Research Note

2021.8.5 (Y-Research RN091)

马鑫/第一财经研究院特约研究员

Committed to Improving Economic Policy.

www.cbnri.com

研究简报 热点

高官频访 拜登布局东南亚

摘 要

拜登政府近期多次派遣高官对亚洲盟国和友好国家进行密集访问，美对东南亚地区的关注突然增加。在拜登政府的布局中，与盟国及友好国家加强合作占据核心地位。新加坡、越南和菲律宾成为美国在东南亚地区最重要的三个政治和安全伙伴。除高官到访或对话之外，疫苗正在成为美国改变其在该地区形象的“游戏规则改变者”。美国还通过为基础设施提供新的资金，寻求以一种可持续的方式参与东南亚事务。随着美国把加紧拉拢东南亚国家作为其与中国激烈争夺的一个方面，该地区国家面临的选边站压力正与日俱增，美国加强与东南亚地区“伙伴关系”，可能说易行难。

正 文

马鑫/第一财经研究院特约研究员

拜登政府近期多次派遣高官对亚洲盟国和友好国家进行密集访问。美国白宫 7 月 30 日发表声明称，副总统哈里斯将在 8 月访问新加坡和越南。8 月 2 日起，美国国务卿布林肯一连五天和东南亚国家召开视频会议。早前，布林肯已经访问过印度，美国防长奥斯汀则于上周访问了新加坡、菲律宾、越南。美副国务卿舍曼已于 5 月和 6 月造访了印度尼西亚、柬埔寨和泰国。据悉，美国今后还将派遣更多高官访问亚洲，或与各国开展更多磋商。由于独特的战略位置和经济价值，东南亚不可避免被裹挟在中美大国竞争之间。

一、拜登政府布局东南亚

在哈里斯之前，奥斯汀已经“打头阵”，开启了拜登政府高级官员首次东南亚之行。五角大楼新闻处发布声明称，奥斯汀出访展示出了“拜登-哈里斯政府对东南亚和东盟国家的重视”，强调东南亚国家是“‘印太’体系的关键组成部分。”

自美国前总统特朗普于 2017 年初上台后，美方多年不曾派出高官参加东南亚相关会议。拜登政府今年 1 月上台后，一再表达对东南亚地区的重视，并在团队中新设“亚洲事务主管”这一职位。美国智库观察家曾宣称，“虽然东南亚已偏向中国，但美国还可以‘夺回来’。”东南亚俨然成为拜登政府执行地区战略所要争夺的高地。分

析人士指出，在解决了与俄罗斯和欧洲关系、从阿富汗撤军等其他全球议题后，拜登政府更坚定地将重点放在亚洲；美国官员的东南亚之行表明，拜登政府正在将注意力重新转向东南亚。

二、拉拢盟国和友好国家

白宫发言人桑德斯指出，美国政府希望通过哈里斯的访问“重建美国的全球伙伴关系，深化美国对东南亚事务的参与”，并以此来确保美国在该地区的利益和安全。其中，与盟国及友好国家加强合作占据拜登对东南亚战略的核心地位。新加坡、越南和菲律宾成为美国在东南亚地区最重要的三个政治和安全伙伴。

新加坡

新加坡一直是美国在东南亚地区的重要安全合作伙伴，两国曾签订加强防务合作协议，美国海军在新加坡也有后勤指挥基地。近年来，新加坡被美国视为与中国进行竞争的新着力点和增长点。

越南

奥斯汀 7 月 28 日至 29 日对越南进行正式访问，两国防长高度评价近期越美防务合作取得的成果。实际上，在特朗普的任期内，越南和美国的关系突飞猛进：两国的贸易总额迅速增加，比十年前翻了 74 倍；特朗普对越南进行了国事访问；美国两次派遣航母访问越南，并向越南出售军舰，开启了美越军事合作的新篇章。美越之间频繁的经贸和军事交往表明，越南似乎在一夜之间成了美国的准盟友。鉴于越南所处的地理位置及拜登对印太战略的重视，预示着美越关系仍有极大的发展空间。

菲律宾

奥斯汀访问菲律宾后，菲撤销终止菲美《访问部队协议》以“感谢”美国向菲律宾捐赠新一批新冠肺炎疫苗。分析人士指出，美国官员在菲律宾面临的一个主要挑战是遏制中国在该地区的影响力。菲律宾虽然是美国的条约盟友，但近年来与中国的关系取得了重大进展。不过，菲总统杜特尔特不认为美国是捍卫菲律宾的可靠伙伴。

三、美对东南亚政经并举

美国近期对东南亚的关注不只在于高官到访或对话，疫苗正在成为美国改变其在该地区形象的“游戏规则改变者”。美近期加大了对东南亚国家的新冠疫苗捐赠。8 月 1 日，美国向越南捐赠了 300 万剂莫德纳疫苗。在 8 月 2 日的湄公河-美国伙伴关系部长会议上，布林肯宣布美国将为该地区提供 450 万剂疫苗以及超过 8000 万美元的新冠援助。此前，美国也向其他东南亚国家捐赠了疫苗。据统计，美国对东南亚地区的疫苗捐赠数将达到 2300 万剂。

除了捐赠疫苗，美国还通过为基础设施提供新的资金，寻求以一种可持续的方式参与东南亚事务。实际上，美国与东南亚国家近两年的贸易额呈逆势增长趋势。美国已经成为柬埔寨、越南、菲律宾第一大出口市场。美国商务部数据显示，越南在美国进口服装中所占份额已经从 16%上升到近 21%。此外，借助奥巴马时期美国与东盟签订的《美国-东盟互联互通》政策声明，特朗普政府已与东南亚国家达成新的投资计划。美国还推动在该地区进行数字基础设施方面的投资，并提出与东盟国家建立智慧城市伙伴关系的倡议，等等。

四、拜登政府面临挑战

随着美国把加紧拉拢东南亚国家作为其与中国激烈争夺的一个方面，该地区国家面临的选边站压力正与日俱增。评论指出，美国加强与东南亚地区“伙伴关系”，可能说易行难。

拜登在上任六个月后，东南亚国家仍不清楚拜登政府在东南亚的战略细节，以及他与印太地区进行经济、贸易和军事接触的具体计划。在拜登政府的亚太战略中，他更重视所谓的“四国机制”，美国表面上承认东盟的中心地位，但实际上更多的是依靠印度、日本、澳大利亚这些盟国来实施所谓的“印太战略”，东南亚并不是其战略重点。

相应的，东南亚国家对美国外交政策的未来没有把握。不仅因为拜登在国内面临巨大挑战，包括史无前例的经济和公共卫生危机，而且鉴于他年事已高，是否会寻求在 2024 年竞选连任还是一个问题。