

# 解构南海争端——美国因素的视角

卢芳华

**摘要:**美国对南海问题的介入正日益突出。“9.11”事件后,美国改变其对南海问题的战略思维,主要通过加强军事存在、与南海周边国家进行能源合作、加强与东盟合作等渠道介入南海问题。未来一段时间,美国的南海政策仍以主动、扩张、威慑为主,其牵制中国崛起的基本方针不会改变,美国参与和建构新的南海多边安全机制的战略新思维已日趋凸现。中国应加快与东南亚国家间区域经济一体化的进程,在南海区域安全机制的构建过程中发挥积极作用,破解美国安全网的围堵。

**关键词:**南中国海;美国;中国;政策

**中图分类号:**D51 **文献标识码:**A **文章编号:**10082410X(2010)0320059205

所谓“南海争端”,指的是南海周边的国家在南中国海各岛礁、沙滩的归属以及海域划分问题上存在的分歧与争端。这里的南中国海区域是指从西南方的马六甲海峡到东北方的台湾海峡之间的约359万平方公里太平洋海域<sup>[1]</sup>。随着2009年5月13日联合国大陆架划界委员会提出的划界期限的到来,南海争议各方纷纷宣誓主权,成为近期引发南海争端的直接导火索。审视南海争端的发展演变,不能不把国际因素作为重要因变量加以考察,其中美国是对南海争端影响最大的域外大国<sup>[2]</sup>。

## 一、美国介入南海争端的途径

从国际背景来看,南海争端已呈现国际化趋势,美、日、俄、印等大国频频插手南海争端,尤其是美国的介入更是给南海问题的解决蒙上一层阴影。

### (一) 强化在南海的军事存在

1. 加强合作,在南海海域寻求新的军事立足点。军事关系是国家间关系中的一项重要内容,也是反映国家间关系发展水平的晴雨表。近几年,美军加强在这一地区军事存在的一个重要措施就是谋求新的基地,以便在这一地区保持一支数量相当的军事力量。美军首先瞄准的目标就是菲律宾。1999年菲国会批准了《美菲来访部队协议》,允许美军临时使用菲律宾的基地,包括允许美国舰只在菲22个海港停泊;“9.11”事件后,菲律宾同意美国军用飞机飞越菲领空,并允许美军重新使用克拉克空军基地和苏比克海军基地。美国还在菲棉兰老岛的埃德温·安德鲁斯空军基地为美军特种部队修建“克努克”式直升机起落场和军营。美在南海寻求的第二个军事立足点就是2002年4月俄罗斯租期已满的金兰湾。早在俄军撤出前夕,美向越南政府正式提出有偿使用金兰湾港口和机场,但由于越战和美国推行霸权的缘故,在向美

**收稿日期:**2009209208

**作者简介:**卢芳华(1978-),女,黑龙江鸡西人,中国社会科学院研究生院讲师,中国现代国际关系研究院博士生;北京 100081

从2008年5月下旬美第七舰队旗舰“蓝岭号”在菲律宾距中国南沙群岛最近的主要岛屿巴拉望岛海域举行海上联合演习到2009年6月23日美马舰队在南海联合军演;从2009年3月8日美海军监听船无瑕号在我国南海专属经济区内非法测量到2009年6月12日美海军宙斯盾舰“约翰·麦凯恩”号在菲律宾近海拖曳声纳阵列与中国潜艇碰撞;从美国亚洲研究中心主任沃尔特·罗曼提出美国应该“明确支持”菲律宾的言论到2009年6月2日美国国防部长盖茨在访问马尼拉期间公开表态“不介入南海争端”,美国成为对南海争端影响最大的域外大国。

国租让金兰湾问题上越南还是有所顾虑。

2. 频繁军演,加强针对南海争端的军事安全合作。“9·11”事件后,由于美国全球反恐的需要,美军在南海军事活动将建立大型军事基地和直接军事援助的方式改为通过联合军事演习、人道主义援助等“经常性的临时活动”,“半永久性”地“维持在南海的军事存在<sup>[3]</sup>”。2003年以来,美军与南海周边国家的军事演习呈现数量多、规模大、项目多的特点,试图对南海地区实现多层次、宽海域、大纵深的“占据”,甚至形成了涵盖陆海军的四大系列演习。仅以菲律宾为例,2006年美菲的联合军演多达37场,比2005年增加了13场。从2004年起美菲演习移师中业岛附近海域,而中业岛早在1978年就被设为菲“统治”南沙群岛的指挥中心。2008年5月下旬的美菲军演更是移师距中国南沙群岛最近的巴拉望岛海域。从演习人数上看,在2008年2月18日美菲“肩并肩”联合军演中,有2000多名菲军士兵和约6000名美军士兵参加,是2007年美军参演人数的15倍,创造了自1951年美菲举行该演习以来参演人数的最高纪录,军演科目也由传统的战术合成、实弹射击升级为守岛、夺岛、特种部队突袭等项目,有明显的把中国作为假想敌,联合南海国家、插手南海事务、制衡中国的战略倾向。正如美国太平洋司令部前任司令托马斯·法戈所言:“通过军事演习建立的经常性联系是在必要时美军进入菲律宾的最大保证。”<sup>[4]</sup>

此外,为加强其在世界的存在,美国五角大楼展开了新型的军事扩张战略,重点包括通过人道主义救援行动和加强国际合作的方式预防冲突,即通过各式各样的社会和军事计划如人道主义援助、公共卫生和健康、紧急情况应对和自然灾害处理以及缉毒等活动,以援助、培训、交流、合作、双边工作为名义实现军事控制目的。这种战略思路在南海具体体现在菲律宾,美军在菲军演期间建设了不少深水港、机场和公路等基础设施,以供美军的不时之需。

3. 互访频繁,与南海周边国家军事外交活动规格提升。“9·11”事件后,美国军方要员频频出访南海周边国家。以与美国有历史隔阂的印尼、越南为例,美国与南海周边国家的军事关系在“良性”整合。1991年印尼帝力事件后,美

国政府行政部门在国会的压力下中止了对印尼的军事援助。“9·11”事件后,随着亚太地区安全形势及力量平衡的微妙变化,美国政府行政部门积极推动恢复两国的军事关系,2002年美印就安全合作问题实现了双方第一次对话,达成重新开始军事培训的协议。2003年2月,美军太平洋司令部总司令托马斯·法戈与印尼国民军总司令恩德里亚托诺·苏塔尔托上将终于实现高规格互访。

2000年3月,科恩开创了越战结束后美国防部长访越的先例,意味着越美军事关系“坚冰消融”。2002年5月,越南首次派军人作为特约观察员观摩了在泰国举行的泰美新“金色眼镜蛇”联合军事演习。2003年11月9日,越南国防部长范文茶开始越战结束以来越南国防部长首次访美之行,标志着两国的国防关系和国防合作的开始。2009年7月21日至24日,越美空军在越南举行高级军官会议,旨在加强信息共享和为将来的军事合作奠定基础。

## (二) 积极参与南海能源合作

美国是世界上石油消费第一大国,南海的石油资源对美国具有强大的吸引力。据美国能源信息署估计,南海蕴藏的石油储量在500亿吨以上,但由于开采难度大、费用高,一直没有充分开发。由于近年来国际油价飙升,开采费用相对较低,各相关国家已经制定了各自的开发方案。而在国际能源争夺战中一直扮演主角的美国自然不会放过这一机会。而今,南海国家已借助美、俄、法、英、德、日等国家力量,将南沙海域划分为上百个油气招标区,在国际上公开招标,不断签订勘探开采石油、天然气的合同,大肆掠夺南海能源。2005年,越南与埃克森-美孚就达成了一项油气初步勘探合作协议,而勘探地点恰位于南海中越争议海域<sup>[5]</sup>。迄今,参与采油的国际石油公司超过200家,100多口位于我南海断续线内,年产油量在5000万吨到6000万吨左右<sup>[6]</sup>。

美国对其石油公司在南海的勘探业务持默许态度,可以说是美国在南海上的“楔子”,一旦南海冲突危及其公司利益,美国便能够以保护其海外商业利益为由出面干涉,对南海问题的发展和最终解决施加潜在、间接的影响<sup>[7]</sup>。

(三)在国际组织层面,构建多边安全机制,扩大美国在南海地区的“军事统一战线”

从20世纪90年代始,美国与东南亚国家签订了一系列条约和协议,构建多边安全机制,这也是其亚太安全战略的重要依托。其具体目的有三:11 通过建立和发展与东南亚各国的军事关系,扩大美国在南海地区的“军事统一战线”,以取得绝对优势地位;21 随着美国在南海地区军事力量的增强和应付紧急情况的需要,美国必须在现有的基础上进一步获得在南海海域更多的军事基地、更多的军事准入,这就需要相应的条约和机制;31 防止东南亚国家一体化,排挤中国与东南亚国家的良好关系。

目前在南海周边国家内部也存在一些美国可以利用的条件。东盟各国在南海问题上大都推行“大国平衡”战略,奉行“留美制华”政策,即通过让渡一部分利益提升与美、日、印等国的军事和经贸关系,以牵制中国,力求建构多边“合作安全”结构,并致力于组织多边政治安全对话的区域论坛。美国在2009年7月23日第16届东盟地区论坛上高调重返东南亚,就是美国重新定位与东南亚的关系、利用南海国家与中国的矛盾抗衡中国在区内日渐增长的影响力的战略体现,也是美国对东南亚国家向中国南海主权进行挑战、蚕食的默许和进一步介入南海争端的前兆。

美国的介入在一定程度上助长了南海周边邻国的气焰,增加了中国与这些国家解决南海问题的难度。

## 二、南海问题中的美国政策走势

长期以来,美国并没有制定过什么南海政策<sup>[8]</sup>。美国东南亚战略包含了其对南海问题的对策,而美国的东南亚战略又寓于其亚太战略之中。由于东南亚战略位置重要、自然资源丰富,而且是一个正在兴起的新兴大市场,因而在美国的亚太战略中日益占有举足轻重的地位。纵观冷战结束至今,美国在南海的外交政策经历了四个阶段:冷战后初期,美国对南海采取不介入政策;第二阶段是1995年~1997年,以1995年“美济礁事件”为标志,美国政府采取积极干预南海争端的政策;第三阶段从1998年

至今,美国把其对南海问题的干预放到亚太安全战略的框架下;第四阶段,“9·11”事件后,美国以反恐为契机,提升与南海周边国家的关系,朝着有意干涉中国主权的方向发展。

纵观美国的南海政策演变历程可以发现,一项连贯有效的美国南海政策必须包括以下两个目标:11 护持南海海域多边安全协商;21 建立美国阻止任何单方面的军事行动的信心。尽管受到诸多因素的制约,但是在相当长的一段时间里美国南海政策仍将贯穿这两个目标,政策走向将表现为如下内容。

第一,主动、扩张、威慑将成为美国未来南海政策的主要特点。近年来,随着国际形势和世界战略格局的深刻变化,特别是亚洲的加速崛起,美国加大了对亚太地区的战略经营,其战略部署重心明显向亚太倾斜,旨在以强大军力作依托,压制竞争对手——中国,确立对亚太地区的单家战略主导,为其实现独霸世界的全球战略目标夯实基础。从其在亚太的安全策略看,美国战略的核心是利用亚太地区的其他大国制衡中国。在南海,美国似乎找到了支点,美国决策层有关人士认为,能否取得对东南亚地区事务的领导权和南海问题的“仲裁权”,核心问题是能否确保美国在南海地区的军事存在和战略部署,特别是前沿的军事存在。这种心态由美国战略观决定,不会随美国政府换届就能轻易改变。因此,未来几年将是美国在亚太地区全面军事扩张时期,美国南海战略的主动性、扩张性都将有所加强,各种威慑手段如单边军事威慑、双边军事同盟、对华接触和遏制、多边机制等都将不断深化。

第二,以南海问题牵制中国崛起将成为美国未来南海政策基本方针。修正现实主义学派代表人物沃尔特曾批评华尔兹“权力平衡”理论过分强调国家权力的作用,提出了“威胁平衡”理论,认为“国家间结盟乃针对威胁,而不是单纯针对权力”<sup>[9]</sup>，“它们(结盟)的行为是由它们感知的威胁决定的。”<sup>[10]</sup>这一理论同样适用于对美国南海政策预测。美国一直把遏制中国崛起带来的威胁作为其亚太战略核心,因此,美国在亚太战略的外溢效应无论在高级政治军事安全的遏制中国崛起领域,抑或是在低级政治的能源合作、经济利益领域都相当明显。而就南

海周边国家而言,中国的强大对其解决南海问题造成“现实威胁”,也需要借助美国的力量来制衡中国。由此可见,在美国、中国、南海国家三方互动中,美国最终的目标是主导东南亚安全体系,未来美国在南海是扮演“调停者”的角色还是直接插手南海争端,根本上说取决于他如何应对中国的崛起。但短期内,美国在南海争端将努力完成从双边安全协定中发挥作用到争夺和控制南海的安全主导权的转变。

第三,参与和建构新的南海多边安全机制将在美国未来南海政策中日益突现。2006年普林斯顿大学发布的安全报告中指出,美国应在双边关系的基础上发展多边合作,确保10+3不是唯一的区域机制。该报告还特意提出,在应对中国时,既要涉足有中国参加的地区机制(比如六方会谈),也要联合美国的盟友以防备中国<sup>[11]</sup>。这表明,美国在这一地区除了发展现有的盟友关系外,还有构建新的多边安全机制的意图。正如美国国务院官员斯科特·马谢尔指出的,中国很可能会同东盟国家一个一个地解决问题,但东盟应该作为一个整体同中国解决纠纷。他的这一表态为近期南海周边诸国提出的“南海集团”<sup>[12]</sup>、“卡拉特集团”<sup>[13]</sup>提供了新的注脚。由此可见,美国建立主导南海安全机制的意图与东盟内部的协调合作一直对华的传统相得益彰。从未来发展看,美国力图加强和扩大与南海周边国家的政治、经济、军事关系,直至构建起以美国为主导的地区安全机制,使之在解决包括南海在内的地区问题、遏制中国的战略中发挥决定性作用。

我们也应该看到,在成立新的同盟关系过程中,美国与南海周边国家在军事合作、反恐、人质事件的处理、人权等问题上还存分歧,势必对新的安全合作产生影响,是否能成立新的“集团”取决于美国在南海海域的战略深化程度和南海周边国家对美国威胁程度的判定,二者缺一不可。如果不能形成新的针对南海的“战略集团”,美军仍将在南海延续其“后勤互助模式”。

### 三、关于中国应对美国干扰下的南海问题的若干思考

美国对南海问题的介入对中国经济和国家

安全构成潜在威胁,使中国不仅丧失了纵深达500海里~600海里的华南大陆海上战略防御屏障,丧失了控制南海航道对于遏制对手的有利地位,且由于“岛链链条”的收紧,使中国能源进口、外贸运输和海军进出的通道受到监控,也不能充分有效地利用南海的资源和其他经济力量。未来几年,南海问题争端的复杂性在美国因素的影响下仍有进一步恶化的趋势,对此,我们要采取相应的对策。

首先,奉行相融以利的原则,加快中国与东南亚国家间区域经济一体化的进程。新自由主义理论学派的罗斯克兰斯认为,一个依存度较高的国家或者开放性较大的国家,割断对外经济联系而遭受的经济损失及支付重新建立国民经济体系而导致的“调整成本”都十分巨大,因而这些国家不倾向挑起破坏经济联系的战争或冲突。自由派还主张相互依存能促进和平,但只有在国家期望于可预见的将来出现高贸易水平,相互依存能促进和平的情形才能实现<sup>[13]</sup>。随着中国经济的持续快速增长,中国市场对南海国家的吸引力会越来越大,自然会增加南海周边国家对未来与中国贸易的预期,有助于增强与中国的经贸合作倾向。建成并发展包括中国和东盟各国在内的自由贸易区,东盟和中国之间便形成了一个统一的市场,许多问题便迎刃而解。因此,在经济层面应做好以下工作:第一,在中国经济吸引力日增的情况下,与东盟各国形成“利益共享、危机同担”的经济实体,使东盟各国能分享我经济快速发展的实惠。第二,在“主权归我”的前提下,把“共同开发”具体化,并兼顾东盟各国的现实利益。第三,使东亚合作机制与上海合作组织形成呼应,打造好在东南、西北周边方向发挥大国作用并相互促进的两个平台。通过区域合作,增强双方的互信。

其次,在南海区域安全机制的构建过程中发挥积极作用,破解美国安全网的围堵。目前,中国和东南亚国家参加的多边对话机制有“地区论坛”、“10+1会议”等多种机制,双方合作的领域主要是经济,其他问题处于从属地位。迄今为止,各方还未成立专门的委员会或机构来磋商南海岛礁归属和海域划界问题。事实上,菲律宾等南海国家的政治家也主张摆脱美国的霸权控制,

走亚洲合作安全道路。菲律宾前总统拉莫斯就认为,亚洲人应该效仿冷战期间的西欧,利用美国的安全保护伞加速亚太共同体经济政治一体化进程。在谈到亚洲地区安全时,他提倡从“美国治下的和平”过渡到“亚太治下的和平”,建构亚洲合作安全体系,以代替美国的安全保护伞。因此,中国应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,培养东南亚国家通过“区域”合作的习惯和自助的态度解决南海问题意识,积极参与构建南海区域安全机制的活动,并逐渐取代美国在南海的军事存在,以促进南海争端的和平解决。

再次,应尽快制定统一的南海战略规划。自由制度主义国际关系理论认为,“如果博弈不是重复的,合作就相对困难。所以,促进合作的一个重要方法是安排同样的两个博弈方多次进行博弈,使他们彼此认识过去的行为并能回忆至今是如何行动的”<sup>[14]</sup>。中国和东盟国家就南沙群岛的问题达成的现状就是各方多次博弈的结果,最后的进展就是“搁置争议,共同开发”的达成。然而,南沙群岛的争议已经搁置十多年,这种博弈的结果如果持续下去,将影响中国在博弈中的长期收益。我们亟需制定一个具体、可行的南海政治、经济、能源、外交、军事政策,全面指导南海事务。只有持续的互动,才能使争议各方基于互惠而稳定的合作成为可能。

最后,解决海域争端需要一支强大的海军。“在当今的世界上,光有法律而没有力量就得不到公正”<sup>[15]</sup>,要使法理上属于中国的海洋权利事实上属于中国,中国就必须拥有强大的海上力量。从这个角度讲,海上力量是海洋权利自我实现的工具。海军是国家海洋战略力量的核心部分,是海权必须依托的兵种。我国海军发展应主要定位在维护中国近海权益和领土纠纷的海上军事力量上,既要能够保护我们的领海主权不受侵犯,同时也要维护国际贸易和能源供应运输线的开放和安全,这是对国际社会的贡献,同时有利于我国的能源进口、商品出口,也是我国经济可持续发展的需要。此外,还要进一步加强主权宣示和法理研究;加快我国领海基线勘定;加强争议地区有效的行政管理和控制。这对我与其他国家的交涉以及增加谈判

桌上讨价还价的筹码至关重要。

## 参考文献:

- [1] J. PETER BURGESS. The politics of the South China Sea : Territorial and International Law [J]. Security Dialogues ,2003 ,Vol. 34 ,(1) .
- [2] [美]沃尔特·罗曼·斯普拉特利群岛:对美国在南中国海领导地位的挑战[N]. 菲律宾星报,2009203206.
- [3] 刘 华. 吴 强. 美军通过人道主义与反恐重返菲律宾[N]. 国际先驱导报,2007210224.
- [4] 刘 华. 菲律宾“夺岛”背后有美国撑腰[N]. 国际先驱导报,2009203216.
- [5] JOSHUA P. ROWAN. The U. S. Japan Security Alliance ,ASEAN ,and the South china sea Dispute [J]. Asian Survey ,2005 ,Vol. 45 ,(3) .
- [6] 于 冬. 200 多家西方公司染指南海石油,年产量达 5000 万吨. [DB/OL]. [2009208221]. [http://www.china.com.cn/news/txt/2009-08/21/content\\_18377022.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2009-08/21/content_18377022.htm).
- [7] 周正平. 越南再挑中越南海争端,美国增加不安定因素 [DB/OL]. [2008207224]. <http://news.sohu.com/20080724/n258347383.shtml>.
- [8] 王义桅. 重新思考南中国海问题——中美关系视角 [J]. 美国问题研究,2006,(5) .
- [9] STEPHEN M. WAL T. The origins of alliances [M]. New York :Cornell University Press ,1987 :5.
- [10] STEPHEN M. WAL T. The origins of alliances [M]. New York :cornell university press ,1987 :preface.
- [11] IKENBERRY. G. J. A. M. SLAUGHTER. Forging a World of Liberty under Law U. S. National Security in the 21st Century [J/OL]. <http://www.wps.princeton.edu/pnsreport/FinalReport.pdf>,2006.
- [12] 李明江. 邱永峥. 马来西亚媒体鼓吹成立南沙集团与中国争夺南海 [DB/OL]. [2009207203]. <http://mil.eastday.com/m/20090703/u1a4478437.html>.
- [13] 南海周边国家动作频频,一致对华 [DB/OL]. [2009208205]. <http://www.takungpao.com/10000/gate/gb/www.takungpao.com/news/09/08/05/nanhai0121122478.htm>.
- [14] DALE. Copeland. Economic interdependence and war:A Theory of Trade Expectations [J]. International Security,1996,Vol. 20 ,Spring ,(4) .
- [15] ROBERT AXEL ROD. The Evolution of Cooperation [M]. New York :Basic Book ,1984 :125.
- [16] 阿尔弗雷德·塞耶·马汉. 海权论 [M]. 北京:中国言实出版社,1997 :418.

责任编辑:陈文杰