

内部交流

# 研究与参考

2013年第六期（总第30期）

美国与亚太地区秩序



上海市美国问题研究所  
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES



## 美国与亚太地区秩序<sup>①</sup>

上海市美国问题研究所所长 吴心伯

美国是亚太地区秩序的重要塑造者和主导者。二次大战以后,美国在亚太的一定范围内建立了以自己为中心的霸权秩序,积极介入并在很大程度上主导着地区事务。冷战结束以后,特别是21世纪以来,亚太尤其是东亚地区发生了重大变化,中国的崛起和地区合作的开展,重塑着地区政治、经济与安全生态,推动着亚太地区秩序的转型。与此同时,美国忙于反恐以及阿富汗、伊拉克两场战争,对亚太事务的关注和参与有限,美国在亚太的地位和影响力下降。奥巴马执政后,基于对亚太在全球政治经济格局中的重要性和亚太对美国国家利益的重要性的认知,加强对亚太的关注和投入,推动美国外交政策向亚太的“再平衡”,致力于打造与冷战时期构建起来的跨大西洋体系相媲美的跨太平洋体系。尽管今天的亚太已不是冷战时期的亚太,美国的力量和影响力也今非昔比,但美国仍将是塑造亚太地区秩序的重要因素,奥巴马政府的“亚洲再平衡战略”必然会对亚太秩序转型产生重要影响。本文旨在回顾冷战后美国亚太秩序观的演变,剖析奥巴马政府塑造亚太秩

---

<sup>①</sup> 对亚太地区的定义主要有三种。第一种定义覆盖了太平洋两岸,包括东亚、大洋洲、北美以及南美的太平洋沿岸国家如智利和秘鲁,这是亚太经合组织的涵盖范围。第二种定义主要指东亚和西太平洋地区,不包括太平洋东岸。第三种定义包括了东亚和西太平洋地区以及在这一地区有着重要的政治、经济和安全存在的美国。本文所指的亚太地区是基于第三种定义。

序的种种举措,分析其对亚太地区秩序的影响,并揭示美国重塑亚太地区秩序战略所面临的问题。

## 冷战后美国亚太秩序观的演变

冷战的终结带来了国际秩序的重组,这种重组同时体现在全球和地区层面。从地区层面看,虽然欧洲是秩序重组的重要区域,但亚太地区经济的强劲增长和地区合作的开展也冲击着既有的地区秩序,促使美国的学术界思考新形势下的地区秩序安排。研究者们从理论上提出了后冷战时代美国亚太秩序观的一些选项。<sup>①</sup>其一,太平洋共同体。美国将扩展在亚太地区的合作关系网络,与各国在经济和安全领域开展广泛的合作,并通过建立正式的地区机构使这些合作制度化。这一选择反映了自由主义的偏好。其二,美国主导下的大国协调。美国将与亚太地区另两个大国—中国和日本—保持良好关系,加强合作,共同处理地区事务。这是传统现实主义的秩序安排。其三,以美国为中心的同盟体系。美国将主要依靠它在冷战时代建立起来的同盟安排,如美日、美韩、美澳同盟,同时发展同一些国家如新加坡、印度甚至越南的安全合作,来处理地区安全事务,牵制乃至遏制力量上升的中国。这里美国实际上谋求的是霸权稳定。其四,均势政策。美国将同本地区多数国家维持良好关系,而不是拘泥于传统的同盟安排。在必要时,美国将建立特定的联盟以处理特定的问题。美国的政策目标是制衡那些谋求在本地区扩张其力量和

---

<sup>①</sup> Harry Harding, "Contending American Views of the Asian Security Order," in *International Order of the 21st Century and the Security of East Asia, Proceedings of the NIDS International Symposium on Security Affairs* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, September 2001), pp. 81-97. 除了本文提到的4种地区秩序观外,哈里·哈丁在他的文章中还提到了第5种—“遏制中国”,但笔者认为它与“同盟体系”在政策理念和手段上基本相同,故将二者合而为一。

势力的国家,防止损害美国利益的联盟的出现。还有学者认为,美国亚太秩序观的范式除了上述共同体范式、霸权范式和均势范式外,还存在着两极范式,即一个越来越强大的中国挑战美国主导的亚太地区体系,导致中美在亚太地区形成冷战时期美苏对抗式的互动模式。<sup>①</sup>

历史地看,美国在实践中寻求什么样的地区秩序,取决于美国决策者对美国自身的力量、国际格局和亚太地区形势的综合认识,它常常不会表现为某种单一的秩序形式,而是呈现出两种甚至多种秩序的混合。自二次大战以降,美国的亚太秩序观在不同时期的表现各不相同。在 1950 和 1960 年代,美国从两极格局的视角来看东亚,因此遏制共产主义是其主要的政策目标,而建立以美国为中心的同盟体系则是美国在该地区主要的秩序安排。这一时期的亚太秩序是霸权秩序(同盟体系内部)和两极秩序(整个亚太地区)的结合。60 年代以后,随着美国陷入越南战争的泥潭和国力的相对下降,美国决策者如尼克松和基辛格不再把世界看成是美苏两家的天下,而是开始以多极眼光看世界,表现在亚太地区,就是认识到中国是地区和平与稳定的一支不可或缺的力量。美国在继续保持双边同盟体系的同时,同中国改善关系,通过战略大三角来牵制苏联。这样,在 70 和 80 年代,美国的亚太地区秩序观除了保留霸权秩序和两极秩序的内容外,还加进了大国协调的成分。冷战的终结促使美国以新的眼光看待世界,看待亚太地区。老布什政府审时度势,提出了雄心勃勃的构建“世界新秩序”的构想,希望从冷战秩序过渡到后冷战秩序,在亚太地区,就是结束两极格局,放大同盟体系,建立美国主导下的“太平洋共同体”,而推动建立这一共同体的主要手段包括建立地区经济一体化的框架、推动政治民主化以及界定新的安全架构。由于老布什执政仅短短四年,而世界包括亚

---

<sup>①</sup> G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, “Images of Order in the Asia-Pacific and the Role of the United States”, in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York, Columbia University Press, 2003, pp. 426 - 427.

太格局发生了一系列重大转折,美国的亚太政策更多地表现为对迅速变化的形势的一种反应,而不是主动的设计和布局,因此老布什政府在亚太推动建立地区新秩序的努力收效有限。克林顿政府基本上继承了老布什政府的亚太秩序观,执政伊始即提出了建立“新太平洋共同体”的口号,希望利用美国的价值观、发展模式和安全感塑造地区政治、经济和安全秩序。克林顿政府的亚太政策保留了美国在亚太地区的同盟体系,同时大力扩展在本地区的经济与安全合作网络,包括在第二任期内基于与中国“全面接触”的理念,积极改善对华关系,谋求中国在地区经济与安全事务中的合作,以推进共同体的构想。总体而言,克林顿政府的亚太秩序观是霸权秩序为主,同时带有共同体和大国协调的成分。世纪之交,随着小布什入主白宫,美国的亚太秩序观又发生了重大变化。布什外交与安全班子的重要成员基于他们在冷战时期形成的思维方式和对一个正在崛起的中国的强烈的不信任感,强调美国的亚太政策应以巩固和扩大美国的主导地位、应对正在崛起的中国为主旨。这样,美国的亚太地区秩序观又回归冷战时期的霸权范式。“9·11”事件冲击了美国的国家安全战略,也同样影响了美国的亚太政策。美国一方面基于地缘政治考虑加强同有关国家的安全纽带,另一方面也谋求建立广泛的反恐联盟;在对中国保持战略防范和牵制态势的同时,也寻求中国在地区安全事务中的合作,扩大对华经贸联系。这一时期的美国亚太秩序观乃是霸权稳定和大国协调的组合,但其主导因素仍是霸权稳定。

在伊拉克和阿富汗两场战争的困扰和一场金融危机的冲击背景下执政的奥巴马政府,吸取了小布什政府滥用军事力量的教训,也更加真切地认识到美国力量的有限性,因而更强调在国际事务中发挥美国的“软实力”和“巧实力”,其表现之一就是重视塑造一个“公正而可持续的”国际秩序。这里的“公正”是指促进相互利益,保护所有国家的权利,并使那些不履行责任的国家付出代价,“可持续”则是指基于广泛的共有规范,培育集体行动,应对共同挑战。奥巴马政府期待这样一个国

际秩序能够有助于美国在新的国内国际形势下实现其安全、经济和政治利益目标。<sup>①</sup> 在奥巴马政府塑造国际秩序的努力中,亚太地区占有重要地位。奥巴马团队执政伊始,就明确强调亚太的重要性,决定加大对亚太的资源、外交活动和政策的投入,建立一个更富有活力和更持久的跨太平洋体系,塑造一个更加成熟的安全和经济架构,以打造新的地区秩序。<sup>②</sup> 奥巴马政府对这一秩序的愿景是,新兴大国和平崛起,对海洋、天空、外空和网络空间的自由准入使商业活动生机勃勃地开展,跨国论坛促进共同利益,公民越来越有能力影响他们的政府,普遍的人权得到保护,一个以规则为基础的、开放、自由、透明和公平的经济秩序得以建立。<sup>③</sup> 与二战以后美国在塑造亚太地区秩序时注重军事力量、冷战结束后塑造亚太秩序时注重市场力量不同,奥巴马政府强调规则在构建亚太新秩序方面的作用。国务卿希拉里·克林顿在“美国的太平洋世纪”一文中称,美国要求新的伙伴们与美国一道塑造和参与“一个以规则为基础的地区和全球秩序”。2012年1月出台的新战略指南文件也表示,“与盟友和伙伴网络密切合作,我们将继续促进以规则为基础的国际秩序,该秩序确保稳定,鼓励新兴力量的和平崛起、经济的蓬勃发展以及建设性的防务合作”。<sup>④</sup> 奥巴马政府相信,在亚太地区力量对比发生重大变化的背景下,掌握游戏规则的制定权是确保美国在本地区的主导地位的关键,同时也是美国“软实力”和“巧实力”的体现。这些规则包括商业活动的自由和开放,以和平方式解

---

<sup>①</sup> *National Security Strategy*, May 2010, pp. 12, 40. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>②</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century;” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>

<sup>③</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century;” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011; Tom Donilon, “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia”, Remarks at Center for Strategic and International Studies, November 15, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery>.

<sup>④</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011; U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, January 2012, p. 2.

决争端,所有国家畅通无阻地进入天空、太空和海洋这些全球公共领域,经济秩序的开放、自由、透明和公平,等等。华盛顿谋求通过自身和盟友的努力以使这些规则在新的地区经济与安全架构中充分体现出来。<sup>①</sup>

## 塑造亚太地区秩序

那么,奥巴马政府是如何塑造跨太平洋体系、建立新的亚太地区秩序的呢?在继承美国亚太战略传统,同时又根据亚太地区经济快速发展、大国迅猛崛起和东亚合作蓬勃开展等新形势加以调整的基础上,奥巴马政府形成了基于以下内容的亚太战略框架。首先,深化和更新同盟关系。其次,拓展与越来越重要的地区伙伴如印度、印尼、越南、新加坡等国的接触。第三,与中国发展可预测的、稳定、全面的关系。第四,参与和培育地区多边架构。第五,奉行自信而积极的贸易和经济政策。第六,打造更广范围的军事存在。第七,打民主与人权牌。<sup>②</sup>由此可见,奥巴马亚太战略的总体思路是,保持美国传统的结构性优势,开发新的政策工具和资源,积极推进新形势下的亚太战略目标,即:保持美国对地区事务的参与和领导,防止美国影响力下降和被边缘化;制衡力量和影响力快速上升的中国,应对多种安全挑战;促进美国在亚太的经济利益,有效牵制东亚合作。下面就对奥巴马政府塑造亚

---

<sup>①</sup> See, for instances, Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference, November 16, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press>; Remarks by the President in State of the Union Address, January 24, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>

<sup>②</sup> Kurt M. Campbell, "Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia," Testimony before the Subcommittee on Asia and the Pacific, House Committee on Foreign Affairs, Washington, DC, March 31, 2011, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/03/159450.htm>; Hillary Clinton, "America's Pacific Century." Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011.



太秩序的主要手段做一分析。

**同盟关系** 美国在亚太地区的安全同盟是其二战以后在本地区最重要的政治-安全资产。虽然这些同盟产生于冷战时代并服务于冷战的需要,但并没有随着冷战的谢幕而终结。相反,美国在后冷战时代谋求保持、调整 and 强化这些同盟关系,使其在新的国际形势下服务于美国的亚太和全球战略。奥巴马政府在 2010 年 5 月发表的《国家安全战略报告》称,“同盟是力量倍增器:通过多国合作与协调,我们行动的总体效应总是比单独行动的效应大”;美国与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国的同盟是“亚洲安全的基石和亚太地区繁荣的一个基础”,美国将“继续深化和更新这些同盟以反映本地区变化的动力和 21 世纪的战略趋势。”<sup>①</sup>2012 年 1 月出台的新战略指南文件也表示,“与盟友和伙伴网络密切合作,我们将继续促进以规则为基础的国际秩序,该秩序确保稳定,鼓励新兴力量的和平崛起、经济的蓬勃发展以及建设性的防务合作”。<sup>②</sup>

奥巴马政府采取了一系列举措来深化和更新同盟关系。一是重视促进盟友的能力建设,例如,与日本合作发展下一代导弹防御系统,与澳大利亚开展在网络空间的合作,与韩国加强反扩散合作,提升泰国和菲律宾打击暴力极端主义的能力,加强菲律宾的海上力量等等。二是重视与澳大利亚的安全关系。如果说后冷战时代克林顿政府和小布什政府都非常重视美日同盟的话,<sup>③</sup>奥巴马政府则出于美国亚太安全新布局的需要着力加强美澳同盟。2011 年 9 月,美国和澳大利亚举行的外长和防长会谈(“2+2 会谈”)在加强双边安全合作方面达成两个重要协议,一

---

<sup>①</sup> *National Security Strategy*, May 2010, p. 42, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

<sup>②</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011; U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, p. 2.

<sup>③</sup> 关于后冷战时代克林顿政府和小布什政府重新界定与加强美日同盟的举措,参见吴心伯,《太平洋上不太平-后冷战时代的美国亚太安全战略》,复旦大学出版社 2006 年出版。

是将网络战纳入美澳共同防御条约,这是美国首次与北约以外的国家开展这种合作;二是同意美海军陆战队进驻澳大利亚北部的达尔文基地,这是美军首次正式驻军澳大利亚,被认为是30年来美澳同盟关系最大的提升。奥巴马总统在2011年11月对澳大利亚的访问期间正式宣布了这项驻军计划。澳大利亚也着手调整国防布局以配合美国在本地区的军事战略。为显示美国对澳大利亚在其亚太战略中的地位的重视,美国军方还在2012年8月史无前例地任命一位澳大利亚将领担任美国陆军太平洋司令部副司令。三是美日同盟的调整。奥巴马执政后,由于2009年上台的民主党鸠山政府有意推行美亚平衡外交和在驻日美军基地搬迁问题上的态度变化,美日关系一度趋向冷淡。2010年鸠山下台和中日钓鱼岛撞船事件使美日关系有了转机。随着继任的菅直人政府和野田佳彦政府在外交安保上采取越来越向美靠拢的政策,美日同盟重新得到了调整和加强。2011年11月,野田在国内存在严重分歧的情况下基于战略考虑宣布日本将参加“跨太平洋伙伴关系协定”谈判。2012年4月,美日发表联合声明宣布,两国就驻日美军搬迁达成协议,9000名美军从冲绳迁至关岛、澳大利亚和夏威夷。另外,两国将在关岛以及北马里亚纳群岛建立日本自卫队和美军共同训练基地。后者反映了美日同盟的一个新趋向,就是为了应对中国力量的上升,美日同盟从过去注重分工协作到注重能力的联合与一体化。<sup>①</sup>日本面对中国的快速崛起越来越视中国为安全威胁、对华政策愈加强硬以及美国强化亚太战略、加强对华制衡,这两股趋势的结合重振了美日同盟,在主张美日共同制衡中国的美国分析家看来,这一发展对保持亚太地区“有利的军事力量对比和可靠的威慑力至关重要”。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Patrick M. Cronin, Paul S. Giarra, Zachary M. Hosford and Daniel Katz, *The China Challenge: Military, Economic and Energy Choices Facing the U. S. -Japan Alliance*, Center for a New American Security, April 2012, pp. 7, 9.

<sup>②</sup> Ibid., p. 8.

**伙伴关系** 美国的亚洲政策长期以来是以与盟国的双边关系为基础的。但是随着亚洲大国中国和印度的崛起、中等国家印度尼西亚和越南的发展,美国传统盟国在地区事务中的分量下降已是不争的事实。无论是应对美国金融危机,还是解决地区问题(如朝核问题),抑或是促进全球治理,中印等国的作用至关重要。奥巴马政府在传统的盟友关系基础上提出要重视与地区新兴力量发展伙伴关系,是对亚洲政治、经济和安全格局变化的反应,既显示出其外交思维中务实的一面,也带有鲜明的地缘政治的考虑。

在奥巴马政府谋求发展伙伴关系的努力中,印度、印尼、越南是三个重要对象。美国与印度关系的实质性改善与发展始于小布什政府时期,在奥巴马执政后得到延续。希拉里·克林顿在2009年7月访问印度之前表示,要开启美印关系“3.0版”时代,在访印期间提出在要内容广泛的国际事务中与印开展合作,让印度成为美国的“全球伙伴”。实际上,发展“战略伙伴关系”是奥巴马政府对美印关系的定位。奥巴马政府在其《国家安全战略报告》中称,“美国和印度正在建立战略伙伴关系,它基于我们共同的利益,我们作为世界上最大的两个民主国家的共同价值观,以及两国人民之间的密切联系”。<sup>①</sup> 2010年6月,美印启动了战略对话,以推动两国战略伙伴关系的发展。奥巴马表示,“印度是可以信赖的全球性大国,美国与印度的关系将重新塑造21世纪亚洲乃至全球的国际关系”。<sup>②</sup> 2012年1月美国国防部公布的《战略指南》更宣称,美国投资于与印度的长期的战略伙伴关系,以提升印度作为“地区经济之锚和更广泛的印度洋地区安全提供者”的能力。<sup>③</sup> 2010年11月,奥巴马访问印度,为提升双边关系推出了两项重大举措,一是表态支持印

---

<sup>①</sup> *National Security Strategy*, May 2010, p. 43.

<sup>②</sup> 中国经济网北京2010年6月4日讯(记者王丰),“奥巴马确定11月份访问印度,欲战略联手重塑亚洲,”[http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201006/04/t20100604\\_21483120.shtml](http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201006/04/t20100604_21483120.shtml)

<sup>③</sup> U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, January 2012, p. 2.

度成为改革后的联合国安理会常任理事国,二是宣布放宽自 1998 年以来美国实施的对印度的技术出口限制,取消了印度购买“双用途”技术的禁令。2011 年 1 月,美方正式宣布了对印度战略高科技贸易解禁的措施。美印军事交流与合作也发展迅速。美印越来越频繁地举行双边和多边联合军事演习,美国对印度出售的军火越来越多,2011 年,印度成为美国对外军售的第二大客户。美方还提议与印度在国防装备上进行联合研发与合作生产。值得注意的是,与小布什政府一样,平衡和牵制中国在亚洲不断增强的实力和影响力是奥巴马政府对印政策的重要考虑,无论是积极发展与印度的军事合作,还是鼓励印度在东亚地区事务中发挥更大的作用,都带有制衡中国的强烈色彩。

作为世界上最大的伊斯兰教国家、东盟的头号大国和 20 国集团的成员,加之在东南亚重要的地理位置,印尼也是奥巴马政府重视的亚洲新兴大国。奥巴马政府在其《国家安全战略报告》中称,印尼将成为处理地区和跨国问题上“越来越重要的伙伴”。<sup>①</sup> 奥巴马政府希望通过与印尼关系的发展改善同伊斯兰世界的关系、推动打击东南亚的恐怖主义和极端主义,以及影响东盟的内部发展和对外关系,诸如东盟在东亚合作中扮演的角色以及东盟的对华关系。奥巴马在 2010 年 11 月访问印尼期间,与印尼总统苏西洛签署了一份旨在提升双边合作的“全面”伙伴关系协议,承诺要促进两国在贸易、投资、教育、能源、环境、国家安全等领域展开全方位合作。为推动两国在上述领域的合作,美国和印尼成立了联合委员会,下设民主、环境、安全、能源、教育以及贸易与投资等六个小组,委员会每年召开一次会议,由两国外长共同主持。作为与印尼发展更加密切的合作关系的步骤的一部分,美国军方在 2010 年夏天恢复了同印尼特种部队的关系。奥巴马还在 2011 年 11 月出席在印尼召开的东亚峰会期间宣布美国向印尼出售 24 架翻新的 F-16C/D 型战

---

<sup>①</sup> *National Security Strategy*, May 2010, p. 44.

机的决定。近年来,美国与印尼还一直在举行双边和多边的军事演习。不过值得注意的是,印度尼西亚在与美国发展“全面伙伴关系”的同时,也警惕被华盛顿利用来牵制中国,例如,印尼作为 2011 年东亚峰会的主办国就抵制了美国和一些东盟国家要将南海问题纳入峰会日程的压力,印尼对奥巴马政府强化亚太战略的某些军事举措(如在澳大利亚达尔文驻军)也持保留态度。

美越关系的进展更加引人注目。2010 年奥巴马政府发表的《四年防务评估报告》称,将与越南发展“新的战略关系”。<sup>①</sup> 2011 年 8 月,克林顿国务卿在越南国庆祝词中强调,两国正继续合作,努力拓宽合作领域,建设美越“战略合作伙伴关系”。<sup>②</sup> 美越关系的发展主要体现在安全和地区事务中。在军事安全领域,两国建立了政治、安全和战略对话机制,以及定期的国防部长级安全会议。<sup>③</sup> 美国军舰访问越南港口,并与越南在南海举行联合军事演习。2011 年 9 月,两国签署了《防务合作谅解备忘录》,该备忘录内容包括双方共同“保证海上安全”、“为维护地区安全交换信息”等,被视作两国军事交流升级的标志。为推动该防卫合作协议的落实,2012 年 6 月,美国国防部长帕内塔访问越南,并到访了越战期间曾为美军基地的金兰湾,越南也将金兰湾对美国的维修和补给船开放。此外,美越还在 2010 年 3 月签订了《民用核能合作谅解备忘录》,包括分享核燃料和核技术,开展核相关技术的交流,并在核安全、核存储以及相关教育领域进行合作。在地区事务上,美越合作主要体现在南海问题上。美国要借插手南海问题实现“重返亚洲”的战略,越南则要借美国牵制中国。2010 年 7 月在越南举行的东盟地区论坛会议上,克林顿国务卿公开支持越南在南海问题上的立场,明确表现出美国要积极介入南海争端

---

① U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, p. 59.

② “Hillary Rodham Clinton Press Statement on Vietnam’s National Day”, August 31, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/08/171323.htm>

③ 刘卿,“美越关系新发展及前景”,《国际问题研究》2012 年第 2 期,第 91 页。

的姿态。美国与越南及其它一些东盟国家在南海问题上保持着密切的磋商,利用每年的东盟地区论坛、东亚峰会等场合对华施压。另外,美国还极力将越南拉进“跨太平洋经济伙伴协定”,鼓励越南在该协定的谈判中发挥“准伙伴”的作用。美国还通过“湄公河下游倡议”与越南开展在环境保护、医疗、教育、基础设施等领域的合作。总体而言,美国重视对越关系主要是基于战略考虑,越南的地缘战略位置、与中国在南海的纠葛及其强烈的对华防范心理,这些都有助于美国强化其亚太战略、推进对华制衡目标。

**对华关系** 在奥巴马政府的亚太战略中,中国既是美国谋求发展伙伴关系的“关键玩家”之一,也是要进行制衡的重点对象,而后者随着其亚太战略的强化表现得十分突出。奥巴马政府上台伊始,面对严峻的金融和经济危机以及全球问题的挑战,有意加强与中国的合作,视中国为美国在全球事务中的伙伴,将对华关系置于外交日程的优先位置。在此背景下,中美关系实现了从小布什政府到奥巴马政府的平稳过渡,从而打破了冷战结束后美国政权更替必定会引起中美关系动荡的怪圈。中美两国领导人较快地就两国关系的发展方向达成了重要共识—发展“积极的、合作的、全面的”中美关系。奥巴马政府还将小布什政府时期建立的两个重要的中美对话机制—“中美高层对话”和“中美战略经济对话”—合并成“中美战略与经济对话”,作为增进了解、促进合作、解决分歧的重要手段。两国在应对国际金融危机和改革国际金融体系等问题上的合作也卓有成效。奥巴马总统还在执政的第一年访问了中国。但是,从2010年起中美关系的发展势头出现变化。美国对台军售、奥巴马会见达赖、“天安舰”事件、中日钓鱼岛争端、延坪岛炮击事件等不断冲击着双边关系。这些事件有些是老问题,有些是新问题,有些是双边问题,有些是第三方问题。对台军售和奥巴马会见达赖反映了美国对华政策的惰性,显示奥巴马政府在新的形势下不能以新的思维处理对华关系中的老问题;而美国积极利用朝鲜半岛问题和钓鱼岛问题则暴露了奥巴马政府竭力巩固同盟关系、削弱

中国的地区影响力的政策动向。更重要的是,中美关系的挫折导致了奥巴马政府内部对华事务权力格局的变化,对华政策的主导权从白宫国家安全委员会易手于国务院,一些主张积极发展对华合作关系的官员离开了政府,对华强硬派克林顿国务卿和负责东亚事务的助理国务卿坎贝尔开始主导对华政策。

在此背景下,美国对华政策发生了一系列重要变化。首先是指导思想的变化。奥巴马政府执政之初,确立了以积极的姿态扩大中美交往与合作的对华政策方针。然而到了2011年初,坎贝尔公开提出美国对华政策的新方针,即“基于现实,关注结果,忠于我们的原则和利益”。<sup>①</sup>这个新方针的要义是,美国对同中国的关系不能抱有幻想,对华交往不能为了交往而交往,要积极追求实现美国的政策目标,不能为了搞好对华关系而牺牲美国的原则(如在人权问题上)和利益(如在对台军售问题上)等。虽然2011年初胡锦涛主席访问美国期间与美方达成了建设“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”的共识,但美方处理对华关系的消极思维依旧。其次是政策重点的变化。在奥巴马执政的第一年,对华政策更多关注全球治理问题,如经济复苏、气候变化、大规模杀伤性武器的扩散等问题,希望中国在应对这些挑战上与美国和国际社会合作,发挥负责任的领导作用。<sup>②</sup>美国对华关系被置于全球的大视野中。然而,从2010年开始,奥巴马政府对华政策越来越关注中国在亚太地区力量和影响力的上升及其对美国的影响,关注如何有效应对这一局面。对华关系被置于亚太地区格局中,中国更多地被看作是美国在亚太地区的竞争者。第三是政策态势的变化。奥巴马执政之初,基于较强的全球治理理念,对华政策呈现合作态势。2010年以后,现实主义思维突出,对中美力量对比的变化趋势十分

---

<sup>①</sup> Kurt M. Campbell, “Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia.” 之后克林顿国务卿也在“美国的太平洋世纪”一文中对此原则作了阐述, Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

<sup>②</sup> *National Security Strategy*, May 2010, p. 43.

敏感,对华政策的制衡态势越来越明显。<sup>①</sup>

总体而言,奥巴马政府的对华政策是一个复杂的矛盾体。它的理念基础中既有自由主义和全球治理的成分,又有现实主义成分,但总体上以后者居多;它的目标既包括促进共同利益,又包括关注力量对比的变化,近年来后者更突出;它的关注点涵盖双边、亚太和全球层面,而以亚太层面为重。美国对华政策这种内在的矛盾性反映出中美关系正处在一个特殊的阶段:中国力量快速上升并保持良好的发展态势,美国发展速度趋缓,因而产生一种被中国超越的战略焦虑感。既要在经济和国际事务中借力中国,又要在安全和外交上制衡中国,如何二者兼顾,美国决策者尚未设计出一个理想的方程式。

**地区多边架构** 奥巴马政府亚太战略的重要目标就是建立一个跨太平洋的伙伴关系和地区机制的网络,地区机制与地区规范和伙伴关系一道被认为是构建一个“开放、公正和可持续的”亚太地区秩序的基础。<sup>②</sup> 奥巴马政府希望以这些机制为依托的地区架构不仅能够促进其经济与安全利益,而且也能促进其价值观,因此与小布什政府轻视地区机制的做法不同,奥巴马政府表现出积极参与和培育地区多边架构的姿态。为此,国务院还进行了机构重组,设立了负责东亚和太平洋多边事务和战略的助理国务卿帮办职位,并在东亚和太平洋事务局新设置了一个多边

---

<sup>①</sup> 奥巴马政府对华思维的变化也反映在一些政府官员的公开讲话中。在2010年底之前,克林顿国务卿的讲话都把中国访在与印度、印尼等美国要与之建立伙伴关系的国家之列。然而,从2011年开始,克林顿、坎贝尔、多尼隆等在公开讲话中,不再将印度、印尼等国放在一起,而是将中国单列,并强调对华关系的复杂性和竞争性。—Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”, address at Imin Center-Jefferson Hall, Honolulu, January 12, 2010; Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” remarks at Kahala Hotel, Honolulu, October 28, 2010; Kurt M. Campbell, “Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia”; Hillary Clinton, “America’s Pacific Century;” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011; Tom Donilon, “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia”, Remarks at Center for Strategic and International Studies, November 15, 2012.

<sup>②</sup> “Remarks by Hillary Clinton in Phnom Penh, Cambodia”, July 12, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/07/194909.htm>



事务办公室,负责处理与本地区多边机构按相关的事务。

鉴于奥巴马政府强化亚太战略的切入点是东南亚,因此美国首先积极参与和创设与东盟相关的地区机制。克林顿国务卿表示,美国视东盟为亚太地区正在出现的地区架构的“支点”,对处理诸多政治、经济和战略问题不可缺少。国家安全事务顾问多尼隆称:“我们的目标是支持和加强作为一个机构的东盟,这样它就能够更加有效地促进地区稳定、政治与经济进步、人权和法制。”<sup>①</sup>美国在2009年7月加入了《东南亚友好合作条约》,从而获得了参加东亚峰会的资格。同年11月,奥巴马总统出席了首届美国-东盟领导人会议举行,此后每年举行一次。2010年6月,美国在东盟总部所在地雅加达设立了驻东盟办事处,以加强与东盟的联系,并在次年由美军太平洋司令部派驻联络官,旨在强化与东盟的军事联系。美国国防部长盖茨参加了2010年10月首次举行的东盟防长扩大会,推动将人道主义援助与救灾、海上安全、军事医学、反恐和维和行动等5个领域作为优先合作选项。2011年10月,美国国防部长帕内塔出席了首次美国-东盟防长非正式对话,他向东盟防长们传递了美国将保持其在亚太的强有力的军事存在的决心和与东盟密切合作的意愿,并与他们探讨了海上安全问题。美国还与东盟合作,对东盟地区论坛进行改革,以增强其行动力,拓展其议程,使之更关注跨国和非传统安全挑战。美国积极推动东盟地区论坛在救灾、海上安全、不扩散、打击跨国犯罪以及预防性外交等方面的作为。2010年7月,克林顿国务卿在参加东盟地区论坛外长会议时,表明了美国积极介入南海问题的姿态和在东盟地区论坛上凸显南海问题的意图。此外,美国还在2009年设立了“湄公河下游行动倡议”,以加强越南、泰国、柬埔寨、老挝这四个湄公河下游国家在互联互通、卫生、教育和环境等领域的合作和能

---

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” remarks at Kahala Hotel, Honolulu, October 28, 2010; Tom Donilon, “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia”, Remarks at Center for Strategic and International Studies, November 15, 2012.

力建设。缅甸在2012年7月加入了这一倡议。2012年7月,克林顿又在金边宣布了美国的“亚太战略接触倡议(Asia-Pacific Strategic Engagement Initiative, AP-SEI)”,这是一个新的援助项目,旨在“应对当前迫切的双边和跨国问题,并使得美国及其伙伴能够维持地区稳定和支持一个包容性的地区经济”。<sup>①</sup> 该项目提供的援助主要涵盖六个方面:地区安全合作、经济一体化与贸易、湄公河下游的参与、应对跨国威胁、民主发展、处理战争遗留问题等,其中大多数项目都是与东南亚相关的。为凸显奥巴马政府对东南亚的持续重视,美国还宣布要在3年的时间里通过“亚太战略接触倡议”向“湄公河下游行动倡议”提供5000万美元的援助。在2012年11月举行的美国-东盟领导人会议上,美国发起了“扩大的经济接触倡议”(Expanded Economic Engagement Initiative),该倡议旨在为使东盟国家承担高标准的贸易义务提供能力建设和技术支持,将优先推进谈判《美国-东盟贸易便利协定》、《美国-东盟双边(地区)投资条约》以及《美国-东盟信息与通讯技术协定》。<sup>②</sup>

在美国要积极参与和培育的地区机制中,东亚峰会居于核心位置。原本由东盟10国以及中、日、韩、澳、新、印参加的东亚峰会,本来是讨论推进东亚合作进程、促进东亚共同体建设的论坛,东盟在其中发挥领导作用,但2010年10月美国首次参加东亚峰会时,即表示希望峰会成为一个讨论“共同关心的迫切的战略和政治问题”——如核不扩散、海上安全、气候变化——的论坛。<sup>③</sup> 2011年11月,奥巴马总统首次出席了东亚峰会,再次呼吁峰会拓展讨论范围,关注本地区面临的战略与安全挑战。奥巴马在峰会上着重提出海上安全、核不扩散、灾害应对和人道主义救援三大

---

<sup>①</sup> U. S. Department of State, Office of the Spokesperson, “Asia-Pacific Strategic Engagement Initiative”, July 13, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/07/194960.htm>

<sup>②</sup> U. S. Department of State, Office of the Spokesperson, “U. S. Institutional Support for ASEAN”, Washington DC, November 19, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/11/200825.htm>

<sup>③</sup> Kurt M. Campbell, “Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia.”

议题,以推动将峰会打造成—个战略安全论坛。<sup>①</sup> 多尼隆在解释美国的这一立场时表示,亚太经合组织给本地区的领导人提供了处理经济和贸易问题的机会,外交和国防部长们则在东盟地区论坛和香格里拉对话会面,而除了东亚峰会外,地区各国领导人磋商政治事务没有别的渠道,因而东亚峰会应该成为这样一个论坛。<sup>②</sup> 事实上,随着美国将东亚峰会作为推进其地区战略的重要抓手,峰会不仅面临着重新定位的压力,东盟在其中的主导地位也面临着挑战。

在克林顿政府时期,亚太经合组织在美国的亚太战略中占有重要位置,华盛顿力图利用这一机制推进亚太地区的贸易和投资自由化,构建“新太平洋共同体”。奥巴马政府—方面表示要巩固亚太经合组织作为亚太地区首要的经济机制的作用,推动发达经济体和新兴经济体共同促进开放的贸易与投资,并在2011年在夏威夷举办了亚太经合组织领导人会议。另—方面,奥巴马政府积极推进“跨太平洋伙伴关系协定”,试图通过打造—个高标准、基础广泛的自由贸易协定以为未来的亚太自由贸易区奠定基础。实际上,鉴于亚太经合组织成员在实现既定的贸易与投资自由化目标上存在的分歧,美国对该机制的兴趣早已淡化,而“跨太平洋伙伴关系协定”因其在实现美国在亚太地区多种利益目标的工具价值而受到奥巴马政府的青睐,这点将在后文中进一步分析。

总体看来,奥巴马政府参与和培育地区多边机制的举措有两大特点,—是着重抓安全机制,二是谋求塑造这些机制的议程。美国促进地区安全机制建设的主要动机,—是利用这些机制作为处理美国安全关切的手段,二是以此为抓手,塑造地区安全秩序,使之朝着对己有利的方向发展。

---

<sup>①</sup> The White House, Office of the Press Secretary, November 19, 2011, “East Asia Summit,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit>

<sup>②</sup> Tom Donilon, “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia”, Remarks at Center for Strategic and International Studies, November 15, 2012.

**贸易和经济政策** 在经济政策方面,鉴于亚太地区对美国经济发展首屈一指的重要性,奥巴马政府致力于促进美国对亚太的出口,谋求制定对美有利的经济贸易规则,塑造美国主导的地区经济合作格局。要实现奥巴马总统提出的5年出口倍增计划,关键是扩大对北美(加拿大和墨西哥)和东亚(中国、日本、韩国、东南亚)的出口。鉴于中国既是美国出口增长最快的市场,又是美国贸易顺差的最大来源,奥巴马政府一方面通过中美战略与经济对话等机制促使中国更多进口美国产品,另一方面频频对华使用贸易救济措施,限制从中国的进口,以促进美国的制造业复苏和就业增长。奥巴马政府还游说美国国会在2011年通过了小布什政府2007年与韩国签署的《美韩自贸协定》,该协定将在5年内取消95%的美国对韩出口商品的关税,从而使美国对韩商品出口增加100亿美元,支撑7万个美国工作岗位。<sup>①</sup> 作为2011年亚太经合组织峰会的东道主,美国推动APEC为亚太地区设置21世纪的议程,聚焦高质量的经济增长,即平衡、包容和环境可持续的增长。<sup>②</sup> 华盛顿希望利用亚太经合组织发挥自身的比较优势。如同上个世纪90年代美国利用APEC推动世界贸易组织达成《信息技术协定》,从而有利于美国发挥其信息技术优势一样,如今奥巴马政府希望利用APEC扩大环保产品和服务的市场准入,以发挥美国在这方面的优势。在2011年11月13日召开的第19次领导人非正式会议以“紧密联系的区域经济”为主题,主要讨论亚太地区经济增长、区域经济一体化、绿色增长、能源安全、规制合作等议题。会议发表的《檀香山宣言》同意,2012年将为制定一个对实现绿色增长和可持续发展目标有直接和积极贡献的APEC环境产品清单而开展工作,并根据各成员经济状况,在不影响各成员在世贸组织的立场的情况下,在2015年年底前将这些产品的实施税率降至5%或以下。《宣言》还提到,APEC成员要加强规制改革和规制衔接,以防止不必要的贸易壁垒抑制经济

---

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

<sup>②</sup> Robert D. Hormats, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference.

增长和就业。

对奥巴马政府来说,最重要的地区经济政策工具还是“跨太平洋伙伴关系协定”。TPP 最初是由智利、新西兰、新加坡和文莱四国于 2005 年 6 月签订、2006 年 5 月生效的一个促进经贸互惠与合作的协定。2009 年 11 月奥巴马宣布加入 TPP 的意向以来,美国一直在积极推进并主导该协定的谈判,旨在将其打造成亚太地区范围最大、起点最高的自由贸易安排。2011 年 11 月,奥巴马又选在夏威夷 APEC 峰会召开之际宣布与有关国家达成 TPP 基础框架<sup>①</sup>,以凸显美国对 TPP 重视。参加基础框架谈判的国家曾计划在 2012 年形成该协定的法律文本,但实际上并未如期实现这一目标。在奥巴马政府眼中,TPP 能为美国带来至少如下的重要利益。首先,美国希望该协定将大大促进其对本地区的出口,创造更多的就业,从而有利于美国的经济复苏。奥巴马在达成 TPP 基础框架之后坦言,该协定将帮助美国实现出口翻番的目的,将支撑美国数以百万计的工作机会。其次,重订游戏规则。在该协定的谈判中,美国通过将知识产权保护、劳工标准、环境标准纳入其中,以提高美国企业的竞争优势,更好地保护美国的知识产权。第三,希望以此牵制东亚合作,重振亚太合作。美国担心东亚经济合作的发展不仅会削弱其与本地区的经济联系,更使中国成为地区经济的中心,从而降低美国对地区事务的影响力。华盛顿的如意算盘是,随着东亚国家如新加坡、马来西亚、越南、文莱、日本等加盟 TPP,东亚合作的动力将大大减少,而美国主导的亚太合作将获得新的动力。第四,该协定还将加深美国与亚太一些国家的联系,有助于巩固美国在本地区的政治与安全上的影响力,维持美国在地区事务中的主导地位。

---

<sup>①</sup> 这些国家包括澳大利亚、文莱、智利、马来西亚、新西兰、秘鲁、新加坡和越南等。日本、墨西哥、加拿大也在 TPP 基础框架达成后宣布要加入跨太平洋伙伴关系协定的谈判。基础框架指出 TPP 核心议题包括:贸易协定、工业产品、农业、纺织、知识产权、技术性贸易壁垒、劳工和环境。—中新社檀香山 2011 年 11 月 12 日电(记者孙宇挺),“奥巴马称,TPP 基础框架达成,明年之前形成法律文本,”中国新闻网 <http://www.chinanews.com/gj/2011/11-13/3456470.shtml>

**更广泛和更强大的军事存在** 奥巴马政府强化亚太战略最主要的措施是在军事领域。随着美国结束伊拉克和阿富汗两场战争,其军事部署的重点开始向亚太转移。2012年1月美国国防部公布的新战略指南文件《维持美国的全球领导地位:21世纪防务的优先任务》表示,需要根据变化的地缘政治环境和变化的预算条件评估美国的防务战略,虽然美国军队将继续在全球部署,但“将不可避免地向亚太地区再平衡”。<sup>①</sup> 虽然美国面临着紧缩军事预算的压力,但奥巴马政府明确表示这不会影响到对亚太的军事投入。奥巴马在2011年访问澳大利亚时在对澳议会的演讲中强调:“当我们考虑我们武装力量的未来时,我们已经开始了一项评估,以界定未来10年我们最重要的战略利益,指导我们防务的优先任务和开支。随着我们结束今天的战争,我已经指示我的国家安全团队把我们在亚太地区的存在和使命作为一项最优先的课题。因此,削减美国的防务开支不会——我再说一遍,不会——影响我们在亚太的投入”。<sup>②</sup>

新战略指南文件认为,要维持亚太的和平与稳定、商业活动的自由开展以及美国的影响力,部分取决于潜在的军事能力和军事存在的平衡。因此,奥巴马政府的新亚太军事战略主要围绕如何提升美国在亚太的军事能力和军事存在。这种调整主要体现在以下几方面。

首先,增加在亚太的军事部署。目前美国海军在太平洋和大西洋的部署大约是一半对一半,根据新的计划,到2020年,美国海军60%的水面舰只和潜艇将集中到亚太地区,包括11艘航母中的6艘。为提升作战能力,美国将更新诸多武器装备,如第5代战机(F-22和F-35),改良型的弗吉尼亚级潜艇,新的电子战和通

---

<sup>①</sup> U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, January 2012, p. 2.

<sup>②</sup> The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama to The Australian Parliament”.

讯能力,改进的精确制导武器等。<sup>①</sup>实际上,美国军方已计划于2017年前在太平洋基地部署B-2、F-22、F-35三种隐形战机,特别是在日本的美军岩国基地部署新型隐形战机F-35,这是该型战机首次海外部署。随着美军撤离伊拉克和阿富汗,美国陆军和海军陆战队在亚太地区的存在将会扩大。这意味着亚太将成为美国全球军事部署的重点。

其次,加强在东南亚和印度洋的军事存在。长期以来,美国在亚太的军事部署集中在东北亚,以应对朝鲜半岛和台湾海峡的军事冲突为要旨,在新的安全环境下,美军更多关注东南亚和印度洋。为此目的,美国宣布要在新加坡部署濒海战斗舰,在澳大利亚的达尔文常驻美国海军陆战队,以轮换部署的方式扩大在菲律宾的军事存在。为凸显美国在本地区的军事存在,美军有意以港口访问和临时使用的方式重返其在菲律宾、越南和泰国的军事基地,并与东南亚的盟友经常地、无缝地开展行动,包括增加联合训练的机会,进行新的联合巡逻和演习等。

第三,提升美国对付“冲突和胁迫”的威慑能力,确保美国的军事能力、军事基地和作战理念能够在—个美军的进入和自由行动会遭到挑战的环境中获得成功。<sup>②</sup>为此目的,美国积极加强美军及盟友的导弹防御能力,采取措施更好地分散关键的军事资产和兵力(如将驻冲绳美军迁至第二岛链),加固军事设施,提高远程情报、侦察、监视能力,加强打击平台建设,发展新的“空海一体战”概念。

这里值得关注的是“空海一体战”构想。在冷战时期,美国为了对付苏联强大的地面军事力量,曾提出过“空地一体战”概念,冀图借助空中与地面力量的有效配合来削弱苏联的地面军事优势。在新的安全环境下,鉴于中国、伊朗等国发展“反介入”和“区域拒止”能力,美国军方提出了“空海一体战”的构想。美国国防部

---

<sup>①</sup> Speech at Shangri-La Security Dialogue by Leon E. Panetta, June 2, 2012, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681>

<sup>②</sup> Michele Flournoy, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference.

在2010年2月发表的《四年防务评估报告》中首次表示,空军和海军正一起发展新的联合空海作战的概念,探讨为应对不断增长的对美军行动自由的挑战,两大军种应如何整合在所有的作战领域—空中、海上、陆地、太空和网络空间—的作战能力。<sup>①</sup> 2011年夏,新上任的国防部长利昂·帕内塔批准了“空海一体战”的构想,随后五角大楼便成立了空海一体战办公室来负责贯彻这一理念。2012年1月,美国国防部公布了具体体现该构想的《联合作战介入概念》(the Joint Operational Access Concept)。根据美国军方的介绍,“空海一体战”的核心理念包括“网络化、联合、深入打击”。“网络化”是指通过建立稳固的通讯网络,加强个人与组织的联系,使得空军和海军能够有效地开展跨领域作战,破坏敌人的反介入和区域拒止能力。“联合”是指空军和海军在作战行动中密切协调,如通过网络和水下行动破坏防空系统,或通过空中打击消除潜艇或鱼雷威胁。“深入打击”是指向任何需要破坏的敌军系统发动进攻,以进入达到行动目标所需的争夺地区。基于上述作战理念,美国空军和海军在实施“空海一体战”时将在3个方面开展行动,即“破坏”—进攻敌方战斗网络,尤其是破坏情报、监视和侦察系统以及指挥控制系统;“摧毁”—压制敌方武器运输平台,如舰船、潜艇、飞机和导弹发射架等;“消除”—保护联合部队不受对手攻击。<sup>②</sup>

第四,举行更多和更大规模的军事演习。美军相信,其在亚太地区举行的单边、双边和多边军事演习能够强化美国的威慑力,增强盟友的防务能力,提升同盟的凝聚力。<sup>③</sup> 例如,2012年美国在亚太举行的双边和多边演习的规模与数量都有

---

<sup>①</sup> U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February, 2010, p. 32, <http://www.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>

<sup>②</sup> General Norton A. Schwartz and Admiral Jonathan W. Greenert, “Air-Sea Battle: Promoting Stability in an Era of Uncertainty,” February 20, 2012, <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=1212>.

<sup>③</sup> U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, January 2012, p. 5.



所扩大,其中“环太平洋军演”有22个国家参加,参加演习的共有42艘水面舰只、6艘潜艇、200余架飞机和2.5万名军人,是1971年这一演习开始以来规模最大的一次。

**打民主与人权牌** “民主与人权牌”是奥巴马政府亚太战略的重要组成部分。希拉里·克林顿声称,“作为一个国家,我们最强有力的资产是价值观的力量—尤其是我们对民主和人权的坚定支持”,这甚至比军事能力和经济规模更加重要。<sup>①</sup>奥巴马政府在亚太地区打人权和民主牌的对象是中国、越南、缅甸和朝鲜,但手段各不相同。对中国,奥巴马政府一开始主要关注应对金融危机和全球气候变化,因而淡化在人权和民主问题上的分歧。但是在2009年11月奥巴马的中国之行和2010年初的“谷歌事件”中,美国开始在信息自由上做文章。从2011年起,随着所谓“阿拉伯之春”在中东北非的蔓延,奥巴马政府在人权和民主问题上对华立场趋向高调和强硬,克林顿国务卿更在2011年5月举行的第三届中美战略与经济对话上就人权问题对华发难,她还在2012年7月对蒙古的访问中含沙射影地攻击中国模式。对越南,美方以发展战略伙伴关系为诱饵,要求越方保护人权和促进政治自由。2011年,美国国会通过《越南人权制裁法案》、《2011年越南人权法案》等,要求国务院处理对越关系时将越南违反人权和宗教自由因素考虑进去。奥巴马政府也一再强调,人权问题阻碍了美越双边关系的快速发展,如果越南不进行新一轮政治改革,那么美越关系只能原地踏步。<sup>②</sup>对朝鲜,虽然美国国会和行政部门不断在人权问题上对其公开抨击,但美国对朝主要关切是安全问题,人权问题既非华盛顿的优先目标,美国也缺乏有效的施压手段。

奥巴马政府的“民主与人权牌”在缅甸取得了明显进展。奥巴马执政后调整

---

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

<sup>②</sup> 刘卿,“美越关系新发展及前景”,第97页。

了美国对缅政策,由以制裁为主的孤立打压向制裁加接触的“务实接触”方向转变。<sup>①</sup> 2009年11月和2010年5月,坎贝尔两次访问缅甸,与时任总理登盛、反对派全国民主联盟主席昂山素季等会谈。2009年8月,美国参议员吉米·韦布(Jim Webb)也访问缅甸,与军政府最高领导人丹瑞大将长谈。坎贝尔和韦布的访问都旨在了解缅甸国内政治动向,敦促缅甸军政府实行政治改革。2010年11月缅甸举行受到民主联盟抵制的大选后,美国不承认大选结果,但随着新政府上台后改革步伐的迈进,奥巴马政府的态度发生改变。2011年8月,奥巴马政府任命米德伟(Derek Mitchell)为缅甸问题特使,标志着美国对缅接触机制化。9月,美国邀请赴纽约参加联合国大会的缅甸新外长吴温纳貌伦访问国务院。2011年11月,克林顿国务卿访问缅甸,表示如果缅甸方在美国关切的一系列问题上(如停止缅甸与朝鲜的军事合作、释放政治犯、与少数民族和解等)作出回应,奥巴马政府将采取新的举措推进对缅关系。2012年5月,奥巴马总统提名米德伟出任美国驻缅甸大使,缅甸外长吴温纳貌伦也受邀正式访问美国,这标志着美缅外交关系的全面恢复。在提升与缅甸的政治互动的同时,奥巴马政府还逐渐扩大对缅甸的援助,并取消了对缅甸金融和投资领域的制裁,鼓励美国企业到缅甸投资和开展贸易。2012年9月,昂山素季访美并与奥巴马会面,缅甸总统吴登盛赴纽约出席第67届联合国大会,成为46年来首位访美的缅甸最高领导人。11月,奥巴马访问缅甸,成为首位访问缅甸的美国总统,这标志着美缅关系取得了重大进展。此外,美国军方也在考虑开启与缅甸的军事关系,五角大楼邀请缅甸观摩2013年“金色眼镜蛇”亚太多国联合军演,但内容仅限于人道主义救援救灾及军队医疗救助。美军还将对缅甸军队进行“非杀伤性”培训,帮助其推进防务改革,提升其人道主义救援能力。

应该看到,美国对缅甸大打“民主与人权牌”、积极改善美缅关系的背后有着

---

<sup>①</sup> 杜兰,“美国调整对缅甸政策及其制约因素”,《国际问题研究》2012年第2期,第41页。

重要的地缘政治利益。缅甸地处南亚次大陆和中南半岛之间,是中国走向印度洋的必经之地,战略位置十分重要。中国是缅甸的近邻,是其最大的贸易伙伴和最大的投资国,对缅甸有着重要的政治和经济影响力,缅甸成为中国走向印度洋的重要通道。而从缅甸西部港口到中国昆明的中缅油气管道的修建,还增加了中国石油和天然气输入的通道,改善了我国能源供应的安全性。美国加紧改善与缅甸的关系,无疑有削弱我国在中南半岛的影响力、牵制我国进入印度洋和制约我国能源供应安全的战略考虑,这符合美国亚太再平衡战略中制衡我国的重要目标。

## 对亚太地区秩序的影响

从奥巴马政府的理念阐述和政策实践看,美国所追求的亚太秩序是以霸权秩序为核心,以共同体秩序和大国协调秩序为外壳,并带有两极秩序的元素。那么,奥巴马政府亚太再平衡战略的实施对地区秩序产生了哪些影响呢?

首先是强化了地区秩序中的安全因素和美国对地区事务的影响力。二战以后美国处理亚太事务的基本逻辑是安全,美国的军事优势是亚太地区秩序的突出特征。但是随着冷战的结束、中国经济的蓬勃发展、亚太以及东亚经济合作的推进,亚太事务中的安全因素减少,经济因素增多,美国安全优势与地区发展的关联度下降,美国对地区事务的影响力弱化。奥巴马政府一开始的亚太政策思路是在经济和外交上重视亚太,通过加强与亚太的经济联系扩大美国的出口,重振美国经济,提升美国就业;通过外交上积极参与亚太事务防止美国被边缘化,影响亚太地区的发展,更好地促进美国在亚太的利益。由于伊拉克和阿富汗问题的牵制,奥巴马政府一开始并不突出对亚太的安全关注。但是一系列事态的发展改变了美国的亚太政策轨迹。2010年8月美国作战部队撤出伊拉克和2011年6月美国启动从阿富汗

汗撤军进程使奥巴马政府结束两场战争的计划有了眉目,美国开始摆脱中东和中亚的战略牵制,可支配的军事资源多。另一方面,2010年亚太地区一系列突发事件——“天安舰”事件和延坪岛炮击事件的爆发,南海纷争的激化,中日钓鱼岛争端所引起的外交纠纷——使奥巴马政府找到了“重返亚太”的新的切入点,那就是打美国一向擅长的安全牌,于是美国亚太战略大幅度向地区安全纬度倾斜。

通过增加在亚太的军事部署,加强在东南亚的军事存在,深化与传统盟友如日本和澳大利亚的防务合作,扩大安全伙伴关系,美国首先强化了其主导的安全体系,巩固了其在地区安全中的优势地位。同时,华盛顿也利用地区的冲突和纷争将这种优势转化为对地区事务的影响力。在经济发展成为地区事务的中心议题、中国崛起为地区经济中心以及东亚经济合作不断深化的背景下,美国打出的一系列安全牌重新设定了地区议程,凸显了地区事务中的安全因素,并使美国的盟友、伙伴和其他国家认识到美国才是地区的稳定器,才是地区事务的中心。对主要凭借经济手段来提升在地区事务的地位的中国来说,地区秩序的安全化削弱了中国的地区影响力,同时,作为非东亚国家,美国地区作用的突出也弱化了东亚国家的向心力和凝聚力,在一定程度上牵制着东亚合作的发展。

其次,通过构建“美国 + 盟友 + 伙伴”的关系网络,巩固了美国对地区秩序的主导地位。秩序是通过正式或非正式的制度安排来体现的。在政治安全领域,美国在亚太地区传统的政策依托是以美国为中心的同盟体系,也就是所谓的“轮毂 - 轮辐”状架构。随着中国的快速崛起、美国力量的相对下降以及日本经济的停滞不前,“轮毂 - 轮辐”架构在因应亚太地区事务中的作用方面显得捉襟见肘,另一方面,一些地区成员力量和影响力在上升,他们潜在和现实的地缘政治作用被华盛顿所看重。奥巴马政府将这些国家视为美国在亚太的重要伙伴,积极发展与他们在政治、安全和经济领域的合作。

具体说来,奥巴马政府打造亚太地区“美国 + 盟友 + 伙伴”关系网络的举措主

要体现在三个层次。首先是将与本地区盟友的双边合作扩大到三边合作,即将美日、美韩、美澳合作模式拓展为美日韩、美日澳合作模式,以增大同盟的效应。例如,2012年6月,美、日、韩三国海军在朝鲜半岛以南海域举行了首次联合军事演习,而美、日、澳三国海军自2007年以来便举行联合军演,2012年更在南海附近海域进行军演,以凸显三国合作应对南海局势的态势。其次是“2+1”模式,即美国、日本与某个美国的安全伙伴的合作,如2011年12月在华盛顿举行的首次美国、日本、印度三边对话,就是奥巴马政府将“美国+盟友”的传统政策架构扩展为“美国+盟友+伙伴”的新架构的重要举措。第三是积极鼓励盟友和伙伴之间加强安全联系,积极介入美国关切的地区问题。例如,近年来日本、澳大利亚、印度都在以各种方式介入南海问题,日本和印度还举行了关于“海上交通线”的战略对话,两国与越南的关系也可疑地热乎起来,日本还在积极加强与菲律宾的军事关系。通过编织“美国+盟友+伙伴”的合作网络,美国在亚太的安全政策架构不再仅是一些盟国与美国之间的单线联系,也包括了这些盟国和伙伴相互之间的联系和配合,形成了纵横交错的格局。将“轮毂-轮辐”状的地区政策架构转变成网络状的地区政策架构,丰富了美国赖以实现其亚太政策目标的手段,有助于提高美国对亚太政治安全秩序的支配力。

第三是重塑亚太地区经济秩序。上世纪90年代美国主打APEC牌,积极推动美国主导的亚太经济合作,但是在亚洲金融危机之后,亚太合作逐渐式微,东亚合作风生水起,经过21世纪初10年的发展,亚太地区经济秩序开始呈现东亚合作蔚为大观、中国一跃成为地区经济中心地位的特点。奥巴马政府打出TPP牌,大力推动跨太平洋经济合作,成功将日本拉入TPP谈判,使得参与TPP谈判的成员国内生产总值占到了全球40%,提升了TPP的规模与潜在效应。TPP对亚太经济秩序的影响主要体现在:削弱东亚合作的动力,重振亚太合作的势头;建立新的经济规则,突出美国的竞争优势,并以此塑造其他地区成员的经济行为;弱化中国的地区

经济中心地位,提升美国在亚太的经济影响力。尽管 TPP 能够走得多快多远还有待观察,但其对亚太经济秩序的影响将是长远的。

第四是塑造中国在地区秩序中的负面形象。美国认为其亚太主导地位面临的主要挑战来自中国,因此不仅要在力量上保持对中国的优势,也要在影响力上与中国竞争。基于此,美国竭力在安全和经济上诋毁中国的形象。中国长期以来注重经济发展,在周边和亚太地区积极拓展经济联系、推动经济合作,对外交与安全投入重视不够,成为制约中国周边和地区政策的短板。另一方面,在中国崛起背景下中国与周边国家的关系中又存在着重要的安全挑战,如一些周边国家对力量上升的不安、警惕、妒忌甚至恐惧心理,历史遗留的领土和海洋争端尚未解决,朝鲜半岛问题考验中国半岛政策的分寸把握等。奥巴马政府的亚太再平衡战略充分利用了这些挑战,放大了一些周边国家对中国的防范和不信任心理,激化了南海与东海的海上争端,并加剧了中国朝鲜半岛政策的困境。如果从历史的角度看,这些很大程度上由于历史遗留问题所带来的摩擦是大国崛起阶段不可避免的,只要这些摩擦没有导致大规模的军事冲突,中国的因应就是成功或比较成功的。但是由于美国的话语优势和一些周边国家对事实的有意渲染和歪曲,近年来中国周边矛盾和摩擦的集中爆发给本地区传递的信息是,一个力量越来越强大的中国并非可靠的地区稳定力量,更有可能是一个主要的威胁来源,只有美国才是地区安全可靠的提供者。与此同时,美国还在经济等方面不断敲打和施压中国,攻击中国不按规则行事,要中国在从海上航行自由到人民币汇率自由浮动等诸多方面遵守国际规则和规范。<sup>①</sup> 尽管这些指责并无多少事实根据,但它留给世人的影响是,中国是一个

---

<sup>①</sup> See, for instances, Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference, November 16, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press>; Remarks by the President in State of the Union Address, January 24, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>

不守规则的国家。

第五,加剧了地区秩序两极化的张力。毫无疑问,中国和美国是左右亚太地区秩序的两个关键国家,二者的互动将决定新的地区秩序的面貌。在新的形势下,中美在亚太的战略互动存在以下几种可能的前景。第一是冲突型,美国全面遏制中国崛起或中国决意取代美国在亚太的主导地位,最后导致两国的全面冲突,这类似于二次大战前的美日关系模式。第二是对抗型共处。亚太地区形成以中美各自为一方的两极格局,双方展开地缘政治竞争,争夺势力范围,甚至爆发局部冲突,但不会走向全面战争,这是冷战时期美苏关系模式。第三是竞合型共处。亚太地区形成多极化的格局,除了中美两个大国以外,一些中等国家和地区集团(如东盟)也在地区事务中发挥重要作用,他们既牵制中美在地区事务中的影响力,又缓解中美之间的竞争,中美两国在这种多极化的地区格局中纵横捭阖,竞争中有合作,合作中有竞争,但不会走向直接冲突,这类似于当下中美在亚太的关系模式。第四是合作型共处。中美在亚太地区的合作既可以是现实主义的大国协调型,也可以是新自由主义的亚太共同体型,两国在亚太地区实现良好的重大利益协调,又合理分享权力和责任,合作处理地区事务。第五是权力和平转移型,美国逐步走向衰落,无力再在全球包括亚太维持其霸权地位,被迫减少其在亚太的投入,中国不得不在亚太扮演首要大国的角色,承担更多的责任,这类似于二战后的英美关系模式。

当前美国亚太战略的特点是,以制衡中国力量和影响力的上升、巩固美国在本地区的利益和地位为目标,加大与中国的地缘政治和地缘经济竞争的力度,重塑地区政治经济格局。在此背景下,中美在亚太的互动总体上呈现出竞争大于合作的局面,而且这种竞争不仅限于某些单个的问题,而是涉及到亚太的格局走向,如东亚合作与亚太合作的竞争、中国作为经济中心与美国作为政治安全中心的竞争等。这一趋势正在加大地区秩序两极化的张力。

第六,打造印太秩序。传统上美国亚太政策视野主要关注东亚和西太平洋地

区,不包括中亚、南亚和西亚。<sup>①</sup> 随着亚洲力量对比和地缘政治环境的变化,小布什时期美国的亚太政策视野开始涉及中亚和南亚。奥巴马政府在思考其亚太战略时,明确将南亚次大陆包括进来,将印度洋和西太平洋的安全联系起来加以考虑,“印-太地区(印度洋和太平洋)”思维浮出水面。2012年1月美国国防部公布的《战略指南》表示,“美国的经济与安全利益不可分割地维系于从西太平洋和东亚延伸到印度洋和南亚的弧形地带的事态发展”。<sup>②</sup> 作为这一大亚太视野的体现,美国积极鼓励、支持印度实施“东向”政策,积极参与东亚事务,2011年12月在华盛顿举行的首次美国、日本、印度三边对话就旨在使印度更多地介入东亚安全与经济事务,加强三国间在东亚事务上的协调与合作。此外,奥巴马政府也积极谋划将美国在西太平洋尤其是东南亚的军事部署与印度洋的安全形势联系起来,而美国在澳大利亚达尔文的驻军就反映了这一目的。美国国防部长帕内塔坦言,美国在达尔文派驻的海军陆战队能够快速部署在亚太地区,“从而使得我们能够更加有效地与东南亚和印度洋的伙伴合作以应对诸如自然灾害和海上安全这样的共同挑战”。<sup>③</sup> 这样,华盛顿在考虑亚太秩序结构时,印度洋板块将越来越成为一个重要的组成部分。

## 前景展望

作为在历史、文化和血缘上与欧洲有着密切联系的国家,加之欧洲近代以来在

---

<sup>①</sup> 例如,美国在1990年代发表的三份关于亚太战略的报告,*A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress 1992*, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region (1995)*, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region (1998)*, 都没有将南亚和印度洋包括进去。

<sup>②</sup> U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense*, p. 2.

<sup>③</sup> Speech at Shangri-La Security Dialogue by Leon E. Panetta, June 2, 2012.



国际政治经济格局中举足轻重的地位,美国长期以来对欧洲的重视超过对亚太的重视。但是随着亚太地区经济的蓬勃发展和中国、印度的快速崛起,亚太在世界政治经济格局中的地位不断上升,美国在亚太的利益也不断增加,因此美国在对外政策中越来越重视亚太乃是大势所趋。在此背景下,塑造对己有利的地区秩序、维护和巩固美国的主导地位将是美国亚太政策的长期趋势。克林顿政府 1990 年代打造“新太平洋共同体”的努力和奥巴马第一任期内推出的亚太再平衡战略都是这一趋势的反应,奥巴马第二任期内也会继续把亚太作为其外交政策的优先关注之一。但是从长远来看,美国对亚太秩序的塑造存在着几个主要问题。

首先是美国所追求的主导地位。希拉里·克林顿在阐述美国的亚太政策时强调这样一个“简单的前提”：“美国的未来与亚太的未来相联系,本地区的未来有赖美国。美国有强烈的兴趣延续其在经济和战略领域发挥领导作用的传统,而亚洲也有强烈的兴趣看到美国继续作为一个充满活力的经济伙伴和起稳定作用的军事影响力”。<sup>①</sup> 在解释为何美国具有领导亚太的资格时,希拉里·克林顿不厌其烦地列出了如下理由：“我们是唯一在本地区拥有强大的同盟网络的大国,没有领土野心,有提供公共物品的长期记录。与我们的盟友一道,我们数十年来支撑着地区安全—巡逻亚洲的海上通道以及维护地区稳定—那有助于缔造经济增长的环境。通过激励经济生产力、社会授权以及更多的民众之间的联系,我们帮助这个地区数十亿的人民融入全球经济。我们是一个主要的贸易和投资伙伴,一个惠及太平洋两岸工商界的创新之源,每年接受 35 万来自亚洲的学生,是开放市场的拥护者和普遍人权的倡导者”。<sup>②</sup>

希拉里·克林顿的上述理由也许可以证明为何美国是亚太国家的一个重要伙伴,是在地区事务中发挥领导作用的重要行为者之一,但却并没有令人信服地证明

---

① Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities.”

② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011.

新的亚太地区秩序将在美国的主导下生成。冷战时代,美国之所以能够建立以同盟体系为支撑的霸权秩序,是因为传统安全挑战的突出和美国的军事力量优势。1990年代美国推动的亚太经济合作风行一时,是因为美国经济的强劲增长和美国市场的巨大吸引力。但如今时移世易,美国在亚太的地位和作用已非当年。从安全上看,虽然美国的军事优势尚在,但当今世界已非冷战时代,美国已不能简单地依靠安全逻辑将一些亚太国家纳入麾下,建立涵盖整个亚太的霸权体系。实际上,亚太地区许多国家安全上借重美国,经济上借重中国,这种基于国家利益需要的两歧对外关系模式无疑限制了他们的外交政策选择,除了极少数国家外,大多数亚太国家不可能向美国一边倒,去帮助美国建立21世纪的霸权体系并栖身其中。从经济上看,在新兴国家经济体快速发展和美国金融危机冲击的背景下,美国的经济力量优势也今非昔比,华盛顿塑造地区经济秩序的能力大大下降。例如,当奥巴马政府宣布要大力推进“跨太平洋伙伴关系”时,东亚国家并没有群起响应,而是发起了“区域全面经济伙伴关系协定”谈判,推动建立东盟和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度16国自贸区,此举显然有与美国对着干的味道。从政治上看,美国加入东亚峰会后,意图按照自己的偏好塑造该论坛的功能和议程,这不仅挑战着东盟的主导权,也使中国感到不安。美国主导东亚峰会的企图遭遇中国、东盟的抵抗,难以如愿。由此可见,在新的形势下,美国在亚太的地位和作用不仅不能与冷战时期相提并论,甚至也难以与1990年代媲美。现实地看,美国将只是作为数个领导者之一在亚太事务中发挥作用,而且这种领导作用会经常地受到来自中国、东盟等地区行为者的制约,领导但不主导,应该是美国今后在亚太秩序中的合理定位。

其次是与中国的关系。奥巴马政府强化对华制衡的战略态势使得中国的周边环境更趋复杂,中国所受到的外交与安全压力增大,美国在亚太地区与中国的博弈有所得手,但其后果是中美在亚太的竞争态势加剧,地区紧张因素上升。对此美国

国内也不乏怀疑和批评的声音。一些分析人士认为,美国的亚太再平衡战略并非如奥巴马总统和克林顿国务卿所宣称的那样充满胜算。美国缺乏必要的资源和能力来实施这一战略,也不能指望本地区国家站在美国一边对抗中国,美国还面临着在南海问题上被越南和菲律宾拖入与中国的争端中的风险。该战略不仅没有促进亚洲的稳定,反而使得本地区局势更加紧张、更容易发生冲突。更重要的是,奥巴马的亚太战略调整及其所引起的中方的反应加深了中美之间的相互猜疑,不利于地区的稳定,并结束了“9·11”事件后长达十年的中美关系的稳定。极具讽刺意味的是,这一战略本来是要钳制正在崛起的中国,结果却使得中国更“好斗”,并损害了中国对与美国合作的信心。<sup>①</sup>从长远来看,美国承担不起与中国走向对抗的后果。经济上美国越来越依赖中国,中国是美国越来越重要的出口市场,也是美国重要的国债购买者,同中国关系恶化有损美国的经济增长和金融稳定。安全上,亚太地区的和平与稳定离不开中国的合作,从中亚、南亚到东北亚和东南亚,中国是处理地区传统与非传统安全挑战的重要甚至关键的角色,如果美国与中国走向对抗,美国在广袤的亚太地区一些重要的安全利益目标就难以实现。政治上,中国在亚太经合组织、东亚峰会、东盟地区论坛等亚太地区机制中拥有重要影响力,如果中美交恶,这些机制就很难有效运作,从而妨碍亚太地区实现良好治理的目标的实现。

第三是安全牌的限度。在亚太地区打安全牌是美国的强项,奥巴马政府的亚太战略就是要凸显美国作为地区力量的平衡器和安全的维护者的身份,以弥补美国经济影响力的下降,一些国家近年来出于安全考虑也加强了与美国的安全纽带,

---

<sup>①</sup> See, for instances, Kenneth Lieberthal, “The American Pivot to Asia: Why President Obama’s turn to the East is easier said than done”, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the\\_american\\_pivot\\_to\\_asia](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the_american_pivot_to_asia); Michael D. Swaine, “America’s Asia Pivot Threatens Regional Stability”, December 7, 2011, <http://nationalinterest.org/commentary/washington-destabilizes-sino-american-relations-6211>; Robert Ross, “The problem with the Pivot: Obama’s New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive”, *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 6 (November/December 2012), pp. 70 – 82.

安全议题似乎成为美国塑造新的亚太地区秩序的王牌。然而打安全牌有着很大的局限性。首先,当今亚太的安全形势与冷战时代不可同日而语,经济发展与合作是亚太发展的主流,各国领导人面临的主要任务不是应对生死存亡的安全挑战,而是如何发展经济、改善民生,华盛顿要祭出安全大旗号令各国、让各国在地区事务上唯美国马首是瞻,难度很大。其次,在亚太“经济上靠中国、安全上靠美国”的格局中,那些安全上借重美国的国家基于自身的全面利益考虑,不可能完全站在美国一边反对中国,他们的安全政策不能不受到经济政策的制约。再次,在美国总体实力相对下降的背景下,美国外交和安全战略面临着维护霸权的雄心与手段不匹配的矛盾。当前的亚太战略仍然是以谋求美国主导地位为宗旨的,但是中国军事力量的增长正在挑战美军在西太平洋的主导地位和自由行动能力,要保持在太平洋上的传统军事优势,美国必须投入更多的资源。然而由于财政紧缩,美军在 2011 - 2020 年间至少要削减近 5000 亿美元的预算,虽然奥巴马政府一再表示当前的军事“瘦身”不会以亚太的投入为代价,但美国是否能够“水涨船高”地增加其在亚太的投入则是大有疑问的。美国资深战略分析家史文(Michael D. Swaine)就认为,在 21 世纪,美国可能缺乏维持其在西太平洋尤其是在中国周边的海上军事优势的财力,而中国也可能不会继续接受这种优势。<sup>①</sup>

第四,如何处理东亚秩序与亚太秩序的关系。冷战结束以后,特别是进入 21 世纪以来,东亚加快了从冷战秩序向后冷战秩序的转型,推动这一转型的主要因素是中国的崛起和地区合作的开展。<sup>②</sup> 冷战时期形成的旧的东亚秩序主要体现为外

---

<sup>①</sup> Michael D. Swaine, *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2011, pp. 342 - 343.

<sup>②</sup> 关于东亚秩序转型的讨论,参阅阮宗泽,《中国崛起与东亚国际秩序的转型:共有利益的塑造与拓展》,北京大学出版社 2007 年版;唐彦林,《东亚秩序变迁中的中国角色转换》,北京师范大学出版社 2011 年版;门洪华,“中国崛起与东亚安全秩序的变革”,《国际观察》2008 年第 2 期;唐昊,“从外发型秩序到内生型秩序”,《天津行政学院学报》第 13 卷第 4 期(2011 年 7 月)。

部势力(主要是美国)主导和东亚内部的分裂与对抗,而正在形成中的新的东亚秩序则带有很强的内生性和合作性,东亚国家通过建立地区合作机制和制定地区规范,积极推动地区秩序构建,在这一过程中,东亚的主体性和国家间关系的合作性得到彰显。这是历史的进步,也是现实逻辑的合理展开。但是美国认为东亚的这一发展不仅削弱了美国在本地区的地位与影响力,也提升着中国在东亚的地位与影响力。有鉴于此,美国一方面企图阻止东亚形成新的地区秩序。“美国对东亚地区的合作不但采取不支持的态度,还千方百计阻挠、干涉”。<sup>①</sup> 奥巴马政府通过推动“跨太平洋伙伴关系”来迟滞甚至瓦解东亚合作就是最明显的例证。另一方面,美国还力图以亚太秩序取代东亚秩序。“实际上,美国主张,东亚国家的未来秩序走向应该是必须由美国主导的‘亚太秩序’,而不是东亚国家撇开美国‘另立门户’”。<sup>②</sup> 美国加入东亚峰会并力图主导其议程、推动跨太平洋伙伴关系、打造新的跨太平洋体系,都是要抑制新生的东亚秩序、强化美国主导的亚太秩序。

但是,美国的上述企图未必能够如愿。例如,“跨太平洋伙伴关系”的重要目的之一是迟滞东亚合作,然而目前东亚的三大经济体中日韩各自都已敲定与东盟的自由贸易区安排,“10 + 1”经济合作框架已然建立。中日韩三边和中韩双边自贸区谈判业已启动。虽然三国之间的政治和安全关系时有起伏,但鉴于中国已是日本和韩国的头号贸易伙伴,他们之间结成更密切的经济联系势在必行。由于这三国庞大的经济实力和巨大的双边贸易额,他们之间的合作会使东亚合作更有实质性。此外,2012年11月20日,东盟和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度16国领导人在东亚峰会期间发布《启动〈区域全面经济伙伴关系协定(简称RCEP)〉谈判的联合声明》,宣布启动自由贸易区的谈判。协定旨在通过削减关税及非关税壁垒,在东盟(10个国家)和中日韩印等6个亚洲周边国家范围内,对

---

<sup>①</sup> 唐彦林,《东亚秩序变迁中的中国角色转换》,第124页。

<sup>②</sup> 同上。

贸易、服务和投资自由化等做出一体化安排。它是对已有的、以东盟为中心的一系列区域合作机制的继承和发展,将原有的多种协定整合为一个新的协定,避免分别签署协定产生的市场不联通、贸易成本较高等弊端,标志着亚洲自由贸易区合作正在加快。因此,尽管 TPP 半路上插上一脚,东亚合作还是会按照自身的逻辑往前走。

对美国来说,一项更加明智和可行的政策不是阻挠东亚新秩序的形成,而是尊重东亚国家构建新秩序的努力,不是以亚太秩序取代东亚秩序,而是鉴于东亚是亚太最富有活力、最能动的部分这一现实,使新的亚太秩序充分反映东亚秩序的变化,并以后者作为重要基础,惟其如此,新的亚太秩序才能够稳定地确立和长久地持续。这将考验着美国决策者的政治智慧和政治气度。

亚太地区正在经历深刻的变化,这些变化正在推动地区秩序的转型,展望未来的亚太新秩序,其塑造力量将更加多元,支撑机制会更加多样,太平洋两岸在该秩序中的地位将更加对称,秩序运行的规则将更多地带有亚洲的印记。美国仍将是新的亚太秩序的重要塑造者和参与者,但不再是唯一的领导和中心。如何以新的方式参与亚太地区秩序的构建,将是美国面临的长期挑战。