

美国政府的东南亚政策

王梦平*

奥巴马政府自2009年初上台至今,一系列新的东南亚政策引人注目:国务卿希拉里出访首选包括印尼在内的东亚国家,随后兑现“深度接触东盟”的诺言,在泰国签署《东南亚友好合作条约》(TAC),并重新评估对缅甸的政策,等等。这些措施一定程度上改观了布什政府对东盟的冷漠态度,意味着美国将对其介入东南亚事务的方式进行深度调整,以谋求“重返”东南亚。^①

一、政策调整的背景及内容

美国的东南亚政策调整孕育在三大背景之中:新政府外交战略的宏观调整;近年来东南亚地区大国博弈的进展;东亚一体化进程的加速发展。

(一)美国政府外交战略的宏观调整。由于伊拉克和阿富汗战争消耗巨大,次贷危机引发的全球经济危机以及两党分歧逐渐加大等原因,使美国陷入外交战略“偿付能力”^②不足的困境,亟需进行外交战略调整。美国新政府上台后,即着力于改变世界对美国的单边主义外交印象,强调合作与伙伴关系。希拉里在美国外交关系委员会发表的被美国务院称为“对外政策的主旨讲话”中表示:“我们的外交政策必须真实地反映这个世界。还采取19世纪的大国协调策略或20世纪的均势战略没有意义。我们不能恢复冷战时期的遏制政策,也不能采取单边主义……我们应在更多国家间引入合作机制,减少竞争,建立一个多伙伴世界。”她还承诺将致力于同主要新兴大国建立更紧密的关系,其中包括中国、俄罗斯、巴西、土耳其、印尼和南非等国家。^③

美国政府寻求与伊斯兰世界的“和解”。奥巴马自发表总统就职演说起,就开始向伊斯兰世界表示“将寻求一条新的前进道路”。2009年6月4日,

奥巴马在开罗大学发表了具有里程碑意义的演讲,坦承美国与伊斯兰世界关系紧张,并提出化解双方矛盾的诸多途径。马来西亚和印度尼西亚是东南亚地区主要的穆斯林国家,其中印尼是世界上穆斯林人口最多的国家,马来西亚则是重要的伊斯兰国家,加之东南亚伊斯兰世界长期保持的温和色彩,这使其有可能成为美国改善与伊斯兰世界关系的重要突破口。

(二)美国在东南亚地区大国博弈中处于不利地位。东南亚地区历来是大国博弈的竞技场。伴随着近年来东亚经济的蓬勃发展,世界地缘政治重心东移。东盟凭借日益增强的力量以及得天独厚的地缘位置,受到世界的关注,诸多大国竞相加强与东盟关系,扩大自身在东盟地区的影响。俄罗斯利用其军事优势与印尼、马来西亚和越南等国展开军事领域的合作,大量向东南亚地区出口武器;欧盟与东盟建立了合作伙伴关系和领导人对话机制;印度更是把东盟视为其“向东看”战略中的重要一环,与泰国、新加坡等国展开了包括经济、军事等领域在内的广泛合作,2009年8月还与东盟签署了自由贸易协定。进入21世纪后,中国对东南亚地区制定了长远而全面的战略,在经济、安全、文化等领域与东盟进行了广泛而深入的合作。尤其在经济领域,2005年中国超越美国成为东盟第三大贸易伙伴。据东盟统计,2008年日、美、欧对东盟的直接投资净额为235

* 作者单位:解放军外国语学院。

^① 所谓外交政策的“偿付能力”,是指一项外交政策要取得成功,必须要有足够的经济资源作为支撑;完善而可靠的外交政策的根本,在于所承担的义务和现有资源之间巧妙的平衡。在能力和义务之间的不匹配,最终必然会导致外交政策的失败。参见白雪峰:“美国对东南亚外交的未来趋势”,《东南亚纵横》,2009年第1期,第61页。

^② “希拉里称美试图建立‘多伙伴世界’”,《参考消息》,2009年7月17日,第2版。

亿美元,比上年减少 29%,而来自中国的净投资额为 15 亿美元,虽然在规模上远低于日、美、欧,但同比增加了 22%。¹ 中国—东盟自贸区已于 2010 年 1 月 1 日正式建成。

反观美国,多年来东盟一直催促其签署 TAC,但美国担心被条约束缚手脚而一直拒绝签署。“9·11”事件后美国借“反恐”为名重返东南亚,与几个东南亚国家展开了一段蜜月期。但反恐并不是该地区的全部,美国不顾东盟各国的实际,一味要求东南亚国家服从其反恐战略的需要,造成美政策与东南亚国家实际利益的脱节。加之东南亚广大穆斯林对美国在阿富汗和伊拉克所谓“反恐战争”持负面看法,美国在东南亚人气大跌。此外,布什政府时期美国对东南亚地区内的各种多边机制也不甚重视,认为这些都是没有效率的“清谈会”。时任美国国务卿赖斯分别在 2005 年和 2007 年两次缺席东盟扩大部长会议 (PMC),以及 2007 年在马尼拉举行的东盟地区论坛 (ARF); 负责东亚和太平洋事务的助理国务卿希尔也没有出席 2007 年在华盛顿举行的美国—东盟对话会议。正是由于在大国博弈中日益处于不利地位的现实,迫使美国考虑“重返”东南亚。

(三) 东亚一体化进程加速发展。 1997 年亚洲金融危机爆发后,东亚各国深切认识到加强地区互助合作的重要性。近年来,东亚一体化取得了一系列引人注目的成就,尤其是经济一体化层面成果显著。1997 年,首届东盟 10 国和中、日、韩 3 国领导人非正式会议召开,标志着以“10+3”为主体的东亚合作机制的产生; 2003 年 6 月,东亚及太平洋央行行长会议组织 (EMEAP) 发行了首期 10 亿美元的亚洲债券基金; 2007 年 5 月,“10+3”财长会议原则上同意建立一个共同的外汇储备库,以防止重蹈亚洲金融危机的覆辙,储备库的规模及份额分配、出资结构等也在 2009 年 5 月 3 日东盟与中、日、韩财长会议中达成共识。除了“10+3”架构外,首届东亚峰会也于 2005 年召开。

美国一贯把自己定位为一个亚太国家,可面对东亚一体化进程的快速发展,却突然发现自己大部分时间游离在外。尤其是近年来东亚一体化的合作

领域逐渐向政治和安全方面扩展,更使得美国坐立不安。东盟作为东亚一体化进程的主要驱动器,自然成了美国政府希望争取的对象。

美国对东盟政策调整的具体内容主要体现在两个层面。一是东盟组织层面。其中最引人注目的是美国一改以往态度,签署了《东南亚友好合作条约》,并由国务卿希拉里带领阵容庞大的代表团参加在泰国举行的东盟地区论坛会议。希拉里在会上表示,美国政府重视东南亚,将与东盟展开全方位合作,称“美国应该更深入地参与亚洲事务”。2009 年 11 月,首届“东盟—美国峰会”在新加坡举行,奥巴马称美是太平洋国家,将继续深化与东南亚的关系。二是东盟国家层面。首先,加强与印尼关系。希拉里 2009 年 2 月的印尼之行为美国与印尼建立“全面战略伙伴关系”迈出了关键一步。双方决定在经济、教育、反恐、人权、缅甸问题、气候变化等诸多领域加强合作,续签了富布赖特教育交流协议,同意美对发展中国家提供援助的两大机构“和平队”和“千年挑战公司”在印尼开展工作。

其次,发展与湄公河流域国家的关系。希拉里在 2009 年 7 月的泰国之行期间还与柬埔寨、泰国、老挝、越南外长举行了会议,共同协商美国与这四个湄公河下游国家建立新合作框架——“美湄合作”的构想。在此框架下,美国将与上述四国在环境保护、医疗和教育等领域进行合作,并建立湄公河委员会与美密西西比河管理部门之间的关系。根据美国国务院公布的数据,2009 年美投资 700 万美元用于湄公河的环境合作项目,同时奥巴马政府还在积极向国会争取额外的 1500 万美元准备用于改善上述四国的食品安全。²

再次,积极酝酿对缅甸新政策。希拉里 2009 年 2 月对印尼的访问中承认,一直以来美对缅采取的制裁政策并没有达到预期效果,美正在就对缅政策进行重新评估。之后,美参议院外交委员会东亚和太平洋事务小组委员会主席吉姆·韦布 8 月访缅,并与缅甸军政府领导人丹瑞大将会谈,还与被软禁

¹ “中国制造业加速投资东盟”,《参考消息》,2009 年 9 月 29 日,第 4 版。

² A n o n y m o u s “ S i n g a p o r e P a p e r V i e w s ‘ R e n e w e d ’ U S A t t e n t i o n i n S o u t h e a s t A s i a ”, B B C M o n i t o r i n g A s i a P a c i f i c, A u g. 12, 2009.

的昂山素季会面。十几年来,美国政府第一次与缅甸政府实现了高层接触。

二、美“重返”东南亚的战略意图

奥巴马政府调整东南亚政策是美国推行其外交新政的一部分,主要包含以下几方面的战略意图。

(一)向世界展示美国“新形象”。2009年7月,希拉里在美国对外关系委员会上首次阐述以“巧实力”为标志的奥巴马政府的外交战略,同时新政府上台后,负责外交政策的主要官员也多次强调美外交要改变布什政府时期的单边主义色彩,重视多边机制。在此背景下,美国有意通过签署《东南亚友好合作条约》和强调东盟在地区事务中的重要作用,向世界展示美国的“巧实力”外交,重塑美国国际形象。实际上,签约举动是美国深思熟虑后的政策选择。美国通过长时间的观望得出结论,友好合作条约的象征意义远大于其约束力,它对美国在地区内的战略利益和盟友结构不会产生实质性影响。

(二)制约中国在东南亚的影响力。在近年来美国地缘战略重心东移的大背景下,西太平洋地区日益成为美在亚太地区地缘战略的重点,作为西太地区的重要组成部分,东南亚的重要性也日益凸显。然而,进入21世纪以来,美国由于专注于“反恐战争”无暇顾及东南亚,而中国在该地区的影响力却不断增大,这引发了美国国内的担忧,甚至有美国学者发出了“东南亚中国化”的感叹。美国内普遍认为,相对于美国东南亚政策只知“专心反恐”,中国对东南亚制定了一套完整的长期战略。美国传统基金会下属的亚洲问题研究中心主任沃尔特·洛曼就呼吁美国应对东南亚地区实行双边和地区并重的政策,以避免东盟和中国一起维护共同利益。美国防部在2004年发表的《亚洲能源的未来》报告中声称,中国正在采取一种“珍珠项链”式的战略,积极在东南亚扩大海上影响力。¹ 缅甸被认为是该战略中的重要一环。美国这几年重视发展与柬埔寨、越南这两个大陆东南亚国家的军事合作,现今又积极酝酿与缅甸进行接触,无疑带有防范并制约中国的意图。

进入2009年后,随着5月13日各国向联合国

提交200海里以外大陆架外部界限的最后期限临近,南海争端各国间的冲突有所激化。为进一步介入南海事务,5月20日美国与菲律宾、泰国、新加坡、马来西亚、印尼和文莱等六国海军在菲律宾展开2009年度“联合海上战备与训练”(简称“卡拉”)演习。美军共出动4艘神盾驱逐舰,其规模堪称历来最大,似乎有意扩大与东南亚国家的演习规模,显示出美国海军在南海的战略布局意义。²

在“反恐”逐渐终结的今天,美国显然已经找到了其“重返”东南亚并制衡中国地区影响力的“新增长点”。

(三)介入地区一体化进程。目前,东亚地区存在着两个层级专属亚洲的一体化架构,即东盟+3(10+3)架构和东盟+6(东亚峰会)架构,二者有一个共同点,那就是都以东盟为核心。”美国由于担心地区主导权的旁落,对于东亚一体化进程最先持回避与抵制态度,但随着东亚地区多边合作的深入发展,美国的态度发生了变化。一些美国战略分析人士指出:“美国应该大力支持东亚地区合作的进一步深化,包括最终建立东亚共同体,但要坚持把东亚看作是一个全球性的或者跨太平洋的伙伴。……美国将继续深深地介入该地区事务之中,发展紧密的双边关系,承担安全义务,与所有现存的东亚地区组织进行经常性交往。”³ 这意味着美国可以选择默许甚至参与东亚一体化进程,但绝不容忍美国被排除在外。鉴于目前东盟在地区合作中的核心地位,及其为东亚峰会参加国所设定的条件,⁴ 美国签署友好合作条约,可以被看作是其对东亚一体化进程的一种新姿态,即美国不但认可东亚一体化进程,而且随时准备参与到这一进程中去。因此,介入地区一体化进程是美国“重返”东南亚的重要战略意图

¹ 马燕冰:“当前美国与东盟国家的关系及其影响”,《亚非纵横》2007年第3期,第16、18页。

² “美军南海演习‘假想敌是中国’”,台湾《自由时报》6月14日报道,载《参考消息》2009年6月16日。

³ Ellen L. Frost “America’s Role in Engaging with Asia’s New Regionalism”, in The Asia Foundation ed *America’s Role in Asia: Asian and American Vistas*, 2008 <http://www.asiafoundation.org/resources/pdfs/AmericasRoleinAsia2008.pdf>

⁴ 王义桅:“美国亚太秩序观的新变化及其面临的挑战”,《国际观察》2009年第3期,第5—6页。

⁵ 东盟提出,参加东亚峰会必须具备三个基本条件:1.是东盟的全面对话伙伴;2.已加入《东南亚友好合作条约》3.与东盟组织有实质性的政治和经济关系。美国是东盟全面对话伙伴国,并且与东盟保持着实质性政经合作关系。

之一。

(四) 优化美东南亚地区盟友结构。美国在东南亚地区可谓“有盟有友”，泰国和菲律宾是其签约盟友，新加坡、马来西亚、印尼等国是其安全合作伙伴。随着冷战后地区地缘形势以及泰、菲国内政治的变化，目前美国与这两个签约盟友的关系都存在着不确定性。尤其是美泰同盟关系，冷战后两国在地区安全形势、中国在东南亚的地位等问题上都出现了不同甚至相反的看法。1997年亚洲金融危机爆发后，美国的消极无为更是对美泰关系造成了很大伤害，而自2006年起就开始进行的美泰自由贸易区谈判也由于两国在知识产权保护、药物进口标准等方面的分歧和泰国动荡的政局而停滞不前。美菲关系相对较为稳定，但菲律宾国内长久以来对于美菲的《军队互访协议》(VFA)一直存在着很大争议，尤其是最近爆出的美国海军士兵强奸菲女子案，更引发菲反对党和左派群体向政府施压。迫于压力，菲众议院已经在对VFA进行重新评估，这也给美菲同盟的未来平添了不确定因素。

在美国政府的东南亚战略中，印尼被赋予了更高的地位。2009年7月，美国战略与国际问题研究中心发布了一份题为《东南亚浮现出的美国同盟与新兴伙伴关系》报告。报告指出，如果美国政府不能制定出一套坚实而连贯的对印尼政策，那么其对东南亚政策便无从谈起。印尼在东盟的力量相当于德、英、法、波四国加起来在欧盟中的地位，如果没有与印尼的坚实双边关系，长远来看，美国在应对能源安全、伊斯兰极端主义，甚至应对中国崛起等问题都会碰到很大的困难。¹ 因此，与印尼建立“全面战略伙伴关系”有助于巩固和优化美国在东南亚地区的盟友结构。

三、前景

东南亚政策是美国政府对东亚政策的重要一环，以签署友好合作条约为契机，美国已经开始了其实质性重返东南亚的征途。就其前景看，以下几点值得关注。

(一) 在发展东盟整体关系上，会更加强调平衡与重点相结合。所谓平衡包含两个方面，即发展

双边关系与接触多边机制的平衡、发展与大陆东南亚和海上东南亚国家关系的平衡。² 布什政府时期，美国在区内主要采取的是“轴辐式”(hub and spokes)策略，以“反恐”为重点，在东南亚推进以美国为中心的一系列双边军事同盟，对于区内的多边合作安排则很少给予实质性关注。鉴于这一政策并不能满足美国在东南亚利益的实现，奥巴马政府的东南亚外交愈来愈显现出发展双边关系与接触多边机制并举的特点。在这一思想的指引下，美国将在打击伊斯兰极端势力、缅甸问题、区域内海上航道安全等方面更多地与东盟进行协商，在稳固其东南亚原有盟友结构的基础上支持地区多边机制的发展。

“9·11”事件后，美国出于意识形态和安全问题的考虑，在重返东南亚的过程中更加注重发展与大陆东南亚国家的关系。与印支三国及缅甸等大陆东南亚国家的关系，始终是美国与东盟成员国关系中的薄弱环节。美国对东盟的贸易与投资90%以上发生在它与东盟老成员国之间，³ 而东盟新成员国恰是大陆东南亚的主要组成部分。就连其在大陆东南亚上的传统盟友泰国，也在他信执政时期与中国保持了更紧密的联系。这些都促使美国力求更平衡地发展对各个东盟国家的关系。除希拉里在2009年的东盟地区论坛上宣布“美湄合作”构想外，美国内也陆续传出相关消息，预示着美国决心向大陆东南亚发起外交攻势：2009年6月，奥巴马总统将柬埔寨和老挝从限制投资黑名单国家中删除；⁴ 10月，美国悄无声息地将国际开发署的援助资金拨给泰国。美国国际开发署官员表示，泰国局势稳定与否对美国利益相当重要，考虑到泰国是美国在该地区维持势力的传统重要战略角色，泰国今后哪怕是稍微倾向中国也会有着重大的外交影响。⁵ 此外，美国还积极酝酿对缅甸政策的调整。可预见美国在

¹ CSIS Southeast Asia Initiative, *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia out of the Shadows*, July 2009, http://www.csis.org/files/publication/090710_southeast_asia_alliances_partnerships.pdf

² 大陆东南亚国家包括泰国、缅甸、越南、柬埔寨和老挝，其余东盟国家皆为海上东南亚国家。

³ 马嫫：“美国—东盟关系与奥巴马政府的政策调整”，《国际问题研究》2009年第4期，第55页。

⁴ Brian M. Carlin, “US Bids to Erase Its Lao Past”, Sep. 29, 2009, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/K129A01.html

⁵ “泰国成中美‘大博弈’新战场”，[香港]《南华早报》，2009年10月3日。

未来将加强与大陆东南亚国家的关系,使其与美国同海上东南亚国家的关系趋于平衡。

与此同时,未来美国将有重点地发展与东南亚国家的关系,而其中印尼与越南将是重中之重。从地缘政治因素看。早在20世纪90年代,美国学者塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)就指出,印尼和越南是两个最倾向于用均势来平衡和遏制中国的国家,但没有其他国家的帮助,印尼不可能阻止中国控制南中国海的权利要求;而越南比其他任何东亚国家都更经常地表现出寻求伙伴以平衡中国的动机。¹ 鉴于中国近年来在东南亚耐心经营出的巨大影响力以及其与上述两国间尚存在的各种矛盾,加之两国与美国之间日益紧密的军事合作,按照“我的敌人的敌人就是我的朋友”的地缘政治逻辑,未来印尼和越南完全“有资格”成为美东南亚政策的重点。

就经济因素而言。印尼和越南不仅是潜在的新兴市场,还在经贸方面与美国有着较强的依存度。两国同为VISTA五国(又称“展望五国”)的成员国。从消费市场看,印尼是东南亚人口最多的国家,现有人口2.25亿,消费市场潜力可见一斑;越南由于中产阶级的崛起,个人消费能力大大增加,国内以基础设施建设为中心的投资在持续扩大,随着市场化改革和对外开放的加快,前景更被世人看好。从自然资源看,两国自然资源丰富,印尼天然气和煤炭出口量惊人,镍和黄金储量在全球排名前10位,还有丰富的橡胶和金鸡纳霜;越南近年来海上石油的勘探,使其从一个贫油国变成石油输出国。² 越南在2007年加入世贸组织后,美国国会立即赋予其永久正常贸易关系国(PNTR)地位。目前,美国是越南最大的出口商品目的地和第四大外国投资来源地。随着英特尔公司在众多亚洲候选国中选择越南胡志明市作为其一个芯片生产地,越南作为全球市场新星的地位也越来越引人注目。2007年,美国与印尼贸易总额达160亿美元,成为了印尼第四大贸易伙伴,美国在印尼的投资总额超过100亿美元。目前,印尼还是美国在东亚和太平洋地区最大的对外援助对象。”

(二)在对缅甸政策上,接触与制裁双管齐下。

十几年来,美国对缅甸的政策一直是采取经济制裁的手段,并说服其他国家也采取同样的政策,不与缅甸政府进行外交接触,积极支持缅甸的民主势力,向缅甸提供人道主义援助。2009年初,美国主要官员陆续释放出调整对缅政策的信号。希拉里2月访问东盟秘书处时就表示美在重新评估对缅政策。9月,负责亚洲事务的助理国务卿库尔特·坎贝尔表示,美国一项长期的政策评估显示,缅甸军政府急于展开对话,而美国打算与缅甸当局展开直接对话,为改善双方关系铺路。³ 另外,希拉里在联合国大会发言时提及在美国与缅甸军政权的接触使缅甸产生政治变化的前提下,最终减轻或取消对缅甸制裁的可能性。从目前奥巴马政府的言论和对缅外交看,如果美国对其缅甸政策进行调整,将实施接触与制裁并重的双管齐下策略。

除了2009年8月美参议员韦布访问缅甸外,9月美国打破对缅甸官员出访美国的制裁限制,允许缅甸外长吴年温少将在美逗留24小时,缅甸总理登盛上将还出席了联合国大会,这意味着美国对缅甸军政府合法性的承认,也似乎标志着美国对缅甸接触的开始。《华盛顿邮报》指出,如果与缅甸进行接触,美国官员将在对话时提出两个议题。一是民主,包括必须释放昂山素季和其他政治犯,允许她领导的政党自由活动,允许反对派参加选举,停止攻击少数民族。二是国际安全问题,美国尤其担心缅甸与朝鲜的关系。⁴

与此同时,希拉里等美国重要官员最近多次表示,制裁仍是美国对缅甸政策的重要组成部分。虽然2009年初希拉里就表示了美国可能调整对缅政策,但当5月昂山素季被延长18个月的软禁时间后,奥巴马总统当即延长了美国对缅甸的制裁。无论是制裁还是接触,也无论成效如何,考虑到美此次

¹ [美]塞缪尔·亨廷顿著,周琪、刘绯、张立平、王圆译:《文明的冲突与世界秩序的重建》,新华出版社,2002年出版,第262页。

² 杨亚清、薄旭:“VISTA五国:‘展望’的展望”,《世界知识》2009年第19期,第38页。

³ 数据来自:CSIS Southeast Asia Initiative U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows July 2009 http://www.csis.org/files/publication/090710_southeast_asia_alliances_partnerships.pdf

⁴ “奥巴马政府称将与缅甸直接对话”,法新社华盛顿9月28日电,载《参考消息》2009年9月30日,第2版。

⁵ “奥巴马政府称将与缅甸直接对话”,[美]《华盛顿邮报》,2009年9月28日,第2版。

“重返”东南亚的主要目标之一是制衡中国，美国很可能会坚持打“缅甸牌”，试图离间中缅关系。

(三) 军事介入呈现新趋势。首先，美国在与其东南亚盟友的军事合作中注意加强军事化软实力的投射。自 2004 年印度洋海啸发生以来，东南亚各国逐渐开始重视军队在执行抗灾、人道主义救援等非战争性军事任务中的作用。美国注意到这一趋势，近年来在与东南亚盟友的军事演习中，不断增大抗灾与人道主义救援等科目的比重，美国还在 2007 年 8 月的东盟地区论坛上倡议筹建一个地区联合救灾部队 (joint regional disaster relief force)。双方的主要军演“金色眼镜蛇”从 2005 年起加入了救灾、减灾以及民间援助科目，2009 年 2 月举行的第 28 次“金色眼镜蛇”演习就将主要科目集中在维和与人道主义救援行动上。¹ 对于美国来说，采用这种“军事化软实力投射”有若干优点：可以用“实际行动”向东南亚地区证明，现在的美国已经改变了以往只注重“反恐”的做法；可以避免对中国不必要的刺激；可以在当地赢取民心，改善美国在东南亚地区的形象。考虑到东南亚地区多自然灾害的实际，未来这种“军事化软实力投射”将是美军保持在地区内军事存在的重要手段。

另外，双方军事合作中的潜艇因素逐渐凸显。随着东南亚地区经济发展的需要，各国对于海上能源的需求不断增长。近年来，东南亚地区，尤其是南海周边国家加速通过政治、军事、经济等多种手段彰显其“主权”，以最大程度地获取海洋利益。2009 年以来，马来西亚和越南相继购入潜艇，充实海军实力。马来西亚第一艘潜艇于 9 月 3 日正式抵达马来西亚海域，使其成为继印尼和新加坡后第三个拥有潜艇的东南亚国家。马国防部长艾哈迈德·扎希德·哈米迪在接受采访时表示，马来西亚向法国购买的第二艘潜艇“拉扎克号”将于 2010 年 3 月抵达马来西亚海域。² 此外，据媒体报道，越南也于 2009 年 5 月与俄罗斯达成一项 18 亿美元的军购交易，购买 6 艘“基洛”级潜艇，这是目前隐蔽性最好的潜艇之一。³ 东南亚拥有潜艇国家的增多将使未来南海海域的安全形势更趋复杂化。更值得注意的是，2009 年 6 月举行的“卡拉”军演中，美国与新加坡海

军之间展开了首次潜艇与水面舰艇配合的作战训练。⁴ 考虑到数个东南亚国家是首次拥有潜艇，其潜艇战法以及潜艇与水面舰艇配合作战经验欠缺，在未来美军与其盟友的演习中有可能大幅增加该科目的演习。

(四) 经济因素或成美发展与东南亚关系之掣肘。由于全球经济危机，美国经济遭受严重冲击，债台高筑，政府面临着实现其经济复苏的紧迫任务。最近，奥巴马政府不断向外界发出信号，称美国不会继续当全球最后的消费国和进口国。白宫首席经济顾问拉里·萨默斯更是明确表示，美国必须从消费型经济转为出口导向型经济，必须从依赖金融活动转向发展实业。⁵ 在此背景下，从长期来看，美国的经济必须进行结构性调整，重新分配资源，使人力资源和货币资源等从金融和消费部门转向出口和投资部门，从而要求美国进行相关的价格调整。这意味着美元必须贬值，相当于向美国的贸易伙伴们发出这样的信号：未来美国不会愿意长期保持巨额经常项目赤字。这样一来，世界上出口拉动型的经济体将无法依靠美国市场来拉动经济增长，而必须转向国内市场和区域内市场。

同时，美贸易保护主义倾向抬头。2009 年以来，随着奥巴马总统通过政府 7870 亿美元刺激计划中的“买国货”条款，以及要求受益于政府援助的汽车企业在美国生产汽车，进而 9 月美对中国轮胎特保案的裁定，各国普遍认为美国的一系列举动是在世界经济复苏的关键时刻释放贸易保护主义信号。而在 9 月底，美国钢铁工人联合会又说服奥巴马总统限制从中国进口轮胎，并提出新 (下转第 11 页)

¹ Sheldon Simon “U. S. - Southeast Asia Relations President’s Cairo Speech Resonates in Southeast Asia”, July 2009 http://www.csis.org/files/publication/0902qus_seasia.pdf Sheldon Simon “U. S. - Southeast Asia Relations Indonesia as Exemplar of Southeast Asia’s Importance”, April 2009 http://www.csis.org/files/media/isis/pubs/0901qus_seasia.pdf

² “马来西亚图谋加强在南海影响力”，《参考消息》，2009 年 9 月 5 日，第 2 版。

³ “越防长宣称购买潜艇为自卫”，[香港]《南华早报》，2009 年 6 月 1 日。

⁴ Sheldon Simon “U. S. - Southeast Asia Relations President’s Cairo Speech Resonates in Southeast Asia”, July 2009 http://www.csis.org/files/publication/0902qus_seasia.pdf

⁵ “美谋求经济转型，美元强势难持久”，[英]《金融时报》，2009 年 8 月 20 日。

会纷纷谴责阿富汗大选中的黑幕问题,所以西方国家要求阿富汗进行第二轮总统大选投票。

其次,美国为首的北约联军正面临巨大压力。从“阿富巴战略”施行几个月来的情况看,在北约联军的军事行动中,有很多塔利班武装分子被捕或被击毙。2009年8月5日,巴基斯坦塔利班最高领导人贝图拉·马哈苏德在美军空袭中被炸身亡,但这无损塔利班的实力。9月2日,巴宗教事务部长卡兹米在伊斯兰堡乘车外出时遭遇不明身份枪手袭击而受伤。在阿富汗,尽管19万阿安全部队和10万北约联军共同保卫选举,但2009年8月20日选举日当天,塔利班等反政府武装人员在阿全境发动超过135起袭击。阿富汗选举委员会当日统计,全国6000多个投票站中有300多个因为安全原因无法开放。¹9月2日,阿富汗国家安全委员会二号人物阿卜杜拉·拉赫玛尼(Abdullah Laghmani)在喀布尔东部拉格曼省首府米特拉姆的一座清真寺遭遇塔利班自杀式恐怖袭击身亡。²

形势正朝塔利班和“基地”组织所预期的方向发展。2009年8月共有48名美军丧生,这也是自

2001年塔利班政权被推翻以来美军在阿富汗伤亡人数最多的一个月。2009年至少有300名联军士兵阵亡,超过了2008年294人的全年记录,这也是2001年以来联军阵亡人数创记录的一年。2009年9月1日,美国有线电视新闻网发布的一项民意调查结果显示,反对阿富汗战争的美国人比例达到57%,这是美国发动这场战争近8年来该新闻网历次民调中的最高比例。民调显示,有近60%的美国人认为美国最终可以赢得阿富汗战争,但只有35%的人认为美国目前正在阿富汗取得胜利。”

“阿富巴战略”只是美国反恐战争所带来的“早产儿”战略。随着时间的推移和伤亡人数的增加,很可能会有越来越多的美国民众怀疑这场战争的价值,反思它原本就具有争议的正义性,从而寻求其他解决“恐怖主义”威胁的方法。◎

¹ /阿富汗选举关系美国战略成败”,中国新闻网,2009年8月25日。

² Rahin Faiez “Spy Chief among 23 Killed in Taliban Suicide Blast”, A Associated Press September 2, 2009.

³ /调查称近六成美国人反对阿富汗战争,创八年新高”,中国新闻网,2009年9月2日。

(上接第6页)的诉讼,要求对来自中国和印尼的铜版纸征税。¹

作为新兴市场的东南亚国家多为出口拉动型经济体,自身市场的有限性使得它们十分依赖外部市场和投资,尤其是作为其主要贸易伙伴和外资来源的美国。2009年7月,美国战略与国际问题研究中心发表的研究报告《东南亚浮现出的美国同盟与新兴伙伴关系》,在对泰国、菲律宾、新加坡、印尼、马来西亚和越南这六个对于美国战略利益影响重大的东南亚国家进行了调研,广泛听取了六国政府官员、学者、商界对于美国和东南亚关系的看法后发现,与美国的经济关系是东南亚国家极为重视的问题,六国普遍担心民主党的上台将使美国贸易政策趋向保护主义从而制约双边关系的发展。²

从目前情况看,这种担心并非杞人忧天,美国迫于国内压力极有可能实施对其贸易伙伴不利的贸易

政策,从而会使美国与东南亚国家出现更多的经济冲突,许多在谈或是准备启动的自贸区谈判,如美国与印尼、泰国、马来西亚以及越南等国的谈判也会因此而更加停滞不前。另一方面,美国的保护主义与经济结构转型很可能将促使东亚区域内各国加速其出口市场多样化的步伐,推动区域一体化进程。这样一来,美国要想恢复在东南亚地区的影响力将难上加难。◎

¹ “美国工会又告中国倾销铜版纸”,路透社美国匹兹堡9月23日电,载《参考消息》2009年9月25日,第3版。

² CSIS Southeast Asia Initiative U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadow July 2009, http://www.csis.org/files/publication/090710_southeast_asia_alliances_partnerships.pdf