国际关系预测

东南亚国家对冲战略的变化趋势*

（对外经济贸易大学全球化与中国现代化问题研究所，
清华大学国际关系研究院对外关系定量预测组　张伟玉）

2017年12月，特朗普政府发布美国《国家安全战略报告》，将中国视为首要的战略竞争者。[①]2018年1月，美国特朗普政府发布《国防战略报告》，将美国的国防战略“从反恐转向大国竞争”，并渲染所谓的“中国军事威胁”。[②]2019年6月，美国国防部出台《印太战略报告》将中国定位为“一个修正主义大国”，将美国国家安全战略的基本关注定位为国家间的战略竞争，称要增加美国主导、同盟国和安全伙伴参与的在印太地区的国防建设和军事行动。[③]根据清华大学国际关系研究院对外关系定量预测数据显示，当前中美关系分值持续下跌，已经降至－6.7（见图1），位于－9到－6区间，处于对抗等级[④]，中美战略竞争加剧。在此背景下，学界普遍认为，东南亚国家将选择对冲战略来周旋于中美两大国之间。

* 本文系国家社会科学基金重大项目“中外关系数据库建设”（项目批准号：15ZDA069）、对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“国际领导与战略信誉：中美日在东南亚地区的竞争”（项目批准号：19QD24）的成果。

① “National security strategy of the united states America,” Dec 18, 2017, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

② U.S. Deparment of Defense, *Summary of the* 2018 *National Defense Strategy National Defense Strategy of The United States of America*, Jan 19, 2018.

③ U.S. Deparment of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019.

④ 分值位于－9至－6区间，双边关系“对抗”；分值位于－6至－3区间，双边关系“紧张”；分值位于－3至0区间，双边关系“不和”；分值位于0至3区间，双边关系“普通”；分值位于3至6区间，双边关系“良好”；分值位于6至9区间，双边关系“友好”。“对抗”是指两国关系的性质是敌对的，而且公开称对方为自己的战略敌人，但没有直接的大规模军事冲突。参见：阎学通等：《中外关系鉴览1950—2005——中国与大国关系定量衡量》，北京：高等教育出版社，2010年，第1页。

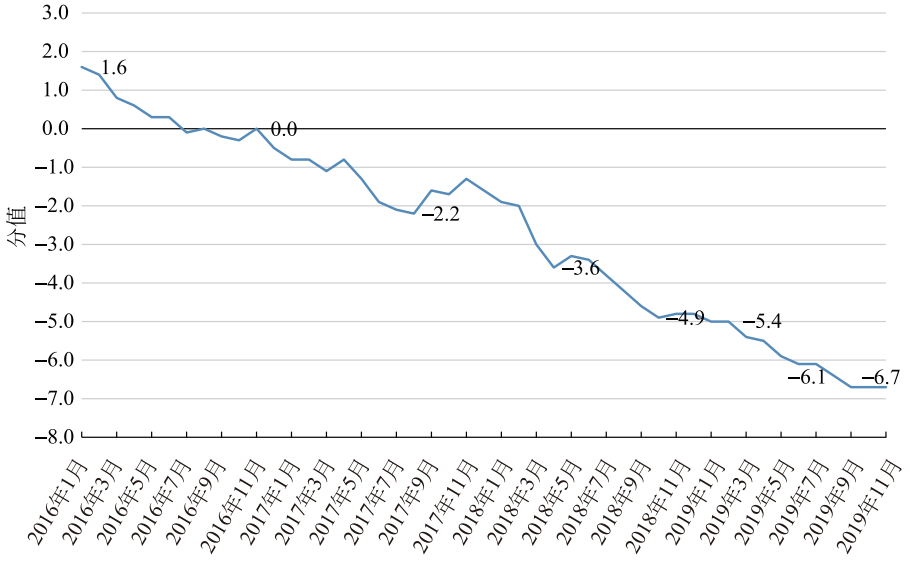


图 1　2016 年以来中国与美国关系分值变化(数据截至 2019 年 11 月)

资料来源:清华大学国际关系研究院对外关系定量预测数据库。

自 2017 年特朗普上台以来,美国政府的东南亚政策就处于变化不定中,特朗普在国际上的各种“退群”行为削弱了美国在国内外的信誉①,美国的国际信誉在东南亚地区也迅速下降。2020 年,美国将举行大选,特朗普能否成功连任尚不明朗,这将继续加剧美国在东南亚政策上的不确定性。预测组认为,2020 年,中国与东南亚多数国家的关系总体上将处于回暖趋势。但是,受东南亚国家对外经济依赖度、安全威胁敏感度、领土(海)主权争端是否激化、国内政治因素、政策自主性强弱等因素的综合影响②,对冲的敏感性和稳定性不同,东南亚国家在中美之间的对冲战略将存在较大差异。从稳定性维度看,2020 年,越南、新加坡、菲律宾三国可能更多选择在具体议题或事件上对冲,对冲行为可能更为频繁;印尼、泰国、马来西亚、文莱四国可能继续领域对冲,在经济上更多依赖中国,在安全上继续依靠美国,稳定性较

① Karen Yarhi-Milo, “After Credibility: American Foreign Policy in the Trump Era,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 1, 2018, pp. 68-77.

② 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。

强;缅甸、柬埔寨、老挝三国无论是在经济领域还是安全领域,抑或是在具体议题或事件上,都将更为谨慎地选择在中美之间对冲。从倾向性维度看,越南可能更倾向于向美国靠拢,新加坡、菲律宾、缅甸、柬埔寨、老挝可能更倾向于向中国靠近,印尼、泰国、马来西亚、文莱四国则可能保持不变(见表 1)。

表 1 2020 年东南亚国家对冲战略的变化趋势

稳定性	变化趋势
频繁对冲	越南倾向于向美国靠拢;菲律宾、新加坡倾向于向中国靠近
稳定对冲	印度尼西亚、泰国、马来西亚、文莱保持不变
谨慎对冲	缅甸、柬埔寨、老挝倾向于向中国靠拢

在采取频繁对冲战略的东南亚国家中,越南较为典型。2020 年,越南可能因与中国在敏感的南海主权争端问题上发生摩擦而与中国的关系有所疏远,同时越南也企图借助美国的军事力量来对冲中国在南海的影响力而倾向于向美国靠近。预测组认为,2020 年中越关系将继续受领海主权争端的影响而有所波动,但双方都会将争端保持在一定的程度和范围内,尤其是中方将保持较大克制,中越关系可能下滑,但下滑幅度不大,越南的对冲战略将向美国靠近。

越南可能因与中国在南海渔业冲突和油气开发方面而与中国产生摩擦,影响双边关系。2019 年 11 月 25 日,越南国防部发布《2019 年越南国防白皮书》,宣称“大国之间的战略竞争变得越来越激烈,有时使东海(越南称谓,即南中国海)成为一个爆发点,可能导致冲突”①。2019 年,越南就曾因执意在万安滩附近进行新的油气开发作业而与中国在万安滩海域上进行对峙,2020 年越南很有可能继续在南海渔业资源和油气资源开发方面挑起事端。2020 年是“南海行为准则”案文磋商加速推进的关键年份,地区规则构建将进入影响力和主导权争夺的博弈时期。② 越南国防部公开表示,尽管南

① Socialist Republic of Viem Nam Ministry of National Deffence, National Political Publishing House, *2019 Viet Nam National Deffence*, 2019.

② 吴士存:《2020 年南海局势展望:动荡或将不期而至》,《世界知识》2020 年第 1 期。

海问题取得了积极进展，但可能导致不稳定和紧张局势的因素仍然存在，并以复杂的方式演变。[①] 2020 年，也是越南担任东盟轮值主席国的一年，在东盟会议上越南可能会利用其担任轮值主席国的身份和契机掌握设定议题的权利并进而主导南海议题，一方面游说东盟其他成员国的立场与越南靠拢，另一方面协调与中国有领海主权争端或海洋权益摩擦的其他东盟国家，为“南海行为准则”最终案文的形成谋取更多筹码。同时，由于 2020 年中国在国内要应对大规模爆发的新冠肺炎疫情带来的系列问题和经济下行的巨大压力，以及处理台海问题、香港问题等各种棘手难题，在国际上要应对美国挑起的经贸摩擦和争端，无暇也无意在南海与越南发生正面冲突或激烈摩擦，因此中国将可能对越南的挑衅行为保持克制和忍耐。越南也表示，不希望因为南海主权争端的分歧而影响中越两国和平友好、合作发展的大局[②]，因此中越关系可能会有所下降，但幅度不会太大。

越南或将有意提升与美国的伙伴关系，并通过加强军事合作，对冲中国在南海的实力和影响力；美国也会趁机拉拢越南联合制华，将越南打造成遏制中国的重要抓手。美国继续夯实“印太战略”，邀请越南加入美日印澳四方安全对话，同时还加强军事互动以阻止中国对南海管控能力的加强。[③] 2018 年 12 月，美国驻越南大使丹尼尔·克莱登布莱克在胡志明市就越美关系和“印太战略”发表演时表示，美国将在南海实施“三管齐下”的战略：继续在南海实施“自由航行”，确保美越等国在南海“合法”油气开采项目的安全；继续为越南提供软性军援，以帮助越南提高海洋执法、抵抗侵略和维护本国安全的能力；由美国出面牵头各跨国公司，帮助越南进行基础设施建设和能源开发，使其免遭“某个大国”控制和压迫。[④] 2020 年 2 月，菲律宾总统杜特

---

① Socialist Republic of Viem Nam Ministry of Nationa Deffence, National Political Publishing House, *2019 Viet Nam National Deffence*, 2019.

② Ibid.

③ 苏晓晖：《“印太战略”背景下美越关系的现状及趋势》，《太平洋学报》2019 年第 5 期，第 25 页。

④ 参见：丹尼尔·克莱登布莱克：《美国将在“东海”实施三管齐下的战略》，https://news.zing.vn/dai-su-my-washington-co-chien-luoc-3-mui-nhon-rat-eo-tai-bien-dong-post898958.html，访问时间：2020 年 3 月 1 日；赵卫华：《越南在南海新动向与中越关系走势》，《边界与海洋研究》2020 年第 1 期，第 104 页。

尔特单方面宣布终止美菲《访问部队协议》,将可能使美国在亚太地区的军事存在受损,美国也需要进一步与越南加强军事合作,以填补和强化其在亚太地区的军事存在,抵消美菲军事同盟削弱带来的影响。2020 年 3 月 5 日,美国海军派遣"罗斯福"号航母和"邦克山"号导弹巡洋舰抵达越南岘港进行港口访问,这是越南战争结束以来美国航母第二次访问越南,可见双方都有意进一步加强防务合作,提升双边关系。中越关系分值变化如图 2 所示。

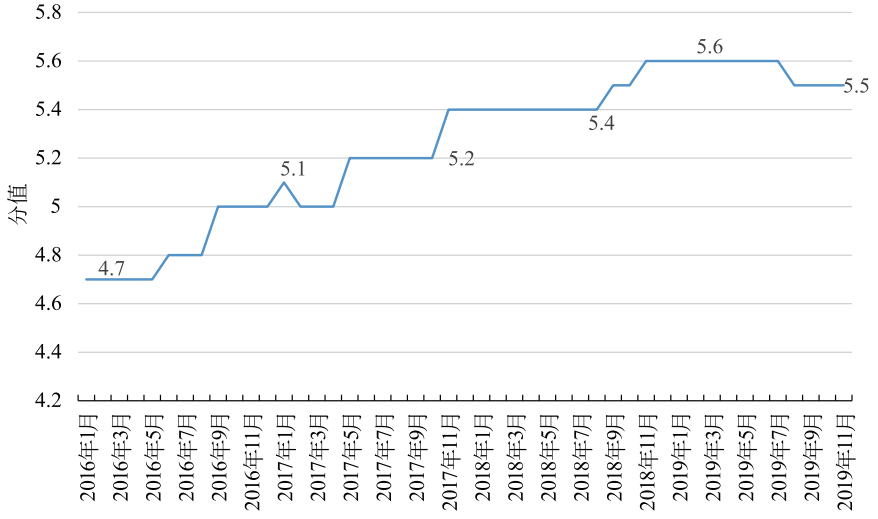


图 2 2016 年以来中国与越南关系分值变化(数据截至 2019 年 11 月)

资料来源:清华大学国际关系研究院对外关系定量预测数据库。

在采取稳定对冲战略的东南亚国家中,东盟的"领头羊"印尼具有代表性。预测组认为,2020 年,中国可能与印尼会因在南海部分海域存在海洋权益主张重叠而产生矛盾,但中国和印尼不存在领土主权争议①,短期内不会因此影响两国关系发展的大局,中国与印尼关系总体上将可能保持平稳。印尼将在经济领域继续加大对中国的依赖,在安全领域则会继续保持对美国的追随,印尼的对冲战略将维持不变。

① 中华人民共和国外交部:《2020 年 1 月 8 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》,2020 年 1 月 8 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1730274.shtml,访问时间:2020 年 3 月 1 日。

印尼佐科政府将在经济领域加大与中国的合作力度。印尼总统佐科在其第一任期内提出“全球海洋支点”战略构想，注重构建印尼中等强国、海洋强国和区域大国身份，积极在全球与地区事务中发挥独特作用，坚持大国平衡战略，不在中美两国之间选边站，且与中美两大国同时保持伙伴关系，体现出印尼外交政策的灵活自主性。① 2019 年 5 月，佐科以 55.5%的得票率赢得选举，成功实现连任。② 佐科继任总统后，印尼对外政策将保持其连续性与延续性，继续实施灵活务实的外交政策，将会同时与中国和美国等多个大国强化战略伙伴关系，提升印尼在印太地区和伊斯兰世界的地位以及国际社会的影响力。2019 年 10 月，佐科在其宣誓就职的演讲中提出“印尼要在建国 100 周年时成为世界前五大经济体的宏伟发展目标”，他表示将在未来 5 年的任期中率领政府全力确保发展目标的实现。③ 佐科在其竞选时也承诺，将继续推动大型基础设施建设项目，大力开发人力资本，加快推进“工业 4.0”计划，降低印尼经济对大宗商品出口的依赖。④ 可见，2020 年及今后一段时间内，经济发展仍将是佐科政府工作的重中之重。由于特朗普政府十分关注与主要出口国的贸易不平衡问题，聚焦被其视为与印尼不平等的贸易关系，印尼对此会保持高度警惕，印尼将可能分散对美国的经济依赖风险，转而大力加强与中国“21 世纪海上丝绸之路”和印尼建设“世界海洋轴心”的对接，在基础设施互联互通、工业发展、深海港口建设等多个领域与中国加强合作，继续推进诸如雅万铁路等双方合作的旗舰项目的顺利建设。

中国与印尼关系短期内不会因纳土纳群岛附近海域捕鱼冲突受到大的影响。长期以来印尼在南海问题上一直试图扮演和担当调停者角色，在中国与其他东盟国家的南海主权争端上持中立立场，避免南海局势升级和失

---

① 陈翔：《印尼对华政策中的美国因素分析——基于不对称关系的视角》，《区域与全球发展》2018 年第 4 期，第 153 页。

② 新华网：《印尼现任总统佐科赢得 2019 年总统选举》，2019 年 5 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/2019-05/21/c_1124522869.htm，访问时间：2020 年 3 月 5 日。

③ 新华网：《印度尼西亚连任总统佐科宣誓就职》，2019 年 10 月 20 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-10/20/c_1125129057.htm，访问时间：2020 年 3 月 5 日。

④ 新华网：《佐科连任印尼总统 未来面临诸多挑战》，2019 年 5 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-05/21/c_1124523756.htm，访问时间：2020 年 3 月 5 日。

控。2020 年 1 月,中国与印尼在纳土纳群岛附近海域因捕鱼问题发生军事对峙,印尼空军宣布在纳土纳群岛海域部署 4 架 F-16 战机,并进行日常巡视。中国外交部发言人耿爽表示,中国和印尼一直在通过外交渠道就此进行沟通,中国和印尼作为全面战略伙伴,友好合作是大局、是主流,分歧是局部、是支流。① 2020 年是中国与印尼建交 70 周年的重要年份,双方均有意管控分歧,创造适宜的氛围和良好的条件,双方一致同意进一步密切在各领域的交往与合作,推动双边关系迈上一个新台阶。②

印尼将继续与美国在反恐合作、打击海盗等方面进一步加强安全合作。虽然美国总统特朗普上台给印尼与美国关系带来了诸多困难和不确定,但美国政府仍然重视印尼的重要地位与战略价值。2017 年 4 月,美国副总统迈克·彭斯在访问印尼时提出进一步强化双边战略伙伴关系,意图将印尼打造成美国"印太战略"的支点。③ 印尼与美国的军事合作也并未因此而受影响,两国仍然举行例行的双边年度"对抗西部"(Cope West)空军演习和"哥鲁达盾牌"(Garuda Shield)陆军演习等军事演习项目④。两国还共同参与多个多国联合军演,包括亚太地区最大规模的军演"金色眼镜蛇"(Cobra Gold)演习以及"环太平洋"军演(RIMPAC)等,双方都有意继续维持和加强防务合作。中印关系分值变化如图 3 所示。

在采取谨慎对冲战略的东南亚国家中,缅甸较为明显。预测组认为,2020 年初中缅两国同意致力于构建中缅命运共同体,两国将会以建交 70 周年为契机,加强各领域的互动合作和各层级的友好交往,预计双边关系将可能大幅全面提升。缅甸无论是在经济领域还是安全领域,抑或在具体议题或事件上,都将十分谨慎地在中美之间对冲。缅甸的对冲战略将更多向中

---

① 中华人民共和国外交部:《2020 年 1 月 7 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》,2020 年 1 月 7 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1730013.shtml,访问时间:2020 年 3 月 5 日。

② 同上。

③ Prashanth Parameswaran, "What Did Pence's Indonesia Visit Achieve?" *The Diplomat*, April 22, 2017, https://thediplomat.com/2017/04/what-did-pences-indonesia-visit-achieve/.

④ 刘艳峰:《印尼佐科政府的"印太愿景"论析》,《和平与发展》2019 年第 5 期,第 116 页。

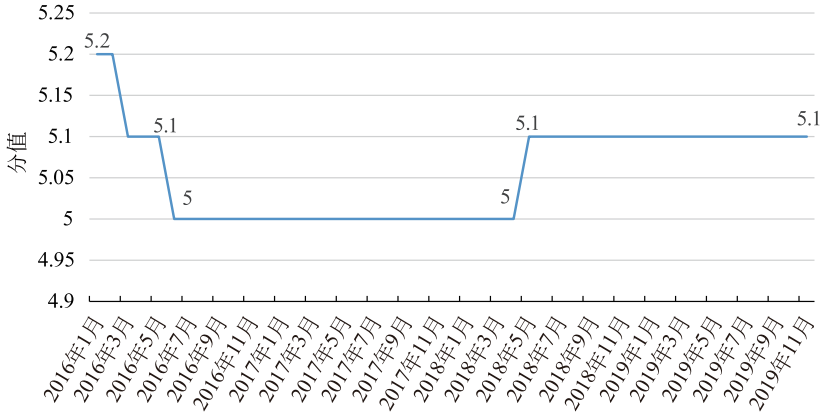


图 3　2016 年以来中国与印度尼西亚关系分值变化(数据截至 2019 年 11 月)

资料来源:清华大学国际关系研究院对外关系定量预测数据库。

国倾斜。

在政治方面,2020 年不排除缅甸“罗兴亚人”问题在国际上进一步发酵而使问题更加复杂,从而引发外交风波。2019 年 11 月,西非国家冈比亚就代表 57 个伊斯兰合作组织(OIC)国家,向联合国国际法院(ICJ)控告缅甸在“罗兴亚人”问题上存在“种族屠杀”,英国“罗兴亚人”组织也与曾任联合国首任缅甸人权事务特使的金塔纳向阿根廷法庭控告缅甸军方高层和昂山素季,国际刑事法院(ICC)也因孟加拉国的控诉而准备审理缅甸“罗兴亚人”问题,这都使得缅甸在国际社会面临巨大的政治压力和舆论压力。2019 年 12 月,中国国务委员兼外长王毅访问缅甸时表示,“在缅甸今后的国家发展进程中,中方将和缅甸人民坚定站在一起”①,将“坚定支持缅甸在国际舞台维护正当权益和国家尊严”,愿“推动中缅全面战略合作伙伴关系迈上新台阶,进入新时代”②。2020 年,若缅甸“罗兴亚人”问题持续发酵,缅甸将急切需要中国在联合国安理会等国际平台上为缅甸发声,中国也愿意继续给予缅

① 中华人民共和国外交部:《王毅同缅甸国务资政兼外长昂山素季会谈》,2019 年 12 月 8 日,https://www.mfa.gov.cn/web/wjbzhd/t1722513.shtml,访问时间:2020 年 3 月 5 日。

② 中华人民共和国外交部:《缅甸总统温敏会见王毅》,2019 年 12 月 8 日,https://www.mfa.gov.cn/web/wjbzhd/t1722510.shtml,访问时间:2020 年 3 月 5 日。

甸政治支持而借此笼络缅甸民心和换取缅甸在东盟等区域组织支持中国的南海立场,因此双方都有意愿提升双边战略关系,共同致力于构建中缅命运共同体。

在经济方面,2020 年缅甸即将举行大选,缅甸国务资政兼外交部长昂山素季主导的民盟政府为赢得大选、实现连任,将急于向国内民众凸显其在经济领域的发展成效,与中国"一带一路"倡议的对接将更加积极,从而降低缅甸民众对其第一任期内经济发展不力的不满和质疑。2018 年 12 月,缅甸为积极推动和落实与中国的"一带一路"合作项目,专门成立了"一带一路"指导委员会,该委员会由昂山素季担任委员会主席,第一副总统吴敏瑞担任副主席,各部长担任委员会成员,其规格和级别之高足见其对加强与中国经济合作的重视。中国为顺利推进"一带一路"建设,也有意夯实与缅甸在"一带一路"框架下的经济合作,推动各具体项目实质落地。2020 年新年伊始,习近平主席就首访缅甸,双方签署《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合声明》,正式宣布"中缅人字形经济走廊"从概念规划转入实质建设阶段。[①] 2020 年,随着皎漂深水港、中缅铁路、中缅边境经济合作区、仰光新城等项目陆续启动,中缅经济合作将提质增速,中缅经济关系将大幅提升。

综上所述,特朗普上台后中美战略对抗进一步加剧,双方的博弈态势也趋于固化,东南亚国家被置于美国的"印太战略"框架之下。在中美竞争加剧的背景下,东南亚国家纷纷采取对冲战略在两个大国之间寻求平衡,但不同国家受对外经济依赖度、安全威胁敏感度、是否存在领土(海)主权争端等因素的影响而采取不同的对冲战略,对冲行为也呈现出较大差异。2020 年,越南将可能倾向于向美国靠拢,而新加坡、菲律宾、缅甸、柬埔寨、老挝可能倾向于向中国靠近,印尼、泰国、马来西亚、文莱四国则可能保持不变。总体来看,2020 年中国与东南亚多数国家的关系将保持回暖的趋势。

---

① 中华人民共和国外交部:《中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合声明(全文)》,2020 年 1 月 18 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1733683.shtml,访问时间:2020 年 3 月 5 日。