

美越安全合作的发展及其影响因素^{*}

□ 信 强

[提 要] 自 1995 年实现关系正常化以来,美越安全合作逐步打破坚冰,合作领域不断拓展,合作水平不断提高,合作机制日趋成熟。尽管美越之间存在战争阴影,缺乏政治互信,且都在经济上与中国有密切联系,但两国在牵制中国崛起上具有共同利益,这使得本有嫌隙的美越两国逐渐淡化意识形态对抗而愈益靠拢。美越安全合作不仅促进了两国的全面合作关系,在一定程度上提升了越南军事实力,也使得东南亚地区安全局势更趋复杂。

[关 键 词] 美越关系、美越安全合作、亚太再平衡、南海争端

[作者简介] 信强,复旦大学美国研究中心副主任、教授、博士生导师、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究员

[中图分类号] D871.22

[文献标识码] A

[文章编号] 0452-8832(2014)6-0061-11

随着中美在亚太地区战略博弈的日趋激烈以及中越南海争端的不断加剧,美越两国在现实利益的驱使下逐步推进“全面合作伙伴关系”。其中,美越安全合作的进展不仅关系到两国的军事战略布局,亦势必会对南海的地缘战略环境产生不可忽视的影响。因此,全面考察美越安全合作对于准确评估地区安全局势发展具有重要意义。

* 本文系教育部新世纪优秀人才项目“中美战略博弈与东亚海洋争端之解决”、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“冲突与合作:中国海军战略转型与中美海上安全关系”及上海浦江人才项目课题“中美海权博弈及其影响”资助项目的阶段性成果。

一、美越安全合作的进展

在 1995 年正式建交后,美越两国关系尽管在政治、外交和经济领域取得了长足的进展,但是在安全领域的合作却远非一帆风顺。近年来,美国对亚太地区的关注与日俱增,试图通过深化与越南等“伙伴国家”的安全合作,加强其在东亚地区的军事存在,进而对迅速崛起的中国进行战略制衡。在这一地缘战略背景下,美越两国基于各自的战略需要,在军事和安全领域的合作取得明显进展。

(一) 合作领域不断扩大

1996 年 10 月,美国助理国防部长帮办库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)访越,首次就双边防务关系和地区安全问题展开会谈。2000 年 3 月,美国国防部长威廉·科恩(William Cohen)访问越南,这是越南战争结束后美国防长首次访越,堪称美越军事交流的“破冰之旅”。此后,美越两国谨慎而有序地展开了颇有成效的交流与合作。2009 年 6 月 8 日,美国助理国务卿格雷格·德拉威(Greg Delawie)和越南外交部常务副部长范平明(Pham Binh Minh)在华盛顿发表联合声明,声称双方就加强两军互动、维和行动与训练、人道主义援助、航海安全及边境安全等议题进行了深入讨论,并将“继续加强合作,促进亚太地区的和平、稳定与安全”。^① 2010 年 9 月,美国拨出专款,帮助越军升级一批老旧的“休伊”直升机。2011 年 9 月,美越签署《推进双边防务合作谅解备忘录》,明确宣布将在海洋安全、海上搜救、联合国维和行动、人道主义救援以及国防教育与研究机构交流等五个领域展开密切合作。2012 年 7 月,美国军火巨头洛克希德·马丁公司为越南制造有史以来第一颗通信卫星——“越卫 1 号”(VINASAT)卫星。2013 年 10 月,美国海岸警卫队司令罗伯特·帕普(Robert Papp)与越南海

^① U. S. Department of State, “Joint Statement on U. S. -Vietnam Political, Security and Defense Dialogue,” June 8, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/06a/124460.htm>. (上网时间:2014 年 10 月 13 日)

警司令阮光儋(Nguyen Quang Dam) 签署合作协议, 决定在海上安全、舰艇互访、培训合作、海上预警研究和经验分享等领域展开合作。2013年12月, 美国国务卿克里访问越南, 决定建立美越“新海上伙伴关系”, 并宣布向越南提供1800万美元援助, 用于为越南提供5艘高速巡逻艇, 以提高越南的“近海巡逻能力”。^①

核能领域的合作是美越拓展安全合作的最大亮点之一。2010年3月, 美国驻越大使迈克尔·迈克拉克(Michael Michalak) 与越南科技部副部长黎庭进(Le Dinh Tien) 在河内签署核能合作备忘录。2013年10月, 美国国务卿克里与越南副总理兼外长范平明正式签署《民用核合作协议》。根据该协议, 美国将与越南分享核技术与核燃料, 开展核技术交流, 在核安全、核存储等领域进行合作, 同时允许美国公司——如通用电气公司和贝泰公司(Bechtel Corporation) ——向越南出口核零部件与民用核反应堆。

(二) 合作水平不断提高

2003年11月, 美军“范德格里夫特”号导弹驱逐舰驶入胡志明港, 这是越战结束后美国军舰和士兵首次访问越南, 从而开启了美越以“舰艇外交”开展军事交流的先河。2009年4月, 越南首次派团访问了在越南外海驻泊的美国“约翰·斯坦尼斯”号核动力航空母舰。同年12月, 越南国防部长冯光青(Phung Quang Thanh) 访问美国, 并首次获邀参观了美国一艘核潜艇。2010年3月, 美军“理查德·伯德”号补给舰驶入金兰湾进行为期半个月的维修, 开启了越战后美军舰艇停驻金兰湾的先例。随着越南于2010年底开始邀请外国海军“出于和平目的”使用金兰湾海军基地, 美国海军“非战斗舰艇”自2011年起每年都会在金兰湾进行补给和维护保养。2012年6月, 莱昂·帕内塔(Leon Panetta) 成为越战后首次获准访问金兰湾的美国防长。他在金兰湾内停靠的“理查德·伯德”号补给舰上演讲时表示: “美国军舰能够使用金兰湾的设施是两国关系的关键组成部分, 我们

^① Keith Johnson, “Kerry’s Return to Vietnam Is All about Blocking China,” *Foreign Policy*, Dec. 16, 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/12/16/kerry_s_return_to_vietnam_is_all_about_blocking_china. (上网时间: 2014年10月16日)

在这里可以看到未来所存在的巨大潜能。”^①

美越两军互动已向举行联合演练的方向发展。2009 年 9 月,美国太平洋司令部第 13 航空队与越南人民军在越南首次举行代号为“太平洋天使行动”(Operation Pacific Angel)的“人道主义行动和搜救演练”,这不仅是美国空军在越战后首次到访越南,也是两军首次在越南境内展开联合演练。^②目前,这一联合搜救演练业已成为两国空军年度常规性活动。2010 年 8 月,美军“约翰·麦凯恩”号导弹驱逐舰访问岷港,两国在南海举行了首次以海上联合搜救和灾害控制为主题的“非战斗性演练”。2011 年 7 月,“普瑞布尔”号导弹驱逐舰等三艘美国军舰访越,双方再次举行了为期 7 天,以海上导航、维修保养、航海技巧等项目为主的联合军事训练。2012 年 4 月,以美军第七舰队旗舰“蓝岭”号指挥舰为首的多艘军舰访问岷港,与越南海军开展“非作战项目”交流活动。2012 年 7 月,美军“钟云”号导弹驱逐舰等三艘军舰再次抵达南海,与越南海军举行了为期 7 天的联合军事演练。如此种种,均显示出美越军事交流与合作水平取得了极大提升。

美国对越南军事援助资金不断增多。2005 年 6 月,美国首次将越南纳入其“国际军事教育与培训项目”,并开始向越南提供资金援助,相关金额从 2009 财政年度的 19.6 万美元激增至 2013 财年的 90 万美元,并计划在 2015 财年进一步增加至 150 万美元。^③2009 年,越南获准正式加入美国“对外军事资助项目”,据此美国于 2009 财年向越南提供了 50 万美元的资助,相关金额在 2013 财年又飞速增长至 949 万美元,并计划在 2015 财年至少达到 1000 万美元。^④

^① “Panetta Sends Message to China during Historic Visit to Vietnam,” *Foxnews*, June 3, 2012, <http://www.foxnews.com/politics/2012/06/03/panetta-urges-for-more-us-naval-access-to-vietnam-harbor/>. (上网时间:2014 年 10 月 16 日)

^② US Embassy in Vietnam, “United States, Vietnam Engage in Pacific Angel Efforts,” September 21, 2009, <http://vietnam.usembassy.gov/pr092109.html>. (上网时间:2014 年 10 月 13 日)

^③ US Department of State, “International Military Education and Training Account Summary,” <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14562.htm>. (上网时间:2014 年 10 月 16 日)

^④ US Department of State, “Foreign Military Financing Account Summary,” <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm>. (上网时间:2014 年 10 月 16 日)

美国逐步放宽对越南武器出口禁运。2006年12月,美国修改了《国际军品贸易条例》,允许在“个案处理”的基础上对越南出口“非致命性防卫武器”。2014年10月2日,美国正式宣布“部分”解除对越南的武器禁运,允许向越南转让“与海上安全有关的”防卫装备,标志着美国在逐步解除对越武器出口禁令方面迈出了重要一步。

(三) 合作日趋机制化

2003年11月,越南国防部长范文茶(Pham Van Tra)上将访美,标志着两国防长之间互访机制的初步建立。近年来,美越已建立起多个双边防务合作与磋商机制。2008年6月,美越两国便由外交部门牵头,在河内举行了首轮副部长级“政治、安全与防务对话”,内容涉及广泛的安全合作议题。此后,这一对话在华盛顿和河内逐年轮流召开,成为两国之间首个高端政治与安全对话机制。2010年8月17日,美国助理国防部长帮办罗伯特·谢尔(Robert Scher)与越南国防部副部长阮志咏(Nguyen Chi Vinh)在河内举行了首次副部长级“国防政策对话”,由此正式建立起两国国防部门之间的年度直接对话机制。2011年8月,美国海军军医总监亚当·罗宾逊(Adam Robinson)与越南国防部军事医疗局局长宇国平(Vu Quoc Binh)在河内正式签署《军事医学合作意向书》,这是两国自邦交正常化以来签署的第一份军事合作协议,开启了两国正式军事合作关系的大门。同年9月,在美越第二次“国防政策对话”会议上,两国正式签署《防务合作谅解备忘录》,重申将在海上安全等领域加强务实合作。2013年10月,美国助理国防部长帮办维克拉姆·辛格(Vikram Singh)与越南国防部副部长阮志咏在华盛顿举行会谈,决定就国防军事合作进程、地区安全局势以及航行自由与海洋安全等问题保持沟通和加强合作。

二、美越加强安全合作的动因

一度生死相搏的美越两国之所以能够迅速地“冰释前嫌”,不仅在政治、外交和经贸领域的合作成效斐然,甚至在最为敏感的军事和安全领域

也不断取得突破,究其原因,主要在于以下三点。

首先,美国拉拢越南实施“楔子战略”。伴随着中国国力的迅速崛起,美国对华疑惧也与日俱增,并直接催生了奥巴马政府“亚太再平衡”战略的出台,其根本目的就是防范中国对美国在亚太地区的战略利益和领导地位造成挑战。

在美国的亚太安全布局中,东南亚是其重点关注和经营的区域。对于美国而言,越南是其在东南亚遂行“楔子战略”的最佳目标。这首先是由于越南与中国多年来因领土争端摩擦不断,越南对中国疑虑重重,从而为美国利用两国矛盾,离间中越关系创造了条件。其次则在于越南得天独厚的地理位置,使之成为扼守南海海上运输线的交通要冲,对于美国控制太平洋和印度洋海上交通咽喉,构建东南亚地区安全网络具有重要的战略价值。正因如此,早在 2010 年 10 月,国务卿希拉里·克林顿便明确指出,为了实施亚太战略,美国必须加强与越南等“新型伙伴国家”的安全合作,以共同应对中国对地区安全格局的冲击。^① 2011 年 3 月,助理国务卿库尔特·坎贝尔在国会作证时一再强调,美国将积极拓展与越南和印尼等“地区伙伴”的军事接触和安全合作,借以平衡中国在南海日益增强的军事优势。^②

其次,越南利用美国实施“软制衡”战略。在越南的民族记忆中,充斥着“抵御北方(中国)侵略”的历史叙事,对中国这一强大邻国的恐惧和戒备可谓根深蒂固。鉴于历史的宿怨以及现实的利益冲突,越南在冷战期间试图通过与苏联缔结军事同盟,亦即借助“硬制衡”的手段来对抗来自中国的战略压力。苏联解体后,苏越同盟也随之瓦解。近年来,中国经济和军事实力迅速崛起,面对这一形势,越南开始转而寻求利用“软制衡”的战略

^① Council on Foreign Relations, “Clinton’s Speech on America’s Engagement in the Asia-Pacific,” October 28, 2010, <http://www.cfr.org/asia-and-pacific/clintons-speech-americas-engagement-asia-pacific-october-2010/p23280>. (上网时间:2014 年 10 月 16 日)

^② Kurt Campbell, “Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia,” Testimony before the Subcommittee on Asia and the Pacific, House Committee on Foreign Affairs, March 31, 2011, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/03/159450.htm>. (上网时间:2014 年 10 月 16 日)

手段,亦即不以军事结盟的方式,而是通过国际制度、经济手段及外交安排等非军事政策工具,来“对冲”中国的军事优势。^①根据这一战略,越南积极地与美、俄、日、印等域外大国发展双边关系,试图营造“大国平衡”的战略安全格局,借以改善和提升其安全环境。

对于越南而言,美国无疑是实施其“软制衡”战略的最佳对象。一方面是因为美国是当今世界唯一的超级大国,军事优势无可匹敌,且在东亚地区始终保持着强大的军事存在,也是唯一有能力制衡中国的域外大国。另一方面则在于美国对中国的崛起忧心忡忡,中美之间在政治、外交与安全等诸多领域均存在着不少分歧,从而为越南利用中美矛盾,借美国之力“制衡”中国提供了运作空间。正因如此,近年来随着美国推动“亚太再平衡”战略,美越基于各自的战略考量,政治交往日趋频密,经贸往来迅速发展,人员交流不断增多,从而为安全合作的深化创造了条件。

最后,南海争端的升温成为直接诱因。近年来,随着中国海洋维权力度的不断加强,越南为了保住其在南海的既得利益,采取了一系列强硬举措,甚至不惜与中国展开直接对抗。2012年6月,越南颁布《海洋法》,试图为其非法主张提供“法律依据”。2014年5月,中国在西沙近海部署“981”钻井平台,越南派出大量船只进行干扰。上述越南挑衅事件均对中越关系造成了严重损害,越南时刻担心遭到中国的强力反击。根据2014年7月美国“皮尤研究中心”所做民调,中国不仅被越南视为“头号安全威胁”,而且有高达84%的越南民众担心会因领土纠纷而导致中越军事冲突。^②面对中国的经济与军事优势,寻求与美国加强军事联系和安全合作,自然成为越南政府优先选项。

与此同时,南海紧张局势的持续升温也为美国插手南海事务提供了契机。近年来,美国与越、菲等国一唱一和,对中国维护国家主权和海洋权益

^① Robert Pape, “Soft Balancing Against the United States,” *International Security*, Vol. 30, No. 1, Summer 2005, p. 10.

^② Pew Research Center, “Global Opposition to U. S. Surveillance and Drones, but Limited Harm to America’s Image,” July 14, 2014, <http://www.pewglobal.org/2014/07/14/global-opposition-to-u-s-surveillance-and-drones-but-limited-harm-to-americas-image/>. (上网时间:2014年10月16日)

的行为大加攻讦,试图将中国妖魔化为一个谋求以武力优势“欺凌弱小”,挑战地区秩序现状的“修正主义恶霸”。利用有关国家对中国的戒惧心理,美国以维护“地区和平与稳定”为旗号,积极拉拢越南和菲律宾等国,借机推动双边关系的升级。随着中越南海争端不断升级,美国对越南毫不掩饰的偏袒和支持,无疑也对近年来美越安全关系的提升起到了催化剂的作用。

三、美越安全合作发展的制约因素

美越基于各自的国家战略和利益需要,合力推动两国安全合作取得了一系列重大进展。但也应看到,美越安全关系依然面临着一系列结构性因素的制约。

首先,美越两国均希望维持与中国的良好关系。对越南而言,其不仅在地理上与中国山水相连,在政治上坚持共产党的领导和社会主义制度,而且在经济领域与中国保持着密切的合作。近十年来,中国一直是越南最大的贸易伙伴。2003 年两国贸易额只有 46.3 亿美元,2013 年则攀升至 654.8 亿美元,年均增长 30% 以上。在越南对外贸易中,中越贸易占比高达 20%,是推动越南经济发展的重要动力。总体而言,两国之间的共同利益远远多于因领土争议而导致的分歧,对此越南政府也有着清醒的认识。2013 年 6 月,越南国家主席张晋创访华时就明确表示“越方始终将对华关系置于越外交首要位置,愿本着同志加兄弟的精神,增进政治互信,缩小分歧,扩大利益,促进共同发展。”^①对美国而言,与中国这一联合国安理会常任理事国、世界第二大经济体、第一大工业制造国和第一大贸易国之间的友好合作,重要性更远非美越关系可比。为此,美越在发展安全合作时,都必然会顾忌中国的反应,以免损害和危及其与中国的双边关系。也正是基

^① “张晋创:感谢中国长期以来对越南的帮助和支持”,凤凰网,2013 年 6 月 20 日, http://news.ifeng.com/mainland/detail_2013_06/20/26626927_0.shtml?_from_ralated。(上网时间:2014 年 10 月 16 日)

于这一原因,越南政要曾多次公开表示将坚决奉行国防和外交“三不”原则,即不搞军事联盟,不与某一国家结盟来反对另一国家,不允许外国在越南领土上建立军事基地。

其次,美越缺乏政治互信。就美国而言,奉行社会主义制度的越南始终是其“和平演变”战略的目标,并希望通过美越接触和交流,促使越南像苏联和东欧国家一样“一夜剧变”。例如,在部分美国保守派政客以及越南裔美国人的支持之下,美国一直通过为越南反政府势力提供资金、煽动越南国内民族分裂势力、指责越南妨害人权和宗教自由等方式,试图对越南政府施加压力,甚至颠覆越南共产党的领导地位。美国多年来以越南人权状况为由,拒绝全面解除对越武器出口便是一个明显的例证。与此同时,越南也对美国的“和平演变”图谋保持着高度警惕,担心沦为“颜色革命”的又一个牺牲品。两国在政治和意识形态领域的摩擦和对立势必成为制约双方安全合作的瓶颈。

最后,越南战争的阴影。越南战争对越南造成了巨大的伤害,直接导致300余万军民的丧生,400余万人的伤残以及无可估量的经济损失。时至今日,清除残余地雷以及解决“橙色剂”污染等战争遗留问题依然困扰着越南政府和广大民众。而美国政府对上述问题的拖延回避和敷衍塞责,更是引发了越南举国上下的强烈不满。显然,战争所造成的创伤和遗患不可能在短期内弥合,从而也严重制约了越南与美国安全合作的发展和深化。

在上述结构性因素的制约之下,美越安全合作始终面临着一系列矛盾的困扰。首先是在合作的意图方面,由于缺乏牢固的战略互信基础,美越发展安全合作具有浓厚的“工具理性”色彩,根本目的在于利用对方为自身的战略利益“火中取栗”。例如美国希望通过适当加强越南的海空军实力,以便使越南更有能力和意愿在南海充当挑战中国的“马前卒”,为其以牵制中国崛起为目标的亚太战略服务;而越南则希望以美越合作为筹码,增强自身与中国博弈和对抗的能力,同时竭力避免因此被绑在美国的战车上,沦为美国的战略工具和棋子。其次是在合作的内容方面,美国希望优先加强两国在传统军事和安全领域,尤其是海空军联合训练和作战方面的合

作,而越南则希望聚焦于非传统安全领域的合作,优先开展海难搜救、人道主义援助、海上执法等低敏感度、低实战化的交流互动。最后是在合作的重点方面,美国关注的重点一方面是能够在越南获取战略立足点,试图通过美越安全合作逐步取得对部分越南海空军基地及设施的进入权和使用权,另一方面则是借此敦促越南协助寻找越战美军失踪人员;而越南关注的重点一方面是推动美国放弃以人权问题为借口,全面解除对越武器禁运,另一方面则在于借机促使美国切实承担起排除境内地雷、处理“橙色剂”后续污染等问题的责任。如此种种,导致美越很难发展成为密切的“准同盟关系”,更不可能成为正式缔约的“盟友”。

四、美越安全合作的前景及影响

尽管存在以上种种制约因素,在中美地缘战略博弈以及中越南海争端的推动之下,美越军事安全合作仍有望进一步发展。未来,美国很可能会进一步加大对越军事援助力度,全面解禁对越武器出口,美越联合军事演习也可能在多边或双边机制下增加频率与拓展深度。在美国的频频要求下,越南很可能放宽对美国舰艇访越数量和频率的限制。从目前越南表态可推测出,如果美国全面取消对越武器出口禁运,那么美国战斗舰亦或在越战后“重返”金兰湾。

美越安全合作发展迅速,将对双边关系及地区安全形势产生一系列重要的影响。

第一,推动美越双边关系的进一步改善。军事和安全关系曾是美越整体关系的短板。美越两军之间的交流与合作,不仅可以有效地降低彼此怀有的敌意,也有助于两国战略和政治互信的增强,进而逐步“外溢”至经济、贸易、金融、社会和文化等各个领域,使两国关系得到全方位的提升。

第二,促进越南军事实力的发展。为了维持和巩固对南海部分岛礁的占领,应对日趋激烈的南沙主权争端,越南在本世纪初便制定了雄心勃勃的军事现代化计划,提出以海空军建设为重点的“质量建军”目标。但是围

于自身国防工业和科技实力的严重不足,越南只能通过对外军事采购——主要是对俄军购——来实现本国武器装备的升级换代。随着美越两国战略和安全互信逐渐加强,美越军事合作水平得到了重大提升。目前,美国已经解禁了对越武器出口中“与海上安全有关”部分,越南将可购买甚至“获赠”美国先进的对海和对空监视、侦察及作战武器装备,接受美国的技术支持、战术指导与装备维护升级服务,由此获得一个重要的高精尖武器采购渠道,逐步实现军备进口的多元化。另外,虽然近年来美越联合军事演习一直限定于低敏感度的非传统安全领域,但越南经此也可学习美军先进的战术理念和经验,增强越军的作战能力水平。

第三,使东南亚地区安全局势更趋复杂。越南多年来一直是东南亚军事实力最强的国家之一,而且围绕南沙诸岛的主权归属,越南与菲律宾、马来西亚等国之间也始终存在着尖锐的矛盾。越南与美国日益走近,不仅让越南获得了大量军事援助和先进的技术装备,也令越南海上行动能力大为增强,从而不可避免地引起该区域其他国家的忧虑。近年来,印尼、马来西亚、菲律宾以及泰国等国均已不惜投入巨资,加强对外军购的力度,一定程度上就是为了平衡和牵制日益壮大的越南军事力量。此外,关于美军战斗舰“重返”金兰湾的问题,美国一直在努力与越南达成妥协。一旦美军获得此前沿立足点,将使美国控制南海航道、介入南海争端、影响南海地区安全局势的能力显著增强。

【完稿日期: 2014-10-27】

【责任编辑: 曹 群】