

疫情下中国—东盟关系的 新进展与未来挑战

□ 杜 兰

〔提 要〕新冠肺炎疫情暴发后，中国与东盟在携手抗击疫情、推动经济复苏、维护地区产业链供应链稳定、推进“一带一路”项目建设等方面都取得了亮眼的成绩，并历史性地互为对方第一大贸易伙伴。中国与东盟经济发展的良好前景、合作需求的不断上升以及在诸多国际和地区议题上的一致立场，为双方战略伙伴关系的提质升级奠定了坚实基础。但同时，美国力推“印太战略”，联手域外盟友加大对东盟国家的诱拉，使中国与东盟在深化互信及合作方面面临一定挑战。经过疫情的考验，中国—东盟命运共同体有了新的深刻内涵和现实意义。在后疫情时代，中国与东盟应进一步加强协调与合作、挖掘合作增长点、共同应对新挑战，从而推动建设更为紧密的中国—东盟命运共同体。

〔关 键 词〕中国—东盟关系、中国—东盟命运共同体、中国外交

〔作者简介〕杜兰，中国国际问题研究院亚太研究所副所长、副研究员

〔中图分类号〕D822.333

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2021) 6 期 0054-16

新冠肺炎疫情暴发以来，中国和东盟各国同舟共济、共克时艰，携手抗击疫情，推动经济复苏，双边合作再上新台阶。“中国—东盟关系已成为亚太区域合作中最为成功和最具活力的典范，成为推动构建人类命运共同体的

生动例证。”^[1]当前，世界正经历百年未有之大变局，加之新冠肺炎疫情持续肆虐，各国经济社会发展受到深刻影响，国际力量格局“东升西降”态势进一步发展，全球和区域秩序加速演变。百年变局为中国和东盟加强合作带来新的契机和动力，同时也给双边关系发展带来了新挑战。在这一背景下，着眼后疫情时代，思考如何抓住发展机遇、继续推动中国与东盟关系提质升级、更好构建中国—东盟命运共同体，对于中国运筹好周边外交，塑造睦邻友好周边环境，有效防范化解国际形势变化带来的新风险新挑战具有重要意义。

一、中国—东盟合作的新进展

新冠肺炎疫情暴发后，中国与东盟各国保持紧密协调，就开展全方位合作达成多项共识、采取共同行动，在疫情联防联控、疫苗分发使用、推动经济复苏等方面合作成果显著。中国与东盟的团结协作推动了中国—东盟全面战略伙伴关系的建立，中国—东盟命运共同体意识亦得到显著增强。

（一）政治交往紧密，为加强合作提供政治保障

在国际形势复杂多变、充满不确定不稳定的背景下，中国与东盟各国领导人始终保持密切沟通，并在重要国际和地区事务上加强协调，为双方关系持续向前发展发挥了重要引领作用，使中国—东盟关系保持高位运行。

疫情发生后，中国与东盟国家领导人通过多种方式进行深入战略沟通。习近平主席与越南、新加坡、印尼、菲律宾、马来西亚、文莱、柬埔寨、老挝、泰国领导人多次通电话，其中与越共总书记阮富仲和印尼总统佐科分别通话达3次。疫情得到一定控制后，中国与东盟国家高层开展了密集的互访活动。2020年下半年，中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任杨洁篪先后访问新加坡、缅甸。同年，中国国务委员兼外长王毅对柬埔寨、马来西亚、

[1] “习近平在第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式上的致辞”，新华网，2020年11月27日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/27/c_1126792459.html。（上网时间：2021年8月29日）

老挝、泰国和新加坡进行访问，印尼、越南、菲律宾等国外长先后到访中国。2021年，王毅两次出访东南亚，覆盖了东盟十国中的七国。2021年是中国—东盟建立对话关系30周年，双方举行了一系列庆祝活动，如中国—东盟建立对话关系30周年特别外长会、中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会。在2021年11月22日举行的纪念峰会上，习近平主席正式宣布将中国—东盟关系升级为全面战略伙伴关系，成为中国与东盟关系史上具有里程碑意义的大事件。

中国与东盟十分重视对方在地区事务上的立场和作用，愈加意识到双方携手更有利于妥善应对地区热点难点问题。缅甸政局突变后，以美国为代表的西方国家激烈批评缅甸军方，出台一系列制裁措施。中国与东盟在缅甸危机的解决上立场一致，反对外界干涉缅内政，主张通过对话协商，在宪法和法律框架下解决矛盾分歧。中国从一开始就坚定支持东盟在解决缅甸危机上发挥中心作用，与东盟各国多次就缅甸问题进行沟通，积极肯定并助力东盟落实有关解决缅甸问题的“五点共识”。印尼外长蕾特诺表示，非常感谢中国明确表达对“五点共识”的支持，“因为这将有助于东盟和平解决缅甸问题的努力”。^[1]文莱外交主管部长艾瑞万被任命为东盟缅甸问题特使后，王毅同他三次通话，表示全力支持东盟特使履行职责，愿为推动缅甸问题的政治解决发挥建设性作用。中国与东盟在多个场合就南海问题沟通，表达推进“南海行为准则”磋商、共同维护地区和平稳定的意愿。2021年，双方以线上线下方式继续推进“准则”案文二读，并就“前言”部分达成初步一致。中国与东盟还加强在地区安全事务上的沟通对表。2021年9月，美国、英国和澳大利亚正式宣布建立三边安全伙伴关系（AUKUS），美英计划帮助澳大利亚建造核潜艇，东盟国家纷纷对此表示关切，中国与马来西亚、印尼、文莱等国以各种方式进行沟通、表明立场。中国与东盟加大在国际地区事务上的密切沟通与配合，双方战略协调程度明显深化。

[1] “中国东盟特别外长会线下举行：提质关系 聚焦热点”，澎湃新闻，2021年6月10日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_13087836。（上网时间：2021年9月7日）

（二）积极开展抗疫和公共卫生能力合作，打造区域抗疫合作典范

疫情在中国发生后，东南亚国家通过多种方式向中国政府和人民表示慰问和声援。柬埔寨首相洪森第一时间访华以示支持，泰国总理巴育亲自录制“中泰团结，一起加油”的视频。东南亚多国政府和民间机构纷纷向中国捐款捐物。东盟是首个与中国就疫情防控开展对话的地区性组织。2020年2月，在中国抗疫的关键时刻，中国与东盟在老挝万象举行了关于新冠肺炎问题的特别外长会，在疫情应对、区域粮食安全、产品链供应链畅通、疫后经济复苏等问题上达成了重要共识。^[1] 这次会议开启了中国与东盟联合抗疫的进程，此后双方成立了中国—东盟卫生应急合作网络，以加强新冠肺炎等传染病的联防联控。疫情在东南亚蔓延后，中国迅速开展援助，如派遣医疗队或专家组到柬埔寨、菲律宾、老挝等国，向印尼、马来西亚、泰国等国提供大量医疗物资与技术支持，帮助菲律宾和缅甸紧急建立病毒检测实验室等设施，与东南亚各国分享中国的诊疗方案和抗疫经验。

中国是新冠疫苗研发的领跑者之一，国药和科兴两款疫苗都被列入世界卫生组织紧急使用清单。中国优先考虑东盟国家的疫苗需求，建立“中国—东盟疫苗之友”交流机制，加强疫苗生产、研发与使用合作。目前几乎所有东盟成员国都已批准国药和科兴新冠疫苗的紧急使用授权。截至2021年10月底，中国已累计向东盟国家提供约4.6亿剂疫苗，^[2] 有力帮助东盟国家缓解了疫苗短缺的问题。中方还承诺将再向东盟国家提供1.5亿剂新冠疫苗无偿援助。^[3] 此外，中国通过技术转让方式支持印尼建设本土疫苗生产中心，提升印尼、马来西亚等国疫苗原液的灌装能力，与新加坡探讨生产和储运全

[1] “中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会联合声明”，外交部网站，2020年2月21日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1748133.shtml。（上网时间：2021年9月5日）

[2] “李克强在第16届东亚峰会上的讲话（全文）”，人民网，2021年10月28日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1028/c1024-32267738.html>。（上网时间：2021年10月29日）

[3] “习近平在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话”，新华网，2021年11月22日，http://www.news.cn/politics/leaders/2021-11/22/c_1128087275.htm。（上网时间：11月22日）

链条合作,以更好保障疫苗的地区供应。中国与东盟借抗疫契机,协力提升地区公共卫生能力水平。双方已完成《中国—东盟公共卫生合作倡议》概念文件的协商,中方还提出启动“中国—东盟健康之盾”合作倡议,帮助东盟加强基层公共卫生体系建设和人才培养,为共建“健康丝绸之路”奠定了基础。

面对一些西方国家将病毒标签化、抗疫政治化等不负责任的做法,东盟国家表示反对。老挝总理潘坎表示新冠病毒溯源不应加入政治因素;^[1]泰国副总理兼公共卫生部长阿努廷提出,病毒溯源应由科学家通过高度专业的研究得出结论;^[2]新加坡总理李显龙也公开呼吁各国共同努力,遏制反华情绪。在共同抗击疫情过程中,中国和东盟更深刻认识到,作为近邻和重要合作伙伴,中国与东盟命运休戚与共,双方合作至关重要。根据新加坡东南亚研究所的调查,东南亚受访者普遍认为,疫情期间中国是对该地区提供帮助最大的对话伙伴。^[3]

（三）贸易合作逆势上扬，经贸关系愈加紧密

疫情严重冲击旅游业、生产服务和劳动力供应,东盟十国出现了1997年亚洲金融危机以来最严重的经济下滑。因货运与人员流动受限,中国、东盟与欧美市场之间的经贸往来都有所减少,加强地区内经贸联系的必要性凸显。为携手应对疫情给经济造成的冲击,中国和东盟于2020年6月发表了《中国—东盟经贸部长关于抗击新冠肺炎疫情加强自贸合作的联合声明》,此后双方开辟多条人员往来“快捷通道”和货物运输“绿色通道”,对维护区域产业链供应链稳定、保障双边贸易发展发挥了积极作用。中国与东盟经贸合作逆势而上,双边贸易迅猛发展,历史性地互为对方第一大贸易伙伴,展现

[1] “老挝总理表示新冠病毒溯源不应政治化”,新华网,2021年8月14日,http://www.xinhuanet.com/world/2021-08/14/c_1127759898.htm。(上网时间:2021年10月15日)

[2] “专访:中国疫苗是泰国抗击新冠疫情的主力军——访泰国副总理兼公共卫生部长阿努廷”,新华网,2021年7月31日,http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/31/c_1127717274.htm。(上网时间:2021年10月15日)

[3] Farah Nadine Seth and Sharon Seah, “The ASEAN-China Partnership: Balancing Merits and Demerits,” *ISEAS Perspective*, No.120, September 10, 2021.

了强大合作韧性。中国海关总署数据显示，截至 2020 年年底，中国与东盟间的进出口总额达 4.74 万亿元人民币（约合 6846 亿美元），增长 6.7%。^[1]2021 年 1—9 月，中国与东盟货物贸易额达 6305.4 亿美元，同比增长达 31.1%。^[2]其中，越南与中国贸易额增长最为迅速，目前已成为中国第四大贸易伙伴国。中国与东盟的双向投资也在稳步增长，铁路、公路、港口、机场、电力、数字经济领域投资积极。2020 年，中国对东盟全行业投资额达到 143.6 亿美元，同比增长 52.1%，东盟连续两年成为中国第二大对外投资目的地。^[3]中国率先走出疫情困境，显著提升了东南亚国家对中国的信心和投资意愿。2021 年 1—5 月，东盟对华投资大幅增长了 56%。截至 6 月底，中国和东盟国家相互累计投资总额已超过 3100 亿美元。^[4]中国—东盟自贸协定及其升级议定书红利持续释放，经贸合作向好势头持续增强。

（四）“一带一路”合作从基础设施向数字经济等新领域拓展

近几年，“一带一路”倡议同《2025 年东盟互联互通总体规划》加快对接，对当地经济发展起到重要推动作用。^[5]疫情暴发初期，因人员管控等原因，部分共建项目停工停产。但疫情得到一定控制后，多数项目恢复建设，并取得实质性进展。中老铁路“一手抓防疫，一手抓建设”，将于 2021 年底正式通车。越南首条城市轨道交通线——河内都市铁路 2A 线也将于 2021 年底开通。印尼雅万高铁建设项目全线土地移交 96%，路基与 50% 的隧道工程、30% 的桥

[1] “海关总署：东盟继续保持我国第一大贸易伙伴地位”，人民网，2021 年 4 月 13 日，<http://finance.people.com.cn/n1/2021/0413/c1004-32076756.html>。（上网时间：2021 年 8 月 28 日）

[2] “2021 年 1—9 月中国—东盟经贸合作简况”，中国驻东盟使团经济商务处网站，2021 年 10 月 28 日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/o/r/202110/20211003212355.shtml>。（上网时间：2021 年 10 月 29 日）

[3] “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/o/r/202101/20210103033653.shtml?ivk_sa=1024320u。（上网时间：2021 年 8 月 28 日）

[4] “30 年增长 85 倍！中国与东盟贸易规模持续攀升”，中国政府网，2021 年 7 月 29 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/29/content_5628304.htm。（上网时间：2021 年 8 月 28 日）

[5] 徐理群：“新冠肺炎疫情下的中国—东盟合作”，《南亚东南亚研究》2020 年第 6 期，第 99—110 页。

梁工程均已完成设计，高铁全线 229 个点开工。^[1] 金边—西哈努克港高速公路（金港高速公路）于 2020 年 3 月开工后快速推进，2021 年 6 月项目已完成 51.35%，预计于 2022 年 9 月竣工。柬埔寨学者表示，“一带一路”项目减缓了疫情对柬经济的冲击，对柬经济发展起到“稳定器”的作用。^[2] 马来西亚东海岸铁路、文莱恒逸石化等重大项目也在稳步推进。2020 年，中国企业在东南亚国家的新签工程合同额达到 611 亿美元，完成营业额 340 亿美元，分别占“一带一路”沿线国家总额的 43.2% 和 37.3%。^[3] 截至 2021 年 6 月底，中国企业在东盟国家工程承包合作累计完成营业额近 3500 亿美元。^[4]

疫情带动了电子商务、通信技术、远程医疗的发展需求，中国与东盟在数字经济等新兴产业方面的合作十分亮眼。2020 年是中国—东盟数字经济合作年，双方达成《关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》，共同推进数字丝绸之路建设。2021 年 1 月，中国—东盟举行了首次数字部长会议。中国互联网和高科技企业积极扩大对东南亚国家的投资，如华为在东盟拥有云计算及大数据中心相关项目，阿里巴巴、腾讯、百度在多个东盟国家开展数据服务等方面的合作项目。泰国、马来西亚、柬埔寨等国的商品在中国电商平台热销。数字经济已成为中国—东盟经贸合作新的驱动力。

二、中国与东盟深化合作的有利因素

基于携手抗疫的成功实践、良好的经济发展前景、对维护地区和平稳定与发展繁荣的共同诉求，在后疫情时代，中国与东盟各领域合作有望进一步加强。

[1] “无惧疫情高温双重考验 雅万高铁建设如火如荼”，新华网，2020 年 6 月 30 日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-06/30/c_1126176986.htm。（上网时间：2021 年 9 月 3 日）

[2] Vannarith Chheang, “BRI Projects in Cambodia and Laos Roll on despite Covid-19,” *ISEAS Perspective*, No. 99, July 27, 2021.

[3] “2020 年中国—东盟经贸合作简况”。

[4] “30 年增长 85 倍！中国与东盟贸易规模持续攀升”。

（一）双方发展关系的政治意愿不断加强

长期以来，中国和东盟都把对方作为外交优先方向，高度重视双边关系。中方一直支持与肯定东盟在区域合作中的中心地位，支持东盟在构建开放包容的地区架构中发挥更大作用，反对架空东盟另起炉灶。2018年，双方就《中国—东盟战略伙伴关系2030愿景》达成共识。2020年，中国率先提出将双边关系升级为全面战略伙伴关系。东盟虽然没有在当时立刻作出积极回应，但经过一年来与中方共同应对疫情危机的密切合作，东盟对加强双边合作的需求进一步加大，也深刻体会到合作对双方各自利益和地区发展的重要意义，于2021年10月底举行的东盟峰会上正式同意将双边关系升级。

在逆全球化潮流涌动、大国竞争日趋激烈的情况下，中国与东盟在全球和地区治理上的共识也在增多。中国与东盟在推动多边主义、自由贸易和全球化上存在共同立场，都反对以邻为壑，致力于维护亚太地区和平稳定、区域合作健康发展。中国与东盟多次在共同声明中重申，双方致力于以《联合国宪章》的原则和国际法为基础的多边主义，维护开放包容的区域合作框架，愿携手应对地区和全球性挑战。中国与东盟都希望通过双边沟通与合作，应对逆全球化潮流，对冲美国的单边主义，填补因全球治理不足而出现的“合作赤字”。^[1]面对美国等纷纷出台“印太战略”或政策文件，加剧地区战略竞争态势，东盟推出了《东盟印太展望》予以回应，突出强调包容、合作、发展以及维护“东盟中心地位”的原则，与强调地缘政治竞争的美版“印太战略”截然不同，与中国倡导和支持的地区秩序有很大共识。《东盟印太展望》中提到东盟希望在大国竞争环境中扮演“诚实的中间人”角色，发挥东盟在地区事务中的中心作用，这在一定程度上有助于淡化美版“印太战略”的排他、对抗色彩。在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上，中方明确表示《东盟印太展望》是东盟独立自主的倡议，要推动高质量共建“一带一路”同东盟提出的“印太展望”开展合作，这一积极表态将使双方进一步强化战略上的协调对接。此外，中国与东盟在气候变化、发展减贫等全球治理议题上的

[1] 张洁、沈铭辉：“新的30年，中国与东盟如何提升合作水平”，《世界知识》2021年第16期，第21页。

合作需求也在增强，东盟积极支持中方提出的“全球发展倡议”等合作主张，绿色和可持续发展合作在中国—东盟合作中的地位日益突出，中国与东盟已成为应对各类全球性挑战不可或缺的合作伙伴。

（二）双方经济复苏前景向好，合作需求旺盛

中国由于较早地控制住国内疫情，经济率先走向恢复。2020年中国经济增长率为2.3%，是唯一实现正增长的世界主要经济体。国际货币基金组织（IMF）发布的《2021年世界经济展望报告》预测，2021年中国经济增速可达到8.4%。^[1]东盟十国除深陷政治危机的缅甸外，都有望恢复正增长。“十四五”期间，中国将进入新发展阶段，也将持续推进更大力度、更高水平的对外开放，不仅可以为东盟提供一个巨大的商品出口市场，也可以通过投资和技术合作，帮助东盟国家实现产业结构的优化升级。中国构建双循环的新发展格局也离不开东盟，东南亚是中国双循环格局下的重点合作地区，东南亚国家产能的成本优势和中国制造业产业链配套完备的优势形成互补，从而形成联系更加紧密的经济网络。

在后疫情时代，中国与东盟内部的经济合作需求十分强烈。东盟地区发展基础设施的意愿强、潜力大、势头强劲。在近三年发布的《“一带一路”国家基础设施发展指数》中，东南亚基础设施发展指数在“一带一路”沿线地区中始终保持领先，其中印尼、马来西亚、菲律宾、越南的发展指数位列前茅，反映出东盟地区对基础设施建设的旺盛需求。除传统基建领域外，数字经济和电子商务也成为中国—东盟合作的主要增长点。东盟已成为全球互联网发展最快的地区之一，目前正积极推动制定“第四次工业革命综合战略”。东盟秘书长林玉辉曾表示，数字化带来的经济红利将从2015年占东盟域内GDP总量的1.3%激增为2025年的8.5%。^[2]东盟国家的数字发展战略与中国

[1] “世界经济展望——管理分化的复苏进程”，国际货币基金组织网站，2021年4月，<https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>。（上网时间：2021年9月4日）

[2] Khmer Times, “China-ASEAN Digital Economy Cooperation a Thriving Success,” July 27, 2020, <https://www.khmertimeskh.com/50748880/china-asean-digital-economy-cooperation-a-thriving-success>.（上网时间：2021年9月7日）

的数字“一带一路”建设十分契合互补。未来，中国与东盟在数字经济领域的合作将外溢到下一代通信、人工智能、智慧城市等诸多新兴领域，中国—东盟自贸区合作内容也将从传统经贸向跨境金融、数字经济、5G 通信等更高品质和附加值的方向升级拓展。未来中国与东盟合作具有更大的空间和更强的驱动力，双方合作惯性可长期延续。

（三）双方共促区域合作的动力增强

近两年，中国与东盟在推动区域一体化方面取得了显著进展。《中国—东盟自贸区升级议定书》于 2019 年对所有成员国全面生效后，原产地规则、贸易通关协定、服务贸易、投资领域等方面门槛降低，自贸区红利得到进一步释放。包括中国与东盟十国在内的《全面经济伙伴关系协定》（RCEP）将于 2022 年初正式生效，将有助于推动中国与东盟产业链一体化发展，降低区域内贸易壁垒，促进跨境贸易和投资，并在改善亚太地区贸易投资环境、推动区域内贸易便利化、完善产业链供应链稳定、推动疫后复苏和区域经济一体化上发挥有力作用。2021 年 9 月，中国正式提出加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），表明中国进一步扩大开放的决心，新加坡、越南、马来西亚作为 CPTPP 成员国均对此表示欢迎。

后疫情时代，世界经济分工格局面临重构，全球价值链呈现以数字技术为核心的区域化、本地化、多元化趋势。^[1]全球化的发展方向可能转变为“有限的全球化”^[2]。中国和东盟合作区位优势明显、经济互补性强、产业发展多样、生产要素充裕，在区域产业链供应链合作上有很大的发展空间。^[3]在中国产业升级需求的带动下，东盟国家凭借土地、劳动力等生产要素成本上的优势，将迎来承接中国产业转移、升级国内产业技术的机遇，并与中国形成产业链互补。因此，RCEP 的生效和地区产业链供应链的调整，将为中国与

[1] 崔日明、李赵丹：“后疫情时代中国—东盟区域价值链的构建研究”，《广西大学学报（哲学社会科学版）》2020 年第 5 期，第 118-124 页。

[2] 王彪、黄应来：“新加坡国立大学东亚研究所教授郑永年：‘有限的全球化’或致产业回流”，《南方日报》2020 年 4 月 14 日，第 A06 版。

[3] 胡艺、龙旭：“中国—东盟对话 30 年：经贸合作回顾与展望”，《和平与发展》2021 年第 5 期，第 118-134 页。

东盟未来进一步强化经贸联系带来新的内在驱动力，同时也将带动区域经济的加速融合和一体化发展。

三、中国—东盟关系发展面临的挑战

中国与东盟关系总体保持着健康稳定发展，但也面临错综复杂的新形势新挑战。其中，域外国家尤其是美国是影响中国—东盟关系发展的最主要外部因素。如何应对域外国家的负面影响已成为中国与东盟关系发展无法回避的重要课题。

（一）美国加大对东南亚拉拢，分化中国—东盟关系

自特朗普政府以来，美国将中国确定为最主要的战略竞争对手，并以此为基础重塑对外战略，在全球范围内对中国施压。拜登政府延续特朗普政府的对华强硬政策，继承并加紧推动以美日印澳“四边机制”为支柱的“印太战略”，广泛动员盟友对华进行战略围堵。随着“印太战略”的走深走实，美国日益重视东盟的战略地位，竭力拉拢东南亚国家，努力恢复、巩固在该地区的盟友伙伴网络，希望东南亚成为西方意识形态和价值观的堡垒，与美国合作围堵中国。^[1]

拜登上任后加大对东南亚的外交投入，派出副总统哈里斯、国防部长奥斯汀先后出访新加坡、菲律宾、越南。2021 年 10 月，拜登本人以视频方式出席美国—东盟峰会和东亚峰会，宣布拨款 1.02 亿美元以扩大与东盟的战略伙伴关系。拜登政府积极迎合东南亚国家在抗疫等方面的诉求。截至 2021 年 8 月，美国向东盟国家捐赠了 2300 多万剂新冠疫苗和 1.6 亿美元抗疫援助。^[2]

[1] Nirmal Ghosh, “US Keen for ASEAN to Stand up to China Moves amid Covid-19 Pandemic,” May 17, 2020, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-keen-for-asean-to-stand-up-tochina-moves>. (上网时间：2021 年 9 月 9 日)

[2] “The United States and ASEAN: Strategic Partners for the Indo-Pacific,” August 4, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-strategic-partners-for-the-indo-pacific/>. (上网时间：2021 年 9 月 10 日)

美国力促《东盟印太展望》与美版“印太战略”融合，引导东盟向其“印太战略”靠拢。在2021年3月举行的首次美日印澳线上峰会上，四国联合发声支持东盟的统一性、中心作用以及《东盟印太展望》。^[1]8月4日，美国国务院发布支持《东盟印太展望》事实清单，称将同东盟强化海上合作与基础设施、能源、数字以及人文领域互联互通，以建设更加繁荣、民主、尊重人权、和平的“印太”。^[2]美国还逐步将“印太战略”植入湄公河地区，鼓吹所谓“自由与开放的湄公河”，意图将湄公河地区作为“印太战略”新的突破口。^[3]

美国以“四边机制”为主要平台，以“共同价值观”为纽带，将与东南亚国家的合作从防务安全向基础设施、高科技、民主治理等领域延伸，大搞拉帮结派，企图在中国与东盟之间打入楔子。美国拉其域内外盟友相继出台“重建美好未来”计划和“四方基础设施伙伴关系”，推出“一带一路”替代方案，同时炒作“债务陷阱论”“产业转移论”“环境污染论”，以削弱东盟国家参与“一带一路”合作的动力。拜登政府试图组建“民主科技联盟”，拉拢东南亚国家与中国展开“数字地缘竞争”。美国与日本、澳大利亚和欧洲盟友通过制定印太基础设施建设、产业链供应链、数字经济等方面的标准规则，推动对华规则制衡，从而使东盟国家在与中国合作时更加谨慎。美国还在涉港、涉疆等议题上拉东盟国家站队，刻意放大中国与东盟国家的差异，干扰中国与东盟国家的相互信任。多数东南亚国家“两面下注”的战略空间正在被压缩，“选边站队”的压力增大，部分国家可能借机“倚美制华”，在某些涉华议题上出现摇摆。中国与该地区的一些合作或将因美国的干扰和阻碍出现变数。但总体看，与中国合作共赢始终是东盟各国的战略共识，东盟国家对任何带

[1] “QUAD Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the QUAD,” March 13, 2021, <https://www.pm.gov.au/media/quad-leaders-joint-statement-spirit-quad>. (上网时间：2021年9月10日)

[2] “U.S. Support for the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” August 4, 2021, <https://www.state.gov/u-s-support-for-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific/>. (上网时间：2021年9月10日)

[3] “Secretary Blinken’s Participation in the Mekong-U.S. Partnership Ministers’ Meeting,” August 3, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-the-mekong-u-s-partnership-ministers-meeting/>. (上网时间：2021年9月10日)

有遏制、排他意味的政策都十分警惕。^[1]新加坡总理李显龙接受专访时直言,“没有多少国家愿意加入一个排除其他国家的联盟,尤其是一个没有中国的联盟。”^[2]

(二) 南海局势进一步升温, 制约中国—东盟深化互信

在美国等域外势力不断炒作介入下, 南海局势不断升温。美方放弃原有“中立”立场, 完全否定中国在南海的合法正当权利和主张。2021年是“南海仲裁案裁决”出炉五周年, 美国联手西方多国在联合国等场合再度热炒“裁决”问题。同时, 美军在南海开展“航行飞越自由”行动的频率和烈度有增无减, 并不遗余力地拉拢域内外盟国加强在南海的军事存在。美国还强化与东南亚盟友和伙伴国的防务合作, 以增强相关国家在南海对抗中国的军事实力。部分南海沿岸国在争议区域的行动愈加大胆和激进, 体现在与中国的渔业摩擦中态度强硬或在争议地区加快推进油气开发。2020年, 越南、印尼、马来西亚纷纷向联合国提交照会, 反对中国在南海主张的历史性权利及以群岛整体主张海洋权利, 要求中国遵守南海仲裁案的“仲裁结果”。2021年3月起, 因有约200艘中国渔船停泊在菲律宾主张的专属经济区内的牛轭礁附近, 菲方炒作这些渔民为中国海上民兵, 多次向中国提出抗议。伴随2022年菲律宾大选的临近以及可能出现的政局变化, 所谓“裁决”或死灰复燃。^[3]

在美国加大介入的背景下, 中国与东盟国家完成“南海行为准则”磋商将面临更多障碍。目前“准则”磋商已进行到第二轮审读, 进入实质性讨价还价阶段。由于“准则”磋商“窗口期”的缩短, 一些南海声索国企图以单边行动巩固和扩大既得利益, 开展磋商的政治意愿有所降低, 部分国家还担

[1] Bilahari Kausikan, “ASEAN: Agnostic on the Free and Open Indo-Pacific,” *The Diplomat*, April 27, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/asean-ag-nostic-on-the-free-and-open-Indo-Pacific/>. (上网时间: 2021年9月18日); “越南总理范明政会见驻越大使熊波”, 外交部网站, 2021年8月24日, http://new.fmprc.gov.cn/web/zwbd_673032/wshd_673034/t1901553.shtml. (上网时间: 2021年9月18日)

[2] “李显龙: 没多少国家愿意加入排斥中国的联盟”, 中新网, 2020年11月18日, <http://www.chinanews.com/gj/2020/11-18/9341487.shtml>. (上网时间: 2021年9月18日)

[3] 吴士存: “破解中国东盟关系中的‘南海困局’”, 环球网, 2021年6月18日, <https://opinion.huanqiu.com/article/43aAcxTO6vh>. (上网时间: 2021年9月13日)

心中国通过“准则”掌控地区规则、塑造地区秩序。中国与其他南海声索国围绕“准则”磋商的较量还将持续，各方在南海问题上的矛盾分歧仍有激化的可能，从而影响中国与东盟政治和安全互信的建立。

（三）东南亚民众对华认知分化

东南亚多国与中国同属东亚文化圈，在文化传统上有很多相似和共通之处。但由于历史问题、领土争议、民族主义情绪等因素，东南亚民众对中国的感情比较复杂。疫情发生后，东南亚民间在对华认知上的分化有所加大，东盟内部不同国家、不同社会群体对华认知出现较大差异。一方面，东南亚多国对中国抗疫表现予以积极评价。根据印尼“外交政策协会”（FPCI）发布的2021年度中国—东盟关系调查报告，在对东盟十国1000多名受访者的调查中，67.12%的受访者认可或强烈认可中国和东盟的紧密合作能帮助缓和疫情冲击。^[1]另一方面，一些东南亚国家民众对中国的负面认知和疑虑有所上升。一些国家民众担心使用中国疫苗会造成对中国的过度依赖，对中国提供疫苗表现出犹豫和质疑，并出现了反对依赖中国的言论。有的国家民众对中国加强与东南亚合作的诚意持怀疑态度。如中国在2021年6月向越南捐赠50万剂国药疫苗后，越南很多民众反应负面，甚至出现拒绝接种的现象。^[2]

东盟国家民众对华认知分化有所加剧的原因包括：疫情对东盟国家经济、社会秩序造成了严重冲击，多国失业率高升、民生艰难，助推了当地民粹主义、民族主义情绪，“中国威胁论”在东盟国家存在一定的市场；西方政府和媒体加大对中国污蔑抹黑，炒作病毒溯源问题，将疫苗国际合作政治化，西方对华舆论攻势对东南亚民众对华认知产生了一定负面影响；中国与东盟人员往来受阻，旅游人数急剧减少，留学生无法到对方国家正常学习，多数对话交流只能通过线上进行，影响双方直接接触并增进相互了解。近来部分东南亚国家如缅甸、泰国等政局不稳也是影响当地社会对华认知的一个因素。

[1] “ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities,” <https://www.fpcindonesia.org/2021/11/02/asean-china-survey-2021-report/>. (上网时间：2021年11月1日)

[2] Khairulanwar Zaini and Hoang Thi Ha, “Understanding the Selective Hesitancy towards Chinese Vaccines in Southeast Asia,” *ISEAS Perspective*, No.115, 2021.

缅甸政局变化后，由于一些势力的蛊惑造谣，该国民间反华情绪再度升高，甚至造成了 32 家中资和中缅合资企业遭遇打砸抢烧的恶性事件。菲律宾、柬埔寨等国也将陆续举行选举，不排除某些政治势力刻意掀起反华舆论，挑唆民众反对政府的对华政策，以捞取政治资本。中国与东南亚国家的疫苗合作以及投资项目出现的环保、政府债务、劳工纠纷等问题都有可能成为部分东南亚国家反华势力攻击的目标，以及民众宣泄民族主义情绪的出口，从而对中国与东盟合作造成冲击。

四、构建更紧密中国—东盟命运共同体的路径

新冠肺炎疫情加速世界百年未有之大变局演进，地区格局及中国与周边国家关系也发生复杂变化。在大变局下，稳定与周边尤其是东盟国家的关系、提升与东盟的合作对中国来说愈加重要。中方于 2013 年提出建设中国—东盟命运共同体，目的在于建构起同呼吸、共命运的价值观，化解合作中的冲突与对抗，这不仅有助于进一步增进政治互信，更有助于为地区持久和平与普遍繁荣奠定牢固的基础。^[1] 对于中国—东盟命运共同体，东盟的态度从“注意到并赞赏”，已转变为“认同中国为推动建立更紧密的中国—东盟合作所作积极努力，包括构建更为紧密的中国—东盟命运共同体的愿景”。^[2] 而不同成员国对中国—东盟命运共同体的理解和接受程度尚不一致。目前中国只分别与老挝、柬埔寨、缅甸就构建双边命运共同体达成了共识，一些东南亚国家还未作正面回应。在后疫情时代，中国与东盟的政治、经贸合作必将继续深化拓展，但由于美国拉拢盟友伙伴对华打压加剧，以及中国与东盟国家实力差距的拉大，东盟对与中国发展关系的心态将更加复杂，某些国家对中国的理解信任在一段时间内或许会有摇摆倒退。中国—东盟命运共同体的构

[1] 陆广济：“中国—东盟命运共同体构建：基于‘身份政治’理论的分析”，《边界与海洋研究》2021 年第 2 期，第 94-112 页。

[2] “中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会联合声明”，人民网，2021 年 11 月 23 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1123/c1001-32289142.html>。（上网时间：2021 年 11 月 23 日）

建在形式和务实合作层面在不断推进,但在内心认同层面还有较长的路要走。

面对百年变局下国际地区格局的大变革大调整,中国与东盟保持关系稳定、推进合作发展至关重要。双方应认真回顾总结过去 30 年的发展历程和成功经验,大力拓展各领域合作,加强利益捆绑,不断深化全面战略伙伴关系。

首先,坚守对话团结协作的大方向不变,加强在地区安全发展事务上的沟通协调,提升战略互信,共同抵制冷战思维回潮和在本地区制造分裂、挑动对抗的错误做法,消除美国等域外势力分化离间中国—东盟合作的空间,坚持发扬东亚合作精神和亚洲价值观,协力推动构建开放包容、互利共赢的地区合作秩序。

其次,夯实现有务实合作机制和成果,积极对接各项经济复苏举措,利用好 RCEP 生效后的红利,加快升级中国—东盟自贸区,深挖科技创新、蓝色经济、可持续发展和绿色转型等新兴合作领域的潜力。中国与东盟既要推进高质量共建“一带一路”,提升地区硬件上互联互通水平,也要进一步融合产业链供应链,加强数字贸易服务、物流等领域合作,夯实整个区域的软件连接。

再次,坚持通过对话协商解决分歧,共同管控好南海局势。可借 2022 年《南海各方行为宣言》签署 20 周年契机,开展相关纪念活动,推动落实务实合作举措,并加快“准则”磋商进程,力争早日达成符合国际法、有效且有实质意义的地区规则。中国与东盟可以在维护南海航行飞越自由、提供海上“公共产品”、维护航道安全方面开展更多务实合作,以增进战略互信,展示地区国家维护本地区安全秩序的能力和决心。

最后,不断深化人文交流,促进民心相通,夯实民意基础。后疫情时代,中国与东盟国家可利用互联网开创人文交流新途径,开展更多在线教学、在线交流和资源共享,扩大人文交流的受众面和影响面。对中国来说,要充分利用门户网站、社交媒体、各种新闻客户端等渠道,展示全面、立体、真实的中国形象,更好增进东南亚民众对中国的亲近感和认同感。

【责任编辑:宁团辉】