

东盟实施大国平衡战略的新进展

张锡镇

(北京大学国际关系学院 北京 100871)

[关键词] 东盟; 大国平衡战略; 地区主导角色; 美国

[摘要] 冷战结束以来, 东盟一直在推行大国平衡战略, 尤其是维持中、日、美三国在东亚地区影响力的平衡。东亚峰会的召开使东盟的这种战略扩展到了印度、澳大利亚和新西兰。然而同时, 东盟的地区主导作用又受到新的威胁和挑战, 无疑这又会影响到它实施这一战略。另外, 美国的无暇东顾又使得东盟倍加担忧, 从而迫使东盟召唤美国关注东南亚, 以恢复大国的平衡。

[中图分类号] D814.1 [文献标识码] A [文章编号] 1008-6099(2008)03-0020-06

The New Progress of ASEAN's Balance of Powers Strategy

Zhang Xizhen

(School of International Studies of Peking University Beijing 100871, China)

Keywords ASEAN; Balance of Powers Strategy; Leading Role in the Region; the U.S.

Abstract After the end of the Cold War, ASEAN has been carrying out the balance of power strategy between three powers of China, Japan and the U.S. In recent years, the strategy has been expanded to wider areas including India, Australia and the New Zealand under a new cooperation framework of East Asian Summit. At the same time, however, ASEAN's leading role in the region faces many new challenges and threats, which influences its practice of Balance of Powers Strategy. In addition, U.S.'s declining attention on Southeast Asia worries ASEAN so much that it calls for the U.S.'s concern on this area so as to restore the balance of powers in Southeast Asia.

冷战期间, 东盟不是一个独立的政治势力, 而是两个超级大国对抗的工具。那时, 东盟只是美国的一个小伙伴, 是为美国战略目标服务的。冷战结束后, 美苏两个超级大国在东南亚的军事存在和政治影响突然下降了。一方面, 苏联解体了, 俄罗斯撤走了在越南的军事基地, 停止了对越南的援助。另一方面, 美国也撤走了在菲律宾的海空军事基地, 结束了美国在东南亚驻扎军队的历史。这时东盟一下子从附属他国的桎梏中解放出来, 获得了自由、独立、自主地主导自己外交的空间。

冷战结束之后, 随着中国的崛起, 在东亚逐步形成了一个大国相互制衡的局面, 即中国、日本、美国相互制约, 任何一方都极力避免其他任何一方势力坐大, 成为东亚地区的主导。这种大国相互制衡的权力结构恰恰为三大国以外的第四方——东盟

提供了一个千载难逢的外交机遇, 从而使东盟充当一个较为中立的协调者、平衡者、主导者的角色, 为本地区的稳定、发展与合作做出贡献。东盟不失时机地抓住了这一机遇, 担当起主导者的角色。这是东盟地位的一大转折, 也是一大意外收获。更使东盟喜出望外的是中日美三大国居然心甘情愿地接受了这一小国集团主导。这其中的奥秘不言自明, 因为第一, 东盟主导就避免了其他任何大国抢占这个主导位置; 第二, 东盟是一个松散的中小国家集团, 不可能对三国构成任何威胁。

东盟所承担和发挥的这种角色和作用被广泛地称作大国平衡战略。这一战略有三个核心要点: 一是以东盟为中心, 其他大国要围绕着这一中心; 二是东盟要占据舵位, 充当驾驶员, 发挥主导角色; 三是维持其他大国势力的平衡, 避免某一大国的势

* [收稿日期] 2008-03-27

[作者简介] 张锡镇, 北京大学国际关系学院国际政治系教授。

力坐大。东盟推行这一战略对地区的稳定与发展做出了积极的贡献。

一 平衡战略实施范围的扩大

为了实施这种平衡战略,首先,东盟同各大国建立对话机制,到 1991 年先后同美、日、中及其他大国建立了对话伙伴国关系;其次,发起并主导了东盟地区论坛;其三,倡导了亚欧会议;其四,主导了“东盟+3”(中日韩)合作框架。东盟利用这些合作机制积极主动扮演协调人和主导者的角色,游刃有余地利用了大国的平衡关系,从而强化了这种地区平衡和稳定。

近年来,东盟在主导地区合作和一体化方面又有新的进展,主要表现在 10+3 框架的扩大上,即由 10+3 框架扩大为东亚峰会。

众所周知,东亚的地区合作框架是 10+3。但 2001 年东亚展望小组提交给“东盟+3”领导人年度会议的研究报告中提出的一项建议,即“将‘东盟+3’领导人会议发展成东亚领导人会议”。其理由很简单,因为“东盟+3”模式不是国际通行的对等首脑会议模式。在“东盟+3”的框架下,每年东盟首脑会议举行的时候,由东盟的轮值主席国邀请中日韩三国领袖加入东盟首脑会议。显然,会议的主人是东盟,中日韩只不过是邀请来的客人。为了实现展望小组确定的“建立东亚共同体”目标,当然“东盟+3”的框架应当转变成平等合作伙伴的“东亚领导人会议”的模式。

值得注意的是,研究报告特别小心地用“发展成”的措辞,以突出一个发展过程。但是仅仅 3 年之后,柬埔寨总理洪森就提议,应该举行东亚首脑峰会,而且指出会议可以在东盟以外国家举行。于是中国建议由中国主办第一届东亚首脑峰会,时间为 2007 年,以纪念“东盟+3”合作十周年。然而,马来西亚积极主张由它来举办首届东亚峰会,而且时间提前到 2005 年(赞成中国 2007 年主办第二届),因为东亚合作的计划首先是由前马来西亚总理马哈蒂尔于 1990 年提出的。

经过一番密集的磋商,第一届会期就这样定了下来。但是,参加会议的成员范围出现了分歧。按原设想,东亚首脑会议的范围仍限于东盟 10 国和中日韩 3 国,后来日本极力主张扩大范围,将印度、澳大利亚和新西兰扩大进来。最初东盟内部有不同意见,经过协商达成一致,最后接受了日本的建议。中国也决定服从东盟的统一立场,于是第一届东亚峰会于 2005 年在吉隆坡顺利举行,参加的成员包括印、澳、新三国的 16 个成员国。尽管合

作的范围扩大了,但东盟的主导地位和平衡者地位不能削弱。为了保证这一点,东盟决定,第一,东亚峰会不能取代原有的“10+3”、“10+1”合作框架。近 10 年的实践证明,这一以东盟为主导的合作框架是行之有效的,已经取得了丰硕的成果。首届东亚峰会宣言明白无误地宣称,在实现东亚共同体的过程中,“10+3”框架将发挥主渠道的作用。其次,东盟不仅在原有的 10+3 框架中扮演主导角色,在新的东亚峰会中仍然充当驾驶员的角色。每年东亚峰会将成为每年的东盟峰会、10+3 峰会的后续会议,同样由东盟的轮值主席国来主持。最后,东亚峰会也向其他国家开放,只要它满足东盟提出的条件,如签署《东南亚友好合作条约》等。对峰会的性质定位也相当明确,它是一个供各国领导人就战略、政治、经济等共同关心的问题交换意见的、开放的、包容的、透明的论坛。

东盟为了牢牢掌握主导权,将加入东亚峰会的权力抓在自己的手里。东盟规定了加入东亚峰会的三项条件,即必须是东盟的对话国,必须签署《东南亚友好条约》以及要同东盟有“实质性”的关系。

二 东盟的地区主导权面临挑战

东盟在东亚地区合作中的主导地位得到了中国毫无保留的支持,其他东亚国家也不好公开反对,因此东盟的领导权也在正式文件上作了规定。然而进入新世纪之后,东盟的地区领导权开始出现了潜在的挑战。这种挑战主要是来自美国和日本。

美国在东亚有着广泛的利益,它一直试图将亚太经济合作组织(APEC)建成由它主导的地区合作框架,即亚太共同体。但是这一图谋一开始就没有得逞,连亚太共同体的概念都没有为大家所接受。实际上很长一段时间亚太经合组织都无所作为。然而当中国—东盟自由贸易区计划取得进展之后,尤其是看到东亚共同体发展势头之后,美国行动起来。

很长一段时间,美国对东亚地区合作持怀疑和观望态度,但从 2005 年起,美国对东亚区域合作的态度由“战略忽视”一下子转为“积极介入”。在区域贸易谈判方面,美国不断深入与东盟整体的自贸谈判。2006 年 7 月,美国国务卿赖斯与东盟 10 国外长共同签署了《实施增进东盟—美国伙伴关系的行动计划》。8 月,美国与东盟达成《贸易与投资框架协议》主要内容是简化双方办事程序,鼓励双方贸易流动,保护美在该地区的知识产权等。2007 年 4 月,美韩达成了自由贸易协定。

在 2006年 11月的 APEC 会议上,美国总统布什甚至提出了建立由 21个国家和地区参加的亚太自由贸易区的构想。由于大多数发展中成员担心会妨碍现有或拟议中的双边贸易协议,该计划最终未能通过。

美国之所以如此急切推行亚太自由贸易构想,其主要目的之一是美国不愿看到东亚率先建成由东盟主导的自贸区,将美国的影响排除在外。美国是想在它的主导下建立一个覆盖东亚自贸区的大亚太自贸区。美国的亚太自贸区构想毫无疑问是对东盟在东亚地区主导权的挑战。

美国对东盟发起和主导的东盟地区论坛表面上支持,但实际上多有贬低和不满,认为该论坛无所作为,是清谈馆。近四年来,美国国务卿有两次缺席论坛会议。美国多次建议将东盟论坛改成“亚太地区论坛”,以实现轮流坐庄的目的,这显然是对东盟的主导权不满。

日本公开的立场也支持东盟在东亚地区发挥主导作用,但出于对中国攫取主导权的担忧,也在极力推行日本版的地区一体化的框架设想。当看到中国和东盟要搞自由贸易区(FTA),日本首相小泉纯一郎便匆匆同新加坡签订了一个以自由贸易为核心的“经济合作协议”(Economic Partnership Agreement, EPA)。此后就决定将这种 EPA 模式推广到整个东亚,以此来对抗中国—东盟的 FTA。

2003年 11月,日本经济产业省公布了《关于 EPA 的基本方针》。2004年 12月小泉政府又制定了《关于今后推进 EPA 的基本方针》。这两个文件都强调,在选择同某国建立自由贸易关系时必须以日本国家利益最大化为基本原则。在选择主要的 FTA/EPA 对象时首先要考虑是否有助于形成对日本有利的国际环境,具体包括是否有助于形成东亚共同体,确保东亚的稳定和繁荣,是否有助于增强日本经济的实力。很显然,中国不是日本优先要选择的对象。所以,在 2002年 11月中日韩领导人会谈中,当朱镕基总理强调中日韩自由贸易区对东亚经济一体化的意义并建议三国共同研究中日韩自由贸易区的可能性时,小泉首相就表示了谨慎的态度,说应该从中长期的视野进行讨论而加以推托。日本的意图很清楚,那就是把中国排挤出东亚地区合作的核心圈,而由日本充当主导者。

当时日本的舆论界和学术界将这一意图反映得更加明确。当时日本出现了两种呼声,一种呼声要求日本意识到由于中国在东亚地区合作中的攻势而产生的危机感,从而奋起直追,夺取东亚合作的主导权。日本时事社的一篇文章写道:“中国的这种

深谋远虑的外交战略让驻在东盟的日本外务省高官有一种强烈的危机感,他说:“中国外交战略的推进速度让人吃惊。照此下去日本将让中国彻底抢先。”^[1]日本《读卖新闻》的一篇文章称,“日本与东盟经济合作事关日本对亚洲政策的基本战略,希望首相官邸的政要们有此认识”。文章继续说,如果日本不采取行动,“中国将成为东南亚国家的依靠”。“到那个时候,如果日本政府还因为拘泥于农业领域的小利益而拒绝进行有关经济合作的正式谈判,东南亚国家就会认为‘日本不值得信赖’。在不久的将来,东南亚不仅不会充当日本的‘后院’,而且还可能成为中国的势力范围。所以说,经济合作事关日本对亚洲战略的基础。”^[2]有鉴于此,有的学者呼吁,“日本有必要在东亚这一框架内,为建立地区主义而担负起领头人的责任。”^[3]

另一种呼声要求日本积极争取主动权、主导权,同时顾及中国的作用,让其发挥部分主导作用。由 40多位专家学者联名向首相提交了一个题为“东亚经济共同体构想及日本的作用”的政策建议。该建议主张,第一步,要在 2005年把日本、韩国、新加坡建成一个自由贸易区,使之成为未来东亚经济共同体的重要核心,以这个核心为基础建立起一个常设的中央机构“东亚机构”。同时,东亚所有国家和地区拟定建立东亚共同体构想条约草案。“日本在推进建立东亚共同体方面应该发挥积极作用”。第二步,于 2007年东亚经济共同体条约生效,期望中国发挥“部分主导作用”。第三步,于 2015年建成一个包括东亚所有国家的全面的、综合的自由贸易区。最后,于 2025年实现东亚单一货币的目标。“为实现这一目标,日本、韩国、新加坡、中国要发挥主导作用。”^[4]

2004年 4月,日本前经济产业大臣二阶俊博重提“东亚 EPA”构想,主张在 2008年起的 10年内,通过和东盟、中、韩、新、澳、印签订 EPA 建立超越东亚地区范围的共同体。在日本的积极推动下,新西兰、澳大利亚和印度成功地加入了于 2005年在吉隆坡召开的首届东亚首脑峰会。2006年 8月,日本正式向东盟 10+3 经济部长级会议提出了“东亚 EPA”构想,实现东亚共同体。但是亚洲各国经济部长们对日本提出的“东亚 EPA (经济合作协定) 构想”反应冷淡,并表示仍将集中精力投入正在进行的东盟 10+3 自由贸易谈判。

日本为何竭力推销它的“东亚 EPA”模式以代替 FTA 模式呢?只要比较一下二者的区别就清

楚了。同 FTA 模式不同的是,首先, EPA 强调双边的谈判,先建立国与国之间的自由贸易关系,而不是一国对一个国家集团。其次, EPA 构想主张把东盟 + 3 扩大成东盟 + 6,即包括新、澳、印三国。其三,这一构想强调以“自由、民主、人权为价值基础”。日本外务大臣在一次公开演讲中将日本的 EPA 计划称为“交朋友的计划”,而交朋友的基础即是“拥有平等的价值观”,“因此,让我来说的话,现在日本在做的事情是,把国家利益放在心中,同时将拥有相同价值观的伙伴从亚洲太平洋逐步扩展开来”。这在某种程度上消除了美国对东亚共同体“一旦形成,必将割裂跨太平洋自由贸易圈”的担忧,又通过强调政策、法律制度的相容性将中国孤立。日本内阁官房长官安倍晋三在其新著《致美丽的祖国》一书中说得更直白些,称“东亚 EPA”更深层的用意就是为日本顺势确立“日美澳印外交、安全对话”机制提供前提^[5]。最后,也是最重要的,东盟 + 3 的 FTA 的框架是由东盟主导的,日本的 EPA 框架扩大了成员范围,肯定增加了东盟主导的难度,从而为日本主导开辟道路。

除了美日两国对东盟的领导地位构成挑战以外,中日关系的最新发展也使东盟对自己的主导地位感到不安。

东盟所以能发挥地区主导作用取决于冷战后东亚的地区权力结构。冷战后,东亚出现了中、日、美相互制约的权力结构平衡,于是东盟巧妙地利用了这一平衡,扮演起了协调者、主导者的角色。由于东盟只是一个松散的中小国集团,实际上它的主导作用是有局限性的。只有在目前这种中日美三大国,尤其是中日两国相互制衡的情况下,东盟才有可能发挥此种作用。如果出现下述两种情况,东盟的主导作用就很难发挥:一是中日两国关系交恶或处于激烈的对抗状态,因为东盟没有能力调解这种对抗关系;二是中日两国实现密切的友好合作,因为两大国可以携手充当本地区一体化的双重发动机,不再需要东盟这一协调人。

由于 2006 年安倍晋三的“破冰之旅”、2007 年 4 月温家宝的“融冰之旅”,以及同年末福田康夫的“迎春之旅”,中日关系的改善出现了新契机。人们已经感受到中日关系春天的一丝暖意。中日两国的互信、友好与合作必将把两国推到东亚地区一体化的中心位置,责无旁贷地担当起地区领导责任。这种情况一旦发生,东盟的地位就会随之下降。这一点已经引起了东盟的警觉。

2008 年 1 月 7 日的泰国《民族报》的文章

《中日关系改善将彻底改造东盟》就清楚地表达了这种担忧。该文写道,“2007 年底中日关系大幅改善到头来可能会成为东盟的坏消息。几十年来,东盟在中日相互猜忌和对抗中茁壮成长,这种情况转化成了东盟可以利用的优势。而现在,东盟似乎不知所措了。”“东盟领导人对中日关系的改善感到担忧”。“如果中日关系得以继续加强,东盟将需要把自己长久以来坚持的‘中间人’角色转化为‘积极参与者角色’”。这反映了东盟对中日关系变化的敏感程度,并做好准备去适应这种新变化。实际上,这种中日合作关系的到来远不会像东盟所担心的那么迫近。东盟在相当长的时期内还会扮演驾驶员的角色。

三 召唤美国以恢复大国平衡

1997 年的东亚金融危机给东亚各国以深刻的教训,那就是为了抵御未来的经济全球化的负面冲击,走地区一体化的道路是不可避免的。进入 21 世纪,东亚经济合作和地区一体化的进程加快了。

中日两国是本地区仅有的两个大国,理应责无旁贷地承担起地区一体化的领导责任。2000 年朱镕基总理访问日本期间,建议日本在东亚地区合作中发挥更大的作用,但日方口头上答应,却不见行动。在这种情况下,中国开始将希望寄托在东盟身上。于是,2000 年 11 月中国总理朱镕基建议建立中国—东盟自贸区。这一建议即刻得到东盟国家的响应。2001 年 3 月,中国—东盟经济合作专家组在中国—东盟经济贸易合作联合委员会框架下正式成立。专家组围绕中国加入世界贸易组织的影响及中国与东盟建立自由贸易关系两个议题进行了充分研究,认为中国—东盟建立自由贸易区对东盟和中国是双赢的决定,建议中国和东盟用 10 年时间建立自由贸易区。2002 年底双方正式签署建立自由贸易区的协定,决定到 2010 年建成中国—东盟自由贸易区。同时双方还签署了《非传统安全领域合作协定》以及《南海有关各方行为宣言》。2003 年,中国加入了东盟的《东南亚友好合作条约》,双方还建立了战略合作伙伴关系。2004 年签署了自由贸易框架下的货物贸易协定。2007 年双方又签署了服务贸易协定。为了进一步推动双边贸易关系,自 2004 年起,在广西南宁每年举行一届中国—东盟贸易博览会和投资商务峰会。2006 年为纪念中国—东盟建立对话伙伴关系 15 周年,在南宁成功举行中国—东盟的首脑峰会,这是继日本—东盟 2003 年的东京首脑峰会以来第二次在东盟以外国家举行首脑峰会。这成为中国—东盟双边关系

的里程碑和加油站。在这种形势下，双边经济关系迅猛发展。2007年双边贸易额达到 2025.5 亿美元，同比增长 25.9%，提前 3 年实现了贸易额达到 2000 亿美元的目标，双方互为第四大贸易伙伴。

中国—东盟关系的升温对日本起到了激将法的作用。日本担心东亚的领导权落到中国手里，便奋起直追。2002 年，小泉首相急访东南亚，签署了《日本—新加坡自由贸易协定》，2003 年 11 月，日本宣布决定加入《东南亚友好合作条约》。为了烘托日本同东盟的关系，日本宣布将 2003 年定为“日本—东盟友好年”。这年，双方举行了一系列的庆祝和纪念活动。这年底，双方在东京举行首脑峰会，提出了数额巨大的日本援助东盟国家行动计划。首脑峰会的宣言称，要以日本和东盟为核心建立东亚共同体。这显然有同中国争夺领导权之嫌。2007 年 11 月，日本首相福田康夫在新加坡与东盟 (ASEAN) 首脑举行会谈，双方就签署以贸易自由化为核心的经济合作协定 (EPA) 达成了共识，从而为历时约两年半的谈判划上了句号。据称，该协议将于 2008 年春天由各国进行签署，力争在秋季前后生效实施。该协定生效后，日本将立即对从东盟进口的按价值计算 90% 的产品实行零关税，并在 10 年内逐步取消另外 3% 的产品的关税，同时降低另外 6% 的产品的关税。该协定预计 2017 年建成东盟—日本自由贸易区。据报道，大米、糖以及一些奶制品由于“在政治上较为敏感”，因此作为“特例商品”未被列入日本与东盟的贸易优惠安排。同时，东盟 6 个成员国文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国，将在协议生效后 10 年内逐步取消按价值和种类计算 90% 的从日本进口产品的关税，越南将在 15 年内逐步取消 90% 的从日本进口产品的关税，其余成员国将在 18 年内逐步取消 85% 的从日本进口产品的关税。

日本的这一协定比起 2005 年 7 月中国与东盟签署的自由贸易协定 (FTA)，以及 2007 年 6 月刚刚生效的韩国与东盟自由贸易协定，可以说进一步开放了市场。后两者的关税废除率都是 90%。另外，中国和韩国同东盟签署的协定只覆盖货物贸易和服务业，而日本与东盟签署的协定则包括投资与服务在内。

同东盟—中国关系相比，东盟—日本关系稍逊一筹，双方还没有建立战略伙伴关系。但双方态度积极，仍有进一步发展的空间，因此这组关系仍能够维持同东盟—中国关系的平衡。

在同三大国的双边关系中，唯一显得滞后的是东盟—美国关系。“9·11”事件之后，美国一度

特别重视东盟，因为当时布什总统把东南亚看成其全球反恐战争的第二条战线。他认为在东南亚的伊斯兰国家隐藏着恐怖主义组织，它们同基地组织有联系。因此美国将东盟看成反恐的战略盟友。为了在反恐问题上加强合作，美国总统、国务卿等高级官员亲自访问东盟，签署反恐联合宣言，帮助东盟建立反恐中心，提供军事援助，甚至直接派遣武装部队参与菲律宾的反恐军事行动等。为帮助美国在伊拉克反恐，菲律宾和泰国还派出了武装部队。同时，美国也恢复了同印尼军队的合作。这些显示了美国—东盟关系的升温。

但是，在后来的几年里，特别是在美国出兵推翻阿富汗塔利班政权以后，东盟同美国的关系出现了降温的趋势。这首先是因为在反恐的认识和方式上出现了分歧。“9·11”事件之后，东盟各国都明确表示站在美国一边反对恐怖主义。但美国把反恐扩大化和敌视伊斯兰的倾向使东盟一些国家和人民大为不满，尤其是塔利班政权被推翻之后。例如，“9·11”事件之后，在美国访问的印尼总统梅加瓦蒂以最强烈的字眼谴责对美国的恐怖主义袭击。但回国之后，当遇到了国内极端主义的抗议，特别是美国武力推翻塔利班政府之后，她的态度软化了，甚至警告美国说，反恐并没有给一个国家进攻另一个国家的权利。在对待印尼国内恐怖组织“伊斯兰祈祷团”的态度也有分歧。美国要求印尼政府对该组织，尤其是对该组织的精神领袖阿巴巴卡·巴希尔采取严厉措施，然而印尼政府迟迟按兵不动。直到 2002 年 10 月，巴厘岛大爆炸发生之后，印尼政府才通过了两个惩治恐怖分子的法案。对巴希尔，政府也采取了抓抓放放的拖延战术。马来西亚在反恐问题上同美国也是龃龉不断。马哈蒂尔总理警告美国说，反恐不能伤及无辜者，反恐也必须同时解决巴勒斯坦问题。他也反对美国在阿富汗采取的军事行动。他也谴责美国对伊斯兰国家穆斯林签证上的限制。在对待国内恐怖主义的问题上，马来西亚坚持独立的立场，不要美国干预，而且否认本国的恐怖组织同基地组织有联系。除了菲律宾和新加坡，其他东盟国家在同美国联合反恐问题上多少都有些保留。在有些国家，民间的反美情绪非常高涨。2006 年，当布什总统访问印尼时，雅加达出现了大规模的反美示威游行。

近几年来，美国的注意力和精力越来越集中到了中东，特别是伊拉克。美国的无暇东顾才为中国—东盟关系的迅猛发展创造了良机。美国并非没有看到这一点，也不是甘愿眼睁睁地看着中国“趁虚而入”，而是迫于无奈。为了阻止这一颓势，美

国也的确采取了一些动作。例如, 为了加强同东南亚的经济联系, 美国也紧锣密鼓地推进同东盟自由贸易的谈判进程。美国“东盟贸易咨询理事会”2002年 2月要求布什政府尽快在 5年内与东盟 10国建立“美国—东盟自由贸易区”, 以维持其在东南亚地区的既有利益。2002年 10月, 美国宣布实施“推动东盟贸易计划”, 发展与东盟更为紧密的经济关系。在这一计划下, 由东盟成员国按自己的时间表推进贸易自由化进程, 美国建议东盟成员国可按照三个步骤落实与美国开展自由贸易协定谈判的目标, 最终达成与美国进行自由贸易协定的谈判的目标: 先申请成为世界贸易组织的成员, 接着争取与美国签署“贸易与投资框架协议”, 最后走向与美国进行自由贸易协定的谈判。2003年 5月, 美国和新加坡正式签署双边自由贸易协定, 并在 2004年 1月生效。2006年 10月美国和东盟签署了《实施加强东盟—美国伙伴关系行动计划框架文件》。这份框架文件是东盟和美国前一年发表的关于加强东盟—美国伙伴关系的联合构想声明的后续行动计划, 涵盖了 2006年至 2010年东盟和美国在互利的基础上全面加强双方关系与合作的行动安排。根据这份行动计划, 东盟秘书处和美国将共同制定一个行动计划的时间安排表, 同时开展一些联合项目, 并寻求建立一个资金渠道帮助实施有关行动安排。双方还将通过东盟与美国间现有的对话和合作机制, 定期评估这个行动计划的进展情况。据说, 东盟与美国还将在 2010年开始举行谈判, 再制定一个 2011年至 2015年五年行动计划, 以继续推动东盟—美国伙伴关系^[6]。

尽管美国极力强化同东盟的关系, 恢复其在东南亚的影响力, 然而同中国相比仍显得稍逊一筹。大国势力在东南亚的不平衡引起了东盟领导人的注意。大国平衡是东盟对外战略的基本原则, 东盟不允许这种不平衡的存在。

为了促进这种平衡, 近年来, 东盟领导人不断向美国发出呼吁, 提醒美国关注东盟。新加坡总理李显龙指出, 印度和中国的崛起正在刺激区域内部的联系和合作。中国已经是很多亚洲国家最大的贸易伙伴。随着印度的开放, 印度也将和区域有着类似的牢固联系, 尤其是和东南亚。从东南亚的观点来看, 这是非常正面的发展。中国和印度就像两个翅膀, 让东南亚展翅高飞。不过, 他也指出, 在区域强化合作的时候, 我们必须继续保持区域的开放, 并和世界其他地区相联系。尤其是, 我们必须保持美国同亚洲打交道。美国不但是亚洲的主要经济伙伴, 也将继续扮演重要的安全角色, 美国的这

种角色已经有半个世纪了。这使得亚洲稳定, 让区域所有国家相互和平竞争。在这方面, 未来很多年, 没有一个国家可以取代美国^[7]。他警告说: 美国“被目前正细致周密地进军的中国甩在了后面, 正逐渐丧失在东南亚的影响力。”^[8]李显龙还警告说, 美国应加强与东南亚地区的关系, 否则中国势力的扩大将削弱美国在东南亚地区的影响力, 该地区的反恐国际合作也有可能出现停滞。李显龙在另一个场合说, 美国在东南亚地区有很多盟友和战略利益, 美国在忙于其他地区事务的同时对东南亚给予足够的重视具有非常重要的意义^[9]。“我们想要做的是确保东南亚继续留在美国的雷达荧幕上”^[10]。

印度尼西亚也表达了类似的愿望, 对美国发出了同样的抱怨。印尼总统发言人 Dino Patti Djalal 说: “美国和中国对东南亚地区的重视程度形成了强烈对比。”他说: “东南亚国家现在有一种感觉, 不管这种感觉准确与否, 它们认为已经受到美国的冷落。”他接着说, “美国一心一意地在全球推进反恐战争, 把大部分精力用在了伊拉克问题上。”“这样做的结果是美国已经没有足够的精力关注东南亚问题, 这给中国提供了一个绝佳的机会。”^[11]

东盟学者也对这种大国态势表示认同。新加坡国际问题研究所所长西蒙·泰说: “东南亚地区有一条正在升起的龙和一只受伤的鹰。我们无疑看到中国正在崛起, 正向东盟展开温柔的魅力攻势。”而美国在该地区的软实力正在不断受到侵蚀。中国的强势和美国的懈怠“正在影响亚洲的态势”^[12]。

进一步加剧东盟对美国不满和失望的是, 美国高层领袖一而再再而三地缺席东盟的高层会议, 使东盟明显感到美国不够重视东盟。赖斯刚上任国务卿不久就借故缺席了于 2005年 7月在万象举行的东盟地区论坛会议。时隔一年, 她又缺席了 2007年 8月在马尼拉的东盟地区论坛会议。同年 9月, 美国打破惯例没有派代表出席东盟经济部长年会。

更令东盟失望的是布什总统对事先应允的东盟—美国首脑峰会一推再推。东盟已经同日本、中国分别在东京和南宁举办了首脑峰会。为了平衡, 李显龙于 2007年 5月提议东盟同美国于同年 9月也举行一次首脑峰会, 以纪念东盟美国建立对话伙伴关系 30周年。当时布什总统正式表示接受邀请, 但后来借故“会期不方便”而未能使会议开成。这年 9月, 在参加 APCE 会议期间, 布什突然邀请东盟领导人前往美国得克萨斯自家农场, 在那里举行首次美国—东盟峰会。但时至今日, 美国—东盟的首脑峰会仍未落实。

(上接第 9页)

TABLE 2 EAST ASIA ECONOMIES INTERNAL AND EXTERNAL BALANCES

	Current Account Balance % of GDP					Balance of Payments (US\$ mil)					Fiscal Balance % of GDP					
	1996	1997	1998	2006	2007	1996	1997	1998	2005	2006	1996	1997	1998	2006	2007	2008
USA	-1.6	-1.7	-2.4	-6.2	-5.1	-6,667	1,012	6,731	-141,000	-23,099	-1.4	-0.3	0.8	-1.9	-1.2	-2.4
Japan	1.4	2.2	3	3.9	4.8	35,139	6,567	-6,164	223,300	319,800	-5.1	-4	-5.8	-2.9	-3.4	-3.7
South Korea	-4.2	-1.6	11.7	0.7	0.6	1,416	-22,979	25,930	19,864	22,089	2.7	2.4	1.2	0.4	0.3	0.2
China	0.8	3.7	3	9	11.6	31,705	35,857	6,248	207,342	246,855	-0.7	-0.7	-1.1	-0.8	0.1	0.2
ASEAN																
Brunei	n.a	n.a	n.a	45.1	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	21.3	n.a	n.a
Cambodia	-5.4	-6.2	-5.5	-4.6	-6	72	34	17	75	208	n.a	n.a	-3.2	-2	0.8	6.8
Indonesia	-3.1	-2	3.8	2.7	2.7	4,503	-8,137	-3,693	-2,111	11,370	1.1	-0.6	-2.6	-1	-1.2	-1.8
Lao PDR	-18.5	-17.5	-11.7	-1.7	-6.8	-158	-369	-254	n.a	n.a	-5.3	-6	-7.5	-4.3	-4.2	-4.3
Malaysia	-4.4	-5.9	13.2	16.3	16.4	2,516	-3,859	10,018	3,620	6,864	0.7	2.3	-1.8	-3.3	-3.2	-3.1
Myanmar	-5.5	-8.9	-10.3	7	9.9	-25	31	60	144	423	-3.2	-1.1	-0.5	-2.9	-3.3	-3.6
Philippines	-4.8	-5.3	2.3	5	5	4,338	-3,094	1,279	1,662	4,715	0.4	0.3	-1.9	-1	-0.1	-0.2
Thailand	-8.1	-2	12.7	1.1	6.1	2,167	-18,250	-3,222	5,417	12,669	0.8	-1.8	-2.7	1.2	-2.4	-2.8
Singapore	15	15.6	22.1	26.6	28.2	7,396	7,940	2,966	12,315	17,008	6.8	3.3	2.4	0.6	3.4	1
Vietnam	-8.2	-5.7	-3.9	0.3	-4.5	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	-0.2	-1.7	-0.1	-0.3	-1.8	-2.2

(Data of 2008 is estimated)

Sources: ADB; EU database

【注 释】

[1] Nouriel Roubini: "The Coming Financial Pandemic", *Foreign Policy*, March/April 2008.

【责任编辑: 邓仕超】

(下转第 25页)

分析家们认为,美国的这种态度并非反映出对东南亚的忽视。主要原因是布什总统在国内由于中东事务,特别是伊拉克的局势面临巨大压力,而且还有朝鲜核危机、伊朗核问题等更迫切的问题,他战线过长,分身乏术,不可能对东南亚这个相对稳

定的地区给以更多的关注。也有分析家说,美国以此表达关于东盟国家在对待缅甸问题和反恐问题上的消极态度的不满。不过,可以肯定的是,同中国和日本相比,美国的影响力确实是下降了。这正是东盟国家的担忧。

【注 释】

[1] <http://news.shangdu.com/49/2002-12-03/20021203-111550-49.shtml>

[2] 〈日〉白石隆:《日本须与东盟实行经济合作并牵制中国》,《读卖新闻》,转引自《参考资料》2003年6月5日。

[3] 〈日〉原洋之介:《为对抗美国单极全球主义而建立东亚共同体》,日本《追求》半月刊,2003年3月12日。

[4] 日本《世界周报》杂志,2003年7月8日。

[5] 《日本欲夺东亚经济主导权 频频推介“交朋友计划”》, <http://www.ycsx.com/pub/68/24112417.htm>

[6] 《自由贸易协定美国积极推动与东盟贸易计划》, http://news.wtojob.com/news109_8516.shtml

[7] <http://sg.mofcom.gov.cn/aarticle/zhengt/200507/20050700154326.html>

[8] <http://bbs.czn.com.cn/html/2007-12/24/154906922304.shtml>

[9] <http://finance.fol.com/11512/11528/2007/4/18/10322660.shtml>

[10] <http://trans.wenweipo.com/gb/paper.wenweipo.com/2007/04/19/YO0704190008.htm>

[11] 此消息来自路透社,编译时有删节(杜笑宇编译), <http://business.sohu.com/20060928/n245587779.shtml>

[12] 马燕冰:《中美在东盟博弈: 升起的龙与受伤的鹰》, <http://finance.sina.com.cn/economist/jingjiguancha/20070830/09583931675.shtml>

【责任编辑: 邓仕超】