

“一带一路”与东盟“印太展望”的对接 及对接路径

王娜娜 葛红亮

摘要: 在“百年未有之大变局”之际,中国与东盟共同肩负维护地区和平、促进地区繁荣的责任。“一带一路”与东盟“印太展望”作为两大地区发展战略,具有极为重要的地区发展战略意义,推动两者对接有利于创造共同利益、解决共性问题、应对别国战略对冲,有望为维护地区和平与稳定、促进地区发展与繁荣注入新的动力,助推中国—东盟命运共同体建设。在具体操作上,由于“一带一路”倡议与“印太展望”对接的内外环境复杂,受多方面因素的影响,面临机遇与挑战并存的局面,要实现两者对接需要中国与东盟的持续努力与建设。两者对接的有利因素突出表现为内在要求相契合、经济基础深厚、政治互信日渐深化、常态化合作机制不断完善、“一带一路”地区认可度的提升;面临的挑战集中体现为美日主导的政治联盟恶化地区环境、东盟成员国认知差异降低了内部的一致性、东盟成员国信任赤字加大了对接难度。在对接路径上,可从以下几方面入手,为有效对接“牵线搭桥”“奠基扩容”,提升对接的可达成性与可持续性。具体来看,以中国—东盟命运共同体为合作理念夯实政治基础,以“自贸区建设”为桥梁加速“互联互通”进程,以“非传统安全合作”为切入点探索双边合作增长点,以“民间交流”为纽带扩大民意基础,以“区域合作机制建设”为依托筑牢机制保障。

关键词: “一带一路”; 东盟“印太展望”; 东盟; “印太”地区; 战略对接

收稿日期: 2023-07-15

作者简介: 王娜娜(1995—),云南财经大学马克思主义学院助教,主要研究领域:东南亚区域国别研究;葛红亮(1983—),广西民族大学东盟学院副院长、研究员,主要研究领域:东南亚国际安全问题。

基金项目: 本文系广西高等学校千名中青年骨干教师培育计划人文社科项目“‘海洋命运共同体’视野下南海安全治理路径研究”(项目编号:2021QGRW031)的阶段性成果。

一、引言

“对接”作为近年来的高频词,在领导人的发言中时常出现,“一带一路”同“对

接”的关联性也日趋增强。2019年4月，习近平主席把“对接”作为“一带一路”建设成就的一项主要成果，特别强调“共建‘一带一路’倡议同联合国、东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟等国际和地区组织的发展和合作规划对接”。^①

当前，国内外学术界针对“一带一路”的研究已取得十分丰硕的成果，众多学者从多元化的角度进行探究和分析，其中“一带一路”的发展历程、建设成效、未来展望受到研究者的特别关注。随着国别区域研究的发展，学界对于“一带一路”的研究也进一步细化，更趋深入地探讨“一带一路”建设的区域化和国别化研究相关问题。中国特色国际关系理论的进一步创新与发展也为中国外交提供了更为完善的指导理念，推动中国外交取得新进展。其中，战略对接是突出的表现，“一带一路”作为全球性合作平台，已成为一大批国家寻求共同发展的桥梁。目前，中国已与诸多地区和国家实现了发展战略对接或正在寻求对接。学界从此角度出发的研究也已取得相当成果。针对东南亚地区，诸如对“一带一路”与印尼“海洋支点战略”、越南“两廊一圈”等东南亚国家的发展规划与战略对接的研究成果丰硕，但针对“一带一路”与东盟“印太展望”对接的研究目前还较为稀少，因此，对于两者对接的探讨具有一定的理论与实践意义。

东南亚地区是21世纪“海上丝绸之路”的枢纽，地扼太平洋与印度洋的连接口，地缘价值与优势不断凸显，已成为大国战略竞争的重点区域。2019年6月，东盟出台了“印太展望”。^②作为一项涵盖丰富内容、战略意图明确的发展规划，“印太展望”对地区未来的发展走向已经产生了重要影响，为中国—东盟加强战略对话和开展合作也提供了新的框架和可能。2021年12月，中国—东盟在共同纪念双方对话关系建立30周年之际正式建立起“全面战略伙伴关系”，中国—东盟双边关系获得了持续发展与深化。面向未来，中国与东盟的合作对促进地区稳定与繁荣发展将发挥重要作用，双方在加强“一带一路”与东盟“印太展望”对接方面达成的共识无疑将为双方关系发展及地区安全稳定、繁荣进步注入新的更强大的动力。

二、“一带一路”与东盟“印太展望”对接的必要性

随着全球化的不断深化，世界政治经济格局正处于大调整、大变革时期，发展中国家与地区崛起之势加快，老牌大国的影响力正在被逐渐分割与替代，多极化态势迅速演变。中国作为印太地区的主要行为体之一，对地区发展负有不可推卸的责任。中国历来将促进地区发展作为自身的发展要求之一，积极出谋划策并付诸实践，“一带一路”即是其中的一个典范。近年来，东盟积极作为，以维护地区和平稳定、

^① 中国政府网：《习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲（全文）》，2019年4月26日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/26/content_5386544.htm。

^② “ASEAN OUTLOOK ON THE INDO-PACIFIC”，June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

推动地区发展为目标，国际影响力不断提升。东盟的“印太展望”进一步表现出期望在更大程度上主导地区发展的意愿。从长远发展来看，中国与东盟皆有志于促进地区发展，双方提出的地区发展方案“一带一路”与东盟“印太展望”具有显著的契合点。因此，推动两者间的对接将有助于创造共同利益、解决共性问题、应对别国战略的对冲。

（一）“一带一路”与东盟“印太展望”对接创造共同利益

共同利益是推动国际合作发生、发展的动力，^①而合作则是实现利益的唯一正确选择。^②中国与东盟具有广泛的共同利益，主要体现在区域安全与经济利益上，和平稳定的地区环境符合双方的发展要求，同时经济的繁荣除了推动双方的物质发展以外，也有助于消除或缓解中国与东盟国家之间的矛盾和争议。具体来看，第一，中国与东盟国家的发展需要安全的地区环境，双方的合作有助于维护及促进地区和平与稳定。现实主义的区域安全合作研究表明，安全及其利益需求驱动国家与联盟形成并推进区域安全合作。^③和平稳定的地区环境是谋求国家发展的前提，国家安全始终是中国与东盟国家的重要关切，中国与大多数东盟国家都曾遭受帝国主义国家的侵略与剥削，对国家安全重要性的认识尤为深刻。目前，国际政治经济格局“东升西落”的演变态势凸显，促使老牌大国竭力打压崛起国家以维持其原有大国地位，使地区安全形势更趋复杂。中国与东盟作为地区两大主要行为体，深受地区安全局势的掣肘，共同肩负着维护地区繁荣与稳定的责任，中国立足于打造满足各方需要的东南亚安全格局，^④东盟也致力于促进地区的稳定与和平。^⑤因此，“一带一路”与东盟“印太展望”的对接有助于拓展双方的对话与合作平台，凝聚维护地区安全的合力。

第二，中国与东盟国家加强合作有助于推动地区经济发展与繁荣，地区越充满活力则越能为国家发展提供更多的资源与空间。国家间的合作能拓展国家发展的空间，提供更多的发展资源，创造更多的发展可能性。中国与东盟国家地理相邻、地域辽阔、物产丰富并存在明显的互补优势，在基础设施、人才等方面也有广阔的合作空间，有助于推动形成共赢的发展模式。中国历来视东南亚地区为周边外交中的重要一环，确保与东南亚国家“政治关系更加友好、经济纽带更加牢固、安全合作

① 刘传春：《马克思主义国际合作理论研究——党的十八大以来的理论创新及其实践价值》，社会科学文献出版社2022年版，第23页。

② 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2016年版，第689页。

③ David Arase, “Non-Traditional Security in China-ASEAN Cooperation: The Institutionalization of Regional Security Cooperation and the Evolution of East Asian Regionalism”, *Asian Security*, Vol.50, No.4, 2010, pp.808-833.

④ 中国政府网：《中国的亚太安全合作政策》，2017年1月11日，https://www.gov.cn/zhengce/2017-01/11/content_5158864.htm。

⑤ “ASEAN OUTLOOK ON THE INDO-PACIFIC”, June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

更加深化、人文联系更加紧密”。^①“一带一路”与东盟“印太展望”的对接有助于拓宽双方的合作领域，为双方创造更广的交流平台、更多的发展机会，推进已有领域合作的深化，助推中国—东盟命运共同体的建设。

（二）“一带一路”和东盟“印太展望”对接解决共性问题

中国与东盟交流由来已久，双方的交流涉及政治、经济、文化诸领域。长久的历史交往一方面促进了双方的交流合作与相互了解，另一方面又产生了多样化的复杂矛盾与争端。整体来看，双边关系经历了从对立到全面合作的转变。出于历史、国家利益、国际局势等原因，双方在传统安全领域和非传统安全领域面临着一些共性问题，合作是有效解决这些问题的更优甚至唯一的选择。其中，南海问题和非传统安全问题是影响中国—东盟双边关系发展的两大突出共性问题。

其一，南海问题是影响中国与东盟关系发展的突出变量。在双方持续的努力下，南海问题取得一些积极进展，签署并不断推动落实《南海各方行为宣言》。然而，目前看来，南海问题尚未得到彻底解决，在多方力量介入下形势更趋复杂，甚至有人认为“南海正在成为世界范围内竞争最激烈的水域”。^②随着“南海行为准则”磋商进程的推进，涌现出诸多唱衰论调和干预行为。本来只直接关乎“六国七方”的领土主权与海洋权益的南海问题，被美国为首的域外国家解读为涉及其自身利益，谋求将更多的东南亚国家纳入所谓的“反华阵线”，^③不断开展“航行自由行动”，以建立强有力的对华联合威慑体系。^④菲律宾、印度尼西亚、马来西亚等东南亚国家对美国的行为表示支持，^⑤使南海地区安全形势变得更为复杂。从国际法的角度出发，无论是《南海各方行为宣言》，还是“南海行为准则”的磋商，都只有中国与东盟十国才是当事国，才有权就南海问题展开协商，最终达成各方接受的解决方案。^⑥

其二，非传统安全领域问题已成为威胁地区和平的显著因素，诸如恐怖主义、跨国犯罪、公共卫生安全事件等。双方积极合作应对且成效显著，构建起大多边、小多边和双边等多层次合作机制，不断推进“澜湄命运共同体”“中国—东盟命运

① 罗圣荣、张特、张新：《东南亚安全格局演变与中国国家安全战略的选择》，《东南亚研究》，2022年第2期，第113—128页。

② Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, New York: Random House, 2014, p.14.

③ 王传剑、黄诗敬：《“印太转向”下英国的南海政策：解析与评估》，《东南亚研究》，2022年第5期，第79—105页。

④ 陈相杪、张舒：《美国在南海问题上的“联合战略”探析》，《东南亚研究》，2023年第2期，第1—22页。

⑤ Nur Yasmin, “U.S., Indonesia Commit to South China Sea Defense in ‘Strategic Dialogue’”, *Reuters*, August 4, 2021, <https://voionews.id/index.php/component/k2/item/13791-u-s-indonesia-commit-to-south-china-sea-defense-in-strategic-dialogue>.

⑥ 孔令杰：《“南海行为准则”磋商中的几个重要问题》，《边界与海洋研究》，2022年第6期，第3—19页。

共同体”建设进程。然而，由于非传统领域安全问题的不确定性，再加上地区安全形势多变、区域国家安全观念及政策差异、域外国家的干扰与制衡等因素的影响，极大地提升了防范与应对的难度。毋庸置疑，双方合作有助于凝聚合力以应对非传统安全威胁，只有合作才有可能实现有效应对。2021年，习近平主席指出：“本地区还面临各类传统安全与非传统安全挑战，要坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，深化防务、反恐、海上联合搜救和演练、打击跨国犯罪、灾害管理等领域合作。”^①“一带一路”与东盟“印太展望”的对接，有望进一步加深双方在应对非传统安全问题上的交流与合作，为双边关系深化奠定更为坚实的利益基础。

（三）“一带一路”和东盟“印太展望”对接应对别国战略的对冲

域外国家的介入及大国博弈是导致地区安全局势复杂化，影响中国—东盟关系深化的重要原因。其中，美国扮演的角色尤为突出，是东亚地区“外来的支配力量”，^②是影响东南亚地区安全的重要变量。^③以美国为首的诸多域外国家，如日本、澳大利亚、英国等相继推出“印太战略”以支撑各自的战略目标，同时积极构建并推进多个小多边机制，试图在印太地区构建“网络化”印太同盟体系，其核心是拉拢更多国家构建排他性的地区安全架构，以遏制中国的崛起，具有浓厚的“去东盟化”意识形态色彩。^④对于东盟而言，域外国家的介入及大国博弈会威胁到东盟中心性地位，加大其“选边站”压力，损害东盟国家原有的政治、经济、安全等利益，有悖于东盟所追求的维持自身独立性和地区繁荣发展的原则。对于中国而言，愈发面临美国的全方位竞争。^⑤日、英、澳等国围追堵截的战略意图明显，它们在经济、军事、互联网等领域采取一系列措施，对中国进行干扰、限制，极大阻碍了中国政策的施行。

中国与东盟在外部环境与压力下衍生出共同目标：应对别国战略的对冲。^⑥多版本的“印太战略”的出台及相关小多边机制的建立，不仅会压缩中国与东盟在地区的影响力，还会进一步加剧大国的竞争态势，进而产生更多的威胁与变数。以美国为首的国家出台的“印太战略”，针对中国的战略意图明显，制衡“一带一路”的目标明确。这些国家还相继出台一系列相关政策，如“全球基础设施和投资伙伴关系”

① 中国政府网：《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》，2021年11月23日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5659508.htm。

② 王缉思等主编：《美国在东亚的作用：观点、政策及影响》，时事出版社2007年版，第1页。

③ 罗伯特·罗斯：《美中和睦：大国政治、影响范围与东亚和平》，《世界经济研究》，2004年第3期，第4—10页。

④ 陈庆鸿：《当前亚太小多边合作及其影响》，《现代国际关系》，2021年第3期，第56—62页。

⑤ 罗圣荣、张特、张新：《东南亚安全格局演变与中国国家安全战略的选择》，《东南亚研究》，2022年第2期，第113—128页。

⑥ 中华人民共和国外交部网站：《王毅：“印太战略”是企图搞印太版“北约”》，2022年3月7日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/202203/t20220307_10648866.shtml。

(PGII)计划、^①“印太海域态势感知伙伴关系”(IPMDA)计划^②等。2019年第34次东盟峰会通过《东盟印度洋—太平洋展望》，表明了东盟对“印太”地区的定位及其在该地区的中心地位和核心作用，并致力于在与中美两国开展经济合作的同时保持自身战略自主性。^③因此，降低域外国家影响力、维持自身在地区的地位与影响力是中国与东盟共同的追求，“一带一路”与东盟“印太展望”的对接有助于凝聚应对别国战略对冲的合力。

三、“一带一路”与东盟“印太展望”对接的可行性

习近平主席在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上提出，要高质量共建“一带一路”，同东盟提出的“印太展望”开展合作，^④这为“一带一路”与东盟“印太展望”对接提供了战略指导。从内在要求、经济基础、价值认同、机制支撑等层面看，“一带一路”与东盟“印太展望”具有深厚的对接基础，具备对接的可行性。

其一，“一带一路”与东盟“印太展望”内在要求相契合。“一带一路”倡议，内容包括“五通”，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通，致力于带动沿线国家的经济发展，实现互利共赢。东盟“印太展望”也强调构建包括中国在内的和平、稳定、开放与繁荣的印太区域秩序。^⑤中国外交部长王毅2019年7月31日指出，东盟“印太展望”很多原则和理念与中方想法一致，比如坚持东盟的中心地位，坚持开放包容透明，坚持对话而非对抗，强调开展经济合作、加强互联互通、实现共同繁荣等。^⑥从发展目标看，“一带一路”与东盟“印太展望”都强调区域互联互通，致力于维护地区和平稳定，推动自由贸易与经济合作，促进可持续发展与共同繁荣。从发展理念与原则看，两者都倾向于“共商共建共享”，都倡导开放包容、不结盟与多边主义，支持维护东盟在区域架构中的中心地位，提倡要运用和平、非军事化手段解决争端，尊重“和平共处五项原则”“东盟规范”。

其二，“一带一路”与东盟“印太展望”对接具有深厚的经济基础。紧密的经贸关系是推动中国—东盟双边合作持续深化的一大动力，也是双方进行战略对接的

^① The White House, “FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit”, May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit/>.

^② 美国驻华大使馆和领事馆网站：《四方伙伴关系领导人联合声明》，2022年5月25日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/quad-joint-leaders-statement-zh/>。

^③ 刘稚、安东程：《美国“印太战略”对中国—东盟关系的影响与应对》，《和平与发展》，2022年第4期，第22—43页。

^④ 中国政府网：《习近平在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话（全文）》，2021年11月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm。

^⑤ 周士新：《〈东盟印太展望〉及其战略启示》，《和平与发展》，2020年第1期，第68—79页。

^⑥ 中国政府网：《王毅谈对印太概念的看法》，2019年7月31日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-07/31/content_5417701.htm。

有力支撑。总体来看，中国与东盟国家保持着良性的经济互动，互补优势明显，自贸区建设成效显著，保障性配套设施建设取得长足进展。首先，中国与东盟国家在经济层面的互补优势集中体现在自然资源、产业结构、技术人才上。从自然资源看，东南亚地区资源丰富，东盟成员国在自然资源方面各有优势，但基础设施落后，需要外来投资。从产业结构看，东南亚国家普遍工业化基础较为薄弱，东盟的农业比重更高，工业比重略低，服务业比重也略低。从人才技术看，东盟数字化需求提升，是一个较大的数字市场，但缺乏相应的建设人才与技术。中国作为亚洲的“供应链中心”，拥有完备的工业体系，服务产品对东盟具有较强的互补性，能够提供其所需的投资、人才与技术。此外，作为世界上三大区域经济合作区的中国—东盟自由贸易区成效良好，关税的减让和非关税壁垒的减少刺激了贸易增长，推动一大批加速互联互通、促进地区繁荣的合作项目落地，进一步夯实了中国与东盟良好的合作基础。亚洲基础设施投资银行、中国—东盟投资合作基金、中国—东盟海上合作基金等融资合作机构的成立则为中国—东盟基础设施互联互通提供了资金支持，是针对基础设施建设投资成本高、回报周期长的有效解决方案。中老铁路、西部陆海新通道、中欧班列、印尼雅万高铁等项目顺利实施，提升了中国与东盟国家互联互通水平，构筑起跨境物流的快速通道，充分激发了中国与东盟国家的贸易潜力。^①

其三，中国与东盟间逐步深化的政治互信提升了价值认同。中国与东盟逐步构建起紧密的关系网络，在政治、经济、文化等多维度的互动中不断加深身份认同，双边关系整体上不断升级。1996年建立全面对话伙伴关系，2003年成为战略伙伴关系，2013年习近平主席在访问印尼期间提出共建中国—东盟命运共同体，2021年双方建立全面战略伙伴关系。随着双边伙伴关系的升级，建立起包括领导人、部长、高官在内的完整对话合作机制，沟通渠道不断拓宽，政治互信不断加深。一定程度上，中国与东盟成员国之间的外交关系甚至比东盟成员国相互之间的外交关系更为紧密，与柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南建立起全面战略合作伙伴关系，与马来西亚、印度尼西亚建立起全面战略伙伴关系，与文莱建立战略合作伙伴关系，与新加坡建立全方位友好合作伙伴关系，与菲律宾建立全面战略合作关系。2017年中国—东盟“五通指数”报告显示，在政策沟通方面，东盟国家总体上大多为顺畅型、良好型国家，且没有薄弱型国家。^②总的看来，中国与东盟国家不断深化发展战略对接，政治互信逐步提高，双边与多边合作不断走深走实。

其四，中国与东盟间已构建起较为完善的常态化合作机制。首先，双方建立起

^① 中国政府网：《中国与东盟合作不断深化》，2021年9月13日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/13/content_5636957.htm。

^② 翟崑、王丽娜、刘晓伟、刘静焯、王维伟：《中国—东盟“五通指数”比较研究》，《中国—东盟研究》，2017年第1期，第21—43页。

较为完善的对话合作机制,包括中国—东盟领导人会议、中国—东盟外长会议、中国—东盟联合合作委员会等。其次,次区域合作进展顺利,包括澜湄合作、大湄公河次区域合作、泛北部湾经济合作等。最后,双方积极参与并推动多边合作机制,如区域全面经济伙伴关系协定、东盟地区论坛、东亚峰会等。理论上,国际合作机制可以通过协调政策行动、改善信息质量、降低交易成本等缓和无政府状态造成的阻碍,促进国际合作。^①中国与东盟间多层次常态化合作机制的建立为双方的长效沟通提供了保障,有效增强了双方合作的韧性,推动双方加深务实合作。比如泛北部湾经济合作提升了政府间政策协调效率,在促进区域经济发展上成果显著,泛北部湾经济合作论坛的举办有力推动了各方从合作走向共赢,相关国家大力推进先导领域合作并形成先导示范效应,加速了中国—东盟区域一体化进程。

其五,“一带一路”在东南亚地区取得的丰硕成果得到东盟国家广泛认同。“一带一路”在东南亚地区的发展并非一成不变,而是顺应双方状况及双边关系的提升而不断迭代升级的过程。从合作领域看,在“一带一路”框架下,中国与东盟国家不断拓宽合作领域、发掘更多合作模式。随着中国和东盟通过《中国—东盟关于“一带一路”倡议同〈东盟互联互通总体规划 2025〉对接合作的联合声明》,“一带一路”与东盟互联互通总体规划实现了充分对接,也充分结合具体国家的发展战略,在经济融合、经贸合作、互联互通、人文合作、区域安全等领域的合作不断加快加深,稳步推进大批接地气、惠民生的重点项目,诸如中老铁路、雅万高铁、马来西亚槟城二桥,越南油汀 500MW 光伏电厂等项目高质量完成,为双方人民创造了实实在在的利益,成为构建人类命运共同体的典范。2021 年 11 月,习近平主席表示,“要稳妥开展健康、绿色、数字、创新等新领域合作,培育合作新增长点”。^②从合作模式看,在“一带一路”框架下,中国与东盟国家的合作模式逐步多样化。其中,第三方市场合作与第四方市场合作是中国首创的国际合作新模式,强调“共赢”效应,为更多国家尤其是发达国家参与“一带一路”提供了选择。截至 2019 年 6 月,中国已与 14 个国家签署第三方市场合作文件。^③中国与新加坡的第三方市场合作就是一个突出的案例,双方签订了《中新关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》,建立了第三方市场合作的工作机制,不断拓宽第三方市场合作领域,充分发挥两国优势产业的引领作用。

① 翟崑、陈旖琦:《第三个奇迹:中国—东盟命运共同体建设进程及展望》,《云南师范大学学报》(哲学社会科学版),2020 年第 5 期,第 134—144 页。

② 中青在线:《推动共建“一带一路”高质量发展 习近平作出最新部署》,2021 年 11 月 20 日, http://news.cyol.com/gb/articles/2021-11/20/content_9b6QZsa3M.html。

③ 中国政府网:《中方已与 14 个国家签署第三方市场合作文件——第三方市场合作受热捧》,2019 年 9 月 6 日, https://www.gov.cn/xinwen/2019-09/06/content_5427727.htm。

四、“一带一路”与东盟“印太展望”对接面临的挑战

世界百年未有之大变局背景下，全球治理格局正经历巨变，大国竞争日趋激烈，发展中国家积极作为以谋崛起，“东升西落”与多极化趋势加快，国际局势更趋复杂且充满变数。联盟政治、认知差异、信任赤字、非传统安全问题等多方因素相互交织，使得“一带一路”与东盟“印太展望”的对接面临着多方面的制约。

其一，美日主导的联盟政治加剧了大国竞争态势，导致经济问题政治化，破坏了“一带一路”与东盟“印太展望”对接的外部环境。针对中国提出的“一带一路”倡议，为支撑美国在“印太”地区的战略部署，维持地区霸权及遏制中国的崛起，美国出台了一系列相关政策并采取了诸多具体行动，开始推进“印太”联盟体系从“轂辐”联盟体系向网络化联盟体系的转型。^①2017年美国提出“印太战略”，此后不断扩大并深化与地区盟友及安全伙伴在防务领域的合作。2021年拜登政府的《国家安全战略中期指导方针》指出，美国将重振和更新在世界各地的联盟和伙伴关系。^②2022年以来，美国与日本更是频繁互动，2022年拜登政府在东京启动“印太经济框架”，2023年美日举行防长外长“2+2”会议商讨强化美日同盟，2023年6月美日菲在东京举行第一次三边安全会议，宣称将在南海实现常态化联合演习。美日间的一系列会晤与行动固化了双方之间的同盟关系，同时以美日同盟作为桥梁拉拢东南亚国家，吸引更多的域外力量介入到东南亚地区，使得地区政治力量更加错综复杂，也促使中国在东南亚与他国的竞争格局从“一对一”变为“一对多”，进一步加剧了地区的大国竞争态势。

其二，东盟成员国对中国崛起的认知差异降低了“一带一路”与东盟“印太展望”对接的内部一致性。东盟国家官方对“一带一路”都持积极态度，但实际上各国因发展水平、发展需求的差异而对“一带一路”的态度不一，大致分为三个梯度：第一梯度国家对“一带一路”非常热衷，希望加强与中国的经济联系，将之视为发展经济的好机会，包括老挝、柬埔寨、文莱、泰国、新加坡。第二梯度国家在与中国进行合作时存在不同程度的安全顾虑，虽然接受“一带一路”但有所保留，在具体项目的落实上可能会出现挑战和受阻，包括马来西亚、印度尼西亚和菲律宾。第三梯度国家对“一带一路”表示支持但行动乏力，带有明显的担心和顾虑，在过去几年的资源和重要基础设施合作上已然存在很多问题，极大限制了“一带一路”的

^① 谢晓光、杜洞光：《美国“印太”联盟体系转型：措施、特征与限度》，《东北亚论坛》，2022年第6期，第54—71页。

^② The White House, “International Security Strategic Guidance”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

推行，这其中包括越南和缅甸。^①整体上看，东盟长期奉行大国平衡政策，既希望搭乘中国经济发展的快车，又试图通过域外国家制衡中国过于强大的威慑力，但由于东盟内部认知的差异性导致东盟国家对于“一带一路”的接受程度不一，使得中国与东盟国家围绕“一带一路”建设的合作程度有显著区别。因此，“一带一路”在东南亚的推进需要采取差异化的策略，无疑增大了“一带一路”与东盟“印太展望”对接的难度。

其三，部分东盟成员国对“一带一路”的信任赤字加大了“一带一路”和东盟“印太展望”对接的难度。除了固有的历史原因以外，随着全球化程度的加深，中国与东南亚国家日趋深化的政治、经济关系，尤其是东南亚国家对中国依赖的加深也成为东盟国家不安全感的一大来源。东盟国家忧虑“一带一路”在东南亚的推进引起西方国家的介入和抗衡导致东盟中心性地位被弱化，还担心中国对东南亚地区资源的掠夺和生态环境的破坏。^②一方面，一些非政府组织抹黑中国企业形象，导致一些东盟国家对中国企业存在疑虑，认为中国抢占了他们的发展机会，视中国为竞争对手。同时，由于中国与东盟国家之间发展水平不同，导致中国与东盟国家之间存在明显的贸易逆差，使得东盟国家担心过度依赖中国。另一方面，东盟国家宗教问题与民族问题错综复杂，民粹主义、宗教极端主义、分裂主义等极端思想泛滥，再加上一些域外国家恶意宣扬诸如“中国威胁论”“环境破坏论”“灰色地带行动”“经济胁迫”，污名化“一带一路”，通过网络舆论渲染中国的负面形象，加深了东盟民众对于中国的误解，破坏了“一带一路”与东盟“印太展望”实现对接的民意基础。比如，新加坡东南亚研究所发布的《东南亚现状》系列报告显示，老挝是东盟成员国中最信任中国的国家，^③老挝政府对“一带一路”推动老挝发展的积极贡献表示肯定，但仍然有声音说中国的活动目的在于掠夺老挝资源并对其文化造成了破坏。

其四，非传统安全威胁加大了“一带一路”与东盟“印太展望”对接的不确定性风险。东盟国家长期遭受恐怖主义、毒品贸易、跨境犯罪、海洋安全等非传统安全威胁的侵害，中国在地理位置、安全利益、实力提升等多重因素的影响下也面临着非传统安全问题的威胁。总体上，中国和东盟面临着相似的非传统安全威胁并具有较高的关联性，如极端主义势力、跨境犯罪、海上恐怖主义、跨国环境污染等安全问题。比如说非法货物、人和动物的非法跨境贩运是持续困扰中国和东盟的一大非传统安全问题，不仅对民众生活与安全造成极大困扰，还破坏了大量法规的有效

① 李明江、李倩如：《“一带一路”倡议在东南亚的进程与展望》，《边界与海洋研究》，2019年第2期，第74—88页。

② 包广将、范宏伟：《“一带一路”在东南亚面临的挑战与机遇：美日联盟政治的视角》，《云南师范大学学报》（哲学社会科学版），2022年第1期，第145—156页。

③ 方晓：《大国引导、信任生成与东盟国家对华安全感》，《世界经济与政治》，2022年第6期，第143页。

性和权威，损害了公平的地区营商环境。鉴于非传统安全问题的危害性及地区发展的需要，中国—东盟积极进行非传统安全合作并取得明显成效，但仍存在合作机制碎片化、国家发展需求与能力不对称的问题。^①此外，随着全球化的加深、科技的快速发展，非传统安全问题蔓延到更为宽广的领域，更趋综合化与复杂化，促使各国不得不投入更多资源以应对，增加了维护区域稳定与和平的难度。比如在防控电信网络诈骗犯罪方面，东南亚地区已成为中国公民实施网络诈骗的主要目的地，而网络犯罪门槛显著降低，呈现出形态愈加多样、组织结构更趋复杂、犯罪链条更为完整、犯罪手法更加多元融合的犯罪特征。^②中国—东盟在合作打击网络犯罪上还存在情报信息共享不畅、引渡协作不足等问题，使得合作打击网络犯罪仍面临较大困难。

五、“一带一路”与东盟“印太展望”对接的路径

推动“一带一路”与东盟“印太展望”实现对接，有赖于中国和东盟双方的共同努力，应在“共商共建共享”原则指导下推进中国与东盟关系的深化。其一，以中国—东盟命运共同体为合作理念，持续提升政治互信，为“一带一路”和东盟“印太展望”对接夯实政治基础。随着中国—东盟交往范围和程度的加深，经济上中国与东盟面临着越来越复杂的结构性竞争，政治上双方之间的互信也有些滞后。“命运共同体”有助于全面认识中国和东盟的共同利益、客观看待深化政治互信的迫切性，中国的快速崛起扩大了与东盟之间的差距，产业政策协调的不充分导致竞争的扩大，政治互信的欠缺很大程度上则源自于东盟国家对中国崛起的担忧。部分东盟成员国担心过分依赖中国导致安全忧虑，再加上美日等国进行战略牵引试图将东盟变成对华竞争平台，构成中国与东盟深入合作的挑战。^③除经济利益以外，中国与东盟还有着日益广泛的共同利益与共性挑战，如应对气候变化、自然灾害、跨国犯罪、国际恐怖主义等，这些挑战无法单靠一方实现有效解决，必须要开展紧密合作、共同应对。构建中国—东盟命运共同体有助于增强双方的政治互信，促进东南亚、东亚和亚太地区的和平、稳定和发展。^④

其二，以“自由贸易区”为桥梁，加速“互联互通”进程，助推“一带一路”

① 李晨阳、杨璨：《总体国家安全观视域下中国—东盟非传统安全合作探析》，《国际关系研究》，2022年第4期，第132—154页。

② 庄华、马忠红：《东南亚地区中国公民跨境网络犯罪及治理研究》，《南洋问题研究》，2021年第4期，第41—52页。

③ 阮建平、陆广济：《深化中国—东盟合作：从“利益共同体”到“命运共同体”的路径探析》，《南洋问题研究》，2018年第1期，第8—19页。

④ 梁运文、崔潇：《新时代十年中国—东盟命运共同体研究：脉络与前瞻》，《广西大学学报》（哲学社会科学版），2022年第4期，第140—147页。

与东盟“印太展望”的对接。自由贸易区的长足发展能有效推进“一带一路”的经贸合作、文化交流、基础设施建设等，从而为“一带一路”与东盟“印太展望”的有效对接打造强有力的经济支撑。自2010年中国—东盟自贸区成立以来，建设成效凸显，中国—东盟双边贸易和投资合作得到迅速发展，互联互通水平不断加强，2023年中国—东盟自贸区3.0版谈判启动首轮磋商，推动双方经贸关系实现历史性新跨越。未来，中国—东盟自贸区发展在迎来机遇的同时，也需要克服一些挑战，要协调好“走出去”与“引进来”的关系，推动高质量发展，要把握好东盟各国的发展状况，充分认清东盟各国各行业情况，有针对性地增加合作力度，提供更好的营商环境。

其三，以“非传统安全合作”为切入点，加强风险研判和应对，为拓宽双边合作不断寻找新的增长点，提高“一带一路”与东盟“印太展望”对接的可达性。中国共产党十九大报告指出，当今世界“恐怖主义、网络安全、重大传染性疾病、气候变化等非传统安全威胁持续蔓延，人类面临许多共同挑战”。^①中国与东盟在应对跨国犯罪、网络安全、公共卫生等非传统安全问题上有着共同利益。随着双方关系的加强与升级，在非传统安全领域的合作也不断取得新的突破，不断拓宽应对非传统安全威胁的合作范围，为区域的和平与稳定贡献了积极力量。

其四，以“民间交流”为纽带，加强跨文化互动与合作，通过“自下而上”的方式，促进民众对“一带一路”的理解与认可，塑造中国追求共同发展与地区繁荣的负责任大国形象，深化中国—东盟的民心相通，扩大“一带一路”和东盟“印太展望”对接的民意基础。中国与东盟国家民间交流紧密，但由于社会制度、宗教信仰、发展程度差异等原因，影响了互信和情感的培养，削弱了双方战略对接的民意基础。中国在东盟国家的合作项目在非政府组织的联合抵制下，常常遭遇各种诘难，甚至被迫中途放弃，很重要的一个教训就是在东道国缺乏广泛深厚的社会认同基础。^②“国之交在于民相亲”，^③加强民间交流有助于增强民众之间的互信，对于培养合作的社会基础、维护关系的稳定具有重要价值，应鼓励支持民间沟通与联系，在人才培养、旅游、文化等方面加强合作，增强认同感，扩大民意基础。

其五，以“区域合作机制”为依托，深化已有合作机制，探索建立更宽领域、更多层次的合作机制，筑牢“一带一路”和东盟“印太展望”对接的机制保障，提升“对接”的可持续性。比如，在网络安全领域，东盟各国普遍意识到，数字经济时代出

① 中国政府网：《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，2017年10月27日，https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

② 阮建平、陆广济：《深化中国—东盟合作：从“利益共同体”到“命运共同体”的路径探析》，《南洋问题研究》，2018年第1期，第17页。

③ 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第290页。

现的新安全威胁，其复杂性已超出东盟对传统网络安全的理解与现有应对能力。中国与东盟在网络安全领域合作存在广泛的利益契合点，近年来双方在打击网络犯罪、网络安全空间治理、数据安全等领域的合作不断加深。除了依托大湄公河次区域合作、中国—中南半岛经济走廊、泛北部湾经济合作等次区域合作机制加强网络安全合作，中国和东盟还积极探索有效的网络安全合作机制，于2020年建立中国—东盟网络事务对话机制。持续深化的网络安全领域合作，有助于为“一带一路”和东盟“印太展望”对接营造更安全的网络合作环境。

六、结语

随着国际政治经济格局的深刻演变，印太地区局势的复杂性不断攀升，中国和东盟在促进地区和平与繁荣上有了更多的共同利益与挑战，促使双方持续深化合作，引领双边关系不断升级。“一带一路”与东盟“印太展望”在发展目标、理念、原则上具有高度的契合性，两者对接具有相当的必要性，有助于创造更多的共同利益、推动解决共性问题、合力应对别国战略对冲，为中国—东盟关系的深化添砖加瓦，助推中国—东盟命运共同体建设。

在具体操作上，日益深厚的经济基础、不断深化的政治互信、较为完善的常态化合作机制、“一带一路”在东盟的广泛认同是两者对接的有利因素。同时也应看到，两者对接也面临着一些制约，联盟政治、认知差异、信任赤字、非传统安全威胁都构成对接的挑战，需要中国与东盟的持续努力与建设。从对接路径上看，双方可以以中国—东盟命运共同体为合作理念夯实政治基础，以“自由贸易区”为桥梁加速“互联互通”进程，以“非传统安全合作”为切入点拓宽双边合作，以“民间交流”为纽带扩大民意基础，以“区域合作机制”为依托筑牢机制保障，为“一带一路”与东盟“印太展望”对接“牵线搭桥”“奠基扩容”，提升对接的可达成性与可持续性。

[责任编辑：郑佳]