

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.06.001

张洁:“东盟版‘印太’愿景:对地区秩序变化的认知与战略选择”,《太平洋学报》,2019 年第 6 期,第 1-13 页。

ZHANG Jie, “ASEAN’s Indo-Pacific Vision: Perception Change and Strategic Choice”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 6, 2019, pp.1-13.

# 东盟版“印太”愿景:对地区秩序变化的 认知与战略选择

张 洁<sup>1,2</sup>

(1.山西大学,山西 太原 030006;2.中国社会科学院,北京 100007)

**摘要:**现阶段的中美博弈主要围绕地区秩序的调整与重构展开,即“中国方案”与美国“印太”战略的较量。美国“印太”战略遏制中国的意图明显,同时力图通过承认东盟的中心地位,获取东盟国家的支持。面对中美博弈,印尼提出了东盟版的“印太”愿景,强调地区包容性,协调中美方案的对接与共存,其根本目的是维护东盟的统一性与中心地位。目前,印尼正在推动东盟国家就“印太”愿景达成共识,并争取获得大国的认可。鉴于此态势,中国应坚持包容、开放的地区合作理念,与美国形成有限竞争与合作并存的态势,有选择地回应东盟版“印太”愿景,同时积极开展与日本、印度等国“在第三方市场合作”,引导地区秩序朝对话而非对抗、互利而非“零和”的方向发展。

**关键词:**“印太”愿景;中美博弈;东盟认知;地区秩序

**中图分类号:**D81

**文献标识码:**A

**文章编号:**1004-8049(2019)06-0001-13

面对中国实力与地区影响力的持续提升,美国推出了“印太”战略加以应对。美国强调要依靠同盟与伙伴关系实施“印太”战略,其中,东盟国家是重点争取对象。然而,东盟国家对于美国“印太”战略深存疑虑,支持有限,并试图通过出台东盟版“印太”愿景维护自身的统一性与中心地位。

把握东盟的立场变化,对于中国理解本地区中小国家面对中美博弈与地区格局重组所持

的立场与所采取的应对,具有重要的参考价值,这是本文研究的现实意义所在。本文还指出,中国应就“印太”概念清晰阐述本国的利益诉求与政策主张;对东盟版“印太”愿景<sup>①</sup>有选择地予以支持,同时继续加强与东盟的政治和安全互信;在包容、合作理念的指导下,加强与日本、印度等国“在第三方市场合作”,从而有效化解美国“印太”战略对中国构成的压力与挑战。

**收稿日期:**2019-04-24;**修订日期:**2019-05-08。

**基金项目:**本文系 2018 年度国家社科基金重点项目“未来 5—10 年中国周边安全的风险评估与防范研究”(18AGJ010)的阶段性研究成果。

**作者简介:**张洁(1973—),女,山西太原人,山西大学国际关系学院特聘研究员,中国社科院亚太与全球战略研究院研究员,历史学博士,主要研究方向:南海问题、中国与东南亚关系、周边安全。

\*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。

① 在本文发表之际,第 34 次东盟峰会于 2019 年 6 月 22—23 日在曼谷举行,会议通过了《东盟印太展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)。该文件在内容上与此前陆续透露的信息基本一致,但是名称由“愿景”改为了“展望”,这或许说明该文件只是东盟关于印太地区秩序构建的初步版本或构想,未来或将制定更为具体、更具操作性的方案。基于此两点,本文仍保留东盟版“印太”愿景这一表述。此外,感谢新加坡国立大学法律系王江雨副教授、军事科学院刘琳副研究员和复旦大学国际问题研究院林民旺教授就此分享的信息与观点。

## 一、研究动态与问题的提出

从2017年底开始,美国“印太”战略迅速从提出概念构想走向推动战略实施。相应之,中国学术界的关注也从比较研究各种版本的“印太”战略、构想、愿景转变为聚焦美国的“印太”战略。<sup>①</sup>美国的“印太”战略是一套具有鲜明的地缘政治特征、详尽的经济与安全规划的设计方案,意在维护美国的领导地位,同时带有强烈地针对中国的意图,这就在客观上塑造了中美围绕地区秩序主导权展开博弈的态势,并很快成为2018年度中国学术研究的热点。<sup>②</sup>

地区秩序的最终形成是多种力量相互作用的结果,中美博弈的外溢效应以及地区各国所具有的政策自主性,决定了必须更多关注地区国家与组织对中美博弈的认知差异与相应的战略抉择或调整,故而,相关研究成果陆续产生。这其中,东盟因特殊的地理位置以及在地区事务中的作用,首先受到关注,<sup>③</sup>关注点包括:第一,东盟究竟在地区秩序重组进程中发挥什么作用?多数观点认为,东盟的态度对于中美博弈至关重要。例如,美国学者沈大伟指出,目前中美正在进入全面竞争阶段,这种竞争首先体现在印太地区,并且以东南亚为中心。但是也有观点认为,由于“印太”战略遏制中国的目的与东盟的宗旨存在矛盾以及东盟运行模式的原因,东盟不会成为“印太”战略的重要支柱。<sup>④</sup>还有观点建议,中国可以加强与东盟的关系,以制度制衡战略化解美国“印太”战略。<sup>⑤</sup>第二,中美在东南亚竞争的各自优劣势是什么?对此,美国学界普遍给特朗普政府敲响了警钟,认为特朗普政府对于东南亚的重视不足,在中美博弈的态势下,亟需在经济与安全方面加强对东南亚的投入。<sup>⑥</sup>少数观点则认为,近年来,中美两国在东南亚地区的影响力都有提升,各自在东南亚拥有一定的优势。中国的优势在于经济和外交,而美国的优势更加多样化(multifaceted),是中国很难超越的。不过,美国仍然需要保持与东南亚地区的全面接触,否则局势将会朝有

利于中国的方向发展。<sup>⑦</sup>

然而,上述研究都将东盟作为被动者,忽视了东盟的主动性和政策自主性,即更多关注中美博弈如何影响东盟,中美应该对东盟采取怎样的策略,对于东盟如何看待中美博弈、如何应对地区秩序的变化,以及这种应对又会如何反作用于中美博弈则需要更为深入的研究。因此,本文试图在已有研究成果的基础上,重点分析东盟对于中美博弈认知的变化、内部成员国的共性与差异性,以及在地区秩序变动与重塑中做出的外交努力与尝试。

① 从2017年开始,新一轮的“印太”战略研究重新兴起。《现代国际关系》2018年第1期、《印度洋经济体研究》2018年第2、3期、《当代亚太》2018年第3期专门组织了一批论文比较美、日、澳和印度等国家的“印太”战略、构想或方案。

② 国内比较有代表性的研究成果包括,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;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。

③ David Shambaugh, “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No.4, 2018, pp.85-127;韩志立:“关系网络的竞争:‘印太’战略对东盟中心地位的挑战——以关系主义身份理论为视角”,《外交评论》,2019年第2期,第87-108页;丁红卫、王文文:“‘一带一路’与‘印太战略’在东盟地区的竞争格局”,《区域与全球发展》,2018年第5期,第37-55页;蔡鹏鸿:“美国对东南亚‘再保障’政策析论”,《现代国际关系》,2019年第1期,第30-37页;任远喆:“特朗普政府的东南亚政策解析”,《美国研究》,2019年第1期,第49-70页。

④ David Shambaugh, “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No.4, 2018, pp.85-127;丁辉、汤祯滢:“印度尼西亚对印太战略的反应——印度尼西亚‘印太政策’辨析”,《东南亚纵横》,2018年第4期,第38-45页;刘务、刘成凯:“‘印太’战略对东盟在亚太区域合作中‘中心地位’的影响”,《社会主义研究》,2019年第1期,第133-140页。

⑤ 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20页。

⑥ Patrick M. Cronin and Anthony Cho, “Averting Disengagement: A Geo-economic Strategy for the Trump Administration in Southeast Asia”, Center for a New American Security, April 20, 2017, <https://www.cnas.org/publications/reports/averting-disengagement>; Patrick M. Cronin, Abigail Grace, Daniel Kliman and Kristine Lee, “Contested Spaces: A Renewed Approach to Southeast Asia”, Center for a New American Security, March 20, 2019, <https://www.cnas.org/publications/reports/contested-spaces>.

⑦ David Shambaugh, “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No.4, 2018, pp.85-127.

## 二、地区秩序的变化与美国“印太”战略的出台

进入 21 世纪第二个十年,随着中国综合国力的显著提升、中日力量对比出现逆转以及中美实力对比差距缩小,冷战后长期以美国为主导的亚太地区秩序开始动摇。作为应对,奥巴马政府试图通过实施“亚太再平衡”战略,将中国的影响力“推回”。这种努力在 2017 年初特朗普就任美国总统后严重受挫,特朗普政府不仅宣布全面放弃“亚太再平衡”战略,退出“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement,以下简称 TPP),而且重新平衡美国

与亚太国家的经济关系,改变美国多年对亚太国家的贸易赤字状态,要求日本、韩国等盟友分担更多的防务责任和成本。这种单边主义与贸易保护主义行为极大消耗了盟友和伙伴关系国家对美国在亚太事务中的领导力和安全承诺的信心,使这些国家产生了极大的战略焦虑和不安。<sup>①</sup>

与美国形成鲜明对比的是,中国的“一带一路”倡议在 2015 年后逐步被地区国家所重视和接受,尤其是东盟国家全部加入了亚洲基础设施投资银行,大多数东盟国家还将“一带一路”写入了与中国的双边联合声明中。“五通指数”(参见表 1)的测算表明,大多数东盟国家对“一带一路”倡议的参与度和认可度较高。<sup>②</sup>

表 1 2018 年“一带一路”沿线国家“五通指数”排名(东盟国家部分)

| 排名 | 类型  | 国家    | 政策<br>沟通 | 设施<br>联通 | 贸易<br>畅通 | 资金<br>融通 | 民心<br>相通 | 总分    | 总排名 |
|----|-----|-------|----------|----------|----------|----------|----------|-------|-----|
| 1  | 畅通型 | 新加坡   | 13.18    | 11.72    | 19.83    | 18.86    | 16.33    | 79.94 | 2   |
| 2  | 畅通型 | 马来西亚  | 12.02    | 11.57    | 18.40    | 16.28    | 16.31    | 74.59 | 3   |
| 3  | 畅通型 | 泰国    | 13.74    | 10.30    | 14.57    | 16.63    | 18.31    | 73.56 | 6   |
| 4  | 畅通型 | 印度尼西亚 | 11.69    | 9.60     | 14.18    | 18.13    | 16.73    | 70.33 | 11  |
| 5  | 连通型 | 柬埔寨   | 17.97    | 8.62     | 14.32    | 13.39    | 14.73    | 69.04 | 12  |
| 6  | 连通型 | 越南    | 12.88    | 10.38    | 14.60    | 13.18    | 17.17    | 68.21 | 16  |
| 7  | 连通型 | 菲律宾   | 11.79    | 9.49     | 14.59    | 12.79    | 15.00    | 63.66 | 23  |
| 8  | 连通型 | 老挝    | 16.32    | 7.83     | 13.02    | 11.49    | 14.31    | 62.96 | 25  |
| 9  | 良好型 | 缅甸    | 12.57    | 14.02    | 11.61    | 6.33     | 12.85    | 57.38 | 40  |
| 10 | 潜力型 | 文莱    | 5.43     | 8.80     | 9.96     | 8.16     | 11.60    | 43.96 | 78  |

数据来源:北京大学海洋研究院, <https://ocean.pku.edu.cn/info/1165/3077.htm>。

而作为中国—东盟之间最重要安全议题的南海局势,从 2016 年下半年之后也出现明显降温趋缓的迹象。当然,东盟国家对于中国在南海的岛礁建设与军事部署的担忧和质疑并未消除,这就导致了它们对“中国方案”<sup>③</sup>的支持有所保留,并希望借助外部力量平衡中国的地区影响力。不过较之日本、澳大利亚等国,东盟的态度还是相对积极的。

作为美国坚定盟友的日本和澳大利亚,对于中国地区影响力的提升相当怀疑和警惕,它们把中国的行为判定为对现有国际秩序与地区

① 张洁:“美日印澳‘四边对话’与亚太地区秩序的重构”,《国际问题研究》,2018 年第 5 期,第 61 页。

② 北京大学海洋研究院、国务院发展研究中心、国家信息中心等单位为量化“一带一路”沿线国家“互联互通”的水平与进展,经过联合研究,推出了“五通指数”。该指数结合了各国的基本现状与发展趋势,从客观数据出发,对“一带一路”沿线国家与中国的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通情况进行了具体深入的评估。

③ 虽然中国迄今尚未制订清晰、具体的地区战略,但是以新时代外交思想为指导,关于本地区秩序的“中国方案”已经勾勒出大致情景,即包括构建与周边国家的命运共同体,继续优先在周边推进“一带一路”倡议,以及以维护国家主权、安全为核心,推动新安全观的实施。转引自李志斐、张洁:“中美地区秩序博弈:‘一带一路’倡议与‘印太’战略实践”,载张洁主编:《中国周边安全形势评估(2019):中美博弈与地区应对》,世界知识出版社,2019 年版,第 14 页。

秩序的挑战,担忧在缺少美国的平衡下它们将不得不接受中国实力“胁迫”下形成的地区新秩序。因此,从2017年开始,日本和澳大利亚一方面纷纷出台各自版本的“印太”战略或构想,另一方面“激活”美日印澳四边安全对话,试图将美国“留在”亚太地区。这在一定程度上推动了美国“印太”战略的出台,当然,美国国内形成的制衡中国的统一立场是关键性因素,而这也决定了美国“印太”战略从出炉开始,就担负着制衡中国崛起,维护地区领导地位的“使命”。

2017年10月,时任美国国务卿蒂勒森(Rex Tillerson)在智库演讲时重提“自由而开放的印太”概念。之后,特朗普在亚洲之行期间宣布美国将构建“自由而开放的印太”战略。2017年末至2018年初,美国连续发布两个重量级报告,并在其中正式使用“印太”概念。<sup>①</sup>在2018年6月的香格里拉安全对话会议(以下简称“香会”)上,时任美国国防部长马蒂斯(James N. Mattis)清晰地阐述了“印太”战略的主要构想,包括帮助伙伴国提升海军和海上执法能力,加强对海上公域的监控和保护;向盟友提供先进的防务装备以及加强安全合作,增强与盟友的互动性;强化法治、公民社会以及透明治理;推动由私营部门引领的经济发展。<sup>②</sup>此后,美国抛出多项经济和安全倡议,初步完成了“印太”战略的实心化和制度化建设。

较之“亚太再平衡”战略,“印太”战略在经济领域更具有突破性,在安全领域则体现了政策的延续性。该战略在经济领域确立的政策目标与原则是“通过为促进整个地区基础设施的私营投资而采取的行动,在‘自由、公平和对等’原则的基础上重新打造贸易和经济交流关系”。<sup>③</sup>作为落实原则的重要措施,2018年7月30日,美国国务卿彭佩奥(Mike Pompeo)在“印度—太平洋工商论坛”(Indo-Pacific Business Forum)上宣布,美国将通过1.13亿美元的新计划支持印太地区数字经济、能源和基础设施领域在未来的建设。<sup>④</sup>10月,美国国会通过法案,合并海外私人投资公司(Overseas Private Investment Corp,简称OPIC)与美国政府的其他

开发机构,设立规模更大的美国国际发展金融公司(U. S. International Development Finance Corp),注资600亿美元以刺激私营部门在新兴经济体的投资,应对中国在全球不断增长的投资。<sup>⑤</sup>11月12日,美国海外私人投资公司与澳大利亚外交贸易部、日本国际协力银行签署三方合作备忘录,宣布将支持印太地区的基础设施、能源、自然资源等项目的开发,方式包括联合贷款和为私人融资提供担保。<sup>⑥</sup>紧接着,美国副总统彭斯(Mike Pence)在访问日本期间宣布,美日将共同成立700亿合作基金,其中美国出资600亿美元,日本出资100亿美元。在访问巴布亚新几内亚并参加亚太经合组织(Asia-Pacific Economic Cooperation,以下简称APEC)会议期间,彭斯又宣布美澳合资建设巴布亚新几内亚的马努斯岛的隆布鲁姆(Lombrum)海军基地,称这一举措是为了保护太平洋岛国的主权

① 2017年12月的美国《国家安全战略报告》和2018年1月的《2018年美国国防战略报告》,“National Security Strategy of the United States of America”, the White House, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>; “National Defense Strategy Released with Clear Priority: Stay ahead of Russia and China”, Defense News, January 19, 2018, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2018/01/19/national-defense-strategy-released-with-clear-priority-stay-ahead-of-russia-and-china/>。

② “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue Singapore”, U.S. Department of Defense, June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>。

③ “彭斯副总统在第六届美国—东盟峰会上的讲话”,美国驻华大使馆和领事馆,2018年11月16日, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-vice-president-pence-at-the-6th-u-s-asean-summit/>。

④ Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’”, U.S. Department of State, July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>。

⑤ Patricia Zengerle, “Congress, Eying China, Votes to Overhaul Development Finance”, Reuters, October 4, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-congress-development/congress-eying-china-votes-to-overhaul-development-finance-idUSKCN1MD2HJ>。

⑥ “US, Japan, Australia Sign First Trilateral Agreement on Development Finance Collaboration”, the Overseas Private Investment Corporation, November 12, 2018, <https://www.opic.gov/press-releases/2018/us-japan-australia-sign-first-trilateral-agreement-development-finance-collaboration>。

和海洋权益。<sup>①</sup>同时,美国、日本、澳大利亚和新西兰宣布投资巴布亚新几内亚的电力与网络设备。

美国在经济领域的上述行动具有两大特征,第一,共举政府与私人资本之力。美国国际发展金融公司的成立充分说明了这一点,正如蓬佩奥所表示的,“单凭政府拨款根本无法满足印太地区的需求,只有私营部门才能做到。……美国的海外私人投资公司在印太地区具有强大的影响力。……美国政府不对美国公司发号施令,但是会帮助它们打造环境,让它们获得成功”。<sup>②</sup>第二,将经济问题安全化。按照蓬佩奥的说法,美国将“致力于保持在印太地区的经济交往是因为它对美国人民和伙伴国家的安全有利。正如特朗普总统在国家安全战略中所阐述的,‘经济安全是国家安全’”。<sup>③</sup>为印太国家提供透明的、可替代的、用于基础设施建设的资金,是为了避免这些国家陷入中国的“债务陷阱”。美国经济行为具有的安全化特征说明,美国对中国的遏制是全面的,是具有战略含义的。

在安全领域,美国的“印太”战略是“亚太再平衡”战略的2.0版。这是因为,“印太”战略没有出台更多新举措,主要是继承并强化了“亚太再平衡”战略的方案——加强美国在印太地区的军事存在,同时倚重与盟友、伙伴国家的合作。其部分原因是,美国在亚太地区的安全政策更多是由国会与军队来决定,具有较强的连续性,较之经济和外交领域,受到政府更迭的影响较小。

2018年8月初,蓬佩奥在东盟地区论坛(ASEAN Regional Forum,简称ARF)上宣布美国将出资3亿美元用于加强在印太地区的安全投入,包括海上合作、人道援助、维和任务以及与地区国家共同应对跨国威胁。同时,美国还将“东南亚海事安全倡议”(the Southeast Asia Maritime Security Initiative)更名为“印度洋—太平洋海事安全倡议”(the Indo-Pacific Maritime Security Initiative),实施时间延长5年(即延长至2023财年底),并将孟加拉国、斯里兰卡、印度等国纳入到倡议中,旨在加强对印太国家海上安

全能力建设的援助,对抗中国海军在西太平洋地区不断延伸的影响力。<sup>④</sup>在南海问题上,通过加大“航行自由行动”的力度,美国向地区国家展示了其维护以规则为基础的地区秩序的承诺。同时,美国还要求日本、澳大利亚、英国、法国、加拿大等国加入到“航行自由行动”中,南海问题的“七国集团”化态势明显。

2018年12月31日,特朗普签署了参议院2736号提案——《亚洲再保证法案》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018),该法案确立了一项多方面的美国战略,以加强美国在印太地区的安全、经济利益和价值。美国传统基金会亚洲研究中心主任沃尔特·罗曼(Walter Lohman)指出,该法案“强化了国会和政府之间的共识,让世界看到了美国政府在塑造印太地区关键政治议题上的高度一致”。<sup>⑤</sup>

至此,美国“印太”战略的愿景和路径基本清晰,实心化、机制化与多边化特征明显。在“身体力行”的同时,美国还加大力度协调与盟友、伙伴国家的合作,这就促使地区各国的外交政策不得不做出相应的调整,地区力量的分化重组进程加快。

① Endy Bayuni, “ASEAN Can Stop Indo-Pacific from Becoming US-China ‘Theatre’”, the Straits Times, November 23, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/asean-can-stop-indo-pacific-from-becoming-us-china-theater-jakarta-post-columnist>.

② Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’”, U.S. Department of State, July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

③ Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’”, U.S. Department of State, July 30, 2018, <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>.

④ “John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019”, United States Congress, August 2018, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

⑤ Walter Lohman, “Congress Is Standing United on the Indo-Pacific”, the Heritage Foundation, December 6, 2018, <https://www.heritage.org/asia/commentary/congress-standing-united-the-indo-pacific>, 转引自任远喆:“特朗普政府的东南亚政策解析”,《美国研究》,2019年第1期,第65页。

### 三、美国“印太”战略对东盟 在地区格局中的定位

东南亚位于太平洋—印度洋的核心地带,东盟是世界第六大经济体,国内生产总值总额超过2.5万亿美元。东盟也是世界上最具经济活力的区域,各经济体的年均增长率稳定在5%左右。东盟搭建的多个对话平台具有广泛的地区影响力,这些特质决定了东盟是本地区无法被忽视的力量,是大国地缘政治竞争的核心地区。<sup>①</sup>因此,美国多次肯定东盟在其“印太”战略中的中心地位,承诺继续支持东盟主导下的地区安全机制的建设。

在2018年的“香会”上,马蒂斯指出,“印太”战略是美国更为广泛的安全战略的一部分,在这一战略中强化同盟和伙伴关系是美国的优先考虑,东盟及其所创建的机构处于中心地位,这些机构包括东盟地区论坛、东盟防长扩大会议(ASEAN Defense Ministers Meeting-Plus)、东亚峰会(East Asia Summit)、亚太经合组织以及其他三边和多边机制。<sup>②</sup>2018年11月,彭斯在美国—东盟峰会上也表示,“东盟是我们在该地区愿景的核心;是我们不可或缺和不可替代的战略伙伴”。<sup>③</sup>2019年3月,美国印太司令部司令戴维森(Philip Davidson)在新加坡发表演讲时,大谈美国在东南亚的经济利益,诸如美国在东盟各国的投资存量达到3060亿美元,是东盟最大的外资来源国;美国是东盟第三大贸易伙伴国,东盟是美国的第四大贸易伙伴国等。基于此,他指出,美国重视东盟已有的影响力以及在全球与地区安全中不断增加的作用;美国支持东盟的统一性,因为只有东盟保持统一时,才能最有效地预防冲突和应对战略性竞争。美国将继续支持东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等地区机制。<sup>④</sup>

美国不仅通过外交表态认可东盟的中心地位,而且还付诸行动。例如,在美国对印太地区的1.13亿美元新投资计划中,专门拨出1000万美元用于“美国—东盟联通行动计划”(US-ASEAN Connect)、《湄公河下游行动计划》(Lower

Mekong Initiative)等有关东盟的地区机制建设。<sup>⑤</sup>

值得注意的是,日本、澳大利亚和印度等国在各自的“印太”战略或愿景中也纷纷认可东盟的中心地位。同样是在2018年的“香会”上,印度总理莫迪表示,“作为一个集团,东盟代表着世界上文化、宗教、语言、治理和繁荣在最大程度上的多样性……东盟的团结对于这个地区未来的稳定至关重要……每个人都必须支持它,而不是削弱它。印度相信东盟能够发挥主导作用,整合更广泛的地区,奠定印太地区的基础。东亚峰会和区域全面经济合作关系——东盟的两项重要倡议——都包括这一地理位置……东南亚的十个国家从地理和文明的意义上来把这两个大洋联系起来。因此,包容性、开放性以及东盟的中心地位,是新‘印太’的核心所在”。<sup>⑥</sup>日本防卫大臣小野寺五典在“香会”上强调,日本将加强自由和开放的“印太”作为本国地区战略的一部分,同时,最大限度地尊重东盟的“中心地位”和统一性,这不仅有助于东盟未来的发

① David Shambaugh, *U.S. Relations with Southeast Asia in 2018: More Continuity than Change*, Singapore: ISEAS Yusof Ishak Institute, No. 18, 2018, p. 4.

② James Mattis, “US Leadership and the Challenges of Indo-Pacific Security”, IISS, June 2, 2018, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>.

③ “彭斯副总统在第六届美国—东盟峰会上的讲话”,美国驻华大使馆和领事馆,2018年11月16日, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-vice-president-pence-at-the-6th-us-asean-summit/>。

④ ADM Philip Davidson, “Fullerton Lecture Series (Hosted by IISS) on ‘Ensuring a Free and Open Indo-Pacific’”, PACOM, March 7, 2019, <https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/1779396/fullerton-lecture-series-hosted-by-iiiss-on-ensuring-a-free-and-open-indo-pacific/>.

⑤ Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’”, U.S. Department of State, July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>;“国务卿蓬佩奥第51届东盟外长会议及相关会议讲话”,美国驻华大使馆和领事馆,2018年8月4日, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/press-availability-at-the-51st-asean-foreign-ministers-meeting-and-related-meetings/>。

⑥ “Prime Minister’s Keynote Address at Shangri La Dialogue”, Ministry of External Affairs, Government of India, June 1, 2018, [http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime%E2%80%A6dialogue\\_June\\_01\\_2018=&from=groupmessage&isappinstalled=0](http://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime%E2%80%A6dialogue_June_01_2018=&from=groupmessage&isappinstalled=0).

展,而且这也是“印太”地区安全的核心。<sup>①</sup> 澳大利亚国防部长佩恩(Marise Payne)则指出,东盟在塑造本地区的行为规范方面发挥了关键性作用。《东南亚友好合作条约》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia,简称TAC)的基本原则是在各国间产生共鸣,诸如相互尊重、免于外部干涉、不干涉原则、和平解决争端、不使用武力和有效合作等。<sup>②</sup> 除了上述表态,日本和澳大利亚还希望未来东盟国家能够加入美日印澳四边安全对话机制。

美日印澳等国支持东盟在地区事务中的“中心地位”,既是意识到了东盟的重要性,希望东盟能够支持本国的“印太”战略或构想,也是为了安抚东盟对于“印太”概念的忧虑,因为东盟担心美日印澳等国提出的新战略会冲击自身在地区事务中的话语权。面对美日印澳等国伸出的“橄榄枝”,东盟国家并未做出积极回应,它们中的多数秉持观望态度,少数则通过提供有关构建地区秩序的新方案,试图在地区秩序的形成中维护东盟的利益。

#### 四、东盟国家对中美博弈与地区秩序变化的认知及其原因

决定东盟对中美各自地区方案的认知与态度的因素至少有三方面:第一,东盟将中美各自的地区方案放置于大国博弈与地区秩序变动的大背景下进行考量与评估,正如越南防长所指出的,本地区正在发生由“印太”战略、“一带一路”倡议和其他国家集团的构想所引发的大国权力转移,其结果对于地区和世界的影响尚未明晰。<sup>③</sup> 因此,东盟国家对美国“印太”战略的动向以及“中国方案”的实施高度关注,在立场选择上更为谨慎,始终持观望态度。

第二,东盟对于美国“印太”战略与“中国方案”都持有程度不同的质疑,因此在态度上相当矛盾与纠结。2017年11月,特朗普刚刚宣布实行“印太”战略后,东盟国家就纷纷猜测该战略的具体内容、意图,尤其是对东盟的影响。<sup>④</sup> 随着“印太”战略逐渐从概念构想走向政策落实,

东盟国家的态度也在不断发生改变,从最初的质疑转向有限的欢迎,但是,观望与谨慎仍然是主流态度。这是美国“印太”战略自身“缺陷”导致的。在东盟国家看来,美国的“印太”战略缺乏连续性和可持续性,美国实施“印太”战略的决心有待观察。特朗普执政后就马上宣布退出TPP谈判以及结束“亚太再平衡”战略,缺席2018年APEC和东亚领导人系列会议,这些做法都表明特朗普政府更注重通过双边协商解决外交事项而非多边合作,这与“印太”战略所强调的重视东盟以及东盟主导的地区机制背道而驰。菲律宾学者指出,考虑到美国国内政治的干扰以及特朗普上台后出现的倒退,美国应该关注“印太”战略的可持续性,应该使地区国家相信“印太”战略并非完全脱离过去,而是建立在已经完成的合作成果之上,因为缺乏连续性的地区方案,将使地区国家对美国缺少信心。<sup>⑤</sup>

值得注意的是,东盟对于“中国方案”也是既欢迎又担心。一方面,东盟希望分享中国发展的红利。中国是东南亚地区最大的贸易伙伴和游客来源地,也是主要的投资者、援助者与基础设施建设者。东南亚的发展离不开中国,“一带一路”倡议符合东盟的现实需求。然而另一方面,东盟又担心中国军事实力的迅速崛起。他们认为,中国在印度洋的港口开发以及在南海进行的岛礁建设与军事部署,预示着中国正在加强海上力量的建设并改写地区安全规则,而这种力量崛起是否必然能够带来地区的和

① Itsunori Onodera, “De-Escalating the North Korean Crisis”, IISS, June 2, 2018, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>.

② Hon Marise Payne, “Shaping Asia’s Evolving Security Order”, IISS, June 2, 2018, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>.

③ Ngo Xuan Lich, “Shaping Asia’s Evolving Security Order”, IISS, June 2, 2018, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>.

④ 2017年末到2018年初,在笔者与一些东南亚国家的外交机构、智库的交流与座谈中,美国“印太”战略已经成为最主要的讨论话题。

⑤ Lucio Blanco Pitlo III, “Making a ‘Free and Open Indo-Pacific’ Appealing to Southeast Asia”, CSIS, June 1, 2018, <https://www.csis.org/making-foip-appealing-southeast-asia/>.

平,仍具有不确定性。<sup>①</sup>

对于中国军事实力崛起的质疑与担心,决定了东盟在安全领域对美国的欢迎与期待,它们希望美国通过“印太”战略帮助其加强海空防卫能力建设,希望美国把中国的“过度”主张和咄咄逼人的海上活动“推回去”;而对于“一带一路”倡议的投资需求,又使得东盟在经济领域欢迎美国、日本、澳大利亚等国共同参与印太地区基础设施建设的同时,强调美国不能阻碍其他国家的公司在本地区的商业活动,“其他国家”指的正是中国。

第三,维护东盟的统一性和中心地位是东盟的利益关切,这就决定了东盟不希望美国“印太”战略以遏制中国为目的。

根据研究,首次提出东盟“中心地位”概念的正式文件是在2007年第12届东盟峰会上通过的《关于加速于2015年建立东盟共同体的宿务宣言》和《第12届东盟峰会主席声明》,同时这一概念还被写入了《东盟宪章》。<sup>②</sup>而事实上,远早于这种通过正式文件加以认可的形式,东盟多年以来一直致力于在本地区合作机制中打造自身的“中心地位”,即东盟在其倡导的区域合作机制中对成员的身份作出规定并力求东盟主导对话议程。例如,东盟要求参加东亚峰会的国家须是东盟的全面对话伙伴,并已加入《东南亚友好合作条约》,或是与东盟组织有实质性的政治和经济关系等;同时,东盟主导的一系列地区对话机制每年在东盟轮值主席国举行等。

对于东盟来说,最理想的状况是,通过搭建包容性的地区架构,实现“中国方案”与美国“印太”战略的对接,从而使东盟获得最大化的利益。出于这样的现实考虑,东盟希望美国“印太”战略采取“接触+遏制”的方式处理对华关系,即保持与中国的战略接触,通过实施“印太”战略让中国清醒地认识到航行与飞越自由的重要性,遵守公平互惠贸易原则的重要性。

而对于东盟来说,不希望出现的局面是,在中美已经互视对方为战略竞争对手的现状下,由于美国“印太”战略对中国实施全面制衡,使得中美博弈的态势进一步加剧,甚至未来在东

南亚地区发生冲突,使东南亚成为中美两国“冷战”的舞台。<sup>③</sup>因为这样不仅会极大削弱东盟在地区事务中的主导地位,还将迫使东盟各国不得不“选边站队”,引发东盟的“四分五裂”。

故而,当美国“印太”战略遏制中国的意图日渐明晰时,东盟国家表示,“印太”战略不应是排他的,不应以遏制中国为目的。例如,针对印度媒体颇为热衷地炒作美日印澳四方在军事方面的合作,新加坡外长黄永宏直接表达了反对立场,他认为,建立一个集团与另一个集团作对是没有益处的,在安全和贸易上搞对峙无益于地区稳定。本地区应该建立一种稳定的系统,确保大国和小国都以和平的方式解决冲突。菲律宾学者也指出,无论是美日印澳四边安全对话,还是美国“印太”战略,如果主要目标是遏制中国的话,将会对东南亚地区产生不利影响,很难在本地区引起共鸣。<sup>④</sup>

在上述战略考虑的基础上,一些东盟国家陆续提出了应对中美博弈的新方案。其中,一些东南亚学者呼吁,东盟应该改变原有的协商一致原则,在一些争议问题上采取“小多边主义”,这样才能挽救东盟“中心主义”。<sup>⑤</sup>但更多的外交主张则是希望加强东盟的统一性,以维

① Endy Bayuni, “ASEAN Can Stop Indo-Pacific from Becoming US-China ‘Theatre’”, the Straits Times, November 23, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/asean-can-stop-indo-pacific-from-becoming-us-china-theater-jakarta-post-columnist>; Luhut B. Pandjaitan, “Indonesia Ready to Take on Bigger Role in Indo-Pacific”, the Straits Times, February 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/opinion/indonesia-ready-to-take-on-bigger-role-in-indo-pacific>.

② 刘务、刘成凯:“‘印太’战略对东盟在亚太区域合作中‘中心地位’的影响”,《社会主义研究》,2019年第1期,第133页。

③ 根据东南亚学术机构的统计,认为这种情况可能发生的比例在马来西亚有74%,在缅甸有73.5%,在印尼有72.2%。“Editorial Notes”, ASEAN Focus, Issue 1, January 2019, ISEAS Yusof Ishak Institute, [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ASEANFocus%20FINAL\\_Jan19.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ASEANFocus%20FINAL_Jan19.pdf).

④ Lucio Blanco Pitlo III, “Making a ‘Free and Open Indo-Pacific’ Appealing to Southeast Asia”, CSIS, June 1, 2018, <https://amti.csis.org/making-foip-appealing-southeast-asia/>.

⑤ Richard Javad Heydarian, “ASEAN Needs to Move to Minilateralism”, East Asia Forum, December 5, 2017, <https://www.eastasiaforum.org/2017/12/05/asean-needs-to-move-to-minilateralism/>.

护东盟的中心地位,其中最有代表性、并正在付诸外交行动的是印尼官方提出并推动的东盟版“印太”愿景。

## 五、东盟的应对:“印太”愿景的形成及其基本特征

随着各种版本“印太”战略的出台,东盟国家逐渐接受了“印太”这一地缘政治新概念,对于中美各自的地区方案的态度也出现了差异性。为了避免东盟的分化,作为东南亚地区的领导者,印尼推出了“印太”愿景,试图统合东盟各国立场,共同应对地区秩序的重组,并维护自身的利益关切。东盟的利益关切是:第一,面对中美博弈加剧,东盟如何避免选边站队和走向分裂;第二,在新的地区秩序构建中,东盟如何维护“中心地位”。<sup>①</sup>

2018年1月,印尼外长蕾特诺·马尔苏迪(Retno LP Marsudi)在外交政策演讲中表示,本年度印尼的外交不仅致力于亚太地区,还要跨越印度洋地区,与印度洋沿岸国家建立更为广泛的地区主义意识,使印度洋变成一个和平地带。这是“印太”第一次出现在印尼经过讨论的外交政策陈述中,意味着印尼将“印太”概念纳入本国的外交话语体系之中。<sup>②</sup>与印尼类似,越南、新加坡等国在讨论外交事务中也越来越多地使用“印太”一词。需要注意的是,对于“印太”概念,东盟国家具有双重心态。一方面,它们认为“印太”概念将亚太和印度洋地区视为紧密融合与彼此连接的地区,塑造了一个单独的地缘战略舞台(a single geostrategic theatre),而东南亚地区正处于这一地理概念的核心位置,因此,“印太”概念的广泛使用有助于凸显东盟的战略价值。<sup>③</sup>另一方面,东盟国家也清楚地意识到,中国迄今认为“印太”概念是一个美国的阴谋,目的是削弱中国在亚洲的影响力。<sup>④</sup>因此,正如印尼所强调的,东盟采用“印太”概念是出于将环印度洋的合作与已经成熟的亚太合作连接在一起的考虑,这与美国的目的是不同的,东盟完全没有削弱或是遏制中国的意图。印尼的解释说明,东盟在使用“印太”概念时始终小心翼翼地避免在

中美之间“选边站队”,把握这一点,或将有助于中国理解东盟版“印太”构想。

在将“印太”概念内化到本国外交话语体系的同时,从2018年初开始,印尼总统佐科、外长蕾特诺以及海洋统筹部部长卢胡特(Luhut B. Pandjaitan)等高官多次在双边、多边场合推介“印太”愿景,在向其他东盟国家征求意见,谋求共识的基础上,争取得到地区大国的认可。根据已经披露的信息,东盟版“印太”愿景的目标是建立一个基于东盟中心地位、开放、透明、包容和尊重国际法的地区新机制,从而加强相互的信任、尊重和利益。<sup>⑤</sup>主要内容包括:第一,构建尊重国际法、促进对话与和平解决冲突、避免使用武力的地区环境。第二,在印度洋和南太平洋地区通过开放和公平的经济体系创造出更多的新经济增长中心。第三,着力应对各种跨国犯罪,在诸如打击恐怖主义、毒品走私、贩卖人口和海盗等领域开展“印太”国家间的合作机制。<sup>⑥</sup>实现这一“愿景”的两个主要路径是:强化东盟主导的平台,尤其是东亚峰会;对接印太地区的其他合作机制。

东盟版“印太”愿景的主要特点是:第一,强调包容性,力图推动中美等国的地区方案形成

① 张洁:“东南亚对中美地区秩序博弈的认知与政策选择”,载张洁主编:《中国周边安全形势评估(2019):中美博弈与地区应对》,世界知识出版社,2019年版,第143页。

② Endy M. Bayuni, “Indonesia Takes Ownership of Indo-Pacific Geopolitics”, the Straits Times, January 17, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesia-takes-ownership-of-indo-pacific-geopolitics-the-jakarta-post-columnist>.

③ Evan Laksmana, “Indonesia’s Indo-Pacific Vision Is a Call for ASEAN to Stick together Instead of Picking Sides”, South China Morning Post, November 20, 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2173934/indonesias-indo-pacific-vision-call-asean-stick-together>.

④ 同②。

⑤ Retno LP Marsudi, “Time to Deepen Indo-Pacific Cooperation”, the Jakarta Post, March 20, 2019, <https://www.thejakartapost.com/academia/2019/03/20/insight-time-to-deepen-indo-pacific-cooperation.html>.

⑥ Jansen Tham, “What’s in Indonesia’s Indo-Pacific Cooperation Concept?” the Diplomat, May 16, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/whats-in-indonesias-indo-pacific-cooperation-concept/>; Evan Laksmana, “An Indo-Pacific Construct with ‘Indonesian Characteristics’”, the Strategist, February 6, 2018, <https://www.aspistrategist.org.au/indo-pacific-construct-indonesian-characteristics/>.

相互对接,这是东盟版“印太”愿景最重要和最突出的特征。印尼认为,在全球和地区政治发生变化之际,东南亚位于印度洋和太平洋之间的十字路口地带,必须保持地区的和平与开放。印尼和其他东盟国家应当成为建立地区架构的主要参与方,致力于加强积极、包容的合作,而不是建立一种基于怀疑、甚至是威胁观念上的合作,尤其鉴于在各种版本的地区方案中,东盟地区都被视为重要的投资目的地,因此构建一个包容性的地区经济机制更符合东盟的利益。

第二,兼顾经济与安全领域,是一个综合性的地区新方案。强调和平与稳定对于包括印尼在内的本地区国家经济发展的重要性;重视区域经济合作,强调保持开放与包容对于地区发展的重要性。重视各类非传统安全治理的地区合作。例如,越南表示,在稳定的地区环境下集中精力发展经济是越南的首要任务和目标。越南不愿意在中美博弈之间“选边站队”。<sup>①</sup>同时,东盟版的“印太”愿景还强调寻求在海洋事务方面的多边合作,强调以地区的互联互通和实现联合国2030年可持续发展目标为合作内容。

第三,强调利用已有的地区机制落实“印太”愿景,其中东亚峰会被视为最重要的“抓手”。<sup>②</sup>印尼强调双边与多边合作的重要性,认为地区国家应该对基于东亚峰会框架下的多边合作持乐观态度,因为这是本地区以东盟为中心的、最具包容性的战略对话平台。<sup>③</sup>2019年初,印尼向所有东亚峰会成员国正式推出了东盟版“印太”愿景的文案,3月20日,印尼外交部主办了“印太合作高级别对话:通往和平、繁荣与包容的地区”(High-Level Dialogue on Indo-Pacific Cooperation: Toward a Peaceful, Prosperous and Inclusive Region),包括东亚峰会成员国在内的二十多个国家的外交部门官员参加了会议。除了利用东亚峰会,印尼还强调诸如东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等机制在实施“印太”愿景中的重要作用。

印尼积极提出“印太”愿景的行动除了维护东盟切身利益以外,也是由其具有的多重身份所决定的。第一,印尼是成长中的新兴经济体。

印尼的发展目标是在2030年成为世界第五大经济体,印尼近年来取得的经济成就有赖于稳定的地区环境,而如果印太地区国家之间出现两败俱伤的冲突,那么印尼的目标将无法实现。第二,印尼是海洋大国。佐科总统为印尼绘制的蓝图是成为“世界海上轴心”,印尼作为横亘于印度洋与太平洋之间的和平力量,有责任维护地区稳定,同时,印尼希望通过贸易而非战争将地区国家连接在一起。第三,印尼是中等强国。卢胡特指出,中国已经成为美国在经济和政治领域的主要挑战者,这种现象带给本地区一些国家希望,也使另一些国家感到害怕。面对由中美博弈带来的地区秩序不稳定,印尼作为中等国家应该发挥积极作用,成为地区秩序稳定的维护者。第四,印尼是东盟的领导人。“印太”地区缺少东南亚将无所作为,而印尼对东南亚来说则是不可或缺的。印尼有责任帮助其他东盟国家在面对大国关系变化以及地区权力转移的进程中寻找自身的定位。<sup>④</sup>

当然也有分析认为,自从2014年佐科执政后,印尼更关注国内事务,逐渐从地区领导人的角色中抽身。但是中美各自提出的地区新方案使印尼感到压力,印尼担心东盟被分化,因此不得不重新担负起领导人的责任,代表东盟提出

① 根据笔者2017年12月初与越南外交学院东海研究中心和战略与外交研究所相关学者座谈总结。

② Evan Laksmana, “An Indo-Pacific Construct with ‘Indonesian Characteristics’”, the Strategist, February 6, 2018, <https://www.aspistrategist.org.au/indo-pacific-construct-indonesian-characteristics/>. 东亚峰会是东盟在2005年倡议筹建的,目标是推动东亚一体化进程,其成员包括东盟十国以及中国、日本、韩国、美国、俄罗斯、印度、澳大利亚和新西兰,一共18个国家。东亚峰会被明确授权在对影响本地区的关键问题上促进对话与合作。

③ Evan Laksmana, “Indonesia’s Indo-Pacific Vision Is a Call for ASEAN to Stick together Instead of Picking Sides”, South China Morning Post, November 20, 2018, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2173934/indonesias-indo-pacific-vision-call-asean-stick-together>.

④ Luhut B. Pandjaitan, “Indonesia Ready to Take on Bigger Role in Indo-Pacific”, the Straits Times, February 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/opinion/indonesia-ready-to-take-on-bigger-role-in-indo-pacific>.

新的地区方案。<sup>①</sup>

从目前来看,东盟各国对于印尼提出的东盟版“印太”愿景正在凝聚共识。其中,在2018年初,泰国负责东盟事务的官员就表示,因为东盟位于印度洋—太平洋一线的中心位置,“印太”概念很难与东盟脱钩,东盟应该积极参与到“印太”概念的讨论中去。只有参与“印太”的形成进程,东盟才能最大限度地维护自身利益。因此,泰国要利用2019年担任东盟轮值国主席的身份,重点推动“一带一路”倡议与美国及其他版本“印太”战略的对接。<sup>②</sup>

当然,也有一些学者对东盟版的“印太”愿景提出批评。他们认为,东盟版“印太”愿景将各个大国的地区方案(不仅包括中美两国的地区方案,也包括日本、印度提出的地区方案)纳入一个广泛的多边地区架构中,要实现这样的“野心”,具有很大的挑战性,能否解决现有的地区冲突,有待观察。例如,在南海问题上,东盟既无法改变中国的做法,也不能停止美国在南海的“航行自由行动”。

东盟版的“印太”愿景究竟最终是否能被各国所接受,从而为印太地区秩序的构建提供新的蓝本,仍有待观察。不过,印尼努力提出“印太”愿景的方案,东盟各国多次围绕其展开讨论,这一进程本身就已经在一定程度上发挥了维护东盟团结的作用。

随着包括经贸摩擦在内的、中美关系的全面紧张,东南亚国家的担心也在加剧。他们认为中美关系若持续紧张和不明朗,将会对全球带来巨大破坏。<sup>③</sup>这种认知将会加快东盟集体应对的决心与步伐,其中包括推进东盟版“印太”愿景的出台。

未来一段时期,印尼推动“印太”愿景的外交努力仍将从两个途径展开,一是加强东盟内部的共识,二是争取区域内外大国的支持。同时,东盟主导下的一系列地区对话机制值得持续关注,印尼或将利用诸如东盟外长会议等平台、以东盟集体的名义发布“印太”愿景,并最终通过东亚峰会等平台获取大国的支持,而未来这些对话机制也将是东盟版“印太”愿景实施的主要途径。

## 六、中国需采取多层次的应对措施

由于美国“印太”战略针对“中国方案”的意图日益清晰,采取遏制中国崛起的手段不断强化,事实上已经形成了“中国方案”与美国“印太”战略的博弈,并且这一博弈的外溢效应正在地区层面不断显现。鉴于此,中国官方应尽早对“印太”概念表明态度,进一步系统阐述“中国方案”,分层次、有差别地管控中美、中国—东盟、中国与日本、韩国等双边、多边关系,寻求构建兼顾各方利益的最大公约数、有利于和平与稳定的地区秩序新方案。

由于“印太”概念已经逐步被各国纳入外交话语体系并运用于本地区的各种经济与安全对话议程中,中国应接纳“印太”概念,阐述中国对印太地区在全球经济与安全格局中的地位的看法,同时表明本国在印太地区的政治、经济与安全的利益关切。中国应进一步系统阐述关于地区秩序的“中国方案”,围绕人类命运共同体、“一带一路”倡议、新安全观三大核心内容,充实和细化相关政策、措施,并加以统筹规划和协调推进。针对各种版本的“印太”战略、方案或愿景,中国应呼吁各方秉承对话而非对抗、包容而非排他、合作而非遏制的外交与安全理念。

对于中美在东南亚的竞争态势,中国要对双方的力量对比有客观认知。虽然通过长期经营,尤其是在“一带一路”倡议的带动下,中国对东南亚各国的投资出现大幅增长。但是,中国在东南亚地区的经济影响力仍然有限,安全互信与合作更是短板,这些都是中国—东盟关系

① Evan A. Laksmana, “Buck-passing from behind: Indonesia’s Foreign Policy and the Indo-Pacific”, Brookings, November 27, 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/11/27/buck-passing-from-behind-indonesias-foreign-policy-and-the-indo-pacific/>.

② 笔者与泰国外交部东盟司副司长苏里亚(Suriya Chinda-wongse)代表团一行访问,2018年1月16日。

③ 参见新加坡总理李显龙在第18届香格里拉对话上的主旨发言。“The IISS Shangri-La Dialogue 2019”, IISS, May 31, 2019, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>.

面临的现实挑战。而另一方面,美国在东南亚积淀了深厚的经济与安全影响力,不仅如此,如果将美国同盟体系看作一个整体来衡量中美在东南亚的影响力的话,那么差距会更为明显。也就是说,日本在东南亚的影响力不可低估,这一点已经得到了越来越多的关注。<sup>①</sup> 例如,新美国安全中心(Center for a New American Security, 简称CNAS)在新近发表的研究报告中就指出,鉴于日本在该地区的长期外交关系和持续的经济地位,美日可以协同在东南亚的行动,包括建立东南亚海洋研究所、联手推进基础设施合作、提高对中国“虚假”信息活动的适应能力以及举办区域海洋感知能力大赛等。<sup>②</sup>

当然,中国也面临着新的机遇。当前,东南亚国家不仅尚未打消对美国实施“印太”战略的决心和实际投入能力的疑虑,而且一致反对特朗普的“美国利益至上”,对于特朗普实行贸易保护主义政策和增加关税表示担忧,对于美国单方面挑起的中美经贸摩擦也表示不安。不少东南亚学者建议,东盟应该更加靠近中国、印度等邻国,加快地区经济整合的步伐。<sup>③</sup> 不仅如此,在日美贸易谈判的压力下,日本也寻求通过加强与中国的合作,通过推动区域合作以缓冲压力。

因此,东盟版“印太”愿景的核心概念——“包容”——符合中国的国家利益,中国应该支持东盟版的“印太”愿景,认可东盟的“中心地位”,鼓励东盟协调多个版本的地区方案形成对接,这既有利于缓冲美国“印太”战略对中国的遏制,也有利于推动中日、中印的合作。中国应该重点支持东盟版“印太”愿景中有关地区经济合作的议程,不必阻碍或是反对东盟接受美国、日本等国提供的基础设施建设基金,而是要加强与日本、韩国、印度等国开展“在第三方合作,因为“一带一路”倡议始终秉持共商共建共享原则,倡导多边主义,不搞封闭排他的小圈子。第三方合作可以优先选择在东盟国家开展,同时选择重点合作行业,同步推进。在这一过程中,中国要支持东盟国家发挥主导作用,可行的办法是让东盟国家担当组织者与主持者的角色,邀请中日参加,成立东盟地区基础设施互联互

通标准专家组,提出统一的东盟技术标准和实施办法。<sup>④</sup> 这样既可以避免中日企业形成恶性竞争和重复建设,也是以最实实在在的方式体现中国对东盟中心地位的支持。

最后也是最重要的,中国要花大工夫构建与东盟国家的政治与安全互信,这是对冲美国“印太”战略在安全领域遏制中国的重要途径。中国要消除东盟的对华疑虑甚至是畏惧,要从安全与经济领域双管齐下。中国应以推动与南海沿岸国的经济合作为主,同时加强与东盟国家在打击海盗、恐怖主义与极端主义、毒品与走私,实施自然灾害救援等领域的非传统安全合作。中国应警惕美、日、澳、英、法等国加大在“印太”地区军事存在的趋势,警惕南海问题进一步国际化带来的挑战甚至是危险。<sup>⑤</sup> 作为应对,中国要稳步而坚定地推进“南海行为准则”的谈判,在此基础上形成共同认可的规则与地区安全机制,逐步实现与东盟国家的增信释疑。只有这样,中国才能在新一轮的地区秩序重构中维护自身利益,实现与地区国家的互利共赢。

编辑 贡 杨

① 丁红卫、王文文:“‘一带一路’与‘印太战略’在东盟地区的竞争格局”,《区域与全球发展》,2018年第5期,第37-55页。

② Patrick M. Cronin, Abigail Grace, Daniel Kliman and Kristine Lee, “Contested Spaces: A Renewed Approach to Southeast Asia”, CNAS, March 20, 2019, <https://www.cnas.org/publications/reports/contested-spaces>.

③ Pradumna Bickram Rana, Xianbai Ji, “‘Southeast Asia’s Response to Trump’s Economic and Trade Policies’ by Joergen Oerstroem Moeller”, RSIS, April 3, 2018, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/cms/co18061-rising-protectionism-in-us-asia-pacifics-response/#.XNt7PC-tbBI>; Joergen Oerstroem Moeller, “Southeast Asia’s Response to Trump’s Economic and Trade Policies”, ISEAS Yusof Ishak Institute, February 13, 2018, <https://www.iseas.edu.sg/medias/commentaries/item/7011-southeast-asias-response-to-trumps-economic-and-trade-policies-by-joergen-oerstroem-moeller>.

④ 张蕴岭:“把‘在第三方合作’坐实”,《世界知识》,2019年第6期,第72页。

⑤ 胡杰:“英国干涉中国在南海维权:前瞻与预防”,《太平洋学报》,2019年第3期,第61-74页;英国与法国加强在“印太”地区军事存在的意向与最新动向,具体可参见两国国防部长在第19届香格里拉对话会议上的演讲。“The IISS Shangri-La Dialogue 2019”, IISS, May 31, 2019, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>.

## ASEAN's Indo-Pacific Vision: Perception Change and Strategic Choice

ZHANG Jie<sup>1,2</sup>

(1. *Shanxi University, Taiyuan 030006, China*; 2. *Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China*)

**Abstract:** The current game between China and the US mainly focuses on the reconstruction of regional order, that is, the competition between the “Chinese Approach” and the “Free and Open Indo-Pacific” (FOIP) strategy of the US. In order to gain support from ASEAN countries, the US recognizes ASEAN's centrality. In the circumstance, Indonesia has laid out its version of Indo-Pacific vision, which aims to maintain regional peace, create new economic growth centers, and strengthen the governance of non-traditional security issues through regional cooperation. Its aims are to maintain ASEAN's centrality and unity. In view of this, China needs to uphold the concept of inclusiveness and openness which ASEAN advocates, encourage third-market cooperation with Japan, India, and other countries, and to promote the development of regional order in the direction of mutual benefit rather than “zero-sum”, by means of dialogue rather than confrontation.

**Key words:** Indo-Pacific Vision; the game between China and the US; ASEAN's perception; regional order