

# 美国亚洲战略评价

复旦大学国际问题研究院常务副院长 沈丁立

**【内容提要】** 美国的亚洲战略是其全球战略的重要组成部分。本文集中关注美国的“反恐”、“防止核扩散”和“大国崛起”这三个方面与亚洲的联系，以及美国战略变化对亚洲产生的影响与冲击。在新世纪美国的主要利益与亚洲息息相关，过去几年美国虽然一直在调整亚洲战略，但调整后的成果乏善可陈。美国面临多层次挑战，却采取权宜之计，在某一方面取得阶段性成果的同时，又长期性地损害了其他方面的利益。

## 一、美安全战略以及威胁排序

美国的亚洲战略是其全球战略的重要组成部分，且其重要性正日益上升。一方面，亚洲是全球经济增长最快速地区，是美国财富的主要来源。另一方面，从美国对“威胁”所下的定义而言，亚洲也是当前对美国安全最具挑战的各种因素汇聚之处。美国的根本利益是主导世界。在过去六年中，布什政府认定的美国所面对的主要威胁与挑战，主要来自于欧亚大陆，尤其是亚洲。这些地方出现的国际恐怖主义和大规模杀伤性武器的扩散等问题，无时无刻不在挑战着美国的安全利益与反恐进程。

布什政府在2002年9月和2006年3月所发表的《国家安全战略报告》，均指出美国面临的主要威胁是国际恐怖主义、地区冲突，以及大规模杀伤性武器的扩散。这两份报告都强调关注人类尊严和建设开放性社会的重要性，并借此表达美国对力量均势和正在崛起中大国的重视。同期发表的美国防部《四年防务评估报告》，也同样指出了这些问题。它们的共同特点都是要确保美国

“无与匹敌的军事力量和贯穿全球的经济与政治影响力。”

美国政府如此解释安全概念，是“美国优越”和“美国主导”的意识形态，在“9·11”事件后产生的一种战略应急反应。2001年以后，美国受到国际恐怖主义的严重困扰并将反恐战争作为国家安全的重要内容。但将反恐作为国家安全战略的首要目标，将打击恐怖活动上升为反恐战争，这是美国自有民族和国家历史以来的第一次。

美国政府的安全理念，毫无疑问地影响了民众的安全观念。据芝加哥全球事务理事会去年10月公布的2006年《多国公众舆论调查》，美国民众将“国际恐怖主义”和“不友好国家成为有核国家的可能”，高排在对美国核心利益形成重大挑战的第一和第二位，这与美国政府的观念非常接近。可以说，美国政府的“反恐”和“防扩散”，得到了本国民众的理解和支持。但是，在美国民众的观念中，大量的非传统安全问题仍是他们关心的主要内容，如能源供应、移民问题、传染病、全球变暖、伊斯兰原教旨主义等，此后才轮到朝鲜核问题。

## 二、美安全战略重点在亚洲

美国政府对威胁或挑战的排序,目前主要考虑的有四个方面:1.反恐;2.防止核扩散;3.地区冲突;4.新兴大国崛起。关于“地区冲突”,当前主要发生在亚非地区。无论是国家内冲突还是跨边界冲突,亚洲的东北亚、南亚与中东地区都是世界级炙手可热的焦点,此外在非洲还有一些由种族、贫困和争夺资源带来的地区冲突。在本文中,我们集中关注美国的“反恐”、“防止核扩散”以及“大国崛起”这三个方面与亚洲的联系,以及美国战略变化对亚洲地区和国家产生的影响与冲击。

在反恐问题上,布什政府把反恐行动升级为反恐战争,为此制定了《国家打击恐怖战略》,投入了大量资源。在美国政府提出的2008财政年度预算报告中,军事预算高达7165亿美元,其中包括反恐战争费用2351亿美元。自“9·11”事件以来,美国的反恐开支累计已近万亿美元。

美国海外反恐的主战场在亚洲:在2002年的阿富汗战争后,美国目前在阿富汗部署了2.7万部队,并在倒萨战争后在伊拉克部署了13~14万部队,占美军总数的11%。当前,美国还在巴基斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦等国驻扎军队。

美国以反恐为主轴,展开了对南亚地区的新平衡外交。同时,美国在“9·11”事件后,在军事上迅速挤进中亚,既利用中亚的美军基地打击阿富汗的“基地”组织势力,又在俄罗斯的传统利益区打入楔子,力图牵制“上海合作组织”内的反恐协作。

在防核扩散问题上,近年来美国政府制定了《打击大规模杀伤性武器的国家战略》和《打击大规模杀伤性武器的国家军事战略》报告,并开展了“集装箱安全倡议”(2002年)、“防扩散安全倡议”(2003年)、

(美俄)“全球打击核恐怖主义倡议”(2006年)等政府间合作,在联合国安理会推动通过第1540号决议(2004年),提出在防扩散出口管制失效的国家境外进行第二道防御,在全球范围内严堵核武器以及其他大规模杀伤性武器的扩散。

大规模杀伤性武器的扩散问题在亚洲地区非常突出。在东北亚,2006年朝鲜宣布进行了核试验,对美国的防核扩散战略提出了尖锐挑战。在中东,伊拉克早被查明曾非法研制核武器,并曾秘密研制生化武器。伊朗则是当前令美国头疼的又一重大怀疑对象。由于美国对伊拉克的“先发制人”军事行动存在严重的合法性问题,又由于反恐资源分散,目前它已深陷伊拉克而难以自拔,对伊朗立即重演“先发制人”就缺乏可行性和可信性,因此,伊朗政府对美国以及国际社会的一再劝告和制裁置若罔闻。在南亚,美国出于反恐需求,已经解除了对印度和巴基斯坦发展核武器的制裁,事实上对这两个国家放弃核武器已不抱希望,对巴基斯坦曾从事核走私的严重问题也不敢贸然进行制裁。美国曾长期推行针对印巴的防核扩散政策,拒绝与这两个国家进行民用核能合作,现在美国出于战略考虑已对印度网开一面。

在新兴力量国家转型并崛起问题上,欧亚大陆集中了“金砖四国”中的三个——俄罗斯、中国和印度。对这些转型国家的发展,美国采取了分而治之的做法:对普京领导的俄罗斯,布什新保守势力强烈责难其专制性,持续推动北约东扩,并将导弹防御网编织到俄罗斯家门口。美国认为中国发展势不可挡,对有中国特色的“内求发展、外修和平”发展模式无可奈何,但力图对中国的崛起加以束缚,并对中国以“利益相关”软硬兼施,同时营造美、日、澳、印

“民主共同体”制衡中国。对于印度，美国已放弃了压印弃核的不切实际想法。只要印度坚持不对外扩散核武器，美国就可提升印度在美国亚洲安全网络中的战略地位。

### 三、如何评价美在亚洲的反恐战略

美国在亚洲大举反恐，得失兼有，对其战略变化和政策是否对头，尚需时间和历史做出评判。就反恐本身而言，说美国或全世界现在因美国带头反恐变得更加安全了或更加不安全了，都为时尚早。美国挫败恐怖行动的技术能力可能增强了，但它未必能消除恐怖主义，更无法清除恐怖主义思潮和恐怖分子从事这类活动的种种动机。

美国在阿富汗进行的战争，具有一定的但并非是法理充分的基础。由于这场战争得不到阿巴边境地区人民的充分支持，甚至巴基斯坦政府追随美国反对塔里班的政策在国内颇受指责，美国追捕拉丹集团的行动在过去四五年中始终无法取得决定性的进展，在阿富汗的国际安全部队使命艰难，进退维谷。

美国在伊拉克采取军事行动的合法性就更谈不上。尽管有联合国安理会第1441号决议先前暗示的分步动武授权，但华盛顿毕竟没有得到安理会对伊采取军事行动的明确授权。美国以单边主义的霸权方式推翻一个主权国家的政府，留下了四个后果。

后果之一是彻底消除了伊拉克和利比亚发展大规模杀伤性武器的可能性。伊拉克在20世纪80年代就秘密发展过核武器和化学武器，并对伊朗和本国的库尔德人使用过化学武器。在90年代中期，又曾秘密恢复生产化学武器。随着萨达姆政权的倒台，伊拉克新政府已经不可能再秘密从事这样的工作。利比亚在“倒萨”战争前还在违约秘密发展核武器，但在2003年海湾战争爆发后，放弃了在这方面的努力。

后果之二是美国国际形象大坏，软实力迅速下降。布什政府的单边主义外交，被参议员爱德华·肯尼迪认为是“美国建国两百多年来最具灾难性的，对美国造成的损害将在几十年内难以修复。”与此同时，美国的硬实力显现内外失调，反恐与发展错位。这些潜在的损害，在2005年10月美国遭受“卡特里娜”飓风袭击后，被越来越多的选民感悟，从而导致共和党在去年国会中期选举全面失利。

后果之三是朝鲜和伊朗从伊拉克战争中得出另类教训，那就是拥有核武器显得至关重要。美国明知战前伊拉克没有核武器，却以“情报显示伊拉克发展大规模杀伤性武器”为由进攻伊拉克。而朝鲜和伊朗，都与伊拉克被布什划入“邪恶轴心”阵营，出于自身安全考虑，没有核武器的命运恐怕比伊拉克还要糟。因此，趁美国深陷伊拉克泥潭之际，朝鲜和伊朗全力发展核武器。对于朝鲜，它已经退出《不扩散核武器条约》，自认为可不受束缚地进行核试验。对于伊朗，作为《不扩散核武器条约》成员国，可充分利用现有国际法对发展民用核能的保护，在合法的范围内打“擦边球”，尽可能将核开发推进到民用与军用相结合的极限。

后果之四是美国为了反恐与防核扩散双重之需，被迫寻求与其他国家展开合作。克林顿总统任内将中美关系定位到“建设性战略伙伴关系”，但布什总统上任前对中美关系的看法趋向于“战略竞争”。由于“9·11”事件的发生，美国对中国提出重大战略需求，需要中国在反恐和防核扩散等美国关切的核心安全领域给予合作。相应地，中美关系逐渐调整到“坦率的建设性合作关系”。过去5年中国抓住了“重要历史机遇期”，以后的任务，是在建设和谐社会和

和谐世界理念的倡导下，延长这一重要历史机遇期。

美国在阿富汗战争中摧毁了“基地”恐怖组织营地，抓获在阿富汗受训的一些“东突”分子，为这一地区的安全稳定起到了一定积极作用。美国政府认定“东突”是国际恐怖组织，并使联合国做出同样认定。但美国以反恐为名，将武装力量部署在中亚和中国周边地区，不可能不引起中国和相关国家的关切和警觉。

#### 四、如何评价美在亚洲的防扩散战略

世界上核扩散的三块高风险地区都在亚洲。东北亚的朝鲜、中东的伊朗以及南亚的印度与巴基斯坦，都是国际社会关注的重点，也是美国国家安全战略中的亚洲焦点。

布什政府上台后，十分重视防止核扩散。布什任内彻底打破了伊拉克和利比亚在未来开发大规模杀伤性武器的梦想。在朝鲜和伊朗核问题上，美国现在至少是采取谈判方式解决，不想使局势失去控制。但在整体操作上，布什政府的防核扩散政策出现了四大错误：1. 不作为；2. 对核扩散失去威慑的可信度；3. 对已经成功的核扩散进行战略妥协；4. 利用核扩散为均势服务。

第一是不作为。白宫表现出强烈的新保守主义意识形态，极端仇视“邪恶轴心”国家，并且以人划线，凡是克林顿拥护的，布什阵营就反对；凡是克林顿反对的，布什方面就支持。克林顿政府曾与朝鲜谈判解决朝核问题，但布什政府就不与朝鲜进行双边谈判，因为朝鲜被认为有过不诚信行为，布什政府就拒绝双边会谈，不再给朝鲜继续不诚信的机会。在国家重大利益问题上的这种简单化操作，敌视和蔑视对手，其结果就是不作为，甚至通过反作为，刺激“邪恶轴心”国家与美国更加对立，而使布什政府的防核扩散努力事与愿违。

第二是失去对扩核散实施威慑的可信度。美国庞大的军事力量对任何一个潜在的核扩散国家都具威慑力。但是，威慑的意义在于使其成功，而不是失败。美国的威慑政策对伊拉克是成功的，伊拉克在美国的威慑下在2003年前放弃了生化武器。伊拉克在1991年的海湾战争中，即使拥有生化武器，也不敢对美国使用。

美国在2003年对伊拉克的威慑成功后，完全不必再使用武力。继续使用武力的后果，实质上损害了威慑。利比亚屈服于美国威慑，放弃核武计划以策安全。朝鲜也相信美国的威慑，但采取加速开发，用拥有核威慑的方式，寻找不依赖外部的独立安全模式。伊朗则在没有被抓到发展核武的证据之前，利用国际法对民用核能权利的保护，抓住美国暂时无暇另顾的机遇，坚持独立铀浓缩。

美国在伊拉克不能自拔，无暇顾及朝鲜和伊朗进行核武器开发，对它们再做“先发制人”打击的短期前景，已失可信度。美国打击伊拉克不仅强烈刺激了朝鲜和伊朗，而且更使它们相信目前的核开发是安全的。这是美国在亚洲防止核扩散的第二项失败。

第三是对突破防核扩散成功者屡屡妥协。朝鲜进行核试爆后，美国迅速转变态度，在朝核六方会谈中显示灵活性。美国态度从强硬转变到理解朝鲜，既有理性务实的一面，也有无可奈何、不得不妥协的一面。

今年2月13日，“六方会谈”在北京进行第五轮第三次会谈，达成共同文件，决定美国解除对朝金融制裁，并且朝鲜将在60天内关闭和封存宁边的核设施，其后开始讨论核清单。这无疑是在亚洲防核扩散的重大进展。但是，朝鲜在60天后没有履约，美国又称将宽限朝鲜在今年年底前兑现诺

言。由于朝鲜全面弃核必须满足比“2·13共同文件”更多的条件，这样在布什政府后年下台前，美国实际上将很难看到朝鲜能完成弃核。

伊朗核问题是另一个美国深感棘手的核问题。在伊朗核问题上，国际社会尚无证据表明伊朗确在发展核武，但伊朗政府也无法甚至不愿证明核发展历史的纯洁。按照伊朗在发展核武上的假定，目前伊朗尚未跨越拥有武器级裂变材料的门槛，因此外部世界无法抓住伊朗发展核武的证据。在此情况下，伊朗继续保有民用核能发展的权利，似乎天经地义。伊朗的策略就是以此与美国斗争，在美国集中精力安定伊拉克时，加速开发浓缩铀，在民用的保护伞下合法地走到军民用的边缘。

第四是利用核扩散实现地区均势。美国主导全球事务的手段有很多，包括建立同盟、施加压力、平衡发展和防核扩散等。中国核试验成功后，美国发现这对在全球范围内制衡苏联力量不无作用。20年前，美国考虑的是利用巴基斯坦对苏联在阿富汗的军事行动施加压力，因此对当时巴基斯坦发展核武未予太多干涉。印度试验核武后，美国先是出于防核扩散原因施加制裁，要求印度“封顶、冻结、逆转”，但“9·11”事件后，美国出于拉拢印巴反恐的需要，便取消了对它们的制裁。近年来，美国又出现了利用印度的核发展牵制中国的战略动向。国务卿赖斯是这一战略动向的策划者。在她和她的智囊们看来，印度的核武发展已不可逆转，但对美国友好的民主国家的核武器，对美国并不构成威胁。对美国构成威胁的，是核武器向对美国不友好的国家与地区扩散，以及地区和全球性新兴强权的兴起。因此美国需要与民主、友好的地区性大国合作，防止中国提出挑战。为此，美国理解印度的发

展和大国诉求，并将协助印度实现在核能和航天等领域的科技进步。

为此，美国不惜修改国内法和修改由它提出的“核供应国集团”等防扩散机制，也要实现美印民用核能合作。美国提升印度民用核能水平以及新世纪美印战略关系，却要付出损害防扩散的重大代价，反映了防扩散和防大国崛起在美国安全地位中相对顺序的改变。说到底，美国可以接受在它观念中对美国友好的国家取得核武器及其崛起，甚至以此作为手段来牵制其他大国的发展。这种过分务实和功利的做法，反而不利于美国的安全，也与它标榜的价值观背道而驰。

#### 五、如何评价美对亚洲崛起大国的战略

欧亚地区不仅已经存在着日韩等工业化国家在战后的成功崛起，而且涌现出俄罗斯和中国以及印度等新一代地区性大国的快速发展。根据多项预测，就经济总量而言，中国和印度均有可能在本世纪中叶之前超过美国，甚至还可能大大提前，这是美国的战略家们十分担忧的。

这种前景是完全存在的。全球化背景下的生产要素的重新分配，使得后发国家的劳动力或者自然资源都可能成为输出性发展资源。而资本大国为了获取更多资本增值，也可能突破传统意识形态的束缚，与前者进行利益交换，结果则是双方交换生产要素，更快地合作发展。这种局面，是冷战期间不可能出现的。

对此，美国在冷战后不断思索对亚洲崛起大国的新政策，经过十多年的探索，已开始整体运行一套定位明确的亚洲新均势说。其中有四项内容：对日本，强化战略同盟关系，理解日本的正常化和大国化诉求，利用日本作为美国应对东亚安全的前沿基石。对中国，通过经济合作增进中国经济的市场自由化，促进中国向民主法制多元体系的和平

转型，以“利益相关”诱压中国分担更多国际责任，以维持现状争取在台湾问题上的更长战略机遇。对印度，重新认识它在美国价值体系中的重要作用，提升印度在地区和世界事务中的均势地位，加强南亚和中亚在美国亚洲框架中的战略地位。

美国亚洲战略的核心，是以美日关系为基础的亚洲同盟体系，包括美国与韩国、美国与澳大利亚等传统友邦的军事关系。随着中国的进一步快速发展，日本在美国安全战略中的地位持续上升。自20世纪90年代中期以来，美日同盟关系开始升级，日本被赋予更多军事作用。同时随着军事技术的发展与扩散，美国开始调整在亚洲的军事部署，在日美军数量下降，但战力增强。美国兵力部分收缩至关岛等地部署，给了它更多安全进退的机会。美日十多年来的这种关系，在近期还将延续。

美日关系是美国亚洲利益的保障。中美关系则对美国具有双重意义：它既可能是美国持续繁荣和安全的来源，也可能是美国接受中国在低平台上更快速发展的后果，不情愿地看到中国的发展对美国既有权力的分享或影响力的削弱。这两者相辅相成，美国不可能只选择前者而不面对后者。

对于一个价值观体系与美国不太一致的国家，以和平与发展的方式分享美国的权利，对美国来说既痛苦又新鲜，这就是冷战结束后美国长时期辩论对华政策的原因。经过诸多尝试，总体上美国已经形成一定的两党共识，那就是采取“接触+塑造+防范”政策，体现了务实的现实主义。这也反映出美国没有其他更有效的政策选择。

美国的对华政策趋于务实和新世纪的全球反恐，为中美双方提供了更多的合作机遇。中国尊重美国的合法关切和核心诉求，在国际法原则下开展了与美国的互利合作，扩大两国在广泛的国际事务上的协作，尤其

是在反恐、防扩散以及稳定地区安全等方面起到更积极的作用，承担了更多的国际责任和义务，成为美国不可或缺的建设性合作伙伴。这是中国通过促进与美国的合作，进而推动建设和谐国际社会的重要贡献。

美国与印度的关系同样有它的前景与局限。美印双方互有需求，也有矛盾。美国对印度的利用，印度心知肚明，但是印度在战略发展中有求于美国，尤其是在大国化过程中需要美国的支持。然而，印度有独立外交的传统，对外国的影响十分防范，对地区和全球均势有着自己的看法。印度的利益是借助外力发展而不是失去独立，想成为全球性大国，而不是从属于超级大国，这既是美印关系的局限，也是全球政治多元化发展的必然。

美国在新世纪的主要利益与亚洲息息相关。亚洲支撑着美国的资本扩张和高科技人才需求，亚洲向美国提供了大量的能源、物美价廉的产品和人才与劳动力资源，为美国的经济发展和保持社会活力做出了重要贡献。与此同时，亚洲又是美国国家安全观念中的核心威胁来源。因此，美国在反恐、防扩散等方面也投入了空前的资源，以应对全球化背景下的跨国犯罪以及非国家行为体形成的挑战。

过去几年美国虽然一直在调整亚洲战略，但调整后的成果乏善可陈。这其中关键在于美国领导人对亚洲政治、历史、文化、经济、宗教等复杂程度估计不足，也在于美国政府处理重大国际事务时将信念宗教化，缺乏理性判断，导致政出多门，效率低下。美国在亚洲追求的战略目标与实力出现偏差，也造成了美国外交、军事等资源不足，面临多层次挑战时只能采取权宜之计，挖东墙补西墙，在阶段性取得某一方面成果的同时，长期性地损害了其他方面的利益。

(责任编辑 周仁民)

## A Review of the U. S. 's Strategy towards Asia

Shen Dingli

The U. S. 's strategy towards Asia is an important part of its global strategy. This article is focused on the U. S. 's relations with Asia, with special attention paid to three major issues, namely "counter-terrorism", "prevention of nuclear proliferation" and "the rise of big powers", as well as the impacts and checks on Asia resulted from the change of the U. S. 's strategy. The main interest of the U. S. in the

new century is closely connected with Asia. Although the U. S. was dramatically adjusting its Asian strategy over the past few years, no significant results have turned out so far. Confronted with challenges at multiple levels, the U. S. has to rely on tentative or stopgap measures, achieving temporary goals in some aspects at the expenses of its long-term goals in others.

## The America's Strategy towards Middle East and its Development Trend

An Huihou

The Bush Administration drastically adjusted its policy towards Middle East in the wake of 9/11. Such a policy, which brought about innumerable difficulties and setbacks for the U. S. , has encountered profound criticism

and resistance, and put the U. S. in plight in Middle East. In order to get out the plight, the Bush Administration has to make further adjustment to its policies, only to find it in dilemma and no way out.

## The U. S. Factor behind the Warming Up of Relations between Japan and India

Zhao Liang

Of late, with regard to the change of big powers' relations towards India, the change of Japan-India relation stands out conspicuously and calls for our close attention. Japan-India relation has promptly changed from a watery one in the Cold War into one of global partnership. The year 2006 saw a surge of high level visits between the two countries, which

was rarely seen in the past. On the surface, the quick warming up of relations between Japan and India owes itself to the "China Factor", but in reality the "U. S. Factor" plays behind the scene a significant role in bringing about it, thus determining its characteristics as well as its development trend.

## The Nuclear Issue of DPRK and Six-Party Talks

Zou Dehao

Six-Party Talks on the nuclear issue of DPRK has gone through six rounds. Compared with the previous five rounds, which suffered a stagnation, the sixth one produced a

Chairman's Statement, which manifested the agreement of all parties concerned to continue to push the talks forward, and reiterated that the promise should be kept to implement the