

美国在钓鱼岛问题上的立场解读

复旦大学国际问题研究院常务副院长 沈丁立 教授

最近,美国国务院发言人将钓鱼岛正式称为“尖阁列岛”,并重申钓鱼岛适用《日美安保条约》。那么,美国为什么要采取这样的立场?有什么战略企图?我们请专家作一番解读。



——编者

问:美国与钓鱼岛问题产生存在什么关联?

答:从历史上看,尤其是在中日甲午海战前,美国对钓鱼岛并未持有特别立场。中方认为,钓鱼岛列岛是台湾岛的地理属岛,而非日本所称的无主岛。随着1895年不公平的《马关条约》的签订,中方失去了对于台湾以及地理属岛的主权,包括对钓鱼岛的控制。随着第二次世界大战的结束,台湾回归中国,钓鱼岛理应一并回归。然而,出于冷战和国家利益的考虑,美国在制定对日政策的过程中单方面与日本签订条约或协定,使得中日在钓鱼岛问题上产生了持续争议。

当二战进入尾声,美国在亚太战场上对日全面攻坚。1945年4月,美军攻克琉球群岛,随后决定将琉球群岛等北纬30度以南诸岛直接纳入美国的控制之下,并规定日本停止在琉球群岛行使一切权力。在冷战期间,琉球群岛在美国的远东战略中占有重要地位,是美国在西太平洋沿攻防的关键组成部分。正是由于这一原因,美国不仅未接受中方要求琉球归属我国的主张,反而把北纬31度以南、九州至台湾之间的所有岛屿包括钓鱼岛全部置于美国的战略托管之下,钓鱼岛更是成了美军的军事靶场。

美国将我国钓鱼岛正式划入琉球范围,始于1953年12月25日。这一天,美国在琉球的民政府出台“第27号令”,实施“关于琉球地理界线”的布告,首次将钓鱼岛纳入琉球范围,为其托管钓鱼岛添上“合法”外衣,事实上构成了对我国主权的侵犯。到了上世纪60年代后期,尼克松总统决定对美国的全球战略进行调整,美国将集中精力在欧洲和中东与苏联展开战略竞争,

将钓鱼岛划入琉球 又私相授受施政权

而在亚太地区实施战略收缩,因此要求日本等这一地区的盟国承担更多防卫责任,这就启动了美国将琉球地区交给日本的进程。

1971年6月17日,美日分别在华盛顿和东京签订《关于琉球诸岛以及大东诸岛的日美协议》,美国将行政权移交日本,包括将对钓鱼岛的“施政权”也交与了日本,而这完全是错误的。哪怕日本非法吞并琉球群岛,钓鱼岛也不属于琉球,而是台湾岛的自然延伸。美国以单方面制定的琉球民政府“第27号令”为法理依据,使得二战战败国日本再度获得对钓鱼岛的控制,从而引发了中日之间旷日持久的关于钓鱼岛归属的严重争端。

鉴于中方对美国这一非法行为的强烈反对,美国在钓鱼岛未来归属的问题上还颇费周章。1970年9月10日,美国国务院就此发表偏袒日本的声明,但在同日做出的答辩中指出,“至于尖阁诸岛(美国对钓鱼岛列岛的称法),美国则将把它的施政权归还给日本,但美国认为,施政权与主权是两回事。如果在主权问题上产生分歧,应由当事者协商解决。自那时以来,美国延续了这一立场,即日本拥有对钓鱼岛的行政管理权,但未必是主权。

美日不顾当事方中国的利益和立场而私相授受对钓鱼岛的治权,是完全错误的。确实,中日对于钓鱼岛问题的立场有着严重的分歧。正因如此,美国更不应该擅自就此做出管理安排。对中日之间目前存在着的这一严重分歧,美国有着不可推卸的重大责任。更为荒谬的是,对于美国迄今仍不认为日本具有主权的钓鱼岛,奥巴马政府近来反复强调,美国将根据美日安保条约,协助日本予以保卫。

“中立”政策作出调整 公开宣称适用《安保》

问:美日安保是否适用于钓鱼岛?美国的立场是否出现过变化?

答:美国和日本在1951年订立盟约,称《美日安全条约》,有七条内容,为美国占领日本时期结束后两国安保关系的法律基础。美日从1959年开始协商修改安全条约,并于1960年达成《美日共同合作与安全保障条约》(简称《美日新安保条约》),确定了两国将共同维持与发展武力以抵抗武装攻击,但这是一个不对称的条约:美国有权协防日本,日本则无权协防美国。条约第五条第一段明文规定,“缔约国的每一方都认识到:对在日本管理下的领土上的任何一方所发动的武装进攻都会危及它本国的和平和安全,并且宣布它将按照自己的宪法规定和程序采取行动以应付共同的危险。”

美日同盟关系规定了美国有责任保卫日本领土,但美国没有责任将这种保护关系延伸到不是日本领

土的空间。依据这一原则,美国无权协助日本防卫钓鱼岛。

在上世纪70年代中期,美国在偏袒日本对钓鱼岛拥有所谓“施政权”的同时,还试图显示其在关于钓鱼岛主权的“中立”立场。在中国政府和世界华人广泛的“保钓”运动的压力下,美国政府于1971年10月表示:“美国认为,把原从日本取得的对这些岛屿的行政权归还给日本,毫不损害有关主权的权利。美国既不能给日本增加在日本将这些岛屿的行政权移交给我们之前所拥有的法律权利,也不能因为归还给日本行政权而削弱其他要求者的权利。”美国国务院表示,“把从日本取得的对该群岛的管辖权交还日本,决不会造成对任何潜在的领土主张的歧视。”

在冷战结束后,美国政府一开始还是沿袭了70年代初期美国国务院在钓鱼岛问题上的“中立”姿态,克林顿政府即是如此。1996年9

月11日,美国政府发言人伯恩斯发表声明:“美国既不承认也不支持任何国家对钓鱼岛列岛的主权主张。”该年美国驻日大使蒙代尔亦称,“在美日安保条约中没有强制美军介入尖阁群岛。”同年10月30日他还表示美日安全保障条约不适用于尖阁列岛。进入90年代后期,美国相关政策出现调整,美日同盟得以强化,1996年《美日安全保障联合宣言》发表。1997年,美国与日本又发表《新防卫合作指针》,美国在钓鱼岛问题上的态度出现暧昧。

在小布什总统执政期间,美国在政策宣示上出现一定调整。2001年12月12日,美国助理国务卿福特表示,“一旦钓鱼岛受到攻击,美国有可能对日本提供支持。”2004年2月2日,美国时任副国务卿阿米蒂奇在访日时表示,“施政权所涉及的范围都适用于安保条约,在美日安全条约中,日本施政下的领域一旦受到攻击,那将被视为对美国的攻击。”之后,美国国务院发言人在同年3月23日同记者的答问时表示:“(美日安保条约)适用于尖阁列岛。”这是美国首次公开做出这样的表示。

问:美国政府在钓鱼岛问题上屡发违法言论是出于什么考虑?

答:美国对它在钓鱼岛问题上的介入,一直存在反复。奥巴马政府上台初期,美国国务院一度退回到不愿明确表态美军是否有法律责任来帮助日本协防钓鱼岛。美国曾几次刻意回避做出明确承诺,既不愿明确表态它有责任,也不愿表示与己无关,这曾引起日本不满。但在近年美国所谓“重返亚洲”的战略调整中,美国开始实施全球收缩、亚太扩张的战略,重点防范由于中国崛起所可能产生的对美国不利的地区力量的重组。在这一背景下,美国在钓鱼岛问题上对日本公开做出了前所未有的安全承诺。从2010年下半年起,美国国务卿希拉里·克林顿多次公开明确表示:根据《美日安保条约》,美国将同日本合作,协防钓鱼岛。她是迄今为止在这一问题上做出最明确表示的美国最高领导人。

如上所述,《美日新安保条约》仅承诺美国保卫日本领土,而美国迄今仅承认日本对钓鱼岛的治权而非主权。在这种情况下,就钓鱼岛问

不惜违宪拉拢日本 竭力遏制中国崛起

题所能得出的逻辑与合法的结论只能是美国不参加日本对钓鱼岛的军事行动。在法律层面,在目前认知状态下任何美国官员对美国在钓鱼岛问题的过度释法都是违反《美日新安保条约》本身的,因而也是违宪的,克林顿国务卿概莫能外。

美国政府当前强烈释放这些违法言论,与美国当局试图“重返亚洲”以平衡地区力量对比有关。鉴于我国强势崛起,东亚地区的力量对比正呈现对美国主导不利的趋势。2010年,中国的国内生产总值刚刚超出日本,一年以后就领先日本24%,而今年我国的军费超出日本将近100%。在广义亚太地区,将中国与印度相比,2011年我国的国内生产总值超出印度约400%,今年军费超出印度将近200%。显然,我国迄今极为强劲的能力发展令美国深感不安,美国对我国的某些态势也

深感不满。而它直接遏制我国的能力也在快速下降。

美国行政部门不惜违宪也要拉拢日本,通过扩大对《美日新安保条约》的适用性的解释,以巩固并扩大美日同盟以弥补美国以及日本各自相对实力的不足。不仅如此,美国还在拉拢环中国周边的其他盟国以及伙伴牵制中国。作为平衡中国发展的均势措施,美国在钓鱼岛以及更加广泛的事务中牵制中国的缘由,明眼人不难看出。但这些伎俩并不能根本妨碍我国的崛起,而只能被看作美国精英在遏制中国发展问题上的黔驴技穷。美国作为引起中日钓鱼岛争议的重要一方,理应协助这个问题的妥善解决,但它发出更多军事威胁以延续它所造成的这个问题,也必将损害美国力图维系其主导亚太所应有的日本基础。

探寻全球经济复苏方略

国际金融危机爆发近四年来,全球经济复苏步履艰难,各主要经济体在推动经济持续增长方面都遇到不同程度的烦恼。

作为世界最大经济体的美国,虽然总体呈现缓慢增长趋势,但始终无法摆脱复苏乏力的病症,就业和房地产等诸多方面的表现令市场失望。欧债危机近三年跌宕起伏,欧元区经济陷入衰退的危险日益加剧,欧债问题短期内难以得到根本解决。

在这种大背景下,亚太地区实现相对较快的增长速度难能可贵。不过,在全球经济复苏疲软、欧债危机久拖未决的影响下,亚洲也无法独善其身,依靠投资和出口的增长模式日益难以为继,众多新兴经济体增速明显放缓,如何保持长期稳定发展已成为迫切需要解决的问题。

在本次符拉迪沃斯托克 APEC

今年APEC峰会着重谈什么?

2012年亚太经合组织(APEC)系列会议正在俄罗斯远东海滨城市符拉迪沃斯托克举行。8日至9日举行的APEC第二十次领导人非正式会议将把此次系列会议推向高潮。本年度APEC

会议上,各成员将要实现世界经济的稳定复苏谋划方略,制定政策,指明路径。

共谋地区繁荣发展大计

作为今年APEC会议的主席国,俄罗斯提出了四大议题,即贸易投资自由化和区域经济一体化、加强粮食安全、建立可靠供应链、推动创新增长合作。这些议题也是所有成员共同关心和着力推进的目标。

拿推动创新增长合作来说,目

会议在全球经济复苏乏力、欧债危机曲折反复、新兴经济体增速放缓的大背景下召开,21个成员的领导人、政府和工商界代表共商世界特别是亚太地区的经济发展大事,共谋未来合作大局。

前,不仅俄罗斯大力推进创新型经济建设以期摆脱对能源和原材料出口的过度依赖,包括中国在内的很多亚洲国家为提升经济增长质量、转变经济发展方式,同样日益重视发展创新技术。美日等发达国家为尽快走出经济危机的阴影,也纷纷把推动科技进步和创新作为国家战略。

在本次APEC会议上,各经济体领导人和工商界人士将探讨扩大地区合作,实现地区可持续发展的

有效途径,并在行业合作方面作出谋划。尽管会后将发表的宣言并不具备法律约束力,但它无疑将凝聚共识,提振信心,指引未来亚太地区经济合作的方向,并将对世界经济复苏和长期发展产生深远影响。

求同存异实现互利共赢

俄罗斯亚太经合组织研究中心副主任伊瓦申佐夫对记者说,APEC的突出问题在于,由于成员众多,发展水平差异明显,利益诉求也各不相同,要平衡各方利益并非易事。不过,也正因为如此,“亚太经合组织需努力提升所有经济体的发展水平,并给所有经济体的发展创造平等的机会”。

可以预见,APEC成员在今后的合作中还将遇到各种问题和矛盾,各成员应秉承APEC自主自愿、协商一致的基本原则,借助APEC框架内成熟的沟通和协调机制,采取求同存异、循序渐进、先易后难等方式达成共识。如此,各成员将更好地展示出手应对挑战的信心和决心,对亚太和世界经济的发展与繁荣共担责任,并作出实际贡献。

新华社记者 刘恺 吕国栋 韩梁