

1

扈從以外的地緣政治戰略

中國改革的成績愈驕人，主流的想法愈是認為東亞國家似乎無法通過權力平衡以抗衡中國，甚或只能選擇扈從關係以求安。然而，這是否符合現實情況？特別是隨着中國的強大對周邊地區構成一種威脅的觀感，而它對東亞區域一體化的欲求，又令到弱小國家對自己可能可以爭取到更多自主性和利益憧憬日多，於是避險戰略愈來愈似是切實有利於應付現時國際環境的選擇之一。老撾是最新的一個故事讓大家審慎考察：到底是消極扈從還是積極避險的視角，比較有助我們分析東南亞小國的地緣政治學？

過去，西方國際關係專家對有關「平衡」（Balancing）、「抗衡」（Resistance）、「避險」（Hedging）、「扈從」（Bandwagoning）等理論的應用，主要着眼於一些二線國家（例如歐洲小國）和新近復蘇國家（例如中國、印度等等）如何與大國、「霸權」交往。他們大多假設弱小國家沒甚能力作出其他選擇，扈從是唯一取態。然而，近年有較多研究認為，傳統上被視為弱小的發展中國家（例如非洲諸小國）也不一定對霸權國（例如美國）馬首是瞻（Whitaker, 2010）。基於對地緣、歷史因素的考慮，弱國對強國、「霸權」、強勢鄰邦的相處之道是不是會有不同可能，也是很多認為弱國必然扈從霸權的國際關係專家所忽視的。

另外，過去大部分涉及「霸權」分析的文獻，對象都是美國；但相信關心這研究領域的華人學者，都沒有錯過20年前台灣吳玉山教授的名著《抗衡或扈從——兩岸關係新詮：從前蘇聯看台灣與大陸間的關係》（1997）。在那裏，「霸權」是俄羅斯，弱小的是一眾前加盟國；那麼，「霸權」也可以是中國大陸，弱小的是台灣。到「中國崛起」彷彿是無可置疑的今天，中國作為被小國扈從的強國對象（尤其是地區性的），開始被視為「理所當然」。隨着中國改革開放後的急速興起，「中國威脅論」甚囂塵上，中國被描繪成會對周邊地區、國家構成威脅的「霸權」；特別是中國對待台灣和南海爭議的態度，令一些國家均感到憂慮；加上奧巴馬時期美國開展重返亞洲戰略，疑似再度「圍堵」中國，令小國認真思考一些中國以外的合作選擇。不論是扈從、平衡還是避險，小國並非一定要依附於富裕中國的宰制。後冷戰時期大國政治邏輯有所謂「一霸四強」（明居正，2013），除了歐盟，其他的都在東亞虎踞龍盤，弱小國家在扈從以外還有另類舉措嗎？避險、扈從等理論，應用到不同的地緣、歷史背景之下，理應有不同的啟發。假如這理

論反思的思路行得通，小國要反思的地緣政治對象，就不止於中、美，還可能包括其他關係密切的強勢鄰邦。

當有論者將老撾類比於北韓，視之為缺乏選擇地作為崛起中國的扈從者之一（例如 Chung, 2009/10），相信我們可以藉着對上述看法的反思，對老撾這類長期積弱的小國的發展和相關的地緣政治經濟策略，有多一些確切的了解，對上述的理論也可以進行多一些實證性的考察。例如，在抗衡或扈從之間，是否有一些比較中程的策略（Middle Ground Strategy）？近年的情況顯示，直接的「抗衡」或「扈從」均可能出現顧此失彼，風險偏高利益偏低的問題，因此，「避險」可能更切合現代國際環境的新趨勢。以南韓為例，Kang（2009）就指出，長期以來南韓在軍事和結盟姿態上都是美國的親密夥伴，但近年來，其在很多經濟、外交事務上跟崛起的中國愈見密切（今天，中國是南韓的第一大貿易夥伴），有好些「避險」和「適應」（Accommodate）的互動，但又不一定要因而改變跟美國的軍事和結盟取向。¹ 在華盛頓和北京之間，抗衡或扈從不是逼於無奈的宿命，而可以是戰略選擇。那麼，東南亞的弱小國家，可以有相近的靈活性嗎？²

平衡、扈從、避險

權力平衡理論是現實主義關於權力政治論述中的一個重要組成部分。平衡的過程是一種維持均衡（Equilibrium）的狀態，

-
1. 2013年年底北京在東海設定防空識別區，華盛頓聲言不予承認，首爾隨即宣佈擴大其防空識別區覆蓋範圍至包括離於島——中國稱為蘇岩礁，與南韓在此有歸屬爭議——令雙方的防空識別區有大範圍重疊。美國國務院證實首爾採取這行動之前有跟華府磋商，而好些評論都認為首爾此舉將令東北亞糾纏於防空識別區的紛爭進入長期化。
 2. 本書好些段落改編自拙著（羅金義，2011；2014）。

用以維繫地區之間的秩序，阻止一國獨大（羅天人，2006：70-71）。Hans J. Morgenthau（1985）指出，維持現狀與改變現狀對於追求權力的國家而言是一種不斷迴旋的過程，但求以均勢的權力，平衡不同區內的地緣結構，以及維持這種結構的政策。在他的角度，多極體系有利地區和平穩定，因為這是西伐利亞條約（Treaty of Westphalia）的延續，承接二次世界大戰後世界發展的主要特徵，相反兩極體系則是國際關係中的反常現象（譚偉恩，2006）。Morgenthau認為在多極體系中，由於不存在單一大國的主導，各種聯盟型態因時而異，這樣的體系本身靈活性較大，出現戰爭或衝突的機會便會減少。雖則另有學者認為兩極體系較為穩定，但總而言之，權力平衡必須依賴國家之間彼此對維持均衡的共識，弱國才會考慮平衡，而非扞從（Waltz, 1979）。

Walt（1997）則提出「威脅平衡理論」，認為一個國家採取平衡的手段，往往因為接收到他國隱含背後的侵略意圖，而弱國會因為對威脅的感受程度不同而採取不同的反應。例如，當弱國有機會認知侵略國的意圖是明顯時，便會採取結合他國與之抗衡的策略，以求保命；反之，當弱國有機會認知侵略國的態度是溫和的，則可能採取扞從於侵略國的合作策略，釋出善意以降低它在未來發動侵略的可能性。威脅平衡理論視國家行為的動機是「躲避威脅」（Threat-averting），追求生存、安全為最重要目標（譚偉恩，2006）。萬一弱國無法抵擋國力強勁的國家，又缺乏盟友支援，扞從可視為無奈又唯一可取的決定。國家的平衡行為並不是單純針對其他國家客觀上權力的消長，而應理解為面對威脅時的一種「聯盟勢力的平衡」。單極的國際政治結構並不必然引起其他國家的抗衡，大國所表現出的行為與意圖，才是決定體系內其他國家是否會不服從霸權領導的國際秩序之原因。Schweller（1998）則從利益角度，將國際體系的變動視之為「威脅」和「機會」。一旦國家將體系未來可

能發生的變動看作是一種對自身安全的威脅，為了保命可能會選擇平衡、扈從、約束（Binding）、保持距離（Distancing）、推卸責任、接合（Engagement）等策略。而體系的不穩定或失衡，也可被視為一種可以獲利的機會，那麼戰略選擇就可能是助紂為虐（Jackal Bandwagon）、錦上添花（Piling on）、骨牌效應（Domino Effect）或者保持平衡。理論上，權力平衡只是國家在面對體系變動時，眾多行為策略選項中的一個，既不是唯一的，更不是金科玉律。不過，弱國往往無法在體系變動過程中如同強國那樣，對追求利益執着得很；因此，只用權力平衡去理解弱國的國際關係戰略，始終有其盲點。

相對於「平衡」，扈從則是小國單方面地限制本身的行為以避免和大國的核心利益衝突，從而緩和大國之間的關係。由於大國通常採取高姿態來壓迫小國，所以小國基本上只能在抗拒和屈服之間做一個抉擇，而不可能和大國之間發展出真正平等的相互關係。對小國的執政者而言，或許並沒有抗衡的意圖，而只是尋求對等的關係，但是由於大國的優勢地位和威權心態，拒絕從屬就必須抗拒大國的壓力，結果還是落入威脅平衡的悶局。也就是說，在權力不對等和大國的權力苛索之下，小國對大國的政策選項是被局限在威脅平衡和扈從兩者之間的（Walt, 1987）。又或者，扈從關係被定義為弱國渴望成為「勝利的一方」，並從與強國交往中收成經濟效益，而在其政治和（或）軍事上與強國同一陣線（Schweller, 1994）。

可是，直接的平衡或扈從形式很難簡單地劃分成為國家執行的戰略，特別是在國際關係處於正常情況下，少有經常出現生存威脅或危機；也不是每一個國家都有條件行使「軟平衡」（Soft Balancing）去與其他強國結盟，或者有必要去制約新興強權的崛起（McDougall, 2012）。因此，新的分析概念漸漸衍生和被受重視：「避險」。在高度不確定和高風險的情形下，國家採取多種策略以製造互相牽引的作用，避免出現無法決定直

接採取平衡、扈從或中立的困境（Medeiros, 2005）。在預期未來可能有安全威脅的情形下，保持多種戰略選項以換取較大的靈活度，一方面強調交往與整合機制，另一方面則強調透過與他國的安全和軍事合作，取得現實主義式的平衡。有論者梳理各種的避險政策工具（Kuik, 2008），包括（1）有限度的扈從關係、（2）約束性的接合、（3）經濟實用主義、（4）否定宰制和（5）間接平衡。它們的目標可概括為兩大類：後兩項為了減少風險，態度屬於守勢，前三項則態度積極，為了將回報最大化。不過，採用這些策略工具並無準則，是因應每一個國家的特殊需要而決定。避險最大的特色，是盡量中立，不加入其他國家任何一方的陣營；如果環境變得困難，將採取一系列目標看似互相矛盾的舉措，從而在政策和立場上，為自己國家留下「後路」（Fallback Position），隨機應變，保持己方既得利益。避險並不是消極的「不結盟」或「中立」，而是積極採取在效果上互相抵消的政策，從而維持己方模糊的立場（沈旭暉，2016）。因此，有可能出現一個國家在外交和國際環境沒有重大迫切轉變的情況下，迅速轉換純粹平衡或扈從戰略，避險正好有助提供國家較大的彈性處理與其他國家的不明朗或不穩定關係，從而為國家謀取更大利益（Le, 2015）。³

東南亞的避險戰略

近年來應用避險戰略的視角去分析東南亞的地緣政治，終究不算罕見，有論者甚至認為整個東盟都是「對沖外交」的持

3. 這些提法，跟傳統國際關係學說「等距外交」、「策略性含糊」等概念，有相似之處。1990年代中期，剛從鎮壓北京學運的危機走出國際陰霾不久的中國，在美國霸權之下面對朝鮮半島危機時操作「兩韓政策」，也是採用相近的戰略（羅金義，1996）。

份者（沈旭暉，2017）。究竟東南亞地區的實際運作情況是怎樣？大家都在外交行為上滲入避險技法，但背景和目的可能是大異其趣。在綜合國力上或屬中型的小國，如新加坡和馬來西亞，也許有更多條件去選擇外交戰略，而考慮的不一定是崛起中的中國的財富與權力，而是相對於直接的扈從或者透過結盟進行權力平衡，避險更能為執政的政權在國內賺取得更多權威和聲望，從而累積政治認受性（Kuik, 2008）；在地緣政治上有更大空間去考慮對華政策的印尼，也許沒有必要着力制衡中國的威脅，能夠對它的影響力予以平衡（Balance of Influence）已經足以建立一種互相適應的關係（Ciorciari, 2009; McDougall, 2012）。我們關心的是老撾，不妨先概略地認識一下跟老撾類近的印支半島國家的經驗，例如緬甸和越南，作為參照。

緬甸的經驗

緬甸軍人在1988年推翻民選政府，軟禁反對派領袖昂山素姬之後，遭到西方國家經濟封鎖，緬甸在根本無從選擇下投入中國懷抱之中，成為少數親中的東南亞國家之一，甚或被國際輿論視為對中國「一邊倒」。⁴ 在美國長期在背後推動之下，緬甸總算在2011年開展民主化，軍政府有限度地放權予文人政府，也釋放昂山素姬，緬甸踏入國家建設的新里程。可是，美國仍然限制緬甸在國際社會的地位提升，繼續單方面地施壓，要求緬甸政府與昂山素姬帶領的反對派進行認真合作，務求將國家管治實權轉移到真正的民主政府手中。面對着美國巨大的政治外交壓力，緬甸政府唯有依賴中國在聯合國安全理事會的

4. 例如〈擱置兩年後緬中輸油管道投入運行〉，《法國廣播電台》，2017年4月11日，檢自 <http://trad.cn.rfi.fr/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20170411-擱置兩年後緬中輸油管道投入運行>，瀏覽日期：2017年4月15日。



東盟各國在綜合國力上大都為小國，有論者認為它們都是「對沖外交」的持份者。

地位為它提供外交保護，並從中國方面獲取財政上和經濟發展上的支援（Ko, 2015）。奧巴馬上任之初，大力推動緬甸與美國恢復正常外交關係，美國官員密切地與昂山素姬展開互動，認為昂山素姬扮演了重要角色，可以平衡與反映軍事領導人與新一代文人政府合作關係的改進情況。由於奧巴馬政府的重大外交方略之一是重返亞洲，加強與東盟組織的合作關係，故有論者大膽假設拉攏緬甸是「圍堵」中國的重要一步。華盛頓始終擔心中國日益增長的軍事能力，所以也要求通過東盟影響中國的外交步履（胡志勇，2012）。美國對緬甸政策主要為推動、鞏固民主化以及民族和解。2011年重新設立駐緬甸大使館，2012年奧巴馬更歷史性訪問緬甸，與昂山素姬會面，清楚顯示緬甸在美國泛東亞太平洋地區戰略的重要角色。

跟美國不同，中國在改革開放後已經與緬甸奠定友好關係。中國的國有企業不但大量投資在緬甸的天然氣能源開發，還在政治上與緬甸軍政府保持友好。不過，緬甸親美的舉動在奧巴馬上場後明顯改變整個地緣格局，特別是華盛頓在緬甸的

佈局，提高了中國的警覺性（Sun, 2016）。中國政府表面上歡迎奧巴馬政府的務實外交政策，惟緬甸政府迅速地增強與奧巴馬政府的關係，明顯地出乎北京意料之外。多年來，中國已成為緬甸最大的外國投資者，大部分時間位列外資比重榜首，2016年更高達28.13%，主要是貿易、財務及專門技術的投放。自2011年藉大選登位的登盛執政後，儘管昂山素姬獲釋和要求緬甸進行政治改革的呼聲極大，北京顯然想維持現狀，在背後全力支持登盛成為新總統，期待緬甸新班子與中國能有更進一步的合作。登盛以總統身份首次訪京時，便提出中國與緬甸加強雙方戰略上的合作夥伴關係（鄭赤琰，2015）。從北京的角度，這種夥伴關係將有助加強與緬甸的經濟和政治結盟。北京進一步鼓勵緬甸政府推行有利於軍政路線的國家改革，除了反映北京擔心新政府的執政基礎不穩外，亦為了確保中國的特殊地緣政治利益，包括在雲南與緬甸接壤的中國南部邊境安全、中國投資的安全和建設未來從孟加拉灣到雲南的雙重天然氣和石油管道的運作，最終目的是透過擴大中緬軍事合作關係，在孟加拉灣及印度洋海域獲得發展中國海軍的戰略利益，制衡美國重返亞洲戰略（Gill, Goh and Huang, 2016）。為了減輕緬甸對於受中國支配的疑慮，北京甚至公開呼籲西方國家應盡早解除經濟制裁，協助緬甸維持社會穩定。緬甸對中國的重要性，在於減輕美國重返亞洲戰略帶來的威脅。然而，登盛陸續表現出違反中國利益和親近西方的舉措，例如煞停密松水壩工程（Myitsone Dam）和釋放自軍方執政以來最大數量的政治犯，⁵加上多番支持西式民主化的言論，為他帶來國際輿論名聲之餘（包

5. 密松大壩項目由中方企業投資，在緬甸克欽邦興建，造價約36億美元，生產的電力將有九成輸往中國。2011年，在環保團體強烈抗議在伊洛瓦底江（Ayeyarwady，簡稱伊江，緬甸第一大河）建設水電項目，以及緬甸民眾因賠償和污染等問題的強烈反對下，登盛總統叫停工程，引來中方不滿。

括美國《華盛頓郵報》的高度評價和被新加坡《海峽時報》選為2012年度亞洲風雲人物），北京當然感到十分不是味兒。美中進一步的角力，就進一步影響了緬甸的外交戰策考量。

2015年11月，昂山素姬領導的全國民主聯盟勝出軍政府下放權力後的第一次大選，更獲得軍政府的承認，確認緬甸的發展邁向新階段。而早在勝選之前數月，昂山素姬以反對派領袖訪問北京，獲中共總書記習近平破格接見，被視為是她外交「務實」之舉，而中方也從戰略高度去看中緬關係（紀碩鳴，2016）。她成為緬甸國務資政後，首個出訪國家是老撾，之後就是中國，而並非馬上「投桃報李」出訪美國。行程中她沒有提及在中國被囚的諾貝爾和平獎得主劉曉波和其他人權問題，對於因民眾抗議而擱置的密松水壩工程，以及捲入徵地和環保爭議的萊比塘銅礦（Letpadaung Copper Mine），她更出言為中方辯護。有國際輿論（尤其日本）酸溜溜地形容這是「中國外交的勝利」，又或批評昂山素姬辜負國際社會對她的期望（甄梓鈴，2016）；但其後她出訪美、英等國之後，華盛頓正式宣佈廢除對緬甸的制裁。仔細回望這些年來的對外戰略，彷彿前後矛盾，但緬甸最着緊的始終是與東盟的關係之餘（就是昂山素姬訪華時所強調的「先睦鄰，後大國」，避免選邊站隊），卻一方面成功令美國移除它重返國際社會的障礙，另一方面能爭取中國為緬甸經濟復蘇施予援手，並對緩和國內的族群衝突提供協調。⁶只要在中美之間操作對沖避險，那麼緬甸軍人集團就不敢隨便推翻新政府，管治得以保持穩定。論者究竟應該批評它朝秦暮楚，還是確認它做到了左右逢源？

6. 緬甸國內的族群和解對國家建設是關鍵之一，而中國勢力和緬甸北部武裝組織長期保持接觸，這些武裝組織的一些領導人來自中國少數民族。昂山素姬認為中國政府的支持，對緬甸政府在中緬邊境地區實現和平穩定是重要的。