

近年来越南国防政策的调整及其原因分析

范亚珍

摘要：受国家综合实力提升、区域内安全依赖减少、东南亚安全格局复杂化、中美竞争博弈加剧等多重因素的影响，近年来越南国防政策进行了如下调整：积极修订《国防法》，提出“海上全国防阵势”新概念，完善青少年国防安全、边疆教育基础教材，加强全民国防教育；国防建设与经济社会发展相结合，国防预算优先投资边境地区与海岛，在“全面”与“全民”国防中实现军事与政治、经济、文化的协同发展；同步加强非传统安全问题的应对与合作，将非传统安全问题视为安全合作首选，大力监管和抵御网络安全问题，提高非传统安全防御能力；针对南海问题，采取软硬兼施、刚柔并济的应对策略，一如既往践行南海问题“东盟化”“国际化”的整体趋势；积极推行军工合作新模式，借军队现代化、军备科学化发展契机促进军工产业先进化、合理化发展；战略上，将外交与防务紧密结合，建立全方位、多元化防务合作体系。越南国防政策灵活周密的调整，充分体现出小国战略的柔韧性及主动性，有效推动越南国防综合实力的提升，对东盟成员国提高国防安全防御能力、区域治理能力起到促进作用。

关键词：非传统安全；军事现代化建设；防务合作多元化；全民国防；越南

收稿日期：2022-11-15

作者简介：范亚珍（1993—），暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院博士研究生，主要研究领域：东盟安全问题、中国的对越援助。

基金项目：本文系国家社会科学基金重点项目“‘去领土化国族建构’比较研究”（项目编号：21AMZ013）的阶段性研究成果。

近年来，东南亚地区安全环境逐渐复杂化，传统安全与非传统安全问题对该地区的安全格局、各国的国防安全提出了诸多挑战。越南应世界和地区形势的变化，根据自身的综合实力及对周边环境的威胁认知调整国防政策，以巩固其国家利益和在地区安全格局中的地位。

一、问题的提出

关于越南国防政策的调整问题，学界做了不少研究。阿皮拉·桑塔姆认为越南主要采取硬制衡、软制衡、直接参与及经济实用主义战略来制定和调整国防战略及

《南亚东南亚研究》2023年第1期，第76—88页。

政策。^① 吴东林认为，革新开放初期，越南国防政策是政治、经济、军事相结合，利用政治谈判解决区域争端，国防建设以质量建军为主；随着革新进程的推进和综合国力的提升，越南开始重视武器性能的提升，推广“全民国防”理念。^② 潘金娥认为，自越共十二大以来，越南更加注重国防安全同外交路线的结合，坚持防御性国防政策，强调在国际社会实现国防的多变化、多元化合作。^③ 黎秋香提出国防政策应与外交政策构成合作型驱动，防止国防政策调整与选择过多地受到独立、自力更生的外交政策限制。^④ 南海问题是国内外学界讨论的热点问题，越南学者杜进森、澳大利亚学者卡莱尔·塞耶、中国学者鞠海龙等从政策学、外交学、历史学、战略学等不同视角对越南争取南海权益的政策及方式进行研究，形成了丰富的研究成果。

总的来看，学界对越南国防进行了多视角研究，但对近年来越南国防政策调整及其动因的跟踪研究还不够全面，本文试图梳理越南发布的《越南国防白皮书》《越南国防战略》《越南军事战略》《越南国防法》《新形势下卫国战略》等文件及官方发言，并结合相关文献，深入分析近年来越南国防政策的调整及其影响因素，为我们更全面地了解越南国防政策的变动提供材料。

二、近年来越南国防政策的调整

根据《越南国防法》的界定，“国防”是指通过全民族的综合力量，其中以军事力量为特征、人民武装力量为骨干的卫国事业。^⑤ 越南前政治局委员兼国防部长范文茶认为，在革新开放后 20 年间越南国防军事已取得了阶段性成就，进入 21 世纪后越南要变革国防思想，为国家革新事业服务。^⑥ 近年来，越南根据国内外形势变化、本国综合国力增长和对军事强国的规划，对国防政策进行了相应的调整。

（一）修订《国防法》，加强全民国防教育

越南高层和军方一直非常重视全民国防意识的培育。最近几年，越南修订《国防法》，出台《国防安全教育法》，进一步增强全民国防意识和拥军意识，在《2019 年越南国防白皮书》中首次写入“海上全民国防阵势”^⑦ 概念，将“全民国防”的指导思想全面升级，提高国民对国防事业的重视度及参与度。

^① Apila Sangtam, “Vietnam’s strategic engagement in the South China Sea”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 2021, pp. 2-14.

^② 吴东林：《越南国防武力变迁与发展》，《台湾研究季刊》，2014 年第 2 期，第 172 页。

^③ 潘金娥：《从越共十二大看越南革新的走向》，《当代世界与社会主义》，2016 年第 1 期，第 59 页。

^④ Huong Le Thu, “Vietnam’s Persistent Foreign Policy Dilemma: Caught between Self-Reliance and Proactive Integration”, *Asia Policy*, Volume 13, Number 4, 2018, pp. 123-144.

^⑤ 李碧华译：《越南国防法》（2018 年修订版），《东南亚纵横》，2019 年第 4 期，第 49 页。

^⑥ 范文茶著，韦柳斌编译：《人民军大将亲自撰文阐述军事变革问题——越南国防军事思想变革 20 年回顾》，《国际展望》，2005 年第 23 期，第 26—28 页。

^⑦ Bộ Quốc phòng Việt Nam, *Sách Trắng Quốc phòng Việt Nam 2019*, Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2019, p. 82.

越南十分重视对青少年学生的国防安全、边界边疆教育。“保卫主权和领土完整，保卫边界、海域不受侵犯是国家的重要任务，成为每一代越南公民神圣的法理和道德义务”^①是越南各界的共识。2003年6月17日，越南第十一届国会第三次会议通过《国家边界法》，并于2004年1月1日生效实施。根据越南总理2003年12月19日发布的有关编写《国家边界法》的教程、资料用于大中小学生国防教育的指示，越南教育部国防教育司组织编写，并于2007年发行《保卫国家领土、边界》（普通中学参考资料），以满足普通中学教员和学生的教学和学习需求。该参考资料分“关于国家领土、边界和国家领土主权的认识”“建设、管理、保卫国家边界”“建设、管理、保卫国家边界和边境地区的责任”等三篇，“旨在介绍有关国家领土、边界的知识，国家边界对于主权、领土的意义和重要性。由此确定学习者对于建设、管理、保卫祖国边界事业的责任”。^②

越南曾于2005年6月颁布《越南国防法》，由于国内外形势发生了变化，2018年6月8日越南第十四届国会第五次会议通过、2019年1月1日起生效新的《越南国防法》，对“全民国防”政策和全民国防教育作了规定。一是实行“全民国防”政策，强调“巩固、加强国防是重要、经常性的任务，调动以人民武装力量为骨干的全民族和整个政治系统的综合力量”，“调动国内机关、组织、个人的潜力执行国防任务”，“在自愿、不违反越南法律和符合国际法的原则基础上，鼓励、创造条件让机关、组织、个人向国防支持物质、财政和精神”，以“实现独立、主权、统一，包括陆地、海岛、海域和领空在内的领土完整”。二是根据《国防安全教育法》及相关法规，开展全民国防安全教育。“对国家机关、政治组织、政治社会组织的学校及国民教育体系之教育单位的学生、大学生、学员进行国防安全教育”，向全民普及国防安全知识，宣传国防政策和国防相关法律。三是建设全民国防和全民国防阵势，培育国防潜力和实力，“国防潜力”指可以动用国内外人力、物力、财政、精神来执行国防任务的能力。^③

越南政府还重视对《越南国防法》《越南国防白皮书》等相关文件的宣传解读。《越南国防法》规定要“宣传、普及党的国防路线、观点，国家的国防政策、法律”。^④越南军队领导、研究人员也积极撰文对国防相关法规进行解读和宣传。阮孟雄少将在《全民国防杂志》发文提出，越南的国防战略是新时期军事路线体制化的产物，具有在建设中运行，在运行中建设的特征。^⑤越南国防战略院大校杨文雄也发文解读

① 越南教育部国防教育司编，李碧华译：《保卫国家领土、边界》（普通中学参考资料），越南人民军队出版社2007年版，前言。

② 同上。

③ 李碧华译：《越南国防法》（2018年修订版），《东南亚纵横》，2019年第4期，第49页。

④ 同上，第51页。

⑤ 阮孟雄：《越南国防战略——党在新时期的军事路线体制化产物》，《全民国防杂志》，2018年11月19日，<http://tapchiquptd.vn/zh/%E7%90%86%E8%AE%BA%E4%B8%8E%E5%AE%9E%E8%B7%B5%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%9B%BD%E9%98%B2%E6%88%98%E7%95%A5%E2%80%94%E2%80%94%E5%85%9A%E5%9C%A8%E6%96%B0%E6%97%B6%E6%9C%9F%E7%9A%84%E5%86%9B%E4%BA%8B%E8%B7%AF%E7%B%BF%E4%BD%93%E5%88%B6%E5%8C%96%E4%BA%A7%E7%89%A9/12826.html>。

《越南国防法》，认为国防工业现代化、两用化建设是国防安全的基石，科学、稳固是国防现代化建设的当下特征。^①

（二）国防建设与经济社会发展相结合，国防预算优先投资边境地区与海岛

越南实行“全面”与“全民”国防，注重军事与政治、经济、文化各方面的协同发展。《越南国防法》（2018）规定，国防预算“优先投资到边境地区、海岛、战略重点区域、国防要塞地域和一些迈进现代化的人民军队力量”；制定边境地区、海岛、战略重点区域、要塞地域的国防特殊政策；在经济社会和对外领域保障服务国防，强调国防与经济社会发展相结合，即在国家的统一管理、调度下把所有的国防活动与经济社会的各部门、各领域联结起来，以增强国防力量，发展社会经济。^②《越南国家边界保卫战略》和《越南边防法》同步落实边防的强化建设，全民边防体系和全民边防阵势逐步健全、建强，边境合作环境也随之优化。如2020年，越南政府总理批准的8个重点边境口岸经济区获批2021—2025年国家预算集中投资。^③同时，越南还设立了不少经济发展与国防建设相结合的项目，如2020年越南启动“工业先锋项目”，投资国防公司 Viettel 的军工和电信业以支持军事技术发展，通过该项目的融资发展，在高科技国防工业、电子和电信及网络安全行业扩大国防收入，以实现军民融合、共同推进经济社会发展与国防技术进步的目的。^④

（三）进一步加强非传统安全问题的应对与合作

近年来，有效应对非传统安全问题在越南国防政策中的地位逐年提升。越共十一大决议确定越南“准备应对非传统安全”，越共十二大决议将非传统安全置于传统安全之上，越共十三大提出要迅速有效应对非传统安全威胁。^⑤当前“越南在区域或世界各国的国防安全合作中，非传统安全问题成为安全合作首选”。^⑥在《2019年越南国防白皮书》第一部分战略背景分析中，“非传统安全”前后出现5次，高频率地提及气候问题、恐怖主义、网络袭击等具体非传统安全问题，表明非传统安

① 杨文雄：《加强越南国防工业现代化、两用化建设，满足建国卫国任务要求》，《全民国防杂志》，2021年8月24日，<http://tapchiquatd.vn/zh/%E7%90%86%E8%AE%BA%E4%B8%8E%E5%AE%9E%E8%B7%B5%E5%8A%A0%E5%BC%BA%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%9B%BD%E9%98%B2%E5%B7%A5%E4%B8%9A%E7%8E%B0%E4%BB%A3%E5%8C%96%E3%80%81%E4%B8%A4%E7%94%A8%E5%8C%96%E5%BB%BA%E8%AE%BE%E6%BB%A1%E8%B6%B3%E5%BB%BA%E5%9B%BD%E5%8D%AB%E5%9B%BD%E4%B%BB%E5%8A%A1%E8%A6%81%E6%B1%82/17581.html>。

② 李碧华译：《越南国防法》（2018年修订版），《东南亚纵横》，2019年第4期，第56页。

③ Lựa chọn 8 khu kinh tế cửa khẩu trọng điểm để đầu tư phát triển，<https://www.vietnamplus.vn/lua-chon-8-khu-kinh-te-cua-khau-trong-diem-de-dau-tu-phat-trien/683756.vnp>，ruy cập ngày 22 tháng 12, năm 2020。

④ Jon Grevatt, Vietnam launches industry ‘spearhead’ project，https://www.janes.com/defence-news/news-detail/vietnam-launches-industry-spearhead-project_14512。

⑤ Lực lượng Công an nhân dân: Phòng ngừa, ứng phó với các nguy cơ, thách thức, mối đe dọa an ninh phi truyền thống, 2021年8月13日，<https://tuyengiao.vn/bao-ve-nen-tang-tu-tuong-cua-dang/luc-luong-cong-an-nhan-dan-phong-ngua-ung-pho-voi-cac-nguy-co-thach-thuc-moi-de-doa-an-ninh-phi-truyen-thong-134913>。

⑥ Bộ Quốc phòng Việt Nam, Sách Trắng Quốc phòng Việt Nam 2019, Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2019。

全问题已成为越南国防威胁认知的重点。越南国际问题研究专家武卿大校在解析越南海洋安全政策中关于“东海”(即中国所称的南海)的非传统安全问题时提出,越南主张以发挥本国内力为主,本着尊重独立主权、领土完整及互不干涉内政等原则开展国际合作以应对非传统安全问题,面对传统安全与非传统安全的关联互动,越南的战略选择是“妥当”“正确”地处理两者关系,“主动”应对非传统安全的挑战。^①

增强对非传统安全问题的监管与抵御。自2009年以来,越南加大对网络安全的规范监督力度,并取得显著成效。根据越南信息安全局《2018年国家机关和组织信息安全评估报告》的排名,越南在全球网络安全排名中位居第50位(较2017年上升了51位),在亚太地区位居第11位,在东南亚国家中排名第5位,越南的网络安全有明显好转趋势。^②越南还不断加强运用法律规范新兴网络市场的力度。2018年越南第十四届国会第五次会议上通过的《网络安全法》,明确提出互联网领域的意识形态安全、国家机密信息安全以及军事领域的网络安全受法律的严格保护。越南在新一轮国防计划中逐渐完善网络安全机制建设,新成立网络空间作战司令部,致力于保障越南网络空间主权,抵御不法分子开展任何有损国家稳定的“和平演变”舆论战。《越南国防法》提出“建设全民国防”计划,包括“发展国防安全工业、军事科技,动用国家和人民的科技潜力服务国防,应用合适的军事科技成就建设祖国”,制定和组织实施信息战、网络空间战的计划及措施。^③最近两年越南的网络安全防御能力有了较大提高,据洛伊研究所《亚洲权力报告》,2020年越南的防御网络评分提高了5.4分,成为亚太国家中涨分最多的国家。^④

(四) 南海问题仍是越南国防政策关注的重点

近十年来,越南的南海政策总体特征属于软硬兼施、刚柔并济,不断将南海问题纳入东盟内解决,将其“东盟化”“国际化”。越南还重新界定相关岛屿的法理地位,调整南海问题中的攻守重点,增加国际社会的舆论关注,实施以退为进战略,以换取既得利益。^⑤

越南维护南海权益的方式逐渐多元化,以退为进,以赢得国际社会的支持。为

① 《评析越南海洋安全政策》,越通社,2014年6月2日, <https://zh.vietnamplus.vn/%E8%AF%84%E6%9E%90%E8%B6%8A%E5%8D%97%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%94%BF%E7%AD%96/26150.vnp>。

② 《全球网络安全指数:越南排名第50位》,越南人民报网,2019年4月18日, <https://cn.nhandan.vn/society/item/6928901-%E5%85%A8%E7%90%83%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%8C%87%E6%95%B0%EF%BC%9A%E8%B6%8A%E5%8D%97%E6%8E%92%E5%90%8D%E7%AC%AC50%E4%BD%8D.html>。

③ 李碧华译:《越南国防法》(2018年修订版),《东南亚纵横》,2019年第4期,第51页。

④ 数据参见洛伊研究所官网: <https://power.lowyinstitute.org/>, 2021年9月1日登录。防御网络的评分指标包括:区域联盟网络、区域防务外交、全球防务伙伴关系。区域联盟网络指该地区防御联盟的数量、深度和综合实力;区域防务外交指本地区国防外交的多样性和深度;全球防务伙伴关系指武器贸易模式、全球安全伙伴关系、跨国防工业的合作。

⑤ 赵卫华:《越南南海政策调整:演变与实质》,《东南亚研究》,2019年第1期,第29页。

规避主权争端可能引发的直接冲突，越南借担任东盟轮值主席国、联合国非常任理事国的机会，在联合国大会、东盟峰会、东盟地区论坛、东亚峰会等国际组织论坛上积极推行《南海各方行为宣言》，如：2020年9月越共中央总书记、国家主席阮富仲在联合国大会高级别一般性辩论中呼吁各方保持克制，避免采取单方面行动使局势恶化；^①在2021年11月东盟防长非正式会议上，越南代表潘文江大将敦促东盟各国要坚持南海问题上的原则立场，践行《联合国海洋公约法》(1982年)，推动《南海各方行为宣言》《南海行为准则》的有效落实；^②是月，在越南举行的第十三次东海国际学术研讨会将“加强南海主权声索国之间的沟通与对话，寻找各方均可接受的解决方案”^③作为四大问题之一进行探讨；《2019年越南国防白皮书》表示，越南支持和保护南海航海和航空自由，不采取行动使局势复杂化或者扩大争端，不进行军事化，不使用武力或以武力相威胁。^④越南在担任东盟轮值主席国、联合国非常任理事国期间，主张缓和南海问题的争议，以此来赢得国际社会对其南海主权声索的舆论支持。

其次，搁置高度敏感问题，积极推进南海区域的海洋经济发展，从环境合作、经济合作等领域循序渐进地在南海地区争取更多利益。2018年10月越共第十二届中央委员会第八次会议通过的《2020年至2045年越南海洋经济可持续发展战略和愿景》，计划到2030年海洋经济对越南GDP贡献率达10%，2045年越南将发展成为繁荣、安全、可持续发展的海洋强国。^⑤越南还积极加强与美国、日本、俄罗斯、印度、澳大利亚及东盟各国在海洋环境保护、海洋科学研究、海上航行和通讯安全、搜救行动等领域的交流与合作，引入外界力量开发南海的海洋资源。在中美竞争加剧的大背景下，越南提出内部采取有效措施保护领土完整、海洋权益及人民稳定的生活环境，外部表明中立立场，灵活应对复杂的安全形势。^⑥

① 《越南国家主席阮富仲：越南致力于维护和促进南中国海的和平、稳定、海上安全和航行自由》，联合国官网，2020年9月24日，<https://news.un.org/zh/story/2020/09/1067592>。

② 《ADMM：增进信任 达成共识》，越南人民报网，2021年11月10日，https://cn.nhandan.vn/international/international_news/item/9310701-admm%EF%BC%9A%E5%A2%9E%E8%BF%9B%E4%BF%A1%E4%BB%BB-%E5%BB%BA%E7%AB%8B%E5%85%B1%E8%AF%86.html。

③ 《第十三次东海国际学术研讨会正式开幕》，越通社，2021年11月18日，<https://zh.vietnamplus.vn/%E7%AC%AC%E5%8D%81%E4%B8%89%E6%AC%A1%E4%B8%9C%E6%B5%B7%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%AD%A6%E6%9C%AF%E7%A0%94%E8%AE%A8%E4%BC%9A%E6%AD%A3%E5%BC%8F%E5%BC%80%E5%B9%95/153049.vnp>。

④ Socialist Republic of Viet Nam Ministry of National Defence, “2019 Viet Nam National Defence”, national political publishing house.

⑤ 《越南致力于推动海洋经济可持续发展》，越通社，2021年3月22日，<https://zh.vietnamplus.vn/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E8%87%B4%E5%8A%9B%E4%BA%8E%E6%8E%A8%E5%8A%A8%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%8F%AF%E6%8C%81%E7%BB%AD%E5%8F%91%E5%B1%95/136801.vnp>。

⑥ Tung Nguyen Vu, Vietnam’s security challenges: Hanoi’s new approach to national security and implications to defense and foreign policies. Asia Pacific countries’ security outlook and its implications for the defense sector, pp. 5-8.

（五）继续推进军事现代化建设

提高军事实力、实现军队现代化和军备科学化一直是越南国防建设及战略部署的重点，近年来这种趋势越发增强。

在军队建设方面，坚持“质量建军”，推进军队的科学化、年轻化建设。不断升级和完善人民军队的组织系统，提高军队领导层的整体素质也是越南军队现代化建设的重要内容。为打造一支年轻化、专业化的军队领导队伍，越南国防部一方面规定军队男性 50 至 53 岁、女性 45 至 48 岁即可申请提前退休，另一方面选拔年轻人才进行定期培训，加强军事战术的对外交流学习，不断为军队补充新鲜血液。近年来，越南每年派员参加以东盟防长会议及东盟防长扩大会议为平台开展的东盟国防交流项目、东盟军医中心、维和中心网络、海上安全专家组会议等国防安全建设的专题会议，加强军事交流，学习外国的先进军事技术和战术。

扩大武器进口，强化军事研发能力建设。革新开放以来，越南的军费预算一直保持稳定增长趋势，不断引进外国军事技术及武器装备，提高军队的硬实力。据斯德哥尔摩国际和平研究所的不完全统计，自 2009 年以来，白俄罗斯、以色列、俄罗斯、斯洛伐克、韩国、西班牙、乌克兰等均对越南进行了武器转让。2017 年越南还正式接受美国的武器转让，结束了美国对越禁售武器的历史，仅 2019 年越南就从美国引进 30 艘“金属鲨鱼”巡逻艇、一艘汉密尔顿级巡逻舰，有力推进越南水上舰艇现代化建设。越南先后从美国、俄罗斯、乌克兰引进战斗机，并争取相关国家转让防空雷达研制技术，为自主研制防空雷达技术奠定基础，以实现防空雷达系统的进一步升级；在陆军设备方面，进口并改造装甲装备，改良火炮以及弹药性能，优化枪支构造。^①2010—2020 年间，越南进口船舶金额约为 30.74 亿美元，进口飞机金额为 18.41 亿美元，进口导弹金额约为 9.75 亿美元。^②2009—2021 年，越南的武器进口在东南亚国家武器进口额及排名中位居前列。

越南还积极推进本国军工产业的发展。越南国防部依托国防工业总局、军事院校以及各研究中心培养军工人才，挖掘科技潜力，研究开发更多现代化、高水平、高科技的军事武器。2018 年 4 月 16 日越共第十二届中央政治局会议发布的《越南国防战略》提出越南要建设“先进”“现代化”“自力更生”的国防工业，^③越南制定和实施《国防工业法令》和《2025—2035 年越南国防工业建设发展规划》等法规，在各地建立国防经济区，截至 2019 年越南设置了 28 个国防经济区和国防经济团，以推进国防工业的发展。可见，在陆海空三军现代化建设中，越南正尝试从武器进口到武器研发的全面升级，整体武器储备、军事实力正在稳步提高。

① 解桂海主编：《2020 年越南国情报告》，社会科学文献出版社 2021 年版，第 105—108 页。

② 数据参见 SIPRI, https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php, 2021 年 6 月 2 日登录。

③ 《建设“先进、现代化、自力更生”的国防工业——〈越南国防战略〉的重要方向》，越南人民军队网，2019 年 3 月 23 日，<https://cn.qdnd.vn/cid-6126/7186/mid-558602.html>。

（六）实施大国平衡战略，防务合作更加多元化

越共十三大召开后，军队在越南政治体制中的影响力上升，军事防务外交同大国平衡战略的结合更为紧密，防务双边多边的交流与合作也进一步加强。

越南将外交与防务相结合，实行全方位的外交布局，^①以外交关系为轴心，逐渐形成防务合作关系的全方位、多边化格局。目前越南已与16个国家建立战略伙伴关系，与11个国家建立全面伙伴关系，与老挝、柬埔寨等核心利益紧密相连的国家建立特殊战略关系。截至2019年，越南与80多个国家和组织建立了国防关系，比2009年增加了15个国家和地区；在联合国及37个国家设立国防随员办公室，比2009年增加了6个国家；同时有49个国家在越南设立国防、军事随员办公室，比2009年增加了7个国家。^②

越南与东盟的防务合作内容更加多元，合作关系网更加密集。根据《2019年越南国防白皮书》的统计，越南在东盟地区论坛框架内开展的国防合作项目共有8项，除海洋安全、核武器安全等传统安全问题之外，还专设东盟地区论坛期间自然灾害救助会议（ISM-DR）、东盟地区论坛反恐怖主义和跨国犯罪会议（ISM-CTTC）等非传统安全合作项目；越南参与防务合作项目的机构涵盖外交部、国防部、国防学院等多个部门，以政务讨论与学术探究的新型方式开展对话。越南还参与东盟军事人才培养合作。截至2019年，越南共参与了东盟组织内九个军事人才交流培训项目，同东盟各国不同级别的军方代表举行会议，协商开展海陆空国防人员培训、国防情报共享、作战技术探讨的相关合作。

近年来越南同美国、欧盟的军事安全交流与合作尤其突出。近年来美国军方访问越南的次数增多，2018—2020年间越南两次接待美国航母到访，2019年特朗普在越南举行“特金会”后美国军事高官年内访问越南多达5次。美国还帮助越南培训空军飞行员，扩大空军合作；美越签订《越南重点省份残疾人援助谅解备忘录》，积极协商越战遗留问题。越南加强同欧盟、联合国等国际组织的防务合作关系也值得关注。2019年10月，越南与欧盟签订《越南参与欧盟危机管理行动（FPA）框架的协定》，欧盟将越南作为欧盟在亚洲实施安全合作战略计划中的试点国家。^③越南还积极参与联合国组织内的相关活动，不断提高越南在国际行动中的出镜率及参与度，以树立良好的国际形象。越共十三大召开后，越南提出2021—2025年国防安全政策关注的重

① 《越共十三大：形成全方位且现代的外交布局》，越通社，2021年2月11日，<https://zh.vietnamplus.vn/%E8%B6%8A%E5%85%B1%E5%8D%81%E4%B8%89%E5%A4%A7%E5%BD%A2%E6%88%90%E5%85%A8%E6%96%B9%E4%BD%8D%E4%B8%94%E7%8E%B0%E4%BB%A3%E7%9A%84%E5%A4%96%E4%BA%A4%E5%B8%83%E5%B1%80/134797.vnp>。

② Bộ Quốc phòng Việt Nam, Sách Trắng Quốc phòng Việt Nam 2019, Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2019, P30.

③ 《越南高级军事代表团访问欧盟并签署“参与欧盟危机管理行动框架协定”》，越南人民军队网，2019年10月15日，<https://cn.qdnd.vn/cid-6126/7185/nid-571352.html>。

要内容为：国防安全同经济、文化、外交将更加紧密地结合，同步实施军事战略、边防战略、国家安全保卫战略、网络空间防御战略，同其他国家的伙伴关系也会发生重要变化，更及时地处理非传统安全问题，不断推进人民军队的现代化建设。^①

三、越南国防政策调整的原因

政策选择是国家战略决策者对国际环境、国家能力等国际、国内层面诸多因素评估后做出的，并根据国家利益的排列顺序进行利弊权衡。^②越南近年来对国防政策的调整，主要有以下几方面的原因。

（一）非传统安全问题与日俱增

近年来，网络安全、自然灾害、武器走私、非法移民、恐怖主义等非传统安全问题日益突出，成为越南面临的主要安全风险问题。网络安全问题是当前越南遇到的严峻挑战之一。根据越通社的报道，截至2020年1月，越南的互联网用户人数占总人口的70%，2015—2025年间电商市场规模估计达到430亿美元，位居东盟成员国第三位。但越南的网络安全环境却十分不理想，2019年，越南是亚太地区勒索软件感染率最高的国家，使用加密货币被攻击频率位居第三，过路式攻击次数比全球平均水平高一倍。^③同时，越南在国家治理及政治体制建设的思想宣传方面亦频频遭到网络媒体“和平演变”的攻击。

工业快速发展和农业过度开发引起气候变化，环境安全问题也是近年来越南面临的棘手问题。2015—2017年间，厄尔尼诺现象和不稳定季风导致越南遭受90年来最严重的干旱，52个省有200多万人受影响，2015年农业出现有记录以来的首次负增长。根据联合国对2005—2030年亚太国家受灾害影响的研究，在亚太国家中越南受灾人口位居第三，在2005—2015年间，越南每年每百万人口中有3615人受灾，每百万人口受灾死亡率为1.455；到2020—2030年间，估计越南每年每百万人口中仍有3237人受灾，每百万人口受灾死亡率估计仍有1.451，也就是说，越南未来降低灾害风险、减少受灾影响的进展仍十分有限。^④

走私武器、贩运毒品、贩卖人口、洗钱、走私贸易等跨国犯罪问题也不同程度的挑战着越南的边境安全及社会治安管理。据英国伦敦HIS Markit信息公司发布的

① Tài liệu học tập các văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng, Chính trị Quốc gia - Sự thật, Tháng 3 / 2021, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn/van-kien-tu-lieu-ve-dang/book/sach-chinh-tri/tai-lieu-hoc-tap-cac-van-kien-dai-hoi-dai-bieu-toan-quooc-lan-thu-xiii-cua-dang-406>.

② 左希迎、唐世平：《理解战略行为：一个初步的分析框架》，《中国社会科学》，2012年第11期，第187页。

③ 《越南正面临来自网络空间的巨大风险》，越通社，2020年9月11日，<https://zh.vietnamplus.vn/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E6%AD%A3%E9%9D%A2%E4%B8%B4%E6%9D%A5%E8%87%AA%E7%BD%91%E7%BB%9C%E7%A9%BA%E9%97%B4%E7%9A%84%E5%B7%A8%E5%A4%A7%E9%A3%8E%E9%99%A9/128196.vnp>。

④ UNESCAP, Disaster Resilience for Sustainable Development: Asia-Pacific Disaster Report 2017, Bangkok: United Nations Publication, 2018, P.11, P. 20.

《越南国家报告》，越南—老挝边境、越南—柬埔寨边境分别是毒品和武器进入越南的主要中转站。美国全球金融诚信智库统计数据显示，近年来越南是全球最大的非法资金流入的接受者，2006年至2019年间，非法资金流入越南的金额达225亿美元。^①尽管越南相关人士对此数据的准确度予以否认，但金融犯罪和走私贸易等问题在越南已经长期存在。在跨国人口贩卖问题上，受地缘及生存环境的影响，越南的妇女、小孩、劳工成为主要受害群体，2010年至2021年6月，越南人口贩卖案件约3500起，涉案人员5000人，受害者近7500人。^②越南管控贩卖人口问题的法律框架仍漏洞百出，根据越南相关法律，被贩运者既是受害者又被认定为罪犯，被贩运者这种双重身份认定导致越南对打击跨国人口贩运的管理工作无法高效实施，非法移民的治理进度仍将被进一步延缓。^③

与日俱增的跨国犯罪问题，对越南社会经济发展和越共政权稳固产生越来越严重的负面影响。近年来越南十分关注非传统安全问题，不仅制定相关政策，加大打击跨国犯罪活动的力度，而且还与东盟国家、区域外国家、国际组织加强了相关合作。

（二）中美战略博弈影响越南的安全合作态势

近年来，由于中国综合实力的增长和社会主义意识形态的突显，美国将中国视为重要竞争对手，实施亚太平衡战略，拉拢中国周边国家以削弱中国的影响力，而提升美越关系就是美国亚太平衡战略的重要内容。奥巴马执政时期（2009—2017年），美国的东南亚战略倾向于“有选择的多边主义”，经济上提出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），在地区安全上一方面巩固同泰国、菲律宾传统盟友之间的军事关系，另一方面推进同越南等与中国存在领土争端的国家的合作关系。2016年奥巴马访越期间，频频释放加强美越友好合作的信号，试图通过加强美越关系制约中国在东南亚地区的影响力；还撤销了美国对越杀伤性武器销售禁令，传达出美国拉拢越南的诚意。特朗普时期，美国重视与东南亚国家建立统一战线以应对朝核问题、南海问题及中国崛起问题，迫使东南亚国家在安全问题上突出选边站的立场；美国军队在南海地区的“航行自由行动”越来越密集，2018年全年共派遣4个航母打击群、4个两栖戒备大队、多艘核动力攻击潜艇及30余架轰炸机对南海及其周边地区进行军事威慑，军事干涉力度越来越强；美国对东南亚的战略安排差异化明显，虽然整体减少对东盟国家的援助，但对越南的援助并未减少，美越战略互动也更加主动、积极，^④2019年明确提出

① HIS-Markit, Country / Territory Report-Vietnam, pp. 40-42.

② 《越南始终严厉打击拐卖人口犯罪》，越通社，2021年7月19日，<https://zh.vietnamplus.vn/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%A7%8B%E7%BB%88%E4%B8%A5%E5%8E%89%E6%89%93%E5%87%BB%E6%8B%90%E5%8D%96%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E7%8A%AF%E7%BD%AA/142750.vnp>。

③ Thi Tue Phuong Hoang, “Protection for Trafficked Persons in VietNam: Another National Security Discourse”, *International Migration*, Vol. 53 (4) 2015, pp. 25-32.

④ BICH T. TRAN, “From ‘Rebalance to Asia’ to ‘Free and Open Indo-Pacific’: The Development of the U.S.-Vietnam Comprehensive Partnership”, *TRAN East-West Center* (2019), No.141, p. 4.

美国的印太战略优先考虑美越关系建设^①。2021年拜登上台以来,继续执行特朗普加强美越安全合作的政策,派遣防长奥斯汀、副总统哈里斯等人先后访问越南,推动美越海上安全合作,积极为越南提升南海作战能力提供系列帮助;推动韩国、日本等美国盟友加强同越南的合作,以实现离间中越关系的目的;稳固美菲、美泰关系,强化美国同东盟国家的军事合作,为东盟相关国家同中国在南海问题的博弈助力。

随着美国对东南亚战略的调整,中国对东南亚的战略安排也发生变化,对东南亚国家的战略选择越发注重合作的紧密性。第一,在“互信、互利、平等、协作”的基础上,加强同东盟国家的经贸合作、人文交流,加入《东南亚友好合作条约》,正式确立中国同东盟的战略伙伴关系,建立政治安全互信;第二,与东盟在非传统安全领域开展广泛深入的合作,遵循“搁置争议、共同开发”的原则处理南海问题;第三,支持“以东盟为核心”“东盟方式”为原则的区域合作,积极参与东盟主导的中国与东盟10+1、东盟与中日韩10+3、东亚峰会、东盟防长扩大会议等对话机制,讨论区域安全合作问题;第四,按照亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴的周边外交方针处理同周边国家的关系,在第20次中国—东盟领导人会议上,中国提出“坚持与东盟做安危与共、同舟共济的好邻居、好朋友、好伙伴,携手构建理念共通、繁荣共享、责任共担的命运共同体”^②。在对越关系上,巩固“同志加兄弟”的友谊,积极推动全面战略合作伙伴关系,以构建双方具有战略意义的命运共同体为愿景目标。针对美国利用武器出售、军事演习、南海争端等话题频繁拉拢或施压越南,2021年王毅访越时呼吁中越要共同抵御“域外势力”挑拨,把南海问题放置在双边关系的适当位置,不采取使局势复杂化、争议扩大化的单方面行动。^③

面对中美战略调整和中美竞争加剧,越南总体上处于观望态势,在维持与美国双边安全合作的同时,不断加强以东盟为核心的多边安全合作,以便越南在处理南海问题上获得美国“撑腰”。至于如何在中美之间选择,越南同诸多东盟国家的决策保持相对一致,在敏感问题上与利益相关国家展开斡旋,尽量避免同周边大国发生直接利益冲突,规避各大国的经济或安全制裁。

(三) 区域内安全依赖减少,周边国家“安全自助”压力普遍增加

冷战后,美、日、中、俄与东盟间的相互关系全面调整、重新定位,各方都避免与另一方结成明显针对第三方的政治、军事同盟。^④美国不再以强势的双边军事同

① “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Net-worked Region”, p. 36. <chrome-extension://bocbaocobfecmglneaeppambideimao/pdf/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fmedia.defense.gov%2F2019%2FJul%2F01%2F2002152311%2F-1%2F-1%2F1%2FDEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>

② 李克强:《在第20次中国—东盟领导人会议上的讲话》,中国外交部官网, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliaoj_674904/zyjh_674906/t1510228.shtml, 2020年1月6日登录。

③ 参见中国外交部官网, <https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzd/t1906405.shtml>, 2021年9月10日登录。

④ 席来旺:《美国在亚太的军事存在》,《现代国际关系》,1994年第10期,第10页。

盟条约为东南亚国家保驾护航，而是强调多边安全合作的重要性；美国调整对东南亚各国的武器出售计划、联合演习计划，以提供军事援助为条件影响东南亚各国处理南海问题的立场，“选边站”的抉择使东南亚国家更加谨慎地看待美国在安全问题上的干涉。中美竞争加剧，导致东南亚各国难以预测地区形势的发展态势，缺乏安全依赖的东南亚各国越来越清醒地意识到国防强军、大国平衡、安全自保的重要性。

东南亚各国的国防政策普遍强调提高自主防卫能力。马来西亚提倡通过全面防御和伙伴关系增强本国的防御能力，坚持对外关系的中立政策以减少对外依赖，坚持创新与整合原则增强军事科技的研发能力。^① 菲律宾认识到现有的国防力量难以有效应对传统安全和非传统安全问题的威胁，强调完善本国的军事设施建设，推进海军、空军的现代化建设，吸引外国的军事技术转让，发展本国的国防工业，从而有效增强菲律宾的国防能力。印尼实施海洋强国战略，推进海洋军事力量建设，提高民间保护海上安全权益的积极性，以有效提升本国的海上防御能力；遵循和平与稳定的原则，谨慎使用武力解决冲突，强调在应对常规军事威胁时以主动防御为主。在中美竞争加剧的背景下，东南亚各国强调只有提高国防安全的“自保”能力，才能避免该地区成为大国战略竞争乃至武力对抗的牺牲品。

基于区域内安全依赖减少，周边国家“安全自助”的压力普遍增加的形势，越南积极推动军队现代化建设，提高国防科技水平，以增强本国的国防自助能力。越南在《2019年越南国防白皮书》中提出“四不”原则处理对外军事关系和区域军事冲突：越南主张不参与军事结盟；不联合一国对抗他国；不让外国在越南领土设立军事根据地，或使用越南领土对抗其他国家；在国际关系中不使用武力或威胁使用武力。^②

（四）越南国内经济形势转好，为国防现代化建设奠定经济基础

自革新开放以来，越南经济持续发展，综合国力不断增强。据世界银行的统计，2014年至2019年间，越南的GDP年度增长率保持6%以上，2019年增长率达7.1%，GDP总量达到2619亿美元。^③ 越南强调国防建设与经济社会发展相结合，形成了经济援助军事，军事反哺经济的双向模式，综合国力的增长为越南增加武器进口、提升军备能力、促进军队现代建设提供了经济基础，2009年至2021年间越南武器进口总额为71.59亿美元，在武器进口总额排名前50名的国家中位居第15位，在东盟十国中位居第二位。^④

^① Ministry of Defence, Defence White Paper, Malaysia Nasional Library, <http://www.mod.gov.my/en/information/defence-white-paper>.

^② Bộ Quốc phòng Việt Nam, Sách Trắng Quốc phòng Việt Nam 2019, Hà Nội: Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, 2019.

^③ 数据参见世界银行官网：<https://databank.shihang.org/reports.aspx?source=2&country=VNM>，2021年8月5日登录。

^④ 斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）：《武器转让计划》（<portal.sipri.org/publications/pages/transfer/splash>），2020年1月21日登录。

经济发展也为越南开展多方位对外军事合作提供了更多空间。近年来越南同俄罗斯的军事研发合作成果显著，双方签订《越南—俄罗斯热带科技综合中心条例》，2010年至2018年越俄热带中心完成科研项目110个，其中越俄混合项目及任务23个，国家项目7个，国防部级项目21个，且诸多科研产品已经服务于国防事业和经济发展。^①2019年至2020年，越俄开展了50多项军事合作计划，两国国防部联合举行了100多项科研项目完成的庆祝活动。^②经济社会与军事发展相结合的发展模式，对越南推进军队现代化建设、开展大国平衡外交和多边安全合作提供了物质基础，反过来军事现代化建设和多元化安全合作也为越南国内社会经济发展提供稳定的边疆国防和有利的周边环境。

四、结语

综上所述，越南国防政策调整灵活周密，兼顾了大国关系、地区形势及越南自身条件三个因素，充分发挥出小国战略的灵活性、柔韧性及主动性。在应对地区安全的诸多挑战时，越南以维护国家利益为前提，以东盟为中心，以非传统安全问题为切入点，以诸多国际公约为依托，遵循非武力、协商、不选边站的原则，为越南同周边国家和大国间开展防务合作提供了更多契机，保障了越南当前和平稳定的国内外发展环境，同时也推动了越南国防现代化建设和国防能力的整体提升。正如越南官方所称，越南积极与周边国家、大国及传统朋友建立和加强战略互信，将为越南国防安全创造新力量、新阵地。^③但是，越南逐年增加武器进口量，强调军备发展的队伍将更加强大，有可能进一步推动东南亚国家间的军备竞赛，给东南亚地区安全格局和中越关系带来消极影响。

[责任编辑：郑佳]

① 《越俄热带中心提高与任务相称的科研能力及质量》，《全民国防杂志》，2018年2月8日，<http://tapchiqptd.vn/zh/%E7%90%86%E8%AE%BA%E4%B8%8E%E5%AE%9E%E8%B7%B5/%E8%B6%8A%E4%BF%84%E7%83%AD%E5%B8%A6%E4%B8%AD%E5%BF%83%E6%8F%90%E9%AB%98%E4%B8%8E%E4%BB%BB%E5%8A%A1%E7%9B%B8%E7%A7%B0%E7%9A%84%E7%A7%91%E7%A0%94%E8%83%BD%E5%8A%9B%E5%8F%8A%E8%B4%A8%E9%87%8F/11241.html>。

② 《越俄防务合作正在蓬勃发展》，越南人民网，2020年1月30日，<https://cn.qdnd.vn/cid-6126/7185/nid-567545.html>。

③ Chiến lược Quốc phòng, Chiến lược Quân sự Việt Nam - Sự kết tinh truyền thống dân tộc với ý Đảng, lòng dân, 2018年4月27日，<http://www.mod.gov.vn/wps/portal/>。