东盟对中美竞争的认知与应对

□ 杨　悦

〔提　　要〕东盟国家认为中美竞争加剧破坏东盟赖以存续的地区与国际环境，给其带来巨大挑战。东盟坚持“不选边站”，实施大国平衡战略，通过提升凝聚力和韧性、维护东盟中心地位、拓展伙伴关系网络、促进地区包容性和务实合作的方式消解中美竞争带来的风险。面对新型的大国竞争态势，东盟试图在中美间发挥更加积极和建设性的作用。然而，拜登政府对华政策及中美对东盟政策走向与东盟内部挑战叠加将为东盟应对增添诸多变数。对此，中国应坚定维护东盟中心地位，拓宽与东盟的共识，加大务实合作，构建更加紧密的中国 - 东盟命运共同体。

〔关 键 词〕东盟、中美竞争、中国 - 东盟关系、美国 - 东盟关系

〔作者简介〕杨悦，外交学院亚洲研究所副所长、副教授

〔中图分类号〕D822.333

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2021）4 期 0042-19

东盟作为最具活力和成功的地区组织在中美竞争中发挥着独特的作用。尽管东盟主导的系列机制和“东盟方式”存在一定的局限性，但在近年来中美竞争持续加剧，以及在管理与中美关系上的政治空间受到严重挤压的情况下，东盟主动作为，积极谨慎应对，其政策选择不仅会直接影响它与美国和中国的双边关系，也会向中美关系传导。对于中国而言，了解东盟对中美竞争的认知与应对有助于更好地认识动态变化的东盟，提升中国与其合作的水平，对管控中美在东南亚的竞争及稳定周边具有重大的现实意义。

一、中美竞争凸显东南亚重要性

2017年底，特朗普政府发布的美国《国家安全战略报告》将中国定位为“战略竞争者”。2021年3月拜登政府发布的《过渡国家安全战略指南》（以下简称《指南》）延续了对中国“战略竞争者”的定位，明确了中美竞争的性质及与华竞争的方式。拜登政府对中国的认知是“体系性大国”，因此与中国的战略竞争是“体系性竞争”。《指南》中提到民主国家日益受到“威权势力”的挑战，“威权势力”在侵蚀现有的国际规则，并在全球范围内“推销”威权治理模式。[1] 拜登在执政后的首次国会演讲中也将中美竞争框定为威权与民主对21世纪国际秩序领导权的争夺。[2]《指南》中还称，中国是唯一有能力综合其经济、外交、军事和技术力量对稳定和开放的国际体系发起持续挑战的潜在竞争者。[3] 拜登政府将中国视为“复合型对手”，不同于美苏的军事和意识形态对抗以及美日的经济竞争。基于对华的认知，拜登政府制定了一项长期的竞争战略。《指南》提出与华战略竞争的目标是“胜出”（outcompete）中国，实现目标的核心战略是美国必须恢复持久优势，以实力应对挑战，重建经济基础，重获美国在国际机制中的地位，在美国国内及全球捍卫美国价值观，实现军事能力现代化的同时以外交手段优先，重振美国的联盟和伙伴关系网络。[4]

与特朗普时期相比，拜登政府对华战略竞争的内容和特点既有延续也有变化。首先，打造应对中国联盟，维护美国霸权。与特朗普政府单打独斗不同，

[1] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, p.3, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/.（上网时间：2021年6月9日）

[2] The White House, “Remarks as Prepared for Delivery by President Biden - Address to a Joint Session of Congress,” April 28, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/28/remarks-as-prepared-for-delivery-by-president-biden-address-to-a-joint-session-of-congress/.（上网时间：2021年6月9日）

[3] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” p.8.

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

拜登政府希望与盟友和伙伴形成长期的统一战线，共同应对中国。两者政策手段不同，但本质都是护持美国霸权。2021 年 4 月发布的美日峰会联合声明与 6 月的七国集团峰会公报中的涉华内容都是拜登政府拉拢盟友为其政策背书的体现。其次，与华战略竞争的同时保持战略稳定。拜登政府以一种相对理性和长远的态度应对中国，认为“胜出”中国的最有效方式是做强自己，同时不排除与中国在服务美国国家利益的前提下开展气候变化、全球卫生安全、军控与核不扩散的合作。[1] 拜登政府公开表态不寻求与中国对抗，而是与中国展开最严峻的竞争。[2] 白宫“印太”事务协调员坎贝尔也称与中国接触的时代已经结束，目前中美关系的主导范式是竞争，而拜登政府的目标则是要确保竞争是平稳与和平的。[3] 再次，以“四边机制”为核心的“印太战略”以及在经贸、科技、人权、南海等议题上对华强硬得到了延续与深化，但也出现了一些政策调整。比如，在“印太”地区建立以“四边机制”为基础的“民主国家技术联盟”，推动“四边机制”与湄公河国家的对接。对华经济政策在维持对华产品关税水平的同时从关注贸易向产业链、供应链调整。对华科技政策由特朗普时期的对华全面封锁调整为更有针对性的“小院高墙”政策。在南海问题上，延续了军事介入的多边和常态化趋势，实战部署特点更加突出。最后，美国国会推动对中美竞争立法，影响中美竞争的长期格局。拜登利用中美竞争议题推动其国内政策议程的做法也将进一步强化国会对中美关系的破坏作用。2021 年 6 月，美国参议院通过了“2021 年美国创新与竞争法”。该法案是此前国会推动的一揽子遏华法案的集合体。法案包含 2500 亿美元的联邦政府预算，用于提升和推动半导体、芯片等高科技产品的研发水平和本土制造，同时对中国一系列内政外交政策进行攻击，敦促拜登政府扩大与“印

[1] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” p.21.

[2] Vivian Salama and Gordon Lubold, “Biden Says U.S. Wants Competition, Not Confrontation, with China,” March 25, 2021, https://www.wsj.com/articles/biden-says-u-s-wants-competition-not-confrontation-with-china-11616701220.（上网时间：2021 年 6 月 10 日）

[3] Noa Ronkin, “White House Top Asia Policy Officials Discuss U.S. China Strategy at APARC’s Oksenberg Conference,” May 27, 2021, https://fsi.stanford.edu/news/white-house-top-asia-policy-officials-discuss-us-china-strategy-aparc%E2%80%99s-oksenberg-conference.（上网时间：2021 年 6 月 10 日）

太”地区国家的合作，提升美国在国际机制中的领导力，通过外交、经济、科技等手段与中国开展全面战略竞争。[1] 法案在参议院通过当天立即得到拜登的积极回应。[2] 如果中美竞争的内容和性质得到美国法律的最终确认，那么拜登政府对华政策的调整空间将被大幅压缩，竞争态势将更加严峻。

东南亚是美国“印太战略”和中国“一带一路”倡议推进的核心地区。东盟国家对中国的重要性不言而喻，不仅是中国自然资源进口来源地和海上航线的重要门户，还在中国外交工作布局中处于首要位置，是政治、经济、区域合作的重要战略伙伴。2020 年，中国与东盟首次互为第一大贸易伙伴。新冠肺炎疫情之下，“一带一路”倡议与《东盟互联互通总体规划 2025》对接却在加速推进，中老铁路、雅万高铁、马来西亚东海岸铁路、文莱恒逸石化等重大项目都在稳步推进。东盟国家也将是中国双循环新发展格局的首选地。对美国而言，自大国竞争回归美国国家安全战略的中心以来，防止中国主导东南亚成为其在该地区的核心关切。美国明显加强了与中国在东南亚的战略安全博弈、数字地缘政治较量、制度和治理理念的争夺。[3] 南海航行自由成为美国制衡中国的重要抓手。为了应对“一带一路”，美国已与日本、澳大利亚建立了“印太”基础设施投资伙伴关系，在湄公河下游地区建立了日美湄公河电力伙伴关系。尽管在这些多边合作框架下还鲜有具体的项目支撑，美国已经与其盟友在东南亚搭建了经济合作的平台。[4] 同时，美国重点加强了在数字经济、水安全和国家治理方面对东盟国家的理念渗透。此外，拥有近 7 亿人口、位居全球第五大经济体的东盟自身的战略经济价值也使其

［1］ “The United States Innovation and Competition Act of 2021: Division-by-division Summary,” https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/USICA%20Summary%205.18.21.pdf.（上网时间：2021 年 6 月 10 日）

［2］ “Statement of President Joe Biden on Senate Passage of the U.S. Innovation and Competition Act,” June 8, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/statement-of-president-joe-biden-on-senate-passage-of-the-u-s-innovation-and-competition-act/.（上网时间：2021 年 6 月 10 日）

［3］ 杨悦：“大国竞争与特朗普政府对东南亚政策”，《美国研究》2020 年第 6 期。

［4］ “US-China Strategic Rivalry in Southeast Asia,” The Brookings Institution, February 9, 2021, https://www.brookings.edu/podcast-episode/the-us-china-strategic-rivalry-in-southeast-asia/.（上网时间：2021 年 6 月 10 日）

成为中美必争之地。[1]

二、东盟对中美竞争的认知

作为中小国家组成的地区组织，东盟一贯对大国竞争非常敏感，这不但是国家实力对比悬殊的结果，还因地区国家对大国竞争有着深刻的历史记忆。冷战时期，美苏对抗引发地区局部战争令东盟国家深受其害。中美竞争加剧再次将东盟推向大国竞争的前沿。鉴于此，东盟一直在密切关注中美关系走向，积极评估与研判。鉴于地缘位置、国内政治、联盟政治等因素的影响，东盟国家对中美竞争认知会出现个体差异，如南海声索国和非声索国在南海问题上的立场存在差异，不同政治制度和经济发展水平迥异的国家对中美贸易战、中美治理理念之争的看法不尽相同，美国的盟友与其他国家对中美竞争也会持有不同的态度。然而，从整体来看，东盟对中美竞争的认知存在以下重要共识。

中美竞争是影响地区与全球秩序的关键变量，双方若从竞争走向对抗，将严重破坏东盟赖以存续的地区与国际环境。中美竞争加剧导致东盟对地区政治安全与经济发展愈发担忧。根据新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院（ISEAS-Yusof Ishak Institute，以下简称 ISEAS）2019 至 2021 年的民调结果，担忧东盟成为大国竞争场所或代理人的受访者比例从 62% 增至 69.1%，该数据在 2020 年一度达到 73.2%。[2] 尽管中美都重申了支持东盟中心地位的政治承诺，但东盟认为中美竞争加剧事实上使东盟陷入“选边站”的困境。[3] 美

[1] “The Battle for China’s Backyard: The Rivalry between America and China will Hinge on South-East Asia,” *The Economist*, February 27, 2021.

[2] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, February 10, 2021, p.10, p.17, p.9; “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, January 16, 2020, p.10; “The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report,” ISEAS-Yusof Ishak Institute, January 29, 2019, p.14, p.13.

[3] Maria Siow, “US-China Rivalry: Is the Pressure on for ASEAN Countries to Choose Sides?,” *South China Morning Post*, April 11, 2021, https://www.scmp.com/week-asia/health-environment/article/3129020/rise-flesh-eating-ulcers-australias-victoria-state.（上网时间：2021 年 6 月 2 日）

国与东盟国家合作时附带政治条件的做法加剧了东盟国家被迫“选边站”的认知。[1] 中国与东盟国家是搬不走的邻居，随着中国在东南亚影响力的显著提升，东盟国家对中国战略意图的忧虑也在增加。[2]

从安全层面看，东盟国家担心南海成为中美冲突的引爆点。2021 年 ISEAS 民调结果显示，45.2% 的东盟国家民众担心中美在南海发生军事冲突，该数字在 2020 年曾达到 49.6%；84.6% 的受访者认为东盟应在南海问题上采取符合国际法的原则立场，认为“南海行为准则”（以下简称“准则”）必须符合国际法的达到 80.8%。[3] 东盟南海声索国都希望以对话协商的和平方式解决争端，不想与中国发生正面冲突。这些声索国认为不应让南海问题影响东盟的内部团结，希望凭借东盟的集体力量，让东盟发挥更大的协同作用，与大国抗衡。[4] 拜登赢得 2020 年总统大选之后，东盟国家对美国的信心迅速回升。[5] 然而，宣称外交手段优先的拜登政府在南海保持高频的军事活动，并没有给东盟国家带来其所期望的稳定向好的局面。[6]

从经济层面看，东盟国家认为中美贸易摩擦对其带来的挑战大于机遇。2021 年 ISEAS 民调结果显示，56.3% 的受访者担心“中美脱钩”将迫使东盟

[1] 这是笔者在参加新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院于 2021 年 4 月 23 日举办的“Autonomy and Agency in Southeast Asia: Rethinking ‘Don’t Make Us Choose’ and Resolving the Deer-Dragon Dilemma” 视频会议时了解到的观点。

[2] 东盟国家对中国的不信任自 2019 年以来连续三年持续增加。参见 “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.42。

[3] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.5; “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report,” p.7.

[4] Tran Truong Thuy, “Territorial and Maritime Disputes in the South China Sea and Vietnam’s Policy,” The Japan Institute of International Affairs, July 30, 2018, https://www2.jiia.or.jp/en/article_page.php?id=8; “马来西亚国家石油公司攫取南海油气资源，加剧南海紧张局势”，国际能源网，2020 年 8 月 27 日，https://www.in-en.com/article/html/energy-2295026.shtml。（上网时间：2021 年 6 月 12 日）

[5] 东盟国家民众认为美国是可靠的战略伙伴并能够为地区提供安全保障的比例从 2020 年的 34.9% 回升至 2021 年的 55.4%。参见 “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.4。

[6] Mark J. Valencia, “Biden must Rethink US Approach to the South China Sea: Early Signs are not Promising,” February 2, 2021, https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3119970/biden-must-rethink-us-approach-south-china-sea-early-signs-are-not.（上网时间：2021 年 6 月 12 日）

国家面临以中美各自为首的两个排他性集团；担忧地区经济衰退的受访者比例从 2019 年的 51.1% 增加至 2021 年的 63%。[1] 东盟秘书长林玉辉在谈到中美贸易摩擦时称，“中美贸易战给全球经济带来不确定性，而东盟则依赖于对外贸易和投资。我们不想看到不可预测性。贸易战使一些国家受益，但从长远看，它不会使我们受益，因为它将抑制世界经济增长”。[2] 可见，从东盟整体看，中美贸易摩擦将破坏使其长期受益的自由开放贸易体系。东盟认为，美、日等国企业已经开始重新设计生产网络，在地区内开始转移生产基地，这不但会重塑产业链、供应链、价值链的三链秩序，还将引起新一轮投资争夺战，地区经济将面临诸多不确定性。[3] 随着中美实力和影响力差距的缩小，东盟国家普遍认为中美竞争将会持续加剧，特别是围绕新冠肺炎疫苗供给、“印太”、“一带一路”、“5G/6G 基础设施”等议题的竞争会异常激烈。[4]

中美竞争对东盟的向心力、中心地位与机制效能带来巨大挑战。新加坡资深外交官马凯硕认为，东盟在 20 世纪 80 年代和 90 年代成功的关键原因是中美之间达成了一项非正式的战略承诺，共同努力加强东盟的作用。[5] 鉴于此，东盟中心性不仅受到东盟国家团结与实力的制约，也受到域外国家对其认可度的约束。特朗普上台后，美国将东盟机制平台变成与中国争夺势力范围的竞技场，拉拢某些关键国家，推出旨在遏制中国的“自由开放的印太战略”，严重破坏了东盟的内部团结和中心地位。在 2019 年夏季召开的香格里拉对话和东盟地区论坛上，东盟国家领导人纷纷表达了对中美竞争加剧的担心，认

[1] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.10, p.31; “The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report,” p.4; “The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report,” p.13.

[2] “Trade Spat will not Affect RCEP: ASEAN,” *Bangkok Post*, October 7, 2019, https://www.bangkokpost.com/business/1766264/trade-spat-will-not-affect-rcep-asean.（上网时间：2021 年 6 月 2 日）

[3] 这是笔者与“中国－东盟思想库网络”东盟国家协调单位讨论 2021 年“中国－东盟思想库网络”“全球和区域供应链的转变：对东盟和中国的可持续发展的影响”工作组概念文件时了解到的观点。

[4] “Asia’s Take on Biden’s First 100 Days,” May 14, 2021, https://lkyspp.nus.edu.sg/gia/article/asia-s-take-on-biden-s-first-100-days.（上网时间：2021 年 6 月 8 日）

[5] Kishore Mahbubani and Amrita V. Nair, “ASEAN and Geopolitical Rivalries,” *Journal of International Relations and Sustainable Development*, No.9, Autumn 2017, pp.198-207.

为中美竞争严重挤压了其平衡中美关系的政治空间，东盟面临被边缘化的危险。[1] 东盟内部有观点认为，如果中美走向对抗，个别国家将被迫采取一切措施保护本国利益。[2] 这意味着，如果中美对抗，东盟也会因此走向分裂。

东盟集体行动能力缺乏和解决问题效率低下的局限性也被中美竞争加剧所放大。东盟在主导区域合作方面取得了长足进步，实现了冷战后的长期和平，创造了“东盟奇迹”，但其运作方式及行动效率却备受诟病。中美竞争加剧也因此引发了东盟内部对其凝聚力和应对地缘政治变化能力的普遍担忧。2021 年 ISEAS 民调结果显示，71.5% 的受访者对东盟应对中美竞争的能力信心不足，认为东盟行动迟缓，效率低下，因此无法应对不断变化的地区政治和经济发展。[3] 东盟各国在南海问题上的立场差异曾使东盟难以形成共识，2012 年东盟外长会未能发布联合公报就是一例。然而，从近几年的东盟峰会主席声明来看，东盟已经在敦促各相关方克制、和平解决争端、遵守包括《联合国海洋法公约》在内的国际法、全面落实《南海各方行为宣言》以及尽早缔结《准则》等方面达成重要共识。东盟意识到，随着大国竞争的加剧，东盟唯有以创新的方式应对大国竞争，才能保持东盟中心性。[4]

三、东盟对中美竞争的应对

基于上述认知，为了消解中美竞争加剧带来的风险，东盟明确“不选边站”的立场，谨慎平衡中美关系，通过建设“东盟身份叙事”和推进经济一体化，提升凝聚力和韧性，同时极力维护东盟中心性，促进包容性合作，积极拓展

[1] Catharin Dalpino, “ASEAN Centrality under Siege,” *Comparative Connections*, Volume 21, Issue 2, September 2019, p.47.

[2] Jongsoo Lee, “Vietnam, ASEAN, and the US-China Rivalry in the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, March 13, 2021, https://thediplomat.com/2021/03/vietnam-asean-and-the-us-china-rivalry-in-the-indo-pacific/.（上网时间：2021 年 5 月 29 日）

[3] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.10.

[4] K. Yhome, “‘ASEAN Centrality’ and the Emerging Great Power Competition,” October 30, 2020, https://www.orfonline.org/expert-speak/asean-centrality-and-the-emerging-great-power-competition/.（上网时间：2021 年 5 月 26 日）

伙伴关系网络，借此减少对中美依赖，拓宽对外战略空间。从东盟近些年与中美关系的发展及其重点关注的议题来看，其主要有以下应对举措。

（一）明确“不选边站”的立场，谨慎平衡中美关系

从东盟国家领导人的表态与民调结果看，96% 的东盟国家民众希望提升地区韧性和拓展战略空间来应对中美竞争，而不是“选边站”。[1] 东盟肯定美国对实现地区和平繁荣起到的积极作用，认为在与美国保持安全合作的同时发展与中国的经贸关系是对东盟最有利的，希望中美保持克制，呼吁美国接受中国崛起，认为中国崛起发生在美国主导的体系之内，无力挑战美国的主导地位，也没有挑战的意图，同时呼吁中国不要成为一个不受约束的大国。[2] 东盟希望美国继续为地区提供安全保护，并利用东盟多边机制共同约束中国，使中国成为地区和平繁荣的建设性力量。东盟还竭力呼吁中美应以适当方式解决分歧，并能够在气候变化、核不扩散、公共卫生等领域找到展开合作的方式。[3]2021 年 5 月，柬埔寨总理洪森在公开回应近年来不断被炒作的“柬埔寨倒向中国”论调时也表示，柬埔寨并未在中美间“选边站”，对外援及经贸合作一贯秉持开放态度。他认为中国能够兑现其对柬援助承诺，而美国对柬援助则是口惠而实不至。[4] 2020 年 8 月，东盟各国外长共同发表《关于维护东南亚和平稳定重要性的声明》，重提《和平、自由和中立区宣言》，重申东盟坚持“中立”的承诺，[5] 表明不希望“外部势力干预地区事务”与“不

[1] “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” p.32.

[2] Lee Hsien Loong, “The Endangered Asian Century: America, China, and the Perils of Confrontation,” *Foreign Affairs*, July/August 2020；“越共总书记阮富仲：东盟不能成为大国角力棋子”，观察者网，2017 年 8 月 24 日，https://www.guancha.cn/Neighbors/2017_08_24_424238.shtml；“印尼总统佐科就任两周年，努力在中美之间寻找平衡”，环球网，2016 年 10 月 20 日，https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnJYaOj。（上网时间：2021 年 5 月 26 日）

[3] The U.S. Chamber of Commerce, “Prime Minister Lee Hsien Loong Talks Coronavirus and Economic Recovery,” May 19, 2021, https://www.uschamber.com/on-demand/international/prime-minister-lee-hsien-loong-talks-coronavirus-and-economic-recovery.（上网时间：2021 年 6 月 2 日）

[4] “柬埔寨‘弃美选中’？洪森犀利回应”，《柬中时报》2021 年 5 月 20 日，https://cc-times.com/posts/13964。（上网时间：2021 年 6 月 10 日）

[5] “ASEAN Foreign Ministers’ Statement on the Importance of Maintaining Peace and Stability in Southeast Asia,” August 8, 2020, https://asean.org/asean-foreign-ministers-statement-importance-maintaining-peace-stability-southeast-asia/.（上网时间：2021 年 6 月 2 日）

选边站”的立场。

尽管东盟难以摆脱“安全靠美”与“经济靠中”的二元悖论，但从比较东盟与中美关系的进展来看，东盟在谨慎地寻求与中美的等距离外交。2018年10月，东盟与中国举行“海上联演-2018”，这是东盟首次与单一国家联合举办军演。时隔不到一年，东盟与美国在2019年9月也举行了首次海上联演。在南海问题上，东盟积极实施内部调适，降低中美在东盟框架下的竞争烈度。在中美关系相对缓和的奥巴马时期，东盟倾向于与美国走近，向中国施压，而当中美竞争加剧之时，东盟则通过议程设置权规避敏感议题，避免沦为中美的角力场。[1] 东盟国家对美国国务院在2020年7月发布的涉南海声明的冷淡态度表明，东盟不希望在中美竞争的焦点议题上倒向任何一方。[2] 在外部压力持续加大的情况下，东盟整体“选边站”的意愿事实上在下降。

东盟积极对接中美提出的各功能领域的合作倡议。特朗普上台以来，美国推出以“蓝点网络”计划为代表的经济合作倡议，联合日、澳等盟友鼓励私营部门投资东南亚，制定高质量基础设施项目的全球认定标准，意在替代中国提供的所谓“不可持续的，国家主导的增长模式”。然而，该计划固有的认证标准的制定、认证过程的复杂性、计划的包容性等问题，加之近年来美国对东南亚投资减少，都使东盟国家对美国提供“一带一路”替代方案的能力持怀疑态度。[3] 拜登执政后，对国内基建和抗疫的巨资投入成为政府优先议程，东盟的这一认知恐将持续。中国-东盟经贸关系则在疫情冲击下逆势发展。2020年，中国-东盟贸易额达6846亿美元，同比增长6.7%。[4] 双方历史性地互为第一大贸易伙伴。东盟发起的区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）于2020年底由包括中国在内的15个国家共同签署。RCEP最初也是在美国主导跨太平洋伙伴关系协定（TPP）谈判之后，东盟担心地区经济秩序

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

[2] 杨悦：“大国竞争与特朗普政府对东南亚政策”，第107-108页。

[3] Yang Yue and Li Fujian, *The Belt and Road Initiative: ASEAN Countries' Perspectives*, Singapore: World Scientific Publishing, 2019.

[4] “2020年中国-东盟经贸合作简况”，商务部网站，2021年1月25日，http://asean.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202101/20210103033653.shtml。（上网时间：2021年6月12日）

被美国主导，寻求中美平衡的典型案例。[1] 在中美竞争激烈的 5G 领域，东盟国家在美国施压之下仍然对中国技术企业保持开放，认为中国技术对于实现其国家经济和技术发展战略至关重要，并秉持向包括中美在内的所有国家技术企业开放的态度，打造包容的地区 5G 网络生态。[2]

（二）推进集体身份构建与一体化进程，增强东盟向心力和韧性

东盟内部团结和韧性是维护东盟中心地位的根基。在东盟共同体建设中，社会文化共同体建设本来就比经济共同体和政治安全共同体建设滞后，中美竞争加剧凸显东盟国家的立场差异，使这一劣势更加复杂。为了应对东盟分裂的风险，东盟于 2018 年 10 月首次提出建立“东盟身份叙事”构想，主动推进东盟国家集体身份构建，采取预防性手段丰富东盟身份内涵，提升东盟吸引力。2020 年被确定为东盟身份年，通过《东盟身份叙事》文件，培育东盟国家民众对东盟的归属感和认同感。近两年“齐心协力与主动适应”“共同关注、共同应对、共同繁荣”的东盟主题也反映了东盟国家希望展开集体协作、共同应对挑战的意愿。

抗击新冠肺炎疫情为东盟加大向心力提供了机遇。在抗疫过程中，东盟在提高地区公共卫生治理水平、稳定地区经济方面不断凝聚共识、强化合作，区域一体化进程持续推进。2020 年，东盟宣布采取全共同体方式应对外部挑战。2020 年 4 月，东盟召开应对疫情特别峰会，在抗疫方面表现出空前的团结，设立东盟新冠病毒抗疫基金、公共卫生紧急情况区域医疗用品储备库，制定东盟突发公共卫生事件战略框架，成立东盟突发公共卫生事件和新发疾病中心，签署《东盟疫苗安全与自足宣言》，加强成员国之间共享抗疫科技，共同解决地区疫苗短缺和安全问题。

在中美竞争的冲击之下，东盟一方面承诺将持续开放市场，在某些国家

[1] Rozman Gilbert, Liow, Joseph Chinyong (eds.), *International Relations and Asia's Southern Tier*, Asan-Palgrave Macmillan Series, Springer Singapore, 2018, pp.45-61.

[2] Seungha Lee, “Southeast Asian Struggle: Caught up in the U.S.-China 5G Rivalry,” *The SAIS China Studies Review*, May 1, 2020, https://saiscsr.org/2020/05/01/southeast-asian-struggle-caught-up-in-the-u-s-china-5g-rivalry/.（上网时间：2021 年 6 月 12 日）

趋向保守和封闭的形势下，发挥东盟市场开放的竞争优势，另一方面持续推动内部互联互通与经贸发展，提高东盟的灵活性和运行效率，提升东盟经济一体化的主动适应能力。自 2018 年以来，新加坡、泰国、越南、文莱四个东盟主席国将提升地区韧性、可持续发展、抗疫作为主要议程。新加坡担任主席国期间重点推动地区数字化经济转型，形成了《东盟智慧城市网络框架》，以创新和科技促进城市可持续发展，试图缩小城市间发展差距，为东盟经济共同体建设提供新的增长点。在泰国担任主席国期间，RCEP 谈判取得重大进展，并在越南担任主席国时最终签署，彰显了东盟对开放、透明和公平的多边贸易体系的坚定承诺。2020 年，东盟完成了对三个共同体蓝图的中期评估，并首次将次区域发展与东盟整体发展议程对接。[1] 第 37 届东盟峰会通过的《东盟总体复苏框架》及实施计划、《东盟旅行走廊安排框架》、《东盟一体化倡议第四期工作计划（2021—2025）》等成果文件表明东盟致力于经济恢复、缩小内部发展差距和提升整体竞争力的决心。为了应对中美技术脱钩以及进一步推动数字化经济转型，东盟在 2021 年 1 月召开首次数字部长会议。会议通过《东盟数据管理框架》《东盟跨境数据流动示范合同条款》《东盟数字总体规划 2025》，为东盟数字化发展指明方向，明确重点发展领域，如采取数字化方式推动经济复苏，扩大数字化基础设施覆盖范围并提升质量，提供值得信赖的数字服务等。[2]

（三）维护东盟中心性，推动地区包容性合作

特朗普政府推出旨在遏制中国的“印太战略”后，东盟在“印太”问题上的选择不但影响其与中美的关系，也关乎自身的地区角色。为了走出“选边站”的困境，东盟推出《东盟印太展望》（以下简称《展望》），十个成员国在“印太”地区发展、安全与繁荣方面阐述共同立场。《展望》既否定

[1] 引自越南外交部东盟司助理司长潘明江（Phan Minh Giang）在 2021 年 3 月 19 日“中国－东盟思想库网络”纪念中国东盟对话关系 30 周年智库论坛上的发言。

[2] “ASEAN Digital Masterplan 2025,” January 22, 2021, https://asean.org/storage/ASEAN-Digital-Masterplan-2025.pdf.（上网时间：2021 年 6 月 12 日）

了大国主导地区事务的合法性，[1] 也化解了东盟在“印太”议题上“选边站”的风险。[2]《展望》虽然使用了“印太”二字，但内容则完全是东盟的立场和话语表述，与具有排他性的美版“印太战略”截然不同，不但重申了东盟一贯坚持的互不干涉内政等对外关系原则，还强调了致力于发展包容性区域架构，在推进更为紧密的“印太”地区合作中保持东盟中心性与发挥东盟主导的机制作用。《展望》中提到，东盟希望在利益冲突的战略环境中扮演“诚实的中间人”角色，推动不同合作机制、不同地区方案的对接，包括推动“一带一路”倡议与美国及其他版本“印太战略”的对接。[3] 该角色内涵是大国竞争在东南亚达到冷战结束后三十年来最激烈状态的背景下，东盟希望发挥机制优势和主观能动性的一种积极表现。东南亚不仅是中美竞争的前沿，近年来也成为韩国、印度等国对外战略拓展的重要地区。东盟希望扮演“诚实的中间人”角色，积极对接和整合本地区及其他地区的合作机制，既拓宽伙伴关系网络，也试图为包括中美在内的域外国家提供地区合作的条件与平台。

东盟与中美的深度依存关系增加了其对中美关系变化的脆弱性。鉴于此，寻求新的伙伴关系和深化第三方合作是东盟减少对中美依赖、对冲中美关系恶化和拓展战略空间的最优路径。东盟近年来一直在寻求拓展与第三方在各领域的务实合作。2019 年 11 月，英国驻东盟使团成立，任命了第一位英国驻东盟大使。近些年，东盟与英国在防务、科技创新、公共卫生等领域的合作都得到了深化。[4]2020 年，法国和意大利成为东盟发展伙伴，英国成为东盟第 11 个对话伙伴国，古巴、南非和哥伦比亚加入《东南亚友好合作条约》，东盟与欧盟对话关系升级为战略伙伴关系，与英国、欧盟、日本、韩国、印度、

[1] 包广将：“印尼的‘印太转向’：认知、构想与战略逻辑”，《南洋问题研究》2020 年第 2 期，第 105 页。

[2] 周方冶：“泰国对印太战略的认知与反应：‘中等国家’的地缘引力平衡策略”，《南洋问题研究》2020 年第 2 期，第 71 页。

[3] 张洁：“东盟中心主义重构与中国－东盟关系的发展”，《国际问题研究》2021 年第 3 期，第 128 页。

[4] “UK-ASEAN Factsheet,” May 4, 2021, https://www.gov.uk/government/publications/uk-asean-factsheet/uk-asean-factsheet.（上网时间：2021 年 6 月 12 日）

澳大利亚以及俄罗斯的合作水平得到全面提升。2021 年 6 月，东盟与欧盟完成全球首个区域对区域航空协定，双方空中连通性将得到显著加强，并从中获得更多的经济收益。[1] 东盟与联合国的合作也在增强，并借此获得国际社会对东盟中心地位和共同体建设的认可与支持。2020 年 1 月，联合国安理会首次就加强联合国与东盟合作问题举行公开会，东盟秘书长林玉辉在会议上就“联合国与区域和次区域组织在维护和平与安全方面的合作：东盟的作用”发言。2021 年东盟轮值主席国文莱继续将拓展伙伴关系作为重点推进的议题，比如启动东盟与加拿大自贸谈判，拓展东盟全球经贸合作范围等。

四、东盟应对中美竞争面临的挑战

鉴于中美目前都无法成为东南亚地区的主导力量，大国平衡战略仍是东盟的最优选择。然而，东盟的应对举措仍将受到一系列内外因素的制约。拜登政府对华政策及中美对东盟政策走向与东盟内部挑战叠加，将为东盟应对增添诸多变数。

第一，拜登对中国“体系性大国”的认知加剧东盟“选边站”的困境。拜登政府希望通过联合“志同道合的国家”构建与中国竞争的体系，使中国面临体系性压力，防止中国成为地区的主导者。个别东盟国家也是其重点拉拢的对象。推进“印太战略”是拜登执政百日对外政策的重点。“四边机制”峰会是拜登上台后召开的首个多边会议，“四边机制”不但升级，关注的议题也由海上安全拓展到科技、公共卫生、基础设施、气候变化等更为多元的领域，有意打造多个应对中国的“议题联盟”，推进以“四边机制 +”为核心的“印太战略”不断走实。湄公河国家是“四边机制”重点对接的目标。2021 年 3 月，负责东亚和太平洋事务助理国务卿帮办克夏（Atul Keshap）在美湄伙伴关系 1.5 轨政策对话会上继续无端指责中国，推动湄公河国家与

[1] “Aviation: ASEAN and the EU Conclude the World’s First Bloc-to-bloc Air Transport Agreement,” June 4, 2021, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/news/2021-06-04-conclusion-asean-eu-comprehensive-air-transport-agreement_en.（上网时间：2021 年 6 月 24 日）

“四边机制”的对接。[1] 拜登政府打造应对中国的“议题联盟”对东盟向心力及其奉行的包容性原则是个考验。

第二，拜登政府对华经济和科技政策考验东盟应对能力。东盟国家是中国最终产品的零部件生产国。在中美贸易摩擦的背景下，随着中国对中间商品的需求下降，东盟国家对华出口受挫，尽管短期内转口贸易激增和对美出口增长会消解中国需求下降的负面影响，但从中受益的只有越南，[2] 能够替代对美出口中的中国份额和对华出口中的美国份额的东盟国家也只有五个。2019 年 8 月的数据显示，按照从中美贸易摩擦中获益对国家 GDP 贡献率由高到低的排序是越南（7.9%）、马来西亚（1.5%）、新加坡（0.7%）、泰国（0.5%）、菲律宾（0.1%）。[3] 受到疫情冲击，2020 年越南的获益还在增加，而马来西亚的获益却在减少。[4] 中美贸易摩擦加速了跨国企业向东南亚的产业转移，但目前只局限于低端制造业转移，很多企业对一些东盟国家薄弱的基础设施和物流网络表示担忧，[5] 从长期来看，东盟国家仍然面临劳动力水平、创新技术、基础设施水平等方面的挑战。短期看，东盟内部能够受益于产业转移的国家也很少，东盟内部发展差距会被进一步拉大。

中美科技竞争加剧将使东盟国家面临中美技术“分叉”的困境。从拜登

---

［1］ The U.S. Department of State, “Remarks at the Mekong-U.S. Partnership Track 1.5 Policy Dialogue Opening Plenary,” March 18, 2021, https://www.state.gov/remarks-at-the-mekong-u-s-partnership-track-1-5-policy-dialogue-opening-plenary/.（上网时间：2021 年 5 月 26 日）

［2］ 沈建光、朱太辉、徐天辰：“东盟贸易增长背后的产业链风险不容忽视”，第一财经网，2020 年 8 月 12 日，https://www.yicai.com/news/100731771.html。（上网时间：2021 年 5 月 24 日）

［3］ Carmen Reinicke, “These 8 Asian Countries will Get the Biggest Boost if the Trade War Forces US Companies to Leave China,” August 28, 2019, https://markets.businessinsider.com/news/stocks/8-asian-countries-that-could-benefit-us-china-trade-war-2019-8-1028481289.（上网时间：2021 年 5 月 24 日）

［4］ Kira Schacht, “The Real Winners of the US-China Trade Dispute,” October 29, 2020, https://www.dw.com/en/the-real-winners-of-the-us-china-trade-dispute/a-55420269.（上网时间：2021 年 6 月 12 日）

［5］ Alec Lei, “Is Southeast Asia Winning the US-China Trade War? Not So Fast,” *The Diplomat*, September 5, 2019, https://thediplomat.com/2019/09/is-southeast-asia-winning-the-us-china-trade-war-not-so-fast/.（上网时间：2021 年 5 月 24 日）

政府发布的美国供应链综合评估报告[1]以及“2021年美国创新与竞争法”的内容来看，拜登政府希望通过培育“民主国家技术联盟”和建立半导体等关键产品的本土产业基地的方式继续推动与中国的技术脱钩。中美技术脱钩在半导体产业表现尤为突出。短期看，东南亚作为半导体产业的重镇，将从半导体产业转移中受益。但拜登政府奉行的技术民族主义不但会给全球主要经济体造成5%的潜在GDP损失，[2]还将破坏国际科技合作，影响东盟国家半导体产业发展的定位。2018年，美国曾以国家安全为由阻止总部位于新加坡的博通收购高通，担忧收购会加强中国在5G 上的主导地位。[3]事实上，虽然拜登政府提出的“中产阶级外交”听起来没有特朗普的“美国优先”那么刺耳，但本质上仍是在迎合美国国内的孤立主义情绪，[4]延续了特朗普政府的贸易保护主义倾向。出于这样的执政理念，如果科技企业和技术供应商更多地迁往东盟国家而不是回迁到美国，美国极有可能对东盟国家，特别是没有加入“民主国家技术联盟”的国家实施惩罚性经济措施。

第三，中美对东盟政策走向增加东盟应对难度。东盟与中美关系的未来发展将面临更为复杂的中美竞争局面，这需要东盟以更大的智慧加以应对。虽然东南亚学者认为拜登执政百日的东南亚政策表现并未达到预期，东南亚

[1] The White House, “100-Day Reviews under Executive Order 14017: Building Resilient Supply Chains, Revitalizing Amirian Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth,” June 2021, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf.（上网时间：2021年6月25日）

[2] Diego A. Cerdeiro et al., “Sizing up the Effects of Technological Decoupling,” March 12, 2021, https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/12/Sizing-Up-the-Effects-of-Technological-Decoupling-50125.（上网时间：2021年6月10日）

[3] Muhammad Faizal and Dymples Leong, “Impact of US-China Technationalism on ASEAN,” November 7, 2020, https://theaseanpost.com/article/impact-us-china-technationalism-asean.（上网时间：2021年5月30日）

[4] Kori Schake, “Biden Brings More Class Warfare to Foreign Policy: The President’s Version of ‘America First’ Echoes Trump’s Misunderstanding of How the Modern Economy Works,” *The Atlantic*, May 27, 2021, https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/05/biden-foreign-policy-america-first-middle-class/618999/.（上网时间：2021年5月30日）

尚未占据拜登政府推动“印太战略”的优先位置，[1] 但拜登政府在多个场合重申了对东盟中心地位的支持，强调与东盟共同维护地区与国际秩序的必要性，承诺加大对东盟国家抗疫的支持，并希望进一步深化经贸与美湄伙伴关系。[2] 拜登政府在应对中国问题上，仍不断对东盟国家施压。2021 年 6 月，美国副国务卿谢尔曼（Wendy Sherman）在访问柬埔寨时肆意干涉柬埔寨内政，还以免除债务为诱饵，意图破坏中柬关系。[3] 南海问题是东盟处理中美关系的最大挑战。拜登执政后，美国在南海军事活动和侦察机活动的频次均超 2020 年同期水平，[4] 在南海问题上延续对华强硬立场将增加中美发生局部冲突的风险。与此形成反差的是，东盟和中国维护南海和平的意愿在增强。疫情暴发以来，双方仍在就全面落实《南海各方行为宣言》保持积极磋商，推进海上务实合作。双方已经同意尽早重启“准则”线下磋商，加快推动谈判进程。2021 年是中国－东盟建立对话关系 30 周年，也是澜湄合作启动五周年。站在新的起点上，双方将推进更宽领域、更深层次的合作。[5] 政治上，双方积极探讨提升双边关系。经济上，中国东盟互为第一大贸易伙伴，RCEP

[1] Sebastian Strangio, “Biden and Asia: Perspectives from the Region 100 Days in and Looking ahead,” *The Diplomat*, May 25, 2021, https://thediplomat.com/2021/05/amid-chinese-push-us-official-to-visit-three-southeast-asian-nations/.（上网时间：2021 年 6 月 9 日）

[2] The U.S. Department of State, “Briefing via Telephone with Wendy R Sherman, Deputy Secretary of State,” June 2, 2021, https://www.state.gov/briefing-via-telephone-with-wendy-r-sherman-deputy-secretary-of-state/; The U.S. Department of State, “34th U.S.-ASEAN Dialogue,” May 6, 2021, https://www.state.gov/34th-u-s-asean-dialogue/; The White House, “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement: ‘U.S.-Japan Global Partnership for a New Era’,” April 16, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/; Ministry of Foreign Affairs of Japan, “G7 Foreign and Development Ministers’ Meeting Communique,” May 5, 2021, https://www.mofa.go.jp/fp/pc/page6e_000238.html.（上网时间：2021 年 6 月 11 日）

[3] Sebastian Strangio, “US Official Warns Cambodia over China Ties, Human Rights,” *The Diplomat*, June 2, 2021, https://thediplomat.com/2021/06/us-official-warns-cambodia-over-china-ties-human-rights/.（上网时间：2021 年 6 月 9 日）

[4] 宋润茜、吴磊：“拜登政府南海政策百日评述”，澎湃网，2021 年 5 月 26 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_12869913。（上网时间：2021 年 6 月 10 日）

[5] “王毅国务委员兼外长出席纪念中国－东盟建立对话关系 30 周年特别外长会和澜湄合作外长会后接受媒体采访”，外交部网站，2021 年 6 月 10 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbz_673089/zyhd_673091/t1882837.shtml。（上网时间：2021 年 6 月 12 日）

的签署将使双边经贸关系更加密切。双方在抗疫、经济复苏、澜湄机制对接东盟次区域合作机制等方面的合作也将进一步增强。

第四，东盟的内部挑战考验其管控中美竞争的能力和条件。首先，东南亚疫情加重冲击经济复苏。自 2021 年 4 月以来，东南亚地区疫情快速反弹，已经导致部分工厂停工，服务行业再次关闭或实施人数限制，严重拖累经济复苏。国际货币基金组织预测，东盟 2021 年 GDP 增速达 5.2%。[1] 然而，疫情加重考验东盟抗疫能力，同时增加了经济复苏难度。其次，东盟共同体建设任重道远。东盟成员国间人均 GDP 差异巨大。2020 年数据显示，东盟国家中人均 GDP 最高的新加坡，约为 5.8 万美元，而最低的缅甸只有约 0.13 万美元。[2] 东盟国家之间的贸易额占东盟总贸易额的比例自 2015 年以来始终低于 25%，东盟内部的相互投资额只占东盟与非东盟国家对东盟投资总额的 15%。[3] 如何激活地区内部发展潜力，缩小内部发展差距，保持韧性和竞争力是东盟面对的重大课题。最后，缅甸危机的应对是东盟管控危机能力和中心地位的试金石。东盟曾在 2007 和 2008 年两次成功帮助化解缅甸危机。面对此次缅甸突发政变，目前已形成东盟主导缅甸危机解决进程的局面，得到了域外大国的普遍支持。东盟领导人已经就缅甸局势达成“五点共识”，后续能否得到有效落实关乎东盟中心地位以及中美竞争的样态。

五、结语

平衡的大国关系最适合东盟，使东盟能够拥有足够的战略自主空间来服

[1] International Monetary Fund, “World Economic Outlook,” January 2021, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update.（上网时间：2021 年 5 月 30 日）

[2] “ASEAN Countries: Gross Domestic Product (GDP) per capita in Current Prices from 2010 to 2020,” April 1, 2021, https://www.statista.com/statistics/804307/gross-domestic-product-gdp-per-capita-in-the-asean-countries/.（上网时间：2021 年 5 月 30 日）

[3] Wanasin Sattayanuwat, “ASEAN Trade after COVID-19,” February 5, 2021, https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/fy2020/asean2020_02_02.pdf; “ASEAN Seeks to Boost Intra-regional Trade and Investment,” January 10, 2020, https://asean.org/asean-seeks-boost-intra-regional-trade-investment/.（上网时间：2021 年 5 月 30 日）

务其成员国，而不是服务霸权国的利益。因此，东盟国家在中美竞争加剧破坏地区与国际环境以及给其带来巨大挑战方面存在重要共识。面对大国竞争态势，东盟试图在中美间发挥更加积极和建设性的作用，对接两国地区合作倡议，以此提升对中美关系的塑造能力。

基于东盟对中美竞争的认知与应对，中国一方面应坚定维护东盟中心地位，深化与东盟在坚持多边主义、自由贸易体系、包容性原则上的共识，充分照顾东盟关切，降低中美在东南亚竞争烈度，挖掘与美在东南亚合作潜力，使东盟能够在中美之间发挥观念沟通和战略桥梁作用。另一方面，中国应密切关注东盟现实需求，加大务实合作，与东盟构建更加紧密的命运共同体。RCEP 的签署使中国东盟经贸关系发展前景更加可期。此外，精准对接中国双循环新发展格局与公共卫生、人类安全、经济一体化、包容性数字转型、可持续发展等东盟优先发展议程，大力支持东盟共同体建设，与东盟携手维护地区的和平与繁荣。

【完稿日期：2021-6-21】

【责任编辑：肖莹莹】