

## B.11

# 中美战略竞争背景下的“东盟中心地位”与印太秩序的未来

仇朝兵\*

**摘要：**“东盟中心地位”一方面来自东盟自身的追求和认同，另一方面来自印太区域内其他相关国家或行为体的认可。其他国家或行为体认可东盟作为地区安全治理的关键支柱在维护地区和平与稳定方面发挥的重要作用。近 20 年来，中国政府一直强调支持东盟在区域合作中发挥“主导作用”，支持其“中心地位”。自奥巴马政府起，历届美国政府也都宣称支持“东盟中心地位”，但在面对中美战略竞争和印太地区国家间关系的现实时，“东盟中心地位”在美国和中国的政策及战略思维中的意涵实际上有很大差别。“东盟中心地位”能否继续为印太区域内各方所接受并对未来印太秩序的走向产生积极影响，将取决于多种因素。未来的印太秩序将在很大程度上取决于区域内各种行为体的力量对比和互动。

**关键词：** 美国外交 战略竞争 “东盟中心地位”

冷战结束以来，特别是 21 世纪以来，印太地区主要国家普遍认可“东盟中心地位”（ASEAN Centrality），支持东盟及以东盟为中心的地区

---

\* 仇朝兵，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、中美关系史及美国与东南亚国家关系。

架构，这为印太地区秩序的塑造和演进提供了一种令人期待的前景。但在特朗普政府时期，美国对华认知发生了根本变化，更加强调两国关系的竞争性，中美之间全面竞争的态势日益加剧，战略界和学术界对“东盟中心地位”作为印太地区秩序发展方向的前景提出了质疑。中美两国及相关国家在印太地区的博弈日趋加剧，使印太地区秩序的未来前景充满了不确定性。

本文拟在梳理“东盟中心地位”的历史演进、美国和中国对“东盟中心地位”之认知的基础上，探讨中美战略竞争背景下“东盟中心地位”的未来前景及其对印太秩序发展的影响。

## 一 “东盟中心地位”的历史演进

“东盟中心地位”或称“东盟中心主义”被视为在安全治理中发挥关键作用的一个特定的安全概念，但它又不是一个有明确界定或者具有可操作性的概念。不同人士对其界定略有不同。东盟前秘书长王景荣（Ong Keng Yong）博士在2007年表示，“中心地位”的想法，意味着该组织是地区和地区间对话与合作的首要驱动力，作为诚实的中间人发挥和平与稳定力量的作用。<sup>①</sup> 马来西亚战略与国际研究院（Institute of Strategic and International Studies, ISIS）执行院长玛哈尼·扎因·阿比丁（Mahani Zainal Abidin）认为，“东盟中心地位”意味着：东盟推动关键倡议并做出关于地区结构的决策；东盟国家确定和控制议程，主办和主持会议；东盟的利益、看法和偏好优先于其他国家。<sup>②</sup> 新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究院（Rajaratnam School of International Studies）陈思诚（See Seng Tan）教授指出，“东盟中

① Ryosuke Hanada, “ASEAN’s Role in the Indo-Pacific: Rules-based Order and Regional Integrity,” Sharon Stirling ed., *Mind the Gap: National Views of the Free and Open Indo-Pacific*, German Marshall Fund of the United States, April 1, 2019, p. 8, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/YSF%20Report%202019.pdf>.

② Mahani Zainal Abidin, Alan Hao Yang, Lee Chyungly, and Nor Izzatina, “Regional Economic Architecture: Post Global Economic Crisis,” *ISIS Focus*, No. 4, April 2011, p. 10.



心地位”就是假定东盟应该成为亚太地区正在演进中的地区架构的中心和背后的推动力量。<sup>①</sup> 澳大利亚拉筹伯大学 (La Trobe University) 亚洲问题专家尼克·比斯利 (Nick Bisley) 教授认为, 所谓“东盟中心地位”指的是东盟在该地区的制度性架构中保持中心地位, 而且在其成员国的对外政策思想中处于中心地位。<sup>②</sup>

新加坡尤索夫伊萨克东南亚问题研究所 (ISEAS-Yusof Ishak Institute) 访问研究员、曾在东盟秘书处服务 20 余年的特姆萨克·查勒姆帕拉努帕 (Termsak Chalermphanupap) 从狭义和广义的角度对“东盟中心地位”进行了分析。查勒姆帕拉努帕认为, 从狭义的角度理解, “东盟中心地位”聚焦确保东盟在其发起的与外部的关系中的所有对话与合作过程中都发挥主要驱动力的作用。这需要通过提供建设性的、积极主动的和创造性的领导作用, 使东盟的外部接触是积极的、外向型的、包容的、非意识形态的、非歧视性的, 而且是既有利于东盟, 也有利于其成员国以及它们外部的友邦和伙伴的; 从更广泛的角度来看, “东盟中心地位”还包括至关重要的内部方面, 把成员国整合成有内聚力和凝聚力 (coherent and cohesive) 的东盟共同体, 并提升它们在新出现的地区架构中的整体的政治、外交、安全、经济、金融和社会-文化力量。成功的地区一体化和东盟共同体力量的提升将会产生更大的吸引力, 吸引更多的国际注意、承认和支持。<sup>③</sup>

著名建构主义国际关系理论学家阿米塔夫·阿查亚 (Amitav Acharya) 认为, “东盟中心地位”并非完全新颖或独特的词语, 它与印太地区进程和制度设计中的“领导者” (leader)、“推动者” (driver)、“架构” (architect)、“制度性中心” (institutional hub)、“先驱” (vanguard)、“核心” (nucleus) 以及“支点” (fulcrum) 等类似概念是相关的。在其最直接和有限的意义上,

① See Seng Tan, “ASEAN Centrality,” *CSCAP Regional Security Outlook 2013*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (2012), p. 28.

② Nick Bisley, “The East Asia Summit and ASEAN: Potential and Problems,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2 (August 2017), pp. 270-271.

③ Termsak Chalermphanupap, “ASEAN: Managing External Political and Security Relations,” *Southeast Asian Affairs*, 2014, p. 68.

“东盟中心地位”意味着东盟处于而且必须保持其在亚洲（或亚太）地区机制中，特别是在“东盟+3”、“东盟地区论坛”和“东亚峰会”中的中心位置。东盟提供了制度性“平台”，更广泛的亚太和东亚地区机制是植根其中的。换句话说，没有东盟，构建这些更广泛的地区组织是不可能的。另外，“东盟中心地位”还意味着，东盟是亚洲第一个可行的地区集团的“起源”，东南亚处于“亚洲区域主义”（Asian Regionalism）争论与亚洲不断变化的区域合作规范和机制的互动的“核心”（hub）。最后，在东盟最坚定的支持者看来，东盟中心地位还意味着，东盟为亚太甚至更广泛地区的其他次区域集团提供了一个“范例”。无论如何解读，“东盟中心地位”都是一个次区域实体对更广泛地区和全球舞台最雄心勃勃和复杂的投射（projection）。这与其缔造者设想的方式无疑具有很大差别。<sup>①</sup>

整体来看，“东盟中心地位”一方面来自东盟自身的追求和认同；另一方面来自印太区域内其他相关国家的认可，以及与东盟相关的各种多边机制的认可。其他国家或行为体认可东盟作为地区安全治理的关键支柱，认可其在维护地区和平与稳定方面发挥的重要作用。这些国家或行为体在与东盟的互动中，也接受了东盟的原则和规范，包括“中心地位”（centrality）的概念。阿查亚认为，“东盟中心地位”既是东盟也是外部行为体的产物。

### （一）东盟发展的历史进程与“东盟中心地位”

“东盟中心地位”之形成首先源于东盟自身发展的历史进程，或者说“东盟中心地位”是在东盟发展的历史进程中水到渠成地形成的。

第二次世界大战之后的非殖民化运动和美苏两大阵营的冷战对峙，构成了东盟成立和发展的历史背景。在这种背景下，新独立的东南亚国家开始寻求联合自保或自强。1967年8月，泰国、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚

---

<sup>①</sup> Amitav Acharya, “The Myth of ASEAN Centrality?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, No. 2 (August 2017), pp. 273–274.



和新加坡五国代表在曼谷举行会议，发表了《东南亚国家联盟成立宣言》，即《曼谷宣言》，成立了东南亚国家联盟（简称“东盟”）。

东南亚地区是一个多文化、多种族/民族、多宗教并存的地区，各国的政治制度、政治传统和历史经验也有很大差异，而且有些国家之间也存在领土主权争端。但即便如此，东盟在其发展过程中还是确立了以“磋商和共识”为地区合作的原则，形成了所谓的“东盟方式”（ASEAN way）。在这一原则引领之下，东盟展示出其吸引力，逐步实现了扩容，文莱（1984年）、越南（1995年）、老挝（1997年）、缅甸（1997年）、柬埔寨（1995年）先后加入东盟。

扩容的过程也伴随着东盟一体化进程的深化。2003年10月，在印尼巴厘岛举行的第九届东盟首脑会议发表了《东盟协调一致第二宣言》（Declaration of ASEAN Concord II, Bali Concord II），明确要求以东盟安全共同体、东盟经济共同体和东盟社会文化共同体为基础，在2020年建立东盟共同体。2004年11月，东盟峰会通过了为期6年的《万象行动纲领》（Vientiane Action Programme, VAP），签署并发表《东盟一体化建设重点领域框架协议》《东盟安全共同体行动计划》；决定起草《东南亚国家联盟宪章》。2007年11月，东盟十国领导人在新加坡举行第13届首脑会议并签署《东盟宪章》（ASEAN Charter）。这是东盟成立以来第一份具有普遍法律意义的文件，确立了东盟的目标、原则和地位。这意味着东盟的一体化进一步走向深入，东盟的机制化建设进一步发展。

按照其计划，东盟将会建成三个层次的共同体：东盟政治-安全共同体、东盟经济共同体和东盟社会文化共同体。

其一，东盟政治-安全共同体。在2009年3月的第14次东盟峰会上，东盟各国领导人采纳了《东盟政治-安全共同体蓝图》，确立了建立东盟政治与安全共同体的路线图和时间表。建立东盟政治与安全共同体，目的是确保该地区各国在公正、民主与和谐的环境中和平相处，并与世界其他国家及地区和平相处。

其二，东盟经济共同体。在2003年10月举行的巴厘峰会上，东盟国家

领导人宣布，到 2020 年建立东盟经济共同体将会成为地区经济一体化的目标。在 2007 年 11 月的第 13 次东盟峰会上，各方签署了《东盟宪章》和《东盟经济共同体蓝图宣言》。

在 2015 年 11 月举行的第 27 次东盟峰会上，东盟领导人采纳了《东盟经济共同体蓝图 2025》，确定了东盟经济共同体到 2025 年应该达成的目标和愿景。到 2025 年，东盟经济共同体将具有五个相互联系、相互强化的特征：第一，高度一体化和有凝聚力的经济体；第二，竞争力强、创新水平高、充满活力的东盟；第三，互联互通和各领域合作进一步加强；第四，韧性强、包容度高、人民导向和以人民为中心的东盟；第五，全球性的东盟。<sup>①</sup> 2016 年 8 月，第 48 次东盟经济部长会议同意建立“东盟经济共同体 2025 监督和评估框架”。

其三，东盟社会文化共同体。2015 年 11 月，在第 27 次东盟峰会上，东盟国家领导人采纳了《东盟社会文化共同体蓝图 2025》。东盟社会文化共同体的目标是建成致力于东盟人民的利益、参与性和承担社会责任的共同体；推动高质量生活、所有人机会平等以及促进和尊重人权的包容性的共同体；提升对社会和经济脆弱点、灾难、气候变化及其他新挑战的适应和应对能力的共同体；意识到并以其身份、文化和遗产为傲的有活力且和谐的共同体。<sup>②</sup> 为实现这一目标，东盟成员国在包括文化与艺术、信息与媒体、教育、青年、体育、社会福利与发展、性别、妇女与儿童权利、农业发展与减贫、劳工、公民服务、环境、雾霾、灾害管理以及人道主义援助和卫生等非常广泛的领域进行了合作。

经过 50 多年的发展，东盟共同体建设逐步走向深入，在政治与安全、经济、社会与文化各个方面的一体化都已取得积极进展。东盟在地区事务中的影响力也大大提升。东盟一体化的发展及其在地区事务中影响力的提升是

---

① The ASEAN Secretariat, “ASEAN Economic Community Blueprint 2025,” <https://aseandse.org/wp-content/uploads/2021/02/AEC-Blueprint-2025-FINAL.pdf>.

② “ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025,” p. 3, <https://aseandse.org/wp-content/uploads/2021/02/8.-March-2016-ASCC-Blueprint-2025.pdf>.



其在更广泛的亚太（印太）地区事务中发挥“中心作用”的前提和基础。正是在这一基础上，美国、日本、澳大利亚、新西兰、加拿大、欧盟、韩国、中国、俄罗斯和印度等都东盟形成了对话伙伴关系，建立了一系列以东盟为中心的区域合作机制。

实际上，从其建立之日起，东盟就一直寻求把自己置于东南亚安全架构的中心。《东盟宪章》规定，东盟的目的之一是在开放、透明和包容的地区架构中处理与其外部伙伴的关系及合作时，维持东盟的中心地位及其作为主要驱动力的积极角色。《东盟宪章》还强调，东盟及其成员国在与外部发展政治、经济、社会和文化关系时应该坚持东盟的中心地位，同时保持积极、外向型、包容性和非歧视性的接触。<sup>①</sup>《东盟共同体愿景 2025》明确指出，东盟设想建立一个和平、稳定和具有弹性的共同体，提升有效应对挑战的能力，使其成为全球国家共同体其中的一个外向型的地区，同时保持“东盟中心地位”。《东盟共同体愿景 2025》还强调加强东盟的团结、凝聚力和“东盟中心地位”，并继续作为主要驱动力量，塑造以东盟领导机制为基础的演进中的地区架构；加强与外部的接触，深化与对话伙伴的合作，接触潜在的伙伴，对全球发展和共同关注的问题做出集体的和建设性的反应。<sup>②</sup>《东盟政治-安全共同体蓝图》强调，通过加速建立东盟共同体，加强东盟的一体化，将会强化东盟的中心地位及其作为构建演进中的地区架构的推动力量发挥的作用。为维持和提升该地区的和平与稳定，东盟政治-安全共同体寻求加强东盟与其对话伙伴及朋友之间的互利关系，维持东盟在开放、透明和具包容性的地区架构中的中心地位和积极作用。<sup>③</sup>《东盟经济共同体蓝图 2025》中设想：通过维持东盟作为东亚地区经济一体化中心和促进者的作

---

① “The ASEAN Charter,” May 2012, [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/resources/publication/2012%20-%20The%20ASEAN%20Charter%20in%20English%20and%20ASEAN%20Languages%20\(May\).pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/resources/publication/2012%20-%20The%20ASEAN%20Charter%20in%20English%20and%20ASEAN%20Languages%20(May).pdf).

② “ASEAN Community Vision 2025,” <https://asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/aec-page/ASEAN-Community-Vision-2025.pdf>.

③ “ASEAN Political-Security Community Blueprint,” June 2009, <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-18.pdf>.

用，强化东盟在新兴地区经济架构中的中心地位；东盟将通过自由贸易协定以及与中国、日本、韩国、印度、澳大利亚和新西兰等国的全面经济伙伴关系协定，继续稳步推动该地区融入全球经济。<sup>①</sup> 2010年10月，第17次东盟峰会发布主席声明，各方重申，决定采取双管齐下的方式——一方面优先加速东盟一体化，另一方面加强东盟与外部的关系——确保东盟在演进中的地区架构中的中心地位；各方同意采取积极行动，通过“东盟+1”框架，深化与对话伙伴的关系，并强化东盟推动的“东盟10+3”（ASEAN 10+3）、“东亚峰会”（EAS）、“东盟地区论坛”（ARF）和“东盟防长扩大会议”（ADMM+）等地区论坛。<sup>②</sup>

在1994年创建的“东盟地区论坛”、1997年创建的“东盟10+3”、2005年创建的“东亚峰会”、2010年创建的“东盟防长扩大会议”和2012年创建的“东盟扩大海事论坛”（Expanded ASEAN Maritime Forum）等多边对话机制中，东盟一直处于中心地位。“东盟中心地位”可以说是历史形成的，是东盟一体化历史发展的水到渠成的结果，同时，也是东盟自身主动的追求。

## （二）印太地区大国互动与“东盟中心地位”

新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究院多边主义研究中心研究员乔尔·额（Joel Ng）评论道，历史上，“东盟中心地位”的传统概念来自这样的想法：东盟是亚太地区“受到反对最少的”行为体，这使它成为更广泛地区安全事务默认的对话者。大国相互之间信任不足，不愿接受对方的提议，于是就诉诸东盟，经过东盟修订成为各方都能接受的版本。<sup>③</sup> 马来西亚战略与国际研究院执行院长阿比丁认为，东盟有最广泛和数量最多的业已存在的正式协定，以及在各个层次上实施这些协定的最成熟的制度。没有经济和政治的

① “ASEAN Economic Community Blueprint 2025,” November 2015, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/AEC-Blueprint-2025.pdf>.

② “Chairman’s Statement of the 17th ASEAN Summit,” October 28, 2010, [https://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-17th-asean-summit](https://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-17th-asean-summit).

③ Joel Ng, “ASEAN as Pivotal Actor: Balancing Centrality & the Indo-Pacific,” *RSIS Commentary*, No. 158, August 17, 2020.



历史包袱，也有助于东盟处理东亚最大的经济体之间存在的相互不信任和怀疑。这意味着，东盟的中心地位实际上是默认的。<sup>①</sup>从冷战期间及冷战结束以来大国在亚太和印太地区的互动历史来看，上述评论是中肯的。可以说，是亚太（印太）地区大国之间的竞争和信任不足，造就了“东盟中心地位”。

日本在第二次世界大战中失败后，法国、荷兰等传统殖民帝国曾经试图恢复在东南亚的殖民统治，但这不可能得到当地人民的认可。随着第二次世界大战后“非殖民化”运动的发展，东南亚国家纷纷实现独立。冷战期间，旷日持久的越南战争和动荡的地区安全形势，严重恶化了东南亚诸国的生存环境。为在两大阵营对抗中求生存、谋发展，“联合自强”成为东南亚国家现实的选择，于是东盟应运而生。亚洲的冷战和热战催生了东盟，但同时，冷战也对东盟进一步的深入发展构成了制约，使其不可能在更广泛的地区中充分发挥作用。

随着中美开启两国关系正常化的历程，中日恢复邦交，越南战争结束，中国与周边国家的关系得到整体改善，亚太地区的安全形势得到极大改善。特别是在冷战结束之后，各国间关系普遍走向缓和，经济相互依赖日益加深，人员交流日益频繁。亚太地区安全形势缓和，东盟一体化发展的潜力得到进一步释放。

但与欧盟及北美相比，从更大范围来看，印太地区一体化的程度还比较低。其核心原因就在于本地区各大国之间在社会制度和意识形态方面存在根本差异，加之领土和领海主权争端，导致相互间信任缺失，历史遗留的问题大多没有解决。这限制了大国之间合作，阻碍着国家间关系发展和地区一体化走向深入。冷战在亚洲结束了，但冷战的遗产却被保留下来。美国在冷战期间建立的同盟体系得以延续，有时甚至进一步被强化，“冷战思维”依然存在。中日之间的历史问题和领土主权争端，严重阻碍了中日关系的发展和深化，也阻碍了中日韩三方合作及中日两国在地区和全球事务中的合作。中

---

<sup>①</sup> Mahani Zainal Abidin, Alan Hao Yang, Lee Chyungly, and Nor Izzatina, “Regional Economic Architecture: Post Global Economic Crisis,” *ISIS Focus*, No. 4, April 2011, p. 10.

美之间在意识形态、人权等众多双边问题及地区和全球议题上存在不同看法，这使两国很难建立互信，而且经常在一些议题上发生摩擦或冲突。

尽管相关国家之间存在种种矛盾和根本性差异，但推动区域内各国的发展，维护地区和平、稳定与繁荣，都需要建立稳定、开放、基于规则的地区秩序。各国还是要在现实的国际政治中找到现实的办法。亚太地区相关国家也已经为推动地区安全、稳定和繁荣进行了积极努力。东盟一体化的历史经验为印太地区各主要国家之间的协调与合作提供了一种现实的参照。在印太地区主要大国信任严重缺失、大国竞争日趋激烈、地区秩序走向充满不确定性的情况下，东盟发展过程中形成的一系列原则成为能够为各方所接受的基本共识。于是，在印太区域内各主要国家及东盟的互动过程中，形成了多个制度化的机制，构成了以东盟为中心的印太地区架构，由此确立了“东盟中心地位”。区域内大国接受或认可“东盟中心地位”，既体现了它们之间的竞争，也体现了它们一定程度上的妥协。

“东盟中心地位”能够普遍为各方所接受，至少展示了印太地区秩序发展和塑造的一种现实的可能前景。东盟及以东盟为中心的地区架构未来能否进一步在印太地区秩序的演进中发挥“中心作用”，可能会在很大程度上受印太地区政治与安全形势和经济一体化发展状态，特别是中美互动的影响。

在特朗普政府时期，美国把中国定义为“修正主义国家”，并开始在政治、安全、经济、意识形态等领域对华采取全面竞争战略。拜登政府延续了特朗普政府对中国的认知，强化了美国对华竞争的态势。有些学者对东盟能否继续在印太地区架构演进中处于“中心地位”产生了怀疑。在中美陷入全面战略竞争的态势下，两国对待“东盟中心地位”的态度将会影响它在印太地区秩序塑造中发挥作用的限度。

## 二 中国对东盟的认知：从“主导作用”到“中心地位”

中国是第一个明确支持东盟在区域合作中“中心地位”的国家。近20年来，中国政府对“东盟中心地位”的认知和界定有不同的表达方式——



有时是“主要推动作用”，有时是“主导作用”或“主导地位”，有时是“中心地位”。整体来看，2015年之前，中国对“东盟中心地位”的界定更多是“主导作用”，2015年之后则是“中心地位”。

### （一）支持东盟发挥主导作用

2003年10月，中国和东盟国家领导人在印尼巴厘岛签署了《中华人民共和国与东盟国家领导人联合宣言》，宣布建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”。双方决定，“在东盟地区论坛框架内保持紧密的协调与合作，促进论坛健康发展。中国支持东盟在东盟地区论坛中发挥主要推动作用，支持东盟根据各方舒适程度，循序渐进地推动东盟地区论坛重叠阶段向前发展”。<sup>①</sup>

2004年6月，中国、日本、韩国三方委员会在青岛举行首次会议。三国外长结合当时“东亚区域合作进展情况，讨论了与本地区其他合作伙伴的关系，强调继续推进与东盟合作的重要性，并且认为三国有必要就10+3合作加强协调，重申尊重东盟在10+3合作中的主导作用”。<sup>②</sup>2004年11月中日韩三方委员会通过的《中日韩合作进展报告》指出，三国一致认为“东亚共同体是未来目标，应以10+3为核心框架，尊重东盟的主导地位，以透明和开放的方式推动建立东亚共同体”。<sup>③</sup>中国和东盟在2004年12月制定的《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》，也包含“中国支持东盟在东盟地区论坛中发挥主导作用及其以适宜的速度推进东盟地区论坛进程的努力”等内容。<sup>④</sup>

① 《中华人民共和国与东盟国家领导人联合宣言——面向和平与繁荣的战略伙伴关系》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200310/t20031010\\_9867098.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200310/t20031010_9867098.shtml)。

② 《中日韩三方委员会首次会议联合新闻声明》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200406/t20040622\\_9867178.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200406/t20040622_9867178.shtml)。

③ 《中日韩合作进展报告》于2004年11月27日由中日韩三方委员会在老挝万象通过，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200412/t20041221\\_7946941.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200412/t20041221_7946941.shtml)。

④ 《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》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200412/t20041221\\_9867246.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200412/t20041221_9867246.shtml)。

2005年12月12日，第9次东盟与中日韩领导人会议召开，发表《关于东盟与中日韩领导人会议的吉隆坡宣言》，重申各方共同致力于实现东亚共同体这一长远目标，并“确信在实现这一目标的过程中，将继续以东盟与中日韩进程为主渠道，由东盟发挥主导作用，通过东盟与中日韩的积极参与，增强共同的主人翁意识”。<sup>①</sup> 2005年12月14日，首届东亚峰会召开并发布《关于东亚峰会的吉隆坡宣言》，表示“东亚峰会在努力推进本地区共同体建设时，应与东盟共同体建设保持一致，并有助于这一目标的实现，成为不断发展的地区架构的有机组成部分”。“东亚峰会将是一个开放、包容、透明和外向型的论坛，东盟将在其中发挥主导作用，并与其他参加国携手合作，推动加强全球性的规范和国际公认的价值观。”“东亚峰会的参加范围将依据东盟制订的参与标准”，“东亚峰会将由东盟主席国主办并担任主席，与东盟年度首脑会议同期举行”。<sup>②</sup>

2006年10月，中国与东盟成员国举行纪念中国-东盟建立对话关系15周年纪念峰会。双方重申，“建立东亚共同体是一个长远目标”，中国“支持东盟在东盟地区论坛、东盟与中日韩（10+3）合作以及东亚峰会等区域进程中发挥主导作用”。<sup>③</sup> 2007年1月，中日韩三国领导人举行第七次领导人会议，会后发表联合声明，重申“将加强与东盟的合作，继续致力于东亚合作，尊重东盟在东亚合作中的主导作用”。<sup>④</sup> 2009年10月，第12次东盟与中日韩领导人会议（10+3）发表主席声明，各国领导人重申将“10+3”机制作为实现东亚共同体长期目标的主要载体，由东盟在其中发挥主导

---

① 《关于东盟与中日韩领导人会议的吉隆坡宣言》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200601/t20060109\\_9867409.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200601/t20060109_9867409.shtml)。

② 《关于东亚峰会的吉隆坡宣言》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200601/t20060109\\_9867421.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200601/t20060109_9867421.shtml)。

③ 《中国-东盟纪念峰会联合声明——致力于加强中国-东盟战略伙伴关系》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200610/t20061030\\_9867594.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200610/t20061030_9867594.shtml)。

④ 《第七次中日韩领导人会议联合新闻声明》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200701/t20070114\\_9867628.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200701/t20070114_9867628.shtml)。



作用，并强调支持东盟共同体建设。<sup>①</sup>

2011年11月，第14次中国-东盟领导人会议就纪念中国-东盟对话关系20周年发表联合声明。双方重申，“致力于进一步加强东亚区域合作，建立一个公开、透明和包容的区域架构”。中方重申，“在不断演变的区域架构中，包括东盟与中日韩、东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议和其他区域合作进程中，继续支持东盟的主导地位”。双方重申，“由东盟主导的东盟与中日韩合作将继续作为建立东亚共同体这一长期目标的主渠道”；“中国支持东盟决定建立应对全球性问题共同平台，提高其应对全球与区域重大问题的能力，支持东盟主席国定期参加二十国集团峰会，并将与东盟在这方面保持协调”。<sup>②</sup>

2013年10月，中国与东盟成员国领导人发布《纪念中国-东盟建立战略伙伴关系10周年联合声明》，中方再次承诺愿在“东盟与中日韩”（10+3）、“东亚峰会”、“东盟地区论坛”和“东盟防长扩大会议”等东盟主导机制框架内，与东盟紧密合作，支持东亚共同体建设的长远目标，并重申继续支持东盟在不断演变的区域架构中发挥主导作用。<sup>③</sup>

## （二）支持东盟“中心地位”

2016年9月，中国和东盟成员国举行第19次中国-东盟领导人会议暨中国-东盟建立对话关系25周年纪念峰会。中国表示“欢迎东盟共同体建成，重申支持东盟一体化进程，支持东盟在区域架构中的中心地位”。<sup>④</sup> 李克强总理在演讲时表示，“作为域外国家，中国第一个加入《东南亚友好合

① 《东盟与中日韩领导人会议发表主席声明》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/200910/t20091025\\_7947250.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/200910/t20091025_7947250.shtml)。

② 《第14次中国-东盟领导人会议联合声明》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/201111/t20111120\\_7947342.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201111/t20111120_7947342.shtml)。

③ 《中国-东盟发表建立战略伙伴关系10周年联合声明》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/201310/t20131010\\_9868327.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201310/t20131010_9868327.shtml)。

④ 《第19次中国-东盟领导人会议暨中国-东盟建立对话关系25周年纪念峰会联合声明》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/201609/t20160908\\_7947714.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201609/t20160908_7947714.shtml)。



作条约》，第一个明确支持东盟在区域合作中的中心地位，第一个同东盟建立战略伙伴关系，第一个公开表示愿同东盟签署《东南亚无核武器区条约》议定书，第一个同东盟启动自贸区谈判进程”。“中方始终视东盟为维护地区和平稳定、促进区域一体化和世界多极化发展的重要力量，将继续把东盟作为周边外交优先方向，继续坚定支持东盟共同体建设，支持东盟在区域合作中的中心地位，支持东盟在国际地区事务中发挥更大作用。”<sup>①</sup> 在 2016 年 9 月举行的第 11 届东亚峰会上，李克强总理也呼吁各方继续坚持东亚峰会作为“领导人引领的战略论坛”定位，支持东盟中心地位，奉行协商一致、照顾各方舒适度等“东盟方式”，积极务实地推动对话合作。<sup>②</sup>

2018 年 11 月 14 日，第 21 次中国-东盟领导人会议暨中国-东盟建立面向和平与繁荣的战略伙伴关系 15 周年纪念峰会在新加坡举行。双方在《中国-东盟战略伙伴关系 2030 年愿景》中重申，“维护东盟在不断演变的区域架构中的中心地位的重要性，在东盟与中日韩、东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会等东盟主导的各机制中继续加强对话与协调，深化区域安全合作，维护开放、透明、包容和基于规则的区域架构”。<sup>③</sup> 李克强总理在演讲中强调，“中国坚定支持东盟共同体建设，坚定支持东盟在区域合作中的中心地位”。<sup>④</sup> 在次日举行的第 13 届东亚峰会上，李克强总理呼吁东亚峰会各方坚持“领导人引领的战略论坛”定位，坚持东盟中心地位，坚持经济发展和政治安全合作“双轮驱动”，持续推进重点领域合作，为东亚合作注入新动能。<sup>⑤</sup>

① 《李克强在第 19 次中国-东盟（10+1）领导人会议暨中国-东盟建立对话关系 25 周年纪念峰会上的讲话》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/201609/t20160908\\_9869938.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/201609/t20160908_9869938.shtml)。

② 《李克强在第 11 届东亚峰会上的讲话》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/201609/t20160909\\_7945701.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/201609/t20160909_7945701.shtml)。

③ 《中国-东盟战略伙伴关系 2030 年愿景》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/201811/t20181115\\_7947869.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/201811/t20181115_7947869.shtml)。

④ 《李克强在第 21 次中国-东盟领导人会议上的讲话》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/201811/t20181115\\_9870339.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/201811/t20181115_9870339.shtml)。

⑤ 《李克强在第 13 届东亚峰会上的讲话》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/201811/t20181116\\_7946030.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/201811/t20181116_7946030.shtml)。



2019年11月,李克强总理出席第22次中国-东盟领导人会议并再次强调,“中方始终视东盟为周边外交的优先方向和共建‘一带一路’的重点地区,支持东盟共同体建设,支持东盟在东亚合作中的中心地位,支持东盟在构建开放包容的地区架构中发挥更大作用”。<sup>①</sup>在第14届东亚峰会上,李克强总理又表示,东亚峰会应该坚持成立之初的“领导人引领的战略论坛”定位,“继续平衡推进政治安全合作与社会经济发展、战略沟通与务实合作,坚持东盟中心地位,坚持聚焦东亚和亚太,维护好现有区域合作架构,防止合作偏离正确轨道”。<sup>②</sup>

2020年11月,李克强总理出席第23次中国-东盟领导人会议时再次重申,“中国始终视东盟为周边外交优先方向,坚定支持东盟共同体建设,坚定支持东盟加强在区域合作中的中心地位,坚定支持东盟在构建开放包容的地区架构中发挥更大作用”。<sup>③</sup>在第15届东亚峰会上,李克强总理指出,东亚峰会作为“领导人引领的战略论坛”,始终“坚持东盟中心地位,坚持不干涉内政、协商一致、照顾各方舒适度等基本原则,平衡推进政治安全合作与经济社会发展,为促进各成员间互信,保持东亚合作势头做出积极贡献”,“东盟中心地位是维护地区和平稳定的关键要素和重要基础。各方广泛参与,共同维护以东盟为主导的区域架构,符合地区根本利益”。进而,李克强总理表示,“中方主张加强东盟中心地位,主张强化东盟主导的地区合作机制,主张区域架构保持开放性,对所有各方平等包容,不搞小圈子,维护东亚合作正确方向”。<sup>④</sup>

2021年10月,李克强总理在第24次中国-东盟领导人会议上指出,双

① 《李克强在第22次中国-东盟领导人会议上的讲话》,中华人民共和国外交部官网, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/201911/t20191104\\_9870515.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/201911/t20191104_9870515.shtml)。

② 《李克强在第14届东亚峰会上的讲话》,中华人民共和国外交部官网, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/201911/t20191105\\_9870520.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/201911/t20191105_9870520.shtml)。

③ 《李克强在第23次中国-东盟领导人会议上的讲话》,中华人民共和国外交部官网, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202011/t20201113\\_7946285.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202011/t20201113_7946285.shtml)。

④ 《李克强在第15届东亚峰会上的讲话》,中华人民共和国外交部官网, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202011/t20201115\\_7946290.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202011/t20201115_7946290.shtml)。

方“秉持协商一致、照顾彼此舒适度的东亚方式，坚持多边主义，共同维护以东盟为中心、开放包容的地区架构，成为守护地区和平安宁的关键力量”。李克强总理再次重申，“中方始终视东盟为周边外交优先方向，将一如既往坚定支持东盟团结，坚定支持东盟共同体建设，坚定支持东盟在区域架构中的中心地位，坚定支持东盟在地区和国际事务中发挥更大作用”。<sup>①</sup>2021年11月，中国与东盟成员国举行中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会。习近平主席强调并重申，“中国过去是、现在是、将来也永远是东盟的好邻居、好朋友、好伙伴”。“中方将坚定不移以东盟为周边外交优先方向，坚定不移支持东盟团结和东盟共同体建设，坚定不移支持东盟在区域架构中的中心地位，坚定不移支持东盟在地区和国际事务中发挥更大作用。”<sup>②</sup>

虽然中国政府关于东盟地位的表述前后略有不同，但其精神基本上是一致的。无论是“主导作用”还是“中心地位”，都体现着中国对东盟在地区架构中重要作用的重视。

### 三 美国对“东盟中心地位”的认知

从奥巴马到拜登，美国政府对“东盟中心地位”的认知是一贯的，对以东盟为中心的地区架构的看法保持着高度的延续性。

#### （一）奥巴马时期美国开始强调“东盟中心地位”

在奥巴马政府时期，美国提出“重返亚洲”和“亚太再平衡”战略，开始强调支持“东盟中心地位”。2011年11月，奥巴马总统参加了在印度尼西亚举行的第6次东亚峰会，这是美国总统首次参加东亚峰会，也意味着

① 《李克强在第24次中国-东盟领导人会议上的讲话》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202110/t20211027\\_10174325.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202110/t20211027_10174325.shtml)。

② 习近平：《命运与共，共建家园——在中国-东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话》，中华人民共和国外交部官网，[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202111/t20211122\\_10451226.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202111/t20211122_10451226.shtml)。



美国开始接受“东盟中心地位”。2012年6月，美国和泰国举行第四次美泰战略对话。美国重申，支持东盟在亚太地区由东盟领导的演进中的地区架构中发挥中心作用，并强调继续支持东盟共同体建设进程。<sup>①</sup>

2012年7月，美国国务卿希拉里·克林顿在柬埔寨首都金边举行的东亚峰会上演讲时表示，“东盟中心地位”需要东盟的团结。它需要发挥领导作用，能够寻求共识和平衡。这对东盟是好的，对东亚峰会也是好的。<sup>②</sup> 2012年9月，国务卿克林顿在会见东盟秘书长素林（Surin Pitsuwan）时又表示，美国认为东盟在亚太地区的地区稳定和经济进步中发挥着中心作用，因而，美国支持东盟的经济和政治一体化目标，并努力发展美国与东盟之间持久和多面向的关系，以加强东盟以高效和全面方式解决地区挑战的能力。她强调，美国需要东盟发挥领导作用，支持一种基于规则和责任的体系，维护地区稳定并引导该地区实现更大的政治和经济进步。美国相信东盟的中心地位，东盟的中心地位对于东盟的团结也至关重要。<sup>③</sup>

2014年8月，国务卿克里在东亚峰会部长级会议上表示，美国相信东亚峰会应该成为领导人讨论东亚政治和安全问题的主要论坛，它有助于为“东盟防长扩大会议”和“东盟扩大海事论坛”等其他多边论坛提供战略指南。美国“必须继续支持‘东盟中心地位’。东盟在确保所有地区性看法得到倾听方面发挥着重要作用——大国和小国合作支持基于规则的秩序”。<sup>④</sup> 2014年9月，国务卿克里在美国-东盟部长级会议上又表示，“东盟及其中心地位对于支持整个亚太地区基于规则的制度至关重要。这是我们合作应对

① “Joint Statement of the Fourth United States-Thailand Strategic Dialogue,” June 14, 2012, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/06/192397.htm>.

② Hillary Rodham Clinton, “Intervention at East Asia Summit,” July 12, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/07/194988.htm>.

③ Hillary Rodham Clinton, “Meeting with ASEAN Secretary General Surin,” September 4, 2012, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/09/197295.htm>.

④ John Kerry, “Remarks at the East Asia Summit Ministerial Intervention,” August 10, 2014, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2014/08/230471.htm>.

挑战和抓住机遇时确保所有大小国家都有发言权的最佳途径”。<sup>①</sup>

2015年5月，东盟和美国举行了第28次东盟-美国对话（ASEAN-U. S. Dialogue）。美国反复强调了东盟的团结和东盟在地区安全架构中发挥中心作用的重要性。双方强调，东亚峰会作为总理级领导人领导的论坛，对于解决战略性、高层次政治和安全问题非常重要。<sup>②</sup> 2015年11月，东盟与美国举行第三次东盟-美国峰会，把双边关系提升为“东盟-美国战略伙伴关系”。双方强调，“致力于支持东盟在亚太地区基于规则的地区架构发展中发挥中心作用”，合作维持亚太地区的和平与稳定。<sup>③</sup>

2016年2月，美国国务院助理国务卿丹尼尔·拉塞尔（Daniel Russel）说，在很多方面，东盟都是该地区规则的推动者。东盟十国大多是小国，历史上曾有过战争、边界争端、殖民经历、在湄公河地区及其他地方争夺共同资源的争端、种族分裂、宗教分裂、不同的政治制度等。这些国家被中国和印度等大国包围着，而该地区却没有处于混乱状态，很大一部分原因是东盟的凝聚力，这对稳定至关重要。这是以对规则和公正的共同承诺为基础的，而不是以大国势力范围为基础的。换句话说，“东盟中心地位”是实现稳定的方案，是一种促进增长的方案，使美国及其他国家能够作为伙伴与东盟进行接触。<sup>④</sup>

## （二）特朗普政府“印太战略”下的“东盟中心地位”

特朗普政府延续了奥巴马政府对“东盟中心地位”的看法。在与东盟的对话中以及在相关地区多边机制的会议上，特朗普政府的官员反复强调支持“东盟中心地位”，重视东亚峰会、东盟防长扩大会议、亚太经济合作组

① John Kerry, “Remarks at U. S. -ASEAN Ministerial Meeting,” September 26, 2014, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2014/09/232229.htm>.

② “Readout of the ASEAN-U. S. Dialogue,” May 16, 2015, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/242503.htm>.

③ “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>.

④ “Telephonic Media Briefing with Dan Kritenbrink,” February 10, 2016, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/ime/eapmediahub/252392.htm>.



织 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 等以东盟为中心的多边机制, 并把坚持“东盟中心地位”放在其“印太战略”的重要位置。

2017年11月13日, 特朗普总统在出席第5次美国-东盟峰会时强调, 美国将继续致力于支持东盟作为一个地区论坛在整体合作中发挥中心作用。<sup>①</sup> 2018年7月30日, 美国国务卿蓬佩奥在美国商会主办的“印太商业论坛”中发表演讲时说, 东盟确实是印太地区的中心, 在美国的印太愿景中发挥着中心作用。<sup>②</sup> 8月3日, 蓬佩奥在新加坡参加美国-东盟部长级会议时又表示, 美国是一个太平洋国家, 将在其“印太战略”下坚持东盟的中心地位。<sup>③</sup> 在11月举行的第6次美国-东盟峰会<sup>④</sup>、第13次东亚峰会(新加坡)<sup>⑤</sup>及亚太经济合作组织工商领导人峰会<sup>⑥</sup>上, 美国副总统彭斯在演讲中表示, 东盟是美国不可或缺和无法取代的战略伙伴, 在美国的“印太战略”中处于中心地位, 美国与东盟国家的利益相互交织, 而且愿景也完全相同。在2019年3月举行的第32次美国-东盟对话<sup>⑦</sup>和2020年8月举行的第33次美国-东盟对话<sup>⑧</sup>中, 美国都重申致力于与东盟合作, 维护基于清晰和透明规则的地区安全,

① “Remarks by President Trump at 5<sup>th</sup> U.S.-ASEAN Summit,” November 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-5th-u-s-asean-summit/>.

② Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://uz.usembassy.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>.

③ Michael R. Pompeo, “Remarks at the U.S.-ASEAN Ministerial,” August 3, 2018, <https://www.state.gov/remarks-at-the-u-s-asean-ministerial/>.

④ “Remarks by Vice President Pence at the 6th U.S.-ASEAN Summit,” November 14, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-6th-u-s-asean-summit/>.

⑤ “Prepared Remarks for Vice President Pence at the East Asia Summit Plenary Session,” November 15, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/prepared-remarks-vice-president-pence-east-asia-summit-plenary-session/>.

⑥ “Remarks by Vice President Pence at the 6th U.S.-ASEAN Summit,” November 16, 2018, <https://asean.usmission.gov/remarks-by-vice-president-pence-at-the-6th-u-s-asean-summit/>.

⑦ “32<sup>nd</sup> U.S.-ASEAN Dialogue,” March 28, 2019, <https://www.state.gov/32nd-u-s-asean-dialogue/>.

⑧ “33<sup>rd</sup> U.S.-ASEAN Dialogue: Strengthening U.S.-ASEAN Relations,” August 5, 2020, <https://2017-2021.state.gov/33rd-u-s-asean-dialogue-strengthening-u-s-asean-relations/index.html>.

并加强以东盟为中心的地区架构。在 2019 年 6 月 23 日东盟十国领导人发布《东盟印太展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific) 文件后,美国国务院发言人发表声明说,体现在《东盟印太展望》中的原则——包容、开放、基于法治的秩序、善治和尊重国际法——与美国关于自由和开放的印太地区的愿景及其盟国、伙伴和朋友的地区愿景都是高度融合的,美国继续把“东盟中心地位”放在其“印太战略”的中心位置。东盟是这个地区的中心,是美国不可或缺和不可取代的战略伙伴。<sup>①</sup>

在与印太盟国及伙伴的双边及多边互动中,特朗普政府的官员也反复强调支持“东盟中心地位”。

在 2018 年 7 月<sup>②</sup>和 2019 年 8 月<sup>③</sup>美国与澳大利亚举行的“2+2”磋商中,两国都重申坚定支持“东盟中心地位”和东盟领导的地区架构,重视东亚峰会作为该地区主要领导人领导的论坛对于解决政治与安全挑战的重要性。在 2019 年 4 月举行的美日“2+2”磋商中,美日双方“反复强调支持东盟中心地位和东盟的团结,并承诺在东南亚进行多边合作,包括通过联合训练和演习、能力建设、国防装备与技术合作,支持与东盟有关的架构,包括东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等”。<sup>④</sup> 在 2018 年 9 月<sup>⑤</sup>、2019 年 12 月<sup>⑥</sup>和

---

① “The United States Welcomes the ‘ASEAN Outlook on the Indo-Pacific’,” July 2, 2019, <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-welcomes-the-asean-outlook-on-the-indo-pacific/index.html>.

② “Joint Statement Australia-U. S. Ministerial Consultations 2018,” July 24, 2018, <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-australia-u-s-ministerial-consultations-2018/index.html>.

③ Michael R. Pompeo, “Joint Statement on Australia-U. S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2019,” August 5, 2019, <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-australia-u-s-ministerial-consultations-ausmin-2019/index.html>.

④ “U. S.-Japan Security Consultative Committee 2019 Fact Sheet,” April 19, 2019, <https://2017-2021.state.gov/u-s-japan-security-consultative-committee-2019-fact-sheet/index.html>.

⑤ “Joint Statement on the Inaugural U. S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” September 7, 2018, <https://in.usembassy.gov/joint-statement-on-the-inaugural-u-s-india-22-ministerial-dialogue/>.

⑥ “Joint Statement on the Second U. S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” December 19, 2019, <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-the-second-u-s-india-22-ministerial-dialogue/index.html>.



2020年10月举行的美印“2+2”对话<sup>①</sup>中，双方都强调致力于塑造一个以承认东盟的中心地位，尊重主权、领土完整、法治、善治、自由和公平的贸易以及航行、飞越安全与自由为基础的，自由、开放和包容的印太地区。美国和印度在2020年2月25日发表的联合声明《美印全面全球战略伙伴关系愿景与原则》也强调，“美国 and 印度之间紧密的伙伴关系对于自由、开放、包容、和平和繁荣的印太地区具有核心意义。这种合作是以承认东盟中心地位，遵守国际法和善治，支持航行、飞越安全与自由，海洋的合法使用，不受限制的合法商业获得，以及支持根据国际法和平解决海上争端等为基础的”。<sup>②</sup>

2019年6月，特朗普总统访问韩国并与韩国总统文在寅举行会谈。双方表示，两国都支持通过有原则的方式，支持东盟的中心地位及相关地区组织。<sup>③</sup>在2019年11月的东亚峰会<sup>④</sup>和2020年11月的东亚峰会<sup>⑤</sup>期间举行的美韩双边磋商中，双方都强调两国将以开放、包容、透明、尊重国际规范和“东盟中心地位”等为基础，通过韩国“新南向政策”和美国“印太战略”

① “Joint Statement on the Third U. S. -India 2+2 Ministerial Dialogue,” October 27, 2020, <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-the-third-u-s-india-22-ministerial-dialogue/index.html>.

② “Joint Statement: Vision and Principles for the United States-India Comprehensive Global Strategic Partnership,” February 25, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/>.

③ “President Donald J. Trump and President Moon Jae-in Reaffirm the United States’ and Republic of Korea’s Ironclad Alliance,” July 2, 2019, <https://2017-2021.state.gov/president-donald-j-trump-and-president-moon-jae-in-reaffirm-the-united-states-and-republic-of-koreas-ironclad-alliance/index.html>.

④ “Joint Fact Sheet by the United States and the Republic of Korea on Cooperation between the New Southern Policy and the Indo-Pacific Strategy,” November 2, 2019, <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-by-the-united-states-and-the-republic-of-korea-on-cooperation-between-the-new-southern-policy-and-the-indo-pacific-strategy/index.html>.

⑤ “The United States of America and the Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy,” November 13, 2020, <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-of-america-and-the-republic-of-korea-on-working-together-to-promote-cooperation-between-the-indo-pacific-strategy-and-the-new-southern-policy/index.html>.

的合作，共同为印太地区创造安全、繁荣和富有活力的未来。

美国在与东盟成员国之间的双边外交活动中，也反复强调支持“东盟中心地位”。2018年11月，美国副总统彭斯会见印尼总统佐科·维多多（Joko Widodo），双方同意加强在安全和经济议题上的合作，推动基于“东盟中心地位”的自由和开放的印太地区共同的原则、价值和规范。2019年3月，美国和老挝举行第9次年度“全面双边对话”，美方重申了“东盟中心地位”的重要性。<sup>①</sup> 2019年7月，美国和菲律宾举行第8次“双边战略对话”，美国表示承认《东盟印太展望》的重要性，视“东盟中心地位”为其“印太战略”的有机组成部分。<sup>②</sup>

在2017年8月举行的美日澳第7次部长级三边战略对话<sup>③</sup>和2018年8月举行的美日澳第8次部长级三边战略对话中，三方外长都强调支持基于规则的秩序，重申支持东盟的团结及其在印太地区架构的发展及地区稳定和繁荣中发挥的中心作用，并强调东亚峰会及其他印太地区论坛（环印度洋地区合作联盟和太平洋岛国论坛）为促进地区议题对话发挥了重要作用。<sup>④</sup> 在2019年8月举行的第9次美日澳部长级三边战略对话中，三方强调了东盟在推动地区和平与稳定方面取得的成就，包括通过其作为地区安全架构召集者所发挥的作用。三方重申坚定地支持“东盟中心地位”和东盟的团结，并强调了东亚峰会作为地区主要领导人领导的论坛在解决战略、政治和安全挑战方面的价值。<sup>⑤</sup>

---

① “Ninth U.S.-Laos Comprehensive Bilateral Dialogue,” March 27, 2019, <https://2017-2021.state.gov/ninth-u-s-laos-comprehensive-bilateral-dialogue/index.html>.

② “Joint Statement from the 8th Philippines-United States Bilateral Strategic Dialogue (BSD),” July 17, 2019, <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-from-the-8th-philippines-united-states-bilateral-strategic-dialogue-bsd/index.html>.

③ “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Ministerial Joint Statement,” August 6, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273216.htm>.

④ “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement,” August 5, 2018, <https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2018/08/mil-180805-state01.htm>.

⑤ “Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement,” August 1, 2019, August 2, 2019, <https://2017-2021.state.gov/trilateral-strategic-dialogue-joint-ministerial-statement-august-1-2019/index.html>.



美国、日本、印度、澳大利亚四国在 2018 年 6 月举行的第二次安全对话<sup>①</sup>、2018 年 11 月举行的第三次关于印太地区的磋商<sup>②</sup>、2019 年 9 月举行的四国外长会议<sup>③</sup>、2020 年 10 月举行的四国外长会议<sup>④</sup>，以及 2020 年 12 月举行的四国高级官员线上会议<sup>⑤</sup>中都重申，坚定地支持“东盟中心地位”和东盟领导的地区架构，重申东盟领导的东亚峰会和东盟地区论坛等机制在该地区发挥着必不可少的作用。

特朗普政府发布的一些报告甚至美国国会通过的一些法案，也都明确表示支持“东盟中心地位”。2017 年 12 月特朗普政府发布的《美国国家安全战略》(National Security Strategy of the United States of America) 报告指出，“东盟和亚太经济合作组织依然是印太地区架构的中心和推动基于自由的秩序的平台”。<sup>⑥</sup> 2019 年 2 月，美国国务院通过美国驻东盟使团主办了“美国-东盟伙伴关系论坛”。会后发布的会议报告强调了东盟对美国的重要性，认为其“在美国‘印太战略’中的重要地位怎么强调都不为过。作为该地区的召集者，东盟作为华盛顿阐明其自由和开放的印太愿景的平台发挥着不可或缺的作用。东盟的机制还确保美国在人道主义援助和灾难救援、安全部

- 
- ① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan-Australia-India-U. S. Consultations,” June 7, 2018, [https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e\\_002062.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002062.html).
  - ② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Japan-Australia-India-U. S. Consultations,” November 15, 2018, [https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e\\_000099.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e_000099.html).
  - ③ “Secretary Pompeo’s Meeting with Quad Foreign Ministers of Australia, India, and Japan,” September 27, 2019, <https://2017-2021.state.gov/secretary-pompeos-meeting-with-quad-foreign-ministers-of-australia-india-and-japan/index.html>.
  - ④ “Secretary Pompeo’s Quad Meeting with Japanese Foreign Minister Motegi, Indian Foreign Minister Jaishankar, and Australian Foreign Minister Payne,” October 6, 2020, <https://2017-2021.state.gov/secretary-pompeos-quad-meeting-with-japanese-foreign-minister-motegi-indian-foreign-minister-jaishankar-and-australian-foreign-minister-payne/index.html>.
  - ⑤ “U. S. -Australia-India-Japan Consultations ( ‘The Quad’ ) Senior Officials Meeting,” December 18, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad-senior-officials-meeting/index.html>.
  - ⑥ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 46, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

门能力建设以及治理改革等方面的接触是有效的，而且与国家和地区倡议是互补的”。<sup>①</sup> 2019年11月，美国国务院发布的《自由和开放的印太地区：促进共同的愿景》报告指出，“东盟处于印太地区地理上的中心位置，在美国的愿景中也处于中心位置”。<sup>②</sup> 美国国会通过的《亚洲再保证倡议法》也强调，美国应该支持和重申把美国-东盟关系提升到战略伙伴关系；重新提出东盟的中心地位，要帮助其建立一个强大、稳定、政治上有凝聚力、经济上一体化和在社会层面上负责任的国家共同体；敦促东盟继续支持其成员之间更大程度的一体化。<sup>③</sup>

### （三）拜登政府对“东盟中心地位”的认知

在对待“东盟中心地位”的问题上，拜登政府延续了前任政府的政策。在与日本、澳大利亚、韩国、菲律宾等印太盟国的双边外交活动中，拜登政府的官员几乎在每个互动场合都会强调美国对“东盟中心地位”的支持。

2021年3月，美国与韩国举行“2+2”对话。双方表示在致力于支持“东盟中心地位”及其他努力方面是一致的。<sup>④</sup> 2021年5月，美韩举行第一次关于东盟和东南亚的对话，两国承诺扩大在东南亚和印太地区的合作，支持“东盟中心地位”和《东盟印太展望》。<sup>⑤</sup> 美国和韩国领导人在5月21日

---

① Jeffrey Ordaniel and Carl Baker, “ASEAN Centrality and the Evolving US Indo-Pacific Strategy: A Conference Report of the U. S. -ASEAN Partnership Forum,” March 2019, [https://pacforum.org/wp-content/uploads/2019/05/issuesinsights\\_Vol19CR4\\_USASEAN\\_0.pdf](https://pacforum.org/wp-content/uploads/2019/05/issuesinsights_Vol19CR4_USASEAN_0.pdf).

② U. S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, p. 6, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

③ Asia Reassurance Initiative Act of 2018, SEC. 205.

④ “Joint Statement of the 2021 Republic of Korea-United States Foreign and Defense Ministerial Meeting (‘2+2’),” March 18, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/>.

⑤ “U. S. -ROK Pledge to Increase Cooperation on ASEAN and Southeast Asia,” May 13, 2021, <https://www.state.gov/u-s-rok-pledge-to-increase-cooperation-on-asean-and-southeast-asia/>.



发表的联合声明也表示，支持“东盟中心地位”和东盟领导的地区架构。<sup>①</sup>

2021年4月，拜登总统与日本首相菅义伟会谈后发表了题为《美国-日本新时代全球伙伴关系》的联合声明。声明表示，两国支持东盟的团结及其在印太地区的中心地位以及《东盟印太展望》。<sup>②</sup> 2021年9月，美国国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）与菲律宾外长特奥多罗·洛钦（Teodoro Locsin Jr.）及国防部副部长德尔芬·洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）会谈时，也反复强调美国支持“东盟中心地位”。<sup>③</sup> 美国和澳大利亚在2021年9月举行“2+2”磋商时也表示，坚定地致力于支持东南亚、“东盟中心地位”和东盟领导的架构，强调东亚峰会作为该地区主要的、领导人领导的论坛，在解决战略挑战方面发挥了重要作用，将继续支持务实地实施《东盟印太展望》。<sup>④</sup>

在与新加坡、印度尼西亚、文莱、越南、马来西亚等伙伴的双边和多边外交活动中，拜登政府官员也反复强调支持“东盟中心地位”。美国国家安全事务助理沙利文在2021年2月与新加坡外长维文（Vivian Balakrishnan）通电话时，重申拜登政府致力于支持“东盟中心地位”。2021年4月，沙利文与印尼外长蕾特诺·马尔苏迪（Retno Marsudi）通电话，强调拜登-哈里斯政府致力于深化美国-印尼战略伙伴关系，推动和支持“东盟中心地位”。2021年8月，沙利文在与马尔苏迪会谈时，又强调支持“东盟中心地位”，支持东盟在印太地区架构中发挥至关重要

---

① “U. S. -ROK Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

② “U. S. -Japan Joint Leaders’ Statement: U. S. -Japan Global Partnership for a New Era,” April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>.

③ “Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on National Security Advisor Jake Sullivan’s Meeting with Philippine Officials,” September 9, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/09/statement-by-nsc-spokesperson-emily-horne-on-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-with-philippine-officials/>.

④ “Joint Statement on Australia-U. S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2021,” September 16, 2021, <https://www.state.gov/joint-statement-on-australia-u-s-ministerial-consultations-ausmin-2021/>.

的作用。<sup>①</sup>

2021年5月,美国国务卿布林肯在与文莱外长举行会谈时强调,美国重视“东盟中心地位”和东盟在地区架构中的作用。在与越南外长裴青山(Bui Thanh Son)通电话时,布林肯强调了美国对“东盟中心地位”“湄公河-美国伙伴关系”的承诺。<sup>②</sup>2021年12月,在与马来西亚总理伊斯梅尔·萨布里·雅各布(Dato' Sri Ismail Sabri bin Yaakob)举行会谈时,布林肯也重申支持“东盟中心地位”。

拜登政府在与盟国及伙伴的多边对话中也不断强调支持“东盟中心地位”。2021年3月,美、日、印、澳四国领导人峰会发表联合声明,重申坚定支持东盟的团结及其中心地位,支持《东盟印太展望》。<sup>③</sup>2021年8月,美、日、印、澳四国高级官员举行线上磋商,再度重申坚定支持东盟中心地位和《东盟印太展望》。<sup>④</sup>2021年7月,美、日、韩在东京举行会谈,也表示支持“东盟中心地位”和东盟领导的地区架构。<sup>⑤</sup>

在与东盟的互动中,美国也不断强调支持“东盟中心地位”。2021年5月,美国与东盟举行第34次年度美国-东盟对话,美方重申了拜登-

---

① “Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on National Security Advisor Jake Sullivan’s Meeting with Foreign Minister Retno Marsudi of Indonesia,” August 2, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/02/statement-by-nsc-spokesperson-emily-horne-on-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-with-foreign-minister-retno-marsudi-of-indonesia/>.

② “Secretary Blinken’s Call with Vietnamese Foreign Minister Son,” May 27, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-vietnamese-foreign-minister-son/>.

③ “Quad Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the Quad,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>.

④ “U. S. -Australia-India-Japan Consultations (the ‘Quad’) Senior Officials Meeting,” August 12, 2021, <https://www.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad-senior-officials-meeting/>.

⑤ “Deputy Secretary Sherman’s Trilateral Meeting with Japanese Vice Foreign Minister Mori and Republic of Korea First Vice Foreign Minister Choi,” July 20, 2021, <https://www.state.gov/deputy-secretary-shermans-trilateral-meeting-with-japanese-vice-foreign-minister-mori-and-republic-of-korea-first-vice-foreign-minister-choi/>.



哈里斯政府对于重振美国多边伙伴关系及“东盟中心地位”的承诺。<sup>①</sup> 2021年7月，美国国务卿布林肯与东盟国家外长及东盟秘书长举行会谈。布林肯重申了美国对于“东盟中心地位”的承诺并强调了东盟在印太地区架构中至关重要的作用。<sup>②</sup> 2021年9月，布林肯与东盟各国外长举行线上会谈，重申了美国对“东盟中心地位”的承诺和美国对《东盟印太展望》的支持。<sup>③</sup>

通过梳理从奥巴马政府时期到特朗普政府时期，再到拜登总统入主白宫以来美国对“东盟中心地位”的认知，可以看出，美国政府对东盟、东盟在地区事务中作用的认知是一贯的。历届美国政府都支持“东盟中心地位”，其核心在于，东盟在其发展过程中形成的诸多原则与精神及其在地区架构和地区秩序塑造方面发挥的作用，与美国的利益和追求是高度契合的。

从语言表述来看，美国政府对“东盟中心地位”的认知和中国政府对“东盟中心地位”的认知基本上一致，都强调东盟在东亚、亚太地区架构和秩序塑造中的重要作用。但在面对中美战略竞争和印太地区国家间关系的现实时，“东盟中心地位”在美国和中国的政策及战略思维中的意涵实际上有很大差异；从这些话语背后的战略意图和战略实践来看，更是具有本质上的差异。特别是在特朗普总统入主白宫之后，美国正式推出其“印太战略”，中美全面“战略竞争”态势日趋明显，各方似乎都出现了担心“东盟中心地位”会因中美战略竞争加剧而受到侵蚀的疑虑。这给未来印太秩序走向也带来了不确定性。有评论指出，东盟关于“自由和开放的印太地区”的主要关注点之一是它会削弱其“中心地位”。失去“中心地位”将会使东

---

① “34th U. S. - ASEAN Dialogue,” May 6, 2021, <https://www.state.gov/34th-u-s-asean-dialogue/>.

② “Secretary Blinken’s Meeting with ASEAN Foreign Ministers and the ASEAN Secretary General,” July 13, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-asean-foreign-ministers-and-the-asean-secretary-general/>.

③ “Secretary Blinken’s Meeting with ASEAN Foreign Ministers,” September 23, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-asean-foreign-ministers/>.



盟在大国竞争中的中立地位和可操作性大大下降。东盟甚至担心，美、日、印、澳四方安全对话可能会作为地区合作的替代性驱动力量而兴起，并进而取而代之。<sup>①</sup>

## 四 “东盟中心地位”与印太秩序的未来

“东盟中心地位”能否继续为亚太（印太）区域内各方所接受并对未来印太秩序的走向产生积极影响，将取决于多种因素，中美战略竞争对“东盟中心地位”及印太地区秩序的影响也将受制于多种因素。

### （一）东盟共同体自身的进一步发展

东盟共同体的未来发展仍将是影响“东盟中心地位”的根本因素。东盟能不能维持和进一步发展其“中心地位”，首先取决于东盟共同体自身的发展、团结和能力，包括其自身的一体化、议题设定或引领、问题解决能力。

东盟和东亚经济研究所（Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, ERIA）执行主任西村秀俊（Hidetoshi Nishimura）教授等人指出，“东盟的经济实力和活力是东盟中心地位的核心”。<sup>②</sup> 陈思诚教授指出，一个分裂和虚弱的东盟对东盟的“中心地位”是有害的。东盟作为地区架构的核心和基石，如果不能团结在一起，宣称“中心地位”是没有意义的。没有东盟在地区架构中的“中心地位”，东南亚人就会失去定义“亚太地区主

① Ryosuke Hanada, “ASEAN’s Role in the Indo-Pacific: Rules-based Order and Regional Integrity,” in Sharon Stirling ed., *Mind the Gap: National Views of the Free and Open Indo-Pacific*, German Marshall Fund of the United States, April 1, 2019, p. 8.

② Hidetoshi Nishimura, Masahito Ambashi, and Fusanori Iwasaki, “Strengthened ASEAN Centrality and East Asia Collective Leadership: Role of Japan-ASEAN Centrality and ASEAN-Japan Cooperation as Development of Heart-to-Heart Diplomacy,” in Simon Tay, Shiro Armstrong, Peter Drysdale and Ponciano Intal Jr. (eds.), *Collective Leadership, ASEAN Centrality, and Strengthening the ASEAN Institutional Ecosystem*, Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2019, p. 140.



义”和以最符合其自身利益的方式塑造其方向的优先权。<sup>①</sup>新加坡东南亚研究所所长鲁道夫·C. 塞韦里诺 (Rodolfo C. Severino) 认为,除了东盟,在“亚洲区域主义”中还没有其他国家或行为体能够发挥召集者的作用,但东盟不能对其“中心地位”沾沾自喜。在与其他大国的互动中,东盟需要发挥领导作用,而不能仅限于管理“亚太地区主义”进程。为此,东盟必须实现更充分的政治凝聚力和经济一体化,并通过地区合作处理共同的区域性问题。<sup>②</sup>

新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究院副教授梅里·卡巴莱诺-安东尼 (Mely Caballero-Anthony) 指出,尽管缺少物质力量,但由于其处于众多网络节点的地位,东盟已能够宣称其“中心地位”,而且这种“高中间性”(high betweenness) 的状态使东盟能够在地区进程中施加大国默认和接受的影响力。然而,尽管东盟已经获得了这种“中心地位”,但要在迅速变化的地区环境中维持其“中心地位”,它将不得不应对其“中心地位”面临的挑战。<sup>③</sup>德国弗莱堡大学 (University of Freiburg) 政治科学研究所研究员卢卡斯·马克西米利安·米勒 (Lukas Maximilian Mueller) 认为,东盟的“中心地位”在东亚和印太地区已越来越受到质疑。由于环境不断变化及与伙伴国的贸易联系日益增加,东盟在贸易方面的中心地位受到了威胁。同时,东盟在《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 谈判中的领导作用只是象征性的,而非实质的。在互联互通领域,东盟的“中心地位”更是有问题的,其地区互联互通的愿景也面临其他国家的竞争。<sup>④</sup>

---

① See Seng Tan, “ASEAN Centrality,” *CSCAP Regional Security Outlook 2013*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 2012, p. 28.

② Rodolfo C. Severino, “ASEAN and Northeast Asia,” in Bhubhindar Singh ed., *Is Northeast Asian Regionalism the Centre of East Asian Regionalism?* The Centre for Multilateralism Studies, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, 2012, p. 16.

③ Mely Caballero-Anthony, “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture,” *The Pacific Review*, Volume 27, Issue 4, 2014.

④ Lukas Maximilian Mueller, “ASEAN Centrality under Threat—the Cases of RCEP and Connectivity,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Volume 8, Issue 2, 2019.



当前，东盟内部还有许多议题对其自身的能力及发展构成了挑战，比如缅甸的政治形势。虽然“东盟方式”在东盟内部已经被证明是行之有效的共识，而且受到域外一些国家的认可，但东盟共同体发展的进一步深化，可能需要对其原则和精神提出更进一步的要求，挑战过去为各方接受的、行之有效的原则，否则东盟共同体的进一步发展和深化将会面临障碍。东盟的某些原则与其追求的目标是存在内在矛盾的，如“不干涉内政和尊重国家主权”的原则。这些原则在实践中会面临矛盾。东盟一体化程度越深，对国家主权的干预也就越不可避免。东盟能否有效地解决自身内部面临的各种问题，将成为检验其“中心地位”的试金石。

当然，关于“东盟中心地位”的乐观声音也是存在的。印度尼西亚前外长马尔迪·纳塔勒加瓦（Marty Natalegawa）指出，对东盟团结的挑战从来不少见，而且已有较多报道。在迅速变化的世界中，经常出现许多诋毁者批评东盟不重要，但东盟始终能展现出其韧性。最终，东盟已被证明是不可或缺的，一直很重要。实际上，东盟的贡献在于它是有改革能力的（transformative）。“战略信任”已取代了东南亚国家间关系中曾经普遍存在的信任赤字。东盟在更广泛地区的政治-安全 and 经济架构建设中已处于“中心地位”，不再是深陷分裂性大国敌对状态的微不足道的东南亚了。对该地区经济前景的乐观看法，也远远超过了过去几十年面对的令人畏惧的挑战。而且，东盟“还把尊重和推动人权和民主原则作为关键目标”。<sup>①</sup>

东盟的繁荣和一体化的程度、东盟的团结及解决相互间分歧和矛盾的能力，及其在进一步塑造地区架构方面的领导力，将会在很大程度上成为决定其“中心地位”能否维持并为各方所接受和认可的关键因素，进而也会在一定程度上影响未来印太地区秩序的发展和走向。在大国竞争的夹缝中，没有东盟共同体自身的强大和成功，其“中心地位”很可能只是一种幻想。

<sup>①</sup> Marty Natalegawa, “ASEAN: Past and Future,” *CSCAP Regional Security Outlook 2018*, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 2018, pp. 26–28.



## （二）“东盟中心地位”与中国-东盟互动的现实

从中国对“东盟中心地位”的基本认知来看，中国在原则上对“东盟中心地位”的支持是一贯的。但原则和观念只有落实到具体议题和具体政策实践中，才会展现出其特定的意义和影响。

过去 20 多年来，中国政府一直非常重视发展与东盟及其成员国全方位和多层次的关系，重视东盟在地区架构中的影响力。这从中国与东盟及其成员国关系的积极发展中可以看出来。与此同时，在具体议题和政策层面，中国与东盟一些成员国之间的矛盾和争端也是现实存在，比如中国与菲律宾、越南、马来西亚、印度尼西亚等东盟国家的领土或领海主权权益争端。中国和东盟一些成员国在价值观、意识形态和社会制度方面存在根本差异，这决定了双方在一些地区和国际问题上的基本差异，特别是处理双方之间分歧的方式的差异。

中国与东盟及其成员国在这些存在矛盾的议题上的互动，可能会在实践层面对“东盟中心地位”形成挑战。中国与东盟成员国之间的矛盾和冲突以及解决矛盾和冲突的方式，不仅会影响中国与东盟成员国之间的关系，而且会影响区域内其他国家对中国及与中国的关系，进而对未来印太秩序的走向产生一定影响。在中美战略竞争加剧的背景下，认识中国与东盟及其成员国之间的互动，必须有更广阔的战略视野。

## （三）美国支持“东盟中心地位”的战略意图

与中国相比，美国是较晚接受“东盟中心地位”的国家。美国接受“东盟中心地位”主要是因为东盟所倡导和坚持的一些基本原则与美国的理念是高度契合的。《东盟宪章》所描述的东盟是“受同一个愿景、同一种身份和同一个互助和共享的共同体激励并团结在这种愿景、身份和共同体之下”“尊重友好与合作的重要性，以及主权、平等、领土完整、不干涉、共识与多样性中的统一（unity in diversity）等原则”，“坚持民主、法治和善

治，尊重和保护人权和根本自由等原则”的共同体。<sup>①</sup>《东盟宪章》的这些原则中，有相当一部分与美国外交的原则是相符的。也只有当其原则与美国及其盟国和伙伴的目标和原则一致的时候，美国及其盟国和伙伴才可能支持“东盟中心地位”。

2015年11月，美国与东盟举行第三次美国-东盟峰会。双方发表联合声明表示，美国与东盟的关系“是植根于共同原则的，包括《联合国宪章》和《东盟宪章》的原则和目标”，双方“致力于在亚洲采取基于规则的方法，尊重国际法与和平解决争端”；“致力于加强民主，提升善治和法治，促进和保护人权和基本自由，鼓励宽容和自我节制，以及保护环境”；致力于东盟的一体化进程和建立一个“强大、稳定、政治上有凝聚力、经济上一体化、具有社会责任感、以人为本、以人民为中心的东盟共同体”；还致力于“支持东盟在亚太地区基于规则的地区架构发展中发挥中心作用”，在亚太地区合作中维持和平与稳定。<sup>②</sup>

美国支持“东盟中心地位”体现了东盟所倡导和坚持的一些基本原则与美国对外战略在理念上的高度契合，更反映了美国在地缘战略竞争中的利益诉求，非常明显地体现着美国与中国进行战略竞争的意图。从奥巴马政府时期到特朗普政府时期，美国政府都试图把中国描绘成试图在亚太（印太）地区追求控制地位的国家。

2016年1月，美国国务院助理国务卿丹尼尔·拉塞尔在新加坡国立大学李光耀公共政策学院演讲时曾说：“我们对东盟中心地位的承诺以及致力于支持建立规则的制度，表明我们希望与该地区合作，而不是控制它。我们是合作伙伴，不是霸权国。我们希望得到信任，而不是颂扬；得到朋友，而不是附庸。大国与东盟合作的地区将会是稳定的。大国追求势力范围的地

① “The ASEAN Charter,” [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/resources/publication/2012%20-%20The%20ASEAN%20Charter%20in%20English%20and%20ASEAN%20Languages%20\(May\).pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/resources/publication/2012%20-%20The%20ASEAN%20Charter%20in%20English%20and%20ASEAN%20Languages%20(May).pdf).

② “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>.



不会是稳定的。”<sup>①</sup> 2016年2月，美国驻东盟大使贺琪珍（Nina Hachigian）在谈到美国-东盟峰会时说，美国-东盟峰会扩大了美国对该地区、东盟以及“东盟中心地位”的承诺。美国投资东盟符合美国的利益，这是因为：东盟对美国的繁荣非常重要；东盟是美国应对暴力恐怖主义、气候变化、网络安全、野生动物贩运、人口贩卖等重要跨国挑战的战略伙伴；东盟对美国来说也是地缘政治上的稳定力量；东盟能够把亚洲召集起来，并在推动亚太地区基于规则的秩序方面发挥着至关重要的作用。<sup>②</sup>

2018年7月，美国国务卿蓬佩奥在“印太商业论坛”上发言说，东盟确实是印太地区的中心，在美国提出的印太愿景中发挥着中心作用。特朗普政府关于21世纪印太地区的清晰愿景是深刻地参与该地区的经济、政治和安全事务，但美国从不而且永远都不会在印太地区寻求支配地位，也反对任何国家这么做。<sup>③</sup> 2018年11月，在第6次美国-东盟峰会<sup>④</sup>和第13次东亚峰会（新加坡）<sup>⑤</sup>上，美国副总统彭斯在演讲中都表示，美国对印太地区的承诺是坚定和持久的，美国所做的一切，寻求的是合作，而非控制；东盟是美国的战略伙伴，在美国的“印太战略”中处于中心地位；美国与东盟国家的利益相互交织，而且愿景完全相同；帝国主义和侵略在印太地区都无容身之地，进步是建立在独立和伙伴关系的基础之上的；美国和东盟的愿景不排除任何国家，只是要求它们尊重其邻国，尊重这些国家的主权和基于国际规则的秩序。

---

① Daniel R. Russel, “The United States: Southeast Asia’s Economic and Security Partner,” January 22, 2016, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/01/251695.htm>.

② “Telephonic Media Briefing with U.S. Ambassador to ASEAN Nina Hachigian,” February 25, 2016, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/ime/eapmediahub/253696.htm>.

③ Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

④ “Remarks by Vice President Pence at the 6th U.S.-ASEAN Summit,” November 14, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-6th-u-s-asean-summit/>.

⑤ “Prepared Remarks for Vice President Pence at the East Asia Summit Plenary Session,” November 15, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/prepared-remarks-vice-president-pence-east-asia-summit-plenary-session/>.

#### (四) 各主要行为体的互动与印太秩序的未来

“东盟中心地位”只是展示了印太秩序发展的一种前景，但东盟能否引领印太秩序的未来，最终还取决于它能否有效地平衡其他行为体（美国、日本、印度、中国、俄罗斯等）并得到这些行为体的认可和接受，以及它能否有效地吸收这些行为体的印太愿景的合理成分，并将其融入议题倡议之中，引领议题设置及规则的塑造。其他主要行为体的互动也会影响“东盟中心地位”和未来印太秩序的塑造。现实的情况经常是各个行为体都强调尊重“东盟中心地位”，但又都试图按照自己的利益、价值、规则塑造地区规则和秩序。所以，“东盟中心地位”在很大程度上成了大国竞争影响力的工具或说辞。

在当前的印太形势下，中美之间的互动无疑将会是未来相当长时间内影响“东盟中心地位”和塑造印太秩序的最关键因素。中美两国的政策选择和互动方式将在很大程度上决定未来印太秩序的走向。

奥巴马政府执政期间，中美两国曾于2016年6月举行第八轮中美战略与经济对话，并就亚太事务达成一些共识。双方决定加强在亚太事务上的对话和在该地区多边机制（包括亚太经济合作组织、东亚峰会和东盟地区论坛）中的合作。双方尊重和支持“东盟中心地位”和东盟领导的机制在亚太地区的地区架构发展中的作用，并决定继续与该地区国家采取协调行动，促进亚太地区开放的经济发展。<sup>①</sup>

在特朗普政府时期，美国对中国的认知发生了根本变化，中美之间的战略竞争加剧。美国“印太战略”针对中国的意图已非常明确，其“印太战略”的推进导致中美关系的竞争性和对抗性更加凸显。虽然中美两国都宣称支持“东盟中心地位”和东盟领导的机制在亚太地区的地区架构发展中发挥作用，但两国为“东盟中心地位”赋予的内涵已经完全不同了。2021

<sup>①</sup> “U. S. -China Strategic & Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track,” June 7, 2016, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258146.htm>.



年8月,王毅外长在第28次东盟地区论坛外长会议上发表演讲时指出:“以东盟为中心的区域合作架构,是本地区保持总体稳定的有益实践,值得我们珍惜和弘扬。但近年来,个别域外大国试图推行新的地区战略来另起炉灶,通过军事威慑搞集团对抗,这一倾向十分危险,应予以警惕和制止。我们应共同努力推动地区合作保持健康正确方向,兼顾各方诉求,包容各方利益,促进共同安全,实现地区的长治久安。”<sup>①</sup>这实际上是谴责了美国的相关做法。

未来印太秩序的状态将在很大程度上取决于区域内各种行为体的力量对比和相互间的互动,取决于各种主要力量对比变化的结果。同时,未来印太秩序的状态也将是与该秩序有关的各种思想、价值、制度、意识形态和愿景相互竞争的结果。它将在很大程度上取决于各方倡导的规则、规范、制度、愿景等的吸引力,以及被其他行为体所接受的程度。

## 结 语

目前,美国和日本、澳大利亚、印度、韩国、东盟等盟国和伙伴都宣称致力于塑造一个自由和开放的印太地区,实际上也就是第二次世界大战结束以来美国一直倡导和坚持的“自由主义国际秩序”或“自由国际主义秩序”。目前,美国等国家提出的印太愿景不可能被中国接受;而中国提出的构建“亚洲命运共同体”和“人类命运共同体”等倡议,尚未充分得到美国及其盟国和伙伴的理解和认同。塑造任何形式的印太秩序,都需要具有一定的“国际主义”的眼光和视野。未来秩序的形成,必然涉及主权的让渡、对国家利益认知的变化。狭隘的民族主义和有选择的“多边主义”,与塑造良好的印太秩序所需要的国际主义精神是相违背的。“东盟中心地位”的发展只是为印太秩序的塑造提供了基础和参照。东盟共同体建设的深化和发展

<sup>①</sup> 《王毅国务委员兼外长在第28届东盟地区论坛外长会上的发言》,中华人民共和国外交部官网, [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202108/t20210806\\_9180819.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202108/t20210806_9180819.shtml)。

将有助于进一步强化“东盟中心地位”，进而推动未来印太秩序的塑造。但“东盟中心地位”在塑造未来印太秩序方面的作用，还将取决于包括东盟在内的区域内各主要行为体之间的互动及其对“东盟中心地位”的认可。最终的结果将取决于谁的价值、制度和观念更有吸引力；谁更能为地区提供稳定的公共产品。中国提出的构建“人类命运共同体”的精神与印太秩序演进的要求是契合的。

(审读 王玮)

社会科学文献出版社国别区域与全球治理数据平台下载使用。