

员讲话、权威研究和民调机构数据以及相关研究成果探察东南亚国家对拜登政府诱拉的回应,评估其诱拉成效,并借此把脉美国与东南亚关系的动态变化。

美国对东南亚国家的诱拉与地区回应

□ 杨悦

〔摘要〕为更好地开展对华战略竞争,拜登政府从政治、安全、经济、人文等方面对东南亚国家实施全方位诱拉。出于维护国家政权安全、推动经济发展、平衡大国关系、维护地区安全与促进区域合作的考量,东南亚国家一方面积极对接拜登政府提出的各项合作倡议,另一方面也对美国诱拉产生的负面影响以及诱拉的可持续性问题担忧加剧。从东南亚国家的回应来看,拜登政府在塑造对美有利的地区环境方面取得了一些突破和进展,但对中国的实质性影响有限,尤其是极力诱拉并未改变地区国家大国平衡的战略取向,美国诱其遏华的战略目标难以实现。

〔关键词〕拜登政府、美国—东盟关系、美国东南亚政策、中美战略竞争

〔作者简介〕杨悦,外交学院亚洲研究所(国家安全学院)教授

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 3 期 0074-23

东南亚是大国博弈的核心区域。特朗普政府重安全轻经济、重双边轻多边的东南亚政策在该地区留下不少负面遗产。相比较而言,拜登政府更加关注东南亚国家的关切与需求,运用政治、安全、经济、人文等复合手段迎合地区国家,企图全方位拉拢东南亚国家,实现诱其遏华的战略目标。目前,拜登第一个任期已经过半,其对东南亚的诱拉效果如何?在多大程度上,实现或接近了诱其遏华的战略目标?本文通过分析地区国家对美政策、政府官

一、拜登政府对东南亚国家的诱拉

冷战结束以来,美国对东南亚的政策被冠以“缺乏战略、暧昧接触、片段性外交、承诺失衡”^[1]等标签。东南亚国家对美国地区政策的普遍认知也是在过度军事化和“系统性忽视”这两个极端之间交替变化。^[2]特朗普政府虽然将东南亚视为美国“印太战略”的核心,但其政策实践进一步固化了地区国家对美政策的负面认知。拜登上任后延续了特朗普政府对东南亚的战略定位,但在政策手段上作出大幅调整。同时,拜登政府继续将中国视为竞争对手,明确将中国作为“一体化威慑”战略的首要目标,声称美国要与盟伴共同通过塑造中国的外部环境来影响中国的行为。^[3]鉴于东南亚是美国塑造中国外部环境和实施“一体化威慑”战略的核心一环,拜登对东南亚国家实施了全方位诱拉,希望借此改善地区国家对美政策的负面认知,更好地助其开展对华战略竞争。

(一) 迎合东南亚国家政治关切,提升地区国家与美发展关系的舒适度

维护东盟中心地位和保持战略自主是东南亚国家最大的政治关切。在特朗普执政时期,美国降级参加东盟系列峰会,创造了自奥巴马政府以来参会官员级别最低纪录,东盟国家也面临选边站的巨大压力。为扭转这一局面和提升东南亚国家与美国发展关系的舒适度,拜登政府重拾对东盟的重视,承

[1] Joseph Chinyong Liow, *Ambivalent Engagement: The United States and Regional Security in Southeast Asia after the Cold War*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2017; Prashanth Parameswaran, *Elusive Balances Shaping U.S.-Southeast Asia Strategy*, Palgrave Macmillan, 2022.

[2] Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.3, 2009, p.368.

[3] The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, p.9, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

诺支持东盟中心地位。对比特朗普和拜登发布的《国家安全战略》和《印太战略》，可以看到两届政府都充分认识到东南亚对美国有着重要的地缘战略价值，但相较而言，拜登政府更加重视东盟。在两份《印太战略》文件中，两届政府都宣称东南亚是美国“印太战略”的核心，强调要深化与地区盟伴的关系。不同之处在于拜登政府承诺对东盟中心地位的支持，而特朗普政府对此只字未提。美国—东盟特别峰会联合愿景声明、第九届和第十届美国—东盟峰会主席声明都提到支持东盟中心地位。为了表达对东盟的重视，拜登两次亲自出席东盟峰会及东亚合作领导人系列会议、首次在华盛顿举办美国—东盟特别峰会，多次承诺支持东盟中心地位。

在中美竞争这一地区国家最为关切的议题上，拜登政府则刻意淡化中美发生直接冲突的可能性，不要求东盟国家选边站，在照顾东南亚国家政治敏感性的同时重塑美国负责任的大国形象。副总统哈里斯、国务卿布林肯以及国防部长奥斯汀等高级官员在访问地区国家时所发表的讲话也都强调了这些内容：一是承诺美国会负责任地管控中美竞争，避免冲突；二是突出美国作为地区政治安全稳定器的作用；三是强调与东南亚国家共同维护“基于规则的国际与地区秩序”，不要求选边站。2021年12月，布林肯在印尼雅加达发表演讲时提到“美国肩负着确保中美竞争不会演变成冲突的重大责任，外交是我们履行这一责任的首选工具，它将确保最大限度地减少、管理并最终阻止该地区发生冲突的可能性”^[1]。在淡化中美直接对抗的同时，布林肯还避免直接谈及中国，但称要与地区盟伴共同维护“基于规则的国际秩序”，确保南海“航行自由”。

拜登政府还考虑到东南亚国家政治体制的多样性和特殊性，对以价值观为核心的对外政策作出一定程度的调整，淡化美国东南亚政策的价值观色彩。在与东盟共同发布的联合声明等文件中较少提及“民主”“人权”等表述。

[1] U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Remarks on a Free and Open Indo-Pacific,” December 13, 2021, <https://www.state.gov/fact-sheet-secretary-blinkens-remarks-on-a-free-and-open-indo-pacific/>.

在处理一些东南亚国家未受邀参加首届全球民主峰会的问题上，也能看出东南亚国家在拜登政府的价值观外交中受到了“特殊对待”。国务院负责东亚事务的助理国务卿康达（Daniel Kritenbrink）在解释新加坡未在受邀国之列时称，“民主峰会并非旨在让与会者对未受邀国进行评判，未受邀请也并非对其与美国双边关系的控诉”，^[1]淡化未能受邀的重要性。2021年7月27日，防长奥斯汀在新加坡国际战略研究所发表的演讲中坦承美国民主的缺陷。^[2]对民主价值观采取更温和的态度有助于拜登政府改善与东南亚国家的关系。^[3]

（二）力挺关键盟友，加大军事投入，深化地区盟伴对美安全依赖

南海是拜登政府诱拉东南亚盟伴的战略性筹码。拜登政府通过妖魔化中国，渲染地区安全焦虑，支持部分国家的南海立场，增加军事存在，扩大在南海的巡弋、航行和军演的规模，增加军事援助，将自己塑造成帮助地区国家应对所谓中国威胁的“保护者”，使东南亚国家深化对美安全依赖。拜登政府发布《海洋界限第150号报告——中华人民共和国在南海的海洋主张》^[4]，妄称中国在南海的合法海洋主张不符合1982年《联合国海洋法公约》，企图将自身框定为国际法的维护者，污蔑中国是国际法的破坏者。拜登政府在《印太战略》中声称用“基于规则”的方法来处理南海问题，^[5]以维护“基于规则的海洋秩序”之名，拉拢地区国家与美共同维护南海航行秩序。国务

[1] Dewey Sim, “Singapore’s Non-Invite to Biden’s Democracy Summit ‘Not a Judgment’: U.S. Diplomat Daniel Kritenbrink,” December 2, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3158195/singapores-non-invite-bidens-democracy-summit-not-judgment-us>.

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

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

[4] U.S. Department of State, “Limits in the Seas No.150, People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea,” January 2022, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>.

[5] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, p.8, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

卿布林肯分别在菲律宾南海仲裁案判决五周年和六周年之际，发表声明力挺菲律宾，为2016年所谓“南海仲裁案判决”背书，重申对菲安全承诺，指责中国胁迫和恐吓东南亚沿海国家、威胁南海航行自由，要求中国遵守“判决”。^[1]截至2022年底，拜登政府分别为菲律宾和泰国两个地区盟友提供了1亿美元和3900万美元的军事援助，承诺为泰国军队现代化发展提供支持，^[2]还在南海高调加强军事威慑，航行自由行动和抵近侦察依旧频繁，实战化演练规模显著上升，试图以此增加地区盟伴对美国安全保障的信心。

相较于特朗普政府，拜登政府更多关注东南亚国家的内在安全需求，利用美国海警的“准军事部队”和“执法力量”的模糊属性，以打击非法捕捞、提升执法能力为名，诱拉东南亚国家与美深化海警合作。在美国—东盟特别峰会上，拜登宣布斥资6000万美元，用于新的区域海事计划，其中大部分计划由美国海岸警卫队牵头执行。拜登政府将向东南亚派出更多人员和提供更多设备，以满足地区国家对海事执法培训和能力建设的需求，承诺向美国驻东盟使团派一名海警专员，美国海警队与国务院和劳工部为地区国家打击非法捕捞提供帮助，美国海警队部署一艘快艇到东南亚，作为训练平台运作。美国海警队还会将退役船舰优先转移至东南亚，帮助地区国家提升海上执法能力。美国海警队与国务院首次在东南亚设立培训团队，扩大对东南亚海事执法机构的支持，将提供有关能源保障、关键海上基础设施保护和灾害应对

[1] Antony J. Blinken, “Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South China Sea,” July 11, 2021, <https://www.state.gov/fifth-anniversary-of-the-arbitral-tribunal-ruling-on-the-south-china-sea/>; Antony J. Blinken, “Sixth Anniversary of the Philippines-China South China Sea Arbitral Tribunal Ruling,” July 11, 2022, <https://www.state.gov/sixth-anniversary-of-the-philippines-china-south-china-sea-arbitral-tribunal-ruling/>.

[2] “U.S. Grants Philippines \$100 Million in Foreign Military Financing,” Reuters, October 14, 2022, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-10-14/u-s-grants-philippines-100-million-in-foreign-military-financing/>; U.S. Department of State, “Fact Sheet: U.S. Security Cooperation with Thailand,” October 31, 2022, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-thailand/>; U.S. Department of Defense, “Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Meeting with Thailand Prime Minister and Minister of Defense Prayut Chan-o-cha,” June 13, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3060226/readout-of-secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-meeting-with-thailand-prime/>.

的新培训。^[1]

（三）试图弥补经济政策短板，全面诱拉东南亚国家

美国的东南亚政策因缺乏经济内容而广受诟病，加之疫后经济复苏是东南亚各国的优先政策议程，为了迎合东南亚国家经济发展需求，拜登政府以产业链转移为诱饵，承诺加大对贸易便利化、技术创新、基础设施建设、数字经济、产业绿色转型、能力建设等方面的支持，帮助东南亚国家提升供应链韧性。在多边层面，拜登政府提出经济未来倡议，计划提供1000万美元的贷款，并有意额外再增加1000万美元支持美国与东盟在贸易和创新方面的合作。美国国际开发署将扩大对东盟单一窗口的支持，为企业降低成本；美国国际开发金融公司将为专注于做东南亚投资的风险投资基金（Integra Partners Fund II L.P.）提供资金，帮助东南亚国家解决金融服务和保险等领域的资金缺口；启动美国—东盟科技创新合作计划，支持东盟国家的创新项目和数字经济发展。^[2]拜登政府还在支持东盟中小企业和女企业家方面提出新的项目计划，推出东盟中小企业学院2.0，将以四种语言（英语、泰语、印尼语和越南语）为中小企业复苏提供新资源，美国国际开发金融公司将向东南亚金融机构提供2.15亿美元的贷款，支持女企业家和女性拥有的中小企业。美国贸易和开发署还将启动1300万美元的新基础设施项目准备计划，为东南亚开发价值超过70亿美元的高质量可持续基础设施项目融资提供支持。美国商务部还将召集美国行业领袖与“东盟数字贸易标准和一致性工作组”合作，为东盟制定数字经济和数字贸易标准提供支持。^[3]在双边层面，拜登

[1] The White House, “Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC,” May 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

[2] The White House, “Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership,” October 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/26/fact-sheet-new-initiatives-to-expand-the-u-s-asean-strategic-partnership/>.

[3] The White House, “Fact Sheet: President Biden and ASEAN Leaders Launch the U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership,” November 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/12/fact-sheet-president-biden-and-asean-leaders-launch-the-u-s-asean-comprehensive-strategic-partnership/>.

政府承诺加大投资，并在供应链韧性、绿色经济、金融、数字经济等方面扩大合作。^[1]此外，为了拉拢越南，拜登政府将其从货币操纵国名单中删除。拜登政府还豁免了柬埔寨、马来西亚、泰国和越南的太阳能电池关税，此举虽然是为了缓解美国国内通胀压力和振兴美国太阳能产业，但关税豁免对东南亚国家来讲也是一大利好。拜登政府还邀请新加坡和印尼参加其召集的两次“全球供应链韧性峰会”。

拜登政府还推出印太经济框架，向7个东南亚国家发出了邀请，拜登称其是一项重要贸易举措，希望以此向东南亚国家表明美国再次关注与地区的贸易联系。^[2]印太经济框架包含联通经济、韧性经济、清洁经济和公平经济四大支柱。框架谈判拟定在2023年11月完成。除劳工和环境标准是美方谈判的首要任务之外，供应链也是重点努力的方向。拜登政府在鼓励地区国家减少对中国依赖的同时，劝说它们以更安全和更具弹性的供应链促进绿色转型。商务部长雷蒙多表示，各方很可能在供应链方面签署早期收获协议。^[3]拜登政府也提出举措，激励地区国家继续参与谈判进程，比如印太经济框架

[1] Murray Hiebert, "The United States Makes up Critical Terrain in Thailand," September 2, 2022, <https://www.csis.org/analysis/united-states-makes-critical-terrain-thailand>; "United States and Laos Hold 10th Comprehensive Bilateral Dialogue," October 17, 2022, <https://la.usembassy.gov/united-states-and-laos-hold-10th-comprehensive-bilateral-dialogue-2/>; U.S. Department of Commerce, "Joint Statement: U.S. Department of Commerce and Singapore Ministry of Trade and Industry Celebrate Inaugural U.S.-Singapore Partnership for Growth and Innovation Annual Dialogue," October 27, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/10/joint-statement-us-department-commerce-and-singapore-ministry-trade-and>; U.S. Department of Commerce, "Joint Press Release: U.S. Department of Commerce and Malaysian Ministry of International Trade and Industry Sign Memorandum of Cooperation to Strengthen Semiconductor Supply Chain Resiliency and Promote Sustainable Growth," May 11, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/joint-press-release-us-department-commerce-and-malaysian-ministry>.

[2] The White House, "Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity," May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

[3] "U.S. Wins Near-Unanimous Support for IPEF's Four Pillars; Only India Opts out of Trade," September 9, 2022, <https://insidetrade.com/daily-news/us-wins-near-unanimous-support-ipef%E2%80%99s-four-pillars-only-india-opts-out-trade>.

能力提升倡议将重点关注性别平等和数字技能提升。^[1]

（四）支持东南亚国家应对全球性挑战，扩大人文交流，意欲赢得人心

卫生安全和气候变化是东南亚国家面临的重大挑战，也是其重点关切议题。为笼络人心，拜登政府在加大对既有项目投入的基础上，与东盟建立卫生与环境和气候领域的高官会议机制，并提出诸多新合作计划。拜登政府还用“未来”命名新合作倡议，即健康未来倡议、气候未来倡议，向地区国家传递美国将致力于与地区长期合作的信号，希望借此打消其对美国政策不确定性的忧虑。

拜登将东南亚作为美国疫苗供应的优先区域。截至2023年2月15日，在接受美国疫苗数量最多的前五个国家中，东南亚国家就有三个，分别是印尼、越南和菲律宾。^[2]拜登政府还通过“四边机制”为东南亚国家提供疫苗援助，并加强与地区国家在抗击新冠疫情、公卫人才培养、突发公共卫生事件的协同应对、新发传染病的早期预警、联合研究、卫生体系建设，以及信息共享与技术交流等方面的合作。在气候变化方面，拜登政府增加了对旨在提升东南亚国家气候适应能力的SERVIR^[3]倡议的投资。美国商务部决定“贸易风商务论坛”（Trade Winds Business Forum）将于2023年在东南亚举办，鼓励美国公司在东南亚寻求新的商业和贸易机会，并重点关注清洁能源、医疗保健和先进制造业等领域。^[4]拜登政府还推出了旨在加强联合研究以及帮助地区国家脱碳和完善电力体系建设的合作倡议，如森林未来倡议、电动汽车倡议、东南亚智慧电力计划等。在人文交流方面，拜登政府扩大了品牌项目在

[1] U.S. Department of Commerce, "Commerce Department Launches the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Upskilling Initiative," September 8, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/09/commerce-department-launches-indo-pacific-economic-framework-prosperity>.

[2] "U.S. International COVID-19 Vaccine Donations Tracker," February 15, 2023, <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/u-s-international-covid-19-vaccine-donations-tracker/>.

[3] SERVIR 是美国国家航空航天局和美国国际开发署以及亚洲、非洲和拉丁美洲主要地理空间组织的联合倡议，合作应对在气候变化、粮食安全、水和相关灾害、土地利用和空气质量方面的重大挑战。

[4] The White House, "Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC".

东南亚的规模，同时重点加大对地区教育和英语培训的支持，比如将为东南亚地区提供1600万美元的教育相关贷款，为英语语言教师培训计划投入150万美元，为推动性别平等增加400万美元的投入，以及通过“英语教师培训+”倡议提升东盟国家英语教学水平。^[1]拜登政府还在美国—东盟特别峰会上宣布了7个新的人文交流计划，在未来三年将东南亚青年领袖计划规模扩大一倍，富布莱特项目在东南亚的规模也将扩大一倍。^[2]

二、东南亚国家对拜登政府的回应

处于大国博弈核心区域的东南亚国家必然会对如何管理与大国的关系进行审慎考量。自20世纪60年代以来，面对大国关系的变动，东南亚国家对外战略经历了“一边倒”到有限调整再到大国平衡的转变。地区国家主要的战略选择依据有维护国家政权安全、推动国家经济发展、谨慎平衡大国关系、维护本地区安全与促进区域合作等。^[3]在大国竞争背景下，面对拜登政府的诱拉，东南亚国家也必然会对以上因素进行综合考量。从目前东盟以及东南亚国家出台的政策、政府官员的表态以及权威机构的民调结果来看，东南亚国家对拜登政府诱拉的回应大致可分为两个类型：积极迎合与忧虑质疑。

（一）积极迎合

东盟对美国的重视和支持也投桃报李，在2022年5月发布的美国—东盟特别峰会联合声明中承诺将与美国建立富有意义、实质性、互利共赢的全面战略伙伴关系。^[4]2022年底，美国成为继中国、澳大利亚、印度之后第四

个与东盟建立全面战略伙伴关系的国家。出于平衡大国的战略需求，东南亚国家普遍欢迎美国在地区的存在。根据新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院（以下简称ISEAS）2022年和2023年发布的《东南亚地区态势》民调结果，六成左右受访者对美国增加在本地区的政治和战略影响力持欢迎态度。^[1]此前，特朗普政府对东盟的忽视引发了地区国家的不安和担忧。拜登上任后向东盟抛出橄榄枝，可以说既迎合了东盟地缘战略需求，关照了地区国家的政治关切，又满足了其疫后复苏发展的需求，东盟也因此迅速地对美国作出积极回应。双方还共同宣布了抗疫、维护卫生安全和共同复苏、加强经济联系和互联互通、促进海洋合作、加强人员交流、支持次区域发展、利用技术和促进创新、应对气候变化、维护和平与建立信任等28项合作计划，同时，双方也将在《东盟印太展望》中提到的海洋、互联互通、联合国可持续发展目标与经济四大支柱领域加强对接。^[2]

面对拜登政府的安全诱拉，美国在东南亚的重要盟伴回应积极。在特朗普时期，面对不断恶化的大国关系，部分东南亚国家在与美军事合作特别是处理南海问题上相对警惕，不愿意过分挑衅中国。^[3]然而，相较于前任，拜登政府则关照了地区国家的政治敏感性，还更多关注了地区国家的安全需求。拜登政府提出敏感性相对较低的海事合作计划，同时不要求地区国家在中美之间选边站，这些都相对缓解了地区国家与美国开展安全合作的忧虑情绪。对于地区国家而言，与美国加强安全合作既有内在需求也有外在驱动力。内在需求包括应对恐怖主义、非法捕捞、海盗袭击等安全威胁，外在驱动力主要是海上边界争端，特别是南海声索国希望利用“南海行为准则”谈判的窗

[1] The White House, “Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership”.

[2] The White House, “Fact Sheet: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC.”

[3] 参见陈奕平、王琛：《大国关系变动下东盟国家的战略选择——基于20世纪60年代末以来历史演变分析》，载杨静林、庄国土主编：《东盟发展报告（2017）》，社会科学文献出版社2018年版。

[4] “ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement,” May 2022, p.2, <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>.

[1] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 9, 2023, p.26; “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 16, 2022, p.22.

[2] The White House, “ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement”; The White House, “Fact Sheet: President Biden and ASEAN Leaders Launch the U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership”.

[3] 杨悦：《东盟对中美竞争的认知与应对》，《国际问题研究》2021年第4期，第51页。

口期，巩固其在南海的实际存在。加之地区国家应对这些安全挑战的能力又较为有限，因此亟须借助外力来应对。鉴于此，东盟对拜登政府提出的海事合作计划给出正面回应，在2022年美国—东盟特别峰会联合愿景声明中，与美方共同宣布将加强双方海上执法机构的合作与协调，通过信息、最佳实践和专业知识共享共同提高海域态势感知、搜索与救援、海上安全以及打击非法捕捞的能力。^[1]

在双边层面，地区重要盟伴与拜登政府也积极对接安全合作。菲律宾与美恢复了《访问部队协议》，加快推进美菲《加强防务合作协议》的落实，在执行已有5个军事基地建设计划的同时，又增加了4个基地供美军使用。菲律宾还与美国启动了新的海上安全对话。2023年4月，菲律宾与美国时隔七年重启外长、防长“2+2”对话。4月11日至28日，菲方与美国举行“肩并肩2023年联合军演”，演习规模创该军演自1991年首次举行以来之最。2022年7月10日，泰国与美国签署了延续双边战略联盟和伙伴关系的公报，将深化军事同盟关系。2023年美泰金色眼镜蛇军演恢复到了疫情前的规模，新增了太空和网络安全的演习项目。^[2]2022年3月，新加坡总理李显龙在访美时表示“支持美国在亚洲的军事存在”，并与美国防长奥斯汀商讨扩大在网络安全、人工智能与联合培训等方面的合作。^[3]2021年8月，印尼陆军与美国陆军举行了2007年以来最大规模的“加鲁达盾牌”军演。2021年12月，印尼与美国签署了海洋合作谅解备忘录，将加强海军联合演习和打击非法捕捞等方面的合作。^[4]越南与美国也将加强海上执法能力作为合作重点。

[1] The White House, “ASEAN-U.S. Special Summit, 2022 Joint Vision Statement,” p.4.

[2] “Thailand, U.S. Resume Cobra Gold Military Exercise at Full Scale,” February 28, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Thailand-U.S.-resume-Cobra-Gold-military-exercise-at-full-scale>.

[3] U.S. Department of Defense, “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Remarks at a Meeting Welcoming Singapore’s Prime Minister Lee Hsien Loong to the Pentagon,” March 28, 2022, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2980686/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-remarks-at-a-meeting-welcoming-singapore/>.

[4] “The United States and Indonesia Sign Agreements on Maritime Cooperation, Education, and People-to-People Exchanges,” December 14, 2021, <https://id.usembassy.gov/the-united-states-and-indonesia-sign-agreements-on-maritime-cooperation-education-and-people-to-people-exchanges/>.

在经济方面，东南亚国家更是热情回应。ISEAS2022年和2023年的民调结果显示，近七成受访者欢迎美国增加在本地区的经济影响力。^[1]拜登政府加强了在供应链方面对东南亚国家的诱拉，地区国家也对此表现出了极大热情。在大国竞争背景下，地区国家希望能够获得美国产业链转移的机会，借此推动自身经济发展。在特朗普时期，东南亚国家就已经从中美贸易摩擦导致的产业链转移获益。在2018年至2021年间，中国对美电子产品出口下降了10%，而下降的部分基本上是由东南亚国家来填补的，其中越南占到了一半。^[2]越南工贸部副部长杜胜海（Do Thang Hai）表示美越两国经济互补性较强，希望与美国建立优质价值链和生产链。^[3]泰国与美国签署了旨在推动双方在关键行业和技术革新方面合作的“供应链合作备忘录”。^[4]马来西亚与美国签署了“加强半导体供应链韧性与促进可持续增长的合作备忘录”。^[5]新加坡与美国将过去签署的“合作平台谅解备忘录”提升为“增长与创新伙伴关系计划”，希望与美国加强数字经济和先进制造业等领域的合作，开展供应链对话，扩大合作范畴。^[6]东南亚国家对印太经济框架的参与度也很高，

[1] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.25; “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” p.20.

[2] Rita Rudnik, “Supply Chain Diversification in Asia: Quitting China is Hard,” The Paulson Institute, March 31, 2022, <https://macropolo.org/analysis/supply-chain-diversification-quitting-china-is-hard/>.

[3] Ministry of Industry and Trade of the Socialist Republic of Vietnam, “Expanded Trade Opportunities with U.S.,” December 31, 2022, <https://moit.gov.vn/en/news/business-opportunities/expanded-trade-opportunities-with-us.html>.

[4] U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken and Thai Deputy Prime Minister and Foreign Minister Don Pramudwinai Remarks to the Press,” July 10, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-thai-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-don-pramudwinai-remarks-to-the-press/>.

[5] U.S. Department of Commerce, “Joint Press Release: U.S. Department of Commerce and Malaysian Ministry of International Trade and Industry Sign Memorandum of Cooperation to Strengthen Semiconductor Supply Chain Resiliency and Promote Sustainable Growth”.

[6] Ministry of Trade and Industry of Singapore, “U.S.-Singapore Partnership for Growth and Innovation: A Joint Statement by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo and Singapore Minister for Trade and Industry Gan Kim Yong,” November 17, 2021, <https://www.mti.gov.sg/Newsroom/Press-Releases/2021/11/US-Singapore-Partnership-for-Growth-and-Innovation-A-Joint-Statement>.

受邀的7个国家悉数参加。它们对供应链的谈判也高度热情，希望增加对美出口，并在数字经济、清洁能源、应对气候变化等领域获得美方更多的技术和资金支持。^[1]

东南亚国家对拜登政府支持其应对全球性挑战之举表示认可，积极对接美方提出的相关合作倡议。越南、老挝等国家对美提供的抗疫支持表达感谢，并希望与美加强卫生合作。^[2] 美国疾病控制与预防中心在越南河内成立了东南亚区域办事处。^[3] 新加坡将与美国在基因组测序和流行病情报方面开展合作，印尼将与美国扩大公共卫生系统能力建设方面的合作。^[4] 在应对气候变化领域，东盟与拜登政府启动了智慧城市创新基金，为东盟城市实现“低碳化”提供资金支持。泰国与美国建立了新的清洁能源合作伙伴关系。印尼、越南和美国建立公正能源转型伙伴关系。泰国政府还与美国企业签署了清洁能源需求倡议意向书，根据该意向书，泰国将向美国企业提供政策便利和支持。^[5] 印尼与美国启动总值6.98亿美元的“千年挑战计划”协议，支持印尼5个省发展具有气候适应能力的交通基础设施等项目。^[6]

[1] Premesha Saha, "The Indo-Pacific Economic Framework (IPEF): An ASEAN Perspective," June 25, 2022, <https://www.orfonline.org/research/the-indo-pacific-economic-framework/>; Aidan Arasasingham, Emily Benson, Matthew P. Goodman, and William Alan Reinsch, "IPEF Advances at Negotiations in Brisbane," December 16, 2022, <https://www.csis.org/analysis/ipef-advances-negotiations-brisbane>.

[2] "Deputy Prime Minister Receives U.S. Deputy Secretary of State Wendy Sherman," June 12, 2022, <https://kpl.gov.la/En/Detail.aspx?id=67198#>; "Vietnam-US Relations during the Covid-19 Pandemic," August 15, 2021, <https://vietnamnet.vn/en/vietnam-us-relations-during-the-covid-19-pandemic-765240.html>.

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

[4] Ministry of Foreign Affairs of Singapore, "Official Visit of Vice President of the United States of America Kamala D. Harris, 22 to 24 August 2021," August 23, 2021, <https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2021/08/20210823-US-VP-Visit-Post-JPC>.

[5] U.S. Department of State, "Joint Statement on the 2nd United States-Thailand Energy Policy Dialogue," February 18, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-2nd-united-states-thailand-energy-policy-dialogue/>.

[6] The White House, "Marking One Year since the Release of the Administration's Indo-Pacific Strategy," February 13, 2023, <https://www.state.gov/marking-one-year-since-the-release-of-the-administrations-indo-pacific-strategy/>.

（二）忧虑质疑

出于大国平衡的战略需求、确保东盟团结以及维护地区安全等因素的考量，东南亚国家对拜登政府的诱拉也表达了忧虑和质疑。首先，地区国家对美国承诺和行动的不一致表示担忧。拜登政府口口声声向地区国家承诺要负责任地管理大国竞争，然而，其对华政策的强硬程度与特朗普政府相比有过之而无不及，^[1]甚至在《国家安全战略》中指出未来十年是大国竞争的“决定性十年”，^[2]增加了竞赢中国的紧迫感。地区国家官员也对不断加剧的大国竞争态势表达担忧，呼吁中美关系恶化能够得到遏制。^[3] 印尼外长雷特诺表示，作为2023年东盟轮值主席国，印尼将在应对大国竞争带来的地缘政治挑战等方面积极发挥领导作用。^[4] 与特朗普时期相比，东南亚国家对大国竞争态势的感知和忧虑也并未改变。ISEAS2020年的民调结果显示，73.2%的受访者担心东南亚成为大国竞争场所或代理人，而2023年的数据仍高达73%。^[5] 拜登政府还以共同维护所谓“基于规则的地区和南海航行秩序”的名义诱拉东南亚国家在南海问题上对抗中国，此举也遭到地区国家的质疑。东南亚国家普遍反对美国对“航行权”的宽泛解释，认为此种宽泛解释会引发沿海国家担忧，令沿海国家感到其海洋安全政策受到威胁。^[6] 在东南亚有观点认为，美国在维护基于规则秩序方面缺乏诚意，拜登政府一再强调基于规

[1] 参见周琪：《拜登政府对华政策显现全貌》，《当代美国评论》2022年第4期。

[2] The White House, "National Security Strategy," p.24.

[3] "Intensifying Geopolitical Rivalries Dominate ASEAN Summits," November 14, 2022, <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/11/14/asia-pacific/politics-diplomacy-asean-china-us-japan-analysis/>; "A Conversation with Singapore Prime Minister Lee Hsien Loong," March 30, 2022, <https://www.cfr.org/event/conversation-singapore-prime-minister-lee-hsien-loong>.

[4] Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, "Annual Press Statement of the Minister for Foreign Affairs 2023 'Leadership in a Challenging World'," January 11, 2023, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/4361/pidato/annual-press-statement-of-the-minister-for-foreign-affairs-2023-leadership-in-a-challenging-world>.

[5] "The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report," ISEAS-Yusof Ishak Institute, January 16, 2020, p.4; "The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report," p.2.

[6] Tony Milner, "Rules-Based Order: What does the Region Think?," May 3, 2021, <https://asialink.unimelb.edu.au/insights/rules-based-order-what-does-the-region-think>.

则的秩序,但其还在延续上届政府的加征关税、限制出口等贸易保护主义政策,同时,对于谁违反了规则的判断也是有选择性的。^[1]此外,尽管拜登政府刻意减少了东南亚政策的价值观色彩,但其用体系和意识形态竞争来框定印太秩序,地区国家对此也并不买账。^[2]

其次,地区国家质疑美国对东盟中心地位支持的诚意。拜登政府在各类政策文件和外交场合均表态支持东盟中心地位,然而东盟国家认为拜登政府实际行动是在分裂和边缘化东盟。有地区国家认为拜登政府未邀请东盟国家整体加入印太经济框架就破坏了东盟团结。^[3]拜登政府对东盟各国外交资源投入的不均衡也引发了地区国家的不满。拜登在《印太战略》中将菲律宾、泰国、印尼、马来西亚、新加坡和越南列为重要盟伴。即使在这些重要盟伴中,拜登政府在外交接触上也作了优先排序。在拜登上任的第一年,其政府官员先到访菲律宾、新加坡和越南,引发印尼、马来西亚和泰国的不满和焦虑。^[4]拜登政府对文莱、老挝和柬埔寨等国的资源投入更是有限。有观点认为,虽然美国对东盟国家的区别对待符合其自身利益,但不利于东盟内部协调,会分裂东盟,也不符合其在《印太战略》中“欢迎一个能够领导东南亚的强大和独立的东盟”的表态。^[5]此外,地区国家认为拜登政府热衷于通过“四边机制”和“美英澳三边安全伙伴关系”等小多边机制与中国硬抗衡,这不但

[1] Huong Le Thu, “Biden’s Indo-Pacific Strategy: Traps to Avoid in Southeast Asia,” *Global Asia*, Vol. 16, No. 4, December 2021, p.51.

[2] *Ibid.*

[3] Seun Sam, “Indo-Pacific Economic Framework Threatens ASEAN’s Centrality,” May 30, 2022, <https://www.khmertimeskh.com/501084323/indo-pacific-economic-framework-threatens-aseans-centrality/>.

[4] Toru Takahashi, “Subtle Threat to ASEAN: U.S. Indifference to Indonesia and Thailand,” *Nikkei Asia*, August 11, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asiapolicy/Subtle-threat-to-ASEAN-US-indifference-to-Indonesia-and-Thailand>; “Snubbed again, Joe?,” *The Jakarta Post*, August 3, 2021, <https://www.thejakartapost.com/academia/2021/08/02/snubbed-again-joe.html>; Cheng-Chwee Kuik and Abdul Razak Ahmad, “Malaysia’s Resilient (but Ambiguous) Partnership with the United States: The Dilemmas of Smaller States in the Indo-Pacific Era,” *Asia Policy*, Vol. 16, No. 4, October 2021, pp. 86-95.

[5] Hoang Thi Ha, “Southeast Asia Holds Mixed Perceptions of the Biden Administration,” February 23, 2022, *ISEAS Perspective*, No.17, 2022, p.9.

威胁地区安全,也损害东盟中心地位。^[1]拜登政府在《印太战略》中将东盟定位为“主要区域组织”(leading regional grouping)^[2],而“四边机制”为首要区域组织(premier regional grouping)^[3],相比之下孰轻孰重显而易见。《印太战略》还提到要拓展“四边机制”与东盟的合作^[4],显然也是要将东盟置于“四边机制”主导的框架之下。拜登政府将“四边机制”而非东盟作为其印太战略支点的意图十分明显。^[5]鉴于东盟中心地位不断受到挑战,东盟近年来将提升自身韧性和确保东盟团结作为重要议程,印尼更是将此作为2023年东盟轮值主席国的首要任务,强调维护东盟中心地位才能使东盟成为地区的“和平之锚”,带来“地区繁荣”。^[6]

再次,东南亚国家对拜登政府安全诱拉的负面影响担忧加剧。虽然东南亚国家为提升防务水平和满足对外战略需求,希望加强与美国安全合作,但拜登政府频繁开展的航行自由行动、针对中国的抵近侦察、怂恿关键盟友在南海问题上对抗中国等行动对地区安全造成的潜在威胁还是引发了它们的普遍担忧。ISEAS2022年和2023年的民调结果显示,认为东南亚将面临军事紧张局势加剧的受访者比例已经逐步接近特朗普在任时的水平。^[7]东南亚国家一直对军舰出现在南海以及美国频繁的航行自由行动表示不安,担心海上的一小失误就会引发战争,破坏地区安全。美国使用军舰来维护自身所谓

[1] Hoang Thi Ha, “Southeast Asia Holds Mixed Perceptions of the Biden Administration”; “ASEAN Responses to AUKUS Security Dynamic,” *East Asia Forum*, November 28, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/11/28/asean-responses-to-aukus-security-dynamic/>.

[2] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” p.9.

[3] *Ibid.*, p.16.

[4] *Ibid.*, pp.9-10.

[5] Xirui Li, “Is the Biden Administration Serious about ‘ASEAN Centrality’?,” *The Diplomat*, May 14, 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/is-the-biden-administration-serious-about-asean-centrality/>.

[6] Julia Lau, “Indonesia as ASEAN Chair: Great Expectations for Southeast Asia’s Middle Power,” January 19, 2023, <https://fulcrum.sg/indonesia-as-asean-chair-great-expectations-for-southeast-asias-middle-power/>.

[7] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.2; “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” p.9.

合法立场的做法也遭到了地区国家官员的批评。^[1] 东南亚国家正在寻求解决南海问题的外交方案，美军的干预并不是解决问题的首选手段。^[2] 地区国家对美国开展的航行自由行动也很警惕，有些国家甚至是美国行动实施的对象国。^[3] 根据美国国防部发布的《2021财年航行自由行动年度报告》，越南、马来西亚和印尼都是美国实施航行自由行动的对象国。^[4] 对于快速升温的美菲关系，东盟作为一个整体也表达了担忧。2023年初，在菲律宾宣布新增4个基地供美军使用之后，印尼迅速作出回应，称将推动东盟与中国加紧进行《南海行为准则》的谈判。^[5] 印尼此举表明东盟不希望美国诱拉个别东盟国家在南海问题上对抗中国来搞乱南海的和平稳定局面。2023年2月初召开的东盟外长闭门会议也发表联合声明，指出期待早日达成符合国际法的、有效的、富有实质性内容的“南海行为准则”。^[6]

最后，东南亚国家担心拜登政府的诱拉不可持续。美国长期与东南亚国家的暧昧接触使后者对美政策的不确定性有着强烈的认知，特别是近年来美国对外政策的内政化更加强了这种认知。^[7] 新加坡国父李光耀在美国传统基金会演讲时提到，“东南亚是世界上最能够敏锐地意识到美国政策不确定

性的地区。”^[1] 根据 ISEAS2020 年至 2023 年的民调结果，受访者不信任美国的最主要原因是美国外交会受到国内事务的掣肘。^[2] 目前，拜登对地区的诱拉仍大多停留在承诺层面，地区国家对美国未来能否履行承诺仍不确定。^[3] 鉴于此，拜登也多次强调对地区的援助将是实实在在地投入资源，然而，基建等拜登政府的国内优先议程都需要斥巨资来推进，这势必会对美国对外投入资源造成冲击。从 2019 年至 2022 年的官方数据看，美国对东南亚国家的援助已经在大幅减少。^[4] 此外，从东盟参与国在印太经济框架启动时发布的官方表态来看，它们仍对美国具体的承诺、真正的战略意图以及框架的可持续性表示担忧。为了避免成为中美竞争的棋子，它们还向拜登政府申明印太经济框架应该是开放和包容的，不应该阻碍地区发展计划以及它们与其他国家的现有合作机制。^[5] 这些国家对美国提出的有关劳工、环境、腐败和监管等内容也有质疑，甚至有地区国家认为美国对劳工标准和绿色贸易标准等议题的关注只是虚伪的口号和贸易保护主义的借口。^[6]

三、拜登政府对东南亚国家诱拉的实施效果

早在 20 世纪 90 年代，克林顿政府发布的《东亚太平洋安全战略报告》

[1] Denny Roy, "Are U.S. FONOPs Upholding Freedom or Stirring up Trouble?," October 30, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/10/30/commentary/world-commentary/u-s-fonops-upholding-freedom-stirring-trouble/>; Mark J. Valencia, "Should the U.S. Put its Military Muscle where its Mouth is on the South China Sea?," August 5, 2020, <https://www.aseantoday.com/2020/08/should-the-us-put-its-military-muscle-where-its-mouth-is-on-the-south-china-sea/>.

[2] David C. Kang, "Still Getting Asia Wrong: No 'Contain China' Coalition Exists," *The Washington Quarterly*, Vol. 45, Issue 4, 2022, p.98.

[3] Mark Valencia, "Maintaining US FONOPs in South China Sea is a Bad Idea," *Asia Times*, March 1, 2021, <https://asiatimes.com/2021/03/maintaining-us-fonops-in-south-china-sea-is-a-bad-idea/>.

[4] U.S. Department of Defense, "Annual Freedom of Navigation Report: Fiscal Year 2021," April 1, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2986974/dod-releases-fiscal-year-2021-freedom-of-navigation-report/>.

[5] "ASEAN Chair Indonesia to Intensify Talks on Code for South China Sea," Reuters, February 4, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/asean-chair-indonesia-intensify-talks-code-south-china-sea-2023-02-04/>.

[6] "Press Statement by the Chair of the 32nd ASEAN Coordinating Council (ACC) Meeting and ASEAN Foreign Ministers' Retreat," February 3-4, 2023, p.8, <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/02/CHAIRs-PRESS-STATEMENT-32nd-ACC-AMM-RETREAT.pdf>.

[7] Southgate Laura, "Explaining the United States' Foreign Policy Failure in Southeast Asia since 2008," *Asia Policy*, Vol. 28, No. 4, 2021, pp. 195-215.

[1] Lee Kuan Yew, "Message from Prime Minister Lee Kuan Yew to the Heritage Foundation," April 22, 1986, <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lky19860422.pdf>.

[2] "The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report," ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 10, 2021, p.51; "The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report," p.53.

[3] Charles Dunst, "Biden has not Lived up his Promises for Southeast Asia," July 2, 2021, <https://www.thinkchina.sg/biden-has-not-lived-his-promises-southeast-asia>; Phelim Kine, "Why it will be Hard for Biden to Woo Southeast Asia," November 11, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/11/11/biden-southeast-asia-00066594>.

[4] 美国对外援助官网, <https://foreignassistance.gov/>.

[5] Claude Barfield, "U.S. Indo-Pacific Policy Prioritises Security over Economics," February 10, 2023, <https://www.eastasiaforum.org/2023/02/10/us-indo-pacific-policy-prioritises-security-over-economics/>; Matthew P. Goodman and Aidan Arasingham, "Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework," April 11, 2022, <https://www.csis.org/analysis/regional-perspectives-indo-pacific-economic-framework>.

[6] *Ibid.*

就指出，维护美国在亚太地区的支配性地位，防止出现任何霸权或霸权集团是美国在该地区恪守不渝的战略目标。^[1]美国推出“亚太再平衡”之后更加明显地将中国视为潜在地区霸权。2017年版美国《国家安全战略》明确指出大国竞争是其首要关切。2018年版美国《国家防务战略》将大国竞争代替反恐视为国家安全的首要威胁。为了应对大国竞争，拜登政府提出要与盟伴共同塑造中国的外部环境。由于所处的地缘战略位置，东南亚国家成为拜登政府上台后极力诱拉、助其应对大国竞争的重要对象。从地区国家的回应来看，相较于特朗普时期，在东南亚地区目前已经发生了一些于美国有利的变化，“一体化威慑”战略也在该地区开始落地实施，但对中国的实质性影响有限。对于本质上希望诱拉地区国家实现遏华的战略目标而言，拜登政府则尚未实现。

首先，拜登治下的美国信誉有所修复，但东南亚国家对美信心仍明显不足。东南亚国家普遍认可拜登政府支持其应对全球性挑战。根据 ISEAS 民调结果，在向东南亚提供最多抗疫援助的对话伙伴排名中，美国从 2021 年的第四名上升为 2022 年的第二名，仅次于中国。^[2]根据拜登上任后 2021 年至 2023 年的 ISEAS 民调结果，分别有 55.4%、42.6% 和 47.2% 的受访者对美国作为一个战略伙伴和地区和平的提供者抱有信心，较特朗普时期约三成的数据有较为明显的提升。^[3]然而以上三年的结果显示，拜登执政两年后，受访者对美国的信心出现了一成左右的回落。地区国家对美国全球领导力的信心也较特朗普时期有所恢复，但对美支持全球自由贸易议程以及维护基于规则的秩序和国际法方面的信心仍明显不足，2023 年 ISEAS 民调结果显示，只有将近三成的受访者对此抱有信心。^[4]

其次，“一体化威慑”战略得到较为全面的落地实施，但能否达到围堵

中国的实际效果仍受东南亚国家国内政治、大国竞争态势、地区国家与中国关系等诸多因素影响。拜登政府提出“一体化威慑”战略新概念，主要有四层含义，一是国家力量手段的一体化，充分利用军事和非军事力量，形成全政府合力；二是作战领域的一体化，从传统作战领域威慑拓展到网络、太空等领域；三是全球战区的一体化，打破各战区地理界限，加强各战区联动；四是作战范围的一体化，将威慑贯穿于和平、危机和战争全过程，应用于“灰色地带”等各种挑战和冲突场景。^[1]拜登政府与东南亚盟伴的防务合作也体现了该战略的核心内容，比如加大海事合作，有助于增加美国海警的前沿部署和提升美国前沿海域态势监控水平，以此应对所谓中国“灰色地带”的挑战；联合军演增加了网络、太空等演习项目，将威慑拓展到非传统作战领域；美菲同盟关系有所突破，特别是美军在菲新获四个基地，有望加大美军在第一岛链的力量部署。然而，菲律宾总统马科斯在 2023 年 5 月初访美时表示，美国不能利用在菲军事基地对中国采取“进攻行动”。^[2]此外，菲律宾不允许美国在这些基地永久驻军，美军只有轮流驻扎、建造设施、预制装备等使用权限，而且相关行动必须事先得到菲方的同意。可见，美国后续能否顺利推进基地建设以及最终完成军事部署仍有很大不确定性。

再次，拜登政府积极打造“亚洲替代供应链”，保障美国自身的产供应链安全，却在短期内无法撼动中国在全球供应链中的地位。大国竞争和新冠疫情凸显了美国供应链的脆弱性。为了应对美国供应链危机，拜登政府加紧拉拢盟伴构建“去中国化”的全球供应链，提升自身的供应链韧性。新加坡、越南、印尼、马来西亚、泰国等都是拜登政府实施“供应链韧性”战略的重要支点国家。^[3]新加坡和印尼还参加了拜登政府召集的两次“全球供应链韧性峰会”。

[1] “U.S. Security Strategy for the East Asia-Pacific Region,” February 27, 1995, <https://nautilus.org/global-problem-solving/us-security-strategy-for-the-east-asia-pacific-region/>.

[2] “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” p.13.

[3] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.4; “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.39.

[4] “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report,” p.30.

[1] U.S. Department of Defense, “National Defense Strategy 2022,” October 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>.

[2] “A Conversation with President Ferdinand Marcos Jr. of the Philippines,” May 4, 2023, <https://www.csis.org/analysis/conversation-president-ferdinand-marcos-jr-philippines>.

[3] 李巍、王丽：《拜登政府“供应链韧性”战略探析》，《当代美国评论》2022年第2期。

近年来，美国一直鼓动在美国的企业向东南亚转移，部分东南亚国家也因此获益。拜登政府承诺加大对地区供应链支点国家的支持，帮助它们提升供应链韧性。然而，美国主导的产业链向东南亚转移对中国的影响较为有限。在近些年产业链已经向东南亚转移的情况下，中国制造业在全球制造业的份额一直居高不下，在2018年至2021年间，该占比一直在30%左右。^[1]在此期间，亚洲的电子和机械供应链结构也基本没有变化。自2017年至2021年间，在美国苹果公司将其全球的供应商减少1/4的情况下，在中国的供应商数量占全球数量的比例也从47.9%下降到42.4%，而苹果在东南亚的供应商份额则从11.6%上升到15.1%。然而，中国仍然是全球拥有苹果供应商数量最多的国家。值得注意的是，苹果从中国转移到东南亚的大多是劳动密集型产业链，2021年苹果还在中国新增注册了14家供应商，其中许多是价值更高、知识密集型的产品制造商。^[2]此外，以半导体为例，美国对中国的供应链依赖主要是依靠中国满足其对成熟节点芯片的需求，而美国对东南亚的依赖则是技术相对低的后端半导体生产。^[3]美国希望将东南亚国家培育成为中国的替代，则需较长时期的资金、人力和技术等方面的投入。近年来，中国主导的产业链也在向东南亚国家转移，地区国家在基础设施、海关服务、劳动力成熟度等方面面临巨大的提升压力。加之东南亚国家产业规模有限，是否在美国扶持下就能够成为中国的替代仍然存疑。可见，拜登政府通过加大对东南亚国家供应链的扶持，有望在一定程度上为美国提供低端供应链的安全保障，但很难在短时间内改变根深蒂固的地区与全球供应链结构。

最后，拜登政府并未改变东南亚国家大国平衡的战略取向，诱其遏华的战略目标尚未实现。面对拜登政府的全面诱拉，地区国家仍然希望通过加强

[1] The World Bank, "Manufacturing, Value Added (% of GDP) – China," <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=CN>.

[2] Rita Rudnik, "Supply Chain Diversification in Asia: Quitting China is Hard".

[3] The White House, "Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth, 100-Day Reviews," June 2021, pp.22-23, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

东盟韧性和团结、寻求第三方合作拓展战略空间以及不在大国间选边站等积极主动的政策来消解大国竞争带来的战略压力。根据 ISEAS2023 年的民调结果，选择以上三个应对政策的受访者比例高达 94.1%。^[1]从地区国家的回应看，它们还是希望发挥中小国家的施动性，尽量避免与中美一方走得过近而激怒另一方，尽可能与中美实现最大限度的合作，从中美双方受益获利。只要中国自身继续稳步发展，持续扎实推进与东南亚国家的务实合作，东南亚国家的大国平衡战略恐难以改变。在拜登政府的诱拉之下，美国与东盟以及地区国家的关系得到了一定程度的修复和改善。然而执政两年多以来，拜登与地区的接触表现却远低于东南亚国家的预期。^[2]地区国家对拜登诱拉承诺与行动的不一致、诱拉给地区安全带来的负面影响、支持东盟中心地位承诺的诚意，以及诱拉的可持续性等方面的担忧都在加剧。尤其是东南亚国家希望美国能够提出一项包含具有约束力的贸易承诺的地区经济战略，^[3]拜登政府也未能做到。拜登政府对地区国家诱拉的成效有限不但是美国外交政策受到国内政治严重掣肘的结果，也是美国追求排他性印太战略目标的结果。为了实现竞赢中国的战略目标，拜登政府不可能真正支持致力于发展包容性地区架构的东盟。

四、结语

冷战结束以后，美国对中国威胁的认知、总统个人偏好和国内政治是影响其东南亚政策制定的重要因素。自冷战结束到奥巴马时期，美国国内一直没有对中国威胁形成共识，所以东南亚政策的制定更大程度上受到总统个人偏好和国内政治的影响，由此产生的政策结果是美国地区政策出现钟摆效应、

[1] "The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report," p.36.

[2] *Ibid.*, p.42.

[3] Kevin Rutigliano, "Biden must Build Stronger Trade Ties with ASEAN," December 8, 2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/12/08/biden-must-build-stronger-trade-ties-with-asean/>.

陷入一种不确定状态。东南亚地区也因此成为美国亚太军事、外交和经济战略的短板。然而，自美国提出“印太战略”以来，美国国内对中国威胁已经形成两党共识，加之东南亚所处的重要地缘战略位置，美国在东南亚加紧进行战略填补和追赶中国。从特朗普和拜登两届政府的地区政策来看，安全政策有很大的延续性，外交和经济方面则有很大的差异。拜登上任后从政治、安全、经济和人文等领域全面发力，诱拉东南亚国家，在修复美国信誉、巩固同盟关系、深化地区国家对美安全依赖、保障美国供应链安全等方面取得了一些进展。然而，由于美国长期缺乏东南亚战略，地区政策的不确定性也难以在短期内得以解决，未来拜登对东南亚国家的全面诱拉仍有可能因为美国的政府更迭而难以维系。除了美国东南亚政策自身的缺陷会影响拜登政府诱拉的效果，东南亚国家大国平衡的战略取向及其与中国持续向好的关系也会使美国诱其遏华的战略目标难以实现。

【责任编辑：宁国辉】