

新一届特朗普政府东南亚政策的 “工具理性”导向评析^[1]

虞 群 王济能 邵文文

【内容提要】与前几届美国政府相比，特朗普第二任期的东南亚政策呈现出更加鲜明的“工具理性”导向，推动美国对东盟国家的功能定位从“价值—制度性伙伴”向“功能性战略伙伴”调适。从表征看，美国对双方经贸、安全合作等议题进行交易化、工具化操弄的色彩明显，并将双方互动机制从制度性多边主义转变为选择性双边与小多边安排。从动因看，新一届特朗普政府东南亚政策的调整源于国际格局多极化演进与美国战略资源选择性配置、东盟国家“对冲战略”对美国地区“号召力”的掣肘以及美国国内政治、经济、社会矛盾等多层因素驱动。从影响看，“工具理性”逻辑将可能贯穿特朗普第二任期东南亚政策实施的全过程，对地区秩序特别是中国周边命运共同体建设既会带来复杂挑战，也会带来新的机遇。中国需要以推进中国—东盟命运共同体建设为牵引，积极作为，有效维护周边长期稳定与和平发展。

【关键词】特朗普政府 东南亚政策 工具理性 对冲战略 亚太安全

【作者简介】虞群，国防科技大学外国语学院亚非系副主任、教授；王济能，国防科技大学外国语学院政治学硕士研究生；邵文文，国防科技大学外国语学院亚非系讲师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2026) 03-0105-23

[1] 本文系国家社会科学基金军事学重点项目（项目编号：2024-SKJJ-B-099）的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

特朗普再度执政后，其对外政策延续并强化了“美国优先”的核心取向，在减少多边承诺、追求单边利己的同时，继续将大国竞争特别是对华战略博弈置于突出位置。东南亚地处印度洋与太平洋的交汇枢纽处，拥有丰富的资源禀赋，历来被美国视为维持所谓“世界自由贸易”与“基于规则的亚太秩序”的关键地带，美国对外战略的调整往往会在此区域有集中体现。2025年12月，美国正式公布新版《美国国家安全战略》报告，标志着特朗普第二任期对外战略的顶层设计进一步成形。该战略指导思想的核心逻辑建构于美国霸权相对式微的背景之下，以“美国优先”为核心理念，试图通过回归西半球、减少对外资源投射、选择性参与全球事务等方式，压缩其霸权护持成本，稳住“基本盘”以图赓续霸权。值得注意的是，尽管报告重点聚焦西半球，但继续将“印太”地区视为大国竞争的“主战场”。在此背景下，探析美国东南亚政策的新动向，对于察断地区秩序所受影响，特别是中国周边安全面临的风险挑战，具有重要的现实意义。

当前，中外学界对特朗普第二任期东南亚政策的研究大体沿地缘安全、经贸互动、多边秩序建构三条路径展开。地缘安全路径聚焦“美国优先”理念下美国对东南亚军事同盟体系的现代化重构、南海问题的国际化操弄以及非对称威慑的强化，重点分析其对地区安全格局的结构性影响。^[1] 经贸互动路径着重分析美国关税施压、产业链重塑、贸易胁迫等单边举措的政策逻辑及其对各方经济发展的冲击效应。^[2] 多边秩序建构路径则重点剖析美国单边主义与东南亚区域多边机制的互斥效应，论证美国战略收缩与东盟制度性权力弱化、区域大国均势失调之间的关联，并考察东盟国家的

[1] 参见岳圣淞：《21世纪以来美国东南亚政策的“安全化”：威胁识别、身份塑造与议程设置》，载《南洋问题研究》2025年第3期，第30—44页；Yaşar Meysune, *Geopolitics of the South China Sea: Power Struggle in Asia*, Hershey, IGI Global, 2025, pp.239—262。

[2] 参见孙伊然：《美国极端经贸政策与全球经济治理的退化风险》，载《世界经济研究》2025年第8期，第13—22页；Stephanie J. Rickard, “Tariffs versus Subsidies: Protection versus Industrial Policy,” *World Trade Review*, Vol.24, No.4, 2025, pp.430—437等。

战略应对。^[1]既有研究最有代表性的分析法就是将特朗普第二任期的东南亚政策与其第一任期和拜登政府时期进行历时性比较研究，涉及结构性权力、经济与安全等维度。^[2]这些研究虽从不同层面丰富了学界对美国在东南亚布局的研析，但多聚焦于有限领域和政策现象描述，对特朗普第二任期东南亚政策实行的内在逻辑、运作机制及地缘政治影响的系统性阐释尚显不足。基于此，本文尝试引入德国社会学家马克斯·韦伯（Max Weber）的“工具理性”作为理论分析视角，阐释新一届特朗普政府东南亚政策实践中日益突出的“工具化”“交易化”导向的表现、动因及影响，以期为探究美国地区战略调整及其对地区秩序影响提供一种系统性的解析框架，为学界和实务界相关研究提供参考。

一、冷战结束以来美国东南亚政策实践中的“工具理性”倾向

冷战结束后美国的东南亚政策历经多次调整，其行为逻辑总体呈现出在价值追求与现实利益获取这两种“理性”导向之间变化的特点。

理性是社会学理论的重要概念之一，是各类行为体普遍拥有的一种思维方式和行为准则。小至个体，大到主权国家甚至国际组织，在多数情况下均基于逻辑推理和客观分析来认识世界、思考问题、做出决策、实施行动。韦伯将人的理性分为“工具理性”与“价值理性”两种类型，这成为贯穿

[1] 参见翟崑：《特朗普 2.0 冲击下东盟大国平衡战略的发展前景》，载《当代世界》2025 年第 2 期，第 16—21 页；Luis Simón and Fabio Figiaconi, “Better Safe than Sorry: Why Great Powers Accommodate High-Value Hedgers,” *Review of International Studies*, 2024, pp.1-19; Hamanaka Shintaro, “Understanding ASEAN Centrality: Comparative Analysis of ‘Core’ and ‘Hub’ Strategies,” *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol.12, No.1, 2025, pp.1-11 等。

[2] 参见陆广济：《“印太战略”下美国在东南亚地区结构性权力的构建》，载《东南亚纵横》2026 年第 1 期，第 1—15 页；陈菲、张靖：《结构性失衡：特朗普第二任期的东南亚政策》，载《东南亚研究》2025 年第 6 期，第 91—110 页；Hoang Thi Ha, “Southeast Asia Navigates Trumpian Storms: Disruptions, Recalibrations and Adaptations,” *ISEAS Perspective*, No.6, 2026, pp.1-14 等。

其社会学理论的核心思想,如今已广泛应用于政治、经济、社会等诸多领域。^[1]

韦伯认为,持“工具理性”者不关注行为本身的内在价值,而侧重于其能否成为达成自身目标的有效途径,倾向于从利益最大化视角审视世界,以结果作为行为判断的标准;而推崇“价值理性”的一派则强调行为的正当性源于行动本身符合某种无条件的内在价值标准,而非客观现实的功利性算计。^[2]简言之,“工具理性”遵循效率逻辑,强调通过理性计算选择最佳手段,谋求效益最大化;“价值理性”遵循价值逻辑,基于行为主体的价值判断来界定行为本身的价值。将二者运用于国际政治分析,“工具理性”往往表现为国际关系行为体为了实现特定战略目标,将某一对象如资源、制度或关系等视为工具或阻碍,通过调整其功能、意涵或使用方式,使其服务于自身利益的最大化;“价值理性”则表现为以身份认同、道义原则、规范信仰等价值诉求为根本遵循,在战略选择中坚守特定价值立场、维护集体规范的合法性或践行道义责任,即便此类选择可能会带来短期成本上升、效益损耗或战略收益延迟,也仍以价值一致性与正当性作为行动的核心判断标准。

具体到国家对外政策层面,“工具理性”并不意味着行为体完全舍弃价值叙事,也不等同于一般意义上的国家自利,而是指一个国家在政策选择中更突出目标收益、成本控制、对象功能与手段效率。就美国的东南亚政策而言,“工具理性”主要体现在三个层面:一是在目标制定上更强调以较低成本护持美国的全球和地区优势地位;二是在对象选择上更倾向于按照东盟国家在美国的地区安全体系构建、供应链重塑、资源获取、影响力拓展特别是对华竞争布局中的功能价值进行差异化定位、功能性利用;三是在机制运用上更偏好可控性强、回报较快的双边、小多边或议题型合作安排,而非长期、包容和制度化的多边主义架构。

[1] 赵媛媛、叶本乾:《从历史分离到现实统一:新时代全面深化改革的历史性超越——基于价值理性和工具理性的理论分析框架》,载《党政研究》2025年第2期,第73页。

[2] 参见王锐:《工具理性和价值理性——理解韦伯的社会学思想》,载《甘肃社会科学》2005年第1期,第120—122页。

美国国际政治经济学家罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）在分析霸权国相对衰落以及如何护持其体系均衡和霸权地位时提出了两条路径：一是力图增强霸权国自身维持国际承诺与地位的能力；二是减少不必要承诺，降低其维持霸权的成本。^[1]这种聚焦国家自身现实利益、降低国际责任和义务的理念与“工具理性”的理论内核具有较高契合度，由此可以推断：当霸权国的主导地位较为稳固时，其对外政策的“价值理性”色彩往往更为明显，倾向于向外提供更多的“道义”服务与公共产品，以提增霸权国主导国际与地区秩序的“合法性”和“信誉值”；而当霸权国的实力下降、地位“不稳”时，其对外政策中的“工具理性”成分通常会上升，偏向内顾和自利的逻辑，以降低对外合作成本，更加强调“本国优先”。

回顾冷战结束以来美国东南亚政策的演进，总体上符合上述规律。随着苏联解体和美国全球单极霸权的形成，克林顿和小布什政府在威尔逊主义的影响下，将推行美国的价值观作为美国东南亚外交政策的重要内容^[2]，表现出较高的“价值理性”倾向。克林顿政府将推行经济自由主义和参与地区多边机制合作作为对东南亚的主要政策取向，以开拓地区新兴市场、扩大贸易投资、提供经济援助为核心抓手，在促进自由贸易发展的同时，持续输出美式民主、人权以及维护所谓“基于规则的国际秩序”等价值理念。“9·11”事件后，小布什政府在中东等地区大搞“民主改造”，并将东南亚定义为全球“反恐第二战场”^[3]，围绕“反恐优先”推进与东盟国家的安全合作、情报共享及相关经济援助议程，突出集体安全合作的重要性，并重视与东盟国家共同价值观的构建。然而，即便在这一时期，美国的东南亚政策也并非单纯由价值理性支配，其经济开放、反恐合作和安全援助同样服务于美

[1] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, London: Cambridge University Press, 1981, p.188.

[2] 朱陆民、向梓静：《克林顿和小布什时期美国对东南亚外交政策比较研究》，载《长春师范大学学报》2019年第1期，第39页。

[3] Catharin E. Dalpino, “Second Front, Second Time: Counter-Terrorism and US Policy toward Southeast Asia,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.15, No.2, 2002, pp.345-354.

国在拓展市场、维护同盟体系与推进自身安全利益等方面的诉求，只是在总体霸权优势较为稳固的背景下，这些现实利益往往被包裹在自由主义制度建设与价值叙事之中。

奥巴马执政后，美国的东南亚政策在保持较强“价值理性”色彩的同时，“工具理性”的政策逻辑逐渐上升。面对全球经济与地缘政治重心加速向亚太地区转移、新兴大国崛起对美国全球霸权的“挑战”日益上升，奥巴马政府实施“重返亚太”和“亚太再平衡”战略，力图通过安全与经济双轨并进的策略，将东盟国家纳入美国维护地区优势和塑造亚太秩序的战略布局之中，其东南亚政策实行中的“工具理性”倾向较为清晰。特朗普第一任期开始全面转向“大国竞争”，提出所谓“印太战略”，并通过泛化“国家安全”概念，突出“中国威胁论”，进一步把东南亚塑造为大国竞争的前沿“阵地”，在地区偏重经济安全与传统安全^[1]，功利性与对抗性显著上升，“工具理性”导向再次凸显。拜登政府时期则将中国定位为“唯一具有能力和意愿重塑国际秩序的竞争者”，着力强化对中国的全面遏制打压，同时对东盟国家强化价值观外交，并试图通过全方位泛安全化操弄、全领域渗透控制来重塑美国的地区影响力和盟伴体系凝聚力，呈现出“工具理性”与“价值理性”交织并同步增强的特点。

特朗普第二任期的东南亚政策则凸显出更强的“工具理性”取向。尽管其并未完全放弃诸如“自由开放的印太”一类的既有价值目标，但在运作方式上明显弱化了自由国际主义中关于制度供给、价值扩散和公共产品提供的叙事与实践。在全球治理层面，特朗普倾向于降低美国承担国际责任和意愿的意愿，以减少“与国家利益毫无关联的全球性负担”，如对东南亚的气候治理、人权、人道事务援助等；在地区政策层面，更加强调美国现实利益的优先性，将能否充分撬动东盟国家在配合美国对华竞争布局、纾解美国国内矛盾、助力“让美国再次伟大”（MAGA）等方面的功能价值

[1] He Kai and Li Mingjiang, “Understanding the Dynamics of the Indo — Pacific: US — China Strategic Competition, Regional Actors, and Beyond,” *International Affairs*, Vol.96, No.1, 2020, pp.1-7.

置于更加突出的位置，表现出鲜明的谋求“收益最大化”（gain-maximising）取向和利己主义色彩。

二、特朗普政府东南亚政策凸显“工具理性”导向的主要表现

特朗普第二任期的东南亚政策呈现出系统性调整的整体面貌，主要表现为对东盟国家定位的功能化、“棋子”化，“合作”议程的交易化、工具化，互动机制的易操作化、可控化三个方面，体现出特朗普第二任期更加强调对合作对象功能性利用、成本算计和短期效益的“工具理性”导向。

（一）对象定位“棋子”化：从“价值—制度性伙伴”向“工具型战略伙伴”调适

自克林顿政府以来，所谓“民主人权”便与安全、经贸一同构成美国对外政策的重要支柱。拜登政府延续并强化了这一传统，将价值观外交置于美国东南亚布局的关键位置，在2022版《美国国家安全战略》报告中，明确强调“民主既定义了美国的国家身份，也是国内力量的源泉，民主国家应团结一致，应对威权挑战”。^[1]与此同时，拜登政府将价值观外交、安全合作、制度性经济安排相结合，试图通过多维度系统性嵌入来强化美国对东盟国家的塑造力。

与拜登政府通过价值观绑定和制度性安排来塑造地区秩序的路径不同，特朗普第二任期明显弱化了意识形态叙事在盟伴体系构建中的地位，更倾向于依据东盟国家在“美国优先”供应链重组、“去中国化”关键矿产资源供给以及对华“围堵威慑”军事安全体系布局中的具体作用，重新定位这些国家的功能角色，更加清晰地将它们置于美国现实利益的“棋盘”之中。

在战略指导思想，特朗普第二任期否定了美国以往过度承担全球治理及安全责任的做法，同时也相对减少对中美意识形态对立的渲染，

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, October 12, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, p.7.

转而突出双方在经济、科技、供应链韧性、关键矿产等基础实力上的竞争,并结合东盟各国的地缘位置、资源禀赋、经济结构、安全能力和外交立场等特点,将菲律宾视为美国在南海和台海方向进行前沿部署与“危机应对”的关键支点,将新加坡、印尼等国视为可以协助美国把控“印太”海上战略要道的主要合作伙伴,将泰国、越南等国定位为推进产业链供应链“去中国化”的重要协作对象,将马来西亚定位为以半导体、稀土加工等高端产业领域助力美国提升对华竞争优势的“关键合作伙伴”,另外还将印尼、菲、马等国定位为美国获取关键矿产的重要来源国。

在具体政策实践中,美国主要通过责任转移与利益攫取两条路径,驱动东盟国家服务于美国的地缘战略布局。一方面,敦促东盟国家承担更多安全责任。美国国防部长赫格塞思(Pete Hegseth)在2025年度香格里拉对话会上明确表示亚洲盟友应成为防务安全的“合作者”而非“依赖者”,并宣布美国将减少对“搭便车”国家的安全承诺;他在2026年度对话会上再次强调“美国决不允许‘搭便车’行为”。^[1]这显然是向包括东盟国家在内的地区盟友伙伴传达美国的战略要求,实质是通过责任转移尽力压减美方的安全负担。另一方面,更倾向于在关键矿产开发、军事基地使用权、供应链重塑等具体事项上要求东盟国家提供更高程度的政策配合,凸显双方合作中的不平等性。例如,2025年10月,美国凭借此前虚空制造的关税讹诈筹码,促成马来西亚、柬埔寨、泰国、越南同美方签署了互惠贸易协定或框架协议;同时,美方还与泰、马两国分别签署了关键矿产合作协议;2026年2月,美国又与菲律宾和印尼分别签署了关键矿产合作备忘录和互惠贸易协定。东盟国家为获得稳定市场准入和关税优惠,不仅同意全面削减美国商品的进口关税,还承诺购买更多波音飞机、农产品等美国商品,而

[1] U.S. Department of Defense, “Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at the 2025 Shangri-La Dialogue in Singapore (As Delivered),” June 2, 2025, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/4202494/remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-the-2025-shangri-la-dialogue-in/>; U.S. Embassy in Singapore, “Remarks by Secretary of War Pete Hegseth at the 2026 Shangri-La Dialogue in Singapore (As Delivered),” June 2, 2026, <https://sg.usembassy.gov/remarks-by-secretary-of-war-pete-hegseth-at-the-2026-shangri-la-dialogue-in-singapore-as-delivered/>.

且美国还明确要求对方消除供应链壁垒，放开关键矿产等资源的对美出口。

（二）“合作”议程交易化：经济、安全等议题的工具化操弄

新一届特朗普政府对东盟国家的功能价值定位确立了其东南亚政策调整的基本取向，在具体合作的推进中则体现为明显的“成本—收益”算计和交易性思维以及在经济、安全领域的工具化操弄。所谓“交易化”就是抛弃价值、道义、规范等约束，通过极限施压和短期利益交换等手段来撬取具体、可量化的经济、安全收益；“工具化”就是让相关议题优先服务于美国的国家安全、地缘战略竞争等目的，而不是议题本身给合作双方带来的直接利益。

拜登政府时期曾以“印太经济框架”为抓手，意图通过积极的经济参与重塑区域经济规则，恢复美国在东南亚的经济影响力。^[1]然而，这一企图遏制中国地区经济影响力的安排并未完全达到预期。

特朗普第二任期对经济议题进行工具化操弄的“工具理性”导向愈发明显。一是实施单边关税胁迫。2025年4月，特朗普援引《国际紧急经济权力法》，威胁对全球贸易伙伴加征高额“对等关税”并设立“转运惩罚性关税”等条款，而东南亚成为受影响最严重的地区之一，如越南被加征46%、柬埔寨49%、泰国36%、印尼32%、马来西亚24%的严苛关税。东盟相关国家在随后数月的谈判中通过逐步妥协让步才与美方达成“交易”。2026年2月，美国最高法院裁决认定特朗普相关关税政策违宪。为了“找补”，特朗普又提出对全球贸易伙伴加征为期150天的10%进口关税。^[2]2026年3月，美国又以“产能过剩”为由启动“301调查”，涉及6个东盟国家，并于同年6月出台所谓“强迫劳动”301关税，要求对包括7个东盟国家在内的60个经济体额外征收10%—12.5%的关税。二是强化供应链审查。特

[1] 武香君：《“印太战略”下拜登政府的东南亚政策》，载《国际论坛》2022年第5期，第145页。

[2] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Imposes a Temporary Import Duty to Address Fundamental International Payment Problems,” February 20, 2026, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-a-temporary-import-duty-to-address-fundamental-international-payment-problems/>.

朗普第一任期便将所谓“供应链安全”纳入国家安全框架中，经过后任政府的延续和强化，供应链审查现已发展为一项常态化机制，安全导向明显、覆盖范围广泛。东南亚作为“中国+1”供应链的重要承接地，已成为美国审查“中国企业转口贸易、规避关税和技术转运”的重点区域。例如，在2025年10月达成的美马互惠贸易协定中，美方就以“强化供应链韧性”为由，要求马来西亚在出口管制、投资安全及解决“第三方不公平贸易政策、逃税问题”等方面予以配合。^[1]三是削减传统发展援助。美国在全球发展援助体系中长期扮演关键角色，将对外援助视为提升自身“软实力”与对外影响力的重要工具。但新一届特朗普政府认为传统援助模式不符合“美国优先”的利益诉求，将其归为应被削减的“累赘”。^[2]2025年1月特朗普重返白宫后当即宣布暂停对外发展援助90天，以评估相关项目效益，并确立了“今后不得以不符合美国总统外交政策的方式提供任何对外援助”的政策导向^[3]；同年7月，美国宣布正式关闭运营了近64年的美国国际开发署（USAID），严重冲击了东南亚气候变化、健康、教育和人道主义等领域的发展项目。据新加坡尤索夫·伊萨东南亚研究院（ISEAS）的报告统计，2025年美国对东南亚国家的援助总额为7.01亿美元，比2024年的19.2亿美元锐减约63.5%。^[4]

在安全领域，新一届特朗普政府着力强化对东盟关键国家的捆绑，力

[1] 参见 Office of the USTR, “Fact Sheet: The United States and Malaysia Reach an Agreement on Reciprocal Trade,” October 26, 2025, <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/fact-sheets/2025/october/fact-sheet-united-states-and-malaysia-reach-agreement-reciprocal-trade>。

[2] 王波、李墨瀚：《特朗普 2.0 政府关停美国国际开发署的动因及影响分析》，载《区域国别学刊》2026 年第 2 期，第 68 页。

[3] The White House, “Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid,” January 20, 2026, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>。

[4] Hoang Thi Ha, *Southeast Asia Navigates Trumpian Storms: Disruptions, Recalibrations and Adaptations*, ISEAS, January 26, 2026, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/12/ISEAS-Perspective_2026_6.pdf。

图发挥它们的“棋子”作用。一是通过加强同东盟国家的海上安全合作来操控地区海洋事务。美国继续将“印太”地区列为优先关注区域，多次施压盟伴提高国防开支、加强作战能力建设，并持续扩大联合演训的规模与频次，积极提升重点盟伴的军事能力，特别是海上安全能力以及与美军的互操作性，如 2025 年 12 月，在时隔 6 年后举行了第二次东盟—美国海上联合军演（AUMX-2），东盟的主办方是印尼，有 7 个东盟国家正式参演；2026 年 6 月举行的“环太平洋”海上联合军演也有 9 个东盟国家参加。二是依托菲律宾强化在南海方向的战略投射。2025 年 4 月，美国首次在菲北部吕宋岛靠近南海水域部署“海军/海军陆战队远征舰拦截系统”（NMESIS），旨在强化区域拒止与对空拦截能力。^[1]同年 10 月，美菲宣布正式成立联合特遣部队，并特别强调南海地区将是重点合作区域。^[2]2026 年度美菲“肩并肩”联合军演不仅使用在菲部署的“堤丰”中程导弹系统发射“战斧”巡航导弹，而且再次在位于菲西南部的巴拉望岛部署“海马斯”系统，以此完善美菲以机动化远程精确火力为核心的联合作战方案、强化菲律宾群岛的整体防御能力。^[3]三是将东南亚打造成美国主导的国防工业协作网络的亚太支点。特朗普第二任期大力推进拜登政府时期发起的“印太工业韧性伙伴关系”（PIPIR），目前已有包括菲律宾和泰国在内的 16 个成员国。在东南亚以菲律宾为关键节点，计划建设新的弹药生产设施，以提升地区前沿弹药供给、后勤保障效率；整体上构建横跨“印太”与欧洲的军工产业链供应链保障网络。

[1] 陈航辉、范闻博：《美菲“肩并肩”联合军演危害地区安全稳定》，载《解放军报》2025 年 4 月 24 日，第 11 版。

[2] “US, PH to reestablish SCS deterrence, announce Task Force Philippines,” Philippine News Agency, November 1, 2025, <https://www.pna.gov.ph/articles/1262297>.

[3] Teoman S. Nicanci, “U.S. Army HIMARS Live-Fire Exercise in Philippines Reinforces Emerging Archipelagic Coastal Defense Strategy,” Army Recognition, April 27, 2026, <https://www.armyrecognition.com/news/army-news/2026/u-s-army-himars-live-fire-exercises-in-philippines-reinforce-emerging-archipelagic-coastal-defense-strategy>.

（三）互动机制易操作化：从制度性多边主义到选择性双边与小多边安排

美国对合作议题的工具化操弄是其对相关国家进行功能性利用的主要手段，而这一路径的成效在很大程度上取决于国家间互动机制的效率。东盟是东南亚区域合作的核心制度平台，但美国与东盟的多边合作关系近些年来出现明显波动。奥巴马政府时期，美国将双方关系提升至“战略伙伴关系”，积极以东盟为平台开展多边合作。特朗普第一任期，美国与东盟国家的互动开始向双边倾斜，美方领导人多次缺席东盟峰会，对东盟平台的重视程度明显下降。拜登政府时期，美国与东盟关系有所回升，2022年版《美国印太战略》报告强调认可东盟的“中心地位”^[1]；同年11月，双方关系升级为“全面战略伙伴关系”。

客观上讲，相较于多边机制决策效率较低、规则协调复杂等局限，双边、小多边和议题型交流合作框架具有更强的操作灵活性与目标针对性，更契合“工具理性”的效率逻辑。特朗普重新执政后，更倾向于对东盟多边机制进行选择性的参与和低成本利用。当东盟机制能够服务于美国的现实利益时，美国就会维持必要参与，如东盟防长扩大会议常常被美方当作扩散“中国威胁”叙事、加强对东盟渗透影响的重要平台；但当东盟机制难以配合美国的意志时，美国便更倾向于转向可控性更强的双边、小多边和临时性议题联盟。

一是着力降低与东盟合作的多边制度性投入。2025年7月，美国国务院撤销了东亚与太平洋事务局下设的多边事务办公室，该机构原本负责处理美国与东盟各国的多边交往事务、制定“应对中国在南海活动的策略”；此外，特朗普也基本搁置了“印太经济框架”，对东盟主导的RCEP以及东盟国家积极参与的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）等区域安排始终持排斥态度。

[1] The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 17, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, pp.9-10.

二是以地缘战略目标更加明确的小多边合作机制作为替代。近年来美国持续推动美日印澳“四方安全对话”(Quad)机制的实体化与功能扩大化,表面上虽仍宣称“支持东盟的中心地位”,但实质是力图提升Quad塑造地区秩序的主体地位,削弱东盟的作用。美菲日、美菲日澳等小多边安全合作持续走深走实,有可能成为美国强化在南海及第一岛链对华军事围堵与实战化部署的关键抓手。此外,美英澳“三边安全伙伴关系”(AUKUS)“第二支柱”项目的触角也延伸到了地区要冲部位。例如,三国正加速推进水下无人自主系统项目,将无人潜航器集群与智能传感器网络部署于马六甲、巽他海峡及南海周边等区域,构建跨域水下监控体系^[1],这势必对东南亚安全环境产生外溢影响。

三是格外注重双边外交。以贸易谈判为例,基本通过双边接触进行,首先,由于美国急于见效,更希望开展一对一的交易式谈判;其次,东盟内部政治凝聚力不足,缺乏统一对外谈判协同;此外,各国的核心利益诉求存在分歧,都希望率先行动、抢占先机。在安全领域,美国通过双边运作,在东南亚也取得了一些“突破性进展”。2025年10月,特朗普与柬埔寨总理洪玛奈举行首次会晤后,双方宣布重启中断近10年的“吴哥哨兵”联合军演,美方还宣布解除对柬长期实施的武器出口禁令。2026年4月,美国与印尼两国宣布建立“重大防务合作伙伴关系”,涵盖军事现代化、人员培训、联合军演及战备建设等领域^[2],被东南亚媒体称为“数十年来美国和印尼军事安全关系取得的最重大转变”,并为美军获取印尼领空更大使用权提供了可能。^[3]

[1] 参见 Australian Department of Defence, “Navy names autonomous systems unit,” April 14, 2026, <https://www.defence.gov.au/news-events/news/2026-04-14/navy-names-autonomous-systems-unit>。

[2] U.S. Department of Defence, “Joint Statement on Establishment of the U.S.-Indonesia MDCP,” April 13, 2026, <http://media.defense.gov/2026/Apr/13/2003911810/-1/-1/1/READOUT-OF-SECRETARY-OF-WAR-PETE-HEGSETH-MEETING-WITH-INDONESIA-MINISTER-OF-DEFENSE-SJAFRIE-SJAMSOEDDIN.PDF>。

[3] 参见 “Indonesia Moves Closer to US Strategic Orbit as Pentagon Eyes Overnight Military Air Access Across Southeast Asia,” Defence Security Asia, April 14, 2026, <https://defencesecurityasia.com/en/us-indonesia-major-defence-partnership-us-military-aircraft-access-indonesian-airspace/>。

三、特朗普政府东南亚政策“工具理性”转向的驱动因素

新一届特朗普政府东南亚政策“工具理性”倾向的凸显，是内外多层次因素共同作用的结果。

（一）国际体系压力：国际格局多极化演进与美国战略资源选择配置

随着“全球南方”的群体性崛起，国际格局的多极化演进已从发展趋势逐渐转化为现实，美国单极霸权的所谓制度性优势持续消解，其维系全球绝对主导地位的难度显著增大。正如美国新版国家安全战略报告所揭示的，“美国独自支撑世界秩序的时代已经终结”。^[1]这既是美国对自身实力边界与全球治理成本的重新评估，也是其对全球战略资源投射进行再平衡的公开信号。当前，美国陷入全球“多点承压、资源分散”的战略窘境，这是促使美国的东南亚政策实践中“工具理性”导向凸显的宏观背景。

具体而言，美国目前同时面临多区域、多类型的安全压力，各个战略方向的资源消耗形成叠加效应，促使美国着手在对外战略布局中进行资源再平衡与选择性配置。在美国本土及周边方向，随着近些年来非法移民、毒品贩运、边境危机等非传统安全威胁日益上升，这些问题已从国内执法事项上升为国家安全议题。为此，美国将西半球定位为“国家安全的第一道防线”，特朗普宣誓就职当日即宣布美国南部边境进入紧急状态。^[2]美国2026财年的国防预算案中，南部边境行动专项拨款达50亿美元。^[3]在欧洲方向，乌克兰危机呈现长期化延宕态势，截至2025年1月，美国向乌克兰提供了大量武器装备和弹药，国会批准的直接和间接对乌援助总额

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, p.12.

[2] 《特朗普要求立即驱逐越过美国南部边界的非法移民》，新华网，2025年1月23日，<https://www.news.cn/20250123/1acdab80f93b434c8a23169a8f334f51/c.html>。

[3] Congressional Research Service, *FY2026 Department of Defense Appropriations: In Brief*, April 2, 2026, https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R48891/R48891.4.pdf.

高达 1700 多亿美元^[1]，持续消耗美国的财政资源、军事库存与外交精力。特朗普一度力推俄乌停战，但终因相关各方诉求分歧难以调和而无果，致使美国仍无法从乌克兰危机中尽早抽身。在中东方向，自 2026 年 2 月底开始，美以联手对伊朗发动大规模军事打击，而伊朗的顽强抵抗以及封控霍尔木兹海峡等举措给美国造成持续压力，美方不得不寻求与伊朗停战和谈。此外，巴以、黎以冲突持续反复也在不断牵扯美国的战略精力。在此背景下，美国很难以其长期享有的“单极时刻”方式持续向东南亚投入大量制度性公共产品和长期性战略资源。因此，特朗普第二任期更倾向于通过低成本、高回报、可控性强的方式维持对东南亚事务的影响，即减少广泛而长期的制度性承诺，转而强化对关键国家、关键议题和关键节点的选择性介入。

（二）地区国家反应：东盟各国的“对冲战略”与美国的选择性介入

从地区层面看，东盟各国的战略回应从外部进一步塑造了美国政策调整的方式。“对冲战略”是东盟国家在大国博弈背景下平衡处理大国关系的普遍战略选择，即通过类似于“经济靠中国，安全靠美国”的模式，在大国之间保持战略弹性、不明确“选边站队”，实现自身利益的最大化与风险最小化。这一战略取向虽未直接挑战美国霸权，却对美国在东南亚地区的渗透力、影响力构建形成不容小觑的掣肘，迫使美国不得不重新评估盟伴国家的行动力与可靠性，进而成为其对东南亚国家选择工具化政策思路的重要动因。

在经济领域，东盟国家与中国已形成深度嵌合的纽带，并不会因为受到美国的泛安全化叙事抹黑和单边霸凌胁迫而轻易割裂。中国已连续 17 年稳居东盟第一大贸易伙伴地位，2025 年双边贸易额突破 1 万亿美元，较同期美国与东盟双边贸易额的 5801 亿美元高出近 1 倍。^[2]同时，受中美贸易

[1] 参见 Congressional Research Service, *U.S. Direct Financial Support for Ukraine*, January 13, 2025, https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF12305/IF12305.4.pdf。

[2] 参见《许宁宁：中国与东盟连续六年互为最大贸易伙伴》，中国新闻网，2026 年 2 月 5 日，<https://www.chinanews.com/cj/2026/02-05/10566854.shtml>；Office of USTR, “Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),” <https://www.ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean>。

摩擦和全球供应链重组影响，大量原在中国运营或与中国供应链高度相关的企业迁入东南亚，带动该地区对美出口增长，使美国对部分东盟国家的贸易逆差持续扩大。东盟同中国利益深度交融的现实，一方面提升了东盟国家在美国“供应链安全议程”中的地位，另一方面促使美国政府对东盟各国采取关税施压、原产地审查和转运监管等更加“精准”的措施，以迫使它们加大对华切割，最终达到阻遏中国发展的目的。

在安全领域，东盟国家虽在不同程度上依赖美国对地区事务的参与，但同时与中国也保持积极对话与合作，使美国力图构建的排他性地区安全网络很难如愿。在台湾问题上，东盟国家普遍坚持一个中国原则，不会支持将涉台议题纳入地区阵营对抗叙事。针对日本首相高市早苗抛出涉台错误言论，东盟多国接连表明立场，越南外交部重申越南坚定奉行一个中国原则^[1]，缅甸谴责高市言论违反一个中国原则、鼓动“台独”分裂势力，^[2]菲律宾总统马科斯也强调菲不会干涉台湾问题^[3]。在南海问题上，虽然菲律宾近年来一味追随美国，但越南、马来西亚、印尼等南海周边国家仍普遍强调通过政治方式和外交渠道妥善处理海上分歧。2026年4月越共总书记苏林访华期间，两国一致同意恪守东盟与中国达成的共识，加紧推进“南海行为准则”磋商谈判。^[4]在军备建设上，泰国、柬埔寨、印尼等国实施防务装备来源多元化的务实策略，一方面依托与美国的防务合作框架引进美制装备，另一方面立足自身国防现代化刚需，积极拓展对华军贸合作。东盟国家在安全事务上的灵活策略，使得美国很难将东南亚的盟友伙伴都转化为

[1] 参见“Viet Nam responds to recent tensions in Taiwan Strait,” Vietnam Government News, November 27, 2025, <https://en.baochinhphu.vn/viet-nam-responds-to-recent-tensions-in-taiwan-strait-111251127165344832.htm>。

[2] 参见《缅甸谴责日本首相高市早苗涉台错误言论》，中国驻缅甸大使馆网站，2025年11月22日，https://mm.china-embassy.gov.cn/sgxw/202511/t20251122_11758199.htm。

[3] 参见“PBBM: PH adheres to One China policy, won't interfere in Taiwan,” Philippine News Agency, May 19, 2026, <https://www.pna.gov.ph/articles/1275295>。

[4] “Việt Nam, China pledge to elevate bilateral relations in new phase,” Việt Nam News, April 15, 2026, <https://vietnamnews.vn/politics-laws/1779498/viet-nam-china-pledge-to-elevate-bilateral-relations-in-new-phase.html>。

遏制围堵中国的前沿“矛尖”，从而迫使美国更加重视对地区关键国家、关键领域的关注与投入。

（三）国内政治驱动：财政困境、民意变化与 MAGA 派的牵引

从内生驱动力看，首先，财政困境构成美国战略调整的硬性约束。维系全球霸权需承担高昂的经济成本，而美国财政长期面临收入来源相对有限与支出刚性扩张的结构性矛盾。一方面，军费开支大幅攀升。2026 年 4 月白宫提交的 2027 财年联邦预算提案中国防预算高达 1.5 万亿美元，较 2026 财年增加约 42%。另一方面，债务问题积重难返。截至 2025 年 8 月，美国联邦政府债务规模突破 37 万亿美元，较官方预测提前 5 年触及这一阈值，2026 年更是有可能突破 40 万亿美元。^[1]在此压力下，美国政府必须对全球战略资源投入进行调整，更倾向于削减回报低、周期长和难以向国内选民解释的对外投入，将资源投向更能体现短期收益和国内政治回报的方向和领域。

其次，社会共识的变化动摇了美国对外扩张战略的合法性基础。长期主导美国对外政策的自由国际主义共识，在国内产业空心化、中产阶级压力上升与文化认同分化的多重冲击下面临挑战。“过去国家政治精英严重误判了美国人民愿意永远承担全球责任的意愿，事实上民众并不认为这些责任与国家利益有任何关联。”^[2]于是，美国部分民众开始将国内就业压力上升、收入差距扩大等困境，归咎于政府的海外巨额投入、频繁军事干预与盟友“搭便车”行为，对美国承担全球责任的抵触情绪持续积聚，并通过选举政治、社会动员和舆论表达等方式向政府施加压力。民意基础的变化使美国在东南亚维持扩张性战略的政治阻力上升，为其相关政策的“工具理性”转向提供了社会土壤。

[1] 参见《美国联邦政府债务突破 37 万亿美元》，人民网，2025 年 8 月 13 日，<https://world.people.com.cn/n1/2025/0813/c1002-40541809.html>；《美国国债首破 39 万亿美元 预期年内破 40 万亿》，新华网，2026 年 3 月 19 日，<https://www.news.cn/world/20260319/37cfd4ba205422ab652429c5021116d/c.html>。

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, p.1.

第三，作为特朗普重要政治基本盘的“让美国再次伟大”（MAGA）阵营，在推动美国对东南亚政策的调整上发挥重要作用。在决策高层，MAGA派占据总统、副总统、国防、司法、贸易、移民等核心职位，在安全、外交、经贸、内政等领域发挥着重要作用。该派系以“美国优先”为核心政治理念，主张压缩收益低的海外介入、强化本土制造和产业回流，转向旨在“固本强基”的所谓“门罗主义的特朗普推论”，这与民主党的自由国际主义路线形成明显差异。在民间层面，MAGA群体更关注经济发展、本土就业和“贸易公平”议题。而东盟部分国家不仅对美商品贸易保持较高顺差，还被美国国内政治话语视为中国商品对美转运、规避关税或供应链绕道的重要平台。随着MAGA派主导和影响美国政府决策，两党对外战略理念的深层分歧受到了单向的强制性收束并回归“美国优先”轨道，使得美国东南亚政策的“工具理性”色彩更加浓厚。

四、特朗普政府东南亚政策“工具理性”转向的多重影响

美国的东南亚政策实践中“工具理性”导向愈发凸显，对美国自身利益格局、地区秩序以及中国—东盟命运共同体建设都将产生广泛的影响。

（一）对美国：短期战术收益与长期战略损耗的内在张力

就特朗普第二任期的东南亚政策取向而言，美国在短期内通过“工具理性”思维主导的“成本—收益”算计似可取得一定的战术收益，但从长期看，这一取向也可能给美国带来诸如信任赤字、影响力受侵蚀等战略性损耗。

美国的短期战术收益主要体现在经济与安全两个方面。经济方面，特朗普的单边关税政策在一定时期内会增加美国的财政收入。东盟国家是美国关税政策的重要承压对象。据美国官方统计，2025财年征收的关税总额达2167亿美元，较2024财年增长了146%。^[1]尽管美国国际贸易法院下令退还关税，但新一届特朗普政府对此将通过提起上诉、以各种名义继续加

[1] U.S. Customs and Border Protection, “Trade Statistics,” January 2, 2026, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade>.

征关税等方式进行“周旋”。同时，如白宫所自诩的推动产业回流举措也取得了“积极成效”：截至 2026 年 4 月，美国国内制造业生产指数连续 5 个月保持增长，实际产出持续扩张，创下 2022 年以来的最高水平。^[1]安全方面，美国通过强化地区盟伴网络建设、提升南海战略投射与深化国防军工合作，展示了美国“有力的军事存在”和插手地区事务的“能耐”，并助长了像菲律宾这样的传统盟友侵权挑衅的“底气”。

然而，滥用“工具理性”思维对美国造成的长期战略代价同样不可忽视。一方面，功能化乃至“棋子”化定位加速了东盟国家对美国信任赤字的累积。新一届特朗普政府以责任转嫁与利益索取强化对东南亚盟伴的角色定位，削弱了东盟国家对美国“可靠安全保障者”和“稳定经济伙伴”身份的传统认知。2026 年 4 月，尤索夫·伊萨东南亚研究院发布的《东南亚态势报告 2026》显示，仅 42.7% 的受访者仍将美国视为可靠战略伙伴与安全提供者；当受访者被要求在中美之间作出选择时，52% 的人倾向中国。^[2]这些数据在一定程度上反映出美国在东南亚的战略信誉有所下降。另一方面，经济上的单边主义也在加速削弱美国的经济领导力与规则制定权。经济互惠是国家间建立互信、提升关系的重要方式，美国在东南亚形成的影响力离不开其以往为地区创造繁荣与提供公共产品的历史投入。而今，美国对东盟国家实施关税政策、缩减援助和弱化制度性经济安排，实质上减少了其通过经济互惠塑造东南亚地区发展议程、嵌入规则标准的重要渠道，可能会导致美国在东南亚的制度话语权受损。东盟国家或将加速推进经济合作的多元化进程，更深地融入以东盟为中心、吸引更多域外重要经济体积极参与的区域一体化网络。

[1] The White House, “Trump Effect: American Manufacturing Is Roaring Back as Factory Activity Hits Four-Year High,” April 22, 2026, <https://www.whitehouse.gov/releases/2026/04/trump-effect-american-manufacturing-is-roaring-back-as-factory-activity-hits-four-year-high/>.

[2] Yusof Ishak Institute, *The State of Southeast Asia 2026 Survey Report*, April 7, 2026, <https://www.iseas.edu.sg/frontpage-featured/the-state-of-southeast-asia-2026-survey-report/>.

总之，由“工具理性”思维驱动的外交实践可能削弱美国对外战略承诺的可信度，并对其在经济领域的影响力形成销蚀，进而会持续侵蚀美国长期致力于构建的并被美国视为支撑其全球领导地位的关键支柱——盟伴体系的根基。值得注意的是，盟伴体系内部的信任一旦受损，其修复成本往往远高于维护成本，这意味着美国当前的战术收益未来或将以更为高昂的战略代价加以偿付。

（二）对东南亚：地区秩序受冲击与区域国家自主空间受压制的双重挑战

从地区秩序层面看，一方面，美国将大国竞争设定为与东南亚地区互动的主轴，试图通过推进排他性盟伴网络建设、强化有明显指向性的前沿军事威慑和安全合作等途径，将多元共生、协商共治、平等互利的地区关系异化为零和博弈的对立竞争关系，导致东南亚地区的安全环境更趋复杂，进一步推升了东盟分化和分裂的风险。另一方面，美国对华竞争的战略偏好导致东南亚区域合作议程出现明显偏移。新一届特朗普政府聚焦传统军事安全以及经贸、科技、关键矿产等领域竞争，对气候变化、减贫发展等东盟国家迫切关注议题缺乏兴趣。这与东盟倡导的“全面安全治理”理念形成落差，阻碍了地区综合治理的完善与可持续发展目标的推进。

从各国层面看，东盟国家的自主发展进程在经济与安全两个维度遭遇双重制约。在经济维度，美国的单边关税政策与要求东盟各国配合对华“脱钩断链”的做法形成叠加压力，扰动东南亚依托外向型经济的传统增长模式，对域内各国产业升级、内生性发展动能培育、自主可控产业体系构建构成考验。同时，美方惩罚性关税可能引致东南亚吸引外部投资和对外出口的不确定性上升。例如，美国“对等关税”政策实施当月，越南新增外商投资承诺额便下降至 28.4 亿美元，环比下降 30%，同比下降约 8%。^[1]此外，前期美国与东盟国家订立的互惠贸易安排及关键矿产合作协议都不

[1] Laurie Chen et al., “US Tariff Pause on Beijing Puts Pressure on ‘China-Plus-One’ Countries,” Reuters, May 13, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-tariff-pause-beijing-puts-pressure-china-plus-one-countries-2025-05-13/>.

同程度嵌入了针对第三方的“毒丸条款”，要求合作方配合美国打压竞争对手，与美国采取“步调一致”的行动。^[1]在协定生效的数月里，美国一度持续逼迫相关国家在供应链两端逐步“去中国化”。

在安全维度，美国将部分东盟国家深度嵌入其地缘战略布局，显著增强了相关国家对美方的安全依赖，导致这些国家国防政策与资源分配受到美方战略需求牵引，安全自主性与战略选择的灵活性受到制约。最具代表性的是菲律宾，近年来大力推动“武装部队现代化计划”，国防预算占 GDP 比重超过 1.5%，并呈现持续增长的趋势，与美国及日本、澳大利亚等国的军事安全捆绑越来越紧密。事实上，军费上升和对外强化安全合作严重挤压了部分东盟国家用于经济发展与民生建设的财政空间。

（三）对中国：周边命运共同体建设面临的挑战与机遇

美国的东南亚政策调整所造成的影响，不可避免地会延伸至中国的周边战略空间，使中国的周边命运共同体建设面临复杂的挑战，但同时也带来了一些机遇。

一方面，美国东南亚政策带来的多重风险挑战首先在于对中国与东南亚的经贸与产业合作形成掣肘。美国对东盟国家的关税政策，不仅使依托东南亚区位与低关税优势发展的中国企业面临直接打击，更迫使部分东盟国家在对美市场准入与对华产业协同之间作出更困难的政策平衡。二是增大了中国在关键矿产、前沿科技供应链等领域面临的压力。这些领域是美国当前排挤打压中国的重点方向。2025 年 12 月，美国主导建立的“硅和平倡议”（Pax Silica）迄今已吸纳包括新加坡、菲律宾在内的 20 余个经济体加入，还有可能继续扩员；在 2026 年 2 月启动的覆盖 50 余国的“资源地缘战略参与论坛”（FORGE）框架中，马来西亚、泰国、新加坡、菲律宾 4 个东盟国家亦在其列。这些机制都具有明显的“排华”特征，是美国力图提升对华科技、军事竞争优势的主要多边工具。三是致使中国周边安全环

[1] 成汉平：《美国贸易保护主义在东南亚地区的范式演变》，载《东南亚纵横》2026 年第 1 期，第 2 页。

境中的不确定和不稳定因素增多。美国不断推动亚太地缘格局向对立竞争的方向演进，依托与东南亚的盟伴关系网络持续加大前沿军事部署，特别是 Quad 持续向东盟渗透，美日澳与菲律宾也不断加强海上安全合作并逐步向事实上的准同盟关系发展，这些举动推升南海、台海和东海之间的联动态势，使得中国捍卫领土主权、维护合法海洋权益面临的外部干扰和压力进一步增大。

另一方面，美国东南亚政策实践中的“工具理性”倾向更加凸显，不可避免将引发东盟国家的战略疑虑和美国“号召力”的下降，这为中国推动构建周边命运共同体提供了有利契机。经济领域，美国“单边利己”的经贸胁迫政策，与中国以“互利共赢”深化与东盟国家产业协作、提振东盟国家经济韧性的做法形成鲜明反差。对东盟而言，美国的做法加剧了外部市场需求的波动性与外来投资的不确定性，而中国一直是东盟重要且稳定的贸易与投资伙伴，双方已初步形成融合互嵌的产供应链合作关系^[1]；更重要的是，中国—东盟自贸区 3.0 版升级议定书的签署，以及“一带一路”倡议和东盟各国发展战略的深入对接，为双方加强经贸与产业合作奠定了更加坚实的基础，为地区发展和繁荣注入了更多确定性。安全领域，美国一方面试图强化针对战略竞争对手的军事部署与安全合作，另一方面又要求地区国家承担更多安全责任。东盟国家普遍反对在中美之间选边站队，倾向于保持灵活务实的战略姿态，对美国欲甩包袱的做法也会愈发不满。这为中国推动东盟等各方共同健全地区安全架构、拓展安全合作以及稳步推进“南海行为准则”磋商提供了契机。

结 语

特朗普第二任期东南亚政策实践中鲜明的“工具理性”导向，既折射出美国在霸权成本与收益失衡背景下对外战略自利性、现实性进一步

[1] 杨超、白光裕：《中国—东盟产业链供应链合作：现状、问题与对策》，载《国际经济合作》2026年第2期，第59页。

凸显的调整趋势,也显示出美国对外政策特别是霸权护持方式正在从“价值观塑造与‘民主’认同”向“现实成本与收益算计”的范式演变。未来一个时期,美国的“工具理性”取向仍将持续,其政策效果将受制于三大变量:一是美国强化战略捆绑与东南亚国家维护战略自主之间的持续博弈;二是美国和东盟各国国内政治变化对双方互动议程和方式的影响;三是中国、东盟、美国三方关系的发展变迁。需要看到的是,随着东盟国家战略自主意识的普遍增强以及地区国家间互利合作的内在韧性持续提升,对经贸往来、安全合作等议题的工具化操弄势将遭遇越来越强的抵制,企图通过推行“美国优先”路线来维系霸权地位的政策设计也终将因透支自身战略信誉而难以为继。

东南亚是中国周边外交的优先方向、推动构建人类命运共同体的先行区,也是高质量共建“一带一路”的重点区域。从中国—东盟建立全面战略伙伴关系五周年的新起点上出发,中国更需要在战略上高度重视同东盟的关系。一方面,要尊重东盟的国家战略自主和发展道路选择,支持东盟在区域合作中的中心地位;积极践行四大全球倡议,以高质量共建“一带一路”、深化中国—东盟自贸区3.0版建设为牵引,深化拓展各领域务实合作,与周边国家携手构建更为紧密的中国—东盟命运共同体。另一方面,中国要坚持将相互尊重、和平共处、合作共赢原则作为发展对美关系的主基调,积极推动美国同中国一道,加强战略沟通、增进战略互信、妥善处理分歧,把“中美构建建设性战略稳定关系”的新定位从共识转化为相向而行的行动,为变乱交织的世界注入更多稳定性和确定性,共同走出一条新时代大国正确相处之道。

【收稿日期:2026-03-10】

【修回日期:2026-06-27】

(责任编辑:马燕冰)