

论奥巴马政府的亚太战略*

□ 吴心伯

〔关键词〕 奥巴马、亚太战略

〔提 要〕 经过三年来的谋划和实施，奥巴马政府的亚太战略已基本定型，对美国与亚洲特别是东亚的关系以及亚太地区形势已经并将继续产生重要影响。本文旨在探讨奥巴马政府对亚太的认知，分析其亚太战略框架，总结这一战略构想与实施的特点，揭示其面临的不确定和制约因素。

〔中图分类号〕 D871.20

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2012) 2期 0062-16

〔完稿日期〕 2012年2月8日

〔作者简介〕 吴心伯，复旦大学美国研究中心教授、副主任，国际关系与公共事务学院副院长

21世纪最初的十年，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。在此同时，美国忙于反恐以及阿富汗、伊拉克两场战争，对东亚事务的关注和参与有限。奥巴马执政后，着手调整美国全球战略，结束两场战争，加大对亚太的关注和投入，经过三年来的谋划和实施，新的美国亚太战略已基本定型，对美国与亚洲特别是东亚的关系以及亚太地区形势已经并将继续产生重要影响。本文旨在探讨奥巴马政府对亚太的认知，分析其亚太战略框架，总结这一战略构想与实施的特点，思考其未来走向。

* 本文是作者承担的复旦大学美国研究国家创新基地重大项目“中国、美国与变化中的亚太地区秩序”（项目批准号：05FCZD0014）研究成果的一部分。

一、基本认知：亚太与美国

奥巴马政府首先高度评价亚太的重要性。奥巴马总统表示，“这个地区的未来与我们利害攸关，因为这里发生的一切对我们国内的生活有着直接的影响”。克林顿国务卿称，“越来越清楚的是，在21世纪，世界的战略和经济重心将是亚太地区。”“…21世纪历史的大部分将在亚洲书写。这个地区将见证地球上最具转变性的经济增长。这里的大多数城市将成为全球商业与文化中心。随着本地区更多的人接受教育、获得机会，我们将会看到下一代商业、科技、政治与艺术领域的地区性和全球性的领军人物的崛起。”^[1]

奥巴马政府认为，对美国而言，亚太在经济上提供了机会，而在安全上则提出了挑战。亚太是世界上经济最富活力的地区。亚太经合组织成员的经济总量占世界的54%，全球贸易额的44%，世界人口的40%，拥有27亿消费者。本地区庞大的新兴经济体不仅通过二十国集团等机制积极参与全球经济治理，而且也在国际贸易、金融和新技术开发方面发挥强有力的作用。亚太地区快速的经济发展给美国提供了巨大的商业机会。美国出口商品的60%流向亚太地区，美国前15大贸易伙伴中的7个在亚太。美国公司每年向本地区出口3000多亿美元的商品和服务，从而为美国创造了几百万个高薪工作岗位。^[2]美国对亚太的出口增长快于对其他地区的出口增长，奥巴马提出的5年内使美国出口翻番的计划的实现，主要寄希望于亚太地区，特别是中国市场。但是在安全上，奥巴马政府更多地看到了挑战。中国和印度的迅速崛起

[1] The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall”, Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>; 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>; Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” remarks at Kahala Hotel, Honolulu, October 28, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>.

[2] Robert D. Hormats, the Under Secretary for Economic, Energy and Agricultural Affairs, U.S. Department of State, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference, The National Bureau of Asian Research, September 17, 2010, http://nbr.org/downloads/pdfs/eta/EA_Conf10_Hormats_Transcript.pdf; Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”.

正在前所未有地改变着地区力量的界定和分布。暴力极端主义、核技术和导弹技术的扩散、对稀有资源的争夺以及毁灭性的自然灾害等非传统安全挑战在增加。军事现代化的快速发展使得一些国家（指中国）有能力挑战美国不受阻碍地进入空中、海上以及外空等全球公共领域。^[3] 像小布什政府一样，奥巴马政府对中国军事力量的发展忧心忡忡，认为中国军力的增强，特别是反进入和区域拒止能力（Anti-Access and Area-Denial）的提高，正在削弱美国在西太平洋地区的军事优势和美军的行动能力。

奥巴马政府敏感地认识到，很大程度上由于小布什政府在亚洲追求狭隘的政策目标，同时也由于两场战争和一场金融危机的影响，亚洲国家越来越怀疑美国积极参与亚洲地区事务的意愿，怀疑美国是否还能履行对盟友的安全承诺，以及长远而言是否有能力在本地区部署必要的资源以维持地区安全。这些亚洲国家的担心是空穴来风，事出有因。亚洲尤其是东亚的变化，美国在小布什时期的政策失误所导致的美国与东南亚的疏远，以及美国实力的相对下降，有可能使美国在这一重要地区的政治与经济事务中被边缘化。政治上，日本鸠山政府在2009年明确提出“东亚共同体”不包括美国。经济上，在2005-2009年间，美国在亚太地区的贸易总额中所占的比重下降了3%。^[4] 这些无疑都引起了奥巴马政府的警惕。

基于上述认知，奥巴马政府意识到美国需要加大对亚太的投入，发挥在地区事务中的领导作用。克林顿国务卿强调，今后10年美国治国方略最重要的使命之一就是“大幅增加对亚太地区外交、经济、战略和其他方面的投入”。^[5] 随着伊拉克战争的终结和美军减少在阿富汗的行动，美国可以将更多的资源投向亚太地区。另一方面，奥巴马政府相信，亚太地区面临的挑战——从确保南中国海的航行自由，到应对北朝鲜的挑衅和扩散活动，再到促进平衡与包容的经济增长——也都呼唤美国的领导。“美国的未来与亚太的未来相联

[3] Michele Flournoy, the Under Secretary of Defense for Policy, Department of Defense, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference, The National Bureau of Asian Research, September 17, 2010, http://nbr.org/downloads/pdfs/eta/EA_Conf10_Flournoy_Transcript.pdf.

[4] Kurt M. Campbell, “Principles of U.S. Engagement in the Asia-Pacific”, Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, January 21, 2010, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/01/134168.htm>.

[5] Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

系，本地区的未来有赖美国。美国有强烈的兴趣延续其在经济和安全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作为一个充满活力的经济伙伴和起稳定作用的军事影响力”。^[6]既要加强参与，更要积极领导，这就是奥巴马政府对美国在亚太地区角色的认知。

为了强化美国对亚太事务的参与，奥巴马政府提出要在本地区开展“前置外交”（Forward-Deployed Diplomacy），就是向亚太地区的每个国家、每个角落配置外交资源，包括高级官员、外交官、发展专家以及永久性的资产等。^[7]基于形势的变化，奥巴马政府提出了美国在参与亚洲事务方面应遵循的一系列重要原则。（1）美国与亚洲的交往应以同盟体系和双边伙伴关系为基础。除了保持和发展与传统盟国的关系外，美国还要加强与其他“关键玩家”的关系，包括印度、中国、印尼、越南等。（2）要与本地区国家确立共同的议程。这些议程包括安全上的核不扩散、领土争端和军备竞赛，经济上的降低贸易和投资壁垒、增加市场透明度、促进更加平衡、包容和可持续的经济增长模式，政治上保护人权和促进开放社会等。（3）在地区机制的建设上强调有效性。地区机制不能为了对话而对话，要有具体的行动，要结果导向。（4）促进多边合作的灵活性和创造性。积极推进针对特定问题的非正式安排，如朝核问题六方会谈、美日澳三边战略对话、美日韩三边战略对话等。支持次地区合作机制，如美国-东盟伙伴关系计划、美国-东盟贸易投资框架协议等。（5）确定主要的地区机制，这些机制应包括所有的关键的利益攸关方，如政治上的东亚峰会，经济上的亚太经合组织，安全上的东盟地区论坛等。^[8]

二、亚太战略框架

在东亚和美国都在发生重大变化的背景下，奥巴马政府的亚太战略目标就是要保持美国对地区事务的积极参与，发挥领导作用，更好地维护和促进美国的利益。为此目的，奥巴马政府提出要建立一个更富有活力和更持久的

[6] Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”.

[7] 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>.

[8] 同注6。

跨太平洋体系，塑造一个更加成熟的安全和经济架构。^[9]

在奥巴马政府看来，这样一个安全和经济架构应该充分体现美国地区安全和经济政策所蕴含的基本原则。安全上，确保自由和开放的商业活动，以和平方式解决争端，公正的国际秩序，该秩序强调国家的权利和义务、忠于法制以及所有国家畅通无阻地进入空中、外空和海洋这些全球公共领域。^[10]经济上，一个以规则为基础的、开放、自由、透明和公平的经济秩序，亚太地区的经济合作与一体化，平衡、包容和环境可持续的经济增长，高标准、基础广泛的自由贸易协定。^[11]在这一系列的安全与经济原则中，“全球公共领域”的概念值得注意。鉴于中国军事能力的发展使其有潜力挑战和制约美国长期以来视为理所当然的干预和主导地区安全事务的能力，奥巴马政府提出并强调“全球公共领域”的概念，强调所有国家有不受干扰地进入全球公共领域的权利，此举旨在确立美国的话语优势，推动建立美国主导下的“全球公共领域”的“交通规则”。^[12]此外，“高标准、基础广泛”的自由贸易协定，也就是奥巴马政府积极推动的“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（TPP），它要体现美国在劳工权利、环境保护、知识产权保护等方面的要求，并作为未来亚太经合组织要推进的亚太自由贸易区的模板。^[13]

在继承过去的美国亚太战略传统，同时又根据新的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。首先，深化和更新同盟关系。其次，拓展与越来越重要的地区伙伴如印度、印尼、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，促进民主与人权。^[14]

[9] 同注7。

[10] Michele Flournoy, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference.

[11] Hillary Clinton, “America’s Pacific Century;” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011; Robert D. Hormats, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference; Kurt M. Campbell, “Principles of U.S. Engagement in the Asia-Pacific”.

[12] 同注10。

[13] Robert D. Hormats, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference.

[14] 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, DC, March 31, 2011; Hillary Clinton, “America’s Pacific Century.” Remarks at East-West Center, Honolulu, November 10, 2011.

奥巴马政府深化和更新同盟关系的举措有两个特点。一是重视促进盟友的能力建设,例如,与日本合作发展下一代导弹防御系统,与澳大利亚开展在网络空间的合作,与韩国加强反扩散合作,提升泰国和菲律宾打击暴力极端主义的能力。二是重视与澳大利亚的安全关系。如果说后冷战时代克林顿政府和小布什政府都非常重视美日同盟的话,^[15]奥巴马政府则着力加强美澳同盟。这既是由于美日在驻日美军冲绳基地搬迁问题上迟迟难以取得进展制约了美日同盟,同时更出于美国亚太安全布局的需要。2011年9月,美国和澳大利亚举行的外长和防长会谈(“2+2会谈”)在加强双边安全合作方面达成两个重要协议,一是将网络战纳入美澳共同防御条约,这是美国首次与北约以外的国家开展这种合作;二是同意美海军陆战队进驻澳大利亚北部的达尔文基地,这是美军首次正式驻军澳大利亚,被认为是30年来美澳同盟关系最大的提升。奥巴马总统在2011年11月对澳大利亚的访问期间正式宣布了这项驻军计划。

美国的亚洲政策长期以来是以与盟国的双边关系为基础的。但是随着亚洲大国中国和印度的崛起、中等国家印度尼西亚和越南的发展,美国传统盟国在地区事务中的分量下降已是不争的事实。无论是应对金融危机,还是解决地区问题(如朝核问题),抑或是促进全球治理,中印等国的作用至关重要。奥巴马政府在传统的盟友关系基础上提出要重视与地区新兴力量发展伙伴关系,是对亚洲政治、经济和安全格局变化的反应,既显示出其外交思维中务实的一面,也带有鲜明的地缘政治考虑。

在奥巴马政府谋求发展伙伴关系的努力中,印度、印尼、越南是三个重要对象。美国与印度关系的实质性改善与发展始于小布什政府时期,在奥巴马执政后得到延续。奥巴马表示,“印度是可以信赖的全球性大国,美国与印度的关系将重新塑造21世纪亚洲乃至全球的国际关系”。^[16]美方认为,美印伙伴关系在亚洲、全球安全与繁荣和印度经济增长三方面面临着历史性机遇。在亚洲层面,平衡和牵制中国在亚洲不断增强的实力和影响力是美国对印政策的重要考虑。在这一点上,奥巴马政府基本上继承了小布什政府的对

[15] 关于后冷战时代克林顿政府和小布什政府重新界定与加强美日同盟的举措,参见吴心伯:《太平洋上不太平——后冷战时代的美国亚太安全战略》,复旦大学出版社,2006年。

[16] “奥巴马确定11月份访问印度,欲战略联手重塑亚洲”,http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201006/04/t20100604_21483120.shtml。

印政策思路，即积极发展与印度的军事合作，鼓励印度在东亚地区事务中发挥更大的作用。2010年6月，美国与印度举行了首次战略对话。11月，奥巴马访印期间表示，支持印度成为改革后的联合国安理会常任理事国。这是美国为提升美印关系做出的重要姿态。作为世界上最大的伊斯兰教国家、东盟的头号大国和二十国集团的成员，印尼也是奥巴马政府重视的亚洲新兴大国。奥巴马政府表示希望通过与印尼关系的发展改善同伊斯兰世界的关系、推动打击东南亚的恐怖主义和极端主义以及影响东盟的内部发展和对外关系，诸如东盟在东亚合作中扮演的角色以及东盟的对华关系。作为与印尼发展更加密切的合作关系的一部分，美国军方在2010年夏天恢复了同印尼特种部队的关系。奥巴马2010年11月访问印尼期间，与印尼总统苏西洛签署了一份旨在提升双边合作的全面伙伴关系协议，以促进两国在贸易、投资、教育、能源、环境、国家安全等领域展开全方位合作。美越关系的进展也引人注目。2010年3月，美越签订了民用核能合作谅解备忘录。同年7月的东盟地区论坛会议上，克林顿国务卿公开支持越南在南海问题上的立场，明确表现出美国要积极介入南海争端的姿态。8月，双方举行了首次防务对话和首次联合军事演习。2011年9月，两国签署了《防务合作谅解备忘录》，内容包括双方共同“保证海上安全”、“为维护地区安全交换信息”等，被视作两国军事交流升级的标志。此外，美国和越南还在积极探索建立“战略伙伴关系”。

在奥巴马政府的亚太战略中，中国虽然也是美国谋求发展伙伴关系的“关键玩家”之一，但其对华政策的两面性表现得十分突出。一方面，亚洲地区的稳定、美国和全球经济的复苏、全球治理的推进，都需要中国发挥积极的建设性的作用，美国希望深化和扩大与中国的合作。另一方面，奥巴马政府又深受传统的现实主义思维影响，对中国力量的迅速上升和在亚洲影响力的扩大倍感不安，积极谋求制衡中国。在奥巴马执政的第一年，中美关系总体上呈现出良好的发展态势。中美领导人就两国关系的发展方向达成重要共识—发展积极合作全面的双边关系，两国的战略与经济对话机制顺利开展，在国际金融体系改革和20国集团的机制化上合作卓有成效。但是进入2010年，中美关系摩擦不断，既有美国对台军售和美国总统会见达赖这些老问题，也有美国插手中国与周边国家的领土领海争端、在中国周边炫耀武力的新动向。美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿柯尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）更在2011年初提出美国对华政策的新方针，即“基于现实，关注

结果，忠于我们的原则和利益”。^[17]这个新方针的要义是，美国对两国关系不能抱有幻想，对华交往不能为交往而交往，要积极追求实现美国的政策目标，不能为了搞好对华关系而牺牲美国的原则（如在人权问题上）和利益（如在对台军售问题上）。虽然2011年初胡锦涛主席对美国的访问有助于稳定中美关系，但奥巴马政府对华思维的保守和消极的一面依然突出，制衡中国的动作不断。

在参与和培育地区多边架构方面，奥巴马政府的政策有两大特点，一是着重抓安全机制，二是谋求塑造这些机制的议程。美国参加了2010年10月首次举行的东盟防长扩大会，推动将人道主义援助与救灾、海上安全、军事医学、反恐和维和行动等5个领域作为优先合作选项。2009年7月，美国通过加入《东南亚友好合作条约》获得了参加东亚峰会的资格。2010年10月，美国首次参加东亚峰会，表示希望峰会成为一个讨论迫切的战略和政治问题，如核不扩散、海上安全、气候变化等问题的论坛。2011年11月，奥巴马总统首次出席了东亚峰会，再次呼吁峰会拓展讨论范围，关注本地区面临的战略与安全挑战。奥巴马在峰会上着重提出海上安全、核不扩散、灾害应对和人道主义救援三大议题，以推动将峰会打造成一个战略安全论坛。^[18]美国还与东盟合作，对东盟地区论坛进行改革，增强其行动力，并使之更关注跨国和非传统安全挑战。美国促进地区安全机制建设主要有两个动机，一是利用这些机制作为处理美国安全关切的手段，二是以此为抓手，塑造地区安全秩序，使之朝着对己有利的方向发展。

在地区经济政策方面，鉴于亚太地区对美国经济首屈一指的重要性，奥巴马政府致力于促进该地区贸易和经济的开放。为推进其地区经济议程，奥巴马政府游说美国国会通过了《美韩自贸协定》。该协定将在5年内取消95%的美国对韩出口商品的关税，从而使美国对韩商品出口增加100亿美元，支撑7万个美国工作岗位。^[19]作为2011年亚太经合组织峰会的东道主，美国推

[17] Kurt M. Campbell, "Asia Overview: Protecting American Interests in China and Asia", 之后克林顿国务卿也在“美国的太平洋世纪”一文中对此原则作了阐述, Hillary Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, November 2011.

[18] The White House, Office of the Press Secretary, "Fact Sheet: East Asia Summit", November 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit>.

[19] 同注5。

动 APEC 为亚太地区设置 21 世纪的议程，聚焦高质量的经济增长，即平衡、包容和环境可持续的增长。^[20] 华盛顿希望利用亚太经合组织发挥自身的比较优势。如同 20 世纪 90 年代美国利用 APEC 推动世界贸易组织达成《信息技术协定》，从而有利于美国发挥其信息技术优势一样，如今奥巴马政府希望利用 APEC 扩大环保产品和服务的市场准入，以发挥美国在这方面的优势。对奥巴马政府来说，最重要的地区经济政策工具还是“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”。自 2009 年加入 TPP 谈判以来，美国一直努力将其打造成亚太地区范围最大、起点最高的自由贸易安排。2011 年 11 月，奥巴马又选在夏威夷 APEC 峰会召开之际宣布与有关国家达成 TPP 基础框架，^[21] 以凸显美国对 TPP 重视。参加基础框架谈判的国家还计划在 2012 年形成该协定的法律文本。在奥巴马政府眼中，TPP 能为美国带来至少如下的重要利益。首先，美国希望该协定将大大促进其对本地区的出口。在该协定的谈判中，美国通过将知识产权保护、劳工标准、环境标准纳入其中，提高美国的竞争优势，从而推动美国商品进入其他成员国的市场。奥巴马在达成 TPP 基础框架之后坦言，该协定将帮助美国实现出口翻番的目的，将支撑美国数以百万计的工作机会。其次，美国希望以此牵制东亚合作，重振亚太合作。美国担心东亚经济合作的发展不仅会削弱其与本地区的经济联系，更使中国成为地区经济的中心，从而降低美国对地区事务的影响力。华盛顿的如意算盘是，随着东亚国家如新加坡、马来西亚、越南、文莱、日本等加盟 TPP，东亚合作的动力将大大减少，而美国主导的亚太合作将获得新的动力。

在新的安全环境下，奥巴马政府谋求使美国在本地区的军事存在“运作上更有弹性、地理分布更合理、政治上更可持续”。^[22] 对美国军事存在的调整主要体现在两方面。首先，加强美国对付“冲突和胁迫”的威慑能力，确保美国的军事能力、军事基地和作战理念能够在美军进入和自由行动会遭到挑战的环境中获得成功。为此目的，美国积极加强美军及盟友的导弹

[20] 同注 13。

[21] 这些国家包括澳大利亚、文莱、智利、马来西亚、新西兰、秘鲁、新加坡和越南等。日本、墨西哥、加拿大也在 TPP 基础框架达成后宣布要加入跨太平洋伙伴关系协定的谈判。基础框架指出 TPP 核心议题包括：贸易协定、工业产品、农业、纺织、知识产权、技术性贸易壁垒、劳工和环境。“奥巴马称，TPP 基础框架达成，明年之前形成法律文本”，<http://www.chinanews.com/gj/2011/11-13/3456470.shtml>。

[22] 同注 10。

防御能力，采取措施更好地分散关键的军事资产和兵力（如将驻冲绳美军迁至第二岛链），加固军事设施，提高远程情报、侦察、监视能力，加强打击平台建设，发展新的“海空一体战”概念。其次，加强在东南亚和印度洋的军事存在。长期以来，美国在本地区的军事部署集中在东北亚，以应对朝鲜半岛和台湾海峡的军事冲突为要旨，在新的安全环境下，美军更多关注东南亚和印度洋。为此目的，美国宣布要在新加坡部署濒海战斗舰，在澳大利亚常驻美国海军陆战队，扩大在菲律宾的军事存在，同时还要与东南亚的盟友经常地、无缝地展开行动，包括增加联合训练的机会，开展新的联合巡逻和演习等。

奥巴马政府在亚太地区促进人权和民主的政策主要以中国、越南、缅甸和朝鲜为目标，但手段各不相同。对中国，奥巴马政府一开始淡化在人权和民主问题上的分歧，主要是在信息自由上做文章（如“谷歌事件”），但从2011年起立场趋向高调和强硬，克林顿国务卿更在2011年5月举行的第三届中美战略与经济对话上就人权问题对华发难。对越南，美方以发展战略伙伴关系为诱饵，要求越方保护人权和促进政治自由。对缅甸，奥巴马政府以接触和保持制裁两手并用，要求缅甸新政府与昂山素季实现和解与互动，释放政治犯，促进政治自由和人权。对朝鲜，美国的主要关切是安全问题，人权问题既非优先关切，也缺乏施压的手段。

三、亚太战略的特点

与克林顿政府和小布什政府相比，奥巴马政府的亚太战略在构想和实践上都具有一系列鲜明的特点。

特点之一是大亚太的视野。传统上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。^[23]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联系起来加以考虑。2012年1月美国国防部公布的《战略指南》表示，

[23] 例如，美国在1990年代发表的三份关于亚太战略的报告，*A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress 1992*, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (1995), *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (1998)，都没有将南亚和印度洋包括进去。

“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”。^[24]作为这一大亚太视野的体现，美国积极鼓励、支持印度参与东亚事务，并把其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。

特点之二是强烈的“布局”意识。二战以后的美国亚太政策兼有结构性和功能性的双重目的，前者在于塑造地区格局，后者在于处理具体的政治、经济和安全挑战。这二者之间又存在互补关系：结构性为功能性提供手段，功能性为结构性提供支撑。冷战时代，美国通过一系列的双边同盟布局亚太，形成了“轮毂-轮辐”形状的地区政策架构，并塑造了地区政治安全格局。冷战结束后，克林顿政府提出构建“新太平洋共同体”的口号，意在重塑亚太格局。克林顿政府在经济上通过亚太经合组织整合亚太，在安全上巩固已有的双边同盟，亚太地区的经济联系大大加强，但地区格局总体上并未发生重大变化。小布什上台后，谋求重塑亚太地缘政治格局，但“9·11”事件和朝核问题的再起打乱了小布什政府的战略计划，迫使其在亚太地区重点关注反恐和朝核等功能性问题。奥巴马政府鉴于亚太地区正在发生的深刻变化，提出需要建立一个“更加充满活力和持久的跨太平洋体系”，为亚太地区提供一个“更加成熟的安全和经济架构”。^[25]虽然奥巴马政府的亚太战略并没有忽视处理本地区的各种具体挑战，但其要旨则在塑造新的地区格局。通过打造新的地区安全与经济架构，奥巴马政府希望将美国与本地区的关系置于更加牢固的基础之上，并提升美国在中国崛起背景下主导地区事务的能力。

特点之三是将“轮毂-轮辐”形状的地区政策架构转变成网络状的地区政策架构。传统的“轮毂-轮辐”状架构是建立在以美国为中心的同盟关系之上的。随着中国的快速崛起、美国力量的相对下降以及日本的停滞不前，“轮毂-轮辐”架构在因应亚太地区事务时显得捉襟见肘，另一方面，一些地区成员力量和影响力在上升，他们潜在和现实的地缘政治作用被华盛顿所看重。奥巴马政府将这些国家视为美国在亚太的重要伙伴，积极发展与他们在政治、安全 and 经济领域的合作。虽然美国自克林顿政府后期起就在着手改善与其中一些国家的关系，小布什政府也继承了这一做法，但奥巴马政府对此有更明确的战略构想，有更多的资源投入，有更现实的政策需求。2011年12

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

[25] 同注7。

月在华盛顿举行的首次美国、日本、印度三边对话，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。与此同时，奥巴马政府还积极鼓励盟友和伙伴之间加强联系，积极介入美国关切的地区问题。例如，目前日本、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热乎起来，日本也在积极加强与菲律宾的联系。由此一来，美国在亚太的政策架构不再仅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-辐辏”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，有助于夯实其亚太战略的依托。

特点之四是外交、经济、安全多管齐下，相互配合。在以往的美国亚太政策实践中，有时会出现外交、经济和安全相互脱节、各部门自行其是的情况，使得美国亚太政策效果大打折扣。奥巴马政府的亚太战略在设计和实施上注重外交、经济和安全的配套。外交上，积极发展与印度、印尼、越南等国的伙伴关系。经济上，推进 TPP，打造新的地区经济架构。安全上，抓住南海问题大做文章，将东亚峰会转变为多边安全平台。这些政策手段之间的互补效应十分明显：发展与伙伴国家的关系有利于美国搭建新的地区经济和安全架构；打造新的地区经济架构有利于华盛顿拉拢一些地区成员，并巩固其地区安全安排的基础；南海问题和东亚峰会这两个抓手又有助于美国介入地区安全事务和拉拢一些东南亚国家。以上这些手段又在总体上服务于牵制崛起的中国这一重要战略目标。从政策执行的情况看，国务院扮演了主要角色，从2009年到2011年，克林顿国务卿10次出访亚太，5次就美国亚太政策发表演讲，与此同时，国防部和经济部门也提供了积极和有效的配合，使奥巴马政府的亚太政策整体上体现出较强的一致性。

特点之五是以东南亚为重点。在后冷战时代，克林顿政府和小布什政府的亚太战略重点都是在东北亚，注重加强与日本、韩国的同盟关系，积极谋求处理朝鲜半岛问题。奥巴马政府忧心于21世纪最初10年中国与东南亚国家关系的发展和在这一地区影响力的扩大，同时也鉴于小布什政府对东南亚的忽视，决意把亚太战略重点放在该地区。从签署《东南亚友好合作条约》到正式加入东亚峰会，从启动“美国-东盟峰会”到推进“湄公河下游行动计划”，从重点发展与越南、印尼的伙伴关系到解冻与缅甸的关系，从介入南海问题到在新加坡部署濒海战斗舰，等等，奥巴马政府是美国自越南战争结

束以来最重视东南亚、最有作为的一届政府。其中介入南海问题更是暴露出奥巴马政府的多重政策目的：拉拢东南亚国家，离间中国与这些国家的关系，更深地介入地区事务，牵制中国海军在南海的活动，等等。

特点之六是对华战略态势的变化。冷战结束以来，历届美国政府的亚太战略都有针对中国的设计，克林顿政府是“防范”战略，小布什政府是“避险”战略，奥巴马政府则是“制衡”战略。^[26]从理念上讲，对华“制衡”战略是与克林顿政府的“防范”战略和小布什政府的“避险”战略一脉相承的，但其针对性更强。“防范”战略和“避险”战略都是旨在做好应对中国有可能朝着对美不利的方向发展的准备，侧重于塑造中国的战略环境、引导中国的安全行为，对中国安全利益的影响主要是潜在的。“制衡”战略则是针对中国力量上升、影响力扩大的现实，要直接地和针锋相对地平衡中国的影响力、牵制中国的行为，其对中国安全利益的影响已是现实的。事实上，奥巴马政府的对华制衡战略已经对中国的安全利益产生了明显的负面影响，最主要的就是中国与东盟国家的关系和南海问题。由于美国的拉拢和挑拨，东盟内部在对华问题上的分歧凸显，一些国家对华立场趋向强硬。由于美国的高调介入，南海问题更趋复杂，中国所受到的来自各方的压力增大。本世纪初的10年中国周边外交的一大亮点就是与东南亚国家关系的进展，现在由于美国的“破坏性”介入，中国的东盟外交面临新的挑战。

特点之七是重视规则制定。2012年1月美国国防部公布的《战略指南》表示，“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”。^[27]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。如前所述，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空中、外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，等等。华盛顿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。

[26] 关于克林顿政府的对华“防范”战略和小布什政府的对华“避险”战略，参见吴心伯：《太平洋上不太平——后冷战时代的美国亚太安全战略》第四章；吴心伯：《世事如棋局局新——二十一世纪初中美关系的新格局》第三章，复旦大学出版社，2011年。

[27] 同注24。

四、前景展望

针对亚太地区的形势变化和冷战后美国亚太政策的得失，以更好地巩固美国的亚太地位和促进美国的亚太利益为宗旨，奥巴马政府苦心孤诣地制定了比较系统的亚太战略，该战略在过去三年的实施产生了一系列重要的影响，例如美国在亚太的存在感和影响力有所上升，与本地区一些国家的关系得到加强，也给中国的地区政策和与某些邻国的关系制造了不大不小的麻烦。尽管有上述斩获，奥巴马政府的亚太战略未来仍面临着诸多的不确定和制约因素。

首先是人事因素。政策因人而异，而美国执政团队的更替总是伴随着外交政策的重大调整，这些调整包括政策重心和资源投入。虽然由于亚太地区在世界政治经济格局中地位的上升，美国重视亚太已是大势所趋，但奥巴马总统是美国最重视亚太的总统，而其外交团队也是最重视亚太的团队，这样的人事格局却未必会延续。奥巴马如果不能连任，下一任总统是否还能像他那样关注亚太？即使奥巴马得以连任，新的外交团队是否还会以同样的思路和精力推进亚太战略？这些都是未知数。

其次是美国外交议程优先性的变化。后冷战时代的国际形势充满不确定性，一些突如其来的变化往往会搅乱国际政治的既定议程，迫使美国不得不对其给予优先关注。小布什政府执政初期着手进行的以亚太为重心的战略调整就被“9·11”事件所打乱。从目前的形势看，阿富汗和巴基斯坦的局势发展、伊朗核问题、叙利亚政局等都是危机引爆点，随时都会迫使美国“救火”，欧债危机的应对、俄美关系的走向等也存在着不确定性。因此，尽管奥巴马政府希望通过从伊拉克和阿富汗两场战争脱身以更多关注亚太，从而实现美国外交的再平衡，但在一个“计划赶不上变化”的时代，美国外交议程上亚太优先的持久性是要打上问号的。

第三是美国经济的走向。2008年爆发的金融危机和经济危机是20世纪30年代以来美国所经历的最严重的经济危机，它不仅给美国经济带来严重打击，也暴露了深层次结构性问题，预示着今后美国经济发展的不确定性。在美国总体实力相对下降的背景下，美国外交和安全战略面临着维护霸权的雄心与手段不匹配的矛盾。例如，冷战后美国的军事战略长期以来是以“同时打赢两场大规模地区性战争”为目标的，但在伊拉克和阿富汗的挫折暴露了美国

军事能力的有限性，新的《战略指南》不得不将今后美国的军事战略目标修改为遂行“一场半”战争。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。当前的亚太战略仍然是以谋求美国主导地位为宗旨的，在本地区力量兴起的背景下，要实现这一目标，美国必须投入更多的资源。虽然奥巴马政府表示当前的军事“瘦身”不会以亚太的投入为代价，但美国是否能够“水涨船高”地增加其在亚太的投入则是大有疑问的。

第四，TPP的效应尚在未定之天。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，“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安排也已提上日程。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，三国建立更密切的经济联系势在必然。由于这三国庞大的经济实力和巨大的双边贸易额，他们之间的合作会使东亚合作更有实质性。因此，尽管TPP半路上插上一脚，东亚合作还是会按照自身的逻辑往前走。此外，中国今天已是日本、韩国、朝鲜、蒙古、印度、越南、印尼等国的最大贸易伙伴，是日本、韩国、蒙古、马来西亚、印尼和泰国最大的出口市场，还是亚洲越来越多国家主要的外来投资来源国。中国已经是亚洲特别是东亚经济发展的主要引擎和中心，要这些国家在经济上疏远中国殊非易事。只要中国经济保持良好的发展态势，中国作为亚洲经济中心的地位就难以撼动。

第五，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，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。但是在这种“经济上靠中国、安全上靠美国”的格局中，那些安全上靠美国的国家基于自身的全面利益考虑，不可能完全站在美国一边反对中国。奥巴马政府欲将东亚峰会转变成地区安全机制的做法也受到一些亚洲国家的抵制，因为这将大大削弱东亚峰会作为促进东亚合作的战略论坛的作用。在南海问题上，美国虽然可以从中国与一些东南亚国家的纷争中捞取一些外交与安全上的好处，但美国毕竟不是主权声索国，难以直接介入争端。只要中国不犯战略上的错误，美国在南海问题上的角色只能限于“敲边鼓”。

总体而言，与小布什政府相比，虽然奥巴马政府对亚太地区的形势有更深切的理解，对亚太战略的构想更加系统，政策设计更有针对性，但囿于政策的惯性和狭隘的利益考虑，其亚太战略的指导思想存在三个显见的误区。一是没有认识到亚洲国家越来越视美国为地区事务中的伙伴，仍然以领导自

居；二是不能接受东亚一体化的趋势，在政策设计上仍力图牵制东亚合作的发展；三是难以摆脱冷战思维，在安全政策上迷恋地缘政治、集团政治和军事安全。这些思维误区使美国亚太政策跟不上地区变化的现实，也制约着美国在亚太地区事务中作用的发挥。