【环球时报驻印尼特派记者 张杰 环球时报记者 陈子帅 环球时报特约记者 伊文】

亚太经合组织（APEC）第二十九次领导人非正式会议19日在泰国首都曼谷闭幕，然而此前刚刚在柬埔寨和印尼参加完东盟峰会和二十国集团（G20）峰会的美国总统拜登，却以孙女婚礼为由没有参加APEC会议。这被泰国视为“怠慢”。值得注意的是，泰国是美国在东南亚地区“唯二”的条约盟友。拜登上台以来曾数十次表达对东盟国家的重视，然而实际行动却与表态有点矛盾。有观点认为，“言行相诡”“虚多实少”正逐渐成为美国政府东盟外交的标签。

“总统很忙”是有目共睹的

11月7日，美国派遣新任驻泰国大使戈代克去向泰国政府解释，拜登为什么无法参加APEC领导人非正式会议。其实早在9月，美联社就爆出美国总统可能缺席此次会议，当时泰国副总理兼外长敦·巴穆威奈表示，自己会劝说这位美国总统改变主意。泰国外交部随后也表示，他们正在努力研究如何让拜登参会。不过，事实证明，泰国外长及外交部的努力没有奏效，拜登16日参加G20峰会后直接返回了华盛顿。

这让一些泰国人不满。“这意味着对拜登来说，家庭是优先考虑事项，而不是与泰国这样的东南亚长期条约盟友的双边关系。”朱拉隆功大学亚洲研究所教授尤克力斯特·帕思曼德对泰国公共电视台（PBS）说。美国《外交学者》杂志称，国家领导人率领本国代表团参加APEC会议是惯例，这让拜登的缺席显得有问题。泰国前外长甲西·披龙耶则直言，拜登的缺席将会强化外界的印象，即美国太忙、太远、太冷漠，无法真正高效地与泰国乃至整个东南亚地区在经济以及其他领域建立紧密关系。

美国总统可能确实“很忙”。11月12日在美国与东盟领导人峰会期间，华盛顿刚刚表示将双方关系升级为“全面战略伙伴关系”，并称东南亚地区是美国所谓“印太战略”的核心，期待建立“一个开放自由、稳定繁荣、有弹性和安全的印度洋-太平洋”。然而第二天早上在柬埔寨主办的东亚峰会上，拜登迟到半个小时。15日G20峰会开幕，他又迟到了30分钟。这位美国总统还没有出席15日晚上的G20峰会欢迎晚宴。据美国记者透露，一名美国政府官员表示，总统刚刚开了一整天的会，晚上需要处理一些事情。

在面对东盟国家时，拜登似乎总是“很忙”。据美国《外交学者》杂志报道，拜登上任后曾访问9个欧洲国家，仅英国就去了5次，但这次来柬埔寨和印尼参会是他首次到访东盟国家。今年5月在举行美国-东盟特别峰会时，华盛顿将一些东盟国家领导人请到白宫，然而拜登却因为“太忙”没有与这些领导人进行双边会晤。路透社称，柬埔寨首相洪森的助理部长兼顾问高金华直言，如果拜登真的想提升美国与东南亚地区国家的关系，就应该花更多时间与该地区领导人会面。值得注意的是，5月的特别峰会原定于1月举行，但白宫多次修改会议时间，之后更是单方面宣布将在3月举办这一“历史性会议”，让东盟国家普遍不满。

为了证明美国对东盟的“诚意”，拜登11月12日强调华盛顿“投入了真正的资源，而不仅仅是言辞”。他表示，美国在过去一年向东盟提供2.5亿美元的资助，并将在2023年提供8.25亿美元援助。今年5月，美国还宣布向东盟10国提供1.5亿美元。华盛顿智库战略与国际问题研究中心东南亚问题专家波林表示，说得客气点，1.5亿美元的微薄资助不会给任何人留下深刻印象。相较于美国给其他国家提供的援助，这些钱更是不值一提。据美国公共广播公司11月15日报道，白宫管理和预算办公室称，美国国会今年早些时候就批准了400亿美元资金援助乌克兰，其中3/4已经拨付或承诺支付。

美国对东盟国家的“口惠而实不至”更体现在其5月启动的“印太经济框架”（IPEF）。与传统的贸易协定不同，IPEF并不包含允许参与国在美国获得更大市场准入的内容。法新社嘲笑说，该倡议没有减免关税、降低市场准入门槛等吸引其他国家加入的“牛肉”。印尼最大英文报纸《雅加达邮报》则直接表示，IPEF已沦为笑柄。

战略上重视，但地位上轻视

拜登政府为什么一边强调对东盟的重视，一边又在行动中尽显对该组织成员国的不在意呢？

自上台以来，拜登整体继承了特朗普政府的“印太战略”并对其进行强化。2021年3月，美国公布《过渡时期国家安全战略指南》，称美国的“重大国家利益”迫使其与“印太”地区建立最深的联系，美国需“深化”与东盟国家之间的伙伴关系，推进“共同目标”。在这一方针指导下，自2021年5月开始，美国政府多次派遣高官出访东盟国家。

英国《经济学人》杂志援引东南亚地区战略学家的话称，美国的亚洲政策在很大程度上是受其对华意识形态驱动的。广西民族大学东盟学院副院长葛红亮在接受《环球时报》记者采访时表示，美国将东盟国家定位为进行对华战略竞争的前沿。中国国际问题研究院副研究员唐奇芳称，拜登政府对东盟国家的政策出现回摆，即与奥巴马政府一致，重视其战略地位。无论在经济还是在安全层面，对美国来说，东盟国家的战略地位显著抬升。不过因为美国战略变化导致的中美关系恶化，令华盛顿拉拢东盟国家的空间缩小，进而导致美国对东盟国家在政治层面无处发力，这也是美国政府不时在外交上对东盟国家予以“冷落”的深层次原因。

葛红亮认为，拜登政府在外交上对东盟国家自相矛盾的做法并不令人感到意外。虽然他宣称“美国回来了”，但相较于欧洲盟友来说，东南亚并不是华盛顿优先“重返”的地区，特别是在美日印澳“四边机制”以及美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）建立后，对美国来说，东南亚地区的战略地位相对下降，华盛顿更倚重“四边机制”等的力量实现其建立“印太版北约”的企图。此外，尽管东南亚在美国对华竞争战略中占有较高位置，但拜登政府认识到，无论华盛顿怎样发力，都无法根本性地改变东盟奉行的“大国平衡”外交战略以及对华政策，因此华盛顿不会在东南亚投入过多资源。

美国对东南亚的外交政策显示出“战略上重视、地位上轻视”的特点。在今年2月出炉的美国《印太战略报告》中，东盟出现19次，东南亚出现12次，其出现频率超过其他国家和地区。根据美国《印太战略报告》，华盛顿计划加强对东盟国家优秀青年的“培养”，借助高等教育合作等手段逐步影响东盟国家青年群体的意识形态以及价值观。有评论认为，这是拜登政府试图在东盟发起长期性影响力挑战的明确信号。

在拜登决定不参加此次APEC领导人非正式会议后，美国《外交学者》杂志评论称，这是一个错误，可能影响华盛顿对所谓“印太地区”的经济承诺。葛红亮分析说，拜登政府对东盟国家的态度将使华盛顿所谓的“印太战略”难以顺利实施。东盟推出的“印太展望”与美国所谓的“印太战略”在战略设计和价值观层面存在较大差异，因此双方之间的合作将局限于东盟国家能够接受的范围之内，即开放合作必须成为主基调、合作中“东盟中心地位”不可挑战，以及东盟各国在合作中逐步提升本国在地区战略中的重要性等。

东盟想要的美国似乎不想给

东盟国家想要从美国得到什么？有美媒分析称，除了直接的经济援助，东盟国家还希望美国扩大在该地区的经济参与深度。据“德国之声”今年2月报道，新加坡尤索夫伊萨东南亚研究院（ISEAS）的一项年度调查显示，认为美国在东南亚的参与度有所增加的受访者（45.8%）较去年（70.6%）明显减少；认为美国是可靠战略伙伴的东南亚民众比例也从去年的54.7%下跌到现在的42.6%。中国国际问题研究院副研究员唐奇芳对《环球时报》记者表示，尽管长期以来东盟国家一直希望从美国那里得到经济好处，但“口惠而实不至”的华盛顿更像是索取一方，让东盟国家不断失望。这些经验教训让它们当前对拜登政府持观望态度，不会一味相信其提出的新倡议，仅在外交辞令上作礼貌性回应。

虽然美国声称向东盟国家提供了实质性援助，但ISEAS今年早些时候发布的《东南亚形势：2022调查报告》显示，大约有76.7%的受访者现在认为，中国是对东南亚地区最有影响力的经济体。仅在2021年，东盟与中国的贸易额年同比增长超过28%，双边总贸易额超过8700亿美元。相比之下，美国与东盟2021年的双边贸易额仅为3790亿美元，还不到中国与东盟贸易额的一半。另据美媒报道，印尼外交政策协会11月公布的一份调查显示，大多数东盟国家民众对与中国合作带来的经济利益感到满意。

引入美国以平衡中国在东南亚地区的影响——美国《华尔街日报》认为，这是东盟国家希望从华盛顿得到的东西之一，但它们中的绝大多数并不想与美国结盟，而是实施平衡外交战略。有报道称，在与东盟国家的交往中，美国抓住一切机会向它们灌输“中国威胁论”，通过南海争端挑拨中国同东盟国家关系。然而东盟国家普遍重视与各国发展友好关系，不愿在外部压力下选边站队。印尼总统佐科在G20峰会开幕式上发表演讲说，不应该分裂世界，不能让世界陷入另外一场世界大战之中。包括新加坡总理李显龙、印尼外长蕾特诺、马来西亚副外长加法尔等东盟国家政要纷纷表示，不希望东盟国家被迫选边站。ISEAS的最新民调显示，高达96%的受访者都认为，东南亚地区国家不应在大国竞争中“选边站”。

唐奇芳表示，东盟国家对拜登政府抱有的幻想将越来越少，它们更希望美国给予更多生存和喘息的空间，拒绝美国在地区制造紧张局势，逼迫其选边站队。英国《经济学人》杂志11月19日援引东南亚地区战略家们的话称，拜登政府的亚洲政策“走得太远了”。他们强烈反对美国国会众议院议长佩洛西今年8月访问中国台湾地区，认为这次访问是毫无必要的挑衅。对于美国将科技问题“武器化”、迫使东南亚国家痛苦地在中美之间选边站，就连美国在东南亚最亲密的盟友都表示，华盛顿让该地区走上了一条危险之路。

《华尔街日报》还表示，东盟国家希望美国降息，以帮助它们应对经济危机。不过今年以来，美国已经数次激进加息，洗劫其他国家财富。在对东盟国家的各项“需求”进行分析后，《华尔街日报》直言，任何一任美国总统都不能给予东盟国家它们所想要的东西，东盟的议程与拜登政府的外交优先事项之间存在很大的差距。除非能够弥合这一差距，否则美国在东南亚地区的政策没有成功的希望。