

## 拜登政府的东南亚政策：动向与评估<sup>[1]</sup>

邢瑞利

**【内容提要】**拜登上台执政后，东南亚地区再次回到美国传统的战略视野中。为了凸显对东南亚的重视，拜登政府逐渐加大对该地区的各项投入，美国东南亚政策调整初步呈现出基本轮廓。拜登政府加强与东南亚国家的政治接触，激活并巩固盟友及伙伴关系网络；寻求以疫苗援助为突破口，深化与东南亚国家的非传统安全合作；注重补足经济短板，重塑有利于美国的地区秩序；继续强化在南海的军事挑衅，挑动东南亚国家与中国对抗。尽管拜登政府的这些举措已在东南亚取得了初步成效，但其如何进一步落实仍面临着诸多限制。美国国内的政治掣肘以及资源投入有限、其东南亚政策与对华战略之间存在张力、东南亚国家对美国既依赖又忧虑的双重心态等因素，都将制约拜登政府东南亚政策的落实与成效。随着拜登政府东南亚政策的日趋成熟完善，必将加剧地区安全局势复杂化，中国须密切关注并审慎应对。

**【关键词】**拜登政府 东南亚政策 印太战略 中美关系

**【作者简介】**邢瑞利，南京航空航天大学马克思主义学院助理教授、江苏高校国际战略与安全研究中心研究员。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2022)02-0072-23

[1] 本文是2020年度国家社科基金青年项目“‘印太战略’背景下‘东盟中心地位’重构研究”(20CGJ029)、中央高校基本科研业务费专项资金项目“拜登政府东南亚政策研究”(1023-YAH22013)的阶段性成果。

东南亚地区长期在美国的亚太战略布局中占据重要地位，但其历届政府对该地区的关注和重视程度并不相同。冷战时期，东南亚对于美国的战略重要性逐渐上升，美国将该地区视为美苏战略博弈、遏制共产主义扩张的前沿地带。在 20 世纪 70 年代尤其是冷战结束初期，东南亚地区在美国外交战略中的重要性明显下降，直至小布什上台后采取“选择性再接触”，东南亚地区才重获美国重视。奥巴马政府时期，随着美国推出“亚太再平衡”战略并“全方位介入”东南亚地区，双方的关系显著提升甚至达到历史上前所未有的战略高度。然而，在特朗普执政的四年里，美国与东南亚的关系再度发生转折，特朗普政府推行“美国优先”、倾向“交易型外交”以及弱化“多边主义”等政策举措，加剧了东南亚国家对美国的失望和不满情绪，美国在该地区的影响力下降。拜登正式就任美国新总统后，其对美国东南亚政策的调整也成为外界关注的焦点。鉴于目前中美两国在东南亚地区的战略博弈日趋激烈，及时跟踪研判拜登政府的相关政策动向，有助于我国把握东南亚局势的发展变化，并对我国推进周边外交、维护和谐稳定的周边环境具有重要现实意义。本文尝试分析研究智库报告、美国政府相关政策文件以及政府官员讲话等，对拜登政府东南亚政策调整的动向及特点进行初探讨，并对其发展前景进行评估展望，以期为我国制定相应对策提供参考借鉴。

## 一、美国智库对拜登政府东南亚政策的建议

特朗普执政四年导致美国在东南亚地区的影响力明显下降，其继任者拜登能否引导美国与东南亚关系重回正轨，自 2020 年美国总统大选期间就成为其智库关注的焦点。鉴于智库历来对美国外交政策具有强大影响力，加之拜登任用了一批拥有智库背景的外交政策精英进入其核心执政团队，有必要对美国智库围绕拜登政府东南亚政策展开的一系列讨论和建议进行研究。美国智库的相关讨论有以下特点。

一是反思美国东南亚政策的弊端，呼吁拜登政府尽快制定一套有效的政策措施，消除东南亚国家对美国的忧虑失望情绪。美国战略与国际问题研

究中心亚洲副总裁迈克尔·格林（Michael Green）和乔治城大学亚洲问题专家麦艾文（Evan Medeiros）认为，美国在东南亚地区的影响力和信誉正在下降，拜登政府要想恢复该地区国家对美国领导力的信心，需要在经济、基础设施、联盟和防务领域寻找突破口，采取大胆而有远见的战略行动。<sup>[1]</sup> 美国布鲁金斯学会高级研究员杜大伟（David Dollar）和乔纳森·斯特罗姆塞特（Jonathan Stromseth）则强调，拜登政府目前在东南亚地区缺乏明确的经济议程，……亟需重新反思美国的亚洲经济政策，尽快深化与东南亚地区的经济接触特别是加大基建力度，这不仅有利于东南亚国家且能为美国创造良好的就业机会。<sup>[2]</sup> 美国兰德公司亚太政策高级专家德里克·格罗斯曼（Derek Grossman）注意到东南亚国家并不希望美国批评其国内的人权和民主问题，呼吁拜登政府重新规划东南亚政策以便更好地与该地区国家加强接触。<sup>[3]</sup> 美国乔治华盛顿大学国际事务教授罗伯特·萨特（Robert Sutter）分析称，“东南亚国家在经贸和基础设施领域对中国高依赖度、经贸替代方案缺乏、美国民主口号对东南亚威权国家的压力及特朗普政府的诸多错误做法导致美国信誉降低等因素，都致使东南亚国家不愿冒犯中国，在此情形下，拜登政府尚未清晰的东南亚政策需要更小心而长期的设计。”<sup>[4]</sup>

二是倾向从中美战略竞争角度分析拜登政府的东南亚政策，认为中国对美国在东南亚地区的战略主导权和霸权地位构成了威胁。美国战略与国际问

---

[1] Michael Green and Evan Medeiros, "Can America Restore Its Credibility in Asia?" *Foreign Affairs*, February 15, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-15/can-america-restore-its-credibility-asia>.

[2] David Dollar and Jonathan Stromseth, "The US must urgently rethink its economic policies in Asia," *Brookings Institution*, February 17, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/02/17/us-must-urgently-rethink-its-economic-policies-in-asia/>.

[3] Derek Grossman, "Biden's Troubled Southeast Asia Policy Needs a Reboot," *The RAND Corporation*, July 6, 2021, <https://www.rand.org/blog/2021/07/bidens-troubled-southeast-asia-policy-needs-a-reboot.html>.

[4] Robert Sutter, "US Challenges in Southeast Asia Under Biden," *ISEAS—Yusof Ishak Institute*, August 10, 2021, <https://fulcrum.sg/us-challenges-in-southeast-asia-under-biden/>.

题研究中心发表的一份题目为《权力、规范与机制——从东南亚视角看印太未来》的研究报告，详细分析了东南亚国家对于中美在东南亚的影响力、中美战略竞争、区域合作机制等问题的看法，认为美国在东南亚地区的政治力量、经济影响力都明显弱于中国，而且这一差距在未来 10 年中还将持续。……建议美国决策层重视东南亚国家的战略倾向，把双方交往的重点转向疫情防控、应对气候变化、维护经济安全与稳定等非传统安全挑战方面。<sup>[1]</sup>美国兰德公司以《印太地区应对中美战略竞争的区域对策》为议题的系列报告进一步详细比较了中美在东南亚地区不同层面的影响力，认为两国在该地区具有不同的优势和竞争方式，但两国都不可能在影响力竞争中完全胜出。在东南亚美国的外交和军事影响力更强，而中国的经济影响力更大，建议拜登政府制定一个清单，列出美国在东南亚地区的目标及其优先争取的国家。<sup>[2]</sup>但美国布鲁金斯学会外交政策研究项目高级研究员沈大伟（David Shambaugh）并不认为在东南亚中国比美国拥有更大的影响力及优势。他在最新著作《大国交锋：东南亚的美国和中国》中指出，中美两国在东南亚地区的战略竞争日趋复杂化，尽管中国为扩大自身经济和政治影响力动作不断，但美国仍是该地区影响力最大的国家，中国并不能主导东南亚。拜登政府只需在东南亚加强事务参与，持续与地区国家开展接触并提供支持，中国的影响力就会被抵消。<sup>[3]</sup>

三是关注中美俄战略博弈对拜登政府东南亚政策的影响，认为中俄日益走近将会加大美国在东南亚地区的战略压力。在传统地缘政治讨论中，东南亚经常被描述为中美战略竞争的前沿地带，而忽略了俄罗斯正在成为该地区

---

[1] Michael J. Green and Amy Searight, "Powers, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective," Center for Strategic and International Studies, June 9, 2020, <https://www.csis.org/analysis/powers-norms-and-institutions-future-indo-pacific-southeast-asia-perspective>.

[2] Bonny Lin, Michael S. Chase and Jonah Blank, "Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific: Study Overview and Conclusions," The RAND Corporation, May 24, 2021, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR4412.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4412.html).

[3] David Shambaugh, *Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2021, pp.1-19.



继中美之外的“第三支力量”。<sup>[1]</sup>事实上，俄罗斯近年来日益将东南亚视为其外交的首要方向之一，致力于在该地区事务中扮演更重要角色。在俄罗斯与乌克兰冲突不断升级的背景下，拜登政府愈发担忧中俄之间的战略策应将会对美国东南亚政策的推进形成干扰。新美国安全中心发表题目为《中俄危险的走近——如何应对新兴伙伴关系》的研究报告指出，中俄两国走近将会导致美国的注意力和资源分散：俄罗斯有助于中国巩固在东南亚地区的对美优势，而中国则能够使俄罗斯减轻美欧制裁的压力，因此，如果不解决俄罗斯对华支持问题，拜登政府将无法“管理中国的行为”。<sup>[2]</sup>美国国际评估与战略中心资深研究员费学礼（Richard D. Fisher）认为，中俄军事合作的深度和广度已经大大提升并形成了两国的“准同盟”关系，俄罗斯对乌克兰采取军事行动，中国可能会利用美国被战争牵制的时机“攻台”，这将导致拜登政府东南亚政策的实施效果大打折扣。<sup>[3]</sup>

四是为拜登政府东南亚政策的实施出谋划策，确保美国在该地区的战略利益得到巩固。美国战略与国际问题研究中心经济学项目高级顾问唐伟康（Kurt Tong）从重视多边机制的作用出发，建议拜登政府利用亚太经合组织和东盟等多边平台来扩大美国在东南亚的影响力。建议拜登政府更多地在印太地区发展经济和商业关系，努力消除中国对亚洲其他国家商业运作方式的影响，而不是过分关注中国的军事投射力量或表现其反威权的决心。<sup>[4]</sup>美

---

[1] Richard Javad Heydarian, “Russia's Pivot to Southeast Asia: A ‘Third Force’ amid Sino-American Rivalry,” Trends Research & Advisory, September 3, 2021, <https://trendsresearch.org/insight/russias-pivot-to-asia-an-emerging-third-force-amid-sino-american-rivalry/>.

[2] Andrea Kendall-Taylor and David Shullman, “China and Russia's Dangerous Convergence: How to Counter an Emerging Partnership,” Center for a New American Security, May 3, 2021, <https://www.cnas.org/publications/commentary/china-and-russias-dangerous-convergence>.

[3] Richard D. Fisher, “China's war against Taiwan includes Russia,” Taipei Times, December 13, 2021, <https://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2021/12/13/2003769489>.

[4] Kurt Tong, “Biden Should Seize APEC and ASEAN Opportunities,” Center for Strategic and International Studies, March 11, 2021, <https://www.csis.org/analysis/biden-should-seize-apec-and-asean-opportunities>.

国战略与国际问题研究中心高级副总裁马修·古德曼（Matthew Goodman）同样强调多边机制的作用，认为拜登政府有责任拿出一项区域经济战略，向东南亚的盟友及合作伙伴表明美国致力于在该地区进行长期的经济参与。<sup>[1]</sup>美国战略与国际问题研究中心资深东南亚问题专家格里戈瑞·波林（Gregory B. Poling）建议拜登政府在东南亚地区开展疫苗外交，以降低一些国家对美国疫苗的依赖，重新确立美国的国际领导地位。<sup>[2]</sup>美国兰德公司亚太政策高级专家德里克·格罗斯曼建议拜登政府进一步优化与中国的竞争方式，尽快确定“印太战略”的经济与贸易支柱，敏锐利用中国与东南亚国家的微妙关系，尽可能在东南亚地区取得更大突破。<sup>[3]</sup>

总体而言，美国智库学者呼吁拜登政府加大对东南亚地区的各项投入，从中美战略竞争以及美国“印太战略”布局的高度来规划东南亚政策，综合利用政治、经济、外交、军事等各种手段，重点补足美国在东南亚的经济短板，维护在该地区的战略主导权。上述讨论及建议在拜登政府东南亚政策调整过程中发挥的风向标和航向作用值得重视。事实也证明，拜登政府目前在东南亚地区的一系列新动向明显受到了美国智库学者的观点及政策建议的影响。

## 二、拜登政府东南亚政策的调整动向及特点

拜登执政初期虽然将注意力主要集中在升级美日印澳“四方机制”、修复美欧关系、应对中国挑战等议题上，但自2021年下半年开始，很快着力将战略重点放在东南亚，针对该地区的一系列外交政策调整呈现初步轮廓。尽

---

[1] Humeyra Pamuk and David Brunnstrom, “Blinken heads to Southeast Asia to deepen cooperation on China pushback,” Reuters, December 12, 2021, <https://www.reuters.com/world/blinken-heads-southeast-asia-deepen-cooperation-china-pushback-2021-12-12/>.

[2] Gregory B. Poling, “Vaccine Diplomacy Is Biden's First Test in Southeast Asia,” Center for Strategic and International Studies, January 28, 2021, <https://www.csis.org/analysis/vaccine-diplomacy-bidens-first-test-southeast-asia>.

[3] Derek Grossman, “Biden's Southeast Asia Policy Still Has Much to Prove,” The RAND Corporation, December 17, 2021, <https://www.rand.org/blog/2021/12/bidens-southeast-asia-policy-still-has-much-to-prove.html>.

管拜登政府的东南亚政策至今尚未完全成型，但其正在通过以下举措巩固提升美国与东南亚国家的关系，恢复美国在该地区的传统影响力。

（一）加强与东南亚的政治接触，激活并巩固盟友及伙伴关系网络。

为凸显美国对东南亚国家的重视，拜登上台伊始就专门新设立了“亚洲事务主管”一职，并提名民主党资深外交政策专家库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）担任。<sup>[1]</sup>2021年5月，美国国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）曾试图与东盟举行视频会议，但由于技术故障导致该计划被取消。<sup>[2]</sup>拜登政府自2021年下半年开始对东南亚展开密集外交攻势，频繁派政府高级官员出访东南亚，将双方关系提升到新阶段。5月31日至6月2日，美国常务副国务卿温迪·舍曼（Wendy Sherman）访问印尼、泰国、柬埔寨，为拜登政府后续在东南亚地区开展外交行动做铺垫。<sup>[3]</sup>7月23日，美国国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd Austin）作为拜登政府首位出访东南亚的内阁成员对新加坡、越南和菲律宾进行访问。<sup>[4]</sup>8月2—6日，美国务卿布林肯先后出席美国—东盟外长会议、东亚峰会、东盟地区论坛、“湄公河—美国伙伴关系”以及“湄公河之友”等多场东盟部长级视频会议，就紧迫的地区及国际议题与东盟国家接触，重申东盟在美国“印太战略”中的核心地位与关键作用。<sup>[5]</sup>8月3日，布林肯还与

[1] Josh Rogin, "Opinion: Biden's pick for top Asia official should reassure nervous allies," The Washington Post, January 13, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/13/kurt-campbell-biden-china-asia-nsc/>.

[2] Colum Lynch, Jack Detsch and Robbie Gramer, "The Glitch That Ruined Blinken's ASEAN Debut," Foreign Policy, May 27, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/05/27/blinken-asean-meeting-pivot-asia-middle-east/>.

[3] Sebastian Strangio, "Amid Chinese Push, US Official to Visit Three Southeast Asian Nations," The Diplomat, May 25, 2021, <https://thediplomat.com/2021/05/amid-chinese-push-us-official-to-visit-three-southeast-asian-nations/>.

[4] Idrees Ali, "U.S. Defense secretary to visit Philippines, Singapore, Vietnam," Reuters, July 20, 2021, <https://www.reuters.com/world/us-defense-secretary-visit-vietnam-philippines-2021-07-19/>.

[5] "Secretary Blinken's Participation in ASEAN-related Ministerial Meetings August 2-6, 2021," U.S. Department of State, July 31, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-asean-related-ministerial-meetings-august-2-6-2021/>.

印尼外长蕾特诺·马尔苏迪（Retno Marsudi）在华盛顿举行会晤，宣布启动两国的“战略对话”关系。<sup>[1]</sup>8月22—26日，美国副总统卡玛拉·哈里斯（Kamala Harris）访问新加坡和越南，继续深化与东南亚地区国家的接触。<sup>[2]</sup>10月26日，拜登亲自出席第九届美国—东盟领导人视频峰会，并在开幕词中强调美国与东盟之间的关系“至关重要”。<sup>[3]</sup>11月27日至12月4日，美国东亚和太平洋事务助理国务卿康达（Daniel Kritenbrink）访问印尼、马来西亚、泰国和新加坡。<sup>[4]</sup>12月13—16日，美国务卿布林肯再度前往印尼、马来西亚访问，进一步深化美国与东南亚国家的合作。<sup>[5]</sup>显然拜登政府试图通过上述密集的高层交流向东南亚国家表明，“美国仍将投资这个被中国一直积极追求的地方”。<sup>[6]</sup>

值得注意的是，在拜登政府加强与东南亚国家接触的过程中，拉拢盟友及友好国家打造“印太战略”的辅助性支点是其重要的地缘战略目标，并凸显美国恢复并巩固盟友及伙伴关系网络的优先次序。例如，新加坡、越南和菲律宾被拜登政府视为在东南亚地区推进落实“印太战略”的三个最重要政治和安全伙伴，认为它们在战略上可能与美国最为一致，反映出拜登政府深

---

[1] Doyinsola Oladipo and David Brunnstrom, “U.S., Indonesia commit to South China Sea defense in ‘strategic dialogue,’” Reuters, August 4, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/blinken-launching-strategic-dialogue-with-indonesia-2021-08-03/>.

[2] Vanessa Friedman, “Kamala Harris, in Southeast Asia and in Uniform,” The New York Times, August 26, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/08/26/style/kamala-harris-vietnam-singapore-image.html>.

[3] “Remarks by President Biden at the Annual U.S.—ASEAN Summit,” The White House, October 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/26/remarks-by-president-biden-at-the-annual-u-s-asean-summit/>.

[4] David Brunnstrom, “Top U.S. diplomat for Asia to visit four ASEAN countries,” Reuters, November 27, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/top-us-diplomat-asia-visit-four-southeast-asian-countries-2021-11-26/>.

[5] Humeyra Pamuk and David Brunnstrom, “Blinken heads to Southeast Asia to deepen cooperation on China pushback,” Reuters, December 12, 2021, <https://www.reuters.com/world/blinken-heads-southeast-asia-deepen-cooperation-china-pushback-2021-12-12/>.

[6] Sui-Lee Wee, “After years of Chinese influence, U.S. tries to renew ties in Southeast Asia,” The New York Times, July 29, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/07/27/world/asia/austin-us-southeast-asia-diplomacy.html>.

化该地区伙伴关系的战略考虑。但与此同时，美国也重视与东南亚其他国家的交往，认为它们对美国“印太战略”的推进具有不同的重要性。如印尼是东南亚地区最大的国家和经济体，被拜登政府视为对抗中国影响力的关键；泰国是美国的传统盟友，拜登政府寻求进一步提升美泰防务合作水平；马来西亚作为中国“一带一路”倡议的重要战略支点，是拜登政府的重点拉拢对象国之一。为了寻求这些国家对美国“印太战略”的支持，除频繁进行高层政治互动外，拜登政府还试图借助七国集团、美日印澳“四方机制”、“美国－东盟特别峰会”等平台来进一步强化联系。2021年12月12日，在美国的推动下，泰国、马来西亚等东盟国家外长首次受邀参加七国集团外长扩大会议。<sup>[1]</sup>在美国与东盟建交45周年之际，拜登政府宣布将于2022年3月28—29日举行“美国－东盟特别峰会”。<sup>[2]</sup>此外，拜登政府的东南亚外交政策团队也在逐步完善之中，且在努力填补美国驻东南亚国家的大使职位空缺，为美国与该地区后续的高层政治交往常态化奠定机制化基础。2021年7月29日，拜登政府正式宣布提名企业家埃里克·卡普兰（Eric Kaplan）为美国新任驻新加坡大使，该职位自2017年1月起一直空缺至今。<sup>[3]</sup>拜登政府短时间内采取的上述举措也得到了东南亚国家的积极回应。新加坡总理李显龙表示：“拜登政府此举非常有价值，既表明美国在东南亚地区拥有大量利益及迫切需要保护与推进，也是美国回归全球盟友及合作伙伴关系网络的重要信号。”<sup>[4]</sup>

[1] Patrick Wintour, “UK invites south-east Asian nations to G7 summit amid Aukus tensions,” The Guardian, November 22, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/22/uk-invites-south-east-asian-nations-to-g7-summit-amid-aukus-tensions>.

[2] “ASEAN Members Say Summit With US Is Being Rescheduled,” U.S. News, March 10, 2022, <https://www.usnews.com/news/us/articles/2022-03-10/asean-members-say-summit-with-us-is-being-rescheduled>.

[3] Derek Wallbank, “Biden Taps Kaplan for Long-Vacant Singapore Envoy Post,” Bloomberg, July 30, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-30/biden-picks-kaplan-to-fill-long-vacant-singapore-ambassador-post>.

[4] Davina Tham, “US Vice President Kamala Harris’ visits to Singapore, Vietnam in 2 weeks are ‘greatly valued’: PM Lee,” Channel News Asia, August 3, 2021, <https://www.channelnewsasia.com/singapore/us-vice-president-kamala-harris-visits-singapore-vietnam-2-weeks-are-greatly-valued-pm-lee-2085926>.

## （二）寻求以疫苗援助为突破口，深化与东南亚的非传统安全合作

除了频繁的高官到访之外，新冠疫苗援助正在成为拜登政府提升在东南亚地区影响力的重要工具。不同于特朗普政府专注于硬实力投射以及强化东南亚军事合作，拜登政府更加关注东南亚国家的实际发展诉求，加大了对该地区新冠疫苗捐赠的力度。早在 2021 年 1 月，美国国际开发署署长萨曼莎·鲍尔（Samantha Power）就建议拜登政府应该引领全球新冠疫苗分发，以证实这是“唯有美国可以做到的事情”，修补美国的国际形象<sup>[1]</sup>，该建议很快被拜登政府采纳。3 月 12 日，拜登政府推动召开首届美日印澳“四方机制”首脑峰会，四国在新冠疫苗分配上达成一项重大合作倡议，即在美国提供生物技术、日本提供资金、印度生产和澳大利亚保证物流的支持下，承诺向东南亚地区提供 10 亿剂疫苗。<sup>[2]</sup>6 月 10 日，美国白宫发表声明称，将在 2022 年 6 月底前向全球 92 个中低收入国家捐赠 5 亿剂疫苗。<sup>[3]</sup>7 月，美国国防部长劳埃德·奥斯汀在新加坡出席国际战略研究所举办的第 40 届富勒顿讲座上发表演讲，议题专门围绕提供区域公共产品、加强同盟及伙伴关系等展开，并将与中国的竞争放在次要位置，受到东南亚国家的普遍欢迎。8 月，美国务卿布林肯在东盟部长级视频会议上大肆宣扬美国为领导全球抗击疫情所做的努力，称拜登政府承诺为全球提供 8000 万剂新冠疫苗，首批 2500 万剂疫苗中有 700 万剂提供给东南亚国家。<sup>[4]</sup>拜登本人在 10 月出席第九届美国 - 东盟领导人视频

[1] Samantha Power, “The Can-Do Power: America's Advantage and Biden's Chance,” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-20/samantha-power-can-do-power>.

[2] Michael J. Green, “Quad Summit's Vaccine Deal Is Biden's Bold First Move in Asia,” *Foreign Policy*, March 12, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/03/12/quad-summit-biden-china-vaccine-india-japan-australia-united-states-southeast-asia-security-indo-pacific-alliance/>.

[3] “FACT SHEET: President Biden Announces Historic Vaccine Donation: Half a Billion Pfizer Vaccines to the World's Lowest-Income Nations,” *The White House*, June 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/10/fact-sheet-president-biden-announces-historic-vaccine-donation-half-a-billion-pfizer-vaccines-to-the-worlds-lowest-income-nations/>.

[4] Kavi Chongkittavorn, “New US push: Vaccine and Mekong,” *Bangkok Post*, July 20, 2021, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2151579/new-us-push-vaccine-and-mekong>.



峰会时也承诺美国将向东盟提供 4000 万剂新冠疫苗以及超过 2 亿美元的紧急卫生和人道主义援助。<sup>[1]</sup>

此外，拜登政府还试图加大对东南亚国家的援助力度，深化医疗卫生安全、气候变化、清洁能源等非传统安全合作，寻求以可持续的方式参与东南亚地区事务。目前，拜登政府已大幅提升美国 2022 年财政预算中对外援助的支出比例，并宣布向东盟提供 1.02 亿美元资金，帮助其用于新冠疫情后的恢复、应对气候变化、促进经济合作和开展教育项目等。<sup>[2]</sup>2021 年 8 月 25 日，美国疾病控制与预防中心正式在越南开设了首个地区分支机构，意在促进一个“强大互联的全球网络”，以协助加强东南亚地区的卫生安全伙伴关系。<sup>[3]</sup>拜登政府还注重依托“湄公河-美国伙伴关系”“湄公河之友”等重要多边机制来强化美国与缅甸、越南、老挝、柬埔寨、泰国等湄公河流域国家的资源开发及援助合作关系，削弱中国的影响力。“湄公河之友”合作机制于 2020 年 9 月由特朗普政府与湄公河五国、东盟秘书处共同启动。参与国不仅包括美国与湄公河五国，还包含澳大利亚、日本、新西兰、欧盟、亚洲开发银行、世界银行以及湄公河委员会等等，是一个加强湄公河次区域发展援助规划协调的多边平台和机制。2021 年 1 月 12 日，美国与越南共同主办了“湄公河之友”合作框架下的首次政策对话；<sup>[4]</sup>6 月 29 日，美国与柬埔寨共同举办了

---

[1] “US, Malaysia to sign cooperation deal on supply chain improvements,” The Strait Times, November 18, 2021, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/us-malaysia-to-sign-cooperation-deal-on-supply-chain-improvements>.

[2] Alex Gangitano, “Biden announces \$102M to support Southeast Asian nations,” The Hill, October 26, 2021, <https://thehill.com/homenews/administration/578463-biden-announces-102m-to-support-southeast-asian-nations>.

[3] “Vice President Kamala Harris Opens New CDC Southeast Asia Regional Office in Vietnam,” Centers for Disease Control and Prevention, August 25, 2021, <https://www.cdc.gov/media/releases/2021/p0825-new-cdc-office.html>.

[4] “Friends of the Mekong Policy Dialogue Emphasizes US Commitment to the Subregion,” Greater Mekong Subregion, February 15, 2021, <https://greatermekong.org/friends-mekong-policy-dialogue-emphasizes-us-commitment-subregion>.

首届“湄公河-美国伙伴关系”高级官员会议；<sup>[1]</sup>8月，美国务卿布林肯也先后出席第二届“湄公河-美国伙伴关系”外长会议以及首届“湄公河之友”外长会议等等。总之，拜登政府将着力点放在非传统安全合作领域，契合东南亚国家的实际发展诉求且吸引力很强，这也是美国东南亚政策调整的一个关键部分。

### （三）注重补足经济短板，重塑有利于美国的东南亚地区秩序

基于美国智库和战略界普遍批评特朗普政府的东南亚政策缺乏经济支柱，导致美国在东南亚的影响力大幅度降低，拜登政府修正了特朗普时期的单边主义做法，试图在东南亚构建俱乐部形态的“小多边”合作机制来补足经济短板，进而达到弱化中国地区影响力的目的。拜登政府的一个关键举措就是通过打造“印太经济框架”来重新构筑美国在东南亚地区的多边经济合作网络。考虑到“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）存在的缺陷以及美国重新加入的可能性较小，拜登政府决定另起炉灶打造一个新的“印太经济框架”，以实现美国与东南亚地区的经济接轨。这一倡议源于拜登政府提出将在亚太地区打造“数字贸易协议”构想。2021年7月，拜登政府致力于联合澳大利亚、加拿大、日本、马来西亚、新加坡等国，在亚太地区推出一项将中国排斥在外的“数字贸易协议”<sup>[2]</sup>，这是拜登政府重新回归东南亚多边经济合作网络的重要抓手，旨在塑造一种有利于美国的地区贸易秩序。10月27日，拜登在出席第16届东亚峰会视频会议时，正式向外界宣布美国将与地区合作伙伴围绕贸易便利化、数字经济、清洁能源、供应链韧性、基础设施以及劳工标准等领域打造一个“印太经济框架”。<sup>[3]</sup>为了加速推进该经济框架成型，

[1] “Mekong-U.S. Partnership Senior Officials’ Meeting,” U.S. Department of State, June 30, 2021, <https://www.state.gov/mekong-u-s-partnership-senior-officials-meeting/>.

[2] Peter Martin, Eric Martin and Saleha Mohsin, “Biden Team Weighs Digital Trade Deal to Counter China in Asia,” Bloomberg, July 12, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-12/biden-team-weighs-digital-trade-deal-to-counter-china-in-asia>.

[3] “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit,” The White House, October 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>.

美国商务部长吉娜·雷蒙多 (Gina Raimondo)、国务卿布林肯已经先后于当年 11、12 月专门到访东南亚, 与新加坡、马来西亚等国家深入讨论了这一愿景, 寻求为美国计划于 2022 年初启动“印太经济框架”奠定基础。<sup>[1]</sup>2022 年 1 月 19 日, 美国白宫国家安全委员会中国事务高级主任罗拉·罗森伯格 (Laura Rosenberger) 进一步透露了美国加强与东南亚国家经贸合作的初步构想, 称“美国将在不久后推出一个由其制定‘共同目标’的‘印太经济框架’, 关于框架不同方面的对话‘将以不同的速度进行’”。<sup>[2]</sup>

在“印太经济框架”逐步推进落实的过程中, 拜登政府已经围绕其中的供应链韧性、数字经济、基础设施、清洁能源等关键议题与东南亚国家进行政策协调及磋商合作。在供应链韧性问题上, 拜登政府致力于推动全球供应链结构的重组, 促使美国企业摆脱对包括中国在内的少数专业供应商的依赖。鉴于新加坡拥有众多的半导体公司且在电子行业领域具有显著优势, 2021 年 8 月 24 日, 美国副总统卡玛拉·哈里斯出访新加坡, 双方会晤中的一项重要议题就是与多名跨国企业高管举行圆桌会议, 讨论与东南亚大型跨国企业合作应对芯片短缺问题。<sup>[3]</sup>目前美国与新加坡关于建立高级别的供应链对话已经启动; 美国与马来西亚的供应链安全合作也在持续推进。11 月 18 日, 美国商务部长吉娜·雷蒙多与马来西亚国际贸易和工业部长穆罕默德·阿兹敏·阿里 (Mohamed Azmin Ali) 在签署的一份联合声明中宣称, “两国将围

---

[1] “U.S. commerce chief sees Indo-Pacific economic framework early next year,” Reuters, November 17, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-commerce-chief-sees-indo-pacific-economic-framework-early-next-year-2021-11-17/>; Ainaa Aiman, “US investing more in Malaysia to help in economic recovery,” Free Malaysia Today, December 15, 2021, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2021/12/15/us-investing-more-in-malaysia-to-help-in-economic-recovery/>.

[2] Michael Martina and David Brunnstrom, “US to set ‘common goals’ on Indo-Pacific economic cooperation,” Reuters, January 19, 2022, <https://www.reuters.com/business/us-set-common-goals-indo-pacific-economic-cooperation-early-2022-2022-01-19/>.

[3] Nandita Bose, “U.S. VP Harris meets company execs in Singapore to discuss supply shortages,” Reuters, August 24, 2021, <https://www.reuters.com/business/us-vp-harris-meets-company-exec-singapore-discuss-supply-shortages-2021-08-24/>.

绕提高半导体和制造业供应链的透明度、安全性、韧性进行谈判，并计划在2022年初签署正式协议”。<sup>[1]</sup>在基础设施建设方面，拜登政府寻求利用七国集团、美日印澳“四方机制”平台参与东南亚基建投融资合作，与中国在该地区开展竞争。2021年6月13日，拜登在出席七国集团峰会时提出“重建更美好世界”倡议，特别强调发达民主国家将开展合作，为包括东南亚地区在内的众多发展中国家提供基建支持，以应对超过40万亿美元的全球基础设施融资缺口。<sup>[2]</sup>“重建更美好世界”倡议普遍被认为是拜登政府旨在抗衡“一带一路”合作的重大战略举措，印尼、菲律宾、泰国等多个东南亚国家都公开对该倡议表现出欢迎态度。<sup>[3]</sup>同时，美国、印度、日本和澳大利亚在9月举行的四方领导人峰会上也专门成立了一个基础设施协调小组，以寻求与东南亚国家在基础设施和其它诸多共同优先事项方面的合作。<sup>[4]</sup>

#### （四）继续强化在南海的军事挑衅，挑动东南亚国家与中国对抗

美国的东南亚政策调整并未跳出冷战思维，南海议题是拜登政府拉拢东南亚国家构建“反华小圈子”的重要一环。一是向东南亚地区盟友及伙伴传达美国在南海问题上的态度立场。2021年1月27日，美国国务卿布林肯在与菲律宾外长特奥多罗·洛钦（Teodoro Lochen）通话时表示，拜登政府拒绝接受“中国在南海超出国际法所允许的海洋主张，将与东南亚国家一道抗衡

[1] “Joint Statement by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo and Malaysian Senior Minister of International Trade and Industry Mohamed Azmin Ali,” U.S. Embassy in Malaysia, November 19, 2021, <https://my.usembassy.gov/joint-statement-by-u-s-sec-of-commerce-gina-raimondo-and-malaysian-senior-minister-of-international-trade-and-industry/>.

[2] “Remarks by President Biden in Press Conference,” The White House, June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/13/remarks-by-president-biden-in-press-conference-2/>.

[3] “Asian Countries Welcome G7’s Answer to China’s One Belt, One Road Program,” Radio Free Asia, June 23, 2021, <https://www.rfa.org/english/news/china/program-06232021151152.html>.

[4] Saheli Roy Choudhury, “The Quad countries pledge to promote an Indo-Pacific region that is ‘undaunted by coercion’,” CNBC, September 27, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/09/27/quad-leaders-summit-us-india-japan-australia-statement-on-indo-pacific.html>.

来自中国的压力”。<sup>[1]</sup>2月16日，布林肯在与印尼长蕾特诺·马尔苏迪通话时也重申美国希望保持南海“自由和开放”。<sup>[2]</sup>此外，拜登政府官员还在各种多边场合公开支持菲律宾、越南等南海争端声索国的立场。例如，布林肯在2021年7月11日围绕“南海仲裁案裁决五周年”发表声明，宣称“中国胁迫并恐吓东南亚国家，基于规则的海洋秩序正在南海遭遇重大挑战”，并强调“任何国家在南海对菲律宾武装部队、公共船只或飞机发动武装袭击，美国将根据美菲1951年签订的《共同防御条约》第四条承担相应义务”。<sup>[3]</sup>二是几乎所有拜登政府高级官员在对东南亚地区访问时，渲染中国在南海的“霸凌”形象都是讨论议题中的重中之重。例如，美国副总统卡玛拉·哈里斯在新加坡表示，“我们知道中国继续在南海进行胁迫、恐吓，宣称对南海的绝大多数海域拥有主权，中国的‘非法主张’威胁了各国的主权”。<sup>[4]</sup>哈里斯在访问越南期间也对南海问题直言不讳，称支持美国向越南增派航空母舰和一艘海岸警卫舰，帮助越南“捍卫其在南海的安全利益”。<sup>[5]</sup>美国国务卿布林肯于2021年12月14日访问印尼时同样再度炒作南海问题，称“美国决心保护南海航行自由，中国在南海的行动‘威胁’着每年价值3亿美

---

[1] “Secretary Blinken's Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,” U.S. Department of State, January 27, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsins/>.

[2] “Secretary Blinken's Call with Indonesian Foreign Minister Marsudi,” U.S. Department of State, February 16, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-indonesian-foreign-minister-marsudi/>.

[3] Antony J. Blinken, “Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South China Sea,” U.S. Department of State, July 11, 2021, <https://www.state.gov/fifth-anniversary-of-the-arbitral-tribunal-ruling-on-the-south-china-sea/>.

[4] Nandita Bose, “U.S. VP Harris says China intimidates to back South China Sea claims,” Reuters, August 24, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/kamala-harris-says-beijing-continues-coerce-south-china-sea-2021-08-24/>.

[5] Alexandra Jaffe, “Harris urges Vietnam to join US in opposing China ‘bullying’,” The Associated Press, August 25, 2021, <https://apnews.com/article/health-pandemics-coronavirus-pandemic-vietnam-1fcdf1dbb2fc2a7e1259a02b3ed58b2b>.

元的商业活动”。<sup>[1]</sup>三是强化与东南亚盟友及伙伴的军事与防务合作，在南海形成对中国的威慑。拜登政府对菲律宾在南海问题上的重要性有深刻认知，加快修复美菲关系并强化双边军事防务合作。2021年4月12日，美国与菲律宾举行第36届“肩并肩”联合军演。<sup>[2]</sup>此次军演恰逢中菲“牛轭礁事件”持续发酵之际，具有一定的对华挑衅意味。美菲还于当年7月29日全面恢复《访问部队协议》（VFA），根据该协议，美军将获得菲律宾军事基地的进驻权并为其升级提供资金，以增强对中国的威慑力。此外，美菲还在考虑扩大军演规模并商定于2022年启动大规模的“巴利卡坦”军演。<sup>[3]</sup>此外，美国与泰国、印尼的军事防务合作也引人注目。美国与泰国于2021年8月3—15日举行了年度“金色眼镜蛇”联合军演，双方计划自2023年起增加参演国家和军人的数量。<sup>[4]</sup>美国与印尼在2021年8月1—14日也举行了“哥鲁达盾”联合军演，其重点在于岛屿防御战略，这是两国有史以来规模最大的联合军演。<sup>[5]</sup>四是增加对东南亚国家的军援力度，提升南海声索国对抗中国的军事实力。8月11日，拜登政府通过“2022年外国军事融资计划”，计划为东南亚国家提供约1.29亿美元的军事援助，其中向菲律宾提供0.4亿美元、印尼0.14亿美元、越南0.12亿美元；计划通过“东南亚海上安全倡议”向印尼、马来西亚、

---

[1] John Hudson, “Blinken warns China to stop ‘aggressive actions’ in first trip,” The Washington Post, December 14, 2021, [https://www.washingtonpost.com/national-security/blinken-china-southeast-asia-jakarta/2021/12/14/914487f4-5cc7-11ec-b1ef-cb78be717f0e\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national-security/blinken-china-southeast-asia-jakarta/2021/12/14/914487f4-5cc7-11ec-b1ef-cb78be717f0e_story.html).

[2] “U.S. and Philippine Forces Conclude 36th Balikatan Exercise,” US Embassy in the Philippines, April 23, 2021, <https://ph.usembassy.gov/us-and-philippine-forces-conclude-36th-balikatan-exercise>.

[3] Jairo Bolledo, “PH-US Balikatan Exercise back in ‘full scale’ for 2022,” Rappler, October 14, 2021, <https://www.rappler.com/nation/philippines-agrees-to-hold-military-activities-with-united-states-2021/>.

[4] Ann Carter, “Cobra Gold expected to be back to normal by 2022,” The Thaiger, October 14, 2021, <https://thethaiger.com/hot-news/events/cobra-gold-expected-to-be-back-to-normal-by-2022>.

[5] “Indonesia, US hold largest joint military drills,” The Jakarta Post, August 4, 2021, <http://www.thejakartapost.com/news/2021/08/04/indonesia-us-hold-largest-joint-military-drills-.html>.



菲律宾、泰国、东帝汶和越南共提供 0.28 亿美元。2022 年国会预算还为东南亚国家提供约 0.14 亿美元的国际军事教育和训练资金。<sup>[1]</sup>拜登政府此举意在通过加大军援力度来协助东南亚国家，尤其是菲律宾、越南、印尼等南海争端声索国提高武器装备水平、海上巡逻执法能力与中国对抗，进而削弱中国对南海局势的塑造和掌控力。

从拜登执政以来的相关举措看，其东南亚政策调整既与特朗普政府存在一些共同点，但也呈现出明显不同的一面。就共同点而言，两届政府均从中美战略竞争以及美国“印太战略”布局的角度来评估东南亚地区的战略重要性及价值，深化与东南亚关系的背后都有削弱中国影响力的地缘政治考虑。正因为此，拜登政府在南海问题、强化与东南亚国家的军事及防务合作、发展与湄公河流域国家的关系、参与东南亚基建等方面，很大程度上延续并深化了特朗普政府遏制中国的一些举措。就不同点而言，美国两届政府最大的区别在于采取的策略手段和介入方式存在显著差异：其一，特朗普政府的东南亚政策缺乏规划且较为混乱，拜登政府整体上对东南亚投入了更大的外交和政治精力。其二，特朗普政府倾向单边主义、无视东盟主导的各项多边合作机制，拜登政府重回有选择的多边主义，在注重利用东南亚各种多边机制的同时，也积极构筑新的“小多边”机制平台，以迅速补齐美国在东南亚地区的经济短板。其三，特朗普政府专注于硬实力投射甚至屡次迫使东盟选边站队，拜登政府似乎更加关注东南亚国家的实际诉求，有意淡化中美竞争对抗，将重点放在疫情防控、医疗卫生、供应链安全、气候变化等更容易取得实质性突破的议题上。

### 三、拜登政府东南亚政策的制约因素

拜登当选总统以来东南亚地区对美国的信任度显著提高。根据新加坡智

---

[1] Jon Grevatt, "US increases military assistance to Southeast Asia," Jane's Defence Weekly, August 11, 2021, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/us-increases-military-assistance-to-southeast-asia>.

库尤索夫伊萨东南亚研究所发布的《东南亚态势：2021》调查报告数据显示，在来自东盟 10 个成员国的 1032 名受访者中，选择“美国是可信赖的战略伙伴并且能够为地区提供安全保障”这一选项的比例从 2020 年的 34.9% 跃升至 2021 年的 55.4%。<sup>[1]</sup> 随着拜登政府不断加快在东南亚的战略布局并提高美国在该地区的参与度，美国东南亚政策的框架结构已经逐渐清晰，下一步如何兑现各项承诺将直接决定其东南亚政策的成效。在当前国际国内环境发生巨大变化的背景下，拜登政府东南亚政策的推进落实必然面临着诸多挑战与不确定性，也将受到多重因素的制约。

**第一，美国国内政治掣肘以及有限的资源投入将会对拜登政府东南亚政策的推进落实形成阻碍。** 特朗普政府时期，美国国内政治两极分化、社会不平等、种族歧视、民粹主义等各类问题的存在致使美国政治一度陷入僵局和内斗的困境。面对这一严峻现实，拜登在上台伊始就强调美国的内外政策是紧密相连的。2021 年 2 月 4 日，拜登在国务院发表首次外交政策演说，就特别提及将国内行动作为美国外交政策的出发点，称“外交政策和国内政策之间不再有明确的界限”。<sup>[2]</sup> 基于这一施政理念，拜登政府将大部分精力投入到恢复美国民主、促进经济复苏、弥合政党分歧、缓解社会贫富分化等诸多国内政治议程上，但这使其东南亚政策进一步推进落实的难度也将加大，因为国内的诸多问题确实会分散拜登政府的注意力。<sup>[3]</sup> 除此之外，资源投入与政策目标不匹配是拜登政府推进落实东南亚政策的又一大难题。目前，拜登政府在东南亚地区投入的资源和精力还非常有限，缺乏具体行动和明确规划，

---

[1] Dewi Fortuna Anwar, “Great Expectations: What Southeast Asia Wants From the Biden Presidency,” *East Asia Forum Quarterly*, Vol.13, No.1, 2021, pp.36-37.

[2] “Remarks by President Biden 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/>.

[3] Shaun Narine, “Biden's ‘China Challenge’ and Domestic Politics: Implications for Southeast Asia,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, July 8, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-01-bidens-china-challenge-and-domestic-politics-implications-for-southeast-asia-by-shaun-narine/>.

不足以支撑起美国在该地区的宏大政策目标。拜登政府提出强化美国与东南亚国家在医疗卫生、供应链安全、气候变化等多个领域合作关系的倡议，包括打造“印太经济框架”等等仍然停留在宽泛和含糊的层面。<sup>[1]</sup>事实上，东南亚国家对拜登政府短期内密集的外交攻势到底在多大程度上能转化为坚定的地区承诺及可持续的战略投入也表示怀疑。例如，印尼外交人士就质疑拜登政府能否兑现为东南亚带来更多私人投资和基础设施资金的承诺，而且认为其政策的可持续性也很难保证。<sup>[2]</sup>

第二，拜登政府的东南亚政策与对华战略之间存在明显张力，将直接制约其东南亚政策进一步推进落实的成效。目前，拜登政府东南亚政策调整的思路体现出很强的工具性特征，本质上是为了服务于美国在该地区与中国进行战略竞争的目标。拜登政府积极扩展美日印澳“四方机制”的层级并且力推其与东盟“印太展望”实现深度融合，从而最大限度地削弱中国在东南亚地区的影响力就是突出例证。美国战略与国际问题研究中心资深东南亚问题专家格里戈瑞·波林的总结非常到位：“拜登政府在东南亚地区显然采取了一种‘双轨方法’。一方面，声称支持东盟的中心地位，缓解东南亚国家对美国可能破坏东盟中心地位的担忧。另一方面，由于东盟无力妥善处理地区短期政治和安全问题，拜登政府试图以‘四方安全对话’作为对东盟领导的各项机制的补充，以维护美国在东南亚地区的战略利益。”<sup>[3]</sup>然而事实证明，拜登政府并未找到解决美国东南亚政策与对华战略之间矛盾张力的最佳平衡点。

---

[1] Xirui Li and Dingding Chen, “Kamala Harris’ Southeast Asia Visit Shows Biden’s Southeast Asia Policy Still Lacks a Clear Roadmap,” *The Diplomat*, August 27, 2021, <https://thediplomat.com/2021/08/kamala-harris-southeast-asia-visit-shows-bidens-southeast-asia-policy-still-lacks-a-clear-roadmap/>.

[2] Rizal Ramli, “Blinken in Southeast Asia: Is This the Real ‘Pivot’ ?” *The Diplomat*, December 21, 2021, <https://thediplomat.com/2021/12/blinken-in-southeast-asia-is-this-the-real-pivot/>.

[3] Gregory B. Poling, “Austin Accomplishes Two Missions in Southeast Asia,” Center for Strategic and International Studies, July 30, 2021, <https://www.csis.org/analysis/austin-accomplishes-two-missions-southeast-asia>.

拜登政府虽然反复重申美国并不试图遏制或压制中国，其在东南亚地区的参与也不针对任何国家，更不是为了迫使东盟在中美之间做出选择。然而拜登政府一再渲染所谓的南海威胁，指责“中国在南海实行胁迫并威胁他国”，甚至挑动东南亚国家共同对华施压，这种相互矛盾的表态和做法已令东南亚国家感到紧张。正如泰国朱拉隆功大学政治学专家提蒂南·蓬苏迪拉克(Thitinan Pongsudhirak)所言：“东盟的噩梦是其变得无关紧要，即失去在东南亚和平与安全行动中的中心地位。对东盟成员国而言最重要的是‘四方安全对话’机制不能扩大，更不能给东盟蒙上阴影。”<sup>[1]</sup>由此可见，在安抚东南亚国家与对华战略竞争之间找到平衡点绝非易事，拜登政府的对华态度越强硬，其与东南亚国家的关系就可能变得越困难。<sup>[2]</sup>

第三，东南亚国家对美国既依赖又忧虑的双重心态也将为拜登政府东南亚政策的进一步推进落实增添阻力。东南亚国家对美国的担忧一直存在，主要表现在以下方面：一是担忧拜登政府对东南亚地区战略关注的可持续性。美国与东南亚国家的关系属于典型的不对称关系，东南亚国家对美国的期待与自身在美国全球战略布局中的位置并不匹配。对于东南亚而言，能否将美国留在本地区以确保自身能够在中美之间实行大国战略平衡非常重要。然而，对于美国而言，东南亚仅仅是其全球战略布局中处于最外围的一环，因此东南亚国家时常对美国的政策行为感到不安。二是担忧自身陷入在中美之间选边站队的危险境地。尽管东南亚大多数国家欢迎美国在该地区存在，但它们并不愿美国插手本地区事务，更不愿在中美两大国之间做出选择。目前，拜登政府屡屡升级美日印澳“四方机制”、新成立“澳英美联盟”的做法显然危及了东盟的地区中心地位并加剧了东南亚国家被迫在中美之间选边站队的危险。这已经在东南亚引发担忧，如马来西亚国防部长希沙姆丁·侯赛因(Hishammuddin Hussein)就公开警告说：“不能让‘澳英美联盟’导致东盟瓦解，

[1] Jonathan Head, “Kamala Harris joins diplomatic charm offensive in South East Asia,” BBC News, August 23, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-58277226>.

[2] James Crabtree, “A Confused Biden Team Risks Losing Southeast Asia,” Foreign Policy, June 27, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/06/27/southeast-asia-asean-china-us-biden-blinken-confusion-geopolitics/>.

不希望东盟因为任何理由被拆散，特别是考虑到地区超级大国的地缘政治因素”。<sup>[1]</sup> 三是担忧拜登政府重拾价值观外交可能给东南亚带来消极影响。拜登政府将人权及民主议题置于美国外交政策的中心位置并提出构建所谓“民主国家联盟”，但东南亚国家对此反应冷淡。拜登政府干预缅甸军事政变是其在东南亚地区强调民主价值观的典型例证。针对自2021年2月缅甸发生的政权更迭，拜登明确表示“缅甸军方夺取政权的行动是对该国民主过渡进程的直接攻击，美国将追究政变领导者的责任”。<sup>[2]</sup> 同时拜登政府还多次呼吁东盟对缅甸军政府施压。拜登政府重拾民主价值观的做法必然会加剧与东盟的政策分歧并引发多数国家的忧虑。四是担忧拜登政府在俄罗斯与乌克兰冲突问题上破坏东盟团结。为了对俄罗斯实施严厉的经济制裁，拜登政府目前正在向包括东南亚国家在内的全球各国施压。<sup>[3]</sup> 然而除新加坡追随美国、缅甸支持俄罗斯外，东南亚大多数国家更倾向在俄乌冲突问题上保持沉默。<sup>[4]</sup> 2022年2月27日，东盟各国外长发布联合声明，要求“有关各方保持最大限度的克制，通过各种渠道进行对话”。<sup>[5]</sup> 东盟持此态度立场不仅因为俄罗斯是东南亚一些

---

[1] Patrick Wintour, “UK invites south-east Asian nations to G7 summit amid Aukus tensions,” *The Guardian*, November 22, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/22/uk-invites-south-east-asian-nations-to-g7-summit-amid-aukus-tensions>.

[2] William Mauldin and Ian Talley, “Biden Plans ‘Appropriate Action’ After Myanmar Coup, but U.S. Leverage Is Limited,” *The Wall Street Journal*, February 1, 2021, <https://www.wsj.com/articles/u-s-slams-myanmar-militarys-seizure-of-power-11612201288>.

[3] Jack Detsch and Robbie Gramer, “U.S. Urges Asian Allies to Cooperate on Russia Sanctions,” *Foreign Policy*, February 22, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/02/22/biden-russia-ukraine-sanctions-asia-allies-export-controls-invasion-plans/>.

[4] Sebastian Strangio, “Why Have Southeast Asian Governments Stayed Silent Over Ukraine,” *The Diplomat*, February 23, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/why-have-southeast-asian-governments-stayed-silent-over-ukraine/>.

[5] Joshua Kurlantzick, “How Asia is responding to Russia’s invasion of Ukraine,” *The Japan Times*, March 4, 2022, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2022/03/04/commentary/world-commentary/asia-ukraine-response/>.

国家的主要武器供应商,更关键的原因在于不愿俄乌冲突绑架即将举行的“美国-东盟特别峰会”,也不愿沦为美俄大国战略博弈的棋子。<sup>[1]</sup>

#### 四、结论及中国应对

总而言之,东南亚地区在被美国“短暂遗忘”一段时间后似乎正在重新回到美国传统的战略视野中。拜登政府逐渐将战略重点放在东南亚并持续加大对该地区的各项投入,美国东南亚政策的调整已经初显基本轮廓,未来随着其进一步走向成熟完善,包括美国、中国、俄罗斯、东南亚国家的四方战略博弈将更趋复杂激烈,这给中国带来的影响不容忽视。一方面,这可能会导致中美关系进一步恶化。当前,中美在东南亚地区的对抗远大于合作,拜登政府认为东南亚国家对其遏制中国日益增长的地区影响力至关重要,意图将东南亚打造成对抗中国的前沿阵地。<sup>[2]</sup>这就意味着竞争与对抗很大程度上将主导中美两国在东南亚的互动,双方在该地区诸多议题上的合作难度将上升。尤其是拜登政府妄图挑动东南亚国家与中国对抗的做法,也为中美关系的改善增添新变数。另一方面,拜登政府东南亚政策调整的重要目标是干扰离间中国与东盟的关系,这使中国开展东南亚外交以及维护和谐稳定的周边环境的难度将明显加大。例如,拜登政府目前在东南亚试图打造一个将中国排斥在外的“印太经济框架”,推动东南亚国家与中国实现“经济脱钩”,显然会影响中国与东南亚国家的经济合作进程,削弱中国在该地区的经济优势。

鉴于此,中国需审慎应对与妥善处理。具体而言:第一,中国需对拜登政府东南亚政策的调整保持战略定力,理性看待其成效与不足。中国既要关注拜登政府为提升美国与东南亚关系所做的努力与承诺,也要看到其进一步

---

[1] Kavi Chongkittavorn, “Can ASEAN and the US forge a ‘more united than ever’ relationship for the future,” Bangkok Post, March 8, 2022, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2275475/asean-heads-gear-for-summit-with-biden>.

[2] Humeyra Pamuk and David Brunnstrom, “Blinken Heads to Southeast Asia to Deepen Cooperation on China Pushback,” Reuters, December 12, 2021, <https://www.reuters.com/world/blinken-heads-southeast-asia-deepen-cooperation-china-pushback-2021-12-12/>.



推进落实面临着诸多限制性因素。中国尤其需要认识到拜登政府的东南亚政策存在内在的矛盾张力，其对东南亚地区的各项投入和承诺能否得到落实尚需观察。第二，中国须采取多种措施妥善处理并管控好中美在东南亚地区的冲突分歧。一方面，中国须对拜登政府意图在东南亚地区构筑“反华小圈子”的行为进行坚决斗争。另一方面，中国也要尽可能挖掘中美在东南亚地区开展合作的空间与潜力，促使双方在该地区的竞争合作实现动态平衡。第三，中国应继续致力于推动与东南亚国家关系的深化，以“一带一路”倡议为抓手，与东南亚地区国家形成良性互动，尽可能消解拜登政府东南亚政策对中国不利的一面。中国与东南亚国家关系经过几十年深耕已取得显著进展，中国与东盟在2021年11月22日正式宣布建立“全面战略伙伴关系”就足以证明双方关系根基的牢固。基于此，只要中国持续推进周边外交、稳步构建中国—东盟命运共同体，拜登政府的东南亚政策将很难撼动中国与东南亚国家共同塑造的和平稳定局面。

【收稿日期：2021-12-06】

【修回日期：2022-02-07】

（责任编辑：林浩昆）