

美国亚太安全战略中的南中国海问题

江
洋
王
义
桅

南中国海主权争执与美并无直接关系,而是中国与东盟国家间及东盟内部的领土争端与海洋权益划分问题。但由于该海域作为国际经济安全通道的价值不断上升;尤其是近年来,随着国际机构对其潜藏的丰富石油前景的估测和东南亚国家经济的飞速发展,海洋权益意识的凸现,南中国海问题才不断被“炒热”,成为亚太地区潜在的热点之一。美国自然不甘寂寞,从“不介入”、“不表态”到实质性地插手南中国海事务,美国一直在力图使争端朝着有利于自己战略利益的方面发展,并不断在问题解决中显示力量和表达意志。其深刻背景即是美亚太安全战略的调整与深化。因此,剖析美亚太安全战略中南中国海因素的影响,便可成为分析冷战后亚太安全形势与美外交战略的一重要切入点。

—

南中国海不仅是重要的战略、贸易通道,还具有丰富的石油、矿产与渔业等资源。随着海底资源的陆续发现,部分地也由于两岸分裂,对其管辖权的不统一,70年代末以来,沿海有关国家纷纷提出对

南中国海诸岛的主权要求,导致东盟国家内部和东盟有关国家与中、越之间的主权纠纷;特别是1995年联合国海洋法生效前后,各国对岛屿及其所连接的大陆架与专属经济区资源的主权意识纷纷觉醒,使南中国海争端日益国际化和复杂化。目前争端主要集中在南沙群岛,形成了越、菲、马、文、台、中五国六方的主权争夺态势。

南沙争端,已被形容为东盟国家间的“定时炸弹”。而随着越南于1995年加入东盟,南中国海争端遂演变成东盟内部及东盟有关国家与中国之间的主权争夺态势。争端各方中,菲律宾、台湾是美国的军事盟友,马来西亚与文莱与美关系密切,越南从美原敌对国变成美颇感兴趣的新兴市场国,中国是美接触加遏制的对象,南中国海域也是美第七舰队“保护”的范围,是其重要的战略与贸易通道,这就是美国与南中国海争端复杂关系的背景。

南中国海常常被称为东南亚地区的“地中海”,是东南亚各国间及与印度洋、太平洋海上贸易的“门户”。南沙争端由经济所炒热,反映了东盟由经济增长推动的对地区事务主导权的渴求,也是经济

多外币都更受欢迎,当地的导游坦言,换人民币肯定有赚,换别的货币说不定什么时候就贬值了。马来西亚等受灾国都对中充满期望,希望中国经济带动亚洲经济复苏,1998年5月,马来西亚首相马哈蒂尔在与中国贸易代表会谈时表示,希望中马两国能透过多种的经济贸易合作帮助马渡过经济难关。同月,马来西亚国际贸易与工业部副部长拿督郭洙镇也指出,在金融风暴中,人民币不倒的贡献最大;他希望中国除了考虑国内的问题之外,继续把东亚诸国的难题也一并加以考虑,协助东亚大家庭。很显然,金融危机的打击和中国经济的稳健,使马来西亚进一步靠近中国。

此外,素有反西斗士之称的马来西亚,其官方

发言始终认为,国际金融投机商的肆意炒作和西方国家的有意破坏,是亚洲金融危机爆发的重要原因之一,反西情绪由此非常浓烈,反西言论也更为激烈,在东西方国际合作中,如何更好地维护马来西亚等亚洲国家的经济利益?这仍将是马来西亚近期对外活动的主要课题,在争取亚洲国家经济利益的国际社会活动中,马来西亚是非常需要得到中国等有影响的亚洲国家的支持的。

凡此种种,均有利于维系中马两国90年代以来所建立的友好关系,两国的友好关系则继续是两国维持和展开各种合作的基础。

(作者单位:暨南大学东南亚研究所)

[责任编辑:许梅]

问题挑战地区安全的明证。美国在东南亚国家具有广泛的经济利益,南中国海争端必然影响到美与东南亚乃至远东地区的经济联系,这是讨论美国与南中国海问题关系的第二个局面。

另外,南中国海问题的复杂性还在于其沿岸东南亚国家经济与安全关系的特殊性上。“几乎所有的印度洋和太平洋之间的所有交通都必须穿过东盟国家的水域和领空,东南亚的安全问题,尤其是东盟地区的安全问题肯定会影响到整个亚太地区。除此之外,东盟地区的自然资源不少是亚太地区其他国家和全世界其他国家所需要的。因此,东盟和整个东南亚的稳定必将影响世界经济”。^①同时,“东南亚的海空航运线控制了日本99%的石油输入,左右着美国第七舰队在西太平洋的巡防,在波斯湾的军事行动,以致太平洋地区总司令对印度洋的防守任务。”^②而美国是负有维护世界与亚太地区稳定,保护日本安全等种种“责任”的,作为东南亚地区的“地中海”——南中国海问题不能不引起美国的高度重视。随着争端的日益复杂化和国际化发展,美国的态度也日渐明朗起来。

再者,南中国海争端是除朝鲜半岛、台湾海峡之外亚太地区第三个重大潜藏热点,中国与这三个热点地区安全利益均密切相关;美国恰恰也是这三大亚太热点的最大外部势力,故而,中美之间的矛盾与较量便相当集中于此或由此而引申,这样,讨论南中国海问题的价值不仅限于其战略通道安全层面,更在于它作为冷战后大国意志与力量较量的场所,可能成为冷战后地区秩序乃至战略格局重组的舞台与背景意义上。南中国海因素还关系到美国整体亚太战略的部署。因此,美国对南中国海政策的变化从某个侧面便反映了美冷战后亚太安全政策的调整与战略企图。

二

美国长期以来并没有制定过什么南中国海政策,其亚洲或太平洋政策基本建立在国别政策基础之上;对南中国海诸岛作为中国领土这一事实也未曾提出过异议。美国对这一地区的重视,长期侧重于东南亚国家的资源和扼制中、苏的战略地位上。南中国海的战略安全价值只是作为美国亚太安全战略防线的整体而存在,并未单独予以凸现。

70年代末期以来,南中国海主权纷争迭起,美国一直坚持“不介入”立场,直到1988年中越南沙武装冲突时美国太平洋舰队司令罗纳德·海斯仍称中越南沙冲突虽“十分严重”,但是美国“不介入”。美国当时的态度主要着眼于维护中美战略关系出发,可以说客观上是默许中国主权所有的。

冷战结束以后,美国一度认为中国的战略价值已大大下降,其亚太政策也几经调整。随着南中国海主权争端的进一步国际化与复杂化,美国对南中国海政策经过一段时期的“酝酿”后开始起了实质性变化,至目前为止基本呈现出三种姿态,大体上也分为三个阶段。

首先是“不表态”阶段,这可以说是美“不介入”姿态的继续,也是美南中国海政策的过渡和酝酿阶段。

随着亚太经济的迅速增长和作为世界中心地位的不断崛起,冷战结束以后美国对亚太地区愈加重视;但至1994年7月份以前,美一直强调“经济外交”的重要性,主要期望通过建立“新太平洋共同体”来重构冷战后亚太新秩序,从而确立对亚太地区主导权。对安全问题的兴趣集中在防止大规模杀伤武器扩散和“为实现综合的安全保障,促进多边地区安全协商”上。在这种背景下,南中国海因素尚未在美亚太安全战略中予以凸现。

美不表态立场是基于各方面考虑的结果,既有争端涉及面广、关系复杂的客观原因,也有东盟国家对美干涉的警惕及美石油公司的压力和担心自身卷入会破坏局势稳定等主观因素,但是,美国“不表态”并不意味着美完全中立,是不感兴趣的,不准备在此问题上有所作为。事实上,美虽声称并未支持其石油公司在南中国海勘探石油业务,但至少是持默许态度的。石油公司可以说是美在南中国海上的“楔子”:一旦冲突危及其公司利益,美国便可以保护其海外商业利益为由出面干涉。美一再强调要维护国际海洋法与贸易通首安全,正是美插手南中国海事务的“前奏”。对个别盟国的领土要求,美虽未明确表示支持,但一再强调将履行起安全保护的义务。这种矛盾心态即为其以后出面干涉埋下了伏笔。

1992年2月25日中国政府公布《领海法》,再次以法律形式确认我对南中国海的主权。李洁明在会见菲律宾总统阿基诺时便称:“在我看来,中

国现在通过关于斯普拉特利群岛的法律非常不合时宜”。^⑤美国担心在中国采取这一行动后,南中国海主权争执可能会升级,针对中国的姿态初露端倪。

到1995年5月31日,情况更是起了实质性变化。在菲律宾总统拉莫斯会见美总统特别代表罗恩后,美联社就此报道说,罗恩“明确地表示,克林顿政府支持马尼拉阻止中国侵略行径的努力。”美遏制中国的立场便昭然若揭。

事实上,1995年初中菲“美济礁事件”后,美有关官员就此发表了一系列政策言论,表明美借反对使用武力来遏制中国的立场。随后(2月27日),美国国防部发表的“东亚安全战略报告”更是集中表明美国的立场与用意。报告称:“在使东南亚不成为地区大国战略竞争的地区方面,美国同东盟国家有着共同的利益”。所谓“地区大国战略竞争”不过指中越领土争端,站在东盟一边反对中国的立场十分明显。报告还同时指出,“由于南中国海对维持联系东南亚、东北亚和印度洋的通道具有战略利益,因此我们必须拒绝任何超越海洋法公约许可的领海要求。”反对中国的立场更明确了。因为南沙距中国600多海哩,远甚于海洋法200海哩经济专属区范围(应该指出的是,美也是借此混淆视听,把我固有领土说成是海洋法规定的经济专属区领域)。

到同年5月10日,美国国务院正式公布了对南中国海政策,即:1、在有争议的领土主权要求问题上不表示任何立场;2、应当和平解决斯普拉特利(南沙)问题;3、据此美国反对用武力作为解决争端的手段;4、达成的任何解决办法都不应影响在整个南中国海海上的航行自由。

至此,美国政府确立了较为明确的南中国海政策,结束了过去长期奉行的“不介入、不表态”立场,借强调维护贸易通道、航运自由和国际海洋公约,表明南中国海对美的利益所在,以及美国政府反对使用武力解决争端以免破坏地区稳定的明确态度,进而向各方施加影响,力图防止“地区霸权”,避免使南中国海变成任何一个声称有主权国家的“内海”。这是美对南中国海政策的第二个发展阶段。其背景是,随着中国经济军事现代化发展,“中国威胁论”开始在东南亚和国际上流行起来。

如果说“不表态”还只是美在安全政策上的“状态延续”阶段,那么到第二阶段则明显上升为

“力量显示”时期。

美国采取的方式有警告、威慑等。早在1992年3月15日,据新加坡《联合早报》报道,“美国发表声明说,如果有国家使用军事来争取南沙主权,那么它将会干涉,这是它的权利。”同年4月,美国太平洋舰队一高级军官在公开场合声称:“我们不谈干预问题,但是每一个吞并者必须知道我们的存在,知道第七舰队是世界上最强大的舰队。”^⑥助理国防部长约瑟夫·奈也宣称,如果在该区域发生冲突,美国将派军舰护航以确保航行自由。美国政府立场同样得到了国会的大力支持与配合。美国众议院1995年6月通过的“美国海外利益法案”称,南中国海的航行自由对美国及其盟国的国家安全“至关重要”,任何用武力夺取该区域岛屿的行为将引起美国的“严重关注”。

这一阶段美国毫不掩饰其立场。1995年8月7日美国首次明确表示:“(在该海域的)航行自由是美国的基本利益”,并且表明了将使用一切手段介入该问题的意向。^⑦

美国立场的深化也是美整个亚太战略调整的结果,反映了安全问题在美国对外战略中影响日益凸现的事实,“经济安全”观对美外交政策的指导集中体现了这种时代的变迁,它既是美保护自由市场免受外国同行竞争的借口,更是美开拓国际市场、维护美在世界各地的经济、政治和军事利益的所谓“美国领导”的依据。

与此相对应的认识是,美国认为南中国海本身从军事安全价值层面更多转向作为贸易与航运通道的经济安全利益及潜在经济资源价值层面。进而反映在美国在南沙争端解决中强调和平方式的立场上,这便是美国南中国海政策的第三个层面,也是其“意志表达”阶段。

90年代以来,美一直在努力鼓励亚洲国家建立多边安全关系,以补充冷战期间美国建立的一系列双边联盟,支持东盟地区建立多边安全机制的努力。但是,随着东盟安全主导意识的增强,美国又担心在多边安全机制中可能会丧失主导地位;而且,正如美国太平洋部队查尔斯·拉森上将所承认的:“我们很难在亚洲建立永久性的正式军事体制。”^⑧因此美又重新加强双边军事同盟的作用。多边安全本是多极化趋势的反应,美国立场的转变反映出在面临冷战后多极化趋势压力下美希

望继续保持霸权地位的用意与努力。

表现在实际安全战略中, 1996年5月22日国防部长威廉·佩里正式宣布美将执行“预防性防务战略”, 并提出“维持同盟关系, 推动建立亚太多边安全机制, 同中国全面接触和防止大规模杀伤性武器扩散”的亚太安全“四大支柱”, 确立了“预防—威慑—动武”三步曲的战略部署, 即强调多边安全体制的预防作用同时, 维护强大的军事同盟体系, 确保其威慑实力, 并继续推行前沿军事部署, 强调武力的保障手段。

在南沙争端解决中, 美国一方面强调美菲军事同盟关系的重要作用和美国履行军事义务的决心, 同时又支持东盟建立多边机制、通过对话与谈判、和平解决争端的主张, 表示将帮助东盟解决冲突和预防危机。

很显然, 美国是把解决南中国海争端作为其领导世界的义务与能力的机会而加以强调的, 并试图主导南中国海问题的解决进程, 使之朝着有利于美国的方向发展。针对东盟国家对中国以军事手段解决领土争端的担心, 美参谋长联席会议副主席欧文斯上将明确表示: “美首先考虑的是不惜一切代价避免在南沙问题上发生冲突……美国将确保中国人具有和平解决该问题的精神。”^⑦ 1997年5月, 美驻日海军司令迈克尔·哈金斯在新加坡举行的一次防务会议上则说得更明确: 美国的作用之一是防止该地区“出现任何霸权主义国家或联盟”; 争端——如南中国海的争端或海上交通经济区的争端——不应“从国际磋商演变为实际冲突。”“我们提前在这一地区部署了军队, 以保证各方和平解决争端。”华盛顿可以继续“担任在这一地区的安全卫士”, 并保证该地区的贸易畅通无阻。^⑧

美国亚太安全战略的“五大步骤”, 即前沿军事部署、双边军事同盟、地区多边安全机制补充、对付中国“挑战”、发展与非盟友和原敌对国双边关系, 在南中国问题上可以说都得到了贯彻。美国种种安全措施都是控制局势发展, 着眼未来, 使之服务于美整体亚太安全战略需要的。

纵观事态发展, 美国对南中国海政策的变化及趋向可归纳如下: 1. 对付中国, 防范、制约和孤立中国的迹象更加明显。表现在, 把南沙问题说成是“中国问题”, 把中国说成是“南沙争端的根源”

(李洁明语), 警告中国改变现状的代价。2. 从暗中偏袒到公开支持有争议的其他各方, 利用和拉拢东盟国家, 名义上标榜“中立”, 实际上倾向于维持不利于中国的南沙被分割现状。3. 由“不承担义务”态度开始转为要“提供帮助”, 并出现了美与东盟在南沙问题上进行军事合作的苗头(菲律宾在97年5月“黄岩岛事件”后竟要求与美修改“菲美共同防务条约”, 企图将我国南沙群岛列入共同防务范围, 值得警惕。)4. 将南沙问题“炒热”, 不断使之“国际化”, 并纳入美亚太整体战略中, 牢牢掌握主动权, 使之朝有利于美方面发展。在玩弄实力平衡与多边外交的规则中, 充分利用南沙问题的复杂性, 在中国与东盟之间操纵这张“王牌”, 以便使美处于主动地位, 保证这一问题服从于美整体亚太战略的需要。

美对南中国海政策的变化是基于冷战后美对亚太局势判断基础上重新确立美国与中国、东盟关系的结果。

三

美国的南中国海政策首先是着眼于美国国家利益的需要。南中国海对美国的利益主要包括经济利益、安全战略利益、政治利益等, 其中经济利益是先导, 安全利益是立足点, 而政治利益则是美追求的根本目标。

从经济利益说, 毋庸置疑最明显的是南中国海作为重要贸易通道的价值。与此相关的是美商业利益的考虑。本质上, 美国是希望南中国海永久性地作为公海而存在的, 以保证其军事与商业船只的通行自由及海上作业的不受干扰等, 经济利益的又一方面是着眼于21世纪与日经济竞争的考虑。美国清楚, 一旦美国在该地区不能发挥有效影响, 除了中国会积极推进“南进”政策以外, 更有可能的是日本借口保护其贸易和航运通道为由发展军事实力来控制该水域。

其次是战略安全利益方面, 南中国海作为连接印度洋与西太平洋防线中重要战略通道, 如前所述, 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; 就美全球防御体系来说, 南中国海又是其“波斯湾—南中国海—朝鲜半岛”战略大防线的关节点。近年来美军试图重返越南的金

兰湾,便明显反映了美国的战略考虑:“它们(南中国海与金兰湾)几乎处在西南亚的波斯湾和东北亚的朝鲜半岛之间”,军事海运司令部司令菲利普·夸斯特说,“换言之,这些舰船驶往世界上每个最可能发生麻烦的地区都将航行大约5天。”^①美国对南中国海重要地位的战略考虑由此可略见一斑。

政治利益最为复杂,总体呈现出“遏制中国、影响东盟、安抚日韩”的战略考虑。

如前述,美国南中国海政策的核心是对付中国,这是与美整体亚太战略相一致的。美国在亚太建立安全联盟的设想是“企图通过多边安全契约织出一张困住中国巨兽的大网”^②南中国海完全可能成为这张大网中的重要一环。但是,美军方和政府对“中国威胁”存在不同看法,在南中国海问题上,美防范中国是事实,遏制还只是长远的考虑。

对东盟的考虑既直接也很复杂。美国一方面强调在南中国海问题上防止地区大国主宰该地区事务,或由于其战略竞争影响地区稳定方面与东盟的共同利益;同时更领会到东盟对借助美国力量以平衡地区大国影响、维护地区稳定的迫切需要,弃我其谁的心态十分明显。“东南亚人对他们的安全担心的两个问题:如果美国不再愿意使通过南中国海的海域保持畅通的话,谁来做这件事呢?这个地区的大多数国家便会加强它们的军事力量。”^③可以说,东盟表面上扮演“诚实的中间人”角色,实质上是力求借助美国影响,一致对外(中国)。

在南中国海问题上,对日、韩等盟友的考虑美也有矛盾性一面。如前所述,充当日本安全保护伞的美国,自然有责任保护南中国海作为日本经济命脉的安全,美国的确也在做到这一点。“以日美安保体制为中心的美国亚洲战略是针对东亚到南亚以及中东海湾地区的。”^④另一方面,美国对日本发展也有不放心的一面。对于亚洲其他盟友,美国往往多方予以平衡和安抚,以消除他们对日本的担心。因此,美在南中国海问题上的考虑除了有保护、安抚日韩盟友外也有平衡、制约的一面。

正是由于南中国海问题关系到美在亚太地区广泛的经济、安全与政治利益,为保证美国在商业上、政治上和军事上出入该地区的便利,维护其地区主导权,美在亚太安全战略中将会越来越关注南中国海因素的影响。

总之,南中国海问题,作为亚太地区潜在的三

大热点之一,是美国构建亚太安全秩序的又一机遇与挑战。南中国海地区素来是大国力量、意志与利益交汇的集中区域,对美国来说,如果能在此确立霸权地位,向东北可穿越台湾海峡,伸入到日本海,一连串地影响到亚太防线的稳固;向南可覆盖南太平洋地区,强化美澳、美新南太平洋同盟体系;向西可穿越马六甲海峡,经印度洋,关系到波斯湾地区的安全与稳定;向北更是可以直接遏制中国的向南拓展,呼应台湾海峡与日本海防线,更加有效地围堵中国。因此,南中国海的区域安全必将在美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,南中国海完全可能成为象台湾因素那样掣肘中美关系发展的又一重要支点。

注释:

^① 印尼《雅加达邮报》1991年10月29日。

^② 马来西亚《南洋商报》1991年9月22日。

^③ 合众国际社马尼拉1992年3月2日英文电。

^④ 印尼《罗盘报》1992年4月10日

^⑤ 新华社东京1995年8月7日日文电。

^⑥ 路透社马尼拉1993年6月3日英文电。

^⑦ 合众国际社新加坡1995年3月24日英文电。

^⑧ 路透社新加坡1997年5月16日英文电。

^⑨ 美国《防务新闻》周刊1995年9月12日。

^⑩ 法国《费加罗报》1995年11月29日。

^⑪ 《日本经济新闻》1997年5月11日。

(作者单位:复旦大学经济系、国际政治系硕士生、博士生)

[责任编辑:骆莉]