

重新思考南中国海 问题：中美关系 的视角^{*}

● 王义桅

序 言

未来的中美关系中最具挑战性和最棘手的问题是什么？关于这个问题有很多种说法，但是极少有人提到南中国海问题。然而，这并不意味着南中国海问题不重要。50年前，没有人料到在接下去的半个世纪内台湾问题会成为中美关系中最核心

* 原文是英文“Rethinking the South China Sea Issue: A Perspective of Sino-U. S. Relations”, *Pacific Focus*, No. 1, 2006. 由宋紫微翻译成中文。“南中国海”在我国称“南海”。由于本文引用了大量美国文件和学者论述，为统一起见，统称“南中国海”。

的一个问题。事实上，在过去的十年中，中美关系中关于南中国海的争端问题逐渐浮出水面，成为除朝鲜半岛、台湾海峡之外亚太地区第三个重大潜藏热点。为了避免陷入过去台湾问题那样的困境——虽然这两个问题有着本质上的不同——两国的领导人必须未雨绸缪，即：要谨慎处理潜在的紧张局势以及避免未来可能出现的冲突。

正如 2002 年外交部副部长李肇星（现外交部长）曾经指出的那样，台湾问题“已经成为美国半个多世纪来的负担”^①，很难预料南中国海问题是否像台湾问题那样在今后的半个世纪里成为美国另一个负担。不幸的是，美国人不是这样认为，对于中美撞机事件的代表性说法是“从四月一日在中国南中国海水域上空发生的美国国家安全局侦察机和中国军用飞机撞机事件中，我们应该注意到，中国声称对南中国海的领土要求不仅涉及南沙群岛，还包括水域本身，这是在故意模糊概念……EP-3 侦察机于 2001 年 4 月 1 日在海南飞行，之后据报道与中国飞机发生冲突，这显然不仅是为了收集电子情报，而是为了重申美国的立场：南中国海域上空的主权应是国际社会公有而非归中国所有。”^② 美国的这种表态使得中国相信美国真正关心的不是所谓“航海自由”，而是想要遏制中国。鉴于美国的战略重点已经从欧洲转向了亚洲，从未来中美关系走向的视角重新审视南中国海问题变得十分重要。

^① “U. S. Condemned for Harming Bilateral Relations”, *China Daily*, March 18th 2002 A 1.

^② B. Raman, “RE-VISITING THE SOUTH CHINA SEA”, South Asia Analysis Group 03. 04. 2001 <http://www.saag.org/papers3/paper222.htm>

一、南中国海问题：历史背景 and 现实发展

南中国海是一个半封闭的海域，面积 350 万平方公里，处于印度洋与太平洋的“咽喉”地带，战略位置显要。作为海运量仅次于地中海的国际海上贸易通道，南中国海承担着世界 1/4 的原油和石油制品的运输，超过世界总量一半的巨型油轮途经这片水域。^① 南中国海的自然资源十分丰富，渔业发达，尤其是石油和天然气的储量巨大。

因此，20 世纪 70 年代末以来，随着南中国海资源的深入勘探，沿海有关国家纷纷提出对南中国海诸岛的主权要求。尤其是 1994 年前后《联合国海洋法》付诸实施，南中国海包括南沙、西沙以及东沙群岛在内的主权归属问题一跃成为一个热点问题。争执的焦点集中在南沙群岛周边的海域及其资源的归属问题，形成了多国的主权争夺态势。中国大陆、台湾、越南、马来西亚、菲律宾和文莱均声明对南沙群岛部分或完全的所有权；越南、中国大陆和台湾又分别据历史背景声明对西沙群岛的主权。另外，在南沙群岛的西南方，印尼和越南在东沙群岛的归属问题上冲突不断。如果发现石油和天然气，这些国家毫无疑问会付诸行动。

^① 1999 年，美国海军作战参谋长 Jay Johnson 告诉记者南中国海推动了 90% 的世界贸易。见 “Exercises with Asian Allies ‘to Continue’” in The Strait Times, 7 April 1999.

2002年11月4日，中国与东盟各国外长及外长代表在金边签署了《南中国海各方行为宣言》，宣称“各方承诺保持自我克制，不采取使争议复杂化、扩大化和影响和平与稳定的行动，并以建设性的方式处理它们的分歧”。东盟各国对此《宣言》高度评价，认为它不但缓和了一度紧张的南中国海局势，而且为争端的解决提供了政治基础和保证。然而，这只是暂时的战略需要，南中国海在将来仍然是大国争夺的目标，要维持和平，就必须跳出领土和资源的争夺，重新审视南中国海问题在国际政治舞台上的角色。

传统的均势理论认为所有大国之间的争夺都是主权的争夺。的确，今天的地区冲突在某种程度上是过去殖民争夺的延续，南中国海也并非例外^①：“贯穿整个殖民地时期，东南亚地区都处在外国列强的控制之下……到18世纪末，整个东南亚被欧洲列强瓜分为多个殖民地，分别从属于英国、法国、葡萄牙、荷兰和西班牙。”^②

今天，虽然南中国海承担了日本70%的原油运输，对日本来说有着十分重要的战略意义，作为日本保护者的美国还是被东盟看作是这一地区军事对抗的首要威慑力量。另外，随着越南1995年加入东盟，南中国海争端遂演变成东盟内

^① 1935年到1956年间英法争夺南中国海，中国也不例外。见 Stein Tnneson, “The South China Sea in the age of European decline”, presentation at the conference “Human and Regional Security around the South China Sea”, Oslo, 2-4 June 2000.

^② Kenneth J. Conboy, “Conflict Potential in Southeast Asia and South China Sea”, The Heritage Lectures, 1992.

部及东盟有关国家与中国之间的主权争夺态势，过去美国默认中国在南中国海地区的领海和领空并保证决不干涉其中的政策开始发生了变化。其深刻背景即是美国亚太安全战略的调整与深化。

美国插手亚太事务是基于以下的考虑：首先是运往美国在东北亚地区盟国石油的90%必须经过南中国海域和马六甲海峡；其次是美国在亚太地区的贸易额开始超过其与欧洲的贸易额，至20世纪末，前者已经是后者的两倍；美国还认为，因为美国从亚太地区的撤出而形成的权力真空很有可能被中国所填补，这样会对美国在亚太地区的利益造成伤害。^①

对美国在亚太地区的战略，笔者曾作以下分析：“在美国看来，如果能在这一地区确立霸权地位，向东北可穿越台湾海峡，伸入到日本海，强化日本海防线；向南可覆盖南太平洋地区，强化美澳南太平洋同盟体系；向西可穿越马六甲海峡，有利于美国在印度洋和波斯湾地区的利益；向北更是可以直接遏制中国向南拓展，呼应台湾海峡与日本海防线，更加有效地围堵中国。因此，南中国海问题被美国看作为除朝鲜半岛、台湾海峡之外的亚太地区第三个重大潜在热点，是美国构建亚太安全秩序的又一重要机遇和挑战。”^②

不过，美国在南中国海问题上的政策变化是经过一段时期的“酝酿”才慢慢成型的，总体说来，经过了“预防—威慑—

^① Kenneth J. Conboy, "Conflict Potential in Southeast Asia and South China Sea", The Heritage Lectures, 1992.

^② 参见江洋、王义桅：“美国亚太安全战略中的南中国海问题”，《东南亚研究》1998年5期。

动武”三个阶段。

二、美国的战略演变：预防— 威慑—动武

下面的资料表明：在 20 世纪 70 年代以前，美国对南中国海诸岛作为中国领土这一事实未曾提出过异议。

1. 美国 1961 年出版的《地名词典》指出，位于南中国海域内的南沙群岛属于中国广东省。

2. 1963 年于美国出版的《世界各国百科全书》写道：“中华人民共和国的领土范围向南延伸到北纬 4° 位于南中国海域内的小岛和珊瑚礁。”

3. 1971 年《世界区划百科全书》写道：“中华人民共和国有一系列群岛，其中以海南岛为最大，还有延伸至北纬 4° 南中国海域的东沙、西沙、中沙和南沙群岛。”

因此，美国长期以来并没有制定过什么南中国海政策——“美国在南中国海的政策侧重于遏制共产主义”。^① 美国的南中国海战略最初也是遵循麦金德尔的地缘政治理论，即认为苏联作为最强的中心地带国家有可能支配全球。

就在 1974 年 1 月西沙海战发生后，美国务院发表声明说

^① Bob Catley and Makmur Keliat, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea* (Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 1997), p. 112.

南中国海争端是“各方自行解决的问题”。^①在美国防部长哈罗德·布朗作的国会年度报告中，除了涉及到苏联在金兰湾和舰湾的利益使“第七舰队保卫日本海上航线的任务”^②变得复杂化之外，几乎没有提及南中国海问题。从这点上说，美国在70年代选择不介入此事，保持了一个“完全中立”^③的姿态。在这段时期内，美国将中国视为平衡苏联力量的一个战略合作伙伴。

但是随着苏联影响的弱化，美国从消极中立转变为积极中立，这意味着美国的政策开始倾斜：“美国稳定的积极中立政策——与‘向前倾’姿态相结合，阻止潜在的不稳定的军事入侵态势，继续加大支持冲突双方在国际海洋法的框架下迅速和平的解决问题——是美国政府在南中国海地区采取预防性外交的最明显迹象。”^④

冷战的结束更加明晰了这点。由于中国的战略地位下降，美国开始抛弃其原先的“不介入”政策。“对于南中国海问题，美国的政策是在领土归属问题上不表态，但是必须确保美国在南中国海的航行自由，因此美国将密切关注所有不符合国际法

① Bob Catley and Makmur Keliat, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea* (Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 1997), p. 112.

② “America’s Attitude to the Asian Region” in *Pacific Defense Reporter*, April 1980, pp. 25—28.

③ Conboy, op. cit.

④ United State Institute of Peace Special Report, “The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy”. Washington D. C. 1996.

包括 1982 年《联合国海洋法》的旨在争夺领土的军事行动。”^①

1995 年 3 月，在中菲海战后，美众议院国际关系委员会主席本杰明·戈尔曼表示美国有决心阻止中国在南中国海问题上使用武力或胁迫。此外又重申了“美国在南中国海的通行自由是美国国际安全的基本利益”。^② 但是美国同时也指出《美菲共同防御条约》（1951 年）并不包括南沙群岛，因为这是有争议的地区，而且在《美菲共同防御条约》签订之前，菲律宾并未声明对南沙群岛的所有权。由此可以看到，虽然美国被认为是广泛参与南中国海事务的超级大国，但事实上他总是幕后操作，鼓动南中国海之争，希望通过东盟，南中国海研讨会（1990 年）或东盟地区论坛（1994 年）来解决南中国海争端。^③

《联合国海洋法》颁布实施后，1995 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

① Richard E. Hull, “The South China Sea: Future Source of Prosperity or Conflict in South East Asia?” Strategic Forum of Institute for National Strategic Studies, Number 60, February 1996.

② Raman, op. cit.

③ U. S. Rejects Talk of Massive Spratlys Build-up in *The Strait Times*, 12 April 1999.

行自由。^①

然而，中国的政策分析和制定者对美国的“好意”表示怀疑，试图从长远探究美国的真实战略意图。正如一位中国学者指出的那样：“自从1995年以来，美国就提升了在该地区的安全存在，包括在东南亚的港口进入安排以及与菲律宾的联合军事演习。毫无疑问，增强美国在该地区的军事存在目的是‘限制’中国在南中国海地区的行动。此外，美国一直积极鼓励东南亚国家就南中国海争端和中国崛起形成针对中国的统一战线。例如，在2000年3月访问越南期间，美国国防部长威廉·科恩公开在河内表达这一观点。美国还表达在东盟地区论坛内讨论南中国海问题的利益，防止有关国家与中国进行双边交易。在华盛顿的算计中，通过东盟地区论坛管理南中国海事务不仅方便东南亚国家形成对付中国的统一战线，而且使美国，或许还有日本，能够涉足这一问题。”^②

很明显中国作为这场争端中实力最强的国家，已经取代苏联而成为美国在南中国海地区“霸权均势”战略所关注的对象^③，

① Ralph Cossa, “Security Implications of Conflict in the South China Sea: Exploring Potential Triggers of Conflict”, CSIS-Pacific Forum, March 1998, Appendix G.

② Wu Xinbo, “U. S. Security Policy in Asia: Implications for China-U. S. Relations”, The Brookings Institute CNAPS working paper, September 2000.

③ 冷战后，美国实行“霸权均势”战略：在地区层面不使任何一国支配一个地区；在全球层面支持国际机制。参见：《霸权均势：冷战后美国的战略选择》，倪世雄、王义桅，2000年第1期《美国研究》。对应在南中国海问题上，美国的目标是阻止此区域成为任何一个国家的“内海”，其借口就是确保国际规则（UNCLOS III）的实施。

因此，可以说美国的战略是冷战战略思维的一种延续——预防和阻止某一大国完全控制地区形势。在实践中，这一理论表现为：“为了阻止争端任何一方采取单方行动，美国舰队要负起维护亚太地区的和平稳定的责任，防止单方面的挑衅行为。”^①

有研究表明：“一项连贯有效的美国南中国海政策必须包括以下两个目标：（1）帮助促进多边地区安全协商；（2）保持对美国阻止任何单方面的军事行动的信心。”^② 总体来说，美国的政策呈现出三种姿态：防御、威慑、动武，同时又相应地分为三个阶段：（1）阻止南中国海成为任何一国尤其是中国的“内海”；（2）使用威慑战略，来防止各国使用武力威胁他国，督促各国克制自身避免采取损害稳定的行为；（3）在必要时显示美国的军事力量。^③

对这个“三步走”的战略具体分析如下：

1. 防御：以护卫航海自由等为名保障美国的经济、军事和政治利益

2000 年度美国的《国家利益报告》重申美国对南中国海争端的关切，断言“在类似南中国海和尖阁群岛的次级领土纠

① U. S. Institute of Peace Special Report, op. cit.

② Ibid.

③ See Winston Lord, “Southeast Asia Regional Security Issues: Opportunities for Peace, Stability and Prosperity”, U. S. Department of State Dispatch, 5/27/96, Vol. 7 Issue 22, p. 267, 5p; Ang Cheng Guan, “The South China Sea Dispute Revisited”, *Australian Journal of International Affairs*, Jul. 2000, Vol. 54, Issue 2, p. 201, 15p.

纷上达成一项和平的解决方案”是美国的重要利益。^①特别是，“美国在南中国海问题上最迫切的利益是维持此地区的和平稳定，保障航海自由，尊重国际法以及《联合国海洋法》。”^②

一项五角大楼的研究也宣称：“美国政府对冲突各方的法律权力不表态。在促进东南亚，东北亚，印度洋国家之间的沟通方面，我们的战略利益决定了必须约束那些超出国际海洋公约许可范围的对于南中国海的主权要求。”^③因此，“美国应该鼓励争端各方通过和平手段解决领土纠纷，建立一种区域性多边机制来保证所有国家的航海自由并在公正的合约建制下对石油和天然气的开采做出规定。”^④

美国对其石油公司在南中国海的勘探业务持默许态度，这可以说是美国在南中国海上的“楔子”：一旦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。美一再强调要维护航海自由与贸易通道安全，正是美插手南中国海事务的“前奏”。换句话说，美国可以随时以保护其海外商业利益为由插手南中国海事务。^⑤所以说，在第一步战略中，此地区的商业利益是美国必须予以考虑的。

① The Commission on America's National Interests, *America's National Interests*, July 2000, p. 24.

② U. S. Institute of Peace Special Report, *op. cit.*

③ *Ibid.*

④ Hull, *op. cit.*

⑤ 关于美国石油公司在南中国海地区勘探资源的情况详见 Rowan, "The U. S. - Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute", p. 430.

对于南中国海争端诸国的军事利益来说，“保障美军在亚太地区维持平衡稳定的信誉对美国而言也是有关切身利益的事，美国不做回应将损害其在亚洲盟友中的信誉和多边价值。”^①

政治利益方面，除了保持与菲律宾、新加坡和泰国的传统关系，美国对南中国海事务的介入还可以帮助美国在东盟一体化及东盟和中日韩三国间的经济一体化中发挥更大的影响。另外一个政治上的考虑是保护作为美国同盟国的日韩能源运输的安全。而最高的政治利益在于处理中美关系问题的重要战略意义，这将在本文最后一部分涉及。

2. 威慑：阻止一切可能的地区霸权的扩张

有人建议美国在南中国海问题上扮演一个“调停者”的角色，但是美国并不乐意这么做，而是希望建立一种威慑。1995年1月16日，约瑟夫·奈告诉东京的记者：“如果在南中国海发生军事行动威胁到航海自由，美国方面会随时准备护航来保证其正常进行。”^②在他看来，维护航海自由显示了美国的软实力。总统国家安全事务助理赖斯（现任国务卿）更加明确这一威慑战略，她在2002年的报告中指出：这一威慑战略“有利于自由的均势。”^③按照这样一种循环论证公式，南中国海

① Cossa, *op. cit.*, p. vii.

② Raman, *op. cit.*

③ The 2002 Winston Lecture, delivered by Condoleezza Rice to the Manhattan Institute in New York City on October 1, 2002. See <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijpe/pj7-4rice.htm>

地区的航海自由或者说此地区的均势依赖于美国的行动自由，因为美国总是作为自由的护卫者代表了自由。

为了达到这样的目标，美国必须保持其军事存在并纳入其亚太地区十万驻军的一部分：“美国在南中国海地区的常驻海军关注国家的稳定，认同流行的解释——那些超出紧邻南沙群岛的海域属于公海，任何一方都不能宣称对其拥有领土主权。”^①除了与新加坡、印度尼西亚和马来西亚关于军事部署的条约，美国会继续保持其与菲律宾和泰国的军事联合，寻求另外的军事基地，如让金兰湾代替苏北克和克拉克军事基地，发展与日本、韩国、澳大利亚的双边军事合作，实现一种被称之为南北“双锚战略”，在必要的时候从北到南实施干涉。

为了实现威慑战略，美国声称：“南中国海之所以出现争端，其重要的战略因素是南沙群岛由于靠近航线而具有的战略地位。一旦任何一个对南沙群岛声称主权的国家威胁到其邻近的海上交通线的航行自由，美国一定会像其他处于或邻近这个地区的国家那样进行干涉。”^②我们都知道在美国眼里，只有中国有能力阻碍所谓的“航海自由”，因此，我们可以判断，美国的威慑战略其直接对象是中国——潜在的地区霸权。

3. 动武：在必要时显示军事实力

美国的所有战略都是为了应对未来的挑战：“一旦争端任何一方采取单方面行动危及地区稳定，美海军承诺，对应事件的严重程度，将在亚太地区扮演一个平衡者的角色，扩大其在

① U. S. Institute of Peace Special Report, op. cit.

② Cossa, op. cit. p. vii.

公海上的影响。”^①

一方面，美国强调《美菲双边防御条约》并不涉及南沙群岛，而在另一方面，美国又警告“中国在菲占珊瑚礁岛的军事行动，是另外一回事了；同样的，中国在公认的非领海或公海，或靠近菲律宾的有争议的水域内对菲海军舰艇的敌对行动，也都另当别论。”^② 美国极可能不是通过条约就是通过其他方法来支持其盟国菲律宾。

根本上说来，美国对未来的关注主要在于如何处理这次争端中的最强方——中国。如果防御和威慑战略无效，美海军将展示它的军事实力并根据中国的行动采取对策。例如，2001年8月20日到25日期间，美航空母舰在香港着陆。然而，仅在着陆后三天，“星座号”航空母舰和取代它去海湾地区巡航的“卡尔·文森号”航母在南中国海举行了为期一天的大规模联合演习。^③ 中国政府清楚在撞机事件发生后，美国的这次演习传达了一个什么样的信号。

在2001年《四年防务报告》(QDR)“基于能力的发展模式”中，以及不久前公布的2006年《四年防务评估报告》中，美国明确提出“在大国和新兴国家中，中国最有潜力在军事上与美国竞争，并采取破坏性的军事技术。”这样，美国提出应对南中国海问题的第三步将变得越来越明显，针对中国挑战的迹象越来越显著。“9·11”事件之后，布什政府推行“先发制

① U. S. Institute of Peace Special Report, op. cit.

② Cossa, op. cit. C-8.

③ “Whom, If Not China, Is US Aircraft Carriers’ Moving onto South China Sea Directed Against?” *People’s Daily*, August 27, 2001.

人”战略，这意味着美国可以打着“反恐”的旗号在印尼和菲律宾，从一个积极的中立者的身份转变成积极介入甚至行动一方，试图增加其在此区域的影响力和军事存在。这样的转变将挑起更多的利害关系。

三、从中美关系的视角 看南中国海问题

让我们把目光投向中国。历史上，中国政府从未放弃声称拥有南中国海的主权，这一立场是一以贯之的。然而，在“利益相关者”看来，“中国已经出版的地图的中国边界包括了整个南中国海，但是到底是把这一区域视作历史性水域还是对海洋中的所有海洋中间地带（the mid-ocean land features）宣示主权，并未明确。”^① 后来，又有人提出随着中国的壮大，它会提出更多的领土要求。仅仅由于中国是本地区最强大的国家而做出这样的判断非常不公平。按照这样的逻辑，台湾以同样的理由对南沙群岛提出领土要求，可以免遭责难。此外，出于对中国日益增长的石油及其他资源的需求，大多数东盟国家邀请美国介入此事来抵消中国的影响。如菲律宾出于与美国石油公司联合开发南中国海矿层的考虑，修订了其与美国的军事协定。因此，美国可以说是一个“被邀请的帝国主义者”。南中国海问题将会导致一种间接的美中冲突。

毋庸置疑，根据美国学者斯皮克曼的“边缘地带”理论，

① Hull, op. cit.

美国一直专注于维护其在东南亚的战略、经济利益。南中国海连接着印度洋和太平洋，是美国舰队的必经水道。美菲之间也有双边安全条约。此外，几个美国石油公司在一些争议区域拥有特许权（尽管美国政府预先向其告知了相关风险）。以上是传统的现实主义的美国外交视角。

而自由主义或理想主义的观点是：“美国国际关系的自由主义思想核心是自由贸易可以促进各国经济发展，而经济发展将激励更自由的政治体系的形成，而由此生成的民主社会会使国家之间的武装冲突很难发生。”^① 特别是受传统的开放社会、自由贸易思维模式的影响，美国认为它负有保护公海（南中国海）航海自由的责任，而中国则既是合作伙伴，也是需要加以制约的竞争对手。因此，由于彼此的价值理念差异，美中之间构成了一种“软”冲突。有足够的证据表明，中国作为一个地区强国在台湾问题上已经与美国发生了冲突；而作为未来的世界强国，中国还将会在南中国海问题上与美国产生争端。南中国海问题的潜在战略价值和国际影响将日益明显。

今后美国可能借保护石油公司、航海自由之名，或受东盟之邀介入南中国海争端。一种很现实的可能性是南中国海问题将会为台湾问题或其他问题火上浇油。因此，除了冲突预防和危机管理，以全球战略的视角来处理此问题是至关重要的。

幸运的是，“多边外交调停而不是国际法将在南中国海问

^① Bob Gatley, Makmur Keliat, *Spratlys: The Dispute in the South China Sea* (Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 1997), p. 176.

题的解决过程中发挥中心作用，这是明显的。”^① 任何可能的冲突都将会是间接的，也许一开始只是言语不和，“中美之间可以预见的最可能的冲突将围绕在经济和军事有战略地位的东南亚。”^② 不过这只是一种早期预警信号，外交手腕仍有发挥的余地。此外“中国长期的南中国海政策似乎并不打算达成协议，同时避免可能引入外来武力的公开冲突。”^③

中美在南中国海问题上可能引发的对抗（既可能是合作也可能是冲突）并不局限于地缘政治，它会更多地在能源问题上反映出来，因为美、中已经分别成为世界第一、二大石油消费国。南中国海问题将会影响今天以及未来的超级大国，这不仅是因为那里丰富的资源，更是因为它作为一条战略通道（特别是马六甲海峡）的价值。

正如新加坡南洋理工大学国防战略研究院的巴里·德斯科（Barry Desker）指出：“两个例子足以突出马六甲海峡和新加坡对国家航运的重要：第一，经马六甲海峡的石油运输量是苏伊士运河/苏麦德输油管的3倍、巴拿马运河的5倍。第二，经马六甲海峡的2/3的吨位是由波斯湾运往日本、韩国的原油，今后也将越来越多地运往中国。超过一半的世界总航运量

① Mark J. Valencia, *China and the South China Sea Disputes* (Oxford University Press, 1995), p. 27.

② Ibid.

③ Leni Stenseth, “Nationalism and Foreign Policy The Case of China’s NANSHA RHETORIC”, Autumn, 1998. www.prio.no/research/asiasecurity/publications/pdf.

经过马六甲海峡。”^①

今天，中国 80% 的石油从马六甲海峡经过，“但是中国的远洋海军力量很薄弱。在迪戈加西亚有美军的海军基地，在印度洋，印度的海军支配了马六甲海峡的咽喉，中国似乎由于其有限的巡逻能力而感到不安。胡锦涛主席据说对此作了评论，他将其称之为‘马六甲困境’——中东和非洲的石油供应线的脆弱性以及对中国能源安全的重要性。他非常关注‘某些国家（特指美国）’一直企图侵占和控制海峡航行。”^② 中国专家和领导人担心美国会使用武力来切断中国石油进口并可能通过阻碍能源供应“严重削弱”中国实力。因此，中国分析者更加相信：南中国海问题已经成为美国旨在针对和围堵中国的总体防卫战略的关注点。^③

瓦伦卡（Valencia）对美国介入南中国海事务的两大理由从遏制中国方面作了概述。第一，中国将“九虚线”（the nine-dashed line）视为对整个海域的一法律主张（a de jure claim）。第二，在 1992 年重声对南中国海主权后，北京在西沙群岛附近划领海线，并表示在南沙也会采取类似举措。如果接受这些举措，中国会要求进出南中国海区域的航船得到其同意。因此，为威慑中国，华盛顿提出“认为有必要抵制任何超

① Barry Desker, “Protecting the Malacca Strait”, Pacific Forum CSIS, March 18, 2005 <http://www.csis.org/pacfor/pac0511.pdf>

② David Zweig and Bi Jianhai, “China’s Global Hunt for Energy”, *Foreign Affairs*, September/October 2005.

③ Outlook East Weekly (liaowangdongfang zhoukan) January 12th 2004.

出《联合国海洋法》的海上主权的主张”。^① 正如美前驻巴布亚新几内亚及所罗门群岛大使哈维·菲德曼（Harvey Feldman）所说，这种行为将南中国海变成了“中国海”。^②

“9·11”之后，美国加大对恐怖主义陆上及海上的打击力度，这就给了其更多借口在地缘战略上来达到传统的目标。比如，美菲、美印经常在南中国海举行 CARAT 和 SEACAT 联合军事演习，声称是为了加强地区合作，共同打击恐怖主义和跨国海上犯罪。事实上，这些都是在试图牵制中国。一位评论员表示：“无论如何，‘9·11’后美国对南中国海航线安全意识越来越强烈，这将使中国（其他争端国亦如是）改变现状的努力变得困难。”^③

同时，因为日本国内的 70% 的原油运输经过南中国海，考虑到中日之间在能源上的竞争，美国很可能为保护日本的利益不惜与中国翻脸。^④

近年来，布什政府推行“两面下注/对冲”（Hedge）战略来应对中国在国际事务中越来越重要的影响力。按照这样的战

① Mark J. Valencia, *China and the South China Sea Disputes*, Adelphi Paper, no. 298 (London: Oxford University Press, October 1995) .

② Harvey Feldman, “American Interest in the Region,” in Jim Colbert, ed., *Proceedings from the Conference on Natural Resources and National Security: Sources of Conflict and the U. S. Interest* (Washington, D. C. : Jewish Institute for National Security Affairs, 2000), p. 63.

③ Lee Lao To, “China, the USA and the South China Sea Conflicts”, *Security Dialogue*, vol. 34 (1), 2003, p. 38.

④ Joshua P. Rowan, “The U. S. — Japan Security Alliance, ASEAN, and the South China Sea Dispute”, *Asian Survey*, Vol. 45, Issue 3, pp. 414—436.

略，美国将更加依赖一个“正常化”的日本，保持其在西太平洋和日本的军事存在来对冲中国在亚洲包括南中国海地区的影响。因此，美国这样的声称也并不奇怪：“只有美日安保机制，在操作上与东盟进行合作，才可以确实找到一个长期的解决方式。”^①

拉夫·科萨（Ralph Cossa）还警告说：“中国和东盟在南中国海问题上的对峙将为美国国内支持对中实行牵制战略的一派提供额外的依据……南沙争端还会给日本一个千载难逢的机会成为一个政治大国……中国在南沙群岛的侵略举动可能会上升为与美国的对抗，这可能是不可挽回的。要是一种新型的类似冷战的两极格局在中美之间出现，那么日本将很坚持和美国保持一致的‘一个中国’政策。对这些可能出现的结果的认识应该作为密切关注中国行动实施威慑战略的有力证明。”^②

在一次次澄清、修改后，《美日共同防御条约》却涉及越来越多的地区和事务。我们有足够的理由认为日本将在美国战略中（包括在南中国海问题上）扮演一个更加积极的角色来遏制崛起中的中国。

总之，“在目前中美关系杂乱无章的状态下，美国试图扮演一个领导和公共角色来解决南中国海争端问题的努力很可能反其道而行，这是由于如果事态变得‘美国化’则中国可能不会那么乐意合作。”^③

① Cossa, op. cit, C-2, C-7.

② Ibid.

③ Scott Snyder, “The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy”, United States Institute of Peace SPECIAL REPORT 18, August 1996.

展望未来，中美关系将会成为维持亚太地区和平的关键因素。^①然而双方都还处于互不信任的状态。因此，建立战略互信或在战略对话中达成一致对于今天和未来的超级大国非常重要。过去，APEC（亚太经合组织，1989年建立），CICA（1992年），CSCAP（1993年），ARF（1994年）等等已经在起草中美互信条约（CBMs）方面做了一些辅助工作。但是在各个领域包括南中国海事务上，两国的直接双边对话变得越来越迫切。不妨设想“10+2”模式（东盟加上中、美），扩大并接纳美国的“上海合作组织”模式（SCO）等等，这些可能会成为将来备受关注的模式。将来对不同水域解决冲突和应对危机的比较研究将占支配地位。

四、结论与启示

最终，我们必须在代表“新来者”要求的中国和代表既得利益集团（尤其是美国）的国际海事法律之间找到一种平衡^②。我不认为尼日尔或者其他类似国家会关心此区域的自由

① Lee Lai Too, op. cit. p. 36.

② For example, “China is saying that its sovereignty maritime border is 200 nautical miles, not the traditional 12 miles. Beijing is also claiming that the islands and reefs of South China Sea are Chinese territory and thus also have EEZs extending an additional 200 nautical miles from these points.” See Dana R. Dillon, “How the Bush Administration Should Handle China and South China Sea Maritime Territorial Disputes”, September 5, 2001. www.heritage.org/library/background/bg1470.html

航海事务，所以，美国所关心的自由航海事务是其自身的利益，而中国也应该摆脱此前的模糊策略，明确国家利益的诉求，在此问题上充分表达本国意志。因此，“为目前混乱局面寻求可能的解决方案需要对南中国海的历史具有正确的认识，并在历史和现实之间寻求平衡。”^① 为了走出“马六甲困境”，中国必将发展海军以保护此战略通道的安全，这在美国看来是在挑战美国在亚太的统治权，使中国从一个区域强国一跃成为世界强国。所以就像中美在台湾问题上达到均势那样，在南中国海问题上两国也终将形成战略均衡。

一个著名的美国学者曾经断言，美国不应把中国看成一个潜在的盟国或是迫近的敌人，而是“复杂均势下的对手”。^② 中国将在不同的时间围绕不同的问题与美国有一致或是冲突的利益，所以，如何处理这一问题对 21 世纪中期以后世界的战略稳定有着重要的意义，可以说，本质上南中国海问题才是中美之间的问题。通过签订一份帮助解决东盟各国对南中国海重叠的领土要求的文件（2002 年 7 月）和与东盟成员国签署《南中国海各方行为宣言》（2002 年 11 月），一旦中国解决了台湾问题，上述的趋势就会更加明显了。

回顾历史，我们发现当中国拥有可以挑战美国的核能力以及远程导弹时，台湾问题才变得相对稳定。军事冲突从那个时

① Zhiguo Gao, “The South China Sea: Between History and Reality”, presentation at the conference “Human and Regional Security around the South China Sea”, Oslo, 2-4 June 2000.

② See Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972* (Washington, DC: Brookings, 1992), p. 333.

候开始政治化了。由于两国在原则上达成一致并签订了协议，本来可能爆发的冲突得到了控制。同样地，只有当中美在亚太地区，甚至在全球范围内达到均势，南中国海问题才会成为两国间稳定的政治事务。在那以前，南中国海问题仍会是一个潜在的而非真正的“热点”。我们都希望南中国海问题将巩固而非损毁中美关系。

作者简介

(以姓氏笔画为序)

王义桅 复旦大学美国研究中心

刘永涛 复旦大学美国研究中心

牛海彬 复旦大学国际关系与

公共事务学院博士生

吴心伯 复旦大学美国研究中心

吴菡思 复旦大学美国研究中心

张家栋 复旦大学美国研究中心

赵可金 复旦大学美国研究中心

信 强 复旦大学美国研究中心

夏立平* 上海国际问题研究所

倪世雄 复旦大学美国研究中心