

亚洲区域合作的话语消退与重新激活^{*}

□ 吴琳

〔提 要〕 随着东盟主导机制受到瓶颈制约，“印太”概念的战略化推动竞争性话语不断走强，以及大国制度竞争对传统合作模式的削弱，亚洲区域合作的传统话语出现消退迹象。但新冠肺炎疫情直接导致了新的合作需求的生成和增长。合作话语消退与合作需求增长之间形成二元张力，推动亚洲区域合作走向复合多元和竞合共生的新发展阶段。亚洲区域合作的未来走向关系到中国的周边秩序塑造。话语建构是确保中国区域合作理念“精准传播”和“区域化表达”的重要实现方式。中国应基于合作话语消退带来的多种挑战和疫病大流行催生而来的新合作需求，着手推动激活东盟主导、发展和平与规则秩序等合作，培育亚洲区域合作新动能。

〔关键词〕 亚洲区域合作、合作话语建构、新冠肺炎疫情、周边秩序

〔作者简介〕 吴琳，外交学院亚洲研究所副研究员

〔中图分类号〕 D830.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 5 期 0090-18

步入 21 世纪的第三个十年，亚洲区域合作^[1]站在了“新起点”上。从内
部看，区域合作进入平台期，需要本地区国家作出必要政策调整，展现出更

* 本文是北京市社会科学基金青年学术带头人项目“秩序转换与中国的亚洲区域合作新战略研究”（项目编号：21DTR020）的阶段性成果。

[1] “亚洲区域合作”是指冷战结束以来亚洲地区逐渐形成的多层次、多支点、多方位的复合型地区合作网络。参见王缉思：“亚太地区安全架构：目标、条件与构想”，《国际安全研究》2016 年第 1 期，第 4-12 页；张蕴岭：“中国的周边区域观回归与新秩序构建”，《世界经济与政治》2015 年第 1 期，第 6-25 页。

高的政治智慧和更大的政治魄力。^[1]从外部看，在地区政治经济格局变化、主要大国力推“印太”战略、中美关系全方位恶化以及地区中小国家心态摇摆等诸多因素影响下，亚洲区域合作机制的合作动能受到抑制。与此同时，面对新冠肺炎疫情在亚洲的肆虐传播、生态环境退化和全球气候变化的严峻后果显现，地区热点和非传统安全威胁的相互交织，广大地区国家对于合作的新需求又在不断生成。在秩序转换的关键时期，亚洲正面临合作话语消退与合作需求增长的二元张力。本文将分析亚洲区域合作话语消退的成因，二元张力下的亚洲区域合作新形态，探讨中国重新激活亚洲区域合作的话语选择和塑造路径。

一、亚洲区域合作话语消退的成因

所谓亚洲区域合作的“话语消退”，具体是指冷战结束以来逐渐被亚洲国家广泛习得、接受和实践的区域合作主导性话语（包括东盟共同体、“东盟方式”、东盟中心地位、东亚合作、亚太合作、APEC方式、亚太自由贸易区、“上海精神”、合作安全等），逐渐失去传统影响力的过程。近年来，亚洲区域合作机制进入平台期。在“印太”概念^[2]逐渐政治化和战略化、大国制度竞争在地区层面日趋加剧等因素的催化作用下，亚洲区域合作话语进一步受到冲击，竞争性话语不断走强。

（一）亚洲区域合作机制进入平台期

亚洲区域合作机制面临整体性瓶颈问题可追溯到2010年前后。随着中国实力的快速增长，中国与东盟的实力差距进一步拉大，东盟对中国的战略疑虑开始增加，这之后东盟对华信任减弱成为制约中国—东盟机制发展的主要障碍之一。^[3]钓鱼岛争端、南海危机骤升等一系列重大事态进一步加剧了

[1] “坚定信心，深化亚洲区域合作——外交部副部长刘振民在博鳌亚洲论坛2017年会亚洲区域合作组织圆桌会上的发言”，外交部网站，2017年3月27日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1448880.shtml。（上网时间：2021年6月3日）

[2] 对“印太”概念的梳理参见：赵青海：“‘印太’概念及其对中国的含义”，《现代国际关系》2013年第7期，第14-22页。

[3] 王玉主、张蕴岭：“中国发展战略与中国—东盟关系再认识”，《东南亚研究》2017年第6期，第1-14页。

中日、中国与南海声索国的分歧，使东盟与中日韩（10+3）、中日韩自贸区建设的推进步履艰难。上海合作组织在印度和巴基斯坦加入后面临新的发展困境。受制于能力不足、内部分化和大国竞争等因素，东盟、南盟、太平洋岛国论坛等次区域组织更难以担负驱动亚洲区域合作之大任。

（二）“印太”概念战略化推动竞争性话语走强

以“自由、开放的印太”（FOIP）^[1]为核心的竞争性话语在主导国家“印太”战略的建构下正不断走强，处于传统优势地位的地区合作话语被抑制，具体表现为以下三方面：

第一，海洋话语的对华竞争性走向公开化。2017年11月，沉寂十年的美日印澳“四边对话”在日本推动下得以重启。美日澳三方在各自声明中均表示要建立“以规则为基础的秩序”，强调“自由航行与海上安全”、依据国际海洋法解决海洋争端等。印度对此持谨慎态度，故其声明未提及上述内容。这一时期四国在海洋秩序重构的问题上并没有形成一致话语。然而，2020年以后，随着印度对华政策的重大调整，四国开始加快弥合分歧的步伐，这直接促成了2021年3月首次四边对话领导人视频会议的召开，“东海和南海以规则为基础的海洋秩序”的新提法被写入会议联合声明。^[2] 美国和日本率先发起点名中国的竞争性海洋话语攻势。两国在外长防长“2+2”会谈和首脑会晤的两份联合声明中，公开指责中国“破坏”地区现有秩序和海洋规则，重申钓鱼岛适用于《美日安保条约》第5条，强调维护两国在台海“利益和自由”的重要性。^[3] 之后，德国、法国等欧洲大国也纷纷加入。^[4] 和平、合作的海洋

[1] 对 FOIP 概念的梳理参见：Jeffrey Reeves and Joanne Wallis, “A Free and Open Indo-Pacific: Strengths, Weaknesses, and Opportunities for Engagement (Roundtable),” *Asia Policy*, Vol.15, No.4, October 2020.

[2] The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad,’” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>. (上网时间：2021年5月18日)

[3] 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/>. (上网时间：2021年5月18日)

[4] Ministry of Defense of Japan, “Japan-Germany Foreign and Defense Ministers’ Meeting (2+2),” April 13, 2021, <https://www.mod.go.jp/en/article/2021/04/aa9ac5d279ca488488a60a5983f0320dfe9d99cd.html#1>. (上网时间：2021年5月18日)

洋话语被进一步边缘化。

第二，关键领域的话语建构意在排除中国。“弹性供应链”正成为印太竞争性话语体系中的重要组成部分。美、日、印、澳、欧盟等都提出建立“高科技韧性价值链”，其目的是要削弱中国在未来科技时代中的核心竞争力，重构“去中国化”的供应链产业链。日本对此尤为积极。疫情期间，日本积极游说东盟国家，还尝试在“10+3”的第二轨道机制下提出“重建印太弹性供应链”的新议题，试探东盟对于将印太议程引入东亚合作机制的态度，但遭到东盟国家反对。^[1]此外，“印太获得疫苗的公平机会”“优质基础设施投资”“民主韧性”^[2]以及批判中国的“疫苗外交论”“胁迫外交论”“战狼外交论”“网络攻击论”等印太话语^[3]也都带有明显的制华、排华意涵。

第三，欧盟规范话语的介入进一步挤压传统地区话语的中心地位。欧盟彰显和强化其印太角色的主要方式是软性介入，即通过强调其规范优越性，主导地区合作话语走向。2020年9月，作为欧盟轮值主席国的德国发布“印太政策指针”，提出要“以欧洲的原则和价值观为导向形成印太战略”。^[4]2021年4月，欧盟公布首份“印太合作战略报告”，报告开篇便将“民主、人权、法治和尊重国际法”的价值观奉为印太地区秩序构建的基础。^[5]欧盟在优先价值观上与美国并无本质区别，却与“加强东盟中心地位、开放、包容、尊重主权、不干涉、补充现有合作框架、平等、互相尊重、互信、互利”^[6]等

[1] 作者参与了此次工作组会议，获取了第一手资料。

[2] The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’”.

[3] C. Raja Mohan, “Beijing, Dhaka and the Quad: How China’s New Diplomatic Swagger is Hitting India’s Neighbours,” May 18, 2021, <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/chinese-envoy-beijing-dhaka-relationship-quad-point-7319220/>; C. Raja Mohan, “Non-Alignment, Nationalism and the Quad,” April 13, 2021, Raisina Edit 2021, Observation Research Foundation. (上网时间: 2021年5月20日)

[4] “Policy Guidelines for the Indo-Pacific: Germany-Europe-Asia Shaping the 21st Century Together,” August 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>. (上网时间: 2021年5月18日)

[5] The European Council, “Indo-Pacific: Council Adopts Conclusions on EU Strategy for Cooperation,” April 19, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/04/19/indo-pacific-council-adopts-conclusions-on-eu-strategy-for-cooperation/>. (上网时间: 2021年6月4日)

[6] Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf. (上网时间: 2021年6月4日)

处于地区中心地位的规范话语存在明显差异。欧盟规范话语的介入与西方价值观的强化对“东盟方式”及其他本土性亚洲价值观形成了冲击。

（三）大国制度竞争抑制原有合作动能

第一，美国挑起对华制度竞争，冲击东盟在地区架构中的中心地位。东亚之所以会形成以东盟为中心的地区合作架构，其根本原因并不在于东盟的能动性，而在于美国的对华政策和中美关系的性质。^[1]20世纪90年代中期克林顿政府确定了对华“接触”政策，认为可以通过“对话和交往”来解决中美分歧。^[2]中美关系由此进入快速发展的稳定期。中美温和的竞争和建设性的合作为东盟发挥“中间人”和“调解者”的角色提供了机会。但发端于奥巴马、成形于特朗普时期的美国全面对华竞争政策宣告了接触政策的“失败”，导致东盟主导制度在美国战略考量中的约束中国和调和中美矛盾的作用有所下降。美国转而在东盟主导制度以外构筑“四边对话”，并拟吸纳地区部分国家扩员；将停滞十余年的“湄公河下游倡议（LMI）”机制升级为美国-湄公河伙伴关系；联合盟友和伙伴打造“技术民主国家（T12）”“民主合作伙伴俱乐部（D10）”等议题联盟；在东盟地区论坛框架下就南海以及涉藏、涉港和涉疆的人权问题发起对华“舆论战”和“外交战”，^[3]并力推“女性、和平与安全（WPS）”“青年、和平与安全（YPS）”“包容性进程”等进入地区话语。^[4]受此影响，东盟不仅将面临认可度和重视程度下降的边缘化危机，其在东盟主导制度内部的传统角色也存在失效的风险。

[1] Evelyn Goh, “Institutions and the Great Power Bargain in East Asia: ASEAN’s Limited ‘Brokerage’ Role,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.11, No.3, 2011, pp.373-401; Evelyn Goh, “ASEAN-Led Multilateralism and Regional Order: The Great Power Bargain Deficit,” in Gilbert Rozman, Joseph Chinyong Liow eds., *International Relations and Asia’s Southern Tier: ASEAN, Australia, and India*, Asan-Palgrave Macmillan Series, 2018, pp.45-61.

[2] 牛军：“轮回：中美关系与亚太秩序演变（1978—2018）”，《美国研究》2018年第6期，第16-17页。

[3] U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Participation in the ASEAN Regional Forum Foreign Ministers’ Meeting,” August 6, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-the-asean-regional-forum-foreign-ministers-meeting/>.（上网时间：2021年8月18日）

[4] 2018年至今，美国等西方国家多次在东盟地区论坛的预防性外交讨论中提出将女性、青年、非政府组织纳入和平建设的包容性进程。2020年12月，美国在其主办的“东盟地区论坛预防性外交和冲突缓解研讨会”的概念文件中强化了这一主张。笔者参与了该概念文件的审读工作。

第二，中日重回东亚制度竞争的焦点，给业已达成的地区合作协议带来诸多变数。中日是东亚乃至整个亚洲区域合作的重要引擎，中日关系的动荡直接影响地区合作进程的推进效果。在 21 世纪头十年里，由于日本担心中国获得地区主导性影响，以“10+3”机制为发端、东亚峰会创立为博弈点，东亚逐渐形成“守成的日本”和“上升的中国”在地区制度内竞逐的态势。^[1] 美国提出“亚太再平衡”战略后，开始以东盟主导制度的积极参与者身份介入地区事务，中美取代中日成为制度竞争的主体。^[2] 特朗普上任后，美国对东盟的轻视导致这一时期的制度竞争更多以一种美国主导的恶性竞争的方式呈现，日本则趁此机会加强了在网络安全等领域的规则主导权；^[3] 与此同时，日本加紧与“东盟印太展望”对接，率先在 2020 年 11 月同东盟签署《关于东盟印太展望合作的联合声明》。^[4] 这是东盟与外部大国签署的首份类似声明，政治意义不言而喻。拜登政府重新强调盟友和多边主义的重要性，则为日本在技术竞争与创新、新冠肺炎疫情、气候变化等领域借美制华起到了推波助澜的作用。中日重回地区制度竞争的中心，将给“10+3”、《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）、中日韩、朝核等已经取得一定进展的合作议程带来更多的不确定性。

第三，大国制度竞争加剧了地区中小国家的战略焦虑和战略投机，使维持地区合作的稳定变得更加困难。东盟推出“印太展望”是一种战略进取，更是大国制度竞争激化背景下的应激性反应，折射出东盟内部普遍存在的战略焦虑。与东南亚国家略有不同，南亚小国的心态更接近于战略投机，这部

[1] 黄大慧、孙忆：“东亚地区合作主导权与中日制度竞争”，《教学与研究》2017 年第 6 期，第 35-42 页；张蕴岭：“中国的周边区域观回归与新秩序构建”，第 12 页。

[2] 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，第 35-36 页。

[3] Elina Noor, “Positioning ASEAN in Cyberspace,” *Asia Policy*, Vol.15, No.2, April 2020; ASEAN Regional Forum, “Concept Paper for the Establishment of ASEAN Regional Forum Inter-Sessional Meeting on Security of and in the Use of Information and Communications Technologies (ARF ISM on ICTs Security),” <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/08/55d.-Concept-Paper-on-ARF-ISM-on-ICT.pdf>. (上网时间：2021 年 5 月 18 日)

[4] “Joint Statement of the 23rd ASEAN-Japan Summit on Cooperation on ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” November 12, 2020, <https://www.mofa.go.jp/files/100114942.pdf>. (上网时间：2021 年 5 月 18 日)

分源于南亚的战略文化，也与大国在南亚的竞争升级密切相关。这些国家对美国和印度打中国牌，争取更多利益好处，在很多时候损害了中国的利益与合作，也加剧了中印不信任。^[1]地区中小国家对于大国制度竞争的担忧和投机心理，将直接影响其对地区合作的稳定预期，使其更容易选择短期获益的“两面下注”或“搭便车”策略，而不愿长期持续地开展地区合作。在不断变动的秩序转换期，维持地区合作的持续动能将难度更大。

二、二元张力下亚洲区域合作的新态势

与亚洲区域合作话语消退形成鲜明对比的是，新冠肺炎疫情正深刻影响国际关系的发展方向和人类社会的方方面面，催生出一系列新的地区合作需求。其一，疫情促使地区国家和组织深刻认识到构建区域性卫生健康防线的重要性和紧迫性。其二，疫情推动亚洲国家萌发系统应对生态动荡的新共识。东盟社会文化共同体副秘书长孔福克（Kung Phoak）指出，应把新冠肺炎疫情大流行及其疫后修复视作一个机会，探讨如何利用现有的伙伴关系和倡议，采取更加集体和协调的反应，以减轻影响。东盟生物多样性中心执行主任特蕾莎也认为，“新冠疫情大流行使人们更加认识到需要基于自然的解决方案和跨部门的行动。”^[2]其三，疫情还加速了地区国家发展观与安全观的协同进化。疫情冲击之下，以“高消费、高浪费、高享受、高消耗”为驱动的西方发展观和发展模式已难以为继，实现“更有韧性、包容和可持续的复苏”^[3]成为地区国家的新选择。数字经济和绿色经济发展的“异军突起”则为亚洲

[1] Constantino Xavier, “Across the Himalayas: China in India’s Neighborhood,” in Kanti Bajpai, Selina Ho and Manjari Chatterjee Miller, *Routledge Handbook of China-India Relations*, Routledge, 2020, p.430.

[2] Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN’s ‘One Health’ Approach: Cost of Preventing Pandemics is 2% of COVID-19 Damage,” November 30, 2020, <https://asean.org/aseans-one-health-approach-cost-preventing-pandemics-2-covid-19-damage/?highlight=East%20Asia%20cooperation>. (上网时间：2021年6月9日)

[3] “东盟正式发布《东盟全面复苏框架》”，中国驻东盟使团经济商务处网站，2020年11月17日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202011/20201103016495.shtml>。（上网时间：2021年6月8日）

“发展地区主义”^[1]的前景积聚了新能量。与发展观同步进化的还有安全观。疫情更新安全观的最重要方面体现在对人类安全的强化上。这意味着新观念和新方式未来有可能被引入亚洲区域合作之中，形成新的动力源泉。新的合作需求增长与传统合作话语消退之间形成二元张力，推动亚洲区域合作走向复合多元和竞合共生的新发展阶段。

（一）东盟中心地位面临重构

东亚地区以东盟为中心的同心圆架构将发生改变，东盟中心地位将被重构。东盟的同心圆架构只是未来亚洲区域合作架构的组成部分，因为更多的以美国、中国、日本等大国为核心的机制在涌现，它们与东盟为中心的传统合作机制之间是一种交叠的关系，并不从属于东盟中心架构。美国、中国和日本各自构成的区域合作网络，并不一定以同心圆形式存在，其形态的发展将取决于这些大国的制度建构和政策互动。比如，美国当前是在“轴辐式”同盟体系基础上，加上了“四边对话”和多个议题联盟。而中国一方面在东盟主导架构下建立澜沧江－湄公河合作（LMC）等新机制，充实和强化东盟中心，另一方面通过创设亚洲基础设施投资银行、亚洲文明对话大会等新平台，拓展了东盟主导架构的合作网络。在此背景下，东盟中心地位必然面临重构。

（二）地区主要合作机制在大国竞争中渐进发展

大国制度竞争成为常态，地区主要合作机制会在大国博弈和关系调整中实现渐进式发展。正如中国认识到亚洲区域合作不可能排除美国，美国也清楚不可能建构一个“去中国化”的印太。拜登政府的印太协调员库尔特·坎贝尔（Kurt M. Campbell）认为，最优的解决方案是美国及其伙伴使中国明白一个激烈竞争但和平发展的地区是有好处的。^[2]对中国而言，良性竞争是可接受的，合作也是可以通过努力实现的。因此，可以断定，中美在地区主要机制内的竞争会长期存在，围绕地区规则的制定和中国地区角色的扮演，中国、美国、日本等主要力量会在博弈中逐步找到新的共识点和均衡点，地

[1] 魏玲：“发展地区主义与东亚合作”，《国别和区域研究》2019年第1期，第67-91页。

[2] Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” January 12, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>. (上网时间：2021年5月18日)

区合作机制也会因此不断调整内部关系，在停滞、倒退和复原中找到渐进发展的路径。

（三）次区域组织的集体身份将有所强化但受制于能力不足

次区域组织的集体身份意识将有所强化，但能力不足仍是制约其整体性作用发挥的主要障碍。在大国竞争加剧、区域合作话语减退的压力之下，次区域组织普遍启动了“应激性保护机制”。比如，东盟在2019年推出捍卫其中心地位的《东盟印太展望》，在2020年启动“东盟身份年”。^[1]太平洋岛国论坛则担心受到印太框架捆绑，^[2]不得不在“‘中国方案’（China alternative）和我们的传统伙伴”之间作出战略选择，^[3]因此提出了“2050年蓝色太平洋洲战略”（The 2050 Strategy for the Blue Pacific Continent），优先解决本地区国家关心的气候变化问题。该论坛秘书长梅格·泰勒（Dame Meg Taylor）还多次呼吁大国应了解地区国家对于海平面上升、气候变化、自然灾害等重大问题的关切和需求，并通过区域主义采取行动。^[4]但与此同时，它们的能力短板将持续影响其作用发挥。东盟对于2021年6月西方国家推动联合国大会通过的一项呼吁“停止向缅甸输送武器”决议的态度就说明了这一点。决议草案的措辞原本更为强硬，除缅甸外的东盟九国联合提出修改措辞。在正式投票时，印尼、马来西亚、新加坡、菲律宾、越南投了赞成票，而文莱、柬埔寨、老挝和泰国投了弃权票。^[5]这暴露出东盟在

[1] Association of Southeast Asian Nations: “The Year of ASEAN Identity Begins,” *The ASEAN*, No.1, May 2020, p.28, <https://asean.org/storage/2017/09/The-ASEAN-Magazine-Issue-1-May-2020.pdf>.（上网时间：2021年6月14日）

[2] Joanne Wallis and James Batley, “How Does the ‘Pacific’ Fit into the ‘Indo-Pacific’? The Changing Geopolitics of the Pacific Islands,” *Security Challenges*, Vol.16, No.1, 2020, pp.2-10.

[3] Pacific Islands Forum, “Keynote Address by Dame Meg Taylor, Secretary General ‘The China Alternative: Changing Regional Order in the Pacific Islands’,” February 8, 2019, <https://www.forumsec.org/2019/02/12/keynote-address-by-dame-meg-taylor-secretary-general-the-china-alternative-changing-regional-order-in-the-pacific-islands/>.（上网时间：2021年6月4日）

[4] Pacific Islands Forum, “Keynote Address by Secretary General Meg Taylor to the 2018 State of the Pacific Conference,” September 8, 2018, <https://www.forumsec.org/keynote-address-by-secretary-general-meg-taylor-to-the-2018-state-of-the-pacific-conference>.（上网时间：2021年6月4日）

[5] Michelle Nichols, “United Nations Calls for Halt of Weapons to Myanmar,” *Reuters*, June 19, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/un-chief-urges-general-assembly-act-myanmar-2021-06-18/>.（上网时间：2021年6月22日）

落实缅甸问题“五点共识”上的能力不足和内部分歧。

（四）聚焦务实领域的非正式机制成为区域合作新主体

一系列务实、灵活、小多边的非正式机制和新型合作模式不断涌现，与传统的正式地区机制共同构成亚洲区域合作架构的主体。中国是这一进程的有力推动者。近年来，为推动阿富汗、“罗兴亚人”等地区热点解决，中国先后创建了“中国-阿富汗-巴基斯坦”（中阿巴）、“中国-缅甸-孟加拉国”（中缅孟）、“中国-中亚五国”等小多边合作机制。这些机制具有非正式、灵活、务实的共同特点，更容易在危机来临时快速行动。比如，面对新冠肺炎疫情在南亚的加速蔓延，中国启动“中阿巴+”合作，牵头举行了“中国-阿富汗-巴基斯坦-尼泊尔”（中阿巴尼）、“中国-巴基斯坦-尼泊尔-斯里兰卡-孟加拉国”（中巴尼斯孟）、“中国-阿富汗-巴基斯坦-尼泊尔-斯里兰卡-孟加拉国”（中阿巴尼斯孟）等一系列应对新冠肺炎疫情的视频会议。^[1]相比正式机制，这类机制的合作往往更聚焦、行动力也更强。此外，“云外交”、政党外交、地方外交、人文交流、“2+X”、第三方市场合作等多边实践创新也为亚洲区域合作的多元化发展提供了新动力。

（五）国家和非国家行为体的作用加强催生新的竞合方式

国家和非国家行为体在区域合作中的作用均有所加强，推动亚洲区域合作新的竞合博弈方式出现。疫情凸显了国家治理的重要性，同时也加速了国家主义的回归。^[2]各国都会更加注重国家治理能力的提升，增强公共治理体系的韧性。与此同时，城市、私营部门、女性、青年、非政府组织、社交媒体等非国家行为体在区域合作中扮演新角色也是大势所趋。这些行为体不仅

[1] “王毅主持中阿巴尼四国外长应对新冠肺炎疫情视频会议”，外交部网站，2020年7月27日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1801271.shtml；“王毅谈中阿巴尼四国外长应对新冠肺炎疫情视频会议达成五点重要共识”，外交部网站，2020年7月27日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1801277.shtml；“中巴尼斯孟五国副外长视频会议达成多项共识”，外交部网站，2020年11月11日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676884/xgxw_676890/t1831269.shtml；“中阿巴尼斯孟六国举行司局级抗疫合作工作组和减贫合作工作组视频会议”，外交部网站，2021年1月6日，http://newyork.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/yzs_673193/xwlb_673195/t1844802.shtml。（上网时间：2021年3月3日）

[2] 杨光斌：“从抗疫斗争看中国的国家治理理论及其比较优势”，《理论导报》2020年第7期，第41-46页。

活跃于人文社会和经济活动中，在冲突斡旋、预防性外交等地区安全事务中的话语权也在上升。比如，在美国、加拿大、泰国等国家的推动下，“女性和平与安全”（WPS）这一联合国议程正逐步成为东盟地区论坛的新议题。^[1]又比如，2012年东盟峰会批准成立的东盟和平与和解研究院（AIPR）致力于东盟冲突解决的实证研究和能力建设，作为知识网络中枢，该机构正发展与东盟成员国、次区域组织、国际智库、联合国等的联系，建立与公民社会和其他利益相关方的网络。^[2]非国家行为体深度参与区域合作将推动合作机制的革新、不同行为体博弈方式的变化以及新的竞合关系的产生。

三、激活合作话语的路径选择

与“话语消退”相对应，亚洲区域合作的“话语激活”是指重新激发具有韧性但受到抑制的亚洲区域合作主导性话语的重构力。对于中国而言，区域建构已经成为中国塑造新周边关系和区域秩序的重要方式。激活亚洲区域合作的新话语，是中国塑造周边的必然之选。面对二元张力和复合多元的地区合作新态势，中国应从区域整体构建出发，通过塑造地区重大议程话语——东盟主导话语、发展和平话语和规则秩序话语，来夯实地区共同利益，弱化大国竞争的消极影响。

（一）支持东盟主导话语

支持东盟中心地位重构符合中国的总体利益。新冠肺炎疫情为中国加强与东盟的利益融合和关系深化提供了契机，^[3]中国可通过主动塑造东盟主导

[1] Ministry of Foreign Affairs of Kingdom of Thailand, “Thailand, Indonesia and Canada Co-chaired the ASEAN Regional Forum (ARF) Workshop on the Women, Peace and Security (WPS),” March 2, 2021, <https://www.mfa.go.th/en/content/arfwps020364-2?cate=5d5bcb4e15e39c306000683e>; ASEAN Regional Forum, “Joint Statement of Promoting the Women, Peace and Security Agenda at the ASEAN Regional Forum,” August 2, 2019, https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/08/ARF-WPS-Statement_FINAL-00000002.pdf.（上网时间：2021年6月12日）

[2] 吴琳：“过程、制度与规范本土化——预防性外交在东盟安全合作中的扩散”，《世界经济与政治》2019年第2期，第75-77页。

[3] “李克强在第23次东盟与中日韩领导人会议上的讲话”，外交部网站，2020年11月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682518/zyjh_682528/t1832452.shtml.（上网时间：2021年6月12日）

机制的制度功能、加速推进 RCEP、构建中国 - 东盟主导下的“全健康”（One Health）^[1] 治理模式，强化东盟主导话语在区域合作中的韧性和活力。

第一，主动塑造东盟主导机制的制度功能。面对来自美国不断升级的对华制度竞争压力，中国应更加重视从制度功能的视角出发加强对东盟主导制度的主动塑造，包括推动中美在东盟主导机制下建立新的博弈规则，在充分沟通的前提下支持东盟在公共卫生、区域供应链、气候变化等务实领域发挥议题引领作用，不断强化东盟规范韧性的同时辩证看待规则规范的发展和变化，以及坚持“东盟方式”，更加积极、持续、有效地参与到地区机制不同轨道的决策过程中。鉴于美对华制度竞争的战略环境在短期内很难改变，中国还需要认真研究解决支持东盟中心地位重构与开展对美有限竞争的内在张力难题。

第二，加速推进 RCEP。RCEP 由东盟发起，其进展直接关系到东盟的国际声誉，因此加速推进 RCEP 本身就是对东盟中心地位的维护；^[2] 日本承诺将 FOIP 与“东盟印太展望”相对接，意味着东盟还将对日本协同推进《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和 RCEP 产生一定的塑造作用；而依托 RCEP 合作实现地区各国经济复苏，更是东盟重新确立地区威望的难得机遇。当前，坚持东盟主导，服务经济复苏，发挥地区倡议网络塑造力，应是中国推进 RCEP 的着力点。坚持东盟主导首要表现为东盟近期和中长期复苏需求的优先性。第 37 届东盟峰会通过的《东盟全面复苏框架》及其实施计划明确将应对新冠肺炎疫情并实现社会经济稳步复苏视为东盟当前的首要任务，公共卫生、社会保障、贸易和投资、数字经济和可持续发展是复苏战略的优先方向。^[3] 中国应抓住时机，对接中国在 RCEP 项下以负面清单形式对投资领域的承诺，探讨帮助东盟恢复经济韧性的阶段性方案。尽管当前大部分 RCEP 成员还未完成国内核准程序，但推动东盟战略与国际问题研究所、东亚思想库网络、博鳌亚洲论坛等机构发挥积极的地区倡议作用，将有助于维持 RCEP 在地区讨

[1] 亦有译为“同一健康”。

[2] 王玉主：“RCEP 倡议与东盟‘中心地位’”，《国际问题研究》2013 年第 5 期，第 55-56 页。

[3] “东盟正式发布《东盟全面复苏框架》”。

论中的热度和能见度。

第三，基于“全健康”视角构建中国－东盟主导下的公共卫生新治理模式。东盟倡导“全健康”理念，侧重通过综合生态治理预防疫病大流行的出现，是一种预防性的整体治理思路。^[1]其实质就是将人类健康、动物健康和环境健康视为一个健康整体，通过跨学科、跨地域协作和交流的新策略，共同促进人和动物健康，维护和改善生态环境。新冠肺炎疫情的暴发凸显出“全健康”治理的势在必行。^[2]中国与东盟主导构建新治理模式具有理念和实践基础，一是古代哲学的“天人合一”理念，诠释的就是人与自然生命共同体的和谐相生；二是基于习近平总书记提出的“人类卫生健康共同体”目标所开展的全球合作行动。新治理模式的构建首先依赖于知识共同体的建立。当前，亚洲地区的新冠话语正在政治、专家和社会三个场域中展开，竞争性话语主要出现在政治场域。^[3]专家话语和社会话语正不同程度地受到竞争性政治话语的影响。面对政治话语压力，中国应加强地区层面的专家话语建构，推动筹建防治传染病专家储备库；探索创建“全健康”研究院；建立跨学科、跨国界的国际交流中心，与世界卫生组织（WHO）、联合国粮农组织（FAO）、世界动物卫生组织（OIE）、东盟秘书处、东盟生物多样性中心（ACB）等官方机构和非官方学术共同体开展深度合作^[4]；建立“全健康”产业园，加强健康产业对接与企业合作。

（二）弘扬发展和平话语

在西方国家推动发展问题“人权化”和“安全化”的竞争态势下，中国应保持警惕，通过弘扬发展和平的话语，引导亚洲区域合作优先满足地区国

[1] Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN’s ‘One Health’ Approach: Cost of Preventing Pandemics is 2% of COVID-19 Damage”.

[2] 黄祺：“陈国强院士：全球疫情大流行下思考‘全健康’”，《新民周刊》2020年第10期，第26-29页。

[3] “习近平在全球健康峰会上的讲话”，外交部网站，2021年5月21日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdffyq_699171/t1877663.shtml。（上网时间：2021年6月15日）

[4] 2020年11月19日，ACB与越南自然资源和环境部、东盟秘书处、OIE和野生动物保护协会（WCS）合作举办研讨会，探讨预防疫情的“全健康”治理方向。

家的发展需求，并弱化人权和安全手段对发展合作的干预程度和复杂影响。

第一，审慎规避“2030 议程”的发展中国家“陷阱”。西方国家为削弱以中国为代表的发展中国家在发展领域的话语权，主导制定了《联合国 2030 年可持续发展议程》（简称“2030 议程”），^[1] 人权、发展与安全“三大支柱”目标首次被置于一个不可分割的整体议程中，为西方以人权和安全为借口主导新的全球发展合作方向提供了依据。中国在塑造地区发展话语上具备优势，借助“2030 议程”与地区国家推行发展合作兼具合理性和合法性，但在落实和对接的过程中，要注意规避该议程的两个“陷阱”：一是突出强调环境、技术等发展中国家难以达到的高质量标准，二是将女性、青年、非政府组织等议题人权化并与发展援助挂钩。广大发展中国家担忧这将导致原本属于发展议程的资源被转而投向人道主义援助及建设和平领域。^[2] 中国应广泛汇集发展中国家的利益诉求，以“2021 中国 - 东盟可持续发展合作年”为契机，着力助推数字经济、科技创新、节能优化、绿色基础设施、可持续金融、扶贫减贫、青年就业等领域的发展合作。

第二，深耕合作应对气候变化的发展维度。当前中国面临气候变化议程大发展和中美发表《应对气候危机联合声明》的机遇，但也面临一些新挑战，比如气候变化议题开始出现安全维度，西方国家炒作生态问题“安全化”，中国与东盟国家在如何看待中国的气候责任上出现认知落差，等等。^[3] 为了平衡权利与责任的关系，中国在现阶段应谨慎应对气候问题安全化议程，将精力集中在发展维度，从全球合作本土化和国内经验国际化两个路径出发，深耕地区气候合作，消除东盟等地区国家的认知误区。

一方面，全球合作本土化意味着中国既要积极参与全球气候合作，也要为全球性理念的地区实践作出贡献。2010 年，联合国粮农组织在海牙正式提

[1] 张春：“西方在国际组织中维持话语主导权的几种常见策略——以联合国 2030 年议程制定中的门槛管理为例”，《国际观察》2018 年第 3 期，第 80-95 页。

[2] 毛瑞鹏：“古特雷斯联合国改革议程与中国的建设性角色”，《国际展望》2020 年第 2 期，第 50-51 页。

[3] 东盟国家越来越将中国视为发达国家，认为中国应在气候问题上承担更大责任，包括向其转让技术、提供资金等。这一新动向在 2021 年 6 月 18 日外交学院亚洲研究所主办的东亚思想库网络“气候变化与东亚可持续发展”工作组会上初现端倪。

出了“气候智慧型农业”，作为应对全球气候变化的新型农业发展模式向世界各国推广。中国于2014年启动了“气候智慧型主要粮食作物生产项目”，实现了技术、理念在国内的本土化。^[1] 接下来，中国应面向东盟、太平洋岛国论坛、南亚等受气候变化影响严重的国家和组织，通过加大资金、技术、经验等援助，在农业生产的低碳转型上发挥地区引领作用。另一方面，国内经验国际化本身也是中国践行大国责任的过程。中国在气候环境问题上的理念和实践体系日渐完备，“生态文明建设”“双碳目标”“绿色发展”“生态扶贫”已融入国内建设各方面和全过程。其中，“生态文明建设”作为一种中国本土话语，体现了中国在治理环境和应对气候变化上的国家治理路径，即国家规划战略主导和有组织的社会生态转型。该话语与国际上的“生态福利国家”存在共通之处，对于具有相似体制和取向的地区国家来说具有很强吸引力。^[2] 因此可通过政府间政策对接的方式实现生态文明建设与生态福利国家两种话语的融合和转化。“绿色金融”“生态扶贫”等则是中国为解决可持续发展问题采取的新手段和新路径，在将这些最佳实践经验进行国际传播的过程中，民间组织、国际组织、多边金融平台^[3]等可发挥独特作用。

第三，夯实“以发展促和平”的话语基础和实践条件。近来中国多次在地区热点问题和联合国安理会的讨论中阐述这一新理念。简单来说，“以发展促和平”是指将促进民生改善和就业、推动缩小地区发展差距视为长治久安的根本之策。据此逻辑，大力推进区域合作和互联互通建设，帮助冲突后国家融入区域发展，应是中国参与地区热点问题解决的区域路径。^[4] 夯实话

[1] “2020年气候智慧型农业国际研讨会在京召开 气候智慧型主要粮食作物生产项目取得丰硕成果”，农业农村部网站，2020年9月22日，http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202009/t20200922_6352773.htm。（上网时间：2021年6月22日）

[2] 上述观点来自郇庆治教授在2021年6月15日外交学院亚洲研究所组织的“环境建设和平圆桌会”上的发言。

[3] Asian Infrastructure Investment Bank, “AIIB Strengthens Its Commitment to Environmental and Social Standards,” May 21, 2021, <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2021/AIIB-Strengthens-Its-Commitment-to-Environmental-and-Social-Standards.html>。（上网时间：2021年6月4日）

[4] “同向发力 共筑和平——在安理会‘加强联合国同区域和次区域组织合作’高级别公开辩论会上的讲话”，外交部网站，2021年4月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjzd/t1869917.shtml>。（上网时间：2021年6月4日）

语基础和实践条件，可一方面与“2030 议程”话语联动，进一步研究阐释“以发展谋和平、以发展促人权”^[1]的理论内涵和实现路径；另一方面做实中国在周边建立的一系列非正式合作机制，并以阿富汗局势演变与和平重建为契机，加强与阿富汗、巴基斯坦、俄罗斯和中亚国家在“一带一路”、阿富汗区域经济合作会议、“亚洲之心”伊斯坦布尔进程等地区经济框架下的合作。^[2]

（三）重塑规则秩序话语

“以规则为基础的秩序”实质上是美西方为围堵中国而设计的话语圈套。“解套”的方法不是回避“规则”，而应从“一带一路”机制化、海洋地区治理和地区热点问题解决三个路径切入，通过加大地区规则的供给力度，^[3]维护地区秩序的稳定。

第一，建立健全“一带一路”机制和规则。随着美国、印度等国先后宣布各自庞大的国内基建计划，未来中美、中日、中印围绕基建的规则标准之争将更加激烈。在此趋势下，中国需加快“一带一路”高质量转型，特别是加强对外投资和援助的规则设置和机制化建设。在对接现行全球治理规则的基础上，中国还应探索国际规则革新，包括引入共商、渐进与义利观的原则，构建“一带一路”可持续发展的合作机制、利益分配机制与支持体系，^[4]推动“一带一路”倡议支持下的区域经济合作沿着规范化和制度化的方向发展。

第二，以新安全观和海洋命运共同体理念推进地区海洋治理。美国以竞争性海洋话语压制中国，暴露出中国在地区海洋治理领域的“短板”。但随着“南海行为准则”（COC）磋商进程的明显加快，^[5]中国在南海规则治理上的政治

[1] “团结起来 践行真正的多边主义——在安理会‘维护国际和平与安全：维护多边主义和以联合国为核心的国际体系’高级别会议上的发言”，外交部网站，2021年5月7日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1874345.shtml>。（上网时间：2021年8月16日）

[2] “第四次中国-阿富汗-巴基斯坦三方外长对话联合声明——关于深化三方合作”，外交部网站，2021年6月4日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676207/xgxw_676213/t1881257.shtml。（上网时间：2021年6月18日）

[3] 张相君：“论国际秩序规则供给的路径选择——基于人类命运共同体理念”，《国际观察》2019年第5期，第52-72页。

[4] 李向阳：“‘一带一路’的高质量发展与机制化建设”，《世界经济与政治》2020年第5期，第51-70页。

[5] “中国驻东盟大使邓锡军：‘南海行为准则’磋商在不利条件下仍取得积极进展”，中国驻东盟使团网站，2021年8月10日，<http://asean.chinamission.org.cn/chn/stxw/t1898586.htm>。（上网时间：2021年8月17日）

决心得到了进一步验证，这将在一定程度上巩固地区国家的对华信任，为深化海洋合作奠定基础。未来，中国应着眼于 COC 的规范磋商，将共同、综合、合作、可持续的新安全观和海洋命运共同体理念融入到磋商中，积极参与地区海洋秩序的塑造。在海上安全与合作（海上风险管控、航道安全）、航行安全（海上搜救、渡运安全）、海洋环境和可持续发展（海洋灾害应急管理、沿海减灾、海洋溢油应急管理与处置）等非传统安全领域的地区规则制定中，新安全观和海洋命运共同体理念也大有可为。^[1]

第三，引导地区热点问题的制度化解决。地区热点问题解决有可能成为未来中国激发区域合作新动能的重要抓手。面对竞争性和冲突性日益凸显的地区环境，中国应围绕“谁的规则”和“何种规则”两个问题，探索危机管控的制度化解决路径：第一步，基于冲突相关方的利益，推动达成危机管控的基本原则，比如“阿人主导、阿人所有”的阿富汗和平和解原则；第二步，根据冲突情势选择照顾各方舒适度的制度方案，区域组织能为防止冲突升级提供以地区规则为基础的解决方案，^[2]务实的非正式多边机制也可适时发挥斡旋调解的作用；第三步，完善地区安全架构，建立健全冲突预防的长效机制。

四、结语

亚洲区域合作作为一股新生浪潮，曾为冷战后的亚洲持续和平与经济腾飞发挥了积极促进作用。近年来，地区原有的合作机制逐渐步入发展瓶颈期，“印太”地缘重构和大国竞争加剧对现有地区架构形成冲击和挑战，这导致亚洲区域合作的传统合作话语受到抑制，既有的合作动能难以延续。但亚洲各国对区域合作的期待并没有因此减弱，相反，随着新冠肺炎疫情的暴发，

[1] 中国近年来在东盟地区论坛框架下推动了海洋安全上述具体领域的合作。ASEAN Regional Forum, “ASEAN Regional Forum Work Plan for Maritime Security 2018-2020,” <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ARF-Maritime-Security-Work-Plan-2018-2020.pdf>. (上网时间：2021年5月18日)

[2] “王毅谈缅甸局势”，外交部网站，2021年6月8日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/xgxw_676794/t1881965.shtml. (上网时间：2021年6月18日)

新的区域合作需求不断被催生出来。在传统合作话语消减和新的合作需求增长的二元张力下，亚洲区域合作呈现出一种复合多元和竞合共生的新态势，重新激活区域合作动能面临机遇。

中国一直是亚洲区域合作的积极参与者、塑造者和维护者。冷战后中国在一种全新的形势和关系架构下发展与周边国家关系，进行新周边关系和秩序的构建，这个“新”主要体现在区域合作的实践上。区域合作不仅在功能意义上成为中国周边秩序构建的主要抓手，而且开启了中国“在转强新形势下的一种区域认知回归”^[1]。未来亚洲区域合作何去何从，直接关系到中国的周边秩序塑造。

2019年7月，国务委员兼外长王毅曾提出中国参与亚洲区域合作的三个基本原则——要聚焦东亚与亚洲，不能影响本地区现有的合作机制和成果；聚焦合作与共识，不能搞地缘对抗和博弈；聚焦开放与包容，不能拉帮结派，搞小圈子。^[2]可见，竞争、排他、谋求地区主导权不是中国的政策选择，在现有区域合作架构基础上、基于新时代特征和地区合作新需求，构建开放、合作、共赢的周边命运共同体才是中国的目标。着力推动塑造东盟主导话语、发展和平话语和规则秩序话语，并进行“精准传播”和“区域化表达”^[3]，才是增强中国与周边国家关系韧性、重建区域合作信心、激活地区合作动能的务实之举。

【完稿日期：2021-9-3】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] 张蕴岭：“中国的周边区域观回归与新秩序构建”，第20页。

[2] “王毅谈印太概念的看法”，外交部网站，2019年7月31日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1685012.shtml>。（上网时间：2021年5月18日）

[3] “习近平：加强和改进国际传播工作 展示真实立体全面的中国”，中国日报网，2021年6月1日，http://cn.chinadaily.com.cn/a/202106/01/WS60b5e974a3101e7ce9752cfd.html?ivk_sa=1023197a。（上网时间：2021年6月20日）