

日本对南海政策的脉络及影响

周 远

(山东建筑大学法政学院 济南 250101)

摘 要:日本对中国南海的染指最早可以追溯到20世纪初。二战后相当长的一段时间内,日本追随美国在南海问题上采取的是不干涉立场。冷战结束后,随着日本的经济发展和国力增强,更重要的是由于南海战略地位的重大提升,同样也是出于遏制和防范中国的目的,日本开始插手南海事宜,增强自己在南海地区的话语权,而且近年来积极联合美印及东盟国家对中国形成围堵之势。显然,日本的这一系列举动会给南海争端的解决带来不可预知的阻碍,也极大地恶化了中国的周边环境,甚至对亚太地区的安全格局也造成了一定的影响。

关键词:南海;日本;影响

中图分类号: D8 文献标志码: A 文章编号: 1008-3154(2011)06-0035-03

DOI: 10.3969/J. ISSN. 1008-3154. 2011. 06. 009

南海自古以来就是中国神圣不可侵犯的领土。但是在20世纪70年代末的时候,由于其丰富的油气资源被发现,从而引起了六国七方对其主权的争夺。近年来,随着争夺态势的愈演愈烈,某些区外大国也因其丰富的自然资源、重要的地缘战略价值而加快了渗透这一地区的步伐。日本,因其历来视南海航道为它的“海上生命线”,再加上视近年来逐渐崛起的中国为它的潜在竞争对手,所以在南海问题上一直试图表达自己的意志,以期达到满足自己的国家安全利益和牵制中国的战略意图。本文基于这样的大背景,以南海问题中的日本这一因素为基点,在阐述分析日本对南海问题政策发展脉络的基础上,总结日本南海问题的立场给中国带来的消极影响,以求能够对南海问题中的日本变量有一个较为全面的认识。

以来,就开始对南海诸岛丰富的自然资源垂涎欲滴。早在20世纪初,因日本商人无意间发现南沙群岛上的鸟粪资源,而引起日本国内对南海资源的极大兴趣,不仅每年派遣大批劳工上岛采挖,并在岛上建筑码头和小铁路,肆意掠夺东沙岛的磷矿和附近海域的海产^[1]。1909年,清政府发现该岛被侵占,便通过付款收回的方式赎回了东沙岛。可是日本又于1917年卷土重来,与此同时,在“水产南进”政策的指导下,日本对西、南沙岛屿也不断地进行染指。侵扰活动包括在南海地区的海洋资源调查,非法捕鱼以及登岛勘察等。

二战期间,日本开始变本加厉地动用军队进行军事侵略和抢夺,先后占领了南海海域中的西沙和南沙群岛,并在岛上修建军事设施或者纪念性标志来宣布其所有权。正如霍尔所说:“(日本之所以占领)是为了克服它苦于没有比福摩萨(即台湾)更靠近新加坡的海军基地这一严重的不利条件。占领海南岛可使它与新加坡的距离缩短至一千三百海里,而占南沙群岛则可再缩短七百里。”^[2]太平洋战争全

南海自古以来就是中国的领土,然而日本自明治维新

面爆发后,美国派出潜艇进入南海海域欲切断日军海运生命线以阻止其战略物资的运输。日本最后在缺乏医药、粮食等补给的情况下,无奈放弃了对南海诸岛的侵占^[3]。

第二次世界大战结束后,作为战败国的日本不得不放弃其在战争期间抢占的一切领土。1943年中美英三国发表的《开罗宣言》明确规定: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。但其中并未将南海诸岛作为列举项之一。1951年9月签署的《旧金山对日和约》中明确规定日本放弃对南威岛及西沙群岛的一切权利、权利根据与要求。1952年4月,日本在《日台和约》中宣布放弃对台湾及澎湖列岛以及南沙群岛及西沙群岛之一切权利、权利名义与要求^[4]。在签署上述条约之后,日本在较长时间内一直承认南海的中国主权,而且由于日本战后国内政治经济百废待兴,所以在发展自身的同时也无暇顾及及其他。作为二战中的战败国,日本此时也不具备在南海问题上干涉的资本。更重要的是,此时日美两国的关系由于国内外形势的变化经过多次调整由敌对演变成了同盟,在很多问题上,日本都表现出追随美国的倾向,在南海问题上更是如此。由于涉及这一时期日本对南海政策的文献资料比较少,所以我们只能通过下面的记载来更具体地认识日本冷战时期的南海政策是不干涉的中立立场。1964年由日本外相大平正芳推荐出版的《世界新地图集》中的第19图有“南沙(中国)”的标注。1972年日本共同通讯社出版的《世界年鉴》第193页记载:中国“除大陆领土外,还有海南岛、台湾、澎湖列岛及南海上的东沙、西沙、中沙、南沙各群岛”^[4]。而且在1972年中日建交以后,伴随着中日关系逐渐破冰出现外交往来,日本再次在《中日联合声明》中表示了承认南海诸岛属于中国主权的立场。

二

冷战结束后,早已从第二次世界大战战败的阴霾中恢复过来的日本,不断谋求其政治大国地位,积极参与国际政治经济新秩序的建立。近年来,中国与东南亚各国对有关南海主权的问题争执不休,区外大国也明显加强了对南海问题的干预力度。在此背景下,日本也开始采取各种方式积极插手南海地区事务,增强自己在这一地区的发言权及影响力。

首先,不断完善相关法律法规,企图介入南海问题提

供法理依据。1992年日本趁海湾战争之机通过了《PKO法》,以法律的形式规定了自卫队可以参加联合国维和行动,也为日本突破和平宪法的制约向海外派兵铺垫了道路。1995年,日本发表新《防卫计划大纲》,把海上自卫队的活动范围由70年代设定的1000海里扩大到2000海里,将澳大利亚和马六甲海峡包括在内^[5]。1997年,日本在国际白皮书中将南沙群岛列为它所关注的地区,对中国政府在这一地区建立渔民用避难设施称为“对把该海域作为最重要的海上通道的日本来说将形成严重的威胁。”^[6]1999年,日美修订《日美防务合作指导方针》,通过了《周边事态法》,再次将包括马六甲海峡在内的亚洲大部分地区划入所谓周边事态的范围。2003年6月,日本国会通过了“有事法制”相关三法案。2004年3月,日本再次通过了与“有事法制”相关七法案,明显地将其触角延伸到了海外。可以说,日本通过不断地修改和制定法律为其介入南海地区事务扫清了障碍,提供了法理上的依据。

其次,迎合美国、东盟、印度在南海问题上的立场,以期从中获得最大利益。冷战后,美国将全球战略重心由欧洲大陆逐渐移向亚太地区。在南海问题上,美国一改往日中立和不干涉的立场,多次就南海问题发表不利于中国的言论,并在太平洋及南海海域上加强其海上军事存在。在这种情况下,日本紧紧跟随美国步伐,积极插手南海事务。在美日同盟的框架下,追随美国对南海地区进行渗透,试图在南海问题上与美国联手对付中国。日本先是在美国的建议下于1995年发表了新《防卫计划大纲》,然后又于1999年同美国修订了《日美防务合作指导方针》,通过了《周边事态法》。“9·11事件”之后日本更是加强与美国的反恐合作,以此为名在南海及周边地区频繁举行军事演习。自20世纪70年代以来,东盟各国对南海诸岛大肆侵占,开采资源,兴建军事设施等。对此日本则采取默许甚至是迎合的态度,以期望南海问题越拖越久,自己可以从中谋求更多的经济政治利益。同时,日本不断加强与东盟各国的政治经济军事联系,从而增强自己在东盟地区的影响力和发言权。印度自冷战结束后,积极推行“东进政策”,欲将其势力范围从印度洋扩展到东南亚及南海区域,并加强了对南海地区的关注及渗透。日本利用印度一直视中国为潜在竞争对手的心理,大肆鼓吹“中国威胁论”等谬论,加深了印度对中国的畏惧和不安全感。日本还积极与印度高层密切往来,加大对印度的投资力度,加强与印度的安全战略对话,以谋求在南海问题上能有更多的共识,形成对中国的防范和遏制,实现自己在亚太安全战略中的主导地位。

再次,日本借由各种名目,加强对南海地区的军事渗透。近年来,日本借由打击海盗、反恐等非传统安全问题,加强对南海海域及东南亚地区的军事渗透。2000年4月日本首次举办“打击海盗和武装抢劫船只地区会议”,随后还派遣代表团访问菲律宾、马来西亚、新加坡和印尼,希望与他们做进一步的交流。日本还与美国、韩国、新加坡一起在南海举行了潜艇救援演习^[7]。日本在南海地区的这些活动虽然表面上是借着打击海盗的名义加强与其他各国的交流与合作,其实质是彰显其军事实力,也为以后干预南海地区问题提供了先例和依据。自“9·11事件”以后,日本利用全球联合反恐的有利国际形势,迅速通过了《反恐怖特别措施法》等三项法案,之后便不断地直接或间接派遣自卫队经过南海地区执行任务,加强与东盟各国的军事交流。显而易见,日本的意图就是加强与东南亚国家军事交流和联合演习,以便联合起来形成对中国的战略包围圈,防范和遏制中国的发展,从而使自己在南海事务上发挥主导性作用,拥有更多的发言权和更大的影响力。

三

2010年3月,中国政府首次向美国政府正式表明立场,称南海是关系到中国领土完整的“核心利益”。但由于南海问题牵涉的国家众多,利益复杂,所以中国这些年来一直采取的是“搁置争议,共同开发”的解决方针,这在一定程度上缓解了南海问题的白热化程度。但是随着区外大国在这一地区的渗透,南海问题的解决难度越来越大。这其中日本的南海政策不仅对中国解决南海问题产生了一定的阻碍,而且在其他方面也引发了一系列消极影响。

(一) 加大了中国与东盟各国解决南海问题的难度和变数

中国政府一直坚持对南海问题的主权要求,但是本着和平解决南海争端的良好意愿,中国积极与东盟各国就这一问题进行协商和沟通。2002年11月中国与东盟签署了《南海各方行为宣言》,强调以和平方式解决南海问题;2003年10月中国又加入了《东南亚友好合作条约》。这一系列举动在一定程度上打消了东南亚各国对中国的不信任感,也对六国七方在南海问题上的白热化争执起到了一定的缓和作用。随着中国的渐渐崛起,在亚太地区乃至世界事务的发言权和影响力上占有越来越重要的地位,素来把中国视为潜在威胁对象的日本极不愿意看到这个局面,更重要的是因为南海的地缘战略位置和丰富的资源,日本也一直也

想插手南海问题。近些年来日本不断地加强与东盟各国的经济军事联系,加大在这一地区的贸易往来和政府投资以及各方面的援助,并不断在东盟各国中间大肆鼓吹“中国威胁论”,增强东盟各国对中国的警惕和畏惧,试图在南海问题上促成一个统一的战线来遏制和围堵中国,从而实现自己在这地区的战略利益。这无疑给中国解决与东盟各国的南海争端加大了难度和变数。

(二) 为中国海洋战略的推行设置了障碍,遏制中国的和平崛起

改革开放后,中国大力发展经济,并逐渐将海洋开发纳入国民经济发展计划,同时不断增强海洋军事力量,开始实施走向海洋战略。日本先是在美日同盟的框架下,跟随美国的步伐插手南海事宜,试图在南海问题上与美国联手对付中国。随后不断加强与东盟各国的联系,加强对南海地区的渗透,其深层次的原因是日本想联合东盟各国形成统一的战线围堵和遏制中国。这样一来,日本企图从海洋上打造的包围中国的战略防线就完全建立起来了。日本与南海周边国家的联合使得中国进入印度洋的战略通道也被阻截了。中国的海上军事力量比较薄弱,希望通过加强海上军事的存在更好地发展国防建设。同时中国也是一个负责任的大国,中国的和平崛起绝不会威胁到任何国家。但是日本在南海问题上不断挑拨怂恿东南亚各国联合抵抗中国,试图全面封锁中国走向海洋的步伐,以达到遏制中国和平崛起,打压中国在这一地区的影响力和发言权的目的,从而实现自己在亚太地区的主导权。

(三) 加剧了中国周边环境的不稳定因素,破坏了亚太地区的战略均势

随着中国的经济崛起,资源消耗量与日俱增,对外依赖程度逐渐加深。中国进口石油的90%以上都要通过马六甲海峡然后航经南海海域到达中国。可以说南海海域也是中国的“海上生命线”。近年来,日本借由打击海盗和反恐等名义加强对南海事务的插手,并频繁与东盟各国举行海上联合军事演习等活动,掀起了东南亚各国增加军费支出,开展军备竞赛的浪潮。东盟各国认为以其各自力量可能无法与中国相抗衡,所以联合起来在南海问题上向中国发难。日本同时迎合东南亚各国的心理,怂恿帮助东南亚各国将在南海问题上的局势不断升级。但是由于历史原因,东盟各国实质上还是对日本有着深深的警惕和防范,对于日本在南海区域的军事渗透也持有怀疑态度,再加上东盟各国内部在南海问题上也有利益分歧和矛盾,所以日本与其个别国家的合作也会引起其余各国的关注。(下转41页)

构,通过政策评核、财政支持、宏观协调等手段维护地方政府间的协作,减少区域互动过程中出现的矛盾与障碍。

三、小结

区域联系与合作越来越成为经济增长和社会进步的推动力,我国应加快制度变革,逐渐建立完善的区域关系处理模式,即从培育民主参与的社会政治氛围开始,在地区合作问题中引进民意;调整政府工作重点,让渡一部分权利给社会其他组织,政府着重处理好公共问题;建立完善的地方政府间合作程序与制度,让地方政府在处理跨区域问题时有章可循;最后,在法律层面上要保障参与主体的利益,通过法制途径协调处理好地区合作中出现的矛盾和障碍。总之,区域一体化将是未来社会发展的必然趋势,我们只有不断探索适合我国国情的地方政府交互发展道路,才能实现社会秩序稳定、国民经济健康发展。

参考文献:

[1] Division of Local Government and School Accountability. Intermunicipal Cooperation and Consolidation: Exploring Opportunities for Savings and Improved Service Delivery [EB/OL]. [2011-09-20]. <http://osc.state.ny.us/localgov/pubs/research/cooperation1.pdf>.

(上接37页)近年来,东盟作为亚太地区继美日中之后逐渐崛起的第四极力量,构成了亚太地区初步的战略均势。但是由于南海问题,美日等加强了与东盟的各方面联系,这种联系甚至渐渐超过了中国与东盟的政治经济军事往来,从而严重破坏了亚太地区的战略均势,不仅恶化了中国的周边环境,对于亚太安全合作机制的构建甚至是全球的安全与稳定也提出了严峻挑战。

参考文献:

[1] 郭渊. 晚清政府的海洋主张与对南海权益的维护[J]. 中国边疆史地研究, 2007, 17(3): 130-138.
[2] 张明亮. 冷战前美国的南中国海政策[J]. 南洋问题研究, 2006(2): 33-41.

[2] 但云聪. 长江三角洲地区地方政府间合作的困难与路径选择[D]. 上海: 华东师范大学, 2009.

[3] 王先锋. 论我国区域经济一体化背景下的政府区域公共治理[J]. 党政干部学刊, 2007(7): 15.

[4] 陈光. 论我国区域立法中的省(市)际协议[J]. 武汉科技大学学报, 2010, 12(6): 75.

[5] Jered B. Carr, Elisabeth R. Gerber, Eric W. Lusher. Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan: The Role of Local Fiscal Capacity [EB/OL]. [2011-09-20]. http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/34/.

[6] 徐旻晶. 中美地方治理比较[J]. 今日南国, 2009(142): 146.

[7] 吴光芸, 李建华. 论区域公共治理中利益相关者的协商与合作[J]. 中共浙江省委党校学报, 2009(3): 74.

[8] 朱秀娟. 中国地方政府间横向合作关系探析[J]. 中共四川省委党校学报, 2009(3): 44.

[9] 柴振国, 潘静. 环渤海区域合作中的法律冲突与协调[J]. 山东警察学院学报, 2010(3): 50.

[10] 苏丽. 网络治理模式视阈下的我国地方政府合作[J]. 消费导刊, 2009(9): 2.

(编辑: 李 磊)

[3] 侯海涛. 日本侵占南海诸岛始末[N]. 环球视野, 2010-05-17(292).

[4] 朱凤岚. 日本对南海争端的介入及影响[EB/OL]. [2011-09-01]. <http://iaps.cass.cn/xueshuwz/showcontent.asp?id=938>.

[5] 桑红. 太平洋与东亚沿海的海洋战略角逐(下)[J]. 海洋世界, 2008(10): 50-55.

[6] 侯松岭. 中国与东盟关系中的不稳定因素: 南沙问题[J]. 东南亚研究, 2000(5/6): 65-69.

[7] 马嫫. 911以来南海通道安全形势及其影响[J]. 中国与东盟, 2008(2): 48-52.

(编辑: 李 磊)