域拥有主权等主张。从联合国大陆架界限委员会 1999 年 5 月 13 日制订出供各国提交划界方案参照的“科技指南”开始，南海国家更是加速了对其所占南沙岛礁，特别是在大陆架划界中具有效力的岛屿的实际控制。今年 2 月 17 日，菲律宾国会通过“领海基线法案”，将黄岩岛和南沙群岛部分岛礁划为菲律宾领土；3 月 5 日，马来西亚总理巴达维登上南沙群岛的弹丸礁宣示主权；越南野心最大，声称对南沙群岛拥有全部“主权”，如今已强占南沙岛屿 29 个；印尼、文莱等国则利用其相对优越的地理位置，采取了悄无声息占领的方式，对邻近其领土的南海海域和岛屿进行小规模占领，并进行开发，以获得经济收益。到目前为止，除了中国大陆控制的 7 个岛屿外，南海诸岛已分别被越南（30 个）、菲律宾（9 个）、马来西亚（5 个）、文莱（1 个）、印尼所占，再加上台湾当局控制着南沙最大的岛屿——太平岛，整个南海争端呈现出“六国七方”的态势。

二、美国介入南海争端的途径

从国际背景看，南海问题有日益国际化的趋势，美、日、俄、印等大国频频插手南海争端，尤其是美国

* 作者单位：中国现代国际关系研究院（博士生）。

¹ J. Peter Bugess “The Politics of the South China Sea: Territorial and International Law”, *Security Dialogue*, Vol 34 Jan. 2003 pp 7—10.

² Gallagher Michael G., “China’s Illisory Threat to the South China Sea”, *International Security*, Vol 19 Jan., 1994 pp 169—194.

的介入在一定程度上助长了南海周边一些国家的气焰,增加了中国与这些国家解决南海问题的难度。近几年来,美国主要通过加强军事存在、与南海周边国家进行能源合作、参与地区事务等三个渠道介入南中国海问题。

(一)加强在南海的军事存在。1、在南海海域寻求新的军事立足点。20世纪60—70年代,美国就在越南和菲律宾驻扎大量军队,但1973年越战即将结束时,美军撤出了越南南部,1992年又撤出了菲律宾的克拉克空军基地和苏比克海军基地,从而使美国驻扎在这一地区的军事力量锐减。近几年来,美军开始加强在这一地区的军事存在,其中一个重要措施就是谋求新的基地。美军首先瞄准的是菲律宾。1999年,菲律宾国会批准《美菲来访部队协议》,允许美军临时使用菲律宾的基地,包括允许美国舰只在菲22个海港停泊,美海军陆战队官兵可在菲律宾休息和娱乐。“9·11”事件后,菲律宾同意美国军用飞机飞越领空,并允许美军重新使用克拉克空军基地和苏比克海军基地。美国还在菲棉兰老岛的埃德温·安德鲁斯空军基地为美军特种部队修建“克努克”式直升机起落场和军营。美军在南海寻求的第二个军事立足点就是2002年4月俄罗斯租期已满的金兰湾。早在俄军撤出前夕,美军太平洋总部司令布莱尔上将就正式向越南政府提出有偿使用金兰湾港口和机场的请求,但出于种种考虑,越南谨慎地予以拒绝。

2、加强针对南海争端的军事安全合作。近年来,美国在南海四处寻找支点,试图建立与南海周边国家的军事联系。而且,美国一改建立大型军事基地和直接军事援助的方式,转而通过联合军事演习、人道主义援助等“经常性的临时活动”,“半永久性”维持在南中国海的军事存在。¹ 美军与南海周边国家联合演习主要有三个:美国与东南亚六国“卡拉特”军演,其主要目的在于增进美军与参演国部队的海上作战能力;“金色眼镜蛇”军演,也是东南亚地区最大规模的军事演习,如今已拓展为多边联合军事演习;“肩并肩”——美国和菲律宾的双边联合军事演习。值得注意的是,2003年以来美军与南海周边国家的军事演习表现出数量多、规模大、项

目多的特点,并试图对南海地区实现多层次、宽海域、大纵深的“占据”状态,甚至形成了涵盖陆海军的四大系列演习。以菲律宾为例,仅2006年,美菲联合军演就多达37场,比上年增加了13场。美菲“肩并肩”军演从2004年起移师中业岛附近海域,而中业岛早在1978年就被设为统辖南沙群岛的指挥中心。2008年5月下旬的美菲军演更是移师巴拉望岛海域,而该岛是菲律宾距中国南沙群岛最近的主要岛屿。在2008年2月18日美菲“肩并肩”联合军演中,约有2000名菲军和6000名美军参加,美军参演人数是上年的15倍,创造了美菲举行该演习以来参演人数的最高纪录。军演科目也由传统的战术合成、实弹射击升级为守岛、夺岛、特种部队突袭等。2007年6月3日,美国海军陆战队1400人与菲海军陆战队的演习就是以登岛作战、近海歼敌为重点,明显有把中国作为假想敌、联合南海国家、插手南海事务、制衡中国的战略倾向。正如美国太平洋司令部前任司令托马斯·法戈所言:“通过军事演习建立的经常性联系是美军在必要时进入菲律宾的最大保证。”²

3、军事外交活动规格提升。“9·11”事件后,美国军方要员频频出访南海周边国家,美国与南中国海周边国家的军事关系在良性整合。以与美国有历史隔阂的印尼、越南为例,1991年印尼帝力事件后,美国政府在国会的压力下中止了对印尼的军事援助,“9·11”事件后,随着亚太地区安全形势及力量平衡的微妙变化,美开始积极推动恢复两国军事关系,2002年双方就安全合作问题实现了第一次对话,达成重新开始军事培训的协议。2003年2月,美军太平洋司令部司令托马斯·法戈与印尼国民军总司令恩德里亚托诺·苏塔尔托上将实现高规格互访。对于越南,2000年3月,科恩开创了越战后美国防部长访越的先例,这也意味着美越军事关系“坚冰消融”。2002年5月,越南首次派军人作为特约观察员观摩了在泰国举行的美泰新“金色眼镜蛇”联合军事演习。2003年11月9日,范文茶开始越战后越南国防部长首次访美之行,标志着越美军

¹ 刘华、吴强:“美军通过人道主义与反恐重返菲律宾”,《国际先驱导报》2007年10月24日。

² 刘华:“菲律宾‘夺岛’背后有美国撑腰”,《国际先驱导报》2009年3月16日。

事关系有了新的突破。访问结束一周后,美军“范德格里夫特”号护卫舰驶入西贡港,开始为期 4 天的访越之行,越战结束后美军战舰和士兵首次出现在越南的领海和领土上。越南政府视之为将对两国国防关系与合作产生积极影响的“非常重要的事件”。半年后,第二艘美国军舰伯克级“柯蒂斯—威尔伯”号导弹驱逐舰访问了越南中部的重要港口岘港。2009年 7 月 21—24 日,越南和美国空军在越南举行高级军官会议,旨在加强两国信息共享和为将来的军事合作奠定基础。这些军事互访活动标志着美国与南海周边国家在军事领域的交流迈出了新的步伐。

(二)积极参与南海能源合作。美国是世界第一石油消费大国,南海的石油资源对其具有强大的吸引力。据美能源信息署估计,南海蕴藏的石油储量在 500 亿吨以上,但由于开采难度大、费用高,一直没有充分开发。由于近年来国际油价飙升,南海周边各相关国家纷纷制定了开发方案,在国际能源争夺战中一直扮演主角的美国自然不会放过这一机会。南海国家已借助美、俄、法、英、德、日等国家力量将南沙海域划分为上百个油气招标区,在国际上公开招标,不断签订勘探开采石油、天然气的合同,大肆掠夺南海能源。2005 年,越南与埃克森—美孚就达成了一项油气初步勘探合作协议,而勘探地点恰恰位于南海中越争议海域。迄今,越南已从南沙油田开采了逾 1 亿吨石油、1.5 万亿立方米天然气,获利 250 多亿美元。目前,南海周边国家已在南沙群岛海域钻井 1000 多口,发现含油气构造 200 多个和油气田 180 个,而现已投入生产的 500 余口油气井中,有 100 多口位于中国南海断续线内。参与采油的国际石油公司超过 200 家,年产油量在 5000 万到 6000 万吨左右。¹

美国对其石油公司在南中国海的勘探业务持默许态度,这可以说是美在南中国海打下的“楔子”,一旦南海冲突危及其公司利益,美国便能够以保护其海外商业利益为由插手南中国海事务。今年 7 月 15 日,在美国会参议院外交关系委员会关于美在南海地区“面对中国不断增强的军事实力”以及潜在的“亚洲争端”时应当扮演何种角色的听证会上,美国国务院主管东亚事务的助理国务卿斯科特·马歇

尔对中国和越南在南海问题上的紧张局势表示“关切”,并承诺将保护在南海活动的美国石油公司的利益。²由此可见,即使美国政府在外交和军事上保持中立,也可能利用护持美石油公司商业行为的理由,对南海问题的发展和最终解决施加潜在、间接的影响。”

(三)积极构建多边安全机制,扩大美国在南海地区的“军事统一战线”。从 20 世纪 90 年代起,美国与东南亚国家签订了一系列条约和协议,构建多边安全机制,作为其亚太安全战略的重要依托。其具体目的有三:通过建立和发展与东南亚各国的军事关系,扩大美在南海地区的“军事统一战线”,以取得绝对优势地位;随着美在南海地区军事力量的增强和应付紧急情况的需要,美国必须在南海海域进一步获得更多的军事基地和军事准入,这就需要相应的条约和机制;防止东南亚国家一体化,遏制中国与东南亚国家的良好关系。

目前在南海周边国家内部也存在一些美国可以利用的条件。东盟各国在南海问题上大都推行“大国平衡”战略,奉行“留美制华”政策,即通过让渡一部分利益提升与美、日、印等国的军事和经贸关系,以牵制中国,力求建构多边“合作安全”结构,并致力于组织多边政治安全对话的区域论坛。今年 7 月 23 日,在第 16 届东南亚国家联盟地区论坛上,美国高调重返东南亚就是其重新定位与东南亚国家关系,利用南海周边国家与中国的矛盾,抗衡中国在区域内日渐增长的影响力的战略体现。从另一方面看,这也是美国对东南亚国家挑战和蚕食中国南海主权的默许和其将进一步介入南海争端的前兆。

三、美国南中国海问题的政策走势

长期以来,美国并没有制定过具体的南中国海政策。³美国东南亚战略包含了其南海问题政策,

¹ 于冬:“200 多家西方公司染指南海石油,年产量达 5000 万吨”,
http://www.china.com.cn/news/txt/2009-08/21/content_18377022.htm

² 周正平:“越南再挑中越南海争端,美国增加不安定因素”,
<http://news.sohu.com/20080724/n258347383.shtml>

³ 关于美国石油公司在南中国海地区勘探资源的情况详见:Raman
The U.S.—Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute
p. 430.

⁴ 王义桅:“重新思考南中国海问题——中美关系视角”,《美国问题研究》2006 年第五辑,第 81—103 页。

而美国的东南亚战略又寓于其亚太战略之中。东南亚由于战略位置重要、自然资源丰富且是一个新兴市场,而在美国的亚太战略中占有举足轻重的地位。冷战结束至今,美国南海问题政策大致经历了四个阶段:冷战后初期,美国对南中国海采取不介入政策;1995—1997年,以1995年“美济礁事件”为标志,美国政府开始采取积极干预南海争端的政策;从1998年起,美将南海问题置于其亚太安全战略框架下;“9·11”事件后,美国以反恐为契机,提升与南海周边国家的关系,朝着有意干涉中国主权的方向发展。纵观美南海问题政策演变历程可以发现,其政策目标有二:护持南海海域多边安全协商;建立美国阻止任何单方面军事行动的信心。尽管受到诸多因素制约,美未来的南海问题政策仍将贯穿这两大目标。

(一)主动、扩张、威慑将成为美未来南海问题政策的主要特点。近年来,随着国际形势和世界战略格局的深刻变化,特别是亚洲的加速崛起,美国加大了对亚太地区的战略经营,其战略部署重心明显向亚太倾斜,试图以强大军力作依托,压制竞争对手——中国,确立对亚太地区的单家战略主导。美国亚太战略的核心就是要利用亚太地区的其他大国制衡中国。在南海,美国似乎找到了战略支点。美决策层有关人士认为,美能否取得对东南亚地区事务的主导权和南海问题的“仲裁权”,核心是能否确保美在南海地区的军事存在和战略部署,特别是前沿军事存在。可以预见,未来几年美国将在亚太地区进行全面军事扩张,其南海战略的主动性、扩张性都将有所加强,各种威慑手段,如单边军事威慑、双边军事同盟、对华接触和遏制、多边机制等都将不断深化。

(二)以南海问题牵制中国崛起将成为美未来南海政策的基本方针。美国一直把遏制中国崛起带来的威胁作为其亚太战略的核心。因此,美亚太战略的外溢效应无论在高级政治军事安全的遏制中国崛起领域,抑或在低级政治的能源合作、经济利益领域都相当明显。就南海周边国家而言,它们认为中国的强大对其解决南海问题造成现实威胁,需要借助美国的力量来制衡中国。在美国、中国、相关南海周边国家三方互动中,美最终目标是主导东南亚安全体系,未来美国是扮演“调停者”角色,还是直接

插手南海争端,将取决于它如何应对中国的崛起。但短期内,美在南海争端中将努力完成从通过双边安全协定发挥作用到争夺和控制南中国海的安全主导权的转变。

(三)积极参与和构建新的南海多边安全机制将成为美未来南海问题政策的重中之重。2006年,普林斯顿大学发表安全报告指出,美国应在双边关系基础上发展多边合作,确保10+3不是唯一的区域机制。该报告还特别提出,在应对中国时,既要涉足有中国参加的地区机制(比如六方会谈),也要联合美国的盟友以防备中国。¹这表明,美国在这一地区除了发展现有的盟友关系外,还有构建新的多边安全机制的意图。美国国务院官员斯科特·马歇尔曾呼吁,中国很可能会同东盟国家一个一个地解决问题,但东盟应该作为一个整体同中国解决纠纷。他的这一表态为近期南海周边诸国提出的“南海集团”、“卡拉特集团”提供了新的注脚。由此可见,美国建立主导南海安全机制的意图与东盟内部协调合作、一致对华的传统相得益彰。从未来发展看,美国力图加强和扩大与南海周边国家的政治、经济、军事关系,直至构建起以美国为主导的地区安全机制,使之在解决包括南海在内的地区问题、遏制中国的战略中发挥决定性作用。当然,在成立新的同盟关系过程中,美国与南海周边国家在军事合作、反恐、人质事件的处理、人权等问题上仍存分歧,这些分歧势必对新的安全合作产生影响。是否能成立新的“集团”取决于美国在南海海域的战略深化程度和南海周边国家对中国威胁程度的判定。如果不能形成新的针对南海的“战略集团”,美军仍将在南海延续其“后勤互助模式”。

¹ Ikenberry G. J and A. M. Slaughter, *Forging a World of Liberty under Law: U.S. National Security in the 21st Century*, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, 2006. <http://www.wilson.princeton.edu/pubs/report/finalReport.pdf>

² 李明江、邱永峥:“马来西亚媒体鼓吹成立南沙集团与中国争夺南海”,<http://mil.eastday.com/m/20090703/ul4478437.htm>1《吉隆坡安全评论》鼓吹:“一个令中国恐惧的东南亚‘南沙集团’正隐然成型。”这里所谓的“南沙集团”是南海周边国家为了对抗中国夺取中国南沙群岛领土主权的假想机制。

³ “南海周边国家动作频频,一致对华”,<http://www.takungpao.com/10000/gate/gb/www.takungpao.com/news/09/08/05/nanha01-1122478.htm>《吉隆坡安全评论》声称,每年一度美国与东南亚六国(菲律宾、泰国、新加坡、马来西亚、印尼及文莱)举行的“卡拉特”演习说明美国与东南亚六国之间的“卡拉特海上力量集团舰队”已形成,并将保卫东南亚各方在南海争端中的权益。

四、应对南海问题的若干思考

美国对南海问题的介入对中国经济和国家安全构成潜在威胁,不仅使中国丧失了纵深 500—600 海里的华南大陆海上战略防御屏障,丧失了控制南海航道以遏制对手的有利地位,且由于“岛链链条”的收紧,使中国能源进口、外贸运输和海军进出的通道受到监控,也不能充分有效地利用南海的资源和其他经济力量。未来几年,南海问题争端在美国因素的影响下仍有进一步恶化的趋势。对此,中国应采取相应的对策。

(一)奉行相融以利为原则,加快与东南亚国家间区域经济一体化进程。随着中国经济的持续快速增长,中国市场对南海国家的吸引力会越来越大,这自然会增加南中国海周边国家对未来与中国贸易的预期,有助于增强与中国的经贸合作倾向。而一旦建成包括中国和东盟各国在内的自由贸易区,东盟和中国之间便形成了一个统一的市场,许多问题便可迎刃而解。因此,在经济层面应做好以下工作:第一,中国在经济吸引力日增的情况下,与东盟各国形成“利益共享、危机同担”的经济实体,使东盟各国能分享中国经济快速发展的实惠。第二,在“主权归我”的前提下,把“共同开发”具体化,并兼顾东盟各国的现实利益。第三,使东亚合作机制与上海合作组织形成呼应,打造好在东南、西北周边方向发挥大国作用并相互促进的两个平台。通过区域合作,增强双方的互信。

(二)力争在南海区域安全机制的构建进程中发挥积极作用,破解美国安全网的围堵。目前,中国和东南亚国家参加的多边对话机制有“地区论坛”、“10+1会议”等多种机制,双方合作的领域主要是经济,其他问题处于从属地位。迄今为止,各方还未成立专门的委员会或机构来磋商南海岛礁归属和海域划界问题。事实上,菲律宾等南海国家的政治家也主张摆脱美国的霸权控制,走亚洲合作安全道路。菲前总统拉莫斯就认为,亚洲人应该效仿冷战期间的西欧,利用美国的安全保护伞加速亚太共同体经济政治一体化进程。在谈到亚洲地区安全时,他倡导从“美国治下的和平”过渡到“亚太治下的和平”,构建亚洲

合作安全体系,以代替美国的安全保护伞。因此,中国应在现有的国际海洋法、国际法原则、各种宣言、协定和条约等基础上,培养东南亚国家通过“区域”合作的习惯和自助的态度解决南海问题意识,积极参与构建南中国海区域安全机制的活动,并逐渐取代美国在南海的军事存在,以促进南中国海争端的和平解决。

(三)尽快制定统一的南海战略规划。自由制度主义国际关系理论认为:“如果博弈不是重复的,合作就相对困难。所以促进合作的一个重要方法是安排同样的两个博弈方多次进行博弈,使它们彼此认识过去的行为并能回忆至今是如何行动的。”¹中国和东盟国家就南沙群岛的问题达成的现状就是各方多次博弈的结果,目前看来最后的进展就是“搁置争议,共同开发”的达成。然而,南沙群岛的争议已经搁置十多年了,这种博弈的结果如果持续下去,将影响中国在博弈中的长期收益,怎样促使南沙群岛的主权尽快回归中国,而又使中国付出的代价和损失最小,是中国应该尽快制定的博弈策略。因此,中国亟需制定一个具体、可行的南海政治、经济、能源、外交、军事政策,全面指导南海事务。只有持续的互动,才能使争议各方基于互惠而稳定的合作成为可能。

(四)解决海域争端需要拥有一支强大的海军。“在当今的世界上,光有法律而没有力量就得不到公正”,²要使法理上属于中国的海洋权利事实上属于中国,中国就必须拥有强大的海上力量。从这个角度来讲,海上力量是海洋权利自我实现的工具。海军是国家海洋战略力量的核心部分,是海权必须依托的兵种,中国海军发展应主要定位在维护中国近海权益和领土纠纷的海上军事力量上,既要能够保护领海主权不受侵犯,同时也要维护国际贸易和能源供应运输线的开放和安全,这是对国际社会的贡献,也是中国经济可持续发展的需要。此外,还要进一步加强主权宣示和法理研究;加快中国领海基线的勘定工作;加强争议地区有效的行政管理和控制;这对中国与其他国家的交涉以及增加谈判桌上讨价还价的筹码至关重要。◎

¹ Robert Axelrod *The Evolution of Cooperation*, Basic Book, 1984 p. 125.

² [美]阿尔弗雷德·塞耶·马汉著,萧伟中、梅然译:《海权论》,中国言实出版社,1997年出版,第418页。