



## 2021年中国对东盟首次重要外交行动

文/张洁

2021年1月11日~16日，国务委员兼外交部长王毅出访东南亚四国，围绕抗疫合作与复苏经济两大核心议题展开多轮对话，取得丰硕成果。此行正值三个关键性时间点，即中国—东盟战略对话关系逢“而立之年”、美国新政府上任在即以及新冠疫情再次出现反弹。四个国家、两大议题、三个时间点——这种“4+2+3”的组合折射了周边环境的复杂性及其对中国的重要性。而中国外交则日益以多层次、多手段精细化应对。

### 缘何选择这四国

王毅外长在接受媒体有关东南亚之行采访时表示，在双方建立对话关系30周年之际，此次到访东盟轮值主席国文莱、现任中国—东盟关系协调国菲律宾、中国—东盟关系候任协调国和澜湄合作共同主席国缅甸以及东盟“领头羊”印尼，旨在同四国高层及东盟秘书长抓住30周年契机，打造中国—东盟更高

水平的战略伙伴关系，构建更为紧密的中国—东盟命运共同体。

这一谈话不仅阐明了当前中国的东南亚政策的首要目标，而且高度概括了所访问四国的特殊性。缅甸是习近平主席在2020年第一个也是唯一出访的国家，2021年王毅外长选择其作为周边的首访首站，目的是全面落实习近平主席的访缅成果。不仅如此，缅甸在2021年还具有“双主席国”的特殊身份，既是候任的、为期三年的中国—东盟关系协调国，也是澜湄合作的共同主席国，这反映出缅甸在区域合作、次区域合作中所承担的重要职责。

2021年，中国—文莱面临着“双30”周年，即双边建交30周年以及中国—东盟建立对话关系30周年。同时，文莱还是本年度的东盟轮值国主席，这意味着文莱需要对本年度东盟内部事务与外交议程的设置和推进发挥关键性协调作用。因此，王毅外长的出访不仅关系着中文两国下一步的合作，而且对推进中国与东盟的整体性合作同样重要。

印尼是东盟的“领头羊”，在东南亚地区事务中发挥着引领作用。自疫情发生以来，中印尼双边合作尤其可圈可点，形成了首脑通话、部长级会晤等多层级沟通交流。例如，2020年内，习近平主席同佐科总统三次通话，同年8月印尼外长蕾特诺访华，成为疫情暴发后首位访华的外长。展望2022年，印尼将主办二十国集团峰会。对此，王毅外长表示，愿意与印尼携手改革完善全球治理与合作。

菲律宾将在2021年完成中国—东盟关系协调国的使命。杜特尔特总统三年任期内，中菲关系成功实现了转圜、巩固、提升三步曲，这对于稳定整个南海形势发挥了关键性作用，尤其是中国—东盟国家关于“南海行为准则”的谈判取得了很大的进展。

可以说，王毅外长的这次出访是疫情以来中国—东南亚各国外长会晤的“下半场”，而“上半场”包括2020年下半年王毅外长与菲律宾、印尼外长在国内的会晤，而后密

集性出访柬埔寨、马来西亚、老挝、泰国和顺访新加坡，以及8月下旬在广西与越南副总理兼外长范平明的会面。这样，在疫情的特殊时期，中国与东南亚十国外长不仅开展了多轮“云外交”，而且实现了全部的线下见面。各场会晤不仅涉及双边关系，而且广泛涉及区域、次区域合作，乃至全球治理的各项事务，足以体现东南亚在中国周边外交中的分量。

### 联合抗疫与复苏经济是核心

王毅外长此行的目的是抓住30周年契机，打造中国—东盟更高水平的战略伙伴关系，构建更为紧密的中国—东盟命运共同体。而实现这一目标最主要的抓手是贯穿于四国访问的两大核心议题：联合抗疫与复苏经济。

自疫情暴发以来，与全球治理失灵形成鲜明对比的是，中国与东南亚各国开展的密切合作，从早期以相互提供抗疫医疗物资与分享医疗专业知识为主，转变为当前以疫苗研发、生产和使用为核心。这种合作在全球疫情出现严重反弹的情况下尤为紧迫和重要。在访问缅甸、菲律宾期间，中国承诺继续提供抗疫物资并向各国援助疫苗。不仅如此，中印尼两国的企业2020年就开始开展疫苗研发合作，中国明确支持印尼成为地区疫苗生产中心。而面对国际舆论对中国疫苗提出的质疑，就在王毅外长访问印尼期间，佐科总统率先接种中国疫苗，表示了对中国的信任。

从2020年下半年开始，中国与东南亚国家转向疫情后的经济复

苏合作。首先，开展“双通道”建设。中国与新加坡率先开通了人员往来的“快捷通道”和货物运输的“绿色通道”，这引起了其他东南亚国家的高度关注，起到很好的示范效应。在此次访问中，中国与四国均宣布开通必要人员往来的“快捷通道”，与文莱、缅甸、菲律宾三国继续推进“绿色通道”建设（与印尼的“绿色通道”已经在2020年8月开通），从而共同维护产业链供应链的稳定。其次，着眼于长期合作，重新回到双边战略合作的正轨上，包括“一带一路”倡议与文莱的“2035宏愿”、印尼的“全球海洋支点”战略、菲律宾的“大建特建”规划等的战略对接。尤为醒目的是，战略对接进一步落实到大量实实在在的项目上，如缅甸经济走廊三端支撑建设方案、印尼雅万高铁、“区域综合经济走廊”等重大项目，等等。最后，聚焦区域合作，合力推动《区域全面经济伙伴关系协定》早日实生效，发挥世界上最大自贸区的红利，实现共同发展。

### 面临的挑战不可忽视

中美战略竞争的加剧与疫情的暴发持续冲击着整个中国周边环境，这在相当程度上增加了地区国际关系与安全形势的复杂性与不确定性，尤其是美国将疫情“政治化”，在与中国竞争中要求地区国家“选边站”。根据各方评估，拜登政府上台后，美国在相当程度上会回归多边主义，但是这种回归对于中国的影响，尤其是在地区层

面对于中国周边环境的影响究竟如何，是利是弊，仍需观察。值得注意的是，在涉及未来地区秩序的构建方面，王毅外长批评了搞集团政治的各种“伪多边主义”，同时还与印尼外长讨论了印尼倡导的“东盟印太展望”，这是中方对于各种“印太”方案有区别对待的外交尝试，也是对构建地区新秩序的有益探索。

南海问题是中国与东盟国家关系绕不开的话题，对于中国与东盟国家的政治与安全互信影响重大，并常常为域外力量干涉地区安全、扰乱地区国际关系所利用，而新冠疫情也在相当程度上迟滞了“南海行为准则”的磋商进程。当前，虽然中国与相关国家就共同维护南海和平稳定具有共识，但是中国仍需高度警惕南海问题的国际化、军事化与法理化斗争加剧的趋势，同时要同步推进海上危机管控与海上安全机制的构建。

最后，对于疫情引发的各类社会危机与非传统安全问题，中国应与东盟国家携手共同预防，通力合作。数据显示，疫情暴发以来，恐怖主义活动在全球再度活跃，因疫返贫、粮食安全等问题日益突出。对此，一些东南亚国家的学界已经在讨论如何借鉴中国的扶贫经验，但是政府间对此的商讨仍不充分。

概言之，“而立之年”的中国与东盟战略对话关系是否真正可以“自立”，是否可以化疫情之危机为合作之机遇、构建真正的命运共同体，不乏希望与自信，但任重道远。■

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员）