

# 差异性与多样性:东南亚国家 对国家安全的认知

赵 毅

**内容提要** 随着国家安全的概念被接受并逐渐得到普及,东南亚国家在这一轮全球化高峰过后,更加关注本国国家安全问题。由于国情存在较大差异,东南亚各国对安全形势的理解有很大不同,这导致东南亚各国对国家安全的认识呈现多样性,各国都形成了自己的国家安全理念。越南、印度尼西亚两国注重从内外两个方面来考虑国家安全,国家安全观相对全面;马来西亚、菲律宾、泰国等主要从维护内部稳定来考虑国家安全,国家安全观具有典型的内向性特征;新加坡、文莱则从注重从独特国情的角度来筹划其国家安全,新加坡强调生存,文莱注重宗教在国家安全中的重要作用。总体来看,东南亚主要国家对国家安全的认知包括内外兼顾型、以内部安全为主型和独特型三种类型。东南亚各国对国家安全的理解鲜明体现了发展中国家的特征,东南亚各国的国家安全思想有助于丰富国家安全内涵。

**关键词** 国家安全研究 东盟国家 东南亚 越南 印度尼西亚 菲律宾 马来西亚 文莱 新加坡 国家安全思想 国家安全战略

---

\* 赵毅:国防大学国家安全学院国际战略教研室教授。(邮编:100091)

\*\* 感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

随着最近一轮全球化高潮进入尾声,世界多数国家都在更新自己的国家安全理念,这使国家安全再次成为热门话题。当前大国关于国家安全理解的基本趋势是由过去主要关注外部安全向关注内部安全延伸,这在美国、俄罗斯公布的最新版国家安全战略报告中有明显体现。俄乌冲突爆发后,以中小国家为主体的发展中国家的安全危机感普遍加剧,维护国家安全的措施手段更加多样和丰富。一般来看,广大发展中国家由于各国国情不同,历史背景复杂,其安全问题更具多样性和复杂性特点。与发达国家相比,广大发展中国家对国家安全的理解表现出强烈的独特性,即使地处同一个地区也是如此。东南亚地区尤其典型,虽然同处一域,但差异性十分明显。从宗教方面看,这里汇聚世界主要宗教,马来西亚、文莱、印尼三国尊崇伊斯兰教,菲律宾以天主教为主,泰国、缅甸以佛教为主;从经济发展水平看,东南亚各国可分成中上、中等、中等偏下和贫穷四个等级;从政治体制方面看,这里既有政教合一的国家,有君主立宪制国家、有议会制国家、有总统制国家、也有共产党执政的国家,等等。因此,现实东南亚各国所面临的国家安全威胁因素多种多样的,内战、族群骚乱、领土海洋争端、自然灾害,以及包括疾病蔓延在内的公共卫生灾难等,都不同程度威胁着东南亚各国的安全。正因如此,从国家安全角度研究东南亚各国并非易事,如同它们多样化的国情一样,其对国家安全的理解也千差万别。

本文主要以东盟主要国家为研究对象,以相关国家公布的文件为基础,结合考察东南亚各国独立后的基本国情,对东南亚主要国家关于国家安全的认知理解进行探索。大致来看,东南亚各国对国家安全的认知可分为内外兼顾、内部安全为主和特殊型三种类型。

## 一、内外兼顾型的安全思想

在东南亚地区,第二次世界大战后以武装斗争方式获得独立的国家,指导其国家安全的思想或理论都有内外兼顾型特点。这些国家具有一定水平和规模的国防力量,在对外交往时独立性较强,其中,以越南和印度尼西亚两国最为明显。

### (一) 越南:外防侵略干涉,内反“和平演变”

越南作为地处中南半岛的社会主义国家,经过多年的武装斗争实现独立,防御外来侵略是维护国家安全的基本内容之一。同时,由于意识形态的因素,越南必须把坚持社会主义制度、维护共产党的领导地位视为维护国家安全的根本,因而,多年来,越南坚持认为国家安全的威胁内外皆有,而且至今没有明显改变。

2021年1月,越共十三大指出,过去一直认定的四种威胁仍然存在,有些方面甚至变得更加严重。关于这四种威胁的具体内容,越共十三大报告是这样表述的,“落入中等收入陷阱的落后风险依然较大。出现不充分注重确保社会主义定向发展、文化发展、社会福利保障、在市场经济中实现社会公平进步,尚未确保各地区按照比较优势和特殊经济社会条件而制定的总体协调发展等现象。贪污浪费、官僚主义、政治思想和道德作风的蜕化、内部的‘自我演变’和‘自我转化’等问题以及各种社会矛盾依旧复杂变化。敌对势力继续加强对我党、政府和国家的反抗。捍卫独立、主权、统一和领土完整,维护和平稳定环境及适应气候变化是迫切需要,同时是我国未来的重大挑战”。<sup>①</sup>从以上表述看,越南共产党认为,越南目前和未来的安全威胁主要来自于经济、社会、政治和主权安全四个领域,前三个领域主要是指向国内问题,第四个则是指向外部世界,从内容看,涵盖了传统安全与非传统安全问题,既有传统的主权领土安全内容,也包括经济、社会等非传统安全问题。

越南对国家安全威胁判断具有如下特征:一方面,要保证具有足够能力抵御外来侵略干涉;另一方面,又要时刻提防国内反政府势力内外勾结、推翻共产党的领导地位。2019年,越南公布了最新版《国防白皮书》(2019 Viet Nam National Defence),把这种内外威胁兼具的特点表达得更直接、更清楚。白皮书指出,“与国内反动分子和政治投机者串谋的敌对力量没有放弃反对越南革命的阴谋,他们重点在政治和意识形态上废除越南共产党的领导地位和社会主义政权,使越南人民军‘非政治化’,制造民族分裂,离间越南人民和

---

<sup>①</sup> 《越南共产党第十三次全国代表大会文件汇编》(电子版),河内:真理国家政治出版社2021年版,第46页, <https://thuvienso.vn/ViewBook.aspx?eid=615#>, 2022-02-13。

越共、越南人民军之间的关系”。<sup>①</sup>应该说,越南政府和越南共产党的这种认识符合当前现状。近年来,虽然越南与美国相互靠近,但美国对越南内部的渗透并没有停止,越南的警惕性丝毫也没有放松。

## (二) 印度尼西亚:全面发展的国家安全理念

印度尼西亚的国家安全基本理念在1945年公布的第一部宪法里就确立了,通常被称作“建国五基”或“潘查希拉”(Pancasila),即信仰神道、人道主义、民族主义、民主主义和社会公正。在这种理念支持下,印尼一直坚持不结盟政策,全国上下都为本国的不结盟运动创始成员国地位而自豪,即使苏联解体后不结盟运动的影响力下降,印度尼西亚也丝毫不改变其不结盟政策。<sup>②</sup>

在具体问题上,印尼政府对国家安全的理解有独特之处。印尼国防部于2015年11月发布的《国防白皮书》(Indonesian Defence White Paper 2015)是至今最具权威性的与国家安全有关的文件。该白皮书认为,从2016年起,未来五年,印尼将面临两类威胁即现实威胁(factual threat)和非现实威胁(non-factual threat)。现实威胁指“人所共知的、随时可能发生的威胁”,首要的是“恐怖主义、极端主义、分离主义和武装叛乱、自然灾害、偷渡、海盗和自然资源盗窃、疾病、网络攻击和间谍,以及人口贩卖和药品滥用”;<sup>③</sup>而非现实威胁是指“公开的武装冲突或者一国反对另一国的常规战争”。<sup>④</sup>白皮书没有对这种威胁作过多阐述,表明这种威胁对印尼影响不大。尽管如此,作为一个有巨大潜力的国家,印尼需要保持警惕。基于这样的分析,白皮书对印尼的国家安全做了界定,认为“稳定的国家安全是顺利推动国家发展规划的前提条件。在这个范围内,国家安全就是动态的国家利益。影响国家安全的动力来自于战略环境的变化和国家本身的因素,即经济发展、教育、公共福利、政治变化和社区间的互动”。<sup>⑤</sup>由此可见,印尼政府把内部安全和外部安全都置于国家安全的考

---

<sup>①</sup> Ministry of National Defence of Viet Nam, *2019 Viet Nam National Defence*, Hanoi: National Political Publishing House, 2019, p. 18.

<sup>②</sup> Jonah Blank, *Regional Responses to U. S-China Competition in the Indo-Pacific: Indonesia*, Rand Corporation Research Report, June 3, 2020, <https://www.rand.org/t/RR4412z3>, 2022-01-16.

<sup>③</sup> Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, *Indonesian Defence White Paper 2015*, p. 24. <https://www.kemhan.go.id/wp-content/upload/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf>, 2022-01-16.

<sup>④</sup> Ibid., p. 25.

<sup>⑤</sup> Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, *Indonesian Defence White Paper 2015*, p. 29.

虑之内,体现出国家安全指导思想内外兼顾的特征。

从内外两方面思考国家安全符合印尼的现实境况。作为世界上最大的群岛国,印尼内部的安全形势较为特别。首先,在地理上,印尼各岛屿之间的联系较陆地困难,还有大量的岛屿无人居住,天然的地理条件使民族分离主义者、恐怖主义组织和极端组织很容易找到栖息地,比如,亚齐地区的分离运动一直困扰着印尼政府,“无论哪一届印尼政府都决不允许亚齐分裂出去”。<sup>①</sup> 所以,印尼政府对国内的自治要求保持高度警惕。2002年,巴厘岛爆发恐怖袭击后,印尼政府投入巨大资源和精力清剿境内的极端组织,尤其是境内的分离势力与境外极端宗教势力相互勾连时,印尼政府更加警惕。2017年6月,正值菲律宾全力打击本国南部的恐怖主义势力,印尼军方警告说,极端主义已蔓延到印尼几乎所有省份,印尼必须加强应对,“由于菲南城市马拉维的战争仍在持续,印尼军方已加强其苏拉威西边界的安全措施”。<sup>②</sup> 其次,印尼有10个陆海邻国,几乎与所有邻国均存在领土纠纷和海洋划界争端,印尼政府面临很大的维护主权的压力,近年来印尼与越南、马来西亚和新加坡等国的海上争议连续不断,如印尼与越南、马来西亚围绕捕鱼权的纠纷就引发多次危机,与新加坡围绕马六甲海峡内的岛屿归属也有分歧;再次,印尼是个自然灾害频发的国度,地震、海啸、台风持续不断,每年都遭受程度不同的损失,如2004年的印度洋大海啸使印尼损失惨重,政府不得不宣布全国进入紧急状态。上述三个方面使印尼的国家安全压力十分严重,不得不同时从内外两个方面筹划国家安全。

## 二、以内部安全为主的国家安全思想

在东南亚,相当一部分国家从国内角度来考虑国家安全,这既与它们的历史紧密攸关,也与第二次世界大战后冷战对抗的国际环境相关,还与东亚地缘政治的发展密不可分。总的看来,菲律宾、马来西亚、泰国、老挝、缅甸、柬埔寨等国家的国家安全思想以关注内部为主要内容,本文以菲律宾、马来西亚、泰

---

<sup>①</sup> 陈衍德等:《全球化进程中的东南亚民族问题研究:以少数民族的边缘化和分离主义运动为中心》,厦门大学出版社2008年版,第95页。

<sup>②</sup> 苏玉兰:《印尼军方:极端主义已蔓延至所有省份》,《联合早报》2017年6月13日,<https://www.zaobao.com/realtime/world/story20170613-770857>, 2022-10-27。

国的国家安全思想为例进行分析。

### (一) 菲律宾:打击消灭国内各支反政府武装

自独立以来,菲律宾面临的最大的安全挑战是整合消化国内的反政府组织及其控制的武装力量。独立伊始,菲律宾在意识形态上与其宗主国美国完全一致,对第二次世界大战中英勇抵抗日本法西斯的菲律宾共产党及其领导的武装力量展开清剿行动。从20世纪40—70年代,历届菲律宾政府都把菲律宾共产党及其领导的武装视为最大的安全威胁。1972年,马科斯政府宣布全国实施军管后,菲律宾境内的反政府力量形成多元化态势:一是菲律宾共产党及其领导的武装新人民军(New People's Army, NPA)的影响力始终存在,“在20世纪80年代中期马科斯政权垮台前夕,新人民军在全国72个省中的63个省拥有游击队。1986年马科斯流亡时,军方估计这支力量拥有的游击队达2.8万人,半民半兵的数量更多,有200万的群众基础。”<sup>①</sup>目前,菲律宾境内的“新人民军”力量仍然不可小视;二是棉兰老岛地区兴起的穆斯林武装力量日益壮大。1972年,菲律宾境内的摩洛族激进分子为了建立以棉兰老岛为核心的独立政府,创立了“摩洛民族解放阵线”(Moro National Liberation Front, MN-LF)。1976年后,另一支武装力量从这个组织中分离出来,称作“摩洛伊斯兰解放阵线”(Moro Islam Liberation Front, MILF)。除这两支武装力量外,还有“邦萨摩罗解放组织”(Bangsa Moro Liberation Organization, BMLO)。1991年后,从“摩洛民族解放阵线”内又产生了以阿布萨耶夫为首的恐怖主义组织和武装,即“联合伊斯兰运动”(United Islamic Movement)。国内反政府组织及其武装力量的发展使菲律宾政府不得不把内部安全稳定视为国家安全的首要目标,从20世纪60年代开始,菲律宾历届政府都把主要战略资源投入到镇压国内的各支反政府力量,各方之间打打谈谈,问题始终难以得到彻底解决。

由于国内政治因素的作用,菲律宾一直缺乏有关国家安全的权威性政府文件,这种状况到阿罗约总统时期才逐渐改变。2001年后,菲律宾相关部门陆续发布有关国家安全的文件。当年6月,时任总统阿罗约签署第21号行政令,

---

<sup>①</sup> Luis H. Francia, *A History of the Philippines: From Indios Bravos to Filipinos*, New York: The Overlook Press, 2014, p. 246.

决定建立一个维护国内安全的跨政府机构,成员涵盖了多个政府部门领导,该机构的重要职责之一是制定《国家内部安全规划》(National Internal Security Plan, NISP)。<sup>①</sup> 2010年,阿基诺三世执政后,菲律宾首次公开了关于促进内部安全稳定的政府文件。当年12月,菲国防部发布了《内部和平与安全计划》(Internal Peace and Security Plan, IPSP)。该计划承认,过去几十年以来,菲律宾内部遭受多个组织及其武装的威胁,菲武装力量发动无数次军事行动,但是“尽管它们的能力受到重创,叛乱组织人数减少,但内部武装威胁仍然持续至今”。<sup>②</sup> 报告提出,过去数十年已经证明军事手段不足以有效应对这些安全威胁,未来几年内菲武装力量需要在授权范围内转换维护国家安全的方式,将执行以“人民为中心的安全战略”,<sup>③</sup>就是把人民的福祉作为军事行动的中心任务。

2011年6月,菲律宾国防部发布《国家安全政策 2011—2016》(National Security Policy 2011—2016)报告,该报告认为国家安全由七个要素组成,包括社会—政治稳定、领土统一、经济稳定、生态平衡、文化团结、民心认同与和平和谐。<sup>④</sup> 从内容看,菲律宾政府把国内安全看作是国家安全的核心内容,这份文件也成为菲律宾政府关于国家安全的基础性文件。

2016年,菲律宾总统换届,新上任的杜特尔特总统要求制定新版《国家安全政策》。2017年4月,菲律宾发布《国家安全政策 2017—2022》(National Security Policy for 2017—2022, NSP),作为杜特尔特任期内的国家安全指导性文件。新版的国家安全政策把国家安全视为一种状态,即“人民的福利、生活方式、政府及其机构、领土主权完整和核心价值观得到加强和保护”。<sup>⑤</sup> 2018年5月,菲律宾总统签署并公布《国家安全战略》(National Security Strategy, NSS),它是在《国家安全政策 2017—2022》的指导下制定的。文件指出,“新世纪以来,菲律宾对国家安全概念的理解有很大变化。现在不仅指传统的国防

---

① <https://www.officialgazette.gov.ph/2001/06/19/executive-order-no-21-s-2001/>, 2021-12-11.

② Armed Forces of the Philippines, Internal Peace and Security Plan, 2011, <https://www.army.mil.ph/home/images/bayanihan.pdf>, 2022-12-18.

③ Ibid.

④ <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2011/08aug/NATIONAL-SECURITY-POLICY-2011-2016.pdf>, 2021-12-18.

⑤ <https://nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>, 2022-01-04.

和政权生存,也包括全体居民的幸福、提高经济发展水平、保护环境和自然资源”。<sup>①</sup> 从政策发展到战略,反应了菲律宾关于国家安全的思想发展路径,显示菲律宾作为一个中小国家,对国家安全的认知由局部走向全面、由单一走向多元。

值得注意的是,2018年版的《国家安全战略》把菲律宾的国家安全威胁分为内部和外部威胁两类,而外部威胁主要指中美竞争引发的不确定性,包括南海地区局势。这显示菲律宾对国家安全的认知由以内为主的特点逐渐向内外并重的趋势发展。但总体来看,菲律宾对国家安全的认识主要还是从内部考虑的。

## (二) 马来西亚:以维护国内的稳定为首要任务

马来西亚独立前就在宗主国英国的统治下实施“紧急状态”,打击马来亚共产党及其领导的武装力量。独立后,马来西亚政府又实施“第二阶段紧急状态”,直到1989年12月马共与马来西亚政府签署和解协议后,政府才宣布结束紧急状态。虽然在打击共产党力量方面取得重大进展,但马来西亚境内的极端武装力量绵延不绝,从1965—2015年,马来西亚警方“确定了至少22个在本土生长起来的武装集团,它们具有各种各样的意识形态倾向和动机,另外还有12个地区性武装集团、六个全球性武装集团在马来西亚境内活动”。<sup>②</sup> 因此,尽管马来西亚独立后与曾与菲律宾、印尼等邻国围绕领土划分问题发生过冲突,但马政府的安全考虑重点仍放在国内。马政府在1960年就颁布了《国内安全法》(Internal Security Act, ISA),根据该法令,如果政府出于维护国家安全需要,有权不经审讯直接对个人实施拘禁。该法产生于马来西亚实施“紧急状态”时期,尽管有较多弊端,但马来西亚至今在执行。“9·11”事件后,马来西亚深受伊斯兰极端主义和分离主义的困扰,在“伊斯兰国”势力最猖獗时期,马来西亚内部高度紧张,担心极端分子里应外合分裂国家。2015年初,马来西亚政府认为,藏匿在东马地区的分离主义势力很有可能被“伊斯兰国”势力渗

---

<sup>①</sup> <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2018/08aug/20180802-national-security-strategy.pdf>, 2022-01-04.

<sup>②</sup> Ahmad EL-Muhammady, “External Conflicts and Malaysia’s National Security: The Case of Daesh,” *The Journal of Defence and Security*, Vol.8, No.1, 2017, p. 44.



透,企图把东马分裂出去,马来西亚政府决定加大对东马的安全保护。2016年4月,马来西亚政府决定从美国购买六架武装直升机,“部署在沙巴州,以巩固和加强当地的防御工作”。<sup>①</sup>从以上分析可以看到,马来西亚政府始终把内部的稳定统一视为维护国家安全的首要目标。

2019年7月,马来西亚政府颁布最新版的《国家安全政策》(National Security Policy, NSP)。这份文件认为,当前马来西亚的国家安全是指“核心价值观免受内部或外部威胁的一种状态”。核心价值观包括九项内容:(1)领土主权与完整;(2)社会政治稳定;(3)国家统一;(4)良好治理;(5)经济强大;(6)社会公平;(7)可持续发展;(8)人民安全;(9)国际承认。<sup>②</sup>这份文件是指导马来西亚政府推动国家安全工作的基础性文件。《国家安全政策》虽然从内外两个方面清晰阐明了马来西亚的国家安全观,但从历史与现实看,马来西亚强调内部安全高于外部安全。因此,基本上可以认为它是以内部安全为主的国家安全思想指导。

### (三) 泰国:以维护君权为核心的国家安全

泰国虽是君主立宪制国家,但在走向现代政治的道路上,泰国始终无法摆脱军人干政的阴影。在泰国,除了国王的地位不可撼动之外,任何政治力量都无法长期执政,泰国的武装力量经常在国家的政治生活中发挥颠覆性作用,所以,泰国是“当今世界上政变最为频仍、政府更迭最为频繁的国家之一”。<sup>③</sup>与此同时,泰国在国际上很少与其他国家发生瓜葛,与周边国家的边界领土矛盾也极少,几乎在所有国际问题上都保持不偏不倚立场。外部相对稳定的环境与内部激烈频繁的政治动荡形成强烈对比,也迫使泰国的国家安全重点不得不放在国内,所有政府为了维护自身的合法性,首先必须要得到国王的支持或默许,同时要压制社会中的反对派力量,两者缺一不可。因此,泰国的国家安全思想是以维护王权为根本,以内部安全为目标。

现任泰国政府于2014年5月通过政变上台,同样沿袭了泰国政坛一贯的

---

① 邓开平:《马政府购六武装直升机加强沙巴保安》,《联合早报》2016年4月19日, <https://www.zaobao.com/realtime/world/story20160419-607144>, 2022-08-19。

② [https://www.pmo.gov.my/wp-content/uploads/2019/07/English-National\\_Security\\_Policy.pdf](https://www.pmo.gov.my/wp-content/uploads/2019/07/English-National_Security_Policy.pdf), 2022-02-16。

③ 段立生:《泰国通史》,上海社会科学院出版社2019年版,第250页。

发展路径,即发动政变→接管政府→废除宪法→组成看守政府→制定新宪法→组织大选→胜选上台。2018年,泰国政府公布了第一份长期发展战略,即《国家战略2018—2037》(National Strategy 2018—2037),这份报告提出泰国未来的发展前景是“国家安全、人民满意、经济持续增长、社会公平和自然资源可持续。”<sup>①</sup>为实现这个愿景,泰国要推动执行六大战略,其中第一项战略是“国家安全战略”。在国家安全战略框架下,确定了发展目标、衡量标准、战略指导三项内容。其中,战略指导包括维护国内和平、解决现在的安全问题和提前预防与国家安全有关的问题、增强能力应对影响国家安全的威胁、在东盟区域内实行一体化安全合作、发展全面安全管理机制。

2019年9月,泰国议会通过了由政府制定的《国家安全政策与计划2019—2022》(The National Security Policy and Plan, 2019—2022),这份报告认为,泰国的国家安全要符合两种状态,第一种状态是“国家的独立、主权、领土完整、宗教体系、君主制体系、公共安全及和平生活状态免受威胁,这些威胁会影响到国家利益和国王为首的民主政府体制”;第二种状态是“国家做好充分准备应对各样的威胁态势。”<sup>②</sup>从表面看,这份报告从内外两个方面明确了泰国的国家安全,体现出内外兼备的特点,但实际上,泰国的国家安全重要依然放在国内,特别是强调维护以国王为首的君主制体制。此报告专门指出当前泰国君主制政体受到挑战,“国内国外的政治运动不断削弱君主制,这些运动通过制造虚假声明来诬蔑或引起对君主制的误解,谋取自己的利益,这都是容易在泰国内部各个群体引发冲突的敏感问题。泰国人与国王之间的密切联系不断弱化,尤其泰国年轻一代,他们不能理解认识君主制作为统一国家振奋人心之核心点的重要作用。”<sup>③</sup>由此可以看出,泰国政府把保护君主制作为首要的国家安全目标,报告固然也强调了其他安全因素,但“可以肯定,这份报告关于内部安全挑战的部分与官方60多年来坚持的思想完全一致,即在国家安全问题上突

---

<sup>①</sup> <https://nscr.nesdb.go.th/wp-content/uploads/2019/10/National-Strategy-Eng-Final-25-OCT-2019.pdf>, 2022-04-13.

<sup>②</sup> Document from Office of the National Security Council, Thailand, *The National Security Policy and Plan (2019-2022)*, November 19, 2019, p. 10.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p. 5.

出保护君主制”。<sup>①</sup> 可以认为,尽管泰国政府在国家安全的表述上做到了内外兼顾,但其本质仍以维护内部安全为主。

### 三、特殊类型的国家安全思想

与上述国家不同,东南亚还有部分国家对国家安全的理解有独特之处,这些国家的危机感比其他国家更深刻,对国家安全问题更敏感,本文以新加坡和文莱两国的国家安全思想为例进行分析。

#### (一) 新加坡:高度强调生存的理念

在东南亚,新加坡的国家安全指导思想显得很特别。一般来说,一个发展中国家在刚刚独立时比较注重生存安全,一旦局面稳定时会做相应的调整,安全观会趋向综合全面,但新加坡不是这样,而是从建国以来一直强调“生存”。新加坡国小民少,经济上无法自给自足,这个基本的国情始终印刻在新加坡人的内心里。新加坡政府始终考虑的是要在瞬息万变的世界站住脚,这是头等大事。这个意识在新加坡可谓人人皆备,即使跨入高收入国家、成为东南亚最发达的经济体,情况也没有改变,“生存是新加坡面临的基本挑战之一”。<sup>②</sup> 开国总理李光耀晚年曾担忧地说,“100年以后,新加坡还会存在吗?我实在不敢说。美国、中国、英国、澳大利亚,这些国家在百年后都还会存在”。<sup>③</sup> 强烈的生存观促使新加坡政府把任何风吹草动都紧紧地与国家安全联系到一起,无论是国内问题还是国际问题。与恐怖主义、大国战略调整等宏观问题一样,住房、居民储蓄、人口等微观问题都曾作为影响新加坡国家安全的重大战略问题加以考虑。因此,新加坡的国家安全指导理念虽有延续性,但表现更多的是游离性和多样性。

独特的国家安全思想使新加坡始终持有深深的危机感。1984年,新加坡

---

<sup>①</sup> Michael Montesano, "National Security And 'Immunizing' Thais To Political Conflict," Dec. 4, 2019, <https://www.newmandala.org/national-security-and-immunising-thais-to-political-conflict/>, 2022-02-17.

<sup>②</sup> [新加坡]马凯硕、孙合记:《东盟奇迹》,北京大学出版社2017年版,第181页。

<sup>③</sup> 李光耀:《李光耀观天下》(中文本),新加坡:《联合早报》新闻出版集团2014年版,第197页。

政府就提出“全体防卫”(Total Defence)的理念,就是把所有新加坡人都“组织起来保卫祖国,反对各种军事的和非军事的攻击。全体防卫包括心理防卫、社会防卫、经济防卫、民事防卫和军事防卫”。<sup>①</sup> 这就是后来总结的五个“全体防卫”支柱,它们在面对不同的威胁发挥各自的功能。比如,军事防卫抵御外来威胁,民事防卫应对危机和灾难,经济防卫推动国民经济持续发展,社会防卫确保新加坡公民生活和谐互相帮助,心理防卫保证新加坡作为一个国家有决心有毅力渡过难关。在这种思想指导下,新加坡社会始终保持高度组织化,法规的操作性极强,不太容易出现疏漏。比如,“9·11”事件发生后,面对恐怖主义的严重威胁,新加坡政府公布了《反对恐怖主义的国家安全战略报告》(The Fight Against Terror: Singapore's National Security Strategy),动员全国战略力量与资源阻击恐怖主义对新加坡的威胁。报告认为,面对跨境恐怖主义的蔓延,新加坡国家安全形势发生重大变化,国家安全面临的结构性挑战需要“动员、协调和领导政府机构、商业团体和广大公众使新加坡更安全,应对系列威胁更有准备、更有反应能力”。<sup>②</sup> 该报告要求新加坡全社会认真执行“全体防卫”的要求,各负其责,确保国家安全。这份报告是21世纪以来新加坡推行的第一份践行“全体防卫”理念的指导性文件,也体现了新加坡的国家安全观的特殊性。

## (二) 文莱:宗教虔诚是国家安全不可缺少的内容

文莱是东南亚地区一个十分年轻的国家,也是东亚地区唯一的政教合一的国家。近年来,文莱既努力寻求维护和保持宗教纯洁性,又积极推动国家在高水平基础上继续发展繁荣稳定。2007年,文莱政府公布了《文莱愿景2035》(Wawasan Brunei 2035)规划,其目标是到2035年要成为世界上教育水平最高的国家,生活质量进入世界前10位,人均收入进入世界前10位。<sup>③</sup> 根据这项规划,文莱需要13项具体的战略,关于国家安全,该文件指明文莱国防部是负

---

<sup>①</sup> “Fact Sheet-About Total Defence,” The Ministry of Defence, Singapore, [https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF\\_20040207001\\_2/MINDEF\\_200402070003.pdf](https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/MINDEF_20040207001_2/MINDEF_200402070003.pdf), 2022-02-13.

<sup>②</sup> National Security Coordinator Center, Singapore, *The Fight Against Terror: Singapore's National Security Strategy*, 2004, p. 32.

<sup>③</sup> <https://www.gov.bn/SitePages/Wawasan%20Brunei%202035.aspx?mselkid=5b33122cb0c111ec8949a67b4e9afa77>, 2022-02-12.

责制定国家安全战略的机构。从大安全角度说,当代背景下仅由国防机构负责制定国家安全战略已经不符合维护国家安全的需要了,这也从反面说明,文莱对国家安全的认知具有较强的独特性。

2021年6月,文莱公布新版《国防白皮书》(Defence White Paper 2021),该白皮书认为,东南亚地区的安全形势决定了文莱的安全环境,因此文莱要建设一支“令人敬畏而又可依赖”的国防力量。白皮书提出文莱国防力量的使命是“保卫我们的主权和领土完整,强化宪法和马来人的伊斯兰君主制人生信念”。<sup>①</sup>可以认为,白皮书的这个界定可视为文莱国家安全思想的核心内容。

文莱国小但民富,实行政教合一体制且大体保持社会和谐,经济发达但结构不平衡,奉行中立外交但高度依赖外部力量保证其国家安全,这些独特的国情使文莱对国家安全的认识理解必须考虑两方面内容:第一,必须高度关注外部形势特别是本地区形势的发展,作为特殊小国,规避外部风险是维护国家安全的首要考虑;第二,必须维护苏丹的绝对权威和统治,文莱自独立以来一直致力于维护伊斯兰教的地位,把伊斯兰教作为政府制定政策的准则,整个文莱成为一元化的社会,文莱苏丹处于社会的最顶层。在全球思想大交汇的时代,强化伊斯兰教信仰保证苏丹的绝对领导地位,不仅需要在物质方面实现,更需要在精神层面强化民众的思想认识。特别是进入21世纪以来,借助于新的通信技术,西方文化在东南亚的影响更加深入,文莱也难以避免其影响,因此,坚持伊斯兰教信仰是维护文莱国家安全不可缺少的部分。可以认为,文莱的国家安全思想与本国的宗教信仰密不可分。

## 结 语

以上分析表明了东南亚各国对国家安全认知的多样性与差异性。通过考察国家安全的概念可以发现,从它诞生至今,其内涵也在不断变化发展。从第二次世界大战刚结束到20世纪60年代末,国家安全的主要关注军事和政治安全内容。从20世纪70年代初开始,由于第四次中东战争和石油危机的影响,

---

<sup>①</sup> Ministry of Defence of Brunei Darussalam, *Defence White Paper 2021*, p. 52, <https://www.mindef.gov.bn/Defence%20White%20Paper/DWP%202021.pdf>, 2022-02-12.

经济问题被纳入国家安全研究的视野,国家安全的内涵实现了突破。<sup>①</sup> 冷战结束后,气候变化、恐怖主义、贫困、瘟疫、毒品走私、跨国犯罪等非传统安全问题统统被纳入国家安全范畴,从而使国家安全的内涵又一次扩大。东南亚国家自独立后不久就普遍接受了国家安全的概念,但是,由于文化传统与政治制度上的不同,它们对国家安全的认知与理解千差万别。冷战结束后,伴随着国家安全内涵的拓展,由传统领域向纷繁复杂的非传统安全领域延伸,东南亚各国在国家安全认知上的差异性更加明显,从而呈现出多样性与差异性的显著特点。如果从具体的国家安全问题来认识东南亚国家,很难发现它们关于国家安全的共同性因素,这也从一个侧面证明了国家安全内涵不断丰富扩大的基本逻辑和国家安全概念的复杂性。

国家安全概念的诞生地本属于西方话语体系,如今在整个世界传播,其内容必然纳入更广泛的因素,突破西方之囿。从现实角度看,东南亚各国作为发展中国家和弱小国家的群体,终究要突破西方话语体系关于国家安全的认知,<sup>②</sup> 需要根据本国国情和历史来考虑国家安全大局,确定国家安全重点,在此基础上,形成自己独特的国家安全理念,这是一个必然的过程。这对丰富国家安全内涵,打破发达国家的话语垄断权都很有帮助作用。

---

<sup>①</sup> Jessica Tuchman Mathews, "Redefining Security," in Glenn Hastedt and Kay Knichrebm, eds., *Toward the Twenty-First Century: A Reader in World Politics*, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1994, p. 182.

<sup>②</sup> 国家安全的概念首先在美国提出,美国学者曼戈尔德指出,第二次世界大战后美国战略学界为适应战后变化的国际形势而运用了“国家安全”这个术语。Peter Mangold, *National Security and International Relations*, London and New York: Routledge, 1990, p. 2.