

美国在印太地区的战略调整 及其地缘战略影响^{*}

韦宗友

【内容提要】 印太地区正在成为下一个世界地缘战略中心。这里聚集了中国、印度等正在崛起的新兴大国,是全球经济最具活力的地区;它扼守着霍尔木兹海峡、马六甲海峡等全球最繁忙的海上能源、商业咽喉及海上通道;同时还是中国、印度、日本、美国等大国争夺地区领导权的博弈场所。此外,这里还存在诸多复杂的、悬而未决的领土和领海争端。鉴于该地区在全球地缘战略中日益增长的重要性,奥巴马政府的“亚洲再平衡”战略将印太地区作为一个战略整体,在此基础上对其亚洲战略进行重新调整和布局,加强与印度、澳大利亚等印太地区枢纽国家的政治、军事关系,拓展在印太枢纽地区的军事存在,以此塑造该地区的未来秩序、确保美国的国家利益和地区领导权。尽管这一战略调整还处于初期,未来发展还具有不确定性,但从其业已采取的举措来看,至少在短期内会对中国的周边战略环境产生消极影响。因此,中国必须高度重视,主动出击,采取应对之策,以塑造、维护一个有利于中国继续和平发展的印太地区环境。

【关键词】 印太地区;亚洲再平衡;地缘战略;中国周边战略;美国对外政策

【作者简介】 韦宗友,1970年生,上海外国语大学国际关系与外交事务研究院副院长、教授。(上海 邮编:200083)

【中图分类号】 D815 E81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2013)10-0140-16

^{*} 本文写作得到2010年“上海市浦江人才计划”及“政治学-上海高校一流学科(项目编号:2013GXYLXKZZXGG)”的资助。感谢《世界经济与政治》杂志的匿名评审专家提出的修改意见和建议,文中错漏由笔者负责。

随着中国和印度在亚洲的同时崛起以及全球经济及地缘政治重心由大西洋向印太地区(Indo-Pacific region)的历史性转移,印太地区作为一个整体正在受到美国、澳大利亚等国政府和战略界日益增长的关注。奥巴马政府的“重返亚洲”或“亚洲再平衡”战略以及澳大利亚政府的最新防务和国家安全白皮书都体现了对这一战略区域的高度重视,也在一定程度上预示着这一战略区域的未来地缘战略走向。国内外学界对美国重返亚洲已经进行了较为广泛的分析和研究,但既有研究多集中于西太平洋地区或美印、美澳关系,很少有学者将印太地区作为一个战略整体来进行分析和考察。鉴于印度及印度洋地区在美国重返亚洲战略中的重要性以及此次战略调整已经展现的印太整体战略特性,本文将以印太地区为考察重点,探讨美国在亚洲地缘战略变局下的战略调整布局和地缘战略影响。

一 印太概念的提出

从宽泛的意义上讲,印太地区涵盖印度洋和太平洋两大洋以及它们所毗邻的沿海国家。不过,当前美国等国政府和战略界谈论的印太概念主要是指从西太平洋到西印度洋的广阔海域及其沿海国家,或者确切地说,是从东经 140° 到东经 60° 、南接南印度洋、北抵沿海国家的广阔区域。^①这一地理区域是当前全球经济最为活跃的地区,既有中国、印度这两大正在崛起的经济巨人,也包括日本、韩国和澳大利亚等发达经济体。它也是全球最主要的商业和能源通道,特别是霍尔木兹海峡和马六甲海峡更是连接西太平洋和印度洋的能源、商业咽喉(chokepoints)和海上生命线。

根据一些学者的研究,早在20世纪六七十年代,澳大利亚学者就从国际安全及战略角度提出了印太概念,认为维持印度洋和太平洋之间的(战略)平衡将有助于确保澳大利亚的国家安全。但长期以来,这一概念一直没有得到学界和决策圈太多的关注。^②直到2010年以后,随着美国高调宣布重返亚洲和推行亚洲再平衡战略,这一概念才重新获得美国、澳大利亚政界和学界的重视。2010年1月,美国著名智库新美国安全研究中心发布一份题为《公域竞争:多极世界美国权力的未来》的研究报告,指出

^① Dan McDaniel, *India, China and the United States in the Indo-Pacific Region: Coalition, Co-existence or Clash?* October 2012, p. 2, http://www.defence.gov.au/adc/docs/Publications2012/09_US_China_India_in_the_Indo-Pacific_Region_Coalition_Co-existence_or_Clash_McDaniel%202_.pdf. 登录时间:2013年4月25日。

^② Melissa Conley Tyler and Samantha Shearman, "Australia Re-Discovering the Indo-Pacific," New Delhi: Indian Council of World Affairs, May 5, 2012, <http://www.aiaa.asn.au/search/indo-pacific/%252F?ordering=newest&searchphrase=all>. 登录时间:2013年5月19日。

长期以来美国战略界对印度洋的重要性重视不够。鉴于印度洋日益增长的商业、能源和战略重要性以及中印两国在印度洋业已展开的战略竞争,美国应该加强与印度、日本等国的战略合作,限制中国的海上军事扩张,同时避免与中国发生海上冲突,确保印度洋的海上安全。^① 2010年10月,美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary R. Clinton)在夏威夷发表关于美国的亚洲政策演说时,首次提到印太概念,指出“鉴于印太盆地对于全球贸易和商业的重要性”,美国将按照“政治上可持续、操作灵活以及地域分散”三项原则重新调整在印太地区的军事部署,加强与澳大利亚、新加坡、菲律宾、泰国及印度的海上军事合作。^② 2011年11月,希拉里在《美国的太平洋世纪》一文里再次提到印太地区对于美国的战略重要性。她指出,从印度次大陆到美国西海岸的横跨太平洋和印度洋的广阔地区正在被航运和战略日益紧密地联系在一起。这一区域占据世界人口的一半,是全球经济的关键引擎,也是美国关键盟国和重要新兴大国中国、印度等国的聚集地。为维护该地区的和平与稳定以及确保美国在该区域的战略利益,美国将调整在印度洋和太平洋区域的军力部署,将这两洋区域整合为一个统一的可操作的概念系统,进一步发展与澳大利亚的军事同盟关系,将其由太平洋伙伴关系提升为印太伙伴关系。^③ 国务院负责东亚事务助理国务卿科特·坎贝尔(Kurt Campbell)也指出,如何在操作层面将印度洋和太平洋联系起来,是美国战略思维面临的“下一个挑战”。^④ 在同一年,美国和澳大利亚的多个著名智库单独或联合出版了数份关于印太地区海洋安全的研究报告,分析了印太地区在全球地缘战略中的地位、未来面临的主要安全挑战以及美国或澳大利亚政府的战略应对。^⑤ 2013年3-4月份,美军太平洋司令部司令、海军上将塞缪尔·洛克利尔(Samuel J. Locklear)分别在美国国会两院作听证,详细论证了“印度-亚洲-太平洋”区域在美国全球战略中日益增长的重要性、面临

① Robert D. Kaplan, “Power Plays in the Indian Ocean: The Maritime Commons in the 21st Century,” in Abraham M. Denmark and James Mulvenon, eds., *Contested Commons: The Future of American Power in a Multipolar World*, Washington, D. C.: Center for a New American Security, January 2010, pp. 180-191.

② Hillary R. Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Honolulu, HI, October 28, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>. 登录时间:2011年10月12日。

③ Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, pp. 57, 59, 62-63.

④ Kurt Campbell, “Campbell Joins Bloomfield at Stimson’s Chairman’s Forum,” January 20, 2012, available as a video at <http://www.stimson.org/spotlight/asst-secretary-for-east-asian-affairs-kurt-campbell-speaks-at-stimsons-chairmans-forum/>. 登录时间:2012年10月13日。

⑤ Lisa Curtis, et al., *Shared Goals, Converging Interests: A Plan for US-Australia-India Cooperation in the Indo-Pacific*, Washington, D. C.: Heritage Foundation, 2011; Rory Medcalf and Raoul Heinrichs, *Crisis and Confidence: Major Powers and Maritime Security in Indo-Pacific Asia*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, June 2011; Thomas G. Mahnken, ed., *Indo-Pacific Maritimes Security in the 21st Century: Proceedings of an International Conference*, Sydney: The Royal Australian Navy Heritage Center, February 21-22, 2011.

的安全挑战以及奥巴马政府亚洲再平衡战略已经和行将采取的战略步骤。^① 2013年5月,美国国防部在夏威夷的研究机构“亚太安全研究中心(APCSS)”召开了题为“印太地区海上合作:中国、印度和美国视角”的学术研讨会,邀请了来自中国、印度和美国三方共计39名代表与会,全面探讨印太地区面临的地缘政治挑战、跨国安全问题以及多边合作。这是美国国防部首次召开的涉及整个印太地区海上合作的“1.5轨道”三边会议,体现了美国政府特别是国防部对这一战略区域的高度重视。^② 2013年6月,美国海军分析中心发布一份总结报告,对其为期18个月的关于印太海洋安全项目进行了全面总结,指出鉴于亚洲地区经济、贸易以及某种程度的政治整合,美国与印度战略关系的发展,美国、印度和中国在印太地区的地缘战略竞争,有理由相信印太沿海区域正在成为一个统一的战略区域。报告提出,尽管印度洋和西太平洋沿海地区面临的海洋安全挑战不尽相同,美国当前的亚洲战略重心也依然根植于亚太地区而非印太地区,但在未来10-15年里,美国的战略方向将逐渐转向印太地区。^③ 同样值得注意的是,澳大利亚政府在2012年及2013年发布的三份关于澳大利亚国家安全及国防的白皮书中,都将印太作为一个战略概念提出。在2013年的国防白皮书中,更是首次将确保印太地区的和平与稳定确定为澳大利亚的四大战略利益之一,并特别提出要确保这一区域的海上通道安全,维护澳大利亚的国家繁荣。^④

二 印太概念提出的战略背景

从上面的梳理中可以看出,美国提出印太概念,旨在统筹印度洋和太平洋两大战

① 需要指出的是,洛克利尔所指的“印度-亚洲-太平洋”区域与本文宽泛意义上所指的“印太”区域是一致的,都包括了太平洋和印度洋地区,比狭隘意义上的“印太”区域涵盖的地理范围大。参见 House Armed Services Committee, “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, pp. 1-39; Senate Armed Services Committee, “Statement of Admiral Samuel J. Locklear, U. S. Navy Commander, U. S. Pacific Command, before the Senate Armed Services Committee on U. S. Pacific Command Posture,” Washington, D. C., April 9, 2013, pp. 1-39.

② 感谢会议成员之一、美国兰德公司中国外交政策研究员哈罗德·斯科特(Harold Scott)向笔者提供的信息。参见“Maritime Cooperation in the Indo-Pacific Region,” Hawaii: The Asia-Pacific Center for Security Studies, May 21-23, 2013, <http://www.apcss.org/maritime-cooperation-in-the-indo-pacific-region/>, 登录时间:2013年7月16日。

③ Michael A. McDevitt, *The Long Littoral Project: A Maritime Respective on Indo-Pacific Security, Summary Report*, VA: Center for Naval Analysis, June 2013, pp. 1-13.

④ Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, *Australia in the Asian Century White Paper*, October 2012, pp. 74, 232; Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*, January 2013, pp. 17, 30; Australian Government, Department of Defense, *Defense White Paper 2013*, May 2013, pp. 25-26.

略空间,确保美国在该地区的整体国家利益,应对潜在的风险和挑战,它是对传统的亚太概念的战略延伸。相对于以西太平洋区域为重心的亚太概念,印太概念涵盖的地理范围更为宽泛,不仅包括西太平洋区域的沿海国家和重要海上交通线,还包括印度洋区域的重要海上交通线及沿海地区。从“亚太”变为“印太”,在某种意义上意味着美国亚洲战略重心的南移和西移,即由传统的西太平洋区域(其中东北亚是最主要的关注点)向印太地区、特别是沿海地区转移。美国亚洲战略在 21 世纪第二个十年出现的这一转移趋势,是与印太地区发生的一系列地缘战略变化密不可分的。

第一,中国和印度的同时崛起与国际权力的东移。中印两国在经济上的同时崛起是 21 世纪以来亚洲乃至全球经济中最为突出的亮点,也是具有重大地缘政治意义的历史事件。^① 据统计,1980-2008 年间,中国年均国内生产总值(GDP)增长 9%,印度也高达 6%。在 30 年的时间里,中国成功让 6.5 亿人脱贫,成为世界第二经济大国、世界最大的商品出口国和工业生产国、最大的外汇储备国和债权国。中国还逐渐成为地区和全球经济增长的主要发动机,成为环太平洋地区大多数主要经济体的最大贸易伙伴,经济影响力不仅在东亚地区首屈一指,而且经济触角广泛延伸到非洲、拉丁美洲等发展中国家和地区,在这些地区的经济影响力已经或正在超过传统的西方国家。印度自 1990 年实行经济改革以来,也保持了快速的经济增长,特别是电脑软件业发展突飞猛进,成为世界软件业的外包中心和“世界办公室”,成就了 3.5 亿的中产阶级。^② 据国际货币基金组织发布的最新《世界经济展望》,中国在 2013 年和 2014 年的经济增长仍将高达 7.8% 和 7.7%,印度为 5.6% 和 5.7%。而同期美国的经济增长只有 1.7% 和 2.7%,欧元区的经济则几乎停滞,为 -0.6% 和 0.9%。^③ 卡内基国际和平基金会在一份报告里指出,世界经济均势正在迅速发生转移,这一趋势因全球经济衰退而进一步加速。中国将在一代人时间内超过美国成为世界最大经济体,而印度也将在 21 世纪中叶加入世界领导行列。到 2050 年,中国、美国和印度将成为世界经济的三驾马车,它们的 GDP 总额将是二十国集团其余国家 GDP 总额的 70% 以上,其中中国和印度两国 GDP 将净增长 60 万亿美元,约等于当前世界经济的总量。具体来说,中国的经济总量在 2009-2050 年间将平均增长 5.6%,从 2009 年的 3.3 万亿美元增长

^① Ashley J. Tellis and Sean Mirski, eds., *Crux of Asia: China, India, and the Emerging Global Order*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2013, p. 3.

^② Charles Wolf, et al., *China and India, 2025: A Comparative Assessment*, Santa Monica: RAND Corporation, 2011, pp. 37-54.

^③ *World Economic Outlook Update: Growing Pains*, Washington, D. C.: International Monetary Found, July 9, 2013, p. 2, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/>. 登录时间:2013 年 8 月 13 日。

到2050年的约46.3万亿美元,届时将超过美国GDP总量的20%以上。印度此间的经济增长同样令人瞩目,将达到5.9%,到2050年达15.4万亿美元,成为仅次于美国的世界第三大经济体。^①普华永道国际会计事务所2013年发布的一份研究报告对中印等新兴经济体的经济预测更为乐观,认为如果按照购买力平价计算,中国经济总量将在2017年超过美国,成为世界最大经济体;如果按照市场汇率计算,中国也将在2027年超过美国,成为世界第一大经济体。^②中印经济的同时崛起为国际权力由西向东、由北向南的历史性转移提供了决定性的推力,也为“亚洲世纪”或“印太时代”的到来做好了物质准备。

第二,中印两国战略空间向印太地区的拓展及战略竞争。直到冷战结束初期,中印两国的战略关注点主要集中于各自所处的地理区域东亚和南亚,除了边界和巴基斯坦问题外,很少有战略交集。但随着中印经济在冷战后特别是新世纪的同时崛起,两国的经济和战略利益空间大大拓展,开始向原先对方的地缘战略空间延伸。这集中体现在中国经济和战略利益向印度洋的延伸以及印度的战略利益向西太平洋“东进”。中国经济的高速增长导致其对海外能源的依赖日益增加。1993年,中国开始成为石油净进口国,并有望在2013年10月取代美国成为全球第一大石油进口国,并在此后维持这一状况。^③在中国的石油进口中,绝大部分来自中东和北非地区,并主要依靠从印度洋到西太平洋的海上通道。同样,中国从澳大利亚进口的矿石资源,向东南亚及中东、非洲地区出口的商品也仰仗从南海、经马六甲海峡到印度洋海域的海上交通线。可以说,从西太平洋到印度洋的印太海上交通线控制着中国的经济与能源命脉,关乎中国的经济发展与国运兴衰,中国在这一区域拥有重大的经济与战略利益。21世纪以来,部分出于维护中国海上能源和商业通道安全及海洋利益的考虑,中国加速推进海军现代化建设,海军的使命也由“近海防御”延伸为“远海防卫”,积极维护国家的海洋权益,为经济发展和能源通道安全保驾护航。中国多次派遣海军舰队对这一区域的沿海国家进行友好访问,派遣舰艇远赴亚丁湾等国际水域打击海盗,为这一水域的国际护航提供帮助。此外,中国还大力发展与印太沿海国家的友好关系,积极参与巴基斯坦、斯里兰卡、孟加拉国以及缅甸等国的沿海港口建设,为中国的远洋运输船只

^① Uri Dadush and Bennett Stancil, *The World Order in 2050*, VA: Carnegie Endowment for International Peace, April 2010, pp.9-10.

^② John Hawksworth and Danny Chan, *World in 2050: The BRICs and Beyond: Prospects, Challenges and Opportunities*, PricewaterhouseCoopers LLP, January 2013, pp.6-7.

^③ U.S. Energy Information Administration, "China Poised to Become the World's Largest Net Oil Importer Later This Year," August 9, 2013, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=12471>. 登录时间:2013年8月16日。

提供停泊、加油、维修等服务便利。

在中国经济与战略利益向印度洋延伸的同时,印度也开始启动其“东向政策”,将目光瞄准了西太平洋区域。印度的“东向政策”在实施之初更多的是配合国内的经济改革,加强与经济相对发达的东南亚国家之间的经济联系,但随着印度经济在 21 世纪的快速崛起,印度的“东向政策”开始有着更多的战略考虑。印度不仅将拓展与东盟、东亚国家的政治、经济与安全联系视为提升印度大国地位的象征,还把它当做平衡中国在印度洋影响力的“钳制”手段。^① 在此考量下,印度不仅加入东盟地区论坛、东盟与印度峰会(“10+1”)和东亚峰会,与东盟缔结自由贸易协定,还注意加强与日本、澳大利亚、新加坡、越南等国的政治与安全关系,甚至还不顾中国反对参与越南等国在南海争议地区的油气开发。不仅如此,印度还频繁参加美国在太平洋地区举行的双边和多边联合军事演习,对奥巴马政府的亚洲再平衡战略表示欢迎。

中印两国战略空间在印太地区的“交叉”延伸,导致两国在该地区存在某种程度的战略竞争。印度一向视印度洋为自己的海上“势力范围”,对中国海军进入印度洋以及中国参与建设印度洋沿海国家的交通港口满腹狐疑,心存芥蒂,认为中国在构筑包围印度的“珍珠链”。^② 加上中国与巴基斯坦的“全天候战略合作伙伴关系”以及中印两国的领土划界争端,印度对中国一直保持警惕,自 20 世纪末以来视中国为主要安全威胁。然而,印度将印度洋视为自己的海上“势力范围”,排斥中国在该地区合法的经济与安全利益,积极发展与日本、美国、越南等国的防务关系,甚至插手南海争议地区的油气开发,也引发了中国的猜忌和不满。中国外交部曾警告印度石油公司,在参与越南在南海争议海域的油气开发上要三思而后行。^③ 对此,一些印度学者强硬宣称,既然中国将势力“染指”到印度洋并构筑针对印度的包围圈,中国也应该习惯印度在南海及西太平洋的存在与活动。^④ 中印两国在印太地区存在心照不宣的战略竞争。

中印两国战略利益向印太地区的同时延伸及战略竞争,使得原先彼此分割的东亚和南亚地理区域逐渐成为一个互动频繁、联系紧密并具有高度竞争性的地缘战略空间。

① 孙现朴:《印度崛起视角下的“东向政策”:意图与实践》,载《南亚研究》,2012年第2期,第66-83页。

② Harsh V. Pant, “China’s Naval Expansion in the Indian Ocean and India-China Rivalry,” *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, Issue 17, May 2010, http://www.japanfocus.org/-Harsh_V_-Pant/3353. 登录时间:2013年6月21日。

③ “China Warns India against Oil Exploration in South China Sea,” *The Economic Times*, March 5, 2012, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2012-03-25/news/31236706_1_oil-exploration-bilateral-issue-south-china-sea. 登录时间:2013年8月15日。

④ Harsh V. Pant, “The South China Sea: A New Area in Chinese-Indian Rivalry,” *YaleGlobal Online*, August 2, 2012, <http://yaleglobal.yale.edu/content/south-china-sea-new-arena-sino-indian-rivalry>. 登录时间:2013年5月11日。

第三,美印关系在新世纪的迅速发展。新世纪以来,美国与印度关系的迅速发展是印太概念提出的另一个重要背景。冷战时期,同为民主国家的美国与印度关系十分冷淡,甚至充满敌对。冷战结束后,印度的民主价值被美国“重新发现”,两国关系逐渐缓和,但由于印度在1998年进行了核试验,给刚刚活络的两国关系又泼上了一瓢冷水。小布什上台后,出于反恐需要及应对中国在东亚影响力日益上升的双重战略考虑,开始高度重视与印度的关系,支持印度的大国抱负,并致力于将印度提升为美国的全球战略伙伴。2005年,美印两国签署了《美印防务关系新框架》,宣布成立“战略伙伴关系”。2006年,小布什更是不顾美国国内法律禁令,与没有签署《核不扩散条约》的印度签订了民用核项目协定,此举被视为美国支持印度大国地位的重要象征。^① 奥巴马上台后,特别是在宣布重返亚洲和进行亚洲战略再平衡后,美印关系进一步升温。不仅美印两国高官互访不断,而且防务合作、军方联系及联合军事演习不断深化。从总统到国务卿和国防部长,纷纷利用不同场合宣扬美印关系的重要性,鼓励印度在亚洲发挥更大的作用。2010年11月,奥巴马在印度议会发表演说时宣称,“由共同利益和共享价值连接起来的美印关系将成为21世纪的决定性伙伴关系”。^② 2011年5月,国务卿希拉里·克林顿在访问印度时表示:“印度横跨从印度洋到太平洋的广阔水域,应与美国共同管理这些海上通道。美印双方应共同致力塑造这一地区的未来。”^③ 2012年1月,美国国防部发布的新国防战略指南强调,美国的经济与安全利益与从西太平洋和东亚到印度洋和南亚的弧形地带的局势发展密不可分。美国将致力于加强与印度的长期战略伙伴关系,提升其作为地区经济之锚及更广阔的印度洋区域安全提供者的能力。^④ 美印关系在新世纪的突飞猛进,为印太概念的提出和实施提供了坚实的战略基础。

第四,美国希望借力印度、澳大利亚等印太枢纽国家制衡中国。传统上,美国的亚洲战略视野主要关注西太平洋地区(其中最主要是东北亚地区),并不包括南亚地区。^⑤ 然而,随着中国经济影响力在东南亚的快速上升、中国军事力量特别是海军力

① Annpurna Nautiyal, “Current Trends in India-U. S. Relations: Hope for a Secure Future,” *Strategic Insights*, Vol. 5, No. 4, 2006, pp. 1-13.

② The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India,” November 8, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india>. 登录时间:2011年10月10日。

③ Uttara Choudhury, “Panetta’s India Trip to Focus on Asia Pivot, Afghan Pullout,” May 31, 2012, <http://www.firstpost.com/world/panettas-india-trip-to-focus-on-aisa-pivot-afghan-pullout-326718>, 登录时间:2013年8月23日,转引自张力:《美国重返亚太战略与印度的角色选择》,载《南亚研究季刊》,2012年第2期,第2页。

④ U. S. Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, Washington, D. C., p. 2.

⑤ 吴心伯:《论奥巴马政府的亚太战略》,载《国际问题研究》,2012年第2期,第71页。

量的加速发展、中国影响力向印度洋地区的渗透以及东海和南海岛屿及海洋权益争端的加剧,美国越来越担心一个“咄咄逼人”的中国可能会挑战美国二战后在该地区建立的政治与安全秩序,甚至要取而代之。^① 美国的担忧又因金融危机导致的经济增长乏力和军事预算大幅缩水而加剧。让美国更感焦虑的是,其东亚安全柱石日本因经济长期停滞、领导人更替频繁及美日冲绳军事基地搬迁矛盾而正在丧失其传统的安全之锚的功能。在此背景下,处于印太枢纽地带的印度和澳大利亚的战略价值获得高度重视,并被寄予厚望。印度在 21 世纪的快速崛起、其“东向政策”和大国抱负、对中国在印度洋地区影响力加强的不满以及它居于印度次大陆、扼守印度洋海上通道的战略位置,成了美国眼中重要的战略资产。同时,澳大利亚横跨印度洋和太平洋两洋的有利地理位置、美澳两国紧密的政治与安全关系以及澳大利亚北部及西部诸多优良的军港和军事基地,也是美国可以凭借的战略资产。通过将亚洲的战略视野由传统的西太平洋区域(特别是东北亚地区)拓展到印度洋区域,将印度洋和太平洋整合为一个战略空间,美国就可以借助崛起的印度和中等强国澳大利亚来制衡日益上升的中国。而且,将印度纳入战略视野,还可以弥补美国亚洲传统双边联盟体系的不足,形成双边联盟体系与伙伴关系互为补充的联盟与伙伴关系网络。

除了上述地缘战略因素及战略考虑外,印太地区海上交通线日益增长的重要性及面临的安全挑战,也是美国统筹印度洋和太平洋两洋、提出印太概念的原因之一。受益于亚洲经济的整体崛起,从波斯湾经霍尔木兹海峡到印度洋、再经马六甲海峡直至西太平洋的海上通道已经成为全球最重要的海上能源通道。在全球主要海上交通咽喉中,印太地区的霍尔木兹海峡和马六甲海峡地位十分突出。据统计,2010 年全球原油出口的 1/3 通过霍尔木兹海峡,马六甲海峡则紧随其后,从这两个海峡运输的石油量超过全球石油出口的一半。^② 据美国能源信息署统计,2012 年,在全球十大石油消费国中,有六个是印太沿海国家,其中中国、日本和印度分别位居第二至第四位。在全球十大石油进口国中,印太沿海国家占据五席,其中中国、日本和印度分别是第二至第四大石油进口国。^③ 但另一方面,由于中东地区的局势动荡、东非地区的治理不善与国家失败以及南海的海洋划界和岛屿争端,使得这一全球最重要的海上通道面临多重

^① Joshua Kurlantzick, *China's Charm Offensive: How China's Soft-Power Is Transforming the World*, New Haven: Yale University Press, 2008; Alastair Iain Johnston, "How New and Assertive Is China's New Assertiveness?" *International Security*, Vol. 37, No. 4, 2013, pp. 7-48.

^② Charles Emmerson and Paul Stevens, *Maritime Choke Points and the Global Energy System: Charting a Way Forward*, Chatham House Briefing Paper, London, January 2012, p. 4.

^③ U. S. Energy Information Administration, "Top World Oil Consumers/Importers, 2012," <http://www.eia.gov/countries/index.cfm?topL=con>. 登录时间:2013 年 8 月 20 日。

安全挑战。虽然这些安全挑战的类型、根源不尽相同,也不存在整齐划一的解决办法,但是从战略高度和长远角度未雨绸缪,制定符合地方化的应对方案,无疑是审慎和明智之举。^①正如美军太平洋司令部司令塞缪尔·洛克利尔在2013年3-4月的国会听证会上所言:这一区域“面临多重安全挑战”,如果处理不善,都将可能对美国的国家利益和地区安全带来极其不利的影响,美国必须高度重视这一战略区域。^②

三 美国在印太地区的战略调整与布局

早在21世纪之初,美国就已认识到印太地区的战略重要性,并试图将其全球战略重心向这一地区转移。小布什上台伊始,把中国视为美国在该地区的战略竞争对手,高度重视发展与印度的关系,支持印度的大国抱负,将印度看做制衡中国在东亚地区影响力的战略牵制力量。2007年,美国发布一份新的全球海洋战略报告,调整了其全球海洋战略部署,将美国的海军部署重点由传统的大西洋和太平洋地区转移到太平洋和印度洋地区。^③2011年奥巴马政府高调宣布的重返亚洲和亚洲再平衡战略,则更为明确地将美国的战略重心锁定在印太地区。这一战略调整与重新布局大致包含了如下几方面重点内容。

第一,对印太地区美国军事基地及军力部署进行局部调整。2009年上台伊始,面对国内和国际形势变化,奥巴马政府决定对美国的全球军力态势进行重新评估和调整。2010年6月,美国国防部长罗伯特·盖茨(Robert Gates)在新加坡举行的香格里拉军事对话会上首次提出了美国在亚太地区军力态势调整的三项基本原则,即“地域分散、操作灵活以及政治上可持续”。^④2012年年初,美国国防部发布国防战略新指南,进一步明确了美国的全球军事力量将向亚太地区再平衡,在亚洲地区则向南、向西平衡。在军事基地方面,美国将压缩在冲绳的军事基地规模和驻军人数,撤出约9000名海军陆战队员及家属,其中约5000名军事人员将转移到美国在太平洋的关岛军事

^① Michael A. McDevitt, *The Long Littoral Project: Summary Report*, Center for Naval Analysis, June 2013, pp. 63-66.

^② House Armed Services Committee, “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, pp. 4-39.

^③ Department of the Navy and United States Coast Guard, *A Cooperative Maritime Strategy for the 21st Century Seapower*, Washington, D. C., October 2007, pp. 1-20.

^④ Robert M. Gates, “Gates Urges Positive US-China Military Relations,” June 6, 2010, <http://newsiare-public.com/?p=18874>. 登录时间:2011年5月10日。

基地,并对关岛军事基地进行重新改造和扩建,使之成为美国在西太平洋地区的军事枢纽。^① 在印度洋区域,减少、压缩在中东等大陆地区和政局动荡不稳地区部署永久性军事基地,充分利用并加强在英属岛屿迪戈加西亚(Diego Garcia)的现有海上军事基地,使之成为美国在印度洋的军事枢纽。^② 通过关岛和迪戈加西亚两大海岛军事基地,美国不仅可以贯彻“地域分散、操作灵活和政治上可持续”的调整原则,实现减少在大陆永久性军事基地的目标,还可以更接近印太地区战略枢纽,更好地实现美国的战略目标。

在军力部署方面,美国宣布对其全球海军力量部署进行重新分配,将60%的海军力量由大西洋部署到太平洋区域,并使太平洋司令部战区(涵盖东北亚、东南亚、南亚和大洋洲次区域,覆盖了印太地区的绝大部分)拥有最先进的武器装备系统。将美军太平洋司令部下属的作战部队从中东内陆地区撤出,并将美国陆军第1军团和第25步兵师永久并入美军太平洋司令部,太平洋陆军司令提升为四星级上将。同时,将美国海军陆战队第3远征军重新纳入太平洋战区。在关岛军事基地,美国将部署最先进的F22隐形战机、全球鹰无人机、B2隐形战略轰炸机和核攻击潜艇,吸纳从日本冲绳军事基地转移而来的军事人员和家属,包括第3海军陆战队远征旅总部、第4海军陆战团以及第3海军陆战队远征军的航空、地面及支援单元。在迪戈加西亚军事基地,将加强军事基础设施建设和改造,使之能够停泊核动力潜艇并承担日常维护修理任务;同时使之成为美国潜艇供应舰埃默里·兰德号(USS Emory S. Land)的驻扎基地,承担美军在该地的潜艇维修和补给。美国另一艘潜艇供应舰弗兰克·凯布尔(USS Frank Cable)目前在关岛和迪戈加西亚军事基地轮流驻扎(美国仅有这两艘潜艇供应舰)。^③ 美国还将由日本冲绳撤出的部分美军海军陆战队员派驻澳大利亚北部的达尔文港轮流驻扎。2012年4月,首批200余名美国海军陆战队员抵达澳大利亚军港达尔文港,进行为期6个月的轮训,到2016年轮训人员总数将达到2500人,这是自二战结束以来美国首次向澳大利亚派驻地面武装人员,也是奥巴马政府将美国军力向印太地区调整的重要举措。^④ 美国还向新加坡派遣最先进的濒海战斗舰,加强美国对马六

^① Shirley A. Kan, "Guam: U. S. Defense Deployments," *Congressional Research Service Report*, April 11, 2013, pp. 1-25.

^② Andrew S. Erickson, Walter C. Ladwig III and Justin D. Mikolay, "Diego Garcia and the United States' Emerging Indian Ocean Strategy," *Asian Security*, Vol. 6, No. 3, 2010, pp. 214-237.

^③ Andrew S. Erickson, et al., "Diego Garcia and the United States' Emerging Indian Ocean Strategy," *Asian Security*, Vol. 6, No. 3, 2010, pp. 223-226.

^④ Bruce Vaughn, "Australian and the U. S. Rebalancing to Asia Strategy," *Congressional Research Service Report*, October 26, 2012, pp. 1-13.

甲海峡的航道控制。同时,美军太平洋司令部还通过联合军事演习、救灾、港口访问等多种形式,加强美军在印太地区的军事存在和前沿部署。^①

第二,加强并拓展在印太地区的联盟与伙伴关系网络。在联盟和伙伴关系方面,美国政府表示既要加强传统的盟友关系,也要拓展重要的战略伙伴关系,让美国在这一地区的联盟及伙伴关系迸发新活力,应对新挑战,履行新使命。不过,总的来看,大力发展与澳大利亚的军事同盟关系以及积极发展与印度的战略伙伴关系是美国此次联盟与伙伴关系调整的两个重要支点,也是配合其亚洲战略南移和西移的重要举措。2011年11月奥巴马访问澳大利亚时表示,“作为两大全球伙伴,我们将捍卫全球人类的安全与尊严”,“加强两军关系”,“为我们从太平洋到印度洋的盟国和伙伴提供联合军事训练的新机遇”。^②正是在访问期间,美澳签署了一项关于美国海军陆战队在澳大利亚北部军港轮训的协定。2012年8月,美国著名智库战略与国际研究中心在一份美国国防部委托的研究报告里指出,鉴于中国武器系统射程范围的不断扩大、东南亚及印度洋战略地位的日渐上升以及美国希望分散军力态势的努力,澳大利亚的地理位置、政治稳定和既有防务能力及基础设施将为美国提供战略纵深及其他重要的军事优势,主张大力发展与澳大利亚的军事合作关系。该报告建议,两国就联合使用澳大利亚北部的空军基地、特别是加强美国海军和澳大利亚皇家海军之间的协作问题进行协商讨论,同时就美国使用澳大利亚科克斯岛(Cocos Island)进行高空侦察活动进行磋商。报告还建议,澳大利亚全面参与美国的战区导弹防御体系,在新的防空驱逐舰上装备美国“标准-3”型导弹,与美国、日本开展三边战略对话;在关岛(或澳大利亚)实施美澳日三边军事演习,最大限度提升在战略运送、情报监视与侦察、反潜战等多个领域的协调配合能力。^③洛克利尔甚至指出,美澳联盟是维护印太地区和平与稳定的基石(linchpin),表示要大力加强与澳大利亚的军事关系,与澳大利亚军方紧密协作,促进地区安全。^④

^① House Armed Services Committee, “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, pp. 31-33.

^② The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>. 登录时间:2012年7月10日。

^③ Ernest Z. Bower, et al., *U. S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, August 2012, pp. 32-33.

^④ Senate Armed Services Committee, “Statement of Admiral Samuel J. Locklear, U. S. Navy Commander, U. S. Pacific Command, before the Senate Armed Services Committee on U. S. Pacific Command Posture,” Washington, D. C., April 9, 2013, p. 17.

借重印度正在崛起的经济、军事力量和扼守印度洋的有利地缘战略地位,强化与印度的战略伙伴关系,以此平衡中国的影响并塑造有利于美国的亚洲权力平衡,是奥巴马政府在印太地区进行战略调整的另一重要支点。2010年11月,奥巴马访问印度时表示,“美国不只是欢迎印度作为一个崛起的全球性大国,而是热烈支持,并努力使之成为现实”。^①2012年6月美国国防部长莱昂·帕内塔(Leon Panetta)访问印度时表示,当美国从西太平洋到印度洋地区拓展其军事伙伴和军事存在时,与印度的防务合作是这一战略的基石,要大力加强美印之间的军事与防务合作和在维护地区安全与稳定方面的伙伴关系。^②在军事合作方面,美国频繁与印度举行各种类型的军事演习和军事人员的交流活动,每年的演习和交流次数达到50多起,印度已经成为与美国举行联合军事演习最为频繁的国家。不仅如此,美印之间的武器贸易也发展迅速,由冷战时期的几乎为零跃升到80多亿美元,美国还希望进一步加大对印度的武器出口力度。美印在反恐、情报共享等方面也进行了卓有成效的合作。^③

此外,美国还调整、加强了与日本、韩国及菲律宾、泰国的传统军事同盟关系,并拓展与新加坡的伙伴关系,向新加坡军港派驻了先进的濒海战斗舰,提升美国海军在马六甲海峡的军事存在,控制连接印度洋和太平洋的交通咽喉。

第三,提升印太地区盟国及伙伴国的军事能力和军事协作能力。奥巴马的印太战略需要解决的一个基本战略困境是,如何在美国军事预算大幅削减的背景下履行其印太地区新使命。2012年1月公布的新国防战略指南提供的基本思路是,在尽量保证印太地区军事预算不受削弱的同时,通过加强盟国及伙伴国自身的军事实力和协同作战能力,来弥补美国军事预算的不足,确保美国在该地区的战略优势。美国通过放松对印度等国的出口管制和技术限制,通过出售或联合生产武器装备,加强盟国及关键伙伴国的军事装备能力。同时,通过双边和多边联合军事演习、军方培训和交流、武器系统的兼容化以及军事情报的共享和收集,提升美国与盟国及伙伴国之间的协同作战能力。

第四,在印太地区构建小多边准联盟体系。自冷战以来,美国在东亚地区的安全

^① The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India,” November 8, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india>. 登录时间:2012年10月10日。

^② Department of Defense, “Remarks by Secretary Panetta at the Institute for Defense Studies and Analysis in New Delhi, India,” June 6, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5054>. 登录时间:2013年7月25日。

^③ K. Alan Kronstadt and Sonia Pinto, “India-U. S. Security Relations: Current Engagement,” *Congressional Research Service Report*, November 13, 2012, pp. 1–32; S. Amer Latif, et al., *U. S. -India Defense Trade: Opportunities for Deepening the Partnership*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, June 2012, pp. 1–55.

体系是以美国为核心的双边军事联盟,即美国战略学者津津乐道的“轴辐体系”,其中美日同盟被视为美国在东亚的安全之锚。这与欧洲以北约为核心的多边军事联盟体系形成鲜明对照。然而,随着中印在亚洲的崛起和日本的相对衰落而导致的亚洲权力格局的变化及其可能对美国在该地区影响力的消极影响,美国逐渐对其传统的联盟体系进行调整,试图在加强传统的双边联盟体系外,构建一种非正式的小多边军事合作体系。这一军事合作体系依然以美国为核心,但既不是传统的双边同盟,也不是像北约那样成员众多的多边联盟,而是成员国在三五个之间的、非正式的军事合作机制。其成员国既包括美国的传统盟国,也包括其新近的战略伙伴。成员国之间经常举行联合军事演习特别是海上军事演习,旨在提升实战能力和协同作战能力,并注意加强军方之间的交流、会晤和情报信息等方面的合作与共享。这一小多边军事合作体系在21世纪前十年的中后期开始逐渐显露,在奥巴马政府宣布亚洲再平衡后呈加速趋势。目前,印太地区主要的小多边军事合作机制包括美印澳三边合作、美印日三边合作、美日澳三边合作以及美日韩三边协调。美国希望通过构建多层次的小多边军事合作机制,能更为灵活地应对从印度洋到太平洋不同区域之间的安全威胁与挑战;加强美国与盟国及伙伴国之间、盟国之间或盟国与伙伴国之间的军事合作与协调,提升其防务能力和集体应对威胁能力;拓展美国在印太地区的军事存在和政治影响。当然,毋庸置疑,它也有防范和制衡中国的一面。^①

四 美国战略调整对印太地区战略环境的影响

尽管美国在印太地区的战略调整才刚刚起步,也远未形成一个清晰、明确的印太战略,甚至其未来发展还面临一定的不确定性,但从其目前业已做出的调整、布局和走向来看,至少在短期内,这一战略调整与布局对印太地区地缘战略环境的影响弊大于利,消极多于积极,需要高度重视与警惕。

第一,将会增加中国的不安全感和中美之间的战略猜忌。无论是从此次美国战略调整涵盖的地理范围,还是从其采取的主要战略举措来看,中国都有理由感到忧虑和不安。印太地区不仅包括了中国经济最为发达的沿海地区,还覆盖了中国的能源、资源和商业海上交通线。一旦这些地区和海上交通线受到威胁,那么将对中国的经济发

^① Emma Chanlett-Avery and Bruce Vaughn, "Emerging Trends in the Security Architecture in Asia: Bilateral and Multilateral Ties among the United States, Japan, Australia, and India," *Congressional Research Service Report*, January 7, 2008, pp. 1-17; Ernest Z. Bower, et al., *U. S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, August 2012, pp. 17-20.

展造成严重威胁和沉重打击,甚至会中断中国的崛起进程。从其举措来看,调整全球及亚洲武装力量部署,强化关岛、迪戈加西亚两大军事基地的作用,提升在印太地区的军事装备水平与增加联合军事演习的规模和频次,构筑从西太平洋到印度洋的联盟与伙伴关系网络,提升印度的地区和全球大国地位、鼓励其“东向政策”,深化与澳大利亚的军事联盟关系,这些都具有明显制衡中国和对中国进行战略包围的意图。或许美国认为,这是应对中国崛起及近年来中国“强硬外交”的未雨绸缪之举,是防御性的,但不管其理由是否成立,产生的直接后果之一却是恶化了中国的周边安全环境,增加了中国的不安全感和对美国战略意图的猜忌,不利于构建中美之间的战略互信。

第二,刺激地区军备竞赛特别是海军军备竞赛。近年来,亚洲地区军事增长令人瞩目。据美国战略与国际研究中心2012年10月发布的《亚洲国防开支2000-2011》报告,2000-2011年,亚洲国家的军费开支总体增加了1倍,其中中国、印度、日本、韩国和中国台湾是五个军费开支最多的国家和地区,中、印、日、韩四国军费开支分别增长了13.4%、3.6%、3.5%和4.8%。2005-2011年间,中、印、日三国的军费增长更为迅速,分别为14.5%、4.8%和6.0%。报告预测,到2012年年底,亚洲地区的军费开支将超过欧洲。^① 尽管瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所2013年的全球军费开支年鉴显示,2012年欧洲地区仍以4070亿美元对3900亿美元的微弱优势超过亚洲,居世界第二位,但亚洲却是少数几个军费开支明显增加的地区,其中东亚地区更是上升了5.0%。^② 该研究所发布的2012年世界军费开支趋势显示,在世界军费开支前15位国家中,中国、日本、印度、韩国、澳大利亚都赫然在目,分别位于第2、5、8、12和13位。2003-2012年间,中国、印度、韩国及澳大利亚的军费开支大幅增加,分别增加了175%、65%、44%以及29%。^③ 东南亚另一个主要国家印度尼西亚的军费在2003-2012年间则增长了168%。^④ 美国加强与亚洲盟国及伙伴关系国的军事、防务关系,提升其军事能力特别是海军能力的举措,必将进一步刺激该地区的军备竞赛。实际上,近年来日本、印度、澳大利亚等国都纷纷加大了海军力量建设。日本在二战后建造的吨位最大的准航母——直升机母舰在2013年8月服役。同月,印度第一艘国产航

① Joachim Hofbauer, et al., *Asian Defense Spending, 2000-2011*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, October 2012, pp. 1-3.

② *SIPRI Yearbook 2013*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, <http://www.sipri.org/yearbook/2013/03>. 登录时间:2013年8月22日。

③ *SIPRI Fact Sheet: Trends in World Military Expenditure, 2012*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, April 2013, p. 2.

④ *SIPRI Military Expenditure Database, 1988-2012*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database. 登录时间:2013年9月18日。

母下水。加上中国不久前下水的第一艘航母辽宁号,印太地区正在迎来航母新时代。

第三,对中印关系造成消极影响。作为新世纪亚洲整体崛起和全球权力东移的两大重要引擎和推手,中印两国在地区及全球秩序构建中既有共享利益,又存在竞争关系。作为两个最大的发展中国家和二十国集团及金砖国家峰会的重要成员,两国在改革全球经济治理体系、提升发展中国的发言权和代表性以及气候变化、贸易开放和全球发展议程等方面都有着相似的看法和诉求,并在金砖国家和二十国集团框架下进行了有益的合作。但中印之间因领土划界问题、巴基斯坦问题、中国在印度洋的利益及印度的“东向政策”等问题,彼此互信度不高,甚至存在着紧张的竞争关系。印度甚至还将中国视为最主要的安全威胁。印度积极发展与日本、越南等东亚、东南亚国家的关系,构建与美国的战略伙伴关系,都有抵消“中国威胁”的战略考虑。在此背景下,美国大力发展、提升与印度的关系,特别是鼓励印度成为“印度洋安全的净提供者”、支持印度“东向政策”以及扶持其成为制衡中国的一支战略力量,显然会给中印关系的发展增添变数,甚至进一步加深中印之间的战略猜忌。

五 结论

印太地区正在成为全球地缘经济和地缘政治的下一个中心地带。这里也是大国竞争、领导权博弈、领海争端的集中地。美国政府的战略调整和布局正是为了应对该地区正在发生的地缘经济与地缘政治巨变而进行的未雨绸缪之举,旨在塑造有利于美国的地区秩序和确保美国的战略优势地位。尽管美国的战略调整和布局还处于起步阶段,其未来发展及可能产生的长期地缘战略影响还难以逆料,但从其业已采取的步骤来看,无疑会对中国的周边战略环境产生某种消极影响。中国必须对此高度重视,主动出击,加强与美国的战略沟通,努力塑造新型大国关系,并处理好与印度、澳大利亚、东盟等周边大国及地区性组织的关系,解决好领土和领海争端,为中国的继续发展创造有利的周边环境。与此同时,鉴于中国发展对于海外能源、资源和商业通道的高度依赖及印太海域对中国发展日益增长的重要性,中国有必要大力发展海军,建立一支与国力相符的海上军事力量,捍卫国家的正当海洋权益。

[收稿日期:2013 - 08 - 28]

[修回日期:2013 - 09 - 25]

[责任编辑:主父笑飞]