

奥巴马时期美国的“印太战略”

——基于美国大战略的考察^①

仇朝兵

(内容提要)美国的“印太战略”是嵌入到其综合性、全球性大战略之中并服从和服务于其整体战略目标的。奥巴马时期美国并没有明确阐明的“印太战略”,但随着印太地区国家间互动的增加及地区安全形势与安全环境的变化,各国间经济联系越来越紧密,政治与安全议题的相关度越来越高,印度洋和太平洋相关地区越来越成为一个地缘政治和地缘经济的整体,美国的战略视野也开始从“亚太”转向“印太”,“印太”概念已融入到其战略思维和具体的战略实践之中。

关键词:美国军事与外交 印太战略 奥巴马政府 大战略 中美关系

最近几年来,国际学术界和战略界越来越热衷于用“印太”(Indo-Pacific)这个概念来讨论近年来印度洋和太平洋沿岸相关地区的地缘政治和地缘经济变化。“印太”这一概念也越来越多地出现在美国、日本、印度尼西亚、澳大利亚、印度等相关国家官员的讲话和官方战略文件中。虽然在奥巴马政府时期美国并没有明确阐明的“印太战略”,但“印太”概念作为一种战略思维实际上已融入其战略规划和战略实践之中了。特朗普总统入主白宫之后,美国与日本、印度、澳大利亚正在越来越积极地推动塑造一个所谓“自由、开放和繁荣的印太地区”,美、日、印、澳四国在推动“印太战略”合作方面出现了一些值得关注的新动向。

^① 衷心感谢《美国研究》匿名评审专家及赵梅、徐彤武、韦伟、何维保、齐皓、王玮等师友提出修改建议,错谬之处概由笔者负责。

本文主要依据美国及相关国家的政府文件、报告和国内外相关研究成果,对奥巴马政府时期美国的“大战略”构想、“印太”在美国战略思维中地位的变化以及美国“印太战略”的战略意图和战略实践进行了梳理和探讨,以期全面、深入地理解美国“印太战略”及其实践,更加理性地认识中国的地区安全环境和中美关系。

一 中外学界关于“印太战略”的研究

从整体上把握国内外学术界和战略界涉及“印太”及相关问题的研究,是进一步深入探讨美国“印太战略”的基础。总体来说,国际学术界和战略界涉及“印太”及相关问题的研究成果有如下特点:

第一,普遍强调“印太”正在成为一个独立的战略体系。其中最具代表性的是澳大利亚洛伊国际政策研究所(Lowy Institute for International Policy)国际安全项目主任罗瑞·梅德卡夫(Rory Medcalf)的看法。他认为,在当代,“印太”概念的出现意味着承认西太平洋和印度洋地区之间日益增加的经济、地缘政治和安全联系正在创造一个单一的战略体系,^①这是一个包含了中国、印度和美国等主要大国之间相互交叉的利益的战略体系。^②澳大利亚阿德莱德大学(University of Adelaide)的普里亚·查科(Priya Chacko)博士认为,“印太”概念的提出促使人们重新开始重视地区架构建设,以管理由于业已提升的贸易流动、生产及投资联系而导致的印度洋和太平洋之间不断发展的区域化进程。^③

第二,关注相关国家在“印太”战略体系下之互动的研究成果比较多。比如,美国传统基金会(Heritage Foundation)、澳大利亚洛伊国际政策研究所和印度观察者研究基金会(Observer Research Foundation)三方学者探讨了美国、澳大利亚和印度在印太地区面临的共同挑战和机遇——包括海上航线安全、反对恐怖主义、核不扩散以及灾难救援等。他们认为,正式的三边对话有助于三国理解当前和未来面临的挑战并共同采取应对行动;努力就各自关注的问题达成相互理解有助于推动印太地区成为

① Rory Medcalf, “The Evolving Security Order in the Indo-Pacific,” in David Brewster ed., *Indo-Pacific Maritime Security: Challenges and Cooperation* (National Security College, July 2016), p.8.

② Rory Medcalf, “In Defence of the Indo-Pacific: Australia’s New Strategic Map,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4 (2014), pp.470~483; Rory Medcalf, “Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific,” *The Asan Forum*, Vol.4, No.6 (November~December 2016), available at: <http://www.theasanforum.org/reimagining-asia-from-asia-pacific-to-indo-pacific/.2016.12.13>.

③ Priya Chacko, “The Rise of the Indo-Pacific: Understanding Ideational Change and Continuity in India’s Foreign Policy,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4 (2014), pp.433~452.

经济繁荣、政治稳定、贸易自由而开放、治理民主的安全地区。^① 印度战略思想家拉贾·莫罕(C. Raja Mohan)考察了中国和印度在印太地区日益加剧的竞争,认为中美、美、印三角关系对印太地区未来的稳定至关重要。^② 梅德卡夫把澳大利亚与中国的关系放在“印太亚洲”(Indo-Pacific Asia)竞争日益激烈的背景下进行了考察。^③ 卡内基国际和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace)南亚项目主任弗雷德里克·葛瑞尔(Frederic Grare)在“印太”战略框架下考察了印度和澳大利亚的战略关系。^④ 澳大利亚国立大学高级研究员大卫·布鲁斯特(David Brewster)考察了澳大利亚、印度及美国三国在印太地区建立新同盟所面临的挑战。^⑤ 新加坡南洋理工大学拉惹勒南国际研究学院(The S. Rajaratnam School of International Studies, RSIS)高级研究员伊恩·葛兰姆(Euan Graham)等主编的《遨游印太弧》一书探讨了更为广泛的印太地区的海上安全议题,包括美国海军在印太地区的参与、东海地区出现的挑战、印度海军在印太地区的参与、美国的南海政策、中国的南海政策、日本的海洋战略观,以及韩国在印太地区发挥的积极的海上作用等,目的是研究这一地区各个次区域之间战略连通(strategic connectivity)的价值和意义。^⑥

第三,涉及美国与印太地区(国家)之间关系的研究主要是对各种议题领域的探讨,缺乏对美国“印太战略”的系统考察。美国海军军官约翰·F.布拉福德(John F. Bradford)考察了美国的海洋战略对印太海上航线的意义。^⑦ 澳大利亚阿德雷德大学(University of Adelaide)的艾琳·齐默曼(Erin Zimmerman)博士阐述了非传统安全议题作为印太地区安全架构的触发因素的重要性,认为诸如自然灾害和流行性疾病等非传统安全议题为印太地区的安全合作提供了重要机会和推动力,应把解决这些议

① Lisa Curtis, etc, *Shared Goals, Converging Interests: A Plan for U.S. – Australia – India Cooperation in the Indo-Pacific* (Washington, D. C.: The Heritage Foundation, 2011), available at: <http://report.heritage.org/sr0099>. 2017.12.29.

② C. Raja Mohan, *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific* (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace 2012).

③ Rory Medcalf, “The Balancing Kangaroo: Australia and Chinese Power,” *Issues & Studies*, Vol. 50, No. 3 (September 2014), pp. 103~135.

④ Frederic Grare, *The India-Australia Strategic Relationship: Defining Realistic Expectations* (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2014).

⑤ David Brewster, “Australia, India and the United States: The Challenge of Forging New Alignments in the Indo-Pacific,” *United States Studies Centre at the University of Sydney*, August 2016.

⑥ Euan Graham and Henrick Z. Tsjeng eds., *Navigating the Indo-Pacific Arc* (Singapore: Nanyang Technological University), RSIS Monograph No. 32, November 2014.

⑦ John F. Bradford, “The Maritime Strategy of the United States: Implications for Indo-Pacific Sea Lanes,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 2 (2011), pp. 183~208.

题作为实现更加一体化的印太安全架构的第一步。^① 美国海军战争学院副教授吉原俊井(Toshi Yoshihara)指出,从2011年后期开始,美国国防政策文件和官员的声明不断用“印太”概念来描述美国的亚洲战略,印太地区已成为美国和美国海军日益重要的战略舞台,传统的军事挑战可能会让美国海军卷入该地区冲突。^② 夏威夷亚太安全研究中心(Asia-Pacific Center Security Studies)莫汉·马利克(Mohan Malik)教授主编的《印太地区的海上安全:中国、印度和美国的看法》一书集中考察了地缘政治挑战、跨国安全关注以及多边制度建设与合作等议题,探讨了印太地区存在的机会和风险,并确定了提升本地区海上安全需要海军采取的措施。^③ 印度世界事务理事会(Indian Council of World Affairs)的拉吉夫·K.巴提亚(Rajiv K. Bhatia)和维杰·萨库加(Vijay Sakhuja)主编的《印太地区:政治和战略展望》一书,讨论了这一地区在政治、经济和海洋等领域面临的新挑战。^④ 英国布鲁奈尔大学(Brunel University)的大卫·斯科特(David Scott)博士分别考察了中印在印度洋的竞争、中美在太平洋的竞争、印美在印度洋和太平洋的合作,认为印度在印度洋和美国在太平洋都面临着来自中国的海上挑战。^⑤

第四,关于“印太”这一概念的性质及其对中国的意涵,国际学术界和战略界存在不同看法。印度尼赫鲁大学(Jawaharlal Nehru University)的纳伊杜(G. V. C. Naidu)教授认为,“印太”概念的提出为地区多边主义发挥更重要的作用提供了广阔空间。从更广阔的视野来看,它能够为合作而不是竞争提供更多机会,反映了地缘政治参照点的迅速变化,因而应该欢迎和推动这一概念,而不是带着怀疑的眼光看待它。^⑥ 关于这一概念对中国的意涵,确有文章强调其有针对或约束中国之意,但梅德卡夫认为,暗示“印太”概念在某种程度上是为了排除中国的想法实际上是不正确

① Erin Zimmerman, “Security Cooperation in the Indo-Pacific: Non-traditional Security as a Catalyst,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 10, No. 2 (2014), pp.150~165.

② Toshi Yoshihara, “The US Navy’s Indo – Pacific Challenge,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Volume 9, No. 1 (2013), pp.90~103.

③ Mohan Malik ed., *Maritime Security in the Indo-Pacific: Perspectives from China, India and the United States*, (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 2014).

④ Rajiv K Bhatia and Vijay Sakhuja, “Indo-Pacific Region: Political and Strategic Perspectives,” (New Delhi: Indian Council of World Affairs, 2014).

⑤ David Scott, “The ‘Indo-Pacific’: New Regional Formulations and New Maritime Frameworks for US-India Strategic Convergence,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 19, No. 2 (2012), pp.85~109.

⑥ G. V. C. Naidu, “Indo-Pacific’ as a New Template of Analysis,” *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 9, Issue 2 (Apr.-Jun., 2014), pp.106~110.

的。^① 大卫·斯科特博士认为,尽管对“印太”概念提出批评者认为,它具有消极的以中国为中心、制衡中国的寓意,但这并不是这个概念内在的部分。^②

美国是当今世界唯一真正意义上的全球性大国,在印太地区具有广泛的利益和影响。美国在印太地区的战略实践对中国的地区安全环境具有深刻影响,因而也受到中国学术界和战略界的关注。

关于“印太地区”的界定,中国社会科学院亚太与全球战略研究院吴兆礼博士指出,狭义的“印太地区”指的是从西伯利亚东部边缘地带向南延伸,经日本、朝鲜半岛、中国大陆与台湾地区和东南亚一直延伸至大洋洲和印度,但不包括印度以西的印度洋地区。广义的“印太地区”有两种界定:一种界定认为应包含从西太平洋到西印度洋的广袤区域,范围远至非洲东海岸;另一种界定更为宽泛,认为应包括美国在内的太平洋东岸地区和整个印度洋地区,即广义的亚太地区加整个印度洋地区。^③ 中国国际问题研究院赵青海研究员指出,“印太”作为地缘学词汇,不同于纯粹的地理学概念,没有准确的地理界定,各方对“印太”概念涵盖地域的理解也不尽相同。由于该区域内相关国家对自身的利益关切、战略诉求、行动能力等的认知不同,因而对“印太”范围的确定带有很大主观性。^④

关于美、印、澳等国谋划“印太”概念的意图,中国学者普遍担心其目的可能是平衡、限制或遏制中国。赵青海认为,在“印太”语境下,中国的地区影响力遭遇人为淡化,中国的海洋活动受到格外关注,部分国家在积极筹划针对中国的海上安全合作和小多边机制。^⑤ 吴兆礼认为,“美国战略谋划中的‘印太’,就是通过强化与印度的战略伙伴关系,将印度纳入美国的战略框架,限制中国在印太地区尤其是印度洋地区的影响力,致力于维护美国在印太地区的优势地位。”^⑥ 上海国际问题研究院刘宗义博士也认为,美国的“印太”地缘战略构想是为了平衡中国在亚太地区日益扩大的政治和经济影响力。^⑦ 中国社会科学院亚太与全球战略研究院曹筱阳博士认为,美国的

① Rory Medcalf, “Whose Indo-Pacific? China, India and the United States in the Regional Maritime Security Order,” May 21, 2013, presented at the Asia-Pacific Centre for Security Studies Workshop on Maritime Cooperation in the Indo-Pacific Region: China, India and U.S. Perspectives, available at: <http://www.lowyinstitute.org/publications/whose-indo-pacific-china-india-and-united-states-regional-maritime-security-order>. 2015.2.2.

② David Scott, “India and the Allure of the ‘Indo-Pacific’,” *International Studies*, Vol. 49, No. 3 & 4, pp.165~188.

③ 吴兆礼:《“印太”的缘起与多国战略博弈》,载《太平洋学报》,第22卷第1期(2014年1月),第30页。

④ 赵青海:《“印太”概念及其对中国的含义》,载《现代国际关系》,2013年第7期,第14~22页。

⑤ 赵青海:《“印太”概念及其对中国的含义》,第14~22页。

⑥ 吴兆礼:《“印太”的缘起与多国战略博弈》,第31~38页。

⑦ 刘宗义:《冲突还是合作:“印太”地区的地缘政治和地缘经济选择》,载《印度洋经济体研究》,2014年第4期,第11页。

“印太”海上战略部署的一个重要意图,是借助盟友和伙伴的力量规制中国的崛起,以避免中国在海上对美国发起挑战。^①中国社会科学院亚太与全球战略研究院屈彩云博士认为,随着中国迅速和强劲地崛起,日、美、澳、印四国拉近了距离,打着价值观的旗号构建“民主同盟”,对中国进行软、硬两手制衡,企图围堵遏制中国。^②

关于美国“印太战略”对中国的地缘安全环境及该地区安全形势的影响,复旦大学韦宗友教授指出,奥巴马政府的“亚洲再平衡”战略是把印太地区视为一个战略整体的,其亚洲战略的重新调整至少在短期内会对中国周边战略环境产生以下消极影响:增加中国的不安全感和中美之间的战略猜忌;刺激地区军备竞赛特别是海军军备竞赛;对中印关系造成消极影响。^③同济大学夏立平教授也认为,美国“印太战略”将其亚太“轴辐”(hub and spokes)安全体系扩大到印度洋区域,使印太地区战略态势更为复杂。美国企图拉拢印度来制约中国,在地缘战略上企图形成对中国的大月牙形制衡圈,这将增加中美之间的战略互疑,刺激该地区的海军军备竞争。^④

总体而言,国内学术界对美国“印太战略”的研究取得了不少成果,但尚存在以下不足:第一,过于强调美国“印太战略”的军事、安全等高政治领域,对经济、社会文化等低政治领域关注不够;第二,过于强调美国战略实施的宏观方面的内容,对影响战略实施效果的具体内容和细节关注不够,而战略的成败在很大程度上取决于具体实施,战略思想只有通过具体实施才能得以更好地体现;第三,过于强调美国针对中国的战略意图,对其更广泛的战略意图或目标关注不足;第四,对美国战略的理解比较形式化和简单化,忽视了对其战略实施过程所体现的战略思想的分析和论述。

二 从《国家安全战略》报告看奥巴马政府时期 美国的“大战略”构想

恰当地认识美国的“印太战略”,需要有大战略的视野。美国的大战略或国家安全战略是综合的、全球性的,它针对世界上特定地区、国家或问题领域采取的战略都是服从于和服务于其大战略的,或者说都是其大战略的组成部分。总体而言,美国的大战略属于和平时期的战略,实现和维护“有利于美国的和平”是其最基本的目标。在其演进过程中,美国大战略已发展出三个持久的原则或者说基本目标:第一,建立

① 曹筱阳《美国“印太”海上安全战略部署及其影响》,载《现代国际关系》2014年第8期,第35页。

② 屈彩云《中国崛起背景下“日美澳印民主同盟”的构建》,载《国际展望》2015年第3期。

③ 韦宗友《美国在印太地区的战略调整及其地缘战略影响》,载《世界经济与政治》2013年第10期。

④ 夏立平《地缘政治与地缘经济双重视角下的美国“印太战略”》,载《美国研究》2015年第2期,第50页。

国家实力的国内基础;第二,发挥领导作用,抑制干扰和破坏力量;第三,强化联盟和伙伴关系,以应对共同威胁和挑战。^① 这些基本原则既是美国作为一个全球性大国的战略目标,也是美国实现维护其全球性大国地位这一战略目标的基本手段。虽然美国政府不断更迭,其政策也不断调整,但美国总体的战略目标基本稳定,实现其战略目标的基本做法保持着延续性。

对国家利益的界定决定着战略目标及其实现手段的选择。奥巴马政府在2010年《美国国家安全战略》报告中界定了美国追求的四种持久的国家利益:其一,安全:美国、其公民及美国盟友和伙伴的安全;其二,繁荣:在一种能够创造机会和促进繁荣的开放的国际经济体系下强大、有创新性和不断增长的美国经济;其三,价值观:在美国国内及全世界对普世价值的尊重;其四,国际秩序:在美国领导下通过更强有力的合作应对全球挑战、促进和平与安全及机会的国际秩序。这些利益都是相互联系、密不可分的,没有哪一种利益能够单独实现;同时,任何一个领域的积极行动都会有助于推动这四种利益的实现。^② 2015年《美国国家安全战略》报告延续了2010年《美国国家安全战略》报告对美国国家利益的界定。

奥巴马政府的上述两份《美国国家安全战略》报告阐明了美国领导世界的大战略,分别从“安全”“繁荣”“价值观”“国际秩序”四个方面阐明了维护美国国家利益和实现其战略目标的具体方法和措施。

在“安全”方面,2010年《美国国家安全战略》报告指出,美国面临着核武器流入极端分子之手构成的潜在威胁、暴力极端分子网络松散并公然蔑视国际规则带来的威胁、太空和网络空间的非对称威胁,以及内部崩溃的国家带来的挑战。该报告提出,为有效应对这些威胁和挑战,美国需强化国内安全和适应能力;促进国际安全,坚定履行对盟国的责任;发挥领导作用,支持公正和持久的国际秩序;进一步提升美国的军事实力;扰乱、消除和击败基地组织及其在阿富汗、巴基斯坦和全世界的暴力极端主义的附属组织。^③ 与2010年《美国国家安全战略》报告相比,2015年《美国国家安全战略》报告的“安全”部分增加了应对气候变化、确保共享空域的可进入性以及提高全球卫生安全等内容。奥巴马政府认为,气候变化是美国国家安全面临的急迫而且日益增长的威胁,会导致自然灾害增加、难民流动,以及争夺粮食和淡水等基本

① William C. Martel, *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2015), p.162.

② “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.17.2016.3.10.

③ “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, pp.17~25. 2016.3.10.

资源的冲突。关于“确保共享空域的可进入性”2015年《美国国家安全战略报告》进一步强调了网络安全、太空安全以及空中和海上安全问题。

在“繁荣”方面2010年《美国国家安全战略》报告指出,美国领导地位的基础是繁荣的美国经济,不断增长的开放的全球经济是美国人民的机会之源和美国的力量之源,信息、人员、商品和服务的自由流动已经促进了国家间的和平。该报告提出,要为美国经济增长建立更强大的基础,为此需要为所有美国人提供完全和有竞争力的教育;转变能源的生产和使用方式;确保美国在科学和创新方面处于领先地位,扩大科学技术领域的国际合作与交流;维持对于美国的繁荣及世界的和平与安全至关重要的国际经济制度;增加出口,努力为美国产品和服务打开外国市场;促进创新;增加对外援助。^①

2015年《美国国家安全战略》报告关注的问题包括推动经济正常运转;促进能源安全;引领科学、技术与创新;塑造全球经济秩序;消除极端贫困等。该报告强调,维持美国的领导地位有赖于塑造一种新的、反映美国利益和价值观的全球经济秩序。为应对美国主导的贸易制度面临的挑战,美国必须建立新的贸易规则,强化美国与其他国家的伙伴关系,并促进包容性发展。^②该报告指出,对于美国来说,贸易协定既能带来经济利益,也能带来战略利益。美国的贸易议程主要集中于降低其他国家对美国产品征收的关税,打破对美国商品和服务的壁垒,制订更高的标准,为美国工人和企业创造公平竞争的环境。

在“价值观”方面2010年《美国国家安全战略》报告强调,要强化美国榜样的力量,在境外促进民主和人权,通过满足基本需求促进人的尊严。该报告指出,美国相信某些价值观是普世性的,并会致力于把它们向全世界推广。这些价值观包括个人的言论自由、免于恐惧的结社和信仰自由、选择自己领导人的自由、尊重、平等、宽容以及司法公正,等等。该报告认为,允许其公民拥抱这些价值观的国家比其他国家更成功,对美国也更友好;^③尊重这些价值观的政府更加公正、和平和合法;这些价值观在外国的成功推广有助于塑造一种支持美国国家利益的环境。^④因此,美国在全球范围内针对一些国家开展了一系列推动民主和人权的活动,包括支持脆弱的民主国

① “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, pp.28~34, 2016.3.10.

② “National Security Strategy,” February 2015, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, p.15, 2018.1.5.

③ “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.35, 2016.3.10.

④ “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.37, 2016.3.10.

家和公民社会,支持通过发展提升人的尊严,重视通过与非民主政权的对话促进当地的人权发展;支持有关国家的民主运动;支持保护妇女和女童权益,与地区及国际组织合作,防止针对妇女和女童的暴力行为;加强国际反腐败规则建设。

2015年《美国国家安全战略》报告强调,“捍卫民主和人权与每一种持久的国家利益都密切相关。”^①该报告表示,美国将会继续动员国际支持,强化和扩大全球人权规范,支持新兴民主国家;提升公民社会和青年领袖的能力,支持妇女、青年、公民社会、记者以及企业家成为改变的推动者;继续坚持要求各国政府承担其人权义务,反对任何镇压行径。为使其支持民主和人权的行动产生效果,美国一直致力于与非政府组织、宗教领袖、商界、他国政府及国际组织建立联盟。

在“国际秩序”方面,2010年《美国国家安全战略》报告指出,建立公正、持久、能够促进应对共同挑战的集体行动的国际秩序,符合美国的利益。这样的国际秩序将会支持美国促进安全、繁荣和推广普世价值的努力,不稳定和失序的力量则会削弱全球安全。如果没有塑造国际和平的有效机制,诸如气候变化、流行性疾病及跨国犯罪等不受边界限制的挑战将会持续和扩散。^②同时,美国也认识到,仅仅依靠国际制度不足以支持国际秩序;仅仅通过正式组织和框架内的合作,也无法实现双边和多边合作的强化。谋求国际社会的共同利益,还需要找到不安全的深层根源,并在新的合作领域建立双边、多边和全球战略的支撑。为此,美国需要不断接触外国政府、政治领袖以及其他重要人士。为实现美国建立公正、持久、能够促进应对共同挑战的集体行动的国际秩序的目标,该报告提出要确保建立更强大的联盟,与其他21世纪影响力中心建立合作关系,强化有助于合作的制度和机制,并就关键的全球性挑战维持广泛的合作。2015年《美国国家安全战略》报告强调,“美国有机会和责任在强化、塑造及适时创立作为21世纪和平、安全、繁荣及人权保护之基础的规则、规范和制度方面发挥领导作用。”^③该报告明确表示,美国将继续捍卫由它在第二次世界大战后缔造的国际秩序,以及支撑这套国际秩序的国际法律框架。

从两份《国家安全战略》报告所关注的美国国家利益侧重的具体内容之异同可以看出,由于国际形势发生变化以及不同时期面临的挑战不同,这两份报告关注的议题及优先次序有所变化,但美国大战略最基本、最核心的目标是确定的,即美国必须

① “National Security Strategy,” February 2015, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, p.19, 2018.1.5.

② “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.40, 2016.3.10.

③ “National Security Strategy,” February 2015, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, p.23, 2018.1.5.

领导世界。这两份报告都强调美国要在世界上发挥领导作用。2010年《美国国家安全战略》报告强调,为在21世纪有效推进其利益,美国需要更新和重塑其全球领导地位。该报告提出,美国必须致力于为其领导地位建立更强大的基础,其核心是致力于复兴美国的经济,塑造能够应对新时代挑战的国际制度。^①2015年《美国国家安全战略》报告提出,美国领导世界时应该意志坚定,眼光长远,充分利用美国的力量、创新能力和一切权力工具,充分发挥榜样的作用,必要时发挥有能力的伙伴的作用。^②2014年5月28日,奥巴马总统在西点军校2014级毕业典礼上发表演讲时说,“美国必须在世界舞台上发挥领导作用,这是我们的底线。如果我们不发挥领导作用,没有其他国家会发挥这一作用。”^③在2015年《美国国家安全战略》报告的序言中,奥巴马又强调,“任何成功地确保美国人民安全和推进我们的安全利益的战略,都必须开始于一个无可争辩的事实——美国必须领导世界。美国坚强和持久的领导,对于一个基于规则的、促进全球安全和繁荣及所有人的尊严和人权的国际秩序是必不可少的。”^④在奥巴马看来,问题不是美国是否应该领导世界,而是如何领导世界。

从这两份《国家安全战略》报告在“安全”“繁荣”“价值观”“国际秩序”四个方面所阐述的维护美国国家利益和实现其战略目标的具体规划、措施可以看出,在美国的战略思维中,这四个方面的相互联系、相互影响、有着内在逻辑的有机整体,是共同服务于其总体战略目标的。所以,理解美国的大战略必须有综合、系统、全面的眼光。把各个部分割裂开来,过于强调或突出其中任何一个或数个方面而忽视其他方面,都无法真正客观、全面地认识美国的大战略。

美国的“印太战略”是嵌入到其整体国家安全战略或大战略之中,服从于和服务于其整体战略目标的。从整体上把握美国的大战略,有助于恰当地理解其“印太战略”;深入、全面地研究美国“印太战略”的具体实践,则有助于深刻理解其整体战略。恰当地理解美国的“印太战略”,需要首先了解作为一种战略思维的“印太”概念的内涵,即随着印太地区政治、经济和安全形势的发展,人们越来越多地把“印太”作为一种战略框架,来思考该区域内的相关问题。本文接下来将主要考察美国战略视野从

① “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.2, 2016.3.10.

② “National Security Strategy,” February 2015, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, pp.2~5, 2018.1.5.

③ “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony,” U.S. Military Academy—West Point, West Point, New York, May 28, 2014, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony.2017.2.25>.

④ Barak Obama, “Preface,” *National Security Strategy*, February 2015, pp.i~ii.

“亚太”向“印太”的转变,以及其中蕴含的战略观念的变化。

三 “印太”在美国战略思维中地位的变化

奥巴马政府时期,美国并没有明确阐明的“印太战略”,对这一问题的讨论主要基于两个事实:第一,随着印太地区内部国家间互动的增加及地区安全形势与安全环境的变化,各国间的经济联系越来越紧密,政治与安全议题的相关度越来越高,印度洋和太平洋相关地区越来越成为一个地缘政治和地缘经济的整体,印太地区的重要性日益增长;第二,美国、澳大利亚、印度、日本等国战略界之前更多地把亚太地区与印度洋地区视为相互独立的地缘战略单元,现在则越来越把“印太”作为一个整体或战略体系来进行思考。这不仅仅是概念的变化,更重要的是战略思维和战略视野的变化。美国战略视野从“亚太”向“印太”的转变,与奥巴马政府“亚太再平衡”战略的充实、调整和完善过程是基本一致的。

2008年大选期间,奥巴马阵营不断攻击小布什政府过于忽视亚洲,导致中国在亚太地区影响力不断提升。2009年底,奥巴马总统高调宣布“重返亚洲”。尽管美国政府领导人和高级官员及政府相关文件依然大都使用“亚太”这一概念,但其国内战略界和学术界关于“印太”概念的讨论也在增加,这一概念所蕴含的战略思想已体现在其政府官员和政府文件关于“亚太再平衡”战略的讨论之中了。

最早在演讲中提及“印太”这一概念的美国政府官员是国务卿希拉里·R.克林顿。2010年10月,克林顿国务卿在夏威夷演讲时说,“我们在扩大与印度海军在太平洋的合作,因为我们知道印太盆地对于全球贸易和商业有多么重要。”^①2011年10月,克林顿国务卿在《美国的太平洋世纪》一文中写道:“亚太地区已成为全球政治的关键推动力。从印度次大陆扩展到美洲西海岸、跨越两大洋——太平洋和印度洋——的这一地区,越来越被航运和战略联系在一起。”^②在谈到美国与澳大利亚的联盟关系时,她写道,“我们还把与澳大利亚的联盟从太平洋伙伴关系扩展成印太伙伴关系,实际上也是全球伙伴关系。”^③克林顿国务卿的这篇文章主要详细论述美国的“重返亚太”战略,尽管她仍然沿用了“亚太”这一概念,但实际上已明确表达了把亚太地区和印度洋地区作为整体进行思考的战略思想。

① Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific Region,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010, available at: <https://asean.usmission.gov/americas-engagement-in-the-asia-pacific-region/>. 2017.3.9.

② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, p.57.

③ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” p.59.

2012年2月,代理助理国务卿尹汝尚(Joseph Yun)在众议院外交事务委员会亚洲和太平洋小组委员会作证时说,“从战略角度看,随着我们继续实施战略再平衡,我们也在越来越根据新的印太世界新出现的现实而行动。我们对亚太地区的责任是强大且不可逆转的,我们也支持和欢迎印度及其他南亚国家参与亚太地区事务。美国以一种一贯和整体的方式看待印度洋地区和东亚,这一点正变得日益重要。这种新视野将有助于美国应对该地区出现的关键挑战和机会。”^①2012年5月,国防部长利昂·帕内塔(Leon Panetta)在香格里拉对话会上阐述美国“亚太再平衡”战略时说,在21世纪,美国认识到其繁荣和安全更加依赖亚太地区了。这一地区有中国、印度和印度尼西亚等世界上发展最快的经济体。^②在帕内塔的思维中,印度和印度洋地区也是美国“亚太再平衡”战略的重要关注。

2013年2月,负责南亚和中亚事务的助理国务卿小罗伯特·O.布雷克(Robert O. Blake, Jr.)在众议院外交事务委员会亚洲和太平洋小组委员会作证时,也强调了“更广泛的亚太地区”的重要性。他说,21世纪的历史很大程度上将由这一更广泛的亚太地区书写,美国将继续视南亚和东南亚包括印度洋为21世纪美国经济增长和繁荣的至关重要的推动力。^③2013年3月5日,美军太平洋司令部司令、海军上将塞缪尔·洛克利尔(Samuel J. Locklear)在国会众议院军事委员会作证时使用了“印—亚—太”(Indo-Asia-Pacific)这一概念,用以指代从加利福尼亚到印度的广袤区域。洛克利尔指出,“亚太再平衡”战略意味着承认美国未来的繁荣将在很大程度上由“印—亚—太”地区的事件和发展决定。^④同年11月21日,尼莎·比斯瓦尔(Nisha Desai Biswal)在宣誓就任负责南亚和中亚事务的助理国务卿时说,从根本上看,“亚洲再平衡”意味着承认这一大陆——包括南亚和中亚——将会在21世纪全球政治、

① Joseph Yun, “The Rebalance to Asia: Why South Asia Matters (Part 1),” Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asia and the Pacific, February 26, 2013, available at: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20130226/100306/HHRG-113-FA05-Wstate-YunJ-20130226.pdf>, p.7, 2017.12.17.

② Leon Panetta, “The US Reblancing towards the Asia-Pacific,” The 11th IISS Asia Security Summit, the Shangri-La Dialogue, Singapore, June 2, 2012, available at: <http://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/sld12-43d9/first-plenary-session-2749/leon-panetta-d67b>, 2017.4.8.

③ Robert O. Blake, Jr., “The Asia Rebalance: Why South Asia Matters,” Testimony before House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific,” Washington, D.C., February 26, 2013.

④ Statement of Admiral Samuel J. Locklear, “U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command, before the House Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture,” Washington, D. C., March 5, 2013, available at: <http://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20130305/100393/HHRG-113-AS00-Wstate-LocklearUSNA-20130305.pdf>, p.15, 2017.3.12.

安全和经济中发挥日益增长的作用,美国与亚洲的繁荣和安全是紧密联系在一起的。^① 2016年11月,美国太平洋司令部司令小哈利·B.哈里斯(Harry B. Harris Jr.)在防务高峰会议(Defense One Summit)上说,“印—亚—太”地区依然是对美国的未来而言最重要的地区,美国是一个太平洋国家,人们不应该怀疑美国保卫其领土、人民或利益的决心。^②

美国军事部门出台的一些战略报告也很重视印度洋的重要地位,并体现出把印太地区作为独立的战略单元进行战略规划的思想。国防部2010年《四年防务评估报告》指出,作为一个整体的印度洋地区的稳定是美国至关重要的利益之所在,该地区在全球经济中将会发挥更加重要的作用,印度洋提供了对全球商业、国际能源安全及地区稳定都至关重要的海上交通线。^③ 国防部在2012年1月发布的战略指南《维持全球领袖地位:21世纪美国国防优先任务》中指出,“美国的经济与安全利益与从西太平洋和东亚到印度洋地区及南亚的弧形地带的发展是密不可分的,这一地带的挑战和机遇都在不断发展。因此,尽管美军将会继续在全球范围内促进和平,但我们必须向亚太地区进行再平衡。我们与亚洲盟国及关键伙伴的关系对于该地区未来的稳定和增长至关重要。……美国还将投资于与印度的长期战略伙伴关系,支持其作为地区经济之锚和更广泛的印度洋地区安全提供者的能力。”^④该报告已把印度及更广泛的印度洋地区置于美国“亚太再平衡”战略的重要位置。国防部在2014年3月发布的《四年防务评估报告》中也指出,美国将继续努力帮助维持中亚和西南亚的稳定,并深化与印度洋地区的接触,以支持美国向亚洲的“再平衡”。^⑤ 美国海军、海军陆战队和海岸警卫队在2015年3月联合发布的《21世纪海上力量合作战略》报告明确使用了“印—亚—太地区”这一概念。该报告表示,随着战略关注点转移到印度洋—亚洲—太平洋地区,美国将增加部署在该地区的舰船、飞机和海军陆战队。美国的目标是建立和维持区域能力,以应对海上安全挑战;通过深化该地区国家间的安全

① Nisha Desai Biswal, “Remarks at the Swearing-in Ceremony for Nisha Desai Biswal as Assistant Secretary for South and Central Asian Affairs,” George Marshall East Auditorium, Washington, D.C., November 21, 2013, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217929.htm>. 2016.1.20.

② Jim Garamone, “Indo-Asia-Pacific Region Remains ‘Most Consequential’ to America, PACOM Chief Says,” DoD News, Defense Media Activity, Nov. 16, 2016, available at: <http://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/1006313/indo-asia-pacific-region-remains-most-consequential-to-america-pacom-chief-says/>. 2017.11.24.

③ U.S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review Report,” February 2010, available at: https://www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/QDR/QDR_as_of_29JAN10_1600.pdf, pp.60~61, 2018.1.6.

④ U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January 2012, available at: http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, p.2, 2018.1.6.

⑤ U.S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review,” available at: http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf, p.17, 2018.1.13.

合作和多边机制,促进实现全球经济体系的长期安全。^①

奥巴马政府在最高层次上关于“印太地区”及美国“印太战略”的最明确的表达,体现在2015年1月奥巴马总统访问印度期间两国发表的《美印关于亚太与印度洋地区战略愿景的联合声明》之中。该声明表示,美国和印度是连接亚太和印度洋地区的两个最大的民主国家,两国将建立伙伴关系,支持从非洲到东亚的广泛地区的可持续、包容性发展,并通过与其他相关伙伴合作增加地区互联互通,解决贫困问题,支持基础广泛的繁荣。^②

从“亚太”到“印太”的战略思维的转变既体现在美国政府官员的讲话和相关战略报告之中,也反映在相关部门架构与管辖职能的调整上。南亚和东南亚日益增加的经济一体化,已经强化了印度洋和太平洋作为全球商业和能源通道的战略重要性。随着印太地区在战略上对美国的重要性日益凸显,众议院外交事务委员会亚洲和太平洋小组委员会在重组时把南亚地区也纳入其关注范围。美国国防部在2014年初把原属美军中央司令部管辖的巴基斯坦和阿富汗划入美军太平洋司令部的管辖范围。这种制度性的调整说明南亚和中亚地区已被美国纳入亚太地区整体进行考量了,或者说印太地区在美国的战略思维中已被视为一个整体的战略体系了。

美国战略界和决策者越来越多地把“印太地区”作为一个整体来进行战略思考和战略谋划,与印太地区日益紧密的、全方位一体化的现实是相适应的。在奥巴马执政时期,美国并没有以官方文件的形式明确阐述的“印太战略”,但作为其大战略的有机组成部分,美国“印太战略”的具体实践是有迹可循的。从军事存在、经济拓展、价值观传播以及规则塑造等方面来考察,都可以清晰地看到奥巴马时期美国“印太战略”的实践与推进。

美国这种战略思想的变化,还体现在与其盟国的战略协作和互动过程之中。在2011年9月美澳年度部长级磋商中,美澳双方都强调了亚太地区日益增长的重要性,都表示认识到了有必要合作塑造连接印度洋和太平洋的处于演进过程中的战略格局。双方在联合公报中明确表示支持美日联盟,将提升澳、日、美三边在广泛的地区和全球安全议题上的政策协调,加强与日本在地区和全球发展与援助活动方面的合作;加强与韩国在防务与安全议题上的密切合作,继续督促朝鲜改善半岛关系和维护地区稳定;欢迎印度与东亚接触,深化与印度的战略联系;加强与印度尼西亚的协

① U.S. Navy, Marine Corps, Coast Guard, “A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower,” March 13, 2015, pp.11~12.

② “U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region,” January 25, 2015, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region> 2017.4.9.

调和战略磋商;推动缅甸的民主转型;强化亚太地区的地区安全架构,共同应对全球安全挑战,等等。^① 2015年10月,美澳年度部长级磋商会议发布联合声明,表示澳美两国将致力于保持与在经济和战略上都具有重要性的亚太和印度洋地区的深度接触。双方都承认,促进这些地区的繁荣和稳定对于两国至关重要。^②

从上述奥巴马时期美国政府官员的言论、美国国会和国防部相关制度架构的调整来看,“印太”概念已深刻地融入到美国的战略思维和战略实践当中了。

四 奥巴马政府时期美国“印太战略”的推展

奥巴马政府时期美国“印太战略”的实践与推进,在本质上是其大战略在印太地区的系统实践。这种战略实践主要围绕军事存在、经济拓展、价值观传播和规则塑造四个方面来展开。

(一) 强化军事存在,应对各种安全挑战

安全是繁荣的基础和保障,因而成为美国国家战略的首要关注。强化美国在亚太地区的军事存在及其与该地区有关国家的安全合作,是其“印太战略”的基础。奥巴马政府提出的“亚太再平衡”战略在军事方面集中关注的是美国军力在亚太地区的部署,包括提升新的军事能力,以保持其对该地区的介入能力。美国在亚太地区军力部署的目标是维持美国在亚洲更强大的军事存在,使之在地理上更加分散,运作更加有弹性,政治上更可持续。^③ 在加强其在亚太地区的军事存在的同时,美国在应对印太地区存在的各种传统和非传统安全议题方面,与本区域内国家进行了密切合作。

1. 加强与传统盟国和伙伴的军事安全合作,强化美国在亚太地区的军事存在

为实现其战略目标,奥巴马政府积极推行“亚太再平衡”战略,首先更新和提升了与日本、澳大利亚、韩国、泰国、菲律宾等传统盟国的军事关系。克林顿国务卿2010年10月8日在夏威夷演讲时强调,日本、韩国、澳大利亚、泰国、菲律宾等传统盟国依然是美国在亚太地区进行战略接触的基础,这些盟国捍卫了过去半个世纪的地区和平与安全以及经济增长。美国不但要维护这些联盟,还要更新它们,使之在不

① “Australia-United States Ministerial Consultations 2011 Joint Communiqué,” September 2011, available at: <http://dfat.gov.au/geo/united-states-of-america/ausmin/Pages/ausmin-joint-communication-2011.aspx>, 2017.4.10.

② “Joint Statement AUSMIN 2015,” October 13, 2015, available at: <http://dfat.gov.au/geo/united-states-of-america/ausmin/Pages/joint-statement-ausmin-2015.aspx>, 2017.4.10.

③ Phillip C. Saunders, “The Rebalance to Asia: U.S.-China Relations and Regional Security,” *Strategic Forum (IN-SS)*, August 2013, p.9.

断变化的世界里继续发挥作用。^①

为加强美日联盟,以应对新的安全挑战与机遇,美日两国在2012年8月达成了修订《美日防卫合作指针》(The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation)的意向。2013年10月,美日两国政府同意重新评估1997年发布的《美日防卫合作指针》,提升在亚太及更广泛地区的安全与防务合作,增加美国军队在日本的部署。2015年4月,两国完成了对《美日防卫合作指针》的修改。新的《美日防卫合作指针》强调,为确保日本的和平与安全,推动亚太及更广泛地区的稳定、和平与繁荣,美日双边安全和防务合作的重点是:无缝、有力、灵活和有效的双边反应;两国政府国家安全政策的协同效应;整体型政府的联盟参与方式;与地区和其他伙伴及国际组织的合作;以及日美联盟的全球性质。^②新的《美日防卫合作指针》突破了日本“和平宪法”的限制,使其武装力量能够在日本附近或更远的地方协助受到攻击的美国飞机和舰船,也拓展了两国在情报共享、网络安全、监视和侦察行动等方面的合作。

美澳军事安全合作在奥巴马执政时期也取得重要进展。2010年11月,美澳举行外长和防长“2+2”磋商,商讨深化两国国防合作,进一步扩大美国在亚洲的军事存在。2011年9月,两国外长和防长举行了“2+2”磋商,就构建新的安全合作框架与亚太地区安全形势、开展双方军事训练与合作、扩大在太空预警与网络威胁方面的合作、美国驻澳海军陆战队轮换、美军使用澳海军和空军基地等问题,进行了广泛磋商。^③2010年11月,奥巴马总统访问澳大利亚,两国达成有关美国海军和空军在澳北部驻扎、轮换的协议。2014年8月,两国签署了一项军力部署协议,为美国扩大在澳大利亚的军事存在设定了政策和法律框架。2015年10月,两国国防部长发表了关于21世纪防务合作的声明,强调将深化两国的防务伙伴关系,致力于通过寻求更密切和更深刻的联盟合作,促进亚太和印度洋地区的和平与稳定。^④

奥巴马政府时期,美国不断加强驻韩美军的军事能力建设,推动实现驻韩美军官兵的驻扎正常化,并进一步加强了美韩防卫合作。美国调整了其在朝鲜半岛的军力

① Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific Region,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010, available at: <https://asean.usmission.gov/americas-engagement-in-the-asia-pacific-region/>, 2017.3.9.

② The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation, April 27, 2015, available at: http://www.us.emb-japan.go.jp/english/html/Guidelines_for_Japan_US_Defense_Cooperation.pdf, p.1, 2017.3.14.

③ U. S. Department of State, “Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN) 2011 Joint Communique,” September 15, 2011, available at: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172517.htm>, 2018.1.6.

④ “Australian Department of Defence-U.S. Department of Defense Statement on Defense Cooperation in the 21st Century,” available at: https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2015_AUSMIN_Joint_Defense_Statement.pdf, 2017.4.10.

部署,加强了军事设施,建立了新的军事基地,大规模地整合驻韩美军基地,并在韩国建立了航母基地。2014年1月,美韩两国达成《防卫费分担特别协定》(U.S. – ROK Special Measures Agreement),就韩国对盟国军队承担战时指挥权的条件达成一个新的框架。2016年2月,济州海军基地竣工。与此同时,美国还不断在韩国部署各类先进武器,深化两国在导弹防御方面的协调,并决定在驻韩美军基地部署“末端高空区域防御系统”(Terminal High Altitude Area Defense,简称THAAD,即“萨德”)。

为加强美菲联盟,美国与菲律宾签署了为期十年的《加强防务合作协议》(Enhanced Defense Cooperation Agreement),升级和加强了两国间的防务合作。根据协议,美军获准在未来十年内进入菲律宾军事基地,增加在菲律宾轮换部署人员的数量,在菲律宾预置武器、国防物资、驻军、文职人员和国防承包商,以及船只和飞机等。此外,美国与菲律宾将加强军事演练,美国将帮助菲律宾实现军事力量现代化。

在升级和强化与传统盟国的防务与安全关系的同时,美国与越南、印度、印度尼西亚、马来西亚等新的力量中心或伙伴的军事关系也取得很大进展。

奥巴马政府时期,美国与越南的安全合作逐步走向深入。2010年,美越军方举行首次副部长级国防政策对话。2011年9月,美越两国签署《关于提升双边防务合作的谅解备忘录》(Memorandum of Understanding on Advancing Bilateral Defense Cooperation),确立了双边防务合作优先关注的领域。2015年6月,美越两国国防部长签署《关于防务关系的共同愿景声明》(Joint Vision Statement on Defense Relations),为两国在国防贸易及军事装备共同生产等领域的合作打开了大门。^① 2016年5月,美国宣布全面解除对越南的武器禁运。

奥巴马政府时期,美国与印度的战略与安全合作也不断深化。美国希望通过发展与印度的防务关系,提升印度为本地区特别是印度洋地区的安全做出贡献的能力。^② 2010年,美国与印度举行了首次战略对话。2012年,两国就“国防技术与贸易倡议”(Defense Technology and Trade Initiative)达成一致,约定美国将向印度转让各种武器和技术,直至共同生产和共同开发武器,并支持高科技领域的合作。2015年1月,奥巴马总统访问印度,双方就两国新的《防务合作框架协议》(Framework for the India-U.S. Defense Relationship)达成共识。2016年8月,两国国防部长正式签署《后勤交流备忘录协定》(Logistics Exchange Memorandum of Agreement),按照协定,美印

① Prashanth Parameswaran, “US, Vietnam Deepen Defense Ties,” June 5, 2015, available at: <http://thediplomat.com/2015/06/why-vietnam-and-the-us-are-deepening-defense-ties/>, 2017.4.14.

② Ashley J. Tellis, “A New Friendship: U.S.-India Relations,” in Jessica T. Mathews ed., *Global Ten: Challenges and Opportunities for the President in 2013* (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), p.106.

两军今后将互相提供军事后勤支持,使用对方的海、陆、空军事基地进行补给、维修和休整等后勤作业。

此外,奥巴马政府时期,美国还提升了与印度尼西亚、新西兰、新加坡的防务与安全合作,特别是预防和应对地区非传统安全挑战、反对恐怖主义及海上安全方面的合作。美国与孟加拉国的军事合作关系也有所发展。

2. 与区域内国家合作应对各种安全挑战

就印太地区整体而言,尽管冷战结束以来总体上保持着相对稳定,但也存在各种安全挑战。美国在该地区关注的安全议题既包括防止核扩散、相关国家之间的领土主权争端、海上安全及所谓的“航行自由”等传统安全挑战,也包括恐怖主义威胁、太空与网络安全、海盗袭击、流行性疾病、气候变化、自然灾害等非传统安全挑战。

(1) 防止核扩散和反对恐怖主义是美国最急迫的安全关注

九一一事件发生后,美国政府一直把恐怖分子与核武器的结合及可能针对美国发动的袭击视为最大威胁,高度重视防止核扩散和反恐问题。朝核问题是美国在印太地区首要关注的防止核扩散议题。针对朝鲜多次进行核试验和导弹试射,除通过联合国动员国际社会对朝鲜进行严厉制裁外,美国还施压于中国,试图通过中国影响朝鲜的核政策。同时,美国还努力推动与中国、印度等国的合作,特别是在防止核材料、核技术扩散以及和平利用核能和核安全方面进行合作。

印太地区,特别是东南亚和南亚、中亚,深受恐怖主义之威胁。美国在该地区反恐的首要目标是清除基地组织及其在阿富汗、巴基斯坦等地的附属组织。2011年5月1日击毙本·拉登,是美国在反恐领域取得的重大成果。欲彻底清除恐怖主义,必须清除恐怖主义滋生的土壤。因此,美国与印度尼西亚、马来西亚、日本、新加坡、中国、印度、巴基斯坦等几乎所有印太地区的国家都开展了各种形式的反恐合作,包括国内能力建设、信息共享、反叛乱行动等,并对其他易受恐怖主义渗透的国家进行经济援助。

阿富汗是美国在印太地区的反恐活动和反恐合作的首要关注。美国大力推动阿富汗重建,加强阿富汗安全部队和政府的能力,以使它们未来能够在阿富汗承担领导责任。驻阿富汗的美国军队和国际安全援助部队打击了叛乱力量,以防止塔利班具备推翻阿富汗政府的能力。阿富汗的反恐行动和重建事业离不开周边国家特别是巴基斯坦的合作。美国与巴基斯坦建立了一种以共同利益和相互尊重为基础的关系,支持巴基斯坦提升反恐能力,以防止巴基斯坦成为基地组织的安全港。

美国与孟加拉国、印度、印度尼西亚等国都进行了深入的双边反恐合作。通过签署“反恐合作倡议”(The Counterterrorism Cooperation Initiative),美国与孟加拉国之间的反恐信息共享与交流得以改善。2016年6月,孟加拉国加入了美国“反恐怖主义

伙伴关系基金”(Counterterrorism Partnerships Fund),这使美孟两国进一步扩大了双边反恐伙伴关系,推进了合作项目的开展。2010年,美国与印度签署了《美印反恐怖主义合作倡议》(The India-US Counter Terrorism Cooperation Initiative)。通过“国土安全对话”(Homeland Security Dialogue)等机制,两国在反恐与信息共享等方面进行了合作与磋商。美国与印度尼西亚也在反恐与安全领域进行了密切合作。

除了双边反恐合作外,美国还积极参与印太地区多种多边反恐合作机制的活动。美国每年都与菲律宾、新加坡、马来西亚、泰国、印度尼西亚、文莱等国海军在东南亚海域举行名为“东南亚合作与训练”(Southeast Asia Cooperation and Training)(原名“东南亚反恐合作”)的年度联合反恐训练演习,截至2016年8月已举行了15次。美国、澳大利亚、中国、印度、日本、新西兰、俄罗斯、韩国八国与东盟十国还参加了东盟防长扩大会议机制下的反恐演练。

(2) 海上安全与“航行自由”一直被美国视为其至关重要的国家利益

美国开展的“航行自由项目”(Freedom of Navigation Program)目的是反对可能会限制其海上自由的过分海洋诉求。^①航行自由,特别是连接美国与其印度洋和太平洋地区伙伴的航线的安全,是奥巴马政府与印太地区相关国家互动中的一个重要关注。美国通过双边或多边形式与这些国家进行了广泛的海上安全合作。因2009年之后中国与有关国家在东海和南海问题上的主权争端日益突出,奥巴马政府不断打着“航行自由”的旗号,联合印太地区其他国家共同对中国施加压力。2011年9月的美澳两国外长和防长“2+2”会议就构建新的安全合作框架和亚太地区的安全形势展开磋商并发表联合公报,称南海航行自由与和平稳定事关美澳两国以及国际共同体的利益,呼吁中国及其邻国遵守《南海各方行为宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea),保持克制,以和平手段解决分歧。^②2015年10月,澳大利亚国防部长玛丽斯·佩恩(Marise Payne)发表声明表示,澳大利亚没有参与美国海军在南海的行动,但它坚定地支持美国的航行自由政策。^③在航行自由问题上,日本和澳大利亚也多次公开表示支持美军在南海的航行自由行动。

除了与传统盟国和伙伴开展海上安全合作外,美国与印度、印度尼西亚、孟加拉国等国的海上安全合作也取得很大进展。海上议题已成为美国与印度战略对话关注

① Eleanor Freund, “Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide,” Special Report, June 2017, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, p.17.

② U. S. Department of State, “Australia-United States Ministerial Consultations (AUSMIN) 2011 Joint Communique,” September 15, 2011.

③ “Australia Strongly Supports US Activity in South China Sea, Says Marise Payne,” October 27, 2015, available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/27/australia-strongly-supports-us-activity-in-south-china-sea-says-marise-payne> 2017.11.5.

的重要议题,这主要是因为印度的崛起改变了美国对它的看法。印度海军是该地区最强大的海军,美国希望印度在 21 世纪成为印度洋地区重要的安全提供者。两国希望通过海上合作,为环印度洋地区提供安全和稳定的环境。^① 美印两国领导人在 2010 年发表的联合声明中指出,印度和美国对亚洲、印度洋地区和太平洋地区的和平、稳定和繁荣有相同的看法。^② 2015 年 9 月,美国、日本和印度举行首次三边部长级对话,共同强调了国际法与和平解决争端、航行和飞越自由以及在包括南中国海地区不受阻碍的合法商业活动的重要性,并在强调三国在印太地区日益增长的利益汇合的同时,同意共同致力于通过加强协调来维护海上安全。^③

(3) 网络安全是奥巴马总统任内高度重视的问题

美国和日本之间的首次网络对话于 2013 年 5 月举行,到 2017 年已经举行了五次。每次对话都讨论了两国在网络议题上的广泛合作,包括重要基础设施的保护、能力建设、网络犯罪、网络空间的国家安全等议题。2013 年 10 月,美国国防部和日本防卫省建立了美日网络防御政策工作组。2015 年 5 月,美日网络防御政策工作组发表联合声明,表示在发生威胁两国安全的严重网络事件时,美国国防部和日本防卫省将会密切磋商并采取适当的合作行动。美国国防部将通过各种管道与日本防卫省磋商并支持日本。^④

2011 年 9 月,美国和澳大利亚外长和国防部长举行“2+2”磋商,讨论在网络议题上进行密切合作的重要性。两国在会后发表的《关于网络空间的联合声明》中表示,寻求推动建立安全、灵活和可靠的网络空间,合作应对网络安全威胁。^⑤ 2016 年 1 月 20 日,澳大利亚总理马尔科姆·特恩布尔(Malcolm Turnbull)宣布,在两国业已非常密切的网络安全合作的基础上,澳大利亚和美国将举行年度网络安全对话。

2011 年 7 月,美国与印度签署了一份关于网络安全的谅解备忘录,目的是推动

① Sudesh Rani, “Indo-US Maritime Cooperation: Challenges and Prospects,” *Maritime Affairs*, Vol. 8, No. 2 (Winter 2012), pp.123~143.

② David Scott, “The ‘Indo-Pacific’: New Regional Formulations and New Maritime Frameworks for US-India Strategic Convergence,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 19, No. 2 (2012), pp.100~101.

③ “US, India, Japan Hold Trilateral Ministerial Dialogue,” September 30, 2015, available at: <http://www.rediff.com/news/report/us-india-japan-hold-trilateral-ministerial-dialogue/20150930.htm> 2017.12.1; “Inaugural U. S.-India-Japan Trilateral Ministerial Dialogue,” September 30, 2015, available at: http://www.mofa.go.jp/s_sa/sw/page4e_000325.html 2017.12.1.

④ “Joint Statement of the U.S.-Japan Cyber Defense Policy Working Group,” May 30, 2015, available at: http://www.mod.go.jp/j/press/news/2015/05/30a_1.pdf, 2017.11.27.

⑤ “U.S.-Australia Ministerial Consultations 2011 Joint Statement on Cyberspace,” September 15, 2011, Washington, D.C., available at: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/172490.htm> 2017.12.13.

两国政府负责网络安全的组织密切合作和及时交换信息。^① 2015年8月,美印两国举行了网络对话,就全球信息安全问题进行磋商,内容涉及网络威胁、提高网络安全信息共享、网络事件管理、网络安全合作、打击网络犯罪、互联网治理、国家在网络空间的行为规范等议题。^② 2016年8月,美国与印度签署了为期五年的《美印网络关系框架》(Framework for the U.S.-India Cyber Relationship),就两国网络安全合作的基本原则、主要合作领域、主要合作形式和机制等做出了具体规定。^③

(4) 气候变化是紧迫且日益增长的安全挑战

奥巴马政府认为气候变化是对美国国家安全的紧迫而且日益增长的威胁,因而特别注重推动全球气候变化议程,并把这一议题写入了2015年《美国国家安全战略报告》。除了通过多边国际机制推动国际气候变化议程外,奥巴马政府还以双边方式推动与印太地区各国在气候变化及环境保护等相关问题上的合作。

为应对全球环境面临的挑战,美国与印度在气候变化、能源安全等领域进行了深入合作。2009年,美国与印度达成了《清洁能源、能源效率、能源安全和气候变化谅解备忘录》(Memorandum of Understanding between the Government of United States of America and the Government of India to Enhance Cooperation on Energy Security, Energy Efficiency, Clean Energy and Climate Change)。在美印能源对话框架下,两国在电网、能源效率、扩大可再生能源技术市场、解决清洁能源应用过程中的障碍、页岩气资源开发、清洁煤技术与核能领域研究等方面进行了合作。2014年9月,奥巴马总统与印度总理纳伦德拉·莫迪(Narendra Modi)一致同意在能源安全、清洁能源以及气候变化方面建立一种新的、更密切的战略伙伴关系。2016年6月,莫迪总理和奥巴马总统同意加强在应对气候变化、清洁能源等领域的合作,并表示两国都认同气候变化问题的紧迫性,将加入2015年巴黎气候大会通过的《巴黎协定》(Paris Agreement)。

印度尼西亚也是深受气候变化影响的国家。在“全面伙伴关系”框架下,美国与印度尼西亚在环境和气候变化方面的合作主要集中在气候变化、泥炭土及其他陆地生态环境、海岸和海洋资源与生物多样性、环境管理等领域。两国在这些领域实施了许多具体的合作项目。^④ 此外,美国还与马尔代夫、尼泊尔、文莱、孟加拉国在气候变

① “United States and India Sign Cybersecurity Agreement,” July 19, 2011, available at: <https://www.dhs.gov/news/2011/07/19/united-states-and-india-sign-cybersecurity-agreement>, 2017.11.27.

② “Joint Statement: 2015 United States-India Cyber Dialogue,” August 14, 2015, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/08/14/joint-statement-2015-united-states-india-cyber-dialogue>, 2017.11.27.

③ “Framework for the U.S.-India Cyber Relationship,” available at: <https://in.usembassy.gov/framework-u-s-india-cyber-relationship/>, 2017.11.27.

④ 仇朝兵《美国与印度尼西亚“全面伙伴关系”评析》,载《美国研究》2015年第2期,第105~106页。

化、能源安全等领域进行了各种形式的合作。

美国在印太地区的安全关注非常广泛。除上述合作领域外,美国在卫生安全领域也与印太地区各国进行了密切合作,开展了预防埃博拉病毒扩散、反毒品、降低母婴死亡率等方面的合作。美国在该地区的安全合作对象也不仅限于上述国家。

(二) 塑造国际贸易规则,促进地区经济一体化

奥巴马政府认为,全球开放的市场将会促进竞争和创新,对美国的繁荣至关重要。^①美国的繁荣在很大程度上依赖于对外贸易和外部世界的经济增长。2012年11月,克林顿国务卿在新加坡管理大学(Singapore Management University)发表演讲时说,在现代历史上第一次出现一些国家在未成为全球军事大国的情况下正在变成主要全球大国的情况。为维持在亚太地区的战略领导地位,美国也在强化其经济领导地位。美国国内的经济力量与其世界领导地位是一体的,二者相互促进,相互需要。经济权力与全球影响力之间的联系,解释了美国为何把经济置于其外交政策的核心位置。^②

亚太地区是当前世界上经济增长最快、最有活力的地区,印度经济近年来也表现良好。更广泛的印太地区对于美国经济的繁荣具有重要意义。美国与印太地区的经济联系有助于巩固其在该地区的战略和军事存在。为此,奥巴马政府采取了各种行动,努力推动美国与该地区各经济体接触,寻求建立更加开放的经济联系,推进强大、全面的经济议程,进一步打开该地区各国的市场,促进贸易和投资的增长,为美国企业和工人创造一种公平竞争的环境,提升美国的国际竞争力,并推动地区经济一体化,进一步塑造该地区乃至全球的贸易规则,推动建立更透明的国际贸易制度。

奥巴马政府在印太地区采取的最引人瞩目的多边举措,是积极主导、推动与亚太地区11个国家就“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership, TPP)进行谈判,达成一个面向21世纪的、高标准的地区性自由贸易协定。美国希望通过“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP),设立世界上最高的劳工权利和环境保护标准,支持更好、更负责任和更可持续的经济增长,同时清除对美国出口设置的壁垒,使美国处于涵盖全球经济总量2/3的自由贸易区的中心。美国的目标是利用这一地位,连同其技艺精湛的劳动力、完善的法治体系和充足的能源供应,使其成为首选的生产平台和

① “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.32, 2016.3.10.

② Hillary Rodham Clinton, “Delivering on the Promise of Economic Statecraft,” Remarks at Singapore Management University, Singapore, November 17, 2012, available at: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/11/200664.htm>, 2016.10.20.

最佳投资目的地。^① 尽管特朗普入主白宫后宣布美国退出“跨太平洋伙伴关系协定”,但通过主导该协定的谈判,美国已经对国际贸易规则的塑造产生了影响。

支持和推动印太区域内的次区域经济一体化,也是美国深化与该地区各国经济联系的重要途径。通过深化与东盟及亚太经济合作组织等地区机制的联系,建立和参与多个“微多边”(mini-laterals)机制,美国寻求建立更加开放的经济联系。通过在东盟、亚太经济合作组织及其他组织中与该地区的新兴经济体进行广泛和建设性的对话,美国支持建立更加公平的、尊重贸易与投资规则的制度。为此,奥巴马政府积极推动美国—东盟领导人会议机制化,并积极参与东亚峰会。

2009年,美国根据“美国—东盟贸易与投资框架协议”(U.S.-ASEAN Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)加强了其工作,向东盟高级官员提出了一些雄心勃勃的倡议,包括寻求在贸易便利化、物流、数字经济、贸易融资、贸易与环境等广泛的领域取得具体成果。2011年,美国与东盟举行了首届美国—东盟商业论坛,目的是扩大美国公共部门与私营部门的合作,与东盟成员国及东盟公司进行更密切的合作。2012年9月,奥巴马总统与东盟国家领导人发起了“美国—东盟扩大经济接触倡议”(Expanded Economic Engagement Initiative),以扩大美国与东盟之间的贸易与投资,创造新的商业机会和就业岗位。在这一框架下,双方在推动贸易与投资便利化、提高东盟国家之间贸易流动和供应链的效率和竞争力、共同制定信息与通信技术原则、共同制定投资政策以及其他标准的制定与实践方面进行了努力。2016年2月,美国—东盟领导人峰会发布了新的“美国—东盟连通”倡议(US-ASEAN Connect)。该倡议把美国政府和私营部门的资源和专业知识集合起来,创立了在该地区进行经济接触的全美国方式(whole-of-U.S. approach)。它与奥巴马政府的“美国—东盟扩大经济接触倡议”和“跨太平洋伙伴关系”一道,目的是加强美国与东盟的伙伴关系,提升各经济体之间的联系,支持东盟经济一体化,在该地区建立一种基于规则的开放的经济秩序。^②

通过“新丝绸之路”(New Silk Road Initiative)和“印太经济走廊”(Indo-Pacific Economic Corridor),美国试图推动印度与其邻国和更广大地区的联系,促进南亚、东南亚、中亚地区的经济一体化。南亚是目前世界上经济一体化程度最低的区域。美国认为,南亚地区需要通过贸易和交通连接起来,使商品和人员能更加自由地流动。为此,美国政府一方面积极鼓励南亚各国广泛联系,支持由该地区领导的着眼于互联互

① “National Security Strategy,” February 2015, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, p.17, 2018.1.5.

② Sanchita Basu Das, “Can the US-ASEAN Connect Initiative Create Stronger US-ASEAN Economic Relations?” *Asia Pacific Bulletin*, No. 339, April 7, 2016. pp.1~2.

通、能源、环境和经济合作以及其他南亚区域合作联盟 (South Asian Association for Regional Cooperation) 成员国提出的议题的合作; 另一方面, 致力于通过“新丝绸之路”倡议和“印太经济走廊”推动南亚及更广大地区的经济、能源、交通及人员之间的互联互通。^① “新丝绸之路”倡议意在以阿富汗重建为中心, 把中亚和南亚连接在一起, 促进西欧、中东和东亚之间人员、商品及思想的流动, 通过政治手段解决持续几十年的阿富汗冲突, 把阿富汗融入地区经济一体化之中。具体而言, 美国集中关注四个关键领域: 创建连接中亚和南亚的区域能源市场; 促进贸易和交通路线建设以及投资于重要基础设施; 改善海关和边境管理; 连接企业和人民。^② “印太经济走廊”倡议意在把东南亚和南亚 (印度东北部、孟加拉国、缅甸) 连接起来, 具体内容包括: 支持这些地区基础设施的互联互通; 注重地区间能源合作与能源安全; 支持南亚国家主导的南亚区域经济一体化; 支持印度和巴基斯坦之间发展经贸关系等。美国希望通过这些倡议把从中亚到南亚再到东南亚及更广泛地区的亚洲各经济体全部连接起来。^③

奥巴马政府还先后提出或参与了多个“微多边”机制。比如, 2009年, 美国发起“湄公河下游行动计划” (Lower Mekong Initiative), 以支持缅甸、柬埔寨、老挝、泰国以及越南之间的次区域一体化以及健康、环境和水资源、教育、互联互通、能源安全和粮食安全等方面的合作。

除了多边方式的努力以外, 美国还重视通过双边对话与合作推动与印太地区相关国家的经贸关系。美国十分重视与日本的经贸关系, 并视之为美国在塑造全球规则方面的重要伙伴。^④ 美日深化了在双边贸易与投资方面的合作, 并在创新、企业家精神、供应链安全、互联网经济、太空、网络、科学与技术、妇女的企业家精神和经济赋能等方面开展了合作。在世界贸易组织、亚太经济合作组织和相关论坛中, 在与东盟协调的过程中, 当美国推动其他国家在知识产权、公开、透明度等方面遵守全球规则时, 日本是美国的重要伙伴。2010年11月, 奥巴马总统与日本首相菅直人发起了

① Statement by the United States of America at the 18th SAARC Summit, Remarks by Nisha Desai Biswal, Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs, Kathmandu, Nepal, November 26, 2014, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/rls/rmks/2014/234448.htm> 2017.12.31.

② Nisha Desai Biswal, “The United States and India: Our Economic Opportunity in Tomorrow’s Asia,” Remarks at The American Center, New Delhi, India, March 6, 2014, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/rls/rmks/2014/223017.htm> 2017.12.30.

③ Nisha Biswal, “Assessing U.S. Foreign Assistance Priorities in South Asia,” Testimony before House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, April 30, 2014, available at: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20140430/102168/HHRG-113-FA05-Wstate-BiswalN-20140430.PDF>, p.2, 2016.10.24.

④ “U.S. Economic Engagement with the Asia Pacific,” Remarks by Robert D. Hormats, Under Secretary for Economic Growth, Energy, and the Environment, Bloomberg Hong Kong, Hong Kong, China, December 7, 2012, available at: <https://2009-2017.state.gov/e/rls/rmk/20092013/210563.htm> 2017.12.31.

“美日经济协调倡议”(The U.S.-Japan Economic Harmonization Initiative)意在通过各个领域的协调推动两国经济增长。2011年12月,奥巴马政府积极推动国会参众两院通过了《美韩自由贸易协定》(KORUS FTA)。这是继《北美自由贸易协定》之后签署的最重要的协定。2012年3月15日,《美韩自由贸易协定》生效。美国也期望通过战略与经济对话以及中美商贸联委会等机制,与中国建立一种合作性的经济伙伴关系。为推动双边投资发展,美国与中国进行了多轮《双边投资协定》谈判。除此之外,美国还与孟加拉国签署了“贸易与投资合作框架协议”(Trade and Investment Framework Agreement, TICFA),建立了一个识别和解决双边贸易和投资障碍的年度论坛;与印度尼西亚开展了富有活力的商业对话。

美国与印度在智慧城市发展、“数字印度”倡议、基础设施合作平台、制造业双边共享论坛、跨境贸易与投资、私营部门投资、地区间基础设施开发、基础设施开发融资、航空与能源合作等广泛领域进行了合作,并建立了美印商业对话、美印首席执行官论坛、贸易政策论坛、美印农业对话等多个合作对话机制。美印两国也在进行《双边投资协定》谈判,双方都认为高质量的《双边投资协定》将有助于促进双向投资的增长。2014年9月,两国元首就发起“印美投资倡议”、建立基础设施合作平台、通过贸易政策论坛创建有吸引力的商业环境、举行美印经济与金融伙伴关系会议等议题达成了重要共识。

美国相信,“当区域内各国被贸易联系在一起时,当它们的经济和人民共享重要联系时,和平与稳定更可能得以维护。”^①通过多边、双边和“微多边”等多种方式,奥巴马政府推动了与印太地区相关国家之间的经济联系,加强了在推动本地区降低关税、扩大贸易和投资、保护知识产权、扩大和深化地区机制内部的对话等方面的合作,在一定程度上重塑了印太地区的国际贸易制度和规则。

除推动经贸关系发展及相关规则的建设外,奥巴马执政时期美国还与印太地区的相关国家积极合作,共同关注全球发展议程,增加对外援助,推动消除极端贫困。所有这些,都有助于拓展美国在印太地区的经济和战略利益。

(三) 促进“民主”和“人权”影响亚太国家政治发展

印太地区各国在文化、宗教、语言、历史、政治制度等方面都存在很大差异。在美国看来,民主与和平、稳定及繁荣是密切相关的,促进印太地区相关国家的民主发展有助于这些国家实现和平、稳定和繁荣,也有助于维护和拓展美国在该地区的利益。

^① Nisha Biswal, “Assessing U.S. Foreign Assistance Priorities in South Asia,” Testimony before House Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific, Apr. 30, 2014, available at: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20140430/102168/HHRG-113-FA05-Wstate-BiswalN-20140430.pdf>, p.2, 2016.10.24.

负责南亚和中亚事务的助理国务卿比斯瓦尔在谈到美国对南亚经济一体化的支持时说,经济的互联互通本身不足以创造持久和平与繁荣,该地区脆弱的民主国家需要强化透明和负责任的治理,采取从环境来看可持续的增长政策,并创造包容性的政治和经济制度,为所有人提供机会。^①美国一直特别关注印太地区各相关国家的政治发展和政治转型,努力以各种形式扩展民主,促进人权发展,传播美国的价值观。

奥巴马政府对缅甸的政策充分体现了美国在印太地区促进自由、民主和法治的努力。小布什政府把缅甸视为“暴政前哨”(tyranny outpost)国家,采取了制裁和孤立缅甸军政府的政策。奥巴马入主白宫后,对缅甸改行制裁和接触并举的务实接触政策:一方面维持之前美国政府采取的制裁措施,并不断对缅甸政府施加外交压力;另一方面展开务实接触,根据缅甸政府在民主化方面的进展,逐步增加接触,以寻求在接触中改变缅甸。^②缅甸吴登盛政府自2010年以后采取了一系列改革措施,包括放松对媒体的管制和新闻检查,解除对全国民主联盟主席昂山素季的软禁,允许全国民主联盟和昂山素季参加议会补选,努力推动与少数民族地方武装达成停火协议以争取实现全国和解等。随着吴登盛政府国内改革的进展,美国改善了与缅甸的关系,放松了对缅甸的制裁。2011年和2012年,克林顿国务卿和奥巴马总统先后访问了缅甸。

2015年11月8日举行的缅甸大选对于缅甸未来的政治发展至关重要。在整个选举过程中,奥巴马政府都力图施加影响,以确保大选能够和平、公正、自由、透明地举行。大选前,美国政府高级官员多次访问缅甸,与缅甸政府官员和政党领袖会面,对各方施加压力,督促各方确保选举成功。美国还参与了缅甸选举制度和规则的制定与设计;通过诸如选举制度国际基金会(International Foundation for Electoral Systems)、国际共和学会(International Republican Institute)、全国民主学会(National Democratic Institute)等与美国政府关系密切的非政府组织,以各种形式进行选民教育,开展媒体培训;支持缅甸各政党发展,培训其在开展竞选运动方面的技巧。选举期间,美国与日本、澳大利亚、欧盟、东盟等国家和国际组织合作,派出了大量选举观察员,观察或监督选举过程,包括监督投票和计票过程以及选举结果的公布。选举后,美国和欧盟对缅甸大选的整体状况做出大致积极的评价,认为选举总体上是积极、和平、自由、公正和透明的。这种判断有助于化解部分民众或候选人对选举过程

① Nisha Desai Biswal, "Statement by the United States of America at the 18th SAARC Summit," Kathmandu, Nepal, November 26, 2014, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/rls/rmks/2014/234448.htm>, 2017. 12.31.

② Michael F. Martin, "U.S. Policy Towards Burma: Issues for the 113th Congress," March 12, 2013, CRS Report for Congress, R43035, pp.3~4.

和结果的疑虑,提高民众对选举的信心。在美国看来,缅甸的政治转型不仅符合其传播价值观的利益,而且具有重要的战略意义,为南亚和东南亚之间的贸易和接触提供了史无前例的机会,有助于拓展连接印度、孟加拉国、缅甸及东盟经济体的海、陆、空通道。

除缅甸外,美国也非常关注孟加拉国、不丹、尼泊尔、斯里兰卡等国的国内政治与社会发展状况,推动其改善国内劳工权利,支持其发展和巩固民主制度,改善人权状况。

在与孟加拉国进行的各层次的互动中,美国都会就政治与社会议题进行交流,敦促孟加拉国实现更大的政治包容,推动妇女完全和平等地参与政治与经济活动,加强工人安全和劳工权利,促进公民社会组织发展,支持强化其民主制度。2013年11月,美国助理国务卿比斯瓦尔访问孟加拉国,与孟加拉国总理谢赫·哈希纳(Sheikh Hasina)及反对党领袖卡莉达·齐亚(Khaleda Zia)等进行了会谈,敦促各方举行建设性对话,创造条件举行孟加拉人民认可的自由、公正、可信和包容的选举。^①

奥巴马政府重视不丹的民主发展。通过美国国际开发署在不丹的项目,美国开展了帮助不丹政党增强能力和培训新当选的国会议员的活动,以支持其巩固民主制度。美国也非常关注尼泊尔的政治转型。美国助理国务卿小罗伯特·O.布雷克在2012年9月访问尼泊尔时表示,美国希望看到一个稳定、民主和繁荣的尼泊尔,并敦促尼泊尔政治领袖放下歧见,与美国开展合作,进一步推进尼泊尔民主进程。^②美国还继续敦促尼泊尔建立真相与和解委员会,还尼泊尔十年内战期间侵犯人权行为的受害者以公正。在斯里兰卡内战结束后,美国开展了一些推动斯里兰卡民主、人权和善治的项目,帮助其实现持久和平,促进族群和解,发展公民社会,以实现斯里兰卡的和平、统一和繁荣。2014年5月泰国军方发动政变后,美国也敦促泰国军方结束政变,恢复民选政府。

除直接通过双边互动在印太地区相关国家推广民主、自由和人权等价值观外,美国还注重通过国际合作推动这些国家的民主发展。美国与日本、澳大利亚、印度等国在这一议题上有许多合作。比如,2013年3月,联合国人权理事会成员(包括印度)投票支持美国提出的决议,呼吁斯里兰卡政府兑现其对人民的承诺,推动冲突后的和

① Nisha Desai Biswal, “Press Briefing During Visit to Bangladesh,” Dhaka, Bangladesh, November 18, 2013, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/217733.htm>. 2017.12.25.

② Robert O. Blake, Jr., “Remarks at Hyatt Hotel,” Kathmandu, Nepal, September 11, 2012, available at: <https://2009-2017.state.gov/p/sca/rls/rmks/2012/197706.htm>. 2017.12.25.

解。美国欢迎印度在本地区发挥民主和经济繁荣之灯塔的作用。^① 作为斯里兰卡的邻国,印度的合作与支持对斯里兰卡国内的和解和民主发展都至关重要。

美国推进“民主”的活动远不止这些,其他诸如推动教育与文化交流、通过发展提升人的尊严、提升公民社会组织和青年领袖的能力、加强国际反腐败规则建设、支持保护妇女和女童的权利、防止针对妇女和女童的暴力等活动,以及针对印太地区各国开展的各种公共外交活动,都是美国推行其价值观的重要手段,也是美国整体战略的重要组成部分。

总之,促进印太地区相关国家特别是处于政治转型过程中的国家的民主发展与巩固,推动其建立稳定的社会秩序,实现民族和解和政治、宗教与文化的宽容与理解,提升社会治理水平,培育和发展公民社会组织,以及推动教育事业的发展,既符合美国的价值观追求,也将有助于拓展美国的经济利益和地缘战略利益。通过实施这些行动,美国对这些国家的社会政治生活产生了深远影响。

(四) 重视规则建设 维护、重塑“印太”秩序

秩序是稳定的基础。维护从冷战时期继承下来的亚太地区秩序,塑造更大范围的“印太”秩序,强化国际规则和国际制度,对于在该地区实现符合美国利益的稳定、维护美国的持久存在和影响具有重要意义。因此,奥巴马政府从一开始就积极致力于发展和强化亚太地区多边组织,塑造亚洲的地区架构,确立基于规则和国际法的秩序。美国国家安全事务助理托马斯·多尼隆(Thomas Donilon)指出,“一种有效的地区架构能够减少应对共同挑战的集体行动面临的障碍。它可以创造能够鼓励合作、维持稳定、通过外交手段解决争端以及帮助确保各国和平崛起的对话和结构。”^② 奥巴马政府的“亚太再平衡”战略,就是塑造印太地区秩序的具体实践。美国国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)就“亚太再平衡”战略做出说明时强调,这种战略再平衡本质上旨在帮助维持一种安全体系——不是纯粹的美国的安全体系,而是包括盟友和朋友(包括中国)、具有包容性的安全体系;美国的安全体系及其取向(approach)一直是包容性的,美国支持一种所有国家都能获得成功的体系;这不是一种霸权体

① Robert O. Blake, Jr., “The U.S.-India Partnership in the Asian Century,” University of California, Berkeley Institute of International Studies, Berkeley, CA, March 21, 2013, available at: <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/206539.htm> 2015.4.6.

② Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” The Asia Society, New York, March 11, 2013, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-united-states-an> 2017.3.11.

系,而是一种所有国家都能参与、都能获得成功的体系。^①

尽管美国强调它所维护和塑造的亚太或印太安全秩序的包容性,但这种包容性是以维持和巩固其领导地位为前提的。美国自认为,其领导地位对于亚太地区的和平、稳定、繁荣至关重要。多尼隆在亚洲协会(Asia Society)的演讲中谈及“亚太再平衡”战略时说,最近几十年亚太地区取得的巨大进步归功于该地区勤劳、聪明的人民,但说美国为亚洲崛起提供了至关重要的基础也是公平的。……该地区未来一个世纪的成功以及美国在21世纪的安全与繁荣,依然取决于美国在亚洲的存在和接触。^②2015年的美国《国家安全战略报告》强调,美国一直是一个太平洋国家,其领导地位对于塑造该地区的长期稳定与安全,通过开放和透明的制度促进贸易与商业便利化,以及确保对普遍权利和自由的尊重,都至关重要。^③

秩序的形成和维系并不仅仅取决于区域内国家间关系的框架,更取决于各行为体在各议题领域的互动实践。地区秩序的稳定性及其效用只有通过各方面的互动才能体现出来。在这些互动过程中,地区秩序得以维系、巩固或被重新塑造。奥巴马政府在维护和塑造印太地区秩序方面采取的做法,并未超越美国传统的战略思维。与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾、泰国等亚太地区盟国的关系,依然是奥巴马时期美国亚太战略的基石。奥巴马政府采取了诸多行动来巩固、深化和更新与这些盟国的关系,以充分发挥盟国在应对地区和全球议题方面的作用。奥巴马政府还积极推动美国与盟国间安全关系的现代化,使之体现平等伙伴关系原则,确保美国在亚太地区持久的军事存在。同时,美国积极加强与盟国之间的互动,以确保它们有能力应对地区和全球性挑战。

除强化和更新与传统盟国的关系外,美国还与印度、印度尼西亚、越南、马来西亚、文莱、新加坡、新西兰以及太平洋岛国建立或发展了新型伙伴关系。

印度被美国视为重要的民主伙伴,奥巴马称美印关系是“21世纪具有决定性的双边伙伴关系之一”。^④奥巴马政府希望通过与印度的战略对话和高层互访,与印度

① Tyrone C. Marshall Jr., “Rebalance Continues America’s Historic Role in Asia-Pacific,” available at: <http://www.defense.gov/News/Article/Article/604739/rebalance-continues-americas-historic-role-in-asia-pacific>, 2016.10.22.

② Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” The Asia Society, New York, March 11, 2013, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisor-president-united-states-an>, 2017.3.11.

③ “National Security Strategy,” February 2015, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, p.24, 2018.1.5.

④ “Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India,” November 8, 2010, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india>, 2018.1.13.

建立基于共同利益和共同价值的、基础广泛的关系。2009年,美印两国开启了战略对话,进行了亚太事务磋商。美国与印度的战略伙伴关系已成为印度洋—太平洋安全框架的核心。2015年9月22日,美印两国举行了首届“战略与商业对话”(Strategic and Commercial Dialogue),这一新机制旨在扩大和深化美印在一系列重要的双边、地区以及全球议题上的合作。

印度尼西亚被美国视为一个新兴的影响力中心。奥巴马政府认为,作为世界第四人口大国、20国集团(G20)之一员和一个民主国家,印度尼西亚在气候变化、反恐、海上安全、维和以及灾害救援等众多地区和跨国议题上已成为美国日益重要的合作伙伴。由于拥有“宽容”的核心价值观、活力、多元文化主义以及繁荣的公民社会,印度尼西亚在帮助解决发展中国家面临的挑战方面能够发挥独特作用。^①2010年10月,两国元首正式签署“全面伙伴关系”协定,两国在众多领域开展了富有成效的合作。

2010年11月,美国与新西兰签署《惠灵顿宣言》(Wellington Declaration),宣布两国建立新的战略合作伙伴关系。2012年6月,两国又签署了《华盛顿宣言》(Washington Declaration),进一步加强了防务合作。2012年,美国与新加坡的关系正式升级为战略伙伴关系,两国进行了年度战略伙伴关系对话。2013年7月,越南国家主席张晋创访问美国,两国宣布建立全面伙伴关系,为推进两国关系提供了重要框架。在这一框架下,美越两国在海上能力建设、经济交流、气候变化与环境、教育合作、人权发展等方面进行了广泛合作。2014年4月,奥巴马总统访问马来西亚,与马来西亚总理纳吉布·敦·拉扎克(Najib Tun Razak)共同决定把美马关系提升为全面伙伴关系,进一步加强两国在政治与外交合作、贸易与投资、教育、人文交流、安全与防务合作以及环境、科技、能源合作等方面的对话。^②

除了加强双边合作,奥巴马政府还重视强化与该地区迅速发展的多边组织之间的关系,注重通过多边合作应对各种挑战,重视利用多边组织实现美国的战略目标,重视地区多边组织在塑造印太地区秩序方面的作用。与小布什政府相比,奥巴马政府更积极地与东盟、东亚峰会、东盟地区论坛(ASEAN Regional Forum)以及东盟防长扩大会议(ADMM+)等地区组织建立联系,扩大美国在这些地区性组织或机制中的作用,以加强共同规则和规范。

① “National Security Strategy,” May 2010, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.44, 2016.3.10.

② “Joint Statement by President Obama and Prime Minister Najib of Malaysia,” April 27, 2014, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/27/joint-statement-president-obama-and-prime-minister-najib-malaysia-0>, 2017.12.15.

美国认为,强大和一体化的东盟是整个亚太地区安全的重要支撑力量。^① 2009年签署《东南亚友好合作条约》(Treaty of Amity and Cooperation)后,美国于次年派出驻东盟使团,并于2011年任命首任驻东盟大使。美国还与东盟合作建立强大的东盟秘书处,以解决急迫的安全和经济政策问题,促进东盟经济共同体的发展,加强东盟成员国在众多议题上的协调与合作。奥巴马总统在2009年参加了第一次东盟—美国领导人会议。2010年10月,克林顿国务卿赴河内代表美国第一次参加了东亚峰会。奥巴马政府对东亚峰会采取的立场遵循两个核心原则:第一,发挥东盟的核心作用;第二,把东亚峰会发展成就紧迫的战略和政治议题(包括核不扩散、海上安全、气候变化等)进行实质性接触的论坛。^② 2011年7月,克林顿国务卿在印度钦奈发表演讲时表示,美国希望与印度及所有朋友和盟国合作,把东亚峰会建设成亚太地区处理政治和安全议题的首要论坛。^③

在南亚,美国积极参与了南亚区域合作联盟(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)的活动。2007年,美国开始作为观察员加入南亚区域合作联盟。2014年11月,美国助理国务卿比斯瓦尔在尼泊尔加德满都出席第18次南亚区域合作联盟峰会并发表演讲。美国还支持南亚区域合作联盟继续寻求建立南亚自由贸易区的努力。

此外,美国还通过“美日澳”和“美日印”三边战略对话与合作,推动塑造以规则为基础的印太地区海洋秩序。在“美日澳”三边战略对话中,美国最关注的是地区架构建设,三方确立了将继续“以秩序为中心”而非“以威胁为中心”的合作原则。^④ 在奥巴马执政时期,无论是三边部长级战略对话,还是三边领导人会议,抑或是三边最高军事人员的对话,三方都强调三边战略伙伴关系对于确保自由、开放、和平、稳定、民主、繁荣和以法治为基础的亚太和印度洋地区及世界的重要性,支持在亚太地区和

① Joseph Yun, “The Rebalance to Asia: Why South Asia Matters (Part 1),” Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asia and the Pacific, February 26, 2013, available at: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA05/20130226/100306/HHRG-113-FA05-Wstate-YunJ-20130226.pdf>, p.5, 2017.12.17.

② Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific Region,” Kahala Hotel, Honolulu, Hawaii, October 28, 2010, available at: <https://asean.usmission.gov/americas-engagement-in-the-asia-pacific-region/>, 2017.3.9.

③ Hillary Rodham Clinton, “Remarks on India and the United States: A Vision for the 21st Century,” Anna Centenary Library, Chennai, India, July 20, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/07/168840.htm>, 2016.11.17.

④ Mina Pollmann, “US-Japan-Australia Security Cooperation: Beyond Containment,” April 21, 2015, available at: <https://thediplomat.com/2015/04/us-japan-australia-security-cooperation-beyond-containment/>, 2017.12.3.

印度洋建立基于规则的海洋秩序,并呼吁所有国家尊重国际法,尊重航行和飞越自由。^①

首次“美日印”三边对话于2011年12月在华盛顿举行,到2015年6月一共举行了七次助理国务卿级对话。对话涉及海上安全、经济合作、印度洋产业链等多个领域。2015年9月,三国举行了首次三边部长级对话,就共同关心的海上安全、亚太地区的架构以及三方合作交换了看法,强调了三国在印太地区利益的趋同、国际法和和平解决争端的重要性、航行和飞越自由,以及不受阻碍的合法的商业活动。^②这标志着“美日印”三边对话正式升级,三方对话已经制度化。

通过巩固和更新与传统盟国的关系,建立新的伙伴关系,加强与印太地区内多边组织联系,以及加强“美日澳”“美日印”等“微多边”广泛合作,美国维护和塑造了以规则为基础的有利于维护其在该地区的长期存在和长远利益的地区秩序。

结 语

理解和分析当前美国的大战略,既要重视其政治、军事、安全维度,也要重视其经济和文化维度;既要看到其大战略关注的长期战略目标,也要看到其重视的眼前议题;既要重视其宏大的战略构想,也要关注其具体的战略实践。把美国的“印太战略”放在其大战略视野下进行考察,看到的是不同于多数关注印太地区军事安全领域的论著所描述的景象。美国的利益和关注是全方位的,其“印太战略”的实施涉及的内容非常广泛:既关注与该地区在军事、安全及政治领域的战略关系,也关注经贸关系、科学技术、教育与人员交流、环境保护与气候变化、能源安全等领域的深度合作;既重视政府间的对话与官方关系的发展,也强调民间交流和公共外交手段的运用;既重视加强与传统盟友的关系,也重视开拓与新兴国家的关系;既重视发展与本地区主要大国的关系,也不忽视与小国的合作;既重视发挥本地区多边组织和多边机制的作用,也强调通过双边互动来应对或解决特定问题;既强调增强其自身的实力,

① “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Ministerial Joint Statement,” Office of the Spokesperson, Washington, D.C., August 6, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273216.htm>; “Trilateral Strategic Dialogue: Joint Statement,” October 4, 2013, available at: https://foreignminister.gov.au/releases/Pages/2013/jb_mr_131004.aspx?w=tb1CaGpPX%2F1S0K%2Bg9ZKEg%3D%3D; “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Ministerial Joint Statement,” Office of the Spokesperson, Washington, D.C., August 6, 2017, available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/08/273216.htm> 2017.12.3.

② “Inaugural U.S.-India-Japan Trilateral Ministerial Dialogue in New York,” September 30, 2015, available at: <http://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/25868/Inaugural+USIndiaJapan+Trilateral+Ministerial+Dialogue+in+New+York> 2017.12.3.

也重视利用或发挥其盟友和伙伴的力量。美国在所有这些方面采取的行动都是服务于其整体战略目标的,即加强美国在该地区的存在,塑造该地区的秩序,捍卫美国的利益。

特朗普就任美国总统之后,美国逐步开始推动塑造一个自由和开放的印太地区,与日本、印度、澳大利亚的战略协作更加明确。值得注意的是,美、日、印、澳四国间的战略协作不是美国分别与其他三国进行的战略协作,而是四国共同推动的战略协作。美国“印太战略”未来的发展及其对印太地区格局和中国面临的地区安全环境的影响值得关注。美国“印太战略”的具体实践反映了这一地区复杂和迅速变化的现实,中国是其中的一个重要影响因素。显然,美国“印太战略”的实施有平衡中国或消弭中国之影响的意图,但从大战略的角度完整地理解美国在印太地区的行为,需要看到其目标或关注的多样性。美国是一个全球性大国,其利益和关注都是全球性的。就中美两国在印太地区的互动而言,中国也需要用大战略的眼光,历史、全面、理性地审视美国与该地区相关国家之间的互动。中国在思考自己面临的地区安全环境时,既要考虑美国的影响,也要考虑区域内其他国家或行为体的影响;既要考察中美互动的状态,也要考虑与其他行为体互动的状态;要客观审视美国的政策目标或战略意图与其政策或战略实施效果之间的差距,区分意图和能力之间的差别,不可将其战略意图混同为能力或政策效果,以免影响对自身的地区安全环境的判断。

美国在印太地区的存在非常广泛且影响深远。美国与中国周边国家的关系有其历史渊源,依然在一定程度上受制于冷战时期形成的地区安全结构。这种安全结构是以历史经验、制度认同、利益判断为基础的。中美之间的合作和共同利益非常广泛,两国间的战略竞争属于和平竞争。在这种竞争中,经济发展、社会治理、价值观念、生活方式等方面的竞争更加重要。客观、全面地认识美国的“印太战略”有助于中国更清醒地认识自身所处的地区安全环境,塑造有利于自身和平发展的国际环境。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

February 15 , 2018

Vol. 32 , No. 1

A Note from the Editor-in-Chief

American Studies with A People's View of History *Wu Baiyi* (9)

FOCAL TOPIC

An Assessment of the Trump Administration in the First

Year *Diao Daming* (11)

The Trump administration in its first year amid controversies brought many changes to the United States and the world. In historical context , though , the Trump administration in the first year was not entirely negative in its performance in government's internal relations , in its relations with the GOP establishment , and in its relationship with public opinion. It differed from normal U.S. presidential politics , which reflects uncertainty within the Trump administration , its dominance within the GOP party , and its maintaining stable minority political support. Representing minorities and aggravating polarization of the Trump administration characteristically highlight the core issue of current American politics , which is that the realigning of American politics cannot effectively respond to the changing public opinion , especially in the age of social media. The trends and problems that the Trump administration has shown are bound to continue in 2018. The possible shift in majority control in both chambers of the U.S. Congress in the upcoming midterm elections could accelerate the reshaping and limiting of the Trump administration.

The U.S. Indo-Pacific Strategy under the Obama Presidency:

An Exploration Based on America's Grand

Strategy *Qiu Chaobing* (37)

The U.S. Indo-Pacific policy is an integral part of America's grand strategy that is essentially comprehensive and global. The U.S. under the Obama presidency did not clearly state its Indo-Pacific strategy , but as economic , political , strategic , and cultural interactions among nations within the Indo-Pacific region increase and as the transformation of security in this region

accelerates , the Indian and the Pacific Oceans are increasingly becoming a single integrated geostrategic and geoeconomic unit. Thus the U.S. strategic perspective has been transformed from the Asia-Pacific into the Indo-Pacific , and the Indo-Pacific as an idea has been incorporated into America ’ s strategic thinking and implementation. This article argues that a proper understanding of the U.S. Indo-Pacific policy requires an examination through the lens of its grand strategy , paying more attention to its multiple goals and to exploring its detailed strategic actions.

The Indo-Pacific Strategy under the Trump

Administration *Xu Jinjin* (70)

The Trump administration released its first National Security Strategy in 2017 which elaborates on the “Indo-Pacific Strategy”. It bases that vision on the principles of reciprocity , of rule of law , and of freedom of navigation , with economic security at its heart. In terms of regional security , President Trump rejects nuclear blackmail and terrorism , and defines China as a “strategic competitor”. Backed by a U.S.-Japan alliance , U.S.-India ties and the Quad , the Indo-Pacific Strategy is designed to maintain a balance of power in the Indo-Pacific region. From a broader Indo-Pacific perspective , Trump seeks to use regional allies to contain an expanding China and offers an alternative to the Belt and Road Initiative. However , much work still needs to be done as he aims to alter Obama ’ s Asia-Pacific policy.

ARTICALS

The U.S.-ROK Alliance in Adjustment: History of Development ,

Strengthening Motivation , and Challenges *Bi Yingda* (83)

The U.S.-ROK Alliance has been steadily strengthened for the sake of Asia-Pacific strategy and international political relations on the Korean peninsula. However , many challenges can undermine this alliance , such as America ’ s contraction strategy and Korea ’ s political and social chaos. Externally , the change of the Sino-U.S. relationship and integrative development of Northeast Asia are significant factors for the alliance. It should still remain stable for a long time in view of the current regional situation. America will allow ROK some independent power while increasing its influence. So more security responsibilities must be assumed by ROK itself. In the long run , ROK will look to expanding its autonomy , which will certainly hurt the alliance. At present , multilateral cooperation has become the trend because of economic globalization in the East Asian region. There will be more chal-