

大国博弈演进背景下东盟中心地位的内外挑战

孙志强

【内容提要】随着大国战略博弈全面走深及美国推动“印太战略”深度实施，东盟中心地位所面临的挑战成为学界普遍关注的热点问题。东盟中心地位面临的挑战可被细分为内外两个部分。从外部来看，美国以美、日、印、澳“四边机制”为主要抓手、以“小多边”形式为主要路径，推动其主导的亚太同盟体系网络化重塑。美国着力强化与其传统盟友的安全合作，拓展与东南亚伙伴国双边战略联系，并且积极引入“印太”地区以外的合作者，推动“轴辐体系”向着多节点、网络化模式转型。这些新动向加剧了东盟内部分化、被美国吸纳进其主导的同盟体系的危险。从内部来看，东盟长期以来围绕政治价值观产生的观念分歧是阻碍东盟内部政治整合、应对外部大国博弈所产生的体系压力的关键性障碍。在大国战略博弈意识形态化的趋势下，美国进一步加大了对东南亚国家的西式民主化压力，导致东盟内部政治整合困境愈益凸显。内外两方面压力交织共振，深度挑战了东盟在地区安全合作架构中的中心地位，加深了东盟的地位焦虑。

【关键词】中美战略博弈；“印太战略”；东盟中心地位；政治转型

【作者简介】孙志强，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

一、引言

2022年2月，在新冠疫情冲击尚无明显缓解的背景之下，拜登政府发布了



美国的第二份“印太战略”报告，进一步阐述了美国的“印太战略”构想。据美国政府新发布的“印太战略”报告，拜登政府承袭了特朗普政府“印太战略”的主要原则，并进一步推动其清晰化。具体而言，在自我认知上，美国新版“印太战略”报告重申美国作为“印太”国家的主体地位；从威胁认定上，继续将中国视为“印太”地区“首要挑战”；从合作内容上，明确了美国追求推进“自由开放的印太”、构建区域内外联系、促进“印太”繁荣、保障“印太”安全、构建应对21世纪跨国威胁的区域拒止力等五项目标；从实施主体上，新版“印太战略”报告强调美国将加强与区域内外盟友及伙伴的合作关系，美国在加大自身向“印太”地区资源倾斜的同时，积极谋求加强与日本、韩国等传统盟友的合作关系，鼓励欧盟、北约等外部行为体聚焦“印太”，并且积极强化美、日、印、澳“四边机制”，将其作为灵活、务实推进“印太战略”的有力工具。^①

身处“印太”地区的关键位置，东南亚地区以及东盟显然早已进入美国的视野之中。在新版“印太战略”报告中，美国进一步阐明了其在“印太战略”框架之下对东南亚国家以及东盟的政策。一方面，在辞令上，美国继续宣称将东盟视为“印太战略”的核心；另一方面，在实践层面，美国进一步明确了对中国实施遏制的战略意图，并力求以双向联系加强与泰国、菲律宾等国家的传统盟友关系，拓展与印尼、马来西亚、新加坡、越南的伙伴战略联系，积极推动“四边机制”与东盟实现战略对接，进一步拓展与东南亚国家的合作领域和议题，最终谋求将东盟纳入以美国为主导的“印太”地区安全合作网络之中。

“印太战略”正向着东盟担忧的方向演进。在美国新版“印太战略”报告出台之前，东盟已经认识到美国以“东南亚化”而非“东盟化”的手段推进“印太战略”，^②中美之间的战略矛盾可能激化，并且美国的行为极有可能导致东盟的内部分裂以及丧失在地区安全合作架构的中心地位。^③加之东盟国家普遍

① Indo-Pacific Strategy of the United States (Washington: The White House, 2022).

② 范斯聪：《美国印太战略的东南亚化及对东盟的影响》，《亚太安全与海洋研究》2020年第5期，第115页。

③ Evan A. Laksmana, “Whose Centrality? ASEAN and the Quad in the Indo-Pacific,” *The Journal of Indo-Pacific Affairs* 3, no.5 (December 2020): 106-117; 刘琳：《东盟“印太展望”及其对美日等国“印太战略”的消解》，《东南亚研究》2019年第4期，第72—90页。



怀疑特朗普政府的战略诚信,^①故绝大多数东盟国家都对“印太战略”保持不温不火的沉默态度。^②2019年6月东盟发布了《东盟“印太”展望》,明确东盟维护自身的中心地位、避免被大国博弈边缘化的核心诉求,标志着东盟国家在应对“印太战略”问题上初步达成了一致。^③

然而,“印太战略”最新的演进态势表明,美国持续以“东南亚化”方式推进“印太战略”,南海以及印度洋地区在大国权力深度博弈下,日益成为中美战略博弈的“前沿地带”,^④加大了东盟承受的安全压力,对其中心地位构成全面、深刻的挑战。

那么,随着美国新版“印太战略”报告的发布以及未来可预期时段内“印太战略”的持续走实,东盟在“印太”变局之下又将面临哪些新挑战?这些挑战产生的根源是什么?东盟和美国的互动关系又给中美战略竞争全面加强背景下我国对东南亚外交以何种启示?本文拟具体聚焦这些问题,在充分综述学界既有研究的基础之上展开分析,并据此为中国周边外交的开展提供一些理论借鉴和实践参考。

二、“印太战略”对东盟中心地位的挑战：层次与路径

学界对“印太战略”背景下东盟中心地位受到的挑战,主要展开了三个方面的分析,本节拟简要依次综述其核心观点。

首先,“印太战略”对于东盟在亚太地区安全合作机制中长期以来的中心地位构成极大挑战,给东盟国家造成了普遍的安全焦虑。具体而言,这种负面影响体现在两个方面。其一,消解东盟赖以存在的制度土壤,严重制约东盟地区安全机制发挥作用的空間,甚至可能导致东盟的合作机制被边缘化。冷战结束后,传统安全压力的缓解和大国之间普遍存在彼此不信任,是地区大国支持东盟成为地区安全合作领导者的重要前提。东盟作为区域安全治理机制的关键

① Brian Harding, “The Trump Administration’s Free and Open Indo-Pacific Approach,” in Dalit Singh and Malcolm Cook eds., *Southeast Asian Affairs* 2019 (ISEAS Publishing), pp. 65-66.

② 薛松:《中美“战略竞争”背景下东南亚对外政策调整》,《中国周边外交研究》2020年第十一辑,世界知识出版社,2021,第148页。

③ 周士新:《〈东盟印太展望〉及其战略启示》,《和平与发展》2020年第1期,第68—79页。

④ Donald E. Weatherbee, “Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific Cooperation Concept,” *ISEAS Perspective* 47 (June 2019): 2.



节点，其在大国之间的高度“相互间性”（high betweenness）是其维持东盟中心地位的关键所在。^①然而，自从美国抛出“印太战略”以来，其组建对华遏制战线的举措使以东盟为中心的区域治理体系正在被以美国为中心的对华遏制同盟体系取代，^②美国特朗普政府的“退群”行为、对地区多边主义合作机制的打击、以双边手段挑起贸易摩擦等行为，都极大削弱了亚太地区包容中立的多边主义治理框架的作用基础，^③也动摇了以东盟为中心的地区安全合作机制的根基。其二，“印太战略”加剧了东盟成员国之间的分歧，提高了东盟合作机制内部分裂的可能性。具体而言，随着“印太战略”逐渐清晰化，围绕着诸如是否应强化与美国的关系以及“印太战略”的安全后果等问题，东盟内部产生了不小的争论。比如，新加坡、泰国支持加强同美国的关系，而印尼对此持谨慎态度；越南、菲律宾积极加强与美国的安全联系，马来西亚则对此持反对意见。^④随着中美战略博弈的持续走深，东盟内部逐渐涌现出对地区分裂为两个敌对阵营的担忧。^⑤总之，随着“印太战略”的深度实施，美国推动对华“遏制”战略以及中国的反制措施，将导致东盟内部团结和中立地位更难以维持，东盟合作机制分裂的危险正在增加。

其次，“印太战略”对于东盟的影响还体现在中美战略竞争的快速升级极大压缩了东南亚国家在中美之间对冲取利的空间，使东南亚国家长期以来“安全靠美国，经济靠中国”的惯用策略难以为继。^⑥长期以来东南亚国家普遍采取“对冲战略”（hedging），化解中国崛起与中美博弈产生的结构性压力，从而做到在分享中国崛起带来的经济红利的同时，利用与美国的战略联系确保

① Mely Caballero-Anthony, “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture,” *The Pacific Review* 27, no.4 (June 13, 2014): 563-584.

② 宋伟：《从印太地区到印太体系：演进中的战略格局》，《太平洋学报》2018年第11期。

③ 陈宇：《地区秩序转型与东盟中心地位的消解与再塑》，《太平洋学报》2021年第5期，第22—23页。

④ 刘稚、安东程：《东盟国家视角下的美国“印太战略”》，《国际展望》2020年第3期，第118—124页。

⑤ Felix Heiduk and Gudrun Wacker, *From Asia-Pacific to Indo-Pacific Significance, Implementation and Challenges* (Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2020), p. 28.

⑥ 包广将：《印尼的“印太转向”：认知、构想与战略逻辑》，《南洋问题研究》2020年第2期，第107页；刘阿明：《东盟对美国“印太战略”的认知与反应》，《南洋问题研究》2020年第2期，第16页。



自身安全。^①然而,随着中美战略竞争加强,中美权力转移加速及大国博弈的激烈化使得小国奉行“对冲战略”的空间逐渐萎缩,^②大国容忍小国对冲取利、两边下注的空间在快速缩小,而东南亚国家在中美间的战略选择随之陷入被迫“选边站”的两难境地。

最后,“印太战略”的实施还对东盟长期以来的领导者、东南亚第一大国印尼产生不利影响。在冷战时期,印尼始终是东盟发展的重要推动者,尽管遭遇亚洲金融危机后印尼和东盟的关系出现过短暂疏离,但印尼始终对东盟给予极高重视。^③美国推动“印太战略”实施以来,印尼始终对其持担忧和怀疑的立场。一方面,从东盟整体角度出发,印尼认为“印太战略”将会显著改变“印太”地区的权力格局,恶化地区安全形势、削弱“东盟中心”赖以发挥作用的制度基础。^④另一方面,“印太战略”的推进还直接冲击了印尼的海洋利益。^⑤自建国以来,印尼就形成了维护领土统一、促进国家整合的内向型“群岛观”,并在其后的历史发展中逐步注入新的元素,使其成为驱动印尼国家整合、经济发展、国际合作的重要抓手。^⑥佐科(Joko Widodo)政府时期,印尼提出“全球海洋支点”战略,旨在实现振兴海洋文化、管理海洋资源、加强海洋基建、推进海洋外交、强化海上防卫力量等五个战略目标。^⑦然而,美国的“印太战略”挤压了印尼的“印太”空间,破坏了地区经济合作关系,直接影响印尼海洋战略的实施。

总体来看,既有研究已经对“印太战略”影响东盟中心地位的方式和路径作了相对详尽的研究。从研究的切入点看,既有讨论从区域整体和国家个体视角对“印太战略”的影响作了详细评述,为深入思考这一问题打下良好的理论

① 温尧:《东南亚国家的对华对冲:一项理论探讨》,《当代亚太》2016年第6期,第15页。

② 陈宇:《“印太”地缘政治张力与东南亚国家对冲战略的限度》,《国际关系研究》2021年第4期,第116页。

③ 郑一省:《印尼和东盟关系的回顾与展望》,《东南亚研究》2008年第3期,第35页。

④ 王传剑、张佳:《“印太战略”下“东盟中心地位”面临的挑战及其重构》,《国际观察》2021年第3期,第108页。

⑤ 包广将:《印尼的“印太转向”:认知、构想与战略逻辑》,《南洋问题研究》2020年第2期,第107页。

⑥ 陈榕琥:《从“群岛观”到“全球海洋支点”构想——印尼海洋政策的形成及演变》,《东南亚研究》2021年第2期,第76—90页。

⑦ 刘雨辰:《试论印尼佐科政府的“全球海洋支点”构想》,《世界经济与政治论坛》2016年第4期,第56页。



和经验基础。但是，既有研究也不可避免存在一些问题。具体而言，一方面，既有研究虽很好地揭示了东盟在“印太战略”背景下面临的具体、迫切的难题，却未能将其放在中美战略竞争的宏观背景下，在较长历史演进过程中，通过分析中美战略博弈的特点和模式，揭示其外溢效应对东盟中心地位带来挑战的底层逻辑和作用路径。本文将会指出，体系层次上中美战略博弈的宏观结构决定了美国发动“印太战略”的根本目的绝非拼凑临时性对华遏制战线，而是要从制度层面根本重塑有利于遏制中国崛起的地区秩序，对其东亚同盟体系进行双边强化和“网络化”转型。这一进程将深度影响东盟中心地位维系的前景。另一方面，既有研究虽然聚焦了东盟内部的分歧和具体东南亚国家的立场，但这些分析仍是相对晚近和孤立的，一定程度上忽略了长期以来东盟内部政治整合的困境，这在中美战略竞争背景下也是影响东盟中心地位的关键要素。本文将阐明，“印太战略”所带来的外部安全压力和东盟长期以来的内部政治整合困境交织，二者共振深度加剧了东盟的地位焦虑。

三、外部压力：美国“印太”同盟体系的“网络化” 重塑及其对东盟的影响

长期以来，学者们习惯于从制度的视角审视美国主导的战后国际体系。二战之后，美国注重在各个领域建立国际机制，弥补英国霸权溃败留下的权力真空，以形成以自己为中心的霸权体系。^①对此，美国著名自由国际主义学者约翰·伊肯伯里（G. John Ikenberry）指出：“当美国通过制度以及政治伙伴关系施展其权力之时，它是最成功的。”^②而美国也注重基于自己的制度优势来处理中美关系，自建交以来，美国曾长期对华奉行“接触战略”（engagement），力求将其吸纳进美国主导的国际体系，寻求以市场化和（西式）民主化力量来形塑中国的外交行为，甚至借此推动中国政治社会体制渐进变革。然而，随着中国持续崛起，中美关系呈现出越来越强的竞争属性，且中国也并未发生美国所期待的政治社会变革。相反，中国在融入的基础上开始基于自身的利益偏好对

① 门洪华：《国际机制与美国霸权》，《美国研究》2001年第1期，第80页。

② 约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序的重建》，门洪华译，北京大学出版社，2008，第23页。



既有国际秩序提出改革倡议,^①霸权护持的急切心态与对中国的失望情绪交织,美国宣称“接触战略”已经失败,^②其对华政策由接触快速转向打压。然而,置身全球化背景之下,大国战争消解,经济深度相互依赖,国际制度竞争成为大国竞争主要形式,大国之间影响力竞争成为主要的竞争机制。^③而在中美战略竞争核心地区的东南亚地区,中美制度竞争体现得极为鲜明。

越战结束以来,美国长期对东南亚地区奉行“善意忽略”(benign neglect)政策,采取反应式回应,“越南战争综合征”使得美国回避将关注重点放在东南亚地区。而冷战结束后美国更进一步撤出在菲律宾的军事基地,老布什及克林顿政府均将经贸利益和参与地区多边机制合作作为对东南亚地区主要政策。^④这一时期,中国也逐渐开始欢迎和参与东盟推动的地区多边合作。中美等大国的支持以及东盟自身地位的非敏感性使东盟成为地区大国都能接受的地区多边安全框架的中心。^⑤此后,从建构东盟地区论坛(ASEAN Regional Forum, ARF)开始,东盟逐渐以自己为中心建构起一个复杂的东亚地区安全合作的架构。东盟主导这一地区架构有着长周期的历史演进逻辑,以东盟地区论坛为主要牵引,经由“第一轨道”和“第二轨道”两个渠道同时推进,“第一轨道”作为政府间正式磋商机制,包括“会间辅助小组会”(ISCs)及“会间专题会”(ISMs)两种形式,具体内容涉及信任建立、维和、搜救、减灾、打击跨国犯罪和恐怖主义等内容;而“第二轨道”则更多体现非政府的特点,各国与会者围绕若干区域普遍关切的安全问题进行更为深入细致的交流和磋商。回顾历史,“第二轨道”已组织过预防性外交、安全合作指导原则、防扩散等专题研讨会,组织起亚太圆桌会议、亚太安全合作理事会、南海问题研讨会、东北亚合作对话等对话渠道,有益地补充了官方对话渠道。^⑥此外,亚洲金融

① Ren Xiao, “A Reform-Minded Status Quo Power? China, the G20, and Reform of the International Financial System,” *Third World Quarterly* 36, no.11 (2015); 朱杰进:《崛起国改革国际制度的路径选择》,《世界经济与政治》2020年第6期,第75—105页。

② Alastair Iain Johnston, “The Failures of the ‘Failure of Engagement’ with China,” *The Washington Quarterly* 42, no.2 (June 28, 2019): 99.

③ 杨原:《大国无战争时代霸权国与崛起国权力竞争的主要机制》,《当代亚太》2011年第6期,第6—32页。

④ Diane K. Mauzy and Brian L. Job, “US Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect,” *Asian Survey* 47, no.4 (August 1, 2007): 622-641.

⑤ 苏浩:《从哑铃到橄榄:亚太合作安全模式研究》,世界知识出版社,2003,第205页。

⑥ 苏浩:《从哑铃到橄榄:亚太合作安全模式研究》,第290—376页。



危机之后，东盟还在10+1的基础上进一步拓展建立起东盟10+3机制，推动中、日、韩三方的经济和安全合作，2005年之后进一步将其扩展为“东亚峰会”；而在2000年之后，东盟进一步举办与印度、俄罗斯、美国的双边峰会；2010年之后，东盟防长扩大会议启动，成为东盟和地区各主要国家防长定期交流会晤的平台，也成为东盟主导下地区安全合作机制的重要部分。^①客观地说，东盟主导的多层次地区安全合作机制，在冷战结束后东亚地区权力格局快速变化、地区各主要大国彼此缺乏战略信任和安全共识的背景下，有效地推进了“合作安全”的新理念，在信任建立、推进“预防性外交”等方面发挥了重要作用。^②

但随着亚太地区中美战略竞争压力的增强，其外溢效应在东南亚地区体现得越发明显，最鲜明的示例是南海问题。2009年以来，越南、菲律宾等国家持续炒作南海岛礁争端，并采取扩大化、国际化方式，不断敦促东盟介入南海问题，使《南海各方行为宣言》所确立的原则遭受破坏。^③在此进程中，美国也开始改变其传统的中立立场，以双边军事演习的形式支持东南亚当事国，其2020年发布的《美国对中国在南海海事索求的声明》更直接否认中国在南海的历史权利，明确支持个别东盟国家的立场。^④面对南海形势的快速恶化，东盟内部出现了严重的意见分歧，部分南海问题的“局外国”，如新加坡、泰国、柬埔寨表达了拒绝“选边站”、反对南海问题扩大化的意见，柬埔寨更是在南海问题上力挺中国。^⑤快速激化的南海问题说明东盟主导的地区安全架构非但越难以承载快速聚集的地区安全压力，反而加大了东盟内部的分裂。

更重要的是，地缘安全问题的快速激化从深层次反映出中美大国关系的重大转变。从奥巴马政府时起，美国高调宣布“重返亚太”，推动“亚太再平衡”战略，深度介入南海问题，质疑中国推进“一带一路”倡议、设立亚洲基础设

① 颜欣：《体系压力、安全认知与东盟地区安全治理机制变迁》，博士学位论文，华中师范大学政治与国际关系学院，2018，第75—135页。

② 李晨阳、赵丽、杨飞：《论东盟地区论坛的实践功用和理论意义》，《国际观察》2020年第6期，第99—124页。

③ 张青磊：《中国—东盟南海问题“安全化”：进程、动因与解决路径》，《南洋问题研究》2017年第2期，第12—23页。

④ 金永明：《美国的南海问题政策解析及前景展望》，《人民论坛·学术前沿》2021年第3期，第93页。

⑤ 张青磊：《中国—东盟南海问题“安全化”：进程、动因与解决路径》，第18页。



施投资银行是在东亚排挤美国，甚至意图颠覆美国主导的国际秩序。^①到了特朗普政府时期，美国更对华挑起旷日持久的贸易摩擦，升级对华的意识形态和舆论攻击，挑动涉华敏感问题，重塑东亚同盟体系，全方位升级了对华战略竞争。尽管美国在对华博弈中占据总体实力优势，然而具体到博弈焦点的东亚地区，中国的快速崛起给域内国家带来普遍经济的利好，其与中国紧密的经济联系降低了地区权力格局的清晰度，东亚国家普遍不愿明确加入美国拼凑的对华遏制战线。^②由此，美国清晰地认识到，既有东亚双边同盟体系已经难以有效护持美国的地区霸权，美国急于调整其东亚同盟体系，着力增强对盟友的控制力、重塑地区秩序架构，以谋求对华战略遏制。

美国推动其东亚同盟体系转型的举措，总的来讲是在加强双边同盟关系基础上推进“小多边”合作机制，进而促进美国东亚同盟体系向着网络化方向转型。具体而言，美国的同盟转型策略包括四部分内容。其一，着力加强与传统盟国的战略联系。“印太战略”背景下美日同盟体系转型具有极鲜明代表性，日本作为美国东亚同盟体系的重要支柱，不仅是“印太战略”早期提出者，还是配合美国实施“印太战略”最为积极的盟友。早在2006年，安倍首次执政时日本就已提出“自由民主之弧”及“价值观外交”，力求加强与印度的“战略联系”，并凭借原本就较为稳固的日美、日澳关系，夯实跨越太平洋和印度洋的四方合作。2012年再次执政后，安倍政府进一步抛出“亚洲民主安全菱形”概念及“印太”话语，这既是对先前外交话语的进一步提炼，也是对美国“亚太再平衡”战略的积极配合。^③2016年，日本进一步提出“自由开放的印太”的构想，并积极游说美国特朗普政府。随着美国逐渐接纳“印太”话语，日本则开始积极地调试自我定位，力求配合美国实施“印太战略”。具体而言，日本修改国内安全立法，更新《日本防卫合作指针》，持续推进日美共同武器

① William A. Callahan, "China's 'Asia Dream' the Belt Road Initiative and the New Regional Order," *Asian Journal of Comparative Politics* 1, no.3 (May 16, 2016): 226-243; Shahar Hameiri and Lee Jones, "China Challenges Global Governance? Chinese International Development Finance and the AIIB," *International Affairs* 94, no.3 (May 1, 2018): 573-593.

② Sung Chul Jung et al., "The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers' Positions on Sino-US Geostategic Competition in Indo-Pacific Region," *Journal of Contemporary China* 30, no.127 (May 15, 2020): 53-68.

③ 吴怀中：《安倍政府印太战略及中国的应对》，《现代国际关系》2018年第1期，第14页。



研发及军备转移，并继续强化美日同盟。^①日本还积极配合美国构建“四边机制”，以维护美国的霸权地位及其主导的“自由国际秩序”。对于美国而言，稳固与传统盟友的战略关系是整个“印太战略”持续走深和拓展的关键所在，原因不仅在于双边同盟体系构成了美国的东亚安全框架的基础，还在于“铁杆盟友”的积极配合和自主性发挥对于美国推动“印太”同盟体系的网络化、体系化至关重要。

其二，积极加强与非盟友的“伙伴关系”联系。这方面，美国将拉拢的重点锚定在印度以及东南亚国家，将“伙伴关系”作为对双边同盟关系的补充，进一步夯实“印太”同盟的网络结构。美国着力加强与印度的双边联系，“中国在西太平洋及印度洋海上力量的增长为印度和美国的合作赋予意义”。^②在“印太战略”框架下，美印安全防务关系日趋成熟，经贸合作关系进一步紧密，政治互信得以增进，核能和反恐合作取得进展。^③美国还谋求改善与东南亚的菲律宾、泰国、印尼、马来西亚、越南以及新加坡等盟友及伙伴的军事安全合作关系。应该指出，美国自冷战起就有着和东南亚国家长期军事安全合作的历史传统，在东南亚地区更是沉淀下深厚的军事合作的制度遗产。在中美战略竞争背景下，美国力求激活并且强化与东南亚国家盟友和伙伴国的防务合作关系，并将其作为补充双边关系、推进地区安全治理结构网络化的重要一步。

“印太战略”实施以来，美国力求在维系既有合作内容基础上加入“印太”元素，推动其转型成为美国“印太”同盟体系的重要组成部分。美国和东南亚国家在“印太战略”背景下的安全防务合作最新进展详见表1。审视相关内容，美国有效地利用了长期以来和东南亚国家建立起的防务合作的基础，在中美战略竞争加强的背景下，炒作地区热点问题，将“自由开放的印太”等新地缘政治概念嵌入与东南亚国家的安全合作之中。

① 杨光：《美日同盟的“印太”指向及其对东亚的影响》，《当代世界社会主义问题》2019年第1期，第156页。

② David Scott, “The ‘Indo-Pacific’: New Regional Formulations and New Maritime Frameworks for US-India Strategic Convergence,” *Asia-Pacific Review* 19, no.2 (November 21, 2012): 86.

③ 肖军：《美国“印太”战略下的美印战略伙伴关系解构》，《印度洋经济体研究》2021年第2期，第7—12页。



表1 “印太战略”背景下美国与东南亚国家的安全防务合作新进展

国家	定位	安全防务合作的具体内容
菲律宾	盟友	<p>一、双边战略协调层面：①2018年6月，菲律宾杜特尔特政府就南海问题是否适用《美菲共同防御条约》提出重审，2019年2月，迈克·蓬佩奥访问菲律宾时就此问题给出肯定的答案；②2019年7月，“第八轮美菲双边战略对话”上，双方同意深化美菲联盟并扩大合作领域；③2021年11月，在“第九轮美菲双边战略对话”上，菲律宾表示欢迎美国关于南海属于“太平洋区域”的声明，双方重申对于南海问题的关切。</p> <p>二、双边军事演习：①2022年度“肩并肩”军事演习因美国、菲律宾、澳大利亚三方的参与走向多边化；②2017年，“萨玛-萨玛”（Sama-Sama）新海上训练活动；③2019年，美国-菲律宾海岸警卫队海上联合搜救演习；④2019年，美国出资1.56亿比索为菲律宾捐建了一座名叫“卓越舷外发动机中心”的海警训练中心，以增强其海岸防卫能力；⑤2022年，美国与菲律宾海上军事演习，美军军舰通过圣贝纳迪诺海峡驶入南海。</p>
泰国	盟友	<p>一、双边战略协调层面：①2017年7月，“第六轮美泰战略对话”上，美泰双方围绕着南海安全、反恐、网络安全、贸易投资、美国和东盟的合作等内容展开磋商；②2021年5月，“第七轮美泰战略对话”上，美泰双方围绕着地区安全、经济繁荣、医疗合作、打击跨国犯罪、民间交流、抗击新冠疫情、美国对缅甸和人权问题的关切等内容展开磋商；③2017年12月，“第四轮美泰防御战略对话”上，双方就“印太战略”、海洋安全、“金色眼镜蛇”（Cobra Gold）军事演习等内容展开磋商；④2021年3月，“第六轮美泰防御战略对话”上，美泰双方就海洋安全、“印太战略”、缅甸政变展开磋商，双方讨论了美国-湄公伙伴关系（U.S.-Mekong Partnership）以及湄公河安全问题。</p> <p>二、双边军事演习：2019年，美泰共同主导美国-东盟联合海上军演（AUMX）。</p>
新加坡	伙伴	<p>一、双边战略协调层面：①2019年9月，新加坡总理李显龙与美国总统特朗普更新了1990年《美军在新加坡使用军事设施的备忘录》，将其延长15年至2035年；②2020年9月，“第十一轮新美战略安全政策对话”上，双方讨论了在1990年备忘录基础上深化美新防务合作、军事防御技术以及非传统安全问题；③2022年3月，新加坡总理李显龙会见美国国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd J. Austin III），双方确认新加坡作为美国重要伙伴的地位，认同卓越持久的防务联系是美新关系的基础，还讨论了在网络、人工智能、联合培训方面加强合作事宜，强调美国与本区域保持联系的重要性。</p> <p>二、双边军事演习：“太平洋狮鹫”（Exercise Pacific Griffin）军事演习，2017—2021年连续举办三届。</p>

续表

国家	定位	安全防务合作的具体内容
印尼	伙伴	一、双边战略协调层面：2021年11月，“第19轮印尼-美国安全对话”上，双方同意促进“印太”安全、稳定、繁荣，深化双边防务合作；双方同意在扩大双边军事演习、增进海事预警与海洋能力建设、双边网络安全合作、人力资源与教育、应对气候变化等方面加强合作。 二、军事援助合作：①2020财年，印尼获得美国1400万美元的外部军事援助以及230万美元的国际军事教育和训练基金；②2020财年，美国国防部为印尼提供了2260万美元的安全援助；③2016—2020财年，印尼还获得了美国国防部500万美元用于防卫制度能力建设。
马来西亚	伙伴	军事援助合作：2018—2022财年，美国大约为马来西亚提供了2.2亿美元的军事援助，包括装备、教育、训练以及其他的交换项目；每年拿出大约100万美元用于国际军事教育与交流项目（International Military Education and Training Programs），美国院校每年训练超过300名马来西亚官员。
越南	伙伴	一、双边战略协调层面：①2020年9月，“第11轮美国-越南政治、安全和防卫对话”上，双方肯定“自由开放的印太”，并围绕安全合作和防卫贸易、海事安全、维和行动、促进国际“女性、和平和安全”措施、人道主义问题展开磋商；②2018年10月，“美国-越南防卫政策对话”上，美越双方围绕战争善后问题、搜索与营救、灾难与救援以及越南2020年担任东盟主席国后双方政策协调与合作问题展开磋商。 二、安全合作与互动：①2018年3月，美军“卡尔·文森”号航空母舰访问越南；②2020年3月，“西奥多·罗斯福”号航空母舰访问越南岷港；③2017—2020财年，越南获得美国国务院资助的6000万美元的援助以及“东南亚海事安全倡议”（Southeast Asia Maritime Security Initiative）项目资助的2000万美元；越南还额外得到8150万美元用于支持“印太战略”的海外军事援助；④2018年越南首次加入“环太平洋”（Rim of the Pacific）军事演习。

资料来源：笔者收集整理。

其三，美国推动东亚双边同盟体系向着网络化、多节点的方向转型。在强化与盟友、伙伴国双边联系的基础上，美国进一步推动盟友和伙伴间密切关系，使轴辐体系向网状结构转型。对此，日本积极扮演协调者角色，加强与印度、澳大利亚的“印太战略”对接以及防务联系。从2016年起，日本和印度开始频繁进行双边战略磋商，安倍晋三积极向印度推介其“自由开放的印太战略”，促进其与印度的“东向行动计划”相对接。2017年9月，安倍晋三访问印度，双方签署《走向自由开放和繁荣的“印太”的联合声明》，并承诺双方

进行战略对接。2018年莫迪访问日本，双方进一步明确提升双边防务合作水平，将副部长级“2+2”外交和防务会议提升至部长级别。^①

日澳关系在“印太战略”框架之下同样取得了稳步提升，日澳双方在应对中国崛起、响应美国的对华遏制措施、维护美国主导的国际秩序方面有着高度共识。早在“印太战略”出台之前，就已经有学者认为日本和澳大利亚处于“准盟国”状态。^②2010年后，日本和澳大利亚双边关系的制度化水平不断提升，2010年日澳签署《相互提供物资与劳务协定》(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)，为日本自卫队与澳大利亚军方的后勤兼容与联合训练奠定基础。^③其后，2012年双方签署了《军事情报保护协定》(General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)，2014年又接连签署《特殊战略伙伴关系协定》(Special Strategic Partnership Agreement)、《技术转让协定》(Technology Transfer Agreement)，建立日澳防务合作办公室(Japan-Australia Defense Cooperation Office)，^④以进一步协调双边安全防务合作。随着“印太战略”的推进，日本和澳大利亚在海军装备贸易、海上军事演习、军事人员交流等方面进一步密切双边合作，^⑤更于2022年1月签署了《互惠准入协定》(Reciprocal Access Agreement, RAA)，“使得双边关系处于仅次于对美同盟关系的地位之上”。^⑥

印澳关系作为“四边机制”中最为薄弱的一对双边关系，被学者们质疑会产生“木桶效应”。^⑦尽管如此，随着“印太战略”的实施，双方在高层战

① 杨光：《美日同盟的“印太”指向及其对东亚的影响》，《当代世界社会主义问题》2019年第1期，第157页。

② 朱海燕：《日澳关系“同盟化”的新发展及其前景》，《现代国际关系》2014年第8期，第44—51页。

③ Jaebeom Kwon, “When the Kangaroo Encounters the Flying Dragon: The Growth of Balancing Elements in Australia’s China Policy,” *Pacific Focus* 35, no.3 (December 16, 2020): 514.

④ Jaebeom Kwon, “When the Kangaroo Encounters the Flying Dragon: The Growth of Balancing Elements in Australia’s China Policy,” *Pacific Focus* 35, no.3 (December 16, 2020): 514.

⑤ 杨震、丁伊：《“印太战略”框架下的日澳海权合作研究》，《东北亚论坛》2021年第5期，第116—119页。

⑥ Stephen Nagy and Phar Kim Beng, “Japan-Australia Cooperation: Middle Powers Rising in the Indo-Pacific,” *Geopolitical Monitor*, January 19, 2022, accessed April 1, 2022, <https://www.geopoliticalmonitor.com/japan-australia-cooperation-middle-powers-rising-in-the-indo-pacific>.

⑦ 凌胜利、王彦飞：《木桶效应：“印太”视域下的印澳合作》，《南亚研究》2019年第3期，第41—72页。



略磋商、经济合作、双边军事演习等方面仍取得不小进展。如2020年6月莫迪与莫里森视频会晤，双方宣布建立“全面战略合作伙伴”（Comprehensive Strategic Partnership），并签署《双边后勤支援协定》（Mutual Logistics Support Agreement, ALSA）。此外，双方还将“2+2”外交和防务会议提升至部长级，此前两国均仅仅与日本、美国保持这一层级的战略沟通关系，^①足见双方关系提升的程度。此外，2015年起，印澳两年度的双边军事演习AUSINDEX正式起步。2019年两国以反潜作战为主题开展了大规模双边军事演习，标志着“两国防务合作的一大进步”，^②2021年AUSINDEX海军军事演习进一步增加了演习内容精细度并且增强了印澳海军协作性。^③

可见，在美日印澳“四边机制”范围内，美国及其伙伴积极推进各组双边关系的发展，力求丰富“四边机制”的协作性。此外，美国还注重使用三边以及四边方式深度推进“四边机制”的整合，如“马拉巴尔”（Malabar）海军演习原是印度与美国之间的双边海军军事演习，但随着日本、澳大利亚分别于2007年、2020年加入，正式成为美日印澳“四边机制”集体军事演习。

其四，美国积极引入域外伙伴国家充实其地区网络安全架构。比如，法国主导了2021年4月在东印度洋举行的代号为“拉贝鲁斯”（La Pérouse）的法国、美国、印度、日本、澳大利亚五国联合军事演习，标志着法国正在推进其“印太战略”，着力提升它在“印太”地区的影响力和话语权。^④欧盟也表示已认识到“印太”地区在未来国际秩序中的重要地位，该地区的大国博弈已经影响到全球贸易以及供应链；对此欧盟决定提升对“印太”的关注，并在“可持续和包涵式的发展、绿色转型、海洋治理、数字治理及伙伴关系、区域联通、安全和防卫、人的安全”等七个重点方向发力，通过“确保航线通畅、增进能力建设以及增进欧盟成员国在‘印太’海军存在”的方式促进“开放而基于规则

^① Dhruva Jaishankar, *The Australia-India Strategic Partnership: Accelerating Security Cooperation in the Indo-Pacific* (Sydney: The Lowy Institute, 2020), p. 17.

^② “Australia-India: Naval Drills Show Trust, Yet Political Caution Still,” The Lowy Institute, April 12, 2019, accessed April 1, 2022, <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/australia-india-naval-drills-show-trust-yet-political-caution-still>.

^③ Naval News Staff, “Australia and India Begin Maritime Exercise AUSINDEX 21,” *Naval News*, September 6, 2021, accessed April 1, 2022, <https://www.navalnews.com/naval-news/2021/09/australia-and-india-begin-maritime-exercise-ausindex-21>.

^④ 方晓志：《法国搅和“印太”欲何为》，2021年4月27日，新华网，http://www.xinhuanet.com/globe/2021-04/27/c_139890582.htm，访问日期：2022年4月1日。



的地区安全框架”。^①与之相呼应，法国、德国、英国等欧洲大国基于迎合美国“印太战略”、回应中国崛起以及在“印太”地区扩展本国政治利益的考虑，纷纷出台各类本国版的“印太战略”，^②使“印太战略”的实施主体开始超越“印太”的地理范畴，向域外更为多元的合作主体扩张。对此，有学者提出“四边机制”正向着“四边机制+”（Quad plus）转型，^③点明了这一机制在地区内部以及外部的网络化拓展。恰如刘雨辰所总结的那样，在网络化的“印太”地区秩序中，美国拓展了“中心-外围”的依附结构，使地区安全秩序呈现出亚洲、欧洲以及北美跨区域整合的联动态势。^④

随着美国以网络化结构重塑其东亚同盟体系，以东盟为中心的地区安全合作框架正遭受越来越大的被边缘化、被吸纳整合的压力。以东盟为中心的地区安全架构受到的挑战来自权力和观念两个层面。

一方面，从权力的角度来分析，中美战略博弈的激化导致东亚地区以零和博弈为基调的权力政治的强势回归，内部整合松散、权力基础薄弱的东盟缺乏稳固其主导地位的权力基础。随着中美战略博弈的快速升级，中美双方的战略碰撞不可避免地将深度波及东南亚。如陈思诚所指出的，“大国举足轻重”，^⑤作为由弱国组成的区域合作机制，东盟国家在越发沉重的外部压力之下想要维持中立地位和地区自主性都越发困难，更不必说维持其地区安全框架中的领导者地位。何以在权力远超自己的大国博弈中维系地区领导地位，对东盟而言是

① “Questions and Answers: EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” European Commission, September 16, 2021, accessed April 1, 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_4709.

② 关于欧洲国家的“印太战略”，部分研究可参见：David Scott, “France’s ‘Indo-Pacific’ Strategy: Regional Projection,” *Journal of Military and Strategic Studies* 19, no.4 (August 20, 2019): 76-103；胡杰：《英国“印太战略”新动向：顶层设计与政策实践》，《印度洋经济体研究》2021年第5期，第42—62页；李颖、陈翔：《法国“印太战略”：内涵、动力及局限》，《和平与发展》2021年第5期，第52—68页；赵宁宇：《德国“印太战略”的战略考量、特点及影响》，《和平与发展》2021年第5期，第69—85页。

③ Jagannath P. Panda and Ernest Gunasekara-Rockwell, “Quad Plus: Shaping Relationships in the Indo-Pacific?” in Jagannath P. Panda and Ernest Gunasekara-Rockwell eds., *Quad Plus and Indo-Pacific: The Changing Profile of International Relations* (Oxen: Routledge, 2022), p. 2.

④ 刘雨辰：《美国印太联盟的网络化：结构-关系的视角》，《世界经济与政治论坛》2021年第4期，第61页。

⑤ 陈思诚：《致力于对冲：东南亚与美国的自由开放印太战略》，《南洋问题研究》2020年第2期，第28页。



一项极其棘手和迫切的挑战。

另一方面，也是更为关键的是，东盟领导的地区安全架构还面临日益尖锐的观念性挑战。长期以来，受到建构主义理论深刻影响的学者们坚持东盟的领导地位是建立在观念引领而非物质基础之上。然而，实际上，东盟的观念引领同样是在体系压力不明显的特定权力格局下各方妥协的产物。冷战结束后，对于如何在东亚地区开展安全合作及开展何种安全合作，域内外国家曾有过激烈争论。美国和日本坚持维系和强化美国主导的双边同盟体系并将其作为亚太安全框架的基础，而澳大利亚在固守与美国的双边同盟关系的基础上呼吁效仿欧安会，建立“亚洲安全合作会议”来解决棘手的地区安全问题；^① 中国则倡导坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，呼吁摒弃冷战思维，认为军事同盟体系难以长久地维系地区安全，主张以合作的形式求得综合安全。

东盟所倡导的“合作安全”之所以能被各方接受，首先在于它表现出很强的调和性。东盟一方面并不排斥美国主导的双边同盟体系，另一方面又照顾到中国反对以多边渠道管控敏感安全问题的诉求，故而其渐进性、协商式的安全合作模式得以为各方接受。其次，冷战结束后，处于“单极时刻”的美国尚未在东亚发现明晰的“匹敌竞争者”，体系压力的缓解和自身优越的安全地位是美国部分地支持“合作安全”的重要原因。然而，东盟倡导的“合作安全”尽管以折中方式阶段性地凝合了地区大国的观念分歧，但是并未从根本上解决地区内部的安全问题。东盟“信任建立、预防外交、解决冲突”的“三步走思路”也因为地区大国对于一些根本性问题的分歧，长期停留在初级阶段。审视东盟主导的地区安全合作架构的发展可以发现，一些不涉及大国根本利益的非传统安全问题长期占据核心议程。而随着中美之间权力对比日趋接近，美国对华战略焦虑日渐上升，地区内部的安全问题愈益迫切。美国更换对华战略思路后大力强化其东亚同盟体系，在某种程度上恰好说明美国对于“合作安全”有效性的失望，快速回归的联盟政治与零和思维强有力地挑战了东盟倡导的“合作安全”的传统观念。

^① 刘少华：《后冷战时期东盟在亚太区域合作中的地位与作用研究》，博士学位论文，复旦大学国际关系与公共事务学院，2008，第137页。



四、内部困境：美国的意识形态攻势与东盟内部政治整合的困境

中美战略博弈以及美国深度推进“印太战略”还深度影响东盟内部的政治整合进程，意识形态化的大国战略竞争与东盟长期的内部观念分歧相交织，进一步加剧了东盟内部整合的困境。

意识形态化的大国战略竞争使得东盟所承受的外溢压力不仅有大国博弈的传统安全压力，还包括意识形态层面上西式民主化的压力。自特朗普政府发动对华贸易摩擦以及全面升级对华战略竞争以来，中美两国的战略博弈已不再局限于特定领域，特朗普的对华举措暗合了建制派精英们的战略诉求——将中国树立为“美国最大的安全威胁”从而推动必要的战略调整和内部重建，继而谋求使美国重新焕发生机。^①随着中美持续性的负面互动，对华强硬成为两党建制派精英普遍共识。在此背景下，美国以高度意识形态化的特点升级了对华舆论攻击，力求打造“全社会”“全政府”的模式，从“政治战”（political warfare）的角度统筹和实施对华舆论攻击，^②服务于美国的对华战略。

美国对华舆论战选定的议题极为广泛，从早期散布中国“侵犯美国知识产权”“在贸易上欺诈美国”，逐步升级为对中国的政治体制和中国共产党的全面诋毁和抹黑，试图离间中国人民和政府的关系。其后，美国紧追时事“热点”，几乎在涉疆、涉港、涉藏等敏感问题上无一例外地对华发动舆论攻势，新冠疫情暴发后散布诋毁言论，全方位升级对华舆论攻击。^③美国对华舆论战的核心主旨是明确统一的，即以高度意识形态化的论调全方位抹黑和诋毁中国政治体制，将中美战略竞争扭曲为“民主对抗专制”“自由对抗极权”的斗争，鼓噪中国是对美国政治制度以及价值观的“严重威胁”，极力丑化中国。^④

拜登上台后延续特朗普政府对华意识形态攻击的政策，并进一步抬

① 黄靖：《汲取美苏冷战经验，冷静管控中美关系》，载罗林编《国别和区域研究2019年第1期》，社会科学文献出版社，2019，第24页。

② 倪建平：《“政治战”视域下特朗普政府对华意识形态攻势：特点、影响和内在机制》，《社会科学》2021年第2期，第18—31页。

③ 张文宗、胡畔：《中美舆论战与中国的国际传播》，《和平与发展》2022年第1期，第1—15页。

④ 张文宗、胡畔：《中美舆论战与中国的国际传播》，第4页。



高西式民主价值观的地位，于2021年12月举办“民主峰会”（Summit for Democracy），并且重申在全球范围内推广西式民主价值观的政策取向。美国的“民主峰会”邀请台湾当局出席，针对大陆的意味非常明显。对此，中国也针锋相对地揭批美国民主的虚假属性，并发布《中国的民主》白皮书阐述中国的民主观念。此外，拜登政府2022年发布的新版“印太战略”报告官方文件同样重点强调西式民主价值观，阐明了美国追求在“印太”地区支持“开放社会”，投资“民主制度”“自由出版”等，^①将其作为“印太战略”的重要组成部分加以推进。由此，如节大磊所说，意识形态在中美战略竞争中的显著度在上升，影响面在扩大。^②

中美战略竞争的意识形态化对东盟的负面影响并不局限于增强了外在的西式民主化压力，更重要的是激化了长期以来东盟内部政治整合不善所积攒的矛盾。如从历史长周期角度审视东盟的发展过程，从成立以来，东盟始终强调国家主权至上、互不干涉内政、不使用武力解决国际争端、协商一致的决策模式、崇尚闭门磋商等原则，学者将其概括为“东盟方式”（ASEAN way）。客观地讲，“东盟方式”在冷战背景下契合东南亚国家合作的现实需要，因而在稳固东盟合作机制的过程中发挥了积极作用。但是，应该看到，“东盟方式”的确立和延续，和冷战背景下新兴独立的东南亚国家普遍带有“威权”色彩的国内政治体制有着密切关系。一方面，新兴独立的东南亚国家普遍怀有殖民时代的历史记忆，高度珍视领土主权和国家自主性，在冷战对立特别是越南战争爆发的条件下普遍感到国家安全受到威胁，因而采取了国家间合作的组织模式。另一方面，东盟主要创始国家普遍有着“威权主义”的国内政治体制，参与创建东盟的各国政治家长期担任国家领导职务，对本国的政治运作有着很强的掌控力，在长时间互动中彼此成为“老朋友”，^③因而他们之间的私人关系成为维系东盟合作的重要渠道。

然而，1998年以来，随着亚洲金融危机严重冲击东南亚国家社会经济秩序，东盟各国的经济发展和政治稳定普遍陷入危机。例如，长期执政的印尼苏哈托政府忽然倒台，使印尼突然性地进入政治转型时期。亚洲金融危机的冲击对东盟和印尼而言都是变革的关键节点。于东盟而言，金融危机的冲击暴露了

① Indo-Pacific Strategy of the United States (Washington: The White House, 2022), p. 8.

② 节大磊：《意识形态与中美战略竞争》，《国际政治科学》2020年第2期，第84—108页。

③ Amitav Acharya, “Culture, Security, Multilateralism: The ‘ASEAN Way’ and Regional Order,” *Contemporary Security Policy* 19, no.1 (1998): 56.



东盟国家经济发展模式和区域整合的局限性，东盟亟待寻找区域转型和促进合作的新动力。而印尼更因经济危机阶段性地丢失了在东盟层面的领导权，在国内层面则是拥抱西式民主价值观，在推进政治改革的过程中批判性反思自身与东盟关系。其后，印尼快速转变为东盟框架中的西式民主化推动者，期待以带动区域西式民主化的方式重塑自身在东盟的领导地位。^①对此，印尼著名的战略学家黎刹·萨克玛（Rizal Sukma）在点评印尼在东盟内部长期的西式民主推广行动时精辟地指出，理解印尼的西式民主推广行动必须将其和国内的西式政治民主化进程结合起来，前者是后者的投射。^②显然，国内政治的西式民主化重塑了印尼的政治生态，使其在东盟框架下采取了显著区别于“新秩序”时代的外交政策，而印尼积极推广的西式民主原则也必将与东盟的“东盟方式”产生激烈的碰撞。

2003年，在印尼的积极推动下，东盟正式提出“三大共同体”的建设目标，力求增强东盟凝聚力，从政治安全、经济发展、社会文化融通等多方面促进东盟国家之间的实质联系，培养共同体意识。然而，印尼积极倡导的改革，特别是成立人权委员会以及建立东盟维和武装力量等倡议，在2004年的东盟部长会议上遭到以越南为代表的新东盟成员国的坚决反对，最终未能成为东盟的共识，这初步展现出印尼与东盟成员国的政治观念分歧。

印尼和东盟保守成员关于西式民主价值观的冲突更直接地反映在《东盟宪章》（ASEAN Charter）的编纂过程中。2005年，东盟在美国针对缅甸问题加大西式民主化压力的背景下启动了《东盟宪章》的编纂工作，印尼作为民主转型的积极倡导者，继续呼吁推广西式民主，以进一步增强自己的区域领导力。但最终结果同样令印尼感到挫败。最终颁布的《东盟宪章》文本虽加入了诸如尊重“宪制政府”“法治”“善治”“民主原则”等符合西式民主价值观的表述，但东盟传统的合作原则并未因此打破。相反，强调主权至上、互不干涉内政的“东盟方式”再一次被强调，新老观念并列出现，甚至是相互冲突的《东盟宪章》文本生动地展现了东盟内部的理念分歧。事后，印尼官员甚至发出“《东盟宪章》制定完全被新成员所主导，而印尼作为东盟最大的成员国本应当领导

^① Jürgen Rüländ, “Deepening ASEAN Cooperation Through Democratization? The Indonesian Legislature and Foreign Policymaking,” *International Relations of the Asia-Pacific* 9, no.3 (2009): 397.

^② Rizal Sukma, “Political Development: A Democracy Agenda for ASEAN?,” in Donald K. Emmerson eds., *Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia* (Stanford, C.A.: The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2008), pp. 135-149.



这一进程，却仅能接受结果”的感叹，^①足见印尼与东盟其他成员国涉及政治转型问题的观念分歧之深。

经由“东盟共同体”和《东盟宪章》编纂两次实践，印尼想要通过推进西式民主化重塑自己在东盟内部领导者身份的努力接连受到挫败，这助推印尼国内的政治精英开始反思印尼与东盟的关系。印尼思想界快速涌现出校准印尼与东盟关系的辩论。比如，前文提到的印尼战略学者和外交官黎刹·萨克玛于2009年在《雅加达邮报》（*The Jakarta Post*）撰文《印尼需要一个后东盟外交》，明确表达对印尼在东盟框架内推动人权保护和建立跨国维和力量失败的失望以及印尼对东盟成员国一再妥协的失望，公开呼吁印尼放弃将东盟继续视为外交基石，转而在亚太地区更广阔的空间内扩展外交影响力、实现国家利益。^②印尼国内诸多的学者都和萨克玛持有类似看法，呼吁反思东盟合作框架对于印尼外交的束缚，倡导印尼在二十国集团等更为广阔的外交舞台发挥更大作用。^③

随着学者表达出越来越多的反思性意见，印尼的外交政策也发生变化，苏西洛总统在2010年印尼独立日演讲上正式提出“全方位外交”（all-directions diplomacy），宣称印尼“有百万个朋友而没有一个敌人”，^④这标志着印尼开始在东盟框架之外寻求扩展外交影响力。至佐科政府时期，印尼进一步继承这一思路，扩展出“全球海洋支点”（Global Maritime Fulcrum）战略，谋求使印尼成为有世界影响力的海洋强国。^⑤可见，自苏西洛政府以来，印尼不论在官方政策实施还是民间学者讨论的维度上，都谋求在东盟框架之外更为广阔的空间扩展其外交影响力。

在体系压力相对缓和的外部条件下，东盟内部政治整合受阻带来的负面效

① Noel M. Morada, “ASEAN at 40: Prospects for Community Building in Southeast Asia,” *Asia-Pacific Review* 15, no. 1 (June 12, 2008): 45.

② Rizal Sukma, “Indonesia Needs a Post-ASEAN Foreign Policy,” *The Jakarta Post*, June 30, 2009, accessed April 3, 2022, <https://www.thejakartapost.com/news/2009/06/30/indonesia-needs-a-postasean-foreign-policy.html>.

③ See Seng Tan, “Indonesia Among the Powers: Will ASEAN still Matter to Indonesia?,” in Christopher B. Roberts et al., *Indonesia’s Ascent Power, Leadership, and the Regional Order* (Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 287-307.

④ Marshall Clark, “Indonesia’s Postcolonial Regional Imaginary: From a ‘Neutralist’ to an ‘All-Directions’ Foreign Policy,” *Japanese Journal of Political Science* 12, no.2 (June 24, 2011): 297.

⑤ 刘雨辰：《试论印尼佐科政府的“全球海洋支点”构想》，《世界经济与政治论坛》2016年第4期，第55—76页。



应可能尚不明显。然而，随着2017年后大国战略竞争意识形态化趋势的加强，东盟所面临的内部政治整合难题快速凸显了出来。恰如前文所述，大国博弈极大削弱了东盟为中心的地区安全合作机制的作用基础，使得东盟面临被分化、瓦解以及被吸纳入大国主导的安全体系中的危险。而大国战略博弈的意识形态化特征进一步推高了美国加大西式民主推广的力度。

对于东盟而言，内部政治整合的最大悖论在于，一方面，只有强化东盟内部政治整合，真正在认知和实践层面就涉及政治价值观和人权问题的关键原则达成共识，才能筑牢东盟内部团结以应对外部大国博弈的冲击；但另一方面，意识形态化的大国战略博弈带来的外部冲击又极大地激化了东盟成员国对于西式民主价值和人权问题的观念分歧，反过来损害了东盟的内部团结。

作为东盟中最具影响力的大国，印尼同样对东盟内部政治整合进程存在着复杂的心态。一方面，印尼拥护并且支持美国极力推广的西式民主价值观，长期以来也寻求以西式民主推广的方式重塑东盟的合作原则，并将东盟作为维护地区自主性、抵抗外部大国博弈压力的工具；另一方面，尽管印尼与东盟中较保守的成员国存在观念和利益上的分歧，却受制于东盟松散的合作机制难以有效地推动东盟的内部整合，过于激烈的举措甚至会带来负面效果。正是在这个维度上，东盟的内部政治整合成为中美战略博弈背景下东盟面临的最棘手问题之一。

五、结语：“内外受困”的东盟中心地位与中国的政策选择

随着中美战略竞争深化与美国主导的“印太战略”深度实施，东盟中心地位面临的挑战成为学界普遍关注的问题。既有研究指出，东盟国家在中美战略竞争背景下战略选项趋向减少，东盟主导的地区安全合作框架面临生存空间消解以及被中美大国博弈边缘化的危险，作为东盟“非正式领导者”的印尼也直接面临着来自大国博弈的冲击。既有研究虽然多倾向于从外部压力的角度分析东盟面临的挑战，但是对于外部压力产生和作用的底层逻辑阐述不足，对于东盟面临的内部挑战则缺乏深入研究。本文立足中美战略博弈的宏观结构和特征，从内外两方面分析了东盟面临的挑战。

就外部而言，美国在“印太战略”背景下以“四边机制”为主要抓手，以网络化的“小多边”路径重塑其东亚同盟体系，强化对华战略遏制，力求以双方防务合作手段渗透和分化东盟，并最终将其纳入美国主导的地区安全合作网



络，构成对东盟中心地位的外部挑战。就内部而言，在意识形态化的大国战略博弈背景之下，美国对东南亚国家加大西式民主化压力，传统安全威胁和西式民主推广压力共振齐升，进一步激化了东盟内部由来已久的政治价值观分歧，集中暴露出东盟内部政治整合的困境。上述作用逻辑见图1。

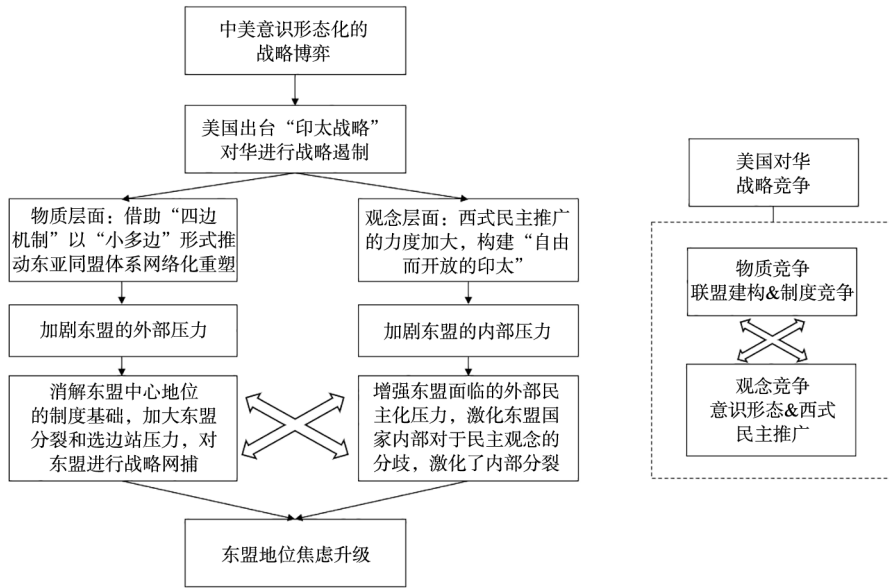


图1 美国对华战略竞争的逻辑与“印太战略”对东盟的影响

资料来源：笔者自制。



ASEAN Centrality's Internal and External Challenges against the Backdrop of Evolving Great Power Politics

SUN Zhiqiang

Abstract With the rapid escalation of the China-US strategic game and the implementation of America's Indo-Pacific Strategy, the challenges ASEAN centrality faces have become a hot topic in academia. The challenges ASEAN centrality faces can be divided into two parts. Externally, the US is making full use of the Quad to strengthen its alliance system in the Asia-Pacific, guided by the approach of mini-multilateralism. Specifically, the US enhances its strategic cooperation with its allies and promotes security cooperation with its partners in the Indo-Pacific and beyond, thereby promoting the emergence of a complex strategic network dominated by the US, which is designed to contain China strategically. However, America's Indo-Pacific Strategy seriously threatens ASEAN centrality in the regional architecture of security cooperation for its underlying negative effects that will significantly contribute to ASEAN's spilt and marginalization. Internally, the long-term quarrel over democratic values and norms greatly hinders internal integration of ASEAN. On the background of the China-US ideological competition, America's heavier pressure on ASEAN to democratize has dramatically intensified ideational differences among ASEAN members. The internal and external challenges interact with each other and intensify the positional anxiety of ASEAN.

Keywords China-US strategic game; Indo-Pacific Strategy; ASEAN centrality; political transition

Author Sun Zhiqiang, Ph.D Candidate in School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.