

地区秩序演变中的中国—东盟关系 ——评“中国分裂东盟”论

冯悦 曹云华

摘要：随着中国的崛起，中国与周边地区的互动关系备受世界关注。近年来，中国与部分东盟国家在南海问题上频频产生摩擦，双方对区域合作机制的认知也存在差异。一些国外学者借机鼓吹“中国分裂东盟”论，把当前东盟内部的不和谐全部归咎于中国，认为中国有意分裂和边缘化东盟。通过对相关观点的分析和解构，可知“中国分裂东盟”这一说法是完全站不住脚的。一方面，东盟正在发展为一个更加团结的共同体，东盟的“中心地位”通过坚持内部合作和发展对外关系得到了双重保障。另一方面，中国依然需要一个团结和有作为的东盟为其发展提供经济、安全、战略等方面的支持，因此中国不可能也不会分裂东盟。“中国分裂东盟”的论调之所以会有一定的市场，实际上反映了东盟国家对中国的崛起的担忧正在加剧，中国—东盟关系遇到了新的挑战并进入“瓶颈期”的现实。这主要表现在六个方面：双方经贸关系发展的动力不足，有关南海问题的纠纷常态化，东盟未能及时适应中国积极有为的对外政策，中国加强国防现代化建设加深了东盟的恐惧与不安，中美关系调整所带来的不确定性影响以及东盟各国国内政治进入复杂多变的状态等。为了推动中国—东盟关系的健康发展，疏导和化解东盟对中国崛起的焦虑，既要提升中国与东盟的经济合作水平，也要管控分歧以稳定南海局势，还应重新调整与变化中的东盟相处之道。

关键词：中国；中国崛起；东南亚；东盟分裂；中国—东盟关系

收稿日期：2021-01-25

作者简介：冯悦（1993～），暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院博士研究生；曹云华（1956～），暨南大学国际关系学院/华侨华人研究院教授、博士生导师，主要研究领域：东南亚问题，中国—东南亚关系。

基金项目：本文系国家自然科学基金重大项目“东南亚安全格局对我实施21世纪海上丝绸之路战略的影响研究”（16ZDA091）的阶段性成果。

中国应如何看待地区秩序的重构？如何与周边地区相处？这备受世界关注。东盟是中国的好邻居、好朋友、好伙伴，更是塑造东亚地区秩序的一股重要力量。^①对中国而言，正确处理与东盟的关系是一个极为重要的课题。冷战后，中国与东盟的关系得到了全面发展。1991年，中国与东盟正式建立对话关系。1996年，中国成为东盟全面对话伙伴国。2003年，中国与东盟确立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系。在中国与东盟友好交往、互利合作的进程中，双方始终坚持互相尊重、互相支持的原则，中国给东盟国家的经济发展带来了巨大的机遇，东盟也为中国发展提供了重要支持。

随着中国经济实力、军事实力和外交地位的持续上升，东盟国家对中国的认知也在逐渐发生改变。由于东盟各国对中国崛起所带来的利益与威胁有不同的估算方式，东盟在一些与中国相关的问题上产生了立场分歧，无法达成广泛的共识。国外部分专家学者和媒体借题发挥，把东盟内部不和谐的原因全部归咎到中国身上，认为中国正在破坏东盟的团结，削弱和边缘化东盟的作用，以形成由中国领导的地区秩序。“中国分裂东盟”的言论甚嚣尘上，给中国—东盟关系蒙上了一层阴影，加深了国际社会对中国崛起的担忧。那么，中国真的正在分裂东盟吗？本文尝试通过梳理和解构“中国分裂东盟”的相关论述，对这个问题做出回应，并进一步思考当前中国—东盟关系中存在的问题与对策。

一、所谓的“中国分裂东盟”论

东盟是由10个东南亚国家组成的区域合作组织，在经济发展水平、政治体制、宗教和文化等方面都存在内部差异。^②与欧盟不同，东盟并不是依靠一套成熟、完善的运作机制来规范成员国的行为，因此东盟内部关系存在一定的脆弱性。随着中国的崛起，这种脆弱性也表现得更加明显，东盟各国纷纷调整对华政策，但并未达成一致。国外有部分学者指出，中国崛起改变了东南亚地区的地缘政治格局，导致东盟内部出现分化的势头，一边是与中国有直接利益冲突，希望借助东盟或者外部力量制衡中国的国家，另一边是与中国关系紧密，希望通过中国崛起获取更多经济利益的国家。

把中国看作是东盟的威胁，并在南海问题和相关区域合作机制上大做文章的研究和言论，可称之为“中国分裂东盟”论。这里的“分裂”有两重内涵：一是

^① 翟崑：《小马拉大车？对东盟在东亚合作中地位作用的再认识》，《外交评论》，2009年第2期，第11页。

^② “ASEAN: Further Apart, Not Closer Together”，Stratfor Geopolitical Diary, September 7, 2016, <https://worldview.stratfor.com/article/asean-further-apart-not-closer-together>.

中国利用且强化了东盟的内部矛盾，通过拉拢一部分成员国来打压另外一部分与中国有直接利益冲突的国家。二是中国导致东盟被边缘化，通过发展与东盟国家的双边关系和参与区域合作机制，中国正在削弱东盟的“中心地位”。

（一）中国利用南海问题“分裂”东盟

近年来，南海争端持续发酵，东盟在南海问题上形成了两种相互矛盾的立场。一方是以菲律宾、越南为代表的主权声索国，希望东盟能够一致对外，与中国博弈；另一方则是以柬埔寨、老挝为代表的非主权声索国，这些国家持有坚定的中立态度，不希望南海问题影响中国—东盟关系。一些学者提出，东盟内部立场分歧的背后是中国在推动东盟分裂，阻止东盟达成共识，以达到中国独霸南海的目的。

所谓的“中国分裂东盟”论的理论逻辑有这样一些表现。首先，中国倾向于通过双边而非多边机制进行谈判，在多边会议上回避南海问题。菲律宾等主权声索国力图借助东盟这一平台，把中国与他们的矛盾扩大到东盟10国，还拉拢域外势力介入，这大大增加了中国处理南海问题的复杂性。因此，中国试图边缘化东盟的作用，利用双边关系来解决南海争端。其次，在依靠双边关系的基础上，中国采取了“分而治之”的策略。印度学者巴拉达斯·戈沙尔认为，中国“分而治之”的策略是把东盟分裂为与中国有领土争端的国家如菲律宾、越南、文莱和马来西亚和与中国没有领土争端的国家如印度尼西亚、泰国、老挝、柬埔寨、缅甸和新加坡两个板块。^①还有学者从心理因素角度来解释“分而治之”，认为中国对不同国家实行了不同程度的“威逼利诱”，东盟分裂是中国实施胁迫和诱导双重战略的结果。^②

按照所谓的“中国分裂东盟”论的说法，中国实施“分而治之”策略是为了阻止东盟达成共识，迫使一些东盟国家在南海问题上保持沉默。^③东盟在其建设过程中摸索出一套以协商促一致的“东盟方式”，只要有一个国家持有不同的意见，东盟便无法达成共识。中国是在利用“东盟方式”中的否决权来强制东盟噤声。在中国的作用下，东盟引以为傲的“东盟方式”反而助长了其分裂。^④澳大利亚学者马必胜分析说：“对中国的挑战作出有效的、连贯的、一致的和集体的

^① Baladas Ghoshal, “China’s Perception of India’s ‘Look East Policy’ and Its Implications”, *IDSA Monograph Series*, No.26, October 2013, p.95.

^② Huong Le Thu, “China’s Dual Strategy of Coercion and Inducement towards ASEAN”, *The Pacific Review*, Vol.32, No.1, 2019, p.21,33.

^③ Nehginpao Kipgen, “ASEAN and China in the South China Sea Disputes”, *Asian Affairs*, 2018, p.13.

^④ Donald K. Emmerson, “ASEAN between China and America: Is It Time to Try Horsing the Cow?”, *Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia*, Vol.5, No.1, January 2017, p.5.

反应，很可能超出了东盟的能力。”“东盟方式”的脆弱性使得东盟无法应对中国崛起的挑战。^①

（二）中国通过区域合作机制“分裂”东盟

国外学者不仅在南海问题上对中国横加指责，对于与中国—东盟相关的区域合作机制，也有人提出了“中国分裂东盟”的论调。他们认为，中国正在谋求地区的领导权，希望在区域经济合作中掌控大局，^②因此中国有意破坏东盟团结，削弱东盟的“中心地位”。相关言论主要集中在以下几个方面：

第一，崛起的中国冲击了东盟的“中心地位”，并取代了东盟的主导作用。美国学者卢卡斯·穆勒指出，由于中国的崛起，东盟作为一个整体的“中心地位”正在下降。一方面，“东盟+1”自由贸易区的使用率偏低，与此同时，该区域的其他国家正在发展双边自由贸易区。另一方面，东盟在RCEP的主导和推动作用并不明显，中国多次尝试在RCEP谈判中掌握主导地位，并且公开质疑东盟的能力。^③

第二，中国通过参与次区域合作机制重新界定“区域”概念，不再把东盟看作一个整体。比如，大湄公河次区域（GMS）是包括了柬埔寨、越南、老挝、缅甸、泰国和中国云南省、广西壮族自治区等在内的合作机制。澳大利亚学者韦杰夫认为：“GMS正在从‘次区域’逐步变为‘区域’。”中国通过加强基础设施联通、经济互动和军事关系等举措，与柬埔寨、越南、老挝、缅甸和泰国等五个东南亚国家联结为一个新的区域整体，将他们从东盟中彻底分离出来。^④

第三，由中国主导的区域合作机制体现出中国地缘政治野心。这里主要是指中国的“一带一路”倡议。^⑤新加坡南洋理工大学的龚雪指出：“东盟及其成员国担心‘一带一路’倡议会破坏东盟的中心地位和团结，因为中国的双边路径会削弱目前东盟主导的区域主义模式，并随着时间的推移形成以中国为中心的区域

^① Mark Beeson, “Can ASEAN Cope with China?”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol.35, No.1, 2016, p.7.

^② Veysel Tekdal, “China’s Belt and Road Initiative: At the Crossroads of Challenges and Ambitions”, *The Pacific Review*, Vol.31, No.3, 2018, p.378.

^③ Lukas Maximilian Mueller, “ASEAN Centrality Under Threat: The Cases of RCEP and Connectivity”, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 2019, p.2,16.

^④ Geoff Wade, “ASEAN Divides”, New Mandala, December 2010, <https://www.newmandala.org/wp-content/uploads/2010/12/Wade-ASEAN-Divides.pdf>.

^⑤ 英国学者柯岚安认为，中国通过“一带一路”倡议构建起一个以中国为中心的，涵盖经济、政治、文化和安全等领域的“新的区域秩序”，并将重建全球秩序视为最终目标。参见William A Callahan, “China’s ‘Asia Dream’: The Belt Road Initiative and the New Regional Order”, *Asian Journal of Comparative Politics*, 2016, pp.1 ~ 18.

经济一体化。”中国将在东南亚地区的政治经济事务上占据结构性优势。^①新加坡东南亚研究所的马尔科姆·库克也持有相似的看法，他认为，中国大力推进基础设施的互联互通，正在形成以中国为中心的区域价值链和辐射网络，东盟将无处容身。^②

所谓的“中国分裂东盟”论可以总结为东盟正在被中国分裂成两种互不相容的阵营：一边是以柬埔寨、老挝为代表的与中国地缘相近，对中国经济依赖程度较高的国家；另一边是以菲律宾、越南为代表的与中国在南海存在较大争议，视中国为主要外部安全威胁的国家。中国正在重塑与各个东盟国家的关系，导致东盟产生分歧。随着中国的崛起，东盟的“中心地位”被不断削弱，该地区正在形成以中国为中心的区域秩序。^③

在中国崛起的大背景下，这套由域外专家学者鼓吹的言论颇具煽动性，在东盟各界都引起了一定的反响。但是，仔细分析所谓的“中国分裂东盟”论背后的逻辑，它的两个预设是根本站不住脚的。

一是把东盟看作中国崛起的被动接受者。所谓的“中国分裂东盟”论把东盟在某些问题上的利益冲突或立场分歧等同于东盟分裂，而忽视了东盟正在实现更加紧密的区域一体化的事实，更没有重视东盟国家为维护东盟“中心地位”所做出的共同努力。实际上，在地区秩序的演变中，东盟已经成长为一股建构性的力量，东盟国家并不希望看到中国在东南亚地区一枝独秀，更不愿意被动地接受中国的安排。

二是认为中国正在谋求地区霸权。所谓的“中国分裂东盟”论认为中国刻意促成东盟分裂，因为东盟的团结不符合中国的利益。这是对中国和中国—东盟关系的误解，中国从来没有称霸的主张，不会操纵、强制周边国家来满足自身发展的需求。东亚地区的历史和现实决定了东盟是该地区不可或缺的存在，崛起的中国依然离不开一个团结和有作为的东盟。

二、东盟“中心地位”的形成

自1976年签订《东南亚友好合作条约》以来，东盟成员国经历了从缺乏互信到逐步建立战略互信的过程。尽管东盟内部仍存在着各种各样的利益冲突，但

^① Xue Gong, “The Belt & Road Initiative and China’s Influence in Southeast Asia”, *The Pacific Review*, Vol.32, No.1, 2019, p.643.

^② Malcolm Cook, “Southeast Asia’s Developing Divide”, *The Asan Open Forum*, August 11, 2014, <http://www.theasanforum.org/southeast-asias-developing-divide/>.

^③ Prashanth Parameswaran, “ASEAN’s Divided Approach to China’s Rise”, *The Asan Forum*, October 6, 2016, <http://www.theasanforum.org/aseans-divided-approach-to-chinas-rise/>.

是，东盟各国始终有一个基本共识，那就是东盟需要团结起来维护其“中心地位”，以减少对周边大国崛起的不安、对域外大国的依赖以及由大国关系变动所带来的不确定性。

“以东盟为中心”是东盟对外关系中最重要原则之一。团结合作是东盟获得“中心地位”的前提，而保持“中心地位”反过来也有利于东盟的一体化进程，有利于维护东盟团结。根据第16届东盟峰会的主席声明，保持东盟的中心地位是指“考虑到区域和国际局势的快速变化，我们强调在新兴区域结构中保持东盟中心作用的重要性和决心。我们一致认为，任何新的区域合作机制或进程都应该是对现有多边机制和东盟中心原则的有效补充，并建立在这个基础之上”。^①

在内部建设方面，东盟坚持合作，团结发展，正在按照计划推进东盟共同体的建设。东盟共同体在2015年正式宣布成立。这是一个集经济、政治安全、社会文化“三位一体”的更为全面的、更具可持续发展性的共同体，它的建成意味着东盟国家的利益在法律、机制和规范上都有了更完善的保障，东盟共同体意识得到强化，是东南亚地区一体化进程上的一座里程碑。同年，东盟发布了共同体未来10年的蓝图，为东盟共同体从2016年到2025年的发展指明了方向。其中，《东盟政治安全共同体蓝图2025》将东盟描绘成一个拥有共同价值观和基于规范规则的共同体。东盟地区将承担起维护综合安全的责任，成为一个团结、和平、稳定、有韧性的区域。《东盟经济共同体蓝图2025》的目标是建成高度一体化和互相紧密联系的；具有竞争力、创新力和活力的；具有韧性、包容性、以人为本的、能够与全球经济密切融合的经济共同体。《东盟社会文化共同体蓝图2025》则强调开展以人为导向、以人为中心的合作，以改善人民的生活与福利，塑造共同身份，建设一个包容与和谐的社会。^②可见，东盟的合作涉及政治、安全、经济、社会、文化的方方面面，具有开放性和包容性的特点。尽管东盟强调舒适度、以协商促一致的合作方式确实也存在一定的脆弱性，内部共识往往会因为某一个成员国的反对而破裂，但是，东盟共同体的成立说明了既有的分歧并没有击垮东盟建设区域一体化的信心。“东盟方式”不是中国分裂东盟的“突破口”，而是东盟“机制自信”的最佳体现。东盟的目标根本不在于达到完全的一致，而是在保障多样性、尊重差异性的前提下寻求合作与发展，这才是东盟的特殊价值

^① Chairman's Statement of the 16th ASEAN Summit, "Towards the ASEAN Community: from Vision to Action", ASEAN Secretariat, April 9, 2010, http://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-16th-asean-summit-towards-the-asean-community-from-vision-to-action.

^② ASEAN Secretariat, <http://asean.org/asean-political-security-community/>; <http://asean.org/asean-economic-community/>; <http://asean.org/asean-socio-cultural>.

所在。东盟共同体的建设将进一步突出东盟在地区事务上的“中心地位”，这个“中心”不是作为权力的中心，而是作为引领地区团结合作和一体化发展的中心。^①

在对外关系方面，东盟积极发展对话伙伴国关系，为东盟的“中心地位”提供保障。东盟长期以来致力于与外部国家加强合作，欢迎域外大国参与本地区事务。东盟与澳大利亚、加拿大、中国、欧盟、印度、日本、新西兰、俄罗斯、韩国和美国等10个国家和地区建立了对话伙伴关系，并以东盟为中心建立了“10+1”“10+3”和东亚峰会等合作机制。东盟的这些对话伙伴国之间形成了既相互制衡又相互依赖的局面，因此，任何一个大国都不可能垄断对该地区事务的领导权。张蕴岭认为：“东盟构建多层对外关系对话与合作框架旨在打造地区力量平衡网。一方面，通过构建外部力量的平衡和制约，防止任何一种力量尤其是大国力量主导地区事务；另一方面，通过由东盟推动、设计议程，可以有效保证东盟的利益。”^②东盟在区域合作架构中的“中心地位”得到了相关大国的保证，中国或是任何一个国家都不可能轻易取代东盟的位置。

面对来自外部的压力，尤其是面对中国的崛起，东盟国家不一致的应对方式并不足以说明东盟已经被中国分裂。

其一，东盟很清楚地知道，承受外部压力的唯一途径就是保持团结，只有团结起来东盟才能够继续发挥中心作用，掌握话语权。东盟的目标是要超越相对简单的联盟，成为共同体。^③东盟不但是东南亚地区秩序的主导者，也是东亚地区秩序的塑造者。东盟国家即使存在矛盾，也还是会坚持在东盟这一平台上寻找共识，通过东盟特殊的合作方式和区域地位来缓解内部压力。如果东盟分裂、被边缘化，该地区将会面临更多难以达成一致的问题。

其二，东盟的“中心地位”离不开外部大国的支持，东盟需要让外部大国相信东盟是团结的，并且是中立的，才能赢得他们的尊重与信任。东亚地区深受中美关系的影响，中国崛起、中美竞争加剧已是事实，但地区权力结构并没有发生根本性的改变。在此背景下，东盟国家普遍采取了一种平衡的策略，既没有因为

^① 顾静指出，东盟的“中心地位”可以理解为，东盟在区域合作进程中扮演了“规范供给者”和“进程设计者”的角色。参见顾静：《东盟“中心地位”面临的变局及其重构》，《当代世界》，2014年第3期，第64页。

^② 张蕴岭：《东盟50年：在行进中探索和进步》，《世界经济与政治》，2017年第7期，第32页。

^③ 马尔迪·纳塔勒加瓦：《东盟五十年》，北京大学国际战略研究院《国际战略研究简报》，2017年第59期，第5页。

中国崛起而坚定地站在中国一边，也没有完全投靠西方国家。^①东盟奉行更加独立自主的政策，利用中美博弈，并把日本、澳大利亚、俄罗斯、印度等国家拉进来共同参与地区事务，以保持该地区主要力量之间的动态平衡，使东盟自身利益最大化。^②东盟各成员国在不同时期，其平衡策略的侧重点都可能会有差异，但是，任何一个成员国都不希望被迫“选边站”。因此，成为各方力量平衡的“中心”是东盟在东亚地区秩序中的最佳选择，东盟国家不会以牺牲其他大国的信任为代价来单方面地迎合某一国的利益。

其三，中国目前对东盟的经济影响力仍是有限度的，不可能排除其他国家的参与来单独掌控东盟的发展。东盟经济的快速发展是由外贸和外资两驾马车拉动的。在国际贸易方面，根据2019年的数据，中国、美国和欧盟28国是东盟前三大对外贸易伙伴。东盟向外部出口的最大市场分别是中国（14.2%）、美国（12.9%）、欧盟28国（10.8%）和日本（7.7%），从外部进口的最大来源地分别是中国（21.9%）、欧盟28国（9.1%）、日本（8.3%）和美国（8%）。在国际直接投资方面，2019年，美国（15.2%）是东盟地区最大的外国投资来源，其次是日本（13%）、欧盟28国（9.7%）、中国香港（7%）和中国内地（5.6%）。^③尽管中国在东盟经济发展中起到了很大的作用，但不可以对中国的经济影响力有过高的估计，美国、欧盟、日本等仍在其中占据了重要的份额。此外，尽管中国企业在东盟的数量非常庞大，但多数是贸易类企业，为数不多的制造业也缺乏核心竞争力，与日本、韩国、欧盟和美国等相比，中国在品牌打造、核心技术、研发能力等方面还有诸多不足。总的来说，中国目前不可能在东盟经济发展中做到一枝独秀，东盟也不愿意完全依赖于中国。

综上所述，基于东盟仍在团结运作的事实，以及内外双重因素对东盟“中心地位”的保障，“中国分裂东盟”论是根本不成立的。东盟共同体强调对多样性、差异性的尊重和协调，因而可能在一些问题上产生不一致的意见，出现看似分裂的现象。实际上，在多方力量的平衡和制约下，无论是中国，还是其他大国，都不可能凭一己之力分裂东盟。东盟仍在成长，并引领着地区一体化的进

① 周方银认为，东亚地区出现安全、经济二元格局，一些东亚国家采取了在中美之间两面下注的做法。由于与中国有重大的经济利益关系，东亚国家在安全合作上更依靠美国的同时，并不会与中国为敌，还要维持与中国在安全关系上的某种平衡。参见周方银：《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》，《当代亚太》，2012年第5期，第21～22页。

② 李晨阳指出，东盟的“大国平衡”外交并不是被动选择，而是主动出击，东盟充分利用了中美日印等大国之间的矛盾来获取自身利益的最大化，因而东盟在冷战后的国际格局中可以扮演举足轻重的角色。参见李晨阳：《对冷战后中国与东盟关系的反思》，《外交评论》，2012年第4期，第13页。

③ ASEAN Secretariat, “ASEAN Statistical Yearbook 2020”, December 2020, pp.63 ~ 65、130.

程，其“中心地位”的形成既有利于缓和成员国的利益冲突，也有利于营造开放、包容、和谐的地区环境。

三、崛起的中国需要东盟有更大的作为

在新的历史条件下，亚太地区权力结构正在发生转移，快速发展的中国正在塑造新的区域秩序。根据所谓的“中国分裂东盟”论的说法，中国不惜利用东盟分裂来满足自身崛起的需要，并试图掌控地区领导权。也有人认为，正在崛起的中国不再在乎周边小国了。然而，事实恰恰相反，中国的发展依然需要一个团结和有作为的东盟，中国重视东盟在维护地区安全上的重要价值，始终尊重和支持东盟的“中心地位”。中国与东盟是互相需要、互利共赢的关系。

中国的发展离不开东盟的支持，东盟是东亚地区不可或缺的存在，对中国有着无可替代的重要性，这主要是由以下几个因素决定的：

第一，目前中国或是世界上任何一个国家都不可能垄断对东南亚地区的领导权。东南亚的地理位置、历史和文化决定了该地区的多元性和开放性，从经济体制、经济发展水平来看，这也是个相当多元化和高度开放的地区。当前东亚地区正处在权力多极化的时代，放眼未来，曾在冷战时期处于霸权地位的美国不可能再度称霸，而中国、日本、俄罗斯等国家也都不可能“独当一面”。东南亚地区新的领导权最有可能出自东盟内部，比如说印度尼西亚或者泰国这样的国家。客观而言，东盟各国的经济发展水平、国家发展阶段仍存在明显的差距，无论印尼还是泰国都缺乏足够的实力和资源去垄断该地区的领导权。中国和东盟国家一样，都更愿意看到由本地区国家或组织来主导区域合作和一体化进程，目前看来，东盟是最适合担任这个角色的。

第二，东亚地区已经形成了相互依存、相互制衡的格局。曹云华指出：“东亚地区已经形成了东盟与中国、日本、韩国相互制衡的多元格局。在这种多元格局中，各国在经济政治方面越来越依赖彼此，牵一发而动全身。在相互依赖程度日益提高的趋势下，任何一国，包括像中国这样的大国，都存在自身无法克服的敏感性和脆弱性，必须依赖他国才能生存和发展，而这种相互依赖又影响着各个国家的行为和决策，促使他们放弃自私的行为，更多地接受地区主义和区域合作。”^①中国、日本和东盟是构建东亚地区秩序的三大内部力量，中国不可能脱离与任何一方在经济上的相互依存，否则将在经济发展、政治稳定等方面付出沉重的代价。在2020年的前两个月，东盟已超过欧盟和美国跃升为中国第一大贸易

^① 曹云华：《论东亚一体化进程中的领导权问题》，《东南亚研究》，2004年第4期，第9页。

伙伴，中国与东盟贸易额达到853.2亿美元，较上年同期增长了0.5%。^①新冠肺炎疫情、中美贸易战、英国脱欧等事件都对中国经济产生了负面影响，在这种情况下，中国与东盟贸易仍保持着一定的增长，可见双方经济合作潜力之大。未来欧美市场仍会存在较大的不确定性，东盟将成为中国越来越重要的合作伙伴。如果东盟遭到破坏甚至毁灭，不仅成员国会受到影响，中国也无法独善其身。

第三，中国的发展需要和平与稳定的周边环境，而东盟是维护地区和平与稳定的重要保障。东南亚曾经是一个饱受战乱、贫穷困扰的地区，到今天变成和平、繁荣、多元文明和谐共生的地区，东盟功不可没。东南亚是世界上领土、领海纠纷最复杂的地区之一，东盟国家之间存在许多历史遗留的陆地和海洋争端。东盟通过加强自身团结，整合内部利益，有效地避免了各国之间发生直接的冲突，为维护地区稳定做出了重要的贡献。此外，以东盟为中心的多边合作机制为缓和东盟与大国、大国与大国之间的矛盾提供了协调和对话的平台，成为缓和紧张局势、沟通各方意愿的“稳定器”。在地区秩序构建的过程中，东盟始终是中国重要的合作伙伴。

第四，中国与东盟建立对话关系以来，一直很重视东盟的特殊地位与作用。其一，中国对东盟展开了积极的首脑外交，如2017年11月，习近平主席出席了亚太经合组织领导人与东盟领导人对话会；2019年11月，李克强总理出席了第14届东亚峰会、第22次中国—东盟领导人会议等等。中国领导人也曾多次在不同场合下表示愿意支持和帮助东盟共同体的建设。^②其二，中国始终支持东盟在区域合作中的主导作用。在2018年中国—东盟建立战略伙伴关系15周年之际，李克强总理表示：“中国始终把东盟作为周边外交优先方向，坚定发展同东盟的友好合作，支持东盟共同体建设，支持东盟在区域合作中的中心地位，支持东盟在构建开放包容的地区架构中发挥更大作用。”^③其三，中国与东盟有战略互惠，仍在推进务实合作。目前中国和东盟正在以《中国——东盟战略伙伴关系2030年愿景》为指导，推动“一带一路”倡议与《东盟互联互通总体规划2025》、东盟共同体建设的对接，促进区域互联互通和一体化。对中国而言，一个团结且有作为的东盟是“一带一路”倡议获得成功的重要支撑，“一带一路”的实施还需要东盟的支持与配合。

①《东盟历史性成为中国第一大贸易伙伴》，中国经济新闻网，2020年3月16日，<http://www.cet.com.cn/wzsy/yxw/2506905.shtml>。

② 邵建平：《中国的东盟政策：误解与正解》，《外交评论》，2017年第1期，第91~92页。

③《李克强出席中国——东盟建立战略伙伴关系15周年庆祝活动启动仪式并发表主旨讲话》，新华社，2018年5月8日，http://www.gov.cn/premier/2018-05/08/content_5288940.htm。

综上所述，所谓的“中国分裂东盟”论在很大程度上误解和扭曲了中国对东盟的态度和中国—东盟关系。无论是在南海问题还是在区域合作机制上，中国都没有称霸的欲望。中国既不可能分裂东盟，也不会谋取地区的领导权。东盟对地区安全意义重大，东盟的团结不仅符合东盟国家的利益，也符合中国的利益。

四、中国—东盟关系进入“瓶颈期”

如果对东盟和中国的发展现状以及中国在东南亚地区的影响力有客观的把握，便可清醒地认识到“中国分裂东盟”论是站不住脚的。值得警惕的是，随着近10年来南海争端的升温，“中国分裂东盟”论已不再是域外学者的一家之言，有越来越多的东盟国家学者和媒体也指责中国因南海问题分裂了东盟。^①这实际上反映出的不是东盟的分裂，而是东盟对中国崛起的矛盾心态，这种心态普遍存在于东盟国家之中。一方面，东盟国家希望搭上中国的“经济快车”，促进东盟经济的发展与繁荣。另一方面，东盟又对中国有安全上的担忧，且担心中国的崛起会降低东南亚国家的存在感，东盟面临着被边缘化的危险。^②过去在经济紧密合作的推动下，东盟这种矛盾的心理得到了一定的缓解，中国—东盟关系也取得了较大的发展。但是，近年来，曾经在双方关系中发挥过重要作用的因素慢慢钝化，而原来影响不大的矛盾开始尖锐化，东盟的危机感被进一步放大。

中国—东盟关系的发展并不是一帆风顺的，已经发生了一些新的变化，或者说遇到了一些新的挑战。双方关系正在进入“瓶颈期”，其主要表现包括：

第一，经贸关系是中国—东盟关系快速发展的火车头，但它的推动作用正在慢慢下降。2010年中国—东盟自由贸易区建成后，双方经贸关系的相互依赖程度越来越高。自2012年以来，中国对东盟的贸易差额由逆差转为顺差，中国向东盟出口了大量的产品，填补了东盟市场的空缺，并且通过投资向东盟输出了先进的人才、技术和管理理念，带动了东盟经济的发展，中国逐步成为东盟最重要的贸易伙伴和投资伙伴。随着双方贸易总额增加，中国对东盟的贸易顺差持续扩大，

^① 东盟前秘书长塞韦里诺在2013年的时候就曾指出，随着中国军事实力上升，并且在海洋问题上采取越来越强硬的主张，东盟不再认为中国是亲密友好的，而视中国为一种威胁。参见：Rodolfo C. Severino, “The Rise of Chinese Power and the Impact on Southeast Asia”, *ISEAS Perspective*, May 27, 2013, No.32.

^② 陈绍峰认为，东盟国家面临着相互冲突的两种趋势：一方面中国与东盟经济关系进一步加强，东盟成员国将从中受益更多；另一方面，东盟国家对中国的不信任和疑虑与日俱增，主要原因是领土争端尚未解决。参见Shaofeng CHEN, “China’s Economic Approach to ASEAN”, in David Denoon ed., *China, the U.S. and the Future of Southeast Asia*, New York: New York University Press, 2017, pp.302, 329.

到2015年,中方顺差高达828.1亿美元,^①与2012年相比翻了近10倍,双方产生了贸易摩擦。在进口方面,中国原来从东南亚进口大量的矿产、木材和天然橡胶等,但现在东南亚的自然资源逐渐枯竭,购买自然资源已不是长久之计。在出口方面,中国与东盟的出口产品结构相似,都以劳动密集型产品为主,在东盟市场和国际市场上形成竞争关系,这种竞争尤其体现在机电产品的出口上。^②此外,中国出口的纺织品、服装、鞋子等廉价商品在东南亚市场上近乎饱和状态,难以销售。还有部分中国企业为了短期利益牺牲产品质量,“中国制造”在东南亚地区的声誉和信誉都在下降,只能以薄利多销的形式靠量取胜。中国—东盟经贸发展的动力不足,不利于双方经济关系的长期健康发展。

第二,南海问题虽然还在谈判的道路上,但呈现出纠纷常态化的趋势。中国为解决南海争端,积极与东盟开展合作,而东盟作为一个整体也并没有在南海问题上“选边站”。早在2002年,中国和东盟便签署了《南海各方行为宣言》,此后双方就“南海行为准则”进行了多次谈判,都希望能够达成共识,以和平的方式处理争端。但是,这些文件并没有得到很好的落实。2013年,菲律宾不顾《南海各方行为宣言》,向国际法庭提交“南海仲裁案”。中国虽采取了不认可、不参与的态度,但这一事件还是影响了中国—东盟关系,也成为“中国分裂东盟”论的依据。此后,中国派出渔政船赴南海执行渔政管理任务,宣示对南海诸岛的主权,在南海问题上表现出越来越强硬和坚决的一面。中国态度的转变,加剧了东盟国家的紧张情绪。南海问题不仅会影响中国—东盟关系的和谐发展,还有可能被域外大国利用,成为以美国为代表的西方国家遏制中国的借口,使问题和矛盾变得更加错综复杂。^③南海问题本质上反映出的是东盟对中国的不信任,尽管“南海仲裁案”结束后,南海局势趋于稳定,但仍缺乏有效的合作机制来预防和应对随时可能再次发生的冲突。^④

第三,中国的对外政策发生重大转变,东盟未能及时适应。伴随着中国的快速崛起,中国正在奉行一种积极有为的对外政策,而东盟长期以来熟悉的是一个“韬光养晦”的中国,对于中国的新变化,东盟表现出了心理上的不适应,各

① 《中国—东盟经贸关系简况》,中华人民共和国商务部亚洲司,2016年9月2日, <http://yzs.mofcom.gov.cn/article/t/201609/20160901384768.shtml>。

② Min-Hua Chiang, “China-ASEAN Economic Relations After Establishment of Free Trade Area, *The Pacific Review*, Vol.32, No.3, 2019, pp.277 ~ 278.

③ 徐步、杨帆:《中国—东盟关系:新的启航》,《国际问题研究》,2016年第1期,第46页;罗肖:《南海与中国的核心利益:争论、回归及超越》,《当代亚太》,2018年第1期,第148~149页。

④ 李忠林:《南海安全机制的有效性及其解决路径》,《东南亚研究》,2017年第5期,第77~88页。

成员国都在调整对华政策。东盟国家，从政府到民间都对“中国和平崛起”的主张存有疑虑，所谓的“中国分裂东盟”论、“中国威胁论”得以传播。唐小松指出：“目前在东盟的国际媒体以西方媒体为主导，对中国的舆论攻势在加强，对中国的正面报道甚少，对中国社会需要改善的地方却故意恶化、企图抹黑，并大力宣扬‘中国威胁论’。”^①此外，中国在调整外交政策的过程中，没有充分地考虑东盟国家的接受度，引起了东盟的反感。比如说，中国鼓励企业走出国门，加大对东南亚的投资，本来对双方来说都是一件好事。但是，中国的投资者在东南亚城乡各处都掀起了投资设厂的热潮，其数量规模之大，引发了东盟国家的焦虑，他们认为中国抢夺了东盟的市场。一些中国企业不顾当地文化，无法顺利融入当地环境；还有一些企业被指责对当地自然环境和资源造成破坏，给当地企业发展和员工就业带来了竞争压力。

第四，中国加强国防现代化的努力，加剧了东盟的恐惧和不安，双方陷入更加严重的“安全困境”。东盟国家担心中国终有一天会放弃和平进程，以武力解决南海及各种与东南亚相关的争端，成为新的霸权。近年来，为了与中国强大的军事力量抗衡，东盟国家除了推动与域外大国的防务与安全合作之外，还积极购买军火，更新军事设备，并着重建设海空军力量，东盟国家的军事开支仍在大幅增加。东盟国家实现军事现代化的努力本无可厚非，但是一些国家的军事开支已经远超出国防的需要，因而具有了军备竞赛的性质，加剧了区域的紧张局势，甚至有可能导致某种程度的对抗。^②中国与东盟的“安全困境”实际上表现出东盟对中国崛起的不信任。^③中国—东盟关系建立在经济合作的基础之上，在经济互利程度下滑的时候，双方缺乏互信的问题就会凸显。东盟对中国的经济依赖程度较高，不可能放弃与中国的合作，但中国国际地位上升、国防力量加强让东盟国家很没有安全感，东盟害怕在双方关系中沦为“附属品”。东盟不仅要求在本地区秩序上保持主导地位，还希望在东亚、亚太地区秩序构建中拥有一定的话语权，因此东盟很担心出现中国一家独大的局面，使其作用被边缘化。

第五，中美关系处于重新调整的过程中，给中国—东盟关系带来了更多的不确定性。中美关系是影响东亚地区最重要的一组关系。一直以来，中美关系虽时好时坏，但总的来说比较平稳，并没有产生任何正面的、激烈的冲突。但随着中

^① 唐小松、景丽娜：《中国对东盟的公共外交：现状、动因与方向》，《东南亚研究》，2017年第4期，第44页。

^② Felix Heiduk, “Is Southeast Asia Really in An Arms Race?”, East Asia Forum, February 21, 2018, <https://www.eastasiaforum.org/2018/02/21/is-southeast-asia-really-in-an-arms-race/>.

^③ 王玉主、张蕴岭：《中国发展战略与中国—东盟关系再认识》，《东南亚研究》，2017年第6期，第10页。

国的崛起，美国正在重新评估和定位中美关系。尤其是在特朗普政府上台之后，实施“印太战略”，导致中美关系存在更多的变数。沃马克认为，特朗普当选美国总统引发了全球性的政治危机，主要表现在特朗普政府上台后美国外交政策广泛的不确定性。^①中国的快速成长让美国感受到了极大的威胁，美国把中国看作是战略竞争对手，未来中美之间会产生更多的摩擦，东盟难免受到波及。以中美贸易战为例，尽管一些东南亚国家在贸易战刚开始的时候乐观地认为可以从中获利，但随着贸易战持续升级，东盟地区的经济也不可避免地受到了损害。^②变幻莫测的中美关系，不断加剧的中美竞争，将成为东盟团结和中国—东盟关系最大的挑战。

第六，东盟各成员国国内政治正在进入复杂多变的新时期，导致东盟内部关系和对华关系的不断变化。一国国内政治的变化，势必影响到该国的对外政策，因不同政党、不同时期的政府所重视的利益不同，以往在东盟内部不被重视的矛盾可能新的历史条件下被激发出来。比如曾经在维护东盟团结方面做出过重要贡献的印度尼西亚，因国内民族主义抬头，不再像以前一样支持东盟。^③受国内政治的影响，部分东盟国家采取了本国利益优先的“内向性”政策，这会大大延缓东盟共同体的建设。再者，中国—东盟关系会随着东盟国家对华政策的调整而改变。即使在中国崛起这一大背景不变的条件下，东盟国家的对华政策仍然会随着国内政治的变化而变化，尤其是受到各国政权更迭的影响。^④以菲律宾为例，阿基诺三世时期的菲律宾曾一再地挑起南海事端，与中国交恶，但新领导人杜特尔特上台后，菲律宾扭转了对华政策的方向，还在2017年担任东盟轮值主席国期间积极推动中国和东盟采纳“南海行为准则”框架，缓解了南海的紧张局势，也推动了菲律宾和中国双边关系的发展。

① 布兰特利·沃马克：《中国、东盟和亚洲中心的再定位》，《世界经济与政治》，2017年第7期，第71～72页。

② 以泰国为例，泰国起初以为中美贸易战会给泰国的经济，尤其是农业（如木薯片的出口、大豆的进口）和石化工业带来好处。但随着贸易战升级，泰国的经济受到了明显的打击，这是因为泰国出口到中国的大部分商品是处于中美供应链之中的。根据2018年8月到2019年3月的数据，由于中国减少了对美国的出口，中国从泰国进口的计算机和零件、集成电路板、木材、化学产品等分别下跌了23.6%、30.6%、36.1%和75.9%。参见Lerdsak Sangasilpaecb, “The Impacts to Thailand from the Impending US-China Trade War”, SCB Economic Intelligence Center, May 14, 2018, <https://www.scbeic.com/th/detail/product/4730>; Thanapol Srithanpong and Chinnachod Thaerapanyaporn, “US-China Trade War Heats Up Once Again with Both Sides Raising 25% Import Tariffs on Each Other, Risking Further Slowdown in Global Trade and Thai Exports”, SCB Economic Intelligence Center, May 16, 2019, <https://www.scbeic.com/en/detail/product/6027>.

③ 马凯硕、孙合记著，翟崑等译：《东盟奇迹》，北京大学出版社2017年版，第201页。

④ Ce Liang, “The Rise of China as a Constructed Narrative: Southeast Asia’s Response to Asia’s Power Shift”, *The Pacific Review*, Vol.31, No.3, 2018, pp.279～297.

五、如何突破瓶颈？

中国—东盟关系进入了新的历史时期，在这种经济利益优先、政治互信不足的互动关系下，任由“中国分裂东盟”论蔓延，对双方关系的健康发展是非常不利的。为了正确疏导和化解东盟对中国崛起的焦虑，使“中国分裂东盟”的言论不攻自破，中国可以从以下几个方面找到双方关系发展的“突破口”。

第一，提升双方经济合作水平，支持东盟在区域经济合作中的“中心地位”。经济合作仍是中国—东盟关系发展最根本的动力，一方面，中国可以进一步开放国内消费市场，从东盟进口更加多元化、更高附加值的产品，并发展与东盟差异化的出口产业，推动经贸结构转型，促进双方贸易平衡。另一方面，东盟地区预估有超过2万亿美元的基础设施投资机会，中国应把握机遇，加强与东盟的互联互通，通过降低运输和通信成本来完善区域生产网络，帮助东盟改善内部经济发展不平衡的问题。

第二，管控分歧，稳定南海局势。东盟国家是中国搬不走的邻居，在复杂的历史与现实因素影响下，南海问题始终是中国与东盟建立政治互信的障碍，但也不能一概而论。与有争议的当事国，中国应落实“搁置争议、共同开发”的主张，寻找可以谈判和合作的共同利益，在维权与维稳之间取得相对平衡。东盟虽然在南海问题上存在分歧，但其作为一个整体对地区安全意义重大。因此，在维护南海和平与稳定的问题上，中国应寻求多方合作，主动参与东盟主导的多边论坛。同时，也要明确多方不是无限外扩的概念，中国应与东盟共同制定管控争议和危机的规则、制度，防止域外势力的过度干涉。

第三，重新认识自身定位，理解东盟的感受。中国的确在迅速发展、走向世界，但要真正成为世界大国，中国经历的时间还太短，中国和中国人民可能还没有做好充分的思想准备和物质准备。在崛起的过程中，既要实事求是地认识中国的现状，不能一味追求大国称号，也要注意周边国家的感受，换位思考。中国一直坚持和平发展的主张，除了不称霸，还应设身处地地理解周边国家的顾虑，实实在在地尊重他们在文化、理念和价值观上与中国的差异。

第四，学习与变化中的东盟相处，以建设性的眼光看待东盟。一方面，中国应辩证地看待东盟的开放性与包容性。开放包容既是中国与东盟合作的共通点，也可能给合作带来更多战略上的不确定性，中国应该理性应对，以减少来自外部的负面影响。另一方面，东盟对各成员国的约束还比较有限，各国受国内政治的影响很大。中国在东盟国家的合作项目，尤其是长期性的合作项目也存在较多变数。中国应及时调整对各国的认识，把握新变化、新情况，了解各国的真实需求和反馈，不能只考虑中国政府的想法。在这个问题上，东南亚的中资企业、华侨

华人以及相关领域的学者可以发挥更加直接的、积极的作用。

第五，稳定中美关系，促进中美在东南亚的合作。笔者一直认为，一个稳定与合作的中美关系，既是世界的福音，也是东南亚的福音。覆巢之下，焉有完卵？如果中美出现矛盾或冲突，一定会殃及东盟国家。习近平曾经说过：“宽广的太平洋两岸有足够空间容纳中美两个大国。”^①一个和平、稳定与繁荣的东南亚符合中美两国的根本利益，因此，中美两国应该在东南亚寻求更多的合作，而不是扩大分歧。中美两国在东南亚可以成为很好的合作伙伴，而不应该成为战略竞争对手。东盟既是中国的朋友，同时也是美国的朋友。中美两国应该摒弃前嫌，携手合作，共同促进东盟的团结，共同承认与维护东盟在该地区的“中心地位”，共同促进东南亚的和平、稳定与繁荣。

六、结语

回到本文主要关注的问题：中国正在分裂东盟吗？答案无疑是否定的。如果东盟分裂，那么东南亚地区极有可能出现“美国派”和“中国派”对峙的局面，成为中美博弈的战场，这是中国最不愿意看到的“双亏”结局。东盟是维护东南亚地区和平与稳定的重要力量，是不可或缺、无法替代的。一个团结且有作为的东盟符合中国发展的需要，中国有义务与责任支持东盟加强团结合作，提升工作效率。

对于所谓的“中国分裂东盟”的言论，既要理性批判，也要深刻反思，这样才能对中国—东盟关系做出公正的评价。作为地区秩序演变中两股重要的动力，中国和东盟都进入了新的发展时期，中国—东盟关系在取得丰硕成果的同时，也面临着更多的不确定性，需要双方以长远眼光来看待长远利益，共同克服困难与挑战，寻找促进双方关系发展的新动力。在越南岘港召开的亚太经合组织领导人与东盟领导人对话会上，习近平主席强调：“中国与东盟国家间的友好交往和互利合作，是相互尊重、互信、包容、合作、共赢的亚太伙伴关系的缩影。”^②作为一个正在崛起的大国，中国还需谨慎对待、耐心处理与周边地区的关系，展现一个和平、负责任大国的态度与担当。

[责任编辑：王国平]

^①《习近平关于构建中美新型大国关系10论述》，人民网，2015年9月14日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0914/c1002-27577975.html>。

^②《中国东盟合作助力亚太繁荣》，人民网，2017年11月14日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1114/c1001-29644546.html>。