



尼克松—福特政府对菲律宾南沙诉求的立场评析

——以美国官方档案为依据

栗 广

摘 要: 1971 年, 菲律宾政府正式提出了对南沙群岛的主权要求。美国尼克松政府随之对南海地区局势进行了数次评估, 对南海争端有了初步认知。西沙海战发生之后, 面对菲律宾所提出的将南沙纳入美菲协防范围的请求, 尼克松政府决定在此问题上采取模棱两可的立场。其后, 菲律宾以军事基地的使用权为筹码要求美国同意协防南沙, 但福特政府仍拒绝进行明确表态。实际上, 尼克松—福特政府采取的是不介入南海争端的立场; 这在一定程度上减缓了菲律宾在南沙地区采取行动的步伐。

关键词: 南沙群岛; 尼克松政府; 福特政府; 《美菲共同防御条约》

1898 年美西战争之后, 菲律宾沦为美国的殖民地。1946 年 7 月, 菲律宾获得独立; 1951 年 8 月 30 日, 美菲签订《美菲共同防御条约》, 成为军事盟友。根据条约的规定, “缔约国每一方面都认为, 在太平洋区域对缔约国任何一方的武装进攻将危及它自己的和平与安全, 并且宣布, 它将依照它的宪法手续采取行动以对付共同的危险”(第四条); “对缔约国任何一方的武装进攻应包括对缔约国任何一方的本土、或对在它的管辖之下的太平洋岛屿领土、或对它它在太平洋的军队、公共船只、飞机的武装进攻”(第五条)^①。

1971 年 7 月, 菲律宾政府突然提出了对南沙群岛^②的主权要求。而几乎同时, 中美关系正常化进程也取得了突破性进展。这样一来, 涉入南海争端的各方包括中国大陆、中国台湾、南越政权和菲律宾, 它们不是美国的盟友就是“友好的非盟国”^③。在此情况下, 美国对菲律宾的南沙诉求持何种态度呢?

怀揣上述问题, 笔者对与本研究主题有关的论著进行了较为全面的梳理。迄今为止, 研究美国对南海争端立场的论著已不在少数, 但大多侧重于对现状和对策的分析^④, 很少涉及尼克松—福特政府对南海争端的政策^⑤。这些论著中不乏一些颇具代表性的力作,

①《国际条约集(1950—1952)》, 世界知识出版社 1959 年, 第 325 页。

②美、英等西方国家称南沙群岛为“斯普拉特利群岛”(Spratly Islands), 称西沙群岛为“帕拉塞尔群岛”(Paracel Islands)。

③DDRS, CK3100155998, Luncheon Meeting between Vice President Walter Mondale and Vice Premier Fang Yi Regarding Guidelines for Cultural and Scientific Exchange Programs between the U. S. and China, 1979-8-27.

④Lee Lai To. “China, the USA and the South China Sea Conflicts”, *Security Dialogue*, 2003, 34(1), pp. 25~39; 张明亮:《从〈东南亚集体防务条约〉看美国的南中国海政策》, 载《东南亚研究》2004 年第 6 期; 王义桅:《重新思考南海问题: 中美关系的视角》, 载《美国问题研究》2006 年第 1 期; 王传剑:《美国的南中国海政策: 历史与现实》, 载《外交评论》2009 年第 6 期; 郑泽民:《南海问题中的大国因素》, 世界知识出版社 2010 年, 第 30~104 页; 李金明:《南海争议现状与区域大国的介入》, 载《现代国际关系》2011 年第 7 期, 等。

⑤郭渊:《中美关系缓和下的美国南中国海政策》, 载《新东方》2011 年第 4 期; 尤洪波:《美国对中越西沙海战的反应》, 载《南洋问题研究》2011 年第 3 期; 邵笑:《简析尼克松的南海政策》, 载《东南亚研究》2012 年第 3 期; 郭永虎:《美国对中南南沙群岛争端政策的历史考察》, 载《当代中国史研究》2013 年第 2 期。

为本研究的展开奠定了基础。笔者拟以美国国家档案馆馆藏档案及相关数据库中的美国档案为依据,详尽、深入地研究尼克松—福特政府对菲律宾南沙诉求的立场,以求教于方家。

一、菲律宾的南沙诉求与尼克松政府对南海争端的初步认知

据已有记载,菲律宾占领南沙群岛的想法始于1930年代。但限于自身实力和美国的不支持态度,菲政府在1970年代之前并未正式提出对该地区的主权要求。然而,1960年代末“南海地区可能蕴藏着丰富的石油资源”^①的消息传出之后,菲律宾政府正式提出了对南沙群岛的主权要求。

1971年7月10日,菲律宾总统马科斯(Ferdinand Marcos)借口所谓“炮击事件”^②召开国家安全会议,并宣布:根据1951年《旧金山和约》的规定,南沙群岛事实上仍处于盟国的托管之下,其归属问题并没有得到解决;在此情况下,台湾当局没有得到盟国同意不能在该群岛驻军,其行为构成了对菲“国家安全的严重威胁”;而且,该群岛在地理上距菲律宾最近,“理应属于菲律宾”^③。此外,菲政府还宣布了菲军已占领了南沙3个岛礁的事实^④。这是菲政府第一次正式提出了对南沙群岛的主权要求。

菲律宾的做法引起了中国大陆、中国台湾和南越政权等的强烈抗议;美国尼克松政府也开始关注南海形势。就在菲政府正式提出对南沙主权要求的当月,美国中央情报局就起草了一份有关菲律宾南沙诉求的简要评估报告,认为:中国很早就对南沙群岛提出了主权要求,且这种要求由于1946年中国政府派兵驻守而有所增强;但近期南越和菲律宾所采取的行动使得该地区的形势变得复杂化。在中国大陆和台湾坚定地声称拥有南沙主权的情况下,为了石油资源而出兵南沙的菲律宾将可能保持克制,不会采取行动“驱逐中国国民党军队”,但它仍会“考虑”占领该地区的其它岛礁^⑤。这份评估报告虽然简洁,但或许是尼克松政府第一次关注到这一问题。

8月,由中情局等部门联合起草了一份名为《南沙群岛争端》的评估备忘录,对南沙争端进行了比较全面的认识^⑥。其一,备忘录对南沙群岛本身的信息进行了介绍,认为:迄今为止,该群岛上除了鸟粪和磷酸盐礁石等矿藏之外,“几乎没有经济上的重要性”和“军事重要性”;各方关注南沙岛礁归属的原因在于“这里蕴藏石油资源的传言非常广泛”。其二,备忘录较为全面地论述了各声索方与南沙群岛关系的历史。该报告认为,中国声称它对南沙群岛的主权源于3世纪,南越则“可能在19世纪早期就对南沙群岛提出了主权要求”,但这种要求没有“有效的文字记载作为依据”;二战后,中国派兵接收了南海诸岛,并驻守至1950年,其后又于1956年恢复了长期驻军;据传,1970年以来,菲律宾也在南沙数个小岛上有小规模驻军。其三,备忘录对南沙局势进行了评估,认为菲律宾所采取的行动不仅导致中国大陆和台湾采取措施强化了对南沙群岛的要求,而且引起了南越的强烈反应,这样南沙争端“似乎陷入了僵局”。至此,尼克松政府对南沙争端有了较为全面的了解。

上述研究报告的分析基本上是客观的,没有提及美国的立场问题;如果仅从上述研究报告入手,很难发现尼克松政府对南沙争端的立场。但若对比尼克松上台之前20年内美国对南海争端的政策,则可发现美国对南海争端的立场发生了微妙的变化:此前,美国支持菲律宾、南越在南海地区的活动,同时反对中国大陆在该处活动;而此时,美国并未表现出支持任何一方的立场^⑦。只不过,此时南沙争端暂未发展到兵戎相见的地步,菲律宾亦未如后来那样迫切需要美国的支持,因而美国对菲律宾南沙诉求的态度暂时没有清晰的体现。

① John Garver, “China’s Push Through the South China Sea: The Interaction of Bureaucratic and National Interests”, *The China Quarterly*, 1992, 132(4), pp. 999~1028.

② 1971年7月7日,菲国会众议员米特拉(Ramon Mitra)宣称他在巴拉望省海域垂钓之时,两度遭到来自南沙海域的炮击。Central Intelligence Agency Files, Approved for Release, 2003-06-25; CIA-RDP79T00975A1019600030002-0, 1971-07-23, National Archives.

③ DDRS, CK3100398594, *The Spratly Islands Dispute*, 1971-08.

④ “Taipei, Manila Dispute Islands”, *The Washington Post*, 1971-07-13.

⑤ Central Intelligence Agency Files, Approved for Release, 2003-06-25; CIA-RDP79T00975A 019600030002-0, 1971-07-23, National Archives.

⑥ DDRS, CK3100398594, *The Spratly Islands Dispute*, 1971-08.

⑦ National Archives, Nixon Presidential Materials, Box 849, President’s File—China Trip, China Exchanges, undated.

随后,菲、南越对南沙群岛的占领步伐和石油开采速度加快,南沙局势趋于紧张。该地区爆发军事冲突的可能性也在增加^①。在南海局势日益紧张的情况下,菲律宾日益迫切地需要美国公开而坚定的支持。

二、西沙海战后美国政府关于协防南沙问题的内部讨论

1974年的西沙海战无异于给菲律宾当头一棒。在海战爆发前,菲律宾不仅出兵占领了6个南沙岛礁,而且对临近的54个南沙岛礁及海域提出了主权要求,并不断采取行动巩固它的主权要求。西沙海战使菲律宾政府意识到,中国也可能在南沙采取类似行动^②。海战发生几天后,菲律宾通过联合国渠道收到了来自中国的备忘录;备忘录宣称中国“作好了保卫包括西沙和南沙群岛在内的领土和主权的准备”^③,使菲更心有余悸。为此,菲律宾不得不将求助的目光转向美国。

在西沙海战爆发之后,美国驻菲大使苏利文(Bill Sullivan)和英格索尔将军(Stuart H. Ingersoll)对南海地区的局势进行了一般性探讨^④。菲政府在得知西沙海战的消息后,立即询问苏利文:美国对西沙海战持何种立场?事实上,菲政府是希望了解:如果菲律宾也与中国在南海地区发生军事冲突,美国是否会提供援助。苏利文不敢妄自表态,没有立刻给予回复。随后,苏利文去电国务院,询问政府对此问题的意见,同时附上了其对该问题的看法及建议,包括:(1)如果菲律宾在南沙海域遭到中国的进攻,美国应援引《美菲共同防御条约》所规定的义务“采取行动”;(2)美国应向菲律宾保证,将对该地区进行全天候的密切监视,以确保能够打退中国可能发动的“出其不意的进攻”;(3)通过外交途径警告北京,“针对菲律宾的军事行动将会导致美国依据《美菲共同防御条约》而卷入”;(4)建议美国政府授权与菲律宾进行“以协防南沙为主题”的谈判,以更为准确地确定《美菲共同防御条约》将在何种情况下被援引,同时了解菲律宾的态度及为菲可能采取的行动提供建议^⑤。

显然,苏利文提出的在南沙争端中明确支持菲律宾的建议与尼克松的对华战略严重相悖,因而不可能被美国高层所接受。这一点从美国的系列表态中可以看出。首先,西沙海战爆发后,美国国务院发言人金(John King)在新闻发布会上一再声明,美国不支持冲突任何一方,“不会卷入冲突之中”,希望看到“冲突的和平解决”^⑥。随后,国务卿基辛格在与中国驻美联络处主任韩叙就西沙海战一事举行会谈时也作出了表态:美国在西沙海战后“没有同南越代表进行过接触”,保证对南海争端“不持立场”^⑦。

正是基于上述原因,苏利文的电报迟迟未得到美国国务院的回复。在急于得到美国安全承诺但又没有得到任何回复的情况下,1月26日,菲外长罗慕洛(Carlos P. Romulo)将来自中国的抗议备忘录转交苏利文,实际上表达了向美国求援之意。苏利文再次去电国务院,认为中国所采取的实际行动与其之前的公开声明一致,它“将在南沙群岛采取与西沙群岛类似的行动”。在此情况下,如果美国不对中国的行为郑重地发出警告,届时“中国在南沙群岛发起突然袭击”是“完全可能的”。在信中,苏利文重申了前一电报中的四点建议,并抱怨“三天前的电报未得到任何回复”^⑧。

为了研究对策,1月31日,基辛格主持召开国务院会议,讨论“美国应否在南沙争端中支持菲律宾”的问题,初步拟定了美国应对南沙争端的政策。会议决定:在菲律宾没有主动援引《美菲共同防御条约》的情况下,美国不应在此问题上“表现出过多的主动”,不应“表现出过多的与中国对抗的意愿”,更不能明确表态将协助菲律宾保卫该地区,而应尽可能表现出“模糊的态度”^⑨。在此基础上,基辛格对苏利文

① DNSA, CH00861, China and the U. S., 1987-03.

② National Archives, Central Intelligence Agency Files, Approved for Release, 2001-03-22; CIA-RDP79-01054A000100100001-9, undated.

③ National Archives, Central Foreign Policy Files, Electronic Telegrams, 1/1/1974-12/31/1974, Created 7/1/1973-12/31/1977, Documenting the Period 1973-1977-12-31-RG 59, 1974-01-26.

④ DNSA, KT01017, Kissinger Transcripts, 1974-01-31.

⑤ National Archives, Central Foreign Policy Files, RG 59, 1974-01-23.

⑥ National Archives, Transcripts of Secretary of State Henry Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977, RG 59, E5177, Box 2, undated.

⑦ National Archives, Nixon Presidential Materials, Box 96, Country Files, Far East, China Exchanges, 1973-11-01, 1974-03-31, 1974-01-23.

⑧ FRUS, 1973-1976, Volume E-12, Washington: U. S. Government Printing Office, 2011, Document 325.

⑨ National Archives, Transcripts of Secretary of State Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977, RG 59, E5177, Box 2, 1974-01-31.

所提出的建议逐一进行了回复：(1)关于“如果菲律宾在南沙遭到中国进攻，美国是否应提供援助”的问题是一个法律问题，美国国务院正在对此进行研究，但最终立场尚未确定；(2)关于“美国全天候监视南沙地区”的建议，高层经过慎重研究，最终决定这一建议的内容不得执行；(3)关于“向北京发出警告，中国在南沙的军事行动将导致美国履行对菲义务”的建议，基于以下考虑而不能执行：美国的立场尚未确定、缺乏足够的准备时间、尚无证据表明中国将在南沙地区采取行动、其他因素；(4)关于“授权与菲律宾就南沙局势进行商谈的请求”，国务院将在进一步研究之后再行决定^①。显然，苏利文的建议未被接纳。结合1月31日美国国务院会议的讨论结果以及基辛格给苏利文的电报，在南沙争端中美国对菲律宾的态度已初现雏形：尽可能地对菲律宾的南沙诉求保持模糊的立场，不明确将南沙列入《美菲共同防御条约》的适用范畴。

美国的这一态度在实际行动中也有所表现。1975年夏，菲总统马科斯再次提出，希望美国明确将南沙地区纳入《美菲共同防御条约》的适用范围^②。接替尼克松就任总统的福特也拒绝了这一要求，指示苏利文在与菲律宾官员谈论南沙争端时，仅将谈论焦点集中于争端本身，而避谈美国的义务问题；对于苏利文在菲律宾所发表的“不当言论”，基辛格甚至十分严厉地要求其“闭嘴”^③。而且，国务院要求苏利文将原计划在菲国会所作的有关“美国对菲义务”的演讲取消，以免引发外界误解。

三、美菲军事基地谈判与协防南沙

为了抢占先机，菲律宾1976年4月开始与美国、瑞典企业合作，在南沙礼乐滩地区开采油气资源。菲律宾的行为遭到了台湾当局、越南和中国大陆的一致反对；越南甚至宣称“保留保卫主权的权利”。菲律宾意识到，如果它的此类行动继续下去，越南可能会将菲的行为视为“一种迫在眉睫的挑战”，从而采取必要的武力行动^④。这使菲律宾再次感受到了获取美国支持的迫切性。

在此情况下，菲律宾再次明确地要求美国将南沙群岛纳入《美菲共同防御条约》适用范围。其时恰逢1947年签订的《美菲军事基地协议》期满，菲律宾遂借机以军事基地的使用权为筹码，试图达到这一目的。1976年4月12日，美、菲两国外长开启了关于军事基地谈判的进程。显然菲律宾对美国先前有关协防南沙的表态不满，罗慕洛一开始就提出：应东盟的要求，菲律宾将弱化与超级大国的联系；此后如果美国要继续保留在菲军事基地，那么它必须向菲支付一定数额的租金。罗慕洛的提议立即遭到基辛格的反对，但他并不退让。在这次会晤中，双方仅就“开启军事基地谈判”一事达成了一致，此外别无成果。

7月29日，美菲军事基地谈判菲方高级官员佩莱斯(Emmanuel Pelaez)暗示说，将等美国总统大选结束后再与美谈基地使用权问题，以此向福特政府施压。8月3日，罗慕洛在接受媒体采访时也放出消息说，菲政府将任命菲基地司令掌管美国驻菲军事基地，“以防止美国采取单方面的军事行动”。上述两位政要的发言实际上是菲律宾对福特政府的一种要挟之举，试图以此迫使美国在协防南沙问题上做出让步。8月6日，马科斯在美国副国务卿罗宾逊(Charles W. Robinson)访菲之际多次重申，菲律宾需要美国的明确保证，如果菲律宾以及在礼乐滩地区行驶的非船只、飞机遭到攻击时，美国将提供保护；这种保证无需以书面形式体现出来，但他希望是美国高层——如福特总统或国务卿亲自私下做出承诺；只要美国答应这一条件，新的美菲军事基地协议将在1个月内达成^⑤。

9月初，马科斯更为明确地表示：在美国承诺将《美菲共同防御条约》的适用范围扩大至南沙群岛之前，他将不会授权罗慕洛与基辛格举行会谈。尽管美国“与菲律宾缔结新的军事基地协议有利于保护美

① National Archives, Central Foreign Policy Files, Electronic Telegrams, 1974-01-01—1974-12-31, Created, 1973-07-01—1977-12-31, Documenting the Period 1973—1977-12-31-RG 59, 1974-01-31.

② National Archives, Central Intelligence Agency Files, National Intelligence Bulletin, Approved for Release 2007/3/6; CIA-RDP79T00975A027600010044-7, 1975-04-25.

③ National Archives, Transcripts of Secretary of State Kissinger's Staff Meetings, 1973-1977, RG 59, E5177, Box 3, 1974-05-09.

④ National Archives, Central Intelligence Agency Files, Approved for Release, 2003-09-29; CIA-RDP85T00353R000100290005-0, 1976-06-15.

⑤ Ford Library, Presidential Country Files for East Asia and the Pacific, Box 15, Philippines (5), 1976-08-06.

国的利益”,但美国国务院和国防部官员仍一致认为美国需在协防南沙的问题上保持谨慎态度^①。在他们看来,虽然美国急需菲律宾的军事基地,但在协防南沙问题上美国几乎没有让步的空间;美国不能给菲这样一种印象——即美国对菲军事基地的需求大于菲对美的需要,以免让菲在谈判中更加坚定;为此,美国宁可暂缓谈判的步伐^②。得知此消息的马科斯暴跳如雷,随即提高了要价:不仅要求美国高层口头保证协防南沙,而且要求美国“以书面形式保证”将保卫活动于礼乐滩地区的菲律宾船只。

为此,美国国家安全委员会召开会议讨论美国在南沙争端中的立场问题,并最终形成了名为《美国在亚太地区的利益与安全目标回顾》的第235号国家安全研究备忘录。该文件就协防南沙问题提出了三套可选方案:一是明确地给予菲律宾肯定的答复,但这可能导致菲律宾在礼乐滩地区随意采取行动,结果很可能将美国拖入战争;二是拒绝菲律宾的要求,这将使美菲军事基地谈判更加艰难,且在一定程度上有损于长期友好的美菲关系;三是继续保持先前模棱两可的态度,在重申保卫菲律宾领土的同时,又不明确表明保卫范围是否包括争议领土^③。经过综合权衡,国务院和国防部大多数与会者都倾向于选择第三种方案。他们认为,作为公开性的行动,美国可以做出模棱两可的答复,即美国愿意考虑菲律宾所提出的要求,将活动于礼乐滩附近的菲律宾飞机、船只纳入《美菲共同防御条约》的适用范围,但菲律宾所提出的援助要求必须与《美菲共同防御条约》的规定相一致,特别是与“和平解决争端与克制使用武力”的条款相一致^④。这样,美国就保留了对援引条约的解释权,既可以此在心理上给菲律宾一定的安慰,又可根据具体情况对可能发生的冲突作出反应。如此一来,实际上美国的义务与《美菲共同防御条约》的规定相比并没有增加。

对于美国提供的这种折中方案,菲律宾显然不满意,但亦无可奈何。在1976年10月6日两国外长的会谈中,基辛格为美国的这种态度作了解释:南沙群岛情况复杂,这使得美国不得不采取较为复杂的方案。在发现美国态度十分坚决的情况下,罗慕洛不得不表示,菲无意因“有争议的地区”而将美国拖入战争,因为菲可与相关国家通过和平谈判解决争端,无需美国的援助。言下之意,菲律宾最终不得不接受美国模棱两可的方案。在此情况下,罗慕洛与基辛格在当年11月23日举行的外长会谈中再次确认:菲政府接受《巴黎和约》和《华盛顿条约》的规定,将菲律宾本土与南沙群岛区别开来,不再要求美国明确保证协防南沙。同时,双方达成一致:将基地谈判问题留待美国总统大选后解决^⑤。这也就意味着,菲律宾试图以军事基地使用权作为筹码迫使美国同意协防南沙的做法彻底归于失败。

在菲律宾被迫接受该方案的情况下,总统国家安全事务助理斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)将该方案上呈福特总统;最终,该方案被福特总统批准,成为随后10多年时间里美国对菲律宾南沙诉求的官方立场^⑥。

四、美国不介入南沙争端的动因及中国的应对

菲律宾作为美国的前殖民地,又是美国在东南亚地区最为坚定的军事盟友之一,其军事基地长期供美国使用,二者关系可谓“特殊”。然而,尽管菲律宾软硬兼施、甚至以美国驻菲军事基地的使用权为筹码要求美国协防南沙,但尼克松—福特政府一直坚持模棱两可的态度。为何美国对菲律宾的南沙诉求置若罔闻呢?笔者以为,可以从以下数个角度进行分析。

其一,1970年代初中美关系缓和之后,中国一度被美国列入“友好的非盟国”名单之中。这样,美国无需继续借助菲律宾遏制中国,这使得菲在美国亚太战略中的地位有所降低。而且,鉴于涉入南海争端的各方——菲律宾、南越政权、台湾当局、中国大陆等不是美国的盟友就是“友好的非盟国”,美国支持其中任何一方势必引起其它各方的不满,甚至可能引起中国的强硬反应,这可能使尼克松煞费苦心地缓和

① Ford Library, NSC Staff for East Asia and Pacific Affairs Convenience File, Box 31, 1976-09-02.

② FRUS, 1973-1976, Volume E-12, Document 352.

③ DDRS, CK3100656391, U. S. Interests in the Asia-Pacific Area and Philippine Bases, Undated.

④ DDRS, CK3100077199, Brent Scowcroft Outlines Key Issues in U. S. Base Negotiations with the Philippines, Undated.

⑤ DNSA, KT02132, Kissinger Transcripts, 1976-11-23.

⑥ Ford Library, NSC Institutional Files (H-Files), Box H-40, undated.

中美关系的努力付之一炬,美国“联华抗苏”战略也将化为泡影。如此一来,美国的地位将继续遭到苏联咄咄逼人的挑战。此外,苏联支持的北越在统一越南之后,继承了南越在南海争端中的角色;如果美国坚定地支持菲律宾,还可能导致美苏在南海对峙的风险^①。基于上述理由,美国支持菲律宾的南沙诉求并非明智之举。

其二,从相关的国际条约和美国官方档案来看,美国认为菲律宾的声索依据不足,因而在历史上从未支持菲律宾的南沙诉求。美国深知,美国与西班牙于1898年签订的《巴黎和约》^②、1900年的《关于菲律宾外围岛屿割让的条约》^③、美国与英国于1930年签订的《关于划定英属北婆罗洲与美属菲律宾之间边界的条约》^④均对菲律宾的领土范围进行了明确的界定,南沙群岛根本就不在其领土范围内。从历史上看,美国非但从未明确支持菲对南沙群岛的主权,反而曾数次拒绝在这一问题上提供支持。1933年“九小岛”事件后美国对菲律宾政要陆雷彝提出的占领南沙的建议置之不理、“克洛马事件”后菲律宾提出的成立包括美国在内的调解委员会的建议被美国拒绝,这些都是不争的事实。此外,美国还多次直接或间接表达了菲律宾声索依据不足的看法。如,1971年8月美国的一份档案明确指出,位于南海边缘地区的海沟将“南沙群岛从大陆架边缘到菲律宾的巴拉望岛清楚地分隔开”^⑤,这在客观上是对后来菲律宾所提出的“南沙群岛是菲律宾大陆架的延伸”这一论据的有力反驳。又如,1974年菲律宾向美国提出协防南沙问题之后,美国国务院认为菲律宾的声索依据“薄弱”^⑥。上述事实均表明,美国并不认同菲律宾的声索依据,也不支持菲对南沙群岛的主权要求。

其三,在尼克松—福特政府时期,美国并不重视南海诸岛,因而也不愿意为此而卷入此类争端。1971年8月美国的一份情报评估报告认为,尽管南海周边各方均表示其国家安全因外国对南沙群岛领土要求而受到威胁,但“南沙群岛几乎没有军事重要性”;该海域除用作捕鱼和开采鸟粪、磷酸盐礁石外,“迄今为止,这些岛屿还没有什么经济上的重要性”。1974年西沙海战之后,美国国务院在讨论美国的应对方略时仍旧认为,南海之中的油气资源不过是“天上的馅饼”;即便是确实有,那也是很久之后的事情^⑦。基于此,在尼克松—福特时期,美国并不看重南海的价值,因而也不愿意为这些不重要的地区而卷入冲突。

不论上述哪种因素更符合实际情况,但所导致的结果是:尼克松—福特政府坚决在协防南沙的问题上采取模糊的立场,拒绝明确支持菲律宾的南沙诉求;其实质是,美国执行了一种不介入南海争端的政策。直至福特任期结束,美国都未改变对菲律宾南沙诉求的立场,始终不介入南沙争端。这样一来,菲律宾不得不宣布:它可通过谈判与“相关国家”解决争端。实际上,自1974年西沙海战过后,菲律宾就隐约意识到美国不愿介入南沙争端的心理,遂一方面加强了与中国在南沙问题上的沟通,缓和了双方在该地区的对立情绪,达成了通过外交谈判解决争端的原则^⑧;另一方面,菲律宾虽声称拥有更多的南沙岛礁的主权,但在1974年之后占领的步伐明显放慢。正因为美国的做法未能使菲律宾政府满意,福特政府也未能在任期内与菲政府就军事基地的使用权问题达成一致。事实上,不仅是福特政府,在其后10多年时间里,卡特政府和里根政府多次讨论了美国对菲律宾南沙诉求的政策,但尼克松时期所确立的不介入南海争端的政策并没有发生实质性变化,得以延续下来^⑨。

通过详尽、深入地分析尼克松—福特政府对南海争端的立场及持此种立场的动因,我们可以发现,尼克松—福特出于维护中美关系大局等方面的考虑,坚决拒绝了菲律宾政府所提出的将南沙群岛纳入

① National Archives, Central Foreign Policy Files, Electronic Telegrams, 1974-01-01—1974-12-31, Created 1973-07-01—1977-12-31, Documenting the Period 1973—1977-12-31-RG 59, 1976-03-10.

② Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, With the Annual Message of the President Transmitted to Congress, Washington: U. S. Government Printing Office, 1902, p. 965.

③ Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, With the Annual Message of the President Transmitted to Congress, pp. 887—895.

④ 国家海洋局政策研究室:《国际海域划界条约集》,海洋出版社1989年,第301页。

⑤ DDFS, CK3100398594, The Spratly Islands Dispute, Memorandum, 1971-08.

⑥ National Archives, Nixon Presidential Materials, NSC Institutional Files (H-Files), Box H-117, 1974-01-25.

⑦ FRUS, January 1973-July 1975, Volume X, pp. 507—515.

⑧ Special to The New York Times. “High Peking Aide Ends Manila Visit”, The New York Times, 1978-03-16.

⑨ DDFS, CK3100510319, Summary of a Policy Review Committee (PRC) Meeting on Philippine Base Negotiations, 1977-04-21.

美菲协防范围的要求,实际上在中菲南沙争端中采取了相对中立的立场。在此情况下,南沙争端并未导致中菲关系的全面紧张。相比之下,当前美国在中菲南沙争端中所采取的“一边倒”地支持菲律宾的立场导致南海形势的复杂化和地区的不稳定。由此可见,美国的立场对南沙局势的紧张与否产生了较为明显的影响。

针对这一情况,中国政府可在坚持“有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决,而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护”的双轨思路的基础上,稳定周边大国关系,实现对美国“亚太再平衡”战略的“平衡”。一方面,中国应积极主动地拓展周边战略,保持良好的周边环境。未来,中国将把周边地区作为践行和谐世界理念的首要地区,强调维护和营造睦邻友好、稳定繁荣的周边环境,更加强调“深化互利合作,努力使自身发展更好惠及周边国家”。在与周边国家发展睦邻友好关系的过程中,中国应特别加强与周边大国的关系——例如中俄关系,使双方在亚太的特殊安全环境下求同存异,进行全方位合作。这种合作客观上会对美国“亚太再平衡”战略起到平衡作用,将地区局势拉回到一个相对缓和、各方都比较节制的状态,有利于南海地区局势的缓和。另一方面,中国应通过构建中美新型大国关系来维系两国关系的总体稳定,以推动南沙争端走向缓和,直至最终和平解决。在将来,新型大国关系将是中国与美国相处的最合适模式。为此,中国应努力使中美关系保持总体稳定发展,并与美国建立一种相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系。在中俄进行全方位战略合作、中美建立成熟的新型大国关系之后,美国必将重新权衡介入中菲南沙争端的利弊,自然而然地从现有的介入立场上后退。届时,美国不介入南沙争端,将大大降低南沙争端的复杂化程度,有利于中菲南沙争端的和平解决。

Analysis of Nixon-Ford Administration's Stance to Philippine Claim to Spratly Islands

Li Guang (Fujian Provincial Party School of CPC)

Abstract: The Philippine Government laid claim to Spratly islands formally in 1971. Afterwards the Nixon Administration of U. S. assessed the situation for several times and got an elementary recognition of the South China Sea Dispute. After the Battle of the Xisha Islands, Nixon decided to take an ambiguous stance when the Philippines asked U. S. to help defend Spratly Islands. Although the Philippine government took the military base as leverage, Ford still refuse to declare its position definitely. Actually, Nixon-Ford Administration took the stance of nonintervention, which to some extent slowed down the pace that the Philippines to occupy Spratly Islands.

Key words: Spratly Islands; Nixon administration; Ford administration; U. S. -Philippines Mutual Defense Treaty

●作者地址:栗 广,中共福建省委党校党史教研部;福建 福州 350001。Email:liguangwhu@163.com。

●基金项目:国家社会科学基金青年项目(16CDJ006)

●责任编辑:桂 莉

