

美国南海政策的演变及其影响研究

汪爱平

(云南大学人文学院历史系, 云南 昆明 650091)

[摘要] 美国的南海政策, 因循的是为美国对外总体战略服务的原则, 既是其国家利益谋求的现实凝练与体现, 同时又是其对外战略拓展的历史积累与沉淀。美国南海政策的演变, 体现了美国对中国防范与遏制的战略思路, 对南海地区的局势及当事国的行为都产生了难以预料的影响; 中国对此应冷静应对。

[关键词] 美国; 南海政策; 演变; 影响

[中图分类号] K712.0

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-6597(2012) 02-0139-07

被西方战略家誉为“亚洲的地中海”和“第二个波斯湾”的南中国海(以下简称南海)地区, 在政治、经济日益全球化的今天其重要性不言而喻, 以至于有地缘政治学者作出了“谁控制了南海, 谁就控制了各周边重要海峡, 谁就控制了整个东亚与太平洋地区”的大胆论断。^[1] 近期, 由于多股外部势力的介入, 南海争端不断升温, 南海问题遽然成为全球焦点之一。细数染指南海的外部势力, 美国赫然在列。作为全球唯一的超级大国, 美国的介入显然是影响南海地区局势最具影响力的外部因素。自美国“重返”东南亚以来, 无论是近期美国高层不断抛出的南海言论, 还是美国与南海周边国家频频举行军演, 都表明美国或明或暗介入南海问题的倾向。系统梳理美国南海政策的变化历程, 剖析其原因及其影响, 不仅有利于我们对南海局势做出更为准确的解读, 而且也有助于我们对美国南海政策所蕴含的实质内容形成更为理性的认知。

一、冷战前美国的南海政策

1784年8月, 美国商船“中国皇后”号绕道大西洋, 途经南海, 到达中国广州黄埔, 这是有史以来美国人第一次涉足南海地区, 美国贸易界曾由此出现一股“中国热”。^[2] 南海自此成为美国远东商路上的重要一环, 南海的交通要道地位从此开始为美国利益服务。为了航海安全, 19世纪, 美国人效仿英德等国^{[3]692-694}, 在未经中国政府同意的情况下, 多次对南海的航线、水文情况进行勘测。¹ 由于美国在远东的利益有限, 这些活动在当时还仅仅属于私人行为, 不具明确官方性质, 但南海的航道状况和航行安全问题已引起部分美国民间人士的重视。

19世纪末, 美西战争爆发, 西班牙落败, 美国如愿获得殖民地菲律宾。为确定菲律宾的领土范围, 美国与西班牙先后签订了《巴黎和约》(1898年)、《关于菲律宾外围岛屿割让的条约》(1900年)。《巴黎和约》规定, 菲律宾领土西部边界为: 沿北纬4°45'与东经119°35'交接处往北, 至北纬7°40'处, 然后沿着此纬度线往西, 至东经118°交接, 后沿东经118°往北,

[收稿日期] 2011-12-25

[基金项目] 云南大学2010年重点校级研究生课题“美国南海政策的演变及其影响研究(编号: 76)”

[作者简介] 汪爱平(1979-), 男, 江西遂川人, 云南大学博士研究生。

¹ 例如, 1835年, 美国测量船“戴维斯科特号”在南沙群岛奥援暗沙一带测量; 1842年, 美国“文森斯号”考察船也在南沙群岛测量; 19世纪末, 又有美国船只在南海地区勘测。参见韩振华:《我国南海诸岛史料汇编》, 东方出版社1988年版, 第691-692页; [越]阮雅等著, 戴可来译:《黄沙和长沙特考》, 商务印书馆1978年版, 第189页。

至其与北纬20°交接处。¹ 关于菲律宾外围岛屿割让的条约》则规定：“西班牙让与美国她在巴黎和平条约缔结事件以前也许曾经有过的全部所有权和所有权的要求，让与美国属于位于菲律宾群岛外面的该条约第三款所规定的界线内的任何和全部的岛屿……西班牙同意所有这些岛屿必须完全地包括在群岛的割让中，只要它们曾经明显地属于上述界线以内的”。^{[3]525} 按此条约，西班牙应放弃属于菲律宾群岛而位于1898年条约第三条所述范围之外的岛屿。上述两条约基本界定了菲律宾的领土范围，对菲律宾有着重要的意义。菲律宾领土包括以上经纬度内的群岛领土及水域，菲国内将条约所确定的疆界称为“疆界条约”。1946年7月4日《美菲一般关系条约》肯定了这两个条约的效力。20世纪30年代，美国再次通过与他国签订条约的形式为菲律宾规范了疆界。1930年，美英两国签订了关于划定英属北婆罗洲与美属菲律宾之间边界的条约，根据条约规定，“美西1898年条约所确定的一部分线将由分割属于菲律宾群岛的岛屿及属于英国保护的北婆罗各国的岛屿的线取代”。上述条约均表明，“南沙群岛”未进入“菲律宾版图”。

20世纪30年代初，法国在印支的殖民政府派舰队到西沙和南沙群岛勘探，占领了其中九个岛礁，并宣示“主权”。^[4] 当时正值“九一八”事变后不久，羸弱的中国政府无暇南顾，虽多次抗议，但“还是容忍了法国的占领，因为法国的占领可以抵御日本的侵略”^[5]。值得注意的是，此时菲律宾前参议员陆雷彝提出，“九小岛”按《巴黎和约》规定应属菲律宾所有，并建议政府出面交涉。对此，时任总督墨菲未加任何个人意见，只是把陆的建议转达给了华盛顿。但华府对陆的建议并未采纳。在美方看来，这些岛礁的价值有限。当时美国驻菲律宾海岸的测量人员也明确表示：九小岛的位置在《巴黎和约》规定的领海界限之外，不属于菲律宾的领土范围。”

二战期间，日本侵占了西沙和南沙群岛，作为南进基地。日本占据西沙和南沙群岛凸显了两群岛与南海的战略重要性，促使美国重新认识南海的价值。1943年中、美、英等国签署的《开罗宣言》中，由于未明确提及日本侵占的西沙和南沙群岛战后归还中国，一些国家借此否认中国对西沙和南沙的主权。^[6]

《开罗宣言》对日占中国领土的简单处理在一定程度上为南海岛礁争端留下了后遗症^[6]，也在客观上为日后不同时期美国在南海问题上的政策选择备留了回旋空间。

日本侵占西沙和南沙群岛凸显了两群岛与南海的战略重要性，二战期间美国在南海的对日作战开

启了日后其涉足南海的大门，此后在亚太地区，越来越多的美国利益都与南海密不可分。虽然如此，不难发现美国在冷战前的南海政策尚不够明朗。

二、冷战时期美国的南海政策

二战后以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的资本主义阵营的斗争日趋激烈，美苏长期争霸，美国遏制社会主义阵营特别是苏联成为二战后美国对外政策的主要内容。新中国成立后加入了社会主义阵营，南海作为国际航道对美国霸权秩序及西方国家经济与军事的重要性，完全改变了美国对南海的看法。^[6] 对美国而言，南海是远东“反共防波堤”不可或缺的一环，美国开始积极争夺控制权。但冷战期间形势变化多端，随着20世纪六七十年代中苏关系的破裂和中美建交，美国的南海政策也因此受到很大影响。

从冷战开始到中美和解之前，为遏制中国，美国

¹ 《巴黎和约》称“西班牙将通称菲律宾群岛的各岛屿让与合众国，这些岛屿包括位于下列各线以内的诸岛：一条线由西向东，沿着或靠近北纬二十度通过可航行的巴士海峡中央，从东经一百一十八度至一百二十七度；由此沿东经一百二十七度至北纬四度四十五分，由此沿北纬四度四十五分至北纬四度四十五分与东经一百一十九度三十五分的交叉点，由此沿东经一百一十九度三十五分至北纬七度四十分，由此沿北纬七度四十分至该线与东经一百一十六度的交叉点，由此划一直线至北纬十度与东经一百一十八度的交叉点，由此沿东经一百一十八度至起点。合众国将在本条约互换批准书后三个月内，付给西班牙两千万美元”。参阅杨生茂等著：《美西战争资料选辑》，上海人民出版社1981年版，第240-247页。

² 实际上，菲律宾人也是这样认为的，参阅佐伊络姆加兰：《菲律宾百科全书》第16卷《历史》，菲律宾马尼拉1957年版，第21-22页，转引自韩振华主编：《我国南海诸岛史料汇编》，第526-528页。

³ 美国驻菲律宾海岸的测量人员表示：“法国所占的九小岛的位置在巴黎条约所规定的领海界限之外200英里，因此不属于菲律宾领土的范围。”参阅《马尼拉（1933年8月）二十二日电》，载《申报》，1933年8月23日第10版。

⁴ 1943年11月中、美、英三国首脑在开罗会晤，发表《开罗宣言》，宣称：“三国之宗旨在剥夺日本自1914年第一次世界大战开始以后在太平洋所得或占领之一切岛屿，在使日本所窃取于中国之领土，例如满洲、台湾、澎湖列岛等，归还中华民国。”原件中以“such as”的形式列举了部分中国领土，日占中国领土未被全部详细列出。

⁵ 越南据此否认《开罗宣言》关于归还中国领土的条款中包括西沙和南沙群岛。南越外交部1974年2月14日发布白皮书说：“战后领土解决的基本文件开罗宣言（1943年）……没有与越南对这两群岛的主权相反的条款”；“在开罗会议上虽然蒋介石元帅是对帕拉塞尔群岛和斯普拉特利群岛有要求的唯一国家，但他没有提及在最后宣言中包括这些岛屿在内”。统一后的越南沿用了南越的这种观点。参阅戴可来、董力等编：《越南关于西南沙群岛主权归属问题文件资料汇编》，河南人民出版社1991年版，第34-42页，第110页。

在南海周边地区建立了大量的双边军事同盟,编织了错综复杂的条约网,构筑出一道“反共防波堤”。1954年签订的《东南亚集体防务条约》,在具体条文上虽然没有明确定位南海的战略价值,但南海在实际上已被纳入美国的防御范围,成为美国遏制“共产主义扩张”的一个前沿阵地。^[7]这一时期,以中、苏为假想敌,美国主导的双边和多边军事集团经常在南海举行大规模军事演习,并将南海作为向越南前线输送军队和物资的战略通道,完全无视中国对南海的主权,任由中国抗议,把该海域变成了事实上的国际公海。美军甚至还在南沙群岛上建立了军事设施。¹但另一方面,美国似乎愿意承认中国拥有南海主权。1956年9月,美国就测量西沙及南沙群岛一事向台湾的“中华民国政府”提出了申请,美国在经台湾同意后进行了测量。同时美国对其盟友,如菲律宾、南越政权、台湾当局对南海的主权要求则采取了“听之任之”的态度。美国此时的南海政策完全服务于遏制共产主义扩张的总体对华战略。

随着中美整体关系在20世纪70年代出现重大变动,美国的南海政策作了相应调整。

中美邦交正常化之后,由于苏联军事力量的迅速增强,对外大肆扩张,打乱了美国的全球战略部署。同时,社会主义阵营分裂、中苏矛盾上升、中越反目,以苏联为主要对手的战略使美国在南海地区遏制中国的意义已经不大,于是美国改弦易辙,缓和与中国的关系,进而同中国结成准战略同盟,共同对付苏联的扩张,美国在东南亚地区的扩张暂时放缓。由于有求于中国,美国在此一阶段对南海的主权归属采取双重立场。与此相适应,美国的南海政策也开始由反对中国拥有南海主权转向较为“内敛”的政策,在公开场合基本持中立立场,既不激烈反对中国拥有南海主权,也不明确支持其他争端国在南海问题上的立场,包括其弱小盟友。美国对1974年中越西沙冲突和1988年中越南沙冲突的态度集中反映了这一时期的美国南海政策。²20世纪70、80年代是美国在南海问题上对中国态度最为“友善”的时期。出于维护中美关系的需要,美国在南海问题上恪守了中立政策,没有介入中国与周边国家的南海争端。但需要指出的是,美国的这种“友善”仅仅是在苏联全面扩张背景下的一种策略反应,并不意味着美国愿意看到南海主权真正属于中国。在“联华制苏”的同时,美国并没有完全放弃对中国的遏制和防范政策,在台湾问题上是如此,在南海问题上也是如此。

三、冷战后美国的南海政策

冷战的结束、苏联的解体使国际形势发生了巨

大变化。这些变化对美国的对外政策产生了重大冲击,迫使其重新调整全球战略,以适应新的国际环境。在东南亚和南海地区,由于苏联已从金兰湾撤出了海空军力量,越南也在国际社会的压力下从柬埔寨撤出了军队,苏越两国对东南亚地区的威胁已经解除。因此,美国意识到它在这一地区的军事存在已不再具有过去那样的重要性。由于受到菲律宾人民民族主义情绪的压力以及削减国防经费的影响,布什政府于1991年决定放弃在菲律宾的军事基地,将它在这一地区的军事力量部署到关岛、冲绳和日本的横须贺等地。

美国政府关于南海问题的立场在冷战后出现了新的变化。第一个变化是开始把该问题看成一种“威胁”,并认为有可能演化成较大规模的军事冲突。美国对各方的领土要求虽然依旧不表示立场,但美国强烈反对使用武力来解决问题。1995年2月,美国国防部《东亚战略报告》指出:“竞相提出对南海的岛屿和领海的领土要求是东南亚出现紧张局势的根源,这可能会对地区稳定带来严重影响。”^[8]同年5月,美国政府就南海问题发表正式声明,强调“美国强烈反对使用武力和武力威胁解决领土争议,并要求各方克制,避免采取导致动荡的行动”。^[9]

美国南海政策中的第二个变化是,开始倾向于认为有关南海问题的挑战或威胁是中国引起的。1995年2月,中国在南沙群岛的美济礁上建立渔政设施,这完全是中国领土主权范围内的事情。由于菲律宾对美济礁也有领土要求,美国政府在新闻界和国会议员的压力下,开始表现出支持菲律宾的倾向。美国政府在1995年5月10日就南沙群岛问题发表正式声明,称:“维护航行自由是美国的基本利益。所有船只和飞机在南海不受阻碍的航行,对于包括美国在内的整个亚洲和太平洋地区的和平与繁荣是必不可少的……”声明一方面“重申美国政府对南海所有争议岛礁不采取任何有法律意义的立场”,另一方

¹ 20世纪50年代,一艘菲律宾商船发现美军占领了南沙群岛至少三个岛屿;东京东洋贸易公司派往南沙的“勘察团”也发现了美军在南沙岛屿上设立的雷达站。详见《侵入南沙的日菲冒险家发现美军雷达站》,《人民日报》1957年6月8日。

² 1974年,针对南越西贡政权入侵西沙群岛的行动,中国军队在击败南越军队后迅速收复了金银、珊瑚、甘泉等岛屿,珊瑚岛上的一名美军顾问也与越军一同被俘虏。尽管南越多次请求美军介入(美军当时在南越和南海驻有很强的军事力量),美国依然表示无意卷入这一冲突,美舰也没有靠近冲突地区。两周之后,被俘的美军顾问通过外交渠道被遣返回国。1988年,中越因争夺南沙群岛主权再次爆发军事冲突,美国助理国务卿斯特朗·西古尔和太平洋舰队司令罗纳德·海斯先后表示不介入南沙冲突,不对南沙争端表态。

面又别有用心地表示：“美国严重关注南海地区任何与国际法包括1982年《联合国海洋法公约》不相符合的海洋管辖权要求，或者对海上活动的限制”。^[10]该声明虽然没有公开指责任何一方，但从其字里行间不难看出，它主要是针对中国而发表的。南海地区和南沙群岛此时并没有发生任何军事冲突，美国此时一反常态，发表政府声明，强调美国的航行自由利益，并表示反对“对海上活动的限制”，其用意显然是在对中国维护主权的行为提出警告。

美国南海政策的第三个变化是，对解决南海争端表现出明显的干涉倾向。一般而言，对于其他国家之间的领土争议，美国政府的立场是不支持任何一方的要求。^[11]美国虽然早已介入了中国南海地区，并且向来对其盟国有所偏袒，但在涉及南海主权的问题上，美国一直表示不支持任何一方的主权要求。但从2004年以来，美国开始偏离上述中立政策，表现出越来越明显的干涉倾向，甚至对某些南海争端当事国的主权主张表示了公开支持。这一时期，美国一方面积极加强与东南亚国家的军事合作，另一方面则以单方面或借助联盟的方式在南海地区频繁活动。为提高对可能发生的南海冲突做出应对的能力，在军事合作日益密切的同时美国与东南亚国家的军事演习也越来越频繁，而且越来越明显地针对南海争端。《美菲部队到访协议》签订之后，美国和菲律宾恢复了“肩并肩”军事演习；2000年，美国与东南亚国家的联合军事演习达到16次，之后一直维持在这个水平之上。¹除军事合作与联合军演之外，美国还频繁地对南海地区进行侦察飞行和军事测量，以搜集该地区的相关信息，包括中国大陆的军事情报。²美国在东南亚和南海地区不断增长的政治和军事存在，为美国在南海地区发挥更大作用，甚至暗里或明里干预南海主权争端奠定了基础。奥巴马就任总统之后，中美关系没有出现太大的曲折。关于美国在南海争端问题上美国应该公开站在其盟友一边的言论和主张并未占到多数，但是，从当前势头看，“这一新动向所表达的政策取向正在影响美国的南海政策”。^[12]

四、影响美国南海政策变化的原因分析

从18世纪至今，美国的南海政策发生了很大的变化，这种变化主要受囿于以下几个方面的因素。

第一，美国的南海政策实际上是美国对华政策的一部分，总体上服务于美国的全球战略。纵观自二战期间美军进入南海以来的历史，美国的南海政策是随着美国的全球战略的调适而演变的。二战期间，

美国与中国在亚洲地区结成了反对日本法西斯的战时同盟，因而美国均支持把日本法西斯侵占的西沙和南沙群岛归还中国。事实上，冷战之初，在南海地区，美国以苏联为主要遏制对象而不是中国。^[13]但朝鲜战争的爆发与中国的参战及后来的越南战争，美国认为中苏已是铁板一块，拉拢中国、离间中苏的政策不会有结果，因而不通过减轻中国压力的办法来解脱其在东南亚的“困境”，而是以中国为主要遏制对象，维护其远东“防务线”的完整性，避免“多米诺骨牌”效应。美国决策者认为，中国在东南亚有传统的影响，拥有为数约1000万的华侨。^[14]因此，在以遏制中国为中心任务的美国远东战略中，南海占有突出的地位。至此，美国在南海地区完成了以遏制苏联为主向以遏制中国为主的战略转变。20世纪60年代末70年代初中美和解后，虽然美国撤出了印支半岛，遏制战略转向主要遏制苏联，中美也成为准战略盟友，但中美只是在反对苏联霸权这一点上有共同的利益，在其他方面尤其是在社会制度、意识形态和台湾问题方面仍存在根本的利害冲突，只不过暂时被苏联这个共同的威胁掩盖了，故而在该地区遏制中国仍是美国对华政策的基本内容之一。冷战结束之后，中美两国共同的敌人苏联已不复存在，两国的“联盟”基础客观上已大为削弱。虽然中美两国的共同利益也在扩大，双方成为“利益攸关方”，但在总体上，美国一直将中国视为美国未来的“战略竞争对手”，因而在扩大对华“接触”的同时，对华“遏制”的一面也在增强。随着美国的全球战略重心转移至亚太地区，基于中国是美国“战略竞争对手”的认识，美国刻意防范中国在强大之后可能对美国产生“威胁”和对美国在亚太地区的领导地位提出挑战。具体到南海而言，美国积极增强在该地区的政治和军事存在，并在实际上建立了以中国对南海主权要求为针对对象的联盟。中国国力的不断增强，尤其是中国海军由近海防御力量向“蓝水海军”的转变，使得美国需要在该地区更多地投入以维持南海地区的“军力平衡”。为此，美国不惜改变以往的立场，公开支持其

¹ 美国与东南亚国家的联合军事演习主要有三个：美菲“肩并肩”联合军演、“卡拉特”军演以及美国、日本与东南亚多国举行的“金色眼镜蛇”军演；除此之外，还有名目繁多的其它联合军演。

² 9·11事件发生之后，美国以“反恐”和“保护航道安全”的名义，每年出动数百架次RC-135型高空侦察机和P-3型反潜巡逻机以及各种海军测量船进入中国南海，广泛收集该海域的水文、地质和海洋生态资料，并伺机窥探中国的军力部署和调动等战备资料。2001年4月1日发生在南海上空的中美军机相撞事件即是在此背景下“偶然”发生的。2009年3月，在南海发生“无暇号”事件；6月，发生美国海军约翰·麦凯思号拖曳声呐与中国潜艇碰触事件。

盟国(如菲律宾)甚至非盟国(如越南)对南海的主权要求。如果说美国在南海政策的演变方面有一个规律可循的话,那么这个规律就是南海主权争端的发展不能与美国的全球总体安全战略相违背,而是要服务于它,凡是有利于美国全球战略的任何举动,包括南海主权各争端国在主权问题上的争吵或冲突,美国都可或明或暗地表示支持或者默认。

第二,南海地区的战略价值。最早的南海主权争端便是因南海重要的战略价值而引发的,这一肇因始终贯穿于南海争端的全过程。作为东亚通往东南亚、南亚、印度洋以及更远的中东、非洲和欧洲最便捷的国际通道,南海也是当今世界上繁忙的海洋航运之地。目前,美国宣布要控制的16个重要海域通道之中,就有望加海峡、巽他海峡和马六甲海峡三个通道与南海直接相连。南海既是连接台湾与东南亚的通道,也是遏制中国的主要支点之一。作为中国南大门的门户,谁控制了南海,谁就获得了进入中国南大门的金钥匙,谁的手中就多了一张要挟中国、左右亚太安全形势的王牌。诚然,南海地区的战略价值并非与生俱来的,而是随着18世纪之后世界政治经济的发展、技术的进步以及地区之间联系的日益紧密而逐步显现出来的。自18世纪中美开始通商之后,南海对美国而言就成为了通往中国的重要商道,但直到二战之前,南海对于美国并没有太大的战略价值,这也是当菲律宾议员提出对南沙群岛的主权要求时,美国没有予以支持的原因之一。二战时期日本的“南进政策”和美日两国在西太平洋的争夺日益激烈,作为日本与其原料产地东南亚之间的必经之路,南海的战略价值才被美国所认识。但日本战败之后,南海的这一战略价值便不复存在。1950—1972年,南海对美国的价值主要是作为遏制中国向东南亚“扩张势力”的前沿阵地,而在中美邦交正常化之后,南海的战略价值则转变为它是对付苏联在越南的军事存在的前哨。20世纪90年代以来,东亚地区的经济持续高速增长,对外开放度越来越高,南海作为重要的国际商道和能源通道的战略价值在不断增长。随着各国之间经济联系的日益密切和政治互动的加强,南海的战略价值逐渐超出周边地区,越来越具有全球意义,这也成为本区域外的大国包括美国对南海的介入力度越来越大的原因。20世纪90年代以来美国特别关注中国实力的增长以及由此可能给地区局势带来的不确定因素。随着经济全球化的发展及各国之间相互依赖性的增强,南海作为国际战略通道的战略价值的“绝对值”将会继续增加,但美国的对华遏制战略在短期之内不可能发生改变。这两个因素决定了南海对美国的战略价值会越来越大,这

种战略价值在很大程度上又是指南海问题作为遏制中国发展的一个关键点所具有的战略价值。^[15]

第三,南海地区的商业价值。南海地区还是美国重要的投资场所和原材料供应地。目前,美国是新加坡、菲律宾的第一大投资国,是泰国的第二大投资国,是马来西亚的第二大投资国。在美国目前所进口的原材料之中,80%以上的天然橡胶、棕油、椰油、锡来自该地区,且都要经过南海航线运往美国。南海地区作为美国外贸和投资的重要场所,确保该地区的安全与稳定是美国维护其经济安全的一个重要考虑。需要特别强调的是,南海作为“第二个波斯湾”,也引起了美国的极大兴趣。早在20世纪90年代初期,美国石油公司就已经与中国、菲律宾和越南等国签订石油勘探或开发的双边协议,投资开采“近海或南海有争议海域的石油”。^[16]尽管长期以来,美国政府多次告诫美国公司“不要前往该地区有争议的海域从事商业活动”,但前往南海进行油气勘探和开发的美国公司还是有增无减。目前,整个南海海域投入生产的有500多口油气井,参与开采的国际石油公司达到200家,年产油5000—6000万吨,其中不少美国石油公司涉足南海。¹随着美国与该地区经济关联度的不断提高,美国越来越将南海看作与其经济利益相关的地区。为了维护在该地区的经济利益,美国需要竭力维持南海地区当前的“和平局面”。适度地在南海地区“煽风点火”,制造紧张气氛,增加南海各国对美国的依赖,也可为美国庞大的军工企业找到更为广阔的销路。因此,确保南海当前主权结构多元化状态的长期化和永久化成为最符合美国利益的战略选择。

五、美国南海政策变化的影响

美国不断调整其南海政策,极力扩大其在南海地区的军事存在,不断强化在该地区的政治、军事渗透活动,甚至公开支持某些争端国的主权要求,势必给南海地区的安全与稳定带来较大影响。

与南海争端有关的国家多为东盟成员国。作为冷战后亚太地区的力量中心之一,以南海地区中小国家组成的东盟实行集体安全和大国平衡战略。以1994年东盟区域论坛(ARF)的诞生为标志,东盟的“合作安全”机制正式形成。除了合作安全体制以外,东盟还实行大国平衡战略。由于苏联势力的退出,中

¹ 关于国际石油公司在南海海域采油的详细情况,参见于冬:《200多家西方石油公司染指南海石油,年产量达5000万吨》,参阅中华网 http://www.china.com.cn/news/txt/2009-08/21/content_18377022.htm

美日三角关系成为冷战后左右东亚政治安全形势的主要因素。这首先是因为中国和日本是该地区的政治经济大国,对亚太形势的发展起着重大作用;其次是因为美国作为世界唯一的超级大国对东亚所拥有的传统及现实影响依然存在。东盟需要利用中美日这个战略三角关系的相互牵制来实现其地区安全战略。这是东盟赞成美国在东亚的政治军事存在的主要原因。在中美日战略三角关系中,东盟因势利导努力承担起平衡砝码的作用,以确保东亚的战略均势。目前东盟大国平衡战略走向中存在着不利于中国的两大因素:一是日美与东盟之间的经济联系明显多于中国与东盟的经济联系;二是东盟国家中有好几个与中国存在着领土和海洋权益之争,东盟国家为了对付“中国威胁”,为了维持其侵占南沙的“既成事实”,进一步扩大其海洋权益,开始倒向美国寻求“军事庇护”。如菲律宾,一方面希望以东盟的集体力量来抗衡中国,另一方面希望保持与美国的双边联盟,“以便一旦在南海发生冲突,菲可借重美国力量进行抗衡”。^[10]另一方面,美国在加强同东南亚国家发展军事关系的同时,利用东盟国家与我国存在领土、领海主权争端的情况,大肆散布所谓“中国威胁论”和“中国填补真空论”,迫使东南亚国家开展军备竞赛,并寻求美国的安全保护,从而使美国在该地区的地位不断得到提升,同时也使东盟国家在军事上对美国的依赖程度进一步提高。

中国有充分的历史和法理依据,说明其对南沙群岛拥有主权,也有足够的理由采取任何行动以捍卫其南沙主权。但由于南沙群岛地理位置重要,资源丰富,地缘环境特殊,加之近代中国长期贫弱,海上力量衰落,大国卷入,争端由此发生。近些年,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实行“加快主权固化”、“加快事实占领”、“加快独自开发”的策略,¹同时还积极引入日本、印度、澳大利亚等国介入南海问题,迫使中国在解决南海争端中不得不兼顾多方面考量。目前的南海争端事态发展表明,东南亚南海争端各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。就解决方案而言,中国明确反对南海问题国际化,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、削弱中国

的目的。显而易见,通过高调“重返东南亚”,通过强化与盟国菲律宾以及越南、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。^[17]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。

美国在南海地区不断强化的政治和军事存在,加大对南海地区的干预力度,把南海争端作为遏制中国的重要杠杆,并加强与东南亚和中亚等中国周边国家的军事联系,对中国形成合围之势,从而恶化了中国周边安全环境。随着形势的发展变化和中国的崛起,美国现已将中国看成其称霸世界的主要威胁。美国认为,中国近年来国民经济持续增长,综合国力不断增强,在地区事务中的影响力逐步增大,对美国构成的威胁也在增加;随着政治经济实力的增强,军事上,中国可能成为冷战后新的军事强国,逐渐向美国在西太平洋地区的利益和军事存在提出挑战。^[10]因此,美国一方面对中国采取“全面接触”的策略,试图在一些国际和地区重大问题上与中国合作,以达到规范中国“国际行为”的目的,另一方面,美国又着眼中国崛起可能对美构成的各种威胁,主张对中国进行必要的牵制、防范和预防性遏制。因此,美国加紧在中国周边进行战略部署,已逐步形成针对中国的战略包围圈。⁹

[参 考 文 献]

- [1] Chia Lin Sien and Colin MacAndrews. *Southeast Asian Seas Frontiers for Development* [M]. Singapore: Mo Graw-Hill International, 1981: 226.
- [2] K. S. Latourette. *The History of Early Relations Between the United States and China, 1784-1844* [M]. New Haven, Conn: Yale University Press, 1917: 17.
- [3] 韩振华. 我国南海诸岛史料汇编[G]. 上海: 东方出版

¹ 南沙群岛共有52个岛礁,其中的29个被越南抢占,9个被菲律宾占领,5个被马来西亚夺得,1个被文莱占有,而中国(包括台湾省)只控制了8个,印度尼西亚则控制了部分海域。

⁹ 在(中国)东面,美国进一步强化美日、美韩军事同盟关系,试图以战区导弹防御系统为核心,建立美日韩“亚洲战略联盟”;在南面,美国与澳大利亚重订同盟条约,并通过与新加坡、菲律宾、泰国、越南等东盟国家发展不同层次的军事合作关系,企图重返东南亚;在西面,美国一改过去“扶巴抑印”的南亚战略,公开认可印度在南亚次大陆的主导地位,试图利用印度高层将中国视为“潜在头号威胁”的心理,建立美印战略伙伴关系;在北面,美国对中亚国家和蒙古的政治、军事、经济渗透也明显加强。

社, 1988: 692-694.

- [4] [越]阮雅,等. 黄沙和长沙特考[M]. 戴可来,译. 北京: 商务印书馆, 1978: 190.
- [5] Greg Austin. China's Ocean Frontier: International Law, Military Force and National Development[M]. St. Leonards: Allen Unwin, 1998: 98-130.
- [6] 郑泽民. 论冷战时期美国的南中国海政策[J]. 南洋问题研究, 2005(4).
- [7] 张明亮. 从《东南亚集体防务条约》看美国的南海政策[J]. 东南亚研究, 2004(6).
- [8] 李国强. 南中国海研究: 历史与现状[M]. 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 2003: 401.
- [9] Rallph A. Cossa. Security Implications of Conflict in the South China Sea: Exploring Potential Triggers of Conflict [M]. Washington: The Center for Stratgic and Intenational Studies, 1998: 56.
- [10] 余颂. 美国对南中国海的军事渗透[J]. 国际资料信息, 2000(12).

- [11] 吴士存. 南沙争端的起源与发展[M]. 北京: 中国经济出版社, 2010: 162.
- [12] 蔡鹏鸿. 美国南海政策剖析[J]. 现代国际关系, 2009(9).
- [13] William Whitney Stueck. The Road to Confrontation, American Policy to China and Korea, 1994- 1950[M]. North Carolina Press, Chapel Hill, 1981.
- [14] 赵学功. 朝鲜战争中的美国与中国[M]. 太原: 山西高校联合出版社, 1995: 256.
- [15] 高刚. 冷战后美国南海政策演变之分析[D]. 北京: 中国政法大学, 2010: 30.
- [16] Yann-huei Song. The U. S. Policy on the Spratly Islands and the South China Sea[J]. The Indonesian Quarterly, Uo. 25, No. 3, 1997.
- [17] 何志工, 安小平. 南海争端中的美国因素及其影响[J]. 当代亚太, 2010(1).

On the Evolution of the U. S. Policy of South China Sea and Its Impact

WANG Ai-ping

(College of Humanities, Yunnan University, Kunming 650091, China)

Abstract: The U. S. policy of South China Sea serves the overall foreign strategy of the United States, reflecting the reality of the U. S. national interests and the historical accumulation of the U. S. foreign expansion policy. The evolution of the U. S. South China Sea policy also reflects its prevention and containment strategic thinking towards China, which has the unpredictable effects on the situation of the South China Sea and the measures of countries concerned, so China should make calm response to the situation.

Key words: United States; the South China Sea policy; evolution; impact

[责任编辑 刘文俊]