

# 东南亚地区中美战略均衡的机制论

聂文娟

**【内容提要】** 本文从东南亚地区的权力格局出发,探讨了东南亚地区在中美竞争格局下如何形成战略均衡的问题。本文指出,东南亚地区形成的中美竞争格局是一种地区大国和体系大国在地区层面形成的相互竞争格局,它不同于两大体系大国在第三地区的霸权之争,也不同于同一地区两个大国的地区领导权之争。在中美竞争格局下,原有的划分势力范围、离岸平衡、权威分散机制都难以发挥作用,第三方受损机制将会在新的历史时期有助于东南亚地区形成战略均衡。第三方受损机制指的是当一大国推动第三方反对另一大国,其作用力越大,第三方为了规避利益受损,越容易对另一大国采取战略协调与合作,战略均衡从而得以维持。大国在一定程度上陷入了一个“战略均衡的悖论”,越着力于打破战略均衡,越容易形成地区的战略均衡。在东南亚地区的中美竞争格局下,地区战略均衡的形成具有一定的必然性,这一研究发现对思考我国的地区外交政策具有一定的启示。

**【关键词】** 东南亚 中美竞争格局 第三方受损机制 战略均衡

**【作者简介】** 聂文娟,外交学院国际关系研究所副教授。

电子邮箱:niewenjuan@cfau.edu.cn

## 一、导论

进入 21 世纪第二个十年以来,国际体系以及人类社会进入了一个大发展、大变革、大调整的时代,充满了不确定性,在地区层面表现得尤为突出。

---

《国际政治科学》2022 年第 7 卷第 1 期(总第 25 期),第 86—113 页。

*Quarterly Journal of International Politics*

近年来中美在东南亚地区的争夺呈现日益激烈的趋势,地区结构和地区秩序面临着调整和重塑的巨大压力。地区研究学者在不断追问着一个根本性的问题,即地区权力格局到底是什么样的或者正在朝哪个方向演变?具体而言,在东南亚地区,随着中国实力的不断增长,美国的权力和地位衰落了吗?中美在该地区形成两极格局了吗?抑或中国在该地区已经确立起了单一主导地位吗?这些问题具有基础性的意义,对国家的整体战略规划以及地区国别外交都将产生深远的影响。

本文以东南亚地区的权力格局这一研究问题为出发点,核心问题是中美两大国的竞争如何在该地区形成战略均衡。具体而言,本文认为,东南亚地区形成了中美竞争格局,这是一种地区大国和体系大国在地区层面形成的相互竞争格局,它不同于两大体系大国在第三地区的霸权之争,也不同于同一地区两个大国的地区领导权之争。相对于现有研究强调体系大国通过划分势力范围、权威分散、离岸平衡战略来与地区大国在东南亚地区形成势力均衡,本文认为第三方受损机制有助于中美竞争格局下东南亚地区逐渐形成战略均衡。

本文的研究分为六个部分。导论部分阐释了研究问题。第二部分分析东南亚地区的权力格局,提出该地区形成了中美竞争格局的研究论断。第三部分梳理东南亚地区体系大国与地区大国战略均衡机制的现有研究,并指出其有待完善之处。第四部分提出本文的研究假设,重点在理论层面说明第三方受损机制为什么有助于中美竞争格局下东南亚地区逐渐形成战略均衡。第五部分是案例研究,通过分析美国与菲律宾、越南、印度尼西亚的互动来对主要研究假设进行检验。第六部分以进一步的学理和政策思考来做总结。

## 二、东南亚地区的权力格局

当前学者关于东南亚地区的权力格局属性展开了热烈的争论,围绕中美地区影响力的发展趋势,主要形成以下几种观点。

(1) 单一大国主导论,包括美国主导论和中国主导论两派观点。美国主导论主张东南亚的地区权力格局仍将长期处于美国的单极霸权格局下。这一派学者们承认东南亚地区权力格局正在经历变动,但认为美国仍将维持在该地区的优势,中国实力的提升并不能对此构成实质性挑战。如马必胜(Mark Beeson)认为,首先,与美国相比,中国在该地区并没有盟友,中国与部分地区国家如老挝和柬埔寨建立的“准盟友”关系是脆弱的、不可信赖的,甚至是机会主义的。其次,中国是现存国际体系秩序的受益者,中国的强大在一定程度上会增强美国的领导力,诸如马必胜认为虽然中国也不时指责现有体系秩序的不公正性,但中国的经济发展与美国紧密联系,中国对美国经济影响力的任何威胁首先将会使中国承受更大的损失,因此中国承诺基本遵守国际社会的规则体系,对现有国际体系持支持态度,在中国的支持下,美国的领导地位在可预期的未来将会持续下去,甚至会呈现出不同的形态。<sup>①</sup> 部分学者还特别强调了与美国相比,中国在东南亚地区的软实力不足,中国的政治制度和价值规范的吸引力不足等。值得一提的是,许多美国学者对美国主导论产生了动摇,但更多的是一种面向未来的忧患意识,他们内心仍认为美国实际上有能力通过适当的战略调整来保持自身在该地区的主导优势。<sup>②</sup>

与美国主导论不同,中国主导论主张东南亚地区的权力格局正在向中国一方倾斜,最终将会形成中国主导的权力格局。如在康灿雄(David C. Kang)看来,从历史上看,只有当中国软弱时,亚洲才会陷入混乱;当中国强大和稳定时,亚洲也就获得了和平与稳定。东亚的地区关系曾经处于朝贡体系下的等级制,但却比西方更稳定、更和平。当前,中国的崛起并不会给

---

<sup>①</sup> Mark Beeson, “Comparative Hegemony: How Serious is the China Challenge?” *Global Asia*, Vol. 11, No. 2, 2016; Min-Hua Chiang, “The US Hegemony, East Asia and Global Governance,” *Journal of the Global South*, Vol. 1, No. 9, 2015.

<sup>②</sup> Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, New York: W. W. Norton, 2011, p. 8.

地区带来威胁,东亚地区将会维持相对的和平稳定与繁荣。<sup>①</sup>康灿雄认为,面对着地区的权力变动,东南亚国家正在越来越靠近中国,美国若顺应这一历史趋势,将会使美国自身以及地区获利,美国倘若违背这一历史趋势,就会发现自己越来越孤立,甚至更糟,因此美国的最优战略应该奉行“最小化战略”,即在经济领域积极参与,在安全领域保持静默和反应式应对。<sup>②</sup>在澳大利亚战略家休·怀特(Hugh White)看来,中国经济实力的不断增长将会深深地改变中美之间的权力关系,毕竟“财富就是权力”(wealth is power)。即使当前在很多指标上中国落后于美国,但长期来看,中国具有强劲的发展势头,中国甚至不需要超过美国就能对美国构成严重挑战。中国经济占美国的比重已经超过了冷战时期的苏联,因此它将成为比苏联更为严峻的挑战。在亚洲,中国更享有众多不对称性的优势,因此美国主导的旧的地区秩序式微,中国主导的新的地区秩序正在逐渐显现。面对着这一历史性转变,美国有三个选择:抵抗中国的挑战,保持亚洲的现状;放弃亚洲,允许中国在亚洲建立领导地位;留在亚洲,保持美国在亚洲的存在,但给予中国越来越多的空间。在休·怀特看来,基于中国崛起的不可避免性,美国将不得不接受中国崛起的现实,因此最理性的选择是第三种选择,留在亚洲,但要学会与中国分享权力,这一进程越快越好,否则在与中国的谈判进程中美国的主动权将越来越少。<sup>③</sup>

(2) 中美二元等级论,主张东南亚地区的权力格局处于二元等级格局之下。在学理范畴,二元格局是一种过渡形态,介于单极霸权格局和两极格局或多极格局之间,特指现有主导国在部分领域权力衰减,崛起国在部分领域权力出现增长,能够对主导国构成特定挑战,但又不能完全替代主导国的权力格局状态。如伊肯伯里(G. John Ikenberry)指出,在过去几十年间,美国

---

① David C. Kang, "American Grand Strategy and East Asian Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, Vol. 94, No. 3, 2018, pp. 1-15; David C. Kang, "Getting Asia Wrong the Need for New Analytical Frameworks," *International Security*, Vol. 27, No. 4, 2003, pp. 57-85.

② David C. Kang, "American Grand Strategy and East Asian Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, Vol. 94, No. 3, 2018, pp. 205-207.

③ Hugh White, *Without America: Australia in the New Asia*, Victoria, Australia: Black Inc., 2017, pp. 1-107; Hugh White, *The China Choice: Why America Should Share Power*, Victoria, Australia: Black Inc., 2012, pp. 1-27.

一直在东亚地区领导着一个霸权秩序,美国向这些国家提供安全保障、维护地区稳定、促进建立开放市场、强化联盟关系和建立合作伙伴关系等。但随着中国的崛起,地区格局发生了变化,从美国领导下的一元等级秩序演变为二元等级秩序,即美国领导下的安全等级秩序和中国领导下的经济等级秩序。有所不同的是,在伊肯伯里看来,二元格局在东亚地区尤其在东南亚地区具有一定的稳定性和持久性,不会简单地从美国霸权转变为中国霸权,而是将在相当长的时期内继续存在下去。<sup>①</sup>

(3) 中美二元竞争论,主张东南亚的地区权力格局处于中美两大国竞争之中。首先,与上述几种观点不同的是,二元竞争论没有采取结构化的视角,而是采取了一种进程性的视角,认为竞争的结果仍然具有不确定性,现有的美国一超格局还未完全动摇,新的格局也还未完全成型<sup>②</sup>,强调竞争是中美关系的常态,因此常态化的竞争本身就构成了一种特有的地区格局。正如沈大伟(David Shambaugh)所言,休·怀特和康灿雄的观点在中美亚洲竞争的辩论中处于边缘地位,大多数学者都不会认同这种“游戏结束”的视角,而更倾向于认为双方的斗争是长期的、全方位的并会逐步激化。<sup>③</sup> 阎学通也认为,中国崛起使得过去美国主导的单极格局转变成中美竞争格局,当前开始的不对称的中美竞争格局将持续至少20年。<sup>④</sup> 陆伯彬(Robert S. Ross)同样认为,中美两国注定要竞争,这一竞争进程要持续几十年,中美关系的关键是如何管控竞争的问题。<sup>⑤</sup> 其次,中美二元竞争论倾向于认为中美之间的竞争是全方位的,而不是如二元等级论所坚持的,双方各自在相关的

---

① 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. 9-35.

② Lee Hsien Loong, “PM Lee Hsien Loong’s Interview with BBC for Talking Business Asia,” 14 March, 2021, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-interview-with-BBC-for-Talking-Business-Asia>.

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 阎学通:《数字时代初期的中美竞争》,载《国际政治科学》,2021年第1期,第24—55页。

⑤ Robert S. Ross, “It’s Not a Cold War: Competition and Cooperation in US-China Relations,” *China International Strategy Review*, Vol. 2, 2020, pp. 63-72.

领域内努力扩展影响力。正如伊肯伯里自己也承认,二元等级秩序继续面临的挑战之一就是安全领域和经济领域内在的相互依赖性,一领域内的影响力不可避免地会向另一领域扩散。再次,中美二元竞争论认为竞争本身也是一种共存。正如沈大伟指出,中美在东南亚地区的争夺不是简单的中美权力转移模式,而是竞争性共存模式,这种竞争是软性的而非硬性的,间接的而非直接的,这不是严格意义上的反应一再反应、一报还一报的零和竞争,双方在地区的政策和行动都是致力于推动自身的利益而非直接阻碍对方。<sup>①</sup>学者关于中美竞争论的认知在美国官方的《国家安全战略报告》中得到了印证。近年来美国对中美关系竞争性质的定位越来越突出,2010年的战略报告称,美国将继续寻求和中国建立一种“积极的、建设性、全面的关系”;2015年的战略报告中称,美国寻求和中国发展一种“建设性的关系”,正面词汇明显减少;2017年的战略报告更是指出,在印太地区,一场中美间的地缘政治竞争正在展开,美国需要在实力的基础上与中国展开竞争;2021年拜登政府的《过渡时期国家安全战略指南》也称,美国面临的世界一大特征就是与中国不断增长的竞争,美国的安全战略议程就是要强化美国的长期优势,并在与中国的战略竞争中获胜。<sup>②</sup>

本文更认同中美二元竞争论的观点,认为其较好地总结了东南亚地区权力格局的生成性特征,但其不足之处在于缺乏对竞争性质的讨论。中美竞争在东南亚地区到底是何种性质的竞争?诸如,是否与中美在东北亚地区或非洲地区的竞争存在不同?基于此,本文进一步指出,中美在东南亚地区的竞争首先是地区大国与体系大国之间的竞争,它不同于两大体系大国在第三地区的霸权之争,也不同于同一地区两个大国的地区领导权之争。体系大国和地区大国的判断主要是基于两国与东南亚地区的地缘关系而定的,即美国处于地区之外、中国毗邻东南亚地区这一事实。这一界定并不能

---

<sup>①</sup> David Shambaugh, “U. S-China Rivalry in Southeast Asia,” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, pp. 85-127.

<sup>②</sup> The White House Washington, *National Security Strategy*, May 2010; The White House Washington, *National Security Strategy*, February 2015; The White House Washington, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017; The White House Washington, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021.

直接得出体系大国与地区大国实力的高下之断,但有助于我们对中美在该地区竞争的目标以及核心诉求得到更进一步的认识。首先,二者竞争的是一种地区影响力。地区影响力对美方而言是保持在该地区的战略存在以及主导权;对中国而言,则是增强自身在该地区的影响力以及地区自主权。其次,对于中美而言,地区影响力这一利益诉求的价值排序是不同的。对于美国这一体系大国而言,其利益具有全球性和体系性,东南亚地区是其体系视域中的一部分,重要性由其对其他地区以及整个系统的影响而定;对于中国这一地区大国而言,东南亚地区本身具有全局性,对其作为地区大国具有关键作用,也是中国影响力扩展到其他地区以及整个系统的必要条件之一。正是东南亚地区对二者而言的价值排序的差异性给二者互动以及建立战略均衡创造了空间。<sup>①</sup>再次,战略均衡是两大国竞争性互动的必然趋势。体系大国和地区大国的实力可能具有一定的不对称性,但在地区层面都具有相当强的实力,权力格局决定战略态势,两大国权力的“不相上下”将会导致地区战略态势趋向于均衡状态,即使是以一种非意图性的方式而呈现。因此,中美两大国在东南亚地区如何形成战略均衡就成为下一步的研究问题。

基于行文的需要,本文的战略均衡指的是国家间关系的均衡<sup>②</sup>,在理想模型下,它包括两种状态:完全的战略非均衡状态,即一大国与地区国家之

---

① 巴里·布赞、奥利·维著,潘忠岐等译:《地区安全复合体与国际安全结构》,上海人民出版社2010年版,第26—38页。

② 战略是国际关系中常用的概念,国内学者李少军曾将战略概括为四个一般性命题:战略是关系全局的指导方针;战略是实现目标的手段与途径;战略的实现必须以实力和资源为条件;战略是一门艺术和科学,战略资源也包括地理因素、人口因素、自然资源、经济发展水平、军事能力、政治合法性、民族认同、国民士气、文化和意识形态凝聚力等。本文将盟友的可获得性这一战略资源作为切入点,分析中美之间战略互动以及战略均衡的形成机制。参阅:李少军:《国际战略学》,中国社会科学出版社2009年版,第13—48页;威廉森·默里、麦格雷戈·诺克斯等著,时殷弘等译:《缔造战略:统治者、国家与战争》,世界知识出版社2004年版,第1—25页。均衡是国际关系中一个较具有争议性的概念,Jack S. Levy曾将均衡概念的使用分为以下四种情境:体系层面的理想型平等的权力分布状态;体系层面实际的权力分布状态;国家层面的一种追求均衡的外交原则和实践;国家间互动的一种非意图性的均衡后果。本文偏向于第四种情境,强调东南亚地区战略均衡的形成是中美互动的非意图性后果。参阅 T. V. Paul, James J. Wirtz and Michael Fortmann, *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, 2004, pp. 29-51.

间形成结盟关系,反对或制衡另一大国,地区国家与两大国的关系处于非均衡状态;完全的战略均衡状态,即没有大国与地区国家之间形成结盟关系,地区国家在大国竞争中处于中立,地区国家与两大国的关系处于均衡状态。在实践中,地区战略均衡不是两种状态的二元对立,而是处于一个动态的调整过程中,中美两大国竞争格局下的地区体系处于一个不断地走向均衡的过程。

### 三、东南亚地区体系大国与地区大国的战略均衡机制

从地缘政治的角度看,东南亚地区北接中国大陆,东濒太平洋,西临印度洋,扼守的马六甲海峡是世界上最长的海峡和最繁忙的贸易运输路线之一,关系到中国、日本以及韩国的经济安全。东南亚地区的战略重要性决定了体系大国对该地区保持着很高的战略关注度,只是不同时期采取了不同战略,诸如16世纪到19世纪欧洲大国的殖民贸易战略,20世纪美国的盟国安全、自由贸易战略等。就体系大国与地区大国的互动而言,二者的关系也非必然性冲突或必然性合作,它受到体系结构以及体系大国与地区大国之间的关系两个层面因素的影响,在二战后的不同历史时期形成了以下不同的模式。

#### 1. 划分势力范围

划分势力范围是19世纪欧洲大国间的一项普遍展开的外交实践,其核心要素包括两个——控制性和排他性,即A国对B国实行一定程度的控制,并排除C国享有这种控制。<sup>①</sup>19世纪末,英法在东南亚地区也曾划分势力范围,如1896年签订的《英法公约》确定以暹罗为界,暹罗的西部为英国的势力范围,东部为法国的势力范围。<sup>②</sup>二战结束以后,国际体系分裂为社会主义阵营和资本主义阵营,在亚洲,新中国加入了苏联为首的社会主义阵营,因此美国在战后一段时间内面临着如何在东南亚地区确立两大阵营分界线的问题。第一次印支战争时,美国曾试图支持法国将此分界线确立在中国边

<sup>①</sup> Van Jackson, "Understanding Spheres of Influence in International Politics," *European Journal of International Security*, Vol. 5, No. 3, 2019, pp. 1-19.

<sup>②</sup> 张锡镇:《当代东南亚政治》,广西人民出版社1995年版,第31页。



境,但战争失败,1954年的日内瓦会议确立越南南北分治、老挝和柬埔寨的中立化等原则,这一分界线被迫移至北纬17度线附近。在日内瓦会议之后,美国召集盟国签署了《东南亚集体防务条约》,其中把“柬埔寨国家”“老挝国家”“越南国家管辖的自由领土”(指南越)划入其所谓“保护”区域。正如美国时任国务卿杜勒斯在日内瓦会后所言,美国当前的首要任务是划定一条共产党不可逾越的界线,华盛顿政府应承担柬埔寨、老挝和南越的防御职责。<sup>①</sup>

## 2. 离岸平衡

如米尔斯海默所言,20世纪美国本质上在其他地区扮演离岸平衡手的角色,离岸平衡手首先会选择推卸责任,让地区大国来制衡追逐霸权的国家,其次在推卸责任不起作用时直接插手,以平衡崛起中的国家。<sup>②</sup>具体到东南亚地区,在20世纪70年代末至80年代末地区权力格局出现变动时,美国就采取了离岸平衡的策略对地区格局进行了修复。1976年越南完成南北统一后,地区霸权主义野心膨胀。1976年越南用武力控制了老挝;1978年越南先后派出一些领导人访问东盟各国,提出在东南亚建立以越南为核心的所谓“和平、真正独立、中立区”的新亚洲安全体系;同年底越南直接军事占领了柬埔寨,企图建立“印支联邦”。<sup>③</sup>对此问题,美国和中国都意识到了越南侵略行为背后有苏联霸权的支持,是苏联全球战略的一部分,在一定程度上也将对美苏全球的势力均衡产生影响。但如美国时任国家安全事务助理布热津斯基所言,我们“等着中国人动手”,中国人一旦采取行动,“美国既批评中国的军事行动,同时也谴责越南人侵略柬埔寨,并要求中、越双方各自撤军。我知道越南和苏联根本不会接受这个建议,此计在外交上可给中国人打掩护而不牵连美国,从而美国可以冠冕堂皇地站在批评者的立场上”<sup>④</sup>。或者如基辛格所总结的,美国的立场是,不能正式和中国人

① 弗雷德里克·罗格瓦尔特著、詹涓译:《战争的余烬》,社会科学文献出版社2017年版,第782页。

② 约翰·米尔斯海默著,王义桅、唐小松译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2008年版,第342页。

③ 吴国仪等:《战后东南亚国际关系》,天津人民出版社1993年版,第206页。

④ 布热津斯基著、邱应觉等译:《实力与原则》,世界知识出版社1985年版,第466页。

联手,当然,非正式的联手则另当别论。<sup>①</sup> 1979年2月,中越战争爆发,自此中美两国也开启了冷战期间最为紧密的合作,最终使得越南为侵略行为付出了沉重的代价。新加坡前总理李光耀称,中国的行为改写了东亚的历史。<sup>②</sup>

### 3. 权威分散

权威分散,是指冷战结束以后到21世纪的前几年内,美国作为唯一的全球性霸权国,在确保自身权力安全的前提条件下,在东南亚地区将部分权威向中国这一地区大国扩散,美国作为体系大国和地区大国之间实现了有限的合作。正如布热津斯基所言,冷战以后,在美国保持超强地位的前15年内,美国的军事力量部署在各大洲,在各个海域保持主导地位,在全球没有其他政治和军事力量可以与其比肩,其他所有力量本质上都是地区大国。<sup>③</sup> 美国方面认为,中国在很长时期都无法真正成为美国的竞争对手,因此克林顿政府时期奉行对华“全面接触”的温和政策,旨在引导中国参与国际组织并遵守西方订立的国际规则,通过对中国的社会化来消解中国发展的不确定性。小布什政府时期美国认为中国是“全球反恐联盟的重要伙伴”,美国“欢迎一个强大、和平和繁荣的中国”,正是在和平与合作成为中美关系主流的国际形势下,中国与东南亚国家的经济关系快速发展。1991年,中国与东南亚国家双边贸易额仅为63亿美元;1996年,中国成为东盟全面对话伙伴国,双边贸易额超过200亿美元。1997年东南亚地区发生金融危机,中国表现出了真诚的合作意愿,从此地区经济合作化进程加快,中国与东盟关系经历了“黄金十年”。2007年双边贸易额达到1711亿美元,2008年中国与东盟贸易额首次超过美国与东盟贸易额<sup>④</sup>,中国在东南亚地区的经济影响力快速增长。与此同时,美国在一定程度上调整加深了与地区国家的军事合作

① 亨利·基辛格著、胡利平等译:《论中国》,中信出版社2012年版,第363页。

② 同上书,第372页。

③ 布热津斯基著、陈东晓等译:《第二次机遇》,上海人民出版社2008年版,第2页。

④ 新华网:《中国与东盟经贸关系中的“最亮点”》,2015年11月20日,来源:[http://www.xinhuanet.com//world/2015-11/20/c\\_128450125.htm](http://www.xinhuanet.com//world/2015-11/20/c_128450125.htm); ASEAN Stats Data Portal, “Trade in Goods (IMTS), Annually, HS 2-digit up to 8-Digit (AHTN), in US\$ ,” 21 December, 2019, <https://data.aseanstats.org/trade-annually>.

关系,以保证自身的霸权安全。冷战结束后,美国曾一度收缩在东南亚地区的军事力量,诸如1992年11月美国关闭在菲律宾的最后一个军事基地;但是20世纪90年代后期起,美国采取灵活的替代性安排,维持并加强了在该地区的军事存在,与新加坡、泰国和菲律宾等国通过双边协议给予美国基地准入权以及一些基地、机场、海港、维修补给站和后勤保障设施的使用权。<sup>①</sup>“9·11”事件后,美国赋予菲律宾和泰国“重要的非北约盟国”地位,以反恐为契机与东南亚多个国家巩固加深军事合作。菲律宾最早公开表态支持美国反恐,并派地面部队参加了阿富汗和伊拉克战争,允许美军进驻菲境内打击阿布·沙耶夫恐怖组织;泰国则对美国开放领空、部分军事基地和港口,并为美军提供后勤补给,展开与美军的情报合作。美国与新加坡于2005年签署《关于建立更紧密防务和安全合作伙伴关系的战略框架协定》,承认新加坡为美国的“重要安全合作伙伴”。<sup>②</sup>在这一时期,尽管地区权威出现了部分扩散,但美国在东南亚地区的霸权地位仍具有高度的稳定性。

综上,二战后在东南亚地区曾出现了多种体系大国和地区大国建立战略均衡的互动机制,包括划分势力范围、离岸平衡以及权威分散。结合体系格局以及地区层面体系大国和地区大国的关系,我们可以进一步归纳为:当20世纪50年代体系格局处于两极格局,且美国与地区大国中国在东南亚地区处于敌对或竞争关系时,地区的战略均衡机制为划分势力范围;当20世纪70年代末至80年代初体系格局处于两极格局,且美国与地区大国中国在东南亚地区处于合作或友好关系时,地区的战略均衡机制为离岸平衡,即美国离岸,中国平衡;当20世纪90年代初至21世纪初前十年体系格局处于美国领导下的一超格局,且美国与地区大国中国在东南亚地区处于合作或友好关系时,地区的战略均衡机制为权威的分散。如图1所示。显然,上文的研究并不能解答当体系格局仍处于美国领导下的一超格局,且美国与地区大国中国在东南亚地区处于敌对或竞争关系时,即在地区层面形成本文所强调的中美竞争格局时如何建立战略均衡机制的问题,而这正是21世纪的第二个十年至今地区战略互动的要义所在。对此,本文提出第三方受损机制,详见下文分析。

---

<sup>①</sup> Carlyle A Thayer, *Southeast Asia: patterns of security cooperation*, Barton: ASPI Strategy, 2010, pp. 1-68.

<sup>②</sup> Ibid., p. 17.

		体系大国与地区大国关系	
		合作	竞争
体系格局	两极	离岸平衡 (20世纪70年代至80年代)	划分势力范围 (20世纪50年代)
	一超	分散权威 (20世纪90年代至2009年)	第三方受损机制 (2009年至今)

图 1 东南亚地区体系大国与地区大国的战略均衡机制

#### 四、中美竞争格局下的战略均衡：第三方受损机制

本文认为第三方受损机制有助于中美竞争格局下东南亚地区逐渐形成一种战略均衡。原有的机制难以发挥作用，划分势力范围不仅在 21 世纪不具有道德规范的合理性，而且它本身是美苏两极格局下的产物，当前中美分别作为地区大国和体系大国，权力格局并不是对称性的两极格局。<sup>①</sup> 美国也难以再次扮演离岸平衡手的角色，这是因为两极格局时期，美苏两个体系大国的互动是地区战略互动的主要矛盾，相对于美苏矛盾，中美矛盾是次要矛盾，美国具有借助中国进行地区制衡的战略空间；而目前体系大国美国和地区大国中国的互动构成了地区战略互动的主要矛盾，中美矛盾从次要矛盾上升为主要矛盾，美国不再具有借助中国进行离岸平衡的战略空间。权威分散机制本身是美国一超格局下，中美战略关系友好时期在地区层面所创造出来的战略空间，而 2008 年金融危机后，如上文所言，中美关系在地区层面进入了竞争格局，已经在各个领域展开了竞争，权威分散机制的基础已不复存在。

与原有的地区战略均衡机制相比，第三方受损机制把第三方重新“带

<sup>①</sup> Alison 认为当前美国的霸权时代已经结束，因此其呼吁美国重新考虑划分势力范围的战略。参阅 Graham Allison, “The New Spheres of Influence Sharing the Globe With Other Great Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, pp. 30-40.

回”到地区战略均衡博弈中来。如上文所界定的,战略均衡指的是国家间关系的均衡,第三方与大国关系的向度一直是决定地区战略均衡的关键。原有的地区战略均衡机制很大程度上忽略了第三方,并不是因为第三方不在场,而是特殊历史时期的产物。当20世纪50年代大国通过划分势力范围来建立地区战略均衡时,东南亚国家面临着大国发动战争的威胁,自身又刚刚建国不久,政权乃至国家的生存都面临重大风险,其自主性被大大弱化,在地区战略均衡中的能动性自然被忽视。当冷战时期以及冷战后大国通过离岸平衡和权威分散来建立战略均衡时,体系大国和地区大国之间是一种合作关系,第三方的战略选择空间比较单一,其选择的重要性被大大弱化和忽视。21世纪以来,东南亚国家的自主性相对于20世纪50年代大大提升,当前地区格局又处于大国竞争格局,对第三方而言具有一定的战略选择空间,而且第三方在大国竞争中如何选择对地区战略均衡具有决定性意义,因此,重新把第三方“带回”到地区战略均衡博弈的分析中具有不可忽视的重要性。

第三方受损机制认为,在中美竞争格局下,第三方在很大程度上具有被当作地缘政治工具的必然性。中美在地区层面的战略竞争主要通过第三方即其他东南亚地区国家反映出来,两大国对地区影响力的争夺促使双方必然对地区内第三方进行争夺。对于美国而言,因处于地区之外,为了制衡中国崛起为体系大国以及与中国展开地区竞争,它不得不把某个或多个地区内国家作为地缘政治工具对地区大国中国进行制衡。对于中国而言,作为地区大国,周边安全是其战略安全的基石,也是其体系层面崛起的前提条件,因此中国坚决反对美国与部分东南亚国家对中国进行战略围堵。在中美竞争格局下,东南亚国家原有的经济和安全方面的重要性被大大提升。正如新加坡外交家马凯硕所言,由于美中竞争加剧,东南亚地区地缘政治风暴即将来临。<sup>①</sup>近年来,东南亚国家不断发声表示对选边站压力的担忧,从另一个角度也反映出大国竞争对地区国家带来的压力。新加坡总理李显龙在此前的访谈中表示,新加坡不希望在中美之间选边站,这不仅仅对新加坡

---

<sup>①</sup> 马凯硕、孙合记著,翟昆、王丽娜译:《东盟奇迹》,北京大学出版社2017年版,第207页。

来说是个两难局面,对世界上许多国家来说都是。<sup>①</sup>《经济学人》文章也指出,在中美竞争下,东南亚国家将力图维护自身独立,并保持与中美两方的关系以获取最大程度的利益,但目前东南亚国家这种两边平衡行为越来越难以维持。<sup>②</sup> 总之,地区格局走向竞争格局,东南亚国家的政治行为将在地区竞争格局的背景下发生及产生影响,因此东南亚国家无论是主观有意抑或主观非故意,都将在中美地区竞争中选边站队,随着中美竞争加剧,如何选边以及如何换边等将成为东南亚国家下一步需要面对的问题。

第三方受损机制认为,在中美竞争格局下,东南亚国家将会承受大国地区竞争带来的消极后果,东南亚国家无论选择哪一边其自身利益受损的风险都很高。东南亚国家相对于中美两大国而言,实力存在严重的不对称性。以经济实力为例,2019年美国的经济实力是东盟国家综合的6.77倍,中国的经济实力是东盟国家综合的4.51倍。<sup>③</sup> 军事实力的数据同样反映出东南亚国家与中美两大国之间的巨大差距,以2021年全球军力指数为参考,美国的军力指数是东南亚国家中最强大的印尼的3.74倍,是较弱国家老挝的约50倍;中国的军力指数是印尼的3.14倍,是老挝的38.6倍。<sup>④</sup> 实力的巨大不对称性意味着东南亚国家相对于中美大国而言,具有更多的脆弱性。有学者的研究指出,实力的不对称性导致了小国的外交政策选择空间大幅缩小,大国的外交政策拥有受到国内因素制约的“荣幸”,而小国却没有这种“荣幸”,他们的外交政策更多的是一种对体系因素或者大国威胁的应对,它们最担心的是本国会不会从地图上被抹去,它们面临着更大的损失风险,正如历史上夹在大国竞争中的缓冲国家更容易遭遇国家消亡的命运,或者说

---

① Lee Hsien Loong, “PM Lee Hsien Loong’s Interview with BBC for Talking Business Asia,” 14 March, 2021, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-interview-with-BBC-for-Talking-Business-Asia>.

② “US Policy towards South-east Asia under Biden,” 3 December, 2020, <https://www.eiu.com/n/us-policy-towards-south-east-asia-under-biden/>.

③ “GDP (current US \$ )-United States,” *The World Bank*, [https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US&.name\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=US&.name_desc=false).

④ “2021 Military Strength Ranking,” <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>.

更容易失去对外交政策的控制权。<sup>①</sup>小国一旦与大国结盟反对另一大国,更容易受到另一大国的惩罚,自身的脆弱性也会使得这一损失被相应放大。

近年来,在东南亚地区,中美地缘政治竞争的消极后果首先外溢到该地区的国际组织层面,例如东盟面临着被边缘化的危机,在地区秩序构建中的作用正在弱化。学者吴翠玲(Evelyn Goh)和休·怀特都认为,尽管东南亚地区的多边制度建设围绕着东盟中心而建立,但东盟越来越没有能力去控制大国竞争,东盟内部也面临着分裂的危险。吴翠玲认为,中美互动已成为影响东盟团结的最大“楔子”,正如2012年东盟外长会议首次没有发表联合公报,东盟内部的对立被公之于众。<sup>②</sup>马凯硕曾指出,美国的东盟政策受到短期利益的驱动,在南海问题上,如果美国坚持将东盟作为抹黑中国的工具,那么最终将可能导致东盟分崩离析。<sup>③</sup>东南亚国家也担心自身成为大国竞争的牺牲品,新加坡前总理李光耀曾形容道:“大象打架,被踩扁的却是草地。”特朗普政府发动的对华贸易战以及所谓的对华“脱钩”行为,让除越南外的东南亚国家都付出了巨大的成本。<sup>④</sup>部分东南亚国家也担心中美在南海发生军事冲突,如有菲律宾学者认为,中美军事冲突大概率会因双方海军或空军擦枪走火而爆发,且以局部小规模冲突为主。中美一旦发生军事冲突或战争,泰国、菲律宾、新加坡等东盟主要经济体肯定会受到十分不利的影 响。<sup>⑤</sup>

综上,第三方受损机制认为,在中美竞争格局下,东南亚国家作为第三方“在场”的重要性应得到充分重视,它们具有被当作地缘政治工具的必然

---

① Tanisha M. Fazal, *State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation and Annexation*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007, pp. 97-150.

② Evelyn Goh, “Evaluating Southeast Asian Responses to China’s Rise: The Vital Context of Managing Great Power Resurgence,” in Li Mingjiang and M. Kemburi Kalyan, *China’s Power and Asian Security*, London: Routledge, 2014, pp. 199-214.

③ 马凯硕、孙合记著,翟昆、王丽娜译:《东盟奇迹》,北京大学出版社2017年版,第79页。

④ Robert Sutter and Satu Limaye, “A Hardening US-China Competition: Asia Policy in America’s 2020 Elections and Regional Responses,” *East-West Center*, 2020, p. 39.

⑤ 中国南海研究院:《美政客挑动南海冲突,东南亚国家“不想被骗进反华运动中”》,2020年11月6日,来源:<http://www.nanhai.org.cn/info-detail/22/10110.html>。

性,而且其利益受损的风险也非常高。因此东南亚国家有动力、有意愿对大国间战略均衡进行调节,同时基于自身的脆弱性,东南亚对大国竞争的调节具有一定的特殊性。据此,本文提出以下研究假设:

**研究假设 1:** 当一大国推动第三方反对另一大国的力量越强,第三方为了规避利益受损,越容易对另一大国采取战略协调与合作,战略均衡得以保持;

**研究假设 2:** 当一大国推动第三方反对另一大国的力量适中,第三方为了规避利益可能受损,容易对多国采取战略协调与合作,战略均衡得以保持;

**研究假设 3:** 当一大国推动第三方反对另一大国的力量较弱,第三方无须规避利益受损,倾向于合作获利,但并不对战略均衡产生实质性的影响。

如图 2 所示。

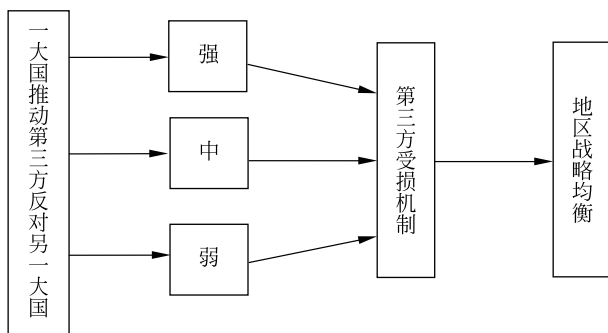


图 2 第三方受损机制与地区战略均衡

为了提高变量的可操作化水平,本文将一大国推动第三方的作用力“强”具体化为视另一大国为共同战略对手且共同公开制衡另一大国;一大国推动第三方的作用力“适中”具体化为视另一大国为共同战略对手但并未共同公开制衡另一大国;一大国推动第三方的作用力“弱”具体化为未视另一大国为共同战略对手且并未共同公开制衡另一大国。第三方受损机制的反应模式也相应分为三种:规避利益受损,逆向对另一大国采取战略协调与合作;规避利益可能受损,采取多向战略协调与合作;无须规避利益受损,正向与该大国合作获利。需要注意的是,此处的利益受损具有发生的必然性,但操作上却充满了多样性和模糊性,主要是由于当一大国推动第三方反对



另一大国时,竞争格局中的另一大国必然对第三方进行“反作用力”以规避战略均衡朝着不利于自身的方向发展,这具有战略上的必然性,但如何对第三方施加利益损害,在实践中充满了多样性。大国相对于较弱的第三方掌握更多的政治、外交、军事、经济乃至社会工具,大国会根据两国之间的具体联系项、第三方的敏感项以及对时势的判断等对第三方进行适当的惩戒,因此对第三方而言,哪些利益受损、如何受损都需要在具体的案例实践中加以分析。

## 五、第三方受损机制的案例研究

下文将以中美在东南亚地区进入竞争格局以来,美国与菲律宾、越南和印尼的战略互动为例,分析第三方的受损机制如何有助于建立中美之间的战略均衡。需要特别说明的是,面对着中美大国竞争,菲律宾、越南、印尼的大国关系选择受到国内国际因素的影响,但本文把研究重点更多放在来自外部的大国因素。如上文所言,本文认为,在地区权力结构巨大变动的情况下,这些东南亚国家作为体系中的小国,为了维持自身长远利益,相对于国内因素,在一定程度上需要对外部因素给予更多的关注;此外,本文认为,在这三国与美国的互动中,存在着双方相互作用的力,各国政策会对美国的政策造成影响,如领导人的更迭、历史记忆以及民族认同等。但本文把研究重点集中于美国对东南亚三国的作用力,而非相反,主要是基于二者实力的巨大不对称性。本文倾向于认为在美国与这些国家的互动中,美国作为矛盾的主要方面,拥有更多的主导性,在很大程度上掌握着双边关系的主动权。

### 1. 美菲互动

2009年,美国时任国务卿希拉里·克林顿在泰国曼谷高调宣布“美国回来了”,奥巴马政府的“亚太再平衡”战略随后缓缓出台并成型,南海问题也逐渐成为地区热点问题。菲律宾在美国的支持下,于2009年至2016年不仅视中国为重要的“外部威胁”,而且充当了美国在南海问题上挑战中国的“先锋队”。<sup>①</sup> 2010年7月23日,美国时任国务卿希拉里·克林顿在东盟地区论

---

<sup>①</sup> Joseph Santolan, “Manila Responds to South China Sea Ruling,” 15 July, 2016, <https://www.wsw-s.org/en/articles/2016/07/15/phil-j15.html>.

坛上发表讲话,声称南海问题涉及美国利益。2011年1月,美菲两国启动了双边战略对话机制,旨在重申加强美菲同盟。3月,中菲双方在礼乐滩附近发生纠纷。同年11月,美菲两国签署《马尼拉宣言》,美国承诺与菲律宾在军事和经济领域开展合作,提升两国同盟关系。2012年4月至6月,中菲发生了黄岩岛对峙;其间的4月16日至27日,美菲两国军队在菲律宾巴拉望岛附近海域举行了“肩并肩2012”联合军事演习;4月30日,在美召开的首届美菲防长外长“2+2”对话中,美国向菲律宾保证将保护其在南海免遭任何形式的攻击,美国将遵守1951年签署的《美菲共同防御条约》等。2013年1月22日,在美国的支持下,菲律宾又单方面启动了所谓“南海仲裁案”,将南海争端提交所谓的国际法庭仲裁,南海问题越来越国际化、复杂化。2013年3月,美国代理国防部长阿什顿·卡特告诉菲外交部长:“美国坚定地支持菲律宾通过国际法的途径去解决西菲律宾海(南海)争端。”<sup>①</sup>2014年4月,奥巴马访问菲律宾期间,两国签署了一项为期十年的《美菲加强防务合作协议》,旨在提升两国的协同能力,推动菲律宾军队的现代化,方便美国军事人员在菲的轮驻等。菲律宾学者对此解读道,这向中国发出了一个强烈的外交信号,即当中国力图用武力方式解决南海争端时,将不得不考虑美国在菲的军事存在。<sup>②</sup>同时,在此期间,菲律宾接受了美国国防部提供的大量军事援助,援助额从2009年的3700万美元增加到2016年的1.52亿美元,在东南亚国家中位居前列,具体数额如表1所示。显然,在美国的各种支持下,菲律宾深度卷入了东南亚地区中美大国的地缘政治博弈。学者约瑟夫·杉杜兰(Joseph Santolan)曾指出:“在阿基诺三世当政的6年间,菲律宾充当了美国在南海针对中国的政治和军事行动的首要代理人。”<sup>③</sup>

---

① Sheldon W. Simon, “The US Rebalance and Southeast Asia: A Work in Progress,” *Asian Survey*, Vol. 55, No. 3, 2015, p. 587.

② Renato Cruz De Castro, “The Duterte Administration’s Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration’s Balancing Agenda on an Emergent China,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol 35, No 3, 2016, p. 144.

③ Joseph Santolan, “Manila Responds to South China Sea Ruling,” 15 July, 2016, <https://www.wsw-s.org/en/articles/2016/07/15/phil-j15.html>.

表1 2009—2016年美国向东南亚国家提供的军事援助额

单位:万美元

年份	菲律宾	印尼	越南	泰国	柬埔寨	马来西亚	老挝	文莱	新加坡	缅甸
2009	3700	2000	180	720	530	180	16.4	0	0	2.5
2010	3600	3100	450	570	240	160	7.1	0	0	0
2011	3000	2400	430	560	340	430	33.3	4.3	4.3	0
2012	4000	1900	380	720	740	160	54.8	0	8.1	0
2013	4700	1700	1300	500	900	150	42.5	0	6.5	0
2014	9800	1700	2700	370	950	510	260	9.3	0	0
2015	9600	2200	2000	470	460	340	220	9.9	11.2	0
2016	15200	3700	3700	450	200	370	30.3	32.8	19.4	0
合计	53600	18700	11140	4360	4360	2300	664.4	56.3	49.5	2.5

注:资料整理自 USAID, [https://explorer.usaid.gov/cd/VNM?fiscal\\_year=2019&implementing\\_agency\\_id=7&measure=Obligations](https://explorer.usaid.gov/cd/VNM?fiscal_year=2019&implementing_agency_id=7&measure=Obligations)。

美国不断支持并推动菲律宾在南海问题上挑战中国,但美国在南海问题上制衡中国的战略诉求与菲律宾解决争端的具体诉求具有不同的性质,因此菲律宾的这一冒险行为对其国家利益的负面效应也逐渐呈现。中菲政治关系一度跌到冷战后两国关系的最低点,中国外交部长王毅措辞严厉地称,南海仲裁是“披着法律外衣的政治挑衅,我们必须坚决回击”。<sup>①</sup>两国外长2013年到2015年没有任何正式交流,中国一度减少了菲律宾香蕉的进口,菲律宾农民利益受损,国内出现不满的声音。<sup>②</sup>菲律宾的对华强硬外交陷入了困境,正如杜特尔特所言:“我们已经有了仲裁结果,是吧?接下来有两个选择:一是我可以发动战争,因为它还被占领着;二是我们可以谈判,……如果发生战争我们国家会怎么样?独自作战或找盟国帮忙?除了我们谁还会为我们牺牲生命呢?”<sup>③</sup>菲律宾学者也认为,菲律宾海军和海岸警卫队没有能力

① 人民网:《外交部部长王毅在2016年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲》,2016年12月3日,<http://m.people.cn/n4/2016/1203/c203-8023652.html>。

② Ketian Zhang and Cautious Bully, “Reputation, Resolve, and Beijing’s Use of Coercion in the South China Sea,” *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 146-147.

③ “You Can’t Expect Me to Jet Ski to Disputed Territories—Duterte,” *GMA News Online*, 17 October, 2016, <https://www.gmanetwork.com/news/news/nation/585324/you-can-t-expect-me-to-jet-ski-to-disputed-territories-duterte/story/>.

执行该决议,而鲁莽执行该决议反而会给菲渔民和驻扎在南海岛礁上的菲武装部队带来风险。一旦中菲在南海发生冲突,美国什么时候介入以及如何介入都具有太多不确定性。<sup>①</sup> 为了规避可能的军事冲突风险以挽回利益损失,菲律宾的对华强硬外交不得不面临调整。在此背景下,杜特尔特政府上台后,迅速对中国采取战略协调与合作的政策,以修正阿基诺三世政府时期过于“亲美”的政策。

2016年7月“南海仲裁案”结果出来后,杜特尔特政府在国内和东盟峰会上都对仲裁结果表现出冷静和克制的态度。10月,杜特尔特访华,双方就南海问题的管控以及进一步的共同开发达成原则共识,中菲关系实现全面转圜,进入全新发展阶段。<sup>②</sup> 杜特尔特访华期间,宣布要在经济和军事上与美国“分道扬镳”,追求独立于美国的外交政策。随后,菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳宣布,暂停在南海举行的美菲联合海军演习。<sup>③</sup> 2017年,中菲在南海问题上取得进展,决定建立南海问题双边磋商机制。2018年,中国国家主席习近平访问菲律宾,两国外交关系达到一个高潮,双方决定建立中菲全面战略合作关系,并签署了《关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录》等29项合作文件。<sup>④</sup> 2019年4月,双方宣布成立油气开发合作政府间联合指导委员会和企业间工作组,就开展油气开发合作的基本原则和工作机制达成共识,中国南海政策的“搁置争议,共同开发”原则有望取得重大突

---

① Renato Cruz De Castro, “The Duterte Administration’s Foreign Policy: Unravelling the Aquino Administration’s Balancing Agenda on an Emergent China,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol 35, No. 3, 2016, pp. 139-159; Renato Cruz De Castro, “How Indo-Pacific Geopolitics Affects Foreign Policy: The Case of the Philippines, 2010—2017,” *Rising Powers Quarterly*, Vol. 3, Issue 2, 2018, pp. 133-155.

② Pia Ranada, “What Duterte Accomplished in China,” 23 October, 2016, <https://www.rappler.com/nation/150049-duterte-accomplishments-china-visit>.

③ Alfred W. McCoy, “A Rupture in Philippine-U. S. Relations: Geopolitical Implications,” *The Journal of Asian Studies*, Vol. 75, No. 4, 2016, pp. 1-5.

④ Pia Ranada, “LIST: Deals Signed during Xi Jinping’s Trip to Philippines,” 20 November, 2018, <https://www.rappler.com/nation/217156-deals-signed-during-xi-jinping-visit-philippines>.

破。<sup>①</sup>与阿基诺三世政府相比,杜特尔特政府通过一定程度地向中国倾斜,更为谨慎地寻求在中美之间的平衡之道。菲律宾的外交政策需要不断地对中美权力格局做出调整,原有的盟友关系内容将发生变化,正如菲律宾国内知名学者理查德·加瓦德·海德林(Richard Javad Heydarian)所评价的:“美菲一个世纪的联盟关系将不再神圣和特别,中国将成为一个潜在的盟国。”<sup>②</sup>在中美竞争格局下,美国的盟友关系将不必然对中国构成战略优势,当美国力图借助于盟友关系对中国进行战略制衡时,其盟友反而会更大程度地向中国倾斜,以在中美之间寻求平衡。

## 2. 美越互动

东南亚地区进入中美竞争格局后,美越关系也取得了历史性进展。自美越关系1995年正常化以来,美国经常借民主、人权问题对越南施压,两国关系发展比较缓慢。2009年美国战略重心回归亚太地区后,双边关系快速发展。2010年8月双方开始安全政策对话,2011年美越双方签署了《推进双边防务合作谅解备忘录》,明确了军事合作的五个优先领域。2012年美国国防部长莱昂·帕内塔访问越南,首站选择是越南金兰湾,其象征意义引起广泛猜测。<sup>③</sup>2013年7月,越南国家主席张晋创访美,其间两国发表共同声明,确立了两国“全面伙伴关系”。2015年,双方又发表了《防务关系联合愿景声明》,进一步细化、确立了防务合作内容,两国的安全合作进入新阶段。尤其是2016年5月,美国时任总统奥巴马访问越南,宣布取消对越军售禁令,越战之后越南购买美国武器的限制至此全部取消,越美关系提升到前所未有的水平。2017年5月,越南总理阮春福访问美国,这是特朗普政府接待的第一位东南亚国家领导人,双方再次确认了在海上安全领域展开合作。美国随后向越南海岸警卫队转交了现役最大的巡逻船只——汉密尔顿级巡逻舰。2019年11月美国宣布向越南移交第二艘“汉密尔顿”级巡逻舰,以帮助越南

<sup>①</sup> 外交部:《外交部就中菲开展油气开发合作等答问》,2019年9月11日,来源:[http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/11/content\\_5429270.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/11/content_5429270.htm)。

<sup>②</sup> Richard Javad Heydarian, “An Unlikely Bromance: Trump, Duterte and the Future of the Philippine-U. S. Alliance,” *Asia Trends*, 2018.

<sup>③</sup> G. Captain, “Cam Ranh Bay -US Navy To Return To Vietnam?” 4 June, 2012, <https://gcaptain.com/ranh-navy-return-vietnam/>.

提高海上执法和搜救能力。<sup>①</sup> 2018年和2020年,美国航母“卡尔·文森”号和“西奥多·罗斯福”号分别访问了越南,两国的军事合作水平不断提升。<sup>②</sup>

尽管美越关系尤其是军事关系取得了重要进展,但与美菲关系(2009—2016年)相比,美越合作中公开直接制衡中国的色彩相对较弱。目前两国关系的定性为“全面伙伴关系”,而没有“战略”字眼。“战略”字眼尽管具有象征意义,并不必然代表两国实质合作的水平,但正如兰德公司的报告所指出的,在越南的外交话语体系中,“全面伙伴关系”低于“战略关系”和中越间的“全面战略伙伴关系”。美国和越南国内都不断有学者提议将两国关系提升至“战略伙伴关系”,以表示两国共有的潜在抗衡中国的长期战略利益,但至今政府层面仍未实现,主要可能是因为两方都担心引起中国方面不必要的不满。<sup>③</sup> 美越关系中制衡中国的色彩相对较弱,也表现在越南始终奉行“四不原则”。1988年,越南首次出版国防白皮书,提出“三不原则”。2019年11月,越南发表第4版国防白皮书,“三不原则”扩展为“四不原则”,即越南不参加军事联盟,不允许外国在越南建立军事基地,不军事联合一国反对另一国,不在国际关系中首先使用武力。在越南军事专家看来,这实际上是向中国表明,在越南的军事交流中,有一道清楚的、自我划定的红线不可突破。<sup>④</sup> 美越联合制衡中国的动力相对较弱的原因是多方面的,其中最为重要的一点是美国仍在一些原则问题上对越南施加压力,如人权、民主以及军事敏感领域的合作等。有学者的研究指出,美越两国曾就“战略伙伴关系”进行过讨论,但美国方面坚持加入关于人权的单独条款,致使讨论无果而终。<sup>⑤</sup> 越南方面也担心美国支持社会动乱从而引发政权的“和平演变”。美国对越南购买武器也存在着法律限制,国内对越南购买武器的请求逐一进行评估,对

---

① Derek Grossman, *Regional Responses to U. S-China Competition in the Indo-Pacific: Vietnam*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2020, pp. 37-38.

② 中国南海研究院:《美军航母将再次停靠越南访问 为越战结束后第二次》,2020年3月5日,来源:<http://www.nanhai.org.cn/search-detail/9078/1.html>。

③ Derek Grossman, *Regional Responses to U. S-China Competition in the Indo-Pacific: Vietnam*, p. 34.

④ Ibid., p. 11.

⑤ Sheldon W. Simon, “The US Rebalance and Southeast Asia: A Work in Progress,” *Asian Survey*, Vol. 55, No. 3, 2015, p. 588.

越南的军售贸易额在东南亚国家中也处于相对较低的水平。美国对越南的军事援助远远低于菲律宾,越南也没有参加过美国领导的任何海外军事行动等。

对越南而言,中国被其视为最严峻的安全战略威胁。因此,一方面,越南要加强和美国的安全合作,从而有能力对中国在南海地区构成一定的制衡;另一方面,基于美越战略合作的相对不稳定性,越南为了分散风险,在南海问题上奉行多元战略,即加强和多个国家的关系,弱化对美关系的单一性,从而避免陷入中美两大国地缘政治的博弈。基于历史和地缘因素,越南对中国的担忧在一定程度上是根深蒂固的。有越南学者认为,一些东南亚国家对所谓“中国威胁”的感知是偶尔的和阶段性的,如泰国目前不再视中国的崛起为威胁,但对于越南而言,对中国的担忧是“持久的、广泛的、多重复杂的”。<sup>①</sup>南海争端使得越南对中国的担忧进一步夸大,2014年两国执法船只围绕“海洋石油981”钻井平台发生对峙,两国关系降至多年来的最低点,越共领导人自此认为1988年3月以来中越两国在南海地区的相对平静状态结束了,越共的党内文件、官方报告开始用一个新字眼“新形势下”来描述中越关系。<sup>②</sup>

“中国挑战”已经成为越南发展自身军事实力以及和他国展开军事合作的重要动力。在南海问题上,与菲律宾相比,越南致力于发展与多个国家的军事合作关系。到2020年,越南与不同的国家建立了3个“全面战略伙伴关系”、14个“战略伙伴关系”和13个“全面伙伴关系”,这些国家都以不同的方式对越南的南海政策提供支持。<sup>③</sup>兰德公司的报告曾指出,除美国外,最能帮助越南制衡中国的伙伴依次是东盟、印度、俄罗斯、日本、澳大利亚和韩国。<sup>④</sup>正如越南副总理兼外交部长范平明所言,越南坚持的对外路线是越南是各

---

① Do Thanh Hai, “Vietnam: Riding the Chinese Tide,” *The Pacific Review*, Vol. 31, Issue 2, 2018, p. 205.

② Derek Grossman, *Regional Responses to U. S-China Competition in the Indo-Pacific: Vietnam*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2020, p. 11.

③ “Vietnam, ASEAN, and the US-China Rivalry in the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, 13 March, 2021, <https://thediplomat.com/2021/03/vietnam-asean-and-the-us-china-rivalry-in-the-indo-pacific/>.

④ Derek Grossman, *Regional Responses to U. S-China Competition in the Indo-Pacific: Vietnam*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2020, pp. 45-53.

国的朋友,实施的是多样化、多边化的对外路线。<sup>①</sup> 知名越南研究学者黎洪和(Le Hong Hiep)曾这样总结中美越三方关系:尽管美越两国的战略关系仍具有进一步发展的空间,但越南期望美国在中越南海冲突中提供军事援助是不现实的,毕竟两国不是条约盟国;美国期望越南在中美竞争加强的形势下坚定地与美国站在一边也是不现实的,在中美的地缘政治竞争中,中国对越南的重要性要大于美国,越南必须在美越战略合作中保持低调态势,必须在中美大国政治博弈中小心地维持平衡。<sup>②</sup>

### 3. 美印尼互动

中美在东南亚地区进入竞争格局后,美国也开始调整对印尼的政策,积极发展两国的政治军事关系。20世纪90年代末期,美国以印尼政府在东帝汶侵犯人权为由对其实施了全面武器禁运;“9·11”事件以后,美国开始松动对印尼的政策;2005年底,美国国务院宣布对印尼军售军援解禁,两国军事关系实现了正常化。2009年,奥巴马政府战略重点转向亚太地区后,两国关系进入了快速发展的轨道。2010年,美国国务卿希拉里·克林顿、国防部长盖茨、总统奥巴马先后访问印尼,两国签署《全面伙伴关系协议》,创建了外长年度会议机制以及安全工作联合小组,为两国关系的发展奠定了基础。2011年,美国同意向印尼转让24架二手F-16战机;2013年,美国同意向印尼出售8架“AH-64E阿帕奇”攻击直升机。<sup>③</sup> 2015年10月底,印尼总统佐科访美期间,两国一致同意将两国关系提升至“战略伙伴关系”,签署了《海上合作备忘录》和《全面防务合作联合声明》,确立了两国在包括海洋安全、自由航行和资源开发等多个领域的合作意向。近年来美国和印尼各领域的防务合作稳步扩展,开展了一系列的培训交流和战略对话,美国的舰船定期访问印尼港口,军事演习越来越普遍,两国在反恐领域也进行了广泛的合作。

---

<sup>①</sup> 越南人民军网:《越南坚持多样化、多边化对外路线》,2017年1月7日,来源:<https://cn.qdnd.vn/cid-6123/7183/nid-535559.html>。

<sup>②</sup> Le Hong Hiep, *The Vietnam-US Security Partnership and the Rules-based International Order in the Age of Trump*, Singapore: ISEAS Publishing, 2020.

<sup>③</sup> David Capie, “The Power of Partnerships: US Defence Ties with Indonesia, Singapore and Vietnam,” *International Politics*, Vol. 57, No. 3, 2020.



与菲律宾和越南相比,美国推动印尼直接制衡中国的色彩最弱。如有学者所比较的,过去20年中,美国与越南发展了一种务实的友好关系,与印尼形成了一种谨慎的伙伴关系。<sup>①</sup> 美国和印尼在制衡中国方面并未形成共同的战略利益,美国学者认为美印尼双边关系发展中存在一些障碍因素,如印尼国内在军方和社会层面都存有根深蒂固的反对外国力量的思潮,强烈反对任何安全“同盟”;政策决策过程缓慢且混乱;基础军事建设资金缺乏,腐败横行;军事水平低下,军事设备与美国缺乏兼容性;政权目标更关注于国内问题而不是国际行动或外来威胁。基于这些障碍因素,美国应该降低联合印尼制衡中国的期望。<sup>②</sup> 在地区的南海问题上,与支持菲律宾在法理上直接挑战中国主权权利以及支持越南有能力“威慑”或“对抗”中国相比,美国的印尼政策相对缓和得多。2020年10月,美国时任国务卿蓬佩奥在访问印尼时称,美国要找到“新的途径”与印尼在南海地区展开合作。<sup>③</sup> 在美国学者看来,在南海问题上,美国的印尼政策应该集中于增加印尼在印太地区的军事存在,鼓励其参加南海地区的海上多边行动和军事演习,但不强迫其参加美国主导的所谓“航行自由行动”(FONOP);美国应该与印尼一道宣传中国在纳土纳水域的行动,劝说印尼与东盟其他南海争端国采取同一立场,对中国施加压力。<sup>④</sup> 在美国和印尼的关系中,美国将会越来越接受印尼的“不结盟”政策,在一定限度内发展两国的政治军事社会关系。

对印尼而言,与美国的合作并不会涉及在中美之间的战略选边,同时有利于其自身利益的扩展,印尼对与美合作持积极态度,但这一合作并不会对中美地区战略均衡产生实质性的影响。近年来,印尼与美国、中国的军事关系都快速发展,但如学者所总结的,无论中国的军事现代化或美国的亚洲存

---

① David Capie, “The Power of Partnerships: US Defence Ties with Indonesia, Singapore and Vietnam,” *International Politics*, Vol. 57, No. 3, 2020.

② Jonah Blank, *Regional Responses to U. S-China Competition in the Indo-Pacific: Indonesia*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2021, p. 2.

③ Tom Allard, “Pompeo to Find ‘New Ways’ to Cooperate with Indonesia in South China Sea,” Reuters, 29 October, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-asia-indonesia-idUSKBN27E0CF>.

④ Jonah Blank, *Regional Responses to U. S-China Competition in the Indo-Pacific: Indonesia*, pp. 59-60.

在都不是印尼对外军事合作的动力,印尼具有非常务实的合作目标,就是要增强自身的能力,就是要获得装备、获取技术、打击跨国威胁以及建立国防工业基地等。<sup>①</sup>在一定程度上,中美竞争格局给印尼带来的不是挑战,而是机遇,它没有像其他国家那样关切的是该与谁站在一起,而是关注如何使得中美竞争最大限度地符合自身利益。正如印尼研究学者所指出的,中美在该地区展开战略竞争,全球地缘政治经济重心从西方转向东方,给印尼带来了战略机遇期,有利于实现总统佐科的“全球海洋支点大国”构想。<sup>②</sup> 印尼有学者甚至指出,面对着中美竞争,印尼的最佳战略不是逃避也不是卷入大国竞争,而是管控大国竞争。<sup>③</sup>

综上,通过考察近年来美国与菲律宾的互动发现,当美国大力推动菲律宾在地区南海热点问题上直接挑战中国的主权权利时,菲律宾为了规避利益受损,最终选择与中国进行战略协调与合作,在南海地区的合作开发上中菲走在了前列,美菲传统的盟友关系在一定程度上被消解;通过考察近年来美国与越南的互动发现,美国与越南不断深化政治军事合作,具有制衡中国的共同战略意图,但与曾经的美菲关系相比,美越公开直接针对中国的色彩较弱,越南为了分散潜在的风险,进行了多元化外交,力图发展与其他多个地区行为体的关系,冲淡美越关系的单一性;通过考察近年来美国与印尼的互动发现,美国与印尼不断加深政治军事合作,但与菲律宾和越南相比,美国尊重印尼“不结盟”的外交原则,双方的合作并不具有公开制衡中国的战略意图,印尼并没有陷入中美地缘竞争中,反而在很大程度上实现了自身利益最大化。上述案例表明,在东南亚地区的中美竞争格局下,美国对地区国家施加的作用力越大,地区国家为了规避利益受损,更倾向于采取与中国友

---

① 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*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2019, p. 247.

② Natasha Hamilton-Hart and Dr Dave McRae, “Indonesia: Balancing the United States and China, Aiming for Independence,” United States Studies Centre at The University of Sydney, November 2015, pp. 1-24.

③ A. Safril Mubah, “Indonesia’s Double Hedging Strategy toward the United States-China Competition: Shaping Regional Order in the Indo-Pacific?” *Issues & Studies*, Vol. 55, No. 4, 2019.

好合作的政策,中美的地区战略均衡得以维持。

## 六、结语

本文探讨了中美竞争格局下东南亚地区如何建立战略均衡的问题。在学理范畴,这是一个地区大国和体系大国如何在地区内部形成战略均衡的问题,它是体系结构和大国关系共同作用的结果,在不同的历史时期呈现出不同的形态。本文认为,在中美竞争格局下,原有的划分势力范围、离岸平衡、权威分散机制都难以发挥作用,第三方受损机制将会在新的历史时期有助于东南亚地区形成战略均衡。

本文的研究发现,在东南亚地区的中美竞争格局下,地区战略均衡的形成具有一定的必然性。对美国而言,作为地区外的国家,从地缘政治上必须借助于地区内的第三方对中国这一地区大国进行战略制衡,而这势必给第三方造成利益受损,美国的作用力越大,第三方的利益受损就越大,均衡机制更容易恢复;美国的作用力越小,则越不会实质影响战略均衡机制。因此,美国在一定程度上陷入了一个“战略均衡的悖论”,越着力于打破战略均衡,对中国进行更大程度上的制衡或遏制,越容易形成中美间的战略均衡。当然,在中美竞争格局下,这一“战略均衡的悖论”同样适用于中国,中国越着力于打破战略均衡,将美国的影响力排除于地区之外,在第三方受损机制作用下,越有可能增加美国在地区内的影响力。

本文的研究在政策范畴带来了以下的思考:

首先,中国与东南亚国家的经济合作并不能自动或直接地转换成一种战略合作。在中国与东南亚国家的互动中,经济合作较为突出,双方合作的战略色彩较弱,即具有不针对他者的特征。这一经济合作形式受到了东南亚国家的积极欢迎,但并不能自动转换成政治战略合作,即在中美可能的竞争冲突中,东南亚国家并不会自动与中国站在一起。

其次,如何适度扩展与东南亚国家的政治战略合作问题。在中美竞争格局下,中国与东南亚国家适度进行一定的战略合作显然是必要的,但基于“战略均衡的悖论”,如何把握战略合作的“度”就成为关键所在。对中国而言,寻求与东南亚国家的战略共识,适度扩展自身政治影响力,同时不排除

美国在该地区的影响力,但尽可能限制这一影响力的负面作用,有望成为中国与东南亚国家互动的战略目标。

最后,中美竞争格局下,第三方东南亚国家的外交政策更具有多变性和灵活性。对东南亚国家而言,在中美之间选边站固然不符合其初衷立场,但基于中美竞争的地区格局,其外交政策不可避免地经常赋予或被赋予选边战的战略考量,因此东南亚国家的外交政策特征将不是“不选边”,而是“常选边”“总换边”,不确定性因素在变多。因此中国外交需要更多的战略定力和战略谋划能力,才能在地区战略均衡维持或恢复的进程中尽可能地减少地区内耗,从而促进地区的稳定与发展。