

## 2013 年美国与东南亚关系 发展及中国面临的挑战

仇朝兵\*

### 摘要:

美国的“再平衡”战略包含两个层次：一是在全球层面上，向亚太地区“再平衡”以凸显亚太地区的重要性；二是在亚洲内部的“再平衡”，以凸显东南亚日益增强的重要性。2013年，美国与东南亚国家在外交关系、军事合作、经贸联系、文化交流等方面都取得了诸多实质性进展，这是美国亚太“再平衡”战略在东南亚的具体体现。美国与东南亚国家关系的发展，对中国在该地区的影响构成严重挑战，需要中国做出积极、恰当的应对。

### 关键词:

美国外交 再平衡战略 美国亚太战略 中美关系

美国与东南亚国家的关系是其亚太“再平衡”战略关注的重要方面。2013年，美国与东南亚国家关系的发展变化表明，美国亚太“再平衡”战略得以进一步充实，战略实施更加具体化。从这些具体化的诸多表现中，可以更深刻、全面地理解美国的“再平衡”战略。透过这些具体化的表现，认识中国、美国和东南亚诸国之间的互动，有助于加深对各自战略或政策意图和目标等的认识，更好地理解中国周边安全形势和地区安全及发展环境，从而制定出应对周边各种安全事态、处理好周边外交的具体措施。

---

\* 仇朝兵，博士，中国社会科学院美国研究所副研究员，主要研究领域为美国公共外交、美国与东南亚国家关系及中美关系史。



## 一 东南亚在美国亚太“再平衡”战略中的地位

美国是当今世界唯一一个“超级大国”，也是唯一一个真正意义上的世界大国。冷战结束以来，美国历届政府都视美国为“世界领袖”，也都试图采取各种方式捍卫这一地位，并在世界事务中扮演“领袖”角色。美国独特的国际地位和国际抱负，决定了其国际战略的全局性、整体性。因此，必须把美国的亚太战略放在美国全球战略中进行考察，才能真正理解美国“重返亚洲”或亚太“再平衡”的战略意义和影响；只有把美国对东南亚诸国的政策或战略放在其亚太“再平衡”战略的框架下，才能更好地理解其实质及可能的战略影响。

2010年《美国国家安全战略》报告认为，美国追求的持久的国家利益主要有四：①安全：美国及其公民、美国的盟国及其伙伴的安全；②繁荣：一个在能够促进机会和繁荣的开放的国际经济制度里的强大、创新和日益增长的美国经济；③价值观：在国内和世界范围内对普世价值的尊重；④国际秩序：由美国领导推动国际秩序，以通过更强大的合作应对全球挑战，从而推动和平、安全和机会。报告认为，这些利益是不可分割地联系在一起，没有哪一种利益能够孤立地实现，同时，在一方面的积极行动也将会有助于推动四种利益。<sup>①</sup> 美国的亚太战略，包括对该地区各国的政策及在诸多议题上的做法，无不体现着它对这些利益的捍卫与追求。

2011年11月17日，奥巴马总统在澳大利亚国会发表的演讲中对美国在亚太地区的重要目标做了明确阐述，即促进“安全、繁荣和人的尊严”。关于“安全”，奥巴马说：“我们追求安全，它是和平与繁荣的基础。我们支持所有国家和人民的权利与责任都得到支持的一种国际秩序。在这种秩序下，国际法和国际规范得到实施；商业和航海自由不受阻碍；新兴国家对地区安全做出贡献，争论得以和平解决。”关于促进“共同繁荣”，奥巴马说：“历史告诉我们，世界上创造财富和机会的最伟大的力量是自由市场。因而，我们寻求开放

<sup>①</sup> The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 17.

和透明的经济，自由和公正的贸易，开放的国际经济制度。在这种制度下，规则是清晰的，所有国家都按规则行事。”关于“人的尊严”或“支持每一个人的基本权利”，奥巴马说：“每一个国家都可以选择其自己的道路。但某些权利是普世的；其中包括言论自由、新闻自由、结社自由、宗教自由及公民选择其领导人的自由。这不是美国人的权利，或澳大利亚人的权利，或西方的权利。这是人权。”<sup>①</sup>

无论是 2010 年《美国国家安全战略》报告，还是奥巴马总统的演讲，都只是在原则和价值层面上强调美国的战略目标（全球的和地区的），道出的是美国对国际事务最基本的看法和对国际秩序的基本设想。美国提出的亚太“再平衡”，虽然多数学者和政界人士称之为战略，但实际上只是实现上述战略原则和战略目标的手段或途径而已。只有在战略目标和实现战略的手段结合在一起时，战略才称其为战略。在研究美国的亚太战略或东南亚战略时，除了关注其战略目标或意图外，更重要的是要关注其战略实施，也就是为实现其战略目标所采取的具体政策措施。这些政策措施，将会最终决定战略的成效。

美国提出的亚太“再平衡”战略，实际上包含两个层次。从全球层次上看，就是改变把美国力量过度投送或部署在其他地区，如中东和中亚的状态，把战略重点转向亚太地区。美国把力量和关注转向亚太地区，并不意味着忽视其他地区，而是针对进入 21 世纪以来亚太地区迅速变化的地区安全局势和各种新的挑战，投入更多的资源、力量和关注到亚太地区。2012 年 1 月，美国国防部发布的战略指南——《维持全球领袖地位：21 世纪美国国防优先任务》指出：“美国的经济和安全利益与从西太平洋和东亚到印度洋地区及南亚的弧形地带的发展是密不可分的，这一地带的挑战和机遇都在不断发展。因而，尽管美军将会继续在全球范围内促进和平，但我们必须向亚太地区进行再平衡。我们与亚洲盟国及关键伙伴的关系对于该地区未来的稳定和增长至关重要。我们将会加强与现有盟国的关系，他们为亚太安全提供了极其重要的基础。我们

---

<sup>①</sup> “Remarks By President Obama to the Australian Parliament”，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>，2014 年 2 月 26 日检索。



还将扩展与亚太地区新兴伙伴的合作网络，以确保有能力维护共同利益。”<sup>①</sup> 亚太地区是当今世界经济发展极具潜力和活力的地区，对于美国的经济发展与就业增加都具有重要意义；同时，近年来亚太地区的安全形势却不容乐观。亚太地区虽有多个多边组织或机制，但在安全领域没有真正具有可信约束力的多边组织，区域内各国之间的纷争一直存在，且有恶化之势。美国认为，亚太地区未来的安全形势存在不确定性，机遇和挑战都需要它投入更多的资源和精力。从地区层次上看，美国的亚太“再平衡”还意味着改变过去过于重视其亚太地区传统盟国（如日本、韩国、澳大利亚等）的状态，给予东南亚更多的重视，加强与东南亚国家的关系，推动东南亚的经济一体化和地区制度建设。毫无疑问，巩固和加强与日本、韩国等传统盟国的关系是美国亚太战略的重要支柱，但东盟作为一个整体在地区事务中发挥的作用也不容低估。特别是在安全、经济、气候变化与能源安全等领域，东盟与美国的共同利益在增加，双方的合作也在增加。2013年3月11日，美国国家安全事务助理托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）在亚洲协会（Asia Society）的演讲中表示：“美国不但在对亚太地区进行‘再平衡’，而且也在亚太地区内部进行‘再平衡’，以显示东南亚日益增长的重要性。我们发现美国对东亚的重视不够，同样，我们也发现美国对东南亚的重视更少。我们正纠正这种做法。”<sup>②</sup> 9月27日，国务卿克里在纽约参加东盟部长级会议时说：“毫无疑问，东盟一直是亚太地区结构的中心，也是美国再平衡我们的资源和我们在该地区接触的战略的中心。”<sup>③</sup>

对于试图维持其“全球领袖”地位的美国来说，它在东南亚地区的利益关切，与在世界其他地区的关切——通过外交和前沿部署的军事存在维持该地区有利于美国的和平与稳定；维持对美国贸易与投资的开放的经济环境；捍卫航行自由，确保连接印度洋和太平洋的海上航道及海上要塞的安全，反对任何一个敌对国家控制一个地区或封锁海上运输线；促进民主和人权；打击恐怖主

---

① U. S. Department of Defense, “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, January 2012, p. 2.

② Thomas Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013”, <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>, 2014年2月26日检索。

③ John Kerry, “Remarks at the ASEAN Ministerial Meeting”, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/09/214868.htm>, 2014年3月5日检索。

义等——是一样的。美国处理与东南亚国家的关系及相关问题的做法，也都是围绕着这些利益关切展开的。东南亚在美国亚太战略中的地位得以提升，反映出东南亚对于实现美国亚太“再平衡”战略的重要意义。美国对东南亚的政策也在很大程度上是其亚太“再平衡”战略的具体化，是美国亚太战略的重要组成部分。美国与东南亚诸国关系之发展，反映出美国“再平衡”战略的具体实施所取得的进展。

## 二 美国与东南亚诸国关系之发展

美国的“再平衡”战略，是全面和多维度的。既包括最明显的强化与传统盟国和新兴伙伴国的关系、调整军力部署、增加军事存在，也包括推动经济一体化和开放市场、促进非传统安全领域合作、扩展民主及塑造地区制度等内容。在代替奥巴马总统出席在印尼巴厘岛举行的亚太经济与合作组织（APEC）领导人会议、在文莱举行的东亚峰会和在马来西亚举行的全球创业峰会（Global Entrepreneurship Summit）时，国务卿克里指出，“再平衡”还包括增强外交和贸易关系，虽然增加军事存在的能见度更高。<sup>①</sup>近年来，美国与东南亚诸国之间关系的发展也是全方位的。

### （一）提升与东南亚诸国的外交关系

从奥巴马总统第一任期起，美国就积极采取行动，扩大和深化与东南亚国家的接触。2009年7月，希拉里·克林顿作为国务卿第一次出访东南亚，在泰国首都曼谷表示：“我们回来了！”8月，美国加入了《东南亚友好合作条约》（Treaty of Amity and Cooperation），为美国—东盟关系提供了法律手续。2010年9月24日，东盟—美国峰会确立了美国雄心勃勃的政策议程。奥巴马总统称之为“史无前例的合作”，内容涉及经济发展援助、公共外交、贸易、安全合作及宽带无线通信等，其中教育、贸易和林业等是优先考虑的重点合作

<sup>①</sup> Sheldon Simon and Carl Baker, “US-Southeast Asia Relations: Obama Passes”, *Comparative Connections*, A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, January 2014.



领域。奥巴马总统在 11 月访问新加坡时举行了第一次与东盟十国领导人的会议，参加了 APEC 领导人会议。奥巴马还任命了驻东盟大使。2010 年希拉里·克林顿国务卿出访印尼时访问了东盟秘书处；7 月，又出席了在河内举行的东盟地区论坛（ARF）。在参加东亚峰会及东盟防长扩大会议（ADMM + 8）后，美国加入了亚太地区所有多边组织。2013 年 10 月，奥巴马因国内政府关门和可能的债务违约而取消参加在文莱举行的东亚峰会和美国—东盟峰会，虽有国家表达了关切，但多数东盟国家表示理解。国务卿克里在美国—东盟峰会上向东盟国家领导人保证，“发生在华盛顿的这些事件只是一时的政治而已。我们与东盟的伙伴关系仍是奥巴马政府最优先的考虑”。<sup>①</sup>

在双边层次上，美国也加强了与东南亚诸国的外交关系，最具象征意义的是美国与东南亚国家的高层访问非常频繁。除奥巴马总统外，美国政府其他高官，如前任国务卿希拉里·克林顿、前国家安全事务助理托马斯·多尼隆、现任国务卿克里等也都多次访问多个东南亚国家。东南亚国家一些高官也频繁出访美国。对于发展与东南亚国家关系，奥巴马政府无论在言辞上还是行动上，都突出了东南亚国家在其“再平衡”战略中的地位。更具代表意义的是美国与越南全面伙伴关系的发展。2013 年 7 月，奥巴马总统与越南国家主席张晋创（Truong Tan Sang）提出建立美越全面伙伴关系。12 月 14 ~ 16 日，国务卿克里访问越南期间宣布提供 3250 万美元用于在东南亚扩大海上能力建设、加强经济联系，并在气候变化和环境、教育、人权、民用核技术等问题上进行合作。

## （二）加强军事联系和军事合作，增加军事存在

军事关系能够最准确、最直接地反映国家间关系的基本状态和实质。美国视其亚洲盟国为“亚洲安全的基石和亚太地区繁荣的基础”。<sup>②</sup> 深化与东南亚国家的军事关系，增加在东南亚地区的军事存在，是美国亚太“再平衡”战略的重要组成部分。在东南亚诸国中，美国有菲律宾和泰国两个传统盟国；与

<sup>①</sup> Sheldon Simon and Carl Baker, “US-Southeast Asia Relations: Obama Passes”, *Comparative Connections*, A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, January 2014.

<sup>②</sup> The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 42.

新加坡、印度尼西亚也建立了紧密的伙伴关系；美国与越南的军事关系也在迅速升温。

美国发展与东南亚诸国的军事关系，目标主要有三个：一是增加美国的军事存在；二是体现美国对东南亚诸国的安全承诺；三是促进东南亚诸国自身国防能力的建设。为此，美国向东南亚有关国家提供了大量军事援助、军事培训，有针对性地开展了联合军事演习。2013年8月底9月初，美国国防部长哈格尔访问东南亚，在马来西亚宣布美国将会增加50%的拨款用于东南亚国家的军事训练和教育。<sup>①</sup>

菲律宾是美国的条约盟国，也是唯一有美国武装力量定期驻扎的东南亚国家。随着“再平衡”战略的提出及中国与菲律宾、越南等国围绕南海岛屿主权归属争端的升温，美国已增加了对菲律宾的军事援助和在菲律宾的军事存在。为此，两国还在谈判一个新的框架协议，以允许美国增加在菲律宾的军事轮换，开展联合演习，并重新部署美国在菲律宾基地的装备以便开展联合演习使用。2013年1~10月，有近90艘美国海军舰只访问菲律宾。美国还部署了侦察机，并拨款3000万美元用于修建海岸雷达站，以监视南中国海的菲律宾海域。2013年初，美国和菲律宾举行了年度“肩并肩”（Balikatan）联合演习，除了传统上关注的人道主义援助和灾难救援外，还增加了一个海军项目，包括一个F/A-18s中队和3艘海军舰只，进行了模拟作战演习，假定重新夺取在南中国海附近被恐怖分子占领的钻井平台。9月，举行了年度美菲两栖登陆演习，演习重点也从反恐转变为夺取被敌对力量控制的小岛的模拟两栖攻击。9月18~19日，菲律宾和美国举行了“PHIBLEX 2014”联合军事演习。演习主要集中在自然灾害反应及海上安全和领土防御等。2013年12月中旬，国务卿克里访问菲律宾时宣布，美国将向菲律宾追加提供4000万美元的安全援助，其中部分将用于提升菲律宾在领海的海上巡逻能力。

近年来，美越军事关系升温值得关注。2010年8月8日，美国“乔治·华盛顿”号核动力航空母舰访问岷港沿岸，“约翰·麦凯恩”号导弹驱

<sup>①</sup> Sheldon Simon and Carl Baker, “US-Southeast Asia Relations: Obama Passes”, *Comparative Connections*, A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, January 2014.



驱逐舰（USS John McCain）停靠港口，并与越南军舰举行了首次联合演习，演习包括搜索与营救、灾难控制、维修、应急修理、火控行动（fire-control operations）等内容。2013年12月中旬，国务卿克里访问越南时承诺提供3000多万美元（其中1800万美元分配给越南），用于提升该地区有关国家领海巡逻等的能力。

除了提升与菲律宾、越南的军事关系外，美国与印度尼西亚、柬埔寨等国的军事关系也取得较大发展。2010年9月，美国和印尼两国在华盛顿启动了“美国—印尼全面伙伴关系”，印尼成为美国在东南亚地区的一个重要伙伴。美国国防部和印尼国防部曾签署一个框架协议，规定双方展开安全对话、教育、培训、装备出售及海上安全合作等。2010年7月22日，美国恢复了与印尼特种部队（Kopassus）的军事关系。2013年8月底9月初，国防部长哈格尔在雅加达宣布向印尼出售“阿帕奇”直升机。

对于东南亚诸国与美国军事关系的提升，在各自国内也存在质疑的声音。美国特种部队官兵驻守菲律宾南部地区，对菲律宾军队进行反叛乱训练以打击“阿布沙耶夫”（Abu Sayyaf）组织等活动，受到民族主义和左翼立法者及媒体的批评。反对美国在菲律宾进行军事部署者宣称，美军的存在违背了菲律宾宪法中禁止外国军队永久部署的条款的规定。菲律宾国会也经常呼吁重新评估《部队访问协定》（Visiting Forces Agreement）。印度尼西亚对美国在亚太地区进行的军事部署调整对地区稳定的影响也持保留态度。美国对越南人权纪录的关注也一定程度上限制着美越军事关系的发展。对于美越军事关系发展，越南方面的表现也比较谨慎。它正与许多国家，包括美国和中国建立防务关系，开展防务对话，试图在大国之间维持平衡。所有这些都表明，美国与东南亚国家军事关系的提升是有限度的。

### （三）深化经济联系，推动区域经济一体化和开放自由市场

加强与世界各国的经济联系，推动双边和多边贸易关系的发展，传播自由市场的理念，为美国企业打开国际市场，一直是美国对外政策的一项重要内容。同时，美国也试图主导塑造亚太地区，包括东南亚地区的贸易制度和贸易规则，塑造美国所谓的公平的贸易环境。2008年爆发的金融危机很快转变为

更深刻的经济危机，发展与亚太地区各国（地区）的经济贸易关系，对于美国实现经济复苏至关重要。发展与东南亚诸国的经济、贸易关系，与美国整体的亚太战略和对外贸易战略也是一致的。

在双边层次上，除了老挝和缅甸外，美国与东盟其他国家都签署了双边“贸易与投资框架协定”（TIFA）。在美国与东南亚国家的经济关系中，目前最突出的是 TPP 谈判及相关的问题。除了 TPP 的创始会员国新加坡外，越南已积极参与了 TPP 谈判，并在谈判中采取了积极、灵活的姿态。2013 年 12 月中旬，国务卿克里访问越南时重申美国承诺提供 420 万美元，用于帮助越南实施未来达成的 TPP 协议。加入 TPP 的问题也是马来西亚对美国外交政策的主要焦点。2013 年 9 月 27 日，马来西亚总理兼财政部长纳吉布（Najib Razak）在对外关系协会（Council on Foreign Relations）演讲时说，加入 TPP 将会增加马来西亚的贸易和外国直接投资。不过，在政府采购合同、国有企业、知识产权保护及劳工和环境不规范等方面，马来西亚的现状与 TPP 的要求还有很大的距离。美国和马来西亚能够在哪些问题上做出让步，尚需进一步谈判。

为扩展美国与东南亚国家的贸易和投资关系，创造商业机会和就业，美国与东盟十国于 2012 年 11 月开启了“美国东盟扩大经济接触（E3）”倡议。该倡议旨在通过合作，促进美国—东盟贸易与投资便利化，通过东盟增强贸易流动和供应链的效率与竞争力，增进商业机会。到 2013 年，该倡议已取得一系列具体成果：①2013 年 6 月 6～10 日，主办了东盟经济部长赴美巡回推介（ASEAN Economic Ministers Road Show）活动，与美国的公司、洛杉矶和硅谷地方政府官员就扩大贸易和投资机会及公共政策等进行了接触；②继续在贸易和环境及探求相互支持的贸易和环境政策的必要性等方面进行合作；③扩大以技术为基础的培训、人才发展及中小企业全球供应链整合；④进行美国—东盟贸易便利化协定的谈判，包括简化海关程序和增加海关管理透明度等；⑤就共同国际投资原则达成联合声明等。美国试图通过这些活动与东南亚国家合作，为所有东盟国家加入更高标准的贸易协定如 TPP 确立基础。

#### （四）非传统安全领域的合作

非传统安全领域中的许多问题，如国际恐怖主义、气候变化、能源安全、



流行病防治、自然灾害预防与救援等，都是国际社会共同面临的挑战。美国与东南亚国家在反恐、气候变化、能源安全、流行性疾病预防、自然灾害预防与救援等领域进行了广泛合作。

在环境保护方面，美国与东南亚国家及当地公民社会组织进行了深入、广泛的合作，为实现东南亚环境目标提供了技术援助和支持，开展了一些项目，包括打击非法采伐和野生动物贩卖、鼓励低排放发展、推动水资源管理及保护生物多样性。为结束非法采伐等破坏性行为并促进森林保护，美国参加了国际热带林木组织（International Tropical Timber Organization, ITTO）和非法采伐与相关贸易 APEC 专家组（APEC Experts Group on Illegal Logging and Associated Trade），还资助“森林合法性联盟”（Forest Legality Alliance, FLA）和“负责任亚洲林业与贸易”（Responsible Asia Forestry and Trade, RAFT）倡议。

美国国务院和国际开发署与东盟“野生动物保育网络”（Wildlife Enforcement Network, ASEAN-WEN）合作，加大对非法贩卖野生动物的犯罪分子的打击，对 3000 多名政府官员进行执法技术培训。国务院还在亚洲支持调查、禁止和起诉等活动，包括在设在曼谷的美国国际执法学院进行公园管理员培训和野生动物管理员特别调查培训。

通过“全球气候变化行动”（Global Climate Change Initiative）的“可持续景观”（Sustainable Landscapes）及其他项目，美国还与东南亚国家合作，致力于减少温室气体排放，同时保护生物多样性等。美国还通过国际开发署和国务院的“提高低排放能力发展项目”（Enhancing Capacity for Low Emission Development Programs, EC-LEDS）、国务院的“低排放发展项目全球伙伴关系”（LEDS Global Partnership）及国际开发署的“低排放亚洲开发项目”（Low Emissions Asian Development, LEAD），支持柬埔寨、印尼、菲律宾、泰国和越南的减排计划。美国还与印尼、马来西亚、巴布亚新几内亚、菲律宾、东帝汶及所罗门群岛等东南亚国家合作，以保护东南亚和太平洋岛屿的海洋生物资源。

东南亚地区是地震、台风等自然灾害多发的地区。自然灾害预防与救援也是美国与东南亚国家合作的一个重要领域。2013 年 11 月 8 日，台风“海燕”给中部菲律宾造成巨大破坏。美国迅速做出反应，甚至在台风袭击菲律宾之前，美国国际开发署已向该地区派出了一支“灾难援助反应小组”（DART）。

48 小时之内，90 名美国海军陆战队员驾驶 C-130 和 MV-22 已部署在菲律宾，开始提供救济物资。一周之内，美国“乔治·华盛顿”级航母战斗群抵达莱特岛附近菲律宾海域，帮助扩大搜索和救援行动，提供医疗服务，利用 21 架直升机运送物资。随后，2 艘美国两栖船运送了更多人力及支持恢复工作需要的重工程装备。此外，美军太平洋司令部建立了一个“人道主义援助与灾难救援”认证的联合工作组，以协调其他美国盟国和安全伙伴，包括澳大利亚、英国、日本、泰国、新加坡和印尼等提供的援助。12 月 18 日，国务卿克里宣布向菲律宾再提供约 2500 万美元的人道主义援助。

### （五）扩展民主，推动缅甸民主转型

对外扩展民主，既是美国外交政策的一个重要目标，也是美国实现其外交政策目标的重要手段。近年来，美国“扩展民主”的努力在东南亚关注最多的是缅甸的政治转型。在其第一任期开始不久，奥巴马政府就对美国的缅甸政策进行了评估，改变了过去孤立缅甸的政策。2009 年 10 月，奥巴马政府宣布将会采取措施与缅甸政府进行高层接触。这一做法改变了传统的制裁，为影响缅甸政权增加了新筹码。助理国务卿坎贝尔（Kurt Campbell）及其副手马希尔（Scot Marciel）在 11 月访问缅甸，与现政府进行了交流，也会见了反对派领导人昂山素季。美国改变了过去孤立缅甸、对其进行制裁不接触的政策，并向缅甸提供援助，以加强和加速其政治、经济和社会转型，推动和加强对人权的尊重。

2010 年 11 月 7 日，缅甸举行全国大选，全国民主联盟抵制了大选，联邦巩固与发展党以绝对优势赢得大选。11 月 13 日，全国民主联盟领导人昂山素季获释。这标志着缅甸民主化进程取得了积极进展。2011 年 2 月 4 日，联邦议会选举登盛为总统。2012 年 4 月 1 日，缅甸举行议会补选，全国民主联盟获得联邦议会 45 个可选空缺席位中的 43 个，成为议会第一大反对党。

为推动缅甸民主化进程，美国除改变过去的孤立和制裁做法，接触和支持反对派人士外，还努力推动缅甸的民主制度建设。为此，美国还向缅甸提供援助，改善选举管理，以推动缅甸民主选举得以自由、公正地举行。此外，美国还支持 and 资助缅甸非政府组织发展，在缅甸开展选民教育，加强议会及支持政党发展和推动司法改革。



## （六）积极推动多边合作，塑造地区制度

美国认识到，没有哪个国家能够单独应对 21 世纪的挑战。美国必须寻求利用国际体系，让各国和平地追求自身利益。因此，无论是应对全球性事务，还是地区事务，或者处理双边国家关系，美国都试图建立起规则和制度基础。自从美国真正走上世界舞台，成为世界大国起，它就一直注重国际制度建设。实际上，东南亚和东亚在一定程度上是存在国际制度缺失的。美国也试图通过推动与东南亚各国的多边合作，塑造该地区的多边制度，既可用来在该地区维持有利于美国的稳定与和平，也可用来约束中国。

奥巴马政府塑造东南亚多边制度的努力，主要体现在以下三个方面。

第一，更加重视“东盟地区论坛”（ARF）的作用。2013 年 7 月 2 日，国务卿克里出席了 ARF 第 20 次会议。把 ARF 从一个信任建设的论坛转变为一个能够开展预防性外交的组织，是美国对 ARF 最优先考虑的目标。<sup>①</sup> 为提升该论坛的冲突解决能力，美国还继续致力于推动 ARF 成员国军事资源和军事战略的完全透明。2013 年 5 月，美国和马来西亚任共同主席的 ARF 专家与名人小组会议就从该小组会议在 ARF 中的作用，到 ARF 发展成为预防性外交的实体等议题提出了 12 点具体建议。

第二，利用南海岛屿主权争端，兜售美国倡导的规则。美国虽反复表示对岛屿主权归属不持立场，但也强调按照国际法在多边框架内和平解决争端，不得使用武力或武力威胁。美国对建立它所谓的基于规则的秩序，特别是对南海岛屿主权其他声索国的支持，实际上已对中国的主权利益构成挑战。在 2013 年 10 月 10 日文莱举行的东盟—美国峰会上，克里国务卿说：“最终形成的行为准则（各方都遵守的一系列共同的规则和标准），将会让整个亚太共同体的所有国家——甚至区域外的其他国家——都受益。”克里还间接支持了菲律宾向联合国海洋法国际仲裁法庭提出的仲裁请求。在东亚峰会上，克里说，南中国海的所有声索国都“有责任阐明并根据国际法来提出其诉求……他们可以进行仲裁和其他和平谈判的方式”。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> U. S. Engagement in the 2013 ASEAN Regional Forum, July 2, 2013.

<sup>②</sup> Sheldon Simon and Carl Baker, “US-Southeast Asia Relations: Obama Passes”, *Comparative Connections*, A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, January 2014.

第三，推动湄公河下游国家多边合作。2009 年 7 月，美国提出一个新的合作机制——“湄公河下游行动计划”（Lower Mekong Initiative, LMI），目的是加强环境、健康、教育及基础设施等领域的合作。根据这一倡议，美国向柬埔寨、老挝、泰国和越南提供大约 1.87 亿美元，在这四个领域支持一些项目。<sup>①</sup> 该计划是东南亚地区唯一一个解决湄公河下游 5 国面临的跨国发展与政策挑战的论坛。该计划每年举行三次正式会议，并开展许多项目和计划，涉及 6 大根本议题：农业与粮食安全、互联互通（connectivity）、教育、能源安全、环境和水资源、健康等，还有性别等非根本性问题。“湄公河下游行动计划”（LMI）不但有助于柬埔寨等 5 国经济发展，还有助于促进美国在该地区的外交和战略利益。2013 年 7 月 1 日，美国国务卿克里率代表团参加了在文莱首都斯里巴加湾举行的第 6 次“湄公河下游行动计划”部长级会议。湄公河下游国家把其面临的环境变化，归因于中国在云南和广西建立了水坝。这种不信任和敌意，为美国平衡中国日益增长的影响力提供了战略舞台。

### 三 如何看待美国—东南亚国家关系中的中国因素

美国发展与东南亚国家的全面关系是针对中国的吗？是在与中国进行竞争吗？毫无疑问，美国的上述做法有针对中国的意图。但要恰当地认识这些问题，需要准确认识两个基本问题：一是东南亚国家如何看待中国、中国的发展和中国的行为；二是美国如何看待中国的国际行为及国际地位，特别是中国在东南亚的影响和行为。

#### （一）东南亚国家对中国的基本看法

东南亚国家如何看待中国、中国的发展和中国的行为，一方面取决于中国自身的改革与发展，另一方面取决于东南亚地区经济和政治形势的发展态势，

---

<sup>①</sup> Sokkhoeurn An, “Assessment of Cambodia-US Relations, 2009 – 2010”, *CICP Working Paper*, No. 41, Cambodian Institute for Cooperation and Peace, March 2011.



特别是中国与区域内其他大国之间关系的发展及相互关系的变化。

自冷战结束以来，中国在处理与东南亚国家的关系方面，主要坚持和平共处五项基本原则，坚持走“睦邻”、“富邻”和“安邻”道路，在重大问题上采取负责任的态度，在很大程度上赢得了东南亚诸国的信任。特别是1997年亚洲金融危机期间，中国坚持人民币不贬值，与美日等国的做法形成鲜明对照，东南亚各国高度赞赏中国负责任的行为。随着中国的改革开放日益深化，中国巨大的经济规模和市场潜力为东南亚诸国的经济发展提供了巨大机会和前景。特别是在中国—东盟自由贸易区建成之后，中国和东南亚国家之间的经贸关系更加紧密。

但在中国经济迅速发展、国防现代化建设积极推进的同时，东南亚国家对中国的未来走向也存有疑虑。特别是东南亚部分国家还与中国存在领土主权争端，也让该地区形势更为复杂。中国与越南、马来西亚等在南海岛屿主权归属问题上存在很大争议，这是当前影响东南亚诸国对中国看法的最突出的一个问题。东南亚国家在与中国的经济联系日益深化的同时，在安全领域对中国的疑虑也日益加深。

为此，东南亚国家主要从两个方面着力应对。一是试图把中国纳入地区组织之中，用地区制度安排来约束中国。东南亚国家几乎一致欢迎中国参与“东亚峰会”“10+3”“10+6”等机制。二是借助美国，维持美国在该地区的存在以制衡中国。2010年2月4日，彼特森国际经济研究所访问研究员艾伦·L·弗罗斯特（Ellen L. Frost）在美中经济与安全评估委员会作证时指出：“东南亚国家政府一致欢迎中国参与到地区组织之中。但他们对中国日益增长的军事力量及其长期发展意图的不确定性也都怀有疑虑。他们的战略是，把中国嵌入以东盟为中心的会议和对话网络，以鼓励其和平行为，同时保持或加强与美国的军事关系。”<sup>①</sup>兰德公司政治研究员施道安（Andrew Scobell）也指出，尽管东南亚国家总体上对中国在该地区业已增加的存在及其对多边论坛日益增多的参与持欢迎态度，但这种拥护并不是完全的。东南亚国家依然继续期

---

<sup>①</sup> “China and Regional Organizations”, Testimony before the U. S. -China Economic and Security Review Commission, Hearing on “China’s Activities in Southeast Asia and the Implications for U. S. Interests”, by Dr. Ellen L. Frost, February 4, 2010.

望美国在东南亚强有力的军事、经济和外交存在，以平衡日益崛起的中国。<sup>①</sup>近年来，随着南海岛屿主权争端升温，东南亚诸国与美国的军事联系普遍增强，制衡中国的意图非常明显。

## （二）美国对中国的基本看法

美国对中国、中国的国际行为及国际地位的看法，决定着它将如何处理与中国的关系，以及在涉及中国的问题上如何处理与其他国家的关系。从奥巴马政府第一任期以来出台的政策文件及处理中美关系和相关问题的做法，可以做出一个基本判断：美国把建立稳定的中美关系看成其全球战略的一个重要支柱。2010年《美国国家安全战略》报告在谈到中国时指出：“我们将会继续寻求与中国建立一种积极的、建设性和全面的关系。我们欢迎一个扮演负责任的领导作用的中国，与美国及国际社会合作，以推进诸如经济复兴、应对气候变化和防扩散等需优先考虑的问题……两国间存在的差异不应该妨碍在许多共同关心的议题上的合作，因为美国和中国之间实用主义的和有效的关系对于解决 21 世纪的重大挑战是至关重要的。”<sup>②</sup> 史汀生中心在 2012 年 11 月发布的报告也表达了类似的想法：“尽管新兴国家在崛起，特别是中国，在某一天有可能会威胁美国的利益，但他们和美国还有重大的共同利益，这些利益能够促进以外交方式解决重要争端，并建立长期合作关系。”<sup>③</sup> 2013 年 3 月 11 日，美国国家安全事务助理多尼隆在纽约亚洲协会上发表的题为“2013 年的美国与亚太”的演讲中也表示：“合作和竞争曾经是而且在未来还将继续是美中关系的构成要素。我们的一贯政策是提高双方合作的质量和数量，促进健康的经济竞争，管理双方的分歧以确保美国利益得到保护且普世权利和价值观受到尊重。”<sup>④</sup>

① Andrew Scobell, “China’s Activities in Southeast Asia and the Implications for U. S. Interests”, Testimony before U. S. -China Economic and Security Review Commission, February 4, 2010.

② The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 43.

③ “A New US Defense Strategy for a New Era: Military Superiority, Agility, and Efficiency”, A Summary of the Findings of the Defense Advisory Committee, Sponsored by the Peter G. Peterson Foundation, Prepared by Stimson, November 2012.

④ Thomas Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013”, <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>, 2014 年 2 月 26 日检索。



尽管美国把中国置于其全球战略的重要位置上，但两国间的不信任或者说“战略互疑”<sup>①</sup>还是比较深刻的。美国人从根本上是不信任中国的。这一点无论从官方的文件中，还是从智库的研究报告或美国学者的论著中都可以看出来。比如，2010年《美国国家安全战略》报告在指出美国将继续致力于与中国建立积极、建设性和全面的关系的同时，还明确表示：美国将继续监控中国的军事现代化项目，并准备相应地确保美国利益及美国的地区和全球盟国不会受到负面影响。<sup>②</sup>美国前国务卿克林顿、国家安全事务助理多尼隆及现任国务卿克里等都曾表示过对中国长期发展意图的不信任。

### （三）美国欲在东南亚遏制中国吗？

对于中国的未来发展、外交行为及发展与中国的关系等，美国和一些东南亚国家有许多共同看法：一方面都能正面看待中国的发展，特别是经济发展，重视其中蕴含的机会，积极在经济、贸易和投资等领域加强与中国的合作；但另一方面又对中国的未来发展，特别是中国的长期意图抱有疑虑。特别是在安全领域，随着中国军事现代化的加速推进，他们对中国长期意图的不信任似乎变得更加深刻。

中国和美国都与东南亚国家有着复杂的关系，无论是政治的、经济的、安全的还是文化的。东南亚各国之间也存在着许多差异甚至矛盾。2010年2月4日，战略与国际研究中心（CSIS）东南亚项目高级顾问和主任欧内斯特·Z. 鲍尔（Ernest Z. Bower）在美中经济与安全评估委员会作证时说：“在过去15年里，中国已以一种建设性的方式走上全球舞台。它在亚洲的存在已发生了转变，现在是非常有活力的。它将会继续在此基础上发展，但其发展不必以损害美国利益的方式获得。美国和中国将会继续在东南亚进行激烈的市场和发展模式竞争，同时亚洲的市场也会持续增长，成为全球增长的源泉。”<sup>③</sup>作为在东

① 王缉思、李侃如：《中美战略互疑：解析与应对》，北京大学国际战略研究中心。

② The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 43.

③ Ernest Z. Bower, Testimony before the U. S. -China Economic & Security Review Commission, “China’s Activities in Southeast Asia and the Implications for U. S. Interests”, Hearing before the U. S. -China Economic and Security Review Commission, February 4, 2010, p. 70.

南亚地区都拥有巨大利益和影响力的大国，中国和美国在东南亚客观上存在一定程度的竞争关系是很自然的，也很难排除美国在东南亚的行为有针对、防范和挤压中国在该地区影响力的意图。但并不能因此就把美国在东南亚的行为简单归结为“遏制”中国，任何简单化的标签都不足以准确表达中国、美国及东南亚国家之间的复杂关系；更不能把美国的意图、目标与实际的政策效果等同起来。多尼隆在谈到何谓“再平衡”时也强调：“‘再平衡’意味着投入必要的时间、精力和资源，来确保美国亚太战略的各支柱处于完好状态。”“‘再平衡’不是减弱与任何其他地区重要伙伴的关系，不是遏制中国或试图对亚洲发号施令，也不仅仅是我们的军事存在，它是要充分运用美国权力的各个方面——军事的、政治的、贸易和投资、发展及我们的价值观等。”<sup>①</sup>世界的联系如此复杂，美国在处理与中国的关系时，已不可能仅仅在双边框架内孤立地思考中国，必然会把它与如何处理美国与该地区其他国家的关系一起考虑。

需要全面审视美国对东南亚诸国的政策、所采取的行动，并思考哪些行动可能有利于地区稳定与和平，哪些做法可能会对中国构成安全或其他挑战，哪些做法在某些情况下可能是有利于中国的。美国加强与东南亚诸国的军事关系，提高这些国家军事能力的做法，一是为了体现其对该地区诸国的“安全承诺”的可信度，二是提高这些国家自身军事能力及应对一些非传统安全挑战的能力，离真正能够威胁中国安全的程度还有很远的距离，充其量只是一种心理上的威胁。在经贸制度安排方面，美国与东南亚诸国的经济贸易关系发展，特别是与其中一些国家进行 TPP 谈判，一方面是谋求直接和具体的经济利益，增加出口和创造国内就业；另一方面则是试图建立一套“公平竞争的规则”，塑造面向 21 世纪的高标准的贸易制度。高标准贸易规则和制度，可能会在短期内对中国形成一定挑战，但如果“倒逼”效应能够产生，长远来看，可能会大大有利于中国的经济转型，有利于中国的社会治理和社会进步。

---

<sup>①</sup> Thomas Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013”, <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>, 2014 年 2 月 26 日检索。



判断美国对亚太和东南亚的“再平衡”是否意在“遏制”中国，还需要观察中国自身的对外行为。观察国家间关系，必须用全面的和发展的眼光来看待。一个国家是否会有遏制另一国家的想法或行动，既要看后者是否有威胁或损害前者利益的意图，还要看后者是否拥有威胁或损害前者利益的能力。

中国在外交上一直坚持和平共处五项基本原则，对周边国家积极开展“睦邻外交”，近年来又提出建立“新型大国关系”的构想。虽然中国经济持续高速发展，综合国力大幅提升，特别是军事现代化也取得了实质进步，但中国无意挑战美国在亚太及全球的利益，而是致力于建设稳定、建设性的“新型大国关系”；中美之间的经济联系日益深化，双边贸易和投资迅速增加，教育与文化交流持续发展。可以说，中美之间实际上不存在导致“遏制”出现的现实条件和主观动因。

#### 四 中国在东南亚面临的挑战

虽然中美之间不太可能发生全面的“遏制”，但低烈度、小范围的矛盾或竞争仍是不可避免的。从中国、美国和东南亚三方关系来看，对中国利益和影响最直接的挑战与威胁，主要体现在三个问题上。

一是美国对南海岛屿主权归属争端的高调介入。中国与东南亚有关国家之间的领土主权争议一直存在。随着过去几年有关国家表现得不够克制，中国在主权问题上的立场也趋于强硬，与有关声索国围绕南海岛屿主权归属产生的争端呈现升级趋势。东南亚有关国家也因此积极谋求美国的支持。以此问题为抓手，美国打着维护海上安全和航海自由的旗号，高调介入了争端。美国虽然号称对南海岛屿主权归属不持立场，但要求争端必须按照国际法、以和平方式予以解决。这既是对中国国家主权利益的挑战，也破坏了中国周边安全环境，导致中国周边安全形势复杂化。

二是美国大力在东南亚地区扩展民主。对外扩展民主被美国视为其至关重要的利益。2010年《美国国家安全战略》报告强调：“美国认为，有些价值是普世的，将会努力把它们向全世界推广。它们包括个人的言论自由、不受恐惧威胁的集会自由、信仰自由、选择他们自己的领导人；还包括尊严、宽容、人

人平等、司法公正等。”<sup>①</sup>“美国支持向国外扩展民主和人权，是因为尊重这些价值的政府更加公正、更倾向和平、更具合法性。我们这么做还因为，它们在国内的成功有助于促进一种支持美国国家利益的环境。保护普世权利的政治制度最终也是更加稳定、成功和安全的。”<sup>②</sup>中国前国务委员戴秉国先生在《坚持走和平发展道路》一文中论述了中国的核心利益，其中之一是“中国的国体、政体和政治稳定，即共产党的领导、社会主义制度、中国特色社会主义道路”。<sup>③</sup>美国在中国周边国家支持“扩展民主”，对中国的这一核心利益构成了潜在威胁。美国在缅甸“扩展民主”的行动，已对中缅关系及中国在缅甸的利益产生了消极影响。

三是积极塑造美国主导的地区秩序。美国人对于国际制度和规则的看法，与其在国内对法治的信奉是相通的。从威尔逊总统起，美国在处理国际事务时就特别重视国际制度和规则的建设与利用。第二次世界大战后期，美国主导了战后国际秩序的建构，成立了一系列具有约束力的国际组织和机制。从原则上讲，只有基于国际公认规则的行为才能得到国际社会的普遍接受和认可；构建一种符合本地区各国利益和要求的地区秩序，是有助于维护地区安全、和平与繁荣的。但各方对于构建国际秩序的努力，首先是从自身利益出发的。2010年《美国国家安全战略》报告对“国际秩序”做出了这样的表述：“美国将会保护其人民，促进我们的繁荣，而不受任何其他国家行动的影响，但我们也愿意建立一个公正和可持续的国际秩序，以促进集体行动，应对共同挑战。这种国际秩序将会支持我们促进安全、繁荣和普世价值的努力，其本身也是我们寻求的目标。由于没有这样的国际秩序，不稳定和失序的力量将会削弱全球安全。没有锻造国际合作的有效机制，无法界定边界的挑战——如气候变化、传染性疾​​病及跨国犯罪——将会持续并扩散开来。”<sup>④</sup>美国和东南亚在利用国际规则和多边制度约束中国这一点上有共识。东南亚国家主要试图利用其特殊地

① The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 35.

② The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 37.

③ 戴秉国：《坚持走和平发展道路》，<http://www.chinanews.com/gn/2010/12-07/2704984.shtml>，2014年3月4日检索。

④ The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 40.



位，把中国纳入东盟主导的地区多边架构之中。奥巴马政府比较多地强调用国际规则来约束中国，在许多问题上都强调尊重国际规则的重要性，要求中国遵守国际法和国际规则。奥巴马政府启动“重返亚洲”和“再平衡”之后，东南亚在美国亚太战略棋局中的地位大大提高；美国也开始重视东盟在地区安全结构中的作用，加入了《东南亚友好合作条约》，并试图推动 ARF 制度化，使之成为具有约束力的地区国际组织。尽管历史上美国在处理与东南亚国家的关系时主要依赖双边外交，但奥巴马政府已改变了以往的做法，把接触东盟及相关方作为其对该地区进行战略接触的不可分割的组成部分。<sup>①</sup> 在中国与东南亚一些国家围绕南海岛屿主权争端升级的情况下，美国带着实际偏袒其他声索国的立场，通过积极介入东南亚地区多边机制和制度建设来约束中国的做法，对中国的国家利益和领土主权安全构成现实挑战。

上述三个挑战也是未来相当长时间内中国处理与东南亚国家关系时持续面临的挑战。

## 五 中国如何应对在东南亚面临的挑战

中国应对在东南亚乃至更广泛的亚太地区面临的种种挑战，需要把握以下几点。

第一，美国是在东南亚地区影响最大的一个域外国家，在政治、经济、军事、文化等方面都有很深的影响。美国全方位深化和提升与东南亚国家的关系，具有明确的对地缘战略利益的追求，也试图通过此举扩展其在该地区的影响力，美国对此毫不讳言。因此，需要恰当看待美国在东南亚的存在和影响。自第二次世界大战结束以来，美国一直对东南亚事务保持着深度介入，其影响是全面的、深刻的。除了密切的经济联系之外，还形成了东南亚国家在安全领域一定程度上依赖美国的状态。特别是近年来，美国增加了在东南亚的军事存在，在文化价值观方面对东南亚国家的影响更为深刻。这种影响因东南亚地区

---

<sup>①</sup> Alice D. Ba, “The United States and Southeast Asia: Electoral Distractions Ahead?”, *Regional Outlook: Southeast Asia 2012 - 2013*, Institute of Southeast Asia Studies, 2013, p. 28.

的地缘战略形势而变得更加深刻。

恰当认识美国对东南亚政策目标的多重性。任何一项外交行为或政策，往往包含着多重政策目标或战略意图。尽可能全面、准确地认识和分析美国在东南亚诸多外交行为的目标或意图，才可能有针对性地做出恰当的政策选择；与此同时，还需要恰当地区分政策目标或意图与外交政策和行为的效果或影响之间的关系。国家间或国际行为体之间的关系，往往是错综复杂、相互关联、相互影响的，事件之间不是简单的线性的因果关系。因此，在观察美国对东南亚的政策及其针对东南亚诸国开展的各种活动时，需要注意分清其中针对中国或与中国竞争的因素和其他体现美国更广泛的政策目标的因素。中国是美国关注东南亚事务时关注的一个因素，但绝不是美国的唯一关注。美国在东南亚诸国采取的行动，有些行动针对中国的意图可能比较明显，但绝不是所有行动都对或指向中国。作为一个全球大国，美国的利益远比关注、防范中国更加广泛。需要深刻体认到，即便是那些并非针对中国的行动，从长期来看，对中国也会有重要的战略意涵。

第二，恰当认识中国自身的影响和利益，坚持正确的义利观。随着中国的改革开放和综合国力的提升，中国在东南亚的影响也在扩展。特别是在 1997 年亚洲金融危机爆发后，中国承诺人民币不贬值，为印尼和泰国货币稳定做出了努力，这种表现与美国、日本等国完全不同。中国与东盟 10 国的双边贸易持续增加，对东南亚国家投资也在逐步增加。2010 年中国—东盟自由贸易区正式建立，中国与东南亚诸国的经济联系更加紧密，相互依赖在加深。中国在东南亚还有重要的战略利益，中国与越南、缅甸、老挝陆上接壤。这些国家的安全与稳定，对于中国周边安全和稳定至关重要。随着中国日益依赖海上贸易和能源进口，途经东南亚的海上航线安全对中国具有重要的战略意义。

但中国与东南亚诸国之间还存在着一些现实和历史问题，双方安全关切不同，利益诉求也有所不同，制约着双方关系。中国对东南亚国家出口增加，投资增加，特别是对原材料部门的投资，引起有关国家对中国经济影响的担忧和指责。但也不能过高评估东南亚国家对中国的经济上的依赖。“东盟 89% 的贸易不是发生在与中国之间。它与欧盟、日本和美国之间的贸易超过 1/3。中国是东盟重要的但不是唯一的贸易伙伴。东盟的国际经济战略是最大限度地融入



全球经济之中。”<sup>①</sup> 中国与越南、菲律宾之间在南海岛屿主权归属上存在着争端，与越南还存在着历史积怨。与美国相比，中国在安全领域对东南亚的影响要小得多。

东南亚诸国在大国外交棋局中之所以显得重要，是因为他们往往是能够体现出大国的国际政治意志和价值观的地方。在处理与东南亚国家的关系时，需要坚持正确的义利观。中国作为区域内大国，既有自身的国家利益，也须深切体认他国的利益，并在二者之间寻找恰当的平衡，避免狭隘的爱国主义和民族主义，适当关切他国利益和诉求。作为区域内大国，中国须更充分地认识到自己对地区和平、稳定、繁荣的责任。这种责任，不仅体现在其政策宣示中，更应体现在其具体行动中。

第三，恰当认识中国和美国在各个地区、各个领域之间存在的竞争与合作。实际上，随着中国的发展及其在东南亚影响力的提升，美国在该地区的影响力也同时得到提升。美国国防部长办公室助理罗伯特·谢尔（Robert Scher）在美中经济与安全评估委员会作证时说：“我们不把中国在该地区的接触视为零和游戏。我们在尽力鼓励中国增加与国际社会的合作，提供国际公共产品。中国在该地区更多的接触并不妨碍美国做得更多……实际上，随着中国在该地区的存在越来越多，对富有活力的美国在该地区发挥的稳定性作用的认识依然强烈，而且在某些领域增强了……这种趋势实际上有利于与美国建立更紧密的关系。”<sup>②</sup> 美国作为地区平衡者的作用更被东南亚诸国看重。无论在传统安全领域，还是非传统安全领域（如海盗、非法交易、恐怖主义、环境污染及大范围流行病等），东南亚国家都与美国保持着密切的关系，有着密切的安全合作。恰当认识中美在东南亚利益、影响力的交融与冲突，用崭新的视角思考中美间的竞争与合作，使之走向良性竞争轨道，可能更有助于进一步提升中国的地区和国际影响力。中国不可能在冲突或竞争思维方式下实现自身利益的最大

---

① Prepared Statement of Dr. Donald E. Weatherbee, Testimony before the U. S. -China Economic and Security Review Commission, Hearing on “China’s Activities in Southeast Asia and the Implications for U. S. Interests”, February 4, 2010.

② Statement of Mr. Robert Scher, Deputy Assistant Secretary of Defense for South and Southeast Asia, Department of Defense, “China’s Activities in Southeast Asia and the Implications for U. S. Interests”, Hearing before the U. S. -China Economic and Security Review Commission, February 4, 2010.

化。

第四，积极主动地参与塑造东南亚乃至整个东亚地区的秩序，推动区域内各国在文化上的理解、尊重与包容。稳定的地区秩序，符合有关各方的利益。中国的和平发展需要稳定的地区秩序。作为一个在东南亚乃至整个亚太地区有广泛利益的大国，中国需要在建设稳定的地区秩序方面做出积极努力，提出更具吸引力的倡议。无论是在贸易制度还是安全机制建设方面，中国都需以更积极的姿态参与其中，特别需要在涉及区域内各国利益、安全、发展等问题的理念上发挥引领作用。中国还需要重视文化和价值观因素在塑造地区秩序方面的重要作用，深化与东南亚国家的文化关系，推动区域内各国真正形成一种文化上的理解、尊重、包容与认同。经济关系可能会促进国家间关系的发展，但共同的文化认同能够把不同国家更紧密地联系在一起。

(审读 李栢)