

特朗普政府“印太战略”的 进程、影响与前景^[1]

陈积敏

【内容提要】特朗普政府对于印太区域的战略经历了一个从愿景设计到政策实践的演变过程。自2017年提出“一个自由开放的印太”愿景以来，特朗普政府通过巩固政治联盟与拓展伙伴关系、加大对印太区域的安全介入力度、拓展美国的经济存在与影响力等方式予以推进，初步形成了美国“印太战略”的基本框架。这一战略对中国在军事安全、经济发展、地区影响力以及政治安全等领域带来了一定挑战。然而，缘于美国内政治的纠缠、地区力量的复杂心态、特朗普政府外交战线过长以及中国发展态势与中美关系等因素的制约，特朗普政府“印太战略”的影响与前景仍存在较大不确定性。

【关键词】特朗普政府 印太战略 中美关系 “一带一路”

【作者简介】陈积敏，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副研究员、和平与发展研究中心特约研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0001-23

[1] 本文为“中国海洋发展研究会和中国海洋发展研究中心”资助项目（项目号：CAMAJJ201803）。

自2017年提出关于印太地区的战略愿景以来，特朗普政府逐步推进其转向政策实践，并初步形成了美国“印太战略”的基本框架。目前，学术界对于特朗普政府“印太战略”的研究主要集中于对其出台背景、主要内容、可能走向与影响等议题做出的学理性分析与前瞻性预判，缺少明晰的政府文件与政策实践支持。^[1] 本文主要依据美国政府政策性报告、政要演讲等文本材料，厘清特朗普政府将印太构想转向“印太战略”的演进历程，论述了其具体推进政策和作为，并在此基础上分析了该战略给中国在军事安全、经济发展、地区影响力以及政治安全等领域带来的挑战。然而，缘于美国内政治的纠缠、地区力量的复杂心态、特朗普政府外交战线的过度扩张以及中国发展态势与中美关系等因素的制约，特朗普政府“印太战略”的影响与前景仍存在较大不确定性。

一、美国印太战略的提出与推进

特朗普政府关于印太区域的战略经历了一个从愿景设计到政策实践的演变过程。2017年10月18日，时任国务卿蒂勒森（Rex W. Tillerson）在

[1] 国内较有代表性的论文主要有：徐金全：《特朗普政府的“印太战略”》，载《美国研究》2018年第1期，第70—82页；夏立平、钟琦：《特朗普政府“印太战略构想”评析》，载《现代国际关系》2018年第1期，第22—28页；刘胜湘、辛田：《均势制衡与特朗普政府“印太”战略论析》，载《当代亚太》2018年第3期，第53—89页；谢贵平：《印太战略对中国的威胁及应对思路》，载《人民论坛·学术前沿》2018年第15期，第56—70页。国外主要代表性论述有：Michael D. Swaine, “A Counterproductive Cold War With China,” *Foreign Affairs*, March 2, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-02/counterproductive-cold-war-china>; Alyssa Ayres, “The U.S. Indo-Pacific Strategy Needs More Indian Ocean,” May 25, 2018, <https://www.cfr.org/expert-brief/us-indo-pacific-strategy-needs-more-indian-ocean>; Richard M. Rossow and Hemant Krishan Singh, “Reshaping India-United States Defense Cooperation in the Indo-Pacific,” August 23, 2018, <https://www.csis.org/analysis/reshaping-india-united-states-defense-cooperation-indo-pacific>; Scott D. McDonald, “Wanted: A Strategy for the Indo-Pacific Region,” *The National Interest*, August 7, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/wanted-strategy-indo-pacific-region-28182>.

美国战略与国际研究中心（CSIS）发表题为“下个世纪的美印关系”演讲时首次提出特朗普政府版的“印太”概念，指出“印太——包括整个印度洋、西太平洋以及周边国家——将是 21 世纪全球最重要的部分”。^[1]11 月 2 日，时任总统国家安全事务助理麦克马斯特（H.R. McMaster）表示，“推进一个自由开放的印太地区”是特朗普总统访问亚洲的目标之一。^[2]果然，特朗普总统在其亚洲之行中多次提及构建“一个自由开放的印太”。12 月 18 日，特朗普政府发布的《国家安全战略》报告，再次确认了“一个自由开放的印太地区”的用语。不过，此时特朗普政府对于印太地区的战略主要还停留在构想（vision）层面，甚至连“战略”一语在官方表示中都未曾出现。进入 2018 年后，特朗普政府逐步将印太愿景政策化、实践化、明确化。迄今，特朗普政府的“印太战略”主要在以下几个方面有所进展。

（一）明确提出了“印太战略”的概念，并阐明其意涵与主旨

2018 年 1 月 30 日，美国国务院负责南亚中亚事务的副助理国务卿丹尼尔·罗森布鲁姆（Daniel Rosenblum）在孟加拉国际战略研究院发表题为“美国与印太地区”的演讲，阐述了“印太愿景背后的战略”（the strategy behind the Indo-Pacific vision），以及美国计划如何推进这一战略。这是特朗普政府官员把印太愿景与地区战略关联起来的首次政策表述。^[3]4 月 21 日，负责南亚和中亚事务的代理副助理国务卿汤姆斯·瓦达（Thomas L. Vajda）在乔治城大学演讲中也说明了“自由开放”印太战略的内涵。^[4]6 月 2 日，

[1] Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship With India for the Next Century’,” October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.

[2] The White House, “Press Briefing by Press Secretary Sarah Sanders and National Security Advisor H.R. McMaster,” November 2, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-press-secretary-sarah-sanders-110217/>.

[3] Daniel Rosenblum, “The United States and the Indo-Pacific Region,” January 30, 2018, <https://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2018/277742.htm>.

[4] Thomas L. Vajda, “Remarks at Georgetown University's India Ideas Conference,” April 21, 2018, <https://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2018/280702.htm>.

时任美国防部长马蒂斯 (James N. Mattis) 在香格里拉安全会议上呼应了印太战略的提法, 宣称美国将继续留在印太地区, 并将在安全、经济与发展方面进行重大投资, 以表明美国对盟国与伙伴的承诺。^[1] 他进一步说明了美国“印太战略”关注的四个重大问题: (1) 海洋公域的安全与自由, 美国将支持伙伴加强海军与执法能力建设, 提升它们管控与保护海上边界与利益的能力; (2) 加强安全合作, 提升与盟友和伙伴在装备与平台方面的互用性 (interoperability) 水平; (3) 增进法治、公民社会与透明治理; (4) 支持私营部门主导的发展模式。^[2] 这是美国政府内阁级官员首次在国际场合使用“印太战略”一词, 具有明显的政策宣示意义。同日, 美国务院负责经济和商业事务的助理国务卿玛利萨·辛格 (Manisha Singh) 在香格里拉安全会议的演讲中也阐述了美国“印太战略”的主要关注点, 即确保海上与空中自由、推进市场为基础的经济、支持良政与自由以及保障主权国家免受外部威胁。^[3] 7月30日, 美国国务卿蓬佩奥 (Michael R. Pompeo) 在美国商会主办的印太商务论坛 (Indo-Pacific Business Forum) 上同样提出构建一个自由开放的“印太战略”, 并对“自由”“开放”的内涵进行了说明; 他还强调“开放”意味着以和平手段解决领土与海洋争端, 在经济层面则意味着公平对等的贸易关系、开放的投资环境、透明的协定以及提升的连通性 (connectivity)。^[4] 由此可见, 特朗普政府印太愿景已逐步成型为“印

[1] Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

[2] Terri Moon Cronk, “Alliances, Partnerships Critical to U.S. Indo-Pacific Strategy, Mattis Says,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1538620/alliances-partnerships-critical-to-us-indo-pacific-strategy-mattis-says/>.

[3] Manisha Singh, “Managing Competition in Regional Security Cooperation,” June 2, 2018, <https://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2018/283266.htm>.

[4] Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America's Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

太战略”，其核心内容涵盖安全、政治、经贸、投资以及民主等议题，但归根结底还是秩序问题，即通过美国与盟友、伙伴在安全、政治、经贸、投资、价值观等领域合作，共同维护一个有利于美国及其盟友、符合美国意志与利益的所谓的“自由”“开放”“包容”“法治”的印太秩序。^[1]

（二）加强对印太地区的军事介入力度，提升安全秩序塑造能力

美国是一个崇尚强权的国家，对于武力的重视与运用就体现出这一点，而共和党政府更是精于此道。特朗普政府通过大幅提升美国军费水平、增加美军人员编制、改进与革新武器装备、改善美军待遇等措施，建立一支更富威慑力、更具战斗力、更有竞争力的美国军队。在推进其“印太战略”的过程中，军事手段当仁不让地成为重要政策工具，主要有以下显著表现：

一是重新整合与规划印太地区军事力量。特朗普政府将美国太平洋总部更名为印度 - 太平洋总部（简称“印太总部”，INDOPACOM），进一步明确美军的战略任务。5月30日，马蒂斯在更名仪式上表示，几十年来，太平洋总部不断适应变化的环境，如今肩负着美国将注意力向西集中的新使命，鉴于印度洋与太平洋日益增强的关联性，太平洋总部更名为印太总部。他强调，印太总部应遵循并执行2018年美国防战略的三条主线^[2]，增强印太总部的杀伤力，发展与盟友和伙伴的信任关系，并对任何有损于上述两大目标的指挥行为进行改革。^[3]这阐明了设立印太总部的战略背景及其主要

[1] 美国国务院2018年8月4日发表的“美国在印太区域的安全合作”情况说明书(fact sheet)中除重申确保海上与空中自由、推进市场经济、支持良政与自由以及保障主权国家免受外部威胁等四项主要内容之外，还特别加上了促进伙伴维护和推进基于规则的秩序。参见：Department of State, “Fact Sheet: U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region,” August 4, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/284927.htm>.

[2] 2018年美国国防战略的三个主线是提高杀伤力、加强伙伴关系与联盟体系与改进国防部行政体系。参见：Terri Moon Cronk, “Mattis: U.S. Military Becoming ‘Stronger, More Lethal, More Agile’,” August 28, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1614636/mattis-us-military-becoming-stronger-more-lethal-more-agile/>.

[3] James N. Mattis, “Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony,” May 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>.

任务。同时，美国还对印太地区军事战略进行新的规划与评估。美国《2019财年国防授权法》要求国防部长不迟于2019年3月1日向国会提交“印度-太平洋稳定倡议”（the Indo-Pacific Stability initiative）的五年计划，明确美国的战略目标，并对实现这些目标的战略资源、轮换或常驻美军力量、后勤能力、基础设施、安全合作投资等进行评估。^[1]

二是加强与区域内国家安全合作的力度与层级，尤其重视加快推进美日印澳四国安全合作以及促进美印安全合作机制化。2017年12月，特朗普政府首份《国家安全战略》报告明确提出：“我们欢迎印度成长为一个全球领导型力量和一个更强大战略与防务伙伴。我们将寻求提升与日本、澳大利亚、印度的四方合作。”^[2]可见，促进美日印澳四国安全合作与推动美印安全关系发展已经成为特朗普政府外交战略的重要构成。2018年6月7日，美、日、印、澳四国在新加坡举行第二次安全对话，聚焦互联互通、海上安全、地区秩序与安全等议题。9月6日，美国务卿蓬佩奥、防长马蒂斯与印度外长斯瓦拉杰（Sushma Swaraj）、国防部长西塔拉曼（Nirmala Sitharaman）举行首次部长级“2+2”对话。期间，美国明确了印度作为其主要防务伙伴的重要性，表示要加强两国间的安全与防务合作与协调，双方签署的“通信、兼容与安全协议”（COMCASA）便是两国安全关系强化的一个重要体现。^[3]

三是建立约3亿美元新基金，以加强区域内国家的安全能力。其中，2.905

[1] *H.R.5515 – John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, August 2018, pp.419–420, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[3] 卡特丽娜·曼森：《美印安全协议为军售铺平道路》，FT中文网，2018年9月7日，<http://www.ftchinese.com/story/001079318?dailytop>。这是第三份印美防务协议，其他两份分别是2002年签署的《一般性军事信息总体安全协议》（General Security Of Military Information Agreement, GSOMIA）以及2016年签署的《物流交换备忘录》（The Logistics Exchange Memorandum of Agreement, LEMOA）。

亿美元用以加强海上安全、人道主义救援与减灾以及维和能力建设；850万美元作为国际麻醉品与执法基金，用以打击跨国犯罪。该安全援助基金将涵盖孟加拉国、印尼、蒙古国、尼泊尔、太平洋岛国、菲律宾、越南以及其他地区。^[1]此外，特朗普政府还将“海事安全倡议”（Maritime Security Initiative, MSI）的授权延长5年，并把“东南亚海事安全倡议”重新定义为“印度洋—太平洋海事安全倡议”，孟加拉国、斯里兰卡、印度等被扩大为受涵盖国家，旨在增加南海和印度洋的海上安全和海域警觉性。^[2]

四是着力应对地区安全热点，塑造地区安全秩序。特朗普政府在印太地区的安全关注点主要包括三方面，即朝鲜去核化、东海与南海航行自由以及打击恐怖主义与暴力极端主义。^[3]例如，在朝鲜去核化方面，美国通过极限施压与保持对话的方式促成了美朝新加坡峰会的举行并发表了联合声明。该声明指出，“特朗普总统承诺为朝鲜提供安全保证，而金正恩也重申了他对朝鲜半岛完全无核化坚定不移的承诺”。^[4]

（三）加强政治领域的盟友和伙伴建设

2018年10月4日，美国副总统彭斯（Mike Pence）在哈德逊研究所（The

[1] Department of State, “Fact Sheet: U.S. Security Cooperation in the Indo-Pacific Region,” August 4, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/284927.htm>.

[2] *H.R. 5515 – John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, August 2018, p.418, <https://www.congress.gov/115/bills/hr/5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

[3] The White House, “President Trump's Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

[4] The White House, “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit,” June 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>.

Hudson Institute) 的演讲中表示：“为了推进我们对自由开放的印度 - 太平洋地区的愿景，我们正在与该地区分享我们价值观的国家——从印度到萨摩亚——建立新的更强大的纽带。”^[1] 具体来说，主要体现在以下方面：

一是内阁级官员频繁访问印太区域，加强与域内国家的联系。2018年1月，时任防长马蒂斯访问印尼和越南，并就安全挑战与共同利益议题展开讨论；6月1—4日，参加在新加坡举行的香格里拉安全对话，期间会晤了域内国家的参会代表，包括印度总理莫迪（Narendra Modi）、马来西亚防长沙布（Mohamad bin Sabu）与菲律宾防长洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）等；6月26—30日访问中国、韩国、日本，这是2014年以来美国防长首次访华，同时也是其任防长后第七次访问印太国家。国务卿蓬佩奥也是该地区的常客，如5月访问日本与朝鲜；6月访问新加坡、韩国与中国；7月访问朝鲜、日本与越南等国；8月访问马来西亚、新加坡、印尼；9月访问巴基斯坦和印度；10月访问日本、朝鲜、韩国和中国。2018年11月，美国副总统彭斯也开启了其任内第三次亚洲之旅，访问了日本、新加坡、澳大利亚、巴布亚新几内亚，重申美国对“一个自由开放的印太地区”的承诺。^[2] 他们的行程涵盖了东北亚、东亚、东南亚、南亚、南太平洋等主要印太地区。

二是继续完善与本地区盟友和伙伴关系的制度化建设。马蒂斯在太平洋总部更名仪式上指出，强化印太区域内现有联盟体系与发展新的伙伴关系，“是我们战略愿景的一个根本基石”。^[3] 目前，这些机制主要包括美日韩、

[1] The White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China,” October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

[2] The White House, “President Trump's Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

[3] James N. Mattis, “Remarks at U.S. Indo-Pacific Command Change of Command Ceremony,” May 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1535689/remarks-at-us-indo-pacific-command-change-of-command-ceremony/>.

美日澳、美印澳三边对话机制，美日、美澳、美印防长外长“2+2”对话^[1]，美日印澳四国对话机制（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）、美国—东盟峰会等。需要注意的是，特朗普政府也有意引入英国、法国、加拿大等领域外势力，协同推进印太战略。^[2]

（四）确定经济干预的战略意义与政策走向

特朗普政府“印太战略”具有明显的地缘经济考量。其主要表现在两大方面：其一是印太区域经济发展对美国具有战略重要性。2018年10月，国际货币基金组织发布的《世界经济展望：稳定增长的挑战》报告描述了基本相似的情景。该报告指出，2018—2019年世界经济增长率皆为3.7%，发达国家经济体的经济增长率分别为2.4%与2.1%，而新兴市场与发展中经济体皆为4.7%。可见，推动全球经济发展的驱动力主要来自于新兴市场与发展中经济体。其中，亚洲新兴与发展中经济体发展依然强劲，2018—2019年经济增长率为6.5%与6.3%，而地区内大国——中国与印度的经济增长率分别为6.6%与6.2%以及7.3%与7.4%。^[3]显见，印太地区的发展、稳定与繁荣关系到特朗普政府“让美国再次伟大”这一战略目标的实现。

其二是美国“印太战略”的推进离不开经贸政策作为支撑。特朗普政府“印太战略”的一个重要目标就是要保持在该区域的战略存在。在美国看来，中国有将美国赶出这一区域的意志与能力。2017年美国《国家安全战略》报告便不无担忧地指出：“中国寻求在印太区域取代美国，扩展其国

[1] 美、日、澳、印4国之间已形成6组双边“2+2”对话，除上文所列之外，还包括日澳“2+2”对话（2007年）、印澳“2+2”对话（2017年）、印日“2+2”对话（2010年）。

[2] Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

[3] International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth*, Washington, DC, October 2018, p.14, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2018/October/English/main-report/Text.ashx?la=en>.

家驱动经济模式的范围,并以有利于中国的方式重构该地区秩序。”^[1]显然,如果没有经济力量的存在,美国“印太战略”既缺乏动力,更缺少支柱。为此,美国通过重塑与地区内国家的贸易关系、加大对地区内基础设施投资的力度等方式强化美国在印太区域的经济存在。2018年7月30日,美国跨部门机构在华盛顿召开印太商务论坛,重申特朗普政府对印太区域经济与商业参与的全政府承诺,同时还宣布设立1.13亿美元的投资资金,支持印太区域的一系列战略倡议,如数字联通与网络安全伙伴关系倡议(the Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)、亚洲能源促增长与发展倡议(Asia Enhancing Development and Growth through Energy, EDGE)、基础设施交易与援助网络倡议(Infrastructure Transaction and Assistance Network),主要聚焦于提高美国本区域的私人投资、提升数字联通与网络安全、推进可持续基础设施发展以及增强能源安全与接入(access)。国务卿蓬佩奥在论坛上发表演讲中表示,这些资金“仅仅是美国对印太地区和平与繁荣的新时代经济承诺的首付款(down payment)”。他同时强调,美国的商业活动处于印太战略的中心位置(center)。^[2]实际上,美国在印太地区的直接投资累计达1.4万亿美元,超过了中日韩投资的总和^[3],凸显出该地区在美国全球经贸战略中的重要性 with 先发优势。

此外,美国还重视整合盟友和伙伴的力量,增加在本地区的经济影响力。特朗普政府宣布将与日本、澳大利亚、蒙古国、印度等国展开新的经

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p.25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[2] Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America's Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.

[3] The White House, “President Trump's Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

济合作。8月4日，日美澳外长在新加坡举行会谈，就共同推进印太地区高水平基础设施建设达成一致。三方将在港口建设、人才培养等方面保持合作。11月12日，美国海外私人投资公司(OPIC)与日本国际协力银行(JBIC)、澳大利亚外交贸易部(DFAT)以及澳大利亚出口金融与保险公司(EFIC)签署谅解备忘录，共同促进印太地区私人投资，推动新的符合公开、透明与财政可持续性等国际标准与发展原则的重大基建项目，提升数字连通性与能源基础设施。^[1]例如，11月18日，美日澳新(西兰)巴(布亚新几内亚)公布一项合作计划，宣称到2030年为巴国70%的人口提供电力；美国首期投资1,000万美元推动“美国-东盟智能城市伙伴关系”(U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership)建设，促进东盟国家城市系统的数字化转型以及提高美国与东盟在数字经济方面的商业参与度。^[2]另外，美国商务部授予印度“一级战略贸易授权资质”(Strategic Trade Authorization Tier 1)^[3]，使美国对印度出口高科技产品更加便利；美国千年挑战公司(Millennium Challenge Corporation)将与蒙古国合作实施3.5亿美元项目，以提升其首都乌兰巴托(Ulaanbaatar)的可持续水源供应；美国还加强对地区性机制的支持力度，包括东盟、亚太经合组织、湄公河下游倡议(the Lower Mekong Initiative)以及环印度洋联盟(the Indian-Ocean Rim Association)等。^[4]

[1] The White House, “Joint Statement of the Governments of the United States of America, Australia, and Japan,” November 17, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-governments-united-states-america-australia-japan/>.

[2] Department of State, “Advancing a Free and Open Indo-Pacific Region,” November 18, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287433.htm>.

[3] 印度成为第37个获得一级战略贸易授权资质的国家，是继日本、韩国之后第三个亚洲国家。这一授权往往主要面向北约盟国和其他一些拥有强大出口控制系统的受信任伙伴，意味着可以从美国获得超过90%的军民两用技术。参见：《印度前大使说美国放宽对印度敏感技术出口是个强有力信号》，载《参考资料》2018年9月21日，总第31281期。

[4] The White House, “President Donald J. Trump's Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific,” July 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific/>.

不仅如此，美国在促进印太地区透明治理与公民社会方面也有重要推进。例如，美国提出了“印太透明度倡议”（the Indo-Pacific Transparency Initiative），旨在协助域内国家吸引私人投资、对抗腐败以及维护国家自主权。为此，美国将在未来两年内出资4亿美元，与盟友、伙伴以及地区性组织（如亚太经合组织、东盟）一道来推动该倡议的实施。^[1]

二、美国“印太战略”对中国的挑战

特朗普政府的“印太战略”具有明显的中国指向，主要体现在以下四个方面。

（一）加强在印太地区的军事力量投入

防范、牵制、监控中国军事现代化进程以及海上维权行为是特朗普政府在印太地区安全战略的重点所在。2019年美国涉华军力报告指出：“中国军事现代化瞄准的能力有可能会降低美国核心的行动优势和技术优势。”^[2]为此，特朗普政府一方面对中国参与美国主导的国际军事交流项目予以限制，宣布自2018年起不再邀请中国参加年度“环太平洋”军事演习，并在《2019财年国防授权法》中予以机制化；^[3]另一方面增强了在中国周边区域的军事行动力度，如扩大在南海等海域“航行自由行动”（FONOP）的频率以及与域内国家在南海等有争议海域展开联合军演。2017年，美军在南海区域

[1] The White House, “President Trump's Administration is Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Investments and Partnerships in Economics, Security, and Governance,” November 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-administration-advancing-free-open-indo-pacific-investments-partnerships-economics-security-governance/>.

[2] Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, p.ii, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>.

[3] *H.R.5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, August 2018, pp.423-424, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>.

展开的“航行自由行动”达4次之多，超过了奥巴马总统两届任期的总和。2018年内，特朗普政府已展开了5次此类行动。2018年7月9日，美国与菲律宾在南海区域展开为期一周的联合军事训练，日本以观察员身份参与本次演习；^[1]8月31日，美国“里根”号航母打击群与日本海上自卫队在南海区域展开双边演习，以提升两国军事力量无缝融合的能力。^[2]

同时，美国加强了与日、印、澳三国安全合作的进度，这被普遍认为是应对中国军事力量发展的“反中同盟”。^[3]特朗普政府还将强化与台湾地区的安全关系作为制衡中国的重要工具，美国会通过并经由特朗普签署的《2018财年国防授权法》《与台湾交往法》(Taiwan Travel Act)、《2019财年国防授权法》中涉及多项挑战一个中国原则的条款，如美台联合军演、美国军舰经停台湾、美台高级别官员互访等。另外，2018年美国军舰通过台湾海峡的频率明显增高，截至11月底美舰“例行性经过台湾海峡”已有3次之多，此乃近年来所未见。不仅如此，美国一线军事指挥人员防范与对抗中国的意志也得到了统一与强化。美国印太总部司令菲利普·戴维森(Philip S. Davidson)表示，印太总部将应对中俄两国挑战视为重要优先事务，但中国是美国最大的长期挑战，“如果美国及其盟友和伙伴不能全心投入与参与，中国将实现亚洲霸权的梦想”。他进一步指出，美国将“在能够与北京合作的地方展开合作，但在必要时随时准备好应对中国的挑战”，宣称印太总部将继续与盟友和伙伴一道，建立一支更具致命性、更富整合性与互用性的作战力量，以保障海上与空中自由。^[4]凡此种种，无疑对中国的军事

[1] “US, Philippine Navy start week-long South China Sea exercise,” <https://navaltoday.com/2018/07/10/us-philippine-navy-start-week-long-south-china-sea-exercise/>.

[2] “US, Japanese navies conduct bilateral training in South China Sea,” <https://navaltoday.com/2018/09/03/us-japanese-navies-conduct-bilateral-training-in-south-china-sea/>.

[3] Michael Lind, “Welcome to Cold War II,” *The National Interest*, May/June 2018, pp.9-10.

[4] Jim Garamone, “Davidson Pledges to Continue Mission at U.S. Indo-Pacific Command,” May 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1535814/davidson-pledges-to-continue-mission-at-us-indo-pacific-command/>.

安全以及主权维护构成了更为紧迫的挑战。^[1]

（二）经济层面的挑战日益显化

这一点主要体现为“印太战略”与“一带一路”倡议之间的博弈：从地理范围上来说，美国“印太战略”主要涵盖了从印度西海岸到美国西海岸，纵贯太平洋到印度洋的广大区域，这与“一带一路”发展重点区域，尤其是与“21世纪海上丝绸之路”有较大重合；从手段上来看，“印太战略”将基础设施领域的投融资作为主要内容，这与“一带一路”所倡导的基础设施互联互通也明显有同质色彩。9月10日，美国负责南亚和中亚事务的首席助理国务卿帮办爱丽丝·韦尔斯（Alice Wells）表示，美国“印太战略”为该地区基础设施建设与经济发展提供了更多的替代性选择，“我们探讨了印度洋—太平洋地区为美国和印度提供了一个能够为各国提供替代选择的机遇的问题，这些替代选择是关于发展、关于它们将如何建设重要的基础设施以及关于它们将如何具备能力创建一种自由和开放的贸易体系——这一体系自二战结束以来已经推进了世界上所有国家的发展。”^[2]据美国媒体报道，美国正在酝酿成立国际开发金融公司（IDFC），其目标即是成为“一带一路”倡议的“明确替代方案”。^[3]关于这一点，美国副总统彭斯在2018亚太经合组织领导人会议上的讲话中也有所表露，指出在为印太地区基础设施建设提供贷款方面，“美国提供了一种更好的选择。……我们不会提供一个约束性的地带，或一条单向的道路”。^[4]实际上，这种竞争已经产生了

[1] Kristin HuangTeddy Ng, “Beijing faces growing challenges to its South China Sea claims,” *South China Morning Post*, 1 October, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2166529/beijing-faces-growing-challenges-its-south-china-sea-claims>.

[2] “India, US discussed role of China in Indo Pacific during 2+2 dialogue: US official,” September 10, 2018, <https://www.indiatvnews.com/news/world-india-us-discussed-role-of-china-in-indo-pacific-during-2-2-dialogue-us-official-462467>.

[3] 《美媒说美国拟设立融资机构以对抗“一带一路”倡议》，载《参考资料》2018年9月13日，总第31275期。

[4] The White House, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

一定的政策效应。例如，马来西亚已取消了三个由中国支持的管道项目，并暂停了价值 230 亿美元与中国相关的项目。^[1]同时，英国《金融时报》报道称，马哈蒂尔总理有意愿将美资引入马来西亚。^[2]更主要的是，美国的“印太战略”给区域内国家提供了与“一带一路”相竞争的平台。

（三）中国的地区影响力可能被弱化

地区内国家对于引入外部力量来平衡中国影响多数持积极态度，而特朗普政府也将提升美国在印太区域的领导力作为推进“印太战略”的重要目标。^[3]因此，中国在该地区的影响力将受到来自于美国的现实挑战。在推进“印太战略”过程中，美国不断说明其开放性、透明度、可持续性等特点，突出美国投资的私人性质与商业属性，强调尊重地区内国家主权与法治等原则立场。例如，蓬佩奥在 2018 年印太商务论坛上就宣称，“美国并不是投资政治影响力，而是经济伙伴关系”，强调“美国信奉战略伙伴关系，而非战略依赖关系”。^[4]11 月 16 日，副总统彭斯在 2018 亚太经合组织领导人会议上也表示，“从拉丁美洲西海岸到印度洋最远端的所有国家，美国毫无例外地以友好和伙伴精神伸出自己的手，为了寻求合作而不是控制”。^[5]与此相对应，美国将中国的经济“走出去”政策与行为视为对发展中国家的“新帝国主义”、“新殖民主义”，渲染所谓的“掠夺性经济”（predatory

[1] 斯特凡尼亚·帕尔马 (Stefania Palma):《马来西亚取消 3 个一带一路项目》，FT 中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001079337?archive>。

[2] 斯特凡尼亚·帕尔马:《马哈蒂尔将对美国投资者展开魅力攻势》，FT 中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001079444>。

[3] Department of state, “Integrated Country Strategy: China,” p.7, <https://www.state.gov/documents/organization/284988.pdf>。

[4] Michael R. Pompeo, “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>。

[5] The White House, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>。

economics)、“债务陷阱”(debt trap)等^[1],其目的就在于将美国塑造成亚太地区稳定、发展、繁荣最可靠的伙伴,而将中国刻画为试图通过经济杠杆来获取政治影响力,乃至控制力的自私自利的不负责任国家。显然,这些对于中国在本地区的国家形象与地区影响力都将带来负面影响。

(四) 政治安全层面的挑战不容忽视

美国对中国的种种指责与忧虑,从根本上来说,都源于中美两国政治体系、发展道路、意识形态等方面的对立与冲突。特朗普政府之所以要重新界定中国国家身份,并转而奉行更为强硬的对华政策,一个重要原因就是它认为自尼克松政府以来美国对华接触政策是失败的^[2],主要体现在塑造中国发展方向与进程方面。美国国务院发布的“综合国家战略”(Integrated Country Strategy)中有关中国的内容指出,两国在保护国民、防止核扩散与疾病流行等领域有共同利益,在诸多国际场合也曾展开合作,但是双方的核心价值观尖锐对立,并因此而衍生出不同的甚至是冲突的利益——从对未来国际秩序和人权形态的理解到经济活动中国家和中国共产党作用的认知。“综合国家战略”宣称,特朗普政府将继续支持美国的价值观,并呼吁中国尊重并遵守所谓的“普世价值”。为此,特朗普政府将整合跨部门组织

[1] “Pompeo: China Is Engaging in ‘Predatory Economics 101’,” 18 June 2018, <https://www.newsmax.com/newsfront/mike-pompeo-china-predatory-economics/2018/06/18/id/866823/>; John Pomfret, “China’s debt traps around the world are a trademark of its imperialist ambitions,” *The Washington Post*, August 27, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/08/27/chinas-debt-traps-around-the-world-are-a-trademark-of-its-imperialist-ambitions/?utm_term=.7d419b1907a9.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p. 25, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. 美国战略界与学术界对于美国对华接触政策的成败及其未来走向在观点上存在争议。相关论点可参见: Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, pp. 60–70; “Did America Get China Wrong? The Engagement Debate,” *Foreign Affairs*, July/August 2018, pp. 183–195; Jeffrey Bader, “U.S.–China relations: Is it time to end the engagement?” , September 2018, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/FP_20180925_us_china_relations.pdf.

的力量与资源，并与一些在价值观与利益方面志同道合的盟友和伙伴一起来增强美国“建设性塑造中国选择的努力”。^[1]这也是美国获得所谓终极安全、绝对安全的必要条件。就此而言，特朗普政府“印太战略”对中国政治安全的挑战不容忽视、不可轻视。^[2]

三、美国“印太战略”的制约因素

迄今，特朗普政府“印太战略”已大致确立了总体目标、主要内容、政策支持、资源保障等基本架构，未来应会进一步得到深化与强化。然而，夸大“印太战略”的前景与影响却言之过早，其实施与推进仍面临重大制约。

（一）美国内政治混乱导致力量无法集中、政策难以落实的困境

一方面，美国外交安全团队既不稳定（如国务卿蒂勒森去职、总统国家安全事务助理换了三轮），也非完备。据《华盛顿邮报》分析，截至2018年12月17日，特朗普政府706个需要参议院批准的关键岗位中有123个尚无提名人，美国务院负责东亚太平洋事务的助理国务卿虽被提名，但仍待参议院表决。^[3]另一方面，美国内正处于政治文化重塑时期，以特朗普总统为主要代表的反建制、反传统力量与建制派传统力量之间的博弈很大程度上造成了美国政治决策机制的混乱。近来，一批关于特朗普政府的著作相继问世，如《恐惧：白宫内的特朗普》^[4]等从不同侧面展现出这一点。美国兰德智库高级分析师蒂莫西·希思 (Timothy R. Heath) 在一篇文章中指出，“持续的国内政治冲突、深刻的社会两极分化和破裂的联盟可能会使美国处

[1] Department of state, “Integrated Country Strategy: China,” pp.2-3, <https://www.state.gov/documents/organization/284988.pdf>.

[2] 关于中国政治安全的分析，可参见陈积敏：《试论中国政治安全面临的挑战及应对》，载《和平与发展》2016年第1期，第43—57页。

[3] “Tracking how many key positions Trump has filled so far,” updated December 17, 2018, https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/database/?utm_term=.703d9c79dfa7.

[4] Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, Simon & Schuster, 2018; Omarosa Manigault Newman, *Unhinged: An Insider's Account of the Trump White House*, Gallery Books, 2018.

于僵局和内斗之中”，这对于美国维持战略优势带来挑战。^[1]毫无疑问，这一状态也势必对美国“印太战略”构成重大制约。因此，曾在美国政府任职多年的布鲁金斯学会高级研究员杰弗里·贝德（Jeffrey Bader）表示，对于美国来说，最重要的是整理好自己的内务。^[2]

此外，美国投入印太地区的财力有限，制约了该战略推进的经济基础。尽管特朗普政府在印太区域基础设施建设方面的投入有明显增加，如将基础设施的融资能力提升1倍，达到600亿美元，但与本地区的巨大需求相比还是杯水车薪。为此，美国希望将其地区盟友与伙伴作为投融资的合作对象，如与日本一起共同投资100亿美元用于本地区的能源基础建设，借此来增强美国的财政力量。但这实际上凸显出美国的“印太战略”具有较大的外部依赖性，从而制约了其政策议程与战略自主性。不仅如此，美国内对加强美国在印太地区的利益与存在具有共识，但对于特朗普政府外交战略的政策手段与方式却存在诸多争议与分歧^[3]，即担心普政府的贸易保护主义、单边主义做法对于二战后美国苦心经营的自由主义国际与地区秩序构成的重大冲击。^[4]从这个角度来说，特朗普政府“印太战略”的制定、

[1] Timothy R. Heath, “China Prepares for an International Order After U.S. Leadership,” August 1, 2018, <https://www.lawfareblog.com/china-prepares-international-order-after-us-leadership>.

[2] Jeffrey Bader, “U.S.-China relations: Is it time to end the engagement?”, September 2018, p.6, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/09/FP_20180925_us_china_relations.pdf.

[3] 余东晖：《张竞语中评：美精英对印太战略犹存质疑》，<http://www.cmmt.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=0&docid=105201942&page=1>。

[4] Joe Scarborough, “Trump is harming the dream of America more than any foreign adversary ever could,” *The Washington Post*, September 10, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/trump-is-harming-the-dream-of-america-more-than-any-foreign-adversary-ever-could/2018/09/10/662e21a4-b52e-11e8-a2c5-3187f427e253_story.html?noredirect=on&utm_term=.631a481b018a; Zach Wade, “Disruptor in Chief: How Trump is changing world order,” September 16, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/09/16/world/world-order-under-president-trump/index.html>; Fareed Zakaria, “How is this a victory for America?”, *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-seems-eager-for-a-post-american-world/2018/09/27/bbbccbc4-c295-11e8-b338-a3289f6cb742_story.html?utm_term=.7a5ea89384c0.

实施以及评估面临着政治决断力不足、人员缺编、财力有限、共识基础不牢等诸多国内问题的限制。

（二）地区内国家寻求平衡政策而非选边站队给“印太战略”的实施带来制约

区域内国家的复杂心态导致美国“印太战略”的推进缺少足够的外部助力。当今，美国在推进任何国际战略的过程中都具有一个明显的特点，即更多地依赖盟友和伙伴的支持。但区域内国家对于美国深度介入本地区事务也产生出复杂的心态：一方面，它们欢迎美国介入亚洲事务，并将其视为平衡中国崛起的重要外部力量；但另一方面，域内国家又需要保持并发展与中国的关系，以便享受中国经济快速发展的红利，同时避免发生直接冲突，以维持现有地区秩序的存续。^[1]因此，亚洲国家不愿意在中美两个巨人之间选边站队，平衡外交或等距离外交是它们的优先选择。以印度为例，它是美国推进“印太战略”的重要支点国家，但并非美国的盟友，且具有独立的外交政策传统，再加上对印度洋区域任何外国势力的介入都保持高度警惕性，这使得印度也成为美国“印太战略”中一个相对薄弱的环节。实际上，印度在推进“美国版”印太战略过程中积极性不高，甚至对于该战略的理解也有不小的分歧。2018年6月1日，印度总理莫迪在香格里拉安全会议上表示：“印度并未将印太区域视为一个战略或是有限成员的俱乐部。它也不应成为一个寻求支配的集团。”^[2]不仅如此，鉴于特朗普政府奉行的“美国第一”原则以及外交政策不稳定性特点，印太地区的国家对于特朗普政府推进“印太战略”的决心与承诺也持一定的怀疑与观望态度。^[3]美国战略与国际问题研究中心国际贸易问题专家威廉·赖因施(William

[1] 王鹏：《“对冲”与“楔子”：美国“印太”战略的内生逻辑》，载《当代亚太》2018年第3期，第30—31页。

[2] Ministry of External Affairs, “Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue,” June 1, 2018, https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime_Ministers_Keynote_Address_at_Shangri_La_Dialogue_June_01_2018.

[3] Josh Rogin, “Trump's Indo-Pacific strategy: Where's the beef?”, *The Washington Post*, June 6, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2018/06/06/trumps-indo-pacific-strategy-wheres-the-beef/?utm_term=.96b86a2990bb.

Reinsch)表示:“除中国以外,该地区的国家都非常渴望让美国留在这个地区,他们不希望欠中国的债务或者让中国成为该地区唯一的玩家。但我认为,美国政府提出的建议充其量是最低限度的,并不会让任何人相信我们对美国在该地区的作用抱着十分认真的态度。”^[1]日本学者堀本武功(Horimoto Takenori)也指出,尽管美日同盟是日本外交政策的基石,但这种对美依赖关系开始变得不再牢固,“日本不能将美国作为唯一的盟友而完全依赖它”。^[2]因此,域内国家对美国也采取了“两面下注”的策略,以对冲因美国“背叛”所带来的战略风险。

(三) 特朗普政府外交战线过长对“印太战略”的实施构成制约

为尽快兑现竞选承诺,特朗普总统不惜冒着与盟友和伙伴关系降温的风险,在经贸关系、北约军费分担、韩日驻军费用等议题上发难,令美国盟友直呼“很受伤”,其欧洲盟友甚至表示要告别对美依赖的日子,呼吁欧洲团结,对抗特朗普政府非理性外交行为。^[3]2018年10月,美国皮尤研究中心发布在25个国家开展的关于美国国家形象的调查报告,结果显示高达72%的受访者认为美国在国际事务中没有或不太考虑其他国家的利益。^[4]

[1] Howard LaFranchi, “Can Pompeo, appearing in Asia, carry off role of trusted seller?”, *The Christian Science Monitor*, August 2, 2018, <https://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2018/0802/Can-Pompeo-appearing-in-Asia-carry-off-role-of-trusted-seller>.

[2] Horimoto Takenori, “The Free and Open Indo-Pacific Strategy: India's Wary Response,” October 9, 2018, <https://www.nippon.com/en/currents/d00436/>.

[3] 《马克龙促欧洲摆脱对美防务依赖 德外长称特朗普对欧政策“令人恼火”》,载《参考消息》2018年8月29日,第2版。

[4] Kristen Bialik, “How the world views the U.S. and its president in 9 charts,” October 9, 2018, http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/how-the-world-views-the-u-s-and-its-president-in-9-charts/?utm_source=Pew+Research+Center&utm_campaign=bc6a468ed2-EMAIL_CAMPAIGN_2018_10_11_05_08&utm_medium=email&utm_term=0_3e953b9b70-bc6a468ed2-399888937.

特朗普政府的外交政策在一定程度上促进了美国盟友、伙伴加强与中国的关系，以缓释特朗普政府所带来的外交冲击。^[1]可以说，特朗普政府外交战略产生了两个“外溢”结果：一是增强了盟友的团结，如欧洲内部以及欧日关系发展，二是加深了中国与欧盟、日本等的合作，而这对于特朗普政府“印太战略”的实施将构成较大制约。可见，特朗普政府外交战线太长，议题太多、且不乏相互矛盾之处^[2]，令其既不能集中力量专注于推进“印太战略”，更无法保证其政策效果。

（四）中国因素对美国“印太战略”的制约

美国“印太战略”针对中国的意图显而易见，但这并不表示美国要与中国展开全面对抗。实际上，美国的对华战略还是防范与接触的结合体。美国务院《综合国家战略：中国》强调，中美关系是最重要的双边关系，中国日益增长的经济、军事、外交实力对美国广泛利益构成影响。双方既存在共同利益，也存在竞争性，甚至是对抗性利益。美国综合国家战略的使命就是在加强双边关系的合作因素同时，确保美国的价值观和利益在全球面对来自于中国的竞争时能够得到有效捍卫。^[3]此外，域内国家也不希望看到中美关系“破局”。神奈川大学（Kanagawa University）副教授佐桥亮（Ryo Sahashi）认为：“美国对中国的对抗意识增强，对于日本等国来说，也不一定就是好事。……如何让极端摇摆的美中关系实现软着陆，已成为

[1] Gerry Shih, “In Trump's trade wars, China's unexpected win: More friends,” *The Washington Post*, September 14, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/2018/09/14/trumps-trade-wars-chinas-unexpected-win-more-friends/?utm_term=.0c6f564dbdab; Daniel Kliman and Abigail C. Grace, “China Dreams of America Alone,” *The National Interest*, August 6, 2018, <https://nationalinterest.org/feature/china-dreams-america-alone-28077>.

[2] 夏立平、钟琦：《特朗普政府“印太战略构想”评析》，载《现代国际关系》2018年第1期，第26页。

[3] “Integrated Country Strategy: China,” p.2, <https://www.state.gov/documents/organization/284988.pdf>.

整个地区的课题。”^[1]美国卡内基国际和平研究院(the Carnegie Endowment for International Peace)高级研究员史文(Michael D. Swaine)也表示,特朗普政府对华采取意识形态化的对抗姿态有可能会给该地区带来“毫无意义的冷战风险”,而“亚洲需要的是一种建立在稳定的权力平衡和相互妥协之上的更富建设性的区域路径”。^[2]因此,在战略推进中,美国必须要处理好与中国的关系,防止中美对抗局面的形成。显然,中国因素对美国“印太战略”的制约是明显且重大的,也最具挑战性。

结 语

从现阶段来看,特朗普“印太战略”虽形成基本框架但仍在建构之中,虽有政策表示但力度不强,很大程度上它是对奥巴马政府时期“亚太再平衡”战略的继承与调整,二者的共同性远大于差异性;从战略目标上来说,其目的仍然是巩固美国在该地区的战略存在,确保其主导地位;从战略意图上来说,它也具有地缘政治与地缘经济的双重目的;从战略手段上来说,特朗普政府也是调动美国一切战略资源——政治、经济、军事、外交、文化等——推进“印太战略”的实施,只不过对各种政策手段的倚重程度与运用方式存有差异。^[3]

毋庸置疑,特朗普政府“印太战略”对中国军事安全、经济发展、地区影响力与政治安全等方面带来了挑战,但同时需要注意到:一是美国“印

[1]《日媒文章〈在美之间动摇的印太〉》,载《参考资料》2018年9月20日,总第31280期。

[2] Michael D. Swaine, “A Counterproductive Cold War With China,” *Foreign Affairs*, March 2, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-02/counterproductive-cold-war-china>.

[3] 笔者对奥巴马政府“亚太再平衡”战略做过分析,参见陈积敏:《美国“亚太再平衡”战略的实施及其前景》,载《和平与发展》2014年第6期,第65—77页;《奥巴马政府“亚太再平衡”战略与中美关系》,载《亚非纵横》2013年第3期,第9—16页。

太战略”的推进面临国际国内等多重因素的制约，其影响与前景存在诸多不确定性；二是特朗普政府并非寻求与中国的全面对抗，防范与接触、竞争与合作仍是美国对华战略的主基调，因此中国不应对其表现出过分紧张。不过，应当明确的是，特朗普政府“印太战略”是在美国对华战略身份重新确认的背景下推行的，其针对中国、强调竞争与防范的成分更加突出。^[1]况且，特朗普政府寻求一种“建设性与结果导向型”对华关系^[2]，这为中美关系的发展增添了更多不确定性因素。从这一角度来看，特朗普政府“印太战略”在对华关系的认知与定位上更为消极，表现出更多地对华防范与压制色彩，具有明显的实用主义与进攻性特点。

有鉴于此，中国需要建立起对特朗普时代中美关系的合理预期，既需要充分认识中美关系对中国现代化进程的重要性，以免导致中美关系停滞甚至于破局，又需要充分认识到中国的比较优势与巨大发展动能，避免陷入悲观被动境地。总之，中国应做到知己知彼，保持战略定力与战略主动性，做最好的准备，考虑最差的后果；应继续坚持独立自主、改革开放不动摇，坚持和平发展战略不动摇，坚持中国特色社会主义道路不动摇，一心一意谋发展，聚精会神搞建设，量力而行担责任。

【收稿日期：2018-12-22】

[1] 特朗普政府国家安全委员会亚洲事务高级主任波廷格 (Matt Pottinger) 明确表示，美国政府将竞争观念放在美国对华政策的前沿，并成为特朗普政府国家安全战略的优先事务。参见 Keegan Elmer, “US tells China: we want competition not cooperation,” *South China Morning Post*, 1 October, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2166476/us-tells-china-we-want-competition-not-cooperation>.

[2] Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, p.105, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>.