

东盟—美国特别峰会：战略博弈与自主性维护

文/张洁

5月12日至13日，第二次“东盟—美国特别峰会”在华盛顿召开。在中美战略博弈加剧、俄乌冲突战事正酣，以及新冠疫情持续肆虐之际，东盟多国领导人赴美与会，声势颇显“浩大”，然而成果却相当有限。会后发表的“共同愿景声明”在一些关键性问题上采取了更具东盟色彩的表述，反映了东盟国家在处理对美关系时不甘妥协的一面。

特别峰会之“特别”

东盟组织和国家与美国的整体关系是在冷战期间酝酿发展起来的。双方于1977年建立对话关系，2009年启动年度领导人会议机制，2013年起将领导人会议改称“东盟—美国峰会”（Summit），每年一度在东盟轮值主席国召开，到2021年一共办了九届。2015年，东盟与美国的关系进一步升级为“战略对话关系”。

“东盟—美国特别峰会”（Special leaders' Summit）非定期召开，算上这届总共举办了两次。首次特别峰会于2016年2月在美国加利福尼亚州举行，时值东盟宣布建立“共同体”，其与美国的关系升级至“战略伙伴”。刚刚举行的第二次特别峰

会旨在庆祝东盟—美国建立对话关系45周年，相较于双方之间的年度例行峰会更具政治象征意义。

这次特别峰会从提议到实现一波三折。在2019年11月举行的第七次东盟—美国峰会期间，时任美国总统特朗普动议举行第二次特别峰会，以纪念东盟—美国建立战略伙伴关系五周年，初定2020年3月在拉斯维加斯召开，后因新冠疫情而推迟。2021年10月第九次东盟—美国峰会（线上举行）期间，新任总统拜登重申了美方关于召开第二次特别峰会的倡议。2022年1月，拜登致函东盟轮值主席国柬埔寨的洪森总理，向东盟各国正式发出邀请。一个月后，洪森复函拜登表示全力支持，双方进而商定3月下旬以线下方式在华盛顿举办特别峰会，后因东盟多国领导人另有重要活动不能缺席而再次推迟。4月中旬，双方重新确定了现在这个会期。

出席此次特别峰会的东盟国家领导人包括文莱国王博尔基亚、柬埔寨总理洪森、印度尼西亚总统佐科、老挝总理潘坎、马来西亚总理萨布里、新加坡总理李显龙、泰国总理巴育和越南总理范明正。菲律宾因处于总统大选后的过渡期而由外交部长洛钦代表杜特尔特总统参会，缅甸则

因众所周知的国内政治问题被排除在峰会之外。

风声大、雨点小

本次特别峰会最终得以召开，反映出在国际变局加速演化的背景下，东盟方面与美国在战略和现实意义上相互需要的一面。作为峰会最具象征意义的成果，双方宣布将在2022年11月举行的第十次东盟—美国峰会上将彼此关系进一步升格为“全面战略伙伴关系”，拜登得意洋洋地向众多媒体记者宣称美与东盟关系“进入新时代”。

从具体成果看，本次“东盟—美国特别峰会”强调了新冠疫情、“经济连通性”、海上安全、人文交流、次区域发展、技术创新、气候变化、维护和平和建立信任等八大合作议程。不过，围绕这些领域开展合作在近年双方高层交往成果文件中常被提及，比如2020年9月发布的《东盟—美国战略伙伴行动计划（2021~2025）》、2021年10月拜登在第九次东盟—美国峰会上提出的“美国—东盟新倡议”，也与2022年2月白宫发布的《美国印太战略》文件重合，因此了无新意、难言“突破”。

美方在本次特别峰会上承诺为相关合作提供总额1.5亿美元的配套资金，其中6000万用于加强“海上安全合作”，由美海岸警卫队负责制定具体计划和进行分配。消息传出，引发国际舆论讪笑，有媒体讥称这点“毛毛雨”少到对东盟带有“侮辱性”。美方在单方面发布的“情况简报”中称，这1.5亿美元官方援助将会激发私人融资，规模可达“数十亿美元”。对此，连美国学者都表示质疑。从有关资金主要用于“海上安全合作”这一点也可看出，美对东盟政策仍难跳出以安全、政治为重点的思维定式，无意也无力补足东盟在经济发展上的“短板”需求，

“全方位加强与东盟合作”在相当程度上是虚张声势。

东盟竭力维护战略自主性

俄乌冲突爆发后，美一方面全力投入欧洲打“代理人战争”，一方面强行维护“印太战略”的实施势头，明确加强对华遏制的基本方向不会因欧洲发生的变故而松动，甚至试图将中俄“捆绑”在一起打压。为此，美在“印太”加紧拉拢日本、澳大利亚、韩国、印度等盟友伙伴国家，同时争取越南、印度尼西亚等国的转化，亚太地区面临被美拖入“新冷战”的更大危险。在此背景下，外界非常关注东盟

将会与极力拉其“入伙”的美国在特别峰会上“碰撞”出怎样的“火花”。事实证明，东盟展现了高度的战略自主性。

就在特别峰会召开前的5月5日，美国国会参议院外交委员会通过一项决议，支持特别峰会召开。该决议大篇幅利用南海问题“抹黑”中国，“建议”东盟就所谓“南海仲裁案的国际裁决”尽快出台“共同立场文件”，还批评东南亚个别国家出现“民主倒退”和“人权侵犯”。拜登政府则在俄乌冲突爆发后多次敦促东盟参与对俄罗斯的谴责和制裁，并极力推动本次特别峰会突出所谓“共同价值观”的重要性。然而，峰会发表的共同声明

2022年5月12日，东盟—美国特别峰会在华盛顿开幕，美国总统拜登在白宫南草坪与东盟八个与会国家的领导人集体合影。

供图 | iPhoto



整体上没有附和美方行政当局和国会预设的基调，对所谓“民主”“人权”问题只字未提，在缅甸问题上强调支持东盟努力促进“符合缅甸人民利益的和平解决”，欢迎东盟主席缅甸问题特使与联合国秘书长缅甸问题特使展开协调。关于俄乌冲突及敏感的海上问题，没有点名批评任何国家，刻意避免使用针对性和排他性的表述。这样的声明具有鲜明的“东盟特色”，反映出东盟坚持“大国平衡”战略、拒绝“选边站队”的一贯态度没有松动。

当然，也应看到，峰会共同声明写入了“尊重乌克兰主权、政治独立和领土完整”的内容，这与俄乌冲突爆发后东盟两次发表的中立色彩突出的集体声明还

是有所区别的，表明东盟无法完全回避美方的关切。在南海问题上，共同声明出现了“需要维护和促进有利于‘南海行为准则’谈判环境”以及“实施有助于缓解紧张局势、减少事故和误解误判风险的切实可行措施”等有所暗指的措辞，显然是东盟顾及本地区其他国家感受与美艰难沟通后才确定的，但没有触及底线，没有从根本上改变东盟的立场。

值得一提的是，美国近期曾多次施压，要求2022年度东盟轮值国主席柬埔寨、二十国集团(G20)轮值主席国印尼以及亚太经合组织(APEC)轮值主席国泰国将俄罗斯拒于有关峰会门外。5月4日，柬、印尼、泰三国外长发表联合声明，表示将继续邀请包

括俄在内的所有成员参加各自承办的峰会，印尼则在此前向乌克兰总统泽连斯基发出了出席G20峰会的邀请。这波操作起到了为东盟—美国特别峰会提前“扫雷”的效果，也助推了东盟战略自主意识在外交实践中的加强。

第二次东盟—美国特别峰会结束后，拜登即赴日本参加美日印澳四边机制(QUAD)线下峰会并访问韩国，继续推动对抗性集团在亚太的生成。QUAD将越南等东盟成员国圈定为扩容目标。拜登政府酝酿中的“印太经济框架”也将更加具体，新加坡、菲律宾等国已表明欢迎态度。这些新动向会加剧中美战略竞争态势，冲击东盟在区域合作事务中的“统一性”和“中心地位”，加大其保持战略自主性的难度。

可以预计，东盟将继续以《东盟印太展望》为抓手，通过加强东盟共同体建设，利用东盟主导的地区机制，积极在本地区各主要力量之间发挥“穿针引线”的作用，同时以高度务实的态势多头取利，目的是缓冲大国博弈，引导构建开放、包容、合作的地区秩序，从而继续充当“桥梁”，避免沦为“棋子”。对我们而言，不断提高对周边外交的重视度，加强对自身亚洲战略的谋划，保持中国与东盟关系的良好发展势头，切实维护双方互利共赢，势在必行。■

(作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员)

东盟—美国历次首脑级会议一览表

| 时间 | 会议名称 | 地点 |
|---------------|--------------|------|
| 2009年11月15日 | 第一次领导人会议 | 新加坡 |
| 2010年9月24日 | 第二次领导人会议 | 美国 |
| 2011年11月18日 | 第三次领导人会议 | 印尼 |
| 2012年11月18日 | 第四次领导人会议 | 柬埔寨 |
| 2013年10月9日 | 第一次东盟—美国峰会 | 文莱 |
| 2014年11月13日 | 第二次东盟—美国峰会 | 缅甸 |
| 2015年11月21日 | 第三次东盟—美国峰会 | 马来西亚 |
| 2016年2月15—16日 | 第一次东盟—美国特别峰会 | 美国加州 |
| 2016年9月13日 | 第四次东盟—美国峰会 | 老挝 |
| 2017年11月13日 | 第五次东盟—美国峰会 | 菲律宾 |
| 2018年11月15日 | 第六次东盟—美国峰会 | 新加坡 |
| 2019年11月4日 | 第七次东盟—美国峰会 | 泰国 |
| 2020年11月14日 | 第八次东盟—美国峰会 | 线上 |
| 2021年10月26日 | 第九次东盟—美国峰会 | 线上 |
| 2022年5月12—13日 | 第二次东盟—美国特别峰会 | 华盛顿 |