

区域外大国对南海争端的介入及其 对我国维护南海主权的影响

李晨阳, 邵建平

(云南大学 国际关系研究院, 云南 昆明 650091)

摘要: 冷战结束以来, 区域外大国纷纷加大了对南海争端的介入程度。其中, 美国、日本、印度和俄罗斯是对南海问题介入最深、对南海局势影响最大的四个区域外大国。目前已有比较多的著作和论文分别探讨这四个国家对南海争端的介入, 但是鲜有学者对这四个区域外大国介入南海争端的方式、目的进行比较。本文在对比美国、日本、印度和俄罗斯介入南海问题的方式、目标的基础上, 分析这些非南海领土纠纷的主权声索国联合东盟共同对付中国的可能性及其途径, 并就中国如何应对区域外大国介入南海问题提出若干参考意见。

关键词: 南海争端; 主权影响; 区域外大国

中图分类号: D815.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-1254(2011)05-0018-09

Outside Great Powers' Intervention in South China Sea Dispute and Its Influences on China's Territorial Sovereignty Safeguard

Li Chen-yang, SHAO Jian-ping

(School of International Studies, Yunnan University, Kunming, Yunnan, 650091, China)

Abstract: Since the end of the Cold War, outside great powers have been strengthening their intervention in South China Sea issue one after another. Among them, the influences from the United States, Japan, India and Russia are the most significant. A large number of book chapters and articles have discussed their intervention in South China Sea issue respectively, but few scholars have compared their intervention methods and objectives. This paper compares the intervention methods and objectives of the United States, Japan, India and Russia, then analyzes the possibility and ways that they and ASEAN joined together to counterbalance China on South China Sea issue, and gives some proposals on how to response to outside great powers' intervention.

Key words: south China Sea dispute; influence on sovereignty; outside great powers

一、区域外主要大国介入南海问题的方式

美国、日本、印度和俄罗斯等区域外非主权声索国介入南海问题的方式各有侧重, 具体如下:

(一) 美国介入南海问题的方式

美国是迄今为止对南海问题介入最深的区域

外大国, 对南海局势未来走向的影响也最大。冷战结束后, 美国主要通过以下方式介入南海问题。

1. 加强在南海地区的军事存在。美国主要从以下两个方面加强在南海地区的军事存在。一方面, 美国加强与东盟国家的联合军演。美国不仅与传统盟友泰国、菲律宾等国家展开层次越来越

收稿日期: 2011-10-09

基金项目: 教育部重点研究基地南开大学世界近现代史研究中心招标课题“战后亚洲主要国家间领土纠纷与国际关系研究”(07JJD770106) 子课题“战后东南亚主要国家间领土纠纷与国际关系研究”中期研究成果

第一作者简介: 李晨阳(1968-), 男, 云南大学国际关系研究院东南亚研究所所长, 研究员、博士、博士生导师, 主要研究方向: 缅甸问题、当代东南亚政治与国际关系以及中国西南与周边国家的次区域合作。

越高的军事演习,而且还拓展联合军演的对象。2010年8月20日,美国海军“约翰·麦凯恩”号驱逐舰与越南海军在南海举行史无前例规模的海上联合演练。2011年,美国再次与越南在南海海域举行了军事演习。另一方面,美国还直接在南海海域进行军事侦察。2009年3月8日,在没有得到中国允许的情况下,美国派出“无暇号”监测船到离中国海南岛南部120公里的中国专属经济区进行情报搜集活动。2009年3月12日,美国又派出一艘宙斯盾驱逐舰“钟云号”,为继续在中国南海海域执行“监测任务”的“无瑕号”护航。

2. 舆论上支持东盟相关国家在南海问题上的诉求。随着介入南海问题程度的加深,美国国内主张介入南海问题的官员大部分呈现“一边倒”的支持东南亚声索国的诉求,把中国视为南海局势的麻烦制造者,要求中国对南海的紧张局势负责^{[1](P109)},而对东盟相关国家在南海侵犯中国海域主权的行为视而不见。美国参议员吉姆·韦布(Jim Webb)2009年来多次公开提出美国应在领土问题上站在菲律宾和越南一边。他在2009年6月11日国会美中经济和安全评估委员会听证会上提出的书面陈述中辩称,南沙和西沙群岛属于菲律宾和越南。^[2]他在2009年8月19日访问越南时毫不掩饰地表示,美国在南海领土争议问题上应当站在越南一边。^[3]2010年8月,前美国太平洋舰队将领公开提议,美国应该考虑向菲律宾出借高价武器装备,从而使该国在面对中国的南海“雄心”时,能够提升保卫领土主权的能力。已退役的海军上将詹姆斯·莱昂斯在《华盛顿时报》社论版的一篇评论文章中提到,美国应考虑出借F-16战斗机、T-38超音速高级教练机以及两艘FFG-7级导弹护卫舰,为菲律宾提升防务力量。^[4]

3. 专门制定和出台了针对南海问题的声明和政策。冷战结束后,美国对南海问题的态度从完全孤立主义和中立主义过渡到干涉主义,先后两次专门制定了针对南海问题的声明或政策。克林顿政府开始直接把南海问题作为一种威胁,认为南海问题的激化会破坏东亚地区的和平,继而损害美国在该地区的利益。1995年5月10日,克林顿政府发表了《南沙群岛和南海政策声明》。

声明称“美国政府认为,在南海地区的单方面行动和反应加剧了本地区的紧张,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。并认为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地航行,对于包括美国在内的整个亚太地区的和平与繁荣是必不可少的”^[5]。接着,美国依托与日本、菲律宾等国家军事同盟关系强化在南海地区的军事存在。“911”事件后,由于忙于反恐,美国一定程度上降低了对亚太地区的关注度,但其与东南亚国家的军事联系继续保持了它在南海地区的影响力。2009年以来,随着美国“重返东南亚”战略的推进,希拉里于2010年7月在越南河内再一次阐述了美国的南海政策。除了所谓的“国家利益”外,美国还给自己戴了个“高帽子”,认为南海地区的“国际利益”不仅包括东南亚国家在南海地区的利益,还包括区域外日本、韩国、印度、俄罗斯、加拿大、澳大利亚、新西兰等东盟地区论坛参与方在南海地区的利益,以及其他海洋国家和国际社会成员在该地区的利益^[6]。希拉里的言下之意是美国不仅要捍卫自己在南海的国家利益,而且要维护世界各国在南海地区的国际利益。

4. 与东盟相关国家合作开采南海油气资源。美国的大石油公司几乎与东南亚每一个南海主权声索国都签署有在南海海域开采石油的协议和合同。近年来美国石油大亨的动作主要有:2007年11月,包括埃克森美孚石油公司在内的25个美国企业组团赴越南访问,以了解石油勘探开采等情况;2008年7月,美孚石油公司与越南达成油气初步勘探合作协议,在南海海域进行油气资源勘探活动。

(二) 日本介入南海问题的方式

1. 加强在南海地区的军事影响力。日本主要通过借与东南亚国家合作打击海盗等名目直接派出海上力量进入南海,为东南亚相关国家与中国在南海问题上抗衡“撑腰”。2000年11月,日本首次派遣巡视船前往马来西亚,演练打击海盗。2002年2月,日本又派出大型巡视船,在马六甲、菲律宾及印尼沿岸的航线上巡逻。之后,日本几乎每年都向东南亚国家派出海上力量打击海盗和进行军事演习。通过与东南亚相关国家间

的军事合作,日本在南海的影响力大大增加。2011年7月,日本海上自卫队派遣了“岛风号”护卫舰参加美日澳三国在南海海域的军演。

2. 助推南海问题国际化。随着美国高调介入南海问题,日本也紧随其后,舆论上炒作南海问题,推动南海问题国际化,声援东盟相关国家的诉求。2002年1月10日,日本众议院议长绵贯民辅在访问越南期间,与越南国会主席阮文安会谈时说,“我对越南表示敬意,它在一个邻近的主要大国及其威胁存在的情况下还能保持其独立性。”^[7]2010年7月24日,日本外相冈田克也与越南副总理兼外长范家谦举行会谈时,双方围绕中国和越南等国“各自主张拥有主权”的南沙群岛问题密切交换信息。冈田克也还在会谈中称“日本对南海问题不能毫不关心”,范家谦则希望日本对越南的立场给予理解与配合。日本海主张要在“国际框架下商讨南海问题”^[8]。此后不久,在2010年10月东亚领导人系列会议期间,日本首相菅直人进而对中国在东海和南海的所谓军事活动表示了极大“关注”^[9]。2011年9月20日,日本驻菲律宾大使卜部敏直则直接表示,“维护南中国海的安全和航行自由符合日本的利益,日本官员将与菲律宾官员‘互换函件’,并评估将如何协助确保有关纠纷获得和平解决”^[10]。

3. 欲加入南海油气资源开发行列。日本尽管目前没有大规模地参与南海油气资源的开发,但早就对南海丰富的油气资源垂涎三尺。1978年越南和日本达成协议,就开发南海海底石油开展合作。2010年7月,时任日本外相的冈田克也访问越南,但是他鼓动越南谋求通过日越共同开发南海油气田介入南海问题。但最后由于日本政局动荡,加之中日发生钓鱼岛风波,日本暂时没有在南海油气资源开发方面采取进一步的行动。

(三) 印度介入南海问题的方式

1. 军事介入。印度军事介入南海争端主要体现在以下两个方面:首先,印度通过加强与东南亚国家的联合军演和军事合作介入南海问题。2000年,印度海军穿越马六甲海峡,开赴南中国海,与新加坡、越南、日本和韩国海军举行联合军事演习。联合演习结束后,印度海军的军舰不但没有离开南中国海,反而与从印度本土开来的海军战舰首次在南中国海举行单方面军事演习。

2000年3月中旬,时任印度国防部长费尔南德斯访问越南时称,印度关注南海局势并愿与越南合作,以保卫两国间海上环境的安全和稳定。2001年初,当时的印度总理瓦杰帕伊实现对越南和印尼的访问,此次访问加强了印度与越南和印尼在军事领域的合作。2000年9月,印度海军导弹驱逐舰“拉吉普特”号访问印尼和越南,潜艇“辛杜维”号对新加坡进行了访问。同年10月,印度同越南、日本在南中国海海域举行了以反恐和打击海盗为名的海军联合军事演习。2003年2月中旬,印度海军举行了代号为“米兰—2003”的海上军事演习,东盟国家马来西亚、缅甸、泰国和新加坡四国均应邀派海军部队参加了军演。2005年,印度航母“维拉特”号首次访问了新加坡、印尼和马来西亚。2007年6月,印度外长慕克吉访问印度尼西亚,印尼国会批准了两国间的防务合作协议。^[11]^[P111]其次,印度还积极配合美日在南中国海的军事活动,加强与相关各国的合作,逐步涉足南中国海争端。从1992年起,印度海军与美国驻太平洋第七舰队在南中国海附近海域进行了一系列不定期联合海上演习;从1993年起,又与新加坡海军举行每年一次的“SIMBEX”联合反潜战术演习。此外,印度还与印尼、斯里兰卡、孟加拉、泰国等多国海军每三年举行一次代号为“米兰”的联合军事演习。“9·11”事件后,印度开始旗帜鲜明地支持美国打击恐怖主义,并在情报方面与美展开全面合作,随后两国海军开始在马六甲海峡为过往商船进行联合护航,这是印度海军首次在联合国框架外同其他国家海军进行这样的合作,两国媒体也随之开始大肆鼓噪此种合作的“绝对必要性”^[12]。与此同时,日本和印度在联合制华方面保持某种默契。因此,两国在介入南海问题上进行密切的合作。印度海军与日本海上自卫队于2000年11月在印度东海岸港口城市马德拉斯附近的公海上举行了历史上首次反海盗联合演习。尽管此类演习均被冠以打击海盗的名义,但它似乎更倾向于表明,两国之间正在形成某种非正式的安全防务合作关系,目的是借南中国海争端所引起的混乱局面,乘机把军事力量延伸至该战略区域^[13]^[P111]。

2. 与越南合作开发南海油气资源。近年来,

印度借与越南关系的升温积极介入南海。尤其是最近更是大张旗鼓地表示要参与南海尤其资源的开发。2011年9月15日, 印度石油天然气公司计划与越南合作在南中国海争议海域两块分别称为“127号”和“128号”的油气田进行资源开发。尽管中国外交部表示“未经中国政府允许, 任何国家或者公司在中国管辖的海域从事油气勘探活动, 都侵犯了中国的主权和权益, 是非法和无效的”。而印度认为, 中国的要求是“不合法的”。因为越南已根据1982年的《联合国海洋法公约》, 对“127号”和“128号”油气田提出拥有主权^[14]。

(四) 俄罗斯介入南海的方式

前苏联及其继承者俄罗斯是涉足南海的最早的区域外大国之一, 其介入南海问题的方式主要有以下两种:

1. 与越南合作开发南海油气资源。早在20世纪80年代, 前苏联就开始与越南合作联手开采南海海域的白虎油田。目前, 白虎油田仍然是越南第一大油田。冷战后, 俄罗斯不仅没有因国家实力下降停止与越南合作, 反而与越南进一步加强在南海海域的考察和勘探, 为油气资源的开发做准备。1995年, 俄罗斯向俄越石油联合公司提供了大约1000名专业技术人员以及总额大约7500万美元的贷款和援助。2001年俄越石油联合公司生产的原油达到了1260万公吨, 占越南全年生产总原油的90%。2008年5月, 俄越决定再度合作共同勘探和开发越南大陆架的四块天然气田。

2. 向东盟相关国家出售武器装备。冷战结束后, 随着两级格局对峙在东南亚的结束, 俄罗斯突破了传统的武器市场, 不仅继续向越南出售尖端武器装备, 而且还把在东南亚地区的军火市场扩展到了马来西亚、印尼等国家。通过对这些国家出售武器装备, 俄罗斯不仅获得了经济利益, 而且扩大了自身在东南亚地区的影响力。

越南是俄罗斯军火的老客户。随着1998年俄越“战略伙伴关系”确定, 俄罗斯向越南提供了更加现代化的尖端武器装备。2006年底, 俄罗斯向越南交付了第一艘“闪电型”导弹快艇, 并为越南建造了两艘“猎豹”型护卫舰。近两年来, 越南向俄罗斯订购了大宗先进的武器系统,

包括6艘基洛级636常规潜艇、13架苏-27战机、20架苏-30战机以及大批对海导弹、雷达等。正因为这样, 越南在加强“军事斗争的准备”时, 全部海战利器都来自俄罗斯。

冷战后, 马来西亚等美国传统的军火市场也开始成为俄罗斯武器出口的重要对象国。早在1993年, 俄罗斯就向马来西亚出售米格-29战斗机。2003年4月, 俄罗斯与印尼签订了购买战机的合同。同年8月, 俄罗斯与马来西亚签订了价值达9亿美元的18架苏-30战机合同, 马来西亚也成为了俄罗斯军工企业的第三大客户^{[15] (P205)}。

二、区域外主要大国干涉南海问题的目标

美、日、印、俄等区域外大国并非南海主权的声索国, 其介入南海争端的目标既有共同之处, 也有一定的差异性。

(一) 美、日、印、俄介入南海问题的共同目标

1. 利用南海问题遏制中国的崛起。总的来看, 尽管美国、日本和印度介入南海争端的理由不同, 但是他们具有共同的目标——借南海问题牵制中国, 遏制中国崛起。

从美国来说, 其与中国之间的博弈是霸权“守成国”与新兴国家之间的博弈。冷战结束后, 美国成为了世界上唯一的超级大国。维持全球霸权、捍卫自身在世界上的领导地位一直是美国孜孜以求的总体目标。随着中国综合国力的上升、国际地位的提高, 美国把中国视为现行国际体系的“挑战者”, 将会对美国领导世界的意愿和能力构成挑战, 因此, 美国持续对中国实施战略围堵。过去很长一段时间, 美国一直把台湾问题作为遏制中国崛起的撒手锏。但是2005年以来美国担心过分支持台独可能将自己卷入两岸军事冲突之中, 因而逐步减少了对台海局势的操弄, 转而把南海问题视为遏制中国最重要的棋子之一。尤其是近几年来, 美国一直把中国军事现代化, 特别是海军现代化作为“中国威胁论”的佐证加以放大。在美国国防部2010年和2011年发布的《中国的军力和安全力量的发展》(2010、2011)中都认为“尽管中华人民共和国解放军在军事透明问题上作出了很大的努力, 但是其将会如何运

用日益强大的军事能力仍然存在极大的不确定性”,“中国军事现代化的目标是要加强自身在太平洋、东南亚和印度洋地区的影响力”^[16]。然而,美国不允许世界上任何国家在任何地区建立排除美国力量的单独控制区域。因此,美国在冷战后直接插手南海事务逐渐由隐性介入转变为显性、公开介入,并将美国与中国在南海问题上的对立纳入“遏制”中国战略的重要组成部分。具体说来,美国试图通过插手南海事务,使之日益走向国际化,离间中国与东盟关系,促使南海问题朝着有利于美国的方向发展,最终实现分散中国的力量,达到牵制中国,延缓中国崛起速度的战略目的。

冷战结束后,日本想甩掉“经济巨人、政治矮子”的帽子。而在东亚国际政治格局中,随着中国发展速度的加快,日本也把中国视为自己成为地区大国,甚至世界大国最大的竞争对手和绊脚石。一方面,日本把中国的发展视为压力和挑战,在各种场合极力渲染“中国威胁论”;另一方面,日本认为在东亚地区合作的领导权问题上,中国和日本存在着竞争关系,双方是“零和博弈”。中国的强大将在东亚甚至整个亚太地区占据领导地位。因此,日本也想把南海问题作为牵制中国的一个重要“筹码”。日本认识到南海问题作为亚太地区的一个热点问题,其解决结果如何,将直接关系到亚太地缘政治格局的变化。所以,日本便以“确保海上航行自由”,“反对使用武力”等为借口,积极介入南海问题,从而达到其“遏制中国的目的,进而提高地区影响力实现它的政治大国的梦想”。

作为南亚地区的核心国家,独立以来,印度一直谋求成为一个名副其实的世界性大国。印度第一代领导人尼赫鲁曾经说过“印度以它现在的地位是不能在世界上扮演二等角色的。要么做一个有声有色的大国,要么销声匿迹,中间地位不能吸引我,我也不相信中间地位是可能的”^{[17](P57)}。继尼赫鲁之后的历代印度领导人都未放弃有朝一日成为一个世界性的大国。尼赫鲁的外孙拉吉夫·甘地梦想印度成为“印度洋大国”和“世界大国”;拉奥上台后,提出“经济大国”的战略目标;而瓦杰帕伊则欲建“军事大国”。进入 21 世纪,印度在各方面加快了谋求

“世界军事强国”的步伐。其制定的《20 年国防建设新规则》提出,印度要积极发展高科技武器装备,全面提高军队现代化水平,力争近期成为东南亚和印度洋沿岸的“一等军事强国”,2015 年前成为世界军事大国。2011 年 7 月 20 日,美国国务卿希拉里访印时所说的“现在是抓住 21 世纪机会的时候了,现在是(印度)应当领导亚洲的时候了。”^[18]更是刺激了印度“大国梦”的野心和神经。然而,印度把中国视为其实现大国梦的竞争对手和“绊脚石”,对中国在南海和印度洋地区不断增长的实力表示担忧^[19]。为此,印度就把搅局南海问题作为牵制中国的重要“筹码”,并于 2011 年 9 月 15 日宣布要和越南合作开采南海争议区的油气资源,硬闯南海。

俄罗斯虽然已经失去了苏联时期霸主地位的辉煌,但其历史传统、民族心态和苏联时期的军事遗产都决定了它不会甘心做一个“大而不强”的国家,恢复一流强国的国际地位始终是俄罗斯历届领导人追求的目标。因此,俄罗斯尽管没有广泛地公开指点中国的和平崛起,没有过分炒作“中国威胁论”,但俄罗斯并没有真正认可或接受日趋强大的中国。在介入南海问题时,俄罗斯只做不说。其不断向越南、马来西亚和印尼出售尖端武器也有加快围堵中国的战略布局,遏制中国崛起速度的考虑。正因为如此,俄罗斯世界经济与国际关系研究所亚太研究中心的叶甫根尼·卡纳耶夫曾撰文指出,“为了提升在东南亚地区的国际地位”,俄罗斯应该积极介入南海问题,在其中发挥应有的作用^[20]。

2. 获取南海油气资源。目前南海已探明的含油气构造有 200 多个,油气田 180 个。据国土资源部门初步统计,整个南海的石油地质储量大致在 230 亿至 300 亿吨之间,约占我国总资源总量的 1/3,有第二个“波斯湾”之称^[21]。仅在曾母盆地、沙巴盆地、万安盆地的石油总储量就将近 200 亿吨,是世界上尚待开发的大型油藏之一,其中一半以上的储量分布在我国主张管辖的海域。因此,西方石油公司和俄罗斯的石油公司一直垂涎南海丰富的油气资源,不顾南海存在主权争端的现实,纷纷与越南、马来西亚、文莱等国合作开采存在争议海域的油气资源。最近印度又悍然卷入南海争端,不顾我国的反对,准备与

越南合作开发南海的两块油气田。

(二) 美、日、印、俄介入南海问题的不同目标

1. 日本和印度试图借南海问题在与中国的领土(海)争端上争取主动。日本、印度和中国都存在领土争端问题,两国都想利用介入南海争端给中国制造麻烦,分散中国的精力,使中国在中日东海问题、中印陆地边界领土争端上顾此失彼。

冷战结束后,日本多次挑起钓鱼岛主权争端。但无论是从历史依据还是从国际法考量,日本对钓鱼岛主权和东海海域的声索都是站不住脚的。所以日本想借南中国海问题牵制中国,利用南海问题给中国在与其东海争端中造成“掣肘”,减轻自己在东海的压力,以增加在钓鱼岛问题上与中国抗衡的筹码。日本的战略盘算在2011年7月一个日本外务省官员的讲话中暴露无遗。他说“如果在南海局势日益紧张的情况下,国际社会不加强监视,中国无疑会压倒周边各国掌控整个南海海域。这还可能对尖阁诸岛(钓鱼岛)所在的东海产生影响。”^[22]因此,日本有让中国顾此失彼,乘机抢占钓鱼岛和东海的战略意图^[23]。

印度对1962年的中印边界战争至今仍耿耿于怀,但随着中国的崛起,印度认为单靠自身的力量无法让中国在中印边界纠纷中作出让步,所以试图寻找一切机会给中国制造麻烦,以迫使中国在中印边界问题上做出巨大让步。近年来,随着南海问题的国际化和复杂化,印度就把介入南海争端作为牵制中国的重要棋子,目的是想“搅浑南海”,让中国投入更多的精力处理南海问题,从而无暇兼顾中印边界领土争端。

2. 美国、日本试图维护其军舰和商船在南海航行的自由与安全。在美、日、印、俄四国中,美国和日本维护南海航道安全和自由航行的考量明显重于俄罗斯、印度。

南海素有“亚洲的地中海”之称,是沟通太平洋与印度洋、连接亚洲、非洲和大洋洲的重要枢纽,也是世界上最为繁忙的航道之一。因此,有人说“谁控制了南海,谁就控制了周边重要海峡,谁就控制了整个东亚与太平洋地区”^[24]^[P226-234]。据日本国土、基础设施和交通部最新的研究数据显示,2010年通过马六甲海峡和

新加坡海峡的货物达47亿吨,而到2020年,这个数据将达到64亿吨;在该海域通过的船只将从2010年的11.7万增加到2020年的14.1万只^[25]^[P12]。而这些货物和船只基本从南海海域通过。

对于美国来说,南海海域的航行安全和自由航行不仅关乎美国的军事安全,也关乎美国的能源和经济安全。据统计,西太平洋部队消耗油料的85%须从中东经南海海域运输。美国各种原料的进口量中,亚太地区提供的天然橡胶占88%、棕油占99%、椰油占95%、钛占97%、锡占82%,其中大部分原料要通过南海航线^[26]^[P54]。正因为如此,美国在发表关于南海问题的声明或出台关于南海问题的政策时,总是说南海海域的航道安全和航行自由关乎美国的国家利益。

日本是一个资源匮乏的岛国,进出口贸易的99%都依赖于海上运输。根据日本方面的统计,日本工业所需电力的石油,88%从中东通过南中国海运到日本,而其他进出口货也必须经过南中国海^[27],因而南海堪称日本的“海上生命线”。一旦南海运输线被切断,日本的经济大动脉也将被切断,其经济发展将受到致命的打击。正因为如此,日本长期以来一直坚持南中国海扼其海上生命线的战略认知,并在冷战后不断强化。

尽管美国、日本以南海海域航道安全和航行自由为借口介入南海问题,但目前南海海域的航道安全和航行自由几乎不是一个“问题”。因此,美国和日本是打着维护南海海域航道安全和航行自由的旗号实现其战略目的,主要是不让中国独占这一南海岛礁及其附近海域,保证其军舰和商船可以自由出入南中国海,实现在南海围堵中国的“军事岛链”的部署。

3. 俄罗斯近期对南海争端的介入以获取经济利益为主。不论是向越南等国出售高精尖武器还是与越南等国联合开采南海油气,近期俄罗斯的主要目标还是以获取经济利益为主,主观上针对我国的意图不明显,俄罗斯暂时也没有与美国、日本和印度在南海问题上合作对付我国。当然,随着俄罗斯国力的不断恢复,如果中俄关系出现新的变化,未来不能排除俄罗斯利用南海问题对我国实施牵制的可能性。

三、区域外主要大国介入南海争端对我国维护南海主权的影响

区域外大国的介入无疑使得南海主权争端变得更加错综复杂,严重增加了我国解决这一争端的难度。

(一) 区域外大国的介入使得东盟部分成员国在南海问题上更加肆无忌惮疯狂抢占岛礁和加紧开发资源

本来中国与东盟 2002 年签署了《南海各方行为宣言》之后,中国和东盟关于南海主权争端进入了相对稳定的时期。但在中国对南海主权争端的政策并未做出重大调整的情况下,中国与东南亚关系尤其是南中国海争端在 2010 年之后之所以出现了戏剧性的变化,关键原因是美国国务卿希拉里 2009 年 7 月在河内举行的东盟地区论坛上明确宣布“美国回来了”。这给了东盟一个强烈的信号,美国奥巴马政府从阿富汗、伊拉克脱身之后,将把注意力转移到东南亚,并试图遏制中国在东南亚日益增大的影响力。东盟国家趁机大肆炒作中国航母的建造和威胁,并且在南海一再侵犯我国主权,尤其是越南、菲律宾的态度越来越强硬,咄咄逼人。此外,越南、马来西亚等国在南海争议区开采油气资源的步伐也因此明显加快,菲律宾在加强对有争议岛礁的占领方面采取了一系列新的行动。由于形成了东盟绝大多数国家与美国联合对我的态势,使我在南海问题上日益被动。最近印度和越南联合开发南海油气田实际上是印度对越南在南海侵权行为的支持。

(二) 区域外大国向东南亚的南海主权声索国出售军火并与之举行联合军事演习增强了这些东南亚国家的军事实力,并使之表现出不惧怕中国使用武力解决南海争端的趋势

美国、俄罗斯向菲律宾、印尼以及越南出售高精尖武器,尤其是俄罗斯向越南出售六艘基洛级潜艇,大大增强了东南亚的南海主权声索国的军事实力。而区域外大国之间以及区域外大国与东南亚国家在南海频繁举行联合军事演习使得部分东南亚国家认为,一旦南海局势紧张,区域外大国就会武力介入,他们并不用害怕中国军力的增强。

(三) 西方石油公司哄抢南海石油,使我国

与东南亚相关国家的共同开发难以推进

按照中国政府的规定,外国石油企业要想在中国海域内开采石油,则必须与中海油签订合同,后者可以从中无偿获得 51% 权益。换句话说,美国、俄罗斯、欧洲的石油大公司要与中国合作在南海开采石油,中海油必须控股。但是,越南、菲律宾等东南亚国家为了和中国争夺南海主权,造成这些国家对南海部分区域事实上的管辖,纷纷提出让西方石油公司控股的条件,有的合作开发项目中西方石油公司的股份甚至超过了 60%。因此,西方石油公司都希望与越南、菲律宾等国合作开采南海油气。由于中海油缺乏深海采油的能力,加上西方石油公司的介入,使得中国与东南亚相关国家在共同开发方面举步维艰。

(四) 区域外大国的态度已成为我国解决南海主权争端时不得不考虑的重要因素

由于上述区域外大国的介入,目前南海问题在很大程度上已经国际化、地区化,并且呈现出长期化的特征。也因为与区域外大国尤其是美国在南海问题上形成了某种程度上的互动,东南亚相关国家和东盟在和我商谈南海事务时,自觉不自觉地就会考虑区域外大国的立场,而我国不得不对此做出回应。不过我们也要看到,区域外大国介入南海争端对我维护南海主权的影响还是有限的,没有必要盲目恐慌。

1. 东盟国家对华的基本政策并没有因为区域外大国介入南海争端而发生根本变化。笔者赞同张蕴岭教授的观点,目前东盟对华政策正由“接纳中国”、“利用中国”向应对中国转变,“防华而非反华”是当前东盟与中国发展关系的战略基线。越南、菲律宾在南海问题上的强硬是出于现实利益的考虑,而非战略上的根本转变。也就是说,对南海有主权索求的东南亚国家并不会因为有区域外大国的支持就会走向冷战时期与中国对抗的局面。在今后一个时期,在南海问题上并不会形成东盟与区域外大国一致对付中国的局面,东盟国家不会完全听命于区域外大国,非南海主权声索国的东盟成员国也不会都同意在南海问题上与中国采取严重对抗的政策。即便是美国在东南亚的盟友—菲律宾外交部长阿尔韦托·罗慕洛 9 日在记者会上说,南海问题谈判应该严格地在东盟国家和中国之间进行,不需要美国或其

他任何第三方的介入^[28]。

2. 美国和其他区域外大国挑动东南亚国家对抗中国是有限度的。在这个问题上, 笔者仍然同意张蕴岭教授的观点, 目前美国对华的主导战略是构筑制约与平衡网, 在挑动包括东南亚在内的周边国家与我国对抗是有限度的, 这个限度就是中美关系不破局, 中美双方不发生大的对抗是双方的战略底线。因此, 如同在台湾问题上一样, 美国在南海问题上要制约中国, 但同样不希望与中国在南海直接的武力冲突。因此, 美国国务卿希拉里·克林顿 2011 年 6 月 23 日在华盛顿会见来访的菲律宾外长罗萨里奥时表示, 在南海问题上, 美国不站在任何一方, 但我们反对任何一方为宣称主权使用武力或威胁使用武力。而且希拉里针对菲律宾方面以及美国参议员麦凯恩提出的《美菲共同防御条约》是否适用于南海主权争端并不愿意做明确表态, 只是强调美国对菲律宾国防的承诺, 如果菲律宾方面提出要求, 美国愿意为他们在海洋防卫以及其余国防领域提供力所能及的帮助^[29]。不过, 原菲律宾大学法学院院长、法律专家帕西菲戈·亚加宾 (Pacifco Agabin) 认为, 如果深入分析该条约的内容, 该条约不适用于解决中菲南海领土纠纷^[30]。

前文也分析提到, 美国、日本非常关注南海的航行自由与安全, 如果区域外大国在南海问题上把中国逼得没有回旋的余地, 如果中国采取不配合的政策, 那么南海的航行安全自然不可能得到保障, 各国利益均会受到影响。

日本驻菲律宾大使卜部敏直 2011 年 9 月 20 日表示, 维护南中国海的安全和航行自由符合日本的利益, 日本官员将与菲律宾官员“互换函件”, 以及评估将如何协助确保有关纠纷获得和平解决。但他又说, 日本和菲律宾对南中国海的任何磋商, 不等于两国联手抗拒中国, 不是缔造反华联盟, 目的是要争取双赢。^[31]

四、结语

总之, 冷战结束后, 由于在南海地区拥有重大战略利益, 以美国为主的区域外大国对南海争端的介入逐步由隐性转为公开, 近年来大国插手南海事务的态势进一步趋于扩大化, 南海争端的国际化、多边化和大国政治化特征已经显现。对

中国的和平崛起而言, 南海问题已成为波及面极广、带有全球性战略意义的问题。由于南海争端极其错综复杂, 这一问题短期内不可能得到解决, 只能加强管理和控制。根据这一思路, 结合区域外大国对南海争端的介入不断加深这一基本事实, 我们有必要采取以下几个方面的措施。一是创建维持南海稳定的各种机制, 包括将《南海各方行为宣言》上升到准则。机制是一把双刃剑, 虽然对中国由约束, 但是对其他国家也有约束力, 尤其我国尚不是力主改变南海现状的国家, 形成新的维稳机制对我更为有利。二是区分南海航行安全与主权争端^[32]。在维护南海航行安全方面, 如打击海盗等方面, 我国可以与美国、日本以及东南亚国家加强合作。当然, 如果区域外大国要求我在南沙岛礁的主权及其附近水域的归属上做出让步, 我国要坚决抵制。三是力求在南海油气资源的共同开发方面取得突破性进展。可以尝试对某些政策进行变通, 闯出一条中国和东南亚国家的石油公司与西方公司合作开发的新路。四是充分利用联合国的授权, 扩大永暑礁的设施, 把海洋水文领域的研究做强做大, 使其成为联合国一个海洋水文、气候等领域的研究中心, 为人类开发利用海洋做出贡献, 同时欢迎其他争议各方参与相关研究^[33]。不过这些建议是否可行, 需要有关部门的综合分析。

参考文献:

- [1] 鞠海龙. 美国奥巴马政府南海政策研究 [J]. 当代亚太, 2011, (3).
- [2] Statement of Senator Jim Webb. “The Implications of China’s Naval Modernization for the United States”, Testimony before the US – China Economic and Security Review Commission, June 11, 2009 [EB/OL]. http://www.uscc.gov/hearings/2009_hearings/hr09_06_11.php.
- [3] Federal Information and News Dispatch, Inc. “Senator Webb Completes Landmark Five Nation Visit throughout Asia”, August 24, 2009 [EB/OL]. <http://webb.senate.gov/newsroom/pressreleases/2009-08-24-01.cfm>.
- [4] Jose Katigbak. US urged to bolster RP defense vs China, The Philippine Star, August 11, 2010 [EB/OL]. <http://www.philstar.com/Article.aspx?articleId=601638&publicationSubCategoryId=63>.

- [5] Christine Shelly. "US Policy on Spratly Islands and South China Sea", May 10, 1995 [EB/OL]. http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/daily_briefings/1995/9505/950510db.html.
- [6] Hillary Rodham Clinton. "Remarks at Press Availability", National Convention Center, Hanoi, Vietnam July 23, 2010 [EB/OL]. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>.
- [7] 中新网. 日众议院议长访越 竟然暗示中国是越南的“威胁” [EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/w/2002-01-11/441550.html>.
- [8] 环球网. 日称不能对南海问题毫不关心, 将与越南举行战略对话 [EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/rou/2010-07/956159.html>.
- [9] 环球网. 菅直人称“关注”中国在东海和南海所谓“军事行动” [EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/rou/2010-10/1214243.html>.
- [10] 马尼拉综合电. 日本与菲律宾外交官讨论 南中国海领土纠纷解决方案 [N]. 联合早报, 2011-9-20.
- [11] 王传剑. 印度的南中国海政策: 意图及影响 [J]. 外交评论, 2010, (3).
- [12] John E. Carbaugh, Jr.. "US-India Defense Cooperation Continues to Overcome Obstacles", India Report, June 2, 2003 [EB/OL]. <http://www.usindiafriendship.net/archives/viewpoints/carbaugh-062003-1.htm>.
- [13] 王传剑. 印度的南中国海政策: 意图及影响 [J]. 外交评论, 2010, (3).
- [14] Anupama Airy and Jayanth Jacob. "China objects to oil hunt, India says back off", Hindustan Times, New Delhi, September 15, 2011 [EB/OL]. <http://www.hindustantimes.com/News-Feed/newdelhi/China-objects-to-oil-hunt-India-says-back-off/Article1-745854.aspx>.
- [15] 郑泽民. 南海问题中的大国因素—美日印俄与南海问题 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2010.
- [16] Office of the Secretary of Defense. "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (2010)" [EB/OL], www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf. "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (2011)" [EB/OL], www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf.
- [17] [印] 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁著, 齐文译. 印度的发现. 北京: 世界知识出版社, 1956.
- [18] Hillary Clinton. "We are betting on India's future", India Today, 20 July, 2011 [EB/OL]. <http://india-today.com/story/hillary-clinton-in-chennai/1/145572.html>.
- [19] Eric S. Morse. Geopolitics in the South China Sea and Indian Ocean Region: Tiny Ripples or Shifting Tides? National Strategy Forum Review, August 30, 2010 [EB/OL]. <http://nationalstrategy.com/Portals/0/documents/NSFR%20Blog/NSFR%20Blog-SE%20Asia.pdf>.
- [20] Evgeny Kanaev. the South China Sea Issue: Future Trends and Russia's Policy Options, Center for Asia-Pacific Studies, IMEMO RAN [EB/OL], www.imemo.ru/en/comments/240611_KanaevSCS.pdf.
- [21] 新华网. 中美开发南海东部油气 中海油享有最多 51% 权益 [EB/OL]. <http://news.xinhuanet.com/fortune/2005-12/08/content-3891608.html>.
- [22] 环球网. 媒体称日本拟与美联手将南海问题国际化 制衡中国 [EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/rou/2011-07/1811010.html>.
- [23] 青青草原. 南海的主权概念是什么? [N]. 联合早报, 2011-8-10.
- [24] Colin Mac Andrews and china Lin Sine. southeast Asian Seas: Frontiers for Development [M]. McGraw-Hill international Book Company, 1981.
- [25] Sam Bateman, Joshua Ho, Jane Chan. Good Order At Sea in Southeast Asia [J]. RSIS Policy paper, 2009, (4).
- [26] 郭渊. 冷战后美国的南中国海政策. 学术探索, 2008, (1).
- [27] 马尼拉综合电. 日本与菲律宾外交官讨论 南中国海领土纠纷解决方案 [N]. 联合早报, 2011-9-20.
- [28] 新闻晨报. 美国望拉拢菲律宾 菲律宾回应“不需要美国” [EB/OL]. http://news.ifeng.com/mainland/special/zhongmeijiaofeng/gefang/detail_2010_08/11/1925802_0.shtml.
- [29] 环球视线. 美在南海有图谋: 表中立 搞军演 [EB/OL]. <http://news.cctv.cn/world/20110624/113503.shtml>.
- [30] 菲专家称菲美防御条约不可靠, 无法解决中菲南海纠纷 [EB/OL]. <http://world.huanqiu.com/rou/2011-06/1787891.html>.
- [31] 马尼拉综合电. 日本与菲律宾外交官讨论 南中国海领土纠纷解决方案 [N]. 联合早报, 2011-9-20.
- [32] 郑永年. 南中国海问题与中国亚细亚关系 [N]. 联合早报, 2011-8-20.
- [33] 朱成虎. 南海争端, 中国可以做得更多 [N]. 环球时报, 2011-7-11.