

美国“印太战略”的实施效果与前景评估^[1]

陈积敏

【内容提要】美国推进“印太战略”具有四个方面的资源优势,即与“印太”地区的长期联系所奠定的历史基础、本国强大综合实力所提供的重要物质基础、“印太”地区复杂的地缘政治生态所创造的外部条件以及参与并赢得大国竞争经历所积累的丰富战略经验。美国“印太战略”在认知层面、政策层面以及战略层面取得了一定进展。首先,美国“印太战略”的提出与推进提升了国内两党对“印太”地区重要性的认识,同时还促进了其他主要国家(或国家集团)对“印太”地区的关注与政策跟进。其次,美国“印太战略”的总体政策架构已经形成并日益完善。再次,美国“印太战略”对被其视为主要竞争对手的中国构成了较大挑战。然而,该战略的推进也面临着六大制约因素。因而,“印太战略”的前景并不完全取决于美国的意志与行动,还取决于其他诸要素的共同作用。

【关键词】美国 印太战略 效果 前景

【作者简介】陈积敏,中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院教授、博士生导师,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(2023)05-0026-26

[1] 本文是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”(项目编号:19BGJ015)的阶段性成果。

自特朗普政府以来，美国的国家安全战略重心聚焦于应对大国竞争，并视中国为其最主要战略竞争对手，因之而出台的“印太战略”深刻反映了这一态势。美国推进“印太战略”具有一定的资源优势，并取得了一定进展，但同时也面临着诸多制约因素。^[1]这意味着美国仍会继续强化“印太战略”的实施，但该战略的前景并不完全取决于美国的意志与行动，还取决于其他诸要素的共同作用。

一、美国推进“印太战略”的资源优势

美国推进“印太战略”的有利因素主要包括四个方面，即历史基础、物质基础、地缘政治条件以及战略经验。

第一，美国在“印太”地区的长期存在及与该地区的传统联系为其推进“印太战略”提供了重要的历史基础。按照目前美国对“印太”区域的界定，该地区主要涵盖亚洲、大洋洲等区域。从地理上来说，美国与亚洲、大洋洲分属不同的大陆板块，中间隔着浩瀚的太平洋。但随着科学技术的发展、生产方式的变化以及产业革命的发生，新兴资产阶级迅速崛起壮大并不断向全球开拓市场，世界一体化进程由此加速推进。正如马克思、恩格斯在《共产党宣言》中所指出的，“不断扩大产品销路的需要，驱使资产阶级奔走于

[1] 国内学界对美国“印太战略”的研究主要侧重于分析其政策架构（尤其是对美国联盟体系的研究），评估其实施影响，且多聚焦于对其制约因素的分析，对美国推进“印太战略”的资源优势、实施成效等方面的研究尚显不足。即便是对其制约因素的分析，国内学界也多从美国“印太战略”政策实践层面、区域环境层面以及美国国内政治经济状况等视角来加以分析，对于美国“印太战略”在战略设计上的内在矛盾与缺陷、中国发展状况与应对能力因素等较少论及。近期较有代表性的国内研究成果有叶海林：《美国“印太战略”的逻辑缺陷与中国的应对》，载《印度洋经济体研究》2022年第5期，第1—14页；赵菩、李巍：《霸权护持：美国“印太”战略的升级》，载《东北亚论坛》2022年第4期，第24—46页；赵明昊：《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》，载《世界经济与政治》2022年第6期，第26—55页；韦宗友：《拜登政府“印太战略”及对中国的影晌》，载《国际问题研究》2022年第5期，第29—46页；张薇薇：《战略分析视角下的拜登政府“印太战略”》，载《和平与发展》2022年第2期，第18—40页。

全球各地。它必须到处落户，到处开发，到处建立联系。资产阶级，由于开拓了世界市场，使一切国家的生产和消费都成为世界性的了”。^[1]显然，地理空间的局限已经不再成为人们沟通交往的障碍，反而进一步促进了航海业和陆路交通的发展。美国尽管建国时间较晚，但在英国殖民时期这一地区就已经拥有了一定的经济、技术基础和人口规模以及强烈的对外探索欲望。1650—1770年，英国在北美13个殖民地的国民生产总值增加了25倍，年均增长率为3.7%，人均财富达到了英国的2倍。1660—1760年，该殖民地人口从7.5万增加到160万之多，增长了20多倍。^[2]这为美国在建国之后扩大与包括亚洲在内的广大地区的交往提供了物质基础与意愿动力。1784年美国商船“中国皇后”号（THE EMPRESS OF CHINA）来到中国广州，开启了中美关系史的篇章。1804年，托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）总统派遣梅里韦瑟·刘易斯上尉（Meriwether Lewis）和威廉·克拉克少尉（William Clark）率领探险队前往太平洋海岸进行探险。美国著名历史学家亨利·纳什·史密斯（Henry Nash Smith）认为，杰斐逊是“美国向太平洋进军的智识之父”。^[3]从1817年起，美国海军就派出舰船到南美洲太平洋沿岸定期巡航，1821年又正式成立太平洋中队，主要沿北美西海岸巡逻。^[4]不过，彼时美国与亚洲的联系并不频繁，也不紧密，主要集中在贸易、文化（传教）领域。^[5]按照美国政府的说法，此时美国人来到亚洲与太平洋地区主要是为了“寻求商业机会”。^[6]随着国内资本主义的发展、与亚洲地区联系的

[1] 《马克思恩格斯选集》，北京：人民出版社2012年第3版，第404页。

[2] 罗伯特·卡根：《危险的国家：美国从起源到20世纪初的世界地位》，袁胜育、郭学堂、葛腾飞译，北京：社会科学文献出版社2011年版，第38—39页。

[3] Henry Nash Smith, *Virgin Land: The American West as Symbol and Myth*, Harvard University Press, 1950, p.15. 转引自邓超：《1812年英美战争中的太平洋因素与美国早期亚太政策的缘起》，载《世界历史》2022年第4期，第95页。

[4] 邓超：《1812年英美战争中的太平洋因素与美国早期亚太政策的缘起》，载《世界历史》2022年第4期，第102页。

[5] [美]昆西·赖特：《美人眼中的远东问题》，马志振译，载《东方杂志》1935年第32卷，第17期，第35页。

[6] 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>.

密切以及欧洲列强争夺亚洲势力范围的加剧，美国也逐渐增加了对这一地区的关注。自19世纪中叶起，美国政治与文化精英把更多的目光从美洲投向了亚太地区，如60年代任美国国务卿的西华德（William Henry Seward）就曾梦想建立一个“世界性帝国”，而这一海洋帝国的重心就是太平洋及东亚。^[1]70年代后，美国国内一股以社会达尔文主义为核心的海外扩张思潮开始涌动兴起，为美国在亚太地区的扩张提供了理论与社会层面的动员。90年代，美国又出现了其他一些扩张主义理论，如“边疆学说”“文明兴衰规律论”和“海权论”等，进一步推动了美国的扩张进程。19世纪末，美国加快了在亚太地区的扩张行动，如1898年并吞夏威夷王国。同年，美国借助于美西战争的胜利获得了菲律宾、关岛等战略据点，次年又与德国完成了对萨摩亚群岛的瓜分，“美西战争的直接后果就是促使美国向太平洋和大洋彼岸的亚洲进行扩张”^[2]，“从此美国就成为太平洋要角，在太平洋及远东的利益，就不再是纯粹经济性的，而且具有政治性了”。^[3]二战期间，特别是“珍珠港事件”发生后，美国作为反法西斯同盟的重要成员，在支持亚洲太平洋战场的对日作战行动中发挥了重要作用。美国也借此扩大了与澳大利亚等大洋洲国家的联系，并进一步认识到亚太地区的安全对于维护美国国家安全的重要性。^[4]冷战期间，尽管欧洲是美苏对抗的最前沿与主阵地，但亚太地区却是美国面临最直接、最紧迫挑战的地区，朝鲜战争、越南战争等两场热战以及数次台海危机均发生在这一区域。在此进程中，美国通过签署《澳新美安全条约》以及构筑与日本、韩国双边条约联盟等方式，巩固了与该地区的联系，奠定了美国在该地区安全体系的基础。^[5]因此，美国尽管在地理上不属

[1] 杨生茂主编：《美国外交政策史 1775—1989》，北京：人民出版社1989年版，第147、148页。

[2] 刘绪贻、杨生茂主编：《美国通史》（第四卷），北京：人民出版社2002年版，第105页。

[3] 黄俊升：《中美关系之史的检讨》，载《东方杂志》1946年第42卷，第14期，第3页。

[4] 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>.

[5] Ibid.

于亚洲和大洋洲，但它在“印太”地区的存在及与该地区的交往已经持续了两个多世纪之久，与地区内国家形成了相互交错的利益结构，这为美国在该地区发挥影响力奠定了重要的历史基础。

第二，美国强大的综合实力为其推进“印太战略”提供了重要物质基础。新世纪以来，美国面临着一系列重大挑战，如其全球反恐战略对本国财政、军事及国际形象等造成的困境，金融危机对所谓“华盛顿共识”带来的冲击，等等。但是，美国仍是世界上综合实力最为强大的国家：它是全球第一大经济体，经济发达，科技实力雄厚；美国在军费支出、先进武器装备、技术能力、战备状态以及核战略能力等方面都具有显著优势，其也常自诩“未来几十年，美国仍将是世界最先进的军事强权，而军事力量仍将是美国权力的一个重要元素”^[1]；美国的高等教育体系发达，吸引了全球各地的优秀学生前来深造，成为其国家软实力的一个重要组成部分；美国人口结构也相对合理，未来劳动力人口仍将处于增长状态，等等。美国前国家安全顾问布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）在20世纪90年代曾宣称，“美国雄踞于世界之巅，它的全球综合力量无敌于天下，这一力量包含四个方面：1. 全球军事势力范围；2. 全球经济影响力；3. 全球文化—意识形态的吸引力；4. 由上述诸因素积累而产生的全球政治实力”。^[2]如今，美国在这四种力量方面均面临着程度不同的挑战，但这并没有从根本上改变它是世界上综合力量最强国家的既存现实。^[3]与此同时，美国在经济、科技、军事等诸方面的领

[1] Joseph S. Nye, Jr., “Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea,” *Foreign Affairs*, January/February 2017, p.16.

[2] 兹比格涅夫·布热津斯基：《大失控与大混乱》，潘家玠、刘瑞祥译，北京：中国社会科学出版社1995年版，第99页。

[3] 约瑟夫·奈：《美国总统及其外交政策》，安刚译，北京：金城出版社2022年版，第251页；Mikio Sugeno, “‘The future is not Asian’: Joseph Nye,” February 26, 2020, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/The-future-is-not-Asian-Joseph-Nye>。需要说明的是，从绝对实力的层面来讲，美国仍是世界上最强大的国家，但这种实力并不足以赋予美国可以按照自己的意愿来塑造世界的的能力。美国的霸权地位面临重大挑战，即美国按照自己意志塑造世界格局的意愿与能力受到了明显制约。从这个意义上讲，美国霸权处于式微状态。

先优势也使得地区内很多国家希望增进与美国的关系，以满足它们在市场准入、吸引投资、安全保障等方面的利益需求。

第三，“印太”地区复杂的地缘政治形势为美国发挥影响力创造了外部条件。“印太”地区融合了不同文化、不同社会制度、不同发展阶段的各色国家，这些国家特别是地区大国之间在历史上和现实中存在着种种矛盾与利益冲突，尤其是领土和海洋权益争端令这些国家之间的关系不时陷入紧张之中。鉴于各国在安全观和威胁认知上的差异性、地区大国之间矛盾的敏感性与复杂性，致使难以形成一个有效、全面的地区安全机制，并令地区大国之间的信任赤字乃至整个地区的安全赤字问题较为突出，从而极易引发安全困境。从国际关系理论的视角来看，生存安全是一个国家追求的首要目标。^[1]为了实现这一目标，一些域内国家寻求加强与美国的安全合作，这为美国介入本地区安全事务提供了可乘之机。

第四，美国参与并赢得大国竞争的经历为其推进“印太战略”积累了丰富的战略经验。大国战略的推进一方面有赖于充足的资源，即在政治、经济、军事、科技等方面的物质性力量，另一方面则需要具备应对复杂环境变化的强大战略运筹能力。换言之，战略资源与战略运筹能力是任何国家推进战略实施必不可少的要件，而战略运筹能力往往更加重要。尼克松曾引用英国著名历史学家保罗·约翰逊（Paul Johnson）的话强调战略运筹能力的重要性，指出“如果你的牌打得蹩脚、一再出错，一直在等着你的黑暗时代很快就会到来”，“我们（指美国——作者注）拥有必要的物质和

[1] 现实主义国际关系理论学者往往将生存与安全互用，以作为国家追求的首要目标。如米尔斯海默评价认为，华尔兹假定国家的目标只是为了生存，追求安全是其最优先的考量。他也强调进攻性现实主义的一个核心假定是“生存是大国的首要目标……国家能够而且确实在追求其他目标，但安全是其最重要的目标”。随着安全外延与内涵的扩大，窃以为使用“生存安全”一词来概括国家追求的首要目标更为合宜。实际上，党的十八大报告在第九部分“加快推进国防和军队现代化”中就曾使用“生存安全”一词，以与发展安全等相区别，即“我国面临的生存安全问题和国家安全问题、传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，要求国防和军队现代化建设有一个大的发展”。参见约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社2008年版，第15、34—35页；《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社2012年版，第38页。

道德储备力量，但我们还必须显示出我们有取胜的手腕和意志力”。^[1]美国虽然建国时间不长，但却能够从一个被欧洲列强“环伺敌视”的小国逐步成长为一个西半球强国、全球性大国，继而成为世界上唯一的超级大国，这离不开其对战略资源与国际机遇的充分运用。^[2]换言之，这反映出美国较强的战略运筹能力。崛起过程中，美国在应对大国对自身利益的威胁并利用大国之间的矛盾为自己谋取利益方面积累了经验，较好地处理了国内发展与国际参与的关系。冷战期间，美国集中主要精力应对苏联的战略挑战，在坚持遏制战略的大框架之下根据形势变化及时调整政策与策略，在对苏保持针锋相对的对抗政策时又审慎地与之在军控、战略平衡问题上展开对话与交流，并建立了颇为有效的危机管控机制。冷战后，美国在同盟体系的管理与转型、因应国际力量转移、重构美国大战略等方面进行了摸索与实践。这些经验对于当下美国的霸权护持战略具有重要的借鉴意义。

此外，自奥巴马政府以来，美国提升了对亚太及“印太”地区重要性的认知，在战略意识上进行了强力动员，这为美国提出并实施“印太战略”提供了战略意志要素。综上，美国在“印太”地区的长期存在及与该地区的广泛联系、美国综合实力的强大、“印太”地区复杂的地缘政治环境以及美国在战略运筹方面的丰富历史经验，为美国实施和推进“印太战略”提供了重要资源优势。

二、美国“印太战略”的实施效果评估

总体来说，美国实施“印太战略”的进展可以归纳为认知层面、政策层面和战略层面。

第一，美国“印太战略”促进了其国内与国际社会对“印太”地区重

[1] 尼克松：《1999年：不战而胜》，王观声等译，北京：世界知识出版社1989年版，第332页。

[2] 陈积敏：《从国家独立到西半球霸权：美国崛起过程中的拉美政策》，载《和平与发展》2012年第4期，第56—63页。

要性的认知与政策呼应。美国“印太战略”的提出与推进不仅提升了国内对“印太”地区重要性的认识，而且还在国际层面促进了各主要国家（或国家集团）对“印太”地区的关注与政策跟进。首先是美国战略界对“印太”地区重要性的认识明显提升，共和、民主两党在推进“印太战略”上形成了高度一致。2022年2月，拜登政府发布的《美国印太战略》报告表示，美国两党已在国会就这一问题达成广泛共识，即美国必须更加重视“印太”地区。^[1]这对于美国政府凝聚国内政治力量、扩大物质性资源投入、推进形成国际联合阵线等提供了有利条件。简言之，两党在“印太战略”上的共识增强了美国推进该战略的意志和决心，有助于保持该战略推进的稳定性与持续性。2022年9月28日，一位美国高级官员在接受记者关于“美国回来了但能有多久？”“为什么这个地区现在应该相信美国将在本届总统任期后继续参与（该地区事务）？”的问题时表示，尽管两党在诸多问题上存在深刻分歧甚至是根本对立的立场，但在“印太”地区却有着共同认知与共同推进的事业。该官员还表示，本地区很多国家，既包括传统盟友与伙伴，也包括太平洋岛国，均希望美国继续保持在该地区存在与影响力。^[2]可以说，国内战略界对“印太战略”的共识是美国推进该战略的一个重要政治保障，同时这种共识的形成也是美国推动实施该战略的一个重要成果，两者相互影响、相互促进。

美国“印太战略”的推进还有效提升了国际社会对“印太”地区的关注。美国不是第一个使用“印太”概念的国家，也不是最早从政策层面关注“印太”地区的国家^[3]，但“印太”概念在国际层面的推广以及该地区被国际社会所

[1] 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>.

[2] The White House, “Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing the U.S.-Pacific Island Country Summit,” September 28, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/09/28/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-the-u-s-pacific-island-country-summit/>.

[3] 陈积敏：《特朗普政府“印太战略”：政策与限度》，载《和平与发展》2018年第1期，第27页。

广泛关注则与美国高调推出“印太战略”有直接关系。随着美国“印太战略”的逐步清晰与稳步推进，域内国家或地区组织纷纷提出各自关于“印太”地区的战略或构想。一时间，“印太”地区不仅成为美国战略重心转移的方向，而且成为了世界主要战略力量集聚的中心。域内外国家或国家集团对“印太”地区的关注也在一定程度上配合或策应了美国“印太战略”的推进，反过来助推了该战略的实施与巩固。

表1 主要国家（地区组织）的“印太”战略/构想

时间	国家(地区组织)	名称
2019年6月 /2022年2月	美国	《印太战略报告》《美国印太战略》
2019年6月	东盟	《东盟印太展望》
2020年9月	德国	《印太政策指导方针》
2020年11月	荷兰	《印太: 加强荷兰和欧盟与亚洲伙伴合作的指导方针》
2021年7月	法国	《法国印太战略》
2021年9月	欧盟	《欧盟印太合作战略》
2022年10月	捷克	《捷克与印太地区的合作战略》
2022年11月	环印度洋联盟	《环印度洋联盟印太展望》
2022年11月	韩国	《自由、和平、繁荣的印太战略》
2022年11月	加拿大	《加拿大印太战略》

续表 1

时间	国家(地区组织)	名称
2023年3月	日本	《“自由开放印太”新计划》 ^[1]
2023年4月	孟加拉	《孟加拉国印太展望》
2023年7月	立陶宛	《为了一个安全、韧性、繁荣的未来: 立陶宛印太战略》

资料来源: 作者根据公开信息整理而成。

第二, 美国“印太战略”的总体政策架构已经形成并不断充实完善。近年来, 美国推进“印太战略”的政策体系日渐成型并不断完善, 为该战略的推进提供了路线图。特朗普政府时期, 美国提出并践行了“以实力求和平”的理念, “印太战略”的政策举措侧重于军事领域, 首份《印太战略报告》由美国国防部而不是白宫发布就体现出这一特点。尽管特朗普政府

[1] 2023年3月岸田文雄政府发布的《“自由开放印太”新计划》是迄今日本政府发布的最完全详实的有关“印太”地区政策的官方文件。该文件包括概览与合作条目两块内容, 分别讨论了目标与基本理念、主要支柱、推进方法等问题。故而, 作者将其作为日本“印太”构想的最主要体现。日本外务省也曾发表过简要的“印太战略”或“印太”构想的政策架构, 日本外交蓝皮书中也曾专门论述过“印太战略”或构想。其中, 2017年、2018年日本外交蓝皮书均设有“自由开放印太战略”的专栏, 2019年、2020年外交蓝皮书设有“自由开放的印太”专栏, 2021年、2022年外交蓝皮书在第二章“日本的地区性外交政策”的第一部分论述了“推进自由开放的印太”。参见日本外务省网站: <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>。日本“印太战略”或构想框架可见: MOFA of Japan, “Free and Open Indo-Pacific Strategy,” <https://www.asean.emb-japan.go.jp/files/000352880.pdf>; “Free and Open Indo-Pacific,” <https://www.mofa.go.jp/files/000430632.pdf>; “Japan’s effort for a free and open Indo-Pacific,” March 2021, <https://www.mofa.go.jp/files/100056243.pdf>。日本《“自由开放印太”新计划》可见: MOFA of Japan, “New Plan for a ‘Free and Open Indo-Pacific (FOIP)’ (Overview),” March 20, 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100477660.pdf>; “New Plan for a ‘Free and Open Indo-Pacific (FOIP)’ Items of Cooperation,” March 20, 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100478784.pdf>。

在政治、经济、外交、科技等层面也采取了一些措施，但鉴于其“美国第一”^[1]（America First）的执政原则以及咄咄逼人的强势作风，再加上对多边主义与国际机制的不屑与破坏，导致其在这些层面的政策既不系统，也不连续，在政策宣示与政策实践上存在矛盾和脱节现象，因而并未能产生突出效果，比如其经济政策与联盟政策。美国布鲁金斯学会（Brookings Institution）的学者评论称，“特朗普政府的经济战略或许是其印太战略中最具争议、规划最不全面的部分”。^[2] 特朗普对待同盟体系的态度与政策导致其盟伴对美国战略信誉的担忧进一步上升。美国学者认为，从关注议题与政策方式上来看，特朗普政府的“印太战略”并不均衡和完善。例如，特朗普政府强调双边机制甚至是单边主义，忽视或轻视多边机制；对于推进民主价值观没有持续性关注；没有给予盟伴足够的尊重，甚至以对待竞争对手的方式对待盟伴，损害了美国的信誉与实力等。^[3] 尽管如此，特朗普政府基本构建了美国“印太战略”的“全政府、全方位、全领域”政策构架。

拜登政府全盘吸收了特朗普政府的“印太战略”政策框架并对其进一步加以完善，使其系统性与平衡性明显增强。从政策层面上看，美国继续保持对“印太”地区安全层面的战略投资，包括强化与本地区盟友的安全合作（如美菲安全合作），重视探索与推进小多边安全合作路径（如构建“美英澳三边安全伙伴关系”，推动美日韩、美日菲三边安全政策互动与协调等），进一步拓展与非盟友国家的军事安全合作水平（如美国与印度的军事合作）等。同时，拜登政府更加重视在其他领域的政策强化与设计，主要包括推进与太平洋岛国之间的外交联系，促进北约、欧洲国家等域外势力对“印

[1] 陈积敏：《新版〈美国国家安全战略报告〉评析》，载《国际研究参考》2018年第4期，第7页。

[2] Lindsey Ford, “The Trump Administration and the ‘Free and Open Indo-Pacific,’” May 2020, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/fp_20200505_free_open_indo_pacific.pdf.

[3] Charles Edel, “What to expect from the Biden administration’s Indo-Pacific strategy,” February 10, 2022, <https://www.usssc.edu.au/analysis/what-to-expect-from-the-biden-administrations-indo-pacific-strategy>.

太”地区事务的关注，推出“印太经济框架”并以此为基础构建“印太战略”的经济支柱。^[1]从议题领域来看，美国不仅加强了对传统安全领域的关注，还将气候变化、灾难救援、疫情防控等非传统安全领域的问题纳入“印太战略”之中，在一定程度上回应了部分域内国家的关切。从执政理念上看，拜登政府修正了特朗普政府“美国第一”的原则，重拾传统的多边主义路线，修复并发展了盟伴关系，重回《巴黎协定》等国际多边机制，试图重振美国在国际组织与多边平台的主导权，等等。

第三，美国“印太战略”对中国构成了较大挑战。随着中美之间实力差距的相对缩小，美国将中国界定为对其“构成全方位挑战的战略竞争者”，美国国防部也将中国视为“步步紧逼的挑战”。有鉴于此，美国对相对收益^[2]的考量占据了主导地位，即“在比较两个竞争对手的力量时，最重要

[1] 陈积敏、熊洁：《拜登政府印太经济框架评析》，载《现代国际关系》2022年第8期，第51页。

[2] 在国际关系语境中，相对收益主要关注的是行为体在互动中各自获益多少，绝对收益则关注能否获益。国际关系理论界对绝对收益与相对收益争论的核心问题是无政府状态下能否实现国际合作。新现实主义理论认为，在相互竞争的安全环境中，一个国家更多地考虑相对收益（即获益多少），而不是绝对收益（是否获益），因而合作更加困难。新自由主义则认为，无政府状态的存在并不意味着合作的减少，国家合作的目的是为了获得绝对收益，即只考虑在合作中自己是否能够获得收益，而不在于收益的分配。不过，现实主义者和自由主义者均认为，相对收益和绝对收益虽在一国对外政策的形成过程中都扮演着重要角色，但会导致大相径庭的后果，强调相对收益会阻碍国家合作并引发冲突，而绝对收益则会促进国际合作的实现。所以，讨论的关键不在于何者更普遍更重要，而在于在何种条件下相对收益的考虑会占主导地位，并且使得合作变得困难。对此，学者们提出了三种假设：（1）一国在与对手而不是盟友交往时；（2）当关乎安全问题而不是经济福利时；（3）当国家间既存的权力平衡差距小时，国家会更多地考虑相对收益。当前，美国将大国战略竞争界定为时代主题，其对相对收益的考量显然更为突出，尤其在面对其主要竞争对手之时。参见肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社2017年版，第111页；Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, p.27; Joseph Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, Cornell University Press, 1990, pp.45-47。关于相对收益与绝对收益的论述，可参见宋国友：《相对收益、绝对收益和中美政治与经济关系发展悖论》，载《世界经济研究》2004年第9期，第8—14页；范勇鹏：《相对收益、绝对收益和对外援助》，载《欧洲研究》2008年第5期，第78—94页。

的不是绝对增长，而是相对增长”。^[1]这意味着美国更加难以与中国合作，更倾向于迟滞、阻遏中国的发展。在此背景下，美国“印太战略”通过在地理上抵近来对中国形成直接压力以及通过塑造地区环境来对中国发展间接施加压力，最终目的是为其“竞赢中国”的大战略服务。美国“印太战略”已对中国主权、安全利益造成了相当程度的压力，对中国的发展环境带来了更多的复杂性与不确定性，同时也迫使中国将更多精力与资源集中于亚太地区，从而在一定程度上减轻了美国在全球层面所面对的中国竞争压力。正如2023年3月6日习近平总书记在看望参加全国政协十四届一次会议的民建、工商联界委员并参加联组会时发表的重要讲话所指出的，“我国发展的外部环境急剧变化，不确定难预料因素显著增多，尤其是以美国为首的西方国家对我实施了全方位的遏制、围堵、打压，给我发展带来前所未有的严峻挑战”。^[2]

三、美国实施“印太战略”的制约因素

任何事物的发展都离不开一定的主客观条件，美国“印太战略”同样面临着内外部诸多因素的制约与影响。

第一，美国“印太战略”的目标定位存在重大缺陷。古典现实主义国际关系理论的主要代表人物汉斯·摩根索（Hans J. Morgenthau）指出，不论国际政治的最终目的如何，关于权力地位的竞争始终是国际政治永恒的主题。国家在国际政治中围绕权力主要展开两种对立的政策：以“建立新的权力（扩大权力）”为目标的“帝国主义政策”和以“捍卫既有权力（保

[1] 格雷厄姆·艾利森：《注定一战：中美能避免修昔底德陷阱吗？》，陈定定、傅强译，上海人民出版社2019年版，第294页。

[2] 《正确引导民营经济健康发展高质量发展》，载《人民日报》2023年3月7日，第1版。

持权力)”为目的的“维持现状政策”。^[1]从目标来看,美国对外战略也主要体现出两种倾向,即扩大权力与维持权力。二战后的美国国际战略可以概括为霸权战略,主要分为两个阶段,即争夺霸权与护持霸权。冷战时期,美苏对峙的核心问题就是两个超级大国争夺对世界事务的主导权,即争夺世界霸权。冷战后,美国成为世界上唯一的超级大国,其国际战略的中心就转化为护持霸权,或曰维持现状政策。然而,国际政治的平衡状态并不是恒久不变的,而是会随着国家力量对比的变化而变化,因而维持现状并不容易。但霸权国家决不会因此就甘愿接受霸权的衰落而无所作为。进攻性现实主义理论认为,在无政府状态下,一个国家要想维持其生存与安全,“理想的结果是成为体系中的霸权国”。^[2]从这个角度来说,护持霸权是美国追求的终极目标。

美国霸权战略的制定离不开对战略竞争者身份的确定。^[3]特朗普政府上台后将中国视为美国的主要战略竞争者,并且在政策应对与舆论塑造中不断强化中国的这一身份。拜登政府总体继承了特朗普政府的对华身份界定,甚至更进一步地将中国界定为“唯一的战略竞争者”,同时将中美之间的分歧上升到“民主”与“威权”两种价值观对立、两个阵营对抗的层面。^[4]亨廷顿(Samuel P. Huntington)曾指出:“对于美国来说,理想的敌人该是意识形态上与己为敌,种族上和文化上与己不同,军事上又强大到足以对

[1] 摩根索认为,“一切政治,无论是国内政治或国际政治,均表现出三种基本方式”,维持权力、扩大权力、显示权力是一切政治现象的三种政策目标。其中,显示权力在国际政治层面对应的是一种威望政策,其本身只在很少情况下成为一个目的,而“在多数情况下,威胁政策只是一种工具,维持现状政策和帝国主义政策则通过这一工具力图达到它们的目的”。参见汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,徐昕等译,北京大学出版社2006年版,第62、105页。

[2] 约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧》,王义桅、唐小松译,上海人民出版社2008年版,第33页。

[3] 陈积敏:《美国对华战略认知的演变与中美关系》,载《外交评论》2011年第4期,第133页。

[4] 陈积敏:《应对挑战维护领导地位——拜登政府国家安全战略报告评析》,中美聚焦网,2022年10月25日,<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20221025/42703.html>。

美国的安全构成可信的威胁。”^[1]显然，美国已经将中国作为对其霸权地位构成战略威胁的主要挑战者，甚至在一定程度上把中国看成是美国理想的“敌人”。在此背景下，美国确定了以应对中国挑战为主要目标的“印太战略”并将其持续推进。因此，美国“印太战略”服务于其霸权战略，或者说它就是美国霸权战略的重要组成部分。更进一步来说，美国“印太战略”是以中国作为主要竞争对手为前提而确定的霸权护持战略。

然而，正是这一目标定位成为美国“印太战略”的最大内在缺陷。首先，中国没有所谓的“霸权战略”。中国政府屡次强调既不扩张也不谋求势力范围，更不会寻求霸权地位。党的二十大报告明确重申：“中国奉行防御性的国防政策，中国的发展是世界和平力量的增长，无论发展到什么程度，中国永远不称霸、永远不搞扩张。”^[2]习近平主席强调，中国从来不寻求改变现有国际秩序，不干涉美国内政，无意挑战和取代美国。^[3]从本质上来说，中国的社会主义制度就决定了中国不可能重蹈西方大国曾经走过的“国强必霸”之路。1974年4月10日，邓小平在联合国大会第六届特别会议上发言时表示：“中国是一个社会主义国家，……中国现在不是，将来也不做超级大国。”^[4]1989年10月，邓小平在会见时任泰国总理差猜时指出：“我们搞的是有中国特色的社会主义，是不断发展社会生产力的社会主义，是主张和平的社会主义。”^[5]因此，美国将中国作为其最主要的战略竞争对手是重大误判。其次，美国采取对华遏制打压政策，既不会改变中国长期发展的历史大势，更不能阻止中华民族伟大复兴的历史进程。美国的遏制打压政策只能激发中国人民的昂扬斗志，“中国有自强不息的光荣传统，一切打

[1] 塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁：美国国家特性面临的挑战》，北京：新华出版社2005年版，第217页。

[2] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》，北京：人民出版社2022年版，第60—61页。

[3] 《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》，载《人民日报》2022年11月15日，第1版。

[4] 《邓小平文集（一九四九——一九七四年）》（下卷），北京：人民出版社2014年版，第355页。

[5] 《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社1993年版，第328页。

压和遏制只会激发中国人民的意志和热情”^[1]，并进一步教育世界人民，促进他们对美国霸权主义本质的认识。再次，美国“印太战略”不符合时代潮流。当今世界，国际关系民主化、法治化、合理化是国际社会的共同期待，也是发展趋势。“印太战略”作为一种霸权护持战略，其所寻求的是美国“一家独大”的优势地位，奉行的是“你输我赢”的零和思维，采取的是搞小圈子、小集团式阵营对抗、“脱钩断链”和“长臂管辖”等强权政策，这显然与国际社会的期待以及时代发展的潮流相悖。习近平主席指出，世界潮流，浩浩荡荡，顺之则昌，逆之则亡。要跟上时代前进的步伐，就不能身体已进入 21 世纪，而脑袋还停留在过去，停留在殖民扩张的旧时代里，停留在冷战思维、零和博弈的老框框内。^[2]美国“印太战略”即是以 20 世纪的思维与方式来处理 21 世纪的国际关系，必然会面临巨大挑战。从这个角度来说，美国“印太战略”确定了不合时宜的战略目标，主观建构了一个想象中的“竞争对手”，开出了一味无效、错误的“药方”。这种战略设计的缺陷必然会对政策实施带来内在制约。

第二，美国国内政治、经济掣肘因素的制约。一方面，美国日益严重的政治分化对“印太战略”的实施形成掣肘。从历史上看，美国政党政治的一个重要产物就是党派斗争、相互倾轧，近年来两党政治极化现象之严重已经成为美国推进国内外政策议程的重大障碍。美国前国防部长盖茨 (Robert Michael Gates) 将这种政治极化现象称之为“瘫痪式两极分化”，认为它已经严重阻碍了美国政治议程的推进。他表示：“尽管美国政坛内斗不断，党派间钩心斗角和肮脏的交易可追溯至建国之初，但极少出现如此严重的两极分化，连基本的政府职能都无法执行，更别提处理国家面临的重大选择性难题了。”^[3]美国政治学者福山 (Francis Fukuyama) 也直言，“对美国全球地位构成最大威胁的是其国内形势：美国社会呈现出严重的两极分化，几乎在所有议题上都难以达成共识”，“导致美国虚弱和衰落的长期因素更

[1] 《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》，载《人民日报》2022 年 11 月 15 日，第 1 版。

[2] 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社 2014 年版，第 273 页。

[3] 罗伯特·盖茨：《责任》，陈逾前、逄东晨、王正林译，广州：广东人民出版社 2016 年版，第 568、567 页。

多来自于国内而非国外”。^[1]因而，美国政治极化对于其推进“印太战略”造成了结构性制约。

另一方面，美国投入“印太”地区的财力有限，削弱了该战略推进的经济基础。拜登政府签署了诸如《两党基建法》《削减通胀法》《芯片与科学法》等多项法律，通过大幅度增加联邦财政支持以增强美国的制造业基础、产业链韧性以及科技实力，提升美国战略竞争力，但这对于本已处于严重赤字状态的美国财政而言可谓是雪上加霜。与2021财年同期相比，美国政府2022财年预算赤字虽下降至1.375万亿美元，但随着美联储利率上升和财政收入放缓，不断上升的利息成本将消耗更大份额的联邦预算。^[2]美国财政监督委员会表示，最新预算水平“提醒我们的财政状况仍然不稳定”。^[3]根据美国财政部2023年9月18日公布的数据，美国联邦政府债务规模已达到33.04万亿美元，比3个月前增加了1万亿美元。与此同时，美国经济表现出通胀率高企、失业率处于历史低位的状态，这预示着将来有进一步走向经济衰退的风险。^[4]巨大的财政支出、高企的通胀水平^[5]以及经济衰

[1] “Francis Fukuyama on the end of American hegemony,” *The Economist*, <https://www.economist.com/by-invitation/2021/08/18/francis-fukuyama-on-the-end-of-american-hegemony>.

[2] David Lawder, “U.S. 2022 budget deficit halves to \$1.375 trillion despite student loan costs,” Reuters, October 21, 2022, <https://www.reuters.com/markets/us/us-fy-2022-budget-deficit-halves-1375-trln-despite-student-loan-costs-2022-10-21/>.

[3] Alicia Wallace, “US budget deficit slashed in half, but remains far above pre-pandemic levels, as Covid spending winds down,” CNN, October 21, 2022, <https://www.cnn.com/2022/10/21/economy/us-budget-deficit-record-decline/index.html>.

[4] Tristan Bove, “Former U.S. Treasury head Larry Summers says a recession is ‘the most likely thing’,” April 15, 2022, <https://fortune.com/2022/04/14/larry-summers-recession-likely-interest-rates-unemployment/>.

[5] 2023年1—6月，美国通胀水平呈下降态势，从1月的6.4%降至6月的3%，但7、8月又有所反弹，8月通胀率增至3.7%，超过预期的3.6%；环比增速升至0.6%，创下14个月来最高。美国现有通胀水平仍大幅高于美联储2%的通胀控制目标。有分析认为，最新的通胀数据释放了一个不利信号：美联储可能需要更久才能将通胀压低至目标水平，陷入了一场抗通胀“持久战”。参见Bryan Mena, “US consumer prices continued to rise last month—but the Fed probably won’t raise rates,” CNN, September 13, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/09/13/economy/cpi-inflation-august/index.html>；吴斌：《顽固通胀超预期反弹预示紧缩路漫漫，美联储陷入抗通胀“持久战”》，21世纪经济报道，2023年9月14日，<https://www.21jingji.com/article/20230914/herald/2a2e10a13ff39a362b7ea3b62d189b53.html>。

退的可能前景无疑将加剧美国政府的财政危机，从而限制美国推进“印太战略”所能使用的财政资源。

第三，美国联盟战略困境的制约。深化盟伴关系是美国推进“印太战略”的重要政策手段。然而，强化盟伴关系与诱迫盟伴承担更多责任之间的矛盾日益成为美国联盟战略难以破解的困局。美国在强调地区盟伴体系重要性的同时，也在不断施压盟伴承担更大责任。特朗普政府在经贸关系、北约军费分担、韩日驻军费用等议题上发难，令美国盟友受到伤害，其欧洲盟友甚至表示要告别对美依赖，团结对抗特朗普政府的非理性外交行为。拜登政府上台后一定程度上修复了美国与其盟伴的关系，但并没有改变责任分担策略，也就难免继续使用高压方式来迫使盟伴就范。例如，拜登政府为加强对华科技竞争优势，严格限制高阶芯片、高精度光刻机等关键产品和设备出口中国，并对韩国、日本、荷兰等国施加压力，以期形成共同的政策立场；美国的《削减通胀法》损害了欧盟利益，导致美欧间龃龉不断；美英澳核潜艇合作更是激化了美国与法国之间的矛盾^[1]，并引起了德国的疑虑。

实际上，美国联盟体系体现的是一种以美国为中心、由美国主导的不均衡、非对等关系，这使得美国可以根据自身战略需要对盟友的政策选择施加影响，诱迫盟友对美国的战略需求予以政策响应。同时，鉴于自身实力相对衰弱、大国战略竞争加剧、全球性挑战日益增多等因素，美国的霸权战略越来越力不从心，故将责任分担作为推进联盟现代化的重要内容之一。因此，这一“责任分担”战略的深层逻辑是美国所面临外部挑战的严重性与自身应对挑战能力的有限性之间的矛盾。可以预见，如果未来美国的实力进一步下降，它将会更加迫切、更为激进地要求盟友承担更多、更大责任。然而，考虑到美国同盟体系的不均衡、非对称结构，美国既是该

[1] 2021年9月，在美英澳三边安全伙伴关系宣布建立后，法国外长勒德里昂表示，这不是对待盟友合适的方式，并将此种行为称之为是美国在法国背后“捅刀子”。参见 Maegan Vazquez, “Why France is angry about the US and UK giving Australia nuclear-powered submarines,” CNN, September 17, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/09/17/politics/france-anger-over-nuclear-powered-submarines-explained/index.html>。

体系的主导者，也是维持该体系运行所需公共产品的主要提供者。随着美国实力的式微和提供公共产品能力的下降，这一体系的成员从成本/收益的角度考虑，很可能会做出不再追随美国甚至是脱离同盟体系的决定。因此，对于实力相对式微的美国而言，强化联盟体系与促进责任分担是一对难以处理的矛盾，这一矛盾显然将制约“印太战略”的推进效能与发展前景。

第四，美国“印太战略”与域内国家地区战略适配度有限的制约。美国“印太战略”的提出与推进得到了域内国家（地区组织）的政策跟进，它们也纷纷提出了自己的“印太”战略或构想，但美国“印太战略”与其有着较大区别甚至是显著差异。这种差异性既体现在对“印太”概念的认知上，也体现在其战略目标与政策方式上。

从认知上讲，一方面，各方对“印太”概念的政策定位并不相同，如美国将其视为“战略”，日本先是将其确定为“战略”尔后又改为“构想”，印度与澳大利亚将其确定为规范框架，东盟则视其为“展望”，而太平洋岛国对“印太”概念未予回应。有学者认为，“自由开放的印太”概念的定义并不明确，这虽然有助于各方提出自己对该概念的解释，但也令其变成了一个“大杂烩”，难以凝聚共识，更不易形成合力，这一概念的“灵活性意味着它可能无法塑造未来的地区安全秩序”。^[1]另一方面，各方对“印太”的地理范围界定也不尽相同，如日本将“印太”地区囊括为两大洲（亚洲与非洲）与两大洋（太平洋与印度洋），印度则将非洲东海岸到太平洋西海岸视为“印太”地区，澳大利亚将从印度洋东北部经过东南亚再到巴布亚新几内亚和西南太平洋的区域视为“印太”地区，印尼将横跨印度洋和太平洋的大三角（北部以日本为界，东南部是澳大利亚，西南部为印度，印尼居于中心位置）视为“印太”地区，韩国把包括东北亚、东南亚、南亚、大洋洲、印度洋的非洲海岸等广阔地区视为“印太”地区，作为域外行为

[1] Joanne Wallis, Sujan R. Chinoy, Natalie Sambhi and Jeffrey Reeves, “A Free and Open Indo-Pacific: Strengths, Weaknesses, and Opportunities for Engagement,” *Asia Policy*, Vol.15, No.4, October 2020, pp.2-3.

体的欧盟则强调其“印太”地理范围是从非洲东海岸到太平洋岛国。^[1]美国对“印太”地区的界定则更加不确定，在不同时期有不同理解，如特朗普政府将“印太”界定为从美国西海岸到印度西海岸地区^[2]，而拜登政府则将其扩展到“从东北亚与东南亚到南亚与大洋洲，包括太平洋岛国”的“每一个角落”。^[3]印度学者认为，拜登政府的“印太”范围囊括了“美国的太平洋沿岸到印度洋”的广大地区，“虽然西印度洋没有被包括在内，但印度西海岸的界限已经被取消，南亚作为一个整体被纳入新战略。言外之意，更广泛的阿拉伯海现在被美国视为该地区的一部分”。^[4]可见，各方对“印太”地理范围的界定主要是以自身国家战略定位为依据的。在此情形下，“印太”成为了一个可以主观建构与解释的概念，也成为一个依据各自国家利益需求而人为设定的地理范畴，这种多样性一定程度上增加了各方政策协调的难度。

从战略目标与政策方式上看，少数域内国家希望美国通过“印太战略”的实施而深度介入地区事务，继而将美国“锁定”在“印太”地区，成为平衡中国崛起的重要外部力量；而多数域内国家则希望通过美国强化在该

[1] European Commission, “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific,” September 16, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf; The Government of the Republic of Korea, *Strategy for a Free, Peaceful and Prosperous Indo-Pacific Region*, December 2022, p.13, <https://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=20221228060752073.pdf&rs=/viewer/result/202301>; Australian Department of Defense, “2020 Defence Strategic Update,” https://www1.defence.gov.au/sites/default/files/2020-11/2020_Defence_Strategic_Update.pdf; Marty Natalegawa, “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific,” May 20, 2013, <https://www.thejakartapost.com/news/2013/05/20/an-indonesian-perspective-indo-pacific.html>; MOFA of Japan, “Priority Policy for Development Cooperation,” April 2017, p.9, <https://www.mofa.go.jp/files/000259285.pdf>.

[2] U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p.1, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/departement-of-defense-indo-pacific-strategy-report-2019.pdf>.

[3] 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>.

[4] Girish Luthra, “The new US Indo-Pacific Strategy: Balancing continuity with new and evolving environment,” March 15, 2022, Observer Research Foundation, <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-new-us-indo-pacific-strategy/>.

地区的经济与外交存在来获得新的发展机遇，如促进本国经济发展，应对气候变化等地区共同挑战，等等。然而，包括美国一些盟友在内的绝大多数域内国家并不希望本地区成为中美战略竞争的主场，也不愿被绑定在美国遏阻中国发展的战车之上而不得不选边站队。它们也渴望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，并维持现有地区秩序的存续。美国布鲁金斯学会学者指出，零和博弈的论调使建立联盟的努力复杂化，人们认为“印太战略”的重点是遏制中国而非提供集体产品，这削弱了其“印太战略”的热情。^[1]如前文所述，美国“印太战略”本质上是霸权护持战略，是从相对收益的角度来制定与实施政策，目标是为了“竞赢中国”，而域内国家并没有所谓的“霸权护持”战略，不是从相对收益而是从绝对收益的层面来制定与实施政策。它们希望在与中国以及美国的交往合作中获得实实在在的好处，阵营对抗、“脱钩断链”等并不符合它们的利益诉求。显然，区域内国家对待美国“印太战略”的心态是复杂的，这也导致美国“印太战略”的推进缺少足够的外部助力。

第五，中国因素的制约。这种制约主要体现在三个方面：一是美国对华战略双重性的制约。美国将中国视为最主要竞争对手，并且将“竞赢中国”作为国家安全战略的主要目标，但与中国展开全面对抗甚至发生直接军事冲突也不符合美国的利益。拜登政府提出了“投资”“联盟”“竞争”的对华政策框架，更加重视与中国展开所谓“负责任的”激烈竞争，主张为中美战略竞争设置“护栏”，同时寻求在共同利益领域展开对华合作。^[2]可见，至少在表面上，美国寻求的还不是全面与中国对抗的战略。毕竟中美还拥有很多的共同利益，这也是美国无法否认的。故此，美国“印太战略”也需要拿捏好打压中国的力度，以免将竞争升级为对抗甚至陷入大国冲突的悲剧。

二是中国警惕意识与应对能力增强的制约。如果说特朗普政府国家安

[1] Lindsey Ford, “The Trump Administration and the ‘Free and Open Indo-Pacific,’” May 2020, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/fp_20200505_free_open_indo_pacific.pdf.

[2] 陈积敏：《拜登政府对华政策框架的演化与特点》，中美聚焦网，2022年6月2日，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20220602/42609.html>。

全战略的转变以及对华政策调整促进了美国所谓的“觉醒”^[1]，那么这种“觉醒”绝不仅限于美国自身，中国也在觉醒。自美国“印太战略”提出以来，中国一直对其保持密切关注，但并未急于表明立场。随着该战略的逐步展开，特别是经历了政府更迭后仍保持着连续性、稳定性且政策力度不断加强，针对中国的色彩更鲜明，中国也逐渐亮明了对这一战略的态度。在中国看来，美国“印太战略”是霸权主义与强权政治的体现，是冷战思维作祟的产物，是试图搞“印太版北约”以破坏地区和平稳定与一体化进程，其目的在于围堵中国。^[2] 鉴于上述认知，中国在不断增强国家实力，提升军事与外交能力，积极予以应对。中国对美国“印太战略”意图的清晰认知以及综合国家实力与应对能力的增强迫使美国在推进“印太战略”时不得不更加小心谨慎。

三是域内国家避免在中美之间选边的制约。域内国家对于美国“印太战略”的态度是复杂的，其中一个重要原因就在于它们担心因中美“摊牌”而自己被迫选边。^[3] 仅以太平洋岛国为例，澳大利亚国立大学学者格雷戈里·弗莱（Gregory Fry）认为，美国“希望将太平洋纳入遏制中国的印太战略。在这方面，它与太平洋群岛完全不同步”。太平洋岛国“有兴趣与美国建立强大、良好的关系，但不接受美国的印太战略。这是关键的区别——他们不想把中国视为敌人”。^[4] 在很大程度上，期望中美关系能够稳定发展是域内国家的共同诉求。新加坡总理李显龙在2023年博鳌亚洲论坛发表演讲时就指出，

[1] The Policy Planning Staff, “The Elements of the China Challenge,” November 2020, p.1, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf>.

[2] 《王毅：美“印太战略”损害东亚和平与发展前景》，中国外交部网站，2020年10月13日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/kjgzbdffyq_699171/202010/t20201013_9278733.shtml；徐弘毅：《王毅：美国“印太战略”必然是一个失败的战略》，载《人民日报》2022年5月23日，第3版。

[3] “Don’t make us choose: Southeast Asia in the throes of US-China rivalry,” Brookings, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/10/FP_20191009_dont_make_us_choose.pdf.

[4] “Red carpet rolled out in US bid to woo Pacific Islands from China,” September 29, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/9/29/red-carpet-rolled-out-as-us-woes-pacific-islands-from-china>.

中美关系现状令人担忧，“我们希望中美能够稳定两国关系，建立足够的互信和尊重，在两国利益一致的领域开展合作”。^[1]作为域外国家，美国推进“印太战略”离不开域内国家的支持。美国在“印太”地区的战略与政策能否照顾到域内国家的主要关切，特别是它们不愿在中美之间选边的意愿，将直接影响到它们对美国“印太战略”的接受度，并进而影响到该战略的实施效果与前景。需要指出的是，中国在本地区外交政策的恰当性、适合度也将直接关系到中国在本地区的认同度与影响力，这也将对美国“印太战略”的推进造成影响。因而，美国“印太战略”的推进效果和前景与中国的外交能力，尤其是中国影响和塑造周边环境的能力密切相关。

可见，美国对华战略的“遏制与管理”双重性特征、中国对美国“印太战略”的认知以及应对能力、域内国家对因中美摊牌而被迫选边的担忧等三个直接与中国有关的因素形成对美国推进“印太战略”的重大制约。美国政府若不能有效应对这些制约因素的影响，可能导致其“印太战略”无果而终，或者将导致中美两国关系失控。无论是哪个结果，对美国而言，都是一种失败。

第六，全球安全形势变化的制约。美国是一个拥有全球性战略利益的国家，很难做到将全部精力与资源投入到某一地区。“印太”地区虽是美国关注的焦点，但非唯一焦点。一位美国高级官员在拜登政府《美国印太战略》报告发布的背景介绍中表示：“本届政府意识到持续在该地区保持接触的重要性，也认识到美国无法享有在一时仅仅聚焦于一个地区或一个问题的奢侈。”2023年1月9日，拜登总统在与墨西哥总统举行会晤前坦承，美国“不是只有一个焦点”，而是“有多个焦点”。这意味着如果美国不能做大战略资源的增量，而是把在其他地区的战略资源转移到“印太”地区，那么其他地区安全形势的变化将成为美国“印太战略”实施的一个重大制约因素。

实际上，美国政府对“印太战略”仍是在做存量调整。2021年8月，

[1] Prime Minister's Office Singapore, "Transcript of speech by PM Lee Hsien Loong at the Boao Forum for Asia (BFA) Annual Conference on 30 March 2023," <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-Boao-Forum-for-Asia-Annual-Conference-2023>.

因美军及其盟友从阿富汗仓皇撤退而备受批评的拜登总统辩护称，世界正在发生变化，美国必须集中精力应对来自中俄的更大挑战。2022年2月，乌克兰危机爆发成为牵动全球地缘政治态势的重大事件。为了展现战略定力，拜登政府在其《2022年美国国防战略》报告中明确表示，将“优先关注中国在印太地区的挑战，其次是俄罗斯在欧洲的挑战”。^[1]美国国家安全委员会“印太”事务协调员坎贝尔（Kurt Campbell）强调，拜登政府不会因其他地区的紧迫挑战而分散对“印太”地区的应对力量，但这种说法令人怀疑。美国前代理助理国务卿董云裳（Susan Thornton）表示，拜登政府如此表态是一个“弥天大谎”。美国可支配的资源有限，同时处理多重危机和多个战略议程非常困难。^[2]印度退役海军中将吉里什·卢瑟拉（Girish Luthra）认为，乌克兰危机为美国“印太战略”的推进“蒙上了阴影”。^[3]2022年日本《防卫白皮书》也表示，美国对“印太”地区的介入可能会受到其注意力转向应对乌克兰危机的影响。^[4]有中国学者认为，乌克兰危机的发酵及后续影响将极大牵扯拜登政府已捉襟见肘的经济与外交资源，使其无法全神贯注于“印太”地区。^[5]美国也有学者表示，在可预见的未来，乌克兰危机“将成为几乎所有美国外交决策的观察棱镜”，“对欧洲的重新聚焦将不可避免地转移对亚洲的关注”。^[6]2023年10月7日，巴勒斯坦伊斯兰抵

[1] U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy of the United States*, October 2022, p.7.

[2] Noah Bierman, “Why Russia’s war in Ukraine complicates President Biden’s first trip to Asia,” May 19, 2022, <https://www.latimes.com/politics/story/2022-05-19/why-russias-war-in-ukraine-complicates-president-bidens-first-trip-to-asia>.

[3] Girish Luthra, “The new US Indo-Pacific Strategy: Balancing continuity with new and evolving environment,” March 15, 2022, Observer Research Foundation, <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-new-us-indo-pacific-strategy/>.

[4] Japan Ministry of Defense, “Defense of Japan 2022,” p.24, https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2022/DOJ2022_EN_Full_02.pdf.

[5] 韦宗友：《拜登政府“印太战略”及对中国的影响》，载《国际问题研究》2022年第3期，第39页。

[6] Michael Crowley and Edward Wong, “Ukraine War Ushers in ‘New Era’ for U.S. Abroad,” *The New York Times*, March 12, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/12/us/politics/biden-ukraine-diplomacy.html>.

抗运动（哈马斯）对以色列发动大规模突然袭击，给以造成重大人员伤亡，致使以色列50年来首次宣布进入战争状态并对加沙地带展开血腥报复行动。巴以冲突愈演愈烈，中东形势急剧恶化，震动了全世界，更令美国措手不及，不仅加剧了美国国内围绕巴以冲突的政治分歧和社会动荡，也使美国陷入巨大的外交困境。美国政治风险研究和咨询公司欧亚集团总裁伊恩·布雷默（Ian Bremmer）认为，巴以冲突加上俄乌冲突，给拜登带来了前所未有的挑战。^[1]为调解危机，拜登政府将不得不付出巨大精力。正如美媒所指出的，“中东的一场大战将进一步耗尽美国资源，因为美国为乌克兰维持着数十亿美元的生命线，并可能给人留下一种全球一片混乱的印象，这可能会损害拜登明年的竞选连任”。^[2]因此，美国“印太战略”的推进不仅取决于美国的战略意志，更取决于其可资利用的战略资源与能力，而其他地区安全形势的变化则是影响美国战略资源与能力向“印太”地区集中的重要因素。这凸显出美国“印太战略”的外部依赖性特征，从而也决定了该战略的脆弱性与不确定性。^[3]

结 语

经过美国共和党、民主党两届政府的接续推进，“印太战略”已经成为其应对大国战略竞争时代主要挑战的重要政策工具。从主观层面来讲，美国推进“印太战略”的愿望与意志是强烈的；从客观层面来说，美国推进“印太战略”具有历史基础、物质基础、地缘政治条件以及战略经验等方面的资源优势，且在认知、政策与战略层面取得了一定进展。但同时，美国“印太战略”也日益受到内外因素的制约。从内因层面来讲，美国“印太战略”

[1] 《巴以冲突，拜登的噩梦？》，凤凰网，2023年10月11日，<https://news.ifeng.com/c/8TmyEKt61qt>。

[2] “How the Israel war could blow up into a new Middle East disaster,” CNN, October 16, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/10/16/politics/us-prevent-wider-middle-east-war/index.html>。

[3] 陈积敏：《应对挑战维护领导地位——拜登政府国家安全战略报告评析》，中美聚焦网，2022年10月25日，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20221025/42703.html>。

的目标定位、美国国内的政治经济状况是主要影响因素。美国联盟战略的管理、美国“印太战略”与域内国家地区战略的适配度、中国发展状况与应对能力，以及全球安全形势变化等则是主要的外部影响因素。显然，“印太战略”的推进既考验着美国在处理国内政治经济问题上的能力，也考验着其协调盟伴关系的能力，还考验着其全球资源配置的能力与定力。不仅如此，“印太战略”还是对美国把控对华战略竞争强度与限度能力的考验。根本而言，“印太战略”的实施效果及其发展前景将受制于美国对该战略的目标设定与手段方式之间的合理性匹配与平衡性运用，亦如美国冷战史专家加迪斯（John Lewis Gaddis）所言，“如果未能使手段与目的相称，那么任何战略都不可能有效”。^[1]

【收稿日期：2023-08-30】

【修回日期：2023-10-17】

（责任编辑：李万胜）

[1] 约翰·加迪斯：《遏制战略：冷战时期美国国家安全政策分析》，时殷弘译，北京：商务印书馆 2019 年版，第 28 页。