

CIIS研究报告

中美在中南半岛的竞争 与合作——以政治、经济和安全为视角

第 15 期

2016年7月



中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES



中国国际问题研究院简介

中国国际问题研究院系中华人民共和国外交部直属专业研究机构，主要对当前国际政治和世界经济等领域的重大问题进行中长期战略研究，对国际事务中重要的现实和热点问题做出及时分析，提出意见和建议，以供决策参考。

研究院前身为创设于1956年的中国科学院国际关系研究所。1958年更名为国际关系研究所，1986年更名为中国国际问题研究所。1998年，国务院下属的中国国际问题研究中心并入该所。2014年更名为中国国际问题研究院。

国研院现设7个研究所与7个研究中心。研究所分别为美国、亚太安全与合作、欧洲、发展中国家、欧亚、国际战略、世界经济与发展研究所；研究中心为中美关系、上合组织、军控与国际安全、能源战略、全球治理、海洋安全与合作研究中心、“一带一路”研究中心。院里另设科研处、对外联络处等部门负责科研管理和对外交流。

国研院现有研究人员逾百人，其中约40%具有高级职称。从1992年起，每年都有研究人员因贡献突出而享受国务院颁发的政府特殊津贴。迄今为止，共有49人享受过这一殊荣。

国研院图书馆是目前国内一流的国际问题研究专业图书馆，现有中、英、法、俄、德、日、西共7个语种约30万册图书。馆藏范围涵盖政治、经济、军事、外交、国际法等学科。

院内专设编辑部，负责编辑出版双月刊《国际问题研究》和China International Studies。其中，《国际问题研究》杂志创刊于1959年，是国内创办时间最早的国际政治类学术期刊之一。China International Studies创刊于2005年，是中国首个公开出版的外交与国际政治类英文学术期刊。

CIIS研究报告

中美在中南半岛的竞争与合作

——以政治、经济和安全为视角

滕建群 崔磊 杜兰 龚婷

第 15 期

2016年7月

中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

作者简介

滕建群 中国国际问题研究院美国研究所所长、研究员、博士。2004年9月由解放军军事科学院转业进入中国国际问题研究院工作至今。2013年1月起任中国国际问题研究院美国研究所所长兼军控与国际安全研究中心主任和中美关系研究中心秘书长。主持完成两项国家社科基金项目，享受国务院政府特殊津贴。研究领域：中美关系、国际安全理论和军控与裁军等。

崔磊 中国国际问题研究院美国研究所副研究员、博士。2005年毕业于北京大学国际关系学院，获得法学博士学位，同年入中国国际问题研究院工作。2007-2010年在中国驻英国大使馆工作，研究领域：美国外交及国家安全政策、中美关系。

杜兰 中国国际问题研究院美国研究所助理研究员。2009年毕业于中国人民大学国际关系专业，获硕士学位，同年入中国国际问题研究院工作。现为中国人民大学博士研究生。研究领域：美国亚太政策、中美关系。

龚婷 中国国际问题研究院美国研究所助理研究员。2012年毕业于北京大学，先后获得国际政治学士、经济学双学士及外交学硕士学位，同年进入中国国际问题研究院工作，现为北京大学博士研究生。研究领域：美国亚太政策、中美关系、“一带一路”等。



目 录

引 言	iv
第一章 二战后中南半岛与中国和美国的关系	1
一、二战后的基本演变趋势	1
二、中南半岛国家与中国关系的多层面分析	5
三、中南半岛与美国关系的分析	11
第二章 政治视角看中美在中南半岛的竞争与合作	13
一、奥巴马政府对中南半岛国家的政策	13
二、中国与中南半岛国家政治关系的发展	18
三、中美在中南半岛的分歧与竞争	21
四、中美在中南半岛的合作前景	24
第三章 安全视角看中美在中南半岛的竞争与合作	27
一、美国与中南半岛国家的安全关系	27
二、美国强化与中南半岛国家安全关系的目的	30
三、美国与中南半岛国家深化安全关系的阻力	31
四、中国与中南半岛国家的安全关系	35
五、开展安全对话与合作的意义与可行路径	37
第四章 经济视角看中美在中南半岛的竞争与合作	40
一、在经济领域的竞争面	40
二、中美在经济领域合作面的探讨	50
结语：中南半岛应成为中美构建新型大国关系的试验场	55



引言

狭义上的中南半岛亦称印度支那半岛，主要包括越南、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国五国。¹ 从地理位置上看，中南半岛位于亚洲大陆的东南部，处于中国和南亚次大陆之间，西临孟加拉湾、安达曼海，东临南中国海，是东亚与太平洋和印度洋的桥梁。中南半岛面积为206.50万平方千米，占东南亚总面积的46%。中南半岛拥有1.17万千米的海岸线，且多港湾，地势北高南低，多山地和高原，多条河流的中下游及各河口的三角洲为中南半岛的人口集中区和农业主要产地。

中南半岛所处地理位置使之成为欧亚“大陆心脏”和海洋上“海权中心”之间缓冲地带。中南半岛国家虽然政治形态多样、经济发展水平不高，但由于其具有地缘政治和经济双重含义，中南半岛国家从未被国际社会边缘化，而是大国竞争与合作的重要场所。

中南半岛是中国建立西南国际大通道的支点，是建立湄公河次区域经济合作和泛北部湾合作的重要板块，也是中国提出“21世纪海上丝绸之路”的重要节点。正如美国学者斯拜克曼指出的那样，世界权力中心既不在海上世界，也不在陆地世界，而是介于两者间的陆地。他认为，欧洲和亚洲大陆的“边缘地带”处于大陆和近海之间，它比全球战略中心要重要许多。在这一区域，人口众多、资源丰富、能利用内海航线，是控制世界的钥匙。只有边缘地带，才是世界的振动地带，才是世界的政治中心地带。欧亚大陆的边缘地区处在大陆心脏地带和边缘海之间。“在海上势力和陆上势力冲突中，起着广大缓冲地带的作用。”² 中南半岛恰好处在这样的一个要害位置。

1 广义上的中南半岛还包括了马来西亚和新加坡两个国家。本报告所述中南半岛主要是指越南、老挝、柬埔寨、泰国和缅甸五国。

2 [美] 斯拜克曼，《和平地理学》，北京：商务印书馆，1965年，第107页。

二战结束后，中美对中南半岛的政策在不同时期有不同波动。冷战期间，美国曾为争夺地缘政治主导权在越南卷入一场旷日持久的战争，国力受创。中国对中南半岛有天然的地理和文化优势，也曾在70年代末期卷入一场局部战争。进入新世纪，中美同时强化对中南半岛的关系，两国在中南半岛上的竞争与合作同时得以强化，中美关系增加了中南半岛的变量。

本报告是在中国国际问题研究院年度性课题基础上完成的成果。最近几年，课题组成员先后到访中南半岛五个国家，与当地官员和学者进行广泛交流。他们认为，当前中美在中南半岛的竞争与合作给地区政治、经济、安全和人文等领域带来新影响。中南半岛国家与中国和美国有着千丝万缕的联系。正由于中美互动模式发生改变，两国对中南半岛的政策也相应调整，这让中南半岛国家对两个大国的政策也相应做出变化。

本报告在追溯二战结束后中国和美国对中南半岛国家关系的历史演变后，从政治、安全 and 经济领域三个视角分析中美当前在该区域竞争的特点，探讨中美未来一定时期内在中南半岛进行合作的可能，指出在当前形势下中美在亚太地区的关系决定着未来两国的命运：美国提出“亚太再平衡”战略和主导了“跨太平洋伙伴关系”框架结构的确立；中国提出建设“一带一路”倡议，开始建设亚洲基础设施投资银行，得到地区国家和域外国家的响应。这场竞争被看作是两国新旧秩序之争，中国要打破旧有、不合理的亚太政治、经济、安全等秩序，美国则要坚决地捍卫其主导的旧秩序。这种竞争在经贸和安全领域表现得更为明显和直接。

中美同意“建立新型大国关系”从而避免“修昔底德陷阱”，两国必须正视在亚太地区的竞争与合作。正如中国外交部长王毅所言，中美两国“要重点加强亚太事务合作，使中美新型大国关系的构建先从亚太地区做起。亚太是当今世界发展速度最快、潜力最大的地区，也是热点问题最多的地区，中美两国在亚太的利益交织最为密集，互动最为频繁。换句话说，构建中美新型大国关系可以也应该先从亚太开始。如果中美在亚太能够不冲突、不对抗，那么在其他地方就都可以和平相处；如果中美在亚太事务上能够相互尊重、合作共赢，那么在其他问题上也可以开展合作”。³ 具体下来，中南半岛应成为中美建立新型大国关系的“试验田”和“起始点”。



3 2013年9月23日外交部长王毅在美国布鲁金斯学会的演讲，参见中国网：http://www.china.org.cn/chinese/2013-09/23/content_30101644.htm。

第一章 二战后中南半岛 与中国和美国的关系

正由于中南半岛特殊的地理位置，近代以来大国一直就以各种形式干预中南半岛事务。先后有法国、美国、苏联等国在中南半岛上展开多轮的竞争。对中南半岛国家来说，这些竞争往往带来的是灾难性后果。进入21世纪，中国和美国在这一地区的竞争与合作成为直接影响该地区国际关系的重要因素。

一、二战后的基本演变趋势

（一）中国和美国在中南半岛从对抗转向合作

二战结束后，中南半岛国家纷纷掀起民族独立运动。1948年1月4日缅甸获得独立，成为该地区第一个独立的国家。中南半岛的民族独立运动得到过中国人民的支持。1945年9月21日，法国为了维护其在中南半岛的殖民统治发动了战争。10月，法国侵占了柬埔寨；1946年3月入侵老挝；12月对越南发起了全面进攻。为了夺取对越南全境的控制权，北越和法国进行了长达9年的法越战争。

1954年4月7日，美国总统艾森豪威尔提出了所谓多米诺骨牌理论，宣扬印度支那的陷落将导致缅甸、泰国、马来西亚和印度尼西亚的陷落。1954年5月奠边府战役后，法国被迫撤出越南北部地区。美国深知越南在中南半岛的地缘政治的重要性，开始全面插手该地区事务。开始

时，美国只是向南越当局和法国提供援助。随后，美国把印度支那和中国的台湾、朝鲜一起作为扼杀中国的三条战线。法国退出该地区后，美国很快取代法国的地位。在中国的支持下，美国尽管扶植起南越政府，但同样没逃脱法国的命运。

冷战后期，中南半岛一直是美国和苏联两大集团争夺的区域。美国既出钱，又出兵，在中南半岛进行以意识形态为划分敌友标准的较量。1950年，美国与泰国签署了《军事援助协定》。1954年9月，美国又拉泰国等8个国家签署了《东南亚集体防务条约》。1964年，美国和泰国等三国成立“东南亚联盟”。用美国的话来说，建立这样的联盟就是以政治和安全合作为目标，把防范共产主义作为安全与战略的首要目的。包括中南半岛在内的东南亚国家成为美国防止共产主义蔓延的“防波堤”。据统计，二战结束后至70年代，美国向东南亚地区提供了约340亿美元的军事和经济援助，其中中南半岛上的南越得到了217.58亿美元，泰国18.5亿美元。¹

20世纪60年代末期至70年代初，美国开始收缩亚洲战线。1969年7月25日，尼克松总统在关岛发表了亚洲政策的讲话称，“就国内安全问题而言，在军事防御问题上，除非受到某些大国携带核武器的威胁，我们鼓励并且期望亚洲国家自身来处理这些问题，并且逐渐由亚洲国家自己负责”。² 在美国看来，即使东南亚中的一个或几个国家被敌视美国的大国控制，也不会从根本上威胁到美国的安全利益。³ 到1970年末，美国在越南战场上的兵力从55万人减少到33.5万人。⁴ 1976年，美国关闭了在泰国的相关基地。

1 陈奕平，《依赖与抗争：冷战后东盟国家对美国战略研究》，北京：世界知识出版社，2006年版，第29页。

2 杨生茂，《美国外交政策史：1775-1989》，北京：人民出版社，1991年，第555-556页。

3 杨生茂，《美国外交政策史：1775-1989》，北京：人民出版社，1991年，第558页。

4 陈奕平，《依赖与抗争：冷战后东盟国家对美国战略研究》，北京：世界知识出版社，2006年，第29页。

美国在中南半岛的收缩带来一系列的反映。1969年2月，泰国外交部长他纳在多个场合表示，愿意与中国进行接触。“为证明泰国不反共产主义也不反华，我们准备坐下来详谈，进行有意义的讨论，来与北京和平共存”。⁵1975年7月1日，中国和泰国建立了外交关系。

（二）中美在中南半岛合作应对苏联扩张

进入上世纪70年代，中美关系解冻，两国在中南半岛的合作领域得以拓宽，中美合作应对苏联在该地区的扩张。1975年越南统一，黎笋着手推行“印度支那联邦”计划，试图吞并整个支那半岛。越南一面加紧对老挝进行全面控制，同时出兵柬埔寨，推翻红色高棉政权。在越南南方发动大规模排华暴乱，大批驱逐在越南境内的华人，侵占我国边境领土，撕毁1958年越南政府承认东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛属于中国的声明，侵占中国南沙群岛多个岛礁。在与中国交恶的同时，越南与苏联建立亲密的盟友关系。

1978年11月，苏联和越南签署《苏维埃社会主义共和国联盟和越南社会主义共和国友好合作条约》，让两国成为事实上的军事同盟。本条约规定：①双方将不断发展政治关系和加深全面合作，相互给予大力支持；②两国将共同努力加强和扩大互利的经济和科学技术合作；③促进国家政权机构和社会团体之间的合作；④缔约双方将就涉及两国利益的一切重要国际问题进行协商；⑤一旦双方之一成为进攻或进攻威胁的目标，缔约双方将立即进行协商以消除这种威胁，并采取相应的有效措施保障两国的和平与安全。很明显，苏越结盟各有所需：越南想借统一之势吞并整个中南半岛，奠定在东南亚大国地位；苏联可借越南黎笋政权野心在中南半岛做大之机遏制中国。

1978年，中共十一届三中全会确定改革开放的战略方针。1979年1月1日，中美正式建立外交关系。1月29日，中国副总理邓小平应美国总

5 R.K. Jain, *China and Thailand: 1949-1983*, New Delhi, Radiant Publishers, 1984.

统吉米·卡特邀请正式访美。访美期间，邓小平副总理在与卡特总统交换双边重大战略问题时指出：世界不安宁主要危险来自苏联。邓小平批评苏联在世界各地扩张，支持越南侵略柬埔寨，与越南一起提出要在亚洲建立集体安全体系，这对世界很危险。

1979年2月中国对越自卫反击战打响后，卡特专门通过美苏热线电话告诫苏联，不要采取任何可能恶化局势的行动。其目的是阻止苏联借苏越条约对中国进行军事冒险。⁶

苏联在中南半岛得手无疑为美国重返中南半岛提供借口，美国经营的重点国家是泰国等，包括向泰国出售F-16战斗机，重启泰国军事基地等。在对待中国在中南半岛采取的相关措施时，美国政府给予默许。特别是当越南入侵柬埔寨后，中国政府认为越南的地区霸权行为是苏联地区霸权行为的表现，因此需要加以坚实的遏止。在中国1979年2月17日至3月5日对越反击作战时，美国卡特政府和东南亚国家把越南的入侵相联系。美国在不反对中国做出行动的同时，希望中国保持一定的克制。美国认为，中国有权在太平洋和印度洋地区的政治中发挥有影响的作用，但中越要通过和平手段来解决争端。

美国对中国加强与中南半岛国家的安全合作给予支持。1987年，中国以较低价格向泰国出售军事装备，包括50辆69-II主战坦克、400辆YW543装甲车以及双管37毫米高射炮。中国将69-II坦克以半价销售，由于泰方催货很紧，中国调整生产计划，空出生产线满足泰国陆军需求。69-II坦克是1983年中国根据伊拉克订货而开发的出口型坦克，最大优势是火力得到提升，100毫米坦克炮装备中国AP-100II曳光弹，炮口初速为1480/秒，射程为2400米。从当时东南亚各国水平看，任何国家拥有的坦克都不能与之相比。69-II坦克换上中国当时最先进的简易火控系统和带液压加速器的变速箱，提高了行驶速度、防护力和操纵性能。这些设备

⁶ “中越战争谁是赢家：苏联帝国梦碎，美国深陷泥潭”，人民网2012年1月16日，<http://history.people.com.cn/GB/205396/16890022.html>。

当时中国自己都没有装备部队。随着泰国开始用中国坦克大炮，中国和泰国军事合作逐渐发展到新高度，1989年泰国向中国订购了6艘导弹护卫舰。

（三）中美在中南半岛上的合作逐渐被竞争所替代

冷战结束后，中国和中南半岛国家的关系得到新发展。中国提出“互信、互利、平等、协作”为核心的新安全观。中国与中南半岛国家的关系得到全面发展，为中国不断开拓与中南半岛国家的政治、经济、安全以及文化合作与发展创造良好的基础。1991年11月，中国和越南恢复外交关系，中国改革开放直接影响到越南的革新开放。

进入新世纪，中国与中南半岛国家的关系再上新台阶。2002年11月，中国与东盟各国在柬埔寨首都金边签署《南海各方行为宣言》，这是中国与东盟国家签署的第一份有关南海问题的政治文件，对维护中国在南海的权益和维持南海地区的稳定发挥了重要作用。

与中国与中南半岛国家关系不断发展形成鲜明对照的是，美国和中国在中南半岛事务上的合作逐渐为竞争所取代。冷战结束后前10年，美国再次淡忘中南半岛国家。2001年发生“9·11”恐怖袭击事件后，美国宣布反恐战争是其国家战争，因此对中南半岛的政策也着重于反恐合作等。到2009年奥巴马执政后，美国开始调整对中南半岛的政策。此后，中美在中南半岛的竞争意味才渐浓起来。

二、中南半岛国家与中国关系的多层面分析

在讨论中美在中南半岛的竞争与合作时，我们必须要把中南半岛国家放在东盟的框架内考察。从历史角度看，中南半岛五国与中国关系更为紧密；从现状上看，中国与中南半岛五国的合作更具机制化，包括大湄公河次区域合作；从地理位置上看，中南半岛五国与中国有着便利的

互联互通条件；从人文角度看，中南半岛国家与中国有着天然的亲近关系。

中国与中南半岛国家有5080千米的陆地边境线，其中中越陆地边境线为2373千米，中缅边境线为1997千米，中老边境线为710千米。中国与中南半岛国家不仅陆上接壤，而且也通过南海与这些国家有直接连接。

几个世纪以来，中国一直把保持与中南半岛联系的畅通当成重要任务。1910年，滇越铁路建成通车，实现中国通向南部地区出海口的梦想。1937年7月日本发动全面侵华战争后，11月中国开始修建一条从云南经缅甸进入印度洋的通道。1939年1月10日，滇缅公路开通，成为中国通向海外的大通道。1942年缅甸失守后，中国军民又修建了一条从印度阿萨姆邦雷多镇到缅甸密支那的雷多公路，这条以史迪威冠名的公路穿行缅北，成为向南经印度通往世界的走廊，确立中国与中南半岛国家的友好关系。中南半岛国家与中国的关系既有历史的纵深，也有现实的需要。这种关系表现在政治、经济、安全和文化等多个方面。

（一）在政治层面，中国和中南半岛国家有着长期的互信与支持

在冷战期间，中国和中南半岛国家的关系亲疏不一。从上世纪80年代起，中国和东盟的政治关系得以不断改善。1978年11月5日至14日，国务院副总理邓小平对泰国、马来西亚和新加坡进行正式访问，这是中国领导人建国后第一次到访东南亚国家，被称之为“周边睦邻之旅”。在泰国，邓小平副总理重申中国的华侨政策。他指出，第一，中国政府鼓励华侨加入居住国国籍，凡是加入居住国国籍的，应享受居住和履行所在国公民的权利和义务。第二，愿意保留中国国籍、实在不愿意加入居住国国籍的，中国不强迫，但这部分人应该遵守居住国法律，尊重居住国风俗习惯，同居住国人民友好相处，尽其所能帮助居住国发展。对这一

部分华侨，中国理所当然地按照国际惯例保护他们的合法权利，但不存在双重国籍。⁷

东南亚全区拥有90多个民族，又是华人和华侨的重要集中区域。邓小平副总理在访问东南亚第一站就重申中国的华人华侨政策，从根本上消除当地政府对利用华人华侨干涉其内政的担忧，同时也为维护当地民族团结事业带来了稳定的因素。

邓小平访问东南亚后，中国停止对该地区共产党的支持，从80年代中后期，中国与东南亚国家恢复全面的政治关系，中国和中南半岛国家的政治关系得到强化。包括泰国在内的中南半岛国家意识到，地区事务不能仅依赖某一大国，采取平衡的对外政策成为中南半岛国家的主要选择。所以当中美关系出现波动时，中南半岛国家并没选边站。1989年6月北京政治风波期间，美国引导西方国家对华进行孤立和制裁，中美关系陷入建交后低谷，中南半岛国家均采取沉默态度应对中美僵局。与此同时，在打破孤立和制裁上，东南亚国家发挥举足轻重的作用。东盟国家主动邀请中国参加第24届东盟部长会议，向中国伸出支持之手。据统计，1990年—1991年，东盟和中国高层互访频率是历史上最高的时期。

在对华政策上，中南半岛五国各有差异。因此尽管东盟强调对外要有一致的声音，但中南半岛各国对华态度不尽相同，与中国的亲密度也出现差异。缅甸学者丁貌貌丹认为，冷战结束后，中缅关系进入两国建交以来的最密切时期。但一旦缅甸国内政治僵局被打破，军政府和昂山素季等反对派达成和解，缅甸领导人就会恢复与西方的关系。⁸

自90年代中期以来，越南开展全方位、多样化的外交政策，力图通过与各国建立友好合作关系，谋求社会发展。越南把大国、邻国当成国家外交的优先发展方向。越南党和政府重视同中国发展关系，但希望与

7 “邓小平出访东南亚三国”，人民网，<http://dangshi.people.com.cn/GB/346629/223907/224018/14896045.html>。

8 丁貌貌丹，“缅甸与中国：特殊关系”，载《东南亚事务》（2003年版），新加坡东南亚研究所，2004年英文版，第189-210。

世界上所有大国建立均衡的关系，最大程度体现越南外交的自主性。支配越南对外政策的主因是其民族和国家利益。多年来，越南对华政策全面考虑对美国、俄罗斯、东盟其他国家和中国的关系，中越间还存在南海争端。尽管总体关系保持稳定，但不时出现磨擦正是这种追求全面平衡外交政策的体现。

（二）在经贸层面，中国是中南半岛国家最大的贸易伙伴

中南半岛国家在发展对外经贸关系上把中国当成主要合作伙伴。上世纪90年代末期以来，中南半岛国家均享受到中国经贸领域里的优惠政策，从发展对华关系上获取了巨大经济利益，五国与中国的贸易连年增长。

中南半岛国家积极参与东盟与中国的经贸合作。中国是第一个与东盟国家谈判共建自贸区、第一个加入《东南亚友好合作条约》的大国，也是第一个与东盟确定发展战略伙伴关系的大国。正是由于中国的带动，东盟与其他大国的关系变得更为紧密。

1992年由亚洲开发银行发起湄公河次区域经济合作承载着经济含义。它涉及到流域内6国。主要目的是通过加强成员国间的经济联系，促进次区域的经济和社会发展。大湄公河次区域经济合作建立在平等、互信和互利的基础上，是一个发展中国家互相合作的联合自强机制，也是通过加强经济联系，促进次区域经济社会发展的典范。

中国和中南半岛经贸关系提升的一个关键节点是1997年从泰国开始的东南亚金融危机。当年，中国承诺人民币不贬值，向包括泰国在内的东盟国家提供40亿美元财政支持，东盟国家感觉到了中国的影响力和责任心。双方从此开始了每年一届的中国和东盟“10+1”首脑会议。经贸之外，中国和中南半岛国家还进行了全方位的经济合作。为保证区域互联互通领域，2008年3月在经历10年建设后，中国昆明至曼谷国际大通道

全线通车，昆明至曼谷的时间缩短了一半。昆曼公路的建成对于完善区域路网、优化地区投资环境、促进区域经济交流和推动各国经济社会发展具有重要意义。中国还积极配合东盟实施从新加坡到中国昆明的“泛亚铁路”计划。在2009年3月举行的第三次湄公河次区域经济合作会议上，中国政府宣布为此提供2000万元人民币贷款。

临近2015年末，中泰敲定合作建设泰国首条标准轨道铁路协议，这是继中老铁路项目后，中国铁路产业和技术标准整体走出去的又一重大成果。按计划，中泰铁路合作项目包括修建廊开—呵叻—耿奎—玛它普和曼谷—耿奎铁路，线路全长845千米，设计时速180千米，预留时速250千米，将全部使用中国技术、标准和装备。该铁路将与中国—老挝铁路相连，实现中国与泰国铁路的互联互通，促进泛亚铁路中渠道的贯通，构建中国与东盟间安全、通畅的铁路运输网，发挥铁路在推动“一带一路”建设中的服务保障作用，有力推动东盟国家在贸易、投资、物流、旅游、科技、文化等方面的交流合作。同时，这一铁路建设项目还将改善泰国铁路基础设施，增加就业、改善民生，方便民众出行，促进泰国社会发展，更好地造福泰国人民，具有十分重要的意义。

（三）在安全层面，中国和中南半岛国家的合作领域在扩大、深度在强化

在安全领域里的合作，中国长期以来保持谨慎态度，避免安全合作引起第三方的过度反应。近年来，中国和中南半岛国家的安全合作主要是从应对非传统安全领域里的挑战开始的。2002年11月，中国和东盟领导人发表《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》，启动对中南半岛国家全面的非传统安全领域合作进程。2004年1月，双方签署《中国与东盟关于非传统安全合作领域谅解备忘录》。中国倡议并参加2004年1月在曼谷举行的首届东盟与中日韩打击跨国犯罪的部长级会议，并提出了概念文件。会议同意建立“10+3”打击跨国犯罪合作机制，并通过

《东盟与中日韩打击跨国犯罪部长级会议联合公报》。近年来，中国又与中南半岛国家合作制定了各种有针对性的措施，共同对付非传统安全领域里的挑战，在打击贩卖人口、毒品交易等方面达成的文件包括《湄公河次区域反对拐卖人口区域合作谅解备忘录》等。

2011年10月，两艘中国船只在泰国被武装分子劫持，船员被杀害。湄公河是一条国际河流，2001年，中国、缅甸、泰国、老挝四国共同签署了通航协议后，这条河的航运一直处于正常状态。事件发生后，四国政府进行了密切合作，在成功抓获罪犯并绳之以法的同时，为了确保湄公河航运安全，中国、老挝、泰国和缅甸四国于2011年11月26日在北京通过了《湄公河流域执法安全合作会议联合声明》，同意在湄公河流域开展联合执法，并在中国云南关累港设立了“中老缅泰湄公河巡逻执法联合指挥部”，四国派驻官员和联络官，根据本国司法管辖权和法律规定协调、交流情报信息，按照协商一致的原则，统一协调各国执法船艇和执法人员开始联合执法工作。到12月10日，四国湄公河联合执法首航在云南西双版纳关累港举行，四国联合巡逻执法正式启动。该机制的落实有效地维护了湄公河流域正常的航运，是中国和中南半岛国家进行安全合作的重要范例。

面对地区形势发展以及有关国家政策的变化，新一届中国政府意识到加强与中南半岛国家安全合作的重要意义。正从多个层面加强与中南半岛国家的军事合作。第一，中国军方高级将领访问中南半岛国家频率增加；第二，中国直接派出军队参与在中南半岛国家举行的双边或多边军事演习；第三，加强了对中南半岛国家军官的培训力度；第四，军事学术交流活动的数量也得到不断增加。在中南半岛国家调研时，课题组多次听到这样的声音：“我们欢迎中国高级将领到访，我们也欢迎中国军队和中南半岛国家进行军事演习和其他交流”；“在安全领域，中国日益强大，应该在地区事务中承担更多的义务”；“中南半岛国家可以与美国进行联合军事演习，当然也愿意同中国进行军事演习”。

三、中南半岛与美国关系的分析

中南半岛国家与美国的关系在不同的时期表现出不同的特点。二战结束后，中南半岛地区成为美国主导的势力范围之一，泰国等国倒向美国，而越南、老挝和柬埔寨等国家转入社会主义阵营当中。美国为争夺在中南半岛的势力范围，还进行了一场历时十多年的越南战争，伤亡40余万官兵。

美国与中南半岛国家关系具有典型的实用主义色彩。美国只有在其国家对外政策需要时才肯出手强化与该区域国家的联系，反之则淡之。冷战结束后，中南半岛曾一度被美国所忽视。2001年“9·11”事件后，美国着力于“反恐”和解决中东问题，无暇顾及中南半岛国家，影响到美国全面发展与中南半岛国家的关系。但美国很快意识到其在对中南半岛关系上开始落后中国的境地。2005年11月，美国和东盟国家发表联合声明，强调合作立场。这份愿景声明表明，美国与中南半岛国家在政治、安全、经济和社会及发展领域建立起全面的合作关系。2006年7月，美国又和东盟国家签署《落实东盟—美国增进伙伴关系行动方案框架文件》，进一步明确全面发展双边关系的重要性。

2009年奥巴马总统上台后提出“再平衡”战略，出于落实该战略的需要，美国对中南半岛的态度发生重大转变，对中南半岛的政策也变得更加积极，美国对中南半岛国家的影响得以不断扩大。

美国对中南半岛政策的调整是其对东南亚国家政策的一个重要组成部分。2009年7月，国务卿希拉里签署了《东南亚友好条约》，这是在东盟国家连续十多年邀请后美国才得以签署的文件，显示奥巴马政府对强化与东盟国家关系的重视。同年11月，首届美国与东盟国家峰会在新加坡举行，奥巴马成为第一个与东盟国家对话的美国总统。从此，东盟与美国的关系进入实质性发展阶段。

长期以来，美国对中南半岛国家态度的一个坎是其对缅甸的态度问题。奥巴马当政后一改历届政府对人权的激进做法，开始着力发展与缅甸关系。这种态度的转变反映出美国愿意加强与中南半岛国家的关系，在很大程度上人权问题让位于美国在该地区的总体战略需要。在缅甸问题上，奥巴马政府愿意放下强硬的封锁和制裁方式，转而倾听东盟国家的意见。美国驻东盟大使公开声称，缅甸问题应由东盟来决定，美国只是希望东盟国家能够以接触和影响力来促进缅甸事态的改善。⁹ 美国这一政策的转变赢得中南半岛国家的积极回应。

在对东盟政策的大框架内，奥巴马政府对中南半岛国家采取了更加均衡的外交政策。在前任小布什总统期间，美国偏重于安全，而奥巴马政府则转向政治、经济、安全等各个领域，并突出发展问题。2009年，奥巴马政府启动了“湄公河下游行动计划”，密西西比河委员会与湄公河委员会启动姊妹河伙伴计划，体现出奥巴马政府对发展问题的重视。

美国重新强化对中南半岛国家的关系有其总体外交战略变化的背景。从宏观战略上看，美国对中南半岛政策的变化源于或从属于其亚太再平衡战略。2009年8月，美国参议院外交关系委员会东亚政策小组委员会负责人韦布访问缅甸，会见缅甸国家和平与发展委员会主席丹瑞，这是自1988年之后丹瑞会见的首位美国参议员。9月，缅甸总理吴登盛赴纽约出席联合国大会，他是14年来出席联合国大会的缅甸最高级别官员。9月24日，希拉里公开表示美国将调整对缅甸政策，从以制裁为主转向接触，标志着美国对缅政策进行重大调整。

总之，中国和美国对中南半岛国家的关系在不同的时期各有起伏，各有优势。当前形势下如何看待两国在中南半岛竞争与合作的现实与未来，正是本报告着重讨论的问题。

9 Scot Mariel, *U.S. Policy toward ASEAN*, Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, February 26, 2009.

第二章 政治视角看中美在中南半岛的竞争与合作

近年来，随着中国实力的发展和影响力的提升，中国与中南半岛国家之间合作全面深化，关系更加紧密，对这些国家的影响也超过其他大国。而奥巴马执政后，实施“再平衡”战略，将中南半岛国家作为重返东南亚的重要“侧翼”，加大了对该地区的投入。美国的主要目标就是对中国进行制衡，防止中国在该地区一家独大，中美在这一地区的竞争和博弈随之加剧。但同时，在新型大国关系框架下，中美在亚太包括中南半岛地区相互合作的需求也在上升。面对美国咄咄逼人的态势，中国如何在该地区缓解战略压力、创造中美合作的战略空间，关系到未来中国周边态势和发展的战略大局。

一、奥巴马政府对中南半岛国家的政策

冷战期间，美国提出杜鲁门主义，开始填补东南亚旧殖民体系瓦解后遗留的权力真空，逐步向东南亚地区渗透并着力建立反共产主义的阵营。中南半岛国家是美国反共产主义的前线。在多米诺理论影响下，美国在老挝、柬埔寨积极支持亲美势力和政权，与泰国建立盟友关系，在越南支持南越政府，并最终深陷越战泥潭，在经济和军事上受到重创。¹⁰

10 白雪峰，《冷战后美国对东南亚的外交：霸权秩序的建构》，厦门大学出版社，2011年第一版，第29页。

美国在冷战期间主要通过经济援助和军事援助影响和左右中南半岛国家的事务。冷战结束后，美国逐步与该地区国家恢复正常的外交关系，政策重点也逐渐从军事转向经贸。在小布什时期，美国的外交主要为其反恐方面的利益服务，中南半岛成为“反恐第二战场”，美国与这些国家的关系在安全合作方面有所提升，但在改善政治、经济关系方面显得有心无力，使得美国在该地区影响有所式微。

可以说，中南半岛过去是美国影响力的薄弱点。这些国家经济基础差，因历史原因同美国的关系存在着不同程度的问题，但当前都表现出与美国改善关系的意愿，双边关系发展空间在增大。2009年奥巴马执政以来，调整全球战略，高调重返东南亚，提出“再平衡”战略。其战略的重点是“再接触”（reengagement）政策，而中南半岛成为该政策的重中之重。

（一）在双边层面加强外交关系

奥巴马政府希望将越南发展为在该地区新的战略支点。2010年美国《四年防务评估报告》将越美关系定位在“全面伙伴关系”，并希望发展到“战略伙伴关系”。¹¹ 2013年7月，越南国家主席张晋创访问美国，美越确定建立“全面伙伴关系”。2015年7月，越共中央总书记阮富仲访问美国，并通过《越南—美国关系愿景联合声明》。2016年5月23日，奥巴马正式访问越南，成为历史上第三位访越的美国总统。美越在国际事务上相互支持，越南积极参与美国主导的“跨太平洋伙伴关系协定”谈判，美国则在南海问题上积极介入，给予越南有力支持。

美国积极改善与老挝和柬埔寨的关系。2010年7月，老挝外交部长通伦·西苏里访美，是自1975年以来到访美国级别最高的老挝官员。2010年9月，柬埔寨首相洪森访美并出席第二次东盟与美国领导人峰会。11

11 *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, http://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf.

月，国务卿希拉里·克林顿访柬。2012年7月10—11日，国务卿克林顿先后访问越、老、柬三国，这是美国国务卿57年来首次访老。2012年11月17—20日，奥巴马高调出访泰国、缅甸和柬埔寨，并在柬出席东亚峰会。美国近年来对老挝、柬埔寨在禁毒、清除未爆炸弹、民生等领域的援助也大大增加。

美国与缅甸的走近最为引人关注。2010年11月缅甸民选政府执政后，开始了一系列民主化改革措施。为了支持和鼓励缅甸改革，奥巴马政府对缅采取“校正接触策略”（a calibrated engagement strategy），一改过去孤立和打压缅甸的做法，加快与其接触。2011年11月，国务卿克林顿出访缅甸，成为自1955年以来首位访问缅甸的美国国务卿。2012年7月，美国与缅甸恢复大使级外交关系。同年11月，奥巴马出访缅甸，成为美国历史上第一位在任访缅的总统。2013年5月，缅甸总统吴登盛访美，两国领导人完成互访。奥巴马还放松了大部分的对缅制裁措施，给予1.7亿美元的经济援助，两国军事交流也有所增加。

（二）利用湄公河机制扩大影响力

奥巴马政府在“重返东南亚”过程中，重视利用东盟等多边机制。在中南半岛，美国以“湄公河下游倡议”为抓手，不断加强“美湄合作”的制度化建设，通过湄公河合作的多边平台加强对中南半岛五国的影响力。

2009年7月，国务卿克林顿率团参加东盟外长会议期间，同湄公河流域的柬埔寨、老挝、泰国和越南举行了首届“美国—湄公河下游国家部长会议”，抛出“湄公河下游倡议”，并于2011年拉缅甸加入。此后，“美国—湄公河下游国家外长会议”实现定期化、机制化，成为东盟与对话伙伴国外长会议期间举行的年度会议。

美国不断加强对“湄公河下游倡议”的投入，主要集中在环境、卫

生、教育和基础设施等领域，包括在环境保护和水资源管理方面提供资金和技术指导，在流域国家推广英语学习，增加奖学金项目和赴美交流机会，增加卫生医疗方面的援助、应对流行性传染病等。2011年，美国牵头创建了“湄公河下游之友”，把越来越多的国家和机构带入这一合作伙伴关系中。美国还推动达成了密西西比河委员会与湄公河委员会的合作协议。借助在湄公河地区开展的合作，美国与湄公河下游各国的高层交往日趋频繁，双边关系明显得到夯实和改善。

（三）推广民主，在民主、人权问题上施压

在军费减支、外交挑战增多的情况下，美国实施“再平衡”战略越来越侧重于推广人权和民主价值观领域。中南半岛国家是美国推广民主的重点地区。奥巴马政府通过密集外交接触、经济援助等手段推动这些国家转向美式的“民主”和“人权”。

在缅甸，美国一方面利用外交接触向缅政府施压，要求缅甸修改宪法，尊重人权，妥善处理罗兴亚人问题，另一方面，通过支持公民社会参与政务，来促进其建立所谓“民主机制”的目标。2013年，美国提供资金，帮助三百多个公民社会组织和5800名人员参与缅甸的转型和政治进程。美国还为缅甸活动人士提供有关民主体制和公民参与的培训，并对媒体、非政府组织进行大选监督方面的培训。2015年底，缅甸举行全国大选，反对派民盟获得压倒性胜利，并于2016年4月上台执政。美国在缅甸民主改革中发挥的作用不可小觑。

民主和人权也是美越关系中绕不开的问题。尽管美越关系取得了很大进展，但美国不时指责越南侵犯宗教自由，并将其纳入“令人担心”的国家之列。美国国会通过《2013年越南人权法案》，谴责越南人权问题越来越严重。国务卿克里2015年8月访问越南时大谈越南的人权问题，表示美越关系进一步怎么走将取决于越南保护人权和自由的意愿。

2014年泰国发生军事政变后，美国反应较为激烈，双边关系也受到了影响。国务卿克里对泰国政变表示失望，对泰国主要政党领导人被拘表示关切，并说政变“没有正当性”，将对双方关系构成“负面影响”，特别是军事关系。¹²国防部长哈格尔在香格里拉对话演讲时敦促泰国军方，释放遭囚禁的政治人物，并通过自由和公平的选举还权于民。

（四）美国在中南半岛的政治影响力

奥巴马当政后，将中南半岛置于美国“亚太再平衡”战略的重要地位。地区国家也展开大国平衡战略，积极迎合美国。在“两大平衡战略”互需的支撑下，美国与该地区的合作程度正在加深。越南把美国“亚太再平衡”看作是越南国家发展并加强越美关系的战略机遇，也是越南推行新的海洋战略、巩固对南海岛屿“主权”的重要契机，对美国予以配合，双边合作在广度和深度上均取得了显著发展。¹³缅甸也利用美国“重返东南亚”的契机，向美国释放善意，从而与西方改善了关系，重新融入国际社会，减少了对中国的依赖。

但该地区国家对美国的战略仍是需求与防范共存，合作与平衡同时进行，在经济和军事方面争取美国支持的同时，抵制美国的民主、人权干涉，并防范美国过多介入地区和国家内部事务。泰国就担忧美国只对自己的国家安全感兴趣，将泰国仅仅视为向亚太战略转移的基地。因此，出于对自身利益及整个地区长期稳定与发展的考虑，泰国对美国重返亚太战略存在着相当程度的忧虑和困惑。2012年6月，泰国政府拒绝让美国国家航空航天局利用其位于曼谷东南部的乌塔堡空军基地进行云层和气象研究。可以说泰国已成为美国亚太战略中具有消极意义的一环。

12 “美国称泰国军事政变影响两国关系”，新华网，2014年5月23日，http://news.xinhuanet.com/2014-05/23/c_126536523.htm。

13 阮宗泽等，《权力盛宴的黄昏——美国“亚太再平衡”战略与中国对策》，时事出版社，2015年7月第一版，第168页。

二、中国与中南半岛国家政治关系的发展

历史上，中国与中南半岛国家的地缘关系在不同时期都对中国的国家安全产生了直接而重大的影响。该地区发生的每一次战争、军事冲突或动乱都不可避免地中国的政治稳定和国家安全构成巨大威胁。¹⁴ 中南半岛是我国西南部地区打通南太平洋和印度洋出海口的必经之地，是中国通往波斯湾最短石油运输线的战略要地，也是建立大湄公河次区域经济合作和泛北部湾合作的重要地缘板块，战略位置十分重要。中缅油气管道和中国拟牵头修建的泰国克拉地峡运河是帮助缓解“马六甲困境”的重大战略工程。

因此，中南半岛是中国周边外交政策实施的重要战略依托，与该地区国家的合作直接关系到中国周边外交政策的成败。新世纪以来，在“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策指导下，中国与中南半岛国家的关系得到很大改善和发展，政治互信在增强，利益交融在深化，为中国的安全与发展营造了良好的外部环境。新一届政府上台后，于2013年底召开周边外交工作座谈会，提出了“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，将周边外交放在中国外交的首要地位。在这一新理念指导下，中国与中南半岛国家的外交关系进一步得到加强。

（一）中国对中南半岛国家的政策

在政治层面上，中国与中南半岛国家高层互访频繁，与五国全部建立了全面战略合作伙伴关系。（1）越南。2008年，中越关系提升至全面战略合作伙伴关系的新高度。2015年11月5日至7日，习近平以中共中央总书记和国家主席双重身份访问越南，是我国党和国家最高领导人时隔近10年再次访越。（2）泰国。2012年4月泰国前总理英拉访华时，两国决定将双边关系从战略性合作关系提升至全面战略合作伙伴关系。（3）

14 何跃，“中国与中南半岛国家地缘关系分析”，《上海师范大学学报》，2008年，第6期。

柬埔寨。2010年12月，柬埔寨首相洪森访华，双边关系提升为全面战略合作伙伴关系。（4）老挝。中国与老挝于2009年建立全面战略合作关系，此后老挝国家主席朱马里和总理通邢多次访华。（5）缅甸。2011年5月，缅甸吴登盛总统上任后首次出访就选择中国，两国元首将双边关系提升为全面战略合作伙伴关系。吴登盛总统上任五年间六次访华，体现出对中缅关系的高度重视。

中国与中南半岛国家努力妥善处理双边关系中的问题，合作在扩展深化。尽管中越在南海岛礁归属和海域划界问题上存在较大争议，但双方都表达出合作解决难题的意愿。2013年李克强总理访越时双方同意推进中越海上共同开发，成立海上共同开发磋商工作组，2015年习近平访越时双方重申将加快北部湾湾口外海域工作组的工作。其他中南半岛国家在南海问题上也积极协调中国与南海其他争议国的关系，并在必要时给予中国支持。

中国积极向中南半岛国家提供各种经济发展和人道主义援助。中国的投资和援助没有任何附加条件，受到该地区国家的欢迎。过去10年里，中国给柬埔寨提供了数十亿美元无任何附加条件的贷款和投资，改善了它的实体基础设施，降低了它对捆绑着民主和善治改革要求的西方发展援助的依赖。¹⁵ 中国对老挝的巨大援助及投资也在其经济社会发展中越来越具有举足轻重的地位。

中国积极参与大湄公河次区域合作机制，在交通、能源、电信、农业、贸易便利化和投资等九大重点领域深化与湄公河区域国家的合作，并不断推进卫生、禁毒等其他领域的合作，取得了丰硕成果。2010年8月，中国与柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南五国通过了“大湄公河次区域铁路衔接计划”，计划到2020年六国实现铁路网络的连通。2014年12月20日，李克强总理在泰国出席大湄公河次区域经济合作第五次领导

15 塞巴斯蒂安·斯特兰焦，“奥巴马访问亲中的柬埔寨”，耶鲁全球在线，2012年12月07日。

人会议，提出澜沧江－湄公河合作机制，以进一步深化中国与湄公河国家全方位友好合作，提升次区域整体发展水平。2015年11月12日，澜沧江－湄公河合作首次外长会在云南举行。2016年3月23日，澜湄合作首次领导人会议在海南三亚举行，澜湄合作在领导人层面正式启动。

（二）中国在中南半岛的政治影响力

中国的发展成就和发生的翻天覆地的变化举世瞩目，中南半岛国家近水楼台先得月，从中国的发展中获益最早也最多。该地区国家愿意加强与中国在经贸等各领域的密切合作，希望搭上中国新一轮发展的顺风车，实现自己的跨越式发展。中国在中南半岛地区的影响力也迅速提升，外界甚至称之为中国的“后院”。中南半岛地区已成为中国在周边的战略依托，是在东盟框架内的关键支持，也是中国打造亚洲命运共同体以及推进“一带一路”建设的重要合作伙伴。

中南半岛是“21世纪海上丝绸之路”建设的起点，区域内国家普遍对“一带一路”倡议表示欢迎，希望分享这一重大倡议带来的发展红利。柬埔寨首相洪森、老挝主席朱马里、缅甸总统吴登盛出席了2014年11月在北京举行的加强互联互通伙伴关系对话会，高度赞赏并愿积极参与中方提出的“一带一路”倡议。越南也表示，愿意将其“两廊一圈”发展战略与“一带一路”倡议对接。新建立的澜沧江－湄公河对话合作也将成为“一带一路”建设中的亮点和重要一环。

但中国在中南半岛的利益也面临很多挑战。首先，地区国家对中国发展心态复杂，既想搭上中国发展的顺风车，同时又对中国有所防范、疑虑，并希望通过与其他大国发展关系“制衡”中国。其次，中国与东盟的互联互通合作，可能会受到中南半岛局势不稳、大国挤压等因素掣肘而受阻。此外，由于中南半岛国家针对中国的民族主义情绪上升，维权力度加强，对中国的政治制度较排斥，导致中国在中南半岛国家还面

面临着国家形象受损的风险。缅甸、柬埔寨、越南的民间对华负面情绪正在蔓延。

三、中美在中南半岛的分歧与竞争

当前，中国崛起和美国的“再平衡”战略发生重叠。中美之间的战略互疑加深，美国关注中国崛起对其的消极影响，中国则怀疑美国在周边构筑围堵中国的战略防线。美国的中南半岛政策挤压了中国周边外交的空间，引起了地区的权力格局变化，由此带来的影响也已经显现出来。中国的周边环境出现了更多不稳定因素，产生了如湄公河水坝问题、南海问题、“中国威胁论”等挑战。中美两国正在中南半岛地区展开激烈的战略竞争。

（一）中美对对方战略意图的疑虑

中国在东南亚特别是湄公河地区影响力的扩大引起了美方疑虑，担心中国将这一地区发展为自己的“势力范围”，甚至将美国排除出该地区。美国认为，中国的外交和经济份量以及不断增强的军事实力，有可能在东南亚地区转化成越来越大的影响力，这将对自己在该地区的主导地位构成威胁，美国需要重新重视中南半岛地区，联合地区国家共同面对中国崛起可能带来的“威胁”。美国政府官员、学者多次提出要在这一地区遏制中国势力的“扩张”。前众议院外交事务委员会主席伯曼在缅甸政策听证会上就说：“过去20年我们所采取的孤立政策的后果是中国在缅甸不断上升的政治和商业影响力。”¹⁶

在中国看来，美国重视中南半岛这一战略要地，推行其亚太战略和“两洋战略”，其一系列举措在很大程度上是为了构筑对华包围圈，在

16 Howard Berman, "Remarks of Chairman Howard Berman at Hearing 'U. S. Policy toward Burma'", 美国众议院网站, <http://foreignaffairs.house.gov/111/berman102109.htm>.

战略上围堵中国，阻碍中国打通西南战略通道的努力。美国在中国还未建立牢固的地区后院时，快速插足、分化中南半岛各国，拉拢这些国家与美国合作，以阻止该地区继续出现倾向于中国的局面。美国介入大湄公河次区域的政策也是服务于其整体的亚太战略，即通过增加投入、利用次区域国家与中国存在的矛盾和争议，强化对次区域事务的管控，防范和抑制中国在这一地区日益增长的影响力。

（二）中美在中南半岛的机制竞争

美国在东南亚地区通过多边平台重拾在该地区的影响力。在东盟层面，美国加入《东南亚友好合作条约》，自2011年起参加东亚峰会，建立“美国—东盟峰会”机制，主导“跨太平洋伙伴关系协定”谈判。在中南半岛，美国着力于建立美湄合作框架，建立“美国—湄公河下游国家外长会议”机制，实施“湄公河下游倡议”，重视亚洲开发银行主导的“湄公河委员会”（MRC）的作用，强调与其在湄公河地区事务上加强协作。而中国积极参与东盟主导的一系列机制，包括“10+3”和“区域全面经济伙伴关系”等政治、经济机制，“21世纪海上丝绸之路”与“升级版中国—东盟自贸区”建设是当前中国与东盟合作的亮点。在湄公河区域，中国积极支持“大湄公河次区域经济合作”（GMS），建立“澜沧江—湄公河对话合作机制”，在区域范围构筑和平合作的中国形象。

由于中美在湄公河地区的战略利益大相径庭，在推进合作过程中，“机制拥堵”现象突出，难免出现战略碰撞，大国博弈关系带来新的不确定因素，势必加剧湄公河地区开发合作的复杂性，进而影响湄公河地区开发合作的整体进程。¹⁷

17 毕世鸿，“机制拥堵还是大国协调——区域外大国与湄公河地区开发合作”，《国际安全研究》，2013年第2期。

（三）美国在该地区扩展民主，不利于中国周边稳定

在美国政治家看来，东南亚地区存在巨大的推动民主的机会。美国国务院代理助理国务卿约瑟夫·云曾在参议院听证会上指出：尽管再平衡反映了美国政府重视在亚太地区的战略和经济参与，但维系我们整个战略的却是我们对推进民主和人权的大力支持。¹⁸ 美国很重视在中南半岛国家推广民主和人权，对中南半岛国家的渗透也非常严重。美国或明或暗地干涉或介入中南半岛国家的内部事务，在缅甸通过接触和制裁的“两手”力促民主改革，泰国政变后在政治和军事方面对其施加压力，在柬埔寨支持反对党桑兰西党，对越南、老挝也没有停止过民主、人权方面的指责和价值观渗透。

近年来，中南半岛国家普遍出现民主危机和政局不稳，泰国走向街头政治，缅甸围绕大选政治博弈激烈，柬埔寨政局也多次出现紧张。中南半岛国家内部出现的政治斗争，背后或多或少都有美国的影子。这一方面加剧了这些国家内部的不稳形势，另一方面对中国的周边安全和国内的稳定也产生了一定影响。中国始终主张不干涉他国内政，尊重他国人民自己选择的发展道路，与美国在该地区国家内政问题上的处理态度方式不同，对美国背后的意图也十分警惕。

（四）美国在中南半岛挑起环保议题，抹黑中国形象

近年来，美国官员、学者、非政府组织在中南半岛地区炒作环境保护方面议题，向当地民众传播环保观念，指责中国在该地区资源投资方面的所作所为是在掠夺当地资源、破坏环境，不仅抹黑了中国的国家形象，也对中国的投资项目造成了严重干扰。中国在缅甸投资的密松水电站停建，莱比塘铜矿项目停工等事件，背后就有美国的因素。

18 “Democracy and Human Rights in the Context of the Asia Rebalance”, Statement of Joseph Y. Yun Before Senate Committee on Foreign Relations Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, March 21, 2013, http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yun_Testimony1.pdf.

美国从国会到智库的一些人士纷纷指责中国在湄公河流域建造大坝，并游说美国政府对华发难。史汀生中心东南亚项目负责人理查德·克罗宁指出，“中国在湄公河上游地区建造大坝将对湄公河下游国家及美国构成潜在的非传统安全方面的威胁”。¹⁹ 受美国影响，围绕中国在湄公河上游建大坝的“水坝威胁论”一直不绝于耳。特别是在2010年，湄公河下游四国遭受旱情，越南一些地区出现河流干涸。越南、泰国一些媒体将此归咎于中国在澜沧江建设大坝，并公开宣称是“中国大坝扼杀了湄公河”。泰国以“拯救湄公河联盟”为代表的草根环保团体也发表声明，宣称中国在澜沧江兴建的一系列大型水坝，会使湄公河下游的泰国、缅甸和老挝深受其害。就连一向同中国非常友好的柬埔寨，也有学者指出在湄公河主流上游建水电大坝会严重影响下游的渔业资源和环境保护。²⁰

四、中美在中南半岛的合作前景

尽管中美在中南半岛地区的竞争日趋激烈，利益争夺难以避免，但中美合作的可能性和合作空间也在扩大。中美能否处理好在中南半岛的竞争与合作，关系到次区域甚至整个地区的稳定和发展。中国需审慎处理在这一地区同美国的关系，加强中美协调，使中南半岛地区成为中美构建新型大国关系的“试验场”。

（一）中美合作的可能性

首先，中南半岛地区国家在中美间平衡的战略是长期的，不希望看到中美在该地区零和博弈。中国在中南半岛地区具有难以挑战的地缘、经贸、历史和文化等优势，与该地区国家关系密切，合作深入。中南半

19 Richard Cronin, "China's Activities in Southeast Asia and the Implications for U.S. Interests", Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, February 4, 2010.

20 任远喆，“奥巴马政府的湄公河政策及其对中国的影响”，《现代国际关系》，2013年第2期。

岛国家与中国的关系总体稳定，对中国的战略需求、经济需求是难以改变的。而且，美国与中南半岛国家关系存在诸多问题，双方关系的发展对中国的影响也是有限的。因此，地区国家虽然欢迎美国加大投入，但并不想因此影响对华合作。地区五国实施“大国平衡”战略，是希望服务本国发展，防止一家独大，并不愿中美矛盾激化，避免在中美之间选边站队。中美和地区各国也都认识到，中美竞争也将在一定程度上弱化次区域开展一体化建设的动力，放大业已存在的矛盾或争议，总体上不利于中美关系以及中国与次区域各国关系的长期发展。

其次，奥巴马政府战略东移虽带有强烈的“制衡中国”的取向，但其对华政策中的“两面下注”并未改变。随着两国在双边关系和全球的多边合作越来越多，相互依赖加深，发生利益碰撞冲突的成本在增加。尽管中美在中南半岛地区的博弈激烈，但为了双方和地区利益，中美应避免零和竞争。中美在中南半岛地区的竞争度也是有限的，两国在解决竞争的问题方面已经逐渐产生克制力，不会轻易挑战对方底线。

中美双方正在建设“新型大国关系”，在该框架下，中美已达成加强亚太事务合作的共识。中南半岛不像朝鲜半岛、东海、南海等涉及中美重大利益，双方合作空间比较大。中国一方面警惕美国在中南半岛的各方面动作，另一方面也需要与美国进行分歧管控，探寻双边合作，避免因第三方因素造成中美关系紧张，甚至利益冲撞，并缓解地区国家对中国的疑虑。而且随着中国实力的增长和在该地区影响力上升，中国促美合作的手段与筹码也会随之增加。

（二）中美可能的合作领域

不可否认，中美两国在地区影响力方面存在竞争，但中、美、湄三方在湄公河流域国家也存在共同利益，地区的和平繁荣有利于三方的发展，促进次区域可持续发展已经成为两国的共识。三方应该积极探求在该地区的务实合作，消弭大国竞争产生的不良影响。

首先，中美之间应加强沟通协调。目前，在大湄公河次区域，中国和美国分别与次区域国家或组织建立了对话或合作机制，但中美两国之间尚没有建立起制度化、常态化的沟通和协调机制。随着美国在这一区域介入力度的加大，中美之间的竞争性态势逐渐显现，如果缺乏相应的沟通与协调机制，很可能给次区域发展带来消极的影响。若能在中美亚太事务磋商等机制中设置大湄公河次区域开发议题，可以有效促进中美之间的良性互动，减少和化解矛盾。已有美国学者提出，应该把湄公河建坝问题加入到中美战略与经济对话的议程中来，以加强中美两国在这个问题上的沟通与合作。²¹

其次，中美可利用各自优势，进行务实合作。帮助湄公河下游国家发展经济，改善这一地区的环境状况，应对非传统安全威胁等符合中美两国的共同利益，都可能成为未来中美两国合作的新领域。美国在中南半岛区域合作中确定了教育、公共卫生、环境等重点领域，投入不断增加，尽管从目前来看，无论在资金规模还是实际落实上，美国的投入都无法与中国同日而语。但是，美国对于可持续发展和民生的关注，容易以较少的投入获得良好的社会反响。中国在次区域的投资尽管规模巨大，但当地民众直接受惠有限，并且容易对中国的意图产生疑虑。在具体的项目合作中，中方可发挥地缘和资金的优势，美方可利用技术及经验优势，开展一系列务实合作，共同推动中南半岛地区的可持续发展和民生改善。



21 Richard Cronin, Mekong Dams and the Perils of Peace, *Survival*, Vol. 51, No. 6, December 2009-January 2010, pp.157-158.

第三章 安全视角看中美在中南半岛的竞争与合作

近年来，美国加大了在中南半岛的安全投入，但相对来说进展不大，甚至有所退步；中国虽历来重视中南半岛，但重点强化经济联系，在安全领域较为克制。两国在该地区并未展开激烈的安全竞争，未来也完全可以避免零和竞争，甚至可在非传统安全领域开展合作。

一、美国与中南半岛国家的安全关系

东南亚曾是冷战的前线，美国与泰国建立同盟关系，积极参加越战，插手老挝和柬埔寨内政，都是为了遏制社会主义阵营。冷战结束后，美国一度对这一地区失去兴趣，关注很少，但奥巴马政府上台后，随着“重返”亚太战略的实施，美国对中南半岛的兴趣在上升，与地区国家在安全领域的合作形式多样，尤为引人注目。

（一）设立军事基地

由于美泰之间存在正式的同盟关系，美国在中南半岛的军事力量主要部署在泰国。越战期间，泰国向美国开放了乌塔堡空军基地，作为美国向越南战场运送参战部队和武器装备的中转站。美国从越南撤军后，该基地一度交还泰国政府。越南入侵柬埔寨后，泰国成为牵制越南的前线国家，美泰军事合作重启。“9·11”事件后，美国政府再次提升与泰国的关系，将其定位为“非北约重要盟国”。作为回报，泰国积极支持

美国在中东地区的反恐战争，允许美国军事力量经乌塔堡基地和莎打厝海军基地中转。

（二）军售

2014年10月2日，克里在会见来访的越南副总理范平明时宣布，美方将部分解除对越南出售杀伤性武器的禁令，以帮助越南加强海上安全。这意味着自越南战争结束近40年以来，美国将首次向越南出口杀伤性武器。

尽管泰国2014年发生了军事政变，但并未影响美国对泰国出口军备。2014年4月，泰国向美国订购了六架“拉科塔”直升机。2015年2月，泰国飞行员和技师在美国完成驾驶和维护方面的训练。同时，美国政府主动提出再向泰国出售9架同款直升机。

（三）举行联合军演

美军每年在中南半岛地区举行多场军事演习，其中历史最悠久、规模也是最大的是与泰国联合举行的“金色眼镜蛇”，自1982年以来，每年举行一次，到2015年已举行34次。虽然因为泰国发生政变，美国一度考虑取消2015年度演习，但最终还是决定照常进行，只是规模有所缩水。

近年来，美柬军事关系不断升温，双方定期开展“卡拉特”和“吴哥哨兵”等双边演习。此外，美国特种部队每年都与柬特种部队举行一次反恐演习，海军陆战队曾在访问柬埔寨港口时与柬军开展联合训练。

（四）开展高层互访和防务对话

近年来，美国军事领导人频频造访中南半岛国家。2012年6月，国防部长帕内塔访问越南，同年12月访问泰国和柬埔寨。2014年8月，参联会主席邓普西访问越南，这是越战结束以来，美军参联会主席首次访问越南。2015年6月，国防部长阿什顿·卡特访问越南。

美军与多个中南半岛国家军方已经开展机制性安全对话。美越已经建立年度双边防务对话和政治—安全—防务对话，探讨在海上安全、搜救、核不扩散和维和等领域的合作。美柬军方之间也已建立防务对话机制。

（五）提供军事援助

美国在中南半岛既有盟国，也有战略伙伴，还有演变对象，长期以来，美国通过“国际军事教育与训练”（IMET）和“对外军事融资”（FMF）项目在该地区进行渗透和拉拢，提升其影响力。

美国在泰国设有联合军事顾问团。该机构是一个军事援助机构，负责指导和协调美国在泰国举行和参与的多边和双边军演。该机构在泰军最高司令部的一处军事设施办公，可见其与泰国军方关系之特殊。

2013年12月克里访问越南时，宣布向越南提供1800万美元的资金援助，用于越南海岸巡逻建设，将使越南海岸巡逻部队在救灾方面具备更快速的搜寻和救援能力。这笔钱还将用于让越南在2014年购买5艘快速巡逻艇。

从统计数字看，泰国是接受美国军事援助的大户，但金额变化不大，而越南、老挝、柬埔寨近年来增长很快。通过IMET项目，美国对越老柬三国的军事援助分别由2009财年的19.6万美元、10.7万美元和10.6万美元增至2014财年的100万美元、40万美元和45万美元。²² 柬埔寨是美国向中南半岛渗透的重要对象，通过向柬埔寨提供IMET资助，美国收到了奇效。2006年，美国以反恐合作的名义向柬埔寨仅仅提供了49000美元的援助，就打开了美柬军事合作的大门。²³ 美国军方还在积极推动恢复对缅甸的IMET援助，但因国会阻挠而至今未能实现。中南半岛国家的军官通过这项资助到美国接受培训，很容易受到美国文化的影响，形成亲美

22 美国国务院网站，<http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14562.htm>。

23 赵毅，“当前美国在东南亚的军事存在探析”，《东南亚研究》2014年第5期，第62页。

情绪。这些受过培训的军官是潜在的对美友好的政治或军事领导人，从长远看有利于加深美国与这些国家的安全关系。

表一 美国在中南半岛“国际军事教育与训练”（IMET）项目支出
(单位：千美元)

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年 (预估额)	2015年 (计划)
缅甸	无	无	无	无	无	无	250
柬埔寨	106	99	260	308	383	450	450
老挝	107	71	200	276	无	400	500
泰国	1459	1571	1568	1318	1319	1300	2100
越南	196	400	476	611	901	1000	1500

数据来源：美国国务院网站，<http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14562.htm>。

二、美国强化与中南半岛国家安全关系的目的

(一) 中南半岛有重大地缘战略价值

中南半岛是东南亚的大陆部分，地处太平洋和印度洋之间，西邻南亚次大陆，北接中国，历史、宗教和文化受印度和中国影响较大。如果这些国家在该地区的影响力上升，将削弱美国在东南亚的影响力。

美国与越南发展安全合作就是一例。金兰湾是世界著名的天然良港，其东北距巴士海峡约850海里，西南距马六甲海峡约740海里，扼控印度洋和太平洋的交通要道，战略位置十分重要。金兰湾岛屿很多，便于舰船隐蔽，也利于布防，大型舰船可随时出入，是南海不多的几处深水良港。越南战争时期，美国在金兰湾投入了大量的人力、物力、财力，扩建了基地的各项设施，除了增建码头和栈桥以外，还修建了可容纳200多架飞机的空军基地，完善了通讯设施。

（二）美国在安全领域的影响力大于在经济领域的影响力

美国在中南半岛投资和贸易不多，经济上无法与中日等国竞争。据统计，2013年越南的最大外来直接投资来源国是日本，美国仅名列第七。²⁴ 而中国是除老挝以外所有中南半岛国家的最大贸易伙伴。

但是，美国强大的军事实力对中南半岛国家有巨大的吸引力。部分国家希望得到美国的安全承诺和先进的武器装备和技术，因此与美国一拍即合。

三、美国与中南半岛国家深化安全关系的阻力

相比较而言，美国在中南半岛安全领域的投入相对较少。美国“重返”亚洲在安全领域主要集中于日、韩、菲律宾、澳大利亚等，在东南亚主要强化与新加坡、菲律宾和印尼关系，在日本、韩国部署F-35战斗机、X波段雷达等尖端武器和装备，在澳大利亚轮换派驻海军陆战队，在新加坡部署濒海战斗舰，与菲律宾签署长期防务协议等，动作频频，而与中南半岛国家就没有类似的深入安全合作。主要原因如下：

（一）美国价值观外交

中南半岛国家的政治体制、价值观与西方差异很大。越南和老挝仍坚持社会主义制度，柬埔寨和缅甸虽然处于民主转型中，但对美国推行价值观外交仍持戒备、排斥心理。泰国是美国“重返”亚太战略的重要支撑，在政治体制上是否走美式民主路线，践行“普世价值观”，是决定美国态度的重要因素，而泰国自2014年政变后所发生的一系列变化，显然不符合美国的设想。

24 2014 FDI Report: Vietnam. <http://www.iflr.com/Article/3306955/2014-FDI-Report-Vietnam.html>.

2015年1月，主管亚太事务的美国助理国务卿拉塞尔访泰期间表示，美国政府派他来的目的是想告诉泰国政府，美国不会“对问题视而不见”，泰国没有设法尽早解除戒严令，没有尽快举行大选回归民主，已经在国际友人和伙伴中间逐渐失去信誉。在泰国朱拉隆功大学发表演讲时，拉塞尔对前总理英拉被弹劾案发表评论称，英拉弹劾案背后可能蕴藏着政治动机。泰国总理巴育对拉塞尔的上述言论表示不满，不客气地说：“他要单独与英拉会面，我们并没有阻拦，但他不能只听一面之词就做出结论，应该看清楚我们是在按司法程序办事，我们的国家也正在走向稳定。”泰国外交部方面也表示，拉塞尔的言论“伤了泰国人的心”，并警告美国不要干涉泰国内政。²⁵

拉塞尔的言论在泰国社会迅速发酵，数十名泰国民众冒着违反《戒严法》的危险，聚集在美国驻泰国大使馆前表示抗议，要求美国停止干涉泰国内部事务，尊重泰国主权。泰国当地媒体表示，美国完全站在自己的立场和利益上去考虑问题，全然没有考虑到泰国人的感受。

再如柬埔寨。2012年7月，国务卿克林顿在访问柬埔寨期间，借强调男女平等和提高女性地位批评柬埔寨的人权。奥巴马连任后访问了柬埔寨，成为历史上第一位造访柬埔寨的现任美国总统。奥巴马以“教师爷”姿态，提醒柬埔寨，美国只愿同重视提高“民主”、“人权”的国家合作。奥巴马向柬埔寨首相洪森提出人权问题，包括释放政治犯、举行自由选举等，称美国议会对柬埔寨的民主、人权状况表示担忧，敦促柬埔寨改善人权状况。2013年柬埔寨大选前，一些美国议员主张，如果大选不公正，美国应削减对柬埔寨军事援助。大选后果然出现舞弊争议，柬埔寨政府先发制人，推迟了一些美国军援项目，对美柬军事关系造成了严重影响。

尽管美越关系取得了很大进展，但美国不时指责越南侵犯宗教自由，并将其纳入“令人担心”的国家之列，对越南施加“民主”压力。

25 《光明日报》，曼谷2015年1月30日电，http://news.gmw.cn/2015-01/31/content_14697258.htm。

2013年7月，越南国家主席张晋创访美前夕，美国国务院官员表示，越南目前仍羁押120多名政治犯，也在多个领域加强限制，尤其是网络自由。美国国会通过《2013年越南人权法案》，谴责越南人权问题越来越严重。美国议员与政治异见团体则要求奥巴马在会谈时着重讨论越南人权议题。

美国政府一直希望强化与缅甸的军事关系，恢复对其IMET援助，但国会以缅甸人权状况缺乏进展为由，不愿为美缅安全关系的深化开绿灯。

老挝是社会主义国家，担心受到政治渗透，对与美国开展安全交流与合作很谨慎，其军事学院只邀请美国英语教师对老挝军官进行语言培训。

（二）大国在中南半岛拓展影响力，地区国家采取“大国平衡”外交政策，不愿一边倒

由于中南半岛天然的地缘政治优势和巨大的经济开发潜力，除了美国，中、俄、日、印等大国均希望拓展自己在这一地区的影响，给中南半岛国家提供了在大国之间纵横捭阖、谋求利益最大化的机会。中南半岛国家均为东盟成员国，而东盟一直秉持的“大国平衡”外交战略也限制了这些国家的空间，使其与美国的安全关系很难更进一步。

俄罗斯 越南在与美国交好的同时，还与俄罗斯发展安全关系。2009年，俄罗斯与越南签署合同，向其出售6艘“基洛”级柴电潜艇。到2015年7月，已有4艘交付使用，2016年将全部交付。俄罗斯还将为越南培训潜艇操作人员，并提供后续帮助。

越南允许俄轰炸机在金兰湾加油，引发美国的不满。2015年3月，美军太平洋司令部陆军司令布鲁克斯上将表示，俄罗斯战机正在进行围绕美国太平洋关岛军事基地飞行的“挑衅性”活动，而围绕关岛飞行的

俄罗斯轰炸机正是由从金兰湾起飞的俄罗斯加油机进行空中加油，因此美国要求越南禁止俄罗斯利用金兰湾的前美军基地给可带核弹头的俄罗斯轰炸机加油。12日，美国国务院女发言人普萨基也表示，美国不希望俄罗斯使用金兰湾基地，已敦促越南官员确保俄罗斯不再使用金兰湾来从事可导致区域紧张关系升级的活动。虽然越南政府并没有对此发表正式评论，但越南国防部军事战略研究所负责人表示，这是对越南内政的干涉，“越南作为一个主权国家有权决定与自己的朋友和伙伴合作的政策”。²⁶

印度 莫迪2014年就任印度总理以来，印度就一直试图进一步加强与东南亚国家的合作，这是印度“向东行动政策”的一部分。“向东行动政策”是前总理拉奥1991年首次提出的“向东看政策”的变种，旨在表明，印度将在东南亚发挥更大作用。

越南与印度的关系持续升温。2014年10月28日，越南总理阮晋勇访问印度，与印度总理莫迪举行会谈。双方均认为相关各方应在遵守国际法的基础上，透过和平措施解决南海争端。印度与越南两国总理会谈后表示全面深化两国战略伙伴关系。印方还承诺协助越南推行国防安全现代化计划，包括扩大军人培训合作、国防工业合作以及共同举行联合军演等等。印度总理莫迪承诺印度将帮助越南强化军力。印度同意向越南出售两艘巡洋舰，并为此向越南提供相当于一亿欧元的贷款。印度还同意向越南出售布拉莫斯超音速巡航导弹。

2015年9月，印度空军司令阿鲁普·拉哈上将访问泰国，深化与泰国的防务合作。在泰国，拉哈与东道主国防军总司令沃拉蓬·萨纳涅、皇家空军司令德里托·颂占和国防部副部长武东德·西达布举行了会谈。据印度媒体报道，泰国方面在防务装备开发领域和进行更高级别军事交流方面“表示了强烈的兴趣”。双方还一致认为，孟加拉湾地区各国应

26 《环球时报》2015年3月16日，<http://mil.huanqiu.com/observation/2015-03/5918303.html>。

该加强合作，管控海上移民。据印度国防部发布的新闻材料，这次访问旨在“进一步加强两国武装部队之间的双边关系，可能在行动方面进行更大的合作”。²⁷

四、中国与中南半岛国家的安全关系

近年来，中国与泰国、柬埔寨安全关系不断升温，但与越南和缅甸安全关系较为冷淡，甚至受南海领土争端和边境炮击事件影响，矛盾有所激化。

中泰安全关系由来已久。越南入侵柬埔寨后，中泰结为防务伙伴，泰国从中国购买了大量舰对舰导弹和地对空导弹，护卫舰、火控雷达、坦克和装甲运兵车。2007年，中泰陆军特种部队开展联训，这是中国军队历史上首次与外军进行联合训练，并持续至今。中国首次参加多边军演也是在泰国。自2002年起，中国以观察员身份参与“金色眼镜蛇”演习，2014年首次实兵参演。2015年11月12日至30日，中泰两国空军航空兵部队在泰国空军呵叻基地举行代号为“鹰击-2015”的联合训练，这是两国空军的首次联合训练。

中泰军方高层互访也很频繁。2013年6月，泰国武装部队总司令塔纳萨·巴迪玛巴功上将访华，中央军委副主席范长龙、总参谋长房峰辉等会见。时隔一年多，2014年9月，巴迪玛巴功再次访华，范长龙再次会见。2015年4月24日，中国中央军委副主席许其亮访问泰国，受到泰国总理巴育接见。在这些访问期间，中方都表示愿与泰方共同努力，不断丰富全面战略合作伙伴关系内涵，加强两军在联演联训、军事医学、武器装备和技术、多边安全以及反恐等领域交流合作、推动两军关系更上一

27 Prashanth Parameswaran, "India, Thailand Pledge to Deepen Defense Ties", *The Diplomat*, Sept. 8, 2015. <http://thediplomat.com/2015/09/india-thailand-pledge-to-deepen-defense-ties>.

层楼。泰方也一直表示，泰国军队愿与中国军队一起努力，继续加强两军务实交流合作，巩固发展两国传统友谊，共同促进地区和平稳定。

2010年，中国与柬埔寨签署了一项军事合作协议，中方提供1.2亿元人民币(约合1900万美元)，用于援建柬埔寨皇家军队所使用的军事医院及军事培训学校，而柬方则将继续调派军事训练人员前往中国。2013年1月，柬埔寨宣布将利用中国提供的1.95亿美元贷款中的部分资金，采购12架中国军用直升机，提升本国空军力量。2015年7月，柬埔寨副首相兼国防大臣迪班访华，受到中央军委副主席许其亮的热情接待。2015年10月，柬埔寨首相洪森访华时出席中国主办的香山论坛，并做主旨发言，是出席此次会议最高级别的外国领导人。11月，中柬达成协议，中国将加强对柬军事援助，以提升柬埔寨军队的实力。

中国与中南半岛国家在经济、文化上的联系很密切，但是安全是中国与这些国家关系的薄弱环节，合作很少，甚至存在潜在矛盾。近年来，这些矛盾开始浮上水面，2014年的中越981钻井平台风波和2015年中缅边境炮击边民事件是两个典型。这些事件虽已解决，但矛盾的根源并未消除，今后可能还会出现类似的问题。因此，中国和中南半岛国家加强安全领域里的合作显得更为重要。

(一) 加强安全关系的意义

一是管控南海分歧问题的需要。除越南外，中南半岛国家在南海问题上持中立立场。通过强化与中南半岛国家的安全关系，可以防止东盟在南海问题上统一立场，甚至有可能争取到其支持。2012年东盟外长会议在柬埔寨召开，在东道国的坚持下，会议没有将南海问题写入联合公报。这与中国长期培养与柬埔寨政府的关系分不开。

二是管控边境军事危机的需要。中国与越南存在领土争端，时有擦枪走火风险，如果能加强两军关系，则能有效管控危机，保障南部边陲

安全。缅甸炮击中国边民事件的圆满解决也表明，中国有必要与邻国军方进行及时有效的沟通，防止误判。

三是保护海外公民、经济利益的需要。中国在中南半岛国家的投资和贸易在不断上升，经商务工人员也越来越多，因此有必要帮助东道国提升安全能力，维持国内稳定，打击犯罪。湄公河联合巡逻执法就是在中国倡议下，为了解决湄公河航运安全问题而采取的多国联合行动。

（二）加强安全关系的阻力

首先是地区国家对中国的戒心。中国与中南半岛国家的关系源远流长。历史上，越南、缅甸等国都曾经向中国当时的中央政府称臣。直至1885年中法条约签订之前，越南名义上还是中国的藩属。冷战期间，中国与中南半岛国家的关系经历了很多波折，既帮助过越南抗击法国殖民者，实现全国统一，又曾经与越南兵戎相见，近年来在南海问题上龃龉不断。因此，中南半岛国家担心中国崛起后会恃强凌弱。

其二是来自域外国家的竞争。美国对该地区的渗透不必赘言，势必影响中国与地区国家安全关系的深化。日本长期在东南亚经营，有巨大的影响力。日本政府取消武器出口禁令后，积极向东南亚国家推销军备，军备落后的中南半岛国家成为其重要的潜在客户。印度也在强化与泰国、越南、缅甸等国的安全关系。

五、开展安全对话与合作的意义与可行路径

从上述中美各自与中南半岛国家的安全关系可见，中美在该地区并没有展开激烈的安全竞争，也没有不可调和的矛盾，完全可以通过开展安全对话与合作增信释疑，避免误解和竞争。

（一）意义

1. 改善中美安全关系，构建新型大国关系的需要 随着中国海外利益的拓展，中美两国在第三国发生利益冲突的风险在增加。为了降低这一风险，两国有必要在安全领域开展合作，加强协调与沟通，避免误解误判，以构建新型大国关系。

2. 有助于塑造稳定周边环境，防止被第三国利用 近年来，中美两国在中南半岛国家的安全关系都在深化，给外界一种两国在展开安全竞争的印象。有的国家试图借机渔利，在中美之间挑起事端，因此中美两国有必要通过安全对话与合作打消这些国家的念头。

3. 有助于安抚地区国家和其他亚太国家 中美开展安全对话有益于打消中南半岛乃至其他亚太国家的忧虑。近年来，随着中国的崛起，在亚太地区影响力的上升，很多亚太国家担心中国会和亚太秩序的主导者美国在该地区展开安全竞争，发生利益碰撞。虽然这种前景有利于亚太国家从中渔利，但亚太国家更担心中美竞争会导致冲突，殃及池鱼。

（二）可行路径

中美在中南半岛虽有开展安全对话的必要，但开展双边传统安全合作的时机尚不成熟，可以先从非传统安全合作和三边安全对话做起，同时避免与地区国家的实质性军事合作。

1. 可从开展非传统安全合作入手 传统安全问题具有竞争性、对抗性，而中美之间战略互疑严重，美担心中国有意将美国排挤出亚太地区，而中国担心美国遏制围堵中国，因此双方在传统安全领域合作很少，即使有也处于初级阶段。但是，非传统安全包括应对气候变化、缉毒、打击跨国犯罪、反恐等议题，是互利共赢的事务，不具竞争性、对抗性，中美两国在这些领域有广阔的合作空间。

中美非传统安全合作有很多好处。首先，双方的地缘政治利益不对

称，中南半岛对中国的地缘安全意义大于美国，美国受中东问题困扰，无暇在东南亚投注太多精力，因此中美竞争程度较低。其次，中南半岛国家经济、社会发展较为落后，在非传统安全领域有巨大的需求。此外，中美各有优势，中国对中南半岛国情更熟悉，而美国在非传统安全领域的经验更丰富。

2. 开展三边安全对话 中国可以尝试与东盟和美国建立“东盟+2”安全对话机制，开诚布公地谈安全议题，既能对东盟地区论坛、东盟国防部长扩大会议等现有安全对话机制做有益补充，有助于中美在东南亚妥善管理安全竞争与分歧，又能打消包括中南半岛国家在内的东盟国家“选边站”的安全焦虑，还可以改变外界对中美搞“越顶外交”和强权政治的担心。

3. 与地区国家的实质性军事合作宜慎行、缓行 向地区国家适当提供军援和武器装备、开展联合演习、增进军事交流是有必要的，但不可过多，否则会加重美国、印度、日本等国对我疑虑，阻碍中美在该地区合作。美泰关系紧张，因此泰国希望中国在安全领域填补美国真空，并试图利用中国化解来自美国的压力。美泰同盟关系历史悠久，泰国不会因为内政与美国彻底决裂。泰国政治体制决定了军方向民选政府移交权力是早晚的事情，因此中国没有必要和泰国军方过于亲密，否则一旦泰国国内政局变化，将陷于被动。



第四章 经济视角看中美在中南半岛的竞争与合作

在中南半岛，中国和美国在经济上的各自优势还是非常明显的。自改革开放以来，中国重视发展同中南半岛国家的经济合作，在双边贸易、投资以及基础设施建设上均有着得天独厚的地理位置优势。中国长期执行睦邻友好的对外政策，不以经贸手段干涉地区事务和内政，深受各国欢迎。中国的改革开放成果越来越多地溢向周边，中南半岛同样也在享受着中国所创造经济奇迹的成果。纵观美国对中南半岛的经济政策，在许多时候，美国更愿把经济合作与政治挂钩，把对该地区的投资当成是争夺中南半岛主导权的工具，而且也缺乏连续性和持久性。因此，在考察中美两国在中南半岛的经济竞争与合作时，必须要有全面且客观的考察。

一、在经济领域的竞争面

（一）在区域贸易架构上的竞争背景

1. 竞争背景 二战结束以来，中美两国各自与中南半岛五国有着历史悠久的贸易联系。新中国同中南半岛五国的贸易往来发轫于冷战期间并升温于20世纪80年代。冷战结束后，伴随着越南（1995年）、老挝（1997年）、缅甸（1997年）和柬埔寨（1999年）先后加入东盟，中国—中南半岛五国的经贸关系在中国与东盟关系迅速拉近的大背景下获得快速发展。中国—东盟全面对话伙伴关系的建立、《中国—东盟全面经济合作框架协议》的签订、双边《货物贸易协议》《服务贸易协议》

《投资协议》的签订、中国—东盟自由贸易区的逐步推进和正式落地，在多边层面先后为中国与中南半岛五国的经贸关系注入了制度性的动力。

表二 中国与中南半岛五国最新经贸数据

国家	进出口总额 (万美元, 2014年)	中国对该国直接投资额(万美元)	备注
缅甸	2496893	净额(2014年): 29500, 列当年外国对缅投资的第5位 存量(2014年): 1467000, 列外国对缅投资的第一位。	2014年, 中国成为缅甸第一大贸易伙伴、第一大出口市场和第一大进口来源地。
老挝	361736	非金融类直接投资净额(2015年): 突破100000。首次超过印度尼西亚, 位列新加坡之后, 在东盟国家中位居第二。	2015年, 工程承包项下中国对老挝派出人数大幅增长, 在东盟及亚洲国家中位居第一。
泰国	7262116	净额(2014年): 83946 存量(2014年): 307947	
柬埔寨	375765 中国是柬埔寨第三大贸易伙伴	非金融类直接投资净额(2013年): 49000	
越南	8363641	净额(2014年): 33289 存量(2014年): 286565	2014年, 越南超过新加坡成为中国在东盟第二大贸易伙伴。

数据来源: 国家统计局, <http://data.stats.gov.cn>; 中国驻缅甸大使馆经商参赞处, <http://mm.mofcom.gov.cn>; 中国驻老挝大使馆经商参赞处, <http://la.mofcom.gov.cn/>; 中国驻越南大使馆经商参赞处, <http://vn.mofcom.gov.cn/>; 中国驻泰国大使馆经商参赞处, <http://th.mofcom.gov.cn/>。

美国同中南半岛五国的贸易往来也经历了逐渐发展演变过程, 在进入21世纪以后主要依靠双边途径获得显著发展: 美国与泰国于2002年签订《贸易与投资框架协议》(TIFA), 并于2004年开始双边自贸协定谈判, 后者于2006年暂停谈判; 美国与老挝于2005年签订双边贸易协定, 赋予老挝“正常贸易关系”地位, 并于2016年签订《贸易与投资框架协议》; 美国与柬埔寨于2006年签订《贸易与投资框架协议》, 并于2012年开始着手谈判双边投资协定事宜; 美国与越南自2008年开始双边投

资协定谈判，并于2011年开始就《贸易与投资框架协议》进行磋商，越南于2008年加入跨太平洋伙伴关系协定谈判；美国与缅甸于2013年签订《贸易与投资框架协议》。²⁸ 2008年—2014年，美国与中南半岛五国的货物贸易额增长了40%。²⁹

奥巴马政府执政以来，美国与东盟的经贸关系得到了显著发展。当前东盟是美国第四大贸易伙伴，2015年双方货物贸易额增加5%，达到了2260亿美元。在奥巴马政府期间，美与东盟的货物贸易额增加55%，惠及美国超过50万个就业机会。美国公司一直是东盟外国直接投资的主要来源，总额超过2260亿美元，自2008以来美在东盟的外国直接投资几乎翻了一番，美国来自东盟的外国直接投资在美国在2014年达到242亿美元。³⁰

表三 2013年中南半岛国家在美国贸易伙伴中的排名及双向货物贸易额

国家	排名及双向货物贸易额（单位：美元）
缅甸	154 位，\$176 million
老挝	183 位，\$55 million
泰国	24 位，\$38.0 billion
柬埔寨	129 位，\$3.0 billion
越南	27 位，\$29.7 billion

数据来源：根据美国贸易代表办公室数据整理，详见Office of U.S. Trade Representative, <https://ustr.gov/>。

2. “区域全面经济伙伴关系”（RCEP）与“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）相互关系 当前形势下，在区域贸易架构问题上，中美在中

28 Office of the United States Trade Representative, Southeast Asia & Pacific, <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific>.

29 U.S. Department of State, Telephone Briefing: U.S. Participation in the Extraordinary Friends of the Lower Mekong Meeting, February 3, 2015, <http://www.state.gov/r/pa/ime/eapmediahub/237168.htm>.

30 Fact Sheet: Unprecedented U.S.-ASEAN Relations, February 12, 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/12/fact-sheet-unprecedented-us-asean-relations>.

南半岛的竞争主要体现在对区域多边贸易协定路径和制度的不同主张上。面对东盟十国发起、中国参与的RCEP与美国主导的TPP，中南半岛五国各有不同的政策选择：现阶段看来，中国和这五国皆为RCEP谈判的参与国；同时，越南是这五国中唯一参与TPP的国家，其他四国和中国均未参与。

自谈判伊始，RCEP和TPP就被广泛视作中美两国在亚太地区乃至全球经济事务主导权和规则制定权上的博弈和竞争。尽管中美两国都没有公开表示RCEP和TPP互为排他性的地区贸易架构，然而两项谈判取得的不同进展客观上成为了该地区国家思考自身政策选择的外部因素。

TPP谈判先于RCEP谈判达成成果。2009年奥巴马政府宣布美国加入为TPP谈判注入了一剂强心针，此后越南和马来西亚（2010年）、日本（2011年）、墨西哥和加拿大（2012年）等亚太主要经济体相继加入。2015年10月5日，12国宣布结束谈判，标志着致力于打造面向21世纪国际经济规则的TPP初步达成协议。

东盟10+6国参加的RCEP谈判启动于2013年5月，是当前亚洲地区规模最大的自由贸易协定谈判。RCEP致力于覆盖全球近一半的人口和近三分之一的GDP和贸易额，至2015年底已经完成10轮谈判和4次经贸部长会议。TPP的先期达成给RCEP谈判形成带来了外部压力。根据2015年11月在马来西亚吉隆坡发布的RCEP领导人联合声明，领导人要求谈判团队加紧工作力争在2016年结束谈判。中国国家主席习近平出席2015年11月的APEC领导人非正式会议期间，李克强总理同月出席东亚领导人系列会议期间，均代表中国政府明确表态，表示中国将与各国合作力争于2016年结束RCEP谈判。

3. TPP的达成对中南半岛国家的影响 2015年10月TPP达成协议对地区国家、特别是尚未加入这个协定的国家下一步参与贸易协定谈判的心态和进程产生了影响，不仅对包括中南半岛四国和中国在内的RCEP成员

国产生了压力，而且带来了扩容的可能性。

一是泰国。泰国很早就表现除出研究、加入TPP的兴趣，TPP协议的达成更推动了泰国内重新思考其利弊，现阶段泰官方仍在着手研究，但尚未决定是否加入。

英拉政府期间，泰国一直对是否加入TPP持模棱两可的态度。东南亚是奥巴马实施亚太“再平衡”战略、提升和拉近与亚洲关系的重点，为显示对亚洲特别是东南亚的重视，奥巴马获得总统连任后于2012年11月首访亚洲，并将泰国作为首站。访问前夕，泰国《曼谷邮报》称“泰国政府已经同意加入由美国主导的TPP谈判，这一决定将在美国总统奥巴马18日访问泰国时正式宣布”。³¹然而，在与奥巴马会面的前一天，时任总理英拉却表示，“泰国只是表达对研究加入TPP的兴趣，还未决定参与谈判，不会在会见奥巴马时讨论这个议题”。³²根据美国白宫发布的美泰双方联合声明，³³双方对于泰国与TPP的问题有着如下表述：“奥巴马总统欢迎泰国对TPP谈判的兴趣，这将服从于泰国必要的内部程序。双方领导人希望尽快重新开启《投资与贸易框架协议》联席会，这将是加强双方贸易关系、咨询泰国最终加入包括TPP在内的高标准自贸协定要求的重要一步。”此后，很多研究机构针对TPP对泰国的影响，特别是可能带来的消极影响展开了研究。

TPP协议的达成促使泰国重新思考和评估利弊。根据2015年10月TPP签订后泰国官方的表态，“泰国贸易竞争力不太会受到这个协定的影响，因为泰国已经与除墨西哥、美国之外的几乎所有TPP成员国签署自由贸易协定。10月底，泰国总理公开表示泰工商界普遍同意，加入TPP

31 “泰媒称泰将加入TPP谈判 奥巴马到访时将宣布”，环球网，2012年11月13日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-11/3272602.html>。

32 “泰国总理英拉：不会与奥巴马谈TPP议题”，环球网转引台湾中央社消息，2012年11月18日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-11/3286721.html>。

33 The White House Office of the Press Secretary, Joint Press Statement between President Barack Obama and Prime Minister Yingluck Shinawatra, November 18, 2012, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/18/joint-press-statement-between-president-barack-obama-and-prime-minister->

会带来很多好处，同时考虑到泰国正在参与RCEP谈判，将“下令所有相关部门仔细研究各方面的利与弊……泰国还有时间，可以到2017年才决定是否要加入TPP……我们不会拒绝加入，不过我们必须仔细研究这件事”。³⁴ 11月初，泰国副总理颂奇公开表示泰国对加入TPP“很有兴趣”。³⁵ 11月底，颂奇率团访问日本期间日方则“明确表达了欢迎泰加入TPP的态度”。³⁶

二是柬埔寨。TPP协议达成后，柬埔寨官方表示TPP未邀请柬等国加入，柬工商界已经开始担心不利影响。柬埔寨当地媒体《华商日报》转引柬国家电视台消息称，2015年4月21日柬总理洪森出席世界经济论坛东亚论坛期间，高度赞赏RCEP，并称TPP尚未邀请包括柬在内的6个东盟国家加入。³⁷ TPP协议签订后，柬工商界认为这一协定将限制柬在美国贸易的增长潜力，受冲击部门主要包括成衣制造业、农业等部门，担心外国直接投资将流入越南，并认为是否加入TPP需经过评估后决定。³⁸ 根据柬埔寨财经部公开消息，柬官员近期访问美国时受到美方加入TPP的邀请，柬政府已成立一个研究工作组以准备加入TPP。³⁹

三是包括泰国和柬埔寨，老挝也表达加入TPP的意愿。

另外，据《南洋商报》、《新海峡时报》2015年11月19日报道，马来西亚国际贸易与工业部长穆斯塔法在出席亚太经合组织部长级会议后表示，另有5个国家和地区有意加入TPP，此前有报道称有意加入的国家

34 “TPP协议对泰影响很小”，中国驻泰国经商参处，2015年10月8日，<http://th.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201510/20151001128305.shtml>。

35 “泰总理：泰正参与中国牵头的RCEP 应谨慎考虑是否有必要加入TPP”，《环球时报》转引新加坡联合早报网报道，2015年10月28日。

36 “泰国副总理表示泰国有兴趣加入TPP”，中国经济网，2015年11月3日，<http://news.163.com/15/1103/11/B7G9MK7S000146BE.html>。

37 “未邀柬等东盟六国加入 洪森:TPP真正目的何在?”，2015年4月24日。

38 “TPP对柬埔寨之贸易与投资之影响引人注目”，台湾《经贸周刊》网站转引柬埔寨Phnom Penh Post网站报道，2015年10月7日，<http://www.trademag.org.tw/News.asp?id=675040>。

39 “柬埔寨受邀加入跨太平洋伙伴关系协定”，中国驻柬埔寨经商参赞处，2016年1月19日，<http://cb.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201601/20160101237588.shtml>。

和地区包括韩国、台湾地区、菲律宾、哥伦比亚、泰国、老挝、印尼、柬埔寨、孟加拉及印度。⁴⁰ 若消息属实，这意味着除了已加入TPP的越南和尚处在美国经济制裁下的缅甸，中南半岛其他三国即泰国、老挝和柬埔寨，都表示了加入该协定的意向。

总而言之，TPP的达成在地区经济合作的制度化上已先行一步，尽管现阶段除了越南以外的中南半岛其他四国是否会加入TPP尚待评估和观察，中国、美国及东盟三方围绕TPP和RCEP的博弈将会继续，并会走向更为复杂和激烈的态势。

（二）在澜沧江—湄公河区域合作上的竞争

1. 中国积极参与和推动大湄公河次区域合作及东盟—湄公河流域开发合作 上世纪90年代以来，中国主要通过大湄公河次区域合作、东盟—湄公河流域开发合作，参与澜沧江—湄公河流域国际区域合作。自1992年亚洲开发银行发起以来，中国与同处于澜沧江—湄公河流域的中南半岛五国在GMS框架下逐步形成了全方位、宽领域、多层次的合作架构，并与多国政府、地区与全球性国际组织、企业等主体开展合作。继GMS以后，自90年代中期开始，中国还积极支持和参与东盟—湄公河流域开发合作机制，中国和东盟10国为该合作机制的核心国家，基础设施建设、投资贸易、农业、矿产资源开发、工业及中小企业发展、旅游、人力资源开发和科学技术为合作的八大领域。此外，1995年泰国、老挝、柬埔寨和越南四国主导成立湄公河委员会，中国和缅甸从成立之初就是该机制的对话国。

2. 中国提振周边外交和推动“一带一路”倡议背景下的新架构：澜沧江—湄公河对话合作机制 近年来，澜沧江—湄公河区域合作面临新形势。一方面，中国提出以“亲诚惠容”和打造命运共同体为核心的周边

40 “马贸工部长：另有5个国家和地区有意加入TPP”，中国驻马来西亚经商参赞处，2015年11月19日，<http://my.mofcom.gov.cn/article/sqfb/201511/20151101188824.shtml>。

外交新方针，积极推动“一带一路”建设。另一方面，东盟国家计划于2015年底建成以经济共同体、安全共同体和社会文化共同体为三大支柱的东盟共同体，中国面临创新澜—湄区域合作和全方位对接东盟共同体建设的双重任务。

在这一大背景下，继大湄公河次区域经济合作、东盟—湄公河流域开发合作等之后，澜沧江—湄公河流域再添新的合作机制。11月12日，中泰缅老越柬六国在云南景洪召开外长会议，宣布正式建立澜沧江—湄公河对话合作机制，通过了澜湄合作概念文件，一致同意研究并尽早实施一批“早期收获”项目。该机制由泰国提出，2014年11月中国总理李克强在中国—东盟领导人会议上宣布中国将积极参与这一机制的构建，各方于2015年4月和8月举行了第一次和第二次高官会。

根据《澜沧江—湄公河合作首次外长会联合新闻公报》：在合作领域上，澜湄合作将围绕政治安全、经济和可持续发展、社会人文三大重点，着力于在“共商、共建、共享”下扩大贸易投资、改善互联互通、促进水资源合作，将澜湄合作机制建设成为各方“共商、共建、共享”的次区域合作平台；在机制建设上，澜湄合作将秉持开放包容精神，与大湄公河次区域经济合作、东盟—湄公河流域开发合作和湄公河委员会等现有次区域合作机制相互补充，协调发展，共同推进区域一体化进程；在组织架构上，澜湄合作建议成立多层次的合作架构，并在2016年举行首次领导人会议；在早期收获项目上，着重推动水资源管理、扶贫、公共卫生、人员交流、基础设施、科技等领域合作；在项目资金来源上，由相关国家政府通过协商确定，同时不排除其他金融机制和国际机构提供资助。⁴¹

3. 冷战前期美国积极与湄公河委员会合作 美国在湄公河流域的经营也多达半个多世纪。上溯至冷战初期，在联合国亚洲及远东经济委员会

41 《澜沧江—湄公河合作首次外长会联合新闻公报》（全文），新华网，2015年11月12日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/12/c_1117126335.htm。

推动下，泰老柬越于1957年成立了下湄公河委员会（简称湄委会）。出于遏制共产主义向该地区扩散的目的，美国历届政府，特别是在约翰逊和尼克松政府期间，积极通过官方援助、投资、资助科学和技术研究等方式，着力在水资源和河流开发、基础设施建设、教育、卫生等领域加大与四国的合作力度，积极开展与湄委会的合作。

70年代以后，由于地区政治安全形势变化和美国对东南亚重视程度的降低，美与湄委会的合作一度停滞，并停止对湄委会援助。冷战结束以后，随着美国与越老柬关系的正常化，美恢复了对相关国家的资金援助。

4. 奥巴马政府“亚太再平衡”战略与湄公河下游倡议 作为“亚太再平衡”战略在东南亚落地的重要一环，奥巴马政府自2009年开始发起“湄公河下游倡议”，取得了一系列具有可见度的成果。根据美国国务院2015年的最新评估，2009年—2015年美国在这一倡议中总共投入1亿美元，将评估基础设施建设的社会和环境的影响、利用集约式的自然资源管理和计划方式等作为优先领域，开展合作并加大投入。⁴²

美国积极筹划下一阶段与相关国家的合作内容和途径。美在“湄公河下游倡议2016—2020规划”中将水资源、能源、食品安全网络、性别平等、女性赋权作为重点领域，并围绕农业和食品安全、互联互通、教育、能源安全、环境和水资源、健康这六大支柱领域开展“湄公河下游倡议签名项目”，即连通湄公河项目、湄公河智慧基础设施项目、通过教育和培训连通湄公河项目、领袖专业沟通技能项目、女性创业中心项目、健康项目。美国政府多个部门参与其中，包括国务院、国际开发署、⁴³ 能源部、环保署、美军工程师队等，此外美国还通过发起“湄公河下游倡议之友”⁴⁴ 会议，将湄公河委员会、亚洲开发银行、世界银

42 U.S. Department of State Office of the Spokesperson, Media Note: Lower Mekong Initiative Promotes Sustainable Development, August 5, 2015, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/08/245748.htm>.

43 USAID, <https://www.usaid.gov/asia-regional/sustainable-mekong>.

44 U.S. Department of State Office of the Spokesperson, *Fact Sheet: Extraordinary Meeting of the Friends of the Lower*

行、欧盟等国际组织及澳大利亚、日本、韩国、德国等国家纳入到合作进程。

5. 中美竞争面的主要矛盾：环境和水资源问题 近年来，中国加大在境内澜沧江流域的水电等项目的开发力度，同时在湄公河干流和支流建设水电项目也成为了中国与下游缅甸、老挝等国开展合作的主要内容。美国将“评估基础设施建设的社会和环境的影响”作为推动“湄公河下游倡议”的三大支柱之一，目标直接针对中国企业的建坝活动，在不同层面通过不同的方式带来了外部压力和掣肘效应。

第一，美国政府多个部门以“可持续湄公河”为旗帜，围绕“评估基础设施建设的社会和环境的影响”对湄公河下游国家施加影响，同时积极接触和资助当地的本土族群和社区、公民社会等组织力量，在教育培训、能力建设、健康等民生领域着力。同时，美国私营部门和公司也参与其中。美国在驻泰国曼谷的使馆派驻了东亚地区环境中心，负责推动地区内的跨国环境合作、分享环境信息、落实环境友好政策等。⁴⁵ 国际开发署地区环境办公室一直致力于与相关各国探索可持续环境管理、水资源管理能力建设的途径，并将在2016年—2020年开展和资助两个核心项目，即“湄公河可持续基础设施”（Sustainable Infrastructure for the Mekong，简称SIM）和“湄公河环境项目合作计划”（Mekong Partnership for the Environment Project，简称MPE）。美国国务院和能源部牵头与老挝政府开展“智慧水电”项目，并支持湄委会开展水电项目对社区和环境的研究，在这一项目下国务院资助柬埔寨非政府组织“柬埔寨民主之声”50万美金。美军工程师队在水电管理方面提供技术援助，并探索发展智能电网。美国国务院长期支持“湄公河智慧基础设施项目”，并促成湄委会和密西西比河委员会在知识和信息交换、最佳实践方面的合

Mekong, February 2, 2015, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/02/237094.htm>.

45 U.S. Environmental Protection Agency, EPA Collaboration with Thailand, <http://www2.epa.gov/international-cooperation/epa-collaboration-thailand>.

作。⁴⁶美国国务院和商务部联合越南外交部和交通部、美国—东盟商会在2013年联合举办“基础设施最佳实践交流”活动，美国进出口银行、海外私人投资集团、贸易和发展局和30多家美国企业参加了这项活动。⁴⁷

第二，美国与其盟友、伙伴及相关国际组织加强协调，加大对这一地区的经营力度。美国以“湄公河下游倡议之友”会议为平台，与世界银行、亚洲开发银行联合在老挝开展电网可持续发展项目，⁴⁸同时支持日本、韩国与相关国家开展对话。

第三，具有美国背景的非政府组织、媒体炒作中国周边投资的负面影响。总部位于美国加州的国际河流组织⁴⁹等环境非政府组织及受美国支持的缅甸本土非政府组织长期开展反对大坝建设活动，通过发表《中国的海外大坝行业指南》（2011年）、⁵⁰《新的长城》（2012年）⁵¹等报告，夸大渲染中国企业海外建坝的负面影响，制造反中舆论，是导致密松水电站停工的外部因素之一。

二、中美在经济领域合作面的探讨

（一）在经贸领域进行合作的可能性与必要性

中南半岛暨湄公河国家是中国推动打造亚洲命运共同体、推进“一带一路”倡议建设的重要合作伙伴，也是美国密切与亚洲特别是东南亚国家关系的重点地区。中美积极探索在这一地区经贸领域的合作，有着现实的必要性和可能性。

46 U.S. Department of State, Telephone Briefing: U.S. Participation in the Extraordinary Friends of the Lower Mekong Meeting, February 3, 2015, <http://www.state.gov/r/pa/ime/eapmediahub/237168.htm>.

47 Embassy of U.S. in Vietnam, Press Release: Lower Mekong Initiative Infrastructure Best Practices Exchange, January 14, 2013, <http://vietnam.usembassy.gov/pr011413.html>.

48 同上。

49 国际河流组织, <http://www.guojiheliu.org/>。

50 同上, <http://www.guojiheliu.org/a/publications/specialreports/2011/0405/203.html>。

51 同上, <http://www.guojiheliu.org/a/publications/specialreports/2012/1205/443.html>。

1. 充实中美新型大国关系、拓展双方利益交汇点的客观要求 中美双方领导层对于构建“不冲突、不对抗”的双边关系已经达成共识，双方对“中美新型大国关系”概念内涵和外延的认知仍具“求同”的潜力和空间，两国有待进一步避免战略误判、增强战略互信。中美领导层、政府部门、政策圈子、舆论界对通往新型大国关系的路径仍然存在不同的理解，在如何落实“相互尊重、合作共赢”上尚存弥合分歧的空间。具体来说，双方在实现“相互尊重”所需遵循的原则和义务上有着不同的关切，在推动务实合作的议题和领域上各有侧重点。

美国主导“跨太平洋伙伴关系协定”谈判并达成协定、中国参与“区域全面经济伙伴关系”谈判、推进“一带一路”合作倡议、发起亚投行等举措表明，两国在亚洲地区贸易、多边开发金融制度上的互动愈发密切。两国必须思考的是，中美应如何在这一地区避免排斥性竞争，实现开放、良性、互不排斥的互动和合作，以进一步开拓双方利益交汇点的增量领域，为实现互利共赢迈出实质性步伐。中美在亚洲区域经济合作的开放化上拥有共同利益：一是亚洲的互联互通升级；二是无论采取什么制度和途径，最终实现亚太自贸区，整合和促进区域内的投资和自由化；三是包括亚投行、世界银行等地区多边融资机构在探寻共同融资等领域存在合作的可能性和必要性。

2. 将中美经贸关系的“压舱石”效应扩展到第三方，使之成为稳定中美邻三方关系的重要支柱之一，避免零和博弈，实现中美及中南半岛五国这三方的多赢局面 通过探索中美在具体领域的互利共赢合作途径，一方面减少美对中国在中南半岛推动“一带一路”倡议的疑虑，另一方面也减少中国对美国拉近与湄公河国家经济社会联系的疑虑。

近年来，中美双边经贸关系相互依存度进一步加深：2014年，中美双边贸易额已超过5500亿美元，中国已经成为美国第二大贸易伙伴、第三大出口市场和第一大进口来源地；截至2014年底，外国对华直接投资

中美国排名第六，同时美已成为中国对外直接投资的第三大目的地。

与此同时，中美政治和安全领域竞争态势在中国周边愈发激烈，在中南半岛突出表现为在缅甸、越南等国的博弈。如果在中南半岛中美经贸领域的竞争进一步激烈，那么双方在这一地区都将被卷入全面竞争的态势，这不符合双方的利益。

《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》文件提出，共建“一带一路”，致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络。中国—中南半岛经济走廊是“一带一路”倡议提出的六大经济走廊之一，是双边互联互通合作的重点。随着澜沧江—湄公河合作机制落地，中越“两廊一圈”对接共识确立，中泰铁路、中老铁路等一批大型基础设施项目启动，中南半岛已经成为“一带一路”合作的重点地带。

更进一步而言，无论是中国倡导的大湄公河次区域合作、东盟—湄公河流域开发合作、澜沧江—湄公河合作机制、“一带一路”倡议和亚投行融资，还是美国倡导的湄公河委员会合作和“湄公河下游倡议”，本质上都致力于全方位提升中南半岛地区的经济和社会发展水平、缩小湄公河流域国家与东盟整体的发展差距，若双方彼此加深疑虑，则必将增强彼此竞争甚至内耗的态势，于中国、美国和中南半岛三方都无益。

（二）中美可以在中南半岛开展经贸领域的合作

2013年以来，中国提出“一带一路”倡议、发起亚洲基础设施银行并注资，实质上是为加速地区经济发展、升级互联互通水平提供了公共产品。尽管部分舆论将中美对立起来，认为中国的这一系列倡议挑战了美国主导下的地区金融秩序，对美日主导的世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行形成竞争态势。

然而，事实上提高亚洲地区基础设施及互联互通水平符合中美共同利益。这一点在2015年9月习近平主席访美期间得到了双方的确认，“中方在维护、进一步加强并推动国际金融机构现代化方面有重大利益，美方欢迎中方不断增加对亚洲及域外地区发展事业和基础设施的融资支持”。⁵²

中南半岛暨湄公河国家是中国推动打造亚洲命运共同体、推进“一带一路”倡议建设的重要合作伙伴，也是美国密切与亚洲特别是东南亚国家关系的重点地区。中美可以通过多边融资机构的合作，特别是亚投行和世界银行的合作，加强与中南半岛国家合作。

第一，无论是亚投行还是世界银行，乃至亚开行，任何一方单方面都无法满足亚洲地区日益增长的基础设施和发展融资需求，这几方的关系是合作互补而非相互排斥。亚投行和世界银行已经在工作层面着手推进相关工作。亚洲开发银行的研究显示，2010—2020年十年期间，亚洲地区需要投资8万亿基础设施资金，才能支撑目前经济增长水平。然而，无论是通过亚洲经济体自身融资，还是通过亚开行和世界银行等现有机制融资，都无法满足这一需求。

中国自创始亚投行就一直对包括美国在内的各方参与持开放和欢迎的态度。就美方而言，尽管最初对亚投行持相对抵制态度，后也试图澄清美国并没有反对其他国家加入亚投行。同时，中国对地区及国际组织的合作持开放态度。

2015年7月初，世界银行公开表态，对亚投行表示欢迎，并期待开展合作。世界银行行长金墉在北京访问期间表示，“我们欢迎任何新的组织，任何国家，包括金砖国家银行和亚投行。基础设施需要的新的投资是巨大的，一旦这些新的银行成为现实，我们相信能够与它们很好地开展合作”，“我们对亚洲基础设施投资银行的建立表示欢迎，对中国在

52 “习近平访美中方成果清单发布”，新华社，2015年09月26日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0926/c1001-27637282.html>。

组建过程中的领导作用表示赞赏。目前新兴和低收入国家每年基础设施投资需求估计在1到1.5万亿美元，即便将所有的多边机构资源全部汇集起来仍难以满足，所以需要新的投资者加入”，同时他也表示亚投行和世行的合作将迈入实质性的工作层面，“将于今年10月与亚投行在美国华盛顿探讨联合投资项目”。⁵³

第二，在践行何种标准问题上双方也存在合作空间。奥巴马总统和国务卿克里针对美方立场做出表态，“美国希望亚投行能够吸取二战后多边开发机构运作的经验教训，按照‘最佳实践’运营；如果亚投行成立后拥有一些保障政策，保障投资更好的基础设施并让借款国家受益，我们都会支持亚投行。美国期待与亚投行进行合作，就像美国与世界银行和亚洲开发银行在很多事情上合作一样”。⁵⁴同时，中国财政部部长楼继伟也公开表示在环境保护、移民安置等问题上亚投行“将充分尊重和借鉴现有多边开发银行的有关标准和好的做法，制订严格并切实可行的高标准保障条款”。⁵⁵

当然，中美双方的立场存在一定差异：第一，中美两国在具体项目上的关切各有侧重，中方更强调基础设施建设及减除贫困领域，美方更强调环境保护和可持续发展领域；第二，对于项目融资践行何种标准，美方更强调坚持高标准和最佳做法，中方则强调应该多考虑发展中国家的要求。恰恰是这种差异性，为中美双方探索兼顾双方关切的途径和方案提供了必要性，更需要双方在确定共同融资的领域和践行何种标准之间达成某种程度的共识和平衡。

53 Transcript of Press Conference with World Bank Group President Jim Yong Kim and IFC EVP and CEO Jin-Yong Cai in Beijing, The World Bank Group, July 8, 2014, <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2014/07/08/press-conference-world-bank-group-president-jim-yong-kim-ifc-ceo-jin-yong-cai-beijing> 及《世行行长：亚投行是重要伙伴 10月开会探讨联合投资项目》，新华网，2015年7月17日，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/17/c_11115962148.htm。

54 “奥巴马称美国没有反对其他国家加入亚投行”，新华网，2015年4月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-04/29/c_11115129043.htm。

55 “楼继伟：亚投行的成立将为亚洲地区经济发展注入持久动力”，财政部网站，2014年10月27日，http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201410/t20141027_1154454.html。

结语：中南半岛应成为 中美构建新型大国关系的试验场

在美国重返亚太和中国强化睦邻政策的对冲下，两国在中南半岛的竞争与合作在同时加强。从历史角度看，中南半岛国家跟中国有着天然的政治、经济、安全联系，有着深入全面的合作，也曾有过不愉快的纷争。

美国重返亚太战略调整是从东南亚国家开始的。奥巴马执政以来着力于加强在这一地区的影响力建设：在政治上缓和同包括缅甸在内相关国家的关系；在经济上除保持连续不断援助和合作外还拉住越南加入其倡导的跨太平洋伙伴关系当中，用意在于把中南半岛纳入其在亚太地区打造新经济秩序的规则和制度；在安全上更是强化与传统盟国的合作，同时加强包括对越南等国的利用。

目前，中美在中南半岛展开的竞争与合作有别于百年来在这一区域展开的任何一场大国竞争与合作，特别是与冷战时期美国和苏联在这一地区的争夺有很大的不同，因此，必须要用新视角来观察中美在该地区上演的竞争与合作。

第一，大国均无法建立冷战时期的同盟关系。中南半岛五国不愿意在中美两国间选边站，它们愿意以平衡对等视角来发展对美国和对中国关系。这就决定了两国都不可能在中南半岛建立各自势力范围，更不可能建立起冷战时期的军事同盟。这就为中美合作提供相应的条件。目前

来说，双方或者国际社会对中美在中南半岛竞争的讨论远远超过谈论合作，表明中美在中南半岛仍存在着较大的合作空间。

第二，经贸和安全合作与竞争各有长短。对中南半岛来说，中国是上述五国的最重要的贸易伙伴之一。中国长期推选的与邻与善和以邻为伴的政策，加上中国对中南半岛天然的文化和地理位置关系，中国似乎在经贸领域仍占有绝对的优势。美国则在安全领域里进一步强化其旧有合作关系，发展新的合作伙伴，正在着手强化在中南半岛的军事合作，包括进行联合军事演习和高级别军官互访等。中国在安全上长期保持谨慎态度，不干涉别国内政的方针极大束缚中国在安全上与中南半岛国家合作手脚。习近平主席执政以来，中国在安全领域里加强同中南半岛国家的合作，包括高级别军官访问、与有关国家进行联合军事演习，中国正补齐安全上与中南半岛国家合作的短板。这也就带来相应的变化，即美国是否愿意让中国在这个地区有更多的安全合作，中国是否会愿意看着自己传统优势的经贸领域被美国取代。就目前来说，中美两国是否可以在中南半岛进行安全合作仍是一个未知，需要中美两国做出相应的探讨。

第三，中美两国在中南半岛有着相对较多的合作空间。近年来，课题组成员多次到访中南半岛，与当地官员和学者交流，他们均认为，目前中美两国政策的调整让中南半岛国家无所适从。过去中南半岛国家与大国的关系主要是平衡为主，即在经贸领域多依赖中国，在安全领域多依赖美国；但现在中国和美国对外政策均发生重大变化，如何寻找新的平衡点是中南半岛国家共同的任务。

中南半岛国家希望寻找与大国平衡的关键是，它们并不希望中美两国在这个地区竞争加剧。从中国和美国角度来看，两国在中南半岛的竞争并不具有零和的特点，在建立新型大国关系上，两国应进行合作，如

两国围绕着湄公河的计划；再如中国提出的“海上丝绸之路”计划，完全可以和美国提出的新丝绸之路计划相对接。美国驻缅甸大使米德伟公开指出，现在中美两国谈竞争的多了些，谈合作的少了些。两国应从合作角度寻找加强关系的路径。

总之，在中美竞争与合作同时强化的今天，如何避开“修昔底德陷阱”是摆在中美面前的重大议题。在看到中美两国在中南半岛竞争加强的同时，我们还应强调两国在合作上的可能与路径。政治多极化、经济全球化和社会信息化进程使得今天的任何国家，不论大，还是小，均不可能独自担当和平与发展的重任，只有加强合作，才能有效地推进社会进步，任何“零和”游戏都不会有好结果。在中南半岛，中美两国必须进行有序竞争，加强合作，这不仅有利于中美两国，而且对中南半岛国家均是有利的。



已发布《CIIS研究报告》目录

第一期 2013年9月

中美新型大国关系：挑战与契机

作者：阮宗泽、刘飞涛、沈雅梅、崔磊、杜兰

第二期 2013年9月

追寻“世界梦”

——中国推动建设和谐世界的进展评估与未来展望

作者：陈须隆

第三期 2014年6月

网络战备、军控与美国

作者：滕建群、徐龙第

第四期 2014年6月

欧盟国际地位及其影响力变化

作者：崔洪建、金玲、王毅

第五期 2014年7月

全球治理：新兴国家与传统国家的合作与竞争

作者：王毅、金玲、韩璐、杜兰、李晓玉

第六期 2014年7月

中美合作共赢潜力探讨

——两国在东南亚、南亚、中东、非洲和拉美地区的合作

作者：贾秀东、王友明、王洪一、苏晓晖

第七期 2014年9月

推进“一带一路”能源资源合作的外交运筹

作者：石泽、杨晨曦

第八期 2015年3月

新时期的中印关系：现状、趋势及对策

作者：蓝建学

第九期 2015年4月

中国周边新外交：从经略中求稳定

作者：阮宗泽、陈玉荣、蓝建学、宋均营、郭金月

第十期 2015年4月

“跨太平洋伙伴关系协议”的新进展与有关各方的战略考量

作者：姜跃春、张梅、李晓玉

第十一期 2015年4月

中美分歧管控的理论与实践——以政治、经济、安全为视角

作者：刘飞涛、滕建群、沈雅梅、崔磊、杜兰

第十二期 2015年4月

中国的自由贸易区战略

作者：姜跃春、王震宇、唐奇芳、李晓玉

第十三期 2015年8月

欧亚经济联盟与中俄经贸合作研究

作者：陈玉荣、李新、刘华芹、韩璐

第十四期 2016年3月

丝绸之路经济带框架下中国与中亚地区的利益融合

作者：李自国

第十五期 2016年7月

中美在中南半岛的竞争与合作

——以政治、经济和安全为视角

作者：滕建群、崔磊、杜兰、龚婷

《CIIS研究报告》简介

《CIIS研究报告》是中国国际问题研究院研究人员撰写的、不定期发布的专题研究报告。报告选题瞄准当前国际形势的热点和中国外交的重点，将形势研判、学理探讨和政策分析融为一体，力求做到观点鲜明、语言精练、资料详实、立论有据、分析透彻。

《CIIS研究报告》同时发布中英文版，并在国研院网站提供全文下载。报告反映的是作者本人或相关课题组的观点，并不等同于国研院的立场。

内容提要

在论证建立中美新型大国关系时，中国外交部长王毅曾提出，两国可从亚太地区开始。近年来，随着中美力量此消彼长及各自对外政策的变化，两国在中南半岛的竞争与合作在同时加强，构成中美关系的一个重要侧面。

本报告从回顾二战结束后中国、美国与中南半岛国家关系入手，从政治、安全和经济三个视角探讨近年来两国在该地区的竞争与合作的理论与实践，认为两国竞争的加剧使中南半岛国家对大国的政策发生变化，两国应避免过度竞争，加强在政治、安全和经济等领域的合作，这不仅有利于两国，而且对该地区的稳定和繁荣也将起到巨大的促进作用。

报告提出，中南半岛应成为中美构建新型大国关系的试验场。

编辑：科研处

地址：北京市台基厂头条三号中国国际问题研究院 邮编：100005

电话：010-85119556 电子邮箱：keyan@ciis.org.cn 网址：www.ciis.org.cn