

# 理解东南亚国家的安全感知与安全政策

中国社科院世经政所 徐晏卓 薛力

**摘要：**在中国、美国、东盟三者的安全关系中，东盟作为中小国家组成的松散安全联盟，安全问题上受中美两国的影响较大，其安全感知与安全政策有四个特点：安全感普遍缺乏、对安全感知存在不确定性、采取多层次的安全政策、追求机制化的安全措施。而且，从双边与多边两方面追求安全是普遍做法。崛起中的中国正在进行“一带一路”建设，有必要在安全问题上重视东南亚国家的上述特点，采取多种措施：换位思考、注重政策的外溢效果、增加政策透明度、制定对自己有约束力的多边机制、避免东盟增加对区域外国家的安全依赖、拓展与东盟安全合作的广度与深度以降低其疑虑。

**关键词：**东南亚，安全环境，安全政策，中国应对

**作者简介：**徐晏卓，政治学博士，中国社科院世经政所助理研究员；薛力，政治学博士，中国社科院世经政所研究员

从安全角度谈论中国、美国、东盟三者关系时，中美通常被看作大象，而东南亚国家则被比作大象脚下的小草。<sup>1</sup>为应对中国崛起，美国日益重视东盟在平衡中国亚洲影响力方面的角色与作用，并在小布什政府后期和奥巴马执政期间达到高峰。<sup>2</sup>东南亚国家也意识到自身的重要性，希望在获得安全的同时能与大象共舞。那么，过去几年特别是2016年，东南亚国家面对的是什么样的安全环境？又采取了什么安全政策来实现上述目标？

## 一、喜忧参半的内外部环境

从**外部环境**来看，中美两只“大象”对东南亚采取了不同的安全政策。美国的政策可以概括为“从轻视到重视再到亚太再平衡”；中国则采取了“重视中有坚守、以经济促安全”的策略。

---

<sup>1</sup> Goh, Evelyn: Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia, *International Security*, Vol. 32, No. 3 (Winter 2007/08), pp. 113–157.

<sup>2</sup> 杜丁丁，《美国以“巧实力”东南亚战略“重返”》，载于《当代世界》，2009年第9期，第31-33页。

(一) **美国因素** 小布什在执政后期开始意识到，亚洲正加快步伐成为全球经济中心，中国的经济实力与对地区的影响在迅速增大，担心美国在亚洲安全领域的作用下降、中国构建以自己为中心的亚洲安全新秩序。为此，美国加强了与东南亚国家的联系，在 2008 年美国成为首个派出驻东盟大使的国家。奥巴马执政时期的美国一方面加强与东盟的整体联系，另一方面大幅改善与东盟十国的双边关系。在奥巴马的亚太再平衡战略中，美国对东南亚的重视已经接近其亚洲战略重点东北亚地区。国务卿希拉里打破 50 年传统，将外交首访选在亚洲，在印尼访问时特别造访位于雅加达的东盟秘书处，以强化与东盟的联系。2009 年与东盟国家签署《东南亚友好合作条约》，以便为参与东盟地区论坛清除法律障碍，并通过参与东亚峰会、香格里拉对话等，从多边框架角度强化自身在东亚安全问题上的领导地位，进而“约束”中国。

美国与东盟国家的双边关系亦在奥巴马执政时期达到高峰。(1) 除了向菲律宾出售二艘旧巡逻舰外，2014 年与菲律宾签署为期十年的《增强防务合作协定》，美军藉此得以通过部队轮换的方式重返菲律宾。奥巴马执政期间还扩大了与菲律宾联合军演的规范，在南海问题上支持菲律宾发起“南海仲裁案”。通过这些举动，扭转了冷战后美菲军事同盟日益弱化的局面，菲律宾为影响东南亚地区安全问题的主要抓手。(2) 奥巴马成为首位访问缅甸的美国总统，上任后大力促进缅甸的民主化进程，在其执政末期还解除了一些实施了几十年的对缅制裁。通过这些措施，彻底扭转了美缅关系。(3) 强化与越南的军事合作，2016 年全面解除对越南的武器禁运，实现了与越南关系的全面正常化。(4) 建立起与东盟其他国家的双边沟通机制，如与印尼和新加坡外长会面机制，与越南和泰国的防务政策对话机制。

可以说，特朗普接手的是一个与美国安全关系大大强化了了的东南亚国家。当然，基于现实需求与几十年的历史经验，东南亚国家也有意强化美国在本地区安全问题上的介入程度，这是美国得以实施亚太再平衡战略的一大条件。美国与东盟强化安全合作的趋势在可以预期

的未来不会明显改变。这是东南亚国家“喜”的一面。

特朗普上台后，其本人和执政团队并未对东南亚事务发表过多评论，然而美国与东南亚国家的关系也将面临一系列变数，这对东南亚国家来说则是喜忧参半。一方面，部分东南亚国家的政治强人对奥巴马在人权和内政事务上的干涉早有不满，特朗普对“政治正确”的不屑势必减少美国对这些领导人的政治压力。比如，素有“菲律宾版特朗普”之称的杜特尔特就用很不客气的话形容奥巴马，但他却对特朗普频频示好，表示希望修复与华盛顿之间的关系；正在面临美国司法部调查的马来西亚总理纳吉布认为其获得了和新总统发展关系的机遇；一直饱受奥巴马政府指责的泰国军政府和柬埔寨政治强人洪森也都对特朗普当选表示支持。与此同时，与美国关系紧密的东南亚国家认为奥巴马的亚太再平衡政策雷声大雨点小，美国并未在安全上对东南亚国家提供有效的保障，反而使东盟国家被迫卷入地区军备竞赛，<sup>3</sup>比如，越南在这一时期一跃成为全球前十大武器进口国。而特朗普明确提出增加海陆空军、把军舰从 276 艘增加到 350 艘，这有望为东盟国家提供更多的安全保障。毕竟，东亚是美军海外部署的重点地区。

另一方面，东南亚国家对东盟和本国在美国亚洲战略中的角色和地位普遍感到焦虑和不安。特朗普政府提出的“美国优先”和退出 TPP，使得东南亚国家开始质疑美国是否依然靠得住，会不会随着全球范围内的战略调整和对亚洲地区战略重点的排序，减少在所谓国际水域的巡航，甚至逐渐边缘化东南亚国家在美国战略中的位置。<sup>4</sup>一些穆斯林国家如印尼，马来西亚和文莱，则担心特朗普会加剧美国与穆斯林国家的紧张关系。<sup>5</sup>当然，实际情形如何，还有待观察。

---

<sup>3</sup> Gray, Alexander & Peter Navarro, Donald Trump's Peace Through Strength Vision for the Asia-Pacific, *Foreign Policy*, Nov. 7, 2016.

<sup>4</sup> 方晋：《约瑟夫奈、傅高义等谈“特朗普与亚洲”》，载于《外交观察》，2016年12月20日。

<sup>5</sup> Connor, L., Trump's 'Muslim ban' met with anger in Southeast Asia, *Southeast Asia Globe*, Jan. 30, 2017.

**(二) 中国因素** 冷战后，东南亚在中国的安全外交中发挥着独特的作用。以参与柬埔寨和平与战后重建进程为契机，东南亚成为中国在安全问题参与多边进程的主要平台，中国从 1994 年开始参加东盟地区论坛这一东亚地区最主要的多边安全机制，首次提出“新安全观”就是在东盟地区论坛 1997 年会议上。<sup>6</sup>2002 年中国与东盟十个国家共同签署的《南海各方行为宣言》对于稳定南海局势具有重大的作用，南海问题因此进入相对平静期，“搁置争议、共同开发”方面也取得了若干进展，典型如中菲越三方 2005-2008 年期间的《海上联合地震勘探工作协议》( JMSU )。与落实《联合国海洋法公约》相关，东盟国家中的南海声索国强化了对南海岛礁与海洋权益的声索，南海因而从 2009 年起重新成为地区安全热点地区。

中国高度重视与东盟的关系，并不希望南海争端影响到中国东盟关系，把南海争端当作中国东盟整体关系的一部分来处理，希望做大双方共同利益的蛋糕，把复杂的南海问题留待以后去处理。但是，针对东盟声索国有损中国主权与海洋权益的举动，中国自然会有所反应。因此，中国强化了对南海的管控，包括强化巡航，驱离非法侵入的外国渔船，加强对所控制岛礁的防卫。但是，中国的反击措施（如实现对黄岩岛的控制）、补偿性举措（如 981 钻井平台在西沙海域的实验性钻探、对七个南沙岛礁的陆域吹填）。中国的这些行为被东盟声索国，以及美国等域外国家看作是“强硬”( assertive )“欺凌”( bullying ) 东南亚声索国，属于“改变现状”之举，是为了实现对南海的完全控制做准备。他们无视中国在南海高度克制的一面：没有占领新的岛礁，迄今没有在南沙海域进行油气开采，一直就“南海行为准则”与东盟十国进行磋商，并确定在 2017 年中之前达成框架。<sup>7</sup>

**(三) 内部环境** 东南亚国家正在经历新旧政权交替的过渡时期。缅甸平稳地完成了权力交替；菲律宾总统杜特尔特上台；泰王去世；印尼雅加达正在举行省长选举；未来马来西

---

<sup>6</sup> 《胡锦涛联大阐释新安全观》，新浪网 <http://finance.sina.com.cn/roll/20090925/02106791023.shtml>

<sup>7</sup> 《争取今年年中完成准则框架》，新华网 [http://news.xinhuanet.com/local/2017-02/22/c\\_129490828.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2017-02/22/c_129490828.htm)

亚和泰国也将举行新一轮的选举。总体上来看，这一届东南亚各国的领导人政权交替平稳过渡，新任领导人普遍弱化意识形态导向，从国家利益出发采取务实的政策。随着美国大选带来的全球贸易保护主义的兴起，东南亚国家一体化进程也将减缓，各国领导人的执政重心更将放在处理内政问题上，比如美国的盟友印尼和菲律宾，前者大量吸引中国在基础设施建设方面的投资，希望将“一带一路”战略与印尼的“全球海洋支点”战略对接，后者则明确拒绝了美国在离南海争议海域最近的巴拉望地区建设空军基地的提议。马来西亚，泰国和缅甸三国立足于振兴本国经济的角度，通过加强和中国的联系，对冲特朗普上台后带来的不确定性和被边缘化的可能。中越因南海争端而导致的紧张关系也趋于缓和，中国领导人习近平与张德江分别在 2015 年与 2016 年访问越南，越共总书记阮富仲时隔五年后于 2017 年 1 月第七次访华，这种高层互访对于双边关系是有力地促进，预计中越关系未来几年将进入相对稳定期。

与地区局部紧张局势缓解相对照的是，伊斯兰国对东南亚国家的安全威胁增大，印尼，泰国曾发生爆炸事件；穆斯林人口集中的印尼和马来西亚受到巨大威胁。（具体指数参见下表）而一些东南亚国家出现紧张局势的可能性增加，在泰国这可能来自军政府的持续执政，在马来西亚则可能来自“一马发展公司”政治丑闻，菲律宾则可能来自杜特尔特开展的轰轰烈烈的扫毒行动以及“反美”言行，在缅甸则来自不时传出枪声的缅北局势，以及棘手的罗兴伽人问题。

**表一. 东南亚国家安全威胁指数 2016-2017**

	泰国	印尼	菲律宾	新加坡	马来西亚	缅甸
游行、动乱、暴乱	5	3	4	2	3	4
恐怖主义	5	5	5	2	3	4

战争和内战	3	3	4	1	2	4 #
-------	---	---	---	---	---	-----

注：数据整理自世界风险评估 ( World Risk Review ) 1=风险最低 10=风险最高 # =爆发可能性增强

## 二、解读东南亚国家的安全感知与安全政策

中小国家的安全环境比大国更容易受到外来的影响。考察东南亚国家的安全感知与安全政策，以下几点值得注意。其中前两项属于安全感知，后两者属于安全政策。

**(一) 安全感普遍缺乏** 作为地处战略要地的中小国家，东南亚国家普遍缺乏安全感，非常希望获得大国的某种安全支撑。他们认为，基于过去几十年的经验，美国相对比较可靠，安全上靠美国至少是“最不坏的选择”。他们希望特朗普就此发出明确信息，不希望特朗普仅仅关注东北亚安全问题。因此，尽管东南亚国家在不同阶段纷纷对特朗普的当选表示支持和欢迎，这并不意味着对特朗普亚洲政策的信任。一些东南亚评论将特朗普比作泰国的他信：出身富豪、在竞选中承诺打破旧秩序、最终却搞乱了精英阶层、令泰国陷入社会对立。东南亚国家担心特朗普在本国事务中投入过多精力，减少美国对亚洲地区的安全关注与投入。他们的这种心理将导致三种可能性。

第一种可能，东南亚国家在安全领域逐渐导向中国，这一倾向的前提是南海沿岸国家以及东盟其他国家确信中国在安全上不会威胁到东南亚国家的利益。菲律宾的态度是这一倾向的风向标，杜特尔特在不同场合均表示只是暂时搁置了南海仲裁案，也就是说他并未放弃利用这一筹码向中国要价。作为一个务实的政治家，杜特尔特是否选择继续目前安全问题上的立场，取决于他对国家安全和经济利益的算计。

第二种可能，持续把中国列为本国安全的主要威胁，由于美国迟迟未对东南亚安全做出强有力承诺，这些国家将会选择引入其他大国以平衡中国的影响。

第三种可能，东南亚国家纷纷加强自身安全防卫能力，进而引发地区军备竞赛。目前，新加坡和越南的军费支出大幅增长并且大量购买武器，正是这一趋势的表现。

**(二) 安全感知的不确定性** 南海问题的降温以及特朗普亚洲政策的不确定性，使东南亚愈发意识到中国未必是本地区安全的真正威胁。美国形塑下的中国安全威胁，以及由此引发的中美在本地区的对峙，反而更具危险性。对于东南亚国家来说，本地区的安全威胁有真正的威胁和构建的威胁。中国崛起及其在亚洲地区影响力的增强一直被美国构建成为影响地区稳定的安全威胁。为了制衡中国的崛起，美国采取了一系列措施，并声称这些举措是为了维护地区稳定。然而美国的强势介入不仅没有真正起到维护东南亚国家利益的作用，反而使得东南亚国家在利用美国的过程中也成为美国亚洲战略的棋子。中美之间冲突和对抗的加剧，将进一步威胁东南亚国家的安全。因此，美国以平衡本地区力量为名实施的与中国对抗的政策，实际上增加而不是减少了本地区发生冲突的危险。最典型的是航行自由行动。美国要的是军事航行自由（特别是在别国领海内自由实施无害通过的权利），这是海洋大国的偏好。东南亚国家在乎的是商业航行自由。美国有混淆概念从中谋利、制造议题主导舆论的强大能力，在构建安全威胁上，东南亚国家很有可能被美国牵着鼻子走，从而损害自己的国家利益。

**(三) 安全政策的多面性** 作为中小国家，东南亚国家与中美两国的安全关系具有多面性，不能因为马来西亚向中国开放军港，便认为其南海问题上发生重大转变；也不能只看到杜特尔特拒绝美军在南海争议区建军事基地，而忽视菲律宾在黄岩岛问题上对中国的安全疑虑。当然，不能简单地将中国与美国列为东南亚国家非此即彼的选项。对于东南亚国家来说，美国，中国，俄罗斯，印度和日本均在其大国角力平衡的框架中，与其中任何一个大国的关系均受到与其他大国关系的影响和牵制。比如，在美国退出 TPP，美越关系降温；而越南总书记访华，中越关系升温期间，印度向越南出售阿卡什导弹系统和反潜鱼雷，填补了美国对南海安全关注降低的真空，在中美越之间形成了另一股力量。又如，在越共总书记

阮仲富访问中国之际，日本首相安倍晋三也到访马尼拉。作为杜特尔特上台后首位访问菲律宾的外国元首，安倍表示日本将在五年内对菲投资一兆日元，菲方则表示愿意在各个领域支持日本的立场。在大国博弈方兴未艾之时，东南亚国家也在力图游走于大国之间，借力使力，左右逢缘。这一战略平衡的考虑也与那些试图在本地区分得一杯羹的中等强国的意愿相契合。这些国家也被东南亚国家拉入本地区安全事务中。

**(四) 追求机制化的安全措施** 东盟是本地区一体化程度最高，最成功的区域组织，一些东盟国家希望把东盟打造成为解决地区事务和争端的中立平台，同时，他们也不排斥甚至期望大国在本地区安全事务中发挥作用。东盟主要大国一直试图把东盟建设成为以国际规则为基础，兼具亚洲国家的文化与社会特性的中立平台周旋于大国之间。这一诉求蕴含三对矛盾：西方主导的国际规则（秩序）与亚洲文化特殊性之间的矛盾；大国在本地区的领导地位与东盟领导作用之间的矛盾；东盟成员国之间的矛盾。离开大国的支持与配合，东盟无法成为解决地区纷争的平台。

就南海问题而言，东盟国家与美国的距离，要近于与中国之间的距离。2009年以来这一趋势强化了。但中国是东盟最大的贸易伙伴，因此，东盟国家也不愿意在安全问题上彻底倒向美国，希望在借助美国制衡中国的同时，保持一定的独立性，并希望通过一些机制性安排使得中国的行为收到约束、可预期，东盟力主尽早达成“南海行为准则”既是一个显例。

基于自身的安全感知，东南亚国家采取的安全政策包括几个方面：“强筋壮骨”、“中立化”、“依靠大国”、“抱团取暖”。东盟成员国中“强筋壮骨”方面最为突出的是新加坡。东盟成员国所追求的中立化，并非单个国家宣布成为永久中立国并正确国际承认，而是试图作为整体成为和平、自由和中立区。但这是远期目标。就现实而言，“依靠大国”与“抱团取暖”是普遍选择。依靠大国有两种方式：与大国结成同盟（如菲律宾、泰国）、成为大国的准同盟（如新加坡）、与大国强化安全合作（如越南、印尼、缅甸）。抱团取暖体现为提升东盟的制度化程度。2015

年底东盟经济共同体建成，人员往来方面也部分实现了成员国出入境的本国公民化待遇。但安全共同体并没有成为现实。为实现这个目标，东盟尝试就某些议题采取共同的安全政策，南海问题因而成为一大实验对象。《南海各方行为宣言》的签署就是一个案例。“南海行为准则”虽然还没有达成，但从过去几年的情况看，东盟国家为此而协作的力度在加强，成员国拒绝这种合作的成本越来越高。

### 三 小结与政策建议

一个国家的安全政策通常由内外两方面因素共同塑造。而中小国家受外部影响更大一些。就东南亚国家而言，其安全感知与安全政策的主要特点有：安全感普遍缺乏、安全政策具有多面性、安全感知存在不确定性、追求机制化的安全保障。

在处理与美国、中国的关系时，东南亚国家并不愿意在中美之间选边站，毕竟，中国是他们的近邻，又处于快速发展期，已经是其最大贸易伙伴，且这一势头将持续。尽管美国有许多先进技术，东南亚国家与中国的经济联系在许多方面是美国所无法取代的，而且，从长远来看，中国的市场潜力更是美国市场所不可比拟的。它们也清楚，与中国的关系中，合作是主流，期待中国能不但成为经济伙伴，也成为可靠的安全伙伴。如果中国能单独或与其他国家合作，牵头建立一种区域集体安全机制，整体上也是他们可以接受的。

目前的现实是：东盟国家与中国的陆地边界问题已经解决，但还有部分国家与中国存在领土与海洋权益争端，作为中小国家的联合体，东盟在安全问题上追求共同立场是必然趋势。而且，一些东盟成员国与美国的安全合作已经有相当长的历史，其中一些国家在安全问题上对美国的依赖已经持续了几十年。要想让它们减少对美国的安全依赖，最有效的办法是：让他们意识到这种依赖是不必要的，美国提供安全不是免费的。这种情况在1990年代出现过，典型如菲律宾通过修改宪法让美军撤走。但在过去几年里，这些国家的安全担忧在上升（典型的是菲律宾让美军以“部队轮换”的形式实质性地重返菲律宾），原因多重，最主要的是中

国崛起。即使与中国不存在领土与海洋权益争端，东南亚国家依然担心中国在本国的影响力太大（这在中亚国家已经出现）。而在有了领土与海洋权益争端后，更担心中国用实力实现自己的主张，而中国在过去几年的一些维权行为，在他们看来就是证据。在这种情况下，强军、抱团、增加与区域外国家的安全合作等，都属于自然之举。

东南亚国家也充分意识到自身的战略重要性，希望在大国之间腾挪以便为本国和本地区争取更多的经济利益和安全保障。为此，除了强化自身的防卫能力外，还从双边与多边两方面着手。双边方面，强化与南海域外大国（特别是美国，也包括日本、印度、欧盟乃至俄罗斯）的安全合作。多边方面，在安全议题上集体发声乃至建设东盟安全共同体、建立对大国有约束力的多边机制、利用国际全球性安全与法律机制（如联合国海洋法公约）都是手段。

因此，东南亚国家虽然与美国也会在安全问题上存在分歧并采取一些行动（典型如杜特尔特降低了与美军联合军演的规模），但这并不意味着将投向中国，他们对中国的担忧整体上大于对美国的担忧。他们与中国打交道，除了经济上获取好处外，也希望约束中国、减少自身的安全风险。

东南亚地区是亚洲重要的经济和战略要地，是二十一世纪海上丝绸之路建设的第一个枢纽，也是大国争相争取和拉拢的对象。<sup>8</sup>对于崛起中的中国，如何强化与东盟国家的安全纽带，是一大挑战。中国有 2000 多年做传统大国的经验，做民族国家体系下的现代大国，则还在学习中。冷战时期中国与东盟国家之间的关系，依然在若隐若现地影响着当下的中国-东盟关系，特别是在安全领域。

对于中国来说，和平崛起是坚定信念与现实选择，改革开放以来的历史也在印证这一点。新一届中国政府制定了“一带一路”这一对外整体战略，在外交上从“韬光养晦”转向“奋发有为”，

---

<sup>8</sup> 薛力，《特朗普东盟政策初探》，载于《世界知识》，2017 年第 1 期。

并把周边国家列为外交的优先方向。<sup>9</sup>但如何让东南亚国家确信，对接“一带一路”有利于本国的发展与安全，还有许多工作要做。

中国与东南亚国家打交道，同样需要多管齐下，在考虑区域外因素的前提下，双边框架与多边框架都采用。区域外因素中，最重要的是美国的影响。特朗普在外交上整体呈收缩趋势，但会强化对一些热点议题的关注与投入。通常认为在亚洲地区他会优先关注朝鲜半岛、伊斯兰国等议题，南海问题处于“两可之间”，美国军方希望南海问题受到更大的重视，但在中国与东盟声索国都倾向于“冷却”南海问题的情况下，美国对南海的干预缺乏有力的抓手。而中国与东南亚国家的双边关系处于较好的时期。这很可能是未来几年的基本面，从而为中国强化与东南亚的安全关系提供有利的时间窗口。为此，中国至少可以采取如下措施。

双边方面，制定地区安全政策时，换位思考，重视东南亚国家对安全问题的合理关切，强化与东盟各个成员国的安全合作，多用软手段，慎用硬手段，以减少其疑虑、从而减少对域外国家的安全依赖。大国崛起本来就容易引发周边国家的担心与疑虑，如果在周边外交上再采取模糊战略，则更容易加重周边国家的担心与疑虑。这时候需要的是用柔软的身段减少周边国家的离心倾向，而不是用强硬手段增加其离心倾向。中国过去几年处理南海争端时，已经很注意保持克制，但在政策的外溢效果上还不够重视，在换位思考上还有进一步改进的空间，没有意识到周边国家已经开始用放大镜看待中国的一举一动，对于菲律宾允许美军重返这一现象，批评菲律宾方面做得多，对“中国因素”在菲律宾这种政策转变中的影响反思得不够。“善于反思并藉此不断调整政策”是成功大国必做的功课之一。

多边方面，强化与东盟整体的安全合作，包括进一步清晰化自己的安全政策、制定一些功能机制（哪怕这些机制限制了自己的选择与行动空间）、促进东盟安全共同体建设、把

---

<sup>9</sup> 2015年11月，习近平在访问新加坡时明确表示，中国将周边置于外交全局的首要位置，视促进周边和平、稳定、发展为己任，“一带一路”倡议的首要合作伙伴与受益对象都是周边国家，参见：《习近平的“一带一路”足迹》，人民网 <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2016/0906/c385474-28694919-3.html>

与单个东南亚国家在安全议题上的双边合作(如中国马来西亚联合海上演习)扩展为与多个东南亚国家的多边合作。中国是最大的南海沿岸国家。国际政治中,小国对大国可以采取“模糊策略”,但大国对小国更适宜采取“透明政策”,既展示实力,又增加政策的可信度。“少说多做”、“只做不说”等在内政上可行的做法,在外交上就可能引发巨大的副作用。

就南海问题这个最主要的地区安全议题而言,短期内一个分化的东盟有利于中国化解以东盟为平台的发难,但从长期来看,只有与东盟在南海问题上达成共识,并将共识制度化,才有可能消除东南亚国家对中国的疑虑。“双轨思路”<sup>10</sup>是双边与多边相结合的典型例子,也是正确方向。在将“双轨思路”操作上,中国还有进一步提升的空间,比如,南海政策从“维权维稳”的两分法思维,转变为“推动并主导建立解决南海争端的多边机制,在多边博弈中提升自己在地区安全议题上的作用与地位”。显而易见,中国不这么做,其他声索国更没有能力做,从而为域外大国介入南海争端提供了实在的空间,其结果,可能让中国陷入“单打独斗”的局面,进而影响中国与东盟的整体关系,以及中国和平崛起的信度。

---

<sup>10</sup> 中国外长王毅 2014 年 9 月提出了处理南海问题的“双轨思路”,其内容是:有关争议由直接当事国通过友好协商谈判寻求和平解决,而南海的和平与稳定则由中国与东盟国家共同维护。笔者之一的研究体会是:这意味着中国在解决南海争端问题上的立场从“双边谈判”转向了“双边+多边”,并同意东盟所有成员国可以而且应该在南海和平与稳定上发挥作用。参见薛力:《双轨思路与南海争端的未来》,《世界知识》2014 年第 17 期(9 月 1 日出版)，“博士点击”栏目。