



驾浪航行：小国在地缘政治动荡时期面临的挑战

在李光耀诞辰 100 周年纪念会上的讲话

新加坡

2023 年 8 月 14 日

陆克文博士

澳大利亚驻美国大使

亚洲协会政策研究院

中国分析中心

创始主席

注：陆克文博士在此讲话中以个人身份发言，而非代表澳大利亚政府，也不以他作为亚洲协会政策研究院中国分析中心创始主席的身份发言。

我衷心感谢会议主办方及新加坡政府的盛情邀请，让我有机会来此次纪念新加坡首任总理、新加坡最伟大的政治家**李光耀**先生的生活、事业和贡献的会议上发言。

我很有幸，在担任总理期间，与李光耀先生多次会面。那时他已经退休了。

当我们试图透过朦胧之镜窥冷战后世界新出现的那些地缘政治断层线时，李光耀先生为来访的“西方蛮夷”们（包括我自己）提供了许多睿智的建议。

我还深深钦佩他在半个多世纪前，当新加坡从马来西亚分离出来后，以其独特的政治决心建立了这个现代共和国。

李光耀先生本能地意识到，政治是他的天职。他以满腔热情、坚毅决心和敏锐的说服力为他的国家、地区和世界履行使命。

他的愿景是建立一个人民繁荣的社会、一个安全的地区和一个稳定的世界——尽管他周遭世界的地缘政治动荡不安。

在新加坡独立前的十年间，他在艾德礼战后政府时期形成了自己的思想体系，并在此基础上对政治和公共政策提出了务实的看法。

在这样的背景下，李光耀先生取得了卓越的成就。

今天，当我们试图驾驭一系列新的地缘政治险滩——**习近平**治下的中国的崛起，美国对中国的回应，以及这种深刻的战略竞争（包括危机、冲突和战争的风险不断增加）对印度洋-太平洋地区广袤土地上较小国家的影响的时候，我们怀念他的智慧。

我们不断变化的战略环境

作为纪念李光耀先生诞辰及生平活动的一部分，我今天应邀谈谈小国在我们身处的动荡地缘政治环境中所面临的挑战。

我很乐意来谈这个问题。

今天，我是以澳大利亚前总理、新加坡的朋友、以及一个关心我们共处地区的未来的个人的身份发言的，而非以澳大利亚驻美国大使或澳大利亚政府官方使节的公职身份。

我关心如何为我们更广泛的对话做出贡献 —— 这些对话致力于探索如何更好地维护本地区的和平、繁荣和可持续发展 —— 本地区将在相当大程度上决定人类在 21 世纪的命运。

几年前，当我在纽约建立一个新智库时，**亨利-基辛格** —— 如李光耀先生般的另一位杰出的元老政治家 —— 曾对我说，我们要经常问自己的关键性问题是 “世界上到底发生了什么”，而不是目前公认的话语体系可能希望我们相信的 “世界上发生了什么”，每天都有成千上百的文字蹦出来，在描述我们曾经古里古怪地称之为 “时事 ” 的东西。

亨利还对我说，我们还应该问第二个问题：“我们没有看到的是什么”，或者 “我们漏看了什么？”

换句话说，怎样的深刻变化正在发生？是什么力量在推动这些变化？

这些问题很难回答。比它们乍看起来要难回答得多。

这些是李光耀先生会问自己的问题，也是他会在别人来访时问来访者的问题。这些都是真问题 —— 即使他的回答有时可能因其残酷的坦率，而在国际社会大多数人浮于表面的礼貌中，显得乍听之下有点 “不礼貌”。

就我个人而言，我认为目前有五大全球变革驱动因素在起作用，而如何了解它们的力量并驾驭它们的动态，会极大影响我们的未来。

第一，正如李光耀先生几十年前所预测的那样，中国在军事、经济和技术方面的综合国力现在已开始赶上美国（尽管习近平自 2017 年以来竭力从意识形态上破坏中国经济增长模式在过去近 40 年中取得的历史性成功）；

第二，习近平与他的前任**邓小平**、**江泽民**和**胡锦涛**不同，他现在已决心部署中国的综合国力，从本质上改变台湾、南海、东海和中印边界的地区和全球现状（当然，除非有力量能阻止他这样做）。习近平还决心成为东亚半球取代美国的超级大国。习近平还决心以更符合中国国家利益和价值观的方式重写更广泛的全球秩序的规范、规则和制度；

第三，自 2017 年以来，美国决定不再被动地接受这一地区和全球地缘政治的种种变化。相反，美国现在已经下定决心，在国内和（与其盟友一起）在国际上通过其所有层面进行反击，以防止这种情况发生；

第四，对世界其他国家来说，它们之间的竞争态势造成了越来越多的二元政策选择，尽管大多数第三国都希望不必在华盛顿和北京之间就国际和区域秩序的未来做出二元选择，因为它们与每一个国家都有相互竞争的利益；

最后，这场争夺地区和全球主导权的地缘政治竞争愈演愈烈。而与此同时，新的、严峻的全球性挑战也正以愈演愈烈的态势席卷全球——这其中包括新出现的全球气候危机、无处不在的全球疫情风险，以及人工智能对过去所有关于人类能动性、经济竞争力和国家安全的假设所产生的革命性影响。

我认为，正是这五大深层挑战让民主世界和非民主世界的大多数决策者深感棘手——因为每项挑战都具有前所未有的复杂性，它们同时发生，而且应对这些挑战的国家和国际机构正面临前所未有的压力和功能失调。

有趣的是，习近平领导的中国共产党也经常问自己类似的问题：地区和世界正在发生哪些深刻变化？

习近平经常向他的同志们提出的问题是：“当今时代的主流大趋势是什么？”

或者在中国马克思列宁主义复杂的认识论及方法论框架内（提问的表述是）：“我们党在当今中国和世界面临的主要矛盾是什么？”

尽管许多人会不同意习近平所下的结论，但他对这些问题的回答对于我们理解这些问题非常重要。

在中国，习认为党面临的主要挑战或矛盾是迫切需要解决中国经济长期无限制增长所带来的失衡问题，即重新确立党的权力，使其高于过去近 40 年中给予中国私营部门和公民个人的相对自由。

在世界范围内，习近平认为主要矛盾或机遇在于他所称的“东方崛起、西方衰落”，而他也认为，世界民主国家的内部政治及社会弱点和与之相较的中国新威权主义的力量和美德，是这种“东起西落”的矛盾或机遇的驱动因素。他认为，中国新威权主义代表了新兴世界的一种有效且具有替代性的模式。

无论我们对战略环境的分析有多么不同，大多数分析家都会同意，我们现在客观上正处于一个战略竞争的新时代。在这个“高筹码战略竞争”的时代里，爆发武装冲突的潜在导因令人不安地切实存在着。各国有效地处理这其中的跨国问题的能力，则日益受到地缘政治压倒性力量的牵绊。

那么，我们该如何应对？

面对这些挑战，无论我们是大国还是小国，无论我们是否是美国的盟国或战略伙伴；假定我们的共同目标是维护本地区和全球的和平、稳定与繁荣，那么在此环境中，我们有何选择呢？

我们的核心分析点应该是，中国不再是一个守成大国。从中国官方的记录中可以清楚地看到这一点。习近平说他要改变地区和世界，我们应该相信他的措辞。

相比之下，总的来说，美国一直是守成大国。

事实上，中国现在是我们整体战略考量中的动态因素，而美国直到最近仍相对静止。

美国的军事开支直到最近才开始增加。近四分之三个世纪以来，美国在亚洲的联盟结构一直未变。

而且，直到最近，美国对其自身和世界的经济模式，即基于国内及海外自由市场的经济模式，仍相对地保持不变。尽管美国的这一经济模式目前也在通过前所未有的新形式国家贸易和产业政策而不断演变——这（些演变）反过来又是由美国对中国带来挑战的规模和严重性所做出的反应所推动的。

鉴于所有这些充满挑战和不断变化的因素，为了我们地区的未来和全球秩序的稳定，我认为，从战略逻辑上讲，维持现状的最佳方式是保持战略平衡。

战略平衡不仅是通过维持军事平衡来实现的，尽管这在任何现实主义分析框架中都至关重要。

战略平衡还涉及在经济和技术上保持竞争力。

战略平衡还关系到维系根植于《联合国宪章》、布雷顿森林体系和广大国际习惯法与成文法条文的外交政策共识。

这就是为什么，例如，2022年俄罗斯入侵乌克兰违反了《联合国宪章》第二条，成为我们所有人的底线。

这也是为什么联合国海洋法公约法庭2016年对南海问题的一致裁决如此重要。

此外，在如何保持战略平衡和军事平衡这一具体问题上，等式的核心要素是阻止任何一方使用单边军事力量从根本上改变现状——无论这一现状涉及台湾、南海、东海，还是中印边界。

正因如此，“四方安全对话”有助于支持总体战略平衡和均衡。

正因如此，美日韩加强三边军事协作有助于支持这种平衡。

正因如此，继续加强《美菲共同防御条约》也很重要。

正因如此，澳英美三边安全伙伴关系同样有助于支持这一平衡。

正因如此，我们还应该反过来提出一个同样重要的战略逻辑问题，即，如果美国突然从军事上退出其盟国体系和整个地区，战略平衡、军事平衡和地区稳定会发生什么变化。毕竟，这正是中国长期以来在其关于地区稳定未来的正式声明中所正式主张的。

如果美国退出，我们将面临战略平衡的对立面。事实上，这将加速最根本性的战略变化。

战略平衡对小国主权的影响

最后，我们需要研究维持战略平衡对小国的领土完整、政治主权和选择自由的影响。

事实上，维持战略平衡是最大限度地发挥较小的区域国家个体政治能动性的最有效方式。

较大的国家，包括那些视自己为大国的国家，可能会认为通过自己的国家力量就能保证国家自治权。

其他国家难有这样的奢侈。

一些中等和较小国家可能会依赖于大国盟友的直接安全保证——比如澳大利亚和菲律宾。

其他国家则依靠东盟等地区性组织——基于其预防性外交的传统——不仅可以降低地区内部紧张局势的风险，比如曾经在东南亚地区普遍存在的紧张局势，还可以通过与邻国联合来提高本国与外部大国谈判的筹码。

例如，澳大利亚于 1974 年成为东盟的第一个对话伙伴，并将这一关系维持了半个世纪，对此我们深感自豪。

澳大利亚也大力支持“东盟印太展望”，包括其中涉及的东盟的中心地位和“展望”中对外交往的四大支柱。

然而，除了这些安排之外，所有地区国家也须通过更广阔的安全环境中维持更广泛的战略平衡，来实现最大程度的政治主权、政策调整空间和国家未来的自决权利。

因此，我认为，面对中国军事实力、技术能力、外交政策和基础设施发展足迹迅速扩大的现实，美国军队及其联盟和其他泛区域性安排的持续战略存在，将增强东盟各国制定自身发展路线的能力。

我认为对于太平洋岛国论坛的 15 个岛国来说，情况也是如此。

《澳新美安全条约（太平洋安全条约）》、澳英美三边安全伙伴关系和四方安全对话等机制提供了一定程度的周边战略压舱石，加强了整体战略平衡，因此增强了地区国家的选择自由，从而加强了地区自治。

东南亚和太平洋地区的非美国盟国无需明确加入这些旨在加强整体战略平衡的广泛努力。

它们不会不得不华盛顿和北京之间“被迫做出选择”——而这正是该地区国家一直表示不愿做的事。

事实上，情况恰恰相反：由于其他国家正在进行大部分平衡工作，地区国家仍可自由选择。

有些人可能会说，加强威慑和加大力度维持军事平衡会增加地区大国对抗的风险。

但如果应对这种风险的办法是呼吁美国完全撤出该地区，如果我们的地区从此变得由北京一家独大，那么美国的撤出对各个国家相对自治的负面影响就会大得多。

由于美国和中国都将继续留在本地区，因此，敦促中美两国进行实质性的军事对话，以制定双方都同意的“护栏”，从而降低危机、冲突和战争的意外风险，是符合本地区所有国家的利益的方案。

美国已多次表示准备这样做。我们都应敦促中国响应这一邀请。因为他们这样做符合本地区的利益。

结论

我在本篇讲话中还没有向我的新加坡朋友提供任何建议。

我也不打算这样做。

新加坡是一个明智和深思的国家，遵循着李光耀先生从这个共和国成立之初就奠定的模式。

几乎所有国家，无论大小，都深深希望维持现状，因为各国人民都希望最大限度地实现和平、繁荣、稳定和可持续发展。

然而，我们不能简单地希望这些东西成为现实。

其逻辑核心是，这些希望的实现要求“维持战略平衡”作为根本推动因素。

乌克兰提供了一个很好的例子，它说明了，当平衡与威慑失效时，会发生什么。

如果在我们地区平衡和威慑失效，最终导致全面战争，那么对整个世界的影晌将是灾难性的。

历史告诉我们，对于大国来说，“有限战争”的想法通常是异想天开。

因此，我们所有人，无论是大国还是小国，都应反对任何一方单方面使用军事力量破坏地区现状。

我们所有人都应该站在战略平衡、地缘政治平衡以及必要的威慑这一边，并且站在政治自治一边，尤其是这些平衡和威慑所能提供政治自治的小国。

我们所有人，无论大国还是小国，都应站在对话、谈判与和平解决争端的一边——包括在战区和相关领域的对立性的军事力量之间建立护栏，以减少危机、冲突和战争意外发生的风险，就像半个世纪前美国和苏联根据《赫尔辛基协议》所做的那样。

我们所有人都应支持国际法的原则和程序。

我们所有人都应支持东盟、太平洋岛国论坛和欧盟等区域机构的团结、复原力和核心地位，而不是容许那些反对这些具有复原力的区域机构、或试图削弱这些机构的人，将机构成员国一个一个地剔除。

我期待着与新加坡的朋友们一起努力应对我们所面临的这些巨大挑战，并一起寻求那些可以确保我们共同未来的道路。