

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.01.003

韩志立:“特朗普政府对东盟政策走向”,《太平洋学报》,2019年第1期,第23-35页。

HAN Zhili, “Trump Administration’s Policy towards ASEAN”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.1, 2019, pp.23-35.

特朗普政府对东盟政策走向

韩志立¹

(1.外交学院,北京 100037)

摘要: 美国对东盟政策是影响东亚区域一体化与合作进程的重要变量,对其政策走向的研究,是保持东亚一体化良好局面,维护周边稳定合作大局的一项重要研究议程。奥巴马时期,在“亚太再平衡”战略的驱动下,美国加强了与东盟关系,试图以东盟多边机制为着力点,主导东亚区域一体化与合作进程,平衡中国的地区影响力。然而,这一政策未达到预期效果。特朗普上任后,美国新政府对东盟政策出现变数,在参与东盟为中心的东亚区域进程方面,特朗普政府的兴趣可能会减弱。但从美学界讨论、官方文件、政策实践方面来看,美国不大可能改变已有的亚太战略目标,在调整实现目标的手段和途径方面,余地也比较有限。这意味,美国参与东盟区域合作议程的总体趋势不会改变。

关键词: 美国;亚太;东盟;区域合作

中图分类号:D83

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)01-0023-13

奥巴马(Barack Obama)政府时期,在“亚太再平衡”战略的驱动下,美国加强了与东盟关系,试图以东盟多边机制为着力点,主导东亚区域一体化与合作进程,平衡中国的地区影响力,但其预期目标并未达成。特朗普(Donald Trump)政府要如何调整其对东盟政策?围绕这个问题,本文从美国官学界的相关政策讨论、反思与建议,以及特朗普政府一年多来与东盟政策相关的官方文件和外交实践着手,分析了美国亚太战略选择,以及对东盟政策的可能走向。笔者认为,特朗普政府对东盟政策可能会受三种亚太战略思维影响:“制衡”,即通过强化美同

盟体系,扩大美军事存在,加强对中国制衡;“融入”,即通过参与东盟多边机制进程,加强对区域架构建设的影响力,分享东亚区域一体化与合作成果;“收缩”,即遵循“美国优先”原则,减少同盟义务,加强对美国经济利益的保护。特朗普政府不大可能改变已有的亚太战略目标,在实现目标的政策选择方面,调整余地也比较有限。在经济领域,特朗普政府的保护主义政策趋向日益明显,但在政治安全领域,相比“收缩”,“制衡”与“融入”的主导地位更为突出。这意味,美国参与东盟区域合作议程的总体趋势不会改变,特朗普政府对发展与东盟关系、参

收稿日期:2018-01-17;修订日期:2018-09-05。

基金项目:教育部国别与区域研究课题“亚太区域合作的历史、现状与未来发展”的阶段性研究成果。

作者简介:韩志立(1975—),男,山西太原人,外交学院亚洲研究所副研究员、亚太研究中心主任、法学博士,主要研究方向:国际理论、东亚区域一体化与合作、中美关系。

*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

与东盟多边机制的兴趣可能低于奥巴马政府,但不大可能选择不参与,或大幅降低参与水平。

一、美国对东盟政策出现变数

东亚区域一体化与合作进程是中国维护周边稳定合作大局的重要着力点,也是中国走向世界的重要舞台,东盟在东亚区域一体化与合作进程中处于中心地位,而美国对东盟政策是影响东亚区域进程的一个重要变量。自2001年东亚展望小组提出构建东亚共同体远景目标以来,东亚区域进程取得积极发展,形成了以东盟多边机制为中心的多层次机制架构。^①特别是2009年,东盟与中日韩三国(10+3)达成《清迈倡议多边化协议》,构建了区域外汇储备库;2010年后,东盟先后与中国、日本、韩国、澳大利亚和新西兰、印度分别签署了10+1自贸协定;2012年,东盟与中日韩澳新印六国(10+6)启动《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判,东亚朝着更大范围经济一体化迈出了关键一步。这让美国官学界感到焦虑,担心美国游离于这些重要的东亚区域机制之外,可能被东亚经济一体化与合作进程逐渐边缘化。相比之下,中国在该进程中发挥的作用不断增强,政治与经济影响力不断扩大。^②

2010年后,奥巴马政府的“亚太再平衡”战略改变了以往美国忽略东南亚的惯例,而把亚太政策向东南亚做了倾斜。在多边机制的框架下发展同东盟关系是奥巴马政府“亚太再平衡”战略的一个重要支柱,奥巴马政府对东盟政策的基本目标是以东盟为着力点,加强对地区秩序的塑造,平衡中国的地区影响力。为此,一方面,美国大力提升与东盟关系,扩大东盟与美国(10+1)合作。2009年,美国加入《东南亚友好合作条约》,加快与东盟的对话与互动;2010年,加入东盟防长扩大会议则标志着美国多年消极对待东盟事务后的回归;同年,美国在东盟设立外交使团并派驻大使,成为首个向东盟派驻大使的非东盟国家;2014年,美国—东盟防务论坛在夏威夷举行,东盟国家防长首次集体访问美

国;2015年,双方正式将东盟与美国(10+1)关系提升为战略伙伴关系;2016年,东盟领导人赴美举行美国—东盟萨尼兰兹峰会(Sunnylands Summit)。^③另一方面,美国加大对东亚秩序建设的投入,试图主导东亚区域进程。在政治安全方面,美国以履行同盟义务、维护航行自由为由介入东海、南海问题,提高同盟国和伙伴国对美国安全存在的需求;加入东亚峰会,引导东亚峰会议程重点转向政治安全问题,试图将其打造成东亚首要政治安全机制;^④加深对东盟防长扩大会议、东盟地区论坛等东盟多边安全机制的参与,强化美国在预防性外交、海事安全、航海和航空自由、非传统安全等领域的议程设置能力。在经济方面,美国提出并推进《跨太平洋伙伴关系协定》(以下简称TPP),试图平衡区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)的影响,为区域贸易与投资设定新标准,重塑区域经济秩序。

经过奥巴马政府的努力,美国对东盟政策取得一定成效,增强了在东亚区域进程中的议程设置能力,成为以东盟为中心的东亚区域进程的有效参与国和影响国。但总体来看,奥巴马政府主导地区秩序塑造的预期目标并未达成。在政治安全方面,美国以南海问题为主要切入点,借菲律宾等南海声索国对中国施压,结果造成了地区局势紧张,这是东盟国家都不愿意看到的。菲律宾总统杜特尔特上任不久便大幅调整对外政策,主动改善对华关系,这反映了

① “Towards an East Asian Community, Region of Peace, Prosperity and Progress, East Asia Vision Group Report 2001”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, November 4, 2002, <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv0211/report.pdf>.

② “U.S.—East Asia Relations: A Strategy for Multilateral Engagement, A New Beginning and Beyond the APEC Summit, Asia Society Task Force Report”, Asia Society, November 2011, http://asiasociety.org/files/pdf/US_EastAsiaTaskForce11_online.pdf.

③ “Fact Sheet: Unprecedented U.S.—ASEAN Relations”, the White House Office of the Press Secretary, February 12, 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/12/fact-sheet-unprecedented-us-asean-relations>.

④ “U.S. Strategic Interests and the APEC and East Asia Summits”, Testimony of Michael Fuchs, US Department of State, December 2, 2015, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/12/250315.htm>.

包括菲律宾在内的东盟各国希望缓和地区矛盾、维护地区和平与稳定、维护来之不易的良好发展局面的强烈愿望。另外,东盟对美国推动东亚峰会安全化、挑战东盟中心地位的做法也感到不满。在经济方面,TPP是美国影响区域经济一体化进程的最主要举措,然而该协议在美国国内遭遇阻力,东亚经济一体化与合作进程并未因为美国参与而发生偏离或放慢速度,东亚区域合作进程的功能性、包容性和东盟中心地位等特征并没有发生变化。美国借东盟主导地区政治安全与经济秩序重塑的尝试受挫,美国官学界对其东盟政策进行了反思。

首先,美国重新评估了东盟对美战略价值。2016年2月美国—东盟萨尼兰兹峰会以来,美国对其东盟政策质疑的声音进一步增强。萨尼兰兹峰会是美国与东盟领导人首次在美国举行的峰会,被双方认为是一次历史性会议。会上,美国希望拉东盟在南海问题上对中国施压,然而美国的动议并没有得到东盟国家的积极响应,最终萨尼兰兹峰会宣言对南海问题只字未提,美国希望借东盟机制对中国施压的打算未能如愿。^① 美国传统基金会亚洲研究中心主任华特·洛曼(Walter Lohman)在美国国会听证会上指出,美国一直希望在东盟系列峰会上就南海问题对中国施压,但美国动议没有得到大多数东盟国家的呼应,美国与东盟在南海问题上的合作显得软弱无力;东盟采取在中美之间两边下注的策略,南海声索国越南和马来西亚不愿意将赌注完全压在美国一边,与美国的外交与军事关系增长缓慢,印尼作为东盟实力最强的国家,不愿在中美之间选边站队,而是在中美之间保持平衡。^② 亚洲协会亚洲安全研究中心主任琳茜·福特(Lindsey Ford)指出,东盟国家在中美之间采取平衡战略,与中美两国并行发展经济与安全合作,削弱了美国在东亚地区的号召力和议程设置能力。^③

其次,美国重新评估了TPP对美经济可能造成的影响。TPP是美国平衡《区域全面经济伙伴关系协定》、塑造区域经济秩序建设的最重要动议,但美官学界反思了TPP对美国国内经济

的影响,认为TPP不符合美国利益。美国国会就TPP举行了多次听证会,反对声音认为,TPP将给美国国内经济带来诸多负面效应,比如TPP将导致更多美国企业将制造工厂,以及电话客服、电脑编程、工程设计、财会等服务性岗位转移到海外,这将导致美国大量劳工失业,工资福利下降;TPP设定了特殊的争端解决机制,允许企业通过联合国和世行等仲裁机制解决贸易争端,这将削弱美国相关国内法条款的作用;TPP取消了关于美政府采购本国产品的限制性规定,这样外国企业在美政府采购中与美国企业享有平等竞争权利;另外,TPP还将导致美国环保措施水平下降、食品安全标准降低,药品价格上涨。^④ TPP对美国经济的负面效应大于所能带来的收益。

特朗普外交政策有一定孤立主义色彩,经济上主张保护主义政策,政治安全上主张提高对同盟关系的利用效率,弱化美国的国际与地区义务,对多边区域合作的热情不高,这些政策主张与美国—东盟关系都有很大相关性。另外,特朗普支持印太地缘概念,特朗普首次亚洲之行使用了印太地缘政治概念,而随后发表的美国家《国家安全战略》报告,不再提亚太概念,取而代之的是印太。印太地缘概念未来走向还存在很多不确定性,但特朗普对印太地缘概念的支持,表明美国有意主导建立一个更加符合美国利益的印太地区秩序,这势必会动摇东盟在

① Jeff Mason and Bruce Wallace, "Obama, ASEAN Discuss South China Sea Tensions, But No Joint Mention of China", Reuters, February 17, 2016, <https://sg.news.yahoo.com/obama-asean-discuss-south-china-sea-tensions-no-001327472--finance.html>.

② Walter Lohman, "After the Rebalance to Asia", the Heritage Foundation, March 31, 2016, <http://www.heritage.org/testimony/after-the-rebalance-asia>.

③ Lindsey Ford, "Under Trump, U.S. Allies in Asia May Look to Themselves for Security", Asia Society Policy Institute, November 11, 2016, <http://asiasociety.org/policy-institute/under-trump-us-allies-asia-may-look-themselves-security>.

④ Robert E. Scott, "Trans-Pacific Partnership Agreement Currency Manipulation, Trade, Wages, and Job Loss", Economic Policy Institute, January 13, 2016, <http://www.epi.org/files/2015/tpp-currency-manipulation.pdf>.

地区合作进程中的中心地位和作用。^① 东盟对美战略价值有下降可能,美国新政府对东盟政策出现变数。

二、影响美对东盟政策的三种战略思维及特朗普政府的选择

美国对东盟政策是实现其亚太战略的重要手段。特朗普上台前后,美国官学界,特别是美国主要智库对其亚太战略进行了广泛讨论。从这些讨论、反思和建议来看,美国当前盛行三种亚太战略思维:制衡战略——强化美同盟体系,扩大美军事存在,加强对中国制衡;融入战略——融入以东盟机制为中心的东亚区域进程,分享区域一体化与合作成果;收缩战略——遵循“美国优先”原则,减少同盟义务,实施经济保护。美国智库的建议不能等同于美国政府战略思维,但为特朗普政府的东盟政策提供了可选择菜单。而美国智库与美国利益集团有着千丝万缕的联系,其主张对美国政治决策可能产生重要影响。

2.1 影响美对东盟政策的三种亚太战略思维

第一,竞争与制衡。竞争与制衡是美国当前最主要的亚太战略思维,其根源是在美盛行的“中国威胁论”。战略互疑已经成为影响中美关系的核心问题。^② 相当一段时间以来,“中国威胁论”成为美热议话题,持这种论调的人认为,中国正在成为美主要战略对手,无论中国是否有意挑战美国优势地位,中国经济发展及其国际作为,必然导致中美竞争;特别是在东亚地区,中国经济超越日本,东亚国家经济上对中国的倚重越来越突出,而中国在东亚区域合作中发挥的作用不断增强,政治与军事影响力不断扩大,对美国在该地区核心利益构成直接威胁。在这一认识的影响下,美国官学界广泛认为,美应在亚太地区对中国进行制衡。大选期间,美国战略与国际研究中心、威尔逊中心、卡耐基国际和平基金会等重要智库发表的亚太政策报告,其建议具有高度一致性,核心就是要强化

“亚太再平衡”,扩大美在亚太地区的军事存在,加强对中国制衡。

在此仅举两个例子。2016年9月威尔逊中心发布《承诺:美国在亚洲的外交政策与再平衡战略的实现》,该报告就实现“亚太再平衡”的具体手段提出了一些建议,其中包括加大对亚太地区的外交与经济资源投入;加入《联合国海洋法公约》,增强美国在海洋争端解决机制中的公信力;加强同盟国实力以及海洋领土意识;加强与印度、东盟的伙伴关系;在《与台湾关系法》和“一中”政策框架下加强对台湾的支持;扩大与中国的接触,支持与中国地方政府、非政府组织及专业机构的交流等。^③ 再如,2016年1月,美国战略与国际研究中心发布《亚太再平衡 2025:能力、存在与伙伴关系》,该报告就美提高亚太军事能力与存在提出了具有可操作性的政策建议,其中包括加强长期驻军和临时部署部队在内的前沿存在,调整军事基地、加强水上舰队、提高水下作战和两栖作战能力、维持制空能力和导弹防卫能力、完善地面部队任务设置,加强美国在亚太地区的军事能力;加强与日本、澳大利亚、印度、韩国和新加坡等地区强国合作,同时增加对东南亚小国援助,满足其基本防务需要,提高同盟国和伙伴国应对南海、东海争端的能力与实力,增强相互协作能力。^④ 这些建议都体现了竞争与制衡的战略思维。

第二,融入与合作。融入与合作是美国亚太战略的另外一个重要维度。以东盟机制为中心的东亚区域一体化与合作进程取得重大进展,而美国处于该进程之外,有被边缘化的趋

① 周方银、王婉:“澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对”,《现代国际关系》,2018年第1期,第29-36页。

② 李燕燕:“战略互疑、安全困境与中美关系解析”,《太平洋学报》,2017年第3期,第48-59页。

③ Shihoko Goto, et., “Committed: U.S. Foreign Policy in Asia and Completing the Rebalance”, Wilson Center Report, September 2016, <https://www.wilsoncenter.org/publication/committed-us-foreign-policy-asia-and-completing-the-rebalance>.

④ Michael Green, et., “Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships”, CSIS Report, January 2016, <https://www.csis.org/events/asia-pacific-rebalance-2025-capabilities-presence-and-partnerships>.

势,这让美国感到前所未有的焦虑。美官学界主张,美国应加强对东盟多边机制的参与,融入东亚一体化与合作进程,实施强有力的贸易与投资政策,通过参与东盟多边机制、东亚区域合作,重塑地区秩序,保持美国在该地区的领导力和相关性,维持美国企业竞争优势,分享东盟与东亚区域合作成果。

美国前国务院助理国务卿帮办、保尔森基金会副主席、卡内基国际和平基金会亚洲项目非常驻高级研究员方艾文(Evan A. Feigenbaum)是融入与合作战略的积极倡导者,他认为,美国须顺应东亚地区变化趋势,调整其东亚区域政策,加快融入以东盟机制为中心的东亚一体化与合作进程;东亚国家对东盟及更大范围的东亚区域一体化与合作表现出极大热情,其中包括美国的同盟国和伙伴国,美国不能排斥该地区的区域一体化与合作,排斥只能是让美国从该地区的区域合作进程中孤立出来;通过制衡应对美国在东亚地区所面临的经济竞争,不足以维护美国在该地区的主导地位;美国应该更加深入地融入东盟与东亚经济一体化与合作进程,在该地区实施强有力的贸易与投资政策,积极参与东南亚基础设施建设,实现东亚经济秩序重塑,保持美国在该地区的领导力和相关性,维持美国企业在该地区的竞争优势。^①

而在安全领域,美国亚洲研究局则是推动融入与合作的主要智库。2016年4月,美国亚洲研究局发布《美国与中国在战略领域的关系》,该报告由美国亚洲研究局和北京大学、中国国防大学共同完成,建议中美加强合作、管控竞争,有效应对海事、核不扩散、网络安全、太空等战略领域面临的共同挑战;在海事方面中美可用好现有的合作机制,建立美国、中国、印度、澳大利亚与东盟的海上搜救和救援机制;做好环太平洋演习,扩大中国对美国主导的亚太军演的参与。^②

融入与合作战略得到美国国务院官员的认同。美助理国务卿帮办福克斯(Michael Fuchs)在国会听证会上表达了同样观点,他指出亚太地区正成为美国政治与经济利益的核心地区;

亚太地区的发展活力、不断扩大的贸易与投资,大国实力的提升,为美国提供了重要机遇;东亚是美国重要经济伙伴,游离在以东盟机制为中心的东亚经济一体化与合作进程之外,美国将失去在东亚经济中的主导地位,美国企业也将失去在该地区的竞争优势和发展机遇。他还指出,亚太地区面临核扩散、海洋与领土争端、气候变化、极端贫困和恐怖主义等跨国挑战,这是该地区的共识,美国应积极参与东亚峰会合作,推动规则建设,应对跨国挑战;东亚是美国应对核扩散威胁、军事竞争、自然灾害、极端恐怖主义、金融危机、气候变化、跨境疾病等全球性安全挑战的重要力量;美国必须加强与该地区的外交、经济、发展、人员与安全合作,以顺应全球地缘政治与经济的转变。^③

第三,变革与收缩。美国智库常常是美国外交政策的重要方向标,然而美国智库所倡导的上述“制衡”与“融入”战略,与特朗普总统竞选时的政策主张大相径庭。特朗普竞选时传递的外交理念大致可以概括为:秉持“美国第一”思想,坚持美国主义,而不是全球主义,经济上采取保护主义政策,政治安全上提高对同盟关系的利用效率,弱化美国的国际与地区义务。^④他提出一些变革性政策主张,比如大幅度消减美国的对外援助,把钱用于美国基础设施升级与建设;要求日本和韩国承担更多美国驻军费用,减少美国的同盟义务,允许日本、韩国发展核武器;退出TPP等贸易投资安排;退出气候变化相关协议等。学界认为,特朗普的政策主张

^① “Evan A. Feigenbaum Speaks on ‘The New Asian Order; and How America Can Compete’”, Paulson Institute, January 19, 2016, <http://www.paulsoninstitute.org/events/2016/01/19/evan-feigenbaum-speaks-on-the-new-asian-order-and-how-america-can-compete/>.

^② Travis Tanner and Wang Dong, ed., “US-China Relations in Strategic Domains, The National Bureau of Asian Research Special Report #57”, NBR, April 2016, <https://www.nbr.org/research/initiative.aspx?id=64>.

^③ “U.S. Strategic Interests and the APEC and East Asia Summits”, Testimony of Michael Fuchs, US Department of State, December 2, 2015, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/12/250315.htm>.

^④ 滕建群:“特朗普‘美国第一’安全战略与中美博弈”,《太平洋学报》,2018年第1期,第18-24页。

有明显的保护主义和反全球化特征,特朗普当选美国总统,保护主义、反全球化政策可能成为美国重要的外交与经济手段,对国际秩序和全球治理带来严重的负面影响。^①

特朗普的这一战略理念和政策主张与东亚区域进程有很大相关性,变革与收缩是其最显著特点。美国传统外交战略建立在自由国际主义理念基础上,强调自由贸易、同盟体系、美国的国际责任与使命、美国例外论。而特朗普认为美国冷战后的外交战略是浪费资源,效率低下。他提出美国应该根据美国全球地位的变化,遵循“美国第一”治国理念来定义美国的国家利益,实施“新的理性外交战略”。特朗普强调,他要做美国的总统,而不是世界的总统,他会专注于管好美国,而不是世界。^② 民主党候选人伯纳德·桑德斯(Bernei Sanders)参选时也表达了类似的外交战略理念,认为美国承担了过多的国际责任,应从国际事务中脱身,应专注于国内。桑德斯曾反对美国加入的各项贸易协议,还曾支持美国退出世贸组织议案,要求美国增加关税,控制美国产业界对中国、越南和墨西哥的投资,反对扩大技术工人的H1-B签证。^③

特朗普、桑德斯等人的孤立主义外交战略理念和政策主张在美国有很深的民意基础。美国在国际社会应该扮演怎样的角色?这是美国政府及民众长期面临的重要问题。冷战刚结束时美国成为世界唯一霸权国,弥漫着胜利主义情绪,而如今美国民众对其国际责任充斥着疲倦、悲观和担忧的情绪;特朗普以及美国国会一些利益集团反对TPP,表明美国维护自由经济秩序,遏制保护主义蔓延的意愿在减弱。美国企业研究所学者认为,美国政府没能有效解决自由贸易所造成的美国失业问题,没能实施有效的再就业措施,帮助劳动力适应新的市场需求,大量失业工人只能依赖政府救助,而不是在新的全球经济中寻求适合自己的新位置,这是美国民众对自由贸易与政治秩序产生怀疑的根本原因。^④

2.2 特朗普政府的亚太战略选择

影响美对东盟政策的三种亚太战略思维,

其目标是一致的,都是要维护美国在亚太地区的利益和霸权地位,所不同的是对实现目标的手段和途径有不同的政策主张。“制衡”主张强化同盟体系,加强对华制衡;“融入”主张加大对东盟与东亚区域一体化与合作议程的参与和塑造;“收缩”主张减少同盟义务,实施经济保护主义。加强美国同盟体系、对华制衡,与增强美国对多边机制的塑造,这两种手段是并行不悖的,换言之,“制衡”与“融入”两者并不矛盾。而特朗普总统所主张的减少同盟义务,实施经济保护主义,同其他两种思维存在明显的矛盾和冲突。美国既定的亚太战略目标和利益考量,从根本上制约着美国的政策选择。在经济领域,特朗普保护主义政策主张处于明显的优势地位,但在政治安全领域,“制衡”与“融入”的主导地位更为突出,特朗普的“孤立主义”主张所能产生的“收缩”效应有限。

第一,在经济方面,特朗普政府选择退出TPP,不是战略收缩,而是寻求更加符合美国利益的区域经济规则。特朗普上任后随即宣布美国正式退出TPP,履行其竞选时的承诺,其经济政策的保护主义趋势日益明显。特朗普政府退出TPP的决定,遭到包括国会议员在内的官学代表的反对,反对者称其为“重大失误,对美国经济和亚太战略地位将造成深远影响”;他们认为《区域全面经济伙伴协议》虽然是以东盟机制为中心的区域贸易安排,但中国在其中发挥主导作用,在全球经济快速变化的背景下,全球贸

^① 周琪、付随鑫:“美国的反全球化及其对国际秩序的影响”,《太平洋学报》,2017年第4期,第1-13页。

^② Prashanth Parameswaran, “What Will Donald Trump’s Asia Policy Look Like? A Closer Look at What America’s Incoming President Might Do”, the Diplomat, November 10, 2016, <http://thediplomat.com/2016/11/what-will-donald-trumps-asia-policy-look-like/>.

^③ Thomas Wright, “Sanders’ Great Leap Inward: What His Rejection of Obama’s Worldview Means for U.S. Foreign Policy”, Brookings, February 26, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/02/26/sanders-great-leap-inward-what-his-rejection-of-obamas-worldview-means-for-u-s-foreign-policy/>.

^④ Michael Auslin, “Free Trade under Fire, Asia, Foreign and Defense Policy”, National Post, November 21, 2016, <https://www.aei.org/publication/free-trade-under-fire/>.

易规则将可能由中国或其他行为体制定,这将损害美国利益。在共和党内,许多人士继续支持 TPP,建议特朗普政府修订 TPP 条款,而不是彻底放弃该协定,一些共和党领袖呼吁特朗普政府就 TPP 条款同有关国家重新展开磋商。^①彼得森国际经济研究所、美国战略与国际研究中心等美国智库也迅速做出反应。彼得森经济学家杰弗里·肖特(Jeffrey J. Schott)分析了退出 TPP 给美国带来的诸多不利,指出美国退出 TPP 后,外国企业进入美国市场的条件依然如旧,但美国企业和工人却失去了海外市场的重要机遇;美国退出 TPP,中国在东亚地区的经济领导力将有所提升。美国战略与国际研究中心亚洲经济战略委员会的报告则针对区域经济架构,建议特朗普政府坚持 TPP 高标准自由贸易规则,继续推进市场开放,加强亚太规则建设,如果有必要可对 TPP 条款加以修正;升级并维护亚太经济架构,加强并提高亚洲开发银行、亚太经合组织论坛等区域经济机制的运作效率,全面参与东盟经济合作;利用美国法律和技术优势,积极参与亚洲基础设施建设。^②

目前,特朗普政府尚无接受这些智库批评意见和建议,重新启动 TPP 或其他多边贸易安排的打算,但根据特朗普政府的计划,美国将在亚太地区开展新的双边贸易协定谈判,来填补 TPP 的缺失。无论是修改 TPP 构建新的区域多边贸易体系,还是开展双边贸易谈判,美国都将自己认定为亚太国家,不会退出亚太。亚太是世界经济增长最快的地区,也是对美国贸易、经济增长和就业影响最为密切的地区,美国从话语和政策上强调其亚太国家的身份认同,明确跨太平洋经济合作对美国实现繁荣与安全的重要意义。特朗普政府退出 TPP,并不意味着经济上实施收缩战略,特朗普政府只是要寻求更加符合美国利益的区域经济规则。

第二,在政治安全方面,特朗普竞选时的“孤立主义”主张所产生的“收缩”效应十分有限。美大选结果公布之后,美国的亚太同盟国和伙伴国积极推动特朗普政府延续同盟政策。日本、澳大利亚和新加坡等国前政府要员共同

发表《致美国第 45 届总统的建议:来自太平洋地区的观点》,推动特朗普政府延续以往亚太再平衡战略,希望美国保持甚至强化在亚太同盟体系,在亚太事务中继续发挥主导作用。^{③④⑤}另外,美国企业研究所、美国传统基金会等共和党右翼智库反对美减弱再平衡战略的投入,建议美国延续制衡战略,保持军事优势,维持强大的同盟体系,遏制潜在对手,维护美国的威望。^⑥

特朗普的政策选择在多大程度上会受到同盟国和同僚等诸多因素的塑造与牵制,很难确定。但从特朗普上任之初,其近侧人士的政策诠释和美国官方战略文件来看,美国既定的战略目标,从根本上制约美国在参与东亚区域进程方面的政策选择,同盟体系、多边机制、平衡中国在美国的政策选择中仍然处于中心位置。

比如,美国国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)在美国参议院外交关系委员会举行的听证会上明确同盟关系和多边机制的重要性,指出特朗普政府将加强美国在世界的领导地位,美

① Matthew P. Goodman and Daniel Remler, “President Trump Fulfills Day 1 Promise to Abandon TPP”, CSIS, January 23, 2017, <https://www.csis.org/analysis/president-trump-fulfills-day-1-promise-abandon-tpp>.

② “Reinvigorating U.S. Economic Strategy in the Asia Pacific”, CSIS, January 2017, <https://www.csis.org/analysis/reinvigorating-us-economic-strategy-asia-pacific>.

③ Yoriko Kawaguchi, “US Leadership in Northeast Asia: an Opinion from Japan”, in *Advice for the 45th US President: Opinions from Across the Pacific*, Asia Society Policy Institute, 2016, <https://asiasociety.org/policy-institute/advice-45th-us-president-opinions-across-pacific>.

④ Chan Heng Chee, “Southeast Asia at an Inflection Point: An Opinion from ASEAN”, in *Advice for the 45th US President: Opinions from Across the Pacific*, Asia Society Policy Institute, 2016, <https://asiasociety.org/policy-institute/advice-45th-us-president-opinions-across-pacific>.

⑤ Peter Jennings, “Strengthening America’s Troubled Asian Alliances: An Opinion from Australia”, in *Advice for the 45th US President: Opinions from Across the Pacific*, Asia Society Policy Institute, 2016, <https://asiasociety.org/policy-institute/advice-45th-us-president-opinions-across-pacific>.

⑥ Joseph Lieberman and Jon Kyl, “Why American Leadership Still Matters—Report of the American Internationalism Project”, American Enterprise Institute, December 3, 2015, <https://www.aei.org/publication/why-american-leadership-still-matters/>.

国放弃其领导地位,世界将陷入困惑与危险之中;而美国的同盟体系是维护其领导地位的关键优势。但蒂勒森同时强调,美国盟友在维护和平与安全方面并没有充分承担自己的责任,这对美国不公平,对其他履行承诺,维护共同安全的盟友来说也不公平,美国不能对此视而不见。^①关于东亚区域机制,特朗普强调,美国应从服务于自身利益的角度选择最为有利的多边机制,并要防止同盟国搭便车;但他同意东亚多边机制对于应对恐怖主义和海事安全具有重要作用,美国政府不会放弃参与东亚多边机制。^②

再如,美国国防部长吉姆·马蒂斯(Jim Mattis)在2017年的香格里拉峰会上阐述美国亚太政策时,强调美国是太平洋国家,亚太是美国的战略优先地区,美国将继续履行对亚太地区的安全与繁荣承诺;声称美国致力于强化基于自由规则的国际秩序,尊重国际法、维护南海海上与空中航行自由,继续保持在南海的行动与存在,保持在国际法允许范围之内的海上和空中航行,以此来宣示美国维护地区自由秩序的承诺与意愿。而在维护美国优势方面,马蒂斯强调要继续加强与同盟国的合作维护地区安全,增强美国在亚太地区的军事能力,加强美国双边同盟关系,协助本地区国家提高维护地区安全与稳定的能力;加强与东盟合作,扩大多边协调的作用。^③

最后,特朗普政府发布的重要战略文件仍然以制衡中国、加强同盟关系为基调。2017年12月,美国发布《国家安全战略报告》,2018年1月,发布《国家防务战略》,与奥巴马时期相比,特朗普政府亚太战略的基调并没有发生根本性变化,只是对华政策转向更强硬的一面。报告首次将中国定位为美国的“对手国家”,强调中国影响力提升对美国亚太地位构成威胁,更加明确在亚太地区平衡中国的战略意图。报告称,中国正在利用其经济刺激和惩罚手段发挥地区影响力,说服其他国家追随中国的政治与安全议程;中国基础设施建设投资和贸易战略强化了中国地缘政治目标;中国在南海建设军事设施是对贸易自由流动、他国主权、地区稳定

的威胁;中国加速军事现代化建设,其意图是限制美国在该地区的存在,使中国获得更大自主性,是美潜在军事威胁。《国家防务战略》则突出中国的军事威胁,称国家间战略竞争已替代恐怖主义,成为美国国家安全的首要关切;美国繁荣与安全面临的主要挑战是中国与俄罗斯两个修正主义强国的长期战略竞争;中国是美国的战略竞争者,中国利用军事现代化和经济扩张,寻求建立印度-太平洋区域霸权;中国正在优化作战网络和作战理念,这将挑战美国的安全防御能力和军事优势。^④

另一方面,这两份报告强调美国与同盟和伙伴国开展战略合作的重要性。《国家安全战略报告》明确了美国同盟体系的重要作用,重申了美国对同盟国和伙伴国所做的承诺。政治上,美国要扩大对同盟国和战略伙伴国的承诺,深化新战略伙伴关系,强化美国对维护亚太海洋自由的承诺;为美菲、美泰同盟注入新活力,加强与新加坡、越南、印尼、马来西亚等国家的伙伴关系;军事上保持美前沿军事存在,维护其震慑和作战能力,鼓励发展与同盟国和伙伴国的防务网络;经济上推动区域合作,维护海上贸易通道自由与开放,维护基础设施融资的透明度,寻求在公平与互惠原则基础上建立双边贸

① Mireya Solis and Richard C. Bush, “Tillerson Offers Reassurance on Asia—But Will It Stand?” Brookings, January 12, 2017, https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/01/12/tillerson-offers-reassurance-on-asia-but-will-it-stand/?utm_campaign=Center+for+Northeast+Asian+Policy+Studies&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=40917120.

② Prashanth Parameswaran, “What Will Donald Trump’s Asia Policy Look Like? A Closer Look at What America’s Incoming President Might Do”, the Diplomat, November 10, 2016, <http://thediplomat.com/2016/11/what-will-donald-trumps-asia-policy-look-like/>.

③ “Remarks by Secretary Mattis at Shangri-La Dialogue”, U. S. Department of Defense, June 3, 2017, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1201780/remarks-by-secretary-mattis-at-shangri-la-dialogue/>.

④ “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge”, U.S. Department of Defense, December 2017, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

易安排;与同盟国合作建设高质量基础设施。^①《国家防务战略》则提出,美国要建立更强大的联合力量,重建军事准备能力,与同盟和伙伴国联合起来,共同应对挑战,维护自由和开放的国际秩序。报告称,同盟和伙伴国为美国提供了互补性能力和力量,改善了美国获取信息能力,扩大了美国战略选择,提高了美国对关键区域的军事投放能力,为美国提供了广泛的基础和后勤系统支持;建议美国强化同盟关系,扩大合作伙伴,建立互利互惠的同盟和伙伴国网络,通过与盟国和伙伴国合作,积累最大可能力量,保持有利于美国的力量平衡,促进美国长期利益实现,维持美国的持久战略优势。^②

执政一年多来,特朗普政府退出 TPP,对亚太盟友进行战略再保证;^③重拾“以实力求和平”,强调“军事优先”,推出庞大的扩军计划,谋求扩大海上力量,维护亚太海上霸主地位。^④这些举措都反映出,特朗普政府仍然以维护地区主导地位和权力优势为其亚太战略主要目标,而在策略上更加重视多种手段的综合运用,经济上采取保护主义措施,而政治安全上强化美国在该地区的同盟与伙伴国体系,选择性参与多边机制。^⑤美对东盟政策是实现亚太战略的重要手段,特朗普政府的亚太战略选择,为其东盟政策走向奠定了基调。

三、特朗普政府对东盟政策走向

鉴于特朗普政府维护美国在亚太地区的利益和权力地位的意图,美国不大可能改变已有对东盟政策的战略目标,而在调整实现这些目标的手段和途径方面,余地也比较有限。这意味着,美国加强与东盟同盟国与伙伴国协作,以及参与东盟多边议程的总体趋势,不会有太大改变。特朗普执政一年多来,美与东盟外交实践恰恰反映了这一点。

第一,美国继续依托东盟地区的双边同盟与伙伴关系,维护基于“自由规则”的地区秩序。特朗普政府重申了对美国与菲律宾、泰国同盟关系所做的承诺,并加强了与新加坡、越南的战略对话

关系,强化安全协作。2017年11月,特朗普访问菲律宾同菲律宾总统杜特尔特(Rodrigo Duterte)举行会谈时强调,菲律宾战略位置极其重要,美国要继续加强与菲律宾的军事合作。^⑥11月,美国与菲律宾举行双边战略对话,重申要加强合作维护南海航海与航空自由。^⑦12月,美国与泰国举行第4次防务战略对话,这是自2013年以来美泰举行的首次防务战略对话,特朗普政府以此表明对美泰同盟的重视。对话中,美国重申对美泰同盟的承诺,提出要加强美泰防务合作,特别是加强美泰同盟在海事安全方面的合作,维护地区自由与开放。^⑧2018年1月,美国防长马蒂斯访问了印尼和越南,就维护南海航行自由、航线开放、提高对周边海域监控能力、开展军事演习及培训等合作事宜交换意见。^⑨这是越战之后美国防长首访越南。

第二,继续强化美国与东盟战略伙伴关系,巩固与东盟10+1务实合作。2017年,美国与东

① “National Security Strategy of the United States of America”, U.S. Department of Defense, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

② “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge”, US Department of Defense, December 2017, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ 左希迎:“特朗普政府亚太安全战略的调整”,《世界经济与政治》,2017年第5期,第39-64页。

④ 刘卿:“特朗普政府亚太政策及走向”,《国际问题研究》,2017年第4期,第61-78页;赵昊明:“‘美国优先’与特朗普政府的亚太政策取向”,《外交评论》,2017年第4期,第106-134页。

⑤ 同③。

⑥ “Remarks by President Trump in Press Gaggle After 12th East Asia Summit”, the White House, November 14, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-gaggle-12th-east-asia-summit-manila-philippines/>.

⑦ “US-Philippines Bilateral Strategic Dialogue 2017, Joint Press Statement”, U.S. Department of State, December 1, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/12/276161.htm>.

⑧ “The 4th US-Thailand Defense Strategic Talks”, U.S. Department of Defense, December 2017, <https://media.defense.gov/2017/Dec/22/2001860613/-1/-1/1/Readout4thUSThailandDefenseTalks.PDF>.

⑨ Jim Garamone, “Mattis Visiting Indonesia, Vietnam to Build Relationships”, U.S. Department of Defense, January 23, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1421585/mattis-visiting-indonesia-vietnam-to-build-relationships/>.

盟保持了高频度的高层互动。4月,美国副总统彭斯访问东盟总部,会见东盟国家常驻代表委员会(CPR),宣布特朗普将参加美国—东盟领导人会议和东亚峰会,这表明美国对东盟战略伙伴关系的重视,以及对参与东亚区域合作的决心。^①5月,美国国务卿蒂勒森与东盟外长举行特别会议,纪念美国东盟建立外交关系40周年。蒂勒森明确表示,亚太是特朗普政府战略优先地区。8月,东盟成立五十周年之际,蒂勒森向东盟致贺信,重申美国对东盟战略伙伴关系的承诺,支持东盟共同体建设以及区域一体化。^②11月,副总统彭斯再次宣布特朗普将出席美国东盟峰会、东亚峰会和越南APEC领导人会议,称这表明美国对东盟战略伙伴关系“坚定不移的承诺”。^③11月,特朗普赴马尼拉参加东盟系列峰会,会上他提出要在公平互惠基础上寻求与东盟发展经济伙伴关系,并呼吁东盟要把握自己的命运,维持地区自由和开放。^④2018年,美国与东盟互动更具实质性内容。8月,蓬佩奥参加东盟地区论坛,宣布美国将提供将近3亿美元安全援助,发展印太地区的安全关系。这项援助包括2.905亿美元外国军事资助,用以加强海上安全,人道援助救灾以及维和能力建设,提高对南海海域的监控能力。^⑤

第三,双方高层频繁互动之外,美国与东盟在10+1层面开展了内容广泛的务实合作。首先,南海问题是双方安全合作的重点。美国要维持南海航海航空自由,而东盟国家要依靠美国确保其在南海的权利,双方在南海问题找到了利益契合点。^⑥美国向东盟重申了其承诺,支持东盟维护海事安全、规则秩序、航海与航行自由;支持全面有效执行《南海各方行为宣言》(DOC)、尽早通过《南海行为准则》(COC)框架;应对非法、无报告、无管理渔业捕捞,落实国际法律和规定。^⑦其次,经济合作更具务实性。美国积极落实美国—东盟贸易与投资框架安排(TIFA)工作计划,以及美国—东盟扩大经济合作动议,加强美国与东盟经济合作,推动建立高标准的贸易协议,深化美国与东盟贸易与投资联系。此外,美国通过东盟互联互通贸易与投

资计划,加强美国与东盟的经济伙伴关系,寻找具体项目促进美国与东盟互联互通合作。^⑧再次,援助、文化等多种手段综合运用。美国执行内容丰富的援助项目,提供大量资金与技术,支持东盟非传统安全议程;实施东盟青年志愿者项目、美国东盟富布莱特访问学者动议、美国东盟科技资助项目、东南亚青年领袖动议等人员交流项目。^⑨最后,加大了对湄公河次区域事务的介入。美国国务卿蒂勒森担任下湄公河动议主席,重申“湄公河下游行动计划”是湄公河次区域经济一体化与持续发展的重要推动项目,美国将继续执行该计划,促进农业与食品安全、教育、能源安全、环境与水、卫生等重点领域合作。^⑩

第四,继续推动东亚峰会安全化,试图主导东亚安全合作议程。东亚峰会是美国影响东亚地区架构建设的主要平台。《东亚峰会吉隆坡宣言》将东亚峰会设定为一个“东亚领导人就共

① Rex W. Tillerson, “ASEAN Day 2017 Press Statement”, U. S. Department of State, August 7, 2017, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/273221.htm>.

② W. Patrick Murphy, “The U.S.—ASEAN Dialogue, Special Briefing”, U.S. Department of State, May 27, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/270660.htm>.

③ “Remarks by the Vice President at ASEAN”, the White House, November 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-asean/>.

④ “Remarks by President Trump at 5th U.S.—ASEAN Summit”, the White House, November 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-5th-u-s-asean-summit/>.

⑤ “U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region”, U. S. Department of State, August 4, 2018, <http://www.state.gov/p/eap/rls/c6395.htm>.

⑥ W. Patrick Murphy, “The U.S.—ASEAN Dialogue, Special Briefing”, U.S. Department of State, May 27, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/270660.htm>.

⑦ “Chairman’s Statement of the 5th ASEAN—US Summit to Commemorate the 40th Anniversary of ASEAN—US Dialogue Relations”, ASEAN, November 13, 2017, <https://asean.org/storage/2017/12/5th-ASEAN-US-Summit-Chairs-Statement-FINAL.pdf>.

⑧ 同⑦。

⑨ 同④。

⑩ “10th Ministerial Meeting of the Lower Mekong Initiative: Joint Statement”, U. S. Department of State, August 6, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273215.htm>.

同关切的战略、政治与经济问题进行对话的论坛”,能源、金融、教育、公共卫生、灾害管理是东亚峰会六个优先领域。特朗普上任以来,美国继续推动安全议题成为东亚峰会新的优先对话领域,并取得一些进展。比如,2016年底,印尼与澳大利亚联合举办东亚峰会海事安全合作研讨会;印度举办东亚峰会海事安全合作会议;2017年,印尼举办第五届东盟海事论坛扩大会议,推动将海事合作设立为东亚峰会新的合作领域;泰国举办东亚峰会地区安全架构工作组会议,提出东亚峰会是演进中的地区安全架构的有机组成部分,该工作组有可能会升级为大使级会议机制长期举办。另外,南海相关问题成为东亚峰会的议题,2017年东亚峰会主席声明中提到维护地区安全、稳定、航海与航行自由的重要性,以及南海非军事化的重要性。^① 美国推动东亚峰会议程安全化的意图得到一些国家的积极回应。

四、结 语

特朗普上台后,其亚太战略选择没有超出传统霸权国维护其霸权地位的基本框架。因此,特朗普政府的东盟政策仍然以平衡中国影响力、维护美国的地区主导地位为主要目的;加强与东盟同盟和伙伴国的协作、扩大对东盟多边机制的参与,仍将是实现其战略目标的重要手段和途径;为了维持美军事存在及区域合作议程安全化的必要性,美国及其追随国将继续介入南海问题;中美在东盟多边机制中,特别是在合作议程设置中的竞争将继续。美国对东盟政策具有很强的竞争性,这可能成为地区分裂因素,造成地区局势紧张,并进一步强化东亚经济依赖中国、政治安全依赖美国的二元格局,干扰东亚区域一体化与合作进程的推进。在此情况下,中国既要防范美国实施制衡战略可能造成的地区力量结构失衡,同时还要消除美国对东亚区域进程的消极影响,维护东亚区域一体化与合作的良好局面。

构建包容性地区架构,可成为中国应对美

对东盟政策挑战的政策选择。第一,构建包容性地区架构,是统筹大国关系和周边外交的现实需要。东盟多边合作议程具有开放性,美国参与其中并发挥影响力在所难免。东盟在推动一体化的过程中,不断寻求对外开放,成立之初,东盟只有五个创始成员国,后来向其他东南亚国家开放,吸纳文莱、越南、老挝、缅甸、柬埔寨入盟;之后邀请中国、日本、韩国等国加入一体化进程,建立10+1、10+3、东亚峰会等机制;近年又邀请美国、俄罗斯加入东亚峰会,这是东盟多边合作议程开放性的结果,美国参与东亚区域进程并发挥影响力是无法回避的现实。^② 如何有效统筹中美新型大国关系与周边外交,已成为中国外交面临的一项重大课题。经过多年外交实践,中国逐步建立起“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是舞台”的总体外交战略布局。十九大明确提出,要不断完善外交布局,推进大国协调和合作,深化同周边国家关系。^③ 包容性地区架构,可成为中国统筹发展大国关系与周边外交的一个重要多边舞台。

第二,构建包容性地区架构,是人类命运共同体建设的根本要求。2013年,习近平主席在印度尼西亚国会发表题为《携手建设中国—东盟命运共同体》的重要演讲,提出加强建设更为紧密的中国—东盟命运共同体,实现共同发展、共同繁荣,这符合亚洲和世界各国人民共同利益。^④ 2015年习主席在博鳌论坛发表《构建亚洲命运共同体和新未来》的主旨演讲,指出人类

^① “Chairman’s Statement of the 5th ASEAN-US Summit to Commemorate the 40th Anniversary of ASEAN-US Dialogue Relations”, ASEAN, November 13, 2017, <https://asean.org/storage/2017/12/5th-ASEAN-US-Summit-Chairs-Statement-FINAL.pdf>.

^② Qin Yaqing, “East Asia Regionalism: Architecture, Approach and Attributes”, in Lam Peng Er, Qin Yaqing, Yang Mu, eds., *China and East Asia after the Wall Street Crisis*, Singapore: World Scientific Publishing Co., 2013.

^③ “杨洁篪:奋力开拓新时代中国特色大国外交新局面”, 人民网, 2017年11月30日, <http://theory.people.com.cn/n1/2017/1130/c40531-29677707.html>.

^④ “习近平:共同谱写中国印尼关系新篇章 携手开创中国—东盟命运共同体美好未来”, 人民网, 2013年10月4日, <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1004/c64094-23103692.html>.

只有一个地球,各国共处一个世界,世界好,亚洲才能好;亚洲好,世界才能好,提出要通过迈向亚洲命运共同体,推动建设人类命运共同体。^①可见,中方所倡议的人类命运共同体包括多个层次,中国—东盟命运共同体、亚洲命运共同体是实现更大范围的人类命运共同体的重要途径,他们不同于排他性联盟,是具有开放性和包容性的共同体,为应对地区发展与安全挑战提供广泛的合作空间。美国是在亚太地区的长期存在,中国不排斥美国在东亚区域进程和命运共同体建设中发挥建设性作用,共同维护本地区的稳定与发展。但同时,美国应该尊重东亚多元性与合作文化,将彼此差异转换为实现共同发展与安全的推动力量。

东亚峰会可成为构建包容性地区架构的主要机制平台。东亚峰会是东亚领导人就共同关切战略、政治和经济问题进行对话的论坛,是东亚区域一体化与合作进程中,中美两国国家领导人共同参加的唯一一个多边机制,从成员构成来看具有包容性,从规格来看是领导人级别的论坛。根据东亚展望小组与东亚研究小组设想,东亚峰会将以循序渐进的方式,逐步发展为东亚区域合作的主要机制。东亚峰会具备包容性地区架构建设机制平台的条件。

首先,东亚峰会在东亚经济战略对话与协调方面发挥着重要作用。一直以来,经济都是东亚峰会的主要对话领域。东亚国家在区域经济一体化路径问题上存在诸多不同意见,各国基于自身利益需要,参与或推动 10+1、TPP、RCEP 等不同自贸安排,其结果是,目前东亚尚未形成一项可涵盖本地区所有主要国家的自贸安排。可以说,东亚峰会为东亚地区提供了一个参与国最为完整的经济战略对话平台。因此,东亚峰会框架下的经济战略对话,对协调东亚地区主要国家的经济政策,平衡东亚地区各自自贸安排的发展,具有重要意义。当前,美国保护主义经济政策抬头,短期内尚无参与东亚多边自贸安排的计划,而东亚峰会其他参与国在维护地区经济开放方面有着共同利益,在此情况下,东亚峰会框架下的经济战略对话,有助于

抑制经济保护主义蔓延、维护区域经济开放,为构建包容性地区经济架构创造条件。

其次,东亚峰会在民生和非传统安全领域建立了良好的合作基础。灾害管理、公共卫生、反恐、互联互通等非传统安全与民生问题具有跨国性,任何国家都无法凭借一国之力有效解决。在这些领域,中国、美国与东盟有着广泛的利益趋同与合作需求,并且已在中美双边、中国与东盟、美国与东盟层面建立了长期协调与合作,这为东亚峰会框架下的多边合作打下良好基础。另外,非传统安全和民生是低敏感领域,合作不仅可以提高治理效率,而且有助于拓展东亚峰会的务实合作的深度和广度,培育互信,营造良好的区域合作文化,缓解中美在政治安全、经济等敏感领域的合作困局与竞争态势。当然,美国更深入参与东亚峰会的非传统安全与民生合作,会加大中方一些倡议的协调难度,有些合作倡议甚至会出现中美竞争的局面,但这些领域的竞争多数是合作关系中的竞争,是利益协调的过程,不同于制衡战略下的敌对性竞争。

最后,安全已成为东亚峰会无法回避的新议题,中国须及早谋划,探索构建包容性地区安全架构行之有效的途径。美国加入东亚峰会后力推安全议题,并得到澳大利亚、印度、日本和东盟一些国家的积极响应。对于中国而言,美国制衡中国的战略意图若不转变,则须反对美国将东亚峰会议程安全化的企图,防范美国将东亚峰会变成对中国安全施压和制衡的工具。中美两国是地区重要成员,两国能否共建互信包容的新兴大国关系、在本地区实现良性互动是构建地区安全架构的关键。中国一向主张利用东盟多边合作机制,在尊重东盟中心地位,遵循“东盟方式”原则基础上,探索构建开放包容、合作共赢的地区安全架构。^②现阶段,中国可挖

^① “习近平:迈向命运共同体 开创亚洲新未来——在博鳌亚洲论坛2015年年会上的主旨演讲”,新华网,2015年3月28日, http://www.xinhuanet.com/politics/2015-03/28/c_1114794507.htm。

^② “外交部副部长刘振民出席‘亚太地区安全架构与大国关系’研讨会”,中国外交部,2016年7月12日, http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1379367.shtml。

掘东盟防长扩大会议作为东亚安全对话平台的作用,探索未来东亚峰会框架下安全合作的可行模式。对于中国而言,东盟防长扩大会议机制有其积极的一面:东盟防长扩大会议与东亚峰会成员国重合,但它并非东亚峰会框架下的机制,因此中国可利用东盟防长扩大会议,实现东亚峰会参与国间的安全对话,并将安全领域的问题和争议控制在防长层面,避免破坏东亚

峰会总体良好的合作氛围;另外,东盟推动东亚安全合作与美国有共识,也有不同,东盟希望加强东亚地区安全合作,但合作须以东盟制度为中心,须遵循主权独立、不干涉内政、磋商与共识、兼顾各方舒适度等东盟原则,这些原则符合中国对地区安全架构的基本要求。

编辑 贡 杨

Trump Administration's Policy towards ASEAN

HAN Zhili¹

(1. *China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China*)

Abstract: The US policy towards ASEAN is an important variable affecting the process of regional integration and cooperation in East Asia. The study of its trend is an important research agenda for keeping dynamics of regional integration and maintaining stability and cooperation in our neighborhood. During the Obama Administration, driven by the "Asia-Pacific rebalance strategy", the US strengthened its relations with ASEAN, attempting to take ASEAN multilateral institutions as a platform to lead the process of regional integration and cooperation in East Asia, and to balance China's regional influence. However, this policy did not achieve its desired effect. As President Trump went into office, the US policy toward ASEAN was faced with a possible change; the new Administration could play down its interest and involvement in ASEAN-centered East Asia regionalism. However, with an extensive review of recent policy discussions and policy agenda in the US, the essay contends that it is unlikely that the US changes the existing Asia-Pacific strategic goals, and there is limited room to adjust the means and ways to achieve the goals, which means that it is improbable that the Trump Administration would readjust substantially its engagement with ASEAN.

Key words: the US; Asia-Pacific; ASEAN; Regional Cooperation