从亚太到“印太”：美国地区安全战略的变迁与回归*

樊吉社

【内容提要】 拜登政府对“印太”地区的重视程度远超冷战结束后的任何一届美国政府，美国为充实印太战略采取了诸多政策行动：增加在本地区的军事存在和战略资产，强化和固化原有的“轴辐体系”，拓展或创设新型多边合作架构，提出诸如重建更美好的世界、全球基础设施和投资伙伴关系、印太经济框架等全球性或地区性新型倡议，将美国与各国的合作拓展到政治、经济、技术和安全诸多领域，致力于建构排斥中国的制度安排。至此，美国的亚太安全战略完全转型为印太战略，其政策目标愈益明晰，政策手段丰富多元，美国与盟友的关系从等级制转向扁平化，该战略覆盖的地理范围拓展到本地区每一个角落。经过冷战结束后三十年的经济全球化洗礼、大国之间的协调与合作、地区一体化的种种尝试，亚太地区正面临再次成为地缘政治竞技场的风险，美国针对的国家从冷战时期的苏联转向如今的中国。美国的印太战略或者对华战略能否奏效，并不单纯取决于美国的战略规划，还将受到其他因素的深刻影响。

【关键词】 亚太安全战略；印太战略；拜登政府；中美关系

【作者简介】 樊吉社，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副院长、研究员（北京 100091）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.05.002

【中图分类号】 D815; D822.371.2 【文献标识码】 A【文章编号】 2095-574X（2022）05-0030-23

* 本文系 2020 年度国家社会科学基金重点项目《〈中导条约〉之后的国际核秩序研究》（项目编号：20AGJ007）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》匿名评审专家提出的修改意见和建议，文中疏漏由作者自负。

拜登执政后，美国对亚太地区的重视程度远超冷战结束后的任何一届政府。除了强化与本地区各国的传统政治、经济、军事和外交关系，拜登政府同时重视与东盟的关系，强调美日印澳四国机制的作用，并组建了美英澳三边安全伙伴关系。美国在亚太地区的各种行动并没有直接指向中国，但与美国对华战略调整高度契合。回顾拜登政府亚太安全战略相关的言论和行动可以发现，它们既事关美国的内政外交发展方向，也事关亚太地区各国政经走向，更事关中美战略竞争走向。就此而言，经过冷战结束后三十年的经济全球化洗礼、大国之间的协调与合作、地区一体化的种种尝试，在拜登政府“以团结促分裂”的持续努力之下，亚太地区正面临再次成为地缘政治竞技场的风险。①

国内外学界对冷战后美国历届政府亚太安全战略的内涵和外延、美国亚太安全战略与亚太地区安全秩序、美国亚太同盟体系等内容均已有很高质量的研究，因此，拜登执政后美国印太战略的内涵、外延及其影响并非本文关注的重点。本文意在从一个较长的历史时段考察美国亚太安全战略的演变，尝试回答如下三个问题：冷战结束后美国亚太安全战略经历了怎样的变迁？亚太安全战略为何未能实现从冷战架构向冷战后时代的转型？美国的亚太安全战略所针对的国家为何从冷战时期的苏联转向如今的中国？本文将首先梳理美国亚太安全战略的构成要素和影响因素，进而分析冷战结束后美国对这些构成要素的三次调整及其原因，最后探究美国亚太安全战略变迁与对华战略调整的联动关系。

一 美国亚太安全战略：构成要素与影响因素

美国的亚太安全战略是其全球安全战略的组成部分，它所设想的场景是在欧洲爆发的美苏战争将很快蔓延到亚太地区，美国在亚太地区的同盟体系、军事基地和前沿驻军即为应对此种可能。亚太安全战略形成于冷战时期，最初是指与军事和战争直接相关的狭义安全；冷战结束后，其内涵逐步拓展到军事和战争之外的其他领

① Fan Jishe, “America’s Strategy: Unite to Divide,” China-US Focus, May 31, 2022, https://www. chinausfocus.com/foreign-policy/americas-strategy-unite-to-divide.

域，经济、政治等内容也被纳入安全战略的范畴。[①]

“亚太”和“印太”首先是一个地理概念，然后被赋予地缘政治、地缘经济和地缘战略内涵。[②] 奥巴马执政以前，美国官方常用的概念是“亚太”或者“东亚—太平洋地区”，此后“印太”逐渐进入美国官员讲话和政策文件，到目前已经正式取代“亚太”成为官方的标准用语。虽然美国现在使用“印太”指代亚洲太平洋地区，但中国官方的政策文件和讲话中继续使用“亚太”。[③] 2022 年 5 月 22 日，针对记者关于“印太经济框架”的提问，中国国务委员兼外长王毅回应道：“亚太应该成为和平发展的高地，而不是地缘政治的角斗场。企图把亚太阵营化、北约化、冷战化的各种阴谋都不可能得逞。”[④] 中国希望看到加强区域合作的倡议，但反对使用任何新的概念、框架或者规则制造分裂对抗，因此，本文在述及美国官员讲话或者官方文献时使用“印太”，但在一般意义上描述美国的地区安全战略时仍然使用“亚太”，以示区别。

为了从一个较长的历史时段考察和评估美国亚太安全战略的性质、发展趋势和影响，有必要探讨该战略的构成要素和影响因素。本文将根据 1986 年以来的美国《国家安全战略》《四年防务评估》《国防战略》和“东亚战略报告”等美国官方文献，从如下四个方面解析美国亚太安全战略：美国的政策目标、政策手段、美国与盟友之间的分工、亚太安全战略覆盖的地理范围。

（一）美国在亚太地区的政策目标

美国在亚太地区的政策目标，即其在本地区需要保护哪些利益或者需要实现哪些目标，需要针对的国家或者国家集团是谁。无论在老布什政府 1990 年 4 月发布

① 1995 年发布的《美国东亚—太平洋地区安全战略》如此描述安全、经济和政治利益的联动关系：安全是经济增长的必要条件，安全和增长使人权更可能得到尊重，更可能出现民主，而民主化使国际冲突的可能性降低，因为民主国家不可能发生战争。参见 Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, p. 3, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA298441.pdf。

② 赵青海：《“印太”概念及其对中国的含义》，《现代国际关系》2013 年第 7 期。

③ 《2017 年 11 月 13 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中国外交部网站，2017 年 11 月 13 日，https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgngy/chn/fyrth/t1510045.htm；《2022 年 2 月 14 日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，中国外交部网站，2022 年 2 月 14 日，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202202/t20220214_ 10642165.shtml；《商务部新闻发言人就美国启动印太经济框架答记者问》，中国商务部网站，2022 年 5 月 24 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwfyrth/202205/20220503313923.shtml。

④ 王毅：《要对美国的“印太经济框架”划一个大大的问号》，中国外交部网站，2022 年 5 月 22 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202205/t20220522_10690866.shtml。

的第一份东亚战略报告中，还是在拜登政府 2022 年 2 月发布的《美国的印太战略》中，美国都强调其属于“太平洋国家”（Pacific Power）或“亚太国家”（Asia-Pacific Power）或“印太国家”（Indo-Pacific Power）的身份，[①] 以此论证其在亚太地区拥有利益的合法性和参与亚太事务的必要性。在各类官方文献中，美国罗列的政策目标虽然种类繁多，但大致可以分为安全、经济和政治三大类。美国在安全领域的政策目标包括：防止亚太地区出现霸权国家，维持在亚太地区的军事基地和前沿驻军以防范地区冲突，防止大规模杀伤性武器扩散。美国在经济领域的政策目标包括：确保美国能够参与本地区经济发展与合作，确保美国航行自由的权利。[②] 美国在政治领域的政策目标则主要是促进本地区国家的民主政治转型和人权发展。在不同历史时期，美国对三类政策目标的重视程度有所不同。冷战时期，美国亚太安全战略的核心政策目标是遏制社会主义阵营的扩展，防范所谓的“多米诺骨牌”效应，并为可能的“热战”做好准备，安全和政治目标同等重要，经济目标处于较为次要的地位。冷战结束后，美国弱化亚太地区的意识形态较量和大国对抗风险，突出强调美国在本地区的经贸利益并推动民主制度输出，安全利益被置于较为次要的地位。

（二）美国实现亚太安全战略目标的手段

美国实现亚太安全战略目标的手段，即美国需要依托哪些力量或者运用何种方式实现其政策目标。美国亚太安全战略形成于冷战时期，其主要目的是防范社会主义阵营对美国及其盟友构成挑战，或者应对地区冲突、打代理人战争等。美国在欧洲构建了集体防务体系，组建了北大西洋公约组织，在各国驻扎军队并部署战略和战术武器。亚太地区的形势比欧洲更加复杂，各国政治制度不同、经济发展水平各异、彼此存在未能解决的领土纷争以及非常复杂的历史纠葛，亚太各国不可能达成类似欧洲国家的战略共识，因此无法在本地区通过复制“欧洲模式”推行集体防务，美国转而采取与本地区多个国家签署双边防务合作条约的方式建立起“轴辐体系”（hub-and-spoke system）。美国的同盟体系是其实现亚太政策目标的主要手段，它包

① Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, April 1990, p. 1, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822018798785; Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, November 1998, p. 1, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA367522.pdf; The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p. 4, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

② 美国的国家安全战略、地区安全战略、国防战略等官方文献均反复强调“航行自由的权利”，确保航行自由的权利既是一项与安全相关的政策目标，也是一项与经济相关的政策目标，本文根据 20 世纪 90 年代美国四份“东亚战略报告”的相关描述，将其列为经济政策目标。

括多个双边或多边同盟条约、亚太地区军事基地以及前沿驻军等。

这个同盟体系包括 1951 年签署的《美日安全保障条约》《美菲共同防御条约》《美澳新安全条约》、1953 年签署的《美韩共同防御条约》、1954 年美国与台湾当局签署的“共同防御条约”，以及美国和泰国、巴基斯坦等国共同签署的《马尼拉条约》。这些防务合作条约在签署后经历了一些变化：美日后来谈判修改相关条约内容；根据《马尼拉条约》组建的“东南亚条约组织”虽然于 1977 年宣布解散，但美泰军事同盟关系依托该条约得以维系；中国与美国谈判建交时要求美国“断交、废约、撤军”，美国废除了与台湾当局签署的“共同防御条约”；新西兰于 1984 年宣布其国家为无核区，拒绝美国核动力潜艇访问其港口，美国于 1986 年中止了对新西兰的条约义务。根据这些条约，美国在日本、韩国、菲律宾等同盟国建立军事基地，将美军部署到这些国家或地区，为它们提供延伸威慑，开展联合演训、共享军事情报等。亚太地区的军事基地和前沿驻军可让美军克服广阔太平洋造成的时空障碍，快速、灵活地应对地区乃至全球危机，美国还可以通过驻军威慑潜在对手，安抚同盟国家。①

（三）美国与盟友之间的分工

通过建立较为复杂的双边同盟体系，美国即可在政治、经济和军事等方面实现对亚洲盟国的掌控，防止部分国家侵略他国的野心复萌，防范盟国染指大规模杀伤性武器，使盟国的安全战略服务于其冷战时期对苏进行遏制的目的。在这种“轴辐体系”中，美国是“轴”，居于主导地位，为同盟国提供安全保障、军事装备、日常演训、情报信息等；盟国是“辐”，处于依附状态，配合美国军事行动和要求，美国因此获得了几乎能够掌控一切的“某种非正式帝国”（an informal empire of sorts）的地位。② 美国与盟国的关系具有“等级制”性质，分工相对简单。例如，日本的主要任务是防范本土发生战争，其自卫队的职责是“专守防卫”；韩国的主要任务则是应对朝鲜半岛局势的变化，其军队的战时指挥权由美军掌握。

美国自认为是亚太地区的平衡者（Regional Balancer），通过前沿驻军防范出现地区霸权；美国与本地区其他国家之间几乎不存在历史纠葛，不涉及领土纠纷，因而有能力和信誉发挥“诚实的掮客”（Honest Broker）的作用；美国因具有很

① Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, p. 23, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA298441.pdf.

② Victor Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*, Princeton: Princeton University Press, 2016, pp. 3-4.

强的军事能力，还是最终的安全保证者（Security Guarantor）。[①] 冷战期间，除了美国与同盟国之间的等级关系，美国与伙伴或友好国家的防务合作比较有限。冷战结束后，美国一方面试图调整与盟国的关系，使其从等级制结构向相对平等或平行的分工结构过渡；另一方面也开始与其他国家建立友好或者伙伴关系，并推动与它们在外交和安全领域开展协调与协作。

（四）美国亚太安全战略覆盖的地理范围

在亚太安全战略相关的文献中，美国有关地理范围的表述经历了较为明显的演变。在冷战期间，美国推行遏制战略，所有可能存在美苏竞争或者对抗的地方都属于战略覆盖的范围。就此而言，亚太地区属于美国全球战略的组成部分，其地理指向覆盖了亚洲大陆周边所有地区，包括朝鲜半岛、东南亚、中南半岛和南亚次大陆等。在 1987 年的美国《国家安全战略》中，美国关于地区政策的划分包括西半球、西欧、东亚和太平洋、苏联和东欧、中东和南亚、非洲等区域，此时亚太主要是指东亚和太平洋，东亚是亚太的核心地理区域。[②] 1992 年的“东亚战略报告”题目使用了“环亚太”（Asian Pacific Rim）一词，文中则使用“亚洲—太平洋地区”(Asia-Pacific Region)；1995 年和 1998 年的“东亚战略报告”改为“东亚—太平洋地区”（East Asia-Pacific Region）。这些报告涉及的地理概念历经多次调整，但总体上以东亚为主，兼及太平洋地区。

美国亚太安全战略并非始终不变，而是随着形势变化不断调整。冷战结束后，美国对亚太安全战略的调整大致可以分为三个阶段，即冷战结束初期尝试向后冷战时代过渡的调整（1990—2001 年）、美国反恐时代对亚太安全战略的忽略与搁置（2001—2009 年）、美国重返亚太（2009 年至今）。影响美国是否调整以及如何调整亚太安全战略的因素主要包括三个：亚太地区的安全形势、美国盟友的政策和态度、美国可调配的战略资源状态。当拥有丰富资源时，美国就有更强意愿为盟友提供更多支持，有更大能力介入亚太地区的安全事务；当美国同盟国家内部出现民族主义情绪，或者美国前沿驻军与驻在国出现较多社会冲突时，美国军事基地和前沿驻军就面临调整压力；当亚太地区安全形势趋于紧张或者走向缓和时，美国在该地区的军事存在将随之或增或减。

① Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, April 1990, p. 7, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822018798785.

② The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1987, pp. 15-16, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1987.pdf.

二　美国亚太安全战略的两次调整（1990—2009 年）：走向后冷战时代？

20 世纪 80 年代末，美苏关系逐渐缓和，美国开始考虑调整亚太安全战略。从 1990 年 4 月老布什执政时期国防部向国会提交第一份东亚战略报告，到 2009 年 1 月小布什总统第二任期结束，美国的亚太安全战略经历了两次调整，美国尝试将冷战时期的战略安排向后冷战时代调整，以适应国际形势的新变化。

（一）美国亚太安全战略的第一次调整

美国亚太安全战略的第一次调整从 1990 年延续到 2001 年，老布什政府和克林顿政府均尝试将亚太安全战略向后冷战时代调整，弱化大国竞争和对抗色彩，强调地区经济发展和安全合作。美国在此阶段共发布了四份“东亚战略报告”（East Asia Strategy Report），分别是老布什政府在 1990 年和 1992 年发布题为《环亚太战略框架》（A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim）的报告，[①] 克林顿政府在 1995 年和 1998 年发布题为《美国东亚—太平洋地区安全战略》的报告。这些报告提出了调整的基本设想，明确了美国在亚太地区的战略目标、政策和行动等。

第一，美国在亚太地区的政策目标从重点遏制大国转向主要应对地区安全形势。在冷战尚未正式结束之前，美国即认为传统的威胁认知正在改变，其保持前沿驻军的主要理由为威慑苏联的扩张，而苏联国内局势变化以及美苏军控谈判前景表明，源自苏联的威胁开始下降，因而有裁减前沿驻军的必要。同时，亚太各国国内民族主义情绪高涨，将美国的前沿驻军视为对其主权的侵犯，要求美国撤走驻军。美国国内面临财政压力，需要减少国防预算，并敦促盟友承担更大防务责任。[②] 苏联解体后，美国认为这是国际体系的根本性转变，需要宣告冷战时期全球遏制战略的终结，新的战略应面向关键地区，关注地区而非全球冲突，并有选择地与一些关键地区接触，而亚太就属于这样的关键地区。[③] 从老布什政府到克林顿政府，美国对国

① 1990 年 4 月《环亚太战略框架》报告的副题为“展望 21 世纪”，该报告又被称为《美国东亚战略倡议》（U.S. East Asia Strategy Initiative）。

② Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, April 1990, p. 1, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822018798785.

③ Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress*, July 1992, pp. 1-2, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822035108299.

际大势的判断保持了较强的连续性，防止亚太地区出现霸权国家已经不再是美国亚太安全战略的政策目标。淡化大国威胁，强调对华“接触”的同时，美国突出诸如朝鲜半岛的和平与稳定、东亚国家的政治经济和社会转型、大规模杀伤性武器的扩散、民族主义思潮以及领土争端问题等地区安全挑战。

第二，美国规划裁减亚太地区的前沿驻军。由于国际形势发生重大变化，美国为适应新的形势，开始规划裁减前沿驻军。截至 1990 年，美国部署在太平洋地区的兵力总数为 36.2 万人，其中有 13.5 万人属于前沿部署（不包括部署在关岛的 0.8 万人）。按照国别计算，美国在日本部署 5 万人，在韩国部署 4.44 万人，在菲律宾部署 1.48 万人，在舰船上部署的兵力约 2.58 万人。[①] 按照规划，美国将兵力裁撤分为三个阶段：第一阶段计划在 1—3 年内裁减 1.4 万—1.5 万人；第二阶段计划在 3—5 年内按比例以更大幅度逐渐裁减作战兵力；第三阶段计划在 5—10 年内进一步裁减军力并稳定在环境允许的较低水平之上。[②]

美国裁减前沿驻军的规划因为亚太地区形势的变化遭遇挑战。1991 年 6 月，菲律宾皮纳图博火山（Mount Pinatubo）爆发对克拉克空军基地造成了重大破坏，美国决定提前撤出克拉克空军基地；1991 年 12 月，美国在菲律宾政府的要求下，从苏比克海军基地（Subic Naval Base）、骄碧角海军航空站（Cubi Point Naval Air Station）撤出，[③] 这些意外变化迫使美国在东南亚寻找新的海军停靠和补给基地。

冷战结束初期发生的系列事态也影响了美国裁减前沿驻军的规划，主要包括海湾战争爆发、朝鲜半岛出现核扩散挑战，以及台湾海峡因李登辉访美而出现危机，这些新变化让美国决定终止深度裁减。到 1994 年，美国前沿驻军已经从 13.5 万人裁减到了 10 万人。1995 年 2 月，美国宣布前沿驻军的规模维持在这个水平不再继续调整。[④]

第三，美国与盟友之间的分工调整极为有限。因美军在冷战结束初期撤出了在

① Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, April 1990, p. 7, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822018798785.

② Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, April 1990, pp. 9-10, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822018798785.

③ Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress*, July 1992, pp. 7, 9, https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.31822035108299.

④ Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, pp. 9-23, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA298441.pdf; Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, November 1998, pp. 5-10, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA367522.pdf.

菲律宾的海空军基地，美菲军事同盟较早完成了调整。美韩同盟关系则因为朝鲜半岛局势而未能进行任何重要调整。美日同盟关系调整的最重要成果是修订《美日防卫合作指针》，将美日防卫合作分为三种情形，其中第三种合作涉及对日本和平与安全具有重要影响的日本周边事态（situations in areas surrounding Japan），[①] 这显然扩大了美日同盟合作范围并提升了水平，让日本在本地区发挥更大的作用。

第四，美国亚太安全战略覆盖的地理范围略有拓展，但东亚地区仍然是其重心。在克林顿政府“接触与扩展”安全战略的指导下，美国与同盟之外的其他国家加强了接触，包括中国、新加坡和印度尼西亚，而美朝之间围绕朝核问题的互动也达到了前所未有的频密程度。克林顿政府曾畅想在亚太地区建构一个“新太平洋共同体”（New Pacific Community），[②] 以此统领美国的亚太安全战略。这个共同体包括三个支柱：确保地区安全、推动经济繁荣、促进民主和人权。[③] 为此，美国积极推动与亚太各国在各类议题上的合作，支持区域内各国建立多边机制，让经济合作、民主和人权等取代安全成为主导议题。

（二）美国亚太安全战略的第二次调整

美国亚太安全战略的第二次调整从 2001 年初延续到 2009 年初，其间漫长的反恐战争成为小布什政府的头等大事，亚太地区和亚太安全战略被置于次要地位。小布什竞选期间曾试图聚焦大国竞争：2000 年的共和党政治纲领批评克林顿访华是“磕头”行为，认为中国是亚洲的关键挑战，是美国的“战略竞争对手”（Strategic Competitor）而非“战略伙伴”（Strategic Partner），不应将中国当成美国亚洲政策的中心。[④] 2000 年总统大选期间，曾有部分专家学者强调亚洲局势前景不定，呼吁调整亚洲政策，将美日关系发展成为成熟伙伴（Mature Partnership）关系，[⑤] 此即“阿米蒂奇—奈报告”（Armitage-Nye Report）。报告的撰写者是民主党和共和党在亚洲议题上既具有代表性

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, September 1997, https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html.

② The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994, pp. 23-24, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1994.pdf.

③ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994, pp. 28-29, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1994.pdf.

④ *2000 Republican Party Platform*, The American Presidency Project by Gerhard Peters and John T. Woolley, https://www.presidency.ucsb.edu/node/273446.

⑤ Ambassador Richard L. Armitage and Professor Joseph S. Nye, eds., *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, INSS Special Report, October 11, 2000, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA403599.pdf.

又拥有政策影响力的专家、国会议员助手、前政府官员，他们中的多位专家后来进入小布什政府担任要职。如果没有九一一事件，该报告的部分建议极有可能转化为美国亚太安全战略的关键内容。小布什在大选期间质疑美国在台湾问题上的“战略模糊”政策是否明智，执政后一度宣称将“不惜一切代价保卫台湾”。[①] 中美还在南海发生了撞机事件，双边关系一度非常紧张。如果不是九一一恐怖主义袭击事件，小布什执政期间美国的亚太安全战略极有可能出现非常重大的调整。

九一一事件从根本上改变了美国的国家安全战略。小布什总统称，每个地区的每个国家现在都要作出决定，要么与美国站在一起，要么与恐怖分子站在一起；[②] 主导 20 世纪的理念之争从此宣告终结，美国面临的主要威胁不是具有征服欲望的国家而是失败国家，不是坚船利炮而是少数满腔怨恨之人掌握的灾难性技术。[③] 在随后的八年中，小布什政府将“反恐”列为头等大事，同时防范大规模杀伤性武器向所谓的“失败国家”或非国家行为体扩散，美国各项战略以及大国关系均以此画线，先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争，并将反恐扩展到全球，开始了一场“漫长的反恐战争”。[④]

在反恐大背景下，美国在很大程度上“忽略”了亚太地区，任何与本地区密切相关的行动也多以反恐为主要目的，亚太安全战略的调整进入了暂停状态。美国对亚太地区的“忽略”表现在多个方面：美国未再发布任何专门关于亚太地区的战略报告；2002 年和 2006 年发布的《国家安全战略》报告涉及亚太地区的内容非常有限；美国总统和政府高官对亚太地区多边论坛的重视下降，参与次数减少。小布什总统曾在 2007 年取消了纪念美国与东盟关系三十周年的领导人峰会，国务卿康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）曾两度错过东盟地区论坛。

美国与亚太地区各国的安全关系有调整，但主要是服务于反恐和防扩散这两个政策目标。澳大利亚、日本和韩国均以某种方式参加了与美国的反恐合作。[⑤] 美印

① David Sanger, “U.S. Would Defend Taiwan, Bush Says,” *The New York Times*, April 26, 2001, Section A, Page 1.

② President Bush, “Address to a Joint Session of Congress and the American People,” September 20, 2001, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8. html.

③ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 1, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf.

④ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, p. 43, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2006.pdf.

⑤ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 26, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf.

防务合作关系也得到显著提升，美国期待印度承担更大的全球责任。[①]

小布什政府对亚太地区的“忽略”引发亚洲问题专家的警觉、担忧和呼吁，理查德·阿米蒂奇（Richard L. Armitage）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）在 2007 年 2 月发表第二份“阿米蒂奇—奈报告”。该报告称：如果美国与亚洲的接触仍然是偶发的而非持续的，如果没有高层官员的参与，亚太地区等级制权力有可能从美国转向其他国家；如果中国持续拓展在本地区的影响力，美国的影响力将逐渐被侵蚀，美国应积极参与亚洲相关的所有事务，强化美日同盟，并探讨美、日、印以及美、日、澳三边合作的可能。[②]

从 1990 年老布什政府考虑调整亚太安全战略到克林顿政府延续老布什政府的调整，再到 2009 年 1 月小布什两届总统任期结束，美国对亚太安全战略的“两次”调整仅能算作一次调整。从 1990 年到 2001 年初，美国亚太安全战略调整的主要目的是适应国际形势和大国关系的新变化，向后冷战时代过渡。然而，这种调整范围和幅度比较有限，并因地区安全形势的新变化而宣告终止，这是一次“半途而废”的调整。从 2001 年初到 2009 年初，美国聚焦反恐并兼顾防扩散，亚太地区在很大程度上被小布什政府“忽略”了。总体来看，冷战虽然已经结束，但亚太地区的冷战安全架构被继承并延续下来。

三　美国重返亚太（2009 年至今）：冷战架构的强化与固化

美国亚太安全战略前两次调整的范围和幅度有限，且“半途而废”，第三次调整是实质性的、根本性的，它始于 2009 年奥巴马执政以后，并延续至今。奥巴马在总统大选期间明确提出，反恐战争削弱了美国的安全、世界地位、军队和经济，因此要终结在伊拉克和阿富汗的战争，重建联盟以应对 21 世纪的挑战。[③] 2009 年初，奥巴马执政后启动了退出反恐战争和战略重心转向亚太两个进程，退出反恐战争的过程并不顺利，重返亚太同样充满波折。特朗普执政后延续了这两个进程，退

① The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, pp. 35, 39, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2006.pdf.

② Ambassador Richard L. Armitage and Professor Joseph S. Nye, eds., *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, CSIS Report, February 2007, pp. 20, 23-24, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/070216_asia2020.pdf.

③ “Obama’s Remarks on Iraq and Afghanistan,” *The New York Times*, July 15, 2008, https://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html.

出反恐战争的决心大增，聚焦亚太和中国的力度显著加大。[①] 拜登执政后，美国以全政府、全手段的方式继续聚焦亚太地区，亚太安全战略呈现出新的形态。

（一）美国亚太安全战略的政策目标越来越明晰

美国政策目标调整经历了一个渐进的过程。从冷战时期针对苏联、应对朝鲜半岛局势，到后来关注亚太地区内的安全挑战，再到完全转向应对所谓的“中国挑战”，美国亚太安全战略指向的目标愈发明晰。奥巴马执政后，美国内政外交的核心任务是重建其力量与影响力，即国家振兴和全球领导（National Renewal and Global Leadership）。[②] 具体到亚太地区，美国希望通过与亚太盟友合作应对非传统安全挑战，诸如大规模杀伤性武器扩散、恐怖主义、气候变化、海盗、流行病、网络安全等。振兴国家需要奥巴马政府聚焦国内议程，维持全球领导力则需要美国发挥主要作用，为维系两者之间的平衡，美国需要中国和俄罗斯等大国在多项议题上的协调与协作，以实现美国在朝核、伊核、气候变化、无核世界、退出反恐等重大议题上的政策议程。在此种背景下，中美争议虽然有增无减，但合作仍然是双边关系的基调。例如，2010 年的美国《国家安全战略》报告提出：中国是 21 世纪具有影响力的中心之一，美国要与中国发展积极的、建设性的和全面的关系；中美之间的分歧不应该阻碍两国在拥有共同利益的问题上开展合作，因为中美务实而有效的关系对于应对 21 世纪的主要威胁至关重要。[③]

特朗普执政后，美国对国际形势和自身状况的认知发生了显著变化，以合作为基调的中美关系随之经历重大转变。特朗普政府在 2017 年的美国《国家安全战略》报告中提出，过去二十年，美国的政策假设是通过接触、融入国际机制、全球商业，将竞争对手转变成温和的行为体和可信的合作伙伴，但这种假设已被证明是错误的，中国和俄罗斯挑战美国的权势、影响力和利益，试图侵蚀美国的安全和繁荣，它们是美国的战略竞争对手，而印度—太平洋地区是地缘政治竞争的关键地区。[④] 与中国展开战略竞争，成为特朗普政府对华战略、亚太安全战略和国家安全战略的关键词之一。

---

① The White House, *U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*, February 2018, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf.

② The White House, *National Security Strategy*, May 2010, preface, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf.

③ The White House, *National Security Strategy*, May 2010, pp. 11, 42-43, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf.

④ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 2-3, 45, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf.

在特朗普执政期间，中美之间的分歧凸显、竞争加剧、合作弱化，“关税战”和“科技战”冲击双边经贸关系的基础，舆论斗争对双边关系产生消极影响，2020 年初突如其来的新冠肺炎疫情则进一步使双边关系螺旋下降。

拜登执政后，中国成为美国界定其国家安全战略的关键词。美国将中国称为“唯一有能力将其经济、外交、军事和技术力量结合起来，对稳定和开放的国际体系构成持续挑战的竞争对手”，[①] 拜登政府试图用中国来界定美国内政和外交政策的重心。尽管拜登政府尚未正式发布国家安全战略报告，但在 2022 年 2 月发布了《美国的印太战略》报告。该报告与以前大不相同，20 世纪 90 年代四份“东亚战略报告”均由国防部长签发，2018 年白宫拟定的仅仅是“美国的印太战略框架”，2022 年的这份报告已经提升到国家战略层次，由白宫发布。这份报告面向印太地区，并没有直接指向中国，但字里行间以及涉及印太地区的每一项政策行动无不与中国密切相关，这也恰恰体现了报告主旨：“我们的目标不是改变中国，而是塑造中国运作的战略环境，在世界上建立一种最有利于美国、我们的盟国和伙伴，以及我们共享的利益与价值观的影响力平衡（Balance of Influence）。”[②] 2022 年 3 月底，美国国防部在提交给国会的报告中将中国列为国防和军事战略的核心目标，提出要应对中国这个最重要的战略竞争对手和日益迫近的挑战。[③] 在亚太地区防范中国显然已经成为美国从政治、经济到军事、外交的首要政策目标。

（二）美国亚太安全战略的实施手段更加丰富多元

冷战结束初期，美国亚太安全战略的主要手段是军事同盟以及与之匹配的军事基地和前沿驻军，后来美国强调经济与安全的联动性，重视经贸合作，以经济促安全。从奥巴马政府到拜登政府，美国实施亚太安全战略的手段更加丰富、多元，囊括了政治、经济、军事、外交等所有政策工具。

美国调整防务重点，增加在亚太地区的军事存在。2011 年 11 月，奥巴马在访问澳大利亚期间宣布，未来将在达尔文轮换部署 2 500 名海军陆战队队员，这是越

① The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 8, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf.

② The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p. 5, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

③ Department of Defense, “Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy,” March 28, 2022, https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF.

南战争结束以来美国首次增加在澳的军事部署。[①] 美国大幅提升了关岛军事基地的地位，使之成为太平洋上最大的燃料库、弹药库、训练场，以及战略轰炸机、侦察和反潜基地。2012 年 6 月 2 日，国防部长莱昂·帕内塔（Leon Panetta）参加香格里拉对话期间宣布，美国将把 60%的海军舰只部署到亚太地区。[②] 此后，美国有六成的各种军事力量逐渐转移到亚太地区。[③] 美国未来还可能将更多战略资产部署到亚太地区，包括航空母舰编队、核潜艇、战略轰炸机、导弹防御系统，甚至陆基中程导弹等。

美国进一步加强同盟关系，强化对盟国的防卫义务。2012 年 9 月，日本宣布钓鱼岛“国有化”，导致中日在东海的较量升级，美国随之以各种方式强调同盟关系的可靠性，以安抚日本。2013 年 11 月，中国宣布设立东海防空识别区，美国随即派两架 B-52 战略轰炸机飞越挑衅。2014 年 4 月 24 日，奥巴马总统在访日期间宣称，《美日安保条约》第五条适用于日本管辖的所有领土，包括钓鱼岛。[④] 在朝核形势趋于紧张的时候，美国向日本重申其“延伸威慑”的可靠性和可信性。美日进一步增强导弹防御合作，联合研发、生产和部署导弹防御系统，诸如部署配备“标准-3”型导弹的“宙斯盾”驱逐舰和陆基“爱国者-3”型导弹防御系统。美韩同步加强防务合作，频繁举行大规模联合军事演习，根据朝鲜半岛形势变化延迟战时指挥权交接；美国还以朝鲜导弹威胁为由，在韩国部署“萨德”导弹防御系统。

美军在亚太地区“展示武力”的行动显著增加。无论是在朝鲜半岛、东海、台海，还是在南海局势升温的时候，美国都以各种方式显示其军事存在，诸如派遣更多航母编队进入亚太地区、以更高频次和更高调姿态在该地区的敏感空域和海域等开展所谓“航行自由行动”等。

---

① The White House, “Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference,” November 16, 2011, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press.

② David Alexander, “U.S. Will Put More Warships in Asia: Panetta,” Reuters, June 2, 2012, https://www.reuters.com/article/us-asia-security-idUSBRE85100Y20120602.

③ Jim Garamone, “U.S. Asia-Pacific Presence ‘Healthy, Robust, Valuable,’ Dunford Says,” DOD News, June 4, 2017, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/1202076/ us-asia-pacific-presence-healthy-robust-valuable-dunford-says/.

④ The White House, “Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan,” April 24, 2014, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/24/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-abe-japan.

美国与亚太各国建立新型军事关系，主要包括新加坡、越南和其他东南亚国家，以确保美军在亚太地区的准入、补给和维护。美军在撤出菲律宾的海军基地后，将后勤转移到了新加坡，樟宜海军基地能够为美国的航母编队提供停靠和补给服务。美越军事关系呈现出日益升温趋势；美国与印度的防务合作更是逐年增强。美国与东南亚以及南亚各国的军事合作主要包括港口访问、海空军的维护与维修设施的准入、训练和联合演习等。

美国同时建构所谓的“志愿者同盟”（Coalition of the Willing），在亚太政治、经济与安全事务上与多国开展协调与协作。美日印澳四方安全对话（Quadrilateral Security Dialogue，简称 QUAD）启动很早，但最初仅是非常松散的伙伴关系或协调机制。特朗普执政后，美国重新开始重视 QUAD，虽然其外交和政治性姿态针对中国的色彩日益鲜明，但没有采取太多实质性的政策行动。拜登执政后，美国在较短时间内采取了多项协调行动，试图让 QUAD 成为“印太”安全战略中的核心内容。2021—2022 年，四国领导人连续举行多次峰会，协调彼此的立场和政策议程。此外，美英澳三国在 2021 年 9 月 15 日发表首脑联合声明，宣布建立升级版三边安全伙伴关系（AUKUS），在防务安全相关的多个领域开展合作，支持澳大利亚获得核动力潜艇。[①] 在高新技术领域，美国推动亚太地区以及欧洲各国协调立场，试图重构供应链，排斥中国参与，排除中国的影响。在经贸领域，拜登总统在 2022 年 5 月下旬访问亚洲期间提出了“印太经济框架”（Indo-Pacific Economic Framework，简称 IPEF），吸引 13 个国家共同参与。美国同步增加了对东南亚国家和太平洋岛国的投入和支持，包括 6 月 24 日宣布与澳大利亚、日本、新西兰、英国成立“蓝色太平洋伙伴”（Partners in the Blue Pacific，简称 PBP）的非正式机制等。

（三）美国显著调整与亚太盟友的分工

如前所述，美国最初的亚太安全战略从构成上看包含多个双边同盟关系，但实质上属于一种等级制结构，分工相对简单明确：美国是枢纽，为盟国提供安全防卫义务，而盟国为此目的提供辅助和支持。在冷战结束后调整亚太安全战略的过程中，美国曾试图调整与盟友的分工，特别期待让日本在亚太地区发挥更大作用，1997 年将美日合作拓展至“周边事态”即为重要举措之一。[②] 此后，美国部分前政府官

① 樊吉社：《美英澳三国新防务合作探析》，《现代国际关系》2021 年第 11 期。

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, September 1997, https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html.

员和智库专家学者尝试推动美日同盟的深度调整，让日本扮演更重要的角色，发挥更大的作用，但美国转向反恐打断了这个进程。在小布什第二任期末，第二份“阿米蒂奇—奈报告”提出，美国“单极”管理亚太是不现实的，这不利于美国调整其角色以适应亚洲的新现实，最好的情况是美国维系其在亚太地区的力量、承诺和领导作用，其他国家积极参与地区事务。① 这种调整美国与亚太盟友分工的构想在奥巴马执政后逐步转变为政策行动。

美国调整与亚太盟友分工的思路主要体现在《2011 年美国国家军事战略：重新定义美国的军事领导地位》报告之中。这份报告认为，国家相对权势的变迁和国际秩序中日益增强的相互连接预示着一个“战略拐点”（A Strategic Inflection Point），美国需要针对日益复杂的战略环境调整美军的领导方式，即美军将扮演协调者、赋能者、召集者和保证者（Facilitator, Enabler, Convener and Guarantor）的角色。② 所谓“协调者”是指与其他政府部门和机构进行协调，扮演支持和辅助的角色；所谓“赋能者”是指帮助其他国家提升能力；所谓“召集者”是指美国协助其他盟友之间加强联系、深化合作；所谓“保证者”是指美国协同或者单独行动，发挥安全保证者的作用。简言之，美国试图采用全政府方式应对安全挑战，并将帮助盟友增强自身能力，协助盟友超越彼此纷争，聚焦共同挑战并增进安全合作。美国希望优化自身军事力量的“存量”，即调整不同军兵种之间的资源配置以及不同地区之间的军事力量分布，聚焦战略重点。美国更希望帮助和推动盟友扩大军事“增量”，让盟友有更强能力实现“自保”从而减轻美国的负担，美国则因此能够腾出更多资源聚焦主要对手，或者协助盟友共同应对地区安全挑战。奥巴马执政期间，美国为了理顺同盟合作关系，曾试图在日本和韩国之间扮演“召集者”角色，敦促两国抛开历史和领土争议，建立美日韩三边合作。美国在军品贸易问题上逐步放松了对日本和韩国的限制，协助两国增强军事实力。

奥巴马政府的“亚太再平衡”战略体现了同样的逻辑思路。从国防部长阿什顿·卡特（Ashton Carter）在 2015 年 4 月和 2016 年 9 月的两次重要演讲中大致可以观察到该战略的演进过程：第一阶段，从 2011 年开始，美国将部分军事力量向

① Ambassador Richard L. Armitage and Professor Joseph S. Nye, eds., *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, CSIS Report, February 2007, p. 14, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/070216_asia2020.pdf.

② The Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America's Military Leadership*, February 2011, pp. 1-2, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nms/NMS2011.pdf.

亚太地区转移；第二阶段，从 2015 年开始，美国升级亚太地区军事力量，将更优质的战略资产部署到该地区，并增进与本地区各国军事力量的合作；第三阶段，从 2016 年开始，美国巩固前两个阶段的成果，继续增强美军优势，以最终构建“基于原则的包容性安全网络”（Principled and Inclusive Security Network）。①

特朗普执政期间，美日、美韩因为防务费用分担问题产生较多抵牾，同盟分工调整受到影响。拜登执政后，美国在同盟分工问题上取得明显进展。2022 年 5 月下旬，拜登总统访问韩国期间两国发表《美韩领导人联合声明》，宣布致力于发展全球性全面战略同盟关系（Global Comprehensive Strategic Alliance），韩国将承担更大的地区和全球责任，双方将增强在亚太地区的协调与合作，包括在南海和台海地区的合作等。② 拜登总统在访问日本期间也发表了类似声明，美日关系被称为“自由和开放印太地区的基石”，美国和日本是“全球伙伴”，双方致力于推进“自由和开放的印太”，建立面向未来的双边关系，日本则决心从根本上加强防卫能力并实质性增加防卫预算等。③ 美澳防务合作调整力度更是空前，美国增加了在澳大利亚的军力部署、港口访问、设施准入，推动澳大利亚更多参与亚太安全事务等。美印防务合作在过去十年中也达到了前所未有的深度和广度，美印签署了多项防务合作协议，双方在军火贸易、技术转让和联合军事演习方面的合作均取得了非常重要的进展。④

美国调整同盟分工的另一个重要举措是推动欧洲各国介入亚太事务，这是拜登政府地区安全战略的重大变化之一。《美国的印太战略》称，包括欧洲在内的美国盟友和伙伴日益将关注点转向印太地区，美国意识到欧盟发挥地区作用的战略价值，

① Secretary of Defense Ashton Carter, “Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific,” Tempe, AZ, April 6, 2015, https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/ Article/606660/remarks-on-the-next-phase-of-the-us-rebalance-to-the-asia-pacific-mccain-instit/; Secretary of Defense Ashton Carter, “The Future of the Rebalance: Enabling Security in the Vital & Dynamic Asia-Pacific,” San Diego, California, September 29, 2016, https://www.defense.gov/News/ Speeches/Speech/Article/959937/remarks-on-the-future-of-the-rebalance-enabling-security-in-the-vital-dynamic-a/.

② The White House, “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” May 21, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/.

③ The White House, “Japan-U.S. Joint Leaders’ Statement: Strengthening the Free and Open International Order,” May 23, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/japan-u-s-joint-leaders-statement-strengthening-the-free-and-open-international-order/.

④ 吴祝庆、俞俊：《美印军事合作的“真相”》，《环球》2021 年第 23 期。

美国将在印太和欧洲大西洋之间架起桥梁，以类似美英澳三边安全伙伴关系这样的新形式团结印太和欧洲的伙伴国家。[①] 俄乌冲突爆发后，美国国家安全委员会印太事务协调官库尔特•坎贝尔（Kurt Campbell）立即出面澄清，美国聚焦印太地区的政策未改变，能够同时应对两个地区的事态。[②] 2022 年 5 月 9 日，坎贝尔在美国战略与国际问题研究中心的演讲中称，美欧围绕印太事务的对话层级前所未有，他与欧洲伙伴探讨印太事务的时间比与印太伙伴讨论印太事务的时间还要多。[③] 美国试图推进欧洲与印太各国更高层次的协调与协作，而非像以前那样将两者分开处理。

调整与盟友的分工是美国亚太安全战略的重要变化，包括美国将其他地区的军事力量向亚太地区转移，美国在亚太地区继续扩大军事“增量”，协助盟友增强自身军事能力，以及动员欧洲各国介入印太事务，等等。美国亚太安全战略的等级制结构正转向更加扁平化的状态，美国仍然是至关重要的角色，但可用较少的投入完成更大的力量动员，从而达到“幕后领导”（Leading from Behind）的效果。

（四）美国亚太安全战略覆盖的地理范围拓展到本地区的每一个角落

冷战结束后，美国亚太安全战略主要关注东亚或东北亚，对东南亚或澳大利亚、新西兰的关注很少，提及太平洋岛国的内容更是非常有限。奥巴马执政时期，美国提出“重返亚太”，“重返”的重点是东南亚地区；奥巴马执政后期提出“亚太再平衡”战略，在地理上更多指向第一岛链或者西太平洋地区。

特朗普执政后，“印太”开始取代“亚太”进入美国官方文献。2017 年 11 月，特朗普赴越南参加亚太经合组织工商领袖峰会时明确提出“自由和开放的印太”，当时他强调的是经贸问题和经贸规则。[④] 在同年 12 月发布的美国《国家安全战略》报告中，关于地区的划分开始出现“印太”一词；报告称印太地区正出现关于国际秩序的地缘政治竞争，这个地区范围从印度的西岸一直延伸到美国的西海

① The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, pp. 5, 7, 10, 13, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

② David Brunnstrom and Michael Martina, “U.S. Can Focus on Two Theaters— Indo-Pacific and War in Europe, Official Says,” Reuters, March 1, 2022, https://www.reuters.com/world/china/us-can-focus-two-theaters-indo-pacific-war-europe-official-says-2022-02-28/.

③ Kurt Campbell, “Keynote Address to the CSDS-CSIS Transatlantic Dialogue on the Indo-Pacific,” CSIS, May 9, 2022, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/220509_Campbell_Keynote_Address.pdf.

④ President Trump, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” Da Nang, Vietnam, November 10, 2017, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/.

岸。[①] 2018 年 2 月，特朗普政府拟定的战略被称为“美国的印太战略框架”。[②] 2019 年 6 月，美国国防部发布《印太战略报告：准备、伙伴关系和促进地区网络化》，报告述及的国家和地区涵盖了亚太和印度洋地区的几乎所有国家和地区。[③] 同年 11 月，美国国务院发布《一个自由和开放的印太：推进共同愿景》报告，阐述美国推行该战略所取得的进展。[④]

拜登执政后，印太成为美国国家安全战略、地区安全战略、国防战略和军事战略的重心，美国的各项政策均直接或间接与印太相关，均从属或服务于印太战略。《美国的印太战略》报告宣称：美国将聚焦本地区的每一个角落，从东北亚、东南亚到南亚和包括太平洋岛国在内的大洋洲；该地区人口超过世界总人口的一半，经济占全球国内生产总值的 60%，全球经济增长的 2/3 源自本地区，本地区占世界 65% 的海洋和 25%的陆地。[⑤] 自此，美国亚太安全战略的地理范围实现了从陆地到海洋的全覆盖。

美国为什么使用“印太”这个概念？按照特朗普执政时期美国国务院官员的解释，这主要是因为印度在太平洋、东亚和东南亚的作用越来越大，让印度发挥重量级的作用符合美国和这个地区的利益。[⑥] 或许同样重要的原因是，将太平洋和印度洋连在一起更多强调海洋的连通性，这一概念包含非常明显的经济、能源以及所谓的“航行自由”等规则内涵。经过不断调整和变化，美国的亚太安全战略或者“印太”战略在很大程度上已经是“佯装”为地区战略的大国对抗战略，[⑦] 逐步回归并强化冷战架构，从冷战时期针对苏联转向当下应对中国。

---

① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 45-46, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf.

② The White House, *U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific*, February 2018, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf.

③ The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, p. 21, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF.

④ Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019. pdf.

⑤ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p. 5, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

⑥ Deputy Assistant Secretary Alex Wong, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” Department of State, April 2, 2018, https://2017-2021.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/index.html.

⑦ 达巍、王鑫：《从“亚太”到“印太”：美国外交战略的延续与变异》，《当代世界》2020 年第 9 期。

结语: 亚太安全冷战架构的固化、强化与中美战略竞争

美国亚太安全战略变迁与中美关系演变同频共振，前者恰恰是后者性质和状态的体现。老布什执政期间适逢国际形势剧变关键时期，即使中美关系面临重大挑战，美国仍希望维持具有战略意义的双边关系，以推动中国重新走向“经济改革和政治自由化”的道路。[①] 冷战结束给美国带来巨大的自信，自由民主似乎是“人类意识形态演化的终点”和“人类政体的最后形式”，历史似乎要终结了，[②] 美国从此进入（与各国）“接触”以“扩展”（民主）（Engagement and Enlargement）的时期。美国推动中国融入国际社会和参与相关国际机制，希望中国走向美国期待的方向。1996 年的《一项接触与扩展的国家安全战略》报告称：一个稳定、开放、繁荣和强大的中国对美国和本地区的美国盟友很重要；稳定和开放的中国更可能与其他国家合作、促进本地区和平；繁荣的中国能够为美国的商品和服务提供一个不断扩大的市场，因此，美国对华采取全面接触的政策，旨在将中国纳入国际社会，并成为负责任的一员。[③]

无论是冷战结束前后中美苏战略大三角尚存的余温，还是冷战结束后“改造”中国的热望，都让美国有很强的动力推动其亚太安全战略从冷战架构向冷战后时代过渡。原来的苏联威胁已不复存在，而中国将是潜在的合作伙伴；环顾亚太地区，唯有朝鲜半岛的核扩散隐患、亚洲各国国内事态以及东南亚的缅甸局势是美国的关注重点，亚太安全战略的重点是防范地区偶发事态，而不再是应对任何地区或全球大国。即使在 1995 年搁置了原来的前沿驻军裁减计划，美国也更倾向于优先处理中美关系，而将美日同盟放在相对次要的位置。中美两国在诸如核与导弹扩散、台海、人权、经贸等议题上的分歧没有因此减少，但美国处理分歧的方式是对话与协商，而非施压与胁迫。与此同时，美国还寻求中国帮助以解决地区安全议题和其他

① The White House, *National Security Strategy of the United States*, March 1990, p. 12, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1990.pdf.

② 弗朗西斯·福山：《历史的终结与最后的人》，陈高华译，广西师范大学出版社 2014 年版，“新版序”“代序”。

③ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1996, p. 40, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1996.pdf; The White House, *A National Security Strategy for a Global Age*, December 2000, “China,” https://history. defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2000.pdf.

全球性问题。小布什执政期间，美国大致延续了克林顿政府的对华“接触”战略。中美经贸关系显著增强，美国期待中国在诸多地区和全球性议题上成为美国的合作伙伴，让中国成为“负责任的利益攸关方”。[①] 在此种情形下，深陷反恐战争的美国没有动力也无暇对其亚太安全战略作进一步调整。

老布什政府和克林顿政府将中国视为可“塑造”的国家，小布什政府将中国当成合作伙伴，而奥巴马政府既将中国当作合作伙伴，也要提防中国日益强大对美国构成的挑战。奥巴马政府对中国采取了一套复杂的政策组合：继续与中国发展积极的、建设性的和全面的关系；欢迎中国发挥负责任的领导作用；防范中国军事现代化在地区和全球层面损害美国及其盟友的利益；利用新建立的战略与经济对话机制处理双边关系中的争议与分歧。[②] 奥巴马执政期间，美国对华“接触”和“防范”的力度同步加强，中美关系进入不确定阶段，美国在亚太地区的政治、经济、外交和军事投入显著加强。

特朗普政府对华战略的颠覆性调整开启了中美战略竞争的时代，双边关系进入新阶段，美国的亚太安全战略随之发生改变。此时的美国颠覆了中美建交以来的对华战略逻辑，即不再相信美国能够通过任何方式“改造”或者改变中国，转而认为强大的中国已经成为美国的战略竞争对手，正在挑战美国的权势、影响力和利益，侵蚀美国的安全与繁荣。中国甚至可能在印太地区取代美国，拓展国家主导的经济模式，重构亚太地区秩序，在地区乃至全球层面挑战美国。[③]

拜登政府视中国为“系统性挑战”、全能型选手，用中国界定其战略方向、资源投放以及内政外交重点。美国官员和国会议员涉华言论具有非常鲜明的意识形态色彩，以各种方式粗暴干涉中国内政，用施压和制裁的方式处理中美之间的争议，对中国官员、政府机构、企业和个体采取各种制裁措施。同时，美国强化对华出口管制，推动技术“脱钩”，中美人文和教育交流也受到严重冲击，官方对话沟通渠道收窄，中美从政府到民间彼此恶感和敌意不断螺旋上升，中美围绕台海和南海问题的互动则潜藏十分严重的意外和冲突风险。

聚焦印太地区、聚焦中国方向成为拜登政府充实印太战略的出发点和归宿。美

① The White House, *The National Security Strategy of the United States*, March 2006, p. 41, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2006.pdf.

② The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 43, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf.

③ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 2, 25-27,46-47, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf.

国将军事战略的重点转向亚太地区，不断增加在本地区的军事存在和战略资产。美国在亚太地区原有的“轴辐体系”不仅没有弱化，反而不断强化和固化。美国还不断拓展诸如美英澳三边安全伙伴关系、美日澳印四方安全对话之类的新型多边安全合作架构，提出诸如重建更美好的世界（Build Back Better World，简称 B3W）、全球基础设施和投资伙伴关系（Partnership for Global Infrastructure and Investment，简称 PGII）、印太经济框架、蓝色太平洋伙伴等全球性和地区性新型倡议，与各个国家和地区的合作深度拓展到政治、经济、技术和安全等所有领域，致力于建构排斥中国的制度安排。

至此，冷战结束后一波三折的亚太安全战略调整似乎找到了新方向，美国曾经用来应对苏联的政策工具正全面转向应对中国。美国将中美之争界定为所谓的民主与威权的较量，将经济关系安全化和意识形态化，推动本地区建构新的准同盟关系，鼓动欧洲国家关注并介入印太事务。拜登政府所有的政治、经济、外交和军事行动都是为了影响本地区其他国家的政策选择，进而“塑造”中国的外部环境，因而具有与中国进行系统性对抗的意味。此种战略与冷战时期美国对苏“遏制”战略高度相似，美国似乎在推动“世界分裂成两个阵营，地球上两个最大的经济体建造两个独立的、相互竞争的世界，每个都有自己的主导货币、贸易和金融规则、自己的因特网和人工智能能力以及自己的零和地缘政治和军事战略”。①

美国尝试通过建构一套非常理想、特别宏大的印太战略和对华战略，以便与中国进行战略竞争。美国此次印太安全战略调整具有系统性和全面性，并将在未来相当长的一段时期内保持连续性。美国的印太战略或者对华战略能否奏效？答案并不单纯取决于美国的战略规划，还将受到其他因素的深刻影响。

第一，在新的地区安全战略中美国特别重视盟友的作用，但盟友对美国政策延续性的疑虑将难以消除。特朗普执政期间，美国针对所有国家大打“贸易战”和“关税战”，对盟友也不加区别；为迫使盟国承担更大防务责任，特朗普政府不惜威胁撤出前沿驻军。如今，虽然拜登政府重视同盟作用，但特朗普以及特朗普代表的部分共和党势力仍将在很长时间内影响甚至左右美国政局和内外政策，盟友有理由怀疑拜登之后美国政策的延续性。

第二，美国动员盟友响应或支持其对华政策议程，但美国的政策重点在于国内重

① 安东尼奥·古特雷斯：《秘书长在联合国大会第七十四届会议上的发言》，联合国官网，2019 年 9 月 24 日，https://www.un.org/sg/zh/content/sg/speeches/2019-09-24/address-74th-general-assembly。

建，缺少为盟友提供“公共产品”的政治意愿和实际能力，这将弱化美国地区安全战略的效用。特朗普政府强调“美国优先”“让美国再次伟大”，拜登政府则强调“投资”国内，本质上美国的政策重点仍将是国内重建，这限制了美国在对外战略中投入的时间与资源。迄今，美国已经提出了很多合作框架或者全球性和地区性倡议，但内容皆较为宽泛，并不具有法律约束力，更多属于“志愿者同盟”性质，美国对这些合作框架或倡议的投入非常有限，未来能否显著增加投入也很不确定。

第三，美国的盟友与中国有较为复杂的政治、经济和外交关系，中国与这些国家的纽带仍然较为坚韧，并不会因为美国的动员而发生快速转变。不仅如此，美国与其盟友在对华政策上的利益并不完全重合，而且中国也有能力反向塑造这些国家的政策与行动。因此，中国、美国以及美国的盟友之间将有非常复杂的博弈，博弈的结果将决定美国的地区安全战略在多大程度上能够从理想转化为现实。

第四，近期欧亚大陆安全形势的剧变将掣肘美国印太战略的实施。虽然拜登政府一再澄清美国不会因为俄乌冲突而减少对印太地区的投入，但欧亚大陆的事态如何影响美国的印太战略仍值得观察。历史地看，突发事件通常会颠覆大国的战略规划以及大国关系的发展轨迹。2001 年 6 月 9 日，美国国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德（Donald Rumsfeld）在发给常务副国防部长保罗·沃尔福威茨（Paul Wolfowitz）等人的备忘录“雪片”（snowflake）中探讨了种种“战略意外”（strategic surprises）情形，其中包括恐怖分子或者“流氓国家”对美国城市的生化攻击，[①] 但并没有料到三个月后会遭遇九一一事件。在过去百年国际形势演进中已经发生过很多影响深远的“黑天鹅事件”，未来同样无法排除类似“战略意外”。

因此，虽然美国地区安全战略历经调整最终回归三十余年前的冷战架构，但中美关系却未必会重复美苏冷战的老路。

【来稿日期：2022-07-10】
【修回日期：2022-07-22】
【责任编辑：李水生】

① “Donald Rumsfeld to Paul Wolfowitz, Steve Cambone, Doug Feith Re Strategic Surprises,” Snowflake, June 9, 2001, http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2767/2001-06-09%20to%20Paul%20Wolfowitz%20et%20al%20re%20Strategic%20Surprises.pdf.