

“以弱犯强”:周边国家对华挑衅的逻辑(2012—2020)*

凌胜利 王 越

【内容提要】近年来,周边国家对中国的挑衅行为不时出现,印度在边界问题上对华发起军事挑衅,澳大利亚在新冠病毒溯源上对华发起政治挑衅;但菲律宾杜特尔特政府却一改前任政府的政策取向,拒绝对华挑衅。周边国家在对华挑衅政策方面的差异与变动值得关注。既有研究大致可分为结构决定论、国内政治论、获胜概率论和错误知觉论四种观点,但它们在研究对象、比较维度和解释路径上都存在一定局限。本文遵循政治心理学路径,尝试基于关注收益和风险预期来探讨周边国家对华挑衅的逻辑。研究发现,当发起挑衅的关注收益较低时,弱国将选择避免挑衅。当关注收益较高时,风险预期将进一步发挥调节作用。弱国在风险预期较高时倾向避免挑衅,在风险预期中等时倾向发起非军事挑衅,在风险预期较低时倾向发起军事挑衅。通过案例间比较与案例内比较相结合的方法,本文分析了2012—2020年印度、澳大利亚、越南、菲律宾等周边国家对华挑衅政策的选择,基本验证了本文提出的理论假设。理解周边国家“以弱犯强”的复杂动因,有助于中国在改善周边环境时“对症下药”。放眼世界,在中美战略博弈加剧的背景下,可能会有一些国家为了追随美国而对华挑衅,对此加强分析研判尤为必要。

【关键词】 挑衅 非对称关系 关注收益 风险预期 以弱犯强

* 本文系国家社会科学基金一般项目“百年大变局下中国外交能力建设研究”(21BGJ071)的阶段性成果。感谢《国际政治科学》匿名评审专家的宝贵意见和建议,文责自负。

【作者简介】 凌胜利,外交学院国际安全研究中心主任、教授、博士生导师。

电子邮箱:shenglicfau@sina.com

王越,清华大学国际关系学系博士研究生。

电子邮箱:yue-wang24@mails.tsinghua.edu.cn

一、问题提出

2023年2月以来,小马科斯政府试图加固坐滩军舰,中菲两国的海上争端再起,中菲南海争端再度成为国际热点。菲律宾主动挑起争端的行为被中国视为对领土主权的挑衅,这一来自周边国家的“以弱犯强”行为给中国捍卫地区安全、塑造良好外部环境和维护国际声誉带来了巨大挑战。^①

在中国与周边国家的互动历史中,这种“以弱犯强”现象并不鲜见,但令人费解。在地理距离邻近的情况下,周边国家与中国的经贸和安全联系紧密,挑衅中国的代价也更高,它们理应倾向于避免与强国的争端或冲突,近年来一些亚太国家在中美竞争背景下选择对冲便体现了这一逻辑。但无论是印度挑起边境冲突,还是澳大利亚发起所谓的“新冠病毒独立审查”、菲律宾阿基诺三世政府发起的南海仲裁案等,相对弱势的国家都试图挑战强势一方,且这种现象广泛出现在政治、经济、军事等领域,一些非军事挑衅甚至比军事挑衅更具深远影响。由此可见,周边国家是否以及如何对华挑衅的逻辑值得深究。

对此,学术界围绕“以弱犯强”已展开一些研究,但仍呈现出三点不足。一是在研究对象方面,既有研究要么仅讨论军事挑衅,要么对军事挑衅和非军事挑衅未做区分。二是在比较维度方面,既有研究要么对不同国家进行横向比较,要么对同一国家进行纵向比较,鲜有能够同时结合两类情况进行比较。三是在解释路径上,以往研究大多将安全视作外交政策的基础动机,而忽视非安全动机。

^① 本文对“周边国家”的定义遵循“大周边”的路径,不仅仅局限在与中国接壤的邻国,包括东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚和南太平洋六大区域。相关讨论参见张小明:《中国周边安全环境分析》,中国国际广播出版社2003年版,第4页;祁怀高、石源华:《中国的周边安全挑战与大周边外交战略》,载《世界经济与政治》,2013年第6期,第44页。

基于此,本文试图讨论的核心问题是:在与中国存在利益分歧或矛盾的情况下,周边国家是否发起对华挑衅及其挑衅方式为何呈现差异化?首先,在研究对象上,本文尝试进一步明确挑衅策略的类型区分。在出现与中国的利益分歧时,周边国家既可以避免挑衅,也可以选择非军事挑衅,抑或军事挑衅,三者在挑衅程度上有着显著差异,但不同国家乃至同一国家不同时期却作出了截然不同的政策选择,这无疑值得探究。其次,在比较维度上,本文试图结合国家内比较和国家间比较,从而构建适用性更强的理论框架。最后,在解释路径上,本文力图提供一条解释弱国外交政策的关注动机路径。关注动机路径与安全动机路径并不互斥:调整注意力分配既可以寻求外部支持,也可以缓解内部压力,既可以为安全诉求服务,也可以独立于安全诉求。

本文主要分为五个部分。第一部分提出研究问题;第二部分讨论周边国家对华挑衅相关研究及其不足;第三部分构建基于关注收益和风险预期的理论框架,分析周边国家对华挑衅政策的差异;第四部分对2012—2020年周边国家对华挑衅策略展开案例验证;第五部分是结论,总结研究发现,分析研究局限。

二、既有研究及其不足

针对周边国家对华挑衅政策,国内外研究成果主要可以分为结构决定论、国内政治论、获胜概率论和错误知觉论四种观点。

一是结构决定论。结构决定论主要强调体系结构或双边权力结构的作用,而这种结构性矛盾可通过威胁认知等加以传导,最终导致对华挑衅政策的出现。从外部结构来看,不少学者在讨论阿基诺三世政府的对华挑衅动因时,认为菲律宾的政策变化受到美国“亚太再平衡”的影响,是亚太地区体系结构变动的结果。^①还有学者认为菲律宾、韩国和澳大利亚等中国周边国

^① 相关讨论参见何志工、安小平:《南海争端中的美国因素及其影响》,载《当代亚太》,2010年第1期,第132—145页;李金明:《中菲南海争议的由来与现状》,载《海交史研究》,2013年第1期,第52—53页;鞠海龙:《菲律宾南海政策中的美国因素》,载《国际问题研究》,2013年第3期,第58—69页;鞠海龙、邵先成:《菲律宾南海激进政策的缘起、发展与未来趋势》,载《南海学刊》,2016年第2期,第58—64页;Elaine Tolentino and Myungsik Ham, “The Entrapment of Asymmetry: The Philippines between the US and China,” *Bandung: Journal of the Global South*, Vol. 2, No. 1, 2015, pp. 1-15等。

家转向“去对冲”的主要原因在于体系观念从缓和转向了遏制,并最终导致美国亚太盟国转变策略。^① 从双边权力结构来看,在讨论中印洞朗边境对峙时,一大批印度(裔)学者认为这是中印之间结构性矛盾的自然结果。^② 在讨论澳大利亚对华政策的变化时,也有学者指出中澳在国际秩序认知方面存在结构性矛盾,澳大利亚对华强硬是因为它将中国视为现有国际秩序的威胁。^③

结构决定论的不足在于,它过分关注结构因素的决定性作用,但对中小国家的战略自主性重视不足。因此,它虽然能够解释结构变化前后的转折,但难以解释结构变化后的动态进程。例如,从体系结构来看,中美竞争所形成的体系压力近期变化相对缓慢,但菲律宾的杜特尔特政府与小马科斯政府在对华挑衅与否方面存在显著差异。中印双边权力结构也相对稳定,难以解释中印在边境冲突上缓和与激化的具体变化。

二是国内政治论。国内政治论强调中国周边国家对外政策的第二意向和第一意向,从决策者、政治集团、利益集团等角度探讨周边国家对华挑衅的国内根源。^④ 从决策者出发,有学者就认为杜特尔特的个人因素高度影响

^① 高鹏、朱翊民:《去对冲:美国亚太盟国的战略转向》,载《外交评论》,2024年第2期,第89—91页。

^② Dalbir Ahlawat and Lindsay Hughes, “India-China Stand-off in Doklam: Aligning Realism with National Characteristics,” *The Round Table*, Vol. 107, No. 5, 2018, pp. 613-625; Suneel Kumar, “China’s Revisionism Versus India’s Status Quoism: Strategies and Counter-strategies of Rivals in Doklam Standoff,” *Jadavpur Journal of International Relations*, Vol. 24, No. 1, 2020, pp. 73-100; Keshab Chandra Ratha, “Deciphering the Doklam Standoff: The Context of the Contest,” *Jadavpur Journal of International Relations*, Vol. 24, No. 2, 2020, pp. 196-215.

^③ 周方银:《体系转型背景下的威胁认知与澳大利亚对华政策变化》,载《世界经济与政治》,2020年第1期,第23—59页;许少民:《国家利益、威胁认知与澳大利亚对华政策的重置》,载《外交评论》,2020年第5期,第77—82页。

^④ 钟飞腾:《国内政治与南海问题的制度化——以中越、中菲双边南海政策协调为例》,载《当代亚太》,2012年第3期,第94—115页; Aileen Baviera, *The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations since 2004*, RSIS Working Paper No. 241, Singapore: Rajaratnam School of International Studies, 2012, pp. 1-36。

菲律宾对华政策。^①此外,也有学者强调决策者的执政地位,认为澳大利亚、菲律宾和新加坡对冲策略的瓦解与延续不仅仅受到体系压力的制约,更受到决策者执政地位稳固与否的影响。^②从政治集团出发,不少学者强调政党斗争、政治家族斗争对于周边国家对华政策的影响。例如,有学者指出,澳大利亚的政党竞争使得“中国威胁论”成为中心议题,进而导致两大政党均要奉行对华强硬政策。^③从利益集团出发,有学者认为阿基诺三世政府的南海政策转向受到能源利益集团的裹挟。^④

国内政治论的不足在于较少涉及国家间的横向比较。诚然,虽然也有少数学者将决策者执政地位稳固与否作为国家间比较的依据,但绝大多数学者侧重解释同一国家的动态变迁,大多根据每个国家的具体国情来选择不同的国内政治变量,这就使得国家间比较困难。国内政治论并未说明,决策者偏好、政治集团斗争和利益集团斗争影响周边国家发起挑衅的共同机制。即便是执政地位稳固与否这一变量,也难以解释为什么阿基诺三世政府在早期支持率变化不大时却发生了对华政策的调整。

三是获胜概率论。获胜概率论主要是从非对称冲突的获胜可能性出发,讨论弱国发起对强国的挑战时考虑的多重因素。其中,一部分研究侧重讨论“以弱犯强”的客观条件。有学者认为,弱国只有在策略上旨在达成有限目标/既定事实、在进攻性武器上具有支撑发动短期进攻的能力、在联盟承诺上有第三方大国盟友的防御支持,并在国内权力结构上受到军国主义

^① 马博:《杜特尔特“疏美亲中”政策评析:国家利益与个人偏好》,载《国际论坛》,2017年第4期,第31—39页;张宇权、洪晓文:《杜特尔特政府对华政策调整及其影响》,载《现代国际关系》,2016年第12期,第47—52页。

^② 查雯:《大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续——以澳大利亚、菲律宾、新加坡的对华政策为例》,载《外交评论》,2021年第4期,第22—51页。

^③ 宁团辉:《政党政治与澳大利亚对华政策的转变》,载《国际政治科学》,2021年第3期,第119—124页。

^④ 鞠海龙:《菲律宾南海政策:利益驱动的政策选择》,载《当代亚太》,2012年第3期,第78—93页;鞠海龙:《中菲海上安全关系的突变及其原因与影响》,载《国际安全研究》,2013年第6期,第70—82页;邵先成:《阿基诺政府南海政策转变的国内推动与限制因素及未来趋势预判》,载《太平洋学报》,2016年第3期,第48—58页;朱陆民、刘燕:《国内政治因素对菲律宾对华政策的影响》,载《印度洋经济体研究》,2016年第5期,第49—71页。

集团的控制时,才更可能发起对强国的非对称冲突。^① 与之类似,还有学者指出,小国挑战大国时需要考虑获胜概率,而这一概率取决于具体利益对小国和大国的价值以及小国受到外部援助的程度。^② 另一部分研究则侧重探讨非物质条件的作用。有学者指出,强国让步的可能性影响着弱国发起领土争端的考量,曾经让步且没有更多挑战者的强国更容易受到弱国的挑衅。^③ 还有学者提出战略预期的概念,认为菲律宾、越南等国家在试图挑战中国时,对结果走向的综合评判将决定它们秉持审慎预期还是进攻性预期,进而影响它们的策略选择。^④

获胜概率论的不足在于,它隐含着敌意始终存在的前提假定,在注重能力的同时却忽视了意图,这使其难以解释许多有矛盾但并未发生挑衅的案例。实际上,即便与周边大国有相似利益分歧,但不同国家的敌意程度也不尽相同。例如,有学者就指出,小国只有在具有负面历史记忆且得到可靠大国支持时才会选择升级与周边大国的领土争端,马来西亚尽管与中国存在领土争端,却并未考虑升级争端。^⑤ 何况,即便是同一个国家,敌意也会变化,这对其挑衅政策的影响有待深入研究。

四是错误知觉论。沃马克(Brantly Womack)根据对中越关系的考察构建了非对称理论,这一理论将非对称冲突的产生归结于实力差距背景下关注差异带来的错误知觉。简而言之,同一事件或举动对非对称关系中的强国和弱国具有截然不同的意义,在不同国家受到的关注度及相应的敏感度也不同,但若双方都以自己的行为逻辑代入对方,那么误解由此产生,更为

① T. V. Paul, *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*, New York: Cambridge University Press, 1994, pp. 15-37.

② 谢晓光、岳鹏:《小国挑战大国的原因与策略》,载《国际政治科学》,2013年第4期,第1—35页。

③ Chong Chen, "Territorial Dispute Initiation by Weaker States," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 3, 2018, pp. 339-372.

④ 罗肖:《战略预期与小国挑战周边大国的策略选择——以菲、越两国南海制华政策(2009—2019)》,载《当代亚太》,2020年第2期,第126—150页。

⑤ 王雄发:《小国与周边大国的领土争端升级》,载《国际政治科学》,2023年第3期,第151—181页。

敏感和警觉的弱国更容易感知威胁并采取反制措施。^①此外,针对沃马克的非对称理论,还有一部分学者引入身份、文化等元素加以补充,但都仅涉及对错误知觉成立条件的完善,并未挑战知觉与错误知觉的立论基础。^②

错误知觉论的不足在于,错误知觉一旦形成便是相对静态的,很难在短期内改变。这便很难解释为什么弱国对强国的挑衅会在较短时间内发生变化甚至呈现出反复摇摆的情况,菲律宾在阿基诺三世和杜特尔特执政期间的政策变化便是典型反例。如果从错误知觉的源头出发,非对称关注是小国与大国、弱国与强国之间的常态,这就意味着非对称关系中的错误知觉通常是必然且长期存在的,而这显然不符合中国与马来西亚等国家的互动实践。

综上所述,既有研究虽然对周边国家“以弱犯强”展开了相对丰富的讨论,但四种观点的解释力各有不足。值得注意的是,现有研究要么讨论领土争端或非对称冲突等具体议题,要么讨论外交政策转向的整体趋势,但并未区分“以弱犯强”的程度差异。事实上,弱国对强国的军事挑衅和非军事挑衅所要承担的风险完全不同,而这种策略差异也值得探讨。因此,在既有研究的基础上,本文试图从政治心理学的视角出发,构建周边国家对华挑衅的理论框架。

三、“以弱犯强”的非对称挑衅逻辑

“以弱犯强”在国际关系中并不罕见,但对其的研究还有所不足,本文将从关注收益和风险预期的角度出发,探讨周边国家与中国存在利益分歧时的非对称挑衅逻辑。

^① Brantly Womack, “How Size Matters: The United States, China and Asymmetry,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 24, No. 4, 2001, pp. 132-139; Brantly Womack, “Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970s,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 26, No. 2, 2003, pp. 94-103; 布兰德利·沃马克:《非对称性与中国的朝贡体系》,载《国际政治科学》,2013年第1期,第44页。

^② 柳思思:《身份认知与非对称冲突》,载《世界经济与政治》,2011年第2期,第114—127页;方长平、宋宝雯:《共有观念、不对等关注与国际冲突的起源》,载《外交评论》,2015年第3期,第128—141页。

(一) 核心概念

在分析弱国对华挑衅的逻辑前,有必要对本文的重要概念进行界定。需要说明的是,本文中的“强弱”是相对概念。本文试图考察2012—2020年期间周边国家与中国的非对称冲突情况,无论是根据战争相关数据库(Correlates of War, COW)中的国家综合实力指数(Composite Index of National Capability),还是根据经济总量,中国始终与包括日本、印度在内的周边国家存在较大差距,因此均构成强弱关系。^①除此之外,本文还需要讨论挑衅、关注收益和风险预期三大核心概念。

1. 挑衅

挑衅的定义有“意图说”或“结果说”。意图说认为识别挑衅的核心在于是否为蓄意挑起争端,而结果说认为挑衅成立与否取决于被挑衅者的感知。^②从广义上来看,挑衅一般具有主动性、回应性和荣誉导向性。主动性意味着挑衅的发起往往具有短时段内的行为主动性,表现为挑衅发起者在另一方没有明显行动变化时制造争端或升级争端。回应性是构成挑衅的必要条件,意味着挑衅只有被另一方感知到并做出超常规反应时才能达成。荣誉导向性则意味着挑衅的目标往往涉及主权等带有荣誉属性的议题。

在本文中,挑衅被定义为一国对另一国发起并受到对方实质性打击的挑战。一方面,意图的识别比较困难,几乎所有国家都不会承认自己是主动挑起或升级争端的一方。另一方面,并不是所有争端的出现或升级都会被视为挑衅,被挑衅方在做出反应前将对既有争端进行筛选。即便一国对另一国的挑战被对方明确纳入议程,对方的回应也可能有言语回应和行动回应之分。前者可能仅仅是一种政治表态或话语竞争,而后者才是真正意义

^① 国家综合实力指数参见 <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>; 经济总量数据参见 <https://genderdata.worldbank.org/en/indicator/ny-gdp-mktp-cd>。

^② 意图说的代表性研究参见 Barry O’Neill, *Honor, Symbols, and War*, Ann Arbor: University of Michigan, 1999, pp. 109-124; 结果说的代表性研究参见 Todd H. Hall, “On Provocation: Outrage, International Relations, and the Franco-Prussian War,” *Security Studies*, Vol. 26, No. 1, 2017, pp. 2-5。

上具有影响力的回击,如外交降级、经济制裁或军事威慑等。这一定义与狭义的“结果说”更为接近。

根据挑衅属性的差异,本文将挑衅区分为军事挑衅和非军事挑衅。^① 军事挑衅泛指涉及武装力量和暴力冲突的挑衅,包括但不限于边境冲突、有针对性的军事演习、海上封锁和打击军事设施等。由于向战争方向发展的链条极短,军事挑衅具有高风险、高成本的特征,有时是政治、经济争端激化的结果。与经济挑衅有时难以和商业竞争区分不同,军事挑衅直接与传统安全相关,与市场逻辑无关。在军事挑衅的各种形式中,边境冲突最具代表性。^②

非军事挑衅可以细分为政治挑衅和经济挑衅。在现实中,它们往往双管齐下,以政策组合的形式出现,因此本文将其统称为非军事挑衅。具体而言,政治挑衅泛指涉及国家公共权力活动的挑衅,包括但不限于政权颠覆、外交降级和组建对抗性政治(意识形态)联盟等。在政治挑衅的各种形式中,与外交相关的挑衅最为普遍,外交降级、结盟对抗等行为目标清晰、态度明确,是主要的标志性事件。经济挑衅则泛指涉及国家经济活动的挑衅,包括但不限于技术出口管制、设置关税壁垒等。理解经济挑衅的核心在于将其与普通的市场竞争行为区别开来。一般而言,经济挑衅的发起者是国家而非企业。尽管国家也会采取歧视性策略以实现利益最大化和满足政治诉求,但这应遵循常规的市场逻辑,相关政策不会仅面向极具针对性的某个或几个国家。^③ 相反,经济挑衅则往往针对具体某个国家或国家集团,具有明显的政治诉求,体现了强烈的政治逻辑。

① 尽管非军事挑衅的破坏力有时甚至比小范围的军事挑衅更大,但从最差后果的角度来看,军事挑衅的烈度依旧高于非军事挑衅,因此本文将军事挑衅视为挑衅程度更高的挑衅。

② 需要说明的是,中国与周边国家的海上摩擦的主要行为体为双方的海军和海警,两者常常协同出现,难以区分,且均具有爆发军事冲突的较大可能性,因此本文将涉及海军和海警的海上摩擦一律视为军事挑衅。

③ 20世纪40年代末至50年代初,美国为遏制苏联而通过《出口管制法》,有针对性地设置出口控制清单,并敦促英国、法国、荷兰、比利时、丹麦等盟国参与对苏经济遏制,但这一行为被上述盟国视为对苏联的侵略和挑衅,拒绝给予配合。参见肖河、潘蓉:《大国经济竞争策略的选择机制》,载《国际政治科学》,2021年第4期,第27页。

2. 关注收益

“注意力/关注(attention)”原本是心理学概念,之后学者们发展出注意力经济学(Attention Economy)和政治注意力研究等交叉领域,注意力作为稀缺资源的主张受到广泛认可。^① 作为心理学概念,关注指的是从同时呈现的多个物体或思维序列中选择一个对象的过程,通常强调意识加工的选择性。^② 与国家追求安全的最大化不同,关注并非多多益善。关注不足可能导致行为体缺失必要的资源,但过多的关注也可能导致行为体受到压力束缚。因此,行为体决策的真正目标不是增加关注的数量,而是改善关注的质量,即优化注意力的分配结构。

基于此,本文通过关注收益(attention benefit)来描述调整注意力分配所带来的利好,特指行为体因其他行为体的注意力分配变化而取得的物质性收益(如援助增加等)或心理方面的收益(如支持率提高)。

要特别指出的是,在考察关注收益时,需要区分关注收益和关注资本的区别,两者的核心差异在于产生时间的不同。在“以弱犯强”的场景下,关注收益指的是弱国通过挑衅改变国内外注意力结构而获得的收益,产生于挑衅发生后,弱国在寻求关注收益的过程中能动性较大。相反,关注资本指的是在挑衅发生前,国内外观众(一般是国际观众)或主动或被动地调整注意力结构,从而使弱国得到支撑挑衅发起的资本,弱国在这个过程中的能动性较小。关注资本可以转化为应对风险的能力,从而影响风险预期,但关注收益并非如此。例如,美国的“亚太转向”使之增强对其亚太盟友的支持,这就构成了这些国家发起对华挑衅的关注资本,并可能影响弱国对华挑衅的风险预期,但催生挑衅发起意愿的并非这些既得利益,而是通过对华挑衅获取

^① 注意力政治学的代表性作品参见 T. H. Davenport and J. C. Beck, *The Attention Economy: Understanding the New Currency of Business*, Cambridge: Harvard Business Press, 2001; 政治注意力研究的代表性作品参见 Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: The University of Chicago Press, 2005。

^② M. W. 艾森克、M. T. 基恩著,高定国等译:《认知心理学(第五版)》,华东师范大学出版社 2009 年版,第 166 页。

的关注收益。由此可见,关注收益和风险预期是两个完全独立的变量。

作为一个合成变量,关注收益不仅展现出国际政治与国内政治共同影响外交决策的机制,还与决策者偏好、政治集团斗争、利益集团斗争和执政地位等国内政治影响决策的路径相关。一方面,挑衅政策的生成不仅受到国际政治(第三方支持)的影响,还会受到国内政治(对第三方支持的心理预期)的影响,两者之间的差距影响吸引外部关注的诉求。另一方面,决策者偏好、政治集团斗争、利益集团斗争和执政地位等国内政治因素,都会对挑衅政策产生影响。以决策者偏好为例,决策者偏好主要通过执政纲领和对第三方支持的预期(分别关联分散国内关注和吸引外部关注的诉求),对挑衅政策施加影响,并最终以关注收益的形式呈现。在这个过程中,决策者偏好并非单一影响因素,而是与其他因素共同塑造关注收益来影响决策。这便能解释为何在决策者偏好相对固定的情况下,阿基诺三世在执政初期出现从温和到激进的南海政策骤变,其中政治集团斗争的因素不容忽视。

正如上文所述,注意力分配的调整至少包括分散关注和吸引关注两个方面。在本文中,关注收益是利用挑衅分散国内关注所规避的成本和吸引外部关注所新增的收益之和,是对挑衅发起后的获益预期,而非挑衅发起前的获益现状(见表1)。

表1 关注收益的组成与衡量

获益途径	分散国内关注	吸引外部关注
获益来源	观众成本的规避	外部支持的增加
目标观众	国内观众	国际观众
衡量参数	观众成本高低	对第三方支持的满意程度
指标	民调、国内冲突指数、竞选承诺与 实际政策的差距	对第三方支持的预期与实际情况 的差距

一方面,在已经受到关注的情况下,行为体可以通过分散注意力改变观众的注意力分配,塑造正面形象。对国家而言,分散注意力的对象主要是国内观众,其获益来源是被规避的观众成本,因此,这一部分收益主要通过观众成本的高低来衡量。观众成本的高低主要参考民调变化或跨国时间序列

数据(Cross-National Time-Series, CNTS)中国内冲突指数变化。^① 民调支持率明显降低,国内冲突水平明显提高,意味着领导人面临的国内挑战增加,观众成本较高。当然,由于民调和国内冲突具有滞后性,且部分国家难以采用该方法来显示观众成本,必要时还需考察竞选承诺和实际政策的张力。当两者差距较大时,观众成本也将处于较高水平。

另一方面,在缺乏充足外部关注的情况下,行为体有非常强的吸引外部关注需求,弱国更是如此。吸引外部关注的目标是国际观众,外部关注增加带来的是支持可能性的增加,而非支持的必然增加。然而,相较被忽视的暗淡现状和未来,增加外部关注仍对弱国构成一定吸引力。如2023年巴以冲突中,哈马斯的武装行动就有明显的吸引外部关注的诉求。因此,关注收益还需要通过对当前外部支持的满意程度来衡量,而并非根据事后得到实际支持与否。当国家对第三方支持的预期远高于第三方实际支持时,例如有被盟友抛弃的明显趋势、对当前地位明显不满足、严重缺乏安全支持时,采取吸引外部关注的策略将取得较大关注收益。对第三方满意程度的考察主要参考官方文件或言论。若无直接阐释满意程度的官方材料,则比较官方预期与实际情况的差距。当这种差距较大时,就意味着该国对第三方支持的满意程度较低。

综上所述,分散国内关注和吸引外部关注共同塑造挑衅的关注收益。当观众成本较高且对第三方支持的满意度较低时,分散国内关注和吸引外部关注的诉求都很强,挑衅的关注收益最高。当观众成本较低且对第三方支持的满意度较高时,分散国内关注和吸引外部关注的诉求都很弱,挑衅的关注收益较低,而其他两种情况的关注收益为中等水平(见表2)。需要注意的是,关注收益仅仅是发起挑衅的门槛,只要达到中等水平及以上,弱国就有可能发起挑衅。

^① 国内冲突指数由国内发生的冲突事件赋值加权得到,反政府示威赋值10,罢工赋值20,政府危机赋值20,清洗赋值20,暴动赋值25,暗杀赋值25,游击战赋值100,革命赋值150。参见 Arthur S. Banks and Kenneth A. Wilson, Cross-Cross-National Time-Series Data (CNTS), Databanks International, <https://www.cntsdata.com>。

表2 观众成本、对第三方支持的满意度与关注收益

	观众成本高	观众成本低
对第三方支持的满意程度较低	关注收益高	关注收益中等
对第三方支持的满意程度较高	关注收益中等	关注收益低

3. 风险预期

对风险的讨论广泛见诸国际政治研究,期望效用理论和前景理论都注意到风险对决策的作用。^① 对决策者而言,风险评估是关键一环。风险有主观客观之分,一些学者提出“风险感知(risk perception)”或“风险预期(risk expectation)”来指涉个体基于直觉对当下或未来场景风险性的认知。^② 相较而言,“风险预期”更能体现挑衅决策的时间特质,这是因为挑衅决策的风险评估侧重对未来的预判。在本文中,风险预期是指国家对未来陷入与另一方的潜在争端或冲突的损失预期。

影响风险预期的因素众多,其中绝大多数因素影响的是风险生成端,即事物或事件本身的冲击性,而影响风险应对端的风险可控程度亦不容忽视。^③ 如在市场中,当客观风险相同时,企业出现风险预期差异的主要原因在于风险应对能力的差异。^④ 因此,本文尝试通过潜在风险与风险应对能力

^① John B. Davis, D. Wade Hands and Uskali Mäki, *The Handbook of Economic Methodology*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, pp. 171-178; Jack S. Levy, “An Introduction to Prospect Theory,” *Political Psychology*, Vol. 13, No. 2, 1992, pp. 174-186.

^② 在社会科学中,“风险感知”的使用十分广泛,参见 Bernd Rohrmann and Ortwin Renn, “Risk Perception Research,” in Ortwin Renn and Bernd Rohrmann, eds., *Cross-Cultural Risk Perception. Technology: A Survey of Empirical Studies*, New York: Springer, 2000, pp. 14-15。另外,有关“风险预期”的讨论参见孙鹏飞、赵凯、周生强、贺婧:《风险预期、社会网络与农户宅基地退出——基于安徽省金寨县626户农户样本》,载《中国土地科学》,2019年第4期,第42—50页;陈东、陈爱珍、刘志彪:《重大风险预期、企业投资与对冲机制》,载《中国工业经济》,2021年第2期,第174—192页。两者概念基本相同,在本文中混用。

^③ 关于风险预期影响因素的总结,参见刘金平、周广亚、黄宏强:《风险认知的结构,因素及其研究方法》,载《心理科学》,2006年第2期,第370—372页。

^④ 陈东、陈爱珍、刘志彪:《重大风险预期、企业投资与对冲机制》,第177—179页。

的比较来衡量风险预期。需要认识到,通过能力判断风险预期很大程度上排除了被挑衅者的打击意愿。虽然被挑衅者拥有对外部挑衅进行惩罚的能力,但它未必会采取足够的施压力量,这取决于被挑衅者的主观意志,挑衅者也可以通过安抚手段施加影响,因而这种衡量模式难免会出现少数异常案例。但是,主观上的心理博弈容易陷入就事论事的窠臼,难以有效测量。一般而言,弱国发起挑衅需要考虑最坏情况,因此基于能力的风险预期衡量模式仍将具有较为普遍的解释力。

在周边地区,即便两国不接壤或没有领土争端,但地理距离的邻近仍使得两国有军事接触的可能,而利益的复杂交织也使得军事冲突可能发生。因此,周边国家在考虑发起对华挑衅时不能完全排斥军事冲突的潜在风险。考虑到爆发军事冲突的高昂代价,军事冲突风险远高于非军事争端风险。在这种情况下,当应对军事冲突风险的能力较强时,风险预期较低。当应对军事冲突风险的能力较弱时,若应对非军事争端风险能力较强,风险预期中等;若应对非军事争端风险能力较弱,风险预期较高(见图1)。

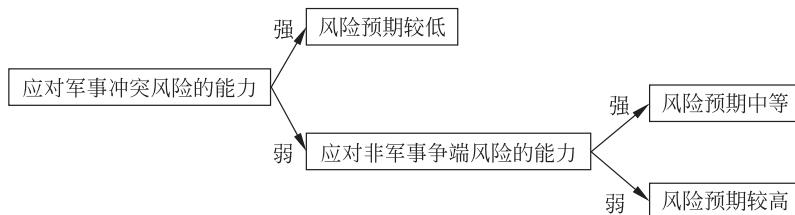


图1 风险应对能力与风险预期

军事冲突风险应对能力主要通过军力对比和外部军事支持来衡量。前者主要是物质性力量对比,主要通过全球火力(Global Firepower)的排名来比较,当排名差距在10名以内时,军力对比较小,反之军力对比较大。后者则体现为是否有意愿就特定目标提供军事支持的强大盟友。^①只有当军力对比较大且外部军事支持较弱时,应对军事冲突风险的能力才较弱,反之,军力对比较小或外部军事支持较强时,应对军事冲突风险的能力较强。

^① 全球火力排名参见 GlobalFirepower. com Ranks (2005-Present), <https://www.globalfirepower.com/global-ranks-previous.php>。

非军事争端风险应对能力主要通过经济依赖程度和外部非军事支持来衡量。前者主要取决于贸易结构方面是否有替代性选项;后者则体现为第三方是否有稳定的经济援助或坚定的相似立场。当经济依赖程度较高且外部非军事支持较低时,应对非军事争端风险的能力较弱,反之,经济依赖程度较低或外部非军事支持较强时,应对非军事争端风险的能力较强(见表3)。

表3 风险预期的衡量

能力类型 衡量参数	军事冲突风险应对能力		非军事争端风险应对能力	
	军力对比	外部军事支持	经济依赖程度	外部非军事支持
指标 全球火力 排名差距	是否有就特定目标提供军事支持的强大盟友		贸易结构方面是否有替代性选项	第三方是否有稳定的经济援助或坚定的相似立场

(二)“以弱犯强”的理论逻辑

在传统现实主义理论中,安全在无政府状态下是稀缺的,国家对外政策的核心动机是生存。与强国具有发展经济和捍卫安全的能力不同,弱国常常需要外部力量予以经济支持和安全保障。从国际政治与国内政治的关系而言,国家的对外行为常常是国内政治驱动的结果,所有国家都具有满足国内观众的动力,再加上弱国的国内政治往往更不稳定,更需要满足国内观众的政绩要求。因此,在注意力稀缺的国际体系中,弱国不仅有安全动机,还有强烈的关注动机。所谓关注动机,并非关注最大化,而是注意力分配结构的最优化,“以弱犯强”的发起与弱国的关注动机息息相关。

整体而言,“以弱犯强”的发起遵循“关注收益—风险预期”权衡过程。挑衅发起的第一步是判断关注收益处于何种水平。作为一种观众导向的高调行为,挑衅带有明显的表演性质,关注收益是左右其发起的初始变量。当关注收益较低时,弱国挑衅强国的利好不足,因而不会有挑衅强国的意愿。只有在关注收益处于中高水平时,弱国才有可能挑衅强国。

只有越过关注收益中高水平的门槛,决策者才需要考虑风险预期程度以决定是否发起挑衅。在“以弱犯强”的场景中,双方的实力差距迫使弱国

即便有挑衅意愿,也仍须考量不同挑衅所带来的报复后果。若风险预期较低,弱国自认为有应对军事冲突风险的能力,因而敢于向强国发起军事挑衅。若风险预期中等,弱国虽没有承担军事冲突风险的能力,但自认为能够承担非军事争端,因而倾向于向强国发起非军事挑衅。若风险预期较高,弱国缺乏承担各种报复的能力,因而将选择避免挑衅。完整的决策逻辑参见图2。

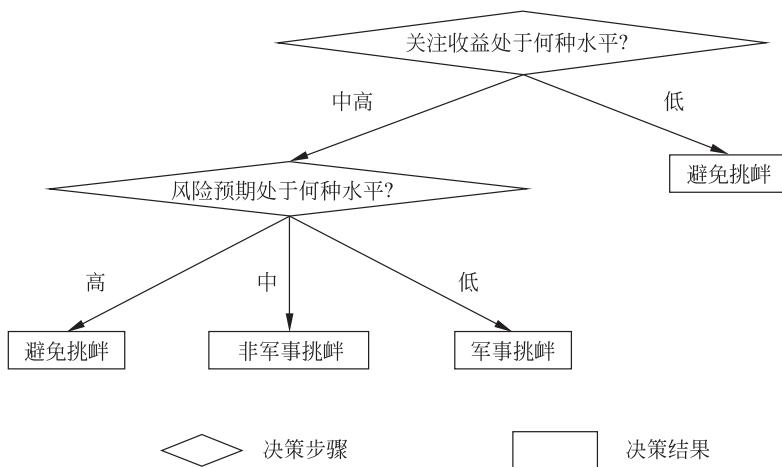


图2 关注收益、风险预期与“以弱犯强”挑衅发起

四、案例分析

非对称挑衅起源于弱国的关注动机,同时受限于弱国的风险应对能力。为进一步验证理论逻辑,本文采用案例间比较和案例内比较相结合的方法,剖析周边国家的对华挑衅策略。

本文将案例考察的时间段限定在2012—2020年期间,主要是考虑到2012年奥巴马政府推行“亚太再平衡”战略以来,中美博弈有所加剧,尤其是特朗普政府时期,中美之间的对抗更加凸显。其中,案例间比较聚焦在2016—2020年,这是奥巴马政府末期和特朗普执政时期,这一阶段中美博弈所形成的地区结构性压力变化相对有限,基于此对不同国家进行比较不仅能涵盖全部因变量,还能够更为严格地控制结构变量;而案例内比较聚焦在2012—2020年期间,这一阶段菲律宾对华政策经历了两次转变,对此进行比

较不仅涵盖全部因变量,还能更好控制单元变量的影响。

基于此,本文整理出的案例池见表 4。^① 本文的案例筛选遵循极值优先的典型性原则,案例分析部分将先进行印度、澳大利亚和越南(2016—2020)的案例间比较,之后进行菲律宾的案例内比较,最后对蒙古国和 2014 年的越南两个异常案例进行简要分析。

表 4 本文案例池

国家	关注收益	风险预期	对华决策	中国反应
印度(2017—2020)	高	低	军事挑衅	军事反制
韩国(2016—2017)	中等	低	军事挑衅	经济制裁
蒙古国(2016—2017)	高	高	非军事挑衅	经济制裁
澳大利亚(2017—2020)	高	中等	非军事挑衅	经济制裁
菲律宾(2012—2013)	高	低	军事挑衅	经济制裁
菲律宾(2013—2016)	高	中等	非军事挑衅	经济制裁
菲律宾(2016—2020)	低	略	避免挑衅	无
越南(2014)	中高	高	军事挑衅	军事反制
越南(2016—2020)	中高	高	避免挑衅	无

(一) 案例间比较

1. 印度:2017—2020 年的军事挑衅

2017 年到 2020 年,以洞朗对峙和加勒万河谷冲突为代表,印度多次在边境地区对中国进行军事挑衅。印度虽非小国,但无论是政治、经济还是军事方面,与中国相比仍有明显的实力差距,因此印度对中国的挑衅也可归属于“以弱犯强”。

2017 年 6 月起,中印双方在洞朗地区发生长达七十多天的对峙,这一度被视为冷战结束以来中印关系中最具冲击力的事件之一,彼时中印可能爆发战争的声音不绝于耳。^② 在印度挑起洞朗对峙之前,莫迪政府既有支持率

^① 本文案例池中中国采取经济制裁进行回应的案例参考了方炯升:《有限的回击:2010 年以来中国的经济制裁行为》,载《外交评论》,2020 年第 1 期,第 65—87 页。

^② 林民旺:《超越洞朗对峙:中印关系的“重启”及前景》,载《太平洋学报》,2019 年第 6 期,第 42 页;林民旺:《三大分歧困扰中印关系》,载《世界知识》,2017 年第 24 期,第 24 页。

下跌,存在转移国内矛盾的较高观众成本,还面临着第三方支持的不确定性,对第三方支持的满意度较低,其发起挑衅的关注收益总体较高。

从观众成本的角度来看,自2014年上台以来,莫迪在国内的支持率处于高位,但莫迪改革的局限也造成了民间的不满。2017年的民调显示,印度民众对莫迪政府的认可程度为61%,同时约有39%的民众认为政府表现不达预期,较2016年增长3%。^①国内支持率的变化还不足以完全体现出莫迪政府面临的较高观众成本。一方面,莫迪采用印度教民族主义作为稳定其执政的价值基础,这也带来了被迫履约的困境,即莫迪必须在对外政策上表现得更为强硬。另一方面,莫迪的改革政策诸如废钞、征地、税改也引发了较多的矛盾。2014年以来,印度国内冲突指数日益增长,并在2017年和2019年形成两次峰值(见图3)。基于关注收益的视角,在2017年洞朗对峙前夕,莫迪政府谋求对中国的进攻性政策,既能够满足国内民族主义的期待,也能够转移国内不满群体的焦点,从而巩固其执政地位。

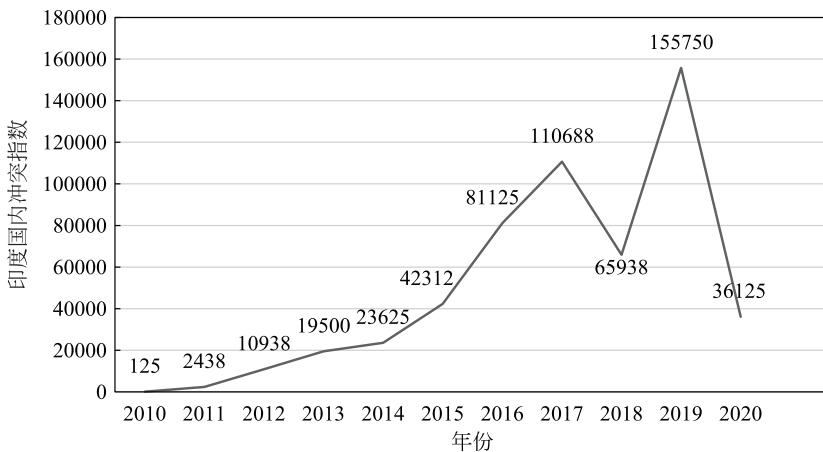


图3 2010—2020年印度国内冲突指数

资料来源:Cross-National Time-Series Database, <https://www.cntsdata.com>

^① Prabhash K Dutta, "After Nearly 3 Years of Narendra Modi Government, 61 Percent People Happy But Dissatisfaction Rises over Last Year," *India Today*, May 16, 2017, <https://www.indiatoday.in/india/story/3-years-of-narendra-modi-government-61-per-cent-people-happy-977272-2017-05-16>, 访问时间:2023年11月13日。

从对第三方支持的满意度来看,莫迪政府既面临与美国关系的不确定性,也面临与南亚中小国家关系的日益疏远。莫迪政府上台后,印度外交政策目标从发挥“平衡力量”转向成为全球范围内的“主导力量”。^① 然而,印度更大的野心反而带来两方面的地位焦虑。

第一,印度对第三方支持度不满。寻求全球主导力量使得印度的视野不能仅限于传统的地区势力范围,而是要更多与全球性大国合作。^② 但2017年的美印关系充满着不确定性,这降低了印度对第三方支持的满意度。美国在印度的地位追求中扮演重要角色,这不仅是因为美国本身的超强国际影响力,还因为美国已经逐步接受印度的地位诉求(如承认印度在全球核秩序中的地位),将其视作抗衡中国亚太影响力的关键节点。^③ 然而,2017年特朗普上台之初对印度并不重视,其“亚洲五国之行”并未囊括印度,两国领导人的首次会晤发生在洞朗对峙之后。^④ 此外,美国调整H1-B签证限制印度高科技人才的引进也折射了两国关系的不确定性。^⑤ 事实上,印度也注意到特朗普政府缺乏对美印关系下滑趋势的关注和控制。^⑥ 特朗普政府在支

① Prime Minister's Office, *PM to Heads of Indian Missions*, Press Information Bureau, Government of India, February 7, 2015, <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=115241>, 访问时间:2023年11月13日。

② Ministry of External Affairs, Government of India, *Annual Report 2015—2016*, March 13, 2016, https://www.mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/26525_26525_External_Affairs_English_AR_2015-16_Final_compressed.pdf, 访问时间:2023年11月14日。

③ Harsh V. Pant and Arka Biswas, “Rising Powers and the Global Nuclear Order: A Structural Study of India's Integration,” *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 12, 2018, pp. 2246-2248.

④ 张根海:《莫迪执政后印美关系分析》,载《南亚研究季刊》,2018年第3期,第3页。

⑤ David Brewster and Anthony Bergin, “India Takes an Unsentimental View on Trump—and Australia Should Too,” *The Strategist*, March 23, 2017, <https://www.aspistrategist.org.au/india-takes-unsentimental-view-trump-australia>, 访问时间:2023年11月14日。

⑥ Indrani Bagchi, “PM Modi, Donald Trump Likely to Break Ice over Dinner,” *The Times of India*, June 18, 2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/pm-modi-donald-trump-likely-to-break-ice-over-dinner/articleshow/59198710.cms>, 访问时间:2023年11月14日。

持印度崛起方面的不确定性,使得2017年印度更倾向选择“中国牌”,利用中印矛盾打造美印深化共识的纽带,吸引来自美国的更多关注,获取物质和地位上的多重支持。

第二,中国在南亚地区的影响力提升加剧了印度的地区地位焦虑。印度一直以来都将南亚视作自己的势力范围,禁止任何域外国家插足南亚事务,但南亚的中小国家大多试图避免完全依赖印度或被印度控制,^①注重与中国等域外国家加强合作。随着“一带一路”倡议、亚投行等国际合作机制的推进,中国与南亚国家在政治、经济多领域深入接触,逐渐成为这些国家制衡印度的重要杠杆。^②地位受损的不满情绪促使印度加强对周边国家“秀肌肉”,试图借助对中国的进攻性政策来证明自身在南亚的绝对主导地位,阻止中小国家的疏远倾向。^③

综上所述,在2017年的关键节点上,印度发起对华挑衅具有充分的关注收益。无论是分散国内注意还是吸引外部关注的角度,印度都迫切期待通过注意力的调整实现内外政策目标。与此同时,印度在洞朗地区应对军事冲突风险的能力较强,因此其风险预期较低,敢于发起军事挑衅。

就洞朗对峙而言,印度之所以在这一区域发起军事挑衅,很大程度上是基于风险预期较低的考量。一是就中印总体军事实力对比来看,印度军力在全球火力排名中始终位于前五,与中国的差距远远小于10名,两国军力对比较小。二是印度在洞朗地区占有实力优势,这使其在面临军事冲突的最高军事风险时拥有较强的应对能力。2014年以来,为了所谓“应对”中国的边境基建,莫迪政府高度重视中印边境的基础设施建设。尽管西里古里走廊被印度视为“鸡脖子”,但正由于其较高的军事脆弱性,印度在该区域投入众多资源,修建大量的道路乃至堡垒等军事设施。相反,由于仅有一条海拔

① 李渤:《“印太战略”与印度的安全理念》,载《人民论坛·学术前沿》,2019年第6期,第93页。

② 孟庆龙:《从印度的心态看洞朗事件》,载《边界与海洋研究》,2017年第5期,第29页。

③ Chao Xie, “How Status-seeking States Can Cooperate: Explaining India-China Rapprochement After the Doklam Standoff,” *India Quarterly*, Vol. 75, No. 2, 2019, pp. 178-179.

落差超过 1400 米的道路,中国在这一区域的基础设施建设十分有限。^① 在军力部署上,印度在这一区域布有重兵,其陆军第 33 军 17 师、20 师、27 师等山地步兵部队驻扎于此,累计兵员超过 3 万人,此外还有印度陆军第 3 军和第 5 军在毗邻地区协防;而中国在洞朗地区的军事存在相对有限,因此在洞朗地区,印度实际在军力对比上占优。^② 在这种情况下,外部的军事支持并非必要。即便印度没有可靠的强大盟友,其应对军事冲突风险的能力仍然较强。

印度发起洞朗对峙的动因与本文的理论预期一致,较高的关注收益和较低的风险预期使其发起了一场针对中国的军事挑衅。对华挑衅也确实缓解了莫迪政府的观众成本。从结果上看,2017 年 9 月以后,印度国内示威活动相较 9 月有所降低,而这一时期印度政府并未采取平息示威的特别举措。^③ 同时美国也积极回应印度在中美竞争中纳“投名状”的举措,给予印度更多的政治、经济和军事支持。当然,在将关注收益变现的同时,洞朗对峙也暴露了印度军政协调能力和印军战略执行能力较为薄弱,这也提高了印度对华挑衅的风险预期,最终迫使其选择缓和态势,中印关系进入短期的回暖阶段。^④

2. 澳大利亚:2017—2020 年的非军事挑衅

澳大利亚对华态度的转变至少可以追溯到 2016 年特恩布尔执政期间,而这种状态在莫里森执政以后并未得到调整,澳大利亚对华强硬有增无减。

① 中华人民共和国外交部:《印度边防部队在中印边界锡金段越界进入中国领土的事实和中国的立场》,2017 年 8 月 2 日,来源:https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/201708/P020210830178383640366.pdf,访问时间:2023 年 11 月 16 日。

② 谢超:《洞朗对峙中的错误认知与危机缓和》,载《国际政治科学》,2020 年第 1 期,第 77 页;Rajat Pandit, “India Boosts Troop Presence Near Face-off Site with China,” *The Times of India*, July 11, 2017,<https://timesofindia.indiatimes.com/india/india-boosts-troop-presence-near-face-off-site-with-china/articleshow/59536954.cms>, 访问时间:2023 年 11 月 16 日。

③ Paul Swartzendruber, *Demonstrations in India*, ACLED, April 20, 2018, <https://acleddata.com/2018/04/20/demonstrations-in-india>, 访问时间:2024 年 6 月 10 日。

④ 谢超:《从洞朗到拉达克:印度对华威慑战略为何失败》,载《世界经济与政治》,2021 年第 8 期,第 47—49 页。

整体而言,澳大利亚在2016—2020年的对华强硬主要体现在政治经济层面,包括在新冠病毒溯源方面推行“独立国际审查”、高调介入涉港涉疆涉台问题、禁止中国企业参与5G建设等。^① 针对上述错误行径,中国也予以有力反击。

这一时期,澳大利亚发起对华挑衅具有较强的关注收益动力。从观众成本的角度来看,澳大利亚发起对华挑衅的转折点与高潮阶段,执政当局都遇到了国内支持率下滑的挑战,而通过对华挑衅能够降低观众成本(见图4)。2016年2月以来,特恩布尔的支持率不断下降。这不仅与其保守的社会政策有关,也和其依赖外国投资的经济政策相关。2016年8月的民调揭示了澳大利亚民众对外国投资的广泛疑虑,其中对港口外国投资的不满率为37%,农业为44%,基础设施为45%,房地产甚至达到54%。^② 可以说,特恩

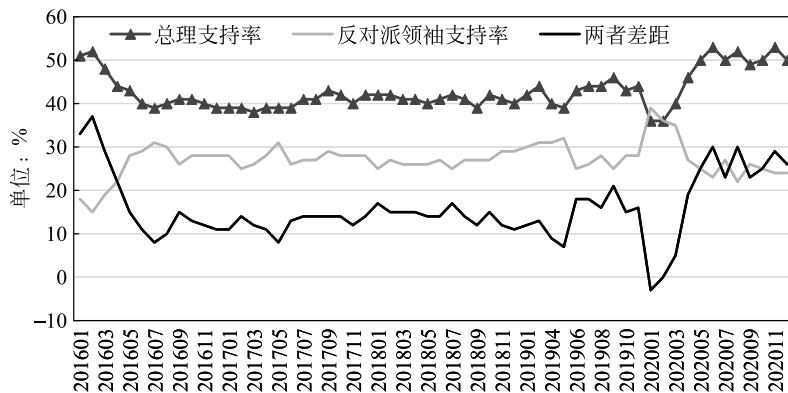


图4 2016—2020年澳大利亚总理与反对派领袖支持率比较

资料来源:Essential Research, <https://essentialvision.com.au>

^① 在南海问题上,澳大利亚虽然偶有动作,但却无意发起军事挑衅。可以作为例证的是,澳大利亚拒绝就南海争端明确站队,并拒绝加入实质性挑战中国关于南海主张的航行自由行动(The Freedom of Navigation Operation, FONOP)。参见 Mark J. Valencia, “Australia is Risking Its Own Neck for the US in the South China Sea—Has It Stopped to Ask Why?” *South China Morning Post*, July 22, 2022, <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3186035/australia-risking-its-own-neck-us-south-china-sea-has-it-stopped>, 访问时间:2023年2月10日。

^② Peter Lewis, “Malcolm Turnbull’s Quest for Power Leaves Him at Odds with the Electorate,” *The Guardian*, August 23, 2016, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/23/malcolmturnbulls-quest-for-power-leaves-him-at-odds-with-the-electorate>, 访问时间:2024年5月4日。

布尔政府面临着反对外国投资的高昂观众成本,而中国作为澳大利亚的重要投资国,受到大量非议。

作为回应,特恩布尔政府通过《国家安全法修正案(间谍与外国干预法)》,并开始限制与中国的合作,例如限制华为参与5G建设。澳大利亚社会对中国崛起的焦虑引发了民众对既有对华政策的质疑,而决策者的弱势使得公众情绪在外交政策制定中发挥了更重要的作用。^①这促使执政党与反对党都想要借助对华强硬态度和挖掘对方“亲中”行为来打击对方。^②当“中国渗透论”被纳入澳大利亚政党政治的议程后,任何退让的行为都会被视为软弱,对华挑衅成为获取关注收益的工具之一。

同样,2020年1月,由于应对夏季森林大火不力,莫里森的支持率大幅下跌,被阿尔巴尼斯反超。^③随后新冠疫情暴发,莫里森的支持率在4月显著回升。尽管澳大利亚民众对莫里森政府的疫情防控政策尚感满意,但仍有88%的民众非常担心来自新冠病毒的威胁。^④支持率的变化促使莫里森政府力图将政绩尚可的疫情防控塑造为民众的首要关注点,但民众对新冠病毒的恐慌又使得这种支持十分脆弱,很有可能因为国内疫情动态的变化而产生波动。因此,针对中国的新冠病毒溯源便成为莫里森政府的注意力转移目标。

从对第三方支持的满意程度来看,被特朗普政府忽视的焦虑贯穿澳大利亚对华挑衅的始终。在澳大利亚看来,国际环境由大国塑造。当中美竞争聚焦印太地区时,澳大利亚首先迎来的是挑战而非机遇。从澳大利亚政

① 查雯:《大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续——以澳大利亚、菲律宾、新加坡的对华政策为例》,第32—38页。

② 宁团辉:《政党政治与澳大利亚对华政策的转变》,第119—124页。

③ Sarah Martin, “Essential Poll: More Voters Disapprove of Scott Morrison and See Him as Arrogant,” *The Guardian*, January 13, 2020, <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/jan/14/essential-poll-more-voters-disapprove-of-scott-morrison-and-see-him-as-arrogant>, 访问时间:2024年5月5日。

④ Malcolm Farr, “Guardian Essential Poll: Coronavirus Response Boosts Scott Morrison’s Approval Rating,” *The Guardian*, April 6, 2020, <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/apr/07/guardian-essential-poll-coronavirus-response-boosts-scott-morrison-s-approval-rating>, 访问时间:2024年5月5日。

府及社会近年的讨论来看,澳大利亚对中国威胁的感知并非源自传统安全领域或经济领域,而在于中国可能挑战现有国际秩序。^①因此,澳大利亚希望美国能留在亚太地区维护秩序。即便特朗普政府坚持“美国优先”、收缩盟友体系,澳大利亚却从未降低美澳联盟的地位。相反,在美国联盟信誉降低的情况下,澳大利亚陷入“被抛弃”困境,反而需要投入更多的资源和精力来寻求美国的关注。^②这也促使澳大利亚拒绝一般中小国家采取的对冲策略,以“反华急先锋”的姿态反复挑战中国。澳大利亚的对华挑衅恰恰集中在特朗普执政期间,吸引第三方关注的动机十分显著。一些澳大利亚学者也指出,取悦特朗普是特恩布尔政府对华强硬的主要目标。^③莫里森也多次为特朗普外交政策辩护,称其是采取非传统方式维护国家利益的表现,而澳大利亚政府也有责任维护自身的国家利益。^④此外,莫里森还明确否认美国正在战略收缩,并强烈呼吁美国加强在印太地区的存在。^⑤

综上所述,高观众成本和对第三方支持的低满意度导致澳大利亚具有发起对华挑衅的高关注收益。在此基础上,中等的风险预期使得澳大利亚最终发起非军事挑衅。

一方面,澳大利亚在全球火力排名中约为 20 名,与中国的差距大于 10 名,两国军力对比较大。同时,特朗普政府介入盟友冲突意愿较弱,因此澳大利亚应对军事冲突风险的能力较弱,不愿发起军事挑衅。另一方面,澳大利亚与中国的贸易总额虽然很大,但中国对澳大利亚的出口主要是易被替代的制造业产品,而澳大利亚对中国的出口则是难以替代的矿产,同时美国

① 周方银:《体系转型背景下的威胁认知与澳大利亚对华政策变化》,第 23—59 页。

② 李途:《自主—依赖困境:澳大利亚的海洋战略调整》,载《亚太安全与海洋研究》,2022 年第 3 期,第 121 页。

③ 许少民:《国家利益、威胁认知与澳大利亚对华政策的重置》,载《外交评论》,2020 年第 5 期,第 58 页。

④ Scott Morrison, *Q&A Session—Melbourne Institute 2018 Outlook Conference*, Department of the Prime Minister and Cabinet, October 11, 2018, <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-41855>, 访问时间:2023 年 2 月 9 日。

⑤ Scott Morrison, *Q&A Asia Briefing Live*, Department of the Prime Minister and Cabinet, December 1, 2018, <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-41915>, 访问时间:2023 年 2 月 9 日。

对澳大利亚的出口却是难以替代的服务业与高新技术产品。^①此外,澳大利亚在“一带一路”、华为5G建设和新冠疫情溯源问题上都得到美国的支持。澳大利亚对华经济依赖程度有限且美国非军事支持较强,使得澳大利亚应对非军事争端风险的能力较强,其风险预期为中等,因而敢于对华发起非军事挑衅,这与理论预测一致。

3. 越南:2016—2020年避免挑衅

越南对南海权益的追求既有其扩展战略纵深的需要,也有发展海洋经济的考量,但近年来在与中国的南海争端中表现相对温和。虽然中越也偶尔出现海上对峙等危机,但双方坚持对话沟通解决分歧,并未阻碍双方关系发展,中国官方鲜见将越南的行为视为挑衅。在本文考察的2016—2020年,即便中越双方曾在2019年发生万安滩事件,但期间越南国会主席阮氏金银访华,事件也在舆论风波中得到克制解决。^②总体而言,越南对华政策属于避免挑衅。

然而,越南南海政策的相对温和并不意味着其缺乏关注动机。相对特殊的政治体制使得越南决策层对国内观众具有较好的控制能力,在制定对外政策特别是涉及较为敏感的安全议题时受观众成本的影响相对有限,^③但强烈的扩大关注需求意味着越南发起对华挑衅仍然具有中等或以上的关注收益。

在中国崛起的背景下,越南国内对自身南海利益的长期前景并不乐观。越南南海政策的目标是通过外界支持(特别是法理认可)来巩固既有成果,但这与当前的第三方支持现状仍有较大差距。^④从寻求支持的平台和对象

① 余振、吴小灵:《互补性依赖与中澳贸易关系再审视——基于增加值贸易的实证分析》,载《四川大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第2期,第59页。

② 王道征、曹亚雄:《万安滩事件与越南的南海策略走向》,载《东南亚研究》,2020年第4期,第19—24页。

③ Phuong Hoang, “Domestic Protests and Foreign Policy: An Examination of Anti-China Protests in Vietnam and Vietnamese Policy Towards China Regarding the South China Sea,” *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 6, No. 1, 2019, pp. 17-22.

④ 赵卫华:《越南南海政策调整:演变与实质》,载《东南亚研究》,2019年第1期,第27—31页。

来看,越南偏好将东盟作为其推行南海政策的主要平台和核心工具。然而,囿于内部对南海问题的差异化态度,东盟难以负担起越南的期待。因此,越南也注重吸引美日等大国关注,以东盟为多边平台积极展开对话,希望引入强大的第三方来重塑地区安全态势。^① 2016年2月,时任越南总理的阮晋勇(Nguyen Tan Dung)便在东盟—美国峰会期间向奥巴马提出建议,希望美国在南海问题上采取“更强有力的声音和更加实际有效的行动”。^②

在越南吸引外部关注的众多目标中,美国最为特殊,它既是依靠也是威胁,而这也导致越南对华挑衅的中高关注收益和高风险预期。从关注收益来看,在东盟难以予以有力支持的情况下,美国及其盟伴的主张与越南的诉求最为契合,而越南在经济和防务上对美国的支持仍有很大需求。1986年革新开放以来,越南共产党执政的合法性已经从意识形态要素转向政绩合法性,这要求越共在主权完整、经济发展和政治稳定等方面做出成绩。^③ 其中,越南在经济发展和所谓的“主权完整”方面与美国及其盟伴仍有很大的合作空间。2016—2020年,美国对越南的军事援助和经济援助较2015年均稳步增加(见图5)。特朗普执政期间,美国在2019年的《印太战略报告》中将越南称为“印太战略”中的“东盟关键国家”,位列需加强安全伙伴关系的东南亚国家名单之首,美越签订《美越防务合作行动计划(2018—2020)》,双边军事联系日益紧密。^④

从风险预期的角度来看,越南国内长期存在认为中国必将采取军事手段收回被侵占南海岛礁的声音,越南对于对华挑衅可能产生的军事风险具

^① Ralf Emmers and Huong Le Thu, “Vietnam and the Search for Security Leadership in ASEAN,” *Asian Security*, Vol. 17, No. 1, 2021, pp. 68-72.

^② Ngo Trang, “Thủ Tướng Đè Nghị Mỹ ‘Mạnh Mẽ hơn’ trong Văn Đề Biển Đông,” VnEconomy, Ngay 16/2, 2016, <https://vneconomy.vn/thu-tuong-de-nghi-my-manh-me-hon-trong-van-de-bien-dong.htm>, 访问时间:2024年5月3日。

^③ 关于越南政治合法性的讨论参见查雯、李响:《外交政策突变原因探究》,载《国际政治科学》,2022年第3期,第111页;Carlyle A. Thayer, “Political Legitimacy in Vietnam: Challenge and Response,” *Politics & Policy*, Vol. 38, No. 3, 2010, p. 427。

^④ 刘若楠:《印太战略框架下美国与东南亚国家的安全合作》,载《南洋问题研究》,2020年第2期,第47页;曾勇:《论2012年以来越南的南海政策》,载《太平洋学报》,2021年第2期,第75页。

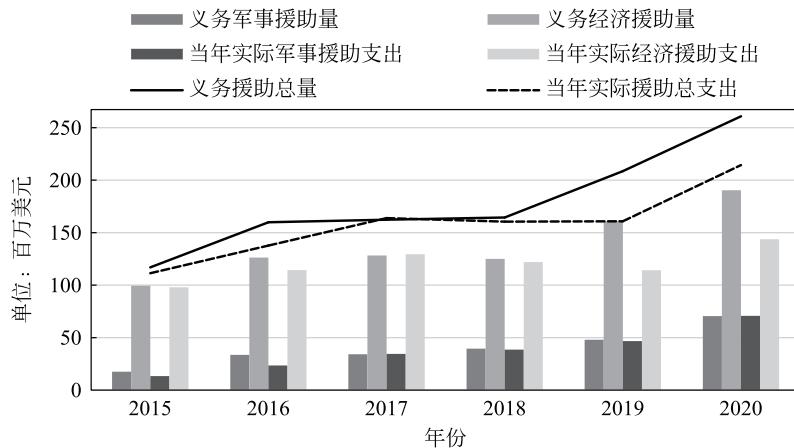


图 5 2015—2020 财年美国对越南各类援助

注:某一年的义务援助指的是当年协议中援助方承诺在当年或未来多年提供的援助。

资料来源:ForeignAssistance.gov, <https://www.foreignassistance.gov>

有真切体会。^① 面对军事冲突的潜在风险,越南应对能力较弱。中越在全球火力排名上有着 10 名以上的差距,两国军力对比悬殊,越南应对军事冲突风险的能力依赖于外部军事支持。然而,越南并不能信赖有能力制衡中国的美国。

第一,对越南而言,美国是天然的意识形态威胁,越南战争的历史记忆并不久远。基于政权安全的考量,越南决策者面临美国和平演变和反华民族主义的双重威胁,而对这两种威胁的平衡构成越南对外政策的总体架构。^② 相较而言,美国更注重与越南的政治和安全关系而非经济关系,这从特朗普退出 TPP 但增强与越南的防务互动可见一斑。但是,越南实际上更青睐美国的经济支持而非防务支持。面对美国的积极拉拢,越南于 2019 年发布国防白皮书,在“三不”政策的基础上新增了“不在国际关系中使用武力

^① 成汉平:《“印太战略”视域下美越围绕南海问题的战略互动:路径、目标与影响》,载《亚太安全与海洋研究》,2019 年第 2 期,第 77 页。

^② Ruonan Liu and Xuefeng Sun, “Regime Security First: Explaining Vietnam’s Security Policies Towards the United States and China (1992—2012),” *The Pacific Review*, Vol. 28, No. 5, 2015, pp. 760-765.

或威胁使用武力”,形成越南国防政策的“四不”原则。^① 2018年美国航母历史性访越时,越南官方着力淡化其重要性,越南军方媒体还发表反对西方敌对势力和平演变的评论。^②

第二,美国的南海政策并未展现出军事介入的意愿。从历史上看,美国有抛弃越南的先例。1974年西沙海战时,美国并未以南越盟国的身份介入其中。^③ 2016—2020年,越南也认为美国在南海问题上对盟友的支持较为有限,如在黄岩岛争端中并未对菲律宾提供充足支持。2017年6月,时任越南副总理兼外长范平明(Pham Binh Minh)发表文章明确表达了越南对美国支持意愿的判断:“一旦发生意外,美国不会采取任何具体行动,只会采取外交手段,尤其不会采取军事行动威慑中国。”^④

越南不仅应对军事冲突风险能力较弱,其应对非军事争端风险的能力也较弱,二者共同塑造了发起对华挑衅的高风险预期。回顾2016—2020年中越贸易关系,中国始终是越南的第一大进口国,且占比均在27%以上。同时,中国也是越南的第二大出口国,仅次于美国,远胜其他国家(见图6)。更重要的是,中越产业链关系紧密,越南的出口产品高度依赖进口自中国的中间产品。通过融入以中国为中心的“亚洲工厂”体系,越南完成出口导向的工业化进程,其经济发展离不开与中国高度互补且深度嵌合的供应链。^⑤ 无论是从贸易数量还是从贸易结构来看,越南对中国都高度依赖,再加上美国

^① Socialist Republic of Viet Nam Ministry of National Defence, *2019 Viet Nam National Defence*, Hanoi: National Political Publishing House, 2019, pp. 23-24.

^② 崔浩然:《新形势下越南南海政策的调整及中国的应对策略》,载《当代世界社会主义问题》,2018年第4期,第163页。

^③ 邓佳:《冷战后越南与菲律宾南海对冲战略差异研究》,载《南洋问题研究》,2019年第2期,第81页。

^④ Pham Binh Minh, “US-China Interwoven Interests in the Asia-Pacific: Viet Nam’s Perception and Response Policy in Current National Defence,” *International Studies*, No. 36, 2017, p. 32.转引自顾强、章钊铭:《“成本强加战略”下美越在南海问题上的合作与局限》,载《南洋问题研究》,2021年第2期,第60页。

^⑤ Yoon Ah Oh, “Vietnam’s Economic Dependence on China: Understanding Vulnerability through a Typology of Trade Shocks,” in Nhu Truong and Tuong Vu, eds, *The Dragon’s Underbelly: Dynamics and Dilemmas in Vietnam’s Economy and Politics*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2023, pp. 139-162.

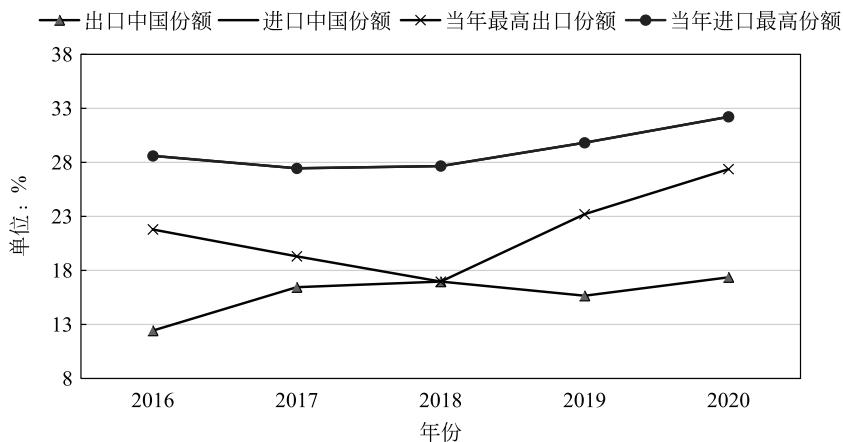


图 6 2016—2020 年中越进出口份额与越南当年进出口最高份额

注：2016—2020 年中国是越南最大的进口国，故进口中国份额的折线与当年进口最高份额折线始终重合。

资料来源：WITS Database, <https://wits.worldbank.org>

较经济支持更偏好军事支持，来自美国的经济支持仍不充分，这便造就越南较弱的应对非军事争端风险的能力。

综上所述，尽管有中高水平的关注收益，但越南对华挑衅的高风险预期使其不得不放弃可能的关注收益，选择避免对华挑衅的策略，这与本文的理论假设基本一致。

(二) 案例内比较

在中国与周边国家的互动中，菲律宾比较特殊。从 2012 年到 2020 年，菲律宾先后经历了对华军事挑衅、非军事挑衅和避免挑衅三个阶段，两次变化的转折标志分别是 2013 年的“南海仲裁案”和 2016 年杜特尔特上台。

2013 年 1 月 22 日，菲律宾单方面将中菲南海争端提交到根据《联合国海洋法公约》附件七设立的仲裁法庭，中方拒绝接受，中菲关系恶化。菲律宾此次挑衅与此前的黄岩岛对峙等海上摩擦有两点不同。一是菲律宾选择以法律手段为主要途径，这属于非军事挑衅中的政治挑衅。二是这种非军事挑衅造成了比此前军事挑衅更大的负面效应，中方对此的反应更为强烈，2013 年“南海仲裁案”被视为中菲关系的转折点。

关注收益和风险预期能为菲律宾发起挑衅及其变化提供有力解释。一方面,被迫履约的观众成本和对美国支持现状的不满使得菲律宾对华发起挑衅具有较高的关注收益,这导致了阿基诺政府南海政策的挑衅取向。另一方面,自身军力有限、美国军事支持较弱但非军事支持较强使得菲律宾重新评估风险预期,最终由军事挑衅转向非军事挑衅。

从观众成本的角度来看,阿基诺三世的南海政策更多是一种被迫履约的结果,其对华强硬是基于执政纲领所作出的必然选择。阿基诺三世 2009 年发布的参选政纲对“腐败(corruption)”极为关注,其中特别承诺让菲律宾领导人“从一个容忍腐败的总统到第一个也是最为坚定的反腐败斗士总统”,全文紧紧围绕国内事务,并未涉及对外政策。^①实际上,阿基诺三世执政初期的对华政策较为温和,持“大国平衡”主张的前任外长罗慕洛(Alberto Romulo)继续在其内阁中任职。^②然而,在阿罗约执政后期,菲律宾社会已然出现对政府南海政策不透明的批评。此后,菲律宾舆论常常将中菲南海合作与阿罗约政府的腐败问题相提并论,民间逐渐形成对中菲南海合作的负面印象。^③随着政治斗争的深入,以 2011 年 2 月更换外长为标志,阿基诺三世在南海政策上愈发展现出区别于前任的强硬。当阿罗约夫人在南海问题上陷入“以菲律宾主权换个人利益”的指控时,阿基诺三世利用民众的负面认知,将对中国的软弱与腐败相联系,使得南海政策成为反腐败议程中的一环。^④当南海政策与反腐败议程挂钩后,阿基诺三世必须在南海政策上超越“腐败总统”,展示舍弃个人利益、维护“国家利益”的一面,通过调整注意力分布来规避观众成本。

^① Senate of the Philippines, 19th Congress, *A Social Contract with the Filipino People: The Platform of Senator Benigno “Noynuy” S. Aquino III*, November 28, 2009, https://legacy.senate.gov/press_release/2009/1128_aquino1.asp, 访问时间:2023年11月21日。

^② 陈庆鸿:《菲律宾对华对冲战略评析》,载《当代亚太》,2015年第6期,第134—135页。

^③ 查雯:《菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素》,载《当代亚太》,2014年第5期,第134—136页。

^④ Bich T. Tran, “New Philippine President, New China Policy?” *The Diplomat*, December 16, 2021, <https://thediplomat.com/2021/12/new-philippine-president-new-china-policy>, 访问时间:2023年11月21日。

在对第三方支持的满意度上,美菲关系在2010年左右得到全方面发展,但这尚未满足菲律宾的关键诉求。在战略关系上,2011年菲律宾成为美国“全球合作伙伴计划”的首个亚洲成员,同年“美菲双边战略对话”启动。2012年美菲首次外长防长会议(2+2)将美菲同盟定位为“亚太地区和平、稳定、繁荣之锚”。^①在军事援助和经济援助上,美国签订的对菲援助额在2011财年达到高峰,总额近6.1亿美元(见图7)。美国在南海政策上的战略模糊与逐渐偏倚使得菲律宾产生某种过度期待——即菲律宾的强硬政策有可能使美国卷入或至少得到更多的支持。^②2010年左右的美菲同盟强化给菲律宾传递大量积极信号,导致菲律宾有意利用美菲同盟来进一步扩大自己的关注收益。例如,在2011年礼乐滩事件爆发后,阿基诺政府就曾寻求美国的额外支持,其文官长奥乔亚(Pacquito Ochoa)明确表态期望美菲《共同防御

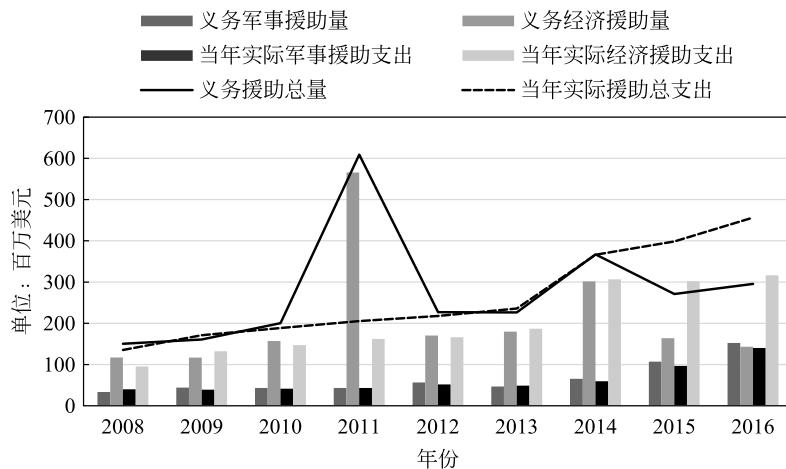


图7 2008—2016财年美国对菲各类援助

注:某一年的义务援助指的是当年协议中援助方承诺在当年或未来多年提供的援助。

资料来源:ForeignAssistance.gov, <https://www.foreignassistance.gov>

^① 鞠海龙:《菲律宾南海政策:利益驱动的政策选择》,第81页;张景全:《美菲同盟强化及其在美国亚太再平衡战略中的作用》,载《南洋问题研究》,2014年第1期,第3—4页。

^② 鞠海龙:《菲律宾南海政策中的美国因素》,第60—62页。

条约》可适用于南海冲突。^①

国内政治议程的履约需求和对额外支持的期待共同塑造菲律宾发起对华挑衅的关注动机,这种关注收益的考量几乎贯穿阿基诺三世的整个任期,而从军事挑衅向非军事挑衅的策略转变则受到风险预期的调节。中菲之间军力对比较大,两国在全球火力排行中始终保持 20 名以上的差距,但美菲同盟对此具有一定的弥补作用。若美国军事支持力度较大,那么菲律宾应对军事冲突风险的能力就会有所增强。

阿基诺政府执政初期,美菲同盟的强化降低了菲律宾的风险预期。一方面,“重返亚太”后,美国通过驻军、联合演习、军事培训和武器装备援助加强了在东南亚的军事存在,在亚太地区形成较为完整的军事部署链条。^② 在 2012 年的香格里拉对话会上,美国防长帕内塔 (Leon Panetta) 表示将在 2020 年前将太平洋与大西洋的海军分布从“五五开”变成“六四开”。^③ 另一方面,菲律宾着力推进军事现代化。2012 年 7 月,阿基诺三世发表国情咨文时,特别介绍了国防能力提升的成绩与前景:自其执政以来,政府已为军事现代化投入 280 亿比索(约 7 亿美元),未来五年还将继续投入 750 亿比索(约 18 亿美元);此外,美国提供了 3000 万美元资金用于国防能力升级和装备保障计划。阿基诺三世最后还表示,“我们这样做……是为了保护我们自己——这是我们长期以来认为不可能的事情”。^④

由此可见,来自美国的军事支持让菲律宾提高了对美国安全保障的预期,有意或无意地忽略了美国避免冲突的意愿,再加上自身国防能力的建

① 代帆:《国家安全与对外政策:阿基诺三世的对华政策及其启示》,载《国际关系研究》,2016 年第 3 期,第 124 页。

② 赵毅:《当前美国在东南亚的军事存在探析》,载《东南亚研究》,2014 年第 5 期,第 60—63 页。

③ Elaine Tolentino and Myungsik Ham, “The Entrapment of Asymmetry: The Philippines between the US and China,” *Bandung: Journal of the Global South*, Vol. 2, No. 1, 2015, p. 12.

④ Benigno S. Aquino III, *Third State of the Nation Address*, The Official Gazette, July 23, 2012, <https://www.officialgazette.gov.ph/2012/07/23/english-translation-benigno-s-aquino-iii-third-state-of-the-nation-address-july-23-2012>, 访问时间:2023 年 11 月 23 日。

设,菲律宾的风险预期较低。

然而,菲律宾的较低风险预期与美国的实际支持意愿并不一致,美国对其实质性支持并不服务于菲律宾的南海权益,其强硬政策并未得到美国的实质性支持。第一,美国当时主张和平解决南海争端,反对单方面使用武力。即便2010年以后美国介入南海争端的态度转向积极,但无论是2010年6月东盟地区安全论坛上美国国务卿的讲话,还是2012年8月美国国务院的南海政策声明,都始终强调通过合作和外交努力解决争端,反对威胁和使用武力。^①美国向菲律宾提供的巨额援助中绝大多数为经济援助,军事援助占比较低(见图7)。第二,美国当时拒绝在南海争端上予以菲律宾公开承诺,这让菲律宾试图借助美“重返亚太”之际扩大盟约适用范围的期待落空。阿基诺三世执政以来,包括其本人在内的多位政府高官纷纷在南海问题上寻求美国更多承诺与实际支持,但均未得到美国响应。2012年黄岩岛事件发生后,阿基诺三世访美,试图让美国明确承诺协防南海,但得到的仅仅是美国南海政策的一般性声明。^②

在对华军事挑衅无法换取美国在南海问题上的实质性支持后,菲律宾开始重新审视应对军事冲突风险的能力。在2013年的国情咨文演讲中,阿基诺三世开始为国防建设“刹车”,批评国内过度追求升级军备的声音。^③然而,虽然美国没有提供有力的军事支持,但无论是对菲经济援助的力度,还是对南海问题的积极政治介入,都体现出美国对菲律宾的非军事支持较强。

在这种情况下,菲律宾应对军事冲突风险能力偏弱,但应对非军事争端风险的能力较强,这使之最终形成中等的风险预期。除了外部非军事支持较强以外,菲律宾应对非军事争端风险的较强能力还源自其对中国的经济依赖程度有限。中菲贸易的特征是总量较大,但贸易结构失衡。菲律宾的

^① M. Taylor Fravel, *U. S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995*, RSIS Policy Report, Singapore: Rajaratnam School of International Studies, 2014, pp. 4-7.

^② 左希迎:《亚太联盟转型与美国的双重再保证战略》,载《世界经济与政治》,2015年第9期,第76页。

^③ Benigno S. Aquino III, *Fourth State of the Nation Address*, The Official Gazette, July 22, 2013, <https://www.officialgazette.gov.ph/2013/07/22/english-benigno-s-aquino-iii-fourth-state-of-the-nation-address-july-22-2013>, 访问时间:2023年11月23日。

经济结构以第三产业为主,但中菲有关服务业的合作相对有限,《华尔街日报》曾指出菲律宾实际上并未进入中国的经济轨道。^① 中菲经济的分工结构使菲律宾较易在受到打击后找到替代市场,中国难以确保“惩罚”的信度和力度。围绕黄岩岛事件的实践也进一步验证菲律宾的经济风险应对能力。一方面,中国针对菲律宾香蕉的“准制裁”并未改变双方贸易关系,2013年的中菲贸易进出口量均较2012年有所增长,进出口总量共增长17.5%。^② 另一方面,在中菲政治关系波动的情况下,美国、日本、加拿大对菲投资增加,弥补了其投资市场的损失,2013年菲律宾前两个季度的经济增长居亚洲首位。^③

在关注收益始终较高的情况下,经过执政初期低估的风险预期,阿基诺三世在调整风险预期后转变挑衅策略,最终从军事挑衅转向非军事挑衅。诉诸法律手段不仅符合美国的南海政策主张,还有助于将双边争端上升到国际法层面,在赢得关注度的同时控制了挑衅风险。

与从军事挑衅转向非军事挑衅不同,杜特尔特转向避免对华挑衅并非风险预期调节的结果。2016年7月,“南海仲裁案”结果出炉,但初上台的杜特尔特政府极力淡化菲律宾的“胜利”,杜特尔特本人多次表示愿以领导人直接对话模式处理南海争端,而菲外长则主张以双边对话展开谈判。^④ 此时,美国的南海政策并未倒退,美国对菲律宾的支持较阿基诺三世执政时期也并未明显下降。实际上,美国对菲律宾的各类援助仍处在高位,且军事援助的额度和比重整体呈提高态势(见图8)。此外,一度被视为美菲同盟重大挫折的《访问部队协议》废除事件是由菲律宾发起的,且已重新恢复,杜特尔特执政期间美菲军事安全合作的“质”与“量”不降反升。^⑤ 在美国的支持没有太大变化的情况下,菲律宾的风险预期也没有太大变化。菲律宾之所以

① 陈庆鸿:《菲律宾对华对冲战略评析》,第148页。

② 林恺铖:《菲律宾南海政策的转型》,载《世界经济与政治论坛》,2015年第3期,第68页。

③ 鞠海龙:《中菲海上安全关系的突变及其原因与影响》,第79页。

④ 张明亮:《淡化“南海仲裁案”与缓解中菲关系》,载《东南亚研究》,2016年第5期,第46页。

⑤ 罗肖:《杜特尔特政府的南海策略与逻辑》,载《南洋问题研究》,2021年第3期,第63—64页。

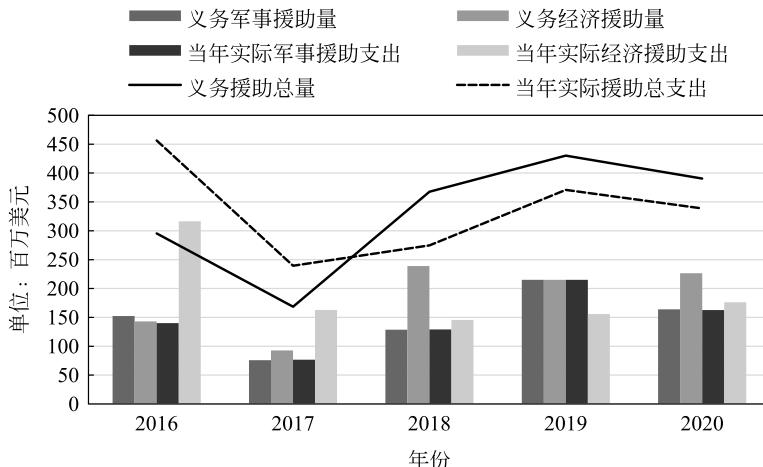


图 8 2016—2020 财年美国对菲各类援助

注:某一年的义务援助指的是当年协议中援助方承诺在当年或未来多年提供的援助。

资料来源:ForeignAssistance.gov, <https://www.foreignassistance.gov>

发生避免对华挑衅的转变,关键在于对关注收益的判断。

第一,从观众成本来看,杜特尔特政府的国内政治议程着力于经济发展与打击毒品犯罪,杜特尔特稳固的执政地位与经济偏好使其缺乏借助对华挑衅获取关注收益的需求。2016年1月,杜特尔特竞选团队在宿务首次推出其竞选纲领。该纲领显示,犯罪、腐败与毒品是杜特尔特政府将会关注的首要问题,竞选纲领中并没有关于对外事务的主张。^①从战略偏好的角度来看,杜特尔特执政下的菲律宾经济偏好远胜安全偏好、内政偏好远胜外交偏好。^②在国内经济发展优先级更高的情况下,杜特尔特无意借助对华挑衅来获取第三方关注,反而有意利用南海争端的缓和来吸引中国增加贸易和投资。在竞选阶段,杜特尔特便展现出在外交政策上的务实态度,主张与中国就南海

^① Pia Ranada, “Duterte, Cayetano Platform Focuses on Crime, Economy,” *Rappler*, January 12, 2016, <https://www.rappler.com/nation/elections/118670-rodrigo-duterte-alan-cayetano-platform>, 访问时间:2024年5月4日。

^② 有关东南亚国家战略偏好的讨论参见凌胜利:《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)》,载《国际政治科学》,2018年第4期,第69—73页。

问题展开对话、共同开发。^① 民调还显示,杜特尔特在任期内始终保持较高的支持率,即便短期降低也能回升到更高点(见图9),这使其缺乏分散国内关注的急切需求。杜特尔特的高支持率使之得以抵御国内反对派的干扰,保持对华政策的高度自主性。^②

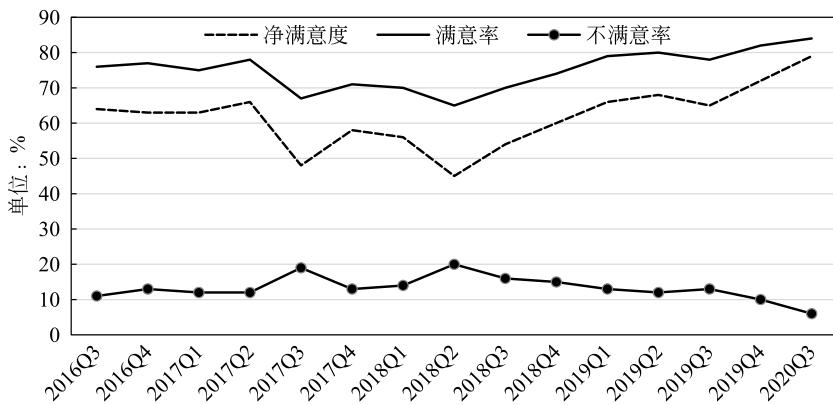


图9 2016—2020年菲律宾民众对杜特尔特的支持分布

注:2020年第一季度、第二季度和第四季度有空缺。

资料来源:Social Weather Station, <https://www.sws.org.ph>

第二,从对第三方支持的满意程度来看,受个人经历影响,杜特尔特带有天然的反美主义色彩,这使其并不期待从美国寻求更多关注,甚至反对美国在菲律宾的过度存在。杜特尔特政府具有强烈的强人政治色彩,这使其个人特质对其内外政策具有关键性影响。^③ 杜特尔特的个人经历使其对美国的负面认知较强,与美国的政策分歧较大,对美支持需求较低。对他来说,美国的关注甚至是过剩的。禁毒战争是杜特尔特力推的首要国内政治议程,但却遭到来自奥巴马政府的屡屡批评。面对围绕禁毒战争的反对声音,

^① Steven Rood, *What a Duterte Win Means for Philippines*, The Asia Foundation, May 11, 2016, <https://asiafoundation.org/2016/05/11/duterte-win-means-philippines>, 访问时间:2023年12月7日。

^② 查雯:《大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续——以澳大利亚、菲律宾、新加坡的对华政策为例》,第43—44页。

^③ 吴杰伟:《超越裙带政治之路:“民粹主义”与杜特尔特的“强人政治”》,载《东南亚研究》,2018年第5期,第2—6页。

杜特尔特一律予以反击,一度声称要与联合国以及美国“分手”。^①

综上所述,国内议程的设置和稳定的执政地位使得杜特尔特政府无须分散国内关注,而与美国相关的负面记忆及两国间的利益分歧使得杜特尔特缺乏寻求美国关注的意愿。在关注收益不足的情况下,杜特尔特政府虽也有对华示强的一面,但更多是服务于弱化反对声音的国内博弈,在示强的同时杜特尔特也向中国积极传递友善信号,其本质上仍是避免对华挑衅。^②

(三) 异常案例分析

蒙古国在2016年的非军事挑衅和越南在2014年的军事挑衅与本文理论预测不完全一致。对于这两个异常案例,有必要进行简要分析。

从关注收益看,蒙古国在2016年的时间点的确具有发起挑衅的较高关注收益。从观众成本来看,2016年的蒙古国正面临严重经济危机,国内通货膨胀严重,分散国内关注的诉求强烈。^③此外,2015年9月,蒙古国总统在联合国大会正式宣布蒙古国要成为永久中立国,旨在最大限度地发展与“第三邻国”的关系,这意味着蒙古国对目前的外交局面并不满意,其吸引外部关注的诉求同样强烈。^④尽管发起挑衅的关注收益较高,但对蒙古国而言,中蒙之间的军力对比悬殊,经济高度依赖中国,没有有力的外部支持,缺乏应对任何风险的能力。按照理论预期,风险预期较高应避免挑衅。然而,2017年11月18日,乌兰巴托甘丹寺还是执意邀请十四世达赖访问蒙古国并予以欢迎。正如中国外交部发言人所述:“蒙方不顾中方多次劝阻,执意邀请十四世达

① 孙西辉、吕虹:《小/弱国的“大国平衡”外交机理与菲律宾的中美“再平衡”》,载《东南亚研究》,2017年第2期,第109—110页。

② 陈静雯、齐为群:《双层博弈视角下菲律宾南海政策的变化研究(2010—2020)》,载《当代亚太》,2021年第4期,第150—151页。

③ Bill Bikales, *China—Mongolia Relations, Trends And Recent Developments: A Response to Morris Rossabi's Discussion of China and Mongolia Ties*, The USC U. S. - China Institute, May 8, 2018, <https://china.usc.edu/bill-bikales-china-mongolia-relations-trends-and-recent-developments>, 访问时间:2024年5月24日。

④ Saikhansanaa Khurelbaatar:《中立战略与蒙古国对外安全战略选择》,载《当代亚太》,2017年第2期,第73—74页。

赖窜访蒙古”，而“中方对此表示强烈不满和坚决反对”。^①

究其原因，这是因为中国此前的有限打击降低了蒙古国的风险预期。在 2002 年和 2006 年十四世达赖窜访蒙古国时，中国分别采取了关闭口岸和暂停航班等象征性回应，这并未给蒙古国造成巨大损失。^② 而针对 2016 年的挑衅，中国对蒙古国征收额外出口费用及车辆通行费，关闭口岸，并无限期推迟两国政府间会议和矿能合作会议。^③ 惩罚力度的加大迅速提高了蒙古国发起挑衅的风险预期，蒙古国此后不再允许十四世达赖访蒙。

2014 年，越南与中国发生“981”钻井平台冲突。与前文所述 2016—2020 年相似，这一阶段的越南理论上具有中等及以上水平的关注收益和较高的风险预期。但越南最终不顾实力差距，发起了强硬的军事挑衅，其军警船只与中方船只发生上百次冲撞，这与本文的预期不一致。

出现这一异常现象的原因是，越南针对潜在的较高风险制定了一整套对冲风险的灵活策略。一方面，越南在与中国展开军事对峙的同时主动保持与中国政府的密切联系，两国在危机期间累计进行 6 次高层会晤、14 次正式沟通。^④ 这看似是“对抗十对话”的矛盾局面，实际上是越南对中国的安抚策略，旨在避免冲突升级。另一方面，越南先发制人，充分利用宣传手段和外交手段，使中国陷入道义的被动局面。对峙期间，越南不仅误导国际媒体营造中国“以大欺小”的负面形象，塑造有利于越南的国际舆论，还全力争取东盟和美日对中国的外交攻势。^⑤ 这套策略也带来了越南民族主义的反噬，越南共产党的合法性在反华游行后期受到冲击，这也证明越南确实不具备

^① 中华人民共和国外交部：《外交部发言人耿爽就十四世达赖窜访蒙古答记者问》，2016 年 11 月 20 日，来源：https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/201611/t20161120_5434420.shtml，访问时间：2024 年 6 月 10 日。

^② Victoria Jones, “The Mongolian Candidate,” *Modern Diplomacy*, May 14, 2023, <https://moderndiplomacy.eu/2023/05/14/the-mongolian-candidate>, 访问时间：2024 年 5 月 20 日。

^③ 孙雪、仇华飞：《利益、相对实力与中国经济外交的策略选择》，载《国际关系研究》，2019 年第 1 期，第 139 页。

^④ 余文全：《南海争端中的决策偏好——基于心理所有权理论的比较分析》，载《当代亚太》，2021 年第 4 期，第 123 页。

^⑤ 曾勇：《南海“981”钻井平台冲突折射的越南南海政策》，载《当代亚太》，2016 年第 1 期，第 134—138 页。

挑衅中国的风险承担能力,此后越南不再发起如此高烈度的对华挑衅。^①

五、结语

“以弱犯强”的现象在国际关系历史与现实中并不鲜见。来自“弱者”的挑战始终是强国无法回避的问题,无力争霸争强的弱国也会向强国发起挑衅。日益完善的国际规范逐渐成为弱国与强国讨价还价的重要工具。除了少数弱国可能具有对强国的局部军事优势外,大部分弱国更依赖于规范、制度、盟国等更为多元的“弱者的武器”。可以预计,来自弱国的挑衅在未来会更加频繁。

然而,针对“以弱犯强”的一系列行为,尤其是非军事挑衅,对其理论研究仍有待加强。本文从政治心理学出发,尝试讨论周边弱国向中国发起挑衅的原因。总体而言,关注收益与风险预期的理论框架较好地弥补了既有研究的局限,在解释力上优于其他四种竞争性解释(见表5)。

表5 基于2012—2020年“以弱犯强”案例的解释路径比较

解释路径	可解释对华政策	不可解释对华政策
结构决定论	部分解释①②③④⑤	无法解释⑥⑦⑧ 无法解释①与②③④的挑衅程度差异
国内政治论	可解释①③④⑤⑦	不可解释②⑥⑧⑨
获胜概率论	可解释①⑤⑥⑨	不可解释②③④⑦⑧
错误知觉论	可解释①④⑤	不可解释②③⑥⑦⑧⑨
关注-风险论	可解释①②④⑤⑥⑦⑨	部分解释③⑧

注:①印度(2017—2020)军事挑衅,②韩国(2016—2017)军事挑衅,③蒙古国(2016—2017)非军事挑衅,④澳大利亚(2017—2020)非军事挑衅,⑤菲律宾(2012—2013)军事挑衅,⑥菲律宾(2013—2016)非军事挑衅,⑦菲律宾(2016—2020)避免挑衅,⑧越南(2014)军事挑衅,⑨越南(2016—2020)避免挑衅。

资料来源:笔者自制。

本文也可以为中国应对部分周边国家的挑衅提供政策参考。从风险预

^① 叶海林:《有限冲突与部分管控——2014年以来南海问题的激化与有关各方的意图和策略》,载《战略决策研究》,2015年第4期,第48—49页。

期的角度来看,中国对待周边国家的挑衅时既要敢于反制,更要善于反制,找准“痛点”提高其风险预期。从关注收益的角度来看,中国首先要维护和平稳定的周边环境,避免周边国家的国内政治动乱引发分散国内关注需求,将中国视为矛盾转移点。其次要积极开展人文交流等民间外交,努力塑造友华氛围,弱化“反华”口号在政治议程中的吸引力。最后则要关注第三方动态,既要注重大国协调,也要加强与周边国家的沟通,实现周边关系与大国关系的适度分离,增强周边关系的战略自主性。

当前,百年未有之大变局正加速演进,世界的不确定性和风险性显著增强。全球经济衰退和大国政治的回潮限制和挑战着各国尤其是弱国的国家治理能力,中小国家的国内动乱可能加剧,其对外部强国的关注需求也可能提高。事实上,对中国的挑衅不仅来自周边国家,也有其他地区的国家,如立陶宛在台湾问题上对华一再挑衅。可以预计,随着中美战略博弈加剧,一些国家基于吸引外部关注等原因会发起对华挑衅,以此向美国纳“投名状”。这将成为未来中国外交需要关注的重要问题。对此,应深入分析这些国家对华挑衅的逻辑,采取针对性对策,塑造相对有利的外部环境。