

## 美中对立的牺牲者：扎根于东南亚国家联盟（东盟）的实用主义



今后，东盟内部可能会出现将小多边主义的尝试（如四方安全对话、澜湄合作等）和东盟框架积极作为候补来定位的动向。[……]东盟的印度太平洋方针，就是这能让该动作成为可能的松散的框架。

Photo: OPgrapher / PIXTA

东南亚各国以松散的合作关系与大国交锋。东盟强悍的外交态度有很多值得日本学习的地方。

铃木早苗（东京大学大学院综合文化研究科副教授）

### 对外安全保障政策的自由度和对立的历史

美中对立依然在持续，东南亚国家联盟（东盟）成员国对美中等域外国的立场存在差异，有人指出东盟内部出现分裂和对立。但从历史的角度来看，有一些点也不能完全如此断言。

第一，东盟原本不是军事同盟，不妨碍成员国根据各自的国家利益制定对外安全保障政策。也就是说，其自由度很高，可以自由进行松散合作和联手。20世纪70年代，马来西亚曾在美国、中国和苏联的保证下提议实现东南亚中立化。对此，泰国考虑到激化的越南战争，对重视对美关系的立场提出了异议，新加坡和印度尼西亚也认为有可能招致大国的不当介入而对大国的介入表示反对。结果，东盟并没有明确要求域外大国参与东盟事务，只是发表了希望东南亚中立化的宣言。



铃木早苗副教授

在对美国的安全保障关系上，东盟各国也采取了不同的方针。菲律宾和泰国与美国保持了密切的关系，而印度尼西亚等国则优先考虑不结盟的立场。其他东盟国家半默认驻菲美军基地对地区稳定是必要的。另一方面，20世纪80年代末，菲律宾就与美国的基地问题谈判时，要求东盟其他国家支援，但是驻菲美军基地被视为美菲双边问题，避开以东盟整体来对应（玉木一德《在菲美军基地问题与东盟的对应》冈部达味编《东盟的国民与地区一体化》日本国际问题研究所，1989年）。从2006年开始召开东盟国防部长会议，但并没有推进传统的军事合作，只是争取增加军队在灾害管理中的作用等非传统安全合作而已。

第二，东盟内部的对立并不是始于最近。纵观历史，各成员国经常反目。如上所述，20世纪70年代，围绕东南亚中立化问题出现了意见分歧。

另外，导致东盟内部长期对立的事例有柬埔寨内战（1978-91年）。对于越南入侵柬埔寨，东盟分裂为对越强硬派和绥靖派。其背景是对域外大国的威胁认识的不同。对越强硬派主张应该优先考虑作为该国后盾的苏联的威胁，而绥靖派主张与越南对立的美国是威胁，对作为缓冲地带的越南表现出了绥靖姿态。另外，东盟在20世纪90年代围绕缅甸的加盟问题发生了对立。

但是，这样的冲突并没有达到致命的让东盟崩溃的程度，也没有成员国退出。东盟各国在调整不同利害关系的同时继续维持合作。确实，美中对立或许突出了东盟价值观和见解的差异。但是，对东盟国家的政策负责人来说，事实上对立也是家常便饭。

## 东盟印度太平洋方针

即使内部有这样的对立，在被迫对外发送信息的时候，也尽可能重视作为东盟整体的态度。“尽可能达成内部一致”不是彻底消除内部对立，而是以达成协议为目标。结果，在不具有强制力的协议、履行手续上达成了承认各国自由裁量的协议。因此，往往有很多情况对东盟的期待落空，或抱有失望感。

2019年6月发表的东盟印太展望也是上述协议之一。中国提出了一带一路倡议之后，出现了日本和美国关于印度太平洋的构想，美中两国相继在该地区提倡形成地区秩序。一些国家，特别是东盟的大国印度尼西亚提出了向东盟传达印度太平洋地区的秩序与合作方式的必要性。印度尼西亚主导的协议不干涉内政、具有开放性、包容性、尊重国际法、重视对话而不是竞争，以及强化海洋合作、连接性、推进SDGs（可持续发展目标）、其他经济合作（4个合作领域）等，以EAS（东亚峰会）为代表的东盟主导框架下推进合作。

但对于如何将这一东盟方针反映在实际合作中，东盟内部似乎没有形成共识。以海洋合作和基础设施开发为核心，意在强化东盟的连接性，就这一点印度尼西亚也想作为本国的政策提出，其他的加盟国，特别是新加坡等对这个方针的具体化表现消极。出于该原因，作为倡导国的印度尼西亚甚至主张与印度的双边合作作为该方针的具体化步骤，拉低了具体化的门槛。东盟国家很大程度上认为印度太平洋合作，不应该是新设一个像亚太经合组织那样的组织来推动，而应重视东盟主导的现有框架，基于网络的以一种松散的形式进行。

另一方面，对于该东盟方针，域外各国也相继做出了反应，也有一种重视实际利益的看法认为，如果因此能得到来自域外国家的支援的话，没有理由不利用。中国看透了东盟的实用主义姿态。虽然中国对东盟政策中使用了与日本、美国等国相同的“印度太平洋”持否定

意见，但正如预想的那样，中国很快就发现了该方针所表示的加强连接性和一带一路构想的基础设施开发有共同点。在 2019 年 11 月的中国东盟领导人会议，触及东盟方针和一带一路，发表联合声明确认基础设施开发合作的重要性。

另一方面，日本、美国、澳大利亚对东盟方针表示了明确的支持，但具体化的动向还有待今后落实。在 2020 年 11 月的日本东盟首脑峰会上发表了关于这一方针的联合声明，确认东盟方针与日本“自由开放的印度太平洋”构想共享推进和平与合作的基本原则；在现有框架下加强合作；形成透明开放的基于规则的区域秩序；确认支持善治、尊重主权、不干涉内政等东盟各项原则；加强与东盟方针中提出的 4 个领域协同效应等合作。

## 在对中国的警惕和经济关系的夹缝中

对许多东盟国家来说，中国共享实用主义无疑也是一种威胁。成员国的亲华派也有不少认为有必要应对中国影响力。东盟国家总体上对美国在东南亚地区的干预进行了正式、非正式的欢迎。对于美国主导的美日印澳四方安全对话（QUAD），一方面有人认为是轻视东盟而表示反对，相反也有人期待这是应对中国威胁的框架（Le Thu H, “Southeast Asian Perceptions of the Quadrilateral Security Dialogue,” The Australian Strategic Policy Institute; 2018）。

另外，在东盟，警惕中国的呼声正在逐渐高涨。在南中国海问题上，中国的行动逐年升级，不仅是直接受害的菲律宾和越南，马来西亚和印度尼西亚等也开始加强警惕。许多东盟国家进入 2020 年后，明确支持 2016 年常设仲裁审判的判决，承认菲律宾方面认为中国在南中国海的主权主张等违反国际法。美国也表示支持这一说法，并表示支持仲裁法院判决，称中国的主张在国际法上没有根据。

东盟国家自行应对中国威胁有其局限性，有意利用美国对华强硬路线来牵制中国。但是，全面强烈推出这样的方针，超出必要地刺激中国也不是上策。

其理由是，第一，与中国的经济联系对东盟各国的经济增长不可或缺，需要保持良好的关系。这一点，不仅是在南中国海问题上，被认为是亲华派的柬埔寨、泰国、老挝以及其他成员国也是如此。最近，超越了国家层面的相互依存关系，地方城市、省级单位的联系也在加深，对于东盟各国的地区开发来说，与中国的关系无法割舍（渡边见伸弘著《中国·东盟的冲击》日经 BP，2021 年）。

此外，在湄公河地区的合作中，2015 年启动的中国主导的澜沧江湄公河合作（澜湄合作）正迅速显现出存在感。作为一带一路构想一环的这一合作，有中国、泰国、缅甸、柬埔寨、老挝以及越南参加。2020 年 2 月，新型冠状病毒开始在世界范围内蔓延，在老挝首都万象召开了中国东盟特别外长会议，就病毒对策进行了信息交换。本次会议是配合原计划召开的澜湄合作第五次外长会议而召开的，除了澜湄合作成员以外的东盟国家也齐聚万象。可以看出，东盟各国有借中国主导的框架加强合作的意图。

## 对美国的反对和合作

东盟国家希望避免与中国对立的第二个原因是，美国的东南亚政策只是对华政策的一环，美国是否继续对东南亚地区和东盟事务进行干预，干预到什么程度还不透明。美国特朗普政

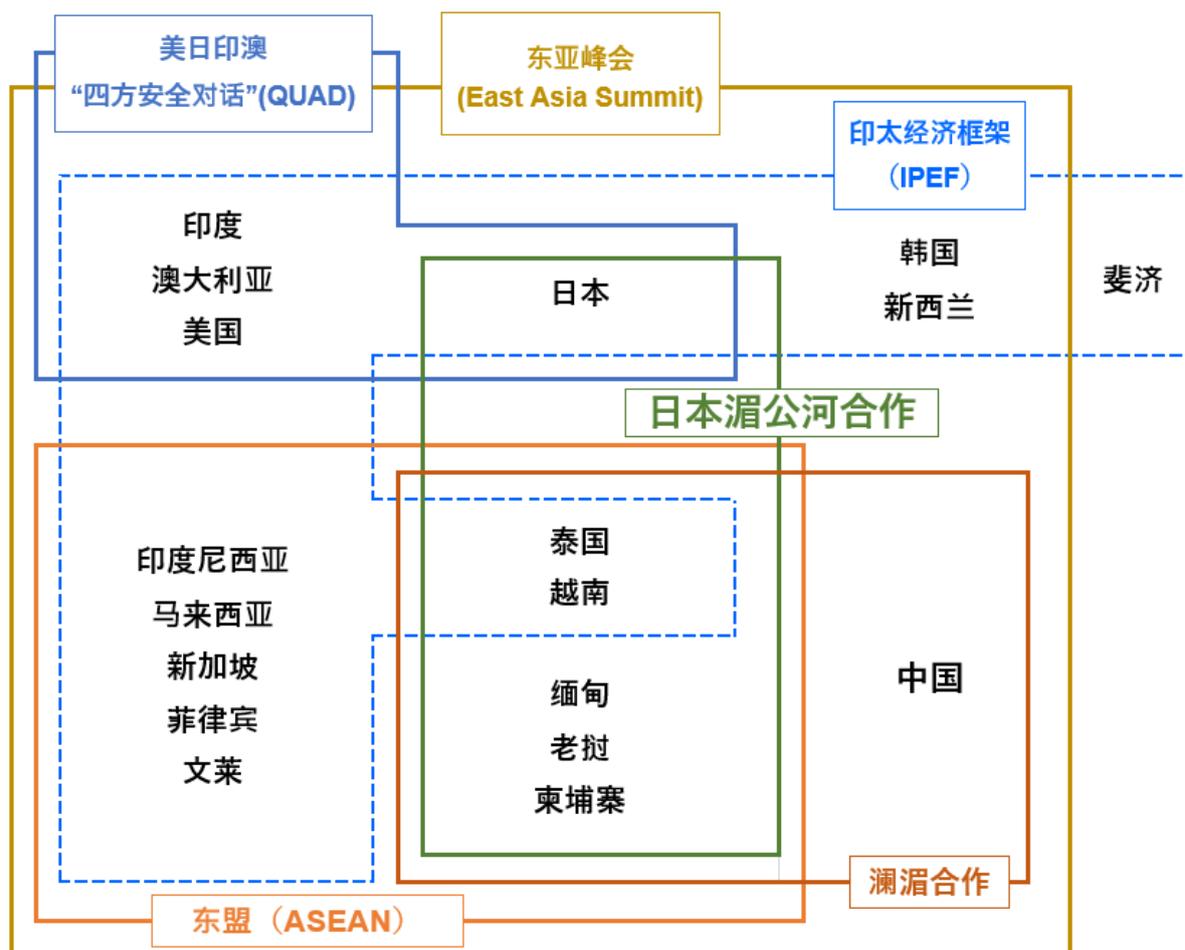
府和拜登政府对东盟的干预政策也没有太大不同，也不太有可能因为 2022 年 11 月的中期选举结果做出改变。

确实拜登与特朗普不同，出席了东盟会议，2022 年 5 月在华盛顿召开美国东盟特别首脑会议等，显示出拜登政府重视东盟的态度。但是，该政府在 2022 年 2 月发表的印度太平洋战略中，在确认对东盟支持的同时，与澳大利亚、日本、韩国、菲律宾、泰国的同盟国一起，提出方案将印度、印度尼西亚、马来西亚、新加坡、越南等作为伙伴，强化与以上各国的关系。也就是说，比起东南亚一体化的地区，更重视双边关系。

另外，2021 年 8 月，副总统卡马拉·哈里斯选择被认为东盟对华强硬派的越南和新加坡。2022 年 5 月拜登政府倡导的 IPEF（印太经济框架）也暗地里旨在建立一个排除中国的形式的供应网，而不是推进自由贸易。除柬埔寨、老挝、缅甸以外的东盟 7 个国家参加了 IPEF，东盟各国各自对应着 IPEF。但是，即使是参加国，也没有决定与美国共享这个框架的理念。

美国主导的 Quad 和中国主导的澜湄合作，将被认为是印度太平洋上少数国家的小多边主义(Singh Bhubhindar and Teo Sarah, *Minilateralism in the Indo-Pacific*, Routledge, 2020)。这样考虑的话，在印度太平洋地区，存在着不同成员的各种各样的合作框架，各自打算在印度太平洋地区合作中定位自己的位置（参照图）。

### 图：印度太平洋地区的合作框架



资料来源：笔者制作。

针对这样的动向，东盟各国一方面反对轻视自己，另一方面也要看能否加以利用，根据情况寻找不惜合作的灵活应对方式。今后，东盟内部可能会出现将小多边主义的尝试和东盟框架积极作为候补来定位的动向。上述东盟的印度太平洋方针，就是这能让该动作成为可能的松散的框架。

## 中美没有的日本独自の东盟政策

2023 年是日本东盟友好合作 50 周年纪念。2020 年，日本和东盟确认了东盟的印度太平洋方针与日本“自由开放的印度太平洋”的协同效应。其中，强化东盟连接性和高质量的基础设施开发相关联。希望日本能够强调一直以来实施支援的高质量基础设施开发等，主导形成关于印度太平洋地区合作机制的讨论。

另外，有必要再次强调日本支援东盟核心的合作领域是印度太平洋地区合作的一环。东盟在印度太平洋方针中的四个合作领域是极其全面的，可以包括个别具体问题。例如，在非传统安全保障之一的灾害管理中，日本已经对东盟及成员国进行了很多支援。如何超越日本东盟合作，将这一领域定位于广域区域合作，对日本来说在战略上极其重要。

在日本东盟合作中，日本一直重视东盟框架。这一点依然重要，但也需要对日本湄公河合作和对东盟成员国的双边支援。有必要再次确认，将这种合作纳入日本东盟合作，或者与日本东盟合作形成互补。美国和中国不否认多边框架的重要性，但基本上一直重视双边关系。对此，日本认为，让多边合作和双边合作有机联动，可以发展多层化或网络状的印度太平洋地区合作。日本湄公河合作与澜湄合作，将湄公河地区定位为与中国对立的场所，并非是上策。日本从东盟各国和中国的实用主义中可以学习到的东西很多。

翻译责任：日本综述。月刊杂志《Voice》2022 年 12 月号《美中对立的牺牲者：扎根于东南亚国家联盟（东盟）的实用主义》，得到笔者以及版权所有者 PHP 研究所的许可，日本综述负责翻译、转载。

---

### 铃木早苗（东京大学大学院综合文化研究科副教授）

1999 年毕业于东京大学教养学部。2009 年，完成该研究生院综合文化研究科博士课程。2011 年获得博士（学术）学位。在日本亚洲经济研究所（IDE）日本贸易振兴机构（JETRO）担任研究员，在马来西亚战略与国际研究所和战略与国际研究中心”（CSIS）雅加达中心担任客座研究员，从 2020 年开始担任现职。著作有《作为形成协议模式的东盟》（东京大学出版会，2014 年）等。

---