

# 东南亚国家军事现代化： 动因、制约与影响

□ 刘琳

〔摘要〕近十年来，基于地区安全形势的新发展，东南亚各国纷纷加快了军事现代化建设。国际和地区安全环境的变化、地区内部的矛盾分歧、军事技术的发展、国际军火市场的刺激等是东南亚国家推进军事现代化重要驱动因素。尽管军事现代化建设水平参差不齐，但总体看，东南亚各国都逐渐将军队建设重点向海空军倾斜，注重加强部队联合作战和快速反应能力，加紧采购先进武器装备，重视地区内外军事合作。虽然东南亚国家军事现代化仍面临一些制约，如国防预算不足、军事战略传统的掣肘、装备来源多元化造成兼容性不够等，但总体看将推动其军事能力和作战方式实现大幅升级，并可能对南海安全形势带来更多复杂影响。

〔关键词〕东南亚安全、军事现代化、南海问题

〔作者简介〕刘琳，军事科学院战争研究院研究员

〔中图分类号〕E33

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 6 期 0100-19

近十年来，基于地区安全形势的新发展，东南亚国家军事现代化建设进一步提速。乌克兰危机爆发以来，东南亚各国对自身主权和安全更为关注，更积极地推进军队建设，以提高战略、安全上的自助能力，应对日益复杂严峻的全球战略和安全环境。深入了解东南亚国家的军事现代化建设，对准确研判地区国家的安全政策演变和地区安全形势走势具有重要的现实意义。

## 一、东南亚国家军事现代化的主要特点

东南亚各国推进军事现代化建设<sup>[1]</sup>进程始于20世纪80年代，虽然1997年亚洲金融危机一度使各国放慢军事现代化步伐，2020年以来新冠肺炎疫情导致的经济衰退对东南亚军费投入也带来不利影响，但总体趋势没有改变。由于国内安全、经济发展、政治制度、国防实力等方面的差异，东南亚各国军事现代化建设推进的速度和程度有所不同。总体来看，新加坡正在向高技术军队转型，马来西亚虽表现出对新军事革命的浓厚兴趣，但由于军种竞争和预算限制，没有取得实质性进展。<sup>[2]</sup>越南、印尼、泰国、菲律宾等国在某些领域，如网络安全、无人装备、水下装备等方面开始展现出对高新技术的追赶趋势，但军事现代化建设总体上仍以采购和更新常规武器装备以及对军队条令、编制进行适度改革和调整为主。柬埔寨、缅甸、老挝等国军队建设起点较低，虽也启动了军事改革，但进展缓慢。因此，一般称东南亚国家正在推进军事现代化(military modernization)或军事改革(military reform)，而非军事转型(military transformation)，因为它们并没有从根本上改变军队的诸多要素。东南亚各国军事现代化建设水平参差不齐，但也表现出一些值得关注的共性特点和趋势。

### (一) 关注外部安全特别是海上安全，军队建设重点向海空军倾斜

冷战时期，东南亚国家为应对内部叛乱活动，除越南外，军事战略基本上都是内向性的，军队建设重点是陆军。冷战结束后，东南亚大多数国家对内部安全问题的关注度下降，转而认为安全威胁将主要来自外部，且各国经济、贸易和资源越来越依赖海洋和海上通道，因此对海上安全高度关注，纷

[1] 军事现代化主要是指通过对外采购或自主研发新型武器系统及支援设备，引入新的条令，建设新的组织机构，以及实现新的人力管理和作战训练体制的机制化，实现对现有军事能力的升级或完善。参见 Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, US: The National Bureau of Asian Research, 2005, p.15.

[2] Sheldon W. Simon, "Southeast Asia's Defense Needs: Change or Continuity?," in Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, p.285.

纷把战略重心从陆地转向海洋。“9·11”事件后，恐怖主义、海盗等非传统安全威胁凸显，东南亚国家面临的海上安全形势更加严峻，保护本国的领海、专属经济区和重要海上通道的安全及利益，成为各国国防政策、军事战略和军队建设的重点。基于此，东南亚国家强调加强海空力量建设，大力采购先进舰艇、飞机等装备，以显示对维护国家海洋权益与主权的决心。例如，近年来越军提出集中精力建设“革命化、正规化、精锐化、逐步现代化，部分军兵种和力量直接走向现代化的人民军”，“部分军兵种”就包括海军和防空一空军，海空军在军队建设中的优先地位日益突出。马来西亚武装部队强调从发展反叛乱作战能力转向发展常规作战能力，加大对海空军建设的投入。印尼、泰国也更为侧重海空军力量建设。

由于国情军情和经济发展水平不同，各国海空军建设步伐存在明显差异。新加坡海空军的现代化水平在东南亚首屈一指，越南、菲律宾、印尼等国基于南海问题的凸显，海空军也发展较快。马来西亚、泰国军力本处于东南亚地区前列，但由于近年来国防投入不足及国内政局动荡，军队建设速度放缓。柬埔寨由于军队建设起点较低，加之国防预算不足，难以采购造价高昂的海空军装备，海空军力量薄弱。至于缅甸军队，由于主要任务仍是应对国内少数民族地方武装问题，海空军建设虽有所进展但仍处于比较落后水平。2021年缅甸军政府再度上台后，为应对国内反抗运动，缅军加大了空中力量采购力度，但由于受到国际社会制裁，目前只能向俄罗斯采购军备，难以保持动力。

## （二）优化体制编制，注重加强部队联合作战和快速反应能力

在推进军事现代化建设进程中，东南亚国家不断对部队体制编制进行调整和完善。这些调整虽不是颠覆性的，但体现了世界军事发展的一些总体趋势，包括缩短指挥链条、注重联合作战、强调快速反应等。例如，印尼提出组建8个主要作战司令部（包括联合地区司令部）以及1支由国民军总司令直接指挥的救灾快反部队。<sup>[1]</sup>马来西亚2006年正式成立联合部队司令部，负责在联合或联军作战时策划、协调、指挥编配部队，以及规划和实施国内外所有联合训练。新加坡空军2007年初启动大规模重组，陆续成立了5大新的司令

部（防空与行动司令部、空中作战司令部、参与作战司令部、空中战斗力生成司令部和无人机司令部），取代过去以基地为主的体制，对各基地、战术司令部以及防空师作战力量进行整合，更便于实施一体化、全频谱作战行动。新加坡还组建了一些由各军种或兵种混合编成的特遣部队或司令部，由以往面向类型的编组转变为面向任务的编组模式。此外，东南亚各国在军队编制体制调整中，着力改变以往陆军为主的格局，加强海空军力量，甚至组建新的兵种。例如，印尼海军2018年提出将现行的由西部舰队和东部舰队组成的两大舰队司令部体制改编为三大司令部体制，即第1舰队（雅加达）负责西部，第2舰队（泗水）负责中部，第3舰队（巴布亚）负责东部。空军方面，印尼计划到2024年组建8支战斗机中队，6支轻型、中型和重型运输机中队。<sup>[1]</sup>印尼还考虑成立直升机飞行大队和无人机部队。越南组建了海军航空兵和潜艇部队，使海军具备立体作战能力。马来西亚成立潜艇部队，并加强东马力量部署和基地建设，在哥打基纳巴卢建立了一个潜艇基地。2018年马来西亚空军还组建了一个无人机中队。泰国在作战舰队成立了潜艇办公室，实施筹建潜艇部队工作。

总体来看，经过多年的建设发展，新加坡、马来西亚军队基本形成了适应联合作战需要的较为完善的体制编制，新加坡军队的编制更是可满足未来高技术、全频谱作战行动要求。作为美国的盟国，菲律宾、泰国在和美军实施联合演训的过程中，也具备了一定的联合作战能力。但东南亚大多数国家军队的体制编制尚不能满足联合作战的需要，仍处于完善各军种内部兵种建设以及兵种协同作战的阶段。

## （三）大力采购先进装备，武器装备技术含量不断提升

为推进军队现代化建设，东南亚各国都将武器装备发展放在突出位置。冷战结束之初，东南亚地区就曾出现“逆裁军”现象。当时，裁军和军备控制成为国际社会大势所趋，东南亚各国却纷纷增加国防开支，购买先进武器装备。这主要是由于冷战结束时，东南亚各国装备仍然以20世纪60、70年代的老旧装备为主，技战术性能落后，无法适应现代战争的需要。同时，两

[1] Evan A. Laksmana, "Indonesia's National Defence Forces: Recent Strategic Changes and Implications," *RSIS Commentaries*, August 26, 2010, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO10101.pdf>.

[1] Prashanth Parameswaran, "What's in Indonesia New Air Force Squadrons?," *The Diplomat*, June 18, 2019, <https://thediplomat.com/2019/06/whats-in-indonesia-new-air-force-squadrons/>.

极格局的解体凸显了东南亚国家自身的安全问题,使得军备采购更具紧迫性。1997年的亚洲金融危机一度对东南亚各国的装备采购造成较大影响,但进入21世纪以来,东南亚各国又掀起新一轮装备采购热潮,并延续至今。一方面,各国经济发展保持良好势头,许多搁置的装备采购计划得以重新启动;另一方面,东南亚地区面临的安全挑战更趋复杂多元,急需加强军备建设。

印尼空军从俄罗斯采购了十余架苏-27、苏-30、米-35等先进战机。此外,印尼空军2009年与韩国签署谅解备忘录,联合研发和生产KFX/IFX战机。<sup>[1]</sup>2021年底印尼再次决定升级空军战斗机群,计划采购42架法国“阵风”多用途战斗机和36架美国波音F-15EX战斗机。<sup>[2]</sup>印尼空军还打算采购15架C-130J“超级大力神”战术运输机、2架A330多用途加油机、30个地面管制拦截雷达站和3架无人机。<sup>[3]</sup>印尼海军2003年以来采购了4艘“西格玛”级轻型护卫舰、4艘“望加锡”级两栖船坞登陆舰<sup>[4]</sup>和11架M-28海上巡逻机。2012年,为加强水下力量,印尼海军决定从韩国采购3艘“张保皋”级(印尼称为“纳迦帕萨”级)潜艇。由韩国建造的2艘已分别于2017年和2018年交付印尼海军,另1艘由印尼本土造船厂PT PAL建造,2020年4月下水。2021年6月,印尼海军又向意大利订购了6艘“贝尔加米尼”级护卫舰和2艘退役的“西北风”级护卫舰。<sup>[5]</sup>根据印尼“海军蓝图2013”和“绿水海军2024”计划,印尼计划到2024年达到拥有274艘舰艇的海军规模。<sup>[6]</sup>

越南空军2009年向俄罗斯购买8架苏-30MK2型战机,2013年8月又增

[1] “Indonesian Air Force Modernization,” GlobalSecurity.org, April 5, 2019, <https://www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/auri-modernization-fighter.htm>.

[2] A. B. Abrams, “Indonesia’s \$22 Billion Purchases of US, French Fighter Jets: How Russia’s Su-35 Lost Out,” The Diplomat, February 12, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/indonesias-22-billion-purchases-of-us-french-fighter-jets-how-russias-su-35-lost-out/>.

[3] 《英媒:印尼将大批采购美法先进战机》,参考消息网,2021年2月24日, <https://www.cankaoxiaoxi.com/mil/20210224/2435624.shtml>.

[4] Evan A. Laksmana, “Rebalancing Indonesia’s Naval Force: Trends, Nature, and Drivers,” in Geoffrey Till and Jane Chan, eds., *Naval Modernization in South-East Asia: Nature, Causes and Consequences*, London: Routledge, 2014, pp.175-203.

[5] Tom Kingston, “Indonesia Orders Six FREMM Frigates from Fincantieri,” DefenseNews, June 10, 2021, <https://www.defensenews.com/global/europe/2021/06/10/indonesia-orders-six-fremm-frigates-from-fincantieri/>.

[6] Andrew Drwiega, “The Politics of Defence,” Asian Military Review, August 10, 2020, <https://asianmilitaryreview.com/2020/08/the-politics-of-defence/>.

购12架该型战机。越南海军从俄罗斯采购了6艘“基洛”级潜艇、4艘“猎豹”级护卫舰和2艘“萤火虫”级巡逻舰,从波兰等国引入12架M-28型海上巡逻机、4架W-3RM海上搜索救援直升机和8套MSC-400海上侦察系统。

菲律宾2012年制定新的“武装部队现代化计划”,在此后十五年内分三个阶段推进,<sup>[1]</sup>包括采购大批先进装备。菲空军从韩国采购了12架FA-50“金鹰”战斗机,2020年又与土耳其签署协议购买6架T129攻击直升机。2022年2月,菲从美国获得4架全新的CESSNA 172S教练机。同月,菲还与波兰签订合同采购32架S-70i直升机,菲先前已经从波兰采购了16架该型直升机。菲海军制定了“战略航行计划2020”“舰队预期兵力组合”等发展规划,决定采购新型护卫舰、巡逻舰、海上巡逻机、战略运输舰等装备。近年来,菲从美国获得3艘二手“汉密尔顿”级巡逻舰,从印尼采购2艘两栖支援舰,从韩国接收2艘“黎刹”级护卫舰,并计划再采购2艘吨位更小的新型护卫舰,这些舰艇都将装备反舰、反潜导弹等武器系统,从而扭转菲律宾没有导弹护卫舰的局面。菲律宾还打算将现代化计划第三阶段的潜艇采购项目提前至第二阶段实施。

马来西亚空军从俄罗斯采购了18架苏-30MKM多用途战斗机,从空中客车公司购进5架A400M运输机,<sup>[2]</sup>2020年3月又接收了从美国采购的6架MD-530G轻型攻击直升机中的首架。<sup>[3]</sup>马海军提出“15至5舰队转型计划”,未来将通过淘汰老舰,集中采购和制造五种类型的新舰(濒海任务舰、多功能支援舰、濒海战斗舰、新型巡逻艇、潜艇),实现海军舰艇现代化和国产化转型的目标。<sup>[4]</sup>为此,马从法国购买了2艘“鲉鱼”级潜艇,从中国采购

[1] 这三个阶段的划分是:2013—2017年为第一阶段,2018—2022年为第二阶段,2023—2028年为第三阶段。

[2] Malaysia Ministry of Defense, “RMAF Gain Recognition as The Fleet Leader of A400M,” February 12, 2020, <http://mod.gov.my/en/mediamenu-2/news/638-tentera-udara-diraja-malaysia-terima-anugerah-peneraju-fleet-pesawat-a400m-2>.

[3] “Malaysia Confirms Delivery, Training Schedule for Light Attack Helicopters,” DefenseNews, March 2, 2020, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2020/03/02/malaysia-confirms-delivery-training-schedule-for-light-attack-helicopters/>.

[4] Theodore Bazinis, “Malaysian 15 to 5 Armada Transformation Program - Meeting Mahan’s Perspectives while Adjusting to the Fiscal Environment,” Naval Analyses, May 21, 2017, <https://www.navalanalyses.com/2017/05/malaysian-15-to-5-armada-transformation.html>.

4艘濒海任务舰，并以法国“追风”级轻型护卫舰为基础设计，在本国建造6艘新一代濒海战斗舰。<sup>[1]</sup>马来西亚还计划采购空中预警机、无人机、多任务支援舰等装备。

新加坡海军从法国采购了6艘“拉斐特”级隐形护卫舰，从瑞典先后采购了4艘“挑战者”级和2艘“射手”级潜艇，2013年和2017年又决定从德国采购4艘新型218SG型潜艇，以替换“挑战者”级。<sup>[2]</sup>此外，2019年，新加坡国防部长黄永宏在国会拨款委员会表示，新加坡现役的导弹快艇将逐步淘汰，由多用途舰取代，逐渐老化的登陆舰也将替换成多任务舰。<sup>[3]</sup>新加坡空军2009年至2011年陆续接收了从波音公司采购的24架F-15SG新一代多用途战机，2019年宣布将在2030年后以先进的F-35战机全面替换现有的F-16战斗机。

面对军事技术的迅猛发展，东南亚各国还加大了对信息化武器系统和基础设施的投资，特别是那些与精确打击、隐形以及C4ISR相关的系统和对实施新军事革命至关重要的关键硬件。例如，新加坡实施“第三代武装部队”（3G SAF）转型，通过对情报、侦察、监视、指挥、控制以及精确制导武器系统的采购、研发和集成，使信息的收集、处理、分析、共享和决策过程更快速、直接。新加坡武装部队还开发出网络化师指挥所和战场管理系统，可以整合空中和地面作战平台，实施一体化精确火力打击，加强战场指挥和控制能力。在信息化建设方面，越南亦不遗余力，2009年组建军队电信集团，2011年建立了东南亚规模最大、设备最先进的互联网数据中心，从而为军队信息通信技术发展创造了良好条件。2019年9月，越南军队电信集团宣布在胡志明市建成首个5G通信系统。<sup>[4]</sup>2020年2月，越南互联网数据中心获得美国通信工业协会签发的数据中心建设与运行证书，使得越南成为东南亚5个拥有达到国

际标准的数据中心的国家之一。<sup>[1]</sup>越共十三大决议进一步提出，要推进中央军委和国防部的数字化转型，认为这将为建国卫国事业注入动力，是全军三大突破之一，需要军队技术部门深入把握，协调有效地落实。<sup>[2]</sup>此外，越南、新加坡等国近年来注重加强网络作战能力，组建了专门的网络战机构。例如，新加坡武装部队2017年组建国防网络机构，2022年3月又宣布将成立“第四军种”——网络部队，以整合和提升其在网络安全领域的防卫能力，将成为“下一代武装部队”重要组成部分。<sup>[3]</sup>同年10月，新加坡武装部队“数字和情报军种”正式成立。<sup>[4]</sup>当然，由于经济资源、军事预算和技术水平的限制，东南亚不少国家仍难以采购和研发相当完备的高技术装备，但各国普遍意识到军事技术的重要意义，特别是信息收集和侦察监视能力对应对非法移民、海盗、走私等非传统安全威胁的作用，因此正在力所能及的范围内加大对先进信息技术的投资。

#### （四）重视地区内外军事合作，以合作促进军力提升

东南亚各国在推进军事现代化进程中，高度重视与域内外国家的军事合作。从内部来看，东南亚各国在东盟框架内建立了诸多防务合作机制，如东盟国防部长会议（ADMM）、武装部队司令非正式会晤、海军司令会议、空军司令会议等，各国之间的双边合作更是非常频密。东盟在ADMM框架下的合作不断扩展，取得了一系列成果，如《东盟人道主义援助和救灾待命部队概念文件》《建立东盟军事医学中心概念文件》《在东盟灾害管理与应急响应协定框架下在人道主义援助和救灾中使用军事资产的标准操作程序》《东盟国防部长会议教育训练交流原则》《军机空中相遇行为准则》《海上互动指导方针》《东盟国防部长关于抗击新冠肺炎疫情中防务合作的联合声明》等。

[1] 《马来西亚海军加速打造未来舰队：将不乏中国制造》，新浪网，2017年9月20日，<http://mil.news.sina.com.cn/china/2017-09-20/doc-ifykymue7502284.shtml>。

[2] 《新加坡首艘218SG新一代AIP潜艇在德国启动！命名“无敌”》，腾讯网，2019年2月19日，<https://new.qq.com/omn/20190219/20190219A0L83U.html>。

[3] 《海陆空陆续更新武器装备 部队为2030年后需求做准备》，联合早报网，2019年3月2日，<https://www.zaobao.com/znews/singapore/story20190302-936181>。

[4] 《越南军队电信集团宣布建成首个5G通信系统》，商务部网站，2019年10月8日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201910/20191002901924.shtml>。

[1] 《越南拥有达到国际标准的数据中心》，越南之声广播电台对外部，2020年2月10日，<https://vovworld.vn/zh-CN/越南社会生活/越南拥有达到国际标准的数据中心-824732.vov>。

[2] 《军队技术行业推动数字化转型》，越南全民国防杂志网站，2022年9月30日，<http://tapchiquptd.vn/zh/研究与交流/军队技术行业推动数字化转型/19286.html>。

[3] 《新加坡拟组建“第四军种”》，人民网，2022年3月16日，<https://military.people.com.cn/n1/2022/0316/c1011-32375924.html>。

[4] “Fact Sheet: The Digital and Intelligence Service,” Singapore Ministry of National Defense, October 28, 2022, [https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2022/October/28oct22\\_fs](https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2022/October/28oct22_fs)。

对外方面，东南亚各国与域外国家的军事合作呈现不断扩展和深化的态势。菲律宾、泰国作为美国的盟国与美军事关系密切，尽管近年来由于国内政治因素，合作受到一定影响，但与美国的同盟关系依然在两国军事战略中占据重要地位。菲律宾和美国自1998年以来签署了《访问部队协议》《后勤互助协议》《强化防务合作协议》等军事协议，每年开展上百项军事合作活动。美泰常年举行东南亚地区规模最大的“金色眼镜蛇”演习，2019年签署《美泰防务联盟联合愿景声明2020》，表示将继续加强同盟关系，致力于在教育训练、能力建设、互操作性及防务和安全机构现代化等领域开展可持续安全合作。<sup>[1]</sup>2022年5月，美泰举行了首次战略与防务对话。6月，美国国防部长奥斯汀访泰，双方同意通过建立新的工作组拓展双边训练和演习，加强互操作性，以及在网络、太空和国防工业领域加强合作。<sup>[2]</sup>新加坡、马来西亚、印尼、越南等国与美国的军事关系也不断提升，不仅签署了一些双边防务合作协议或备忘录，建立了高层防务对话机制，还开展舰艇互访、联合演习、人员培训等合作活动。

近年来，东南亚国家与中国、俄罗斯、日本、韩国等国的军事合作发展迅速。菲律宾从中、俄获得了一些轻型装备，舰艇互访也明显增多。泰国则从中国采购了坦克、潜艇等装备。菲律宾、印尼、泰国等与日本签署了防务装备和技术转让协议，并从日本接收了巡逻艇、巡逻舰等装备，菲、印尼与韩国的装备和国防工业合作也引人关注。除此之外，东南亚国家与英、法等欧洲国家的防务合作迅速推进。例如，越南和法国早在2009年就达成《防务合作协议》，2018年又签署了《2018—2028年阶段防务合作共同愿景声明》和《关于在海道测量、海洋学和海洋制图领域合作的技术协议》。两国在军事医学、海道测量、联合国维和行动、法国对越军官法语培训等领域开展多

[1] US Embassy in Thailand, “Joint Vision Statement 2020 for the U.S. – Thai Defense Alliance,” November 17, 2019, <https://th.usembassy.gov/joint-vision-statement-2020-for-the-thai-u-s-defense-alliance/>.

[2] US Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting With Thailand Prime Minister and Minister of Defence Prayut Chan-o-cha,” June 13, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3060226/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-meeting-with-thailand-prime/source/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-meeting-with-thailand-prime/>.

项合作，近年来又提出推进国防工业、战略问题交流及环境等领域合作。越英2017年4月签署双边防务合作谅解备忘录。2021年7月，英国国防大臣华莱士访越，双方同意继续推进在防务政策对话机制、代表团互访、为越南干部进行英语培训、英海军舰艇访问越南、交流和分享联合国维和行动经验等方面合作。<sup>[1]</sup>新加坡、马来西亚还是“五国联防”组织成员国，与英国、澳大利亚、新西兰在此框架下有不少合作项目。东南亚各国与地区内外国家的军事合作，使其可以获得更多的资金、装备、技术、职业化等方面的支持，为其军事现代化提供了外部助力。

## 二、东南亚国家推进军事现代化的主要动因

东南亚国家积极推进军事现代化建设有着复杂的动因。国际和地区安全环境的变化、地区内部的矛盾分歧、军事技术的发展、全球武器市场的供应情况等都是重要驱动因素。

### （一）国际和地区战略安全形势的变化

东南亚国家作为中小国家，对安全环境的变化高度敏感。同时，其安全政策更多是反应性而不是主动性的，是对大国地区安全政策的回应，而不是率先发起行动。<sup>[2]</sup>因此，国际安全格局的演变，以及由此导致的地区安全形势变化，是东南亚各国军事现代化建设的主要推力，这在不同时期均有所体现。

冷战结束后，东南亚摆脱了两大阵营对立的束缚，但由此带来的不确定性使地区各国更为强调军事自助。1992年美国从菲律宾军事基地完全撤出，在东南亚国家中引发了出现地区权力真空以及其他大国趁机填补真空的担忧。在不能主导外部安全环境的情况下，东南亚各国除运用外交手段营造区域对话与合作的氛围外，还加快了军事现代化建设。另外，1982年《联合国海洋

[1] 《英国国防大臣本·华莱士对越南进行正式访问》，（越）人民网，2021年7月22日，<https://cn.nhandan.vn/friendshipbridge/item/8969901-英国国防大臣本·华莱士对越南进行正式访问.html>。

[2] Sheldon W. Simon, “Southeast Asia’s Defense Needs: Change or Continuity?,” in Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, p.269.

法公约》的通过，使得大多濒临海洋的东南亚国家更为关注海上权益的维护，冷战时期掩盖的一些领土海洋争端逐渐浮现出来。

进入21世纪以来，随着海上安全问题的凸显，东南亚国家的军事现代化越来越与其对地缘政治环境变化的战略担忧联系在一起，而不是曾长期主导地区国家军事采购决策的内部考虑。<sup>[1]</sup>地区地缘战略环境的变化，主要体现在三个方面。一是中国崛起及其带来的地区影响。有学者认为，中国不断增长的能力及在南海的权益主张，给地区国家制造了一种安全困境。<sup>[2]</sup>除了领土主张外，中国崛起使得亚太地区潜在的热点问题更为突出，可能导致地区局势的不稳定。<sup>[3]</sup>对南海周边国家军事现代化的分析更是经常与中国的军力增长联系在一起。例如，在谈到越南的军事现代化时，有学者指出，自21世纪初以来，中国海军力量的快速增长引发了越南的担忧。越南意识到，中国新的能力不仅将越南在南沙群岛的前哨置于更大的风险之中，而且威胁到其整个海岸线。为此，越南以建设更为强大的海军作为应对。二是美国实力的相对下降及东南亚国家对美疑虑的上升。美国对东南亚地区的政策从属于其更大的亚太或全球战略目标，因此对东南亚的关注总是时断时续。近年来，东南亚国家对美能否履行地区安全承诺的疑虑进一步增加。它们认为，在经历了长期的反恐战争后，美国已不愿意更多卷入外部事务，特别是在国防预算削减的情况下。<sup>[4]</sup>特朗普上任后推行“美国优先”政策，要求盟友伙伴承担更多安全责任，加剧了东南亚国家的担心。拜登政府重拾对东南亚的关注，展开“外交攻势”，并将“加强一个赋权和统一的东盟”作为新版“印太战略报告”十大行动计划之一。但是，乌克兰危机的爆发，使外界再度质疑美国能否保持对印太的关注。美国虽然通过召集美国—东盟特别峰会等竭力证

明其对印太和东南亚的关注，但无法完全消除东南亚国家的担心。实际上，东南亚各国普遍强化了如下认知，即“需要发展新的军事能力，以便对日趋不确定的未来两面下注”。<sup>[1]</sup>三是随着大国竞争加剧，美国在印太构建了美日印澳“四边机制”（QUAD）和美英澳三边伙伴关系（AUKUS）等小多边机制，并帮助盟友发展军力，如根据AUKUS协议，美英两国将支持澳大利亚建造至少8艘核动力潜艇。这些举措导致印太地区安全形势更趋复杂，刺激各国加速对自身军备的更新换代，从而进一步为地区加速军事现代化推波助澜。

## （二）安全概念的拓展及对安全威胁的新判断

冷战时期，东南亚多数国家主要担心的是内部分离主义运动和叛乱活动。冷战结束后，东南亚各国面临的安全威胁更为复杂和多元。除边界领土争端、外敌入侵等传统安全问题之外，还包括各种非传统安全威胁，如非法、未报告和不加管制的捕鱼（IUU fishing）、海盗、恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等。基于地理、地缘特点及错综复杂的民族、历史纠葛造成的国内矛盾，东南亚国家一直是非传统安全威胁的重灾区，“9·11”事件后这里曾经被视为“反恐第二战场”，印尼、菲律宾、泰国都是恐怖主义活动猖獗的地区。此外，东南亚地震、台风、泥石流等自然灾害频发，2004年印度洋海啸造成数十万人死亡，气候变化进一步加剧了上述挑战。传统和非传统安全挑战相互交织，相互影响，每个国家都无法单独应对。东南亚各国以应对国内反叛为主要导向的军队建设已无法满足维护国家安全的需要，必须推进全方位的军事现代化，强化军队实施战争行动和非战争军事行动的能力，以应对多样化安全威胁。

## （三）地区内部的矛盾和冲突

基于历史恩怨和现实利益冲突，东南亚各国之间同样存在各种矛盾，这也是地区各国加强军事力量建设的主要动因之一。虽然各方大多采取低姿态以及和平解决争端的态度，但这些潜在矛盾仍是影响东南亚区域安全的一个变数。例如，马来西亚和印尼的岛屿海洋争端、泰国和柬埔寨之间的边境问

[1] Felix K. Chang, “Comparative Southeast Asian Military Modernization-I,” *The Asan Forum*, October 1, 2014, <http://www.theasanforum.org/comparative-southeast-asian-military-modernization-1/>.

[2] Carlye Thayer, *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*, ASPI Strategy Series, Australia Strategic Policy Institute, 2010, p.8.

[3] Evelyn Goh, “Southeast Asian Perspectives on the China Challenge,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.30, No.4, 2007, p.814.

[4] Felix K. Chang, “Resist and Reward: Vietnam’s Naval Expansion,” *Foreign Policy Research Institute*, November 6, 2019, <https://www.fpri.org/article/2019/11/resist-and-reward-vietnams-naval-expansion>.

[1] T. Huxley, “Defence Procurement in Southeast Asia,” in Maj Ooi Tjin-Kai, “Interpreting Recent Military Modernizations in Southeast Asia: Cause for Alarm or Business as Usual?,” *Pointer* Vol.38, No.1, 2012, [https://www.mindef.gov.sg/oms/content/dam/imindef\\_media\\_library/graphics/pointer/PDF](https://www.mindef.gov.sg/oms/content/dam/imindef_media_library/graphics/pointer/PDF).

题近年来不时显现，甚至发展为短暂的对峙或小规模冲突。印尼学者指出，印尼与马来西亚在安巴拉特海域的争端，是印尼国内促使政府加强海上防御的原因之一。<sup>[1]</sup>

#### （四）军事技术发展及其带来的战争形态变化

每一次军事技术的重大突破及由此带来的作战概念、作战方式的转变，都会对军队建设带来深刻影响。1991年海湾战争中美军高技术装备的运用，使人们开始关注新军事革命。2001年的伊拉克战争和2003年的阿富汗战争，再次让世人看到了新军事变革的威力以及战争方式的改变。<sup>[2]</sup>近年来，随着第四次工业革命的迅速发展，人工智能、量子计算、超音速武器、无人技术等颠覆性技术越来越多地运用到军事领域，使战争形态从信息化向智能化进一步演进。这些不可避免地影响到东南亚国家军队的建设与发展。

同时，军事转型不仅仅是指采购现代化武器装备，还包括形成一体化的后勤、制定新的联合部队条令和发展指挥、控制、侦察、情报、监视（C4ISR）能力等。东南亚各国受到军队实力和国防预算的制约，不可能像发达国家那样对高新军事技术进行全方位大规模投入，并迅速实现军事转型，但它们在装备采购、编制体制、部队训练等方面也在逐步融入最新的军事成果和理念。近年来，东南亚各国在推动军队建设向信息化乃至智能化方面发展的步伐不断加快。例如，不少国家采购了先进舰艇和飞机以及精确制导导弹，部分国家还积极发展无人机等装备，并重视信息技术在作战、训练中的运用以及网络战的影响。东南亚军队组织体制也因应战争形态的变化而进行了重组与调整，部分国家成立了网络作战部队。越南2019年国防白皮书提到，现代武器装备的发展从根本上改变了军事组织和作战方式。网络空间已经成为除陆、海、空、天之外的第五个作战域，深刻影响着各国、地区的国防与世界安全。<sup>[3]</sup>

[1] Ristian Atriandi Supriyanto, "Indonesia's Naval Modernization: A Sea Change?," *RSIS Commentaries*, No.020/2012, January 2012, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/COI2020.pdf>.

[2] Ashley J. Tellis and Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-2006: Military Modernization in an Era of Uncertainty*, p.18.

[3] Vietnam Ministry of Defense, *2019 Vietnam National Defense*, December 10, 2019, <http://www.mod.gov.vn/wps/wcm/connect/08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455/2019VietnamNationalDefence.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455>.

#### （五）国际军火市场的刺激

冷战后较长一个时期，欧美和俄罗斯的武器制造商面临国内国防预算削减与武器需求减少的问题，因此高度依赖海外市场支撑其军事工业的发展。这不仅使东南亚各国得以用低廉的价格获得先进武器装备，而且在谈判中处于有利的地位，可获得技术转让和补偿等额外的优惠。东南亚地区成为美国、西欧、俄罗斯和以色列重要的武器出口市场。近年来，东南亚国家从中国、韩国、日本、印度、土耳其、东欧等国进口的武器装备也日益增多。

其他一些因素也对东南亚国家的军事现代化，特别是装备发展有着重要影响。部分国家在采购武器装备时并非完全出于军事上的考虑，而是为了提高国家威望或与邻国进行竞争。例如，东南亚不少国家将先进武器装备作为国家地位的象征，认为拥有现代化装备（如航母、潜艇等）对于提高执政者威望和人民信心都有重要作用。马来西亚在新加坡采购F-16战斗机和A12潜艇后决定购买苏-30战斗机和“鲐鱼”潜艇，泰国在周边的越、马、印尼等国拥有潜艇后决定从中国采购潜艇，一定程度上都是出于相互竞争的考虑。

### 三、东南亚国家军事现代化面临的挑战

尽管在诸多领域取得明显进展，东南亚国家军事现代化仍面临一些挑战。

#### （一）国防预算不足造成现代化建设目标与能力之间的差距

近年来，得益于经济的快速发展，东南亚各国国防预算水平总体呈上升趋势，但基于GDP总体有限以及国防预算占GDP的比例仍明显偏低，各国国防预算基本上处在几十亿美元的水平，预算最高的新加坡也只是略超过100亿美元。而海、空军现代化建设，特别是武器装备采购耗资巨大，一艘潜艇造价动辄达数亿美元，如果再安装反舰、防空导弹等武器系统，价格更高。护卫舰、两栖舰艇、第四代战斗机也造价不菲，这导致东南亚国家在海空军装备采购数量上仍非常有限，有时部分舰艇或飞机只有平台，而无力配备先进武器系统，使其作战能力大打折扣。2020年以来，由于新冠肺炎疫情冲击，东南亚各国经济形势欠佳，不少国家不得不削减国防预算，以将更多资金投入抗疫，用于国防建设的资金缺口进一步扩大。例如，2020年印尼和泰国

分别宣布将国防预算削减 5.88 亿美元和 5.55 亿美元，<sup>[1]</sup> 新加坡由于经济萎缩 5.4%，实际国防预算也减少了 9.5%。<sup>[2]</sup> 预算的削减影响到装备采购。泰国 2017 年与中国签署采购 3 艘 S-26T 潜艇合同，分两批启动，首艘潜艇 2018 年已开始建造。但 2020 年 8 月 31 日泰国总理巴育下令暂停后 2 艘 S-26T 潜艇的建造，首艇交付时间也从 2023 年推迟到 2024 年 4 月，主要原因是疫情造成泰国旅游业崩溃，经济疲软，整体资金紧张。

## （二）陆军主导的军事战略传统影响海空军现代化的推进

冷战期间，东南亚国家的军事战略以“安内”为主，军队建设以陆军为核心，加之陆军在各国民族独立运动中发挥了重要作用，因此大多数国家形成了陆军占主导地位的军事战略传统。在印尼，陆军甚至在苏哈托“新秩序”时期形成了与地方各级行政机构相平行的国土防卫司令部体制，其影响一直延续至今。早在 2004 年，印尼立法机构就提出对国土防卫司令部体制进行重组。印尼防务学术界认为，该体制过去主要是为应对国内安全问题和低强度冲突而设计的，体现了以陆军为中心的思想，已不能适应新的形势。因此，应将现有的兵力结构转变成能适应三军联合作战行动的模式，即建立若干“联合地区司令部”。苏哈托下台后，印尼国民军着手进行军事改革，试图建立各军种联合的地区司令部，但进展比较缓慢。泰国陆军也在军队中占据主导地位，陆军司令是军中最具实权的人物，具有“远超过武装部队总司令的权威”。在成为泰国总理的军人当中，除一位以外全部来自陆军。基于难以根除的陆军为大的思想，尽管东南亚不少国家在冷战后面临的主要威胁来自外部，特别是海上，但海空军所得到的经费预算比例却始终难以超过陆军，阻碍了海空军的现代化进程。正如有学者在分析东南亚海军现代化时指出，在那些陆军主导已形成机制化且对军队民事控制较弱的国家，政府不愿意或不能够将划归陆军的预算转拨给海军。若国家经济形势欠佳，国防投入不被视为优先

[1] “Downward Trend: Southeast Asian Countries Cut Defense Spending,” DefenseNews, May 26, 2020, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2020/05/26/downward-trend-southeast-asian-countries-cut-defense-spending/>.

[2] Tom Waldwyn and Fenella McGerty, “How COVID-19 has Impacted South China Sea Defense Spending and Procurement,” DefenseNews, May 10, 2021, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2021/05/10/how-covid-19-has-impacted-south-china-sea-defense-spending-and-procurement/>.

事项，将进一步阻碍海军的现代化。<sup>[1]</sup>

## （三）装备采购来源的多元化带来军事装备兼容性、后勤保障等方面的一系列问题

东南亚国家国防工业能力不足，大多数装备只能依靠外购。同时，由于担心过分依赖某个国家会造成一旦遭受制裁将无法获得零部件的局面，东南亚国家一直强调武器装备来源的多元化。此举固然可以规避风险，但也造成装备在作战、训练方面难以兼容的问题，且给后勤保障带来更大压力。例如，2022 年初印尼宣布从法、美两国采购两款不同的三代半战斗机，这有助于提升印尼空军实力，但在后勤保障、融合作战等方面对于印尼空军来说将是一个巨大挑战。如果考虑到之前印尼还曾从俄罗斯采购部分苏-30 和苏-27 战斗机，情况就更不容乐观。因为法、美、俄三国战斗机的机载武器和后勤设备不兼容，这意味着印尼空军要设立三套不同的后勤保障体系，而且三者的数据链无法相互通信。此外，东南亚国家由于国防预算限制，不得不采购一些二手装备，容易造成安全隐患，例如 2021 年菲律宾从美国采购的 2 架 C-130 运输机，其中 1 架入役后不久即发生事故坠毁。一些国家还会先从某国采购舰艇、飞机等作战平台，再从其他国家采购发动机、舰载或机载武器系统等，也会造成采购进程拉长的情况，且多方协调难免出现波折。

## 四、对地区安全的影响

对于东南亚军事现代化对地区安全的影响，各界存在不同看法。澳大利亚新南威尔士大学名誉教授卡尔·塞耶 (Carlye Thayer) 认为，军事现代化既是一种主要的地区趋势，也是国家间紧张关系的根源，同时该地区不断增加的军备采购，尽管是出于防御目的，也可能对地区安全带来不稳定因素。<sup>[2]</sup> 但更多的学者主张，东南亚地区的军事现代化，包括其备受关注的装

[1] Gregory Vincent Raymond, “Navy Modernization in Southeast Asia: Under the Shadow of Army Dominance?,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.39, No.1, 2017, pp.149-177.

[2] Carlye Thayer, *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*, ASPI Strategy Series, Australia: Australia Strategic Policy Institute Limited, 2010, pp.2-3.



备采购活动,并不构成军备竞赛 (Arms Race),而最多只是一种军备竞争 (Arms Competition), 或者说是军备动态 (Arms Dynamic)。新加坡学者毕青格 (Richard A. Bitzinger) 认为, 东南亚的军备采购是克制的和可控的, 是为了保持现有的军事平衡。他还引用科林·格雷 (Colin Gray) 关于军备竞赛的定义, 指出判断是否构成军备竞赛必须同时符合四个条件: 第一, 存在两方或多方, 意识到彼此的敌意, 并处有一种敌对关系中; 第二, 双方在考虑军队的编制体制时, 有意识地主要关注另一方的政治和军事行为; 第三, 双方军事装备采购在数量和质量上存在 (明显) 竞争; 第四, 任何一方必须“快速”增加或改善装备。毕青格认为, 东南亚的军备采购进程不同时满足上述四个条件, 因此不构成军备竞赛。<sup>[1]</sup> 美国学者麦德伟 (Michael McDevitt) 也主张, “并非每一个与军事现代化有关的举动都值得担忧或预示着军备竞赛。相反, 购置具有明显防御性质的系统或能力, 并且在数量和质量上有所约束, 实际上有利于地区稳定”。<sup>[2]</sup>

尽管如此, 东南亚国家的军事现代化毕竟会对军事行动的方式和后果带来一定影响。东南亚各国获得的新型装备和能力将使其作战方式实现大幅升级和现代化。目前, 几乎每个东南亚国家都拥有能够发射远程制导空空导弹的第四代战机, 不少国家还已经装备或正在采购巡航导弹、弹道导弹和终端寻的制导弹药, 大大加强了其作战火力和效能。对潜艇、护卫舰、两栖攻击舰、空中预警机、空中加油机等装备的采购, 则不仅扩大了东南亚各国的兵力投送范围, 而且使其立体作战能力和生存能力得到很大提升。更重要的是, 一些东南亚国家正在采购可以从根本上改变战争实施方式的军事装备, 具备了进行信息战和网络战所需的核心能力。因此, 如果这一地区发生冲突, 很可能更具高技术性, 也就是说战争进程更快, 作战距离更远, 作战精度更高, 而且将造成更具破坏性的后果。<sup>[3]</sup>

[1] Richard A. Bitzinger, “A New Arms Race? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.32, No.1, 2010, p.60, p.67.

[2] M. Mcdevitt, “Asian Military Modernization: Key Areas of Concern,” *Adelphi Papers* 48, No.400, 2008, p.125.

[3] Richard A. Bitzinger, “A New Arms Race? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions,” p.64.

东南亚国家军事现代化的推进, 以及由此带来的军事行动能力提升, 还引起其处理地区安全问题的态度和方式的变化, 东盟更强调在地区安全问题上的自主性, 加强依靠自身力量主动适应和快速应对各种挑战的能力。例如, 马来西亚积极倡导东盟开展国防工业合作, 以实现部分装备的自造, 加快地区装备现代化。东盟还组建了人道主义援助和救灾待命部队, 利用各国武装部队组织、装备、指挥优势, 提升地区灾害响应能力。新冠肺炎疫情发生以来, 东盟各国防务部门注重充分发挥军队在应对疫情中的作用, 加强了在防疫、疫苗等方面的军事医学合作, 开展了东盟新冠肺炎疫情防控线上模拟演练以及东盟生物、化学和放射科专家网络视频会议等务实合作活动, 成为各国抗疫的支柱性力量。此外, 东盟更加重视对国际维和行动的参与, 成立了维和中心网络, 2022年4月东盟国防高官会议通过了关于促进女性维和人员支持机制的文件。<sup>[1]</sup> 东盟各成员国在全球冲突地区执行维和任务也日趋增多。越南近年来将维和作为对外军事合作优先事项, 不仅向南苏丹派遣多支维和部队, 组建了符合联合国要求的二级野战医院, 还与日本共同主持了东盟国防部长扩大会 (ADMM+) 维和合作专家组 (EWG PKO) 2021—2023年第四周期框架内多项活动。<sup>[2]</sup>

同时, 东南亚国家特别是南海周边国家加强与美、日、澳、印等域外国家的军事合作, 为外部势力更多介入南海事务创造了条件。例如, 越来越多域外国家频繁参与东南亚防务合作, 大量舰机过航南海或在南海活动, 使得中国在处理南海争端时遭遇更多“杂音”。美国及其西方盟友通过向东南亚国家提供海上巡逻舰、海上巡逻机等装备, 以及加强与这些国家情报共享, 将显著增强美西方对南海海域侦察监视能力, 有利于其平时跟踪掌握中方军兵力部署动向, 战时获得有力情报支持。

[1] “ASEAN Adopts Three Conceptual Documents on Defense Cooperation”, Vietnam+, April 22, 2022, <https://en.vietnamplus.vn/asean-adopts-three-conceptual-documents-on-defence-cooperation/227411.vnp>.

[2] 《越日两国在联合国维和行动加强合作》, 越南政府新闻网, 2022年10月12日, <https://cn.baohinhphu.vn/越日两国在联合国维和行动中加强合作-116221012171852412.htm>.

## 五、结语

东南亚国家军事现代化的推进，受到多种复杂因素的综合作用，既有各国的内驱力，也有外部环境的影响。作为中小国家，东南亚各国无法引领军事革命和军事技术发展，主要是追随和追赶型的，军事现代化推进程度与各国军队建设起点、国家实力密切相关，呈现明显差异化。东南亚国家军队建设的总体路径是追踪世界新军事变革的发展，借鉴先进军事理念和成果，对作战概念、武器装备、组织编制等进行适应本国国情和未来作战需要的调整和改革，总体仍以实现现代化为导向，而非彻底的变革与转型。尽管如此，经过二十多年的改革与建设，各国军事实力有了明显提升，维护国家和地区安全的能力有所增强，地区防务合作也不断取得进展，东盟推出的各项防务合作倡议及活动，也在一定程度上有利于维护地区安全，并使东盟政治安全共同体建设获得动力。

同时也要看到，虽然东南亚各国军力仍相对弱小，军事战略总体是防御性的，不会从根本上改变地区军事态势，但各国军事现代化的发展，使其具备了新的能力，未来该地区的军事冲突或战争具有不同于以往的高技术性。此外，东南亚国家军事现代化主要支柱是装备现代化，尽管尚不构成军备竞赛，但随着各国持续对先进装备加大投入，以及美国和盟国在本地区加强先进军力部署，可能会导致地区走向军备竞赛的趋势加强。

东南亚国家与域内外大国加强军事合作，将增加地区安全中大国因素的比重，使地区安全形势更趋复杂。在大国地缘政治竞争日趋激烈的背景下，东南亚国家成为大国竞相拉拢的对象和博弈竞争的焦点，不仅考验其“大国平衡”战略，一些大国构建的小多边机制也对东盟主导的地区架构造成冲击。东南亚国家能否在与大国加强合作的同时保持自身独立性和中心性，将关系到东南亚地区的稳定及东盟的团结和韧性。

【完稿日期：2022-11-8】

【责任编辑：李静】