

# 东盟国家视角下的美国 “印太战略”\*

刘 稚 安东程

**【内容摘要】** 特朗普政府提出的“印太战略”是美国整合印太地区进行战略布局以平衡中国影响力的地缘制衡框架。东盟国家作为联结两洋的中心地带对该战略的实施具有重要影响，其对“印太战略”的认知虽有一定共识，但同时具有相当程度的差异性。这表现为东盟国家选择加强或弱化与美国的双边和多边关系，质疑或欢迎美国加强安全介入与合作，怀疑或认可开放、互惠经济发展模式，批评或认同民主、人权、法治价值观。本文尝试建构国家层次需求与体系层次压力互动的分析路径。从对美安全与经济需求及体系压力这两个维度，可以将东盟国家对“印太战略”的认知区分为机遇、机会、机会与风险、较小风险、较大风险五种类型。东盟各国对“印太战略”认知的差异，将影响东盟内部共识的达成以及对地区机制的主导，导致东盟国家与美国关系的分化和复杂化，并为东盟国家与中国关系的发展带来机遇和挑战。

**【关键词】** 东盟 印太战略 认知差异

**【作者简介】** 刘稚，云南大学中国周边外交研究中心研究员（昆明 邮编：650091）；安东程，云南大学国际关系研究院博士研究生（昆明 邮编：650091）

**【中图分类号】** D814.1

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2020)03-0114-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202003007

---

\* 本文系 2015 年国家社科基金重大项目“‘一带一路’视野下的跨界民族及边疆治理国际经验比较研究”（15ZDB112）的阶段性成果，并受云南大学“边疆治理与地缘政治”学科特区研究生项目资助。

美国提出的“印太战略”是其整合印太地区进行战略布局以平衡中国影响力的地缘制衡框架。自 2017 年美国特朗普在亚洲之行期间宣布美国将构建自由、开放的“印太”地区，到 2019 年 6 月美国正式发布《美国印太战略报告》（Indo-Pacific Strategy Report），其“印太战略”在安全、经济、价值观上的内涵逐渐完善，对东盟的定位也逐步清晰。其核心是通过肯定东盟在“印太战略”中的中心地位，换取东盟国家对美国“印太战略”的支持，在安全、经济议题上对抗中国。为此，2018 年以来美国积极拉拢东盟国家，支持东盟主导的相关机制，并加大了在政治、经济、安全上对东盟国家的影响。

作为美国“印太战略”布局中一个重要的组成部分，东盟国家对此给予了及时回应。与美国在新加坡香格里拉对话会期间发布“印太战略”报告相隔不久，东盟国家在第 34 届东盟峰会上通过“东盟印太展望”<sup>①</sup>（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）文件，表达了不同于美国“印太战略”的区域构想，即“印太”是东盟中心框架下的地区，“印太”被视为一个对话与合作而非竞争的区域。然而，不可否认的是，东盟国家总体上回应了美国“印太战略”的诉求，强调海洋在这一地区的重要性，坚持以规则为基础的区域架构，将海上合作视为合作领域之一。这说明东盟国家对“印太战略”有了一定共识，但这一共识是在调和东盟各国对“印太战略”不同看法的基础上形成的。事实上，自特朗普政府推出“印太战略”以来，东盟国家对“印太战略”的认知既有共识，也有明显差异。东盟国家对“印太战略”的认知，塑造了一种具有东盟特色的地区合作构想，并对东盟“印太展望”未来走势具有重要影响。在中美战略竞争趋于激烈的背景下，东盟国家对“印太战略”的认知反映了地区局势的发展。

目前，国内外学界对于东盟国家对“印太战略”的认知已有一定研究成果。这些研究成果回应了三个主要问题。一是东盟国家以何种视角认知“印太战略”？韩志立提出东盟国家对“印太战略”认知基于关系网络竞争的角

---

<sup>①</sup> ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, Association of Southeast Asian Nations, June 23, 2019, [https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).

度,张洁认为东盟国家对“印太战略”的认知置于中美博弈和地区秩序变化的背景下,而刘若楠指出东盟国家将“印太战略”视为美国地区安全政策的组成部分。<sup>①</sup>二是东盟国家对“印太战略”有何具体认知?部分研究认为东盟国家对“印太战略”形成了整体认知,如张洁、韦宗友、韩志立、刘琳等学者均指出,东盟国家总体认为“印太战略”弱化了东盟的中心地位,具有排他性和不确定性,<sup>②</sup>新加坡学者约翰·李(John Le)、邓秀珉(Tang Siew Mun)、泰国学者钟嘉滨(Kavi Chongkittavorn)等均认为,东盟国家视“印太战略”机遇与挑战并存。<sup>③</sup>与此同时,一些国内外研究梳理了个别东盟国家对“印太战略”的认知,一些学者认为印尼、泰国、越南将“印太战略”的推出视为开展外交的机遇。<sup>④</sup>三是什么因素影响东盟国家对“印太战略”认知?有观点认为,“印太”战略具有不同的意涵与目标,决定其交集部分大小的关键因素是安全困境和经贸合作这两大变量,另有观点认为,东盟内的海洋国家更倾向于向“印太”战略集团靠拢。<sup>⑤</sup>

---

① 韩志立:《关系网络的竞争:“印太”战略对东盟中心地位的挑战——以关系主义身份理论为视角》,《外交评论》2019年第2期,第104—107页;张洁:《东盟版“印太愿景”:对地区秩序变化的认知和战略选择》,《太平洋学报》2019年第6期,第7页;刘若楠:《东盟国家对特朗普政府地区安全政策的反应》,《现代国际关系》2019年第1期,第27—28页。

② 张洁:《东盟版“印太愿景”:对地区秩序变化的认知和战略选择》,第7—8页;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6—8页;韩志立:《关系网络的竞争:“印太”战略对东盟中心地位的挑战——以关系主义身份理论为视角》,第104—107页;刘琳:《东盟“印太展望”及其对美日等国“印太战略”的消解》,《东南亚研究》2019年第4期,第80—81页。

③ John Lee, “The ‘Free and Open Indo-Pacific’ and Implications for ASEAN,” *Trends in Southeast Asia*, No. 13, June 2018; Tang Siew Mun, “ASEAN’s Hard Look at Indo-Pacific,” *ASEAN Focus*, No. 3, June 2018; Kavi Chongkittavorn, “ASEAN’s Role in the US Indo-Pacific Strategy,” *Asia-Pacific Bulletin*, July 2, 2018.

④ Leo Suryadinata, “Indonesia and its Stance on the ‘Indo-Pacific,’” ISEAS Perspective, No.66, October 23, 2018; Vibhanshu Shekhar, “Is Indonesia’s ‘Indo-Pacific Cooperation’ Strategy a Weak Play?” *Pacific Forum*, No. 47, July 17, 2018; Le Hong Hiep, “America’s Free and Open Indo-Pacific Strategy: A Vietnamese Perspective,” ISEAS Perspective, No. 43, August 7, 2018; 丁辉、汤祯:《印度尼西亚对印太战略的反应——印度尼西亚“印太政策”辨析》,《东南亚纵横》2018年第4期,第41—42页;苏晓晖:《“印太战略”背景下美越关系的现状及趋势》,《太平洋学报》2019年第5期,第23—24页;成汉平、郭琼:《“印太战略”实心化与东盟国家态度》,《唯实》2019年第7期,第89—91页;刘若楠:《东盟国家对特朗普政府地区安全政策的反应》,第28页。

⑤ 张立:《“印太”战略的决定因素、发展趋向及中国应对》,《南亚研究季刊》2019年第1期,第4页;刘务、刘成凯:《“印太”战略对东盟在亚太区域合作中“中心地位”

实际上,除了“印太战略”,东盟国家在美国相关议题上的政策差异一直是学术界研究的热点。相关研究围绕两个方面的问题展开。一方面,东盟国家对美国相关议题的差异性体现在哪里?有研究认为东盟国家对美战略选择存在差异,老东盟国家在国际战略方向上支持美国,新东盟成员则视美国为导致国际秩序混乱的根源。<sup>①</sup>与此同时,相当多的研究指出,东盟国家应对中美竞争的战略选择不同,东盟中美国的正式盟友倾向于追随美国并选择制衡中国,非正式盟友对冲中国,而非美国盟友倾向于追随中国,并且东盟国家的对冲战略呈现不同类型,如强劲对冲型、谨慎对冲型和脆弱对冲型以及稳定对冲型和动荡对冲型。<sup>②</sup>此外,大部分研究表明,东盟的南海声索国与非声索国在美国介入南海问题上的立场存在差异,不同政治制度、宗教背景的东盟国家对美国的“人权”施压反应不同。<sup>③</sup>另一方面,东盟国家对美国以往在其他议题上出现差异的原因是什么?陆伯彬(Robert S. Ross)的研究从地缘政治角度切入,认为中美安全竞争加上东南亚特殊的地理环境造成了东南亚国家差异化的战略行为。<sup>④</sup>香农·托(Shannon Tow)基本认同陆伯彬对东南亚国家战略分化趋势的判断,并在其研究的基础上进行了一些改进,特别是增加了中小国家对外战略中一个不可忽视的方面,即对自身独立性的追求。<sup>⑤</sup>刘若楠从结构现实主义视角分析认为,中美包容性竞争的程

---

的影响》,《社会主义研究》2019年第1期,第139页。

① 张云:《地区性国际组织与地区治理——东盟的东亚国际秩序观与中国—东盟—美国关系》,《南洋问题研究》2018年第1期,第4页;张学昆:《东南亚国家对美国“亚太再平衡”战略的认知差异分析》,《国际论坛》2015年第3期,第28—29页。

② Chung Jae-ho, “East Asia Responds to the Rise of China: Patterns and Variations,” *Pacific Affairs*, Vol. 82, No. 4, 2009, pp. 657-675. 凌胜利:《双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择》,《世界经济与政治》2018年第3期,第70—91页;凌胜利:《二元格局:左右逢源还是左右为难?——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应(2012—2017)》,《国际政治科学》2018年第6期,第77页;朱陆民、田超男:《泰、新、越对中美对冲战略比较研究》,《重庆社会主义学院学报》2015年第2期,第65—68页;

③ 王森,杨光海:《东盟“大国平衡外交”在南海问题上的运用》,《当代亚太》2014年第1期,第38—46页;刘若楠:《应对南海危机:东盟“自我修复”的措施及限度》,《外交评论》2018年第4期,第40页;于臻:《冷战后东盟对西方人权压力的反应及其影响》,《东南亚研究》2011年第1期,第55—57页。

④ Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century,” *International Security*, Vol. 23, No. 4, 1999, pp. 81-118.

⑤ Shannon Tow, “Southeast Asia in the Sino-U.S. Strategic Balance,” *Contemporary*

度和范围的变化，导致东南亚国家战略空间发生变化，从而使东南亚国家的战略选择差异化，并认为利益相关度和美国政策明确度决定了东盟各国对美国不同安全议题的态度不同。<sup>①</sup> 根据联盟政治的解释，东南亚国家在中美之间的对冲战略深受联盟关系影响，美国亚太联盟双边不对称联盟的特点突出，美国作为联盟中的主导者对盟国对外战略的影响不容忽视，而且基于亚太主导权竞争的需要，对盟国的战略协同要求也在提升。<sup>②</sup> 凌胜利立足于国内政治的视角，认为战略偏好和共同利益不同，决定了东盟国家在中美之间的对冲战略选择也不尽相同。<sup>③</sup>

当然，既有研究尚有三点不足。一是既有研究或以宏观视角为主，或缺乏比较的视角，较少关注东盟国家对美国“印太战略”的认知差异，并且对其内在形成机理的探讨仍不够深入。二是目前的研究为东盟国家对美议题的差异性进行了分类，但对政策选择的分类较多，关于认知的分类不多。三是既有研究将东盟国家对美议题的差异原因归结于地理环境、联盟政治、国内政治的迥异以及中美竞争的变化，但是尚未有研究成果以其自身安全、经济需求和面临的体系压力为切入点进行探讨。有鉴于此，我们探讨东盟国家对美国“印太战略”的认知，应重视国家层面的异同，并探究造成这一差异的内在机理，才能准确把握东盟各国的真实态度和意图。

## 一、东盟国家对“印太战略”的认知差异

应该看到，在回应美国“印太战略”的过程中，东盟国家逐渐形成了一

---

*Southeast Asia*, Vol. 26, No. 3, 2004, pp. 434-459.

① 刘若楠：《大国安全竞争与东南亚国家的地区战略转变》，《世界经济与政治》2017年第4期，第71—74页；刘若楠：《东盟国家对特朗普政府地区安全政策的反应》，第28页。

② Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3, Winter 2010, pp. 158-196; 刘若楠：《美国权威如何塑造亚太盟国的对外战略》，《当代亚太》2015年第2期，第55—75页；蒲晓宇：《霸权的印象管理——地位信号、地位困境与美国亚太再平衡战略》，《世界经济与政治》2014年第9期，第34—49页。

③ 凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，第77页。

些共识。如东盟国家关切“印太战略”对东盟中心地位形成挑战，可能引发大国对抗等。东盟国家希望继续在“印太”合作中发挥集体领导作用，构建一个以对话与合作而不是对抗为主的地区。凝聚这些共识形成了东盟“印太展望文件”，并呈现在东盟峰会、东亚峰会和东盟—美国峰会的联合声明中。第35届东盟峰会联合声明强调东盟在不断演变的区域架构中的核心地位、团结和领导作用的重要性，并认为所有关于“印太”的倡议，都应促进东盟的中心地位，并以东盟主导的机制为基础，包括“10+1”和“10+3”机制、东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议。<sup>①</sup>第7届东盟—美国峰会联合声明重申《东盟印太展望》的重要性，并欢迎美国支持《东盟印太展望》，鼓励美国与东盟在《东盟印太展望》四个关键合作领域即海洋合作、互联互通、可持续发展和经济合作方面开展合作。<sup>②</sup>与此同时，在强调尊重主权、不干涉内政，在保持多样性的前提下推进协商与合作的“东盟方式”下，东盟成员国对“印太战略”持有不同的立场，认知具有一定差异性。

#### （一）对“印太战略”加强美国与东盟及成员国关系的认知不同

美国“印太战略”指出，东盟是其实施“印太战略”的关键伙伴，与此同时，要夯实与菲律宾、泰国的同盟关系，加强与新加坡的伙伴关系，发展与越南、印尼、马来西亚的伙伴关系，持续开展与文莱、老挝、柬埔寨的接触。<sup>③</sup>对此，东盟国家的认知有所不同。

第一，部分东盟国家主张加强东盟及成员国与美国关系。新加坡总理李显龙在第六届东盟—美国峰会上回应美国提出的“印太战略”时指出，“印太战略”的基本原则与东盟的主要利益相符。<sup>④</sup>他在第33届东盟峰会上表示，美国在本区域扮演重要和建设性的角色，因此新加坡希望继续与美国发

<sup>①</sup> “Chairman’s Statement of the 35th ASEAN Summit,” Association of Southeast Asian Nations, November 3, 2019, <https://asean.org/storage/2019/11/Chairs-Statement-of-the-35th-ASEAN-Summit-FINAL.pdf>.

<sup>②</sup> “Chairman’s Statement of the 7th ASEAN-US Summit,” Association of Southeast Asian Nations, November 4, 2019, <https://asean.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-7th-ASEAN-US-Summit.pdf>.

<sup>③</sup> *Indo-Pacific Strategy Rreport*, Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, June 1, 2019, pp. 21-46.

<sup>④</sup> 《彭斯：帝国主义和侵略行为在印太地区无法立足》，联合早报网，2018年11月16日，<http://www.zaobao.com/news/singapore/story20181116-907973>。

展双边关系，同时增进东盟与美国的关系。2017年，泰国总理巴育与美国总统特朗普会晤后发表声明称，美泰同盟将致力于促进印太以及更大范围内的和平、安全和繁荣。作为2019年东盟峰会主席国，泰国试图推动“一带一路”倡议与美国“印太战略”的对接，因为大国合作将使东盟受益。<sup>①</sup>

第二，部分东盟国家主张弱化美国的存在，加强东盟及成员国的自主性。2018年2月，印尼海洋统筹部部长卢胡特（Luhut B. Pandjaitan）称，美国已经放弃了在印太地区作为平衡力量的角色，美国对该地区的关注正在减弱，中间大国很可能掌握全球战略成果。<sup>②</sup>随后，印尼总统佐科于2018年4月提出了以东盟为支点的“印太合作”构想。2020年2月，菲律宾正式终止与美国的《访问部队协议》。

## （二）对“印太战略”安全层面的认知差异

有的国家认为，和平解决争端，以及遵守国际规则和规范，包括航行和飞越自由，虽然是“印太战略”宣示的重要原则，<sup>③</sup>但是，这只是以“印太战略”介入南海争端从而牵制中国的说辞。此外，美国还积极寻求提升盟友或伙伴的安全合作。

第一，部分东盟国家欢迎美国“印太战略”的安全构想或举措。一方面，越南、印尼支持美国“印太战略”的航行自由理念和实践。2018年3月访问印度期间，越南总理在其发表的关于双边关系的演讲中强调保护航行自由的重要性，宣称不要让“印度—亚太地区”<sup>④</sup>被强权政治操纵、贸易保护壁垒或被狭隘的国家利益分裂。<sup>⑤</sup>2018年11月，印尼总统佐科会见美国副总统彭斯，双方同意在安全问题上加强合作，包括维护南海航行自由。<sup>⑥</sup>另一

① 张洁：《东盟版“印太愿景”：对地区秩序变化的认知和战略选择》，第11页。

② Luhut B. Pandjaitan, “Indonesia ready to take on bigger role in Indo-Pacific,” *The Straits Times*, February 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/opinion/indonesia-ready-to-take-on-bigger-role-in-indo-pacific>.

③ *Indo-Pacific Strategy Rreport*, p.4.

④ 越南采用了“印度—亚太”一词来描述“印度洋、亚洲和太平洋构成的安全与发展空间”。

⑤ “Full Speech of Vietnam President Tran Dai Quang at Nehru Museum Library,” *The Economic Times*, March 10, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/articleshow/63212961.cms>.

⑥ “Readout of the Vice President’s Meeting with President Joko Widodo of Indonesia,” U.S. Embassy & Consulates in Indonesia, November 15, 2018, <https://id.usembassy.gov/readout-of-the-vice-presidents-meeting-with-president-joko-widodo-of-indonesia/>.

方面，越南、菲律宾、新加坡、柬埔寨等国家欲与美国加强安全合作。2019年4月，越南驻美大使何金玉强调，越美将开展2018—2020年国防合作行动计划。<sup>①</sup> 美国国防部负责南亚和东南亚事务的官员约瑟夫·费尔特（Joseph H. Felter）访问柬埔寨期间，双方对“印太战略”进行讨论，柬埔寨同意重启与美国的军事合作。<sup>②</sup> 2018年11月，美国副总统彭斯和新加坡总理李显龙宣布签署《新加坡—美国网络安全技术援助方案》，进一步加强了双方区域网络安全能力建设的伙伴关系。<sup>③</sup>

第二，部分东盟国家质疑美国“印太战略”的安全构想和举措。马来西亚、菲律宾等国家认为美国“印太战略”干涉南海争端，容易引发地区冲突。时任马来西亚首相马哈蒂尔在被问及对美国“印太战略”的立场时表示，“如果该战略不涉及派遣第七舰队进入该地区，我们欢迎。”<sup>④</sup> 马哈蒂尔还在泰国曼谷出席第35届东盟峰会后举行的记者会上，批评美国意欲操纵南海议题，拉拢东盟国家支持其与中国交恶。<sup>⑤</sup> 2019年7月，菲律宾总统杜特尔特就美国一直怂恿、逼迫菲律宾在南海对抗中国予以抨击。<sup>⑥</sup> 这些都显示出一些东盟国家的有关态度。

### （三）对“印太战略”经济层面的认知差异

美国“印太战略”称，美国对印度—太平洋的愿景包括经济、安全之间的联系是整个区域竞争格局的一部分，经济安全也是国家安全，视基于开放

① 《推进越美双边全面合作》，越通社，2019年4月5日，<http://cn.news.chinhphu.vn/Home/%E6%8E%A8%E8%BF%9B%E8%B6%8A%E7%BE%8E%E5%8F%8C%E8%BE%B9%E5%85%A8%E9%9D%A2%E5%90%88%E4%BD%9C/20194/26402.vgp>。

② “Interview: Senior Pentagon Official Visits Cambodia, Talks Phnom Penh Ties, Indo-Pacific Strategy,” VOA Khmer, January 19, 2019, <https://www.voacambodia.com/a/interview-senior-pentagon-official-visits-cambodia-talks-phnom-penh-ties-indo-pacific-strategy/4749209.html>。

③ “Vice President Pence, Prime Minister Lee reaffirm U.S.-Singapore ties,” U.S. Embassy in Singapore, November 16, 2018, <https://sg.usembassy.gov/vice-president-pence-prime-minister-lee-reaffirm-u-s-singapore-ties/>。

④ “Small Patrol Boats Are Okay: Dr M on US' Indo-Pacific Vision,” *New Straits Times*, November 15, 2018, <https://www.nst.com.my/news/nation/2018/11/431512/small-patrol-boats-are-okay-dr-m-us-indo-pacific-vision>。

⑤ 《马哈蒂尔不点名批评域外国家：老想让东盟跟中国作对》，观察者网，2019年11月6日，[https://www.guancha.cn/international/2019\\_11\\_06\\_524272.shtml](https://www.guancha.cn/international/2019_11_06_524272.shtml)。

⑥ 《菲国总统：美国在南中国海问题上怂恿菲律宾 当我们是蚯蚓吗》，联合早报网，2019年7月9日，<http://www.zaobao.com/wencui/politic/story20190709-970980>。



投资、透明协议和互联互通的自由、公平和互惠贸易为重要原则。<sup>①</sup> 美国不仅在舆论上加大了对“一带一路”倡议的抹黑，还将数字联通和网络安全等作为应对“一带一路”建设的举措。

第一，部分东盟国家对“印太战略”经济原则与举措持怀疑态度。在 2019 年香格里拉对话会上，缅甸国家安全顾问当吞表示，美国对于中国通过“一带一路”项目搞“债务陷阱外交”的说法是夸大其词的炒作，“中国并没有搞债务外交或债务陷阱，因为接受谁的基建方案的决定权并不在中国，而是在接受国一方。”<sup>②</sup> 马哈蒂尔在第 74 届联合国大会上批评美国推行所谓的公平、互惠贸易，认为“富国希望我们平衡贸易，购买更多他们的商品……我们不得已要买我们不需要的产品或减少出口，这造成我们的经济增长受阻，而富国却变得更加富裕。”<sup>③</sup>

第二，部分东盟国家认可美国“印太战略”的经济原则与举措。2018 年 11 月在巴布亚新几内亚举行的 APEC 峰会上，美国副总统彭斯强调了“印太”合作的新原则——透明度与规则，而他所称的“新原则”事先经过了与印尼等国的协商。<sup>④</sup> 新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）则肯定美国“印太战略”加强双边和多边合作的努力，并宣称东盟国家欢迎特朗普政府推出数字经济、能源和基础设施以及网络安全方面的相关举措。<sup>⑤</sup> 2019 年 6 月，泰国和美国讨论公平互惠的贸易协定，包括泰国采取行动减少美国货物贸易逆差的重要性。<sup>⑥</sup> 2018 年 3 月，时任越南国家主席陈大光访问印度期间提

---

① *Indo-Pacific Strategy Rreport*, p.4.

② 《美国和中国鏖战，美媒却尴尬发现：这次香会亚洲国家没人帮忙》，环球网，2019 年 6 月 3 日，<http://world.huanqiu.com/article/2019-06/14966502.html?agt=15438>。

③ 《马哈迪批评美国利用制裁手段阻止其他国家与伊朗经商》，联合早报网，2019 年 9 月 29 日，<http://www.zaobao.com/news/sea/story20190929-992856>。

④ 成汉平、郭琼：《“印太战略”实心化与东盟国家态度》，第 89 页。

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

⑥ “United States and Thailand Discuss Fair and Reciprocal Engagement on Trade Importance of Resolving Priority Issues,” U.S. Embassy & Consulate in Thailand, July 23, 2019, [https://th.usembassy.gov/united-states-and-thailand-discuss-fair-and-reciprocal-engagement-on-trade-importance-of-resolving-priority-issues/?\\_ga=2.2921712.1356888160.1579278594-21896568.1557385967](https://th.usembassy.gov/united-states-and-thailand-discuss-fair-and-reciprocal-engagement-on-trade-importance-of-resolving-priority-issues/?_ga=2.2921712.1356888160.1579278594-21896568.1557385967).

出，必须坚持可持续发展以及自由、公平和开放的贸易和投资体系。<sup>①</sup> 2018年5月，在印尼总统佐科和印度总理莫迪双边会谈后发布的文件中，强调可持续发展、开放、自由、公平、互利的贸易投资体系的重要性。<sup>②</sup>

#### （四）对“印太战略”价值观认知的分歧

美国“印太战略”报告认为，“自由和开放”的“印太愿景”在国家层面意味着良好的治理，以及确保公民能够享有其基本权利和自由。<sup>③</sup> 然而，东盟国家对此有不同的认知。一方面，“印太战略”提倡的价值观被部分东盟国家视为美国干涉内政的工具。在第33届东盟峰会期间，美国副总统彭斯指责缅甸在罗兴亚人问题上违反人权，缅甸国务资政昂山素季当面反驳，称“我比你更了解我国的情况”。在2018年联合国大会上，柬埔寨首相洪森批评美国以人权为幌子干涉他国内政。美国以“人权卫士”自居，对菲律宾推行双重标准，干涉其打击贩毒、整顿治安，菲律宾总统杜特尔特多次批评美国的霸权行径。此外，时任马来西亚总理马哈蒂尔在2019年日本东京举行的“亚洲的未来”会议上直言，美国并不民主，试图以己度人，喜欢给别国贴标签。另一方面，也有部分东盟国家表示认同美国“印太战略”的价值观。2018年6月，在印尼外长雷特诺（Retno L. P. Marsudi）访问美国期间，双方表示同意美国和印尼作为两个主要民主国家应该继续共同努力，促进“印太”地区的自由和开放。<sup>④</sup> 在印尼总统佐科与美国副总统彭斯会晤期间，双方同意在所谓改善缅甸罗兴亚人人权上加强合作，促进以东盟为中心的自由开放的“印太”的共同原则、价值观和规范。<sup>⑤</sup> 在第九次美国与老挝

① “India-Vietnam Joint Statement during State visit of President of Vietnam to India (March 3, 2018),” Ministry of External Affairs of India Government, March 3, 2018, <http://www.mea.gov.in/bilateraldocuments.htm?dtl/29535/>.

② “India, Indonesia Back Rules-based and Peaceful Indo-Pacific Region,” *The Navhind Times*, May 31, 2018, <http://www.navhindtimes.in/india-indonesia-back-rules-based-and-peaceful-indo-pacific-region/>.

③ *Indo-Pacific Strategy Report*, p. 4.

④ “Secretary Pompeo’s Meeting with Indonesian Foreign Minister Retno L.P. Marsudi,” U.S. Embassy & Consulates in Indonesia, June 6, 2018, <https://id.usembassy.gov/secretary-pompeos-meeting-with-indonesian-foreign-minister-retno-l-p-marsudi/>.

⑤ “Readout of the Vice President’s Meeting with President Joko Widodo of Indonesia,” U.S. Embassy & Consulates in Indonesia, November 15, 2018, <https://id.usembassy.gov/readout-of-the-vice-presidents-meeting-with-president-joko-widodo-of-indonesia/>.

年度双边对话活动中，美方信息显示，双方表示法治和民间社会在保护“印太”地区的主权、开放和共同繁荣方面发挥着重要作用。<sup>①</sup>

## 二、东盟国家对“印太战略”认知差异的类型与原因

东盟国家对“印太战略”的认知存在差异的原因何在？认知理论认为，认知变量既是自变量又是因变量。<sup>②</sup>一方面，个体的认知、个体因素与个体的决策判断之间存在因果关系，即认知行为与政治行为的关系。罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）认为，认知在决策过程中起到了十分重要的作用，决策者在预测其他行为体行为和制定自己的政策之前，需要对外部环境有所认知，考虑外部刺激因素是否起了重要的作用，是否决定了对方的行为。<sup>③</sup>另一方面，个体的情绪/情感、动机与经历等因素以及国家的政治、社会、文化制度等对认知的影响。根据层次分析法，可以将影响个体认知的变量分为个体、组织以及体系层次的因素，个体层面的动机、情感、经历以及个性等都对人的认知内容与过程产生影响。<sup>④</sup>因此，与个体层次的认知一样，国家层面的认知行为会对政治行为产生影响，而认知行为可能受到个体层次、国家层次、体系层次等因素的影响。在了解认知行为的制约因素之外，还要借助类型学方法，以更好厘清东盟国家认知差异的类型，从而挖掘认知差异的原因。类型化是社会科学用来进行简化的一种方法，其基本思路是通过归类方式对各种社会事务、现象和行为进行甄别和区分，在不同类型的概念和变量之间进行匹配和关联，从而确定它们之间的逻辑联系或因果关系。<sup>⑤</sup>本

---

① “Laos and U.S. Meet for Ninth U.S.-Laos Comprehensive Bilateral Dialogue,” U.S. Embassy in Laos, April 1, 2019, <https://la.usembassy.gov/laos-and-u-s-meet-for-ninth-u-s-laos-comprehensive-bilateral-dialogue/>.

② Christer Jönsson, “Introduction: Cognitive Approaches to International Politics,” in Christer Jönsson ed., *Cognitive Dynamics and International Politics*, London: Frances Pinter (Publisher) Limited, 1982, p. 8.

③ [美]罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，世界知识出版社 2003 年版，第 69 页。

④ 尹继武：《认知心理学在国际关系研究中的应用：进步及其问题》，《外交评论》2006 年第 4 期，第 104 页。

⑤ 刘丰：《类型化方法与国际关系研究设计》，《世界经济与政治》2017 年第 8 期，第 45 页。

文将聚焦于国家层次与体系层次的互动，选取影响东盟国家对“印太战略”认知的维度，运用类型学方法对东盟国家认知进一步分类。

### （一）影响东盟国家对“印太战略”认知的维度

第一，对美国安全和经济的需求维度。安全和经济是“印太战略”的两个重要维度。美国宣布为东盟国家新提供近3亿美元的“安保资金”，用于加强“印太”地区在海上安全、人道主义援助、维和能力以及“打击跨国威胁”等领域的安全合作。<sup>①</sup> 面对美国抛出的“橄榄枝”，东盟国家如何回应，很大程度上取决于其安全和经济对美国的需求度。安全上和经济上对美国需求均较高的东盟国家，往往对“印太战略”采取合作态度。若对美国安全需求度高，对经济需求度低，或者对美国安全需求度低，对经济需求度高，则以互动态度回应“印太战略”。而安全和经济对美国需求度均较低的国家，对美国“印太战略”的态度则相应消极。

第二，体系压力维度。随着中美在亚太地区主导权竞争的加剧，亚太地区体系结构压力增大，但一些国家受中美竞争所导致的体系压力影响较小，一部分国家却受体系压力影响较大。这显著体现在过去一段时间，亚太地区一些国家与中美两国的关系基本保持稳定，而另外一部分国家与中美两国的关系却波动明显。<sup>②</sup> 因此，评估体系压力大小的重要指标，主要在于东盟国家能否同时保持与中美关系的稳定。与中美两国保持比较稳定关系的国家，可以在中美之间左右逢源，承受的体系压力小；而不能与中美两国保持比较稳定关系的国家，则夹在中美之间左右为难，承受的体系压力较大。在一定程度上，体系压力的不同决定了东盟国家对美国“印太战略”的态度。

### （二）东盟国家对“印太战略”产生认知差异的原因和类型

第一，东盟国家对美安全和经济需求以及面临的体系压力是认知差异的主要原因。首先，东盟国家对美国的安全需求不同。美国与东盟国家的安全

---

<sup>①</sup> 在美国对印太地区的1.13亿美元新投资计划中，专门拨出1000万美元用于“美国—东盟联通行动计划”“湄公河下游行动计划”等有关东盟的地区机制建设。The Department of State, “Press Availability at the 51st ASEAN Foreign Ministers’ Meeting and Related Meetings,” August 4, 2018, <https://www.state.gov/press-availability-at-the-51st-asean-foreign-ministers-meeting-and-related-meetings/>.

<sup>②</sup> 凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，第55页。

关系排序、安全合作的变化释放了东盟各国对美安全需求的信号。一是表现在东盟国家与美国的安全关系排序上。根据美国《印太战略报告》的表述，正式盟友或准盟友泰国、菲律宾和新加坡与美国的安全关系最为密切，新兴安全伙伴越南、印尼、马来西亚紧随其后，非盟友文莱、老挝、柬埔寨较为疏离，而缅甸则完全未被提及。二是呈现在东盟国家与美国的安全合作中。2017年，美国军事援助额较高的东盟国家分别是菲律宾、越南、印尼。2018年，美国军售协议额较高的东盟国家主要有新加坡、泰国、印尼。<sup>①</sup>除了“环太平洋”军演每两年举行一次，其他军演均为每年举行一次。2018年，越南首次派军队参加美国主导的“环太平洋”军演。2018年至2019年，由美泰主导的多边军演“金色眼镜蛇”和美菲双边军演“肩并肩”的规模逐年升级。<sup>②</sup>综上所述，对美国的安全需求度较高的东盟国家主要有新加坡、泰国、菲律宾、印尼、越南；对美国的安全需求度相对较低的国家是马来西亚、文莱、老挝、柬埔寨及缅甸。

其次，东盟国家对美国的经济需求不同。贸易依存度，即东盟各国与美国双边贸易额占双方GDP的比值，比值越大，表明东盟各国对美国的贸易依存度越高，受其经济影响越大而经济需求度越高。2018年东盟各国对美国贸易依存度依次为越南、柬埔寨、新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾、文莱、印尼、缅甸、老挝。对美国的经济需求度高的国家包括越南、柬埔寨、新加坡、马来西亚、泰国。对美国的经济需求度低的国家有菲律宾、文莱、印尼、缅甸、老挝。<sup>③</sup>

再次，东盟国家对体系压力的感知有所不同。一方面，新加坡、印尼、马来西亚和泰国、老挝、越南、文莱能够在中美之间维持较为稳定的关系，体系压力小。另一方面，缅甸、柬埔寨、菲律宾与中美较难同时保持稳定的

---

① USAID, “U.S. Economic and Military Assistance Fiscal Years 1946-2017,” January 4, 2019, <https://explorer.usaid.gov/reports.html>; and SIPRI, “National Reports on Arms Exports,” <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20States%20of%20America?>

② 邢伟：《特朗普时期美国与东南亚安全关系研究》，《学术探索》2020年第1期，第33页。

③ 根据2018年东盟各国与美国的双边贸易与2018年东盟各国GDP等汇集分析，资料来源：UN Comtrade Database, <https://comtrade.un.org/data/>; World Bank, [https://databank.worldbank.org/country/IDN/556d8fa6/Popular\\_countries](https://databank.worldbank.org/country/IDN/556d8fa6/Popular_countries)。

关系，体系压力较大。缅甸罗兴亚人问题、柬埔寨选举问题、菲律宾社会治理问题分别导致缅甸和柬埔寨与美国关系恶化或出现危机。<sup>①</sup> 由于美国采取敌对政策，缅甸、柬埔寨、菲律宾成为东盟国家中无法与中美同时保持稳定关系的三个国家。

第二，东盟国家对“印太战略”的不同认知类型（见表1）。

表1 东盟国家对“印太战略”的基本认知类型

		国家层次			
体系 层次		对美国安全 和经济需求度高	对美国安全 需求度高， 对经济需求 度低	对美国安全 需求度低，对 经济需求度 高	对美国安全 和经济需求 度低
	体系压力小	机遇	机会		较小风险
	体系压力大	机遇与风险	机会与风险		较大风险

资料来源：笔者自制

东盟各国面临体系压力不同以及对美国安全 and 经济需求不同，导致其对“印太战略”存在认知差异。通过将前述两个维度的变量进行匹配和关联，确定它们之间的逻辑联系，可以得出东盟国家对“印太战略”五种可能的认知类型，即根据安全需求、经济需求、体系压力的高、中、低，存在着机遇、

<sup>①</sup> 2019年7月，美国国务卿蓬佩奥宣布对缅甸国防军总司令敏昂莱和其他军方高层实施制裁。2019年7月，美国众议院投票通过《柬埔寨民主法案》，该法案提议制裁柬埔寨官员，旨在支持柬埔寨的民主。2018年12月，美国会通过2020年度财政预算案，宣布对菲进行制裁。美方还怂恿国际刑事法院以“反人类罪”起诉杜特尔特。2020年1月，美方将制裁范围扩大到杜特尔特的核心团队，取消了菲参议员、前警察总监罗纳德·罗莎的赴美签证。参见“US Ban on Generals an Act of Bullying against Whole Country, Military Says,” *The Irrawaddy*, July 24, 2019, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/us-ban-generals-act-bullying-whole-country-military-says.html>; “U.S. House Bill on Cambodia an ‘Act Against Peace,’ Cambodian Official Says,” *The Voacambodia*, July 17, 2019, <https://www.voacambodia.com/a/us-house-bill-on-Cambodia-an-act-against-peace-Cambodian-official-says/5003078.html>; 方晓志：《杜特尔特废除菲美〈访问部队协议〉意味着什么》，《世界知识》2020年第5期，第30页。

机会、机会与风险、较小风险、较大风险等不同的认知类型。

首先，新加坡、泰国、越南将“印太战略”视为合作机遇。作为美国的安全伙伴或盟友，新加坡和泰国对美国提供的安全保护有较深的依赖，有借助“印太战略”充当安全调解角色，提升在东盟的话语权，实现主导地区事务的诉求。对于越南而言，“印太战略”不仅符合其扩大安全利益诉求，而且也是增加自身安全度的抓手。此外，新加坡公布的未来10年经济发展“七大策略”，泰国倡导的“经济发展4.0模式”，越南通过的“至2030年越南海洋经济可持续发展战略及2045年展望”新决议，与美国“印太战略”的经济属性较为契合。因此，新加坡、泰国和越南不会放弃“印太战略”提供的合作机遇，这导致新加坡、泰国和越南根据自身需求支持“印太战略”的构想与举措。

其次，印尼、马来西亚视“印太战略”为合作机会。印尼对美国有较高安全合作需求，而马来西亚与美国经济相互依赖较高。与此同时，印尼拥有全球海洋强国、区域大国和中等强国的愿景，马来西亚历来不愿过多追随美国，始终对美保持一定距离。因此印尼、马来西亚多次针对“印太战略”发表本国看法，并根据对美不同需求与美开展合作，或对美提出批评。

再次，菲律宾、柬埔寨对“印太战略”的看法是机会与风险并存。菲律宾自2018年以来对外关系的最大变化就是对美关系的回调，逐步实质性恢复菲美同盟，通过维持菲美同盟继续获取美国对自身军事现代化的支持。<sup>①</sup>但是，菲律宾又担心被美国当作对抗中国的“马前卒”，多次警告美国“最好不要碰”南海问题，也不再讨论“仲裁案”。柬埔寨对“印太战略”有经济需求，为了自身利益而开始恢复与美国的联合军事活动。但囿于与美国在民主问题上的分歧和对立，柬埔寨无法做出更多回应，这促使柬埔寨对“印太战略”只是进行谨慎互动。

最后，文莱、老挝、缅甸视“印太战略”为或大或小的风险。文莱、老挝对美国安全和经济需求均很低，与此同时注重在中美之间保持平衡。这使得文莱和老挝愿与“印太战略”保持接触，但不愿过多卷入“印太战略”可

---

<sup>①</sup> 王迎晖：《杜特尔特对华政策不可避免地存在“另一面”》，《世界知识》2019年第4期，第30—31页。

能引发的大国冲突。而缅甸对美国安全 and 经济需求都较低，加之由于昂山素季领导的民盟政府没有倒向西方成为美国利益的代理人，随着罗兴亚人问题的出现，缅甸与美国的“印太战略”渐行渐远。

### 三、东盟国家对“印太战略”认知差异的多重影响

随着“印太战略”对东盟国家的影响加大，中美各领域博弈持续加剧，东盟国家对“印太战略”认知差异已然产生多重影响，并将进一步发酵。

#### （一）对东盟的影响

东盟国家对“印太战略”认知存在差异，影响东盟内部达成共识。

第一，对《东盟印太展望》的形成产生了影响。2018—2019年初，“印太”一直是东盟内部辩论中最具争议的一个词。<sup>①</sup>在2018年4月举行的第32届东盟峰会上，东盟国家对“印太”概念进行讨论，印尼总统佐科提出以东盟为支点的“印度—太平洋合作”，但主席声明没有提出任何立场，只是表示“东盟期待进一步讨论这一新概念”。2019年1月，对于印尼起草的东盟“印度—太平洋合作”提案，东盟外长未能达成共识。<sup>②</sup>2019年3月，东盟高级官员商定了东盟的“印太”合作概念文件，得到了除新加坡以外其他成员国的赞同。<sup>③</sup>

第二，对东盟“印太”合作的未来前景产生影响。尽管2019年6月《东盟印太展望》最终获得通过并代表了东盟国家的共同立场，但受到东盟各国对美国“印太战略”认知差异的影响，其未来前景仍不明朗。《东盟印太展望》的细节似乎与中美地区竞争中的实际问题相去甚远，没有任何迹象表明它会影响大国之间的关系或对东盟的关系。<sup>④</sup>对于个别成员国来说，这仅

① Hoang Thi Ha, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: Old Wine in New Bottle?” *ISEAS Perspective*, No.51, June 25, 2019, p.4.

② “Asean Ministers Fail to Reach Consensus on Indo Pacific Strategy,” *The Nation*, January 19, 2019, <http://www.nationmultimedia.com/detail/breakingnews/30362539>.

③ Dian Septiari, “Singapore ‘Holds Back’ Adoption of ASEAN Indo-Pacific Concept,” *The Jakarta Post*, June 13, 2019, <https://www.thejakartapost.com/news/2019/06/13/singapore-holds-back-adoption-asean-indo-pacific-concept.html>.

④ Donald E. Weatherbee, “Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific Cooperation Concept,” *ISEAS Perspective*, No. 47, June 7, 2019, p. 7.



是一个用于制定战略层面的安全、经济决策的有限指南。<sup>①</sup>更为深层次的问题还在于，东盟国家对“印太战略”在政治、经济方面的认知差异，反映了各国对地区秩序前景的分歧，“东盟对地区未来的愿景应该拓展到“印太”地区，还是缩小至更易管理的东亚地区？”<sup>②</sup>东盟国家将长期面临这一问题。

第三，东盟国家对“印太战略”认知存在差异，可能对东盟主导的地区机制产生影响。《东盟印太展望》文件强调，要进一步加强东亚峰会，并将东亚峰会作为东盟“印太”合作对话和实施的平台。由于东盟国家对“印太战略”的认知存在种种差异，如何通过东盟主导的机制推动对话与合作依然充满了不确定性，面临种种挑战。例如，东盟中心地位的维持，东盟主导的机制与美国双边及小多边安全网络的内在张力，“美国优先”与东盟多边主义的矛盾，以及中美战略竞争下选边站的挑战，等等。<sup>③</sup>

## （二）对东盟国家与美国关系的影响

认知的差异，导致东盟国家与美国的关系趋于复杂化。

第一，东盟国家与美国的关系发生变化。对“印太战略”认知总体较为积极的东盟国家，对美关系有所升温。与此同时，总体认知较为消极的东盟国家，对美关系则陷入紧张。而认知较为谨慎的东盟国家，则继续保持与美国的稳定关系。

第二，东盟国家加大了对美议题性外交。由于对“印太战略”的认知有不同的出发点，东盟各国加大了对美议题性外交的力度，根据不同议题拓展对美关系。如柬埔寨对“印太战略”推行价值观有所忌惮，却并不排斥“印太战略”推行的开放经济等理念，这促使柬埔寨虽然反对美国干涉内政，却能够与美国开展合作。而越南在航行自由、开放经济上倾向“印太战略”，却对其推行的价值观并不感兴趣。这也导致越南不断加强与美国的安全、经济关系，而人权问题在双方关系中则降为其次。至于其他东盟国家，如新加坡、泰国却在同时开展与美国的安全和经济合作。

---

① Hoang Thi Ha, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: Old Wine in New Bottle?” pp. 6-7.

② Tang Siew Mun, “RCEP is Pivotal to ASEANs’ Indo-Pacific Future,” *ASEAN Focus*, No. 3, 2019, p. 3.

③ 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7—8页。

第三，东盟国家对美实施大国平衡外交的方式也在发生变化。东盟国家不论对“印太战略”认知如何，都对这一战略有一定的需求度，希望美国长期保持对地区的关注。在此之外，东盟国家不愿“印太战略”对中国形成遏制，破坏中美之间的平衡，造成地区的不稳定局面。东盟各国对“印太战略”认知存在的差异，为其对美实施大国平衡的方式增添了变数。如一些东盟国家以推动中美战略对接的方式进行大国平衡。此外，不同东盟国家与日本、印度、澳大利亚建立了灵活的安全伙伴关系，试图实现对美平衡。

### （三）对中国与东盟国家关系的影响

东盟国家对“印太战略”认知上的差异对中国与东盟国家关系既有正面影响也有负面影响，可谓机遇与挑战并存。

第一，从正面来看，这种差异在一定意义上为中国与东盟国家关系提供了新的发展空间。首先，在安全方面，由于东盟国家的认知差异，美国无法利用“印太战略”激化南海局势。部分东盟国家对美国操纵南海问题保持高度警惕，与“印太战略”遏制中国的意图刻意保持距离，这为中国与东盟一些国家磋商解决南海争端，提升安全互信提供了机遇。其次，在经济方面，由于认知差异的存在，东盟国家与中国合作进一步深化，“一带一路”倡议在东南亚地区取得新进展。缅甸受到美国在民主及人权方面的施压之后，与中国签署共建“一带一路”谅解备忘录，并决定与中国构建中缅命运共同体。2019年5月，在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，老挝、柬埔寨分别与中国签署了构建中老、中柬命运共同体行动计划。这不仅有助于推动中国与缅甸、老挝、柬埔寨的双边关系，同时将对中国与东盟国家关系发展产生重要示范和引领作用。

第二，从负面影响来看主要体现在两个方面。首先是在南海问题上的新挑战。自2016年下半年以来，南海局势出现明显降温和趋缓的迹象。部分东盟国家对“印太战略”包含的航行自由、国际法、以规则为基础的秩序等具有对抗中国意味的方面给予积极回应，迎合了美国的国家利益和地区秩序构想，为中国与东盟国家关系埋下冲突的隐患。在对“印太战略”的认知下，部分东盟国家为扩大自身利益，与日本、澳大利亚和印度甚至法国、英国等

域外国家加强海上军事合作，这可能促使南海问题进一步国际化，为中国与东盟国家关系发展增添变数。其次是在经济上出现的挑战。部分东盟国家对“印太战略”能源和基础设施建设倡议持开放态度，欢迎“印太战略”在经济领域确立的政策目标与原则，或将影响中美两种“地区经济方案”之间的博弈。从而影响东盟国家对与中国共建“一带一路”的积极性，进而影响中国与东盟国家关系的良性发展。

## 结 束 语

美国“印太战略”具有遏制中国的意图，但“遏制中国”并非东盟国家看待“印太战略”的唯一视角。在东盟国家视角下，“印太战略”是域外大国的战略计划之一，蕴含机遇也存在风险。东盟国家往往立足于自身的需求，根据体系压力大小，对其予以因应。实际上，东盟国家对“印太战略”的认知差异，是这些国家的地区秩序偏好、国家利益诉求与美国的地区秩序构想、全球利益相互碰撞和相互作用的结果。美国欲通过“印太战略”推行遏制战略，构建有利于自身利益的地区秩序，对东盟国家的地区秩序偏好形成冲击。而东盟国家的利益与美国的全球利益既有重合的部分，也有冲突的部分。这也使得东盟国家对“印太战略”虽有一定程度的需求，亦有相当程度的担忧。因而在很大程度上，东盟国家的地区秩序偏好、国家利益诉求和美国“印太战略”之间的张力与共鸣并存，并产生多重影响。目前，东盟国家对“印太战略”认知的差异，无论是对东盟内部共识达成和主导地区机制的影响，还是促成东盟国家与美国关系的分化与复杂化，抑或是为东盟国家与中国关系带来机遇和挑战，正在初步显现，或将进一步凸显。

当前形势下，中国应把握东盟国家对“印太战略”的基本认知，与东盟国家求同存异，共同塑造地区发展秩序，深化双方全面合作。一方面，聚焦中国与东盟国家在地区层面的共识，扩大现有地区合作机制与成果。中国不仅要坚持长期以来维护东盟在亚太地区合作中的中心地位的一贯立场，而且要区别于美国“印太战略”口惠而实不至的做法，以实实在在的方式体现中

国对东盟中心地位的支持。如加快落实以东盟为核心的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），在中国与日本等国家的第三方合作中，支持东盟国家担当组织者与主持者的角色。与此同时，中国应积极回应东盟国家对合作而非对抗的诉求。具体而言，应积极支持《东盟印太展望》中有关互联互通、联合国可持续发展目标，加强“一带一路”倡议与东盟互联互通规划的对接。应围绕开放、包容、透明，对话而非对抗，系统阐述中国关于“印太”地区发展秩序的主张。另一方面，尊重东盟国家安全、经济需求的多样性，进一步扩大双方的共同利益。这主要包括：继续加强政策沟通，推进“一带一路”倡议与东盟各国发展规划对接；积极构建与东盟国家的安全互信，根据东盟国家的需求提供地区安全公共产品，加强与部分东盟国家的海上非传统安全合作；根据东盟各国发展层次，加大中国与东盟国家双方互补性较强领域的合作，拓展数字经济等新的合作领域，形成更加和谐、紧密的经济关系；尊重东南亚各国选择的发展道路，对处于政治经济转型中的缅甸、柬埔寨、菲律宾等东南亚国家提供力所能及的帮助。总之，要基于地区现有的合作机制和成果，凝聚合作共识，坚持开放、包容，推进地区和平发展和中国与东盟国家双边关系发展，加快构建中国—东盟命运共同体。

[责任编辑：樊文光]