

# 拜登政府实施“印太战略”背景下 美日菲防务合作剖析<sup>[1]</sup>

李春霞 何诗晗

**【内容提要】**在拜登政府实施“印太战略”的背景下，美日菲三边防务合作正朝着机制化、实质化的方向发展。这主要体现在美国增加及扩建东南亚军事基地、增强亚太盟友的军事能力、开展常态化联合军演和海上巡航、强化自身防务政策的协调平台等方面。美日菲三边防务合作的深化既是拜登政府通过“小多边”外交固化“第一岛链”的体现，也是日本积极发挥中间链接作用、菲律宾对周边安全和南海问题关注回升等因素助推的结果。美日菲防务的“小多边”化合作不仅挤压了中国的战略空间、刺激和加剧了大国博弈，而且使区域安全呈现“阵营化”趋势。尽管美日菲三边安全框架最终能否成形还受到诸多因素的制约，但仍需引起我国警惕并采取必要措施加以应付。

**【关键词】**拜登政府 印太战略 美日菲 防务合作

**【作者简介】**李春霞，国际关系学院国政系副教授、博士；何诗晗，国际关系学院国际关系专业硕士研究生。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241 (2023) 03-0091-30

---

[1] 本文是国家社科基金一般项目“越南民族主义形态嬗变及应对研究”（项目编号：19BGJ036）的阶段性成果；本文受到国际关系学院国家安全高精尖学科建设科研专项“印太视域下的南海安全研究”（项目编号：2019GA27）的资助。

在国际力量发生重大变化的背景下，为维护美国的全球霸权，继特朗普政府于2017年提出“印太战略”后，2022年2月拜登政府也发布了《美国印太战略》报告，其中特别声明要深化与日、韩、澳、菲、泰等“印太”盟友的关系。<sup>[1]</sup>相较于特朗普政府“印太战略”实施的单边主义，拜登政府更加重视“小多边”外交，企图通过增强与盟友和伙伴之间的政策协同，构建“有力且相互强化的联盟网络”。<sup>[2]</sup>随着美日印澳四边安全机制（QUAD）和由美英澳加新组成的五眼联盟（FVFFY）升级扩员、以及美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）的创设，美国在“印太”区域构建的所谓“小多边”网络日益显现。随着“将台海安全视作印太安全的重要组成部分”<sup>[3]</sup>，美国不断加强与日、韩、菲等盟友的防务合作，加紧部署其在“印太”地区的前沿军事存在。特别是2023年2月，菲律宾宣布向美国开放4个新军事基地，将美国在菲律宾的军事基地数量升至9个后，美菲防务合作强化引起各方关切。同时，随着菲律宾新任总统小费迪南德·马科斯（Ferdinand Romualdez Marcos）访日，日菲之间达成了新的防务合作协定，两国的防务关系也不断升级。据称美日菲之间的三边安全联盟也正在考虑之中。<sup>[4]</sup>针对美日菲防务合作的不断强化，美国负责印太安全事务的助理国防部长伊利·拉特纳（Ely Ratner）表示：“2023年可能是一代人以来美国在（印太）地区军事态势最具变革性的一年。”<sup>[5]</sup>在美国舆论界和政界不断炒

---

[1] The White House, *Indo-Pacific Strategy of The United States*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefingroom/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.

[2] 赵祺、罗圣荣：《拜登政府“印太战略”的集团化研究：基于小多边主义理论视角》，载《东北亚论坛》2023年第2期，第65—79、128页。

[3] The White House, *Indo-Pacific Strategy of The United States*, February 2022.

[4] “Marcos: Gov’t eyeing ‘stronger’ tripartite alliance with US, Japan,” <https://www.cnnphilippines.com/news/2023/2/12/marcos-tripartite-alliance-us-japan.html>.

[5] “The Transformation of the U.S.-Philippines Alliance,” <https://www.csis.org/analysis/transformation-us-philippines-alliance>.

作“亚洲版北约”<sup>[1]</sup>和“太平洋北约”<sup>[2]</sup>的背景下，美日菲防务合作最终是否会形成三边安全联盟，成为亚洲版“小北约”安全机制，作为中国周边安全格局的最新动态，值得高度警惕和深入分析。本文将梳理拜登政府“印太战略”背景下美日菲三边防务合作的进展，分析其动因和影响并阐释其未来发展的限度。

## 一、美日菲三边防务合作的进展

自美国推行“印太战略”以来，日本与菲律宾作为美国的传统盟友，不仅在美国战略棋盘中的地位得到提升，而且美日菲三边防务合作也日益强化，特别是在拜登政府时期。在2017年美国的《国家安全战略报告》中，日本与菲律宾仍被分开提及，美国将菲律宾定位为其重要盟友与出口市场，日本则被定义为“能在必要时起到威慑作用或击败任何对手的前沿军事存在”。<sup>[3]</sup>而在2022年美国的《国家安全战略报告》中，相关表述已变成“美国重申对印太条约盟友——澳大利亚、日本、韩国、菲律宾和泰国的承诺，继续推动联盟现代化”。<sup>[4]</sup>在美国“联盟现代化”政策推动下，美日菲三边防务合作具体表现在以下几个方面。

### （一）增扩建军事基地

为了加强美日同盟的所谓“威慑力”、强化日本的“西南防卫”能力，

---

[1] “US trying to create Asian NATO with blocs to ‘suppress’ China: FM Wang Yi,” [https://www.business-standard.com/article/international/us-trying-to-create-asian-nato-with-blocs-to-suppress-china-fm-wang-yi-122030701343\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/international/us-trying-to-create-asian-nato-with-blocs-to-suppress-china-fm-wang-yi-122030701343_1.html).

[1] “Sasse Calls for a ‘NATO for the Pacific’ to Deter Chinese Aggression,” <https://www.nationalreview.com/corner/sasse-calls-for-a-nato-for-the-pacific-to-deter-chinese-aggression/>.

[3] The White House, *Indo-Pacific Strategy of The United States*, December 2017, pp.46-47.

[4] The White House, *The 2022 National Security Strategy*, October 2022, p.38.

2022年1月,日本马毛岛军事基地(Mageshima Military Base)被正式确认为驻日美军航母舰载机陆上模拟起降训练(FCLP)的“建设地”。<sup>[1]</sup>2023年1月12日,日本防卫省宣布启动建设马毛岛军事基地。<sup>[2]</sup>马毛岛紧邻连接太平洋和东海的大隅海峡,战略位置非常重要,此基地一旦建成,将有可能成为美日的后勤集结点和前沿作战基地,甚至成为一道保护屏障,为两国高效参战提供便利。由于永久性陆地基地可以承载更多弹药,且相较于航母其战损能够得到更快修复,因此,美国有线电视新闻网(CNN)甚至将马毛岛称作美国海军在亚洲“永不沉没的航空母舰”。<sup>[3]</sup>鉴于马毛岛的特殊地理位置,显然该基地建设完成后不仅可以成为驻日美军和日本自卫队的日常训练基地,增强美日军队的一体化运作,还可以迅速转变为战时基地,用以加强美国在西太平洋地区的海上控制权。

与此同时,美国也在菲律宾获得了更多军事基地的使用权。2016年,在《强化防务合作协议》(EDCA)的基础上,菲律宾已将包蒂斯塔空军基地(Antonio Bautista Air Base)、巴萨空军基地(Basa Air Base)、马格赛赛堡基地(Fort Magsaysay Military Reservation)、伦比亚空军基地(Lumbia Air Base)和埃布恩空军基地(Benito Ebuena Air Base)5个军事基地对美军开放。2022年2月2日,美菲国防部发表联合声明,宣布美菲计划全面加速实施《强化防务合作协议》,将在菲律宾增加4个新军事基地供美军使用,并推进先前确定的5个军事基地的设施建设。2023年2月1日,美国国防部宣称已拨款8200万美元用于5个在菲军事基地建设<sup>[4]</sup>,特别是与台海及南海邻近的吕宋岛巴萨空

---

[1]“馬毛島自衛隊基地主體工程啟動”,[https://www.jp-home.com/article\\_show.asp?aid=121789](https://www.jp-home.com/article_show.asp?aid=121789)。

[2]“馬毛島(まげしま)における施設整備について”,<https://www.mod.go.jp/j/approach/chouwa/mage/>。

[3]“Japanese island could become an unsinkable US aircraft carrier,”<https://edition.cnn.com/2019/12/06/asia/japan-us-military-base-island-intl-hnk/index.html>。

[4]“Philippines, U.S. Announce Four New EDCA Sites,”<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3285566/philippines-us-announce-four-new-edca-sites/>。

军基地和马格赛赛堡基地，以及巴拉望岛的包蒂斯塔空军基地。

4月3日，菲律宾正式公布4处供美军使用的新基地的具体位置，分别是位于巴拉望省的巴拉巴克岛（Balabac Island），位于吕宋岛北部卡加延省的卡米罗·奥西亚斯海军基地（Camilo Osias Naval Base）和拉洛机场（Lal-lo Airport）、伊莎贝拉省的梅尔乔·德拉·克鲁兹基地（Camp Melchor Dela Cruz）。<sup>[1]</sup> 吕宋岛北部与中国台湾省隔海相望，美军在菲的3处新基地就位于这里，其中一处距离台湾岛仅400公里。<sup>[2]</sup> 位于巴拉望岛的美军新基地则靠近中国的南沙群岛。对于这些军事基地的作用，正如美海军陆战队第三远征部队（Ⅲ MEF）兼驻日海军陆战队司令詹姆斯·比尔曼（James W. Bierman）所言：“你获得了一个支点，一个作战基础，这让你在不同的作战计划中拥有巨大的领先优势。”<sup>[3]</sup>

## （二）增强盟友的军事作战能力

为了能够有效应对“印太”地区的安全挑战，拜登政府更加注重强化美国传统军事盟友的作战能力。美日菲防务合作中围绕加强日本防务能力和菲律宾海上执法能力的军售、军事援助和技术培训等项目日益增多。作为美国实施“印太战略”的前沿国家，日本加大了对美国武器军备的采购力度。根据斯德哥尔摩国际和平研究所武器转让数据库的数据，作为日本最大的武器进口国，2016—2020年，美国为日本提供了97%的进口国防设备。<sup>[4]</sup> 2020年7月，美国务院批准向日本出售105架F-35战斗机及相关设备订单，总额

[1] “Malacañang names 4 more EDCA sites,” <https://www.pna.gov.ph/articles/1198825>.

[2] “PH bares 4 new EDCA sites—one near SCS, another near Taiwan,” <https://manilastandard.net/news/top-stories/314319716/ph-bares-4-new-edca-sites-one-near-scs-another-near-taiwan.html>.

[3] “US military deepens ties with Japan and Philippines to prepare for China threat,” <https://www.ft.com/content/bf5362de-60a6-4181-8c2a-56b50be61383>.

[4] “US-Japan set to enhance cooperation on military relation,” <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2021/12/8/us-japan-set-to-enhance-cooperation-on-military-rd>.

达 231.1 亿美元，这成为美国历史上第二大对外军售订单。<sup>[1]</sup> 如图 1 所示，2022 年美国对日武器转让不仅占日本武器转让总量的 95%，而且比上年增长了 36.3%。<sup>[2]</sup> 2023 年以来，美国对日军售订单数量和总额均持续增长。据美国防安全合作署的信息，3 月 7 日，国务院已批准向日本出售 E-2D “高级鹰眼” 预警机及相关设备，预计费用为 13.8 亿美元。<sup>[3]</sup> 另外，从 2023 年 4 月开始，日本将从美国批量采购约 400 枚 “战斧” 巡航导弹。日本防卫省已获得 15.5 亿美元用于采购这批导弹，并计划于 2026—2027 年部署到日本海上自卫队的 “宙斯盾” 驱逐舰上，以增强自卫队的作战能力。<sup>[4]</sup>

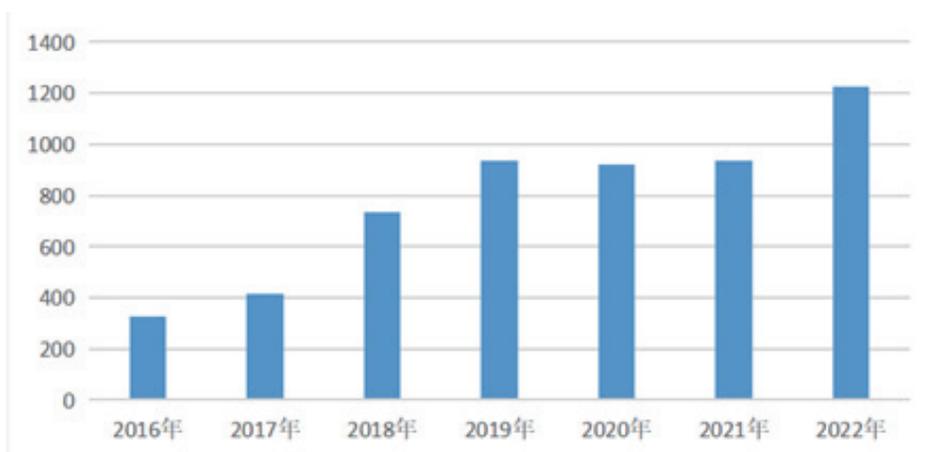


图 1 美国对日武器转让趋势值 (TIV) (单位: 百万美元)

资料来源: 斯德哥尔摩国际和平研究所武器转让数据库。<sup>[5]</sup>

[1] US Defense Department, “US security cooperation with Japan,” <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-japan/>.

[2] SIPR, Arms Transfers Database, <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

[3] “JAPAN - E-2D ADVANCED HAWKEYE (AHE) AIRBORNE EARLY WARNING AND CONTROL (AEW&C) AIRCRAFT,” <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales/japan-e-2d-advanced-hawkeye-ah-airborne-early-warning-and-control>.

[4] “PM Kishida Announces Japan Will Acquire 400 Tomahawk Missiles From US,” <https://thediplomat.com/2023/02/pm-kishida-announces-japan-will-acquire-400-tomahawk-missiles-from-us/>.

[5] SIPR Arms Transfers Database, <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

更值得关注的是,随着日本防务政策的调整,其军事开支也在持续攀升。2022年12月23日,日本岸田文雄内阁公布了2023年的国防预算,预计总额将达6.8万亿日元(约合520亿美元),较上年增长了26%。<sup>[1]</sup>这是日本国防开支首次突破6万亿日元,其国内生产总值(GDP)占比已超过1%,日本还宣称至2027年国防预算的GDP占比将提升至2%,进一步向北约标准靠近。<sup>[2]</sup>

通过转让和出售武器装备提升菲律宾的侦察感知和防御能力是美菲、日菲防务合作的重要内容。作为“印太”地区美国军事援助的最大受援国,菲律宾在2015—2022年间共接收了价值约11.4亿美元的军备与军事设施。<sup>[3]</sup>2022年2月,菲律宾国防部与美国洛克希德·马丁公司签署订单,该公司到2026年将向菲交付32架S-70“黑鹰”直升机。<sup>[4]</sup>2022年10月14日,美国驻菲大使罗玫凯(MaryKay Carlson)透露,美国已向菲律宾提供1亿美元的外国军事融资,以提高其国防能力并推动其军事现代化。<sup>[5]</sup>据美国防安全合作署统计,自2020年以来,美国不断向菲律宾出售AH-1Z“蝰蛇”武装直升机、AH-64E“阿帕奇”武装直升机、AGM-84“鱼叉”反舰导弹、“拉姆”Block2型导弹、AIM-9X“响尾蛇”导弹以及F-16战斗机等军备,军售总额高达45亿美元。<sup>[6]</sup>另外,美菲计划于2023年底前达成《一般军事信息安全协议》,

[1] “防衛費増額とその使途”, <https://www3.nhk.or.jp/news/special/yosan2023/defense-expenses/>.

[2] “Japan’s New Defense Budget Is Still Not Enough,” <https://carnegieendowment.org/2023/02/08/japan-s-new-defense-budget-is-still-not-enough-pub-88981>.

[3] U.S. Embassy in the Philippines, “U.S.-Philippines Defense and Security Partnership,” <https://ph.usembassy.gov/fact-sheet-u-s-philippines-defense-and-security-partnership/>.

[4] “Philippine DND Signs Contract For 32 Black Hawk Helicopters,” <https://news.lockheedmartin.com/2022-02-22-Philippine-DND-Signs-Contract-for-32-Black-Hawk-Helicopters>.

[5] “U.S. grants Philippines \$100 million in foreign military financing,” <https://www.reuters.com/world/us-grants-philippines-100-million-foreign-military-financing-2022-10-14/>.

[6] “Philippines, Defense security cooperation agency,” <https://www.dsca.mil/tags/philippines>.

强化情报共享，以提升海上安全合作的互操作性。

自日菲建立战略伙伴关系并签署防务装备和技术合作协议后，双方的军事技术合作和军售日益密切频繁。2022年10月，日本驻菲大使馆启动移交了由三菱公司制造的第一套固定式空中监视雷达系统，其后菲律宾还将接收另外2套此类装备以及1套移动式雷达<sup>[1]</sup>，这将使菲律宾能够更加有效地追踪南海动态。2023年2月，菲律宾总统马科斯访日期间，双方签署了防务合作协议，日本同意向菲律宾转移更多的国防设备和技术。为“加强地区的综合防御架构”<sup>[2]</sup>，日菲还推进了旨在提高菲律宾海上执法能力的合作项目，例如在巡逻船上安装卫星通信系统，以及在苏比克湾为菲海岸警卫队建设新基地，以供2艘97米长的日本制造巡逻艇使用等。为加强伙伴与盟友的武装力量，日本政府2023财年的预算草案预计花费20亿日元用于防务合作赠款<sup>[3]</sup>，菲律宾将成为首批赠款的接受者。

### （三）常态化联合军演和海上巡航

美国认为，应对“印太”诸多复杂挑战“最有效的办法就是多个国家共同行动”。<sup>[4]</sup>美国国防部将“采取一致、有效、高效的共同行动以实现战术、作战和战略目标的能力”称为互操作性<sup>[5]</sup>，其包括国防工业合作、装备通用性、

---

[1] “The Marcos-Kishida Visit: Building on the Last Decade of Security Partnership,” <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/marcos-kishida-visit-building-last-decade-security-partnership>

[2] “Japan and Philippines take ties to ‘higher level’ with flurry of agreements,” <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/02/09/national/kishida-marcos-agreements/>.

[3] “Japan eyes Philippines as first recipient of security grant,” <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-eyes-Philippines-as-first-recipient-of-security-grant>.

[4] “Statement of Admiral Philip S. Davidson, U. S. Navy Commander, U. S. Indo-Pacific Command Before the Senate Armed Services Committee On U. S. Indo-Pacific Command Posture,” February 12, 2019, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson\\_02-12-19.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_02-12-19.pdf).

[5] The US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

信息情报合作、定期联合演习、军事人员培训等方面。<sup>[1]</sup>因此，联合军演和巡航等成为美日菲提升互操作性的重要手段。

美日菲联合军演和海上巡航活动从规模到频次都有所扩大和增强。2023年以来，美日以提高危机应对能力、威慑能力与导弹防御能力为由，频繁在嘉手纳空军基地（Kadena Air Base）、三泽空军基地（Misawa Air Base）及日本附近海域进行联合军演。2月16日至3月12日，日本陆上自卫队与美国海军陆战队举行了“铁拳”（Iron Fist）联合军演。值得一提的是，该联合军演依照往年惯例本应在美国加州举行，但此次军演地点首次转移至日本。这一方面能够更好地模拟将来可能面对的实战环境，另一方面也使得军演的针对性更加明确。2月27日至3月12日，美日还在广岛湾、九州以西至冲绳的范围内举行了联合军演。由于广岛对于美日而言具有特殊意义，因此此次军演的政治意义远大于军事意义，意味着美日同盟已摒弃“前嫌”，双边防务合作达到了新高度。

日本不断参与美菲军演，美日菲三边联合行动能力不断提升。联合军演是美菲防务合作的重要内容。根据2022年9月美菲达成的共识，2023年双方将举行496场联合军事活动，数量创下新高。<sup>[2]</sup>其中，最受关注的是4月11日正式启动的史上规模最大的美菲“肩并肩”（Balikatan）联合军演。此次演习约有1.76万名军人参加，参演兵力几乎是2022年的2倍<sup>[3]</sup>，且新增了网络防御和海上实弹射击科目演练，针对海上态势的意味明显。除作为观察员参加“肩并肩”联合军演外，2021—2022年日本陆上自卫队还参加了由美菲组织的“海上战士合作”（Kamandag Exercise）演习，日本海

[1] 刘琳：《“印太战略”背景下美国与东南亚军事关系解析》，载《亚太安全与海洋研究》2022年第6期，第90—106页。

[2] 刘琳：《菲律宾将向美国开放更多军事基地？》，载《世界知识》2023年第1期，第32—33页。

[3] “Philippines, U.S. begin joint troop exercises amid regional tensions,” <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-us-begin-joint-troop-exercises-amid-regional-tensions-2023-04-11/>.

上自卫队也参加了美菲近年举行的“萨玛萨玛”（Sama Sama Exercise）联合军演，此外三国海岸警卫队每年预计举办3—4次人员培训。2021年7月，日菲空军举行了首次联合演习，日本派出两架F-15战斗机参与此次演习，这是日菲加强防务合作迈出的重要一步。<sup>[1]</sup>

另外，在拜登政府“印太战略”推动下，美菲重启在南海的联合巡航。2023年2月2日，美菲国防部长举行会晤，并宣称“美菲就印太地区共同面临的安全挑战交换了意见，两国防长表示同意重启在南海的联合巡航”。<sup>[2]</sup>菲律宾海岸警卫队海上安全指挥官顾问杰伊·塔里埃拉（Jay Tarriela）准将表示，美菲就联合巡航的谈判已过初期阶段，两国开展南海联合巡航的可能性很高。<sup>[3]</sup>此外，菲律宾正在与美国和地区其他合作伙伴起草关于在南海部分区域开展联合海上活动（包括联合巡航）的规则。菲律宾驻美国大使乔斯·罗穆尔德斯（Jose Romualdez）也宣称，菲律宾正在与日本和澳大利亚进行谈判，不排除两国加入南海联合巡航的可能性。<sup>[4]</sup>

#### （四）强化防务政策协调平台

“与盟国加强协调”是美国新国防安全报告的指导思想之一，联盟的顺利运作取决于目标的一致。因此，构建促进联盟的共同认知，加强共同

---

[1] “JASDF, PAF to hold Unit-to-Unit Exchanges,” [https://www.ph.emb-japan.go.jp/itpr\\_en/11\\_000001\\_01034.html](https://www.ph.emb-japan.go.jp/itpr_en/11_000001_01034.html).

[2] U.S. Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting With Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez,” <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3286507/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-meeting-with-philippine-seni/>.

[3] “Philippines, U.S. discuss joint coast guard patrols in South China Sea,” <https://www.reuters.com/world/philippines-us-discuss-joint-coast-guard-patrols-south-china-sea-2023-02-20/>.

[4] “South China Sea: will Australia, Japan join US-Philippines ‘freedom of navigation’ patrols?” <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3211760/south-china-sea-will-australia-japan-join-us-philippines-freedom-navigation-patrols>.

威胁感知的对话平台至关重要。通过强化双边防务条约等方式，美国不断扩展对盟友的安全承诺、推出新防务合作协议，以强化联盟网络。

2015年4月，新版《美日防卫合作指针》已经将共同加强“岛屿防御”作为双方防务合作的目标，并在此后的美日“2+2”会谈联合声明中明确表示其适用对象包含钓鱼岛。<sup>[1]</sup>此外，借炒作南海问题，2014年美菲签署了《强化防务合作协议》，美军获得使用菲律宾境内军事设施的许可。2021年7—8月，美菲国防部长实现了互访，11月两国发布了《21世纪美菲伙伴关系共同愿景》。在该声明中，美菲一致同意《访问部队协议》与《强化防务合作协议》是两国防务关系的两大支柱，美菲同盟将“促进形成一个开放、互联、灵活与安全的印太地区”。<sup>[2]</sup>日本与菲律宾在2015年《防卫合作备忘录》的基础上，于2023年2月达成了新的防务合作协议，并就简化日本自卫队在菲律宾的访问程序达成一致。<sup>[3]</sup>这为日菲最终达成《互惠准入协定》（RAA），以及美日菲后续达成三边防务协议奠定了基础。通过与盟友签订防务协议，美国不仅让其承担了相应的安保义务，更是借盟友防务能力的提升强化了美国在“印太”地区的军事存在，同时也为协调联盟共同行动奠定了基础。

作为外交和防务政策协调的高层论坛，“2+2”对话机制正成为美日菲三国协调防务政策的重要平台。该对话模式发端于美日安全保障协商委员会，长期以来一直是两国外交和防务政策合作的高层论坛。2022年美日通过“2+2”对话深化了双方的一体化行动，在此基础上，2023年1月两国

---

[1] “日米防衛協力のための指針”，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078187.pdf>；“Japan-U.S. Security Consultative Committee (2+2 Ministerial Meeting)”，[https://www.mofa.go.jp/na/st/page4e\\_000239.html](https://www.mofa.go.jp/na/st/page4e_000239.html)。

[2] U.S. Department of Defense, “Joint Vision for a 21st Century United States-Philippines Partnership MEDIA NOTE,” <https://www.state.gov/joint-vision-for-a-21st-century-united-states-philippines-partnership/>。

[3] “PH, Japan affirm defense, security cooperation,” <https://www.pna.gov.ph/articles/1194874>。

又在华盛顿“2+2”对话中声称中国对国际秩序构成了“前所未有的”威胁，并调整了美军在冲绳的驻军，加强了进行所谓应对“敌对行动”时所需的反舰能力。2023年4月，时隔7年后美菲重启“2+2”对话机制，并讨论了“优先防御平台”的交付，包括雷达、无人机、军用运输机和海岸与防空系统等。2022年4月，在美国的幕后推动下，日菲举行了首次“2+2”会谈，就促进日本自卫队与菲律宾军队之间的联合演训、缔结《互惠准入协定》和加强海上安全合作等达成了共识。<sup>[1]</sup>在《“2+2”会谈联合声明》中，日菲还明确了双方在东海与南海的利益。<sup>[2]</sup>双边“2+2”对话机制正在成为协调和推动美日菲三边防务合作的主渠道。

此外，美日菲之间聚焦海洋安全的海洋事务对话也正在逐步机制化。为了强化“护海”合作，日菲2011年9月就在东京举行了首次海洋事务对话。随着拜登政府继续实施“印太战略”，2022年4月美菲启动了首次海上对话，提出了以一体化综合方式应对海洋问题。5月，美国提出“印太海域态势感知伙伴关系计划”，美菲签署海上安全框架协议，就以政府间、整体性方式应对海上安全威胁、提升海上态势感知能力达成共识。目前，通过常态化部署海岸警卫队船只，美国在南海的“灰色地带战略”已进入实际推进阶段。根据中国南海、东海以及菲律宾苏禄海等海域的最新形势，2023年3月，日菲举行了第五次海事对话，进一步强化了双方的海上防务合作。通过海上问题的政策协调，美日菲已形成东海、台海、南海的联动之势。

综上，美日菲已初步形成了以美日为重心、日菲为传导、加固菲美的以双边推进三边的互动模式（见图2），三国在政策协调、实质性合作等方面的进展，均预示着美日菲三边安全框架已逐渐成形。

---

[1] “第1回日・フィリピン外務・防衛閣僚会合（「2+2」）”，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_009337.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009337.html)。

[2] “第1回日・フィリピン外務・防衛閣僚会合（「2+2」）共同声明”，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100330015.pdf>。

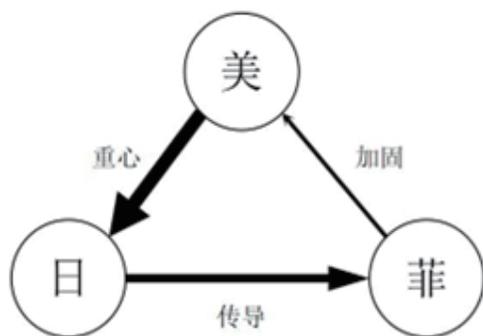


图2 美日菲三边防务合作互动模式示意图

资料来源：作者自绘。

在美日菲三边防务合作互动中，美日是最为牢固的一对双边关系，而美菲则是较为薄弱的一环，正是日菲双边防务关系的不断增强，使得三边防务合作更趋稳定与成形。这是中国周边安全值得警惕的新趋势。

## 二、美日菲三边防务合作加强的动因

美日菲三边防务合作的不断深化与扩展，从根本上是美国加强推行“印太战略”的结果，特别是拜登政府在“一体化威慑”战略下构建“小多边”安全框架的体现。但同时受地缘政治局限，以及国内政治调整的影响，也助推了日菲两国与美国加强防务合作。

### （一）美国基于“岛链战略”的“小多边”外交推动

由于实力相对下降，加上受制于国内议题，相较于特朗普政府时期，拜登政府实施“印太战略”更加强调整发挥盟友这个“力量倍增器”的作用。因此，拜登政府在亚太地区的安全战略调整为“转向多边”，主要举措体现在加强“小多边”合作方面<sup>[1]</sup>，试图通过加强与盟友和伙伴之间的联系强

[1] 凌胜利、王彦飞：《霸权的逻辑：美国亚太安全战略的多边转向》，载《国际安全研究》2022年第4期，第91—126页。

化联盟网络，形成遍布区域内的“集体实力”（collective capacity）。<sup>[1]</sup>这种“小多边”外交的优势显而易见，以该机制取代扩大化的多边合作能够有效克服集体行动的困境。<sup>[2]</sup>所以，“小多边”合作已逐渐成为美国在“印太”地区开展外交活动与对华地缘竞争的主要依托。<sup>[3]</sup>

随着中美竞争加剧、俄乌冲突升级，美国对冷战时期在亚太地区实行的所谓“岛链战略”需求不断回升。这一战略主要依托的就是日本、菲律宾和中国台湾岛。菲律宾西临南海，扼守全球海上重要贸易通道，是域外势力进入西太平洋地区的“桥头堡”。日本与台湾岛隔海相望，且一直有美军驻守，是美国“印太”军事布局中不可或缺的重要支点。此外，菲律宾、日本的地缘位置与美国海军陆战队《部队设计 2030》中所提出的“远征前进基地作战”（Expeditionary Advanced Base Operations, EABO）概念相适配。<sup>[4]</sup>所以，美国认为如果不加强同日本、菲律宾的防务合作，那么在东海与南海地区就几乎不能与中国抗衡。<sup>[5]</sup>为了保持其战略优势，防止岛链防线被突破，美国需要增扩建军事基地、增强日菲的军事能力以筑牢防线。美国在菲律宾新增的 4 个军事基地中有 3 个可与台湾岛和琉球群岛相互策应，显示出美国补全和强化“第一岛链”防务空缺的深远意图。<sup>[6]</sup>

---

[1] The White House, *Indo-Pacific Strategy of The United States*, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefingroom/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.

[2] 赵祺、罗圣荣：《拜登政府“印太战略”的集团化研究：基于小多边主义理论视角》，载《东北亚论坛》2023年第2期，第65—79、128页。

[3] 杨飞、方长平：《美国“印太”小多边合作的布局与前景》，载《现代国际关系》2022年第10期，第1—9、61页。

[4] “Expeditionary Advanced Base Operations,” <https://www.marines.mil/Force-Design-2030/Priorities/Article/2708120/expeditionary-advanced-base-operations-eabo/>.

[5] “Building a U.S.-Japan-Philippines Triad,” <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triad>.

[6] U.S. Department of Defense, “U.S.-Philippine Alliance Strengthens as it Enters New Phase,” <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3286055/us-philippine-alliance-strengthens-as-it-enters-new-phase/>.

鉴于美国在日本的军事力量部署及战略协调要远比菲律宾强，以“小多边”方式能够更好地推进美日菲三方的防务合作。一方面，“小多边”机制能够更好地维护狭隘的集团利益。如“小多边”方式只将少数几个国家纳入协商决策范围，排除了其他有利益分歧或冲突的国家，能够更加有针对性地应对与解决特定问题。出于对东海、台海和南海最新局势的担忧，某种程度上美日菲均将中国视作“共同威胁”。为了维护各自的所谓“受损利益”，美日菲更倾向于追求狭隘小集团利益，以“小多边”安全机制应对和解决地区安全挑战。因此，在推进合作的方式中，“小多边”被认为目标针对性更强、议程设置更加有效。

另一方面，“小多边”机制能够更加便捷地提升行为的可操作性。只要合作方对具体问题的认识基本一致，需求以及价值观相近，“小多边”机制就能够整合相关国家，形成固定的非正式组织开展合作。因此，尽管从关系稳固性上看美日菲三方的实力及地位并不均衡，但三方仍能基于对区域安全局势的基本认识和需求、以及相近的盟友体系认同，在军事基地的互惠准入、军售和技术合作、联合军演和巡航、防务政策协调等方面形成三边防务合作框架。而且，在某种程度上，美日菲小多边机制还能够通过内部合作弥补美菲双边关系中存在的确定性。此外，加强与日本及菲律宾的防务关系，某种程度上能够起到示范效应，这将有利于美国将“小多边”合作形式继续在盟国之间扩散。

## （二）日本的中间链接作用

随着美国“印太战略”的推进，日本成为美国部署的前沿国家。美国不仅提出了“支持日本在印太地区发挥领导作用”<sup>[1]</sup>，而且在拜登政府的“小多边”外交中，日本更是成为美国构建联盟网络、推进联盟现代化不可或缺的帮手。在美日菲三边防务合作中，美日关系远比美菲关系要稳固，因此，日本在三边互动中扮演了“积极推动者”角色，发挥着中间链接的作用。

[1] The White House, *Indo-Pacific Strategy of The United States*, December 2017, p.46.

美国对菲律宾长达半个世纪的殖民历史以及菲律宾一贯实施的“大国平衡”政策，使得美菲联盟互动易受国内政治冲击。而作为菲律宾较为信任的国家，日本是菲律宾重要的外部援助来源国、以及经济和战略合作伙伴，两国之间有着良好的联系沟通渠道。菲律宾民意调查机构“亚洲脉搏”（Pulse Asia）2022年12月的一项调查结果显示，超过一半的菲律宾民众希望菲日能够加强在南海的防务合作关系。<sup>[1]</sup>对于日本来说，如果能够成为美国“印太”准同盟体系中的“二把手”，可提升自身在西太平洋地区的话语权，从而也可提升其战略自主性。<sup>[2]</sup>因此，日本多次提出强化美日菲三边防务关系，岸田文雄政府还呼吁创设三方负责安全保障事务的高级官员磋商会议。<sup>[3]</sup>

通过日本的中间作用，间接强化菲律宾与美国的战略协调成为三边防务合作的特点。正如美国智库学者所言，日本在帮助菲律宾明确对台湾的立场方面可以发挥关键作用，而且可与美国一起进一步思考菲律宾在台湾突发事件中将扮演什么角色。<sup>[4]</sup>作为中间桥梁，日本能够按照美国的战略意图对菲施加影响、发挥战略协调作用。这不仅提升了日本在美国战略棋盘中的价值，而且奠定了日本在美日菲三边防务合作中的地位。

尽管在2022年12月出台的“日本‘安保三文件’”<sup>[5]</sup>中只是较为模糊地提及加强日本的防务能力，但“日本迫切需要加强防务能力”已成为其国内共识。<sup>[6]</sup>据日本广播协会（NHK）电视台报道，为了提高日本“与国内

---

[1] “Most Filipinos want to boost security ties with US, Japan,” <https://www.pna.gov.ph/articles/1192091>.

[2] 葛建华：《试析日本的“印太战略”》，载《日本学刊》2018年第1期，第66—90页。

[3] “The Philippines and Japan Draw Closer – Is a Trilateral Partnership with the US in the Offing?” <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/philippines-and-japan-draw-closer-trilateral-partnership-us-offing>.

[4] “Building a U.S.-Japan-Philippines Triad,” <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triad>.

[5] 即2022年底日本通过的新版《国家安全保障战略》《国家防卫战略》与《防卫力量整備计划》。

[6] “What’s New in Japan’s Three Strategic Documents,” <https://www.csis.org/analysis/whats-new-japans-three-strategic-documents>.

外相关机构的战略性合作和支援能力”，海上保安厅将进一步加强与自卫队的情报共享与合作，在发生武力攻击事态时，海上保安厅将归防卫大臣统一指挥，并将同自卫队开展相同的训练。为了强化上述能力，海上保安厅预计在 2027 年度将预算增至 3200 亿日元左右，是 2022 年度预算的 1.4 倍。<sup>[1]</sup>

日本认为其在东海、南海拥有切身利益，但由于宪法对日本自卫队部署的限制，其无法直接回应中国在该区域的所谓“威胁”。因此，日本意图通过强化美日菲三边防务合作，特别是将菲律宾拉入美日战略框架，推进自身战略目标。菲律宾马科斯政府上台后，日本外相林芳正致电菲律宾外长，不仅重申了日本对菲律宾加强安全伙伴关系的承诺，而且特别强调了菲律宾所关注的其海岸警卫队能力建设问题，并表达了强烈反对单方面改变东海和南海现状的立场。<sup>[2]</sup>日本一方面向菲律宾新政府传递了强烈的加强双方防务合作的意愿，另一方面也通过迎合菲律宾的利益关切影响了其外交决策。通过强化与菲律宾的防务合作，日本获得了访问其军事基地的权限，从而拓展了日本自卫队的活动范围，增强了其在南海地区的军事存在。

另外，从国内角度看，日本主动发挥美菲间的桥梁作用，并推进日本与菲律宾的防务合作也具有积极意义。随着 2023 年 2 月日菲之间达成新防务协定，日本扩大了对菲律宾的武器出售和技术交流。这一行为不仅证明岸田政府正在有效履行其国家安全战略，而且作为日本放宽武器出口禁令后的首次重大国防出口，也具有标志性意义。

### （三）菲律宾对安全和南海问题的关注持续回升

作为美国在东南亚地区的重要盟友，菲律宾一直在美国的亚太地缘战

---

[1] “Building a U.S.-Japan-Philippines Triad,” <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triad>.

[2] “The Marcos-Kishida Visit: Building on the Last Decade of Security Partnership,” <https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/marcos-kishida-visit-building-last-decade-security-partnership>.

略中具有重要地位。但由于美国殖民历史的影响，菲律宾国内始终存在亲美和反美的两种情绪和势力<sup>[1]</sup>，国内因素始终深刻影响着美菲之间的防务合作。美国长期驻军不仅使得菲律宾在国家安全战略上形成了对美路径依赖，而且通过一系列防务合作机制，以及军事培训、资金支持和武器出售等方面的密切合作，也使菲律宾军方成为推动与美国开展防务合作的最坚定支持者；加之殖民影响及菲律宾政坛权贵阶层与美国的关系密切，民众对美国的信任程度普遍较高，对美国保持着较强的亲近感。根据菲律宾民调机构“社会气象站”（Social Weather Stations）2022年2月的一项调查结果显示，菲律宾民众对美国的信任程度为“非常好”，对中国的信任度则为“差”。<sup>[2]</sup>加之军队在菲律宾政治舞台上占据举足轻重的位置，而军方惯常将中国视为菲律宾南海利益的潜在对手，倾向于强化与美国的防务合作，以平衡中国的“军事威胁”。<sup>[3]</sup>所以，菲律宾政府对南海议题的关注，一定程度上决定了其与美国防务合作的力度。

阿基诺三世执政时期强调南海议题，推进了菲律宾与美国的防务合作。他不仅承诺将本国军费开支提升至占GDP的2%<sup>[4]</sup>，而且积极推动国家的防务转型，加大对美国的军事采购。特别是在美菲《访问部队协议》的基础上，于2014年签署了两国《强化防务合作协议》，使美军正式恢复了在菲律宾部署军事设施并使用海外军事基地的权利。

杜特尔特上台后，把执政重心放在内政上<sup>[5]</sup>，严厉打击毒品犯罪，特

---

[1] 刘琳：《美菲防务关系的演变与发展前景》，载《当代美国评论》2017年第1期，第57—68页。

[2] “The 2022 SWS Survey Review Linda Luz B. Guerrero Social Weather Stations Virtual presentation,” 7 February 2022, [https://www.sws.org.ph/downloads/publications/pr20220207\\_The%202022%20SWS%20Survey%20Review.pdf](https://www.sws.org.ph/downloads/publications/pr20220207_The%202022%20SWS%20Survey%20Review.pdf) p.21.

[3] 任远喆：《杜特尔特时期美菲防务合作的调整及其局限》，载《国际问题研究》2020年第1期，第121—135页。

[4] 鞠海龙：《中菲海上安全关系的突变及其原因与影响》，载《国际安全研究》2013年第6期，第75页。

[5] 张宇权、洪晓文：《杜特尔特政府对华政策调整及其影响》，载《现代国际关系》2016年第12期，第47—52页。

别是经济发展及民生改善方面。因此，杜特尔特政府将阿基若三世政府提出的“南海仲裁案”裁决结果搁置，并积极改善与中国的关系，一定程度上弱化了与美国的军事合作。杜特尔特具有强烈的民族主义情结，多次抨击美国在菲律宾驻军，要求美国撤出当年借口反恐入驻棉兰老岛的军事人员，而且多次“威胁”将“暂停终止”实施美菲《访问部队协议》。但是，随着国内民意压力增大，2021年7月30日，菲律宾不仅宣布撤销终止《访问部队协议》的动议，而且开始加强与美国和日本的防务合作步伐。

马科斯当选总统后，随着对周边安全和南海问题的关注持续回升，菲律宾表现出重启美菲关系态势。马科斯上任不久，由于美国国会众议院议长佩洛西窜访台湾，中国在台湾周边海域进行军事演习予以威慑，美国等西方国家不断鼓吹“中国威胁”和“台海必有一战”等言论，致使中国周边国家的不安全感上升。由于菲律宾紧邻台湾岛南部，舆论认为“来自中国任何形式的军事行动都可能通过帕纳塔格礁（Panatag Shoal，即黄岩岛）危及西菲律宾海（即南海）”<sup>[1]</sup>，而且菲律宾在台湾还有15万务工人员。潜在安全风险及其有可能引发的难民潮和海外利益受损，都促使菲律宾政府将维护自身安全和利益放在首位。因此，“建设好本国能力并与大国结成战略联盟以保卫自己的领土”<sup>[2]</sup>成为菲律宾国内共识。

另外，马科斯也受到来自美国及国内亲美力量的影响。随着菲律宾总统竞选结果逐渐明朗，美国通过多个渠道对马科斯施加影响，并于2022年11月22日派出副总统哈里斯访菲。哈里斯在菲期间专门到访靠近南海的西部巴拉望岛，并强调美国对菲律宾的安全承诺“坚定不移”。<sup>[3]</sup>据称菲律宾

---

[1] “What Philippines can learn China’s reaction Pelosi’s Taiwan visit,” <https://www.philstar.com/headlines/2022/08/22/2204330/what-philippines-can-learn-chinas-reaction-pelosis-taiwan-visit>.

[2] Ibid.

[3] The White House, “Readout of Vice President Harris’s Meeting with President Marcos of the Philippines,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/21/readout-of-vice-president-harriss-meeting-with-president-marcos-of-the-philippines/>.

驻美大使罗穆尔德斯也是促成马科斯政府“迅速转向美国的幕后推手”。<sup>[1]</sup>借2023年2月6日中菲在仁爱礁发生“激光事件”，菲律宾主流媒体大肆炒作。在“加强美菲联盟”“反对中国霸凌”的汹涌舆论造势下，菲律宾国内有关与美国在南海开展联合巡航的呼声不断走高。<sup>[2]</sup>在这种情势下，菲美实现了防长互访，重启了“2+2”外交和安全对话，并获得了美国一系列安全承诺，诸如美国“反对任何恐吓胁迫的承诺坚若磐石，包括南海在内”<sup>[3]</sup>“(美菲《共同防御条约》)适用于南海任何地方对我们任何一方的武装部队、飞机或海岸警察卫队等政府船只的武装攻击”。<sup>[4]</sup>

正是出于对区域安全局势的担忧和国内政治态势的考量，在谈到对美军开放新军事基地时，马科斯称其对双方是“合适且互利的”。<sup>[5]</sup>菲律宾防长卡利托·加尔韦斯(Carlito Galvez)也宣称，菲律宾在南海地区“对国际社会负有责任”，应构建“更可靠的防御态势”。<sup>[6]</sup>

---

[1] 肖岩：《菲与美“忽远忽近”，背后是这些爱恨情仇》，载《环球时报》2023年4月25日，第7版。

[2] “China Coast Guard points laser light at PCG ship off Ayungin,” <https://www.pna.gov.ph/articles/1195090>.

[3] “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique Manalo, and Philippine Senior Undersecretary and Officer in Charge of the Department of National Defense Carlito Galvez at a Joint Press Availability,” <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3360823/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-s/>.

[4] “FACT SHEET: U.S.- Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3359459/fact-sheet-us-philippines-22-ministerial-dialogue/>.

[5] “Palace: 4 additional EDCA sites to boost PH humanitarian, relief operations in disasters,” [https://pco.gov.ph/news\\_releases/palace-4-additional-edca-sites-to-boost-ph-humanitarian-relief-operations-in-disasters/](https://pco.gov.ph/news_releases/palace-4-additional-edca-sites-to-boost-ph-humanitarian-relief-operations-in-disasters/).

[6] “Philippines reveals locations of four new strategic sites for U.S. military pact,” <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/04/asia-pacific/philippines-strategic-sites-us-military/>.

### 三、美日菲防务合作“小多边”化的影响

拜登政府“小多边”安全框架的不断推进，特别是美日菲三边安全框架的逐渐成形，正在国际和区域两个层面对现有安全局势形成冲击。

#### （一）国际层面：刺激和加剧了大国权力博弈

全球力量的快速演变，使美国认为自身正在失去原有的“不对称性”军事优势。为了维护全球霸权，加强联盟认同，美国不遗余力地将中国塑造成国际社会的“共同威胁”。在拜登政府颁布的《印太战略》报告中，不仅鼓吹“中国的侵略性危及全球”，而且宣称美国的盟友与伙伴承担了“中国威胁”的大部分代价。<sup>[1]</sup>通过污名化的方式，美国不断联合地区盟友对中国进行围堵遏制，挤压中国的战略空间，挑战其安全底线。

美日菲通过加强三边防务合作，正在形成东海、台海和南海的联动之势。菲律宾对美国开放的9个军事基地中，有6个面向东海或南海。因此，美联社在解读美军新基地的选址时称，“这将为美军提供一个靠近中国南方和台湾地区的‘集结地’”。<sup>[2]</sup>美国防部在一份声明中称：“新基地将加强美菲两军的互操作性，使我们能够更加无缝地共同应对‘印太地区’的一系列共同挑战。”<sup>[3]</sup>关于日本建设马毛岛基地的战略意图，美国外交政策研究所（FPRI）指出，“不仅是为了阻止中国收回钓鱼岛，更是为了挫败

---

[1] The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, October 2022, p.5.

[2] “Marcos defends US military presence, which China opposes,” <https://apnews.com/article/marcos-us-military-edca-china-c2fb22da58f940ce49f4502908dbb371>.

[3] “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III's Meeting With the Republic of the Philippines Department of National Defense Senior Undersecretary and Officer in Charge Jose Faustino, Jr.,” <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3175397/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiis-meeting-with-the-republic-o/>.

中国争夺海权的野心”。<sup>[1]</sup>新的军事基地不仅为美国后续在菲律宾轮换驻军创造了条件，而且有可能在这些基地部署新的武器装备，甚至包括部署中短程导弹。另外，日本也极有可能在马毛岛部署远程导弹，这将契合美国在第一岛链与第二岛链建立“导弹墙”的计划。<sup>[2]</sup>通过防务合作的“小多边”化，美日菲共同围堵中国、在台湾问题上对华形成钳制的战略布局日益明显。

以中国为假想敌，进行实战模拟和战争准备的意图在美日菲防务合作中表露无遗。无论是日本声称“台海有事”关乎其利益，不断突破其军事限制，还是菲律宾加强侦察能力和信息交换，持续允许美国等西方国家的军事力量进入，都推高了战争爆发的可能性。此次美菲“肩并肩”联合军演的地点选取扼守巴士海峡的巴坦群岛、靠近台湾的吕宋岛北部、直面南沙群岛的巴拉望省和面向黄岩岛的三描礼士省，其针对台海和南海进行实地战术演练的意味明显。此外，美日菲还正在通过“2+2”会议、海事对话以及三方会谈等方式不断加强战略协调，通过扩大联合军演和常态化海上联合巡航、签署《互惠准入协议》和《交叉服务协议》等，持续提升三方的战场相互配合能力和互操作性。

美日菲上述一系列举动不断冲击中国的底线，逼迫中国做出应对，这无疑加剧了中美之间的战略博弈。作为当今世界格局中最重要双边关系之一，从经济、政治、战略等角度看，中美博弈不仅会对双方产生深远的影响，同时也会在全球范围内造成不小的震荡，中美关系的紧张与冲突必然会导致全球主要权力中心的力量变动和格局调整，甚至有可能导致世界政治的分化。经济上中美两国持续发生的贸易战及科技“脱钩”，导致中美之间越来越大的结构性和系统性风险；在政治和安全领域的博弈中，中国的国

---

[1] “Strategies behind China and the Asia Pacific’s military base construction,” <https://www.fpri.org/article/2022/04/strategies-behind-china-and-the-asia-pacifics-military-base-construction/>.

[2] “US building a missile wall in the Pacific,” <https://asiatimes.com/2022/12/us-building-a-missile-wall-in-the-pacific/>.

际影响力进一步上升，这些都有可能撬动美国的霸权地位，促使美国采取更加极端的措施和多种方式加大对中国的围堵和打压，如企图利用台湾问题、乌克兰危机等纠集盟友孤立中国，做大做强遏华阵营。

## （二）区域层面：出现安全“阵营化”趋势

美国“印太战略”的推行，特别是美日菲“小多边”防务机制逐渐成形，极大地冲击了东盟的地区合作中心地位。冷战后，随着大国力量的撤出，东盟抓住时机，积极扩大组织规模、建立地区合作机制，已逐步形成了以东盟为中心的安全合作架构，如东盟地区论坛（ARF）等。并通过“东盟+”的形式，使以东盟为中心的地区安全架构与合作机制不断在东亚和亚洲扩散，形成了相对稳定的区域安全秩序，如东盟与中日韩“10+3”领导人会议、东亚峰会等。因此，维护东盟的“统一性”和“中心性”是其重要的利益关切，这就决定了东盟不希望美国的“印太战略”以遏制中国为目的。<sup>[1]</sup>而以“东盟方式”为原则，通过搭建包容性的地区架构，使中美等大国在地区的利益相互交叉、相互制衡，最有利于维护东盟中心地位，也将使东盟获得利益的最大化。

美国尽管宣称支持东盟的地区合作中心地位，但事实上却不断加强在东南亚的军力部署，插手地区事务。特别是拜登政府在“印太战略”部署下大搞“小多边”外交和扩军计划，其排他性、对抗性冲击了东盟以磋商、合作为原则的地区安全架构，对东盟的地区主导地位不可避免地造成了冲击，区域重回“冷战”格局的风险增大。

美日菲防务合作的强化，不仅扩大了美国在东亚的军事存在，而且也使区域国家面临以不同方式卷入大国博弈的可能。为了赢得地缘政治竞争，美国加大对东盟国家的拉拢，具体举措有：通过高官密集访问东南亚，重启美国与印尼的战略对话，强化与越南、马来西亚的军事合作，提出“印

---

[1] 张洁：《东盟版“印太”愿景：对地区秩序变化的认知与战略选择》，载《太平洋学报》2019年第6期，第1—13页。

太海域态势感知伙伴关系计划”，启动搭建美日菲安全对话框架等，美国正在通过这些举措推动区域安全架构不断呈现出“阵营化”趋势<sup>[1]</sup>，区域国家被迫“选边站队”的压力陡增。

这不仅严重恶化了区域国家的生存环境，也使东盟面临“四分五裂”的危险，动摇了其“统一性”的根基。作为对美国提出“印太战略”的回应，东盟曾推出其“印太”愿景，希望将“东盟方式”作为“印太”地区合作的基础，以巩固东盟的地区合作中心地位。但美国日益加大对中国的遏制，加快在中国周边的军事部署和战争准备行动，都在迫使东盟国家从各自的利益出发进行战略选择。

另外，美国加强常规武器的前沿军事部署，也使区域处于核阴影的笼罩之下。在国际社会普遍担忧俄乌冲突有可能升级为“核战争”的背景下，美国不顾区域内国家的反对，执意建立美日韩核威慑磋商机制，以确保日韩对包括“核保护伞”在内的所谓“延伸威慑”的信心，加强有关核威慑力的协调和相关情报的共享。为拉拢日本，特朗普政府时期美国就曾重申将采取包括使用核武器在内的一切手段来确保对日本安全承诺的落实。<sup>[2]</sup>借乌克兰危机爆发之机，日本前首相安倍晋三提出“核共享”观点，声称美国在日本部署核武器的话题不应成为禁忌。<sup>[3]</sup>尽管该提议被继任的岸田文雄政府否决，但仍然保留了“对敌基地先发制人打击能力”的说法。在美国多项战略谋划的驱动和纵容下，区域安全面临巨大挑战。

---

[1] “美国重置南海地缘架构，东南亚国家有四重担忧”，[https://www.guancha.cn/chengxiangmiao/2023\\_04\\_21\\_689270\\_s.shtml](https://www.guancha.cn/chengxiangmiao/2023_04_21_689270_s.shtml)。

[2] “Japan-United States of America Relations Japan-U.S. Summit Meeting,” April 18, 2018, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4\\_003937.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_003937.html).

[3] “Abe suggests Japan start nuclear sharing discussion THE ASAHI SHIMBUN,” February 28, 2022, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14560003>.

#### 四、美日菲防务合作进一步深化的局限

尽管美日菲三边防务合作近期进展加速，但其最终能否形成军事攻守同盟仍存在变数，主要存在以下影响因素。

##### （一）美日菲战略意图并不一致

尽管美日菲在某种程度上均将中国视作“共同威胁”，但三国的战略意图并不完全一致。美国2022年10月发布的《国家安全战略》称，“面对来自中国的挑战，美国将在未来‘关键十年’内通过升级军备、提升并整合盟友和伙伴的能力，在南海地区建立持久的力量优势”。<sup>[1]</sup>通过对华“脱钩”重新拉开与中国的力量差距，扩大对华战略优势，以维护其霸权地位和利益是美国的战略诉求。因此，美国对外战略的考量主要是联合其他国家对华进行遏制与包围，尽可能抑制中国实力的增长。<sup>[2]</sup>

日本政府一直支持美国作为国际秩序的主导国。因此，美国推出“印太战略”后，日本提出的“海洋民主国家”“民主安全菱形”等联盟体系构想，既是为了配合美国主导的“印太战略”，也是寄望于实现自身的“政治大国梦”。借美国不断在台湾问题上挑战中国底线之势，日本逐渐将台海安全模糊为关系自身的国家安全，并通过了新版“安保三文件”。其中不仅肆意鼓吹“中国军事威胁”，将中国明确定位为“迄今为止最大的战略挑战”<sup>[3]</sup>，而且以应对“台海有事”为借口，宣称将大幅强化西南诸岛的军力部署，同时强化海上保安厅的装备能力、深化其与自卫队的协同配合。<sup>[4]</sup>这意味着日本完全放弃

[1] The White House, *The 2022 National Security Strategy*, October 2022, p.24.

[2] 朱锋、倪桂桦：《拜登政府对华战略竞争的态势与困境》，载《亚太安全与海洋研究》2022年第1期，第1—18页。

[3] “Defense of Japan 2022,” [https://www.mod.go.jp/en/publ/w\\_paper/wp2022/DOJ2022\\_Digest\\_CH.pdf](https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2022/DOJ2022_Digest_CH.pdf).

[4] “日本の安全保障政策”，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1w\\_000095.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1w_000095.html).

了“专守防卫”原则，被外界认为是日本防卫战略的重大蜕变。<sup>[1]</sup>通过配合美国“印太战略”，日本正在突破二战后联合国对其行为的限制，加速追求“正常国家”和“政治大国”目标。

马科斯就任总统后，将菲律宾安全和南海权益放在首位，强化与美国及日本的防务合作，并主要将合作重点放在提升本国的海上态势感知能力与海上执法能力上。菲律宾的战略意图是借助外部力量增强自身安全和维护南海权益。所以，菲律宾不可能完全追随美国遏制中国，也不会完全听从日本的言论而敌视中国。马科斯明确表示，他在任期内不会采用“冷战思维”，菲律宾的对外战略是相对独立的，不会明确在中美之间选边站。<sup>[2]</sup>作为实施“大国平衡”外交政策的典型，菲律宾在中美之间倾向于采取左右逢源的政策。<sup>[3]</sup>因此，菲律宾在南海议题上既寻求美国与日本的支持，但在与中国发生冲突时又维持着与中国的基本联系，尤其在中美之间维系着一种微妙的战略平衡。这使得菲律宾的战略意图无法与美日的基本战略完美契合。<sup>[4]</sup>

## （二）菲律宾国内的不同声音

随着菲律宾外交自主意识与主权意识的增强，其民主体制下的民意对美菲防务合作也产生了较大的影响。多样化和分散化的国内利益需求限制了菲律宾在防务方面完全倒向美国，这将放缓美日韩三国深化防务合作的步伐。正如亚洲世纪战略研究所副所长安娜·马林多-乌伊（Anna

[1] 《日本新安保战略威胁地区和平稳定》，载《人民日报》2022年12月23日。

[2] “Building a U.S.-Japan-Philippines Triad,” <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triad>.

[3] 王传剑、张松：《小国的“大国平衡外交”“形成条件与实施效度研究——以菲律宾的对华对美关系实践为例》，载《太平洋学报》2021年第5期，第28—41页。

[4] “Japan, Philippines and U.S. to set up three-way security framework,” <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/03/28/national/philippines-japan-us-security-framework/>.

Malindog-Uy)所言：“这不属于我们国家利益的一部分，美国想利用我们的国家来维护他们在亚洲的霸权，政府应谨慎行事。”<sup>[1]</sup>国内不少政党、民间团体和民众不断发声，反对美国对菲律宾的军事渗透，反对政府允许美国驻军并过度依赖美国。

马科斯政府加强与美国军事合作的举动正受到菲律宾国内多个政治派别的“集体抵制”。<sup>[2]</sup>由12个左翼政党组成的“人民爱国联盟”表示反对美菲军事合作。前内阁部长里卡多·萨鲁多(Ricardo Saludo)指出，国际媒体、西方军事领域专家和美国军方高层都在为菲律宾对美国开放的9个基地欢呼，认为这些基地将在未来可能发生的台海危机中发挥至关重要的作用，但却只字未提保卫菲律宾。<sup>[3]</sup>前参议员弗朗西斯科·塔塔德(Francisco S. Tatad)认为，美国并非在为菲律宾民众谋取福利和提供恩惠，而是在将菲律宾拖入一场并非由其制造的战争。<sup>[4]</sup>前总统杜特尔特也强调“中国不是我们的敌人”，《强化防务合作协议》将使菲律宾沦为美国的“战争平台”。<sup>[5]</sup>卡加延省长曼努埃尔·曼巴(Manuel Mamba)更是公开反对美军在其省内建立军事基地，声称不愿意让该省成为中美两个大国竞争的牺牲品。<sup>[6]</sup>

---

[1] “Filipino think tank speaks out against us military expansion plans,” <https://www.thestar.com.my/aseanplus/aseanplus-news/2023/02/03/filipino-think-tank-speaks-out-against-us-military-expansion-plans>.

[2] “US-Philippines defence cooperation hits turbulence amid domestic opposition,” <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3216217/us-philippines-defence-cooperation-hits-turbulence-amid-domestic-opposition>.

[3] “The nuclear threat to our country from EDCA,” <https://www.manilatimes.net/2023/04/13/opinion/columns/the-nuclear-threat-to-our-country-from-edca/1886901>.

[4] “Is ironclad enough? FIRST THINGS FIRST,” <https://www.manilatimes.net/2023/04/26/opinion/columns/is-ironclad-enough/1888680>.

[5] “Snubbed by media, Duterte warns of EDCA bases,” <https://manilatimes.pressreader.com/article/281625309568151>.

[6] “Governor leads opposition to expanded US access to Philippine military sites,” <https://www.benarnews.org/english/news/philippine/philippines-military-bases-03012023051542.html>.

鉴于国内的反对声音，马科斯强调，菲律宾奉行“和平政策”，军事手段绝对不是解决南海问题的方案，南海地区的未来必须由该地区决定，而不是由外部势力决定。<sup>[1]</sup>马科斯虽然强调菲美同盟关系“仍然强大”，但也认为这并不等同于菲律宾会在持续紧张的中美关系中“选边站队”。<sup>[2]</sup>平衡好中美之间的关系，是维护菲律宾国家利益的最优战略选项。

### （三）区域国家的反制

拜登政府与日菲“小多边”安全机制的推进，使东盟国家普遍担忧东南亚会沦为中美两国的“战争平台”。针对美国不断遏制中国影响力增长并导致中美关系持续恶化，新加坡总理李显龙表达了区域国家的担忧：“世界无法承受中国与世界其他国家之间的冲突，尤其是中美之间的冲突。”<sup>[3]</sup>对于美国拉拢东盟国家搞“隐形联盟”和“小多边”安全机制，破坏其内部团结，东盟也曾多次呼吁“维护地区和平与稳定”。为探寻在中美竞争加剧的形势下中小国家如何尽可能多地保留战略空间，区域学者提出了“非正式小多边主义”构想，意图通过建立“更多非正式、针对问题和不包括任何一个超级大国的联盟”，以保护“参与国的共同利益和受到中美竞争压力影响的地区和全球多边机构”。<sup>[4]</sup>另外，为了在中美之外努力探索和寻

---

[1] “Filipinos speak out against U.S. military expansion plans,” <https://english.news.cn/asiapacific/20230203/ba58820b625d481eb6c7e7da423dd283/c.html>.

[2] “Philippines’ Marcos says South China Sea keeps him ‘up at night’,” <https://www.arabnews.com/node/2235621/world>.

[3] “新加坡总理李显龙：世界无法承受中美之间的冲突”，[https://hk.finance.yahoo.com/news/新加坡总理李显龙-世界无法承受中美之间的冲突-62437765.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAAFK9vmhQ\\_TPbC1WpTpuxZQdNKD27BoiIgMX-CxUeZ2\\_6kWoJjvJDNYrGJ\\_i3KVOj-\\_OyDFf4wGzV1fbwX16z3FYZTC4pKkmSd6JspDZMEXuuG3nC2jXzbQbOYjUnK37JsEyDNfnFp3qRBNy\\_GEMov6dXxueQiw3PNYRtLd9RWJYu](https://hk.finance.yahoo.com/news/新加坡总理李显龙-世界无法承受中美之间的冲突-62437765.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAFK9vmhQ_TPbC1WpTpuxZQdNKD27BoiIgMX-CxUeZ2_6kWoJjvJDNYrGJ_i3KVOj-_OyDFf4wGzV1fbwX16z3FYZTC4pKkmSd6JspDZMEXuuG3nC2jXzbQbOYjUnK37JsEyDNfnFp3qRBNy_GEMov6dXxueQiw3PNYRtLd9RWJYu)。

[4] Malcolm Cook and Hoang Thi Ha, “Beyond China, the USA and ASEAN: Informal Minilateral Options,” *ISEAS Perspective*, No.6, 2020, Singapore, pp.1-9, [https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/04/ISEAS\\_Perspective\\_2020\\_63.pdf](https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/04/ISEAS_Perspective_2020_63.pdf).

找第三条道路，东盟正在尝试构建和实施“新中间地带”战略<sup>[1]</sup>，作为不结盟战略在新历史条件下的延续和发展。这是东盟对中美战略博弈的一种应对，也是积极主动塑造区域安全秩序的一种反应。

为应对美国“小多边”安全机制对区域安全的冲击，中国也始终秉持着“安全上适当施压，经济上促进合作”的大国态度，维护着区域的安全与稳定。中国“福建”号航空母舰于2022年6月下水，为维护地区安全秩序提供了强有力的保障。此外，中国还积极开展军事外交，通过高层将领出访深化中国与区域国家间的军事合作关系，增进战略互信。同时，中国也注重利用经济手段化解周边紧张局势。一方面，以多边合作机制为抓手努力开拓与周边国家的经济合作空间；另一方面，通过加深经济相互依赖增大美国及其盟友遏制中国的成本。正如美国智库所言，中国将如何回应，成为日本与菲律宾签署《互惠准入协定》时的重要考量，并削弱了其推进动力。<sup>[2]</sup>

## 结语

在拜登政府“印太战略”的推进下，美日菲三边防务合作正在向机制化、实质化方向发展。这不仅体现在增加军事基地和扩大军售上，而且还体现在联合军演和海上巡航的常态化以及防务合作平台的搭建上。通过美日菲三边防务合作，美国补全和强化了“第一岛链”，增强了“联盟现代化”，不断推进其遏制和包围中国的目标；日本通过追随美国的外交政策和安全战略，不断突破“专守防卫”原则扩展自身军事能力，持续推进其“政治大国”目标；菲律宾则以维护南海权益为目标，通过开放军事基地、放宽

[1] 曹云华：《论东盟的“新中间地带”战略》，载《南洋问题研究》2023年第1期，第19—32页。

[2] “Building a U.S.-Japan-Philippines Triad,” <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triad>.

军事准入等方式，获得了美国明确的安全承诺并提升了本国的海上感知和执法能力。美日菲三边防务合作的深化既是拜登政府推动“小多边”外交的结果，也是日本积极主动发挥中间链接作用、菲律宾国内对安全和南海问题关注回升等因素助推的结果。

尽管战略意图不一致、菲律宾国内异见和区域国家反制等因素会牵制美日菲三边安全框架的最终成形，但是其所呈现的区域安全“小多边”化趋势仍应引起高度警惕。美日菲防务合作的“小多边”化不仅会产生“外溢效应”，扩散至区域内其他国家，而且将加剧国际层面大国博弈烈度，造成区域安全的“阵营化”，极大恶化区域安全环境。为避免和应对这种局面，首先，中国应密切跟踪三方防务合作最新动态，特别是其在东海、台海和南海地区的军事动向，做好预警工作；其次，坚定“国家主权和领土完整不容侵犯”的立场，提升战略威慑能力，做好军事预案；第三，妥善管控与周边国家矛盾与分歧，加强战略沟通，用好经济、外交等手段，联合东盟和相关区域国家反对推行区域安全“阵营化”的行为。

【收稿日期：2023-04-20】

【修回日期：2023-05-23】

（责任编辑：马燕冰）