冷战后新加坡的大国平衡外交成因分析
——“威胁平衡理论”的研究视角

杨鲁慧　袁淑贞

【内容提要】大国平衡外交是新加坡独具特色的小国外交战略，其在东南亚构建了中、美、日三国动态平衡关系，更为自身赢得了生存发展空间，发挥了与其小国身份不对称的政治影响力。冷战后新加坡的大国平衡外交趋于成熟，大国平衡外交中亲美的倾向也日益凸显。冷战后新加坡的大国平衡外交演变发展可划分为三个阶段，主要特征表现为利己性、以经促政以及目标倾向性。作为小国，新加坡实行大国平衡外交背后的动因是什么，又是什么原因造成其平衡外交下的亲美倾向特点？本文从威胁平衡理论的研究视角出发，运用小国身份、权力格局和决策者的威胁认知三个变量构建了理论分析框架，论证解读了新加坡大国平衡外交的基本动因。

【关键词】威胁平衡理论；大国平衡外交；小国身份；权力格局；决策者的威胁认知

【基金项目】本文系教育部人文社科研究专项任务项目“新时代中国周边外交与命运共同体建设研究”（项目编号：18JF104）的阶段性成果；教育部重点研究基地山东大学当代社会主义研究所自立课题“新时代中国特色社会主义的周边与国际环境研究”（课题编号：ICSZLKT2019003）的阶段性成果。

【作者简介】杨鲁慧，山东大学亚太研究所所长、教授；袁淑贞，山东大学政治学与公共管理学院研究生。

大国平衡外交是新加坡独具特色的小国外交战略。冷战结束后，新加坡的大国平衡外交日趋成熟，不但在东南亚地区构建了中、美、日三国的动态平衡关系，更为自身赢得了生存空间，在东南亚乃至东亚地区发挥了与其小国身份不对称的影响力。作为一个小国，新加坡实施大国平衡外交的动因何在？其平衡外交为什么表现出明显的“亲美”倾向？本文借鉴威胁平衡理论的研究思路，将小国看作国际体系中重要的行为体进行研究，凝练分析小国的大国平衡外交的三个变量因素：小国身份、权力格局和决策者的威胁认知。其中小国身份是小国外交的自我定位；权力格局是小国外交的外部环境；决策者的威胁认知是小国外交的直接决定因素。依据这一理论分析框架，本文论证了冷战后新加坡实施大国平衡外交是小国身份、权力格局和决策者的威胁认知三个变量共同作用的结果。从小国身份来看，新加坡是一个小国和强国，实施大国平衡外交不但是为了缓解小国的安全脆弱性，更是因为独特的地缘位置和优越的国家治理为其提供了内部优势；从权力格局来看，冷战后东盟国家的崛起和东南亚地区斗而不破的大国关系为新加坡实施大国平衡外交提供了外部环境；从决策者的威胁认知来看，新加坡决策者对中、美、日三国威胁程度的认知直接决定了新加坡的平衡对象。新加坡的大国平衡外交产生的影响对促进东亚地区格局多极化的发展、推动东亚地区合作机制的建立发挥了重要的作用。

一、威胁平衡：大国平衡外交的理论分析框架

新加坡的大国平衡外交是以大国为主要实施对象，利用大国之间的矛盾借力打力，实现大国间相互制衡，维持地区均势。大多数学者认为小国的大国平衡外交是维持地区大国实力均衡的状态。但对于新加坡而言，其大国平衡外交不但平衡实力，更重要的是平衡威胁，新加坡的大国平衡外交主要是为了维持地区“威胁均势”。威胁平衡理论为解释其外交行为提供了新的理论视角。

20世纪80年代初，新现实主义的兴起为国际政治研究提供了新的理论视角和分析工具。作为新现实主义最典型的代表人物，肯尼思·华尔兹(Kenneth N. Waltz)在其著作《国际政治理论》中指出，国际政治研究的主要关注点是国际体系，主要研究对象为大国，在无政府状态的国际体系中，“均势”即大国之间实力的均衡是维持国际体系稳定的最佳手段。在对联盟的稳定性进行分析时，肯尼思·华尔兹提出了“制衡”与“追随”的观点，他认为国家总是倾向于联盟制衡国际体系中权力最大的国家。斯蒂芬·沃尔特的威胁平衡理论是对

肯尼思·华尔兹均势理论的适当修正。斯蒂芬·沃尔特认为均势理论解释的仅是大国的外交行为，并不适用于小国行为的研究，单凭“实力均衡”来解释国家间的联盟行为过于简单，并对“国家为什么会选择联盟”“国家是如何选择自己的盟友”两个命题提出了自己的解释。他认为国家联盟的主要目的是制衡威胁，而不仅仅是平衡实力，国家总是倾向于联盟以制衡最具威胁的国家。[①] 在此基础上，斯蒂芬·沃尔特提出了小国衡量其他国家威胁水平的四个主要因素。第一，综合实力。国家掌握的实力是一个国家构成威胁的重要因素，一个国家实力越强，威胁水平越强。第二，地缘的毗邻性。地理位置的远近直接影响国家投送实力的能力，由于权力的投射能力会随着距离的增加而降低，所以在其他因素相同的条件下，临近的国家可能比距离远的国家更具有威胁。斯蒂芬·沃尔特指出：“在其他因素相同的情况下，国家更有可能针对临近的大国做出联盟选择，而不是远距离的大国”。[②] 第三，进攻实力。“在其他因素相同的情况下，由于地缘、军事态势或者其他因素，拥有巨大进攻能力的国家比那些没有能力发起进攻的国家更有可能激起联盟的建立。”[③] 第四，进攻意图。最具有侵略性的国家有可能激起其他国家采取制衡行为以对抗这个国家。对意图的认知可能会对政治家选择盟友起到决定性的作用，这一点在小国外交中表现得尤其明显。

与均势理论相比，本文认为威胁平衡理论可以解释以下三个问题。第一，威胁平衡理论可以解释小国的外交行为，面对外部威胁时，小国有可能选择制衡和追随两种外交路径，而影响小国选择的重要标准则是小国自身的实力。在国际体系中，制衡往往比追随行为更具有普遍性。第二，实力因素是影响小国选择结盟对象的重要因素而并非绝对因素，小国关注的重点并非全球实力最大的国家，而是如何使地区安全局势稳定。第三，意图因素是小国衡量一个国家威胁能力最重要的参考值，其在小国选择盟友的过程中具有决定性因素。在此基础上，本文以威胁平衡理论为主要依据，凝练了小国身份、权力格局和精英认知三个变量作为分析小国的大国平衡外交的分析框架。

首先，小国身份是小国外交的自我定位，也是小国外交的内部条件。威胁平衡理论特别注重对小国行为及小国外交的研究。斯蒂芬·沃尔特指出，越是

① 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社，2007，第12页

② 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社，2007，第21页。

③ 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社，2007，第22页。

弱小的国家面对外部威胁时越会倾向于追随强国，而不是制衡。[①] 面对外部威胁时，很多小国选择制衡而非追随，这是为什么呢？沃尔特对弱国的界定是指那些小而弱的国家，他们面临的压力显而易见，难以把握自己的命运，但是小国并不完全等同于弱国。作为小国，由于自身规模狭小，资源稀缺，自身具有不可摆脱的脆弱性和外部依赖性。然而很多小国虽然小，却由于优越的地缘战略位置、丰富的战略资源或者良好的国家治理，使自己在国际社会中拥有较强的影响力，是“小”而“强”的国家。这样“小”而“强”的国家自然拥有平衡威胁的实力、筹码及资本。

其次，权力格局是小国外交的外部环境。通常情况下，权力格局会有单极格局、两极格局和多级格局三种表现形态。就小国而言，受强烈的外部依赖性所限，地区权力格局对小国的外交决策起着关键性的作用。实力因素也是一个国家选择平衡外部威胁的重要考量。“建立联盟以制衡威胁可以有几种不同的形式。最典型的是国家通过将其他国家的实力结合到自己的一边来制衡威胁。”[②] 冷战结束以后，许多地区机制也成为塑造地区权力格局中重要的一极，小国自身势单力薄，依靠国际机制实现自己的外交抱负是小国外交的首选。与此同时，两极格局解体以后，亚太地区的大国关系一直维持于“斗而不破”的“脆弱和平”状态。大国之间既有合作，也有矛盾。对于很多小国而言，这种斗而不破的地区大国关系为他们实施大国平衡外交提供了绝佳的机会。

最后，小国决策者对各国威胁水平的认知直接决定了小国平衡的对象。斯蒂芬·沃尔特强调意图因素，而一个国家对其他国家意图的认知则主要来源于本国的决策者。与大国相比，小国的领导人具有更大的政治影响力。小国领导人依靠自身的能力和个人魅力统治或治理国家，并且维持国家稳定。小国决策者是小国制定外交政策的核心要素，这些小国的领导者不但对本国实力具有清晰的定位，也对地区权力格局的变动具有高度的敏感性和驾驭能力。因此，小国决策者通过对实力因素和意图因素的共同考量，形成了自身决策的威胁认知，并进一步影响国家外交政策的制定。

① 斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社，2007，第27页。
② 斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社，2007，第144页。

二、冷战后新加坡大国平衡外交的演变阶段与基本特征

冷战结束后，新加坡的大国平衡外交是在与中、美、日三国保持良好关系的基础上借力打压和制衡地区中具有威胁的国家，缓解东南亚地区的威胁态势。冷战后新加坡的大国平衡外交可以划分为三个阶段：第一阶段，拉拢美日，消解冷战残留；第二阶段，借力中国，构建新的地区格局；第三阶段，攀附美日，稀释中国的影响力。其主要特征表现为利己性、以经促政以及目标具有倾向性。

新加坡于1965年脱离马来西亚独立，成为一个在大国夹缝中艰难生存的小国。李光耀曾感慨地告诫国民："世界犹如大海，在大海中鱼可以生存，小虾也可以生存。新加坡将作为一条小虾生存于国际大海中。"① 为了不被大鱼吞食，李光耀提出"毒虾战略"，把新加坡建成一个既能与"鱼群"共处，又能威慑潜在威胁保护自己的"虾米"。所以，冷战时期新加坡实施大国平衡外交的主要目标是保障国家的基本生存。其主要表现为平衡中、美、苏三个大国之间的关系。一方面，新加坡侧重亲美，弥补英国撤离东南亚留下的权力真空，获得美国军事支援和经济支持。另一方面，新加坡对中国采取"接触政策"，积极反对苏联及社会主义势力在东南亚地区的发展。冷战结束之后，美苏两极格局解体，美国成为世界上唯一的超级大国，但因为冷战的原因，美国的实力在一定程度上也受到削弱；受泡沫经济的影响，日本经济发展低迷；苏联继承者俄罗斯因饱受解体带来的经济衰退而无暇顾及东南亚，势力和影响逐渐从东南亚淡出。与此同时，在东南亚周边地区，新兴的中国开始在国际舞台上崭露头角。基于这些战略考量，李光耀对新加坡的大国平衡外交进行了适当的调整，使冷战后新加坡的大国平衡外交进入了一个成熟期。在这个过程中，新加坡一直试图构建以美国为主导的中、美、日三角平衡关系，来取代冷战时期的美、中、苏三角关系，认为这是亚洲继续稳定的新均衡格局。冷战后新加坡大国平衡外交的历史演变大致分为三个阶段。

第一阶段，拉拢美日，消解冷战残留（1991—1997年）。冷战结束初期，苏联解体，美国在东南亚地区的战略收缩使东南亚地区形成了巨大的权力真空。面对日益崛起的中国，新加坡产生了强烈的不安全感和焦虑心态。李光耀

① 陈岳、陈翠华：《李光耀——新加坡的奠基人》，时事出版社，1990，第149页。

指出：“只靠亚洲国家是不能形成均势的，日本和东盟都不能同中国形成势均力敌的局面，如果使美国参与亚洲事务，并加上日本经济实力，就可以保持平衡。”[①] 所以，冷战结束之初，新加坡大国平衡外交的首要任务就是拉拢美日，填补冷战结束遗留在亚太地区的权力真空，以平衡发展的中国在东南亚地区的影响力，同时注重保持与中国关系的良性发展。

第二阶段，借力中国，构建新的地区格局（1998—2010年）。冷战结束以后，美国在亚太地区实施军事收缩战略，并且放松了对日本的军事管制。与此同时，日本国内政治右倾化严重，谋求政治大国和军事大国的目标日渐明显。1997年日美签订的《日美防卫合作指针》，标志着日本加速向政治大国迈进，将日美军事合作扩大到周边事态中。同年，亚洲爆发金融危机之后，中国在应对金融危机的过程中措施得当，树立了良好的负责任大国形象。这一时期，新加坡的大国平衡外交政策较冷战结束初期有所调整，重点是在同中、美、日三国保持良好关系的基础上，更加重视中国的作用和影响力。新加坡试图巧借中国之力，平衡进攻意图日渐强大的日本，构建新的地区利益格局。因此，这一时期新加坡大国平衡外交主要表现为在攀附美国、紧贴日本的基础上，扩大与中国的合作。

第三阶段，攀附美日，稀释中国的影响力（2011—2016年）。 2010年，中国经济超过日本，成为世界第二大经济体。中国的迅速崛起令周边国家产生强烈不安全感和焦虑，新加坡也莫能例外。新加坡前总理吴作栋表示：“东亚在战略上的首要目标是在中国崛起的同时,维持区域势力均衡的和谐状态。东亚只有跟美国合作,才能达到这个目标。”[②] 为了平衡中国崛起的“威胁”，这一阶段新加坡大国平衡外交的主要任务是继续深化新美关系，并且打造新日关系的“蜜月期”来平衡中国，而此阶段的中新关系则呈现出曲折发展的态势。

冷战后新加坡的大国平衡外交主要表现为以下三个特征。

第一，大国平衡的目的是利己性。外交政策的核心是服务于一个国家的安全和发展，新加坡的大国平衡外交充分显示了其务实性的外交原则，服务于其国家利益。没有永恒的朋友，也没有永恒的敌人，只有永恒的利益。在新加坡建国之初，李光耀就提出了“实用主义”的外交原则。他指出，“在外交领域，在一个并不完美的世界里，我们必须想方设法地适应可能出现的任何形

① 王根礼、周天珍：《外国首脑论中国》，红旗出版社，1998，第107页。

② 吴作栋于2005年1月27日在新加坡政府成立南亚研究所时的讲话摘要，http://app.mfa.gov.sg/internet/press/view.asp?post_id=1241。

势，任何政策都不是永久不变的，当它完成历史使命时，我们就必须制定新的政策”。[①] 这种实用主义的外交原则塑造了新加坡的大国平衡外交。在新加坡看来，大国平衡外交是服务于新加坡国家利益的，并且符合新加坡的安全与发展的需求，是建立在务实需要的基础上的。尽管冷战时期新加坡一直将中国视作大国平衡外交中制衡苏联的重要筹码而与中国保持近距离的关系，但冷战结束后，新加坡认为一个迅速崛起的中国将威胁新加坡的安全利益和安全环境。为此，新加坡很快确立了拉拢美日制衡中国的外交政策。近年来，中新关系摩擦不断，中新贸易额、投资额持续走低。特别是特朗普执政以后，美国明确表示退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），对于本就发展低迷的新加坡经济而言，无疑是雪上加霜。新加坡意识到一味地亲近美国、伤害中国将会给新加坡经济造成巨大损失。为此，2017年9月，新加坡总理李显龙开启了访华之旅，主动向中国示好。

第二，大国平衡的方式是以经促政。新加坡虽然是一个小国，却是一个经济强国，受自身条件所限，新加坡主要发展外向型经济。对于新加坡而言，经济不仅意味着强大、繁荣，也意味着生存与安全。1950年，新加坡前外长丹那巴南说：“新加坡的外交政策与他的经济利益关系密切。越来越多的外交事务涉及经济活动，经济也是新加坡赖以生存的要道，从经济利益出发才能引发出新加坡的这项或者那项外交政策。”[②] 在经济层面，新加坡利用东亚区域内外的大国发展经贸关系来提升自身的竞争力，借用经济外交推动大国平衡，这也是新加坡以经济促政治的重要表现。为了维护政治上大国“多边支撑”的政策，新加坡经济外交采取“多边卷入”的方式，并且十分看重中、美、日三个国家经贸往来的作用与影响。就新加坡而言，美国是新加坡大国平衡外交中最重要的一环，同时也是新加坡最重要的市场和投资国，并且新加坡与美国签订了自由贸易协定。为了使日本更好地发挥平衡中国的作用，新加坡一直助推日本深度介入东南亚事务，加强新加坡与日本的经济贸易关系。为了密切新日经贸合作，两国签订了全面经济合作协定。中国是新加坡大国平衡外交中不可忽视的一环，也是新加坡发展经济的腹地，所以新加坡政府号召“搭乘中国经济发展的顺风车”，将投资的重点放在中国。新加坡的经济外交不但提升了其本国的

---

① 转引自魏炜：《李光耀时代的新加坡外交研究（1965—1990）》，博士学位论文，华东师范大学，2006，第41页。

② 转引自董立彬：《新加坡现实主义外交政策分析》，硕士学位论文，河南师范大学，2007，第30页。

经济实力，而且实现了新加坡的政治目标：其一，新加坡的经济发展不再受限于国内稀缺的资源和狭小的市场，小国的脆弱性得到缓解；其二，提高了新加坡的国际影响力，为新加坡实施大国平衡外交提供了重要动力。

第三，大国平衡的结果是目标具有倾向性。新加坡的大国平衡外交并不是一种“绝对的平衡”，也不是“完美的均衡”，而是塑造了一种以美国为中心的平衡。对于新加坡而言，如果某个大国可以保证其安全，又可为其经济的发展提供支持，那么这个大国在新加坡平衡外交体系中自然会处于最顶层位置，这就是其目标具有倾向性。李光耀曾指出，“美国是新加坡大国中最亲密的伙伴”。[①] 冷战后的美国必然继续充当这个角色。首先，这源于美国强大的实力以及新加坡对美国实力的认可。李光耀说：“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居于领先的地位，那么欧盟也好，日本或中国也罢，相信谁也取代不了美国当今所拥有的超凡地位。”[②] 冷战结束以后，美国是世界上唯一的超级大国，无论是经济实力还是军事实力都是其他大国所不能比拟的。特别是在科技创新领域，美国具有压倒性的优势。新加坡对美国的实力深信不疑,认为亚太地区没有美国则无法实现真正的力量平衡。“美国无可匹敌的力量是冷战后世界主要地缘政治因素，在很长一段时间内都不会有其他的国家或国家集团可以挑战美国的地位。新加坡确信美国在维持东南亚地区稳定上保持强烈的义务感和利益。”[③] 其次，这源于新加坡与美国相同的政治制度。新加坡和美国都属于资本主义国家，尽管两个国家的政治运作模式不同，但是两个国家经济制度和意识形态类同，在开展利益合作时有共同点，可以避免许多冲突分歧。新加坡在众多东南亚小国中影响大且优势明显，外交政策又处处向美国示好靠拢，获得了美国的青睐和重视，成为美国在太平洋海域中的“第三只锚”。新加坡正好可以借此机会实现自己的安全利益与美国亚太利益的捆绑。因此，在新加坡的对外战略中，美国拥有其他大国无法相比的重要地位和地缘优势。

---

① 陈岳、陈翠华编著《李光耀：新加坡的奠基人》，时事出版社，1990，第58页。

② 李光耀:《李光耀回忆录（1965—2000）》，新加坡《联合早报》，2000，第57页。

③ Shannon Tow, “Southeast Asia in the Sino-US Strategic Balance,” *Contemporary Southeast Asia* 26, no.3 (2004): 20.

三、小国身份考量：新加坡大国平衡外交的根本动因

小国身份是新加坡大国平衡外交的基本定位。冷战后的新加坡自我定位是一个“小”而“强”的国家。面对外部最具有威胁的国家时，新加坡选择大国平衡外交不仅仅是为缓解小国与生俱来的安全脆弱性，更是因为新加坡独特的地缘战略优势，以及卓有成效的一流国家治理能力，这些都为新加坡实施平衡外交提供了筹码和优势条件。

第一，缓解小国的安全脆弱性是新加坡大国平衡外交的主要目标。“‘平衡战略’是小国化解安全脆弱性，促进国家利益的常规手段之一。”[①] 新加坡别称“狮城”，是马来半岛南端的一个岛国，被称作地图上的“小红点”。在这样狭小的国土上，生活着500多万人口。2013年新加坡的人口密度高达7713.1人每平方公里，成为世界上最拥挤的国家之一。作为岛国的新加坡自然资源极为稀缺，就连最基本的淡水资源也需要依靠外部。狭小的国土面积、稀缺的自然资源、有限的国内市场为新加坡带来了难以克服的国家脆弱性，也催生了新加坡强烈的外部依赖性。同时，新加坡是一个多民族、多宗教的国家，国内主要族群有华族、马来族、印度族以及欧亚人等。不同的族群又有不同的宗教信仰，因此在新加坡境内呈现出佛教、道教、基督教、印度教等多元宗教并存的社会形态。这为新加坡的社会稳定带来了潜在的生存危机和政治风险。种族冲突不仅给新加坡带来了严重的社会骚乱，并在一定程度上引发了新加坡同马来西亚、印度尼西亚这两个以马来人为主的邻国之间关系的紧张。种族多元激发了新加坡人的多元意识，为了维护国内华人和马来人的和平共处，新加坡要保持种族平衡。为了生存下去，新加坡必须借助多元的外部力量来平衡邻国的威胁。李光耀曾经告诫新加坡人，“我们花费25年辛苦经营的国家很有可能在两分钟之内就化为乌有”。[②] 新加坡人普遍具有强烈的生存危机和忧患意识，这使他们对应对国家脆弱性、维护国家利益更加关注，也使他们对外部威胁的变动更敏感。强烈的外部依赖性使新加坡认识到，只有融入并依靠外部世界才是新加坡缓解脆弱性的唯一途径。“为了生存，新加坡必须融入国际社会中”。[③]

---

① 汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》，徐昕、郝望、李保平译，北京大学出版社，2006，第214页。

② *The Straits Times*, June 9, 1990.

③ 韦民：《小国与国际安全》，北京大学出版社，2016，第312页。

总而言之，在这种重生存、重外部依赖、重平衡的意识共同作用下，新加坡的大国平衡外交应运而生，只有大国平衡外交才最适合新加坡缓解自身脆弱性，保证身为小国的自己能够在国际关系的利益博弈中独善其身。

第二，地缘政治的特殊优势是新加坡大国平衡外交的重要筹码。从地缘政治的视角来讲，对于一个小国而言，“地理位置规定了小国在全球版图中的地位、战略价值和外交方式”。[①] 新加坡就是一个具有重要地缘战略价值的小国。新加坡南部的新加坡海峡是马六甲海峡的咽喉，而马六甲海峡的战略位置十分重要，有“远征十字路口”和“东方的直布罗陀海峡”之称，是连接太平洋与印度洋的重要纽带，是许多发达国家航运、贸易的必经之地，是东南亚地区的战略要地，也是大国的必争之地。按照美国的全球战略，马六甲海峡是必须要控制的世界16大咽喉水道之一，只有掌握了马六甲海峡，才可以控制相关国家海上运输航道、遏制印度的东进战略、减缓俄罗斯重返远洋的步伐，才能保证美国在亚太地区乃至全球的竞争力和优势地位。就日本而言，日本每年90%的石油进口都要经过马六甲海峡，马六甲海峡被称为日本的“海上生命线”。于中国而言，马六甲海峡不仅是石油运输要道，更是远洋贸易咽喉，而且马六甲海峡与台湾问题、南海问题都有密切的联系。正是马六甲海峡这种优越的地理位置极大地提高了新加坡的战略价值。其凭借自身的战略价值才能成为大国关注的对象，而这种大国的关注是新加坡大国平衡外交得以实施的前提基础条件。正如李光耀所言：“芬兰如果被邻国苏联或者瑞典侵略，列强可以不必理会，因为这跟列强之间的势力均衡没有关系……可是如果没有了新加坡，那就对他们非常麻烦了。我们必须好好照顾这一点；我们虽然地方小，可是几乎全世界都公认这个小岛具有极大的战略重要性。”[③]

第三，良好的国家治理是新加坡大国平衡外交的内在优势。国际政治中小而弱的国家面临的共性是国家治理水平较低，社会不稳、政局动荡；小而强的国家则意味着出色的国家治理水平。[④] 国家综合实力强，国内社会相对稳定，国家内部凝聚力较强，大部分的威胁往往来自边界之外，这些是小而强的国家的突出特征。[⑤] 对于小而强的国家而言，出色的国家治理在确保国内稳定的同

---

① 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社，2016，第267页。

③ 陈岳、陈翠华编著《李光耀——新加坡的奠基人》，时事出版社，1995，第133页。

④ 参见韦民：《小国与国际安全》，北京大学出版社，2016，第37—40页。

⑤ Barry Buzan and Ole Waver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (New York: Cambridge University Press, 2002), p. 22.

时，也使他们有更多的余力应对外部威胁，在国际事务中发挥与他们规模并不相称的影响力，在选择外交战略时往往会有较大的影响力和自主性，所以他们会选择平衡战略而非追随战略。与其他小国相比，新加坡实施大国平衡外交的内部优势在于其一流高效的国家治理，而其国家治理最主要表现为拥有一个稳定的执政党人民行动党。其一，人民行动党长期执政，地位稳固，提高了政府的办事效率，为大国平衡外交政策的制定和实施提供了保障。其二，人民行动党的主要治理模式“新加坡模式”为实施大国平衡外交注入了源源不断的动力。“‘新加坡模式’是在精英治国机制的主导下推行权威法治主义、发展主义、贸易开放主义和社会福利主义的结合。”[①] 在新加坡模式的指导下，新加坡国家治理卓有成效，不仅建立了廉洁高效的政府，而且实现了经济的蓬勃发展，并建设了一支具有较强威慑力的军队。这种治理模式不仅提高了新加坡的国际声誉和国际影响力，而且为新加坡实施大国平衡外交提供了稳定的国内环境和国防实力。

四、权力格局变量：新加坡大国平衡外交的外部国际环境

实力因素不仅是小国衡量威胁水平的重要参考因素之一，也是一个国家选择联盟对象、平衡外部威胁的重要考量。相对大国而言，小国对国际体系的依赖程度更高，国际环境对于小国安全的意义也更为突出。体系层次的外部因素不仅塑造了小国的外交思维，而且也会影响小国的外交决策和外交行为。冷战结束后，东南亚国际局势的变革主要表现为东盟国家的崛起及中、美、日三国之间的权力转移，具体表现如下。

其一，东盟在亚太地区的地位和作用不断提升。冷战结束以来，地区一体化成为国际政治发展的新趋势，大批区域性国际组织如雨后春笋般涌现出来，东盟就是其中之一。对于新加坡而言，东盟是其大国平衡战略的重要依托。在东盟持续的繁荣和发展过程中，一方面，新加坡利用自己在东盟组织内部的领导优势，将自身的利益与东盟的利益紧紧捆绑在一起，借助东盟提高了自己的国际地位以及对大国的影响力；另一方面，新加坡构建了东盟战略外交平台，实现了对中、美、日大国的有效捆绑，用机制化的手段促进了大国平衡的维持。新加坡前外长拉贾拉南曾经指出，“作为自然资源极其贫乏的弹丸小国

① 毕世鸿：《新加坡》，社会科学文献出版社，2016，第80页。

新加坡，相互依存的地区环境不仅给予了我们生存的机会，同时还为我们走上繁荣了创造条件”。[①] 冷战结束以来，东盟地区发展迅速，特别是1999年“大东盟”战略成功实现之后，东盟已经成为亚太地区不容小觑的力量。作为东盟的创始国和主导国之一，新加坡一直致力于推动东盟一体化的发展，通过提升东盟在国际事务中的影响力来提升自己的话语权。在一定程度上，东盟成为新加坡国家利益的“传声筒”和迈向国际社会的“代言人”。“自从1992年在新加坡举行第四届东盟首脑会议以后，新加坡似乎在东盟内发挥‘主导作用’，‘几乎所有主要东盟倡议都源于新加坡’”。[②] “10+3”“10+6”“10+8”等多边合作机制，不仅加强了东盟和各大国之间的合作，而且通过机制化的手段将中、美、日三个大国牢牢地捆绑在东盟的战车上，为新加坡平衡大国关系提供了机制化平台。

其二，斗而不破的地区大国关系。冷战后亚太地区权力格局调整呈现为新兴大国和守成大国之间的权力角逐。新兴大国和守成大国的矛盾与合作并存，地区大国关系一直维持为一种斗而不破的“脆弱和平”状态。在和平时期，面对外部威胁时国家倾向于选择制衡而非追随，因为这些国家试图威慑或击败构成威胁的国家。[③] 而这种斗而不破的大国关系不但避免了小国在大国剑拔弩张的对抗中“选边站”，更为小国提供了利用大国矛盾施展平衡外交的机会。李光耀曾经明确表示：“美国、西欧和日本的经济前景会更加黯淡。……其他的东亚国家，包括中国在内，继续保持高度的成长。”[④] 2010年，中国的经济发展水平超过日本，成为世界第二大经济体。面对这样的国际形势，新加坡意识到，美国想建立冷战后以美国为中心的国际新秩序绝非易事，新加坡需要重视日本和中国在国家战略平衡体系中的作用，以维持中、美、日三角平衡关系。这种斗而不破的大国关系为新加坡的大国平衡外交提供了绝佳的土壤。如果中、美、日三个大国关系趋向稳定缓和，那么新加坡在大国关系中的作用将是微不足道的，大国平衡外交自然是无所作为。如果中、美、日三个大国的关系表现为紧张恶化，那么像新加坡这样的小国必然会面临“选边站”的两难境地。唯一的佳境就是在这种斗而不破的国际环境中，新加坡可以最大限度地

---

① Chan Heng Chee and Obaid ul Haq, *The Prophetic and the Political: Selected Speeds and Writings of S. Rajaratnam* (Graham Brash, 1987), p.214.

② 韦民：《小国与国际安全》，北京大学出版社，2016，第339页。

③ 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社，2007，第29页。

④ 李光耀：《李光耀40年政论选》，现代出版社，1994，第107页。

发挥自身的优势，面对外部环境威胁时不必选择追随战略而是制衡手段，利用中、美、日三国之间的矛盾借力和打力，通过大国平衡外交实现国家利益的最大化。

五、精英威胁认知：新加坡大国平衡外交的压力感知

与大国相比，小国更加崇尚精英治国，小国决策者在对外决策中往往会有决定性的定夺作用，决策者对各国威胁的认知直接决定了大国平衡外交的制衡对象。影响威胁水平的主要因素不仅包括实力因素，也包括意图，小国决策者的威胁认知是客观实力与主观意图结合的结果，并且在某种程度上意图往往是问题的关键所在。对于新加坡而言，新加坡的领导人在考虑自身实力及地区大国实力分配的基础上，结合本身的主观意图判断，形成了新加坡对美、中、日三国威胁水平的认知。由此我们可以看出，新加坡构建中、美、日三国威胁均势时，表现出了明显的亲美倾向，平衡的主要对象是中国和日本，大国平衡外交也不是为了维持地区绝对的“权力均势”，其主要源于新加坡决策者对中、美、日三国威胁水平的不同认知。

第一，新加坡决策者对美国威胁水平的认知。对于新加坡而言，美国是一个有实力、没有进攻意图也没有地缘毗邻优势的域外大国，这样的大国正好是结盟对付地区内威胁的最佳选择。“如果中国被看作是最令人起疑的地区大国的话，那么，美国则被认为是一个良性的、最没有危险的国家……美国与东盟之间也存在一些冲突，包括新闻自由、人权、民主等问题……然而，大多数东盟成员国仍把美国看作是一个不可替代的、积极的角色。”① 从实力的角度出发，无论是综合国力还是进攻实力，美国都是中、美、日三个国家中最强的国家。新加坡之所以没有联合其他国家制衡美国，而是把美国看成大国平衡的中心环节，主要是因为实力因素仅仅是判断威胁水平的一个衡量标准而已。较远的地理距离会严重影响美国实力的投送。“地区国家联盟主要对抗自己地区行为体的威胁，而非域外的超级大国。”② 从进攻意图的角度看，新加坡认为美国对新加坡并没有进攻意图，是一个充满善意且不可替代的国家。李光耀曾总结性地指出：“尽管美国在冷战后变得固执狂热，崇信教条，总是向世界上不利

① N. Ganesan, “ASEAN’s Relation with Major Powers,” *Contemporary Southeast Asia* 22, no.2 (2000).

② 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，北京大学出版社，2007，第154页。

于自己的地方输出民主和人权，但不过再怎么说，美国依旧是所有列强中最为宽厚的强国，比起任何刚刚崛起的势力，美国在作风上并不欺人太甚，美国是维持地区势力均衡的主要角色。”[①] 美国慷慨的经济援助为其树立了深入人心的大国友善形象，并且得到了许多东南亚国家的尊敬。新加坡驻联合国大使许通美认为：“美国最受钦佩的是它的理念、利他主义、宽宏大量和乐善好施。没有美国，亚太地区将是一个更贫穷和更危险的地方。”[②] 与此同时，新加坡在与美国的合作中受益匪浅。 2009年10月，李光耀在美国发表了题为《世界秩序将会重新平衡》的演讲，他指出“东盟的共识是，美国在东亚依然是不可取代的”。[③] 冷战结束以后，依靠美国在东南亚的军事存在，新加坡最大程度上保证了自身的政治安全，获得了经济的长足发展与进步。当然，这并不代表美国与新加坡之间不存在矛盾，但是诚如李光耀所言：“美国留在亚洲，仍对保障本区域的安全稳定和推动经济增长发挥了积极的作用。相比之下，新美之间的微小分歧其实是不足挂齿的。”[④]

第二，新加坡决策者对日本威胁水平的认知。新加坡认为，日本是一个实力虽然弱于中美两国但是具有地缘毗邻优势且极富侵略意图的国家。对于这样的国家，新加坡必须加以制衡防范，警惕其军国主义复活。“即使一国的权力并非很大，但只要被认为极具侵略性或侵略意图，仍可能会促使他国的警觉和制衡。”[⑤] 日本之所以被新加坡看作具有进攻意图的国家，主要理由是：从历史因素角度看，二战时期，日军在新加坡的统治给人民带来了深重的灾难，新加坡政府瘫痪、经济萎缩、货币贬值、物价飞涨。日军还大肆屠杀新加坡百姓。对于被打上侵略者烙印的日本，新加坡一直心存戒备。同时，二战后作为战败国的日本在迅速发展经济的基础上，也开始谋求政治军事大国地位。在其浓厚的军国主义思想指导下，日本不断增加军事力量，并将军事战略区域由日本海逐步扩张到马六甲海峡。为此，李光耀向新加坡人民和全世界呼吁要关注日本，戒备日本，“以日本的面积和人口，它仍有潜能在高科技战役中建立实力”。[⑥]

---

① 李光耀：《李光耀回忆录（1965—2000）》，新加坡《联合早报》，2011，第554页。

② 许通美：《美国与东亚冲突与合作》，李小刚译，中央编译出版社，1999，第140页。

③ 李光耀：《世界秩序将会重新平衡》，叶琦保译，新加坡《联合早报》2009年11月5日。

④ 李光耀：《李光耀回忆录（1965—2000）》，新加坡《联合早报》，2011，第554页。

⑤ Stephen Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security* 9, no.4 (1985): 4.

⑥ 李光耀：《李光耀回忆录（1965—2000）》，新加坡《联合早报》，2000，第578页。

第三，新加坡决策者对“中国威胁”水平的认知。从威胁水平的衡量标准出发，从新加坡的角度看，中国是一个实力迅速崛起、有地缘毗邻优势又有威胁能力的国家。从实力的角度来讲，中国是冷战后亚太地区经济增长最快的国家，也是亚太地区最大的经济行为体。此外，中国的军事实力逐年增强。单纯从数字来看，虽然中国的实力不如美国，但中国却是东亚地区实力最强的大国。新加坡对区域内大国也就是中国实力的变化和速度特别敏感。由美日两国主导并且大肆炒作的“中国威胁论”在东南亚国家甚嚣尘上，新加坡也深受影响。通过“中国威胁论”，美日两国把中国塑造成了一个极富进攻性的国家，认为中国难以超越“国强必霸”的思维方式。2009年,李光耀就曾经向美日两国呼吁,“如果美国不参与亚洲事务以制衡中国的经济和军事实力，那么美国将会失去全球的领导地位，在中国转变成一个顶级强权，亚太国家均无法制衡时，美国必须达成区域内的平衡”。[①] 此外，中国与东南亚一些国家在南海存在领土争端问题。“领土争端向来是国际社会战争与冲突的重要根源”，[②] 南海争端一度使东南亚地区多次处于剑拔弩张的紧张态势中。随着中国军事实力特别是海军实力的上升，一些东盟国家担心中国可能以武力方式解决南海问题。[③]

六、结论

大国平衡外交是小国和大国之间一种较为稳定的互动关系。冷战结束以后，新加坡的大国平衡外交旨在以东南亚地区为依托，利用大国的“多边卷入”和“多边支撑”借力打力，着力构建“中—美—日”三个国家之间的动态平衡关系。但是，新加坡维持的平衡绝对不是简单的地区实力均衡，而是地区威胁均势。这种态势与新加坡国土面积较小的岛国身份、东南亚地区权力格局以及新加坡决策者的认知三个变量因素密切相关，也是单元层次和体系层次因素互动的必然产物。

---

① 新加坡《南洋邮报》2009年10月27日。

② 聂弘毅:《中国与陆地邻国领土争端研究（1949—2007）》，博士学位论文，清华大学，2009，第1页。

③ 翟崑:《试析东南亚地区的“中国威胁论”》,《亚非纵横》2006年第5期，第52页。

Analysis on the Causes of Singapore' s Balanced Foreign Policy after the Cold War from the Perspective of Balance of Threat Theory

YANG Luhui and YUAN Shuzhen

Abstract The balanced foreign policy is Singapore's unique diplomatic strategy, maintaining a dynamic balance in its relations with China, the United States, and Japan in Southeast Asia, helped Singapore won the opportunity for survival and development and exerted great political influence that is out of proportion with its status as a small state. After the Cold War, Singapore's balanced foreign policy has been gaining matured with a growing pro-American bias. The evolution of Singapore's balanced foreign policy can be divided into three stages, with features like self-interest, transforming politics with economy and well-targeted. What are the motivations for such a small state to pursue a balanced foreign policy? What are the reasons for its "unbalanced" pro-American bias? Based on the balance of threat theory, this paper interprets the basic reasons for conducting balanced foreign policy under the theoretical framework constructed by three variables: small state, power structure and threat perception.

Keywords balance of threat theory; balanced foreign policy; power structure; top decision makers' threat perception

Funding This paper is part of the fruit of "Research on China's Neighboring Diplomacy and Building a Community with a Shared Future in the New Era" (No. 18JF104), one of the Humanities and Social Science Research Programme under Ministry of Education, and part of the fruit of self-selectedresearch topic "Research on the Neighboring and International Environment of Socialism with Chinese Characteristics in the New Era" (No. ICSZLKT2019003) in the key research center, Institute of Contemporary Socialism of Shandong University.

Authors Yang Luhui, professor and director of Institute of Asia Pacific,

Shandong University. Yuan Shuzhen, postgraduate student of School of Political Science and Public Administration of Shandong University.

世界知识