

美国“印太战略”对中国—东盟共建 “21 世纪海上丝绸之路”的挑战与应对^[1]

罗圣荣 赵 祺

【内容提要】从特朗普政府到拜登政府，美国以整合地区战略力量、遏制中国崛起为目标的“印太战略”一定程度上已实心化和常态化。美国在安全层面正在加紧打造“亚太版北约”；经济层面加速拼凑排斥中国的全球经贸体系；外交层面企图构筑联合制衡中国的“民主国家同盟”。美国“印太战略”对中国—东盟共建“21 世纪海上丝绸之路”造成严重冲击和挑战，这些举措恶化了中国—东盟合作的安全环境；将抬高中国—东盟合作的经济成本；有可能削弱中国—东盟的信任基础。东盟对“21 世纪海上丝绸之路”倡议及美国“印太战略”的认知，主要受东盟中心地位、东盟国家经济社会发展和南海问题等因素影响。在当前形势下，中国可考虑加大对周边国家的外交力度、加快推动落实 RCEP、助力东盟维护其中心地位、寻找新的经济增长点和推动“海上丝绸之路”建设多边化。

【关键词】中美博弈 印太战略 中国—东盟关系 海上丝绸之路

【作者简介】罗圣荣，云南大学国际关系研究院暨周边外交研究中心研究员，博士生导师；赵祺，云南大学国际关系研究院博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)03-0115-20

[1] 本文为 2020 年国家社科基金重大招标项目《印太战略下“东盟中心地位”重构与中国—东盟共建“海上丝绸之路”研究》(20&ZD146)暨云南大学第 12 届研究生科研创新重点项目《印太战略背景下东南亚安全新态势与“海上丝绸之路”建设研究》(2020Z13)的阶段性成果。

2013年10月习近平主席访问印尼期间提出与东盟国家共建“21世纪海上丝绸之路”的倡议(以下简称“海上丝绸之路”),不仅是中国与太平洋、印度洋沿岸国家开展经济合作的区域化倡议,也是构建“人类命运共同体”的重要实践,目的在于促进中国与沿线参与国的经济合作、政治互信和文化交流互鉴。^[1]但美国将这一倡议视为中国在亚洲扩大影响力、重塑印太地缘政治、经济格局的战略工具。随着中国-东盟多项基础设施建设合作项目的推进和落实,美国对中国在东南亚地区的影响力不断上升感到极为焦虑。因此,特朗普政府极力推行“印太战略”以反制“海上丝绸之路”倡议,打压和遏制中国的崛起。

拜登政府上台后,总体上继承了特朗普政府对中国“战略竞争对手”的定位,并加大了与盟国的合作,提出建立“民主国家联盟”,以对抗和遏制中国崛起的“威胁”。^[2]尽管中美都认可彼此在应对气候变化和朝鲜核问题上存在共同利益,但鉴于美国内两党在对华强硬方面已达成基本共识,短期之内中美关系难有大的转圜余地。因此,美国“印太战略”将会继续常态化。应对中国-东盟“海上丝绸之路”建设仍将是美国“印太战略”的重点之一。^[3]目前国内有关研究主要集中在探讨“印太战略”的新进展、趋势和前景评估等方面,其对“海上丝绸之路”的冲击和挑战分析仍显不足。本文将在深度分析美国“印太战略”实心化及拜登对华政策最新趋势的基础上,剖析美国“印太战略”对“海上丝绸之路”的冲击和挑战,厘清东盟相关认知,并尝试提出深化中国-东盟共建“海上丝绸之路”的政策思考。

[1] 葛洪亮编:《东南亚:21世界“海上丝绸之路”的枢纽》,广州世界图书出版社2017年版,第1—3页。

[2] The White House, “Interim National Security Strategy,” March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, p. 8.

[3] 韦宗友:《美国印太战略演变趋势及影响评估》,载《人民论坛》2021年第5期,第92—100页;陈积敏、冯振男:《美国“印太战略”的演进逻辑与中国应对》,载《和平与发展》2020年第6期,第32—52页;刘鸣:《美国“印太战略”最新进展与前景评估》,载《太平洋学报》2020年第10期,第40—57页;赵明昊:《美国竞争性对华战略论析》,载《现代国际关系》2019年第10期,第13—20页。

一、拜登政府对“印太战略”的继承与发扬

特朗普任期内积极推动制定和实施“全政府”对华竞争战略。为进一步实现大国竞争的“可操作化”，其将“印太战略”作为重要依托，加大对“海上丝绸之路”倡议的反制。经过三年推动，美国“印太战略”在安全、经济、外交三个支柱上的机制建设和具体举措逐步实心化。拜登上台后，从首次外交政策演说将中国定义为“最严峻竞争对手”，到参加 G7 峰会商讨联合制华，再到发布《过渡时期国家安全战略指南》将中国描绘为唯一“潜在竞争对手”，显示拜登政府将全面继承特朗普“印太战略”这一政治遗产。

（一）安全层面：打造围堵中国的“亚太版北约”

首先，升级并推进美日印澳四国安全对话机制（QUAD）。2007 年 8 月，在菲律宾举行的东盟地区论坛（ARF）会议期间，美日印澳建立了非正式的四国对话机制，但后因澳大利亚退出该机制暂停。2017 年 11 月，美日印澳四国安全对话重启。特朗普任内该机制议题不断扩展，规格显著升级，共举行四次高官会议和两次外长会议；^[1]特别是 2020 年 3 月，美国借抗疫之名，联合越南、韩国和新西兰举办了“四国机制+”副外长级视频会议，拉拢周边国家围堵中国的意图凸显。拜登政府上台后，四国对话机制进一步扩展议题，并将其规格提升为领导人峰会。2021 年 3 月 12 日，美日印澳领导人在首次视频峰会上表示将共同应对新冠疫情、气候变化和新兴技术带来的挑战，并启动新冠疫苗联合生产项目，确认将于 2021 年底举行线下领导人峰会。此次峰会发布的《联合声明》展现四国团结，且证明其已达成共同的“新冷战目标”——全面遏制中国。^[2]

[1] Jeff M. Smith, “The Quad 2.0: A Foundation for a Free and Open Indo-Pacific,” July 6, 2020, <https://www.heritage.org/global-politics/report/the-quad-20-foundation-free-and-open-indo-pacific>.

[2] Manoj Joshi, “How far will India go to fulfil Quad goals, with China watching?” March 15, 2021, <https://www.orfonline.org/research/how-far-will-india-go-to-fulfil-quad-goals-with-china-watching/>.

其次,改变搅局南海策略,强调集体行动。经过中国-东盟国家多年的协商和沟通,南海问题已趋于缓和。特朗普任内,美国通过“印太战略”积极介入南海问题制衡中国。^[1]一是联合日澳等盟友否定中国南海主权,拖延南海问题解决进程。如2020年7月,时任美国务卿蓬佩奥曾发表“南海政策声明”,否认中国对美济礁、仁爱礁、曾母暗沙等岛礁的主权及在南沙群岛专属经济区海域的权益主张。^[2]二是拉拢日澳等盟友开展炮舰外交,制造地区紧张局势。2020年7月,美国、日本、澳大利亚海军在菲律宾海举行联合演习。^[3]拜登执政后,美国开始以集体方式介入南海问题,联合德、法、英等多国在南海进行联合军演,破坏南海稳定局势。2021年3月18日,美国会研究服务处发布《南海和东海研究报告》,规划美国的南海战略目标,其核心即强化美国主导的西太平洋安全构架,防范中国成为东亚地区“霸主”。^[4]

最后,延续冷战思维,挑起意识形态对立。冷战时期意识形态是美苏对抗的重要驱动力。^[5]特朗普任内美国仍抱守冷战思维,其政府官员和媒体不断深化对华“叙事之战”,以遏阻和推回中国“魅力攻势”投射。2020年7月23日,蓬佩奥发表演讲攻击中国的意识形态和行动“正侵蚀、颠覆自由社会建造的基于规则的秩序,是对自由世界的首要挑战”。^[6]新冠疫情

[1] “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” October 27, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42784.pdf>, pp. 6-8.

[2] 韦宗友:《美日印澳四国合作机制新动向及其影响》,载《当代世界》2020年第12期,第48页。

[3] Derek Grossman, “The Quad Is Poising to Become Openly Anti-China Soon,” July 28, 2020, <https://thewire.in/diplomacy/quad-indiaaustralia-japan-usa-anti-china>.

[4] Congressional Research Service Report, “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress,” March 18, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R42784>.

[5] 美 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来等译,中国政法大学出版社1992年版,第345页。

[6] The Department of State, “Communist China and the Free World's Future,” July 23, 2020, <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/>.

暴发后，美国一些政客和媒体极力将新冠病毒同中国相联系，并将中国对国际社会的防疫援助称为“外交攻势”，极力污名化中国。拜登上台后，美国仍不断抹黑中国。2021年3月16日，美日“2+2”会议发表联合声明，指责中国的“经济胁迫”行为不符合现有国际秩序，给国际社会在政治、经济、军事和技术方面带来了挑战。^[1]

（二）经济层面：加速拼凑排华的全球经贸体系

在实现安全领域的制度化和军事化安排之后，美国加速拼凑排斥中国的全球经贸体系。其一，不断污名化中国经济发展模式。特朗普任内，美国利用在国际媒体上的舆论优势，将经济问题安全化，抨击和炒作“中国投资模式致使沿线国家陷入债务危机，中国已成为贸易伙伴国的经济安全风险来源，其投资和融资项目绕开常规的市场机制，导致低标准与债务积累”。^[2]拜登上台后，美国贸易代表办公室先后发布了《2021年贸易议程》和《2021年国家贸易估算报告》，指责中国是造成钢铁、铝和太阳能等行业产能过剩的“世界头号罪犯”，认为中国正在利用“中国制造2025”政策支持国企，以实现占领全球市场份额的既定目标。^[3]

其二，继续在基础设施建设上提供替代性选择。特朗普任内，美国设立有针对性的基础设施建设新标准、规则 and 平台，以发挥自身“比较优势”。2018年7月，美国启动了基础设施建设与援助网络(ITAN)，致力于为印

[1] The Department of State, “The United States and Japan Expand Indo-Pacific Cooperation,” March 16, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-japan-expand-indo-pacific-economic-cooperation/>.

[2] The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting A Networked Region,” July 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

[3] United States Trade Representative, “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program,” March 1, 2021, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>.

太地区国家提供基础设施项目交易咨询服务，以削弱中国在该领域的竞争力。^[1]同年10月，美国通过《建筑法案》，将国际开发署（USAID）和海外私人投资公司（OPIC）合并为国际开发金融公司（USDFC），促使美国的基础设施融资能力翻番，达到600亿美元，为美国联合日、澳启动的“蓝点网络”实施提供有力保障。^[2]拜登上台后，美国或将加大在印太地区的投资，加快执行“基础设施建设与援助网络”“亚洲通过能源促进发展和增长”“数字互联互通和网络安全伙伴关系”等基础设施建设项目。

其三，持续打造“去中国化”产业链供应链体系。作为美国对华竞争的外延部分，打造排除中国的产业链供应链，以实现全球经贸体系与中国深度剥离，是美国拼凑排斥中国全球经贸体系的重要路径。为此，美日印澳积极鼓励企业迁离中国。2020年4月，美国白宫国家经济委员会主任劳伦斯·库德洛表示，将为愿意迁离中国的美国企业支付搬家成本。^[3]日本政府同样鼓励并资助本国企业撤离中国。美日还声称要帮助其企业迁移至印度，印度政府则联系了1000多家美国企业，提出多项优惠政策以吸引这些企业的海外分支，其重点领域是医疗设备、食品加工、纺织、皮具和汽车零部件制造等。^[4]与此同时，美日印澳还积极加强产业政策协调。2020年9月，

[1] The Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing A Shared Vision,” June 1, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, pp. 39-40.

[2] East-West Center, “The Impact of the Trump Administration's Indo-Pacific Strategy on Regional Economic Governance,” January 1, 2019, Policy Studies 79, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-impact-the-trump-administration%E2%80%99s-indo-pacific-strategy-regional-economic-no.79,2019,p.16>.

[3] Kenneth Rapoza, “Kudlow: ‘Pay the Moving Costs’ of American Companies Leaving China,” April 10, 2020, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2020/04/10/kudlow-pay-the-moving-costs-of-american-companies-leaving-china/?sh=145e14b313c6>.

[4] Archana Chaudhary, “India looks to lure more than 1,000 American companies out of China,” May 7, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-looks-to-lure-more-than-1000-american-companies-out-of-china/articleshow/75595400.cms>.

日、印、澳三国制定了“供应链弹性倡议”(SCRI)^[1],减少对华经济依赖。另外,美国还利用“五眼联盟”和“D10 联盟”^[2]等多边机制,不断加强对中国的科学技术封锁和产业链的“去中国化”。拜登政府为降低美国对中国的经济依赖,试图通过多元化供应链来实现美中产业脱钩,如美日印澳四国将在生产技术、开发资金、国际规则等方面加强合作,以确保稀土供应链安全。^[3]

(三) 外交层面: 构筑联合制华的“民主国家联盟”

基于共同利益,美国持续将印度打造为制衡中国的“桥头堡”。特朗普任内美印军事安全合作突飞猛进。2016 年 8 月美印签署《后勤交流协定备忘录》(LEMOA)。^[4]2018 年 9 月美印首次启动外交与防务“2+2”会谈,并签署《通信兼容与安全协议》(CISMOA)。^[5]2020 年 10 月,双方再次签署《地理空间交流与合作协议》(BECA)^[6],促使两国的安全合作更加紧密。拜登上台后,印度成为继日、韩之后美国防部长奥斯汀出访的第三站,美国承诺与印度建立“全面的前瞻性国防伙伴关系”,并强调美印关系是“自由、开放印太地区的堡垒”。

[1] Pranab Dhal Samanta, “India-Japan-Australia supply chain in the works to counter China,” August 19, 2020, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-japan-australia-supply-chain-in-the-works-to-counter-china/articleshow/77624852.cms?from=mdr>.

[2] “D10 联盟”由美、英、法、日、澳、德、意、韩、加拿大、印度 10 国组成,目标是建立 5G 等技术的替代供应商网络,以降低对中国 5G 技术的依赖。

[3] Taisei Hoyama, Yu Nakamura, “US and allies to build ‘China-free’ tech supply chain,” February 24, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/US-and-allies-to-build-China-free-tech-supply-chain>.

[4] Ankit Panda, “India, US Sign Logistics Exchange Agreement: What You Need to Know,” August 30, 2016, <https://thediplomat.com/2016/08/india-us-sign-logistics-exchange-agreement-what-you-need-to-know/>.

[5] Ankit Panda, “What the Recently Concluded US-India COMCASA Means,” September 9, 2018, <https://thediplomat.com/2018/09/what-the-recently-concluded-us-india-comcasa-means/>.

[6] Shubhajit Roy, “Explained: BECA, and the importance of 3 foundational pacts of India-US defence Cooperation,” November 3, 2020, <https://indianexpress.com/article/explained/beca-india-us-trade-agreements-rajnath-singh-mike-pompeo-6906637/>.

基于地缘政治考量,继续拉拢东南亚国家围堵中国。特朗普任内,除了继续巩固与泰国、菲律宾等的军事同盟关系外,还积极拓展与印尼、马来西亚、新加坡等国的安全伙伴关系。^[1]美国通过《国防授权法》《亚洲再保证倡议法》等国内立法,使其与东盟国家在军事援助、演习、交流,以及海上安全和反恐等方面的合作法理化,以抵消中国在东南亚日益扩大的影响力。拜登政府或将继续扩展美国在东南亚的影响力和合作关系。一方面,通过“东南亚青年领袖计划”(YSEALI)、“富布赖特美国-东盟访问学者计划”和“美国-东盟实习计划”等^[2],扩大双方的文化联系,培育亲美势力和文化氛围。另一方面,依托美国-东盟峰会、湄美伙伴关系等多边合作机制,继续深化美国与东盟国家的政治、经济和安全联系,与中国展开地缘战略竞争。

基于共同价值观,积极调动欧洲盟友共同向中国施压。特朗普任内,美国积极劝说英、法、德加入其“印太战略”。2019年1月,英国“阿盖尔”号护卫舰与美国海军“麦坎贝尔”号导弹驱逐舰在南海进行首次联合演习。这也是英国首次在南海直接与中国进行对抗。^[3]5月,《法国印太防务战略》报告出台^[4];2020年10月,德国也出台了其《印太准则》。^[5]尽管欧洲国家对在印太地区抗衡中国崛起的认知不尽相同,但都蕴含打造多极化国际秩序、防止中国主导印太地区的意图。拜登执政后,美国和西方盟友直接利用新疆问题进行政治操弄,抹黑中国和平发展形象。2021年3月22日,欧盟公然打破不干涉他国内政的原则,鼓吹“人权高于主权”,以所谓“新

[1] 韦宗友:《印太视角下的“东盟中心地位”及美国-东盟关系挑战》,载《南洋问题研究》2019年第3期,第3页。

[2] The Department of State, “United States-ASEAN Strategic Partnership,” September 9, 2020, <https://www.state.gov/united-states-asean-strategic-partnership/>.

[3] Jesse Johnson, “US and British Warships Join Forces in The South China Sea For The First Time In A Clear Message to China,” January 16, 2019, <https://taskandpurpose.com/news/us-british-warships-south-china-sea>.

[4] France défense, “France and Security in the Indo-Pacific,” May 24, 2019, <https://www.defense.gouv.fr/>.

[5] The Federal Government, “Policy guidelines for the Indo-Pacific region,” September 2, 2020, <https://rangun.diplo.de/blob/2380824/a27b62057f2d2675ce2bbfc5be01099a/policy-guidelines-summary-data.pdf>.

疆人权问题”为借口，对中国有关人员和实体实施制裁，而美、澳、加拿大也立即跟风。^[1]总之，在当前东升西降的世界格局中，美国及其西方盟友持续遏制和打压中国崛起的势头难以转圜。

二、中国－东盟共建“海上丝绸之路”面临的挑战

中美进入博弈加剧的新时代，东南亚国家的战略地位再次凸显。美国企图以其“印太战略”对冲中国推进“海上丝绸之路”倡议，防止东南亚国家进一步倒向中国，阻滞东南亚地区成为中国崛起进程中较为稳定的周边战略依托，护持美国在东南亚地区的霸权地位。

（一）美国“印太战略”导致东南亚地区安全环境进一步恶化

中美竞争加剧使东南亚国家“选边站”风险增大。在中美包容性竞争的背景下，东南亚国家普遍采取“大国平衡”外交战略，在中美之间维持关系平衡，为自身赢得了较大的生存和发展空间。如新加坡作为地区小国，为实现国家利益最大化，在与中国积极开展经济合作的同时，也在安全层面不断深化与美国的合作。但随着中美两国在各领域对抗加剧，多数东南亚国家“两面下注”的战略空间正在被压缩，使得东盟内可能出现“美国伙伴关系国”与“非美国伙伴关系国”对立局面，一些国家不得不在中美之间“选边站”。如在 5G 建设上，如果中间立场消失，东盟国家可能别无选择。

南海局势不可控因素增加。特拉普任内美国通过“印太战略”搅局南海，加剧了南海紧张局势。2020 年美国在南海的“航行自由行动”次数达到历史之最，多次进入我南海岛礁 12 海里水域，悍然对中国领海主权进行挑衅。^[2]美国在南海不断增加的军事存在，不仅对中国的海洋权益构成直接

[1] “US, EU, Britain, Canada Impose Sanctions on Chinese Officials Over Uyghurs,” March 22, 2021, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/us-eu-britain-canada-impose-sanctions-chinese-officials-over-uyghurs>.

[2] 《2020 年美军南海军事活动不完全报告》，南海战略态势感知，2021 年 3 月 12 日，第 15 页，http://www.scspi.org/sites/default/files/reports/2020nian_mei_jun_nan_hai_jun_shi_huo_dong_bu_wan_quan_bao_gao_.pdf.

挑战,还助长了域内相关国家浑水摸鱼的心态,它们借机频繁炒作南海问题。尤其是美国军舰在南海的军事活动愈发频繁,中美“擦枪走火”的可能性加速上升。如2018年9月30日中美两艘快速行驶的驱逐舰“兰州”舰和“迪凯特”号,竟然在南沙海域相隔41米的近距离相遇。^[1]此外,美国还采取武器销售和援助、培训军事人员、加强联合军演等方式全面强化菲律宾、越南等盟友和战略合作伙伴的军事能力。这些举措都将进一步推动南海问题复杂化、国际化和法理化,给南海局势增加了诸多不可控因素。

东南亚地区军备竞赛日益加剧。特朗普任内,美国在东南亚大力开展军事外交,导致多国军费开支上涨,东南亚地区进入逆裁军状态,军备竞赛日益激烈。按绝对值计算,东盟国家的总国防开支在过去15年里翻了一番,印尼、泰国等国的军费开支也以每年10%的速度增长。^[2]一些东南亚国家正在大量购买新的护卫舰、坦克、直升机、战斗机和潜艇等军备。过去10年越南的武器进口增长了近700%,使越南从全球第43跃升至全球第10大武器进口国。^[3]尽管军费增长并不能改变东南亚地区的军事平衡,但一定程度上会使地区军事冲突的风险加剧。

(二) 美国“印太战略”抬高中国-东盟合作的经济成本

东盟国家参与“海上丝绸之路”建设的期待值下降。自中国“海上丝绸之路”倡议提出后,得到东盟国家积极响应。但2018年初以来,东盟国家的相关政策发生改变,其中的主要原因是斯里兰卡债务危机,加之西方舆论编织的“债务陷阱论”,让东盟国家开始重新审视中国经济援助的利弊,对“海上丝绸之路”项目进行审查。如缅甸部分官员对中缅共建皎漂港项目的态度发生变化,开始进行严格审查。经过艰苦谈判之后,两国

[1] Brad Lendon, “Photos show how close Chinese warship came to colliding with US destroyer,” October 4, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/10/02/politics/us-china-destroyers-confrontation-south-china-sea-Intl/index.html>.

[2] Siemon T. Wezeman, “Arms Flows to South East Asia,” December 19, 2019, https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-12/1912_arms_flows_to_south_east_asia_wezeman.pdf.

[3] Felix Heiduk, “Is Southeast Asia really in an arms race?” February 21, 2018, <https://www.eastasiaforum.org/2018/02/21/is-southeast-asia-really-in-an-arms-race/>.

最终在 2018 年 11 月成功签署框架协议，但第一阶段的投资金额从 70 亿美元缩减至 13 亿美元，原计划建设的 10 个泊位也缩减至 2 个。^[1]可见，美国不断污名化中国经济发展模式，使东盟国家对参与“海上丝绸之路”建设变得犹豫不决。

东盟国家参与共建“海上丝绸之路”的动力减弱。基础设施建设是“海上丝绸之路”的合作重点。因此美国也通过对基础设施建设增加投资、设定相关标准、提供替代性项目，稀释和对冲东盟国家参与“海上丝绸之路”建设的需求。如美、日、澳三国合力推出的“蓝点网络”计划，通过制定印太基础设施建设“行业标准”，对中国的基础设施建设形成“标准压力”^[2]，从而使东盟国家在与中国合作时更加谨慎，甚至望而却步，以达到拆台目的。

东盟国家参与“海上丝绸之路”建设的经济基础受损。近年来中国对东盟的货物进出口比例均在上升。2020 年，东盟成为中国第一大贸易伙伴。这些迹象表明东南亚与中国（全球产业链的中心）有着最紧密、最活跃的贸易联系。^[3]美国极力推动全球产业链“去中国化”，从供给和需求两个层面对中国—东盟经济合作造成冲击。在供给层面，美国通过主导东亚产业链来阻断中国产业升级所需的关键中间产品供应，使中国相关产业面临“卡脖子”危机。在需求层面，美国通过挤压中国在东南亚的市场来减少中国制造业产品的出口规模，从而降低中国产业经济利润。^[4]美国的一系列举措将直接冲击中国和东盟各国的贸易往来，降低各国对中国的经贸依赖，进而削弱中国崛起及扩展影响力的经济基础，使东盟各国在经济上更多地转向美国。

[1] 邹春萌、王好苑：《中缅经济走廊建设是“债务陷阱”吗？——基于缅甸外债真相的分析》，载《南洋问题研究》2020 第 4 期，第 79 页。

[2] “Navigating Great Power Competition : Maximizing Japan’s Position Between the U.S. and China,” March 21, 2021, https://jsis.washington.edu/wordpress/wp-content/uploads/2021/03/21_JSIS-495J_Final-Report_Anchordoguy1.pdf, pp. 28-30.

[3] Yu Hong, “Wake-up call for ASEAN countries: Curb over-reliance on China and seize opportunities of global supply chain restructuring,” May 26, 2020, <https://www.thinkchina.sg/wake-call-asean-countries-curb-over-reliance-china-and-seize-opportunities-global-supply-chain>.

[4] 潘雨晨、张蕴岭：《东亚产业链重构与中国制造业技术的提升——以美国贸易投资战略调整为背景》，载《亚太经济》2021 年第 1 期，第 17 页。

（三）美国“印太战略”损害中国－东盟的互信基础

凸显意识形态对立，损害中国－东盟互信。政治价值观和意识形态是决定政治互信的核心因素。^[1]美国充分利用意识形态对抗在东南亚编织反华“自由民主联盟”。2019年10月，时任美国助理国防部长兰德尔·施里弗（Randall Schriver）指责中国正在印太地区开展经济“胁迫”行动，扩大“威权主义政府驱动的经济模式影响力，破坏基于规则的自由主义秩序”。^[2]美国宣称“欢迎其他志趣相投的国家携手合作，以维护自由开放的印太地区”。所谓“自由”即指该地区国家不受他国胁迫，且能够在本国国内维护自由民主体制；所谓“开放”即指开放的公共区域（海路、航空、网络空间）、开放的投资（促进市场经济的投资环境）和开放的贸易（自由、公平、贸易互惠）。^[3]换言之，美国刻意强调自身与东盟国家价值观的“同质性”，放大中国与东盟国家的“异质性”，进而干扰中国与东盟国家的相互信任。

极力污名化“海上丝绸之路”，干扰东盟国家的认知信任。认知信任主要是指建立在认知基础上的信任。近年美国抹黑中国的“新殖民主义”“债务陷阱论”“产能污染论”“破坏安全论”“输出模式论”等言论从未停止^[4]，这些负面信息导致东盟国家开始质疑中国推出“海上丝绸之路”的真实意图，对中国的信任度下降。新加坡尤索夫伊萨东南亚研究中心《2021年东南亚态势报告》（The State of Southeast Asia : 2021 Survey Report）显示，东南亚

[1] 尹继武：《国际信任的起源：一项类型学的比较分析》，载《教学与研究》2016年第3期，第10页。

[2] Jim Garamone, “U.S. Competition with China Ongoing Challenge,” October 1, 2019, <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1976756/us-competition-with-chinaongoing-challenge/>.

[3] East-West Center, “The Impact of the Trump Administration's Indo-Pacific Strategy on Regional Economic Governance,” January 1, 2019, Policy Studies 79, <https://www.eastwestcenter.org/publications/the-impact-the-trump-administration%E2%80%99s-indo-pacific-strategy-regional-economic>.

[4] 赵明昊：《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论》，载《世界政治与经济》2018年第12期，第13页。

地区对华不信任度已从2019年的51.5%上升到2021年的63.0%。相较美、日、印度和欧盟，中国连续三年位居不信任榜首。^[1]美国媒体和高官一系列针对“海上丝绸之路”的诬蔑，严重干扰和损害东盟国家对华认知信任。

三、东盟对“海上丝绸之路”倡议和“印太战略”的认知

东南亚既是中国推动“海上丝绸之路”建设的重要示范区，也是美国实施“印太战略”制衡中国的前沿阵地。美国企图通过支持“东盟中心地位”，换取东盟对美国“印太战略”的支持，进而阻滞中国—东盟共建“海上丝绸之路”。因此，厘清东盟国家对“海上丝绸之路”倡议和“印太战略”的认知尤为重要。

（一）东盟对“海上丝绸之路”倡议的支持与担忧

中国的“海上丝绸之路”倡议，在传承和平友好、互利共赢价值理念的基础上，注入命运与共的时代内涵，合作层次更高，覆盖范围更广，参与国家更多。但总体上东盟国家对“海上丝绸之路”在支持的同时也不乏担忧。

支持的理由：首先，东盟国家认为参与“海上丝绸之路”将获得经济收益。贸易上将极大便利东盟国家的物流运输，使其原产品与工业制成品有更多机会进入中国市场，促进东盟国家的对外经贸发展。产业发展上沿线国家与中国开展产业合作与产业对接，将扩大双方的产业投资、贸易和技术往来，可促进东盟国家的产业结构调整与升级，增加双方产业结构的互补性，为双边贸易提供更大的合作空间。

其次，“海上丝绸之路”倡议与东盟互联互通规划非常契合。为加强区域互联互通、保持地区经济竞争力及维护亚洲持久和平与繁荣，东盟在

[1] Iseas-Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia: 2021 Survey Report,” February 10, 2021, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/The-State-of-SEA-2021-v2.pdf>.

2009年10月达成共识,一年后通过了《东盟互联互通规划》(MPAC)。该规划确定了以基础设施建设、机制构建和人文交流为主要内容的15个重点项目。^[1]据亚洲开发银行预测,完全实现东盟互联互通大约需要5960亿美元的投资。^[2]而中国提出创建的“亚投行”和“丝路基金”将有利于解决东盟国家基建项目所需资金,快速高效地实现东南亚区域互联互通。这将使中国西南与东南亚连接起来,其政治和经济收益显而易见,从而受到东盟国家的支持和欢迎。

但东盟方面也存在诸多担忧,“海上丝绸之路”的多个合作项目正在以新的方式重塑东盟发展模式,给中国-东盟关系增添了新的复杂性。一方面,战略自主性问题引发东盟国家的普遍关注。东盟国家担心经济上过度依赖中国可能会削弱其对外政策的自主性。例如2013年8月,在菲律宾提出针对中国的仲裁案之后,中国政府宣布取消对菲律宾总统阿基诺三世出席在南宁举办的中国-东盟博览会邀请^[3],以展示中国维护南海主权的决心,这一定程度上也引发东盟国家对自身战略自主性的担忧。

另一方面,部分东盟国家对“海上丝绸之路”建设可能给南海争端带来的影响高度关注。如尽管越南官方于2015年就对“海上丝绸之路”表达出积极参与的意愿^[4],但越南媒体和学者对此展现出消极态度,认为“海上丝绸之路”是中国的政策工具,旨在利用经济利益拉拢东盟各国,接受中国作为海上强国的形象,并进一步使中国在南海的行为合法化;如果越南支持“海上丝绸之路”倡议,同意中国在东南亚地区参与海港建设,会有

[1] Sanchita Basu Das, *Enhancing ASEAN's Connectivity*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2013, p.23.

[2] Ibid., p.8.

[3] The Philippine Star, “Editorial-Disinvited,” September 5, 2013, <https://www.philstar.com/opinion/2013/09/05/1173771/editorial-disinvited>.

[4] 《习近平访问越南、新加坡将夯实中国-东盟命运共同体基础》,新华网,2015年10月30日, http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/30/c_1116996177.htm。

助于加强中国海军、海上执法船以及商船在整个地区的存在。^[1] 菲律宾部分官员则认为,“海上丝绸之路”会帮助中国进一步改变东南亚地区力量平衡,在主权和海洋管辖上对地区国家施压。^[2]

(二) 东盟对美国“印太战略”的认知: 忧虑与期待

美国十分重视东南亚的地缘战略地位,积极拉拢东盟国家遏制中国崛起。但东盟国家出于自身战略考量,对美国的“印太战略”表现出忧虑和期待交织的复杂心态。

一方面,东盟国家对美国“印太战略”意图的不确定性表示深切顾虑。在东盟国家看来,该战略充满浓厚的政治和军事色彩,是对中国采取遏制战略的起点。因此许多东盟国家担心,美中两国在印太地区的遏制与反制斗争,将使东南亚国家被迫面临“选边站”压力,进而挤压东盟国家的战略选择空间,并损害其利益最大化。^[3] 新加坡总理李显龙多次表达了东盟国家对中美战略竞争的忧虑:“我们非常不希望被迫选边,但现在这种情况可能发展到东盟不得不选择一方或另一方,我希望这种情况不会太快到来。”^[4]

另一方面,东盟担心美国的“印太战略”损害“东盟中心地位”。冷战后东盟一直试图通过各种双边和多边机制充当地区大国力量平衡的砝码,并维护东盟的地区中心地位。尽管美国官员不断强调支持东盟的中心地位,但其四方安全对话机制的发展,必然会损害“东盟中心地位”。一是在价值理念上,美国表面上强调自由和开放的地区秩序,实质上具有明显的排他性,

[1] 葛洪亮编:《东南亚:21世界“海上丝绸之路”的枢纽》,广州世界图书出版社2017年版,第113页。

[2] Bonny Lin, “Regional Responses to U.S-China Competition in the Indo-Pacific: Study Overview and Conclusions,” January 15, 2020, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR4400/RR4412/RAND_RR4412.pdf.

[3] 刘阿明:《东盟对美国印太战略的认知与反应》,载《南洋问题研究》2020年第2期,第17页。

[4] Lee Hsien Loong, “The Endangered Asian Century America, China, and the Perils of Confrontation,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.4, 2020, pp.52-54.

意在联合日印澳等国遏制中国崛起。这不符合东盟包容、开放、透明的地区合作理念，容易引发地区内的冲突对抗。二是在机制设置上，四方安全对话是美国“印太战略”的机制化平台。近年来该机制议题不断扩大，规格逐步升级，未来很可能成为印太地区新的安全架构基础，削弱东盟的议程设置能力和中心地位。^[1]三是在东盟内部团结上，这是“东盟中心地位”的坚实基础。但美国实施“印太战略”以来，东盟国家对其认知存在明显差异。^[2]这导致东盟成员国对地区秩序的认知进一步分化，严重影响内部团结和凝聚力。

与此同时，对于中国“海上丝绸之路”倡议的质疑与担忧，也使东盟对美国的“印太战略”抱有期待。^[3]一是多数东盟国家希望通过与美国加强安全合作，提升自身军事能力建设，以维护南海航行自由和“推回”（push back）中国的海上活动。如2020年10月，时任美国务卿蓬佩奥会见印尼总统佐科时，双方同意加强军事采购、训练演习、情报共享和海上安全合作，以及维护南海航行自由。^[4]二是东盟国家认为美国将增加对东南亚地区经济社会发展的资金援助，从而推动东盟国家经济发展，提升其基础设施建设能力，减弱对中国的经济依赖。如新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）宣称东盟国家欢迎美国“印太战略”在数字经济、能源和基建以及网络安全方面的相关举措。^[5]

[1] 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》，载《外交评论》2019年第2期，第10页。

[2] 刘稚、安东程：《东盟国家视角下的美国“印太战略”》，载《国际展望》2020年第3期，第2页。

[3] 张洁：《东盟版“印太愿景”：对地区秩序变化的认知和战略选择》，载《太平洋学报》2019年第6期，第8页。

[4] Tom Allard, “Pompeo to find ‘new ways’ to cooperate with Indonesia in South China Sea,” October 29, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-asia-indonesia-idUSKBN27E0CF>.

[5] Vivian Balakrishnan, “Sustaining US Presence and China’s Peaceful Rise,” The Straits Times, May 19, 2019, <https://www.straitstimes.com/opinion/sustaining-us-presence-and-chinas-peaceful-rise>.

鉴于东盟对中国的“海上丝绸之路”倡议与美国的“印太战略”都持有程度不同的质疑和期待，并在认知上表现出的复杂心态，考虑到在当前形势下维护东盟中心地位、促进东盟国家经济社会发展与缓和南海局势的需要，东盟积极主动地发布《东盟印太展望》，进一步明确了东盟的印太构想。

四、推进中国－东盟共建“海上丝绸之路”的思考

面对中美战略竞争加剧，东盟发布了《东盟印太展望》，表达了其政治、经济和安全诉求，强调了包容、合作、发展以及维护“东盟中心地位”的原则。^[1]鉴于此，中国应考虑采取以下措施，以应对美国“印太战略”的冲击和挑战，进一步推动“海上丝绸之路”建设。

一是加大周边外交力度，稳定中国－东盟合作的安全环境。在当前“百年未有之大变局”和新冠疫情相互交织的情况下，加大周边外交力度，有利于稳定中国－东盟共建“海上丝绸之路”的安全环境。首先，同周边国家开展疫苗援助与合作。加强与周边国家的技术合作，推动东盟国家实现疫苗本土化生产，加大对周边国家的疫苗援助，助力周边国家有效控制疫情。其次，推进周边安全合作制度化。特别是在南海问题上，积极推进中越、中菲、中马以及中国和文莱关系的稳定发展，以海洋环境治理、海上人道主义救援、海上互联互通和预防海上恐怖主义等内容为落脚点，构建一系列可持续的多边合作机制，降低海上冲突发生的可能性。最后，推动周边交流合作机制化。通过形成常态化的、正式和非正式的、双边和多边的会晤机制，开展地方政府包括省市之间对话、互访和经验交流活动，通过中国－东盟青年营、澜沧江－湄公河青年友好交流等项目，加强民间交往。

二是加快推动落实 RCEP，降低中国－东盟合作的经济成本。经过 8 年谈判，世界上覆盖人口数最多、成员结构最多元、发展潜力最大的《区

[1] 周士新：《〈东盟印太展望〉及其战略启示》，载《和平与发展》2020 年第 1 期，第 73 页。

域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)在2020年11月15日签署,这是地区合作的重要里程碑,旨在统一亚太区域内的贸易规则体系,不仅有助于降低各国企业的经济成本,而且有利于中国-东盟共同应对国际环境的不确定性,进一步推动区域内自由贸易,稳定产业链供应链。作为协定成员国,中国应积极推动协定落地生效:(1)加强国内部门间协同配合,加快完成国内核准程序,推进货物贸易、服务贸易、投资、自然人移动等领域开放,推动在贸易投资自由化便利化、知识产权保护、贸易救济、电子商务、政府采购、中小企业和经济技术合作等方面实行更高标准规则。(2)落实投资负面清单承诺,不得新增外商投资限制,兑现首次在自贸协定中作出的知识产权全面保护承诺,将著作权、商标、地理标志、专利、遗传资源等均纳入保护范围。(3)落实电子认证和签名、在线个人信息保护、网络安全、跨境电子方式信息传输等条款。

三是助力东盟维护中心地位,提升中国-东盟的战略互信。当前,在“美强中弱”的权力对比格局,以及美国在东南亚享有明显的认同优势和制度化权力优势、并擅长操弄同盟政治与制造分歧对立的地区形势下,东盟谋求地区和平、稳定与繁荣,追求对话与磋商,主张包容与基于规则的秩序,反对对抗与被迫“选边站”,聚焦互联互通、海洋安全与发展等议题,很大程度上也符合中国的利益和政策主张。因此,助力东盟维护其“中心地位”,既是强化中国-东盟共建“海上丝绸之路”战略互信的重要路径,也是应对美国“印太战略”的应有之义。首先,遵循“东盟方式”,在处理地区问题时坚持平等参与、协商对话原则,尊重多样性,照顾差别性和渐进性,以包容和耐心集聚力。其次,理性客观看待东盟的“大国平衡”战略。在地区特定议题上给予东盟足够的选择空间,降低东盟国家“选边站”压力。最后,参与并维护东盟主导的东盟地区论坛、东亚峰会、东盟防长扩大会议、“10+1”“10+3”“10+6”等一系列地区合作机制,巩固“东盟中心地位”的制度基础。

四是寻找新的经济增长点，挖掘中国－东盟合作内在动力。一方面，深化中国－东盟数字经济合作。面对新冠疫情对经济的巨大冲击，东盟高度重视发展数字经济，发布《东盟数字总体规划 2025》。中国可以加强“数字丝绸之路”与东盟数字规划的对接，积极拓展双方在智慧城市、5G 网络、人工智能、电子商务、大数据、区块链等领域合作，打造中国－东盟经济合作新亮点，为双方经济社会发展提供新动能。另一方面，坚持推进绿色经济发展。加强减贫、防灾减灾、气候变化、环保等领域合作，继续深化澜湄合作和中国－东盟东部增长区合作，推动同“陆海新通道”对接，推进中国－东盟“蓝色经济伙伴关系”建设，促进《东盟共同体愿景 2025》与“联合国 2030 年可持续发展议程”互补合作，加快落实可持续发展议程，利用“亚投行”“丝路基金”等融资平台，促进地区绿色经济发展。

五是推动“海上丝绸之路”建设多边化，拓展中国－东盟合作发展空间。第一，加强国内私营企业投资。可加快私企“走出去”进程，提高国际竞争力，亦可淡化中国企业海外投资的政府色彩，避免外界过度解读和误解。第二，吸引国际多边金融机构的参与。开展与世界银行、欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行和“亚投行”的合作，提升相关建设项目透明化。第三，推进中国和日本等域外国家的第三方市场合作。以提升“海上丝绸之路”建设的开放性和“共商、共建、共享”原则，创造性地化解地区性的地缘政治挑战，体现“一带一路”高质量发展的战略追求。

结 论

中国“21 世纪海上丝绸之路”倡议的正式实施，提升了中国在印太地区的影响力，加大与沿线国家的合作力度。美国特朗普任内推出“印太战略”，积极在安全、经济和外交等方面“设置议程”，并创设新的标准、规则和机制，对冲、遏制和破坏中国－东盟相关合作。拜登政府上台后的一系列举

措,显示美国未来对“印太战略”的投入将有增无减。中国-东盟共建“海上丝绸之路”仍面临美国的战略挤压。

美国激化与中国的战略竞争,强化与印太地区国家的军事合作,促使东南亚国家“选边站”风险增大,南海局势的不可控因素增加,地区军备竞赛加剧,恶化了中国-东盟共建“海上丝绸之路”安全环境;美国以提供可替代性的基建项目和打造排除中国的产业链和供应链为核心,拼凑孤立和排斥中国的全球经贸体系,使东盟国家共建“海上丝绸之路”的动力减弱和经济基础受损,抬高了中国-东盟合作的经济成本;美国积极构筑“民主国家同盟”,煽动意识形态对立,肆意抹黑“海上丝绸之路”,干扰认知信任,企图削弱中国-东盟共建“海上丝绸之路”的信任基础。

东盟对中国的“海上丝绸之路”倡议与美国“印太战略”都持有不同程度的质疑和期待,在认知上表现出矛盾的复杂心态。在美国“印太战略”加强对“海上丝绸之路”制衡的背景下,中国可以考虑加大周边外交力度、加快推动落实 RCEP、助力东盟维护中心地位、寻找新的经济增长点、推动“海上丝绸之路”建设多边化等路径,减少可能被美国利用和攻击的弱点,力争使“海上丝绸之路”成为中国-东盟合作的典范。

【收稿日期:2021-05-05】

【修回日期:2021-05-27】

(责任编辑:张晓青)