

南海争端中的新加坡角色

高群彬 成汉平

目前,南海争议逐渐冷却,一手推动南海仲裁案的菲律宾态度发生戏剧性转变,总统杜特尔特结束了访华之旅,明确表示要与中国搁置争议。南海事态已向有利于中国的方向发展。此时,新加坡却令人意外地在各种国际场合炒作南海议题。南海仲裁案结果出炉后,东盟国家中只有新加坡明确表达了对所谓仲裁结果的认可。9月召开的中国—东盟会议中,新加坡对联合声明不提南海仲裁案十分不满。随后,新加坡总理李显龙访问美、日,期间多次谈及南海,呼吁有关国家“尊重”仲裁结果。近日,在委内瑞拉召开的不结盟运动首脑会议上,新加坡代表强行要将南海仲裁塞入大会声明,自然遭到多国反对。本文试图从新加坡的南海逻辑着手分析其面对大国崛起以及中美博弈时的心理困境,继而解开其在南海问题上屡屡发声之谜。

新加坡基于现实主义的恐慌

国际关系现实主义强调权力政治,认为国际体系处于无政府状态,国家是国际体系的主要行为者。国家的主要目标是自身安全与权力存续,外交目标必须以国家利益来界定,并以足够的实力来支持。“权力”是新加坡国父李光耀政治思想的核心概念,李光耀强调国际社会是以权力政治为基础的,国家的强弱限制着外交的取向。

新加坡强烈的小国危机意识。现实主义中小国主要指不能够通过运用自身的力量来获取安全及生

存的国家。由于资源稀缺、缺乏战略纵深等先天缺陷,小国不能够凭借自身的力量实现其国家的安全与经济的发展,滋生了小国的脆弱性。实力弱小的国家往往成为某些大国争霸的牺牲者。新加坡是一个小国,从诞生的第一天起就充满了强烈的小国危机意识。新加坡是世界上最袖珍的国家之一,被称为地图上的“小红点”。从领土面积来看,新加坡由本岛和邻近的60多个小岛组成,全国面积仅为719.1平方公里,人口553.3万,人口密度高达7697人/平方公里。四面环海,淡水资源严重匮乏,人均淡水资源占有量为世界倒数第二。新加坡地处亚太地区,该地区除了有中、印等大国,日、韩等国也频繁出现,美国势力也插手其中。邻国印尼、马来西亚是东南亚的地区大国,又是伊斯兰国家,与新加坡有着不同的种族、宗教、政治体制和经济发展模式,且历史上新加坡与两国关系不太友好。处于这样的热点地区,新加坡充满了深深的“被包围感”。

新加坡小国危机意识来源。坎坷的建国历程使新加坡深感自身脆弱,并本能地产生小国危机意识。20世纪中期,新加坡摆脱宗主国统治后,曾把与马来西亚合并看作是独立的唯一道路。但最终由于种族矛盾、权力争夺以及领导人性格冲突,新加坡被迫脱离马来西亚联邦。新加坡不得不以微薄的资源养活当时绝大部分人口,从独立的第一天开始就面临着生存的考验,李光耀无法抑制地在媒体前失声痛哭。与马来西亚合并、分离的历程使新加坡产生了

浓重的被包围和不安全感。脆弱的生存条件、艰难的建国历程使新加坡产生了强烈的危机感,关注生存问题,持续担心各种威胁。新加坡对小国危机的认知阴影长期笼罩着新加坡领导人,并发展成一种战略文化。新加坡的一切政治、经济、外交都基于这种“危机文化”。

担忧因“南海议题”造成东盟分化。新加坡认为靠自身力量难以确保国家安全,只能寻求集体安全。前总理吴作栋把新加坡比作一条小鱼,小鱼要活着就要和其他鱼在一起,置身于鱼群之中,靠结群来自保。“鱼群”战略成为新加坡安全战略的重要组成部分。在这个理论指导下,新加坡作为创始国之一不断推动东盟国家政治与经济合作,并把合作领域扩大到地区安全。东盟为东南亚国家领导人提供了互相交流沟通的平台,对于保持地区稳定发挥了极大的作用。发展至今,东盟国家凝聚力不断增强,成为亚太地区一支重要力量。东盟与区域外大国中国、日本、印度等建立了对话机制等,影响力不断扩大。同时,东盟也给新加坡提供了一个绝佳的外交平台。东盟成员国的资格使新加坡在国际事务中具有更大的发言权。李显龙说:“当新加坡和东盟其他国家作为一个集团时,任何大国都会有所顾忌,但当新加坡没有东盟的支撑时,大国就可以无视它。”新加坡外交部长杨荣文也说道:“我们把东盟置于核心地位,新加坡作为东盟的中心,这就是为什么东盟的利益和我们的利益是完全一致的。”对新加坡来说,其生存、安全与经济战略与东盟战略结合在一起。对于南海议题,东盟内部存在分歧,无法在南海问题上取得一致立场。李显龙说:“如果东盟连家门口的大事都处理不了,以后便不会有人把东盟当一回事。”2016年4月,中国宣布与文莱、老挝、柬埔寨就南海领土争议的解决方式达成共识,即由个别声索国谈判解决,而不是由东盟整体来参与。新加坡前外交官就认为此举是要分化东盟,并妄称中国干涉东盟内政,向东盟国家施压。

新加坡恐大国均势格局被打破

经过多年发展,新加坡的安全战略确定为以东盟为基础,东南亚地区“大国平衡”的“双环平衡”。通过“以内对外”利用东盟争取更多的地区利益,又通过推行“大国平衡”来“以外对内”,利用大国之间的博弈赢得地区和平与稳定。大国平衡成为新加坡

安全链上不可或缺的一环,它深恐中国在南海势力的扩大会打破均势格局。

大国平衡外交。新加坡的“大国平衡外交”战略是指不排除大国在东南亚的存在和影响,主动与其发展政治、经济、安全等全方位关系,利用各大国的优势和它们之间的矛盾以实现大国在东南亚的势力均衡。同时,防止任何大国的势力过于强大,以维护地区安全与稳定。李光耀表示:“如果东南亚地区形成多极格局,我们抵制大国压力的能力会更强。在存在许多太阳的情况下,每个太阳的引力作用都会被削弱,而且,通过对这种引力作用所产生的拉力与反拉力的巧妙利用,小行星可以获得最大的运行自由。”新加坡基于国际关系现实主义视角,承认大国势力在东南亚的影响,且大国之间存在竞争,认为大国势力的存在未必有害。大国对国际社会的影响力是巨大的,在国际关系的发展中大国是不可或缺的角色。肯尼迪指出:“只要大国是主要的行为体,国际政治的结构就根据它来定义。”早在冷战时期李光耀就预言:“归根结底,世界的命运将取决于强权以及强权是否运用。美国、苏联和今后的中国所具有的权势,以及它们对本身及其盟国的抑制,将决定和平的形势和势力竞争。我们必须认识到,东南亚的命运不会由东南亚人单独决定。”新加坡从自身情况出发,争取多个大国在新加坡和东南亚积极介入,以期获得政治上的多边支持和经济援助,但不与之结盟,避免承担军事义务或卷入大国冲突。同时力求在大国之间寻求势力平衡,防止某个大国在本区域势力过大,因为如果失衡,将有可能导致区域的不稳定。新加坡前驻联合国大使许通美说:“不排除大国对区域内事务的干预,而要平衡它们的影响力并使之有助于维护东南亚的稳定与繁荣。”

平衡外交实施。为了确保新加坡和东南亚地区的利益与安全,新加坡鼓励域外国家加入东盟地区论坛,允许他国在新加坡设立常驻军事基地。新加坡独立初期,引入美国势力填补英国撤离造成的权利真空。在李光耀的外交理念中,与美、日发展外交关系是新加坡大国平衡外交实施的关键所在。但他并不希望美国势力在东南亚一家独大。擅长权术的李光耀清楚地意识到,随着美国势力的不断扩大,东南亚地区最终将沦为受美国的附庸。为了维护东南亚地区稳定,实现新加坡在本地区自由发展,东南亚地区必须有一股强大势力存在。通过两股势力相互



竞争形成力量均衡,小国能够在强者间获取自由纵横的国际空间,从而避免对某一强者言听计从最终导致危及国家主权与安全的不利局面。冷战期间,苏联凭借其强大的军事、经济实力成为平衡美日力量的最佳选择,也是新加坡实施大国平衡外交的关键性一环。若无苏联势力介入,整个东南亚地区就会陷入失衡状态,新加坡的大国平衡外交就会失去实际操作意义。于是新加坡主动亲近苏联,对东南亚及印度洋早有扩展企图的苏联也显示出搞好两国关系的兴趣。1968年6月,新加坡与苏联正式建交,双方互派大使。苏联将其在新加坡的大使馆建成亚洲最大,以此彰显两国关系的非比寻常。同时,李光耀也注意到了中国,认为没有中国参与的世界是不完整的。1969年5月,李光耀访问美国与尼克松会谈时,建议尼克松尽快地调整对华政策,重视中国力量。“中国越是强大,就越有利于维护美、苏、中三强之间的势力均衡,这对世界和新加坡来说都将是个更安全的局面。”在苏联帝国崩溃后,新加坡对中国力量甚为惧怕。李光耀曾经表示:“中国之大让其他亚洲国家,包括日本和印度,在20到30年后无法相比,我们需要美国平衡中国。”因此,在2009年李光耀访美时,呼吁美国积极参与东南亚事务以形成对中国的制衡,并告诫亚洲邻国对中国的崛起应当提高警惕。在李光耀看来:“如果美国完全撤出东南亚版图,而中国成为唯一主导的强权,那我们的处境的确会变得更严峻,因为万一稍有失误惹恼了中国,他们根本无须发动侵略攻势,就足以对付你了。”

具有倾向性的大国平衡。一直以来,新加坡都以中立的面目自居。其实,新加坡的大国平衡是具有选择性和层次性的,是以美国为中心的平衡。维护国

家安全,发展国家经济是新加坡的最终目标。能为新加坡免除安全之忧,带来经济繁荣的大国无疑是新加坡大国平衡体系中的最高层,而美国就是这样的大国。美国作为唯一的超级大国、世界秩序的主要制定者而雄霸世界,具有他国无法匹敌的全球军事打击能力,经济体量稳坐“第一把交椅”。李光耀对美国的实力深信不疑:“只要世界继续以经济为主导,只要美国还能继续在创新科技领域中保住领先的地位,那么欧盟也好,日本、中国也罢,十年之内没有一个或数个国家能取代美国的角色。”美国也需要在亚太地区拥有“支点”。新加坡具有全球战略性的地理位置,又是东盟“军师”,可以帮助美国扩大其在东南亚的地区影响力。新加坡借此将自身利益与美国在东南亚利益相捆绑,以此谋取利益最大化。虽然新加坡也曾引入苏、中力量平衡美、日影响力,但仅仅是为了避免美国力量过于强大而使新加坡感到“窒息”。新加坡希冀在美国的主导下,维护该国的“长治久安”。新加坡的大国平衡外交始终围绕着美国,美国是新加坡大国平衡外交运动及延展的核心。中国在南海不断增强的实力客观上对美国为主导的东南亚地区大国平衡造成了挑战,触及了新加坡处心积虑构筑的均势格局。

新加坡的南海政策

新加坡对南海问题的公开外交辞令可总结为:新加坡不是争端国家,对南海主权没有要求,保持中立不选边站;新加坡关心南海问题,是因为新加坡严重依赖国际贸易,南海的海上航行自由和航空自由关系自身经济利益;新加坡希望争议各方克制;新加坡呼吁各方在国际法公约的框架下解决争议。实际上从新加坡的行为表现看,其在南海问题上的外交表现已逐渐偏离了“中立”立场,走向亲美遏华。新加坡认为小国与大国地位不对等,小国与大国的谈判不可能公平。只有通过国际法,小国的权利才能得到保证。但新加坡罔顾南海仲裁案本身就不合法的事实,反复强调各方应严格遵守国际法,此举本身就是“拉偏架”的行为,违背新加坡一直强调的“中立”立场。


新加坡在南海问题上的主要表现。近五年来,新加坡一边高举“中立”旗帜,一边逐步滑向西方。2011年,中国海事巡视船“海巡31”访问了新加坡。随后,新加坡外交部发表声明表示,新加坡在南中国

海并没有主权诉求,但任何影响国际水域自由航行的问题都关系新加坡的关键利益。这次表态被解读为新加坡和中国“划清界限”。2012年,新加坡总理李显龙和外长尚穆根在不同场合表明新加坡对南海保持中立,不选边站,提倡由争议当事国自行解决。但是同年,新加坡国防部同意美国部署4艘濒海战斗舰。2013年,新加坡外交部就南海问题的公开态度仍是保持中立,呼吁通过国际法解决争端。随后,新加坡总理李显龙访美,表示欢迎美国重返亚太,并力促TPP落地。2014年,新加坡外交部对南海的公开声明是:“新加坡关注中国南海的事态发展。呼吁各方保持克制,避免可能升级中国南海紧张局势的行为。敦促争议各方在国际法框架下和平处理争端。”2015年3月,新加坡国防部长在公开采访中“邀请”印度参与介入南海问题,“印度是一个有影响力的大国,希望其在南海的存在和参与能强化信心和促进相互理解”。2015年8月,新加坡外长尚穆根表示,“区域外国家有权对南海问题发声”。同年年底,新加坡同意美国部署P8海神反潜侦察机。2016年以来,新加坡亲美遏华的态度更加明显。虽然新加坡一再标榜在南海问题上不持立场,不会“选边站”,但种种行为之下,其亲美遏华的态度已昭然若揭。

新加坡的对华政策。新加坡在对华关系上一直奉行经济至上、政经分离。独立后,新加坡宣布欢迎一切朋友,希望和世界各国贸易,其中包括中华人民共和国。同时,新加坡表示要做最后一个与中国正式建交的东盟国家,对发展新中的政治关系表现得非常慎重。两国建交后,新加坡总理李光耀与中国领导人邓小平建立了深厚的友谊,中国十分重视新加坡发展模式。1985年,新加坡著名经济学家、首任财政部长、副总理吴庆瑞退休后受聘来到中国,为中国的改革开放出谋划策。两国双边贸易飞速发展。2013年以来,中国成为新加坡最大贸易伙伴,新加坡也是中国东盟国家中的最大贸易伙伴。在中国推进“一带一路”战略中,新加坡也发挥着重要作用。基于一贯的政经分离策略,新加坡并不会因为经济贸易的紧密联系而在南海问题上轻易改变立场,但两国关系不至于过分恶化。

新加坡一直奉行“大国平衡”策略,主张在亚太建立美、中、日、印平衡格局。新加坡的大国平衡策略对中国有利有弊。当苏联势力强大之时,为遏制苏联的扩张,新加坡力促中美改善,为中美建交立下了

汗马功劳。冷战时期,东盟与中国关系冷淡。冷战后,新加坡成为中国与东盟关系交往的“桥梁”,使中国与东盟始终保持对话联系,对推动中国与东盟关系的发展,发挥了建设性作用。但随着中国实力的不断上升,新加坡不断调整策略,实施对华遏制。李光耀曾表示:“在外交关系中,没有个人的友谊,只有国家利益。”新加坡极力鼓动东盟对华政策一致,“抱团”解决南海问题。对于南海的领土争端,中国一直主张与“声索国”进行双边协商,反对南海问题的国际化,这是中国关于南海问题的根本原则,同时也是中国捍卫国家领土主权所不可逾越的红线。新加坡鼓动东盟“一致性”和引入域外大国的做法在事实上加剧了南海问题和平解决的复杂性,侵害了中国的国家利益。

中国与新加坡语言、文化、经贸的紧密联系为中新关系的长足发展提供了有力的支撑。建立健康有序的中新关系是两国发展政治互信、经济深入合作的根本保证。两国之间要建立健康有序的关系,前提条件是互不侵害彼此的国家利益,尤其是国家的核心利益。南海问题涉及中国的领土完整,为中国的核心利益所在。任何侵害中国国家主权的行为,必将遭到中国人民的强烈反对。此外,中国也应对新加坡的“恐惧”予以关切,从东南亚地区和平稳定发展的战略高度对新加坡晓之以理,动之以情,排除各种干扰因素,提升中新经济合作,拓展中新政治、文化多维度发展,积极推动中新关系实现健康有序的发展。

(高群彬:解放军国际关系学院科研部研究人员;
成汉平:解放军国际关系学院东南亚研究中心主任)

责任编辑:黄杰

