

# 特朗普 2.0 冲击下东盟大国平衡战略的发展前景

翟 崑

【内容提要】东盟大国平衡战略是指东盟组织及其成员为寻求自身和地区的安全与发展，总体上对周围大国实施多面交好、不偏不倚的外交战略。在长期复杂演进的国际格局中，尤其是在百年未有之大变局背景下，东盟大国平衡战略日趋成熟，对维护东盟国家自身利益、东盟共同体建设以及东亚和亚太区域的合作与稳定发挥了重要作用。特朗普 2.0 时期，东盟大国平衡战略将面临全方位的强劲冲击，其在中美之间搞平衡的难度将加大。东盟大国平衡战略的发展前景，是在前期积累的丰富战略实践和历史经验基础上综合运用和创新各种策略，在中美大国关系演进中寻求共生与合作空间。可持续且具有韧性的东盟大国平衡战略，对亚太和全球秩序的良性发展具有重要意义。

【关键词】东盟 大国平衡战略 特朗普 2.0 东盟中心地位

东盟的大国平衡战略，是东盟组织及其成员为寻求自身和地区的安全与发展，总体上对周围大国实施的多面交好、不偏不倚的外交战略。这是小国在大国之间寻求生存和发展的一种战略，即在大国之间利用大国矛盾，寻求利益和力量的平衡。该战略的演进是个动态调整的过程，实施主体是东盟及其成员国，客体是主要大国，主客体之间密切互动、相互影响，构成一个复杂的系统战略场。随着百年未有之大变局大幕的拉开与加速演进，大国战略博弈在东南亚的全面展开，尤其是在美国特朗普 2.0 冲击的背景下，东盟的大国平衡战略也在积极应对调整，未来将有新的发展。

## 东盟大国平衡战略大致定型

近现代以来，东南亚国家多被大国主导控制，很难说能在大国之间实施平衡战略。总的来看，尽管东盟早在 1967 年就成立了，但其大国平衡战略整体上是 1991 年冷战结束以后逐渐兴起并成熟起来的，目前已大致定型。

### 一、东盟大国平衡战略的演进

东盟成立时，东盟五国（印度尼西亚、马来西亚、泰国、新加坡、菲律宾）形成一个松散的地区组织，东盟及其成员对外战略的主要任务是应对美苏两极格局、

“共产主义渗透”，以及越南战争和柬埔寨战争等问题，整体上实施亲美反苏反华战略。可以说，这个阶段东盟的大国平衡战略，面对的是冷战格局下东南亚地区的战争与和平问题、东盟国家及其他东南亚国家的生存问题。1991 年冷战结束后，美国独大并推行经济全球化和区域经济一体化政策。这给其他地区大国的成长带来机会，也为东盟及其成员的发展及实施大国平衡战略、维护地区发展与安全提供了条件。在后冷战时代，一方面，大国关系比较缓和，为东盟实施大国平衡战略带来更大空间；另一方面，东盟在 1997 年亚洲金融危机之后主导创建的东亚合作机制，更是历史性、开创性地为东盟实施大国平衡战略提供了制度化合作的平台。经过冷战后 30 多年的努力，东盟的大国平衡战略逐渐定型，与各大国均保持了良好的合作关系，促进了地区的繁荣和稳定，自身也获得较大战略红利。

### 二、东盟大国平衡战略的整体性

当前东盟大国平衡战略的突出特征是整体性。这里的整体性有三层含义：一是东盟本身，即东盟作为一个地区性的国际组织，有较为一致的实施大国平衡的对外战略立场。在后冷战时代，东盟整体不断扩大，从“小东盟”变成“大东盟”，即在 6 个“老东盟”国家的基础上（文莱 1984 年加入东盟），先后吸纳越南（1995）、老挝和缅甸（1997）以及柬埔寨（1999），在进入 21

世纪前成为几乎囊括所有东南亚国家的“大东盟”。目前，2002 年从印度尼西亚独立出去的东帝汶正积极申请从东盟观察员成为东盟正式成员。2022 年，东盟各国原则上同意接纳东帝汶为成员国。新成员也都接受东盟的大国平衡战略。二是冷战结束后，东盟十国总体上采取大国平衡战略。1979 年中美建交后，“老东盟”国家纷纷改善对华关系。冷战结束后，印度尼西亚、越南、新加坡等国对华关系也趋于改善。当前，绝大多数国家都遵循不在中美之间选边站的战略。三是东盟的大国平衡战略是个系统。东盟在推进地区一体化进程的同时，建构起囊括所有地区大国的“东盟+”结构，即以东盟国家为中心，分别与亚太主要国家建立了制度化的战略伙伴关系网络。这些被“东盟+”结构连接在一起的国家，不仅包括中美等主要大国，也包括日本、俄罗斯、印度、澳大利亚、韩国等对东南亚具有较大影响力的国家，并且扩散到欧盟以及英法德等国，中东、非洲和拉美等地区，甚至形成以东盟为中心而连接起来的“东盟世界”。<sup>[1]</sup>“东盟+”结构的最大特点，就是将东盟组织成员的发展、东盟一体化建设进程、东亚和亚太地区合作、亚太秩序的演进，有机形塑在一起。

### 三、东盟大国平衡战略的标志是“东盟中心地位”

东盟在实施大国平衡战略的过程中，塑造了“东盟

中心地位”这一核心战略概念，成为大国平衡战略的主要标志。2007 年，东盟提出“东盟中心地位”概念并得到大国的支持。东盟反复强调东盟是东亚地区合作的驾驶员，具有中心地位，要求大国尊重、维护和支持东盟的中心地位，甚至将“东盟中心地位”规则化和道义化。同时，大国也积极回应东盟对中心地位的诉求，均尊重、维护并支持“东盟中心地位”。本质上，“东盟中心地位”是东盟在“东盟+”结构中的中心地位，泛指地区中心、机制中心、网络中心等。多年来，“东盟中心地位”受内外因素，尤其是大国关系变化的影响，呈现时高时低的波动性变化。因此，“东盟中心地位”的起伏是反映国际格局动荡缓和、东盟大国平衡战略成败得失的晴雨表。近年来，随着世界进入新的动荡变革期，尤其是中美关系的重大变化，东盟国家明显感到其中心地位受到削弱。这是因为，美国在表态尊重“东盟中心地位”的同时，力推“印太战略”，“东盟中心地位”实际上受到挤压。为此，东盟于 2019 年发表了《东盟印太展望》（AOIP），力倡不排他的包容性地区秩序，坚持不在中美之间选边站，通过充当中美之间超级联系人的角色，维护中心地位。截至目前，“东盟中心地位”仍比较稳固，大国也没有提出放弃“东盟中心地位”，这标志着东盟的大国平衡战略还没有发生根本性变化。



2025年1月19日，马来西亚兰卡威，东盟外长非正式会议举行。

## 特朗普 2.0 冲击东盟大国平衡战略

东盟国家与其他国家一样,普遍认为特朗普 2.0 必然对本国的发展与安全、内政与外交产生重大影响,甚至制造新的危机。

### 一、对东盟成员国的冲击

东盟成员国是东盟大国平衡战略的主要实施者。比起特朗普 2.0 可能带来的机遇,东盟国家更强调风险。根据全球流行的“特朗普风险指数”(Trump Risk Index),泰国、菲律宾等美国盟国将面临较高的遭受报复性措施的风险。<sup>[2]</sup> 东盟国家面临的普遍问题包括:一是对东盟国家的尊重问题。轻视外交礼仪、干涉他国内政、实施贸易霸凌等行为在特朗普第一任期内都有迹可循,特朗普 2.0 单边主义、孤立主义政策将使东盟国家的政治主张遭遇冷落,东盟国家的大国平衡能力也将受到霸权单边行径的考验。二是“交易主义”(Transactionalism)外交问题。特朗普在国际事务中以美国利益优先,外交政策具有一贯的“交易主义”色彩,试图通过交易外交筹码,达到反哺内政的目的。<sup>[3]</sup> 缺乏谈判筹码的东盟国家,在与美国讨价还价中处于不利地位,即使获得美国的单边承诺,也可能被作为筹码交易,加剧东盟国家的恐惧感和焦虑情绪。例如,对那些不愿为自己国防付费的东盟国家,特朗普可能放弃美国对其的保护。三是本国民粹主义倾向上升的问题。特朗普的全球西方保护主义联合政策可能会在东盟国家引发涟漪效应,加大经济不平等与社会矛盾,刺激东盟国家内部的民粹主义情绪。四是内政干预问题。这方面越南、老挝、缅甸、柬埔寨等国比较关注,如美国曾对缅甸的罗兴亚人问题指手画脚,干涉缅甸内政。五是关税与“产业回流”带来的挑战。越南等东盟国家对美贸易顺差较大,年均高达 2000 亿美元左右。<sup>[4]</sup> 美国制造业回流、全球供应链重塑将挤压东盟国家的经济结构和影响东盟国家的产业利润,尤其是在制造业和电子产品等领域美国与东盟构成同位竞争。特朗普极可能直接借助关税大棒迫使东盟国家妥协,甚至对以越南为代表的高贸易顺差国进行威胁、报复,并通过增加转口贸易关税来限制东盟国家承接产业转移的机会,同时回避多边贸易、破坏贸易规

则,间接给东盟国家经济韧性增压。

### 二、对东盟共同体建设的冲击

国际舆论对特朗普 2.0 背景下东盟共同体建设预期冲击的关注较少。但对于东盟国家来说,这是非常重要的问题,因为东盟实施大国平衡战略的主要依托就是东盟共同体建设。东盟大国平衡战略的主要任务之一,就是通过大国竞争机制,调动大国对东盟共同体建设的支持和投入。2015 年东盟宣布建立东盟共同体,2025 年是东盟共同体建立十周年。东盟共同体建设的成就需要得到国际社会,尤其是大国的认可和支持。但从特朗普 1.0 的经历,以及对特朗普 2.0 的政策预判来看,特朗普团队对东盟共同体建设的关注度不高。这与奥巴马和拜登时期的民主党政府高度关注东盟迥异。2009 年奥巴马上任时,一改前任小布什总统不关心东盟的做法,“重返亚洲”并实施“亚太再平衡战略”,支持东盟共同体建设,之后经常参加东盟组织的峰会。而特朗普在其第一个任期内几乎不参加东盟峰会,也稳步减少美国在东亚峰会、东盟会议上的存在。<sup>[5]</sup> 特朗普 2.0 大概率不会继续拜登政府于 2022 年达成的“美国—东盟全面战略伙伴关系”。其刚任命的国防部部长皮特·海格塞斯(Pete Hegseth),在 2025 年 1 月接受美国国会议员质询时,只知道针对中国的美日、美韩军事同盟和美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS),却不知道东盟及其成员国。另外,特朗普对东盟共同体建设和东盟方式、“东盟中心地位”、东盟架构等问题,以及气候变化、绿色能源、生物安全等具体议题的兴趣也不大。

### 三、对“东盟印太展望”的冲击

特朗普 1.0 制定并实施了“印太战略”,拜登继承并发展了该战略。经过两任美国总统的努力,目前“印太战略”基本成型,东盟国家已逐步适应。东盟提出的“东盟印太展望”战略概念,一方面承接了美国“印太战略”的面子,即将“东盟+”结构所覆盖的亚太地区扩展至更广阔的印太地区;另一方面纳入了东盟大国平衡战略的里子,将不排斥各方(尤其是中国)、构建包容性地区秩序的主张纳入其中,推进新一轮大国平衡战略。截至目前,“东盟印太展望”较为有效,不仅得到包括中国在内的各主要大国的支持,还进一步扩展了与



(喻湘泉 摄 人民图片/C photo)

这是2024年9月19日拍摄的中国—东盟博览会会址“朱槿花”造型的南宁国际会展中心。

大国在数字经济、绿色转型、互联互通等领域的合作。当前，东盟国家普遍担心特朗普 2.0 的“印太战略”调整将给东盟大国平衡战略带来挑战。东盟国家较为确定的是，特朗普作为“印太战略”的始作俑者，必然会按照自己的逻辑，对拜登政府的相关政策大加改造，这将增加东盟大国平衡战略的机会成本。特朗普可能会像退出奥巴马推动的“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)一样，退出拜登推动的“印太经济框架”(IPEF)，这将增加东盟大国平衡战略的负担；特朗普也许会以“放弃东盟中心地位”作为要挟，逼东盟国家就范，这将增加东盟大国平衡战略的复杂性、脆弱性和实施难度。再就是以美日印澳“四方安全对话”(QUAD)为核心的小多边地区军事网络，包括五眼联盟、美英澳组成的三边安全伙伴关系、新近启动的美澳日菲合作(美国防部官员称之为 SQUAD，即“小集团”)等同盟网在特朗普 2.0 背景下可能升级扩容，对东盟地区论坛、东亚峰会产生平行叠替效应，进一步削弱东盟在印太地区的中心地位。

#### 四、对中国—美国—东盟关系框架的冲击

当前，国际上更多认为特朗普 2.0 时期的中美关系难有实质性改善，竞争性战略博弈会持续加剧。这将加大东盟国家在中美之间搞平衡的风险和难度。其实，冷战结束后，东盟国家积极发展与中国的战略关系，有平衡美国在东南亚地区独大的战略考量。而当中国在亚

太地区的影响力日益上升时，个别国家又警示和强调美国不能离开亚洲，仍要发挥制衡中国的作用。但是随着中美实力接近、大国关系变化，中美关系在东盟大国平衡战略中的权重进一步上升。当中美战略博弈限定在一定范围内时，东盟的大国平衡战略得利比较大。比如 2017 年中美发生贸易摩擦以后，越南、印度尼西亚、马来西亚、泰国等对中国和美国的贸易额同时增加，并与中美同时升级了全面战略伙伴关系。但是东盟国家深知，当中美战略博弈升级逼向临界点时，将在很大程度上压缩东盟国家实施对冲战略的空间，加剧选边站压力。而且，随着特朗普 2.0 进一步推动“脱钩断链”，地区经济合作与安全合作的原有逻辑将面临挑战，打破多数东盟国家“经济上靠中国，安全上靠美国”的战略倾向。

### 东盟大国平衡战略的基本经验与发展方向

特朗普 2.0 对东盟大国平衡战略的影响必将广泛而深刻，它影响的不是一两个东盟国家，而是所有东盟国家，以及东盟共同体进程、中国—美国—东盟关系和亚太秩序。未来 4 年，特朗普 2.0 冲击的速度会比较快，声势会比较大，“破”的可能性大于“立”。东盟国家将基于以往外交经验尤其是应对特朗普 1.0 的成败得失，积极完善大国平衡战略。

#### 一、东盟国家应对特朗普 1.0 冲击的主要做法

特朗普 1.0 政策对东盟大国平衡战略产生了严重冲击，其主要体现在绕开“东盟中心地位”，利用同盟体系分化东南亚国家，致使地区局势陷入紧张漩涡。东盟国家积极采取强化“东盟中心地位”、加强区域经济合作及发展自身实力等策略，灵活应对特朗普政府的政策冲击，切实维护自身利益与发展空间。特朗普 1.0 的政策冲击主要体现在三个方面：一是变革安全关系。特朗普提出“自由印太”战略，加强与东南亚国家国防接触，扩大军事援助，在南海问题上默许支持声索国对抗中国，加剧地区紧张局势，增加东盟国家在中美间平衡难度。二是遏制发展态势。美国奉行贸易保护主义，将马来西亚、越南和新加坡等国标记为“汇率操纵国”，还在科技领域推行“清洁网络”计划，迫使东盟国家在中美间

艰难抉择。三是忽视“东盟中心地位”。特朗普聚焦美日、美韩同盟和对抗中国，忽视东盟在地区安全和发展架构中的关键作用，只是选派副总统和低级别代表代替其参加东盟峰会，让东盟国家深感沮丧。面对这些冲击，东盟国家着力应对：其一，转危为机。借助供应链转移，东盟国家成为跨国公司新生产基地，借此推动产业升级，提升国际影响力。其二，抱团取暖。通过东盟地区论坛等机制加强合作，构建多边安全框架，推动“南海行为准则”磋商进程，维护地区稳定。其三，均衡发展。东盟实行多元化自主外交，加强互联互通。2018年发布《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》，与中国关系迈向提质升级的成熟期；推动“东盟+3”多边合作，促进区域一体化。在特朗普第一任期内，东盟国家一方面从中国获得更多贸易和投资，另一方面维持与美国的安全关系，不断调整大国平衡战略，在复杂国际环境中努力维护自身利益，甚至可以被视为在亚太地区不断上升的地缘政治竞争中的赢家。

## 二、东盟国家实施大国平衡战略的基本经验

在后冷战时代的30多年，东盟对于如何与美国打交道，以及平衡中美关系，积累了不少经验，形成一些基本的战略认知和战略韧性。一是东南亚是美国对华实施战略竞争的前沿阵地、核心地带。东盟国家深知“大象打架，草坪遭殃”的道理，其内外部现实条件决定了不能选边站，必须坚持大国平衡战略。二是美国对华战略竞争具有长期性和全局性，而且在特朗普2.0时期或将进一步加剧。而东盟亦秉持长期主义，不会轻易放弃“东盟+”结构中的中心地位。东盟通过深度绑定与中国等国的合作，再通过大国间的竞争机制，防止美国脱离或放弃东盟主导的地区合作进程。三是美国对华战略竞争的烈度虽然呈上升态势，但并未升级到军事冲突，东盟仍有实施大国平衡战略的空间。而且，在中美漫长的战略博弈过程中，尤其是力量接近时，东盟砝码的



权重会增加，成为决定战略终局的关键第三方。四是一般来讲，美国民主党比共和党要更加重视东盟，其结果往往是进一步促进中国和东盟的战略合作。五是东盟自身的实力和影响力已今非昔比，作为一个整体，其自主性日益增强。东盟可以在中美之间发挥互联互通型缓冲区的作用，有利于包容性地区秩序的构建，推动国际格局积极、平稳、有序演变。

## 三、东盟大国平衡战略未来发展的大致方向

鉴于未来中国对东盟的合作战略具有很强的确定性和可持续性，东盟实施大国平衡战略将主要依据特朗普2.0东南亚政策的变与不变。总的来看，东盟大国平衡战略的大方向是在大国战略竞争的框架下，由低到高确立如下战略目标：一是坚持底线思维，防止最坏局面出现，比如台海问题和南海问题等引发军事冲突；二是寻找和拓展与中美的共生乃至合作空间，如地区经济合作问题等；三是构建中国、美国和东盟的包容性地区秩序，如实现在东亚合作领导人系列会议框架内的中美峰会，或者东盟与中美之间的峰会。东盟大国平衡战略在奉行长期主义的基础上，将更加讲究各种策略的综合施策。这些常用策略大致包括：一是迅速反应策略。东盟国家将随时根据特朗普可能密集出台的各种政策，及时调整大国平衡战略，如近期东盟国家领导人纷纷访问中美。二是警惕性开放策略。这也是东盟在与大国长期打交道的过程中演化而来的策略，一方面保持与中美的开放合作，另一方面则加强内部沟通和预警，化解风险。三是道义至上策略。东盟国家强调维护“东盟中心地位”、建设包容性地区秩序，反对逆全球化，主张开放自由的地区主义等，针对当今一些国家盛行的“非道义政策”，占据道义制高点。四是选择性对接策略。面对中美等国提出的各种政策选择，尤其



是来自特朗普的政策压力，东盟国家并非照单全收，而是根据自身的判断，实施选择性对接策略。

#### 四、东盟大国平衡战略的可持续性具有重大国际战略意义

在百年未有之大变局中，东盟大国平衡战略对于优化国际格局演变模式、塑造亚太地区秩序、改善中国外部环境而言，利大于弊，具有重大战略意义。一是从全球秩序的角度看，当今世界的主要地缘板块多发生战争和动荡，但作为大国博弈核心区的东南亚却保持了 30 多年的和平，这与东盟实施大国平衡战略、有效增加东盟与大国竞合的砝码等有直接关系。二是从国际格局塑造的角度看，国际格局往往是大国主导的，小国和小国集团的建设性作用常被忽略。而东盟通过实施大国平衡战略，建立并巩固以自身为中心、以“东盟+”为结构的“东盟世界”，成为塑造国际格局的一个不可忽视的“连接性”力量，一定程度上消解了传统世界体系“中心—边缘”的二元对立特征，促进了去中心化、去霸权关系格局。三是从“全球南方”的角度看，冷战结束前，东南亚地区的兴衰沉浮与其他“全球南方”国家一样，受到主导力量的宰制，面对环境变化和外部冲击的被动性和脆弱性较大。而在后冷战时代，东盟国家抓住历史机遇，通过大国平衡战略，将国家发展、东盟共同体建设、亚太地区架构的塑造等多个目标导入战略同心圆结构，提升了东盟国家应对内外挑战的韧性和能动性。东盟模式可谓“全球南方”崛起的一种典型模式。四是从中国提出的构建人类命运共同体理念来看，中国支持“东盟中心地位”，成全东盟大国平衡战略，这是正确的战略选择，有利于在共商共建共享原则下推进各层级的人类命运共同体建设。■

左图：重庆跨境公路班车助力东盟国家商品“走进来”。2024年9月24日，重庆公路物流基地内的东盟商品集采城，参观者选购来自东盟国家的饮料。

右图：2024年12月24日，西部陆海新通道跨境铁路重庆汽车专列（中国重庆—老挝万象）首发。

本文是 2020 年国家社会科学基金重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”（项目批准号：20&ZD145）的阶段性成果

作者系北京大学区域与国别研究院副院长、国际关系学院教授

[1] 翟崑：《从东盟到“东盟世界”：东南亚地区秩序构建的全球意义》，载《亚太安全与海洋研究》，2024 年第 1 期，第 1-29 页。

[2] 该指数由信息技术与创新基金会（ITIF）编制，使用四个指标（包括国防支出占 GDP 的比例、贸易平衡占 GDP 的比例、反美贸易和技术政策的综合衡量、对中国的强硬程度）来评估美国的盟国在特朗普第二届政府期间可能面临关税或其他报复性措施的风险；其中泰国位居第 2，菲律宾位居第 17。参见：Atkinson, Robert D., and Trelysa Long, “Which US Allies Are Most Likely to Face Trump Tariffs—and How Can They Avoid the Wrath of an ‘America First’ Doctrine?” Information Technology & Innovation Foundation, December 9, 2024, <https://itif.org/publications/2024/12/09/which-us-allies-are-most-likely-to-face-trump-tariffs/>。

[3] Ravi Agrawal, Trump Is Ushering In a More Transactional World, *Foreign Policy*, January 7, 2025, <https://foreignpolicy.com/2025/01/07/trump-transactional-global-system-us-allies-markets-tariffs/>。

[4] 2022 年、2023 年东盟对美进出口贸易差额分别是 2454.04 亿美元、2138.09 亿美元，其中 2023 年东盟国家对美贸易顺差排序前五为：越南、泰国、马来西亚、印度尼西亚、柬埔寨，数据来源：UN Comtrade, <https://comtradeplus.un.org/>。

[5] Tang Siew, and Glenn Ong, Trump’s Absence at ASEAN Summits Undermines US Regional Strategic Engagement, *ISEAS Perspective*, No.106, 2019, pp.1-8.