

大国竞争与特朗普政府对东南亚政策^①

杨悦

[内容提要]在大国竞争回归的背景下,特朗普政府明显加强了与中国在东南亚的战略安全博弈、数字地缘政治较量以及制度和治理理念阵地的争夺,从安全、经济、治理三个维度加大了对东南亚的投入,软硬综合制衡中国的特点突出。由于中国与东盟关系持续向好、特朗普政府的形象和信用赤字、东南亚国家对大国竞争的历史记忆和现实认知,以及美版“印太战略”与东盟国家对外战略文化之间不可调和的固有矛盾,东南亚难以成为美国遏制中国的一极。然而,东南亚国家典型的中间心态不但为美国介入地区事务提供了空间,也使它们在中美之间进行有选择性的“选边站”,进而危害地区安全环境。随着以竞争为主的对华政策在美国已经成为主流观点,美国对东南亚政策也难以延续此前的“善意忽视”传统,美国在本地区制衡中国的力度将持续增强。

关键词:美国军事与外交 东南亚 特朗普政府 大国竞争

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“修正主义大国”,首次将大国竞争确定为首要关切,美国对华政策随之发生历史性变化。除了发起贸易战、抹黑中国政治制度、在科技和人文等领域对华全面设限以外,特朗普政府着手加强规制中国的海外利益。东南亚在中国外交中占有首要位置,又是“一

① 感谢《美国研究》匿名审稿人与编辑的评审和修改,文中纰漏,概由笔者负责。本文系中国社会科学院美国研究所周琪研究员主持的院“登峰战略”资深学科带头人项目的阶段性成果和国家社科基金重大项目“‘一带一路’与澜湄国家命运共同体构建研究”(项目编号:2017ZDA042)的阶段性成果。

带一路”共建的重要地区,因此成为特朗普政府制衡中国的焦点地区。事实上,美国在 21 世纪初就已经认识到中国经济和军事实力的增长将威胁其在东南亚的利益。2001 年,小布什政府在《四年防务评估报告》中推断中国正在成为美国在东南亚的竞争对手,而美国绝不允许在东南亚出现一个能威胁美国利益的强国,特别是东南亚现已成为具有军事竞争影响力的地区,这也使小布什政府进一步提高了与东南亚国家的防务合作力度。^①然而“9·11”事件使反恐成为小布什政府的优先事项,无法腾出手来在东南亚进行全方位投入。美国学界认为,此时的美国已经失去了对东南亚的影响力。^②自称为“太平洋总统”的奥巴马上任以后,美国与东南亚关系达到历史新高。然而,奥巴马政府对华政策较为审慎,亚太再平衡战略执行效果也因此被诸多诟病,被指责对华软弱、战略实施虎头蛇尾、在南海问题上也未给东南亚国家实质性援助。^③有别于冷战后的历届总统,特朗普总统改变了对华长达 40 年的政策,声称用全政府、全社会的方法应对大国竞争。特朗普政府在东南亚对中国的制衡具有不同于以往的新特点。

本文通过借鉴国内外关于美国对东南亚外交政策实证研究的成果,运用美国政府与东南亚国家发布的官方报告和政府官员讲话、权威研究和民调机构的数据及笔者的调研材料,从冷战后美国对东南亚的外交传统、特朗普政府对东南亚的政策实践、评估与前景三个方面考察特朗普政府制衡中国的新动向并对前景进行展望。清晰把脉美国对东南亚政策的走向对中国精准应对、维护和谐稳定的周边环境以及推动更高水平的区域一体化具有重大现实意义。

一 冷战后美国对东南亚的外交传统

冷战时期,东南亚是美苏争霸的前沿阵地。冷战结束后,东南亚于美国的战略意义随之大幅下降,美国开始全面调整对外政策。美国对东南亚政策的调整事实上要更早,标志性事件是 1975 年美国从越南撤军。冷战后,美国在东南亚的军事存在进

① 参见 The U.S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review Report,” September 30, 2019, available at: <https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>。

② Tim Shorrock, “Why Southeast Asia is Turning from U.S. to China,” *Asia Times Online*, December 10, 2005, available at: <http://www.atimes.com>; Elizabeth Economy, “China’s Rise in Southeast Asia: Implications for the United States,” *Journal of Contemporary China*, Vol.14, Issue.44 (August 2005), p.411.

③ Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific: How the Republican Nominee will Rewrite America’s Relationship with Asia,” *Foreign Policy*, December 7, 2016, available at: <https://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>。

一步削减,20世纪90年代美国先后从菲律宾苏比克湾海军基地和克拉克空军基地撤军。这两个基地原本是美国在东南亚军事存在的象征。进入21世纪,随着中国实力的快速提升,美国对东南亚政策就已经在大国竞争的背景下展开了。^①冷战结束至特朗普上任前,美国对东南亚的外交政策主要表现为以下三点特征。

第一,暧昧接触和片段性外交。学界普遍认为冷战后美国对东南亚是暧昧接触和片段性外交。^②冷战后,虽然苏联这一敌人不复存在,但老布什和克林顿政府仍将美国定位为“亚洲国家”。在20世纪90年代发布的四个亚洲安全政策文件中都提到,美国在亚洲拥有重要利益,政策重点是在东北亚部署美军,东南亚的战略位置较为边缘化。此时的美国政府认为,“东南亚相较于其他地区更加和平,因此美国对于在本地区驻军缺乏紧迫性”。^③美国驻菲律宾前大使迈克尔·阿玛科斯特(Michael H. Armacost)指出,“亚洲没有发生危机,因此美国可以将精力放在欧洲和中东”。^④从老布什政府以经济为中心、克林顿政府重点关注人权和民主化到小布什政府突出反恐合作,“议题导向”是此时美国对东南亚政策的主要特点。也有学者称其为“善意忽视”,偶尔出于安全和经济利益对东南亚事务进行干预。^⑤对东南亚政策的重心从冷战时期的安全层面调整到经济层面。保证美国对亚洲市场的准入是老布什政府亚洲政策的主要目标,而在东南亚驻军也是为这个目标服务。克林顿政府强调本地区对美军的供应以及美军对本地区军事设施的使用权而不强调驻军。因此,美国学者将此时的东南亚称为“地点而不是基地”(places not bases)。^⑥“9·11”事件使反恐成为小布什政府的当务之急。东南亚成为反恐的“第二战场”,但对东南亚“议题导向”的政策性质并未彻底转变。反恐议题主导美国对东南亚的介入,美国因此将政策重心放在拥有大量穆斯林人口的海上东南亚国家,而对陆上东南亚国家关注度不高。由反恐主导,忽略了价值观、经济、人文内容的东南亚政策被美国学界称为“缺

① Thomas Lum et al. , “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” CRS Report for Congress, March 12, 2010, p.i.

② 参见 Joseph Chinyong Liow, *Ambivalent Engagement: The United States and Regional Security in Southeast Asia after the Cold War* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017)。

③ Joseph Chinyong Liow, *Ambivalent Engagement*, p.xii.

④ Ronald D. Palmer, “U.S. Policy toward Southeast Asia,” *American Diplomacy*, December 2001, available at: <http://americandiplomacy.web.unc.edu/2001/12/u-s-policy-towards-southeast-asia/>.

⑤ Diane K. Mauzy and Brian L. Job, “U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect,” *Asian Survey*, Vol.47, Issue 4 (August 2007), pp.622~641; Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of U.S.-Southeast Asia Policy,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No.3 (December 2009), pp.369~398.

⑥ Doug Bandow, “Needless Entanglements: Washington’s Expanding Security Ties in Southeast Asia,” *Policy Analysis*, No.401, May 24, 2001, available at: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/needless-entanglements-washingtons-expanding-security-ties-southeast-asia>.

乏战略的政策”。^① 小布什政府虽然已经确定中国为竞争对手,但反恐使其无力顾及在东南亚与中国的竞争。奥巴马总统上任后,出于弥补前期对东南亚的“善意忽视和错失良机”、制衡中国的目的以及个人与东南亚千丝万缕的联系,开始了对东南亚的全面介入。东南亚在亚太再平衡战略中被提升为优先事项,从机制安排、政治安全、经济、人文交流层面看,双方关系达到历史新高,特别是东盟受到了高度重视。然而奥巴马政府并未改变对华接触政策,因此在东南亚对中国的制衡被普遍认为效果不彰。

第二,重双边,轻多边。东盟成立带有强烈的反共色彩。^② 共同的利益基础使东盟在成立之初就受到美国青睐。1977年,美国和东盟建立对话关系。冷战期间美国对东南亚政策主要以双边为基础,冷战结束后一直延续这一传统,直到奥巴马时期提升了对东盟的重视程度。泰国和菲律宾是美国的条约盟友。新加坡是美国坚定的安全伙伴。印度尼西亚和马来西亚长期以来与美国关系密切。奥巴马政府提出新的伙伴观念,积极寻求建立新伙伴关系。^③ 2013年,美越全面伙伴关系正式建立,美缅关系正常化,美国与文莱的关系得到改善。此时,美国官方和学界对东盟也形成两种主流看法,一是认为东盟内部发展差异大、结构松散以及协商一致原则导致集体行动能力缺乏,因此发展双边关系足以维持美国在东南亚的影响力;二是东盟的外交文化应该得到尊重,象征性的承诺和国家领导人出席东盟主导的会议是必要的。^④

东盟成立到奥巴马总统就任之前,东盟主导或参与的多边机制架构长期被美国忽视。美国开始认真对待并参与这些机制中的行动肇始于1989年创建的亚太经合组织论坛和1994年召开的东盟地区论坛。出于对地缘经济利益的考量,克林顿政府参与了亚太经合组织论坛和东盟地区论坛的活动。但是随着亚太经合组织推进部门自愿提前自由化的失败,以及日本对美国要求其开放农林业市场的抵触,美国的参与热情开始消退。在“全球反恐战争”的背景下,小布什政府试图将亚太经合组织安全化,但未获成功,便减少了参与。小布什政府高调奉行“菜单式多边主义”,退出了六项国际条约,高层官员参加地区多边会议的数量一落千丈,进一步拉大了美国与东亚多边主义的距离。奥巴马政府则认为美国在伊拉克和阿富汗战争中错误地指向了不存在的威胁,忽视了更具战略和经济重要性的亚太地区。东亚在2008年全球金融危

① Armacost and Roy, “Overview,” *America’s Role in Asia, American Views* (San Francisco: Asia Foundation, 2001), p.15.

② M. Rajendran, *ASEAN’s Foreign Relations: The Shift to Collective Action*, Kuala Lumpur (Malaysia: Arenabuku, 1985), p.16.

③ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, Vol.189 (November 2011), pp.56~63.

④ Thomas Lum et al., “United States Relations with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” p.2.

机中表现出来的经济韧性也为美国重返亚太提供了额外诱因。在任期间,除了2013年因政府关门而被迫缺席,奥巴马总统参加了历届美国—东盟峰会和东亚峰会。美国加入《东南亚友好合作条约》,任命首位美国驻东盟大使,召开首次美国—东盟领导人级别会议,与东盟关系升级为“战略伙伴”,启动东盟—美国防务论坛,启动“湄公河下游倡议”(Lower Mekong Initiative, LMI),启动旨在加强印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和越南海洋执法能力的“东南亚海洋法执行倡议”(Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative),成立美国—东盟名人小组,鼓动缅甸政权更迭,加入“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)谈判,重返东盟地区论坛、香格里拉对话等多边机制会议。2016年签署的《东盟—美国2016~2020年行动计划》表明双方关系的密切化,美国承诺在未来几年内对东盟展开全面的双边和多边接触。奥巴马政府暂时改变了重双边轻多边的传统,冷战后首次开启了对东盟主导的多边机制的全面参与。

第三,地缘政治利益驱动,政策起伏不定。从地理位置上看,东南亚相距美国本土遥远,不会给美国本土造成紧迫的直接安全威胁。然而,美国从冷战至今始终维持在东南亚的影响力,主要出于经济和战略利益的考量。20世纪90年代,东南亚经济快速发展,成为美国海外投资的目的地和重要的制成品来源地,商人代替了外交官,成为维系双方关系的主要渠道。^① 海上航行自由是美国在东南亚的核心关切,既关乎美国的经济利益,也关乎应对中国的战略利益。新加坡前外交官比拉哈里·考西坎(Bilahari Kausikan)认为,美国对东南亚政策不是地理位置考量的结果,而是地缘政治计算的产物。^② 美国的战略思维倾向于将东南亚视为其全球战略足迹的延伸,而不认为东南亚自身具有战略意义。^③

美国学界认为20世纪的最后20年至21世纪第一个10年是美国对东南亚的战略停滞期(strategic quiescence)。^④ 此时,美国官方和学界对东亚的研判是和平的,中国崛起被视为单纯的经济现象。基于这一判断,冷战后的老布什和克林顿政府对东南亚政策都以经济为中心,在该地区驻军也是维护经济利益。东盟此时乐见分享中

① Marvin C. Ott, "Southeast Asia's Strategic Landscape," *SAS Review*, Vol. XXXII, No.1 (Winter-Spring 2012), p.113.

② Bilahari Kausikan, "ASEAN & U.S.-China Competition in Southeast Asia," July 9, 2016, available at: <https://lkyspp.nus.edu.sg/gia/article/ips-nathan-lectures-bilahari-kausikan-on-asean-us-china-competition-in-southeast-asia>.

③ Joseph Chinyong Liow, *Ambivalent Engagement: The United States and Regional Security in Southeast Asia after the Cold War* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017), p.3.

④ Marvin C. Ott, "The Geopolitical Transformation of Southeast Asia," E-Notes of Foreign Policy Research Institute, February 2013, p.1.

国经济发展的红利,对美国驻军尚无刚性需求。^① 奥巴马总统就职前,美国已有 10 年未发布官方亚太战略报告,^②也反映了亚太此时在美国全球战略中所处的边缘位置。

2010 年,美国与东盟对中国的态度出现了拐点,对中国增加军费和增强海军力量开始忧虑。^③ 标志性事件是 2010 年 7 月召开的东盟地区论坛首次设置南海议题。越南是此次论坛的主办国,有议程设置权。美国首次派出国务卿参会。时任美国国务卿希拉里·克林顿在讲话中就南海问题提出两点主张,一是南海有多个声索国,因此领土争议应该通过多边谈判来解决;二是南海海道是全球公域,属于全世界共有,不是任何国家的领土。在 26 个参会国中,八个国家赞成希拉里·克林顿的表态。希拉里·克林顿的表态标志着美国开始介入南海问题。^④ 新美国安全中心(Center for a New American Security)高级研究员罗伯特·卡普兰(Robert Kaplan)认为,中国对南海、爪哇海和印尼群岛间海峡的控制能力将决定中美未来关系走向。^⑤ 美国传统基金会(The Heritage Foundation)亚洲研究中心主任沃尔特·洛曼(Walter Lohman)此时建议政府必须制定连贯的、强有力的东南亚政策,避免出现“芬兰化”现象。^⑥ 在南海问题上,奥巴马政府通过防务外交和政治支持与东盟国家开展合作。2016 年,首次美国—东盟领导人级别会议发表的《桑尼兰兹宣言》中提到了双方将共同维护自由航行以及海上行为的非军事化和自我克制。2015 至 2016 年,奥巴马政府批准了四个“航行自由行动”。与东盟次区域合作也频繁起来。“湄公河下游倡议”的提出有明显的地缘政治考量。2005 年 6 月,时任美国助理国务卿帮办凯瑟琳·戴尔皮诺(Catherine Dalpino)在美国参议院听证会上指出:“通过积极介入湄公河下游地区,最大限度地限制中国在本地区的影响”。^⑦ 然而,奥巴马政府对华仍以寻求合作为主,

① Marvin C. Ott, “Southeast Asia’s Strategic Landscape,” p.1.

② Ralph A. Cossa, et al., “The United States and the Asia-Pacific Region: Security Strategy for the Obama Administration,” *Center for a New American Security*, February 2009, p.3.

③ Alastair Iain Johnston, “How New and Assertive is China’s New Assertiveness?” *International Security*, Vol. 37, No. 4 (Spring 2013), pp.7~48; Marvin C. Ott, “Southeast Asia’s Strategic Landscape,” p.3.

④ Mark Landler, “Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Island,” July 23, 2010, available at: <http://www.nytimes.com/2010/07/24/world/asia/24diplo.html>.

⑤ 参见 Robert D. Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power* (New York: Random House, 2010); *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us about Coming Conflicts and the Battle against Fate* (New York: Random House, 2012)。

⑥ Walter Lohman, “Guidelines for U.S. Policy in Southeast Asia,” *The Heritage Foundation*, March 20, 2007, p.1.

⑦ “China’s Emergence in Asia and Implications for U.S. Relations with Southeast Asia,” *The United States Senate Foreign Relations Committee*, June 7, 2015, available at: <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Dalpino-Testimony050607.pdf>.

因此在东南亚特别是南海问题上表现得较为克制,避免与中国陷入武力对峙局面。^①

二 大国竞争背景下的特朗普政府对东南亚政策

大国竞争回归是特朗普政府对外战略的重大变化。特朗普政府全盘否定此前美国对华接触政策,对华制衡具有全球性特征,不但对华单边采取规制措施,还在可触及的全球范围抹黑中国政治制度、胁迫其他国家终止与中国合作,甚至在中美两国暴发新冠肺炎疫情最为严重的时期仍然拉拢东南亚国家施压中国并在南海频繁进行侦察和挑衅。特朗普政府的东南亚政策对中国的制衡具有了不同于以往的新特点。

东南亚在特朗普政府“印太战略”中的位置经历了从边缘到中心的调整。2017年底,特朗普在越南最早提到“印太”概念,被普遍解读为对亚太再平衡战略的深化。但区别在于,“印太战略”突出印度和“四边机制”因素,目标公开指向中国,旨在倚仗深化与日、澳、印合作,从东南西三个方向实现对中国的全面制衡。美国战略与国际问题研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)亚洲和日本项目高级副总裁迈克尔·格林(Michael Green)认为,“印太战略”延续了基于马汉海权论的亚洲战略,即离岸权力投射以及加强与亚洲盟友的关系,但过于依赖日本而忽视了东南亚,因此较为狭隘。^②有美国学者建议提升东南亚的战略层级。2018年5月,美国战略与国际问题研究中心高级研究员艾米·希尔莱特(Amy Searight)在国会作证时提出将东盟纳入“印太战略”的五点建议:(1)阐明自由开放的基于规则的印太秩序愿景,将东南亚置于“印太战略”的地理和外交中心,支持东盟中心地位,阐明如何增加对安全合作的投入并通过安全合作实现更加稳定、繁荣和基于规则的区域秩序;(2)鼓励特朗普总统邀请东盟十国领导人参加领导人会议,基于首次美国—东盟领导人级别会议的成果推动能力建设合作;(3)鼓励特朗普总统参加2018年11月在新加坡举行的东亚峰会,并倡导政府高级别官员参加本地区的多边会议;(4)重新评估“跨太平洋伙伴关系协定”并考虑重新加入;(5)延长“海上安全倡议”(Maritime Security Initiative, MSI)的期限并拓展其内容。^③从2017年底特朗普勾勒的“印太战略”雏形,到后续政府官员的表态,再到2019年先后发布的“印太战略”报告和执行

① “A Full Hour with the President of the United States-Barack Obama,” *Charlie Rose Interview*, April 19, 2016, available at: <https://charlierose.com/videos/26938>.

② Daljit Singh, “Trends in Southeast Asia: How will Shifts in American Foreign Policy Affect Southeast Asia?” *ISEAS-Yusof Ishak Institute Perspective*, No.15 (2019), p.16.

③ Amy Searight, “Asia’s Diplomatic and Security Structure: Planning U.S. Engagement,” Testimony before the House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, May 23, 2018, p.8.

报告,可以看到,东南亚从“印太战略”的边缘走到了中心。特朗普政府从安全、经济、治理三个维度对中国的制衡也出现新动向。

(一)安全维度

第一,深化双边防务安全合作。特朗普政府将东盟国家分为四个层次:一是加强与泰菲条约盟国的防务安全合作、提升相互操作能力,震慑对手;二是加强与密切合作伙伴新加坡的合作;三是拓展与越南、印度尼西亚和马来西亚的伙伴关系;四是与文莱、老挝和柬埔寨持续接触,巩固发展双边关系的基础。^① 美国与泰、菲、新、印尼、越、马印太网络核心伙伴的防务关系更加紧密。2017年2月,美国太平洋司令部(United States Pacific Command, USPACOM)司令哈里·哈里斯(Harry Harris)上将参加了美泰“金色眼镜蛇”军事演习的开幕式。这是特朗普上任前四个月中仅有的一次政府高级别官员到访东南亚,也是自2014年泰国政变以来到访泰国的美国最高级别军官,表明了美国对东南亚的战略承诺。2019年2月,美国参加“金色眼镜蛇”联合军演的规模和水平达到泰国政变前的参演水平,^②表明美泰关系已有明显改善。2019年7月,美国同意将60辆翻新的“斯特瑞克”(Stryker)装甲车移交给泰国军队,支持泰国的军事现代化,也是美泰防务关系正常化的又一标志。^③ 2018年12月,美国向菲律宾归还了1901年美菲战争时期掠夺的三口巴朗伊加镇教堂大钟。菲律宾自20世纪50年代末以来一直在寻求收回,特朗普政府此举向菲律宾表达了善意。2019年初,美国海岸警卫队巴索夫号缉私舰(USCGC Bertholf)参加了美菲在南海的联合军演,是美国安全巡逻舰七年来的首次访菲。^④ 2019年9月,美国与新加坡续签《1990年谅解备忘录修正议定书》,双方防务合作再延长15年,允许美军继续使用新加坡空军和海军基地,并为过境人员和飞机提供后勤支持的船只。^⑤ 2018年4月,美国海军航母卡尔·文森号(USS Carl Vinson, 编号:CVN70)到访岬港,是1975年以来的首次此类访问。美国现已将汉密尔顿级的海岸警卫队和六艘巡逻舰部署到越南,在越南的海上安全任务中表现非常活跃。越南于2017年获得了第一艘汉密尔顿级巡逻舰,而菲律宾自2011年以来,也已获得三艘汉密尔顿级巡逻舰。这些巡逻舰

① The U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, p.22.

② “Cobra Gold, One of World’s Largest Multinational Military Exercises, Kicks off in Thailand,” *Stars and Stripes*, February 13, 2019, available at: <https://www.stripes.com/news/pacific/cobra-gold-one-of-world-s-largest-multinational-military-exercises-kicks-off-in-thailand-1.568443>.

③ “Delivery of Armored Vehicles Comes as Washington Frets over Beijing’s Dominance,” *NIKKEI Asian Review*, September 18, 2019, available at: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Thailand-US-defense-ties-heal-as-China-makes-gains-in-Cambodia>.

④ The U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” p.24.

⑤ The U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” p.22.

有助于两国保持较高的战备状态并增强保护海上资源的能力。^① 越南首次参加了2018年由美国主导的“环太平洋”演习。2020年2月24日,美军出现首个新冠肺炎确诊病例,但新冠肺炎疫情并未引起美军高层警觉,次日至3月6日,美泰“金色眼镜蛇”联合军演仍如期举行,3月5日,“罗斯福”号航母访问越南岬港并停留五天。美国与印度尼西亚已经确认在2020年正式启动两国特种部队之间的联合综合训练,内容包括战斗医生、训练士兵和在 frontline 没有医生的情况下的创伤管理。美国与马来西亚继续在推进“全面伙伴关系”的框架下,加强在海上安全、反恐、情报信息共享等优先领域的合作。从美国对东盟国家军售情况看,特朗普执政以来,尽管美国对东南亚国家军售总量有所减少,但对越军售实现了历史性突破(参见下表)。特朗普政府在2018年8月举办的东盟地区论坛上宣布增加近2.91亿美元的“外国军事融资”^②,重点帮助东南亚及南亚国家提高海上巡逻能力。^③

表 美国对东盟十国军售情况(1999~2019年)

(单位:亿美元)

	1999~2003	2004~2008	2009~2013	2014~2016	2017~2019
文莱	<0.005	<0.005	0.15	0.73	—
柬埔寨	—	—	—	—	—
印度尼西亚	0.43	0.5	1.21	3.26	3.37
老挝	—	—	—	—	—
马来西亚	0.51	0.4	0.25	0.23	0.04
缅甸	—	—	—	—	—
菲律宾	0.18	0.69	1.22	1.48	0.35
新加坡	10.43	9.73	30.85	6.44	2.63
泰国	3.55	0.59	1.29	1.05	0.96
越南	—	—	—	—	0.54

资料来源:SIPRI Military Expenditure Database, available at: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>。

第二,南海航行自由是美国“制衡”中国的重要抓手。2020年7月13日,美国国务院就南海问题发布一则新闻声明,否认中国对南海的合法主权权益,重点以美济礁、黄岩岛、曾母暗沙等为例重申了对2016年菲律宾南海仲裁案判决以及东南亚相

① The U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” p.24.

② “外国军事融资”是指援助资金,用于支付从美国订购的设备。

③ The U.S. Department of State, “U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region,” Fact Sheet, August 4,

关声索国的支持。^① 该声明不但公然放弃了此前美国在南海问题上的中立立场,也是配合特朗普总统上任以来在南海军事行动增加的政策升级,是大国竞争战略的重要组成部分。特朗普总统上任后第四个月便批准了2017年全年“航行自由行动”的具体安排,派遣军舰和战机进入南海挑战中国海洋权益。美国海岸警卫队在2019年增加了在南海的军事部署。2019年1月签署的《亚洲再保证倡议法案》(Asia Reassurance Initiative Act, ARIA),指责中国在南海的军事化行为对美国主导的国际秩序构成了威胁,重申美国将继续通过“航行自由行动”维护南海的自由航行。^② 该法案要求特朗普政府加强与东南亚盟友和伙伴的防务合作,增加军售,能力建设支持和联合军演,提升联合制衡中国的能力。2019年9月,首次东盟—美国海上演习在南海举行,共有两艘美国战舰和六艘东南亚战舰以及来自11个国家的一千多名水手参加。2019年美国与东南亚国家进行了34次军事演习,而中国只有十次。2020年7月初,美国海军罕见地在南海部署双航母战斗群,强化军事存在。这是2012年以来美国首次在南海部署双航母。^③ 截至2020年7月底,特朗普总统上任后公开对外公布的“航行自由行动”共计28次,而在奥巴马总统的两届任期内只有四次。^④ 特朗普政府实施的“航行自由行动”具有以下新特点:(1)数量增加,常态化开展;(2)关键时间节点进行,如选择2019年中国农历正月初七、2020年大年初一,以及中国国内新冠肺炎疫情暴发严重时期进行;(3)与台海敏感问题联动态势增强。2020年1月16日晚,正值台湾地方选举结束不久,美军舰队自南向北通过台湾海峡;(4)行动模式更为复杂,由过去美军舰队径直通过南海变为“之”字航行,并附带相关演练;(5)舰艇类型多样化,空中介入力量加大。目前不仅限于“阿利伯克”级驱逐舰,像“安蒂塔姆”号导弹巡洋舰也加入行动。美国侦察机、巡逻机、战略轰炸机也频繁在中国周边海空域抵近飞行。2020年7月初,B-52远程轰炸机从位于路易斯安那州的巴克斯代尔空军基地出发,加入美国在南海的双航母演练,不但展示了美国海上作战力量,也彰显了轰炸机特遣队执行远程打击任务的能力;(6)为了应对中国中程导弹的快速发展,彻底改变了对亚太地区的军事行动部署,美国空军频繁向南海派遣战略轰炸机,从本土起飞通过空中加油的方式直接抵达目标海域,不再经由关岛军事基地进

① The U.S. Department of State, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea,” July 13, 2020, available at: [Sharehttps://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/](https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/).

② “Asia Reassurance Initiative Act of 2018,” December 31, 2018, p.3, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>.

③ 《国防部长埃斯帕出席香格里拉对话视频会议时发表讲话》,2020年7月21日, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-secretary-esper-at-an-international-institute-for-strategic-studies-webinar-zh/>。

④ The U.S. Department of Defense, “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports,” available at: <https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>.

行二次起飞,对华实质性威胁上升;(7)联合英、法、日、澳、印等国在南海两侧举办联合演练,向地区盟友和伙伴展示安全承诺,使南海问题多边化。

第三,重启“四边机制”,日、澳、印与东盟安全合作全面加深,打造制衡中国的地区安全关系网络。2017年底,美、日、澳、印四国官员在东盟峰会间隙会晤,商讨重启2007年提出的以制衡中国为目标的“四边机制”外交倡议。自2017年底至2020年3月,四边安全对话举行了六次。越南首次参加了2020年3月举行的四边安全对话。可见,美国有意将越南打造成为制衡中国的重要力量。“四边机制”重启以来,东盟国家的联合军演呈现多边化趋势。2017年11月13~21日,首次东盟多边海军演习在泰国举行,美、日、澳、印四国集团参加了军演。日、澳、印与东盟国家的防务关系日益紧密。2017年6月19~23日,日本—东盟“乘船人合作项目”首次在新加坡附近水域举办。2018年9月,日方在第十次东盟—日本副防长会议中表示将继续在“万象愿景”^①的框架下积极推进与东盟各国的防务合作。日本希望在深化与东盟国家防务合作的过程中继续向东盟国家渗透日本对南海问题的理念。2018年10月,日方在东盟—日本非正式防长会议上称将推出“专业飞行员计划”,邀请东盟国家的空军军官到日本交流。2018年1月25日,印度和东盟宣布《德里宣言》,确认了共同维护海上安全和航行自由的重要性。2018年3月17~18日,首次东盟—澳大利亚特别峰会通过《悉尼宣言》,表示将加强安全、经济及反恐合作,进一步提升战略伙伴关系。印度尼西亚总统佐科还希望吸纳澳大利亚为东盟成员,双方关系的密切程度可见一斑。

(二)经济维度

特朗普政府主要通过联合盟友及鼓励私营企业投资参与东南亚地区的基础设施建设,重点放在对“一带一路”倡议的软制衡,与中国争夺规则制定权。特朗普政府对东南亚的经济外交事实上延续了第二次世界大战以来的美国经济外交理念,即通过影响、修正和制定国际规则来塑造有利于本国的世界秩序。^② 特朗普总统上任以来,对冲“一带一路”的举措相继出台,试图通过影响和主导基础设施建设标准的制定,压制“一带一路”在东南亚的推进。2017年11月,美日宣布建立美日战略能源伙伴关系,致力于在印太地区获得能源供应的合作。双方在2018年11月发布的《通过能源、基础设施和数字联通合作促进自由和开放的印太》联合声明中指出,日本政府

① “万象愿景”是日本于2016年在第二届日本与东盟防长会议上提出的东南亚安全领域合作倡议。主要内容包括日本与东盟共享在海洋与航空领域的国际法认知;日本自卫队参加东盟举办的多国联合训练;日本为东盟国家提升海洋安全领域的信息收集和警戒监视能力提供援助;推进双方防卫装备和技术转让合作。

② 赵柯:《试论大国经济外交的战略目标:美国经济外交与大英帝国的崩溃》,载《欧洲研究》,2014年第4期,第63页。

在金融和能力建设方面投入的 100 亿美元将对接美国的“通过能源促进亚洲发展和增长倡议”(Asia Enhancing Development and Growth through Energy, The Asia EDGE Initiative),推动在液化天然气项目以及相关基础设施项目上的高标准投资。^① 2018 年 10 月,特朗普总统签署《更好利用投资引导发展法案》(Better Utilization of Investments Leading to Development Act),授权成立美国发展金融公司。这将使美国在基础设施项目上的融资能力翻一番,达到 600 亿美元。该公司还与国务院、安全机构展开紧密合作,日澳也参与其中。2018 年 11 月 12 日,澳大利亚外交与贸易部、日本银行出口金融与保险公司和美国海外私人投资公司签署了三方谅解备忘录,动员各自国内私营企业在印太地区投资基础设施项目。2019 年 4 月,美国海外私人投资公司与澳、加、日、欧盟签署了多边合作协议,推动新兴市场的高标准增长,意在为新兴市场提供方案,替代所谓中国提供的“不可持续的、国家主导的增长模式”。2018 年 11 月,美国海外私人投资公司在印太商业论坛上宣布了“蓝点网络倡议”(The Blue Dot Network),美国政府以及日澳都参与协调,共同推进制定高质量基础设施项目的全球认定标准。2018 年 7 月,特朗普政府建立“基础设施交易和辅助网络”项目,旨在确保印太地区基础设施项目具有可持续性、透明度和高质量。美国国际开发署负责执行,种子资金 3000 万美元。该项目建立了协调机构,负责协调美国用于项目考察、融资和技术服务等资源的共享。项目的交易咨询基金同步成立,为合作伙伴提供法律和金融咨询服务。2019 年,美国国务院和国际开发署向项目注资 4790 万美元,支持私营部门对高标准基础设施的投资。^② 2019 年 10 月,美国财政部分别与韩国和新加坡签署《基础设施融资和市场建设协议》,吸引私营部门融资,发展当地债务和资本市场,提高公用事业的信誉度,并吸引机构投资者投资印太地区新兴市场的基础设施项目。^③

“蓝点网络倡议”的提出者自称其是私人融资的催化剂,但本身并无借贷功能,在提出过程中反复出现的高频词是“全球标准”,因此本质上是从制度层面对冲“一带一路”倡议的工具,不但无法给东盟国家带来经济红利,相反只会在标准制定方面诱使东盟国家选边站队,导致东盟国家的分裂。东南亚是美国公司在印太的第一大

① “2019 Japan-U.S. Strategic Energy Partnership Statement: Recent Major Developments,” December 4, 2019, available at: <https://www.state.gov/2019-japan-u-s-strategic-energy-partnership-statement-recent-major-developments/>.

② “Advancing Sustainable Infrastructure in the Indo-Pacific Region,” USAID Fact Sheet, August 7, 2019, available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/USAID_ITAN_Fact_Sheet_080719.pdf, pp.1~2.

③ “2019 Indo-Pacific Business Forum Showcases High-Standard U.S. Investment,” December 3, 2019, available at: [https://asean.usmission.gov/2019-indo-pacific-business-forum-showcases-high-standard-u-s-investment/? _ga=2.118549327.710692538.1579923127-1942455239.1579923127](https://asean.usmission.gov/2019-indo-pacific-business-forum-showcases-high-standard-u-s-investment/?_ga=2.118549327.710692538.1579923127-1942455239.1579923127).

投资目的地,^①但特朗普总统执政后对东南亚的投资却呈下降趋势。2019年双边贸易额为2940亿美元,较2018年下降了约12%。2019年美国对东盟外国直接投资为2730亿美元,较2017年下降了约17%。^②2020年,由于新冠肺炎疫情对美国国内经济的冲击以及可能导致的产业链调整,下降趋势恐将延续。根据国际货币基金组织的预测,2020年,美国国内生产总值(GDP)增长预计为-5.9%,这无疑将成为美国至少短期内对东盟真金白银实质性投入的掣肘。^③根据《亚洲再保证倡议法案》,美国自2019年起未来五年内每年为印太地区拨款15亿美元,其中大部分资金已经指定投入东南亚,但目前看,受疫情影响,资金能否足额投放还有待观察。该法案还要求特朗普政府与东盟商讨建立全面经济合作框架。但由于特朗普对多边机制合作的忽视,在其执政期间双方建立全面经济合作框架的可能性很小。东盟国家普遍认为鼓励私企参与东南亚基础设施建设具有诸多不确定性,对于弥补东南亚基础设施建设的资金缺口贡献较为有限,但对美国及其盟友指责“一带一路”项目质量差、缺乏民众监管或社会参与、破坏环境、会恶化合作国家的治理和财政问题^④以及他们宣扬的所谓透明度、高标准、高质量、可持续的基础设施建设等一套叙事体系却普遍接受。^⑤

(三) 治理维度

治理是观察目前中美竞争的一个重要维度,在特朗普政府对东南亚政策中也有明显体现。特朗普政府重点加大了在数字经济、水安全与国家治理三个方面对东南亚国家的理念渗透,与中国治理理念之争凸显。

首先,随着数字经济成为经济全球化的新范式以及中国在东南亚“数字丝绸之路”建设的推进,中美竞争也不可避免地蔓延到了数字经济领域。特朗普政府从数字地缘政治视角看待“数字丝绸之路”建设,担心美国经济利益受损和中国网络治理理念得到“带路”沿线国家的认可。特朗普政府认为最紧急的跨国威胁来自网络领

① “Remarks by Commerce Secretary Wilbur L. Ross,” November 4, 2019, available at: <https://www.commerce.gov/news/speeches/2019/11/remarks-commerce-secretary-wilbur-l-ross-indo-pacific-business-development>.

② Michael R. Pompeo, “The United States and ASEAN are Partnering to Defeat Covid-19, Build Long-term Resilience, and Support Economic Recovery,” April 22, 2020, available at: <https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-are-partnering-to-defeat-covid-19-build-long-term-resilience-and-support-economic-recovery/>; Office of the United States Trade Representative, “Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” October 29, 2019, available at: <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean>.

③ “World Economic Outlook,” *International Monetary Fund*, April 2020, p.10.

④ “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” The White House, May 26, 2020, p.4.

⑤ 笔者近年来从事与东盟国家智库的二轨对话机制工作,东盟国家的态度源自笔者工作及调研中与东盟国家政府官员、学者及民众的交流。

域,^①也把中国在该领域的竞争视为争夺世界领导权的战略竞争。^②美国正在加大力度支持印太伙伴捍卫网络免受所谓的“来自中国的恶意攻击”,联合澳、印、日、韩加强对东南亚国家网络治理理念的塑造,开展的相关活动包括帮助东盟国家制定国家网络战略、政策和法律;提升网络防护能力;改善金融部门的网络安全;应对利用互联网开展的恐怖主义活动;增强公共和私营部门的网络安全意识;促进法治、隐私保护、制定自由和负责任的网络安全治理框架。美新合作通过“第三国培训计划”对东盟十国官员进行数字连通、网络安全和新兴技术培训。^③2019年10月,首届美国—东盟网络政策对话会在新加坡举办,商讨了继续在现有项目下拓展网络领域的合作,如“东盟网络能力发展项目”“数字连接和网络安全伙伴关系”“美国—东盟智慧城市伙伴关系”“美国—东盟网络安全技术援助计划”“美国—东盟创新圈活动”以及“美国—东盟互联数字经济系列活动”。^④特朗普政府加大了对数字联通基础设施的资金投入。2018年7月,特朗普政府宣布注资1.13亿美元,推动在印太地区的数字经济、能源和基础设施合作。资金支持的首个项目是“数字联通和网络安全伙伴关系”,启动资金2500万美元,用于提升美国与伙伴国家的数字联通和增加美国技术出口。^⑤2018年11月,美国副总统迈克·彭斯(Mike Pence)宣布为“美国—东盟智慧城市伙伴关系”注入启动资金1000万美元,美国交通部注资2100万美元,计划在2020年初启动五个项目,建设智能公共交通。^⑥

其次,特朗普政府继续“以河为名”加大干预湄公河地区事务,加强美式水治理理念的渗透,鼓动湄公河国家形成反华联盟。一方面,特朗普政府多次对中国进行无端指责。2018年7月,美国国务院官员在谈及老挝溃坝事件时,无端指责中国为责任方。^⑦2019年8月,国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)在泰国召开的“湄公河下游倡议”部长级会议的开幕致辞中公开指责中国建设大量的上游水坝来控制下游水流,对河床进行爆破和疏通,试图主导制定河流治理规则,导致湄公河水量处于十年

① The U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” p.22.

② 周琪、付随鑫:《美国人工智能的发展及政府发展战略》,载《世界经济与政治》,2020年第6期,第28页。

③ The U.S. Department of State, “The United States and ASEAN: An Enduring Partnership,” August 2, 2019, available at: <https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership/>.

④ The U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” pp.22~23.

⑤ Michael R. Pompeo, “America’s Indo-Pacific Economic Vision,” July 30, 2018, available at: <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>.

⑥ “Remarks by Commerce Secretary Wilbur L. Ross,” December 4, 2019, available at: <https://www.commerce.gov/news/speeches/2019/11/remarks-commerce-secretary-wilbur-l-ross-indo-pacific-business-development>.

⑦ The U.S. Department of State, “Previewing Secretary Pompeo’s Upcoming Trip to Kuala Lumpur, Singapore, and Jakarta,” July 31, 2018, available at: <https://www.state.gov/previewing-secretary-pompeos-upcoming-trip-to-kuala-lumpur-singapore-and-jakarta/>.

来的最低水平。2020年4月,蓬佩奥不顾湄公河委员会秘书处对湄公河下游国家遭遇的旱情所做出的科学判断,以不实报告为依据将旱情归咎于中国。^①另一方面,特朗普政府继续推进奥巴马时期启动的“湄公河下游倡议”等已有项目,加强面向湄公河国家官员、青年领袖、初创企业家、妇女、教育工作者的能力建设培训,内容包括在水资源保护和管理;电力市场设计和监管框架;开设科学、技术工程、数学等课程;商法外交;公共采购;高质量基础设施建设标准制定等方面分享美式实践和提供技术支持,并在此基础上,与湄公河国家启动了旨在改善洪水和干旱预报、基于科学的决策的“湄公河水数据倡议”(Mekong Water Data Initiative)和旨在制定湄公河下游倡议项目提案并依托湄公河国家大学或智库等当地机构实施的“湄公河下游倡议公共影响计划”(LMI Public Impact Program)两个新项目。^②特朗普政府的相关举措呈现走深走实的趋势,通过与湄公河国家当地机构的深度合作,加速推进美式治理理念的本土化。2020年9月美国国务院发布湄公河—美国伙伴关系声明,将“湄公河下游倡议”升级为湄美伙伴关系,不但旨在推进与湄公河国家在能源和互联互通等领域的合作,更希望强化对其治理、司法和决策理念的渗透和引领。

再次,被外界普遍认为忽视意识形态输出的特朗普总统并不代表政府的工作层面也摒弃了此项美国对外政策中的重要内容。在大国竞争回归的背景下,特朗普政府的工作层面事实上明显加强了对东南亚国家的“美式国家和社会治理理念”的渗透。2018年11月启动的“印太透明倡议”(The Indo-Pacific Transparency Initiative)是最好的例证。美国国际开发署在2019年6月发布的工作情况简报清晰地介绍了该倡议提出的目的、实施内容及路径。简报称,启动倡议的目的是要应对中国,压制在亚洲再次兴起的威权主义,并将威权主义的做法描述成“腐败、不透明、政治胁迫和侵犯人权”,因此严重威胁了亚洲国家的主权、可持续发展和公民回应型治理模式。为此,美国政府重点在制度、政治、社会、信息和人权领域促进东南亚国家选举程序的完整性;支持媒体独立性和信息完整性;保护人权,包括公民权利和政治权利;加强问责制和透明度,打击腐败;加强法制;加强民间社会力量。^③

① Michael R. Pompeo, “Opening Remarks at Lower Mekong Initiative Ministerial,” August 1, 2019, available at: https://asean.usmission.gov/opening-remarks-at-the-lower-mekong-initiative-ministerial/?_ga=2.115419840.710692538.1579923127-1942455239.1579923127.

② “Joint Statement on the 10th Anniversary of the Lower Mekong Initiative,” August 1, 2019, Bangkok, Thailand, available at: <https://www.lowermekong.org/news/joint-statement-10th-anniversary-lower-mekong-initiative-august-1-2019-bangkok-thailand>.

③ “Forging Just and Accountable Governance in the Indo-Pacific Region,” USAID Fact Sheet, June 2019, p.2, available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/USAID_and_the_Indo-Pacific_Transparency_Initiative_-_Fact_Sheet_June_19_2019.pdf.

三 特朗普政府对东南亚政策的评估与前景

从上文的政策梳理中可以看出,特朗普政府在东南亚明显加强了与中国的战略安全博弈、数字地缘政治较量,以及制度和治理理念阵地的争夺。然而,对特朗普政府东南亚政策的实施效果及前景的评估不能仅凭对政策宣誓和实践内容的考察,更多的则要对美国、中国、东盟国家对大国竞争的认知及三方之间的互动进行研究。在对冲中国方面,特朗普政府的东南亚政策取得了一些“实质性进展”。特朗普政府与泰、菲、新、马、越、印尼主要东盟盟友和伙伴国的防务关系更加紧密,特别是和越南防务关系的提升尤为值得关注。美国对越军售实现零突破,越南首次参加2018年“环太平洋”演习、首次参加2020年3月的四边安全对话。“四边机制”复活,不但日、澳、印三国与东盟国家的防务关系进一步深化,而且实现了美国从东南西三个方向构建制衡中国的地区安全关系网络。美国对南海政策升级,军事介入呈多边和常态化趋势,频率和烈度都有提升,全力鼓动东南亚声索国在南海挑战中国。东南亚一些南海主权声索国如马来西亚、越南在主权声索方面也表现得更为强硬。2019年12月,马来西亚向联合国大陆架界限委员会提交了一份意见书,声称其对南海专属经济区200海里界限以外的自然资源主权。这是继2009年马来西亚和越南联合提交意见书以来的再次行动。2020年7月初,越南和菲律宾还对中国海军在西沙群岛进行军事演习提出抗议。特朗普政府对“一带一路”倡议的软制衡、借口“数字技术安全”“国家安全”来压制“数字丝绸之路”建设,以及鼓励私企投资、加强民间社会力量、加强问责制和透明度等一套美式发展和治理话语在东盟国家都有不少支持者。这些话语在东盟官方发布的《东盟印太展望》《东盟互联互通总体规划2025》等文件中也频繁出现。2020年6月,新加坡三大电信公司宣布选择爱立信和诺基亚作为其第五代移动通信技术(以下简称5G)的主要设备供应商。华为虽然和新加坡早在2017年就开始在人工智能、5G、云计算等方面开展合作,但目前看来华为能获得的市场份额将十分有限。然而,如果从特朗普政府与东盟国家的相互认知与互动、东盟国家的对外战略文化、东盟国家对大国竞争的历史记忆和现实认知以及中国与东盟关系现状方面看,东盟国家并不会完全倒向美国一方,联美抗中。

(一) 特朗普政府与东盟国家的相互认知与互动

特朗普个人的执政风格、外交理念和国内领导抗击新冠肺炎疫情的失败,使美国在东南亚出现了严重的形象和信用赤字。上任之初,特朗普曾指责新加坡、马来西亚和越南操纵货币,威胁实施惩罚性经济措施。2017年3月,特朗普政府宣布调查16个对美贸易顺差国家,包括印度尼西亚、马来西亚、泰国和越南四个东盟国家。特朗

普总统在 2019 年 6 月的一次访谈中指责越南比中国还要糟糕,占美国便宜,并称要对越南产品增加关税。^① 2019 年 7 月,美国商务部宣布对越南生产的钢产品加收 456% 的关税。^② 特朗普政府宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”时,提出将用高质量的双边自贸协定取而代之。特朗普热衷双边贸易谈判,并将谈判内容聚焦在贸易赤字和补救措施的做法使“印太战略”缺乏具有吸引力的贸易内容,东盟国家也普遍缺乏与美国谈判双边贸易协定的兴趣。2013~2018 年的数据表明,美国与东盟十国的双边贸易更加不平衡。美国对新加坡和文莱的贸易顺差减少,而对缅甸的顺差已变成逆差。2018 年,美国与其他七个东盟国家的贸易逆差较 2013 年有大幅增长。^③ 因此,奉行贸易保护主义的特朗普总统引发了东盟国家的不满和普遍担忧。特朗普政府的反移民政策特别是针对穆斯林移民的举措,在文莱、印度尼西亚和马来西亚造成了严重负面影响。特朗普政府对东盟多边机制安排的冷落被东盟国家认为是对东盟外交文化的不尊重。从官员任命来看,至今美国驻东盟大使一职空缺。特朗普总统上任后连续三年缺席东亚峰会。2019 年底,美国“降级”参加东盟系列峰会,创造了十年来参会官员级别最低纪录。有东南亚学者指出,特朗普政府与东南亚经济与防务合作的强化不能取代美国国家领导人出席东盟系列会议所具有的外交象征意义。^④

与中国的“一带一路”倡议和日本的“高质量基础设施合作伙伴关系”相比,东南亚国家认为特朗普政府对东南亚的经济政策较为碎片化,缺少单一的、政府直接支持的大型计划。特朗普政府希望通过鼓励私营部门投资基础设施项目,并倾向联合盟友共同募集资金,这样的举措在东南亚国家看来具有诸多不确定性^⑤。东南亚国家也普遍质疑美国具备提供可替代“一带一路”倡议的公共产品的能力。由于美国自身存在的经济问题,特朗普总统上任以来对东南亚的资源投放一直捉襟见肘。上任之初,特朗普总统宣布大幅增加国防预算,同时大幅削减国务院和美国国际开发署的预算。2018 年初,特朗普政府宣布将为未来十年的国内基础设施改造投入 1.5 万亿

① “Interview: Donald Trump Calls in to Fox Business’ Mornings with Maria,” June 26, 2019, available at: https://www.youtube.com/watch?v=XL_AMOnnV5o.

② “U.S. Department of Commerce Announces Three Affirmative Preliminary Circumvention Rulings on Exports of Steel Products from Vietnam,” July 2019, available at: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/07/us-department-commerce-announces-three-affirmative-preliminary>.

③ Malcolm Cook, “U.S.-Southeast Asia Trade is Increasing, but So are Deficits,” *Asia Pacific Bulletin*, No. 493, *East-West Center*, October 16, 2019, p.2.

④ Joseph Chinyong Liow, *Ambivalent Engagement: The United States and Regional Security in Southeast Asia after the Cold War* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017), p.235.

⑤ Daljit Singh, “Trends in Southeast Asia: How will Shifts in American Foreign Policy Affect Southeast Asia?” *ISEAS-Yusof Ishak Institute Perspective*, No.15 (2019), p.17.

美元。新冠肺炎疫情期间出台的经济刺激法案使美国债务总额增加近 10%，疫情也可能加速企业将面向美国市场的产业链转向美洲地区，这都势必将影响美国对东南亚的资源投放。削减对国务院和国际开发署的预算也会对美国软实力造成负面影响。在东南亚，除了防务安全方面较奥巴马时期投入的资源有所增加，在经济和人文领域的投入都较前期大幅缩减。在 2018 和 2019 财年，与东盟相关的项目预算都遭遇了削减。^① 2020 年 4 月，美国国务院提出“美国—东盟健康未来倡议”（U.S.-ASEAN Health Futures Initiative），向东盟十国提供总计 1830 万美元的援助。^② 然而与中国第一时间向东盟国家派遣医疗专家组，紧急援建病毒检测实验室，援助大量呼吸机、医用口罩、防护服、检测试剂等医疗物资相比则有些相形见绌。

（二）东盟国家的对外战略文化

以寻求霸权护持、制衡中国为目标的美国的“印太战略”与东盟国家的对外战略文化相违背。第二次世界大战前，除了泰国，其他东盟国家都有被欧洲列强殖民的历史记忆。因此，独立后的东盟国家对域外大国势力在域内的扩张保持高度警觉。^③ 20 世纪 60 年代，东盟成立的初衷是寻求地区自主权。东盟国家认为地区问题要由域内国家自己解决。东盟国家对地区主义的看法深受冷战历史记忆的影响。冷战期间，东南亚国家担忧如果域内冲突无法在地区层面解决，域外大国就会对域内问题进行干预，进而加重域内的冲突和极化。因此东盟自成立就一直奉行不干涉内政、不使用武力的原则。^④ 1971 年，五个东盟创始国签署的《和平、自由和中立区宣言》为东盟国家处理与域外大国关系提出了框架。宣言明确提到要使东南亚国家“不受域外大国的任何形式或方式的干涉”，并希望与域外大国“扩大合作”。^⑤ 2019 年 6 月，东盟发布的《东盟印太展望》（以下简称《展望》）也遵循了东盟对外战略的一贯原则。《展望》包含三部分核心内容：一是重申了东盟一贯奉行的不干涉内政、东盟中心地位、协调一致等基本原则；二是明确了要扩大域内外国家间合作；三是功能领域合作

① “Department of State, Foreign Operations and Related Programs: FY2019 Budget and Appropriations,” Congressional Research Report, March 25, 2019, p.16.

② The U.S. Department of State, “U.S. Support for ASEAN in Fighting COVID-19,” March 31, 2020, available at: <https://www.state.gov/u-s-support-for-asean-in-fighting-covid-19/>.

③ M. Rajendran, *ASEAN's Foreign Relations: The Shift to Collective Action* (Kuala Lumpur, Malaysia: Arenabuku, 1985), p.16.

④ Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2012), p.173.

⑤ “Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration,” December 27, 1971, available at: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-163245-351392.pdf>.

应在东盟主导的多边机制中进行。^①虽然《展望》从字面上使用了“印太”二字,但东盟版“印太战略”以务实合作为导向,明显有别于以战略竞争为导向的美国版本。柬埔寨、越南、菲律宾、老挝、缅甸等东盟国家公开表态支持中国涉港国安立法也表明东盟国家坚定奉行互不干涉内政、尊重国家主权等国际关系基本准则。特朗普政府希望进一步在东南亚强化军事存在,希望东盟相关国家重申2016年菲律宾南海仲裁案判决,希望通过“印太透明倡议”支持缅甸自由公平的选举,支持印尼国家综合处理投诉系统,维护新闻自由和加强市民社会建设。这些政策的执行都可能造成美国与东南亚国家关系的紧张,主要原因还是在于东盟国家会担心美国通过这些举措干涉其内政,甚至担心对其政权的合法性构成威胁,动摇其执政的根基。此外,重视“四边机制”的“印太战略”也对东盟主导的地区多边机制和东盟中心地位构成挑战。^②

(三) 东盟国家对大国竞争的历史记忆和现实认知

东南亚国家对大国竞争的认知也决定了它们不会全心支持美国遏制中国。冷战时期,东南亚国家深受美苏对抗影响。越南战争、柬越战争等大规模冲突都反映了大国的利益冲突。为了维护自身利益,东南亚国家开始寻求区域性合作,这才诞生了东盟。^③目前,中美竞争加剧,同时东南亚国家与两个大国又有着广泛的共同利益。历史和现实告诉东盟国家,一是尽量规避破坏性的大国竞争在本地区发生;二是尽量避免在大国竞争中选边站队。特朗普政府对华政策在东南亚有不少支持者,甚至希望从中美贸易战中获利,但东南亚国家普遍不愿看到中美竞争恶化升级,更不愿选边站队。新加坡总理李显龙曾公开建议美国接受中国崛起并将其融入现行的规范当中。^④东南亚国家也不会因为美国对“一带一路”倡议的指责而放弃与中国合作。李显龙总理认为“一带一路”倡议是“建设性的机制”。东盟国家普遍认为“一带一路”对本国基础设施建设有益。^⑤特别是在新冠肺炎疫情对全球经济造成严重冲击的背景下,东盟与中国的贸易却逆势增长,中国已与新加坡、缅甸、印度尼西亚等国家开通必要人员往来的“快捷通道”,共同努力提振地区经济。显然,疫情之下,东盟国家更加关心寻求与中国的经贸合作,而非联美抗中。东南亚国家特别是美国的条约盟友菲律宾和泰国对美国南海新政策的冷淡反应和表态也说明其不会盲目跟从美国对抗

① 参见“ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, available at: <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>。

② 刘琳:《东盟“印太展望”及其对美日等国“印太战略”的消解》,载《东南亚研究》,2019年第4期,第78页。

③ 参见李一平、庄国土:《冷战以来的东南亚国际关系》,厦门大学出版社,2005年版。

④ Ian Storey, “Contending U.S. and Chinese Visions for Regional Order at the Shangri-La Dialogue: A Mixed Reception from Southeast Asia,” *ISEAS-Yusof Ishak Institute Perspective*, No.59 (2019), p.5.

⑤ 参见 Yang Yue and Li Fujian, *The Belt and Road Initiative: ASEAN Countries' Perspectives* (Singapore: World Scientific Publishing, 2019)。

中国。2020年7月14日,即美国南海声明发布的第二天,泰国总理巴育与中国国家主席习近平通电话,希望继续与中国加强抗击新冠肺炎疫情合作,深化共建“一带一路”与“泰国4.0”等发展战略对接。2020年7月27日,菲律宾总统杜特尔特在发表国情咨文讲话中提到南海争端只能诉诸外交努力,而非通过战争解决,如果美军重返苏比克湾,将给菲带来毁灭性灾难。^①新加坡东南亚研究所2020年的一份最新民调结果显示,大部分东南亚国家受访者倾向通过增强地区韧性和团结(48%),或寻求与第三方合作拓展自身的战略空间(14.7%)来应对中美竞争,而非在中美之间选边站队。^②

(四) 中国与东盟的关系现状

融合联动发展的中国—东盟关系使东盟国家意识到与美国联手遏制中国不符合自身利益,唯有在与大国合作中继续平衡各方力量才是最优选择。2018年10月,中国首次与东盟开展海上联演,也是东盟首次与单一国家进行联合军演。2019年,双方再次成功举行海上联合演习。两次联合军演不但表明双方战略互信的明显增强,也表明共同维护南海和平稳定的决心。双方在人员培训、装备技术、灾害救援、反恐维稳、联合搜救等领域的合作也不断深化。近年来,南海局势经历了由乱向好的转变。2019年“南海行为准则”(以下简称“准则”)提前完成一读,“准则”框架已经成型。中国与东盟的经贸合作持续加速。2020年上半年,东盟超过欧盟首次历史性地成为中国第一大贸易伙伴。截至2018年底,中国已与东盟十国签署了双边“一带一路”合作协议。2019年11月双方发布了《中国—东盟关于“一带一路”倡议同〈东盟互联互通总体规划2025〉对接合作的联合声明》,使“一带一路”倡议与东盟互联互通总体规划对接,为本地区实现全面互联互通增添新动力。《中国—东盟自由贸易协定》升级版也已于2019年10月全面生效,将进一步推动区域内贸易投资自由化、便利化,促进双方产业链、供应链、价值链的深度融合。新冠肺炎疫情也将加速经济的区域化发展,占据全球经济总量的三分之一的《区域全面经济伙伴关系协定》已于2020年11月签署。疫情促使电子商务在东南亚加速发展,同时也凸显了本地区的“数字鸿沟”。中国与东盟在数字经济、通信、新基建方面的合作前景可期。近些年,越来越多的从事数字经济的中国与东盟企业开展合作与对接。2019年6月,宝腾汽车、马来西亚阿尔特通信(Altel Communications)和中国亿伽通科技签约成立三方

① “Transcript: President Rodrigo Duterte’s Penultimate SONA,” *Philstar Global*, July 27, 2020, available at: <https://www.philstar.com/headlines/2020/07/27/2031010/transcript-president-rodrigo-dutertes-penultimate-sona>.

② Malcolm Cook and Hoang Thi Ha, “Beyond China, the USA and ASEAN: Informal Minilateral Options,” *ISEAS-Yusof Ishak Institute Perspective*, No.63 (2020), pp.4~5.

技术合资公司,共同在马来西亚提供车联网服务。2019年7月,中国移动国际有限公司宣布其在新加坡自建自营的数据中心正式启动,这是中国移动国际有限公司首个落成运营的海外数据中心,也是在亚太区第二个云网核心据点。^①2020年6月,华为在新加坡开设了一所虚拟人工智能学院,提供人工智能、第五代移动通信技术(5G)、云计算等140门免费在线课程。经此一疫,东盟国家对中国的国家、地区、全球治理理念的认可度也明显提升。^②

结 语

以竞争为主的对华政策在美国国内已经成为主流观点,大国竞争也因此将在未来长期影响美国对东南亚政策的制定,这一点不会因为2021年白宫易主而发生改变。然而拜登政府将在规制中国的方式上发生变化。美国对东南亚政策作为对冲中国的工具性特征仍将延续,美国在南海的军事干预将会减弱,政治干预则会增强,与东南亚国家双边和多边合作都会加强,国家公信力也会随之提升,在“一带一路”、数字经济、水安全、民主、环保、人权等领域将进一步强化对中国的压制。

中国与东盟国家在新冠肺炎疫情期间所表现出来的以人为本、守望相助的文化共性和经贸合作的韧性也将进一步加剧美国的焦虑,进而加强在本地区的对华规制。美国对东南亚政策难以延续此前的“善意忽视”传统,相反东南亚将成为美国全球战略框架下关键的一环。美国学者普遍认为,东南亚应在美国全球战略中占据重要一席。虽然东南亚难以成为美国遏制中国的一极,但是东南亚国家典型的中间心态,在大国间寻求平衡、试图在中美竞争中追求自身利益最大化,不但为美国介入地区事务提供了空间,也会使它们在中美之间进行有选择性的“选边站”,进而危害地区安全环境。因此在大国竞争将长期成为美国对外战略优先事项的背景下,美国政府对东南亚政策也将成为美国大国竞争战略的重要组成部分,值得密切关注、积极应对。

杨悦:外交学院亚洲研究所副所长、副教授

(本文责任编辑:李墨)

① 《中国—东盟合作新亮点:数字经济合作》,2019年11月22日,http://www.cn-asean.org/xwfb/201911/t20191122_906456.html。

② 笔者在参加“2020年第一次中国—东盟关系雅加达论坛:中国—东盟抗疫合作视频研讨会”时,东盟国家与会者对中国抗击新冠肺炎疫情的方式、中国与东盟抗疫合作、中国对全球抗疫的贡献表示高度赞赏。

American Diplomacy

The “Gray Zone” Confliction and the New Strategic Competition of the U.S. Towards China

Huang Zhong (65)

The importance of gray zone theory has been emphasized in recent years. The reason for the emphasis is that in the 21st century Western strategists led by the United States have serious anxiety over a series of strategic competitive failures and hegemonic declines, especially in East Asia, Europe and the Middle East. From the perspective of gray zone theory, the U. S. strategists hold the opinion that China has launched many gray zone offensives against the United States and has continuously challenged America’s leading position in the world successfully, especially in the Asia-Pacific region. Therefore, the U.S. government, as a victim, sends a clear signal to China and adopts a series of countermeasures.

Major Power Competition and the Trump Administration’s Policy toward Southeast Asia

Yang Yue (89)

With the return of major power competition to the U.S. national security strategy, the Trump administration has significantly strengthened its strategic security game and digital geopolitical tactics as well as its battle of ideas over institutional and governance concepts with China in Southeast Asia. It has enhanced ties with Southeast Asian countries on fronts of security, economy and governance so as to resist China with both hard and soft power. Southeast Asia is unlikely to become a stalwart for the U.S. to contain China due to the continuing improvement of relations between China and ASEAN, the image and credit deficit of the Trump administration in Southeast Asia, the historical memory and realistic cognition of major-power competition in Southeast Asian countries, as well as the inherent contradictions between the U.S. Indo-Pacific strategy and the foreign strategic culture of ASEAN countries. However, the typical centrist mentality of ASEAN countries provides opportunities for the U.S. to get involved in regional affairs and makes them pick sides on some issues between the U.S. and China, which will in turn endanger regional security.

How Political Organizations Limit the Transformation of U.S. International Strategy: A U.S. National Security Council Perspective

Yang Nan (110)

The U.S. International Strategy of “Primacy,” which aims to maintain