

国际信誉、国家实力与东南亚战略选择^{*}

张伟玉 王 丽

【内容提要】 在中美主导权竞争日趋激烈的背景下,多数东南亚国家利用对冲战略、等距外交或大国平衡等策略游走于中美之间。当前东南亚国家避免在中美之间“选边站”的重要考量在于中美两国都未能同时具备较强的国家实力和较好的国际信誉。大国的国家实力可提供追随者强大的物质基础,是大国进行国际领导的工具和保障。大国的国际信誉是大国进行国际领导的精神感召力,是提供追随者安全感和信任感的重要来源。若中小国家选择追随的大国实力不济,即使大国有再好的国际信誉,也难以避免在竞争中失败而使追随者被牵连;若中小国家所追随大国的国际信誉差,那么即使大国凭借较强的国家实力赢得竞争,也可能因国际信誉差而不兑现对追随者的承诺。大国吸引中小国家追随的必要条件是具备较强的国家实力和较好的国际信誉。本文通过缅甸对外政策调整(2009—2016年)、菲律宾外交政策转向(2016—2019年)、澜湄国家左右逢源(2012—2019年)三个案例进行经验检验,验证了研究假设。

【关键词】 国际信誉 国家实力 大国竞争 东南亚国家

【作者简介】 张伟玉,对外经济贸易大学全球化与中国现代化问题研究所讲师、区域国别研究院东盟国家研究中心研究员。

电子邮箱:zhangwy08@139.com

王丽,北京第二外国语学院国家文化发展国际战略研究院助理研究员,清华大学“一带一路”战略研究院兼职研究员。

电子邮箱:wangli010renmin@163.com

^{*} 本文是国家社会科学基金青年项目“新冠肺炎疫情与中缅经济走廊建设的风险管理研究”(项目编号:20CGJ028)的阶段性研究成果。本文初稿提交至清华大学国际关系论坛(第二十一期)“战略信誉与国际秩序”,得到阎学通教授的宝贵指导意见,孙学峰教授、李莉研究员、漆海霞副教授、周建仁副教授等也给出诸多启发性建议,同时匿名评审专家提出了很多建设性意见,在此表示由衷的感谢。文中疏漏由作者承担。

《国际政治科学》2021年第6卷第1期(总第21期),第56—92页。

Quarterly Journal of International Politics

一、研究问题

自美国总统特朗普(Donald J. Trump)执政以来,中美双边关系紧张加剧。2020年6月24日,美国总统国家安全顾问奥布莱恩(Robert O'Brien)全面抨击中国共产党。^①7月23日,美国国务卿蓬佩奥(Michael R. Pompeo)在尼克松图书馆前发表言辞激烈的“反华演讲”,对中国的内政、外交发起猛烈抨击,并号召西方团结起来对抗中国^②,以意识形态为基础组建反华联盟^③。此举引发外界关于中美将会进入“新冷战”的担忧。清华大学国际关系研究院对外关系定量预测数据显示,当前中美关系分值已跌至-9到-6区间,处于对抗等级(见图1)。^④中美两国竞争体现在久拖不决的贸易摩擦、战略性高技术领域的白热化竞争、在南海等热点区域的地缘政治冲突等各领域,不少学者表示中美正事实上滑向脱钩。

在中美主导权竞争日益加剧的背景下,东南亚国家在中美之间的政策选择成为学术界研究和关注的热点。学术界使用“彻底遏制”“制衡而不遏

① Robert O'Brien, "The Chinese Communist Party's Ideology and Global Ambitions," June 26, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>; <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/the-chinese-communist-partys-ideology-and-global-ambitions-zh-com/>, 访问时间:2020年9月20日。

② Michael R. Pompeo, "Communist China and the Free World's Future-United States Department of State," <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>, 访问时间:2020年10月29日。

③ 阎学通:《为何及如何防范中美意识形态之争加剧》,《国际政治科学》2020年第4期,第4—7页。

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”;分值处于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:阎学通等著:《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。

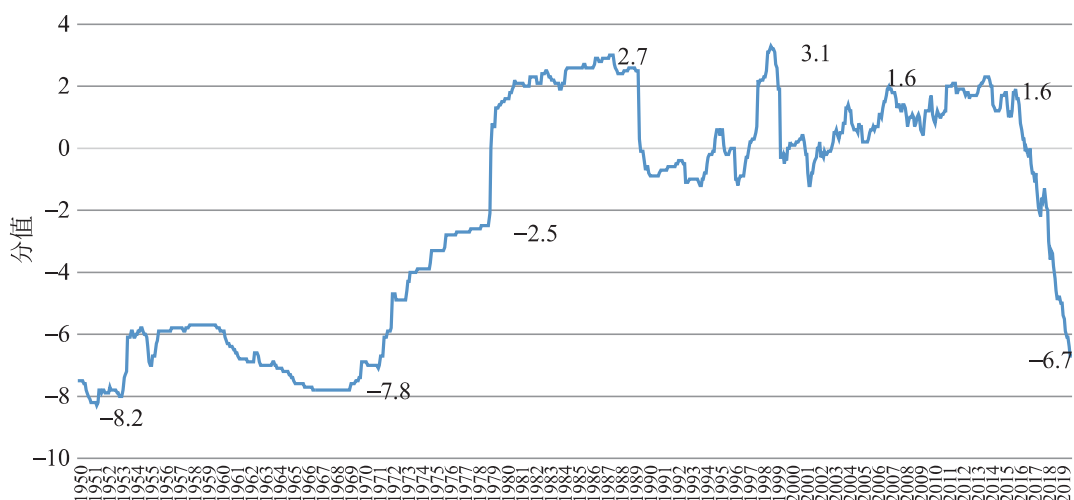


图1 新中国成立以来中美关系的分值变化趋势(数据截至2019年11月)

资料来源:清华大学国际关系研究院对外关系定量数据库。

制”“制衡”“轻度制衡”“微妙制衡”“软制衡”^①、“低强度制衡”^②、“间接制衡”“全面网入制衡”^③、“复合式影响力制衡”^④、“积极对冲”“消极对冲”“单纯对

① Yuen Foong Khong, “Coping with Strategic Uncertainty: The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia’s Post-Cold War Strategy,” in J. J. Suh, Peter J. Katzenstein and Allen Carlson, eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp. 172-208.

② Denny Roy, “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 305-322.

③ “全面网入制衡”指东盟国家将大国纳入该地区的社会机制与规范网络之中,通过合法性包容、制度化互动与合作安全规范的缔造,推进广泛的地区一体化建设,从而实现制衡。参见:Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,” *International Security*, Vol. 32, No. 3, 2008, pp. 113-157;史田一:《地区风险与东盟国家对冲战略》,《世界经济与政治》2016年第5期,第79页。

④ “复合式影响力制衡”指成员国为应对大国威胁采取的单边或双边的间接军事制衡,或运用多维度手段维持地区影响力的非军事平衡,将战略工具与战略对象多样化、将大国的行为与竞争制度化、将地区制衡行为规范化。参见:Evelyn Goh, “Institutions and the Great Power Bargain in East Asia: ASEAN’s Limited ‘Brokerage’ Role,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 11, No. 3, 2011, pp. 373-401;史田一:《地区风险与东盟国家对冲战略》,《世界经济与政治》2016年第5期,第79页。

冲”“大国平衡”“有限依附”“反支配”等各种词语来描述东南亚国家的对外战略选择。^①

沈大伟(David Shambaugh)依据与中美关系的紧密程度将东盟十国划分成六类:第一类是“投靠者”,选择投靠中国,例如柬埔寨;第二类是“被动依附者”,实际上依赖中国,但主观上又希望摆脱对中国的依赖,但是自己毫无选择,例如缅甸、老挝;第三类是“两方妥协者”,满意与中国的密切关系,并希望加强与中国的关系,同时又与美国保持联系,尤其是军事联系,例如泰国、马来西亚;第四类是“倾斜者”,向中国倾斜,但又对中国在某些方面保持警惕,例如菲律宾、文莱;第五类是“对冲者”,与美国保持军事联系,与中国保持经济联系,例如新加坡、越南;第六类是“局外者”,与中美都保持距离,例如印度尼西亚。^②新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所对来自东盟十国政府、政府间及国际组织、学术界、智库群体的受访者调查显示,传统上与美国最密切的三个东盟成员国——泰国、菲律宾、新加坡对美国的信心相对较低,这三个国家原本是美国在东南亚地区的盟友或准盟友,却纷纷加强与中国关系,柬埔寨和老挝也在国内外局势发展过程中不断权衡,以评估其对中国的追随战略,尤其是被普遍认为与中国关系最为密切、投靠中国的柬埔寨

① 关于东南亚国家对冲战略的相关研究参见:Derek McDougal, “Responses to ‘Rising China’ in the East Asian Region: Soft Balancing with Accommodation,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 73, 2012, pp. 1-17; Darren J. Lim and Zack Cooper, “Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia,” *Security Studies*, Vol. 24, No. 4, 2015, pp. 696-727; Antonio Fiori and Andrea Passer, “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; Chung Chien-peng, “Southeast Asia-China Relations: Dialectics of ‘Hedging’ and ‘Counter-Hedging’,” *Southeast Asian Affairs Volume 2004* (Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute, 2004), pp. 35-53; Vibhanshu Shekhar, “ASEAN’s Response to the Rise of China: Deploying a Hedging Strategy,” *China Report*, Vol. 48, No. 3, 2012, pp. 253-268; Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, pp. 159-185.

② David Shambaugh, “U. S.-China Rivalry in Southeast Asian Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No. 4, Spring 2018, pp. 85-127.

寨,其不信任中国比信任中国的比例要高将近30%。^①越南和缅甸更是在中美之间举棋不定,随时准备左右摇摆。此前采取追随战略的东南亚国家纷纷脱离之前的战略轨道,出现东南亚地区追随战略的“黄昏”。^②

可见,在中美主导权争夺日益加剧的态势下,大多数东南亚国家对中美都采取“阳奉阴违”的态度,纷纷在中美之间“打太极”和“伪追随”,很少在中美两国间真正“选边站”,而是越来越多地利用对冲战略、等距外交、大国平衡战略等方式应对中美竞争带来的体系压力和地区秩序动荡。中美是在东南亚甚至全球最具影响力的国家,但东南亚大多数国家既不追随具有主导地位的美国,亦避免追随势头强劲的崛起国中国。本文的研究问题是:为什么东南亚国家大多不在大国之间“选边站”?大国(主导国或崛起国)吸引中小国家追随的必要条件是什么?

二、文献回顾

中美两国同为亚太地区最为重要的国家,对东南亚地区秩序的塑造具有重要影响,也在一定程度上成为东南亚地区的体系结构或体系压力,影响东南亚国家群体的战略选择。^③既有关于在中美战略竞争背景下东南亚中小国家不采取“选边站”或追随战略的研究,主要集中在“模糊战略渔利论”“大国包容性竞争论”“抱团自助发展论”“追随战略风险论”等四种解释。

(一) 模糊战略渔利论

一些学者认为,东南亚国家采取模糊战略更容易在中美竞争中获利。

① Tang Siew Mun, Moe Thuzar, Hoang Thi Ha, *The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report* (Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute), https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/9510/TheStateofSEASurveyReport_2019.pdf?sequence=1, 访问时间:2020年11月25日。

② 连波:《追随战略的“黄昏”——基于东南亚国家对中美两国战略取向的分析》,《当代亚太》2019年第1期,第88页。

③ 凌胜利:《双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择》,《世界经济与政治》2018年第3期,第70—91页。

中小国家采取对冲、大国平衡、等距外交等这类模糊战略,可在大国竞争中两面下注,从而规避因不确定性带来的风险,获取更大的利益,这是目前学术界的主流观点。在这些模糊战略中,对冲战略最为典型。达伦·利姆(Darren J. Lim)和扎克·库珀(Zack Cooper)认为,对冲是次等国家对是否与大国共享安全利益方面发出模糊信号的行为,以避免明确的联合政策,令其政策更富弹性。^① 查雯等学者表示,对冲是在不确定性普遍存在之时,糅合了多个议题领域的手段,混杂了多种政策取向,在相对确定和可控的风险之中追逐稳定的盈利,是一种总体性进行趋利避害的战略姿态。^② 温尧也认为对冲可以防止在安全、经济等任何重要领域形成对某一个大国的过度依赖。^③

诚然,模糊战略给中小国家带来了较大自主性、灵活性和选择空间,但由于中小国家受自身实力的限制和外部客观环境制约,在大国竞争的漫长过程中要同时应对来自国际体系、次地区体系和国内等不同层次的压力,还需要同时考虑经济和军事因素,兼顾国内利益和国际利益,外交决策变得更加复杂。同时,实力层级中处于底层的小国或弱国还必须防范来自强大中等邻国的潜在威胁,例如越南1978年底发起对柬埔寨的进攻,在不到两周的时间内就占领了柬埔寨首都金边,这意味着小国仅凭自身力量不具备长期抵抗相邻中等国家侵略的能力,更不必说反抗大国的侵略。^④ 小国与在实力层级中处于顶层的大国建立特殊关系比采取模糊战略能更好保护自身安全,应对不同层级的风险和威胁。^⑤ 更为严重的是,如果小国追求模糊外交

① Darren J. Lim and Zack Cooper, "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia," *Security Studies*, Vol. 24, No. 4, 2015, pp. 696-727.

② 查雯、吕蕙伊:《东南亚五国对华战略的差异性分析——基于模糊集定性比较分析的解释》,《国际政治科学》2019年第4期,第116—144页。

③ 温尧:《东南亚国家的对华对冲:一项理论探讨》,《当代亚太》2016年第6期,第4—33页。

④ 刘若楠:《东南亚国家对冲战略的动因(1997—2015)》,博士学位论文,清华大学,第36页。

⑤ 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。

政策,当国际环境恶劣时,其安全利益可能会受到巨大打击。^① 中小国家因自身国力有限,也很难改变大国竞争的格局和影响大国竞争的结果,而选择加入大国竞争中较强的一方,可以避免大国的攻击或与胜利一方共同分享在国际竞争中胜出而产生的红利^②,从而获取更大的收益。例如,冷战结束后,泰国选择了坚定追随美国的战略,而缅甸选择了中立主义的模糊战略,追随战略使泰国获得了美国大量的军事援助和经济支持,而缅甸的中立主义战略所带来的“恩惠”远低于泰国的追随战略所换来的好处。^③

(二) 大国包容性竞争论

一些学者认为,中美包容性竞争使得东南亚国家具有一定的战略转圜空间。这派观点认为大国竞争的激烈与否影响中小国家的战略选择空间。大国竞争越激烈,中小国家的战略选择空间越小,就不得不在制衡或追随中作出选择,难以摆脱“选边站”的困境;而大国竞争越温和,中小国家的战略选择空间越大,选择对冲、大国平衡、等距外交等这类战略就越容易,难度也就越小。刘若楠认为,在大国对抗性竞争时期,多数中小国家没有对冲的战略空间,追随往往成为它们普遍的选择;而大国处在包容性竞争阶段,多数中小国家具备对冲的战略空间,可根据国家利益和国内政治变动在大国之间选择恰当的位置。一旦大国竞争向全面对抗或战争过渡,多数东南亚国家的战略空间将被显著压缩,“选边站”的压力将会大幅增加。^④ 连波也认为,如果域外大国在该地区形成的是对抗型的关系模式,中小国家战略选择的空間相对较小;反之,如果域外大国在该地区形成的是竞合型的关系模

^① Han, Enze, “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 Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 132.

^③ Han, Enze, “Under the Shadow of China-US Competition: Myanmar and Thailand’s Alignment Choice,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 1, 2018, pp. 81-104.

^④ 刘若楠:《大国安全竞争与东南亚国家的地区战略转变》,《世界经济与政治》2017年第4期,第60页。

式,中小国家战略选择空间就相对较大。^①

当前,中美在亚太地区的竞争不断加剧,美国对中国的战略遏制日益严重。美国在其《国家安全战略报告》中公开将中国列为首要战略竞争者。^②与1990年代后期到奥巴马执政时期中美之间在广泛的合作之中竞争相比,当前的中美竞争已经日益白热化,连一向认为是中美关系“压舱石”的经贸领域都“硝烟四起”,美国不仅将经济竞争“政治化”,甚至还将正常的技术竞争“安全化”。美国国防部还将贸易、科技等经济因素加入“印太战略”,强调“经济安全同样是国家安全”,提出美国的亚太盟友要跟随美国步伐,把和中国的经济关系同所谓的“对中国的安全防范”直接挂钩,还公开表示“中国正在利用经济上的诱导、惩罚和影响力以及隐含的军事威胁来说服其他国家遵守其议程,中国利用间谍和盗窃来获得经济优势,以及将获得的技术转移到军队,是中国所有贸易伙伴的经济和国家安全风险的一个重要来源”^③。美国《国防战略报告》将其国防战略重点转向“大国竞争”,并大力渲染所谓的“中国军事威胁”。^④按照大国竞争越激烈、中小国家越倾向于选择制衡或追随的一般逻辑,中小国家在这一时期面临中美竞争的巨大体系压力,东南亚国家的战略选择应该是朝着在中美两个大国间“选边站”的方向发展,但实际情况是连此前追随美国的东南亚军事盟友菲律宾和泰国都选择与美国拉开距离,尤其是菲律宾对外关系出现了明显的转向。

① 连波:《追随战略的“黄昏”——基于东南亚国家对中美两国战略取向的分析》,《当代亚太》2019年第1期,第98页。

② “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>, 访问时间:2020年11月9日。

③ “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” United States Department of Defense, June 1, 2019, p. 9. <https://assets.documentcloud.org/documents/6111634/DOD-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-JUNE-2019.pdf>, 访问时间:2020年11月25日。

④ “Summary of the 2018 National Defense Strategy National Defense Strategy of the United States of America”, The Department of Defense, Jan 19, 2018. <https://news.usni.org/2018/01/19/2018-department-defense-national-defense-strategy>, 访问时间:2020年11月8日。

(三) 抱团自助发展论

一些学者认为,东南亚国家以东盟为中心的自助发展可抵抗在中美间“选边站”压力。傅聪聪表示,当前中小国家已经很少面临政权生存威胁,其自主性比冷战时期提高很多,在冷战时期由于东南亚国家的政权生存严重依赖美国或苏联,必须进行全方位的“选边站”,即在政治、经济、安全等领域都与自己的政权保护国保持一致,而当前东南亚国家的自主性很强,其政权基础的主要支柱已不再是外部势力,与超级大国的关系并不影响政权的生存与否。^①同时,东南亚国家还可以通过抱团结成联盟(东盟)作为与外界讨价还价的筹码。史田一认为,东盟国家借助其地区多边机制网络,规范地区行为,尤其是地区大国行为,降低地区风险演化成地区威胁的可能性,提升自身的抗御能力,并借此提升自身在地区架构中的“吸引力权力”,其发挥作用包括桥梁性路径、功能性路径与社会化路径。^②东盟国家通过成为地区制度与规范的输出者,铺展开一套以东盟为核心的地区网络,包括东盟地区论坛、东盟“10+3”机制、东亚峰会、东盟防长扩大会议、东盟海事论坛扩大会议、区域全面经济伙伴关系(RCEP)等机制以及《东南亚友好条约》《南海各方行为宣言》等地区规范,以实现风险的最小化。连波强调东盟逐渐成熟的地区安全机制为更多东南亚国家逐渐放弃追随战略转而偏好大国平衡战略提供了可能^③,从而有效规避在超级大国间的“选边站”压力,其不得不“选边站”的困境一定程度上通过东盟的合作得以纾解。

事实上,这种由小国集团主导区域合作的“小马拉大车”是一种反常的地区合作结构,其领导能力存在天然缺陷。东盟的领导主要通过意愿倡导

① 傅聪聪:《东南亚国家对中美的外交政策趋于分化》,《国际政治科学》2018年第3期,第142—145页。

② 史田一:《地区风险与东盟国家对冲战略》,《世界经济与政治》2016年第5期,第74—102页。

③ 连波:《追随战略的“黄昏”——基于东南亚国家对中美两国战略取向的分析》,《当代亚太》2019年第1期,第88—117页。

和理念塑造,而不是通过施加物质压力实现的。^① 意愿倡导和理念塑造的作用在东盟开启地区合作时发展迅速,但当下正走入瓶颈,东盟成员国之间本身就存在战略分歧,而当前地缘政治的竞争容易加剧内部的分化。^② 东盟国家“小马拉大车”越来越力不从心,东盟在区域事务中的影响力也在下降,有被边缘化的危险。与此同时,中美矛盾的尖锐化,也使得东盟国家在诸多问题上难以形成一致立场,特别是在南海问题上东盟十国各有利益偏好和战略考量。^③ 加之,大国也往往采取选择倚重东盟的某个或某几个成员国的分而化之的政策,印度选择新加坡、越南、缅甸作为其“东向”政策的支柱,中国倚重柬埔寨并在东南亚推行“一带一路”倡议和澜沧江—湄公河合作,美国则大力争取越南、新加坡支持,并拢住菲律宾,东盟作为中小国家集团被大国环绕,东盟“中心地位”不过是大国间博弈的“均衡解”。^④ 可见,无论是在过去还是当前,在大国竞争日益激烈的环境中,东南亚国家想要独善其身、实现政策自主面临诸多困难。

(四) 追随战略风险论

还有一些学者认为,中美竞争结果不明朗时东南亚国家“选边站”风险大。在大国竞争结局尚不明朗的情况下,中小国家无法对大国的能力及其发展趋势做出精准的判断,此时“选边站”的风险大。在大国竞争的发展变化过程中,利益格局和力量分配还不稳定和清晰,中小国家贸然采取“选边站”的策略,容易因判断错误或失误,而选择了竞争失败的一方。事实上,大

① Richard Stubbs, “ASEAN’s Leadership in East Asian Region-Building: Strength in Weakness,” *Pacific Review*, Vol. 27, No. 4, 2014, pp. 523-541

② 史田一:《地区风险与东盟国家对冲战略》,《世界经济与政治》2016年第5期,第90页。

③ 例如,2012年7月,柬埔寨召开东盟外长会议,作为主席国,柬埔寨拒绝了菲律宾、越南等国主张就南海问题进行集体讨论与发表声明的建议,东盟外长会议因各国意见不同而几十年来首次罕见地未能发布联合声明。同年11月举行的东盟峰会上,柬埔寨外长发表声明表示“东盟领导人决定他们从此不会将南海问题国际化”,也遭到了多个东盟国家的公开反对,最后不得不在最终的主席声明中将其删除。

④ 林民旺:《东盟将重新面对大国权力政治博弈现实》,《世界知识》2018年第4期,第74页。

国主导权的竞争是一个相对长期的过程,中美主导权的争夺也同样具有长期性。现阶段,中国在东南亚的影响力不断扩大,美国实力则在缓慢衰退过程中,但美国仍然拥有在东南亚地区的现状优势,可以说中美之间的竞争结果尚不明朗和明确。正是由于大国的竞争具有长期性,那么在大国竞争的长时段内,中小国家可能会面临没有大国保护的境况,在国际社会和地区竞争中,一旦中小国家遇到政治困境、经济难题、安全威胁或国际舆论等压力时将难以从大国处获得鼎力支持和帮助。如果待到大国竞争明朗后再进行“选边站”,届时极有可能多个中小国家纷纷倒向竞争获胜的一方,造成“站队拥堵”而被胜利大国忽视,或获胜大国认为该国未在其“创业”阶段表示明确支持而拒绝其“站队”,赢得主导权的大国甚至还会对未给予明确支持或表态的中小国家进行“惩罚”。这几种情况都使得中小国家的“站队”价值和意义被大大削弱。

综上所述,在大国的争霸赛中,中小国家的战略选择固然取决于其自身的战略动机,他们或出于对风险的规避,或出于对利益的追求,抑或是中小国家自助抱团抵抗体系压力,但上述研究集体忽视了领导国是否有实力保护追随国和是否值得追随的情况。事实上,追随行为是追随国、领导国和国际环境因素共同作用的结果,任何一方的变化都可能引致具体追随行为的变动。因此,本文将着重探讨领导国自身需要具备何种必要条件才能吸引其他国家的追随,以弥补现有研究的不足。

三、核心概念界定及研究假设

(一) 国际信誉的概念、分类及衡量

国际信誉关键在“信”。管子认为“信”贯穿于个人、国家和世界三个层次,而且是逐步递进的关系,即“始于身,中于为国,成于为天下”。^① 先秦思想家多从人际关系推演到国家间关系,从强调人际交往中的“信”延伸到国家交往中的“信”,在中国传统国家道德的规范理论中,信用被视为国家的基

^① 《管子·中匡》,黎翔凤撰,梁运华整理:《管子校注》(上),北京:中华书局,2004年,第385页。

本道德和行为准则之一。^①

信誉(credibility)往往容易与声誉(reputation)、可靠性(reliability)等词相混淆。漆海霞对信誉、声誉和可靠性进行了较为清晰的区分。她认为,从衡量指标看,声誉往往用某国具体的行为来衡量,而可靠性和信誉体现为其他国家对该国的判断,往往用其他国家的主观评价进行衡量;在可靠性与信誉的区别上,可靠性往往是从合作视角加以判断,而信誉可能被应用于对潜在对手的评估。^② 对于信誉的影响因素,谢尔盖·斯莫尼科夫(Sergey Smolnikov)表示,信誉受信息本身、信息来源、信息与受众已有知识的契合程度等因素的影响。^③ 阎学通强调,信誉受到行动因素的影响,即信誉需要信守承诺和言行一致。^④ 周建仁在此基础上通过“信息一致”和“言行一致”来判断和衡量一个国家的战略信誉高低,前后信息的不一致、立场的频繁变动以及言行的不一致都会损害一个国家的战略信誉。“信息一致”实际上是信息本身的逻辑自洽,它决定了信息本身的说服力,进而影响信息本身的可信度;而“言行一致”则指履行承诺,不管这种承诺是威胁承诺还是保护承诺。^⑤ 战略信誉作为国际信誉的一个方面,其高低的衡量也同样适用这两个“一致性”。

本文所讨论的“信誉”是指国家层次的信誉,国家信誉分为对内的信誉和对外的信誉两部分,而国际信誉就是国家信誉的对外层次。国际信誉是一种综合信誉,是一个国家在国际上的威信和名誉。“小信成则大信立。”^⑥

① 王日华:《中国传统的国家间信任思想及其启示》,《世界经济与政治》2011年第3期,第108页。

② 漆海霞:《崛起信号、战略信誉与遏制战争》,《国际政治科学》2020年第4期,第8—10页。

③ Sergey Smolnikov, *Great Power Conduct and Credibility in World Politics* (Switzerland: Springer International Publishing Palgrave Macmillan, 2018), pp. 188-189.

④ Yan Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2019), pp. 17.

⑤ 周建仁:《战略信誉、同盟结构与同盟弱化》,《国际政治科学》2020年第2期,第10—11页。

⑥ 《韩非子·外储说左上》, [清]王先慎撰,钟哲点校:《韩非子集解》,北京:中华书局,2003年,第265页。

信誉需要长期积累才能形成。国际信誉表现为不同领域,按照领域可分为经济信誉、政治信誉、战略(军事)信誉。经济信誉以是否在重大的经济事件中承担责任,如在全球或地区金融危机中的表现、经济援助是否兑现、是否遵守已经签署的经济条约等为指标。政治信誉以国家领导人的信誉、政府是否遵守或毁坏已签署的国际条约为主要指标。战略指“指导战争全局的计划、策略和方法”^①,其本质就是关于战争的谋略,“它依据国际形势和战争双方军事、政治、经济、地理等方面的情况,结合战争特点而制定,用以预见战争的发生、发展,指导战争准备、武装力量建设及其在战争中的运用”^②。本文战略信誉特指军事信誉。结盟是给其他国家提供安全保障,特别是给邻国提供安全保障,是领导国建立战略信誉的主要方法。^③因此本文将为他国提供安全保障作为国家行为体是否具备战略信誉的关键指标。

在国际社会的无政府状态下,由于国家之间存在着高度怀疑和猜忌,信用不能通过一次博弈就能赢得信任,而是多次博弈的结果,或者说是信用积累的结果。^④一般来说,国际社会中的信任建构要比国内社会更难,经济信誉容易建立,而政治信誉和军事信誉建立的难度更大。

(二) 国家实力的概念、分类及衡量

国家实力由多种实力要素组成。国家实力是一种综合实力,是一个国家可用于实现国家利益的有形和无形国力资源总和,包括经济实力、政治实力、军事实力和文化实力,其中军事实力、经济实力和 cultural 实力是资源性实力,政治实力是操作性实力,操作性实力就是对资源性实力的运用能力。^⑤也有学者将国家实力要素分为“硬实力”和“软实力”,硬实力指经济、军队、

① 参见:熊武一等总编,卓名信等主编:《军事大辞海·下》,北京:长城出版社,2000年。

② 参见:陈德第等主编:《国防经济大辞典》,北京:军事科学出版社,2001年。

③ Yan Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2019), pp. 41.

④ 王日华:《中国传统的国家间信任思想及其启示》,《世界经济与政治》2011年第3期,第120页。

⑤ 阎学通、阎梁:《国际关系分析》,北京大学出版社,2008年,第90—91页。

人口、领土、资源等,软实力包括政治体制、外交关系、传统文化等。还有学者认为,国家实力的构成要素要随着时代变化而更新,在大数据时代,大数据实力将成为一种新的国家实力要素。^① 国家实力地位取决于本国实力与外国实力的比例关系^②,国家实力的地位不仅取决于自身的绝对实力大小,也取决于与其他国家的实力对比,即相对实力大小。

对于国家实力的衡量和计算,很多国家的学者都进行过尝试,提出了各种计算方式,比如美国克劳斯·克诺尔(Klaus Knor)最早提出的综合国力方程、美国克劳福德·哲曼(F. Clifford German)提出的国家实力指数方程、德国威廉·富克斯(Wilhem Fucks)提出的强国公式、美国雷·克莱因(Ray S. Cline)提出的国力方程、日本运用德尔菲法(Delphi)进行综合国力基础调查的综合指数法等。不同的方法各有优劣,可根据研究目的和需要进行选择。由于本文只需要对中、美、日三国进行国家实力的等级衡量和发展趋势的排序,因此本文主要采用更加简便实用和易于操作的等级衡量方法。

本文将国家实力主要分为军事实力、经济实力和政治实力三个方面。军事实力主要以军费开支规模进行衡量,同时以军费增长速度进行军事发展趋势排序。经济实力以GDP(国内生产总值)进行等级排序,以GDP增长率进行发展趋势衡量。政治实力以是否为联合国安全理事会常任理事国进行等级排序,在同一等级中,以在联合国系统内的政府间国际组织担任领导人的数量为主要指标进一步排序。

(三) 国际信誉、国家实力与中小国家的政策选择

在大国主导权的争夺中,中小国家或基于自身实力,或受制于国际环境约束等因素,会选择不同的对外战略,它们可能选择敌对、制衡、追随、结盟等具有明显倾向性的战略,也有可能选择对冲、平衡或等距外交等较为温和或模糊的对外战略(见图2),它们不仅考虑当下现实情境,还关注未来发展

^① 胡键:《基于大数据的国家实力:内涵及其评估》,《中国社会科学》2018年第6期,第183—192页。

^② 阎学通:《中国崛起的实力地位》,《国际政治科学》2005年第2期,第6—8页。

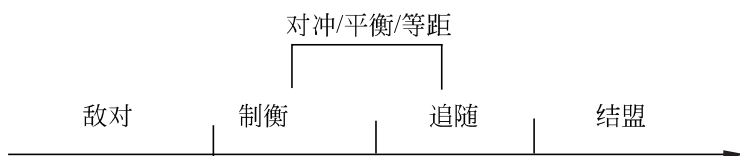


图2 大国竞争中中小国家政策选择图谱

趋势。当前,学术界不断兴起对制衡、结盟、追随、对冲等行为的研究,而“追随”作为国际政治理论的核心概念之一,是贯穿国际关系史的重要国家行为。一般来说,追随是个体(国家)在群体(国际体系)中存在的一种普遍的行为方式,“追随”往往与“领导”共存于人类生活中,也普遍存在于国际关系的实践中。

“追随”概念最早由昆西·莱特(Quincy Wright)引入国际关系领域,他将追随视为与制衡相对立的一种政策,指加入更强大的一方。^① 斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)将“追随”定义为“与支配性大国结盟,借以绥靖或从中获利”^②,“与威胁方结盟,或屈服于威胁”^③。斯蒂芬·沃尔特认为,在面对外部威胁的情况下,追随强国有利于维护本国安全,同时可搭强国“便车”为本国牟利。^④ 兰德尔·施韦勒(Randall L. Schweller)指出沃尔特的追随命题背后的逻辑是国家进行追随源自两种可能的动机:一方面,通过与威胁方结盟,追随者可以躲避进攻,避免本国成为攻击的目标;另一方面,通过与威胁方结盟牟利,以便在战争胜利后分享胜利果实。^⑤ 兰德尔·施韦勒强调,国家追随强国主要是为了乘机牟取利益,它们并没有感到来自对方的威胁

① Quincy Wright, *Abridged by Louise Leonard Wright, A Study of War* (Chicago and London: University of Chicago Press, 1964), p. 136.

② Stephen M. Walt, “Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southeast Asia,” *International Organization*, Vol. 42, No. 2, Spring 1988, pp. 278.

③ Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998), pp. 59-92.

④ 斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,北京大学出版社,2007年,第19—20页。

⑤ Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998), pp. 59-92.

(如二战时期意大利追随德国),也不是为了躲避进攻、祸水它引。^①于是他将“追随”重新定义为“加入强大的国家或联盟”^②。此后,埃里克·加茨克(Gartzke Erik A.)和克里斯蒂安·格莱蒂奇(Kristian S. Gleditsch)两位学者在研究沃尔兹和沃尔特关于“追随”的论点之后,将“追随”界定为“国家加入他们认为有可能获胜的一方”^③。一方面,采取追随政策是身处险境的国家在本国安全与生存面临威胁时做出的决定,即被动追随。另一方面,出于提升本国地位、获取利益、趁机扩大影响力的动机,国家也可能采取追随政策,即主动追随。^④

本文所讨论的“追随”指主动选择或未被胁迫地加入强大国家的行为和过程,即处在“选边站”的阶段,但尚未达到结盟的程度。在大国的争霸中,中小国家追随大国一般有两种选择:其一是追随现霸主(主导国),依附于其业已拥有的强大力量,顺从于主导国建立的国际关系体系,在其中获取利益,这种选择风险较小;其二则是选择潜在霸主(崛起国),并由此对抗其他霸主,共同创建新的制度,建立新的国际体系和国际秩序,这种选择风险较大,但崛起国一旦成功,追随国有可能获益甚多。

国家实力是客观存在的物质基础,国家实力一定程度上是塑造国际信誉的物质条件,但一国具备较强的国家实力并不代表其能自动获得他国的信任和建立良好的国际信誉,国际信誉是他国的综合评价和感知。国家实力是行为体实行国际领导的工具,战略信誉使行为体具有合法性,国际领导主要建立在国家实力和战略信誉之上。^⑤大国的国家实力不仅是大国进行

① Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringig the Revisionist State Back In,” *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer 1994, pp. 81-83.

② Randall L. Schweller, “New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz’s Balancing Proposition,” *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4, December 1997, p. 928;

③ Gartzke Erik A. and Kristian S. Gleditsch, *Balancing, Bandwagoning, Bargaining and War: Signaling and Selection among Third-party Joiners* (Columbia University & University of California, 2003), pp. 4-5.

④ 岳小颖:《国际政治中的“追随”理论》,《社会科学家》2013年第3期,第34—37页。

⑤ Yan Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2019), pp. 40-42.

国际领导的工具,也是物质保障和基础;国际信誉是包括战略信誉、政治信誉和经济信誉在内的综合信誉,是大国进行国际领导的精神感召力。大国的国家实力强弱和国际信誉好坏是中小国家选择是否追随的必要条件。如果中小国家选择追随的大国实力不济,即使大国有再好的国际信誉,也难以避免在大国竞争中失败;而若所追随的大国的国际信誉差,即便大国有能力在主导权争夺中最终获得成功,那么也会因其国际信誉差而不兑现对追随者的承诺和好处。因此,大国的国家实力强弱和国际信誉好坏对中小国家是否选择追随战略具有重要影响(见表1)。

表1 变量关系与研究假设

		国家实力	
		强	弱
国际信誉	好	H1:追随	H3:不追随
	差	H2:不追随	H4:不追随

H1:当大国的国家实力强而国际信誉好时,中小国家愿意追随;

H2:当大国的国家实力强而国际信誉差时,中小国家不愿追随;

H3:当大国的国家实力弱而国际信誉好时,中小国家不愿追随;

H4:当大国的国家实力弱而国际信誉差时,中小国家不愿追随。

中小国家在面临大国的国家实力弱、国际信誉好(H3)或国家实力强、国际信誉差(H2)或国家实力弱、国际信誉差(H4)这三种情况时,都会考虑追随的风险和成本大而不追随大国。由于几乎可以毫无悬念地判断中小国家在H4(大国的国家实力弱且国际信誉也差)这种情况下最不会选择追随,因此本文对此种情况不作重点考察。大国吸引中小国家追随离不开有魅力的国际领导,而强有力的国际领导需要国家实力和国际信誉作为支撑,国际领导建立在国际权力和国际权威之上。假定在其他条件不变的情况下,当大国的国际权力大、国际权威高的时候,大国的国际领导力强,中小国家倾向于追随大国。一方面,大国国家实力强可以提供追随者强大的物质保障;另一方面,大国的国际信誉好能提供追随者内心的安全感和信任感,从而从两方面保障追随者能够在追随战略中获得最大收益。因此,只有具备较强的国家实力和较好的国际信誉的大国(H1)才是中小国家倾向于追随的大国,大国也才能在竞争中吸引到国际追随者。需要澄清的是,并非大国具备了

较强的国家实力和较好的国际信誉时中小国家就一定会选择追随该大国，中小国家追随某一大国的动机和行为不仅受大国的国家实力和国际信誉的影响，也受到中小国家自身国家实力的制约和其国内政治等其他因素的影响。大国具备较强的国家实力和较好的国际信誉是中小国家选择追随的必要而非充分条件(见图 3)。

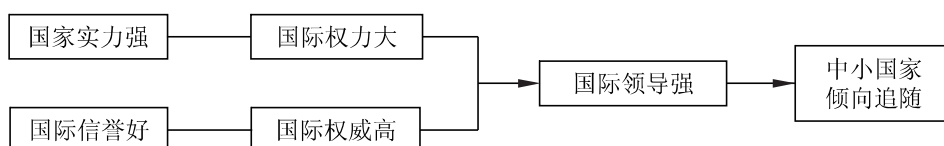


图 3 大国的国际信誉与国家实力与中小国家追随

四、东南亚国家的战略选择：国家实力与国际信誉的权衡

大国的国际信誉和国家实力对中小国家的战略选择至关重要，主导国或崛起国的国家实力强弱和国际信誉好坏影响中小国家的政策偏好。在东南亚国家最有影响力的中、美、日三个大国在不同阶段，其国家实力和国际信誉存在变化和差异。以下将通过缅甸对外政策调整(2009—2016年)、菲律宾外交政策转向(2016—2020年)、澜湄国家左右逢源(2012—2020年)三个案例对本文的研究假设进行检验。

(一) 缅甸对外政策调整(2009—2016年)

奥巴马执政时期，美国在政治实力、经济实力和军事实力上全面领先中国，中国的国家实力与美国相比有明显的差距；在国际信誉方面，美国在东南亚建立了良好的国际信誉，且信誉度呈上升趋势。中国由于不承诺向别国提供安全保障，因此在战略信誉方面存在明显的短板，国际信誉总体上不敌美国(见表 2)。由于奥巴马执政时期美国在国家实力和国际信誉两方面相较中国都具有比较优势，在奥巴马政府积极发出改善美缅关系信号的条件 下，缅甸的外交政策在这一时期出现了较大调整。

表2 中美国家实力和国际信誉比较(2009—2016年)

自变量	美国	中国	比较结果
国家实力	经济实力 A ↑ 政治实力 A → 军事实力 A ↓	经济实力 B ↑ 政治实力 B → 军事实力 B ↑	实力等级:美国>中国
	实力等级:强	实力等级:中	
国际信誉	经济信誉 A ↑ 政治信誉 A ↑ 战略信誉 A ↑	经济信誉 A ↑ 政治信誉 A ↑ 战略信誉 C →	信誉等级:美国>中国
	信誉等级:好	信誉等级:中	

注:A、B、C代表国家实力和国际信誉的好、中、差三个等级,实力等级分为强、中、弱三个等级。
↑表示上升趋势,↓表示下降趋势,→表示持平。

1. 奥巴马政府时期美国与中国的国家实力

在经济实力方面,奥巴马上台之前美国正受2008年世界经济危机影响,经济曾一度低迷,2009年后美国GDP增长开始由负转正,2010年GDP增长率达到2.56%。其后变动幅度较小,GDP增长长期保持在1.5%~3.0%之间,平均增长率为1.58%。整体而言,奥巴马执政时期美国GDP呈现逐年小幅增长趋势。对比中国,由于在2008年经济危机中表现不俗,中国不仅经受住了经济危机的负面影响,在2009—2016年GDP增长幅度明显。2010年中国GDP增长率甚至高达10.64%,这一时期中国GDP平均增长率高达8.31%。总体而言,这一阶段中国在GDP总量上与美国还有很大差距,但中国的经济增长速度远超过美国,中国成为世界仅次于美国的第二大经济体(见图4)。

在军事实力方面,奥巴马执政初期美国的军费支出为7059.17亿美元(2009年),到2016年军费支出下降至6398.56亿美元,而美国军费支出在GDP中的比重也呈现下降趋势,由2009年的4.89%下降到2016年的3.42%(见表3)。对比中国,在这一时期中国的军费支出从2009年的1056.44亿美元上升至2016年的2164.04亿美元,军费支出平均增长率为10.79%(见表3),军费支出占GDP的比重在2009—2016年维持在2%左右。中国的军事实力与美国的差距不断缩小,但是整体实力仍与美国存在较大差距。

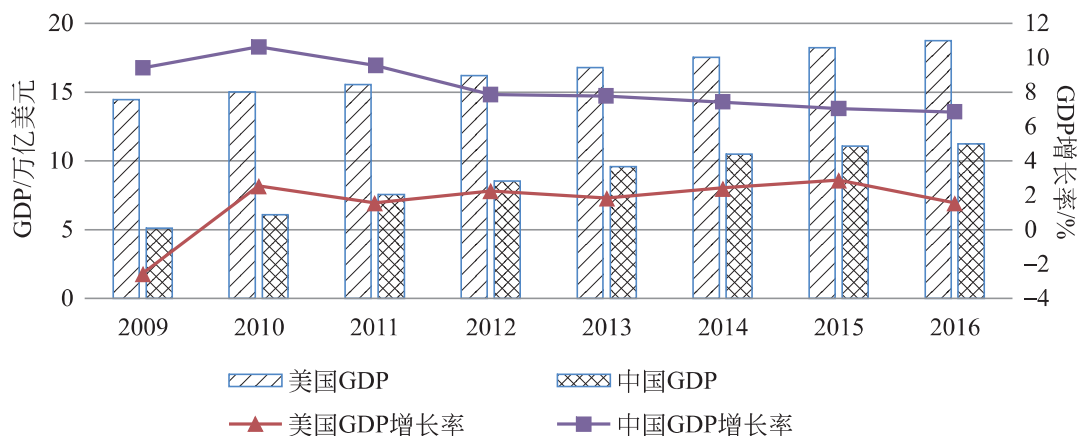


图 4 2009—2016 年中美 GDP 及增长率

资料来源:World Bank Database。

表 3 2009—2016 年中美军费支出

单位:亿美元

年份	美国军费支出	占 GDP 比重	中国军费支出	占 GDP 比重
2009	7059.17	4.89%	1056.44	2.06%
2010	7380.05	4.92%	1157.12	1.91%
2011	7522.88	4.84%	1379.67	1.83%
2012	7252.05	4.48%	1573.90	1.84%
2013	6792.29	4.05%	1798.80	1.87%
2014	6477.89	3.70%	2007.72	1.91%
2015	6338.30	3.48%	2144.71	1.91%
2016	6398.56	3.42%	2164.04	1.93%

资料来源:Stockholm International Peace Research Institute Military Expenditure Database。

在政治实力方面,作为世界上最具有普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织,联合国既是战后国际秩序的象征,也是冷战和冷战后国际关系的重要行为体,在当今应对全球性问题过程中,联合国的作用不可替代。^①中美同时作为仅有的5个联合国安全理事会常任理事国,其在国际社会的政治实力都处于高等级水平。从中美两国比较来看,在奥巴马政府时期,美国在联合国系统内政府间组织所担任的最高领导人包括总干事、主席、秘书长等职位的数量远超中国,美国的政治实力远超中国(见图5)。

^① 张贵洪:《联合国与联合国学》,《国际政治研究》2020年第4期,第9页。

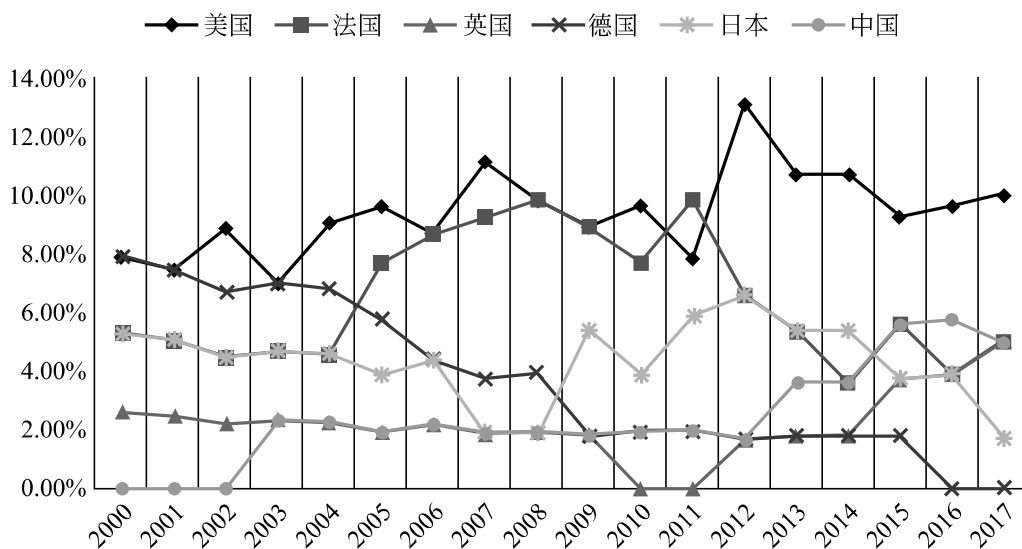


图5 世界主要大国在联合国系统内政府间组织的领导人占比变化趋势

资料来源:金蕾苳等:《国际组织最高领导人的任职特征及对国际化人才培养的启发》,《清华大学教育研究》2019年第5期,第84页。

2. 奥巴马政府时期美国与中国的国际信誉

经济信誉方面,在奥巴马政府时期,美国鲜少主动退出或撕毁国际经济条约,也几乎没有退出或破坏现有国际组织或平台。相反,奥巴马政府还积极利用日本、澳大利亚等国的影响力,推动跨太平洋伙伴关系协议(TPP)达成,并拉拢和促使东南亚国家参加 TPP,以加强美国对该地区的国际经济规则和制度的塑造,试图建立由美国主导的跨太平洋贸易机制。^①同时,2010年至2016年,奥巴马政府向东南亚地区提供了40亿美元发展援助,并发起了支持可持续发展的“湄公河下游倡议”(Lower Mekong Initiative)^②,增强了美国在该地区的经济信誉和经济影响力。

在政治信誉方面,奥巴马政府推行“重返亚太”战略,将东南亚提升为外交政策的优先事项,对东南亚地区给予了前所未有的关注。在上任的第一

^① 周方银:《有限战略收缩下的同盟关系管理:奥巴马政府与特朗普政府的政策选择》,《国际政治科学》2019年第2期,第2页。

^② U. S. Mission to ASEAN, “United States-ASEAN: 40th Anniversary Facts,” Jakarta: U. S. Mission to ASEAN, May 8, 2017, <https://asean.usmission.gov/united-states-asean-40th-anniversary/>, 访问时间:2019年8月23日。

年,奥巴马政府就签署了《东南亚友好合作条约》,并于2011年任命了美国第一位驻东盟大使(驻雅加达),同时积极参加亚太经合组织领导人非正式会议、东盟地区论坛、东盟峰会等多边对话机制。2016年,美国与东盟关系升级为战略伙伴关系。奥巴马时期美国与该地区的关系比以往任何时候都更加牢固,奥巴马也声称自己是第一位“太平洋总统”。^①杰弗里·贝德(Jeffrey A. Bader)称,奥巴马政府亚洲政策的主要成就包括在缅甸建立民主制,加入东亚峰会并努力将它变成重要的地区安全论坛,与日本、韩国及其他同盟国的安全关系明显加强,深化了与东盟十国的关系。^②奥巴马政府力图通过加强与东南亚国家的联系,扩大美国在东南亚的政治影响,提升美国在东南亚国家中的政治信誉。

在战略信誉方面,奥巴马政府时期美国不仅少有背叛或削弱同盟的举动,反而通过频繁的联合军事演习、军事访问和培训等诸多措施加强与亚太国家的军事合作,巩固同盟体系。2009年11月,奥巴马上任伊始就先后访问了日本、韩国、新加坡等盟友或准盟友。2010年11月,奥巴马又访问印度尼西亚、韩国和日本等国。奥巴马政府与韩国开展了“关键决断”“秃鹫”等多场联合军演,与日本开展了“利剑”“利刃”等数场联合军演。美国与菲律宾举行了“肩并肩2011”等双边军事演习,还与多国举行了“金色眼镜蛇”等联合军演。在奥巴马任期内,美国签署了多个双边协议,包括与印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和新加坡的军事援助和加强防御协议。^③这些措施提升和强化了美国与日本、韩国在东北亚的同盟体系,巩固和加强了美国与泰国、菲律宾等国家在东南亚的同盟体系。同时,美国还不断拉拢缅甸,推动和促成缅甸民主转型,邀请缅甸以观察员身份参与“金色眼镜蛇”联合军演,试图扩大同盟体系,进一步提升了美国的战略信誉。

① David Shambaugh, *U. S Relation with Southeast Asia in 2018: More Continuity than Change* (Singapore: The ISEAS Yus of Ishak Institute), No. 18, 2018, pp. 6-8. https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TRS18_18.pdf, 访问时间:2020年11月23日。

② Jeffrey A. Bader, “Obama’s China and Asia policy: A solid double,” <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/08/29/obamas-china-and-asia-policy-a-solid-double>, 访问时间:2019年10月20日。

③ David Shambaugh, *U. S Relations with Southeast Asia in 2018: More Continuity than Change* (Singapore: The ISEAS Yusof Ishak Institute), No. 18, 2018, p7.

这一时期中国在经济信誉方面与美国类似,积极在国际贸易组织或平台中发挥建设性作用,遵守签署的国际经济条约,几乎不存在主动弃约或违约的行为。在政治信誉方面,中国国家领导人和中国政府通过保持政策的稳定性和延续性积累了政治信誉。在战略信誉方面,虽然2008年中国经受住世界经济危机的影响,在2010年一举超过日本成为世界第二大经济体,但由于中国仍然不愿意为包括东南亚友好邻国在内的国家提供安全保障,一时间“中国威胁论”盛起,中国的战略信誉未有根本提升和变化。因此,总体来看,由于中国的战略信誉存在一定程度的缺失,中国始终难以完全取得东南亚国家的信任,因此也难以吸引东南亚国家真正追随。

3. 奥巴马时期缅甸对外政策调整

与美国关系方面,奥巴马政府时期美缅关系飞跃发展。美缅关系改善从奥巴马的对缅新政开始。2009年5月8日,美参议院召开了“缅甸事务讨论会”,研究如何使美国的对缅政策更加灵活、务实和有效。9月28日,美国主管亚太事务的助理国务卿库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)在华盛顿宣布,奥巴马政府对缅政策评估已经完成。为改善两国关系,奥巴马政府正在为美国官员与缅甸军事集团的代表进行“首次实质性交流”做详尽的准备,以逐步推进美对缅政策目标的实现。^①2009年11月,美国国务院助理国务卿坎贝尔对缅甸进行访问,成为美国政府高级官员14年来首次访缅。2010年5月,美国国务院助理国务卿坎贝尔再次访缅。2011年3月,吴登盛(U Thein Sein)在大选中获胜,正式开启缅甸的政治民主化进程。吴登盛上台后积极调整对外政策,把打破西方制裁、拓展外交空间作为重要外交目标^②,积极与美国改善关系,就职后不久就邀请美国高官来访。同年11月,美国国务卿希拉里访问缅甸,成为50年来首位访缅的美国国务卿。2012年2月,美国邀请缅甸以观察员身份参加在泰国举行的东南亚地区最大规模联合军演——“金色眼镜蛇”军事演习。同年7月,缅甸总统吴登盛接受美国新任驻缅大使

^① Kurt Campbell, “U. S. Policy toward Burma,” September 28, 2009, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2009/09/129698.htm>, 访问时间:2019年11月12日。

^② 陈霞枫:《缅甸改革对中缅关系的影响及中国的对策》,《东南亚研究》2013年第1期,第43—47页。

德里克·米切尔(Derek Mitchell)递交的国书,美缅时隔22年后正式恢复大使级外交关系。11月,美国总统奥巴马连任后的首次出访目的地就是东南亚,还历史性地访问了缅甸,成为在任期间访缅的首位美国总统^①,同时还宣布将提供一笔1.7亿美元的大额援助。^②2013年5月,吴登盛战略性地访问美国,成为缅甸最高领导人时隔47年的首次访美^③,美缅关系发展进入新时代。

与中国关系方面,缅甸作为传统友好邻国一面与中国结为全面战略合作伙伴关系^④,但另一面却与中国产生各种摩擦和冲突,中缅关系出现明显裂痕。2011年,缅甸总统吴登盛单方面宣布在任期内搁置中国投资的密松水电站项目,致使中方蒙受巨大经济损失。2012年,中国在缅投资的莱比塘铜矿项目也生变,万宝公司在铜矿附近的营地被抗议者占领,铜矿建设工作被迫中断,中国驻缅甸使馆前也出现针对铜矿项目的示威。2015年3月13日,缅甸军机炸弹落入中国边境,致使中国平民5死8伤,外交部副部长刘振民向缅甸提出严正交涉。^⑤5月14日,缅方炮弹再落中国,造成中国5人受伤,中国外交部发言人华春莹表示,这严重危及中方人员生命财产安全,严重影响中缅边境地区稳定,中方强烈不满。^⑥6月2日,中国不得不在中缅边境进行军事演习,以震慑缅方。7月22日,外交部发言人陆慷表示,缅方抓扣中方越境伐木人员后,中方多层次多渠道反复向缅方提出交涉,中方对缅方有关

① 新华网:《美国总统首次访问缅甸》,2012年11月20日,http://news.xinhuanet.com/world/2012-11/20/c_123973014.htm,访问时间:2020年7月3日。

② 中国新闻网:《奥巴马宣布向缅甸提供1.7亿美元援助》,2012年11月19日,<http://www.chinanews.com/gj/2012/11-19/4339943.shtml>,访问时间:2020年7月21日。

③ 人民网:《缅甸总统吴登盛首访美,奥巴马鼓励其推进改革》,2013年5月21日,<http://world.people.com.cn/n/2013/0521/c159300-21559026.html>,访问时间:2020年8月1日。

④ 新华网:《胡锦涛同缅甸总统吴登盛举行会谈》,2011年5月27日,http://news.xinhuanet.com/politics/2011-05/27/c_121467699.htm,访问时间:2020年7月22日。

⑤ 中华人民共和国外交部:《外交部副部长刘振民紧急召见缅甸驻华大使就缅甸军机炸弹造成中方人员伤亡提出严正交涉》,2015年3月14日,http://news.xinhuanet.com/2015-03/14/c_127579305.htm,访问时间:2020年8月5日。

⑥ 中华人民共和国外交部:《2015年5月15日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,2015年5月15日,<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgmel/chn/fyrth/t1264185.htm>,访问时间:2020年9月10日。

判决高度关切,已向缅方提出交涉,要求缅方重视中方关切。^① 2016年1月3日,又有1名中方人员在中缅边境中方一侧被地雷炸伤,中方表示严重关切,并向缅方提出严正交涉。^② 可见,中缅关系遭遇挫折。

综上所述,在奥巴马政府时期,美国国家实力和国际信誉均得到提升,国际领导力加强,与小布什政府奉行对缅“抛弃”政策不同,奥巴马政府积极主动拉拢缅甸,对缅甸的民主转型有推动作用,促使美缅关系得到快速改善。民选总统吴登盛执政后也积极回应美国与缅甸改善关系的信号,为缅甸带来了较大改变,与美国关系升温。^③ 而这一时期,中国的国家实力远不及美国,国际信誉也与美国存在不小差距,中国国际领导力不敌美国。在美国主动改善与缅甸关系的背景下,作为传统的亲中国家,缅甸与中国的政治关系出现紧张,经济摩擦频发,边境冲突不止,对中国的负面情绪和负面印象增加,中缅关系从官方到民间都遭遇挫折。

(二) 菲律宾外交政策转向(2016—2020年)

特朗普政府时期,美国的经济实力和军事实力继续增强,政治实力虽然有所下降,但仍保持对其他国家的绝对优势,其国家综合实力仍居全球之首。但特朗普政府时期,美国的国际信誉严重下降,特别是其经济信誉、政治信誉、战略信誉三项都大幅下滑,使得美国的国际领导力遭受重创。这一时期,中国的经济实力和军事实力进一步提升,增长速度和发展势头强劲,与美国的实力差距进一步缩小。在国际信誉方面,中国在经济和政治方面继续保持良好的信誉,但因未改变其对外不结盟政策,战略信誉上仍未有突破。由于特朗普政府时期美国对中国的国家实力优势大幅缩小,中国的相对

① 新华网:《外交部:已就中方伐木人员被缅方判刑向缅方提出交涉》,2015年7月23日,http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/23/c_128050520.htm,访问时间:2020年9月17日。

② 中国新闻网:《1名中国人在中缅边界被地雷炸伤 外交部严重关切》,2016年1月5日,<http://www.chinanews.com/gn/2016/01-05/7702654.shtml>,访问时间:2020年9月15日。

③ 参见:[缅]《新政府之缅甸春天序言——国家总统之贡献(第一年)》,曼德勒碧颂书店,2014年;[缅]《新政府之缅甸春天序言——国家总统之贡献(第二年)》,仰光杜丁丁谗(注:出版商名),2014年。

国际信誉因美国的国际信誉大幅下滑而快速上升,因此美国无论是在国家实力还是国际信誉方面对中国的比较优势都在缩小,美国的领导力严重下降(见表4),原本是美国在东南亚的“铁杆盟友”——菲律宾也出现了政策转向。

表4 中美国家实力和国际信誉比较(2016—2020年)

自变量	美国	中国	比较结果
国家实力	经济实力 A ↑ 政治实力 A → 军事实力 A ↑	经济实力 A ↑ 政治实力 B → 军事实力 B ↑	实力等级:美国>中国
	实力等级:强	实力等级:较强	
国际信誉	经济信誉 C ↓ 政治信誉 C ↓ 战略信誉 C ↓	经济信誉 A ↑ 政治信誉 A ↑ 战略信誉 C →	信誉等级:中国>美国
	信誉等级:差	信誉等级:中	

注:A、B、C代表国家实力和国际信誉的好、中、差三个等级,实力等级分为强、中、弱三个等级。↑表示上升趋势,↓表示下降趋势,→表示持平。

1. 特朗普时期美国与中国的国家实力

在经济实力方面,2016年美国GDP为18.71万亿美元,到2019年增长到21.43万亿美元。这一时期美国的GDP增长率有所提升,2018年GDP增长率达3.18%。特朗普执政期间,GDP增长率平均值为2.31%,比奥巴马时期的平均增长率(1.58%)高0.73个百分点。对比中国,2016年中国GDP为11.23万亿美元,到2019年高达14.34万亿美元。中国GDP增长率平均维持在6.67%。受疫情影响,2020年中美两国GDP都比预期大幅缩水,GDP增长率也大幅下降,但由于中国采取了积极有效的措施控制疫情,发展和恢复经济生产,因此受影响的程度比美国小,损失比美国少。据国际货币基金组织预测,2020年美国经济将萎缩8.0%,中国经济增速为1.0%。^①世界银行预测,中国是唯一一个在2020年能保持经济正增长的主要经济体。中国经济正加速赶超美国,与美国的经济实力差距大幅缩小(见图6)。

^① World Economic Outlook Database, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/download.aspx>,访问时间:2020年9月5日。

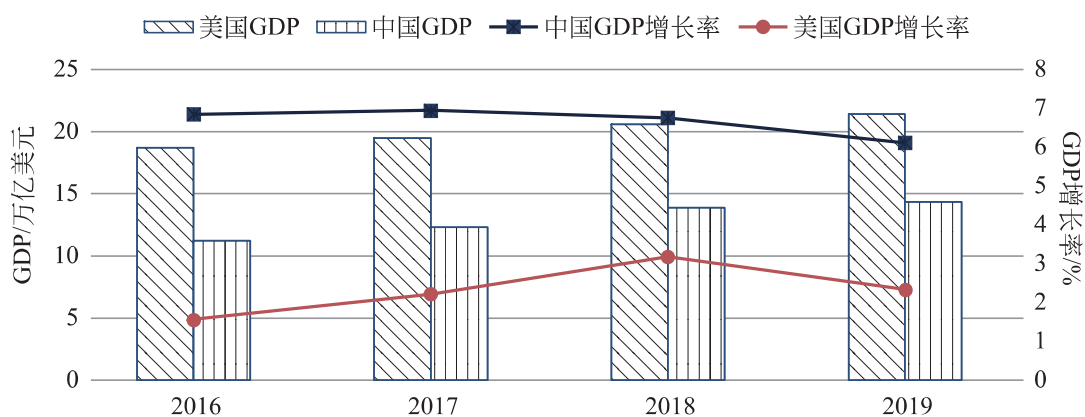


图6 2016—2019年中美GDP及增长率

资料来源: World Bank Database。

在军事实力方面,特朗普执政时期注重加强军力,美国军费开支逐年上升。2016年,美国军费开支为6398.56亿美元,到2019年快速上升为7317.51亿美元,占GDP的比重也在增长,平均维持在3.365%。这一时期,中国的军费开支从2016年的2164.04亿美元上升至2019年的2610.82亿美元(见表5),小幅微涨,占GDP的比重较为稳定,平均维持在1.90%。从军费开支总量的差距比较,2016年中美军费开支的差额为4234.52亿美元,但到2019年中美军费开支差额扩大到4706.69亿美元。从军费开支指标看,中国与美国军事实力差距小幅拉大。

表5 2016—2019年中美军费开支

单位:亿美元

年份	美国军费开支	占GDP比重	中国军费开支	占GDP比重
2016	6398.56	3.42%	2164.04	1.93%
2017	6467.53	3.31%	2284.66	1.90%
2018	6824.91	3.32%	2534.92	1.90%
2019	7317.51	3.41%	2610.82	1.89%

资料来源: Stockholm International Peace Research Institute Military Expenditure Database。

在政治实力方面,特朗普政府时期,美国退出或威胁退出包括联合国教科文组织和联合国人权组织等联合国系统内的国际组织。即便如此,美国在联合国系统内政府间组织中担任领导人的比例仍然超过中国。美国的破坏行为一定程度上削弱了美国在联合国的地位,降低了美国在联合国的号

召力,其政治实力和影响力受到一定影响。中国虽然在政治实力领域有增长的趋势,但美国的政治实力超过中国的基本面没有太大变化,美国政治实力在全球仍具有较大优势。

2. 特朗普政府时期美国与中国的国际信誉

在经济信誉方面,特朗普上任之初就宣布退出奥巴马政府打造和推动的重要协定 TPP,澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、墨西哥、秘鲁、智利、新加坡、马来西亚、越南、文莱等 11 个国家因此受到较大影响。为了加入美国主导的 TPP,越南、马来西亚、文莱等国家还做出了重大经济调整和让步^①,特朗普政府退出 TPP 的行为使这些国家陷入困境。^② 特朗普政府也威胁退出世界贸易组织(WTO)、韩美自由贸易协定(KORUS FTA),威胁终结北美自由贸易协定(NAFTA)谈判等。不仅如此,特朗普政府对欧盟、加拿大、墨西哥、中国等多个国家或组织加征关税,甚至向盟国施压,要求盟国调整与美国的经济关系,以大幅减少对美国的贸易顺差。此外,特朗普政府还宣布削减对中亚、南亚和东南亚等多个国家的经济援助或取消援助计划。特朗普政府的上述举动严重损害了美国的经济信誉。

在政治信誉方面,特朗普政府退出联合国人权理事会、联合国教科文组织、《巴黎气候变化协定》、《维也纳外交关系公约关于强制解决争端之任择议定书》,威胁退出世界卫生组织、万国邮政联盟等多个组织或机构,破坏国际组织正常运转,冲击和弱化国际规则。特朗普政府“对无益于美国的国际规则直接退出、对已经运行良好的协议进行再谈判、瘫痪已有国际组织的职能或降低其行动能力、在规则外自行其是”^③。作为国家领导人,特朗普“易怒、注意力持续时间短和控制冲动能力差”的心理特征,严重损害了他作为国家领

① 陈奕平、王琛:《中美关系周期变化与东南亚国家的外交选择》,《东南亚研究》2019年第1期,第58页。

② David Shambaugh, *U. S Relations with Southeast Asia in 2018: More Continuity than Change* (Singapore: The ISEAS Yusof Ishak Institute), No. 18, 2018, pp. 8-9.

③ 周方银、何佩珊:《国际规则的弱化:特朗普政府如何改变国际规则》,《当代亚太》2020年第2期,第4页。

领导人做出可信承诺的能力^①,削弱了特朗普的国际领导力。特朗普政府自损信誉的行为,使得美国政府的承诺和政策的可信度下降,政治信誉大幅下滑。

在战略信誉方面,特朗普执政后先后宣布退出或威胁退出一系列的安全类国际条约或组织(见表6)。2017年5月18日,特朗普威胁退出美国与欧洲最重要的安全联盟北约。2018年5月8日,宣布退出伊朗核问题《联合全面行动计划》。2019年8月2日,特朗普又宣布退出《中导条约》。不仅如此,特朗普还轻视同盟的作用,迫使美国军事盟友日本、韩国等分担更多军费开支,这些举动严重损害了美国的战略信誉。

表6 特朗普政府自损国际信誉行为

类别	时间	条约或组织	影响国家或地区	退出或威胁退出理由
经济类	2017.01.23	跨太平洋伙伴关系协定	12个成员国	冲击美国制造业、影响就业
	2017.01.26	北美自由贸易协定	美、加、墨	签署《美墨加协定》替代
	2018.02.13	美韩自由贸易协定	美、韩	造成美贸易逆差大,利益受损
	2018.08.30	世界贸易组织	164个成员	该组织改革需朝向美利益
安全类	2018.05.08	伊朗核协议	美、英、法、俄、中、德、伊朗	无法阻止伊朗继续发展导弹项目和支持恐怖主义
	2019.04.26	武器贸易条约	130个签署国	不能解决非法武器贸易,限制美向盟友和伙伴出售武器
	2019.08.02	中导条约	美国、苏联	认为俄罗斯违反条约
	2020.11.22	开放天空条约	美国、俄罗斯、北约多数成员国	称因莫斯科“违反条约”,该条约“已过时”

^① Daniel W Drezner, “Immature Leadership: Donald Trump and the American Presidency,” *International Affairs*, Volume 96, Issue 2, March 2020, pp. 383-400.

续表

类别	时间	条约或组织	影响国家或地区	退出或威胁退出理由
政治类	2017.10.12	联合国教科文组织	195 个成员国	称该组织需要根本改革,对该组织“针对以色列的持续偏见”表示关切
	2018.06.19	联合国人权理事会	47 个成员国	对以色列“存在偏见”及无法有效保护人权
	2018.10.03	维也纳外交关系公约	190 个缔约国	退出公约中涉及国际法院管辖问题的相关议定书
全球治理类	2018.06.01	巴黎气候变化协定	170 多个缔约方	称是美“不公平的经济负担”
	2017.12.02	全球性难民和移民协议	193 个成员国	侵犯美国的国家主权
	2017.12.03	移民问题全球契约	193 个会员国	与特朗普政府难民政策和移民原则不符
	2018.10.17	万国邮政联盟	192 个成员国	称终端费政策对美国不公平
	2020.07.06	世界卫生组织	194 个成员国	推动组织朝美希望方向改革

注:作者根据互联网资料整理。

对比中国,2016—2020 年中国在经济、政治和外交领域继续保持一贯的稳定性和延续性,中国不仅积极参与现有多边机制,还开始建设性地提供多边合作平台,贡献全球治理理念,提出“一带一路”倡议,设立多边金融机构,包括亚投行和丝路基金,倡导共建人类命运共同体,为经济发展和全球治理提供解决方案。这一时期虽然中国在战略信誉上仍未有实质突破,但在经济信誉和政治信誉方面稳步提升。因此,中国的整体国际信誉发展已超过美国,且具备了一定的相对优势。

3. 特朗普时期菲律宾外交政策转向

奥巴马政府时期,美国的国家实力和国际信誉相比中国处于绝对优势地位。菲律宾阿基诺三世政府基于中美国家实力和国际信誉的巨大差距,认识到菲律宾加强与美国的同盟关系以及更广泛的安全合作关系,是保护菲律宾领土主权和完整的最佳手段。^① 奥巴马也将菲律宾作为其“重返亚太”战略的支点国家。在奥巴马访菲前夕,美菲签订《增强防卫合作协议》。2016年3月,双方达成进一步合作协议,菲律宾同意向美国开放靠近南海“争议岛礁”的5座军事基地。^② 菲律宾阿基诺三世政府积极深化与美国的安全合作,全面倒向美国,还追随美国采取“联美制华”政策。菲律宾阿基诺三世政府向《联合国海洋法公约》(UNCLOS)仲裁法庭提起针对中国的诉讼,挑战中国的海洋权利主张和领海主权^③,挑起所谓的“南海仲裁案”。菲律宾充当美国在南海针对中国的政治和军事行动的首要代理人,美国也怂恿和编纂了菲律宾的对华仲裁案。^④ 这一时期,中菲关系不断恶化,菲律宾对华外交政策制衡多于接触,而且制衡力度远胜于接触。^⑤

特朗普政府时期,美国的经济实力、军事实力继续增强,政治实力有所下降,美国的国际信誉严重下降,经济信誉、政治信誉和战略信誉都大幅下滑,美国的国际领导力遭受重创。美国的国际领导力下降在东南亚地区体现得较为明显。美国的传统军事盟友菲律宾出现了明显的战略转向。特朗

① Renato Cruz de Castro, "Future Challenges in the U. S. -Philippines Alliance," East-West Center, Asia-Pacific Bulletin, No. 168, June 26, 2012, apb168. pdf? file=1&type=node&id=33540", <http://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb168.pdf?file=1&type=node&id=33540.exttrans/2011/11/20111116141458su0.2878338.html#axzz4NQghPHU6>, 访问时间:2019年12月24日。

② Jose Katigbak, "US Philippines Agree on 5 Base Locations under EDCA," March 20, 2016, <http://www.Philstar.com/headlines/2016/03/20/1564662/us-philippines-agree-5-base-locations-un-der-edca>, 访问时间:2020年1月25日。

③ Murphy, Marie A, "Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages," *Asian Security*, 2017, pp. 1-18.

④ Joseph Santolan, "Manila Responds to South China Sea Ruling," July 15, 2016, <https://www.wsw-s.org/en/articles/2016/07/15/phil-j15.html>, 访问时间:2020年5月21日。

⑤ 陈庆鸿:《菲律宾对华对冲战略评析》,《当代亚太》2015年第6期,第144页。

普上台后,对东南亚地区事务态度上不重视、行动上不积极,不仅未出台明确的针对东南亚地区的外交政策,还消极履行同盟义务,削弱美菲同盟体系。特朗普政府各种自损国际信誉的行为和对菲政策很难为菲律宾的继续反华提供可靠支持和坚强后盾,这使得原本奉行“联美制华”政策的菲律宾陷入安全焦虑,从而不得不重新思考其为反华而承担的巨大成本,包括所损失的经济红利。而这一时期,中国的国际信誉和国家实力稳步上升,国际领导力有所加强,在中美战略竞争出现变化的背景下,菲律宾重新调整了其与中国两国的关系。2017年11月12日,杜特尔特在东盟贸易与投资峰会上表示:“南海问题最好可以搁置争议,因为没有谁可以承受得起这场战争。”^① 菲律宾不仅在外交上搁置与中国在南海问题上的主权争端,还同意以双边谈判来解决南海问题,在经济上也与“一带一路”倡议积极对接,中菲关系得到改善和提升。^②

(三) 澜湄国家左右逢源(2012—2020年)

在国家实力上,安倍执政时期日本经济实力不敌中国,中日经济差距扩大;政治大国地位未有突破,政治实力不及中国;加之受和平宪法限制,不考虑美日同盟因素,日本与中国军事实力小幅拉大。总体上,日本的国家实力弱于中国。在国际信誉上,中日战略信誉和政治信誉两项持平,但经济信誉日本优于中国,因此日本的国际信誉强于中国(见表7)。

1. 安倍时期日本与中国的国家实力

经济实力方面,2012年日本GDP为6.20万亿美元,此后日本GDP总量忽高忽低、徘徊不前,再也未能跃升回世界第二。自2010年中国超过日本成为世界第二大经济体后,中国GDP就一路高歌猛进,中日两国GDP差距逐渐扩大。在GDP增长率上,日本GDP增长率长期处于低位水平,虽然

^① [越]阮清明:《对菲律宾总统杜特尔特南海政策的趋势研究》,《南洋资料译丛》2019年2期,第16—17页,http://nghiencuuquocte.org, March 2019,访问时间:2020年8月10日。

^② 李金明:《“杜特尔特经济学”与中菲关系的改善》,《东南亚研究》2017年第6期,第137页。

表7 中日国家实力和国际信誉比较(2012—2020年)

自变量	中国	日本	比较结果
国家实力	经济实力 B ↑ 政治实力 B → 军事实力 B ↑	经济实力 C ↓ 政治实力 C → 军事实力 C ↓	实力等级: 日本 < 中国
	实力等级: 中	实力等级: 弱	
国际信誉	经济信誉 A ↑ 政治信誉 A ↑ 战略信誉 C →	经济信誉 A ⁺ ↑ 政治信誉 A ↑ 战略信誉 C →	信誉等级: 日本 > 中国
	信誉等级: 中	信誉等级: 高	

注: A、B、C代表国家实力和国际信誉的好、中、差三个等级,实力等级分为强、中、弱三个等级。
↑表示上升趋势,↓表示下降趋势,→表示持平。

2017年达到2.17%,但2018年又下降到0.32%,经济增长疲软且波动幅度较大。同一时期,中国GDP增长率虽小幅下降,但仍保持着6%以上的高速增长(见图7)。国际货币基金组织预测,日本2020年经济将萎缩5.8%^①,日本经济将进一步落后于中国。在经济实力方面,无论是经济总量还是增速上中国都远超日本且差距还在继续拉大,中国的经济实力相对日本比较优势明显。

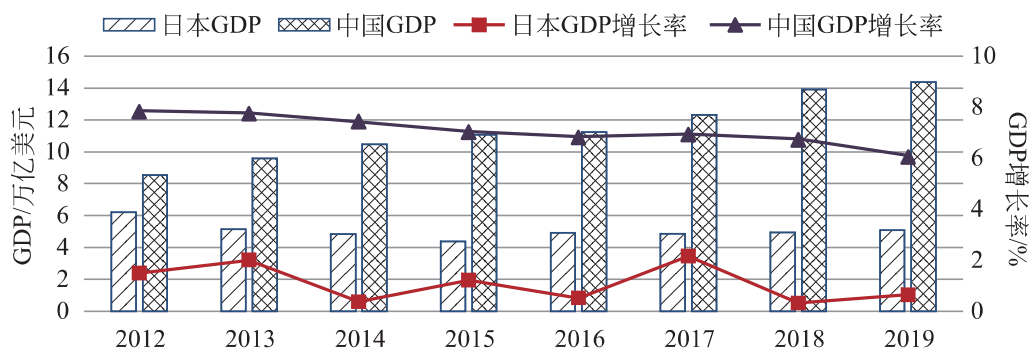


图7 2012—2019年中日GDP及增长率

资料来源:World Bank Database。

军事实力方面,受和平宪法影响,相比美俄等大国,2012—2019年日本的军费开支维持在较小规模,占GDP的比重也相对稳定,平均为0.95%,军费开

^① World Economic Outlook Database, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/download.aspx>, 访问日期:2020年9月5日。

支略有下降。中国的军费开支占 GDP 的比重也较为稳定,平均保持在 1.9%左右,军费开支数额逐年递增(见表 8)。不考虑日本与美国为军事同盟的因素,从军费开支指标上看,日本与中国的军事差距小幅拉大。

表 8 2012—2019 年中日军费开支 单位:亿美元

年份	日本军费开支	占 GDP 比重	中国军费开支	占 GDP 比重
2012	600.12	0.97%	1573.90	1.84%
2013	490.24	0.95%	1798.80	1.87%
2014	469.03	0.97%	2007.72	1.91%
2015	421.06	0.96%	2144.71	1.91%
2016	464.71	0.94%	2164.04	1.93%
2017	453.87	0.93%	2284.66	1.90%
2018	466.18	0.94%	2534.92	1.90%
2019	476.09	0.93%	2610.82	1.89%

资料来源:Stockholm International Peace Research Institute Military Expenditure Database。

政治实力方面,中国不仅是联合国安理会五大常任理事国之一,同时也是联合国第二大会费缴纳国,中国一向积极履行财政义务,足额缴纳会费,坚定支持联合国及其专门机构工作,坚定支持多边主义。中国的政治实力和政治影响力逐步提升。对比日本,日本虽然也是联合国会员国,是仅次于美国和中国的第三大会费缴纳国,但由于日本不是安理会常任理事国,其政治影响力不及中国。摆脱“政治侏儒”国家形象和成为安理会常任理事国是日本一直以来想要实现的政治大国梦。相比较,中国在政治实力方面强于日本。

2. 安倍时期日本与中国的国际信誉

在战略信誉方面,由于在二战中战败,日本于 1947 年实施《日本国宪法》,宪法第九条规定:“日本国民衷心谋求基于正义与秩序的国际和平,永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际争端的手段。为达到前项目的,不保持陆海空军及其他战争力量,不承认国家的交战权。”^①该宪法主旨是日本杜绝“由政府的行为发动战争”,决意“放弃战争”

^① 『日本国宪法』[N].『官報』号外,1946 年 11 月 3 日。

“不保持战力”。^① 受和平宪法限制,日本自身安全受美日军事同盟《日美安保条约》保护,无力承诺向其他国家提供安全保护。中国虽然无和平宪法限制,但是受长期以来的不结盟政策的惯性影响,至今也不承诺向其他国家提供安全保护,因此中日的战略信誉都低。在政治信誉方面,中日两国都少有撕毁国际条约或退出国际组织的行为,也都较好地保持了政府政策的连续性和稳定性。不同的是,日本具备较高的公共外交水平,这一定程度提升了日本的政治信誉。在经济信誉方面,中日两国都较少撕毁经济条约或退出经济组织或平台,虽然中国在世界的经济影响力超过日本,但日本通过恰到好处的大量官方援助和低息贷款等积累了较好的经济信誉。总体而言,在国际上中日都具有较好的政治信誉,但经济信誉日本略强于中国。

3. 安倍时期澜湄国家对外政策

在中国周边地区,中南半岛国家(也称“澜湄国家”)是中国践行“亲、诚、惠、容”周边外交理念的重要窗口之一,但也被认为是制衡中国影响力潜在的重要地理缺口。制衡中国在中南半岛国家的影响力,是美国、日本等域外大国介入中南半岛国家事务的主要战略目标。^② 随着中国在中南半岛不断上升的经济影响力,以日本为首的域外主要大国以经济援助、医疗卫生、防务合作等方式加大介入中南半岛力度,深化与该地区国家关系,以抗衡中国影响力。由日本主导的大湄公河次区域经济合作机制(The Great Mekong Subregion Economic Cooperation,简称GMS)和由中国主导的澜湄合作机制(Lancang-Mekong Cooperation,简称LMC)成为中日在中南半岛竞争的缩影。

GMS与LMC的制度竞争本质上是中日两个大国的竞争,中日都意图通过推动自己所偏好的地区合作机制在制度竞争中获胜,以实现自身的战略目标。^③ 而实现战略目标需要较强的国家实力提供物质支撑,需要较好的

^① 陈阵:《战后日本修宪运动研究》,博士学位论文,华东师范大学,2019年,第1页。

^② 熊琛然等:《中美日印对中南半岛国家影响力的测度与分析》,《南亚研究》2020年第1期,第103页。

^③ 黄大慧、孙忆:《东亚地区合作主导权与中日制度竞争》,《教学与研究》2017年第6期,第37页。

国际信誉以消除别国的疑虑和恐惧。对于 LMC,一方面,由于主导国中国的国家实力快速上升,对 LMC 投入的资源增加,其发展势头强劲,中南半岛国家的领导人多次在国际场合声明对 LMC 表示期待;另一方面,由于中国的国际信誉未能随国家实力的上升而增长,中南半岛国家内部的“中国威胁论”甚嚣尘上,不少民众认为中国实力的增长可能对这些国家产生负面影响或威胁。^① 中南半岛对区域治理自治权的诉求也愈加强烈,对中国在该地区地缘政治影响力扩张的疑惧增大。反观 GMS,由于其主导国日本的国家实力下降,2011 年以来其投入中南半岛的资金额度急剧下降,到 2017 年已跌破近十年来新低。^② 尽管中南半岛五国对 GMS 的满意程度有所下降,但 GMS 主导国日本具有较好的国际信誉,特别是提供大量的官方援助,使得日本具有突出的经济信誉和良好的国家形象,日本在东南亚国家民众中的好感度较高。^③ 同时出于大国平衡考虑,中南半岛国家也不会放任 LMC 在该地区一家独大,中南半岛国家较长时间内不会放弃对 GMS 的支持。^④ 中南半岛国家乐见中日争相为其提供“实惠”的制度供给和有价值的公共产品,在中日竞争中左右逢源、两面下注、两边获利。

五、结语

当前,在中美战略竞争背景下,东南亚地区的权力格局进入了快速调整期,现有的二元权力格局出现了新的发展动向,地区经济格局出现了中升美降的趋势,地区政治格局出现了倾中疏美的趋势,地区军事格局出现了倾美

① 庞琴等:《全球化与国家对外经济影响力:基于中国在东亚地区经济影响力的社会学分析》,《当代亚太》2018 年第 2 期,第 4—36 页。

② 罗仪馥:《从大湄公河机制到澜湄合作:中南半岛上的国际制度竞争》,《外交评论》2018 年第 6 期,第 126 页。

③ 唐晓阳、姚颖:《中日在东南亚战略竞争效果评估:基于缅甸的案例研究》,《国际政治科学》2017 年第 3 期,第 149 页。

④ 罗仪馥:《从大湄公河机制到澜湄合作:中南半岛上的国际制度竞争》,《外交评论》2018 年第 6 期,第 156 页。

稳中的趋势。^① 伴随着中国国家实力的增强和美国国际信誉的下降,中美两国在东南亚地区都难以形成绝对优势,很难吸引中小国家的真正追随,大多数东南亚国家不在中美日之间“选边站”,主要是担心所追随的国家在大国竞争成功后因国际信誉差而将其抛弃,或因国家实力不敌对手导致竞争失败而受到牵连和惩罚。虽然中小国家的对外战略选择受其自身的国家实力限制和国内政治等各种因素影响,同时也受制于大的国际体系压力或次区域体系压力,但不容忽视的是大国的国家实力强弱和国际信誉好坏对在大国竞争中的中小国家的对外战略选择至关重要。若中小国家选择追随的大国实力不济,即使大国有再好的国际信誉,也难以避免大国在竞争中失败而将其牵连;若所追随大国的国际信誉差,那么即使大国凭借较强的国家实力赢得竞争,也可能因国际信誉差而不兑现承诺。大国的国家实力可提供追随国强大的物质保障,大国的国际信誉能提供追随国安全感和信任感,大国拥有较强的国家实力和较好的国际信誉是中小国家选择追随的必要条件。

这给我们的政策启示是大国竞争不仅仅是国家实力的竞争,国际信誉的竞争更不能忽视,只有在加强国家实力的同时积极增强国际信誉,提升国际领导力,才可能吸引中小国家真正追随。迫于大国实力而不得不选择的追随是一种“伪追随”,这样的追随不会持久,往往会因各种原因轻易背叛被追随国。只有心甘情愿地被大国的国际信誉所吸引和信服的追随才是“真追随”,这样的追随才能相对持久。由于国际信誉主要由政治信誉、经济信誉、战略信誉组成,要提升国际信誉需要从政治、经济、军事等领域入手。对于中国来说,由于战略信誉涉及向别国提供安全保障,很难突破传统的不结盟政策的思维定式,因此要想提升中国的国际信誉,积极提升政治信誉和经济信誉是较为可行的增强中国国际信誉的有效办法。

^① 聂文娟:《中美竞争态势下东南亚国家的权力格局演变》,《世界经济与政治论坛》2020年第2期,第22页。