

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^{*}

查 雯 吕蕙伊

内容提要：传统观点认为，中小国家与大国之间的不对称经济依赖是后者权力的主要来源之一。随着中国经济实力的提升，其他国家（尤其是中小国家）对中国的经济依赖，是否会促使其在政治和安全等议题上向中国的立场靠拢，形成对中国的外交政策跟从？这一问题在国际关系学界引起了关注与争论。已有研究从中国的实力基础以及经济治国术的运用等不同角度，对这一问题进行了探讨。不同于既有研究，文章聚焦于对象国自身的特质，即领导人合法性的主要来源。文章提出，当领导人主要依靠绩效合法性时，对象国对中国的经济依赖更有可能促使该国在外交政策上向中国靠拢，中国的经济实力更容易转化为对该国的影响力。当对象国领导人主要依靠程序合法性或价值观合法性时，经济依赖对该国外交政策的影响可能受到限制。文章以马来西亚、越南和菲律宾为案例对这一理论框架进行了检验。

关键 词：经济依赖 影响力 外交政策跟从 合法性

作者简介：查雯，外交学院国际关系研究所副教授、上海全球治理与区域国别研究院访问学者；
吕蕙伊，清华大学国际关系学系 2022 级博士研究生

一、导 论

中国的经济实力不断提升，不仅成为世界第二大经济体，也是全球 120 多

* 本文系北京市社会科学基金项目（项目编号：18ZGA001）的阶段性成果。感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提出的修改建议，文中纰漏由作者负责。

《当代亚太》2022 年第 2 期，第 87～114 页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

个国家的第一大贸易伙伴。^① 传统观点认为，经济相互依赖将促进国家间合作的产生。同时，中小国家和大国之间不对称的经济相互依赖，还将成为大国权力的主要来源，^② 促使一些中小国家在政治、安全等议题领域调整立场以适应大国的需求，形成对大国的外交政策跟从。然而，在现实中，中国的经济实力向影响力的转化却遭遇了困境——一些国家虽然在经济上高度依赖中国，但在重大国际政治议题上并没有形成对中国的政策跟从；贸易、投资和援助等经济联系并没有充分发挥“压舱石”的作用，一些国家对华政策的调整，导致双边关系出现明显波动；个别国家甚至公开挑战中国的核心利益，中国惩罚性经济手段的运用未能有效改变对象国的敌对行为。鉴于此，如何更有效地将中国的经济实力转化为国际政治中的影响力，促使其他国家（尤其是中小国家）尊重中国的核心利益，乃至在重大的国际政治议题上与中国相向而行，这是摆在中国决策者和国际关系学者面前的一道难题。

本文认为，其他国家对中国的经济依赖，有助于中国影响力的提升。但是，经济依赖作用的发挥受到其他条件的限制，尤其是对象国领导人在国内构建执政合法性时的不同需要。本文提出，当对象国领导人将经济绩效作为执政合法性的首要来源时，该国对中国的经济依赖更有可能导致其在外交政策上向中国靠拢。此时，中国的经济实力更容易转化为对该国的影响力。当对象国领导人主要依靠程序合法性或意识形态合法性维持统治时，经济依赖在促进外交政策跟从方面所起到的作用则较为有限。本文以 2010 年以来马来西亚、越南和菲律宾三个国家的对华政策为例，对理论框架进行检验。这三个国家均为南海声索国，且对中国都存在一定程度的经济依赖，但对华政策却存在明显差异，本文认为，这与三个国家领导集团执政合法性的不同来源有着密切关系。

二、文献综述

（一）争论：经济依赖的作用

对于经济依赖可能带来的政治影响，阿尔伯特·赫希曼（Albert

^① 《商务部：2020 年中国成为全球最大外资流入国》，中国商务部网站，2021 年 1 月 26 日，<http://sg.mofcom.gov.cn/article/myzh/202101/20210103034063.shtml>。

^② Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1945, pp 7-9.

O. Hirschman) 曾在其经典著作《国家权力与对外贸易的结构》一书中进行了深入探讨。赫希曼指出，对外贸易关系可能成为一个国家权力的主要来源。当 A 国的贸易伙伴 B 国从贸易中获益巨大，或当 A 扰乱贸易时 B 要经历漫长且痛苦的调整过程，A 将获得更大的权力。^① 此外，在与 A 的贸易过程中，B 国国内还可能形成既得利益集团。为了避免贸易中断、自身贸易受损，这些利益集团将发挥类似“第五纵队”的作用，促使 B 国政府对 A 国采取更加友好的态度。^②

虽然赫希曼的理论被很多学者所采用，^③ 但就中国而言，经济实力的攀升和对外经贸联系的不断加深，是否真的带来了中国影响力的提升？对此，学界仍存在广泛的分歧。一些学者认为，中国的经济实力已经有效地转化为外交政策上的影响力，例如，一系列研究已经表明，与中国贸易联系更紧密的国家，更容易在联合国大会的投票中采取与中国相近的立场。^④ 贸易的积极作用在中国与周边国家的关系中表现得尤为明显，例如，唐世平和张蕴岭将中国的地区战略概括为“积极参与、自我克制、提供保证、开放市场、促进相互依存、创造共同利益、减少冲突”，并指出，“大多数东盟国家已明确表示拒绝对中国采用强硬的遏制政策”。^⑤ 持类似观点的还有阿米塔夫·阿查亚（Amitav Acharya）等学者。^⑥ 庞铭辉与敖杏林通过对与中国与 17 个周边国家的关系进行定量分析后认为，贸易依赖有助于双边关系的发展，减少了冲

① Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, pp 18-29.

② Ibid. , p 29.

③ Rawi Abdelal and Jonathan Kirshner, “Strategy, Economic Relations, and the Definition of National Interests”, *Security Studies*, Vol 9, No 1-2, 1999, pp 119-156.

④ See Gustavo A. Flores-Macías and Sarah E. Kreps, “The Foreign Policy Consequences of Trade: China’s Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006”, *The Journal of Politics*, Vol 75, No 2, 2013, pp 357-371; 迟永：《中国对外贸易提高了他国外交政策相似度吗？》，载《世界经济与政治》2015 年第 12 期，第 131~135 页。

⑤ 唐世平、张蕴岭：《中国的地区战略》，载《世界经济与政治》2004 年第 6 期，第 11 页。

⑥ See Amitav Acharya, “Seeking Security in the Dragon’s Shadow: China and Southeast Asia in the Emerging Asia Order”, Institute of Defense and Strategic Studies (IDSS), Working Paper, No 44, 2003, http://www.idss.edu.sg/Working_Papers/WP44.pdf; Alice D. Ba, “China and ASEAN: Re-navigating Relations for a 21st-Century Asia”, *Asian Survey*, Vol 43, No 4, 2003, July/August, pp 622-647.

突、促进了合作。^① 值得注意的是，发展对外贸易仅是中国经济治国术的选项之一，并非中国提升政治影响力的主要手段。^② 例如，庞珣和王帅的研究认为，中国的对外援助可以改变受援国的偏好，降低美国外援对受援国联合国大会投票的操控能力。^③ 还有学者提出，海外投资和债权国身份也使中国具有了更大的影响力。^④

与上述观点形成鲜明对比的是，一些学者认为，中国经济实力的提升并未完全转化为外交政策领域的影响力。沈大伟（David Shambough）在强调中国经济发展的同时，依然将中国称为“不完全的大国”（partial power）。^⑤ 丹尼尔·德雷兹纳（Daniel W. Drezner）也指出，虽然中国是美国最主要的债权国，但这并不意味着中国可以影响美国的经济政策，资本盈余无法给中国带来外交上的收益。^⑥ 还有学者提出，经济依赖带来的实际政治效益有限，史考特·卡斯特纳（Scott L. Kastner）的研究发现，对中国的贸易依赖驱动很多国家在经济议题上向中国的立场靠拢，如承认中国的市场经济地位。然

① 庞铭辉、敖杏林：《经济相互依赖：和平之路抑或冲突之源？——中国与周边国家的实证研究（1981~2007）》，载《当代亚太》2016年第4期，第126~152页；持类似观点的还有 Vincent Wei-cheng Wang，“China’s Economic Statecraft toward Southeast Asia: Free Trade Agreement and Peaceful Rise”，*American Journal of Chinese Studies*，Vol 13, No 1, 2006, pp. 5-34。

② David M. Lampton, “The Faces of Chinese Power”, *Foreign Affairs*, Vol 86, No 1, 2007, p. 115. 经济治国术指“通过选取经济工具谋求外交政策目标”的过程。大卫·鲍德温（David Baldwin）针对“治国术”（statecraft）建立了一套分类体系。其中，宣传、外交和军事治国术分别指：通过文字符号施加影响力的尝试，通过谈判来施加影响力的尝试，以及通过暴力、武器和武力施加影响力的尝试；而经济治国术则指政府“通过资源来施加影响力的尝试，这些资源具有合理的、用货币衡量的市场价格”。经济治国术又可以进一步分为正向激励和消极制裁。正向激励包括对对象国有利的贸易和投资政策，优惠待遇的相关承诺也属于正向激励；而消极制裁则包括禁运、加征关税等措施，威胁使用上述手段也可视为制裁的一种。参见 David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2020, pp. 40-41。

③ 庞珣、王帅：《中美对外援助的国际政治意义——以联合国大会投票为例》，载《中国社会科学》2017年第3期，第181~203页。

④ Gongyan Yang, Tingfeng Tang, Beibei Wang and Zhen Qi, “Money Talks ?: An Analysis of the International Political Effect of the Chinese Overseas Investment Boom”, *Review of International Political Economy*, Vol 29, No 1, 2022, pp. 202-226; Gregory Chin and Eric Helleiner, “China as a Creditor: A Rising Financial Power”, *Journal of International Affairs*, Vol 62, No 1, Fall/Winter 2008, p. 87.

⑤ David Shambough, *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 7.

⑥ Daniel W. Drezner, “Bad Debts: Assessing China’s Financial Influences in Great Power Politics”, *International Security*, Vol 34, No 2, 2009, pp. 7-45.

而，在涉及台湾、西藏的政治议题上，贸易依赖的作用并不明显。^①

即便是在中国处于优势地位的不对称经济关系中，相互依赖也很难有效改变其他国家的政治行为。例如，陆伯彬（Robert Ross）对赫希曼的观点提出了明确的质疑，其针对东亚次强国（secondary state）的研究指出，只有中国军事实力的提升，才构成次强国追随中国的充分且必要条件；相反，在与日本和东南亚国家的关系中，中国仅具备经济上的主导地位，不足以推动这些国家在外交和安全政策上的追随。^② 吴翠玲（Evelyn Goh）对于东南亚国家的研究也显示，当东南亚国家的政策偏好不确定或与中国的偏好相近时，中国的影响力可以发挥作用，但当双方的偏好存在冲突时（比如在南海问题上），中国无论是通过积极利诱还是消极制裁，都很改变东南亚国家的立场。^③ 关于中国的周边外交，周方银提出，中国与周边国家的安全与经济合作存在严重的不同步性，中国“以经促政”的政策效果有限。^④ 高程同样认为，中国在周边外交中存在“经济投入成本和政治收益高度不对称的状况”。^⑤ 此外，在一些案例中，对中国的经济依赖甚至会起到反作用，推动中小国家主动采取措施疏远中国，发展与其他竞争性大国的关系。^⑥

（二）成因探析：实力剖析与手段选择

综合上述两种观点，可以发现这样一个现象，虽然从总体上看，中国经济实力的攀升在促进和平与合作方面起到了一定的积极作用，同时推动了一些国家的外交政策逐渐接近中国的立场，但是，就与中国利益密切相关的敏感问题，以及关键地区与国家而言，中国经济实力的运用并没有产生令人满意的效果。针对这一问题，很多学者对中国影响力形成过程中的潜在问题进

^① Scott L. Kastner, “Buying Influence? Assessing the Political Effects of China’s International Trade”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol 60, No 6, 2014, pp. 980-1007.

^② Robert Ross, “Balance of Power Politics and the Rise of China: Accommodation and Balancing in East Asia”, *Security Studies*, Vol 15, No 3, 2006, pp. 355-395.

^③ Evelyn Goh, “The Modes of China’s Influence: Cases from Southeast Asia”, *Asian Survey*, Vol 54, No 5, 2014, pp. 825-848.

^④ 周方银：《美国的亚太同盟体系与中国的应对》，载《世界经济与政治》2013年第11期，第15~16页。

^⑤ 高程：《周边环境变动对中国崛起的挑战》，载《国际问题研究》2013年第5期，第36页。

^⑥ See Jeffrey Reeves, “China’s Unravelling Engagement Strategy”, *The Washington Quarterly*, Vol 36, No 4, 2013, pp. 139-149; David I. Steinberg and Hongwei Fan, *Modern China-Myanmar Relations: Dilemmas of Mutual Dependence*, Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2012, p. 308.

行了进一步的探讨。一些学者对中国的实力基础进行了更加深入的剖析。比如，威廉·诺里斯（William J. Norris）提出，中国政府的政策制定与落实受到中国国内其他商业行为体的制约，因此，不能假设中国政府可以毫无障碍地调动经济资源为国家战略目标服务。^① 也有分析聚焦于中国的对外贸易结构，认为中国仅是地区分工中的一环，周边国家对中国的贸易依赖被夸大了，^② 中国并没有取代欧美国家成为最终的消费市场，这制约了中国的经济能力。^③ 熊炜针对中德与俄德关系的比较研究也显示，中德贸易可替代性高、战略性低，更重要的是，德国国内并未形成支持中德合作的利益集团，因此，所谓的“赫希曼效应”在中德关系中并不明显。^④

另一些学者则将关注点集中在中国的经济治国术上，认为中国应该更加合理地选择和运用经济工具，以使经济实力最大化地转化为影响力。例如，王逸舟提出，中国外交应该做到“硬的更硬，软的更软”，尤其是在涉及海洋领土争端的时候。^⑤ 这一思路也反映在中国经济治国术的运用当中，消极制裁的作用受到了更多关注。宋国友认为，中国要慎用经济惩罚，但不能排除这一政策选项，“回避甚至讳言使用惩罚措施，一味地做加法，可能会降低经济外交的战略效果”。^⑥ 一些经验研究也指出，近年来，中国除了继续拓展对外经济合作，还逐渐加强了经济制裁手段的使用。^⑦ 但类似研究也存在一定的不足。首先，虽然很多案例被广为引用，但在一些案例中，中国是否

① William J. Norris, *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*, Ithaca: Cornell University Press, 2016, pp. 5-8.

② Evan S. Medeiros and Keith Crane *et al.*, “Pacific Currents: The Responses of U. S. Allies and Security Partners in East Asia to China’s Rise”, Rand Corporation, 2008, p. 22.

③ 宋国友：《中国周边经济外交：机制协调与策略选择》，载《国际问题研究》2014年第2期，第51页。

④ 熊炜：《失重的“压舱石”？经贸合作的“赫希曼效应”分析——以德俄关系与中德关系为比较案例》，载《外交评论》2019年第5期，第92、95~97页。

⑤ 王逸舟：《新一届领导人外交战略七个关键词》，人民网，2014年2月18日，<http://theory.people.com.cn/n/2014/0218/c367550-24393662-2.html>；中国的“双重战略”也引起了海外学者的关注，参见 Huong Le Thu, “China’s Dual Strategy of Coercion and Inducement Towards ASEAN”, *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 1, 2019, pp. 20-36。

⑥ 宋国友：《中国周边经济外交：机制协调与策略选择》，第51页。

⑦ 阎梁：《中国对外经济制裁：目标与政策议题》，载《外交评论》2012年第6期，第16~29页；Peter Harrell, Elizabeth Rosenberg and Edoardo Saravalle, *China’s Use of Coercive Economic Measures*, Washington, D. C. : Center for a New American Security, 2018, pp. 12-33。

采取了实质性的制裁措施，还存在一定的争议。^① 其次，已有研究普遍认为，经济制裁施加者很难借此实现政治目标，虽然存在少数经济制裁成功的案例，但最终的结果取决于一系列严格的条件。^② 就中国而言，经济制裁的应用究竟取得了怎样的效果，我们还需要对此进行更加系统和准确的评估，并在此基础上，对不同的政策结果做出理论层面的总结。

（三）反思：已有研究的局限

综上所述，在探讨中国经济实力向影响力的转化时，已有研究采取了两种思路，或是对中国经济实力产生的基础进行剖析，或是聚焦于中国的经济治国术。但这两种思路都存在同样的局限，即忽略了“影响力”作为关系概念的属性。自 20 世纪下半叶以来，政治学学者就日益强调不应该从资源或性质（property）出发定义权力。相反，权力存在于关系中，罗伯特·达尔（Robert Dahl）将权力定义为“*A 使 B 做其本不会做的事*”。^③ 本文所讨论的“影响力”就是权力，我们无法脱离对象国来谈论中国的影响力。图 1 展示了影响力的产生过程，同时也进一步说明了本文与已有理论的联系与区别。可以看到，在促进对象国对中国形成经济依赖的阶段，中国自身的经济实力和经济治国术都十分重要，且二者之间存在相互作用——中国经济实力的上升本身就会产生吸引力，使对象国主动加强与中国的合作，^④ 同时，经济实力也构成了中国施展经济治国术的基础，经济实力越强，中国经济治国术的手段就越丰富，同时，经济治国术运用得当，还可以进一步提高中国的经济实力。上述的两支文献，分别对中国的经济实力和经济治国术的运用进行了分析。

但是，影响力是关系概念，中国能否影响、改变对象国的外交政策，还取决于对象国自身的特质。例如，已有的制裁理论提出，经济制裁的效力取

^① Angela Poh, “The Myth of Chinese Sanctions over South China Sea Disputes”, *The Washington Quarterly*, Vol 40, No 1, 2017, pp 143-165.

^② Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work”, *International Security*, Vol 22, No 2, 1997, Fall, pp 90-136; Jaleh Dashti-Gibson, Patricia Davis and Benjamin Radcliff, “On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis”, *American Journal of Political Science*, Vol 41, No 2, 1997, pp 608-618.

^③ Robert A. Dahl, “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, Vol 2, No 3, 1957, p 203.

^④ 常璐璐、陈志敏：《吸引性经济权力在中国外交中的运用》，载《外交评论》2014 年第 6 期，第 6 页。

决于对象国的政治制度，比如，在开放的政治制度下，对象国的民众在受到经济制裁后，可以通过不同途径表示不满，从而增加对象国执政者的政治成本，对象国更容易屈服。^① 中国很少发动全面的经济制裁，但从对象国的特质入手，分析经济依赖在促进外交政策跟从方面产生作用的条件，这一思路值得借鉴。本文也将研究聚焦于对象国，认为在中小国家对中国存在经济依赖的前提下，中国对这些国家的影响力存在差异，这与中小国家执政者合法性的不同来源有关，以下将对这一理论框架进行更详细的论述。

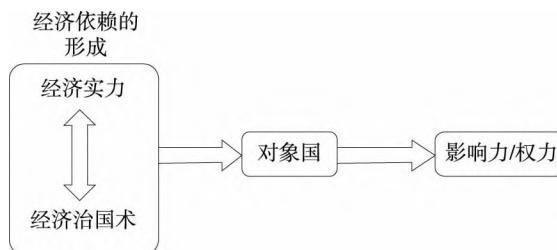


图1 国家影响力产生

资料来源：笔者自制

三、理论框架与研究设计

本文认为，对华经济依赖能否促进外交政策跟从的产生，在很大程度上取决于对象国执政者合法性的来源。我们假设所有政治家的最根本的利益在于维持手中的权力。对执政者而言，维持统治既需要一定的强制力 (coercion)，也需要维持自身的政治合法性 (political legitimacy)。合法性可以减少强制力的使用，降低维持政治秩序的成本。近年来，越来越多的学者从执政合法性的角度解释一些中小国家的对华政策，^② 但已有理论缺少对合

^① Susan Hannah Allen, "The Domestic Political Costs of Economic Sanctions", *Journal of Conflict Resolution*, Vol 52, No 6, 2008, pp 916-944.

^② Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China", *Contemporary Southeast Asia*, Vol 30, No 2, 2008, pp 159-185; Ruonan Liu and Xuefeng Sun, "Regime Security First: Explaining Vietnam's Security Policies towards the United States and China", *The Pacific Review*, Vol 28, No 5, 2015, pp 755-778.

法性来源的系统分析，忽视了不同国家执政者合法性的不同来源，因而未能充分解释中小国家对华政策的差异性。

本文借鉴了大卫·比瑟姆（David Beetham）和穆迪亚·阿拉加帕（Muthiah Alagappa）关于政治合法性的理论，并对该理论进行了拓展，重点关注合法性对外交政策的影响。“政治合法性”可以被定义为“被统治者相信统治者具有发布命令的道德正当性，且人们有相应的服从命令的责任”。^① 比瑟姆提出了衡量合法性的三个标准：第一，获取和运用权力的方式遵从一定的规则；第二，这些规则可以被证明是正当的，符合统治者和被统治者所共有的信念，如权力体系是服务于共同利益，而非统治者自身的利益等；第三，合法性不仅是一种信念，还需要被统治者以行动明确地表示对权力关系的赞同（consent），如参加选举投票等。^②

阿拉加帕在比瑟姆理论的基础上，进一步提出了合法性的四个要素：规范和价值观（norm and value）、程序（procedure）、赞同（consent）和绩效（performance）。其中，“规范和价值观”（下文简称“价值观”）指统治者和被统治者共享的规范和价值观，对应了比瑟姆衡量合法性的第二个标准，“程序”和“赞同”对应了比瑟姆的第一个和第三个标准，而“绩效”则是阿拉加帕提出的另一个政治合法性的要素。阿拉加帕认为，权力的运用不仅应该符合规则，还应该是“有效”的，可以促进政治共同体集体利益的实现。^③

显然，同时具备四个要素的政府将具有较强的合法性，然而在现实中，不同政府的合法性来源有所不同，各要素间存在替代效应——一个要素的短缺可以通过其他要素来弥补。^④ 比如，价值观和程序合法性越弱，绩效合法性对执政者而言就越重要。但是，值得注意的是，价值观、绩效与程序这三个要素之间，存在着等级与相互作用的关系。阿拉加帕认为，规范和价值观是合法性来源中最重要的构成要素，同时也会影响程序与绩效两个因素在产

^① Muthiah Alagappa, “The Anatomy of Legitimacy”, in Muthiah Alagappa eds., *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, Stanford, California: Stanford University Press, 1995, p. 11.

^② David Beetham, *The Legitimation of Power*, New York: Palgrave, 1991, pp. 15-19.

^③ Muthiah Alagappa, “The Anatomy of Legitimacy”, pp. 14-24.

^④ Ibid., p. 25.

生合法性上的潜力。^① 因此，不同政体下的执政者都会通过构建价值观体系来获得合法性，不同的意识形态，具体的政治（如民族解放）、经济、道德目标，以及宗教，都可成为构建价值观合法性的资源。^② 再看程序与绩效，阿拉加帕提出，对政治制度完全确立的国家而言，程序比绩效更重要，可以成为合法性的主要来源，而在政治制度仍处于变动中时，执政者将更加依赖绩效获取合法性。^③ 必须指出的是，通过绩效尤其是经济绩效来获得合法性做法存在很多局限。具体而言，一国的经济表现深受经济周期的影响，具有很大的不确定性。因此，对于执政者来说，经济绩效并非稳定的合法性来源。经济发展也可能带来快速的社会变化，导致新的具有政治影响力的社会群体的出现，这可能会威胁到执政者。此外，绩效往往只能给予某个政府以合法性，只有长期良好的绩效才能给予政体（regime）以合法性。^④

本文认为，执政者合法性来源的不同会对其外交政策产生影响。具体而言，当经济绩效构成对象国执政者合法性的首要来源时，该国对中国的经济依赖更有可能导致其在外交政策上对中国的跟从。换言之，对于这一类型的国家而言，中国的经济实力更容易转化为影响力。但经济绩效并不是合法性的唯一来源，不仅如此，正如阿拉加帕所指出的，合法性的各个要素间存在等级关系。本文同样认为，当执政者可以依靠价值观和政治程序获取合法性时，鉴于经济绩效的不稳定，执政者不会将其作为合法性的首要来源。尤其是，当构建价值观合法性的需要与构建绩效合法性的需要产生矛盾时，执政者将优先满足前者，这也会对该国的外交政策产生影响。假设“自力更生”是深受对象国民众认可的价值观，并且成为执政者合法性的主要来源。对外经济合作虽然可以刺激经济增长，有助于执政者绩效合法性的提升，却和价值观产生了一定的冲突。在这种情况下，鉴于绩效合法性本身的局限和不稳定性，执政者通常会优先满足价值观合法性的需要，限制对外经济依赖的程度。只有当价值观与对绩效的追求不存在矛盾时，绩效合法性的考量才会主导对象国外交政策的制定。因此，当对象国执政者依赖价值观构建合法性

① Muthiah Alagappa, “The Anatomy of Legitimacy”, p. 25. 阿拉加帕认为，“赞同”是其他三个要素的组成部分，等级关系主要存在于其他三个要素之间。

② Muthiah Alagappa, “The Bases of Legitimacy”, in Muthiah Alagappa eds., *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, pp. 32-41.

③ Muthiah Alagappa, “The Anatomy of Legitimacy”, p. 25.

④ Muthiah Alagappa, “The Bases of Legitimacy”, p. 42.

时，其对经济绩效的追求有可能受到限制。在外交政策上，如果对象国领导人构建价值观合法性的需要与对华友好政策产生冲突，那么即便对中国存在经济依赖，该国依然不会在外交政策上跟从中国，甚至可以为实现价值观合法性适当牺牲经济利益。这也意味着，中国无论是采取正向激励还是消极制裁，自身的经济实力向影响力的转化都将受到限制。

除了价值观和经济绩效，执政者获取权力的程序也可能成为其最主要、甚至是唯一的合法性来源，从而进一步影响外交政策的制定。在一些国家，激烈的政治竞争、定期举行的选举和政权更迭，成为执政者合法性的首要来源。尽管执政者获取权力的方式是合法的，但其对于权力的运用却可能是低效的，未能促进公共利益的实现。同时，长期的效率低下，导致民众对于既有价值观产生怀疑，这使执政者得以在塑造新的价值体系方面发挥更大的主导作用。在这种情况下，对象国内政与外交政策的不确定性都会加大，执政者自身的偏好将对政策制定产生明显影响。对中国的经济依赖是否会导致对象国在外交政策上对中国的跟从，取决于该国执政者的政策偏好，同时也更有可能因为对象国执政者的更迭而发生变化。综上所述，本文的核心假说如下：

当对象国执政者将经济绩效作为合法性的首要来源时，该国对中国的经济依赖更容易导致其在外交政策上对中国的跟从。相反，

当对象国执政者更为倚重价值观或程序合法性时，经济依赖在促进对华外交政策跟从方面所发挥的作用则可能受到抑制。

本文将以马来西亚、越南及菲律宾这三个国家为案例对上述假说进行检验。这三个国家均为中国的近邻，且均为南海声索国，这样的研究设计有助于扩大案例之间的相似性。同时，我们将重点关注三个国家 2010 年以来的对华政策走向，相同的时间段可以帮助我们控制美国战略重心东移等体系层面变量的影响。此外，“对华经济依赖”是本文的主要控制变量，我们通过“对象国对华贸易额占其贸易总额的比重”这一指标对其进行测量。在下文中我们将看到，三个国家对中国均存在较高程度的经济依赖。然而，其对中国的政策跟从水平却有明显的差异，这也意味着我们需要进一步探讨潜在的干扰因素。

本文的自变量为合法性来源，即“执政者是否将经济绩效作为合法性的首要来源”（见表 1）。我们可以通过观察该国的经济政策，测量执政者对经

济绩效的重视程度。但在现代国家中，几乎所有执政者都会强调经济发展的
重要性，这给自变量的测量造成了困难。为了克服这一困难，我们基于已有的
合法性理论做出假设——对于执政者而言，其在价值观和程序方面的合法
性越弱，绩效合法性就越重要。在此基础上，我们通过以下两个方式测量自
变量：（1）执政者所倡导的价值观是否获得该国不同族群、阶层的认可，如
果执政者提倡的价值观缺少合法性，那么绩效合法性对执政者而言就越重
要；（2）执政者的产生程序民主程度越高（如选举具有较强竞争性），其程
序合法性就越高，同时，绩效合法性的重要性越弱。通过上述测量方法，我
们认为，在三个国家中，马来西亚的执政者最看重绩效合法性，其价值观合法
性低于越南，程序合法性低于菲律宾。根据本文的理论框架，我们预期马来西
亚对华政策的跟从水平将明显高于越南和菲律宾。我们将重点关注三个国家在
南海主权争端等重要议题上的表态，以此测量其对中国的外交政策跟从水平。

表1 自变量、控制变量与预期结果

案例	自变量	控制变量	预期结果
	执政者是否将经济绩效作为 合法性的首要来源	对华经济依赖程度	外交政策跟从水平
马来西亚	是	高	相对较高
越南	否	高	低
菲律宾	否	高	低

资料来源：同图1

四、案例分析

（一）经济依赖与对华政策跟从

马、越、菲三国同中国存在明显的不对称经济依赖。从贸易联系上看，
2020年，中国连续第12年成为马来西亚的第一大贸易伙伴，中国同时也是
该国最大的出口目的地和进口来源地。^①此外，自2004年起，中国就已经成
为越南第一大贸易伙伴，近年来，越南还超过马来西亚成为中国在东盟内的

^① 《中国连续第12年成为马来西亚最大贸易伙伴》，中国商务部网站，2021年2月1日，
<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/202102/20210203035973.shtml>。

第一大贸易伙伴。^① 2010 年以来，中菲贸易持续增长，中国在 2016 年超越日本跃升为菲律宾第一大贸易伙伴。^② 中国已稳居菲律宾最大贸易伙伴和最大进口市场。图 2 为马、越、菲三国对华贸易占其对外贸易总额的比重，可以看到，就对外贸易而言，三国均对中国存在明显的经济依赖，且依赖程度随时间推进而不断加深。此外，就贸易比重来看，越南对中国的经济依赖程度高于马来西亚，然而，该国在南海主权争端等问题上却采取了更加强硬的对华政策，这也说明，经济依赖无法充分解释对象国对华政策的差异。

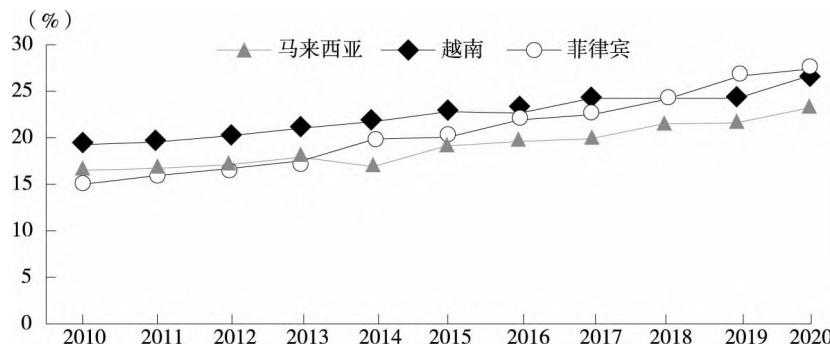


图 2 2010~2020 年马、越、菲对华（含港澳地区）贸易在对外贸易总额中占比

数据来源：作者根据联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade）数据测算与绘制，参见 <https://comtrade.un.org/data/>

虽然上述三国均对中国存在明显的经济依赖，但其对华政策的跟从水平却存在明显差异。以南海主权争端为例。马来西亚的政策更加务实，较为看重南海油气资源带来的经济利益，对“共同开发”持开放态度，^③ 这与中国的立场较为接近。此外，马来西亚尤其注意避免在南海问题上刺激中国，其领导人拒绝渲染“中国威胁论”，认为南海争端不会影响马中亲密关系。马来西亚在坚持主权声索的同时，注意减少与中国在海上的直接对抗，同时保

① 《越南是中国在东盟最大贸易伙伴》，中国商务部网站，2020 年 9 月 15 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/202009/20200903001266.shtml>。

② 《中国稳居菲律宾最大贸易伙伴》，中国政府网，2018 年 2 月 22 日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/22/content_5267932.htm。

③ 苏莹莹：《马来西亚务实南海政策及其新变化》，载《东南亚研究》2017 年第 5 期，第 96~97 页。

持“沉默外交”，不在国内外媒体上炒作海上事件，抑制国内民众的民族主义情绪，^① 该国历任领导人还多次公开反对域外国家介入南海主权争端。^② 马来西亚的做法与越南形成了鲜明对比，后者不仅频繁派遣渔船非法侵犯中国海洋权益，还多次挑起海上对抗。越南积极寻求美国介入南海争端，在国际上操纵舆论试图博取同情，^③ 在国内则煽动民众的反华情绪，一个典型案例就是2014年中越围绕南海“981”钻井平台发生的海上冲突，以及此后越南国内爆发的反华示威游行。与前两个国家不同，菲律宾的南海政策随领导人的更迭出现了明显摇摆。2010年阿基诺三世当选菲律宾总统后，开始在南海问题上奉行强硬政策，中菲先后在礼乐滩和黄岩岛发生对峙，此后，阿基诺三世政府又不顾中国反对，发起“南海仲裁案”。^④ 2016年杜特尔特当选总统后，则提出低调处理“南海仲裁”结果，并积极向中国的立场靠拢，两国建立了南海问题双边磋商机制。

综上所述，对华经济依赖本身无法为马、越、菲三国对华政策的差异性提供充分的解释。本文提出，对华经济依赖能否促进中小国家在外交政策上跟从中国，还取决于这些国家执政者合法性的主要来源。下文将进一步证明，马来西亚执政者在价值观和程序方面的合法性较弱，经济绩效是其合法性的首要来源，这也影响了该国的对华政策，导致马来西亚更倾向于在政治与安全等议题上向中国的立场靠拢。

（二）马来西亚：绩效合法性与对华政策跟从

马来西亚历任执政者的价值观合法性较弱。自独立以来，马来西亚就确立了“马来人至上”的基本原则，这也造成了巫统与非马来群体间缺乏“价值观统一”。正如阿拉加帕指出的，非马来群体接受马来人的主导地位，主要是出于若不如此，“事情可能会变得更坏”的务实考虑，如发生暴力冲突

^① 李大陆：《南海争端中越、马、印尼三国对华制衡战略的差异性分析》，载《当代亚太》2017年第2期，第36～63页。

^② Prashanth Parameswaran, “Malaysia’s Approach to the South China Sea Dispute after the Arbitral Tribunal’s Ruling”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol 38, No 3, 2016, p 377.

^③ 赵卫华：《越南南海政策调整：演变与实质》，载《东南亚研究》2019年第1期，第16～31页。

^④ 查斐：《菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素》，载《当代亚太》2014年第5期，第120～139页。

等，而非真正接受了巫统的道德权威。^① 作为对 1969 年“5·13”事件的回应，执政联盟“国民阵线”（简称国阵）自 1971 年起开始推行有利于马来人的“新经济政策”，“马来人至上”的原则得到了进一步强化。此外，受到“伊斯兰复兴运动”的影响，为了更好地与马来西亚伊斯兰党争夺马来选民的选票，从 20 世纪 80 年代中期开始，巫统也积极提倡伊斯兰价值观，^② “马来人至上”和“伊斯兰至上”出现了相互叠加的倾向，^③ 这进一步加大了巫统领导的国阵与华人、印度人，以及非穆斯林土著之间的价值观分歧。巫统所提倡的族群主义（ethnicism）越来越多地受到非马来选民的反对，并直接导致了国阵的大选失利。^④ 在 2008 年 3 月举行的第 12 届全国大选中，国阵虽然获胜，却失去了国会中三分之二的绝对多数席位。^⑤ 2009 年 4 月，总理巴达维引咎辞职，时任副总理纳吉布继任。这次大选失利也反映出，不仅是华人选民，一些马来选民也对族群主义及巫统将政治稳定视为最高价值的取向提出了质疑。^⑥

为了巩固巫统的执政合法性，纳吉布上任后立即提出了“一个马来西亚、人民为先、绩效当前”（1Malaysia, People First, Performance Now）的口号。显然，“一个马来西亚”的理念更具有包容性，旨在超越族群界限、构建统一的身份认同，纳吉布试图以此应对巫统及国阵在建构价值观合法性方面所面对的严峻挑战。然而，“一个马来西亚”理念却遭到了来自巫统保守力量和右翼马来群体的反对，一些关键的改革措施无法得到有效推进，纳吉布面临既无法争取非马来选民支持，同时又可能失去核心马来选民的两难处境。^⑦ 马来西亚政治精英和社会群体共同规范与价值观的缺失，加大了执

^① Muthiah Alagappa, “Seeking a More Durable Basis of Authority”, in Muthiah Alagappa eds., *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, p. 313.

^② William Case, “Malaysia: Aspects and Audiences of Legitimacy”, in Muthiah Alagappa eds., *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, pp. 74-76.

^③ 衣远：《马来西亚独立以来的民族政策演变——基于认同政治视角的分析》，载《国际政治研究》2020 年第 2 期，第 44 页。

^④ Thomas B. Pepinsky, “The 2008 Malaysian Elections: An End to Ethnic Politics?”, *Journal of East Asian Studies*, Vol 9, No 1, 2009, pp. 87-120.

^⑤ 宋效峰：《2008 年大选后马来西亚政党政治的走势》，载《东南亚研究》2008 年第 5 期，第 53 页。

^⑥ Michael O’shannassy, “More Talk than Walk? UNMO, ‘New Politics’ and Legitimation in Contemporary Malaysia”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol 43, No 3, 2013, pp. 438-441.

^⑦ Ibid.

政者在构建价值观合法性方面的难度。“马来人至上”的基本原则并没有在纳吉布时期得到根本改变。^①

除了缺少为各族群民众所共同接受的价值观，马来西亚执政者的程序合法性也遭到了挑战。自独立以来，马来西亚就存在选举体制和反对党。但是，巫统领导的执政联盟长期压制反对党。已有文献多将马来西亚划归为“竞争型威权主义”（competitive authoritarianism）、“选举型威权主义”（electoral authoritarianism）或“半民主制”（semi-democracy），^② 这主要是因为巫统存在操控选举的行为，如不公平地划分选区、限制反对党的竞选活动以及利用国家资源贿选等。1998年，随着副总理兼财政部部长安瓦尔（Anwar Ibrahim）的被判入狱，马来西亚爆发了反对国阵的“烈火莫熄”运动，年轻的马来族中产阶级构成了该运动的核心。“烈火莫熄”运动的兴起，暴露出部分马来民众对政府长期以来专权、压制民主参与做法的不满。2006年11月，反对党和数十个公民社会组织成立“干净与公平选举联盟”（净选盟）。净选盟认为，马来西亚选举制度存在诸多弊端，提出了包括“选举至少要有21天竞选期”在内的八大改革诉求。净选盟成立初期，参与者主要是马来人，但此后华人的比例不断提升，这也反映出马来西亚社会广泛存在对巫统和国阵程序合法性的质疑。2013年的大选出现了反对党“得势不得席”的现象，反对党联盟获得了50.87%的选票，却仅赢得了222个国会议席中的89席，^③ 再次暴露了马来西亚大选程序中的潜在不公。

2018年，马哈蒂尔领导的“希望联盟”赢得第14届全国大选，马来西亚实现自独立以来的第一次执政联盟轮换。虽然大选给予马哈蒂尔以较强的合法性，但其领导“希望联盟”的一个前提是，承诺将会把总理职位“交棒”安瓦尔。此后，由于马哈蒂尔迟迟不肯透露辞职的具体时间，其执政的

^① 廖小健：《马来西亚纳吉政府华人政策调整述评》，载《华侨华人历史研究》2010年第4期，第15页。

^② Steven Levitsky and Lucan A. Way, “Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Vol 13, No 2, 2002, pp. 51-65; William Case, “Electoral Authoritarianism in Malaysia: Trajectory Shift”, *The Pacific Review*, Vol 22, No 3, pp. 311-333; William Case, “Semi-Democracy in Malaysia: Withstanding the Pressures for Regime Change”, *The Pacific Review*, Vol 66, No 2, 1993, pp. 183-205.

^③ 庄礼伟：《马来西亚竞争型威权体制的走向：以选民结构为考察视角》，载《东南亚研究》2014年第2期，第14~21页。

合法性也受到质疑，并最终于 2020 年 2 月“喜来登政变”发生后被迫下台。2021 年 8 月，马来西亚再次在未举行选举的情况下发生政府更迭，伊斯梅尔·萨布里接替穆希丁出任总理。综上所述，马来西亚执政者获得权力的方式并不能给予其较强的程序合法性。

价值观共识的缺乏以及较弱的程序合法性，共同决定了绩效合法性（尤其是经济绩效）成为马来西亚执政者合法性的首要来源。事实上，不仅是纳吉布，巫统历任领导人均十分看重经济绩效在获取合法性过程中所发挥的作用。20 世纪 70 年代以来的“新经济政策”有效缩小了马来人和其他土著群体与华人之间的收入差距，马来西亚逐渐形成了一个由多族群构成的中产阶级，新经济政策还造就了一批成功的马来人企业家。^① 这使得巫统和国阵进一步巩固了自身在马来选民中的支持基础。与此同时，马来人经济地位的改善起到了缓和族群矛盾的作用，非马来群体同样受益于更加稳定的社会环境，一些华人企业还通过马来持股人获得了政府订单。除了受到全球性经济危机的影响，马来西亚经济自 70 年代后期实现了较为快速的增长，并成功跻身新兴工业国家的行列。

在其任期内，纳吉布延续了巫统构建合法性的传统做法，十分重视绩效合法性的构建。2008 年的国际金融危机使马来西亚经济遭遇重创，作为对“绩效当前”这一口号的落实，2010 年，纳吉布政府密集推出了“政府转型计划”“新经济模式”“马来西亚第十个五年计划”（简称“第十大马计划”）等一系列发展计划。其中，“政府转型计划”确立了公共物品提供的六个关键领域，包括减少犯罪、打击腐败、改善教育质量、提高低收入居民生活质量、改善农村地区基础设施、改善城市公共交通；“新经济模式”和“第十大马计划”则瞄准经济发展，要确保马来西亚在 2020 年进入“高收入”国家行列。^② 正如马来西亚学者詹运豪（James Chin）所指出的，纳吉布的战略很简单，即便有不良治理等问题，只要政府还可以提供更好的生活，公众就会支持国阵。^③

^① Rahimah Abdul Aziz, “New Economic Policy and the Malaysian Multiethnic Middle Class”, *Asian Ethnicity*, Vol 13, No 1, 2012, p. 31.

^② 闫森：《马来西亚经济转型计划的实施与成效》，载《亚太经济》2012 年第 4 期，第 76~80 页；韦朝晖：《马来西亚：2010~2011 年回顾与展望》，载《东南亚纵横》2011 年第 3 期，第 22~28 页。

^③ James Chin, “Malaysia: The Rise of Najib and 1Malaysia”, *Southeast Asian Affairs*, Vol 2010, 2010, p. 176.

对绩效合法性的追求在很大程度上解释了马来西亚，尤其是纳吉布政府和马哈蒂尔政府的对华务实合作政策。^① 在南海问题上，纳吉布政府基本保持了以“不对抗、避免冲突”为根本原则的外交策略。虽然 2013 年菲律宾阿基诺三世政府发起所谓“南海仲裁案”，导致南海问题升温，同时也加剧了马来西亚对中国的战略疑虑，但经济考量依旧主导了马来西亚对华政策的制定。^② 例如，2016 年 7 月“南海仲裁”结果出炉后，纳吉布明确表示“仲裁缺少执行机制”，^③ 在其访华期间，纳吉布再次强调，南海争端不会影响马中两国的亲密关系。^④ 在纳吉布任内，中马关系取得了快速发展，2013 年两国建立全面战略伙伴关系。特别是在经贸合作领域，马来西亚是最早响应中国“一带一路”倡议的沿线国家，也是早期收获最丰硕的国家之一。^⑤ 2018 年马哈蒂尔出任马来西亚总理后，取消了多个中国企业在马来西亚的基础设施项目。尽管如此，2019 年马来西亚的对华政策再次回调，双边关系回归正轨。^⑥ 已有文献指出，正是对于绩效合法性的考虑，促使“希望联盟”政府积极修复与中国的关系。^⑦ 马哈蒂尔本人多次公开表示，为了维系与中国的贸易和投资关系，马来西亚需要避免批评中国在南海的做法，他甚至说：“我们需要市场，所以我们不能和我们最大的市场争吵。”^⑧

需要指出的是，就对华政策而言，马来西亚执政者构建价值观合法性的需要与对经济绩效的追求之间，并不存在明显矛盾，甚至在特定历史阶段起到了相辅相成的作用。对于马来西亚执政者而言，发展与中国的合作关系除了有利于经济增长，还可以起到避免中国干预马来西亚民族政策，以及安抚

① Kuiik Cheng-Chwee, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China”, p. 172.

② 苏莹莹：《马来西亚务实南海政策及其新变化》，第 99～101 页。

③ Prashanth Parameswaran, “Malaysia’s Approach to the South China Sea Dispute after the Arbitral Tribunal’s Ruling”, p. 377.

④ 苏莹莹：《马来西亚务实南海政策及其新变化》，第 101 页。

⑤ 《习近平会见马来西亚总理纳吉布》，中国政府网，2017 年 5 月 13 日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/13/content_5193458.htm。

⑥ Elina Noor, “Foreign and Security Policy in the New Malaysia”, Lowy Institute for International Policy, 2019, pp. 9-10.

⑦ 王昭晖、孙志强：《政党更替、族群政治与马来西亚希望政府对华政策调整》，载《比较政治学研究》2021 年第 1 辑，第 217～244 页。

⑧ Ian Storey, “Malaysia and the South China Sea Dispute: Policy Continuity amid Domestic Political Change”, *Perspective*, Issue 2020, No. 18, 2020, p. 6.

国内华人群体的作用，在一定程度上缓解了华人对于“马来人至上”价值观的不满。比如，正是这样的国内政治考量，推动拉扎克政府与中国的接近，中马两国于1974年建立了外交关系。^①此后，马来西亚共产党于1989年停止武装斗争，这进一步移除了中马两国发展双边关系的障碍。^②1990年，马来西亚政府取消了公民访华限制，反映出马来西亚执政者对于华人群体“忠诚”问题的担忧已经得到了极大缓解。此后，经济实用主义越来越成为马来西亚对华政策的主要特征。在当今的马来西亚，并不存在强烈的反华民族主义，相反，马来西亚的经济成就成为激发民族主义的主要因素。^③因此，维持务实的对华合作政策对该国执政者而言至关重要，这也意味着马来西亚对中国的经济依赖更容易促进该国在政治、安全等问题上采取与中国更为接近的立场。

（三）越南：绩效合法性与价值观合法性的限制作用

与马来西亚相似的是，程序合法性并非越南执政者合法性的首要来源。从领导人的产生过程来看，正如已有文献指出的，越共总书记、越共中央政治局委员，以及国家主席和中央政府部门主要领导的安排，“并不完全由党的代表大会或国会代表的投票结果来决定”，而是主要形成于“会前”。^④2014年5月越南通过的《党内选举规则》规定，各级党委的选举必须采用差额选举办法，但差额比例最多不超过30%。^⑤此外，越南新一届中央政治局委员的候选人，必须由上一届中央委员会推举。^⑥与此同时，越南一党制下的“可控民主”也受到了不同挑战，其中，既有党内对社会主义发展方向的争论，如要求“将专制的政治制度改革成为民主制度”的呼声，也有党外、

^① See Kuik Cheng-Chwee, “Making Sense of Malaysia’s China Policy: Asymmetry, Proximity and Elite’s Domestic Authority”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol 6, 2013, p 443; Mustafa Izzuddin, “Ethnic Politics and Malaysia’s China Policy: From Tun Abdul Razak to Abdullah Ahmad Badawi: A Neoclassical Realist Interpretation”, Ph. D dissertation, LSE, 2014, p. 88; 张焕萍：《马来西亚侨领李引桐——中马建交的“和平使者”》，《人民日报》海外版，2021年10月8日，<http://news.haiwainet.cn/n/2021/1008/c3541083-32243051.html>。

^② 于洪君：《马来西亚共产党及其武装斗争的兴起与沉寂》，载《当代世界与社会主义》2015年第2期，第49页。

^③ 李大陆：《民族主义、国内政治权力结构变迁与南海争端国对华对冲差异》，载《当代亚太》2020年第2期，第118页。

^④ 潘金娥：《越南政治权力机构特征探析》，载《当代世界与社会主义》2017年第6期，第61页。

^⑤ 同上，第62页。

^⑥ 同上。

境外反共势力的煽动和渗透。^① 因此，越共也在不断谋求更加多元化的合法性来源。

在马来西亚的案例中，执政集团所倡导的“马来人至上”虽为其争取了部分马来选民的选票，但这样的价值观无法获得少数族群的认同。因此，马来西亚执政者只能更加倚重经济绩效，以此来维系自身合法性。越共虽然注重经济绩效，但也清楚地认识到其所存在的局限。例如，20世纪80年代中期，越南经济遭遇了严重的困境。虽然始于1986年的“革新开放”使越南经济实现了快速增长，但无法免于经济波动带来的严重影响。受1997年亚洲金融危机的影响，越南国内生产总值（GDP）增长率从1996年的9.34%，下滑到1997年的8.15%、1998年的5.74%和1999年的4.77%；2008年全球性金融危机后，越南GDP增长率再次出现明显波动，从2007年的7.13%下滑到2008年的5.66%和2009年的5.39%。^②

与马来西亚相比，越共更加重视价值观在合法性构建中发挥的作用。苏东剧变和社会主义阵营的解体，使越南国内一些人对社会主义失去了信心。实施“革新开放”以来，越共开始推动马克思主义的本土化和创新。1991年越共七大召开，首次提出了胡志明思想的概念，此后又对“什么是越南的社会主义”等问题进行了论述，强调与错误思想做斗争，挫败敌对势力的“和平演变”以及党内的“自我转化”。^③ 除了加强越南社会主义的意识形态建设，引领越南民族主义也是越共构建价值观合法性的重要手段。马来西亚巫统所提倡的“马来人至上”的价值观，加深了不同族群间的隔阂。与此形成对比的是，越共希望构建以爱国主义、民族主义为重要组成部分的国家价值观体系，促进越南各民族“在多样化中实现统一”。^④ 事实上，民族主义一直在越共获取执政合法性的过程中发挥着重要作用，在越南争取民族独立和国家统一的斗争中尤其如此。包括胡志明在内的越共领导人往往从爱国主义、

^① 潘金娥：《当前越南共产党面临的问题与挑战》，载《当代世界与社会主义》2014年第6期，第101~107页。

^② “World Development Indicators”，World Bank，<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

^③ 潘金娥：《越南马克思主义理论创新的路径与成果》，载《马克思主义研究》2015年第6期，第122~129页。

^④ 毛玉文、陈元中：《革新开放以来越南的价值观体系构建》，载《当代世界社会主义问题》2021年第3期，第72页。

民族主义出发，向越南民众阐述社会主义意识形态。^① 在革新开放初期，越南社会的民族主义情绪一度回落。但是，随着越南经济的快速发展，越南人的民族自豪感迅速增强，这也使越共借民族主义强化自身合法性成为可能。同时，对于民族主义的提倡，还有助于越共应对自由主义等思想的渗透，以及越南民众个体意识和权利意识的上升。^②

越共获取合法性的方式，也直接影响了该国外交政策的制定。具体而言，对经济绩效的追求推动越南加强与中国的合作，但对于经济利益的考量明显受到越共构建价值观合法性需要的限制。必须看到的是，越南民族主义中有着强烈的反华色彩。越南广为流传的民族英雄的故事，很多都发生在与中国封建王朝的“斗争”过程中，越南社会也普遍将中国视为“具有威胁的北方大国”，^③ 这样的价值观深刻影响了越南的对华政策。虽然在抵御美国民主价值观渗透、防止西方“和平演变”方面，越共需要来自中国的支持，但出于维护自身价值观合法性的考虑，越共也必须对国内社会的反华民族主义做出回应，这甚至成为越南对华政策制定过程中需要首先满足的目标。^④ 例如，越共十一大就明确提出，“国家—民族利益，既是外交活动的目标也是最高原则，是近九千万越南人民的最高利益，也是四百万海外越南人的最高利益”。^⑤ 显然，越共希望通过民族主义凝聚海内外越南人的共识，强化自身的执政合法性，而外交政策也必须为这一目标服务。甚至有越南学者指出，作为最高原则的“国家—民族利益”与其他利益，如带有意识形态性质的利益相冲突时，将以前者为重。^⑥ 这也意味着，虽然中越的政治体制和意识形态有很多相似之处，与中国保持友好关系也有利于越共抵抗敌对势力“和平演变”的压力，但如果与越共引导国内民族主义的需要产生冲突，越共将优先满足国内民族主义的诉求。

^① Thaveeporn Vasavakul, “Vietnam: The Changing Models of Legitimation”, in Muthiah Alagappa eds., *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, p 261.

^② 闫杰花：《嬗变与趋向：革新以来越南三大社会思潮综观》，载《马克思主义与现实》2017年第4期，第169页。

^③ 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40页。

^④ Ruonan Liu and Xuefeng Sun, “Regime Security First: Explaining Vietnam’s Security Policies towards the United States and China”, p 771.

^⑤ 李春霞：《越南对美国政策的演变及走向》，载《国际论坛》2017年第4期，第2页。

^⑥ 同上。

尽管与中国的经贸合作有利于越南的经济增长和越共绩效合法性的实现，但在绩效与构建价值观合法性的需要出现冲突时，越共往往选择牺牲前者。比如，与马来西亚的“沉默外交”形成鲜明对比的是，在南海主权争端中，越共不仅积极回应国内的民族主义呼声，甚至还采取了助推反华民族主义的行动。这在2014年中越围绕南海“981”钻井平台发生的冲突中表现得尤为明显。在中越海上对峙发生以后，越南政府不仅主动通过外交途径邀请第三方介入，导致了冲突升温，同时还默许国内反华示威游行，致使平阳省新越工业园的中国公司和工厂遭遇抢、砸、烧，^① 这正是越共选择牺牲经济绩效、以维护其价值观合法性（尤其是对越南民族主义引领地位）的体现。不仅如此，与马来西亚相比，越南政府对中国的“一带一路”倡议表现得更加谨慎，这也与其国内民众的民族主义诉求密切相关。^②

综上所述，越共加强价值观合法性构建的尝试——特别是通过民族主义凝聚社会共识、弥补革新开放以来一些越南人社会主义信仰动摇所造成的价值观缺失，从根本上影响了越南对华政策的制定。虽然对经济绩效的追求推动越南发展与中国的经贸合作，但由于经济增长存在的不确定性，经济绩效无法成为越共合法性的首要来源。同时，对经济绩效的追求也受到价值观合法性的制约，特别是在对华政策的制定上，构建价值观合法性的需要与对经济绩效的追求存在一定冲突。越共倾向于放弃经济收益，满足国内社会的反华民族主义诉求。因此，尽管越南对中国存在经济依赖，但这并不足以促进越南的外交政策向中国靠拢。

（四）菲律宾：程序合法性与外交政策的不确定性

与马来西亚和越南不同，程序合法性是菲律宾总统执政合法性的首要来源。首先，直接选举制度使菲律宾总统获得了独立于立法机构的民主授权。通常认为，1986年马科斯政权的倒台标志着菲律宾民主制度的恢复。虽然在实际运行中，菲律宾的民主质量并不尽如人意，一些政治家族常年把持政府高级职位和议会席位。^③ 此外，菲律宾庇护政治盛行，掌权者往往利用公共

^① 曾勇：《南海“981”钻井平台冲突折射的越南南海政策》，载《当代亚太》2016年第1期，第133页。

^② 顾强：《越南各阶层对“一带一路”的认知与态度及其应对策略研究——对越南进行的实证调研分析》，载《世界经济与政治论坛》2016年第9期，第104页。

^③ 龙昇：《菲律宾精英家族政治的历史演进分析》，载《南洋问题研究》2013年第4期，第42页。

资源为自身利益服务，换取政治支持和收买选票。但不可否认的是，菲律宾政治竞争激烈，虽然政党制度化水平低，却为数众多，党员“反水”的现象十分普遍，这也从一个侧面反映出菲律宾不同政治势力间激烈的竞争。此外，领导人的产生必须经过激烈的竞争，每届菲律宾总统大选的注册候选人均多达数十人。^① 菲律宾民众的政治参与水平较高，以 2010 年菲律宾总统选举为例。当年的选民投票率达到 70%，胜选的阿基诺三世获得了 42.08% 的选票，位列第二的埃斯特拉达的得票率为 26.25%。^② 在 2016 年的总统大选中，选民投票率更是达到 78%，胜选的杜特尔特获得了 38.6% 的选票，位列第二的罗哈斯的得票率为 23.4%。^③ 总之，具有一定竞争性的、相对自由公平的民主选举，成为菲律宾总统合法性的首要来源。

不仅如此，菲律宾宪法中的一些规定还授予了总统更大的权力，使其可以对抗来自立法机构的制约，同时在政策制定的过程中发挥更大的影响力。例如，宪法赋予菲律宾总统的一项重要权力就是制定和执行政府预算。虽然由行政机构制定的预算需要得到国会的批准，但根据宪法的规定，国会不能增加预算的总金额，只能调整预算的分配。不仅如此，一旦总统对国会修改后的预算有所不满，依然可以行使“部分否决权”（partial veto）。与“全案否决权”（package veto）相比，它给予总统更大的灵活性——总统可以使预算当中令自己满意的部分先行通过，同时否决自己不满意的部分。^④ 而对于议员来说，尤其是那些代表地方利益的众议员，究竟能为自己的省份争取到多少国家拨款，这直接关系到其未来能否再次当选。为此，很多议员都会尽量与总统协调立场，比如，确保总统所支持的法案尽快在国会通过，这极大地弱化了立法机构对行政机构的制衡。菲律宾总统还具有强大的人事任免权。除了对部长、大使和军方高级将领的任命需要国会的“任命委员会”批

^① “Certified List of Candidates”, Commission on Elections, October 28, <https://comelec.gov.ph/php-tpls-attachments/2022NLE/TentativeListsofCandidates/NATIONAL.pdf>

^② “Philippines, 2010 Election for President”, Election Guide, May 10, 2010, <https://www.electionguide.org/elections/id/2148/>.

^③ “Philippines, 2016 Election for President”, Election Guide, May 9, 2016, <https://www.electionguide.org/elections/id/2680/>.

^④ Takeshi Kawanaka, “Trading Compromises: Interaction of Powers in the Philippine Presidential System”, in Yuko Kasuya eds., *Presidents, Assemblies and Policy-Making in Asia*, London: Palgrave Macmillan, 2013, p. 95.

准以外，菲律宾总统有权任命多达 1 万名的中低层官员，且无须通过国会的审查和批准。^① 此外，一旦国会对高级官员的任命提出疑义，总统常常以“试用”的名义任命他所青睐的人选，并不断更新任命，让“试用”一直持续下去。^② 任命权让总统可以在各个行政部门安插自己的亲信，从而进一步巩固自己的支持基础。

鉴于上述原因，有学者将菲律宾的总统制称为“超级总统制”（hyper-presidentialism）。^③ 也有人认为，菲律宾的总统制具有“委任制民主”（delegative democracy）的特征，即总统具有无可争议的权威。^④ 正如奥唐奈尔（Guillermo A. O’ Donell）所言，在委任制民主下，“无论谁赢得选举都有权管理他或她认为合适的（事务）”。^⑤

此外，不同于马来西亚和越南，对于菲律宾总统而言，绩效的重要性更低。这首先是因为现行菲律宾宪法规定，总统任期为 6 年且不得连任，这在很大程度上降低了总统谋求良好绩效的动力。更重要的是，即便执政绩效不佳，菲律宾总统往往也能够利用自身所控制的资源，换取核心政治盟友的支持，维持执政地位。以阿罗约为例。因为涉嫌操控选举和贪腐丑闻，她在任职后期几乎每年都面临弹劾动议。根据 2005 年的一项民意调查显示，62% 的受访者表示阿罗约应该辞职，85% 的人认为阿罗约应该被弹劾。^⑥ 2006 年 2 月，菲律宾爆发大规模的示威游行，数千民众参加并要求阿罗约下台，阿罗约不得不宣布全国进入紧急状态。尽管如此，阿罗约依然可以依靠其在议

① Suan Rose-Ackerman, Diane A. Desierto and Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol 29, No 1, 2011, p 306.

② Ibid. , p 303.

③ Ibid. , p 247.

④ Mark R. Thompson, “The Philippin Presidency in Southeast Asian Perspective: Imperiled and Imperious Presidents but Not Perilous Presidentialism”, *Contemporary Politics*, Vol 24, No 3, 2018, p 336.

⑤ Guillermo A. O’Donell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol 5, No 1, 1994, p 59.

⑥ “Response to Garci Tapes Crisis: SWS Telephone Survey in Metro Manila, June–August 2005”, Social Weather Station, August 26, 2005, http://www.sws.org.ph/pr050827_2005%20Research%20Forum_Metro%20Manila%20telephone%20surveys%20on%20Garci%20Tapes.pdf

会中的盟友，以及来自商界、军界及教会的支持完成其任期。^① 从经济绩效的成果来看，虽然近年来菲律宾的经济实现了较为快速的增长，但贫富差距依然十分严重。2000 年，该国生活在 1.9 美元/天贫困线以下的人口占总人口的比重为 13.7%，2012 年为 10.4%，下降缓慢；而根据这一标准，越南贫困人口占总人口的比重从 2000 年的 37% 快速下降到 2012 年的 2.7%；马来西亚的相应数据则一直保持在较低水平，并在 2013 年彻底消除了贫困。^② 尽管如此，阿罗约以来的历任菲律宾总统均完成了 6 年任期，其执政地位并没有受到绩效的实质性影响。

更重要的是，与马来西亚和越南相比，菲律宾总统还在建构价值观合法性方面发挥了更强的能动性。这一方面得益于直接选举赋予菲总统的程序合法性，另一方面也因为菲律宾政党缺少意识形态基础，制度化水平低，往往围绕个别具有影响力的政治人物组成，^③ 这进一步缓解了总统在构建价值观合法性上面临的制约。长期低下的绩效表现，使菲律宾选民越来越质疑既有的价值观体系，这也为新价值观的出现创造了更大的可能。具体而言，自菲律宾恢复民主制度以来，以阿基诺夫人及其子阿基诺三世为代表的传统政治精英标榜“自由改良主义”（liberal reformism）。自由改良主义淡化阶级矛盾，忽视再分配问题，但强调民主的重建以及提高政府效率、减少腐败等。^④ 尽管自由改良主义是菲律宾政治中的主体价值观，但在阿基诺三世任期内（2010 年 6 月至 2016 年 6 月），其合法性却受到破坏。虽然阿基诺三世总体上维持了“好人”形象，但改革措施的缺乏，以及失业、贫困等问题的持续，反而推动菲律宾民众质疑本国的政治制度及其背后的价值观体系。正是在这种背景下，杜特尔特提出通过非常规手段打击犯罪、在短时间内实现明显的社会变化，这些主张赢得了选民支持，其提出的“法律与秩序优先”的

^① Mark R. Thompson, “The Philippine Presidency in Southeast Asian Perspective: Imperiled and Imperious Presidents but Not Perilous Presidentialism”, p 331; Mark R. Thompson, “Reformism vs. Populism in the Philippines”, *Journal of Democracy*, Vol. 21, No 4, 2010, p 160.

^② “World Development Indicators”, World Bank, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

^③ Mark R. Thompson, “The Philippine Presidency in Southeast Asian Perspective: Imperiled and Imperious Presidents but Not Perilous Presidentialism”, p 328.

^④ Mark R. Thompson, “Reformism vs. Populism in the Philippines”, pp. 157-158.

理念，也颠覆了传统的自由改良主义价值观。^①

综上所述，菲律宾总统主要依靠民主程序获取合法性，绩效合法性的地位相对较低，价值观产生的约束作用较弱，这也使总统在外交政策的制定过程中获得了更强的自主性。比如，在对外关系中，究竟是优先考虑经济收益，还是价值观的实现？以及究竟要实现怎样的价值观？与马来西亚和越南的执政者不同，菲律宾总统根据自身的政策偏好和施政纲领，对外交政策施加更大的影响。这直接导致了菲律宾的外交政策，尤其是对华政策往往随着领导人的更迭而出现明显变化。

具体而言，阿罗约执政时期，其在国内的政治地位受到了严重威胁。在此背景下，阿罗约努力通过在对外经贸、政治合作中取得的成绩回馈盟友、提振国内支持率。^② 在任期内，阿罗约曾 12 次访问中国，两国签订了多达 83 项双边协议，几乎是此前 20 余年间中菲所签订的双边协议的两倍。^③ 同时，从表面上看，中菲经济合作推动了菲律宾在政治与安全问题上向中国的立场靠拢。2005 年，菲律宾与中国和越南达成了联合收集海洋地震数据的“三方协议”。该三方协议的前身是 2004 年阿罗约总统访华期间，中国与菲律宾签订的《联合海洋地震合作协议》。因为担心被排除在共同开发之外，在中菲达成协议后，越南随即要求加入。中菲《联合海洋地震合作协议》曾被认为是南海声索国在“共同开发”问题上取得的实质性进展，同时，它也是菲律宾外交的一大突破。

然而，2010 年阿基诺三世上台后，菲律宾的南海政策和对华政策却出现逆转。阿基诺三世利用反腐运动打击阿罗约的残余势力和其他政敌、维护自身的家族利益，外交政策也成为其政治清洗运动中的发力点——阿基诺三世不断攻击阿罗约的对华经贸合作，以及中菲南海合作，以此树立自身“清

^① Mark R. Thompson, “Bloodied Democracy: Duterte and the Death of Liberal Reformism in the Philippines”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol 35, No 3, 2016, pp.39-68; Thomas Pepinsky, “Southeast Asia: Voting against Disorder”, *Journal of Democracy*, Vol 28, No. 2 2017, pp.120-131.

^② Aileen Baviera, “The Influence of Domestic Politics on Philippine Foreign Policy: The Case of Philippines-China Relations since 2004”, RSIS Working Paper, No. 241, 2012, pp.18-19.

^③ Bobby M. Tuazon, “Duterte’s ‘Pivot to China’: Independent Foreign Policy?”, in Temario C. Rivera, Roland G. Simbulan and Bobby M. Tuazon eds., *Probing Duterte’s Foreign Policy in the New Regional Order: ASEAN, China, and the U. S.*, Quezon City: Center for People Empowerment in Governance Integrated Development Studies Institute, 2018, pp.56-57.

廉”“坚决维护国家主权”的形象。^① 2016 年，杜特尔特通过“打击贩毒”“改善基础设施”等施政纲领成功树立了“强人”形象，赢得了大选。全新的施政纲领也推动杜特尔特政府调整外交政策，一方面，“禁毒战争”影响了菲律宾与西方国家的关系；另一方面，“禁毒战争”和“大建特建”(Build, Build, Build) 基础设施计划也推动杜特尔特改善对华关系，以获得来自中国的政治与经济支持。^②

总之，菲律宾的案例说明，当执政者主要依靠程序合法性时，其对华政策的不确定性增强。与马来西亚和越南相比，菲律宾的对华政策延续性较差，往往随领导人的更迭而变化。其对中国的经济依赖，能否促进该国在政治和安全问题上跟从中国，在很大程度上取决于具体领导人的政策偏好和施政纲领。

五、结 论

在何种情况下，中小国家对中国的经济依赖更有可能促使其在政治与安全领域向中国的立场靠拢，形成对中国的外交政策跟从？这是本文旨在回答的主要问题。基于对三个东南亚国家的观察，本文提出，执政者合法性的主要来源是一个不容忽视的解释因素。具体而言，当执政者将经济绩效作为其合法性的首要来源时，该国的对华经济依赖更容易促使其在外交政策上向中国靠拢，这一点在马来西亚的案例中得到了较好的体现。相反，当对对象国执政者主要依靠价值观及政治程序获取合法性时，对华经济依赖在促进外交政策跟从方面所发挥的作用将受到限制。在越南的案例中，为了更好地引领、满足国内社会的反华民族主义，维护自身的价值观合法性，越共更倾向于牺牲对华合作带来的经济效益；而在菲律宾的案例中，执政者主要依靠政治程序获取合法性，执政者也因此获得了更大的自主性，这进一步导致该国对华政策的不确定性加大，对华经济依赖是否发挥作用，取决于具体领导人的政策偏好和施政纲领。

① 查雯：《菲律宾南海政策转变背后的国内政治因素》，第 120～139 页。

② 参见马博：《杜特尔特“疏美亲中”政策评析：国家利益与个人偏好》，载《国际论坛》2017 年第 4 期，第 34～35 页；李金明：《“一带一路”与菲律宾“大建特建”规划——对“债务陷阱论”的反驳》，载《社会科学文摘》2019 年第 10 期，第 28～30 页。

这一结论意味着，要有效促进中国经济实力向影响力的转化，除了改进自身策略、使中国经济治国术的应用变得更加合理，我们还应该加强对对象国的研究和理解。特别是当积极利诱未能充分发挥作用时，这很有可能是由对象国自身特质所决定的，如领导人构建价值观合法性的需要，限制了其通过外交政策实现经济利益的意愿和能力。在这种情况下，即使中国改变经济治国术的手段，放弃积极利诱转向消极制裁，往往也无法产生促进对象国改变立场、向中国靠拢的良好效果。相反，消极制裁可能会进一步推动对象国主动采取措施，减少对中国的经济依赖。当然，这并不意味着中国应该完全放弃消极制裁的使用，在不同情况下，消极制裁可能实现其他目标，如释放信号阐明中国立场、对其他国家产生威慑等。因此，只有在充分理解对象国特质的前提下，我们才能选择最恰当的经济治国术手段，同时对政策的效果建立合理的预期目标。

institutional competition. By reviewing the characteristics of Asian trade cooperation at different stages from the end of the 20th century to the present, this paper finds that the change of normative hierarchy is the decisive factor affecting Asian institutional competition, and whether the United States intervenes in regional institutions can only accelerate or slow down the process of institutional competition. On the one hand, the findings of this paper prove that the international system is conditional to promote the cooperation between great powers. On the other hand, we must pay attention to the possible extreme trend of regional institutional competition, especially the game of different norms, so as to avoid the gradual solidification of regional actors from the line of different norms into the identity of different institutional groups.

Key Words: Asia Regional Cooperation; Normative Hierarchy; Institutional Competition; Free Trade Negotiation; American Factor

About the Author: Shen Chen is an Assistant Research Fellow in the Institute of World Economics and Politics at Chinese Academy of Social Sciences

Values, Procedures, or Performance ? Understanding Economic Dependence and Foreign Policy of Small and Medium-sized Countries on China in the Lens of Legitimacy

Zha Wen and Lyu Huiyi

Abstract: Traditionally, the asymmetric economic dependence between small and medium-sized countries and large ones is seen as a major source of power for the latter. As China's economy has matured, will other countries' economic dependence on China prompt them to move closer to China's position on politics and security issues, resulting in foreign policy compliance with China ? This question has attracted widespread attention and debate in

international relations scholarship. Studies have been conducted to explore it from various perspectives, including China's strength and the implementation of its economic statecraft. This paper, in contrast to previous research, focuses on the characteristics of the target country itself, that is, the main sources of political legitimacy. This study argues that when performance-based state legitimacy predominates, the target country's economic dependence on China is more likely to facilitate its foreign policy alignment with China, and China's economic power is more likely to develop into influence over that country; when procedure-based or value-based legitimacy prevails, economic dependence has a more limited impact on the target state's foreign policy. This paper examines this theoretical framework with three cases in Malaysia, Vietnam, and the Philippines.

Key Words: Economic Dependence; Influence; Foreign Policy Alignment; Legitimacy

About the Authors: Zha Wen is an Associate Professor in the Institute of International Relations at China Foreign Affairs University, and a Visiting Scholar of Shanghai Academy of Global Governance & Area Studies;

Lyu Huiyi is a Ph.D. Student in the School of Social Sciences of Tsinghua University

Technical Cooperation and Alliance Pressure: The Policy Choices of U. S. Allies in U. S. Technology Sanctions against China

Li Mingyue and Gu Yuanyuan

Abstract: As international relations enter the era of digital economy, the emerging field of science and technology, represented by network communication technology, becomes the key to competition among great powers. The United States regards the alliance system as a key link in the