

奥巴马政府对东南亚政策的调整及原因分析

李益波^{1,2}

(1. 北京印刷学院社科部, 北京 102600; 2. 北京师范大学政治学与国际关系学院, 北京 100875)

摘要: 小布什政府的东南亚政策主要关注于反恐、发展双边经贸和扩展民主。由于缺乏连贯、全面的战略安排和政策上的失误, 美国在该地区的硬实力和软实力出现“失衡”, 美国在该地区的战略影响力不升反降。奥巴马政府上台以来, 在确保其东南亚战略利益和战略目标基本不变的前提下, 在“巧实力”外交理念的指导下, 全面介入该地区的各项事务。本文旨在分析这一调整的动因及其对该地区权力格局演变和地区安全秩序塑造所产生的影响。

关键词: 奥巴马政府、东南亚、全面介入

中图分类号: D83

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2010)01-0036-09

冷战结束后, 东南亚在美国战略棋局中的地位明显下降, 这种状况一直持续到“9·11”事件。东南亚作为美国反恐战争的“第二条战线”, 再次引起了美国的重视。2002年8月, 美国与东盟签署《合作打击恐怖主义联合宣言》为美军重返东南亚奠定了基础。然而, 因忙于全球反恐战争以及弥补其在外交政策上的失误, 无暇他顾, 美国在东南亚地区的影响力(特别是软实力)不升反降。东盟国家出于“大国平衡”的考虑, 也期待美国新政府调整其东南亚政策。奥巴马政府上台以来, 东南亚成了美国实践“巧实力”理念的重要舞台, 针对该地区的外交政策调整正初显轮廓,

这势必将对该地区的权力格局演变以及地区安全秩序的塑造产生重大影响。

一、布什政府的东南亚外交及其遗产

盘点小布什执政八年期间的美国东南亚外交,¹ 可谓是有得有失, 毁誉参半。小布什政府的东南亚外交主要有三个重点: 一是反恐优先; 二是发展经贸关系; 三是扩展民主。

“9·11”事件后, 打击和防范恐怖主义成了美国对外战略的重点。而东南亚地区恐怖主义的勃兴与“基地”组织有着千丝万缕的联系。²

收稿日期: 2009-11-15 修订日期: 2009-12-09

作者简介: 李益波(1975—), 男, 湖南郴州人, 讲师, 博士研究生, 主要研究方向: 东亚地区合作。

¹ 这方面的代表性研究有: Diane K. Manzy and Brian L. Job, “US Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect”, *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4, 2007; Tommy Koh, “The US and Southeast Asia”, in The Asia Foundation Report “America’s Role in Asia: Asian and American View”, 2008, pp. 35-55, <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/AmericasRoleinAsia2008.pdf>

² Maria Ressa, *Seeds of Terror: An Eyewitness Account of Al-Qaeda’s Newest Center of Operations in Southeast Asia* (New York: Free Press, 2003); “The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States”, 2004, <http://www.gpoaccess.gov/911/pdf/fullreport.pdf>; Barry Desker and Arubinda Acharya, “Targeting Islamist Terrorism in Asia Pacific: an Unending War?”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 11, No. 2, 2004, pp. 62-64.

美国担心该地区成为“激进伊斯兰恐怖分子的温床”，迅速将东南亚确定为全球反恐战争的“第二条战线”¹。2002年8月，美国与东盟签署《合作打击恐怖主义联合宣言》强调双方为共同预防、打击国际恐怖主义加强信息情报交流和军事建设。2003年美国将泰国、菲律宾提升为“主要非北约盟国”(MANA, major non-NATO ally)，把新加坡提升为“重要战略伙伴”。在反对恐怖主义的共同利益驱使下，马来西亚和印度尼西亚也一改模棱两可的态度，与美国积极开展合作。2005年美国与马来西亚签署了为期十年的军事后勤合作协议，即“获得与相互服务协议”。美国与印度尼西亚的军事合作也逐步恢复正常，2005年11月美国宣布取消对印尼的军事制裁。这样一来，美国不仅巩固了与传统盟友的军事合作关系，修复了与该地区主要大国的安全合作，而且还把触角伸到了东南亚的大陆国家，这一时期美国与越南的安全合作也逐步升温。²此外，美国还与马六甲海峡沿岸三国进行联合巡逻，进行针对非传统安全的演习和训练。可以说，美国通过军事援助、情报交流、联合军演、后勤保障、人员训练等方式，大大提高了美军在东南亚“威慑地区冲突、对危机作出灵活反应”的能力。

美国在东南亚地区的经济利益十分重要。早在2002年10月26日，小布什在参加亚太经合峰会期间，就提出了“发起东盟事业倡议”(Enterprise for ASEAN Initiative, EAI)，旨在通过与东盟国家签署双边自由贸易协定的行动倡议，进一步扩大与东盟的经贸关系。目前，美国是东盟的最大贸易伙伴和第二大投资国，东盟是美国的第四大贸易伙伴和第三大出口市场，双边贸易自2001年以来年均增速将近9%，总量已达到1783亿美元。同时，美国在东盟的投资近1400亿美元，已超过其在中国大陆、香港和台湾地区投资的总和。特别值得关注的是，这期间美国与东南亚大陆国家经贸关系有较大突破。在2004—2008年间，美国与老挝双边贸易年均增长率高达184%；美国与柬埔寨为23%；美国对越南出口年均增长为361%。”

美国与东盟贸易状况(2001—2008年)(单位:亿美元)³

| 年份 | 进口 | 出口 | 总额 | 贸易平衡 | 外国直接投资(FDI) |
|------|---------|--------|---------|---------|-------------|
| 2008 | 1101.61 | 681.51 | 1783.12 | -420.10 | 不详 |
| 2007 | 1111.71 | 605.60 | 1707.31 | -506.11 | 1303.42 |
| 2006 | 1111.94 | 573.18 | 1685.12 | -538.76 | 1192.53 |
| 2005 | 989.42 | 495.95 | 1485.37 | -493.47 | 1130.96 |
| 2004 | 882.06 | 478.91 | 1460.97 | -403.15 | 838.54 |
| 2003 | 818.77 | 452.80 | 1271.57 | -365.97 | 715.78 |
| 2002 | 783.42 | 419.50 | 1202.92 | -363.92 | 719.43 |
| 2001 | 763.67 | 438.40 | 1201.07 | -325.27 | 705.32 |

扩展民主、推行人权外交也是美国东南亚外交的重要内容。美国前国务卿赖斯在不同场合提出了“太平洋民主国家共同体”(Pacific Community of Democracies)；小布什在第二届任期的就职演说中亦提出要“铲除全世界的暴政”⁴。它们实施到东南亚则有以下具体表现：对缅甸军政府通过经济制裁、外交孤立等手段施压，试图“以压促变”；对于泰国2006年的军事政变，小布什政府称之为“民主的180度转弯”(U-turn)，暂停了对泰国军事援助和贸易谈判，以示不满；⁵而对印度尼西亚2004年总统

¹ John Gersham, “Is Southeast Asia the Second Front?” *Foreign Affairs*, Vol 81, No 4 (July/August 2002): 60-74. “Fighting Terrorism on the Southeast Asian Front” *Asia Program Special Report*, No 112, June 2003. <http://wilsoncenter.org/topics/pubs/asia%20report%20112.pdf>

² 2002年5月，越南首次以观察员身份参加“金色眼镜蛇演习”。2003年11月，越南国防部长访问美国，同时美国的“范特格里夫特”号驱逐舰首次访问胡志明市。2008年10月，美国与越南举行了首次政治-军事对话。

³ 数据来源：<http://dataweb.usitc.gov/scripts/Regions.asp>

⁴ 数据来源：U. S. International Trade Commission, <http://dataweb.usitc.gov/scripts/Regions.asp>. U. S. Department of Commerce, <http://www.bea.gov/international/iiweb/tinseries.cfm?econypeid=1&dirlevelid=1&Entitytypeid=1&stepnum=1>

⁵ George W. Bush, “Second Inaugural Address”, 21 January 2005, Washington, D. C., <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A23747-2005Jan20.html>

⁶ Thailif Deen, “US Faces Dilemma Over Thai Coup”, *The Irrawaddy*, October 6, 2006. http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=6366

直选则大加赞扬。¹

如上所述,“9·11”之后,美国重新审视了与东南亚的关系,加强了其在该地区的军事存在,巩固了与传统盟友的双边关系,拓展了经济利益。但是,由于美国战略中心的偏移和自身的策略失误,东南亚国家对美国的失望要大于期望,这使得美国在该地区的影响力不升反降。如表现在反恐问题上,东南亚国家对美国的反恐理念和举措心存更多疑虑和警惕。2003年美国入侵伊拉克,东南亚大量穆斯林认为“美国的全球反恐战争实际上是全球反伊斯兰教战争”,美国的道义形象大大受损,反恐战争的正义性也受到了更多质疑。2003年6月,一项民意调查显示,印尼人对美国的满意度由2002年的61%剧降为15%。²此后,随着美军阿布格莱布监狱虐囚丑闻的被披露,伊拉克并未拥有大规模杀伤性武器的被确认,以及美国在巴以问题和伊朗核问题上的明显偏袒政策,就更加激起东南亚地区的反美情绪,这使得有关各国政府在公开与美国开展反恐合作时不得不变得更为谨慎。东盟国家认为,东南亚恐怖主义的根源是贫穷落后,武力反恐是“治标不治本”。

在东南亚各国颇为关注的经济发展问题上,美国也没有投入应有的注意力。与中国—东盟经贸关系的快速增长以及中国—东盟自由贸易区的成立相比,美国的步伐明显滞后。中国商务部数据显示,2006—2008年中国与东盟的贸易额分别为1608亿、2025亿、2311亿美元,同比增长23%、29.9%、14%。³中国还积极推动次区域经济合作,中国—东盟“M”型区域合作战略得到落实。⁴相比之下,美国仅与新加坡签署了自由贸易协定,与泰国和马来西亚的谈判进展缓慢,与东盟的自由贸易区谈判更是受缅甸问题干扰而遥遥无期。⁵此外,美国把贸易问题与民主人权问题相挂钩,国内贸易保护主义抬头,以及在知识产权问题上的强硬立场,这些贸易政策令东盟国家颇感失望。在有关环境保护、疾病预防、消除贫困、应对气候变暖等问题上,美国的表现也乏善可陈。⁶

在缅甸民主问题上,小布什政府的单边制裁政策与东盟的“建设性接触”政策之间也存在

分歧。美国多次向东盟施压,这使得东盟内部裂痕加剧,由此引发了对美国的不满。由于缅甸问题,美国前国务卿赖斯三年中两次缺席东盟地区论坛(ARF);也由于缅甸问题,美国在自由贸易区谈判上又设置了障碍。已有学者批评美国对缅甸问题的过分关注与批评态度大大影响了其对东盟的整体政策。⁶东南亚国家大多是主权的坚定维护者,向来反对大国对其内部主权事务的干涉。因此,在印尼和柬埔寨的民主化问题上,美国以中断援助为手段的干涉主义立场同样也引起了地区不安和猜疑。⁷

在多边机制建设方面,美国把东盟看成一个拖沓、毫无效率的“清谈馆”,且并不积极参与其活动甚至加以冷落。2007年是美国—东盟建立友好关系三十周年,东盟与美国只有7次官方会晤,而与中国却多达51次。⁸特别是当年

¹ 美国与印尼军事合作关系的恢复就是美国对印尼在民主化和人权问题取得进步的奖赏。You Ji “Obama’s Asian Policy: Change and Continuity”, *EAI Background Brief*, No 425 21 January 2009

² Views of a Changing World: The Pew Global Attitude Project, The Pew Research Center for People and the Press June 2003: 19.

³ 中华人民共和国商务部:《我对亚洲国家(地区)贸易统计》, <http://yzs.mofcom.gov.cn/date/date.html>

⁴ 古小松等学者在《泛北部湾区域经济合作与发展》中提出,“一轴两翼”是我国与东盟相互开放与合作的战略架构的形象概括。大湄公河是河流次区域合作,南宁—新加坡经济走廊是陆路次区域合作,那么,泛北部湾经济合作区就是中国与东盟的海上次区域合作。中国网, http://www.china.com.cn/economic/zhuanti/qy/jj/2008-07/09/content_15979776.htm.

⁵ 美国的贸易代表苏珊·施瓦布(Susan Schwab)2007年明确表示,由于东盟在应对缅甸问题上没有发挥应有的作用,这损害了该组织的声誉和可信度,因此美国与东盟达成自由贸易区是“不可能的”。Wayne A mohl “Suprise Pressure from Myanmar’s Neighbors”, *New York Times* Nov 20 2007.

⁶ 2004年印尼大海啸的救灾行动,美国快速和慷慨的反应使其一度受损的形象短暂恢复。详细资料可参见 <http://www.whitehouse.gov/infocus/tsunami>。布什政府还通过非政府组织来帮助越南应对艾滋病问题、全球气候变暖对湄公河三角洲的影响,这些措施的积极影响被美国政府拒绝签订《东京议定书》的事实所遮盖。

⁷ Julian Weiss “A New Asian Agenda” *Washington Quarterly*, Vol 23 No 1(Winter 2000): 21.

⁸ Alice Ba “Between China and America: ASEAN’S great power dilemma”, in Evelyn Goh, Shekton W. Simon ed. *China, the US and Southeast Asia*, London: Routledge 2009 p 121

⁹ “America’s Role in Asia: Recommendations from Both Sides of the Pacific”, SecJ 16 Dec 2008. The Asia Foundation

小布什总统没有参加预定在新加坡举行的美国—东盟峰会,但他却出席了在澳大利亚召开的 APEC 会议,这令东盟大失所望。所有这些作法使得东盟确信:美国并没有真正重视东南亚地区和东盟的发展;美国对东南亚国家倾向于批评而不是倾听;¹在反恐问题上,“美国更愿意通过双边合作,直接与该地区的国防部长或警察机构打交道,而不是通过像东盟这样的多边组织”。²

综上所述可以看出,在小布什两届任期内,美国对东南亚地区的外交明显缺乏一种“全面战略”,不愿意放弃其全球“先发制人”的绝对安全理念,而屈从于《东南亚和平友好条约》(TAC)所提倡的地区性行为规范;³在经济领域内美国所倡导的新自由主义和外贸保守主义都不为东盟所认同;强势的民主人权外交与东盟所倡导的协商一致、不干涉内政原则相背离;对双边关系的过分重视亦阻碍了东南亚多边机制建设和地区团结。总之,尽管美国在东南亚仍保持绝对优势的影响地位,但往日那种“温和的、慷慨的霸主”形象却正在消退。⁴这种硬实力和软势力明显“失衡”(offbalance)的现象是小布什政府留给奥巴马政府的最大难题。

二、奥巴马政府东南亚外交: 继承与改变

如以上所述,“9·11”事件以来,美国的东南亚外交是混乱的、不连贯的与短视的。它的直接后果就是美国在该地区影响力的下降以及东盟明显增多的不满。东南亚国家迫切希望新的美国政府及时调整政策,给予东南亚更多的关注、更多的承诺和更实惠的政策。早在美国大选期间,东南亚国家就对奥巴马充满了期待,希望当选后的奥巴马政府能在该地区投入更多的注意力和资源,以改善东盟与美国的关系,推动该地区多边机制建设,积极应对包括恐怖主义在内的其他地区性问题。⁵由于奥巴马本人在印度尼西亚的童年经历及其内阁幕僚中有多名了解东南亚事务的官员,这就有可能给美国

的东南亚外交带来新的动力。⁶

笔者查阅了半年间奥巴马政府有关东南亚政策的相关材料,我们可以初步判断美国的东南亚外交正在进行以下调整:

(1)进一步重视东南亚,并积极参与东盟多边机制建设。自冷战结束以来,东南亚在美国的战略棋局中的重要性已逐步让位于中亚和东北亚。美国对该地区“失去热情”已使得东南亚国家发出了“中国太近、美国又太远”的明显不满。对此,美国国内的许多智库和专家也认识到:从来没有一个时期像现在这样,美国对东南亚如此漫不经心而中国却如此关注。⁷2009年7月在泰国举行的东盟外长会议上,国务卿希拉里率高规格代表团与会,并与东盟签署了 TAC。有媒体称这是“自越战以来美国东南亚外交的重大转变”⁸。希拉里在泰国强调这是奥巴马政府发出的一个清晰信息:美国又回来了,美国要全面参与东南亚事务并承

¹ Alice Ba “Between China and America ASEAN S great power dilemma”, in Evelyn Goh Shekton W. Simon ed. *China, the US and Southeast Asia*, London: Routledge, 2009: 122.

² Mawean Macan - Markar "Southeast Asia Obama Victory Spells Renewed US Interest" <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44612>.

³ TAC是“the Treaty of Amity and Cooperation”的简称,它提倡非武力和非干涉原则。已有14个国家和组织签署该条约:新几内亚、中国、印度、日本、韩国、俄罗斯、蒙古、新西兰、澳大利亚、法国、东帝汶、斯里兰卡、孟加拉、欧盟。

⁴ Victor Sun sky, “America in East Asia The Rise and The Waning of a Benevolent Hegemon Image”, *The Japanese Journal of American Studies*, No 18, 2007: 138-139.

⁵ WAIMOE, "Southeast Asia Press Hails Obama", *The Irrawaddy*, November 6 2008 http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=14584.

⁶ 财政部长盖特纳 (Timothy Geithner)曾在泰国曼谷的国际学校完成中学学业;奥巴马的外交政策顾问罗伯特·吉尔伯特 (Robert S. Gilberd)曾在菲律宾 (1968-70)、印度尼西亚 (1999-2001)做过大使;政策顾问弗兰克·简努兹 (Frank Jannuzi)是东南亚事务的专家。

⁷ Bruce Vaughn and Wayne W. Morrison, "China- Southeast Asia Relations Trends Issues and Implications for the United States" CRS Report for Congress RL 32688, LOC, Washington D. C., April 4 2006 2.

⁸ Corey Flintoff "U. S. Steps Up Commitment To Southeast Asia", <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=106881027>.

诺改善美国与东盟的关系。¹ 东南亚学者对美国消极应对多边机制建设的态度曾倍感失望:“东盟共同体的建设源自该地区的自然需求,如果美国继续以狭隘的眼光看待它,就会逐步失去在该地区的影响力”²。当然,小布什在其任期的最后一年对东盟的态度已有所变化。如 2008 年 2 月,美国已正式任命国务卿助理帮办斯科特·马歇尔 (Scot Marciel) 为驻东盟代表。2009 年初,希拉里也访问了印度尼西亚并首次访问了东盟秘书处,这也颇具象征意义。2009 年下半年,美国总统奥巴马对东南亚的正式访问已促成了美国—东盟峰会的召开。

(2) 在巩固与传统盟国关系的基础上,进一步拓展与该地区主要大国的关系(如印尼和越南)。在经历东帝汶独立和国内民主转型的挑战后,号称“世界第三大民主国家”的印度尼西亚成了美国潜在的战略伙伴。³ 印尼在东南亚一体化进程中曾发挥过主导作用,其人口占整个东盟的 60%、经济实力(GDP)为整个东盟的 1/3 领土为整个东盟的 40%,而且它还扼守战略要道——马六甲海峡。美国通过大量的军事、经济援助来支持印尼巩固民主政权、发展经济,使之成为穆斯林国家里成功实现民主化的典范,在该地区发挥着美国利益代言人的作用。⁴ 希拉里首访印尼则是一个新的信号:奥巴马政府将继续美印(尼)军事合作的良好势头,并在经济援助、灾害救援协作、海上交通安全协作和教育合作等方面会进一步拉拢印尼。与此同时美国十分看好越南的经济发展潜力和制衡中国向东南亚渗透的战略作用。⁵ 我们有理由推断:美国下一步将很可能会继续帮助越南提升军事实力和经济实力来抗衡中国。⁶

(3) 对经济发展问题投入了更多关注。小布什政府一直忽视东南亚的经济与发展,深为东盟所诟病。正如新加坡学者吴翠玲所言,美国改善它在东南亚形象的最好办法就是打好“经济牌”⁷。有鉴于此,希拉里在近期的东盟外长会议期间,与泰国、老挝、柬埔寨、越南等湄公河下游流域国家外长进行了同时会晤,并提出了“湄公河流域开发计划”,主动介入到了东

南亚次区域经济合作当中。与此同时,在东盟国家热切关注的环境保护、灾害救援、文化教育、疾病控制等问题上,美国也加大了投入,以改善美国在东南亚民众心中的形象,以期真正提升自身的软实力。众所周知,东南亚是自然灾害多发地区,美国正有意运用其强大的硬实力在该领域发挥积极作用。2009 年 5 月,在马尼拉举行的“ARF - Voluntary Demonstration of Response (VDR)”抗灾演习中,美国发挥了主导作用。⁸ 与小布什在环境保护问题上的消极态度不同,奥巴马政府将会更加积极主动地与东南亚国家合作。希拉里现已向国会提出增加 7 倍援助资金以用于该地区的应对环境变化、支持先锋技术的研究。⁹ 公众外交是美国新政府软实力外交的一个重点。美国亚洲基金会的一份报告曾指出:美国不能仅仅限于和亚洲政府

¹ Hilary Rodham Clinton “Remarks with Thai Deputy Prime Minister Korbak Sabhavasri”, July 21, 2009. <http://www.state.gov/secretary/m/2009a/july/126271.htm>.

² Han Sung-Joo, Tommy Koh, C. Raja Mohan “Asian views of America’s role in Asia 2008: an overview”. <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/ARABriefMaterialsAsianOverviewhandout2008V2.pdf>

³ Bara K. Hasbuan “US and Indonesia enter into a strategic partnership”, *the Jakarta Post*, Feb. 17, 2009. <http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/17/us-and-indonesia-enter-a-strategic-partnership.html>.

⁴ 美国希望印尼发挥其在东盟中的影响力,推动东盟调整对缅甸政策;美国还希望拉拢印尼来抗衡中国力量的崛起。Walter Lohmar “Secretary Clinton’s Asia Trip: Indonesia’s Role in the Spotlight”, February 16, 2009. <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wn2294.cfm>. Shawn Donnan “Washington Warns to Indonesia as Conduct in the Islamic World”, *Financial Times*, March 14, 2006, p. 2. http://www.ft.com/cms/s/0/87e314ce-b2ff-11da-ab3e-0000779e2340.htm?nclink_check=1.

⁵ Daniel Twining “America’s Grand Design in Asia”, *The Washington Quarterly*, Vol 30, No 3, 2007: 85-86.

⁶ 越南政府在 2005 与美国洛克希德·马丁公司签订合同,由后者为越南建造和发射第一颗商业卫星。Raymond F. Burghardt “Old Enemies Become Friends: U. S. and Vietnam”, *Brookings Northeast Asia Commentary*, November 2006, p. 1.

⁷ Evelyn Goh, “Meeting the China Challenge: the U. S. in Southeast Asia Regional Security Strategies”, *Policy Studies*, 16 East-West Center, Washington, D. C., 2005: 44.

⁸ 美国国务院网站:“ASEAN Regional Forum (ARF) to Hold First Disaster Relief Exercise in the Philippines”, April 6, 2009. <http://www.state.gov/r/pa/pr/ps/2009/04/121338.htm>.

⁹ Hilary Rodham Clinton “Press Availability at the ASEAN Summit”, <http://www.state.gov/secretary/m/2009a/jr/126320.htm#back>.

接触, 还应该通过文化、教育交流来影响亚洲公众。希拉里在印尼访问时曾特意与民众、非政府组织接触。她在泰国还表示: 美泰两国的友好关系要通过人民的交往来巩固。¹

(4) 在民主、人权问题上采取更加灵活的政策。近年来, 美国逐步认识到东南亚的情况复杂, 强制推行统一的美国民主化模式是困难的。奥巴马政府在东南亚地区扩展民主的大思路将不会改变, 但相对于小布什的强硬僵化措施, 很可能会变得更为灵活务实。2007 年奥巴马曾撰文表明: 美国要筹划世界民主国家的协调来克服威权主义国家 (如中国、俄罗斯) 在联合国中的阻挠。² 美国副总统拜登也是一位坚定的民主论者。2008 年 5 月美国国会通过的《汤姆·兰托斯法案》(Block Burmese Junta's Anti-Democratic Efforts Acts) 就出自此人的策划。小布什政府曾在缅甸问题上顽固坚持单边主义立场, 现在看来, 单方面的经济制裁政策可谓基本失效。³ 奥巴马政府在东南亚的具体目标就是, 帮助泰国、印尼巩固民主, 推动越南的民主化进程, 通过多边主义来推动缅甸的民主进程。奥巴马政府将会在基本目标不变的基础上重新考虑对缅政策, 它会突出美国领导下的多边主义, 并通过与东盟 (特别是寄希望于印尼) 的合作来推动缅甸问题的解决。美国驻东盟代表斯科特·马歇尔在泰国朱拉隆功大学一次发言中曾表示: “(在缅甸问题上) 我们愿意倾听东盟国家政府的想法, 而不是仅仅要求他们接受我们的想法”。⁴ 除多边联合施压之外, 当然也不排除奥巴马政府直接与缅甸接触, 以通过高层会晤达成某些交易并推动昂山素季获释。⁵

总之, 美国东南亚外交的调整正在进行中, 已初步显现出以下特点: 一改前任的“选择性介入战略”,⁶ 并转而采取“全面参与战略”; 由之前自命不凡的领导者 and 批评者, 逐渐转变为谦虚自省的聆听者和伙伴。不管这些转变是战略谋划的前奏, 还是应时的权宜之计, 至少目前已得到了东盟的积极回应和热切期望。奥巴马政府下一步要做的就该是如何去落实, 并投入更多的力量来帮助东盟解决该地区经济、政治等发展问

题。就当前而言, 如何引领东南亚国家走出全球经济衰退, 就是考验美国诚意和能力的一个现实问题。但令人遗憾的是, 我们从刚刚闭幕的东盟外长会议上尚没有得到相关信息。

三、促使美国东南亚外交调整的基本动因

新一届美国政府在东南亚地区的外交调整, 与其在该地区的战略利益评估密切相关。总体来说, 美国在东南亚的战略利益与战略目标将基本不变, 所改变的只是其外交策略或者外交手段而已。笔者以为, 奥巴马政府调整其东南亚外交, 是出于对以下几个现实因素的考虑:

(1) 东南亚外交是美国全球战略调整的一部分, 是其巧实力理念的应用。奥巴马一上台就着手“修正”小布什主义的外交理念, 以重塑美国领导形象。从欧洲到东亚四国、中东、拉美、俄罗斯, 以至现在的东南亚, 美国在全球的新一轮外交政策的调整已基本完成。其核心理念便是以硬实力作后盾, 推行“巧实力”外交, 以“柔软身段”与协商对话的姿态来改善美国的国际形象, 以重点解决其所面临的经济危机, 最终来达到强化美国全球实力、重塑美国的领导霸权之目的。奥巴马政府清楚地意识到, 世界权力中心正在由西方转移到东方, 美国应该有一

¹ 同上页 A。

² Barack Obama “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs* Vol 86, No 4, July/August 2007.

³ 2007 年 1 月 12 日, 中国、俄罗斯否决了美英两国提出关于缅甸人权的议案, 印度尼西亚投了弃权票。日本与美国在缅甸政策上也存在较大分歧。

⁴ “The Obama Administration's policy towards ASEAN”. ASP/ISIS Public Forum Summary, February 26, 2009. http://www.isisthailand.org/ASP_data/ASP_Event/2009/20092602/Summary.pdf

⁵ 2009 年 8 月 14 日, 美国参议员吉姆·韦伯 (Jim Webb) 与缅甸领导人丹瑞 (Than Shwe)、总理丁盛 (Thein Sein) 的会晤可能就是一个政策调整的“试探性”行为。Karen DeYoung and Colum Lynch “Webb Visits Myanmar Offer Opening With Burma”, *The Washington Post*, August 15 2009

⁶ “选择性介入战略”可参见 Diane K. Mazy and Brian L. Joh “US Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect”, *Aasian Survey*, Vol 47, No 4 2007.

套更加全面的亚洲战略来应对。众所周知,东南亚地区战略位置十分重要,东盟是连接从印度到韩国、日本“民主共同体”的重要链条。¹正如美国东南亚问题专家、传统基金会东南亚研究中心主任沃尔曼·拉合曼(Walter Lohman)所说的那样:“现在是奥巴马政府在东南亚采取实质性措施的时候了。”

(2)积极参与建构地区秩序,维持对地区的探制权。当前,东南亚乃至整个东亚地区正处于转型中,如何在该地区塑造一个有利于美国利益的地区秩序,是美国最为关注的问题。在美国“善意忽视”的期间,东盟区域一体化建设和规范的社会化认同搞得有声有色,由其所主导的“10+3机制”、“东亚峰会”已成为未来东亚区域秩序的一个可能性选择。美国作为一个全球性大国,却游离在该地区进程网络之外,这本身就是一个值得关注的现象。奥巴马政府重新重视东盟,就意味着对东盟(规范的倡导者)在地区事务中政治影响力提升的认可。美国 CSIS、IDA、CAN 的联合研究报告明确指出:“奥巴马政府要采取积极行动来引领该地区的变革,而不是坐等由地区大国重新构建的新秩序。”²美国可能利用东盟地区论坛的广泛性和协作性来应对地区非传统安全、气候环境和灾害救援等问题,同时将继续打造 APEC 的安全功能,以应对更为宏观的权力竞争和安全困境,虽然两者各有侧重,但都可以突出美国的支配地位。

(3)利用东南亚的市场与资源,摆脱自身的经济危机。美国在这次经济危机中损失惨重,如何迅速走出困境,事关奥巴马的政绩以及美国在全球的影响力。东南亚是世界上经济增长最快的市场之一,东盟也是美国国债的主要持有者;印尼、越南和中南半岛都是美国十分看好的新兴商品市场和投资对象。美国在东盟的投资回报率约为 20%,远远高于其他地区。如何利用东南亚的市场、资源和资金,提升美国与东盟的经贸合作关系,对于奥巴马的稳定经济与实施复苏计划是十分重要的。当前,美国与东盟的贸易虽暂时被中国超过,但有一点却不能忽视:美国与东盟双方尚未签定自由贸易协定;两者贸易互补性

较强,应该还有较大的增长空间。

(4)制衡中国在该地区的影响力。近年来,中国在东南亚综合影响力的增强已是一个不争的事实。约瑟夫·奈曾撰文指出:“东亚峰会的召开是中国谋求新地区权力结构的第一步,美国被排除在该结构之外。中国在东南亚软实力的提升是以牺牲美国为代价的。尽管中国(在东南亚)还没有获得与美国同等的软实力,但美国忽视这一趋势是愚蠢的。美国须投入更多的关注来平衡中国的软实力。”³还有学者担心中国很有可能取代美国,从而主导东南亚地区事务,最终使得美国在该地区的影响日益边缘化。⁴奥巴马政府积极扶植该地区主要国家的经济、军事和民主制度发展,参与东盟多边进程以及地区规范建设,其潜在意图是:在新自由主义规范的基础上塑造地区规范,并鼓励或诱导中国就范,成为“负责任的利益攸关方”。美国清楚地知道,在东南亚遏制中国是不现实的,且这种做法势必会引起中国对地区现状的不满进而改变现行温和的外交路线。美国的策略是:培植对美国友好的新的力量中心,如泰国、菲律宾、印度尼西亚、越南,这既能遏制中国的“霸权野心”,又能确保美国继续在该地区扮演一个关键性的战略行为体。这种“进退两便”的战略部署,将更利于发挥其“离岸平衡手”的作用。

三、美国在东南亚影响的大趋势

美国高调重返东南亚,尤其是美国自愿签

¹ Marvin C. Oll “Southeast Asian Security Challenges: America's Response?” *Strategic Forum*, No 222, October 2006: 1.

² Walter Lohman “Time for the Administration to Turn to Substance in Southeast Asia”, July 20, 2009. <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/wm2547.cfm>.

³ CSIS, IDA, CAN, “The United States and Asia-Pacific Region: Security Strategy for Obama Administration” p 38 http://www.csis.org/files/media/isis/pubs/issues_insights_v09n01.pdf.

⁴ Nye “The Rise of China's Soft Power”, *Wall Street Journal Asia*, December 29, 2005.

⁵ 这种代表性观点可参考: Robert G. Sutter “China's Rise: Implications for U.S. Leadership in Asia”, *Policy Studies* 21, 2006; East-West Center, Elizabeth Economy, “China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States” *Journal of Contemporary China*, Vol. 44 No. 14, 2005.

署 TAC 和倡导“湄公河流域开发计划”, 已引起了媒体和学界的高度关注。当然, 对其实际意义人们也不能过于高估。对美国而言, 能否真正克服“帝国心态”与东盟平等交往, 能否持久地在东南亚地区投入相应的战略资源, 目前尚不能确定。奥巴马政府的政治、经济承诺在面对东南亚错综复杂的现实问题时会不会“说一套、做一套”? 东盟对这个“不能共患难的朋友”会不会完全放心? 下面我们拟做一些分析: 综观美国在亚太地区的安全战略安排, 它是以双边同盟体系为主, 多边安全体制为辅。在东南亚看来, 美国可能加大与泰国、菲律宾、印尼等国家的双边合作, 把这些“民主国家”纳入到“亚太民主国家共同体”(包括日本、韩国、澳大利亚和印度)内; 至于多边机制建设, 美国可能更重视增强以美国为主导的 APEC, 而不会真心实意地帮助东盟打造“东盟共同体”。

在经济合作方面, 如何克服贸易保护主义倾向是奥巴马政府面临的重大难题。相对于保守的共和党推崇自由贸易的立场, 与工会关系密切的民主党就不得不考虑民众的贸易保护主义情绪了。¹ 2008 年 6 月, 美国 CNN 的一项民意调查显示, 过半数美国民众 (51%) 认为自由贸易会损害美国经济, 这是近十年来第一次出现类似情况。² 奥巴马政府经济刺激计划中“买美国货”的方案, 以及韩国—美国自由贸易区谈判的搁浅就初显端倪; 而美国与东盟之间一直存在着巨大的贸易逆差, 在这种情况下, 美国与东盟建立自由贸易区的谈判肯定会更加复杂曲折。

东盟对美国重返东南亚可谓喜忧参半。美国主动遵守 TAC 倡导的行为规范、积极参与次区域合作, 都是东盟梦寐以求的, 毕竟美国强大的安全力量和经济技术优势可以给东南亚带来可观的现实利益。正如东盟秘书长苏瑞恩·披素万 (Surin Pitsuwan) 的所说的那样: “美国是对该地区惟一能提供安全感的大国。”³ 另一方面, 东盟也担心美国利用自己来遏制中国, 这会给地区稳定带来隐患。新加坡南洋理工大学的安全问题专家约翰·哈里森 (John Harrison) 说: “美国加入《东南亚友好合作条约》并重建其在东南亚的

积极存在, 特别是针对中国的”。⁴ 事实上, 除了菲律宾之外, 几乎所有的东南亚国家都不愿意追随美国, 更不愿在中美之间做出选择。⁵ 东盟不希望 ARF 成为大国争斗的场所, 而是各方合作的平台。这恰恰是东盟对周边大国“全部网入” (omni-entmeshment) 的真正目的。

对中国而言, 由于现实利益和地缘位置的关系, 美国在东南亚的任何行动都会对其产生直接影响。美国重返东南亚更是引起了媒体和学界的热切关注。作为单极体系下一个正在崛起的国家, 中国在该地区坚持奉行和平的“睦邻外交”, 坚持开放性地区主义, 倡导“和谐亚洲”的理念, 并不排斥美国在该地区发挥积极作用。如果中美能在东南亚地区合作进程中彼此尊重、关照各自的核心利益, 并在此基础上构建一种朋友式的认同, 那么东南亚的长期稳定繁荣就值得期待。中美两国都接受 TAC 的行为规范, 为这一趋势提供了某种希望。美国驻东盟代表马歇尔公开表态: 中美在东南亚并不是“零和”竞争关系。⁶ 中国许多学者也表示要以“开放的心态”看待美国“重返东南亚”。但事情的发展往往具有两面性, 美国与东盟经济合作潜力大、互补性较强, 一旦全面升级必然会对中国的

¹ Michael Richardson, “US trade policy and Asia: Standing up to protectionist pressures”, *The Straits Times*, November 7, 2008.

² Alexander Mooney, “Poll: Majority against free trade”, CNN, July 1, 2008, <http://www.cnn.com/2008/POLITICS/07/01/cnn.poll/index.html>.

³ Surin Pitsuwan, “America’s Role in Asia: Recommendations from Both Sides of the Pacific”, Seoul, 16 Dec. 2008. The Asia Foundation <http://www.asiafoundation.or.kr/document/ARA%20Seoul/NEA.pdf>.

⁴ Lachlan Camichael, “US counters China by deepening Asia ties”, AFP (法新社), July 23, 2009.

⁵ 关于东盟对中国、美国的战略选择及对地区安全的影响, Evelyn Goh, “Meeting the China challenge: the US in Southeast Asian Regional Security Strategies”, *Policy Studies*, 16, East-West Center, Washington, D. C., 2005; “Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies: Omni-Entmeshment, Balance and Hierarchical Order”, DSS Working Paper Series, Singapore, July 2005; “Great Power and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategy”, *International Security*, Vol. 32, No. 3, 2007/2008.

⁶ Scott A. Marcief’s Remarks to Center of Strategic International Studies Meeting on “U. S. and Southeast Asia: Toward a Strategy for Enhanced Engagement”, Washington, D. C., September 25, 2008.

外贸产生不利影响。再者,美国在南中国海问题、缅甸问题上能否尊重中国的利益诉求,也会有较大不确定性。因此,我们应当对美国在这些问题上的举动保持高度警惕,对影响地区稳定的各种不利因素有充分的认识和应对准备。

五、小结

在全球权力重心由西方逐渐转移到东方的大背景下,奥巴马政府必然会采取各种措施来夯实其亚太战略的薄弱环节(东南亚),以防中国、印度利用美国忙于中东反恐事务之机而在亚洲坐大。¹ 东南亚地区情况错综复杂,中小国家主导的地区多边主义、迅速崛起的地区大国

以及前景不明的地区一体化建设,这三者罕见的“组合”便决定了任何“负责任”的大国在该地区必须具有一个长期的战略规划和坚定持久的实践信心。东南亚安全秩序将有多种可能性,极具可塑性。在过去的十年里,该地区的权力转移正在日益倾向中国这一边,但我们同时也不能低估美国作为“安全公共产品提供者”的影响力。在未来的一段时期内,中国、美国和东盟都应相互调适各自在该地区的外交战略,使地区权力结构、利益结构和观念结构在积极的互动中达到某种平衡,避免“权力转移”理论的悲剧性预言——“失衡”成为现实。²

责任编辑:薛迎春

The Adjustment of Obama Administration Policy toward Southeast Asia and The Causes for Such Change

LI Yibo^{1,2}

(1. Department of Social Science, Beijing Printing College; 2. College of Politics and International Relations, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract Bush Administration has focused on three primary policy objectives towards Southeast Asia to counter terrorism, to enhance bilateral trade and to promote democracy. Due to without a coherent and comprehensive strategy and the commitment of policy mistakes, The United States is rapidly losing its influence in the Southeast Asia region. The Obama Administration adjusts its policy towards Southeast Asia from limited engagement to full involvement to maintain its strategic interests. The paper attempts to analyse the causes of such adjustment and its impacts on the region.

Keywords Obama Administration, Southeast Asia, full engagement

¹ Jacek Kugler, “The Asian Ascent: Opportunity for Peace or Precondition for War?” *International Studies Perspectives*, No. 7, 2006: 36–41.

² 权力转移理论认为,国际体系里主导国与崛起国的权力达到持平(power parity)时,再加上挑战者对现状的不满,爆发大国战争的可能性非常大。这种体系战争大部分是由地区冲突升级所致。参见杰克·利维:“权力转移理论与中国崛起”,载于朱锋、罗伯特·罗斯主编:《中国崛起:理论与政策的视角》,上海人民出版社2008年版,第3–22页; Douglas Lanke, *Regions of War and Peace*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.