

大国竞争、可信承诺与东南亚国家 对冲战略的动态调适^{*}

卢光盛 宋雨纯

[内容摘要] 在中美竞争的态势下,东南亚国家与中美两国三方互动的过程、复杂的利益关系,以及不确定的战略环境,共同塑造了东南亚国家总体采取“两面下注”对冲战略的格局。但是,面对中美竞争程度的变化,东南亚国家长期实施的对冲战略并非一成不变,而是呈现出时而偏向中国、时而偏向美国的“钟摆式”波动。通过对不同时期东南亚国家对冲战略中变化波动的考察,有助于解释中美竞争背景下东南亚国家类似“外交陀螺仪”的战略调适机理。本文引入“可信承诺”这一变量,认为中美竞争程度以及东南亚国家对中美两国信任感知的差异共同影响了其在对冲战略实践中的摇摆波动。可信承诺影响东南亚国家对大国信任的整体感知,一旦感知到差异性信号,东南亚国家便会根据对两国可信度的评估作出回应;进而顺应大国竞争关系的程度变化,在整体对冲战略的框架内调整其政策立场。

[关键词] 大国竞争 可信承诺 对冲战略 “外交陀螺仪” 中美关系

[作者简介] 卢光盛,云南大学国际关系研究院教授;宋雨纯,云南大学国际关系研究院博士研究生

[中图分类号] D814.1; D871.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2095-5715(2026)01-0058-25

一、问题的提出

当前,中美战略竞争已然是理解地区秩序变动以及中小国家战略选择的基

^{*} 本文系国家社会科学基金重大项目“大变局加速演进背景下中国与东盟共建命运共同体研究”(项目编号:23&ZD332)以及“云南省哲学社会科学专家工作站”(项目编号:2022GZZH01)的阶段性成果。

本变量之一,面对不断升级的中美竞争,大多中小国家采取了“两面下注”的对冲战略。东南亚国家处于中美地缘竞争的重要地位,其立场与行为选择成为学界关注和讨论的焦点。以中美关系出现战略性变化为背景,特朗普政府第一任期和拜登政府任期内,双方战略对抗加剧,美国智库界频频以“修昔底德陷阱”“新冷战”等字眼来定性中美战略关系。东南亚在中美战略博弈中的重要性也日益上升,美国在东南亚地区推进“印太战略”,试图对冲中国提出的“一带一路”倡议,压制中国在东南亚地区的影响力,中美在东南亚地区展开了全方位竞争。面对大国竞争的结构性风险,东南亚国家的安全焦虑进一步放大,对大国的信任急剧下降,因而更加频繁地采用“两面下注”的对冲战略。并且,随着大国竞争程度变化以及对中美两国信任程度的不同,东南亚国家的对冲战略也呈现出从“不选边站队”逐步向“选边但不站队”转变的阶段性特征。^① 这一变化反映出东南亚国家在面对大国竞争时,从早期“不选边”侧重风险规避,到“选边但不站队”转向风险杠杆化,利用大国竞争的结构性矛盾,将自身定位为“关键摇摆行为体”以获取议价收益,从早期的保守与回避态度转向了更加积极、灵活的对冲策略。在这一过程中,东南亚国家不再保持单纯的中立或简单地回避对抗,而是根据自身利益与外部环境,选择与特定大国合作,同时保持战略独立性,避免完全站队或依赖某一方。

长期以来,东南亚国家一直认为他们与美国的关系是一种矛盾的接触。因为美国对东南亚地区的政策随着时间的推移发生了阶段性波动,引起了他们对美国承诺的担忧。^② 2017年特朗普就任后,美国对东南亚地区的战略方针呈现出明显的不稳定性。特朗普政府频繁退出多边国际机制的行为导致美国的国内政治信誉以及国际信誉遭受严重侵蚀,美国在东南亚地区的信誉也随之显著下降。2023年,美国智库亚洲协会中美关系中心发布的《美国对华战略应优先重视东南亚》报告指出:“中美在东南亚的影响力呈现‘中升美降’态势,中国更具优势。”

① 聂文娟:《中美竞争格局下东南亚国家的战略选择以及非美盟友关系的新挑战》,《南洋问题研究》2022年第3期,第130~142页。

② Ann Marie Murphy, “America Is Back? Opportunities and Obstacles to Restoring U. S. Credibility in Southeast Asia,” *Asia Policy*, Vol. 16, No. 4, 2021, pp. 66~76.

此外,澳大利亚洛伊研究所发布的《亚洲实力指数(2024)》和新加坡尤索夫·伊萨东南亚研究所发布的《东南亚态势报告(2024)》系列研究也都表明,中国在东南亚地区的影响力更大且不断上升,地区公众对中国的反应更加积极,中国经济、外交、人文、政治、战略影响力优势显著,而美国在东南亚地区更受精英群体欢迎。^① 美国《外交事务》杂志根据政治、经济、军事、文化等指标,对过去 30 年东南亚国家在中美之间的战略位移进行了实证数据追踪。文章指出,东南亚正“缓慢但清晰地向中国靠拢”,而非“始终在中美之间维持等距平衡”。^② 可见,从历时性角度来看,东南亚国家的对冲战略并非静态不变,而是更具有灵活性和动态性,呈现钟摆式波动特征,在不同阶段或偏向美国、或转向中国。为什么东南亚国家的对冲战略会产生这种摇摆波动的现象? 在对冲框架下,哪些因素会影响其更注重加强与中国,而不是与美国的关系? 在前期研究的基础上,本文的关键是如何理解东南亚国家对冲战略的调整与变化。已有研究提供了如下解释。

第一,大国竞争的结构性压力。多数学者指出,大国竞争的加剧显著影响了东南亚国家的对冲战略。当中美竞争相对缓和、呈包容性时,东南亚国家拥有较大的战略机动空间,避免直接选边,实施多元化对冲。^③ 当中美竞争加剧、尤其是在美国的“印太战略”与中国的“一带一路”倡议形成竞争格局后,东南亚国家在经济和安全上同时受到拉扯,战略操作空间被显著压缩。^④ 有研究进一步指出,在中美战略博弈进入新阶段的国际格局下,东南亚国家可能采取“选边但不站队”

① Susannah Patton, Jack Sato and Rahman Yaacob, “Lowy Institute Southeast Asia Influence Index Key Findings Report,” <https://influence.lowyinstitute.org/assets/downloads/LowyInstitute-SoutheastAsiaInfluenceIndex-Key-FindingsReport.pdf>; ISEAS-Yusof Ishak Institute, “The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report,” April 3, 2025, <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/03/The-State-of-SEA-2025-1.pdf>.

② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., “The End of the Long American Century: Trump and the Sources of U. S. Power,” *Foreign Affairs*, June 24, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-long-american-century-trump-keohane-nye>.

③ 刘若楠:《大国安全竞争与东南亚国家的地区战略转变》,《世界经济与政治》2017 年第 4 期,第 60 ~ 82 页;刘丰、陈志瑞:《东亚国家应对中国崛起的战略选择:一种新古典现实主义的解释》,《当代亚太》2015 年第 4 期,第 4 ~ 25 页。

④ Richard A. Bitzinger, “The Strategic Balancing Act: Southeast Asia Between the United States and China,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 45, No. 2, 2022, pp. 180 ~ 195.

的外交路径,以实现国家利益与地区稳定的平衡最大化。^① 此因素在一定程度上解释了东南亚国家对冲战略的变化,但该研究将东南亚国家视为被动接受者,忽视了其作为独立行为体的战略能动性。

第二,国内政治与战略偏好。为弥补体系理论的不足,一部分研究转向东南亚国家内部,强调国内政治因素也是东南亚国家对冲战略动态调整的变量之一。凌胜利从国内政治视角出发,认为东南亚国家的对冲战略主要受战略偏好和共同利益两个因素的驱动。^② 查雯提出,在大国竞争日益加剧的背景下,随着对冲战略强度的提升,东南亚各国内在策略集合的矛盾性也愈加突出,维持对冲将不可避免地受到国内社会的质疑。同时,这一战略的稳定性还与决策者的执政地位息息相关。如果决策者的执政地位不稳,他们更倾向于迎合国内的质疑,导致对冲战略面临瓦解的风险增大。^③ 但是,既有研究通常未能考虑到国内政治因素也会受外部环境影响:在外部环境较为宽松的情况下,次级国家拥有较大的自主空间,因此其实施对冲战略时展现出更强的主动性以争取自身利益;而当外部环境形成明显约束时,次级国家的对冲行为空间被压缩,对冲战略更倾向于表现出被动属性。鉴于东南亚各国国内政治的复杂性,本文认为,要解释东南亚国家实施对冲战略的变化,需要寻找一些共同变量。因此,为揭示区域内对冲战略的共性机制,本文将东南亚国家视为一个整体,分析其对冲战略的共同特征与动态变化。

第三,中美策略互动的阶段性变化。随着中美关系的动态变化,东南亚国家的对冲战略也呈现出不同阶段的内容变化。韩召颖和李源指出,对冲是动态变化的战略选择,对冲战略的生成机制与实施过程在本质上构成一个辩证统一体,而非二元分离的独立环节。^④ 陈拯和王广涛以中美日三边互动过程为例,探讨了

① 聂文娟:《中美竞争格局下东南亚国家的战略选择以及非美盟友关系的新挑战》,《南洋问题研究》2022年第3期,第130~142页。

② 凌胜利:《二元格局:左右逢源还是左右为难?——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应(2012—2017)》,《国际政治科学》2018年第4期,第54~91页。

③ 查雯:《大国竞争升级下对冲战略的瓦解与延续——以澳大利亚、菲律宾、新加坡的对华政策为例》,《外交评论》2021年第4期,第21~51页。

④ 韩召颖、李源:《适应不确定性:菲律宾对冲战略的演变逻辑》,《南洋问题研究》2024年第3期,第33页。

中美两国战略选择对日本对冲战略的影响,并进一步提炼了对冲战略的摇摆机理。^①

总体而言,现有研究在解释“为何对冲”上已取得重要进展,但对在不断变化的地缘政治条件下对冲战略的动态变化仍缺乏系统性解释。尤其在中美竞争关系进一步升级的背景下,亚太地区国家对冲战略的调整和可能的政策转向尚未被充分揭示。无论从体系压力还是国内政治的视角,都难以解释在何种条件下,东南亚国家会更偏向美国?哪些时候又更偏向中国?其战略摇摆的触发机制究竟是什么?现有理论往往将中美的行为视为直接的输入变量,而忽略了东南亚国家对这些行为的“认知过滤”的过程。本文认为,中美两国加强与东南亚国家关系时的可信承诺未被关注,东南亚国家调整对冲战略,并非简单回应中美两国提出了什么方案,而是在评估这些安全保证或经济承诺在多大程度上是“可信的”。基于此,本文由可信承诺切入,从中国、美国与东南亚国家三边互动的过程视角对东南亚国家在对冲战略空间中的具体调整进行分析,并借之探究中美竞争背景下东南亚国家战略选择的驱动逻辑。

二、大国竞争、可信承诺评估与对冲战略中的动态调适

与既有研究不同,本文强调大国战略竞争的程度影响东南亚国家整体对冲战略的方向和强度,并在这一基础上引入“可信承诺”这一变量,以此解释东南亚国家在整体对冲空间中的具体策略。本文认为,东南亚国家的战略实践呈现出显著的“陀螺仪效应”,即物理学中陀螺仪在受外力干扰时,凭借高速旋转依然能保持自身轴向稳定的特性。基于这一物理机制,本文提出“外交陀螺仪”这一概念,用以概括东南亚国家在复杂地缘政治中“动态摇摆”与“静态坚守”并存战略调适机制。在“外交陀螺仪”的架构中,东南亚国家奉行对冲战略的内核遵循着“定轴性”原理,即无论外部环境如何变化,其战略主轴始终锚定风险最小化、

^① 陈拯、王广涛:《对冲中的摇摆:三边互动下的日本“印太战略”演进》,《世界经济与政治》2022 年第 6 期,第 56~79 页。

利益最大化以及维护国家战略自主性这三重核心目标。同时,为了维持这一主轴的稳定,东南亚国家采取的具体策略表现出“进动性”的特征,即在中美竞争程度以及对两国信任感知差异的共同作用下,其外交实践会产生动态的摇摆与波动。这种摇摆并非杂乱无章,而是为了抵消外部的大国竞争压力,正如陀螺仪通过旋转来抵抗力矩以保持平衡。具体而言,在中、美与东南亚国家三方互动的过程中,如果中美战略竞争呈现升级的态势,东南亚国家动态调整战略选择,“选边但不站队”就很可能成为其对冲战略的主要特征。同时,在整体的对冲战略维度下,东南亚国家的具体策略选择在不同时期也会根据中美两国可信承诺情况有所变化和波动。综上所述,“外交陀螺仪”不仅是对东南亚国家战略形态的描述,更揭示了其在变局中通过战术灵活性来换取战略稳定性的深层逻辑。

(一) 大国竞争

大国战略竞争并非孤立或偶然的現象,而是大国间结构性矛盾与核心利益冲突的必然产物。大国竞争主要涵盖三个层面:一是对国际体系及其机构、规则、规范以及非正式联盟主导权的争夺;二是围绕主要地缘政治行为体,展开基于价值取向与现实利益的结盟博弈;三是对以关键技术和经济实力为基础的综合国力展开角逐。^① 大国关系从合作走向竞争,体现的是双方核心利益的不同以及主要战略手段的变化。战略竞争是一个高度互动的过程,其程度可能是温和、良性和包容的,也可能是激烈、恶性和排他的。^② 在本文中,大国战略竞争的强度与限度被视为一个程度性变量,即崛起国和霸权国之间战略竞争的激烈程度,竞争程度反映了两国在战略利益、权力地位以及制度和规则上的冲突水平。在竞争的低限度阶段,崛起国和霸权国之间的利益冲突较为有限,通常局限于某一具体领域或局部地区,双方采取的竞争方式较为温和,并且能够通过谈判、外交以及多边合作机制来解决冲突。在这一阶段,双方的竞争更多表现为非零和博弈,即便竞争激烈,双方也都有获利的空间。在战略竞争的高强度阶段,崛起国与霸

^① Michael J. Mazarr et al., “Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives,” December 19, 2018, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2726.html.

^② 刘丰:《中美战略竞争的限度与管理》,《现代国际关系》2019年第10期,第21~27页。

权国之间的利益冲突已经高度激化,且竞争已扩展到全方位,双方不仅在经济、军事、科技、外交等多个领域展开全面对抗,甚至可能在制度规则、全球治理体系上发生正面对抗。在这一阶段,竞争方式趋于激烈,双方采取强硬措施来削弱对方,且零和博弈成为主导。

同时,中小国家的战略选择空间受制于大国战略竞争的程度。中小国家应对大国竞争所作出的战略选择本质上是一种风险管理,因此中小国家面临风险的差异会进一步造成其战略选择路径和操作方式的不同。如图 1 所示,随着大国竞争从低限度向高强度发展,中小国的战略选择路径也会随之动态调整。当大国竞争处于低限度时,中小国家拥有相对宽松的外部环境与较大的战略自主空间,倾向于采取“不选边站队”的对冲策略。此策略的要义在于维持中立与政策的灵活性,不与任何大国形成紧密捆绑,以谋求自身利益的最大化。然而,随着大国竞争加剧,战略空间受到挤压,中小国家被迫增强对冲力度,其战略随之向“选边但不站队”偏移。“选边但不站队”是指中小国家在具体议题领域表现出明确的策略倾向,但在宏观战略层面刻意避免卷入排他性阵营对抗的一种复合型策略。在“选边”维度,中小国家基于利益最大化与风险评估的理性考量,在安全合作、经贸安排或制度规范等特定领域,对某一大国表现出功能性的偏好与依附;在“不站队”维度,其核心在于拒绝“结构性捆绑”,即刻意规避签署具有全面约束力的同盟条约,拒绝在价值观与安全观上“阵营化”站队,从而保留与其他大国或区域行为体开展多元合作的自主权。究其本质,“选边但不站队”既有别于在大国间保持绝对等距的“完全中立”,亦不同于在政治、安全与意识形态上全面倒向一方的“结盟”或“单向依附”。它体现了一种具有议题选择性、关系非排他性与策略可逆性的务实对冲逻辑,中小国家试图通过适度的战术“选边”获取安全庇护与非对称收益,同时以战略“不站队”维系外交弹性与回旋空间,从而在非对称的大国竞争结构中寻求安全利益与自主发展的平衡。总而言之,从“不选边站队”到“选边但不站队”,反映了在日益激烈的大国竞争压力下,中小国家对冲

战略强度增强的动态调整过程。^① 中小国家的对冲路径从一个相对模糊的中立位置,向一个有所倚重但仍保留灵活性的位置偏移,这是一种在维护国家根本利益与适应外部环境变化之间寻求精巧平衡的战略选择。

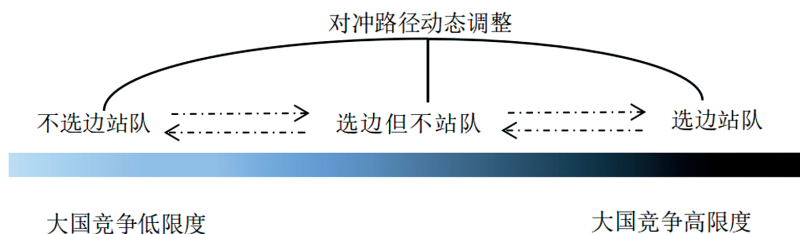


图1 东南亚国家对冲路径的动态调整

来源:笔者自制。

(二)可信承诺

在国际关系中,外交承诺比比皆是,不论是管理盟友还是应对敌手,国家都需要作出承诺以影响对方认知,达成战略目标。^② 外交承诺的重要性在于它们能够建立和维持国家间的信任与合作。可信承诺是博弈论中的一个重要概念,动态博弈的一个中心问题就是可信性。可信的承诺使得国家之间能够预测彼此的行为,从而减少误解和冲突的风险。在国际战略领域,可信承诺的概念最早由托马斯·谢林系统阐述,谢林认为,承诺在国际政治和谈判中是一种战略性工具,它涉及一方宣布将采取某种行动,并希望另一方对这一承诺作出相应的反应。承诺的有效性取决于其可信度,即另一方是否相信承诺方会将言辞转化为实际行动。^③ 李昊儒和杨守明认为,在国际层面上,学者们研究的主要对象是国家之间的承诺,而这些承诺的发布者是国家行为体的领导人。他们关注的核心问题是“可信度”,因为信任就是对承诺被履行的期望。^④ 阎学通强调,信誉受到行动

① 王琛、陈奕平:《中美战略竞争下东盟国家对华对冲战略的策略选择》,《东南亚研究》2025年第2期,第136~153页。

② 曹德军:《国际政治中的可信承诺:一项学术评估》,《太平洋学报》2017年第10期,第12~24页。

③ [美]托马斯·谢林著,王永钦、薛峰译:《承诺的策略》,上海世纪出版集团2009年版,第1页。

④ 李昊儒、杨守明:《国际关系中的政治承诺论析》,《世界经济与政治论坛》2023年第5期,第36~63页。

因素的影响,即信誉需要信守承诺和言行一致。一国的可信度并非单纯由其承诺的内容决定,还取决于能否在实际行动中履行这些承诺。^① 周建仁在此基础上提出了评估可信承诺的双重标准,通过“前后一致”和“言行一致”来判断和衡量一个国家的承诺是否可信。^② 前后信息的不一致、未兑现承诺的历史记录以及虚张声势的做法都会损害一国承诺的可信度。^③ 不难看出,“是否可信”是一国承诺能否产生预期影响力的核心内涵所在。本文认为,一国承诺的兑现程度是决定该国可信度的关键性因素,指向的是“如何履行承诺”的问题,即口头承诺与资源兑现是否相匹配,没有兑现的对外承诺只能被视为虚张声势,不仅无助于提升一国的国际地位,相反会损蚀其公信力。因此,在本文的分析框架中,可信承诺不仅是一个理论概念,更是一个需要被经验性衡量的核心自变量。我们将可信承诺界定为:一个大国通过其言行一致、政策连贯且有实质资源支撑的行动,使受诺国对其未来的行为稳定性和可靠性形成的正面预期。基于此,为实现对可信承诺的有效衡量,本文将其分解为三个可观测的操作化指标:一是资源投入匹配度,即衡量一国口头承诺与为之匹配的物质资源投入之间的一致性;二是高层参与稳定性,即衡量一国最高决策层对关键多边场合的参与是否持续稳定;三是政策连贯性,即衡量一国的区域战略是否具有跨越不同政府任期的稳定性与延续性,以展示其长期承诺的可靠性。本文的核心假设是,由这三个指标综合体现的大国可信承诺,将影响中小国家对对冲战略的调整频率和幅度。例如,当一个大国的承诺被认为可信度下降时,中小国家将增加与其他大国的互动以对冲风险,其战略摇摆的频率和幅度亦会随之增大。通过评估大国承诺是否可信,中小国家可以观察大国传递出的信号及其反馈,并根据自身利益取向灵活地做出政策反应,保持政策选项的开放性,维持回旋空间。

(三) 对冲战略的动态调适

在大国竞争、尤其是竞争程度加剧的背景下,东南亚国家经常面临“被迫选

^① Yan Xuetong, *Leadership and the Rise of Great Powers*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2019, pp. 17 ~ 18, p. 70.

^② 周建仁:《战略信誉、同盟结构与同盟弱化》,《国际政治科学》2020 年第 5 期,第 1 ~ 50 页。

^③ 张晓旭、赵磊:《战略资产视角下国际信誉的战略价值》,《国际论坛》2024 年第 3 期,第 138 ~ 154 页。

边”的压力。尽管东南亚国家的战略自主性在一定程度上会受到压缩,但在没有发生战争的情况下,东南亚国家的生存空间依然存在,大国无法施加“高压攻势”。^① 因此,大国不能采用过于强硬的策略,而首先会通过增大承诺信号成本和频率等方式加强口头许诺的力度,进而赢得东南亚国家的立场偏向。然而,这也引发了大国可信承诺的问题,那就是,东南亚国家为什么相信大国口头承诺的条件而愿意支持大国?^② 大国可能会释放“言过其实”的承诺信号,使东南亚国家担忧这些承诺可能仅仅是虚张声势,从而影响大国的可信度。具体而言,本文将可信承诺这一概念从国际关系理论中抽象的讨论,转化为一套由“资源投入匹配度”“高层参与稳定性”和“政策连贯性”构成的可测量指标。通过这套工具,我们可以系统性地评估不同时期中美承诺的可信度差异,从而解释东南亚国家对冲策略的动态调整,避免了既有研究在分析动机时的主观性和模糊性。

基于此,本文认为,承诺的可信度会影响东南亚国家对大国信任的整体感知,并使其据此相应地调整对冲战略的频率和幅度。基于大国竞争和可信承诺这两个变量的组合,本文构建了一个分析框架,用以解释东南亚国家在对冲战略光谱内的具体策略调适。

在大国竞争处于低限度时,东南亚国家具体的对冲行为依据其对中美可信承诺的动态评估,会分化为三种不同的战略形态:一是当东南亚国家认为中美可信承诺未出现明显差异时,表现为“左右观望”。这是一种因外部环境不确定性而采取的战略暂停与风险规避行为,东南亚国家通过“悬置”信任判断,在外交、军事和经济上避免深度绑定,以保留最大限度的决策灵活性。二是当东南亚国家认为美国可信承诺高时,则演变为“左右逢源”。这是一种在安全保障前提下,趋利避害的务实主义战略,在经济、安全等多个领域寻求利益最大化,表现出自主性与灵活性。^③ 这一形态主要表现为东南亚国家在政治安全领域维持与美国

① 孙通、刘昌明:《中等强国在中美战略竞争中的行为逻辑:基于竞争烈度、依赖结构与利益偏好的解释》,《世界经济与政治论坛》2021年第4期,第41~47页。

② 王梓元、匡泽玮:《大国竞争、昂贵信号与小国对外政策选择——以中美竞争中的菲律宾、新加坡为例》,《东北亚论坛》2024年第1期,第18~23页。

③ 凌胜利:《二元格局:左右逢源还是左右为难?——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应(2012—2017)》,《国际政治科学》2018年第4期,第55~69页。

的关系,同时在经贸领域深化与中国的合作以获取发展红利。三是当东南亚国家认为美国承诺的可信度显著下降时,又表现为“左右摇摆”。这是一种因对“被抛弃”的担忧上升而引发的战略重心调整,国家的信任基础发生偏移,行为重心会系统性地向此时相对更可靠的中国移动,即政策的重心发生了动态摆动。

当中美竞争呈现高强度状态时,东南亚国家的战略选择同样也受到对中美可信承诺判断的影响,亦呈现出三种形态:一是东南亚国家认为中美可信承诺未出现明显差异时,会陷入“左右为难”的战略困境。由于任何明确的倾斜都可能引来另一方的负面反应,导致“引火烧身”的风险增高,东南亚国家倾向于在言辞上保持模糊,在行动上自我克制,避免采取任何可能被解读为“选边”的重大举措。二是东南亚国家认为美国可信承诺高时,其对冲战略调整为“倾向选边美国”。在此情境下,东南亚国家对被“美国抛弃”的担忧下降,同时对“中国威胁”的认知持续存在,主要表现为在政治、军事和外交领域与美国的外交战略保持高度一致,主动借重、配合美国的力量制衡中国。此时,其对冲属性则体现在对“不站队”的保留上,即避免被赋予超出自身利益的、强制性的同盟义务,力图保留一定的战略自主性。三是当东南亚国家因美国可信承诺减弱而将信任重心转向中国时,其战略则转变为“倾向选边中国”。这是一种以发展为导向的有限选边,东南亚国家将本国发展战略与中国深度对接,以“搭便车”的方式实现经济目标。此时,其对冲属性同样体现在“不站队”上,即在经济上追求发展的同时,仍会在安全等领域寻求多边交往,以避免将所有战略选项都置于一个篮子中。

三、东南亚国家对冲战略的动态调适

中美关系的变动已成为影响东南亚国家外部环境的首要变量。^① 东南亚国家普遍担心中美竞争的外溢效应会加剧地区紧张局势,采用对冲战略避免风险

^① 陈拯、王广涛:《对冲中的摇摆:三边互动下的日本“印太战略”演进》,《世界经济与政治》2022 年第 6 期,第 56~79 页。

无疑是首选,但它们也深知这种通过“两面下注”规避风险的做法难以持久。^①因此,东南亚国家的对冲战略并非一成不变,而是更加灵活和分化,呈现出钟摆式的动态特征。这种摇摆是根据不同时期对中美两国的信任变化以及大国竞争的战略特征不断调整站位,争取对自身相对有利的位置与行动空间。值得注意的是,在动态摇摆的过程中,东南亚国家的核心逻辑始终未变,即确保自身能实现安全 and 经济双重获益并维护战略自主性。可以说,这种战略调适机制已经成为东南亚国家在复杂的国际环境中维护战略自主性的关键手段,同时也是在大国竞争背景下塑造东南亚地区地缘政治格局的重要因素。鉴于此,本文结合中美互动的演进,具体分析在奥巴马、特朗普和拜登政府时期,东南亚国家如何评估外部压力并对其对冲战略进行动态调适。

(一) 奥巴马政府时期东南亚国家“左右逢源”

1. 中美竞争:低限度

在奥巴马政府时期,中美关系的显著特点是经济相互依存与战略竞争同时加深,总体上是以合作为主,力图在“管控分歧、展开竞争、深化合作、寻求共同利益”中谋求一种竞争与合作的平衡。^②这种特点主要体现在:一是奥巴马政府对中美关系主动作为,官方层面对华言论总体积极。奥巴马政府采取了“战略再保证”的方针,旨在通过加强高层峰会和建立长期稳定的沟通机制来减少战略误判的可能性,核心在于承认中国崛起的合理性,同时确保这种崛起不会对美国的核心利益构成威胁。^③二是全球金融危机的爆发进一步凸显了中美两国在经济领域的相互依存关系。金融危机使两国认识到,维护全球经济稳定符合彼此利益,因此在金融稳定与经济复苏领域展开了广泛合作。这种经济上的相互依存促使双方在经济政策上保持合作态势,尽可能避免激烈的经济对抗。三是拓展在全球性问题上的合作。中美在应对全球性挑战时展开了重要合作,从而在一定程

① 漆海霞:《中美竞争下的对冲及其风险》,《国际政治研究》2024年第2期,第61~77页。

② 杨文静:《在竞争与合作中寻找平衡——奥巴马政府第二任期对华政策探析》,《美国问题研究》2013年第2期,第85页。

③ Hillary Rodham Clinton, “U. S. -Asia Relations: Indispensable to Our Future,” February 13, 2009, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/02/117333.htm>.

度上降低了双方的竞争程度。尽管整体上两国竞争程度低,但双方在一些关键领域仍存在显著分歧和摩擦,比如奥巴马政府不断介入南海问题,维护有关争议国,指责中国,俨然成了南海问题的主要争议方;网络问题也一度成为奥巴马政府时期中美两国的突出矛盾,在所谓“网络自由”的价值观方面两国存在分歧,美国还频频指控中国通过黑客窃取知识产权。不过,双方都注意管控分歧,避免过激,维持了斗而不破的大局,这也反映出两国关系在这一时期是低限度的竞争。

2. 中美可信承诺:差异不大

奥巴马第一任执政时期是越战结束以来美国对东南亚承诺最显著增强的时期:^①第一,在资源投入上,奥巴马政府上台后致力于重塑美国的国际形象,强调多边主义,并且积极与中国接触,共同应对全球性问题。作为这项政策的一部分,美国的外交政策进行了根本性调整,加强了对亚洲,特别是东南亚地区的关注,这一战略被称为“重心转移”或“战略再平衡”。这种调整是为了回应外界普遍认为美国在该地区投入不足的观点。第二,在高层参与的稳定性上,美国—东盟峰会机制的建立与美国驻东盟使团的设立,代表着奥巴马时期美国在政治层面对东南亚交往的最大变化。第三,在政策连贯性上,奥巴马政府致力于构建一种可持续的长期战略。“亚太再平衡”战略从设计之初就被定位为一项需要长期、持续投入的国策,旨在向盟友和伙伴保证,美国对该地区的承诺不会因其他全球热点而转移。为了确保政策的连贯性,奥巴马政府采取了“全政府”的实施方式,共同推进这一战略。总体来看,奥巴马时期美国对东南亚的承诺水平有所上升,虽然谈不上大规模扩展,但在外交实践上呈现出清晰的“再平衡”取向。

与美国对东南亚承诺水平有所上升相对应的是,在奥巴马政府任期内,中国对东南亚的可信承诺总体上也处于较高水平。首先,在经济方面,2010 年 1 月,中国—东盟自贸区如期全面建成,成为发展中国家间最大的自由贸易区。在此基础上,双方于 2012 年启动了《区域全面经济伙伴关系协定》谈判,为地区构建更高水平的自贸网络提供了制度化框架,进一步增强了中国履行开放承诺的可

^① Prashanth Parameswaran, *Elusive Balances: Shaping U. S. -Southeast Asia Strategy*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2022, p. 67.

信度。其次,在区域合作与政治关系方面,以2013年中国和东盟建立战略伙伴关系10周年为契机,中国—东盟关系进入建立在“黄金十年”基础上的“钻石十年”新篇章。^①2013年10月,习近平主席访问印度尼西亚时发表演讲,提出建设21世纪“海上丝绸之路”的倡议,强调中国愿同东盟携手建设更为紧密的中国—东盟命运共同体。中国更多以“参与者”而非“主导者”的姿态进入东南亚地区的既有机制,通过倡议合作基金、推动互联互通等方式,向东南亚投射出相对稳定且前后一致的政策信号。

3. 东南亚国家的策略选择:“左右逢源”

奥巴马政府时期逐步走出了此前美国政府对东南亚地区“漠不关心”的消极态度,东南亚国家感受到较高的可信承诺,而且中美战略竞争处在初期低限度阶段,因此,东南亚国家对两国的信任维持在一个相对稳定的状态,表现出“左右逢源”的策略立场。一方面,奥巴马政府与东南亚国家关系取得了积极进展,如与越南深化外交关系,与印尼建立战略合作伙伴关系,与菲律宾签署《加强防务合作协议》等。^②日本防卫研究所的报告也指出,奥巴马执政时期,美国以东南亚希望的形式参与该地区事务,尊重东盟的多边主义。例如,美国于2009年加入《东南亚友好合作条约》,2010年成为东亚峰会的正式参与国。在经济合作方面,奥巴马政府主导了跨太平洋伙伴关系,旨在构建包括东南亚国家在内的多边经济合作框架。关于对中国政策,奥巴马政府谋求通过“亚太再平衡”和跨太平洋伙伴关系,恢复美国在东南亚的“失地”。比起对抗更强调参与,对东南亚国家而言是更理想的中美关系。^③另一方面,东南亚国家对美国“再平衡战略”也持有一定的保留态度。尽管大多数东南亚国家普遍欢迎美国的重返,但这种欢迎更多出于“需要”而非“喜爱”。这些国家需要借助美国来平衡中国在该地区日益增强的影响力,但并不打算完全倒向美国。东盟国家希望美国成为东盟主导的地区多

① 林昆勇:《积极推进中国—东盟命运共同体建设》,《东南亚纵横》2015年第7期,第37页。

② 杨文静:《在竞争与合作中寻找平衡——奥巴马政府第二任期对华政策探析》,《美国问题研究》2013年第2期,第85页。

③ Japan Policy Forum, “Japan and ASEAN’s Future: Close Cooperation in Solving Shared Issues,” February 26, 2024, <https://www.japanpolicyforum.jp/diplomacy/pt2024022611003213720.html>.

边合作机制中的“参与者”而非“领导者”,以避免美国在地区事务中施加过度影响,从而保持东盟自身在区域事务中的主动权与领导地位。^① 美国这种在相对实力下滑背景下仍持续加大投入的做法,使东南亚国家倾向认为,与中国在经贸与发展维度上展现出较高的可信承诺相比,美国在安全与政治维度的地区存在具有一定的稳定性和可靠性。因此,在中美低限度战略竞争与奥巴马政府的战略调整的推动下,东南亚国家立场总体相对稳定,表现出在中美之间“左右逢源”的特征。

(二) 特朗普第一任时期东南亚国家的“选边中国”倾向

1. 中美竞争:高强度

2017 年,特朗普就任美国总统后,大幅调整奥巴马时期的外交战略,坚持走“美国优先”路线,将中国视为首要的、全面的、全球性的战略竞争者,中美战略竞争程度加大。2017 年 12 月,特朗普政府发布首份任内《国家安全战略报告》,其中提及中国 30 余次,将中国定义为“修正主义国家”“竞争对手”,并在经济关系、地区角色、意识形态等方面对中国大加指责。^② 2018 年 3 月 22 日,特朗普政府宣布对中国出口美国价值 500 亿美元的商品征收惩罚性关税,标志着美国对华贸易战正式启动。^③ 贸易战对中美两国都产生了极大的消极影响,中美关系迎来了建交 40 多年以来的低谷。在印太地区,特朗普政府对“中国威胁论”的宣传更加明确,打压中国崛起的意图愈发明显。2018 年 2 月,特朗普签署和授权秘密级《美国印太战略框架》,成为美实施“印太战略”的纲领性指导文件。^④ 自特朗普政府提出“印太战略”以来,该战略的维度、强度与内涵被美国不断发展充实,将中国视为美国“首要竞争对手”,加紧从政治、经济、安全等多方面遏制中国在全球各区域的发展合作。^⑤ 由此可见,特朗普第一任期内,中美两国在地缘政治、经贸、意识形态等各领域展开竞争和交锋,中美关系陷入紧张状态。

① 杨悦:《大国竞争与特朗普政府对东南亚政策》,《美国研究》2020 年第 6 期,第 89 ~ 101 页。

② 韦宗友:《特朗普政府国家安全战略与中美关系的未来》,《当代美国评论》2018 年第 1 期,第 33 ~ 49 页。

③ U. S. Department of Defense, “2018 Department of Defense National Defense Strategy,” January 19, 2018, <https://news.usni.org/2018/01/19/2018-department-defense-national-defense-strategy>.

④ The White House, “U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

⑤ The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” November 10, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

2. 中美可信承诺:美低中稳

在特朗普第一任期内,东南亚国家对美国的信任度明显降低,主要是因为:第一,在资源投入匹配度上,美国的“战略雄心”与物质投入不符。特朗普政府表达了支持区域一体化和增强互联互通的积极意愿,并重申了东南亚国家在“印太战略”中所处的重要位置。然而,美国承诺向东盟提供的 1.13 亿美元科技、能源和基础设施援助以及 3 亿美元安全援助,在规模上与美国对东盟重要性的定位和期望东盟在战略上给予的支持之间存在显著差距。第二,在高层参与稳定性上,美国的行为表现为持续性的“元首缺位”。特朗普总统上任后,连续于 2018 年和 2019 年缺席东亚峰会及美国—东盟峰会,尤为值得注意的是,2019 年美国仅派遣国家安全顾问作为特使与会,创造了 10 年来美国参会官员级别最低纪录。此举引发东盟多国不满,使此次美国—东盟峰会出现了大多数东盟领导人缺席、仅以外长级别对等参会的局面。有东南亚学者指出,特朗普的缺席在一定程度上损害了东盟系列会议所代表的外交象征意义。^① 第三,在政策连贯性上,特朗普政府的行为体现为对前任核心战略的公然否定。他抛弃奥巴马政府与部分东南亚国家构建跨太平洋伙伴关系的举措,令东南亚国家对美国东盟政策的连续性与可持续性产生质疑。尽管特朗普政府的声明一再强调东南亚国家对美国的重要性,但其实践行为引发了东南亚国家对美国可信承诺的质疑,东南亚国家对美国的信任度在这一时期明显降低。

与美国的东南亚政策形成鲜明对比,中国对东南亚的政策展现出高度的一贯性与稳定性。2018 年 11 月,第 21 次中国—东盟(10+1)领导人会议正式通过《中国—东盟战略伙伴关系 2030 年愿景》,意味着中国成为第一个与东盟制定中长期合作规划的对话伙伴。^② 双方强调,将重点推动《东盟互联互通总体规划 2025》与中国“一带一路”倡议的深入对接,同时加强《东盟愿景 2025》与《联合国 2030 年可持续发展议程》的协同推进,致力于打造南南合作的典范。这一阶段中

^① Joseph Chinyong Liow, *Ambivalent Engagement: The United States and Regional Security in Southeast Asia after the Cold War*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2017, p. 235.

^② 谢美华、赵青:《指引中国—东盟命运共同体之船行稳致远》,新华网,2018 年 11 月 14 日,https://www.xinhuanet.com/world/2018-11/14/c_1123714494.htm。

国—东盟经济建设合作也更上一层楼,取得了诸多实质性进展。2018 年底,中国与东盟 10 国分别签署双边共建“一带一路”合作文件。2020 年,东盟首次超过欧盟,成为中国最大的贸易伙伴,双边贸易额达到历史新高。2020 年 11 月,在中国和东盟的推动下,全球最大的自由贸易协定《区域全面经济伙伴关系协定》正式签署。

3. 东南亚国家的策略选择:倾向选边中国

面对特朗普政府时期美国可信承诺的下降,以及中美竞争的持续升级,东南亚国家的对冲战略重心发生了显著的调整,核心特征表现为:在对冲战略转向“选边不站队”的总体趋势下,东南亚国家呈现出倾向选边中国的意愿,这一战略转向是对美国承诺失效后,对冲风险、寻求确定性的理性反应。一方面,美国在资源投入、高层参与和政策连贯性上的全面倒退,使得东南亚国家对“被抛弃”的担忧成为主导,它们必须寻找新的、更可靠的外部伙伴以保障自身利益。另一方面,中国通过持续深耕区域合作架构和不断升级的双多边合作机制,为东南亚国家提供了急需的确定性。美国智库战略与国际研究中心 2020 年 6 月发布的研究报告也印证了这一认知转向,报告指出,东南亚精英普遍认为中国在该地区的政治和经济影响力已超越美国,且这一趋势在未来 10 年将持续扩大。^① 这一策略的转变,在经济和安全两个领域均有明确体现:在经济领域,东南亚国家对“一带一路”倡议的认知经历了一个逐步深化的过程,从观望、谨慎乐观到积极参与,“一带一路”倡议吸引了东南亚国家越来越多的参与。^② 在安全方面,中国与东南亚国家的合作显著加强,双方通过海上联合演习和湄公河联合巡逻,共同打击跨国犯罪、维护区域安全与稳定。此外,在反恐情报共享、军事装备合作及南海行为准则磋商方面,中国与东南亚国家也取得了积极进展。总体来说,特朗普第一任期对东南亚国家较低的可信承诺为中国增加与东南亚国家的合作提供了“战略

① Michael J. Green, Amy Searight and Patrick Gerard Buchan, “Power, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from Southeast Asia’s Perspective,” June 9, 2020, <https://www.csis.org/analysis/powers-norms-and-institutions-future-indo-pacific-southeast-asia-perspective>.

② 郭延军:《中国东盟“一带一路”合作:主要进展、多元认知及推进路径》,《当代世界》2019 年第 9 期,第 61~66 页。

空窗期”，东南亚国家进行了目标明确的一次战略再校准。通过在经济上深度对接、在安全上提升互信，成功对冲了美国承诺失效带来的风险，其行为模式与以发展为导向，倾向选边中国的战略内涵相适配。

（三）拜登政府时期东南亚国家的“左右为难”

1. 中美竞争：高强度

拜登政府就任后，虽然在具体政策上修正了特朗普政府“印太战略”中过于单边主义的操作，但在内涵上将中国视为“威胁”的程度不降反升，因此也被称为“印太战略 2.0”。整体上看，拜登政府进一步明确并提升了中国对美的挑战与威胁程度，抹黑中国，认为“中国是有重塑国际秩序的意图”，并称中国是“唯一可整合日益增强的经济、外交、军事和技术力量而挑战美国的国家”。^① 2021 年 3 月，拜登政府颁布了《过渡期国家安全战略指南》，明确将中美关系界定为战略竞争关系。^② 随着对中国竞争思维的延续，拜登政府在多个领域加强对中国的制衡，并将印太地区作为其战略部署的核心重点，不断加大对印太地区战略资源投入。拜登政府于 2022 年 2 月发布任内首个《美国印太战略》，2024 年 2 月 9 日，美国国务院发布“印太战略”实施两周年报告，对过去两年来拜登政府“印太战略”实施成果进行回顾和宣传。《美国印太战略》发布两年来，已形成较为完整、立体、多元的对华竞争体系。总体而言，拜登上台后延续了对中国强硬的态势，中美并未出现明显的战略缓冲，或者说缓冲小于预期。

2. 中美可信承诺：美国重回高位

随着中国与东南亚国家关系日益加深，拜登政府认识到其在东南亚的影响力可能逐渐被中国替代，因此调整了特朗普时期对东南亚国家漠视的政策，试图全面修复受损的信誉。第一，在资源投入匹配度上，为修正特朗普政府的“口惠而实不至”，拜登政府高调推出“重建更美好世界”计划及后续的“全球基础设施和投资伙伴关系”，并启动了“印太经济框架”，试图在经济和基础设施领域匹配

^① The White House, “The 2022 National Security Strategy,” October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

^② Joseph R. Biden, “Interim National Security Strategy Guidance,” March 3, 2021, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

其“印太战略”的宏大叙事。第二,在高层参与稳定性上,拜登政府深刻认识到元首外交的重要性,全力弥补前任的“缺位”。拜登不仅恢复了总统亲自出席东亚峰会的惯例,更于 2022 年在华盛顿举办了高规格的美国—东盟特别峰会,将美国的高层参与稳定性从特朗普时期的谷底拉回高位。第三,在政策连贯性上,拜登政府通过发布新的《印太战略》报告等方式,力图展现对东南亚政策的长期性和严肃性,以修复特朗普时期“断节”造成的损害。然而,美国国内政治的撕裂,使得东南亚国家对其政策能否跨越政府任期保持连贯性抱有结构性疑虑。

这一时期,中国在东南亚地区的可信承诺依旧保持高位,中国—东盟关系发展站在新起点,面临新机遇,合作正在从快速发展的“成长期”加快迈入提质升级的“成熟期”。在 2021 年 11 月 22 日的中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上,习近平主席发表题为《命运与共 共建家园》的重要讲话,宣布建立中国—东盟全面战略伙伴关系,提出共建和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”,中国东盟关系开始进入携手共建更为紧密的命运共同体的新阶段。这一阶段,中国—东盟自贸区建设合作也取得了诸多实质进展。2022 年 11 月,中国与东盟启动中国—东盟自贸区 3.0 版升级谈判,后于 2023 年 2 月、4 月以及 6 月相继开展了三轮磋商,谈判涵盖货物贸易、投资、数字经济和绿色经济等领域。与此同时,中国与东盟在《区域全面经济伙伴关系协定》、东盟与中日韩(10+3)等多边合作机制下紧密合作,共享区域经济一体化机遇。

总体来看,在拜登政府时期,东南亚国家对中美承诺的评估呈现出总体水平均较高、但相对差异并不悬殊的“承诺均势”状态,即中美可信承诺差异低的新局面。这种以高强度竞争为特征的承诺均势,为东南亚国家在后续阶段陷入“左右为难”、被迫精细管理对中美关系的策略困境埋下了伏笔。

3. 东南亚国家的策略选择:“左右为难”

面对拜登政府时期形成的、以高强度竞争为特征的“中美承诺均势”,东南亚国家的对冲战略选择呈现出分化的特征,即多数国家陷入“左右为难”,亦有少部分国家表现出向中美两国选边的不同倾向。对于多数东南亚国家而言,面对中美双方的积极投入,由于担心任何明确的倾斜都可能引来另一方的负面反应、导

致“引火烧身”的风险增高,东南亚国家倾向于在言辞上保持模糊,尽可能地争取自身利益最大化,实现对大国竞争风险的有效规避。这主要表现为:在公开场合反复强调“不站队”和“东盟中心地位”,避免在重大议题上作出明确表态;同时,对台海等高度敏感问题,东南亚各国声明坚持“一个中国”政策,呼吁各方保持冷静与克制,但已开始就相关撤侨、投资安全等问题进行预案研究,为安全政策的调整展开前期工作。其中,一些国家在特定领域表现出明确的“选边”倾向,利用美国承诺回归的机遇窗口,采取更为主动的倾向选边美国的策略,以期获得更稳固的安全保障。例如,在南海问题上,菲律宾对美国的可信承诺评估等级为“高”,表现出倾向选边美国的策略,美菲关系不断加强。2023年2月,美国国防部长奥斯汀访问菲律宾时,明确表示《美菲共同防御条约》的适用范围扩大到菲律宾在南海的武装部队、公共船只和飞机。同时,根据美国与菲律宾在2014年4月签署的《加强防务合作协议》,在该协议已经同意美军进驻菲律宾5个军事基地的基础上,新开放4个军事基地。

拜登政府时期东南亚的策略选择并非单一的“左右为难”,而是一个分化的、动态的图景。大多数国家在大国竞争压力下表现为“左右为难”的策略,以求规避风险;另一些国家在特定领域表现出“选边”倾向,其行为模式与在“选边不站队”框架下,因对美国承诺信任度回升而“倾向选边美国”的战略内涵相适配。

综上,东南亚国家对冲战略在不同时期的变化波动可以验证,由承诺是否可信带来的东南亚国家对大国信任的整体感知以及大国竞争关系的变化程度对东南亚国家在对冲战略的调整有着关键性影响:在奥巴马政府实施“亚太再平衡”战略可信承诺有所增加、中美竞争总体低限度的情况下,东南亚国家立场相对总体稳定,表现出在中美之间“左右逢源”的特征;随着特朗普第一任期美国推进“印太战略”口惠而不实以及中美竞争升级,中国积极推动“一带一路”倡议并深化与东南亚的经济合作,在多重因素共同作用的背景下,东南亚国家的立场也在一定程度上变化为“倾向选边中国”;拜登政府上台后加大了对东南亚国家的投入,其可信承诺较特朗普时期有所提升,而中国一以贯之,在东南亚地区的可信承诺依旧保持高位,在大国竞争并未出现缓和的情况下,东南亚国家的立场呈现

出“左右为难”的特征。

四、东南亚国家的对冲战略面临再调整

美国对东南亚的政策一直不稳定,有时密切接触,有时却分心或专注于其他地区和问题。在特朗普第二任期的当下,东南亚国家正重新审视域内外大国的角色定位与互动方式:面对不断加剧的地缘摩擦,“对冲策略”仍属突出的应对特征,但诸多东南亚国家正转变安全威胁认知体系及影响力衡量标准,战略重心正从传统安全联盟体系、外交信号传递,转向务实性结果导向评估。相较于纠结“谁倾向何方”,东南亚各国日益关注哪些合作伙伴能持续兑现承诺,并为当前紧迫挑战提供切实可行的解决方案。^①

(一) 特朗普第二任期对东南亚国家的潜在冲击

随着中美全球竞争的激化以及美国国内对资源分配的深入审视,东南亚作为一个整体,在美国“重返亚洲”或“印太优先”战略中的重要性正面临考验。然而,美国的价值主张在持续性与变革性方面仍模糊不清,推动美国承诺的三大核心动力——实力支撑、政策执行、威胁认知等,仍然充满不确定性。尽管美国政府中一些关注亚洲的人意识到印太地区的重要性,但在政策上应在多大程度上接受地区多极化的现实、相较于其他挑战应给予中国多少关注以及美国资源投入是否足以兑现自“重返亚洲”以来的承诺等问题上,仍存在分歧。^② 中国凭借持续扩大的市场准入政策、落地见效的互联互通项目以及灵活务实的南海策略,已在经济、外交与公共舆论层面形成系统性优势;而美国由于退出跨太平洋伙伴关系协定、“印太经济框架”缺乏实质开放、对盟友安全承诺摇摆及外援突然切断等连续失误,正将“经济接触有限且逐渐有害”与“战略可信度下降”的双重负面印

^① Vu Lam, “Shifting Tides: Southeast Asia’s Changing Perceptions of the Major Powers,” The Diplomat, June 13, 2025, <https://thediplomat.com/2025/06/shifting-tides-southeast-asias-changing-perceptions-of-the-major-powers/>.

^② Prashanth Parameswaran, “Trump II, Southeast Asia, and Assymetric US-China Competition,” The Diplomat, May 1, 2024, <https://thediplomat.com/2024/05/trump-ii-southeast-asia-and-assymetric-us-china-competition/>.

象叠加放大,导致东南亚地区精英和民众对美信任度显著下滑。^①

可以说,在特朗普第二任期内,东南亚地区在经济领域所面临的最大的挑战之一是贸易问题。特朗普高度重视解决与东南亚部分国家之间的贸易逆差问题,特别是在他眼中那些不公平、无理且未能带来预期成果的贸易关系。特朗普新关税政策实施的目标是吸引制造业回流美国,减少对外部供应链的依赖,尤其是降低对中国的依赖。然而,尽管这种保护主义政策有助于在短期内将制造业从中国转移到东南亚国家,但供应链重组是一个漫长的过程,其对贸易冲击的缓解作用可能十分有限。此外,东南亚国家在中美贸易战中获益的局面可能被逆转,因为特朗普对中国商品加税可能加剧中美经济脱钩,使东南亚国家面临在两大经济体竞争中选边的困境。正如罗伯特·基欧汉与约瑟夫·奈共同撰写的分析文章《漫长的“美国世纪”的终结:特朗普与美国权力的根源》中指出的,特朗普政府以非对称性依赖关系的相对优势为筹码,向贸易伙伴施压。这种对全球贸易依存关系的攻击,实际上削弱了美国权力根基,并将加速围绕美国的国际秩序的崩溃。^② 在安全领域,特朗普政府可能进一步加强在东南亚的军事部署,在同传统盟伴国家强化安全合作基础上,拉拢越南和印尼等在南海问题上具有特殊战略地位的国家进入美国的安全战略框架。特朗普第二任期内相关举措或将进一步加剧地区内大国博弈,引发地区国家安全担忧,导致地区稳定性下降。^③ 特朗普的外交策略可能更倾向于要求东南亚国家在地区安全、军事化以及国防投入上承担更多责任。例如,美国可能要求东南亚国家加强与美国的军事合作,特别是在南海问题上采取更加明确的立场,以遏制中国的海上扩张和军事化行动。

总而言之,特朗普第二任期与东南亚关系的前景“维持现状”最为可能,但“中美竞争加剧”同样有显著概率,“战略收缩”整体可能性较低。^④ 一方面,美国

① Kuok Lynn, “Economics Is Security: Building US Strategy in Southeast Asia,” June 23, 2025, <https://www.brookings.edu/articles/economics-is-security-building-us-strategy-in-southeast-asia/>.

② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., “The End of the Long American Century: Trump and the Sources of U. S. Power,” *Foreign Affairs*, June 24, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-long-american-century-trump-keohane-nye>.

③ 卢光盛:《特朗普 2.0 对东南亚的影响与中国—东盟合作路径》,《当代世界》2025 年第 4 期,第 13~18 页。

④ Ralf Emmers and Catherine Jones, “Evaluating the Prospects for US – Southeast Asia Relations Under the Second Trump Administration,” *Asian Survey*, Vol. 65, No. 4 ~ 5, 2025, pp. 702 ~ 727.

在地区的“经贸—安全—海上通道—投送能力”等结构性利益牵引其维持在东南亚的存在；另一方面，特朗普“交易型—关税工具化”模式又可能周期性推高冲突烈度并挤压东盟中心性。对地区而言，特朗普政府的政策充满变数，“维持现状”虽非最佳，但为对冲战略保留空间；“竞争加剧”则会放大内部差异与外部挤压，东南亚国家将继续在中美竞争的不断升级和特朗普的单边主义政策的背景下摇摆不定。^① 然而，不变的仍然是东南亚国家在这场大国博弈中力求最大化自身利益、最小化风险、维护战略自主性的核心诉求。

（二）东南亚国家在对冲战略中的动态调适

东南亚各国政府正在重新评估外部影响的标准。美国《外交事务》刊文指出，东南亚正“缓慢但清晰地向中国靠拢”，而非“始终在中美之间维持等距平衡”。^② 尽管美国 2025 年在东南亚的声望略有回升，但这并非对美国战略立场的重新认同。东南亚摇摆的一个原因在于美国在经济领域持续缺位，无论是贸易规模、投资深度，还是基础设施建设，“一带一路”倡议早已在本地区形成实质影响力，而美方倡议则进展缓慢、成效寥寥，这进一步削弱了东南亚国家对美国的信心。在一个经济与安全密不可分的地区，没有强有力的经济承载，任何安全承诺都难以转换为长期的地区影响力。^③ 军事接触仍然重要，但在本地区最关心的问题上开展务实合作也同样重要，能够支持能源转型、气候适应和长期发展的国家更有可能建立持久的信任。这一逻辑反映了该地区对发展援助看法的转变：信任和影响力不再是通过宏伟战略或头条新闻来赢得，而是通过持续、切实的成果来满足实际需求。当美国对东南亚政策呈现出可信承诺缺失与单边主义倾向时，东南亚国家会灵活调整对冲战略为弱化战略接触层级并实施建构性接触方

① 刘洪钟：《特朗普 2.0 冲击下亚太地区分工调整动向与中国角色》，《当代世界》2025 年第 4 期，第 19～27 页。

② Yuen Foong Khong and Joseph Chinyong Liow, “Southeast Asia Is Starting to Choose: Why the Region Is Leaning Toward China,” *Foreign Affairs*, June 24, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/china/southeast-asia-starting-choose-khong-liow>.

③ Lynn Kuok, “How Trump’s Coercion Could Backfire in Asia: Forcing the Region to Choose Sides Risks Pushing It Toward China,” *Foreign Affairs*, April 17, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-trumps-coercion-could-backfire-asia>.

略。^① 非美国盟友国家会采取战略模糊的策略,通过规避系统性风险行为降低政策敏感度,以减少触发美国单边制裁的可能性。从理性选择来看,东南亚国家考虑到与美国深度接触可能导致的非对称风险分配与有限收益预期,战略审慎原则促使其在对冲战略调整中将“战略疏离”作为双边关系基准线。这一战略调适反映了东南亚国家面临的结构性困境,力量差距压缩了其在中美竞争中的政策回旋空间。此外,战略进取路径也是东南亚国家对冲战略可能的调整方向,东南亚国家会借助特朗普政府的实用主义执政特征,通过渐进式利益诱导机制,逐步构建符合区域利益诉求的双边关系框架。例如,以特定领域投资协定换取关键技术合作备忘录的签署,属于此类战术性利益交换的典型范式。不过,此类战略调适面临双重脆弱性,一方面存在协议执行不力导致的信任危机,另一方面需警惕美国基于相对优势实施的追加要价行为。这一动态过程凸显了东南亚国家在大国竞争背景下的战略韧性与适应性。^②

总的来看,随着特朗普实施“对等关税”加剧与东南亚国家的贸易摩擦,并引发了地区国家对美国贸易政策可靠性与可预测性的普遍疑虑。这种不确定性在美国总统特朗普的亚洲之行中得到进一步印证。访问期间,美国虽与马来西亚、泰国、越南及柬埔寨签署了多项双边贸易协议,但这些协定被认为存在非对称性。此外,特朗普还见证了泰国和柬埔寨签署停火协议,并有意将中国排除在签署仪式之外。面对日益加剧的贸易保护主义压力与外部环境的不确定性,东南亚国家正积极寻求强化区域内部合作。在第47届东盟峰会结束后,多国领导人继续在马来西亚磋商,寻求通过《区域全面经济伙伴关系协定》和其他多边合作机制,构筑新的区域稳定框架,抵御贸易保护主义风险。不难看出,在特朗普政府将参加东盟峰会与签署贸易协定挂钩的背景下,东盟内部已就避免“以邻为壑”的举措达成共识,并寻求与其他伙伴协同行动,以减少对美国这个外部市场的依赖,进而增强区域整体的经济自主性。

① Vu Lam, “Shifting Tides: Southeast Asia’s Changing Perceptions of the Major Powers,” *The Diplomat*, June 13, 2025, <https://thediplomat.com/2025/06/shifting-tides-southeast-asias-changing-perceptions-of-the-major-powers>.

② 王琛、陈奕平:《中美战略竞争下东盟国家对华对冲战略的策略选择》,《东南亚研究》2025年第2期,第136~153页。

五、结 语

在某种程度上,东南亚地区是中美战略竞争的“试验场”甚至“先决地”。^① 本文的研究表明,东南亚国家的对冲战略并非一种静态的中间路线,而是一种基于“外交陀螺仪”机制的动态调适过程。东南亚国家通过具体策略层面的“左右摇摆”,来抵消大国竞争带来的外部压力,从而在根本上确立并维护了以国家利益和战略自主为核心的相对稳定。中美竞争程度的强弱与大国可信承诺的虚实,是驱动这一“陀螺仪”加速旋转或调整角度的关键变量。

随着特朗普再次当选美国总统,中美博弈将进入更具不确定性的“深水区”,东南亚国家“外交陀螺仪”的运转将面临前所未有的考验。特朗普政府鲜明的“美国优先”导向意味着美国对该地区的可信承诺将大幅波动,叠加中美竞争烈度的持续攀升,将对东南亚国家构成巨大的外部压力。因此,东南亚国家的对冲战略可能会呈现出两个新趋势:一是结构性的“务实偏移”。鉴于美国难以提供与中国“一带一路”倡议相匹敌的实质性经济产品,且安全承诺难以转化为长期的发展红利,东南亚国家将呈现出“缓慢但清晰地向中国偏移”的态势。二是交易性的“战略进取”。在总体避险的基调下,部分国家将利用特朗普政府的实用主义特征,尝试通过“战略进取”路径,以特定领域的投资协定或技术合作来换取双边关系的稳定性。

在此背景下,中国应充分利用“外交陀螺仪”的稳态机制,着力于提升对东南亚国家的可信承诺。一方面,应保持战略定力,做好应对部分国家短期政策剧烈摇摆的预案;另一方面,应确保三大全球倡议与东南亚发展需求的精准对接,通过口头承诺与资源配置的高度匹配,塑造高确定性的地区合作环境,从而在复杂的地区博弈中构建稳固的战略互信。

【责任编辑:卫蔚】

^① 卢光盛:《“边缘”何以走向“中心”:以东盟为例》,《探索与争鸣》2022 年第 8 期,第 28~31 页。