

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.05.002

苏晓晖：“‘印太战略’背景下美越关系的现状及趋势”，《太平洋学报》，2019 年第 5 期，第 16-25 页。

SU Xiaohui, “Developments of the US-Vietnam Relations in the Context of the Indo-Pacific Strategy”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.5, 2019, pp.16-25.

“印太战略”背景下美越关系的 现状及趋势

苏晓晖¹

(1. 中国国际问题研究院, 北京 100005)

摘要: 美国提出并启动落实“自由开放的印太战略”，将对地区局势尤其是南海问题产生深远影响。观察美国战略动向尤其是美越关系走向，对中国保障周边安全、发展与东盟关系以及维护中国战略机遇期具有重要意义。近年来，美越均对双边关系高度重视。美国拓展对越南政治、经济、安全等多方面合作，战略意味浓厚，有意将越南打造成抗衡中国的重要依托。两国更意图在南海问题上联手制华。美方政策动向包括提升美越双边关系，邀请越南加入“四方安全对话”，加强军事互动以阻止中国对南海问题影响力增强等。然而，越南仍需顾及东盟对美国“印太战略”的质疑，在南海问题上低调借重美国，避免充当反华先锋。越南不会为美国战略而牺牲本国利益。

关键词: 印太战略；美越关系；南海问题

中图分类号：D83/87

文献标识码：A

文章编号：1004-8049(2019)05-0016-10

近年来，美国深化了与越南的战略合作，有意将越南打造成其推行“自由开放的印太战略”的马前卒。越南看到美国的用意，曾一度希望借力美国提升自身在地区的地位，在南海等问题上与中国抗衡。但 2016 年越共十二大调整了对外政策，越南更加趋向于在大国间保持平衡，不可能为美国战略而牺牲本国利益。

一、美越关系近年来不断升温

美国总统奥巴马推出“亚太再平衡”战略后，越南在美国地区战略中的地位日益凸显。

美国希望将越南打造成在亚太地区，特别是在南海与中国抗衡的主要力量，而越南则有意借助美国在南海问题上制衡中国。因此，两国均对双边关系高度重视。

1.1 美国促进与越南伙伴关系发展

自 2009 年入主白宫后，奥巴马在外交方面最重要的变化是对美国的战略重心进行调整。奥巴马政府曾高调宣称“美国回来了”，继而提出“重返”、“转向”亚洲、“战略重心东移”等提法，在美国国内引发批评，也引起中国反弹。2012 年，奥巴马政府从策略上进行调整，代之以

收稿日期：2019-03-22；修订日期：2019-04-22。

作者简介：苏晓晖（1981—），女，天津武清人，中国国际问题研究院国际战略研究所副所长、副研究员，法学硕士，主要研究方向：中国周边安全形势及周边外交。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见，文中错漏由笔者负责。

“再平衡”，强调美国从来就没有离开过亚洲，并有意淡化“重返”的军事意味。美国明显拉紧日本、韩国、澳大利亚等传统盟友，同时拓展与越南等新伙伴的关系。

高层互动成为美越关系发展重要推手。2013年7月，越南国家主席张晋创访问美国，美国总统奥巴马与其在白宫会面，随后双方发表联合声明，宣布越南与美国建立“全面伙伴关系”。声明强调，美越致力于在互相尊重和基于共同利益基础上开创两国关系“新阶段”。全面伙伴关系将使两国在政治和外交、贸易和经济、科学和技术、教育和培训、环境和卫生、战争遗留问题、防务和安全、人权、文化、体育和旅游等领域建立合作机制。

2015年7月，越美关系正常化二十周年之际，越共总书记阮富仲成为历史上第一位访美的越共总书记。阮富仲称，美国是越南外交政策“最重要的经营领域”，并表示越南加强与美国的关系是越南共产党和国家领导人之间达成的共识，同时承诺越南加入“跨太平洋伙伴关系协定”（后文简称 TPP）后将进行任何必要的改革。^① 2016年5月，美国总统奥巴马访问越南。奥巴马与越南国家主席陈大光就推动完成 TPP 谈判、海事安全和灾难应对合作等方面展开会谈。越美签署多项合作协议，包括越南向美国购买总价值 113 亿美元的 100 架波音 737MAX 型客机。奥巴马宣布，美国将全面解除对越南长达 50 年的武器禁运，此举表明越美军事领域的合作取得重要突破，具有重大的战略意义，两国“全面伙伴关系”实现从虚到实的质变。

2017年5月，越南总理阮春福成为自特朗普入主白宫以来东盟国家中第一个前往美国访问的领导人。在其访美期间，双方签署了价值 150 亿美元的商品和服务协议。在发表的联合声明中，两国领导一致同意加强双边防务关系。阮春福与特朗普还就美国航母访问越南港口以及进一步加强两国海军力量的合作交换意见。2017年11月，特朗普赴越南参加亚太经济合作组织领导人非正式会议，并对越南进行国事访问，越南成为特朗普就任总统后访问的首个东

南亚国家。越方强调重视与美国的关系并希望越美关系不断向纵深发展。特朗普指出，美国十分重视与越南的友好合作关系以及越南在该地区扮演的角色，美国将继续与越南携手推动美越全面伙伴关系务实发展。伴随美越频繁高层互动，双方关系不断深化，越南成为美国地区战略实施的重要伙伴。

1.2 两国经贸合作发展迅速

TPP 一度成为美国“亚太再平衡”战略在经济领域的核心要素。TPP 不是单纯的多边经济合作协议，而是奥巴马政府在亚太地区打造的排除中国的经贸框架，旨在掌控未来规则制定的主导权。美国主动拉拢越南加入 TPP。^② 越南对美方的青睐颇为自豪，并将加入 TPP 视为自身发展经济、转变经济增长方式、改变经济结构的机遇。

同时，美越间经济合作不断提升。越南海关总局统计数据显示，自美越贸易协定于 2000 年生效以来，越南与美国的双边贸易额保持逐年增长态势，从 2000 年的 7.3 亿美元增至 2017 年的 416 亿美元。^③ 2017 年，美国是越南的最大出口国，越南产品约占美国市场份额的 19%，越南对美贸易顺差高达 380 亿美元。^④ 越南已成为美国投资者的重要目标国。截至 2018 年 8

① 杨耀源：“新世纪以来越南对美‘伙伴关系’政策评析”，《东南亚研究》，2016年第5期，第63页。

② TPP 由亚太经合组织（APEC）成员中的新西兰、新加坡、智利和文莱四国于 2002 年发起。美国于 2008 年宣布加入 TPP 谈判，实质上提升了 TPP 的重要性。随着美国的加入和主导，TPP 的规模和影响迅速扩大。在东盟国家中，缅甸、柬埔寨和老挝因与 TPP 标准差距过大而无缘加入；印度尼西亚明确表示暂不加入 TPP；菲律宾和泰国虽有加入 TPP 的意愿，但受到现实障碍制约；越南和马来西亚加入谈判并成为成员国；新加坡和文莱是 TPP 创始成员国。尽管美国未承认越南的市场经济地位，但不惜在经济上降低要求，对越南给予政策灵活性，以期越南加入到 TPP 中来，体现出美国对越南的重视。

③ “越南对美国出口的七种主要商品”，越南人民报网，2018 年 10 月 25 日，<http://cn.nhandan.org.vn/economic/commercial/item/6529701-%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%AF%B9%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E5%87%BA%E5%8F%A3%E7%9A%84%E4%B8%83%E7%A7%8D%E4%B8%BB%E8%A6%81%E5%95%86%E5%93%81.html>。

④ “贸易战对越南影响几何？”海外网，2018 年 8 月 16 日，<http://nanhai.haiwainet.cn/n/2018/0816/c3542184-31376807.html>。

月,美国共有 886 个对越投资项目,注册资本总额约为 89.6 亿美元。^①

1.3 美越安全合作不断强化

美越双方重视安全领域合作的机制化建设。2008 年两国设立了政治安全国防对话机制。2010 年开启国防部副部长级对话机制,即国防政策对话会议。同年,越南将美国拉入东盟防长扩大会议(ADMM+),增加了美越军事合作机制。^②

美越两军互动频繁。美国三军参谋长联席会议主席、海军部长、海岸防卫队司令、国防部长等先后访越。2016 年 10 月,美军潜艇补给舰“弗兰克·凯布尔”号和导弹驱逐舰“约翰·S·麦凯恩”号抵达越南,这是美越关系正常化 21 年来,美军舰首次停靠在越南金兰湾。2017 年 4 月,美国向越南转让了“摩根索”号巡逻舰,成为 1975 年以来美国对越南的最大军事装备供应。2018 年 3 月,美国“卡尔·文森”号航母战斗群访问并停靠越南岘港。在此期间,越南与美国两国海军进行了密切的互动交流。这是自越战结束后 43 年来美国航空母舰首次到访越南港口,也是这两个往日敌对国家如今深化双方军事合作的重要标志。航母访问结束后不到一个月,美国军方依照与越南达成的双边协议向越南政府移交了六艘巡逻艇和装备,总价值 2 000 万美元。越南还首次加入 2018 年 6 月 27 日到 8 月 2 日进行的“环太平洋”演习。该演习由美国主导,号称“世界上最大规模海上军演”。2018 年 5 月 23 日,美国以“中国将南海岛礁军事化”为由宣布撤回“环太平洋”演习对中国海军的邀请,美国国防部长马蒂斯(James Mattis)还指责中国“违反不在南海部署武器的承诺”。在此背景下,越南首次加入演习,被认为是越战后美越军事关系的重大进展。2018 年 8 月,美国国务卿蓬佩奥在美国—东盟部长会议上表示,美国将拨款 3 亿美元用于加强“印太”地区安全,并说明部分资金将用于为一些国家提供军事援助、加强“海上安全”。越南很可能成为这笔款项的最大受益方。

二、美国将越南作为实施“印太战略”的最佳伙伴

奥巴马政府时期,尽管美国并未全面履行“亚太再平衡”战略,但美国推动 TPP,加强地区同盟体系构建,战略东移态势明显。然而,特朗普政府对东南亚投入不足,政策缺乏一致性,美精英层认为美国在该地区的信誉和影响力受损。美国欲弥补错失,在东南亚重建信任,全面实施“自由开放的印太战略”,需以美越关系为重要抓手。而美国要在东南亚建立安全架构,美越安全合作也是不可或缺的支柱。

2.1 美国重视两国经贸合作潜力

美国致力于增加对越南出口。事实上,美国一直对在亚洲“出口安全、收获赤字”的状况不满,想打开亚洲盟国的市场,为美国产品寻求更多出路。为应对金融危机,美国总统奥巴马曾提出“出口倍增”计划,希望向亚洲出口更多产品,增加国内的就业机会。特朗普贸易政策团队中负责亚洲事务的助理贸易代表杰弗里·格里什(Jeffrey Gerrish)曾强势要求东盟国家扩大市场准入。特朗普本人也多次针对贸易逆差问题批评越南领导人,甚至声称越南“偷窃”美国的就业机会。面对美方诉求,越南表示愿与美国进行双边贸易磋商。2017 年 5 月,美国总统特朗普在白宫会见到访的越南总理阮春福,贸易往来是会晤的首要议题。随后,美国商务部宣布,美越签署价值 80 亿美元的 13 项新合同,能够在美新增 2.3 万个工作岗位。这些协议包括通用集团价值 55.8 亿美元的电力设备、飞机引擎以及服务。越南还成为美国猪肉的新兴亚洲市场。2017 年,美国对越南出口的新鲜火腿、冷冻火腿和肩背肉等产品金额达 1 100 万美

^① “VIETNAM-U. S. Trade and Investment Conference”, Vietnam Trade Office in the USA, October 9, 2018, <http://www.vietnam-ustrade.org/index.php?f=news&do=detail&id=745&lang=english>.

^② 李春霞:“大国博弈下的越南南海策略调整:东盟化与国际化”,《太平洋学报》,2017 年第 2 期,第 88-97 页。

元。美国寻求继续扩大美国猪肉对越南市场的出口。^①

对美国来说,更重要的是,可伺机利用越南在贸易政策上对华施压。美国看到,尽管越南不反对中国继续促进地区贸易合作,但仍会与美国合力,以实现“公平的亚太贸易”为名在经贸方面对中国施压。越南客观上也受益于中美贸易摩擦,部分中国企业因为贸易摩擦将工厂转移至越南,而很多在华外资企业也把制造基地从中国转移至越南。

2.2 美越之间的不信任感和分歧可控

越南是共产党领导下的社会主义国家,同美国和西方在政治体制和意识形态上存在明显差异,这是美越芥蒂的根源。多年来,海外势力加紧向越南国内渗透,支持所谓“激进思潮”的人正越来越多地出现在河内和胡志明市等地。所谓的“激进思潮”,核心是主张把历时21年的越南抗美救国战争重新定义为“兄弟相残的内战”,将西贡伪政权与越南合法政府混为一谈,甚至将伪政权视为“合法、正统”。总部设在华盛顿的美国之音、自由亚洲电台每日连篇累牍大做文章,不变的主题是“越南如何民主化”、“越共何时解体”。^② 上述行为的本质是反共,目的是倒旗易帜,必然引起越共高度警惕。

美国多次就人权问题对越南提出要求,包括释放更多的政治犯,放开网络管制,释放以网络写作为名攻击政府而被捕的民运人士等。越方高层官员则要求美方在互相尊重独立、主权、领土完整和政治制度的基础上推动两国全面伙伴关系。这实际是在提醒美方,不要就人权、宗教自由以及政治制度等问题对越南说三道四。

但特朗普就任后,美国政府不再将人权和民主作为外交政策的优先目标。尽管一些国会议员和中层行政官员仍强调越南存在严重人权问题,但美国总统与国务卿在访越期间均刻意避免对越方进行尖锐批评。2017年11月,美国总统特朗普参加在越南举行的亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议,并对越南进行正式访问,访问期间并未公开提及“人权侵害”问题。

2018年7月,美国国务卿访问越南时,敦促越方释放因参加示威被扣的美国公民,但未再对该国人权状况进行更多指责。美国政策的灵活性,减少了美越发展战略关系的障碍。

美国还格外关注越南民意的“积极走势”。根据皮尤调查中心的数据,58%的越南人对特朗普总统能够在对外关系中正确决策“有信心”。尽管很多欧洲国家的民众认为中国是全球领先的经济大国,但51%的越南民众仍将美国视为全球领先的经济大国。^③

2.3 美国相信美越在“印太”概念上可产生共鸣

2018年3月,越南国家主席陈大光在访问印度期间发表演讲,提出了“印亚太”(Indo-Asia-Pacific)概念,涵盖了印度洋、亚洲和太平洋。他盘点了世界在21世纪前20年里所发生的迅速、深刻和全面的变化,其中亚洲的崛起被视为最大的变化。陈大光指出,仅在几十年里,世界陆续见证了印度、中国、日本、韩国、东盟各国所创造的奇迹。这些奇迹的中心均位于“印亚太”地区。多年来,该地区出现了一系列地区和国际范围的倡议、构想和长期合作战略,包括东盟与6个伙伴国的“区域全面经济伙伴关系协定”、印度的“向东行动”政策、中国“一带一路”倡议、美国的“自由和开放的印太”概念以及“全面先进的跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)等。陈大光强调,若上述倡议、构想和战略变成现实,将能见证新安全和发展空间——“印亚太”空间的形成。亚洲—太平洋和印度洋在经济、政治和文化方面对接日益密切,将创造新的

① “美国猪肉寻找对越南出口的出路”,越南人民报网,2018年10月8日, <http://cn.nhandan.com.vn/newest/item/6483501-%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E7%8C%AA%E8%82%89%E5%AF%BB%E6%89%BE%E5%AF%B9%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%87%BA%E5%8F%A3%E7%9A%84%E5%87%BA%E8%B7%AF.html>。

② “评论:警惕企图改写越南历史的所谓‘激进思潮’”,新华网,2015年4月17日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-04/17/c_1115008803.htm。

③ Kristen Bialik, “Asian Countries on Trump’s Trip have Largely Positive Views of U.S. But Disagree on Policy”, Pew Research Center, November 3, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/03/opinions-in-asian-countries-on-trump-trip/>。

增长引擎,使亚洲的世纪成为“印亚太”的世纪。^①

陈大光建议各国共同建设开放和以规则为基础的印太地区,维护和平、稳定、包容的繁荣;保护航行自由,实现贸易畅通无阻,不让地区被大国划为自己的“势力范围”;让该地区足以容纳各国繁荣;建立有效机制以维护和平、稳定和法治,确保共同安全,防止冲突和战争,有效应对安全挑战。^② 美国则认为,越南的“印亚太”概念表明,越南有意接受美国的“印太”理念,即由地区伙伴共同制衡并遏制中国。^③

2.4 美越均在南海问题上对华防范戒备

中国与南海直接争议方管控分歧成效明显,让美国失去插手南海问题的“急先锋”。2018年11月,习近平主席对菲律宾进行国事访问。中菲元首就南海问题交换了意见,认为南海争议不是中菲关系的全部,不应影响双方其他领域互利合作。双方重申维护和促进地区和平稳定以及在南海的航行和飞越自由的重要性,致力于根据包括《联合国宪章》和1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法公认原则,由直接相关的主权国家通过友好磋商和谈判,以和平方式处理争议,不诉诸武力或以武力相威胁。两国元首共同见证了《中华人民共和国政府与菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》的签署。双方表示,将积极商讨包括海上油气勘探和开发,矿产、能源及其他海洋资源可持续利用等在内的海上合作。^④

事实上,杜特尔特就任总统以来,菲律宾对外政策呈现明显变化。在对外政策方面,杜特尔特改变了前任政府在南海问题上不断挑战中国底线和红线的姿态。杜特尔特多次对媒体表示,不愿将阿基诺政府发起的所谓“仲裁”强加给中国,并实质上搁置了仲裁裁决。在对美政策方面,杜特尔特政府改变了阿基诺政府过度依赖美菲同盟关系的做法,重新评估美菲安全合作现状。奥巴马政府曾批评杜特尔特开展的禁毒工作,并因此暂缓实施对菲援助,一度引起

菲方强烈反弹。尽管杜特尔特表示与特朗普“有点私交”,但美菲关系并未因此迅速拉近。失去菲律宾这一“地区打手”后,美国经过考量将目光转向越南,计划把越南打造为新的地区战略抓手。

美国选中越南作为介入南海问题的抓手,基于对越南政策立场的认知。第一,中越在南海问题上积怨已久。越南非法侵占中国岛礁的数量最多。两国曾于1988年爆发过“3·14”海战。2014年,越南强力干扰中国在西沙中建南钻探项目的实施,企图在不存在争议的西沙人为制造争议。越方还纵容国内进行反华游行示威,数千越南不法分子对包括中国在内的多国在越企业进行打砸抢烧,造成中方人员伤亡和财产损失。第二,越南看重在南海的现实利益。中国反对越方对南海争议地区油气资源的声索,阻止越方在南海开拓新开发项目。自2015年以来,越南石油出口减少约40%。第三,越南对中国崛起及中国在南海的影响力有所防范。越南高度警惕中国在南海岛礁上进行军事部署以及一系列巩固南海主权权益的行动。越南正以多重手段促使亚洲国家与其共同维护南海“航行自由”,这与美国拉紧亚洲伙伴增加对华威慑、增强与地区国家海军和海警协作的政策有共通之处。第四,越南民众在南海问题上对华敌意发酵,倒逼越政府立场不断转强。越南自认无法匹敌中国在南海的军力投入,因此,与

① “陈大光主席在新德里尼赫鲁纪念馆发表重要演讲”,越南人民军队报,2018年3月4日, <https://cn.qdnd.vn/cid-6123/7183/nid-547586.html>。

② Le Hong Hiep, “America’s Free and Open Indo-Pacific Strategy: A Vietnamese Perspective”, Yusof Ishak Institute, August 7, 2018, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_43@50.pdf。

③ Joshua Kurlantzick, “Making U.S.-Vietnam Ties a Model for a Free and Open Indo-Pacific”, Discussion Paper, the Council on Foreign Relations, November 2018, https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Discussion_Paper_Kurlantzick_Vietnam.pdf。

④ 参见苏晓晖:“周边外交:维护形势稳定和地区合作势头”,载《国际形势和中国外交蓝皮书(2018)》,世界知识出版社,2018年版,第267页。

美国合作成为目前“抗衡中国”的现实选择。^①与泰国等国对华友好上升、对美轻视加剧不同,越南对美合作更具“可持续性”。

2.5 越南已与美国“印太战略”的伙伴国推进

双边合作

日本、澳大利亚和印度提出各自的“印太战略”。三国构想强调基于规则的国际秩序、透明、治理、海上安全及基础设施,与美国战略有重合之处。美版“印太战略”则为美国与这些盟友和伙伴加强合作提供契机。2017年,美国、日本、印度和澳大利亚的“四边安全对话”全面“复活”,成为四国统一认知、协调行动、加强合作的对话平台。日本的“印太战略”、澳大利亚的外交政策白皮书和印度的“向东干”政策,都体现出对东南亚的重视。^②

近年来,越南与日本、澳大利亚、印度三国的安全合作与战略沟通不断强化。其一,2016年4月,日本海上自卫队舰艇首次停靠越南金兰湾国际港。日本还为越南提供更大力度海上安全支持并加强国防工业合作。其二,2018年3月,越南政府总理阮春福偕夫人及越南高级别代表团对澳大利亚进行正式访问,并出席东盟—澳大利亚特别峰会。期间,越澳发表《越南社会主义共和国和澳大利亚联邦关于建立战略伙伴关系的联合声明》。双方对南海形势表示担忧,强调将继续协调联动,维护地区和平稳定,重申全面有效落实《南海各方行为宣言》以及尽早达成东盟与中国之间更具约束力、符合国际法的《南海行为准则》的重要性。2018年11月,越澳签署关于促进两国防务合作关系的《联合愿景声明》。其三,越南与印度于2007年建立战略伙伴关系。2016年9月,越印双边关系提升为全面战略伙伴关系。2017年,两国举行多项活动纪念越印建交45周年暨越印战略伙伴关系建立10周年,两国推动在海洋安全及油气开发方面更密切的合作。印度为越南培训战斗机飞行员并向越南出售地对空导弹,两国还推进海军联合演习。美方认为,越南与澳印日三国合作可构成美国将越南纳入“印太战略”

的基础。^③

三、美国有意拉近和提升美越关系

近来,美国学界把越南视为美国落实东南亚政策的理想切入点,并对美越关系发展提出重要看法和具有可操作性的建议,这将对美国决策产生不可低估的影响。^④

3.1 将双边关系提升为战略伙伴关系

近年来,提升双边关系成为美越共同努力的方向,美国不断对越南释放善意,高调展示双边关系发展成果。2016年,美国总统访问越南,美国解除对越南的武器禁运,被视为双方发展战略关系的信号。2019年2月,美国总统特朗普与朝鲜最高领导人金正恩在越南河内进行第二次会晤。在与金正恩会晤前,特朗普抵达越南主席府,分别会见越南国家主席阮富仲、总理阮春福。特朗普对越南在短促的时间内为朝美首脑会议提供支持表示感谢,认为此次在越南举行的朝美首脑会议具有重要意义。舆论普遍认为,美国选择在越南举办第二次金特会,一方面是因为朝鲜有意借鉴越南“革新开放”的经验,实现经济腾飞,另一方面则是美国刻意展示美越可以跨越历史障碍发展关系,希望朝鲜放下心结。越战造成数百万越南人和5.8万名美军丧生,美军当年使用的橙剂至今仍让数百万越南人深受其害。但是两国从敌对到合作,越南从实用主义角度出发与美国缓和关系,美国也将越南视为化敌为友的“典范”。在此次会晤过程中,美国总统强调,美国将继续同越南合作,在未来推动全面伙伴关系取得实质性进展

① Joshua Kurlantzick, “Making U.S.-Vietnam Ties a Model for a Free and Open Indo-Pacific”, Discussion Paper, the Council on Foreign Relations, November 2018, https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Discussion_Paper_Kurlantzick_Vietnam.pdf.

② Prashanth Parameswaran, “ASEAN’s Role in a U.S. Indo-Pacific Strategy”, the Wilson Center, September 2018, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/2018-09_aseans_role_parameswaran.pdf.

③ 同①。

④ 同①。

和更好的效果。2019年初,越南驻美大使在公开讲话中提到,两国将在不久的将来将双边关系提升为战略伙伴关系。

建立战略伙伴关系对美越意义重大。尽管越南尚未准备好成为美国的盟友,但建立战略伙伴关系意味着双方实质上将彼此视为盟友。在此基础上,两国有望制定在未来若干年内提升安全合作的具体联合行动计划,纳入建设越海空军力量、美越定期举行联合军演、加强两军合作、在东南亚发生冲突时美军可更便捷进入金兰湾港口等内容。

3.2 邀请越南加入“四方安全对话”

美印日澳四边安全互动始于2007年。当年5月召开东盟地区论坛期间,四国官员在菲律宾马尼拉举行首次对话,讨论四方安全合作方案。这一多边安全对话矛头直接指向中国,显露出美国在印太地区建立针对中国的政治军事联盟的战略企图,引发中方强烈反应。鉴于中国的反应以及澳大利亚和印度的政策摇摆,四方安全对话于2007年首次举行后未再延续。2017年11月,四国重启该平台。重启后的安全对话致力于巩固四国合作,并扩大对地区事务的影响力。美国认为,此时邀请越南加入,可向其他东南亚国家展示,四方安全对话有意将这些国家作为平等伙伴,可借机吸引其他国家加入。而越南可由此认为,美国将越南视为与对话伙伴同一层级的安全伙伴,有助越南提升在地区安全事务中的话语权。

3.3 加强军事互动以阻止中国对南海问题影响力提升

美国可安排航母每年停靠越南港口,并常态化邀请越南参加“环太平洋”军演。美国应支持越南海军力量发展,加倍为其提供资金支持。美国还应促使越南公开表态支持“航行自由行动”,并推动越方在2019年年内加入该行动。越南一旦加入,有望吸引其他地区国家陆续响应,赋予“航行自由行动”多边属性。美国可借此打造以越南为重心的地区战略布局,增加东南亚国家与中国谈判的筹码,鼓动这些国家与中国抗衡。

3.4 支持外国能源公司加入越南的南海开采项目

越南是最早在南海进行油气开采的国家。20世纪80年代,越南开始欢迎西方公司加入南海能源开采,目的是以利益为诱饵,使南沙群岛争端国际化。近年来,美国认为中国不断施压,影响了越南与西方在南海的合作开采。美国媒体不断炒作的是,越南油气集团与西班牙雷普索尔石油公司于2017年在万安滩越南单方划定的136-03油气区块实施油气勘探活动。该海域位于“断续线”内,遭到中方强烈反对,致使中越军事交流活动一度中断,越南最终被迫停止勘探。

美国认为,上述事件发生后,越方把希望寄托在其中部广南省、广义省外海的“蓝鲸”油气区。2014年11月,美国埃克森美孚公司与越南国家油气集团就联合开发“蓝鲸”天然气田达成初步协议,美方在该项目中占股64%。但该油气区位于中国中建岛以西海域,同样跨越“断续线”伸入西沙海域,在越南单方划定的118油气区块内。2017年1月13日,美越在河内签署2份关于“蓝鲸”油气区的框架协议,本计划于2017年11月启动,后推迟至2019年。该项目涉及越方重大经济利益。根据勘探数据,油气区天然气储量达1500亿立方米,是越南当前最大的南昆山油气区储量的3倍,预计可开采30~40年,将给越南国家财政带来近200亿美元的收入,既可帮助越南应对每年新增50亿~60亿美元的外债,也可缓解越南在保障能源供应方面的压力。^①美国则希望以项目成功落实来减轻美国公司对投资越南油气开发的顾虑,促进美越进一步在类似项目上开展合作。

3.5 合作打造“一带一路”的替代方案

2018年以来,美国国内围绕“一带一路”的智库研究和政策争论显著升温,美国行政和立法部门在制衡“一带一路”方面取得较大共识。美国战略界人士普遍认为,中国持续推进“一带一路”建设的影响不容忽视,不仅具有改变欧亚

^① “越南为何答应美航母访问 急着在南海争议海区搞勘探”,《参考消息》,2018年3月6日。

大陆地缘经济和地缘政治平衡的潜力,也会在技术标准、军事安全、国际发展等多领域对美国构成现实挑战,甚至会破坏美国在第二次世界大战后建立的全球霸权的基础。^①

特朗普政府通过充实和细化“自由开放的印太战略”、宣扬中国制造“债务陷阱”等负面论调、改革国际发展融资机制以及其他多种方式,不断加大对“一带一路”倡议的制衡。另外,美试图另起炉灶取代“一带一路”倡议。2018年7月,美国国务卿蓬佩奥在美国商会论坛上公布了印太区域投资计划,美国将向该地区提供1.13亿美元的投资,用于新技术、能源和基础设施建设。2018年10月,特朗普签署《更好利用投资引导开发法案》(Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018),整合美国政府海外投资机构,授权成立美国国际开发金融公司(International Development Finance Corporation),并拨付600亿美元资金。即使如此,美国仍然担心在投入上无法与“一带一路”倡议比肩。美国有意利用部分东南亚国家对该倡议的顾虑,与日本合作帮助这些国家建立本国的基础设施资金。美日还打算为越南和其他东南亚国家提供技术援助、优惠贷款等支持。

四、越南从现实角度看待美国的“印太战略”

尽管美国“自由开放的印太战略”与越南利益攸关,但受多重因素制约,越南不可能成为美国战略的马前卒。

4.1 越南认为美版“印太战略”尚未成型

在非官方层面,越南战略家和学者很少公开讨论美国的“印太战略”、战略对越南影响以及越南应如何进行政策应对等议题。曾有越南外交部官员表示,美国“自由开放的印太战略”实为“旧战略的新方式”,而由于印度意愿缺失,中国实力和影响力俱增,美国的地区战略投入不足,“印太战略”和“四方安全对话”前景堪忧。^②

与此同时,东盟也迫切要求了解美版“印太战略”的内涵及该战略对地区的长远影响。在东盟看来,美国提出“印太战略”至今,只给出了战略的概要,具体内容和执行计划缺失。更重要的是,美国内部尚未就该战略设计达成一致。美国务院认为“印太战略”无所不包,涵盖安全、经济、社会等层面,而国防部则更强调“印太战略”的安全意义。2018年3月,澳大利亚在东盟—澳大利亚特别峰会期间主动与东盟成员国讨论“印太战略”实施的可能性,但东盟多个国家质疑该战略的可能性,指出战略内容不明确,要求相关方加以澄清。可见,美版“印太战略”未能获得东盟国家积极支持。

4.2 越南需顾及东盟保持政策独立性的决定

东盟担忧美国的“印太战略”会导致地缘政治风险上升。东盟认定美国战略是狭隘的、以安全为核心的牵制中国的工具,同时注意到中国已对美“印太战略”提出质疑。为避免在大国间被迫“选边站”的窘境,东盟选择提出具有东盟特色的“印太”概念。

东盟已明确表示,其“印太”概念不针对中国,而是要提出中国可接受并能参与的合作方案。自2017年至今,东盟高官讨论了所有涉及“印太”的理念。印尼是东盟最早提出“印太”概念的国家,首倡“新五项原则”。第一项是“开放”,不同于美“印太”战略秉持的“自由和开放”,东盟的“开放”不带政治意味。第二项是“包容”,特指不排斥中国。第三项是“透明”,意指对外政策及战略意图要清晰。第四项是“尊重国际法”,要以规则为基础,尊重国际法权威,维护国际秩序。第五项是“东盟中心主义”,要求东盟为伙伴国提供沟通平台,基于“先易后难”的东盟原则,在地区事务中发挥

^① 赵明昊:“大国竞争背景下美国对‘一带一路’的制衡态势论析”,《世界经济与政治》,2018年第12期,第4-31页。

^② Le Hong Hiep, “America’s Free and Open Indo-Pacific Strategy: A Vietnamese Perspective”, Yusof Ishak Institute, August 7, 2018, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_43@50.pdf.

更大作用。私下里,东盟外交官还提醒对话伙伴国,尽管东盟的印太框架与美国提出的战略在关键原则上有所重合,但本质不同。印尼提出的理念具有包容性,不针对任何特定大国。^①

东盟正在推动东盟版“印太”概念成型。2019年1月,东盟外长就“印太”概念进行了讨论。目前,越南已对东盟版“印太”概念表示支持,并指出东盟在印太架构中应该扮演的角色。

4.3 越南不愿充当反华先锋

越南历来在对外军事交流方面秉持“三不”原则:不建立军事关系、不设外国军事基地、不结盟对抗其他国家。^② 越共“十二大”之后,越南共产党审时度势,重新强化了对执政党的主导性地位以及意识形态的牢牢控制,特别是在成功地清除了亲美势力代表、前总理阮晋勇之后,越南一方面需要拉拢美国介入南海,但另一方面又对美国保持警惕和距离。一部分越南官员强调,要警惕美国以民主和人权为借口对越南进行“和平演变”的企图。^③ 另外,越南与中国经济联系紧密,不愿公然采取牵制中国崛起的政策措施。

4.4 越南在南海问题上低调借重美国

越南与中国在南海存在争议,且与崛起的中国相比处于弱势。因此,越南选择与美国及其他安全伙伴一起,支持区域“以规则为基础的秩序”。越南也表示愿推动构建不由单一大国主导的地区安全架构。外交上,越南有可能与伙伴国家在双边联合声明中写入印太战略的相关内容。操作层面,越南可能继续深化与主要大国,特别是四边安全对话国家的战略合作,以强化集体安全并获得更有力的对华谈判筹码。然而,越南难以对美国“印太战略”公开表示支持,更倾向于选择低调方式与美国进行配合。^④

4.5 难民等具体问题是美越关系隐患

美国和越南政府曾在2008年达成一致,同意不再遣返1995年以前进入美国的越方人员,但特朗普政府在移民、难民领域的政策走向让

越方担心美政策生变。据人权组织披露,特朗普政府依旧强制遣返有犯罪前科的难民和移民,1995年以前到达美国的越南难民也在被遣返之列,且这种情况正在增加。难民问题发酵,恐成为两国关系的障碍。

五、结 语

近年来,越南在美国地区战略中的地位日益提升。美国关注与越南的经贸合作潜力,刻意管控两国不信任感和分歧,指出两国针对“印太”有共同立场,强调双方在南海问题上对华防范取向。越南已与美国“印太战略”伙伴国开展双边战略合作。基于上述因素,美国推出“自由开放的印太战略”后,有意将越南打造成抗衡中国的重要依托。美国希望将越美双边关系提升为战略伙伴关系,邀请越南加入四方安全对话,加强军事互动以阻止中国对南海管控能力加强,支持外国能源公司加入越南的南海开采项目,并与越南合作打造“一带一路”倡议替代方案。

从越南角度看,大国正在亚太地区展开战略竞争,为越南发展平衡的大国关系提供了机遇。在东南亚地区,过去东盟“经贸靠中国、安全靠美国”的旧有格局已被中美亚太地区力量平衡重建打破。面对美国的拉拢与靠近,越南正采取“不选边站”的灵活政策,既对美国有所靠近,又保持高度警惕,同时又与中国发展国家和政党间的友好关系,从而为越南的国内发展

^① Kavi Chongkittavorn, “ASEAN’s Role in the U.S. Indo-Pacific Strategy”, the East-West Center, June 27, 2018, <https://www.eastwestcenter.org/publications/aseans-role-in-the-us-indo-pacific-strategy>.

^② “中国‘淡定’对待美航母访越 经济军事实力奠定自信心态”,《参考消息》,2018年2月2日。

^③ 成汉平:“大国战略博弈的又一关键节点——特朗普政府南海战略展望”,《人民论坛·学术前沿》,2017年第4期,第25-31页。

^④ Joshua Kurlantzick, “Making U.S.-Vietnam Ties a Model for a Free and Open Indo-Pacific”, Discussion Paper, the Council on Foreign Relations, November 2018, https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Discussion_Paper_Kurlantzick_Vietnam.pdf.

提供良好的外部环境。

未来,美越关系有望进一步加强。尽管越南官方对美国“印太战略”总体保持沉默,但在政治、经济、安全领域将保持密切互动,并深化

双方战略合作。南海问题更是两国联手对华的焦点,恐对地区局势增添更多风险。

编辑 贡 杨

Developments of the US-Vietnam Relations in the Context of the Indo-Pacific Strategy

SU Xiaohui¹

(1. *China Institute of International Studies, Beijing 100005, China*)

Abstract: The US has proposed and started to implement the “free and open Indo-Pacific strategy”, which will have a profound impact on the regional situation, especially the South China Sea issue. It is of great significance for China to pay high attention to the developments of the US’ strategy and the US-Vietnam relations, in order to ensure a secure environment, strengthen the relationship with ASEAN and safeguard the country’s important period of strategic opportunity. In recent years, both Vietnam and the US have attached great importance to the bilateral ties. The US has enhanced bilateral political, economic and security cooperation, which revealed its strategic intention to shape Vietnam into an important partner to counterbalance China. Also, both countries share the intention to collaborate to contain China concerning the South China Sea issue. The US intends to upgrade the bilateral relationship, invite Vietnam to join the Quadrilateral Security Dialogue, enhance military interaction to deter Chinese actions in the South China Sea, etc. However, Vietnam has to take into account ASEAN’s concern about the US Indo-Pacific strategy. The country will continue to rely on the US support to deal with the South China Sea issue, albeit in a low-key manner. Vietnam does not want to commit itself to a rigid anti-China bloc or to adopt an openly confrontational approach in dealing with China. In nature, the country will not support the US strategy at the cost of its own national interests.

Key words: Indo-Pacific strategy; Vietnam-US relations; the South China Sea issue