

## 拜登政府的东南亚政策： 态势、动因与挑战

骆永昆 陈子楠

**【内容提要】**拜登上台后，美国高度重视东南亚，逐步加大对东南亚地区的战略投入，聚焦外交、经济、军事三个维度，拓宽与东南亚国家合作的深度和广度。相关政策举措集中反映了拜登政府东南亚政策的新趋向，即聚焦对华“全政府”竞争；提升美国在东南亚国家的战略影响；强化对东盟等地区机制的战略塑造，将东南亚纳入美国印太战略的核心区。尽管拜登政府对东南亚的外交政策来势汹汹，但囿于美国国内政治极化加剧和对外援助资金有限，东盟国家对华经济依赖加深和坚持“不选边站”的谨慎心态等现实因素，拜登政府深化与东南亚国家关系的努力将面临较大挑战，东南亚国家彻底倒向美国阵营的可能性较小。未来中、美、东南亚三方博弈或将成为地区格局演变的重要决定力量。

**【关键词】**美国 东南亚 印太战略 中国 东盟关系

**【作者简介】**骆永昆，中国现代国际关系研究院东南亚和大洋洲研究所副所长，副研究员、博士；陈子楠，中国现代国际关系研究院海洋战略研究所副研究员，博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2022)01-0058-22

2021年1月拜登出任美国总统后，美国对东南亚的外交攻势逐渐增强。8月以来，美国政府多位高官访问东南亚，将越南、新加坡、印尼、菲律宾等主要东盟国家作为美国东南亚外交的战略重点。当前在中美战略博弈加剧的背景下，东南亚国家日益成为大国竞争的重要阵地。但东南亚国家坚持其一贯推行的“大国平衡”外交，不在中美之间“选边站”，在低调回应美国拉拢的同时，积极加强对华关系。东南亚国家的战略自主性增强、中国—东盟关系强劲发展以及美国内部各党派相互倾轧，成为拜登政府推进东南亚政策的主要挑战。

## 一、拜登政府对东南亚外交的新态势

从2021年内美国的动向看，拜登政府总体上继承了特朗普政府东南亚政策的主要架构，着力巩固美国在东南亚的外交影响力、加大对该地区的经济投入、调整军事策略，意在将东南亚纳入中美战略竞争的大框架内，集全政府之力对华开展区域“紧盯战术”。

### （一）巩固美国在东南亚的影响力，加强与东盟主要国家的关系

自2021年8月以来，拜登政府开始对东南亚发起外交攻势：拜登总统出席亚太经合组织（APEC）领导人视频会议；国防部长奥斯汀出访新加坡、越南、菲律宾；国务卿布林肯参加东亚合作系列外长视频会；副总统哈里斯首访新加坡和越南，双方探讨了气候变化、海上安全、民主价值观以及所谓“中国威胁”等议题。美国高调强化对东南亚国家的外交力度，旨在使其相信美国是可靠的合作伙伴，强化美国在该地区的领导地位，并加强该地区安全合作，遏制中国在东南亚和全球影响力的上升势头。<sup>[1]</sup>美国此轮东南亚外交的攻势有以下三个着力点。

首先，深化与主要东盟国家的关系。新加坡、越南、菲律宾和印尼无

---

[1] 黄顺杰：《首访东南亚，哈里斯在新加坡做到了什么？》，联合早报网，2021年8月24日，<https://www.zaobao.com/news/singapore/story20210824-1185937>。

疑是拜登政府东南亚外交的重点，美国欲诱导相关国家“认清”一个现实，即“谁是敌人，谁是朋友”。哈里斯在新加坡阐释美国的亚洲外交政策目标时，将议题重点放在捍卫南海国际规则、加强美国的地区领导力和扩大安全合作方面，警告说“中国在继续进行胁迫和恐吓，并对南海大部分地区提出主权主张”，“中国的行动持续破坏了基于规则的国际秩序，威胁到各国主权”，表示“美国将与盟友和伙伴团结一致面对威胁”。<sup>[1]</sup> 白宫官员称，鉴于越南和新加坡的地理位置、经济规模、贸易关系和作为与南海问题相关的安全伙伴关系，美国将两国视为重要合作伙伴。<sup>[2]</sup> 对此东盟一些国家也做出了回应。印尼外长蕾特诺·马尔苏迪（Retno Lestari Priansari Marsudi）8月访美会见布林肯，举行两国首次战略对话。蕾特诺表示，印尼是东南亚最大的民主国家和最大经济体，两国强大的伙伴关系将成为美国强化地区参与的重要资产。<sup>[3]</sup> 印尼在东盟中有较大影响力，并担任2021年东盟-美国关系协调国和2022年二十国集团（G20）主席国。拜登政府深化与印尼的关系，有意将其作为美国涉足东南亚事务的新落脚点。

其次，加强对湄公河次区域的渗透。针对近年中国与湄公河流域国家合作的新进展，在特朗普政府时期，美国即以挑起湄公河流域相关国家（越南、老挝、柬埔寨、缅甸、泰国）与中国的矛盾为抓手，以推动次区域治理机制重塑为突破口，加速美国对湄公河地区和相关国家的政治影响力渗透。拜登政府在延续上述战略谋划的基础上，着力细化两方面措施：一是

---

[1] 古莉：《美国副总统谴责北京恐吓周边国家》，法国国际广播电台网站，2021年8月24日，<https://www.rfi.fr/cn/国际/20210824>。

[2] 法广：《哈里斯访亚洲期间将拒绝中国在南海上的主张》，法国国际广播电台网站，2021年8月3日，<https://www.rfi.fr/cn/美洲/20210803>。

[3] “Secretary Blinken Meeting with Indonesian Foreign Minister Retno Marsudi,” US Department of State, August 3, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-indonesian-foreign-minister-retno-marsudi/>; “Secretary Antony J. Blinken And Indonesian Foreign Minister Retno Marsudi Before Their Meeting,” US Department of State, August 3, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-indonesian-foreign-minister-retno-marsudi-before-their-meeting/>.

将湄公河次区域合作纳入美国与东盟及域外国家合作的范围，强调次区域内粮食安全、环境退化和跨国犯罪等挑战的外溢效应，鼓励东盟在湄公河次区域相关问题上发挥更大的领导作用，投入更多的治理资源。二是提高湄公河次区域与《东盟全面复苏框架》、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河流域经济合作战略以及东亚峰会等现有合作框架的互补性，突出构建次区域国家主导和针对次区域需求的解决方案。<sup>[1]</sup>美国国务院发布的《美国和湄公河之友：湄公河地区可靠的合作伙伴》声明也强调，加强美国与湄公河国家的关系是拜登政府的优先事项。“湄公河—美国伙伴关系”旨在支持该地区以东盟为中心的合作架构，是美国“自由开放的印太”愿景的组成部分。<sup>[2]</sup>2021年8月，布林肯在出席“第二届湄公河—美国伙伴关系”部长级会议和“湄公河之友部长级会议十周年”大会时，重申美国对“一个有韧性、安全、互联和开放的湄公河次区域的承诺”，强调该区域对东盟的繁荣、一致，以及实现《东盟印太展望》的重要性。<sup>[3]</sup>

与此同时，美国也注意到东南亚国家对在中美之间“选边站”有“难言之隐”。因此，奥斯汀、布林肯和哈里斯等高官重申，美国不要求地区国家在中美之间做出选择。美国刻意淡化地缘竞争意图，侧重体现美国与东盟的双边关系，降低相关国家深化对美关系的政治顾虑和阻力。<sup>[4]</sup>值得警

[1] “Joint Press Statement of the Friends of the Mekong Recovery and Resilience,” US Department of State, August 5, 2021, <https://www.state.gov/joint-press-statement-of-the-friends-of-the-mekong-recovery-and-resilience/>.

[2] “The United States and the Friends of the Mekong: Proven Partners for the Mekong Region,” US Department of State, August 5, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-the-friends-of-the-mekong-proven-partners-for-the-mekong-region/>.

[3] “Secretary Blinken’s Participation in the Friends of the Mekong Ministers’ Meeting,” US Department of State, August 5, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-the-friends-of-the-mekong-ministers-meeting/>; “Joint Press Statement of the Friends of the Mekong Recovery and Resilience,” US Department of State, August 5, 2021, <https://www.state.gov/joint-press-statement-of-the-friends-of-the-mekong-recovery-and-resilience/>.

[4] Alexandra Jaffe, “Harris meets with Singapore officials to begin Asia visit,” *the Associated Press*, August 23, 2021, <https://apnews.com/article/business-asia-singapore-187fb2d7ad17edf539c13764e582ce5c>.

惕的是，虽然当前多数东南亚国家都在回避“选边站”问题，但美国可以说服部分伙伴在某些具体问题上做出倾向美方的选择。<sup>[1]</sup>

## （二）充实在东南亚地区的经济合作项目，对冲“一带一路”影响

拜登政府的东南亚经济政策很大程度上是服务于美国的对华竞争战略全局，矛头直指中国与东盟国家的“一带一路”合作。美国2021年发布的《国家安全战略临时指南》提出，美国需要在印太地区对抗“不公正和非法的”、以及“削弱美国新兴技术和国家竞争力的”贸易行为，防止地区国家“受到中国胁迫和影响”，促进“基于地区驱动而非外力操纵的发展”。<sup>[2]</sup>在实践中，美国的相关政策有以下三个重点。

首先，扩大基建项目投资，替代“一带一路”倡议。美国国会于2021年4月发布的《2021年战略竞争法案》提出，美国应以全球基础设施建设为突破口，通过发起“高质量基建发展”论坛、与“志同道合”的国际金融机构和多边机构建立伙伴关系、建立“全球基础设施协调委员会”和“交易咨询基金”等方式对冲“一带一路”倡议。<sup>[3]</sup>6月，七国集团峰会提出“重建更美好世界”（B3W）计划，旨在通过提供透明的基建合作项目，填补2035年前发展中国家在基建方面约40万亿美元的资金缺口，要求相关国家的基建项目符合劳工、环境、社会等高标准及透明度需求。<sup>[4]</sup>拜登政府希望关键盟友采取协调行动，提出一个反映西方价值观、劳工标准及经商方

---

[1] 黄顺杰：《专访东南亚，哈里斯在新加坡做到了什么？》，联合早报网，2021年8月24日，<https://www.zaobao.com/news/singapore/story20210824-1185937>。

[2] “Interim National Security Strategic Guidance,” the White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>。

[3] “S.1169—Strategic Competition Act of 2021,” November 26, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1169>。

[4] “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” the White House, June 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>。

式的积极和透明的替代方案，抗衡中国的“一带一路”合作项目。<sup>[1]</sup>在行动方面，美国和日本已决定在东南亚共同推动“高质量基建伙伴关系”与“透明性金融”合作。美国国际发展金融公司、日本国际协力银行、亚洲开发银行、世界银行已决定在2030年前向印太地区投入25万亿美元的基建资金，促动美日私营部门、美日印澳四边机制、区域金融机构等框架下对印太地区基础设施融资和投资规模，提供“一带一路”倡议的替代方案。10月，拜登在参加东亚领导人系列会议时提出构建“印太经济框架”<sup>[2]</sup>，重点推进在数字经济科技、产业链韧性、清洁能源、基础设施、劳工标准等领域的合作。11月，美国商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）出访日本、新加坡、马来西亚，“兜售”拜登的“印太经济框架”。

其次，提供疫苗援助，促进经济复苏。支持东南亚国家抗击新冠疫情是拜登政府反复宣扬的“突出政绩”。布林肯在参加东盟系列峰会期间，重申“美国已向东盟成员国提供超过2300万剂疫苗和超过1.58亿美元的卫生和人道主义援助”，罕见地标榜“美国免费提供疫苗，且不附加任何政治或经济条件”<sup>[3]</sup>，并承诺向东盟新冠疫情应对基金再提供50万美元以购买更多疫苗。<sup>[4]</sup>同时美国还发起“美国-东盟健康未来”倡议，支持东盟开展区域公共卫生合作，重点关注医学研究、卫生系统和公共卫生专业培训等核心领域。美国国际开发署还与东盟秘书处合作开发“东盟公共卫生应急协调系统”

[1] 《七国集团以“重建更好世界”接招中国“一带一路”》，“美国之音”，2021年6月14日，<https://www.voachinese.com/a/g7-rivals-china-with-grand-infrastructure-plan-20210613/5927224.html>。

[2] “US to Develop ‘Indo-Pacific Economic Framework’”，VOA，October 27, 2021，<https://www.voanews.com/a/us-east-asia-leaders-convene-to-discuss-threats-challenges-in-region-/6287538.html>。

[3] “Antony J. Blinken: Marking U.S. Engagement with the Association of Southeast Asian Nations on Its 54th Anniversary”，US Department of State，August 6, 2021，<https://www.state.gov/marking-u-s-engagement-with-the-association-of-southeast-asian-nations-on-its-54th-anniversary/>。

[4] “Antony J. Blinken: The United States and ASEAN: Strategic Partners for the Indo-Pacific”，US Department of State，August 4, 2021，<https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-strategic-partners-for-the-indo-pacific/>。

(APHECS);美国疾病控制和预防中心正成立“美国-东盟感染预防和控制工作组”,以帮助东盟提高现有公共卫生应急响应机制的效率。经济上拜登政府不断重复“绿色复苏”概念,强调帮助东南亚从新冠疫情中恢复经济,支持东盟中小型企业,建立公私伙伴关系,实现数字化发展和绿色增长。<sup>[1]</sup>

最后,深化与湄公河流域国家的经济合作。拜登政府迎合东南亚一些国家的需求,围绕“湄公河-美国伙伴关系”推出四个旗舰项目:一是“湄公河保障措施”,推动将环境、社会和治理标准应用于湄公河次区域的基础设施发展,提高相关决策的透明度,提升私营部门的发展驱动力作用。二是“湄公河水数据倡议”,通过项目和关键数据共享工具,加强湄公河流域国家对水资源的信息收集、分析和管理能力。三是“湄公河-美国伙伴关系1.5轨系列政策对话”,召集次区域国家的政府、非政府组织、民间社会、学术界、企业等的相关人士,围绕关键议题,鼓励数据共享、传播最佳实践、强化机构关系、提供政策方案。四是“探路者健康计划”,旨在帮助次区域卫生机构识别和应对新传染病,相关研究人员可与美国专家合作制定行动计划并获得试点研究项目资金。<sup>[2]</sup>

### (三) 调整区域军事策略, 聚集对华战略围堵

2021年7月美国国防部长奥斯汀在新加坡发表演讲,提出将“综合威慑”概念作为指导美国区域军事行动的“新的21世纪愿景”,指明美国“最高战略优先事项”是团结各方应对印太地区“当前和新兴的挑战”。<sup>[3]</sup>“综

---

[1] “Antony J. Blinken: The United States and ASEAN: Strategic Partners for the Indo-Pacific,” US Department of State, August 4, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-strategic-partners-for-the-indo-pacific/>.

[2] “FACT SHEET: The Mekong-U.S. Partnership and the Friends of the Mekong: Proven Partners for the Mekong Region,” US Department of State, August 4, 2021, <https://www.state.gov/the-mekong-u-s-partnership-and-the-friends-of-the-mekong-proven-partners-for-the-mekong-region/>.

[3] Lloyd J. Austin III, “Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture (As Prepared),” US Department of Defense, July 27, 2021, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2708192/secretary-of-defense-remarks-at-the-40th-international-institute-for-strategic/>.

合威慑”概念主要源于两个基本判断：一是中国是印太地区的主要威胁。奥斯汀上任伊始即称中国为“步步紧逼的挑战”<sup>[1]</sup>，指责中国对南海绝大部分海域的主张“没有国际法依据，侵犯地区国家主权”。美国国防部负责政策事务的副部长科林·卡尔（Colin Kahl）解释称，因为中国是唯一从经济、技术、政治和军事等方面对美国构成系统性挑战的国家。<sup>[2]</sup>二是威慑是美国在印太地区安全政策的基础。奥斯汀强调，新威胁和新技术正在改变战争的面貌，但“威慑仍是美国安全的基石”。<sup>[3]</sup>美国在印太地区的领导地位主要通过外交手段实现，国防部旨在为外交官提供决心和保证，帮助他们将冲突遏制在萌芽阶段。为此，美国必须在该地区维持必备的能力、存在和关系。目前看，“综合威慑”概念已成为美国印太地区安全战略的基本思想，必将深刻影响南海的安全形势。拜登政府对东南亚的安全策略，旨在将区域国家纳入对华“综合威慑”战略框架，重点有四方面。

首先，构建美军力量网络化。美国认为威慑不再依赖特定的武器平台、军种或技术，而需要通过可靠、灵活和坚强的网络，将美军的技术、战术和能力编织起来。为此，美国需要重塑印太地区的军事力量，重点是发展尖端技术和更新作战理念。奥斯汀提出美军发展的目标是“更密切地协同、更紧密地联系和更迅速地创新”，以维持对华“不对称优势”。<sup>[4]</sup>美军参谋长联席

[1] Lloyd J. Austin III, “Secretary of Defense Opening Remarks for Testimony Before the House Appropriations Committee—Defense (AS PREPARED),” US Department of Defense, May 27, 2021, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2636954/secretary-of-defense-opening-remarks-for-testimony-before-the-house-appropriati/>.

[2] Jim Garamone, “Official Talks DOD Policy Role in Chinese Pacing Threat, Integrated Deterrence,” US Department of Defense, June 2, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2641068/official-talks-dod-policy-role-in-chinese-pacing-threat-integrated-deterrence/>.

[3] 《为确保技术优势美军新战略瞄准“大国竞争”》，新华网，2021年8月6日，[http://www.xinhuanet.com/mil/2021-08/06/c\\_1211320280.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2021-08/06/c_1211320280.htm)。

[4] Lloyd J. Austin III, “Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture (As Prepared),” US Department of Defense, July 27, 2021, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2708192/secretary-of-defense-remarks-at-the-40th-international-institute-for-strategic/>.

会议主席马克·米利（Mark Milley）也透露，国防预算将“略微倾向未来”，着重推进高超音速武器、弹道导弹潜艇、无人舰艇等的发展，强化海军实力，威慑中俄。<sup>[1]</sup>与此同时，奥斯汀提出以“针对某个地区安全形势量身定制的新方式”部署力量。<sup>[2]</sup>这与美国国安会强调利用各类军事协议，而不是设置永久军事基地，促进美国在东南亚和印度洋军力部署多样化的思路较为一致。

其次，多层次推进伙伴关系。拜登政府希望从提升东南亚国家的海上维权能力、强化与区域内盟友及其之间的多元安全网络，以及利用东盟和美日印澳四边安全对话等机制入手，放大美国盟友和伙伴关系的独特优势，形成威慑合力。具体而言，美国要强化对南海沿岸国家的接触，既要持续对东南亚国家进行安抚，打消其对美国区域战略“工具性”和“胁迫性”的疑虑；又要加大对其拉拢，突出东盟对地区重要事务的领导力和东盟防长扩大会议对地区安全架构的重要性，促使东盟成员国对地区问题“主动”“一致”发声，并通过美日印澳四边安全对话机制渗透和牵引该地区的具体安全议题，煽动地区国家间的对立。同时，还促动更多域外盟友涉足南海。拜登上台后，美国在南海的军事活动已不再是单纯的“航行自由行动”，而是借助欧洲盟友的军事力量实现对华海上“再平衡”。近期更是出现法、德、英、日等西方国家以“航行自由”为名接连向南海派遣军舰的“小高潮”，并呈现出一种由单独向联合、由低调向公开、由借道向靠港、由偶发向常态转变的新趋势，这对南海地区的稳定与合作产生了严重的负面影响。

再次，威慑领域全覆盖。“综合威慑”既涵盖传统意义上的军事冲突，也包括所谓的“灰色区域”等胁迫行动；既涵盖海陆空等传统军事领域，又包括太空和网络等战略新疆域，尤其强调穷尽“工具箱”中所有军事和非军

---

[1] 弗林：《美防长听证会上为7150亿美元军费辩护，共和党议员认为不足》，法国国际广播电台网站，2021年5月28日，<https://www.rfi.fr/cn/政治/20210528>。

[2] Lloyd J. Austin III, “Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture (As Prepared),” US Department of Defense, July 27, 2021, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2708192/secretary-of-defense-remarks-at-the-40th-international-institute-for-strategic/>.

事手段,灵活应对不同威胁。“维护国际法赋予的捕鱼权和能源资源”的说法,已经成为美国国防部长奥斯汀、美军印太司令部司令约翰·阿奎利诺(John Aquilino)等人的高频论调。8月,奥斯汀访问越南和菲律宾期间均提及海上安全合作问题,承诺美国将帮助越南提升海上安全能力,支持菲律宾实现军队现代化。<sup>[1]</sup>同时,以国际法和双边同盟条约为依据,结合军事与经济、外交手段,充分调动情报和信息渠道,促动南海沿岸国共同应对“灰色地带”行动,或将成为美军下一步介入区域安全事务的重要切入点。11月,美国与菲律宾签署《21世纪美菲伙伴关系共同愿景》,探讨与菲律宾在2022年达成《军事信息整体安全协议》事宜。美国务院谴责中国阻止菲律宾船只在仁爱礁补给,奥斯汀重申美国对美菲《共同防御条约》的承诺。

最后,推动中美危机管控。“综合威慑”的最终目的不是触发中美冲突,而是管控中美安全领域竞争。美军参谋长联席会议主席马克·米利作证时称,中美战争并非不可避免,需将中美关系维持在竞争状态,而不是冲突,“综合威慑”是最佳的实现途径。<sup>[2]</sup>科林·卡尔也认为,中美将建立更具竞争、有时甚至是敌对的关系,但这并不意味着中美两国将不可避免地陷入冲突。<sup>[3]</sup>美军未来有可能在与中方建立更稳定的两军关系、包括强化双方就东南亚海空安全危机的沟通和管控水平等方面释放更多积极信号。拜登总统在与习近平主席视频对话时,也强调中美关系只能搞好,不能搞砸。美方不寻求改变

---

[1] “US Secretary of Defense pays official visit to Vietnam,” Embassy of Viet Nam in Washington D.C., July 30, 2021, <https://vietnamembassy-usa.org/news/2021/07/us-secretary-defence-pays-official-visit-vietnam>; “Philippines cancels termination of VFA with U.S.,” Xinhua, July 30, 2021, [http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-07/30/c\\_1310097015.htm](http://www.xinhuanet.com/english/asiapacific/2021-07/30/c_1310097015.htm).

[2] 弗林:《美防长听证会上为7150亿美元军费辩护,共和党议员认为不足》,法国国际广播电台网站,2021年5月28日, <https://www.rfi.fr/cn/政治/20210528>。

[3] Jim Garamone, “Official Talks DOD Policy Role in Chinese Pacing Threat, Integrated Deterrence,” US Department of Defense, June 2, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2641068/official-talks-dod-policy-role-in-chinese-pacing-threat-integrated-deterrence/>.

中国的体制，不寻求通过强化同盟关系反对中国，无意同中国发生冲突。<sup>[1]</sup>

## 二、拜登政府加大对东南亚投入的动因

拜登政府积极调整其东南亚政策，主要意图是填补特朗普政府时期美国的东南亚政策空缺，并将东南亚国家纳入美国“印太战略”的核心地缘战略区，加强与中国的战略博弈。

### （一）策应中美战略竞争

拜登政府承接了特朗普“印太战略”的基本框架，认同其政府关于中国是“战略竞争者”，对美国构成了“最严重挑战”的战略判断，认为“美中关系是美国在21世纪面临的最大地缘政治考验”。<sup>[2]</sup>但拜登政府也认为中国不是美国的“敌人”，中美矛盾并非“你死我活”，两国在印太地区可以实现“竞争性共存”。<sup>[3]</sup>在当前中美战略博弈加剧的背景下，拜登政府调整东南亚政策具体有四方面考虑。

其一，恢复美国在东南亚的传统优势地位。美国国家安全委员会涉华团队认为，在新冠疫情流行的背景下，中国正在利用特朗普政府“退群”和“废约”之机不断扩张自身的区域影响力，在南海地区也更加强势和进取，寻求重塑印太地区秩序，威胁现有国际规则。拜登政府有意恢复美国在东南亚的主导地位，重新接触地区多边机制并掌握主动，阻止中国主导该地区的国际规则制定。美国国家安全委员会印太事务协调员坎贝尔表示：“历史上我们在亚洲拥有强大的地位，目前已经下滑，这使我们面临风险，因此

[1]《习近平同美国总统拜登举行视频会晤》，新华每日电讯，2021年11月17日，[http://www.news.cn/mrdx/2021-11/17/c\\_1310315909.htm](http://www.news.cn/mrdx/2021-11/17/c_1310315909.htm)。

[2] Lara Jakes、Michael Crowley：《美国务卿：处理美中关系是21世纪最大地缘政治考验》，《纽约时报》中文网，2021年3月4日，<https://cn.nytimes.com/usa/20210304/biden-blinken-foreign-policy/>。

[3] 袁鹏：《高层战略对话在即，中美关系向何处去？》，中国新闻网，2021年3月17日，<https://www.chinanews.com/gn/2021/03-17/9434718.shtml>。

需要在亚洲进行大量投资。”<sup>[1]</sup>坎贝尔坦言，美国在亚洲的政策很大程度上是为使中方不要认为美国正在“急速衰落”。<sup>[2]</sup>

其二，反对中国的“经济胁迫”政策。拜登政府着力施压中国“再融入”美国主导制定的地区规则 and 标准，并促动域内外盟友和伙伴说服中方相信“竞争但和平的地区环境”符合各方利益。拜登威胁称，所有人都应该遵守相同的规则，有必要“反击中国政府在经济领域采取的恶意和胁迫措施，这些措施将破坏当今的国际经济体系基础”。<sup>[3]</sup>坎贝尔表示，若中国遵守各方达成一致的规则，可以允许其在地区秩序中占有重要地位。<sup>[4]</sup>

其三，拉拢东盟共同对华。拜登政府将东盟等区域组织视为美国对华竞争的重要拉拢力量，有意利用新冠疫情、经济发展、供应链安全、气候变化、民主人权、海上争端等议题，引导和塑造东盟等区域组织的关注重点和发展方向，促使东南亚国家与美国共同对华实施战略包围和政治施压。

其四，在东南亚寻求新的军事落脚点。拜登政府匆忙从阿富汗撤军，旨在集中更多精力和资源应对中俄竞争，并在印太地区维持强大的美国军事存在。<sup>[5]</sup>当前，美国防部对华战略评估已经完成，全球军事态势评估接近尾声，正着手调整美军在相关区域的数量、地点、装备和使用频率等。在美国国会“太平洋威慑倡议”的支持下，拜登任内美军强调在印太地区更具韧性和分散部署，相关军事态势调整需要美国进一步强化与东南亚国家

[1] 《明确反对“台独”、称中美能“和平共存”，美国为何改变调门？专家道出根本原因》，环球网，2021年7月8日，<https://world.huanqiu.com/article/43qli8HRu5O>。

[2] 《美印太协调官谈中美共存，拜习会在即？》，“德国之声”网站，2021年7月7日，<https://www.dw.com/zh/>。

[3] “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” the White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>。

[4] 胡毓堃：《揭秘拜登“80后”中国通顾问，管窥美国对华新趋势》，中美印象网，2021年11月26日，[https://www.uscnpm.com/model\\_item.html?action=view&table=article&id=24346](https://www.uscnpm.com/model_item.html?action=view&table=article&id=24346)。

[5] “US needs to ‘shore up’ competitiveness to meet China challenge: Biden,” NIKKEI ASIA, September 1, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Afghanistan-turmoil/US-needs-to-shore-up-competitiveness-to-meet-China-challenge-Biden>。

的关系，形成外交与军事互动、互补、互促新循环，为美军物色地区军事行动的新落脚点投石问路。

## （二）扭转美国在东南亚的合作颓势，提升地区影响力

东南亚本是美国亚太战略的重要地区。奥巴马政府曾推动“亚太再平衡”战略，加紧“重返”东南亚，加强与东南亚国家的经济、安全合作。但特朗普实施的“美国优先”政策导致东南亚国家备受冷落，对美国的不满和抱怨增加，美国在该地区的战略影响力显著下降。一方面，美国退出东南亚国家颇为看好的“跨太平洋伙伴关系”（TPP），引发马来西亚、新加坡等国的担忧。特朗普任内不但自己四次缺席东亚峰会及美国－东盟峰会，2019年11月更是派遣级别较低的国家安全顾问罗伯特·奥布莱恩（Robert C. O'Brien）出席美国－东盟峰会和东亚峰会，引发东盟国家的强烈不满。特朗普明显忽视东南亚及其模糊的东南亚政策，令欲进一步加强对美关系的菲律宾、越南、马来西亚、印尼、新加坡等国望而却步。

另一方面，中国、日本、印度、俄罗斯、澳大利亚等域内外大国不断密切与东南亚国家的关系，古巴、哥伦比亚、南非、英国正式加入《东南亚友好合作条约》，东盟的合作伙伴日益增多，而美国在东南亚的战略存在和影响力有所减弱。尤其是近年来中国与东南亚国家的“一带一路”合作深化、互信不断提升、联系日益紧密、南海争端得到有效管控，双方关系稳定向好，中美在东南亚的竞争态势正朝着有利于中国的方向发展。因此，拜登政府调整其东南亚政策，旨在明确表达美国对东南亚国家的承诺，改善美国与菲律宾、越南、新加坡、印尼等主要国家的关系，缓解各方疑虑，巩固和提升美国在东南亚的影响力和公信力。美国的系列举措得到一些东南亚国家的肯定，新加坡总理李显龙表示，近来美国对东南亚国家的高层访问“非常有价值”，表明华盛顿明白其在该地区拥有需要保护和发展的重大利益。<sup>[1]</sup>

[1] 《美国加强亚洲攻势 李显龙警告美国不要再挑衅地挑战中国》，法国国际广播电台网站，2021年4月8日，<https://www.rfi.fr/cn/>。

### （三）东盟战略地位上升，美国推进印太地区秩序的需要

长期以来，东盟作为东亚地区的主要政治、经济和安全力量之一，受到美国、日本、中国、印度等区域内外大国的重视。冷战结束以来，东盟积极主导地区事务，在地区合作和国际事务中日益发挥重要作用，影响力日益提升。东盟发起并建立了多个地区合作机制，包括东盟+3（中日韩）、东盟地区论坛、东亚峰会、东盟国防部长会议等，成为区域外国家政治、经济和安全合作的磋商平台和桥梁。近年随着大国直接对话与沟通增多，东盟担心其地区中心地位下降，积极回应美国提出的“重返亚洲”“亚太再平衡”“印太战略”，希望在东南亚地区保持中美日印欧等大国力量平衡，以获得东盟利益最大化。2019年6月，东盟峰会通过《东盟印太展望》，对美国大力推进的“印太战略”给予正面回应，东盟希望凭借自身独特的地理优势，成为印太合作的中心。《东盟印太展望》表示将加强东盟共同体建设进程，强化东盟主导的现有合作机制并为其提供新动力，将以东盟为中心的地区合作机制扩展至印太地区，以应对当前和未来的地区及全球挑战，并抓住由此带来的机遇寻求更大发展。但特朗普提出并积极推行的美国“印太战略”，重点是“美日印澳”四边安全对话，试图据此构建反华的“亚洲小北约”，东盟国家被排除在四边合作之外。

近年来，东南亚国家发展态势向好，在国际上的政治、经济地位显著提升。一方面，东盟经济总量增加，至2020年时已达到3.08万亿美元<sup>[1]</sup>，其中印尼的GDP总量已超过1万亿美元。另一方面，中日印韩国等与东南亚国家的合作不断加强。拜登上台后，面对东南亚在印太地区日益增长的地缘政治、经济及安全影响力，意识到东南亚对美国实施“印太战略”具有重要意义，可以作为印太合作的中心枢纽。美国明确表示自己是东盟的战略伙伴，坚定支持以东盟为中心的地区合作机制成为印太的核心架构。<sup>[2]</sup>

[1] “Gross domestic product of the ASEAN countries from 2011 to 2021,” Statista, Jun 16, 2021, <https://www.statista.com/statistics/796245/gdp-of-the-asean-countries/>.

[2] “U.S. Support for the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” US Statement of State, August 4, 2021, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

为此,2021年8月美国发布声明,表示将积极契合东盟的需求,推动美国“印太战略”与《东盟印太展望》对接,确立双方将深化海上合作、加强互联互通、推动实现联合国可持续发展目标、增强经济伙伴关系。

### 三、拜登政府东南亚政策面临的阻力

当前拜登政府大力推进与东南亚国家的合作面临着诸多挑战。一方面,受到美国内政斗争和财力投入不足的掣肘;另一方面,东盟国家对中国的倚重上升,对美国的拉拢持谨慎立场,这使东南亚国家公开站在美国的一边,助力其对华战略竞争的可能性较小。具体有以下原因。

#### (一) 国际格局深刻调整, 国际关系错综复杂

当前国际经济、科技、文化、安全、政治等格局都已发生了深刻的调整,世界进入了动荡变革期。美国虽然仍为世界“一超”,但已进入相对衰落期,难以继续独霸世界,多极化曲折发展。一方面,中美实力差距不断缩小。根据国际货币基金组织(IMF)测算,未来5年中美的整体经济实力将迅速拉近,从国内生产总值(GDP)规模来看,中国对美国“弯道超车”的态势愈发明朗。IMF预测2021年中国GDP占美国比重为76.8%,2025年将上升到90%。<sup>[1]</sup>美智库布鲁金斯学会的报告认为,中国或在2025年达到世界银行高收入经济体的标准;2030年后经济总量超美,成为世界第一大经济体。但即使中国经济总量超美,双方仍将长期处于战略相持状态。<sup>[2]</sup>

另一方面,受新冠疫情影响,国际社会的政治观、发展观、治理观等都已发生较大变化,深刻影响中国与美国等西方国家的“软实力”对比和“全球治理”发展方向。<sup>[3]</sup>美国难以克服国内矛盾,无力解决中东事务,缺乏扮

---

[1] 中国社会科学院世界经济与政治研究所/国家全球战略智库课题组:《2021年全球大趋势》,载《光明日报》2021年2月2日第16版。

[2] 袁鹏:《高层战略对话在即,中美关系向何处去?》,中国新闻网,2021年3月17日, <https://www.chinanews.com/gn/2021/03-17/9434718.shtml>。

[3] 林利民:《后疫情时代的大国变局、全球治理与中国对外战略》,载《当代世界》2021年第2期,第39页。

演“世界警察”的手段和意愿，欧盟又遭英国脱离削弱，建立新型国际合作体系迫在眉睫，世界需要一个新的《威斯特伐利亚和约》。中国崛起是当前世界变局的最根本动力，会极大引领百年变局的发展方向。<sup>[1]</sup>国际格局的演变必然对美国推动其东南亚政策的方向、动力和速度产生深刻影响。

鉴于上述情势，拜登政府在推动疫情防控、经济复苏等国内议程以及核不扩散、应对气候变化等国际问题上，既需要利用“中国挑战”凝聚共识，也需要确保中美关系总体稳定，既竞争又合作。但中方反对以“竞争”来定义中美关系，要求美方采取理性和务实的对华政策，共同尊重彼此核心利益和重大关切，构建相互尊重、和平共处、合作共赢的“新型大国关系”。<sup>[2]</sup>未来四年是确立中美双边关系新框架的关键阶段，中美关系或进入剧烈变动期。中美关系的变化将成为拜登政府推动其东南亚政策的核心变量之一，也是东南亚国家处理对中、对美关系的核心指标之一，这将使东南亚地区局势更加复杂化。

## （二）拜登政府统筹内政外交前后失据

当前美国国内新冠疫情形势严峻，贫富差距、种族歧视、左右翼政治分歧等社会深层问题同时发难，不断消耗拜登政府的政治资源和精力，拜登团队要实现其对特朗普东南亚政策的“拨乱反正”仍需时日。

从美国国内看，首先是推动国内议程力不从心。拜登团队一直认为，美国需要振兴中产阶级力量，回应工薪阶层迫切关心的教育、医疗、基础设施、薪酬、就业和科技创新等议题，夯实国内经济基础，并力推规模达1.2万亿美元的两党基建法案。但该法案在获得参议院通过后，众议院议长、民主党人佩洛西却发表公开信，要求众议院同步通过基建法案和3.5万亿美元的预算调解法案，将基建法案扣为后者的“人质”。<sup>[3]</sup>直到11月

[1] 袁鹏：《高层战略对话在即，中美关系向何处去？》，中国新闻网，2021年3月17日，<https://www.chinanews.com/gn/2021/03-17/9434718.shtml>。

[2] 《杨洁篪同美国总统国家安全事务助理沙利文举行会晤》，新华网，2021年10月7日，[http://www.news.cn/2021-10/07/c\\_1127933557.htm](http://www.news.cn/2021-10/07/c_1127933557.htm)。

[3] 《美国会参议院通过万亿美元基础设施投资法案》，新华网，2021年8月11日，[http://www.xinhuanet.com/2021-08/11/c\\_1127749539.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-08/11/c_1127749539.htm)。

15日，拜登才最终签署该基础设施投资法案。其次，修复国内民主价值观遭遇反弹。美国国家安全委员会中国事务高级主任罗拉·罗森伯格（Laura Rosenberger）等人认为，美国等民主国家应当深刻认识民主价值观的重要性，重振国内的民主制度，压缩中俄在该领域的活动空间。但目前美国国内的党派斗争仍然难解，拜登所属的民主党在众议院仅占微弱多数，在参议院仅依赖副总统哈里斯的1票优势，国内政局仍不稳定。特朗普虽然下野，但其政治影响仍不可小觑。鉴于2022年国会中期选举和2024年美国总统选举的压力，拜登政府调整和落实东南亚政策仍面临较大的国内政治束缚。最后，重整美国经济遭遇通胀风险。新冠疫情暴发后，美国为应对疫情约花费了6~9万亿美元。拜登政府为实施新的一揽子社会刺激计划又掏出近2万亿美元。美国预算赤字在2020年已高达3.1万亿美元，占GDP的16.1%，系二战后最高纪录；2021年3月底美国债达到28万亿美元，已高于经济总量，系二战后首次出现。<sup>[1]</sup>美国联邦储备委员会在过去12个月已经大幅上调通胀预期。

外交上，美国援助承诺言不符实。当前拜登政府投入巨资用于国内经济纾困和疫情防控，严重掣肘美国在对外援助、国际机制等外交领域的投入。拜登政府“积极的经济愿景”难以获得充足的资金支持，甚至可能出现国内外“两个盘子抢食”状况，最终导致对地区援助和投资承诺的空心化和烂尾化。此外，拜登政府的“中产阶级外交政策”为了兼顾国内中产阶级的要求，既强调通过联合盟友和伙伴制定符合美国利益的新规则，希望美国中产阶级在国际经济竞争中获益最大化，又反对在经济和安全议题上过多增加对盟友和伙伴的资源分享或投入。例如，在布林肯重点推介的新冠疫情援助问题上，据美国务院披露的情况，美国对东盟相关国家的疫苗援助只是杯水车薪，投机和获取名利取向明显。美国官员坦言，向东南亚地区捐赠新冠疫苗的目的是“改变人们对美国形象的看法”。<sup>[2]</sup>如果美国仅以价值观驱动

[1]《俄媒文章：美国是全球通胀加速元凶》，《参考消息》，2021年7月29日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20210729/2449831.shtml>。

[2]《搞“全场紧逼”战术遏制中国？美国高官扎堆访问东南亚，抗疫合作夹带私货》，环球网，2021年8月2日，<http://www.nanhai.org.cn/search-detail/11228/1.html>。

而非以切实经济利益促动亚洲盟友对华竞争，同时还要在客观上加剧相关国家对外经济合作的成本，其盟友和伙伴战略的长期效果恐难如愿。

其次，美国拉欧盟介入对华竞争的盘算遇挫。布林肯称，拜登外交战略是“领导、合作与民主”三大要素的结合体<sup>[1]</sup>，但各要素在实践中均面临诸多现实困难。一方面，领导力修复乏力。拜登政府缺乏克林顿时期“冷战红利”和奥巴马时期主要大国战略共识，急需理顺特朗普政府“不可预测”政策导致的大国战略竞争加剧、盟友与伙伴关系裂痕、全球治理体系弱化的乱局，美国的大国权威和战略信誉因相对实力下降而不断走弱。另一方面，美国盟友质疑未消。当前国际社会对美国政策的疑虑较多，多数国家重视对华经贸合作，不愿在中美大国博弈中公开“选边站”。特别是阿富汗撤军失败和美英澳联盟事件加剧了法国等欧洲国家对拜登放弃“美国优先”政策的质疑，西方国家价值观“小圈子”的裂痕已现。

### （三）东南亚国家仍对美国保持谨慎和警惕立场

对于拜登政府深化与东南亚国家的政治、安全与经济合作的外交姿态，东南亚多数国家选择低调谨慎地应对，努力在中美之间谋求战略“再平衡”。

其一，在战略选择上东盟国家坚持不“选边站”，避免成为美国反华的“棋子”。东盟国家乐见自身再次引起美国的高度重视，但不愿与其过度走近，成为美国全面打压中国的“棋子”，美国在东南亚“一家独大”不符合东盟国家利益。即使对美国有战略需求的越南，其副总理兼外交部长范平明也表示，美国挑唆越南和菲律宾与中国对抗，目的是将两国打造成为遏制中国的工具。一旦越、菲与中国交战，美不会予以实质性帮助。<sup>[2]</sup> 菲律

---

[1] “Biden foreign policy adviser Antony Blinken on top global challenges,” CBS NEWS, September 25, 2020, <https://www.cbsnews.com/news/biden-foreign-policy-adviser-antony-blinken-on-top-global-challenges/>.

[2] “Pham Binh Minh, US China Interwoven Interest in the Asia Pacific: Vietnam’s Perception and Response Policy in the Current National Defence,” International Studies, NO. 36, June 2017, pp.31-32.

新冠疫情期间美国对东南亚国家资金和疫苗援助数量统计表<sup>[1]</sup>

国家	新冠疫情相关援助资金（美元）	新冠疫苗（剂）
印尼	超 6500 万	800 万
菲律宾	超 2620 万	620 万
越南	超 1100 万	500 万
缅甸	2030 万	0
柬埔寨	1100 万	100 万
老挝	近 700 万	100 万
马来西亚	780 万	100 万
泰国	850 万	150 万

宾总统杜特尔特则强调，菲律宾没必要在大国地缘竞争中“选边站”，愿与中国一道通过协商维持南海地区的和平稳定，并敦促大国不要为谋求主导地位损害小国利益。印尼外长蕾特诺表态称，中美两国要克制自己，不要让其他国家卷入到大国竞争中；印尼副外长马亨德拉·希勒加（Mahendra Siregar）直截了当表示印尼不会“选边站”。<sup>[2]</sup>

其二，在地区机制上竭力维护东盟的中心地位，巩固和推动东盟主导的印太合作框架。以东盟为中心的地区机制是冷战结束以来，东南亚地区较为成熟的合作框架，也是长期以来东盟与大国战略博弈的主要平台。《东

[1] 根据美国国务院网站数据整理，参见：“FACT SHEET: U.S. Support to ASEAN in Fighting COVID-19,” US Department of State, August 4, 2021, <https://www.state.gov/u-s-support-to-asean-in-fighting-covid-19/>。

[2] “Wamenlu: Hubungan RI-Tiongkok Tak Pengaruhi Persahabatan dengan AS,” Medcom. id, September 24, 2020, <https://www.medcom.id/internasional/eropa-amerika/Dkq7mdVN-wamenlu-hubungan-ri-tiongkok-tak-pengaruhi-persahabatan-dengan-as>。

盟印太展望》确立了东盟的印太地区合作规则，将中美日等大国的战略构想融入其中，主要目的是寻求对印太合作的主导，以维护东盟团结和地区中心地位，推动地区国家的发展与合作而非对抗，避免掉入美国主导的以安全合作为核心、排斥中国的阵营。

其三，维护南海局势稳定，避免中美博弈引发冲突。东盟的南海争端国虽有意“拉美制华”，但也努力防止中美博弈引发南海冲突，维护地区和平稳定是东南亚国家应对中美战略博弈的主要利益诉求和战略目标。东南亚国家在南海问题上注重保持地区战略平衡，其政策从此前防范中国在南海问题上“以大欺小”转变为竭力防止美国在南海“用力过猛”。当前，越南、菲律宾、马来西亚、印尼等国仍与美国保持合作，但行事低调、谨慎，意在避免引起美国的战略误判。比如，在续签美菲《访问部队协议》问题上，菲律宾多次警告美国将暂停实施该协议，打了几轮拉锯战后才在美防长奥斯汀访问菲律宾时同意续签协议。越南在处理南海问题时也注意与美国拉开距离，并在奥斯汀访越期间有意回避美将双边关系由“全面伙伴关系”提升至“战略伙伴关系”的建议。马来西亚更是直截了当地对大国在南海博弈表达了不满。马哈蒂尔 2018 年再次接任总理后，多次表态反对大国舰船在南海出没，以免引发冲突，矛头直指美国。与中国无南海领土主权争议的印尼表态更为谨慎。2021 年 8 月印尼外长蕾特诺访美，在与美国务卿布林肯会晤后，其外交部官网声明中只字未提南海问题，相反强调加强疫苗和经济合作。

其四，东盟国家对华倚重上升，不会为了美国而舍弃中国。2013 年中国提出“一带一路”倡议后，中国与东南亚国家的经济合作全面深化，雅加达至万隆高铁等一大批旗舰项目在东南亚开工建设，受到东南亚国家的普遍欢迎。中国与柬埔寨、老挝签署共建命运共同体协议。2017 年，美国发起对华贸易战后，东南亚国家开始谨慎对待美国。近几年来，尽管美国等西方国家持续鼓噪反华，但中国与东盟的关系稳定向好。新冠疫情暴发后，中国积极为东南亚提供疫苗和开展医疗援助，使中国与东南亚国家的

关系得到巩固提升。2021年,中国与东盟贸易额达到8782亿美元,双方互为最大贸易伙伴,进一步夯实了中国与东盟的合作根基。中国与东盟举行建立对话伙伴30周年峰会,双方关系提升为全面战略伙伴关系,绿色经济、数字经济、投资贸易、社会人文、医疗卫生等成为中国东盟战略合作的重点。2022年1月1日“区域全面伙伴关系协定”(RCEP)正式实施,进一步深化地区经济合作,并应对新冠疫情。对于双方的合作成果,东南亚国家给予了高度的评价。东盟秘书长林玉辉表示,中国东盟战略伙伴关系是最具实质内涵、最具活力的区域性伙伴关系之一。东盟希望与中方进一步强化在创新、技术、数字经济、互联互通、智慧城市、新能源等领域的合作。中国和东盟未来应进一步携手应对新兴挑战,在气候变化、生态系统、清洁能源、防灾减灾等方面开展合作。<sup>[1]</sup>中国与东南亚国家卓有成效的务实合作令美国大力鼓吹的所谓的“一带一路”造成“债务陷阱”、中国在南海采取“霸凌行径”、以及“新冠病毒源自武汉”等谣言不攻自破。东盟国家对持续、深入推动与中国的合作持积极态度,而对美国所谓的战略拉拢则反应越来越迟疑。因此,东南亚放弃中国、加入美国反华阵营的可能性不大,美国拉拢东南亚制衡中国的战略目标将落空。

其五,东南亚国家对美国及其盟友推动针对中国的小多边合作态度不一。2021年10月,美国、英国、澳大利亚宣布结成新的安全同盟(AUKUS)后,印尼、马来西亚等国对澳大利亚获得美国提供的核潜艇技术表示不满。印尼明确反对南部与其一水之隔的澳大利亚拥有核潜艇,认为这会对印尼国土安全造成直接威胁,同时可能会引发东南亚地区的核扩散,对《东南亚无核区条约》构成挑战。马来西亚则担心澳大利亚拥有核潜艇后,可能引发地区军备竞赛和大国在南海的激烈博弈,危及地区和平稳定,其总理伊斯迈尔与澳大利亚总理莫里森通电话时,指出“美英澳联盟”(AUKUS)可能成为“引发印太地区核军备竞赛的催化剂”,强调马方将遵循维持本地

---

[1]《东盟秘书长林玉辉高度评价中国东盟合作》,人民网,2021年8月6日,<http://world.people.com.cn/n1/2021/0806/c1002-32184612.html>。

区为“和平、自由和中立区”的原则。<sup>[1]</sup>

总而言之，拜登政府积极推动的东南亚政策，使该地区再次成为大国博弈的焦点。美国欲借东南亚深入推进“印太战略”，重塑地区秩序，维护美国霸权。然而，美国与东南亚合作仍面临多方面阻力：美国内部事务缠身，推动外交议程心有余而力不足；在中美博弈加剧、东南亚战略地位提升和战略自主性增强的背景下，东盟国家在与美国拉开一定距离的同时，不断深化对华关系，中国成为东南亚平衡美国影响力的重要抓手。但毋庸置疑的是，深化与美国的合作是东南亚外交政策的必然选项。尽管面临一些挑战，未来美国与东南亚的关系将持续深化。南海争端、新冠疫情、“一带一路”、湄公河问题、地区秩序建设将是中、美、东南亚三方互动博弈的焦点。中国、美国、东南亚的战略三角关系正在深刻影响和重塑本地区的地缘政治格局。

【收稿日期：2021-12-06】

【修回日期：2021-12-17】

（责任编辑：林浩昆）

---

[1]《澳大利亚引进核潜艇令亚太国家担忧》，新华每日电讯，2021年9月24日，[http://www.news.cn/mrdx/2021-09/24/c\\_1310207262.htm](http://www.news.cn/mrdx/2021-09/24/c_1310207262.htm)。