

美国“太平洋威慑倡议”：源起与影响

王联合

【内容提要】2017年以来，美国政府系列战略文件均公开将与中国的竞争视为美国国家安全战略的最大目标。在这一目标的引导下，美国印太司令部于2020年3月向美国国会提交了一份“太平洋威慑倡议”预算报告，规划未来6年国会为国防战略投入专项资金支持。“太平洋威慑倡议”通过赋予美国印太军事战略以持续、大量的资金支持，从作战理念、前沿部署、多国协作、长期准备、一体化威慑5个领域革新美国印太军事战略，旨在锐化美军针对中国的军事效能，重申美国对自由开放的印太地区的承诺，并促进美国在印太地区的联盟和伙伴关系发展。在该倡议的资金加持下，拜登政府继续在相关地区进行进攻性军事部署，从而将对中国的重大国家利益产生影响。与此同时，作为一种专项的军事预算计划，“太平洋威慑倡议”的实施受到美国内外因素的制约，其未来走向值得进一步关注。

【关键词】太平洋威慑倡议 印太军事战略 一体化威慑 美国

【作者简介】王联合，上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授，博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)06-0025-21

肇始于特朗普政府时期的美国“印太战略”，终于在2020年底被装上了最锋利的“牙齿”。美国众议院、参议院相继于2020年12月28日和2021年1月1日，以322对87和81对13推翻了特朗普总统对国会递交的《2021年国防授权法》的否决，超过了所需要的三分之二绝对多数，法案得以在一字不改的情况下正式成为法律。几十年来，美国国会每年都会向总统递交年度国防授权法案，此次之所以备受关注，其重要原因是该项法案包含了此前引发热议的“太平洋威慑倡议”（Pacific Deterrence Initiative，简称PDI）。该倡议旨在使美国在印太地区的投资保持一种可信的威慑，以及将一种长期的“全政府式”的对地区的承诺置于首要位置^[1]，并据此规划设计2022—2027财年美国在印太地区的军事投资计划。《2021年国防授权法》的通过意味着PDI已稳获长期资金支持，势必对美国在印太地区的军事部署产生深远影响。运用PDI的资源锐化美国印太军事战略，加强美国既有的获取特定目标的能力和未来所期望的能动力，以及在此基础上确保对中国的可信威慑，已成为未来数年美国印太军事战略发展的方向。随着PDI的逐渐展开，拜登政府的对华政策在军事上将呈现进一步强硬之势。

一、美国印太军事战略的新动向及PDI的源起

中美战略竞争已然成为规范美国全球与地区战略的重要背景。对于美国战略界来说，中国无疑是美国利益面临的重大、最急需应对的挑战。2017年特朗普政府的《国家安全战略报告》直白地将中国（和俄罗斯）描述成“挑战者”和“修正主义大国”，断言中国寻求在印太地区取代美国。^[2]在美国看来，中国不仅在持续扩大其经济和军事力量，而且在军事技术和军事行动方面对美国的地区利益和地区盟国都构成了威胁。《2018年美国国

[1] Jim Garamone, “Esper Discusses Importance of Indo-Pacific Strategy,” July 21, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2280887/esper-discusses-importance-of-indo-pacific-strategy/source/GovDelivery/>.

[2] The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., December 2017, pp.25, 46.

防战略概要》将中国列为美国安全面临的首要挑战，称中国是“一个战略竞争对手，正在利用掠夺性经济恐吓其邻国”，同时在南海推进岛礁军事化。^[1]拜登政府于2021年3月公布的《国家安全战略临时指南》，在分析全球安全形势的基础上，论述美国国家安全重点事项，将中国视为未来“唯一可能将其经济、外交、军事和技术力量相结合，对稳定和开放的国际体系提出持续挑战的竞争对手”，而“面对日益强硬的中国的战略挑战”，美国将重点转向腾出资源，“投资于决定我们未来军事和国家安全优势的尖端技术和能力”。^[2]2021年4月21日，美国参议院外交关系委员会以21:1的票数审议通过被称为“两党对华全面法案”的《2021年战略竞争法案》，白宫随即表态乐见其成。可见，拜登政府执政以来，中美战略竞争非但没有得到有效缓和，反而有进一步激化的趋势。

印太地区被美国选定为与中国展开战略竞争的中心舞台。现阶段，中美竞争在从印度洋到西太平洋之间的广袤亚洲区域内表现得最为明显，并延伸到地缘战略、地缘经济、地缘政治、军事、文化、科技、创新和许多其他领域。^[3]继特朗普政府于2017年提出“印太战略”后，2018年美国国防部将太平洋司令部更名为印太司令部，2019年6月又发布《印太战略报告》，足见美国对这一地区的高度重视。《印太战略报告》呼应了2017年《国家安全战略报告》和2018年《美国国防战略》将国家安全重点从“反恐”向“大国竞争”的转向，强调“美国国家安全战略的首要关切是国家间的战略竞争”，并以此为目标布局国防决策和军力结构；宣称美国新的印太军事战略将强调三个支柱，即做好战争准备、加强伙伴关系和促进网络化的地区架构。^[4]

[1] The U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, p.1.

[2] The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, Washington, D.C., March 2021, pp.8, 14.

[3] David Shambaugh, “U.S.–China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift of Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol. 42, No. 4, Spring 2018, p.85.

[4] The U.S. Department of Defense, *Indo–Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Message from the Secretary of Defense, June 1, 2019.

首先，加强美军应对挑战的准备。《印太战略报告》强调美国“印太战略”的核心是对“挑战国”的军事威慑和战争准备，时任美国防部长埃斯珀（Mark Esper）称，“美国必须为各种情况的出现做好准备”，“我们不仅应该将发展和部署改变游戏的技术，如高超音速武器、5G和人工智能放在首位，而且我们也会投资于对印太来说关键性的平台建设，以及改变美国战斗的方式”。^[1]简言之，提升美国军事的准备性，致力于利用创新的高科技打造更具弹性和杀伤力的作战平台。其次，彰显美国地区军事存在的合法性，强化伙伴关系。其方式主要有两种：一是在特定议题上显示与地区伙伴的共同立场。始于2020年的“太平洋守护者”军事演习更多关注南海局势，正是为了应对中国而设计的。时任美国陆军太平洋司令布朗（Robert Brown）称，事实上美军的一个设想是开赴南海并投入战斗，另一个可以如此操作的场景是在东海。^[2]二是加强美国对联合防务的承诺。《印太战略报告》强调美国和盟友需要在导弹防御系统部署等方面协同行动，增加前沿驻扎和轮替军事力量，强化美国与关键盟国、伙伴以及美军不同军种的团队合作，并视之为向潜在敌人显示美国承诺和决心的最可靠的方式。再次，提升美国及其伙伴国联合行动的能力。面对更大的区域范围、更多的行为体，美国已经认识到，在开展双边军事合作促进美国地区利益的同时，应该寻求关于地区安全的多边合作，利用盟友和伙伴的工作网络，扩大在印太地区乃至全球的优势。^[3]美国主导的“太平洋通道”和“环太平洋”演习具有多国演训部署性质，目的在于确保美国及其伙伴的军队能够在各种复杂的环境下实施联合行动，增加联合部队在所有领域和所有冲突层面的杀

[1] Jim Garamone, “Esper Discusses Importance of Indo-Pacific Strategy” .

[2] Jen Judson, “US Army’s ‘Defender Pacific’ drill to focus on South China Sea scenario,” March 27, 2019, <https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/global-force-symposium/2019/03/27/defender-pacific-to-focus-on-south-china-sea-scenario/>.

[3] The Senate RPC, “U.S. Military Strategy in the Indo-Pacific,” August 25, 2020, <https://www.rpc.senate.gov/POLICY-PAPERS/US-MILITARY-STRATEGY-IN-THE-INDO-PACIFIC>.

伤力、韧性和灵活性，打败来自大国的侵略。^[1]美国空军和盟友也在美国实施阿拉斯加“红旗”演习，旨在一个模拟的战斗环境下演练战术、技术和程序交换，提升协同作战能力。^[2]

实际上，美国各种军事行动在中美战略竞争激化的背景下以及“印太战略”提出之前就已经在地区实施。时至今日，通过确立三大支柱，这些行动的目标逐渐明确，规模和强度均有所加大。尽管如此，美国野心勃勃的“印太战略”和国防战略目标仍遭到质疑，被指或因缺乏资金投入而流于无效。因此，未来三大支柱是否坚实可靠，很大程度上将取决于战略投入的持久性和力度。从这个意义上说，负责预算计划的国会在确保美国兑现地区承诺上发挥着关键性作用。

国会一贯倾向于以军事预算推动实现美国的安全和战略目标。对于美国的亚洲战略要务，国会已经表现出资源分配上的偏向性。2018年美国《亚洲再保证倡议法》的出台，就是亚太地区引起国会重视的一个例证。该法授权政府未来5年内每年拨款15亿美元，用于美国在印太地区的军事、外交和经济参与等活动，并要求深化同印尼、马来西亚、新加坡和越南的安全伙伴关系，与东南亚国家进行情报及信息共享，促进东南亚同日、澳、印等国的多边军事合作。正如美国《印太战略报告》所称：“这项立法体现了一种划时代的全政府政策框架，证明美国致力于建立一个自由开放的印太地区，包括促进主权、法治、民主、经济参与和地区安全。”^[3]

[1] Wyatt Olson, “US Army Pacific expects to complete Pathways 2020 exercises, commander says”, *The Stars and Stripes*, May 28, 2020, https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/us-army-pacific-expects-to-complete-pathways-2020-exercises-commander-says-1.631449; RIMPAC 2020 Public Affairs, “Multinational exercise Rim of the Pacific 2020 concludes,” August 31, 2020, <https://www.cpf.navy.mil/news.aspx/130716>.

[2] Eielson Air Force Base, Alaska, “Red Flag-Alaska 20-3 kicks off, draws 5th generation crowd,” August 3, 2020, <https://www.eielson.af.mil/News/Article-Display/Article/2298640/red-flag-alaska-20-3-kicks-off-draws-5th-generation-crowd/>.

[3] The U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, p.6.

美国国会对亚太地区格局演变的高度关注，其实是威慑理念强势回归美国战略界在政治上的一种集中反映。威慑理念在美国国家安全战略中由来已久，其基本逻辑是通过让对手相信自己无法赢得与美国的战争，最终防止战争的发生。威慑理论只适用于“有条件或潜在的修正主义行为体”。希特勒和本·拉登出于意识形态狂热，无论如何都决心与美国发生冲突；而对于英国、日本这样的友好盟国，美国则无需担心其军事力量。换言之，今天的中国恰恰被美国认定为威慑的目标和可能的挑衅者。^[1]在美国看来，随着中国总体军事现代化的推进以及行为越来越“咄咄逼人”，目前美国在印太地区威慑的基础正在被侵蚀。在一个预期防务预算普遍会减少的时代，为了大量增加在太平洋地区的军事投资，美国需要不断强调威胁。对中国军事力量上升的严峻认知是美国两党的共识，不论是在奥巴马还是特朗普政府时期，美国防务界都曾表达过对中国军事现代化、中美军事力量差距拉近，以及美国在各领域优势缩小的担忧。《2018年美国国防战略概要》警告称，今天美国的军事优势在每一个领域都面临着（中国的）挑战，包括空中、陆地、海上、太空和网络空间。^[2]

然而，国会额外的军事投入仍然不足以扭转美国在印太地区相对于中国的不利态势，军方继而要求进一步扩大威慑的能力和可信度。2018年4月，候任美国印太司令部司令戴维森（Philip Davidson）对参议院军事委员会表示，印太司令部仅得到了整个“印太战略”所需要的四分之一的投入。^[3]是故，在《2020年国防授权法》中，国会要求印太司令部在3月中旬提交一份报告，

[1] Thomas J. Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict,” *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 4, Autumn 2002, pp. 9–10.

[2] The U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, p.3.

[3] The U.S. Senate Armed Services Committee, *Advance Policy Questions for Admiral Philip Davidson, USN Expected Nominee for Commander, U.S. Pacific Command*, April 17, 2018, p.11, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_APQs_04-17-18.pdf.

细化司令部为了完成国防战略列出的目标和保持对中国的优势所需资金投入。美国印太司令部如期向国会递交了报告，陈述如何确保美国在印太地区“再度获得”相对于中国的军事优势，并且能够将足够的军事力量和资源用于完成国防战略中规划的战斗任务。报告声称，保护美国在亚洲利益的最好方法是维持一种可靠的军事力量平衡，这不仅是美国的力量所在，也是美国在亚太地区的盟友和伙伴所密切关注的目标。为此，报告要求在2021—2026年间，额外增加超过200亿美元的拨款，用于在亚太地区加强军力部署，包括调整军队结构、加强地区安全合作、增加军事基础设施建设。报告几乎立即获得了国会议员的青睐。时任参议院军事委员会主席英霍夫（Jim Inhofe）称，戴维森的评估为国会制定下一年的预算“提供了关键性信息”，现在则要“取决于国会”的行动。委员会成员霍利（Josh Hawley）参议员表示，报告明确了必须做什么来维持应对中国的常规威慑，国防部在这些投资上太滞后了，“是时候建立一种太平洋威慑倡议，来确保我们的军队拥有他们慑止中国侵略和维持一个自由开放的印太所必需的（资源）”。^[1]

2020年7月和12月，《2021年国防授权法》相继在参众两院获得通过，它包括了以戴维森报告为基础制定的“太平洋威慑倡议”（PDI），即以额外拨付预算的方式，通过以6年为期聚焦于技术和物质资源的投资，凸显太平洋地区在国家预算进程中的重要地位，以期对美国印太军事战略的发展产生更具针对性、更加强劲的影响。2021年5月，美国国防部公布2022财年“太平洋威慑倡议”纲要，将中国列为首要的“步步逼近的威胁”（pacing threat），并将PDI纳入其中，以强调加强威慑和保持美军的竞争优势。^[2]

[1] 上述有关戴维森报告的核心内容以及国会的反应，参见 Aaron Mehta, “Inside US Indo-Pacific Command’s \$20 billion wish list to deter China—and why Congress may approve it,” April 2, 2020, <https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2020/04/02/inside-us-indo-pacific-commands-20-billion-wish-list-to-deter-china-and-why-congress-may-approve-it/>。

[2] The U.S. Department of Defense, *FY 2022 Pacific Deterrence Initiative*, May 2021, p.1, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2022/fy2022_Pacific_Deterrence_Initiative.pdf.

二、PDI 与美国印太军事战略部署

印太地区早已被确立为对美国利益至关重要的地区，因此也成为其“首要战区”，而中国是美国在该地区的主要“威胁”——这已经成为近年来一直萦绕于美国战略界、尤其是国会对华鹰派心头的想法。PDI 的出台代表着这一认知不再停留于口头，而是通过持续的预算投入和有规划的军力建设，公开宣示美国将尽一切可能保证其在太平洋地区的威慑能力和胜利态势。作为 PDI 的始作俑者，戴维森 2021 年 3 月 9 日在参议院军事委员会作证时将中国形容成“21 世纪（美国）安全最大的长期战略威胁”。他特别强调“美国及其盟友在地区所面临的重大危险是对于中国常规威慑的崩塌。没有这种常规威慑，中国会敢于采取行动来替代已经建立起来的以规则为基础的国际秩序，以及自由开放的印太价值观。我们在印太的威慑姿态必须证明能力、职责和意愿，以说服北京用军事力量获取目标的代价高得不成比例”。^[1]

不仅如此，在 PDI 的推动下，威慑理念得到了延伸，即突出了“一体化威慑”（integrated deterrence）。美国国防部长奥斯汀（Lloyd J. Austin）在美国印太司令部的换帅仪式上如是说，展望未来，威慑必须与过去有所不同，他将这种新的方法称为“一体化威慑”。其整合性体现为，一是美国与其盟友和合作伙伴的合作；二是跨越了多个领域；三是拥有最好的武器系统和最先进的技术；四是新的作战概念，消除各军种及其能力之间的隔阂，并在海陆空太空网络空间等多领域协同作战。^[2]显然，未来在印太地区，美国将实施一种集作战能

[1] 有关戴维森 2021 年 3 月 9 日出席美国参议院军事委员会听证会的证词，参见 The U.S. Senate Armed Services Committee, *Hearing to Receive Testimony on United States Indo-Pacific Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022 and the Future Years Defense Program*, Washington, D.C., March 9, 2021, pp.14-15, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/21-10_03-09-2021.pdf.

[2] Todd Lopez, “Defense Secretary Says ‘Integrated Deterrence’ Is Cornerstone of U.S. Defense,” April 30, 2021, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2592149/defense-secretary-says-integrated-deterrence-is-cornerstone-of-us-defense/>.

力、技术、作战理念于一体的全方位组合，并通过可信的、灵活的、强大的方式将其交织在一起，创造和扩大美国的军事优势，抬高对手发动进攻的成本，使对手（中国）望而却步。“一体化威慑”意味着美国及其地区盟国和伙伴将以前所未有的方式开展军事合作。

鉴于此，威慑（中国）重新成为美国印太军事部署的首要理念，也是PDI致力谋求的总体目标。根据《2021年国防授权法》，PDI在2021财年获得22亿美元的专项拨款，大大多于戴维森报告所要求的16亿美元。^[1]2022财年这项拨款达71亿美元。PDI的目的就是要通过投入重金，使中国以美国军队和基础设施为目标的打击计划和能力复杂化；或是在一场冲突的早期就能够压制中国，确保拥有必胜的绝对军事优势，从而慑止中国军队以较低成本快速打败美军的念头。概言之，在雄厚的资金支持下，PDI作为一项重要的政策工具，将在以下方面与美国印太军事战略相辅相成、相互促进、相互加强。

第一，展示对维护一个自由开放的印太地区的承诺，保持和扩大美国在该地区的军事优势。^[2]PDI着眼于通过建立一支面向未来战争的“联合部队”，以实现这一宏大目标。与“一体化威慑”理念高度相关的是，美国军队正在开发一种适用于21世纪的新的联合战斗理念。除了常规战斗因素，军事专家们强调未来的军事威胁更可能来自微妙的高技术手段：“美国的手在过去10年采取了绕过美国军事力量的方式，如中国和俄罗斯采取的灰色地带或混合行动，能够以比传统军事战斗更低的代价和升级获取目标”^[3]，因此联合部队必须更全面地整合网络能力、太空部队、特种作战部队和配备远程精确火力

[1] One Hundred Sixteenth Congress of the United States of America, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*, <https://www.congress.gov/116/bills/hr6395/BILLS-116hr6395enr.pdf>.

[2] 此处以及后文对PDI主旨的归纳和阐述，参见The U.S. Department of Defense, *FY 2022 Pacific Deterrence Initiative*, p.1。

[3] Bryan Clark, Dan Patt, and Timothy A. Walton, *Implementing Decision-Centric Warfare: Elevating Command and Control to Gain an Optionality Advantage*, Hudson Institute, March 2021, p.6, <https://www.hudson.org/research/16729-implementing-decision-centric-warfare-elevating-command-and-control-to-gain-an-optionality-advantage>.

的地面部队。^[1] 这样一支高度一体化的联合部队，可以击败对手支配海洋、空中、陆地、太空和网络空间的能力，并反过来周期性地或长期性地支持美国在所有领域的控制和投射能力。《2018年美国国防战略概要》称，长期战略竞争的再次出现，要求构建一种联合军力来应对，即一支更具杀伤力、更有弹性、创新迅速的联合部队，加上强大的盟国和伙伴群，将维持美国的影响力，确保有利的权力平衡以捍卫自由开放的国际秩序。^[2] 这些努力更注重进攻性能力建设，并已在五角大楼内部开始整合。根据戴维森报告的设计，28.7亿美元的资金将投入到在印太战区及其他地区实施的重大演习上。“美军必须能够在高度对抗的环境中与技术先进的对手作战”，而“只有通过进行一系列高端的、多领域军事演习，并不断开展联合实验活动”，才能实现这一目标。^[3]

第二，加强前沿军事力量部署，提升其打击力、深度防御和应变能力，保持美国在遏制侵略和防止冲突中的军事效能。在“建立一种前沿部署的深度防御态势以防卫美国本土和海外利益、慑止侵略、让盟友和伙伴放心，并在威慑失败时提供灵活的反应手段”方面，PDI“提供了基础”。具体地说，这包括沿第一岛链部署拥有精确打击网络的联合军事力量，尤其是陆基反舰和防空能力；在第二岛链进行空中导弹防御体系建设；提前部署足够分散的、在需要的情况下能够进行联合战斗行动的军事力量。^[4] 就打击力或杀伤力而言，在第一岛链尤其是其关键节点，加强精确打击能力，而且是能够“承受敌人先发攻击”的分布式打击能力。“美国与中国的紧张关系从南海一直延伸到朝鲜半岛甚至更远。美国继续为未来的印太安全环境做准备，其架构涵盖

[1] American Enterprise Institute, “A Conversation with US Indo-Pacific Command's Adm. Philip Davidson,” March 4, 2021, <https://www.aei.org/events/a-conversation-with-us-indo-pacific-commands-adm-philip-davidson/>.

[2] The U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, p.1.

[3] Aaron Mehta, “Inside US Indo-Pacific Command's \$20 billion wish list to deter China—and why Congress may approve it” .

[4] The U.S. Senate Armed Services Committee, *Hearing to Receive Testimony on United States Indo-Pacific Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022 and the Future Years Defense Program*, pp.15, 45-47.

整个西太平洋。关岛是美国轰炸机和其他武器系统的重要基地。”^[1] 关岛部署着 10 多万军事人员及其家属,有安德森空军基地可轮替 B-2“幽灵”、B-52“同温层堡垒”和 B-1B“枪骑兵”轰炸机,提供了一种全球打击和延伸威慑的能力。这里还有关岛海军基地,作为“弗吉尼亚”级攻击型潜艇中队的所在地,而且港口设施也可以服务于更大的海军战斗舰。然而,关岛作为美军在西太平洋最关键的行动地点,却未得到优先的资金支持,其实际部署能力远远落后于理论上的状态。戴维森提议建设一种“全方位的能力”来保卫关岛及其军事资产,以应对“中国武器系统的扩展”。^[2] 为此,印太司令部将构建“具有高度生存力、沿第一岛链的精确打击网络”作为一个核心因素,计划在第一岛链花费 33 亿美元加强地面远程火力系统,建立射程超过 500 公里的精确打击网。^[3] 与此同时,海军陆战队 2020 年在关岛启用了一个新基地。在今后 4 年内,5000 名第三海军陆战队远征军将从日本冲绳基地搬迁到这里,以进一步锐化印太军事力量的打击力。

加强军队深度防御和应变能力是另一项重要任务。戴维森报告称,PDI 中规划的聚焦领域是“整合第二岛链的导弹防御体系、一种能够维持稳定能力的分布式军力态势,并在需要的情况下在较长时期分散和维持战斗任务”。戴维森将关岛称为整个印太地区指挥与控制、后勤和力量投送的“关键连结点”,关岛的空中和导弹防御是“其最优先考虑”,并专门提出要在该岛建设岸基“宙斯盾”系统。^[4] 除关岛外,PDI 的规划还包括集成远程精确火力,

[1] Theodore Karasik, “US boosting Guam's vital role in its Indo-Pacific strategy”, March 3, 2021, <https://www.arabnews.com/node/1819331>.

[2] The U.S. Senate Armed Services Committee, *Hearing to Receive Testimony on United States Indo-Pacific Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022 and the Future Years Defense Program*, pp.53, 75.

[3] Paul McLeary, “Indo-Pacific Commander Delivers \$27 Billion Plan to Congress,” March 1, 2021, <https://breakingdefense.com/2021/03/indo-pacific-commander-delivers-27-billion-plan-to-congress/>.

[4] Brian W. Everstine, “Improving Guam's Defenses is Top Priority for INDOPACOM,” March 4, 2021, <https://www.airforcemag.com/improving-guams-defenses-is-top-priority-for-indopacom/>.

如海军的海上打击“战斧”巡航导弹和空军的增程型联合空对地防区外导弹武器等远程精确打击系统；在帕劳建设高频雷达系统来侦察空中和地面目标；在夏威夷建立本土防御雷达来侦察弹道、巡航和高超音速威胁；构建一个天基持久雷达系统来追踪全球威胁。^[1]所有这些举措均旨在提升美军的预先部署能力，以应对新对手的非对称打击策略。从战争的视角来看，加强深度防御和应变能力建设，也是对五角大楼长期过度依赖大型集中的基地网络等（作战）平台的做法的纠偏和矫正，即投入资金加强部队态势和能力，重构海外军事基地格局，打造适应性强、准备充分的部队，提升印太地区军事部署的灵活性和应变能力，以快速有效地应对侵略。

第三，促进发展美国在印太地区的联盟和伙伴关系，夯实印太军事战略的多国协作基础。《印太战略报告》称美国在印太地区的参与根植于其长期的安全联盟，这是“印太战略”的基石。为此，美国强化了与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国的联盟，增加了由美国主导、盟国和安全伙伴参与的在印太地区的防务建设和军事行动，以构建地区盟友和伙伴的军事能力，从外围补强其国家力量。2021财年，PDI投入了1.28亿美元用于美国印太司令部的联合演习项目，其主要表现形式“太平洋决心行动”（Operation Pacific Resolve）是一系列联合和共同军事演习，这些演习在时间和空间上连成一体，旨在以一种“整合联合部队”的形式在西太平洋地区提供持续存在。在这一平台上，“海上安全倡议”（Maritime Security Initiative）最为显著地促进了美国伙伴国家的能力。海洋领域的安全合作是印太军事战略的最高优先事项之一。“‘海上安全倡议’是美国构建伙伴能力，提升美国盟友和伙伴感知威胁、分享信息，以及对协调机构间（活动）和多边反应有所贡献的主要工具。”^[2]此外，值得注意的是，这方面的最新连带发展，即2021年9月15日启动的澳英美三边安全合作倡议（AUKUS）。该倡议

[1] Aaron Mehta, “Inside US Indo-Pacific Command's \$20 billion wish list to deter China—and why Congress may approve it” .

[2] Philip Davidson, *Statement of Admiral Philip S. Davidson, U.S. Navy Commander, U.S. Indo-Pacific Command Before the Senate Armed Services Committee on U.S. Indo-Pacific Command Posture*, March 9, 2021, pp. 26, 27, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Davidson_03-09-21.pdf.

宣布美国和英国将帮助澳大利亚建立一支包括至少 8 艘舰只的核潜艇舰队，使澳海军活动范围覆盖到东海和整个西太平洋地区。经由这个新的安全伙伴关系，美国将实质性地提升澳大利亚的军事能力，并将域外国家英国更深地拉入印太事务，从而大大增加了在印太地区遏制和抗衡中国影响的选项。

加强伙伴关系主要是通过签订信息共享协议、开展对外军售、扩大军事合作、提升互联互通互操作性和信息共享能力实现的。“与我们的联合伙伴的整合”，旨在准备对地区范围内的任何突发事件做出反应，“对于确保联合部队的反应能力和杀伤力，以及维持自由开放的印太至关重要”。^[1] 这些演训有助于提高美国与盟友的协同作战能力。美军长久驻留对于驻在国培训本国军队和美国部队均有好处，使他们能够在独特的训练环境中学习复杂的技术。例如，泰国计划购买“斯特赖克”战车，美国陆军将帮助泰军熟悉其武器系统，而美国方面也可以学到如何在泰国复杂的地形上更好地部署战车。为了能够与盟军一起训练、共同作战，PDI 将在印太地区建立多个作战领域的训练基地。

除却传统的安全盟友关系，美国的新伙伴印度在 PDI 中尤其值得一提。美国“对印度军售一直处于很高水平，印度操作着来自美国的诸多作战平台，如 P-8s、C-130Js、C-17s、AH-64s 和 CH-47s，以及精确制导神剑弹药和 M777 榴弹炮”。^[2] 埃斯珀特别强调美印不断增强的防务合作，称之为“21 世纪美国最重要的防务关系之一”。^[3] 2019 年 11 月，美印进行了有史以来第一次联合军演。2020 年 7 月，美国“尼米兹”号航母战斗群与印度海军在印度洋一起实施了联合军演，显示美印对自由开放的印太的支持和更强大有力海军合作的共同承诺。2021 年 3 月，奥斯汀访问印度，美印双方同意深化国防合作，

[1] Reuters Staff, “U.S. Navy carrier conducted exercises in South China Sea on Aug. 14,” August 15, 2020, <https://cn.reuters.com/article/us-southchinesea-usa-defence/u-s-navy-carrier-conducted-exercises-in-south-china-sea-on-aug-14-idUSKCN25B065>.

[2] Philip Davidson, *Statement of Admiral Philip S. Davidson, U.S. Navy Commander, U.S. Indo-Pacific Command Before the Senate Armed Services Committee on U.S. Indo-Pacific Command Posture*, p.14.

[3] Jim Garamone, “Esper Discusses Importance of Indo-Pacific Strategy” .

包括情报分享和后勤支援。正如美国《2021年国防授权法》所要求的，未来美国在印太地区的驻军数量、多国联合军演的级别和规模、加强安全援助资源等行动都将比之前有过之而无不及。

第四，加强关键军事基础设施建设和完善后勤保障。为了分散部署、提高杀伤力、提升作战人员响应速度和减少战斗伤亡，并在必要时进行快速维修和补给，PDI 不仅将强化人工智能、云技术运用、军事指挥自动化 C4I（指挥、控制、通讯、计算机和情报）技术升级等虚拟军事基础设施建设，还将投入大量资金完善监控设施、加强港口建设、开拓空中战场以及提升加油、维修和后勤供给的能力，尤其是服务于特定战斗任务的军事基础设施将会得到升级。信息技术发展、人工智能运用、云战略、网络空间合作等多领域的技术创新将为实战提供更坚实的设施保障。印太司令部正在发起各种各样的信息战（反宣传）手段，以反击有害性影响为目标，并要求在 2022 财年投入 3570 万美元。^[1]而新陆基力量投射、远程打击能力则有赖于一种有韧性的、强大的基础设施保障。例如，为了在特定战斗任务中保持持续的战斗能力，PDI 不仅关注 F-35s 战机的部署数量，而且更加强调战机有无足够的二级空中战场来开展行动，能否进入分散的基地补充燃油、进行机械维修，或在受到攻击后及时回飞休整。^[2]可见，PDI 关注的重点是军事能力建设、燃料和弹药储存以及可部署的空军基地配套设施，如战机需要的跑道和燃料库等，而不是购买额外的飞机。

三、PDI 对中国的影响及未来走向

PDI 对于未来几十年美国在太平洋的军事存在，以及整个亚洲防务战略

[1] Press Release of Congressman Mike Gallagher, “Gallagher, Kahahele Lead Bipartisan Group Calling for Congress to Fully Fund the Pacific Deterrence Initiative,” June 3, 2021, <https://gallagher.house.gov/media/press-releases/gallagher-kahele-lead-bipartisan-group-calling-congress-fully-fund-pacific>.

[2] Joe Gould and Aaron Mehta, “Inhofe, Reed back new military fund to confront China,” May 28, 2020, <https://www.defensenews.com/congress/2020/05/28/inhofe-reed-back-new-military-fund-to-confront-china/>.

和安全环境都将产生现实或潜在的影响。而中国作为 PDI 的主要针对目标，将受到美国“印太战略”调整的直接和显著的影响。若把中国置于相关地区情境中考察，这种影响在美国地区战略和国内政治的宏观层面，以及具体问题领域的技术维度，均有明显体现。

一是 PDI 将战略关注重点与资金投入重点结合起来，为美国“印太战略”装上了“牙齿”。虽然冠以“太平洋威慑倡议”之名，但 PDI 的所有内容都意在针对中国。无论是国务院的外交布局还是国防部的军事部署，在战略上加强与中国竞争、提升印太战区的重要性已是不争的事实。PDI 的推出将这种共识延展至国会，使军事将领们的“担忧”获得了国会议员的关注。国防部长奥斯汀认为中国是美国“步步逼近的威胁”，“太平洋威慑倡议”将成为美国国防部与国会携手使用的“有用工具”。2021 年 4 月 21 日，在美国参议院军事委员会举办的听证会上，候任印太司令部司令阿奎利诺（John C. Aquilino）表示，美国需要增加对印太地区的军事投入，大力推进“太平洋威慑倡议”，以对抗中国的影响力。^[1]PDI 不仅给予美国“印太战略”以强大的财政支持，而且促使行政和立法部门共同以一种地区战争的视角审视国防预算拨款及其使用，给“印太战略”添加了愈发浓烈的“火药味”。

二是多部门协同和两党一致保证了战略规划和政策行为的连续性。PDI 的出台及运作表明，国会两党与五角大楼之间保持了政策上的一致性，双方同意将更多的军事资源投入到中国周边地区，以便更好地与中国展开竞争。值得注意的是，这种政策共识已通过立法被固定下来。《2021 年国防授权法》要求国防部长每年 2 月向国会报告五角大楼需要多少资源以达到 PDI 的目标，并进行后续的阶段性的报告，保持行政部门与立法机构之间的信息对称和沟通顺畅，从而确保以稳定、连续的财政支持实现战略目标。PDI 与三年前国会通过的《亚洲再保证倡议法》有着类似的效果，也是对该法的补充性努力，但却具有更强的针对性和力度，表明美国对地区的承诺是两党一致的共识，

[1] The U.S. Senate Armed Services Committee, *Advance Policy Questions for Admiral John C. Aquilino, USN Nominee for Commander, U.S. Indo-Pacific Command*, March 23, 2021, p.6, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Aquilino_APQs_03-23-21.pdf.

且是长期的和可持续的，最终切实达到让盟友和伙伴放心的目的。

三是额外增加了台湾和南海问题的解决难度。较之于陆军，PDI更加聚焦于海军和空军。美国海军与海军陆战队共同降低了来自俄罗斯的威胁级别后，转而将重点瞄准中国。美国行政和立法部门将会把未来中国军事力量的发展放在“显微镜”下加以苛刻审视，继而作出激烈的反应。美国国会研究处在2021年7月1日更新的研究报告中声称，中国海军经过25年来持续不断的现代化，已经成为中国近海地区一支强大的军事力量，“对美国海军实现和维持战时对西太平洋深海海域的控制构成重大挑战，是自冷战结束以来美国海军第一次面临这样的挑战，而且是中国挑战美国长期作为西太平洋领先军事大国地位的关键要素”。^[1]随着美国与中国展开对抗性博弈的战略意图日益明显，并且从国家战略走到了日常战术层面，从宏观认知走到了具体的细节实施层面，PDI带来的印太地区军事态势的改变对中国国家安全产生了不容忽视的影响，势必为台湾和南海问题的解决制造额外的困难和障碍。埃斯珀曾宣称：“对我来说，最关切的是中国人民解放军继续其在东海和南海的咄咄逼人的行为”。他甚至将中国中央政府治理香港地区乱象的立法行为以及中国军队在台湾海峡的军事演习称为“显著增加误判风险的破坏稳定的活动”。^[2]

台湾一直被美国视为其东亚地区战略决心的试金石，“美国如果默认使用军事力量强行统一台湾的尝试，那么美国在远东的地位将受到毁灭性的破坏”。^[3]随着中国军事能力的上升，台湾问题重新获得美国战略界的高度关注，宣称“如果美国不承诺对台湾与中国的冲突进行干预，那么在中国主宰整个东亚的道路上就将不会有任何障碍”。^[4]2021年3月9日，即将卸任的戴维森

[1] The Congressional Research Service, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*, Summary, July 1, 2021, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>.

[2] Jim Garamone, “Esper Discusses Importance of Indo-Pacific Strategy”.

[3] [美] 兹比格纽·布热津斯基著，中国国际问题研究院（所）译：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社1998年版，第245页。

[4] [美] 理查德·伯恩斯坦、罗斯·芒罗著，隋丽君等译：《即将到来的美中冲突》，北京：新华出版社，1997年版，第138页。

在参议院作证，在被问到未来5—10年中国大陆采取军事行动的最可能潜在目标为何时，戴维森回答：“台湾很明显是他们的优先目标。此威胁（武统台湾）……很可能就在未来6年内。”^[1]同时他给出的解决办法是将台湾纳入“太平洋威慑倡议”，鼓励台湾地区进行包括吓阻能力建设在内的防务投资，以及为台湾地区提供一些“像样”的防御能力。^[2]无独有偶。6月16日，被拜登提名担任负责印太安全事务的助理国防部长拉特纳（Ely Ratner），在对参议院军事委员会提名确认听证会有关提问的书面答复中表示，美军将实施新的国防战略和新的作战概念，并加强前沿军力部署，确保能阻止大陆武力统一台湾。^[3]

同样，南海也成为美国在印太地区重建盟友关系的主要舞台。特朗普政府提出的“印太战略”声称将打造网状的同盟和伙伴关系网络，但在外交实践中却与菲律宾等盟友龃龉不断。拜登上台百日，国务卿、国防部长、国家安全顾问等主要安全团队成员，至少已4次重申《美菲共同防御条约》适用于南海。拜登政府将美菲军事同盟关系置于首位的南海政策，赢得了菲方的积极回应。美国还支持印尼军队聚焦于对国家防务的外部威胁，尤其是在海洋领域内针对中国“过度的”海洋诉求的感知和安全。2019年6月，美国国防部宣布，将向南海周边的马来西亚、印尼、菲律宾及越南4国出售34架、总价值4700万美元的“扫描鹰”无人机，美方将提供零件、维修、支援及培训，预计这批无人机将于2022年3月前投入使用。^[4]2021年7月下旬，奥斯汀出访新加坡、越南和菲律宾，巩固美国与东南亚的防务关系，强调美国对该地区持久的安全

[1] The U.S. Senate Armed Services Committee, *Hearing to Receive Testimony on United States Indo-Pacific Command in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2022 and the Future Years Defense Program*, p.48.

[2] American Enterprise Institute, “A Conversation with US Indo-Pacific Command’s Adm. Philip Davidson” .

[3] The U.S. Senate Armed Services Committee, *Advance Policy Questions for Mr. Ely Ratner Nominee to be Assistant Secretary of Defense for Indo-Pacific Security Affairs*, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Ratner%20APQ%20Responses.pdf>.

[4] 铁流：《美国印太战略的东南亚支点》，载《中国青年报》2019年6月20日，第12版。

承诺,以及美国在这一地区维护基于规则的国际秩序的意愿,抗衡中国的影响。可以想见,增加在菲律宾常驻军力、在越南沿海地区获取新的军事据点、将美日印澳四方安全对话机制向南海扩展、向南海增派无人武器系统和海警力量、打造“美日+”的竞争框架等等,都将是未来美国围绕南海问题的可能政策选项。在拜登时代,南海可能成为美国在安全领域发起对华新冷战的主战场,而东盟则因南海问题将进一步陷入分裂。南海地缘政治竞争的加剧和海上争端引发的频繁冲突,势必使该地区局势更加充满挑战和不确定性。^[1]

毋庸讳言,拜登政府执政后将在 PDI 框架内规划美国在印太地区驻军、与盟国关系,以及军事基础设施建设等资源使用,由此 PDI 将为美国在亚洲的防务态势奠定基础。民主、共和两党资深参议员提出的跨党派的《2021 年战略竞争法案》,已被整合入《2021 年美国创新与竞争法案》,并在参议院获得通过。该法案着眼于与中国展开全面竞争,再度凸显了美国国家安全精英、海外驻军、行政和立法机构一致聚焦于太平洋地区和所谓“中国威胁”的姿态。尽管如此,PDI 并不是一剂灵丹妙药,它不能解决美国在印太地区面临的所有军事问题,更遑论诸多的非军事挑战。换言之,作为国会力推的一项军事预算计划,PDI 的发展前景很大程度上将受到国会投入力度和投入意愿的影响,而国会的决策倾向则取决于华盛顿对中美关系以及 PDI 威慑效果的评估。

一是中美关系的最终定位尚未明晰。中国既不是美国难以和解的敌人,也非友好到绝对不会被刺激或放心的朋友。这种非敌非友的模糊关系形态,预示着中美关系的复杂性在可见的未来将继续存在。拜登政府公布的美国对中国“胡萝卜加大棒”的政策构想,将其矛盾心理展露无遗。美国国务卿布林肯 (Antony Blinken) 一边称中国是“21 世纪 (美国) 最大的地缘政治考验”,一边又说“当提及中国……在很多方面是我们在世界上最重要的关系”。^[2] 美方重

[1] 陈相秒:《拜登重建盟友关系处理南中国海问题》,载[新加坡]《联合早报》2021年5月13日,<http://www.haozaobao.com/mon/keji/20210513/92299.html>。

[2] Paul D. Shinkman, “Blinken to Face Off With Chinese Counterparts in Anchorage,” March 10, 2021, <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2021-03-10/blinken-to-face-off-with-chinese-counterparts-in-anchorage>.

申中美两国在全球利益领域进行合作的重要性，诸如气候危机、打击毒品、防扩散以及包括朝鲜、伊朗、阿富汗和缅甸在内的地区关切等，并提出给中美关系加上“护栏”，防止中美竞争失控和陷入冲突。^[1]美日印澳四方安全对话机制的首次峰会，甚至澳英美三边安全合作倡议也都避免提及中国，力图淡化任何正式的反中联盟意味。美国对中国及中美关系最终定位的犹疑不决，无疑将对 PDI 具体行动的实施造成潜在的障碍。

二是威慑有效性难以确定。威慑的基本逻辑是“不战而屈人之兵”。强大的、具有压倒性优势的军事力量以及清晰地使用这种力量的决心是成功威慑的基础。威慑理论大家托马斯·谢林（Thomas C. Schelling）指出，成功的威慑是一系列恐吓性的讨价还价，需要可信的威胁和可信的保证的结合^[2]，而那些把威慑等同于纯粹强硬的人错失了这种关系中讨价还价的一面。^[3] PDI 仍然缺乏可信的保证。在国会的要求下，美国军方同时以与中国进行一场常规性军事对抗和两国发生高科技冲突为出发点，规划美国在地区的军事存在。PDI 若要塑造一种威慑中国的态势，不但要部署相当敏感的、能够打击中国本土的中程导弹，还要在关键海峡如宫古海峡附近部署反舰导弹，联合军演也需要将重点转向快速疏散、撤退、维修以及对关键海上和空中通道的封锁。这种过度的军事威慑，无异于咄咄逼人的进攻型战争准备，很难立即得到地区国家的一致支持。

有鉴于此，PDI 的首要倡导者戴维森不得不承认，PDI 总额达 270 多亿美元的新武器和投入愿望清单并非没有争议。时任美国代理国防部长沙纳汉（Patrick M. Shanahan）也表示，加强“印太战略”不仅美国要加大投入，而

[1] The Office of the Spokesperson, the U.S. Department of State, “Deputy Secretary Sherman's Visit to the People's Republic of China,” July 26, 2021, <https://www.state.gov/deputy-secretary-shermans-visit-to-the-peoples-republic-of-china/>.

[2] [美] 托马斯·谢林著，毛瑞鹏译：《军备及其影响》，上海人民出版社 2011 年版，第 60—65 页。

[3] Thomas J. Christensen, “The Contemporary Security Dilemma: Deterring a Taiwan Conflict,” p.10.

且要求盟友及合作伙伴承担更多的责任，加强军事投入，从美国购买更多的武器。这意味着，美国的地区盟友既要放弃与中国合作共赢的机遇，也要为遏制中国加大投入。此外，远离美国本土的军事部署，尤其是预先假定了攻击目标的提前部署，不仅需要与盟国和伙伴进行相关防务协议谈判、获得东道国的批准，而且在具体实施过程中可能面临所在地民众的质疑和反对。例如，为了保护位于第二岛链之外的美国领土，PDI 的相关项目将率先在关岛和夏威夷实施，而与盟国谈判来确定美国的导弹部署计划、协商如何升级关岛的导弹防御基础设施、移动前置弹药等等，都绝非轻而易举之事。在中国官员举行首次会晤前，布林肯试探或安抚日韩等盟国称：“这不是战略对话。在这一点上并未打算进行一系列后续活动。如果要遵循这些承诺，就必须基于这样一个命题，即我们看到在与中国有关的问题上取得切实进展。”^[1] 显见，美国政府在说服地区盟友上仍面临困难。更何况目前中美竞争发生在没有战争的情况下，PDI 是否会在执行中大打折扣也为未可知。

结 语

印太地区已被美国国防战略定位为最重要的战场。作为一项额外的军事预算计划，PDI 的出台标志着五角大楼与国会两党在锐化美国印太军事战略以对抗中国上取得了高度一致。一方面，太平洋地区的重要性或曰“威慑中国”得到了各方认可，且这种共识通过年度国防授权法案落实为相关政策行为。另一方面，PDI 效仿 2014 年“欧洲威慑倡议”，并吸取了所谓教训。在国会看来，正是美国及西方的忽视和滞后反应，才诱发了俄罗斯一系列的“侵略和扩张”行为。因此，美国在对待中国在印太地区的行为上不应犯同样的

[1] Ben Leonard, “Blinken, Sullivan to meet with top Chinese diplomats next week,” March 10, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/03/10/blinken-sullivan-chinese-diplomats-475098>.

错误，而须选择在最早时期、以最丰富的资源、最坚决的姿态“威慑”中国，改变美国在印太地区军事格局中相对于中国的不利局面。正如时任美国负责印太安全事务的助理国防部长薛瑞福（Randall G. Schriver）和印太司令部司令特别助理塞耶斯（Eric Sayers）所称，PDI 不仅仅是一项预算活动，更是一个显示美国对地区承诺的更广泛的战略机会，美国由此开始在亚洲采取过去 7 年已在欧洲发生的行动。^[1]

然而，无论初衷多么完美，PDI 仍然无法摆脱“愿景与具体行动相脱节”的战略窠臼。PDI 的军事抱负可谓雄心勃勃，但其实际运作注定不会一帆风顺。美国国会政治生态的可能嬗变、美军战区司令部的政策执行偏差、盟友和伙伴的配合程度，以及中国的理性应对等，无疑会为 PDI 的实施带来多重不确定性，亦将决定其发展限度和政治前景。

【收稿日期：2021-09-22】

【修回日期：2021-10-18】

（责任编辑：邢嫣）

[1] Randy Schriver and Eric Sayers, “The Case for a Pacific Deterrence Initiative,” March 10, 2020, <https://warontherocks.com/2020/03/the-case-for-a-pacific-deterrence-initiative/>.