

美国加大对华战略竞争背景下的 东盟国家对冲战略^[1]

李莉文 金玉璨

【内容提要】在美国特朗普、拜登两任政府大力实施“印太战略”的大背景下，美国在东南亚对华博弈主要聚焦构建“去中国化”供应链、提供“一带一路”竞争性替代方案、激化地区紧张局势。东盟国家在中美之间选择对冲战略，以趋利避险，使本国利益最大化。美国长期是东南亚国家的重要贸易伙伴和投资来源国，而中国的“经济快车”对东盟国家也具有极大的吸引力。新加坡、印尼、马来西亚等国都采取务实多元的政策，积极与中国开展经济合作；但新、印尼、马等老东盟国家仍视美国为维持地区力量平衡的重要外部力量，都与美国开展不同程度的军事合作，同时与中国也开展安全防务合作；菲律宾小马科斯政府积极投靠美国，以获得美国在南海问题上的支持；而越南取向“多元平衡”外交，以游走于中美之间获利。特朗普二度执政，将对盟友和伙伴国家提出更多要求，对东盟国家的对冲战略造成一定影响，同时也会给各方带来一些机遇。

【关键词】东盟国家 对冲战略 特朗普政府 中美关系 “命运共同体” “一带一路”

【作者简介】李莉文，北京外国语大学英语学院教授、博士生导师；金玉璨，北京外国语大学英语学院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2024) 06-0150-29

[1] 本文系中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“美国‘分包外交’中对非洲的援助研究”（项目编号：2024JJ017）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的修改意见，文章错漏概由本人负责。

东南亚国家地缘战略位置重要，自然资源丰富，经济活力较强，长期以来一直是世界主要大国开展贸易、投资的重要合作伙伴，也是域外势力开展竞争博弈的“主战场”之一。近些年来，中国经济快速发展，给周边各国带来重要机遇；中国大力推进“一带一路”建设，得到广泛响应。为遏阻中国国力和影响力的日益提升，维护美国地区霸权，第一届特朗普政府提出并推动实施“印太战略”，将中国定为主要“竞争对手”，开启对华“极限打压”模式；拜登政府则延续全方位对华战略竞争态势，极力拉拢和逼压地区盟友和伙伴国家参与围堵和遏制中国，使东盟国家陷入进退维谷的境地。为破解这种困局，多数东盟国家选择不同的对冲战略（hedging strategy），以应对中美关系复杂深刻变化，特别是美国挑动地区分裂对立引发的风险，以期最大程度地趋利避害，为本国谋得更大生存发展空间。由于东盟各国的政治生态、产业结构、军力状况和国家定位不尽相同，社会文化背景复杂多样，各国的对冲战略既有特性也有共性，这使得中国与东盟合作既面对阻力也孕育机遇。在特朗普将二度执政背景下，东盟国家对冲战略将如何调整值得关注。本文将探讨美国在东南亚加大对华战略竞争相关动向，深入分析东盟国家对冲战略的举措及动因，以及特朗普再度执政背景下东盟国家对冲战略走向，为学界和实务界思考中国与东盟国家如何在复杂地缘政治环境中继续实现合作共赢提供参考。

一、美国在东南亚加大对华战略竞争相关动向

特朗普第一任期转向“大国竞争”战略后，对华遏制打压明显增强。美国2017年正式提出并推动“印太战略”，通过频繁在南海开展所谓“航行自由”行动（FONOPs），试图联合东盟国家挑战中国在南海的主权。^[1]2019年美国联合日本、澳大利亚启动“蓝点网络”（Blue Dot Network）计

[1] Bruce Vaughn, “The Trump Administration’s ‘Free and Open Indo-Pacific’: Issues for Congress,” Congressional Research Service, October 2, 2018, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45396>.

划，加强与东盟、欧盟和印度等区域伙伴的合作，企图与“一带一路”倡议展开直接竞争，塑造由美日澳主导的全球基础设施建设规则体系。拜登政府上台后延续并深化“印太战略”，把东南亚视作“地区架构建设的核心”^[1]，在经贸科技、政治外交和安全防务三大核心领域全面加强在东南亚的战略投入，力图遏制和排挤中国的地区影响力，谋取美国的战略主导地位。拜登政府推出“印太经济框架”（IPEF），选取东南亚关键节点区域，力图打造“去中国化”供应链；联合盟伴国家沿袭“蓝点网络”计划，推出“全球基础设施与投资伙伴关系”（PGII），意在为东南亚国家提供“一带一路”倡议的“竞争性替代”方案；在中国周边地区强化小多边安全机制建设，以“中国威胁论”扰动南海、台海紧张局势，阻挠中国—东盟命运共同体建设。特朗普 2025 年即将重返白宫，势将继续强化其“美国优先”政策，更加聚焦对华遏制，包括有针对性地施压东盟国家配合美国。美国在东南亚大搞泛安全化叙事，持续推进对华“脱钩断链”，竭力制造分裂对立，导致地区关系格局愈加复杂、各种问题矛盾错杂交织，深刻影响地区安全稳定。

（一）构建“去中国化”供应链，减少对华经贸和技术依赖

近年来，美国在东南亚着力推动“去中国化”，试图通过推动供应链重组削弱中国在该地区的经济和技术影响力。“印太经济框架”、东盟既有合作平台是美国在东南亚强化对华“脱钩断链”的主要抓手，威逼利诱是其主要手段。

一是通过“印太经济框架”拉拢东盟国家参与所谓的“供应链多元化”建设。美国有针对性地投资东盟关键节点国家，推动构建美国主导的“印太排华经济圈”。2023 年 11 月，美国联合印尼、马来西亚、菲律宾、泰国、新加坡、文莱、越南等《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）成员

[1] 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>.

国，签署《印太经济框架供应链韧性协议》，聚焦半导体等电子元器件制造和关键矿产等战略性产业，并要求各缔约方依据“对单一供应商或单一国家、地区或地理位置的依赖程度”等因素确定关键部门或关键货物，共同提高特定领域的监管透明度。^[1]美国还重点挑选越南、马来西亚和印尼等国作为“友岸外包”目的地，加大对其投资，意图将它们打造成替代中国的供应链枢纽。例如，美国半导体产品封装和测试服务提供商“安靠科技”（Amkor Technology）在越南北宁省投资16亿美元建设先进半导体封测工厂，2023年10月已投入营运，旨在构建可服务于通信、汽车和高性能计算等行业的半导体区域供应链；美国《芯片与科学法案》最大受益者之一英特尔公司计划于2025年之前投资约70亿美元，在马来西亚建成美国海外第一座先进3D芯片封装工厂和芯片组装测试工厂；美国福特汽车公司2023年宣布参与印尼电动汽车电池用镍厂投资项目，该厂年产12万吨电池用镍，预计2026年开始商业生产。

二是对接东盟既有合作平台，深化经贸与科技合作，使东盟增强对美国的依附，减少对华经济技术依赖。2022年“东盟—美国全面战略伙伴关系”确立后，美国着眼于东盟清洁能源和数字经济等“大国竞争”关键领域，加速推进《实施东盟—美国战略伙伴关系行动计划（2021—2025）》。^[2]2023年8月美国交通部通过“美国—东盟高级官员对话”平台启动“美国—东盟电动汽车”倡议，促成30亿美元气候融资，用于推进东盟净零排放目标，进而加速开发东南亚地区电动汽车生态系统。^[3]2024年2月美国官员参

[1] “Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience,” November 2023, https://www.ipef.gov.sg/files/ipef_supply_chain_agreement_.pdf.

[2] ASEAN Secretariat, “Plan of Action to Implement the ASEAN—United States Strategic Partnership (2021—2025),” March 2021, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/03/15.-ASEAN-US-Plan-of-Action-2021-2025-Final.pdf>.

[3] The White House, “FACT SHEET: U.S.—ASEAN Comprehensive Strategic Partnership, One Year On,” September 5, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/05/fact-sheet-u-s-asean-comprehensive-strategic-partnership-one-year-on/>.

加东盟数字部长会议，承诺协助东盟“建立包容和可信赖的数字生态系统”，重点涵盖人工智能和数字基础设施等领域。^[1]截至2024年10月第12届美国—东盟峰会举办之时，美国国际开发金融公司（DFC）已在东南亚的清洁能源、基础设施和金融服务等关键部门推动超过20亿美元投资，越南是接受投资最多的国家，金额高达7.37亿美元，其次是印尼和菲律宾。^[2]美国还宣称在卫生、交通运输、能源等新领域与东盟的合作实现制度化，截至2024年10月“东盟—美国行动计划（2022—2025）”^[3]及其附件承诺项目的98.37%取得了重大进展。^[4]

三是威逼东盟国家排除中国企业，强化针对中国的“小院高墙”。美国把东盟国家和企业纳入对华科技竞争框架，利用制裁威胁效应等警示在高科技领域与中国企业合作存在“风险”，迫使东盟国家在产品和技术选择上倾向美国，削弱中国在海底电缆、5G网络部署等战略基建的优势地位。例如，美国威胁可能会对中国企业实施制裁，于2022年成功阻止中国海底电缆产业头部企业华海通信（前华为海洋）参与“东南亚—中东—西欧6号”（SEA-ME-WEA 6）海底电缆项目。^[5]美国一面警告参与该项目的东盟国家和企业：若选择中国公司，一旦制裁生效，海底电缆将因无法吸引美国客户而变得“毫无价值”且无法正常运营，一面通过美国贸易发展署

[1] “U.S. Companies Engage with ASEAN Digital Ministers and Senior Officials during the 4th ASEAN Digital Ministers (ADGMIN) Meeting,” US-ASEAN Business Council, February 5, 2024, <https://press.usasean.org/us-companies-engage-with-asean-digital-ministers-and-senior-officials-during-the-4th-asean-digital-ministers-adgmin-meeting>.

[2] 《“数说”美国—东盟关系》，美国驻华大使馆微信公众号，2024年10月10日，https://mp.weixin.qq.com/s/m_Wa_3enegij5ZSnnqYpSQ。

[3] 与《实施东盟—美国战略伙伴关系行动计划（2021—2025）》是同一文件，细化了合作领域和行动方案。

[4] The White House, “FACT SHEET: Delivering on Our Commitments, 12th U.S.—ASEAN Summit in Vientiane, Lao PDR,” October 10, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/10/10/fact-sheet-delivering-on-our-commitments-12th-u-s-asean-summit-in-vientiane-lao-pdr/>.

[5] Anna Gross et al., “How the US Is Pushing China Out of the Internet’s Plumbing,” Financial Times, August 12, 2023, <https://ig.ft.com/subsea-cables/>.

(USTDA) 向电缆沿线国家的电信公司提供 380 万美元拨款, 以换取其选择美国企业 SubCom; 美国驻东盟国家的外交人员还直接与当地电信公司高管会面, 捏造选择中国企业可能带来的“经济和安全风险”。^[1] 据外媒报道, 新加坡与越南“直连海底电缆 2030”项目已排除中企华海通信, 部分原因仍是受到美国施压。^[2] 此外, 第一届特朗普政府制裁华为时, 越南最大移动通信网络运营商 Viettel 于 2019 年排除华为而采用美国高通 5G 通信技术和设备, 并在 2024 年 11 月宣布其 5G 开放式无线接入网络 (Open RAN) 正式商用。^[3]

(二) 提供“一带一路”的竞争性替代方案, 强化意识形态对立

近年来美国想方设法在东南亚基建领域与“一带一路”倡议展开竞争, 并着力强化意识形态对立, 诋毁中国形象, 以扩大美国的经济和地缘政治影响力。一方面, 拜登政府于 2021 年牵头七国集团 (G7) 发起“重建更美好世界” (B3W) 伙伴关系计划, 并在 2022 年与欧盟“全球门户”计划对接, 将其重新包装为 G7 的旗舰基础设施和投资倡议“全球基础设施与投资伙伴关系”。^[4] 该倡议计划到 2027 年筹集 6000 亿美元, 用于支持低收入和中等收入国家的基建项目, 尤其关注东南亚能源、电信和数字基建^[5]; 强调与西

[1] Joe Brock, “U.S. and China Wage War Beneath the Waves over Internet Cables,” Reuters, March 24, 2023, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/us-china-tech-cables/>.

[2] Francesco Guarascio, Phuong Nguyen, “Exclusive: Singapore, Vietnam Firms in Talks for New Undersea Cables, Sources Say,” Reuters, December 13, 2024, <https://www.reuters.com/technology/singapore-vietnam-firms-talks-new-undersea-cables-sources-say-2024-12-13/>.

[3] “Viettel Launches World’s First O-RAN 5G Network,” Vietnam Plus, November 13, 2024, <https://en.vietnamplus.vn/viettel-launches-worlds-first-o-ran-5g-network-post303956.vnp>.

[4] Conor M. Savoy, Shannon McKeown, “Future Considerations for the Partnership on Global Infrastructure and Investment,” Center for Strategic and International Studies, June 29, 2022, <https://www.csis.org/analysis/future-considerations-partnership-global-infrastructure-and-investment>.

[5] Fikry A. Rahman, Dr. Abdul Razak Ahmad, “What the G-7 Infrastructure Initiative Can Offer Southeast Asia,” The Diplomat, July 1, 2022, <https://thediplomat.com/2022/07/what-the-g-7-infrastructure-initiative-can-offer-southeast-asia/>.

方“民主国家”合作可确保投资的“透明、包容、公平和可持续”^[1]，刻意与“一带一路”倡议形成对比，向受援国宣扬美西方“高质量、高标准”“民主治理”基建范式^[2]，把经济问题政治化、商业决策意识形态化。另一方面，美国把融资和意识形态议题捆绑，大搞价值观输出，试图与中国争夺基建标准制定话语权。如美国借助国际金融公司（IFC，世界银行下属机构）、千年挑战公司（MCC）等美方掌控的国际多边金融机构或美国政府援外机构，在向东盟国家能源、交通和数字化基建项目提供融资支持的同时，推进美国“优先考虑环境标准、财政可持续”的高质量基建项目认定标准。^[3]

（三）激化地区紧张局势，对华进行“战略消耗”

特朗普第一任期内推出“印太战略”，重点面向安全防务领域。对此，拜登政府进行了深化拓展，聚焦盟伴体系建设，积极构筑多圈层对华军事围堵网络，企图在地区制造阵营对抗，牵扯消耗中国战略精力。一是强化既有军事同盟体系，着力强化小多边安全机制建设。美国升级美日印澳“四方安全对话”（QUAD）机制，积极推进美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS）、美日韩安全合作，在东南亚以条约盟国菲律宾为支点，联合日本和澳大利亚打造“轴辐间小多边安全机制”，构建针对中国的“美菲+”区域安全合作架构。^[4]二是大力提升与东盟国家的安全合作关系。美国通过“安全伙伴关系”有针对性地与菲律宾、印尼和越南等关键国家加强安全防务合作，

[1] Center for a New American Security, “CNAS Responds: Unpacking the G7 and NATO Summits,” June 29, 2022, <https://www.cnas.org/press/press-note/cnas-responds-unpacking-the-g7-and-nato-summits>.

[2] The White House, “FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit,” June 13, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/13/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit-2/>.

[3] “U.S. International Development Finance Corporation: Overview and Issues,” Congressional Research Service, January 10, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47006>.

[4] 陈相秒：《美菲要搞“美菲+”军事安全合作？》，载《世界知识》2023年第12期，第30—32页。

包括提供武器装备、技术和情报等支持，频繁在南海及周边地区开展有东盟国家参与的联合军演，特别是怂恿支持菲律宾在南海持续侵权挑衅、推高紧张局势，并企图分化东盟内部，扰乱“南海行为准则”谈判进程，破坏东盟国家同中国的关系。三是以东南亚为“跳板”，威慑台海。美国利用东南亚“地缘优势”，尤其是邻近南海和台海交汇点的菲律宾，强化美国在台海周边的军事部署。2023年美国获得菲律宾4个新增军事基地的使用权，其中菲北部卡加延省基地距中国台湾仅400公里，为美国必要时快速部署介入“台海冲突”提供前沿据点；美国还企图在菲长期部署“堤丰”中程导弹系统，威慑台海意图十分明显。

总的来看，东南亚不仅是“一带一路”共建的重要区域，也是美国“印太战略”的核心目标区，因而不可避免地成为美国力图遏压和排挤中国的关键地带。一方面，美国在经贸科技、政治外交和安全防务等领域持续强化对华遏制打压，导致地区秩序复杂变化，推升不确定不稳定甚至冲突风险，使东盟各国面临不同程度的“选边”以及产业发展竞争、军备竞赛等压力，并对区域经济一体化建设形成干扰，使东盟在地区事务的“中心地位”和以对话合作为导向的“东盟方式”受到冲击。另一方面，美国挑动的大国竞争态势客观上也使得东盟国家处于一定的有利地位，包括产业链“升级拓展的机遇期”、基建融资选择多元化、安全防务水平有望提升等。面对风险挑战与机遇并存的复杂局面，多数东盟国家出于维护本国战略自主性和战略利益的需要，倾向于选择对冲战略，灵活调整本国经贸、外交和安全防务政策，以在大国之间维持平衡，实现自身利益最大化。

二、东盟国家对冲战略的举措及其动因

“对冲”本是一种两头下注、规避投资风险的金融学概念，现在被广泛用于国际关系领域，而对冲战略则是指国家行为体面对区域或国际环境的不确定性时，在采取平衡策略同时维持与两个或多个大国的关系，以规避战略

风险，获取经济、安全等利益。^[1]就东盟国家而言，其在同时应对地区霸权国（如美国）和实力呈上升趋势的大国（如中国）时，对外政策往往处在以追随（bandwagoning）和制衡（balancing）为两极的谱系区间内，多倾向于采取“两面下注”“多方交好”“不选边”等策略组合，意在从大国竞争博弈中找到平衡，而不是旗帜鲜明地对抗一国或完全“一边倒”追随一国。这种对冲战略的选择受到多种因素影响，包括维持国内政权和社会稳定的政治需要，优势产业部门、贸易结构、投资和营商便利度等经济结构特征，从外部获取用以提升本国军力的武器、装备、技术、培训以及资金支持等防务安全需求，国内决策层对外部威胁的认知以及对本国身份的定位等。此外，东盟各国分别与中美两国历史交往复杂、现实联系多样，与南海、台海问题的纠葛深浅不一，加之各国地理和资源禀赋差异，固有的宗教信仰、历史文化和人口结构等社会文化因素，以及新老东盟成员的政治身份差异等，所有这些因素叠加共振，构成东盟国家对冲战略各异的复杂动因。

从近10年情况看，东盟国家倾向于以地区关系格局动态变化为主轴，以本国实力与核心诉求为基准，主动聚焦经贸、外交和安全防务领域，通过以“东盟方式”合作，应对地区挑战，实现国家发展，巩固提升东盟的中心地位并维护地区和平稳定。这是多数东盟国家选择对冲战略应对中美关系演变所带来影响的背后机理。在东盟国家中，老挝、柬埔寨和泰国与中国有着深厚的传统友谊和政治互信，与中国的经济合作潜力巨大。缅甸表现出一定的独立性，既希望从中国获取经济援助和投资，同时也试图降低对华依赖；因受美国制裁与其关系一度紧张，双方经济以及军事安全合作较少。文莱对地区事务倾向于保持中立、低调姿态，国家体量也相对较小。

[1] 参见 Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp.159-185; Cheng-Chwee Kuik, “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior Towards China,” *Journal of Contemporary China*, Vol.25, No.100, 2016, pp.500-514; 王栋:《国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例》，载《世界经济与政治》2018年第10期，第21—49页；曹玮《不对称同盟下的小国：行为模式与理论启示》，北京：中国社会科学出版社2021年版，第152—181页。

相比之下，新加坡、印尼、马来西亚、越南在地区事务中较为活跃，在政治、经济和安全等方面的需求较为多元，呈现出较为明显的在中美之间寻求平衡的对冲策略，而菲律宾采取的则是一种失衡的对外战略。故本文选择五个国家进行分析，包括地缘战略价值和地区影响力较高但国土面积狭小的新加坡、地理位置和东盟政治身份与新加坡类似的印尼和马来西亚、国家特色鲜明并对华戒备心理较强的菲律宾和越南。

（一）新加坡在经贸上务实多元，在政治外交上谨言慎行，在安全防务上主要依靠美国

新加坡地处印太两洋战略纽带，外向型经济产业部门发达，国内局势相对稳定，是东盟唯一真正意义上的发达国家，注重在国际和地区事务中积极发声和有所作为，常常以“大国斡旋者”自居。

一是在经贸领域奉行务实、多元合作的理念。国内政治生态和产业结构是促使新加坡在经贸、投资领域对大国保持平衡交往的主要因素。长期执政的新加坡人民行动党把“实用主义”奉为圭臬^[1]，优先发展经济是其稳定国内政权和实施对外政策的首要考量。新加坡外向型经济发展高度依赖与周边及主要大国的合作关系、商船的安全自由航行以及地区政治环境的和平稳定。因此，新加坡同时与中美分别建立了友好紧密的经贸关系，积极参与两国各自提出的多边合作倡议与方案，以实现本国经济利益最大化。新加坡国家统计局 2024 年 10 月底公布的数据显示，2023 年新加坡与中国大陆和美国的货物贸易总额分别高达 1670 亿美元和 1291 亿美元，位列新加坡贸易伙伴国前两位；美国常年是新加坡最大的外资来源国，截至 2022 年末，美国在新加坡直接投资存量达 5740 亿美元。^[2]

具体而言，与中美两国同时发展关系，主动引入更多国家推进地区合作是新加坡践行务实多元经贸合作的主要举措。其一，在新美双边合作中

[1] Diane K. Mauzy and R.S. Milne, *Singapore Politics Under the People's Action Party*, London: Routledge, 2002, pp.51-53.

[2] Singapore Department of Statistics, "SingStat Website- Singapore Economy," October 29, 2024, <https://www.singstat.gov.sg/modules/infographics/economy>.

发挥本国技术创新和数字经济优势，聚焦关键和新兴技术领域，回应美国规则制定需求。新美于2023年举行了首届“美国—新加坡关键和新兴技术对话”，并承诺提升双方“战略技术伙伴关系”级别。两国合作的重点深化领域是：人工智能、数字经济和数据治理、生物科技、关键基础设施和技术供应链、国防创新、量子信息科学与技术等。其中，美新“共同愿景声明”专门指出，双方将继续在“印太经济框架”下推进数字经济和数据治理领域合作，扩大“全球跨境隐私规则论坛”（the Global Cross-Border Privacy Rules Forum），促进有效隐私保护下的可信数据流动。^[1]该论坛明显有“另起炉灶”之意，即把数据传输规则独立于亚太经合组织（APEC）现有区域框架之外。^[2]其二，利用本国金融服务业优势，继续深化新中合作，积极参与中国式现代化进程。“中新（重庆）战略性互联互通”项目落地，体现了新加坡主动参与“一带一路”共建，使本国优势产业部门适配于中国产业升级需求，把本国开拓区域市场的经济发展需求深嵌于中国“提升本国西部地区 and 东南亚国家辐射带动效应”项目目标。^[3]其三，在数字经济这一经济增长的关键领域，新加坡主动引入其他国家，推动地区和国际经贸合作，对冲美国加强对华竞争带来的影响。例如，新加坡先后与智利和新西兰签署全球首个“纯数字”贸易协议，分别与澳大利亚和韩国签署“数字经济协议”，以增强新加坡作为全球科技和电子商务中心的影响力，扩大本国已有的自贸协定网络。

二是在政治外交领域采取相对审慎的平衡战略。新加坡在政治外交领域有意与中国保持一定距离，其人口结构、宗教信仰和历史文明等社会文

[1] The White House, “U.S.–Singapore Critical and Emerging Technology Dialogue: Joint Vision Statement,” October 12, 2023.

[2] Ryohei Yasoshima, “New Data Transfer Rules Pursued to Keep Out China and Russia,” Nikkei Asia, May 16, 2022, <https://asia.nikkei.com/Economy/New-data-transfer-rules-pursued-to-keep-out-China-and-Russia>.

[3] 《中新（重庆）战略性互联互通示范项目进展如何？》，中新（重庆）战略性互联互通示范项目综合服务网，2022年1月4日，http://www.cciserv.com/content/2022-01/04/content_10287284.htm。

化因素发挥了主要作用。作为华人占多数的小国，新加坡不愿被穆斯林占多数且与华人族群不睦的马来西亚和印尼视作“中国的前沿阵地”，在冷战时期即刻意宣布自己会是“最后一个同中国建交的东盟成员国”。^[1]冷战结束后，新加坡仍选择延续这一谨慎态度，淡化与中国的族裔亲近色彩。在该国决策层战略认知的引导下，新加坡选择“约束接触”（binding-engagement）^[2]式的对冲战略处理与中国的政治外交关系，即在已有多边机制下与中国接触，同时引入美国、日本、印度和欧洲等其他域外国家和区域组织推动地区机制发展，平衡中国的影响力，并借助东盟“10+”、东盟地区论坛、香格里拉对话会（SLD）等多边机制分别增强与中美等国的互信。

三是在安全防务领域选择以“倚美”为主、多方交好为辅的政策取向。在高度依赖全球贸易、缺少战略纵深和军事缓冲腹地以及周边邻国“围迫”压力等内外因素的共同作用下，新加坡始终视美国为冷战结束后稳定地区局势的主要依靠，而美国则将在新加坡的军事存在视为可以慑控马六甲海峡的支点。新美两国签有多个里程碑式双边安全协议，包括《1990年备忘录协议》允许美军使用新加坡空军与海军基地；2019年签署的《1990年谅解备忘录修正议定书》，允许美国延长使用新加坡军事设施至2035年。^[3]两国军事交往密切，包括先进军备供给、定期联演联训、防务政策对话与

[1] Cheng-Chwee Kuik, “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp.159–185.

[2] “约束接触”（binding-engagement）指在双边和多边机制平台接触和约束大国，创造交流渠道，增加大国维持政策现状的可能性。参见 Cheng-Chwee Kuik, “How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN States’ Alignment Behavior Towards China,” *Journal of Contemporary China*, Vol.25, No.100, 2016, pp.500–514; Yuen Foong Khong, “Singapore: A Time for Economic and Political Engagement.” *Engaging China: the Management of an Emerging Power*, London and New York: Routledge (1999), pp.109–128; Evelyn Goh, “Singapore’s Reaction to Rising China: Deep Engagement and Strategic Adjustment,” Nanyang Technological University RSIS Working Paper, No.67, 2004, https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10220/4467/1/RSIS-WORKPAPER_71.pdf.

[3] Ministry of Foreign Affairs of Singapore, “The United States of America,” <https://www.mfa.gov.sg/SINGAPORES-FOREIGN-POLICY/Countries-and-Regions/Americas/The-United-States-Of-America>.

国防情报交流等。^[1]新加坡从美国大批购入 F-15、F-16、F-35 系列战机等先进武器，并通过军备采购多元化加强对外安全合作。自 2013 年起，新加坡陆续从德国购入先进潜艇和主战坦克等装备。就中新安全关系而言，中国在新加坡决策层的威胁认知体系中始终占有重要位置。“典型的未雨绸缪式国家”思维使得新加坡近年来一方面担忧中国军事力量崛起的长远影响^[2]，另一方面也加强同中国的安全防务合作。例如，2019 年 10 月两国更新了 2008 年签署的《防务交流和安全合作协议》，决定设立防长定期对话机制，通过“访问部队协议”确立互访参加双边演习部队的安排，并建立后勤相互支援安排和双边热线等^[3]；两国还多次举行陆海联合军演。

新加坡选择谨慎务实的对冲战略，根本原因在于其长期奉行的战略文化，即独立初期的艰难历史使其执政者一直抱有一种“矿井里的金丝雀”^[4]（the canary in the coal mine）的不安全感和“被围困”心态，进而将其深深根植于本国外交和安全政策之中。另外，贸易立国的基本国策和对长期执政的追求，促使新加坡人民行动党政府需要保持对美对华关系平衡，并引入其他中等力量国家开展务实合作，以最大限度地促进本国与地区经济繁荣、保持国内及周边稳定。

（二）印尼、马来西亚与中国经贸关系密切，政治外交力求平衡，安全防务相对靠向美国

印尼和马来西亚同属“老东盟”和地处印太两洋交界地带、资源丰富的海上东盟国家，都是国内穆斯林人口占多数，都曾经历过经济高速发展

[1] U.S. Department of State, “Strategic Framework Agreement Between the United States of America and the Republic of Singapore for a Closer Cooperation Partnership in Defense and Security,” <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/95360.pdf>.

[2] See Seng Tan, “‘Dragon-Riding’: Singapore’s Pragmatic Relationship with China,” *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, Tokyo: National Institute for Defense Studies Joint Research Series No.4, 2009, pp.21-45.

[3] 《新媒：中国和新加坡签协议提升防务合作》，新华社客户端，2019 年 10 月 21 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1647993547051009239&wfr=spider&for=pc>。

[4] “The Rise of Economic Statecraft,” Bloomberg New Economy, November 8, 2023, <https://youtu.be/qMq0eCym8EY?si=GFNQ43JmCPIWUjv->。

时期，都坚持不结盟政策；都宣称与中国存在“海上分歧”，但近年来在南海问题上相对谨慎务实。两国的对冲战略主要体现为与中国的经贸合作日益加深，但在防务安全领域与美国交往较为密切。

一是印尼在经贸方面与中国联系更紧，外交政策走平衡路线，以规避大国竞争的潜在连带风险。印尼在东盟中人口最多、经济总量最大，资源密集型和劳动密集型产业比较优势明显是其经济结构和发展潜力的主要特点。基于此，佐科总统执政10年里以本国经济发展为中心，对冲战略始终服务于其“黄金印尼2045”愿景，即2045年使印尼成为全球第四或第五大经济体。新任总统普拉博沃誓言在其任期内实现8%经济增速，并表示要发扬继承“佐科经济学”（Jokowinomics），大力推进经济外交，加强基础设施建设，提升工业能力，为本国创造有利的投资环境。^[1]

就同中美两国开展经贸合作而言，印尼作为“21世纪海上丝绸之路”的首倡之地，一方面把其“全球海洋支点”构想全面对接“一带一路”倡议，助推其旗舰项目雅万高铁顺利通车；凭借与中国经济互补性强，吸引中资企业在印尼农业、矿冶、电力、制造业和数字经济等行业广泛投资，助力扩大就业和经济结构转型。另一方面，印尼欲借其镍矿储量和产量位居全球第一的资源禀赋优势，对接美国“印太经济框架”“供应链支柱”、对华“去风险”和“友岸外包”等经济政策，欲与美国就金属镍出口签订“有限贸易协议”（a limited trade deal）。但美国民主、共和两党均反对把印尼作为美国镍矿的生产替代国，认为“印尼与中国联系紧密，不利于美国调整产业链分工布局”，“不符合《通胀削减法案》终结中国在多种矿产品和供应链的统治地位的关键用意之一”。^[2]由此可见，印尼单凭自身资源禀赋筹码不足以撼动美国两党共识，在美国无意减缓对华战略竞争的当下，与“一带一路”倡议深度嵌合可能会阻碍印尼在中美之间“左右逢源”。

[1] 骆永昆：《大国博弈背景下的印度尼西亚对华关系》，载《现代国际关系》2024年第5期，第62—78，141页。

[2] Andy Home, “Indonesia’s American EV Dreams Shunted Into the Slow Lane,” Reuters, November 21, 2023, <https://www.reuters.com/markets/commodities/indonesias-american-ev-dreams-shunted-into-slow-lane-2023-11-20/>.

印尼凭借“亚洲新兴中等强国”^[1]的身份定位,在处理中美关系时拥有更大自主空间,能更灵活地开展政治外交活动。2022年借二十国集团(G20)轮值主席国身份促成中美元首巴厘岛会晤,是印尼发挥战略作用、“不选边”的例证之一。印尼近期的谋求平衡之举,是2023年8月暂缓成为金砖国家机制成员,转而申请成为金砖国家伙伴国。这除了坚守印尼“不结盟”传统、发挥“协调者”作用外,还以更温和的方式在与西方保持开放对话渠道的同时,为“全球南方”利益发声,以求“两不得罪”。实质上,印尼背后更重要的考虑可能是,如果立即成为金砖国家机制成员,其经济收益与政治成本不匹配,加大开展对华经贸投资创造的经济收益难以超过其可能付出的政治成本。普拉博沃就任总统后不久便正式表达了加入金砖国家机制的意愿,且印尼已在2024年10月俄罗斯喀山金砖国家峰会上被接纳为该机制的13个伙伴国之一。^[2]不过,此举并不意味着印尼新政府外交政策的重大转向,而是有意沿着“战略模糊”道路继续前行,在不卷入中美博弈的前提下促进自身利益,同时维护与美、中、俄等主要大国之间的美好关系,但不会同任何一国的立场绑定。

二是印尼在安全防务上相对靠向美国。印尼和中国的安全合作在深度和广度上相对有限,主要涉及军舰互访和举行联合军演。相比之下,印尼和美国的军事合作由来已久,双边防务安全互动较为频繁,且海陆空各军种均有所覆盖。印尼多次接受美方军援以及军事教育和训练基金;2023年与美国签署新的防务合作协议,以加强印尼军事网络防御和太空能力建设^[3]。印尼虽为俄罗斯武器装备的长期进口国之一,但2021年放弃购买俄

[1] Ahmad Rizky Mardhatillah Umar, “The Rise of the Asian Middle powers: Indonesia’s Conceptions of International Order,” *International Affairs*, Vol.99, No.4, 2023, pp.1459–1476, <https://doi.org/10.1093/ia/iiaad167>.

[2] 金砖国家集团13个伙伴国是马来西亚、阿尔及利亚、白俄罗斯、玻利维亚、古巴、印尼、哈萨克斯坦、尼日利亚、泰国、土耳其、乌干达、乌兹别克斯坦和越南。

[3] Rojoef Manuel, “US to Enhance Cyber, Space Collaboration with Indonesia,” *The Defense Post*, November 17, 2023, <https://thedefensepost.com/2023/11/17/us-indonesia-cyber-space-collaboration/>.

苏-35 战斗机，转而购入美国和法国的战斗机。2023 年，时任印尼防长的普拉博沃赴美签署 24 架 F-15EX 战斗机和 24 架“黑鹰”直升机采购协议。印尼和美国还连年举行“神鹰之盾”（Garuda Shield）联合军演，并于 2022 年起升级为多军种、更多伙伴国参加的“超级神鹰之盾”演习。当前美国虽处于权力交接期，但已宣布计划 2025 年同印尼共同主办第二次“美国—东盟海上演习”，共同围绕信息共享和海上安全协议的实施展开演练。^[1]

三是马来西亚也倾向于在中美之间寻求平衡。一方面，马来西亚与中国的关系总体上一直发展顺利。2023 年，两国宣布共建中马命运共同体。2024 年 7 月，马来西亚宣布正式申请加入金砖国家机制，10 月成为该机制伙伴国。马来西亚也是首批加入“一带一路”共建的国家，其东海岸铁路项目是“一带一路”共建的旗舰项目之一，旨在促进马地方经济发展，增加就业机会，也有助于为执政党扩大选民基础；中国企业投资的马六甲州皇京港项目则推动了马来西亚的地方经济转型。

另一方面，马来西亚也是首批加入美国“印太经济框架”的国家，目的是防范美国的惩罚性贸易政策，谋求解决两国现有贸易摩擦，比如希望美国撤销针对马来西亚企业所谓“强迫劳动”暂扣令等。此外，石油、化工、汽车制造、钢铁和电子等产业部门优势，橡胶产量大和矿藏储备丰富等资源禀赋，也使马来西亚能够“务实地周旋于”中美之间。比如，美国企业看好马半导体行业，利用其芯片封装测试环节竞争优势进一步扩大产能，挤压中国的市场占有率；中国企业偏好在马投资钢铁能源和新能源汽车等行业，实施本地化生产组装，拓展在东盟的市场份额。事实上，中美在马投资的产业部门具有一定的“互补性”，有利于马全产业链发展布局。

在安全防务领域，马来西亚与印尼类似，相对靠向美国。这主要是由于马来西亚虑及所谓南海“主权”、油气资源开发和海洋经济权益等现实因素，希望美国在海上安全方面能提供更多支持。2014 年，美国和马来西亚

[1] The White House, “FACT SHEET: Delivering on Our Commitments, 12th U.S.-ASEAN Summit in Vientiane, Lao PDR,” October 10, 2024.

关系提升为“全面伙伴关系”，美国重申加强两国军事合作，承诺为马来西亚提供培训、设备等，以支持其海上执法能力建设。近年来，马来西亚借美国力推“印太战略”之机，完善同美国的海上安全合作机制，加强高层沟通接触，参与美国主导的“印太海上安全倡议”（MSI），以弥补本国海上安全能力短板；积极加强同美国的安全互动，双方每年防务活动达上百次之多，并通过在马来西亚进行多军种联合训练来提高互操作性。^[1]与此同时，过去10年间马来西亚与中国也逐渐建立起紧密的安全防务合作，如自2014年起例行的中马“和平友谊”联合军演在2023年实现扩员，泰国、越南、柬埔寨和老挝东盟四国也被纳入。

总之，印尼和马来西亚这两个海上东盟国家倾向于保持对华对美关系平衡，主要动因可归结为三点。第一，印尼和马来西亚的最大贸易伙伴国均为中国，都从中国的高速发展和共建“一带一路”中受益匪浅。第二，两国虽希望从美国获得更多投资和贸易机会，但由于都未与美国签署双边自贸协定，且美国贸易政策受国内政治因素影响较大、缺乏延续性稳定性，两国难以对美国保持信心。第三，两国都将美国视为有助于维持地区力量平衡的重要外部力量，近年随着国际局势动荡、海上安全等风险升高，两国倾向于通过加强与美国的安全合作，获取先进军事装备和技术支持，提升本国防务安全能力。值得注意的是，印尼和马来西亚领导人多次表达了对中美都保持开放、不会在中美之间“选边站队”的立场。同样，两国也不会让相关“海上争议”问题干扰影响其对华关系发展。

（三）菲律宾在防务安全上日益趋向“倚美制华”

菲律宾是美国曾经的殖民地和目前的条约盟国。特朗普第一任期内，由于菲律宾杜特尔特政府降低了美菲同盟地位，积极发展对华关系，美菲

[1] The U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/jul/01/2002152311/-1/-1/1/departments-of-defense-indo-pacific-strategy-report-2019.pdf>.

关系相对偏冷。到拜登政府时期,菲律宾政府换届后“倚美制华”色彩突出,“不选边”对冲战略失衡,严重冲击中菲经贸投资良性互动。

自2022年6月小马科斯就任菲律宾总统以来,菲律宾开始在安全防务方面全面倒向美国,并持续升级南海侵权挑衅活动的频度与强度。一是向美国新开放4个军事基地使用权,允许美国在菲部署中程导弹,甘愿成为美国补齐“岛链缺口”^[1]的关键节点,获得美多次重申对菲所谓“坚如磐石”防务承诺。二是主动嵌入“美菲+”小多边军事安全合作模式^[2],加强与其他美盟友的军事安全勾连,与日本签署《互惠准入协定》,推进美菲日、美菲日澳安全合作,共同频繁进行大规模多军种联演联训和南海巡航。^[3]三是频繁在仁爱礁、黄岩岛、仙宾礁等中国南海岛礁海域制造事端和摩擦,持续侵犯中国领土主权和海洋权益,扰乱南海局势;多次蓄意冲撞中国海警正当执法船只,严重威胁中方执法人员和财产安全。另外,菲律宾还在2024年11月出台所谓“海洋区域法”和“群岛海岛法”,妄图把中国黄岩岛和南沙群岛大部分岛礁及相关海域非法纳入菲方海洋区域,并以此固化“南海仲裁案”的非法裁决,性质十分恶劣。

需要指出的是,2023年2月以来,菲方不仅频频强闯中国南海岛礁邻近水域,还在美方授意下运用所谓“积极透明”(assertive transparency)的“现场曝光”策略,搞恶意碰瓷摆拍,污名化中国船只依法维权行动,妄图通过扰乱视听来渔利。^[4]菲方行径单方面破坏了前任杜特尔特政府执政期间中菲达成的仁爱礁“临时性特殊安排”,已近乎打破中菲双方自2016年“南

[1]《打造“第一岛链”导弹网,增设驻菲基地“补缺口”,美多点布局“维霸遏华”》,中国军网,2023年2月11日,<http://tv.81.cn/zgjs/jszgd/16200886.html>。

[2] 陈相杪:《美菲要搞“美菲+”军事安全合作?》,载《世界知识》2023年第12期,第30—32页。

[3] U.S. Department of Defense, “FACT SHEET: U.S.—Philippines 2+2 Ministerial Dialogue,” April 11, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3359459/fact-sheet-us-philippines-22-ministerial-dialogue/>。

[4] 参见 Ray Powell, Benjamin Goirigolzarri, “Assertive Transparency: The Philippines’ Counter Gray Zone Innovation,” SeaLight, October 8, 2023, <https://www.sealight.live/posts/assertive-transparency-the-philippines-counter-gray-zone-innovation>。

海仲裁案”后再次建立起的海上动态平衡格局。^[1]

菲律宾持续恶劣挑衅已严重冲击中菲在经贸领域的良性互动。中国是菲律宾第一大贸易伙伴、第一大进口来源地、第二大出口市场^[2]；菲律宾也是“一带一路”共建国家。小马科斯政府2023年在对华进行国事访问期间，两国签订了多个基建合作项目和旅游合作谅解备忘录，促进“一带一路”和菲律宾“多建好建”规划对接。但是，在菲律宾频繁挑起南海事端后，中方对菲援建项目和投资进程有所放缓，双边贸易也受到影响。菲律宾前总统发言人里戈贝托·蒂格劳（Rigoberto Tiglao）指出，由于小马科斯政府在领土和海洋争端上对华采取不理智的好战立场，中国已减少对菲投资，使其在2023年1—9月降至1220万美元，而同期中方对越南投资达29亿美元，中国香港也从菲撤资6600万美元。^[3]2024年上半年，菲对华出口同比下降约20%。^[4]另一方面，美国及其盟伴国家难以有效替代中国来帮助菲落地基建项目。例如，2024年4月美日菲三国提出“吕宋经济走廊”计划，但该项目建设周期长，资金到位和项目落地都充满不确定性。

小马科斯政府选择“倚美制华”，主要是美菲价值观纽带根深蒂固、菲国内家族政治争斗加剧等内外动因综合作用的结果。一是美国在菲律宾长期殖民的历史塑造了双方的价值观纽带，加之以政治家族为中心的高度不稳定的政党体系，使菲律宾更易沦为美国对华战略竞争的“军事棋子”。二是菲律宾国内各政治家族“山头林立”，碎片化多党制使其对外政策选择沦为各政治家族的权力博弈工具。“亲美”倾向严重的小马科斯政府借污名化

[1] 陈相秒：《中菲“边谈边斗”将成为常态》，中国南海研究院网站，2024年10月29日，<https://mp.weixin.qq.com/s/SFtf1NAWCryIgCtu-M6R9g>。

[2] 《中国同菲律宾的关系》，外交部网站，2024年10月最新更新，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676452/sbgx_676456/。

[3] Rigoberto D. Tiglao, “SCS Rival Claimant Vietnam Draws Closer to China, PH Demonizes, Quarrels with It,” *The Manila Times*, December 15, 2023, <https://www.manilatimes.net/2023/12/15/opinion/columns/scs-rival-claimant-vietnam-draws-closer-to-china-ph-demonizes-quarrels-with-it/1924283>.

[4] “Philippines Total Exports to China, 1984–2024,” CEIC Data, <https://www.ceicdata.com/en/indicator/philippines/total-exports-to-china>.

中菲合作来稳固自身政权，并清除前任政府遗留的家族势力影响，该现象在菲政坛屡见不鲜。三是菲律宾国家和社会缺乏集体一致认可的战略文化，其对外决策评判始终受制于利益集团；“家族式庇护主义”^[1]和西方式文化养成造就了高度依赖原殖民宗主国的社会环境，使菲自独立建国以来始终未能处理好国家认同问题。加之美国的拉拢逼压，马科斯家族自然容易选择牺牲国家和民众利益，而将菲律宾绑上美国的“战车”。总之，菲律宾现政府全面强化菲美战略捆绑的政策调整已基本完成，其对外政策在一定时期内很难实现真正的独立自主。

（四）越南在经贸方面采取灵活平衡策略，在安全防务领域积极拓展国际合作

越南是中国的陆上邻国，也是近些年来经济发展最快的东盟国家。2016年8月，时任越南共产党中央委员会总书记阮富仲在越南全国对外工作会议上提出“竹子外交”（Bamboo Diplomacy）。该理念源于越南共产党创始人胡志明的外交思想，强调越南在对外关系中保持自主、韧性和灵活性，即“越南的外交像竹子一样弹性灵活、刚柔并济，虽随风摇曳但不完全倒向一边”。^[2]这种理念也是越南应对复杂国际关系所采用的对冲战略的底色，主要表现为在经贸和科技合作方面采取灵活的平衡策略，在中美之间“左右逢源”，安全防务上适度与美国合作，借助东盟和东盟“10+”多边机制对冲地区局势的不确定性风险。

具体而言，越南充分利用其地缘战略位置独特、自然资源丰富以及承接外部制造业转移能力强等优势，力图抓住中国产业升级和美国推动全球供应链重塑的机会，运用“竹子外交”实现对中美“两头通吃”的目标。越南在稀土等关键矿产资源、半导体等关键和新兴技术领域，嵌入中美两

[1] 林丹阳：《菲律宾政党政治生态：家族式庇护主义对碎片化政党体系的塑造》，载《当代世界与社会主义》2022年第3期，第133—140页。

[2] Linh Ha and Hong Nhung, “Vietnam’s Bamboo Diplomacy: From Tradition to Innovation,” Vietnam Union of Friendship Organizations, April 12, 2023, <https://vufo.org.vn/Vietnams-Bamboo-Diplomacy-From-Tradition-to-Innovation-14-49348.html?lang=en>.

国各自主导的经贸协定、倡议与合作框架，同时拓宽其他经贸投资来源，降低过于依赖单一国家而产生的敏感性与脆弱性。在安全防务领域，用国防“四不”原则^[1]主动亮明其“不选边”立场，有限度“靠俄拉美”，实现安全防务合作多元化，同时谨慎维护与中国的安全关系，以维护越中、越美关系的总体平衡。在国内政治波动、国际局势变幻的背景下，新任越共中央总书记苏林仍将延续“竹子外交”政策理念，不太可能推进冒险的外交议程。^[2]

一是越南与中国关系深厚，对美关系也稳步提升。越中之间强调做“好邻居、好朋友、好同志、好伙伴”，越美关系则更注重务实；同时，越南也积极发展与中美的经济合作，两国分别是越南第一和第二大贸易伙伴。2008年中越确定建立全面战略合作伙伴关系；2023年12月，两国发表联合声明，宣布“构建具有战略意义的中越命运共同体”，开启了中越两党两国关系发展的新阶段。另一方面，越美从曾经的敌人到实现和解，近年来关系发展较快。2023年9月，美国总统拜登访问越南期间，双方宣布将两国关系提升至“全面战略伙伴关系”。

二是越南在经贸和科技等领域各取中美两国之所长，以实现本国产业升级目标。以稀土和半导体产业为例，越南稀土矿藏储量可观，且半导体封测环节产业链相对完善，使其拥有一定的“待价而沽”筹码。越南主动吸引、积极回应美国对越战略投入。越美两国在美国总统拜登2023年9月访越期间签署了一系列“谅解备忘录”，美国许诺将在稀土资源技术合作、半导体供应链人才队伍和产业劳动力培养，以及人工智能和生物技术

[1] 越南在《越南国防2019》白皮书中首次申明国防“四不”原则：越南不参加军事联盟，不结盟对抗另一国；不使用武力解决国际问题；不允许外国在越南设立军事基地或利用越南领土与他国作战；在国际关系中不使用武力或以武力相威胁。参见 Ministry of National Defence of Socialist Republic of Vietnam, 2019 Vietnam National Defence White Paper, October 18, 2019, pp.23-24, <https://mod.gov.vn/wcm/connect/08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455/2019VietnamNationalDefence.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-08963129-c9cf-4c86-9b5c-81a9e2b14455-mXO.UaH>。

[2] Tomotaka Shoji, “Vietnam’s New General Secretary and the Future of Bamboo Diplomacy,” Sasakawa Peace Foundation, October 22, 2024, https://www.spf.org/iina/en/articles/shoji_21.html。

等其他关键和新兴技术领域加大对越南的高质量投资。^[1]相应地，越南总理范明政随即颁布矿产勘探开采政策决定，推进稀土矿开采、加工和利用产业可持续发展；越南国家创新中心与美国最大芯片设计企业“新思科技”（Synopsys）合建半导体设计孵化中心；越南与美国最大半导体研究机构亚利桑那大学签署合作协议，增加本国半导体高技能人才储备，设立至2030年培养5万名高级工程师的宏大目标。越南计划2024年重启本国最大稀土矿场东保稀土矿开发，也获得美国支持。^[2]

与此同时，越南产业发展与升级的基建和能源供给离不开中国。越南河内轻轨吉灵—河内线项目于2011年10月开工建设，11月完成移交并正式投入运营。2024年12月，越中签署关于合作开建老街—河内—海防、谅山—河内、芒街—下龙—海防三条标准轨铁路的协议。其中，老街—河内—海防铁路预计于2025年开工，2030年完成，其建成将有助于促进越南农产品出口中国、带动中国游客赴越南北部省份旅游，进一步整合两国制造业的“共生关系”。^[3]而且，中越铁路“车同轨”进程并未因越南近两年的内政变化而中断。新任越共中央总书记苏林2024年8月首次来华进行国事访问时，与中国签署多项铁路项目合作意向书，表示越南实现中越铁路互联互通的意愿是一以贯之的。为缓解越南制造业发展受制于电力不足的窘境，越南政府仍依赖从中国进口电力，中越电网互联自2004年至今从未间断。^[4]

[1] The White House, “FACT SHEET: President Joseph R. Biden and General Secretary Nguyen Phu Trong Announce the U.S.-Vietnam Comprehensive Strategic Partnership,” September 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/10/fact-sheet-president-joseph-r-biden-and-general-secretary-nguyen-phu-trong-announce-the-u-s-vietnam-comprehensive-strategic-partnership/>.

[2] Valerio Fabbri, “Vietnam Plan on Rare Earth Production, Boosted by the US, Gives Jitters to China,” Geopolitica, October 25, 2023, <https://www.geopolitica.info/vietnam-plan-on-rare-earth-production-boosted-by-the-us-gives-jitters-to-china/>.

[3] Francesco Guarascio and Khanh Vu, “China, Vietnam Weigh Rail Link Through Rare Earths Heartland,” Reuters, December 1, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-vietnam-consider-rail-link-through-rare-earths-heartland-2023-12-01/>.

[4] “China Resumes Cross-Border Electricity Sales to Vietnam Through Guangxi Channel,” ASEAN-China Free Trade Area Business Portal, May 25, 2023, <https://www.asean-cn.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=219&id=3568>.

此外，为避免过度依赖中美两国，越南还积极发展同日本、韩国、欧盟、印度、澳大利亚等国家和组织的经贸往来与科技合作，构建多边经贸关系网，增强其经济自主性和抗风险能力。例如，越南通过日本“政府开发援助”项目（ODA）获得基建资金和技术支持；韩国是越南的第二大外资来源国，三星等韩国企业在越南电子制造行业投资规模巨大；《越南—东盟自由贸易协定》（EVFTA）2020年8月生效以来，越南电子等优势商品对东盟出口增长强劲；越南还利用印度的“东向行动”政策与其加强信息技术领域合作；越澳经贸往来则主要关注矿产资源领域。

三是越南积极寻求较为多元的外部安全防务支持与合作。越南通过与俄罗斯的长期防务合作、与美国的适度军事合作以及与印度、日本、韩国、以色列等国的合作，不断增强自身防务能力。俄罗斯是越南战机、潜艇等主战武器平台的主要提供国，越南还从印度采购了超音速反舰巡航导弹，从以色列购买了防空导弹、火箭炮等装备，并在美国2016年全面解除对越武器禁运后一直有对美军购的意向。自2017年起，美国分批向越南海岸警卫队移交了24艘海上巡逻艇；2017—2023年，美国通过“外国军事融资”（FMF）项目向越南提供了总额超过1亿美元的安全援助。^[1]另据外媒报道，美越两国还在进行“有史以来最大规模”的“一揽子军售交易”谈判，涉及F-16战机等装备；美国还考虑制定特别融资条款，帮助越南缓解军购资金困难，摆脱对俄制武器的依赖。^[2]同时，越南与中国通过高层军事交流、边境联合巡逻和海上磋商机制，在防务领域保持密切互动，努力管控南海分歧。另外，越南还借助东盟防长扩大会议（ADMM-Plus）这一地区防务协调机制，积极参与区域安全事务，与包括中美俄在内的多方对话伙伴国在海上安全、军事医学等领域开展合作。通过多元化的防务合作和对话机制，越南力图

[1] Phan Xuan Dung, Hoai Vu, “Vietnam—U.S. Security Cooperation Prospects under the Comprehensive Strategic Partnership,” Fulcrum, March 1, 2024, <https://fulcrum.sg/vietnam-u-s-security-cooperation-prospects-under-the-comprehensive-strategic-partnership/>.

[2] Trevor Hunnicutt and Nandita Bose, “Exclusive: Biden Aides in Talks with Vietnam for Arms Deal That Could Irk China,” Reuters, September 23, 2023, <https://www.reuters.com/world/biden-aides-talks-with-vietnam-arms-deal-that-could-irk-china-2023-09-23/>.

在中美之间以及南海问题上维持战略平衡。

需要指出的是，越南与美国的接触始终保持相对谨慎，不以影响中越关系为代价。这是越南决策层基于历史经验和客观现实综合评估挑战和威胁后的选择。一是越南战争以及美国在全球推动“颜色革命”的行径使越南共产党内部存在历史性“疑美”^[1]心态，对美国提供安全防务支持存在疑虑；二是越南对中国的复杂情感源于两国深刻的历史联系和现实的利益交织，使得越南在推进与美国的关系时必须权衡其对中越关系的影响；三是越南共产党始终把经济发展视作增强国家安全和政权合法性的最重要基础。^[2]基于此，越南决策层内部的保守派与改革派尽管对外部威胁认知存在一定分歧^[3]，但始终秉持从国家利益出发，与美国有限度地开展军事安全合作，同时延续并深化中越机制化安全对话和接触。

越南在安全防务方面的平衡策略在南海问题上表现尤甚。越南是窃占中国南海岛礁最多的国家，近年来一面加速扩建非法侵占的岛礁，一面维系与中国的机制化沟通对话，同时在大国博弈加剧背景下，调整与其他南海问题当事方的互动，平衡与菲律宾和印尼等国的关系，以实现本国利益最大化。美国智库战略与国际问题研究中心（CSIS）的“亚洲海事透明倡议”项目报告称，越南2021年开启在南沙岛礁的疏浚和吹填造岛项目，自2022年12月到2023年11月新建330英亩土地（约1.335平方公里），建成速度远超2012年到2022年的120英亩（约0.486平方公里）。^[4]尤其是2023年在中华仁爱

[1] Prashanth Parameswaran, “Assessing the New Japan–Vietnam Comprehensive Strategic Partnership,” Asean Wonk, November 29, 2023, <https://www.aseanwonk.com/p/new-japan-vietnam-comprehensive-partnership>.

[2] Tran Truong Thuy, “Chapter 8, Vietnam’s Relations with China and the US and the Role of ASEAN,” *Security Outlook of the Asia Pacific Countries and Its Implications for the Defense Sector*, the National Institute for Defense Studies Joint Research Series, 2016, pp.87–88, https://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series14/pdf/chapter08.pdf.

[3] Alexander L. Vuving, “Vietnam: A Tale of Four Players,” *Southeast Asia Affairs*, 2010, pp.383–386, <http://www.jstor.org/stable/41418575>.

[4] “Vietnam Ramps up Spratly Islands Dredging,” Asia Maritime Transparency Initiative of the Center for Strategic and International Studies, November 15, 2023, <https://amti.csis.org/vietnam-ramps-up-spratly-island-dredging/>.

礁摩擦频发期间,越南的南沙岛礁扩建计划取得巨大进展,截至2023年11月,已扩建3.22平方公里的土地。^[1]另一方面,越南积极维系同中国的沟通对话,“希望”将海上分歧限制在可控范围内。2024年10月越南总理范明政邀请李强总理访越,两国发表联合声明,强调寻求双方都能接受的、符合《关于指导解决中越海上问题基本原则协议》及包括《联合国海洋法公约》在内国际法的基本和长久解决办法,共同维护海上稳定。^[2]

同时,越南主动加强与其他南海问题当事方的互动,以争取更多对华博弈筹码。例如,2024年1月,菲律宾总统小马科斯访问越南,宣称“海上安全合作是两国建立战略伙伴关系的基石之一”,两国海警部门签署了海上合作谅解备忘录,并于8月举行首次海警联合演习。为解决与印尼、马来西亚海上渔业激烈冲突事件频发问题^[3],2024年1月时任越南国家主席武文赏邀请时任印尼总统佐科访越,两国就渔业合作签署谅解备忘录,以缓解越南渔民进入别国水域引发的紧张局势^[4],并重申所谓“共同协作以维护东盟在南海问题上的团结和共同立场”。^[5]

三、特朗普再度执政背景下东盟国家对冲战略取向

近年来,美国不断强化对华战略竞争,对东盟各国持续产生推拉之力。鉴于此,东盟各国基于本国国情和核心利益,差异化运用对冲战略,适时

[1] “A Post by South China Sea Probing Initiative on X on November 20, 2023,” https://x.com/scs_pi/status/1726424724073533599?s=46&t=z_2CKOdy_6urJON9FZrowQ.

[2] 《中华人民共和国和越南社会主义共和国联合声明(全文)》,外交部网站,2024年10月14日, https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202410/t20241014_11507353.shtml。

[3] 宋润茜、王腾飞:《2022年越南渔船南海非法捕鱼活动情况综述》,南海战略态势感知网站,2023年6月20日, <http://www.scspi.org/zh/dtfx/1687235456>。

[4] Khanh Vu, Francesco Guarascio, “Indonesia, Vietnam Discuss South China Sea Security, EVs as Jokowi Visits,” Reuters, January 12, 2024, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-vietnam-sign-coastguard-deal-risking-chinas-ire-2024-01-25/>.

[5] “Vietnam, Indonesia Target Higher Level of Relationship,” Vietnam Law and Legal Forum Magazine, January 12, 2024, <https://vietnamlawmagazine.vn/vietnam-indonesia-target-higher-level-of-relationship-71101.html>.

调整与中美在经贸科技、政治外交和安全防务领域的合作方式和尺度。这种战略在中长期内仍将是东盟国家对外关系特别是同大国关系的核心政策取向。然而，特朗普政府再次执政，可能会使东盟在对华对美关系上采取的对冲战略面临一些挑战，同时也可能为中国“一带一路”共建、与东盟国家深化互利合作提供新的机遇。

首先，新一届特朗普政府很可能会加强对中国的战略遏制和军事围堵，部分东盟国家面临被迫“选边”的压力增大。特朗普已提名的国务卿继任者卢比奥 (Marco Rubio)、国家安全顾问继任者沃尔兹 (Mike Waltz) 等外交安全团队要员都是对华“超级鹰派”人物；特朗普第一任期内美军舰在南海擅闯中国岛礁邻近海域的“航行自由”行动趋于常态化；时任国务卿蓬佩奥 (Mike Pompeo) 2019 年访菲时明确表示《美菲共同防御条约》适用于南海，这是美国官方首次作此表态。^[1] 此外，特朗普再次上台后将可能根据“霸权偏方”^[2] 扬弃拜登的战略遗产，部分沿用既有“小多边”安全机制，而菲律宾仍将是美国“印太战略”的关键支点。^[3] 一方面，特朗普要求盟伴国家在地区安全防务合作中承担更多成本，可能会使菲美同盟关系出现一定波折，美国对其他东盟国家的安全援助也可能有所缩减。另一方面，小马科斯政府有可能延续在中美之间“选边站”的做法。2024 年 11 月 8 日，小马科斯在美国大选结果落定之际签署了所谓“海洋区域法”和“群岛海岛法”，就有向特朗普交“投名状”之意。这表明菲律宾仍将选择“倚美制华”和“以海扰华”路线，这将继续对南海稳定造成破坏，对中国—东盟共同体建设形成干扰。

[1] Congressional Research Service, “The Philippines: Background and U.S. Relations,” March 28, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47055/1>.

[2] 《霸权偏方：美国拜登政府“印太战略”的遗产及其未来》，上海国际问题研究院美洲研究中心官网，2024 年 12 月 12 日，<https://www.siis.org.cn/jx/16304.jhtml>。

[3] Lynn Kuok, “Trump 2.0 Will Need Allies in Southeast Asia, But Tariffs May Complicate This,” Brookings, November 14, 2024, <https://www.brookings.edu/articles/how-is-trumps-re-election-likely-to-affect-us-foreign-policy/#trump-2-0-will-need-allies-in-southeast-asia-but-tariffs-may-complicate-this-381>.

其次，特朗普注重对华“战略脱钩”^[1]，强调“美国优先”，将减少东盟国家在经贸上对中美“两面下注”的回旋空间。一是特朗普推崇贸易保护主义，声称将“对所有进口商品加征 10%~20% 关税”。^[2]多数东盟国家近年获益于美国对华贸易战带来的贸易转移效应，越南、泰国等对美贸易顺差大国，以及马来西亚、印尼等对美贸易顺差显著的国家，将会被迫缩减贸易顺差或被征更高关税。^[3]二是特朗普强调制造业“回流”美国本土，不会太注重通过“友岸外包”塑造“印太经济圈”，这将减少美国资金和技术流入东盟国家。三是特朗普对气候变化和减碳问题向来持怀疑态度，他再次上台后将加大国内石化能源开采，使得东盟国家将很难再享受拜登政府“绿色新政”补贴，能源转型计划可获得的美方助力减小。

以东盟国家中对美贸易顺差最大的越南为例，特朗普在第一任期内曾就“汇率操纵”和木材进口等问题对越南开展“301 调查”，这对越美双边贸易造成一定负面影响，部分影响持续至今。越南对美国的贸易顺差已从特朗普第一任期末的 700 亿美元扩大至 2023 年的 1040 亿美元，若特朗普兑现高关税竞选承诺，越南承接中国产业链部分外移和美国“友岸外包”国家的“双重身份”，可能会压缩其“左右逢源”的空间。而对菲律宾，特朗普再次执政后极有可能继续推行严苛的移民政策，这会减少菲律宾劳工在美就业机会和菲劳工汇款流回国内，对菲律宾经济造成一定冲击。^[4]如此，菲律宾转向寻求加强对华经济合作的可能性不能排除。

[1] Kazuo Waki, “‘De-risking’ VS. ‘Strategic Decoupling’: Understanding Harris’ and Trump’s Approaches to Economic Security,” *The Diplomat*, October 22, 2024, <https://thediplomat.com/2024/10/de-risking-vs-strategic-decoupling-understanding-harris-and-trumps-approaches-to-economic-security/>.

[2] Scott Horsley, “Here’s What Trump 2.0 Means for the Economy, From Tariffs to Mass Deportations,” *NPR*, November 6, 2024, <https://www.npr.org/2024/11/06/nx-s1-5181327/trump-election-economy-tariffs-deportations>.

[3] Lynn Kuok, “Trump 2.0 Will Need Allies in Southeast Asia, But Tariffs May Complicate This,” *Brookings*, November 14, 2024.

[4] Chloe Mari A. Hufana, “Trump Version 2.0 Likely Bad for Philippine Labor,” *BusinessWorld*, November 3, 2024, <https://www.bworldonline.com/the-nation/2024/11/03/632370/trump-version-2-0-likely-bad-for-philippine-labor/>.

最后，新一届特朗普政府可能的贸易保护主义偏执将会给中国和东盟深化合作带来机遇。东盟国家基于各自对冲战略的考虑，在对美经济合作获益可能减少的情况下，有可能加大与中国共建“一带一路”的力度，深化拓展同中国在各领域的务实合作，并营造更加有利于中国投资的商业环境。

结语

近年来美国大力推进对华遏制战略导致的中美关系恶化及其给东南亚地区带来的复杂地缘政治、经济和安全影响，已成为东盟各国权衡本国发展和安全战略的最重要宏观外部因素。面对中国“建设开放、活力、强韧、和平的亚太共同体”倡议和美国所谓“构建自由开放的印太战略”^[1]叙事，尤其是特朗普政府再度执政的新形势，东盟国家如何在中美之间运用对冲战略趋利避害，理性、平衡统筹安全与发展的关系，是共享发展机遇还是陷入地区不稳定漩涡，很大程度上取决于东盟国家能否务实看待中国实力和影响力提升，能否继续将中国视为重要机遇和可信赖的伙伴，能否积极推动实现中国—东盟共同体的美好愿景。这需要东盟国家对内克服政治阻力，聚焦核心的发展诉求，对外排除干扰，聚焦共同利益，妥善处理分歧，持续推进务实合作，为地区可持续发展和安全稳定注入新动力。

自特朗普第一总统任期至今，美国持续对华实施的贸易、科技打压，无论是“小院高墙”还是“脱钩断链”，都无法割裂各国同中国的相互依存；无论是在“全球南方”国家，还是在东南亚地区，中国的影响力、感召力与日俱增。中国始终致力于构建人类命运共同体，积极落实三大全球倡议，切实履行求和平谋发展、以发展促和平的坚定承诺，着力为不确定的世界注入确定性，赢得了包括东盟国家在内的广大“全球南方”国家的欢迎和尊重；中国积极推动区域一体化建设，依托“一带一路”共建，通过强链、补链、延链，

[1] The White House, “FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.

打造“中国—东盟”一体化产业链，促进地区互利合作持续深化，给东盟国家带来越来越多实实在在的发展红利。截至2023年底，中国连续15年保持东盟第一大贸易伙伴地位，东盟连续4年为中国第一大贸易伙伴。事实证明，中国有智慧和能力应对和破解美国所谓“重塑中国周边战略环境”^[1]的迷思。

对于特朗普再度上台后的国际地区关系格局以及东盟国家的对冲战略走向，中国应深入分析其中蕴含的挑战与机遇，保持战略定力，积极稳妥应对，努力塑造有利于维护中国主权、安全和发展利益和中国—东盟共同体建设的周边战略环境。

一是继续坚定支持东盟在地区发挥中心作用和领导力，与东盟国家深化安全合作，妥善处理分歧，增进战略互信，共同维护地区和平与稳定，消解美国分化现有机制、制造分裂和阵营对抗的企图。同时，持续加强海上维稳维权能力建设，坚决遏制和挫败周边个别国家的侵权挑衅活动和域外势力挑唆对抗冲突的图谋。二是抓住中国大力发展新质生产力、东盟加快产业转型升级的有利契机，推动双方加快战略对接、实现融合发展，引领人工智能、数字经济、低碳经济等新兴产业合作，共同打造经济增长中心，实现供应链产业链进一步互联互通。三是坚持真正的多边主义和开放的区域主义，高质量实施RCEP，推进中国—东盟自贸区3.0版建设，以提质升级的区域经济一体化应对逆全球化，用开放包容的多边主义应对“美国优先”式的单边主义和保护主义，以“一带一路”建设与东盟各国发展战略的更深度对接，推动构建更加紧密的中国—东盟命运共同体与和平、稳定、繁荣的地区秩序。

【 来稿日期：2024-10-28 】

【 修回日期：2024-12-20 】

（责任编辑：马燕冰）

[1] The White House, “The 2022 National Security Strategy,” October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.