

东盟中心主义重构与 中国－东盟关系的发展^{*}

□ 张 洁

〔提 要〕 大国关系缓和、各方支持以及保持战略自主性与平衡性为东盟中心地位的确立提供了重要外部条件。但当下美国推动实施“印太战略”，中美战略竞争加剧，美日印澳“四边对话”等机制更多参与地区事务，这些均对东盟中心地位构成挑战。东盟推出《东盟印太展望》，试图通过概念、规则与合作领域等的重构，维护自身地区主导地位。但受新冠肺炎疫情暴发、缅甸政局变动和拜登政府继续加大对华战略竞争的影响，东盟努力的成效有限。中国－东盟对话伙伴关系 30 年的发展经验表明，支持东盟的中心地位对于中国妥处大国关系、推进区域合作以及构建周边命运共同体都具有重要现实意义。中国应正面回应《东盟印太展望》，加强与东盟的战略对接，支持东盟在一些具体议题上发挥中心作用。

〔关 键 词〕 中国－东盟关系、东盟中心地位、印太战略

〔作者简介〕 张洁，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、
中国社会科学院大学国际关系学院教授

〔中图分类号〕 D822.333

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 3 期 0118-18

近年来，中美战略竞争加剧，引发地区秩序的重构。美国、日本、澳大利亚、

^{*} 该项目受“亚洲区域合作思想库网络”专项经费（合同编号：2019008）资助。

印度乃至英国、法国、欧盟等都出台了不同的“印太”方案，其中均重申支持东南亚国家联盟（简称“东盟”）的中心地位，认可其在“印太”地区作为一个运行良好和善于解决问题的区域架构所发挥的作用。然而，各方对东盟中心地位的认可并未能减少东盟的不安，其战略焦虑反而显著增强。一些东盟国家表示，大国竞争已经成为当前地区秩序的主要特征，东盟的中心地位受到威胁，面临着被迫“选边站”的困境。为此，东盟在2019年发布《东盟印太展望》（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific，下称《展望》），意在以此维护自身的统一性，在地区秩序重构中保持中心地位。

在对地区秩序变迁与东盟中心地位形成进行简要历史回顾的基础上，本文重点分析美国“印太战略”与中美战略竞争对东盟中心地位的影响，研判东盟对重构中心地位内涵的外交努力及其成效，以期为中国筹划地区政策、更好地与东盟开展各领域合作提供参考和启示。

一、中美战略竞争推动地区秩序的深刻变革

冷战结束后，美苏争霸的两极格局在亚太地区瓦解，中美关系处于相对缓和与不断探索合作的阶段。美国同盟体系在亚太安全秩序中占据主导地位，其以美日同盟为核心，并基于此巩固与韩国、澳大利亚等国的同盟关系。在东南亚地区，柬埔寨问题的解决加强了东盟的“地区意识”并为最终实现“大东盟”创造了条件。1999年，东盟已成为一个囊括东南亚十国的区域组织。此后，随着东盟地区论坛、东亚峰会以及东盟防长扩大会议的举行，“东盟规范”逐渐被区域内外主要国家所认可和接受，而东盟在区域合作框架中的中心地位（centrality）也得以确立。这一时期，美国主导的军事同盟客观上有利于亚太地区的和平，但是美国没有意愿建立更大范围的“亚太版北约”，而东盟主导的地区安全合作框架则在形成地区安全规范与建设安全机制领域发挥了积极作用，二者互为补充，没有产生主导权之争。同期，亚太政治与经济秩序的多元化特征突出。20世纪90年代，中日韩三国与东南亚各国的经济发展迅速。为应对经济全球化浪潮，区域合作方兴未艾，亚太经济合作

组织（APEC）、“10+1”和“10+3”等共同形成了多层级的地区经济秩序。

中国的周边秩序观和秩序构建实践在这一时期也出现了重大转变，中国开始积极学习和践行地区多边主义，以协商合作为基础规范，形成了务实多边主义的特色和风格。1991年中国－东盟对话伙伴关系建立，1994年中国加入东盟地区论坛，此后中国逐渐成为东亚区域合作的主要参与者和推动者。

到21世纪第一个十年末，亚太地区形成了以美国军事同盟体系占据主导地位的地区安全秩序以及多元化、多层级的地区经济与政治秩序，而整个亚太地区由于长期保持和平以及经济的高速发展，成为了区域合作的典范。

21世纪第二个十年初开始，亚太地区秩序发生重大变化。2010年前后，中国国内生产总值超过日本，位居亚洲第一，世界第二，这标志着亚太地区主要国家间的力量对比发生了根本性变化。随着中日力量对比历史性的逆转以及中美实力对比差距的缩小，美国放弃了长期实施的离岸平衡战略，启动“亚太再平衡”战略，并着手主导“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）谈判进程。美国“回归”亚太，目的是维护自身的地区主导权，“推回”中国在地区影响力的“扩张”。

这一时期，中国构建地区秩序的实践活动开始在多领域展开，但其并不是一个整体设计在先、逐层落实到位的过程，而是根据自身实力与地区环境的变化，不断提出新理念、新方案、新倡议，进而通过实践积累成形的进程。2013年，在周边外交工作座谈会上，习近平主席强调，中国周边外交的基本方针是坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，突出体现亲、诚、惠、容的理念，同时提出，把中国梦同周边各国人民过上美好生活的愿望、同地区发展前景对接起来，让命运共同体意识在周边国家落地生根。^[1]这可以被理解为确立了中国周边战略的总体目标。在实践层面，中国提出了“一带一路”倡议，并以东南亚作为优先推进方向；中国与东盟国家还启动了“南海行为准则”磋商，并将其作为制定地区安全规则的一部分。

尽管“亚太再平衡”战略以制衡中国为目标，这一时期的中美关系仍处

[1] “习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话”，新华网，2013年10月25日，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878897.htm。（上网时间：2021年5月5日）

于竞争与合作共存的阶段。因此，东盟的中心地位并没有受到严重冲击，反而因为美国“重返”亚太，中美双方更重视和参与地区多边对话，东盟在地区事务中更为活跃。

到奥巴马执政后期，美国外交与战略分析人士对中国的失望感和对美国对华战略的挫败感显著上升，多数意见认为中国外交日益“咄咄逼人”，而美国的“亚太再平衡”战略未能有效阻止中国力量的上升，主张采取更为强硬的对华政策。特朗普执政后，经过短暂的战略“休眠”，在国内力量与日澳等盟友的推动下，出台了“印太战略”。^[1]这是一套具有鲜明地缘政治特征的设计，试图通过运用“印太”这一地缘政治概念设定新的经济与安全规则、打造以“美日印澳四边安全对话”（简称“四边对话”）为支柱的地区机制，最终构建美国主导下的地区新秩序方案。在经济领域，该战略强调“通过为促进整个地区基础设施的私营投资而采取行动，在‘自由、公平和对等’原则的基础上重新打造贸易和经济交流关系”。^[2]这有别于奥巴马政府时期重视推进以 TPP 为代表的区域贸易安排，更强调在基础设施领域提供“透明的、可替代性的”投资，凸显了针对“一带一路”倡议的意图。

安全议程是“印太战略”的核心，其要义是强化以美国为中心、以规则为基础、多层次的安全网络。美国认为，中俄正在削弱美国的军事优势和破坏“印太”地区的繁荣与稳定，为维护国家利益与国防战略目标，美国将采取多种措施构建网络化的安全架构，维护以规则为基础的国际秩序。^[3]在实际操作层面，除了将“太平洋司令部”改名为“印太司令部”外，“印太战略”

[1] 特朗普政府上台后就宣布全面放弃“亚太再平衡”战略，同时还退出了 TPP 的谈判，而且对于东亚峰会等地区合作机制漠不关心。为此，日本和澳大利亚在重新制定本国地区战略的同时，重启美日印澳“四边对话”，试图“留住”美国、拉拢印度以共同应对中国的崛起。参见张洁：“美日印澳‘四边对话’与亚太地区秩序的重构”，《国际问题研究》2018年第5期，第61页。

[2] “彭斯副总统在第六届美国－东盟峰会上的讲话”，美国驻华大使馆和领事馆网站，2018年11月16日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-vice-president-pence-at-the-6th-u-s-asean-summit/>。（上网时间：2020年7月8日）

[3] U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>。（上网时间：2020年8月1日）

的许多做法延续了“亚太再平衡”战略的内容，可谓是“亚太再平衡”战略的2.0版。

到2019年底，“印太战略”的安全议程基本完成了实心化、机制化与多边化建设，并以“全政府”方式推进。但是，经济议程的落实相对落后，并无大型基础设施投资项目落地。2020年新冠肺炎疫情暴发后，特朗普政府借助疫情因素加大对华施压，从经济、技术、地缘政治、意识形态等方面深化针对中国的战略竞争，较之以前更具对抗色彩，尤其是在经济领域，特朗普政府着力推动全球供应链、产业链与中国“脱钩”，借助“经济繁荣网络”（Economic Prosperity Network）打造排斥中国的国际经贸阵营。^[1]

拜登政府基本全面接盘特朗普的“印太战略”。从百日执政的表现看，竞争仍是拜登政府对华思维的核心概念、对华政策的组织原则以及处理对华关系的基调。不过，在竞争方式上，拜登政府更重视自身竞争力的提升以及加强多边主义的运用，更多关注盟友的利益，注重与盟友协商，在经贸规则、技术管制、投资限制、价值观、安全等领域争取盟友的配合与支持。^[2]2021年3月12日，美日印澳“四边对话”以线上形式举行首次峰会，这是该机制创立以来举办的最高级别会晤，也是拜登就任总统后着力推动的结果，表明美国虽然暂时搁置了将“四边对话”打造为“印太版北约”的提议，但是未来会加大对其投入，更多以集体方式参与和主导地区事务。^[3]需要强调的是，拜登政府的多边主义是排他性的多边主义，主要是在排斥中国，这将使中国面临更大的国际压力，^[4]同时也将使不愿意“选边站”的国家面临更大压力。

美国加大对华竞争态势破坏了原有地区秩序的存在基础，“印太战略”更是将打造美国主导下的地区新秩序作为主要目标。在地区秩序重构的进程

[1] 赵明昊：“新冠肺炎疫情与美国对华战略竞争的深化”，《美国研究》2020年第4期，第22页。

[2] 余东晖：“沙利文接棒奥布莱恩后首论美中战略竞争”，中评社，2021年1月29日，http://hk1.cmtt.com/doc/1059/9/8/1/105998103_4.html?kindid=7950&docid=105998103&mdate=0130055311。（上网时间：2021年5月1日）

[3] 张洁：“美日印澳峰会加剧地区秩序博弈”，《世界知识》2021年第7期，第24页。

[4] 阎学通：“拜登给中国带来的压力比特朗普更大”，腾讯网，2021年4月22日，<https://new.qq.com/omn/20210422/20210422A0FA9F00.html>。（上网时间：2021年5月1日）

中，中小国家与地区组织的态度与政策值得高度关注，它们的战略自主性将使地区新秩序的发展具有很大不确定性，这也是中国加强对美博弈、推动构建更有利于本地区国家共同发展的新型地区秩序的重要外交空间。

二、地区秩序冲击下的东盟：《展望》重构中心地位

除了美国之外，日本、印度、澳大利亚、英国、法国、欧盟等国家或地区组织先后公布了各自的“印太”方案，它们都重申支持东盟的中心地位，支持其在地区事务中继续发挥主导作用，这是因为东盟是亚太地区最有影响力、最成功的地区组织。但是，东盟的战略焦虑未减反增，担心中美战略竞争将冲击其统一性和中心地位。不仅如此，2020年新冠肺炎疫情的暴发以及2021年初缅甸政局的变化也都给东盟带来严峻考验。

（一）东盟中心主义的历史形成

东盟中心地位是亚太地区发展的特定产物。东盟从内部扩容开始，就非常重视通过制度设计确保中心地位。1995年8月第二届东盟地区论坛通过的《东盟地区论坛：概念文件》明确指出，东盟在论坛中拥有核心角色。文件提出，新的加入申请需要提交论坛主席国，由成员国共同协商决定；论坛主席国只能由东盟轮值主席国担任，且论坛的高官会议将安排在东盟外长会议与部长级会议之后，等等。^[1]这些规定的目的是保证东盟的中心地位，保证由东盟国家决定论坛的发展方向、进程和讨论议题。泰国副外长素林·皮差旺将此形容为东盟处在“驾驶员”的位置。^[2]此后，“10+3”、东亚峰会的制度设计也基本承袭了这种思路并有所发展。2005年首届东亚峰会举行，由东盟提出的、参加东亚峰会的三项条件是：应是东盟的全面对话伙伴；已加入《东南亚友好合作条约》；与东盟有实质性的政治和经济联系。签署《东南亚友好合作条约》既为东盟与合作伙伴的关系提供了法律保障，也促使合

[1] “The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper,” website of the U.S. Department of State, <https://2001-2009.state.gov/t/pm/rls/fs/12052.htm>.（上网时间：2021年4月27日）

[2] 郑先武：《安全、合作与共同体：东南亚安全区域主义理论与实践》，南京大学出版社，2009年，第320页。

作伙伴接受“东盟规范”，使“东盟规范”成为本地区合作机制的基本准则，这同样是对东盟中心地位的认可。

2009年7月，美国签署了《东南亚友好合作条约》；同年11月，美国－东盟峰会首次召开，这表明奥巴马政府将加强与东盟的关系作为“重返亚洲”具体举措的一部分。2015年东盟和美国正式建立战略伙伴关系，双方发表的《联合声明》强调，“在基于规则的亚太地区架构演进中，（美国）致力于支持东盟的中心地位……（双方）将通过由东盟领导的重要机制继续合作，诸如东亚峰会、东盟地区论坛和东盟防长扩大会议等”。^[1]特朗普执政时期，尽管特朗普本人对东亚合作缺乏兴趣，但是在形成“印太战略”的一系列文件与重要讲话中，美国多次重申对东盟中心地位的认可，强调东盟是美国在该地区不可或缺和不可替代的战略伙伴。^[2]2020年时值美国－东盟战略伙伴关系建立五周年之际，美国更是表示双方伙伴关系以“印太战略”与《展望》的共同原则为基础，包括东盟的中心性、对主权和法治的尊重、善治、透明、包容性、以规则为依据的框架和开放性。^[3]

欧盟是最早认可东盟中心地位的域外合作者。其在2001年就发布文件，将东盟视为核心的经济、政治伙伴；2003年7月，欧盟又发布《与东南亚的新伙伴关系》文件，进一步确认东盟的核心角色。2021年4月，欧盟出台了关于“印太”事务的集体立场文件，强调以促进基于规则的多边主义为目标，支持东盟的中心地位，计划通过欧盟－东盟峰会和亚欧会议机制，实现欧盟－东盟战略伙伴关系。^[4] 为了保持全球影响力，英国从2016年启动“脱欧”

[1] The White House, “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>. (上网时间：2021年4月27日)

[2] “彭斯副总统在第六届美国－东盟峰会上的讲话”；U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region”. (上网时间：2020年8月1日)

[3] “美国－东盟战略伙伴关系”，美国驻华大使馆和领事馆网站，2020年9月9日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/united-states-asean-strategic-partnership-zh/>。(上网时间：2021年5月1日)

[4] Council of the European Union, “Council on Conclusions on an EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific,” April 16, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/en/pdf>. (上网时间：2021年4月29日)

公决后就同步制定了“全球英国”（Global Britain）议程，并重点关注“印太”事务。为此，英国迅速向东盟派遣使团，推动英国－东盟对话伙伴关系的建立。^[1]

日本、澳大利亚和印度也发布了各自的“印太”方案，均对东盟的“中心地位”加以认可。^[2]它们在“四边对话”框架下也多次重申这一共识。在首次“四边对话”峰会上，美日印澳四国再次联合发声，支持东盟的统一性、中心作用以及《展望》，并宣布将通过四国合作，到2022年底为包括东南亚国家在内的“印太”国家提供10亿支新冠疫苗。^[3]

（二）地区秩序冲击东盟中心地位

历史经验表明，东盟中心主义是东盟成员国和外部国家共同作用下的产物。东盟中心地位的存续主要受三方面外部因素影响：大国之间具有合作意愿而非以竞争关系为主；东盟在大国之间保持平衡；域内外大国对东盟地位的认可。^[4]对照这三点可知，尽管美日印澳等各方均表态支持东盟的中心地位，但是并不能安抚东盟的战略焦虑，因为东盟面临的最大挑战是美国“印太战略”的实施加剧了中美战略竞争态势，使其难以保持大国平衡，同时自身的统一性也面临严峻考验。

新加坡总理李显龙在2019年和2020年两度发文，表达对中美战略竞争与地区秩序走向的担忧。他认为，20世纪70年代以后，中美建交与中国实施改革开放政策，中美均成为本地区最主要的经济伙伴，促进了地区经济发展，但同时中国并没有对美国的地区主导地位构成挑战。因此，东盟国家可以享受“两全其美”的好处。但是，目前中美两国的紧张关系引发了有关亚洲未

[1] ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement on the ASEAN Leaders’ Meeting,” April 24, 2021, <https://asean.org/storage/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf>. (上网时间：2021年4月29日)

[2] 张洁：“东盟版‘印太’愿景：对地区秩序变化的认知与战略选择”，《太平洋学报》2019年第6期，第15-16页。

[3] “QUAD Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the QUAD,” website of Prime Minister of Australia, March 13, 2021, <https://www.pm.gov.au/media/quad-leaders-joint-statement-spirit-quad>. (上网时间：2021年3月22日)

[4] 韦宗友：“印太视角下的‘东盟中心地位’及美国－东盟关系挑战”，《南洋问题研究》2019年第3期，第8页。

来和新型国际秩序形态的深刻问题。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。包括新加坡在内的东南亚国家尤其担忧，因为它们处于各个大国利益的交汇点上，必须避免被迫做出令人不快的选择。^[1]

大国竞争激烈使地区对话平台更多成为美国对华外交施压的“麦克风”，削弱了东盟对机制的议程设置权与话语主导权。2020年9月，时任美国国务卿蓬佩奥出席了美国－东盟外长线上会议，常务副国务卿斯蒂芬·E·比根参加了东盟地区论坛线上外长会议，两者都不遗余力地将中国作为主要发言议题，对中国的攻击涵盖了南海问题、涉港问题、基础设施建设、湄公河水资源问题等，要求“中国停止咄咄逼人和破坏稳定的政策”。^[2]美方不仅试图让东盟就此作出表态，而且在东盟迫切关心的防疫抗疫、疫后经济复苏与应对非传统安全威胁等问题上大做文章，试图拉拢东盟，服务其遏制中国的目标。如果美国始终以遏制中国为目标，最终东盟将不得不面临“选边站”，同时也很难避免被边缘化或被分裂的命运。

维护东盟的统一性是东盟应对地区秩序变化中面临的重大内部挑战。“统一性”是东盟中心地位的基石。基于从殖民时代到冷战时期与东南亚各国的不同历史联系，美日印澳及英法等国的“印太”方案都具有“+东盟国家”的模式特征，如英国强调与马来西亚、新加坡的联系，美国特别提出要加强与菲律宾、泰国的军事同盟关系，^[3]等等。对于东南亚国家来说，出于不同

[1] Lee Hsien Loong, “Keynote Address by Prime Minister Lee Hsien Loong at the 18th IISS Shangri-La Dialogue,” IISS, May 31, 2019, <https://www.iiss.org/-/media/files/shangri-la-dialogue/2019/speeches/keynote-address-lee-hsien-loong-transcript.ashx>（上网时间：2020年8月5日）；Lee Hsien Loong, “The Endangered Asian Century: America, China, and the Perils of Confrontation,” *Foreign Affairs*, July/August, 2020.

[2] “蓬佩奥国务卿参加东盟－美国外长会议”，美国驻华大使馆和领事馆网站，2020年9月9日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/secretary-pompeos-participation-in-asean-united-states-foreign-ministers-meeting-zh/>；“常务副国务卿比根参加东盟地区论坛线上外长会议”，美国驻华大使馆和领事馆网站，2020年9月12日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/deputy-secretary-bieguns-participation-in-the-asean-regional-forum-virtual-foreign-ministers-meeting-cn/>。（上网时间：2021年5月4日）

[3] U.S. Senate, “Strategic Competition Act of 2021,” April 15, 2021, <https://www.congress.gov/bills/117/congress/senate-bill/1169/text/toc-idcc51fc1192324110b4c48f37596a9014>。（上网时间：2021年5月1日）

的国家利益需求，它们对域外国家的“回归”也持有不同立场，更有国家试图借助外部力量加大与中国在南海问题上的争夺力度。受“东盟规范”的限制，东盟并不能完全掌控成员国的行动，也不能限制成员国发言的自由。这些因素未来将进一步加剧东盟的分裂。

（三）《展望》旨在重构东盟中心地位

为了维护东盟的统一性和中心地位，在印尼的推动下，2019年9月第34届东盟峰会通过了《展望》，这是东盟版本的“印太”方案，阐述了东盟对美国牵头的“印太”倡议的立场。^[1]国内外相关研究表明，东盟内部对“印太”概念的立场与各种“印太”方案存在差异。区别于美国“印太战略”，《展望》强调包容、开放与合作，体现了东盟的战略自主性与灵活性。

《展望》提供了东盟语境下的“印太”概念并强调，在从“亚太”向“印太”概念的转变中，东盟仍居中心地位。在地缘政治方面，亚太地区和印度洋区域是几十年来世界上最具活力的区域之一，东南亚处于这一动态区域的中心，是通往这些区域的重要通道和门户。在地缘经济方面，“印太”地区一直是世界经济增长的中心。在区域架构中，东盟仍将不断发挥集体领导作用，在利益竞争的战略环境中继续充当“诚实的中间人”（honest broker）。其所依托的地区机制仍包括东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议、扩大的东盟海洋论坛以及相关的“10+1”机制。^[2]

《展望》旨在加强现有的东盟主导机制并为其提供新的动力，但其对东盟中心地位的阐述有一些细微的新变化，即突出在利益竞争的战略环境中继续充当“诚实的中间人”。“中间人”与此前的“驾驶员”“主导性”说法有联系但也有区别。“中间人”更突出其基于包容的“互联互通”的定位。这里的“互联互通”是将不同的合作机制、不同的地区方案对接，既包括东盟牵头的机制与“印太”地区其他区域、次区域机制的连接与加强合作，也

[1] “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf. (上网时间：2021年5月3日)

[2] *Ibid.*

包括推动“一带一路”倡议与美国及其他版本“印太战略”的对接。^[1] 这是在大国竞争加剧的背景下东盟对中心地位的一种现实认知和重新阐述。

为了体现《展望》的包容性以及充当“中间人”，东盟对“印太”的定位是“一个高度一体化和相互关联的区域”；该区域倡导“对话与合作”，而非“竞争”；强调“人人享有发展和繁荣”。这与美国将“印太战略”定位为对华竞争甚至遏制存在本质区别，也为中国正面回应《展望》提供了外交空间。

（四）东盟中心地位面临新挑战

《展望》发布后，亚太地区环境发生了巨大的变化，突出表现为2020年新冠肺炎疫情的暴发和2021年2月缅甸政局的突变，这是对东盟统一性的严峻考验。新冠肺炎疫情暴发后，整个东亚地区较为成功地控制了疫情，既是全球致死率较低的地区，也是全球率先实现经济复苏的地区。但与中日韩三国的紧密合作相比，东盟内部国家间的互助与合作水平有限，这引发了关于东盟一体化成效的质疑。2021年2月，缅甸政局突变，印尼、泰国、文莱等国进行了积极斡旋。4月24日，东盟领导人特别会议举行并形成了有关缅甸问题的五点共识，但其落实情况有待观察。^[2] 在处理缅甸问题过程中，中国、美国等国家以及联合国等国际组织均支持东盟发挥建设性作用，这表明东盟在处理本地区内部事务中仍占据中心地位并得到各方认可。不过，由于东盟坚持不干涉内政原则，缅甸问题至今仍处于僵局，这也引发了各方对“东盟方式”的质疑。关于调整“东盟方式”又旧话重提，一些东南亚学者认为，东盟坚守的不干涉内政、协商一致原则约束了东盟协调力的有效发挥，在一些争议问题上采取“小多边主义”才能挽救东盟中心地位。

东盟领导人特别会议还在主席声明中强调，在举行第54届东盟外长会议之前，东盟外长们务必尽快与中国、美国外长或国务卿举行会谈。声明重申维护中心主义与统一性对东盟与外部伙伴构建互信的重要性，尤其是对处理

[1] 笔者于2018年1月16日参加泰国外交部东盟司副司长苏里亚（Suriya Chindawongse）代表团在北京举行的座谈会时获悉相关信息。

[2] ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement on the ASEAN Leaders’ Meeting,” April 24, 2021.

与中美两国关系而言。^[1]这再次反映了东盟对当前中美战略竞争日益加剧的忧虑。正如东盟所担心的，拜登政府对华竞争态势的加强正在进一步迫使东盟“选边站”。2021年4月，美国国会参议院外交委员会审议通过“2021年战略竞争法案”（Strategic Competition Act of 2021），目的是运用所有战略、经济和外交工具阻止中国在“印太”地区建立“霸权”，进而成为“世界领导大国”（leading world power）。该法案大篇幅涉及“印太”事务，建议拜登政府以“印太战略”为引领，加强对关键性盟友、双边与区域伙伴关系的承诺，共同推进多领域合作，以对抗中国在经济、安全、外交领域的“胁迫”。法案多次“点名”东盟，表示美国将继续支持东盟共同体建设和东盟的中心地位，继续加强与东盟在公共卫生、经济、安全等领域的合作。值得关注的是，法案建议美国－东盟针对战略性技术和关键基础设施的投资与出口、网络安全和人工智能等技术问题加强合作，对华采取必要的制裁措施。^[2]这意味着，法案一旦最终通过，东盟及其成员国将会在诸多具体领域与议题上面临“非此即彼”的合作选择，而这与《展望》的包容精神存在根本性矛盾。

“四边对话”随着美国“印太战略”的实施而重新活跃，并成为该战略的支柱性地区机制。“四边对话”的升级扩容对东盟中心地位和统一性构成双重挑战。“复活”初期，“四边对话”的司局级会晤主要是在东盟系列会议期间“插空”举行，到2020年才召开专门会议。2021年3月“四边对话”峰会的召开标志着其升级任务的完成。在扩容方面，“四边对话”将越南、韩国作为主要发展目标。2020年5月，越南以“QUAD+”的形式、暂时性加入“四边对话”，越南此举更多出于实力均衡考虑，希望开展东盟框架外的小多边接触。^[3]但是，正如一些美国智库指出的，“四边对话”的迅速推进加大了

[1] ASEAN Secretariat, “Chairman’s Statement on the ASEAN Leaders’ Meeting,” April 24, 2021.

[2] U.S. Senate, “Strategic Competition Act of 2021”.

[3] 越南对“印太”概念的态度也较为积极，2020年12月举行的越南－印度虚拟峰会的联合愿景声明是越南首次在高级别联合声明中采用“印太”一词。参见“Viet Nam-India Joint Vision Statement for Peace, Prosperity and People,” Online Newspaper of the government of Viet Nam, December 21, 2020, <http://news.chinhphu.vn/Home/Full-Viet-NamIndia-Joint-Vision-Statement-for-Peace-Prosperity-and-People/202012/42482.vgp>.（上网时间：2021年4月6日）

东盟关于“四边对话”将取代其中心地位的疑虑。^[1]当然,“四边对话”机制会在多大程度上对东盟中心地位形成冲击还有待观察,该机制与东盟的互动亦是重要变量。

综上,各方认可的东盟中心地位与东盟语境下的中心地位具有一定的差异性。东盟始终以动态而灵活的方式构建中心地位的概念与作用。当大国关系相对缓和时,东盟以维护自身在地区经济、政治与安全架构的发展方向、进程推进以及议题设置等方面的主导地位为优先选择。当面临大国竞争加剧的地区环境时,东盟意识到作为“中间人”的重要性,力推不同地区方案的对接,愿意为大国提供对话平台以保持必要的政治沟通甚至是危机管理,体现其不可替代的作用,这是其中心地位的另一种表现。而美国等国家强调的东盟中心地位,实际上是“借壳上市”,意在利用诸如东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等东盟主导的地区机制,为自身构建网络化的安全架构服务,维护美国的秩序主导权。^[2]这实际上更多将东盟作为对话平台的提供者,而非决定路线方向的“司机”。因此,这种“认可”并不能安抚东盟,东盟必须提出自己的地区架构设想,才能最大程度地维护自身的中心地位与统一性。

三、支持东盟中心地位与 中国-东盟对话伙伴关系的发展前景

2021年是中国和东盟建立对话伙伴关系30周年。30年来,在东盟对话伙伴中,中国创造了多项“第一”:第一个加入《东南亚友好合作条约》,第一个同东盟建立战略伙伴关系,第一个同东盟商谈建立自贸区,第一个明

[1] Stephen Tinkel et al.,“Positive Visions, Powerful Partnerships: the Keys to Competing with China in a Post-Pandemic Indo-Pacific,” CNAS, March 2021,<https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Post-Pandemic-Indo-Pacific-final-B.pdf?mtime=20210331120149&focal=none>. (上网时间:2021年4月5日)

[2] 韦宗友:“印太视角下的‘东盟中心地位’及美国-东盟关系挑战”,第1页。

确支持东盟在东亚区域合作中的中心地位。^[1]

东南亚是中国周边外交优先发展的方向。中国支持东盟共同体建设，并努力构建互利共赢的中国－东盟关系。1991年以来，中国陆续加入并参与推动了以东盟为制度中心的全部东亚多边进程，包括东盟地区论坛、东盟与中日韩合作、东亚峰会、东盟防长扩大会议等。“21世纪海上丝绸之路”倡议2013年在印尼提出以来，“一带一路”多个示范项目在东南亚国家落地。2020年，中国与东盟携手应对新冠肺炎疫情，体现了区域治理的灵活性与有效性，为全球治理的改革与转型提供了新选项。同年，东盟历史性地成为中国第一大贸易伙伴，形成了中国与东盟互为第一大贸易伙伴的格局。2020年11月，包括中国与东盟国家在内的15个国家共同签署了《区域全面经济伙伴关系协定》，成为东亚经济一体化建设近20年来最重要的成果。^[2]同期，第23次中国－东盟领导人会议发表了《落实中国－东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）》。《行动计划》罗列了中国－东盟未来合作的完整方案，包括政治与安全合作、经济合作、社会人文合作、互联互通、智慧城市合作、可持续发展合作、东盟一体化倡议与缩小发展差距、东亚合作、次区域合作、跨区域及联合国事务合作共十个方面，涵盖了不同领域的合作议题与多层次的合作机制。^[3]这是基于双方长期合作的深厚积累，展示了双方对未来继续进行持久和广泛合作的信心。实践证明，东南亚仍然是中国外交关系中最稳定、合作最富成效的地区。

支持东盟的中心主义对中国具有积极意义。中国参与了东盟主导的各种地区合作机制，并由此构建了与整个东南亚地区的协商与合作平台，增加了

[1] “李克强在第23次中国－东盟领导人会议上的讲话（全文）”，外交部网站，2020年11月12日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831929.shtml>。（上网时间：2021年4月28日）

[2] 杨洁篪：“坚定维护践行多边主义，推动构建人类命运共同体”，《人民日报》2021年2月21日，第6版。

[3] “落实中国－东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）”，外交部网站，2020年11月12日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1831837.shtml>。（上网时间：2021年4月28日）

与该地区关系的稳定性,也使与一些东盟成员国的领土领海争端问题得到了相当缓和。^[1]例如,近年来,东盟在南海问题上基本坚持了“两个红线”,即不公开点名批评中国,不将中菲南海仲裁案裁决写入正式的联合声明中,这对于缓解中国面临的国际压力、稳定地区局势发挥了积极作用。当然,也有少数东南亚国家试图借东盟平台,增加与中国“讨价还价”的筹码。但总体而言,以“双轨思路”为基本原则,中国与东盟国家长期以来使南海局势处于可控状态,尤其是虑及近年来美国及其盟友不断推进南海问题的国际化、军事化和法理化,东盟所发挥的积极作用更为可贵。

从更广泛意义而言,通过参与东盟主导的地区合作机制,中国逐渐由最初对参与区域机制保持谨慎转变为积极推动,这是中国对外政策的一个显著变化。中国-东盟合作还是中国与其他中小国家建立新型国家关系的典范,让这些国家坚定中国会坚守多边主义、在地区合作进程中不谋求主导地位的信念。^[2]

在一段时期内,中国还需要与地区中小国家加强合作,才能共同构建一个开放、包容、平等与合作的地区新秩序。为构建这一地区新秩序,中国需要明确自己的地区秩序构想,特别是明晰战略意图与目标。这不仅可以减少美国及其盟友的对华误判,也可以安抚东盟与其他周边国家的战略疑虑。中国的地区秩序构想应以构建周边命运共同体为总体指导思想,坚持亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴的周边外交方针;在经济领域以“一带一路”倡议为主要实践,坚持共商、共建、共享;在安全领域以新安全观为基本原则,以处理海洋问题为主要突破;构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架以及不断深化的周边国家关系体系。

中国的地区秩序新方案要重视与《展望》的对接,包括概念对接、规则对接与合作议程的对接。中国已经正式、明确支持“东盟在不断演变的地区

[1] 张蕴岭:《在理想与现实之间:我对东亚合作的研究、参与和思考》,中国社会科学出版社,2015年,第231页。

[2] [新加坡]马凯硕、孙合记著:《东盟奇迹》,翟崑、王丽娜等译,北京大学出版社,2017年,第108页。

架构和所有东盟主导的机制和论坛中的中心地位”，^[1]认为“以东盟为中心的区域合作机制已趋成熟、稳定，符合东亚合作传统和现实需求……我们要凝心聚力，坚守东亚合作应聚焦东亚的初衷，弘扬有东亚特色的多边主义，为全球治理贡献东亚经验，为地区发展注入持久动力”。^[2]不过，中国也强调，在地区秩序构建中，不应仓促引入新的概念，也不宜再另起炉灶。这里的新概念，指的是“印太”。中国是否要接受“印太”概念仍存在相当争议。持反对观点者认为，“印太”是一个具有强烈地缘政治色彩的概念，“印太战略”是美国为了在地区层面加大对华竞争、维护自身主导地位而提出的，两者遏制中国的意图明显，所以中国不能“接招”。但更多观点认为，应从历史发展与现实需求认识以及运用“印太”概念。有研究指出，最早德国学者提出“印太”概念时，经历了从以自然科学依据论证“印度太平洋”的整体性到将概念政治化的过程，目的是为德国服务，帮助德国与在东南亚深耕多年的美国、英国进行争霸。就此而言，“印太”从“发明”初始，就是一个地缘政治概念。^[3]而且这一概念到近年被澳大利亚、日本和美国等国使用，也基本是服务于这些国家的地区战略。

东盟使用“印太”概念有双重心态。一方面，其认为“印太”概念将亚太和印度洋地区视为紧密融合与彼此连接的地区，塑造了一个单独的地缘战略舞台（a single geostrategic theatre），而东南亚地区正处于这一地理概念的核心位置，因此，“印太”概念的广泛使用有助于凸显东盟的战略价值。另一方面，东盟国家也清楚地意识到，中国迄今认为“印太”概念是一个美国的阴谋，目的是削弱中国在亚洲的影响力。因此，印尼强调，东盟采用“印太”概念是出于将环印度洋的合作与已经成熟的亚太合作连接在一起的考虑，

[1] “落实中国－东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）”。

[2] “王毅国务委员兼外长接待周边五国外长访华后接受媒体采访”，外交部网站，2021年4月5日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1866842.shtml>；“落实中国－东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）”。（上网时间：2021年5月1日）

[3] 李汉松：“‘印太’概念：全球语境中的思想溯源和国际接收”，《浙江学刊》2021年第2期，第61—62页。

这与美国的目的是不同的，东盟完全没有削弱或是遏制中国的意图在其中。

因此，“印太”是一个动态性的概念，它植根于历史语境，是一个通过各国的创新和使用、正在形成中的政治愿景，而非已经完全固化或是形成共识的概念。对此，中国可以尝试赋予其中国版的解读和界定。现实而言，突出“印太”的地理概念并非全然对中国不利。从亚太地区到印度洋的广阔地带正是“21世纪海上丝绸之路”的重点推进地区，中国在此区域具有广泛的政治、经济与安全利益，应通过规则制定、机制建设与秩序构建，维护中国在这一区域的利益。而且，“印太”概念已经被区域内外很多国家接受并使用，未来或将更多应用于地区组织的机构命名中。从与东盟的发展对接来说，东盟现在努力说服域内外主要国家接受《展望》，认为这是对东盟中心地位认可的标志。

在概念对接的基础上，中国与东盟应加强理念与规则的对接。30年来中国－东盟对话伙伴关系的长期发展使双方形成很多共识，包括坚持《东南亚友好条约》的宗旨和原则，促进地区的和平与繁荣，支持多边主义和全球化，等等。在新的规则制定方面，中国制定国际规则的能力还比较弱，可以更多从区域治理层面入手制定规则，尤其是通过与东盟的合作。实践证明，很多想法通过东盟提出来，各方更容易接受。东盟之所以成为亚太地区大国互动的基本平台，关键就在于其太过弱小，对于任何一方来说都不会形成威胁，所以各个大国才会对东盟本能地产生信任。^[1]

但是，中国对于东盟中心地位的作用也要有客观的认识。当前，中美战略竞争加剧，这将在很大程度上决定地区秩序重构的方向，东盟中心地位的作用发挥更多集中于具体领域和议题的应对方面。首先是有关东南亚地区的内部事务，东盟的建设性作用不可替代。例如在缅甸问题上，东盟比任何其他国家和地区组织都更了解缅甸的特殊国情，更具备建设性参与解决问题的条件。由东盟向缅甸提出建设性帮助，将有利于避免域外国家的不当介入。^[2]

[1] [新加坡]马凯硕、孙合记著：《东盟奇迹》，第12页。

[2] “王毅：中方期待东盟领导人特别会议实现三个‘有利于’”，外交部网站，2021年4月22日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1870827.shtml>。（上网时间：2021年5月1日）

其次在区域经济合作方面，包括进一步落实《区域全面经济伙伴关系协定》、推进“第三方市场合作”等，都可以支持东盟的中心地位。最后，包括新冠肺炎疫情在内的公共卫生治理、打击恐怖主义、海洋防灾减灾等非传统安全问题既是东南亚国家最紧迫的安全关切，也是包括中国、美国等区域内外国国家均表示愿意加强合作的领域。中国应支持东盟发挥议题设置作用，形成各方的局部性战略合作共识，增进政治互信、减少战略误判以及加强危机管控。

四、结语

中国－东盟关系经历了早期的曲折发展后，30年来成功经营与维护了对话伙伴关系，不仅实现了双边的互利共赢，而且塑造了具有显著区域特色的合作模式。正如国务委员兼外交部长王毅所指出的，“中国与东盟的伙伴关系建立在命运与共的基础上……致力于实现合作共赢，从不针对任何第三方。”^[1] 基于这样的底蕴，中国与东盟能够继续协商合作，共同应对当前的逆全球化浪潮，应对美国试图重塑地区秩序带来的挑战。未来，亚太地区是要合作共赢还是零和博弈，是要建设共同体还是走向分裂，美国的战略选择固然影响巨大，但更取决于中国与东盟等地区力量的抉择。各国以相向而行为原则，各自作出灵活、务实的战略调整，亚太地区将有望构建一个开放、合作、包容与公平的地区新秩序。

【完稿日期：2021-5-8】

【责任编辑：肖莹莹】

[1] “王毅：中国同各区域组织伙伴关系致力于实现合作共赢，从不针对第三方”，外交部网站，2021年4月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1869904.shtml>。（上网时间：2021年5月1日）