



中美战略竞争夹缝中的小国抉择： 新加坡为个案的分析

周文星¹

【摘要】在中美战略竞争背景下，小国传统的大国平衡战略日益遭遇挑战。本文以新加坡为个案，通过运用文献分析法与案例研究法，分析新加坡国际事务研究所、尤索夫伊萨东南亚研究院，以及国防与战略研究所等三家主流智库专家近年针对中美战略竞争发表的代表性文献，研判新加坡对中美竞争的认知趋势、影响因素与未来走向。研究发现，新加坡战略学界对中美战略竞争呈现共识与分歧并存的多元政策认知图景，多数智库专家主张新加坡采取平衡外交政策，拒绝在中美之间“选边站队”，以便维护新加坡的利益。对于中美竞争的根源，新加坡战略学界存在“发展模式论”“权力转移论”“意识形态论”等三种认知，对中美关系的未来走向持有“潜在合作论”“有限竞争论”“军事冲突论”“战争升级论”等四种论断。考虑到中美战略竞争带来的负面后果，新加坡战略学界多数人士主张采取大国平衡外交政策、拒绝在中美之间“选边站队”——尽管这变得越来越难——以便维护新加坡与东盟利益的最大化。为更好地维护国家利益，中方应基于新加坡主流智库专家的相关研究研制更具针对性的应对之策。

【关键词】新加坡智库；战略学界；中美战略竞争；小国；东盟；平衡外交

1 周文星，南京大学国际关系学院。主要研究方向为中美关系、国际关系、区域国别研究。邮箱：zhouwenxing@nju.edu.cn



Policy Choices of Small Countries amid China-U.S. Strategic Competition: A Case Study of Singapore

Zhou Wenxing¹

【 Abstract 】 In the context of China-U.S. strategic competition, the traditional approach to diplomacy among smaller countries towards major powers is encountering significant challenges. This article employs a case study approach to examine the literature on China-U.S. competition. It analyses publications on this topic by experts from three mainstream think tanks: the Singapore Institute of International Affairs (SIIA), the Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), and the Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS). The objective is to analyse Singapore's policy perceptions of China-U.S. strategic competition, the factors that influence these perceptions, and the future trajectory of these perceptions. The study revealed that Singapore's strategic community exhibits a multifaceted policy perception of the strategic competition between China and the United States. Most think tank experts advocate that Singapore should pursue a balanced diplomacy and refrain from taking sides between China and the United States in order to safeguard its national interests. In the context of the underlying causes of the Sino-American competitive dynamic there are three distinct theoretical perspectives in Singapore's strategic discourse, namely, "development model theory," "power transfer theory" and "ideology theory." With regard to the prospective trajectory of the competitive relationship, the Singaporean think-tank experts put forth four arguments: the "potential cooperation theory," the "limited competition theory," the "military conflict theory," and the "war escalation theory." In light of the potential negative consequences of strategic competition between China and the United States, most think tank experts in Singapore advocate a balanced approach to diplomacy among major powers, refraining from taking sides between the two powers. This is despite the increasing difficulty of maintaining such an approach, with the aim of maximising the interests of Singapore and ASEAN. To better safeguard its national interests, China should adopt a more precisely targeted strategy based on the findings of research conducted by Singaporean think tanks.

【 Key words 】 Singaporean think tank; strategic community; China-U.S. strategic competition; small countries; ASEAN; balanced diplomacy

¹ Zhou Wenxing, School of International Studies, Nanjing University. Research Interests: China-U.S. relations, International Studies, Area Studies. E-mail: zhouwenxing@nju.edu.cn



一、引言

2024年4月，新加坡知名智库尤索夫伊萨东南亚研究院（Institute of Southeast Asian Studies-Yusof Ishak Institute, ISEAS）发布了最新一期年度性《东南亚态势报告：2024》。报告认为，中国依旧是在政治和经济上对东南亚最具影响力的国家，且有过半（50.5%）的受访者在被迫在中美之间“选边站队”时选择中国（49.5%受访者选择美国），系该年度性报告发布6年来选择中国的人数首次超过美国（Seah, et al. 2024）。这份调查报告为我们理解中美关系对东南亚国家的动态影响，提供了重要的民意视角。但这份基于大众民意调查的报告无法全面呈现受访国家的精英认知，而以战略学界人士为关键代表的精英群体，长期主导东南亚国家联盟（ASEAN，即东盟）和各成员国的内外政策。为此，我们需将研究焦点投射到深刻影响或直接参与政府政策制定过程战略学界，探究东南亚国家对中美战略竞争的政策认知、研判与建言，这对于中国缓解美国“印太战略”持续施加的压力、构建并维护与东盟等周边国家的稳定关系，以及稳步推进“一带一路”倡议等战略布局意义重大。

国内外学界围绕东南亚国家对中美战略竞争的认知与反应，进行了多视角的理论与政策探讨。有的研究者从军政关系、政党等国内政治视角，解释东盟国家应对中美战略竞争时的不同政策（聂文娟，2024；钟准，2022）；有的从国家层次需求与体系层次压力互动的分析框架，研究东盟国家对美国“印太战略”的差异性认知与政策抉择（查雯，2021；Anderson, 2022）；也有研究者基于东盟成员国对中美影响力的不同评估，建议中美根据既有优势制定针对性的东南亚政策（鲍志鹏、金灿荣，2020；Lee, 2023；Lin, et al., 2020）。尽管如此，国内外鲜有专文从东南亚国家战略学界的视角分析地区国家对中美战略竞争的政策认知与走向。本文以新加坡最具影响力的三家战略型智库及其有关中美战略竞争的研究为研究对象，分析新加坡主流战略学界对中美战略竞争的的认知与研判，进而大致把握新加坡这个小国的对华政策走向，为后续学术研究提供参考。

二、新加坡战略学界及其有关中美战略竞争的代表性文献

自美国特朗普当局自2017年推出对华战略竞争政策以来，以研究外交事务、国防安全、战略战术见长的新加坡战略型智库，始终密切关注中美战略竞争的动态演变及其对新加坡和东南亚的政策影响，并发表了一系列代表性文献。

（一）新加坡战略学界及其主要代表

新加坡国土面积虽小，却是地区乃至全球最发达的国家之一，素有“东盟的大脑”“东



论文

盟领头羊”和“引领”大国的“软领导者”（隆德新，2012）等美誉，在政策理念等方面具有与其国土面积不对称的巨大区域与国际影响力。究其原因，这与新加坡数量极少但影响力巨大的国际知名战略智库密切相关。根据相关最新智库排名，总量仅 21 家智库的新加坡，在与全球共 11175 家智库的角逐中，竟有 3 家智库荣登全球影响力百家智库榜单。在东南亚和太平洋地区（不计入印度）前百家影响力最大的智库排名中，新加坡共有约一半（9 家）智库位列其中（McGann, 2022）。此外，在全球最佳防务与国家安全智库、最佳国内经济政策智库、最佳外交政策与国际事务智库等榜单中，皆有新加坡智库的身影。这些智库深度参与新加坡政府政策过程，为内政外交政策与国家战略制定起到关键且独特的角色（Tay & Chen, 2021）。

为研究新加坡对中美战略竞争的政策认知，本文基于以下两点考量选取三家主流战略型智库，即新加坡国际事务研究所（Singapore Institute of International Affairs, SIIA）、尤索夫伊萨东南亚研究院，以及国防与战略研究所（Institute of Defence and Strategic Studies, IDSS）。考量之一是三家智库对于新加坡政府、东南亚地区乃至全球都享有较高的知名度与影响力。根据相关智库影响力排名，这三家智库不仅位列全球最具影响力百强智库榜，而且是南亚、东南亚和太平洋地区最具有影响力智库前 20 强（McGann, 2022）。另一考量在于，综合三家不同类型与特色的智库，有助于更全面充分地了解新加坡主流战略学界的多元观点。事实上，除了上述三家智库之外，新加坡还有包括隶属于新加坡国立大学的东亚研究所（East Asian Institute, EAI）、南亚研究所（Institute of South Asian Studies, ISAS）、政策研究所（Institute of Policy Studies, IPS）等在内的多数知名智库。不同于英美等国家追求大而全的智库发展模式，新加坡智库小而精，更注重通过细分研究领域提升政策研究质量。本文选取的三家智库各有特色。成立于 1962 年的新加坡国际事务研究所是新加坡成立最早的智库，它侧重于研究东盟与亚太地区国际关系。成立略晚几年的尤索夫伊萨东南亚研究院以全面的东盟研究而闻名。国防与战略研究所则作为南洋理工大学内部研究机构于 1996 年成立，目前隶属于该校拉惹勒南国际问题研究院，长期致力于研究安全、战略与国防议题。此外，三家智库的经费来源也不相同。除新加坡国际事务研究所，另两家智库都由新加坡政府设立且接受政府拨款。

选取上述三家成立于不同历史时期、各有研究侧重、经费来源不同、具有国际知名度的政策研究机构，有利于对比和补充不同智库的政策观点，从而更全面地分析新加坡战略学界在中美关系相关议题上的政策认知与建言。

（二）新加坡战略学界有关中美战略竞争的代表性文献

本文从新加坡三家主流智库选取了 20 项代表性文献（见表 1），这些研究文献是本文分析新加坡战略学界对中美战略竞争认知的研究样本。其中，新加坡国际事务研究所和国防与战略研究所共 9 项，尤索夫伊萨东南亚研究院 11 项。三家智库每年发表大量相关研究，本文选取代表性文献主要基于两点依据。一是作者拥有较大的知名度与影响力。本文优先选取智库现任或前任负责人以及具有政府任职经历者的文章，如尤索夫伊萨东南亚研究院前主席、新加坡国立大学特级教授王庚武（Wang Gungwu），南洋理工大学拉惹勒南国际问题研究院常务副主席兼国防与战略研究所主任、现任新加坡外交部无任所大使、东盟前秘书长王景荣（Ong Keng Yong），新加坡国际事务研究所主席、现任新加坡非常驻希腊大使和前新加坡“官委”国会议员戴尚志（Simon Tay）等主要战略学者。

二是研究发表的平台具备广泛的传播性与较大的影响力。本文文献大多发表于智库运营的旗舰刊物，如尤索夫伊萨东南亚研究院主编的专题报告 ISEAS Perspective（《尤索夫伊萨东南亚研究院透视》）；地区发行量巨大的知名报刊，如新加坡发行量最大的英文报纸 *The Straits Times*（《海峡时报》）；以及知名时事评论杂志，如 *East Asia Forum Quarterly*（《东亚论坛季刊》）；等等。总之，本文尽量选取由具有较大影响力的智库学者主笔且发表于主流平台的重要文献，以便全面地把握和剖析新加坡主流战略学界对中美竞争关系的评估与认知。

表 1 新加坡三家主流战略智库学者及代表性文献

序号	智库名称	专家姓名	代表性文献	发表时间
1	新加坡国际 事务研究所	戴尚志（Simon Tay）	为什么亚洲国家应该在美国招手时停顿下来	2022 年
2			其他方式的战争：中美竞争正在诸多领域加剧	2020 年
3		戴尚志、杰西卡·沃（Jessica Wau'u）	新加坡的关切：全面安全重启	2021 年
4			美中竞争下的东盟	2019 年
5		胡逸山（Oh Ei Sun）	美国必须为新的“战略缓和”迈出第一步	2022 年



论文

(接上表)

6	国防与战略研究所	王景荣 (Ong Keng Yong)	美中竞争使东盟至关重要	2022 年
7		穆罕默德·拉赫曼 (Muhammad F. A. Rahman)	美国国家安全战略与中共二十大: 对东盟地区安全的意义	2022 年
8		拉杰什·巴斯鲁尔 (Rajesh Basrur)	美中: 两大转型之间的竞争	2017 年
9		胡达·辛格 (Bhubhindar Singh)、亨里克·曾 (Henrick Tsjeng)	东盟对印太的展望: 抓住叙事?	2020 年
10	尤索夫伊萨东南亚研究院	王庚武 (Wang Gungwu)	美中因台湾发生的任何战争都将是为亚洲海上控制权	2022 年
11			中美之间不可能的新冷战	2021 年
12			即使西方已迷失方向, 中国也不可能成为当然继承人	2020 年
13		蔡承国 (Choi Shing Kwok)	为什么东南亚是中美竞争的一个战场?	2022 年
14		黄氏河 (Hoang Thi Ha)、钟伟伦 (William Choong)	习拜握手不会修复美中分裂, 而是分裂的开始	2022 年
15		黄氏河	超越中国、美国和东盟: 非正式的小多边选项	2020 年
16			东盟对与中国 [建立] “命运共同体” 的矛盾心理	2018 年
17		钟伟伦	中美关系: 新加坡难以捉摸的最佳位置	2020 年
18		钟伟伦、伊恩·斯托里 (Ian Storey)	东南亚对奥库斯的反应: 军备竞赛、不扩散和地区稳定	2021 年
19		陈庆珠 (Chan Heng Chee)	美中竞争: 不可避免战争还是可以避免的战争?	2020 年
20	刘镇东 (Liew Chin Tong)	美国、中国和东南亚: “双赢” 可以实现	2021 年	

资料来源: 笔者根据三家战略智库网站信息整理制作。



三、新加坡战略学界对中美战略竞争根源与走向的研判

运用文献分析法研究上述代表性文献，发现新加坡战略学界对中美战略竞争的根源与走向持有多元解读，形成共识与分歧并存的政策认知图景。

（一）对中美战略竞争根源的分析

按照持有不同认知人数的多寡，新加坡战略学界对中美战略竞争根源的分析，主要有“发展模式论”“权力转移论”和“意识形态论”等三种主流认知。

首先是“发展模式论”。持有这个论断的专家人数最多，认为发展模式的差异和社会治理能力的比拼才是驱使中美迈向竞争甚至对抗关系的核心因素。代表性专家包括王庚武、王景荣和戴尚志。王庚武多次公开否定意识形态因素对两国竞争关系形成的促进作用，强调对不同发展模式的竞逐和对丰富资源市场的争夺，才是导致中美关系恶化的根本原因，并据此认为中美不可能陷入所谓“新冷战”，但预测两国日益激烈的竞争关系将导致更加危险的后果（CAN, 2021）。王景荣也反对将中美竞争置于“民主对抗威权”的二元叙事结构，更倾向于视两国竞争的本质为两种发展模式之争（Kawakita, 2022）。戴尚志与新加坡国际事务研究所东盟事务副所长杰西卡·沃认为，中美竞争不仅是一场外交之争，更多是对两国政府治理与社会能力的持久考验（Tay & Wau, 2021）。新加坡国际事务研究所高级研究员胡逸山也从不同外交方式与发展模式看待中美竞争根源，认为美国内部多元行为体处理国际事务的差异性立场，导致美国近年持续退出由其主导成立的国际组织，而随着中国在这些组织中扮演日趋积极的角色，重返孤立主义的美国又感到“极其不适”，因而想在这些组织中继续扮演核心角色，这必然加剧中美之间的矛盾与分歧（China Daily, 2022）。

其次是“权力转移论”。这一派战略学界人士倾向于从现实主义的权力转移理论视角，理解中美竞争关系的生成及其演进。这一派专家人数并不多，代表性专家包括现任尤索夫伊萨东南亚研究院主席、新加坡外交部无任所大使陈庆珠和国防与战略研究所南亚项目高级研究员拉杰什·巴斯鲁尔。陈庆珠认为，中美关系之所以恶化，部分原因在于中国经济、军事和技术实力的快速提升，导致美国随之对其采取强硬的政策举措予以回击，进而引发了两国之间激烈的战略竞争关系（IPS Commons, 2020）。巴斯鲁尔则明确表示，权力转移是中美紧张局势的“标准解释”，该理论阐述了中美分别作为“崛起国”和“霸权国”的紧张关系根源，并认为尽管存在经贸相互依存关系，但两大国当前的对抗却呈现出一种既定的竞争性战略政治模式（Basrur, 2017）。

最后是专家人数最少的“意识形态论”。主张该论断的智库专家认为，中美竞争关系根源于意识形态对抗，代表性专家为尤索夫伊萨东南亚研究院首席研究员、区域战略与政



论文

治研究项目共同协调员黄氏河和该院印太研究项目高级研究员钟伟伦。两人都声称，中美已将竞争关系扩展至意识形态领域，并随着美国对华政策极其危险地将中国视为几乎危及其生存的“意识形态威胁”，中美正逐渐陷入一种“不加掩饰”的意识形态对抗（Cook & Hoang, 2020）。

（二）对中美战略竞争走向的研判

新加坡战略智库专家从多个角度解读中美战略竞争的未来走向，可大致划分为“潜在合作论”“有限竞争论”“军事冲突论”，以及“战争升级论”等四种主要论断。需要警惕的是，认为中美可能走向冲突升级的战略学界人数正日益增多。

“潜在合作论”和“有限竞争论”属于战略学界偏谨慎乐观和中立的观点，两者可合并为“竞合论”，即认为处于竞争关系中的中美两国可能将在某些议题上实现合作，呈现出竞争与合作并存的复合关系形态。胡逸山强调中美通过经贸合作解决双方分歧、引领全球经济复苏的重要性，他总结东南亚国家的经验指出，国家间贸易的大幅增长有助于极大降低两国之间发生冲突的可能性，建议美国率先逐步降低直至取消特朗普政府时期征收的高关税，保障全球自由贸易得以顺畅进行，推动中美之间的战略缓和（China Daily, 2022）。陈庆珠认为，中国目前没有能力也没有兴趣挑战美国的霸主地位，也不会将其发展模式输出给其他国家，故而中美竞争尽管会继续下去，但两国会因共同利益而进行有限竞争，经济“脱钩”也不大可能成为现实，更可能的前景是竞争与合作并存（IPS Commons, 2020）。尤索夫伊萨东南亚研究院前访问研究员、马来西亚下议院参议员刘镇东指出，中美并不必然会重蹈美苏覆辙，中国不得不接受美国仍将是全球最强大的国家，而美国也不得不接受中国正快速崛起并在某些领域取代美国，阻止中国崛起不会起作用，因而也就没有什么意义，因此，两国未来将不得不同时展开竞争与合作（Liew, 2021）。

随着中美战略竞争的持续和加剧，主张“军事冲突论”甚至“战争升级论”的智库专家也逐渐增多。王庚武表示，中美最可能因为台湾问题爆发冲突与战争，南海问题则增加了双方和解的难度。原因在于，美国将台湾地区视为其“对整个亚洲[实行]海上控制的关键环节”，并在近年来出于战略竞争的需要而持续深化与台湾的实质关系，但与此同时，中国大陆统一台湾的决心与能力也得到空前提升，这势必加剧双方在台湾问题上的激烈对抗趋势，进而可能陷入军事冲突和战争（Yip, 2022）。国防与战略研究所研究员穆罕默德·拉赫曼也表示，中美在台海和南海任何蓄意或无意的举动，可能导致冲突的爆发和失控并外溢至东南亚地区，甚至认为2027年将是亚太地区的关键地缘政治时间线，中美互信构建窗口正快速流失（Rahman, 2022）。也有一些战略专家从国际无政府状态、中美结构性矛盾



以及决策者视角研判中美关系走向。例如，黄氏河和冲伟伦认为，尽管巴厘岛中美元首会晤为两国关系未来发展注入了一些乐观情绪，但结构性矛盾注定两国冲突不可避免（Hoang & Choong, 2022）。戴尚志也表示，中美正持续增加在政治、安全、贸易和技术等许多领域的激烈竞争，不能排除两国的直接冲突（Tay, 2020）。巴斯鲁尔认为，深受无政府主义自助体系影响的国家战略习惯和政策制定者内向型的政策偏好，将驱使中美滑向冲突，而只有直到严重的经济或军事危机即将发生时，两国才可能团结一致以避免迫在眉睫的灾难（Basrur, 2017）。

四、新加坡战略学界对中美战略竞争影响的研判与政策建言

新加坡战略学界围绕中美战略竞争的影响展开了深入分析，并基于此向新加坡政府和东盟提出了一系列政策建议。

（一）对中美战略竞争影响的分析

新加坡战略学界一致认为，中美战略竞争是中国影响力不断提升的必然结果，是新加坡和东盟国家必须面对的地缘政治现实，这无疑将影响甚至形塑东盟及其成员国的外交政策抉择。新加坡战略专家认为，中美战略竞争将对新加坡和东盟产生以下三个主要的负面后果。

一是中美竞争将加剧新加坡等东盟国家的“不安全感”。王庚武曾就此多次敲响警钟，声称新加坡等小国“永远不可能[感到]真正的安全”，因为它们无法形塑区域性和全球性的核心发展趋势，只能迅速灵活调整其政策，以便在意外发生时拥有足够多的空间去适应新环境。如果新加坡的未来取决于中美其中一国，那将不是“美好的未来”，新加坡根本就没有选择，只能赌其中一方在未来的冷战或热战中获胜，但这将迫使新加坡成为获胜国的附庸（Chow, 2020）。戴尚志和沃进一步指出，大国竞争不仅在诸多方面增加新加坡等小国的“不安全感”，东盟其他中等国家亦概莫能外（Tay & Wau, 2021）。

二是中美竞争正迫使新加坡等东盟国家“选边站队”。维持地区国家的军事与政治中立是东盟成立的缘起之一，至今该组织仍极力避免在大国竞争中“选边站队”而卷入地缘政治冲突。然而，美国为了推行其竞争性对华政策，已经将大国竞争的场域延伸至东南亚地区，东盟各国在“选边站队”的问题上面临越来越大的压力。尤索夫伊萨东南亚研究院院长兼首席执行官蔡承国表示，中美战略竞争使东南亚过去三十年以来的和平有序环境走向尽头，各国将不得不“选边站队”（Zeng, 2022）。王庚武、王景荣、戴尚志、钟伟伦等



专家反复强调，东盟国家尤其是新加坡、越南、菲律宾等与美国关系紧密的国家，将面临更为突出的政策挑战，这已成为东盟国家不安全感持续加剧的主要原因。

三是中美持续加剧的竞争关系将挑战东盟的中心地位。长期以来，东盟致力于维护其在“开放、透明和包容的地区架构中……的中心地位和积极作用”（ASEAN Secretariat, 2008）。但美国在推进其对华竞争政策的过程中，已先后主导成立美英澳三方安全伙伴关系“奥库斯”（AUKUS）、美日印澳“四方安全对话”（QUAD）等地区安全“小多边”集团，这进一步放大东盟各国处理与中美两国关系的政策差异，冲击地区开放、透明、包容的地区框架，进而削弱东盟的中心地位（Li, 2022）。不过，王景荣等个别专家持有不同观点，他们认为被中美竞相“讨好”的东盟正变得更加重要，尤其是通过加强与拜登政府的接触，有助于提升东盟的中心地位，从而在中美两国的良性竞争中获利（Kawakita, 2022）。

（二）对新加坡和东盟应对中美战略竞争的建言

鉴于中美竞争对东南亚地区造成的深远影响，新加坡战略智库专家基于对本国和东盟利益最大化的综合考量，提出了一系列政策建议。专家们一致认为，新加坡和东盟须尽全力避免在中美之间“选边站队”。为实现这一目的，智库专家提出了以下具体举措：

第一，应维持与中美两国的平衡外交关系。专家们认为，东盟避免在中美之间“选边站队”的关键，在于同时与两国维持平衡的外交关系。戴尚志强调维持平衡关系的重要性，认为中美竞争采取了“好人”和“坏人”这种非黑即白的简单方式描绘复杂的两国关系，这将导致夹在中美之间的地区国家不得不将注意力集中在错误的议程之上，难以采取自主的外交政策而损害本国利益，呼吁新加坡等东盟国家拒绝与任何一方结盟（Tay, 2020）。王庚武甚至表示，为了维持与中国的友好关系，东盟国家尤其需要注重防止南海争端扰乱东盟与中国的关系（Wang, 2015）。

需要指出的是，由于对中美关系的不同评估，智库专家对与中美发展平衡外交关系并非没有异议。以钟伟伦及其同事、尤索夫伊萨东南亚研究院高级研究员伊恩·斯托里为代表的战略人士表示，为了克服小国固有的脆弱性，新加坡应全面提升与美国的关系，以便平衡地区内不断增长的中国影响力，进而实现地区内主要大国的力量均势。他们还告诫东盟不可将其中心地位视为理所当然，建议东盟积极回应“奥库斯”等美方发起的“小多边”安全倡议（Choong & Storey, 2021）。但另一方面，也有专家对东盟与美国发展过于亲密的外交关系表示担忧。戴尚志呼吁东盟国家警惕美国借助东盟强化对华竞争，建议东盟各国基于本国利益行事，充分考量美国内政治经济变化，审慎评估美国提出的“印太经济框架”等倡议（Tay, 2022）。



第二，应注重提升并充分利用东盟的中心地位。维持东盟的中心地位，不仅有助于缓和中美竞争导致的地区两极化趋势、增强东盟的国际地位，而且可以提升东盟内部的团结与合作，因此被认为是实现东盟及其成员国利益的重要途径。黄氏河等人就表示，东盟作为可以吸引中美持续投入的开放包容区域架构，其中心地位既可缓和大国竞争的烈度，还反过来巩固和提升东盟成员国之间的团结合作（Cook & Hoang, 2020）。因此，尽管中美竞争在一定程度上削弱了东盟的中心地位，但绝大多数战略专家仍主张新加坡等东南亚国家多措并举提升东盟的中心地位。具体举措包括：

一是提升东盟成员国之间的政策协调与对话合作，以便及时全面地应对中美竞争造成的负面冲击。戴尚志和沃建议，东盟国家应在中美做出重要决定之前进行深入对话，从而提升中美因持续激烈的竞争而日趋狭窄的对话空间，为地区和平与稳定贡献力量（Tay & Wau, 2019）。拉赫曼主张东盟成员国在低敏感且具有共同利益的领域加强合作，确保在大国冲突外溢至地区之前支持彼此在人道主义、供应链和网络信息等方面的韧性（Rahman, 2022）。王景荣建议东盟发布有助于提升成员国团结协作的共同愿景，增强东盟着眼于大局和影响成员国未来发展的能力，以克服中美竞争的消极影响（Financial Tribune, 2018）。国防与战略研究所研究员布胡达·辛格及其同事亨里克·曾则称赞《东盟印太展望》，认为该文件在超国家层面为地区的开放包容及其未来发展提供了前进动力与方向，是提升东盟中心地位的关键举措（Singh & Tsjeng, 2020）。

二是与中美两国加强沟通、对话与合作，充当两国竞争的“缓冲带”与“调停者”。当中美战略竞争导致两国外交对话停摆时，钟伟伦、戴尚志等专家呼吁新加坡和其他东盟国家应努力寻求提升中美展开外交对话的空间，甚至鼓励中美携手合作（Choong, 2020; Tay, 2020）。拉赫曼称赞“东盟仍然是将大国冲突幽灵最小化的最佳外交举措”，呼吁东盟将自己定位为缓和冲突的重要渠道，并阐明它不是大国推动零和博弈议程的政治工具，通过采取更大胆积极的姿态管理大国政治，从而增加东盟的外交选择与韧性，维持东盟在地区秩序建构进程中的重要作用（Rahman, 2022）。

三是与中美以外的其他国家开展更广泛的合作，提升东盟在国际舞台上的地位。不少东盟国家对华政策认知始终存在两面性，即一方面乐于采纳中方发起的经济金融等务实利好的倡议，但另一方面也担忧因与中方过于紧密的关系而削弱东盟的中心地位（Hoang, 2018）。为此，多数专家倾向于建议东盟维持“门户开放”政策，即与地区内的所有国家进行包容性接触。黄氏河等人士建议东南亚国家应更多地利用东盟平台与其他对话伙伴开展多边外交，特别是与欧盟、日本的峰会，平衡发展对华与对美外交，并及时讨论就各方共同关心的问题



采取协调一致的行动。为了应对中美战略竞争带来的政策困境、保护成员国的共同利益，东盟还应考虑加入或建立更多不包括中美在内的、非正式的和针对特定议题的“小多边”非正式联盟（Cook & Hoang, 2020）。戴尚志等人呼吁，尽管不能直接缓和中美关系，但为了克服两国间愈加激烈的竞争、维持开放的地区秩序，新加坡应更多议题上加强与亚洲主要国家以及欧盟等域外国家的多边接触（Tay & Wau, 2019; Tay & Wau, 2021）。

五、对新加坡战略学界政策认知与建言的分析与思考

（一）对新加坡战略学界政策认知与建言的分析

新加坡战略学界人士针对中美竞争展开了多角度的分析与政策建言，呈现出共识性与差异性并存的政策认知局面，基本上反映了东盟国家，尤其是新加坡政府在相关政策议题与实践上所固有的两面性。所谓政策认知与实践的两面性，一方面是通过极力维持对中美平衡外交，维护东盟的中心地位。新加坡开国总理李光耀曾多次表示“中美竞争不可避免”，但认为两国可通过外交努力避免冲突对立，主张新加坡等东盟国家采取务实的外交政策，避免卷入大国竞争（Allison, Blackwill & Wyne, 2012）。但随着中美竞争持续加剧，东盟国家面临被迫“选边站队”的压力空前激增。现任总理李显龙频繁警告东盟将加速掉入被迫“选边站队”的噩梦，呼吁中美和解，或至少将战略竞争局限于联合国等多边规则与框架之内（Lee, 2020）。东盟其他国家政治精英也多次表达类似看法，希望保持对中美平衡关系、维持东盟的中心地位。

但另一方面，随着中国地区影响力持续增强、拜登政府提升与东盟接触力度，包括新加坡在内的多数东盟国家民众似乎已“选边”美国，或者在军事安全议题上保留与美国合作的倾向性，作为大国平衡外交可能破产之后应对中美竞争、平衡中国影响力的替代政策选项。根据尤索夫伊萨东南亚研究院对东盟十国的多年度民调报告，主张东盟放弃平衡外交的人数在2021年继续增长，高达约62%的受访民众“选择”美国（仅约39%民众“选择”中国），且7个东盟国家“选择”美国，而“选择”中国者仅缅甸、文莱和老挝3国（Seah, et al., 2021）。在2022年民调报告中，接近60%的东盟国家民众赞同加强与“四方安全对话”美日印澳之间的合作，有接近40%的民众认为“奥库斯”有助于在东南亚地区平衡中国不断增长的军事力量（Seah, et al., 2022）。尽管“选择”中美两国的受访者人数在最新发布的2024年民调报告中发生了一定变动，但并未改变部分东南亚民众甚至精英群体借助美国因素平衡中国影响力的长期期待。拜登执政以来，与中国存在南海争端的越南、菲律



宾等国家，以及作为美国“可靠的伙伴”的新加坡，快速提升与美国在政治外交、经济投资、文化交流以及尤其是军事安全等领域的合作（刘琳，2022）。

新加坡和东盟国家外交政策的两面性，在很大程度上反映了东盟在中美战略竞争背景下日益限缩的外交自主性。这与东盟过去较长一段时间以来形成的“经济靠中国、安全靠美国”的地区秩序结构存在深层次关联。在过去几十年里，中国为东南亚地区的经济繁荣提供了大量的发展红利，而美国则作为所谓的霸权国家则为地区的和平稳定提供了地区精英倚重的“安全保障”。当中美战略合作关系在2017年前后让位于战略竞争关系时，包括新加坡在内的东南亚国家愈发觉得难以像过去那样对中美采取平衡外交。对部分东盟国家而言，远在太平洋彼岸的美国有助于平衡中国不断增长的影响力，甚至可为解决南海争端提供某些支持，因此积极“欢迎”美国增加地区安全投资。但它们将不得不陷入另一个政策困境，即如果真的“选边”美国，它们不仅无法维持东盟的中心地位，反而极有可能推动该组织掉入进一步分裂的深渊，开放、透明和包容的地区架构届时将不复存在。

（二）中方几点应对思考

针对新加坡智库专家进行的政策分析以及新加坡和东盟可能采取的对华政策取向，中方应考虑多措并举推进与新加坡以及东盟的全面接触，推动双方的交流与合作。

第一，坚定支持东盟的中心地位，从地区、次区域和双边层面持续促进与东盟的交流与合作，全面推动构建中国—东盟命运共同体。在地区层面，中国和东盟互为对方的第一大贸易伙伴，且随着中国与东盟十国以及日韩澳新在2020年签署的《区域全面经济伙伴关系协定》（RECP）正式生效，中国与东盟的贸易投资将得到进一步发展，推动双方在经贸合作的新增长点。中方可以2024年“中国—东盟人文交流年”为契机，基于经贸合作、人文往来、社会文化等主线，积极推动双方在各个领域的合作升级。在次区域层面，中方应深化与湄公河沿岸东盟5国（即泰国、柬埔寨、老挝、缅甸、越南）的澜沧江—湄公河合作机制，不断拓宽合作范围，推动澜湄国家命运共同体。在双边层面，中方应继续推动与老挝、柬埔寨、缅甸的命运共同体构建，不断深化与其他东盟国家的双边关系。上述三层面是推动中国—东盟命运共同体、打造双边全面战略伙伴关系的有机组成部分，也是推进中国“亲、诚、惠、融”的睦邻外交政策的关键，更是应对美国企图拉拢东盟遏制中国发展的必要举措。

第二，分层次、有策略地处理与东盟国家间的双边关系。一是继续深化与新加坡等国家的关系。新加坡以华人为主，同时也是美国的主要安全合作伙伴。中方应思考如何基于



论文

工具理性和价值理性处理好与新加坡的关系，促进中新关系行稳致远。二是谨慎处理与越南、菲律宾、印尼、马来西亚、文莱等5个南海主权声索国之间的关系，坚持和平解决争端，尤其谨防美国可能利用相关矛盾加大力度介入地区事务。去年以来，菲律宾已加速向美国靠拢并对华采取挑衅姿态，如何处理中菲关系无疑将考验中方的政治智慧。三是继续提升与老挝、缅甸、柬埔寨等传统对华友好国家间的关系。本文开头援引的《东南亚态势报告：2024》已再次证明了这一点，即老挝和柬埔寨作为东盟国家中接受中国投资与金融援助最多的国家，其对华积极认知最高，而非越马等国家因与中国在南海存有争端而持有更为消极的对华认知。可见，除积极有效管控南海争端之外，中方还需思考通过经贸投资、金融援助、文化交流等多种方式提升与东盟国家间的关系。

第三，加强中国智库与新加坡智库之间的沟通对话，促进中国与东盟国家之间的人文交流与民间往来。如文章分析，新加坡三大主流战略智库对中美战略竞争的相关分析，整体上较为客观、中肯，呈现新加坡主流战略界对中美关系的政策认知现状，也反映了新加坡政府乃至东盟的主流政策认知取向。这与新加坡战略学界专家，如王庚武、戴尚志、黄氏河等，与中方智库专家常年维持密切的交流有关。为此，中方应当鼓励中国各类官方与民间智库加强与新加坡和东盟国家智库之间的对话，也可考虑设置更多常态化的智库对话机制，让更多智库专家参与政策讨论甚至决策过程。此外，中方可考虑力推中国文化“走出去”，推广华文教育、影视作品等东盟民众感兴趣的文化交流项目，鼓励更多东盟国家民众来华留学、生活，提升和培育更多民众对中国的正确和积极认知。总之，应推动与更多新加坡、东盟国家主流智库专家和高校学者之间的对话与交流，加强与各国民众的民间往来，将专家和民众都纳入中新关系发展和中国—东盟命运共同体构建进程中的“利益攸关方”，推动中国—东盟关系行稳致远。

六、结语

新加坡国土面积虽小，却在经济发展、营商环境、外交与治国理念等方面影响甚巨大。在很大程度上来说，这与该国量少质高、深刻影响和深度参与政府政策过程的战略型智库密不可分。本文以新加坡国际事务研究所、尤索夫伊萨东南亚研究院、国防与战略研究所等三家主流战略型智库为研究对象，运用文献分析与案例研究的方法，对智库学者近年来针对中美战略竞争发表的代表性文献进行了较为系统的梳理与深入分析。研究发现，新加坡战略界人士对中美竞争的根源持有分歧性认知，主要可以分为“发展模式论”“权力转



移论”“意识形态论”等三种解读，对于中美战略竞争的未来走向也持有“潜在合作论”“有限竞争论”“军事冲突论”“战争升级论”等四种不同论断。但值得警惕的是，认为中美冲突升级的战略界人士正日益增多。为了实现新加坡国家利益的最大化，多数战略学界专家提出共识性的政策建议，如主张新加坡和东盟坚持采取大国平衡外交战略，拒绝在中美之间“选边站队”。

战略学界专家对中美竞争展开的多元分析与政策建言，呈现了新加坡作为东盟小国对中美两国根深蒂固的两面性的政策认知与实践，这预示着新加坡和东盟在可预见的未来仍将采取平衡中美的外交政策，但其自主外交空间将随着中美竞争与对抗关系的加剧而日益萎缩。为缓解美国对华战略竞争压力外溢至东南亚地区、建构中国—东盟全面战略伙伴关系，以及维护稳定的周边发展环境，中方应基于对新加坡战略学界的政策认知，研拟更具针对性的应对之策。

【参考文献】

- 鲍志鹏、金灿荣.(2020). <中美在东南亚六国的影响力竞争分析：基于受众视角的跨国分析>，《国际论坛》，(1)：84-103。
- 查雯.(2021). <大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续——以澳大利亚、菲律宾、新加坡的对华政策为例>，《外交评论（外交学院学报）》，(4)：21-51。
- 刘琳.(2022). <“印太战略”背景下美国与东南亚军事关系解析>，《亚太安全与海洋研究》，(6)：90-106。
- 隆德新.(2012). <区域政治中的“软领导”者：再探新加坡之东盟身份>，《太平洋学报》，(11)：13-21。
- 聂文娟.(2024). <军政关系视角下美国与东南亚国家的安全合作——基于美泰、美菲安全合作的比较研究>，《外交评论（外交学院学报）》，(2)：53-79。
- 钟准.(2022). <安全竞争强度、政党政治与中小国家的大国合作战略>，《外交评论（外交学院学报）》，(3)：48-69。
- Allison, G., Blackwill, R., & Wyne, A. (2012). *Lee Kuan Yew: The Grand Master's Insights on China, the United States, and the World*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Anderson, L. (2022). US-China Strategic Competition and ASEAN's Regional Challenges, *RSIS Commentary*, (128).
- ASEAN Secretariat. (2008). *The ASEAN Charter*. Indonesia: Association of Southeast Asian Nations: 5.
- Basrur, R. (2017). US-China: Competing amidst Two Transitions, *RSIS Commentary*, (130): 2-3.



論文

- CAN. (2021). Tang Prize/New Cold War between U.S., China Unlikely: Tang Prize Laureate. *Focus Taiwan*, November 22, <https://focustaiwan.tw/culture/202111220012>.
- China Daily. (2022). (W.E. Talk) US Must Take the First Step for A New ‘Strategic Détente. June 27, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202206/27/WS62b92ed1a310fd2b29e68c8b.html>.
- Choong, W. (2020). China-US Relations: Singapore’s Elusive Sweet Spot, *ISEAS Perspective*, (80): 5.
- Choong, W., & Storey, I. (2021). Southeast Asian Responses to AUKUS: Arms Racing, Non-Proliferation and Regional Stability, *ISEAS Perspective*, (134): 2.
- Chow, Y. P. (2020). Wang Gungwu: Even if the West Has Lost Its Way, China May Not Be Heir Apparent. *Think China*, May 18, <https://www.thinkchina.sg/wang-gungwu-even-if-west-has-lost-its-way-china-may-not-be-heir-apparent>.
- Cook, M., & Hoang, T. H. (2020). Beyond China, the USA and ASEAN: Informal Minilateral Options, *ISEAS Perspective*, (63): 2, 3–4.
- Financial Tribune. (2018). Singapore Urges ASEAN Leaders to Assert Unity. February 6, <https://financialtribune.com/articles/world-economy/81572/singapore-urges-asean-leaders-to-assert-unity>.
- Hoang, T. H. & Choong, W. (2022). A Xi-Biden Handshake Does Not Bridge the Sino-U.S. Schism, But Is A Start. *Fulcrum*, November 18, <https://fulcrum.sg/a-xi-biden-handshake-does-not-bridge-the-sino-u-s-schism-but-is-a-start/>.
- Hoang, T. H. (2018). ASEAN’s Ambivalence towards A ‘Common Destiny’ with China. *ASEAN Focus*, (6):10–11.
- IPS Commons. (2020). IPS-Nathan Lecture 2: US-China Rivalry: Inevitable War or Avoidable War? , July 3, <https://ipscommons.sg/ips-nathan-lecture-2-us-china-rivalry-inevitable-war-or-avoidable-war/>.
- Kawakita, S. (2022). U.S.-China Rivalry Makes ASEAN Vital, Says Ex-Secretary General, *Kyodo News*, January 28, <https://english.kyodonews.net/news/2022/01/cfa802dac467-us-china-rivalry-makes-asean-vital-says-ex-secretary-general.html>.
- Lee, H. L. (2020). The Endangered Asian Century: America, China, and the Perils of Confrontation, *Foreign Affairs*, 99 (4): 52–64.
- Lee, J. (2023). *Southeast Asia is the Soft Underbelly of American Power in the Indo-Pacific*, Washington, D.C.: Hudson Institute.
- Li, M. (2022). ASEAN’s Responses to AUKUS: Implications for Strategic Realignment in the Indo-Pacific, *China International Strategy Review*, (4): 268–287.
- Liew, C. T. (2021). America, China and Southeast Asia: Where “Win Win” Can Become a Reality, *ISEAS – Yusof Ishak Institute*, January 27, <https://www.iseas.edu.sg/media/commentaries/america-china-and-southeast-asia-where-win-win-can-become-a-reality/>.



- Lin, B. et al. (2020). *Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific*, Santa Monica: RAND Corporation.
- McGann, J. G. (2022). 2020 Global Go To Think Tank Index Report (2021). *TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports 2021*: 64–74, 67–69, 107–113.
- Rahman, M. A. (2022). US National Security Strategy and 20th CCP Congress: What They Mean for ASEAN Regional Security, (62): 2–3.
- Seah, S. et al. (2021). *The State of Southeast Asia: 2021*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute: 32–33.
- Seah, S. et al. (2022). *The State of Southeast Asia: 2022*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute: 1–3.
- Seah, S. et al. (2024). *The State of Southeast Asia: 2024*, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute: 5.
- Singh, B., & Tsjeng, Z. (2020). ASEAN Outlook on Indo-Pacific: Seizing the Narrative? *RSIS Commentary*, (16).
- Tay, S. (2020). War by Other Means: Sino-US Rivalry is Growing in Many Areas, *The Straits Times*, September 18, <https://www.straitstimes.com/opinion/war-by-other-means>.
- Tay, S. (2022). Why Asian National Should Pause When America Beckons, *The Straits Times*, (A22).
- Tay, S., & Chen, L. C. (2021). *Navigating the Future: Roles for Think Tanks and Policy Advice in Southeast Asia*, in James McGann ed., *The Future of Think Tanks and Policy Advice Around the World*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2021: 265–271.
- Tay, S., & Wau, J. (2019). Choosing Sides: ASEAN in the US-China Contest, *East Asia Forum Quarterly*, (4):13–14.
- Tay, S., & Wau, J. (2021). Singapore's Concerns: Comprehensive Security Rebooted, in CSCAP, ed., *Regional Security Outlook 2021*. Kuala Lumpur: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific: 46–48.
- Wang, G. (2015). Singapore's 'Chinese Dilemma' as China Rises, *The Straits Times*, June 1, <https://www.straitstimes.com/opinion/singapores-chinese-dilemma-as-china-rises>.
- Yip, W. (2022). Any US-China War over Taiwan Would Be about Maritime Control over Asia: Wang Gungwu. *The Straits Times*, November 1, <https://www.straitstimes.com/singapore/any-us-china-war-over-taiwan-would-be-about-maritime-control-over-asia-wang-gungwu>.
- Zeng, J., et al. (2022). Why Southeast Asia Is A Battleground in the China-U.S. Rivalry. *Nikkei Asia*, August 2, <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Caixin/Why-Southeast-Asia-is-a-battleground-in-the-China-U.S.-rivalry>.

(责编：李彤、王敏慧)