

美菲、美泰同盟及其管理现状与前景

李 卓

内容提要 从美菲、美泰同盟的历史沿革、两同盟三国的当前内外安全挑战及应对上的成本收益视角分析,在贯彻和落实美国的印太战略、帮助菲律宾应对内外安全威胁上,美菲同盟具有重大价值。另外,受到菲律宾国内政治与美菲经济关系的影响,美菲同盟不仅维持了强化态势,还在各项同盟管理实务上(军事基地使用、军售、军援、联演联训等)实现较高水平的合作。美泰同盟则由于美国对该同盟的战略需求有限、泰国在应对内外安全威胁上对美国的需求也不迫切,加之泰国内政治的限制,使该同盟合作深度有限、发展动力不足。通过相关研究,可归纳出非对称同盟的核心机理,即在小国国内政治中的反同盟势力的政治影响力与两国经济摩擦水平皆有限的条件下,大国通过向小国提供其应对国内外安全威胁所需的帮助,获得小国对自身战略需求的配合,从而实现非对称同盟的巩固与发展。

关键词 地区与国别政治 美泰同盟 美菲同盟 印太战略

同盟是指“若干个独立国家为应对潜在或现实军事冲突而进行军事合作

* 李卓:中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。(邮编:100007)

** 本文为“国家社会科学基金资助课题”的阶段性成果。衷心感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议,文责自负。

的正式协议(formal agreement)”。^① 功能上它是国家应对安全威胁最常见的战略手段;适用范围的调整、军事政策的变化(基地利用、军售、军援、联演联训)等同盟管理实务则是这一战略手段的具体落实。同盟的运作有内在的复杂性,而它在非对称同盟上最明显的表现是很难用外部威胁单独解释大国为何与实力有限的小国结盟。^② 受此影响,在结盟动机上,当代非对称同盟理论强调大国是为了获得小国在基地等问题上的合作,^③小国则是为提高其在军事冲突中的胜率、而非简单实力叠加。^④ 但以上理论对美菲同盟、美泰同盟的解释力有限:两同盟的发展停滞及各同盟管理政策上的波动,既不能为美在威胁应对上的帮助不足所充分解释,也与菲泰合作程度的关联有限。从历史与政策的变迁来看,影响两同盟运作的因素有以下几点:美对两国的战略定位、菲泰自身的安全战略与威胁认识、菲泰国内政治变动与美国对此的顾虑、美对菲泰的经济重要性。

当前,尽管美国在东南亚战略布局重点是越南、新加坡这两个“安全伙伴”,^⑤但作为美在东南亚仅有的两个正式同盟国,菲、泰两国不仅位于中美战略竞合的前沿,更对美维持前沿军事部署、维护印太军事霸权发挥重要作用。美对同盟的价值有充分认识。例如,2017年12月,特朗普总统在《国家安全战略》中所指出的“维持对美国有利的力量平衡需要与同盟、安全伙伴的强有力承诺和紧密合作,因为同盟与安全伙伴能扩大美国的力量与影响力”;^⑥又如,2021年3月,拜登总统在《临时国家安全战略指南》(《指南》)中所表示的“(同盟是)力量的巨大源泉,也是独特的美国优势”。^⑦ 由此可见,美国的同盟战略

① 该定义出自同盟定量研究中被广泛使用的“同盟条约义务与条款”(ATOP)数据库, Brett Ashley Leeds, et al., “Alliance Treaty Obligations and Provisions, 1815-1944,” *International Interactions*, Vol.28, No.3, 2002, pp. 237-260; Brett Ashley Leeds, “Alliance Treaty Obligations and Provisions (ATOP) Codebook v5.0,” Dec. 3, 2020, <http://www.atopdata.org/uploads/6/9/1/3/69134503/atopcodebookv5.pdf>, 2021-07-02。

② Brett Ashley Leeds and T. Clifton Morgen, “The Quest for Security: Alliances and Arms,” in Sara McLaughlin Mitchell, et al., eds., *Guide to the Scientific Study of International Processes*, Oxford: Wiley-Blackwell, 2012, pp. 139-140.

③ James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances,” *American Journal of Political Science*, Vol.35, No.4, 1991, pp. 904-933.

④ Jess C. Johnson, “The Cost of Security: Foreign Policy Concessions and Military Alliances,” *Journal of Peace Research*, Vol.52, No.5, 2015, pp. 665-679; Jess C. Johnson, “External Threat and Alliance Formation,” *International Studies Quarterly*, Vol.61, No.3, 2017, pp. 736-745.

⑤ The White House, *Interim National Security Strategy Guide*, March 3, 2021, p. 10, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2021-07-02.

⑥ The White House, *National Security Strategy 2017*, December 18, 2017, p. 46, 2021-07-02.

⑦ The White House, *Interim National Security Strategy Guide*, March 3, 2021, p. 10, 2021-07-02.

虽会因时因事有所调整,但对其重要性的认识具有连续性。在中美战略竞争加剧的背景下,有长期合作历史又处于我国周边的美菲、美泰同盟的发展与现状如何,未来又将如何变化,哪些因素对这些动向发挥作用,是非常值得研究的问题。在方法上,笔者将结合历史梳理、理论思考与现实政策讨论,以提高对两同盟复杂变迁的分析质量;在内容安排上,本文将在回顾美泰、美菲同盟的历史沿革与当前的安全挑战—成本收益后,对两同盟的运作机理进行理论分析,进而讨论两同盟的管理政策(包括适用范围的变化与基地使用、军援、军售、联演联训等军事政策),最后分析两同盟的发展前景。

一、美菲、美泰同盟的历史沿革与变化原因(1947—2021)

1947年签订的美菲《军事基地协定》开启了美国在东南亚的长期军事存在。朝鲜战争爆发后,美国在亚太地区加快推动遏制战略,而受胡克运动的影响,菲政权也希望美加强军事存在与援助,两国遂于1951年8月30日签订《美菲共同防御条约》。该条约覆盖范围广阔(“在太平洋上的军队与公务船只飞机”),并可能与其他条约挂钩(“缔约国将分别或共同地以自助和互助方式来保持并发展它们抵抗武装进攻的个别的和集体的能力”),^①反映出美菲同盟作为美国在东南亚乃至整个亚太地区军事抓手的战略价值。

美泰安全关系的初期发展并不顺利。1947年政变后上台的銮披汶政府曾希望美提供援助,以强化陆军在国内的政治地位,但美对军政权及銮披汶第二次世界大战时的反英美民族主义有所顾虑,未立即满足其要求。此后受亚洲冷战态势变化的影响,美国在1949年9月和1950年3月向泰国提供了合计至少5870万美元的援助。^②朝鲜战争爆发后,泰国派出包括海陆空三军在内的4000名士兵参战,并向韩国提供粮食援助,这进一步获得了美国的青睐——美在泰出兵一个月后就与之签订了军援条约,向泰国提供装备、顾问。^③1954年9月,《东南亚集体防务条约》签订后,美泰正式成为军事同盟,美在东南亚的军事同盟体系初步形成。由美菲、美泰同盟的形成可知,两国在美战略中的重要性上升是最大的驱动力。在这一过程中,泰国内政治发展的动力(借美援增强

① “Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of the Philippines,” August 30, 1951, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/phil001.asp, 2021-07-02.

② Chris Baker and Pasuk Phongpaichit, *A History of Thailand*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 143.

③ Royal Thai Embassy, *The Eagle and the Elephant: Thai-American Relations since 1833*, Washington, D. C.: Royal Thai Embassy, 2009, p. 73; 据该书中所列数据,1951—1953年总计7250万美元。

国内政治地位)压倒了阻力(美对当时泰政治体制与领导人的顾虑)。

从20世纪50年代末到60年代中期,美泰同盟快速发展。在1961年老挝危机中,东南亚条约组织受英法掣肘而无所作为,这使得泰国希望寻求美国的单边保障。美重视泰作为东南亚“关键作战行动基地”的价值,遂于1962年以发表联合外长声明(Thanat-Rusk communiqué)的方式,承诺军事保护义务并加大对泰援助力度。^①泰军方也利用这些资源强化了在国内政治中的地位及其威权统治。1965年,美泰还拟定“应急军事计划”,规定必要时可从泰东北军事基地出兵经老挝沙湾拿吉、越南溪山河谷与9号公路直插沿海1号公路,一举切断越南的南北方联系,^②这反映出两国对地区安全形势的一致认识与军事力量的高度整合。1966年,美空军开始使用泰基地空袭越南;1967年起,泰国派出部队前往南越后,^③美相应加强了对泰援助,从1966年的9800万美元上升到1972年的1.6355亿美元。^④美国对泰国继续重视其战略价值、泰国急需从美国获得安全保障与经济利益,以及泰国国内政权对美援的需求推动了这一时期美泰同盟的强化。

同一时期的美菲关系则多有波折。在胡克运动结束后,菲律宾出于经济建设需要,推出“菲人第一”政策并强化外汇管制,这直接影响了美国的利益。同时,菲国内民族主义情绪上升,基地问题也开始在公共讨论中发酵。美在做出大幅缩减军事基地规模并调整使用年限(从1947年条约的99年缩减到25年起算年为1966年)的让步后,才在1959年修订的《军事基地协定》中保留了基地使用上相对较高的自主权。^⑤美在当年相应下调对菲经济军事援助,从1959年的近1亿美元下降到1960年的不足6000万美元。^⑥马科斯上台后,在美国增加援助的影响下,菲律宾于1966年开始向南越派出后勤支援部队,美菲同盟有所回暖。但受美国在1968年菲律宾和马来西亚的沙巴领土纷争中

① Ang Cheng Guan, *The Southeast Asia Treaty Organization*, London: Routledge, 2021, pp. 78-83.

② Kenneth Stanley Harbin, *The Expanding Sino-Thai Military Relationship: Implications for U. S. Policy in Thailand*, Master Thesis, Naval Postgraduate School, 1990, pp. 11-12.

③ Ang Cheng Guan, *Southeast Asia's Cold War: An Interpretive History*, Hawaii: University of Hawaii Press, 2019, p. 136.

④ USAID, "Overseas Loans & Grants [Greenbook]," July 14, 2021, <https://explorer.usaid.gov/reports.html>, 2021-12-02.

⑤ 邹志明:《战后美菲同盟的形成与演变研究(1946—1975)》,华中师范大学博士论文,2013年,第97—105页。

⑥ USAID, "Overseas Loans & Grants (Greenbook)," July 14, 2021, <https://explorer.usaid.gov/reports.html>, 2021-12-02.

保持中立、^①富布莱特等重要美国议员对“菲律宾平民行动队”(PHILCAG, Philippine Civic Action Group, 实为工程部队)出言不逊、^②菲国内选举中要求撤回“菲律宾平民行动队”的反对派势力上升等因素的影响,^③菲于1970年初撤军、美也下调对菲援助到20世纪60年代初期水平。20世纪50年代末至60年代,美菲同盟的波折表明,援助与经济杠杆在同盟强化上的作用有限,难以抵挡大国拒绝小国其他安全需求与小国国内政治阻碍的合力。

20世纪60年代末到70年代末的越战僵局与美撤离印支半岛使两同盟的发展再次受阻。菲泰两国都意识到,美难以维持在东南亚的既有军事存在,开始与美国拉开战略距离并积极与中越接触,希望能在越战结束后维持稳定的安全环境。1967年8月,印马菲泰新五国成立东盟并在《曼谷宣言》中强调“外国军事基地的暂时性……不能用于颠覆本地区内各国合法政权”。^④该表态在1971年的《吉隆坡宣言》与1976、1977年的东盟第一、第二次首脑会议的公报中都得到了维持。1975年5月,“马亚克斯号”事件发生后,^⑤在泰国压力下,美空军于1976年撤离泰国。菲律宾在印支半岛“赤化”的背景下希望加强美国的安全保证并以基地谈判为筹码。1976年4月—1979年1月,历经美国两届政府持续近三年的谈判,美国在做出一系列让步后,如进一步明确菲对基地的主权、缩小基地面积(如移交克拉克基地92%的土地给菲律宾政府)、加强安全再保证等,这才保留了在菲律宾的基地。^⑥美菲、美泰同盟在这一时期不同程度的弱化说明,大国对小国安全保障的大打折扣,会导致同盟关系的弱化,并将在军事基地问题上有所表现——或是基地使用权的丧失,或是基地权益的收缩。

1978年越南入侵柬埔寨、1979年苏联海军入驻金兰湾进一步改变了东南亚的战略格局,这使美泰同盟在20世纪80年代回暖。泰国在成为前线国家后迫切希望获得美国支持。1981年,里根总统在泰国首相炳·廷素拉暖访美期

① “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State,” July 25, 1968, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v26/d369>, 2022-01-02.

② “Telegram From the Embassy in the Philippines to the Department of State,” December 1, 1969, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v20/d201>, 2022-01-02.

③ Stanley Robert Larson and James Lawton Collins, Jr., *Vietnam Studies: Allied Participation in Vietnam*, Washington, D. C.: Department of the Army, 2005, pp. 69-73.

④ “The ASEAN Declaration,” August 8, 1967, <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>, 2021-07-02;笔者认为,“暂时性”的表述不仅反映出宣言各国对外部军事力量介入本地区安全问题的担心,也反映出菲泰有意在基地问题上获得美国更多的让步。

⑤ 美军未经泰政府允许,使用乌塔堡空军基地对民主柬埔寨采取军事行动。

⑥ Gregory H. Winger, “Reassurance and Revival the U. S.-Philippine Alliance in the Wake of the Vietnam War,” *The International History Review*, First view, May 2021, pp. 1-27.

间向泰国做出安全再保证,^①双方还于1983年签订《军事情报保护协定》(GSOMIA)。同期,美国大幅增加了对泰经济军事援助,1981—1986年均近1.18亿美元。^②美泰同盟在冷战结束后仍有发展,尽管“金色眼镜蛇”联演(Cobra Gold)在1992年受“黑五月”的影响暂停,但泰国在海湾战争中开放对美机美舰加油服务后,双方在1993年达成后勤协定并约定美国在必要时可使用泰国设施,^③这进一步强化了美国在泰国的军事存在。同期,美国虽在1982年对菲律宾提供了再保证,^④但随着获美长期支持的马克斯总统在1983年起开始面临政治危机,以及菲国内民主运动要求关闭美军驻菲基地,并使之成为阿基诺总统时期的主要政治议题,^⑤美菲同盟关系急转直下。1991年9月,菲参议院否决了阿基诺政府与美国签署的延期协议,迫使美国于1992年底完全关闭了在菲律宾的军事基地。^⑥两同盟在冷战末期与后冷战初期的分流,反映出外部安全威胁在解释同盟强化上的限度,苏、越对泰国威胁的上升直接导致美泰同盟回暖;但菲律宾面临苏越阵营威胁与国内左派革命势力强势发展,仍在国内政治的驱动下拉开了与美国的距离。

20世纪90年代中期,两同盟再次分流,但趋势却与前一个时期相反——美泰同盟转冷,而美菲同盟回暖。美泰同盟转冷有两个代表性事件:1994年,泰国拒绝美国将军事装备布置在泰国领水;1997年,金融危机后,泰政府因预算紧缩放弃了F/A-18的采购计划。^⑦加之泰国国内对美在金融危机中所作所为的不满与同期中泰关系的发展,美国对泰地位下降,“仅是泰国全盘战略考虑中的若干变量之一”。^⑧美菲关系则在中菲南海争端的影响下迅速恢复。1998年2月,双方达成《访问部队协议》,约定美军人员、装备、物资在菲律宾政

① “Toast at a Luncheon Honoring Prime Minister Prem Tinsulanonda of Thailand,” October 6, 1981, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/toast-luncheon-honoring-prime-minister-prem-tinsulanonda-thailand>, 2022-01-12.

② USAID, “Overseas Loans & Grants [Greenbook],” July 14, 2021, <https://explorer.usaid.gov/reports.html>, 2021-12-02.

③ Paul Chambers, “U. S.-Thai Relations after 9/11: A New Era in Cooperation?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.3, 2004, p. 462.

④ “Remarks at the Welcoming Ceremony for President Ferdinand E. Marcos of the Philippines,” September 16, 1982, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-welcoming-ceremony-president-ferdinand-e-marcos-philippines>, 2022-01-12.

⑤ Ang Cheng Guan, *Southeast Asia's Cold War: An Interpretive History*, p. 189.

⑥ 樊吉社、张帆:《美国军事:冷战后的战略调整》,北京:社会科学文献出版社2011年版,第78页。

⑦ Lewis M. Stern, “Diverging Roads: 21st-century U. S.-Thai Defense Relations,” *Strategic Forum*, No.241, June 2019, p. 3.

⑧ Enrico Fels, *Shifting Powers in Asia-Pacific? The Rise of China, Sino-US Competition and Regional Middle Power Allegiance*, Bonn, Germany: Springer, 2016, pp. 646-647.

府允许下可以相对自由地进入菲律宾,^①这使美军在菲现行政治框架下(1987年宪法)得以重返菲律宾。这一时期,两同盟的分流既反映出了外部军事威胁程度不一的影响,也有经济利益分歧的负面影响。

“9·11”事件后,菲泰在支援美军事行动上的价值与菲泰国内反恐需求同步上升,两同盟有了新的发展。2001年10月,泰国同意对美开放领空并允许美利用乌塔保空军基地进行补给,以方便阿富汗战争。2002年2月,菲律宾给予美地面部队以短期驻扎权、领空的永久使用权,以及在菲设置武器和装备的权力,同年11月,更新的《后勤互助协定》又同意美军使用菲律宾的基地和港口进行后勤补给。^②2003年10月,布什总统在亚太经合组织峰会上宣布菲律宾、泰国为“非北约主要盟国”。此后,虽有2004年菲律宾从伊拉克单方面撤军、2006年泰国军事政变(隔年即恢复大选)所造成的短期影响,两同盟的态势在21世纪初整体稳定,这反映出跨国非传统安全威胁也能影响同盟的发展。

21世纪前10年两同盟再次分流,与20世纪90年代中期的趋势一致,即美泰转冷、美菲回暖。在2011年美国推出“亚太再平衡”、2012年南海问题再次发酵的背景下,美菲同盟又有发展,包括2011年的美菲《马尼拉宣言》、2014年的美菲《加强防务合作协议》(EDCA),后者令美军变相实现常驻菲律宾。^③2016年,杜特尔特总统上台后,美菲虽在菲国内人权与《军事访问协定》终止问题上有所摩擦,但美对菲军援军售都有快速增长,同盟运转所受影响有限。2017年特朗普政府上台后,美对菲人权批评调门下降。2021年,随着美国防长奥斯汀访菲之际,菲律宾正式宣布不会终止《军事访问协定》,美菲军事同盟全面恢复。同期,美泰关系则相对停滞。2012年,美泰《防务同盟共同愿景声明》缺乏实质内容;2014年,泰国政变后美国又在对泰军援和联合演训上采取了较长时间的限制政策,直到2017年特朗普总统邀请巴育总理访美后美泰同盟才有所恢复。美泰近年虽然在军售上有所恢复,但2020年《防务同盟共同愿景声明》的更新仍缺乏实质内容,因此,有研究认为“不能将美泰同盟与美日、美韩、美菲相提并论,特别是在对华竞争上”。^④

① “Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of the Philippines Regarding the Treatment of United States Armed Forces Visiting the Philippines,” February 10, 1998, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/107852.pdf>, 2022-01-13.

② 曹筱阳:《九一一事件后美国在东南亚的军事存在及其影响》,《当代亚太》2006年第3期,第24页。

③ 宋清润:《杜特尔特执政后美菲同盟关系演变》,《和平与发展》2019年第4期,第53页。

④ Gregory B. Poling, et al., “Alliances in Need of Upkeep: Strengthening the U. S.-Philippines and U. S.-Thailand Partnerships,” August 5, 2021, <https://www.csis.org/analysis/alliances-need-upkeep-strengthening-us-philippines-and-us-thailand-partnerships>, p. 11, 2022-01-13.

从以上两同盟的变迁来看,单一因素仅能发挥条件性的因果作用:^①美战略需求与菲泰内外安全威胁单独并不足以推动同盟的强化,即便这两个条件同时存在,美如不能帮助菲泰有效应对威胁或菲泰国内政治出现变动,同盟仍会出现波折。笔者认为,美泰、美菲同盟的对比研究对同盟理论发展的可能助益有三:首先,大国战略需求与小国所受安全威胁不是同盟强化的充分条件,“基地换安全”的解释也不完整,需考虑大国能否实际帮助小国应对安全威胁与小国国内政治的作用;其次,特定政体并不必然有助或有损于同盟,泰国军政权、军事政变的影响并不一致。菲律宾马科斯政权由民主变威权,之后又在民主转型中为阿基诺政权所取代,但美菲同盟在这“过山车”式的国内政治中持续走弱。这意味着国内政治的影响是高度情景化的,需谨慎看待政体类型对同盟的影响;^②最后,需综合评估经济因素对同盟的影响,美菲经济摩擦、泰国国内在金融危机后对美国的反感都对同盟强化构成了不利影响,需考虑经济外交对同盟影响的不确定性与突发经济事件的负面作用。综上可知,非对称同盟受多因素的影响:大国的战略需求、小国为应对内外安全威胁需要并得到大国的有效支持是同盟强化的必要因素,但小国国内政治没有不利波动、两国经济利益没有严重摩擦对同盟强化也起到重要的保障作用。为进一步辨析这四个条件的联动是对同盟的影响,下文将专门分析两同盟当前的安全挑战及其成本收益。

二、美菲、美泰同盟当前面临的安全挑战及其成本收益

由上文梳理可知,同盟发展具有历史和因果的复杂性,而大国的战略需求、小国的内外安全威胁是同盟发展中起重要作用的因素。为充分认识美菲、美泰两同盟的现状与前景,需对两同盟当前所面临的安全挑战及其成本收益进行专门分析。

① 即 INUS 意义上的条件性因果作用(INUS 是“Insufficient but Necessary Part of an Unnecessary but Sufficient Condition”的缩写,直译为“某个充分不必要条件中的必要不充分部分”)。这意味着同盟发展可以有若干个充分不必要条件组合,而单一因素是其中某个组合的必要不充分要件。此处特别感谢北京大学国际关系学院祁昊天助理教授的指点。

② 部分重视政体类型的同盟理论认为,民主国家受国内政治成本的影响、背弃承诺的可能性低,是更为可靠的盟友,因此,民主国家间不仅更易实现高水平的安全合作,更易维持同盟,且民主国家也更可能落实其安全承诺,参见 Douglas M. Gibler and Scott Wolford, “Alliances, Then Democracy: An Examination of the Relationship between Regime Type and Alliance Formation,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.50, No.1, 2006, pp. 129-153; Brett Ashley Leeds, “Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation,” *American Journal of Political Science* Vol.43. No.4, 1999, pp. 979-1002。

(一) 美菲同盟当前面临的安全挑战

美国对目前美菲同盟的战略需求,源起自对华竞争,落脚于南海博弈。拜登政府在《指南》将中国视为唯一能对现行国际体系发起“长期全方位挑战”的国家,并强调要对华保持军事、科技、价值等方面的相对优势,且最终“在竞争中胜出”。^①在这样的战略认识下,美国在军事上认为中国在南海的军事基地与部署会增加中国“反介入/区域拒止”能力、扩大海基核力量的“堡垒”海域,控制“近海”并限制美对台、日、菲、韩乃至整个西太的战略影响力;在规范上,美国认为中国在南海的行为破坏了“不使用武力或强制”与“公海自由”这两个现行国际体系的规则;在经济上,关心南海的航运与油气价值;还认为南海问题将对大国关系产生深远影响。^②非常明显,军事关切对美国安全利益的影响最大,不仅是美视野下南海问题的重中之重,而且对南海问题的其他方面乃至中美关系大局、西太平洋地区整体战略格局都有重要影响。

中美南海军力平衡的变化令美国在南海对美菲军事同盟的战略需求愈发明显。2017年,兰德公司发布的《美中军事记分卡》报告中指出,双方军事力量对比正发生不利于美国的变化,中国在对水面舰艇、基地的攻击能力等近一半的作战领域已与美国平分秋色。^③2019年,美国战略和预算评估中心(Center for Strategic and Budgetary Assessments, CSBA)的评估指出,在包括南海在内的广大西太平洋地区,中国的四种作战样式(联合作战背景下的打击、封锁、登陆与防空),都能给美国及其盟友造成政治或军事上的应对困境。^④2021年,美国战略与国际问题研究中心(CSIS)“亚洲海事透明倡议”项目主任格雷格·波林(Greg Poling)在美中经济安全审查委员会(United States-China Economic and Security Review Commission, USCC)的听证会上指出,中国的南海军事存在使中国力量投送的范围向南延伸了1000海里,已根本性地改变了南

① 安刚:《搭建新的战略框架》,2022年1月19日, <http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20220119/42504.html>, 2022-01-30。

② Ronald O'Rourke, "U. S. -China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress," Jan. 26, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>, 2022-01-30。

③ Eric Heginbotham, et al., *The U. S. -China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017*; Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2015, p. 242。

④ Thomas G. Mahnken, et al., *Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific*, Washington, D. C.: Center of Strategic and Budgetary Assessments, 2019, pp. 18-25。

海的力量平衡。^① 以上评估虽有大量对中国南海及军事政策的误解,但反映出美在战略层面上对南海的深度焦虑,令扩大在南海周边的军事存在成为美应对战略焦虑的主要手段。相较于位于南海西南一隅的新加坡,菲律宾多岛(且多有山脉的大岛)、多湾、海岸线长(世界第三)、具备战略纵深,在军事上显然更具利用价值。在军种战略层面上,美海军“分布式海上作战”(Distributed Maritime Operations, DMO)概念将作战力量分散于广阔的空间范围、多个作战域和各种搭载平台上以获取维持海洋控制的目标,以及在力量建设和部署使用上增加轻型航母、小型水面舰船、无人水面舰船的趋势,也使菲律宾极具利用价值。在作战层面上,在美海军研究生院课题组的相关想定中,美所预期的南海军事对抗的第一步多与巴拉望岛附近海域的争夺有关。^② 由上可知,美国南海军事挑战的核心就是备战,实质是如何取胜且已有相当程度的准备,^③ 这也是美国对于美菲军事同盟的核心战略诉求。

在小国内外安全威胁的应对是否需要得到大国支持并得到大国的有效支持上,需要考察菲律宾对其自身安全利益的战略认识。不同于美国,菲律宾的《国家安全政策 2017—2022》与《国家安全战略 2018》虽提及“西海”与中国的领土争议,但重要性实则有限:一方面,在菲律宾对其安全利益、安全环境与安全目标的认识上,领土主权在重要性上次于国内的犯罪、分离主义与反恐问题,“解决国内安全武装冲突是菲律宾最重要的国家安全关切”;另一方面,在菲对“西菲律宾海”问题的认识中,中国的动机是“保障食物与自然资源以及国内民族主义”。^④ 非常明显,菲律宾国家安全战略各文本中的南海安全挑战显然不是美国意义上的对华竞争与南海备战问题。

① “Hearing on China’s Military Projection and U. S. National Interests,” https://www.uscc.gov/sites/de_fault/files/2020-04/February%2020%2C%202020%20Hearing%20Transcript.pdf, p. 171, 2021-12-30.

② Naval Postgraduate School Naval Warfare Studies Institute (NWSI) Wargaming Center, “Quarterly Report-Fall 2020,” <https://paxsims.files.wordpress.com/2021/02/nwsi-wargaming-center-final-quarterly-report-fall-2020.pdf>, pp. 18-29.

③ 尽管美战略—军种战略—作战的脱节明显、力量建设也有短板,但也应看到其对军事力量建设和使用上的韧性的一致追求,以及对制海相对性与渐进性的认识深化(尽管还有不足),美海上力量未来在西太的发展值得研究者长期、深入、系统的关注。相关讨论可参见李晨:《美国印太战略中的军事威慑》,2021年6月4日, <http://ciss.tsinghua.edu.cn/info/zlyaq/3618>, 2021-12-30。

④ National Security Council, Office of the President, “2017-2022 National Security Policy: For Change and Well-being of the Filipino People,” Apr. 4, 2017, <https://nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>; National Security Council, Office of the President, “National Security Strategy 2018: Security and Development for Transformational Change and Well-Being of the Filipino People,” Apr. 2018, https://nsc.gov.ph/images/NSS_NSP/NSS_2018.pdf, pp. 7, 64, 2021-12-30;文中出现的“西海”“西菲律宾海”即我国的南海,因其系菲方战略文件中的提法,故加引号于文中使用。

菲律宾视野下的南海安全挑战,其核心是主权,其实质是维权,这是在跨国多部门多主体参与背景下的海域管理与维护自身海洋权益的综合性问题。如常见诸媒体的“灰色地带”活动等低烈度纷争,它们既是影响菲律宾沿海地区的经济活动(特别是渔业活动),也与主权争端有关。菲律宾对于南海安全挑战的综合性也一直都有认识,例如,2016年6月,“南海仲裁案”发酵,菲官方背景智库强调“菲律宾在西菲律宾海战略是一个包括法律、政治、外交、国防在内的综合方案”,并反复提及与中国的双边谈判。^①在当前中美博弈烈度上升的背景下,对冲预防大国冲突风险也成为菲律宾重要的战略需求。经过近年发展,菲已充分认识到中国在南海有限的政策目标与双方博弈筹码的区别,这使得中菲虽有主权争端但军事冲突可能性较低。目前,包括菲律宾在内的南海争端国家更为恐惧的是中美冲突殃及池鱼的后果,这使得“采取措施对冲大国权力竞争挤压,而不是加入其中一方实施制衡”成为这些国家普遍的战略选择。^②而美国在南海的对华战略竞争与军事准备,不仅构成了菲律宾的安全挑战,而且实质上限制了菲律宾对冲战略选择的有效性。这就意味着菲律宾在南海问题上的综合安全威胁应对与美国目标实则有悖。

美对菲国内安全需求的支持则较为充分,它在美菲同盟中起到了“压舱石”的作用。邦萨摩洛自治区于2019年3月成立后,南部分离主义、恐怖主义问题已初步解决,而菲国内安全局势的好转与美国方面的支持密不可分。^③目前,阿布沙耶夫组织及其他国内武装团体仍未根除,美国也将继续在这一领域支持菲律宾。

(二) 美菲双方在同盟中的总体成本收益

由于两国战略需求的背离,美国除积极支持菲对国内安全问题的处理,也在菲律宾国内政治与经济上积极施加影响。国内政治上,有学者指出,美国通过与菲律宾军方、国会、非政府组织的紧密联系,能对菲律宾总统的执政基础构成影响;^④也有学者认为,南海问题与国内民族主义情绪的联动,将在国内选

① Julio S. Amador III and Edcel John A. Ibarra, “Deliberate, Not Desperate: the Philippine’s National Strategy on the West Philippine Sea,” *CIRSS Commentaries*, Vol.3, No.9, 2016, pp. 1-2.

② 师小芹:《变动中的南海战略动能》,《国际战略研究简报》2021年总第120期,第2页。

③ Linda Robinson, et al., *U. S. Special Operations Forces in the Philippines, 2001-2014*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016.

④ 聂文娟:《美国盟国管控机制与菲律宾对华政策调整》,《国际政治科学》2018年第3期,第83—105页。

举或国内政治出现风波时构成重要的政治压力或政治机会。^① 这都暗示着美国已认识到防止盟国国内出现不利于同盟的波动的重要性。

对美经贸也是菲同盟收益的另一个部分,据美国贸易代表处(Office of the United States Trade Representative, USTR)统计,2020年,菲律宾对美国有近50亿美元的顺差,这与菲律宾整体的外贸逆差相当,在其外贸结构中具有重要地位;再考虑到美国对菲律宾的巨大投资存量,可认为美菲经济关系目前给菲律宾带来的经济影响是重要且积极的。这与既有理论的预期也是一致的,即贸易量能增加非对称同盟的结盟可能性。^②

综合来看,尽管美菲在应对菲律宾综合对外安全需求上有所缺憾,但促进同盟强化的其他因素都有较充分的发挥——美国巨大的战略需求、菲国内安全需求与美国的充分配合、菲国内政治在美影响下的不利波动得到控制、美菲经贸关系的顺利发展,这使得美菲同盟在当前仍能保持强化势头。

而从同盟成本收益的角度来看,只要控制住南海高水平军事对抗的风险,该同盟仍具有双赢特性,现有合作内容应较易维持。对于美国,菲律宾在军事准备上的收益具有不可替代性,由外交或低烈度军事支持菲律宾而引发与中国的意料外对抗的风险又受危机对策的影响有较高可控性,再加上贸易、同盟管理等方面的投入有限;对于菲律宾,卷入中美高水平军事对抗的风险在可预见的时间内兑现可能低,而在国内安全、国内政治、美菲经贸乃至南海权益上都能获得明确的收益。这使得双方在同盟中的收益显著大于成本。

(三) 美泰同盟面临的主要安全挑战与成本收益

在美国战略需求上,泰国虽然具有地缘战略上的重要性(泰位于印太之间且为美在陆上东南亚唯一盟国),特别是乌塔堡空军基地在力量投送上具有难以替代的价值,但整体上不及在南海的军事准备中发挥关键作用的菲律宾,这意味着美国对于美泰同盟的战略需求本身是较为有限的。

为了解泰国在应对内外安全威胁中美国所发挥的作用,同样需要先考察泰国对其内外安全威胁的认识。从泰国《国家战略:2018—2037》中的安全战

^① 陈静雯、齐为群:《双层博弈视角下菲律宾南海政策的变化研究 2010—2020》,《当代亚太》2021年第4期,第130—152页。

^② Benjamin O. Fordham, "Trade and Asymmetric Alliances," *Journal of Peace Research*, Vol.47, No.6, 2010, pp. 685-696. 传统上一般认为,同盟对贸易的促进作用是稳定的,可贸易未必能促进同盟,近年有学者通过网络分析发现贸易网络能促进同盟网络的发展,参见 Matthew O. Jackson and Stephen Nei, "Networks of Alliances and Wars," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol.112, No.50, 2015, pp. 15277-15284.

略部分与《安全政策与计划:2019—2022》的内容来看,^①泰国高度关注国内发展并将国内和平(政治稳定、忠诚)置于安全目标中的首要地位;与周边国家的冲突则被定性为“不需要使用武力”;中美竞争及对东南亚的影响被提及,但论述中立、程度仅是值得关切。由此可见,泰国在安全挑战上的认识与美有较大距离,正如美国战略与国际研究中心的报告所言“在过去30年中,这一伙伴关系愈发集中于非传统和跨境安全威胁。今天华盛顿和曼谷正挣扎于寻找战略目标的重叠领域”。^②在非传统和跨境安全威胁上,美泰合作也面临许多困难:一方面,由于地理位置和国内反恐经历,在一段时期内,泰国与美国在反恐合作上成为意愿同盟,但泰国国内600万的穆斯林人口对其政策有相当限制;另一方面,美泰过去在共同维持缅甸民选政府稳定上的共同利益消失,与美高度重视恢复民选政权不同,泰国更为重视可能升级的难民问题。由此可见,泰国在自身内外安全威胁的应对上并不迫切需要美国的支持,这一点使美泰同盟不同于美菲同盟。

在国内政治与经贸关系上,泰国的国内政治变化曾给美泰关系带来过摩擦,也对美国影响泰国内政构成了障碍。泰国在美泰经贸关系中获益颇丰,如据美国贸易代表处的统计,2020年,泰国对美有263亿美元的货物贸易顺差。综合来看,美泰同盟的积极因素较为不充分,特别是在大国战略需求有限、小国内外安全需求与大国支持联动有限上,同盟整体动力不足自然难以避免。从同盟成本收益的角度来看,美泰皆以较为有限的付出获得了相应收益,也处于双赢局面中,即美泰双方仅在经贸和基地使用上进行了有限的交换——这意味着尽管美泰与美菲都是双赢,但美泰的合作深度明显更为有限。

三、非对称同盟及各项同盟管理政策的理论框架

基于以上对两同盟历史与现状的考察,本节拟对两同盟的核心机制做一些理论性考察。既有非对称同盟理论本身有一定的不完善性。一方面,尽管理论发展本身已经走出了单纯的威胁决定论,会更多地关注大小国家不同的

① Office of the National Security Council, Office of the Prime Minister, *The National Security Policy and Plan (2019-2022)*, <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2020/05/The-National-Security-Policy-and-Plan2019-%E2%80%932022.pdf>, 2021-12-30; Office of the Prime Minister, *National Strategy*, <http://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/10/National-Strategy-Eng-Final-25-OCT-2019.pdf> #: ~; text = %E2%80%9CThailand%20becomes%20a%20developed%20country%20with%20security%2C%20prosperity, national%20motto%20of%20%E2%80%9CSecurity%2C%20Prosperity%20and%20Sustainability%E2%80%9D. %20, 2021-12-30.

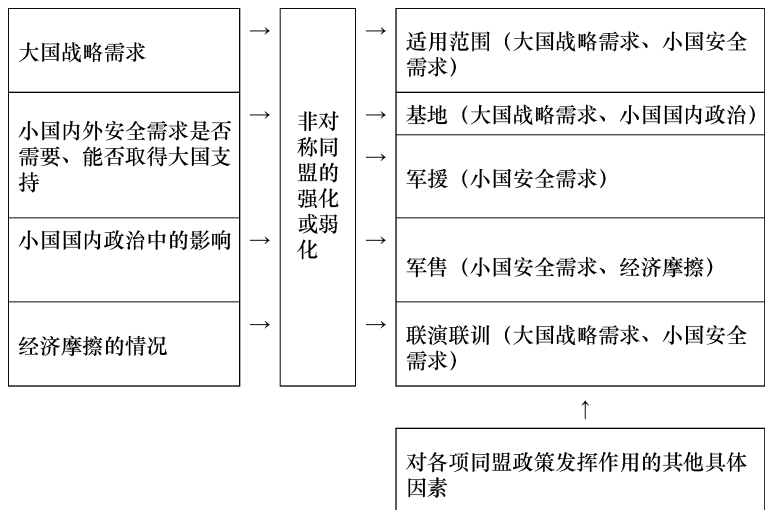
② Gregory B. Poling, et al., “Alliances in Need of Upkeep: Strengthening the U. S.-Philippines and U. S.-Thailand Partnerships,” p. 10.

安全需求及其适配性,但对于现实中非对称同盟的解释力仍有进一步提高的空间,这很大程度上是对小国国内政治与经济关系的把握不足所导致的;另一方面受数据可利用性的影响(如“同盟条约义务与条款”数据库),既有理论高度关注于同盟本身的存续。这不仅导致对同盟认识的绝对化,忽视了同盟发展过程中常见的波折与停滞,还导致对于同盟实质内容的各项同盟管理政策的研究(适用范围与基地利用、军售、军援、联演联训等各项军事政策)相对不足。

由前文对两同盟发展的梳理可知,大国的战略需求、小国内外安全威胁与大国支持的联动、小国国内政治的影响、两国经济利益摩擦是四个对同盟发展发挥作用的变量:首先,大国的战略需求是同盟建立与后续发展的一个必要条件,一个大国如果没有在同敌对大国的战略竞争中利用小国的基地领土、获取小国在战略上的支持配合的强烈需求,也就没有必要同该小国建立军事同盟关系;其次,小国在应对内外安全威胁上需要大国的支持、并能得到所需的支持,是同盟建立与发展的另一个必要条件,无论是小国的内外安全环境变化使得威胁不在,还是小国的安全需求未能得到大国的及时相应,已经建立多年的同盟也会出现明显的波折;再次,小国国内政治对同盟的负面影响有限也是另一个重要的必要条件,即便小国面临安全威胁且能得到大国的有力支持,国内政治发展中得势的特定领导人与政治团体仍可能基于自己的国内政治利益而选择牺牲同盟的发展;最后,经济利益上没有重大摩擦是同盟发展的一个积极条件,菲泰都曾出现过经济矛盾对同盟发展起到显著负面影响的情况。非对称同盟的核心机制是:在小国国内政治中的反对势力和两国经济摩擦有限的条件下,大国通过向小国提供后者所需的在内外安全威胁应对上的帮助,来获得小国对自己战略需求的配合。

非对称同盟的这一机制既然能够影响同盟的发展波折,也就能对各项同盟管理政策构成影响。首先,适用范围乃至各项军事政策都是独立的政策领域,会受到该领域其他具体因素作为干涉变量所发挥的作用,如大国对小国的常规军售必然要受到小国军事力量的规模结构的影响;其次,非对称同盟的核心机制势必会影响各项具体同盟政策,如军售的规模乃至具体军售的项目,即如将各项具体同盟管理政策视为最终的因变量,则同盟整体强化或弱化的态势将发挥中间变量的作用;再次,各项同盟管理政策与非对称同盟机制的联系性是有差异的,即它们可能与机制中的不同因素有不同的联系强度(表1中括号内因素是此项政策联系强度较高的因素),如基地使用可能会受到小国国内政治的影响,但一定会受到大国战略需求的影响,这一联系强度的差异在理论框架上也需有所提示。综合以上讨论可以得到以下理论框架:

表1 非对称同盟发展波折以及各项同盟管理政策的理论框架



资料来源：笔者自制。

非常明显,这一理论框架仍需要解决大量的问题,才能发展为一个能用于严谨因果检验的理论。首先,非对称同盟的强化与弱化在梳理可以通过历史事件得以界定,但作为一个理论中的变量,它的准确意义乃至测量办法都需要得到进一步的发展,尤其是为避免循环论证对其的界定与测量需要避开最右的各项同盟管理政策;其次,该框架如发展为一个理论,在检验上势必面临一个待检验假设过多的问题,特别是在对各项具体同盟管理政策的因果分析上,不仅需要识别同盟整体态势的作用,还需要识别联系强度较高的因素以及起到干涉变量作用的其他因素的作用。

四、美菲、美泰同盟的适用范围

两同盟的安全保障范围是否仅限于小国的领土安全,对内是否涉及国内安全,对外是否延伸至大国的其他战略关切,争议领土、领海是否为同盟保护义务所涵盖,也是同盟管理政策的重要内容。这些问题牵涉到同盟的目的能否实现。前文所论影响同盟发展的各因素是否发生作用以及在机制的意义上如何发挥作用,也会在适用范围问题上有所展现。

（一）美菲同盟的适用范围

对于美菲同盟在国内安全上的作用,该同盟四个基础文本(1947年的《美

菲共同防御条约》、1998年的《访问部队协议》、2002年的《后勤互助协议》和2014年的《加强防务合作协议》)并无相关内容,但目前仍有效的1954年《马尼拉条约》明确将“反颠覆”作为目标,并设定了需得到邀请才能在缔约国领土展开行动的条件。实践上,从早期对胡克运动的“反叛乱”作战(COIN)到2001年起反恐作战,美国都有直接参与。这不仅有助于加强美菲两军战略精英间的关系,还有助于进一步提高美军在菲律宾的公共形象、夯实美菲同盟的社会基础。

在印太乃至其他区域的适用上,《美菲共同防御条约》具有覆盖范围广阔并可与其他条约挂钩的特点。《访问部队协议》和《加强防务合作协议》皆明示对1947年条约内容的继承,因此,从文本意义上讲,该同盟有将两国军事能力应用于整个太平洋的潜力,但印度洋则不在其中。在同盟实践上,菲律宾虽曾派出医疗与工程部队前往伊拉克,但持续时间不到一年(2003—2004年)。

对于美菲同盟是否适用于争端领土,有学者指出,一方面,菲律宾所控制的或曾控制的南海争议岛礁,其控制行为都发生于《美菲共同防御条约》签订之后,加之美国官方的正式表态是对南海争议岛礁主权归属持中立立场,因此,在该条约范围内的保护义务能否延伸至争议岛礁上存在较大模糊空间;另一方面,该条约的保护义务包括“在太平洋上的军队与公务船只飞机”,则意味着该条约在冲突中有启动的可能性。^① 2019年3月1日,时任美国国务卿蓬佩奥访菲时表示,“南海是太平洋的一部分,任何在南海的对菲律宾军队、飞机和公务船只(public vessels)的攻击,都将触发《美菲共同防御条约》第四条规定的共同防御义务”,这进一步明确了这种可能性。^② 有学者指出,这是美国首次公开明确表示该条约的防卫范围涵盖南海。^③ 另外,美国对菲律宾与其他国家的领土争端较为超脱,如菲马之间的沙巴争端。^④ 由此可见,同盟适用范围即便在文本(包括官方表态)意义上,也不是一个泾渭分明的法律问题,而是一个基于战略考虑的政治判断。

在同盟实践上,在2013年仁爱礁对峙中,有报道称美军曾派出部署在克

① Tongfi Kim, “US Alliance Obligations in the Disputes in the East and South China Seas: Issues of Applicability and Interpretations,” 2016, pp. 17-20, https://www.hsfr.de/fileadmin/HSFK/hsfk_publicationen/prif141.pdf, 2022-01-13.

② “Remarks with Philippine Foreign Secretary Teodoro Locsin, Jr. at a Press Availability,” Mar. 1, 2019, <https://2017-2021.state.gov/remarks-with-philippine-foreign-secretary-teodoro-locsin-jr/index.html>, 2022-01-13.

③ 宋清润:《杜特尔特执政后美菲同盟关系演变》,《和平与发展》2019年第4期,第61页。

④ 有报道称,菲律宾苏禄省官员曾秘密组织19名市长,商议招募武装人员攻入沙巴,参见“Secret Plot to Invade Malaysia’s Sabah Hatched in Philippines,” Dec. 9, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3158966/secret-plot-invade-malaysias-sabah-sulu-militia-hatched-southern>, 2022-01-13.

拉克空军基地的 P-3C 前往争端岛礁进行侦查,^①美太平洋舰队随后在回答 USNI 记者时对上述报道表态“既不承认也不否认”。^②在 2021 年 11 月围绕仁爱礁的中菲互动中,在中国海警驱离擅闯仁爱礁附近海域的两艘菲律宾补给船后,美国国务院发表声明称“根据 1951 年《美菲共同防御条约》第四条,在南中国海对菲律宾公务船只的武力攻击将触发美国的共同防御义务”。^③对比两事件后的美方反应可知,一方面,美在东盟是否适用于具体岛礁争端上的表态确有变化(2019 年以后);另一方面,在 2021 年仁爱礁互动中,美方并未向争议地点派出军事力量。因此,不宜将美方的这一应对评价为无力量支持的“空谈”,而应看到美方是以明示条约义务的方式来增强其威慑力度,何况“空谈”未必不能传递威慑信号。^④

(二) 美泰同盟的适用范围

关于该同盟在国内安全问题上的适用性,除《马尼拉条约》外,在泰国政府 1965—1985 年对泰共游击队的“反暴乱作战”(COIN)胜利中,^⑤美国驻泰军事顾问团在情报、空中支持、民政行动、后勤、训练等方面的帮助意义重大。^⑥但美对 2004 年后对泰南分离主义“反暴乱作战”作战的支持有限。国内安全的另一个部分则是美国对泰国军事政变的态度,虽然美国对 2006、2014 两次政变都持批评态度并以限制军援、冻结军售等手段予以惩罚,但对从美泰正式结盟到 2006 年之间的其余七次军事政变(1957、1958、1971、1976、1977、1985、1991 年),美国几乎没有反应或反应较为有限(如 1991 年仅是暂停“金色眼镜蛇”演习)。

在印太乃至其他区域的适用性上,由于外长声明仅限于美国对泰国的独立与完整提供独立于《东南亚集体防务条约》的保护,且侧重于对泰国的直接

① “Papers Confirm U. S. Planes Patrolled Around Spratlys Aircraft Apparently Monitored Chinese in South China Sea,” July 30, 2013, <https://www.japantimes.co.jp/news/2013/07/30/asia-pacific/papers-confirm-u-s-planes-patrolled-around-spratlys/#.UffbNGRAT3w>, 2021-06-16.

② Sam LaGrone, “Report: U. S. Flying Reconnaissance Missions for Philippines in South China Sea,” July 30, 2013, <https://news.usni.org/2013/07/30/report-u-s-flying-reconnaissance-missions-for-philippines-in-south-china-sea>, 2021-06-16.

③ Department of State, “On the Situation in the South China Sea,” Nov. 19, 2021, <https://www.state.gov/on-the-situation-in-the-south-china-sea/>, 2022-01-10.

④ 从学理上讲,学界目前认为“Cheap Talk”在博弈的初期能发挥威慑作用,参见 Dustin H. Tingley, Walter, Barbara F. Walter, “Can Cheap Talk Deter? An Experimental Analysis,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.55, No.6, 2011, pp.996-1020.

⑤ Jeffrey M. Moore, “The Thai Way of Counterinsurgency,” Ph. D. Dissertation, The University of Exeter, 2010, pp. 60-130.

⑥ Thomas A. Marks, “Thailand: Anatomy of a Counterinsurgency Victory,” *Military Reviews*, Vol.7, No.1, 2007, pp. 41-43.

军事攻击的保护义务,^①因此,文本意义上美泰同盟的适用范围较狭窄。但在同盟实践上,冷战期间曾作为美 B52 机群驻地的乌塔堡空军基地,在反恐战争时再度向美军开放,作为美军大型飞机(战略轰炸、加油、运输)的起降基地,成为美在印太重要军事节点和后勤基地。目前,该基地作为美国与包括泰国在内的东南亚各国军队进行联演联训的重要场所,仍发挥着重要的军事作用。

在南海问题上,由于泰国并非南海权益的声索方,故长期持较为中立的政策立场。近年虽有“推动南海问题东盟化”“助推南海问题国际化”的倾向,^②但在美国视角下,“泰国无意抵制中国对东南亚邻国海上权利的侵犯……因此,难以成为美国对华竞争中的合作伙伴”。^③因此,目前美泰同盟与南海问题的直接联系仍较为有限。

关于美泰同盟是否适用于泰国争议领土这一问题,现有讨论非常有限。尽管泰国与各邻国皆有未完全解决的领土纠纷,^④但美国对上述领土争端无明确表态。这与冲突相对有限的规模及当事各方在外交上的低调处理有关,也与其难以被利用作为对华抓手有关。

由上可知,相较于美泰同盟,美菲同盟在各领域的适用程度都更深。这与美菲同盟基本文本的设定有关,更为美国的战略需求所推动的同盟实践所驱动,也反映出美菲同盟相较于美泰同盟的强化更为顺利的态势,符合理论预期。

五、冷战结束后美菲、美泰同盟管理中的实务

基地、军援、军售、演训等同盟管理政策不仅是同盟运行的实际内容,也会实质性地影响一国军事力量的维持和延续。学理上对这些问题的探讨高峰期已过且与同盟理论的联系比较松散。政策研究上则一般认为,美军对菲泰基地的使用是其维持在印太前沿军事存在的重要基础,军售与演训则不仅有助于提高美军同菲、泰两军的“互操作性”,提高共同处理军事问题的能力,还会

① “IX78 Thai-United States Discussion of The Situation in Southeast Asia: Joint Statement Issued at Washington by the Secretary of State (Rusk) and the Thai Foreign Minister (Khomani), March 6, 1962,” Historical Division, Bureau of Public Affairs, ed., *American Foreign Policy: Current Documents*, Washington, D. C.: Historical Division, Bureau of Public Affairs, 1962, pp. 1091-1093.

② 朱贵平、施磊:《中美博弈态势下的泰国南海政策》,《南亚东南亚研究》2021年第5期,第80—93页。

③ Gregory B. Poling, et al., “Alliances in Need of Upkeep: Strengthening the U. S. -Philippines and U. S. -Thailand Partnerships,” pp. 10-11.

④ 包括与柬埔寨围绕柏威夏寺及周边土地的冲突(经海牙国际法庭审理,寺本身属于柬埔寨,但周边土地的归属未完全确立)、与马来西亚围绕边界与暹罗湾的纠纷、与缅甸和老挝的未定边界问题。

增加美对菲、泰两军的影响力并提高美国控制两同盟的能力,但相对详细的研究也较为有限。本节将在梳理这些领域的具体政策的同时,考察前述理论框架的表现。

(一) 美菲、美泰同盟中的基地问题

在美国防部《基地结构报告》中,美军在菲泰两国并无基地。^①原因在于该报告仅统计国防部名下所有的设施,这是一个较我们日常理解的基地更为狭窄的定义。因此,需要依赖其他研究来把握美国在菲泰两国的基地数量。美国昆西国家事务研究所(Quincy Institute for Responsible Statecraft)最新的一份研报指出,美国在80国拥有750个海外军事基地,其中菲律宾八个、泰国一个基地,详情如下:^②

表2 美国在菲律宾与泰国的军事基地

	基地名称	开始使用年
菲律宾	阿奎那多兵营(Camp Aguinaldo)	2002
菲律宾	马拉瓜兵营(Camp Malagutay)	2002
菲律宾	特种部队前进基地霍洛(SF FOB Jolo)	2002
菲律宾	纳瓦罗兵营(Camp Navarro)	2002
菲律宾	克拉克空军基地(Clark Air Base)	2013
菲律宾	苏比克湾海军基地(Naval Station Subic Bay)	2014
菲律宾	巴萨空军基地(Basa Air Base)	2019
泰国	乌塔堡空军基地(Utapao Royal Thai Naval Air Station)	1990

资料来源:笔者自制。

在印太的地理范围内,相较于日本的119处、韩国的76处、关岛的54处,菲泰两国的军事基地在数量上偏少。除去在新加坡的两处,这八处便是美国在东南亚剩余的全部基地。菲律宾在2002年向美国开放四处基地,反映了反恐战争在菲律宾的扩展。为帮助菲律宾政府打击阿布沙耶夫组织,2002年,美国派出约1300名美军执行“持久自由行动—菲律宾”(Operation Enduring Freedom—Philippines, OEFP),其中包括对菲律宾陆军和海军陆战队计15个

^① Department of Defense, “Base Structure Report FY 2018 Baseline,” <https://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY18.pdf>, 2021-12-30.

^② David Vine, et al., “Drawdown: Improving U. S. and Global Security Through Military Base Closures Abroad,” <https://quincyinst.org/report/drawdown-improving-u-s-and-global-security-through-military-base-closures-abroad/>, 2021-12-30. 原表中菲律宾还有一处基地,但名称、地点与开放时间都不明(undisclosed),故未列入本文。

营的训练(以菲律宾陆军和海军下的海军陆战队多年平均 11.3 万人的兵力计算,相当于其总兵力 7%—14%)。^① 基地列表中的霍洛基地、纳瓦罗兵营与马拉瓜兵营便位于靠近反恐主战场的苏禄诸岛及棉兰老岛的三宝颜半岛;位于马尼拉的阿奎那多兵营则是菲军总司令部和其他中央机关所在地。由此可见,美军确实成功借反恐合作重返菲律宾,重建了自己的军事存在。

克拉克与苏比克湾在冷战期间曾是美军在亚太最大的军事基地。受菲国内政治变迁和地质灾害的影响,美在 1990 年代初丧失了对这两个基地的使用权。但在南海争端升级的背景下,2012 年 10 月,当时负责菲“访问部队协议”委员会的埃迪尔伯托·阿丹(Edilberto Adan)表示,“只有很少的港口适合停靠航母,其中之一便是苏比克湾”,并强调苏比克湾和附近的克拉克空军基地对亚太再平衡战略的重要性,^②暗示菲律宾有意调整其基地政策。但菲国内此时尚未形成一致意见,赞成者在安全利益外强调美军重返的经济效果,反对者则基于历史经验担心社会影响,毕竟“90%的风月场所在美军 1992 年离开后悉数关闭”。^③ 2013 年,菲律宾开始在苏比克湾启动基建重整,美军重返菲律宾的动向已经非常明显。^④需要注意的是,虽然 2014 年曾有美海军使用苏比克湾作为后勤基地的报道,^⑤但菲律宾政府代表性的官方表态是美军基于基地访问协议在苏比克湾的停靠并不意味着苏比克湾再次成为美国的军事基地。^⑥ 美菲在苏比克湾基地上所采取的军事使用上逐步基地化、外交表态上否认基地化的动向值得进一步的关注。

美军对克拉克空军基地的使用至少可追溯到 2005 年 5 月。美海军 VP40

① Linda Robinson, Patrick B. Johnston, Gillian S. Oak, *U. S. Special Operations Forces in the Philippines, 2001-2014*, pp. xi-xxix.

② “Philippines Sees Naval Port as Vital to US,” October 8, 2012, https://www.scmp.com/news/asia/article/1056472/philippines-sees-naval-port-vital-us?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=1056472, 2022-01-12.

③ Lindsay Murdoch, “Philippines Divided over US Return to Subic Bay,” November 20, 2012, <https://www.smh.com.au/world/philippines-divided-over-us-return-to-subic-bay-20121119-29m4m.html>, 2022-01-05.

④ Sam LaGrone, “Philippines Exploring Allowing U. S. and Japan More Use of Bases,” June 27, 2013, <https://news.usni.org/2013/06/27/philippines-exploring-allowing-u-s-and-japan-to-more-use-of-bases>, 2022-01-05.

⑤ Ralph Jennings, “Filipinos Excited as US Military Returns to Subic Bay,” November 5, 2015, <https://www.voanews.com/a/filipinos-excited-as-us-military-returns-to-subic-bay/3037818.html>, 2022-01-05.

⑥ CNN Philippines Staff, “SBMA: US Military Port Visits Don’t Mean Subic Bay Turning into American Military Base”, February 16, 2021, <https://www.cnnphilippines.com/news/2021/2/16/subic-bay-not-turning-american-military-base.html>, 2022-05-05.

“飞行马林鱼”中队(P3C)为支持“持久自由行动—菲律宾”当时曾部署至克拉克基地。^① 2013年,在台风“海燕”的救援行动中,美海军运输机也曾密集使用该基地。^② 随着南海局势的紧张,2015年2月1日,装备有P8A“波塞冬”巡逻机的美海军VP45“鹈鹕”中队正式进驻克拉克空军基地,^③反映出其改变南海军事力量平衡的意图。^④ 2016年,美军又从日韩分批调入4架A10C和2架HH-60G(攻击机与搜救用直升机的组合)至克拉克基地,^⑤进一步增强了其在南海的作战能力。在马尼拉南部的巴萨基地则源于2014年的《加强防务合作协议》(EDCA)与2016年美菲战略对话为落实《加强防务合作协议》的相关协议(菲给予美四个基地的使用权,巴萨是其中之一)。^⑥

美国对泰国乌塔堡空军基地的使用始自海湾战争。1997年,克林顿总统曾短暂派遣550名美军士兵前往该基地,以帮助撤退受柬埔寨内乱影响的美国侨民;^⑦之后便是前文提到的反恐与伊拉克战争的后勤基地与近年来美国与泰国及东南亚各国进行演训的中枢。

在联盟管理的四项军事政策中,基地使用的学理探讨最为发达。现有解释框架首先关注双方安全需求的一致性,如不一致再引入各类国内政治因素。^⑧ 菲泰的基地开启体现了双方安全需求的一致性,菲律宾的前四个基地服务于反恐作战,后三个基地服务于南海问题或灾难救助;乌塔堡则在不同阶段服务于美泰双方不同的需求。在具体交涉过程上,有学者指出,基地驻军与当地居民的互动频率、基地使用国对提供国的殖民经历、基地使用国的民主转型是消极因素;使用国对威权的提供国政权的支持、使用国历史上曾作为提供国的解放者是

① “Patrol Squadron (VP) 40 ‘Fighting Marlins’: Squadron History,” <https://www.airpac.navy.mil/Organization/Patrol-Squadron-VP-40/About-Us/History/>, 2022-01-05.

② Carlo Muñoz, “Operation Damayan,” *Air Force Magazine*, April 2014, pp. 56-57.

③ “VP-45 History-2013 to Present,” <https://www.airlant.usff.navy.mil/Organization/COMPATRECONGRU/COMPATRECONWING-11/Patrol-Squadron-VP-45/Command-History/>, 2022-01-05.

④ 考虑到P8A强大的海上侦察、反潜与反水面舰艇能力,2000多公里的作战半径并可装备射程达270公里的AGM-84H/K SLAM-ER导弹。

⑤ Benjamin Stratton (Staff Sgt.), Pacific Air Forces Public Affairs, “PACAF A-10s, HH-60s Fly First Air Contingent Missions in Philippines,” April 22, 2016, <https://www.af.mil/News/Article-Display/Article/740671/pacaf-a-10s-hh-60s-fly-first-air-contingent-missions-in-philippines/>, 2022-01-05.

⑥ Armando J. Heredia, “Analysis: New U. S. -Philippine Basing Deal Heavy on Air Power, Light on Naval Support,” March 22, 2016, <https://news.usni.org/2016/03/22/analysis-new-u-s-philippine-basing-deal-heavy-on-air-power-light-on-naval-support#more-18692>, 2022-01-05.

⑦ Barbara Salazar Torreon and Sofia Plagakis, “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2021,” <https://sgp.fas.org/crs/natsec/R42738.pdf>, p. 13, 2022-01-05.

⑧ 川名晋史「基地の政治学 戦後米国の海外基地拡大政策の起源」東京:白桃書房、2012年。Shinji Kawana and Minori Takahashi, eds., *Exploring Base Politics: How Host Countries Shape the Network of U. S. Overseas Bases*, London: Routledge, 2019.

积极因素。^①在美国重返苏比克湾的过程中,民众的不同看法部分印证了以下观点,即互动频率、殖民经历对基地态度的负面作用。对于前文的理论框架,笔者认为,它与基地问题的专门理论框架有相通之处,即同等重视大国与小国安全的需求,而基地问题中的国内政治因素本身也是影响同盟发展的国内政治因素。

(二) 美国对菲泰的军援

早期学理解释认为,地理位置(是否与共产阵营国家接壤)、与美国的军事关系(是否是北约成员、驻军人数)、与美国的贸易联系是决定军援规模的主要因素,受援国的人权记录是否影响军援获得则存在争议。^②“9·11”事件之后,有研究者发现,若一国存在恐怖组织且被用来针对美国,则美国会向该国提供军事援助以帮助该国进行国内反恐;但如果该恐怖组织并不针对美国,只是针对所在国,则该国获得美国军事援助的概率不变。^③将上述解释套用到冷战后美国对菲泰的军援,可以预期菲律宾所获援助高于泰国:地理距离上菲律宾较泰国离中国更近;与美国军事关系上,美国在菲律宾的军事基地更多,且投入一定规模的特种部队进行反恐作战;反恐问题上,菲律宾的阿布沙耶夫组织曾袭击过美国公民,而泰国南部的分离主义组织对美国的直接攻击有限。实证上,美国国际发展署(United States Agency for International Development)的数据也显示菲所受军援也确实在多数年份高于泰国。^④对于前文的理论框架,美菲在同盟发展上强于美泰且有更强的安全需求因此会对军援产生积极影响是一个合理的推论,也与实证趋势一致。

(三) 美国对菲泰的军售

早期研究认为,军售的主要目的是维持地区力量均势、增强盟友军事力量、增加两军互操作性、试图影响接受军事装备国的政治倾向乃至获得接触对

① Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton: Princeton University Press, 2007.

② David L. Cingranelli and Thomas E. Pasquarello, “Human Rights Practices and the Distribution of U. S. Foreign Aid to Latin American Countries,” *American Journal of Political Science*, Vol.29, No.3, 1985, pp. 539-563; Steven C. Poe, “Human Rights and the Allocation of U. S. Military Assistance,” *Journal of Peace Research*, Vol.28, No.2, 1991, pp. 205-216; Steven C. Poe, James Meernik, “US Military Aid in the 1980s: A Global Analysis,” *Journal of Peace Research*, Vol.32, No.4, 1995, pp. 399-411; Brian Lai, “Examining the Goals of US Foreign Assistance in the Post-cold War Period, 1991-96,” *Journal of Peace Research*, Vol.40, No.1, 2003, pp. 103-128.

③ Andrew Boutton and David B. Carter, “Fair-Weather Allies? Terrorism and the Allocation of US Foreign Aid,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol.58, No.7, 2014, pp. 1144-1173.

④ US Overseas Loans & Grants [Greenbook], July 14, 2021, <https://explorer.usaid.gov/reports.html>, 2021-12-02.

方政治、军事精英的管道,且这些因素最终会影响军售的成果。^① 此后的定量研究则发现,销售对象的安全环境(所在地区的军事冲突情况)与既有军备建设水平(如军费与国内生产总值的比例、国防工业的规模)是更为关键的因素。^② 冷战结束后的研究则发现,与美国的军事关系(驻军人数)和人权表现会影响美国对其的军售,但人权问题的作用是门槛性的,即它影响某国能否获得军售、但不影响已获得准许国家的军售数量。^③ 最近一些研究更关注出口方,通过借鉴贸易管制的相关政治经济学理论,发现民主国家的国内政治变化,如保守派掌权、政权的集中度下降(要职不掌握在同一个政党手中)、时机(选前一年)等因素都会促进军火出口。^④

从美国对菲泰两国的军售数据来看,^⑤理论解释的效果有限。菲周边安全环境相对更为严峻,美菲军事关系相对也更紧密,人权表现情况也更好,但泰国所获得的军售在冷战结束后前15年的多数时间里却高于菲律宾,在后15年里也和菲律宾的水平相当。20世纪90年代泰国确实在军备建设上的投入比例更高,但整体来看两国军备建设水平与军售趋势的相符性并不高。另一方面,基于前文的理论框架的合理预期也应该是同盟发展更为顺利的菲律宾应该在军售数额上更为领先,这与目前的实证结果不符。因此,有必要对军售内容做进一步的分析。

美军售体制由两部分构成:“对外军售”(Foreign Military Sales, FMS),多为具有战略性的大型军售项目;“直接商业销售”(Direct Commercial Sales, DCS),多为日常消耗(如弹匣弹链、普通弹药)。“直接商业销售”的数据由美国国务院的国防贸易管制局(Directorate of Defense Trade Controls, DDTC)以“655报告”公布;^⑥对外军售由美国防部的国防合作局(Defense Security Coop-

① Paul Y. Hammond, et al., *The Reluctant Supplier: U. S. Decision Making for Arms Sales*, Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1983.

② Frederic S. Pearson, “The Correlates of Arms Importation,” *Journal of Peace Research*. Vol.26, No.2, 1989, pp. 153-163.

③ Shannon Lindsey Blanton, “Promoting Human Rights and Democracy in the Developing World: U. S. Rhetoric versus U. S. Arms Exports,” *American Journal of Political Science*. Vol.44, No.1, 2000, pp. 123-131.

④ Margherita Comola, “Democracies, Politics, and Arms Supply,” *Review of International Economics*. Vol.20, No.1, 2012, pp. 150-163.

⑤ “SIPRI Arms Transfers Database,” March 14, 2022, <https://www.sipri.org/databases/arm-transfers>, 2022-05-05.

⑥ U. S. Department of State, Directorate of Defense Trade Controls, “Annual Report to Congress On Direct Commercial Sales Authorizations to Foreign Countries and International Organizations for Fiscal Year 1999-2020,” https://www.pmdtcc.state.gov/ddtc_public?id=ddtc_public_portal_news_and_events&cat=Report, 2022-01-02, 现有可查数据始自1999年。

eration Agency, DSCA)公布,^①并会对近年的重点项目进行详细披露。

从“直接商业销售”的情况来看,菲泰两国的变化趋势在绝大多数时间内一致,只是数额上有高低之分。考虑到“直接商业销售”以消耗品为主,数额高低便与菲泰两军的规模差距直接相关,而菲军规模从1990—2020年一直在泰军规模的35%—42%的较小区间内变动。^②“对外军售”的变化则明显是重点军售项目的结果,如2020、2021年菲律宾反超泰国便是美国加强对菲律宾战略军售的结果,反映出美国加强对菲律宾海空军的扶持,增加其在南海高烈度冲突中的作战能力的取向,与美国学界增强东南亚国家A2/AD能力以调整南海态势的说法一致。^③

对于既有的军售理论与前文的理论框架,美对菲泰军售的数额变化有双重意义:一方面,“直接商业销售”的不一致则反映出干涉变量(如军队规模)的作用;另一方面,“对外军售”的变化则与预期一致。

(四) 联演联训

联合军事演习与训练也是同盟管理的重要一环。通过联演联训,美泰、美菲两军能够增加部队间的互操作性并加强军事计划的联合性,从而提高同盟应对外部危机时的效能。更为重要的是,联合军事演习的时机与内容往往也是双方共同应对地区安全威胁的举措,具备向外界传递同盟是否团结、是否强韧信号的功能。

美泰联演联训频度较高,2019年曾进行过多于400场的联合军事行动。^④重要的军事演习包括“金色眼镜蛇”多兵种联合演习(Cobra Gold,始自1981年)、“平衡火炬”特种部队联合演习(Balance Torch,始自1991年)、“应对虎”空军联合演习(Cope Tiger,始自1995年)、“卡拉特”海军联合演习(CARAT,始自1995年)。除“平衡火炬”外,“金色眼镜蛇”与“应对虎”已逐渐多边化,如

^① U. S. Department of Defense, “Security Cooperation Agency, Historical Sales Book Fiscal Years 1950 to 2021,” https://www.dscamilitary.com/sites/default/files/dsca_historical_sales_book_FY21.pdf, 2022-01-02. 其余年份的报告(包括出版年起4—5年内的国别详细数据)出自斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)的整理,“National Reports: United States Of America,” <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20States%20of%20America>, 2022-01-02.

^② 数据整理自The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance*, London: Routledge, 1990-2021.

^③ Michael Beckley, “The Emerging Military Balance in East Asia: How China’s Neighbors Can Check Chinese Naval Expansion,” *International Security*, Vol.42, No.2, 2017, pp. 78-119.

^④ U. S. Department of State, “U. S. Security Cooperation with Thailand,” April 22, 2021, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-thailand/>, 2022-01-02.

新加坡在2000年前后即开始参加这两个演习;“卡拉特”本身就有美海军整合在东南亚的既有海军演习的目的。

“金色眼镜蛇”所涉及的兵力数量较多,“基本保持在一万人以上”。^①持续时间最长,至今已有30年。双方曾多次使用该演习作为信号释放工具,有时对内警示盟友,如1991年泰国军事政变后的停滞;有时对外展现实力,如2020年演习中除传统的人道主义救援演练,美海军陆战队在最后的登陆实弹演习中还动用了F35B与“海马斯”(HIMARS)火箭炮系统,展现了强大的打击能力。^②2021年的演习受疫情的影响,有报道称美军的参演人数锐减到了600人,但2022年的演习规模将可能超过往年。^③“平衡火炬”也仍在进行,两军2021年在曼谷东北华富里府附近的爱侣湾兵营(Erawan Camp)举行了该演习。^④

“应对虎”空军演习对于美泰军事合作具有重要战略价值。一方面,按惯例该演习的举办地是泰东北的呵叻空军基地(Korat Royal Thai Air Force Base),力量投射范围可达整个中南半岛及部分南亚(如尼泊尔)。^⑤演习中美空军通常将部署在日、韩乃至本土的空中力量短期派往泰国参演,以展现其空中力量的全球部署能力和对泰国战略价值的持久重视;另一方面,美空军在近年演习中除派出中队规模战斗机外(F15C,也曾派出过F35),还往往一并派出加油机、电子作战机部队参演,并与泰空军的F16以及JAS39联合训练,反映出两国空军的高度互信与高水平的联合整备态势。

“卡拉特”海军联合演习的泰国部分具有类似的价值,一方面,美国借此加强在泰国湾或安达曼海的军事存在,并借机进行海上力量跨区机动;另一方面,两国海军通过演习加深互信与互操作性。该演习的内容非常丰富,通常包括舰队机动、反潜、搜救等常规内容,近年来还加入了海域感知(maritime domain awareness,MDA)在内的新作战概念的演练。参演舰艇数量时有变化(只计算参演美泰“卡拉特”的舰只),多时如2019年的12艘(美海军5艘,包括

① 曹筱阳:《美泰同盟的合作形式、机制及其前景》,《东南亚研究》2015年第5期,第50页。

② Timothy Hayes, “Cobra Gold 20: The 39th Iteration of Cobra Gold Concludes with a Combined Arms-Live Fire Exercise and Closing Ceremony,” March 6, 2020, https://www.army.mil/article/233549/cobra_gold_20_the_39th_iteration_of_cobra_gold_concludes_with_a_combined_arms_live_fire_exercise_and_closing_ceremony, 2022-01-03.

③ Ann Carter, “Cobra Gold Expected to Be Back to Normal by 2022,” October 14, 2021, <https://thethaiger.com/hot-news/events/cobra-gold-expected-to-be-back-to-normal-by-2022>, 2022-01-03.

④ GaoZong Lee, “Balance Torch Blast,” <https://www.defense.gov/Multimedia/Photos/igpage/62/igphoto/2002873035/>, 2022-01-03.

⑤ Lauren Linscott, “United States, Thailand, Singapore Launch 25th COPE Tiger Exercise,” <https://www.pacaf.af.mil/News/Article-Display/Article/1782279/united-states-thailand-singapore-launch-25th-cope-tiger-exercise/>, 2022-01-03.

“安提坦”号宙斯盾导弹巡洋舰),^①少时如 2021 年的 4 艘(美海军 1 艘船坞登陆舰),^②有疫情的影响但也反映出美泰双方对海上力量联合的热度区别。

美菲也有丰富的演训机制,其中,最为重要的是美菲“肩并肩”(Balikatan)演习以及“卡拉特”的菲律宾部分,而受制于菲律宾空军极为有限的实力(最主要的力量是 2013 年采购自韩国的 12 架 FA50),美菲缺乏类似于“应对虎”的大型联合空军演习。“肩并肩”演习始于 2000 年 2 月,被认为是美菲重启同盟关系的里程碑,^③该演习涉及反恐、人道主义援助、灾害救助以及共同防御。近年来,“肩并肩”演习开始多边化,澳大利亚、日本都积极参与该演习,反映出美国积极将美菲同盟整合进亚太同盟网络中的意图。“肩并肩”演习对外释放信号的功能较强,如 2015 年演习正值南海局势紧张之际,双方投入了超过 1.174 万名兵力,是历年来兵力规模最大的一次演习,并邀请了澳大利亚军队参演。^④近年随着南海局势的相对缓和以及疫情的影响,该演习的规模有明显下降。2020 年两国未进行该演习,2021 年双方的参演人数则不足千人(美军 225,菲律宾 736)。^⑤

“卡拉特”的菲律宾部分于 1995 年启动,致力于增强美菲两军的互信与互操作性,提升美菲同盟共同应对海上安全态势的能力。但受制于菲律宾相对较弱的海军实力,^⑥美菲“卡拉特”演习无论是在规模还是在科目上都较为有限,美国的主导性也更强。2012 年演习以美海军退役在即(2015)的“范德格里夫特”号护卫舰为核心,并搭配美海上警卫队的船只;^⑦2014 年的演习以美海军“麦凯恩”号驱逐舰、“阿什兰”号船坞登陆舰、1 架 P3C 与一个排的特种部队

① “U. S., Royal Thai Navy Conclude CARAT Thailand 2019,” June 10, 2019, <https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/1871459/us-royal-thai-navy-conclude-carat-thailand-2019/>, 2022-01-03.

② Lauren Chatmas, “U. S., Thailand Expand Maritime Partnership with CARAT Exercise,” Sep. 13, 2021, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/2773403/us-thailand-expand-maritime-partnership-with-carat-exercise/>, 2022-01-03.

③ 周士新:《美菲同盟的战略转型与南海问题》,《亚太安全与海洋研究》2016 年第 6 期,第 57 页。

④ Renato Cruz De Castro, “Balikatan Exercise Highlights Territorial Defense and Multilateral Approach,” April 20, 2016, <https://amti.csis.org/balikatan-exercise-highlights-territorial-defense-multilateral-approach/>, 2022-01-03.

⑤ “US, Philippines Stage Scaled Down Military Drills Amid Pandemic,” April 13, 2021, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2021/04/12/us-philippines-stage-scaled-down-military-drills-amid-pandemic/>, 2022-01-03.

⑥ 菲海军直到 2020 年才首次拥有具备导弹发射能力的水面舰艇,两艘由韩国设计制造的何塞·黎刹级轻型护卫舰。

⑦ Courtesy Story, “18th Annual CARAT Exercise To Commence in Republic of the Philippines,” July 2, 2012, <https://www.dvidshub.net/news/90977/18th-annual-carat-exercise-commence-republic-philippines>, 2022-01-03.

(爆炸物处理小组,即 EOD)为中心,以两栖登陆、海上巡逻侦查等为主要科目;^①2016年的演习中菲律宾海军的作用有所提升,包括“德尔皮拉尔”号护卫舰以及一艘登陆舰、^②一架直升机与菲律宾的 EOD,^③与美海军呈对位搭配,反映出美菲海军实质性增强协同作战能力的动向。与“肩并肩”类似,“卡拉特”近年来也有弱化,2020年受疫情的影响取消;2021年与美菲“共同海上训练”(sama-sama)整合,受天气影响规模和内容也有明显的下降。^④

结 语

美菲同盟当前最主要的运作机理仍是美国向菲律宾提供安全保障(包括在南海爆发武装冲突时对菲律宾的保护义务)来换取菲律宾对自身战略需求的配合。从非对称同盟一般运作机理的角度来看,美菲同盟至少有三方面的积极条件:首先,美国在菲律宾国内安全威胁应对上的支持;其次,菲律宾国内政治对美菲同盟的积极影响,这也与美国对菲律宾国内政治的影响有关;最后是美菲经济关系的重要性。这三个方面的积极条件决定了美菲同盟的下限不会太低,并能帮助抵消或基于社会运动或基于特定领导人的“反美”民族主义,进而为同盟的回暖与发展不断提供机会。受此影响,不仅美菲同盟关系在当前仍维持了强化态势,而且在从适用范围到军援、军售、演训、基地的各项同盟管理政策上都维持了紧密的合作关系。总体来看,双方的成本收益尽管会有调整,但未来易于维持双赢,且在可预见的时期内会继续强化的态势;这也是杜特尔特时期美菲同盟尽管表面有些波动,但基础牢固并能较快恢复的原因。

不过,也需要注意美菲同盟的内在限制:核心机理深受大国冲突风险影响、积极条件限制发展上限。向盟友提供安全保障以获得盟友的军事配合这一核心机理的问题在于,美国以“备战”为目的对菲律宾的战略利用,会提高大国军事对抗的风险,进而有损菲律宾的国家安全。尤其是在菲律宾已清楚认识到南海问题对美菲意义不同后,若大国冲突风险快速上升,及时弱化同盟反

① “20th Annual CARAT Philippines Exercise Begins in Subic Bay,” June 26, 2014, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/564300/20th-annual-carat-philippines-exercise-begins-in-subic-bay/>, 2022-01-03. 这个配置也成为以后演习的一个标准配置。

② 原美海岸警卫队的退役舰只,2020年前是非海军的主力舰艇。

③ “22nd Annual CARAT Philippines Exercise Begins in Subic Bay,” June 5, 2016, <https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/791542/22nd-annual-carat-philippines-exercise-begins-in-subic-bay/>, 2022-01-03.

④ David Santos, “After COVID-19, Bad Weather Spoils PH-US Naval Exercise,” Oct. 20, 2021, <https://cnnphilippines.com/news/2021/10/20/PH-US-naval-exercise-faces-challenges.html>, 2022-01-03.

而对菲更为有利。随着菲国内安全问题的逐渐解决、菲律宾与其他国家经济关系的发展,既有积极因素的作用会不断下降,这也决定了美菲同盟在未来的强化也仍有一定的限度。

当前值得重视的是菲律宾国内政治的演进及其对美菲同盟的可能影响。根据目前民调,小马科斯(Ferdinand “Bongbong” Marcos Jr.)与莎拉·杜特尔特(Sara Duterte)的组合有很大的概率赢下即将于5月举行的菲律宾总统大选。从目前报道来看,小马克斯在对外政策上的立场与现任总统杜特尔特接近,既希望与中国维持良好关系,也希望维持美菲同盟的强化态势,包括在军售领域进一步加强合作。综合来看,只要大国战略对抗的烈度仍然较低,美菲同盟就将处于易于维持合作态势的区间之内。

相较于美菲同盟,美泰同盟的最大区别是其运作机理已有脱离美国向泰国提供安全保障以换取泰国对自身战略需求配合的趋势。在泰国无迫切外部安全威胁且内部安全威胁的解决对美国支持需求有限的背景下,美泰同盟存在动力不足。再加上国内政治上,美国对泰影响力更为有限,尽管美泰经济关系仍然具有重要性,但美泰同盟未来发展的积极条件仍相对不足。这也是美国尽管意识形态上不认同泰国的军事政权,但仍然无可避免地要与之达成妥协、先稳住现有相对有限的合作水平的原因。除非美能找到新的政策抓手(包括在国内政治变动上)以补充其核心机理的不足,美泰同盟关系未来将可能继续处于弱势。

在美菲同盟现状“双赢”但未来发展上限明显、美泰同盟基础弱化趋势明显的背景下,“亚洲北约”已不可行,这就导致“印太战略”在落实上出现了小多边(如澳英美联盟、“四方安全对话”) + 新伙伴(如印度、越南)的特点。但美菲、美泰同盟的现有问题对于其他非对称同盟乃至对于安全伙伴关系的发展具有一定的普遍意义:一方面,美加强在亚太地区的军事准备可能造成盟友和伙伴所处安全环境的普遍恶化,即美国的战略需求与其他国家在外部安全上的需求存在深层的不匹配;另一方面,随着各国国内矛盾的解决与对外经济关系的发展,美国在国内安全、双边经济关系上的重要性会不断下降,再考虑到美对各国国内政治的影响存在不确定性,可以认为美国在在以小多边 + 新伙伴落实“印太战略”的路径上,迟早要出现后劲不足的问题。这同时也意味着中国在精细把握各三角博弈、沉着应对美“印太战略”上大有可为。中国如坚持以和平睦邻对美备战对抗,以全方位关系发展对美多领域政策抓手,以民心相通对美内政影响,将能在应对“印太战略”上取得更有利的成果。印太战略未来成效不彰的局面或许能成为中美关系转圜的有利契机,即美国如能“竞”无所获,中美或可“合”到渠成。