

中美制度竞争对东盟中心地位的冲击

——以东盟地区论坛（ARF）为例

吴琳

摘要 自特朗普执政以来，中美在亚太地区的制度竞争出现重大转向：恶性竞争模式取代良性竞争模式成为“新常态”；美国轻视东盟导致中美制度间制衡升级，但同时中美在东盟主导制度内的竞争也在强化；中美制度竞争的议程、方式和进程因中国被动卷入恶性竞争而显著受制于美国的政策。中美制度间制衡和制度内竞争的升级以不同方式、在不同程度上削弱了东盟在地区多边架构中的中心地位。本文聚焦中美制度内竞争，以东盟地区论坛为例，从制度功能的视角分析发现，中美正通过冲突性博弈、议题竞争、规范竞争、决策过程竞争等制度内竞争路径，从东盟主导架构内部改变东盟中心性的实质，冲击“合作安全”模式的合法性地位、东盟对议题设置的主导力、东盟内部的规范一致性以及“东盟方式”的认同和实践。东盟难以在现有机制下为中美竞争提供缓冲平台和议价规则，其自身在议题和规范的制度竞争中日趋处于次要地位，对于“东盟方式”的维护心有余而力不足。面对新的战略环境，东盟已经认识到开启新一轮适应和创新的必要性和紧迫性。加强地区制度的功能塑造、支持东盟中心地位重构同样符合中国的总体利益，但在较长一段时间内中国将面临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。

* 吴琳，外交学院亚洲研究所副研究员（北京 100037）。

** 本文为中央高校基本科研业务费专项资金科研创新重点项目“中美战略竞争与东盟中心地位重构研究”（项目编号：3162020ZYKB02）的阶段性成果。

关键词 中美竞争 制度竞争 东盟中心地位 东盟地区论坛
东盟方式

导 言

冷战结束以来,东南亚国家联盟(ASEAN,简称“东盟”)与中国、日本、韩国、美国、欧盟、印度等多个域内外大国的“10+1”合作平台,以及东盟加中日韩(10+3)、东亚峰会(EAS)、东盟地区论坛(ARF)、东盟防长扩大会(ADMM+)等地区多边机制,共同构成了亚太地区合作架构的制度支柱。作为一个中小国家联盟,东盟虽实力有限,却通过影响这些机制的制度设计、决策方式、原则规范、成员资格、议程设置、制度进程和合作效果,在亚太地区合作架构中确立了核心地位,发挥了地区秩序演进中“小马拉大车”的独特作用。^①对此,学术界称之为“东盟中心地位”(ASEAN Centrality)。^②

近年来,东盟中心地位出现了弱化的迹象。^③导致其弱化的因素很多,既来自东盟内部,如东盟的不团结和内部分化、部分国家政局动荡、领导国

^① Mely Caballero-Anthony, “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture”, *The Pacific Review*, Vol 27, No 4, 2014, pp 563-584. 少数现实主义学者对此表示怀疑。Michael Leifer, “The ASEAN Peace Progress: A Category Mistake”, *The Pacific Review*, Vol 12, No 1, 1999, pp 25-38; Shaun Narine, “ASEAN and the Management of Regional Security”, *Pacific Affairs*, Vol 71, No 2, 1998, pp 195-214; David Martin Jones and M. L. R. Smith, *ASEAN and East Asian International Relations: Regional Delusion*, Edward Elgar, 2006.

^② 新加坡学者陈思诚认为,“东盟中心地位”具体指地区领导者或驾驶员、东亚地区主义平台的提供者和推动者、地区制度的中心或关键节点、地区发展动力以及地区安排的权宜之计。See Seng Tan, “Rethinking ‘ASEAN Centrality’ in the Regional Governance of East Asia”, *The Singapore Economic Review*, Vol 62, No 3, 2017, pp 721-740.

^③ Herman Joseph S. Kraft, “Great Power Dynamics and the Waning of ASEAN Centrality in Regional Security”, *Asian Politics & Policy*, Vol 9, No 4, 2017, pp 597-612; Mely Caballero-Anthony, “ASEAN Centrality Tested”, in Sumit Ganguly, Andrew Scobell and Joseph Chinyong Liow, eds, *The Routledge Handbook of Asian Security Studies*, Routledge, 2017, pp 217-228.

家对东盟重视程度降低等,^①也存在东盟外部因素,其中最为重要的一个体系性变量是中美战略竞争。^②中美战略竞争对亚太地区格局和秩序的影响是结构性的,既反映在战略、军事、经济、科技的硬实力较量上,也发生在制度和规范的软实力交锋中。由于东盟中心地位的核心是制度中心性,^③中美在制度层面上的竞争不可避免地会对东盟中心地位产生冲击和影响。那么,中美制度竞争如何影响东盟中心地位?其作用机制是什么?东盟中心地位重置未来将如何影响地区秩序和中国战略选择?在提出本文观点和分析框架之前,有必要简要梳理学术界对该议题的探讨。

现实主义学者大多重视大国竞争的作用,但不认为中美制度竞争会直接导致东盟中心地位的弱化。拉尔夫·埃莫斯、罗伯特·卡普兰等新现实主义学者将中美权力制衡或失衡视为影响东盟中心地位的主要变量。埃莫斯认为,东盟中心地位最重要的价值是维持大国在该地区的权力制衡。衡量东盟中心地位弱化的标准是考察东盟能否在中美竞争加剧背景下避免出现地区权力失衡或扭转失衡重回均衡。一旦该任务无法完成,东盟中心地位将受到削弱。^④卡普兰也认为中美权力制衡赋予了东南亚国家在大国间“两面下注”的自由,有了自由空间,东盟中心地位才得以确立。但东盟的这种“自由”不能被视为理所应当,中美之间紧张持续的对峙最终可能导致地区权力失衡,并使东盟失去这种“自由”。^⑤一些中国学者认为,大国竞合关系的性质是影响东盟中心地位变化的重要因素。他们将“大国间温和竞争”或大国在该地区的合作多于竞争视为东盟中心地位存在和维系的前提条件之一,认为一旦域内外主要国家在该地区展开激烈争夺或博弈,东盟将很难通过其主导

① Amitav Acharya, “Doomed by Dialogue: Will ASEAN Survive Great Power Rivalry in Asia?” in Gilbert Rozman and Joseph Chinyong Liow, eds., *International Relations and Asia's Southern Tier: ASEAN, Australia, and India*, Asan-Palgrave Macmillan Series, 2018, pp. 77-91.

② Herman Joseph S. Kraft, “Great Power Dynamics and the Waning of ASEAN Centrality in Regional Security”, pp. 597-612.

③ Richard Stubbs, “ASEAN's Leadership in East Asian Region-Building: Strength in Weakness”, *The Pacific Review*, Vol. 27, No. 4, 2014, pp. 523-541.

④ Ralf Emmers, “The Influence of the Balance of Power Factor Within the ASEAN Regional Forum”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 2, August 2001, pp. 275-291.

⑤ Robert D. Kaplan, “The South China Sea Is the Future of Conflict”, *Foreign Policy*, No. 188, September/October 2011, pp. 83-85.

的地区机制保持对地区事务的引领并维持中心地位。^①

阿米塔·阿查亚、陈思诚、贺凯、魏玲等建构主义和制度主义学者倾向于认为，中美制度竞争给东盟中心地位的护持带来了挑战，但起决定性作用的是东盟的政策选择，以及新兴制度与东盟主导机制之间的互动。阿查亚和魏玲认为，新的大国竞争有可能给东盟中心地位的维持提供新的机遇和更多的政策活动空间。^②与权力因素相比，“地方行为体对权力的反应在地区秩序的构建中可能更重要”。^③如果东盟能保持整体性，维持中立，重新定义其在大国纷争时代的区域中心地位，就可以存活下来并在管理大国竞争中（至少在东南亚地区）发挥有效作用。^④陈思诚的观点较为平衡，他认为中美制度竞争对东盟中心地位带来的影响是混合的，东盟会在中美的争取和拉拢中短期获益，但面对中美长期对抗将遭受损失。东盟目前正试图通过证明其对主要大国的效用和意义来重新定义其中心地位，但仍面临能否融入印太战略和避免选边站等挑战。^⑤贺凯则从制度主义的视角分析认为，中、美分别倡导建立的新兴制度必然会与东盟主导机制构成竞争，并不可避免地威胁到东盟中心性，但如果新制度能对东盟主导机制形成补充，则东盟中心地位所受冲击将较为有限，还可能有利于东盟在地区秩序和平转型中继续发挥重要作用。^⑥

质疑上述观点的学者则认为，面对中美制度竞争的挑战，东盟的政策选

① 刘若楠：《权力管控与制度供给——东盟主导地区安全制度的演进》，《世界经济与政治》，2019年第3期，第79—107页；韦宗友：《印太视角下的“东盟中心地位”及美国—东盟关系挑战》，《南洋问题研究》，2019年第3期，第7—8页。

② Amitav Acharya, “ASEAN Can Survive Great-power Rivalry in Asia”, *East Asia Forum*, October 4, 2015, www.eastasiaforum.org/2015/10/04/asean-can-survive-great-power-rivalry-in-asia/; Bilahari Kausikan, “ASEAN May Have to Cut Members if They Continue to Be Led by an External Power”, October 24, 2020, <https://mothership.sg/2020/10/bilahari-asean-china/?fbclid=IwAR3K3uR-bpAg704vdmao7nirYCC0kfKnTG6QypKZMp96SK0qMSdjSi3tR9Q>.

③ Amitav Acharya, “Review Article: The Emerging Regional Architecture of World Politics”, *World Politics*, Vol. 59, No. 4, 2007, p. 630. 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1—14页。

④ Amitav Acharya, “Doomed by Dialogue: Will ASEAN Survive Great Power Rivalry in Asia?”, pp. 77-91; Mely Caballero-Anthony, “ASEAN Centrality Tested”, pp. 217-228.

⑤ See Seng Tan, “Consigned to Hedge: Southeast Asia and America’s ‘Free and Open Indo-Pacific’ Strategy”, *International Affairs*, Vol. 96, No. 1, 2020, pp. 131-148.

⑥ 贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，《世界经济与政治》，2018年第12期，第60—83页；贺凯：《美国印太战略实质与中国的制度制衡——一种基于国际关系理论的政策分析》，《现代国际关系》，2019年第1期，第13—21页。

择并不起主要作用。^① 他们表示，东盟中心地位并非东盟有意塑造或基于任何优越条件获得的，而是东盟务实解决问题的一种自然发展结果，或者说该地位的取得源于这是所有地区相关方在政治上都能接受的唯一选择。赫尔曼·约瑟夫·S. 卡拉夫特、吴翠玲、威廉·T. 陶等东南亚学者从对东盟主导架构分析得出的结论是：大国竞争变化的压力使得东盟难以持续领导更广泛的东亚和亚太区域进程。卡拉夫特强调东盟存在弱点，认为以东盟为中心的安全架构为东亚和更广泛的亚太地区安全合作提供了框架，但这个地区安全架构是“支离破碎”的，它的确立和运作需要大国提供某种形式的良性宽容，尤其是在没有集团政治、地区性大国联合、强加或接受的霸权结构的背景下才能发挥作用。面对不断升级的中美竞争，以及为解决非传统安全关切而不断增加的合作制度化需要，东盟的局限性将使以其为中心的区域安全框架难以为继。^② 从大国与东盟在地区架构中的关系结构视角，吴翠玲认为东盟中心地位体现为东盟促使权力关系制度化，使大国的作用和小国在区域安全管理中的“声音”合法化。但东盟并未能促成大国之间的持续合作，而这种合作对于建立一个新的稳定的区域秩序是非常必要的。东盟选择为大国提供一个最低限度的规范立场，而没有在关键的战略准则上促成协商并达成共识。东盟“舒适”的区域主义模式使大国将地区机制视为“软”平衡的工具，而非就“游戏规则”进行谈判和制度化的场所（而这正是可持续大国关系模式建立的基础）。因此，东盟的作用是有限的，并受制于大国为塑造新的区域秩序而进行的议价活动。^③ 陶也认为，大国并不打算让东盟推动的安全区域主义“管理其核心国家安全利益”，当其核心利益面临直接威胁时，

^① 薛力：《东盟知天命？担忧“中心性”》，《世界知识》，2017年第17期，第73页。ADB I, *ASEAN 2030: Toward a Borderless Economic Community*, Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2014, p. 191.

^② Herman Joseph S. Kraft, “Great Power Dynamics and the Waning of ASEAN Centrality in Regional Security”, pp. 601-602.

^③ 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 and Joseph Chinyong Liow, eds., *International Relations and Asia’s Southern Tier: ASEAN, Australia, and India*, pp. 45-61.

有可能放弃东盟。^①

综上所述，现有文献从不同角度分析了中美制度竞争是否、如何和为何影响东盟中心地位，为本文的研究提供了前提和基础，但也存在两点不足。一是过于关注中美制度间制衡的变化对东盟中心地位和区域架构的影响，而对中美在东盟主导制度内的竞争研究不够。^②二是较少从制度功能视角剖析中美制度内竞争如何影响现有地区架构。为更加全面深入地评估中美制度竞争对东盟中心地位的影响，本文聚焦中美制度内竞争，选取 ARF 为研究案例，运用文本分析、过程追踪、专家访谈等实证调研方法，探讨特朗普执政以来中美是如何通过冲突性博弈、议题竞争、规范竞争、决策过程竞争这四种制度内竞争路径削弱东盟中心地位的。

一、中美制度竞争转向与东盟中心地位的弱化

东盟中心地位的确立与中美竞争密切相关。^③20世纪90年代初，东盟建立地区合作机制的初衷便是减少中美“对撞”风险和维持地区和平，也正是因为中美存在长久的竞争关系，域内外大国才会支持实力偏弱的东盟在地区合作架构中扮演独一无二的“驾驶员”角色。^④伴随着亚太地区合作的顺畅发展，东盟中心地位在21世纪头十年里日趋稳固。2005年东亚峰会成立，美国和俄罗斯在2011年加入，表明东盟主导的地区机制得到了国际体系中主要大国的认可和支持。但2012年以后，美国、中国等主要大国的亚太地区政策相继做出重大调整，中美制度竞争开始激化。^⑤2017年上台的特朗普政府将中美竞争推向一个新的历史峰值，中美在亚太的制度竞争方式也发生

^① William T. Tow, “Great Powers and Multilateralism: The Politics of Security Architectures in Southeast Asia”, in Ralf Emmers, ed., *ASEAN and the Institutionalization of East Asia*, Routledge, 2012, pp. 155-168.

^② 关于制度间竞争和制度内竞争的论述，可参考李巍、罗仪藪：《从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑》，《世界经济与政治》，2019年第4期，第28—57页。

^③ Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Routledge Curzon, 2003.

^④ Evelyn Goh, “Institutions and the Great Power Bargain in East Asia: ASEAN’s Limited ‘Brokerage’ Role”, pp. 373-401.

^⑤ 贺凯：《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》，第60—83页。

了变化。在此背景下，东盟中心地位加速弱化。

（一）特朗普执政以来中美制度竞争的转向

2012年以来，中美制度竞争经历了两个阶段的明显变化。奥巴马执政时期，中美在制度内和制度间既有竞争也有合作，其中竞争性因素在上升，但两国形成了不搞对抗、管控竞争、保持竞争与合作平衡的战略默契。^①中美两国政府都重视东盟主导机制的作用，除此之外还各自倡导建立了新机制。奥巴马政府的策略是通过加强对东盟主导机制的“改制”来彰显美国的领导力，同时倾力创建“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）等新机制，以消解中国在该地区的经济影响力。中国的反制也很明确，即不惧竞争，同时最大限度地争取对美合作。“不惧竞争”体现在中国更加积极地经营和塑造东盟主导机制，并主动构建亚洲基础设施投资银行（AIIB）、丝路基金（SRF）等“一带一路”合作平台，夯实与地区国家关系，破除美国利用多边主义制度孤立中国的企图。^②与此同时，中国强调在开放、包容和合作中实现中美之间的良性竞争。

特朗普上台及其一系列反建制做法极大地改变了中美制度竞争的性质和方式。中美制度竞争的性质因特朗普对华政策转向“压制、伤害以致消灭竞争对手”而走向了对抗和冲突。^③尽管中国一直在呼吁合作，但美国已经确立了对华战略竞争的基调，这使得两国在制度内和制度间的竞争呈现出三个重要“转向”。

第一，恶性竞争模式取代良性竞争模式成为中美制度竞争的“新常态”。奥巴马执政时期中美制度竞争是一种良性竞争，双方均重视东盟主导机制，且并未从根本上动摇东盟的规范和制度，在这种情况下，东盟中心地位面临的重大挑战更多来自东盟自身而非中美竞争。但特朗普政府不同，它轻视东盟及其主导机制，转而重构美日印澳“四边对话”来凸显“美国优先”地位。这种对现行机制和秩序的反建制态度破坏了中美良性竞争的基础，即重视东盟主导机制、认可并维护东盟规范和制度，从而显著削弱了东盟为大国提供制度性议价平台的能力和作用。

① 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》，2020年第5期，第107—111页。

② 赵洋：《中美制度竞争分析——以“一带一路”为例》，《当代亚太》，2016年第2期，第28—57页。

③ 吴心伯：《论中美战略竞争》，第99—100页。

第二，在东盟主导机制内部，特朗普政府同样无视东盟，加强与中国在关键议题和热点领域的竞争。基于实用主义考虑，特朗普政府将涉及中国“核心利益”的矛盾，以及原本为了达成合作而暂时搁置的分歧公开化和尖锐化。在东盟主导制度的“改制”问题上，美国强化了对西方规范和自我利益的嵌入，对致力于维持整体性的东盟和认同“东盟方式”的中国均构成挑战。

第三，中美制度竞争的议程、方式和进程因中国被动卷入恶性竞争而显著受制于美国的政策，不确定性上升。中国被动卷入恶性的制度竞争，具体表现为对美国的“改制”趋向准备不足，对国际制度的塑造和影响存在明显的能力短板和意愿缺失，以及不愿从根本上动摇东盟在地区架构中的中心地位。相反，特朗普政府主动出击，在制度塑造的合法性和能力储备上更具优势，对维持东盟中心地位更不关心。这使得美国掌握了中美制度竞争的主导权，中国则不得不面对加强对美竞争与维持东盟中心地位之间的内在张力。

（二）两种制度竞争削弱东盟中心地位的差异化表现

对于东盟而言，特朗普上台以来中美制度竞争的重大转向已超越东盟内部的诸多问题，成为动摇东盟中心地位的更大挑战。这也是为何东盟会出台《东盟印太展望》，公开重申东盟中心地位对于管控大国竞争和维持地区和平与稳定的重要意义。^①中美制度间制衡和制度内竞争的加剧以不同方式、在不同程度上加速了东盟中心地位弱化。

中美在东盟主导机制外开辟了制度间竞争的新“战场”，表现为美国印太战略为遏制中国崛起所实施的排他性制度制衡，以及两国在规则和秩序层面的竞争。^②不断升级的竞争性多边主义给东盟中心地位带来了至少三重挑战：其一，排他性安全集团的初现使地区安全的博弈环境转向冲突性，东盟主导的合作安全机制难以有所作为。随着事态发展，美国明显暴露出将其倡导的“四边对话”打造为“亚洲版北约”的战略意图。美国的挑衅使得中美

^① Amitav Acharya, “Why ASEAN’s Indo-Pacific Outlook Matters”, August 11, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters/>; Frederick Kliem, “ASEAN’s Indo-Pacific Dilemma: Where to from Here?” *RSIS Commentary*, No 155, August 6, 2019, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/08/CO19155.pdf>

^② 贺凯：《美国印太战略实质与中国的制度制衡——一种基于国际关系理论的政策分析》，第13页；张贵洪：《“一带一路”倡议与印太战略构想的比较分析》，《现代国际关系》，2019年第2期，第26—34页。

在南海、台海等地区的安全困境升级，两国发生正面冲突的风险不断上升。东盟主导的地区机制在合作性博弈环境下发挥了应有作用，然而面对日趋对抗性的地区安全环境则束手无策。其二，美国为强化对华竞争，加大了其在亚太乃至全球范围内的基础设施、产业供应链等关键经济领域的利益重组，冲击了传统的“东盟+X”地区合作模式。尽管东盟主导的“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）取得了里程碑式进展，但未来东盟能否协调好15个成员方的利益以及与美国印太战略的关系仍未可知。^①其三，美国的排他性制度制衡对东盟国家的“两面下注”策略也提出了严峻挑战。^②东盟的两面下注之所以能够成功，是因为它通过保持统一和中立，将中美纳入包容性地区机制之中进行对话、协商与合作。一旦东盟发生分化或选边站队，就将失去大国信任。^③而美国的排他性制度制衡既会加速东盟分化，也将使东盟通过两面下注确保中美共处于一个地区机制的传统路径失效。

中美在东盟主导制度内的竞争同样在升级，但施加影响的方式与制度间制衡不同。制度内竞争主要发生在两个场域：一是中、美分别与东盟建立的“10+1”机制和湄公河流域机制，二是中、美共同参与的EAS、ARF、ADMM+等地区机制。两者削弱东盟中心地位的程度存在明显差异。在“10+1”和湄公河流域机制下，东盟中心地位并未受到明显削弱，相反，东盟似乎重新掌握了区域主动权，特别是在海上安全合作方面。^④例如，东盟十国首次以集体的形式分别于2018年和2019年同中国和美国举行了海上联合军演。在湄公河流域，美国于2020年9月将停滞十余年的“湄公河下游倡议”（LMI）机制升级为美国—湄公河伙伴关系，并举行了首届部长级会议。^⑤尽管美国此举意在制衡中国倡导的“澜沧江—湄公河合作”（LMC）机制，但从东盟的角度来看，美国更加重视湄公河次区域制度，有助于凸显东

^① 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.

^② Jonathan Stromseth, “Don’t Make Us Choose: Southeast Asia in the Throes of US-China Rivalry”, *Foreign Policy at Brookings*, October 2019, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/FP_20191009_dont_make_us_choose.pdf

^③ See Seng Tan, “Rethinking ‘ASEAN Centrality’ in the Regional Governance of East Asia”, pp 721-740.

^④ See Seng Tan, “Consigned to Hedge: Southeast Asia and America’s ‘Free and Open Indo-Pacific’ Strategy”, pp 131-148.

^⑤ 刘卿：《美国东南亚政策转向及前景》，《国际问题研究》，2020年第5期，第60—76页。

盟在中美竞争中的战略价值。

相较而言，中美在共同参与的 EAS、ARF、ADMM+ 等地区机制下的竞争对东盟中心地位的冲击更为显著。下文将以 ARF 为主线，对这方面的影响进行重点论述。选择 ARF 作为单一案例，在于 ARF 成立的时间较长，合作领域较广，为我们观察中美制度竞争变化给东盟中心地位带来的实质性影响提供了时间和空间的广度和宽度。另外，作者长期参与 ARF 机制活动，获取了大量第一手资料，有助于研究具体深入。

（三）中美制度竞争冲击东盟中心地位的制度分析框架

东盟中心地位的核心是制度中心性，从制度功能的角度看，东盟中心性在 ARF 机制框架下突出体现在以下四个维度。

第一，“合作安全”模式的合法性地位。1994 年 ARF 成立标志着东盟式多边主义在亚太地区的确立。它是东南亚国家适应新的战略环境、提出以平等协商为特征的“合作安全”模式并以此为基础开展多边安全合作的典型案例。^①在谈判建立 ARF 的过程中，东盟已然展现出积极主动且富有创新意识的能动性。为取得对 ARF 特性塑造的主导权，东盟采取了两方面的策略：一是适应。其间东盟中心地位并不是通过将既有的东盟规范简单外推或扩大而取得的，而是基于冷战后战略环境的变化而做出的适应性选择。为了将大国留在 ARF 谈判中，东盟背离了其拒绝域内军事或安全磋商、反对与域外国家建立多边安全关系的立场，这两者都被视为违反了东盟的互不干涉和区域自治原则。^②二是创新。东盟提出的“合作安全”新理念，有别于传统的大国间结盟对抗，强调多边“对话习惯”的发展，渐进、务实、非正式、协商一致地实现合作和妥协。^③对于机制的存续，其意义在于不仅将每一个亚太地区大国的安全利益和作用合法化，还使小国和中等国家在管理区域安全

^① Evelyn Goh, “ASEAN-Led Multilateralism and Regional Order: The Great Power Bargain Deficit”, pp. 45-61.

^② Alice Ba, “China and ASEAN: Re-navigating Relations for a 21st Century Asia”, *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4, 2003, pp. 630-638; Evelyn Goh, “ASEAN-Led Multilateralism and Regional Order: The Great Power Bargain Deficit”, pp. 45-61.

^③ Ralf Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*; Jurgen Haacke and Noel M. Morada, *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum*, Routledge, 2010; Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Resistance, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford University Press, 2013.

事务中拥有合法发言权和主张制度化。^① 尽管质疑不断，但东盟倡导和坚持的“合作安全”模式确实维持了美国、中国等主要大国在该机制下的对话与合作，小国和中等国家的利益和作用也得到了伸张和体现。

第二，东盟对机制议程设置的主导力。ARF 成立初期的主要任务之一是将后冷战时代权力关系变化可能带来的问题纳入机制讨论，并促成各成员方一致认可的议程清单。尽管美国和中国都对东盟为大国订立安全议程的能力表示怀疑，^② 但在机制的初建和发展过程中，东盟国家领导人展现出高超的政治智慧和外交能力，使得东盟表现得包容且灵活，成功确立了其在机制议程设置上的主导地位，具体表现在三个方面：（1）东盟促使 ARF 成员国同意以《东南亚友好合作条约》（TAC）作为“行为准则”，并采纳东盟版本的“合作安全”理念。由有着“反现实政治”议程的小国主导机制，有助于排除任何一个大国的控制，防止西方国家“霸占议程”（agenda-hogging）。宽松的对话形式和非干涉性的自愿遵守程序，也缓解了亚洲国家对于在军备控制和内政（如人权、民主化和领土主张）等敏感议题上开展法律谈判的担忧。^③（2）东盟以一种“照顾各方舒适度”的灵活方式将南海问题、朝核问题、军事透明度等中美最为关切的安全议题纳入机制讨论，并将台湾问题等涉及大国核心利益的敏感议题排除在议程之外，获得了大国信任。^④（3）随着 ARF 机制的发展，东南亚国家将其对传染病、海盗、贩卖人口、洗钱和恐怖主义等非传统、跨国界问题的关切纳入安全议程，并使之成为讨论和合作的核心。^⑤ 这种安全范畴的扩展，使各成员方可以通过功能性协作进行战略上要求较低的合作，从而确保传统上与大国有关的军事联盟和大战略磋商与协调不受挑战。^⑥

① Evelyn Goh, “ASEAN-Led Multilateralism and Regional Order: The Great Power Bargain Deficit”, p. 51.

② 张云：《国际政治中“弱者”的逻辑——东盟与亚太地区大国关系》，社会科学文献出版社，2010年，第66—69、224—227页。

③ Jose Almonte, “Ensuring the ‘ASEAN Way’”, *Survival*, Vol. 39, No. 4, 1997/1998, pp. 80-92.

④ 张云：《国际政治中“弱者”的逻辑——东盟与亚太地区大国关系》，第66—87、224—236页。

⑤ Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers, and Amitav Acharya, eds., *Non-traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, Ashgate, 2006; Herman Joseph S. Kraft, “Great Power Dynamics and the Waning of ASEAN Centrality in Regional Security”, p. 601.

⑥ Evelyn Goh, “ASEAN-Led Multilateralism and Regional Order: The Great Power Bargain Deficit”, p. 50.

第三，东盟内部的规范一致性。“预防性外交”（preventive diplomacy）是 ARF 所有成员方共同认可的安全规范，东盟主导了该理念从联合国到亚太地区的规范本土化进程。^①然而，从 ARF 第一届会议首次明确提出“推动亚太地区的信任建立和预防性外交”^②，到 1995 年外长会确立“建立信任措施、预防性外交、冲突解决”（CBM/PD/CR）的三阶段和平建设路径，不同成员方对于如何界定“预防性外交”概念并没有达成共识，导致机制内的安全规范竞争长期存在。东盟出于对主导“预防性外交”本土化进程的坚持，首先确保其内部十国对该理念的认知趋同，因而尽管以东盟和中国为代表的非西方成员与西方成员之间存在一定的规范竞争，但东盟仍然可以通过发出“同一个声音”，促使各方妥协并最终于 2001 年通过文件，明确了“预防性外交”概念和八项基本原则。东盟促成机制达成“表面”或形式上的最小规范共识是其中心地位的重要体现。^③

第四，“东盟方式”的认同和实践。“东盟方式”其实是一种以高度的协商一致为特征的决策过程，它建立在东盟非正式、一致建构和非对抗性交易风格的基础上，与西方多边合作中的对抗性态度、多数人投票和其他法律决策程序形成对比。^④ ARF 专家名人会（EEPs）即是采用这种“东盟方式”的“一轨半”机构，^⑤其显著特征是非正式性和松散性，但不容忽视的是，ARF

① Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, Vol 58, No 2, 2004, pp. 239-275. 吴琳：《预防性外交的规范扩散与东盟改造》，《世界经济与政治论坛》，2017 年第 6 期，第 92—112 页。

② ASEAN Regional Forum, “The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper”, Chairman’s Statement of the 1st Meeting of ASEAN Regional Forum, Bangkok, July 25, 1994, <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports.html?id=132>.

③ 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 64—68 页。

④ 阿米塔·阿查亚：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，王正毅、冯怀信译，上海人民出版社，2004 年，第 89 页。

⑤ 2004 年，ARF 第 11 次外长会通过了《ARF 专家名人操作指南》，正式启动了 EEPs 的运作。成立 EEPs 的初衷是建立一个以名人（一般是退休的高级官员）为主体、智库领袖和专家学者共同参与的咨询机构，着重依靠名人影响力和专家智力支持为第一轨道的 ARF 进程提供分析和建议。曾经有人将其称为 ARF 的智囊团，或认为该机构在产生供 ARF 审议的新的、非传统的想法方面具有潜在作用。除此之外，EEPs 常被称道的一点是构建了一个与 ARF 成员国外交部门保持接触的知情和互动的观察家团体，团体内各国 EEP 之间的相互信任和持续互动是维持机构有效性的重要保障。Paul Evans, “The Contributions of the ASEAN Regional Forum’s Experts and Eminent Persons Group in Advancing the Preventive Diplomacy Agenda”, Paper delivered to the 13th Meeting of the ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons, sponsored by Japan and Myanmar, Chiba, Japan, February 26-27, 2019.

的本质特征在于东盟对机构规则的主导和掌控，这也是衡量“东盟方式”维持与否的指标。就 EEPs 而言，“东盟方式”具体体现为：其一，东盟秘书处为 EEPs 设定阶段性目标，使之在循序渐进原则的指引下逐步拓展任务。西方国家曾试图强化 EEPs 的独立性作用，如开展独立研究和斡旋实践，但东盟秘书处对此明确表示反对。^①其二，程序上遵循协商一致和照顾各方舒适度的东盟原则。比如，EEP 的活动和研究成果应提交给 ARF 主席国，继而分享给所有 ARF 参与方。每个成员方推荐五名 EEP，且不得干预他国提名。EEP 采取一个东盟国家和一个非东盟国家构成的双主席国制和每年替换一个主席国的交替轮换制。联合主席国主导会议议程设置，参加会议的 EEP 根据自愿原则在特定议题下发言或参与讨论。^②

特朗普执政以来中美制度内竞争的变化，加速了东盟中心地位在上述四个维度的弱化。如图-1 所示，中美主要通过冲突性博弈、议题竞争、规范竞争、决策过程竞争这四个制度竞争路径，在制度功能层面对东盟的制度中心性形成冲击和挑战。（1）中美冲突性博弈增加了“合作安全”模式的失效风险，东盟倡导、亚太地区国家广泛认同的合作安全文化正面临来自大国对抗性博弈、联盟政治思潮等因素的严峻挑战。（2）中美议题竞争弱化了东盟对议程设置的主导，导致东盟在中美推动的新议题和中美各说各话的议题下难以调和分歧并促成合作。（3）中美围绕“预防性外交”的规范竞争升级加深了东盟内部对安全规范的认知分化，东盟中心地位赖以维系的团结一致性出现动摇。（4）为配合对华竞争，西方国家通过构建“小圈子”强化对机制的主导，不断侵蚀以协商一致为基本特征的“东盟方式”。以下就中美制度竞争影响东盟中心地位的不同维度进行具体阐释。

① ASEAN Regional Forum, “Co-Chairs’ Summary Report of the Third Meeting of the ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons”, Beijing, November 13-15, 2008, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/05/ANNEX-17-11.-Co-Chairs-Summary-Report-of-3rd-ARF-EEPs-Mtg-Beijing-13-15-Nov-08-16th-ARF-Phuket-2009.doc>

② ASEAN Regional Forum, “Guidelines for the Operation of the ARF EEPs”, Adopted at the 11th ARF, Jakarta, July 2, 2004, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/Guidelines-for-the-Operation-of-the-ARF-EEPs.pdf>; ASEAN Regional Forum, “Co-Chairs’ Paper on the Terms of Reference for the ARF Experts/Eminent Persons (EEP)”, Hanoi, May 2001, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2020/03/08-Doc8.pdf>; Paul Evans, “The Contributions of the ASEAN Regional Forum’s Experts and Eminent Persons Group (EEPG) in Advancing the Preventive Diplomacy Agenda”.



图-1 中美制度竞争冲击东盟中心地位的制度分析框架

二、中美冲突性博弈加大“合作安全”模式失效风险

自 2017 年特朗普上任以来，ARF 框架下的中美冲突性博弈增强，加大了东盟主导“合作安全”模式失效的风险。一是中美全面竞争传导至 ARF 机制内部，挤压了东盟借助机制促进中美合作和妥协的运作空间，使得东盟很难再利用其政治优先级和外交活动维持 ARF 合作安全的特性。二是东盟为了避免其表态或行为被中、美解读为“选边站”，选择降低参与度、减少主张发表，不仅弱化了机制的合作安全属性，也削弱和束缚了东盟发挥地区制度关键节点的作用。上述两方面可通过 2017 年以来 ARF 三个重要指标的变化得以印证，即中、美利用机制“攻击”对手的频率和程度，中、美合作办会的频次和偏好，以及东盟对中美竞争性议题的参与程度。

首先，中、美加强了针对彼此的“舆论战”和“外交战”。美国国务卿蓬佩奥没有出席 2020 年 9 月 12 日举行的第 27 届 ARF 视频外长会，但其代表在会上就南海、香港、台湾、军控等问题猛烈抨击中国。出席会议的中国外交部副部长罗照辉对其进行严正批驳并阐述了中方立场，批评美国是“破坏亚太地区和平的最危险因素”，在抗疫、南海、多边主义等问题上破坏合

作、挑动对抗。^①这是中国首次在 ARF 外长会上点名批评美国。在 2021 年 8 月 6 日举行的第 28 届 ARF 外长会上，美国国务卿布林肯再次就南海以及西藏、香港和新疆的人权问题向中国发难，更首次对中国核武库的快速增长深表关切。^②王毅国务委员兼外长则不仅在南海、人权等问题上坚决回应美国，还就美国通过军事威慑搞集团对抗、破坏东盟中心地位提出了批评。^③另外，中美在朝鲜半岛、若开邦等问题上的分歧也在近期的高官会和外长会上凸显出来。^④ARF 正成为中美互打“舆论战”和“外交战”的平台，地区合作和多边对话难以开展。

其次，中、美合作办会的频次显著减少。美方强化对华竞争而避谈合作，中方予以反击但仍保持合作开放的态度。^⑤中美合作意愿的差异导致原本存在的共同利益被夸大和放大的竞争所掩盖，合作难以实现。如表-1 所示，2014 年至今，中美合作办会的频次出现了递减趋势。在东盟合作方的选择上，中、美都倾向于选择与己战略利益高度一致或价值观趋同的东盟国家，比如中国与老挝、美国与菲律宾的合作次数最多（见表-2）。在此影响下，东盟内部的利益分歧和价值观差异被大国竞争放大，使之难以作为一个整体来管理地区事务、“缓和”中美竞争。

表-1 中、美历年合作办会频次（2014—2021）

年度	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
中美合作办会频次	4	1	0	0	1	0	0	0

资料来源：作者根据 ARF 公开资料整理。

① 中华人民共和国外交部：《汲取 9.11 经验教训，深化国际抗疫合作》，2020 年 9 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq__676201/gjhdqzz__681964/lhg__682614/xgxw__682620/t1814504.shtml。

② 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/>。

③ 中华人民共和国外交部：《王毅国务委员兼外长在第 28 届东盟地区论坛外长会上的发言》，2021 年 8 月 6 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjhd/t1897999.shtml>。

④ U. S. Department of State, “Assistant Secretary David R. Stilwell Participates in the ASEAN Regional Forum Senior Officials Meeting”, July 24, 2020, <https://www.state.gov/assistant-secretary-david-r-stilwell-participates-in-the-asean-regional-forum-senior-officials-meeting/>。中华人民共和国外交部：《汲取 9.11 经验教训，深化国际抗疫合作》。

⑤ 中华人民共和国外交部：《汲取 9.11 经验教训，深化国际抗疫合作》。

表-2 中、美与东盟国家合作办会频次 (2019. 8—2021. 8)^①

序号	东盟国家	中国	美国
1	泰国	3	0
2	柬埔寨	1	0
3	老挝	4	0
4	新加坡	1	1
5	缅甸	3	0
6	马来西亚	1	0
7	越南	1	1
8	印度尼西亚	0	2
9	菲律宾	0	5
10	文莱	0	0

资料来源：作者根据 ARF 公开资料整理。

最后，在涉及中美竞争和大国关系的问题讨论上，东盟的参与度明显降低。自特朗普上任以来，两国在 ARF 第一轨道和第二轨道就贸易摩擦、南海问题、印太、抗疫等问题针锋相对，竞争日趋激烈。东盟为避免表态被解读为“选边站”，大多保持沉默。比较 2017—2019 年历次 EEPs 会议有关大国关系的讨论，便可看出端倪（表-3）。东盟在中美矛盾激化的同时减少发声，说明其难以通过发挥公正、中立和调和的“桥接”（hub）作用，推动实现共识。更重要的是，增加了大国绕开东盟开展博弈和竞争的可能，更严重地侵蚀东盟的中心地位。

表-3 EEPs 会议有关大国关系的讨论 (2017—2019)

年度	讨论要点
2017 年	<ul style="list-style-type: none"> • EEPs 围绕美国特朗普政府的亚洲政策进行辩论，一方认为美国政策将有延续性，另一方对不确定性感到担忧； • EEPs 认为应该加强地区多边合作以应对地区和全球的不稳定因素，支持基于规则的地区秩序，确保东盟的中心地位。

^① 包括 ARF 官方公布的拟举办的活动。参见 ASEAN Regional Forum, “Schedule of ARF Meetings and Activities”, <http://aseanregionalforum.asean.org/calendar-of-events/schedule-of-arf-meetings-and-activities/>。

(续表)

年度	讨论要点
2018 年	<ul style="list-style-type: none"> • 新加坡 EEP 提出亚太地区安全的三个趋势：中国崛起与特朗普的“美国优先”政策正在改变亚太的地缘政治版图，中美关系的发展将对本地区所有国家产生影响；全球化带来的挑战正在影响所有国家的外交政策制定；各种跨国威胁的兴起需要得到重视； • 美国 EEP 对美国外交政策持乐观态度；一些与会者对美国政策和中美关系的乐观看法表示怀疑； • 中国 EEP 指出本地区拥有经济进步与繁荣，却并未有充足的安全合作；强调有必要在大国之间建立战略稳定，创设包容、合作的地区安全架构；中国 EEP 对印太概念持怀疑态度； • 澳大利亚 EEP 表示，印太概念具有包容性，与多极化趋势、东盟中心地位及 ARF 覆盖的地理范围相一致。
2019 年	<ul style="list-style-type: none"> • EEPs 西方成员的发言对中美关系做出了极为负面的评价； • 中国 EEP 积极评价本地区安全合作面临的机遇，对中美关系提出建设性意见。

资料来源：马壮和李福建根据 ARF 公开资料整理得出。

三、中美议题竞争弱化东盟议程主导力

多年来，中美围绕扩大军事透明度、南海问题、科索沃问题、预防性外交等议题的竞争一直存在，但东盟灵活调和了它们在议题设置上的矛盾和分歧，促使两大国在机制建设、灾害管理与人道主义援助、反恐与打击跨国犯罪、海上安全、防扩散与裁军、维和等领域达成多项共识和成果。在反恐与打击跨国犯罪领域，2001—2012 年 ARF 共发布十二次联合声明，而中美自“9·11”事件累积了许多共识，均签署了这些声明。^①在灾害管理与人道主义援助领域，ARF 每两年举行一次救灾演习。

然而，2017 年以后，中美议题竞争出现了一些新变化，弱化了东盟对机制议程的主导作用。一是中、美支持议题扩大但议而不决。中美之所以支持 ARF 引入网络安全、外空安全、航空安全等新议题，部分原因正在于各方对

^① 《东盟地区论坛成立二十周年纪念册》，世界知识出版社，2014 年，第 235—267 页。

下一步的机制发展和议题合作分歧加大，需要通过扩大议题范围来维持机制的存续，但更重要的是，中美都希望通过主导新议题来加强对议程、规则和秩序的塑造。^①

以网络安全为例。早在 2012 年 3 月，美国就联合越南举办了“ARF 网络空间代理行为体研讨会”。同年 7 月，ARF 发表《关于合作确保网络安全的声明》。作为声明的后续行动，2015 年 8 月第 22 届 ARF 外长会通过了《信息通信技术安全和使用的行动计划》。从议题提出到工作计划通过，ARF 网络安全合作似乎进展比较顺利，中、美、日、俄、韩等国和新加坡、马来西亚等东盟主要国家都对该议题不乏兴趣和热情。2012 年 3 月至 2016 年 3 月，ARF 共举行了七次网络安全研讨会，其中中国和美国各主办两次。^② 特朗普上台后，中美竞争加剧，日本和新加坡开始强化对网络安全合作的主导，推动 ARF 于 2017 年成立“信息和通信技术安全会间会”（ISM-ICTs）。2018 年，中美围绕中兴、华为 5G 技术、人工智能、数字化、网络入侵等议题的对峙趋于公开化和扩大化，^③ ARF 网络安全合作也进入了一个“议而不决”的声明阶段，即台面上的会议仍在按部就班地进行，但发表的声明要么显得沉闷，要么内容偏离严峻的现实。^④ 相比 ARF 框架，中、美两国似乎更愿意在“10+1”机制和联合国框架下提出倡议，分别同东盟开展更加务实的合作。^⑤ 在新冠肺炎疫情加剧中美科技竞争、日本等大国急于扮演更积极

① Ariel (Eli) Levite and Lyu Jinghua, “Chinese-American Relations in Cyberspace: Toward Collaboration or Confrontation?” Carnegie Endowment for International Peace, January 24, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/01/24/chinese-american-relations-in-cyberspace-toward-collaboration-or-confrontation-pub-78213>.

② 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>

③ 《外交部：美方在网络安全问题上的虚伪性早已昭然若揭》，人民网，2020 年 2 月 17 日，<http://world.people.com.cn/n1/2020/0217/c1002-31591129.html>。

④ Elina Noor, “Positioning ASEAN in Cyberspace”, *Asia Policy*, Vol 15, No 2, April 2020, p. 109.

⑤ 美国驻华大使馆和领事馆：《美国与东盟：永恒的伙伴》，2019 年 8 月 2 日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership/>；中华人民共和国外交部：《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》，2020 年 11 月 12 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831836.shtml>；中华人民共和国外交部：《李克强在第 23 次中国—东盟领导人会议上的讲话（全文）》，2020 年 11 月 13 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831929.shtml>。

角色、东盟国家信息技术发展不均衡等多种因素作用下，东盟对网络安全等新议题的主导力日渐下降。^①

二是中美在各方聚焦的核心议题下各自表述、各说各话。之所以出现这一趋势，一方面是因为这类议题的概念本身就相当宽泛、多元，且处于动态发展之中。比如“海洋安全”既包括与军事威胁和国家主权密切相关的传统安全问题，也涉及海盗、人口贩卖、恐怖主义、洗钱、贩毒等非传统威胁，此外还有一些与海洋相关的挑战，如搜救、非法捕鱼、自然灾害、气候变化、海洋环境保护等。^② ARF 根据问题属性对这类议题进行了进一步的细化分类，这也为不同国家基于自身利益开展议题内竞争提供了条件。^③ 另一方面则与中美进入海权全面竞争时代有关，两国竞争不仅体现在南海、东海等传统安全问题上，在非传统安全领域的共同利益空间也在压缩，合作变得更加困难。

以海洋安全为例。如图-2 所示，《ARF 2018—2020 年海洋安全工作计划》（简称《海洋安全工作计划》）对海洋安全会间会（ISM-MS）的议程进行了三年规划，着重对三大优先领域下的三个主要问题进行讨论和合作：三大优先领域包括共同认知与信息 and 最佳实践的交流，基于国际和区域法律框架、安排和合作的信任建立措施，以及区域内海事执法机构的能力建设和加强合作，三个主要问题是海上安全与合作、航行安全以及海洋环境和可持续发展。在这个宽泛而庞杂的议程框架下，中、美各自推动其关心的领域和问题，导致难以达成共识和合作。

中美围绕海洋安全议题的互动经历了从相互猜疑、有限合作到各自表述的发展过程。海洋安全议题很早就被纳入 ARF 的合作领域清单，美国是海上传统安全问题的倡导者，中国则一直忧虑美国以南海问题多边化为由要挟中方放弃合法主权权益。2009 年，ARF 首次海洋安全会间会在印尼召开，

① Elina Noor, “Positioning ASEAN in Cyberspace”, pp. 107-114.

② 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>

③ ASEAN Regional Forum, “ASEAN Regional Forum List of Track 1 Activities (By Inter-Sessional Year from 1994 to 2020)”, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2020/10/List-of-ARF-Track-I-Activities-by-Inter-Sessional-Year-as-of-September-2020.pdf>

中美自此在制度化框架下开展了有限合作。2014年，中美两度合作主办了ARF海洋环境安全研讨会，共同推动ARF外长会通过了《海上溢油事故预防、准备、应对和恢复合作声明》。同年，中美还通过了新版《海上意外相遇规则》，签署“两个互信机制”，并多次举行海上意外相遇规则演练。^①但需要注意的是，中美合作是有限的，中国从未担任ARF海洋安全会间会的主办国便是例证。2016年7月的菲律宾“南海仲裁案”事件给中国外交造成了前所未有的国际压力，中美在ARF海洋安全会间会框架下的博弈骤然加剧，竞争再次凸显。

《海洋安全工作计划》对三大领域、三个问题的讨论也折射出中美迥然不同的利益目标和各自表述的政策取向。在这三大领域，美国更为关注第二大领域，而中国作为第三大领域的主导国，更倾向于通过能力建设来加强安全风险。中美对议程框架下三个问题的侧重点也不尽相同。（1）在海上安全与合作问题上，美国是积极的推动力量，尤为强调遵守包括海洋法公约在内的国际法，促进各方遵守相关的国际法律文书和区域安排。^②近两年来，美国与越南、菲律宾、澳大利亚、印度、欧盟等成员方在该问题上的合作显著加强，对中国进行“规制”施压。中国则着重从海上风险管控和保障航道安全等非传统安全领域推动区域合作。（2）在航行安全问题上，中国作为主要推动方，曾多次就海上搜救、渡运安全等议题发起研讨和合作。2017年以来，中国与东盟国家联合主办了多次ARF渡运安全研讨会和渡运安全能力建设培训。美国的关注点则不在此。（3）在海洋环境和可持续发展问题上，中美近年的合作逐渐减少，竞争加强。中国聚焦海洋灾害应急管理、区域气候变化与沿海减灾以及海洋溢油应急管理与处置合作，而美国逐渐从关注海洋环保转向了渔业管理，^③其目的是要把南海非法捕鱼等问题安全化，使南海局势进一步复杂化。

中美对核心议题各自表述的竞争态势看似少了些激烈的对抗，但由于双

^① ASEAN Regional Forum, “ASEAN Regional Forum Work Plan for Maritime Security 2018-2020”; 中华人民共和国外交部:《外交部部长助理孔铤佑在东盟地区论坛海上风险管控与合作研讨会上的致辞》, 2015年12月18日, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq__676201/gjhdqzz__681964/lhg__682614/zyjh__682624/t1325802.shtml.

^② ASEAN Regional Forum, “ASEAN Regional Forum Work Plan for Maritime Security 2018-2020”.

^③ *Ibid.*

方合作意愿都很低，难以达成共识，再加上中、美都在寻找支持其议程的东盟国家，导致东盟内部不仅无法就南海等传统安全问题达成一致，而且在非传统安全合作上也出现分化，难以对海洋安全这类复杂的议程进行整合及推进合作。

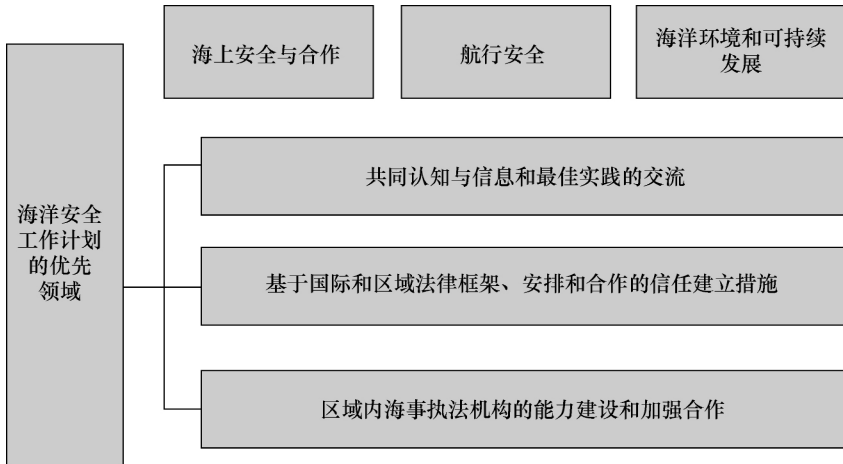


图-2 ARF 海洋安全会间会的议程框架 (2018—2020)

资料来源：ASEAN Regional Forum, “ASEAN Regional Forum Work Plan for Maritime Security 2018-2020”, p. 7.

四、中美围绕预防性外交的规范竞争与东盟国家的分化

中美围绕预防性外交的规范竞争经历了三个阶段的变化，其中第三阶段给东盟保持安全规范的一致性构成的挑战最为严峻。

在第一阶段（1994—2011），规范竞争的主要博弈方是东盟和美国，中国更多时候扮演的是支持东盟的角色，并不直接与美国争论。如表-4 所示，中国与东盟的规范认知非常接近，与美国等西方国家则形成了规范上的对立。ARF 直到 2011 年才出台《预防性外交工作计划》，由于分歧长期存在，预防性外交实践难以开展，机制难以沿着原有的三段式路径向前推进。

表-4 中国、东盟和美国对预防性外交的概念界定

界定范围	中国	东盟	美国
基本原则	不干涉内政	不干涉内政	干涉主义
实施主体	当事方	当事方、地区组织	各国政府、多边机构、非政府组织、个人、争端方
实施对象	国家间冲突	国家间冲突	国家间和国内冲突
适用阶段	争端或危机的初始阶段	争端或危机的初始阶段	危机发展的“不稳定和平阶段”
操作方式	外交	外交	政治、外交、经济、军事等
决策方式	协商一致	协商一致	多数同意
成功的关键因素	信任和信心	信任和信心	大国协调

在第二阶段（2012—2018），中国成为美国主要的规范竞争方。2012年以后，随着各方加紧落实《预防性外交工作计划》，中国加强了在该领域的参与和主导，美国基于西方规范推进实践的政策意图也渐趋明朗。中国于2012年首次参与主办 ARF 建立信任措施和预防性外交会间支助小组会议（ISG-CBMs and PD），^① 并分别在2014年、2016年和2018年主办了预防性外交培训班和研讨会。中国加强了对新安全观的传播，并推动预防性外交实践，但同时也担心预防性外交在规范运用过程中被泛化，因此更多关注从理念层面引导地区国家进行讨论，凝聚规范共识，并强调运用预防性外交手段管控非传统安全风险的必要性与可行性，认为应尊重国家的主体地位，采取循序渐进的方式，将建立信任措施活动贯穿始终，是进程导向型的倡议者。

相比之下，美国一直是 ARF 框架下开展预防性外交活动最为活跃的非东盟国家。如表-5 所示，2012 年以来美国共主办（包括拟主办）11 次预防性外交活动，其政策目标日趋明晰，就是要超越 ARF 以东盟规范为基础对“预防性外交”做出的本土化限定，利用其在维和、斡旋、冲突解决、建设和平等领域的理论和实践优势，加快第三方斡旋、早期预警、事实调查等预防性外交技巧和工具的地区应用。美国主办的活动注重引入国内族群冲突、

^① ARF 建立信任措施和预防性外交会间支助小组会议于 2005 年设立。美国主办了 2005 年、2006 年和 2020 年的会议，中国与文莱共同主办了 2012 年和 2013 年的会议。ASEAN Regional Forum, “ASEAN Regional Forum List of Track 1 Activities (By Inter-Sessional Year from 1994 to 2020)”.

国家间利益冲突（经济、难民、安全）等虚拟案例和现实案例，以情境模拟和角色扮演的形式对地区国家参与者进行规范传授。

尽管中、美在 2014 年和 2018 年合作举办了三次预防性外交活动，但合作过程本身充满博弈和妥协，双方都意识到彼此对“预防性外交”规范的理解和运用存在巨大分歧。^①

表 5 中、美分别主导的 ARF 预防性外交活动（2012—2020）

年度	活动名称	主办国
2012	ARF 建立信任措施与预防性外交会间支助小组会议	文莱、中国
2013	ARF 建立信任措施与预防性外交会间支助小组会议	中国、文莱
2014	ARF 预防性外交培训资源圆桌会	新西兰、美国、中国、文莱
	ARF 预防性外交培训班	中国、美国、泰国、新西兰
2015	ARF1.5 轨道预防性外交研讨会	泰国、新西兰、美国
2016	ARF 预防性外交培训班	越南、美国、文莱
	ARF 非传统安全领域预防性外交研讨会	中国、文莱、泰国
2017	ARF 预防性外交、调停与早期预警系统研讨会	缅甸、欧盟、美国
2018	ARF 预防性外交研讨会：有效建设和平的技能与工具	缅甸、新西兰、美国
	ARF 预防性外交研讨会：新理念与新路径	中国、美国、文莱
2019	ARF 预防性外交与早期预警研讨会：冲突解决的联系	东帝汶、印尼、美国、新西兰
2020	ARF 建立信任措施与预防性外交会间支助小组会议	越南、美国
	ARF 预防性外交与缓解冲突系列研讨会—第一部分：研讨会	美国、新西兰、印尼
2021	ARF 预防性外交与冲突解决包容性进程开放式研究小组与研讨会	美国、新加坡、欧盟
	ARF 预防性外交研讨会（拟于 11 月举办）	中国、文莱、缅甸

资料来源：作者根据 ARF 公开资料整理。

^① 作者所在的外交学院亚洲研究所承办了其中两次会议，期间与美国国务院和美国和平研究所进行了密集的沟通协调。

在第三阶段（2019—2021），中美规范竞争加剧。2019年以来，美国借助预防性外交推行自我主张的趋势愈加明显，加剧了中美规范竞争。与此同时，东盟部分国家在美国等西方国家多年的规范传授下出现了规范松动，导致东盟内部在预防性外交的规范认知上出现分化。

其一，美国积极推动预防性外交落地，甚至主张直接过渡到冲突解决阶段，导致中美在 ARF 发展的路径和速度等重大问题上分歧加大。在美国等西方国家的鼓动下，“ARF 预防性外交和早期预警：冲突解决的联系”研讨会于 2019 年 4 月在东帝汶首都帝力举行，这是 ARF 首次将冲突解决纳入预防性外交研讨中。美国还运用议题联系策略，支持印尼将预防性外交引入非法捕鱼的议题解决之中，这显然是针对中国的。^①

其二，美国提出“包容性进程”，大力推动“女性和平与安全”（WPS）议程，主张凸显女性、青年、媒体和宗教组织在冲突预防中的作用，并强化东盟和平与和解研究院（ASEAN-IPR）、无国界斡旋（mediators beyond borders）以及部分东南亚国家社会活动家和流亡人士的“经验”分享和“知识”传播。^②在其影响下，在越南举行的 2019 年第 26 届 ARF 外长会通过了《关于促进女性、和平与安全的联合声明》。^③对此中国始终保持谨慎，并且认为应更多从经济赋权的角度促进女性在和平建设中的作用。中美在这个问题上的相互猜疑和互不信任正在加深，未来竞争不可避免。

其三，美国在 2020 年 12 月主办的“ARF 预防性外交与缓解冲突研讨会”上首次提到将联合国可持续发展目标第 16 条（SDGs16，即“和平、正义与强大机构”）与 ARF 预防性外交八项原则联系起来，^④其实质是要以 SDGs16 所强调的“加强人权和法治”稀释 ARF 预防性外交规范内核，强化美国的规范主导。尽管会议在筹备阶段涉及将预防性外交引入选举的建议被

① 2019 年 6 月，美国和印尼在巴厘岛共同举办了“ARF 关于加强执法、预防措施和合作以解决渔业部门复杂问题的讲习班和桌面演习”。ASEAN, “Chairman’s Statement of the 26th ASEAN Regional Forum Bangkok”, August 2, 2019, <https://asean2019.ga.th/en/news/chairmans-statement-of-the-26th-asean-regional-forum-bangkok-2-august-2019/>.

② 美国的上述主张和立场体现在 2018 年至今的若干次预防性外交会议中，在其 2020 年 12 月主办的“ARF 预防性外交和冲突缓解研讨会”概念文件中，也重复提到。

③ ASEAN, “Chairman’s Statement of the 26th ASEAN Regional Forum Bangkok”.

④ ARF《关于促进女性、和平与安全的联合声明》仅提到“回顾《2030 可持续发展议程》，特别是可持续发展目标第 5 条和第 16 条”，并未将其与预防性外交联系起来。中国支持的是一揽子的联合国可持续发展目标。

东盟拿掉，但其他议程被保留下来。^① 与美国在预防性外交上的积极进取相比，中国更多是延续此前立场，在与东盟保持规范统一性的同时坚持预防性外交在非传统安全合作中的优先运用。

中美规范竞争的变化加深了东盟分化的程度。一方面，美国有意选取部分东南亚国家作为合作伙伴推行其利益和主张，加大了这些国家与其他东南亚国家的规范分歧。规范出现松动的国家主要是泰国、印尼、文莱等公民社会发展较快的国家，其次是在现实利益上有求于美国的国家，如越南。另一方面，东盟内部的变化使得未来 ARF 的预防性外交规范和实践面临更大的不确定性。近年来在西方国家多年的规范传授和公民社会培育下，保障两性平权和加强女性国际作用等涉及人权的问题逐渐成为东盟共同体建设的重要议程。美国等西方国家希望因势利导将其扩展至 ARF，并借此弱化中国在地区的影响力和合法性。东盟是否会同意调整 ARF 预防性外交规范还不得而知，但东盟内部的规范认知正发生不同程度的变化，势必增加东盟协调内部分歧、对外保持规范一致性并发挥预防性外交进程的主导作用的难度。

五、EEPs “小圈子文化” 挑战 “东盟方式”

随着中美竞争的加剧，EEPs 中以美国为核心的“小圈子”逐渐强势，并寻求对工作组、联合主席国等多个议程的主导，针对中国的意味渐浓，背离和破坏了“东盟方式”。

EEPs “小圈子”的出现始于西方国家 2008 年的建议：将 EEPs 分成更小的小组就特定领域一年两次集思广益，着重解决具体问题。经各方参与和长期互动，美国 EEP 拉尔夫·科萨（Ralph A. Cossa）、加拿大 EEP 保罗·埃文斯（Paul Evans）、日本 EEP 西原正（Masashi Nishihara）和马来西亚 EEP 默罕默德·乔哈尔·哈桑（Mohamed Jawhar Hassan）等人形成“核心圈”。这个圈子的重要特点是彼此信任。^② 中美竞争加剧推动“小圈子文化”迅速

① 作者参与了此次会议概念文件的审读工作。

② 该判断源自作者对中方 EEP 代表团成员和加拿大 EEP 保罗·埃文斯的访谈。

发展并在多个方面挑战“东盟方式”。在日本举办的2019年 EEPs 会议至少从三个侧面反映了这一趋向。

第一，工作组报告的运作程序违背了共识原则。2018年3月，EEPs 会议决定成立一个工作组，对亚太建立信任措施和预防性外交的进展进行审查并起草报告，第二年的 EEPs 会议对报告进行审议，提交给 ARF 建立信任措施和预防性外交会间会和高官会。^①该工作组成员包括来自13个成员国的 EEP（具有较强的代表性），但真正承担起草工作的是美、加 EEP 等“核心圈”成员。在他们的主导下，报告大体包括框架、摘要、正文、附件和建议五个部分。其中美国和加拿大的 EEP 负责进展评估和 EEPs 评估这两个最为核心的部分，日本和马来西亚 EEP 则负责起草附件的案例部分。^②直到 EEPs 日本会议召开的前一天，工作组才将报告散发给与会的 EEP，供各方在第二天的正式会议上审议。多名 EEP 表示未提前收到报告。在正式会议当天，多国 EEP 提出异议，比如，中国和俄罗斯 EEP 提出应删除摘要中不适当的南海表述，韩国 EEP 对报告附件中涉及朝鲜半岛的案例内容提出质疑。起草小组核心成员日本 EEP 西原正以附件仅代表专家个人观点、独立于报告正文为由拒绝改动附件。会上提出的意见基本未被最终报告采纳。^③这显然破坏了 ARF 一贯坚持的共识原则。这种情况主要是美国试图利用中美竞争加剧和 ARF 启动机制前景讨论之机，加强对 ARF 进程主导造成的。

第二，工作组报告对 ARF 路径选择和 EEPs 未来作用的建议大胆激进，冲击了“东盟方式”的循序渐进原则。报告悲观看待 ARF 建立信任措施和预防性外交的进展，认为 ARF 在核心任务（CBM/PD/CR）方面没有取得太大进展，尽管付出了很大的努力，仍未能超越第一阶段（即建立信任措施阶段）；ARF 很少接受 EEPs 关于预防性外交的建议；ARF 国家转而寻

^① ASEAN Regional Forum, “Co-Chairs’ Summary Report of the 12th ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons Meeting”, Hanoi, Viet Nam, March 6-7, 2018, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ANNEX-13.pdf>

^② “Conflict Management in the Asia Pacific Region Report of the ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons Working Group on Confidence Building Measures, Preventive Diplomacy and Conflict Resolution in the Asia Pacific Region”, Report Presented at the 13th Meeting of the ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons, sponsored by Japan and Myanmar, Chiba, February 26-27, 2019.

^③ 以上内容来自作者对中方 EEP 代表团成员的访谈。

求在论坛框架之外解决国家间和国内冲突，等等。^① 鉴于此，报告提出了供官方考虑的两种选择：一是加倍努力推进预防性外交/冲突解决（PD/CR）议程。在认真审查既往建议的基础上，就发展早期预警能力、更好地运用 EEPs 并对其角色进行更加清晰界定以及促进 EEPs 和 ASEAN-IPR 之间更紧密的协调，制定短期、中期和长期行动时间表。二是扩展 ARF 议程，使之从 CBM/PD/CR 转向更加包容的“综合安全合作”。报告认为在 ARF 成立 25 周年之际有必要对其既定任务进行“小而重要的积极修正”，增加“促进在综合安全各领域合作”的任务。此外，监测冲突实地的事态发展、监测选举等也被视为所谓“综合安全合作”的活动内容。报告认为，EEP 的未来角色也需要予以相应的重置，甚至提出只在必要时召开 EEPs 或是解散 EEPs 进程的备选方案。^② 显然，这些看似激进大胆的建议是对 ARF 现有发展路径和规范共识的颠覆，也是西方国家对抗“东盟方式”的一种情绪宣泄。

这份工作组报告对“东盟方式”的循序渐进原则构成了冲击，引起了不同成员方的意见分化，^③ 同时也是为了配合美国对华制度竞争，在地区安全机制中强化西方主导。尽管这些建议没有得到官方认可，但不容小觑的是西方观念正在影响 ARF 进程。2020 年 9 月，第 27 届 ARF 外长会通过《河内行动计划 II（2020—2025）》，提到“要以整体、全面的方式应对日益复杂的安全挑战，从而保持其作为一个行动导向论坛的相关性和重要性”。^④ 其中对“整体、全面方式”的强调与 EEPs 工作组报告的“综合安全合作”概念形成了呼应。

第三，“小圈子”为中方申请下届联合主席国设置障碍，破坏了协商一

① “Conflict Management in the Asia Pacific Region Report of the ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons Working Group on Confidence Building Measures, Preventive Diplomacy and Conflict Resolution in the Asia Pacific Region”.

② ASEAN Regional Forum, “Co-Chairs’ Summary Report of the 13th ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons Meeting”, Chiba, Japan, February 26-27, 2019, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/05/Co-Chairs-Summary-Report-of-the-13th-ARF-EEP-Meeting.pdf>

③ Takeshi Yuzawa, “The ASEAN Regional Forum: What Should the Future Hold?” in Ron Huisken and Kathryn Brett, eds., *CSCAP Regional Security Outlook 2019*, Canberra: CanPrint Communications, 2018, p. 72.

④ ASEAN Regional Forum, “ARF Ha Noi Plan of Action II (2020-2025)”, <http://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2020/09/ARF-Ha-Noi-Plan-of-Action-II-2020-2025.pdf>

致和公平公开的决策原则。根据规定，EEPs 联合主席国的确定需经大会充分协商一致、以公平公开的方式决策产生，但 2019 年的 EEPs 会议未能严格遵守这一基本原则，“小圈子文化”取而代之、发挥了更为主导性的作用。

中国在会议期间明确表达了与缅甸联合主办 EEPs2020—2021 年度活动的意愿。对于中国的提议，日本 EEP（2019 年的联合主席）和加拿大 EEP 以非公开方式予以拒绝，其理由是中国对 EEPs 的参与不够，且缅甸（2019 年的另一个联合主席国）担心中国主导。中国 EEP 认为不符合程序，坚持提出申请。按照惯例，EEPs 会议需讨论并确定下一年度 EEPs 的联合主席国，但会上日本以时间仓促为由略过该环节，^①并在之后的会议总结中仅提及“2020 年的会议将在缅甸举行，但另一非东盟主席国待定”。^②

以美国 EEP 为核心的“小圈子”之所以给中国设障，与中美制度竞争加剧、ARF 进程面临不确定性和西方有意加强主导有关。EEPs 每年的具体议程主要取决于联合主席国，因此，近年来“小圈子”加强了对联合主席国的控制权，借以推动西方议程，主导 ARF 未来的发展方向。这其中就包括美国在多个轨道力推的女性参与和平建设的议程。在 2019 年的 EEPs 会上，加拿大 EEP 提议成立女性和平与安全工作组，就该问题开展研究，美国、澳大利亚、日本和新西兰 EEP 纷纷附议。西方“小圈子”不仅破坏了 ARF 协商一致的决策原则，其对于东盟主导议程和程序的日益不满及其西方主导的强化也将进一步削弱东盟中心地位。

结 语

自特朗普执政以来，中美战略竞争全面升级。在亚太，特朗普政府“抛开”东盟，积极拉拢盟友和伙伴推行印太战略，开启了与中国新型合作机制和实践的制度间制衡。在此背景下，东盟在地区架构中的传统中心地位受到

① 以上内容来自作者对中方 EEP 代表团成员的访谈。

② ASEAN Regional Forum, “Co-Chairs’ Summary Report of the 13th ASEAN Regional Forum Experts and Eminent Persons Meeting”.

挤压和冲击。然而，需要澄清的是，尽管特朗普政府轻视东盟和多边主义，但中美在东盟主导制度内的竞争却在强化，并且中国被动卷入与美国的制度内竞争导致中美制度竞争的议程、方式和进程都极大地受制于美国的政策选择。中美制度内竞争对东盟中心地位的影响方式和弱化程度也与中美制度间制衡不同。相较于中美制度间制衡，中美制度内竞争从东盟主导的地区架构内部改变东盟中心地位的实质，对东盟制度中心性的冲击更大、重构力更强。中美之间的冲突性博弈、议题竞争、规范竞争和决策过程竞争，导致东盟难以在现有机制下为中美竞争提供矛盾缓冲的平台和讨价还价的博弈规则，其自身在议题和规范的中美竞争中日趋处于次要地位，其对于“东盟方式”的维护也心有余而力不足。

拜登执政基本延续了特朗普时期的中美竞争基调，但更注重联盟构建和制度主导，未来中美在制度间和制度内的竞争将更加激烈。亚太地区存续多年的“小马拉大车”合作模式受到持续冲击，一些合作机制甚至面临生存和发展的关键抉择，比如 ARF，美国等西方国家正就制度改革的路径、议程、机构、规范等积极“造势”。这说明，美国不仅不会放弃或“退出”该机制，还会不断加强主导。其原因是东盟主导的这些地区机制与美国“轴辐体系”和印太战略并不冲突，美国可以通过保持参与的活跃度，防止东盟国家倒向中国。^①在美国对华竞争战略的结构性影响下，中国被动开展对美制度竞争的战略环境在短期内将很难改变。而东盟中心地位恐将受到中美制度竞争的长期影响。

面对新的战略环境，东盟已经认识到启动新一轮适应和创新的必要性和紧迫性。在《东盟印太展望》中，东盟提出要将区域架构平台的覆盖范围扩展到印太，加强东盟主导机制与新的合作机制之间的联系和补充，并强调东盟主导机制在更广泛地区仍享有中心地位。^②然而，东盟并没有为其主导的机制提供走出平台期的新的解决方案。未来东盟重构中心地位的关键，是为地区大国和中小国家提供新的能力保证和信任重建，使其主导的机制在地区秩序转型中成为一支不容忽视的力量。

① 马凯硕、孙合记：《东盟奇迹》，翟巍、王丽娜等译，北京大学出版社，2017年，第76页。

② 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

支持东盟中心地位重构同样符合中国的总体利益。从历史上看，中国对东盟的政策一向基于长远考量，经营与东盟的关系关乎中国的战略利益。^①从现状来看，新冠肺炎疫情为中国与东盟加强利益融合、深化合作关系提供了契机，^② RCEP 的顺利签署更是中国支持东盟中心地位的可观回报。而在策略选择上，中国应该在夯实与东盟的务实合作之外，更加重视从制度功能的视角出发加强对地区制度的主动塑造，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，在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。此外，由于中国被动开展对美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。

（责任编辑：杨嘉宜）

① 马凯硕、孙合记：《东盟奇迹》，第 76 页。

② 中华人民共和国外交部：《李克强在第 23 次东盟与中日韩领导人会议上的讲话》，2020 年 11 月 14 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq__676201/gjhdqzz__681964/lhg__682518/zyjh__682528/t1832452.shtml。

U. S.-China Institutional Competition and ASEAN Centrality: An Analysis Based on ASEAN Regional Forum (ARF)

WU Lin

Abstract: Since Trump took office, there has been a major shift in the institutional competition between the U. S. and China in the Asia Pacific region; a vicious competition model has replaced the benign model as the “new normal”; the checks and balances between the U. S. and China have been upgraded, and their competition in ASEAN-centered institutions has strengthened as a result of the U. S. ’s neglect of ASEAN; the agenda, mode and process of institutional competition have been dominated by the U. S. for China’s passive involvement in the vicious competition. The checks and balances between the U. S. and China and the upgrading of their competition have weakened ASEAN centrality in the regional multilateral institutions in different ways and to varying degrees. By analyzing the intra-institutional competition between the U. S. and China from the perspective of institutional functions with ARF as an example, the research finds that the U. S. and China are changing the nature of ASEAN centrality from within the ASEAN-led structure, especially the legitimate status of the “cooperative security” model, ASEAN’s leading power in agenda setting, the normative consistency within ASEAN, and the recognition and practice of “ASEAN Way”. It is difficult for ASEAN to provide a buffer platform and bargaining rules for U. S.-China competition under the existing mechanisms. Being degraded to a secondary player in institutional competitions on regional issues and norms, ASEAN has more willingness than capability to maintain the “ASEAN Way”. Caught in the new strategic environment, ASEAN has recognized the necessity and urgency of starting a new round of adaptation and innovation. While strengthening the functions of regional institutions and supporting the reconstruction of ASEAN centrality are still in line with China’s interests, in the long run, China will encounter mounting tension between supporting the reconstruction of ASEAN centrality and maintaining limited competition with the United States.

Key words: U. S.-China competition, institutional competition,