

奥巴马政府与亚太 地区秩序*

吴心伯

【内容提要】 冷战结束以后,尤其是21世纪以来,中国的崛起和东亚地区合作的开展推动着亚太地区秩序的转型。奥巴马政府上台后,推进亚太“再平衡”战略,着力打造跨太平洋体系,以塑造新的亚太地区秩序。该秩序的特点是以美国主导的共同体秩序为核心,并带有大国协调秩序和两极秩序的元素。奥巴马政府的亚太战略以制衡中国力量和影响力的上升、巩固美国在本地区的利益和地位为目标,加大与中国的地缘政治和地缘经济竞争的力度,重塑地区政治经济格局。该战略的实施一方面凸显了地区秩序中的安全因素,提升了美国对地区事务的影响力,巩固了美国对亚太秩序的主导地位;另一方面,这些战略举措增加了中国在亚太所承受的外交与安全压力,掣肘着东亚合作的发展,并加剧了地区秩序两极化的张力。与此同时,奥巴马的亚太战略也面临着一系列复杂的挑战,主要表现在新形势下美国在地区事务中角色的恰当定位、安全牌的限度、如何处理美国与中国的关系、如何调节东亚秩序与亚太秩序的关系等问题上。展望未来的亚太新秩序,其塑造力量将更加多元,支撑机制会更加多样,秩序运行的规则将更多地带有亚洲的印记,太平洋两岸在该秩序中的地位亦将更加对称。

【关键词】 奥巴马政府;亚太秩序;中美关系;大国关系;美国外交战略

【作者简介】 吴心伯,复旦大学美国研究中心主任、教授。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2013)08-0054-14

* 本文是国家社科基金重大项目“美国的亚太布局与我国的亚太方略研究”(项目批准号:12&ZD083)成果的一部分。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。

美国是亚太地区^①秩序的重要塑造者和主导者。二战以后,美国在亚太的一定范围内建立了以自己为中心的霸权秩序,积极介入并在很大程度上主导着地区事务。冷战结束以后,特别是21世纪以来,亚太尤其是东亚地区发生了重大变化,中国的崛起和地区合作的开展重塑着地区政治、经济与安全生态,推动着亚太地区秩序的转型。与此同时,美国忙于反恐以及阿富汗战争和伊拉克战争,对亚太事务的关注和参与有限,美国在亚太地区的地位和影响力下降。奥巴马执政后,基于对亚太地区在全球政治经济格局中的重要地位及其对美国国家利益的重要性的认知,加强对亚太的关注和投入,推动美国外交政策向亚太的“再平衡”,致力于打造与冷战时期构建起来的跨大西洋体系相媲美的跨太平洋体系。尽管今天的亚太格局与冷战时期相比已经发生了很大的变化,美国的力量和影响力也今非昔比,但美国仍将是塑造亚太地区秩序的重要因素,奥巴马政府的亚太战略必然会对亚太秩序转型产生重要影响。本文首先梳理冷战后美国亚太秩序观的演变,继而剖析奥巴马政府亚太战略对地区秩序的影响,最后揭示美国重塑亚太地区秩序的努力所面临的挑战。

一 冷战后美国亚太秩序观的演变

冷战的终结带来了国际秩序的重组,这种重组同时体现在全球和地区两个层面。从地区层面看,虽然欧洲是秩序重组的重要区域,但亚太地区经济的强劲增长和地区合作的开展也冲击着既有的地区秩序,促使美国学术界思考新形势下的地区秩序安排。研究者从理论上提出了后冷战时代美国亚太秩序观的一些选项,^②主要包括以下五点:一是太平洋共同体。美国将扩展在亚太地区的合作关系网络,与各国在经济和安全领域开展广泛的合作,并通过建立正式的地区机构使这些合作制度化。这一选择反映了自由主义的偏好。二是美国主导下的大国协调。美国将与亚太地区另外两个大国——中国和日本——保持良好关系,加强合作,共同处理地区事务。这是传统现实主义的秩序安排。三是以美国为中心的同盟体系。美国将主要依靠它在冷战时代建立起来的同盟安排,如美日、美韩、美澳同盟,同时发展同一些国家如新加坡、印度甚

^① 目前对亚太地区的定义主要有三种:第一种定义覆盖了太平洋两岸,包括东亚、大洋洲、北美洲以及南美洲的太平洋沿岸国家如智利和秘鲁,这是亚太经济合作组织的涵盖范围。第二种定义主要指东亚和西太平洋地区,不包括太平洋东岸。第三种定义包括了东亚和西太平洋地区以及在这一地区有着重要的政治、经济和安全存在的美国。本文所指的亚太地区是基于第三种定义。

^② Harry Harding, "Contending American Views of the Asian Security Order," *International Order of the 21st Century and the Security of East Asia, Proceedings of the NIDS International Symposium on Security Affairs*, Tokyo: National Institute for Defense Studies, September 2001, pp. 81-97.

至越南的安全合作,来处理地区安全事务。这里美国实际上谋求的是霸权稳定。四是均势政策。美国将同本地区多数国家维持良好关系,而不是拘泥于传统的同盟安排。在必要时,美国将建立特定的联盟以处理特定的问题。美国的政策目标是制衡那些谋求在本地区扩张其力量和势力的国家,防止损害美国利益的联盟的出现。五是遏制中国。美国视一个越来越强大的中国为其在本地区面临的首要“威胁”,因而运用其在本地区的各种资源,建立针对中国的政治、经济和安全安排,限制和削弱中国力量的增长,防止中国影响力的扩张。还有学者认为,美国亚太秩序观除了上述诸范式外,还存在着两极范式,即一个越来越强大的中国挑战美国主导的亚太地区体系,导致中美在亚太地区形成冷战时期美苏对抗式的互动模式。^①

历史地看,美国在实践中寻求什么样的地区秩序,取决于美国决策者对美国自身的力量、国际格局和亚太地区形势的综合认识,它常常不会表现为某种单一的秩序形式,而是呈现出两种甚至多种秩序的混合。二战以降,美国的亚太秩序观在不同时期的表现各不相同。在20世纪50-60年代,美国从两极格局的视角来看东亚,因此遏制共产主义是其主要的政策目标,而建立以美国为中心的同盟体系则是美国在该地区主要的秩序安排。这一时期的亚太秩序是霸权秩序(同盟体系内部)和两极秩序(整个亚太地区)的结合。60年代以后,随着美国陷入越南战争的泥潭和国力的相对下降,美国决策者如尼克松和基辛格不再把世界看成是美苏两家的天下,而是开始以多极眼光看世界,表现在亚太地区,就是认识到中国是维护地区和平与稳定的一支不可或缺的力量。美国在继续保持双边同盟体系的同时,与中国改善关系,通过战略大三角来牵制苏联。这样,在20世纪70-80年代,美国的亚太地区秩序观除了保留霸权秩序和两极秩序的内容外,还加进了大国协调的成分。

冷战的终结促使美国以新的眼光看待世界和亚太地区。老布什政府审时度势,提出了雄心勃勃的“世界新秩序”构想,希望从冷战秩序过渡到后冷战秩序,在亚太地区,就是结束两极格局,放大同盟体系,建立美国主导下的“太平洋共同体”,而推动建立这一共同体的主要手段包括建立地区经济一体化的框架、推动政治民主化以及界定新的安全架构。由于老布什执政仅短短四年,而世界形势包括亚太格局发生了一系列重大转折,美国的亚太政策更多地表现为对迅速变化的形势的一种反应,而不是主动的设计和布局,因此,老布什政府在亚太推动建立地区新秩序的努力收效有限。

^① G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, “Images of Order in the Asia-Pacific and the Role of the United States,” in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York: Columbia University Press, 2003, pp. 426-427.

克林顿政府基本上继承了老布什政府的亚太秩序观,执政伊始即提出了建立“新太平洋共同体”的口号,希望利用美国的价值观、发展模式和安全构想塑造地区政治、经济和安全秩序。克林顿政府的亚太政策保留了美国在亚太地区的同盟体系,同时大力扩展在本地区的经济与安全合作网络,包括在第二任期内基于与中国“全面接触”的理念,积极改善对华关系,谋求中国在地区经济与安全事务中的合作,以推进共同体的构想。总体而言,克林顿政府的亚太秩序观主要表现为共同体和大国协调的混合,并带有霸权稳定的印记。

世纪之交,随着小布什入主白宫,美国的亚太秩序观又发生了重大变化。布什政府负责外交与安全的重要成员基于他们在冷战时期形成的思维方式和对一个正在崛起的中国的强烈的不信任感,强调美国的亚太政策应以巩固和扩大美国的主导地位、应对正在崛起的中国为主旨。这样,美国的亚太地区秩序观又回归冷战时期的霸权范式。九一一事件冲击了美国的国家安全战略,也同样影响了美国的亚太政策。美国一方面基于地缘政治考虑加强同有关国家的安全纽带,另一方面也谋求建立广泛的反恐联盟;在对中国保持战略防范和牵制态势的同时,也寻求与中国在地区安全事务中的合作,扩大对华经贸联系。这一时期的美国亚太秩序观乃是霸权稳定和大国协调的组合,但其主导因素仍是霸权稳定。

在备受伊拉克战争和阿富汗战争的困扰以及金融危机冲击的背景下执政的奥巴马政府,吸取了小布什政府滥用军事力量的教训,也更加深切地认识到美国力量的有限性,因而更强调在国际事务中发挥美国的“软实力”和“巧实力”,其表现之一就是重视塑造一个“公正而可持续的”国际秩序。奥巴马政府强调,这里的“公正”是指促进相互利益,保护所有国家的权利,并使那些不履行责任的国家付出代价;“可持续”则是指基于广泛的共有规范,培育集体行动,应对共同挑战。奥巴马政府期待这样一个国际秩序能够有助于美国在新的国内国际形势下实现其安全、经济和政治利益目标。^① 在奥巴马政府塑造国际秩序的努力中,亚太地区占有重要地位。奥巴马政府执政伊始,就明确强调亚太地区的重要性,决定加大对亚太地区的资源、外交活动和政策的投入,建立一个“更富有活力和更持久的跨太平洋体系”,即一个“更加成熟的安全和经济架构”,以打造新的地区秩序。^② 奥巴马政府描述了一个诱人的新秩序愿景:新兴大国和平崛起,对海洋、天空、外空和网络空间的自由准入使商业活动生机勃勃地开

^① *National Security Strategy*, May 2010, pp. 12, 40, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

^② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>.

展,跨国论坛促进共同利益,公民越来越有能力影响他们的政府,普遍的人权得到保护,一个以规则为基础的、开放、自由、透明和公平的经济秩序得以建立。^①实质上,征诸奥巴马政府的理念阐述和第一任期的政策实践,它所追求的亚太秩序以美国主导的共同体秩序为核心,并带有大国协调秩序和两极秩序的元素。

战略构建体系,体系支撑秩序。奥巴马政府是如何通过构建跨太平洋体系来塑造其所偏好的亚太地区秩序的呢?在继承美国亚太战略传统,同时又根据亚太地区经济快速发展、大国迅猛崛起和东亚合作蓬勃开展等新形势加以调整的基础上,奥巴马政府形成了基于以下内容的亚太战略框架:第一,深化和更新同盟关系。第二,拓展与越来越重要的地区伙伴如印度、印度尼西亚、越南、新加坡等国的接触。第三,与中国发展可预测的、稳定、全面的关系。第四,参与和培育地区多边架构。第五,奉行自信而积极的贸易和经济政策。第六,打造更广范围的军事存在。第七,打民主与人权牌。^②由此可见,奥巴马亚太战略的总体思路是,保持美国传统的结构性优势,开发新的政策工具和资源,积极推进新形势下的亚太战略目标,即:保持美国对地区事务的参与和领导,防止美国影响力下降和被边缘化;制衡力量和影响力快速上升的中国,应对多种安全挑战;促进美国在亚太地区的经济利益,有效牵制东亚合作。

与二战以后美国在塑造亚太地区秩序时注重军事力量、冷战结束后塑造亚太秩序时注重市场力量不同,奥巴马政府强调规则在构建亚太新秩序方面的作用。国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)在《美国的太平洋世纪》一文中称,美国要求新的伙伴们与美国一道塑造和参与“一个以规则为基础的地区和全球秩序”。^③奥巴马于2012年1月公布了题为《维持美国的全球领导地位:21世纪国防的优先任务》的“防务战略指南”,该报告指出,“与盟友和伙伴网络密切合作,我们将继续促进以规则为基础的国际秩序,该秩序确保稳定,鼓励新兴力量的和平崛起、经济的蓬勃发展以及建设性的防务合作”。^④奥巴马政府相信,在亚太地区力量对比发生重大变化的背景下,掌握游

^① Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011; Tom Donilon, “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia,” Remarks at Center for Strategic and International Studies, November 15, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery>.

^② Kurt M. Campbell, “Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia,” Testimony before the Subcommittee on Asia and the Pacific, House Committee on Foreign Affairs, Washington, D. C., March 31, 2011, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/03/159450.htm>; Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011.

^③ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, No. 189, 2011, pp. 57–63.

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

戏规则的制定权是确保美国在本地区的主导地位的关键,同时也是美国软实力和巧实力的体现。这些规则包括商业活动的自由和开放,以和平方式解决争端,所有国家畅通无阻地进入天空、太空和海洋这些全球公共领域,经济秩序的开放、自由、透明和公平等。美国谋求通过自身和盟友的努力以使这些规则在新的地区经济与安全架构中充分体现出来。^①

二 奥巴马的亚太战略对地区秩序的影响

奥巴马第一任期内在全球战略上实行收缩和调整,却对亚太地区情有独钟:战略和政策上精心谋划,资源上重点投入,手段上多管齐下。尽管这一战略的实施时间还不长,但对地区秩序已经并将继续产生重要的影响。

第一,强化了地区秩序中的安全因素和美国对地区事务的影响力。二战以后美国处理亚太事务的基本逻辑是安全,美国的军事优势是亚太地区秩序的突出特征。但是随着冷战的结束、中国经济的蓬勃发展、亚太以及东亚经济合作的推进,亚太事务中的安全因素淡化,经济因素增强,美国安全优势与地区发展的关联度下降,从而导致美国对地区事务的影响力弱化。奥巴马政府一开始的亚太政策思路是在经济和外交上重视亚太地区:通过加强与亚太地区的经济联系扩大美国的出口,重振美国经济,提升美国就业;通过外交上积极参与亚太事务防止美国被边缘化,扩大美国对亚太地区的影响力,更好地促进美国在亚太地区的利益。由于伊拉克和阿富汗问题的牵制,奥巴马政府一开始并没有突出对亚太地区的安全关注。但是随之而来的一系列事态的发展改变了美国的亚太政策轨迹。一方面,2010年8月美国作战部队撤出伊拉克和2011年6月美国启动从阿富汗撤军进程使奥巴马政府开始摆脱中东和中亚的战略牵制,可支配的军事资源增多;另一方面,2010年亚太地区一系列突发事件——“天安舰”事件和延坪岛炮击事件的爆发、南海纷争的激化、中日钓鱼岛争端所引起的外交纠纷等——使奥巴马政府找到了“重返亚太”的新的切入点,那就是打美国一向擅长的“安全牌”,于是美国亚太战略大幅度向地区安全角度倾斜。

通过增加在亚太地区的军事部署,加强在东南亚的军事存在,深化与传统盟友如日本和澳大利亚的防务合作,扩大安全伙伴关系,美国首先强化了其主导的地区安全

^① 比如,可参见 Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference, November 16, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press>; Remarks by President Obama in State of the Union Address, January 24, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>.

体系,巩固了其在地区安全中的优势地位。同时,美国也利用地区冲突和纷争,将这种优势转化为对地区事务的影响力。在经济发展成为地区事务的中心议题、中国崛起为地区经济中心以及东亚经济合作不断深化的背景下,美国打出的一系列安全牌重新设定了地区议程,凸显了地区事务中的安全因素,并使美国的盟友、伙伴和其他一些国家认识到美国才是地区的“稳定器”和地区事务的中心。对主要凭借经济手段来提升在地区事务中的地位的中国来说,地区秩序的安全化削弱了中国的地区影响力。此外,作为非东亚国家,美国地区作用的突出也弱化了东亚国家的向心力和凝聚力,在一定程度上牵制着东亚合作的发展。

第二,美国通过构建“美国+盟友+伙伴”的关系网络,巩固了美国在地区秩序中的主导地位。秩序是通过正式或非正式的制度安排来体现的。在政治安全领域,美国在亚太地区传统的政策依托是以美国为中心的同盟体系,也就是所谓的“轮毂-轮辐”状架构。一方面,随着中国的快速崛起、美国力量的相对下降以及日本经济的停滞不前,轮毂-轮辐架构在因应亚太地区事务中的作用方面显得捉襟见肘;另一方面,一些地区成员的力量和影响力在上升,它们潜在和现实的地缘政治作用被美国所看重。奥巴马政府将这些国家视为美国在亚太地区的重要伙伴,积极发展与它们在政治、安全和经济领域的合作。

具体来说,奥巴马政府打造亚太地区“美国+盟友+伙伴”关系网络的举措主要体现在三个层次:首先是将与本地区盟友的双边合作扩大到三边合作,即将美日、美韩、美澳合作模式拓展为美日韩、美日澳合作模式,以增大同盟效应。例如,2012年6月,美、日、韩三国海军在朝鲜半岛以南海域举行了首次联合军事演习,而美、日、澳三国海军自2007年以来便举行联合军演,2012年更是在南海附近海域进行军演,以凸显三国合作应对南海局势的态势。其次是“2+1”模式,即美国、日本与某个美国的安全伙伴的合作,例如2011年12月在华盛顿举行的首次美国、日本、印度三边对话,就是奥巴马政府将“美国+盟友”的传统政策架构扩展为“美国+盟友+伙伴”的新架构的重要举措。最后是鼓励盟友和伙伴之间加强安全联系,积极介入美国关切的地区问题。例如,近年来日本、澳大利亚、印度都在以各种方式介入南海问题,日本和印度还举行了关于“海上交通线”的战略对话,两国与越南的关系也有所升温,日本还在积极加强与菲律宾的军事关系。通过编织“美国+盟友+伙伴”的合作网络,美国在亚太地区的安全政策架构不再只是一些盟国与美国之间的单线联系,也包括了这些盟国和伙伴相互之间的联系和配合,形成了纵横交错的格局。将轮毂-轮辐状的地区政策架构转变成网络状的地区政策架构,丰富了美国赖以实现其亚太政策目标的手段,有助于提高美

国对亚太地区政治安全秩序的支配力。

第三,重塑亚太地区经济秩序。20世纪90年代美国主要借重亚太经济合作组织,积极推动美国主导的亚太经济合作。但是在亚洲金融危机之后,亚太合作逐渐式微,东亚合作风生水起。经过21世纪头十年的发展,亚太地区经济秩序开始呈现东亚合作蔚为大观、中国一跃成为地区经济中心的特点。忧心于此,奥巴马政府利用《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),大力推动跨太平洋经济合作,成功将日本拉入TPP谈判,使得参与TPP谈判的成员国国内生产总值(GDP)占到了世界GDP的近40%,提升了TPP的规模与潜在效应。TPP对亚太经济秩序现实和潜在的影响主要体现在:削弱东亚合作的动力,重振亚太合作的势头;建立新的经济规则,突出美国的竞争优势,并以此塑造其他地区成员的经济行为;弱化中国的地区经济中心地位,提升美国在亚太地区的经济影响力。尽管TPP能够走多快、多远还有待观察,但其对亚太经济秩序的影响将是长远的。

第四,塑造中国在地区秩序中的负面形象。美国认为其亚太主导地位面临的主要挑战来自中国,因此不仅要在力量上保持对中国的优势,也要在影响力上与中国竞争。基于此,美国竭力在安全和经济上诋毁中国的形象。中国长期以来注重经济发展,在周边和亚太地区积极拓展经济联系、推动经济合作,对外交与安全投入重视不够,这成为制约中国周边和地区政策的短板。而在中国崛起背景下,中国与周边国家的关系中又存在着重要的安全挑战,例如,一些周边国家对中国力量上升存在不安、警惕、妒忌甚至恐惧心理,历史遗留的领土和海洋争端尚未解决,朝鲜半岛问题考验中国半岛政策的分寸把握等。奥巴马政府的亚太“再平衡”战略充分利用了这些挑战,放大了一些周边国家对中国的防范和不信任心理,激化了南海与东海的海上争端,并加剧了中国朝鲜半岛政策的困境。从历史的角度看,这些很大程度上由于历史遗留问题所带来的摩擦是大国崛起阶段不可避免的,只要它没有导致大规模的军事冲突,中国的因应就是比较成功的。但是由于美国的话语优势和一些周边国家对事实的有意渲染与歪曲,近年来中国周边矛盾和摩擦的集中爆发给本地区传递的信息是,一个力量越来越强大的中国并非可靠的地区稳定力量,更有可能是一个主要的“威胁”来源,只有美国才是地区安全的可靠保障。与此同时,美国还在经济等方面不断敲打和施压中国,攻击中国不按规则行事,要中国在从海上航行自由到人民币汇率自由浮动等诸多方面遵守国际规则和规范。^① 尽管这些指责并无多少事实根据,但它给世人留下的印象是,

^① 可参见 Remarks by President Obama and Prime Minister Gillard of Australia in Joint Press Conference, November 16, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/16/remarks-president-obama-and-prime-minister-gillard-australia-joint-press>; Remarks by President Obama in State of the Union Address, January 24, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>.

中国是一个“不守规则”的国家。

第五,加剧了地区秩序两极化的张力。毫无疑问,中国和美国是左右亚太地区秩序转型的两个关键国家,二者的互动将在很大程度上决定新的地区秩序的面貌。在新的形势下,中美在亚太地区的战略互动存在以下五种可能的前景:一是冲突型。美国全面遏制中国崛起或中国“决意取代”美国在亚太地区的主导地位,最后导致两国的全面冲突,这类似于二战前的美日关系模式。二是对抗型共处。亚太地区形成以中美各自为一方的两极格局,双方展开地缘政治竞争,争夺势力范围,甚至爆发局部冲突,但不会走向全面战争,这是冷战时期的美苏关系模式。三是竞合型共处。亚太地区形成多极化的格局,除了中美两个大国以外,一些中等国家和地区集团(如东盟)也在地区事务中发挥重要作用。它们既牵制中美在地区事务中的影响力,又缓解中美之间的竞争,中美两国在这种多极化的地区格局中纵横捭阖,竞争中有合作,合作中有竞争,但不会走向直接冲突,这类似于当下中美在亚太地区的关系模式。四是合作型共处。中美在亚太地区的合作既可以是现实主义的大国协调型,也可以是新自由制度主义的亚太共同体型,两国在亚太地区实现良好的重大利益协调,又合理分享权力和责任,合作处理地区事务。五是权力和平转移型。美国逐步走向衰落,无力再在全球包括亚太地区维持其霸权地位,被迫减少在亚太地区的投入,中国不得不在亚太地区扮演首要大国的角色,承担更多的责任,这类似于二战后的英美关系模式。

我们可以看出,奥巴马政府亚太战略的特点是,以制衡中国力量和影响力的上升、巩固美国在本地区的利益和地位为目标,加大与中国的地缘政治和地缘经济竞争的力度,重塑地区政治经济格局。在此背景下,中美在亚太地区的互动总体上呈现出竞争大于合作的态势,而且这种竞争不仅限于某些单个的问题,而是涉及亚太的格局走向这一根本性的问题,如东亚合作与亚太合作的竞争、中国作为经济中心与美国作为政治安全中心的竞争、地区规则制定权的竞争等。这一趋势正在加大亚太地区秩序两极化的张力。

第六,印度洋与太平洋两大地缘政治板块互动的增强。传统上的美国亚太政策视野主要关注东亚和西太平洋地区,不包括中亚、南亚和西亚。^①随着亚洲力量对比和地缘政治环境的变化,小布什时期美国的亚太政策视野开始涉及中亚和南亚。奥巴马政府在思考其亚太战略时,明确将南亚次大陆包括进来,将印度洋和西太平洋的安全

^① 例如,美国国防部在20世纪90年代发表的三份关于亚太战略的报告都没有将南亚和印度洋包括进去,参见US Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress*, 1992; US Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1995; US Department of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1998.

联系起来加以考虑,“印太”地区思维浮出水面。2012年版“防务战略指南”指出,“美国的经济与安全利益不可分割地维系于从西太平洋和东亚延伸到印度洋和南亚的弧形地带的事态发展”。^①作为印太视野的体现,美国积极鼓励、支持印度实施“东向”政策,积极参与东亚事务,2011年12月在华盛顿举行的首次美国、日本、印度三边对话就旨在使印度更多地介入东亚安全与经济事务,加强三国间在东亚事务上的协调与合作。此外,奥巴马政府也积极谋划将美国在西太平洋尤其是东南亚的军事部署与印度洋的安全形势联系起来,而美国在澳大利亚达尔文的驻军就反映了这一目的。美国国防部长利昂·帕内塔(Leon E. Panetta)坦言,美国在达尔文派驻的海军陆战队能够快速部署在亚太地区,“从而使得我们能够更加有效地与东南亚和印度洋的伙伴合作以应对诸如自然灾害和海上安全这样的共同挑战”。^②这样,美国在考虑亚太秩序架构时,印度洋板块将越来越成为一个重要的组成部分,由此一来,印度洋与太平洋两大地缘政治板块的互动将成为构建新的亚太秩序的重要动力。

三 美国面临的挑战

作为在历史、文化和血缘上与欧洲有着密切联系的国家,加之欧洲近代以来在国际政治经济格局中举足轻重的地位,美国长期以来对欧洲的重视超过对亚太地区的重视。但是随着亚太地区经济的蓬勃发展和中国、印度的快速崛起,亚太地区在世界政治经济格局中的地位不断上升,美国在亚太地区的利益也不断增加,因此美国在其对外政策中越来越重视亚太地区乃是大势所趋。在此背景下,塑造对己有利的地区秩序、维护和巩固美国的主导地位将是美国亚太政策的长期趋势。克林顿政府20世纪90年代打造“新太平洋共同体”的努力和奥巴马第一任期内推出的亚太“再平衡”战略都是这一趋势的反映,奥巴马第二任期内也会继续把亚太地区作为其外交政策的优先关注之一。但是从长远来看,美国对亚太秩序的塑造存在着以下几个主要问题。

第一,美国所追求的主导地位。希拉里·克林顿在阐述美国的亚太政策时强调所谓“一个简单的前提”：“美国的未来与亚太地区的未来相联系,本地区的未来有赖于美国。美国有强烈的兴趣延续其在经济和战略领域发挥领导作用的传统,而亚洲也有强烈的兴趣看到美国继续充当一个充满活力的经济伙伴,并保持具有稳定作用的军事

^① U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 2.

^② Speech at Shangri-La Security Dialogue by Leon E. Panetta, June 2, 2012, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681>.

影响力。”^①在解释为何美国具有领导亚太地区的资格时,希拉里·克林顿不厌其烦地列出了如下理由:“我们是唯一在本地区拥有强大的同盟网络的大国,没有领土野心,有提供公共物品的长期记录。与我们的盟友一道,我们数十年来支撑着地区安全,即巡逻亚洲的海上通道以及维护地区稳定,这有助于缔造经济增长的环境。通过激励经济生产力、社会授权以及更多的民众之间的联系,我们帮助这个地区数十亿的人民融入全球经济。我们是一个主要的贸易和投资伙伴,一个惠及太平洋两岸工商界的创新之源,每年接受 35 万来自亚洲的学生,是开放市场的拥护者和普遍人权的倡导者。”^②

希拉里·克林顿罗列的上述理由也许可以证明为何美国是亚太国家的一个重要伙伴,是在地区事务中发挥领导作用的重要行为者之一,但却并没有令人信服地证明新的亚太地区秩序将在美国的主导下生成。冷战时期,美国之所以能够建立以同盟体系为支撑的霸权秩序,是因为传统安全挑战的突出和美国的军事力量优势。20 世纪 90 年代美国推动的亚太经济合作风行一时,是因为美国经济的强劲增长和美国市场的巨大吸引力。但如今时移世易,美国在亚太地区的地位和作用已非当年。从安全上看,虽然美国的军事优势尚在,但它已不能简单地依靠安全逻辑将一些亚太国家纳入麾下,建立涵盖整个亚太地区的霸权体系。实际上,亚太地区许多国家安全上借重美国,经济上借重中国,这种基于国家利益需要的两歧对外关系模式无疑限制了它们的外交政策选择,除了极少数国家外,大多数亚太国家不可能向美国“一边倒”,去帮助美国建立 21 世纪的霸权体系并栖身其中。从经济上看,在新兴经济体快速发展和金融危机冲击的背景下,美国的经济力量优势也今非昔比,其塑造地区经济秩序的能力大大下降。例如,当奥巴马政府宣布要大力推进 TPP 时,东亚国家并没有群起响应,而是发起了《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)谈判,推动建立东盟和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度 16 国自贸区,以促进东亚一体化,摆脱严重依赖西方市场的不足,东盟在区域合作中的“中心地位”也可得到相应的巩固和提升。从政治上看,美国加入东亚峰会后,意图按照自己的偏好塑造该论坛的功能和议程,这不仅挑战着东盟的主导权,也使中国感到不安。美国主导东亚峰会的企图遭遇中国和东盟的抵抗,难以如愿。由此可见,在新的形势下,美国在亚太地区的地位和作用不仅不能与冷战时期相提并论,甚至也难以与 20 世纪 90 年代“媲美”。现实地看,美国将只是作为数个领导者之一在亚太事务中发挥作用,而且这种领导作用经常会受到来自中国、东

^① Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” Address at Imin Center-Jefferson Hall, Honolulu, January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>.

^② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” pp. 57-63.

盟等地区行为者的制约,领导但不主导,应该是美国今后在亚太秩序中的合理定位。

第二,与中国的关系。奥巴马政府强化对华制衡的战略态势使得中国的周边环境更趋复杂,中国所承受的外交与安全压力增大,美国在亚太地区与中国的博弈有所得手,但其后果是中美在亚太地区的竞争态势加剧,地区紧张因素上升。对此美国国内也不乏怀疑和批评的声音。一些分析人士认为,美国的亚太“再平衡”战略并非如总统奥巴马和国务卿希拉里·克林顿所宣称的那样充满胜算。美国缺乏必要的资源和能力来实施这一战略,也不能指望本地区国家站在美国一边对抗中国,美国还面临着在南海问题上被越南和菲律宾拖入与中国的争端中的风险。该战略不仅没有促进亚洲的稳定,反而使得本地区局势更加紧张、更容易发生冲突。更重要的是,奥巴马的亚太战略调整及其所引起的中国的反应加深了中美之间的相互猜疑,不利于地区稳定,并结束了九一一事件后长达十年的中美关系的稳定。有美国学者指出,极具讽刺意味的是,这一战略本来是要钳制正在崛起的中国,结果却使得中国更“好斗”,并损害了中国对与美国合作的信心。^①从长远来看,美国承担不起与中国走向对抗的后果。经济上,美国越来越依赖中国,中国是美国越来越重要的出口市场,也是美国重要的国债购买者,同中国关系恶化有损美国的经济增长和金融稳定。安全上,亚太地区的和平与稳定离不开中国的合作,从中亚、南亚到东北亚和东南亚,中国是处理地区传统与非传统安全挑战的重要甚至关键性的角色,如果美国与中国走向对抗,美国在亚太地区的一些重要安全利益目标就难以实现。政治上,中国在亚太经合组织、东亚峰会、东盟地区论坛等亚太地区机制中拥有重要影响力,如果中美交恶,这些机制就很难有效运作,从而妨碍亚太地区合作与治理的开展。

第三,安全牌的限度。在亚太地区打安全牌是美国的强项,奥巴马政府的亚太战略就是要凸显美国作为地区力量的平衡器和安全的维护者的身份,以弥补美国经济影响力的下降和政治领导力的缺失。一些国家近年来出于安全考虑也加强了与美国的安全纽带,安全议题成为美国塑造新的亚太地区秩序的王牌。然而打安全牌有着很大的局限性。首先,经济发展与合作是当今亚太发展的主流,各国领导人面临的主要任务不是应对生死存亡的安全挑战,而是如何发展经济、改善民生,美国要祭出安全大旗号令各国、让各国在地区事务上唯美国马首是瞻,难度很大。其次,在亚太地区逐渐形成的“经济上靠中国、安全上靠美国”的格局中,那些安全上借重美国的国家基于自身

^① 可参见 Kenneth Lieberthal, "The American Pivot to Asia: Why President Obama's Turn to the East Is Easier Said than Done," http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the_american_pivot_to_asia; Michael D. Swaine, "America's Asia Pivot Threatens Regional Stability," December 7, 2011, <http://nationalinterest.org/commentary/washington-destabilizes-sino-american-relations-6211>; Robert Ross, "The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive," *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 6, 2012, pp. 70-82.

的全面利益考虑,不可能完全站在美国一边反对中国,它们的安全政策不能不受到经济政策的制约。最后,伴随着美国总体实力的相对下降,美国外交和安全战略面临着维护霸权的雄心与手段不相匹配的矛盾。奥巴马政府的亚太战略仍然是以谋求美国主导地位为宗旨的,但是中国军事力量的增长正在挑战美军在西太平洋的主导地位和自由行动能力;要保持在太平洋上的传统军事优势,美国必须投入更多的资源。然而由于财政紧缩,美军在 2011-2020 年间至少要削减近 5000 亿美元的预算,虽然奥巴马政府一再表示当前的军事“瘦身”不会以亚太地区的投入为代价,但美国是否能够增加其在亚太地区的投入则是大有疑问的。美国资深战略分析家迈克尔·斯温(Michael D. Swaine)就认为,在 21 世纪,美国可能缺乏维持其在西太平洋尤其是在中国周边的海上军事优势的财力,而中国也可能不会继续接受这种优势。^①

第四,如何处理东亚秩序与亚太秩序的关系。冷战结束以后,特别是进入 21 世纪以来,东亚加快了从冷战秩序向后冷战秩序的转型,推动这一转型的主要因素是中国的崛起和地区合作的开展。^② 冷战时期形成的旧的东亚秩序主要体现为外部势力(主要是美国)主导和东亚内部的分裂与对抗,而正在形成中的新的东亚秩序则带有很强的内生性和合作性。东亚国家通过建立地区合作机制和制定地区规范,积极推动地区秩序构建,在这一过程中,东亚的主体性和国家间关系的合作性得到彰显。这是历史的进步,也是现实逻辑的合理展开。但是美国认为东亚的这一发展不仅削弱了美国在本地区的地位与影响力,也提升了中国在东亚的地位与影响力。有鉴于此,美国一方面企图阻止东亚形成新的地区秩序。“美国对东亚地区的合作不但采取不支持的态度,还千方百计阻挠、干涉。”^③ 奥巴马政府通过推动 TPP 来迟滞甚至瓦解东亚合作就是最明显的例证。另一方面,美国还力图以亚太秩序取代东亚秩序。“实际上,美国主张,东亚国家的未来秩序走向应该是必须由美国主导的‘亚太秩序’,而不是东亚国家撇开美国‘另立门户’。”^④ 美国加入东亚峰会并力图主导其议程、推动 TPP、打造新的跨太平洋体系,都是要抑制新生的东亚秩序、强化美国主导的亚太秩序。

① Michael D. Swaine, *America's Challenge: Engaging a Rising China in the Twenty-First Century*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2011, pp. 342-343.

② 关于东亚秩序转型的讨论,参见阮宗泽:《中国崛起与东亚国际秩序的转型:共有利益的塑造与拓展》,北京:北京大学出版社 2007 年版;唐彦林:《东亚秩序变迁中的中国角色转换》,北京:北京师范大学出版社 2011 年版;门洪华:《中国崛起与东亚安全秩序的变革》,载《国际观察》,2008 年第 2 期,第 16-25 页;唐昊:《从外发型秩序到内生型秩序》,载《天津行政学院学报》,2011 年第 4 期,第 42-48 页;周方银:《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》,载《当代亚太》,2012 年第 5 期,第 4-32 页。

③ 唐彦林:《东亚秩序变迁中的中国角色转换》,第 124 页。

④ 唐彦林:《东亚秩序变迁中的中国角色转换》,第 124 页。

但是,美国的上述企图未必能够如愿。例如,TPP的重要目的之一是迟滞东亚合作,然而目前东亚的三大经济体中、日、韩各自都已敲定与东盟的自由贸易区安排,东盟与中国(“10+1”)经济合作框架已然建立。中日韩三边和中韩双边自贸区谈判业已启动。虽然三国之间的政治和安全关系时有起伏,但鉴于中国已是日本和韩国的头号贸易伙伴,它们之间结成更密切的经济联系势在必行。由于这三国庞大的经济实力和可观的双边贸易额,三者之间的合作会使东亚合作更具实质性。此外,2012年11月20日,东盟和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度16国领导人在东亚峰会期间发布《启动〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)谈判的联合声明》,宣布启动自由贸易区的谈判。协定旨在通过削减关税及非关税壁垒,在东盟十国和中、日、韩、印等六个亚洲周边国家范围内,对贸易、服务和投资自由化等做出一体化安排。它是对已有的、以东盟为中心的一系列区域合作机制的继承和发展,将原有的多种协定整合为一个新的协定,避免分别签署协定产生的市场不联通、贸易成本较高等弊端。这一重大举措标志着亚洲自由贸易区合作正在加快。因此,尽管TPP有阻止东亚形成统一的贸易集团之意,东亚合作还是会按照自身的逻辑往前走。

由是观之,对美国来说,一项更加明智和可行的政策不是阻挠东亚新秩序的形成,而是尊重东亚国家构建新秩序的努力;不是以亚太秩序取代东亚秩序,而是鉴于东亚是亚太最富有活力、最能动的部分这一现实,使新的亚太秩序充分反映东亚秩序的变化,并以后者作为重要基础。唯其如此,新的亚太秩序才能够稳定地确立和长久地持续。这将考验美国决策者的政治智慧和政治气度。

四 结论

亚太地区正在经历深刻的变化,正是这些变化推动着地区秩序的转型。新的地区秩序的产生将是太平洋两岸共同作用的结果,无论是动力的生成,还是机制的构建,抑或规则的制定,莫不如此。展望未来的亚太新秩序,其塑造力量将更加多元,支撑机制会更加多样,秩序运行的规则将更多地带有亚洲的印记,太平洋两岸在该秩序中的地位亦将更加对称。美国仍将是新的亚太秩序的重要塑造者和参与者,但不再是唯一的动力源和领导者。如何以新的方式参与亚太地区秩序的构建,将是美国面临的长期挑战。

[收稿日期:2013-07-01]

[修回日期:2013-07-17]

[责任编辑:主父笑飞]

Hidden Rules and Security Cooperation: A Research Agenda**Lin Minwang (40)**

[Abstract] Mainstream research on security regime focuses primarily on formal rules. Yet in many contexts, hidden rules ranging from gentleman's agreement to tacit bargain shape even more strongly international behavior and outcomes. Scholars who fail to consider these hidden rules of the game risk missing many of the most important incentives and constraints that underlie state's behavior. In this article I firstly introduce existing studies on tacit security cooperation, and then explore the reasons and mechanisms behind the emergence of hidden rules, and the nature of their stability and change by integrating them into international institution analysis. Finally, I consider the great importance for research on Sino-U.S. strategic stability and a new type of major power relations.

[Key Words] international security cooperation, hidden rules, institutional stability, institutional change

[Author] Lin Minwang, Associate Professor, China Foreign Affairs University.

The Obama Administration and Asia-Pacific Regional Order**Wu Xinbo (54)**

[Abstract] Since the end of the Cold War, and particularly the beginning of the 21st Century, the rise of China and the unfolding regional cooperation in East Asia have facilitated the transformation of the Asia-Pacific regional order. The Obama administration, from the outset, has been pushing the rebalance to Asia strategy, aimed at building a trans-pacific system and shaping a new regional order in the Asia-Pacific region. Such an order is based on U.S.-centered regional community, buttressed by a concert of powers and bipolar approach. Obama administration's Asia-Pacific strategy is intended to counterbalance the rise of China's power and influence, enhance U.S. interests and position in the region and reshape political and economic landscape in the Asia-Pacific region. The implementation of this strategy has given prominence to security factors in regional order, extended the U.S. influence on the regional affairs, consolidated the U.S. position in the Asia-Pacific, generated more diplomatic and security pressure on China, impeded East Asian cooperation and intensified the bipolarization of regional order. On the other hand, this strategy is also confronted with such complex challenges as how to properly define the U.S. role in regional affairs under the new circumstances and the limit of security card, how to deal with China, and how to handle relations between East Asian order and Asia-Pacific order. Looking into the future, a new Asia-Pacific regional order will be shaped by plural forces and buttressed by more diversified mechanisms, the rules and norms of its operation will have more Asian features, and the two sides of the Pacific Ocean will increasingly occupy equal positions in the emerging regional order.

[Key Words] Obama administration, Asia-Pacific order, Sino-US relations, inter-power relationship, US foreign policy

[Author] Wu Xinbo, Professor and Director at Center for American Studies, Fudan University.