

密集“踩点”

无论是奥巴马时期推行的所谓“亚太再平衡”战略,还是特朗普时期抛出的升级版“印太战略”,东盟国家所在的东南亚地区都是核心地带。为了拉拢东盟国家,奥巴马政府没少下功夫。

美国-东盟峰会以及东亚峰会,一直被美方视为拓展和加强美国对东南亚影响力的重要抓手。奥巴马2009年上台后,于2010年9月利用联合国大会在纽约举行的机会,邀请东盟国家领导人在纽约举行第二次美国-东盟峰会,那也是美国首次主办这一峰会。

后来,奥巴马在2011年首次出席东亚峰会,只在2013年美国联邦政府遭遇“关门危机”时才被迫取消出席。2016年2月,奥巴马在任期最后一年再次主办美国-东盟峰会,地点在美国西部加利福尼亚州的安纳伯格庄园。

特朗普2017年上台后,于当年11月开启历时12天的首次亚太之行。其间,他在菲律宾出席了美国-东盟峰会,但会后匆忙走人,缺席了随即举行的东亚峰会。特朗普就在峰会举办地却不出席,被认为是对东南亚的轻视,发出了不好的信号。从那之后,特朗普任内再没出席过美国-东盟峰会和东亚峰会。

美国曾计划在2020年3月再度举行美国-东盟峰会,但由于新冠疫情而被迫取消。拜登2021年上台后,一改前任冷落东盟的态度,接连派遣高官造访东南亚国家。

拜登政府与东盟国家之间的首次高级别互动,是原定于去年5月下旬举行的外长视频会议。不过,当时正在外访期间的布林肯因专机通讯故障,让东盟各国外长苦等1小时后取消了会议。

随后,美国赶紧在去年6月派遣国务院“二号人物”、常务副国务卿舍曼访问印尼、柬埔寨和泰国,以显示拜登政府对东南亚的重视。同月,美国国防部长奥斯汀也在线上出席了东盟防长扩大会议。由此拉开美国高官扎堆到访的序幕。

去年7月13日,布林肯与东盟各国外长视频会议终于兑现,那是拜登政府上台以来美国与东盟国家之间的首次高级别会议。接着,布林肯趁热打铁,在去年8月2日至6日密集出席了五场与东盟有关的部长级视频会议。

去年7月底,奥斯汀访问新加坡、越南和菲律宾,成为拜登政府上台后到访东南亚的最高级别官员。他在新加坡作了一场题为“伙伴关系的必要性”的演讲,被视为拜登政府对东南亚政策的宣示。

去年8月,美国副总统哈里斯访问新加坡和越南,成为首位正式访问越南的美国副总统。去年9月下旬,利用联合国大会间隙,布林肯又与东盟国家外长举行了面对面或视频会议,重申基于所谓“印太战略”的美国与东盟伙伴关系,以及东盟在这一战略中的关键作用。

去年10月下旬,拜登以视频方式先后出席了美国-东盟峰会和东亚峰会,官宣将提供1.02亿美元资金,以扩大美国与东盟国家的战略合作伙伴关系,同时展现出美国寻求构建“印太经济框架”的意图。

去年11月底至12月初,美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿克里滕布林克访问印尼、马来西亚、新加坡和泰国。彼时,传出拜登政府筹划在2022年1月主办美国-东盟峰会的消息。为此,布林肯去年12月中旬访问印尼、马来西亚和泰国。然而,因随行人员感染新冠,布林肯被迫取消访问泰国的计划,提前结束行程回国。

今年2月,美方宣布将举行美国-东盟峰会,但会议日程一改再改引发东盟国家不满,最终原定于3月底举办的峰会被推迟,当时只有新加坡总理李显龙到访白宫。尽管一波三折的美国-东盟峰会终于举行,但与会的只有8个东盟国家领导人,菲律宾总统杜特尔特以大选后忙于政权交接为由缺席,缅甸则未参会。

打破常规

12日,东盟国家领导人在国会山会见美国国会众议长佩洛西,与两党代表共进午餐,下午同美国商务部长雷蒙多、贸易代表戴琪以及商界领袖讨论经贸合作,当晚拜登在白宫举办欢迎晚宴;13日,东盟国家领导人与美国副总统哈里斯和国务卿布林肯举行会谈,而后与拜登在白宫举行正式会晤,持续了约两小时。

今年是美国与东盟建立对话关系45周年,拜登政府对此美国-东盟峰会调门起得很高,还是东盟国家领导人首次齐聚白宫。看上去此次华盛顿之行日程满满,但拜登作为东道主与东盟国家领导人的实际会晤时间极为有限。

而且,一如去年10月双方视频会议时美方许诺的1亿美元投资额,这次拜登当着东盟国家领导人的

面,铆足劲才喊出了1.5亿美元投资合作资金。其中,6000万美元涉及安全领域,4000万美元涉及基础设施和能源问题,剩余金额包括抗疫、教育、科技等领域。

东盟十国面积近450万平方公里,人口近7亿,拜登政府却拿出区区1.5亿美元。相比之下,2月24日俄乌冲突爆发以来,美国对乌克兰的援助总额已接近40亿美元。另外,拜登政府还在寻求国会批准对乌追加400亿美元援助。

此次美国-东盟峰会发表的联合声明中提到,双方将在今年11月举行的第10次东盟-美国峰会上建立富有意义、实质性和互利的全面战略伙伴关系。实际上,加强与东盟的关系早在今年2月就被列入了拜登政府发布的新版“印太战略报告”。

尽管如此,美国-东盟峰会只能算拜登“亚洲时间”的预热,他的首次亚太之行才是这个时段的重头戏。5月初,白宫发布消息称,拜登将在5月下旬访问韩国和日本。其实,韩国媒体早在上月下旬就爆料称,拜登将打破以往美国总统首访亚太先去日本再到韩国的常规顺序,20日至24日先访韩国再去日本。

这是韩国新总统尹锡悦团队做工作的结果,也是美国推动“印太战略”的需要。一直以来,美日同盟都是美国政府亚太地区战略的重要支点,而一个稳固的美日韩三角关系无疑会放大这一支点效应。但恰恰相反,韩日关系一向是这个三角关系中的短板。

为了补齐短板,美国多届政府煞费苦心。如今,韩国新总统尹锡悦主张改善韩日关系,而且他还打破常规,在上任前仅向美日两国派遣特使团。韩国想让拜登先来首尔为尹锡悦政府“站台”,美国也乐见韩国主动改善对日关系,拜登自然愿意调整访问顺序,不会错过这一补齐三角关系短板的契机。

搞小圈子

拜登“亚太时间”的另一个重头戏,是访日期间出席美日印澳“四方安全对话”机制领导人会晤。这将是继去年9月拜登在白宫主办美日印澳领导人会晤以来,四国首脑再次面对面会谈。另外,去年3月拜登上台后不久,美日印澳领导人就举行了视频会晤。

“四方安全对话”始于2017年,由时任日本首相安倍晋三提议发起,曾被视为拼凑“亚洲版小北约”,但随着他第一次执政草草收场,这个机制也陷入停摆。直到2017年,特朗普政府抛出“印太战略”,重新激活了这一机制。

在这一机制下,相关四国近年来不断加强防务和安全领域合作关系,从“马拉巴尔”军演便可窥见一斑。这一始于1992年的联合军演,在很长一段时间内仅限于印度和美国双边层面,2007年日本首次应邀加入,并于2015年成为固定参与国。2020年11月,澳大利亚获邀加入,美日印澳在“四方安全对话”机制下首次一起亮相“马拉巴尔”军演。这被视为为进一步做实“四方安全对话”机制的一个转折点。

拜登上台后,美国继续利用“四方安全对话”机制做文章。美国希望以此进一步巩固美日印澳作为其“印太战略”四个战略支点的作用。但这个框架存在着明显的“外强中干”,导致“中空”的就是美国与东盟国家之间的关系。

正因如此,拜登政府才大张旗鼓地主办美国-东盟峰会,寻求提升双边关系。去年10月美国-东盟视频峰会期间,拜登提出“印太经济框架”,这一概念的背后是美国在自贸安排问题上的失策——美国既退出了“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP),又一时间难以加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP),还不是《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)成员。

俄乌冲突爆发后,“四方安全对话”机制也暴露出短板——在对俄态度上,印度不顾美国和西方施压,并未跟随其对俄实施制裁。为了游说印度,美国总统国家安全事务助理辛格在3月30日访问新德里。第二天,英国外交大臣特拉斯也对印度展开不到24小时的旋风访问。

然而,印度在接待美英高官的同时,也接待了同一时间到访的俄罗斯外长拉夫罗夫。印方不但在俄乌冲突中坚持中立立场,还在美国和西方对俄石油禁运的背景下,大幅增加俄罗斯石油的进口量。

此外,拜登政府还积极拉拢域外盟友构筑“印太战略”。去年9月,美英澳宣布三国建立新的三边安全伙伴关系,美英将支持澳海军建立核潜艇部队。这一三边关系成为继美英加澳新“五眼联盟”和美日印澳“四方安全对话”之后,美国“印太战略”下搞出来的又一个“小圈子”。

拜登的「亚太时间」

5月12日至13日,一波三折的美国与东盟领导人特别峰会在华盛顿举行。由此,美国总统拜登开启5月外交的“亚太时间”。接下来,他还将于20日至24日访问韩国和日本,并在日本出席美日印澳“四方安全对话”机制领导人会议。

这次美国-东盟峰会是2016年以来美方再次作为东道主邀请东盟国家领导人赴美参会,也是2017年之后美国与东盟国家间隔5年再次举行领导人线下峰会。拜登政府希望借此修复和提升特朗普任内降温的美国-东盟关系。

日韩是美国在东亚的两大盟国,历来是美国总统首次亚太之行的目的地。而美日印澳“四方安全对话”机制,则是在所谓“印太战略”背景下,美国近年来力求做实的重要战略支撑。



名誉社长:蒋亚洪 董事长兼社长:倪涛 副董事长:张向荣 张小斌 总编:曹鉴钦 法律顾问:张默

主任:林静 徐丽人 主编:竹子下 怡和 李丹 记者:小延 理超 刘大为 曹关良 赵新生 专栏:萧靖 赵实 技术顾问:蒋幼民