

“困境即使命”： 构建中国—东盟—美国包容性地区秩序？

翟 崑

内容提要 突破近代以来西方主导的国际体系制约困境，实现共同的振兴与发展，是中国与东盟国家的共同使命。冷战结束以来，中国和东盟在突破困境的道路上实现长足发展，并致力于更高层级的中国—东盟命运共同体建设。当下，中国—东盟命运共同体发展面临新的系统性时代困境，包括全球性挑战突出、美国对华体系性战略竞争加剧、中国—东盟命运共同体仍需优化升级等诸多因素。在复杂竞合关系背景下，中国—东盟命运共同体突破这一困境的新使命，就是尝试构建中国—东盟—美国包容性地区秩序。

关键词 复杂竞合 东南亚 中国—东盟关系 中美关系 地区秩序 “全球南方”

中图分类号 D814, F741

DOI 10.20090/j.cnki.gjjh.2024.3.1

文献标识码 A

文章编号 1002-1515(2024)03-0001-12

基金项目 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”(编号：20&ZD145)

近代以来，中国与东南亚陷入一个持久的地缘政治经济难题，即在政治上沦为西方霸权国际秩序中的弱势群体，在经济上沦为资本主义世界体系的边缘地带。^①如何在复杂的国际体系内不断提高自身地位，实现政治上的独立自主和经济上的发展崛起，是中国和东南亚国家摆脱边缘地

位和困境，实现复兴和超越的共同使命。这种情况在1991年冷战结束后的30多年里得到较大改观。中国和东南亚国家走出了战争阴霾，逐步走向和平发展与合作共赢，致力于构建中国—东盟命运共同体，“中国—东盟关系成为亚太区域合作中最为成功和最具活力的典范”^②。这意味着

翟崑系北京大学国际关系学院教授、博士生导师，北京大学区域与国别研究院副院长，研究方向为东南亚、“一带一路”、世界政治等。电子邮箱：zhaikun@pku.edu.cn。感谢《国际经济合作》匿名审稿专家的意见和建议，文中疏漏由笔者负责。

^① 王正毅：《东盟50年：走出边缘地带发展的困境了吗？——对“东盟方式”和“东盟为中心”的反思》，《世界政治研究》2018年第1期，第20页。

^② 习近平：《在第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式上的致辞》，新华网，2020年11月27日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/27/c_1126792459.htm [2024-03-19]。



中国和东南亚已经接近于突破上述历史困境，并致力于构建更高层级的中国—东盟命运共同体。当前，中国—东盟命运共同体的发展正面临一个新的历史困境，即如何突破新的系统性困境，包括全球性挑战加大、美国对华对抗性战略博弈加剧，以及中国—东盟合作本身面临的问题增多等。^①突破这一系统性困境，需要系统性升级新的历史使命，实现更大范围的适应性共赢。2019年东盟发起了旨在建立包容性地区秩序的《东盟印太展望》(ASEAN Outlook on Indo-Pacific, AOIP)，中美双方都积极参与了以东盟为中心的地区合作机制，各方都充分尊重东盟的中心地位。^②这是未来构建包容性地区秩序的基本前提，本文据此发展了复杂竞合系统的概念，延展竞合尺度，提出尝试构建中国—东盟—美国包容性地区秩序的新使命。

一、“困境即使命”命题

在世界秩序的长期发展进程中，可以提炼出一个有关国家或地区兴衰规律的“困境即使命”的命题，即一个国家和地区的发展总是面临兴衰起伏、生死存亡的考验，成功走出困境的经验是将这些困境和考验转化为发展前进的动力，以突破困境为使命，实现新的发展。

(一)“困境即使命”的内涵

“困境即使命”命题包含两个内涵。一是国家和地区需要突破困境实现发展。一个国家和地

区能否顺势而上、逆势突破，是国家能力的具体表现。历史上很多国家因未能很好应对外部环境的变化而在逆境中逐渐走向衰落或消亡。相较于国家和地区的顺势而上，能否突破困境和逆境更具现实意义。中国政治强调生于忧患、死于安乐的危机意识和哲学，更看重如何突破困境，在斗争中实现国家的永续发展。从古至今，有些国家能不断突破各种困境，显示强大的韧性，国家和地区在长期发展中面临的困境在不断迭代和升级，因此国家也需要不断调整使命，获取突围而生的动力。正如2023年10月18日，习近平主席在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上所指出的，“世界现代化应该是和平发展的现代化、互利合作的现代化、共同繁荣的现代化。前行道路上，有顺境也会有逆流。我们要坚持目标导向、行动导向，咬定青山不放松，一张蓝图绘到底”。^③当下所有国家也共同面临全球性挑战，当以同舟共济、休戚相关的人类命运共同体构建为共同使命。

二是发展中国家集体突破困境具有历史意义。自人类社会进入工业革命时代以来，相对于西方国家的经济社会发展和对国际秩序的主导，中国等东方国家普遍处于长期衰落阶段，后者必将以突破现有困境、实现独立自主和可持续发展为主要目标。在这个意义上，相较于发达国家和“全球北方”(Global North)，“困境即使命”命题对于发展中国家和“全球南方”(Global

^① 关于东盟面临的系统性困境的国外研究文献参见：Hidetaka Yoshimatsu, “ASEAN and Great Power Rivalry in Regionalism: From East Asia to the Indo-Pacific,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 42, No. 1, 2023, pp. 25-44; Lukas Maximilian Mueller, “Challenges to ASEAN Centrality and Hedging in Connectivity Governance-Regional and National Pressure Points,” *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 5, 2021, pp. 747-777; Mark Beeson, “Decentered? ASEAN’s Struggle to Accommodate Great Power Competition,” *Global Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 1, 2022, pp. 1-9.

^② 关于中美两国支持东盟中心地位的文献参见：《习近平出席并主持中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会 正式宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系》，新华网，2021年11月22日，http://www.news.cn/2021-11/22/c_1128087629.htm [2024-01-20]；White House, “Fact Sheet: U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership, One Year on,” September 5, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/05/> [2024-01-05].

^③ 习近平：《建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》，外交部网站，2023年10月18日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202310/t20231018_11162839.shtml [2024-01-01].

South) 具有历史意义。因为发达国家旨在突破资本主义的内在矛盾，实现持续主导国际秩序的使命；而对于更为广大的发展中国家而言，能否突破长期从属于发达国家和资本主义世界体系的历史困境，实现作为群体的共同发展，并能为全球发展贡献更多力量，则取决于能否实现多重突破，摆脱多种束缚。当前，虽然国际格局呈现东升西降的发展趋势，但总体格局仍是东弱西强，仍处于西方主导的体系之中。^①也就是说，发展中国家整体的困境突破难度更大、任务更重、意义更凸显。

(二) 中国与东南亚的共同困境与使命

近代以来，中国和东南亚国家共同面临的历史困境，体现为在西方主导的国际体系中处于弱势地位，在资本主义世界经济体系中处于边缘和半边缘位置，在国际和地区秩序构建中缺乏自主性和主导性。然而，在资本主义体系仍占主导地位的前提下，这一共同困境具有长期性、战略性和系统性特征，难以打破。从中国和东南亚国家共同历史困境产生的那一刻起，双方就拥有了共同命运和振兴的共同使命。新加坡学者马凯硕(Kishore Mahbubani)于20世纪末曾在《亚洲人会思考吗？》一书中提出一个五百年之问，即亚洲在过去500年落后于西方，现在及未来亚洲与西方能平起平坐吗？他的回答是肯定的，认为世界的东半球终将超过西半球。^②近年来，“全球南方”的兴起更加强化了发展中国家在困境中求振兴、求破局的共同使命感。^③

第二次世界大战以来，中国和东南亚国家持续努力，虽历经波折但还是取得了一定成效。截至1991年冷战结束，中国与东南亚国家突破困境的探索进程大体可分为两个阶段。第一个阶段

是摆脱殖民体系时期。经过西方殖民主义时代，一直到第一次和第二次世界大战期间，中国与东南亚国家被迫卷入西方主导的国际体系，失去自身主体性和地区秩序主导权，大部分沦为殖民地或半殖民地国家，成为国际体系的弱势群体。中国与东南亚国家在长达几百年的时间里争取自主、解放、独立、和平、发展、合作的抗争从未间断，普遍于二战结束后摆脱殖民政治经济体系，建立独立主权国家。第二个阶段是摆脱两极格局体系时期。进入冷战时代后，中国和东南亚随即进入新的困境，提出新的使命，即如何摆脱二战结束后形成的美苏两极格局的阴影。冷战格局的对立性对中国和东南亚国家影响巨大，一方面，在此格局下，东南亚地区爆发了三次印支战争，是东南亚国家之间、中国与东南亚国家之间关系较为复杂的时期；另一方面，中国和东南亚国家也在实现共同使命方面迈出新的步伐，于1955年万隆会议上发起亚非合作。1967年东南亚五国建立东南亚国家联盟(以下简称东盟)，开启了联合自强进程，形成求和平、求平等、求合作、求发展的早期共识，并于20世纪80年代末与中国等各方协调解决柬埔寨问题，说明东盟已发展成为第三世界比较成功的一个区域性组织。^④

(三) 中国与东盟“困境即使命”的新突破

自1991年冷战结束至今的30多年里，中国与东南亚国家进入快速突破困境的第三个历史阶段，即建立自主体系时期。中国和东南亚国家在美国主导的经济全球化时代，正在实现真正意义上的历史命运大反转。苏联解体后，美国在国际格局中一超独大，迎来“单极时刻”，推行经济全球化政策。在此背景下，中国与东南亚国家解

^① 谢伏瞻主编：《中国社会科学院国际形势报告（2022）》，社会科学文献出版社2022年版，第25页。

^② 参见马凯硕：《亚洲人会思考吗？》，韦民译，海南出版社2005年版，第47—70页。

^③ 参见吴志成：《“全球南方”的兴起与中国的立场担当》，《人民论坛·学术前沿》2023年第23期，第13—20页。

^④ 黄来钧：《东盟成立的历史背景与发展的主要原因》，《东南亚》1989年第2期，第49页。



决了各种战争和历史问题，随之而来的是双方战略自主性合作，积极重构地区秩序的意愿和能力明显提升。^①就此，中国与东南亚国家开启突破历史困境、快速迭代实现系统升级的进程。

中国与东南亚国家几乎每十年就有一次大的系统性合作升级：1991年中国与东盟开启对话进程，2003年双方建立战略伙伴关系，2013年开启中国—东盟命运共同体建设，2021年将双方关系升级为全面战略伙伴关系。具体而言，在第一个十年（1991—2000年），中国与所有东南亚国家恢复和建立了双边关系，并与东盟组织建立联系，开启中国—东盟整体合作，且1997年亚洲金融危机为东盟与中日韩推动东亚地区经济合作提供了契机。在第二个十年（2001—2010年），2001年美国爆发“9·11”恐怖袭击事件、中国加入世界贸易组织，以及东亚合作爆发式成长，均促进了中国与东盟的整体性合作。在第三个十年（2011—2020年），2013年提出中国—东盟命运共同体和“一带一路”倡议，2015年东盟共同体建立，2017年美国提出“印太战略”（Indo-Pacific Strategy），2019年东盟针对“印太战略”提出建立包容性地区秩序的《东盟印太展望》，均成为中国与东盟加强制度化合作的动力。^②进入第四个十年以来（2021年—至今），2023年是中国—东盟命运共同体、“一带一路”倡议、人类命运共同体、亲诚惠容周边外交理念提出十周年，中国—东盟命运共同体建设在新冠疫情冲击、乌克兰危机升级、周边形势趋紧、大国博弈加剧的背景下，继续推进并携手推动共同的现代化进程。

总体来看，在后冷战时代，中国和东盟作为整体，正在实现真正意义上的历史性突破。一是中国—东盟关系的地位和作用今非昔比，中国—东盟成为亚太地区合作的典范，并带动整个东亚和亚太合作。二是中国加入《东南亚友好合作条

约》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC）20多年来，共同管理南海争端并推进“南海行为准则”（Code of Conduct in the South China Sea, COC）谈判，自主建立地区安全秩序和安全规范。三是中国—东盟自贸区谈判已进入3.0版，双方连续三年成为各自最大贸易伙伴，成为人口超过20亿的全球最大和平发展区。简而言之，中国与东盟致力于建设以和平、发展、合作、共赢为使命的中国—东盟命运共同体。

二、复杂竞合系统下的中国东盟关系

中国—东盟命运共同体所代表的中国与东盟合作体系，只是东盟主导的东亚合作体系的一个平行组成部分，也是西方国家主导的国际体系的一个次生体系。中国—东盟关系取得长足进展且仍有发展空间，由此而来的问题是：中国和东盟为什么能在总体不占优势的国际体系中逐步实现各自目标，甚至有可能打破历史困境？进入后冷战时代以来，中国和东盟合作体系作为一个子系统，与内外环境相适应，在西方主导的体系内逐渐形成一种各方都能平行发展受益、包容度较高、更复杂的竞合系统。这个复杂竞合系统具有多层面、多维度、多主体、多结构的广泛连接性，彼此纠缠、相互叠加，将利益复杂化。各相关方具有广泛而复杂的连接性和对内外复杂环境的适应性，一方面拓展了各方竞合的宏观、中观、微观尺度，另一方面加深了各方参与竞合的复杂程度，两相匹配，长期演化，用一句话来概括，就是适应性造就复杂性，复杂性带来稳定性。

（一）时间维度下中国与东盟战略目标具有一致性

一是中国和东盟的发展目标是一致的，首要

^① 王玉主：《影响中国东盟关系的因素以及未来双边关系的发展》，《学术探索》2010年第3期，第37页。

^② 袁波、王蕊、潘怡辰：《中美战略竞争背景下的〈东盟印太展望〉及合作建议》，《国际经济合作》2019年第5期，第81页。

的任务都是发展经济、改善民生。^① 中国东盟关系不针对第三方，^② 有助于成为长期的志同道合者。二是由于长期目标明确稳定，各方对彼此的长期战略意图具有较稳定预期，对于一些微观层面的利益冲突，会持有长远战略眼光，因而留有余地，不触及底线。比如，中国与东盟不仅在南海问题上保持了长期克制，同时为和平解决各方在南海问题上的分歧进行了富有成效的机制建设。^③ 三是东盟实施大国平衡战略^④，与其他大国也发展了与中国类似的合作体系，如东盟—美国、东盟—日本等多个平行体系，不易引起其他大国的猜忌，这给中国—东盟关系带来共同发展的空间。

中国与东盟合作的具体做法为：一方面，中国和东南亚国家致力于国家复兴、双边关系和地区发展等长期宏观目标。在后冷战时代，中国致力于实现中华民族伟大复兴，东盟则致力于东盟共同体和东亚地区合作。中国每五年以党代会和五年规划的形式对外宣示整体发展战略，东南亚成为周边外交的优先方向。从1991年到2023年底，中国实施了6个五年规划。东盟则多次加快共同体建设步伐，并于2015年建成东盟共同体，之后陆续推出2025、2030、2035等规划。另一方面，中国与东盟形成发展战略对接的制度化合作，双方在经济方面的制度化对接成效显著。从1991年至今，双方经济合作制度化对接经历了三个阶段。第一阶段是1991年至1997年亚洲金融危机爆发前的一般性经贸投资合作。第二

阶段是从1997年亚洲金融危机爆发后开启“10+3”（东盟+中日韩）合作和“10+1”（东盟+中国）合作，到2010年中国—东盟自贸区建成这段时间，双方在东亚合作框架下的制度化对接迅速发展。第三阶段是从2010年东盟发布《东盟互联互通总体规划》（Master Plan on ASEAN Connectivity, MPAC），到2013年中国提出“一带一路”倡议至今，双方展开以互联互通为核心的制度化合作。目前，中国与东盟的自贸区谈判已经到3.0版，“一带一路”分别与《东盟互联互通总体规划》和《东盟印太展望》等对接。这意味着双方可以有节奏地把控和推进制度化合作，形成长期主义的合作效应和共同规范。^⑤ 一旦形成较为牢固的制度化合作体系，就加大了在整个全球价值链中“脱钩断链”的难度。

（二）空间维度下中国与东盟存在多层次合作关系

冷战结束后，经济全球化和区域合作并行发展，中国与东盟合作较好适应并顺应了经济全球化和区域合作两股潮流，且在此过程中激活了地方、国家、次区域、区域、跨区域、全球等多个层次的合作。由此，中国与东盟交往合作的层次越丰富，利益的镶嵌交错越复杂，双方关系的稳定性越高，适应能力也越强。

双方关系的多层次嵌套，一是表现为全球化。世界各国和地区均卷入经济全球化进程，即使当前西方国家对我国实施“脱钩断链”“去风险”等政策，但经济全球化仍在缓慢进行中，这

^① 张高丽：《携手共建21世纪海上丝绸之路 共创中国—东盟友好合作美好未来——在第十一届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会上的致辞（全文）》，外交部网站，2014年9月16日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/sgwyh_682446/zyjh_682456/201409/t20140916_9384690.shtml [2024-01-01]。

^② 《中国支持东盟中心地位的立场文件》，外交部网站，2022年8月4日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjw_673085/zfxxgk_674865/gknlb/tywj/zcwj/202208/t20220804_10734026.shtml [2024-01-01]。

^③ 参见韦红、颜欣：《中国—东盟合作与南海地区和谐海洋秩序的构建》，《南洋问题研究》2017年第3期，第1—10页。

^④ 关于东盟实施的大国平衡战略参见曹云华：《在大国间周旋——评东盟的大国平衡战略》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2003年第3期，第11—21页。

^⑤ 孙吉胜：《“一带一路”与国际合作理论创新：文化、理念与实践》，《国际问题研究》2020年第3期，第1—20页。



是经济全球化的新阶段，在这个过程中，中国与东盟是经济全球化的捍卫者。中国积极推进经济全球化，参与全球经济治理，通过“一带一路”等为世界经济发展提供公共产品，为世界经济发展提供了新的机制和平台。^①东盟则希望成为全球经济增长中心，同时维护好与美欧和中国的经贸联系，提高在全球价值链和产业链中的参与程度。

二是表现为地区化。冷战结束后，受美苏两极格局压制的地区意识觉醒，全球范围内各种形式的地区合作蓬勃兴起，从旧的区域主义向开放性的新区域主义发展。^②地区化在冷战结束后的东亚地区表现尤为明显，中国和东盟成为东亚合作成功的最主要推手，并根据东亚特点开发了澜湄次区域合作、各种形式的“10+1”“10+3”合作，以及《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)这样的跨地区合作，推动东亚成为区域经济合作发展最快、成果最显著、应对“去全球化”效果最好的地区。^③

三是表现为地方化。这里的地方化有两个含义：经济全球化背景下的全球在地化，以及地方在经济全球化和区域经济合作中的主动性。中国和东盟的很多城市和省区发挥非国家外交行为体的作用，积极开展经济外交和公共外交等活动。广西、云南、广东、福建、海南等与东南亚毗邻的中国省区在过去30多年里均加强了与东盟的经济合作，如从2003年开始每年在广西南宁举办中国—东盟博览会，迄今已经举办20届。中国与东盟、中国与东盟国家之间在正式合作文件中均强

调并鼓励双方从地方到全球的各个层次合作。总的来看，中国—东盟合作以国家层次为基础，较好地打通了地方、国家、次区域、区域、跨区域、全球的层次嵌套，拓展了合作纵深，加大了竞合复杂性，目前仍远未到达合作上限。

(三) 主体维度下中国与东盟的复杂利益关系

后冷战时代，任何一种交往都是由多利益相关方互动而成，多利益相关方主要来自政府、市场和社会三类行为体。多利益相关方形成复杂的竞合博弈关系，复杂网络的尺度越宽广，复杂度越高，竞合博弈的稳定性就越高，相对来说产生冲突的可能性越小。目前主要存在两种情况，第一种情况是政府—市场—社会三方利益总体一致。冷战结束初期，美国主导的新自由主义经济全球化成为世界趋势，中国采取改革开放政策，东南亚华商网络积极对华投资，形成美国与东南亚及中国之间的大市场，达成政府—市场—社会三方的协调发展。第二种情况是政府与市场和社会的矛盾激化。美国特朗普政府和拜登政府推动的中美贸易摩擦与“脱钩断链”政策不利于市场效率和利益，同时造成两国民族主义的兴起和对立，近年中国企业大量向印度尼西亚、越南、泰国、柬埔寨等国进行产业转移，其中一个原因是利用和通过这些国家的原产地规则，实现对美国和西方国家的出口。^④如果中美两国政府都采取“脱钩断链”政策，生硬地将全球市场撕裂为两个平行体系，迫使东盟国家在两个市场之间进行选择，那将是最为不利的一种情境。目前，多数东盟国家政府并未在政治上采取“选边站”策略，而是同时加强与中美的关系，符合市场和社

① 毛艳华：《“一带一路”对全球经济治理的价值与贡献》，《人民论坛》2015年第9期，第32页；王逸舟、郭语：《中国对外援助探析》，《国际经济合作》2023年第5期，第5页。

② [美]彼得·卡赞斯坦：《地区构成的世界——美国帝权中的亚洲和欧洲》，秦亚青、魏玲译，北京大学出版社2007年版，第16—32页。

③ 关于RCEP生效以来的成效评估参见袁波、潘怡辰、王清晨：《RCEP生效一周年：贸易投资进展、原因与启示》，《国际经济合作》2023年第5期，第22—38页。

④ 张帅：《产业升级、区域生产网络与中国制造业向东南亚的转移》，《东南亚研究》2021年第3期，第130—132页。

会的需求。^①这在一定程度上制约和抵消了美国政府的行为，使美国不得不重新进行政策调整，不再强迫东盟国家“选边站”。^②但从社会层面来看，东南亚民众对中美“脱钩”给本地区造成的负面影响反应强烈。据调查，中美“脱钩”是2023年东南亚民众认为本地区面临的最大挑战。^③

（四）内容维度下中国与东盟的多领域全面均衡合作

政治、经济、安全、认同等维度是国际关系的基本内容，同时发生作用并相互影响。随着时代和科技的发展，影响行为体关系的维度还会不断增加，生态环境、数字经济等新兴领域的影响将不断上升。不同维度对系统的影响机制不同，形成复杂的系统效应，并具有多种可能性。一般来讲，叠合的维度越多，联系越多样化，彼此之间形成的竞合关系越复杂，关系的稳定性就越高。中国与东盟合作一直是各个维度全面推进，发展相对均衡。

一是领导人共同推进全方位合作。从中国与东盟历届领导人会议的讲话和联合声明来看，合作均为综合性和分领域的。2021年11月22日，习近平主席在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上将双方合作概括为和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”。^④中国—东盟领导人会议迄今已举办26次，合作内容丰富，主要政府部

门均参与其中。

二是尽量保持多维度合作的均衡性。双方在共渡难关中追求发展与安全的平衡。30多年来，中国和东盟国家共同经历了亚洲金融危机、“9·11”恐怖袭击事件、非典、国际金融危机、新冠疫情等地区 and 全球性危机，积累了善用危机动力^⑤的合作经验。尤其是在新冠疫情肆虐之际，中国和东盟守望相助，率先开展公共卫生合作，统筹疫情治理和地区发展，为地区公共卫生安全治理提供了范例。

三是不断增加新的合作内容，保持活力和内生性。2023年9月6日，李强总理在第26次中国—东盟领导人会议上提出，“要加快传统产业升级和新兴产业布局，激发更多创新活力，培育经济新增长点，打造新的竞争优势”，比如新能源汽车、光伏、人工智能、清洁能源等领域。^⑥2023年9月16日，首届中国—东盟建设部长圆桌会议通过《南宁倡议》，将推动宜居和高质量城市建设纳入合作范畴。^⑦

（五）平行子系统维度下中国与东盟合作没有挑战美国霸权

中国与东盟合作在双方均不占优势的现有国际秩序中取得长足发展，主要得益于两个结构性条件。一个是传统的结构性条件，在大国关系处于相对平稳阶段形成；另一个是创新的结构性条

^① Blake Herzinger, “Southeast Asia Is Getting Squeezed by America’s Embrace,” *Foreign Policy*, January 5, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/01/05/southeast-asia-united-states-china-trade-defense-alliance/> [2024-01-01].

^② Lim Min Zhang, “Asean Nations Take Comfort From Not Being Forced by US and China to Choose Sides: Ng Eng Hen,” *The Straits Times*, June 13, 2022, <https://www.straitstimes.com/singapore/asean-nations-take-comfort-from-not-being-forced-by-us-and-china-to-choose-sides-ng-eng-hen> [2024-02-21].

^③ *The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report*, p. 9, <https://www.iseas.edu.sg/category/centres/asean-studies-centre/state-of-southeast-asia-survey/> [2024-02-12].

^④ 习近平：《命运与共 共建家园——在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话》，中国政府网，2021年11月22日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm [2024-01-01]。

^⑤ 关于危机动力的概念参见翟崑：《论东盟的权力与危机动力》，《创新》2009年第1期，第5—7页。

^⑥ 李强：《在第26次中国—东盟领导人会议上的讲话》，人民网，2023年9月7日，<http://politics.people.com.cn/n1/2023/0907/c1024-40072135.html> [2024-02-01]。

^⑦ 《首届中国—东盟建设部长圆桌会议共享建设领域合作新机遇》，新华网，2023年9月17日，<http://gx.news.cn/20230917/c304bf41d7f740c1b58311adee122947/c.html> [2024-02-01]。



件，在“东盟+”兴起的情况下形成，这是地区秩序最大的变化之一。1997年亚洲金融危机爆发后，东盟建立起地区合作的“东盟+”结构，该结构的最大特点就是建立多个平行子系统，与中国—东盟平行的还有美国—东盟、日本—东盟、印度—东盟、澳新—东盟、俄罗斯—东盟、欧盟—东盟等子系统。在东盟的协调下，这些子系统以东盟为中心，各有界限，平行发展，相互竞争，拓展了竞合关系的尺度和复杂性，有助于维持地区稳定。相对于传统大国在本地区的中心化或层级控制，“东盟+”结构更具灵活性和复杂性，不仅为中国—东盟合作打开了空间，也降低了中国—东盟合作对美国霸权体系的冲击力度。

究其原因，一方面在于“东盟+”结构的东盟中心化作用。“东盟+”结构主要发挥中介性结构作用，不以挑战任何霸权为目标，而是以在相互制衡中共同成长为目标。中国—东盟合作只是“东盟+”结构的一个子系统。中国与东盟坚持开放的地区主义，在“东盟+”结构内开展合作，形成东盟的中心化。另一方面，“东盟+”结构具有平衡大国中心化的作用，在一定程度上冲抵了大国在本地区的中心化，形成一种相互制衡的“分布式”结构的竞合博弈。

三、中国—东盟关系的新困境

中国—东盟命运共同体取得的成功，已经很接近于突破长期历史困境。但是，中国—东盟命运共同体再往前发展，仍面临新的系统性困境，包括全球性挑战加大、美国对华体系性战略竞争加剧，以及中国—东盟命运共同体自身需优化升级等。

（一）全球性挑战加大

百年未有之大变局，世界处于动荡变革期，全球地缘政治经济冲突加剧。与此同时，全球性挑战突出，全球和平赤字、发展赤字、治理赤字、安全赤字等全球赤字不降反升。全球赤字主要是指全球性问题的产生与应对的差值拉大，各类全球性问题发生发展的速度超过相应治理能力的提高速度。全球和平赤字加剧主要体现为跨国冲突难以控制。^① 据统计，2023年底爆发的新一轮巴以冲突最初的15天时间里就造成超过2万人死伤。^② 全球发展赤字加剧主要体现为全球发展动能不足。^③ 美国、中国、欧元区三大经济体新冠疫情后复苏乏力，发展中国家尤其是欠发达国家更是面临债务危机等重大挑战。全球治理赤字加剧主要表现为全球治理机制供应不足。^④ 新老国际机制都无法从根本上解决全球治理问题，面对网络安全，气候变化，生物医药，国际移民，环境、社会和公司治理（ESG），人工智能等新兴问题更是应对乏力。全球安全赤字加剧主要表现为应对联动性、跨国性、多样性的全球安全问题的能力不足。^⑤ 各种安全风险的溢出效应与跨国界扩散，形成事实上的全球风险社会。全球风险具有跨国性、在地化、叠加传导等特征，全球治理则存在明显的集体行动困境，很难达成齐心协力的综合治理。同时，各种赤字混杂，而目前的全球治理体系往往只能应对某一类赤字，也很难做到综合治理。

（二）美国对华体系性战略竞争加剧

现实主义者认为，权势转移是零和博弈。^⑥ 随着中国在本地区影响力的上升，美国担心中国取

① 吴志成、李佳轩：《全球和平赤字治理与中国的责任担当》，《国家安全研究》2022年第1期，第149页。

② 参见 <https://news.un.org/zh/story/2023/10/1123242>。

③ 吴志成、刘培东：《全球发展赤字与中国的治理实践》，《国际问题研究》2020年第4期，第20页。

④ 任琳：《全球治理赤字与治理体系新态势》，《人民论坛》2023年第12期，第29页。

⑤ 关于全球安全问题可参见吴晓丹、张伟鹏：《全球安全倡议：内涵、意义与实践》，《国际问题研究》2022年第4期，第45页。

⑥ Christopher Layne, “The Global Power Shift From West to East,” *The National Interest*, April 25, 2012, <https://nationalinterest.org/article/the-global-power-shift-west-east-6796> [2024-01-01].

代其主导地位，在全球尤其是亚太地区对华展开体系性战略博弈。美国以其整个同盟体系尤其是日益成型的“印太战略”遏制中国，其遏制和拆解中国—东盟命运共同体的主要做法有两种。

一是战略拆解。抓紧落实“印太战略”，强化在本地区的主导权，政治上分化瓦解中国与东盟关系，如利用南海问题、加强美日印澳“四方安全对话”（QUAD）和美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）等小多边机制，扩大和拉紧其在本地区的军事存在。^① 美国试图逼迫利诱东盟国家在政治上“选边站”，削弱中国和东盟在本地区的地位，尤其是东盟的区域中心地位。^② 在经济方面，美国试图通过“小院高墙”“脱钩断链”等方式切割东亚区域生产网络，替代RCEP，加快全球产业链从中国向东南亚和南亚国家转移，削弱中国与东盟国家的经济联系。^③

二是模式竞争。2008年国际金融危机后，新自由主义世界秩序的负面效应日益明显，其经济、政治和意识形态层面的合理性受到一定程度的质疑。^④ 与此同时，东盟国家更希望与“一带一路”倡议对接，加强多种形式的对接合作，尤其是在互联互通、跨境贸易、数字经济、新能源等领域的合作。美国则通过发起“蓝点网络”计划、“重返更美好世界”倡议及“全球基础设施与投资伙伴关系”计划等“一带一路”倡议的替代机制，将“一带一路”倡议安全化，阻挠东盟国家与中国的合作。近期，美国唱衰中国经济，宣传中国经济复苏困难，降低东盟国家等外部世

界对与中国合作的预期。^⑤

（三）中国—东盟命运共同体自身需优化升级

目前，中国—东盟关系在“东盟+”结构的诸多平行子系统中发展最快，但整体质量仍需提高。一是战略方面，东盟国家担心中国为应对美国“印太战略”而分化、拉拢乃至拆解东盟国家，也担心中国主导的澜湄合作将导致东盟内部的分裂。二是经济方面，在持续多年的中高速增长之后，按照市场汇率计算，东盟经济总量占全球的比重从2000年的1.9%增长至2022年的3.6%。^⑥ 但地缘政治紧张局势升级和经济分裂的可能性，加上主要国家采取的气候相关政策，对本地区的长期增长前景构成挑战。^⑦ 产业合作方面，中国与东南亚国家在全球产业链中的地位有所提升，但仍未进入高端产业链，且存在产业竞争，需要在产业转移问题上形成新一轮平衡。三是安全方面长期受制于南海问题。2023年以来，中菲关系站在十字路口，双方在仁爱礁问题上矛盾激化，成为美国“印太战略”的重要抓手。四是认同方面，中国在东南亚地区的受信任度偏低。根据新加坡尤索夫·伊萨克东南亚研究所（Yusof Ishak Institute, ISEAS）2019—2023年发布的东南亚态势报告，日本连续五年成为东南亚最信任的国家，美国的受信任度2021年之前高于欧盟，位列第二，2021年之后受访者对欧盟的信任度超过美国，中国和印度在东南亚地区的受信任度普遍较低。^⑧

（四）新困境呼唤新使命

中国—东盟命运共同体的发展受制于整个系

① 参见陈庆鸿：《美国“印太”军事威慑战略评析》，《现代国际关系》2023年第6期，第27—47页。

② 陈思诚：《致力于对冲：东南亚与美国的自由开放印太战略》，《南洋问题研究》2020年第2期，第28页。

③ 王俊、王聪：《全球化自由贸易区网络关键风险点识别、预警与防范机制》，《经济学家》2022年第12期，第57页。

④ 杨蓉荣：《新自由主义世界秩序的衰落与新时代中国国家利益的实现》，《世界经济与政治论坛》2022年第1期，第127页。

⑤ Peter S. Goodman, “China’s Stalling Economy Puts the World on Notice,” *The New York Times*, August 11, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/08/11/business/china-economy-trade-deflation.html> [2024-02-12].

⑥ 钟飞腾：《中国助力东盟打造经济增长中心》，《经济日报》2023年9月9日，第4版。

⑦ 《东盟2022年经济展现强大韧性》，商务部网站，2023年7月12日，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/ztdy/202307/20230703421224.shtml> [2024-01-20].

⑧ 关于信任度比较参见历年 *The State of Southeast Asia: Survey Report*。

统和自身的局限性。全球性挑战和大国博弈加剧虽然加大了中国—东盟命运共同体的风险挑战和治理成本，但也在一定程度上刺激双方合作走向深入务实。困境即使命，中国—东盟命运共同体如要突破新的历史困境，需提炼新的共同历史使命，汇聚发展新动力。概言之，需要建立包含中国—东盟—美国的包容性地区秩序，在东南亚地区创造自二战结束以来的“第四个奇迹”。二战结束以来，该地区先后出现三波堪称奇迹的现象：一是东盟崛起为最成功的地区组织之一，并创建了东亚地区合作的“东盟+”结构；二是中国自改革开放后崛起为地区性和全球性大国；三是中国—东盟合作成为地区合作的典范。当下，中国—东盟合作的新使命是在现有基础上将和平生态系统扩展到更大范围，尤其是中国—东盟—美国之间的包容性地区秩序。所谓包容性地区秩序是一种理想主义的设计，指中国—东盟与美国等大国，在一个尺度更大、复杂度更高的体系内，相互适应，竞合有度，形成一种大家都能接受的权力格局、利益分配和共同规范。^①包容性地区秩序的关键是能否继续维持这个理性空间，能否继续生产正增长态势，至少应包括如下四个指标：第一，能带动GDP总量和人均GDP的增长；第二，能将国内政治冲突和地缘政治冲突限制在可控范围内；第三，促进本地区 and 全球的互联互通；第四，促进本地区的可持续发展。

四、构建中国—东盟—美国包容性地区秩序

美国政治家亨利·基辛格（Henry Kissinger）曾为中美关系提出“共同演进”（Co-evolution）、

为亚太秩序提出“太平洋共同体”等理念。^②这其中也包含了在复杂竞合系统内建立包容性地区秩序的意涵。无论是基辛格先生提出的“太平洋共同体”，还是习近平主席提出的“亚太命运共同体”，均可视为以构建“中国—东盟—美国包容性地区秩序”为先导和示范。这可能是个理想化方案，但从长历史角度看，本地区已经出现了三个奇迹，为什么不能以积极乐观的心态，再造于各方都有利、能突破整体历史困境的“第四个奇迹”呢？

（一）中美应看重东盟“超级联系人”的作用

中美有各自的秩序构建战略，虽然中国提出高水平对外开放政策，但从根本上说仍然存在走向两个平行体系的内在张力。为了防止中美两大体系走向刚性对撞，需要一个优质的缓冲地带。比较而言，“东盟+”是全球尤其是亚太范围内能较好平衡中美的地区性结构。从这个意义看，东盟作为中立第三方，完全可以通过“东盟+”结构发挥中美之间“超级联系人”的作用。事实上，东盟的“超级联系人”作用已初步显现。自2018年中美贸易摩擦开始以来，东盟不仅与中美之间的贸易额均有所上升，同时承接了部分从中国撤出的供应链，成为最大的受益者。^③未来，中美可以进一步提升第三方秩序架构的重要性，创造性地向东盟兼容，这可能是构建包容性地区秩序的一种可行路径。

（二）中美可尝试在东盟的包容性机制中实现三方对接

在“东盟+”结构内，中美各自与东盟的合作进展顺利，中国—东盟、美国—东盟两个子系统并行不悖，东盟成功地将中美在东南亚的竞争

^① 参见王丽娜、翟崑：《包容性地区秩序：〈东盟印太展望〉与亚太秩序的构建》，《云南师范大学学报（哲学社会科学版）》2023年第3期，第148—156页。

^② 《世界秩序面临的挑战与演进——评基辛格新著〈世界秩序〉》，上海社会科学院网站，2015年1月23日，<https://www.sass.org.cn/2015/0123/c1282a37560/page.htm> [2024-01-11]。

^③ “Malaysia Says ASEAN Is a Winner From Shifting Supply Chains,” *The Straits Times*, September 14, 2023, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-says-asean-is-a-winner-from-shifting-supply-chains> [2024-02-15]。

转变为这两个子系统之间的竞合。东盟占据中心地位，放宽了东盟结构的“空间尺度”，增加了竞合的复杂性，但在“东盟+”结构中，中国、东盟和美国三方之间的连接较弱、互动较少。这一方面是东盟一开始并不想在其主导的框架内形成中美联手主导的局面，另一方面是中美也没有表现出希望东盟在中美之间发挥作用的强烈愿望。事实上，东盟不仅具备促进三者互动的条件，而且建立三方联系的意愿和动力在增强。条件方面，如东亚峰会、东盟地区论坛、东盟防长扩大会议等机制，以及东盟互联互通、东盟智慧城市网络等重大地区性项目，均希望中美两国参与。意愿方面，东盟针对美国提出的排他（华）性的“印太战略”，于2019年推出《东盟印太展望》并向所有大国开放。近年来，在印度尼西亚等国的努力下，推进《东盟印太展望》成为东盟的核心任务，取得相当成效，大国纷纷表示支持《东盟印太展望》。在2023年的东亚合作领导人系列会议期间，中国、美国、印度、澳大利亚等国均签署与《东盟印太展望》的对接性文件。此外，泰国等东盟国家也已提出“10+2”（即东盟+中美）的合作构想。

（三）从支持东盟中心地位到支持东盟成为地区中心

东盟中心地位是指东盟在东亚地区合作中的“驾驶员”位置、中心性地位，东盟成为地区中心指以东盟共同体为代表的东南亚成为具有全球影响的地区中心。目前，支持东盟在东亚合作中的中心地位，已成为亚太地区的共识。^① 这殊为不易，是大国与中小国家组成的地区组织良性博弈的结果。从最近几年东盟领导人会晤形成的文件

来看，东盟共同体的发展目标可能还不止于维持东盟中心地位，而是要成为名副其实的地区中心。早在20世纪90年代东盟高速发展时期，东盟领导人就曾有成为亚太一极的愿景，但因为1997年亚洲金融危机而梦碎。进入21世纪以来，东盟整体呈上升态势，东盟共同体建设的目标也相应改变，并于2023年明确提出成为全球经济增长的中心。^② 但仅凭东盟自身实力，显然难以完成上述目标。总体上，东盟综合实力的增强，尤其是协调能力的增强，对本地区包容性地区秩序的构建利大于弊。^③ 鉴此，中美可率先发起倡议，从支持东盟中心地位转为支持东盟成为地区中心，充分发挥东盟协调地区合作尤其是中美关系的作用。

（四）中美可以尝试与东盟共建共同体

首先，三方可以共享地区性的兼容理念。东盟提出的东盟中心地位、地区合作架构、互联互通、舒适度、包容性地区秩序等理念，均为中美等大国所接受，是地区性的公共知识产品和共同规范。^④ 这些概念是多方共同塑造地区秩序的基础，既可以规避中美之间在观念和规范方面的竞争，也可以建立包容性地区秩序的共有理念。其次，尝试以东盟为枢纽，建立联通亚欧—欧美的新全球大市场。从中国的角度看，东盟是国内大循环的外延、国际大循环的导入，双方互为第一大贸易伙伴。郑永年等学者提出中国应实行单边开放，建立中国—东盟共同市场，深化RCEP的运用。^⑤ 在此基础上，中国一方面可以通过正在形成中的亚欧物流大通道、亚欧价值链，将东盟—中亚—欧洲连接起来；另一方面，可以在既有的全球产业链中，通过东盟与美欧市场重新建立各方受益的网络关系；同时，通过RCEP的扩展，

① 参见张洁：《东盟中心主义重构与中国—东盟关系的发展》，《国际问题研究》2021年第3期，第118—135页。

② “Jakarta Declaration on ASEAN Matters: Epicentrum of Growth (ASEAN Concord IV),” September 5, 2023, <https://asean.org/jakarta-declaration-on-asean-matters-epicentrum-of-growth-asean-concord-iv/> [2024-02-10].

③ Hidetaka Yoshimatsu, “ASEAN and Great Power Rivalry in Regionalism: From East Asia to the Indo-Pacific,” p. 25.

④ 田诗慧、郑先武：《关系性权力与亚太海洋安全合作“东盟中心地位”构建》，《当代亚太》2022年第6期，第98—133页。

⑤ 郑永年、何冬妮：《中国—东盟共同市场构想：目标、动力与路径》，《国际经济合作》2024年第1期，第1—12页。



向中东、非洲、拉美等方向延伸。具体建议，一是提升中国—东盟博览会的地位，与中国—中亚峰会成员、RCEP成员、欧美企业等对接。具体到产业，以汽车产业链为例，中国是全球最大的汽车出口国，汽车出口沿着三条线走：向西去欧洲，向南去东盟，还有一条线是美加墨三国市场。二是加强三方及多方的互动交流。中、美、东盟及其他东盟合作伙伴应加强多边的政党议会、妇女青年、科技文化、公共卫生、新兴领域的交流，加大复杂竞合系统的空间尺度和复杂度，夯实共同体的政府—市场—社会基础，实现适应性共赢。

五、结语

本文尝试提出“困境即使命”的命题。一个国家和地区面临的历史困境往往能转化为这个国家和地区成长的动力和使命，困境随时代而变，使命也需作适当调整。本文以系统辩证的视角，将中国和东南亚国家视为一个整体，在不同历史时期面临共同的困境，形成共同的使命，并不断迭代演进。自近代以来，中国与东南亚国家经历了生死存亡、兴衰起伏，一直处于下行周期的共同困境，能否与西方国家平起平坐，恢复自主性

和地区事务主导权，成为国际体系中的平等一员，是双方的共同使命。尽管中国与东南亚国家存在复杂的现实矛盾与历史纠葛，但对于一个更大的历史使命而言，双方具有更高级、更持久、更具战略和历史意义的认同基础。经过长期努力，尤其是在后冷战时代的30多年里，中国与东南亚在非主导的国际体系中，通过优化地区结构，接近于突破上述困境，并致力于构建更高层次的中国—东盟命运共同体。当下，中国—东盟命运共同体的发展面临新的系统性困境，包括全球性挑战加大，美对华体系性战略竞争加剧，中国与东盟自身的合作也存在问题等。因此，中国与东南亚国家之间“困境即使命”的命题迎来新的历史转折点，这需要有更大的整体观，在亚太命运共同体的高度，在维护好中国—东盟命运共同体的基础上，尝试推进中国—东盟—美国包容性地区秩序的新使命。本文比较理想化地提出，在国家和地区命运的基础上，应看到随时代而演进的更大整体性和更强复杂性，通过扩展复杂竞合系统的尺度，突破集体行动的困境，实现更大范围命运共同体的适应性共赢。进而言之，这对理解当下“全球南方”的兴起及其战略意涵也具有启示意义。

(来稿日期：2024-01-10 修回日期：2024-03-13 责任编辑：郭语)