



深度

评论

巨象与小草：东南亚国家如何应对中美的新冷战阴云？

“当大象打架，草会被践踏；当大象亲热，草同样遭殃”，东盟国家如何在中美两国之间保持中立与团结？

冯嘉诚 | 2019-07-08



5月31日，新加坡总理李显龙在年度的“亚洲安全峰会”回应记者提问时，再次引用其亡父的老梗，借喻中美两强与其他东南亚国家之间的关系。摄：Lillian Suwanrumpha/AFP/Getty Image

“就像李光耀先生常言：当大象打架，草会被践踏；当大象亲热，草同样遭殃。”（注一）

5月31日，新加坡总理李显龙在年度的“亚洲安全峰会”（香格里拉对话）[回应](#)记者提问时，再次引用其亡父的老梗，借喻中美两强与其他东南亚国家之间的关系。李显龙去年在国会演说，也引述一模一样的故事，[提醒](#)议员和国民：“我们是小国，很容易受到周边环境影响。所以我们一定要时刻保持警觉，要有危急应变的心理准备”。

哈佛大学教授艾利森（Graham Allison）在2017年推出了[《修昔底德陷阱》](#)一书（*Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*），借用雅典崛起挑战斯巴达雄霸一方的历史案例，预视中国急速崛起，美国很大机会感到威胁，令中美两国全面摊牌，加剧战争爆发的可能性。

李氏父子的“大象小草论”，巧妙地刻划了区内其他持份者，特别是东南亚国家，所面对的共同困境。事实上，今年参与“香格里拉对话”的东盟（东协）成员国便对中美竞赛造成的对峙局面，罕见地一致表现担忧。

从以下图表可见，印尼、越南、新加坡、马来西亚、菲律宾国防部长过去两年参加“香格里拉对话”，向与会者分享国际安全困局时，他们首要关注的内容几乎互不重叠。（注二）即使印、马、菲三国对伊斯兰国崛起感到忧虑，也都只是分别针对国内的亲伊斯兰国的宗教团体或恐袭事件。



东盟主要成员国的 首要关切议题变化

印 尼	2017	2018	2019
	恐怖主义	恐怖主义	恐怖主义
马来西亚	2017		2019
	恐怖主义		大国竞赛
菲 律 宾	2017	2018	2019
	恐怖主义	恐怖主义	大国竞赛
新 加 坡	2017	2018	2019
	贸易保护主义	大国竞赛	大国竞赛
越 南	2017		2019
	朝鲜核武		大国竞赛

图：端传媒设计部

惟独今年，东盟成员国几乎一致点出“大国竞赛”对区域经济及安全稳定的破坏：这种忧虑并非单纯针对中美互设关税所带来的经贸影响，他们更担心中美对峙的格局长久下去，会导致两国在浑然不知地情况下，像梦游一般走向战争方向，重蹈第一次世界大战的覆辙（此说法来自菲国防长Delfin Lorenzana）。随着中美会谈在五月破局、双方抱着“要战便战”的心态互相“交流”，这个恶梦愈来愈逼近。

面对两头大象互不相让，东盟在“香格里拉对话”之后三星期（6月23日）的峰会及非正式会议之中，商护怎样制定共同立场。最关键的考量，是这一群东南亚小国可以透过甚么途径，在中美两强日益白热化的斗争之中不会得失任何一方，并且保障集体生存空间。

接受美国“印太战略”邀请

在这个对峙的背景下，华府急欲推动的“印太战略”，就自动成为东盟国家的必答题了。美国“印太战略”的目标，基本上就是加强美国和澳大利亚、日本、印度之间的非正式安全网络为基础，再加强与其他国家的同盟和战略伙伴关系，保护美国在“印太”地区利益，务求阻挡中国利用“一带一路”以及在南海的军事布署要胁其主导地位。这个战略目标自然吸引美国走向东南亚。

就在东盟峰会前夕，美国国防部印太事务助理部长薛瑞福（[Randall Schriver](#)）呼吁东盟好好考虑该选择接受中国还是美国，该好好想清楚谁能够确实保障他们的价值观。言下之意，美国如今就要东盟下定决心选边站。华府如此紧张东盟的立场，全因东南亚无论是地理位置、经济发展都符合美国的区域战略利益。在华府眼里，无论“印太”的实质涵盖地域是甚么，重要的是东盟一旦愿意融入“印太”区，那便意味着北京一下子丢失十个国家的外交支持，有助美方在长远对峙格局的优势。

因此，东盟在峰会发表的 [《东盟对印太展望》](#)（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 下称《展望》）文件，难免成为了焦点。

《展望》内容不长，总共只有五版纸，大部份都是不断覆述东盟对外关系的基本立场：强调东盟作为区域合作的中心地位，对其他国家保持开放包容态度，尊重主权及承诺不侵犯

别国内政，建立以规则为本的区域管治模式。这些立场都是东盟惯用的外交词汇，因此《展望》显示东南亚国家无意颠覆其外交传统。东盟在《展望》中主张透过对话（dialogue）非对抗（rivalry），并拒绝明确指出“印太”的明确范围及国家，确保“印太”地区的定义包持开放，不排斥个别指定国家。

某程度而言，《展望》是回应了美国“印太战略”的期望。至少，东盟间接承认了“印太”有存在的可能性，亦回应了现时“亚太”的构想不足以应付美国的战略需求，因此表现出东南亚国家愿意作出协调的回应。根据《展望》，只要日后“印太”愿意继续沿用以东盟为主导的对话机制，秉承东盟合作规范，东盟都乐于参与。



东盟在峰会发表的《东盟对印太展望》，强调东盟作为区域合作的中心地位，对其他国家保持开放包容态度，尊重主权及承诺不侵犯别国内政，建立以规则为本的区域管治模式。摄：Romeo Gacad/AFP/Getty Images

另外，东盟过去建立的不同区域合作机制投射出各种不同的区域想像。亚洲金融风暴期间成立的“东盟加三”（东盟+中日韩）机制，便是一种排斥美国主导的“东亚”区域。其他机制例如东亚峰会代表的“东盟加八”（东盟+中日韩澳新印美俄），便是更为开放包容的“亚太”想像。而这次《展望》文件中，东盟只字不提任何象征“东亚”想像的“东盟加三”模式。这是因为东盟意会到任何区域整合过程根本无法丢下美国。难怪马来西亚总理马哈蒂尔（台：马哈迪，Mahathir Mohamad）去年重提以“东盟加三”为核心的经济合作会议，兴致勃勃大搞区域贸易保护主义，却始终未能觅得知音。

然而，东盟对美国的“印太战略”显然没有照单全收，而且成员国在讨论过程当中，亦难掩他们对北京的顾忌。东盟强调“印太”地区理应包容开放，欢迎其他国家加入，目的便是淡化美国意欲排斥中国的野心，免得触碰北京神经。

无法得罪的中国

《展望》表面上认可“印太”的合作空间，但同时也固意设下多道防火墙，限制合作领域，慎防“跟车太贴”惹怒中国。

首先，在峰会前夕，东盟一直放风，表示将于六月发布《东盟印太展望》（ASEAN Indo-Pacific Outlook），借此回应美国、日本、澳大利亚、印度各自提倡的“印太战略”。可是，峰会即将结束之际，东盟宣布把文件标题改成《东盟对印太的展望》。两者分别差之毫厘，实际涵义却是千里之遥。旧版标题的意思等同于东盟接纳了“印太”作为一个地域实体，甚至已经把它镶嵌成东盟发展的一部份。新版标题则相对展现一种观望态度，是得悉事态发展的一种回应，或是一种外交姿态。这种书写方式让东盟有更多游走空间，它将来既可是东盟一部份，亦可以不是。

第二，《展望》提倡的所有合作模式，都侧重于海上合作的非军事安全项目、发展基建增强区域联动、或者配合联合国持续发展等方针；合作模式亦不会偏离于东盟的共识、对话原则、重合作零对抗的规范进行。上述一切安排，既是要笼络中国以外的开发资金，也要冲淡“印太战略”抗衡中国因素的色彩。《展望》回避敏感的传统安全争议—特别是南海主

权问题——便是意图平息北京的焦虑，以免后者以为东南亚会联同美国在南海“岛屿”上搅局，挑动北京神经。

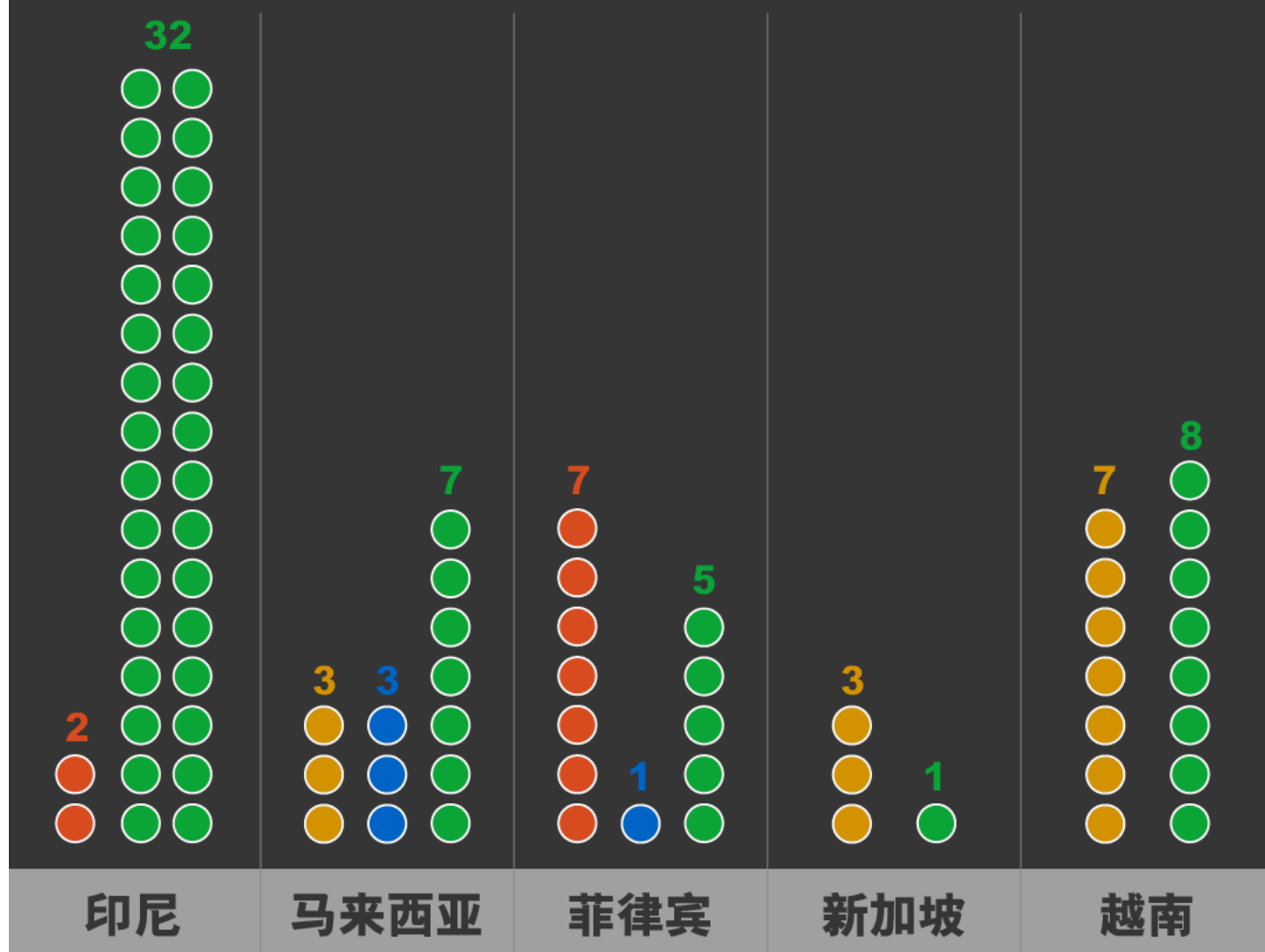
东盟过去几年在南海问题上已充分表现出这种左右逢源的姿态了，一方面继续与中国商讨《南海行为准则》缓和冲突，对2016年南海仲裁案的裁决结果只字不提；另一方面任由美国执行“自由航行行动”，没有对军舰活动作出强烈反弹（马哈蒂尔除外）。去年东盟与中国正式进行首次联合军演之后，今年又立即将与美国实行演习，完全呈现这种两边下注、互相制衡的心理。

东盟没有透过《展望》积极融入美国的印太战略，其实也是源于东盟内部对“印太战略”存有多元意见。笔者简单统计东盟成员在今年“香格里拉对话”期的发言，发现各国的国防代表都巧妙地用上不同字句显示立场（详细看以下图表）：美国盟友菲律宾，以及在东盟扮演“大哥”角色的印尼，都只会使用“印太”字句；马来西亚、越南、新加坡则只用“亚太”地区。各国除了连结东盟与这些区域想像的关连外，“印太”和“亚太”之间可以说得上是互不重叠，两个概念甚至乎是互相排斥，与《展望》订下的互通共连构想折然不同。



2019年「香格里拉对话」关于「亚太」等关键词次数统计

●「印太」 ●「亚太」 ●「东南亚」 ●「东盟」



图：端传媒设计部

团结与存异：东盟的内部权衡

诸多东盟成员国之中，印尼及新加坡在“印太”立场上可谓各执己见，一个积极回应，一个消极回避。印尼外长马尔苏迪（Retno Marsudi）去年五月首次提出“印太概念”（Indo-Pacific Concept），便建议东盟把握时机，趁“印太”的定义未成定局之前积极参与建构过程，抢夺话语权。事实上，印尼早于2013年已经提出草拟《印太友好合作条约》的计划，借此把东盟模式延伸覆盖到整个印度洋及太平洋国家，增强国家之间的战略互信。印尼总统佐科（Joko Widodo）在2014年参选时亦承诺把国家改造成“全球海洋轴心”，矢志重建印尼海洋大国地位。

与之相反，新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）则认为美、日、澳、印（度）各有一套“印太”概念，这些构思模糊抽象，上述国家又未见得积极考虑东盟立场和利益，有可能把东盟的战略位置处于新空间的边缘地位，故此拒绝仓促为方案背书。若果“印太”的定义太窄，那根本无疑于现时的“亚太”定义；但倘若“印太”变得太阔，东盟力有不逮，难以维持其“中心”地位。新加坡的战略文化向来强调国家危机感、建立多边关系、借助多极之间的竞争关系互相制衡，透过国际法保护自己的外交利益。当中美两国外交政策愈来愈推向“强权就是公理”（might is right）的古典现实主义思维。新加坡担心接纳美国定义的“印太概念”会招来中国更大力度反弹，东南亚国家为顾全利益要二选其一，届时会彻底破坏新加坡的战略立场。何况特朗普本人甫上任便不惜一切退出跨太平洋伙伴协定（Trans-Pacific Partnership, TPP），显示他对亚太地区的多边协定毫不在乎，新加坡担心随时被过桥抽板。

印、新的立场在过去一年都没有明显协调。《雅加达邮报》日前引述一名外交官的说法，解释东盟早在三月已几乎通过《东盟印太展望》方案，唯独新加坡认为需要从长计议，差点怠慢了东盟峰会发布《展望》的议程。

我们不难发现东盟处事模式的特质：保持整体团结比化解问题或争议更为重要。这套运作逻辑一直存在于东盟的基因之中，特别在冷战美苏对峙、越南入侵（解放）柬埔寨期间，东盟对“团结”的执着更作出不少妥协，表达成员国的共同立场。在这次峰会中，东盟国家同样试图凝聚共识，亦有寻求空间暂时搁下成员国之间的争议。

东盟通过的《曼谷宣言》以及《东盟打击洋垃圾行动框架》，便是一个例子，东南亚国家向区外大国的共同回应，透过外交姿态联合拒绝其他国家向他们输出塑胶废料。自从中国去年实行洋垃圾禁令以后，东盟国家接收的海外塑胶废物急剧上升。绿色和平近日推出的报告书统计显示，东盟进口的塑胶废物吨位在2016年至2018年间几乎升近两倍。马来西亚、泰国、越南更是首当其冲。

为应对环境污染及生态影响，东南亚国家一早各自寻求方法拒绝洋垃圾进口。菲律宾总统杜特尔特（Rodrigo Duterte，杜特蒂）月前向加拿大“宣战”，把所有错误标签的垃圾送返温哥华；马来西亚环境部长杨美盈则把无法循环再造的废物退回美、英、加、澳等国。泰国去年也宣布将会考虑在2021年开始禁止进口任何洋垃圾。



为应对环境污染及生态影响，东南亚国家一早各自寻求方法拒绝洋垃圾进口。摄：Zikri Maulana/SOPA Images/LightRocket via Getty Images

鉴于每个国家都已经推动一系列政策回应洋垃圾泛滥的方法，《曼谷宣言》和《框架》的实际意义十分有限。毕竟《框架》本身不具备约束力，也仅提供一系列比较空泛的建议，任由东盟成员国自行决定。然而，东盟凭着通过方案，却象征了东盟“向洋垃圾说不”的共同立场，也是一个拒绝向域外国家屈从的姿态。

经贸方面，大部份东南亚国家都矢志捍卫自由贸易体系，以此防范中美对峙带来的阵痛。新加坡、印尼是二十国集团（G20）成员，能够透过参加会议发放共同信息。东盟也锐意加速成立“区域全面经济伙伴协定”（Regional Comprehensive Economic Partnership，成员是“东盟加六”，即东盟+中日韩澳新印），一来弥补美国退出TPP的重创，二来亦可推进亚太（不计美国）区域的贸易及投资流动。不过，印度一直对廉价的中国货品流进市场十分提防，迟迟不肯答应开放。为了达成今年设立RCEP的愿景，东盟甚至成立三人小组，趁着G20峰会期间“劝喻”印度接纳东盟及其他国家的共识方案，透过共同的外交姿态向印度施压。

在罗兴亚问题上，马来西亚总理马哈蒂尔也展现克制，没有在公开场合批评缅甸资政昂山素季（Aung San Suu Kyi）及缅甸政府向罗兴亚人施虐，接受罗兴亚难民在一定时限内尽快返还缅甸家园的安排，有别于去年大马外交部“无限期押后遣返”的要求。在领土主权争议上，大马政府也以东盟成员互相尊重之名，宣布承认国际法院关于白礁（Pedra Branca）主权争议的裁决结果，变相承认新加坡的主权。

纵然是历史问题，东盟亦似乎找到和解之法。李显龙在六月初公开悼念泰国前领袖廷素拉暖（Prem Tinsulanonda）时，重提越南“入侵”柬埔寨，引起越、柬两国公开反击，柬埔寨总理洪森（Hun Sen）更公开质疑李显龙是认同赤柬进行大屠杀，令三国关系一度僵化。然而，三国领导人在东盟峰会中私下会晤谈论事件，暂时平息争议，总算展示内部团结一致。

潜藏的“脱队”危机

东盟固意保持团结的意识，十分贯彻符合东南亚区域意识的一套叙述逻辑，那就是“自强团结，才能抵抗外来势力”，以及“多元共容，整合之际也必须互相尊重”。所以，东盟的合作

模式，从来都是注重面门，重虚不重实。整合的步伐亦不宜操之过急，否则同样把组织推向分裂局面，故此任何共同立场都必须顾及各国内情。不论是推动内部协调，还是回应外部挑战，东盟都只能从共识着手，循序渐进扩大合作领域。

保持团结重要，却不代表东盟成员国永远愿意顾全东盟整体利益，舍弃自身国家利益及安全考虑。比如2000年后，中国和柬埔寨关系突飞猛进，柬国总理洪森自此常用“好朋友、好邻居、好伙伴”称呼中国国家领导人，换来不少中国投资及援助资金。但这却直接阻碍东盟在南海寻求共识。2012年，菲律宾及越南在东盟外长会议中，动议共同以强硬言辞谴责中国派船到黄岩岛挑起冲突。但遭到主席国柬埔寨反对，后者更指出黄岩岛属于中菲之间的争议，故此东盟不宜介入，结果东盟史上首次无法通过联合声明。2016年，南海仲裁案结果宣判在即，柬埔寨高调拒绝承认仲裁结果，与中国连成一线，使东盟更难凝聚共同立场。

所以，东盟成员国并不无条件维护共同利益。然而，东盟团结，既能够减少对这些大国的过度依赖，让成员国拥有更多筹码与其他国家议价，拉拢各方平衡立场；亦可以换取道德高地，以十个国家的集体声音拒绝向任何一方臣服。东南亚国家要争取中立自主，最简单直接的方法便是依赖东盟。

这次，东盟成功推进《展望》文件，又刻意设下放火墙以免殃及与中国的关系，相信暂时能够成功过关。刚过去的G20峰会中，中国和美国又愿意重启贸易谈判，国际局势有望稍为缓和。问题是，短暂、表面的和谐气氛能够持续多久，仍然是众人心中的疑问。李显龙在G20峰会过后回应记者提问，对中美关系表示审慎，担心两国关系从过去几个月间急转直下，双方摆出强硬姿态，一时三刻根本无法修补创伤。

东盟目前也只能保持观望心态。倘若中美对阵的局面一日不能化解，双方都有机会向东盟国家施予各种威逼利诱，东盟随时被逼要再次靠边站，甚至不排除部份成员脱队保平安。要破解这个困局，东盟需要更进一步推动与中美以外的连结，拓展与日、韩、俄、欧、澳、新、印等国的互动（注三），协助经济相对落后的成员国摆脱依赖大国援助的惯性，才能提升自己在国际空间的自主，突破“修昔底德”二元对峙的想像及困境。

（冯嘉诚，日本早稻田大学亚洲太平洋研究院博士生）

注一：李显龙讲话的原文是“*As Mr. Lee Kuan Yew used to say, when elephants fight, the grass is trampled; when elephants make love, the grass also suffers*”

注二：为了方便图像呈现，这个图表只列出讲者在常规会议中聚焦较深、或第一项列出的安全议题。个别东盟成员国参与香格里拉的特别会议，其讲辞没有放入以上图表中。

注三：东盟目前正在促进与东亚地区国家的关连，特别是韩国、日本、澳大利亚等，但中美关系仍然主导了东盟对外交流的精力。

新冷战 中美贸易战 东盟



热门头条

1. 运动中的“救火”牧师：他们挡警察、唱圣诗、支援年轻人
2. 周保松：自由诚可贵——我的微博炸号纪事
3. “七五”事件十周年：为何“发展”与“开明”没能解决新疆问题？
4. 早报：何韵诗在联合国人权理事会发言，呼吁保护港人、除名中国
5. 中国开启强制垃圾分类时代：上海模式能否复制台北经验？
6. 沙田反修例游行后，警方大规模进入商场清场，警民爆发冲突多人被捕
7. 华人富豪政治课：任正非和马云，指点中央可以到什么地步？
8. 富士康的捷克西游记：欧洲标准重塑台式资本主义？
9. 新疆的“再教育”：从“多元帝国”到“民族同化”
10. 【独家专访】林飞帆：“今日香港、今日台湾”是我现在面对中国的视角

编辑推荐

1. 谁拥有华为？
2. 【香港科幻作家系列】谭剑：香港科幻，必须放在全球视野中来谈
3. 华人富豪政治课：任正非和马云，指点中央可以到什么地步？
4. 【独家专访】林飞帆：“今日香港、今日台湾”是我现在面对中国的视角
5. 没有中华民国籍的大马侨生，如何沦为坐黑牢的“匪谍”？
6. 专访导演万玛才旦：荒诞的故事决定了表达的形式
7. 谁撑起言论自由的保护伞：特朗普Twitter帐号与色情杂志《好色客》
8. 柴春芽：写在刘晓波两周年忌日——13.86亿分之1秒的自由

9. 大街小巷筑起连依墙，彩纸散落香港十八区

10. 华人富豪政治课：“中年”的鸿海，新生的郭总统之梦

延伸阅读

冯嘉诚：东盟50年——模仿的共同体？小国求存之道？

新加坡学者马凯硕在《海峡时报》发表文章，强调“小国必须经常表现得像个小国一样”。作为大国竞争的马前卒，东南亚国家如何走出自己的求存路？

巨龙与阴影：五年之后的“一带一路”

五年下来，“一带一路”版图愈发加大，也愈来愈难以定义。急剧的扩张究竟给中国和沿线国家带来了什么？中国“主导”的全球化时代真的来临了吗？端传媒制作了专题页面，也将陆续自印尼、巴基斯坦、马来西亚、东欧等地区发回深度报导。

2019印尼大选：血腥往昔、寡头体制，与扑朔迷离的伊斯兰政治

两极分化的选举之后，我们问见证了血腥历史的老记者：印尼人如何把上万个岛屿想像为同一个国家？