

东南亚国家对中美外交政策趋于分化

(清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 傅聪聪)

2017年12月,在美国《国家安全战略》报告将中国明确定义为首要战略竞争者之后,中美两极格局对东南亚国家的对外政策影响更加明显。2018年7月30日,在谈及“美国对印度—太平洋地区经济前景的构想”时,美国国务卿蓬佩奥强调,位于印太地区中心的东盟在印太愿景中发挥着核心作用。这使得中美战略竞争更加剧烈,许多东南亚国家根据这种形势变化调整政策,以保持在中美之间的平衡关系。

一、议题性选边趋势

根据清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组对中美关系的衡量,自奥巴马政府后期以来,中美关系分值不断下降,特朗普执政第一年虽有所缓和,但随后急剧恶化,逼近低水平的紧张状态(见图1)。

随着中美战略竞争不断加剧,中美两国都在试图加强与东盟国家的战略关系。美国的《国家安全战略》报告将东盟国家划分为盟友和伙伴两类,盟友是依靠对象,伙伴是争取对象。在中国—东盟建立战略伙伴关系15周年之际,中国表示始终把东盟作为周边外交优先方向,坚定发展同东盟的友好合作,愿做共同发展、共建和平、开放共赢、开拓创新、包容互鉴的伙伴,愿与东盟建设更为紧密的命运共同体。

面对中美竞相争取东南亚国家战略支持的局面,东南亚战略学家和学者们普遍认为,对东南亚国家而言,采取“大国平衡战略”或“对冲战略”是目前较为合理的选择。预测组认为,随着中美战略竞争的加剧,东南亚国家在对华和对美的政策上,将很可能采取议题性选边的“等距离外交”策略,即根据不同的议题,采取不同的对美和对华政策。

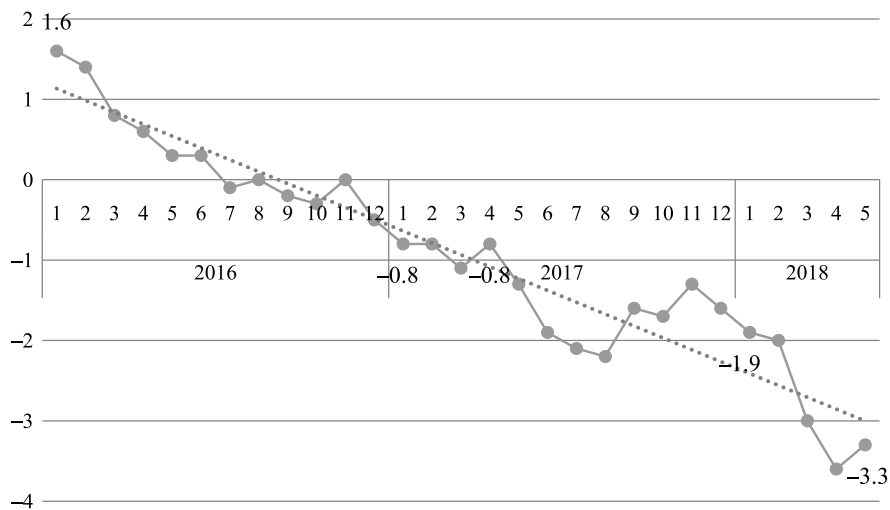


图1 中美关系分值变化(2016—2018年)

这种议题性选边策略与冷战时期东南亚国家在美苏之间的选边战略不同。冷战时期,东南亚国家的政权生存依赖美国或苏联,必须进行全方位的选边,即在政治、经济、安全等领域都与自己的政权保护国保持一致。当前东南亚国家的自主性很强,其政权基础的主要支柱已不再是外部势力,与超级大国的关系并不影响政权的生存与否。因此,他们已经具备在大国战略竞争中采用议题性选边策略的条件,这更有利于扩大他们的国家利益。

二、“等距离外交”趋势

2016年以来,菲律宾的对华政策进行了方向性的调整,在东南亚国家中产生了“多米诺效应”,很多国家也调整了他们的对华政策。马来西亚纳吉布政府积极响应中国的经济倡议,并订购中国军事装备;老挝、越南、缅甸等国领导人接连访华,旨在密切双边关系,与中国在经贸、投资、基础设施建设和军事安全层面开展合作。然而,2018年,马哈蒂尔宣誓就职后首访日本,并就南海问题提出“无军舰化”,且在访华后突然宣布取消马来西亚与中国合作的两个大型基建项目;杜特尔特在菲律宾与中、美关系上也表现出不确定性;美国国防部长、国务卿则先后访问越南,美越关系升温。与此同时,中

泰、中缅、中老高层互动频繁,在军事安全、经贸等领域合作也不断加强,东盟国家对中美两国的政策调整似乎加快速度。

通过将东南亚国家对中美两国的策略调整进行归类(见表1),可以发现五种类型,但各国外交政策调整都表现出不同形式的“等距离外交”趋势。第一类国家如越南、新加坡,对中美两国均提升双边关系;第二类国家如菲律宾、缅甸、泰国,对美保持一定距离甚至拉远与美距离,提升对华关系,实现“等距离外交”;第三类国家如马来西亚,改变了原政府对华较为紧密的关系,拉远与华距离,同时积极与美国等亚太盟友展开互动,实现“等距离外交”;第四类国家如印度尼西亚、文莱、老挝,与中美均无矛盾与冲突,保持了对中美两国的原有外交距离;第五类国家为柬埔寨,由于美国对其采取敌对政策,柬埔寨成为东盟国家中唯一无法在中美之间采取“等距离外交”的国家。

表1 东盟国家对中美采取“等距离外交”的类型

| | | 美国 | |
|----|------|--------|-----------|
| | | 距离拉近 | 距离拉远 |
| 中国 | 距离拉近 | 越南、新加坡 | 菲律宾、泰国、缅甸 |
| | 距离拉远 | 马来西亚 | 无 |

三、“等距离外交”的原因

东南亚国家对中美进行“等距离外交”的主要原因有三。第一,近年来中美实力变化改变了地区格局,美国在亚太地区的主导地位弱化,中美两极化趋势增强。地区格局的改变影响了中小国家的行为尤其是战略选择,为东南亚国家提供了新的战略选择空间。中国的“周边外交”与美国的“印太战略”间的竞争,使东亚地区国家不同程度地在中美间开展一系列两端外交,并将在中美间实现“左右逢源”视为最优的战略选择。

第二,特朗普政府执政以来政策存在较大不确定性,美国的国际战略信誉严重下滑。与奥巴马政府相比,特朗普政府对东南亚国家的政策可信度低,说得多,做得少,这使得东南亚国家怀疑美国的可靠性。为了更好地维

护自身利益,东南亚国家选择“等距离外交”的策略,以防范格局和秩序变化带来的风险。

第三,一些政权更迭的东南亚国家需要维护新政府的执政利益,保证政权安全与独立性。如菲律宾总统杜特尔特在竞选期间曾面临美国中情局刺杀,执政后对美国是否信守安全承诺缺乏信心。为确保政权安全,杜特尔特选择能够给菲律宾带来投资的中国作为合作伙伴,并实现其竞选承诺,包括改善基建、增加双边贸易等。马哈蒂尔新政府重视维护马来西亚对外关系的独立性,为维护国家主权利益,愿意放弃经济利益,在对华政策上一改纳吉布政府时期的紧密关系,取消大型基建项目,同时出访日本、重提东亚经济核心论坛,强调东盟国家“抱团取暖”,拉远了同中国的外交距离。而缅甸、泰国由于罗兴亚危机、民主等问题,为了自身利益,也调整了对美国的外交距离,拉近了与中国的关系。

四、结 论

随着中美之间竞争大于合作的趋势进一步加剧,东南亚国家开始强化对中美的“等距离外交”原则。实现“等距离外交”的策略有两种,一种是与美国战略关系近的国家改善与中国的关系,与中国战略关系近的国家改善与美国的关系;另一种是与美国关系远的国家拉远与中国的关系,与中国关系远的国家拉远与美国的关系。当然,与中美均无矛盾的国家则可能保持目前中立的地位。