

美日在东南亚的联手拓展： 战略协同与影响限度

□ 项昊宇 鲍志鹏

〔提 要〕随着美日同盟的全球化转型，美日正联手加大对东南亚的投入，表现出战略目标的一致性、战略手段的互补性和战略措施的协同性。在“竞赢”中国的目标驱动下，美日对东南亚外交从过去各自为战，到有意识地加强政策沟通协调、强化联动配合，呈现出自上至下的战略引领、政策对接、资源共享、协同行动的特点。美日把对东南亚的合作纳入“印太”战略的框架中，通过对接《东盟印太展望》，扩大同东盟的战略契合点，手法上聚焦非传统安全领域以吸引东南亚国家“入局”，注重通过功能性合作提供公共产品，并重点诱拉海上东盟国家以南海问题牵制中国。美日联手拓展东南亚面临诸多掣肘，包括美国、日本、东盟三方利益诉求不同，美日与东盟地区秩序观差异，以及美日排他性、对抗性政策措施引发地区安全困境和分裂风险。

〔关键词〕美日同盟、中国—东盟关系、联盟政治、印太战略

〔作者简介〕项昊宇，中国国际问题研究院亚太研究所特聘研究员

鲍志鹏，中国国际问题研究院亚太研究所助理研究员

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 5 期 0098-19

随着美国加快推动遏华指向的“印太战略”，美日同盟正由双边防御性同盟转向外向型的攻守同盟。美日聚焦“印太”，推动双边同盟与美国全球盟伴体系、集体安全架构和地区合作平台对接融合，正全面加大对地处“两

洋交汇”要冲的东南亚的战略投入。美日对东南亚外交突出服务于“竞赢”（outcompete）中国的目标，重视协同配合，努力实现优势互补，发挥相乘效应，一方面加大对东盟主导的制度性网络的影响渗透，另一方面诱拉东盟国家加入美日主导的“印太”架构，东南亚日益成为美日同盟对外拓展的核心场域。美日相关动向对中国—东盟关系构成竞争和分化压力。本文聚焦美日联手经略东南亚的主要动向，通过对其协同手法、合作机制、影响限度的分析，力图揭示美日与东南亚国家关系的发展趋向及影响限度，以期为中国运筹对东南亚外交提供参考。

一、战略协同：美日在东南亚的联手拓展

拜登政府上台以来，美国加大对日本的拉拢和借重，日本对外战略全面向美国靠拢，美日同盟呈现全方位拉紧，愈发突出争夺“印太”地区秩序主导权的战略取向。东南亚地处太平洋和印度洋交汇处的战略要冲，早在奥巴马时期推出“亚太再平衡”战略时，美日战略界就出现了主张联手拓展东南亚的讨论和政策建议。^[1] 东南亚日益成为美日“印太”战略的主攻方向，美日官方层面也启动了相关的正式对话机制。^[2] 随着美日在“印太”地区战略协同不断增强，两国在东南亚联手拓展亦呈现出一系列新特点。

（一）目标一致性

二战后美国依托美日同盟等亚太同盟体系，长期维持在西太平洋的霸权地位。美日在亚太地区的根本利益契合点在于联手维护两国主导的地区政治、经济和安全秩序。从美日各自的“印太”战略中可见，两国联手推进对东南亚外交主要有三方面考量：维护地缘政治影响、拓展经济利益、对华竞争遏制。

[1] 2015年6月，美国战略与国际问题研究中心（CSIS）在报告《东南亚的地缘政治中心性与美日同盟》中就提出，美日应积极支持东盟巩固其作为地区合作架构中心的目标，并积极适应东盟影响力不断上升的趋势，加大对东盟投入。

[2] 2022年6月1日，美日举行首次外交部门东盟事务负责人战略对话，日方宣称“东南亚是实现自由开放的印太目标的关键”，可视为美日对东南亚政策行动走向战略协同的标志性事件。

2016 年发布的一份美日联合报告《美日关系与东南亚》提出，美日联手与东南亚合作有五个驱动力：共同的经济商业利益、东南亚的地缘价值、多边框架下东南亚与北美和东北亚的产业贸易联系、拓展美日双边合作的东南亚外延，以及合作应对中国挑战。^[1] 在 2021 年和 2022 年美日领导人会晤后发表的联合声明中，两国提及“支持东盟在印太的中心地位及《东盟印太展望》（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）”“确认东盟的一体化和中心地位的重要性”，^[2] 表现出对东盟重要性的一致认可。

从美日在东南亚的一系列政策表态及行动看，两国对东南亚的协同拓展表现出三大战略目标：一是开辟第三方合作的新平台，联手拓展东南亚市场，服务各自经济利益；二是推动对华竞争的主阵地，同中国争夺影响力；三是打造主导地区秩序的新支点，重塑美日的优势地位。在美国将中国定位为最大战略对手、中国对东盟影响力日渐提升的背景下，上述三大诉求可归结为一点：“竞赢中国”。^[3]

（二）资源工具互补性

从美日各自的外交布局看，源于地缘远近、经贸权重等因素，日本对东南亚的重视程度更高、投入更大，美国倾向于将东南亚作为其亚太布局的一环，总体关注度和战略投入有限。尽管近年来美国在“印太战略”中提升了对东盟的关注，但仍表现出政策缺乏连贯一致性、实际投入不足等短板。从美日对东盟的实际影响看，美国作为东南亚尤其是海上东盟国家安全资产的主要提供者，对东南亚安全事务的影响更大；日本则基于长期以来对东南亚的政府开发援助和投资布局，在经济、社会和民生领域影响较为突出。美日与东南亚国家关系的差异性，形成一定优势互补，构成双方联手拓展的重要驱动力。

[1] “US-Japan Relations and Southeast Asia: Meeting Regional Demands,” East-West Center & The Sasagawa Peace Foundation, 2016, https://www.spf.org/en/global-data/user19/US-Japan_and_SEA.pdf.

[2] 「日米首脳共同声明」，外務省，2021 年 4 月 16 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100202832.pdf>；「日米首脳共同声明」，外務省，2022 年 5 月 23 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347254.pdf>。

[3] 拜登政府在 2022 年 10 月出台的《国家安全战略》中多次提及“竞赢”一词，将“赢会同中国的地缘政治竞争”作为美国的国家战略目标。

一是在对东盟合作的机制方面，美国可以借用日本相对完备成熟的机制平台。日本与东盟“10+1”合作机制运作多年，从首脑峰会到各层级各领域交流合作较为密切。此外，日本早在1981年就已成立旨在促进双方贸易、投资和观光的“日本东盟中心”，2006年设立“日本东盟统合基金”（JAIF），^[1]用于支持东盟共同体建设，2008年与东盟缔结“全面经济伙伴协议”（AJCEP）。相较之下，美国专门针对东盟的机制化安排较少，虽然设有美国—东盟峰会机制及驻东盟代表团，但缺乏常设性合作机构平台和专项基金支持，美国与东盟迄今亦未签署自贸协定。

二是安全上日本需要倚重美国影响“借船出海”。美国依托菲律宾、泰国、新加坡等东南亚盟友伙伴，在地区保持军力存在，以“保障重要航道安全”等名义为东南亚提供公共安全产品，对海上东盟国家形成较强安全影响。在中国全面快速崛起的背景下，东盟从“大国平衡”立场出发，需要美国从安全上平衡对冲中国的地缘影响。新加坡外交部前常务秘书考斯甘（Bilahari Kausikan）就称，在中美对立的背景下，东盟国家倾向于采取机会主义行动，美军的存在对于地区稳定不可或缺。^[2]日本强化同东南亚的安全合作，包括介入南海等热点问题，主要依托美国既有的安全架构和军事存在。在非传统安全领域，美日对东南亚的合作呈现互补性。如日本为维护海上贸易通道安全，20世纪末以来多渠道、多层次介入马六甲海峡海盗治理事务，与海峡三国（印尼、马来西亚、新加坡）建立密切的合作机制，为美日联手强化地区的安全影响提供新平台。再如在网络安全领域，美国向日本提供资金支持的“日本东盟网络安全能力构筑中心”提供培训教材，成为双方互补合作的一个典型案例。

三是美日与东盟各国关系的发展程度有别，美国对日本有所借重。日本与东盟各国关系发展较为均衡，东南亚民众普遍对日抱有好感。而美国与东

[1] 「日・ASEAN 統合基金」，外務省，2023年4月13日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/j_asean/jaif.html。日本通过“日本东盟统合基金”（JAIF）已对东盟国家提供8.6亿美元，实施了560多个项目。

[2] 「ピラハリ・カウシカン：対中外交の基盤となる米軍プレゼンス」，『外交』，2022年11—12月。

盟国家的关系呈现等级化特点，亲疏有别：第一层级为条约盟友即菲律宾和泰国，以及安全合作伙伴新加坡；第二层级为重点拉拢和特别关注的国家，包括印尼、越南和马来西亚；第三层级是关注较少或关系相对疏远的国家，包括柬埔寨、老挝、文莱和缅甸。近年来，美国有意借重日本在东南亚深耕多年形成的政治人脉、经济基础和社会人文纽带，来补齐影响力短板。如2022年美国记者丹尼·芬斯特(Danny Fenster)在缅甸被拘捕后，日本通过人脉渠道帮助美方斡旋，促使缅甸军方释放了该名记者。^[1]

四是美日对东南亚的援助和投资侧重点不同。东南亚聚集了发展潜力较大的新兴经济体和发展中国家，成为美日官方发展援助和直接投资的重点地区。在对外援助方面，从20世纪60年代起，东南亚一直是日本政府开发援助(ODA)的主要目的地。2021年，日本政府开发援助前十位对象国中，东南亚国家占了5席，^[2]受援金额超过36亿美元。^[3]美国对东南亚的援助规模总体较小，菲律宾、越南、印尼、柬埔寨、老挝位列2021年美国对东南亚援助的前五位，总金额仅为4.8亿美元。^[4]对比美日对东南亚的官方援助，日本援助集中在社会民生领域，重视扎根基层和能力培养；美国援助则有较重的军事和意识形态色彩，除人道主义援助外，倾向用于推动“民主化”和“良治”。投资方面，截至2019年，美国对东盟直接投资累计达3290亿美元，高于美国在中日韩和印度的投资总和。2021年，美国对东南亚的直接投资达到400亿美元。^[5]美国对东南亚投资呈现跨国公司主导、金融保险业等非制造业占比高的特点。2021年，日本对东盟国家的直接投资增长58%，达到3.1

[1] “U.S. Government Sought Help of Sasakawa in Fenster Release,” November 19, 2021, Mizzima, <https://mizzima.com/article/us-government-sought-help-sasakawa-fenster-release>.

[2] 位列日本政府开发援助前十位的东南亚国家为菲律宾、印尼、柬埔寨、越南、缅甸，分列第3、4、5、7、8位。

[3] 「OECD/DACにおけるODA実績」，外務省，2023年4月19日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki.html>。

[4] “Aid (ODA) Disbursements to Countries and Regions,” <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>。

[5] ASEAN Stats Data Portal, July 31, 2023, <https://data.aseanstats.org/fdi-by-hosts-and-sources>。

万亿日元，在日本对外直接投资中占比达到 19.1%。^[1] 日本对东南亚的投资中制造业占比较高，主要集中于汽车、电子、纺织等领域。

（三）手段协同性

在推进“印太”战略这一共同目标驱动下，美日对东南亚外交正从各自为战转向有意识地加强政策沟通协调、强化联动配合。在此过程中呈现出由上到下的战略引领、政策对接、资源共享、协同行动的特点。

在战略层面，美日把对东盟的合作纳入“印太”框架中，通过与《东盟印太展望》形成对接，以扩大同东盟的战略契合点。2021年1月，特朗普政府公布的解密版“印太战略框架”文件明确指出，东盟中心地位是实现“自由、开放印太”目标的核心要件。美国应积极提升东南亚国家和东盟在地区安全架构中的地位，深化与新加坡、马来西亚、越南和印度尼西亚的关系，同时鼓励日本加强与东南亚国家合作。^[2] 拜登政府在2022年2月出台的“印太战略”报告中称，美国支持东盟的中心地位，将同东盟深化长期合作，并将“加强同东盟关系”置于十项重点工作中的第四项。日本自安倍晋三执政时期提出“自由开放的印太”（FOIP）构想时，就将东盟置于联通“两个大陆、两个大洋”的关键位置，提出重视东盟的中心地位，提升东盟的互联互通水平，推进高质量基建、贸易投资、完善营商环境和人才培养。^[3] 2023年3月岸田文雄内阁发表“自由开放的印太”新方案，提出扩充“自由开放的印太”合作的四大支柱，其中与东盟的合作被重点提及，并重申双方将以2020年日本—东盟峰会联合声明为指引，围绕《东盟印太展望》框架下的行动计划推进务实合作。^[4]

[1] 「2021年の日本の対ASEAN直接投資、前年比58%増の3兆1,000億円」，日本貿易振興機構，2022年2月10日，<https://www.jetro.go.jp/biznews/2022/02/59fd96f21af8e4fc.html>。

[2] “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” p.9, <https://sgp.fas.org/news/2021/01/indopac-framework.pdf>。

[3] 「自由で開かれたインド太平洋（Free and Open Indo-Pacific）」，外務省，2023年6月10日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf>。

[4] 「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）のための新たなプラン」，外務省，2023年6月10日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100477659.pdf>。

在政策层面，美日通过首脑会晤、外长防长“2+2”磋商、经济版“2+2”等机制，强化双边对外合作的政治引领，凝聚合作共识，明确各领域的合作指针。美日领导人会晤联合声明及“美日竞争力和韧性（CoRe）伙伴关系”文件明确了新时期美日合作的重点领域和目标方向，构成美日联手拓展东南亚的政策指引。在实务层面，美日通过2022年6月启动的东南亚战略对话机制，加强了对东南亚的专项政策协调对表。

在行动层面，美日利用两国共同参与的各种多边倡议和对话合作平台，运用对外直接投资和官方发展援助等资源手段，相互策应配合，努力扩大对东盟的政治安全影响，深化与东南亚国家的务实合作。主要机制平台包括美日主导的美日澳印“四边机制”（Quad）、“印太经济框架”（IPEF）等区域多边架构，以及东盟主导的东亚峰会（EAS）、东盟地区论坛（ARF）、东盟防长扩大会（ADMM+）等机制。

二、“印太”对接：合作机制与重点领域

美日联手介入东南亚，注重在“印太”概念下与东盟的对接，从机制安排到功能性合作，都凸显出将东盟纳入美日“印太”布局的考量。

（一）机制安排

美日联手介入东南亚主要依托美日主导的“印太”合作平台和美国亚太同盟架构，有关机制性安排表现在三个层面。

一是“印太”战略框架下对东南亚合作。美日依托其主导的“四边机制”和“印太经济框架”两大机制，着力围绕海上安全、经贸、供应链、基础设施等议题与东南亚国家开展合作互动。

“四边机制”既是美日协调推进“印太”战略的核心抓手，也是美日联手推动对东南亚合作的重要平台。随着美日“印太”战略不断加速推进，“四边机制”不断走深走实，这一度引发东南亚国家普遍担忧。东南亚国家担心

该机制会加剧大国竞争，冲击东盟中心地位。^[1] 新冠疫情暴发后，疫苗援助为美日拓展与东盟国家合作，降低东盟对“四边机制”的戒心提供了机会。2021年3月，“四边机制”峰会宣布向东南亚国家提供10亿剂新冠疫苗的“疫苗伙伴关系计划”，其中美日两国负责最为关键的疫苗产能。^[2] 东盟逐渐将“四边机制”视作巩固美国与东盟地区合作承诺的纽带。^[3]

以疫苗生产供应为起点，美日在“四边机制”框架下不断拓展功能性合作抓手，积极开展与东南亚国家在人道主义救助与减灾、气候变化等领域合作。2021年3月，美日印澳宣布启动关键与新兴技术工作组。同年5月，日本向菲律宾军方提供了救灾技术培训和价值110万美元的救灾工具。“四边机制”在上述领域合作的展开逐渐得到东南亚国家正面响应。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院（ISEAS）2022年发布的《东南亚地区态势》民调结果显示，58.5%的受访者支持“四边机制”在疫苗安全、气候变化等领域强化与东南亚国家合作。^[4] 2022年5月17日，美国—东盟特别峰会发布联合愿景声明，强调欢迎东盟伙伴国家通过“四边机制”疫苗伙伴关系等机制支持东盟。^[5] “四边机制”还将对东盟合作扩大到海上安全领域。2022年5月，美日印澳在东京峰会上正式宣布“印太海域态势感知伙伴关系”（IPMDA）计划，明确四方将通过实施五年行动计划，以打击“非法捕捞”等名义协助东南亚伙伴强化海域感知能力，提升地区国家对“暗船”等海上活动的监测水平，应对气候和人道主义极端事件，保护渔业资源，并提及加强对新加坡信息融合中心建

[1] “Southeast Asians’ View of Quad and AUKUS: Some Thaw, But Not Yet Warm,” Fulcrum, February 23, 2023, <https://fulcrum.sg/southeast-asians-view-of-Quad-and-aukus-some-thaw-but-not-yet-warm/>.

[2] 《四方安全对话，美日澳印各有盘算》，《联合早报》2021年3月16日，<https://www.zaobao.com.sg/wencui/politic/story20210316-1131674>。

[3] “The Quad and ASEAN — Where to Next?,” East Asia Forum, June 25, 2022, <https://www.eastasiaforum.org/2022/06/25/the-Quad-and-asean-where-to-next/>.

[4] “The State of Southeast Asia: 2022 Survey Report,” ISEAS – Yusof Ishak Institute, February 2022, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/02/The-State-of-SEA-2022_FA_Digital_FINAL.pdf.

[5] The White House, “ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement,” May 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/13/asean-u-s-special-summit-2022-joint-vision-statement/>.

设的支持。^[1]

经济领域，美国在日本积极协助下推出“印太经济框架”，力图补齐在东南亚的经济短板。美国东南亚战略一直存在“重安全、轻经济”的问题。^[2]尽管拜登政府上台后重拾“多边主义”旗号，但受到国内利益集团的牵扯，美国难以加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）。为弥补这一缺陷，拜登政府酝酿出台新的地区经济合作框架，并把东盟国家作为重要争取对象，日本则为此发挥了关键的推动作用。“印太经济框架”酝酿之初，由于对美国战略意图和兑现承诺能力心存疑虑，马来西亚、越南等东南亚国家对参与“印太经济框架”持观望态度。^[3]为鼓励东盟国家参与“印太经济框架”，日本积极居中协调，一面劝说美国淡化“针对中国”的色彩，降低加入门槛，一面着力推动东盟国家和印度加入。^[4]2022年5月，美国出台包含“高质量基础设施建设、韧性供应链、绿色能源和公平经济”四大支柱的“印太经济框架”，最终有7个东盟国家加入框架，并参加全部4个支柱的谈判。

二是“美日+X”形式的小多边合作。拜登政府以美日同盟为支撑，加速推动美国亚太盟伴体系向网络化、圈层嵌套方向转型，东南亚成为美日拓展“小多边”同盟网络的重要方向。首先，美日积极参与湄公河次区域合作，协调推动与湄公河国家功能性合作向纵深发展。2019年，美日与湄公河国家启动“日本—美国—湄公河电力伙伴关系”（JUMPP）。拜登政府上台以来，美日与有关方围绕促进湄公河国家电力行业发展、可再生能源部署和区域电力贸易机制建设等议题举行了四次会议。美国副总统哈里斯称，JUMPP启动之后，美日两国扩大了与湄公河国家的伙伴关系，支持建设更具竞争力、更加紧密

[1] The White House, “FACT SHEET: Quad Leaders’ Tokyo Summit 2022,” May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-Quad-leaders-tokyo-summit-2022/>.

[2] “Lack of an Economic Strategy Is Hurting US in Southeast Asia,” Nikkei Asia, August 5, 2021, <https://asia.nikkei.com/Opinion/Lack-of-an-economic-strategy-is-hurting-US-in-Southeast-Asia>.

[3] 《考虑到与中国经济关系，不少东南亚国家对加入 IPEF 观望》，联合早报网，2022年5月17日，<https://www.zaobao.com.sg/news/sea/story20220517-1273370>。

[4] 「IPEFは何を目指すの?」，日本経済新聞，2023年2月6日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO68215320W3A200C2EAC000/>。

联系的电力市场与基础设施。拜登政府承诺将请求美国国会拨款 2000 万美元，支持湄公河次区域电力输送、清洁能源一体化、脱碳及能源韧性建设。^[1]2023 年 4 月，美日发布“日本—美国—湄公河电力伙伴关系行动计划”。^[2]根据该计划，美日将围绕清洁能源整合、市场开发与投资和地区电力交易三大支柱，通过组织培训项目、圆桌会联合研究等形式在浮动光伏发电、电力池开发、妇女参与等领域向湄公河国家提供技术援助和能力建设支持。^[3]

其次，随着美菲同盟关系重新拉紧和日本参与其中，美日菲三边安全合作机制逐步成型。菲律宾总统马科斯上台后与美日互动频繁。2022 年 5 月，美菲军方签署海上安全框架协议，意在提升美菲海上力量互操作性。同年 9 月，美日菲首次三边防务政策对话会举行。三方确定了包括海上安全、海域感知、网络安全、信息共享、人道主义救援与灾害响应五大重点合作领域，并建立定期会晤机制。^[4]同年 12 月，日本航空自卫队军机降落菲律宾克拉克空军基地，属二战后首次。2023 年 2 月，马科斯访问日本期间，日菲就尽早签署《互惠准入协定》达成共识。此外，美日菲还拟建立三边部长级对话框架，提高三边合作机制化程度。^[5]2023 年 5 月，马科斯访问美国期间，美菲发表联合声明，提出建立美日菲、美澳菲三边合作模式。^[6]除构筑三边合作框架，借

[1] The White House, “FACT SHEET: Vice President Harris Announces New U.S. Support for Clean Energy in the Mekong Region,” November 19, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/19/fact-sheet-vice-president-harris-announces-new-u-s-support-for-clean-energy-in-the-mekong-region/>.

[2] 「日米メコン電力パートナーシップ（JUMPP）アクションプランの公表」，外務省，2023 年 4 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_001408.html。

[3] “Japan-US-Mekong Power Partnership(JUMPP) Action Plan, Mekong-US Partnership,” April 2023, <https://mekonguspartnership.org/wp-content/uploads/2023/04/JUMPP-Action-Plan-Final-April-2023-Web-3.pdf>.

[4] Ministry of Defense of Japan, “Japan-Philippines-U.S. Trilateral Defense Policy Dialogue (TDPD),” September 15, 2022, <https://www.mod.go.jp/en/images/20220915a.pdf>.

[5] “Japan, Philippines and U.S. to Set Up Three-Way Security Framework,” The Japan Times, March 28, 2023, <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/03/28/national/philippines-japan-us-security-framework/>.

[6] The White House, “Joint Statement of the Leaders of the United States and the Philippines,” May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/joint-statement-of-the-leaders-of-the-united-states-and-the-philippines/>.

重启南海联合巡航之机，美日菲还谋求拉拢澳大利亚加入，将三边合作向四边扩展。

三是美日在东南亚的第三方合作。美日将“美日+1”合作模式作为深化同盟关系、联手拓展在东南亚地区影响力的重要工具。在军事安全领域，美国鼓励日本强化与东南亚防务安全合作，将现有“美日安全磋商委员会”（“2+2”机制）向东南亚方向进行复制拓展，从而与美国在东南亚既有的双边安全合作架构形成融合互补。继与印尼建立“2+2”磋商机制后，2022年4月，日本与菲律宾举行首次外长防长“2+2”磋商。2023年4月，美菲时隔7年重启“2+2”对话机制。具体合作上，随着美日同盟进攻性的提升，日本与东南亚国家开展防务合作的空间被进一步打开。日本谋求实现对东南亚防卫装备出口和防务技术转移。2021至2022年，日本相继与印尼、越南和泰国签署《防卫装备品和技术转移协定》，与日本签署该协议的东南亚国家增加至5个。2023年1月，美日“2+2”磋商联合声明重申两国将通过开展联合训练、能力建设、防卫装备转移等方式，继续加强与东南亚国家安全合作。^[1]在非传统安全领域，基于日本提出的“人的安全保障”理念，美日联手深化与东南亚国家合作，在打击泰国人口贩卖、菲律宾棉兰老岛和平进程、台风灾害救援中发挥了作用。^[2]在经济领域，在全球产业链供应链受到新冠疫情和乌克兰危机接连冲击、美国加速推动对华“脱钩断链”背景下，2022年7月，美日启动“经济政策磋商委员会”，即“经济版2+2”，着力布局关键产供应链向东南亚地区转移。双方以“美日竞争力与韧性伙伴关系”为基本框架，通过“清洁能源伙伴关系”“清洁能源和能源安全倡议”“日本—美国—湄公河电力伙伴关系”等机制，针对越南、印尼等东南亚国家在经济转型和产业升级方面的需求，开展了一系列项目合作。

[1] “Joint Statement of the Security Consultative Committee (2+2),” U.S. Embassy and Consulates in Japan, January 11, 2023, <https://jp.usembassy.gov/joint-statement-security-consultative-committee-2plus2/>.

[2] 信田智人：『日米同盟と東南アジア — 伝統的安全保障を超えて』，千倉書房，2018年5月。

（二）合作重点

在具体合作领域上，美日联手拓展东南亚注重契合东盟的政策方向，并发挥自身所长，其合作布局呈现出以下两条路径。

一是围绕《东盟印太展望》四大领域的合作。除了借助两国共同主导的机制，美日还加快“自由开放的印太”与《东盟印太展望》的对接融合。首先，美日积极提升与东盟关系水平。日本与东盟拟于2023年12月纪念合作关系50周年之机，建立“全面战略伙伴关系”。^[1]美日将与东盟开展功能性合作视为强化与地区盟友伙伴协调，推动落实“印太”战略的契机。借助东盟主导的东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等平台，美日积极强化与东盟国家政策沟通。2022年11月柬埔寨主办东盟系列峰会期间，美日与韩国等地区盟友伙伴国家密集举行双边和三边会议。美日韩三方发表联合声明，强调将在“印太”地区共同加强威慑能力，捍卫“航行与飞越自由”，同时承诺将与地区伙伴加强合作，支持落实《东盟印太展望》。^[2]

其次，美日积极谋求融入东盟制度平台，参与围绕东盟共同体建设的功能性合作。美日围绕《东盟印太展望》中的四大支柱——海上合作、互联互通、可持续发展、经济与其他领域，分别与东盟制定相应合作计划，在缩小发展差距、互联互通、智慧城市、贸易便利化等方面，支持东盟共同体2025年愿景目标的实现。在建立“全面战略伙伴关系”后，美国与东盟通过联合合作委员会等定期机制，继续推动落实“美国—东盟战略伙伴关系行动计划（2021~2025）”。目前日本与东盟围绕《东盟印太展望》的合作走在了美国前面，已有89个合作项目正在推进之中，涵盖互联互通、海洋环境治理、人文交往等广泛领域。在2023年3月公布的“为实现自由开放印太的新方案”中，岸田政府提出要继续顺应《东盟印太展望》中提出的优先领域，与东盟

[1] “Japan, ASEAN to Upgrade Ties in December amid Growing China, US Clout,” Kyodo News, March 7, 2023, <http://english.kyodonews.net/news/2023/03/7e259ed12b8b-japan-asean-to-upgrade-ties-in-dec-amid-growing-china-us-clout.html>.

[2] The White House, “Phnom Penh Statement on US-Japan-Republic of Korea Trilateral Partnership for the Indo-Pacific,” November 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/13/phnom-penh-statement-on-trilateral-partnership-for-the-indo-pacific/>.

各国本着共创精神推进合作。

二是安全合作。美日依托菲律宾、越南、印尼、马来西亚、新加坡等海上东盟国家，以非传统安全为主，推动多层次、复合型的海上安全合作。具体行动上，以南海问题和非传统安全议题为抓手，联手提升与东南亚国家军事能力互操作性。2015年版《日美防卫合作指针》解除了日本自卫队的地理活动范围限制，首次正式提出“保障南海航行安全”。2016年，美日在南海地区启动联合巡航。拜登政府上台后，美日对南海地区军事安全介入力度进一步加大。2021和2022年美国与域外国家在南海及周边地区开展演习数量分别多达75和69场，其中日本两年中各参演61场，参演次数在域外国家中均列第一。^[1]2021年11月，由日本主导、美日海上力量为主角的“年度演习-2021”（ANNUALEX 2021）在菲律宾海海域举行。美日两国派出了“卡尔·文森”号航空母舰、“出云”号直升机护卫舰等主力舰艇参加军演。期间，美国海军第七舰队与日本海上自卫队还开展了首次联合反潜训练。^[2]

在非传统安全领域，美日将打击海盗、非法捕捞等合作作为加强与东盟关系的重要抓手。日本发挥其在马六甲海峡安全机制中的影响，通过其主导的《亚洲地区打击海盗和武装劫船合作协定》等多边机制，以信息共享、联合研究、能力建设等方式对海上东盟国家施加影响，未来可能拉美国入局，联手强化对地区重要航道的掌控力。

三、影响限度：利益分歧、制度冲突与安全困境

随着美日在对东南亚外交中的协调增多，其联手拓展正由松散自发行动

[1] 《2021年美军南海军事活动不完全报告》，南海战略态势感知计划网站，2022年3月，第21页，http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2021nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_xing_dong_bu_wan_quan_bao_gao.pdf；《2022年美军南海军事活动不完全报告》，南海战略态势感知计划网站，2023年3月，http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2022nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_xing_dong_bu_wan_quan_bao_gao.pdf。

[2] Commander of U.S. 7th Fleet, “Australia, Canada, Germany, Japan and the U.S. Join for ANNUALEX 2021,” November 21, 2021, <https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/2849963/australia-canada-germany-japan-and-the-us-join-for-annualex-2021/>.

走向加速协同推进，未来将加强自上至下的战略引领、政策对接、资源共享、协同行动，谋求达到“竞赢中国”的目标。同时也要看到，美日联手拓展东南亚面临诸多掣肘，包括美国、日本、东盟三方利益诉求不同，美日与东盟地区秩序观差异，以及美日排他性、对抗性政策措施引发地区安全困境和分裂风险，这些因素将影响其联手拓展的成效。

（一）战略缺失与投入不足

美日联手拓展东南亚的成效主要取决于美国的投入，但当前美国受制于国内矛盾以及全球其他方向的精力牵扯，对东盟的实质性投入有限。尽管美国在“印太战略”中提升了对东南亚的重视程度，但依然缺乏对东南亚专门战略谋划和全方位布局。有日本学者指出，拜登政府上台以来对东南亚的政策信号是混乱的，在价值观、对华态度、多边主义等诸多方面的态度自相矛盾。^[1] 2022年5月，美国邀请东盟十国领导人到华盛顿参加美国—东盟特别峰会，最终仅宣布向东盟投资1.5亿美元，用于加强东南亚清洁能源、海上安全和抗击新冠疫情等领域，此举令东盟国家感到失望。^[2]

从执行层面看，美日对东南亚投入依然缺乏战略层面的统筹协调。古贺庆(Kei Koga)认为，美国和日本在其“印太”框架内都缺乏对东盟战略定位的清晰愿景。尽管美日在外交姿态上表达了对东盟的支持，但两国间缺乏一套明确的协同战略，难以有效赋能东盟。^[3] 从美日与东南亚的官方合作清单来看，合作项目多侧重于人员培训等能力建设、技术标准制定等领域，虚大于实。在互联互通等基建领域缺乏大手笔项目，突出体现了美日想“花小钱办大事”的功利取向。美国通过七国集团(G7)推出的“重建更美好世界”(B3W)及后续“全球基础设施和投资伙伴关系”(PGII)倡议旨在抗衡中国“一

[1] 庄司智孝，「東南アジアとバイデン政権のアメリカ期待から困惑へ」，笹川平和財団，2022年7月28日，https://www.spf.org/iina/articles/shoji_19.html。

[2] 《美国承诺投资1.5亿美元，但东盟不会“选边站”》，观察者网，2022年5月13日，https://www.guancha.cn/international/2022_05_13_639594.shtml。

[3] Kei Koga, “Recalibrating U.S.-Japan Indo-Pacific Strategies Towards ASEAN,” October 2022, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/2022-10-Recalibrating-ASEAN_Koga.pdf。

带一路”倡议，目前看“雷声大雨点小”，落实前景并不被看好。日本通过“高质量基础设施伙伴关系”（PQI）在东南亚同中国展开激烈基建竞争，但仍远逊于中国，尤其是在印尼雅万高铁项目竞争中落败对其打击较大。

在安全领域，美日联手强化地区军事安全影响亦受制于美国军力全球部署和日本“战后体制”的束缚。美国在菲律宾虽有9处军事基地，但尚无永久驻军，其向菲派驻海军陆战队濒海战斗团的计划引发强烈争议。日本岸田内阁2022年底通过“安保三文件”后，谋求通过放宽“防卫装备转移三原则”及新设对外军事援助制度，强化对东南亚地区的安全影响，但受到“和平宪法”及内外民意等制约，有关动向仍将是长期渐进过程。

（二）利益分歧和目标错位

美日与东南亚国家的合作涉及利益主体多元，利益诉求多样，不可避免存在立场差异，大致可分为三个层面的分歧：一是美日双方对东盟的利益诉求有差异。首先是美日“印太”战略本身存在微妙差异。新加坡学者陈思诚（See Seng Tan）指出，日本倾向于将印太视为一个开放的、能够帮助日本拓展自身影响力的平台，而美国的“印太战略”的排他性更为明显。双方对“自由开放的印太”的理解仍存有一定偏差。^[1]其次，美日对东南亚的政策取向存在微妙温差。美国对东盟外交意识形态色彩更重，日本则更看重现实利益。如2021年2月缅甸政局突变后，美国对缅甸军方强化制裁并积极扶持反对派，而日本则为了维持在缅传统经济利益与影响力，并未与缅军方断绝联系。随着缅甸政治僵局长期化，日本对缅政策恐面临美方压力，日在缅利益因此受损可能引发美日嫌隙。

二是东盟内部对美日态度存在温差。如前所述，美国对东盟国家亲疏有别，陆上东盟和海上东盟国家对美心态和政策取向存在明显温差。在涉华议题上，东盟内部存在矛盾心态：一方面，菲律宾、越南等在南海问题上与中国存在争端的国家，出于借重美日平衡中国影响的考虑，欢迎美日介入地区

[1] See Seng Tan, “Consigned to Hedge: Southeast Asia and America’s ‘Free and Open Indo-Pacific’ Strategy,” *International Affairs*, Vol.96, No.1, pp.131-148.

事务；另一方面，多数国家主张东盟应避免成为中美对抗的棋子，对美日的迎合要保持适当距离，在中美间努力把握平衡。在美日和中国之间，东盟各国立场的最大公约数依然是奉行“大国平衡”政策，在欢迎美日参与地区事务的同时，对美日在地区推动遏华排华指向的大国竞争亦保持警惕。尤其是随着台海局势趋于紧张，美日推行“以台制华”战略，谋求通过美日菲防务合作为介入台海做准备，引发东南亚国家对台海冲突殃及自身的普遍担忧。未来如台海局势外溢冲击地区稳定，可能引发东盟内部分歧及对美日的不满情绪。

三是美日同盟与东盟之间的目标错位。美日同盟推动“印太”战略本质上谋求的是对地区秩序的主导权，以“抗衡中国”为导向，而东盟的目标则在于维持其中心地位，基本立场是在大国竞争中不选边站队。一旦美日对东盟的合作交往过于突出遏华指向和争夺地区主导权，都会引发东盟不适，进而制约美日与东盟合作成效。2021年以来，随着中美围绕涉台问题及高科技领域的矛盾对立加剧，日本积极配合美国遏华导致中日对立，东盟对中美、中日关系恶化带来的影响日渐担忧。新加坡总理李显龙多次就中美关系公开发出警告，呼吁两国防止冲突。在2023年6月的香格里拉对话会上，新加坡国防部长黄永宏公开表示，日本能为亚洲稳定所做的最重要的事就是改善与中国的关系。^[1]

（三）观念差异和制度冲突

美日同盟与东盟分别代表着联盟模式和共同体模式这两种东亚多边合作方式和秩序形态，^[2]制度属性不同。前者通过对行为体的区别与选择实现，后者通过对不同行为体的联结与统合实现。美日同盟的排异性和东盟的多元包容性使两者间存在天然矛盾。

[1] 《黄永宏：为亚细安稳定 日本首要与最大任务是改善与中国关系》，联合早报网，2023年6月4日，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/singapore/story20230604-1401144>。

[2] 苗吉、李福建：《美日同盟与东盟：亚太秩序大较量》，《世界经济与政治论坛》2015年第2期，第40页。

在价值观层面，美日同盟与东盟的差异主要体现在美日宣扬的西方民主价值观念和东亚推崇的多元共生的文化传统之别。尤其对美国而言，对东南亚外交始终夹杂推广西方民主价值观的冲动。马凯硕指出，东盟帮助建立了一个奉行实用主义和包容文化的合作性地区秩序。这一秩序弥合了本地区重大政治分歧，使大多数东南亚国家专注于经济增长和国家发展。美国不应对各国的政治体制指手画脚。拜登决定将世界政治框定为“民主国家对抗专制国家”是一个错误。^[1]

在制度层面，美日“印太”战略本质上是谋求地区秩序主导权，其表面宣称支持东盟中心地位，实质上是将东盟作为实现其战略目标的工具，在价值观导向、机制建构、议程设置上难以真正将东盟置于中心位置，与东盟的地区合作制度存在天然矛盾。美日在地区推动的“四边机制”“印太经济框架”等架构实际上都是“非东盟化”安排，与其“支持东盟中心地位”的表态自相矛盾。^[2]

在区域一体化架构层面，美日与东盟的差异主要体现在美日主导的菜单式、模块化的“印太经济框架”和以东盟为中心的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、东盟与中日韩(10+3)合作等为基础的秩序之争。一方面，“印太经济框架”谈判前景不明，短期内难成亚太地区主导性经济合作架构。而随着中国和韩国申请加入日本和东盟国家为主的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》，未来区域经贸合作以《区域全面经济伙伴关系协定》和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》两轮驱动的态势将更趋明确，美国置身其外将持续制约其对东盟的经济影响。另一方面，美日出于“去风险化”目标推出的区域合作方案排华指向突出，与东盟所倡导的包容开放的合作方式形

[1] Kishore Mahbubani, "Asia's Third Way, How ASEAN Survives—and Thrives—Amid Great-Power Competition," *Foreign Affairs*, March/April 2023, <https://www.foreignaffairs.com/southeast-asia/asias-third-way-asean-amid-great-power-competition>.

[2] Kei Koga, "Recalibrating U.S.-Japan Indo-Pacific Strategies Towards ASEAN," October 2022, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/2022-10_Recalibrating-ASEAN_Koga.pdf.

成冲突。且中国和东盟互为最大贸易伙伴，利益深度融合，美日对东盟合作中如一味寻求“挤出”中国，恐难获东盟国家积极配合。

（四）安全困境和分裂风险

尽管美日同盟在对东南亚合作中淡化军事色彩，但美日联手介入南海的动作以及美国同盟体系在东南亚周边的布局，事实上正在催生地区安全困境，增大对抗分裂风险。东盟缺乏共同安全与防务政策，各成员国难以依靠集体防御谋求共同安全，现实中各成员国的安全关切和利益诉求不同，通过奉行大国平衡政策，扮演大国对抗缓冲地带角色，成为东盟各国安全利益的最大公约数。这也是东盟主导的东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等包容性安全对话机制的初衷所在。从美日联手拓展东南亚背后的地缘战略意图看，东南亚地区的安全环境至少面临三方面风险挑战。

一是美国整合“印太”同盟体系带来的阵营对抗和地区分裂风险。美日主导的“四边机制”及美日菲、美日澳等小多边安全机制均在东南亚周边重点布局，突出遏华指向和阵营对抗色彩。美日同东南亚国家的高层交往和交流合作中贯穿着牵制中俄的全球战略考量，竭力宣介“民主对威权”的意识形态二元对立叙事，诱压东盟国家就“维护基于规则和法治的国际秩序”“反对以实力单方面改变现状”等论调与其达成共识，不仅增大了东盟国家选边站队的压力，客观上会对东盟中心地位和大国平衡战略构成挑战。

二是美日挑动南海和台海矛盾加剧地区分裂风险。美日着眼军事介入南海甚至台海，着力强化同海上东盟国家的安全合作，积极协助菲律宾、越南等国在南海争端中对抗中国，在涉台问题上煽动东南亚国家的安全焦虑，借机与菲律宾重新拉紧军事同盟，事实上将东盟裹挟进地缘矛盾之中，增大地区对抗冲突风险。美日在地区安全事务中对海上东盟和陆上东盟分而治之的做法，是对东盟一体化进程的消解，会对东盟内部团结造成干扰。

三是美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）带来的核扩散和军备竞赛风险。AUKUS围绕核动力潜艇的合作，业已引发一些东盟国家的警惕和反对。一方面，AUKUS 因其排他性小多边合作性质，与东盟为中心的区域合作架构形成多边

主义规范竞争，冲击东盟国家维护自身及集体生存的重要规范保障。^[1] 另一方面，AUKUS 主打的核潜艇技术转让恐将打破地区的军力平衡，在亚太地区诱发新一轮军备竞赛，破坏东南亚无核区建设，进而可能阻断东盟政治安全一体化进程。^[2] 在美国推动 AUKUS 扩员背景下，未来如果日菲参与 AUKUS 框架下的合作，东盟内部团结或将受到一定冲击。

四、结语

美日联手拓展东南亚正从无计划的配合联动向有意识的战略协同转变，以增强两国在东南亚地区的政经、安全和人文影响。美国借重日本在东南亚长期深耕积累形成的经济、人文优势，加强对地区全方位介入和基层渗透；日本则借助美国军事影响，补齐对东南亚外交的安全短板。虽然美日联手在东南亚的拓展取得了一些实效，但由于彼此在价值观念、制度安排、利益诉求等方面存在较大差异，且东盟实施“大国平衡”策略不会全面倒向美日，美日对东南亚的影响程度仍将严重受制于其投入力度和政策指向的局限性。

中国与东南亚地缘邻近，经贸和人文联系紧密，具有美日同盟所不具备的优势。中国应保持战略定力，坚持亲诚惠容理念，加大资源投入，着力推动中国东盟经贸合作提质升级，坚定支持东盟中心地位和战略自主，与东盟一道，共同维护地区和平与稳定。

【责任编辑：姜志达】

[1] 薛亮、郑先武：《东盟国家对 AUKUS 的认知与反应》，《国际展望》2023 年第 2 期，第 64-65 页。

[2] 《驻东盟大使邓锡军：AUKUS 将给本地区带来五大危害》，澎湃新闻号，2021 年 11 月 25 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_15552663；陈相秒：《AUKUS 联盟对东盟的三大考验》，中国日报网，2021 年 9 月 27 日，<https://column.chinadaily.com.cn/a/202109/27/WS61516b7fa3107be4979f002e.html>。