

伙伴关系再升级：东盟关切、 中国责任与地区秩序^{*}

□ 魏 玲

〔提 要〕 在中国与东盟纪念建立对话关系 30 周年之际，双方将合作再一次升级，宣布构建面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系。中国—东盟伙伴合作是后冷战时期东亚和平与繁荣的基石，是东亚地区主义的核心。创造战略机遇、构建发展和平、坚持东盟中心这三大原则及其指导下的实践，是中国—东盟关系富有活力、产生实效的重要原因和基本经验。全球金融危机后，中国与东盟关系的非对称性进一步凸显，中美地区竞合中的竞争性不断强化，导致东盟对中国实力增长和地区角色产生了既疑虑又期待的矛盾心态，对地缘政治竞争对地区合作和东盟中心地位的冲击高度焦虑和关切。新冠肺炎疫情暴发以来，东盟更加迫切感到需要强化自身团结、促成大国合作，应对传染性疾病等非传统安全威胁，实现疫后经济复苏和可持续增长。基于历史经验和东盟关切，构建面向未来的中国—东盟全面战略伙伴关系，应考虑规范大国权力、承担大国责任和构建协商型地区秩序。

〔关 键 词〕 中国—东盟关系、全面战略伙伴关系、地区秩序

〔作者简介〕 魏玲，对外经济贸易大学国际关系学院教授、博士生导师

〔中图分类号〕 D822.333

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 6 期 0032-22

^{*} 本文为国家社会科学基金“研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想”重大研究专项“习近平外交思想研究”（编号：18VZT001）成果。

2021年11月，在中国与东盟庆祝建立对话关系30周年之际，双方宣布建立全面战略伙伴关系，中国—东盟伙伴关系再升级。东盟是中国周边外交的优先方向，也正在成为一些域外大国竞相拉拢的对象。在中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局同步交织、相互激荡的历史关头，中国与东盟国家的相处之道不仅关系到双方的可持续发展与可持续安全，而且将对演变中的地区秩序和世界格局产生深远影响。

一、中国—东盟关系的成就与经验

二战后，东亚地区兴起了三次长和平进程。一是东盟安全共同体建设进程。东南亚地区曾经被称为“东方巴尔干”，但是自1967年东盟成立以后，其成员国之间再也没有爆发过大规模冲突。二是20世纪80年代以来的东亚发展和平进程。东亚发展型国家的出现、经济在国家建设中被置于优先地位以及外向型经济发展战略的实施，推动实现了东亚经济奇迹和东亚政治稳定，^[1]实现了发展安全的良性循环。三是冷战后出现的大国社会化与地区和平进程。^[2]以中国与东盟建立对话关系为标志和里程碑，作为地区最大国家和首要的国家间组织，中国与东盟对话关系的建立与发展，不仅改变了中国与东南亚国家之间的关系性质，而且成为推动东亚地区文化从冷战的敌视对抗走向后冷战发展和平的重要力量。^[3]

[1] Stein Tønnesson, “Explaining East Asia’s Developmental Peace: The Dividends of Economic Growth,” *Global Asia*, Vol.10, No.4, 2015, pp.10-13.

[2] 这里的大国社会化主要是指中国等东亚大国不仅参与到以东盟为制度中心的地区合作进程中，而且还接受、内化了东盟方式和东盟中心等地区合作规范，成为东亚地区主义的重要构成部分。参见秦亚青、魏玲：“结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作”，《世界经济与政治》2007年第3期，第7-14页。

[3] 在中国与东盟庆祝对话关系15周年之际，中国—东盟名人小组曾对中国与东盟关系进行全面梳理和评估。《中国—东盟名人小组报告》指出，中国与东盟关系的发展是从冷战期间的猜疑和对抗到后冷战的对话合作的过程，双方建立了平等互信、睦邻友好的战略伙伴关系，成为推动构建“东亚和平稳定的力量”，“为世界和平与发展做出了重大贡献”。参见“Report of the ASEAN-China Eminent Persons Group,” ASEAN Secretariat, November 2005, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/ASEAN-China-EPG.pdf>。（上网时间：2021年11月22日）

东亚秩序的演变受到两个相互交织进程的影响：一是大国互动，二是东盟中心的地区制度合作，即东盟主动作为，调动、平衡和协调大国的地区过程。中国与东盟的战略合作同时促进了这两股动力的良性发展。中国对东盟的积极投入带动了地区国家竞相投资东盟的良性竞争，推动整个东亚地区快速走上了一体化道路，对于构建地区战略稳定、塑造东亚和平体系发挥了积极作用。^[1]从“东盟与中日韩”合作机制的建设，到达成多个“10+1”自贸协定，再到清迈倡议多边化和即将生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），东亚关键的地区合作架构和一体化进程都是中国与东盟合作推动和引领的，中国—东盟关系是东亚地区主义进程的核心，^[2]是“东盟同对话伙伴关系中最具活力、最富内涵、最为互利的关系之一，已成为地区合作的典范”。^[3]

在过去30年里，中国与东盟不仅实现了双方关系的“跨越式发展”，而且通过合作使东亚地区“摆脱了冷战阴霾”、走上了充满活力的经济一体化道路。^[4]这样的成就是如何实现的？主要经验大概包括以下三点，即创造战略机遇、构建发展和平、坚持东盟中心。

（一）创造战略机遇

中国—东盟对话关系不断升级的过程是创造、维护和抓住战略机遇的过程。创造战略机遇是中国与东盟合作缘起与持续发展的原因，始终视彼此为重要机遇是中国和东盟关系发展的动力。战略机遇是指能够对行为体产生决定性影响、有利于促进行为体长远利益的体系性条件。对国际行为体而言，

[1] 翟崑：“简评中国加入《东南亚友好合作条约》”，《现代国际关系》2003年第11期，第36-37页；亦参见Takashi Terada, “Forming an East Asian Community: A Site for Japan-China Power Struggles,” *Japanese Studies*, Vol.26, No.1, 2006, pp.5-17.

[2] Nicholas Thomas, “China-ASEAN Relations: The Core of Asian Regionalism,” in Mark Beeson and Richard Stubbs, *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, London and New York: Routledge, 2012, p.138.

[3] “中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系”，外交部网站，2021年11月22日，http://www1.fmprc.gov.cn/zyxw/202111/t20211122_10451473.shtml。（上网时间：2021年11月22日）

[4] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话”，外交部网站，2021年11月22日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1919470.shtml>。（上网时间：2021年11月22日）

战略机遇就是能够促进其可持续安全与可持续发展的国际体系环境。^[1] 冷战后，中国与东盟基于对两极体系瓦解后国际与地区局势的判断和自身利益的认知，做出相互走近的战略决策。对于中国来说，当时的首要任务是“如何在新形势下开拓有利的国际环境，推动非对抗的伙伴关系构建，打破美国等国家中国的遏制与制裁，开拓对外开放与发展的良好环境”。对于东盟来说，当时的首要任务是“如何实现‘后冲突时期’东南亚地区的稳定”，^[2] 将崛起的中国纳入“东盟+”的对话关系过程中，这一方面可以化解冷战后地区权力真空造成的焦虑，化解大国崛起引起的地区权力格局变动对地区秩序的冲击，另一方面也可以借助中国发展机遇，实现自身经济社会发展，在快速发展的全球化进程中构建地区经济共同体。抓住和平的战略机遇发展自己，并在困难局势下，主动创造战略机遇谋求可持续发展，中国与东盟在战略机遇上的共识，使得双方关系进程获得源源不断的动力。

21 世纪初，中国密集开展对东盟的外交工作，实施了被称为周边外交“先手棋”的一系列创新性举措，不仅大大提升了双方战略互信，而且为东亚合作的全面发展、地区进程政治与规则基础的强化和地区战略文化的改善创造了条件。2002 年，中国向东盟地区论坛提交了关于新安全观的立场文件，并与东盟签署了《南海各方行为宣言》《中国与东盟全面经济合作框架协议》《关于非传统安全领域合作联合宣言》。2003 年，中国成为首个加入《东南亚友好合作条约》的域外大国，并在东盟的对话伙伴中率先将对话伙伴关系升级为战略伙伴关系，中国还成为第一个表态愿意加入《东南亚无核武器区条约》的核大国。通过上述行动，中国逐步树立起负责任、建设性、可预期的国际形象，被大多数亚洲国家看做“好邻居、建设性伙伴、认真的倾听者和没有威胁的地区大国”。^[3] 正是这些行动创造了此后中国—东盟战略伙伴关系“黄

[1] Wei Ling, “Creating Strategic Opportunities: The Concept and Practice of China-ASEAN Security Cooperation,” *Social Sciences in China*, Vol.42, No.3, 2021, pp.188-208.

[2] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系 30 年：携手共创合作文明”，《国际问题研究》2021 年第 3 期，第 108 页。

[3] David Shambaugh, “China Engages Asia: Reshaping the Regional Order,” *International Security*, Vol.29, No.3, 2004/2005, pp.64-99.

金十年”的发展机遇，为推进以东亚共同体为长远目标的地区进程作出了重大贡献。

（二）构建发展和平

经济发展优先是中国与东盟的共识，也是双方关系迅速走深走实的最重要原因。中国对“发展安全”的认识来自于自身改革开放的实践。在和平发展的年代，维护政治社会基本稳定为经济发展创造了必要条件，出口导向、高水平投资、制度与市场相互适应与不断调整，创造了大规模脱贫和经济增长的奇迹，“发展就是硬道理”说明了经济发展对于国家安全的根本性意义。中国的发展型安全大战略就是以人均 GDP 设定阶段性发展目标，追求安全利益和发展利益相统一。^[1] 在对外交往中，优先经济发展合作既是为了实现自身可持续发展，也是为了维护稳定和友好外部国际环境，实现发展—安全的良性互动。对于大多数东盟国家来说，一方面，政府在经济发展导向的地区合作中扮演重要角色，另一方面，政治合法性依赖于稳定的经济增长、贫困的逐步消除和人民生活的持续改善。各国不仅通过贸易、对外直接投资和制造业带动经济增长，还在国内和地区层面积极推动减贫和缩小发展差距的工作。发展是东盟国家需要解决的最优先议程和要应对的最根本挑战，因此，包容性增长和可持续发展是中国与东盟合作的动力和最大共同利益。

自 2005 年起，中国与东盟以《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》为行动指南开展全方位合作。至今已完成了三个五年计划，《行动计划（2021-2025）》正在执行中。在这份最新的《行动计划》中，经济合作的内容最为丰富，包括十四个大项，涉及贸易、金融、农业、卫生、海上合作、通信、科技创新、交通、旅游、能源、产能、贸易便利化、知识产权、企业合作等诸多领域。互联互通与可持续发展被单列出来，显示了这两个领域在当前中国—东盟发展合作中的突出地位。《行动计划》还对双方在东盟一体化、东亚合作与次区域合作等领域中的协调配合作了原

[1] 钟飞腾：“发展型安全：中国的一项大战略”，《外交评论》2013 年第 6 期，第 16 页。

则性和指导性的规定。^[1]

自贸区建设是中国—东盟发展合作最为突出的案例。2000年，在中国—东盟领导人会议上，中国时任总理朱镕基提出了建设中国—东盟自贸区的构想，并在2001年的会议上将之作为中方倡议正式提出来。2002年，双方将2010年建成自贸区的目标写入《中国与东盟全面经济合作框架协议》。自贸区倡议的重要战略意义在于，在东盟域外大国中，中国早于西方市场经济国家，第一个提出了与之建设自贸区的目标和行动计划；这是中国入世后对外商建的第一个自贸区，也是发展中国家间最大的自贸区，目标就是促进地区的稳定和发展。^[2] 自贸区建设强化了中国与东盟的经济关系。2020年，中国与东盟首次互为最大贸易伙伴，双方贸易额在30年间扩大了85倍。2021年1—10月，中国—东盟贸易额已达7033亿美元，同比增长30%，全年将再创历史新高。^[3] 中国与东盟已经基本建成了一个基于规则的、开放的经济发展区。^[4]

国家在把经济发展作为优先议程时，其对外政策也表现为一种典型的模式，即努力保持外部和内部稳定，采用实用主义策略，在面临争端和冲突时，倾向于通过对话和协商来寻求逐步解决问题的办法，以能够最好地促进地区和国内经济发展为目的来应对安全挑战。在协商困难的情况下，倾向于搁置争议，维护基本稳定；避免直接对抗或诉诸武力，避免对经济发展合作大局造成实质性伤害，不以牺牲发展为代价来解决争端。因而，各国越是优先经济发展，就越能够有效缓解或化解安全挑战和冲突，越能够维护和平与合作。^[5]

[1] “落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）”，外交部网站，2020年11月12日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831837.shtml>。（上网时间：2021年10月20日）

[2] Kishore Mahbubani and Jeffery Sng, *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*, Singapore: Ridge Books, 2017, pp.99-100.

[3] “Overview of ASEAN-China Dialogue Relations,” October 6, 2021, <http://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/Overview-of-ASEAN-China-Relations-6-Oct-2021.pdf>; “中国—东盟贸易实现跨越式发展”，商务部网站，2021年11月22日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202111/20211103220051.shtml>。（上网时间：2021年11月22日）

[4] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系30年：携手共创合作文明”，第113页。

[5] 魏玲：“本土实践与地区秩序：东盟、中国与印太构建”，《南洋问题研究》2020年第2期，第9-10页。

这是中国与东盟践行发展安全的深层次逻辑，也是双方聚焦共同利益，对话解决分歧，构建东亚发展地区主义与发展和平的基本行为模式。

（三）坚持东盟中心

中国—东盟伙伴关系之所以成为地区合作的典范，一个重要原因是中国在参与地区合作的过程中，较好地坚持了东盟中心。东盟中心不仅仅意味着要遵循地区合作的“东盟方式”、维护以东盟为中心的地区制度架构、尊重东盟作为地区议程设置者的角色以及东盟首先内部协商一致、再与对话伙伴协商的决策程序，更为重要的是，在双边和多边互动中要充分考虑东盟的关切。

尽管主权平等是威斯特伐利亚国际体系的基础原则，但当国与国之间存在较大实力差距时，各方对平等的敏感度是不同的。力量弱小的一方更容易受到互动关系的影响、更容易关注互动关系的得失，在应对互动关系变化时更为脆弱，因此更需要在与大国互动时获得明确的自主权保障，即大国对小国生存空间、身份和利益的尊重。^[1] 康灿雄指出，二战后美国建立的东亚霸权体系是一个名义上平等、实质上不平等的体系。^[2] 张蕴岭认为，中国与东盟相互尊重、平等对话、互利合作，这种文化与“与一些国家居高临下的‘教导意识’存在本质差别”。^[3] 正是因为综合实力快速增长的中国充分考虑和照顾东盟国家的利益和关切，才使中国—东盟关系能够实现平等与相互尊重。

充分考虑东盟的关切，首先体现为强化与东盟交往的规则基础。与一些西方国家所宣传的不同，中国—东盟伙伴关系的规则基础在东盟所有对话伙伴关系中几乎是最强的。在1997年“10+3”机制启动时，中日韩三国分别与东盟发表了联合声明，但只有中国与东盟的联合声明写入了双方都认可的规范。双方确认要以“《联合国宪章》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则和普遍认可的国际法原则作为管理双方关系的规范基础”，并且特

[1] Brantly Womack, *Asymmetry and International Relationships*, New York, NY: Cambridge University Press, 2015, pp.11-13.

[2] David Kang, “Hierarchy and Legitimacy in International Systems: The Tribute System in Early Modern East Asia,” *Security Studies*, Vol.19, No.4, 2010, pp.591-622.

[3] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系30年：携手共创合作文明”，第111页。

别强调“尊重相互独立、主权和领土完整和不干涉他国内政原则”。^[1]而在同一天，日韩与东盟签署的联合声明都没有涉及这些规范和原则条款，主要内容只涵盖了具体的合作。^[2]因此可以说，中国与东盟的对话关系从一开始就具备了比其他对话关系更强的规范基础。2003年，在东盟的对话伙伴中，中国—东盟关系第一个升级为战略伙伴关系；在域外国家中，中国第一个签署《东南亚友好合作条约》，进一步强化了双方合作的规则和战略互信基础。

其次，中国尊重东盟国家的利益关切。在1997年亚洲金融危机中，中国坚持人民币不贬值，维护了地区金融稳定，为印尼、马来西亚和泰国的经济复苏创造了条件。紧接着，中国启动了与东盟的自贸区协议谈判。中国将东盟作为一个整体进行自贸区协议谈判，这在当时并无先例。东盟十国内部差别大，利益诉求、市场开放能力等不尽相同，如何综合考虑东盟成员国的不同关切、利益和市场能力是一个现实问题。当时，东盟刚刚经历了金融危机，各成员国经济处于恢复阶段，有的国家担心向中国开放市场会使资本流向中国，而欠发达的成员国则担心中国商品会侵占并垄断当地市场。在此情况下，中国提议自贸区建设从“早期收获计划”开始，即先期开放东盟欠发达国家最能受益的农产品市场，支持东盟成员扩大向中国出口，在市场开放安排上对欠发达成员采取特殊照顾的安排，给予其更长的宽限期，先易后难、分步谈判，签订综合经济合作协议，支持东盟经济发展等。正是由于切实尊重了

[1] “Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and the President of the People’s Republic of China,” December 16, 1997, <https://asean.org/joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-state-government-of-the-member-states-of-asean-and-the-president-of-the-peoples-republic-of-china-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997/>. (上网时间：2021年10月20日)

[2] “Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and the Prime Minister of Japan,” December 16, 1997, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9712/statement_1.html; “Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of ASEAN and the Prime Minister of the Republic of Korea,” December 16, 1997, <https://asean.org/joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-state-government-of-the-member-states-of-asean-and-the-prime-minister-of-the-republic-of-korea-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997/>. (上网时间：2021年10月20日)

东盟国家的利益关注，中国成为第一个与东盟整体签订自贸区协议的国家。^[1]

对于中国来说，单方面让利、率先开放包括农业在内的市场是有一定挑战的，但这对东盟国家来说则是重要的战略机遇。此举不仅扩大了东盟与中国的经济关系，还提升了东盟在世界上的地位，使其他大国更为重视东盟。^[2]此外，中国支持东盟在地区制度架构中的中心地位，支持东盟在地区事务中发挥领导作用。从“10+3”、东亚峰会到 RCEP 等等，如果没有中国的支持，“东盟+”的地区合作制度架构与充满活力的地区合作实践是难以实现的。

二、非对称权力和大国竞争下的东盟利益与关切

中国与东盟建立对话关系的 30 年是中国从地区大国走向全球性大国的 30 年。维护好周边、建设好中国—东盟全面战略伙伴关系需要吸取全球性大国在地区战略上的历史教训，把握地区格局的界定性因素，并在制定战略和政策时充分考虑地区国家的根本利益与主要关切。

二战后，美国成为世界上最强大的国家，但其主导建立的东南亚条约组织却最终失败，最主要的原因是误判了东南亚国家的根本利益和最大关切。美国理所当然地认为自由霸权在全世界都是受欢迎的，但刚从西方殖民统治中独立出来的亚洲国家普遍将美国霸权视为另一种形式的西方帝国主义。他们认为，东南亚条约组织是西方统治的工具，对自己的主权独立构成了威胁，因而对其进行了强烈抵制。最终，东南亚条约组织的成员范围受限，在印支半岛采取的干涉行动受阻，美国在亚洲建立亲美集团的战略失败。^[3]

冷战后，美国一家独大，成为单极世界的霸主。但在美国重返亚洲时，其“亚太再平衡”战略却失败了，根本原因也是对地区国家利益和重大关切

[1] 张蕴岭：“中国—东盟对话关系 30 年：携手共创合作文明”，第 112 页。

[2] 罗洁：“与邻为善 以邻为伴——就 10+1 和 10+3 领导人会议采访外交部亚洲司司长傅莹”，《世界知识》2002 年第 23 期，第 10 页。

[3] Ji-Young Lee, “Contested American Hegemony and Regional Order in Postwar Asia: the Case of Southeast Asia Treaty Organization,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No.2, 2019, pp.237–267.

的误判。“亚太再平衡”战略内涵高度军事化，地区国家认为其核心就是要强化美国在地区的军事存在、遏制中国崛起。结果该战略导致东亚经济一体化的原有节奏被打乱，南海等争议问题升温，大国对抗性加强，地区局势趋向紧张。2016年以后，随着南海问题的转圜、RCEP的谈判与签署，国际上普遍认为“亚太再平衡”战略失败了。^[1]2019年，美国战略与国际问题研究中心（CSIS）针对“东盟五老”^[2]和太平洋地区的战略精英做了一个民调，了解他们对于地区权力、规范和制度走向的看法。此后发布的民调分析报告指出，“美国在与东南亚接触时，其优先议程是涉及中国的传统安全问题，而这显然与地区关注的优先议程不匹配。民调结果说明，美国及其地区伙伴在与东南亚国家打交道时，应更聚焦于东南亚国家最关心的问题，包括疫情防控、气候变化、经济安全与稳定以及其他非传统安全挑战。”^[3]

当前，对东南亚地区秩序演变和格局塑造最为重要的外部力量来自两个方面。一是中国持续崛起，地区国家与中国的实力差距进一步扩大；二是美国将其全球战略重心锚定在以东南亚为核心的印太地区，^[4]并强化中美关系的竞争性。2020年起，印度尼西亚外交政策共同体（FPCI）启动了以“中国—东盟关系”为专题的民调。2021年，FPCI直接将民调报告命名为《东盟—中国关系三十年》。这次民调实现了对东盟十国官产学媒和民众的全覆

[1] John Ford, “The Pivot to Asia Was Obama’s Biggest Mistake,” *The Diplomat*, January 21, 2017, <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/>; Uriel N. Galace, “In Retrospect: Assessing Obama’s Asia Rebalancing Strategy,” *CIRSS Commentaries*, Vol. III, No.16, 2016, <https://www.fsi.gov.ph/in-retrospect-assessing-obamas-asia-rebalancing-strategy/>. (上网时间：2021年10月20日)

[2] 即印度尼西亚、马来西亚、泰国、菲律宾和新加坡，这五个国家是东盟的创始国。

[3] *Powers, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective. Results of a CSIS Survey of Strategic Elites*, Center for Strategic & International Studies (CSIS), 2020, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/20624_Green_PowersNormsandInstitutions_WEB%20FINAL%20UPDATED.pdf. (上网时间：2021年11月1日)

[4] Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order?utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20211125. (上网时间：2021年10月5日)

盖,回收问卷1000多份,问题涉及地缘政治、经济、政治安全和人文交流等各个方面。针对民调中的问题“大国政治的离心力会超过地区合作的向心力吗?”“中国与东盟的合作会走强还是走弱?”^[1]东盟国家认为,这些问题不仅关系到地区稳定与繁荣,甚至会对世界格局和秩序产生深远影响。

东盟关切主要体现在三个方面:一是对中国权力和地区角色的认知,二是对中美竞争的看法,三是对东盟利益和地区优先议程的考量。对东盟认知与关切的研究总结主要来自近两年发布的三份民调报告和一个研究项目成果。三份民调报告分别是2020年6月CSIS发布的《权力、规范与制度:东南亚视角下的印太未来》,2021年2月尤索夫伊萨东南亚研究所(ISEAS)发布的《东南亚现状:2021民调报告》,以及2021年10月FPCI发布的《东盟—中国关系30年:认知变化、持续焦虑和新的机遇》。一个研究项目是2021年美国亚洲研究全国委员会(NBR)组织的“东南亚对美国的看法:认知、政策与前景”,其初步成果已在《亚洲政策》杂志上发表。^[2]

(一) 中国权力与地区角色

30年来,东盟国家对中国权力与地区角色的认知已经发生了显著变化。首先,东盟国家认为中国在东南亚的政治、经济实力和影响力已经超过了美国,而且未来10年还将进一步拉开与美国的差距。ISEAS的民调显示,76.3%的受访者认为中国毫无疑问是本地区最具经济影响力的国家,49.1%的受访者认为中国是本地区最具政治和战略影响力的国家。CSIS的民调显示,东盟国

[1] *ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities*, Foreign Policy Community of Indonesia (FPCI), 2021, https://72083642-3236-47db-91f5-36b59e075581.filesusr.com/ugd/09e67b_e0595f1f9cd14f31a0acefd31b2bf83c.pdf?index=true. (上网时间:2021年11月1日)

[2] *Powers, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective. Results of a CSIS Survey of Strategic Elites; The State of the Southeast Asia: 2021 Survey Report*, ASEAN Center at ISEAS-Yusof Ishak Institute (ISEAS), February 10, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>. (上网时间:2021年10月20日); *ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities*; Ann Marie Murphy, et al., “Roundtable: Can America Come Back? Prospects for U.S.-Southeast Asia Relations under the Biden Administration,” *Asia Policy*, Vol.16, No.4, 2021, pp.65-142.下文涉及到这四大报告将不再重复加注。

家认为，中国在经济实力和影响力方面的相对优势更大，目前已经大幅超过了美国，未来十年中美在地区影响力的差距还将继续扩大，朝着有利于中国的方向发展。

其次，东盟国家不仅将中国视为重要的对话合作伙伴，而且希望中国能够在地区发挥更为积极和建设性的作用。FPCI 的报告指出，如果说 30 年前东南亚国家主要以冷战思维看中国，那么现在大多数受访者都将中国视为重要的对话合作伙伴，希望中国能够在地区发挥更为积极和建设性的作用。在 CSIS 的民调中，超过一半的受访者对中国在地区的作用持肯定态度。在 FPCI 的受访者中，近一半认为中国是可靠的发展伙伴，是发展援助的提供者；中国应在地区事务中发挥更为重要的作用，承担问题解决者的角色，帮助东盟应对多重挑战。除了疫情控制和经济复苏，这份调查报告还特别提到了缅甸问题。实际上，在 NBR 的圆桌研讨中，东南亚学者对美国也提出了类似的责任要求。

最后，东盟国家表现出对中国实力增长的疑虑和担忧，更倾向于地区权力的多元化分布。FPCI 报告一方面欢迎中国在东南亚展开更为积极和富有建设性的行动，另一方面呼吁中国遵守地区规范、坚持东盟中心，将东南亚国家视为平等伙伴，尊重东南亚国家独立、主权和领土完整。FPCI 认为，东盟国家的担忧可能主要是由于南海形势持续紧张以及“南海行为准则”谈判进展缓慢所导致的。ISEAS 的报告显示，约半数受访者对中国日益增长的地区经济影响力和战略能力感到担心甚至忧虑；对中国的信任度相较于日本、欧盟和美国有明显的落差。在 NBR 的圆桌研讨中，东南亚学者呼吁中美相互适应与协调，在地区形成既竞争又合作的新常态。CSIS 的报告指出，东南亚地区的权力互动不仅涉及中国和美国，日本、印度和印度尼西亚也是重要的地区大国。

（二）中美竞争与东盟中心

东南亚国家普遍对中美战略竞争感到非常忧虑，认为这是地区面临的最严峻地缘政治挑战。CSIS 的民调显示，中美战略竞争是除菲律宾、越南和印尼以外所有东南亚国家的头号关切；菲律宾和越南将南海争端视为更严峻的

挑战，印尼则更为担忧中国的经济影响力。东南亚国家感到地区进程正在日益被大国地缘战略竞争所主导，面临被动卷入大国竞争和被迫在大国之间选边站队的风险。ISEAS 的民调显示，当被问到如果不得不在中美之间进行选择时，2019 年的受访者大约是一半选中国，一半选美国，美国具有小幅优势（53.6%），而 2020 年，美国优势明显扩大（61.5%）。这个变化的主要原因，一方面是民众对拜登政府的期待，另一方面可能是受到新冠肺炎疫情的影响。FPCI 的民调显示，37.98% 的受访者认为中美已进入全领域战略对抗，54.66% 的受访者认为中美互动兼具战略对抗和战略竞争的性质；大多数受访者认为，美日澳印“四边机制”（Quad）使得地区地缘政治形势更趋紧张。

在大国竞争加剧的形势下，东盟国家感到东盟在地区合作中的中心地位受到挑战，东盟自身团结也遭到了破坏。^[1] 在 FPCI 的民调中，大多数受访者认为，东盟及其成员国不应被动卷入大国竞争，而是应该努力维护平衡，与所有大国都保持良好的合作关系。在 ISEAS 的民调中，69.1% 的受访者认为，东盟正在成为大国竞争的舞台，东盟成员国有可能成为大国的代理人；22.1% 的受访者担心东盟在新的世界秩序中有可能变得无足轻重；超过半数的受访者认为，应对中美竞争和大国压力的最好办法是强化东盟的团结和韧性。在 CSIS 的民调中，受访者认为东盟面临的主要挑战来自域外大国的压力，且这种压力正在破坏东盟的团结；在最重要的地区制度或地区倡议问题上，除了泰国和越南以外，其他国家的受访者都认可东盟；当被问到哪种东盟领导的地区框架最适合应对各种地区挑战时，受访者对东盟表现出明显偏好，超过对东亚峰会、东盟地区论坛和东盟防长扩大会议的认可度。

在地区形势复杂深刻变化的情况下，东盟国家在政治安全问题上的立场出现明显差异，这对东盟的共同体建设和集体行动能力造成了掣肘。FPCI 的民调报告特别指出了在某些议题上明显的国别差异，说明东盟国家采取集体行动将面临重大挑战，特别是在敏感的战略和安全领域。在经济和社会文化

[1] Catharin Dalpino, "ASEAN Centrality under Siege," *Comparative Connections*, Vol.21, No.2, 2019, p.47; Lukas Maximilian Mueller, "ASEAN Centrality under Threat--the Cases of RCEP and Connectivity," *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.8, No.2, 2019, pp.177-198.

领域，无论在地区还是国家层面，东盟国家受访者对中国的认识都是正面的。但是在政治安全领域，各方立场的差异性就比较明显。菲律宾和马来西亚的认识偏负面，尤其在涉及到未解决的领土争端和中国参与地区事务意图等问题上；而老挝和柬埔寨对于中国及其地区影响的开放度和欢迎度是最高的。在 CSIS 的民调中，菲律宾和越南由于南海问题对中国在地区的作用看法最为负面；泰国和越南对于东盟的认同与其他国家有较大差异。在泰国，受访者一半支持东盟，一半支持中国提出的共建“一带一路”倡议；在越南，“四方机制”被认为是最重要的地区机制。

（三）非传统安全挑战与可持续经济增长

当前，东盟国家最关注的议程是应对新冠肺炎疫情和气候变化等非传统安全挑战和推动疫后经济复苏、维护地区可持续增长等问题。CSIS 的民调是 2019 年开展的，结果显示，相对于传统军事问题，东南亚国家更关注气候变化等非传统安全挑战；气候变化被视为国家安全的最大威胁，经济与金融危机次之，这些挑战在关切议程上都远远排在传统安全之前。研究人员也指出，如果民调是在 2020 年开展，那么公共卫生和传染病问题应是东南亚的首要关切。ISEAS 的民调显示，东盟国家最关心的是新冠肺炎疫情和经济复苏；最担心的三大问题分别是疫情（76.0%）、失业与经济衰退（63.0%）、收入不平等（40.7%）。

FPCI 的民调认为，疫情为东盟与中国深化合作提供了新的机遇。在问卷调查中，67.12% 的受访者高度肯定东盟与中国的抗疫合作，认为中国确实帮助东盟国家缓解了疫情威胁；58.48% 的受访者认为，中国的抗疫援助与支持是善意的；73.5% 的受访者认为，在疫情期间，东盟—中国经济联系的重要性进一步凸显。FPCI 在民调分析报告中指出，毫无疑问，新冠肺炎疫苗合作与后疫情时代的经济复苏是当前东盟与中国合作的最优先选项，也是最具潜力的合作项目；从长远来看，深化与中国在经济和科技领域的合作是东盟的优先选择。

共建“一带一路”与 RCEP 被视为实现地区可持续发展、深化东盟与中国合作的新机遇。但 FPCI 的受访者表示，尚未看到这些倡议的最佳效果。因

此，确保东盟民众能够从“一带一路”和 RCEP 中获得实实在在利益是深化中国与东盟战略伙伴关系的重要任务。

另外，FPCI 在民调中还发现，东盟—中国合作的领域分化日益明显。东南亚民众不是以单一的地缘政治视角将东盟—中国伙伴关系作为一个整体或一揽子方案来看待，而是更倾向于将之看作由不同部分构成的一个组合体。虽然不同领域的合作相互关联，但是专注于特定领域、与中国开展分领域合作、在不同领域分别对东盟与中国的伙伴关系进行评估，成为越来越明显的一个趋势。比如，东盟民众对东盟—中国经济合作或社会文化合作倾向于采取不同的评估体系或框架；东盟对于双方经济和社会文化合作的认识，明显不同于与对政治安全问题的认识。FPCI 认为，承认各领域的差异、分领域维护合作、避免以单一视角简化东盟—中国关系，对于进一步丰富和提升伙伴关系的内涵与成效至关重要。

三、对发展全面战略伙伴关系的思考

在全面战略伙伴关系框架下，如何发展和深化与东盟的合作？《中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系》（以下简称《联合声明》）是一份政治站位高、内涵全面丰富、兼具指导性和行动性的文件，可以说照顾了东盟关切，对地区普遍关心和担忧的问题也作了积极回应。^[1]《联合声明》强调中国—东盟全面战略伙伴关系的规则性、互利性与共识性。将这些基本原则贯彻到中国—东盟的未来合作实践中，意味着要规范和约束非对称关系中的大国权力；将合作倡议与东盟的发展需要和发展规划对接，让东盟获得实实在在的利益，满足符合其根本利益的可持续发展和东盟共同体建设的需要；维护地区协商一致的规范与合作习惯，以协商型战略伙伴构建协商型地区秩序。

[1] “中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系”。下文涉及到《联合声明》的内容，均来源于此文件，不再另外加注。

（一）规范大国权力

当前东南亚地区的基本形势是：第一，随着美国将印太定位为关乎其未来成败的地区，^[1] 东南亚已成为美国对华竞争的核心区；第二，东盟国家认为中国地区的政治经济实力与影响力已经超过美国，且这一趋势在未来一段时间还将持续下去；第三，东盟国家对地区稳定与安全、东盟中心地位以及东盟在地区的根本利益感到担心，选边站队压力增大，对大国的不信任感增强，认为地区合作的不确定性和爆发冲突的风险在增加。在此形势下，规范大国权力，保证东盟的战略自主和在地区制度架构中的中心地位，是建设中国—东盟全面战略伙伴关系的必要条件。

不断强化中国—东盟关系的规则基础，自觉为权力设限，是双方关系的非对称性决定的。非对称国际关系是指在国际互动中，力量弱小的一方不能威胁力量强大的一方，而力量强大的一方也不能将其偏好强加给力量弱小的一方，因为这种强制行为将造成强者无法承受的体系后果。在国际体系中，强国地位的维护就在于能否成功管理非对称关系。由于弱者在这对关系中的利益关切要大于强者，对关系可能产生的变化特别敏感，承受变化的能力相对脆弱，因此也就特别需要自己的战略自主性得到尊重和保障。即便是在正常、无威胁情境中，弱者一方也会高度关注规则，通过对规则的充分利用来实现对体系的管理、获取相对优势。^[2] 中国—东盟关系是典型的非对称关系，且其非对称性在未来相当长一段时间还将持续扩大。

因此，在中国—东盟全面战略伙伴关系建设过程中，不仅要在所有文件中强化规则，更要在日常互动实践中保持对规则的承诺，使东盟国家感受到有尊严、被尊重、战略自主得到保障，由此增强他们对于双方战略关系的信任和信心。西方主流国际关系理论提出的国际规则体系和国际制度合作强调

[1] Joseph R. Biden Jr., *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C., March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>; Joseph Aguilino, “INDOPACOM Change of Command Ceremony,” U.S. Indo-Pacific Command, April 30, 2021, <https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/2587015/indopacom-change-of-command-ceremony>. (上网时间：2021年10月2日)

[2] Womack, *Asymmetry and International Relationships*, p.1.

契约性规则，以非信任关系为基本假定，对于社会性因素没有给予充分考虑。^[1]而在不对称关系中，战略自主不仅仅是一种需要通过具体规则保障来构建的客观物理空间，更为重要的是，它是一种需要不断通过社会行为体互动实践来强化的主观心理感受。这就是为什么尽管中国在全球各类文件中，包括上述的《联合声明》已经做到了最高水平的规则承诺，^[2]但民意调查仍显示东南亚民众对双方平等关系与规则合作信心不足的原因。

鉴于此，未来需要针对东盟具体关切，强化在合作过程中的规则实践，给予东盟充分的尊重和实实在在的规则主动权。南海问题既是中国是否真正支持东盟团结、能否与东盟共同维护地区战略安全的试金石，也是对中国国际规则制定能力和地区规则秩序建设能力的考验。《联合声明》承诺“保持自我克制”，期待早日达成富有成效和实质内容，“符合包括 1982 年《联合国海洋法公约》在内的国际法的‘南海行为准则’”，是对东盟关切的积极回应。后续需加快“南海行为准则”谈判过程，并适时主动释放信息，向地区和国际社会呈现一个尊重东盟、积极促成南海问题规则治理的大国形象。东盟的另一个重大关切是印太问题及与之相关的大国战略竞争。《联合声明》重申了《东盟印太展望》的原则，同时指出，“展望是东盟独立自主的倡议，坚持开放包容，旨在强化东盟共同体建设，不是要建立新的机制或取代现有机制。”习近平主席在讲话中也表示，共建“一带一路”要同东盟的印太展望开展合作。这些积极表述体现了中国对于东盟印太展望的开放性，表达了对东盟在演变的地区秩序中处于中心地位的支持。^[3]关于印太秩序的讨论已经是绕不开的议题，应主动加强与东盟在印太问题上的磋商，支持东盟在地区制度合作与制度架构建设中继续发挥主导作用。这样既可以强化与东盟的

[1] Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

[2] 魏玲：“中国—东盟全面战略伙伴关系：地区和平与繁荣之锚”，《光明日报》2021 年 11 月 26 日，第 12 版。

[3] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上的讲话”。

战略互信，也可以在一定程度上消解美国构建地区联盟与中国展开全方面竞争的势头，符合中国与东盟双方的利益。

（二）承担大国责任

建设全面战略伙伴关系需要中国积极承担大国责任，为东南亚地区政治经济可持续发展提供公共产品，让东盟国家民众有实实在在的获得感。从上述提到的几份民调和报告来看，东盟对于中国的责任要求是基于对中国实力和影响力的认知：既然中国已成为东南亚地区最具经济和战略影响力的国家，那么自然应该承担更大的责任，为地区安全与发展提供公共产品。

根据 FPCI 的民调，43.67% 的受访者认为，中国在处理缅甸问题上可以被看作是一个负责任的伙伴。但是在问到中国应承担怎样的责任时，43.96% 的受访者认为，中国应支持东盟的应对机制，跟着东盟的解决过程采取行动。这体现了中国在缅甸问题上负责任角色的微妙之处。一方面，东盟希望中国发挥建设性作用。但另一方面，又强调东盟一体化，坚持东盟在应对缅甸问题上的主导地位。目前来看，中方在缅甸问题上的立场和工作总体受到了地区国家的肯定。中方多次表示，支持缅甸各方在宪法框架内尽快找到政治解决方案，强调缅甸是东盟大家庭重要成员，支持依据“东盟方式”，落实东盟的“五点共识”。中国还持续向缅甸提供抗疫援助，呼吁各方将帮助缅甸抗击疫情作为第一要务。^[1] 尽管缅甸缺席了中国与东盟的纪念峰会，但是中方在处理缅甸参会问题上的积极态度获得东盟国家肯定。^[2]

抗击新冠肺炎疫情、实现疫后经济复苏是东盟国家当前最为关注的问题，也是对当前中国—东盟合作最为期待的领域。疫情不仅仅对公共卫生和人民生命健康构成了严重威胁，对东盟各国经济也造成了重大影响。根据 FPCI 的民调，东盟民众对目前双方在抗疫和疫后经济复苏方面的合作是赞赏的。

[1] “王毅同东盟缅甸问题特使、文莱外交主管部长艾瑞万通电话”，中国政府网，2021 年 8 月 18 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-08/18/content_5631958.htm。（上网时间：2021 年 10 月 20 日）

[2] Yang Danxu, “ASEAN-China Relations Stay Robust despite Myanmar’s Absence from Virtual Summit,” November 23, 2021, <https://www.thinkchina.sg/asean-china-relations-stay-robust-despite-myanmars-absence-virtual-summit>.（上网时间：2021 年 11 月 23 日）

ISEAS 的民调也显示，东盟民众认为中国是东盟抗疫的最大援助国（44.2%），远远超过分列第二位和第三位的日本（18.2%）与欧盟（10.3%）。东盟国家强烈希望，中国与东盟不仅能在疫苗生产和分配方面进一步加强合作，而且要携手建设更为强大、更富韧性的地区公共卫生体系，提升地区应对流行病和公共卫生危机的能力。习近平主席在纪念峰会上宣布，中国将再次向东盟提供 1.5 亿剂新冠疫苗无偿援助、再向东盟抗疫基金追加 500 万美元、未来 3 年再向东盟提供 15 亿美元发展援助，用于抗疫和恢复经济。^[1] 这些举措及时、积极地回应了东盟的最大关切，体现了中国的责任担当。

此外，在经济合作领域，东盟高度关注“一带一路”建设和 RCEP，对其提升经济增长的成效抱有较高期待。尽早启动中国—东盟自贸区 3.0 版建设，“提升贸易和投资自由化便利化水平”，^[2] 顺应了东盟需求，符合双方利益，也展示了中国在推动地区经济一体化进程中的积极和负责任态度。对于共建“一带一路”，东盟国家既欢迎又抱有疑虑。一方面，东南亚国家有巨大的基础设施建设需求，东盟也需要通过互联互通建设缩小地区发展差距、推进一体化建设。但另一方面，东南亚国家又感到，“一带一路”进一步加深了其对中国的依赖，使其在非对称关系中更加脆弱；他们担心中国在地区影响力过于强大，地区权力结构失衡，担心“一带一路”不仅正在塑造地区的物理联通网络，而且还将塑造地区制度架构。^[3] 正是由于这些深层次的担忧，才导致了不同国家在不同时期、不同问题上对“一带一路”的各种反应，比如规则、环保、企业社会责任、创造当地就业等问题。归根结底，除了高质

[1] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上的讲话”。

[2] 同上。

[3] *ASEAN-China Relations after 30 Years: Changing Perceptions, Remaining Anxieties, and New Opportunities*; Vannarith Chheang, “BRI Projects in Cambodia and Laos Roll on despite Covid-19,” *Perspective*, Issue 2021, No.99, 2021, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/07/ISEAS_Perspective_2021_99.pdf; Cheng-Chwee Kuik, “Irresistible Inducement? Assessing China’s Belt and Road Initiative in Southeast Asia,” Council on Foreign Relations, 2021, https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/kuik_irresistible-inducement-assessing-bri-in-southeast-asia_June-2021.pdf. (上网时间：2021 年 10 月 2 日)

量共建，还需要协调多元行为体和利益攸关方，把“共商”与“共享”落到实处。此外，基础设施建设一般耗时较长，随着共建“一带一路”的持续开展，一些优质项目的完成将产生良好的示范效应。比如，即将开通的中老铁路就有望在东南亚产生“巨大的示范性作用”，激励更多国家加入共建泛亚铁路。^[1]

（三）构建协商型地区秩序

在中国—东盟全面战略伙伴关系的构建中，双方需要对地区秩序的愿景达成共识。《联合声明》“重申致力于维护多边主义和开放包容的区域合作架构，支持东盟在不断演进的地区架构中的中心地位”，显示了双方关于地区秩序的三点共识，即东盟中心、多边主义和开放地区主义。

东盟在地区制度合作中的中心地位是历史形成的，也是现实的选择，已经成为东亚地区进程中的基础规范和主导规范。如何在演变的地区秩序中强化东盟中心？东南亚精英普遍认为，一方面，必须提升东盟能力、加强东盟团结，尤其是要提升在南海和缅甸等地区热点和难点问题上采取有意义的集体行动的能力；另一方面，必须和大国保持积极的、稳定的关系平衡，避免卷入日益加剧的地缘政治竞争。面对当前存在的以狭隘的新冷战思维来界定地区秩序走向的趋势，东南亚国家认为，必须抵制这种新冷战思维，强调东盟与对话伙伴关系的多层多元与平衡性质。习近平主席在纪念峰会上用四个“坚定不移”表达了对东盟的支持，“中方将坚定不移以东盟为周边外交优先方向，坚定不移支持东盟团结和东盟共同体建设，坚定不移支持东盟在地区架构中的中心地位，坚定不移支持东盟在地区和国际事务中发挥更大作用”。^[2]这是对东盟关切的回应，也是中方的承诺。随着双方战略关系的提升，中国不仅要支持东盟中心，而且要帮助东盟进行能力建设、维护团结。经验证明，让东盟在地区进程中发挥主导作用，是引导大国良性竞争、维护发展

[1] “美国学者：中老铁路起到巨大示范性作用”，中国日报网，2021年11月30日，<https://china.chinadaily.com.cn/a/202111/30/WS61a58524a3107be4979fa8ab.html>。（上网时间：2021年11月30日）

[2] 习近平：“命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话”。

合作的可行路径。

多边主义是中国与东盟的共识。但仅仅强调多边主义的规则基础是不够的，“东盟方式”的协商一致不可或缺。在非对称关系中，无论是双边还是多边非对称，强约束力的刚性规则往往会让力量弱小的一方感到具有威胁性，使他们产生被胁迫的感觉，战略自主的空间也受到极大压迫。协商一致的“东盟方式”之所以成为地区合作的基本规范，正是因为东盟成员国之间差异太大，只有在非正式条约环境下采取协商一致决策才能保护弱小国家的战略自主空间，最大程度地聚焦共同利益、推进合作。因此，东盟主导的东亚进程真正奉行的是一种协商多边主义，协商就是构建信任关系的过程。基于共识的协商型多边主义应该成为未来地区秩序构建的基础。

开放地区主义是东亚进程的重要特征，表现为地区合作的多元、多重和多层性，这也是东亚地区过程保持活力的重要原因。从“东盟+”的地区架构可以看出，东盟希望引入更多的对话伙伴和合作伙伴，积极发展与每一个伙伴的关系，维护各种力量在地区竞争与合作中的平衡。当前，中国与东盟的合作中出现了两个方面的差异，一是国别差异，二是议题差异，二者有时相互交织。这不仅需要中方精耕细作，针对不同领域、不同国家制定更为精准的合作策略，而且意味着，在不同的领域和不同的问题上，也可以通过尝试形成不同的合作组合，提升合作的成效。这就需要对地区合作在制度框架、成员范围和议程上保持开放态度，以灵活务实的精神参与地区互动。近两年来，由于内政压力和疫情原因，不同国家面临的困难不同，在一些问题上的立场和态度出现了较大差异。甚至同一个国家在不同时期和不同的具体问题上也会做出不同的选择。在这种形势下，中国和东盟更需要坚持开放的地区主义，争取更多的合作机遇与合作伙伴，以多元多重多层合作化解大国竞争、维护地区总体合作过程不中断。

总而言之，中国与东盟在发展全面战略伙伴关系过程中，应共同推动建设一种基于各方共识的协商型地区秩序。这个秩序并非不重视规则，而是强调规则必须来自于利益攸关方的平等协商，必须基于各方共识；制定规则的目的不是排他，而是为了促成包容性和开放性的合作。以东盟中心、多边主

义和开放地区主义为主要特征的协商型地区秩序是现实可行的地区秩序方案。

四、结语

中国与东盟的对话与合作是在国际体系结构从两极到单极变化过程中产生的。双方不仅抵御了秩序变动的振荡，维护了地区稳定，而且在 30 年里构建了协商合作的文化，推动了东亚经济一体化的快速发展，成为发展中国家合作的典范。与西方国际关系理论预测的大国崛起必然引起秩序动荡不同，中国在崛起的同时成为地区增长引擎，推动实现了与东南亚国家和东盟的互利合作与共同发展。这一成功实践的基本经验是优先经济建设、优先东盟关切。作为非对称关系中的强者一方，中国在与东盟互动时，做到了“多予少取”“亲诚惠容”。未来中国与东盟之间的权力不对称还将继续扩大。东南亚民调中反映出来的担忧和疑虑正是非对称关系中弱者一方的典型心态。管理好非对称关系需要强者自觉约束自己的权力，主动照顾对方的根本利益、尊重对方的自主权力、建设基于对话与协商的秩序。

展望未来，无论是中国与东盟关系，还是东亚地区秩序，如果过于强调结构性矛盾，忽视行为体的能动，就无法破除极化、冷战和陷阱的迷思，导致地区冲突与体系动荡的严重后果。真正的战略是要从不可想象处找到创新性思维和行动方案。^[1] 期待中国与东盟能够在构建全面战略伙伴关系的过程中，找到创新性思路和创新性战略，为东亚和世界可持续和平与繁荣作出重大贡献。

【责任编辑：宁团辉】

[1] Kishore Mahbubani, *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*, New York, NY: Public Affairs, 2020.