

# 南海争端中的美国因素及其影响

何志工 安小平

**内容提要:** 在美国重返东南亚的大背景下, 南海争端呈现出复杂化的趋势。本文概述了南海争端现状和各方对相关国际法律的不同解读, 分析探讨了美国关注南海争端的原因、美国的立场政策、以及美国因素对南海争端当事国的影响。通过剖析美国因素, 本文认为, 美国对南海问题当事国相关政策或行动的支持倾向, 客观上已使得南海问题的“多边化”、“国际化”态势逐渐转为现实, 美国因素对中国试图解决南海争端的努力形成一定的挑战。

**关键词:** 南海争端 美国因素 重返东南亚

**作者简介:** 何志工, 中国人民大学国际关系学院研究员;

安小平, 克莱伍亚洲政治与政策研究中心助理研究员

南海争端事关主权和领土完整, 牵涉到相关国家的战略、政治和经济利益。同时, 南海问题又与各国力量博弈、各国外交政策取向、以及区域内外国际关系格局密切相关。2009年初开始, 南海问题日益复杂。先是美国“无瑕”号探测船在南海与中国方面发生现场对峙; 接着, 菲律宾希望通过“领海基线法案”将黄岩岛和南沙群岛一部分纳入其版图; 其后, 又出现越南政府任命西沙群岛主席, 马来西亚领导人登陆南海争议岛礁宣示主权等事件。从中国的角度看, 南海问题和南海争端的实质是中国关于南海的传统主权观受到部分东南亚国家不同程度的质疑和挑战。在错综复杂的南海争端背后, 美国扮演着什么角色? 美国因素对南海争端各当事国的立场和政策具有什么影响? 这是本文试图探讨的问题。

## 南海争端的现状

南海争端主要是因南沙群岛的主权归属问题而引起的包括岛屿主权、海域划分和资源分配等方面的争端，涉及政治、经济、法律等诸多领域。南海争端首先反映在各当事国对于岛屿的主权归属持不同立场。自 20 世纪 60 年代以来，除中国大陆有效控制的 11 个岛礁和中国台湾控制的南沙群岛最大岛屿“太平岛”外，越南、菲律宾、文莱、马来西亚等南海周边国家先后对南沙群岛的全部或部分岛礁提出主权要求，并控制了南沙群岛部分岛礁。目前，在南沙群岛 189 个已命名的岛、礁和暗滩、暗沙中，有 43 个岛礁分别被越南、菲律宾、马来西亚控制，其中，越南控制 29 个，菲律宾控制 9 个，马来西亚控制 5 个。<sup>1</sup> 此外，文莱也对中国认为有主权的南通礁提出了主权要求，但尚未控制。

根据 1982 年《联合国海洋法公约》，除不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁不能有专属经济区和大陆架外，岛屿可以像陆地领土一样拥有自己的领海、毗连区、专属经济区和大陆架。<sup>2</sup> 由此，岛屿不论面积大小，都对国家有着重要的意义。一方面，岛屿具有重要的战略价值；另一方面，岛屿可以扩大国家管辖的海域面积，从而扩大国家海洋资源的拥有量。因此，有关南海岛屿主权之争，归根结底也在于这两方面的原因。

南海争端也反映出各当事国对于海域划界持不同立场。早在 1979 年，马来西亚就将 27 万平方公里的南沙海域划入本国版图，致使其海域划界与中国的传统南海界域相重叠。1982 年《联合国海洋法公约》的签署导致了世界范围内的“海洋圈地”运动，原因是公约规定了 200 海里的专属经济区制度和大陆架制度。南海周边一些国家据此单方面宣布 200 海里的专属经济区或划定大陆架。这些立场和要求均不同程度地与中国的传统海疆线（“U 形线”）大不相同。有些国家还以专属经济区或大陆架制度为依据，进一步对其划定区域内的岛礁提出主权要求。印度尼西亚虽然未控制南沙岛礁，但其宣布的 200 海里专属经济区内的南沙海域达 5 万平方公里，与中国传统海域

<sup>1</sup> 杨青：《正确处理南海权益争端》，载《瞭望新闻周刊》2006 年 1 月 16 日。

<sup>2</sup> [斐济] 萨切雅·南丹主编：《1982 年 [联合国海洋法公约] 评注》，中译本，海洋出版社 2009 年版。

发生重叠。菲律宾政府则相继单方面宣布了一系列海洋立法，规定 200 海里专属经济区，将南沙东部 41 万平方公里的海域划入其领海。文莱宣布的 200 海里专属经济区，也涉及 3000 平方公里的南沙海域。

综合来看，在 1982 年《联合国海洋法公约》的框架下，南海各国主要围绕大陆架和专属经济区这两大问题展开。在大陆架问题上，绝大多数南海周边国家同意 1958 年大陆架公约和《联合国海洋法公约》中的有关规定，主张对大陆架拥有主权和管辖权。马来西亚是 1958 年大陆架公约的签字国，主张以 200 米水深或容许开发的深度为标准；印尼和菲律宾虽然未签订该公约，但也原则上赞同以容许开发的深度为大陆架的标准。越南主张大陆架自然延伸原则，同时认为应将不足 200 海里扩展到 200 海里。在专属经济区问题上，上述国家声称的 200 海里专属经济区是相互重叠的。当印尼从其群岛直线基线扩展其声称的专属经济区时，与马来西亚、菲律宾、越南声称的专属经济区重叠；马来西亚所扩展的管辖范围已涉及印尼、文莱、菲律宾、越南以及中国南海南部。<sup>1</sup> 除了划界问题和管辖范围重叠之外，专属经济区的扩展还将改变许多传统远洋渔场的法律地位，即从原来的公海区变成某国的管辖区。于是，南海原先存在的主权争议因海洋法公约的实行而不断加剧。

资源的争夺是南海争端的另一个重要原因。20 世纪 60 年代末，南海地区发现了储量巨大的石油、天然气资源。这对于人口众多、经济处于起飞阶段的东南亚国家而言，无疑是一个巨大的诱惑。于是，这些国家纷纷将石油钻井架到了中国传统海疆线内。迄今为止，越南、菲律宾、马来西亚、新加坡等周边国家都在南海开采石油，共在南沙海域钻井 1000 多口，年采石油量超过 5000 万吨。文莱是对南沙部分岛礁提出主权要求而未派兵的国家。但是，文莱目前已开发了 9 个油田、5 个气田，年产原油 700 多万吨、天然气 90 亿立方米，并有进一步扩大的趋势。中国国土资源部的数据显示，南海有含油气构造 200 多个，油气田 180 个。据初步估计，整个南海的石油地质总储量为 230 亿~300 亿吨，约占中国石油总储量的三分之一，是世界四大海洋油气聚集中心之一。南海因此被称为“第二个波斯湾”。<sup>2</sup> 近年来，科学家们又在南海探测到了丰富的可燃冰资源，其储量相当于中国现有已探明

<sup>1</sup> 李金明：《南海波涛—东南亚国家与南海问题》，江西高校出版社 2005 年版，第 18 页。

<sup>2</sup> 贾全欣：《中国南海石油储量可观，中海油美国丹文携手开发》，中国新闻社，2005 年 12 月 7 日。<http://finance.sina.com.cn/roll/20051207/1218436004.shtml>

石油、天然气资源的一半。这一发现使得南海再一次引起世界的关注，对南海资源的争夺必将愈演愈烈。

从中国的角度来看，南海问题和南海争端的实质，是中国关于南海的传统主权观受到部分东南亚国家不同程度的质疑和挑战。由于各种原因，中国长期以来对南海诸多岛屿或岛礁并没有实际控制。目前，南海处于中国大陆、越南、印尼、马来西亚、菲律宾、文莱和中国台湾六国七方控制的局面之下。其中，越南基本控制了南沙西部海域，菲律宾基本控制了南沙东北部海域，马来西亚基本控制了南沙西南部海域。印尼和文莱两国虽未曾直接控制南沙群岛岛礁，但是也已对南沙的资源进行了开发。

21 世纪初以来，南海争端当事国均致力于外交解决南海争端。2002 年 11 月，中国与东盟国家签署的《南海各方行为宣言》，成为解决南海争端过程中具有里程碑意义的事件。2005 年 3 月，中国、菲律宾、越南的石油公司共同签署《在南中国海协议区三方联合海洋地震工作协定》，标志着南海相关争议方迈出了“搁置争议，共同开发”的第一步。可是，南海问题相关文件对南海当事国的限制毕竟有限，“共同开发”的原则并没有成为现实。与此同时，南海各当事国政府在南海问题上立场迥异，部分国家民间舆论亦是颇为激进。

## 美国关注南海争端的原因及其立场政策

作为当今世界唯一超级大国的美国为何关注南海争端？美国对于南海争端的基本立场和政策何在？综合来看，美国在南海问题上的态度受其在亚太地区的国家基本战略支配，也受其对华政策和对东南亚国家政策的影响。对于南海问题，美国政府一直以来试图保持外交和军事上的中立，其行为也不无监控和防范中国崛起的成分。同时，由于美国石油天然气公司在南海地区有着巨大的商业利益，因此美国对南海问题的最终解决会产生间接的或直接的重要影响。大体说来，美国关注南海争端主要基于以下方面的考量：

维护美国在南海地区的利益，是美国关注南海争端的首要因素。美国在南海地区的利益主要有两项：一是要确保南海航道安全和航行自由。据统计，南海地区的海上航线已成为世界上最繁忙的航线之一，该地区的海上运输占世界海运总量的 33%。近年来，每年经马六甲海峡通过南海地区的船只

约六万多艘。马六甲海峡是美国海军进入印度洋的主要通道，而且，美国在亚洲的基地与在印度洋和波斯湾的基地之间的军事调动与装备运输也要以南海为枢纽，这就使得南海主权归属中国及该地区的任何军事冲突都将危及美国的战略利益。因此，保持南海地区海上通道畅通与航行安全，是美国的重要战略考虑。另外，美国高度重视南海的航行自由。这对于加强日美安全保障体系，维护同东盟国家的密切军事联系均具有重要意义。二是要保护美国在南海地区的巨大经济利益。南海地区是美国重要的投资和贸易场所，2000年东盟成为美国第四大贸易伙伴，2002年东盟更是成为美国的第二大海外市场。2007年，美国企业在东盟的投资超过800亿美元，超过其在中国、日本和印度任何一国的投资。<sup>1</sup> 美国一直是东盟最主要的出口市场，是仅次于日本的第二大进口来源地。由于东亚自由贸易区的开放性，美国目前正在通过双边形式与东亚国家谈判建立自由贸易区。同时，美国在南海地区有着巨大的石油利益。目前，美国的石油公司几乎与该区域的所有争议方都有石油开采协议，并从中取得了巨额利润。美国要维持其在南海地区的既得利益和潜在利益，必然要关注甚至于介入争端的解决，使其朝着有利于自身的方向发展。

美国为监控和防范中国，也需要密切关注南海争端。冷战结束后，中国经济飞速发展，综合国力不断提升。2008年，中国与东盟国家的双边贸易额已达2311亿美元。<sup>2</sup> 2010年中国与东盟自由贸易区初步建成后，双方的经贸合作将迎来一个新的高峰。这引起了美国的高度担忧。美国担心中国会影响其推行全球战略，尤其是会影响到其在东南亚的战略利益。为了确保美国在东南亚地区的总体战略利益不受地区主义和地区大国力量的挑战，美国开始重点加强对亚太地区的扩展，采取种种手段防范中国的崛起。九一一事件后，美国为维护和扩展其在东南亚地区的战略利益，以反恐为契机，调整在东南亚的战略部署，加紧对中国周边地区的渗透，积极强化与盟国的军事合作关系，深化与扩大原有的双边安全联盟，同时重点建构多边安全体系。2002年，美国与东盟10国签署《合作打击恐怖主义联合宣言》，建立反恐联盟，进一步加强了对东南亚的控制。2009年，美国宣布“重返东南亚”，并

---

<sup>1</sup> Walter Lohman, "Guidelines for U. S Policy in Southeast Asia", 2007, p. 2 <http://www.heritage.org/research/AsiaandthePacific/bg2017.cfm>

<sup>2</sup> 《2008年中国与东盟贸易额2311亿美元，增长13.9%》，载《广西日报》2009年2月9日。

通过各种手段平衡中国影响力。南海区域是整个亚太地区的核心，是连接太平洋和印度洋的战略通道，其重要性不言而喻。美国干预南海争端，在南海周围构建起针对中国的战略包围圈，并促使该问题朝着国际化方向发展，都意在削弱中国在该地区的影响，对中国的发展起到遏制和牵制作用。同时，此举也有利于维护美国在南海地区的战略利益，使其在争夺东南亚和亚太地区乃至世界事务主导权上占据主动。

出于维持美国在南海军事存在的需要，美国也必须密切关注南海争端。长期以来，美国在东亚地区始终保持大量驻军，并将保持在东亚地区的军事存在视为确保美国在该地区主导地位的重要支柱。美国在南海地区的军事存在作为其亚太 10 万驻军的一部分，对美国有重要意义。从 2004 年起，美军就开始实施一系列旨在加强亚太军事部署的举措。美军将其战略轰炸力量的三种主要机型，包括 B-52 战略轰炸机、B-2 战略轰炸机和 B-1B 战略轰炸机轮番部署在西太平洋的关岛基地。据报道，美国五角大楼已决定在临近朝鲜半岛和台湾海峡的地区“前沿部署”第二个航母战斗群。美国还将大力增强在太平洋上的战略核力量部署，准备将 4 艘配置了美国核战斗主力“三叉戟”潜射弹道导弹的俄亥俄级核潜艇从大西洋转移至太平洋。2006 年 2 月出台的美国《四年防务评估报告》还提出，美国将“加大在亚太地区的部署，海军将调整其部队和基地态势，在太平洋地区至少部署 6 艘可进行持久作战的航母和 60% 的潜艇”。一旦美军完成这些部署，其在亚太地区的兵力规模将首次超过欧洲地区。

为保护其重大利益，美国的战略目标是维持南海地区的战略平衡和区域稳定，防止在南海地区出现占支配地位的大国。为实现这一战略目标，美国主要是从营造南海地区稳定安全环境的宏观格局和维持区域内力量平衡的两个角度出发，来着手强化自身在南海地区的力量配置。加强与日本、印度和澳大利亚的关系，便是美国打造宏观格局的具体措施。在南海地区加强与日本的关系，有助于提高美国左右未来南海地区的安全环境的能力。在南海地区，美国与日本的利益在两个方面一致：一是防范中国；二是共同维护南海国际航线的畅通。对于日本而言，若“海上生命线”受阻，则日本自身的生存都成问题。在防范中国这个大目标下，美国也加强与印度的关系。适当地增强印度的力量，尽量使中、印竞争处于势均力敌的状态，有利于美国掌控南海地区的主导权。进入 21 世纪，美印关系持续升温，两国建立了新型伙

伴关系。目前，美印已经在马六甲海峡进行联合武装巡逻。在美国奥巴马政府推行“巧实力”的新外交政策背景下，澳大利亚通过强化澳美同盟关系、加强与东南亚国家的《五国联防协议》，成为美国南海战略的第三个支柱。澳大利亚在2009年5月公布的国防白皮书中，指出中国的军事能力引起了邻国的忧虑。澳大利亚国防军总司令安吉斯·休斯顿将军在2009年7月的“香格里拉对话”会议中表示：“澳大利亚在南海的利益在于维持该地区更广泛的稳定，包括向来存有主权争议的南沙群岛，使这个重要的全球航海通道得以继续维持开放和自由使用。”<sup>1</sup> 美国希望通过在南海周边营造这种宏观格局，能使自己处于“仲裁者”或“平衡者”的位置。

为了维持区域内力量平衡，美国在南海地区采取的主要政策手段是同与南海问题相关的东南亚国家保持特殊关系。一方面，美国继续保持与菲律宾、泰国的军事同盟关系，并与印尼和马来西亚签订了使用这些国家军事设施的协议。另一方面，美国着力满足部分东南亚国家的现实利益需要，为这些国家提供武器装备、技术、信息等各方面的支持。在经济上，美国加强与相关东南亚国家的贸易投资关系。在某些争端中，美国表现出袒护南海问题相关国家的立场。如在“美济礁事件”中，美国有偏袒菲律宾的倾向。在“中国威胁论”盛行期间，美国部分官员及媒体也曾借南海问题表明其立场。2005年6月，美国国防部长拉姆斯菲尔德在新加坡指责中国军力扩张影响区域平衡与安全。<sup>2</sup> 《华盛顿时报》连续发表有关中国的“特别报告”与之相呼应，五角大楼借《华盛顿时报》对外宣称：“中国扩军的目标并不仅止于攻台，为确保能源供应，中国将不排除用武力攫取蕴涵丰富油气资源的战略要地，解决‘马六甲困局’。”<sup>3</sup> 这种言论迎合了南海问题的某些东南亚当事国对中国的防范心理。

长期以来，“保持中立”是美国对南海问题和南海争端的具体立场。不过，随着奥巴马政府“重返东南亚”，美国的立场和政策已逐渐由从前的“中立”转为“积极关切”，并积极推动南海问题走向国际化。美国国防部长办公室助理罗伯特·谢尔在2009年7月15日的参议院听证会上指出：“中

<sup>1</sup> 转引自《专家：中国海军在南海军事力量超出想象》，载《参考消息》2009年7月5日。

<sup>2</sup> Thom Shanker & David E. Sanger, “Rumsfeld Issues a Sharp Rebuke to China on Arms”, *The New York Times*, June 4, 2005

<sup>3</sup> Bill Gertz, “Chinese Dragon Awakens”, *The Washington Times*, June 26, 2005

国对南沙和西沙地区提出的领土主张存在争议，没有得到国际上的承认。”<sup>1</sup>同日，美国国务院主管东亚事务的助理国务卿马歇尔“对中国和越南在南海问题上的紧张局势表示关切，承诺将保护在南海活动的美国石油公司的利益，而且明确表示南海地区自由航行权受到威胁。”<sup>2</sup>

尽管如此，随着中国国力的上升，美国在很多问题上需要中国的合作，从而使得美国在南海争端中也要考虑中国的立场和影响力。至少从公开表态来看，美国政府依然是支持中国政府针对南海问题的“搁置争议，共同开发”原则，并表示在南海争端方面持不介入立场。2009年6月，美国国防部长盖茨在访问菲律宾期间明确表示不会介入南沙群岛的纷争，并希望南海争端可以和平解决。

## 美国因素对南海争端当事国的影响

2009年以来，在“重返”东南亚的背景下，美国更加注重在南海区域发挥战略、政治、经济、文化以及军事方面的影响。从加强军事存在和军事影响的方面看，美国这两年在南海海域的军事活动有所加强。例如，美国密切关注中国海军实力的发展走向，美国海军开始锁定并追踪中国潜艇在南海地区的活动。2009年3月8日，美国海军监测船“无瑕号”在靠近海南岛的中国专属经济区海域活动时，与中国发生现场对峙。2009年6月15日，美国与东南亚的南海争端当事国及新加坡举行代号“卡拉2009”的年度联合军事演习。该演习以南海纠纷为背景，规模空前。美国派出了四艘宙斯级导弹驱逐舰参与演习，时间长达3个月。近年来美国的立场、政策和举动都表明，基于在南海的利益和战略目标，美国在南海问题和南海争端中发挥着重要作用，美国因素对于南海问题当事国有着重大影响。

美国海军监测船“无瑕号”事件不仅涉及中美两国关系，而且波及整个南海区域。“无瑕号”事件发生后，美国政府向中国使馆提出交涉，美国国务院也发表声明，希望中国能遵守国际法。2009年3月10日，中国外交部

<sup>1</sup> Robert Scher, “Maritime Disputes and Sovereignty Issues in East Asia”, Hearing before the Senate Foreign Relations Committee, On Hundred Eleventh Congress, First Session, July 15, 2009

<sup>2</sup> Scot Marciel, “Maritime Issues and Sovereignty Disputes in East Asia”, Statement Before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs Senate Foreign Relations Committee, July 15, 2009



发表声明反驳美国的指控，认为是美国海军情报船非法在中国专属经济区活动，中国政府有权驱离。<sup>1</sup> 虽然美国并未签署《联合国海洋法公约》，但此时却对该公约进行窄义解读，认为专属经济区是国际公海，可供美军进行情报搜索工作。中国是该公约的签署国，但此次是对公约进行宽义解读，认为他国在中国专属经济区内不能滥用自由，不可以在专属经济区进行对中国主权有危害的活动。此次“无瑕号”事件发生在海南岛以南 65 海里处，尽管事发地超过了 12 海里领海范畴，但却在 200 海里专属经济区范畴之内。《联合国海洋法公约》规定领海是国家主权范围，专属经济区提供该国经济和能源开发。中国认为其对南海的主权有着充足的历史和法理依据，并得到了国际社会的广泛承认。根据中国的立场，中国对南海海域的划定在实践上要早于《联合国海洋法公约》关于大陆架或专属经济区的规定，并不能因为海洋法公约的存在而否认中国传统的海域疆界。美国海洋法专家杰拉尔德·曼贡在谈到南沙群岛问题时明确指出：“主权问题并不能够用《联合国海洋法公约》来解决，而取决于广义的国际法。”<sup>2</sup> 美国学者约纳逊·查尼也认为：“海洋法公约的生效对于海洋划界的争端解决只能起到非常有限的作用。”<sup>3</sup> 可以说，“无瑕号”事件折射出中美对于相关国际法尤其是《联合国海洋法公约》的不同理解，而这些不同理解会对南海争端及其解决方案产生间接或直接的影响。

美国因素对中国解决南海争端具有巨大影响。美国的南海战略布局一方面加强了与东南亚当事国的政治、军事和经济联系，另一方面积极引入日本、印度、澳大利亚等国介入南海问题，使得中国在解决南海争端中不得不兼顾多方面考量。南海问题日益大国化、国际化和复杂化，也增加了中国贯彻自己意愿解决南海问题的难度。迄今为止，中国的应对措施是冷静而坚定的。对于 2009 年以来美国派出各种船只在南海频繁活动的行为，中国政府改变了以往仅表示外交抗议的做法，进而在行动上也表现出中国的立场。“无瑕号”事件后，中国政府派出两艘最大的渔政船赴南海水域执行渔政管

---

<sup>1</sup> Mark McDonald, “U. S. Navy Provoked South China Sea Incident, China Says”, *The New York Times*, March 10, 2009

<sup>2</sup> 国家海洋局综合管理司编：《海洋管理的若干问题—美国海洋法学家杰拉尔德·曼贡访华报告》，1996 年 2 月，第 31 页。

<sup>3</sup> Jonathan Charney, “Central East Asian Maritime and the Law of the Sea”, *American Journal of International Law*, Vol 89, No 4, 1989, p 725

理任务，宣示中国主权。中国政府还通过与美国定期的政府、军事会晤机制以及国际外交场合向美国政府表达中国对南海的立场。在应对美国因素的南海问题影响力方面，中国既希望得到美国政府的理解和支持，又适当地表达不满情绪，并辅之以坚定的行动。

美国因素对南海争端的东南亚当事国的立场和行为也产生了深远影响。相关当事国一方面利用美国因素平衡中国在南海争端中的影响力，另一方面则运用大国平衡战略来达到本国国家利益的最大化。近年来，在美国因素日渐突出的背景下，越南、菲律宾、马来西亚、印尼等南海争端当事国在南海的“三加快”倾向——加快主权固化、加快事实占领、加快独自开发——表现得特别明显。目前的南海争端事态发展表明，东南亚当事国开始动用军事或者准军事力量，以加强管理各自控制的南海海域的力度。这包括越南频繁出动武装渔船、菲律宾动用军舰、印尼组建由海军少将牵头的抓捕局专门针对中国渔船。

美国因素对于越南的影响是显而易见的。虽然中越两国确立了“睦邻友好，全面合作，长期稳定，面向未来”方针，指导 21 世纪双边关系的发展，同时越南和中国也已解决了陆地边界问题，但两国长期以来对于西沙群岛若干岛屿的主权归属分歧巨大。近年来，越南在南海问题上采取了不小的行动。这些行动包括越南政府任命西沙群岛主席，并在南沙举行“国会代表”选举，划定南沙部分油气招标区块，和英国 BP 石油公司合作在南沙修建天然气输送管道等。为使其在南沙控制的群岛主权进一步固化，越南以各种优惠政策鼓励渔民到南沙进行捕捞作业。近年来，越南在南沙活动的渔船由原来的几十艘发展到现在的三四百艘。由于中越力量对比非常悬殊，越南希望借助美国在南海的存在来防范与制衡中国。越南认为，与美国建立安全合作关系，可以加重自己在南海问题影响力方面的砝码，消除在地缘政治上对周边大国的顾虑。基于这样一种“心态”，越南欢迎美国保持在亚洲的军事存在，特别是美国在东南亚地区的驻军。简言之，越南希望在地区安全问题上加紧同美国的合作，借助美国的力量来实现自己的目标。而一些美国重量级的政治家也表态支持越南在南海问题上的立场。2009 年以来，作为美国重建与东南亚外交关系的一部分，美国高官频频访问越南，并公开支持越南在南海的领土主张。共和党参议员约翰·麦凯恩（John McCain）在访越期间，希望越南向南海周边的美国盟国和友好国家靠拢，要求进一步加强美越关系

以回应中国在南海地区的“安全新挑战”。<sup>1</sup> 民主党参议员吉姆·韦布 (Jim Webb) 在 2009 年 8 月 19 日访问越南时表示,“美国在南海领土争议问题上应当站在越南一边”。韦布还“呼吁美国为亚洲其他国家提供保护伞,使他们免受中国的‘军事恫吓’”。<sup>2</sup> 美国前任驻越南大使雷蒙德·伯格哈特在 2009 年 8 月 29 日访问河内时称,“美国和越南在维护地区军力平衡、抑制中国势力扩张方面具有共同的战略利益。”可以说,越南之所以在南海问题上持比较强硬的态度,采取比较强硬的行动,美国因素是起着重要影响的。

美国因素在菲律宾也很有影响。菲律宾与美国是盟国,双方关系非常密切。菲律宾希望借助美国的力量,增强对中国在南海问题上的牵制。菲律宾的愿望得到美国政府高官和智库的积极回应和支持。美国奥巴马政府特别重视菲律宾在地区安全中的地位和作用,奥巴马总统 2009 年 7 月 30 日在白宫会见阿罗约总统时,称菲律宾是美国同东南亚关系的协调国 (the coordinating country)。<sup>3</sup> 长期以来,菲律宾政府积极利用各种国际、地区会议和领导人出访等场合推动南海问题国际化,积极邀请美国等大国介入南海问题。1998 年,菲律宾在东盟部长会议上牵头起草了《南海行为准则》;次年,菲律宾政府指示有关部门重新绘制了菲律宾地图,将菲律宾沿岸 200 海里内的南沙岛屿全部列入其版图。阿罗约政府在南海问题上的态度较埃斯特拉达时期更加强硬。阿罗约的国家安全顾问戈利兹公开宣称,中国在南海的存在是地区安全的“首要问题”,为此,菲律宾“将在国际论坛上,通过强硬的外交手段解决南海争端,迫使中国拆除美济礁上的永久性建筑物”。2009 年 2 月,菲律宾通过国内立法将中国的南沙部分岛礁和黄岩岛划入菲律宾领土。菲律宾的新法律得到美国核心智库和部分官员的支持。美国传统基金会亚洲研究中心主任沃尔特·罗门 (Walter Lohman) 认为,“美国应该毫不动摇地

---

<sup>1</sup> Greg Torodo, “A Classic Display of McCain Resilience”, *South China Morning Post*, April 11, 2009, p 12

<sup>2</sup> Federal Information and News Dispatch, Inc., “Senator Webb Completes Landmark Five Nation Visit throughout Asia”, August 24, 2009

<sup>3</sup> Jason Folkmain, “U. S., Vietnam Seek to Limit China, Keep Power Balance”. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=aRZ9NTnZ-iml>

<sup>4</sup> Remarks by President Obama and President Arroyo of the Philippines in Joint Press, July 30, 2009

支持菲律宾对南沙群岛的主权要求”。<sup>1</sup> 与此同时，菲律宾在军事上也采取了一系列强硬措施，如不断增派舰机赴南沙和黄岩岛海域进行主权巡逻，对黄岩岛进行实际控制等。目前，菲律宾海军陆战队和特种作战大队已接替海军建筑部队驻防南沙，并在已占岛礁增建了雷达站、机场等设施，以确保能在两小时内将增援部队部署到预定岛礁。

美国因素对于马来西亚也较有影响。尽管马来西亚在政治上与美国有很多分歧，但在军事上却积极参与由美国盟友澳大利亚组织的《五国联防协议》，并每年参加美国与东南亚各国的联合军事演习。马来西亚积极借助美国的军事力量和技术以强化自己的实力，并以此为基础在南海争端中不断宣示“主权”、开发资源。出于国内政治势力的担忧和意图，马来西亚军事专业媒体《吉隆坡安全评论》经常发表代表南海问题东南亚当事国观点的文章，呼吁成立“南沙集团”对抗中国，主张把五国联防组织拉进南海争端。马来西亚近年还加紧了军事准备，其国防部于2009年5月宣布将从第10个五年计划开始，每5年采购两个多用途战机中队，直至类似单位的总数达到6个。<sup>2</sup>

美国因素在印度尼西亚也发挥着重要影响。美国和印尼关系自九一一事件后不断得到改善，美国现已全面恢复了对印尼的军事援助。印尼在南海问题的主要政策，是借助多边会议和大国力量促使南海问题国际化、复杂化，从而实现其自身在南海利益的最大化。印尼在此问题上的突出表现，是通过主办“处理南中国海潜在冲突研讨会”（Workshop on Managing Potential Conflicts in South China Sea）以施加对南海争端的影响。该研讨会由加拿大国际开发总署（Canadian International Development Agency）资助，由印尼于1990年首先在东盟成员国内部发起。从1991年起，所有涉及南海主权争端的争议方都逐渐参与进来，其中也包括中国台湾。从1992年起，印尼一再提议将该会议由非官方提升为政府间正式会议的形式，并希望邀请美国等参加会议。”

---

<sup>1</sup> Gloria Jane Baylon, “U. S. Should Support RP Claim on Spratly- US Think Tank”, *Philippines News Agency* (PNA), March 4, 2009

<sup>2</sup> 《东南亚组成五国联防组织在南海应对中国海军》，载《青年参考》2009年6月7日。

» 林正义主编：《南海情势与外交国防战略》，中国台湾“行政院”研究发展考核委员会1996年编印，第45页。

除了对南海问题当事国产生影响外，美国因素还可能对解决南海问题方案的走向产生影响。就解决方案而言，中国明确反对南海问题国际化，而东南亚当事国则对国际化持赞同立场。在这个问题上，美国和南海问题东南亚当事国的立场一致，双方都希望将南海问题国际化，希望将南海问题置于国际社会的监督和制约之下。中国反对南海问题国际化的原因在于：这种方案一方面有利于越南、菲律宾、马来西亚、印尼等争端当事国将其在南海占领的岛屿、分割的海域以及开发的资源合法化；另一方面也有利于美国等国家达到防范中国和削弱中国的目的。显而易见，通过高调“重返东南亚”，通过强化与菲律宾盟国以及越南、马来西亚、印尼等主要东南亚国家之间的政治、军事和经济合作关系，通过增加在南海区域的政治影响力和军事存在，美国可能直接或间接地影响到南海争端解决方案的走向。

## 结 语

综上所述，在“重返东南亚”的大背景下，美国的亚洲外交策略已经做出较大调整，其对南海争端的影响是深远的。2009年7月21日，美国国务卿希拉里·克林顿出席东盟系列峰会并签署《东南亚友好合作条约》(TAC)，就是美国高度重视东南亚的最明显标志。美国新一届政府采用“巧实力”外交与东盟国家打交道，将东盟放在美国亚洲外交的重要位置。美国为了达到在南海及东南亚增加影响力的目的，通过表达相关立场并对越、菲、马等国在南海的行动给予间接或直接的支持，客观上使得南海问题的多边化、国际化态势由倾向性逐渐转为现实性。

美国在未来南海争端及其解决途径中将扮演重要的角色。美国对中国的战略防范和对东南亚相关国家在南海问题上或明或暗的支持，是影响南海问题的一个重大因素。如前所述，南海问题和南海争端的实质，是中国关于南海的传统主权观受到部分东南亚国家不同程度的质疑和挑战。

南海争端所牵涉到的不仅是国际政治问题，而且也涉及国际法律问题。南海周边国家以相关国际法和《联合国海洋法公约》所论述的专属经济区或大陆架为依据占据岛礁、划分管辖海域，不时对中国在南沙岛礁上修建的渔政设施、勘探石油等活动进行干预。有的国家还通过国内立法宣示对南海某岛屿的主权，如菲律宾所宣布的黄岩岛。“无瑕号”事件从另一方面表明，

美国也根据自己对相关国际法和《联合国海洋法公约》的解读而频繁进入中国南海专属经济区活动。从某种意义上看,《联合国海洋法公约》对中国是双刃剑。中国一方面要依据该公约反对美国在中国专属经济区内从事对中国主权有影响的行动,另一方面却要限制或制止南海问题东南亚相关国家借公约之名而使得南海出现划界重叠、管辖范围重叠、或专属经济区重叠等复杂现象。国际政治和国际法律问题的解决,往往与国际政治格局和各当事国的综合实力对比直接相关。南海争端的当事国,需从多角度看待国际法律的效力,需结合历史主权观和新生国际法律妥善处理南海划界、管辖范围及专属经济区重叠等问题。

鉴于美中两国逐渐形成的战略依存关系,美国在南海争端中不可能不顾及中国的国家利益,而中国也不可能对美国的战略影响力视而不见。美国将东盟放在其亚洲外交的重要位置,而中国与东盟十国也已于2010年1月建成自由贸易区,因此中国与东盟的战略关系也不言自明。很明显,美国、东盟和中国三者间存在着重大利益互惠、战略依存和战略制约关系。如何正视美国在南海争端中的影响?如何从多赢的角度看待南海争端并寻求解决途径?如何解读及应用相关国际法和《联合国海洋法公约》处理与周边国家的专属经济区和大陆架的划界问题?正考验着中国、美国和东南亚相关国家的政治智慧。

# **The American Factor and its Influence in the Disputes in South China Sea**

**He Zhigong An Xiaoping**

**Abstract:** The return of the United States in Southeast Asian affairs ushers in new complexities into the maritime disputes in South China Sea. This article provides an account of the current state of affairs in the South China Sea and reviews the different legal interpretations each involved party in the disputes adopts in their approaches. The article also analyzes the U. S. 's interests in the disputes, its policy and their influences to the claimants. The US has provided support to Southeast Asian states— in particular Vietnam, the Philippines and Malaysia— towards their claims in the disputed area. These supports are to ensure that the open seas lanes of communication and maritime security in South China Sea. By examining the “U. S. factor,” it is clear that U. S. 's involvement is slowly transforming the disputes. Increasingly, the disputes are becoming more “multilateralized” and “internationalized.” This U. S. factor is posing challenges to China's efforts at resolving the South China Sea issue.

**Key Words:** South China Sea Disputes / U. S. Factor/ The Return of the United States in Southeast Asian Affairs

**Authors:** He Zhigong, Research Professor, School of International Studies, Renmin University;

An Xiaoping, Assistant Research Professor, Center for Asian Politics and Policy, the Clarewood Institute