

大国基建竞争与东南亚安全关系^{*}

毛维准

【内容提要】 大国之间的基础设施建设竞争是否会重塑地区安全关系？近年来，基础设施建设竞争成为大国竞争时代国际舞台的显著特征之一。作为大国竞争的焦点地区，东南亚地区呈现出一番大国基础设施建设竞争与地区安全关系变动并举的景象。从理论上来说，大国之间的基础设施建设竞争能够刺激东南亚安全主体的互动频率提升，推动安全主体的行为模式转变，并在一定程度上冲击东南亚地区的安全关系结构。此外，作为一种大国竞争诉诸的战略工具，基础设施建设竞争与地区安全关系（行为模式与关系结构）的互动过程还受到大国竞争态势、目标国需求程度、受援国自主性及其历史结构等因素的影响。因此，基础设施建设竞争与东南亚安全关系变动之间最终表现出多安全主体、多层次互动和多政策方向的复杂特征。

【关键词】 基础设施建设竞争 地区安全关系 “一带一路”倡议 东南亚

【作者简介】 毛维准，南京大学政府管理学院副教授，南京大学亚太发展研究中心研究员。

电子邮箱：wzhmao@nju.edu.cn

一、背景与问题

近年来，基础设施建设竞争成为国际政治的一个显著议题，诸如“基础设施建设冲动”（infrastructure rush）、“基础设施建设攻势”（infrastructure

^{*} 感谢清华大学国际关系论坛“全球变局与国际秩序”参会者的批评建议；特别感谢阎学通、孙学峰、漆海霞、邢悦、贺凯、田野、谢韬、任琳、吕磊、刘若楠和评审人的修改意见；文责自负。本文为国家社会科学基金“人类命运共同体视角下的中国国际责任体系建构研究”（项目批准号：18BGJ033）的阶段性成果。

push)、“基础设施武器竞赛”(infrastructure arms race)、“基础设施建设竞赛”(infrastructure race)甚至“基础设施建设战争”(infrastructure war)等术语频频见诸纸端。^① 交通系统、基础设施和公共空间等因素已经成为大国竞争的焦点。^② 随着中国在基础设施建设领域的影响力增强,西方国家试图反制中国的基础设施建设倡议。例如,在中国提出“一带一路”倡议并提出筹建亚洲基础设施投资银行(简称“亚投行”)后,日本政府于2015年5月提出了“高质量基础设施合作伙伴”(Partnership for Quality Infrastructure)倡议,意在通过与其他国家或国际组织合作推动“高质量”基础设施投资,最初计划五年内在亚洲投入1100亿美元,后来增加至2000亿美元。^③ 该倡议所谓的“高质量”实际上瞄准“一带一路”和亚投行,大有与之竞争之势,日本首相安倍晋三甚至暗中指责中国的基础设施建设,鼓噪“我们不再诉诸一种‘廉价但粗制滥造’的路径”。^④

① Matthew P. Goodman and David A. Parker, “Eurasia’s Infrastructure Rush: What, Why, So What?” *CSIS Global Economics Monthly*, Vol. 5, No. 1, 2016, pp. 1-2; Anthony Rowley, “Beware the Infrastructure Wars of Asia as Great Powers Compete for Prominence and Contracts,” *South China Morning Post*, November 5, 2018, <https://www.scmp.com/business/companies/article/2171663/beware-infrastructure-wars-asia-great-powers-compete-prominence>, 访问时间:2019年4月16日; Morten Ougaard, “The Transnational State and the Infrastructure Push,” *New Political Economy*, Vol. 23, No. 1, 2018, pp. 128-144; Ai Ai Wong, “How Asia could be the Winner in the US and China’s Belt and Road Race,” *World Economic Forum*, January 16, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/china-the-us-and-the-great-asean-infrastructure-race/>, 访问时间:2019年6月13日; 吉田涉等:《亚洲基础设施争夺》,日经中文网,2015年9月2日, <https://cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/15898-20150831.html>, 访问时间:2019年4月20日。

② Alexandra Gheciu and William C. Wohlforth, “The Future of Security Studies,” in Alexandra Gheciu and William C. Wohlforth, eds., *The Oxford Handbook of International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2018), p. 324.

③ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Announcement of ‘Partnership for Quality Infrastructure: Investment for Asia’s Future’,” May 21, 2015, https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page18_000076.html, 访问时间:2019年4月15日。

④ Shinzo Abe, “*The Future of Asia: Be Innovative: Speech at the Banquet of the 21st International Conference on the Future of Asia*,” Japan Cabinet Public Relations Office, May 21, 2015, http://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201505/0521foaspeech.html, 访问时间:2019年4月15日。

面对中国在基础设施建设领域中的显著地位,美国也重新投入国际层面上的基础设施建设竞争中。2018年7月,美国国务卿蓬佩奥(Michael R. Pompeo)指出,美国承诺推动“印太”地区的互联互通和基础设施建设,提升“国家主权、地区一体化和信任”,推行《更好利用投资引导发展法案》(BUILD)以扩大海外基础设施建设投资。^① 面对“一带一路”倡议,印度也通过“东向政策”和多个双边协议积极投身东南亚地区的基础设施建设。^②

同时,美日及其伙伴国家还试图通过联合阵线等方式介入亚洲基础设施建设,设置相应机构,动员多方资源来抵制“一带一路”倡议。2017年7月,日本与印度联合商讨共同对抗“一带一路”倡议。^③ 2018年2月,美国、澳大利亚、日本和印度四国举行会谈,试图联合建立地区基础设施项目以对抗“一带一路”的影响力。^④ 2018年11月,美国、日本和澳大利亚签署备忘录,着力在“印太”地区实施有原则的、可持续的基础设施投资。^⑤ 2019年3月,

① Michael R. Pompeo, *Remarks on “America’s Indo-Pacific Economic Vision,”* Washington, D. C. : U. S. Chamber of Commerce, July 30, 2018, <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>, 访问时间:2019年4月15日。

② Rupakjyoti Borah, “India Responds to Belt and Road Initiative with Infrastructure Push,” *Nikkei Asian Review*, August 13, 2019, <https://asia.nikkei.com/Opinion/India-responds-to-Belt-and-Road-Initiative-with-infrastructure-push>, 访问时间:2019年8月16日。

③ Wade Shepard, “India and Japan Join Forces to Counter China and Build Their Own New Silk Road,” *Forbes*, July 31, 2017, <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2017/07/31/india-and-japan-join-forces-to-counter-china-and-build-their-own-new-silk-road/>, 访问时间:2019年4月15日。

④ “Australia, U. S., India and Japan in Talks to Establish Belt and Road Alternative: Report,” *Reuters*, February 19, 2018, <https://reut.rs/2HrXtJN>, 访问时间:2019年4月15日。

⑤ Prime Minister of Australia, “Joint Statement of The Governments of Australia, Japan, and the United States of America on the Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific,” November 17, 2018, <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-governments-australia-japan-and-united-states>, 访问时间:2019年4月15日。

日本希望在二十国集团峰会上通过新投资原则,推广其“高质量基础设施投资”。^①

可见,在中美竞争加剧的背景下,大国在基础设施建设方面积极编织多边或俱乐部式的合作网络,大国甚至地区集团间的战略竞争态势日益显著。基础设施既是大国间竞争的领域之一,也是引发大国间既有安全关系变动的触点,更是大国角逐全球或地区影响力的政策工具。从理论上来说,这些倡议可能加剧大国甚至地区集团间的竞争,影响施建援助国和潜在受援国之间的关系,推动着国际与地区安全秩序演变。那么,大国之间的地区性基础设施建设竞争是否会影响相应地区的安全关系呢?如果答案是肯定的,这种影响又是以何种方式产生的?

二、文献综述

近年来,基础设施建设对地缘政治与国际安全的影响成为国际关系学界关注的重点议题。

大多数研究认为,基础设施建设能够带来地缘政治变动和国际安全格局的演变,主要出于两个原因:其一,基础设施具备很强的地缘战略功能,特别是跨国性基础设施或者由大国援建的基础设施项目能够冲击既有的地缘政治格局,操纵援助国与受援国之间的合作关系,推动特定地区甚至全球范围内的国际安全态势变动。有研究认为,基础设施建设可能改变亚洲的“风貌”。^②从对外援助的角度来说,政治、安全与利益考量是大国实施对外援助的主要动机,其地缘战略利益包括建立并维护军事基地、加强联盟合作、支持盟友政权、确保友好关系、拓展盟友队伍、反击恐怖主义以及赢得受援国

① 日经中文网:《日本拟在 G20 峰会上通过新投资原则》,2019 年 3 月 18 日, <https://cn.nikkei.com/politics/economy/investtrade/34769-2019-03-18-15-27-07.html>, 访问时间:2019 年 4 月 15 日。

② Matthew P. Goodman and Jonathan E. Hillman, “Asia’s Next Act: Infrastructure Reshapes the Region,” *CSIS Global Economics Monthly*, Vol. 5, No. 10, 2016, pp. 1-2.

民心等。^① 援助国对相应基础设施的控制使其他援助国“难以竞争并产生相似的所有权和影响力”，最终导致基础设施受援国成为援助国“地缘政治竞争的缩影”。^② 其二，基础设施被视为大国获取地区影响力甚至国际领导地位的重要平台。理论上，基础设施是地区公共产品供给的重要内容和地区领导地位内涵的功能之一。^③ 实践上，各大国正在诉诸基础设施建设工具在特定地区与全球层面竞逐影响力与领导权。有研究发现，东亚各国的援助大多以基础设施建设为主，称其为“有目的性地”影响受援国国内政治的“含蓄方式”。^④ 近年来，新兴国家群体被认为正在通过基础设施建设来展现其在特定地区和全球的影响力。^⑤

学者还初步讨论了基础设施建设塑造国家间关系和国家影响力的基本脉络。一方面，沿袭对外援助基本资源功能的研究认为，大国援建的基础设施项目能够充当受援国特定行为的“奖赏”或者改变某种行为的“诱饵”^⑥，大

① Clair Apodaca, “Foreign Aid as Foreign Policy Tool,” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017, doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.332, 访问时间:2018年10月10日。

② Iain Watson, *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development Assistance* (London and New York: Routledge, 2014), p. 104.

③ Luk Van Langenhove, Marieke Zwartjes and Georgios Papanagnou, “Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle,” in Stephen Kingah and Cintia Quiliconi, eds, *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* (Cham, Switzerland: Springer, 2016), pp. 16-17.

④ Kate Barclay and Graeme Smith, “Introduction: The International Politics of Resources,” *Asian Studies Review*, Vol. 37, No. 2, 2013, pp. 125-140.

⑤ Daniel Flesmes and Douglas Lemke, “Findings and Perspectives of Regional Power Research,” in Daniel Flesmes ed., *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Power* (Surrey: Ashgate, 2010), pp. 313-333; Stephen Kingah and Cintia Quiliconi, eds., *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* (Cham, Switzerland: Springer, 2016); Daniel Flesmes and Thorsten Wojczewski, “Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa,” *GIGA Working Papers*, No. 121, February 2010.

⑥ Clair Apodaca, “Foreign Aid as Foreign Policy Tool,” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017, doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.332, 访问时间:2018年10月10日。

国可以通过此类物质性激励手段来“吸引”(seduce)其他国家。^① 另一方面,也有学者更强调基础设施发挥功能有其特殊机制,特别是通过控制特定地区的设施所有权来抵消其他行为体发挥类似影响力的“杠杆”(leverage)机制。^② 还有学者依据基础设施建设的不同阶段来讨论获取影响力的不同手段,包括大国通过资源控制、标准设置、技术垄断、设施控制和情报搜集等手段来施展本国影响力、获取政治让步和回报支持国家等。^③

就特定地区而言,国内外学界探讨了包括东南亚地区在内的地区安全关系变动和地区秩序变迁问题。尽管学者们对于东南亚地区秩序的变化方向与程度尚无共识,但基本上都认同东南亚近年来正在发生不同于以往的地区安全关系和地区秩序变动。例如,伊肯伯里(G. John Ikenberry)明确指出,东亚地区的地区秩序正在发生一种“远离美国主导霸权秩序”的“更为复杂”的转变,中美“二元结构”将会延续下去,在军事、安全、经贸与外交联结等不同维度影响该地区。^④ 沈大伟(David Shambaugh)从实力维度上讨论了中美两强竞争对东南亚秩序的影响,将中美在东南亚的竞争称为“竞争性共存”模式,认为东南亚地区的整体战略均衡依然处于“不断变化”与“争议”之中,而且这种“变动”形势会进一步强化,亚洲的“中美竞争远未终结”。^⑤ 也有学者发现,伴随中国崛起与美国“重返亚太”,近年来中美两国与东南亚地区的关系发生了巨大变化,双方对东南亚地区的影响力都有不同程度增长,

① Luk Van Langenhove, Marieke Zwartjes and Georgios Papanagnou, “Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle,” in Stephen Kingah and Cintia Quiliconi, eds., *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* (Cham, Switzerland: Springer, 2016), p. 23.

② Iain Watson, *Foreign Aid and Emerging Powers: Asian Perspectives on Official Development Assistance* (London and New York: Routledge, 2014), p. 104.

③ Jonathan E. Hillman, *Influence and Infrastructure: The Strategic Stakes of Foreign Projects* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2019), pp. 2-3.

④ G. John Ikenberry, “Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia,” *Political Science Quarterly*, Vol. 131, No. 1, 2016, pp. 9-43.

⑤ David Shambaugh, “U. S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, pp. 85-127.

尤其是在中国的经济影响提升的同时,美国对东南亚的军事安全影响力也变得更大。^① 面对中美竞争带来的变局,更多的学者将关注力放到东南亚国家外交行为选择上。刘若楠从小国外交角度讨论权力转移特别是中美大国竞争中的东南亚地区秩序演变,展现出柬埔寨和新加坡等国与中美大国建立“特殊安全关系”的行为逻辑。^② 凌胜利从东南亚国家应对中美竞争的战略选择角度讨论其“左右逢源”以获取自身安全与利益的行为根源,认为这种外交政策更多地受东南亚各国战略自主性等国内政治变量的影响,而不是仅仅源自与美国的安全联盟或与中国的经贸合作。查雯等测量了东南亚五国 1990 年至 2017 年与美国的安全合作水平,发现它们对中国的经济依赖水平影响着其对华采取追随或者制衡的战略选择。^③

更为重要的是,在学者眼中,基础设施建设是一种改变东南亚地区秩序的重要因素。例如,有学者认为,中日竞争是亚洲地区安全复合体的“中心驱动”,能够“营造相互连接性、强化第三国间的敌友关系类型并提升地区制衡与友谊水平”,其中基础设施建设因素是中日在东南亚经济安全竞争的重要变量。^④

特别是,中国日益成为“基础设施—地缘政治”联结中的焦点国家。基础设施建设被视为一种中国对东南亚国家的经济杠杆,其项目合作与制度建构甚至被看作中国在东南亚经济影响力的源泉,或中国在全球范围内拓

① 吴雪:《奥巴马执政以来中美在东南亚地区影响力比较分析》,《中国与国际关系学刊》2015 年第 2 期,第 51—68 页。

② 刘若楠:《次地区安全秩序与小国的追随战略》,《世界经济与政治》2017 年第 11 期,第 65—88 页。

③ 查雯、吕蕙伊:《东南亚五国对华制衡差异的分析:基于模糊集定性比较分析的解釋》,《国际政治科学》2019 年第 1 期,第 116—144 页。

④ Jeffrey Reeves and Jeffrey Hornung, “Framing Sino-Japan Competition: Drivers and Responses Across the Military, Economic and Diplomatic Sectors,” in Jeffrey Reeves et al., eds., *Chinese-Japanese Competition and the East Asian Security Complex: Vying for Influence* (Oxon: Routledge, 2017), p. 42; Ramon Pacheco Pardo, “China, Japan, and Economic Security Competition (and Cooperation) in the Asia-Pacific,” in Jeffrey Reeves et al., eds., *Chinese-Japanese Competition and the East Asian Security Complex: Vying for Influence* (Oxon: Routledge, 2017), pp. 77-78.

展影响力、介入特定地区甚至角逐全球影响力的战略工具。^① 在西方学者眼里,聚焦基础设施的亚投行被解读为中国挑战西方国际秩序、提升国际影响力的“制度治国术”。^② 沈大伟也强调,对于中美在东南亚地区的竞争而言,基础设施建设是中国展现影响力和影响东南亚地区秩序的重要维度。^③ 有学者直接将中国“一带一路”倡议、基础设施建设与所谓的“中国军事拓展”相联系,将“一带一路”视为中国“重整世界秩序的权力游戏”,积极鼓噪中国通过建设基础设施在全球开展军事布局,并以债务问题作为外交杠杆。^④ 陈智宏(Gerald Chan)等将“高铁外交”“基础设施外交”视为中国获取地缘经济和地缘政治利益的重要工具,称这些倡议具有“改变或重写全球战略偏好”的潜力。^⑤ 查雯等发现,菲律宾在中国基础设施建设“吸引”之下的确一改往常的若干外交安全政策,这在“某种程度上”抑制了美国和菲律宾的安全合作关系。^⑥

不过,尽管目前相关讨论与国家影响力、安全关注、战略考量和领导权

① Dragan Pavličević and Agatha Kratz, “Testing the China Threat Paradigm: China’s High-speed Railway Diplomacy in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 2, 2018, pp. 151-168; Gretchen Cloutier, “Building Influence: Chinese Infrastructure Investment in Latin America,” *The Americas*, February 27, 2017, <https://edspace.american.edu/theworldmind/2017/02/27/building-influence-chinese-infrastructure-investment-in-latin-america/>, 访问时间:2019年4月15日;吴雪:《奥巴马执政以来中美在东南亚地区影响力比较分析》,《中国与国际关系学刊》2015年第2期,第51—68页。

② G. John Ikenberry and Darren Lim, *China’s Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony* (Washington, D. C.: Brookings, 2017).

③ David Shambaugh, “U. S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, pp. 85-127.

④ Daniel Kliman, “To Compete with China, Get the New U. S. Development Finance Corporation Right,” Washington, D. C.: Center for New American Security, February 6, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/to-compete-with-china-get-the-new-u-s-development-finance-corporation-right>, 访问时间:2019年4月25日。

⑤ Gerald Chan, *Understanding China’s New Diplomacy: Silk Roads and Bullet Trains* (Cheltenham: Edward Elgar, 2018), pp. 36-37, 68-69.

⑥ 查雯、吕蕙伊:《东南亚五国对华制衡差异的分析:基于模糊集定性比较分析的解释》,《国际政治科学》2019年第1期,第143页。

竞逐等议题相关,但对于基础设施建设与地区安全秩序的基本关系及其对安全秩序的塑造效果尚无定论。例如,布罗蒂加姆(Deborah Bräutigam)发现,“一带一路”倡议所蕴含的战略安全影响被现有研究夸大,它对西方国家的确带来某种军事或战略影响,但重点仍集中在经济挑战方面,而不是军事或战略威胁。^①也有学者发现,中国利用高铁作为政治安全杠杆影响地区均衡的能力以及追逐地缘战略目标的效果显著性“相当低”,因此,所谓中国利用高铁工程来对东南亚地区造成威胁的论述并不成立。^②还有研究强调,“一带一路”倡议对东南亚地区秩序的影响力既不应该被忽视,也不应该被高估,该倡议对地区秩序的塑造力与影响力需要立足于特定的条件。^③

可以说,当前研究已经注意到基础设施建设与地区安全关系之间可能存在某种联系。但是,现有研究在建构基础设施建设与地区安全关系及秩序关系以及评估其安全影响方面至少欠缺两个维度的思考。

其一,学术界对中国海外基础设施建设的过度关注掩盖了其他国家在特定地区投资基建并发起基础设施建设竞争的基本事实,当前研究并没有纳入“大国竞争”这一主线。目前,诸如竞争性多边主义、竞争性领导或制度竞争等逐渐成为观察国际秩序变迁的重要理论框架。^④因此,有研究强调应该将其他大国发起的“地缘经济竞争”或“替代性基础设施建设倡议”维度嵌

① Deborah Bräutigam, “Misdiagnosing the Chinese Infrastructure Push,” *The American Interest*, April 4, 2019, <https://www.the-american-interest.com/2019/04/04/misdiagnosing-the-chinese-infrastructure-push/>, 访问时间:2019年6月12日。

② Dragan Pavličević and Agatha Kratz, “Testing the China Threat Paradigm: China’s High-speed Railway Diplomacy in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 2, 2018, pp. 151-168.

③ Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China’s Influence in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 4, 2019, pp. 635-665.

④ He Kai, “Contested Multilateralism 2.0 and Regional Order Transition: Causes and Implications,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 2, 2018, pp. 210-220; Daniel Flemes and Thorsten Wojczewski, “Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa,” *GIGA Working Papers*, No. 121, February 2010; 李巍、罗仪馥:《从规则到秩序:国际制度竞争的逻辑》,《世界经济与政治》2019年第4期,第28—57页。

入当前关于“一带一路”倡议对地区秩序影响的探讨中。^① 刘飞涛认为,美国以“印太战略”参与基础设施“投资竞争”必然会对该地区的安全、政治和未来的世界秩序等造成冲击。^② 如果说特定大国主导的基础设施建设能够影响援助国与受援国之间的互动关系并影响援助大国在该地区的地缘政治角色,那么,由大国主导且针对同一受援国展开的具有竞争性的基础设施建设很可能扭曲基础设施与地区安全关系之间的原有联结。

其二,现有研究过多将援助国置于基础设施建设的主动地位,将受援国置于被动地位,忽视了受援国在基础设施建设中的主体性。摩根索(Hans Morgenthau)指出,作为一种“更有力的政治工具”,对外援助必须考虑受援国的政治理念及其对援助国的看法。^③ 在援助国竞相角逐的背景下,援助国与受援国围绕基础设施建设进行互动,受援国拥有一定程度的自主选择空间。因此,基于基础设施建设的行为互动可能会从双边关系角度推动特定地区地缘政治和安全关系的变化。墨菲(Ann Marie Murphy)指出,国内政治与战略自主性等因素直接影响东南亚各国在大国竞争背景下的外交政策选择,并随之影响东南亚各国的经济和安全利益。^④ 有学者以“一带一路”为例强调,东盟及其成员国的“回应”是解释中国在东南亚影响力变动的重要变量,例如,如果东南亚国家对中国相关基建项目持有不信任感和受威胁感,就可能成为削弱中国影响力的因素。^⑤

由于上述两个维度的缺失,当前学界关于基础设施建设对地缘政治与地区安全影响的分析研究还不完善。基于此,本文试图结合大国竞争逻辑

① Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China’s Influence in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 4, 2019, pp. 635-665.

② 刘飞涛:《美国“印太”基础设施投资竞争策略》,《国际问题研究》2019年第4期,第1—20页。

③ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid,” *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 307-309;

④ Ann Marie Murphy, “Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages,” *Asian Security*, Vol. 13, No. 3, 2017, pp. 165-182.

⑤ Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China’s Influence in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 4, 2019, pp. 643-646.

和“援助国—受援国”互动结构来重新梳理大国基础设施建设竞争与东南亚地区安全关系之间可能存在的相关关系。

三、东南亚地区的基建竞争与地区安全关系

本文将“基础设施建设竞争”定义为不同大国为实现竞争性战略目标而在基础设施建设领域针对特定地区目标国群体发起替代性基建倡议和投资施建的竞争过程。按照阶段划分,基础设施建设竞争可以分为基建倡议竞争和基建项目竞争两个阶段。目前,基础设施建设竞争已经成为大国争相参与的一项事业,在“一带一路”倡议实施后,各大国都试图在基础设施建设领域中展现自身的存在。相关统计显示,从2006年至今,基础设施(道路、铁路、海港、电厂、联运设施等)建设在亚欧大陆蓬勃发展,包括国内或者跨国基础设施倡议近130项,具体基础设施项目13819项;在亚洲,东北亚地区就有4137个基建项目,南亚地区(含伊朗)有3012个,东南亚地区则至少有1504个。^①

基础设施建设竞争是大国竞争的必然结果。在中美战略竞争结构下,大国基础设施建设的竞争态势还将持续,并且会变得越来越激烈。例如,美国国际战略研究中心声称中国的大量基建投资损害到美国的相关利益,为此美国需要提升基础设施建设的政策优先度,积极参与基础设施建设竞争,谋求基础设施建设领导权。^②基础设施建设甚至被美国视为“中美‘新冷战’的新前沿”,有机构鼓噪“重新调整美国的基础设施建设战略”,并建议美国主动参与全球基础设施建设以维持其全球领导地位。^③

① 该数据统计截止日期为2019年4月28日;数据来源:CSIS,“Reconnecting Asia,” Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, <https://reconnectingasia.csis.org/map/>,访问时间:2019年4月28日。

② Jonathan E. Hillman and Erol Yayboke, *The Higher Road: Forging a U. S. Strategy for the Global Infrastructure Challenge* (Washington, D. C.: Centre for Strategic and International Studies, 2019).

③ Daniel Runde et al., *Global Infrastructure Development: A Strategic Approach to U. S. Leadership* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2016); Jeffrey Wilson, “Calibrating a U. S. Infrastructure Strategy for the Indo-Pacific,” Washington, D. C.: Centre for Strategic and International Studies, March 5, 2019, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/calibrating-us-infrastructure-strategy-indo-pacific/>,访问时间:2019年4月28日。

地区安全关系也是国际关系研究的热点议题。就外在“状态”特征而言,国际秩序既包括国家之间的“关系结构”,也包括国际行为体间关系的“行为模式”。布尔(Hedley Bull)基于微观层次将秩序视为维系国家间社会主要目标的一种“行为模式”^①;兰德公司将国际秩序界定为一种“稳定的结构化国家间关系类型”^②。可以说,地区安全关系一方面强调大国与权力在国际秩序和地区秩序中的显著角色,另一方面也涵盖大国间竞争、大国与地区国家间互动等关系结构和行为模式。因此,地区安全关系变动实际上是地区安全秩序发生变化的一种前期表现。

(一) 东南亚地区的基建竞争态势

在中美大国竞争的背景下,东南亚地区被美国视为“印太”地区经济、政治和意识形态竞争最为激烈的区域,同时也是中国在发展中国家中的“顶级优先地区”。^③ 中国政府则将东盟视为周边外交和全面战略伙伴关系的核心地区。^④ 近年来,各个大国通过倡议、投资和建设等方式在东南亚地区开展基建项目争夺,形成了较为明显的竞争态势。例如,日本加强了其在东南亚的“深度经济行动主义”(economic activism),印度展现出其东南亚地区“新

① Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York, USA: Columbia University Press, 2002), p. 8.

② Michael J. Mazarr et al., *Understanding the Current International Order* (Washington, D. C.: Rand, 2016), p. 7.

③ Patrick M. Cronin et al., *Contested Spaces: A Renewed Approach to Southeast Asia* (Washington, D. C.: The Center for a New American Security, 2019), pp. 1-4; Andrew Scobell et al., *At the Dawn of Belt and Road: China in the Developing World* (Washington, D. C.: Rand, 2018), p. 295.

④ 外交部将东盟十国及东帝汶与中国的关系界定如下:东盟(战略伙伴关系)、菲律宾(全面战略合作关系)、东帝汶(睦邻友好、互信互利的全面合作伙伴关系)、新加坡(与时俱进的全方位合作伙伴关系)、印度尼西亚(全面战略合作伙伴关系)、印尼(全面战略合作伙伴关系)、文莱(战略合作伙伴关系)、泰国(全面战略合作伙伴关系)、缅甸(全面战略合作伙伴关系)、马来西亚(全面战略合作伙伴关系)、柬埔寨(全面战略合作伙伴关系—中柬命运共同体)、老挝(全面战略合作伙伴关系—中老命运共同体)。参见:中华人民共和国外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/, 访问时间:2019年9月27日。

兴竞争者”角色,美国则依然维持其在该地区的“战略主导地位”。^①

东南亚地区的基础设施建设发展长期以来由日本和美国主导。自中国提出“一带一路”倡议以来,其他大国针对东南亚地区出台了一系列政策倡议,围绕基础设施建设融资和施建等结成了基础设施建设阵线,以此为战场展开竞争。如表 1 所示,东南亚地区的基础设施建设竞争已经呈现出由“相互重叠倡议”构成的“复杂景象”,展现出高度竞争、制度各异和功能区分等特征。^②

表 1 主要国家在东南亚地区的基建倡议(2015—2019 年)

时间	国家或区域组织	倡议
2015 年 5 月	日本	“高质量基础设施合作伙伴”
2015 年 12 月	日本、印度	特殊战略和全球伙伴关系愿景 2025
2016 年 9 月	中国、日本、澳大利亚、印度、美国、俄罗斯、东盟等	万象声明(推动东亚地区基础设施建设合作)
2017 年 7 月	日本、印度	会谈对抗“一带一路”
2018 年 2 月	美国、澳大利亚、日本、印度	会谈试图建立联合地区基础设施项目
2018 年 4 月	美国、日本、印度	会谈同意在“印太”地区联合发展基础设施
2018 年 10 月	日本	针对太平洋国家提出基础设施建设项目
2018 年 10 月	美国	签署《更好利用投资引导发展法案》,创建国际发展金融公司(IDFC)
2018 年 11 月	美国、日本、澳大利亚	“印太地区基础设施投资三方伙伴关系”备忘录
2018 年 11 月	澳大利亚	设立澳大利亚基础设施投资管理公司
2018 年 12 月	美国	“亚洲再保证倡议法案”
2019 年 6 月	G20 国家	G20 高质量基础设施投资原则

① Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China’s Influence in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 4, 2019, pp. 647-652.

② Jeffrey Wilson, “Calibrating a U. S. Infrastructure Strategy for the Indo-Pacific,” Washington, D. C. : Centre for Strategic and International Studies, March 5, 2019, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/calibrating-us-infrastructure-strategy-indo-pacific/>, 访问时间:2019 年 4 月 28 日。

在东南亚地区,美国前几年基建力量的退出,为中国进入“腾出了空间”。^① 陆克文(Kevin Rudd)在评价美国东南亚政策时称,美国曾一度削减了对东南亚的资源投入,减缓了美国外交拓展步伐,使美国的对外援助“碎片化”,缺乏应对“一带一路”倡议的措施。^② 目前,美国也开始调整战略,正式加入东南亚基础设施建设竞争中来。其中,美国提出的《更好利用投资引导发展法案》将“剧烈”(dramatically)拓展美国政府支持的基建项目融资,使东南亚地区成为美国的“战略聚焦”。^③ 特别是美国国际发展金融公司的设立,为美国参与基础设施投资提供了强化其“战略优势”(strategic edge)的工具箱,使其在展示未来联通愿景、强化盟友合作并抵制“一带一路”倡议方面扮演一个“潜在的博弈变革者”角色^④,美国试图为其盟友提供一种“选择另类愿景”的机会^⑤。

与中美相比,中日两国在东南亚的基础设施建设竞争态势更为明显。中日之间的基础设施建设竞争主要体现在直接合同竞争、政治竞争和经济

① David Shambaugh, “U. S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, pp. 112-113.

② Kevin Rudd, “The United States, China, and Southeast Asia: Can ASEAN Find a New Strategic Equilibrium? Speech to the Foreign Policy Community of Indonesia,” Sydney: Asia Society Policy Institute, November 8, 2018, <https://asiasociety.org/policy-institute/united-states-china-and-southeast-asia-can-asean-find-new-strategic-equilibrium>, 访问时间:2019年4月28日。

③ Amy Searight and Brian Harding, “Southeast Asia in 2019: Four Issues to Watch,” Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, January 15, 2019, <https://www.csis.org/analysis/southeast-asia-2019-four-issues-watch>, 访问时间:2019年4月28日。

④ Daniel Kliman, “To Compete with China, Get the New U. S. Development Finance Corporation Right,” Washington, D. C.: Center for New American Security, February 6, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/to-compete-with-china-get-the-new-u-s-development-finance-corporation-right>, 访问时间:2019年4月25日。

⑤ Tobias Harris, “Testimony before the U. S.-China Economic and Security Review Commission,” Washington, D. C.: U. S.-China Economic and Security Review Commission, January 25, 2018, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Harris_USCC%20Testimony_20180118.pdf, 访问时间:2019年7月28日。

竞争等三个维度^①,如中国和日本对泰国、印度尼西亚和马来西亚高铁项目的激烈争夺^②。中日基础设施建设竞争甚至被称为两国针对亚洲“灵魂”(the soul)的争斗。^③目前,日本在针对东南亚诸国的基础设施建设投资方面占据优势,依然是该地区基础设施建设的最大投资者。2000年至2017年,日本共支持237个基础设施建设项目,而中国支持了191个项目;在投资额方面,日本在2000年之后基建投资额达到2300亿美元,中国超过1550亿美元,其中,日本在越南、菲律宾、新加坡和印尼等国的基建投资额都高于中国。值得注意的是,超过九成的项目都是在2013年之后投入建设或开始规划的。^④

从基础设施建设项目方面来看,统计显示(如表2),东南亚地区各国总共有1500多个基础设施建设项目。其中,中国和日本作为出资方分别有130个项目和104个项目,美国、印度和澳大利亚各有50多个基础设施建设项目;在超过4.5亿美元投资以上的基础设施建设项目中,由中国投资的项目数量达到33个,日本投资的数量则为10个。^⑤

① Ramon Pacheco Pardo, “China, Japan, and Economic Security Competition (and Cooperation) in the Asia-Pacific,” in Jeffrey Reeves et al., eds., *Chinese-Japanese Competition and the East Asian Security Complex: Vying for Influence* (Oxon: Routledge, 2017), pp. 77-78.

② Hong Zhao, “China-Japan Compete for Infrastructure Investment in Southeast Asia: Geopolitical Rivalry or Healthy Competition?” *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 118, 2019, pp. 558-574.

③ Elliot Wilson, “Infrastructure: Japan and China Fight over ‘The Soul’ of Asia,” *Asiamoney*, September 25, 2018, <https://www.euromoney.com/article/b1b3dvbckxbegt/infrastructure-japan-and-china-fight-over-39the-soul39-of-asia>, 访问时间:2019年4月26日。

④ Eijas Ariffin, “Japan-China Competition Heating Up,” *The ASEAN Post*, February 16, 2018, <https://theaseanpost.com/article/japan-china-competition-heating>, 访问时间:2019年4月26日。

⑤ CSIS, *Reconnecting Asia* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2019), 该数据库具体介绍请见:<https://reconnectingasia.csis.org/methodology/>, 访问时间:2019年4月28日。

表2 东南亚地区的基础设施建设项目状况(2006—2019年)

出资国家	项目数	<25/ 百万美元	25~80/ 百万美元	80~250/ 百万美元	250~450/ 百万美元	450~800/ 百万美元	>800/ 百万美元
中国	130	5	19	32	5	13	20
印度	56	4	10	21	4	1	4
日本	104	5	10	19	4	1	9
美国	56	4	11	18	4	1	6
澳大利亚	52	4	10	18	4	0	4
总计	1507	51	130	234	141	124	208

注:① 总计包括所有东南亚国家。

② 数据来源为 CSIS, *Reconnecting Asia*, 2019。具体数据根据该项目筛选地图遴选计算得来,见 <https://reconnectingasia.csis.org/map/>(2019年4月28日)。

三个大国(特别是中日两国)在东南亚八国中拥有数量相当的基础设施建设项目。如表3所示,除在柬埔寨和印尼之外,中日两国在其他六国中的项目数差距均为个位数。如果将日美两国合并计算,除了在越南之外,日美两国在其他七个东南亚国家中的基建项目数目与中国的差距也保持在个位数之内。

表3 中日美三国在东南亚诸国的基建项目投资数目(2006—2019年)

	中国	日本	美国
柬埔寨	35	16	9
印度尼西亚	20	10	4
老挝	20	14	12
马来西亚	3	1	1
缅甸	5	8	3
菲律宾	5	10	3
泰国	4	5	3
越南	41	44	24
总计	130	104	56

数据来源:CSIS, *Reconnecting Asia*, 2019。具体数据根据该项目筛选地图遴选计算得来,见 <https://reconnectingasia.csis.org/map/>(2019年4月28日)。①

① 因为涉及透明性、数据更新程度、信息来源可信度等因素,基建项目数目与按照价值划分的项目数目无法完全一致。总计选项为包括文莱、新加坡和东帝汶等东南亚诸国的基础设施建设投资项目;东南亚八国项目总和为133项,包含计算两次的跨国项目。

此外,当前东南亚地区的基础设施建设在制度设计维度方面也呈现明显的大国竞争态势。一方面,从制度性融资工具来看,东南亚地区基础设施建设必须依靠亚洲开发银行(简称“亚行”)和亚投行;世界银行、新兴国家发展银行和相关基建基金(如丝路基金)也是东南亚基础设施建设的资金来源。这些融资工具都由不同竞争大国所倡导设置或实际控制。^① 尽管亚行和亚投行都宣称合作,但两者的竞争态势仍然非常明显,至少在目标设定上就存在竞争性。^② 在大国竞争结构下,基础设施建设竞争中的融资工具竞争更为明显。面对亚投行崛起,美日共同主导的亚行决定在2020年将资金投入提升到200亿美元,比2014年增加50%,其中的七成资金将投入亚太基础设施建设中。^③ 另一方面,日美等国正在全力鼓吹所谓“高质量”基建标准。例如,日本鼓吹改变基础设施建设既定规范,全力打造“高质量基础设施建设投资”;同时,日美还积极利用亚行、世界银行以及七国集团等制度平台,开展项目合作——有研究认为,这恰恰与中国的基础设施投资模式针锋相对。^④

(二) 基建竞争对东南亚安全关系的影响路径

从实践上来看,“一带一路”倡议冲击了现存地区秩序,并至少衍生两个政策后果:一方面,各国日益关注地区安全秩序、地缘政治调整和影响力竞

① Amelia Duggan, “Japan, China and the Contest for Influence in Contemporary Asia,” Vancouver: The Asia Pacific Foundation of Canada, November 6, 2018, <https://www.asiapacific.ca/blog/japan-china-and-contest-influence-contemporary-asia>, 访问时间:2019年4月28日。

② Anna Andrianova et al., “Japan-Led ADB Starts Feeling Competitive Heat from AIIB,” *The Bloomberg*, May 4, 2015, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-05-04/adb-unleashes-measures-to-boost-lending-capacity-as-aiib-rises>, 访问时间:2019年4月28日; James Kynge, “AIIB Chief Unveils Aim to Rival Lenders Such as ADB and World Bank,” *Financial Times*, May 4, 2017, <https://www.ft.com/content/3a938ee4-0288-11e7-aa5b-6bb07f5c8e12>, 访问时间:2019年4月28日。

③ Asian Development Bank, *ADB's Focus on Infrastructure*, <https://www.adb.org/about/infrastructure>, 访问时间:2019年3月28日。

④ Hong Zhao, “China-Japan Compete for Infrastructure Investment in Southeast Asia: Geopolitical Rivalry or Healthy Competition?” *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 118, 2019, pp. 558-574.

逐等“高级政治”议题;另一方面,大国的安全关切最终刺激美日等大国重新聚焦基础设施建设领域,因为美日已意识到,中国在东南亚施建的基础设施能够影响甚至威胁美日的主导权、影响力和在此之下的地区安全秩序。陆克文认为,中国通过贸易、投资、资本市场和援助等战略成了东盟国家不可分离的经济伙伴,提升了中国在该地区的政治和外交影响力。^① 在这种压力下,美国加强了与东南亚国家的联络,宣示加大资源投入以稳固其东南亚伙伴,将基础设施建设嵌入其“印太战略”中。^② 日本也感受到中国基础设施建设带来的挑战和威胁,决心继续投入资源以维持在东南亚地区的显著地缘地位或者领导角色。^③ 近年来,大国展开的基础设施建设竞争可能至少在三个方面推动着东南亚地区安全关系的变动。

第一个方面,大国基础设施建设竞争加快了东南亚地区的安全互动频率。东南亚安全进入了一个“大加速时代”。作为全球安全体系中的焦点地区,东南亚地区的大国基础设施建设举动必然引发相关国家的安全军事揣测。在地区关系紧张或者敌对的气氛下,即使是尚未开始建设的基础设施也会使相关国家产生焦虑。^④ 基础设施建设竞争对地区安全互动起到加速效应,主要体现在两个维度。

其一,基础设施建设竞争为大国进入东南亚地区提供了竞逐平台。当前,中国在全力推行“一带一路”倡议,日本利用“高质量基础设施建设”来维

① Kevin Rudd, “The United States, China, and Southeast Asia: Can ASEAN Find a New Strategic Equilibrium? Speech to the Foreign Policy Community of Indonesia,” Sydney: Asia Society Policy Institute, November 8, 2018, <https://asiasociety.org/policy-institute/united-states-china-and-southeast-asia-can-asean-find-new-strategic-equilibrium>, 访问时间:2019年4月28日。

② The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Washington, D. C.: U. S. Department of Defense, 2019); 刘飞涛:《美国“印太”基础设施投资竞争策略》,《国际问题研究》2019年第4期,第1—20页。

③ Fenna Egberink and Frans-Paul van der Putten, “ASEAN, China’s Rise and Geopolitical Stability in Asia,” *Clingendael Paper*, No. 2, 2011, p. 36.

④ Ken MacLean, “Unbuilt Anxieties: Infrastructure Projects, Transnational Conflict in the South China/East Sea, and Vietnamese Statehood,” *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, Vol. 4, No. 2, 2016, pp. 365-385.

持其东南亚显著地位,美国借助“印太战略”和重组海外基建体系来影响东南亚,印度试图通过“东向政策”参与东南亚的基础设施建设,欧盟也通过“可持续性”和“规则为本的投资”概念来筹划其在亚洲的基建计划,以免缺席大国影响力竞逐的国际舞台。^①

其二,基础设施建设竞争为东南亚强化了特定议题的“安全化”与“政治化”框架。一方面,受援国不得不考量大国主导的基础设施建设对本国的战略安全隐患,扭曲了原先议题的基本操作逻辑。例如,印尼、马来西亚和泰国等都对中日投资的高铁项目加以系统性安全审查,权衡与主权和安全相关的政治、经济与金融问题^②;“一带一路”和亚投行被西方国家视为“特洛伊木马”。^③另一方面,基础设施建设进一步提升既有的安全与战略关切,导致地区安全议题的“安全化”程度升级。其中,南海问题、军事基地和重要港口等敏感议题都挑动着东南亚国家和域外大国的神经,并影响各国在本区域内的安全互动。^④

第二个方面,大国基础设施建设竞争可能改变东南亚安全主体的行为模式。根据基础设施建设的属性,地区安全主体面对大国的基建设施竞争,在获取资源投入、诉求公共物品和应对大国工具等方面会呈现不同于以往的行为模式。一般来说,这种变化主要体现在三个方面。

其一,基础设施建设竞争为援助国与受援国调整外交和安全关系提供助力。例如,菲律宾淡化其在安全联盟与领土纠纷方面的考量,与中国合作

① David Hutt, “Why the EU is Struggling to Compete for Influence in Southeast Asia,” *World Politics Review*, July 16, 2019, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28038/why-the-eu-is-struggling-to-compete-for-influence-in-southeast-asia>, 访问时间:2019年7月28日。

② Ann Marie Murphy, “Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages,” *Asian Security*, Vol. 13, No. 3, 2017, pp. 165-182; Yang Jiang, “Competitive Partners in Development Financing: China and Japan Expanding Overseas Infrastructure Investment,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 5, 2019, pp. 778-808.

③ Minh Pham and Yves Carmona, “China and The West: Too Little, Too Late,” *Globe: Lines of Thought Across Southeast Asia*, February 19, 2019, <https://southeastasiaglobe.com/the-wests-response-to-china-too-little-too-late/>, 访问时间:2019年7月28日。

④ Philip Heijmans, “The U. S. Fears This Huge Southeast Asian Resort May Become a Chinese Naval Base,” *Bloomberg*, July 19, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/features/2019-07-18/u-s-fears-cambodia-resort-may-become-china-naval-base>, 访问时间:2019年7月28日。

基础设施建设事宜,两国关系逐渐走向正轨,并深化了军事安全领域的合作。基础设施建设投资在中国与杜特尔特政府重建外交关系、降低摩擦冲突方面扮演了重要角色,部分大型项目对中菲重新进入“蜜月期”发挥了作用。^①当然,中国拓展基础设施建设与菲律宾的基建需求相契合,提升了两国的“国家亲密度”。^②

其二,竞争性基础设施资源的海量投入赋予了东南亚国家更多的替代性选择。近年来,东南亚诸国试图诉诸“两边下注”(hedging,又译“对冲”)战略,在中国与美日竞争中各取所需,安全依靠美国而经济依靠中国,避免被任何一方控制。^③基本上每个东南亚国家都能被找到实施不同程度“两边下注”战略的痕迹,即使是追随中国的柬埔寨也存在一定程度的“两边下注”。^④

① Peter Kreuzer, “Dealing With China in the South China Sea: Duterte Changing Course,” *PRIF Report 3*, Peace Research Institute Frankfurt, 2018.

② 孙忆、孙宇辰:《自由贸易协定能提升国家间亲密度吗?基于中国周边 FTA 的实证分析》,《世界经济与政治》2017 年第 4 期,第 152—153 页。

③ Ann Marie Murphy, “Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages,” *Asian Security*, Vol. 13, No. 3, 2017, pp. 165-182; Jonathan E. Hillman and Erol Yayboke, *The Higher Road: Forging a U. S. Strategy for the Global Infrastructure Challenge* (Washington, D. C.: Centre for Strategic and International Studies, 2019), p. 23; Bhubbindar Singh et al., “Rising Sino-Japanese Competition: Perspectives from South-East Asian Elites,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 1, 2017, pp. 105-120.

④ Ann Marie Murphy, “Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages,” *Asian Security*, Vol. 13, No. 3, 2017, pp. 165-182; Jürgen Haacke, “The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: A Critique and A Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, 2019, p. 375. 对特定国家“两边下注”战略的观察如: Mary Fides A. Quintos, “The Philippines: Hedging in a Post-Arbitration South China Sea?” *Asian Politics and Policy*, Vol. 10, No. 2, 2018, pp. 261-282; Antonio Fiori and Andrea Passeri, “Hedging in Search of a New Age of Non-alignment: Myanmar between China and the USA,” *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 5, 2015, pp. 679-702; Ayame Suzuki and Poh Ping Lee, “Malaysia’s Hedging Strategy, a Rising China, and the Changing Strategic Situation in East Asia,” in Lowell Dittmer and Ngeow Chow Bing, eds., *Southeast Asia and China: A Contest in Mutual Socialization* (Singapore: World Scientific, 2017), pp. 113-129; 刘若楠:《次地区安全秩序与小国的追随战略》,《世界经济与政治》2017 年第 11 期,第 65—88 页。

面对中日两国在东南亚的基建竞争,一位印尼官员称其为一场“受欢迎的角逐”(welcome rivalry)^①;有观察认为,东南亚地区国家可以从中日“战略影响力竞争”中获益,并转变“大国竞争并非利好”的传统观念^②。美国加入基础设施建设竞争更赋予了东南亚国家新的获益筹码。^③

其三,在拓展“两边下注”战略空间的同时,基础设施建设竞争也会同时加剧“安全化”进程和大国竞争力度,推动各国“泛安全化”行为模式,并最终反噬“两边下注”战略空间。已经有学者预警,在大国挤压之下,东南亚“两边下注”实行起来会日益困难,并且该战略实际上是一种“不稳定的平衡”。^④新加坡总理李显龙指出:“我们哪边都不靠拢当然是比较合意的情况,但是,在未来某些情况下,东盟可能不得不二者择其一。”^⑤

第三个方面,大国基础设施建设竞争能够逐步推动东南亚地区安全关系结构的变化。伴随基础设施建设竞争日益激烈,安全互动加速与安全主体行为模式变化都可能影响地区安全关系结构的变化,主要体现在基础设施建设对大国关系、东盟内部和成员国国内政治等方面的影响。

① Shotaro Tani, “The Japan-China Infrastructure Battle is a Welcome Rivalry,” *Nikkei Asian Review*, May 11, 2017, <https://asia.nikkei.com/Economy/The-Japan-China-infrastructure-battle-is-a-welcome-rivalry>, 访问时间:2019年7月28日。

② Malcolm Cook, “Japan and China: Rivalry Reborn,” *Globe: Lines of Thought Across Southeast Asia*, November 9, 2018, <https://southeastasiaglobe.com/china-japan-rivalry/>, 访问时间:2019年7月28日。

③ Gwen Robinson, “Southeast Asia Gains New Leverage as China and US Battle for Influence,” *Nikkei Asian Review*, May 29, 2019, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Cover-Story/Southeast-Asia-gains-new-leverage-as-China-and-US-battle-for-influence>, 访问时间:2019年7月28日。

④ Malcolm Cook and Ian Storey, “A Southeast Asian Perspective,” *The Asian Forum*, December 21, 2018, <http://www.theasianforum.org/hedging-harder-southeast-asia-and-the-us-china-rivalry/>, 访问时间:2019年7月28日;查雯、吕蕙伊:《东南亚五国对华制衡差异的分析:基于模糊集定性比较分析的解释》,《国际政治科学》2019年第1期,第144页。

⑤ Catherine Wong, “Singapore Leader Lee Hsien Loong Warns Region May Have to Choose between China and US,” *South China Morning Post*, November 15, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2173479/singapore-leader-lee-hsien-loong-warns-region-may-have-choose>, 访问时间:2019年7月28日。

其一,基础设施建设竞争提升了中美在东南亚的竞争烈度。从定位上来看,中国将以基础设施为基础的“互联互通”视为“一带一路”的主线,美国则将基础设施建设提升为维系全球霸权的“战略路径”。^① 美国观察者认为,“一带一路”基础设施建设将改善东南亚的交通系统和连通性,“挤压美国的空间”,帮助中国塑造政治影响力、拓展军事存在和创造有利的地区性战略环境,建构不同的地区安全秩序。^② 因此,新美国安全中心研究员克里曼(Daniel Kliman)强调,美国需要在推动国际发展的同时提升其“战略优势”,这事关“与中国竞争”的成败。^③

其二,基础设施建设竞争可能使东盟内部在安全议题上产生分裂。在某种意义上,大国基础设施建设竞争实际上“推动着东盟内部争取基建投资的竞争”,而不是促进彼此间的合作。^④ 例如,中美提出“一带一路”倡议与所谓“自由开放的印太战略”,在东南亚地区开辟了一个大国的“战场”。这给

① 习近平:《互联互通是共建“一带一路”的主线》,新华网,2019年4月28日, http://www.xinhuanet.com/video/2019-04/28/c_1210120925.htm,访问时间:2019年7月28日; Daniel Runde et al., *Global Infrastructure Development: A Strategic Approach to U. S. Leadership* (Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 2016).

② Devin Thorne and Ben Spevack, *Harbored Ambitions: How China's Port Investments are Strategically Reshaping the Indo-Pacific* (Washington, D. C.: C4ADS, 2019), p. 4; Tracy Wilkinson and Shashank Bengali, “Pompeo Seeks to Restore U. S. Influence in Southeast Asia amid China's Rise,” *Los Angeles Times*, August 1, 2019, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2019-08-01/pompeo-seeks-to-win-back-u-s-influence-in-southeast-asia-amid-chinas-growing-influence>,访问时间:2019年8月5日。

③ Daniel Kliman, “To Compete with China, Get the New U. S. Development Finance Corporation Right,” Washington, D. C.: Center for New American Security, February 6, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/to-compete-with-china-get-the-new-u-s-development-finance-corporation-right>,访问时间:2019年4月25日。

④ David Martin Jones and Sarah Choong Ee Mei, “ASEAN's Economic Community: ASEAN Way or Beijing's Way?” in Roderick Macdonald ed., *Southeast Asia and the ASEAN Economic Community* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019), p. 439.

东盟成员国提出了难题,很可能导致东盟“分裂”。^① 这种拉力赛必将“重新定义”亚洲景象并“分化”东盟国家团结。^②

其三,大国基础设施建设竞争也影响东南亚国家的国内政治,尤其是影响受援国政府精英与社会民众互动,进而影响受援国应对大国的安全政策。例如,中国基础设施建设项目将地区、国家与国内层面的政治、经济 and 地缘因素结合起来,影响特定国家(如马来西亚)的民族身份、联邦体制、资本流动和地方政治等政治议题。^③ 特别是,新建基础设施项目会扰动国内社会的既有安排,虽然可能有助于执政集团的统治,但往往也会遭受国内反对派势力和非政府组织的批评。^④ 实际上,东南亚精英阶层内部也已经在特定问题上出现了分裂与区隔。^⑤ 基础设施建设有时还会催生受援国对援助国的不满情绪^⑥,影响大国与地区国家的互动方向,如马来西亚在马哈蒂尔重新上

① Thitinan Pongsudhirak, “ASEAN Must Mitigate War without Weapons between US and China,” *Nikkei Asian Review*, August 21, 2019, <https://asia.nikkei.com/Opinion/ASEAN-must-mitigate-war-without-weapons-between-US-and-China>, 访问时间:2019年9月1日。

② Stewart M. Patrick, “ASEAN Centrality in Managing a Geopolitical Jigsaw Puzzle,” New York: Council on Foreign Relations, April 25, 2018, <https://www.cfr.org/blog/asean-centrality-managing-geopolitical-jigsaw-puzzle>, 访问时间:2019年4月28日。

③ Hong Liu and Guanle Lim, “The Political Economy of a Rising China in Southeast Asia: Malaysia’s Response to the Belt and Road Initiative,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 116, 2019, pp. 216-231; Dragan Pavličević and Agatha Kratz, “Testing the China Threat Paradigm: China’s High-speed Railway Diplomacy in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 2, 2018, pp. 151-168.

④ Thomas Lum et al., *China’s Soft Power in Southeast Asia*, CRS Report for Congress RL 34310, January 4, 2008, p. 5; 张聪、孙学峰:《中国在缅投资项目成败的原因(2011—2016)》,《国际政治科学》2016年第4期,第23—58页。

⑤ Bhubhindar Singh, Sarah Teo and Benjamin Ho, “Rising Sino-Japanese Competition: Perspectives from South-East Asian Elites,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 1, 2017, pp. 105-120.

⑥ David Shambaugh, “U. S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, p. 115; Yun Sun, “Winning Projects and Hearts? Three Cases of Chinese Mega-Infrastructure Projects in Southeast Asia,” The Asan Forum, November 3, 2017, <http://www.theasanforum.org/winning-projects-and-hearts-three-cases-of-chinese-mega-infrastructure-projects-in-south-east-asia/>, 访问时间:2019年4月28日。

台后和中国经历了一定程度的关系震荡。^①

四、基建竞争对东南亚安全关系的影响评估

大国在东南亚地区利用基础设施建设提升影响力的效果必须考虑东盟国家回应、其他竞争大国基建倡议和自身的项目实施能力等因素。^② 加上基础设施类型多样、过程复杂和大国间基建竞争的影响抵消等因素,大国的基础设施建设竞争与地区安全秩序和安全关系的互动呈现出一番极其复杂的图景。因此,大国基础设施建设竞争到底能够在多大程度上影响东南亚安全关系有待进一步考察评估。下文将讨论在大国基础设施建设竞争背景下,东南亚地区近年来安全关系展现出的态势,并初步评估基础设施建设竞争在安全关系变化中所扮演的角色。

(一) 基建竞争对东南亚国家行为模式的影响评估

大国基础设施建设竞争改变着东南亚国家间的安全行为模式。经济上靠中国、安全上靠美国的“二元格局”经常被用于描述东南亚国家在中美竞争结构下的战略选择。^③ 美国在东南亚地区主导安全体系,而中国的角色作用有限。2012年至2017年,在安全利益方面,东南亚诸国与美国大致都保持正面关系,中国只与泰国保持正面关系,与印尼和马来西亚维持中立关系,与新加坡、菲律宾和越南的关系则为负面。^④ 然而,有研究认为,中国显

① Richard Javad Heydarian, “Malaysia’s Bold Play against China,” *The Washington Post*, November 14, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/the-worldpost/wp/2018/11/14/malaysia/>, 访问时间:2019年4月28日。

② Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China’s Influence in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 4, 2019, pp. 635-665.

③ 周方银:《东亚二元格局与地区秩序的未来》,《国际经济评论》2013年第6期,第106—119页。有学者认为,“二元格局”并不恰当,“左右逢源”更加明显,即东南亚国家对中美两国的经济和安全同时有需求。参见:凌胜利:《二元格局:左右逢源还是左右为难?东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应(2012—2017)》,《国际政治科学》2018年第4期,第55—56页。

④ 凌胜利:《二元格局:左右逢源还是左右为难?东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应(2012—2017)》,《国际政治科学》2018年第4期,第54—91页。

著增加了对东南亚地区的军事安全参与程度。^① 中国至少在高级别安全对话、联合军演、武器贸易等方面取得了显著进展,甚至与美国盟友伙伴开展了不同程度的互动,并在最具冲突性的南海争端议题上实现了突破。

其一,中国和东南亚国家的高级别官员访问频次显著提高,中国与东南亚国家的安全合作呈现稳定增长趋势。2010年至2013年中国与东南亚各国军队高层访问次数为70次,2014年至2016年双方高层访问次数则达到106次,三年期增长51.4%;与此同时,军队高级别会议次数则从423次提升到466次,增加10.2%。^② 从中日美与东盟十国的国家领导人高级别访问次数来看,2009年至2013年,中日美三国与东盟十国的访问次数分别为17次、14次和12次;2014年至2018年,三国与东盟十国的高层访问次数分别为46次、12次和12次;中国与东南亚国家的高层互动提高了170%,而美日与东南亚国家的双边联系维持原有水平或者稍有下降。^③

其二,中国与东盟国家的联合军演增多,展现出中国与东盟国家在安全领域的良性互动。一方面,中国与东南亚国家在军事演习方面实现多项突破;另一方面,美国依然主导东盟国家的军演,只是参与比重有所下降。这可以说是中国实施“一带一路”特别是基础设施建设外交所取得的重要成效。例如,2013年后,中国与马来西亚、新加坡和柬埔寨等开展了一系列“第一次”双边军事演习,与菲律宾、越南、缅甸、老挝和文莱等国在多边场合开展过军演活动。此外,中国也与多国开展了若干次突破性军事演习。例如,2017年5月,中国与缅甸举行首次海上演习;2018年10月,中国更是与东盟

① Andrew Scobell, et al., *At the Dawn of Belt and Road: China in the Developing World* (Washington, D. C.: Rand, 2018), p. 62.

② 相关数据参见: Kenneth Allen et al., “Chinese Military Diplomacy, 2013—2016: Trends and Implications,” *China Strategic Perspectives*, Vol. 11, July 17, 2017, <https://chinapower.csis.org/china-military-diplomacy/>, 访问时间:2019年8月28日; China Power Team, “How is China Bolstering its Military Diplomatic Relations?” *China Power*, October 27, 2017, <https://chinapower.csis.org/china-military-diplomacy/>, 访问时间:2019年4月28日。

③ 数据源自: Pacific Forum, “State Visits,” *Comparative Connections: A Triannual E-Journal of Bilateral Relations in the Indo-Pacific*, 2019, <http://cc.pacforum.org/visits/>, 访问时间:2019年8月28日。

实现了联合军演的“破冰”,该演习从提议到确认历时三年,被认为是中国参与东南亚安全领域的突破。^① 整体而言,中国与东南亚国家的军演次数从2010年至2013年的45次飙升到2014年到2016年的273次,其中2015年和2016年双方军事演习频次成倍数增长。^② 中国与东南亚国家的军演对美国主导体系形成了一定的冲击。例如,中国的联合演习对象包含泰国、菲律宾等美国盟友。菲律宾国际关系与战略研究中心的研究人员甚至认为,菲律宾应该在美国“辐辏体系”之外追求双边关系“多元化”。^③ 当然,美国也开始投注军事演习资源,试图维护其受到挑战的安全合作体系。例如,2019年9月,首次东盟—美国海军联合军演(AUMX)揭幕,演习地域涉及中国南海地区。^④

然而,美国依然主导着东南亚地区的安全,日本也在其中扮演显著角色。从联合训练演习来看(如表4),2013年至2017年,除了老挝,中国与其他东南亚国家的联合训练演习次数都不如美国,甚至低于日本。从比重上来看,中国与东南亚国家的联合训练演习在各国所占比重均居于3%~6%,而美国与泰国、新加坡、文莱、菲律宾和印度尼西亚的联合训练演习都超过

① Prashanth Parameswaran, “Why the First China-ASEAN Maritime Exercise Matters,” *The Diplomat*, October 22, 2018, <https://thediplomat.com/2018/10/why-the-first-china-asean-maritime-exercise-matters/>, 访问时间:2019年4月28日。

② Kenneth Allen et al., “Chinese Military Diplomacy, 2013—2016: Trends and Implications,” *China Strategic Perspectives*, Vol. 11, July 17, 2017, <https://china.power.csis.org/china-military-diplomacy/>, 访问时间:2019年8月28日; 不同数据来源在军演次数上有所区别,参见:China Power Team, “How is China Bolstering Its Military Diplomatic Relations?” *China Power*, October 27, 2017, <https://chinapower.csis.org/china-military-diplomacy/>, 访问时间:2019年4月28日。

③ Karla Mae G. Pabelina, “Diversifying Bilateral Security Relations Beyond the US Hub-and-Spoke Alliance System,” Pasay City, Philippines: Center for International Relations and Strategic Studies, Foreign Service Institute, July 2014, <http://www.fsi.gov.ph/diversifying-bilateral-security-relations-beyond-the-us-hub-and-spoke-alliance-system/>, 访问时间:2019年4月28日。

④ Marimi Kishimoto, “US and ASEAN to Hold First Joint Naval Drills near South China Sea,” *Nikkei Asian Review*, August 23, 2019, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-and-ASEAN-to-hold-first-joint-naval-drills-near-South-China-Sea>, 访问时间:2019年8月28日。

所在国联训比重的 10%，这些国家与日本的联合训练比重居 4%~6%。^①从军事外交角度来看，日本在 2011 年至 2013 年与东南亚国家开展了 89 次军事外交活动，在 2014 年至 2016 年增至 91 次；中国在“一带一路”倡议之前的三年内同样开展了 89 次军事外交活动，2014 年至 2016 年则达到 173 次，翻了将近一番。^②

表 4 中美日三国与东南亚各国的联合训练演习情况(2013—2017 年)

东南亚国家	联训演习次数			联训占该国联训总次数的比重		
	中国	日本	美国	中国	日本	美国
缅甸	2	2	3	4%	4%	6%
泰国	11	14	29	4%	5%	11%
柬埔寨	5	6	9	4%	5%	8%
老挝	1	1	1	6%	6%	6%
越南	5	6	7	5%	6%	7%
马来西亚	16	18	27	5%	6%	9%
新加坡	13	18	47	3%	5%	13%
文莱	8	8	18	4%	4%	10%
菲律宾	7	11	27	3%	5%	13%
印度尼西亚	16	16	27	6%	6%	10%

资料来源：The Lowy Institute Asia Power Index, 2018, <https://power.lowyinstitute.org/countries>, 访问时间：2019 年 7 月 20 日。作者根据“亚洲权力指数”地图逐一遴选计算获得数据。

① 数据参见：The Lowy Institute Asia Power Index, Sydney: Lowy Institute, 2018, <https://power.lowyinstitute.org/>, 访问时间：2019 年 7 月 20 日。

② 日本政府定义的军事外交类型广泛，包括国防装备交易、工作层级会议、人道主义救援与减灾、双边伙伴关系、港口访问、高层级别会议、军事演训和能力建设活动等，参见：Daniel Foulkes Leon, “Japan’s Defense Diplomacy in South East Asia,” *Global Politics Review*, Vol. 5, No. 1-2, 2019, p. 19, Annex 1。有研究把中国军事外交拓展到军事演习、海军港口访问和高层访问，参见：Kenneth Allen et al., “Chinese Military Diplomacy, 2013—2016: Trends and Implications,” *China Strategic Perspectives*, Vol. 11, 2017, <https://chinapower.csis.org/china-military-diplomacy/>, 访问时间：2019 年 8 月 28 日。也有学者认为军事外交主要包括高层往来、战略磋商、安全机制、联演联训、护航访问和人道主义救援等，参见：马建光等：《中国与东盟军事外交：现状、前景及路径》，《南洋问题研究》2018 年第 3 期，第 52—62 页。

其三,美国依然主导东南亚的武器交易市场,中国在该领域中只是与特定国家有互动,中美双方差距依然巨大。斯德哥尔摩和平研究所的数据显示(表5),2009年至2018年,中国与东南亚国家的武器交易额为20多亿美元,而美国与它们的交易额则超过55亿美元;以2013年为界,中国与东南亚各国的武器交易额基本维持不变,美国下降幅度较大,但是如果去除新加坡极大值(30多亿美元)的影响,美国与东南亚其他国家的武器交易总额实际增长了185%。在2013年后,美国对印尼、马来西亚、菲律宾、越南、泰国和文莱等国都加大了武器出口力度。^①

表5 中美日与东南亚诸国的武器交易(2009—2018年)

单位:百万美元

东南亚国家	时间	中国	日本	美国
柬埔寨	2009—2013	58	0	0
	2014—2018	0	0	0
印度尼西亚	2009—2013	149	0	120
	2014—2018	185	0	662
老挝	2009—2013	30	0	0
	2014—2018	55	0	0
马来西亚	2009—2013	5	0	24
	2014—2018	0	0	28
缅甸	2009—2013	743	0	0
	2014—2018	530	0	0
菲律宾	2009—2013	0	0	121
	2014—2018	0	5	171
新加坡	2009—2013	0	0	3085
	2014—2018	0	0	861
泰国	2009—2013	58	0	130
	2014—2018	267	0	183

^① 参见:SIPRI Arms Transfers Database: Trade Registers, Stockholm International Peace Research Institute, 2019, http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php,访问时间:2019年8月28日。

续表

东南亚国家	时间	中国	日本	美国
越南	2009—2013	0	0	0
	2014—2018	0	0	54
文莱	2009—2013	0	0	15
	2014—2018	0	0	72
合计	2009—2013	1043	0	3495
	2014—2018	1037	5	2031

注：数据来源为 SIPRI Arms Transfers Database, 2019。作者据此整理自制表格。

在同一时间段,中国与柬埔寨、印尼、老挝、马来西亚、缅甸和泰国也有武器交易,但交易额只在印尼、老挝和泰国有所增长,在柬埔寨和缅甸都有较大幅度下降。中美两国在印尼和泰国存在武器交易竞争态势,其中,2014年至2018年,中泰武器交易额已经超过美泰交易额;在2009年至2013年,中国与印尼的武器交易额占据一定优势,但2014年至2018年,美国与印尼的交易额大幅提升,增长幅度超过450%。

武器交易比重也显示出,美国在东南亚地区依然占据优势,中国只对特定国家有显著影响,安全合作呈现明显的“阵营”色彩。数据显示,2012年至2017年,中国武器出口分别占老挝、缅甸和柬埔寨等国的68%、67%和38%;美国占新加坡、文莱和菲律宾的62%、42%和29%。此外,中美分别占泰国武器交易总额的16%和13%,占印度尼西亚武器交易总额的6%和16%。^①可见,除了泰国和印尼,中美两国对东南亚国家的武器交易影响“泾渭分明”。

其四,中国与存在领土争端的东南亚国家也开展了安全合作。在菲律宾发起“南海仲裁案”后,南海争端一度成为中国与东南亚国家间的敏感议题。伴随中国“一带一路”倡议的深入开展,中国和东盟国家在南海争端等安全议题上呈现出日益合作的特征,如中国和东盟“南海行为准则”磋商获得了新动能。2017年8月,双方宣布采纳“南海行为准则”框架;2018年8月,

^① The Lowy Institute Asia Power Index, Sydney: Lowy Institute, 2018, <https://power.lowyinstitute.org/>, 访问时间:2019年7月20日。

双方就单一磋商文本草案达成一致;2018年11月,双方在中国—东盟领导人会议上同意在2019年完成草案第一轮审读。这些进展与“一带一路”倡议在东南亚地区的开展有较明显的相关性。有观察认为,这主要源于中国“一带一路”倡议中基础设施投资的“甜蜜”和美国的“突发失序”^①;大型基础设施建设投资被认为是中国展现自身东盟“好邻居”“好朋友”和“好伙伴”身份的一种表现。^②

可见,基础设施建设投资在诸如“南海行为准则”等安全合作中成为改变敌对行为或者巩固友好行为的重要因素。在“一带一路”架构下,中国与东盟国家关系已经展现“显著进步……任何事情都渐入佳境”^③。例如,柬埔寨被视为中国在东盟的“亲密盟友”。由此,中国“稀释”了南海争端在东盟中的话语威力,推动了“南海行为准则”的进展,而这种关系恰恰由中国贷款和基础设施投资“黏结”(cement)而成。^④

(二) 基建竞争对东南亚国家安全关系结构的影响评估

大国的基础设施建设竞争在推动地区安全主体行为模式变化的基础上推动着地区安全关系结构变动。东南亚地区安全关系结构的变动主要体现在以下两个方面。

其一,东南亚国家外交政策呈现出更为显著的“实用主义”色彩。置身于“中国财富”与“美国安全”的选择之间,东南亚国家所寻求的“既不是义务,也不是忠诚”,它们“不想选边站”,而是试图从中最大化收益、最小化风

① J. F., “What a New Agreement Means for the South China Sea,” *The Economist*, May 30, 2017, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2017/05/29/what-a-new-agreement-means-for-the-south-china-sea>, 访问时间:2019年4月20日。

② Mingjiang Li, “Managing Security in the South China Sea: From DOC to COC,” *Kyoto Review of Southeast Asia*, No. 15, 2014, <https://kyotoreview.org/issue-15/managing-security-in-the-south-china-sea-from-doc-to-coc/>, 访问时间:2019年7月20日。

③ Peter Kreuzer, “Dealing with China in the South China Sea: Duterte Changing Course,” *PRIF Report 3*, Peace Research Institute Frankfurt, 2018.

④ “Code of Conduct in the South China Sea Finally Drafted,” *The Economist*, August 17, 2018, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=447050028&Country=Vietnam&topic=Politics>, 访问时间:2019年7月20日。

险并保持自身的独立地位。^① 因此,中美“均势”有助于“最好地服务于其利益”。^② 然而,2013年后,东南亚国家的安全战略选择发生了比较明显的变化,它们的“忧虑”明显提升。^③ 因为不同的基础设施建设倡议加剧了中美两国的争夺烈度,基建竞争实际上强化了东南亚在中美之间“选边站”的压力,也扩大了东南亚国家的外交政策分歧。^④ 这样的形势发展使实施“两边下注”“更为艰难”,迫使东南亚国家需要更加努力地寻找“两边下注”空间。^⑤ 这也反映了李显龙表达“我希望这一切不会太快发生”时的心境。^⑥ 当然,东南亚国家是采取“两边下注”还是结盟追随的方向依然不明,其未来的战略选择可能呈现“无规律性”(more erratic)特征。^⑦

① Lee Jeong-ho, “ASEAN Steers between Two Powers with Joint US Military Exercise in South China Sea,” *South China Morning Post*, September 7, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3026092/asean-steers-between-two-powers-joint-us-military-exercise>, 访问时间:2019年9月10日; Max Fisher and Audrey Carlsen, “How China is Challenging American Dominance in Asia,” *The New York Times*, March 9, 2018, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/09/world/asia/china-us-asia-rivalry.html>, 访问时间:2019年9月20日。

② Yun-han Chu and Yu-tzung Chang, “Xi’s Foreign-Policy Turn and Asian Perceptions of a Rising China,” *Global Asia*, Vol. 12, No. 1, 2017, pp. 104-111.

③ Malcolm Cook and Ian Storey, “A Southeast Asian Perspective,” *The Asan Forum*, December 21, 2018, <http://www.theasanforum.org/hedging-harder-southeast-asia-and-the-us-china-rivalry/>, 访问时间:2019年7月28日。

④ Prashanth Parameswaran, “Southeast Asia and China’s Belt and Road Initiative,” *The Diplomat*, May 15, 2019, <https://thediplomat.com/2019/05/southeast-asia-and-chinas-belt-and-road-initiative/>, 访问时间:2019年7月10日; Frederick Kliem, “Security Cooperation in Southeast Asia,” in Frederick Kliem ed., *ASEAN Security Connectivity: Regional Solutions to Regional Security Challenges* (Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2019), p. 28.

⑤ Malcolm Cook and Ian Storey, “A Southeast Asian Perspective,” *The Asan Forum*, December 21, 2018, <http://www.theasanforum.org/hedging-harder-southeast-asia-and-the-us-china-rivalry/>, 访问时间:2019年7月28日。

⑥ Catherine Wong, “Singapore Leader Lee Hsien Loong Warns Region May Have to Choose between China and US,” *South China Morning Post*, November 15, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2173479/singapore-leader-lee-hsien-loong-warns-region-may-have-choose>, 访问时间:2019年7月28日。

⑦ Ann Marie Murphy, “Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages,” *Asian Security*, Vol. 13, No. 3, 2017, p. 165.

非但如此,基础设施建设竞争还激发了东南亚国家诉诸“制衡”或“追随”战略。面对中国在基础设施建设中的强大声势,不少东南亚国家试图通过强化与美国的安全合作来“威慑中国”。有观察发现,东南亚各国“追随光谱”的“中位点”朝美国方向移动了不少。^①此外,东南亚国家在具体安全行为方面也展现出较为明确的“追随”倾向。尽管中国的崛起和加入竞争可能会刺激某些东南亚国家在安全领域“两边下注”,但是,它们必须在现有美国主导安全体系下与域外大国互动,在结构压力之下,美国的东南亚盟友国家和与中国有领土纠纷的国家反而诉诸一种“强化制衡而非‘两边下注’的路径依赖”。^②

其二,基础设施建设竞争也带动了大国—东南亚盟友关系结构的变化。近年来,美国在东南亚的盟友和与中国交好的国家之间呈现出“更为显著的差别”。^③美国在东南亚有两个正式盟友(菲律宾、泰国)、三个安全伙伴(新加坡、印度尼西亚、越南)以及其他安全关系;菲律宾、印度尼西亚和越南被认为战略层级最高,新加坡、泰国和马来西亚对美国而言也具有重要的战略地位,其中,新加坡是美国的“实际盟友”(de facto ally),但是,2019年有评估认为,它们处于不活跃或活动开展不足状态。^④

近来,美国的正式盟友菲律宾不仅在经济上向中国靠拢,在安全上也开始与中国展开一定程度的合作。例如,2017年10月,中菲召开双边防长会

① Evelyn Goh, “Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?” The Asan Forum, February 22, 2016, <http://www.theasanforum.org/southeast-asian-strategies-toward-the-great-powers-still-hedging-after-all-these-years/>, 访问时间:2019年4月15日。

② Darren J. Lim and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies*, Vol. 24, No. 4, 2015, p. 696.

③ Evelyn Goh, “Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?” The Asan Forum, February 22, 2016, <http://www.theasanforum.org/southeast-asian-strategies-toward-the-great-powers-still-hedging-after-all-these-years/>, 访问时间:2019年4月15日。

④ Scott W. Harold et al., *The Thickening Web of Asian Security Cooperation: Deepening Defense Ties among U. S. Allies and Partners in the Indo-Pacific* (Washington, D. C.: Rand, 2019), pp. 4-5.

议,致力于推动双方情报共享、反恐及其他合作。^① 美国的另一个盟友泰国则由于受国内政变等因素影响而受到美国等国的冷落,美泰安全关系徘徊不前。与此同时,泰国逐渐拓展了与中国的军事关系,包括与中国军队开展各种军事演习,增加从中国购买武器的份额等。^② 统计显示,泰国已是中国第四大军事外交伙伴。^③ 印尼、马来西亚和新加坡等国也都加强了与中国的安全互动,并试图寻求建立相关机制保障,如马来西亚和中国2017年建立了高级别国防委员会。^④ 即便是试图寻求与美国进行安全绑定的越南,也受到中国的吸引,适当调整了相关安全政策,诉诸安全靠美国、经济往中国靠拢的“两边下注”战略。^⑤

与美国不同,中国在东南亚地区并没有正式盟友。一般认为柬埔寨等国奉行的是追随中国的战略,老挝和缅甸也被认为与中国保持着某种意义上的特殊关系。伴随大国竞争深入和国内政治演变,这些与中国交好的国家也发生了若干变化。例如,柬埔寨认为自身并未采取“追随”战略,而是在

① Prashanth Parameswaran, “What’s Next for China-Philippines Military Ties?” *The Diplomat*, October 27, 2017, <https://thediplomat.com/2017/10/whats-next-for-china-philippines-military-ties/>, 访问时间:2019年4月15日。

② Tracy Wilkinson and Shashank Bengali, “Pompeo Seeks to Restore U. S. Influence in Southeast Asia amid China’s Rise,” *Los Angeles Times*, August 1, 2019, <https://www.latimes.com/world-nation/story/2019-08-01/pompeo-seeks-to-win-back-u-s-influence-in-southeast-asia-amid-chinas-growing-influence>, 访问时间:2019年8月5日。

③ Kenneth Allen et al., “Chinese Military Diplomacy, 2013—2016: Trends and Implications,” *China Strategic Perspectives*, Vol. 11, July 17, 2017, <https://chinapower.csis.org/china-military-diplomacy/>, 访问时间:2019年8月28日。

④ Prashanth Parameswaran, “What’s Behind the New China-Malaysia Defense Committee?” *The Diplomat*, April 25, 2017, <https://thediplomat.com/2017/04/whats-behind-the-new-china-malaysia-defense-committee/>, 访问时间:2019年4月15日。

⑤ Evelyn Goh, “Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?” *The Asan Forum*, February 22, 2016, <http://www.theasanforum.org/southeast-asian-strategies-toward-the-great-powers-still-hedging-after-all-these-years/>, 访问时间:2019年4月15日。

中美之间“两边下注”;缅甸也被认为试图在中美之间寻找更大的牟利机会。^①

中美日等大国在东南亚的基础设施建设竞争为该地区安全关系结构调整提供了动能。2017年以来,蕴藏强烈战略安全意味并强调基础设施建设的“印太战略”进一步影响东南亚安全关系结构方面的变动。^②一方面,“印太战略”引发了东盟层面上的安全关系结构波动。2019年6月,东盟最终接纳了“印太”概念,出台了《东盟印太战略展望》报告,但是极力强调其与美国理解的不同,并坚持东盟的中心性和对“印太战略”的领导。^③该报告的出台过程也暴露东盟内部各国对“印太战略”的巨大分歧,例如印尼和新加坡都表态支持“印太”,但两国之间却缺乏基本共识。^④另一方面,中美与东南亚各国的原有安全关系结构也发生了一定变化。如表6所示,在美国的盟友和安全伙伴中,菲律宾对“印太战略”从最初的反对态度转变为持保留态度;马来西亚和新加坡虽然支持却致力于避免对抗或者选边;印尼和越南

① Ian Tsung-Yen Chen and Alan Hao Yang, “A Harmonized Southeast Asia? Explanatory Typologies of ASEAN Countries’ Strategies to the Rise of China,” *The Pacific Review*, Vol. 26, No. 3, 2013, pp. 265-288; Evelyn Goh, “Southeast Asian Strategies toward the Great Powers: Still Hedging after All These Years?” *The Asian Forum*, February 22, 2016, <http://www.theasanforum.org/southeast-asian-strategies-toward-the-great-powers-still-hedging-after-all-these-years/>, 访问时间:2019年4月15日; “Cambodia is Hedging, Not Bandwagoning,” *Khmer Times*, April 25, 2016, <https://www.khmertimeskh.com/23186/cambodia-is-hedging-not-bandwagoning/>, 访问时间:2019年4月15日。

② Jason Scott, “U. S. -Led Infrastructure Aid to Counter China in Indo-Pacific,” *Bloomberg*, July 30, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-30/u-s-led-infrastructure-fund-to-counter-china-in-indo-pacific>, 访问时间:2019年7月2日。

③ Nurliana Kamaruddin, “ASEAN’s Strategic Engagement in the Unwieldy Indo-Pacific,” *The Interpreter*, August 5, 2019, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-strategic-engagement-unwieldy-indo-pacific>, 访问时间:2019年8月10日。

④ Resty Woro Yuniar, “Indonesia Reveals Frustration with Singapore over Delay in ASEAN Adopting President Joko Widodo’s Indo-Pacific Concept,” *South China Morning Post*, June 16, 2019, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3014651/vision-impaired-singapore-deliberately-delaying-indonesian>, 访问时间:2019年8月10日。

则呈现出极热切的激情,试图成为“印太”核心或轴心。与中国保持较好关系的国家也试图从“印太战略”中获益,例如,缅甸从沉默到谨慎,柬埔寨从反对到一定支持,老挝也表达积极参与态度,并都对日本角色表达一定程度的支持。

表 6 东南亚国家对“自由开放的印太战略”的态度演变

国家	安全关系	最初态度	当前态度
缅甸	与中国交好	沉默	谨慎,示好日本
泰国	美国盟友 战略重要,但不活跃	支持	支持,强调东盟中心
柬埔寨	与中国交好	反对	欢迎,一定程度支持
老挝	与中国交好	沉默	积极参与
越南	美国伙伴 战略层级最高	支持	支持,做“印太”的核心
马来西亚	美国安全对象 战略重要,但不活跃	支持	支持,避免对抗
新加坡	美国伙伴、“事实盟友” 战略重要,但不活跃	支持	谨慎,避免选边
文莱	中立	沉默	欢迎,持合作态度
菲律宾	美国盟友 战略层级最高	反对	保留,避免对抗中国
印度尼西亚	美国伙伴 战略层级最高	支持	支持,强调轴心地位

资料来源:作者根据东南亚各国媒体网站整理。

（三）影响基建竞争与地区安全关系变动的中介变量

若干证据已经表明,大国基础设施建设竞争影响着东南亚国家安全行为和地区安全关系结构的调整;但具体到某一个特定国家,这种影响却呈现出并不一致的作用方向。不同大国发起的基础设施建设项目和倡议存在张

力,大国与东南亚国家在基础设施建设过程中也不断互动,基础设施建设周期长、投入高与不确定性的因素也扰动了援建大国与受援国之间的正常关系。总的说来,至少有四个变量制约着大国基础设施建设竞争对东南亚地区安全关系变动的影响路径。

第一,作为大国竞争的一种工具,基础设施建设竞争受到大国竞争态势和竞争烈度的影响。大国基础设施建设竞争是一种综合能力竞争。一般而言,如果大国处于程度较高的结构性竞争中,基础设施建设竞争烈度也会较高;那么,大国投入基础设施建设竞争中的资源便会增多,从而激起地区国家对资源的争夺,很可能导致地区安全关系发生变化。例如,目前中美大国竞争态势日益强化,面对中国在基础设施领域的显著进展,美国也投入大量资源,并联合盟友进入基础设施建设领域,这一举动影响了亚太地区的安全状况。^① 在特定时期内,不同大国对同一目标国的争夺基本遵循“零和博弈”逻辑,从而会抵消大国资源投入的战略效应。有学者认为,中国与东盟紧密合作肯定会抵消美国在东南亚的影响力,反之,美国与东盟关系的提升也必然会限制中国在此区域的影响力。所以,对大国而言,“限制彼此的影响力”便成为一种涉及安全利益的地缘战略议题。^② 近年来,中日两国竞争日趋激烈,双方在基础设施建设方面系列动作的目的就是提升自身的影响力,同时抵消竞争对手的影响力。^③ 中日高铁等大型基础设施建设竞争已经呈现出一种“拉锯战”的态势,也必然会扭曲基础设施建设在安全关系上的正常塑

① 毛维准:《美国国际秩序观:特朗普冲击下的图景转向》,《南大亚太评论》2019年第2辑,第51—116页; Daniel Kliman, “To Compete with China, Get the New U. S. Development Finance Corporation Right,” Washington, D. C. : Center for New American Security, February 6, 2019, <https://www.cnas.org/publications/commentary/to-compete-with-china-get-the-new-u-s-development-finance-corporation-right>, 访问时间:2019年4月25日。

② Fenna Egberink and Frans-Paul van der Putten, “ASEAN, China’s Rise and Geopolitical Stability in Asia,” *Clingendael Paper*, No. 2, 2011, p. 33.

③ Andreea Brînză, “Japan’s Belt and Road Balancing Act,” *The Diplomat*, November 8, 2018, <https://thediplomat.com/2018/11/japans-belt-and-road-balancing-act/>, 访问时间:2019年4月25日。

造路径。^①

第二,基础设施建设竞争对地区安全关系的影响链条受到目标国对基础设施需求程度的制约。目标国基础设施短缺状况越严重,就面临越大的基础设施建设资金缺口,其基础设施需求程度大,就越可能被大国发起的基础设施建设倡议所吸引。如此,援助国在基础设施建设方面更具主导优势,特别是在缺乏替代选项时,目标国就只能接受大国的某种不对称优势,也更愿意在基建、经济甚至安全议题上与援助国达成较深入合作。^② 菲律宾杜特尔特政府依据其基础设施建设现状提出了“大建特建”(Build, Build, Build)计划,积极与中国实现双边关系“正常化”,为中菲关系改善提供了机遇。^③ 据“二十国集团基础设施倡议”预测,2014年到2018年,柬埔寨、缅甸、越南三国的基建资金五年期平均需求分别占各国国内生产总值(GDP)的11.08%、6.86%和6.67%,而泰国、菲律宾、马来西亚和印尼四国占3.5%~4.8%。^④ 基建资金缺口压力较小的国家在安全行为选择与关系结构塑造中更具选择弹性,而柬埔寨、缅甸和越南则在安全关系塑造上出现一定程度的固化。

第三,受援国的自主性与博弈能力也影响大国基础设施建设对地区安

① Amelia Duggan, “Japan, China and the Contest for Influence in Contemporary Asia,” Vancouver: The Asia Pacific Foundation of Canada, November 6, 2018, <https://www.asiapacific.ca/blog/japan-china-and-contest-influence-contemporary-asia>, 访问时间:2019年4月28日。

② Raffaello Pantucci, “Why Developing Countries can’t Resist Joining China’s Massive Infrastructure Plan,” *South China Morning Post*, July 7, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2154002/why-developing-countries-cant-resist-joining-chinas>, 访问时间:2019年4月28日。

③ Richard Javad Heydarian, “Duterte’s Ambitious ‘Build, Build, Build’ Project to Transform the Philippines could Become His Legacy,” *Forbes*, February 28, 2018, <https://www.forbes.com/sites/outofasia/2018/02/28/dutertes-ambitious-build-build-build-project-to-transform-the-philippines-could-become-his-legacy/#99bc6191a7f4>, 访问时间:2019年4月28日。

④ G20, “Forecasting Infrastructure Investment Needs and Gaps,” Global Infrastructure Outlook, <https://outlook.gihub.org/>, 访问时间:2019年8月10日。

全关系的影响力度。“东道国的同意”是影响大国推行基建项目的重要因素。^① 面对大国的基础设施建设倡议,目标国必须考虑大国竞争对本国的影响程度。能力较强的东道国拥有较大的战略选择空间,它们会利用大国间竞争态势来寻求技术和资金来源的多样化,避免被单一大国主宰,维护自身利益与自主性。例如,大国在泰国、印尼和马来西亚等国家中处于基建“缠斗”状态,这种安全关系结构实际上立足于地区目标国家对大国的接纳和应对方式。

第四,历史结构也是基础设施建设竞争影响地区安全的重要因素。一方面,基础设施建设竞争在既定的历史脉络和权力结构下开展,必然受到历史结构因素的制约。例如,中亚地区之于俄罗斯、拉美地区之于美国都受到复杂历史因素的影响,不同大国要进入这些特定“势力范围”开展基础设施建设必然要考虑历史结构因素。另一方面,大国与受援国的传统敌友关系也会影响基础设施项目实施的难易程度与操作空间。如果两国是传统伙伴关系,大国的基础设施建设项目就容易进入相应受援国;否则,两国进行基建合作的可能性就很小。例如,在阿基诺三世执政时期,中菲两国因南海争议处于对峙状态,加上菲律宾的美国盟友身份,菲律宾在参与亚投行的问题上展现出巨大疑虑和摇摆态度;与中国存在领土争端的国家也展现出一种较为稳定的对峙态度,这也在某种程度上制约了中国通过基础设施建设来改善双边安全关系的可能。

五、结 论

综上所述,大国基础设施建设竞争与东南亚地区安全关系变动之间存在着复杂关系。其一,无论是大国基础设施建设竞争还是地区秩序变迁,都是一种多行为体互动的复杂架构,单个行为体在实力、战略等方面的变动会影响这一复杂架构,大国间的互动竞争更是如此。例如,美国正在借助“印

^① Dragan Pavličević and Agatha Kratz, “Testing the China Threat Paradigm: China’s High-speed Railway Diplomacy in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 2, 2018, p. 164.

太战略”回归亚太地区基础设施建设竞争,这会极大扰动东南亚基础设施建设带来的地区安全关系塑造。其二,诸多中介变量影响基础设施建设竞争对安全行为及关系结构的正常运作,包括大国竞争态势、受援国需求程度、受援国自主性和历史结构因素等,从而制约基础设施建设的效果发挥。一个国家的安全关系倾向和对外安全政策离不开国内因素的制约,受援国的外交政策制定与“国内政治斗争”之间存在“交缠”关系。^①其三,基础设施建设本身是一个集技术性、周期性和不确定性于一身的领域,这些特性也将基础设施建设在安全关系塑造方面的功能进一步复杂化。其四,大国基础设施建设竞争并不必然完全导向冲突的关系结构,安全关系中的合作面向并未消失。有学者认为,与传统武器竞赛不同,“基础设施武器竞赛”更多地表现为相互补充而非冲突。^②例如,中国和日本在“拉锯战”中各自表达出合作的意向,试图在“一带一路”具体项目上开展合作,这可以看作双方“和解”的一个重要指标,当然,其基本立足点是避免“过度竞争”造成彼此伤害。^③当然,在大国竞争结构下,基础设施建设竞争的主导逻辑依然是冲突,双方合作并不能改变双方竞争为主的本质。^④

① Enze Han, “Under the Shadow of China-US Competition: Myanmar and Thailand’s Alignment Choices,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 1, 2018, pp. 81-104.

② Parag Khanna, “China Couldn’t Dominate Asia if It Wanted to,” *Foreign Policy*, February 3, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/02/03/china-couldnt-dominate-asia-if-it-wanted-to/>, 访问时间:2019年4月28日。

③ Gaku Shimada, “Japan and China Take First Step toward Joint Infrastructure Abroad,” *Nikkei Asian Review*, September 4, 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Japan-and-China-take-first-step-toward-joint-infrastructure-abroad>, 访问时间:2019年4月28日。

④ Lee Jeong-ho, “Why Thailand Could Be the Big Winner as China and Japan Start to Work Together,” *South China Morning Post*, October 26, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2170391/why-thailand-could-be-big-winner-china-and-japan-start-work>, 访问时间:2019年9月28日。