

中美竞争背景下南海争端国 对华混合策略的差异化选择机制研究^{*}

李大陆

内容提要：在中美竞争背景下，南海争端国的对华政策对于地区安全和稳定具有重要影响。借鉴对冲研究，基于限制与适应、拒止与缓和两组政策之间的关系，文章将越南、菲律宾和马来西亚三个主要南海争端国的对华混合策略区分为“对抗主导型”“合作主导型”与“均衡型”三种形态。执政者的混合策略选择受到体系及单元压力以及政权集中度变化的影响。争端国领导人在对美安全合作中是否损失政治自主性，反映体系压力的变化。精英政治代表性的差异通过影响合法化战略，塑造精英的对华政策偏好，影响单元层次压力。政权集中度影响执政者协调体系与单元压力的方式。当两种压力趋同时，政权集中度的干预作用不明显，执政者依据二者的同向叠加作用进行政策选择；基于政治自主性、精英政治代表性及政权集中度的作用，越南和马来西亚两国分别实施均衡型与合作主导型的混合策略，菲律宾的混合策略则经历了从均衡型到对抗主导型的变化。辨析南海争端国混合策略的形成机制，有助于揭示其对外政策的长期趋势，研判中美竞争背景下南海地区安全的新态势。

关键词：政治自主性 精英偏好 政权集中度 南海争端 混合策略

作者简介：李大陆，中国海洋大学马克思主义学院副教授

^{*} 本文系国家社会科学基金项目“南海争端国国内政治结构变迁与对华‘对冲’行为研究”（项目批准号：19CGJ013）的阶段性研究成果。感谢《当代亚太》匿名评审专家对本文提出的宝贵意见和建议，文责自负。

一、问题的提出

领土争端可能会加剧对抗甚至引发武装冲突，对中国安全利益造成深远影响。其在大国竞争加剧、国际战略格局调整的背景下，也会成为冲击中国周边稳定的重要诱因。并在国际战略格局调整的背景下，成为大国竞争的重要表现。2017年特朗普上台后，美国大幅调整对华关系，两国间的竞争态势愈发明显，南海地区也因此承受了巨大的压力。南海争端事关多国，领土主权争议和海洋划界问题相互交织。南沙群岛的主权归属问题是解决南海问题的关键。越南、马来西亚、菲律宾、文莱等在南海地区与中国存在领土主权争端的国家如何调整对华政策，成为外界关注的焦点。

进入21世纪，在大国竞争加剧、海洋安全环境不确定性增加的背景下，南海争端国的对华政策呈现混合策略特征，即涵盖多种对抗和合作选项，通过灵活组合不同类型的政策工具应对情境变化，兼顾多重国家利益。由于文莱除外交表态外，从未在南海地区采取直接对抗行为，与中国极少发生摩擦，被视为“沉默的声索国”，其对华政策并不具有混合策略的典型特征。本文旨在考察越南、菲律宾和马来西亚三国对华混合策略的主要差异及其形成机制。根据对抗和合作行为实施的强度，三国的混合策略可以被区分为“对抗主导型”“合作主导型”和“均衡型”三种类型。尽管学界通过引入对冲概念，对于上述三国如何在中美包容性竞争时代（2010~2016）实施混合策略进行了大量研究，^①但理论分析的解释力仍有不足，主要表现为难以提出具有一般性的解释变量并澄清其作用关系，以至于尚未充分解释不同类型混合策略的形成机制。在中美竞争的背景下，这种理论供给与政策需求之间的矛盾也更为突出。而造成这一不足的主要原因在于，争端国的混合策略将纷繁复杂的政策选项总括其中，导致归因解释出现了碎片化现象。如何选择核心变量并厘清一般性的因果机制，始终是解释越、菲、马三国对华政策差异性演化的关键问题。本文将在研究回顾的基础上，通过构建解释争端国对华混合策略的理论框架，对各国混合策略进行实证分析。

^① Jürgen Haacke, “The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: A Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, 2019, pp. 384-388.

二、研究回顾

以 2017 年年底特朗普政府发布的《美国国家安全战略》报告为标志，竞争成为美国对华政策的指导思想。随着中美关系的演进，南海争端国面对大国博弈的不断升级、选边站队压力呈递增的新态势，其如何实施对华政策，成为中国开展周边外交、维护自身利益的重要考量。分析南海争端国的对华混合策略及其形成机制，也成为亟待深入探讨的问题。以 2017 年以来中美竞争为背景，学界通过分析南海争端国协调对抗及合作两种政策的过程，归纳其实施对华混合策略的基本特征及其演化进程。包括如下三种视角。

第一，基于体系层次的分析，重在结合“结构—进程”因素，围绕对冲概念揭示争端国实施混合策略的一般趋势。从结构因素看，南海争端国在中美竞争的情况下延续对冲战略，表明混合策略根源于冷战后大国的复合竞争态势。^①中美两国的认知特征、中国战略重心的转变，以及美国同盟政策的调整也会影响对冲的形成，^②表明进程及关系性因素对混合策略的塑造作用。此外，“选边”“大国平衡”等行为也部分地反映了混合策略的特征。内嵌于中美竞争的“第三方受损”机制，以及国家实力和信誉的作用，都可能引发菲、越等国选边行为的调整，^③从而揭示出混合策略形成的多元情境。

第二，基于单元层次的分析，比较各国在不同时段的对华政策，通过呈

① Zha Wen, “Great Power Rivalry and the Agency of Secondary States: A Study Based on China’s Relations with Southeast Asian Countries”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 22, No. 1, 2020, pp. 134-139; Cheng-Chwee Kuik, “The Twin Chessboards of US-China Rivalry: Impact on the Geostrategic Supply and Demand in Post-Pandemic Asia”, *Asian Perspective*, Vol. 45, No. 1, 2021, pp. 157-176.

② Cheng-Chwee Kuik, “Getting Hedging Right: A Small-State Perspective”, *China International Strategy Review*, Vol. 3, No. 2, 2021, pp. 300-315; John D. Ciorciari, “The Variable Effectiveness of Hedging Strategies”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, 2019, pp. 523-555; Guangyi Pan and Thu Hien Phan, “The Transformation of Asymmetry: The Evolution of Philippine and Vietnamese South China Sea Policies and the Asymmetry of Attention”, *The Pacific Review*, Vol. 37, No. 1, 2022, pp. 86-117.

③ 聂文娟：《东南亚地区中美战略均衡的机制论》，载《国际政治科学》2022年第1期，第86～113页；张伟玉、王丽：《国际信誉、国家实力与东南亚战略选择》，载《国际政治科学》2021年第1期，第56～92页。

现不同政策工具的交替调整,研究争端国对华策略的混合特性。一是国内政策的视角。例如,获利预期会影响菲律宾对华政策从缓和走向制衡的变化。^① 罗德里戈·杜特尔特(Rodrigo Duterte)时期的经济政策和发展诉求是强化中菲合作的重要原因。^② 二是个体偏好的作用。例如,马哈蒂尔·穆罕默德(Mahathir Mohama)、杜特尔特等政治强人的个体认知是马、菲对华合作的积极因素。^③ 三是精英权力及合法性竞争的视角。执政者的合法化战略、统治地位是否稳固以及精英之间的政治斗争,都会塑造争端国混合策略的多种面相。^④

第三,整合“体系+单元”变量形成综合分析视角,在对冲战略的框架下揭示混合策略的形成机制。主要包括两种模式:一是结合“体系+偏好”两种因素。中美竞争的不确定性、大国竞争强度、同盟关系等体系层次的变量,与领导人特征、争端国的风险认知等单元因素结合起来,共同塑造混合策略。^⑤ 二是基于“体系+合法性竞争”的分析。国内权力竞争导致领导人

① Renato Cruz De Castro, “From Appeasement to Soft Balancing: The Duterte Administration’s Shifting Policy on the South China Sea Imbroglio”, *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 49, No. 1, 2022, pp. 35-61.

② 席桂桂、凌胜利:《安全感、发展诉求与菲律宾对华政策转变》,载《东南亚研究》2019年第5期,第138~152页;Wen Zha, “Great Power Rivalry and the Agency of Secondary States: A Study Based on China’s Relations with Southeast Asian Countries”, Vol. 22, No. 1, 2022, pp. 131-161.

③ Kok Fay Chin, “Malaysia’s Perception and Strategy toward China’s BRI Expansion: Continuity or Change?”, *The Chinese Economy*, Vol. 54, No. 1, 2021, pp. 9-19.

④ Cheng-Chwee Kuik and Yew Meng Lai, “Deference and Defiance in Malaysia’s China Policy: Determinants of a Dualistic Diplomacy”, *International Journal of Asian Studies*, First View, 2023, pp. 1-20; Richard Javad Heydarian, “Tragedy of Small Power Politics: Duterte and the Shifting Sands of Philippine Foreign Policy”, *Asian Security*, Vol. 13, No. 3, 2017, pp. 220-236; 查雯、吕蕙伊:《价值观、程序、还是绩效?合法性视角下的中小国家对华经济依赖与外交政策跟从》,载《当代亚太》2022年第2期,第87~114页;Zha Wen, “Leader Security and Hedging in the Era of Great Power Rivalry: Responses of the Philippines and Singapore”, *China International Strategy Review*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 305-319.

⑤ 韩献栋、王二峰、赵少阳:《同盟结构、威胁认知与中美战略竞争下美国亚太盟友的双向对冲》,载《当代亚太》2021年第4期,第28~66页;罗肖:《战略预期与小国挑战周边大国的策略选择——以菲、越两国南海制华政策(2009~2019)为例》,载《当代亚太》2020年第2期,第126~150页;Zhao Xinlei and Zhang Junhui, “Exploring the Feasibility of the Taking Sides Strategy in Southeast Asian Countries—Malaysia’s Response to the US-China Conflict as an Example”, *International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis*, Vol. 6, No. 4, 2023, pp. 1458-1467.

采取隔离及动员的方式来因应大国竞争压力，这会影响争端国的政策选择。^①陈清水基于实力结构、国内权威竞争来分析东南亚国家，特别是马来西亚的对冲战略。^②在这些研究中，对冲基本上是混合策略的同义词。此外，国内外政治、经济形势亦会通过政治生存的逻辑来影响菲律宾的对华政策，导致其对华政策呈现动态、复合的特征。^③

上述三种视角虽能在一定程度上解释南海争端国对华政策差异的来源，但亦有不足之处。第一，上述视角主要运用对冲概念分析混合策略。但是，对冲强调政策选择的动机在于应对风险而非威胁。^④在实践中，争端国既可能出于防范风险，也可能出于应对威胁的目的而使用混合策略。混合策略并不等同于对冲行为。由于多种动机都能引发混合策略，而且动机判断缺乏客观标准，因此，本文不以特定的动机来定义混合策略，而是依据各国实际行为，即争端国协调运用对抗及合作政策的方式来归纳混合策略的内涵和类型。

第二，就解释争端国混合策略的形成机制而言，虽然综合性分析框架更具解释力，然而依然有以下不足：一是体系因素虽然反映了从中美接触到中美竞争的阶段性变化但尚未充分揭示不同争端国在中美竞争阶段面对的体系压力的差异。二是基于认知和合法性因素整合单元层次变量，虽然提升了理论分析的普遍性，但依然有局限性——围绕偏好的分析或者认为某种偏好是先验给定的，忽略了偏好的来源；或者将其归因于结构及进程因素。然而，如果将偏好归因于与中国的互动，就会在某种程度上将对华政策设定为偏好形成的原因，导致循环论证；如果将其形成归因于实力差异以及领土主权争

① Ann Marie Murphy, "Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Asian Foreign Policy: Exploring the Linkages", *Asian Security*, Vol. 13, No. 3, 2017, pp. 165-182.

② Cheng-Chwee Kuik, "Asymmetry and Authority: Theorizing Southeast Asian Responses to China's Belt and Road Initiative", *Asian Perspective*, Vol. 45, No. 2, 2021, pp. 255-276; "Explaining Hedging: The Case of Malaysian Equidistance", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 46, No. 1, 2024, pp. 43-76; "Shades of Grey: Riskification and Hedging in the Indo-Pacific", pp. 10-15.

③ Alvin Camba, "From Aquino to Marcos: Political Survival and Philippine Foreign Policy Towards China", *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 12, No. 1, 2003.

④ Jürgen Haacke, "The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: A Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework", p. 380; Alfred Gerstl, *Hedging Strategies in Southeast Asia: ASEAN, Malaysia, the Philippines, and Vietnam and Their Relations with China*, London and New York: Routledge, 2022, pp. 20-23.

端等共性因素，就难以解释偏好的差异及变化。围绕合法性竞争的分析虽然有助于揭示决策者偏好的来源，但目前依然聚焦于对各国的经验描述，尚未提出影响执政者合法化战略的共性因素。三是对执政者协调体系和单元两种压力的具体机制缺少分析，特别是没有分析在体系和单元压力出现差异的情况下，决策者进行政策选择的逻辑。

由此，本文通过借鉴既有研究，从以下几个方面分析南海争端国混合策略差异的形成：第一，辨析各国混合策略的类型，澄清本文的因变量。第二，提出解释因变量的自变量和干预变量，构建导致混合策略选择的因果机制：（1）争端国与美国在“安全—自主”交易中的政治自主性损失，是体系层次上影响混合策略的自变量，反映了不同国家在中美竞争情境中面对的体系压力；（2）精英政治代表性是单元层次的自变量，通过影响精英政策偏好，塑造领导人决策的单元压力；（3）领导人基于政权集中度这一干预变量的作用，协调体系及单元压力，实施不同类型的混合策略。

三、理论框架

在南海争端国看来，对华实力差距较大是限制其主权声索最大化的重要因素，因而它们具有平衡中国影响力的动机，但由于中国以克制和包容态度处理争端，且对华合作可带来重大经济、安全收益，因此，各国需要管控争端以维护对华关系的稳定，因而它们选择实施混合策略。然而，由于领导人决策受到国内外环境变化的影响，争端国将选择不同类型的混合策略。

（一）因变量：南海争端国的混合策略类型

为了应对复杂且充满不确定性的外部环境，争端国的混合策略主要表现为，同时在对抗和合作两个向度上实施多样化的政策组合。第一，兼容对抗和合作两种选项，通过发挥两类政策的积极效应使本国国家利益最大化，同时寻求两种政策在消极效应上相互抵消，使成本最小化。第二，包括多样的政策选项，涵盖国家间关系的各种情境。第三，避免使用极端化的对抗及合作行为，为对抗与合作之间的转换留有余地。例如，极端化的对抗行为将引发中国的坚决反制，从而推动冲突升级，极大地压缩对华转圜空间，导致争端国的混合策略难以为继。

政策工具多样化是争端国混合策略的基本特点。在对冲战略的研究中，

这些政策工具包括牵制、束缚/捆绑、防范等对抗行为，以及接触、适应等合作行为。^① 众多的政策选项增加了区分混合策略类型的难度。下面拟借鉴对冲研究的相关概念，基于南海争端的现实情境，比较各种行为的关系和效能，简化混合策略的类型。

与防范、束缚相比，联盟、牵制、拒止以及接触、适应对于争端国利益的影响更为显著。在不对称冲突中，小国运用军事手段防范大国的效能较低。在南海争端中，束缚政策也需要通过影响其他对抗方式间接发挥作用。例如，由菲律宾单方面发起的“南海仲裁案”受到中国合理合法的抵制，实际约束效能有限，其作用表现为激励菲律宾强化拒止措施，并给予美西方国家干预的口实。换言之，束缚政策需要转换为联盟、牵制及拒止来提升对抗效能。在这种情况下，本文排除防范、束缚等行为，将争端国的混合策略区分为两组关系。

第一，限制与适应。限制是指争端国通过实施联盟和牵制的方式，引入域外国家来平衡中国的影响力。是否缔结正式联盟条约，是区分牵制与联盟的标准。适应则是一种“选边不站队”的行为，强调一国追随某大国立场但不因此而反对另一方。^② 在大国竞争背景下，中国主张的“一带一路”倡议，美国提出的“印太战略”对地区秩序具有塑造作用。相应地，争端国如何回应“印太战略”及“一带一路”倡议，是实施限制和适应的具体表现。为了简化分析，本文将争端国对“一带一路”倡议和“印太战略”的反应区分为支持与疏离两种行为。争端国的混合策略包括：（1）限制优先，即支持“印太战略”，且疏离“一带一路”倡议。（2）适应优先，即疏离“印太战略”，但支持“一带一路”倡议。（3）限制与适应平衡，即同时支持“印太战略”与“一带一路”倡议。

第二，拒止与缓和。域外国家尽管有意干预南海争端，但为了避免牵连风险，并不一定选择与中国直接冲突。在此背景下，争端国往往需要采取拒止措施，即结合执法、外交等多种手段实现自身主权诉求。为了避免冲突升

^① 王栋：《国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例》，载《世界经济与政治》2018年第10期，第32~34页；Le Hong Hiep, “Vietnam’s Hedging Strategy against China since Normalization”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 35, No. 3, 2013, p. 344.

^② 聂文娟：《中美竞争格局下东南亚国家的战略选择以及菲美盟友关系的新挑战》，载《南洋问题研究》2022年第3期，第134~135页。

级，争端国也需要以缓和的方式，通过常态化沟通来澄清意图、防止误判。争端国的混合策略相应地包括：（1）拒止优先，即拒止的强度大于缓和的强度，缓和难以遏止冲突升级。（2）拒止与缓和平衡，争端国通过缓和遏止冲突升级，稳定双边关系，使拒止与缓和的效应抵消。（3）缓和优先，即缓和的强度大于拒止的强度，拒止行为很少发生。

在此基础上，本文基于对抗及合作行为的权重，将争端国的混合策略区分为三种类型：第一，对抗主导型，即限制优先和（或）拒止优先。第二，合作主导型，即适应优先和（或）缓和优先。第三，均衡型，即限制与适应平衡，且拒止与缓和平衡。

（二）混合策略差异的形成机制

混合策略的形成反映了领导人决策受到的内外限制。对于领导人来说，政治生存是其优先考虑，护持政治权威是其政策制定的出发点。下文将围绕影响领导人权威确立的主要因素和政治过程，提出塑造领导人决策机制的自变量以及干预变量，解释混合策略差异的形成。

1. 体系层次的自变量：政治自主性损失

在影响混合策略的体系动因中，中国的南海政策以及争端国与中国的实力差距都属于相对静态因素。相较之下，美国与争端国的关系更具动态性，更可能引发体系压力变化。一方面，美国对争端国的安全供给增加，从供给资源到提供安全保证，使争端国领导人面对不同的激励效应。另一方面，在莫洛的“安全—自主”交换模型中，^①安全伙伴也需要让渡部分自主性来交换美国的安全保证，这会损害争端国领导人的政治自主性，导致政治制度和政治过程与领导人意愿背离。

在南海争端中，美国一般会增加对合作伙伴的安全供给，同时给予盟国安全保证。通常来讲，霸权国的正式盟国会比安全伙伴面对更多的对抗激励，这种现象属于国际政治常态，并不需要理论上的特别关注。但是，对于争端国来说，在安全供给与自主性损失同时增加的情况下，领导人究竟如何抉择具有不确定性。

具体来看，争端国领导人在对美合作中面对“是”“否”损失政治自主性的两种情况，导致体系压力出现不同的激励效应。首先，在不遭受政治自

^① James D. Morrow, "Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model for Alliances", *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, 1991, p. 910.

自主性损失的情况下，体系压力的对抗激励更为明显，从而推动争端国领导人实施对抗主导型策略。对于这些国家的领导人来说，领土安全的损益将影响其政治权威。安全利益的损失将损害领导人的国内支持度。前景理论认为，当决策者认为自身处于损失状态时，更容易接受风险以弥补损失。^① 根据这一风险倾向假定，虽然美国的安全供给会增加中国的反制风险，但同样也为争端国提供了将非法侵占永久化的机会。决策者更倾向于抓住机会改变现状，利用冲突来避免损失自身的政治权威，提升混合策略中对抗行为的比重。

其次，在遭受政治自主性损失，即安全供给增加与政治自主性损失同步出现的情况下，体系压力的激励效应更具不确定性，领导人需要平衡对抗和合作两种偏好，实施均衡型混合策略。

本文通过以下两个标准来判断领导人是否在对美合作中损失政治自主性。第一，制度安全威胁显现。政治权威依赖特定的制度环境。如果领导人声称面对来自美国的和平演变风险，表明美国否定其政治制度，领导人损失政治自主性的风险增大。第二，政策阻力增大。如果领导人试图实施增强自身权威的国内政策，但遭到美国否决，则表明领导人难以控制政治过程，同样会损害政治自主性。在满足上述任意一项标准的情况下，表明领导人的政治自主性受到了损失，由此也会增加体系激励的不确定性，推动领导人选择均衡型混合策略。

一方面，对抗虽然有利于争端国实现主权声索，但也会增加对美依赖，为美国影响这些国家的内政增加筹码，进而有利于国内反对派挑战领导人权威，增大领导人面对的政治压力；另一方面，对华合作虽然有助于维护争端国的政治自主性，但也会导致这些国家疏离美国，限制其可动员的资源总量。争端国领导人既需要借助美国的安全支持，增强拒止强度，又需要缓和与对华冲突，控制对美不对称依赖的消极后果，规避政治自主性损失的风险。

2. 单元层次的自变量：精英的政治代表性

精英是指以可持续、有组织的方式制定及执行公共政策的利益聚合体，主要包括立法机构成员、政党领导层、政府各部门负责人。相较于国内议

^① Jack Levy, "Applications of Prospect Theory to Political Science", *Synthese*, Vol. 135, No. 2, 2003, pp. 215-241.

题，民众与外交事务相对疏离。^① 领导人的对外政策需要因应精英的政策偏好，以此提升精英对自身合法性的认同。

作为政治权力主体，精英与领导人类似，同样需要护持合法性。一般来说，程序、绩效和认同是合法性的三个来源。^② 混合策略则主要与绩效及认同合法性相关。对抗有利于激发争端国的“国家—集体”主义，是精英认同供给的重要方式；合作则有利于促进争端国经济增长，为精英强化绩效供给创造条件。对于政治精英来说，无论哪一种合法性，在持续供给的情况下都会面对收益递减的困境。绩效及认同合法性对于最大化精英权威都是不可或缺的。

政治代表性塑造精英合法化战略，进而影响其混合策略选择。为了获取合法性，精英需要首先满足特定群体的利益，在此基础上，通过满足其他群体及大众群体的价值诉求，将自身合法性最大化。精英政治代表性所反映的群体利益与大众集体价值存在制约和促进的多种关系。依据政治代表性的逻辑做出的合法化选择，也会制约精英合法性最大化的实现。由于政治精英通常通过组成政党的方式进行政治活动，因此，本文以政党的代表性作为判断精英政治代表性的标准，即通过分析政党纲领、政策及选民基础来判断精英政治代表性的变化。

首先，在精英政治代表性高，也即代表社会整体利益的情况下，单元层次压力带来的激励效应呈现不确定性，领导人需要实施均衡型混合策略来回应当精英诉求。此时精英为国民集体提供共同身份。^③ 领土主权冲突能够激活内群体偏好，凸显国家间的内外边界，匹配精英的认同合法化战略。作为社会整体利益的代表，精英也需要向覆盖全体公民的大规模获胜联盟提供福利，一般通过发展经济的方式实现，因此，争端国的政治精英有动机加强对华合作。精英护持权威需要尽可能兼具认同及绩效合法性，因此，难以在对抗和合作行为之间做出非此即彼的选择，更可能支持领导人通过平衡两种行为将合法性最大化。

其次，如果精英的政治代表性有限，即代表某个绝对数量较大的群体，

① 布鲁斯·拉塞特、哈维·斯塔尔、大卫·金塞拉：《世界政治：供选择的菜单》，张传杰译，人民出版社2018年版，第179页。

② 赵鼎新：《国家合法性和国家社会关系》，载《学术月刊》2016年第8期，第166～178页。

③ 查尔斯·蒂利：《集体暴力的政治》，谢岳译，上海人民出版社2006年版，第30页。

如族群与地区，合作偏好将更为突出。在这种情境下，单元层次压力具有合作激励效应，推动领导人实施合作主导型的混合策略。

此时的政治精英会基于群体类属特征打造差异化身份认同。精英锚定某个群体进行认同供给难免疏远其他群体，其获得的认同合法性受制于该群体边界。更重要的是，身份差异会削弱对抗政策建构群体认同的作用。这是因为：群体身份在国内政治中总是涉及“不平等的诉求——我们的优先性、我们的次要性、他们不公平优势，等等”。^① 为了建构群体身份，精英需要就医疗、教育及就业等公共问题同其他群体博弈，为本群体争取占有、使用经济及社会资源的资格。由于物理距离导致的视觉和心理分离会影响公众认知，^② “与日常生活紧密相关的议题，无须深度阐释即可引起共鸣”，^③ 因而更容易被话语操控形成紧迫的“存在性安全威胁”。特别是由于中国的克制，领土争端的威胁紧迫性一般会低于伴随资源分配出现的收益及补偿问题，身份冲突将在很大程度上转移各群体对外部安全的关切。精英对外示强并不能充分反映各群体的认同诉求，合法性收益具有不确定性。

相比之下，绩效合法性对于精英合法化战略更为重要。虽然精英的身份动员会将社会切割成不同群体，但各群体依然有动机增加福利供给。而且由于各个群体的规模依然较大，精英依然需要通过发展经济来增加公共物品供给。对华合作将在满足各自群体利益的同时反映其他群体偏好，从而凝聚跨群体支持。

再次，如果精英的政治代表性低，仅反映小规模人群，如家族利益，其对华政策偏好更可能具有对抗性领导人倾向于选择对抗主导型的混合策略。

此时精英需要从两个群体集合法性。一是规模较小的获胜联盟；二是规模远超获胜联盟的民众全体。由于获胜联盟规模小，为了获取绩效合法性，精英需要向其供给私有物品。^④ 在奥尔森看来，通过增大经济总量向小群体供给私有物品，需要付出集体行动成本且难以确保获胜联盟独占收益，

① 查尔斯·蒂利：《身份、边界与社会联系》，第9页。

② Diana C. Mutz and Beth A. Simmons, “The Psychology of Separation: Border Walls, Soft Power, and International Neighborliness”, *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, Vol. 119, No. 4, 2022, pp. 1-7.

③ 欧阳竹萱、董青岭：《隔而治之：隔离与安全化的梯级行为路径》，载《世界经济与政治》2024年第10期，第146页。

④ Bruce Bueno de Mesquita *et al.* eds., *Political Survival*, MA: MIT Press, 2003, p. 104.

即收益难免被民众全体分享，因此，掠夺动机优先于交易动机。^① 低政治代表性的精英更倾向于垄断政治权力，通过劫取而非增加社会总收益的方式来供给私有物品。但是，这一做法可能减少民众的公共福利，造成不平等、贪腐等一系列负面影响，^② 因而难以获得民众支持。为了弥补合法性损失，精英有动机强化认同供给。与制造身份差异相比，精英向获胜联盟和大众提供同质身份更有利于将认同合法性最大化。

具体到对华关系情境中，精英通过对华合作产生经济收益，向获胜联盟和大众分别提供私有及公共物品。无论是在大众，还是在获胜联盟中，都有部分成员从对华合作中受益，也有部分群体从与对华合作无关或很少关联的其他经济部门获得收益。与此同时，精英实施对抗政策也有利于增加认同合法性。但是受益于对华合作的获胜联盟和民众群体并不会支持对抗政策，精英认同合法性主要来源于那些并未从对华合作中获益的获胜联盟和民众群体。

在这种情况下，精英实施对抗政策将带来更多的合法性收益。假设对华经济合作的初始阶段为 T_1 。由于促进国家间经济交往的重要因素，如经济规模、生产水平、基础设施等都需要经历长时段的发展而渐进形成，争端国一般只能循序提升对华经济合作水平。因此， T_1 创造的经济收益低，只占社会总收益的较少份额，从对华合作中受益的获胜联盟和民众的规模相应较小。实施对抗政策将从更大比例的获胜联盟和民众中汲取合法性，此时精英将具有对抗偏好。更重要的是，初始阶段的对抗偏好也会限制其后的对华经济合作。在 T_N ($N=2\cdots n$) 阶段，同样会有较大概率重复上述情况。因此，精英诉诸对抗政策的动机较强。面对反对派的合作主张，更有可能动员多数共识将之污名化。由于只能获得有限的支持，具有合作倾向的精英难以消解反对派身份动员带来的合法性压力，在权威竞争中处于不利地位。

① 曼库尔·奥尔森：《国家兴衰探源：经济增长、滞胀与社会僵化》，吕应中等译，商务印书馆 1999 年版，第 49~56 页。

② Siddharth Eapen George and Dominic Ponattu, "How do Political Dynasties Affect Economic Development? Theory and Evidence from India", World Bank, May 26, 2018, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/680791528721194919-050022018/original/siddynastiesdraft26May2018.pdf>; Ayesha Ali, "Do Political Dynasties Hinder Development? Evidence from a Natural Disaster", International Growth Center Working Paper, December 2016, <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/07/Ali-2016-Working-paper.pdf>.

3. 干预变量：政权集中度

与精英偏好反映主体间关系不同，政权集中度表现为各主体间的权力分配，具体区分为高、低两种情况。高政权集中度意味着政治活动中几乎不存在拥有否决能力的个体或机构，政治权力向执政者个人集聚。低政权集中度则呈现多权力中心竞争的特点，表现为多个权力主体与执政者分享权威。判断政权集中度主要基于以下两个标准：首先，执政党占据立法机构的多数席位，同时掌握行政权和立法权。其次，以政党领袖为核心，执政党呈现权力个人化的特征，不存在与政党领袖平行的权力主体、派系或机构。如果同时满足上述条件，就表明政权集中度高，领导人行为自主的区间大，否则就会削弱执政者的权力集中程度。

在政权集中度的作用下，执政者以不同的方式应对体系与单元压力（见图1）。首先，如果体系与单元压力的作用向度一致，争端国领导人的决策与政权集中度的相关性不明显。领导人将因应“体系+单元”压力的同向叠加作用实施混合策略。（1）如果体系和单元压力都产生对抗激励效应，那么领导人将选择对抗主导型的混合策略。（2）如果体系和单元压力带来的激励效应具有不确定性，那么领导人将采取均衡型混合策略。

其次，在体系与单元压力的作用向度不一致的情况下，执政者的混合策略选择会受到政权集中度的影响：（1）高政权集中度导致决策者因应体系压力进行政策选择。悖离体系及单元压力的政策选择会引发其他行为体的负反馈。由于小国资源有限，争端国领导人难以消弭这种负反馈对国家利益的冲击，政治权威损失的程度和时效也难以预期和控制。但是，在国内政治中，反对派难以挑战执政者权威，即便是对外政策不符合精英偏好，执政者也会利用自身权威消解反对派抵抗，使其面临的合法性风险更为可控。执政者利用外交政策为国内利益服务的动机减弱，外交政策更有可能对外部压力做出回应。^①

（2）在低政权集中度的情况下，执政者难以应对其他政治力量的合法性挑战，主要通过因应精英共识实施混合策略。此时决策者更重视短期合法性回报，克服精英约束的动机不足。执政者适应体系变化，基于政策调整带来的收益重塑精英偏好需要较长的周期。然而，一旦疏离精英共识，就为反对派动员精英群体创造了机会。反对派更可能快速响应这一机会窗口发起合法性挑战，从而打破权威竞争的相对均衡态势，获取“领先优势”。维系政治

^① 查雯、李响：《外交政策突变原因探究》，载《国际政治科学》2022年第3期，第80页。

生存的紧迫性将激励决策者优先回应国内竞争压力。面对精英的集体抵制，执政者也难以通过强制、劝导或利益交换，消解精英反对。例如，由于缺乏权威，执政者往往无法通过垄断信息供给来否决精英的迷思和偏见。多元权威结构在增加决策者对国内政治敏感度的同时，也会降低其对外部压力的敏感度。例如，在观众成本的压力下，决策者很难在发出对抗信号后妥协。^①在安全威胁趋于明显的情况下，执政者也会受制于政权脆弱性，难以实施制衡战略选择对外绥靖。^②

由此，综合考虑体系与单元压力“是”“否”一致的两种情况，领导人在政权集中度的干预下，或者适应体系压力，或者因应精英偏好，选择不同类型的混合策略。

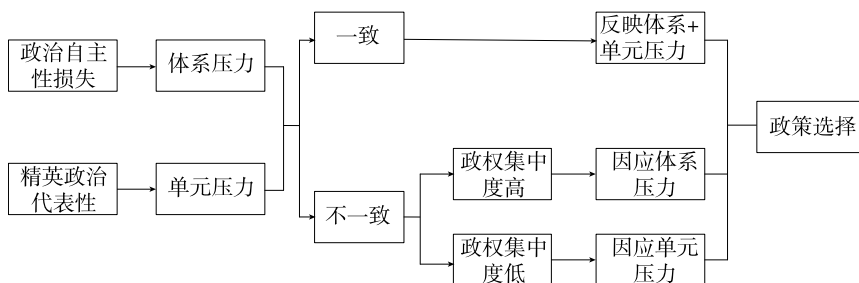


图1 政治自主性损失、精英政治代表性与政权集中度对混合策略的影响

资料来源：笔者自制

四、争端国混合策略的形成机制

在中美竞争背景下，东南亚南海争端国实施了不同类型的混合策略。其形成机制反映了政治自主性、精英政治代表性对体系和单元压力的影响，以及政权集中度对领导人协调双层次压力的干预作用（见表1）。

^① Branislav L. Slantchev, “Audience Cost Theory and Its Audiences”, *Security Studies*, Vol. 21, No. 3, 2012, p. 379; Chong Chen, Victor Asal, Kyle Beardsley and Nakissa Jahanbani, “Tipping Points: Challenges in Analyzing International Crisis Escalation”, *International Studies Review*, Vol. 24, No. 3, 2022, p. 14.

^② 兰德尔·施韦勒：《没有应答的威胁：均势的政治制约》，刘丰、陈永译，北京大学出版社2015年版，第56~58页。

表 1 马、越、菲对华政策的差异及成因

南海争端国	领导人的政治自主性损失	精英政治代表性	体系与单元压力（激励效应）		政权集中度	混合策略选择
			体系	单元		
马（2017 至今）	否	有限	对抗	合作	低	合作主导型
越（2017 至今）	是	高	不确定	不确定	低	均衡型
菲（2017~2022）	是	低	不确定	对抗	高	均衡型
菲（2023 至今）	否	低	对抗	对抗	高	对抗主导型

资料来源：笔者自制

（一）马来西亚

马来西亚的混合策略保持较高的连续性：虽然与中国在南沙岛礁归属、海域及大陆架划界等问题上存在分歧和争议，但避免激化南海争端。更重要的是，积极参与“一带一路”倡议，对于中国和平发展的前景抱有积极预期。这种合作主导型的混合策略源于在内外压力不一致的情况下，低政权集中度凸显出精英合作偏好对领导人决策的限制作用。

1. 合作主导型策略

第一，对华适应优先。作为最早响应“一带一路”倡议的国家，马来西亚对华合作的态度积极，^① 对中国崛起持有积极预期。相比之下，马来西亚对美国“印太战略”的态度较为消极，在其发布的外交政策文件中，尚未明确提及“印太地区”这一概念。特别是针对 2021 年 9 月美英澳建立所谓的“三边安全伙伴关系”，马来西亚更是表示担忧和反对。^②

第二，平衡拒止与接触行为。2017 年以来，中马两国的摩擦频率虽较以往有所提升，但依然通过高层互访来管控分歧。2018 年，马哈蒂尔访华，延续对华友好政策。2019 年 12 月至 2020 年 5 月，某些西方媒体炒作两国油气

① 《中马关系处于新的历史方位》，中国中央人民政府网站，2021 年 8 月 21 日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-08/21/content_5315241.htm。

② Sebastian Strangio, “Malaysian Defense Minister Hoping for ASEAN Consensus on AUKUS”, The Diplomat, October 13, 2021, <https://thediplomat.com/2021/10/malaysian-defense-minister-hoping-for-asean-consensus-on-aukus/>.

资源争端。^① 为了消除发展双边关系的杂音，王毅外长应邀访马，与马方共同声明通过友好磋商解决争议。2022年11月至2023年上半年，中马两国再度因为油气开发问题发生摩擦。但同样是在2023年，安瓦尔·易卜拉欣（Anwar bin Ibrahim）总理两度访华。在9月访华期间，安瓦尔表示愿就南海问题保持对华沟通，维护地区和平。西方学者以“如影相随的共舞”（shadowing waltz）来比喻马来西亚的海上执法行为，其特征是“纠缠”而非对抗，逼近但保持距离，并且特别强调避免首先采取挑衅行为。^②

2. 内外压力的激励效应不一致

第一，从体系压力的激励效应看，美国会在尽量避免干预马来西亚政治自主性的前提下加强安全合作，这为中马关系的复杂化增添了诱因。美国政府强调马来西亚在“印太战略”中扮演重要角色；从2018至2023财年，向马方提供超过2亿美元的军事援助。^③ 与此同时，双方的主要分歧集中在外交而非政治领域。美国虽对马来西亚国内问题多有置喙，但也将马方视为多元、温和伊斯兰政治的代表，以及对抗极端伊斯兰力量的堡垒，反对其政治制度和国内政策并不符合美国利益。

第二，对于绩效合法性的重视将强化马来西亚精英的合作偏好。在马来西亚的族群政治中，精英的政治代表性有限，主要反映族群利益。1969年“五一三”事件之后，^④ 马来族精英主张贯彻“马来人的马来西亚”理念，马来民族主义占据主导地位。这一理念遭到了其他族群的反对。对于非马来族群来说，公民民族主义才是国家认同的基础。即便是在中产阶级崛起，跨族群议题增多的背景下，族群政治依然是马来西亚政治的显著特征。

在不平等的族群政治中，族群矛盾会弱化对外冲突的“聚旗效应”（the

^① Ben Werner, “Maritime Standoff between China and Malaysia Winding Down”, U. S. Naval Institute, May 13, 2020, <https://news.usni.org/2020/05/13/maritime-standoff-between-china-and-malaysia-winding-down>.

^② Emirza Adi Syailendra, “China, Indonesia, and Malaysia: Waltzing around Oil Rigs”, The Diplomat, August 18, 2022, <https://thediplomat.com/2022/08/china-indonesia-and-malaysia-waltzing-around-oil-rigs/>.

^③ 笔者根据美国政府对外援助网站统计，2018至2023财年，美国对马来西亚的军事援助分别约为2298万美元（2018）、14407万美元（2019）、2391万美元（2020）、90万美元（2021）、601万美元（2022）、305万美元（2023）。参见网址：ForeignAssistance.gov。

^④ 1969年5月13日，第3届马来西亚全国大选后，马来人与华人之间爆发了马来西亚有史以来最严重的族群冲突，冲突主要由各族群政治、经济和文化权利的不平等导致。

rally-around-the flag effect)。例如，马来民族主义的领土观表现为保护本族群祖地免受其他族裔影响，而不是防范对国家领土完整的外部威胁。^① 南海争端虽然并非完全不为人所知，但在媒体上的曝光度较低，^② 甚至对某些马来民族主义者来说是“一个无关紧要的问题”。^③ 与此同时，由于身份隔阂，精英普遍依赖绩效获得政治权威。只有通过经济发展，增大经济总量，才能在确保马来族群优先地位的同时，保证其他族群获得更多发展机会，引导其接受马来族群的主导地位。无论是国民阵线还是希望联盟，其政策取向都是在不损害马来族群主导地位的前提下，寻求各族群利益的最大公约数。以经济增长为目的的发展主义成为凝聚各族群的共识。^④

3. 低政权集中度的干预作用

2018年，马来西亚大选终结了巫统的统治。在此后的4年内，马来西亚经历3届政府更迭，议会中出现多党并存局面。2020年2月，人民公正党内部分裂、希望联盟政府倒台，由多党联合组成的国民联盟取而代之。2021年上台执政的伊斯迈尔政权也是各党派妥协的权宜之计。2022年大选后，希望联盟再度上台执政，但无法赢得下议院简单多数席位。在反对派的牵制下，很多政治安排都是联盟内外妥协的结果。^⑤

在内外压力不一致的情况下，虽然美国试图挑唆中马对抗，但低政权集中度导致马政府的对华政策更多地反映精英的合作偏好。长期以来，马来西

① Chow-Bing Ngeow and Nur Shahadah Jamil, “Malaysia’s Layered Nationalism and the South China Sea Dispute”, in Nian Peng Chow-Bing Ngeow ed., *Populism, Nationalism and South China Sea Dispute: Chinese and Southeast Asian Perspectives*, Singapore: Springer, 2022, p. 63.

② Yang Lai Fong, “Different Countries, Different Perspectives: A Comparative Analysis of the South China Sea Disputes Coverage by Malaysian and Chinese Newspapers”, *China Report*, Vol. 56, No. 1, 2020, <https://drupal.alliance.edu.in/drupal/sites/default/files/202108/Different%20Countries%20Different%20Perspectives.pdf>.

③ Chow-Bing Ngeow and Nur Shahadah Jamil, “Malaysia’s Layered Nationalism and the South China Sea Dispute”, p. 67.

④ Cheng-Chwee Kuik and Yew Meng Lai, “Deference and Defiance in Malaysia’s China Policy: Determinants of a Dualistic Diplomacy”, p. 8.

⑤ 傅聪聪：《马来西亚经济复苏、联盟竞争与团结政府的建立》，载《东南亚纵横》2023年第5期，第67~69页。

亚避免在争端中煽动民族主义，避免在涉及南海的议题中表达强硬立场，^①致力于为稳定中马两国经贸投资关系创造条件，夯实两国全面战略合作伙伴关系。

（二）越南

越南对华实施均衡型混合策略。一方面，在含蓄迎合美国“印太战略”的同时，审慎接纳“一带一路”倡议；另一方面，在制造对华摩擦的同时，也注重缓和对华关系。越南的混合策略是拒止、牵制及争端管控等多种政策工具的动态平衡。这是因为越南同时面对内外压力的不确定性，对抗及合作政策都不是最优解。在低政权集中度条件下选择均衡型混合策略，在因应越共集体共识的同时，也受到体系压力的正反馈，反映了内外压力的一致性。

1. 均衡型混合策略

第一，平衡限制与适应。牵制是越南实施限制行为的主要方式。2018年，越南提出“印亚太”概念，试图通过兼顾“印太战略”与“一带一路”倡议来实现自身利益。越南虽然没有明确表态，但其支持“印太战略”的意图昭然若揭，对于“奥库斯”也持含蓄欢迎立场。^②越南虽然在口头上支持“一带一路”，但在行动上更为谨慎，^③并不愿意以“一带一路”倡议替代“两廊一圈”合作。^④然而，随着“一带一路”倡议显现积极影响，其态度更趋积极。2024年6月，越方表示愿与中国共同建设两国跨境铁路，推动双方合作迈上新台阶。

第二，平衡拒止与缓和。越南在挑起摩擦的同时，也试图缓和紧张局势。2019年，双方在万安滩海域发生摩擦，但两国通过多渠道沟通，防止了冲突升级。2020年，在两国关系受到渔业问题及撞船事件的干扰之后，越方适时表示将始终如一维护中越全面战略合作伙伴关系。2023年5月，中越海

^① Ian Storey, “Malaysia and the South China Sea Dispute: Policy Continuity Amid Domestic Political Change”, ISEAS-Yusof Ishak Institute, March 20, 2020, https://www.iseas.edu.sg/wpcontent/uploads/2020/02/ISEAS_Perspective_2020_18.pdf.

^② 成汉平、刘喆、宁威：《东盟国家对阿库斯的真实态度》，载《唯实》2022年第2期，第93页。

^③ Van-Hoa Vu, Jenn-Jaw Soong and Khac-Nghia Nguyen, “Vietnam’s Perceptions and Strategies toward China’s Belt and Road Initiative Expansion: Hedging with Resisting”, *The Chinese Economy*, Vol. 54, No. 1, 2021, pp. 2-4.

^④ “两廊一圈”即中越两国合作建设“昆明—老街—河内—海防”和“南宁—谅山—河内—海防”两个经济走廊，以及“环北部湾经济圈”。

警及渔监船在万安滩海域再度发生摩擦。双方强调将共同落实《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》，有效稳定双边关系。同年12月，习近平主席访越，双方宣布携手构建中越命运共同体。2024年8月，越共新任总书记苏林首次出访即来到中国，表明对华关系是越南对外政策的头等优先事项之一。

2. 内外压力趋于一致

第一，在美国增加对越安全供给的同时，越南也在面对政治自主性损失的风险，体系压力的激励效应具有不确定性。从2018到2023财年，美国向越南提供了大约2亿美元的军事援助。^①但是，越南仍然担心来自美国的和平演变威胁，^②反对美国利用宗教问题破坏越南政治稳定。2021年，越共总书记阮富仲发表题为《社会主义理论与实践若干问题和越南走向社会主义的道路》的署名文章，强调敌对势力企图通过和平演变来消灭越南的社会主义制度。在越共十三大上，“敌对势力的破坏”也被列为越共面临的三大危机之首。^③

第二，广泛的政治代表性导致越共需要兼顾绩效及认同合法性。越共将建设“属于人民、来自人民和为了人民”的社会主义法权国家确定为政治改革目标。一方面，“发展社会经济是中心”。^④越共十三大提出，力争到2045年使越南成为高收入发达国家，^⑤力争到21世纪中叶将越南建设成社会主义发达国家。另一方面，“民主化”的冲击激励越共加强民族主义动员。2011年，越共十一大首次在党的文件中明确将保卫民族国家利益作为外交工作最高原则。^⑥越共十三大同样以“坚持国家民族利益高于一切”作为政治指导

① 笔者根据美国政府对外援助网站统计，2018至2023财年，美国对越南的军事援助分别约为3947万美元（2018）、4798万美元（2019）、7044万美元（2020）、1323万美元（2021）、1344万美元（2022）、1365万美元（2023）。参见网址：ForeignAssistance.gov。

② 方晓、王岚：《从敌人到战略伙伴：越美关系发展的原因与限度》，载《东南亚研究》2024年第2期，第89页。

③ 赵卫华：《越南高层权力结构调整对中越关系的影响》，载《战略决策研究》2021年第6期，第42页。

④ 梁炳猛、侯尚宏、尹全芳等编译：《越南共产党：第十二次全国代表大会选译》，世界图书出版公司2018年版，第28页。

⑤ 《越共十三大描绘越南发展新愿景》，新华网，2021年2月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-02/02/c_1127054717.htm。

⑥ 李春霞：《南海问题中的越南民族主义》，载《太平洋学报》2014年第7期，第41页。

思想。^① 在南海争端中，其以制度化的宣传、教育方式动员民族主义，表明因应民族主义正在成为越共获取合法性的重要途径。^②

3. 低政权集中度与政策选择

越南虽然是一党制国家，但党和国家的最高权力由“四驾马车”分享。十二大后以越共总书记阮富仲为核心的北方派相对得势，但国会主席、国家主席和政府总理依然是越共重要领导核心。更重要的是，“四驾马车”依然受到越共政治局和中央委员会的限制，其政体具有非个人化特征。^③ 越共中央政治局是越共最高领导机构，越共十三大后南北两方势力在政治局中呈现相对平衡态势。而且随着越共决策向民主化的方向发展，由180名成员组成的越共中央委员会在决策中的作用日益扩大，成为越共事实上的最高领导机构。越共政治局的决议必须得到中央委员会的批准才能转换为国家政策。因此，越共高层权力分配“虽然在不同的层级出现了向某一部分倾斜的现象，但在总体上依然保持着大致平衡”。^④ 多层次的权力架构设定了十二大后阮富仲集权的方向和限度，即修正革新开放以来行政权力过大而破坏高层权力平衡的态势，通过加强党的权力来重构党政均衡格局。

在低政权集中度的作用下，领导人权威受到精英制约，因此需要采取均衡型混合策略，以平衡绩效和认同合法性收益。均衡型策略同时受到体系压力的正反馈：一方面，美国增加安全供给有利于实施拒止行为，越方有动机加大联美制华的牵制力度。另一方面，适度疏离对美合作，有利于规避政治自主性的损失，且为维护对华关系创造有利条件。体系和单元压力的同向叠加导致越南混合策略的均衡化。

(三) 菲律宾

菲律宾的对华政策受到精英对抗偏好的制约。因应庇护主义组建的政治

^① 武文福、韦丽春、慕潮译：《越南共产党第十三次全国代表大会文件的核心和新内容》，载《世界社会主义研究》2021年第2期，第57页。

^② Xiao Luo, “The Double-Edged Sword Effect of Vietnam’s Nationalistic South China Sea Policy—A Chinese Perspective”, in Nian Peng Chow-Bing Ngeow ed., *Populism, Nationalism and South China Sea Dispute: Chinese and Southeast Asian Perspectives*, pp. 47-56.

^③ Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2014, p. 40.

^④ 赵卫华：《越南高层权力结构调整对中越关系的影响》，第39~49页；Nguyen Khac Giang, “From Periphery to Centre: The Self-evolution of the Vietnamese Communist Party’s Central Committee”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 44, No. 1, 2022, pp. 56-86.

家族在菲内政中发挥主导作用。“寡头—帮派”的政治主体结构“把国家排斥在他们的交易之外”，对国家进行频繁掠夺，是导致菲律宾经济衰退的重要原因。^① 历史地看，菲精英通过“优先发展援助资金”机制，以直接寻租的方式来获得经济机会，极大增加了经济运行成本；重点向土地租让、金融投机等高回报产业投资，导致制造业和基础设施投资不足，降低了经济发展的可持续性。“裙带主义和私人关系导致经济运行成本提高，经济效益低下，菲律宾正是这种欠发达国家的典型代表”。^② 虽然近年来菲经济增速较快，但家族政治依然难以遏止贪腐和社会不平等的问题。例如，菲在东南亚主要经济体中的基尼系数最高；^③ 在绩效供给不足的情况下，南海争端为精英动员民众、增强执政合法性提供了替代选择。

与菲国内精英稳定的对抗偏好不同，美菲关系却历经变化。在杜特尔特执政时期，体系压力的激励效应具有不确定性，领导人通过干预精英偏好塑造对外政策，其混合策略具有均衡化特征。而在小马科斯执政时期，体系和单元压力趋于一致，菲混合策略趋向于对抗主导。

1. 均衡型混合策略（2017～2022年）

在内外压力的激励效应不一致的情况下，高政权集中度导致菲律宾因应体系激励，实施均衡型的混合策略。

（1）策略实施。第一，平衡限制与对华适应。美菲联盟为菲实施对华限制行为提供了基本框架。杜特尔特的上任一度冲击了美菲关系，但两国关系很快恢复。2020年，菲律宾明确支持“奥库斯”，认为其有利于维护地区稳定。与此同时，通过将“一带一路”倡议同其“雄心2040”（AmBisyon Natin 2040）发展战略对接，中菲经济合作快速深化，两国建立全面战略合作关系。

^① 迈克尔·约翰斯顿：《腐败症候群：财富、权力和民主》，袁建华译，上海人民出版社2009年版，第144～145页；Ronald U. Mendoza and Miann S. Banaag, “Political and Economic Inequality: Insights from Philippine Data on Political Dynasties”, *Journal of Global South Studies*, Vol. 37, No. 2, 2020, pp. 299-319; Nathan Gilbert Quimpo, “The Philippines: Political Parties and Corruption”, in Lorraine C. Salazar and Daljit Singh eds., *Southeast Asian Affairs 2007*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2007, pp. 277-294.

^② 康灿雄：《裙带资本主义：韩国和菲律宾的腐败与发展》，李巍等译，上海人民出版社2017年版，第138页。

^③ Andrew J. Masigan, “Income inequality”, Philippine Institute for Development Studies, August 30, 2023, <https://www.pids.gov.ph/details/news/in-the-news/income-inequality-opinion-piece-by-andrew-j-masigan>.

第二，平衡拒止与缓和。在杜特尔特执政期间，中菲两国没有发生严重的执法冲突，但是菲方渲染两国在中业岛及仁爱礁附近海域的摩擦，掀起反华声浪，同时在中业岛开展新一轮填海造陆工程，对于两国关系的损害不容忽视。但是，双方能够通过制度化协商和高层交往，有效化解冲突风险。2017年，中菲正式建立南海问题双边磋商机制（BCM），至2022年共举行6次会议。杜特尔特上任后三年内五次访华，也为深化两国政治互信发挥了重要作用。2019年，西方炒作中方船只在中业岛作业，杜特尔特寻求以访华为契机，通过合作方式管控争端。2021年，牛轭礁风波突然升温，杜特尔特发表声明，强调分歧不会改变两国关系，并在随后举行的BCM第六次会议上，探索加强双边互信的方法。

（2）内外压力的激励效应不匹配。第一，美国增强安全供给的同时损害杜特尔特政府的政治自主性，使菲联美制华的收益和成本同时增加。在杜特尔特执政时期，美国对菲安全保证趋于清晰。2019年3月，时任美国国务卿蓬佩奥（Mike Pompeo）公开承诺任何在南海针对菲军队、飞机或政府船只的攻击都会启动《美菲共同防御条约》。2022年，美外长及副总统接连访菲，重申对菲安全保证。但在杜特尔特当选造成的民粹主义氛围中，美菲联盟关系对其政治自主性的负面影响也随之凸显。杜特尔特试图通过“禁毒战争”寻求快速提供安全公共产品，从而赢得民众支持。美国的干预则增加了实施禁毒政策的阻力，有损其政治自主性。2017年，特朗普访菲虽然降低了批评杜特尔特的调门，但是美国政府及国会却与特朗普的表态脱节，依然不断攻讦菲禁毒政策。2018年，美国国家情报总监办公室出台名为《世界范围内威胁评估》的报告，将杜特尔特视为“民主”的威胁，菲政府为此向美国提出交涉。^① 2019年美国参议院要求杜特尔特政府释放因毒品问题入狱的参议员莱拉·德利马（Leila De Lima）。2020年1月，美国参议院又通过决议，对执行禁毒政策的菲官员实施制裁。杜特尔特随即宣布暂停美菲《部队访问协议》来表达不满。

第二，精英对抗偏好制约对华政策。尽管中菲经济合作快速发展，但在争端中示强依然是菲精英获得认同合法性的捷径。一方面，菲民众普遍认同对华示强。据菲民调显示，有相当比例的民众质疑杜特尔特政府的对华政

^① 《菲律宾就美情报机构涉杜特尔特言论召见美国大使》，新华网，2018年2月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-02/23/c_1122444169.htm。

策，主张菲加强对非法占据岛礁的“控制”。^①

另一方面，与越、马两国相比，菲经济对华依存度低，精英合作偏好不足。中菲两国贸易额在东盟各国中只排第6位。尽管杜特尔特试图通过名为“大建特建”（Build, Build, Build）的基础设施投资计划提升两国经济合作水平，但由于合作基础薄弱，菲基建计划在项目完成度方面难及预期。^②对于主导菲经济发展的大财团来说，对华经贸并非其垄断利润的主要来源，在电力、通讯等重点领域也与中方投资存在竞争关系。^③新加坡尤索夫·伊萨东南亚研究所（ISEAS-Yusof Ishak Institute）的民调也显示，不少菲精英及民众对加强对华经济合作存在顾虑。^④

由此，杜特尔特主张对华示善需要克服较大的国内阻力，甚至执政党精英群体内部也不时出现消极声音。例如，由执政党联盟掌握的众议院国防与安全委员会、“西菲律宾海”委员会等机构就提出了多项法案，要求菲加强对南沙群岛及其附近海域的主权声索。2021年4月，菲海岸警卫队“驱赶”中国船只，参议院国防委员会主席潘菲洛·拉克森（Panfilo Lacson）发表声明渲染中国“入侵”。^⑤参议院多数党成员、杜特尔特总统的坚定盟友，参议员温·加查利安（Win Gatchalian）也呼吁菲政府对中国在黄岩岛建造雷达提出抗议。^⑥

① “SWS: 84% of Filipinos Oppose Gov’t Inaction on China WPS ‘Intrusion’”, Inquirer. Net, November 20, 2018, <https://newsinfo.inquirer.net/1055191/filipinos-reject-govt-inaction-on-china-s-militarization-of-disputed-waters-sws>.

② 杜特尔特政府提出的112个基建项目，只有8个完成；计划提升基建投资占国民生产总值的比例达到7.3%，但实际只有5.9%。参见 Epictetus E. Patalinghug, “An Assessment of the Infrastructure Program of the Duterte Administration”, *Philippine Management Review*, Vol. 31, No. 1, 2024, pp. 65-86.

③ Laurence L. Delina, Nicolo Paolo P. Ludovice, Akihisa Mori and Timothy Joseph G. Henares, “From Currents to Controversies: Unveiling Performances and Perceptions on China’s Investments in the Philippine Grid”, *Energy Strategy Reviews*, Vol. 53, No. 3, 2024, pp. 6-8.

④ “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report”, ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 10, 2021, p. 21, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>.

⑤ Robert Joseph Medillo, “Seeking Accountability, Legitimacy, and Transparency: Congressional Intervention in the Philippines’ South China Sea Policy”, *Philippine Political Science*, Vol. 41, No. 1-2, 2020, p. 180.

⑥ 李涛：《论菲律宾南海政策的国会介入及对南海问题的影响》，载《太平洋学报》2023年第5期，第103页。

(3) 高政权集中度的干预作用。杜特尔特执政时期菲律宾的政权集中程度较高。一是总统制赋予其多种政策工具，如预算提案、行政命令、特别拨款等进行资源分配，各个政治家族有意愿追随执政党参与政治分肥。大选后其他党派的国会议员大量倒戈，加入杜特尔特所属的民力党，后者成为国会的超级多数。二是杜特尔特民粹化的领导风格有着广泛的受众基础，其通过2018年中期选举巩固了对参议院的控制，直到任期结束都可以获得绝大多数参议员的支持。三是菲政党由政治家族主导，一旦家族领袖当选总统，该家族就会处于政党政治的中心位置。以总统为中心建立庇护关系是政党运作的主要机制，这使得决策过程具有明显的小团体特征。

政权集中化趋势赋予杜特尔特足够的权威来消解精英对抗，平衡对抗与合作两种政策。2019年，菲反对派渲染中国船只逗留中业岛，两国关系面对考验，但菲政府却选择保持沉默，至同年4月才通过重提“南海仲裁案”表达强硬立场。但同时又重申搁置争端的必要性。在2021年的牛轭礁争端中，菲亲美势力接连发声，但杜特尔特明确表态将和平解决争端，并要求言辞不当的菲外长向中国道歉，^①在很大程度上遏止了冲突升级。

2. 对抗主导型混合策略（2023~至今）

在政权集中度较高的条件下，随着内外压力带来的对抗激励效应趋于一致，小马科斯政府实施对抗主导型策略，既因应美菲联盟关系的强化，同时也受到国内政治过程的驱动。

(1) 策略实施。第一，限制优先。小马科斯政府加入“印太”小多边的步伐明显提速。例如，2024年4月，美、日、菲首次举行三边峰会，妄议南海问题。4月7日，美、日、澳、菲在南海首次举行演习。同年6月，美、日、菲、加也在南海举行军演。与美菲联盟关系的发展相比，菲对“一带一路”倡议的态度愈发消极。例如，由于在贷款利率问题上难以达成一致，菲方取消了对华铁路合作项目。2024年，美、日、菲三国宣布共同开发“吕宋经济走廊”，重点是加强基础设施，为“一带一路”合作制造障碍。

第二，拒止优先。菲改变了之前的争端管控政策。虽然中菲并未完全停止接触，但现有合作渠道已经难以遏止菲对华政策的激进化。2023年以来，中菲冲突频率显著提升，几乎每月都会上演，有时间隔甚至不到一周，且冲

^① 《菲外长用粗话指责中国，杜特尔特：中国是我们恩人，不能无礼》，观察者网，2021年5月4日，https://www.guancha.cn/internation/2021_05_04_589674.shtml。

突强度较高。例如，2023年6月17日，菲律宾企图向非法“坐滩”的军舰运送物资，其运补船危险接近、蓄意碰撞中方正常航行船只，与中方激烈“艇斗”，双方执法冲突的风险系数上升。

(2) 内外压力的激励效应匹配。第一，美菲联盟强化，对抗激励效应显现。小马科斯2022年赢得大选后，对禁毒政策的关注度下降，对美关系的自主性成本显著降低。拜登执政后，美国强调联盟对于霸权护持的重要性。美国国务卿布林肯、副总统哈里斯、防长奥斯汀相继访菲，达成一系列合作协议。2023年5月1日，美菲总统会晤，拜登表示，对菲的武装攻击将触发《美菲防御条约》的共同防御承诺。^① 5月3日，两国制定了首份《美菲双边防卫合作指针》，美方再度重申对菲安全保证。^② 2025年1月22日，美国国务卿卢比奥与菲外长通电话同样重申美对菲安全承诺。^③

第二，精英坚持强硬立场，友华势力受到压制。出于长期执政的目的，小马科斯动员己方势力清算杜特尔特的政治势力。执政精英打压杜特尔特家族的方式包括挑起对华冲突，收割民众支持。2023年以来，菲政府频繁曝光中菲冲突情况，^④ 广泛动员媒体力量渲染南海紧张局势，污蔑中国；联合民间组织进入冲突第一线，制造全社会对抗中国的假象。^⑤ 菲精英的鼓噪和渲染有激化民族主义情绪的作用，导致菲民众对华认知更趋负面。^⑥ 相应地，持对华友好态度的精英成为政治斗争的牺牲品。杜特尔特的重要盟友、主张对华合作的菲前总统阿罗约也被罢免副议长职务。卡加延省省长曼努埃尔·

① 《涉及南海台海！两国发表联合声明》，环球网，2023年5月2日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MDk1NzQzMQ==&mid=2653774844&idx=2&sn=7280ca8546d88c96d1df2fbf99e72012&chksm=bd6529e48a12a0f25013273d247d170606478d20d1c82519f8c291109162d82931cd5aedc232&scene=27。

② 《美菲军事合作引发菲律宾各界忧虑》，载《光明日报》2023年5月7日，第8版。

③ 《卢比奥与菲外长通电话 强调美国对菲律宾安全承诺》，联合早报网站，2025年1月23日，<https://www.zaobao.com/realtime/world/story20250123-5779192>。

④ Jill Goldenziel, “The Truth about the Philippines’ New Strategy Against China”, Forbes, March 30, 2023, <https://www.forbes.com/sites/jillgoldenziel/2023/03/30/the-truth-about-the-philippines-new-strategy-against-china/?sh=2ceb83b537e>。

⑤ 《起底菲律宾南海侵权“民间组织”：鼓动民众赴黄岩岛“碰瓷”，配合美国在舆论场“卖惨”》，环球网，2024年5月14日，<https://world.huanqiu.com/article/4HmbaZ3980O>。

⑥ Sebastian Strangio, “76% of Filipinos View China as Country’s ‘Greatest Threat’: Survey”, The Diplomat, June 7, 2024, <https://thediplomat.com/2024/06/76-of-filipinos-view-china-as-countrys-greatest-threat-survey/>。

曼巴（Manuel Mamba）因反对美军进驻卡拉延省，遭政府清算。菲政客也谴责持杜特尔特时期的对外政策背叛国家利益。^① 莎拉·杜特尔特也因为在中菲冲突中保持缄默而受到批评，其支持率呈下降趋势。^②

（3）高政权集中度与政策选择。与前几任总统相似，小马科斯政府执政初期的政权集中度同样较高。在影响菲政权集中度的几个因素中，总统制、家族政治都是常量，真正可能发生变化的是总统的政策失误造成民众反对，反对党由此借势壮大，成为国会多数。这种情况通常发生在中期选举期间。据菲民调显示，2024年上半年，小马科斯的净满意度为20%至27%。^③ 按照“社会气象站”的统计，净满意度低于30%就意味着总统与民众的“蜜月期”已经结束，因此，小马科斯执政形势并不乐观。但这也仅意味着反对派拥有权威竞争的机会窗口，究竟能否逆转小马科斯掌控立法机构的态势，还需要在2025年的中期选举中予以检验。

因此，在政权基本稳固的情况下，小马科斯政府会首先选择因应体系激励。在避免支付政治自主性成本的前提下，对美合作的净收益会推动菲升级两国联盟关系，提升对华拒止强度。与此同时，对抗主导型政策也会嵌入国内政治过程，使小马科斯家族更有理由向杜特尔特家族发难，垄断政治权力。对华示强在利用体系因素的同时，也与国内政治压力相适应。

五、结 语

是否支付政治自主性成本，将导致争端国面对不同的外部激励，而政治代表性则将塑造精英的政策偏好，形成不同类型的单元层次激励。在体系与单元压力匹配的情况下，执政者会因应两种压力的同向叠加作用；在二者不

① Mong Palatino, “Ex-Philippine President Rodrigo Duterte’s ‘Gentleman’s Agreement’ with China Under Scrutiny”, *The Diplomat*, April 5, 2024, <https://thediplomat.com/2024/04/ex-philippine-president-rodrigo-dutertes-gentlemans-agreement-with-china-under-scrutiny/>.

② “Sara Duterte’s Satisfaction, Trust Ratings Decline in Q2—Think Tank”, *Philstar*, August 12, 2024, <https://www.philstar.com/headlines/2024/08/12/2377352/sara-dutertes-satisfaction-trust-ratings-decline-q2-think-tank>.

③ “Pres. Ferdinand Marcos, Jr.’s Net Satisfaction Rating at +27, Up from +20 in March 2024”, *Social Weather Report*, August 1, 2024, <https://www.sws.org.ph/swsmain/arteldisppage/?artecsyscode=ART-20240801212714>.

匹配的情况下，高、低政权集中度会分别导致执政者因应体系和单元层次激励，选择不同类型的混合策略。

需要强调的是，本文基于案例比较提出的解释，并不能否定针对单个案例经验研究所呈现出的影响争端国混合策略的具体动因。比较研究重在发掘影响多个行为体的一般因素，并不一定将某些微观的个体因素，例如，执政者个人特质纳入分析框架。这些因素的作用往往只在某些具体案例中得到呈现，通常需要有针对性的经验研究予以揭示。

从政策意义上讲，混合策略差异的研究有助于认识争端国未来政策演变。从2020至2023年，争端国对华摩擦时有发生，但这并不意味着争端将走向失控，而是更可能形成国家间互动的新常态。在低政权集中度的条件下，精英偏好会导致越南延续均衡化的混合策略。越共的集体决策体制具有很强的韧性。就越南而言，阮富仲去世后，新任总书记苏林虽然可能继续越共十二大后的相对集权趋势，但依然难以突破多层次的权力平衡结构。越南目前的对华政策被精英政治代表性这一常量所塑造，具有较强延续性。就马来西亚而言，精英偏好同样较为稳定。2018年后，马来西亚多党竞争体制在很大程度上由族群社会中深刻的裂痕塑造，并非暂时的过渡现象，其对华友好政策同样有望长期延续。就菲律宾而言，在美菲联盟强化以及精英对抗偏好的约束下，无论其中期选举结果如何，小马科斯政府都很难转变目前的对抗主导型混合策略。但是，混合策略并非争端国唯一的选择。历史地看，菲阿基诺三世政府也曾经抛弃混合策略，选择纯粹的制衡战略，因此未来不排除争端国抛弃混合策略的情况。鉴于此，探究从混合策略转向制衡的条件也是未来深化此项研究的方向。