

印太视角下的“东盟中心地位” 及美国-东盟关系挑战

韦宗友

(复旦大学美国研究中心,上海 200433)

摘要: 2019年6月,美国和东盟相继发布了印太战略和印太展望文件,描绘了各自对印太地区秩序的构想、愿景及利益主张。表面上看,美国的印太战略和东盟的印太展望都提出了“东盟中心地位”问题,两者似乎在这一问题上存在共识。但进一步分析显示,两者的“东盟中心地位”大异其趣,在出发点、关注点和实现目标的手段等方面,美国和东盟存在根本性不同。尽管美国和东盟在海上安全、能源与基础设施建设及数字和网络安全等领域存在合作空间,但是随着中美在印太地区博弈加深和美国主导地区秩序走向的意图日益凸显,美国与东盟关系将面临新的更大挑战。

关键词: 印太战略; 美国; 东盟 “东盟中心地位”

中图分类号: D814.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2019)03-0001-11

自2011年奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略以来,美国政府一直高度重视从印度西海岸延伸到美国西海岸的广袤的印太地区。特朗普执政后,尽管对奥巴马的内政外交进行了大规模清算,但是并没有影响其对印太地区的战略判断。2017年底,特朗普政府在颁布的首份国家安全战略报告里,不仅继续强调印太地区的战略重要性,还提出了美国的印太战略构想——“自由开放的印太”。^[1]2019年6月,美国国防部正式公布了美国的印太战略文件,全面诠释了美国的印太地区秩序构想及实现目标的手段。^[2]

无独有偶,在美国正式公布印太战略后不到一个月,位于印太枢纽地位的东盟也发表了该组织首份以印太冠名的官方文件——东盟印太展望,阐释了东盟的印太秩序愿景和利益诉求。^[3]

表面上看,美国的印太战略和东盟的印太展望,似乎存在诸多契合之处,都高度重视印太地区,强调“东盟中心地位”。但进一步深究,不难看出两者存在的诸多不一致,特别是在涉及“东盟中心地位”这一核心问题上。概括地说,东盟理解和寻求的“东盟中心地位”,主要是指东盟在处理对内关系、推进地区经济一体化进程、构建地区政治与安全架构、处理域内外大国关系以及在地区议程设置和秩序塑造等方面发挥的引领作用,或人们常说的“驾驶员”角色。^[4]而美国在印太战略中强调的“东盟中心地位”实际上是“借壳上市”,借助东盟主导的地区机制,如东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大

收稿日期: 2019-01-08

基金项目: 教育部人文社会重点研究基地重点项目“美国亚太联盟战略新动向及发展趋势研究”(15JJD810007)

作者简介: 韦宗友,男,复旦大学美国研究中心教授、博导,政治学博士。

会等地区多边机制,为美国在印太地区的利益及印太战略目标服务。东盟只不过是美国实现其地区战略的工具与手段之一。东盟理解和倡导的“东盟中心地位”与特朗普印太战略中的“东盟中心地位”显然存在不同。定位上的不同,将给未来美国与东盟在印太地区合作埋下隐患,特别是在美国有意将印太作为中美战略竞争的主战场的背景下,美国与东盟关系将面临一系列新挑战。

一、美国印太战略中的“东盟中心地位”

奥巴马政府出于与中国争夺亚太地区影响力、安抚美国亚太盟友及促进美国对亚太地区商品出口、书写地区经贸规则等多重考量,推出了“亚太再平衡”战略。虽然名为“亚太再平衡”,但是奥巴马已经突破了美国传统的亚太地理藩篱,将印度洋和南亚次大陆纳入战略视野,作为其“大亚太”的战略空间。作为该战略的一个重要组成部分,奥巴马政府高度重视与东盟的关系,不仅破天荒地加入了《东南亚友好合作条约》,成为东亚峰会的正式成员,还成为第一个向东盟派驻常任大使的非东盟国家,并启动了美国-东盟峰会机制。对此,国务卿希拉里表示:与东盟更为紧密地合作,深化双方在经济、战略和人文交流领域的合作,是奥巴马政府亚太再平衡战略的核心支柱。“东盟在整合地区制度架构、促进我们亚太利益攸关方共同利益方面,扮演着不可或缺的作用。”^[5]2015年11月,美国和东盟发表《东盟-美国战略伙伴关系联合声明》,进一步表示,“在亚太地区基于规则的地区架构演进中,我们致力于支持东盟的中心地位。我们认识到彼此扮演的重要角色,我们将携手行动,维护亚太地区的和平与稳定。”^[6]显然,在小布什因反恐战争而“疏远”了东盟后,美国“重返”亚太,与中国争夺地区影响力,“参与”和塑造该地区如火如荼的一体化进程,就不得不借助东盟这个重要的地区多边平台。

特朗普执政后,虽然明确表示将不再延续奥巴马政府的亚太再平衡战略,并在执政之初就退出了TPP,但是这并不妨碍新一届政府对印太地区的战略判断,更没有影响到一份以印太冠名的战略报告的出台。

2019年6月1日,美国国防部公布《印太战略》报告,这是特朗普政府在2017年《美国国家安全战略》报告中提出印太战略构想后,首次对印太战略进行全面阐释。报告宣称,从美国西海岸延伸到印度西海岸广袤的印太地区,“是对美国未来最重要的地区”;“美国是个太平洋国家”,与印太地区有着极为紧密的经济联系和历史纽带。报告还对“自由开放的印太”的涵义进行了权威解读:即所有国家无论大小都能够不受他国强制,自由行使其主权,在国内实行良治,国民享有根本的权力与自由;促进地区互联互通,所有国家都能够进入国际水域、空域、网络和太空,能够和平解决领土和海洋分歧;鼓励公平、对等贸易,开放的投资环境以及国家间透明的协议。^[7]

报告将中国视为美国最主要的战略挑战,认为“中国的经济、政治和军事崛起是21世纪的决定性因素之一。如今,印太地区日益面临一个更加自信和咄咄逼人的中国,它在追求更加广泛的政治、经济和安全利益时,愿意承受摩擦。”报告提出,为应对中国对美国在印太地区的利益威胁,美国将加大在印太地区的前沿军事部署,加强与日本、澳大利亚等军事同盟的军事安全关系,拓展与印度、越南等安全伙伴的安全合作,推进美日韩、美日澳、美日印等三边伙伴关系及美日印澳四边外交磋商机制,以维护、塑造一个有利于美国利益的印太地区秩序。^[8]

值得注意的是,特朗普政府的这份印太战略报告,还特意提到了东盟在印太战略中的地位。报告指出,美国与东盟拥有共同的价值观,在维护海洋自由、市场经济、良治及尊重基于明确和透明规则的秩序等方面,东盟是美国印太战略的关键伙伴。“美国尊重东盟的共识式决策模式,认为当东盟越是一个声音说话,就越能让地区免遭强制。”美国将继续支持东盟在地区安全架构中的中心地位,并谋求在印太战略中进一步加以实施。报告还指出,美国与东盟进行接触的一个重要方面,是与各种东盟制度进行有意义的合作:包括加入东亚峰会、参加东盟地区论坛和东盟防长扩大会以及主持非正式的

美国-东盟防长会等。^[9]

特朗普的印太战略报告承认“东盟中心地位”似乎是顺理成章之举。首先 奥巴马执政时期 美国与东盟关系已经进入了发展的快车道 特别是美国加入《东南亚友好合作条约》,被视为承认“东盟中心地位”的重要举措。美国与东盟在 2015 年发表的联合声明中,也正式确认了东盟在地区多边架构中的中心地位。其次 东盟位于西太平洋和印度洋之间 特别是马六甲海峡更是连接印太两洋的枢纽和咽喉,是国际最重要、最繁忙的商品和能源运输通道之一 战略地位无可替代。再次 东盟中的菲律宾、泰国是美国的军事盟国 新加坡、越南等国是美国重要的安全伙伴,是美国构建印太海上安全的重要支撑。

最后也是最重要的,自从特朗普政府将中国视为美国头号战略竞争对手后,美国已经从经济和安全两方面着手 重点拉拢东盟国家 与中国进行战略争夺。2018 年 7 月 30 日 美国国务卿蓬佩奥在首届印太商业论坛上公布了美国的印太经济构想 宣布美国将提供 1.13 亿美元的新资金,用于支持印太地区的数字经济、能源及基础设施建设 作为推进美国在印太地区深度介入的战略投资。在数字经济方面 美国通过“数字互联和网络安全伙伴关系”项目,改进伙伴国的数字联通、提升其网络安全能力,拓展美国技术出口机会;在基础设施方面,主要通过“基础设施交易和援助网络”项目,支持对伙伴国的基础设施投资及提供相关技术帮助;在能源方面,主要通过“亚洲通过能源促进发展和增长”项目,加强印太地区的能源安全和增加能源供给。蓬佩奥还表示,美国将大力支持印太区域制度,包括东盟、东盟-美国联通(US-ASEAN Connect)、亚太经合组织、湄公河下游倡议等。^[10]此外,他宣布,特朗普政府正在推进“更好利用投资带动发展法案”(简称“建设法案”) 将美国的政府发展融资规模增加一倍,达到 600 亿美元,促进美国私人企业在该地区的投资。^[11]同年 8 月 美国与湄公河五国在新加坡举行第 11 次“湄公河下游倡议”部长级会议,加强美国对湄公河五国“战略伙伴”的教育和技术培训,促进对当地的基础设施投资、水资源管理及粮食交易。^[12]在这次会议上,美国与湄公河五国更新了 2016-2020 年湄公河下游倡议行动总规划,进一步加强美国与湄公河五国在上述领域的合作。^[13]

2018 年 10 月 5 日 特朗普签署了国会两院通过的“建设法案” 将美国的对外发展金融资金规模提升到 600 亿美元,改革美国对外发展金融模式,成立了一个隶属于国务院的新的发展金融机构——美国国际发展金融公司(USDFC),以代替海外私人投资公司(OPIC) 加大对印太沿线国家的发展援助及基础设施建设支持。^[14]

在安全方面 特朗普政府除了继续强调与菲律宾、泰国等国的双边军事同盟关系,拓展与越南、新加坡等国的安全伙伴关系外,还先后通过《国防授权法》《亚洲再保证倡议法》等国内立法,加强对东盟国家的海上军事援助。《2018 年国防授权法》规定 美国将继续保持在印度-亚洲-太平洋地区的接触,强化联盟与伙伴关系,支持东盟等地区制度,建设合作性安全举措,应对共同威胁。该法还提出了一项“印度-亚洲-太平洋稳定倡议”,建议国防部采取行动促进该地区的稳定,并特别提到要提升该地区盟友和伙伴的防务与安全能力。^[15]2018 年 8 月批准的《2019 年国防授权法》将奥巴马政府时期推行的“东南亚海洋安全倡议”更名为“印太海洋安全倡议” 并延长 5 年,直到 2025 年,重点在于提升东盟国家的海上态势感知能力和海上能力建设。授权法还要求国防部长向国会提交“印太稳定倡议五年计划”报告,具体阐释国防部未来 5 年的行动计划。此外,授权法还要求国防部向国会提交报告,对印太地区的地缘政治环境变化、对美国安全影响以及美国对策进行评估。^[16]

副总统彭斯及特朗普政府内阁高官,还通过各个场合宣传东盟在美国“自由开放的印太”战略中的中心地位。前国防部长马蒂斯在 2018 年 6 月在新加坡会晤东南亚国家国防部长时表示 美国支持“东盟中心地位” 美国的印太战略将让该地区每个国家都能发出声音、得到尊重。^[17]国务卿蓬佩奥在首届印太商业论坛上表示,“东盟位于印太的中心地区 在美国印太构想中扮演核心角色。”^[18]他在美国-湄公河下游五国倡议会议上进一步表示,促进湄公河伙伴国家的经济增长和可持续发展,不仅有

助于东盟国家及维护东盟的中心地位,也有利于维护一个自由开放的印太地区。^[19] 副总统彭斯 2018 年 11 月在新加坡出席第 6 次美国-东盟领导人峰会时强调,“东盟处于我们地区(战略)构想的核心地位,是我们不可或缺、无可替代的战略伙伴。对此东盟成员国不应该有所怀疑。我们的利益相互交织,我们的地区构想如出一辙。”^[20]

二、东盟印太展望下的“东盟中心地位”

自 2017 年下半年特朗普政府提出“自由开放的印太”战略构想以来,东盟作为一个整体,对美国的印太战略构想持相对谨慎态度。首先,特朗普政府虽然提出了“自由开放的印太”战略构想,但是其具体内容及实施步骤依然不明朗,加之特朗普“美国优先”的外交政策理念和单边主义外交风格,导致东盟国家对这一战略构想的实施前景并无把握。

其次,在亚太地区,特朗普似乎更关心如何解决棘手的朝核问题及中美之间的经贸问题,特朗普政府到底愿意在东南亚地区投入多少精力和资源,东盟国家心存疑问。

最后,东盟国家十分清楚,特朗普政府的印太战略构想,具有明显的制衡、牵制中国的战略意图。在中美竞争升级背景下,作为中国的近邻和中国有着极为紧密经贸关系和人文交流的东盟,显然不愿意在中美之间选边站,不愿蹚中美战略竞争的浑水,不愿意公开支持带有明显牵制中国意图的印太战略。新加坡总理李显龙在 2019 年香格里拉安全对话会上的发言十分具有代表性。他指出:中美关系是现今世界最重要的双边关系,两国如何处理彼此的紧张关系和摩擦将决定整个国际环境的未来走向。美国和中国的关系日益紧张。新加坡和许多其他国家一样,非常担心这样的趋势。他表示,东盟国家都不希望中美之间发生摩擦和冲突,希望两国能够最终找到缓和紧张关系乃至达成某种协议的办法。新加坡支持中国的“一带一路”倡议,也支持任何开放、包容性的区域合作项目,当然这些项目必须加强而不是破坏以东盟为中心的现有安排,不应该造成阵营对立、加深矛盾或迫使各国选边站。它们应该团结而不是分化世界。^[21]

然而,随着特朗普政府在 2018 年密集出台相关经济与安全举措,逐步落实印太战略构想,东盟国家的态度逐渐发生变化。特别是东盟大国印尼、美国的军事盟国泰国以及与中国有着海洋争端的越南,积极推动探究东盟在印太整体架构下的作用。^[22] 2018 年 4 月,在泰国举行的第 32 次东盟领导人峰会期间,印尼总统佐科提出了“印太合作”战略,并将东盟进程作为这一战略的支点。佐科表示,“在推进印太合作框架方面,东盟责无旁贷……这对东盟的存续和维护中心地位十分重要。”^[23] 东盟领导人在会上讨论了“印太”概念,会后发表的领导人主席声明也表示要进一步探讨这一新概念。^[24]

东盟态度的转变,主要出于如下考虑。第一,随着特朗普政府的印太措施的落实,显示出其印太战略构想并非虚晃一枪,而是具有实实在在的内容。第二,除了美国外,印度、日本、澳大利亚等国也公布了本国的印太战略或构想,积极染指印太地区,而且基本上都将东盟作为实施的重点对象。第三,美国和日印澳等国的印太战略或构想,都强调地区规则、秩序与和平解决争端,重视海洋安全和航行自由,积极推进地区能源和基础设施建设,这与东盟的地区秩序理念及核心关切存在重合之处。第四,美国等国的印太战略构想,尽管各自出发点和目标不同,但是部分出于笼络东盟考虑,都强调了东盟的中心地位,而后者恰恰是东盟一贯强调的立场。例如东盟在 2007 年 1 月的东盟峰会主席声明及 11 月通过的《东盟宪章》中,都明确表示要维护东盟的中心地位,使其成为地区倡议和集体应对挑战和机遇的有效驱动力量。^[25] 此后,确保“东盟中心地位”就成为东盟的一贯官方立场。

在此背景下,东盟不能继续“超然物外”,相反应该提出东盟版的印太秩序愿景,重申“东盟中心地位”。2018 年 8 月,印尼外长雷特诺在东盟第 51 次外长会议上提交了“印太合作”概念文件,得到东盟国家的正面呼应。会后发表的联合公报指出,东盟注意到印尼提出的印太概念,包括“东盟中心

地位”、开放、透明、包容性及基于规则的方式等关键原则 期待进一步加以讨论。^[26] 在同年 11 月举行的东亚峰会上 印尼正式提出了“印太展望”(Indo-Pacific Outlook) 概念文件 征询其他东盟成员国意见。在会后发表的主席声明中表示 与会领导人注意到东盟内部正在就发展印太地区的集体合作展开持续讨论。声明强调 印太地区的合作应该包括“东盟中心地位”、开放、透明、包容及基于规则的方法等关键原则 以便促进互信、互利及相互尊重。^[27] 为进一步推进东盟版的印太框架文件 印尼与下届东盟轮值国主席泰国保持紧密沟通 争取在 2019 年的东盟峰会上推出东盟的印太战略报告。^[28] 这样 在印尼的大力推动以及东盟轮值主席泰国的积极配合下 2019 年 6 月 23 日 东盟在第 33 次领导人峰会期间 正式发布了东盟的印太展望(Outlook on the Indo-Pacific) 文件 全面阐释了东盟的印太秩序愿景。

东盟的印太展望文件 突出了 3 个方面。第一 强调东盟在塑造印太秩序中的中心地位。文件指出 印太地区是世界上最具活力地区 数十年来也一直是世界经济的中心。当前 印太地区秩序正处于深刻调整、变化中。引领地区经济和安全架构的塑造 确保地区变化活力继续促进东南亚及广阔的印太地区的和平、安全、稳定与繁荣 符合东盟的利益。东盟印太展望将加强以东盟为中心的的地区架构 不寻求创建新的机制或取代既有机制 相反 印太战略将提升东盟共同体构建过程 加强既有的东盟机制。印太展望文件对东盟在塑造地区秩序中的中心地位的强调 与 2007 年的《东盟宪章》规定及此后东盟的一贯立场一脉相承。^[29]

第二 通过东亚峰会等东盟引领的对话机制 推动对话、合作 而非战略竞争。冷战结束以来 东盟创建的东盟地区论坛、“10+3”、“10+1”、东亚峰会、东盟防长扩大会等多边机制 成功地将域内外大国纳入到以东盟为中心的多边秩序安排中 实现了东盟在地区秩序构建、一体化进程乃至平衡地区大国关系中的引领者和驾驶员角色。这些以东盟为中心的多边机制也是东盟实现其“中心地位”的重要载体和推进器。印太展望文件强调 将继续通过东亚峰会等东盟地区机制促进一个有助于地区和平、稳定和繁荣的环境 应对共同挑战 支持基于规则的地区架构 促进更紧密的经济合作 加强战略互信建设。东盟将致力于通过既有对话机制推进对话与合作 减少战略误判与对抗 将东盟变成对话与合作、而非战略竞争地区。^[30] 这实际上表达了东盟希望通过以东盟为中心的的地区多边机制及“东盟方式”主动塑造地区秩序和大国关系互动的愿景。

第三 聚焦合作 特别是在海洋、互联互通及可持续发展等方面的合作。2010 年以来 随着南海问题的逐渐升温、中国“一带一路”倡议的推进以及联合国 2030 发展议程的酝酿与实施 海洋安全、地区互联互通及可持续发展议题 成为东盟关心的重点议题。在近年来的东盟峰会和外长会议上 东盟通过了一系列加强在上述领域进行合作的声明、倡议和行动。东盟印太展望文件继续强调推进在这些领域的合作。在海洋合作方面 主要是加强海洋安全合作、海洋资源可持续管理合作、海洋污染防治合作以及海洋科学合作。在互联互通方面 主要是将东盟的地区互联互通计划与其他现有的地区互联互通倡议进行对接。在可持续发展合作领域 主要是将东盟的 2025 东盟共同体展望目标与联合国 2030 可持续发展目标进行对接 促进地区的可持续发展。此外 文件还提出了要加强南南合作 以及在贸易促进、物业基础设施服务、数字经济和跨境数据流动等方面的合作。^[31]

可以看出 东盟的印太展望 是在美国等域内外大国相继推出本国的印太战略或构想 并逐步加以实施的背景下 在印尼等部分东盟国家的积极推动下 为了维护东盟整体利益和“东盟中心地位”,防止东南亚地区再次成为美国等大国角逐的场所 而提出的东盟印太秩序愿景。它突出了东盟的理念、制度、关切及中心地位;强调对话与磋商 反对对抗与竞争;主张包容和基于规则的秩序 反对排他与强制;聚焦互联互通、海洋安全以及发展等议题领域。

三、美国与东盟在印太地区的合作及其前景

从上述梳理、分析中可以看出,美国的印太战略与东盟的印太展望,存在一些共识或利益交叉点。首先,两者都认识到印太地区在地缘经济和地缘战略中的重要地位,并将其视为一个一体化或紧密相连的地区。其次,两者至少在字面上都承认或强调东盟的中心地位,并积极支持以东盟为中心的多边机制在地区架构中发挥引领作用。再次,两者都高度重视海洋安全及地区互联互通等问题。最后,美国和东盟在印太地区互有需求。美国的印太战略需要东盟的支持与配合,而东盟也希望美国继续在海洋安全乃至能源及基础设施建设等方面,为东盟提供帮助。由此看来,美国与东盟在印太地区存在较大合作空间,特别是在海上安全、能源与基础设施建设以及数字联通及网络安全领域。

1. 海上安全合作。加强与东盟国家的海上安全合作,提升东盟国家的海上态势感知能力和海上军事与执法能力,是自奥巴马政府以来,美国东盟政策的重要内容。特朗普执政后,将中国视为美国战略竞争对手,并提出印太战略,加大了对中国在印太海域的牵制。作为牵制中国海上军事力量的一部分,特朗普政府一方面继续炒作中国在南海地区的“军事化”和“灰色地带”行动,^[32]另一方面注意加强对包括东盟在内的印太海洋沿线国家的海洋态势感知能力和海上军事和执法能力建设。《印太战略》报告也明确表示,美国将继续致力于帮助东盟国家提升海洋态势感知能力和海上能力建设。^[33]作为南海问题的利益攸关方,近年来东盟高度关注南海问题,强调南海争端应该和平解决,并呼吁加强地区海洋态势感知能力建设,^[34]因此东盟和美国在该议题上存在利益交叉。特朗普政府已经先后通过《国防授权法》《亚洲再保证倡议法》等国内立法,加强部分东盟国家的海上能力建设。众议院2019年7月12日表决通过的《2020财年国防授权法》规定美国继续支持包括东盟在内的印太国家的海洋态势感知能力和海上能力建设。在2020年1月底之前,国防部长要向国会相关委员会提交一份执行印太海洋安全倡议的报告,其中涉及对受援国海洋安全及海洋态势感知能力的评估等内容。^[35]

此外,加强双方在打击海盗及应对自然灾害等非传统安全领域的合作,也将是海上合作的重点。连接印太两洋的海上交通线时常受到海盗困扰和海啸、地震等自然灾害的侵害。全球近一半的海盗袭击发生在东南亚海域,其中马六甲海峡是海盗袭击的重灾区。^[36]囿于自身能力,东南亚国家除了联手行动外,还积极欢迎美国、中国等域内外大国参与打击海盗,提供地区公共物品。特朗普政府通过“东南亚海上通道执法倡议”,对东南亚国家的海岸警卫队进行培训,提升它们与美国的联合行动和信息共享能力。^[37]

海上自然灾害也是东盟国家面临的另一个严重海上非传统安全问题。印尼、菲律宾等东盟海洋国家时常受到海啸、地震等自然灾害的侵害。2018年8月,美国国务卿蓬佩奥在新加坡参加美国—东盟外长会期间宣布,美国将向印太地区提供近3亿美元安全援助,加强海洋安全、发展人道主义救助和维和能力以及应对“跨国威胁”。^[38]2019年3月,在第10次东盟—美国联合合作委员会会议上,美国和东盟进一步表达了要加强双方在人道主义救助和减灾等领域的合作。^[39]美国《印太战略》报告也指出,美国与印尼一直在人道主义救助和减灾、反海盗等领域开展合作,与马来西亚等国东盟国家共同主持东盟防长扩大会人道主义救助和减灾专家组工作,积极推进与东盟在人道主义救助和减灾以及打击海盗等领域的合作,未来还将继续加强这方面的工作。^[40]

2. 能源及基础设施建设合作。绝大部分东盟国家都是发展中国家,存在严重的能源和基础设施投资赤字,亟需外部投资。中国于2013年提出“一带一路”倡议后,积极推进该倡议在东盟地区的落地,在公路、铁路、港口及能源管道等基础设施建设方面取得了积极进展,引起了美国等国的警觉和猜忌。为了与中国“一带一路”倡议相抗衡,特朗普政府不仅在舆论上加大了对中国“一带一路”倡议的抹黑,还提出了针锋相对的经济倡议,并与日本、澳大利亚等国一道加强对包括东盟在内的印太地区

的能源与基础设施投资。东盟出于自身利益考虑,对各种能源和基础设施建设倡议持开放态度。

为进一步推进与东盟国家的能源及基础设施合作,在2018年8月的第11次“湄公河下游倡议”部长级会议上,美国与湄公河五国更新了2016-2020年湄公河下游倡议行动总规划,将原先的六大支柱压缩为两大支柱,即“水、能源、食品和环境纽带”和“人力开发和联通”,其中能源开发、利用及输送以及基础设施建设是重点关注领域。^[41]此外,美国还加强与日本政府的合作,共同推进湄公河地区的能源建设。2019年8月2日,美日两国政府发布“日本-美国湄公河电力伙伴关系(JUMPP)联合声明”,致力于加强两国在湄公河地区的能源合作。为此,美国将通过“促进亚洲开发和增长能源倡议(Asia EDGE)”向该地区提供2950万美元,帮助湄公河地区人民获得可靠的电力,实现能源安全。^[42]此外,美国计划通过亚洲清洁电力计划(Clean Power Asia Program),在5年内调动7.5亿美元清洁能源投资,促进东盟国家的可再生能源利用,并通过美国-东盟能源合作计划(S.-ASEAN Energy Cooperation Work Plan)支持东盟推进地区电力和天然气市场,采用先进和清洁的能源技术,提高能源效益。美国海外私人投资公司已经向印尼提出了1.6亿美元的开发风能电场倡议。^[43]

在基础设施建设方面,特朗普政府在2018年8月正式推出“基础设施交易和援助网络(ITAN)”,优先支持具有战略重要性的基础设施项目,为美国商业提供新机遇。据美国政府公布的文件,这一基础设施倡议具有3方面的核心功能:一是加强伙伴国的能力建设,创造良好的项目规则和采购环境,提升项目准备能力;二是提供基础设施交易咨询服务,支持可持续的基础设施建设;三是协调美国对基础设施的援助,推进地区私营部门的基础设施投资。^[44]截止2019年8月,“基础设施交易和援助网络”已经为菲律宾的基础设施发展战略提供了技术援助,帮助越南实施电力发展计划(Power Development Plan)并吸引民营部门的投资,同时与印度尼西亚国家电力公司合作推进电网现代化和能源多样性。^[45]

3. 数字联通与网络安全合作。数字联通和网络安全是特朗普印太经济构想的重要组成部分,也是特朗普政府应对中国“一带一路”倡议的主要举措之一。目前,美国主要在4个方面重点发力:一是发起数字联通和网络安全合作关系(DCCP),并于2019年10月启动美国-东盟网络政策对话(US-ASEAN Cyber Policy Dialogue),加强美国与东盟在网络政策领域的对话与协调;二是通过美国贸易发展署(USTDA)支持东盟国家的信息和通讯技术活动,包括帮助菲律宾落实国家宽频网络项目;三是成立美国-新加坡第三国培训计划、美国-东盟联通行动计划,建立数字联通和网络安全合作关系,以缩小地区发展差异,为东盟十国和东帝汶官员提供数字联通、网络安全及新技术的培训;四是通过美国-东盟联通数字经济系列对话(US-ASEAN Connect Digital Economy Series),促进在东盟决策者和美国主要技术公司之间建立联系,交流数字行业的最佳举措,帮助当地形成开放与创新的数字空间。^[46]

美国国际发展金融公司在向国会提交的2020财年预算报告中指出,数字联通及网络安全伙伴关系、促进亚洲开发和增长能源倡议以及基础设施教育和援助网络将是国际发展金融公司2020财年的重点关注领域,支持东盟地区的数字联通,能源以及可持续的高质量基础设施建设。^[47]

四、美国-东盟关系面临的挑战

虽然美国与东盟在印太地区存在着利益交集和合作空间,美国的印太战略和东盟的印太展望都提到了东盟的中心地位,但两者在出发点、关注重点和实现目标的手段等方面大异其趣。而且,东盟的印太展望只是东盟国家对于地区秩序的一种设想和期盼,还远远没有上升到战略高度。鉴于双方对印太秩序各自不同的关注和利益定位,美国和东盟关系的未来依然充满了不确定性,至少面临四重挑战。

第一,“东盟中心地位”问题。“东盟中心地位”是东盟在应对冷战后国际格局变迁及加强东盟内

部一体化进程的历史过程中逐渐形成的,它显示出东盟在把握国际格局变化、处理大国关系及塑造地区秩序方面的灵活与智慧,也是东盟津津乐道的成就。然而,这份成就的获得与保持,需要几个前提条件。首先,东盟在处理大国关系时的“不偏不倚”立场,或者说不选边站队。这样才能让东盟左右逢源,获得各方支持。其次,域内外大国对东盟地位的认可。从上世纪90年代的东盟地区论坛和10+1、10+3对话机制,到新世纪以来的东亚峰会和东盟防长扩大会,这些以东盟为中心的地区多边机制,都得到了包括中国、美国、日本、印度等域内外主要国家的支持和认可,从而使得东盟这辆小马车能够“带动”大国,在地区一体化等议题上发挥“引领”作用。最后,大国在印太地区的合作多于竞争。在冷战结束以来的相当长时间里,中美日等国在亚太地区的合作多于竞争,并且愿意通过以东盟为中心的多边机制,参与地区事务,推进经济和安全领域的合作。鉴于东盟的整体实力,如果中美印日等域内外主要国家在该地区展开激烈争夺或博弈,很难想象东盟还能通过以东盟为中心的机制保持对地区事务的“引领”,维护东盟的中心地位。在当前中美战略竞争加剧背景下,特别是特朗普的印太战略明确将中国视为战略竞争对手,从经济和安全等方面加以牵制和防范,并以此作为发展与东盟政治、经济和安全关系的重要考量,美国印太中的“东盟中心地位”与东盟理解的中心地位是否合拍,值得怀疑。

第二,东盟主导的机制与美国双边及小多边安全网络的内在张力。东盟地区论坛、东亚峰会、东盟防长扩大会等多边机制,是“东盟中心地位”的制度基础,没有这些多边机制,“东盟中心地位”将无从谈起。因此,东盟的印太展望文件一再强调要利用现有的东盟多边机制,推进基于规则的地区秩序,促进地区和平、稳定与繁荣。而在特朗普的印太战略里,美国的亚太双边军事同盟体系,美日韩、美日澳、美日印三边伙伴关系,乃至2017年11月“复活”的美日印澳四边外交磋商机制,都被寄予厚望,是推进美国印太战略的重要工具。^[48] 尽管《印太战略》报告也提到了“支持东盟中心地位”,但只是将其作为“维护美国影响实现地区目标”的手段之一。与其并列的,还有加强美日韩、美日澳、美日印三边伙伴关系以及推进美日印澳四边外交磋商机制。^[49] 显然,所谓“支持东盟中心地位”只不过是美国实现其战略目标的众多手段之一,并非目的本身。

第三,“美国优先”与东盟多边主义的矛盾。特朗普政府的印太战略是在特朗普总统提出“美国优先”外交政策理念的大背景下出台的。特朗普“美国优先”外交政策理念的基本逻辑是,此前的美国将太多资源投入外部世界,美国在对外关系方面存在严重赤字,美国一直被他国(包括美国的盟国和安全伙伴)占便宜。从今往后,美国要将本国利益置于优先地位,处处捍卫美国利益。^[50] 显然,“美国优先”带有强烈的“零和”思维和单边主义色彩。沿着这一逻辑,特朗普对多边国际组织十分蔑视,认为在当今国际关系中,起作用的还是主权国家,美国要捍卫自身的主权与国家利益,而非多边主义和国际组织的利益。^[51] 特朗普政府对多边主义和国际组织的轻视,与东盟的多边主义立场、东盟共同体建设、共识式决策模式以及依靠集体力量推进地区议程的外交政策理念背道而驰。“美国优先”理念下的印太战略与东盟多边主义、共识式决策模式下的印太展望,显然存在巨大的调和难题。

第四,中美战略竞争下选边站的挑战。特朗普的印太战略直言不讳地将中国视为美国在印太地区的首要安全挑战。^[52] 特朗普政府印太战略中的经济与安全支柱,明显针对中国。经济上,不仅单独或伙同盟友提出竞争性的能源与基础设施建设倡议,还对中国的“一带一路”倡议进行诋毁与抹黑,要求东南亚国家“提防”中国的“债务陷阱”和可能产生的“侵害主权”后果。^[53] 安全上,突出南海争议,通过“航行与飞越自由”行动炒作“灰色地带”和南海“军事化”,向中国施压,在南海问题上拉帮结派,制造对立。^[54] 尽管蓬佩奥在2019年8月举行的美国-东盟外长会议上宣称,“我们从来没有要求任何印太国家选边站,我们在该地区的接触从来不是,未来也不是零和游戏。”^[55] 但是,随着中美竞争加剧,东盟作为印太地区的重要地区性组织,如何继续在中美之间左右逢源,避免选边站队,甚至发挥桥梁作用,将是其外交面临的重要考验。^[56]

结 论

当前,印太地区的秩序格局正处于深刻调整之中。美国印太战略的基本目标,是借助包括东盟在内的地区行为体力量,抑制中国在印太地区的政治、经济与安全影响,维护美国在印太地区的利益,塑造一个有助于维系美国霸权的地区秩序。东盟的印太展望则是东盟国家在面对中美战略竞争加剧,域内外国家纷纷提出本国的印太秩序构想背景下,提出的旨在维护东盟地区利益,体现同盟理念乃至采取“东盟方式”的地区秩序愿景。虽然美国和东盟在各自的印太战略及展望中,都提出了“东盟中心地位”问题,但是它们在出发点、目标及实施手段等方面都存在重要差异。这些不同点,在很大程度上设置了美国与东盟在印太地区的合作边界。在海上安全、能源与基础设施联通及数字和网络安全等领域,美国与东盟存在合作空间及需求。但随着美国印太战略的推进,特别是美国制衡中国的步伐和节奏加快,主导地区秩序走向的意图日益凸显,美国与东盟关系将面临新的、更大的挑战。

注释:

- [1] The White House, *National Security Strategy of The United States of America*, December 2017, pp. 1-47.
- [2] [7] [8] [9] [33] [40] [49] [52] [53] [54] The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region*, June 1, 2019, pp. 1-52, pp. 1-4, pp. 2-10, 17-52, pp. 46-48, pp. 37, 47-48, pp. 37-39, pp. 17-53, pp. 7-8, pp. 9-10, 40, pp. 8, 36-38, 42-43.
- [3] [30] [31] “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” *ASEAN*, June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>.
- [4] Hiro Katsumata, “What Explains ASEAN’s Leadership in East Asia Community Building?” *Pacific Affairs*, Vol. 87, No. 2 (June 2014), pp. 247-264.
- [5] Hilary Rodham Clinton, *Remarks at the U.S.-ASEAN Ministerial Meeting*, Peace Palace, Phnom Penh, Cambodia, July 11, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/07/194843.htm>.
- [6] The White House, Office of the Press Secretary, *Joint Statement on the ASEAN-U.S. Strategic Partnership*, November 21, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/21/joint-statement-asean-us-strategic-partnership>.
- [10] [18] US Department of State, Office of the Spokesperson, *Advancing a Free and Open Indo-Pacific: Fact Sheet*, July 30, 2018, <https://www.state.gov/advancing-a-free-and-open-indo-pacific/>.
- [11] US Department of State, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision,’” *Indo-Pacific Business Forum*, Washington D.C., July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.
- [12] “Secretary Michael R. Pompeo’s Remarks at the 11th Lower Mekong Initiative Ministerial,” *Lower Mekong Initiative*, August 3, 2018, <https://www.lowermekong.org/news/secretary-michael-r-pompeo-s-remarks-11th-lower-mekong-initiative-ministerial>.
- [13] “11th LMI Ministerial Joint Statement,” *Lower Mekong Initiative*, August 4, 2018, <https://www.lowermekong.org/news/11th-lmi-ministerial-joint-statement>.
- [14] OPIC, *The BUILD ACT*, <https://www.opic.gov/build-act/overview>.
- [15] Public Law No. 115-191, H.R. 2810, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*, 115th Congress, December 12, 2017, sec. 1251-1255.
- [16] Public Law No. 115-232, H.R. 5515, *John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, 115th Congress, August 13, 2018, sec. 1241-1246.
- [17] US Department of Defense, *Readout of Secretary Mattis’ Meeting with Southeast Asian Counterparts*, June 1, 2018, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1538499/readout-of-secretary-mattis-meeting-with-southeast-asian-counterparts/>.

- [19] “Secretary Michael R. Pompeo’s Remarks at the 11th Lower Mekong Initiative Ministerial,” *Lower Mekong Initiative*, August 3, 2018, <https://www.lowermekong.org/news/secretary-michael-r-pompeo-s-remarks-11th-lower-mekong-initiative-ministerial>.
- [20] The White House, *Remarks by Vice President Pence at the 6th U.S.-ASEAN Summit*, Suntec City, Singapore, November 14, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-6th-u-s-asean-summit/>.
- [21] Prime Minister Office Singapore, *PM Lee Hsien Loong Gave the Keynote Address at the International Institute for Strategic Studies (IISS) Shangri-La Dialogue*, Shangri-La Hotel, Singapore, May 31, 2019, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-IISS-Shangri-La-Dialogue-2019#Chinese>.
- [22] [28] Kavi Chongkittavorn, “ASEAN’s Role in the U.S. Indo-Pacific Strategy,” *Asia Pacific Bulletin*, No. 425 (June 27, 2018), <https://www.eastwestcenter.org/publications/aseans-role-in-the-us-indo-pacific-strategy>.
- [23] Marguerite Afra Sapiie, “Indonesia Wants ASEAN to Take Central Role in Developing Indo-Pacific Cooperation,” *The Jakarta Post*, April 29, 2018, <https://www.thejakartapost.com/seasia/2018/04/29/indonesia-wants-asean-to-take-central-role-in-developing-indo-pacific-cooperation.html>.
- [24] *Chairman’s Statement of the 32nd ASEAN Summit*, Singapore, April 28, 2018, p. 1.
- [25] *2007 Chairperson’s Statement of the 12th ASEAN Summit*, Cebu, Philippines, January 13, 2007, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/2007-Chairperson%C2%80%C2%99s-Statement-of-the-12th-ASEAN-Summit.pdf>; *2007 Charter of the Association of Southeast Asian Nations*, November 20, 2007, p. 7, <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/2007-Charter-of-the-Association-of-Southeast-Asian-Nations.pdf>.
- [26] *Joint Communiqué of the 51st ASEAN Foreign Ministers’ Meeting*, Singapore, August 2, 2018, p. 23, <https://asean.org/wp-content/uploads/2018/08/51st-AMM-Joint-Communique-Final.pdf>.
- [27] *Chairman’s Statement of the 13th East Asia Summit*, Singapore, November 15, 2018, pp. 7–8, https://asean.org/storage/2018/11/East_Asia_Summit_Chairman_Statement_Final.pdf.
- [29] 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.
- [32] Abraham M. Denmark, *The China Challenge: Military and Security Developments*, Prepared Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on East Asia, The Pacific, and International Cybersecurity Policy, September 5, 2018, pp. 1–14.
- [34] *Joint Communiqué of the 51st ASEAN Foreign Ministers’ Meeting*, Singapore, August 2, 2018, pp. 8, 24.
- [35] H. R. 2500, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020*, 116th Congress, July 12, 2019, pp. 1307–1308.
- [36] Tai Wei Lim, “Fighting Piracy on the ASEAN Seas,” *Asia Global Online*, March 15, 2018, <https://www.asiaglobalonline.hku.hk/fighting-piracy-asean-seas-southeast-asia/>.
- [37] Office of the Spokesperson, *The United States and ASEAN: An Enduring Partnership*, August 2, 2019, <https://asean.us-mission.gov/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership/>.
- [38] “U.S. Pledges Nearly \$300 Million Security Funding for Indo-Pacific Region,” *Reuters*, August 4, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-asean-singapore-usa-security/u-s-pledges-nearly-300-million-security-funding-for-indo-pacific-region-idUSKBN1KP022>.
- [39] “ASEAN, United States Reiterate Commitment to Strengthen Partnership,” *ASEAN*, March 1, 2019, Jakarta, <https://asean.org/asean-united-states-reiterate-commitment-strengthen-partnership/>.
- [41] “11th LMI Ministerial Joint Statement,” *Lower Mekong Initiative*, August 4, 2018, <https://www.lowermekong.org/news/11th-lmi-ministerial-joint-statement> “Master Plan of Action to Implement the Lower Mekong Initiative 2016–2020,” *Lower Mekong Initiative*, July 31, 2018, pp. 1–23, <https://www.lowermekong.org/sites/default/files/Master%20Plan%20of%20Action%20to%20Implement%20LMI%202016-2020%20%282019%29.pdf>.
- [42] Office of the Spokesperson, *Joint Statement on the Japan–United States Mekong Power Partnership (JUMPP)*, August 2, 2019, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-japan-united-states-mekong-power-partnership-jumpp/>.
- [43] [45] [46] Office of the Spokesperson, *The United States and ASEAN: An Enduring Partnership*, August 2, 2019, <https://>

asean.usmission.gov/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership/.

- [44] *The Infrastructure Transaction and Assistance Network (ITAN)*, March 2019, https://build.export.gov/build/idcplg?IdcService=DOWNLOAD_PUBLIC_FILE&RevisionSelectionMethod=Latest&dDocName=eg_ip_127502.
- [47] U.S. International Development Finance Corporation, *Congressional Budget Justification Fiscal Year 2020*, p. 11.
- [48] Ankit Panda, "U.S., Japan, India, and Australia Hold Working-Level Quadrilateral Meeting on Regional Cooperation: The 'Quad' Is Back," *The Diplomat*, November 13, 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/us-japan-india-and-australia-hold-working-level-quadrilateral-meeting-on-regional-cooperation/>; Ministry of External Affairs, Government of India, *India-Australia-Japan-US Consultations*, June 7, 2018, <https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/29961/IndiaAustraliaJapanUS+Consultations>; Geeta Mohan, "India Participates in Quad Meeting, Connectivity, Counter-Terrorism Top Agenda," *India Today*, November 16, 2018; US Department of State, Office of the Spokesperson, *U.S.-Australia-India-Japan Consultations (The Quad)*, May 31, 2019, <https://www.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad/>.
- [50] "Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views," *The New York Times*, March 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html>; "Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech," *The New York Times*, April 28, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>; The White House, *Remarks by President Trump in Joint Address to Congress*, US Capitol, Washington D. C., <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-address-congress/>, February 28, 2017.
- [51] *Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly*, United Nations Headquarter, New York, September 25, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-United-Nations-general-assembly-new-york-ny/>.
- [55] *Secretary of State Michael R. Pompeo Opening Remarks at U.S.-ASEAN Ministerial*, Centara Grand, Bangkok, Thailand, August 1, 2019, <https://www.state.gov/secretary-of-state-michael-r-pompeo-opening-remarks-at-u-s-asean-ministerial/>.
- [56] Marwaan Macan-Markar, "Indonesia and Singapore Feud over ASEAN Engagement in Indo-Pacific," *Nikkei Asian Review*, July 19, 2019, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indonesia-and-Singapore-feud-over-ASEAN-engagement-in-Indo-Pacific>.

[责任编辑: 包广将]

ASEAN Centrality in the Indo-Pacific and the Challenges of U.S.-ASEAN Relations

WEI Zong-you

(Center for American Studies, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: In June 2019, the United States and ASEAN published Indo-Pacific Strategy and ASEAN Outlook on the Indo-Pacific respectively, laying out their distinctive visions, objectives, and interests in the Indo-Pacific regional order. At first glance, both documents mentioned the "ASEAN Centrality", implying some common grounds between the U.S. Indo-Pacific Strategy and ASEAN Outlook on the Indo-Pacific. However, further analysis shows that there are great differences between the two apparently converging "ASEAN Centrality", in objectives, priorities, and means to achieve goals, among others. Needless to say, there is still room for cooperation in the areas of maritime security, infrastructure development, and digital and cyber security, the U.S.-ASEAN relations will face increasing challenges ahead as the competition between China and the U.S. deepens and the intentions of the United States to lead the regional order become increasingly prominent.

Key words: Indo-Pacific strategy, the United States, ASEAN, ASEAN Centrality