

美国对东南亚领土争端的历史态度考察

邱显存

(贵州财经大学 国家领土主权与海洋权益协同创新中心, 贵州 贵阳 550025)

摘要: 20世纪60年代, 南海地区发生了关于北婆罗洲主权的严重争议。菲律宾、马来西亚台前幕后相互较劲, 甚至出现菲律宾撤回驻吉隆坡大使馆, 一度断绝与马来西亚外交关系, 马来西亚抵制在菲律宾马尼拉召开的东盟会议等状况。作为菲律宾的前殖民宗主国, 冷战时期亚太地区重要盟国的美国, 对南海边上的北婆罗洲主权争议, 做出“不介入、不选边站”的反应。通过对这段历史时期美国对北婆罗洲主权争议反应的档案文献资料考察, 在一定程度上, 可以看出美国对南海争端、南海岛礁主权归属的立场。

关键词: 北婆罗洲; 主权争议; 美国反应; 主权; 立场

中图分类号: K0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-2395 (2020) 04-0009-08

收稿日期: 2020-01-15

作者简介: 邱显存 (1977-), 男, 贵州财经大学副教授, 国家领土主权与海洋权益协同创新中心副研究员, 主要从事南海问题、美菲关系史研究。

20世纪60年代, 位于南海之滨的菲律宾和马来西亚, 持续发生了关于北婆罗洲(沙巴)主权的严重争议, 南海上空“硝烟弥漫”。北婆罗洲领土主权争议, 不但考验着菲律宾与马来西亚的关系, 东南亚联盟的进程, 而且考验着在该地区有重要影响力美国的反应。美国的反应与立场, 是反映美国对南海争端立场的一块“试金石”。对于北婆罗洲的主权, 尽管美国的同盟菲律宾多次试探, 甚至请求美国给与菲律宾主权声索支持, 但美国采取了“不介入、不选边站”的立场。通过对美国关于北婆罗洲主权争议反应与立场的历史考察, 在一定程度上, 可以看出美国对南海争议岛礁主权归属的立场。

一、北婆罗洲主权争议的历史由来

北婆罗洲, 亦称“沙巴”, 位于南中国海南端, 加里曼丹岛北部。1878年, 英国殖民者从苏禄王国苏丹手中获得了北婆罗洲, 并于1881年组成英属北婆罗洲特许公司进行管理。该公司每年付给苏禄王国5000令吉(约1600美元, 后增至5300令吉)^①。1885年, 英国、西班牙、德国签订马德里议定书

(Madrid Protocol of 1885), 承认西班牙在苏禄群岛的主权, 以换取西班牙放弃对北婆罗洲的主张。1888年, 北婆罗洲成为英国的保护国。1877年英国和美国获得“在岛屿上(南沙群岛)升起英国国旗和利用鸟粪”的特许。1889年, 苏禄王国国王通过中央婆罗洲公司再次认可了这些权利。^①1942-1945年间, 北婆罗洲被日本所占领。日本投降后, 北婆罗洲由英国军政府直接管辖。1946年7月4日美国宣布菲律宾独立后, 苏禄成为菲律宾领土的一部分。英国和马来西亚认为, 北婆罗洲已割让给英国, 理应由马来西亚继承其主权。而菲律宾则认为, 北婆罗洲只是租让给了英国, 苏禄每年领取的是租金, 北婆罗洲的主权仍属于菲律宾。二战后马来西亚出于安全因素考虑, 决定把英属北加里曼丹(包括北婆罗洲)和新加坡并入马来西亚, 建立马来西亚联邦, 菲律宾对此严重不满。菲律宾认为北婆罗洲这块拥有丰富矿产资源的殖民地, 本是菲律宾苏禄苏丹1878年租出去的, 所以菲律宾独立后一直希望得到一个满意的解决结果, 即收回北婆罗洲(沙巴)的主权。

马来西亚联邦成立后, 因北婆罗洲领土主权争

^① “Letter from Robert Murphy, Deputy under Secretary, to Secretary”, February 7, 1956, Box 4018, RG 59, General Records of Department of State, 1956—1959, Central Decimal File, National Archives II (at college park, Maryland).

端, 菲律宾政府曾于1963和1968年两次断绝与马来西亚的外交关系。1962年, 菲律宾首先于正式提出对北婆罗洲主权声索, 接着拒绝承认联合国监督团在该区域的选举^②, 1963年9月, 北婆罗洲并入马来西亚联邦, 成为马来西亚的一个州(即今天东马的一部分)。菲律宾政府对此十分恼怒, 据不承认马来西亚, 并召回菲律宾驻马来西亚吉隆坡的大使。1965年, 菲律宾承认了马来西亚, 但“保留将来对北婆罗洲提出主权要求的权利”。1966年, 马来西亚同意就北婆罗洲问题举行双边谈判, 但没有设定谈判的时间。

1967年起, 北婆罗洲主权问题再次持续发酵, 菲律宾政府对北婆罗洲主权作出强硬回应。1月, 菲律宾外交部长罗慕洛声称, “北婆罗洲声索应该提交国际法院仲裁”^③, 但遭到马来西亚政府的拒绝。1968年3月, 据菲律宾当地的报纸披露: 菲律宾的军事力量已经秘密进行军事训练, 明显的目标是渗透并颠覆北婆罗洲。^④1968年9月, 菲律宾总统费迪南德·马科斯^⑤在菲律宾达古潘市^⑥指出, “北婆罗洲, 无论从我们的权利上, 还是从历史、法律上看, 都是我们的(菲律宾)。”他援引菲律宾政府的立场, 正如在1963年“中一菲谈判”期间已经发表的声明那样, 苏禄苏丹已经拥有该地区的领土主权, 并且被英国的苏丹权力机构所承认。^⑦同年10月8日, 菲律宾外交部长罗慕洛补充并强调: 1966年, 菲律

宾政府承认马来西亚, 仅仅同意遵守1962年两国所达成的协议, 因为这一协议为司法解决提供了可能的途径。在承认马来西亚问题上, 菲律宾政府已在北婆罗洲问题上持保留了态度。罗慕洛指出, 1946年, 在菲律宾独立的前六天, 英国单方面吞并了北婆罗洲。^⑧

紧接着, 同年(1968年), 英国军舰与菲律宾海岸巡逻艇, 在北婆罗洲附近的南海海域发生了严重的对峙事件, 史称“沙巴事件”。围绕着军舰的“无害通过”问题, 双方展开了激烈的交锋。菲律宾政府认为, 英国的军舰有支援马来西亚的嫌疑, 并且侵犯了其主张的领海管辖权。英国则援引《东南亚公约组织》条款, 主张其在国际法下有实施无害通过的权利。^⑨在北婆罗洲争议期间, 英国在香港空军基地的飞机, 在没有得到菲律宾政府的允许之下, 飞越北婆罗洲、苏禄海并且在克拉克基地着陆。英国的飞机返回香港前, 再次在北婆罗洲和苏禄海上空盘旋。英国的姿态激怒了马尼拉, 马尼拉随即做出: 90天内, 菲律宾不让英帝国海军船只无害通过这些水域的回应。^⑩争议双方, 剑拔弩张。

而作为北婆罗洲争议另一当事方马来西亚, 因占据着这一地方, 相比较而言, 态度要温和一些。马来西亚首先通过它的情报机构所获得的信息, 认为菲律宾为渗透北婆罗洲(马来西亚称之为“沙巴”), 已经进行秘密训练很久, 从公开曝光菲律宾在科雷

② 1963年8月, 联合国秘书长吴丹派出8人小组赴沙巴和沙撈越进行调查, 并举行了全民公投, 公投的结果是当地三分之二的居民同意沙巴成为马来西亚的一部分, 调查的结论是沙巴和沙撈越加入马来西亚符合联合国的原则。

③ “Incoming telegram Department of State Telegram”, January 14, 1967, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2429, General Records of The Department of State, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

④ “Visit of Mrs. Imelda R. Marcos, wife of the President of the Philippines: Philippine claim to Sabah”, Memorandum for Mr. John E. Reilly office of the vice president, May 15, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2427, General Records of The Department of State, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

⑤ 费迪南德·马科斯: (1917年9月11-1989年9月28日)。1965年至1986年任菲律宾总统。1965年当上菲律宾共和国第六任总统, 1969年连任, 1972年对菲律宾全国实行军管, 菲律宾政治人物、独裁者。因主张经济和社会改革而上台, 在任期间, 以反腐败的裙带资本主义和政治打压的威权主义统治而闻名。外交上独立自主, 致力于同美国相关条约、协定、法案的修改, 在不抛弃西方的前提下积极发展同苏联、中国、古巴及东欧国家的关系。

⑥ 达古潘市: 菲律宾直辖市, 位于吕宋岛南部。

⑦ “Sabah”, Department of State Telegram, September, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2429, General Records of The Department of State, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

⑧ “Philippine foreign secretary Romulo’s talk with secretary”, October 8, in New York, Foreign service of the United States of America, October 9, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2427, General Records of The Department of State, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

⑨ “关于呈报菲领海问题纷争事”, 代电菲政(58)字第0六七九号, 1969年4月2日, 台“外交部”菲律宾领海问题(一九六九年四月), 档案影像号: 500754。

⑩ “US-Philippine Relations”, Department of State telegram, January, 1969, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box 2430, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

希多的训练可以看出。例如，1967年5月，马来西亚政府通过它的情报机构得知，菲律宾正在实施渗透、入侵北婆罗洲的计划，以支持菲律宾对北婆罗洲的主权声索^[2]，马来西亚政府对此表示严重关切。1968年11月6日，美国驻马来西亚吉隆坡大使馆在给国务院的电报中指出，马来西亚对外事务部长谭斯利·卡扎里·宾·沙菲，在马来西亚新闻媒体俱乐部的会议上，公开谈及到了北婆罗洲争议。他在演说中，首先回顾了近来马来西亚与菲律宾之间关于北婆罗洲争议的相关情况，其中还涵盖“曼谷谈判”期间所包括的一些关于马来西亚与菲律宾之间秘密讨论的信息：马来西亚哈米德大使与菲律宾总统马科斯交谈的内容，是第一次公开。谭斯利·卡扎里·宾·沙菲还披露了科雷希多事件^①、菲律宾企图吞并北婆罗洲的法案以及1963年菲律宾总统马卡帕加尔以关注北婆罗洲安全为由给肯尼迪总统的信。他认为：菲律宾政府在北婆罗洲问题上的政策是“愚蠢、会破产、无用及危险的”，呼吁“东南亚地区的朋友（国家），应让菲律宾政府意识到，它目前的政策完全是徒劳的。南海周边国家，在此问题上，应扮演积极的角色。”^②

同年11月20日（1968年），在“沙巴事件”持续发酵期间，马来西亚外交部长卡扎里，还尖锐地质疑当时一位新闻记者所得出的：关于菲律宾将撤回在吉隆坡的外交机构的结论。卡扎里坚决捍卫马来西亚政府的立场，强调：即使菲律宾撤回在吉隆坡的菲律宾大使馆，也并不意味着两国外交关系

的破裂。在被问及北婆罗洲争议会对“东南亚联盟”产生什么影响时，卡扎里回应到：“从个人的角度来看，我认为它将扼杀东盟。”^③对于北婆罗洲（沙巴）的主权争议，因“沙巴事件”的发酵，马来西亚政府的立场，逐渐强硬。

二、美国对北婆罗洲主权争议的反应

作为在南海地区有重要影响力，菲律宾独立前的宗主国，独立后亚太地区同盟国的美国，对菲律宾请求美国支持其对北婆罗洲主权的声索，采取了不支持、不介入、避免卷入其中的反应。

1962年，北婆罗洲主权争议点燃，马卡帕加尔执政下的菲律宾政府，首先声索对北婆罗洲拥有主权。随后，美国政府表态声称不支持菲律宾这一声索。^④1963年3月21日，菲律宾总统马卡帕加尔给肯尼迪总统去了信，声称菲律宾对北婆罗洲拥有领土主权。肯尼迪随后在信中回复认为，菲律宾在北婆罗洲领土上的做法，是基于利益和南部边界安全考虑^⑤。

几天后，即1963年3月26日，菲律宾政府要求美国政府在北婆罗洲主权问题上给与菲律宾支持。美国国务院随后在给驻菲律宾马尼拉大使馆的电报中回复到，“我们仍然试图避免公开或私下卷入这一问题。我们将公开回应有关的请求，但会尽量避免在友好政府间对这一问题的公开声明，我们不能直接卷入其中。”^⑥

^①科雷希多事件：是指1968年3月发生在菲律宾马尼拉湾的一个小岛（科雷希多岛）上屠杀穆斯林的事件。该地点位于太平洋战争爆发时日本入侵菲律宾之后，菲律宾和美国军队一个值得纪念的最后停留地。在该屠杀事件的一位幸存者来到菲律宾甲米地省省长官邸之后，菲律宾新闻媒体从1968年3月21日起报道了该事件。该事件中这位幸存者是在1967年菲南部苏禄地区被一位担任菲律宾国防部民政事务办公室主任的空军少校征募的100多名年轻的穆斯林人之一，他们的任务是接受特种部队的技术训练，为渗入沙巴作好准备。因为沙巴（北婆罗洲）1963年9月在菲律宾反对的情况下被并入了马来西亚。

^②“Permanent Secretary of Minister for Foreign Affairs Addresses Press Club and American Association on Sabah”，Department of State Airgram, November 20, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2429, General Records of The Department of State, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

^③“Permanent Secretary of Minister for Foreign Affairs Addresses Press Club and American Association on Sabah”，Department of State Airgram, November 20, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2429, General Records of The Department of State, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

^④“Reply to Ambassador Williams' letter enclosing report of his mission—Action Memorandum”，Department of State Washington D.C., April 29, 1969, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defense, Central Records of The Department of States, Box 2430, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑤“Sabah claim”，Department of State Telegram, from embassy Kuala Lumpur, to Secretary Washington D.C., May 1968, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box 2428, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑥“Clandestine Training Camp”，Outgoing telegram, Department of State, March 26, 1968, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box 2429, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

1968年,菲律宾、马来西亚关于北婆罗洲主权争议达到历史上的顶点,英国的军舰与菲律宾的海岸巡逻艇在北婆罗洲附近的南海海域发生严重的对峙事件,史称“沙巴事件”。

同年9月14日,美国驻马尼拉大使拉弗蒂(在参加马科斯总统为其儿子费迪南德·马科斯·JR举行的生日派对上,趁机跟马科斯夫人私下讨论北婆罗洲问题。马科斯当时也在场,但拉弗蒂并没有跟他谈及这一问题,因为他觉得,不管是时间,还是地点,当时都不适合跟马科斯提出这一问题。拉弗蒂告诉马科斯夫人,“马科斯总统似乎已经在北婆罗洲问题上掉进了‘一个紧闭的盒子’,他(马科斯)正快速地失去整个亚洲和世界其他地方的朋友。”^{①⑦}

10月9日,美国国务卿威廉·皮尔斯·罗杰斯,在与到访的菲律宾外交部长罗慕洛举行的会谈中强调不要通过武力解决问题,提醒菲律宾注意基于现状的行为与认为存在领土争议之间是有区别的。”^{①⑧}

10月17日,美国国务院东亚和太平洋事务助理国务卿威廉·P·邦迪,在给国务卿对即将到访的菲律宾大使洛佩慈举行会谈中建议,菲律宾方面极有可能会提及北婆罗洲问题,国务卿应给予回应的建议中指出,“我们继续在这一争议中不采取立场。如果我们卷入,不管是以何种方式,都会加剧两国(菲律宾、马来西亚)间的紧张局势,而不是缓解。您可以叫洛佩慈大使回忆您曾经对菲律宾外交部长罗慕洛说过,不要试图把我们带进这一争议中。马科斯总统已经向我们的大使馆提出同样的要求,支持菲律宾所倡议的由菲、马两国首脑举行一次高峰会议讨论沙巴(北婆罗洲)争议。马科斯总统指出,他希望与土库一起讨论缓和两国间的紧张关系。我们对他有兴趣试图让沙巴争议平静下来的迹象表示欢迎。但接下来的几天,让我们惊讶的是,菲律宾

外交部长罗慕洛在联合国大会上的演说,用了三分之二的篇幅在谈论沙巴争议。我们认为他的这一演说,是马科斯总统授权的,我们很难认同马科斯他正在尽力缓和因争议而导致的两国关系紧张的状态。”^{①⑨}

1969年4月29日,美国国务院在回复美国驻菲律宾大使威廉姆斯关于美国在沙巴上的立场时指出,“在过去的8个月期间,出现了两个另美国和菲律宾产生重大分歧的问题:沙巴和领海。它们都不是新出现的问题。我们已经对菲律宾总统马卡帕加尔很明确,1962年当他作出正式声索沙巴时,美国政府不支持菲律宾的这一声索。1961年,我们以正式文本通知菲律宾,我们不能接受菲律宾对群岛海域的声索。尽管如此,当菲律宾与马来西亚的关系,因菲律宾参议员托兰锡诺关于菲律宾领海、领水声称的托兰锡诺法案法案恶化时,菲律宾国内存在着大量对美国政府的不满,美国的做法被解读为支持马来西亚。这种不满甚至已经发展为:如果菲律宾遭到马来西亚的攻击,美国将不保卫菲律宾。同时还存在对我们《共同防御条约》相当多的批评。菲律宾否认英国船只有无害通过菲律宾群岛的权利,这是第二个分歧。菲律宾和印度尼西亚是世界上声称自己是群岛海域国的唯一两个国家。他们遵从群岛最外端岛屿向水中突出的陆地间的基线原则,这一原则是我们所不能接受的,它反对我们的立法,妨碍我们海军船只的自由通行,我觉得有必要对菲律宾重申我们对其领海和否认无害通过权利的立场,即便我们的《军事基地协定》同意我们在不需要允许和事先通知的前提下,通过菲律宾的领海。在这些问题上,没有其他可解决的措施和妥协。”^{②⑩}

以上可以看出,对于菲律宾请求美国支持其对北婆罗洲主权声索的要求,是不支持的。同时,美

^{①⑦} “Sabah”, Department of State Telegram, from embassy Manila, to Secretary Washington D.C., September 1968, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box 2428, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

^{①⑧} “Philippine foreign secretary Romulo’s talk with secretary”, October 8, in New York”, Foreign service of the United States of America, October 9, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2427, General Records of The Department of State, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

^{①⑨} “Taking point for your Appointment with Philippine Ambassador Lopez”, Thursday, October 12, 4:00 pm, October 17, 1968, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box 2430, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

^{②⑩} “Reply to Ambassador Williams’ letter enclosing report of his mission—Action Memorandum”, Department of State Washington D.C., April 29, 1969, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defense, Central Records of The Department of States, Box 2430, RG 59, National Archives II (at college park, Maryland).

国对菲律宾的“领海”声称与否认它国船只在该地区航行具有“无害通过”权，持反对态度。

三、美国对北婆罗洲争议的立场

(一) 不支持菲律宾对北婆罗洲主权声索

1962年，北婆罗洲主权争议点燃，马卡帕加尔执政下的菲律宾政府，首先声索对北婆罗洲拥有主权。随后，美国政府回应菲律宾政府的主张，表态声称不支持菲律宾这一声索。^②美国之所以采取这一立场，一个重要的原因在于：不久前，即1961年5月18日，菲律宾政府按照自己单方面的设想对外公布了《菲律宾领海基线法案》（An Act Define the Baselines of the Territorial Sea of Philippines），即“菲律宾共和国第3046号法案”。该法案规定：菲律宾共和国领土最北端为北纬21° 7′（巴丹群岛北端的雅米岛），最南端为北纬4° 24′（法朗西斯礁 Prances Reef），最西端为东经116° 55′（凯伊 Cay），最东端为东经126° 36′（普森角^③）。凭借该领海基线法案，菲律宾政府人为画出了80条直线基线，包含了7000多个岛礁，基线总长超过8100海里。其中最长基线为140.05海里，最短的却只有178米。该法案使菲律宾在南海的领海范围大幅扩展，菲律宾的领土面积较之前扩大两倍多。

在公布“领海基线法案”的同时，菲律宾政府还声称，“在连接属于菲律宾群岛各岛屿间的所有水域周围，不管它的宽度或面积，都是岛屿领土必要的附属部分，共同组成了国家和岛屿水域的完整部分，是菲律宾不可分割的主权。包括1898年美西《巴黎条约》、1900年《华盛顿条约》、1930年《美英关于北婆罗洲的划界协定》，以及1932年《美英公约》所描述的所有划定线内的其他水域。菲律

宾对上述诸条约规定范围内的一切水域视为本国领土；围绕、连接本国各岛屿之间的所有水域，不论其宽度和面积大小，是陆地领土不可分割的必要附属物，共同构成菲律宾内水的一部分；这些水域虽在菲律宾群岛最外缘岛屿之外，但在上述诸条约所规定范围之内的水域，都构成菲律宾的领海；菲律宾领海的基线，由连接群岛最外缘岛屿的基点的直线来决定。”^④

美国国务院随后做出反应，以正式文本通知菲律宾，“我们不能接受对群岛海域的这一声索。”^⑤

(二) 不介入、不选边站，避免卷入北婆罗洲主权争议

1962年，美国不支持菲律宾对北婆罗洲主权声索，菲律宾政府并没有罢休。1967年，北婆罗洲主权争议继续发酵，菲律宾在这一问题上加强了攻势。同年年底，即1967年12月14日，美国国务院在给驻马尼拉大使馆和驻吉隆坡大使馆的电报中同时指出：“这个时候，在这一问题上，美国任何天真干预的暗示，都将很可能产生强烈的愤恨。正如对我们任何的行动，都会导致公众（菲律宾）的扭曲反应和不受欢迎的讨论，因此，风险似乎要大于收获^⑥。菲律宾政府认为北婆罗洲对菲律宾的国家利益至关重要，因此一心想追求，把拥有它作为自己的一项政策追求目标。”^⑦

1968年5月11—18日，马科斯夫人对华盛顿进行了访问。期间，她与美国副总统汉佛莱进行了会谈。5月15日，美国总统秘书本杰明H·锐力在给即将到来的马科斯夫人与副总统汉佛莱的会谈中建议：“在北婆罗问题上，我们（美国）应小心谨慎地保持置身事外，这是菲律宾和马来西亚他们自己应该解决的。但我们非常担心这两个友好国家

① “Reply to Ambassador Williams’ letter enclosing report of his mission—Action Memorandum”, Department of State Washington D.C., April 29, 1969, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defense, Central Records of The Department of States, Box2430, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

② “Reply to Ambassador Williams’ letter enclosing report of his mission—Action Memorandum”, Department of State Washington DC, April 29, 1969, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defense, Central Records of The Department of States, Box2430, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

③ “Outgoing telegram”, Department of State, December 14, 1967, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box2426, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

④ “Permanent Secretary of Minister for Foreign Affairs Addresses Press Club and American Association on Sabah”, Department of State Airgram, November 20, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box2429, General Records of The Department of State, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

关系会恶化,以及对区域合作的危害。”^⑤五天后,即1968年5月20日,美国国务院东亚和太平洋事务助理国务卿威廉·P·邦迪,在给国务卿罗杰斯的执行备忘录中亦指出,“北婆罗洲已成为东南亚的一个问题,担心菲律宾、马来西亚的这一争议,将打乱即将在8月举行的东南亚联盟部长级会议”。在美菲关系方面,邦迪认为,“任何美国试图指导或影响在北婆罗洲问题上的立场都是不明智的,这会鼓励菲律宾人把我们拖进这一争议当中,然后认为我们应该对这一问题负责。”^⑥

1968年10月9日,美国国务卿威廉·皮尔斯·罗杰斯与到访的菲律宾外交部长罗慕洛举行会谈,会谈中罗杰斯指出,“别把我们拖进去,我们已经够麻烦的了(已经有了一个漏水的篮子)”,“现在英国、阿根廷、危地马拉都企图把我们拖进他们的领土争议中去”。接着,国务卿罗杰斯问到关于“1966年协定”现在马来西亚怎么看?罗慕洛回应到,“那些都是‘严肃的协议’,我们想把争议提交到国际法院仲裁”。但罗慕洛补充到,“如果马来西亚没有同时这样做,我们就不能这样做。”罗杰斯继续指出,“通常那些把持争议领土的一方,并不热心谈论它们。罗杰斯用印度掌控的克什米尔、俄罗斯的掌控的克里米亚部分及英国掌控的直布罗陀的例子予以说明。”^⑦菲律宾外交部长罗慕洛听后指出,菲律宾政府已经接受了美国的中立立场。罗杰斯回应到,“基于现状的行为与认为存在领土争议之间,是有区别的”,例如,他说,“如果一个美国的公民在北婆罗洲被卷入了麻烦,我们将面临与马来西亚政府交涉这一问题”。^⑧

(三)用某种妥协、利益交换“模式”解决争议

1963年3月21日,菲律宾总统马卡帕加尔,给肯尼迪总统去了信,声称菲律宾对北婆罗洲拥有领土主权。肯尼迪随后在信中回复认为:菲律宾在北婆罗洲领土上的做法,是基于利益和南部边界安全的考虑,“马来西亚联邦模式”可以解决菲律宾南部所面临的安全形势问题。肯尼迪在信中指出,“对我们来说,正如我们已经在设计上涉及安全方面的考虑,我们认为,‘马来西亚模式’,提供了可行的构架。在这一构架中,参与一方,需要在独立上做出一定让步”^⑨。

1968至1969年期间,随着“沙巴事件”的发生,北婆罗洲主权争议持续发酵。对于因北婆罗洲主权争议而产生的“领海”与“无害通过”问题,1969年3月,美国驻菲律宾马尼拉大使馆在给华盛顿的电报中建议,“对我们而言,这似乎是三方(英国—澳大利亚—新西兰)的问题,我们应该避免卷入其中。从罗慕洛所接到的来自英国的文本来,菲律宾对海洋自由通行的愤恨,以及英国有权让他们的战船通过群岛上,我们是成功的。由于我们已经在立法和行动上已经做了相应的工作,我们应该让英联邦朋友制定他们自己的详细条款”。^⑩紧接着,美国副国务卿英格建议:菲律宾政府与英国政府,签订一个“给予英国船只与现在美国船只同样进入菲律宾领海”的协议。^⑪除此之外,美国还希望用非正式、低调的方式解决“领海”与“无害通过”问题。1969年11月19日,美国国务院给马尼拉大使馆去电报,指出“我们现在正在遭遇菲律宾所声称的

^⑤ “Visit of Mrs.Imelda R. Marcos, wife of the President of the Philippines:Philippine claim to Sabah”, Memorandum for Mr.John E . Reilly office of the vice president, May 15,1968,General Foreign Policy Files 1967-1969,Box2427,General Records of The Department of State, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑥ “Philippine foreign secretary Romulo’s talk with secretary”, October 8, in New York, Foreign service of the United States of America, October 9, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2427, General Records of The Department of State, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑦ “Philippine foreign secretary Romulo’s talk with secretary”, October 8, in New York, Foreign service of the United States of America, October 9, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2427, General Records of The Department of State, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑧ “Sabah claim”, Department of State Telegram, from embassy Kuala Lumpur, to Secretary Washington D.C., May 1968, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box 2428, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑨ “Territorial Seas”, Department of State telegram, March, 1969, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2429, General Records of The Department of State, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑩ “Territorial Seas”, Department of State telegram, March, 1969, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2429, General Records of The Department of State, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

‘领海’问题，特别是菲律宾否认具有‘无害通过’这些水域权，我们希望这星期能得到一些回应。我们当前的想法是：这一问题，首先你们应该尽可能在官方层面，与马科斯进行非正式、强制式的讨论。你们也可以因此表达推迟与罗慕洛（菲律宾外交部长）的会面，直到得到我们寻求关于‘领海’问题的回应为止。据我们了解，菲律宾官方并没有意识到1963年我们所采取的立场（肯尼迪给马卡帕加尔的信），因为一些未作进一步解释的原因，1968年，他们（菲律宾）认为，或许能够改变我们的立场。可能我们犯的一个错误是：今年没有及时告知菲律宾人，我们在这一问题上，立场没有变，也不会改变。我们不情愿采取这样的做法，是没有收到请求去试图阻止菲律宾人采取一些他们似乎已经决定要做的事，或者说干预与马来西亚的争端。现在的感觉是：他们（菲律宾）所受的打击和失望，源于误判了我们的立场，特别是在没有事先官方通知菲律宾的情况下。我们的立场，在一定程度上，被扭曲的形式公开了。鉴于前面所提，我不反对你所列的讨论‘沙巴’的问题。只是你最好想想，这样做，无异于不是揭开旧伤疤，就是让菲律宾人进一步误解我们的立场。^④

关于北婆罗洲（沙巴）的主权问题，1969年4月29日，美国国务院在回复美国驻菲律宾大使威廉姆斯“关于美国在沙巴上的立场”时指出，我们不能接受菲律宾对‘领海’的声索。菲律宾的反对方（英国、马来西亚）的立场，同样很坚定。面对这些分歧，我们应该：拓展我们在菲律宾的利益，采取a. 避免直接的冲突；b. 运用第三方找到解决这些分歧的办法。”^⑤

通过上述档案文献资料分析，我们可以看出：20世纪60年代，美国在关于北婆罗洲主权争议中，采取“不支持”、“不介入”、“不选边站”，甚至打压菲律宾的立场。强调菲律宾对北婆罗洲的声

索会：（1）影响区域合作。“我们非常担心这两个友好国家关系恶化，以及对区域合作的危害”^⑥；

（2）影响东南亚联盟的进程。“沙巴已成为东南亚的一个问题，担心菲律宾、马来西亚关于沙巴的争议，会打乱8月举行的东南亚联盟部长级会议”^⑦。强调菲律宾政府不要扭曲美国政府的立场。强调以和平的方式解决争端，避免冲突。建议（要求）菲律宾给予英国船只与美国船只相同的进入菲律宾领海无害通过的权利。

四、结论（美国南海争端立场）

20世纪60年代，发生在中国南海地区菲律宾、马来西亚关于北婆罗洲（沙巴）主权的争议，美国采取了“不介入”、“不选边站”，避免卷入其中，甚至打压菲律宾的立场。美国之所以如此，是因为冷战时期，美国的主要战略竞争对手是苏联，中国南海地区是美苏争霸世界的东亚前沿阵地，英国、马来西亚、菲律宾都是其对抗苏联的盟国，美国不愿意削弱对抗主要竞争对手的力量，从战略全局来看待和处理南海争端问题。由此我们可以看出，除非对美国亚太战略构成重大威胁，否则，美国不会轻易改变上述立场。在“航行通行”问题上，菲律宾政府否认英国船只有“无害通过”权。美国出于冷战战略需求（共同对付战略竞争对手苏联），采取了“不选边站”的反应与立场。美国对北婆罗洲主权争议的反应，给予我们以下启示：

首先，对于领土主权争端问题，美国不会轻易支持哪一方，即不明确有争议的领土主权属于哪一当事国。而是采取“模糊、不选边站”的策略，甚至试图置身事外（避免卷入）。

其次，除非对美国的亚太战略构成重大威胁，否则，美国不会轻易改变上述对领土主权争端的立场。

^④ “Outgoing telegram, Department of State”, November 19, 1968, Action: embassy Manila, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defence, Central Records of The Department of States, Box 2430, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑤ “Reply to Ambassador Williams’ letter enclosing report of his mission—Action Memorandum”, Department of State Washington D.C., April 29, 1969, Central Foreign Policy Files 1967-1969, Political & Defense, Central Records of The Department of States, Box 2430, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

^⑥ “Visit of Mrs. Imelda R. Marcos, wife of the President of the Philippines: Philippine claim to Sabah”, Memorandum for Mr. John E. Reilly office of the vice president, May 15, 1968, General Foreign Policy Files 1967-1969, Box 2427, General Records of The Department of State, RG59, National Archives II (at college park, Maryland).

最后,从历史上看,美国的政策反应(立场),具有一定的继承与连贯性。美国的南海政策,即便美国为当前的战略利益,卷入南海问题较历史上较深,但其行动上也不敢贸然改变对南海争端“不选边站”这一立场。这对我们判断美国的南海政策,维我南海岛礁主权与海洋权益,仍有一定的启示作用。

参考文献:

- [1] 梁明英. 近代东南亚(1511—1992) [M]. 北京: 大学出版社, 1994:442.
- [2] “Malaysian Reaction to the Disclosure of Philippine plans to Subvert Sabah”, Intelligence Note From the Director of the Bureau of Intelligence and Research(Hughes) to Secretary of State Rusk, Washington, March 26, 1968, FRUS, 1964—1968, Volume XXVI, Indonesia; Malaysia-Singapore; Philippines[M]. United States Government Printing Office Washington, 2001:807.
- [3] Republic act No.3046, Act to Define the Baselines of the Territorial Sea of the Philippines, June 17, 1961[M]. In Official Gazette, Vol.57, No.46, Manila, November 13, 1961:8271-8276.
- [4] Kriangsak Kittichaisaree. The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia[M]. Oxford: Oxford University, 1987:154.
- [5] “The Sabah Dispute and ASEAN”, Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs(Bundy) to Secretary of State Rusk, Washington, May 20, 1968, FRUS, 1964-1968, volume XXVI, Indonesia; Malaysia-Singapore; Philippine[M]. United States Government Printing Office Washington, 2001:813—814.

The Historical Attitude of the United States to the Territorial Disputes in Southeast Asia

QIU Xian-cun

(Guizhou University of Finance and Economics, CIBOS, Guizhou 550025, China)

Abstract: In the 1960s, there was a serious dispute over the sovereignty of North Borneo in the South China Sea. The Philippines and Malaysia confronted with each other publicly and privately. The Philippines even withdrew its embassy in Kuala Lumpur and severed its diplomatic relations with Malaysia for some time, and in return Malaysia boycotted the ASEAN meeting held in Manila, Philippines. As a former colonial power of the Philippines and an important ally in the Asia Pacific region during the cold war, the United States chose to "neither to intervene or to take sides" dealing with the sovereignty dispute of North Borneo in the South China Sea. To a certain extent, through the investigation of archives and documents about the US response to the dispute over the sovereignty of North Borneo at this period, we can see the position of the United States on the South China Sea dispute and the sovereignty of the islands and reefs in the South China Sea.

Key words: North Borneo; sovereignty dispute; US response; sovereignty; position