

总之,东盟整体侧重地区政治与东盟的地位,而声索国则更注重主权归属。中国在南海问题上有历史、政治、人文、法律等诸多传统优势。南海问题本身又有广泛的辐射面。在坚持原则的基础上,中国可以通过扩大合作内容和

对话范围来破解或淡化孤立和制约中国的恶意,进而答疑解惑、增信释疑。不断寻求具体和微观层面的小胜汇聚,从而避免时时有事涉主权,不断冲击中国的主权权益,压缩中国的战略空间。

南海博弈:美菲军事同盟与中菲关系的调整

张 洁(中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员,
中国南海研究协同创新中心特约研究员)

在南海争端中,菲律宾的身份相当独特,它既是南海问题的当事国,又是美国的军事同盟伙伴,这一特性在相当程度上决定了菲律宾成为南海问题中立场最顽固、制造麻烦最多的国家。在自身实力孱弱的情况下,菲律宾选择在军事上依靠美国,在法律上将南海争端提交到国际仲裁庭,从而极大地推动了南海问题的国际化与多边化,不仅使中菲关系陷入僵局,而且使得南海局势更加错综复杂。

2016年6月30日,罗德里格·杜特尔特(Rodrigo Duterte)就任菲律宾总统,7月12日,仲裁庭公布了中菲南海仲裁案的裁决结果。两件事情的叠加,如何影响中菲关系与南海问题?菲律宾新政府会继续对美“一边倒”,还是确有诚意与中国对话?如果启动对话,对话进程以及中菲关系的全面调整是否会受到美菲军事同盟关系的影响?

显然,中、美、菲三边关系相互作用,存在着紧密的联动性。从目前看,美菲双方将继续以《加强防务合作协议》(Enhanced Defense Cooperation Agreement,简称EDCA)为基础,保持紧密的安全合作关系,这是由美国“亚太再平衡”战略的需求所决定,也是菲律宾固化其在南海“主权”的现实需要。

认清菲律宾外交的这一基本特征,对于把握中菲关系的发展十分重要。虽然杜特尔特政府已经多次表示愿意与中国举行双边对话,中国也做出积极回应。但是,内外多种因素将会

制约杜特尔特政府回调南海政策,未来中国仍需保持战略定力,做好与菲律宾长期磋商谈判的准备。在坚守底线的同时,积极探讨共同开发与合作的可行性,从而稳定南海时局,为中国“一带一路”建设的推进创造有利的外部环境。

一、南海争端与美菲军事同盟的加固

1951年,美菲签订《共同防御条约》,标志着美菲正式成为缔约盟国,这是美菲军事同盟关系的基石。但是,在20世纪80年代中期以后,由于菲律宾国内民主化改革的推进以及民族主义情绪的上升,驻菲美军基地最终不得不关闭,之后两国防务关系处于“漂移”状态。直到21世纪初,随着恐怖主义的抬头以及菲律宾国内分离运动的猖獗,美菲军事合作才重新加强。

进入21世纪的第二个十年,亚太政经格局发生了很大的变化,中国力量的上升与日本地位的相对下降,使得美国在亚太地区的离岸平衡战略受到很大挑战,美国适时提出“亚太再平衡”战略,重新加强其在亚太地区的军事存在。而菲律宾则成为美国这一战略实施的重要支撑点。这是因为,随着南海问题迅速升温,尤其是中菲黄岩岛对峙事件的发生,菲律宾急于寻求美国的军事力量以抗衡中国,二者可谓一拍即合,双边军事合作达到了历史新高。2014年4月,美菲《加强防务合作协议》(EDCA)签署,并于2016年正式开始实施,这是保证美菲深化安

全合作的另一个基石。

根据协议,美军可以使用菲律宾的军事基地重新部署舰船、飞机、武器和军队,实现在菲律宾境内更长时间、更大规模的军队轮换驻留。正如菲律宾学者所指出的,这些基地的使用对于南中国海局势来说具有重要的战略意义,有助于美国更快地应对南海出现的危机状态。当然,菲律宾也是受惠的一方,因为美军承诺将负担军事基地设施升级所需要的费用,加强菲律宾对自然灾害的反应能力,尤其是在海上安全和领土防卫方面。^① 简言之,该协议满足了美国“亚太再平衡”战略的需要,实现了其在南海前沿的军事存在,同时也有助于菲律宾军事现代化的建设。

与EDCA配套实施的还有为期五年、总额4.25亿美元的《东南亚海事安全倡议》,该项目由美国国防部承担,意在为东南亚国家的国防建设提供援助,而菲律宾则是其中最大的受益国,例如,仅在2016财年,美国通过这一倡议就将向菲提供4200万美元的援助,占到本年度整个倡议资助总额的85%。此外,从2012年开始,美菲定期举行年度国防部长与外交部长的“2+2”对话,以加大双边和多边联合军事演习的规模和频率。

美菲的军事合作有相当部分是针对中国的。例如,通过EDCA,美国在2016年已经启动了对菲律宾多个军事基地的使用权,并且直接从这些军事基地起飞,完成了针对黄岩岛的空中侦查活动。而通过《东南亚海事安全倡议》得到的军事援助,则有利于菲律宾提升其海上安全能力,加强与中国的抗衡能力。此外,作为美菲目前最大的综合性军演——“肩并肩”军演,其重点包括不断提升菲律宾军队针对南中国海争端的作战能力,提升菲律宾保卫领土、领海的实力。^②

二、菲律宾新政府将会维持稳定的美菲军事同盟关系

较之于阿基诺三世(Benigno Aquino III)政

府,杜特尔特对于美菲关系没有那么“狂热”,在竞选期间还扬言执政后要与美国和澳大利亚中断外交关系,而美国智库和媒体则一边倒地杜特尔特的各种言论“狂轰滥炸”。但是,美菲军事关系并不会因为菲律宾的政府更迭而发生大的变化,这是由双方各自的利益所决定的。

从美国来说,南海问题已经成为其推进“亚太再平衡”战略的抓手,也已成为验证这一调整是否成功的“试金石”。为配合推进“亚太再平衡”,抵消中国扩建岛礁的影响,稀释中国的领土主权和海洋权益主张,美国在南海地区高调开展“航行自由”行动,同时忙着通过拉帮结伙,加紧在法理层面质疑和孤立中国。南海仲裁案成为美国指责中国不遵守国际秩序与国际法的“利器”,也是美国在南海加强军事活动的主要借口,美国国内各方要求美军加强“航行自由”行动以遏制中国在南海的“扩张”,从2015年10月到2016年6月期间,美军已经在南海进行了三次“航行自由”行动,2016年4月起,美国还拉上菲律宾在南海海域实施海空联合巡逻。因此,美国是不会放松与菲律宾的军事合作的。正如美方高级将领明确表示的,没有什么可以改变美菲长期存在的紧密联系,双方将继续加强双边与多边军事演习。^③

而南海仲裁案结果公布后,美国更加需要菲律宾作为南海争端的直接相关方“冲锋陷阵”,又怎么会轻易允许杜特尔特政府对华示好,让自己的努力功亏一篑呢?据报道,奥巴马在5月17日与杜特尔特的通话中,明确要求菲律宾不要在仲裁庭做出仲裁前与中国重启对话。而菲方也表示在仲裁结果公布之前,不会

^① Renato Cruz de Castro, “EDCA and the Projection of U. S. Air Power in the South China Sea”, <http://anti.csis.org/edca-projection-u-s-air-power-south-china-sea/>.

^② 宋清润:“从‘亚太再平衡’战略看美菲军事同盟关系”,《国际研究参考》,2015年第1期,第6页。

^③ Allan Macatuno, “U. S. to Keep up Sea Patrols East of PH, Says Naval Execives”, <http://globalnation.inquirer.net/140061/us-to-keep-up-sea-patrols-east-of-ph-says-naval-exec>.

进行中菲之间的双边谈判。^①

美国对于美菲军事合作的互利性和重要性认知清楚、信心十足。在杜特尔特确认总统竞选胜利后不久,奥巴马就亲自打电话表示祝贺,外媒认为这种反应速度是相当罕见的。对此,美国战略与国际研究中心的专家赫伯特(Murray Hiebert)的解释是,虽然“杜特尔特的人权纪录让美国政府犹豫,但这是菲律宾人民的选择,所以美国政府必须与他打交道”。新美国安全中心的亚太问题专家克罗宁(Patrick Cronin)讲得更为直白:“菲律宾对于美国具有重要战略价值”。^②

对于菲律宾来说,尽管杜特尔特曾经质疑美菲同盟的可靠性,认为当菲律宾受到攻击时,美国不一定会履行《美菲共同防御条约》向菲提供安全保障,但是,他并未真正反对过EDCA,以及美国重返菲律宾军事基地的一系列行动。关于南海问题,他一方面表示愿意与中国进行双边对话,但是另一方面仍然寻求外部大国的支持。他明确表示美国和日本应该加入到南海问题的多边对话中。在与奥巴马的通话中,他则回应说,“我们在南中国海的主权争端问题上,与西方世界站在同一条阵线上”。^③ 杜特尔特新政府上台后主要思考和规划的,恐怕不大可能是要距离美国“远一点”,而是如何在不得罪美国的同时与中国修好,从而实现“两头通吃”,既享受美国提供的安全保障,又搭上中国经济发展的快车。

三、中国的应对

在杜特尔特确认当选菲律宾总统后,中国国家主席习近平表示了祝贺。2016年6月初,中国又发布了《中华人民共和国外交部关于坚持通过双边谈判解决中国和菲律宾在南海有关争议的声明》,这可以视为中国对于菲律宾提出改善中菲关系的倡议做出的积极而善意的信号。

未来一个时期,中国把握中菲关系,需要对菲律宾在南海问题中的作用有一个清晰的定

位。首先,近期内,南海时局的核心议题将是仲裁案的后续影响,以及南海岛礁建设及其军事化问题。显然,在这两个问题上,唱主角的是中国和美国,而中美博弈的实质是地区秩序主导权问题。其次,受国内外因素的制约,杜特尔特很难大幅调整菲律宾的南海政策,对华示好。尤其是在仲裁庭做出了极端的、完全支持菲律宾诉求的裁决后,中菲两国国内民族主义情绪高涨,这将使中菲实现双边对话并取得积极成果面临很大的挑战。而即使中菲关系缓和,也只能是局部缓解南海的紧张态势,不会在短期内真正解决南海问题。

对于一个试图发出善意的杜特尔特政府,中国应该听其言,观其行,目前至少有两个测试,第一是看杜特尔特政府在仲裁案上的态度,即是否利用仲裁结果兴风作浪;第二是看菲律宾在2017年作为东盟轮值主席国的表现,菲律宾面临的这两个考验很大程度上会影响中菲实现对话与和解的进程。此外,美国的作用仍是菲律宾需要考量、中国需要防范的重要因素。

^① “Duterte Tells Obama Philippines may Seek Bilateral Talks with China on South China Sea Spat”, <http://www.straitstimes.com/opinion/understanding-the-basis-for-chinas-s-china-sea-claims>.

^② “U. S. Says It will Work with Controversial New Philippines Leader”, <http://www.reuters.com/article/us-philippines-election-usa-idUSKCN0Y124F>.

^③ 同①。