

美国“印太战略”的演进逻辑 与中国应对^[1]

陈积敏 冯振男

【内容提要】美国的“印太战略”经历了“印太构想”提出（2017年）、“印太战略”概念明确（2018年）及其系统推进（2019年及其后）三个阶段。它是霸权式微之下美国国家安全战略持续调整的产物，也是美国外交战略重心东移的继续与巩固。经过三年多酝酿与实践，美国“印太战略”在军事（安全）、政治（经济）以及地区制度等层面取得了一定进展，并表现出安全优先性突出、盟友和伙伴关系“发展与重塑”并重、制度建设“继承与创新”并举等特点。美国“印太战略”具有明显的中国指向性，需引起我高度重视，并在全球、地区、双边以及国内四个维度审慎加以应对。

【关键词】特朗普政府 印太战略 中美关系

【作者简介】陈积敏，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院世界思潮研究所副所长、教授，和平与发展研究中心特约研究员；冯振男，中共中央党校（国家行政学院）研究生院硕士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241（2020）06-0032-21

[1] 本文是作者主持的2019年国家社会科学基金一般项目“美国印太战略及其对中国的挑战与对策研究”（批准号：19BGJ015）的阶段性成果。

美国政府对印太地区的关注始于奥巴马时期，而明确提出“印太战略”的则是特朗普政府。经过三年多酝酿与实践，美国“印太战略”在军事（安全）层面、政治（经济）层面以及地区制度层面都取得了一定进展，并表现出安全优先、盟友与伙伴关系“发展与重塑”并重、制度建设“继承与创新”并举等政策特点。美国“印太战略”具有明显的中国指向性，并在军事安全、经济发展、地区影响力以及政治安全等领域给中国带来了一定挑战。^[1] 本文通过对美国官方文件、政要演讲等权威性文本资料进行梳理分析，主要就2019年以来美国“印太战略”的推进情况予以论述与评估，同时从全球、地区、双边以及国内四个维度提出因应思考。

一、美国“印太战略”的演进阶段与战略图景

美国从政策层面对印太区域的关注始于奥巴马政府。2011年11月，时任国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）在《外交政策》杂志上发表“美国的太平洋世纪”一文提到，美国计划“将其与澳大利亚的战略同盟从太平洋扩展到印太地区，以成为真正的全球伙伴关系”。^[2] 2012年1月，美国国防部发布的国防战略指南《维持美国全球领导地位：21世纪国防的优先任务》强调：“美国的经济和安全利益与从西太平洋和东亚延伸到印度洋地区和南亚这一弧形地带的发展休戚相关。”^[3]

不过，奥巴马政府更多关注的是亚太区域，并因此提出了“亚太再平衡”战略，甚至到任期即将结束时，奥巴马的主要关注点也还是亚太区域。2016年11月，特朗普政策顾问彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）与亚历山大·格

[1] 陈积敏：《特朗普政府“印太战略”的进程、影响与前景》，载《和平与发展》2019年第1期，第12—17页。

[2] Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy*, Nov. 2011, p.59.

[3] Department of Defense, “Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” Washington, D.C., Jan. 2012, http://archive.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.

雷 (Alexander Gray) 在《外交政策》上发表的题为《特朗普政府“以实力求和平”的亚太愿景》一文反映了这一点。然而, 特朗普政府执政后淡化了“亚太”概念, 而以“印太”取而代之, 美国版“印太战略”应运而生。迄今, 特朗普政府的“印太战略”经历了三个发展阶段, 即 2017 年“印太地区”构想的提出、2018 年“印太战略”明确以及 2019 年至今其系统化推进。2017 年 10 月, 时任国务卿蒂勒森 (Rex Tillerson) 在美国战略与国际研究中心 (CSIS) 发表“下个世纪的美印关系”演讲时提出了特朗普政府版的“印太”概念。11 月初, 特朗普总统在其首次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《美国国家安全战略》报告再次确认了“一个自由开放的印太地区”的用语。^[1] 不过, 此时特朗普政府对于“印太地区”的战略还停留在构想 (vision) 层面。

进入 2018 年后, 特朗普政府逐步将印太愿景政策化, “印太战略”也频频出现在美国官方话语之中。自 4 月起, 美国政府官员明确提出了“印太战略” (Indo-Pacific Strategy) 的概念, 并对构建“一个自由开放的印太”做出了内涵阐释, 如负责东亚和太平洋事务的副助理国务卿黄之翰 (Alex Wong) 在 4 月 2 日国务院情况简报会上对“印太战略”作了初步阐释; 6 月 2 日, 时任美国国防部长马蒂斯 (James N. Mattis) 在香格里拉对话会议 (Shangri-La Dialogue) 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。7 月 30 日, 国务卿蓬佩奥 (Mike Pompeo) 在美国商会主办的印太商务论坛上也提出构建一个自由开放的“印太战略”。8 月 4 日, 美国国务院发表的“美国在印太区域的安全合作”情况说明书 (fact sheet) 中详细列出了五大目标, 即确保海上与空中自由、推进市场经济、支持良政与自由、保障主权国家免受外部威胁, 以及促进伙伴维护和推进基于规则的秩序。^[2]

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

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

2019年是美国“印太战略”系统化推进时期，其标志是美国《印太战略报告》的发布。该报告是美国国防部根据2017年《美国国家安全战略》、2018年《国防战略》报告的基本精神制定的针对于印太地区的地区性战略，其提出了维护美国影响力以实现地区目标的三大努力重点，即预备、伙伴关系以及推进地区网络化建设，其内涵即是以实力求和平，采用有效威慑来确保美国战略目标的实现；加强对现有盟友与伙伴的承诺，同时扩展和加深与持有尊重主权、公平对等贸易与法治观念的新的伙伴关系；加强与推进美国的联盟与伙伴关系形成一个网络化的安全架构，维持以规则为基础的国际秩序。2020年7月21日，时任美国防长埃斯珀（Mark T. Esper）在英国国际战略研究所（IISS）的演讲中再次强调了美国“印太战略”的上述三大支柱。^[1]

美国之所以要提出“印太战略”，从表象上看与特朗普政府“去奥巴马化”倾向，以及日本等对美国的大力推销相联。但从根本上来说它是美国国家安全战略持续调整的产物。冷战后，美国确定的国家安全战略目标是确保其“一超”地位，防止可能危及美国利益的地区霸权出现。这一时期，美国挟冷战胜利之余威，在欧洲与亚洲不断扩张。20世纪90年代末，北约东扩已经确定了其在欧洲的战略优势，美国便开始将其战略重点向亚洲倾斜。新世纪以来，小布什政府的全球反恐战略很大程度上使这一进程被暂时搁置。彼时的美国深陷两场战争，再加上金融危机的冲击与社会矛盾的累积，国力透支严重，霸权式微之势愈益显现，其全球性扩张的战略布局已难以持续。换言之，霸权式微背景下的美国必须调整其全球战略与地区战略。但这种调整是一种策略性的，一定程度上表现为“战术收缩”，如幕后领导（lead from behind）以及试图结束阿（富汗）、伊（拉克）战争，减少国际干预，乃至频频“退群”等。但，这并未改变美国战略扩张的本质，或曰

[1] “IISS Special Presentation with US Secretary of Defense Mark T. Esper,” Jul. 21, 2020, <https://www.iiss.org/events/2020/07/special-presentation-us-secretary-of-defense>.

美国采取了“战术收缩、战略进攻”的政策模式。即美国调整了不必要（不符合美国大战略）或不值得（成本收益不相称）的国际干预或从次要地区“有限退出”，同时加大了在具有战略意义的地区或领域的资源投入，其目的在于保证美国的“战略进取”态势、战略主导地位以及战略竞争优势。

鉴于欧洲安全形势的缓解以及亚太地区重要性的提升，奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略，推进外交战略重心“东移”，特朗普政府的“印太战略”则是这种战略调整的继续与巩固。可见，它们都是美国在霸权式微背景下进行国家安全战略调整的具体体现。这决定了美国亚太（印太）战略有三大特点。一是该战略是美国因应国际权力分配格局与地缘政治经济版图变化而采取的应对之策，但它是在美国实力相对弱化的境遇下展开的，因此其既有主动应变的成分，也有被动而为的意味。二是美国的亚太（印太）战略的实施并非坦途，预期目标能否实现或在多大程度上实现未有定数。三是美国在亚太以至于印太地区的战略具有一定的连续性与可持续性，这种特性不因其战略具体名称的变化而变化。

二、美国“印太战略”的新进展及其特点

经过三年多酝酿、筹划，美国“印太战略”在目标定位、实现路径等战略设计层面已经基本完成，在军事/安全、政治/经济、制度等三个方面的政策实践也有所进展。这些实践突出反映了美国“印太战略”高度重视军力建设，体现出“安全优先”的特点；在深化盟友和伙伴关系的同时，并对其加以改造，体现出“发展与重塑”并重的特点；继续推进网络化制度建设，力促“四国对话”机制化，体现出“继承与创新”并举的特点。

（一）军力建设一马当先，突出“印太战略”安全优先的特点

加强军力建设与印太军事布局是特朗普政府“印太战略”的核心内容之一，甚至是首要内容。事实上，美国《印太战略报告》的发布者是国家国防部，而非白宫；首次明确提出“印太战略”的内阁级官员是时任防长马蒂斯，

而非国务卿,这都展现出美国“印太战略”的军事与安全优先性特点。^[1]迄今,美国主要在以下四个方面展开努力。

一是重新确立以应对大国战略竞争为主要目标的军事/安全战略。首先,要升级核武器现代化水平,加强三位一体核能力,“确保美国核威慑的安全、保障、可靠与可信”。^[2]2018年《国防战略》报告将关键性军事能力的现代化作为一项战略任务,其中第一项能力就是核战力水平。^[3]其次,摆脱条约约束,扩充军力规模,提升战备能力。其表现为:2019年8月美国宣布退出“中导条约”,并考虑在印太地区快速部署陆基中程常规导弹;同年12月成立新军种——太空军(Space Force);2020年10月提出“作战军力2045”(Battle Force 2045)方案,计划到2045年将美国海军载人与无人舰只扩展到500艘,2035年将有355艘传统战舰,目的在于保持高质量、可持续的战略水平,以应对并赢得在任何时间、任何地点发生的战争。^[4]第三,提升印太区域在美国安全战略体系中的地位。特朗普政府将印太地区作为美国军事战略关注的最优先区域。参联会主席米利(Mark A. Milley)表示,美国国防战略将印太地区作为前沿和中心,是美国军事力量“主要努力”的焦点地区

[1] 2018年美国《国防战略报告》确定了大国战略竞争时代的三大目标,即增强杀伤力与军队的备战水平、强化盟友体系与伙伴关系建设以及推进提升国防部效能的改革。美国“印太战略”的三种主要手段至少与其国防战略的两大目标吻合,这也从一个侧面反映出该战略偏重于军事与安全层面的考量与部署。参见:Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

[2] Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” Feb. 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.

[3] Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

[4] Department of Defense, “Secretary of Defense Readiness Remarks at Heritage Foundation,” Oct. 15, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/2383508/secretary-of-defense-readiness-remarks-at-heritage-foundation/>.

和“第一优先地区”。^[1]为此,特朗普政府确定了“印太司令部”的优先地位,其他战区司令部要适当压缩规模以增强“印太司令部”的力量与战备水平,尤其是加强美国海军在应对与中国复杂战争(sophisticated war)中的能力。^[2]

二是大幅增加军费投入,加强新技术研发力度。特朗普政府执政后,美国的军费预算不断攀升,2020财年更是达到7500亿美元。^[3]即便如此,特朗普政府仍认为军费投入并不足以维持美国的军事优势,时任防长埃斯珀曾明确表示,希望军费年均增长率保持在3%—5%之间。^[4]美国充分认识到新技术对于未来战争的重要性,认为“尖端技术从根本上改变了战争的性质,并以多种方式扩大了战场的几何形态”。^[5]因此,美国致力于开发和部署那些可能改变游戏规则的技术,如高超音速武器、远程精确打击武器、5G和人工智能等,同时对印太地区至关重要的平台进行投资。2020年6月,美国国会首度在“2021财年国防授权法案”(NDAA)中设立“太平洋威慑倡议”(PDI)。该倡议主要内容包括:提高太平洋地区联合部队的杀伤力,以改进针对可能攻击美军基地、作战地点和其它关键基础设施的战区巡航导

[1] Jim Garamone, “Milley Describes Indo-Pacific Region as U.S. Military's ‘Main Effort’,” Nov. 13, 2019, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2015053/milley-describes-indo-pacific-region-as-us-militarys-main-effort/>.

[2] Megan Eckstein, “SECDEF Esper Calls for 500-Ship Fleet by 2045, With 3 SSNs a Year and Light Carriers Supplementing CVNs,” Oct. 6, 2020, <https://news.usni.org/2020/10/06/secdef-esper-calls-for-500-ship-fleet-by-2045-with-3-ssns-a-year-and-light-carriers-supplementing-cvns>.

[3] Mark F. Cancian, “Military Forces in FY 2021: The Budget and Strategy Overview: Four Challenges and a Wild Card,” Oct. 20, 2020, <https://www.csis.org/analysis/military-forces-fy-2021-budget-and-strategy-overview-four-challenges-and-wild-card>.

[4] Department of Defense, “Secretary of Defense Readiness Remarks at Heritage Foundation,” Oct. 15, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/2383508/secretary-of-defense-readiness-remarks-at-heritage-foundation/>.

[5] Department of Defense, “Secretary of Defense Remarks at CSBA on the NDS and Future Defense Modernization Priorities,” Oct. 6, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2374866/secretary-of-defense-remarks-at-csba-on-the-nds-and-future-defense-modernization/>.

弹、弹道导弹和高超音速导弹的主动与被动防御能力；将大型、集中与未经加固的基础设施转化为小型、分散、有弹性与适应性强的基地，以增强印太地区联合部队的设计与态势；增加远征机场和港口的生存能力；提高区域内的分散式后勤保障能力，以确保在持续多域攻击下的后勤保障，等等。^[1]

三是增加在印太地区军事活动的频率与强度，提升与域内国家军事训练与安全合作的水平。特朗普政府显著提升了美舰穿越台湾海峡的频次，明显增强了在南海地区的“航行自由行动”，2019年更是达到了2015年以来的最高点，2020年甚至派出双航母战斗群进入南海地区炫耀武力。美国还注重通过联合演训、对外军售、安全基金投资等措施提升某些域内国家的安全能力。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。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。此外，美国增强了对域内国家/地区的军售力度，如2020年7月日美两国确定了105架F—35的购买合同，金额约达231.1亿美元。2018财年和2019财年，美国对外军售金额均超过550亿美元，该数额还将大幅提升，目前仅印太区域就有价值超1600亿美元的军售计划正在进行中。为了保持对外军售程序的顺畅，美国国防部启动了“国防贸易现代化”（Defense Trade Modernization）倡议，以增强美国在国际军售市场的竞争力。^[2]同时，美国建立了约3亿美元新基金，以加强区域内国家的安全能力。该安全援助基金涵盖了孟加拉国、印尼、蒙古、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、越南以及太平洋岛国等。

[1] Joe Gould, “Senate panel OKs \$6 billion military fund to confront China,” Jun. 11, 2020, <https://www.defensenews.com/congress/2020/06/11/senate-panel-oks-6-billion-military-fund-to-confront-china/>.

[2] Department of Defense, “Secretary of Defense Allies and Partners Remarks at Atlantic Council,” Oct. 20, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/2388205/secretary-of-defense-allies-and-partners-remarks-at-atlantic-council/>.

四是更新作战理念,开发美军远征能力。作为“多域作战”概念的一部分,美国陆军将测试“多域任务部队”(Multi-Domain Task Forces),在多域环境中建立优势的能力。美空军继续关注提升隐身能力和推进“全域联合指挥与控制”计划(Joint All Domain Command and Control, JADC2),这是一项将战场任何传感器与任何发射器实时连接的倡议。^[1]针对印太地区的战略环境与主要对手,美军着力开发远征能力,以拒止对手自由行动、控制重要海上疆域等企图。例如,美国海军陆战队正专注于成为更精干、更快速、更具杀伤力和精确打击能力的军事力量,并在太平洋地区进行更为分散的部署。^[2]

(二) 盟友与伙伴关系有所深化与扩展,更加强调其平衡性、对等性、协同性、有效性,更加重视发挥其政治、安全与经济等多重价值

特朗普政府对美国同盟体系以及多边机制颇多微词,但这并不意味着美国要摒弃这一战略传统,而是要寻求一种对等的、有效的、能产生良好结果的同盟体系与多边机制。^[3]实际上,《美国国家安全战略》报告和《国防战略》报告都强调了深化盟友与伙伴关系对于维护美国地区利益与全球利益的重要性。《印太战略报告》也声称,“美国在印太地区的参与植根于其长期的安全联盟,这是美国战略所依托的基石。互惠互利的联盟与伙伴关系将为美国提供一种没有竞争者或对手能与之匹敌的、持久的、不对称的战略优势”。^[4]2020年10月,美国国防部推出了“联盟与伙伴关系发展指南”

[1] “IISS Special Presentation with US Secretary of Defense Mark T. Esper,” Jul. 21, 2020, <https://www.iiss.org/events/2020/07/special-presentation-us-secretary-of-defense>.

[2] Ibid.

[3] Department of State, “Secretary Michael R. Pompeo with Yoshio Arima of NHK,” Oct. 6, 2020, <https://www.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-with-yoshio-arima-of-nhk/>.

[4] Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, Jun. 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

(Guidance for Development of Alliances and Partnerships), 提出加强联盟关系与建设伙伴关系的综合性路径, 如领导人广泛参与、国际专业军事教育、国防部伙伴计划 (State Partnership Program)、对外军售等。^[1]

因而, 美国将继续增强与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国等盟国的关系, 并寻求拓展与新加坡、新西兰、蒙古、印度等国家或地区的合作。同时, 美国希望能够与新兴伙伴如斯里兰卡、马尔代夫、孟加拉国、尼泊尔等在诸多事务上进行沟通协调, 并加强与越南、印尼和马来西亚等国的安全协作。鉴于太平洋岛国的战略位置, 美国也将这些国家纳入到伙伴关系的体系之中。2019年9月, 美国宣布一项新的总额为1000万美元的“太平洋承诺”(Pacific Pledge)援助计划。^[2] 时任防长埃斯珀表示:“大国权力竞争要求我们与每一个国家在战略上保持接触, 无论其大小。”^[3] 2020年8月, 他成为第一位访问帕劳(Palau)的美国国防部长, 以践行其政策主张。^[4]

但是, 美国在推进联盟与伙伴关系发展时还是有所侧重的。在盟友关系中, 美国尤其重视提升与日本的安全合作, 正在将美国《国防战略》与日本的“防卫计划指针”相融合, 在增加两国作战准备与培训的同时就各自的角色、使命与能力展开重新评估。美国国防部还在太空、网络空间、

[1] C. Todd Lopez, “Esper Details Approach for Strengthening Alliances, Partnerships,” Oct. 20, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2387595/esper-details-approach-for-strengthening-alliances-partnerships/>.

[2] Department of State, “The United States and ASEAN: Expanding the Enduring Partnership,” Nov. 3, 2019, <https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-expanding-the-enduring-partnership/>.

[3] Department of Defense, “Secretary of Defense Allies and Partners Remarks at Atlantic Council,” Oct. 20, 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/2388205/secretary-of-defense-allies-and-partners-remarks-at-atlantic-council/>.

[4] Jim Garamone, “American Graves Show U.S. Commitment to Pacific,” Aug. 28, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2328691/american-graves-show-us-commitment-to-pacific/>.

电磁频谱、人工智能以及跨域作战方面加强与日本的合作。^[1]在伙伴关系中，美国高度重视发展与印度的防务关系，认为“这是21世纪最为重要的防务关系之一”。^[2]2019年11月，美印两国举行了首次联合军事演习；2020年7月，美印两国海军再次举行联合演习；美国有意继续扩大对印军售，并进一步完善两国外长与防长“2+2”对话，如此等等都说明美国将与印度的防务与安全合作视为其推进“印太战略”的一个主要着力点。

此外，美国还与相关国家/地区关于“印太”的战略构想保持互动与协调，以有效整合与增强力量，如继续促进与东盟“印太展望”（Outlook on the Indo-Pacific）、日本“自由开放的印太构想”、印度“区域安全与增长”政策（Security and Growth for All in the Region）、澳大利亚“印太概念”、韩国“新南方政策”（New Southern Policy）以及台湾“新南向政策”（New Southbound Policy）等的联系。^[3]

美国强化其盟友与伙伴关系具有显然的政治意义、安全意义，以及明显的经济意义，特朗普政府甚至更重视后者。这与其遵循的“美国第一”执政理念密切相关。在特朗普政府看来，从政治、安全意义上巩固联盟与伙伴关系，对美国来说更多的是公共产品的提供，鼓励了盟友与伙伴的“搭便车”行为，也增加了美国的联盟成本。因而，特朗普政府认为，这种不平衡的受益关系不符合美国的价值取向，于是要求与它们发展公平、对等的新关系。当然，从政治、安全层面来说，盟友与伙伴所能提供的支持相

[1] David Vergun, “U.S. Bolsters Indo-Pacific Alliances in Face of Threats,” Dec. 5, 2019, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2032957/us-bolsters-indo-pacific-alliances-in-face-of-threats/>.

[2] “IISS Special Presentation with US Secretary of Defense Mark T. Esper,” Jul. 21, 2020, <https://www.iiss.org/events/2020/07/special-presentation-us-secretary-of-defense>.

[3] The White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

对较少,但这并不妨碍特朗普执政目标的实现,美国可以采取“补偿”政策,即通过让盟友与伙伴为它们享有的安全保障“买单”,从财政、经济上对美国予以“回馈”,并在战略上予以配合。前者主要体现为双边自贸协定的重新谈判(如2018年9月美韩自贸协定、2019年10月美日贸易协定与美日电子贸易协定等)、负担更多安全费用、扩大在美投资规模、提升与美国的双边贸易额等。2018年,美国与印太地区的双边贸易额超过了1.9万亿美元,其中美国与东盟的双边货物与服务贸易额就达到3340亿美元,美国在东盟的投资额达2710亿美元,超过了美国对中国、日本的投资额之和。^[1]后者主要体现在为美国实施“印太战略”提供经贸政策支持,如与美国合作加强印太区域的基础设施建设、以合作投融资方式增强在该地区的经济影响力等。2019年8月,美日就“湄公河电力伙伴关系”发表联合声明,表示将加强合作,以推进基于规则、可持续的湄公河地区能源基础设施建设。^[2]9月30日,美国国际开发署与韩国国际合作署签署谅解备忘录,加强两国在印太地区的合作。11月,美韩发表第四次高级经济对话联合声明,宣称将加强两国在湄公河地区的水安全合作,深化基础设施金融合作以及未来的安全机构合作。^[3]为了提升合作效率,特朗普政府新设立了美国国际发展金融公司(the US International Development Finance Corporation)以取代原有的海外私人投资公司(the Overseas Private Investment Corporation),并将美国的对外发展融资规模从290亿美元提高到600亿美元。同时,美国还推出“蓝点网络”(Blue Dot Network)计划,以打造一个全球高质量基础设施合作平台与机制。^[4]

[1] Department of State, “The United States and ASEAN: Expanding the Enduring Partnership,” Nov. 3, 2019, <https://www.state.gov/the-united-states-and-asean-expanding-the-enduring-partnership/>.

[2] Ibid.

[3] Department of State, “Joint Statement on the 4th Republic of Korea–United States Senior Economic Dialogue,” Nov. 6, 2019, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-4th-republic-of-korea-united-states-senior-economic-dialogue/>.

[4] Department of State, “Blue Dot Network,” <https://www.state.gov/blue-dot-network/>.

（三）区域网络化建设继续推进，“四国对话”日益机制化

通过将现有的双边关系扩展为三边或多边安排（如美日韩、美日印、美日澳等三边机制以及美国与东盟的多边机制），以及鼓励亚洲内部安全关系互动（如越南与澳大利亚的战略伙伴关系、日本与印度的防务与安全联系、日印澳三边对话等）与发展有目标的伙伴关系（如由美国主导，韩、日、澳、英等国协助的监督安理会对朝制裁协议的执法协调小组）^[1]，美国试图在印太地区构建一个以其为中心的区域网络化结构，以制衡地区大国势力崛起，维持美国的战略主导地位。实际上，这一意图在奥巴马政府时期就已表露无遗，并取得了初步进展。

特朗普政府“印太战略”亦将此作为其一大支柱，在具体推进时基本上因循了奥巴马政府的举措。近年来，美国的盟友与伙伴间安全关系互动取得了一定的进展。例如，日本向菲律宾、越南、马来西亚、孟加拉国提供了海警舰船，强化了其海上安全。2020年6月，澳大利亚和印度发表联合声明，宣布将两国于2009年达成的“战略伙伴关系”升级为新型“全面战略伙伴关系”，重申按照“印度洋与太平洋海上合作共同愿景联合声明”的要求深化双边海军合作，通过提升信息交流加强在印太地区的海洋领域感知能力。^[2]双方还同意通过《关于相互后勤支援的安排》（Mutual Logistics Support, MLSA），通过防务演习提高军事互操作性。^[3]2019年，

[1] Department of Defense, Indo-Pacific Strategy Report, Jun. 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

[2] “Joint Declaration on a Shared Vision for Maritime Cooperation in the Indo-Pacific Between The Republic of India and the Government of Australia,” Jun. 4, 2020, <https://www.dfat.gov.au/geo/india/Pages/joint-declaration-shared-vision-maritime-cooperation-indo-pacific-between-republic-india-and-government-australia>.

[3] “Joint statement on a Comprehensive Strategic Partnership between Republic of India and Australia,” Jun. 4, 2020, <https://www.pm.gov.au/sites/default/files/media/csp-joint-statement.pdf>.

韩国承诺在 2022 年前将对东盟的发展援助增加一倍^[1]，等等。

在推进区域网络化建设中，美日印澳四国对话（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）的恢复、升级及其功能发挥，是特朗普政府值得一提的“成绩”。2017 年 11 月 12 日，四国外交官员在菲律宾马尼拉举行首次会晤。他们一致认为，一个自由、开放、繁荣和包容的印太地区符合本地区和世界各国的长远利益。四方将致力于深化基于共同民主价值观和原则基础上的合作，并继续就进一步加强印太地区以规则为基础的秩序展开讨论。同年 12 月，特朗普政府在《美国国家安全战略》报告中明确提出：“我们将寻求提升与日本、澳大利亚、印度的四方合作。”^[2] 2018 年 6 月 7 日，四国官员在新加坡举行了第二次安全对话，聚焦互联互通、海上安全、地区秩序与安全等议题。2019 年是“四国对话”发展的重要时期，这不仅体现在对话频度的密集性上，而且突出表现在对话级别的提升上。6 月 1 日，四国官员在曼谷举行了第四次对话会，重申了他们对一个基于共同价值与原则的自由、开放、繁荣与包容印太区域的承诺。^[3] 9 月 27 日，美国务卿蓬佩奥与日、澳、印三国外长会晤，就采取共同行动推进一个“自由、开放、包容”的印太地区展开讨论。四国重申了在海洋安全、高质量基础设施、区域互联互通等领域加强合作的承诺，以支持推进稳定、增长与经济繁荣的以规则为基础的秩序。^[4] 这次会议标志着“四国对话”提升至部长级层面。^[5] 11 月

[1] “IISS Special Presentation with US Secretary of Defense Mark T. Esper,” Jul. 21, 2020, <https://www.iiss.org/events/2020/07/special-presentation-us-secretary-of-defense>.

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

[3] Department of State, “U.S.-Australia-India-Japan Consultations (“The Quad”)”, May 31, 2019, <https://www.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad/>.

[4] Department of State, “Secretary Pompeo’s Meeting with Quad Foreign Ministers of Australia, India, and Japan,” Sep. 27, 2019, <https://www.state.gov/secretary-pompeos-meeting-with-quad-foreign-ministers-of-australia-india-and-japan/>.

[5] Department of State, “Readout of U.S.-Australia-India-Japan Ministerial (“The Quad”)”, Sep. 26, 2019, <https://www.state.gov/readout-of-u-s-australia-india-japan-ministerial-the-quad/>.

4日, 四国高级官员再次在曼谷举行会议, 除了重申支持以规则为基础的印太秩序、支持东盟的中心地位外, 他们还强调了继续展开常规磋商, 包括部长级磋商的重要意义。^[1] 2020年10月, 四国部长级对话在日本举行, 重申了推进自由、开放、包容的印太地区的集体行动, 并讨论了在海洋安全、网络安全、高质量基建、反恐等方面提升合作。^[2]

可见, “四国对话”关注的主要议题具有延续性与稳定性, 即安全层面(如海洋安全、反恐等)、经济层面(如高质量基础设施建设)、制度层面(如支持东盟中心地位), 在地区秩序建设的目标上除了强调“自由、开放”之外, 还突出了“包容”的意义。这一定程度上说明“四国对话”并未完全按照美国的战略设计在运行, 折射出美国在推进“四国对话”服务于其“印太战略”时面临的挑战。实际上, 美国官员也多次强调, “四国对话”的成员存在很大的差异性。^[3] 目前, “四国对话”主要在高级官员以及部长级官员两个级别上展开, 一定意义上反映出“四国对话”日益机制化的趋势。^[4] 未来, “四国对话”不排除发展为首脑级别峰会的可能性。这显示美国在利

[1] Department of State, “U.S.-Australia-India-Japan Consultations (“The Quad”)”, Nov. 4, 2019, <https://www.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad-2/>.

[2] Department of State, “Secretary Pompeo’s Quad Meeting with Japanese Foreign Minister Motegi, Indian Foreign Minister Jaishankar, and Australian Foreign Minister Payne,” Oct. 6, 2020, <https://www.state.gov/secretary-pompeos-quad-meeting-with-japanese-foreign-minister-motegi-indian-foreign-minister-jaishankar-and-australian-foreign-minister-payne/>.

[3] Department of State, “Readout of U.S.-Australia-India-Japan Ministerial (“The Quad”)”, Sep. 26, 2019, <https://www.state.gov/readout-of-u-s-australia-india-japan-ministerial-the-quad/>.

[4] 美国政府官员并不使用“机制化”(institutionalize)一词, 而是使用“正式化”(formalize), 他们认为“机制化”具有针对第三方的联盟性质。关于四国对话有可能成为“亚洲版北约”的说法, 美方官员也断然否认。本文的“机制化”主要是指制度化, 并不包含联盟的意味。参见: Department of State, “Readout of U.S.-Australia-India-Japan Ministerial (“The Quad”)”, Sep. 26, 2019, <https://www.state.gov/readout-of-u-s-australia-india-japan-ministerial-the-quad/>.

用“四国对话”服务于其“印太战略”方面取得了一定进展，也将会继续把它作为“印太战略”推进的重要平台与有力抓手。

三、应对美国“印太战略”的思路与对策

美国“印太战略”具有明显的中国指向性。无论是在安全层面，还是在经济层面，抑或是地区影响力层面，中国都是美国“印太战略”的首要关注对象。显然，中美竞争因为美国“印太战略”的推进而加剧，更具风险性、不确定性与长期性。^[2]可以说，竞争已成为当前及今后中美关系的核心词，其性质与程度将决定中美关系的形态。从相互依赖的角度来说，中国对美国的依赖性及因之而产生的敏感性都更为突出，这使得影响中美关系的变量因素首先来自于美国对华政策的调整。^[3]就此而言，中国主要采取的是反应式对策，但这并不意味着被动式应对，而要在反应式应对中保持战略主动性，则需要有科学思想作为战略指引以及周密的策略部署与战术协调。

“理论是行动的先导”。从战略上来讲，中国应以习近平外交思想为指导，统筹国际、国内两个大局，统筹发展、安全两件大事，坚持底线思维，增强忧患意识，提高谋划运筹能力，推动构建中国特色大国外交体系。当

[1] Andrew Scobell, Edmund J. Burke, Cortez A. Cooper III, Sale Lilly, Chad J. R. Ohlandt, Eric Warner and J.D. Williams, *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*, the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., 2020, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2700/RR2798/RAND_RR2798.pdf.

[2] 但美国认为是中国“进取型”（assertive）外交政策导致的结果。2020年5月美国对华政策文件指出，美国竞争性政策有两项目标：一是提升美国机制、联盟与伙伴关系的韧劲，以战胜中国构成的挑战；二是迫使中国停止或减少有害于美国关键国家利益以及盟国和伙伴重要利益的行动。显然在美方看来，其对华政策的转变是一种反应式应对。换言之，美方强调其对华采取的是“防御性进攻主义”竞争政策。参见：The White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

前中国国家战略总体上可以分为两个层面，即国内层面与国际层面。从目标上来说，国内战略就是要实现“两个一百年”奋斗目标，国际战略就是要构建“新型国际关系”与构建“人类命运共同体”。二者相辅相成，但国际战略从根本上要服从与服务于国内战略。从这个角度来说，中国特色大国外交的目标与使命就是为实现“两个一百年”奋斗目标与中华民族伟大复兴创造有利的外部环境。就此而言，中国外交战略与政策的制定与执行需要建立健全科学化、常态化评估机制。

从策略上讲，中国需实现“四位一体”联动，集中力量应对美国战略竞争这一主要矛盾。一是在全球层面。中国应以推动构建人类命运共同体思想为牵引，特别是在当前全球新冠肺炎疫情大流行时期，人类命运共同体思想的道义价值与现实价值更加凸显；以“一带一路”建设为抓手，将其建设的有序推进、国内外效果评估与机制完善相结合；加强与发展中国家的团结与合作，尤其是周边发展中国家，巩固、扩大在国际社会中的“群众基础”，拓展国际空间，占据道义制高点，保持战略主动性；促进与俄罗斯、欧盟等大国关系的均衡发展，同时要注意美国通过经贸施压利诱、塑造“中国威胁”等方式对西方进行整合，一定程度上迫使这些国家在中美间选边的意图与动向。^[1]实际上，这种情况已然发生。迫于美国压力，英国决定停止在5G建设中使用华为设备，将从2020年12月31日起停止购买新的华为设备。此外，目前英国5G网络中所使用的华为设备须在2027年前拆除^[2]，

[1] Thomas Penny and Kitty Donaldson, "Pressure on Johnson Over China as Pompeo Meets U.K. Lawmakers," Jul. 20, 2020, <https://www.msn.com/en-us/news/world/pressure-on-johnson-over-china-as-pompeo-meets-u-k-lawmakers/ar-BB16Z8iT>; Department of State, "Launch of the U.S.-EU Dialogue on China," Oct. 23, 2020, <https://www.state.gov/launch-of-the-u-s-eu-dialogue-on-china/>.

[2] Laurens Cerulus and Emilio Casalicchio, "Boris Johnson follows Washington's lead on Huawei," Jul. 16, 2020, <https://www.politico.eu/article/uk-to-cut-huawei-from-5g-rollout/>; Jim Silver, "U.K. Told Huawei That U.S. Pressure Contributed to Ban: Observer," Jul. 19, 2020, <https://www.msn.com/en-us/news/world/uk-told-huawei-that-us-pressure-contributed-to-ban-observer/ar-BB16UuX2>.

此举可能在欧洲产生连锁反应。^[1]

二是地区层面。印太地区是美国全球战略的一部分，但却是中国安身立命之根基。中国应更重视对印太地区战略环境的塑造。在全球力量配置上美国居优势地位，然在印太地区中国则具有相对优势：（1）地缘优势，印太地区是中国的主场；（2）战略地位优势，即美国有多个战略重心，它在欧洲、中东的战略利益与困境决定了其无法全身心投入印太地区，而中国的战略重心则要集中得多。因而，中国完全有信心应对美国“印太战略”的挑战。

中国要正确评估印太地区的战略环境，充分利用其战略优势、政策资源，采取有针对性、可操作性与实效性的策略。具体而言，美国“印太战略”的实施必须依赖于地区盟友与伙伴的支持，这决定了中美博弈的一个焦点是美方构筑对华压力集团与中方对该压力集团的分化，即中美地区斗争的关键是团结与分化能力的较量。为此，中国应在正确义利观的指导下，深化与周边国家的互利合作，尤其注意强化与东盟的战略伙伴关系，推进与印度、日本等周边大国关系。对于与这些国家存在的问题与矛盾要予以管控，避免因矛盾的扩大与激化而造成力量分散，并让美国有机会与借口深度介入本地区事务。应巩固并完善中国-东盟“10+1”、东盟“10+3”机制；力促区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）早日生效；妥善处理海上安全问题，促进“南海行为准则”的达成；奉行开放地区主义，秉承对话、包容、合作的安全理念，积极构建地区安全机制，培育与增进区域政治与安全互信，缓解地缘安全竞争，消解地区国家的疑虑与误判。

三是双边层面。“解铃还须系铃人”。中美双边互动对于两国关系的态势具有直接影响。对中方而言，对美外交仍是中国外交的战略重点，构建以协调、合作、稳定为基调的中美关系是主要努力方向，中美在印太地区的战略互动与博弈成为构建这种关系模式的重要实践与重大考验。从消极方面看，中美应防止战略误判，对可能的战略冲突点，如台湾、南海等问

[1] Laurens Cerulusuk, “UK ban on Huawei prompts calls for tougher EU approach,” Jul. 16, 2020, <https://www.politico.eu/article/uk-huawei-ban-emboldens-europe-security-hawks/>.

题构建危机防控机制。目前中美发生战略误判，以至于擦枪走火的可能性日益增加，危机预防与管控机制显得尤为重要且必要。^[1]无论是中方还是美方均对构建此种危机防控机制持积极立场。2020年5月，特朗普政府的对华政策文件中表示，美国保持与中国就战略意图沟通展开防务联系与交流，防止与管控危机，减少可能引发冲突的误判与误解的风险，继续在共同利益领域开展合作。美军继续与解放军就开展有效危机沟通机制保持接触，包括为计划外情况降温的响应渠道。^[2]

从积极方面看，主要包括：（1）保持与加强包括元首会晤在内的高层级交流，准确传达与理解对方的战略意图。中美对对方战略意图的认知一定程度上都存在信息不对称、不清晰、不充分问题。例如，美国认为，中国参与全球治理体系改是意图改变国际秩序。^[3]然而，中国参与全球治理体系改革的目的既不是推翻现有秩序，也不是另起炉灶，而是推进国际秩序和国际体系朝着更加公正合理的方向发展。再比如，美国认为中国意图将其排除出地区安全架构之外，两国的竞争“根本上是因为我们对于地区安全架构应该怎样有着不同的远景、抱负与见解”，美国视“中国的军事发展是要寻求侵蚀美国的优势”，“在努力成为印太地区首要力量的同时也计划扩展存在，在远离中国边界的地区保持能力”。^[4]实际上，中国奉行积极防

[1] 例如，美国学者傅高义、兰普顿等人认为，两国在台湾、南海等问题上有发生武装冲突的可能性。参见白云怡、谢文婷：《美国独大的“单极”时代正在结束》，《环球时报》2020年7月20日；David M. Lampton, “China vs. Taiwan: Is a War in the Taiwan Strait Possible?”, *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/china-vs-taiwan-war-taiwan-strait-possible-169665?page=0%2C1>.

[2] The White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

[3] Ibid.

[4] Jim Garamone, “U.S. Competition With China Ongoing Challenge,” Oct. 1, 2019, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1976756/us-competition-with-china-ongoing-challenge/>.

御的军事战略，提升国防建设是为了维护国家主权、安全、发展利益，是为了维护地区与世界和平与稳定。^[1] 显见，美国对中国国际战略与军事战略存在曲解与误判。为此，中国需要更加清晰地表达战略意图，美国需要更加准确地理解中国的战略意图，因而保持有效的高层战略沟通至关重要。

(2) 发掘共同利益领域并加强在这些领域的合作。美国对华政策基调是战略竞争，但不排斥合作的可能。美国最新对华政策文件指出：“美国意识到中美两种体系间的长期战略竞争”，但“竞争不必要带来对抗或冲突”，“我们仍然对建设性、结果导向型接触以及与中国在一致利益领域开展合作持开放态度”。^[2] 本质而言，特朗普政府对华政策有两个关键词，即“建设性”与“结果导向”。主观上，美国希望与中国构筑建设性关系，但这取决于中美战略互动及美方的实际获益情况。在中美战略竞争的大背景下，中国应充分利用各种机会，开展与美国的合作，并将这些合作领域进一步深化、固化与效果化。

(3) 维护与促进两国的社会文化交流，努力建构对对方的正面认知。坚实的民意基础是中美关系发展的动力，也是维持两国关系稳定的保障。当前，中美社会文化交流面临重大挑战，如美国已采取诸多限制中国媒体在美活动、中国驻美记者签证的措施；执法部门甚至对美国的高校施压，迫使一些高校中断与孔子学院的合作；中止与中国内地以及香港有关的所有富布赖特交流项目 (Fulbright exchange program)^[1]。盖洛普 2020 年 2 月的

[1] 《中国的军事战略》，中央政府门户网站，2015 年 5 月 26 日，http://www.gov.cn/zhengce/2015-05/26/content_2868988.htm。

[2] The White House, *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>。

[1] The White House, “The President’s Executive Order on Hong Kong Normalization,” Jul. 14, 2020, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidents-executive-order-hong-kong-normalization/>; 《美国叫停“富布莱特项目”，关上了一扇学术交流之门》，腾讯网，<https://new.qq.com/rain/a/20200719A0MFX200>。

调查显示,受访者中仅有33%对中国抱有好感,比2018年下滑了20个百分点,这是自1979年开始民调以来与1997和2000年持平的最低点。^[1]7月,皮尤的一份民调也显示,受访者中对华持负面态度的比例达到73%,比2018年上升了26%,比2020年3月提高了7个百分点,另有57%的人认为中国是美国的竞争者,甚至有26%的人将中国视为美国的敌人。^[2]这反映出美政府在塑造民意方面的能力与效果,也从另一个侧面体现出加强两国社会人文交流,尤其是年轻人的沟通对于双边关系持久稳定发展的重要性与必要性。^[3]

四是国内层面。党的建设坚强有力、政治安全的不断巩固、经济的可持续发展、军事现代化的有序推进、社会大局的稳定团结、公平正义的有效保障、教育体制与科技创新机制的完善等是应对美国“印太战略”的关键所在。有鉴于此,中国应保持国家发展战略的总体稳定性与持续性,继续协调好“独立自主”与“对外开放”的关系,继续做好“改革、发展、稳定”的大文章,始终坚持和平发展道路不动摇,坚持中国特色社会主义不动摇,大力推进国家治理体系与治理能力现代化,一心一意谋发展,聚精会神搞建设,量力而行担责任,不断增强综合国力,不断提升应对外部环境变化的能力与水平。

【收稿日期：2020-10-20】

(责任编辑：邢嫣)

[1] 樊吉社:《美国涉华舆论的现状与特征》,载《对外传播》2020年第6期,第11—13页。

[2] Pew Research Center, “Americans Fault China for Its Role in the Spread of COVID-19,” Jul. 30, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/07/30/americans-fault-china-for-its-role-in-the-spread-of-covid-19/>.

[3] Sietse Goffard, “Mending Sino-American Relations: What Role Can Citizens Play?,” July 15, 2020, <https://uscnpm.org/2020/07/15/mending-sino-american-relations-what-role-can-citizens-play1/>; Ezra F. Vogel, “Current State and Future of China Relations and Role of Younger Generation,” Jul. 1, 2020, <https://uscnpm.org/2020/07/01/current-state-and-future-of-china-relations-and-role-of-younger-generation/>.