

新加坡对华“对冲战略”的实践与失衡^{*}

张宇权, 冯甜恬

摘 要: 面对日益崛起的中国,在 2009 年之前,新加坡一直奉行一种介于完全的制衡和追随之间的“对冲战略”,即新加坡在经济和外交上与中国保持深度接触,却在安全和战略上与中国保持距离,以实现风险的最小化和利益的最大化。但在 2009 年美国宣布重返亚太之后,新加坡对华“对冲战略”逐渐失衡,新加坡开始在经济、政治、军事三个方面追随美国制衡中国,其外交中的“联美制华”的色彩日益浓厚。新加坡对华“对冲战略”失衡主要是因为中国的崛起给新加坡带来了巨大的体系压力,引发新加坡对中国的忧虑,而新加坡自身的脆弱性又加深这一忧虑,在美国“亚太再平衡”战略的诱导下,“后李光耀时代”的新加坡领导人做出了错误的战略判断,偏离了原来的对华“对冲战略”。这种失衡的“对冲战略”,导致中新关系恶化和新加坡自身的战略空间被压缩,最终损害了新加坡自身的国家利益。

关键词: 对冲战略; 新加坡; 外交; 美国; 中国

DOI: 10.13471/j.cnki.jsysusse.2019.03.015

过去的国际关系理论往往将“中小国如何应对大国崛起?”这一问题的解决办法简单归为两种——制衡或追随,但随着冷战后国际整体局势的稳定、重大安全威胁的减少和经济全球化的发展,在面对崛起的中国时,以新加坡为代表的一些国家抛弃了传统的制衡或追随的政策选项,选择了介于纯粹的制衡与追随之间的“对冲战略”,以使风险最小化而利益最大化。

国内外学术界对新加坡的对华战略的研究可大体分为两类。第一类研究把新加坡的对华战略归为新加坡整体的对外战略或东盟国家“大国平衡”外交的一部分^①。第二类研究是利用“对冲战略”理论来阐释、分析新加坡和部分东盟国家的对华战略^②。马来西亚学者郭清水(Kuik Cheng-Chwee)明确指出新加坡的对华战略就是“对冲战略”,并对“对冲战略”的概念进行了界定,论述了“对冲战略”跟制衡、追随

^{*} 收稿日期: 2018—08—04

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(18VHQ009)

作者简介: 张宇权,中山大学国际关系学院(广州 510275);

冯甜恬,中山大学国际关系学院(广州 510275)。

① 参见: Michael Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*, Routledge, 2000; Amitav Acharya, *Singapore's Foreign Policy: The Search for Regional Order*, World Scientific, 2008; 刘若楠《大国安全竞争与东南亚国家的地缘战略转变》,《世界经济与政治》2017 年第 4 期,第 60—82 页;王森、杨光海《东盟“大国平衡外交”在南海问题上的运用》,《当代亚太》2014 年第 1 期,第 35—57 页等。

② Evelyn Goh, *Meeting the China Challenge: The U. S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*, Washington: East-West Center, 2005, pp. 1—57; Denny Roy, “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 305—322; 陈庆鸿《菲律宾对华对冲战略评析》,《当代亚太》2015 年第 6 期,第 133—154 页; 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; 陈世凤《应对大国崛起: 新加坡对华对冲战略评析》,《外交评论》2018 年第 3 期,第 63—101 页等。

的区别和联系^①。现已有国内外学者对东盟国家和新加坡对华实行的“对冲战略”进行了较深入的分析,但均未涉及对“对冲战略”的失衡的研究。本文将对新加坡对华“对冲战略”失衡的表现和原因进行探讨,以加深人们对新加坡对华外交的认知,打破对新加坡外交的刻板印象,并期待能为中国制定对新加坡的政策、处理中美新三边关系提供一些有益的参考。

一、新加坡对华“对冲战略”的实践(1990—2008年)

在金融学中,“对冲”原本指一种用来减低另一项投资的风险的投资^②,一般还要满足两笔交易的方向相反、数量基本相当的条件^③。自20世纪90年代该术语被引入国际政治后,已有一些学者对“对冲战略”的概念进行了界定。其中,马来西亚学者郭清水对“对冲战略”的定义最能凸显“对冲战略”与金融“对冲”的类似性及其在国际关系中的特点,即“对冲战略”是指“国家在不确定性强和风险大的情况下通过采取多种相反且可相抵的政策选择来抵消风险的行为”^④。

一般来说,“对冲战略”是一种介于严格意义上的制衡与追随之间的性质模糊的、混合的、包含多种相反和可相抵的政策选择的战略。“对冲战略”有两大类战略选项,收益最大化战略选项(包括经济实用主义、约束性接触、有限追随三种政策)和风险最小化战略选项(包括经济多元化、拒绝被支配、间接制衡三种政策)^⑤。“对冲战略”必须同时包括收益最大化和风险最小化这两种行为逻辑中相反的且可以互相抵消风险的政策选项。值得注意的是,虽然经济多元化与经济实用主义可以算是一组相反、相抵的政策选择,但从某种程度上讲,广义上的经济实用主义包含了经济多元化,并且中小国对大国的经济政策一般不具有战略意义,因而,仅包含经济意义上的对冲的政策选择不能被视为“对冲战略”。通常来说,实施“对冲战略”的中小国家会与所有大国都交好,从不在涉及大国的国际冲突中选边站,偶尔也会有有限地追随大国,以获取尽可能多的利益。因此,“对冲战略”不是一种纯粹的中立战略,而是一种中小国在国际关系中追求利益最大化的同时将风险最小化的两手策略。

冷战后,面对中国崛起带来的巨大不确定性,新加坡对华奉行“对冲战略”,综合使用了收益最大化战略选项中的“经济实用主义”和“约束性接触”政策和风险最小化战略选项中的“拒绝被支配”和“间接制衡”政策,以削减风险、不断适应新形势^⑥。在经济上,新加坡的对华“对冲战略”使用了“经济实用

① Kuik Cheng-Chwee, “How Do Weaker State Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior towards China”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 100, 2016, pp. 500—514; 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; Kuik Cheng-Chwee, Nor Azizan Idros and Abd Rahim Md Nor, “The China Factor in the U. S. ‘Reengagement’ with Southeast Asia: Drivers and Limits of Converged Hedging”, *Asian Politics & Policy*, Vol. 4, No. 3, 2012, pp. 315—344.

② 陈庆鸿《菲律宾对华对冲战略评析》,《当代亚太》2015年第6期,第137页。

③ Don M. Chance and Roberts Brooks, *Introduction to Derivatives and Risk Management*, South-Western College Published, 4 Nov, 2005, p. 539; Vanya Dragomanovich, David Land, *Financial Spread Betting For Dummies*, John Wiley & Sons, 7 June, 2013.

④ Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, p. 163.

⑤ Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, p. 166; Kuik Cheng-Chwee, “How Do Weaker State Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior towards China”, p. 502.

⑥ 至于“对冲战略”中的剩下的两个政策选项“有限追随”和“经济多元化”,新加坡并未对华使用。“有限追随”是指对大国有选择地顺从、与之进行偶尔的外交政策协调,但不至于沦为大国的附属;而“经济多元化”是指寻求经济联系的多元化以减少经济依赖带来的风险。在2009年之前,新加坡一直乐于扮演中美之间可靠的中间人的角色,而且在国际事务中向来亲西方,鲜有对中国“有限追随”的情况。至于“经济多元化”,过去新加坡的主要贸易伙伴和投资来源是美国、欧盟和马来西亚,与中国的经贸联系虽然发展迅速,但对中国的经济依赖还不算深,因而新加坡并未特意去平衡中国对新加坡经济的影响力。因此,在2009年前,“有限追随”和“经济多元化”这两个政策在新加坡的对华“对冲战略”中作用不大。

主义”这一政策工具,即通过增强与中国的经济联系,分享中国经济发展带来的好处,以将新加坡的经济利益最大化。1994年5月,中国与新加坡合作的开发项目苏州工业园区正式启动;1999—2009年,新加坡与中国的贸易额从1629.16亿美元增加到7571.05亿美元,对华贸易占新加坡对外贸易总额的比例由4.26%上升到10.12%^①。2008年10月,新加坡与中国签订《中新自由贸易协定》和《中新双边劳务合作谅解备忘录》,标志着中新经贸合作的升级。然而,新加坡与中国在经济上的深度接触,并不能表示新加坡对中国权势的接受或拒斥^②。新加坡对华还采取了“约束性接触”这一政策工具,即试图通过双边和多边机制引导和规范中国的行为,“帮助”中国适应和维持国际体系的现状。在1990年10月中国与新加坡正式建交后,双边关系得到了持续的深化和发展,相继建立了外交部磋商机制和中国新加坡合作联合委员会等机制化的沟通渠道和协商平台,促进了新加坡和中国的交流与合作。新加坡也明白自身能力有限,无法真正对中国的政策和行为进行有效制约,于是试图将中国嵌入一个以东盟为核心的地区制度网络,将中国变为一个地区国际体系的“利益相关者”^③。20世纪90年代,新加坡曾积极支持中国成为东盟的对话伙伴国;在亚洲金融危机时期,新加坡还曾提出要建立一个东盟与中国的正式合作机制。新加坡试图通过制度性的约束来“制约”中国的行为,减少中国崛起带来的不确定性。

在政治上,高度重视自身的主权和独立自主性的新加坡选取了风险最小化战略选项中的“拒绝被支配”政策,致力于维护地区权力格局的均势,避免受到任何大国的控制。冷战后,综合国力迅速增长的中国被新加坡视为重要的被平衡对象,因为新加坡的政治精英们普遍认为中国经济的持续增长必然会导致战略影响力的增强,进而引发地区秩序的重组。2002年8月,新加坡总理吴作栋公开声称,“如果在中国崛起的同时,东亚可以维持均势,将对所有国家都有好处。而美国可以帮助提供这种平衡。这意味着,随着中国的发展壮大,亚洲其他国家也应该在美国强大的支持下成长壮大”^④。新加坡强调,均势并不意味着对抗,也不意味着遏制中国的力量。新加坡积极将均势政策付诸外交实践。2004年,在讨论第一届东亚峰会的参与国问题时,为了防止中国主导东亚峰会,新加坡联合日本反对中国以“东盟10+3”国家为参会主体的提议,邀请域外大国印度、澳大利亚和新西兰作为正式成员参会^⑤。

在安全方面,新加坡选取了风险最小化战略选项中的“间接制衡”政策,即通过与其他大国建立防务伙伴关系、提升自身国防能力来降低中国崛起带来的安全风险和国际体系的结构变化带来的不确定性^⑥。新加坡一直都将美国视为东南亚和平与稳定的保障者,平衡中国的关键角色,非常重视与美国的安全合作。1990年11月13日,新加坡与美国签署《军事合作谅解备忘录》,向美国提供海空军基地,作为美国在东南亚的前沿军事部署^⑦;2000年4月,新加坡同意在樟宜基地专门为美军航母修建一个大型的深水码头,以便美国大型军舰编队靠岸停泊,并提供补给^⑧。除了为美国提供军事基地,在20世纪

① 数据来源: Singapore Department of Statistics, *Yearbook of Statistics Singapore 2010*, July 2010, p. 150.

② Kuik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, 2008, p. 160.

③ Evan S. Medeiros, et al., *Pacific Currents: The Response of U. S. Allies and Security Partners in East Asia to China’s Rise*, Santa Monica, Rand Corporation, 2008, pp. 176—177.

④ Goh Chok Tong, “Keynote Address to US-ASEAN Business Council Annual Dinner”, National Archives of Singapore, 12 June, 2001, <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=2001061204.htm>, 登录时间: 2018年7月29日。

⑤ Mohan Malik, “The East Asia Summit: More Discord than Accord,” Yale Global Online, December 20, 2005, <https://yaleglobal.yale.edu/content/east-asia-summit-more-discord-accord>, 登录时间: 2018年7月29日。

⑥ 陈世凤《应对大国崛起: 新加坡对华对冲战略评析》,《外交评论》2018年第3期,第68页; Kuik Cheng-Chwee, “How Do Weaker State Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior towards China”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 100, p. 505.

⑦ 王飞《新加坡与美国的军事合作关系》,《东南亚研究》2004年第3期,第50页。

⑧ 杨建国《后冷战时期美国的新加坡政策及对华影响》,《东南亚纵横》2015年第12期,第25页。

90年代至21世纪初,新加坡还大量采购美国高精尖的军事武器以加快军事现代化进程,提高了自身的防御能力,并强化了远程投射能力。新加坡与美国还于2005年7月12日签订《扩大防御安全合作和伙伴关系的战略框架协议》,拓展了美新两国的军事合作范围,提升了美新两国在反恐问题上的合作深度,标志新加坡成为美国主要的安全伙伴之一^①。美新伙伴关系的提升有助于帮助新加坡抵消中国军事现代化带来的安全风险,增强新加坡维护自身独立自主性的能力。

总的来说,在2009年之前,新加坡在经济上与中国合作以获取中国崛起的红利,在外交上试图引导中国融入地区多边制度以规范中国的行为,在政治上试图维护地区权力格局的平衡,在安全上加强与美国的合作以抵消中国崛起带来的安全风险^②,实现国家利益的最大化。

二、新加坡对华“对冲战略”的失衡(2009—2016年)

2009年后,新加坡的对华战略从分享“中国红利”转向防范“中国挑战”^③,开始在战略上追随美国制衡中国,使其外交中的“联美制华”色彩日益浓厚。新加坡逐渐偏离了“对冲战略”的轨道,对华“对冲战略”在经济、政治和军事等方面走向失衡。

经济层面上的失衡。2010年中国——东盟自贸区建成后,中国连续多年成为东盟的最大贸易伙伴国、最大出口市场;2013年中国取代马来西亚成为新加坡第一大贸易伙伴国^④。随着中国对新加坡和其他东盟国家经济影响力的增强,新加坡不仅试图采用“经济多元化”政策来减少对中国的经济依赖,还积极配合美国的“亚太再平衡”战略,维护美国在亚太地区的经济霸主地位。在美国“亚太再平衡”战略中,最具革命性意义的举措莫过于推出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)。该协定以重塑经贸规则、建立太平洋自由贸易区“新样板”为目标^⑤,被视为“亚太再平衡”战略的经济支柱。作为TPP的创始国之一,新加坡力挺TPP,认为TPP不仅可以平衡中国对亚太经济的影响力,还会从长远上削弱中国产品的国际竞争力,而美国主导的跨太平洋自贸区的建立将会成为亚太经济增长的新推动力,实现从规则上重塑美国在亚太的经济霸权。2014年6月,新加坡总理李显龙访美的外交公告声称“美国和新加坡都认可TPP谈判至今已取得的进展和TPP在联系美国与亚太上发挥的重要作用”^⑥,表现出新加坡对美国主导的TPP的大力支持。当TPP在美国国内遭到反对时,2014年5月,新加坡外长尚穆根直截了当地指出,TPP的失败不仅会对美国经济造成损害,还表明美国不能充分参与亚太区域的经济增长,更将让其他国家质疑美国政府的能力,会引发亚太国家对美国政府的质疑^⑦。在2016年8月的访美期间,李显龙在致辞时特别提到,新加坡期盼美国国会能尽快通过TPP,释放出美国仍会引领亚太区域的积极讯

① “Factsheet: The Strategic Framework Agreement,” Minster of Defense, Singapore, July 12, 2005, available at: https://www.mindef.gov.sg/imindef/press_room/official_releases/nr/2005/jul/12jul05_nr/12jul05_fs.html. 登录时间:2018年6月27日。周士新《“亚太再平衡”战略下的美新伙伴关系》,《美国研究》2017年第4期,第113页。

② Evan S. Medeiros, et al., *Pacific Currents: The Response of U. S. Allies and Security Partners in East Asia to China's Rise*, Santa Monica, Rand Corporation, 2008, p. 164.

③ 翟崑《突破中国崛起的周边制约》,《国际展望》2014年第2期,第13页。

④ 新华网新加坡频道《中国成为新加坡第一大贸易伙伴国》,新华网,2014年2月20日,http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-02/20/c_119426329.htm,登录时间:2018年7月2日。

⑤ 陆建人《美国加入TPP的动因分析》,《国际贸易问题》2011年第1期,第47页。

⑥ 沈茂华《李总理访美 肯定新美自由贸易协定》,《联合早报》,2014年6月24日,<https://www.zaobao.com/real-time/singapore/story20140624-358357>,登录时间:2018年6月28日。

⑦ 游润恬《尚穆根:TPP若失败将冲击美国在亚太利益威信》,《联合早报》,2014年5月15日,<http://www.zaobao.com/sea/politic/story20140515-343122>,登录时间:2018年6月28日。

号^①。另外,新加坡还积极拉拢日本加入 TPP,希望联合东亚内部的日本和域外大国美国共同平衡中国经济的影响力。2013 年 7 月,新加坡总理李显龙在接见日本首相安倍晋三时,就曾公开欢迎日本加入 TPP 协定的谈判^②。新加坡认为,TPP 的高标准与严要求将会对中国形成“规则压力”,形成对中国经济影响力的有力对冲,最终实现重塑亚太经济格局的目的。

政治层面上的失衡。新加坡对华的“对冲战略”在政治层面上也出现失衡的迹象,主要表现为新加坡放弃以往在大国竞争中中立的立场,支持“南海仲裁案”决议,不断呼应美国的南海政策,向中国施压。南海问题是中国与东盟一些国家之间最敏感、最复杂的问题,自然也就成为了美国“重返亚太”的切入点。自 2009 年美国公开在南海问题上与中国唱反调后,一些东盟国家的南海政策明显随之逆转,南海局势日益升温。2015 年 8 月,新加坡开始担任中国——东盟关系协调国,中国本希望新加坡能像以往一样保持中立的立场,在中国与东盟国家之间、中美之间发挥协调、沟通的作用,但事实上,新加坡在南海问题上倒向了美国,认同“南海仲裁案”决议,多次要求中国尊重所谓的“仲裁”结果。在 2016 年 7 月中菲南海争议仲裁庭做出裁决后,新加坡公开发表声明“敦促相关各方充分尊重法律和外交进程”^③,成为第一个明确声援“南海仲裁案”结果的非主权声索国,甚至还将解决争议的法律手段放在了外交手段之前,无视先外交后法律手段的国际惯例^④。2016 年 8 月,新加坡总理李显龙访问美国,在访美期间曾公开表示“南海仲裁案对南中国海问题做了具体而有力的定义”^⑤,望各国接受仲裁结果。新加坡还试图在 2016 年不结盟运动会议上为菲律宾诉南中国海仲裁案背书,并拉拢更多国家向中国施压,但在众多参会国的反对下未能得逞^⑥。新加坡作为非主权声索国,放弃了过去的中立立场和大国平衡外交,开始在事关大国核心利益的“南海问题”上“选边站”,完全背离了“对冲战略”。这种做法不仅恶化了中国的外交环境,损害了中新关系,还加剧了东盟内部的分裂,完全不符合新加坡的中国——东盟协调国的身份。

军事层面上的失衡。在奥巴马执政时期,美新防务关系升级,双方的军事合作日益密切、深入,远远超过了对华对冲所需的“有限制衡”的政策限度,不仅有助于防范中国崛起带来的安全风险,还强化了美国在亚太地区的安全主导地位。一直以来,新加坡对于美军在东亚地区的补给、中转、短期驻留方面有重要作用。因此,在美国“亚太再平衡”战略实施过程中,新加坡对美国的重要性与日俱增^⑦。2013 年 4 月 18 日,美国开始在新加坡部署最新型的隐形舰艇——濒海战斗舰“自由号”^⑧。虽然美国并没有在新加坡部署驱逐舰、战斗机等杀伤力更大、威胁性更强的武器,但“自由号”和先进的侦察机可以帮助美国监视中国海军、空军在南海的一举一动,收集中国的军事数据。2015 年,新加坡与美国签署《加强国防合作协议》,在 2005 年防务合作协议的基础上,不仅增加了新的非传统安全的合作领域,还实现了

① 《李显龙访美 赞美中美关系助推 TPP》,中时电子报,2016 年 8 月 2 日,http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160802007091-260408,登录时间:2018 年 6 月 30 日。

② 李季《安倍晤新加坡总理 确认在 TPP 谈判等方面加强合作》,中国新闻网,2013 年 7 月 26 日,http://www.chinanews.com/gj/2013/07-26/5090390.shtml,登录时间:2018 年 6 月 30 日。

③ “Singapore urges respect for court ruling on South China Sea”, Today online, Saturday 23 March 2019, https://www.todayonline.com/singapore/singapore-south-china-sea-ruling-reaction,登录时间:2018 年 6 月 30 日。

④ 周士新《“亚太再平衡”战略下的美新伙伴关系》,第 120 页。

⑤ 黄伟曼《李总理:核准 TPP 检验美国重返亚太决心》,https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20160803-648756,登录时间:2018 年 6 月 29 日。

⑥ 王盼盼《不结盟运动首脑会闭幕 新加坡不顾反对妄提南海仲裁》,环球网,2016 年 9 月 21 日,http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-09/9465674.html,登录时间:2018 年 6 月 30 日。

⑦ 宋清润《“亚太再平衡”战略背景下的美国与东南亚国家军事关系(2009—2014)》,北京:社会科学文献出版社,2015 年 12 月,第 144 页。

⑧ “USS Freedom Arrives in Singapore”, United States Navy Official Site, 2013 年 4 月 17 日,http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=73441,登录时间:2018 年 7 月 1 日。

双边防务对话升级^①。另外,新加坡还通过大量购买美国武器来提高其军事实力,以降低中国崛起带来的“安全风险”。在奥巴马执政8年间,新加坡进口美国武器的数量骤增,占美国向东盟国家出口武器总量的60%以上,总计达39.24亿美元,约是小布什执政时期的3倍^②。新加坡是美国主导的亚太安全机制的重要支持者和参与者。美新防务伙伴关系的升级虽然没有明确针对中国,但在事实上加强了美国防范、威慑中国的能力,在中美之间的博弈日趋激烈的情况下,新加坡虽不是美国正式的军事盟友,但其优越的地理位置和与美国紧密的战略伙伴关系,让它成为美国“亚太再平衡”战略中不可忽视的一个支轴国家。新加坡与美国在东南亚地区的紧密配合,使中国的周边局势变得更为严峻。

总的来说,2009年后,新加坡对华“对冲战略”中的“风险最小化”战略行为在不断加强,而“收益最大化”战略行为在减少,新加坡的对华政策中的接触成分越来越少,制衡的色彩日益浓厚。

三、新加坡对华“对冲战略”失衡的原因

在中国崛起、美国重返亚太的背景下,新加坡一直奉行的“对冲战略”日益失衡。笔者认为,新加坡对华“对冲战略”失衡是由以下四个因素共同作用导致的。

中国的迅速崛起引发新加坡的忧虑。尽管中国领导人多次公开表示中国坚持和平发展,永不称霸,但西方社会对“中国是修正主义国家还是维持现状的国家”^③这个问题争论不休。虽然“中国威胁论”早在上个世纪就已产生,但由于当时中国的实力较弱,中国周边的国家并未真的把中国当作一个实质性的威胁去防范,而是出于经济利益的考量,与改革开放中的中国不断发展经贸关系。直到2008年金融危机爆发,西方各大经济体陷入衰退,而中国经济仍保持较快速度增长且于2010年超越日本成为世界第二大经济体时,新加坡等东盟国家才真切感受到中国的迅速崛起。这种地区权力格局的“急剧”变化,引发了过去习惯俯视中国的新加坡的忧虑和恐惧。客观上讲,随着中美实力对比趋势的逆转,战后美国主导的东亚国际秩序受到挑战,东亚未来局势的不确定性也随之增强,新加坡面临的安全风险也明显增加。从地缘政治和意识形态来讲,与美国这个域外的资本主义强国相比,中国这个在近在咫尺的、实行非西方政治制度的大国理所当然地更容易引发西方化了的新加坡的疑虑。并且中国的体量太大了,与新加坡的实力差距也在不断扩大,就算东盟国家加起来也无法与中国匹敌,因此引进域外大国来平衡中国成为了新加坡的必然选择。从经济方面看,随着中新经济相互依赖的加深,新加坡一直担心中国会将经济影响力转化为政治权力,破坏它的独立自主。另外,中国的军事现代化进程的加快,“军事力量建设要与本国国际地位相称”^④观点的提出,歼20、国产航母等先进武器的研发,也不可避免地引发新加坡等东盟国家的忧虑。总的来说,中国的迅速崛起使得地区权力格局发生剧变,给新加坡带来强大的体系压力,一时无法适应。为了缓解对中国的忧惧,新加坡的对华“对冲战略”逐渐走向失衡。

新加坡自身的脆弱性。新加坡是一个占据地理要冲、地缘条件恶劣的小国,有着与生俱来、难以摆脱的脆弱性。这种地理环境的限制是根本的、长久的,已影响到新加坡的经济、政治等各方面。首先,新加坡是一个国土面积狭小、人口规模小、资源匮乏、缺乏战略纵深的城市国家,只能发展“出口导向型经

① Wendell Minnick, “Singapore-US Agreement to Boost Defense Cooperation”, Defense News, Dec8, 2015. <https://www.defensenews.com/interviews/2015/12/08/singapore-us-agreement-to-boost-defense-cooperation/>, 登录时间:2018年7月1日。

② 数据来源: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Importer/Exporter TIV Tables, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>。

③ Katherine Combes, “Between Revisionism and Status Quo: China in International Regimes. China’s behaviour in the global trade, non-proliferation and environmental regimes”, *POLIS Journal*, Vol. 6, Winter 2011/2012, p. 2.

④ 胡锦涛《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建设小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2012年11月第1版,第41页。

济”和寻求外部大国的保护。因此,新加坡的经济、政治、安全极易受到国际市场、地区局势影响。其次,新加坡扼马六甲海峡的咽喉,沟通了太平洋和印度洋,是东西、南北半球贸易和海空交通的焦点,也是世界上最大的转运中心。占据战略要冲的新加坡不可避免地成为了大国必争之地,难以摆脱大国的影响。独特的地缘环境导致新加坡有很强的生存危机感和忧患意识,这也使得新加坡外交拥有灵活、多变、适应性强的特点。新加坡的国父李光耀很早就深刻地认识到,新加坡只是个资源禀赋差、抗风险能力弱的小国,一旦在大战略和重要的政策上犯了大错,就会在短时间内造成灾难性后果^①。虽然新加坡通过增强国家实力和采取灵活、巧妙的外交缓解了自身的脆弱性和生存危机,但新加坡无法彻底摆脱这种脆弱性及其导致的对外部世界特别是对美国的依赖。深知自身脆弱性的新加坡有着深厚的亲美传统,认为美国是冷战后唯一的超级大国,它强大的实力和它奉行的“离岸制衡”原则使其成为东南亚值得信任的保护者。李光耀坚信,美国在西太平洋所扮演的角色,对维护亚洲的安全和稳定非常重要,新加坡的安全仍有赖于美国^②。2005年10月,新加坡总理李显龙在中国发表演讲时说“美国在亚太地区的经济和安全领域中扮演的重要角色,这是其他大国在未来很多年都无法做到的。”^③可以说,新加坡已经形成了一种对美国的习惯性依赖,这种依赖势必会导致当美国对华战略有重大调整时,新加坡对华战略也会发生变化。另外,新加坡自身的脆弱性也导致新加坡对外部世界的变化异常敏感,对中国崛起的忧虑很容易被放大,导致反应过度。

美国“亚太再平衡”战略的提出。奥巴马政府时期美国亚太政策的调整,特别是“亚太再平衡”战略的提出,为新加坡对华“对冲战略”的失衡提供了重要的诱因。2009年奥巴马上台执政时,为了重振美国经济,应对日益崛起的中国,奥巴马政府提出要“重返亚太”,将美国全球战略的重心大幅东移,使亚太地区成为美国对外政策的重点,而东南亚地区作为亚太的枢纽地带,自然就成为了美国落实亚太战略的关键^④。2011年,美国正式出台“亚太再平衡”战略,并承诺“除了决定在2020年前将60%的海军力量部署在太平洋,美国空军还将60%的海外力量部署在亚太地区”^⑤。作为东南亚的交通和经济枢纽,新加坡也自然成为美国实施新亚太战略的重点支点。向来亲美的新加坡也乐意支持美国重返亚太。2009年李光耀曾在美国——东盟工商理事会25周年庆典的晚宴上发表演讲,声称“东南亚国家欢迎美国重返东南亚。若放弃在亚太的地位,将损害美国在全球的作用”^⑥。在2016年8月的访美期间,新加坡总理李显龙曾公开力挺美国的“亚太再平衡”战略,声称“东盟国家欢迎美国的‘再平衡’政策”,奥巴马也盛赞新加坡是“‘再平衡’战略的坚定伙伴、发挥着关键之锚的作用”^⑦。美国“亚太再平衡”战略的提出在某种程度上算是对李光耀邀请美国“重返东南亚”的回应,而美国加大在东南亚经济、军事投入的行为正好契合了对中国充满疑惧的新加坡的战略需要,美新两国在应对中国崛起带来的不确定性上有共同利益。美国介入南海问题、推行TPP、加强东南亚的军事存在等举措为让向来亲美的新加坡在面

① 李光耀《李光耀观天下》,北京:北京大学出版社,2015年5月第1版,第58页。

② 陈岳、陈翠华《李光耀:新加坡的奠基人》,北京:时事出版社1990年8月版,第184页。

③ Singapore Government Press Release, “Summary of Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong at the Central Party School in Beijing on 25 October 2005”, National Archives of Singapore, 25 October 2005, <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/view-html?filename=2005102503.htm>.

④ 葛红亮《奥巴马时期的美国的东南亚政策回顾与评估》,《国际论坛》2017年第5期,第2页。

⑤ U. S. Department of Defense, “Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit, Shangri-La Hotel, Singapore”, June 01, 2013, <http://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5251>, 登录时间:2018年7月12日。

⑥ Prime Minister's Office of Singapore, “Speech by Minister Mentor Lee Kuan Yew at the US-Asean Business Council's 25th Anniversary Gala Dinner in Washington DC”, 27 October 2009, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/speech-minister-mentor-lee-kuan-yew-us-asean-business-councils-25th-anniversary-gala>, 登录时间:2018年7月15日。

⑦ 《李显龙访美 赞美中关系助推 TPP》,中时电子报,2016年8月2日, <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160802007091-260408>, 登录时间:2018年6月30日。

对中国时,比以前更有底气,把握不好“对冲战略”的分寸,导致其对华外交严重失衡。

新加坡领导人的战略选择失误。“对冲战略”是一种精巧、灵活的战略,对外交决策者和实施者的政治智慧和外交手腕要求很高。李光耀领导时期的新加坡一直保持着外交政策的自由度和灵活度^①,拒绝在中美之间选边站,使新加坡能左右逢源、两边得利。但在2011年李光耀宣布辞去政府咨政一职、彻底退出政坛后,新加坡总理李显龙做出了“联美制华”的错误战略选择,导致对华“对冲战略”严重失衡,对华外交也频现失误。李光耀与李显龙虽是父子,但二人的外交风格和理念有很大不同。虽然李光耀与李显龙接受的都是西方教育,但李光耀并不完全认可西方的自由主义与美国在全世界推广民主的行为,并推崇东方价值观和儒学,强调社会秩序和集体观念。而李显龙在思想上就是一个西方人,推崇所谓的西方普世价值观。这也导致了李显龙对中国的政治文化、政治体制的认识没有李光耀那么全面、深刻,对中国政治的看法也更趋负面,更易追随美国。在彻底掌握新加坡内政外交大权后,李显龙逐渐放弃了“对冲战略”,对华外交变得更直接和草率,缺乏一定柔性^②;而在对美政策上,不断强化亲美立场,大有成为美国盟友之势。美国推出“亚太再平衡”战略后,新加坡积极配合。经济上,新加坡大力推销 TPP,一度表现得比美国还积极;在南海问题上,新加坡公开支持美日,认同“南海仲裁案”的结果,导致新加坡与中国的关系跌至谷底。新加坡在涉及到中国核心利益的重大问题上放弃了中立立场,表现得过于冒进,介入了原本与己无关的大国之争中,使得自身的战略空间被压缩,也造成了新加坡的外交困局^③。

结 语

特朗普执政之后,处处强调“美国优先”,在国际经济领域推行贸易保护主义政策,在国际政治中实行交易性的外交政策,并相继退出了 TPP、《巴黎气候协定》等多个国际机制,这些迹象都表明美国的对外战略日趋内向化和保守化。在这种国际形势下,新加坡开始拉开与美国的距离,调整对华政策,修复中新关系,试图重回“对冲战略”的轨道。这表明,新加坡虽然算是东南亚地区内的一个强国,但在大国主导的国际政治中,一旦新加坡的外交不再敏锐,失去了灵活性,或者让大国尤其是本地区大国感受到威胁,新加坡原本的“小国大外交”就难以为继。近来,随着“一带一路”倡议的实施,中新关系虽然已有改善,但新加坡已失去中美之间诚实、可靠的中间人的地位,无法继续左右逢源,两边获利。

【责任编辑:周吉梅; 责任校对:周吉梅,赵洪艳】

① 虽然在1990年李光耀辞去了总理一职,但在1990—2004年吴作栋总理时期、2004—2011年李显龙总理时期仍担任内阁咨政,对新加坡的外交事务影响力依然很大。

② 戴石、顾纯磊《从李光耀到李显龙:新加坡对华外交策略的变化与困局》,《江苏社会科学》2017年第2期,第135页。

③ 戴石、顾纯磊《从李光耀到李显龙:新加坡对华外交策略的变化与困局》,第136页。