

“印太战略”背景下美日强化南海合作的举措、动因与影响^[1]

杜 兰 姚泽宇

【内容提要】近年来，美日同盟得以大幅强化，南海问题成为美日协同推进“印太战略”、拼凑“遏华小圈子”的重要抓手。美日通过外交配合、军事勾连和升级美日菲三边合作等举措加强在南海合作，其中，美日菲三边安全合作成为美日机制化介入南海、推进“三海联动”的新管道。美日加强南海合作的主要动因在于，两国均重视南海的战略通道地位，图谋利用南海问题维护美主导下的海洋秩序，并需借助对方优势实现各自地缘战略。美日企图借南海问题拼凑多圈层对华海上威慑体系，抬高紧张局势，破坏地区稳定，增加了中国与东盟管控南海问题的难度，导致中国周边战略安全环境更趋复杂严峻。美日加大对南海的介入将是长期趋势，中国需高度警惕、坚决反制，同时加强与东盟在南海问题上的对话与合作，共同维护南海的和平与稳定。

【关键词】南海问题 美日同盟 印太战略 美日菲三边合作 周边安全

【作者简介】杜兰，中国国际问题研究院亚太研究所副所长、副研究员；姚泽宇，中国国际问题研究院亚太研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 06-0027-25

[1] 作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

2023年以来,南海形势日益紧张动荡,中菲海上摩擦频繁,围绕南海问题的舆论战日趋激烈。美日等域外势力加强在南海的军事存在及对菲律宾的支持挑唆毫无疑问是南海局势升温的重要外部因素。近年来,南海问题逐渐成为美日协同推进“印太”战略、拉拢地区国家遏华的重要抓手。两国相互策应,多层次、多领域、多手段加大对南海问题的介入,对南海局势、中国—东盟关系和地区秩序等均造成了负面影响。石破茂出任日本首相后,继续鼓噪“中国在南海单方面改变现状”,承诺同越南、印尼等东盟国家加强海上安全合作以“维护南海稳定”。^[1]特朗普再次当选美国总统,其第二任期南海政策料将保持对南海的强势干预态势。^[2]未来美日双方在南海的勾连动向值得高度警惕。

本文将梳理总结近年来美日强化同盟关系背景下两国加强相互协作、加大对南海问题介入的主要举措,分析其各自动因以及对南海和地区形势的影响,并对两国新政府未来在南海合作的制约因素和前景进行研判,为学术和政策研究提供参考。

一、美日强化在南海合作的主要举措

近年来,美国在对外战略布局中明显加大对日本的授权和倚重,美日协力推进“印太战略”的重要表现之一就是强化对南海的合作介入,主要体现在四方面:一是在政治外交层面相互勾连,就南海问题对华发起外交舆论攻势;二是拉拢澳大利亚、印度和北约国家等其他域外方,在南海及其周边海域频密举行联合军事演习,加强对华军事威慑;三是将“美日+”小多边机制复制到南海,美日菲、美日菲澳安全合作机制构成美日拼凑对

[1]「日ベトナム、南シナ海安定へ連携 首相と国家主席が会談」、2024年11月17日、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA1709M0X11C24A1000000/>。

[2]「トランプ氏復権、南シナ海への影響を注視 同盟国は『内向き化』警戒」、2024年11月7日、『朝日新聞』、<https://www.asahi.com/articles/ASSC73HRRSC7UHBI02RM.html>。

华威慑阵营的抓手^[1]；四是加大对东南亚国家的海上安全合作和军事援助力度，增强个别国家与中国抗衡的“底气”。

（一）美日统一南海政策立场，在外交和舆论上加力炒作南海问题

首先，美国和日本政府通过发表官方讲话、政策声明等方式就南海问题频繁表态，大肆抹黑攻击中国的南海主张，严重偏离其所谓“中立”立场。2021年以来，美日多次在双边首脑会谈、外长防长“2+2”对话的联合声明中提及南海问题，诬指中方在南海搞“胁迫、挑衅”，鼓噪所谓“航行和飞越自由”，并企图重新炒热“南海仲裁案”。^[2]2023年下半年以来，针对菲律宾在仁爱礁、黄岩岛等中国南海岛礁发起的挑衅行为及其引发的中菲摩擦，美日更是频频拉偏架，多次发表外交声明声援菲方，向中方施压。

其次，美日将南海议题嵌入各种多边机制议程，谋求南海问题的多边化、国际化。近年来，美日利用美日印澳“四方安全对话”（QUAD）、东亚系列峰会、七国集团会议、香格里拉对话会等多边场合，高频渲染“中国南海霸权论”“中国改变南海现状论”，丑化中国国际形象。2023年4月，日本以东道国身份举办七国集团外长会，会后通过的联合声明将非法无效的“南海仲裁案”裁决美化为“以法律约束当事方的重要里程碑”。^[3]2024年7月QUAD外长会后通过的联合声明对南海局势表达“高度担忧”，并计划启动海洋法律对话机制。美日还处心积虑诱拉韩国介入南海问题，2023年8月美日韩戴维营峰会、2024年1月美日韩“印太对话”及7月美日韩防长

[1] 郑先武、王腾飞、薛亮：《美国“一体化威慑”战略下的南海政策及影响》，载《南洋问题研究》2023年第4期，第1—20页。

[2] The White House, “United States–Japan Joint Leaders’ Statement,” April 10, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/10/united-states-japan-joint-leaders-statement/>.

[3] 日本外務省「G7外相コミュニケ」、2023年4月18日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100492726.pdf>、2–3頁；U.S. Department of Defense, “United States–Japan–Australia Trilateral Defense Ministers’ Meeting (TDMM) 2023 Joint Statement,” June 3, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3415881/united-states-japan-australia-trilateral-defense-ministers-meeting-tdmm-2023-jo/>.

会晤发表的联合声明均攻讦中国在南海的主张及正当合法的维权行动。^[1]

再次，美日在舆论上相互配合，将南海局势紧张原因归咎于中国。两国官方、战略界不断炮制“中国海上威胁论”。日本防卫省于2021年3月发布的《中国在南海的活动》报告中详细描绘了中国在南海的岛礁设施建设和军事活动情况，成为日本官方发布中国南海军事态势的先例。^[2]两国媒体也热衷于报道南海议题，制造涉南海问题热点。2021年中国出台《海警法》后，《产经新闻》《日本时报》等日本媒体就开始频繁散布“中国允许海警使用武力，针对钓鱼岛和南海的意图明显”等叙事。^[3]2023年以来，美日媒体涉中菲海上争端的倾向性报道明显增多。以《纽约时报》为例，在上台前关于南海的月均报道量为3.26篇，在其上台后月均报道量上涨了42%。^[4]日本各大媒体亦动辄鼓噪“中国的南海主张违反国际法”“中国持续推进南海军事化”等不实论调。^[5]

（二）美日频繁在南海举行各类双多边联合军演，强化在南海军事存在

美日两国近年在南海的联合军演和训练频次不断增加，且更为注重在多边框架下拓展军事合作，企图拉拢域内外国家拼凑针对中国的海上威慑联盟。（2020年底以来美日在南海及其附近海域举行的双多边重要军事演习

[1] 日本外務省「日米韓首脳共同声明『キャンプ・デービッドの精神』」、2023年8月18日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100541771.pdf>、第2、3頁；U.S. Department of State, “Joint Statement on the Trilateral United States–Japan–Republic of Korea Indo–Pacific Dialogue,” January 6, 2024, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-trilateral-united-states-japan-republic-of-korea-indo-pacific-dialogue/>。

[2] Japan Ministry of Defense, “China’s Activities in the South China Sea,” September 2024, https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/pdf/ch_d-act_b.pdf。

[3] 「中国、領海侵入の外国人拘束する新法令が施行 日比など緊張のエスカレーターを懸念」、2024年6月14日、『産経新聞』、<https://www.sankei.com/article/20240614-RYH6VMHJMJKZHAGFKOX7K37H7Y/>。

[4] 《起底美国搅局南海的“航行自由”真相》，央视新闻，2024年6月2日，https://content-static.cctvnews.cctv.com/snow-book/index.html?item_id=1108861773095007307&toc_style_id=feeds_default&share_to=copy_url&track_id=0cf8b510-a02e-49af-80e3-9c4bc900d9f3。

[5] 「尖閣と南シナ海 中国の無法な行動許すな」、2023年12月17日、『産経新聞』、<https://www.sankei.com/article/20231217-SEPWUMCWQZJ5ZMS5P2UVOGUUGA/>。

情况见表1)

一方面,美日在南海高密度开展双边联合军事行动,以强化双方互操作性和协同作战能力。日本海上自卫队自2017年启动“印太派遣训练”,迄今已连续实施7年。该行动将南海作为重点区域,向南海周边国家派遣编队,与美军开展海上联合军演。^[1]2021年11月,美日首次在南海实施反潜联合训练,日本海上自卫队派出潜艇及国产P-1反潜巡逻机参演,多家日本媒体解读为美日意在从南海方向联手牵制中国。^[2]据不完全统计,2022年美军与域外国家在南海及周边地区开展的演习共计69场,其中日本参与的次数位列第一,高达61场。^[3]2023年,美军在南海及周边地区累计开展大型演习演训107次,日本参演次数达80场。^[4]

另一方面,美日不断拉拢更多域外势力介入南海,以彰显美全球同盟在南海的军事存在,强化对华海上威慑。近年来,美日两国积极主导与澳、印乃至北约国家等美军事盟伴的互动合作,以弥补双边同盟在海上调配战略资源、进行协同作战方面的不足。^[5]2019年5月,美日印菲四国首次在南海举行联合演习,涉及阵型编排、通信训练等演习科目。2020年7月,美日澳在南海及关岛附近海域举行联合演习。日本海上自卫队表示,“这是自疫情大流行以来,海上自卫队参加的首个正式多边军演,成为彰显三国紧

[1]「日米演習 1245 日 南シナ海で一体化進行 19 年度 海自が大幅増」、2021 年 2 月 21 日、『しんぶん 赤旗』、https://www.jcp.or.jp/akahata/aik20/2021-02-21/2021022101_02_1.html。

[2]「南シナ海で初の日米対潜訓練 海自潜水艦、中国牽制」、2021 年 11 月 16 日、『産経新聞』、<https://www.sankei.com/article/20211116-62MX5GKK2NJ53HPWZMFCKVZGC4/>。

[3] 南海战略态势感知计划:《2022 年美军南海军事活动不完全报告》,2023 年 2 月,第 28 页, http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2022nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_xing_dong_bu_wan_quan_bao_gao_.pdf。

[4] 南海战略态势感知计划:《2023 年美军南海军事活动不完全报告》,2024 年 3 月,第 30 页, http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2023nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_huo_dong_bu_wan_quan_bao_gao_.pdf。

[5] 朱清秀:《印太视阈下日本的南海政策》,载《日本问题研究》2020 年第 5 期,第 71—80 页。

密合作的绝佳机会”。^[1]美日印澳、美日菲澳多次在南海海域开展多边军演，美日韩三边安全合作也开始染指南海。美日还积极推动北约盟友在南海彰显军事存在，这也成为“北约亚太化”的重要表现。2024年4月，英国国防部宣布，英国、美国和日本将从2025年起在“印太”区域定期举行三方联合军演，实现三国军演的常态化。加拿大为追随美国的战略部署，亦多次伙同美日在南海举行联合演习，其军舰在南海频繁活动。可见，南海已成为美日汇集盟伴力量以把控海上战略态势主动权、塑造海上遏华阵营的主要场域。

表1 2020年底以来美日共同参与的南海地区军事演习

时间	参与国家	演习内容
2020年10月	美国、日本、澳大利亚	开展联合巡航，实施各类战术训练
2021年7月	美国、日本	在南海、东海模拟“台湾有事”的高密级桌面推演
2021年10月	美国、日本、英国、加拿大、荷兰、新西兰	美英共派出三艘航空母舰，开展对抗战、防空战、反潜战、战术训练、通信训练等科目演习
2021年11月	美国、日本	美日首次在南海进行反潜联合演习
2022年8月1日至14日	美国、印尼、日本、澳大利亚、新加坡等14国	此为美国与印尼“超级哥鲁达之盾”年度联合军演，日本首次作为成员国正式参演
2022年9月至10月	美国、日本、加拿大	“高贵渡鸦22”联合演习，开展海上作战、反潜作战、空中作战、导弹实射等训练
2022年10月1日至4日	美国、菲律宾，日本作为观察员	美菲“海上勇士合作”军演
2022年10月4日至8日	美国、日本、澳大利亚、加拿大	“高贵薄雾22”多边军演，演训科目包括反潜训练和各类战术训练

[1]「日米豪、南シナ海で訓練 領有権主張の中国けん制」、2020年7月21日、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO61795940R20C20A7PP8000/>。

续表 1

时间	参与国家	演习内容
2022年10月19日至22日	美国、日本	“高贵融合22”联合演习，美“奥克兰”号濒海战斗舰、日“雾雨”号护卫舰参演
2022年11月8日至15日	美国、日本、印度、澳大利亚	四国在菲律宾海域举行“马拉巴尔2022”联合军演，演习科目包含反潜战、防空、多国海上补给、通信演练、联合作战计划场景、实弹射击、海上拦截行动等多种战术演练
2023年4月11日至28日	美国、菲律宾，日本等12国作为观察员	美菲2023年度“肩并肩”联合军事演习，科目包括海上安全、两栖任务、实弹射击、网络安全、反恐行动、减灾救援和人道主义行动等
2023年6月1日至7日	美国、菲律宾、日本	三国海岸警卫队首次三边演习，演习内容包括通信、机动、摄影、海上执法训练和搜救
2023年6月4日至7日	美国、日本、菲律宾	美国海岸警卫队、日本海上保安厅和菲律宾海岸警卫队在菲律宾巴坦岛举行首届三国海岸警卫队海上执法演习
2023年6月9日	美国、法国、加拿大、日本	四国海军在菲律宾海域开展综合海上联合演习，美国2艘航母参加
2023年7月21日	美国、日本	美日海上交汇演练（PASSEX）
2023年8月24日	美国、日本、菲律宾、澳大利亚	四国海上联合演习，6艘军舰和澳空军F-35战斗机参加
2023年8月27日至9月13日	美国、日本、印尼、澳大利亚、英国、新加坡等19国	“超级哥鲁达之盾2023”联合军事演习，开展空降作战、两栖作战、战斗射击等科目，实施夺岛训练
2023年10月	美国、日本、菲律宾	“萨马萨马”联合军演，在苏禄海实施了水面战、反潜战、搜救演习、海上补给等科目
2023年10月	美国、日本、加拿大、新西兰	“高贵驯鹿”多边演习
2023年11月	美国、日本、菲律宾	美、菲海军陆战队与日本陆上自卫队举行“海上卫士合作2023”联合演习，开展人道主义援助和救灾训练
2023年12月	美国、日本	美日双边演习，通过各类战术训练提高战术技能，强化海军的互操作性。

续表 1

时间	参与国家	演习内容
2024年2月7日至8日	美国、日本、澳大利亚	三国海上联合演习，重点是提升日本海上自卫队的战术技能及与美、澳海军的互操作性
2024年4月7日	美国、日本、澳大利亚、菲律宾	名为“海上合作活动”的首次四国联合海军演习
2024年4月22日至5月10日	美国、菲律宾、日本、澳大利亚等作为观察员	美菲“肩并肩”联合演习，包括岛屿保护和夺回、防空和导弹防御，以及网络安全和信息行动，并首次举行“沉没”演习
2024年6月16日至17日	美国、日本、加拿大、菲律宾	四国在南海海域举行“海上合作活动”，测试四国武装部队的战法、战术、战技和程序方面的互操作性
2024年9月28日	美国、菲律宾、澳大利亚、日本、新西兰	五国首次举行“海上合作活动”，在菲吕宋岛附近海域开展海域感知和海上补给演练
2024年10月7日至20日	美国、日本、加拿大、菲律宾等	“萨马萨马2024”海上联合演习，内容包括但不限于对菲律宾海军的“高端能力”进行训练

资料来源：作者根据公开材料整理

（三）美日以菲律宾为主要支点，将“美日+X”小多边机制复制到南海

菲律宾小马科斯政府上台后，与美日迅速走近。拜登政府视菲律宾为美国在南海和台海周边军事部署的主要据点，主导推进美日菲三边合作以完善“岛链遏华”布局。2022年5月，美菲签署海上安全框架协议，意图提升菲海上态势感知能力和美菲海上部队的互操作性。2023年2月，美菲重启《加强防务合作协议》(EDCA)，菲方同意对美新开放4个军事基地。同年4月，美菲时隔七年重启外长防长“2+2”对话，重点讨论了在EDCA下深化军事同盟合作。2024年7月美菲“2+2”对话期间，美方宣布将对EDCA的投资翻倍，“以帮助菲实现军队和海岸警卫队的现代化”。两国还先后签署了首份双边安全部门援助路线图和《军事情报保护协定》(GSOMIA)，

从而实现实时信息共享和国防技术合作。^[1]

日本积极参与“印太”地区的“小多边”框架并期望发挥关键“枢纽”作用，成为美日菲三边架构得以成型的主要推手。2022年4月，日菲启动首届外长防长“2+2”会议。2023年2月小马科斯访日期间，两国签署了人道主义援助和灾害救援的防务合作文件，就简化日本向菲派遣自卫队进行灾害救援和人道主义援助的程序达成一致。2024年7月，日菲在“2+2”会谈上正式签署“准同盟”性质的《互惠准入协定》(RAA)，这是日本首次与东南亚国家达成此类协定。双方还同意推动签署后勤领域的《物资劳务相互提供协定》(ACSA)。

在双边合作机制化基础上，美日菲三边合作日益走深走实，三边安全框架逐步成型。2022年，美日菲相继召开首届三边防务政策对话和三边陆军高级别会议，探讨了海上安全、海洋态势感知等领域合作，并就会议机制化达成共识。^[2]2023年6月，美国和菲律宾的国家安全顾问、日本国家安全保障局长举行首次三方安全对话。同年7月与9月，三国外长两度举行三边会晤。2024年4月，美日菲三国峰会在美举行，三方就举行“三边海事对话”达成共识，美日承诺增加对菲军援并支持菲海岸警卫队的能力建设。^[3]在实践层面，美日菲通过联合军演、对菲军售军援等方式开展海上安全合作，加强三方互操作性和军事情报共享。日本多次以“观察员”身份派员参加“海上勇士合作”“肩并肩”等美菲联合军演，美国还力邀日菲参加“环

[1] U. S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin, III, Philippine Secretary of Foreign Affairs Enrique A. Manalo, and Philippine Secretary of National Defense Gilberto Teodoro, Jr. at a Joint Press Availability,” July 30, 2024, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-philippine-secretary-of-foreign-affairs-enrique-a-manalo-and-philippine-secretary-of-national-defense-gilberto-teodoro-jr-at/>.

[2] 日本防衛省「日比米防衛実務者協議の開催について」、2022年9月15日、https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2022/20220915_usa_phl-j.html。

[3] The White House, “Joint Vision Statement from the Leaders of Japan, the Philippines, and the United States,” April 11, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/joint-vision-statement-from-the-leaders-of-japan-the-philippines-and-the-united-states/>.

太平洋”等美军主导的大规模军事演习。

美国还试图在美日菲三边合作基础上拼凑美日菲澳四边机制(SQUAD),形成介入南海的机制化集团化力量,新增在亚太地区对抗中国的“小圈子”。^[1]2023年香格里拉对话会期间,美日菲澳举行首次国防部长级会议,重点探讨在南海开展联合巡航。美日澳三国防长亦举行会谈,在联合声明中特意强调“对南海局势表示关注”。^[2]2024年4月,在美日菲峰会召开前夕,美日菲澳于南海举行首次联合海上演习和巡逻;5月,四国防长在夏威夷再次举行会晤,讨论建立四国部队间联系、加快军事演习节奏等问题^[3];11月,美日澳设置防务磋商机制,商定定期召开部长级会议和举行桌面演练,促进美日澳菲防务合作,以应对所谓“中方在东海、南海单方面改变现状的尝试”。^[4]据菲律宾国防部长吉尔伯特·特奥多罗(Gilberto Teodoro)透露,美日菲澳将加快推进构建SQUAD,并可能在菲设立一个协调中心。^[5]无论是美日菲还是美日菲澳,都体现出美日两国以南海抓手打造海上军事阵营、完善以美日为主轴的“小多边”机制网络的图谋。

(四) 美日在防务领域“赋能”东南亚国家,提升相关国家海上“牵制中国”的能力

美日两国从合作机制、硬件援助、联合演训、交流培训四方面入手,积极升级与东盟国家的海上安全合作,以期提升这些国家在海上“牵制中国”的能力。美日认为,东南亚国家加强军事防务能力,将促进“印太”地区

[1] “美澳日菲在夏威夷搞四国防长会谈,组建‘小分队’对付中国?”,环球网,2024年5月6日, <https://world.huanqiu.com/article/4HfsKoL0Jbj>。

[2] 「日米豪防衛相会談、「密接に連携」共同声明 中国を名指しし非難」、2023年6月3日、『毎日新聞』、<https://mainichi.jp/articles/20230603/k00/00m/030/152000c>。

[3] “Joint Readout From Australia-Japan-Philippines-United States Defense Ministers’ Meeting.” May 3, 2024, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3765061/joint-readout-from-australia-japan-philippines-united-states-defense-ministers/>。

[4] 「日米豪の防衛相会談 新たな防衛協力の枠組み設置で一致」、2024年11月17日、日本放送協会、<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241117/k10014641071000.html>。

[5] 《菲美日澳将组SQUAD联盟》,菲律宾世界日报网站,2024年11月13日, <https://worldnews.net.ph/post/187801>。

整体防卫力量和应对“中国威胁”能力的提升。^[1]2023年1月,美日“2+2”对话的联合声明重申,两国将通过开展联合训练、能力建设、防卫装备转移等方式,继续加强与东南亚国家的安全合作。^[2]

菲律宾和越南是美日提供军事安全援助与武器转移的主要对象国。2021年,美国批准总额约29亿美元的对菲军售,含F-16战机、反舰导弹和空空导弹等。^[3]2023年5月,美方宣布向菲律宾援助2艘岛级巡逻舰和2艘旋风巡逻舰,以及3架C-130H军事运输机,并于2024年2月正式到位。^[4]2024年7月美菲“2+2”对话期间,美国承诺再向菲律宾提供价值5亿美元的对外军事融资(FMF);11月,基于该军援框架,美国向菲律宾交付了T-12无人水面舰艇。美国国防部长奥斯汀(Lloyd Austin)2024年11月访菲时向菲方承诺,在拜登任期结束前将交付更多无人舰艇,“确保菲律宾拥有在其专属经济区内捍卫其权利和主权所需的能力”。^[5]他还首次承认一支由美国军人组成的“仁爱礁特遣队”正为菲律宾军队在南海行动提供支持,帮助菲整合海上军事设备并培训菲方人员。

2015年,日本政府公布新版《开发合作大纲》,首次公开允许在政府开发援助(ODA)框架下对他国军队提供“非军事目的”的援助。自2016年以来,根据日菲ODA项目,菲海岸警卫队已从日本接收数艘巡逻船。2022年,日本向菲交付2艘千吨级巡逻船,并为菲海岸警卫队队员提供相关培训。

[1] 「[社説]日本とベトナムの連携を安保強化に生かせ」、2023年11月28日、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODK284XX0Y3A121C2000000/>。

[2] U.S. Embassy and Consulates in Japan, “Joint Statement of the Security Consultative Committee (2+2),” January 11, 2023, <https://jp.usembassy.gov/joint-statement-security-consultativecommittee-2plus2/>。

[3] “美国批准对菲律宾29亿美元军售,含12架F-16及24枚空空导弹”,环球网,2021年6月25日, <https://m.huanqiu.com/article/43gARgFZbvQ>。

[4] “Philippine Air Force Receives C-130H Cargo Plane From US,” *the Defense Post*, February 27, 2024, <https://thedefensepost.com/2024/02/27/philippines-c130-herculers-aircraft-us/>。

[5] “Philippine Navy Receives U.S. Funded USVs for SCS Operations,” *Naval News*, November 19, 2024, <https://www.navalnews.com/naval-news/2024/11/philippine-navy-receives-u-s-funded-usvs-for-scs-operations/>。

2024年5月,日菲新签ODA项目,日本承诺以提供贷款的方式,资助菲建造5艘大型巡逻舰。^[1]此外,2016年日菲签署《防卫装备品和技术转移协定》后,日本开始向菲转让UH-1H多功能直升机的零部件及TC-90教练机。2023年4月,根据新版日本《国家安全保障战略》中的“国际合作”方针,日本新设“政府安全保障能力强化支援”(OSA)机制,旨在填补ODA无法提供军援的空白,向所谓“志同道合国家”的军队无偿提供军事装备。截至2024年11月底,日本已宣布的两批OSA援助计划均囊括菲律宾,援助物资主要为用于监视舰船动向的沿岸监视雷达。^[2]

从2017财年到2023财年,美国根据外国军事融资计划向越南提供了约1.04亿美元安全援助,主要支持越南海上安全和海域感知能力建设,包括移交和翻新两艘美海岸警卫队巡逻艇、T-6教练机,以及采购MetalShark巡逻艇。^[3]2023年11月,越南时任国家主席武文赏访日期间,日越双方确认将在防务领域扩大合作。2024年8月,日越首次就防卫装备转移达成一致,日本承诺向越南提供两辆日本陆上自卫队的履带战车。^[4]

美日还重点加大对东盟国家涉海部门的能力建设支持。美日近年来不断诬指中国在南海利用海警、海上民兵、渔船等采取所谓“灰色地带”行动,并将应对“灰色地带”挑战作为与东盟国家海上安全合作新的增长点。^[5]美国着力扩大美海岸警卫队在南海地区的部署,加强与东盟国家在海上巡逻和执法能力建设领域的合作,包括与菲律宾、越南、印尼、马来西亚等国

[1] 「フィリピン、日本から巡視船5隻追加調達へ 17日に覚書『将来にわたって主力船』」、2024年5月15日、『産経新聞』、<https://www.sankei.com/article/20240515-BB3QO3NFLVMDJDI5IBKX6NPZJE/>。

[2] 「フィリピン軍にレーダーを無償供与 政府が発表」、2024年12月5日、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA056D30V01C24A2000000/>。

[3] Bureau of Political-Military Affairs, “U.S. Security Cooperation with Vietnam,” U.S. Department of State, September 11, 2023, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-vietnam/>。

[4] 「ベトナムに初の防衛装備供与 自衛隊の資材運搬車」、2024年8月6日、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA01AO10R00C24A8000000/>。

[5] 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。

建立海上执法合作机制、建设海警训练中心等。日本也定期向菲律宾、越南、印尼、马来西亚等国派遣海上安全培训专家，举办桌面演练、开展海上执法实践培训、海难救助训练等。^[1]2023年9月，日本时任首相岸田文雄在东盟—印度太平洋论坛上表示，未来三年，日本将为东南亚国家共5000名人员开展海警培训，并提供巡逻船只，以提高东南亚国家的海上执法能力。^[2]美日联手支援东南亚国家海上执法能力建设的动向也日益突出。2022年5月，美国海岸警卫队与日本海上保安厅签署合作文件，就共同支援“印太”国家海上安全机构能力建设达成一致。美日韩三国海上执法机构也达成共识，承诺帮助东南亚和太平洋岛国提高海上保安能力，以“保护海洋资源和应对非法捕捞问题”。^[3]2023年6月初，日本海上保安厅、美国海岸警卫队与菲律宾海岸警卫队在菲巴丹省附近海域举行海上联合演习，这是三国海上执法机构首次举行联演。2024年7月，三国海警再次开展联合巡逻，并计划自2025年起在日本近海和南海进行常规联合训练和巡逻。

二、美日强化在南海问题上合作的动因

南海是美国“印太战略”针对的核心区域之一，中国在南海地区维护自身合法权益的行为被美国视为对其地区军事优势和影响力的威胁。自2012年以来，美国奥巴马政府和日本安倍晋三内阁就开始高调介入南海问题。两国在南海问题上的立场渐趋一致，即放弃中立主张，否定中国在南海的合法权益。加大对南海问题的干涉已成为美日强化双多边安全合作、阻挠中国崛起的重要战略抓手。

[1] 日本海上保安厅『海上保安レポート2022』、https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2022/html/honpen/7_03_chap2.html。

[2] 「ASEANめぐり日本と中国がそれぞれ関係強化アピール 日本は3年間で5000人の人材育成」、2024年9月6日、TBS NEWS DIG、<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/-/705623?display=1>。

[3] “U.S., Japan, Korea Coast Guards Sign Trilateral Agreement to Increase Maritime Cooperation,” Seapower Magazine, May 14, 2024, <https://seapowermagazine.org/u-s-japan-korea-coast-guards-sign-trilateral-agreement-to-increase-maritime-cooperation/>。

（一）美日视南海为至关重要的战略通道和推进“印太战略”、对华博弈的前沿地带

一方面，美日十分重视南海的战略通道地位。美国作为传统海权国家，长期致力于追求海上霸权优势。南海是全球海上交通要道和战略通道之一，美国视其对南海的控制权为主导全球海洋秩序、维持霸权地位的重要一环。美国国会研究服务处（CRS）2024年2月更新发布的《中美在南海和东海的战略竞争：国会的背景和议题》报告认为，美国在南海和东海的总体目标主要包括但不限于：履行美国在西太平洋的安全承诺，包括对日本和菲律宾的条约承诺；维持和加强美国主导的西太平洋安全架构；维持有利于美国及其盟伴的地区力量平衡；维护航行自由原则；阻止中国成为东亚地区的霸主，控制东海、南海。^[1]四面环海、能源自给率仅为13.3%的日本则高度依赖海上航线开展进出口贸易尤其是能源进口。经由南海运输的原油总量的23%和天然气总量的57%都送往日本^[2]，因此，日本将南海航道视为“生死攸关的重要海上通道”^[3]，并始终担忧中国海上力量的崛起将改变“第一岛链”的力量平衡，阻断日本的能源进口和海上贸易通道。日本防卫大学教授太田文雄诬称，“中国在南海的人工岛部署战机和军舰，将威胁日本的海上交通线，对日本的安全保障造成恶劣影响”。^[4]正因自身对南海通道的需求，日本长期以来自诩“南海利益攸关方”，强调其对南海“航行自由”和贸易畅通的关切。

另一方面，美日在对华认知上逐渐趋于一致，均将中国视为“最主要战略竞争对手”，欲通过介入南海问题遏压牵制中国。拜登政府任内将中国

[1] Congressional Research Service, “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” February 5, 2024, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>.

[2] 「数字が語る南シナ海 争い招く豊かさ」、2016年9月19日、『日本経済新聞』、<https://vdata.nikkei.com/datadiscovery/17southcs/>。

[3] 日本外務省「日・ASEAN外相会議」、2016年7月27日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page3_001737.html#section2。

[4] 「南シナ海。警戒監視のための自衛隊派遣をどう見るか」、2015年12月22日、21世紀の憲法と防衛を考える会、http://kenpou-jieitai.jp/symposium_20151222.html。

定位为“美国面临的最严重的地缘政治挑战”和“唯一一个既有意愿也有能力重塑国际秩序的竞争者”^[1],企图通过巩固加强亚太联盟体系来实现“塑造中国周边战略环境”^[2]的目标,更加强调以联盟合作来应对南海问题。在美国看来,中国在其近海(南海、东海和黄海)地区的主导地位将极大影响美国在“印太”等地区的战略、政治和经济利益。^[3]近年来,日本对华政策取向负面消极,在国际上扮演遏华“急先锋”,根源在于日本对于中国全方位崛起、中日实力对比差距不断拉大的战略焦虑日益突出,认为中国的发展壮大挤压了日本的生存空间。2022年底日本政府出台的新版“安保三文件”将中国描述为“日本乃至国际社会迄今最大的战略挑战”,强调在南海问题上强化与盟友及“志同道合国家”合作的必要性和紧迫性。^[4]应对所谓“来自中国的战略威胁”已上升为美日同盟的共同目标和诉求。2024年7月美日“2+2”会议发表的声明中就明确将中国视为防范和攻击对象,称中国的外交政策是“印太地区面临的重大战略挑战”。^[5]

同时,美日欲联手维系美国主导的海上秩序,削弱中国的海洋权利。“构建美日主导下的国际海洋秩序”是美日海权同盟的核心诉求,基于这一目标,两国长期开展紧密的海上防务合作。南海是中美海洋规则竞争的重要实验场,涉及地区海洋秩序的基础。^[6]美日认为,当前中国海军力量的快速发展

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[2] U.S. Department of State, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

[3] Congressional Research Service, “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” February 5, 2024, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>.

[4] 日本国家安全保障局「国家安全保障戦略」、2022年12月、<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>。

[5] 日本外務省「日米安全保障協議委員会(日米『2+2』)(概要)」、2024年7月28日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00943.html。

[6] 胡波:《中美南海竞争的格局和趋势——基于权力、规则和第三方因素三大变量的综合分析》,载《外交评论》2021年第1期,第24—46页。

和在海上的维权行动是对地区海洋秩序的严重挑战，美日需联手巩固和扩大自身海上权益，打造符合其战略利益的“印太”安全和海洋秩序。挤压中国在南海的战略空间、将中国遏阻在第一岛链内、牵绊阻滞中国在南海的维权活动，成为双方介入南海的共同落脚点。因此，美日极力炒作南海议题，制造海上事端，渲染“中国海上胁迫论”，以削弱中国的地区影响力，迟滞中国的发展进程，维护有利于美日的“印太”地区秩序。

（二）美国加大对日本倚重，希望日本在介入南海上发挥关键主力作用

从奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略开始，美国就要求日本在美日同盟框架内承担更多安全责任，并鼓励美日、美韩等几组亚太双边同盟加强互动合作。特朗普第一任期吸收安倍提出的“印太”概念，将“美日+”小多边安全合作机制作为美国实现“印太战略”的重要依托。拜登政府任内，日本在美国亚太联盟体系转型方面所发挥的作用进一步凸显，成为美国重塑亚太秩序最为倚重的盟友和牵制中国的最前线力量。2024年4月，拜登与岸田文雄在华盛顿会晤后表示，美日同盟达到了“前所未有的高度”，迎来了“战略合作的新时代”。^[1]日本在美国的亚太“小多边”战略布局中起到愈发重要的角色，美日同盟从依附型同盟逐步转型为“相互依赖”型同盟。美国国务院官员表示，如果没有日本的参与，美国在“印太”地区将几乎一事无成。^[2]在南海问题上，美国更是需要借力日本，以共同护持制海权，在第一岛链内对华展开海上军事竞争。

美国也十分重视日本在东南亚的政治外交和经济基础。日本历来重视经营东南亚，1977年，时任日本首相福田赳夫出访东南亚时提出“在对等

[1] The White House, “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference,” April 10, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/04/10/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-kishida-fumio-of-japan-in-joint-press-conference/>.

[2] U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken with Teresa Tang of Channel News Asia,” July 31, 2024, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-teresa-tang-of-channel-news-asia/>.

的基础上与东南亚国家构筑心连心的信赖关系”等主张，此后日本对东南亚外交政策基本遵循“福田主义”原则，大幅改善了在东南亚的国家形象。如今，日本是东盟第三大贸易伙伴，对东南亚国家的 ODA 援助始终排在首位。日本还是第一个与《东盟印太展望》(AOIP) 对接的东盟对话伙伴。^[1] 2023 年 9 月，日本与东盟关系升级为“全面战略伙伴关系”。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院 (ISEAS) 公布的《2024 年东南亚状况调查》显示，针对“最为信赖的国家”一问，58.9% 的受访者选择日本，同比上升 4.4 个百分点，日本继续稳坐“东南亚最信任大国”地位。^[2] 根据日本外务省所谓的“海外对日舆论调查”结果，九成以上东盟国家受访者认为“日本是值得信赖的友邦”“日本为地区的和平稳定做出了积极贡献”。^[3] 美国策动日本与菲律宾组建三边合作框架的重要原因之一就是“日菲伙伴关系远不像美菲联盟那样容易受到政治冲击”。^[4] 因此，美国希望日本在拉拢东南亚国家、插手南海事务方面发挥更大作用，推动东盟及其成员国支持美日“自由开放”的海洋安全秩序主张。

（三）日本配合美国介入南海出于其推行“以海制华”战略、为“军事大国化”转型铺路以及换取在东海问题上美国对日支持等多重目的

对华防范制衡思维驱动日本着力推进联美制华、以海制华政策，积极策应美国南海政策。有日本学者就提出，日本加大对菲、越等南海声索国的军事援助，表面上打着“海上安全能力建设”旗号，实则一方面谋求强

[1] Joanne Lin, William Choong, “Why ASEAN Appreciates Japan’s Nuanced Approach to Regional Order,” April 14, 2023, <https://www.channelnewsasia.com/commentary/asean-japan-relations-power-trust-china-taiwan-3417866>.

[2] ISEAS, “The State of Southeast Asia 2024 Survey Report,” April 2, 2024, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2024/03/The-State-of-SEA-2024.pdf>.

[3] 日本外務省「海外における対日世論調査」、2024 年 3 月 15 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100635542.pdf>。

[4] Gregory B. Poling, Andreyka Natalegawa and Danielle Fallin, “Building a U.S.-Japan-Philippines Triad,” CSIS, February 1, 2023, <https://www.csis.org/analysis/building-us-japan-philippines-triad>.

化日本在南海的军事存在和影响力，另一方面图谋搅动南海局势，挑拨中国与南海争端当事国的关系，唆使相关国家对华示强，加大中国在南海维权维稳的难度和行动成本。^[1] 具体来说，加快军事松绑和谋求在东海对华优势也是日本介入南海问题的背后重要考量。

一方面，日本借炒作南海问题，为其推进安全政策“由守转攻”、推动军力“走出去”寻求借口。当前，日本安全政策正处于战后最重大转折点。在美国的默许和授意下，日本力推强军修宪，提速军事大国化进程。鉴于国际社会尤其是东亚国家对日本军国主义死灰复燃的警惕和担忧，近年来，日本通过不断鼓噪“中国威胁”“中国单方面改变现状”，渲染周边紧张局势，为其扩武动向寻求“合理性”。在南海问题上，日本将中国丑化为“施暴者”“霸凌者”，将菲律宾、越南描述为“受害方”，将美日同盟抬高为“地区和平稳定的基石”，进而为日本扩大对东南亚武器装备出口和军事援助、自卫队扩大海外军事行动以及深化日美在南海的军事一体化制造口实。

另一方面，日本配合美国“三海联动”战略，以分散中国在东海的战略投入，并换取美国在东海问题上的对日实质性支持。长期以来，东海问题一直是横亘于中日两国之间的核心悬案。自2010年日本扣押中国渔民事件和2012年日本掀起“购岛”闹剧以来，强化对东海的制海权和制空权、牵制和消耗中国的战略资源成为日本安保战略的重中之重。为达到上述目标，一方面，日本通过搅局南海、干预台海来塑造东海、南海、台海热点问题交织联动的局面，以分散中国对东海的关注，减轻日本在东海方面的压力。另一方面，日本欲谋取美国在钓鱼岛问题上对日本的安全承诺和实质性支持。日本对美国在钓鱼岛的对日安全承诺可信度始终心存疑虑，故通过挑动中国周边地区热点问题升温以确保美国对亚太地区的持续关注和在地区的军事存在，并希望通过策应美国的南海、台海政策以换取美国在钓鱼岛争端上对日本的更大支持。

[1] 飯田将史：「南シナ海で進む日米比の安保協力：中国の強引姿勢に対抗」、2024年5月13日、nippon.com、<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00998/#>。

三、美日加大对南海问题介入的影响及制约因素

美日深度介入南海问题，联手推动更多域外势力插手地区事务，已明显成为南海和平稳定的最大干扰因素。然而，也应看到，美日在安全合作中仍存在“联盟困境”，美国、日本以及东南亚国家间的利益诉求和地区秩序观等都存在差异，将在一定程度上限制美日在南海战略目标的实现以及双方合作的深度。

（一）美日搅局下的南海渐成地缘博弈的热点地区，未来南海紧张局势或将愈演愈烈

美日将南海问题作为遏压中国的重要切入点，以所谓“维护南海航行自由”为借口增加在南海的军事存在，提升与部分南海周边国家的海上防务合作，恶意炒作“中国改变现状论”“中国胁迫论”，并拉拢盟友及其他域外势力广泛介入南海事务，导致南海成为地缘政治博弈和海洋权益斗争的热点地区。尤其是2023年以来，南海问题显著升温，主要原因就是菲律宾小马科斯政府在美日支持挑唆下，采取激进强硬的南海政策，成为威胁南海稳定的最突出因素。美国多次宣称《美菲共同防御条约》适用于南海，不断鼓动菲律宾在南海采取更强硬的姿态，助长菲律宾的冒险行动。菲方不断寻衅挑事，针对仁爱礁、仙宾礁等持续采取补给和巡航等侵权行为，主动与中国海上执法力量进行海上对峙，并通过国际媒体炒作双方摩擦和意外事件，推动南海争端的国际化。更为恶劣的是，2024年11月，菲律宾出台“海洋区域法”和“群岛海道法”，妄图以国内立法形式固化“南海仲裁案”非法裁决，严重侵犯中国在南海的领土主权和海洋权益，也严重违反包括《联合国海洋法公约》在内的国际法。对此，美国国务院发表声明予以支持，妄称“海洋区域法”使菲国内法与《联合国海洋法公约》和“南海仲裁案”裁决相一致，美方重视菲在“维护国际法特别是在南海维护国

际法方面的领导作用”。^[1]这无疑将进一步助长菲律宾在南海侵权挑衅的嚣张气焰。同时，其他一些与中国存在海上争议的南海周边国家也在加快新一轮对其非法窃占岛礁的扩建工程，并加快油气开发，加大渔业侵权，以巩固和扩大既得利益。

特朗普已赢得2024年美国大选并将开启第二次总统任期。特朗普在其第一任期时就全面升级了美国介入南海的政策，包括推进美军非法侵闯中国南海岛礁临近海域的所谓“航行自由”行动的常态化和制度化，重启QUAD并深化该机制与东盟国家的海上安全合作，发表涉南海声明否认中国的南海主张，全面鼓动南海其他“声索国”挑战中国等。^[2]在特朗普2.0时代，美国料将维持“以海制华”策略，甚至在南海采取针对中国的极限施压政策，并支持菲律宾等对中国岛礁挑衅常态化。被提名为美国国务卿人选的反华议员卢比奥（Marco Rubio）曾多次带头推动所谓“南海和东海制裁法案”^[3]，作为特朗普新一任期外交团队的核心人物，其对华政策取向将深刻影响美国南海政策走向。未来，美日等域外势力强化对南海问题的介入，及菲律宾的对华挑衅姿态恐将抬升海上擦枪走火风险，使南海局势面临更多不稳定、不确定因素。当前中国与东盟的“南海行为准则”磋商正稳步推进，以美日为首的域外势力深度介入南海问题，也将打乱“南海行为准则”磋商进程，干扰南海新秩序的建设，为地区国家妥善解决南海问题带来新的挑战。

（二）美日在南海强化外交军事介入，干扰中国与东盟关系，恶化中国周边安全环境

美日以“美日+”为基础和路径，推动“美日菲”“美日澳”“美日印澳”

[1] U.S. Department of States, “On the Philippines Maritime Zones Act,” November 8, 2024, <https://www.state.gov/on-the-philippines-maritime-zones-act/>.

[2] 杨悦：《大国竞争与特朗普政府对东南亚政策》，载《美国研究》2020年第6期，第89—109页。

[3] “Rubio Introduces Bill Targeting Chinese Aggression in South China Sea,” U.S. Senate, December 6, 2016, <https://www.rubio.senate.gov/rubio-introduces-bill-targeting-chinese-aggression-in-south-china-sea/>.

等小圈子加大对海洋安全议题的关注和合作，拼凑“海上遏华同盟”，不断挑拨中国与南海周边各国间的关系，挤压中国的战略空间，给中国的周边环境带来更多不稳定因素。一方面，美国将菲律宾视作其在中国周边的“军事前哨”，联手日本强化在中国周边的军力部署。中美在南海、台海一些关键海域的海空对抗强度和频率都在显著增强，两军发生海上意外事件的风险大幅上升，也在整体上激化中美战略竞争。未来，美日或借助在菲律宾的新建军事基地，在南海或台海发生危机冲突时快速进行军事干预，也会通过在菲军力部署，强化在该地区执行情报、监视和侦察任务的能力，这将给中国维护南海、台海的主权安全利益带来更大挑战。另一方面，美日在南海问题上无端指责中国单方面改变地区现状、对地区国家进行经济胁迫等，企图削弱东盟国家对中国的信任，加大有关国家在南海问题上的对华戒惧心理，对中国与东盟关系的发展造成一定干扰。

（三）美日加强在南海地区军力部署，加剧军备竞赛，威胁亚太地区的和平稳定

美日联合构筑遏制中国的海上安全合作联盟，恶化地区安全环境和秩序，导致亚太国家对本地区安全威胁感知上升，亚太地区安全困境现象更加突出。美日两国频繁大搞各类海上联演联训，其活动规模、频率、实战性均大幅提升，增加了本地区军事摩擦与冲突爆发的可能性，并刺激更多地区国家进行预防性、对抗性军事准备。菲律宾、越南、马来西亚、印尼等在南海存在“领土主权和海洋权益争议”的国家纷纷加紧提升本国军事实力，东南亚地区的军备竞赛加剧。2024年4月，美国利用美菲联合军演之机将“堤丰”陆基中程导弹系统引入菲律宾并一直没有撤走。而非方则宣称，将考虑在本土购买并永久部署美国“堤丰”中导系统，帮助美国在第一岛链构建所谓的“导弹壁垒”，此举将严重危害亚太地区稳定。另外，美日菲三边合作机制打破东盟国家未直接参与美国“小多边”安全合作的现状，加剧了其他东盟国家的不安全感，对东盟“和平、自由和中立区”规范带来负面影响，并影响东盟团结，削弱东盟在处理地区事务中的中心

地位。^[1]美日两国还加大与北约及其成员国的安全合作力度，北约国家更多参与在南海开展的多边联合军演，北约成员国海军舰艇频繁闯入南海实施所谓“航行自由”，这不仅加剧了南海问题的国际化、复杂化，也使得本地区面临着更加突出的“军事化”“北约化”威胁。

（四）美日政局变化的外溢效应、两国对华战略目标的差异性及东盟国家对域外势力插手南海的警惕将制约美日在南海问题上的合作深度

首先，美日政局变化将影响各自外交政策的延续性，双方在南海问题上的合作也将面临不确定性。从特朗普竞选期间表态及其核心团队政策主张来看，特朗普新一任期将继续贯彻“美国优先”理念，对外政策更加突出单边主义、孤立主义、保护主义倾向，充满实用性和“交易性”色彩，这可能会对美国的亚太同盟关系带来一定影响。美日关系或再次遭遇“特朗普冲击”。日本对特朗普对待盟友的强硬态度和政策的不可预测性忧心忡忡，担忧其可能要求日本增加本国防卫费和分摊更多驻日美军驻扎经费，并向日本挥舞关税大棒。新任日本首相石破茂一方面表示“强化日美同盟是日本外交及安保政策的最优先事项”^[2]，另一方面主张修改赋予驻日美军治外法权的《日美地位协定》，以提升日美关系的对等性。^[3]石破茂的战略自主构想与特朗普的孤立主义相悖，二者的个人特质和执政风格迥异，未来双方能否建立信赖关系也有待观察。此外，特朗普未来对东南亚的政策也招致疑虑，东盟国家普遍认为特朗普再次执政后可能延续第一任期内轻视东南亚的做法，拜登政府时期得到提升的美国—东南亚合作关系或趋向冷淡。^[4]

[1] 郑先武：《“美日菲三边架构”：美国打造印太战略新前沿》，载《当代世界》2023年第7期，第50—55页。

[2] 日本外務省「日米首脳電話会談」、2024年10月2日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/pageit_000001_01112.html。

[3] 「石破首相、日米地位協定の改定『必ず実現したい』」、2024年10月12日、『日本経済新聞』、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA1221W0S4A011C2000000/>。

[4] “如果特朗普重返白宫 新加坡学者：美与东南亚关系可能趋冷淡”，2024年11月5日，星洲网，<https://www.sinchew.com.my/news/20241105/international/6050440>；「トランプ氏の“東南アジア軽視”に警戒感 1期目に米中対立のあおり」、2024年11月15日、『毎日新聞』、<https://mainichi.jp/articles/20241115/k00/00m/030/009000c>。

其次，美日两国的对华战略目标和地区秩序认知存在差异，在南海问题上的利益诉求也不尽一致。美国将中国视为“全面竞争对手”，在地区秩序上强调美国的主导性、排他性和对抗性，并从这一点出发推进其“印太战略”和南海政策。特朗普第二任期预计将继续奉行对华强硬政策，并在经济、安全领域加大施压力度。日本则希望通过介入南海问题提升自身的地区影响力和话语权，但不愿承受中美博弈带来的地缘风险，更不愿以舍弃中国市场为代价与中国直接对抗。日本《朝日新闻》发表评论表示，若日本配合美国强化对华围堵，将加剧中日紧张关系，导致地区秩序动荡，得不偿失；为增进彼此间信赖关系，日中对话不可或缺。^[1]在特朗普 2.0 时代即将开启的背景下，日本可能寻求扩大中日关系的转圜空间，从对美“一边倒”转为在中美之间保持相对平衡，以缓解特朗普未来给日美同盟、日本外交和经济等各方面带来的潜在冲击。石破茂上台后发表就职演说，就中日关系表态称将全面推进“战略互惠关系”，加强各层级沟通对话，释放缓和双边关系的积极信号。美日在对华政策上的分歧或趋于明显，并影响两国在南海等议题上的合作深度。

再次，东盟担忧南海走向失控，威胁地区和平稳定，对域外势力介入南海的质疑和不满也在上升。2023 年 12 月 30 日，东盟外长会发表关于南海的联合声明，强调“在执行可能使争端复杂或升级、影响和平与稳定的活动时须自我克制，避免可能使局势进一步复杂化的行动”。^[2]2024 年 7 月，东盟外长会再次强调全面落实《南海各方行为宣言》的必要性，并欢迎“南海行为准则”谈判所取得的进展。^[3]当前，菲律宾已成为东盟国家中的异类，

[1]「(社説)日米比の枠組み 対中 緊張緩和へ対話も」、2024 年 4 月 14 日、『朝日新聞』、<https://www.asahi.com/articles/DA3S15911895.html>。

[2] “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on Maintaining and Promoting Stability in the Maritime Sphere in Southeast Asia,” December 30, 2023, <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/12/Final-Draft-ASEAN-FMs-Statement-on-Maintaining-and-Promoting-Stability-in-the-Maritime-Sphere-in-SEA.pdf>。

[3] “东盟外长会发表联合公报，呼吁南海问题和平解决”，环球网，2024 年 7 月 29 日，<https://world.huanqiu.com/article/4InbAhsA7AW>。

其挑动南海局势的言行难以得到东盟其他国家的支持。东盟国家也更加看清美日以南海为抓手插手地区事务、谋求自身利益的意图和对地区稳定造成的危害。新加坡《联合早报》就称，美日菲试图加强军事联盟，可能“导致地区分裂和不稳定”。^[1]总的来看，中国日益增长的地区影响力和东盟国家的战略自主性将在较大程度上影响地区国家对美日南海政策的态度。东盟国家将在美日和中国之间继续奉行“大国平衡”的政策，对美日在地区推动以遏华为目标的大国竞争保持警惕，力避美日激化南海地缘竞争、在南海拼凑“小圈子”的行径破坏东盟团结，冲击东盟“中心地位”。

结 语

在“印太战略”框架下，美日在南海问题上展现出密切的战略协同性和互补性，在外交、军事、舆论等多层面全面深化对南海问题的介入，并推动美日菲三边合作机制走深走实，力推与其他东盟国家的防务合作。考虑到南海的战略位置和对华竞争博弈的需要，可以预见，特朗普第二任期将继续奉行所谓“以实力求和平”的理念，增加在南海地区军力部署，加强对华军事威慑，提高对华博弈烈度。日本石破茂政府虽然释放出改善对华关系的意愿，但中日领土问题和战略安全问题等结构性矛盾决定了日本以“牵制和威慑”为主的对华政策基调不会改变，日本介入南海的力度不会减弱。基于共同的遏华地缘战略目标和强化日美同盟“威慑力”的共同需求，美日联手强化在南海的介入仍将是长期趋势。

美国以美日同盟为基础打造的海上新同盟以中国为“假想敌”，具有明显的阵营对抗性，给域内国家带来选边站队的巨大压力，增加了中国与东盟管控南海问题的政策协调难度和行动成本，导致中国周边战略安全环境更趋复杂严峻。中国应警惕美日在南海以遏华为目标开展的一系列军事和

[1]《日美与英国、澳洲和菲律宾拟加强安全合作》，《联合早报》网站，2024年3月30日，<https://www.zaobao.com.sg/news/world/story20240330-3235716>。

外交行动，推动与东盟共同构建以对话协商为解决方式、以合作为互动目标的南海地区新秩序。一是发挥好与南海沿岸各国双边磋商机制的积极作用，加强互动，增进互信，并可与有关国家探讨推进海上危机管控措施和机制的建设，及时管控好海上分歧矛盾。二是拉紧南海沿岸国合作的纽带，推进海上务实合作，尤其是救灾救援、海洋环保等低敏感领域的合作。三是大力加强海上维权维稳能力建设，依据国内相关法律和国际法，对相关国家挑衅行为进行有力回击，坚决遏制和挫败有关国家侵害中国主权安全和发展利益的行为。四是着力构建地区海洋安全秩序，加快“南海行为准则”磋商进程，逐步构建起南海沿岸国多边合作机制，努力消解美日推进南海博弈“阵营化”给地区形势带来的不利影响。

【收稿日期：2024-07-10】

【修回日期：2024-12-12】

（责任编辑：王霄巍）