

# 大国博弈、议程设置与 东盟护持“中心地位”的实践

张洁 唐晴

**摘要：**在亚太地区秩序深度调整的进程中，东盟“中心地位”面临严峻挑战，突出表现为东盟对一系列地区机制的主导权被削弱。为此，东盟试图提升战略自主性，护持自身“中心地位”。以东盟地区论坛为例，研究发现，面对东盟地区论坛因大国博弈从过去聚焦非传统安全治理、推进区域合作转变为关注传统安全议题、弱化安全治理合作的变化，东盟通过强化论坛的机制建设、议程设置、主席声明形成等多种途径，引导东盟地区论坛重新聚焦非传统安全合作，将关键性安全议题纳入议程设置并更多施加东盟观点的影响，从而较为成功地重塑了“中心地位”，并在协调大国关系、维系区域合作中持续发挥不可替代的重要作用。

**关键词：**东盟“中心地位”；大国博弈；东盟地区论坛；议程设置

**中图分类号：**D815 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2025）01—0000—09

当前，随着美国实施“印太战略”，特别是对华发起全面竞争以来，亚太地区环境正在发生深刻变化，这引发了地区中小国家的高度关注甚至是战略焦虑，担忧大国博弈会强迫他们“选边站”，使得真正威胁他们生存的各类非传统安全问题被忽视，地区稳定与区域合作进程被迟滞。其中，尤以东盟呼声最为突出。

东南亚是中美在地区层面博弈的重点地带，东盟作为该区域的主要组织，在亚太安全架构中占据“中心地位”，在协调大国关系、推动区域合作中发挥着积极作用。面对大国博弈的冲击，经过短暂的战略焦虑后，东盟开始采取多种举措，包括利用自身主导的地区机制，使之成为大国对话而非对抗、凝聚共识而非强化分歧的平台，提升自身战略价值与地区影响力，护持自身在亚太安全架构中的“中心地位”。

东盟地区论坛（ASEAN Regional Forum, ARF）是东盟主导的重要地区机制之一，在诸如中国、美国、日本、澳大利亚等国家表示支持东盟“中心地位”的表述中，均声称支持包括东盟地区论坛、东盟防长扩大会议（ASEAN Defense Ministers Meeting-Plus, ADMM+）、东亚峰会（East Asia Summit, EAS）等一系列东盟主导的地区机制，可见，东盟地区论坛被各方视为体现东盟“中心地位”最重要的地区机制之一。因此，本文选取其作为分析对象，以议程设置主导权为微观视角，以文本分析方法研究该论坛发布的主要官方文件，借此剖析中美博弈是如何导致东盟地区论坛的关注议题发生“偏差”，这种“偏差”

**基金项目：**本文是中国社会科学院登峰战略优势学科“中国周边研究”（项目号：2023DFYSQQY01）的阶段性成果。

**作者简介：**张洁，女，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授，博士生导师，主要从事南海问题、中国周边安全、中国—东南亚关系研究。

唐晴，女，中国社会科学院亚太与全球战略研究院东南亚研究中心研究助理，主要从事亚太地区国际关系研究。

为何被东盟视为是在削弱其“中心地位”，而东盟又是如何重塑对东盟地区论坛的主导权。通过案例分析，本文试图为理解与预判中、美、东盟博弈以及亚太地区秩序发展前景提供借鉴。

## 一、议程设置是东盟地区论坛塑造东盟“中心地位”的重要实践

作为国际权力博弈的“第二张面孔”，议程设置（Agenda Setting）是相关行为体将问题提升到突出地位的过程，是“获取和拓展权力的首要工具”<sup>①</sup>，直接决定了什么议题可以被纳入国际议程之中，什么问题又被排除在国际议程之外<sup>②</sup>。对于由中小国家组成的东盟而言，议程设置是最大化自身利益、主导地区机制、构建“中心地位”的重要途径，而能否把握议程设置主导权则是维护东盟“中心地位”的重要指标。

回顾历史，面对冷战结束后亚太地区出现的“权力真空”，东盟通过制度设计逐步建立了一系列的地区对话机制，包括东盟地区论坛、东盟防长扩大会议、东亚峰会等。通过把握这些机制的议程设置主导权，利用机制平台加强与大国的协商对话，东盟最终确立了在区域架构中的“中心地位”。

东盟地区论坛是东盟构建“中心地位”的最早尝试，也是最为成功的尝试，其发展过程与东盟“中心地位”的构建同步。<sup>③</sup>该论坛成立于1994年，旨在聚焦地区安全问题，推动域内外主要国家的对话与沟通。论坛成立之初，东盟重点通过制度化建设凸显东盟优先、东盟主导、以东盟为基础的特点，塑造自身“中心地位”。例如，1995年8月《东盟地区论坛：概念文件》发布，明确规定了东盟作为论坛核心角色的地位，文件还规定：第一，论坛须在东盟外长会后举办；第二，论坛须轮流在东盟轮值主席国召开；第三，由东盟国家外长担任论坛主席、会间会、会间支持小组共同主席，负责设计会议议程、指导原则，掌控论坛进度与速度。<sup>④</sup>此后，这些措施与原则同样被运用于东亚峰会、东盟防长扩大会议等机制，并为区域内外相关参与方所接受和认可，最终形成了以东盟为中心的、多层级的“同心圆”地区架构。2007年11月，第13届东盟峰会签署《东盟宪章》，正式确立了东盟在亚太地区架构中的“中心地位”。<sup>⑤</sup>

机制构建成功后，“谈什么”“怎么谈”“什么应该优先谈”成为关键，这就是东盟议题设置需处理的问题。对此，东盟地区论坛规定，会议主席由每年的东盟轮值主席国担任，这就从制度上确保了东盟对于议题主导权的把控。在内容方面，东盟则把握住两个关键性问题，一是就危及安全的重要问题展开官方交流与讨论；二是确保论坛成为大国加强对话、弥合分歧、凝聚共识的场所，而非大国博弈的舞台。<sup>⑥</sup>此外，论坛结束后，会议主席国还需要统合各方共识、发布《东盟地区论坛主席声明》，阐明东盟地区论坛的最新发展，梳理当前的地区安全关切，确定下一步东盟地区论坛的发展方向以及未来的活动计划，等等。《东盟地区论坛主席声明》的形成过程往往由轮值主席国主持，确保能够体现东盟的安全关切，同时也要兼顾域外国家的安全需求，从而形成各方安全关切的“最大公约数”。

基于上述实践，东盟地区论坛影响力不断扩大，成员从最初的18个国家和地区组织增加到目前的27个，成为亚太地区覆盖范围最广的官方多边安全对话平台，不仅为地区安全问题的解决与东盟一体化的推进提供了机遇，还在客观上避免了域外大国过度干涉地区事务，对缓解冲突和创建和平具有重要的、

① Steven G. Livingston (1992). The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South. *International Studies Quarterly*, 36 (3), 313.

② 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，《世界经济与政治》2011年第10期。

③ 1994年7月，第一届东盟地区论坛在泰国曼谷举行，标志着有史以来首个以东盟为中心的、包含亚太地区大多数国家和组织的安全对话机制正式建立。《第一届东盟地区论坛主席声明》称，东盟地区论坛为高级别的政府间磋商机制，职能是促进亚太各国就共同关切的政治与安全问题进行建设性对话和磋商。自成立之后，在东盟的不断努力、地区大国的协同配合以及其他国家的积极参与下，东盟地区论坛围绕救灾、反恐和跨国犯罪、海上安全、核不扩散和裁军、维和行动、防务合作以及信息和通信技术安全和使用等七大领域推进对话与合作，促进并维护了本地区的和平与稳定。

④ ASEAN Regional Forum (1995). The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2018/07/Concept-Paper-of-ARF.pdf>.

⑤ Herman J. Kraft (2017). Great Power Dynamics and the Waning of ASEAN Centrality in Regional Security: The Waning of ASEAN Centrality. *Asian Politics & Policy*, 9 (4), 597-612.

⑥ 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。

不可替代的作用。<sup>①</sup>

## 二、新形势下东盟“中心地位”面临的主要挑战

随着美国实施“印太战略”，特别是对华发起全面竞争，亚太地区秩序发生深刻变化，安全领域成为大国博弈优先度和激烈度的“双高”领域。美国以遏制中国为目标，围绕传统安全议题展开的对华竞争导致地区安全治理供需关系失衡，东盟地区论坛等机制的有效功能被削弱，进而冲击了亚太地区的安全与稳定。

### （一）地区秩序的深刻变革冲击东盟“中心地位”

东盟的“中心地位”是东盟和外部国家共同作用下的产物，其存续至少受三方面因素影响，即大国之间具有合作意愿而非以竞争关系为主；东盟在大国之间保持平衡；域内外大国对东盟地位的认可。<sup>②</sup>进入21世纪第二个十年，东盟所处的外部环境发生了深刻变化，特别是美国的对华战略发生根本性变化，逐步以战略竞争替代战略竞合，并推出了“印太战略”以“统领”盟伴体系共同遏制中国。<sup>③</sup>

中美在博弈中都非常重视东盟的地区作用，而面对大国“青睐”，东盟感到更多的是战略压力与现实挑战，特别是美国推出“印太战略”后，虽然多次重申支持东盟的“中心地位”，但其不断加强的盟伴体系至少在两个层面上冲击了东盟的“中心地位”。一是在整体地区安全架构层面，美国利用诸如美日印澳“四边安全对话”（QUAD）、美英澳三方安全伙伴关系（AUKUS）以及美日菲、美菲澳、美日菲澳等小多边强化盟伴体系，主导亚太安全事务，冲击了以东盟为中心的现存亚太地区安全架构。同时，美日印澳“四边安全对话”还试图以菲律宾、越南等东南亚国家为扩容目标，形成“QUAD+”模式，这无疑会破坏东盟的统一性，而统一性是东盟“中心地位”存在的基础；二是在东盟主导的各类地区机制内部，美国为了遏制中国，在机制对话中联合盟友持续炒作南海、台海、太空安全等议题，东盟的议程设置主导权被削弱，安全关切被忽视。所以在2022年香格里拉安全对话会（The IISS Shangri-La Dialogue, SLD）上，马来西亚防长和斐济防长均指出，当前地区中小国家面临的主要安全威胁不是地缘政治竞争，而是粮食安全、经济紧缩以及气候变化等引发生存危险，这些都需要大国更多的可持续性关注。<sup>④</sup>

### （二）传统安全议题所占东盟地区论坛的议程权重显著上升

服务于遏制中国的需求，在东盟地区论坛内，美国联合其盟友借由南海问题等不断炒作中国“威胁”所谓“基于规则的地区秩序”，此后，台海问题等更多议题也被包括其中。对此，中国不得不做出回应，这就导致一系列敏感的传统安全议题重回议程核心，东盟地区论坛沦为中美“舆论战”“外交战”的平台。<sup>⑤</sup>

中国与东盟国家对于南海问题不是双方关系的全部具有长期共识，并默契地以低调方式处理南海问题。在东盟的努力下，历届《东盟地区论坛主席声明》均有意降低南海问题的优先度，相关表态保持温和和基调，包括维护和促进将南海建成和平、稳定和繁荣之海，全面执行2002年《南海各方行为宣言》，根据包括1982年《联合国海洋法公约》在内的公认的国际法原则，加强互信，自我克制，避免采取使局势复杂化的行动，寻求和平解决争端。在历届声明中，东盟从未直接点名中国，也从未提及所谓的“南海仲裁案”，为维护南海稳定、避免争端激化发挥了积极作用。

① 张蕴岭：《东盟50年：在行进中探索和进步》。

② 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。

③ 樊吉社：《中美战略竞争的风险与管控路径》，《南开学报（哲学社会科学版）》2021年第5期。

④ The IISS Shangri-La Dialogue (2022). Third Plenary: Developing New Forms of Security Cooperation. Retrieved on 16th Jun. 2022 from: <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2022>. The IISS Shangri-La Dialogue (2022). Seventh Plenary: New Ideas for Securing Regional Security. Retrieved on 16th Jun. 2022 from: <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2022>.

⑤ 吴琳：《中美制度竞争对东盟中心地位的冲击——以东盟地区论坛（ARF）为例》，《外交评论（外交学院学报）》2021年第5期。

与此形成鲜明对比的是,美国等域外国家“坚持不懈”地介入南海问题,不断炒作和制造有关南海问题的新议题。<sup>①</sup>利用东盟地区论坛,美国反复提及所谓的“南海仲裁案”,抛出在南海问题上“不区分域内域外国家”的说法,无视南海沿岸国的正当合法权益;滥用“航行自由”的概念,挑衅沿岸国的主权和管辖权。<sup>②</sup>以美国历年向《东盟地区论坛年度安全展望》提交的材料为例<sup>③</sup>,在2017年,美国炒作“中国通过加强海军能力建设进行挑衅,利用海上执法船只‘胁迫’相关东盟国家,加剧该地区的紧张局势”<sup>④</sup>,主张“以东盟地区论坛为平台,建立帮助解决南海争端的外交架构,降低紧张局势,在解决南海问题领域加强国际法及相关实践”<sup>⑤</sup>,甚至还直接引用所谓的南海仲裁案“裁决”,诬称中国在南海坚持“非法”的海洋主张,威胁了“基于规则的地区秩序”,破坏了国际法。<sup>⑥</sup>2021—2023年期间,美国进一步声称将与东南亚相关国家继续在联合国抗议中国,将动用全部政府资源,包括保持军事存在和能力建设,保护美国与盟友、伙伴的共同利益,抵御海洋领域的潜在威胁。<sup>⑦</sup>由于美国反复挑衅,中国不得不利用东盟地区论坛外长会议等场合就南海问题严正申明、阐述中国立场,从而使得南海问题重回论坛的主要议程。

美国还试图将台海问题、香港问题等纳入论坛议程之中。在2020年第27届东盟地区论坛外长会上,美国拉拢日本、澳大利亚、加拿大等国抛出香港、台湾议题,破坏了东盟议程设置长期遵循的“不干涉内政”“照顾各方舒适度”的原则,对此,中国进行了严正批驳并阐述了中国立场。<sup>⑧</sup>中国的举措得到了多数东南亚国家的支持,他们呼吁不应干涉别国内政,不要将敏感议题纳入对话议程。<sup>⑨</sup>2021年,美国再次纠集“小圈子”成员,在东盟地区论坛上横加指责中国,大肆炒作香港、新疆、台湾问题。<sup>⑩</sup>2022年,欧盟外交与安全政策高级代表在第29届东盟地区论坛发表致辞时称,“维护台海和平及现状是欧盟的利益关切”,同时,“欧盟对中国发射弹道导弹飞跃台湾上空并部分落入所谓的‘日本专属经济区’表示关心,担忧这将导致局势不稳定和升级”,并强调“任何人都不应单方面以武力改变现状”。<sup>⑪</sup>以美国为

① 张洁:《东盟:积极应对大国博弈,努力重振“中心地位”》,《世界知识》2022年第24期。

② 《王毅国务委员兼外长在第28届东盟地区论坛外长会上的发言》,中国外交部, [https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202108/t20210806\\_9137760.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbhd/202108/t20210806_9137760.shtml), 2021年8月7日。

③ 《东盟地区论坛年度安全展望》是东盟地区论坛自2000年起加强建立信任措施的内容之一。该文件由各参与方在第一轨道上自愿提交材料,并经东盟地区论坛主席不加编辑地进行汇编形成。各参与方提交的材料中包含其对地区安全环境现状的看法,各自在国家、地区和全球层面为应对各种安全挑战所做的努力,以及对东盟地区论坛机制建设进程的贡献。

④ ASEAN Regional Forum (2018). ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2017. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ARF-Annual-Security-Outlook-2017.pdf>.

⑤ ASEAN Regional Forum (2019). ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2018. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ARF-Annual-Security-Outlook-2018-00000002.pdf>.

⑥ ASEAN Regional Forum (2020). ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2019. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/08/FINALARF-ANNUAL-SECURITY-OUTLOOK-2019-1.pdf>.

⑦ ASEAN Regional Forum (2022). ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2021. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2021/10/ASEAN-Regional-Forum-Annual-Security-Outlook-2021.pdf>. ASEAN Regional Forum (2023). ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2022. Retrieved on 25th Dec. 2023 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/library/ARF-ASO-2022-book-Final.pdf>. ASEAN Regional Forum (2024). ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2023. Retrieved on 14th Nov. 2024 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2024/01/ASEAN-REGIONAL-FORUM-ANNUAL-SECURITY-OUTLOOK-2023-final-ver.pdf>.

⑧ 《外交部副部长:汲取9·11经验教训,深化国际抗疫合作》,中国新闻网, <https://www.chinanews.com.cn/gn/2020/09-14/9290398.shtml>, 2020年9月14日。

⑨ 《外交部副部长罗照辉出席东盟地区论坛高官会》,中国外交部, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/kjgzbdffyq\\_699171/202007/t20200722\\_9278481.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdffyq_699171/202007/t20200722_9278481.shtml), 2020年7月22日。

⑩ 《外交部部长助理吴江浩出席东盟地区论坛高官会》,中国外交部, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/qtzt/kjgzbdffyq\\_699171/202107/t20210702\\_9184429.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdffyq_699171/202107/t20210702_9184429.shtml), 2021年7月2日。

⑪ 《中方回应欧盟涉台言论:绝不接受对肇事方挑衅方无原则的偏袒纵容》,中国新闻网, <http://www.chinanews.com.cn/gn/2022/08-06/9821252.shtml>, 2022年8月6日。

核心的“小圈子”抛开主权与领土完整概念妄谈涉台问题，随意扩大论坛会议讨论议题范围，最终迫使东盟不得不将台海局势等议题纳入主席声明中，表示“各方关切两岸关系发展，担心地区稳定被破坏以及大国之间的公开冲突会导致误判和严重对抗”。<sup>①</sup>2023年，日本外相在第30届东盟地区论坛将台海局势与南海局势联动<sup>②</sup>。2024年，日本外相在第31届东盟地区论坛上甚至将东海、台海、南海混为一谈，意图将“三海联动”议题常态化地纳入论坛讨论中。<sup>③</sup>

### （三）东盟关注的非传统安全议题被边缘化

海上安全治理、减灾、反恐是东盟地区论坛框架下推进最快、成效最显著的三大安全议题，也是东亚合作取得实质性进展的突破口。<sup>④</sup>但是，在中美博弈加剧后，这些非传统安全议题明显被“边缘化”，即使部分议题被保留，其重点也发生了偏移。此外，虽然东盟地区论坛引入了新的非传统安全议题，但相关合作进展缓慢。

首先，论坛原有非传统安全问题的议程重点发生偏移。东盟长期关注海上安全议题，致力于通过区域合作寻求解决之道。东盟对海上安全威胁的归类介于传统安全与非传统安全之间，不过后者所占比重不断增加<sup>⑤</sup>。东盟所定义的海上安全威胁主要包括海盗、人口贩运、恐怖主义、洗钱、毒品与武器走私、海上网络攻击等沉痾痼疾，以及海上搜救、自然灾害、气候变化和海洋污染等不断增加的新挑战<sup>⑥</sup>。例如，《东盟地区论坛海上安全工作计划（2018—2020）》所规划的海上安全会间会（ISM-MS）的具体议程，强调以海上安保与合作、航行安全、海洋环境和可持续发展议题为重点，建议推进在信息交流、基于国际和区域法律条文协定的信任建立、执法机构能力建设等方面的磋商与合作。<sup>⑦</sup>又如，在历年的《东盟地区论坛主席声明》中，涉海议题始终处于东盟议程设置的优先选项，特别是保护海洋环境，打击“三非”（非法、未报告和无人管制的捕捞活动，illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters）以及打击海盗这三大非传统安全问题（见表1）。

表1 《东盟地区论坛主席声明》涉及海上安全内容列表

年份	内容
2017	加强关于海事安全，海洋环境，非法、未报告和无人管制的捕捞活动，其他海上犯罪以及海上执法等内容的合作
2018	加强关于海事安全，海洋科研，海洋领域意识，海洋环境以及海上执法等内容的合作
2019	关注海洋废弃物造成的海洋污染与生态系统退化问题
2020	加强关于非法、未报告和无人管制的捕捞活动，海洋废弃物造成的海洋污染与生态系统退化等内容的合作

① ASEAN Regional Forum (2022). The Twenty-ninth ASEAN Regional Forum Chairman Statement. Retrieved on 15th Dec. 2023 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2022/08/FINAL-Chairmans-Statement-of-the-29th-ARF.pdf>.

② 日本外務省 (2023). 第30回 ASEAN 地域フォーラム (ARF) 閣僚会合. Retrieved on 15th Dec. 2023 from: [https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/rp/page1\\_001769.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/page1_001769.html).

③ 日本外務省 (2024). 第31回 ASEAN 地域フォーラム (ARF) 閣僚会合. Retrieved on 17th Nov. 2024 from: [https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/rp/pageit\\_000001\\_00948.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/rp/pageit_000001_00948.html).

④ 李晨阳、赵丽、杨飞：《论东盟地区论坛的实践功用和理论意义》，《国际观察》2020年第6期。

⑤ Ita Liliansa (2021). ASEAN Conceptualizations of Maritime Security. CSIS. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://amti.csis.org/asean-conceptualizations-of-maritime-security/>.

⑥ ASEAN Regional Forum (2018). Work Plan for Maritime Security (2018-2020). Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ARF-Maritime-Security-Work-Plan-2018-2020.pdf>.

⑦ 在《东盟地区论坛海上安全工作计划（2018—2020）》中，东盟具体说明了海上安保与合作、航行安全、海洋环境和可持续发展三大议题的内涵。具体而言，海上安保与合作主要关注《联合国海洋法公约》、海盗、武装劫掠、人员偷渡、贩卖人口、毒品与武器走私、非法捕捞等；航行安全关注海空搜救救助、港口国监督、《国际海上人命安全公约》和《国际海上避碰规则公约》实施、海上意外相遇规则等；海洋环境和可持续发展关注海上油污应急处置、保护渔业资源、防止海洋污染、海洋酸化、海岸带保护等。

2021	加强关于非法、未报告和无管制的捕捞活动，海洋废弃物造成的海洋污染与生态系统退化等内容的合作
2022	加强关于海盗，非法、未报告和无管制的捕捞活动，海洋废弃物造成的海洋污染与生态系统退化等内容的合作
2023	加强关于海盗和持械抢劫船舶，非法、未报告和无管制的捕捞活动，海洋废弃物造成的海洋污染与生态系统退化等内容的合作
2024	加强关于海盗，非法、未报告和无管制的捕捞活动，海洋废弃物造成的海洋污染与生态系统退化等内容的合作

资料来源：作者自制。

然而，由于海上安全问题复杂，各方利益交错，东盟制定的工作计划并不具有强制执行力，这就为中美围绕海上安全议题展开博弈提供了空间。特别是美国，从2017年以来，在东盟地区论坛框架下试图将海上安全议题从以非传统安全合作为主转向涉及主权的传统安全对话，以此遏制中国。在历年《东盟地区论坛年度安全展望》中，美国不断强调维护“印太”海上“航行与飞越自由”的重要性，声称将与盟友和伙伴共同维护“本地区的开放、自由与安全”，专注于“保障地区海洋自由，阻止冲突和胁迫，以及促进各方遵守国际规则与国际法”。对于东盟主导设置的“维护海洋环境、打击‘三非’、打击海盗”这三大非传统安全议题，美国更多强调渔业管理的重要性<sup>①</sup>，但这并非回应东盟的安全需求，而是力图将南海问题与“三非”相联系，以此加强对中国的“规则约制”，图谋在道义和规则上“捆绑”“限定”中国。<sup>②</sup>这种做法使得非传统安全问题“安全化”，导致推进地区各国合作治理海洋的安全议程愈发困难。就中国方面来说，尽管中国支持东盟主导下的地区海上安全治理议程，支持各方在海洋救灾、气候变化与海洋溢油等领域开展合作，但仍不足以帮助东盟弥合美国对论坛内部造成的分化。

其次，东盟地区论坛在新形势下引入新的非传统安全议题，但由于大国博弈与东盟特性的影响复杂交织，相关合作推进缓慢。随着以新能源、节能环保、信息为主导的新一轮产业变革、技术革命加速演进，东盟为增强自身地区“相关性”并在未来的高科技竞争和产业链布局中占得先机，于2017年在第24届东盟地区论坛上决定由马来西亚、新加坡和日本共同举办第一届信息与通信技术会间会（ISM-ICTs）<sup>③</sup>，标志着信息与通信技术成为东盟地区论坛的第七个重点合作领域<sup>④</sup>。不仅如此，东盟还在其主导的其他机制，如东盟电信和信息技术部长会议（ATELMIN）、东盟防长扩大会议、东盟打击跨国犯罪部长级会议（AMMTC）、东盟网络安全部长级会议（AMCC）中同步推进有关通信技术安全事项的协商对话<sup>⑤</sup>，试图通过把握议程设置以维护自身的主导地位。

然而，迄今为止，信息与通信技术安全会间会的会议机制建设缓慢，相关合作基本停滞。这是由于，作为由中小国家组成的集体行为体，东盟长期通过“小马拉大车”的方式引领东亚地区合作。<sup>⑥</sup>这种“小马”的身份，一方面反映了东亚地区的特殊情况，即复杂的关系和矛盾导致东亚大国均无法主导东亚合作，只有“不是任何大国的潜在竞争对手”的东盟，才能成为各大国共同接受的领导者，为东亚合作设计方向、左右进程、协调关系。<sup>⑦</sup>但另一方面，则揭示了东盟在资金、技术等方面为本地区提供公共产品的能力的有限性。在大国博弈的地区背景下，这种有限性成为引导地区发展、维护“中心地位”的短板，特别是科技领域已经成为中美战略博弈的核心议题之一，通信技术更是重中之重。<sup>⑧</sup>中美围绕中兴、华为、

① ASEAN Regional Forum (2018). Work Plan for Maritime Security (2018-2020).

② 楼春豪、王宥：《美国强化印太海域态势感知的新动向及其对中国的影响》，《云南社会科学》2023年第2期。

③ ASEAN Regional Forum (2017). The Twenty-fourth ASEAN Regional Forum Chairman Statement. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/Chairmans-Statement-of-the-24th-ARF.pdf>.

④ 此前东盟地区论坛已有的六大合作领域分别是救灾、反恐和跨国犯罪、海上安全、核不扩散和裁军、维和行动、防务。

⑤ ASEAN Regional Forum (2018). The Twenty-fifth ASEAN Regional Forum Chairman Statement. Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/Chairmans-Statement-of-the-25th-ARF.pdf>.

⑥ 魏玲：《小行为体与国际制度——亚信会议、东盟地区论坛与亚洲安全》，《世界经济与政治》2014年第5期。

⑦ 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（外交学院学报）》2009年第2期。

⑧ 赵明昊：《综合性压制：美国对华科技竞争新态势论析》，《太平洋学报》2021年第9期。

人工智能、数字经济、网络犯罪等议题的摩擦不断增多，对峙也越来越公开化与扩大化。在这种态势下，东盟地区论坛的信息与通信技术会间会成为美国打着“经济安全”的旗号，裹挟盟友以高科技产业为重点推进产业链、供应链的地区重组、与中国“脱钩断链”的舞台。

### 三、围绕议程设置东盟地区论坛重构东盟“中心地位”的努力

面对中美战略博弈的冲击，经历了战略焦虑和被动应对后，东盟依托于东盟地区论坛、东亚领导人系列会议等机制，重塑“中心地位”，包括强化各类地区机制的制度建设，加强议程设置主导权，推动地区对话聚焦经济发展与非传统安全合作，努力将大国博弈的关键性、敏感性议题纳入议程设置中，并在其中发挥协调与缓冲作用，从而展现了东盟不可替代的战略价值。

首先，推动东盟地区论坛成员国确认对东盟“中心地位”的认可与支持。东盟地区论坛涵盖了中国、美国、俄罗斯、日本、印度和欧盟等国家与地区组织，而《东盟地区论坛主席声明》是体现各方共识的标志性文件。从2018年开始，主席声明对东盟“中心地位”的论述篇幅显著加强，强调东盟在东盟地区论坛议程设置中的主导作用。而此前多年，对此多是一笔带过，甚至偶尔年份（如2016年）都未曾提及。2023年，为纪念东盟地区论坛成立30周年，论坛专门发表声明，“承认东盟地区论坛是东盟领导下的机制；强调东盟在论坛中的领导地位；认可论坛的基本原则包括协商一致，照顾参与各方的舒适度；确认《东盟印太展望》中各合作领域的重要性，认为将有助于巩固以东盟为中心的地区架构并赋予其新的动力，进而能够使各方更好地面对当前及未来地区、国际环境带来的挑战与机遇”<sup>①</sup>。由此可见，东盟对自身“中心地位”的重构涵盖了运行机制、行为模式、发展战略等各方面，而其主导的地区机制是其实施的主要路径。

其次，在议程设置方面，东盟在推动论坛重新聚焦非传统安全领域的同时，努力将大国博弈的关键性、敏感性议题纳入议程中。长期以来，东盟平衡处理传统安全与非传统安全议题，为东盟应对大国博弈带来的挑战提供了经验借鉴。东盟地区论坛成立的初衷是推动区域政治与安全事务的磋商，加强各方相互了解与信任。虽然安全议题具有高度的敏感性与复杂性，各成员国之间常常在利益、观点与立场方面具有显著分歧甚至是根本性的矛盾，但是，东盟较为成功地实现了成员间的求同存异、消除分歧与聚焦合作，体现了东盟方式、东盟智慧。

对于传统安全议题，东盟地区论坛将其纳入讨论议程，如南海（主要是海上摩擦热点事件）、核不扩散（朝核问题）和军事透明度等问题，旨在为大国增信释疑提供舒适的对话平台，获取了大国信任。<sup>②</sup>同时，一旦这些问题涉及主权（如台湾问题、香港问题、南海问题中涉及领土与海洋权益的事件）、内政（如军人政治问题）等敏感性议题，东盟则依据“照顾各方舒适度”与“非干涉原则”将其排除在议程之外，即使在论坛系列会议上有所讨论，最终也不会将其纳入统一声明中。东盟通过这两类“反现实政治”的议程设置，排除大国“议程独占”（Agenda Hogging），有效缓解了地区各国关于在敏感性议题上被迫进行法律谈判的担忧。<sup>③</sup>

对于非传统安全问题，特别是21世纪以来，恐怖主义、跨国犯罪、气候变化、环境污染等问题对亚太地区安全的威胁日益严重，东盟则给予更多关注，将其作为论坛优先讨论的内容。非传统安全问题多具有突发性与跨国性，很难凭借依赖传统的军事手段加以应对，也很难通过一国之力实现有效治理。对此，东盟主动拓展议题范畴，保证各方能够在论坛中围绕低政治领域开展功能性协作，并借由高效性与低敏感性的非传统安全议程设置来提升自身主导安全机制的有效性，培养地区共同体意识，以实现本地区的

① ASEAN Regional Forum (2023). ARF Statement on the Commemoration of 30 Years of the ASEAN Regional Forum. Retrieved on 16th Dec. 2023 from: [https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2023/07/Adopted-ARF\\_STATEMENT\\_ON\\_30th\\_YEARS\\_OF\\_ARF.pdf](https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2023/07/Adopted-ARF_STATEMENT_ON_30th_YEARS_OF_ARF.pdf).

② 张云：《国际政治中“弱者”的逻辑——东盟与亚太地区大国关系》，北京：社会科学文献出版社，2010年，第66—87、224—236页。

③ Jose T. Almonte (1997/1998). Enduring the “ASEAN Way”. *Survival*, 39 (4), 80-92.

和平与发展。<sup>①</sup>东盟认为,主权问题的复杂性、敏感性远超东盟地区论坛这一多边安全对话机制的职能范围,而敏感度较低的非传统安全合作,可能成为推动论坛取得实质性进展的突破口。

基于上述认知与经验,面对传统安全议题在论坛议程中占比增加、非传统安全议题被边缘化的挑战,东盟一方面力图使非传统安全议题重回议程核心位置,为保证论坛就区域重点关切的非传统安全问题开展有效对话,东盟采取了精简程序、设定指南、信息共享、机制对接等多种措施加强地区机制的能力建设。例如,《东盟地区论坛河内行动计划 II (2020—2025)》概述了五年合作计划,设定了在七个领域开展合作的行动原则与路径方法,其中每个领域的优先事项包括了大量的非传统安全合作议题,凸显了东盟的议题设置偏好。<sup>②</sup>自2016年起,论坛会议通过的18项声明中,15项涉及非传统安全领域,不仅重塑了东盟主导权,还在管控非传统安全风险、保障地区安全稳定方面发挥了积极作用。

另一方面,鉴于大国博弈聚焦信息与通信技术问题,东盟将其列为论坛的第五大合作领域,将类似“航行与飞越自由”等敏感性议题纳入论坛讨论议程<sup>③</sup>,同时,东盟还提升了防务合作在论坛议程中的优先排序。东盟对敏感性安全议题的纳入并不是对大国博弈的妥协,而是力图在磋商讨论中发挥更多引导作用,使成员间能最大限度地形成共识,这正是东盟协调大国的独特价值所在。

最后,东盟主导集体声明的形成并赋予其更多的东盟特色,向地区与国际社会发出维护和平稳定的积极信号。形成《东盟地区论坛主席声明》是论坛成功举办的重要标志,因为声明的内容与措辞均须成员各方同意,而在大国博弈加剧的形势下,达成一份包括中美俄等国在内、具有共识的主席声明充分展现了东盟轮值主席国超常的外交协调能力。不仅如此,与美国及其盟友单独发表的各种充满“新冷战”思维的声明、宣言等相比,《东盟地区论坛主席声明》在表达上更具包容性、温和性,特别是涉及南海问题等议题,其表述更多体现了东盟长期坚持的中立、审慎立场。同样,东盟这种战略自主性和“中心地位”也体现在诸如东亚峰会等机制的声明中,而即使是东盟与美国的单独对话,其成果也更具有东盟特色,无论是在议题选择还是在措辞方面。<sup>④</sup>

#### 四、结 语

长期以来,东盟通过掌握地区机制的议程设置主导权,确立并维护了自身的“中心地位”。然而,随着大国战略博弈的加剧,东盟“中心地位”受到显著冲击,突出表现之一就是在诸如东盟地区论坛等地区机制中的议程设置主导权被削弱,这不仅导致传统安全议题回归地区对话的核心日程,而且致使非传统安全问题被忽视,地区安全治理合作被阻碍。

当前,东盟正在重塑自身战略自主,维护自身“中心地位”。在东盟地区论坛的议程设置方面,东盟主动增强机制建设,不仅重新推动东盟地区论坛聚焦非传统安全合作,而且还努力将大国博弈的关键性、敏感性议题纳入议程设置中。虽然这种努力取得初步成效,但是否可以持续,仍需要进一步观察。

全球正身处一个动荡不安、变乱交织的时代。地区冲突延宕,地缘对抗增多,气候变化、恐怖主义、网络安全等新兴安全挑战接踵而至;单边主义、冷战思维抬头,各种军事安全“小圈子”层出不穷。回顾过去,作为东盟主导、亚太地区最主要的多边安全对话机制,东盟地区论坛坚持东盟“中心地位”,倡导相互尊重、协商一致、照顾各方舒适度的东盟方式,致力于构建以东盟为中心的地区安全架构,持续开展安全对话与合作,为维护地区和平稳定做出了有益贡献。<sup>⑤</sup>特别是东盟通过把握议程设置主导权,

① 韦红:《东南亚地区非传统安全合作机制架构与中国的策略思考》,《南洋问题研究》2013年第2期。

② ASEAN Regional Forum (2020). ARF Ha Noi Plan of Action II (2020-2025). Retrieved on 14th Dec. 2022 from: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2020/09/ARF-Ha-Noi-Plan-of-Action-II-2020-2025.pdf>.

③ ASEAN Regional Forum (2020). ARF Ha Noi Plan of Action II (2020-2025).

④ 张洁:《东盟—美国特别峰会:战略博弈与自主性维护》,《世界知识》2022年第11期;张洁:《东南亚经济态势良好但安全现隐忧》,《世界知识》2024年第1期。

⑤ 《王毅出席第31届东盟地区论坛外长会》,新华网, <http://www.xinhuanet.com/asia/20240728/cdbe59a496db4aa5adf72c-dbe2d9d716/c.html>, 2024年7月28日。



妥善处理大国围绕传统安全与非传统安全议题展开的博弈，为中国持续支持东盟、共建地区安全合作提供了重要思路。未来，中国应继续携手东盟，利用东盟主导下的各类地区机制，聚焦合作，共谋发展，塑造良好的地区安全环境，推动构建周边命运共同体的历史进程。

## Great Power Rivalry, Agenda Setting, and ASEAN's Practice of Maintaining Its Centrality

ZHANG Jie<sup>1, 2</sup> & TANG Qing<sup>1</sup>

(1. National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007;  
2. School of International Politics and Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 102488)

**Abstract:** When profoundly adjusting the Asia-Pacific regional order, ASEAN centrality faces severe challenges, prominently reflected in the weakening of ASEAN's leadership over a series of regional mechanisms. In response, ASEAN has sought to enhance its strategic autonomy to maintain its centrality. Taking the ASEAN Regional Forum (ARF) as a case, this study finds that, facing the ARF's shift from focusing on non-traditional security governance and promoting regional cooperation to prioritizing traditional security issues and diminishing security governance cooperation due to great power rivalry, ASEAN has adopted various approaches, such as strengthening the forum's institutional framework, agenda-setting, and chair statements, to guide the ARF to focusing on non-traditional security cooperation. By incorporating critical security issues into the agenda and amplifying ASEAN perspectives, ASEAN has relatively successfully reasserted its centrality, continuing to play an indispensable role in coordinating great power relations and maintaining regional cooperation.

**Keywords:** ASEAN Centrality, Great Power Rivalry, ASEAN Regional Forum, Agenda Setting

[ 责任编辑：陈慧妮、赵蔚平 ]