

特朗普政府的东南亚政策解析^①

任远喆

[内容提要]特朗普政府的东南亚政策是其亚洲政策的重要组成部分。出于全球战略调整的考量,特朗普政府上台之初调整了奥巴马时期对东南亚地区的“全方位介入”政策,降低了该地区的战略层级,改变了多边贸易政策,仍将南海问题作为重要的战略支点,并在宗教、人权和发展等软性议题上不断挑起争议。“印太战略”的推出是特朗普政府力图提升东南亚地区战略价值的重要举措,随着该战略的推进,美国从政治、安全、经贸等方面强化了与东南亚国家的合作,并试图使东南亚地区成为中美战略竞争的外线。然而,由于特朗普政府的东南亚政策受到多方面制约,美国将难以实现对东南亚地区的持续介入,该地区在美国“印太战略”中的地位并不稳固。美国只有寻求与中国的良性互动和建设性协调,才能实现东南亚地区的秩序转型和规则重塑,稳定美国-中国-东盟三边关系。

关键词:美国军事与外交 东南亚政策 特朗普政府 印太战略 中美关系

一直以来,东南亚地区在美国亚洲战略中都占有特殊的重要地位。第二次世界大战结束以来,在经历了“善意的忽视”“选择性再接触”和“全方位介入”三个阶段之后,美国与东南亚国家的关系在奥巴马政府时期达到了前所未有的“战略高度”。^②然而,特朗普成为美国总统之后进行的一系列内外政策调整,却打破了美国传统的东

① 本文系国家社会科学基金项目“印太战略视阈下南海问题新态势与我国应对策略研究”(项目编号 18AGJ006)的阶段性成果。感谢《美国研究》匿名评审专家的宝贵修改建议,文责自负。

② 任远喆:《美国与东盟关系的“三级跳”与东南亚地区秩序》,载《南洋问题研究》,2017 年第 1 期,第 17 ~ 28 页。

南亚政策逻辑,以至于有美国学者高呼“美国正在失去东南亚”。^①

伴随着特朗普政府“印太战略”的出台,东南亚地区再次回到美国的战略版图之上。从特朗普对东南亚地区的两次访问和美国副总统、国务卿等政府高官对该地区的到访和政策宣示来看,美国正在试图重新提升东南亚地区和东盟的战略价值,回归传统的亚洲政策路径。然而,在推行“美国优先”、保护主义、单边主义以及对外收缩的总体战略理念的态势下,特朗普政府的东南亚政策存在先天“缺陷”,取得的效果并不明显,政策目标与手段的难以匹配成为影响其政策调整和走向的关键因素。如何解析特朗普政府的东南亚政策,确定其在美国“印太战略”中的定位,并对其走向进行分析,不仅关系到中国周边外交的推进,而且有助于观察东南亚乃至整个亚洲地区秩序的变化。为此,本文尝试梳理特朗普政府东南亚政策的基本框架和特点,探究其推进过程中存在的一些深层次问题,并就其未来走向以及中美两国在这一地区的互动前景进行展望。

一 美国政策研究界的讨论与建议

东南亚地区拥有重要且复杂的地缘战略地位,始终是大国竞争和角逐的“权力场”。从冷战时期开始,国际政策研究界对美国的东南亚政策、美国与东南亚国家的关系以及美国与东盟的关系就逐步展开了研究。尤其是冷战结束之后,随着东南亚地区的崛起、中国与东南亚关系的拉近,以及美国战略重心的东移,对美国东南亚政策的研究更成为政策研究界关注的焦点之一。^②

奥巴马政府时期,美国进行了全球战略调整,从“转向亚洲”(Pivot to Asia)战略到“亚太再平衡”战略,逐步实现了美国与东南亚国家关系的重构。毋庸置疑,奥巴马政府对东南亚地区的“全方位介入”是其对外政策的一大特点。“奥巴马政府亚洲

① James Guild, “How the US Is Losing to China in Southeast Asia,” *The Diplomat*, October 25, 2017.

② 代表性的文章如 Frank C. Darling, “United States Policy in Southeast Asia: Permanency and Change,” *Asian Survey*, Vol. 14, No. 7, July 1974; Karl Jackson, “Southeast Asia ‘Off the Radar Screen’,” SAISPHERE (School of Advanced International Studies [SAIS], Johns Hopkins University, 2004); Diane K. Mauzy and Brian L. Job, “U. S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect,” *Asian Survey*, Vol. 47, Issue 4, 2007; John Gershman, “Is Southeast Asia the Second Front?,” *Foreign Affairs*, July/August 2002; David Capie, “Between a Hegemony and a Hard Place: The ‘War on Terror’ and Southeast Asia-U. S. Relations,” *Pacific Review*, June 2004; Elizabeth Economy, “China’s Rise in Southeast Asia: Implications for the United States,” *Journal of Contemporary China*, August 2005; 魏红霞:《布什政府对东盟的政策及其对中国的影响》,载《东南亚研究》,2006年第4期。

政策的一大成就,是建立了同东南亚国家之间持续的合作架构”,^①再加上“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)的迅速推进、南海问题的不断升温,以及中国在这一地区影响力的急速上升,使各方对美国东南亚政策的讨论更加热烈。^②美国学者大多认为,从2011年下半年提出“转向亚洲”到2012年初“亚太再平衡”战略初步成型,作为“太平洋总统”的奥巴马真正拉开了美国全球战略重心调整的序幕,而东南亚地区则是这一调整的核心区域。可以断言,“亚太再平衡”战略将东南亚地区的重要性提高到了与东北亚、中东等地区相似的地缘战略层级上,而且该战略成绩斐然。美国乔治·华盛顿大学沈大伟(David Shambaugh)教授甚至声称,“到2017年1月份奥巴马离任之时,美国在东南亚的地位达到了有史以来的顶峰。”^③有鉴于此,奥巴马的继任者特朗普能否保持对东南亚地区的持续关注,从美国大选时期就成为美国政策研究界关注的重点。特朗普当选之后,随着他的一些政策表述及其团队构成逐步浮出水面,对美国东南亚政策不确定性的担忧开始扩散,围绕着特朗普政府东南亚政策的讨论和建议也日趋增多。

新美国安全研究中心(New American Security Center)原亚太项目高级主管、现任哈德森研究所(Hudson Institute)亚太项目负责人帕特里克·克罗宁(Patrick Cronin)等撰写的研究报告认为,从地缘经济战略的视角希望特朗普政府改变对东南亚的“疏离”(disengagement)政策。报告指出,“如若特朗普政府能够在东南亚地区保持积极的参与,并给该地区带来更多的投资,展现出自己的实力,那么东南亚各国对美国的不确定性和不可预测的恐惧可能会逐步消失。”这份报告侧重于寻求如何利用经济手段来实现地缘政治目的。报告认为,特朗普政府应该调整其在东南亚地区的战略预期,首先服务于美国的经济繁荣,与该地区各国重新签订进一步开放其国内市场的经济协议,然后寻求在安全方面实现对中国的战略对冲,这才是“美国优先”政策在这一地区的体现。在面临的威胁方面,报告认为,美国需要准备好应对在东南亚地区面临的政治、经济和社会层面的风险,思考如何面对一个更加自信的中国,正视中国的援助对美国在该地区的合作伙伴和盟友的信心的削弱。报告建议特朗普政府

① Mike Green, “The Legacy of Obama’s ‘Pivot’ to Asia,” *Foreign Policy*, September 3, 2016, available at: <https://foreignpolicy.com/2016/09/03/the-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/>.

② Robert Sutter, “The Obama Administration and U. S. Policy in Asia,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, Number 2, 2009; Biwu Zhang, “Chinese Perceptions of US Return to Southeast Asia and the Prospect of China’s Peaceful Rise,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 29, 2015; James L. Shoff, “U. S. ASEAN Relations: Hiding in Plain Sight,” *Carnegie*, Feb. 10, 2016; Kurt M. Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia* (New York: Hachette Book Group, June 2016).

③ David Shambaugh, “President Obama’s Asia Scorecard,” *Wilson Quarterly*, Winter 2016, available at: <https://wilsonquarterly.com/quarterly/the-post-obama-world/president-obamas-asia-scorecard/>.

继续参与以东盟为中心的各种地区多边机制,在“跨太平洋伙伴关系协定”的基础上与东南亚各国加快讨论双边贸易安排,加强与东南亚国家的安全合作,并在这一地区与日本、澳大利亚、韩国等盟国进行协调。^①

2017年4月25日,卡内基国际和平研究院资深研究员阿什利·特雷斯(Ashley J. Tellis)在参议院军事委员会作证时,给特朗普政府提了六条建议,其中专门强调了东南亚地区的重要性。他认为,尽管东南亚国家是整个印太地区边缘地带最薄弱的环节,但美国不应该忽略这一地区;相反,华盛顿应该对该地区的核心国家给予特别的关注。他建议,特朗普政府特别是美国太平洋司令部在反恐、海洋安全、人道主义援助等安全议题上可以进一步介入,加强同新加坡、越南、印度尼西亚等国的防务合作,重新赢得同菲律宾杜特尔特政府的良好关系,保持同东盟的接触,并在南海问题上维持连续的海军活动。^②

美国对外关系委员会(Council on Foreign Relations)的东南亚项目不仅对特朗普的东南亚政策进行了深入研究,而且展望了从当前到2030年美国与东南亚国家的关系。在该委员会组织的圆桌论坛中,大部分学者都认为东南亚地区的战略平衡正在发生改变,中国开始逐渐占据主导地位。因此,美国政府应该将发展同印度尼西亚、新加坡、马来西亚和越南的关系置于美国东南亚政策的首位,共同应对中国的“经济强制”与“经济欺诈”,并逐步落实“印太战略”的总体设计。^③可以看出,在特朗普政府的“印太战略”正式出台之前,大多数美国政策研究者认为,在中美两国在东南亚地区展开的战略竞争中,美国已渐处下风,如何应对中国的影响应是特朗普乃至未来的美国政府制定东南亚政策的出发点和关键命题。

与很多学者不同,沈大伟对美国在东南亚地区的影响力和地位充满信心。2018年春,他在《国际安全》(*International Security*)杂志上发表了一篇关于中美两国在东南亚地区之竞争的长文。在他看来,东南亚地区的总体战略平衡还在变动之中,长远来看,美国拥有的战略优势是中国难以超越的。他建议美国政府制定在这一地区同中国长期竞争的有效的综合性计划,发挥软实力优势,推进公共外交。^④

① Patrick M. Cronin and Anthony Cho, *Averting Disengagement: A Geoeconomic Strategy for the Trump Administration in Southeast Asia*, Center for a New American Security, 2017, available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/averting-disengagement>.

② Ashley J. Tellis, *Protecting American Primacy in the Indo-Pacific*, Testimony before Senate Arms Services Committee, April 25, 2017, available at: <http://carnegieendowment.org/2017/04/25/protecting-american-primacy-in-indo-pacific-pub-68754>.

③ “The U. S. -Southeast Asia Relationship: Responding to China’s Rise,” Insights from a CFR Workshop, May 23, 2018.

④ David Shambaugh, “U. S-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence,” *International Security*, Vol. 42, No. 4 (Spring 2018), pp. 85 ~ 127.

在中美战略竞争愈演愈烈的大背景下,当大部分美国政策研究人士为了美国在中美战略竞争中占得先机而出谋划策时,也有学者出于对中美两国在东南亚的竞争的担忧,希望美国能够找到同中国的相处之道。美国亚洲研究局(National Bureau of Asian Research)曾多次专门就特朗普的亚洲政策召开圆桌论坛。在会上,时任美国进步中心(Center for American Progress)东亚和东南亚项目主任布赖恩·哈丁(Brian Harding)分析了特朗普政府在东南亚面临的挑战,包括美国声誉的下降、各国国内政治的变动等,并建议美国政府尽早公开表明这一地区的重要性,发展经济合作议程,参加各种地区论坛,并学会同中国相处。另有一些美国政策研究者则提出了更为具体的政策建议。譬如,美国战略与国际问题研究中心(Center for Strategic and International Studies)的东南亚项目十分关注东南亚地区的基础设施建设和金融合作等问题,建议美国政府考虑同世界银行和亚洲开发银行一道,联合一些私人商业银行和政府发展援助机构,共同对东南亚地区的基础设施建设提供金融方面的支持。^① 美国对外关系委员会、传统基金会等政策研究机构则重视东南亚地区的民主、人权等传统议题,并指出特朗普政府应该针对菲律宾、柬埔寨等国的人权恶化状况,实行更加强硬的政策。^②

总体而言,美国政策研究界对于特朗普政府东南亚政策的讨论存在两个明显倾向:一是普遍担忧东南亚地区被忽视,认为这将影响到美国地区乃至全球霸权的护持;二是非常关注中美两国在东南亚地区的竞争和对抗,认为这将直接决定东南亚地区乃至整个亚太地区秩序的走向和规则的维护。美国研究者呼吁特朗普政府提高东南亚地区的战略地位,综合利用政治、军事、经济等手段,进一步努力“接触”东南亚地区,消除东南亚国家对美国地区政策的不确定性的担忧,赢回美国在中美战略竞争上的主动权。

当然,由于特朗普政府的执政理念和决策特点与之前几任美国总统存在很大差异,美国政策研究界的观点和建议在特朗普时代发挥的作用比较有限,但这些观点和建议在美国政治中所发挥的政策风向标的作用还是值得重视的。

二 特朗普政府初期对美国东南亚政策的调整和延续

特朗普在竞选总统时就表现出了与奥巴马甚至传统共和党政府在外交理念上的

① Murray Hiebert, "Southeast Asia Financial Integration and Infrastructure Investment: What Role for the United States?" *CSIS Briefs*, May 2018, available at <https://www.csis.org/analysis/southeast-asia-financial-integration-and-infrastructure-investment-what-role-united-states>.

② Joshua Kurlantzick, "Southeast Asia's Democratic Decline in the America First Era," Expert Brief, CFR, Oct. 2, 2017, available at: <https://www.cfr.org/expert-brief/southeast-asias-democratic-decline-america-first-era>.

巨大差异,强调“美国利益至上”“以实力求和平”。从个人经历来看,他不是一位像奥巴马一样的“太平洋总统”。因此,从选举初期开始,特朗普就很少直接涉及东南亚地区及相关议题。在他与希拉里·克林顿的辩论中,东北亚地区受到的关注程度远远超过东南亚地区。即便是与东南亚地区的安全和美国的地区战略息息相关的南海问题,特朗普也始终没有对其真正地“聚焦”。在一定程度上,特朗普政府的东南亚政策延续了小布什时期的脉络,两位总统都在很大程度上“忽视”了东南亚地区。^①

具体来说,特朗普政府对东南亚地区的“忽视”主要体现在以下四个方面:

第一,东南亚地区成为美国亚洲战略的“第二层级”

从表现上来看,美国与东南亚国家的高层政治交往并不密切。特朗普在上任伊始的两个月内没有会见任何东南亚国家的领导人,也没有安排直接通话。直到2017年4月份美国副总统迈克·彭斯(Mike Pence)访问印度尼西亚,东南亚地区才再次回到美国外交的视野中来。相比之下,中东问题和东北亚问题显然处在特朗普议事日程的优先位置。^②

特朗普执政初期人事任命的混乱,也对美国的东南亚政策产生了一定的负面影响。不仅很多重要岗位长期空缺,而且白宫任命的国务院、商务部、国防部等主要政府部门的高级官员几乎都没有任何东南亚方面的知识背景和人脉关系,导致东南亚国家的官员很难找到对等的美国官员进行交流,商谈战略和经贸等方面的问题,“奥巴马时期建立起来的美国和东南亚地区的沟通渠道面临着衰弱的危险”。^③

经历了执政初期的混乱之后,特朗普政府加强了与东南亚的政治接触,但这种接触与奥巴马时期相比仍然相当有限。从2017年5月开始,特朗普在白宫分别会见了越南、马来西亚、泰国和新加坡的领导人,并于2017年11月和2018年6月两次到访东南亚。美国前国务卿雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)、前国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Mattis)也都多次到访东南亚地区。2018年8月,新任美国国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)访问了马来西亚、新加坡和印度尼西亚三国,并参加了东盟系列会议。特朗普政府试图通过这些高层交流,向东南亚国家强调其“接触”政策不会改变。

特朗普政府的东亚政策团队也逐渐完善,包括薛瑞福(Randall Shriver)在内的一些亚洲问题专家被委以重任。尽管特朗普政府在驻外大使任命上速度缓慢,但在东

① 关于小布什的东南亚政策,参见 Alice Ba, “Systemic Neglect? A Reconsideration of US-Southeast Asia Policy,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 3, 2009, pp. 369 ~ 398.

② 参见白宫网站公布的信息, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-and-releases>.

③ Joshua Kurlantzick, “Southeast Asia in the Age of Trump,” *Aspenia Online*, August 6, 2017, available at: <http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/contributors/joshua-kurlantzick>.

南亚地区,除了美国驻新加坡大使的任命几经波折才找到合适人选之外,其他驻东盟九国的大使都迅速到位,迄今只有美国驻东盟大使之位依然空缺。东南亚一些国家对特朗普政府的政策改变和积极接触感到欢欣鼓舞。^①然而,也有不少政策研究者对特朗普政府的东南亚政策表示怀疑,认为东南亚在特朗普政府的亚洲政策中仍处于第二层级。^②

几乎在所有特朗普政府的决策核心人物对东南亚地区的访问中,朝鲜半岛问题都是重中之重。特朗普政府希望积极协调美国在东南亚的盟国,在对朝制裁问题上采取共同立场,结成“统一战线”。美国前国务卿蒂勒森 2017 年 8 月首次访问东南亚时的中心话题,便是要求东南亚国家一起向朝鲜施压。由此可见,东北亚安全是特朗普政府亚洲政策的核心。相比之下,美国对东南亚国家的态度更像是一种“片段式的接触”(episodic engagement)。^③

特朗普政府 2017 年 12 月份公布的首份《国家安全战略》报告,对东南亚国家的定位相当模糊,在“印太”章节只有一小部分涉及到东南亚,称“泰国、菲律宾仍然是美国重要的盟国,而越南、新加坡则是越来越密切的安全和经济伙伴”。^④与奥巴马政府 2010 年和 2015 年发布的《国家安全战略》报告相比,这种描述要粗略的多。由此可见,“特朗普对东南亚地区的重视程度有限,东南亚国家需要采取新的举措来应对特朗普政府与前任不一致的政策轮廓和主张。”^⑤

第二,迅速改变了原有的积极介入的多边贸易政策

特朗普兑现了他在竞选时做出的承诺,上台后签署的第一个行政命令就是退出“跨太平洋伙伴关系协定”。这给一些东南亚国家带来了巨大的冲击。越南、马来西亚、文莱为了加入该协定,曾进行过艰难的经济改革,在许多方面做出了巨大的让步。根据 2015 年公布的“跨太平洋伙伴关系协定”细则,马来西亚必须采取全面措施打击人口贩卖活动,明确雇主持有员工护照是非法行为,确保雇佣税的缴纳方为雇主而非雇员,制止机构违法从海外引进新的劳工;越南必须允许劳动者成立自己的独立工会,加大对强迫劳动的行为的处罚,加强对劳工反歧视活动的保护力度;文莱也需要

① Thitinan Pongsudhirak, “Trump’s Pragmatic Pivot Back to Asia,” *Straits Times*, June 6, 2017; Joseph Chinyong Liow, “Is U. S. Engagement Back on Track in East Asia?” *Straits Times*, November 14, 2017.

② Ian Storey and Malcolm Cook, “The Trump Administration and Southeast Asia: Enhanced Engagement,” *Perspective*, ISSUE: 2017 No. 87, ISEAS YUSOF ISHAK Institute, November 2017.

③ Amy E. Searight, “How ASEAN Matters in the Age of Trump,” *East Asia Forum*, March 11, 2018, available at: <http://www.eastasiaforum.org/2018/03/11/how-asean-matters-in-the-age-of-trump/>.

④ “National Security Strategy,” White House, December 18, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 46.

⑤ Li Jie Sheng, “Donald Trump’s National Security Strategy and Southeast Asia,” *the Diplomat*, December 28, 2017.

在劳工权利方面尽到更多义务。^① 美国的“任性”退出,让这些努力改革的东南亚国家对协定未来的发展和自身改革的期待开始下降。

同时,美国的退出释放出的不仅是“经济保守主义”的信号,而且让东南亚国家质疑美国对该地区的承诺和保障,因为“这意味着其国内经济和社会问题将会继续削弱美国的全球领导力,预示着美国的衰落和地区战略平衡将被打破。”^②对于东南亚国家来说,东盟的整体性和凝聚力将受到巨大冲击,很多国家对于中国的经济合作需求将会增加。

在新的贸易保护主义理念的指引下,特朗普于2017年3月31日签署了两份与贸易相关的行政命令,宣布对美国的贸易伙伴进行不公平贸易调查。在美国商务部长威尔伯·罗斯(Wilbur Ross)提到的首批被调查的16个国家中,马来西亚、越南、印度尼西亚和泰国四个东南亚国家榜上有名,它们都对这一决定表示不满。^③ 对于东南亚国家来说,受到特朗普政府贸易政策调整冲击的程度有所不同。越南是“跨太平洋伙伴关系协定”的签约国,同时与美国这个最大的出口市场没有签署过直接的自贸协定,所以受到的影响最大。而由于原有自贸协定以及贸易额有限等原因,新加坡、马来西亚和文莱受到的负面影响比较有限。

第三,南海问题仍是美国在东南亚地区的重要战略支点

在奥巴马政府时期,炒热南海问题并以此提升同东南亚声索国之间的安全合作,是“亚太再平衡”战略的重要组成部分。特朗普上台初期,在南海问题上表现得较为“克制”,在“航行自由”这个奥巴马时期中美南海博弈的焦点问题上,没有延续其前任的政策。特朗普的“克制”受到了来自美国国内各方的批评和施压。特朗普政府至少拒绝了三次美国太平洋司令部在南海中国岛礁附近进行“自由航行”的提议。五角大楼的高级官员们拒绝了一艘美国军舰在黄岩岛12海里内航行的要求。对此,美国国会表示强烈不满。2017年5月10日,七名美国国会议员联名上书,呼吁尽快恢复美国在南海的“航行自由”。曾任新美国安全研究中心研究员的米拉·拉普-胡珀(Mirra Rapp-Hooper)更直言不讳地说,“中国在岛礁建设上取得了完胜。下一步中

① “Pacific Trade Pact Tackles Malaysia Trafficking, Vietnam Labor,” *Reuters*, November 5, 2015, available at: <https://www.reuters.com/article/us-trade-tpp-labor/pacific-trade-pact-tackles-malaysia-trafficking-vietnam-labor-idUSKCN0SUI0J20151105>.

② Shaun Narine, “The End of the TPP: Symptoms of American Decline and ASEAN’s Response,” *Perspective*, IS-SUE: 2017, No. 25, ISEAS YUSOF ISHAK Institute, April 19 2017.

③ “Southeast Asian Capitals Bristle at Trump’s Trade Probe,” *Nikkei Asian Review*, April 18, 2017.

国将会在南沙群岛建立浮动基地,而这些行动并没有付出很大代价。”“游戏已经结束。”^①

虽然特朗普政府与东南亚相关国家签署的联合声明曾多次提到南海问题,但新意不多,也缺乏具体举措。2017年5月29日至5月31日,越南总理阮春福访问美国,成为特朗普上台后首位访美的东南亚国家领导人。美越两国领导人会见后发表了“联合声明”,强调了“航行自由、飞行自由和自由地采取其他合法手段利用海洋的重要性,并就非法限制航行自由对亚太地区的和平与繁荣带来的负面影响表示了担忧”,重申将“全面支持根据国际法,以非威胁和非暴力的手段和平解决南海争端”。^②美国在南海问题上的官方立场第一次出现在美越联合声明中,预示着两国将加强在海洋领域的合作。^③10月2日,泰国总理巴育访问美国,在随后美泰两国发布的“联合声明”中,南海问题被放在朝鲜半岛问题之前,列为首要的安全问题。^④不过,在11月的亚洲之行中,尽管特朗普在与越南国家主席陈大光和菲律宾总统杜特尔特会谈时都提到了南海问题,并将其写入两国的联合声明之中,但这更像是“细枝末节或者可有可无”的议题。^⑤11月12日,特朗普在河内与越南国家主席陈大光会面时主动表示,“可以帮助调停或仲裁南海问题”。这一表态与之前美国政府和军方的立场大相径庭,但最终看来只是特朗普的一时之意。事后,中国、菲律宾和越南纷纷回绝了这一提议。在一些政策研究人士看来,“调停者的角色将使美国不能像奥巴马政府那样选边站队,会迫使白宫公开否认其在南中国海纠纷中的‘偏心’政策。”^⑥

令东南亚国家比较担心的是特朗普政府加强了对南海争端的军事介入,导致中美之间的海上竞争愈演愈烈,发生摩擦的风险大大增加。在“南海问题已不是美国政府亚太战略重点”的质疑声中及压力之下,特朗普的南海政策开始表现出强硬的

① Dan De Luce, Keith Johnson, “In the South China Sea, the U. S. Is Struggling to Halt Beijing’s Advance,” *Foreign Policy*, May 25, 2017, available at: <http://foreignpolicy.com/2017/05/25/in-the-south-china-sea-the-u-s-is-struggling-to-halt-beijings-advance/>.

② “Joint Statement for Enhancing the Comprehensive Partnership between the United States of America and the Socialist Republic of Vietnam,” May 31, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-enhancing-comprehensive-partnership-united-states-america-socialist-republic-vietnam/>.

③ Hai Hong Nguyen, “Vietnam to Pull the US Back to Asia?,” *East Asia Forum*, July 7, 2017, available at: <http://www.eastasiaforum.org/2017/07/07/vietnam-to-pull-the-us-back-to-asia/>.

④ “Joint Statement between the United States of America and the Kingdom of Thailand,” October 2, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/10/03/joint-statement-between-united-states-america-and-kingdom-thailand>.

⑤ Mark J. Valencia, “Parsing Trump’s Recent Policy Statements on the South China Sea,” *The Diplomat*, November 17, 2017.

⑥ 相蓝欣:《不妨让美国调停南中国海摩擦》,《联合早报》,2017年11月30日,参见网页:<http://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/southchinesea/story20171130-815054>.

一面。2017年5~10月间,美国海军分别在南沙和西沙进行了四次“航行自由”行动。在20国集团汉堡峰会召开之前,美国空军两架B-1B“枪骑兵”战略轰炸机于6月8日飞越南海,并与在南海活动的美国海军“斯特雷特”号导弹驱逐舰展开联合演练。根据“布赖特巴特新闻网”(Breitbart News Network)引自美国官员的消息称,特朗普已于2017年4月份批准了2017年全年美国派遣军舰和战机在南海挑战中国海洋权益主张的具体安排,这将使“航行自由”行动开展得“更加常规,更加准时”。特朗普将“航行自由”的主导权从白宫的手中下放到军方,所以军方的自由裁量权很大。对此,美国国防部发言人达娜·怀特(Dana White)表示,“很明显,本届政府把决策权交到那些最适合做出决定的人手中,是一种重回常态的做法。”^①2018年10月份之前,在中美战略竞争逐渐升级的大背景下,美方又实施了四次“航行自由”行动,导致南海危机呈现螺旋上升之势。在一些美国分析家看来,美国在南海的军事行动并不会帮助到越南、菲律宾等东南亚国家;^②相反,大部分东南亚国家担心特朗普政府的“军事化”行动将会破坏南海地区来之不易的和平与稳定态势。

第四,在宗教、人权和发展等议题上不断引发争议

上台伊始,特朗普政府的一系列外交动作使得美国 and 东南亚国家的关系雪上加霜。首先,“禁穆令”将美国与印度尼西亚等东南亚穆斯林国家的关系推向紧张和对立,印度尼西亚、马来西亚、菲律宾等国爆发了大规模的游行示威,反美情绪高涨。有印度尼西亚官员直言不讳地指出,“特朗普针对穆斯林的极端言论,在美国和印度尼西亚之间打下了楔子。”^③为了缓解美国与东南亚穆斯林国家之间不断恶化的关系,美国副总统彭斯访问印度尼西亚期间专门参观了东南亚最大的清真寺,并高度赞扬了印度尼西亚的自由和宗教多元性,这被视为在向穆斯林示好。尽管如此,东南亚国家的穆斯林对美国政府的不满情绪仍然居高不下。

2017年10月,泰国总理巴育访问白宫,打破了2014年爆发军事政变以来泰国政府陷入的孤立状态。用泰国媒体的话说,“此次访问标志着特朗普政府不干涉主义外交政策的开始。”^④2017年11月,特朗普发表亚洲之行成果演讲时提到,他此行

① Kristina Wong, “Exclusive: Trump’s Pentagon Plans to Challenge Chinese Claims in South China Sea,” June 20, 2017, available at: <http://www.breitbart.com/national-security/2017/07/20/trump-pentagon-south-china-sea-plan/>.

② “Analysts: US Military Moves in South China Sea Little Help to Vietnam, Philippines,” VOA, June 8, 2018.

③ “Muslim Rhetoric Drives Wedge between US and Indonesia, Says Official in Jakarta,” *South China Morning Post*, December 2, 2017, available at: <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/2122562/muslim-rhetoric-drives-wedge-between-us-and-indonesia-says>.

④ Titipol Phakdeewanich, “Prayut’s Trip to Washington Confirms U. S. Non-Interventionist Foreign Policy,” *Nation (Bangkok)*, October 3, 2017, available at: <http://www.nationmultimedia.com/detail/opinion/30328305>.

的主要目标是在朝鲜核问题、印太地区防务、经济伙伴和公平互惠贸易三个方面与亚洲国家达成共识,闭口不提人权与价值观等传统内容。他还表示,此次访问他与菲律宾总统独特尔特建立了“伟大的友谊”,在人权等问题上表现出了与其前任截然不同的态度。^①对此,美国政策研究界普遍发出批评之声,认为“尽管特朗普的菲律宾之行总体上是成功的,但如果特朗普政府在人权问题上不对杜特尔特施压的话,将会给其他盟国释放信息:特朗普政府在国际上支持强权者。更糟糕的是,这种不作为将会大大削弱美国长期以来为推动菲律宾这一与美国的关键利益息息相关的国家的人权和民主而付出的努力。”^②尽管在缅甸若开邦“罗兴亚人”(Rohingya people)问题和越南的人权问题上,特朗普政府释放了强硬的信息,但总体来看,人权问题在近几十年来历届美国政府的东南亚政策中所占比重是最低的。

此外,特朗普抱着“美国利益至上”的信条,明显减少了美国对东南亚地区提供的市场开放和发展援助等公共产品。例如,美国对东南亚的发展援助从2016~2017年度的7.32亿美元锐减到了2017~2018年度的3.38亿美元,减幅达50%以上,颇令东南亚国家失望。

2017年4月,新加坡尤索夫伊萨东南亚研究所(ISEAS- Yusof Ishak Institute)专门就特朗普政府与东南亚国家的关系,在东南亚地区进行了民意调查。调查结果显示,只有13%的受访者认为东南亚是特朗普政府的地缘政治版图中最为重要的区域。尽管70%的受访者认为美国的存在会使东南亚地区更加和平与安定,但仅有17%的受访者相信特朗普政府会加大与这一地区的接触。超过一半的受访者认为,特朗普政府对东南亚地区并不感兴趣,并相信美国对这一地区的介入将会减少。^③民意很能说明当前东南亚国家对特朗普政府的失望情绪和复杂心态。全球政策研究所(Global Policy Institute)高级研究员宣·洛克·多安(Xuan Loc Doan)认为,“美国必须尽快明确其东南亚政策,如果特朗普政府轻视东南亚以及东盟各国的话,将会犯战略错误。”^④

① Julie Hirschfeld Davis, “Trump Lauds ‘Great Relationship’ With Duterte in Manila,” *The New York Times*, Nov. 13, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/11/13/world/asia/trump-duterte-philippines.html>.

② Jessica Trisko Darden, “Trump’s Dangerous Dance with Duterte,” AEI, January 23, 2018, available at: <http://www.aei.org/publication/trumps-dangerous-dance-with-duterte/>.

③ Iseas Yusof Ishak Institute, “How Do Southeast Asians View the Trump Administration?” May 4, 2017, available at: <https://www.iseas.edu.sg/images/centres/asc/pdf/ASCSurvey40517.pdf>.

④ Xuan Loc Doan, “Trump Team Needs to Clarify Its ASEAN Relationship,” *Asia Times*, April 20, 2017.

三 “印太战略”与特朗普政府东南亚政策的强化

大部分观察家都认为,从2017年下半年开始,特朗普政府加强了同东南亚国家的接触,向这一地区释放出了“再确认(reassurance)”的信号。沈大伟指出,“特朗普政府在2017年下半年采取的多项实际措施,表明东南亚仍具有重要性。特朗普政府宣布的自由与开放的‘印太战略’进一步表明,其认为东南亚具有战略重要性。”^①

2017年11月10日,特朗普在越南岘港出席亚太经济与合作组织(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)领导人非正式会议期间,从“对等原则”、经济与区域安全等方面阐释了美国主张的“自由与开放的印太秩序”。在之后的一系列对美国“印太战略”的阐释中,东南亚地区都处于中心地位,其重要性是全方位的。从经济上来讲,根据世界银行发布的公开数据,在世界各国和经济体中,东盟十国的人口总量排名第三,经济总量排名第五,是美国重要的海外市场;从地理位置来看,东南亚恰恰位于印度洋和太平洋交接之地,又扼守南海、马六甲海峡等海上咽喉要道;从地缘政治来看,东南亚国家正是印度—太平洋地区“自由”和“开放”的试金石。此外,该地区还有菲律宾、泰国两个盟国,以及新加坡、印度尼西亚等美国重要的战略伙伴。美国国务卿蓬佩奥直言不讳地表示,“东盟实实在在的位于印太的中心,在美国推动的印太图景中发挥着核心角色。”^②

在推进“印太战略”的过程中,特朗普政府主要从以下三个方面提升与东南亚国家的关系:

第一,强化安全合作,拉紧与重点国家的安全纽带

特朗普政府重视安全议题,笃信“以实力求和平”,在对外战略中注重军事力量的提升和军事手段的运用。这表现在一方面,其核心决策圈由众多军人构成,军人在外交事务中拥有重大话语权;另一方面,从2017年到2019年,美国军费增长幅度不断加大,向世界鲜明地呈现了美国的政策优先选项。美国重视推动重要的双边关系,其中尤以军事关系为重。^③

在2018年6月的香格里拉对话会议上,时任美国国防部长马蒂斯在谈到对东南亚国家的外交政策时强调,不仅要让“美国与盟国菲律宾和泰国的关系以及与新加

① [美]沈大伟:《2018年美国与东南亚的关系:延续多于改变》,载《南洋问题研究》,2018年第3期,第11页。

② Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision,’” Washington, D. C., July 30, 2018.

③ Catharin Dalpino, “US Security Relations with Southeast Asia in the Trump Administration,” *Contemporary Southeast Asia*, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Volume 39, Number 1, April 2017, p. 4.

坡牢不可破的伙伴关系重新焕发活力,而且要寻求同印度尼西亚、马来西亚和越南三个核心国家建立新的伙伴关系。”^①在印太地区特朗普政府最为重视的双边关系中,美国与印度尼西亚的关系首当其冲。在美国的“印太战略”布局中,印度尼西亚占据重要的战略地位,被美国视为“印太地区的海上支点”。尽管特朗普关于穆斯林的言论引发了抗议之声,但美国与印度尼西亚的安全关系仍在稳步发展。在防务领域,2005年时双方还几乎没有任何接触,如今每年都会举行将近170个双边军事交流活动,包括著名的“哥鲁达盾牌”(Garuda Shield)陆军演习。印度尼西亚还斥巨资向美国购买了八架AH-64E型美国阿帕奇直升机、24架F-16战斗机,并将申请采购更多的F-16“战隼”战斗机、AIM-9“响尾蛇”短程空空导弹、AIM-120先进中程空空导弹等武器,美国作为其重要防务伙伴的地位将进一步提升。马蒂斯与印度尼西亚国防部长里亚米扎尔德·里亚库杜(Ryamizard Ryacudu)已经举行了四次会晤。在2018年1月访问雅加达时,马蒂斯表示要进一步加强同印度尼西亚的防务合作,并特别将“陆军特种部队”(Kopassus)涵盖在内。这与过去美国国会和司法机构以人权为由制裁该组织的做法大相径庭。尽管面临不少障碍,但在很多观察家看来,特朗普和印度尼西亚总统佐科执政期间,两国的防务关系还将继续平稳发展。^②

美越安全关系的发展同样引人注目。根据美国国防部公布的材料,美越安全关系近年来取得了长足进步。通过美越两国领导人和高官的互访,双方再次承诺坚决落实2016年签署的“2018至2020年阶段防务合作行动计划”(Plan of Action for Defence Cooperation for 2018~2020)。美国“卡尔文森”号航空母舰于2018年3月对越南进行了为期四天的访问,这是40多年来美国航空母舰首次访问越南。2012~2017年,美国国防部授权通过“直接商业销售”(Direct Commercial Sales)的方式向越南出售了价值2500万美元的武器,其中仅2016年和2017年出售的武器就价值1500万美元。到2018年4月,美国国防部已经将12艘军用巡逻艇交付给越南海岸警卫队,并增加了1600万美元的军事援助,帮助他提高海洋防卫能力。2018年,越南还首次受邀参加了美国主导的环太平洋军事演习(Rim of the Pacific Exercise)。^③美越战略伙伴关系正在走向实质化。

非传统安全领域也是特朗普政府东南亚政策的着力点之一。在2018年8月的

① Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue Singapore, June 2, 2018, available at: <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

② Mustafa Izzuddin, “US-Indonesia Defence Ties at a Turning Point,” *The Jakarta Post*, April 9, 2018, available at: <http://www.thejakartapost.com/academia/2018/04/09/indonesia-us-defense-ties-at-a-turning-point.html>.

③ “U. S. Security Cooperation With Vietnam,” Fact Sheet, Office of the Spokesperson, Department of Defence, August 16, 2018.

东盟外长系列会议上,蓬佩奥宣布“将向印太地区提供近三亿美元的援助,以强化同地区伙伴的安全合作”。其中,2.9亿美元通过“国际军事援助计划”(Foreign Military Financing)用于强化海洋安全、人道主义救援、灾难防护和维和能力建设;850万美元的“国际毒品与执法”(International Narcotics Control and Law Enforcement)基金用于打击跨国犯罪。东南亚的印度尼西亚、菲律宾、越南等国是美国的主要援助对象,海洋安全尤其是美国与这些国家的重点合作领域。美国将会帮助它们监视其专属经济区,应对跨国威胁。具体的援助项目包括:为提高“海域感知能力”(Maritime Domain Awareness)和巡逻能力提供培训和后勤支持;协助伙伴国发展防务和安全机制,提高它们的专业化程度和维护水平。^① 2018年8月,美国与菲律宾、文莱、新加坡、泰国、印度尼西亚和马来西亚的海军及海上执法机构在南海海域展开了为期五天的名为“东南亚合作及训练”(Southeast Asia Cooperation and Training)的多边海上军事演习,以防范毒品走私及其他海上威胁。

2018年10月19日,东盟各国在新加坡召开第12届国防部长会议,决定在2019年与美国举行联合海上军事演习。这将是美国首次与东盟整体一同举行军事演习。在观察家们看来,这是“华盛顿加强同东南亚国家防务纽带的突出体现”。^②

第二,以双边贸易为途径,加大对东南亚地区的经济投入

包括美国总统特朗普、副总统彭斯、国务卿蓬佩奥在内的美国政府首脑和官员,多次在多个场合强调东南亚国家和东盟对于美国经济发展、社会就业、海外投资和双边贸易的重要性,强调东盟是美国在亚洲地区投资最多的经济体。特朗普在2017年11月发表亚洲之行总结讲话时重申,作为其亚洲之行三大目标之一,追求公平与互惠的经贸关系是很重要的,公平和互惠是美国与所有国家建立经贸关系的前提,也是对践踏贸易规则、实行经济侵略的行为的警告与抵制。^③ 在退出“跨太平洋伙伴关系协定”之后,特朗普政府积极与日本等国谈判双边贸易协定之事宜。美国在重塑对东南亚的经贸政策的过程中,追求与东南亚国家发展平等、互惠、均衡的双边经贸关系,以此来对冲退出“跨太平洋伙伴关系协定”带来的负面影响。总的来看,近年来美国和东盟国家的贸易额保持了逐渐上升的势头(见下页表)。

① “Press Releases: U. S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region,” Office of the Spokesperson, U. S. State Department, August 4, 2018.

② Prashanth Parameswaran, “What’s in the New US-ASEAN Maritime Exercise?” *The Diplomat*, Oct. 24, 2018.

③ Remarks by President Trump on His Trip to Asia, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/15/remarks-president-trump-his-trip-asia>.

表 东盟与美国双边货物贸易额(2012 ~ 2017)

(单位:十亿美元)

项目 \ 年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	合计
出口	107.8	113.8	121.2	125.4	131.1	142.7	742
进口	92	91.5	90.3	83.6	80.7	92.5	530.6
货物贸易总额	199.8	205.3	211.5	209	211.8	235.2	1272.6
货物贸易差额	15.9	22.3	30.9	40.3	50.3	50.2	209.9

(注:表内贸易差额为实际差额的近似值,并不是进出口近似值直接相加减得出的,所以略有出入)。

资料来源:东盟统计司官网,参见网页: <https://data.aseanstats.org/dashboard/imts.hs2>。

蓬佩奥在 2018 年 7 月 30 日出席美国商会“印度—太平洋”发展论坛时,提供了更为详细的投资计划。他表示,未来美国将向印太地区的国家提供 1.13 亿美元的投资,其中 2500 万美元用于推进该地区的数字连接技术,5000 万美元用于能源工程,3000 万美元用于基础设施建设。蓬佩奥在致辞中直言,“该地区是未来全球经济的最大引擎之一,很明显,未来美国国际贸易经济的很大一部分都在这个地区。这些资金是美国对印太地区经济承诺的首付款。”^①《华盛顿邮报》就此发表评论,称“特朗普政府为亚洲提供了中国投资的替代方案”。^② 美国商务部也启动了新的“进入亚洲”(Access Asia)项目。这是一个新的出口提升框架,旨在增加美国在印太地区的贸易和投资。^③

美国国务院用于印太地区经济项目的 1000 万美元,很大一部分被用来支持美国东盟联通项目(U. S. -ASEAN Connect Program)。这一项目是 2016 年由奥巴马政府推出的,旨在打造协调地区经济合作的网络,为企业家、投资者以及商业组织等搭建沟通渠道。该项目是奥巴马政府重视东盟的直接体现。^④ 迄今为止,美国仍是东盟最大的域外投资国,特朗普政府对该项目的延续,体现了美国更加深入、全面地介入东南亚地区的需要。

第三,以规则护持为目标,对冲中国的“一带一路”倡议

① Michael R. Pompeo, Remarks on “America’s Indo-Pacific Economic Vision,” July 30, 2018, available at: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722>.htm.

② Josh Rogin, “The Trump Administration Offers Asia an Alternative to Chinese Investment,” *The Washington Post*, July 30, 2018. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/07/30/the-trump-administration-offers-asia-an-alternative-to-chinese-investment/>.

③ “U. S. Secretary of Commerce Wilbur Ross Announces Programs to Increase U. S. Commercial Engagement in the Indo-Pacific Region”, July 30, 2018, available at: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/07/us-secretary-commerce-wilbur-ross-announces-programs-increase-us>.

④ Sanchita Basu Das, “Can the US-ASEAN Connect Initiative Create Stronger US-ASEAN Economic Relations?” *Asia-Pacific Bulletin*, East-West Center, April 7, 2016.

无论是美国“印太战略”的设计,还是其东南亚政策的雏形和关键议题,中国都是绕不开的关键话题。特朗普政府在2017年《国家安全战略》报告中将中国与俄罗斯定位为“修正主义国家”和“战略竞争者”,“大国竞争”成为其外交政策的核心。其“印太战略的目标是“在印度洋—太平洋区域,综合使用政治(强调民主价值观)、外交(加强双边同盟离间中国与他国关系等)、军事(联合军演、加强军售)、经济(排他性的经贸制度安排)等手段,整合中国周边的战略力量,以削弱中国的影响力,遏制中国崛起,从而实现美国霸权护持。”^①美国的东南亚政策是其“印太战略”的组成部分,自然也沿袭了同样的战略逻辑。

2018年6月,马蒂斯在香格里拉对话会议上提出,美国要在这一地区推动“私营部门主导的经济发展”,美国将“振兴我们的发展和金融机构,与地区经济合作伙伴更紧密地合作,提供端到端解决方案,不仅能够制造有形产品,而且还会传授经验和美国的专门技术,以确保增长是高价值和高质量的。不做空洞许诺,也不要求放弃经济主权。”^②包括蓬佩奥同年7月30日的演讲在内,美国传递出来的信号非常清晰,即:私营企业是美国与印太地区伙伴国合作的最大资本,美国政府需要为私营企业的进一步投资创造条件,将透明度、反腐败和负责任的融资放在首位。美国对中国在东南亚地区推进“一带一路”倡议,颇有指责之词。

与此同时,美国参众两院已经通过“更好地利用投资引导开发法案”(Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018),并将创立一个新机构——美国开发金融研究院(U. S. Development Finance Institution, DFI),整合海外私人投资公司(Overseas Private Investment Corporation, OPIC)和其他对外金融组织,向发展中国家的能源、港口、水利基础设施建设项目放贷。这个新机构每年将可以向美国的对外投资与基建项目提供最多600亿美元的支持,以推进美国企业在外国获得的重要项目与市场。这被视为特朗普政府对冲中国的“一带一路”倡议、主导地区经济规则的重要信号。

2018年12月31日,特朗普签署了参议院2736号提案——《亚洲再保证创制案》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018),在资金方面授权政府未来五年每年拨款15亿美元,用于美国在印太地区的军事、外交和经济参与和捐助等活动,以加强与该

① 王鹏:《“对冲”与“楔子”:美国“印太”战略的本质与中国之应对》,载《当代亚太》,2018年第3期,第48~52页。

② Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue Singapore, June 2, 2018, available at: <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

地区美国战略盟友的合作。^① 白宫宣称,该法案确立了一项多方面的美国战略,以加强美国在印太地区的安全、经济利益和价值。美国传统基金会亚洲研究中心主任沃尔特·罗曼(Walter Lohman)认为,该法案“强化了国会和政府之间的共识,让世界看到了美国政府在塑造印太地区关键政治议题上的高度一致。”^②2019年将是美国推进“印太战略”的关键一年,而对东南亚地区的投入程度将会成为衡量其战略推进的风向标和试金石。

美国“印太战略”的具体实施反映了这一地区复杂和迅速变化的现实,中国是其中的一个重要影响因素。显然,美国“印太战略”的实施有平衡中国或消弭中国之影响的意图,但从大战略的角度完整地理解美国在亚太地区的行为,需要看到其目标或关注的多样性。^③ 同样在“印太战略”视阈下,美国对东南亚的介入程度加深,既是回归传统上对东南亚国家战略价值的认知,也与当前中美两国日益激烈的战略竞争密切相关。多重战略目标和变化的战略现实,决定了特朗普政府东南亚政策的张力和限度。

四 特朗普政府东南亚政策的制约因素

随着美国东南亚政策的脉络逐渐清晰,特朗普政府显示出越来越多“新瓶装旧酒”的意味,继承和延续的色彩也更加突出。与奥巴马政府相比,特朗普政府面临的内、外环境都发生了巨大变化,其政策推进面临的制约因素也更加复杂。

首先,特朗普将双边关系置于多边主义之上的举动以及对待国际问题的“交易式”做法,在东南亚地区招致很多反对之声。该地区由中小国家构成,倾向于国际事务中的多边主义,强调东盟的中心地位。东南亚国家一直担心以东盟为中心的地区安全架构会受到削弱,而特朗普显然对东盟引领的机制并不感兴趣。2017年4月,美国副总统彭斯确认特朗普将出席年底在马尼拉举行的东亚峰会。而在11月份出发之前,白宫却突然宣布总统将会在东亚峰会召开之前离开马尼拉。尽管之后特朗普迅速改变了这一决定,但最终他只参加了东亚峰会的部分议程就匆匆回国。这引

① “Asia Reassurance Initiative Act of 2018”, available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>.

② Walter Lohman, “Congress Is Standing United on the Indo-Pacific,” The Heritage Foundation, December 6, 2018. available at: <https://www.heritage.org/asia/commentary/congress-standing-united-the-indo-pacific>.

③ 仇朝兵:《奥巴马时期的“印太战略”:基于美国大战略的考察》,载《美国研究》,2018年第1期,第69页。

起了东南亚国家的不满和担忧,强化了美国并不重视东南亚的印象。^① 尽管新加坡总理李显龙邀请特朗普参加2018年11月在新加坡举行的东盟系列会议,但是最终副总统彭斯代表他出席了在新加坡举行的相关活动,而特朗普则选择访问欧洲和南美。“这进一步体现了特朗普对亚洲盟国并不关注的政策特点。”^② 特朗普团队在各个场合始终强调东盟的“中心地位”以及对相关多边合作机制的支持和参与,但特朗普的实际行动所表现出来的“不确定性”,始终让东南亚国家难以释怀。

东南亚国家还一致反对特朗普的“美国利益至上”和贸易保护主义主张。在与欧盟、澳大利亚等国举行的高层会谈中,东盟各国表达了对特朗普实行贸易保护主义政策和增加关税的担忧。^③ 特朗普退出“跨太平洋伙伴关系协定”的决定所带来的承诺赤字,还将长期发酵。尽管在2018年4月曾有消息称,特朗普指示其团队探索重新加入“跨太平洋伙伴关系协定”的可能性,但是这更增加了东南亚各国对其“不确定性”的担忧。尤其是越南等对美国贸易顺差较大的国家,始终担心自己成为美国下一个惩罚的对象。因此,不少学者建议东南亚国家应该更加靠近中国、印度等邻国,加快地区经济整合的步伐。^④

特朗普外交理念与政策之间的相互矛盾,还体现在一些非传统安全问题上。2018年8月,蓬佩奥在其东南亚之行期间专门参加了“湄公河下游倡议”(Lower Mekong Initiative)外长会议,并提出了与湄公河下游国家以及其他相关团体共建新的水文信息库的合作计划。实际上这一倡议是奥巴马政府提出来的,气候变化与环境保护是该倡议的核心议题。然而,特朗普在气候变化问题上的政策却与这一倡议背道而驰,乃至在蓬佩奥东亚之行吹风会上,面对记者就此问题的一再追问,美国国务院高官只能避而不谈。^⑤ 在未来的推进过程中,类似的政策内在矛盾可能会不断激化。

① Ankit Panda, “Why Trump’s No-show at East Asia Summit Is a Massive Own Goal?” *South China Morning Post*, November 3, 2017, available at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2118243/why-trumps-no-show-east-asia-summit-massive-own-goal>.

② Katie Rogers, “Trump to Skip Meetings in Asia as He Keeps a Distance With Allies,” *The New York Times*, August 31, 2018, available at: <https://www.nytimes.com/2018/08/31/us/politics/trump-asia-meetings.html>.

③ “ASEAN, Australia Reject Protectionism Amid Fears of Trump Trade War,” *Reuters*, March 16, 2018, available at: <https://www.reuters.com/article/us-asean-australia/asean-australia-reject-protectionism-amid-fears-of-trump-trade-war-idUSKCN1GR3DV>.

④ Pradumna Bickram Rana, Xianbai Ji, “Rising Protectionism in US: Asia-Pacific’s Response,” RSIS Commentary, April 3, 2018; Joergen Oerstroem Moeller, “Southeast Asia’s Response to Trump’s Economic and Trade Policies,” ISEAS Yusof Ishak Institute, February 13, 2018.

⑤ Secretary Pompeo’s Travel to Malaysia: Senior State Department Official Remarks to the Press En Route to Kuala Lumpur, August 6, 2018, available at: <http://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1594753/secretary-pompeos-travel-to-malaysia-senior-state-department-official-remarks-t/>.

尽管美国政府在“印太战略”中突出了东南亚国家的地位,但是战略区域的扩大更多的强调了印度的作用,这不可避免地会削弱东盟在地区事务中的地位。大多数东南亚国家并不追捧美国的“印太战略”。尽管美国政府官员多次强调“印太战略”是全面的、跨部门的大战略,目的是同盟友和伙伴国一起维护地区的“规则”,不少东南亚国家还是担心这仅仅是一个狭隘的、以安全为中心的遏制中国的战略。包括美国盟国在内的大部分东南亚国家都不愿意加入到这样一个“包围圈”之中。在美国国内政治动荡和对外政策摇摆的情况下,这一战略可以持续多久是东南亚国家最为疑虑的。何况东南亚国家的情况千差万别,缅甸、柬埔寨甚至菲律宾、越南自身就是美国所谓“自由”与“开放”的“印太战略”所着力改变的对象。因此,它们对特朗普政府的“印太战略”更多地采取选择性的实用主义态度,保持了高度的警惕和防备。^①可以说,未来将东南亚国家纳入美国的“印太战略”,将面临越来越大的挑战。

其次,特朗普政府投入的外交资源,难以支撑起美国在东南亚的政策目标。在各国的外交实践中,目标与手段匹配一直是重要的战略难题。^②奥巴马时期的“亚太再平衡”战略也是“雷声大雨点小”,并没有真正维护好亚太地区原有的秩序,减缓美国在该地区主导地位的下降。在一些评论家看来,奥巴马犯的一个重要的战略错误是,在全球战略收缩的同时,却逐渐加深了对亚太地区的介入。^③

特朗普也面临着同样的战略难题和困境。在全面收缩国际义务、聚焦国内事务的大方向下,特朗普对东南亚地区的投入显得杯水车薪,难以支撑起宏大的“印太战略”构想。美国政府一方面连年提高军事预算,另一方面却在不断缩减外交方面的支出。在2017年和2018年公布的年度预算中,美国的军费预算得到了大幅增加,增幅达到10%;而外交、对外援助和环保项目等方面的经费预算,则缩减了将近28%的幅度。这将使美国的软实力受到极大的削弱,^④不仅在美国国内引来了一片反对之声,而且国际社会也对美国在多大程度上可以履行承诺表示怀疑。目标和手段之间的“匹配困境”不仅会损害美国在东南亚的国际形象,伤及美国的盟友和伙伴体系,而且还会损失美国自身的地缘政治和地缘经济利益。

地缘经济与地缘政治的不匹配,也是不可回避的难题。尽管特朗普政府试图加大对东南亚地区的军事投入,增强同盟关系,强化前沿军事部署,以强硬的姿态维护

① Prashanth Parameswaran, *ASEAN's Role in U. S. Indo-Pacific Strategy*, Wilson Center Asia Program, September 2018.

② 刘丰:《中国周边战略的目标、手段极其匹配》,载《当代亚太》,2013年第5期,第5~7页。

③ John Ford, "The Pivot to Asia Was Obama's Biggest Mistake," *The Diplomat*, January 21, 2017, available at: <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/>.

④ "Trump's Funding Cuts to Diplomacy and Aid Would Mark Retreat from Soft Power," *The Guardian*, March 16, 2018.

所谓“基于规则”的地区秩序,但是其经贸上的保护主义和民族主义做法还是大大削弱了美国的地区影响力。沃尔特·罗曼认为,“如果美国在经济介入上持保守态度的话,就会被地区国家视为外来者,其强大的军事实力将成为东南亚各国地区整合雄心的障碍,而不是助力”。^①

此外,美国国内政治的掣肘也将加剧。从核心决策圈的内斗和重构到“通俄门”“封口费”等丑闻频现,美国国内的“反特朗普运动”大有愈演愈烈之势。民主党在中期选举之后重新执掌众议院,将对特朗普政府在内外政策上形成很大的制约。特朗普在国内自顾不暇,对外政策面临的落实难题也与日俱增。加之愈发激烈的“府院之争”,特朗普政府要继续推动其东南亚政策,只会是“有心无力”。

再次,近年来中国在东南亚地区的外交成效显著,根基牢固,美国很难打入“楔子”。正如有学者所指出的,“人们依然质疑特朗普政府对东南亚的承诺,以及它是否有应对该地区问题的全面计划。而另一方面,中国积极利用基础设施项目迎合东南亚国家的利益,国内大型的科技公司则迅速采取行动,充分利用未来十年东盟可以预期的数字经济大发展,成功强化和加深了与东南亚地区的经济联系,并将加强其影响力。这就是美国如何在东南亚输给中国的。”^②在政治安全方面,中国与东盟国家的互信不断增加,双方在推动世界多极化、构建新型国际关系、加快地区规则制定等方面有一致的主张和广泛的共同利益。在经济贸易方面,中国与东盟国家在捍卫经济全球化和自由贸易方面有高度的共识,中国已连续九年成为东盟第一大贸易伙伴,东盟则连续七年成为中国第三大贸易伙伴。特别是2017年和2018年,中国与东盟国家的贸易额再上新台阶,引世人注目。东盟还是中国推进“一带一路”倡议的优先方向和重要伙伴,雅万高铁、中老铁路、中泰铁路等一批基础设施旗舰项目已在东盟国家成功落地。在人文交流方面,双方人员2018年的往来已突破4000万人次,正迈向“5000万”时代。即便是中国和东南亚国家之间最敏感的南海问题,近年来也保持着稳定并不断降温的态势。中国与南海其他声索国之间的关系已得到明显改善。2018年8月,中国与东盟国家就“南海行为准则”单一磋商文本草案达成一致,这是“准则”磋商取得的又一个重大进展。中国与菲律宾等国正在就海上共同开发和非传统安全合作等议题进行密切磋商。尽管特朗普政府不甘心于南海局势的稳定,总想挑起事端,甚至试图升级其挑衅行为,刺激中国的反应来搅乱南海,但是原有海洋安全秩序的转型和总体趋向稳定合作的大势已经不可逆转。

① Walter Lohman, “The Trump Administration’s Trade Policy and the Implications for Southeast Asia,” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Volume 39, Number 1, April 2017, p. 36.

② James Guild, “How the U. S. Is Losing to China in Southeast Asia,” *The Diplomat*, October 25, 2017, available at: <https://thediplomat.com/2017/10/how-the-us-is-losing-to-china-in-southeast-asia/>.

当然,东南亚各国的情况非常复杂,其战略选择也多种多样,很难用单一的“大国平衡”“搭便车”或“对冲”等词汇来形容。^① 很多国家面对特朗普政府的政策调整,表现出既矛盾又依赖的双重心态。它们一方面试图吸引美国和其他大国投入更多的战略关注和战略资源,构建起一个平衡中国影响力的战略框架;另一方面,又在经济上与中国存在着深度的合作关系,希望进一步抓住中国发展的机遇,受益于“一带一路”倡议。与此同时,大部分东南亚国家都担心中美两个大国的竞争会破坏东南亚地区的稳定,影响东盟的中心地位。如今,中美两国之间的贸易摩擦已经让东南亚国家叫苦不已。^② 而更重要的是,对于未来地区安全架构的设想,东南亚国家与美国的差距越来越大。在印度尼西亚等东南亚国家看来,特朗普政府力推“印太战略”,试图打造“美日印澳”排他性的四边同盟,必将破坏原有的地区安全平衡,大大削弱以东盟为中心的地区安全机制的作用。为此,一些东南亚学者呼吁各国应该走向“小多边主义”(minilateralism),改变原有的“协商一致”的原则,在一些争议问题上争取达成小多边共识,这样才能挽救东盟“中心主义”。^③ 可见,东南亚国家面对特朗普政府剧烈变化的政策,也在因势而动,至少从理念上更倾向于中国对该地区秩序的构想和设计,这也构成了地区架构调整的动力之一。

结 语

理解和认识特朗普的东南亚政策,既要重视其在“反建制”旗帜下对传统政策路径的突破和革命,也要重视其迫不得已的传承和延续;既要看到其从“有限接触”到“增加接触”的积极主动的转变,也要认识到其目标与手段之间的不匹配,特别是深受国内政治掣肘的困境;既要看到其以中国为目标主动挑起战略竞争,也要发掘中美之间广阔的合作空间。正如沈大伟所指出的,“中美两国在东南亚的竞争是软性的而不是硬性的,是间接的而非直接的,并不是‘以牙还牙’的零和博弈”,“中美可以实现‘竞争性共存’。”^④ 不仅如此,中美在这一地区各有比较优势,长远来看可以优势互补,合作共赢,塑造良性的美国-东盟-中国的互动形态,形成“合作性共存”关系。未

① David B. H. Denoon, *China, the United States and the Future of Southeast Asia* (New York: New York University Press, 2017), p. 6.

② Pavid Pananond, “What a Trade War Means for Southeast Asia?” *Bangkok Post*, August 17, 2018, available at: <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1523038/what-a-trade-war-means-for-southeast-asia>.

③ Richard Javad Heydarian, “ASEAN Needs to Move to Minilateralism,” *East Asia Forum*, December 5, 2017, available at: <http://www.eastasiaforum.org/2017/12/05/asean-needs-to-move-to-minilateralism/>.

④ David Shambaugh, “U. S-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence,” *International Security*, Vol. 42, No. 4 (Spring 2018), pp. 125 ~ 126.

来特朗普政府对东南亚地区的接触和投入很难始终如一和不断加强,一定还会让一些东南亚国家感到“失望”和“失落”。这是由特朗普政府内外政策的根本逻辑和优先议程决定的,也和美国在实力和掌控力相对衰落的情况下不得不进行的战略收缩同频同振。即便是更加宏大的“印太战略”,到现在为止轮廓也并不清晰,一些重要的战略支点并不稳固,战略资源的投入仍有很大缺口。东南亚乃至整个印太地区的秩序正在迅速发生变化,中国是其中重要的影响因素,但绝非唯一的影响因素。美国在思考如何从中国手中“夺回地盘”“夺回秩序”和“夺回权威”的同时,更需要认真看待并逐渐接受中国在该地区影响力上升和战略存在加强的现实,通过增进与中国的协调来实现其战略目标。

任远喆:外交学院外交学系副教授、北京对外交流与外事管理基地研究员

(本文责任编辑:罗伟清)