

中国与东盟应对美国“印太战略”的政策比较及启示^[1]

罗圣荣 张新

【内容提要】美国“印太战略”对中国和东盟的角色定位不同，但中国与东盟对该战略的政策应对既有趋同性，也有差异性。双方对该战略回应的趋同性表现在护持东盟中心地位、维护地区和平稳定、促进双方经贸合作、维护东盟地区规范等方面，而差异性体现在公开表态、平衡取向、南海争端、压力应对等层面。中国需要携手东盟聚焦“21世纪海上丝绸之路”建设，尤其是加速“中国—东盟命运共同体”构建，同时支持东盟中心地位，以RCEP为契机扩大双方经贸合作空间，并持续关注东盟参与该战略的动向。

【关键词】美国“印太战略”《东盟印太展望》“一带一路”倡议 中国—东盟命运共同体

【作者简介】罗圣荣，云南大学国际关系研究院研究员，博士生导师；张新，云南大学国际关系研究院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)02-0056-16

[1] 本文为2020年国家社科基金重大招标项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”(20&ZD146)、云南大学双一流“区域国别研究与人类命运共同体理论创新”项目成果。感谢《云南日报》王世学编辑对此文的贡献。

美国“印太战略”推出后，将矛头直指中国，该战略延续了美国从“亚太再平衡”战略实施以来拉拢东盟围堵中国的一贯风格。2022年2月，拜登政府出台新版《印太战略报告》，继续强调“自由、开放”这一特朗普政府《印太战略报告》的核心目标，大力推进联盟现代化与伙伴关系构建，强化在东南亚和太平洋岛国的外交存在，其背后意图仍是与中国展开战略角逐。^[1]美国先后出台两版《印太战略报告》，使中国与东盟双双感到前所未有的战略压力：该战略对冲“一带一路”倡议，遏制中国的意图昭然若揭；也对东盟的中心地位造成直接冲击，增加了东盟选边站队的焦虑。对于“印太战略”，中方多次明确表示反对。东盟则委婉推出《东盟印太展望》，印尼外长蕾特诺还特别强调其目标为“聚焦经济和发展，致力于地区互利合作”。^[2]对此，国务委员兼外交部长王毅于2019年7月31日表示，“‘东盟印太展望’很多原则和理念与中方的想法是一致的”。^[3]2021年11月22日，在中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会上，习近平主席提议“要高质量共建‘一带一路’，同东盟提出的印太展望开展合作。”^[4]这表明中方有意与东盟就共同应对美国“印太战略”展开合作。本文拟比较中国和东盟应对美国“印太战略”政策的异同及其原因，并思考双方如何协同应对美国“印太战略”，以期为中国-东盟双方开展相关合作提供参考。

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp.2-46; The White House, “INDO-PACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATES,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, p.5.

[2] 外交部：《王毅同印尼外长蕾特诺举行会谈》，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202204/t20220401_10658490.shtml；Gusti Bagus Dharma Agastia, “Understanding Indonesia’s role in the ‘ASEAN Outlook on the Indo-Pacific’: A role theory approach,” *Asia & the Pacific Policy Studies*, 2020, P.9.

[3] 《王毅谈对印太概念的看法》，中国政府网，2019年07月31日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-07/31/content_5417701.htm。

[4] 《习近平在中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话》，中国政府网，2021年11月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm。

一、中国与东盟应对美国“印太战略”政策的共同之处

中国和东盟山水相连，既是搬不走的邻居，也是相互依存的伙伴。双方利益高度融合，在各自应对美国“印太战略”的政策中呈现出不少共同之处，主要涉及东盟中心地位、地区和平稳定、双方经贸合作及东盟地区规范等层面。

（一）以坚持东盟中心地位为基本共识

东亚区域合作中，已经形成了以东盟为中心的合作机制。《东盟宪章》将东盟中心地位阐释为“东盟应作为本地区主导力量，驱动同域外国家的合作与交往”^[1]，从网络视角来看，东盟在东亚区域合作网络中最具中心性。^[2]于东盟而言，中心地位关乎东盟的地区凝聚力和 international 影响力。^[3]《东盟印太展望》强调指出，“东盟中心地位是促进印太地区合作的基本原则，印太合作需要加强东盟的中心地位。”^[4]美国《印太战略报告》虽然表面上宣称支持东盟中心地位，但事实上却企图主导亚太地区事务，严重削弱了东盟中心地位，与其维护东盟中心地位的“承诺”阳奉阴违。而作为东盟的友好邻邦，中国于2003年便加入了《东南亚友好合作条约》，是东南亚地区外第一个加入该条约的大国，以实际行动带头维护东盟中心地位。中国始终积极回应东盟关切，积极参与以东盟为中心的区域合作架构。^[5]中国对东盟中心地位的坚定

[1] 罗圣荣：《“东盟中心地位”符合地区利益》，载《世界知识》2020年第22期，第38-39页。

[2] 董贺：《东盟的中心地位：一个网络视角的分析》，载《世界经济与政治》2019年第7期，77页。

[3] Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship,” East-West Center, November 2013, <https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/ps069.pdf>.

[4] “ASEAN OUTLOOK ON THE INDO-PACIFIC,” https://asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

[5] 《习近平在第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式上的致辞》，新华社，2020年11月27日，<http://www.scio.gov.cn/31773/31774/31783/Document/1694099/1694099.htm>。

支持，为双方协同应对美国“印太战略”奠定了认知基础。

（二）以维护地区和平稳定为共同目标

东盟诞生于东南亚动乱不堪的 20 世纪 60 年代，数十年来，本地区和平稳定一直是东盟的首要关切和主要目标。东盟在引领东亚区域合作的过程中，不仅有效维护了东盟国家自身利益，还对东亚地区的和平、稳定和繁荣做出了重要贡献。中国历来强调“以和为贵”，与东盟国家坚守“和平共处五项原则”。2018 年与 2019 年，中国和东盟成功举办两次海上联演，传递出双方致力于共同维护地区和平的愿望。“印太战略”下，美国主导的美日印澳“四国安全机制”（QUAD）、“美英澳”核潜艇合作，使中国与东盟被动卷入地区军备竞赛，同时面对核扩散等共同安全问题。2022 年 1 月 3 日，联合国安理会五个常任理事国领导人发表《关于防止核战争与避免军备竞赛的联合声明》。中国政府重申，不首先使用核武器，将核力量维持在维护国家安全需要的最低水平。^[1] 东盟随后以实际行动回应，宣布支持《不扩散核武器条约》。^[2] 而中国早在 1992 年就加入该条约，一直与东盟建设无核区的努力相向而行。在“印太战略”军事化带来更为严峻的传统安全形势下，中国与东盟在追求共同安全上目标十分明确。

（三）以促进双方经济合作为应对抓手

中国和东盟商缘相联。随着中国 - 东盟自贸区的建成与升级，双边经贸关系蓬勃发展，利益日渐相融，美国对此焦虑万分。2018 年，特朗普政府利用不断增加关税等手段，对中国极限施压，亚太地区经济也遭受严重冲击，损失巨大。2020 年，美国提出“经济繁荣网络计划”和“清洁网络计划”，联合日本、澳大利亚、越南等国，企图与中国经济脱钩，以打造“印

[1] 《外交部副部长马朝旭就五核国领导人防止核战争联合声明接受媒体采访》，外交部网站，2022 年 1 月 3 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/202201/t20220103_10478508.shtml。

[2] “ASEAN Foreign Ministers' Statement on Disarmament and Non-Proliferation ASEAN,” February 17, 2022, https://asean2022.mfaic.gov.kh/files/uploads/M2DWPWHT9PGV/ASEAN_Foreign_Ministers_Statement_on_Disarmament_and_Non_Proliferation.pdf.

太经济圈”。^[1]面对美国的步步紧逼，东盟国家依然视中国为最重要的贸易伙伴。^[2]“一带一路”倡议与《东盟互联互通总体规划 2025》对接加速，双边经贸关系驶入快车道。在疫情与国际贸易大幅衰退叠加影响下，2020年中国与东盟经贸合作逆势上扬，双边贸易额达 6846 亿美元，双方互为第一大贸易伙伴。2021 年，中国与东盟货物贸易额达 8782 亿美元，同比增长 28.1%。^[3]经济合作成为中国 - 东盟关系的压舱石。

（四）以东盟制定的地区规范为制度保障

东盟规范内容包括主权和互不干涉原则，也包括非正式、循序渐进、安静外交、留面子、协商、共识等具体操作性原则。^[4]东盟规范在处理地区国家间冲突、维持地区秩序稳定上发挥了指导作用。^[5]但东盟规范并非管制型规范，其发挥效力的前提是被相关国家所接受，^[6]中国则在这方面起到了引领作用。中国奉行的“和平共处五项原则”和“亲诚惠容”周边外交理念，很大程度上与东盟规范相一致。在此基础上，中国已与东盟成立执法安全合作部长级对话机制，建成澜湄综合执法安全合作中心。^[7]近年来，尽管中美之间围绕南海的地缘政治竞争加剧，但南海地区的合作却日益机制化，并具有一定的韧性，东盟的规范性影响力在其中发挥了重要作用。

[1] 林民旺：《中国周边安全新形势与中国的应对策略》，载《太平洋学报》2021 年第 1 期，第 50 页。

[2] Lee Hesin Loong, “The Endangered Asian Century,” *Foreign Affairs*, 2020, Vol. 99, No.4, pp.60-61.

[3] 《2021 年中国 - 东盟经贸合作简况》，商务部网站，2022 年 1 月 26 日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202201/20220103239743.shtml>。

[4] 张云：《国际政治中“弱者”的逻辑——东盟与亚太地区大国关系》，北京：社会科学文献出版社 2010 年版，第 34-35 页。

[5] Nischalke T, “Does ASEAN measure up? Post-Cold War diplomacy and the idea of regional community,” *Pacific Review*, 2002, vol. 15, No. 1, p.90.

[6] Finnemore M & Sikkink K, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, 1998, Vol. 52, No. 4, p.895.

[7] 《中国的亚太安全合作政策》白皮书，国新办网站，2017 年 1 月，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/ Document/1539907/1539907.htm>。

二、中国与东盟应对美国“印太战略”政策的主要差异

美国“印太战略”对中国和东盟有不同定位，且中国和东盟国家在国情、国家利益、南海立场上存在差异，客观上导致双方应对该战略的政策有所不同。因此，既要充分认识中国和东盟之间应对美国“印太战略”政策的共性，更要充分把握双方政策的差异。

（一）东盟国家回应“印太战略”的公开表态相较中国更为积极

美国于2017年提出“印太战略”构想后，将印尼、越南等列为重点拉拢对象。2018年1月，印尼总统佐科基于“公开、透明和包容”原则，提出了具有印尼特色的“印太愿景”。^[1]2019年6月初美国推出《印太战略报告》后，当月下旬东盟即出台《东盟印太展望》予以回应。在东盟国家中，越南倾向于与美国加强安全情报合作，^[2]新加坡、菲律宾则对美国提出的海上安全合作兴趣盎然。与东盟不同的是，中国从未公开承认“印太”概念，中国外交部、国防部等官方机构很少明确回应“印太”相关问题。直到2022年两会期间，王毅才明确指出，“印太战略”的真正目的是企图搞印太版的“北约”，维护的是以美国为主导的霸权体系，冲击的是以东盟为中心的区域合作架构。^[3]除此之外，中国并未提出印太相关倡议，而是始终聚焦亚太。显然，东盟对该战略的接受度要高于中国，中国则保持高度警惕。

[1] Ani Hasanah, “President Joko Widodo Wants ASEAN-India Partnership Create Indo-Pacific Region Stability,” Voice of Indonesia, January 26, 2018, <https://voinews.id/index.php/component/k2/item/353-president-joko-widodo-wants-asean-india-partnership-create-indo-pacific-region-stability>.

[2] “Joint Statement for Enhancing the Comprehensive Partnership between the United States of America and the Socialist Republic of Vietnam,” May 31, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-enhancing-comprehensive-partnership-united-states-america-socialist-republic-vietnam/>.

[3] 《王毅：“印太战略”是企图搞印太版“北约”》，外交部网站，2022年3月7日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/202203/t20220307_10648866.shtml。

（二）东盟追求地区动态平衡与中国追求静态平衡的取向差异

面对美国在印太与日俱增的军事存在，东盟和中国都感觉到地区权力的失衡，但二者对重建平衡的取向有所不同。东盟希望在中美之间维持动态平衡。因此，随着中美竞争加剧，东南亚国家倾向于根据不同议题选择适度追随美国或中国，对华、对美关系呈现流动性。^[1]一方面，东盟力求类似于均势理论的地区动态平衡。迈克尔·利弗（Michael Leifer）即认为，势力均衡是东盟发挥作用的前提，东盟国家的外交政策突出反映了均势原则。^[2]另一方面，东盟大国平衡本质上属于“关系平衡”，多边主义秩序观是“关系平衡”的规范背景和前提条件。^[3]多个大国在东盟地区竞争有利于形成动态的关系平衡，这为东盟国家寻求自身利益最大化提供了更多空间。故面对中美竞争加剧态势，东盟在推出自身“印太展望”的同时，密切和日本、印度的联系，升级与欧盟、澳大利亚关系，并于2021年启动与加拿大自贸谈判。以此稀释中美“二元格局”，塑造有利于东盟的地区权力平衡和关系平衡。种种迹象表明，中美在“印太”的竞争将是一场复杂的持久战，中国需要静观其变的同时，巧妙化解美国攻势，努力塑造和平的周边环境，即地区权力的静态平衡。

（三）东盟部分国家在区域安全问题上与中国存在政策矛盾

中国与东盟部分国家的南海争端，既是全球瞩目的地区安全热点问题，也很自然被无孔不入的美国视为“印太战略”的切入点。2019年，美国称《美菲共同防御条约》适用于南海，标志着美国南海政策的重大调整。同年，美日印（度）菲四国军舰在南海开展联合演习。2020年7月，美国表达南海问题新立场，指责中国开发黄岩岛和南沙群岛不合法，否定中方对万安滩、卢科尼亚暗沙（即中国南康暗沙与北康暗沙）等岛礁的主权。^[4]对此，中国认

[1] 刘若楠：《中美战略竞争与东南亚地区秩序转型》，载《世界经济与政治》2020年第8期，第20-26页。

[2] Michael Leifer, "ASEAN and the Security of South-East Asia," London: Routledge, March 1, 2013.

[3] 魏玲：《关系平衡、东盟中心与地区秩序演进》，载《世界经济与政治》2017年第7期，第38页。

[4] Michael R. Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea", <https://kr.usembassy.gov/071320-u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

为美国唯恐南海不乱，千方百计离间东盟国家与中国关系，干扰破坏中国与东盟维护南海和平稳定的努力。越南、菲律宾则欢迎美国在南海问题上的立场，表示所有海洋活动都必须在《联合国海洋法公约》框架内进行。^[1] 中国主张南海问题由区域内国家协商解决，东盟国家则倾向于在联合国框架下解决。由于南海问题涉及主权、领土和领海，双方都难以妥协让步。地区层面上，基于制衡理论的东盟地区论坛，为东盟提供了一种周边大国保证下的地区安全秩序。^[2] 这与中国倡导的“共同、综合、合作、可持续”的亚洲安全观之间是否存在冲突仍有待于观察。

（四）东盟在处理美日盟友压力上与中国存在合作立场差异

虽然中国还属于崛起中的大国，但已基本处于国际社会的顶层，其言行备受国际社会的关注。而东盟处于国际社会的中层，在中美关系稳定时，其面临的选边站压力要小于中国面临的战略压力。2020年，美日打着“航行自由”旗号，频繁派舰机到南海地区挑衅生事。对此，中方主张“维护南海和平稳定是中国和东盟共同诉求，双方应排除外来干扰，将南海建设成和平、合作和友谊之海。”而东盟重申“维护和促进南海和平、安全、稳定、航行和飞越自由的重要性，维护包括1982年《联合国海洋法公约》在内的国际法的重要性。”^[3] 申明既提“和平、安全、稳定”，也兼顾“航行、飞越自由”，折射出东盟典型的中立态度。换言之，当美国及其盟友在南海制造事端时，中国希望携手东盟共同应对。但迄今东盟宁做旁观者，也不愿偏向中美任何一方。此外，东盟国家大都面临内部发展压力，因而视“蓝点网络”计划等印太基础设施倡议为发展机遇。但该计划所制定的印太“行业标准”，对中国却形成了“标准压力”。

[1] “The Recent History of the South China Sea: A Timeline,” <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/south-china-sea/recent-history-south-china-sea-timeline>.

[2] 王士录、王国平：《从东盟到大东盟：东盟30年发展研究》，北京：世界知识出版社1998年版，第12页。

[3] “ASEAN Leaders’ Vision Statement on a Cohesive and Responsive ASEAN: Rising Above Challenges and Sustaining Growth,” 东盟秘书处网站，June 26, 2020, <https://asean.org/wp-content/uploads/2020/06/Final-ASEAN-Leaders-Vision-Statement-on-a-Cohesive-and-Responsive-ASEAN-final.pdf>.

三、中国与东盟应对“印太战略”政策异同的原因

中国与东盟作为两个不同的国际行为体，基于不同的利益诉求，在应对美国“印太战略”的政策上既展现了一致的共性，也不乏明显的差异。管窥中国与东盟应对“印太战略”政策异同的原因，对于推动中国与东盟协同应对美国“印太战略”尤为关键。

（一）政策趋同性原因

其一，“印太战略”对中国与东盟国家安全造成潜在威胁。在国际关系中，“安全”一直是各国的首要关切。中国与东盟之所以拥有共同维护地区和平稳定的目标，源于“印太战略”给双方安全造成了潜在威胁。一方面，即便是越南、菲律宾等国有意利用美国平衡中国影响力，但美国及其盟友在南海、台海等地区与日俱增的军事存在，客观上不仅给中国，也给东盟国家构成了事实上的安全威胁。2017年以来，美、日等国在南海地区所谓的“航行自由”行动次数明显增加，且美军有意将其超过60%的军舰部署亚太地区，明显增加了南海地区擦枪走火的风险。^[1]另一方面，美国对核装备的升级也恶化了地区安全局势。2018年，美“国防战略计划”优先考虑战备建设，对核“三位一体”系统进行现代化改造，包括核指挥、控制、通信和配套基础设施，并研发针对战区导弹、朝鲜弹道导弹的装备。^[2]2021年，“美英澳”核潜艇合作公然违反国际核不扩散条约，阻碍东盟实现东南亚无核区目标，引发印尼和马来西亚对此的公开担忧。

其二，“印太战略”区域治理架构冲击了东盟中心地位。东盟中心地位

[1] Zhao Weibin, “A Review of China-U.S. Military Relations in 2017,” China-US Focus, December 22, 2017, <https://www.chinausfocus.com/peace-security/a-review-of-china-us-military-relations-in-2017>.

[2] “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” Department of Defense, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

是东盟主导地区治理架构的代名词，维护东盟中心地位是中国和东盟的首要共识。然而，在“印太战略”下由美国主导的小多边治理架构中，从“五眼联盟”到“美日印澳”四边机制，再到“美英澳”等三边合作，都有意将本地区的东盟排除在外，暴露其明显的“去东盟化”意图。换言之，“印太战略”事实上已破坏东盟“中心地位”赖以存续的条件，甚至使其面临被解构的危险。东盟固然全力维护其中心地位，但囿于实力有限，难以单独抵挡“印太战略”对其中心地位的碾压。对中国而言，印太小多边机制也侵蚀了中国参与本地区合作的制度基础。中国积极参与东盟主导的各类地区合作机制，并在此基础上顺利推进“一带一路”倡议，推动人类命运共同体在东南亚落地生根。因此，支持东盟重构中心地位，符合中国的战略利益。

其三，“印太战略”企图压缩中国与东盟战略合作空间。当前，中国积极携手东盟共建“21世纪海上丝绸之路”，而美国提出“经济繁荣网络计划”“清洁网络计划”“重建更美好世界”倡议，以及排他性突出的“印太经济框架”等，都将直接挤压中国与东盟的战略合作空间。同时，美国以“有色眼镜”看待中国-东盟关系快速发展，试图以分化离间和利诱拉拢的手段，在东南亚打造反华联盟，削弱越南、菲律宾等国与中国合作的意愿。^[1]即便如此，中国与东盟多年来在共商《南海各方行为宣言》(DOC)、《南海行为准则》(COC)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)以及在共建“中国-东盟自贸区”过程中加深了相互理解，培育了“坚持对话而非对抗”“强调开展经济合作”“实现共同繁荣”等重要共识。在中国和东盟的共同努力推动下，由东盟发起的RCEP已正式生效，一跃成为世界上最大的自贸区，为美国对中国的脱钩计划添加了最醒目的“注脚”。

其四，中国与东盟经贸长期良性互动契合双方利益需求。东盟主张包容而非竞争，中国重视互利互惠与合作共赢，双方经贸关系因此驶上快车道。

[1] Michael D. Swaine, “Creating an Unstable Asia : the U.S. ‘Free and Open Indo-Pacific’ Strategy,” *Foreign Affairs*, March 2, 2018.

自1991年中国与东盟建立对话关系以来,双方贸易额从不足80亿美元增长到2020年的6846亿美元,中国已连续12年成为东盟的第一大贸易伙伴。中国与东盟经济互补性强,相互依存度高,在双方利益深度融合的情况下,不难理解双方应对美国“印太战略”政策的趋同性。在新冠疫情和美国单边主义的双重夹击下,全球贸易保护主义悄然回潮,逆全球化大有盛行之势,全球价值链与供应链均遭重创。但中国与东盟都仍然积极维护自由贸易规则,继续推动全球化进程。新加坡东南亚研究院(ISEAS)《2022年东南亚态势报告》显示,76.3%的受访者视中国为地区最具影响力的经济体。^[1]这表明,不断攀升的经贸关系已成为中国与东盟共同应对美国“印太战略”的重要保障。

(二) 政策差异性原因

其一,东盟国家对自身在亚太及“印太战略”中的定位清晰。《东盟宪章》将东盟定位为“亚太地区合作的主导力量”,《东盟印太展望》把东盟界定为“地区架构中的中心角色和战略竞争中的调停者。”^[2]可见,东盟对自身的定位十分清晰,即“领导者”和“调停者”。与东盟不同的是,中国视自身为亚太地区的“和平维护者”和“合作推动者”。中国和东盟各自角色定位不同,导致双方对“印太战略”的回应存在不同,表现为东盟主动而中国被动。究其原因,主要还是各自利益的使然。东盟国家为使利益最大化,力图在中美竞争中兼顾经济和安全利益,并维护东盟中心地位。中国则希望稳步推进“一带一路”建设,在应对美国印太压力中追求静态平衡,最终实现体系内的和平崛起。

其二,中美关系未来发展的不确定性影响东盟应对走势。美国“印太战略”下,中美关系跌宕起伏,两国贸易谈判一波三折,双方矛盾从经贸逐步蔓延到科技、外交、文化等其他领域。新冠疫情突如其来,给中美关

[1] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” February 16, 2022, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/02/The-State-of-SEA-2022_FA_Digital_FINAL.pdf.

[2] “ASEAN OUTLOOK ON THE INDO-PACIFIC,” https://asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

系带来更多的变数。面对交锋激烈、涉及面广、高度不确定的中美关系，基于领导人非正式、多轮次充分磋商的“东盟方式”很难及时作出政策回应。据新加坡东南亚研究院《2021年东南亚态势报告》显示，71.5%的受访者认为东盟行动迟缓、效率低下，难以应付中美竞争带来的地区安全局势的变化。^[1]拜登上台以来，其对华政策初步形成“竞争、合作、对抗”三分法，体现了美国对华政策的不稳定性，甚至自相矛盾的一面，这必然导致中美关系未来发展的不确定性，影响东盟形成应对“印太战略”的基本走势。正如越南防长指出，“印太战略”“一带一路”倡议等引发的大国权力转移，对印太地区的影响尚未明晰。^[2]

其三，东盟国家差异化诉求导致东盟应对政策难以统一。首先，越南、菲律宾希望借美国力量在南海平衡中国，而缅甸、老挝对美国及其盟友在南海军事化行为持观望态度。其次，印尼、柬埔寨对美国印太基础设施建设需求大，而新加坡、文莱作为高收入国家对此依赖小。据亚洲开发银行（ADB）统计，2016—2030年亚洲每年需1.7万亿美元基建投资。因此，作为财力捉襟见肘的发展中国家，柬埔寨等国对印太基础设施替代方案明确表示赞赏。^[3]再次，由于印尼、泰国地理上横跨印度洋和太平洋，在对美国“印太战略”的回应上也较为积极。也有学者把东盟国家对“印太战略”的不同反应分为支持派（印尼、泰国和越南）、怀疑派（新加坡和马来西亚）和沉默派（柬埔寨、菲律宾、老挝、文莱和缅甸）。^[4]东盟内部的诉求和反应各异，也间接导致中国和东盟在应对美国“印太战略”时有所区别。

[1] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” February 10, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>.

[2] Ngo Xuan Lich, “Shaping Asia’s Evolving Security Order,” <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>.

[3] “ADB’s Focus on Infrastructure,” <https://www.adb.org/what-we-do/knowledge>.

[4] 刘若楠：《中美战略竞争与东南亚地区秩序转型》，载《世界经济与政治》2020年第8期，第30—33页。

其四，东盟国家对中国的政治互信尚存信任赤字。东盟国家与周边大国交往时，倾向于信奉西方现实主义理论，认为“国家意图不可知”。随着中国快速崛起，东盟对中国战略的疑虑也相应上升。东盟前秘书长鲁道夫·塞韦里诺（Rodolfo Severino）就曾指出，“东盟各国与中国打交道时，主要共同关切之一是中国可能演变为地区霸主”。^[1]在中美竞争态势加剧下，东南亚地区受访者对华不信任率从2019年的51.5%升至2021年的63.0%。^[2]当然，中国-东盟政治互信下滑也与西方蓄意操控国际舆论有关。多年来，每当出现南海争端时，西媒往往趁机将中国塑造成“侵略好战”“以大欺小”的形象，黄岩岛争端即是典型案例。“一带一路”倡议提出以来，一些别有用心西方媒体不断抹黑中国基建项目，炮制使东盟国家陷入中国“债务陷阱”的论调^[3]。众多负面信息导致东盟对中国信任度下降，不断削弱双方应对美国“印太战略”的共识。

四、中国与东盟协同应对美国“印太战略”的思考

作为两个不同的国际行为体，中国与东盟在应对美国“印太战略”政策上既不乏共性，也难免存在差异，凝聚共识、缩小分歧是开展协同合作应对的前提。综上，中国应继续高质量推进“一带一路”倡议，携手东盟聚焦“21世纪海上丝绸之路”建设，尤其是加速中国-东盟命运共同体构建，同时坚定支持东盟中心地位，以RCEP为契机扩大双方经贸合作空间，并持续关注东盟参与该战略的动向。

（一）加速中国-东盟命运共同体建设，巩固提升中国-东盟政治互信

[1] [菲]鲁道夫·C.塞韦里诺著，王玉主等译：《东南亚共同体建设探源：来自东盟前任秘书长的洞见》，北京：社会科学文献出版社2012年版，第245页。

[2] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” February 10, 2021, <https://www.isseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>.

[3] “China's ‘Belt and Road’ strategy has a new competitor—enter America's ‘Blue Dot Network’,” <https://www.abc.net.au/news/2019-11-06/us-introduces-blue-dot-network-as-answer-to-belt-and-road/11675226>.

巩固提升中国－东盟政治互信是双方协同应对“印太战略”的前提，而加速构建中国－东盟命运共同体则是实现中国－东盟政治互信的关键。^[1]未来，中国更要秉持“亲诚惠容”外交理念，与东盟各国领导人保持对话沟通。增进中国和东盟国家间的传统友谊，尊重各国依据本国国情独立选择自身发展道路，消除东盟疑虑，夯实中国－东盟全面战略伙伴关系。其次，大力推进东盟一体化和共同体建设的互利合作，凸显东南亚在中国周边外交中的优先地位。以《落实中国－东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）》为重点，为亚太区域共同繁荣注入强劲动力，实现共同发展。最后，加强抗疫协作。继续向东盟提供抗疫物资和技术援助，进一步深化中国－东盟公共卫生合作，在携手应对公共卫生危机中强化共同责任意识，在共建命运共同体实践中争取和提升东盟国家的普遍信任。

（二）支持东盟在本地区事务的中心地位，携手东盟构建地区安全秩序

东盟中心是地区合作的制度和规范基础，塑造着“东盟方式”的地区协商治理秩序。^[2]鉴于美国“印太战略”下的诸多小多边机制刻意淡化东盟中心地位，中国可支持东盟融入印太地区秩序的构建过程中，以充分发挥东盟的建设性作用，制约美国按照自身利益偏好重塑地区秩序。由于美英澳的核扩散行为，东南亚无核区的发展仍面临着不确定性。2021年11月，中国重申了对东南亚无核区建设的坚定支持。对东盟来说，充分发挥其地区事务中心地位，加强与中国在核问题上的合作，是在无核区发展上取得突破的重要途径。同时，能否妥善解决南海问题是中国能否顺利携手东盟共建地区安全秩序的前提。近两年，“南海行为准则”磋商进程因疫情放缓，中国、东盟应努力排除外界干扰，切实推进准则磋商，从更长远更宏观的战略层面思考南海问题。

[1] 罗圣荣：《构建中国－东盟政治互信：历史经验与提升路径》，载《当代世界》，2022年第4期，第15—20页。

[2] 魏玲：《关系平衡、东盟中心与地区秩序演进》，载《世界经济与政治》2017年第7期，第38页。

（三）以 RCEP 为契机扩大双方经贸合作空间，深化中国东盟利益捆绑

RCEP 是中国和东盟回应美国“印太战略”中政策趋同的重要因素，也是《东盟印太展望》文件提出的经济领域合作重点之一。因此，用好 RCEP 协定则是当前区域各国经济增长的最大抓手。一方面，中国应以 RCEP 为契机扩大双方经贸合作空间，尽快启动中国 - 东盟自由贸易区 3.0 版建设，拓展零关税范围，加快经济一体化进程和互利合作，为未来双方更紧密的经济联系奠定牢固基础。另一方面，充分借鉴 RCEP 规则标准，对接“一带一路”倡议与东盟发展愿景。《东盟印太展望》强调基于《东盟互联互通总体规划 2025》的合作，东盟国家原则上也同意加强“一带一路”倡议同《东盟印太展望》对接。^[1] 中国可进一步发挥基建优势，积极参与东盟互联互通建设，夯实战略对接，深化双方利益捆绑。

（四）持续关注东盟参与“印太战略”动向，差异化应对东盟国家政策取向

截至目前，东盟国家中仅有印尼对美国“印太战略”有官方回应。越南、菲律宾、柬埔寨虽有相关表态或回应，但仍然停留在涉及其国家切身利益的战术层面。随着拜登政府重点推介“印太经济框架”，加大力度拉拢亚太国家，不排除未来有东盟国家加入“印太经济圈”的可能性。从美国前后两份《印太战略报告》来看，菲律宾、泰国是美国的传统盟友，而越南、印尼、马来西亚等国是美国优先拉拢的对象。其中，菲律宾参加过美日印南海军演，越南是“经济繁荣网络”计划成员。因此，中国需重点关注越南、菲律宾、印尼等国，差异化应对其政策取向。尽快补齐中国 - 东盟安全合作短板，消解“印太战略”负面影响。^[2] 同时加快中泰、中越铁路的无缝对接，推进中老、中缅、

[1]《王毅同印尼外长蕾特诺举行会谈》，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202204/t20220401_10658490.shtml；《王毅同菲律宾外长洛钦举行会谈》，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202204/t20220403_10664427.shtml。

[2] Xue Gong, “Non-traditional Security Cooperation between China and South-east Asia: Implication for Geopolitics in the Indo-Pacific,” *International Affairs*, 2020, Vol. 96, No. 1, pp.29-48.

中柬命运共同体建设，发挥主动塑造亚太秩序的能动性。

结 语

美国“印太战略”推出4年有余，其对推进“一带一路”倡议造成了一定程度的人为干扰，也对中国与东盟共建“21世纪海上丝绸之路”带来不小的挑战。中国应不断发展和积累综合实力，并将综合实力转化为塑造新秩序和格局的能力。同时，不断强调新型大国关系，争取形成某种新的中美良性“竞合”关系，以实现“体系内崛起”，最大限度地降低崛起中的阻力。东南亚作为兵家必争之地，正朝着中美博弈的缓冲区演进。在美国“印太战略”的推波助澜下，中美竞争不断加剧，东盟中心地位备受冲击，甚至面临进一步消解的危险。对中国而言，这将导致唇亡齿寒的结果。因此，加快构建中国—东盟海上丝绸之路和命运共同体，强化支持东盟中心地位，是未来中国携手东盟应对美国印太威胁成败的关键。最后，需要指出的是，美国“印太战略”本身体现出西方“利益争夺”和“权力政治”等理论假设，带有强烈的冷战思维。随着《欧盟印太合作战略》的发布，英法等欧洲列强陆续介入亚太事务，而美军已出现备战中国的声音。^[1]对此，中国需要加快国防现代化建设，加快中国—东盟关系的制度化建设，为携手东盟共建命运共同体和实现体系内崛起提供安全和制度化保障。

【收稿日期：2022-04-21】

【修回日期：2022-04-28】

（责任编辑：邢嫣）

[1] Marty J. Reep, “Preparing for War with China 2025–2032,” *Journal of Indo-Pacific Affairs*, January 25, 2022, <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2910180/preparing-for-war-with-china-20252032/>.