

# 论南海问题中的美国因素

龙心刚 梁东兴\*

摘要：在影响南海问题的外部力量中，美国是最重要的第三方。冷战时期，美国对南海问题主要采取不介入和不表态的中立政策。冷战结束以来，美国开始关注和介入南海问题，并逐步采取具有明显倾向的政治和军事干预政策。美国的介入和干预加大了南海问题的复杂性和中国解决南海问题的难度。

关键词：南海问题 美国因素 中国对策

## The U.S. Factor in South China Sea Issue

Long Xingang & Liang Dongxing

**Abstract** :The United States is the country that has exerted the greatest influences on South China Sea outside the region. During the Cold War ,the United States had mainly taken a non-intervention and non-declaration Policy of neutrality. Since the end of the Cold War ,the United States began to pay attention to South China Sea ,and gradually adopted a clear political and military intervention. U.S. intervention increased the complexity of South China Sea and difficulty for China to resolve it.

**Key words** :South China Sea ,U.S. Factor ,China Strategy

南海问题的复杂性不仅在于南海争端各国出于自身利益的相互博弈，还在于区外大国的介入和干预。在影响南海问题的外部力量中，美国是最重要的第三方。因此，考察南海问题中的美国因素，特别是美国对南海问题政策的演变、原因与影响，及其采取的策略，是很有必要的。

### 一、美国对南海问题的政策演变

(一)冷战时期，美国对南海问题采取不介入和不表态的“中立”政策

冷战时期，美苏军备竞赛、越南战争已使美国不堪重负，再加上美国经济长期不景气，以致20世纪70年代美苏争霸出现了苏攻美守态势。1975年5月以后，美国因越南战争失败被迫撤出印度支那。而苏联支持当时的越南当局在东南亚搞地区扩张，出兵柬埔寨，直接危害了美国在东南亚的政治、经济和军事利益。虽然美国当时在菲律宾等其他东南亚国家存在一定的军事力量，但远远难以达到与苏越联盟力量相抗衡的水平。

美国在东南亚的影响力迅速减弱之时，企图利用中国这个地区大国来制约苏联是符合冷战时期美国总体国家利益的。这样，美国对卷入南海问题缺乏余力，基本上持“中立”的南海问题政策，采取不支持任何一方要求的立场。比如，1974年，中国与南越伪政权因西沙争端发生冲突时，美国在南越当局一再请求下仍采取了不介入的中立立场。所以，这一时期美国对南海问题的“温和”态度是由美国在冷战国际格局中的地位所决定的。

(二)冷战结束以来，美国开始关注和介入南海问题，并逐步采取具有明显倾向的政治和军事干预政策

冷战结束以来，美国随着其经济、科技、军事力量的迅速发展，已成为当今世界唯一的“全能”型的超级大国，极欲建立一个由美国领导的单极世界，并制定了相应的全球战略，即“控制两洋，依托两约，遏制中俄，

\* 龙心刚：海军工程大学人文社科系讲师、华中师范大学博士研究生；梁东兴：海军工程大学人文社科系副教授、华中师范大学博士研究生

占据两洲 称霸全球”。这种全球战略体现在南海问题上就是美国一改其过去奉行的“中立”立场,认为美国在必要时应该进行干预。这种干预政策的力度和方式经过了三个阶段。

1. 1990~1994年,美国开始关注南海问题,但基本上采取不直接介入的“消极中立”政策。从1990年起,美国对南海地区的领土主权和海洋管辖权争端表现出越来越明显的关注。1990年10月,美国布什政府的远东事务助理国务卿所罗门在加州圣迭哥大学的一次演讲中,把南沙问题、朝鲜半岛问题、柬埔寨问题和日本与苏联关于北方四岛的争端等问题相提并论。这是美国政府第一次把南沙群岛问题升级到关乎整个亚太地区安全与稳定的高度。1993年,美国对南海地区潜在的安全“威胁”的重视程度提高,并认为有可能演化成较大规模的军事冲突。1994年10月,美国国防部长威廉·佩里表示,南海领土争端很多年以来一直是紧张局势的一个根源。他说:“如果在南沙群岛的领土争端爆发为冲突,它有可能对地区稳定造成破坏性打击,而且可能对美国和世界其他国家至关重要的海上交通线构成威胁”<sup>①</sup>。总的说来,尽管这一时期美国政府表达了对南海问题的关注之意,但并没有采取实际的措施来进行干预南海问题。

2. 1995~1997年,以1995年“美济礁事件”为标志,美国采取积极介入南海问题的政策,并表现出明显的干涉倾向。早在1995年2月,美国国防部发布的《东亚战略报告》就指出:“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”<sup>②</sup>。中美美济礁争端发生后,美国政府在一些新闻媒体和国会议员的压力下,表现出支持菲律宾无理要求的倾向。1995年5月,美国政府就南沙群岛问题发表正式声明,该声明虽然没有公开指任何一方,但从字里行间不难看出,它主要是针对中国而发的。声明指出:“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的航行,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”<sup>③</sup>。1995年6月,美国国防部负责国际安全事务的副国务卿约瑟夫·奈在日本表示,如果南沙群岛发生军事行动并且妨碍了海上航行自由,美国就准备进行军事护航,以确保航行自由。这是美国政府要员第一次表示美国可能对南海问题进行军事干预<sup>④</sup>。1997年,美国和平研究所起草了《开展预防性外交防止南海争端升级的特别报告》,报告强调美国在南海地区有其利益存在,称美国的南海政策必须包括两个方面:一是极力阻

止任何一方采取单方面的军事解决行动;二是帮助所有争端方树立谈判解决问题的政治意愿。报告建议,要让争端各方接受美国的上述观点,除了口头上的劝说以外,还可以采取一定程度的军事威慑手段,以阻止各方采取单方面军事冒险行动<sup>⑤</sup>。这表明美国政府的南海政策中开始带有明显支持东南亚各国的倾向。

3. 从1998年至今,美国把南海问题放到亚太安全战略的框架下,把介入南海问题作为遏制中国战略的重要组成部分。从1998年开始,美国再次强调并调整亚太安全战略,在该年年底发表的《东亚及太平洋地区安全战略报告》指出,美国在战略布局上继续把亚太地区作为美全球战略的重点,表示将进一步扩大与东南亚国家在“军事互访、联合演习、后勤支援、训练安排以及军售”等领域的合作,并提高美军在东南亚“威慑地区冲突、对危机作出灵活反应”的能力<sup>⑥</sup>。为此,美国同东南亚有关国家相继签署了一系列双边军事协定,1998年,美菲签订《部队访问协议》,2001年,美国“小鹰”号航母进驻新加坡樟宜军事基地,标志着美军自1992年撤出菲律宾苏比克湾以来开始重返东南亚,2002年的美菲《后勤互助保障协定》,使美军机和军舰可以自由出入菲领空和领海;自20世纪90年代中期以来,美国与东南亚国家在南海地区频繁举行军事演习,1999年达14次,2000~2002年共23次,2003年和2004年又陆续举行“肩并肩”、“金色眼镜蛇”、“卡拉特”等军事演习,尤其是美菲“肩并肩”军事演习,首次将演习地点定在有主权争议的南海海域。2004年4月,美军制定了《区域海事安全计划》的反恐新方案,借防止恐怖分子袭击之机,向马六甲海峡派驻海军陆战队和特种部队。2006年,美国军方在太平洋沿岸的华盛顿州班戈海军潜艇基地新增了5艘“俄亥俄级”战略核潜艇,这样就有9艘携带战略核力量的“俄亥俄”级核潜艇驻扎在太平洋。南海区域正是这些核潜艇的主要巡逻执勤热点之一。2007年,美军太平洋总部计划与11个亚太国家联手进行“全球鹰”无人机的监视和侦察活动,除日韩两国外,剩下的国家都与南海有关。特别是2010年7月,美国国务卿希拉里在东盟会议上又明确提出南海有所谓的“美国利益”。由此可见,当前美国的南海政策带有明显遏制中国的目的。

① US Department of State Dispatch, October 31, 1994.

② 李国强:《南中国海研究:历史与现状》,黑龙江教育出版社,2003年版,第401页。

③ US Department of State Daily Briefing, May 10, 1995.

④⑥ 余颂:《美国对南中国海的军事渗透》,《国际资料信息》2000年第12期。

⑤ 吴士存:《南沙争端的由来与发展》,海洋出版社,1999年版,第149~150页。

## 二、美国介入和干预南海问题的动因

在南海问题上,美国从冷战前不表达和不介入的中立政策,到冷战后的积极关注,以及采取具有明显倾向的干预立场,间接或公开反对中国对南海领域的主权主张,并谋求通过军事协定密切与南海周边国家的军事同盟关系,以加强对这一地区的军事布署和干预力度。这主要基于以下几个因素。

### (一)美国在亚太地区战略的现实需要

在后冷战时期,中美结构性矛盾大有恶化之势,双方在社会制度、文化传统、外交理念以及世界秩序的建构等方面存在着重大分歧,这些矛盾难以在短期内得到调和。美国把正在崛起的中国看作21世纪可能挑战美国霸主地位的重要“战略竞争对手”。因此,在军事上,美国加紧在中国周边进行战略部署,通过在该地区重要战略地点的军事存在来实现对中国的战略包围圈。基于此认识,美国积极构建针对中国的具有战略威慑作用的“岛屿锁链”。这一防线北起日韩,中经台湾海峡、南海、菲律宾和新加坡,南至澳大利亚。通过这一军事部署,美国不仅可以随时关注朝鲜半岛和台湾海峡局势,而且可以在必要时插手南海问题,给中国华南地区和海上运输线的安全构成直接威胁。

(二)南海重要的地缘战略价值是美国南海政策的出发点

南海问题已经成为美国防范、制约中国的整体战略企图中的新的斗争焦点。南海由于其重要的战略地位,“被纳入美国的全球战略之中,被美国列入‘前沿战略’中宣布要在世界上控制的海洋16个咽喉要道之中”<sup>①</sup>。南海作为连接印度洋与西太平洋防线中重要战略通道,在美国的“新月形防线”体系中,其军事主导权关系到台湾海峡的战略连线,而这恰恰是遏制中国的最主要支点。就美国全球防御体系来说,南海又是其“波斯湾——南海——朝鲜半岛”战略大防线的关节点。因此,南海的区域安全必将在美国的亚太安全乃至世界安全战略中扮演越来越重要的角色,而随着事态的发展,南海完全可能成为如台湾因素那样掣肘中美关系发展的又一重要支点。

(三)南海重要的贸易通道价值和巨大的油气资源是美国介入南海问题的经济动因

冷战后,随着亚太地区海上贸易量的不断增大,南海国际贸易通道的重要性日益突出,现已成为经济外向型国家和集团如日本、中国、美国、东盟的生命线,有“世界第三黄金水道”之称。据不完全统计,如今每天大约有270艘船航经马六甲海峡和南海海域,多数是载运石油和战略物资的美国和日本船。美国西太平洋部队消耗油料的85%须从中东经南海海域运输。南海航

线也直接关系到美国的能源与经济安全: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。如果这条海上国际贸易通道受到破坏,会使美国经济发展受到影响。

另外,南海海底的岩层中埋藏着丰富的石油和天然气,有“第二个波斯湾”之称。中国地质部门调查,南海油气资源主要分布在24个沉积盆地,总面积约7万平方米,油气储量约420亿吨<sup>②</sup>。自20世纪70年代始,一些南海周边国家对南海诸岛采取蚕食政策,然而本身又无能力开发该区域油气资源,于是纷纷引进具有雄厚资金和先进技术的欧美石油公司联合勘探和开采。目前,在南海海域的国际石油公司达60多家,其中美国公司最多<sup>③</sup>。这样,出于维护本国商业利益的考虑,美国越来越将南海看作与其经济利益相关的地区,希望南海诸岛主权归属问题越模糊越好。

## 三、中国应采取的战略对策

美国的干预和影响增加了南海问题的复杂性及解决争端的难度,使南海问题日益走向国际化,特别是美国对菲律宾、越南等南海周边国家的偏袒大大加强了地区均势格局的不平衡性,使中国在地区角逐中处于明显的守势。另外,美国的介入也在一定程度上阻遏了中国走向海洋的步伐,削弱了中国的战略优势。针对美国逐渐加大对南海问题的干预力度以及南海问题的复杂性,中国在解决南海争端时应根据对外战略轻重缓急,权衡自身以及各方力量的制约因素,在继续坚持“搁置争议,共同开发”基本原则的同时,还必须采取有针对性的应对策略。

(一)推动“友好协商,双边谈判”,防止南海问题国际化

美国介入南海问题最重要的方式就是极力推动南海问题国际化。要避免南海问题的国际化主要取决于中国与南海争端各方的关系紧密程度。因此,推动“友好协商,双边谈判”仍是避免南海问题国际化的最重要的途径。中国政府多次明确立场:中国反对南海问题国际化,尤其反对本地区以外大国介入;不同意建立东盟为一方,中国为另一方的磋商南沙问题的专门机构;作为中国与周边邻国的争端,只能通过中国与相关国的

<sup>①</sup>陈峰君:《冷战后亚太国际关系》,北京:新华出版社,1999年版,第379页。

<sup>②</sup>赵理海:《海洋法问题研究》,北京大学出版社,1996年版,第23页。

<sup>③</sup>刘明:《国际石油供需结构及格局的变动趋势》,《亚非纵横》2004年第3期。



双边谈判 先易后难 逐步解决 他国不得干预<sup>①</sup>。为了避免相关国联合对付中国、甚至拉来美国压制中国的局面出现,中国政府强调“双边谈判”的政策并付诸实践,这是非常必要的。比如,鉴于菲律宾、越南、马来西亚在南海争端中扮演的重要角色,通过与这些国家“建立信任措施”,实现双边在南海问题上协商的机制化,是确保“双边协商”的重点。目前,中国同越、菲两国间均达成了“不使争端复杂化或扩大化,不诉诸武力或以武力相威胁,分歧应进行磋商”的共识。中国与马来西亚之间也就南沙问题进行多次磋商,并同样就通过协商解决南沙争议达成共识。同时也应该看到的是,尽管中国与菲律宾、越南、马来西亚等国家已经基本上在双边之间实现了“建立信任措施”,但是,菲律宾、越南在南海问题上单方面挑起事端、谋求将南海问题纳入东盟、联合国等国际组织框架等破坏“信任措施”的行为仍然时有发生,印尼也一直在推动将“处理南海潜在冲突研讨会官方化”。因此,中国应该对菲律宾、越南等国家的南海政策动向保持高度关注,尤其要注意其将南海问题国际化的诉求,并在第一时间内进行双边沟通,极力避免美国参与其中,防止南海问题的国际化。

(二)保持与东盟在南海区域安全问题上的沟通与合作,力争发挥更大的作用

美国介入南海争端的另一重要借口,即维护其在南海的飞行和航海自由,保持南海的区域安全,并通过在相关国家驻军等方式来达到其目的。对此,中国要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,积极参与构建南海区域安全机制的活动,成为区域安全机制的参与者,并力争发挥积极作用,促进区域安全机制的建设。目前,中国与东盟已经建立了战略伙伴关系。2002年,中国与东盟签署《南海各方行为宣言》,该宣言强调应本着合作与谅解的精神寻求建立相互信任的途径,加强海洋环保、搜寻与救助、共同打击跨国犯罪,为维护南海地区和平与稳定,促进开展更为务实的合作奠定了基础。2003年11月,双方又签订《东南亚友好互助条约》,以法律的形式确定了彼此的关系,其目的是促进共同繁荣。共同的利益使“大家都认识到,维持地区稳定对各方都有利”。这些都会在一定程度上限制美国干预南海问题的力度<sup>②</sup>。

(三)积极稳妥地推进南海经济开发,在获取经济利益的同时,维护国家海洋权益

美国介入南海问题的一个重要方式就是加强与南海各国的经贸往来,鼓励国内商业巨头,特别是石油公司参与到南海开发。近几年,美国从亚太地区的石油进口量也逐年增加,占其石油进口总量的1.1%<sup>③</sup>。目前,美国在南海地区有400多亿美元的投资和近900亿美元的贸易等经济利益<sup>④</sup>。这样,美国不仅攫取了巨大的南海油气资源,同时也为介入南海争端提供了很好的借口。

美国在南海问题上的经济渗透有南海各国主动与美国合作的因素,但中国在南海经济开发上长期缺位也是一个重要原因。邓小平同志早在1984年就提出过要把“搁置争议,共同开发”作为解决南海问题的指导方针。而事实上“搁置争议”应该说做得不错,但“共同开发”一直没有实现,只停留在外交说词层面而未转变为实际政策,从而出现了巨大的油气资源就在我们身边,我们却四处找资源的尴尬局面,也为美国介入提供了可乘之机。因此,在“搁置争议”的同时,我们必须采取实际行动开发和经略南海。这不仅是获取巨大经济利益的需要,也是表明我国在南海领土主张、维护国家主权的必然要求。

(四)全面增强海军实力,为南海地区主权及海洋开发和利用提供可靠的安全保障

美国介入南海问题的最终目的还是在于形成对中国的海上包围圈,并以此来遏制中国走向海洋强国的战略。虽然中国拥有世界诸国中最长的海岸线之一,出海通道却被美国主导的由日本列岛、台湾岛、菲律宾群岛构成的西太平洋第一岛链牢牢地封锁住,只能屈居为一个巨大的陆地濒海国家。但是,如果中国走向世界的海洋大门无法掌控,“就很难有稳定和安全的海外市场和资源以及由此产生的海外利润回流,及回流利润滋养的社会稳定和民主政治的平稳发展”<sup>⑤</sup>。显然,如果南海问题不解决,中国不仅宝贵的油气资源将大量流失,海上交通运输线将受到控制,中国走向海洋的战略也将受到阻遏。

毫无疑问,要真正解决南海问题,中国必须具有足够的海权尤其是强大海军力量的支撑。胡锦涛主席曾指出:“要提高维护海洋安全的战略能力,捍卫国家领海主权和海洋权益,保护国家日益发展的海洋产业、海上运输和能源资源战略通道的安全。因此,我们只有积极发展海上力量,全面增强海军实力和加强防卫力量,特别是强化远洋海军建设,突破第一岛链的封锁,从“近海防御”走向“远海防卫”,成为真正的海权大国强国,这样才能增强在复杂的南海争端中的实际影响力和威慑力,才能有效地避免和打破美国在南海问题上对中国的干预和遏制,才能全面维护我国在南海的领土主权和海洋权益。”

①陈峰君:《冷战后亚太国际关系》,北京:新华出版社,1999年版,第392页。

②胡奎:《中国与东盟:解开领土的死结》,《新闻周刊》2002年7月31日。

③谷文艳:《世界石油市场情况概述》,《国际资料信息》2006年第6期。

④郑一省:《从军事演习看美国东南亚政策的新变化》,《当代亚太》2005年第8期。

⑤张文木:《制海权与大国兴衰》,《中国军事科学》2004年第5期。