

盟伴体系、复合阵营 与美国“印太战略”^{*}

赵明昊

【内容提要】 美国外交战略的调整会深刻影响其结盟方式。为应对中国带来的“特殊挑战”，美国试图构建多层次的盟伴体系，打造融合政府、企业和社会组织等多种力量的复合阵营。美国通过盟伴体系促进政府性力量的横向耦合，发挥借盟强伴、化伴为盟、以伴带盟功能；借助复合阵营实现社会性力量的纵向耦合，促使多元主体在认知和应对“中国威胁”方面增强一致性、协调性和联动性。作者以美国的“印太战略”为例，分析美国如何通过盟伴体系与复合阵营策略强化对华施压。在安全领域，美国升级美日印澳四边机制、构建美英澳三边安全伙伴关系、促动欧洲和北约力量向印太地区延展，构筑多圈层、网络化的地区安全架构。在经济领域，美国以“印太经济框架”为平台，在供应链重塑、数字经济和数字贸易以及地区基础设施等方面强化对华地缘经济竞争。在政治领域，美国打造针对中国的价值观联盟，将意识形态因素更深地融入经贸、技术等方面的对华竞争。美国的盟伴体系与复合阵营策略面临不少限制性因素，如美国投入有限、美国霸权信誉度下降和不同国家的战略利益存在差异等。

【关键词】 中美关系；大国竞争；盟伴体系；复合阵营 “印太战略”

【作者简介】 赵明昊，复旦大学美国研究中心研究员，北京大学国际战略研究院特约研究员（上海 邮编：200433）。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2022)06-0026-30

^{*} 本文系国家社会科学基金重大类项目（项目批准号：21VMO002）的阶段性成果，并受到北京大学国际战略研究院的研究支持。感谢《世界经济与政治》匿名评审专家的意见和建议，文中疏漏由笔者负责。

一 引言

2021 年 9 月,拜登政府宣布建立美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS)。美国国家安全委员会印太事务协调员、前助理国务卿库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)宣称,此举是当下这个时代“最重要的战略创新”。^①美国建立“盟中之盟”的行动是其以阵营化方式应对大国竞争的关键性举措,而中国被视为美国面临的首要竞争对手。^②除了美英澳三边安全伙伴关系,拜登政府还推动建立美欧“中国问题对话机制”、美欧贸易与技术理事会,将美日印澳四边机制升格为政府首脑级别,召集“五眼联盟”财政部部长和内政部部长会议,与七国集团国家共同提出“重建更美好世界(Build Back Better World)”倡议。从历史的长视角看,美国外交战略的重大调整常会引发美国结盟行动的深刻变化,而这种变化往往受到对手特性的重要影响。对于美国而言,中国被视为不同于苏联等过往对手的“特殊挑战”。中国与美国的大多数盟国和伙伴建立了密切关系,在经贸、军事和外交等方面拥有综合性实力,还深度融入了既有的国际体系。^③随着美国政府明确将中国定位为“最严峻的竞争者”,不断强化针对中国的战略竞争,其更加注重“拉帮结伙”,对华施压的阵营性特征越发突出。^④在对中国展开全域竞争、跨域竞争和长期竞争的背景下,美国以深化大国竞争为导向的阵营构建(coalition-building)模式已经不同于美国的传统联盟战略。探讨这一问题,有助于推动有关大国竞争、联盟转型、制度制衡和网络型权力等问题的辩论,因而具有其学理意义。同时,在中美关系进入战略相持期的背景下,理解和把握美国打造对华“统一阵线”的特征和趋势也具有非常重要的现实意义。

本文力图回答的核心问题是:在大国战略竞争时代,针对中国这个首要而特殊的对手,美国推动构建制衡中国的“统一阵线”的主要策略是什么?本文认为,围绕推进对华长期性、战略性竞争,应对所谓“经济胁迫”、网络战和政治干预等方面的“非军事

① Sarah Canales, “AUKUS ‘Most Important Strategic Innovation’ as China Looks to ‘Break’ Australia: US President Joe Biden Advisor Kurt Campbell,” *The Canberra Times*, December 1, 2021.

② 樊吉社《美国对华决策:机制调整与团队转换》,载《当代美国评论》,2021年第4期,第8—14页。

③ David Dollar and Ryan Hass, “Getting the China Challenge Right,” Washington, D.C.: The Brookings Institution, January 2021; U.S. Department of State, “The Elements of the China Challenge,” <https://2017-2021.state.gov/the-elements-of-the-china-challenge/index.html>, 访问时间:2021年11月28日。

④ Cheng Li, “Biden’s China Strategy: Coalition-Driven Competition or Cold War-Style Confrontation?” Washington, D.C.: The Brookings Institution, May 2021, pp.2-4.

性侵犯(nonmilitary aggression)”,^①美国愈加重视构建融合盟国与伙伴力量的、多层次的、有针对性的盟伴体系(a latticework of alliances and partnerships);^②大力打造能够发挥政府、企业、社会组织 and 媒体等多元主体合力的“复合阵营(multilayered coalition)”,这种阵营以军事威慑、供应链重塑、科技竞争、基础设施建设和制衡“锐实力”等特定议题为导向,具有一定程度的弹性空间和灵活性。通过彼此相互嵌套的盟伴体系与复合阵营,美国寻求各方在对华政策方面能够实现“战略性趋同(strategic alignment)”,而非完全一致。^③印太地区是美国对华开展战略竞争的核心区域,拜登政府以及以往几届美国政府在推进“印太战略”方面具有显著的延续性。本文将借助盟伴体系与复合阵营概念,对美国在印太地区的对华制衡策略和趋向进行阐释,进而深化有关美国对华战略的讨论。

二 文献回顾

既有研究对美国推动的对华“大国竞争”以及美国的“印太战略”进行了较多探讨。第一,既有研究成果从经济、安全、科技、全球治理和意识形态等维度出发,考察了中美战略竞争的驱动因素、演进逻辑和主要特征。其中一些谈及美国以新的联盟方式对中国施压以及中美战略竞争对美国联盟体系的影响。如吴心伯提出,特朗普政府对华竞争以单边行动为主,拜登政府的对华竞争注重利用盟国体系和多边机制,在经贸规则、技术管制、投资限制、价值观和安全等领域争取盟国配合与支持。^④赵穗生认为,中国通过“结伴不结盟”方式争取俄罗斯和伊朗等国的支持,美国也在集结“志同道合的国家”与中国展开较量,但构建联盟体系的努力均未达到预期效果。^⑤车维德(Victor D. Cha)通过对韩国的个案研究指出,美国聚焦与中国竞争最终或会损害印

① Mira Rapp-Hooper, “Saving America’s Alliances: The United States Still Needs the System That Put It on Top,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.2, 2020, pp.132–133.

② 盟伴体系的英文译法借用了美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文的表述, latticework 的本意是“网格构造”,参见 Jake Sullivan, “The 2021 Lowy Lecture,” Canberra: Lowy Institute, November 2021.

③ Nick Wadhams, “Blinken Aims to Pressure China, Bolster Ukraine on European Trip,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-02/blinden-aims-to-pressure-china-bolster-ukraine-on-european-trip>, 访问时间: 2021 年 12 月 8 日。

④ 吴心伯《拜登执政与中美战略竞争走向》,载《国际问题研究》,2021 年第 2 期,第 34—48 页。

⑤ Suisheng Zhao, “The US-China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance,” *Journal of Contemporary China*, Vol.31, No.134, 2022, pp.1–16.

太地区盟国和伙伴对美国的支持。^① 孙茹、赵怀普等认为,美韩、美欧对华政策协调与合作的基本框架已经形成,但其性质并非“反华联盟”,盟国在配合美国制华问题上仍存顾忌。^② 节大磊强调中美在意识形态领域出现安全困境的趋势,两国对对方在其他国家扩大意识形态影响力感到担忧,意识形态因素越发明显地渗入地缘政治竞争。^③

第二,相关研究还针对中美战略竞争的影响和管理问题展开辨析,其中涉及如何应对美国的联盟体系以及第三方因素。樊吉社认为,美国在中美关系敏感议题上频频对华施压,并试图建构新的国家集团的举动具有诱发摩擦甚至催生危机的风险。^④ 滕建群等提出,中美展开全面战略竞争,双方围绕“中间地带”的博弈正在凸显,相关国家和组织试图维系与中美之间的平衡关系,确保自身利益最大化。^⑤ 刘丰认为,中美战略竞争带来的压力会传导给地区或全球体系内的其他行为体,影响它们的战略选择,较小的盟国和伙伴希望从中美竞争中获益,引导大国支持自己的政策主张或立场,因此在塑造中美良性竞争过程中需要注重“第三方管理”。^⑥ 高程等分析了“一带一路”倡议与中美战略竞争问题,提出中国要避免过早追求建立平行的替代性体系,将中美竞争完全推向零和博弈。^⑦ 沈大伟(David Shambaugh)认为,美国在东南亚经济和社会的影响力被低估,东南亚国家则长期善于应对联盟的变化以及实施对冲策略,美国难以在东南亚遏制中国,美中两国应寻求实现“竞争性共存”。^⑧

第三,既有研究主要从国家行为体的层面考察美国在亚太地区的同盟体系问题。刘宗义提出,美国加紧重构其全球战略枢纽,建设重点已明确转向亚太,此举对中国处理与周边国家关系带来挑战。^⑨ 刘飞涛就奥巴马政府对华政策提出,美国通过实施“前沿部署”外交推动了亚太同盟的网络化。^⑩ 王联合等学者以南海问题为聚焦点,认为美国采取“美国+关键国家”“美国+南海争议国家”“开放型小多边”三种小多边安全合作形式

① Victor D. Cha, “Allied Decoupling in an Era of US-China Strategic Competition,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.13, No.4, 2020, pp.509-511.

② 孙茹、王付东《美韩同盟涉华合作》,载《现代国际关系》,2021年第8期,第25—32页;赵怀普《欧盟应对中美博弈的策略选择与美欧对华政策协调》,载《国际展望》,2021年第5期,第25—46页。

③ 节大磊《意识形态与中美战略竞争》,载《国际政治科学》,2020年第2期,第84—108页。

④ 樊吉社《中美战略竞争的风险与管控路径》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2021年第5期,第1—11页。

⑤ 滕建群、韦洪朗《论“中间地带”对中美战略竞争的含义》,载《和平与发展》,2021年第5期,第1—17页。

⑥ 刘丰《中美战略竞争的限度与管理》,载《现代国际关系》,2019年第10期,第23—25页。

⑦ 高程《中美竞争与“一带一路”阶段属性和目标》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第58—78页;赵明昊《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析》,载《世界经济与政治》,2018年第12期,第4—31页。

⑧ David Shambaugh, “U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?” *International Security*, Vol.42, No.4, 2018, pp.85-127.

⑨ 刘宗义《美国的全球战略枢纽建设及其影响》,载《国际展望》,2020年第4期,第1—23页。

⑩ 刘飞涛《美国强化对华竞争及中美关系的走势》,载《国际问题研究》,2016年第1期,第49—62页。

全面干预南海事务。^① 凌胜利分析了美国亚太盟国在中美之间的“动态平衡”战略,认为这些国家并非一味追随美国,而是试图兼顾经济与安全利益。^② 左希迎认为,从美国的亚太盟国、亚太地区的美军驻军数量、美国在亚太联盟体系内的主导权和亚太地区的产业链四个重要指标来看,美国的亚太联盟体系趋向衰落。^③ 围绕美国的“印太战略”,^④ 学界对相关国家与美国之间的互动进行了阐释。詹德斌、阎德学、刘若楠等考察了特朗普时期美国亚太联盟政策的调整以及韩国、澳大利亚等盟国对美国“印太战略”的认知和应对,认为美国与盟国伙伴间的非对称性矛盾凸显,美国的领导力弱化,联盟困境加剧。^⑤ 本杰明·施瑞尔(Benjamin Schreer)提出,中美战略竞争对澳大利亚有利,使澳大利亚能够“再审视(reality check)”对华关系,并更加积极地参与对华“集体制衡(collective balancing)”,包括在南海地区与美国的盟国共同展开“航行自由行动”,因此,澳大利亚需要与盟国共同制定与中国进行“全面、长期竞争”的战略。^⑥ 李青燕、王世达、杨震等分析了美国的“联印遏华”态势,从海军装备转让、海上联合军演和海洋安全双边论坛等方面探讨了美印海权合作。^⑦ 邢瑞利提出,欧美在印太地区的战略互动经历了沟通、协调和采取联合行动等阶段并日益深化,虽受一些结构性因素制约,但具备达成一致的潜力。^⑧

① 王联合《美国“印太战略”框架下针对南海问题的联盟新样式》,载《国际观察》,2021年第1期,第106—130页;夏立平、马艳红《特朗普政府建立南海“议题联盟”初论》,载《东南亚研究》,2018年第6期,第66—84页;李忠林《美国印太海洋联盟的构建、影响与中国的对策建议》,载《当代世界与社会主义》,2020年第2期,第153—160页。

② 凌胜利《双重困境与动态平衡——中美亚太主导权竞争与美国亚太盟国的战略选择》,载《世界经济与政治》,2018年第3期,第70—91页。

③ 左希迎《美国亚太联盟体系会走向瓦解吗》,载《世界经济与政治》,2019年第10期,第48—73页。

④ 虽然美国政府明确提出“印太战略”,日本、澳大利亚、印度和英国等也在其政策表态中使用“印太”概念,但迄今为止,中国政府尚没有接受或是在政策表态中使用“印太”这一概念。

⑤ 李泽《战略行为匹配程度与美国亚太联盟凝聚力》,载《世界经济与政治》,2019年第1期,第128—155页;阎德学、张雪岩《特朗普政府亚太地区联盟政策调整:动因、困境及前景》,载《当代世界与社会主义》,2020年第5期,第149—157页;詹德斌《韩国对美国“印太战略”的认知与政策》,载《东北亚论坛》,2021年第2期,第22—40页;周方治《泰国对印太战略的认知与反应——“中等国家”的地缘引力平衡策略》,载《南洋问题研究》,2020年第2期,第71—90页;刘若楠《印太战略框架下美国与东南亚国家的安全合作》,载《南洋问题研究》,2020年第2期,第43—57页;邱涛《“印太战略”框架下澳大利亚对美政策研究——安全焦虑与“中等强国”的视角》,载《世界经济与政治论坛》,2021年第3期,第106—126页;周方银、王婉《澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对》,载《现代国际关系》,2018年第1期,第29—36页。

⑥ Benjamin Schreer, “Why US-Sino Strategic Competition Is Good for Australia,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.73, No.5, 2019, pp.431-448.

⑦ 李青燕《印度融入美国“印太战略”新动向:驱动因素与局限性》,载《国际论坛》,2021年第5期,第140—154页;王世达《论防务合作对印美“印太战略协调”的推动作用》,载《南亚研究》,2021年第3期,第1—20页;戴永红、周禹朋《美印“印太”战略融合与前景》,载《现代国际关系》,2020年第7期,第35—43页;杨震、王森《“印太战略”框架下的美印海权合作》,载《南亚研究》,2021年第3期,第21—36页。

⑧ 邢瑞利《欧盟与美国在印太地区的战略互动探析》,载《新疆社会科学》,2021年第6期,第81—94页。

第四,刘鸣、刘阿明、韦宗友等对美日印澳四边机制的发展态势、战略逻辑和策略选择等问题进行了阐释,认为“印太战略”是美国“均势+有限遏制+规制+话语诋毁”的混合型战略。^① 施道安(Andrew Scobell)、胡伟星也认为,美国在印太地区的阵营具有对抗性,表明美国开始真正将中国视为最大的地缘战略对手。^② 王鹏权谈及美国“印太战略”的意识形态特征,认为这将加剧地区国家选边站队的压力,导致冷战式对抗。^③ 孟晓旭分析了日本配合美国对华“脱钩”施压的做法,认为美日加大了在数字高质量基础设施方面的合作。^④ 相关学者还对“印太战略”视角下美国的盟国和伙伴之间深化合作的态势进行了探究,包括日本—印度关系、日本—印度尼西亚关系、印度—澳大利亚关系和印度—东盟关系等。^⑤ 在有关地区秩序的讨论中,埃里克·布莱特伯格(Erik Brattberg)等认为,澳大利亚、日本和印度等国之间加强联系,并不是为了抱团遏制中国,而是希望维持“以规则为基础的国际秩序”,并促进一种具有多层性的(multidimensional)印太地区秩序;韩国、印度尼西亚、越南等非美日印澳四边机制成员国既认为美国对自由国际秩序的承诺弱化,又担心受到中国的惩罚,故而对于参与美日印澳四边机制活动较为犹豫。^⑥ 达吉特·辛格(Daljit Singh)提出,虽然美国口头上支持东盟中心性,但其对多边主义的兴趣在下降,美国在东南亚面临的“影响力赤字”

① 刘鸣、陈永、束必铨《“印太战略”:以美日印澳的战略逻辑、利益与策略选择为分析视角》,载《东北亚论坛》,2021年第2期,第3—21页;刘阿明《“四方安全对话”的新发展及前景探析》,载《国际展望》,2021年第1期,第88—109页;韦宗友《美日印澳四国合作机制新动向及其影响》,载《当代世界》,2020年第12期,第44—51页;张洁《美日印澳“四边对话”与亚太地区秩序的重构》,载《国际问题研究》,2018年第5期,第59—73页。

② Andrew Scobell, “Constructing a U.S.-China Rivalry in the Indo-Pacific and Beyond,” *Journal of Contemporary China*, Vol.30, No.127, 2021, pp.69-84; Weixing Hu, “The United States, China and the Indo-Pacific Strategy,” *The China Review*, Vol.20, No.3, 2020, pp.127-142.

③ 王鹏权《美国印太战略的价值观与意识形态特征分析》,载《当代世界社会主义问题》,2021年第3期,第131—144页。

④ 孟晓旭《日本调整高质量基础设施合作伙伴关系战略及对“一带一路”倡议的影响》,载《东北亚学刊》,2021年第5期,第33—44页。

⑤ 王广涛《日本参与五眼联盟的动因及走向》,载《现代国际关系》,2021年第5期,第25—31页;孙文竹:《日印战略合作:特点、动因与应对》,载《和平与发展》,2018年第6期,第30—44页;王竞超《日本与印尼海洋经济合作探析:战略动因、主要路径与现实挑战》,载《现代日本经济》,2021年第2期,第38—51页;杨震、丁伊:《“印太战略”框架下的日澳海权合作研究》,载《东北亚论坛》,2021年第5期,第112—126页;孟晓旭《“印太战略”与“全球英国”战略交汇下的日英安全合作》,载《现代国际关系》,2020年第3期,第11—21页;Yukio Hatoyama, “US-China Rivalry and Japan’s Strategic Role,” *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.2, 2021, pp.7-19.

⑥ Erik Brattberg, “Middle Power Diplomacy in an Age of US-China Tensions,” *The Washington Quarterly*, Vol.44, No.1, 2021, pp.219-238; Sung Chul Jung, Jaehyon Lee and Ji-Yong Lee, “The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific Region,” *Journal of Contemporary China*, Vol.30, No.127, 2021, pp.53-68; Nguyen Cong Tung, “Un-easy Embrace: Vietnam’s Responses to the U.S. Free and Open Indo-Pacific Strategy amid U.S.-China Rivalry,” *The Pacific Review*, 2021, DOI: 10.1080/09512748.2021.1894223.

问题越发突出。^① 张洁、葛腾飞等探讨了“印太战略”对地区秩序、“东盟中心地位”带来的冲击以及中美在地区秩序愿景方面的差异和竞争,认为亚太竞争性区域主义的新现象已经出现。^②

综上所述:首先,既有研究主要从军事安全等某个单一维度论述美国结盟模式的变化。然而,在美国对华战略竞争日益重视全面性和长期性的背景下,美国打造对华“统一阵线”的举措涉及经济、政治、技术和意识形态等诸多层面,需要以更加系统性的方式加以辨析。其次,既有研究偏重探讨国家和政府这一层面的行为体,明显缺乏对非政府行为体的关注。近年来,美国在第五代移动通信技术(5G)与数字经济、关键和新兴技术、基础设施建设等领域不断深化对华竞争,并注重推动相关企业、高校和研究院所等社会性力量参与其中,因此需要从“公私兼顾”的角度思考美国构建制华“统一阵线”的策略和模式。最后,随着拜登政府全面深化美国对华战略竞争以及长期性竞争,美国以阵营化方式遏压中国的策略正在进入新阶段,推出构建美英澳三边安全伙伴关系等一系列新的具体举措,这需要我们更加及时、明晰地认识“阵营驱动”的大国竞争及其对中国带来的全局性影响。本文在既有研究成果的基础上,明确提出盟伴体系与复合阵营这一组核心概念,用以阐释美国打造对华“统一阵线”的态势,并据此探究美国如何借助盟伴体系与复合阵营推进其“印太战略”。本文的分析试图凸显奥巴马政府、特朗普政府和拜登政府在处理对华关系以及推动“印太战略”方面的延续性和贯通性。与此同时,本文也更加偏重考察拜登政府上台后美国对华政策的新调整,并对其政策走向做出研判。本文希望借此更加深入地理解和把握中美战略相持背景下美国深化对华竞争的手段、策略与特征。

三 大国竞争方略:盟伴体系与复合阵营

纵观历史,如何调动其他国家和力量对美国的战略对手进行有力的“外部制衡(external balance)”始终是美国决策者和战略界人士思考的核心问题。尤其是第二次世界大战以来,联盟体系成为美国大战略的“支轴(fulcrum)”,不仅确保了美国在全球范围的军事力量投射,还为美国增强对相关国家的影响力、施展国际领导力提供了政

^① Daljit Singh, “American Foreign Policy and Southeast Asia,” Southeast Asian Affairs 2020, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute, November 2020, pp.57-75.

^② 张洁《东盟中心主义重构与中国—东盟关系的发展》,载《国际问题研究》,2021年第3期,第118—135页;葛腾飞《“印太”地区安全秩序纷争与中国的地区秩序愿景》,载《外交评论》,2021年第3期,第73—100页;姚全、郑先武《亚太竞争性区域主义及其地缘影响》,载《太平洋学报》,2021年第5期,第1—14页。

治上的有力支撑。^①正如前美国总统国家安全事务助理兹比格纽·布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)所言,“美国在全球至高无上的地位,是由一个的确覆盖全球的同盟和联盟所组成的精细体系支撑的”。^②第二次世界大战后,美国建立了覆盖欧洲、亚洲和中东等地区的联盟体系,对苏联及其领导下的社会主义国家阵营实施遏制战略。北大西洋公约组织(北约)以及美国在亚太地区的“辐辏(hub-and-spoke)”同盟为此发挥了重要作用,在耶鲁大学教授约翰·刘易斯·加迪斯(John Lewis Gaddis)看来,这些同盟在两极体系下较为稳定,在冷战背景下最终实现了“长和平”。^③冷战结束后,由于失去苏联这样一个重大的“共同威胁”,美国的联盟体系出现松动和“漂流”迹象,美国与盟国之间在安全成本分担等问题上龃龉不断,阿富汗战争和伊拉克战争也加剧了美国联盟体系内部的摩擦和分歧,美国围绕反恐议程所构建的“意愿联盟(coalition of the willing)”实际上相当松散。^④

(一)“中国挑战”与美国的阵营化策略

自20世纪70年代以来,中国通过融入美国主导的国际体系实现了快速发展,中国与美国之间的实力差距不断缩小。与此同时,美国对所谓“中国威胁”的认知不断深化,其联盟构建的基点也开始逐步向中国偏移。大西洋理事会高级研究员艾利·韦恩(Ali Wyne)认为,20世纪美国面对纳粹德国、日本和苏联三大“无处不在的挑战者(overarching challenger)”,并在与它们的争斗中获胜。冷战的结束让美国陷入一种“战略失向(strategic disorientation)”的困境,中国的快速发展实际上“给予美国一个宝贵的机会,使其重回熟悉的取向——对抗无处不在的挑战者”。^⑤

在美国方面看来,中国是不同于纳粹德国、日本和苏联的战略对手。“中国挑战”的特殊性以及美国对华战略竞争的长期性、全面性和跨域性是美国构建盟伴体系与复合阵营的重要原因。首先,美国认为中国试图在安全上挑战美国的“优先地位(priority)”、削弱美国的同盟体系,尤其是将美国的军事力量赶出亚太地区。布鲁金斯学

① Mira Rapp-Hooper, “Saving America’s Alliances: The United States Still Needs the System That Put It on Top,” pp.128–130, p.140.

② 兹比格纽·布热津斯基著,中国国际问题研究所译《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社2007年版,第23页。

③ Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol.34, No.3, 2009/2010, pp.158–196; 约翰·刘易斯·加迪斯著,潘亚玲译《长和平:冷战史考察》,上海人民出版社2019年版,第294—295页。

④ Atsushi Tago, “When Are Democratic Friends Unreliable? The Unilateral Withdrawal of Troops from the ‘Coalition of the Willing’,” *Journal of Peace Research*, Vol.46, No.2, 2009, pp.219–234.

⑤ Ali Wyne, “How to Think About Potentially Decoupling from China,” *The Washington Quarterly*, Vol.43, No.1, 2020, pp.53–54.

会高级研究员杜如松(Rush Doshi)、对外关系委员会高级研究员米拉·拉普-胡珀(Mira Rapp-Hooper)等认为,中国寻求取代美国的全球领导地位,破坏美国主导的联盟体系,推动相关国家质疑美国兑现“安全保证(security guarantees)”的能力;中国还利用非军事手段如“实施网络攻击”损害美国的安全利益;中国在南海建造岛礁等“灰色地带”行动未跨越“军事门槛(military threshold)”以及其他“低烈度(low-end)”竞争行动,造成美国及其盟国难以采取传统的军事威慑和反制举措。^①其次,美国认为中国在经济上借助“国家资本主义”模式展开“不公平竞争”,损害了美国的商业利益和技术优势;中国利用自身在全球产业链和供应链的影响力对美国及其盟国进行所谓“经济胁迫”。^②最后,美国认为中国在意识形态层面对其构成“重大威胁”,不仅“威权主义”在发展中国家的影响力日益增大,美国自身及其盟国的政治体制也面临来自中国的“锐实力”冲击。^③

斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)认为,联盟是一国应对威胁的产物,而威胁的来源则是由综合实力、地缘的毗邻性、进攻能力和侵略意图等因素决定。^④在经济相互依存的“武器化”、信息和数字技术的扩散等国际政治新趋势的影响之下,美国对国家安全威胁的认知模式发生了深刻变化,进而带动其结盟方式的调整。^⑤尤其随着2010年前后中国超过日本成为世界第二大经济体,中美国绕台海、南海和网络安全等问题的争端日趋激烈,美国政府开始酝酿以“大国竞争”为导向的对华战略,注重塑造美国主导的国际对华“统一阵线”。奥巴马政府推动的“亚太再平衡”战略以及跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判,展现出美国以阵营化方式强化对华施压的鲜明特征。2017年1月

① Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford: Oxford University Press, 2021, chapter 9; Mira Rapp-Hooper, "Saving America's Alliances: The United States Still Needs the System That Put It on Top," pp.132-137; Evan Montgomery, "Contested Primacy in the Western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection," *International Security*, Vol.38, No.4, 2014, pp.115-149.

② Charles W. Boustany and Aaron L. Friedberg, "Answering China's Economic Challenge: Preserving Power, Enhancing Prosperity," NBR Special Report, No.76, 2019, pp.9-16; White House Office of Trade and Manufacturing Policy, "How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World," <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/office-trade-manufacturing-policy-report-chinas-economic-aggression-threatens-technologies-intellectual-property-united-states-world/>, 访问时间:2021年11月6日。

③ Hal Brands, "The Lost Art of Long-Term Competition," *The Washington Quarterly*, Vol.41, No.4, 2019, pp.36-38; Julianne Smith and Torrey Taussig, "The Old World and the Middle Kingdom: Europe Wakes Up to China's Rise," *Foreign Affairs*, Vol.98, No.5, 2019, p.123; Juan Cardenal, et al., "Sharp Power: Rising Authoritarian Influence, National Endowment for Democracy," Washington, D.C.: The International Forum for Democratic Studies, December 2017, pp.13-17.

④ 斯蒂芬·沃尔特著,周丕启译《联盟的起源》,上海人民出版社2018年版,第20—23页。

⑤ 左希迎《威胁评估与美国大战略的转变》,载《当代亚太》,2018年第4期,第34—50页。

特朗普政府上台后,美国的“霸权回缩(hegemonic retrenchment)”态势愈加明显,但其通过阵营化方式全面压制中国的力度却大幅增强。特朗普政府采取“美国优先”的政纲,以“交易主义(transactionalism)”方式对待美国盟国,施压日本、韩国、澳大利亚以及北约盟国增加军费开支,并且要求这些盟国在经济上对美国大幅“让利”,减轻美国维护联盟体系的负担,同时为美国民众创造更多的就业岗位。特朗普政府还试图通过打造以沙特阿拉伯、阿联酋等中东国家为主要力量的“阿拉伯版北约”,对伊朗形成有力压制,为美国实现霸权回缩创造必要条件。然而,美国的“霸权回缩”并不是简单的战略收缩,而是为了降低美国维持霸权的成本,并进一步将其战略资源聚焦于应对所谓“中国威胁”。特朗普政府肆意制造“自由主义世界”与“共产党中国”之间的二元对立,宣扬构建“新的自由主义秩序(new liberal order)”对中国进行遏制。^① 特朗普政府以实质性举措升级美日印澳四边机制,通过“经济繁荣网络”“清洁网络计划”“敏感技术多边行动”等一系列机制性安排,对相关国家和地区进行威逼利诱,在 5G 供应链等领域对中国实施“部分脱钩(partial decoupling)”。特朗普政府还利用新冠肺炎疫情,以“叙事之战”肆意损害中国的国际声誉,大力构建多边性遏华阵营。^②

然而,在“美国优先”思潮的影响下,美国维护同盟体系面临越发突出的挑战,其推进对华竞争的难度和复杂性有所增强。美国及盟国在全球国内生产总值(GDP)和军费总额中的占比相对下降,同盟体系内部的成本分担问题更为显著,这些国家政府在增加防务开支、承担更多同盟义务等方面普遍受到国内政治限制。^③ 特朗普时期美国对华发动的“贸易战”和“技术冷战”均没有取得预期效果,中国与外部世界在政治、经济、技术和安全等领域的深度联系经受住了“压力测试”。比如,一些美国和西方国家企业出于经济利益的考量,设法绕开美国政府的禁令与中国企业继续保持合作关系。加之美国自身的民粹主义挑战与内顾倾向以及各国在对华政策上的利益差异,美国政府难以建立全面单一的遏华联盟。与此同时,美国方面却感到中国削弱美国同盟体系的力度在不断增强,包括倡导“亚洲安全观”、深化与韩国等美国盟国之间的关系和以中俄“准同盟”强化对美压力。^④ 由此,在特朗普执政后期,美国战略界人士开始思考如何调整针对中国的结盟模式。例如,哈尔·布兰兹(Hal Brands)和扎克·库珀

① Julian Borges, “Trump Is Building a New Liberal World Order, Says Pompeo,” *The Guardian*, December 4, 2018.

② 赵明昊《美国竞争性对华战略论析》,载《现代国际关系》,2019 年第 10 期,第 13—20 页。

③ 孙茹《美国同盟与国际秩序变革——以分担负担为例》,载《国际政治科学》,2018 年第 2 期,第 1—35 页。

④ Adam Liff, “China and the US Alliance System,” *The China Quarterly*, Vol.233, 2018, pp.140–156.

(Zack Cooper) 提出,美国需要建立四种针对性联盟:一是地缘战略联盟,反对“中国在印太地区的霸权”;二是经济联盟,反对中国的“经济胁迫”;三是技术联盟,阻止中国获得 21 世纪的创新技术;四是治理联盟,阻止中国“重写国际规则和规范”。^①

拜登执政进一步推动了美国对华竞争的全面深化,并显著提升了美国构建对华“统一阵线”的紧迫性、优先性和重要性。拜登政府明确宣称要与中国展开“长期性、战略性竞争”以及“极端竞争”,并将盟国和伙伴视为美国实现对中国“竞而胜之(out-compete)”目标的重要资产。^② 拜登认为,“中国代表了一种特殊挑战……中国正在推进长期博弈,包括扩展其全球影响、推广其政治模式、投入研发主导未来的技术”,“美国确实需要对中国强硬……应对这一挑战的最有效方式就是建立美国盟国和伙伴构成的统一阵线”。^③ 2021 年 3 月 3 日拜登政府发布的《国家安全战略过渡性指导方针》提出,“我们将加强和支持盟国,与志同道合的伙伴进行协作,整合我们的集体力量以推进共享的利益、威慑共同的威胁”。^④ 拜登政府上台一年多来,处心积虑打造针对中国的所谓“实力地位(position of strength)”,以内外互济、多管齐下的方式塑造杰克·沙利文(Jake Sullivan)所说的美国处理对华关系的“战略环境”。^⑤ 其中,构建盟伴体系与复合阵营是拜登政府对华战略调整的突出特征。拜登政府利用美欧“中国问题对话”机制、美欧贸易和技术理事会、美英澳三边安全伙伴关系、美日印澳四边机制、“五眼联盟”以及七国集团等安排,与盟国和伙伴就如何应对“中国挑战”展开密集磋商与协调,在贸易政策、供应链重塑、投资审查、技术出口管制、应对“影响力行动”和公共卫生等诸多领域打造“议题性联盟”,加强相关国家和地区在涉华政策上的一体性、协调性和联动性。概言之,美国试图根据不同国家和地区、不同行为主体在“中国挑战”上的不同利益诉求、不同政策关切,建立多层次、有针对性、灵活的“统一阵线”,更加有效地应对日益复杂的“中国挑战”。为实现战略性趋同,美国采取了打造盟伴体系与复合阵营的核心策略,并推动两者相互嵌套。

① Hal Brands and Zack Cooper, “The Great Game with China Is 3D Chess,” <https://foreignpolicy.com/2020/12/30/china-united-states-great-game-cold-war/>, 访问时间:2021 年 12 月 26 日。

② The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>, 访问时间:2021 年 11 月 18 日。

③ Joseph Biden, “Why America Must Lead Again,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.2, 2020, pp.70-71.

④ “Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance,” Washington, D.C.: The White House, March 3, 2021, p.6.

⑤ “Readout from the Biden-Xi Virtual Meeting: Discussion with National Security Advisor Jake Sullivan,” Washington, D.C.: The Brookings Institution, November 16, 2021, p.3.

(二) 盟伴体系

美国借助盟伴体系力图打通条约盟国(treaty ally)与所谓“志同道合伙伴”之间的联系,在对华施压方面进行成本分担与分工协作,在大国竞争的力量运用中实现横向耦合的战略目标。^①

美国打造的盟伴体系具有三个主要功能:一是借盟强伴,除了修复和加强既有的联盟如北约外,美国还力图促动高度关注“中国挑战”的国家(如印度、越南、印尼)在对华施压方面增加投入,并且支持美国的核心盟国(如日本、澳大利亚)与这些伙伴增进协调与合作;^②二是化伴为盟,此处的“盟”并非签署正式同盟协定的条约盟国,而是指一种“准同盟(quasi ally)”关系。比如,美国与印度签署一系列具有同盟性质的军事安全合作协议,在军售方面给予印度近乎北约盟国的待遇,并将此前由印度主导的“马拉巴尔”演习转变为美日印澳四边机制的军事协作平台,凸显印度的“准盟国”定位;三是以伴带盟,美国的条约盟国如韩国、菲律宾和泰国并不愿意完全配合美国的遏华政策,通过增强美日印澳四边机制与相关国家之间的联系,可以带动美国盟国参与压制中国的行动。美国试图通过盟伴体系,推动其对华施压政策的多边化,将美国的相关思路和举措向其他国家进行推广。在沙利文看来,这一盟伴体系将是“一体化的、有机动性的、可互操作的(integrated, maneuverable, interoperable)”。美国推动的盟伴体系具有越来越突出的“小多边主义(minilateralism)”色彩,这会增强其展开行动的效率和灵活性。^③与此同时,这一盟伴体系也是一种圈层结构,具有等级性和延展性。比如,拜登政府建立美英澳三边安全伙伴关系,旨在围绕对华战略竞争打造新联盟,力图使这一“盎格鲁—撒克逊联盟”能够具有高水平的信任度、内聚力和行动力。

(三) 复合阵营

美国构建的复合阵营主要是为了打通公共部门和私营部门之间的联系,以“官民一体”的方式对中国施压,在大国竞争的力量运用中实现纵向耦合的战略目标。其“复合”体现在行动主体、议题领域和利益关切的多元性上。

美国民主党政治精英历来注重在外交和国家安全战略中培育和利用民事力量(civilian power),主张借助各种社会主体落实美国的外交政策目标,增强美国的切实

① Jake Sullivan, “The 2021 Lowy Lecture,” 2021.

② Mira Rapp-Hooper, “Saving America’s Alliances: The United States Still Needs the System That Put It on Top,” p.138.

③ Joel Wuthnow, “U.S. ‘Minilateralism’ in Asia and China’s Responses: A New Security Dilemma?” *Journal of Contemporary China*, Vol.28, Issue 115, 2019, pp.133–150.

力。^① 拜登政府承诺重振外交力量,并且强调“内政就是外交,外交就是内政”,力图实施“服务中产阶级的外交政策”。^② 这些理念揭示了拜登政府构建复合阵营的深层逻辑和内在动力,其阵营构建行动更加注重“内外一致”与“上下相融”。美国国务卿安东尼·布林肯(Antony Blinken)提出,须着眼“数字革命”背景下的大国竞争,推动“美国外交的现代化”,包括“更加频繁地与私营公司、州和地方政府、社区组织、大学等进行接触”。^③ 在此背景下,美国希望通过复合阵营打破“公私”“官民”之间的区隔,促进相关国家和地区的政府、议会和政党、企业、社会组织以及媒体等各种力量在涉华政策上相互配合。

复合阵营具有三个主要功能:一是威胁塑造,推动不同行为体深化对“中国威胁”的认知,为美国围绕中国问题的战略动员创造必要条件;二是政策联动,在相关国家和地区的内部打造一种对中国进行施压的“全社会(whole of society)”模式;三是协调制衡,在不同国家和地区之间实现制衡中国的联动态势,将各方的“全社会”模式进行并联,围绕对华施压的“最佳实践”进行相互借鉴和交流。^④

(四) 盟伴体系与复合阵营的相互嵌套关系

盟伴体系与复合阵营之间是相互嵌套的关系,它们都是美国政府构建针对中国“统一战线”的策略选择,两者紧密联系且相互强化。盟伴体系主要是加强美国与其他国家的互动联系,复合阵营则是对盟伴体系的一种补充。比如,美国主导美日印澳四边机制融合了条约盟国和伙伴的力量,该机制框架下围绕供应链重塑、经济安全和科技竞争所展开的相关努力又需要企业和金融机构等力量构成的复合阵营的深度配合。再如,布林肯在2021年12月围绕“印太战略”发表的演讲中提出“威胁正在演化,我们的安全策略也必须随之演化。我们将推动更为密切的民事安全合作,以对抗暴力极端主义、非法捕鱼和人口贩运等一系列挑战。我们还将采取一种战略,寻求和

^① Hillary Clinton, “Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development,” *Foreign Affairs*, Vol.89, No.6, 2010, pp.13-24.

^② Salman Ahmed and Rozlyn Engel, eds., *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2020.

^③ U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken on the Modernization of American Diplomacy,” <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-the-modernization-of-american-diplomacy/>, 访问时间: 2021年10月31日。

^④ Lindsey Ford and James Goldgeier, “Retooling America’s Alliances to Manage the China Challenge,” <https://www.brookings.edu/research/retooling-americas-alliances-to-manage-the-china-challenge/>, 访问时间: 2021年11月8日; U.S. Department of State, “Reaffirming and Reimagining America’s Alliances,” <https://www.state.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances/>, 访问时间: 2021年11月25日。

盟国及伙伴更密切地交织外交、军事和情报等所有国家权力机能。”^①美国国防部部长劳埃德·奥斯汀(Lloyd Austin)在阐述以中国为明确指向的“一体化威慑(Integrated Deterrence)”战略时,既谈及美国如何与盟国和安全伙伴加强合作,也强调承担网络安全、技术创新的私营机构和民事部门对于推进这一战略的重要性。奥斯汀表示,“一体化威慑需要我们将尖端科技、作战行动概念和最先进的军事能力相互编织在一起,从而对任何形式、领域和战区的侵略实施无缝隙的阻止”。^②以上都体现了盟伴体系与复合阵营之间的相互嵌套关系。

美国构建对华“统一阵线”主要涉及安全、经济和政治三大领域,运用盟伴体系、复合阵营概念对其进行阐释存在不同的适用度问题。在安全领域,主要以盟伴体系为主,以应对传统的军事安全挑战为重要目标。但是,随着美国日益重视所谓“民事安全挑战(civilian security challenge)”^③并注重运用社会性力量塑造“中国威胁”,也需要通过复合阵营视角对美国的策略进行审视。在经济领域,盟伴体系和复合阵营的分析适用性都比较突出。美国对华经贸和技术施压政策需要其他盟国和伙伴政府的支持和跟随,同时也离不开企业、金融机构、科研机构 and 高校等社会性力量的配合。在政治领域,主要以复合阵营为主。美国向来将“民主推广”视为外交和国家安全战略的重要组成部分,并拥有担负此类职能的政府性机构以及数量众多的非政府组织,这是其他国家所不能与之相比的。随着深化对华战略竞争需求迫切性的上升,美国日益注重推动盟国和伙伴参与对华人权和意识形态施压。本文将运用上述盟伴体系与复合阵营分析框架,对美国“印太战略”在安全、经济和政治领域的对华施压态势进行考察。

四 打造多圈层、网络化、嵌套式的印太安全架构

印太地区是美国展开对华战略竞争的核心区域,也是美国落实盟伴体系和复合阵营策略的重要空间。在对“中国挑战”的认知方面,美国诬称中国拥有在亚太地区寻求霸权的“野心”,对美国主导的地区同盟体系构成“威胁”,其对中国方面提出的“亚洲新安

① U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific,” <https://www.state.gov/a-free-and-open-in-do-pacific/>, 访问时间: 2021 年 12 月 28 日。

② Jane Edwards, “Lloyd Austin: US Seeks to Address China Challenge Through Integrated Deterrence,” <https://executivegov.com/2021/12/lloyd-austin-us-seeks-to-address-china-challenge-through-integrated-deterrence/>, 访问时间: 2021 年 12 月 15 日。

③ The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 访问时间: 2022 年 2 月 28 日。

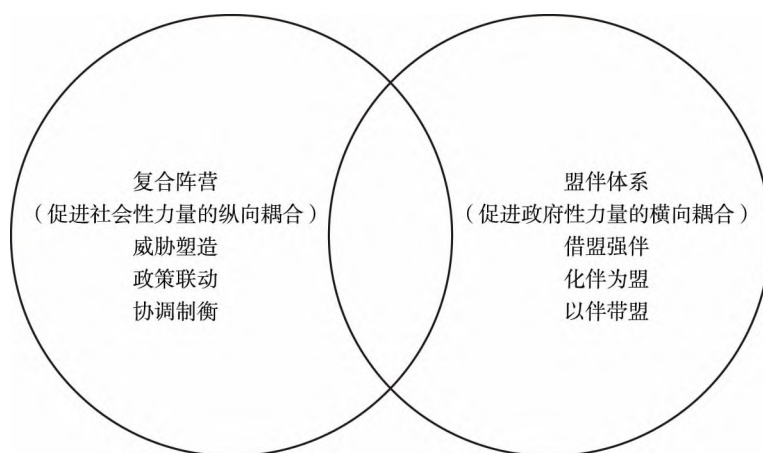


图1 大国竞争策略: 盟伴关系与复合阵营

资料来源: 笔者自制。

全观”感到不满,认为中国在南海、东海主权和海洋权益争端以及中印领土争议中日益强势。奥巴马政府开始在印度洋和太平洋“两洋框架”下筹谋对华制衡以来,美国历届政府针对印太地区的战略构想和相关举措保持了较强的延续性。着眼加强对中国的军事威慑,美国将主要依靠双边同盟关系的辐辏模式转化为网络化的(networked) 地区安全架构,其中包括推动辐辏(spoke-to-spoke) 安全关系。^①

特朗普政府时期,美国正式提出“印太战略”,尤其是在安全方面显著加大针对中国的对抗性举措。2021 年 1 月特朗普政府下台前,特意解密题为《美国印太战略框架》的文件,该文件称,“中国的目标是消解美国在该地区的同盟和伙伴关系。中国将会利用这些关系被削弱后所带来的真空和机遇”。^② 时任代理国防部长帕特里克·沙纳汉(Patrick Shanahan) 等美军高官明确表示,印太地区已经成为美军的“优先战区(primary theater) ”。为在该地区打造针对中国的“持久的、非对称的战略优势”,特朗普政府力图构建一种融合盟国和伙伴力量的“四圈层”架构,并注重在南亚、东南亚和太平洋岛国三个战略方向拓展美国与盟国和伙伴的安全关系。第一圈层由美国在印太地区的五个条约盟国构成,即日本、澳大利亚、韩国、菲律宾和泰国。第二圈层包括

^① Michael Green and Evan Medeiros, “Can America Restore Its Credibility in Asia?” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-02-15/can-america-restore-its-credibility-asia>, 访问时间: 2021 年 12 月 8 日。

^② The White House, “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>, 访问时间: 2021 年 12 月 5 日。

新加坡、新西兰和蒙古国。第三圈层主要由东南亚、南亚部分国家以及太平洋岛国组成,如越南、印尼、马来西亚、印度、斯里兰卡、孟加拉国和巴布亚新几内亚等。第四圈层则包括英国、法国和加拿大等国,特朗普政府认为这些西方盟国拥有“太平洋身份”,是参与印太地区安全事务的重要力量。^①此外,特朗普时期,美日印澳四边机制被充分“激活”,从司局级升格为部长级机制,成为美国推动落实“印太战略”、构建盟伴体系的核心平台。美国力图让该机制的成员国在地区安全架构中扮演“首要枢纽(principle hubs)”的角色。^②

拜登政府总体延续了特朗普政府在印太地区打造多圈层遏华阵营的构想,一方面注重巩固美日、美菲等既有双边同盟,^③大力拉拢印度和越南等地区伙伴;另一方面通过充实美日印澳四边机制、新建美英澳三边安全伙伴关系以及“引欧入亚”等举措,进一步强化美国“印太战略”的安全支柱。第一,在拜登政府“印太战略”布局中,美日印澳四边机制是从“大安全”层面构建盟伴体系、对中国进行全面施压的“骨架”。拜登政府上台后不久即召开了美日印澳四边机制领导人视频峰会,2021年9月又在华盛顿召开了首次线下峰会,将该机制升格为政府首脑级别。虽然沙利文否认美日印澳四边机制是“亚洲版北约”,但是这一安排的正式名称“四边安全对话”体现了它的根本性质,在经济安全、科技安全等与军事安全的关系越发密切的背景下,美日印澳四边机制实际上是一种“大安全架构”,将美国的条约盟国与印度这一重要伙伴的力量相互融合。2021年3月,“美日印澳四边机制精神(the spirit of the Quad)”这一概念被拜登政府正式提出,其宣称要构建“自由、开放、包容和有韧性的印太地区”。^④四国除了展开联合军事演习外,还围绕经济安全、海上安全、公共卫生安全、关键和新兴技术、网络安全、芯片供应链以及太空合作等“大安全”范畴的政策议题展开日益密切的协调。^⑤正

① “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, June 1, 2019; Stephen Paduan, “Britain’s Pivot to Asia: The Perils and Possibilities of Post-Brexit Politics,” <http://www.lse.ac.uk/ideas/research/updates/britains-pivot-to-asia>, 访问时间: 2021年12月19日。

② The White House, “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>, 访问时间: 2021年10月30日。

③ Gregory Poling, Simon Hudes and Andreyka Natalegawa, “Alliances in Need of Upkeep: Strengthening the U.S.-Philippines and U.S.-Thailand Partnerships,” Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, August 2021, pp.16-18.

④ The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement: The Spirit of the Quad,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/>, 访问时间: 2021年10月16日。

⑤ The White House, “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>, 访问时间: 2021年10月8日。

如坎贝尔所言,美日印澳四边机制体现了“海洋民主国家(maritime democracies)”对印太地区的坚定承诺,四国借由这一机制不断深化“合作的习惯”。尤其是通过美日印澳四边机制,美国大力扶持印度,持续推进美印“准同盟”关系的深化,作为美国核心盟国的日本、澳大利亚与印度之间的军事安全关系也有了显著进展,体现了“借盟强伴”和“化伴为盟”的态势。值得重视的是,美日印澳四边机制还对韩国产生影响,美国希借其发挥“以伴带盟”的作用,进一步促动韩国在对华施压方面与美日印澳等国保持一致。面对中美战略竞争的加剧,韩国国内“疏华倚美”的声音有所上升。在韩国保守派重新上台执政的情况下,不排除韩国正式加入美日印澳四边机制的可能。此外,拜登政府还提出要扩展美日印澳四边机制与东盟之间的关系。^① 该机制在美国构建地区性对华“统一阵线”中的作用将变得更加重要。

第二,拜登政府打造美英澳三边安全伙伴关系以强化对华军事遏制力度,并试图在防务技术等领域构建复合阵营。2021年9月15日,美英澳三边安全伙伴关系建立,这一机制性安排被坎贝尔称为当下这个时代“最重要的战略创新”。该机制不仅将使澳大利亚在美国和英国支持下拥有8艘以上的核动力潜艇,还将推动三国围绕防务工业供应链、军事科技特别是人工智能、量子计算和网络安全等深化合作。由于核动力潜艇具有航程持久、隐蔽性强和杀伤力大等特点,美英澳三边安全伙伴关系将会进一步扩大美国等对中国的水下作战优势。^② 澳大利亚还将获得更大的远程打击能力,包括美澳合作研制新型高超音速导弹。坎贝尔还称,未来美国潜艇将会更加频繁地停靠在澳大利亚,美澳两国的海军士兵将在同一艘核潜艇上展开共同作业,这些举措将促进相关国家之间的“战略亲密感(strategic intimacy)”。^③ 除了军事合作,美英澳三边安全伙伴关系还将成为相关国家增强技术协同的重要平台。美国方面负责该机制事务的詹姆斯·米勒(James Miller) 曾在奥巴马政府担任国防部副部长,在防务技术方面颇有专攻; 澳大利亚莫里森政府也专门成立“关键技术政策协调办公室(CT-PCO)”,并通过“悉尼对话(Sydney Dialogue)”等机制推动技术领域的多边和公私协作。澳大利亚战略政策研究所(ASPI) 防务项目主任迈克尔·肖布里奇(Michael Shoebridge) 认为,美英澳三边安全伙伴关系、美日印澳四边机制与“悉尼对话”是印太

^① The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 访问时间: 2022年2月28日。

^② Lyle Goldstein, “The US-China Naval Balance in the Asia-Pacific: An Overview,” *The China Quarterly*, Vol.232, 2017, pp.916-920.

^③ “In Conversation: Kurt Campbell Speaks to Michael Fullilove,” <https://www.lowyinstitute.org/publications/conversation-white-house-indo-pacific-coordinator-kurt-campbell>, 访问时间: 2021年12月19日。

地区的新型“小多边”,这些机制更具行动力,旨在应对中国带来的“系统性挑战”,它们之间是相互加强的关系。^①值得注意的是,美英澳三边安全伙伴关系是所谓“开放架构”,已经有不少美国的盟国和伙伴表示希望加入该机制或是与其深化关系。日本前首相安倍晋三(Abe Shinzo)也公然称,日本应与美英澳三边安全伙伴关系展开合作。由于该机制对先进科技尤其是防务技术的重视,且拜登政府希望能够在印太地区整合“防务工业基础(defense industrial bases)”和防务供应链,^②美英澳三国以及印度、韩国等其他国家的科研机构和企业未来或在政府力量主导下展开更为深入的协作,体现出盟伴体系与复合阵营相互强化的态势。

第三,拜登政府借助海洋安全等问题渲染“民事安全挑战”,推动英国、欧盟成员国与北约力量进一步向印太地区延展,寻求域内和域外盟国、伙伴之间的相互联结。美国在塑造中国引发的所谓“海上威胁”方面,注重社会性力量的运用,相关智库、媒体以及非政府组织在这方面发挥了重要作用。^③美国利用中国与相关地区国家之间在渔业等海洋资源开发领域的民事争端,对中国实施“成本强加(cost imposing)”,如扩大美国海岸警卫队在印太地区的活动等。拜登政府提升了“民事安全挑战”议题在“印太战略”中的地位,试图借此构建针对中国的盟伴体系与复合阵营。^④此外,近年英国、法国、德国以及欧盟纷纷制定各自的“印太战略”,并针对中国在该地区的角色和政策表达关切,这为美国实施“引欧入亚”、在印太方向深化美欧联动提供了重要条件。拜登政府与欧盟举行机制性的“中国问题对话”,其中涉及美欧“印太战略”的协调。美国还与在台湾问题上对中国采取挑衅举措的欧盟成员国立陶宛举行“印太战略对话”。拜登政府有意在印太地区开展更具实战性的“四国+”军事演习活动,建立“海上力量常设部队”,类似它在大西洋地区推动的相关做法,即组织多国派遣军舰,实施联合巡航。^⑤英国政府派出“伊丽莎白”航母战斗群在南海和东海等地区巡弋,并参与美军印太司令部主导的大规模军事演习。英国还与日本加紧谈判带有军事同盟性质的条约,并宣布在东北亚地区永久性部署军舰。2021年4月,法国与美日印澳四

① Michael Shoebridge, “What Is AUKUS and What Is It Not? How Does It Connect to the Quad, the Sydney Dialogue, ASEAN and Indo-Pacific Security?” Strategic Insights, No.166, Canberra: Australian Strategic Policy Institute, December 2021, p.6.

② The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 访问时间: 2022年2月28日。

③ 吴艳《美国智库对南海问题的研究和政策观点》,载《国际关系研究》,2016年第4期,第87—101页。

④ The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 访问时间: 2022年2月28日。

⑤ Lara Seligman, “Pentagon Considering Permanent Naval Task Force to Counter China in the Pacific,” *The Politico*, June 15, 2021.

边机制成员国在孟加拉湾地区展开了为期 3 天的联合军演。沃尔特·洛曼(Walter Lohman)认为,即便法国与美国因为美英澳三边安全伙伴关系问题而产生矛盾,但考虑到法国的强大国防工业实力、在印太地区的军事存在等因素,美国未来仍需要强化美法安全合作,包括构建美国、法国、澳大利亚和新西兰组成的“太平洋岛国四边机制”。^① 2021 年,德国时隔近 20 年首次派出军舰穿越南海地区,并与美国、日本、澳大利亚和加拿大等国共同参加在菲律宾海区域举行的 ANNUALEX 2021 联合军演,演习科目包括反潜作战、空战演练、海上补给、跨舰甲板飞行演练及海上拦截等。德国将从 2023 年开始在印太地区永久部署军舰。^②

五 “印太经济框架”与美国对华竞争

印太地区对美国的经济利益至关重要,美国与印太地区之间的贸易额在 2020 年达到 1.75 万亿美元,“它支撑了超过 300 万个美国的就业岗位,美国国内约 9000 亿美元的外国直接投资也源自印太地区。未来数年,全球经济增长的 2/3 将由印太地区驱动,它的影响力只会越发增强”。^③ 美国方面认为中国与印太国家之间紧密的经贸关系对美国的地区主导权构成挑战,中国利用经济手段削弱美国同盟体系的内聚力,对菲律宾、澳大利亚等美国盟国实施“经济胁迫”。^④ 美国尤为担心中国借助“一带一路”合作对外输出“中国发展模式”,美国的商业利益和地缘经济影响力也会因之受损。^⑤ 基于此,美国政府在经济领域寻求以盟伴体系和复合阵营方式对中国进行施压,妄图弱化外界对中国经济发展的预期,在产业链、供应链和创新链方面促动中国与印太地区国家之间的剥离,进而消解中国在该地区的经济影响力,为美国的对华战略竞争赢取优势。

特朗普执政期间,美国不仅针对中国展开贸易战和“技术冷战”,还通过所谓“经济繁荣网络”“清洁网络计划”“敏感技术多边机制”等具体安排和行动,推动包括亚太

① Walter Lohman, “The US and France Should Double Down on Security Cooperation in the Indo-Pacific,” Issue Brief, No.5232, Washington, D.C.: The Heritage Foundation, October 2021, pp.6-7.

② Blake Herzinger, “Germany Nervously Tests the Indo-Pacific Waters,” <https://foreignpolicy.com/2022/01/03/german-navy-indo-pacific-frigate-china-policy/>, 访问时间: 2022 年 1 月 18 日。

③ The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 访问时间: 2022 年 2 月 28 日。

④ “National Security Strategy of the United States,” Washington, D.C.: The White House, December 2017, pp.45-46.

⑤ Francis Fukuyama, “Exporting the Chinese Model,” *The Straits Times*, December 30, 2015.

地区国家在内的世界多国在对华“脱钩”方面与美国进行协同。^①就特朗普政府“印太战略”的经济支柱而言,美国聚焦数字经济、网络安全、能源和基础设施发展这三大领域,强调要推动“负责任的互联互通”,支持符合透明、法治、环保等原则的“高质量基础设施”建设。^②此外,作为美国主导的美日印澳四边机制成员,日本、印度和澳大利亚三国共同推出“供应链韧性倡议(supply chain resilience initiative)”,力图配合美国方面对华经济“脱钩”图谋,减少对中国的经济依赖,打击中国在印太地区的经济影响力。^③美国和日本政府加大协调力度,共同推动在华美资和日资企业迁往印度。^④值得注意的是,特朗普政府还以“美日印澳四边机制+”方式构筑盟伴体系,推动对华经济“脱钩”。2020年3月,美日印澳与新西兰、韩国、越南举行副外长级别的视频会议,讨论议题涉及经济政策的协调。

拜登政府与特朗普政府一样,强调“经济安全就是国家安全”,并将供应链重塑、主导数字贸易规则等作为其印太经济战略的重要目标。与特朗普政府不同的是,拜登政府寻求缓和美国与盟国、伙伴之间的贸易紧张关系,从而在经贸问题上构建更紧密的对华施压阵营。2021年2月,拜登签署发布有关供应链问题的总统行政令,称将在建立有韧性的供应链方面与“共享价值观”的盟国和伙伴进行密切合作,以“促进集体的经济和国家安全”。^⑤在美国方面看来,供应链问题既关乎芯片和储能电池等科技类产品,也涉及关键矿物、药品和医护装备等领域。与经济安全相关的是,拜登政府高度重视应对所谓中国的“经济胁迫”,美国诬称中国政府利用经济制裁或其他惩罚性举措对相关国家进行“威逼和报复”。美国对华鹰派政客和专家提出建立“经济北约”,联手应对中国将经贸关系“武器化”的做法。^⑥拜登政府设法为其“印太战略”打

① Humeysa Pamuk and Andrea Shala, “Trump Administration Pushing to Rip Global Supply Chains from China: Officials,” <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-china/trump-administration-pushing-to-rip-global-supply-chains-from-china-officials-idUSKBN22G0BZ>, 访问时间: 2021年12月8日。

② Sam Parker and Gabrielle Chefetz, “Debtbook Diplomacy: China’s Strategic Leveraging of Its Newfound Economic Influence and the Consequences for US Foreign Policy,” Policy Analysis Exercise, Boston: The Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, May 2018, pp.49–50.

③ Priya Chacko and Jefferey Wilson, “Australia, Japan and India: A Trilateral Coalition in the Indo-Pacific,” Perth: The Perth USAsia Centre, September 2020, p.25.

④ “India Can Attract Global Supply Chains Away from China: Mike Pompeo,” <https://www.financial-express.com/economy/india-can-attract-global-supply-chains-away-from-china-mike-pompeo/2032356/>, 访问时间: 2022年1月20日。

⑤ The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>, 访问时间: 2021年11月15日。

⑥ Finbarr Bermingham and Cissy Zhou, “British, US China Hawks Call For ‘NATO for Trade’ Against Beijing,” *South China Morning Post*, June 28, 2021.

造经济支柱,同时也要顾及美国国内选民厌恶“自由贸易”的情绪,在这种情况下抛出“印太经济框架”,力图借此回应地区国家的需求和质疑,与中国展开地缘经济竞争。从国务卿布林肯、商务部部长吉娜·雷蒙多(Gina Raimondo)等拜登政府高级官员的公开表态看,“印太经济框架”将是“灵活的、具有包容性的”,其主要内容包括贸易便利化、数字经济与数字技术、供应链韧性、低碳经济、基础设施和劳工标准等方面。^①

美国在印太经济事务上构建盟伴体系与复合阵营的相关态势包括三个方面。第一,美国希望将“在岸外包(onshoring)”“近岸外包(nearshoring)”与“友伴外包(friend-shoring)”相结合,在芯片等产业领域推动供应链的重塑。^②提升供应链方面的“集体韧性”是美日印澳四边机制的主要工作领域,这不仅需要政府间的合作,也需要得到企业等私营部门的紧密配合。美日印澳四边机制专门设立“芯片供应链倡议”,就应对芯片的供给脆弱性、提升产能等问题展开政企协调。美国商务部还要求英特尔公司(Intel Corporation)、三星集团(Samsung Group)等全球芯片供应链的主要企业向其提供包含客户敏感信息的商业数据。^③美国和日本建立“竞争力与韧性伙伴关系”,将保障芯片供应链安全作为重要目标,并成立联合工作小组,推动美国应用材料公司(Applied Materials)、日本东京电子公司(Tokyo Electron)等企业在联合研发和供应链管理方面进行合作。^④此外,东南亚国家在全球芯片产业链中也处于突出地位,在全球芯片测试和封装市场中所占份额高达27%。据估计,东南亚国家的芯片市场规模2020年约为270亿美元,在2028

① U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific,” <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific/>, 访问时间:2022年2月16日; Hiroyuki Nishimura, “U.S. Counters China with New Indo-Pacific Framework,” <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/U.S.-counters-China-with-new-Indo-Pacific-framework>, 访问时间:2021年12月22日。

② Elaine Dezenski and John C. Austin, “Rebuilding America’s Economy and Foreign Policy with ‘Ally-Shoring,’” <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2021/06/08/rebuilding-americas-economy-and-foreign-policy-with-ally-shoring/>, 访问时间:2021年11月26日。

③ Debby Wu, “World’s Top Chipmakers Provide Data to U.S. as Deadline Arrives,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-07/tsmc-withholds-customer-specific-data-in-answering-u-s-request>, 访问时间:2022年2月26日。

④ The White House, “Fact Sheet: U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/fact-sheet-u-s-japan-competitiveness-and-resilience-core-partnership/>, 访问时间:2021年11月5日; Yoshiaki Takayama, “Semiconductor Supply Chains in the Era of Great Power Competition,” https://www.jiia.or.jp/en/strategic_comment/2021/10/2021-06.html, 访问时间:2022年3月18日。

年将达到约 411 亿美元。^① 由于马来西亚在芯片测试和封装等方面拥有较强实力,拜登政府对马来西亚加大拉拢力度,布林肯和雷蒙多接连访问该国,英特尔公司则宣布投入 71 亿美元在马来西亚建立芯片封装工厂。^② 2022 年 2 月拜登政府发布的《印太战略报告》将马来西亚纳入主要地区伙伴(leading regional partners)之列。^③

第二,美国将数字经济和数字贸易作为印太经济战略的聚焦领域,与印太地区盟国和伙伴围绕这些问题展开密切磋商。拜登政府高度重视数字经济问题,并将东南亚视为中美竞争的重要区域。2021 年 10 月,美国—东盟领导人峰会专门就数字发展问题发表声明,提出将在数字贸易、数字互联互通、数据治理等领域深化合作,并就低碳能源转型的数字化解决方案展开协商。^④ 2021 年 1 月,美国贸易代表戴琪(Katharine Tai)访问日本和韩国,促成“美日贸易伙伴关系”,强调要加强美日在劳工权利、环境、数字贸易方面的合作;宣布美国将“以未来为导向”与韩国深化有关数字生态系统等问题的磋商。此外,拜登政府还与新加坡建立“增长与创新伙伴关系”,共同促进“亚太经合组织(APEC)跨境隐私保护规则”等落实。^⑤ 美国与印度重启“贸易政策论坛”,提出在二十国集团(G20)和世界贸易组织(WTO)等平台就数字贸易问题加强接触。2021 年 11 月,美国参议院金融委员会全体议员联名致信拜登政府,要求后者以《美墨加协议》数字贸易章节为基础,启动与亚洲盟国及伙伴的数字贸易谈判。在无法加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)等地区贸易机制的情况下,拜登政府或采取“化整为零”的策略,以《美墨加协议》《美日数字贸易协议》等为基础推动美国主导的印太数字经济规则。^⑥

① Alex Chen, “Importance of Southeast Asia Semiconductor Industry Highlighted by COVID-19,” <https://www.digitimes.com/news/a20211221PD218/semiconductor-industry-southeast-asia-supply-chain.html>, 访问时间: 2022 年 1 月 12 日。

② “Intel Plans US\$7 Billion Chip Plant in Malaysia, Expanding Presence in Asia amid Semiconductor Shortage,” *South China Morning Post*, December 16, 2021.

③ The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 访问时间: 2022 年 2 月 28 日。

④ The White House, “ASEAN-U.S. Leaders’ Statement on Digital Development,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/asean-u-s-leaders-statement-on-digital-development/>, 访问时间: 2021 年 12 月 18 日。

⑤ U.S. Department of Commerce, “U.S.-Singapore Partnership for Growth and Innovation: A Joint Statement by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo and Singapore Minister for Trade and Industry Gan Kim Yong,” <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/11/us-singapore-partnership-growth-and-innovation-joint-statement-us>, 访问时间: 2021 年 12 月 6 日。

⑥ Wendy Cutler and Joshua Meltzer, “Digital Trade Deal Ripe for the Indo-Pacific,” *The Hill*, April 5, 2021; Brock Williams, Mark Manyin and Rachel Fefes, “Biden Administration Signals Plans for an Indo-Pacific Economic Framework,” *Insight*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, December 2, 2021, pp.1-3.

第三,美国在印太地区基础设施方面加大关注和投入力度,注重利用私营部门和非政府组织等力量构建对华复合阵营。为制衡“一带一路”合作,拜登政府提出“重建更美好世界”倡议,并将印太地区作为实施该倡议的重点。2021年12月14日,布林肯在印度尼西亚大学发表演讲称,印太地区国家期待拥有“更好的基础设施”,而不应在他国压力下接受“糟糕的交易”,美国将与地区国家合作建设“高质量、高标准的基础设施”。^① 2015年以来,美日印澳四国为印太地区基础设施投入的政府资金超过480亿美元,在可再生能源、电信、道路和水资源等领域实施数千个项目,涉及30多个国家。为更好地整合盟国和伙伴的资源,拜登政府推动建立“美日印澳四边机制基础设施协调小组”,定期评估印太地区国家的基础设施需求,加大美日印澳四国在发展融资、技术援助和能力建设等方面的政策协调,“利用公共和私营部门的资源促成最大成效”,促进“透明的、高标准的基础设施”。^② 此外,拜登政府还进一步充实美国—日本—澳大利亚三边基础设施伙伴关系,在海底光缆等基础设施建设方面,为太平洋岛国如基里巴斯提供更大支持。值得注意的是,在基础设施标准和规则构建方面,拜登政府大力借助经济合作与发展组织(OECD)框架下的“商业信任倡议(TBI)”机制,打造由企业、金融机构和媒体等力量构成的政策协调网络,不断充实最初由美国、日本和澳大利亚提出的“蓝点网络计划(Blue Dot Network Initiative)”,形成“以私营部门力量为主、政府支持的”基础设施认证体系,吸引更多的私人资本支撑与中国等国展开地缘经济竞争。^③

六 美国在印太地区的“民主强化”

民主价值观是美国构建同盟的理念性基础,政治灌输与跨国渗透向来是美国维护联盟体系的重要工具。^④ 正如麻省理工学院教授巴里·波森(Barry Posen)所言,美国领导人和政治党派“过度吹嘘给予盟国的承诺,并给这些承诺注入了价值观念的元

^① U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific,” <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific/>, 访问时间: 2021年12月26日。

^② The White House, “Fact Sheet: Quad Leaders’ Summit,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>, 访问时间: 2021年12月15日。

^③ OECD, “Towards a Global Certification Framework for Quality Infrastructure Investment: Private Sector and Civil Society Perspectives on the Blue Dot Network,” <https://www.oecd.org/daf/Towards-a-global-certification-framework-for-quality-infrastructure-investment-Highlights.pdf>, 访问时间: 2021年12月30日; Gisela Grieger, “Towards a Joint Western Alternative to the Belt and Road Initiative?” Brussels: European Parliamentary Research Service, December 2021, p.7.

^④ 斯蒂芬·沃尔特《联盟的起源》,第38页。

素——美国的朋友都是坚强勇敢的“自由主义民主国家”，但这些国家因为犯罪分子和野心勃勃的暴君的侵扰而处于不利地位”。^① 实际上，“印太”这一人为构建的概念本身就带有很强的意识形态和身份认同底色，它体现了美国、日本、印度和澳大利亚等所谓“海洋民主国家”的地缘政治构想。^② 操弄“民主”“人权”问题、挑动意识形态对立是美国深化对华战略竞争的关键手段，也是美国在印太地区对中国进行压制的重要策略。^③

美国认为，中美在印太地区的政治和意识形态博弈非常复杂。一方面，中国对很多印太地区国家拥有长期而深厚的文化影响力，2008年国际金融危机后中国发展模式的吸引力也有所增强，中国还针对东南亚国家等展开“魅力攻势”，注重利用数字技术等新手段提升自身软实力；^④ 另一方面，印太地区国家在政治制度、社会体制和价值观等方面具有极为突出的多元性，新加坡、柬埔寨等很多国家并不符合西方人士所界定的“自由民主”标准，印度、巴基斯坦等国还被认为面临“民主倒退”的挑战。印太地区国家在政治上的这种“多元性”给美国在意识形态层面打造针对中国的盟伴体系与复合阵营带来考验。由此，布兰兹称，就政权类型而言，美国在冷战期间建立的“自由世界”的成员是多元的，既包括西欧地区的西方民主国家也包括第三世界的威权国家，如今美国也需要采取多元主义模式与印太地区国家增强关系。^⑤ 显然，美国试图通过融合不同力量的盟伴体系与复合阵营来体现这种所谓的“多元主义”模式，应对与意识形态因素紧密相关的“新的次常规和非战斗性威胁（new sub-conventional and non-kinetic threats）”。^⑥

特朗普时期，时任国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）等官员大肆渲染中国与

① 巴里·波森著，曲丹译《克制：美国大战略的新基础》，社会科学文献出版社2016年版，第53页。

② 贺凯《美国印太战略实质与中国的制衡制度——一种基于国际关系理论的政策分析》，载《现代国际关系》，2019年第1期，第16页。

③ Michael Green and Daniel Twining, “Democracy and American Grand Strategy in Asia: The Realist Principles Behind an Enduring Idealism,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.1, 2008, pp.1-28.

④ Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World*, New Haven: Yale University Press, 2007, pp.37-61; 王鹏权《美国印太战略的价值观和意识形态特征分析》，载《当代世界社会主义问题》，2021年第3期，第135—136页。

⑤ Hal Brands, “US Bets Old Ideas in a New Package Can Deter China,” <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-12-12/china-threat-u-s-bets-on-old-ideas-in-a-new-package#xj4y7vzkg>, 访问时间：2021年12月8日；Hal Brands, “Democracy vs Authoritarianism: How Ideology Shapes Great-Power Conflict,” *Survival*, Vol.60, No.5, 2018, pp.61-114.

⑥ Lindsey Ford and James Goldgeier, “Retooling America's Alliances to Manage the China Challenge,” <https://www.brookings.edu/research/retooling-americas-alliances-to-manage-the-china-challenge/>, 访问时间：2021年11月8日。

“自由世界”之间的冲突,并在其“印太战略”中植入意识形态竞争工具,借助美日印澳四边机制、“印太透明倡议”等平台构建盟伴体系与复合阵营。2017年12月特朗普政府发布的美国《国家安全战略》报告称,印太地区的大国博弈关乎“未来的世界秩序是自由的还是专制的”,强调美日印澳四边机制等有助于守护印太地区的“民主价值观”。^① 特朗普政府高官利用多个场合渲染中国在意识形态层面构成的“威胁”。2018年11月,时任美国副总统迈克·彭斯(Mike Pence)参加APEC领导人非正式会议期间宣布美国政府投入4亿美元实施“印太透明倡议”。特朗普政府强调,“良政(good governance)”是美国印太愿景的核心部分,将支持该地区的“负责任”政府并推动“民主和法治”,要求各国尊重个人权利、保障宗教和言论自由、打击腐败等。“印太透明倡议”旨在增强相关国家的能力建设,提高其捍卫自身主权的能力,避免落入别国制造的“债务陷阱”。彭斯颇具挑衅性地宣称,“威权主义和侵略行为在印太没有立足之地”。^② 2019年3月,时任美国国防部亚太事务助理部长薛瑞福(Randall Schriver)再次强调所谓“人权”和“良政”等因素在印太地区秩序中的重要性,他在参加众议院军事委员会举办的听证会时针对中国等国带来的“威胁”诬称“我们会看到,各国的主权被削弱,人们可能会丧失进入全球公共领域的通道;我们会看到,我们的联盟和伙伴体系遭到侵蚀;我们可能看到,东盟及其成员国被削弱。”^③

美国政府在“印太透明倡议”框架下提出200多个具体项目,涉及反腐败与财政透明度、选举能力建设、媒体与网络自由、水资源管理、女性赋权和青年领袖培训等众多领域。很多项目都是由美国政府与盟国、伙伴共同推动的,并注重运用媒体等社会性力量,在印太地区国家中强化影响力。例如,美国与澳大利亚、蒙古国方面展开合作,继续推进“人权”活动。^④ 美国方面炒作中国对印太地区国家实施“影响力行动”,将应对所谓“虚假信息行动”作为重点,推动“全球合作暨训练架构(GCTF)”等机

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 访问时间:2021年11月16日。

② U.S. Department of State, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” <https://kr.usembassy.gov/111618-remarks-by-vice-president-pence-at-the-2018-apec-ceo-summit/>, 访问时间:2021年11月18日。

③ U.S. House of Representatives, “Statement By Randall Schriver Before the 116th Congress Committee on Armed Services,” <https://www.congress.gov/116/meeting/house/109234/witnesses/HHRG-116-AS00-Wstate-SchriverR-20190327.pdf>, 访问时间:2021年11月6日。

④ U.S. Department of State, “Fact Sheet: Indo-Pacific Transparency Initiative,” <https://2017-2021.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative-2/index.html>, 访问时间:2021年10月12日。

制,广泛招募来自印太地区国家的媒体人士参与相关活动,推进针对中国的“政治战”。^①此外,美国还借助“水外交”对华施压,美国国务院与东西方中心等智库进行合作,围绕跨境河流治理议题举行会议并邀请东南亚国家的官员、专业人士和媒体代表参会,在水文数据分享等方面对中国进行指责或提出不合理要求,借此凸显美国的地区领导者角色,以“美国—湄公河伙伴关系”对冲中国推动的澜沧江—湄公河合作机制。^②

拜登政府更加重视中美国绕意识形态的竞争,甚而将两国之争直接定性为“民主与专制的较量”。2021 年 3 月美国发布的《国家安全战略过渡性指导方针》称,“威权主义正在全球范围内前进,我们必须与志同道合的盟国和伙伴一道,在世界上重新振兴民主”;“我们将与盟国和伙伴并肩努力,打击那些破坏我们的民主体制的新的威胁,诸如跨境侵犯、网络攻击、虚假信息、与基础设施相关的数字威权主义以及能源胁迫”。^③2021 年 12 月,拜登政府召集所谓“民主峰会”,邀请全球 100 多个国家派代表参会。在这次“民主峰会”上,美国推出“总统民主复兴倡议”“出口管制与人权倡议”等一系列具体行动计划,称将把会议结束后的一年打造为“行动之年”,并为此投入 4.24 亿美元资金。其中,美国国务院将投入 1000 万美元设立“民主复兴基金”,用于强化相关国家的“选举安全”。美国国际开发署将向“国际公共利益媒体基金”提供 3000 万美元,其中 500 万美元专门用于欠发达国家的“独立媒体”;美国国务院将设立 350 万美元的“新闻保护平台”,为记者提供安全培训和法律援助等支持。美国国务院还与美国劳工部、国际开发署共同建立“工会组织、工人赋权和劳工权利多边伙伴关系”,进一步提升“强迫劳动”和劳工权利问题在国际经贸规则以及供应链调整方面的重要性。值得注意的是,拜登政府将“反腐败”升级为大国意识形态竞争的核心抓手。^④在“民主峰会”前夕,拜登政府发布美国历史上首份《反腐败战略》。在“总统民主复兴倡议”框架下,拜登政府又专门推出“民主国家反腐败庇护倡议”,美国国务

① U.S. Department of State, “Taiwan’s International Role and the GCTF,” <https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/rm/2016/253915.htm>, 访问时间: 2021 年 11 月 25 日。

② U.S. Mission to ASEAN, “The Mekong-U.S. Partnership: The Mekong Region Deserves Good Partners,” <https://asean.usmission.gov/the-mekong-u-s-partnership-the-mekong-region-deserves-good-partners/>, 访问时间: 2021 年 12 月 22 日。

③ “Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 访问时间: 2021 年 12 月 18 日。

④ “Fact Sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/>, 访问时间: 2021 年 12 月 20 日。

院、财政部和司法部等将投入 1510 万美元用于帮助伙伴国提升反腐败能力等具体工作。美国国务院还将投入 600 万美元支持国际组织“全球反腐败联盟(Global Anti-Corruption Consortium)”以及投入 650 万美元用于“动员私营部门成为反腐败合作伙伴倡议”。^①

拜登政府的“民主攻势”与其在国际上尤其是在印太地区构建压制中国的“统一阵线”紧密相关,将意识形态因素融入地缘政治和地缘经济竞争,是美国在印太地区谋求所谓“实力地位”的重要手段。根据“自由之家”的评估标准,参与拜登政府“民主峰会”的国家中约有 30%属于“非自由”和“部分自由”国家,印度和菲律宾等国存在明显的“民主倒退”问题。^②美国对外关系委员会东南亚项目高级研究员乔舒亚·库尔兰茨克(Joshua Kurlantzick)等人认为,印度和菲律宾等国政府受邀参会很大程度上是出于“战略考量”,拜登政府试图“让中国这个快速发展的非民主国家成为局外人,凸显其迥异的威权主义意识形态”。^③显然,印太地区国家政治体制的多样性、相关国家与中国之间的深厚复杂关系加之该地区国家长期应对大国博弈而形成的敏感性和两面性,给拜登政府在“民主治理”领域推动构建盟伴体系与复合阵营带来考验。正如战略与国际问题研究中心副主席、美国亚洲问题专家迈克尔·格林(Michael Green)等所言,“随着印太地区的实力分布更加多极化,美国支持民主的政策必须体现该地区多样的规则制定路径”,“美国应与盟国和伙伴密切合作,鼓励开展能够反映该地区利益攸关方多样性及其民主经验的活动”。^④

当前和未来一段时期,美国主要从两方面着力。一方面,美国将强化美日印澳四边机制框架下的协调与联动。战略与国际问题研究中心“美国联盟”项目主任帕特里克·布切(Patrick Buchan)等人认为,美日印澳四边机制成员国需要围绕“民主”“人权”方面的政策加大协商合作力度,包括推进更加灵活的“次国家伙伴关系(subnation-

① U.S. Department of State, “U.S. Department of State Announces Initiatives to Bolster Democracy & Defend Human Rights in Support of the Presidential Initiative for Democratic Renewal,” <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-announces-initiatives-to-bolster-democracy-defend-human-rights-in-support-of-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/>, 访问时间:2021 年 12 月 16 日。

② Steven Feldstein, “Who’s In and Who’s Out from Biden’s Democracy Summit,” <https://carnegieendowment.org/2021/11/22/who-s-in-and-who-s-out-from-biden-s-democracy-summit-pub-85822>, 访问时间:2021 年 12 月 8 日。

③ Joshua Kurlantzick, “Biden’s Democracy Summit: Just Talk or Can It Effect Change?” *Japan Times*, November 28, 2021; Manjari Chatterjee Miller, “What Was the Summit for Democracy Really About?” *The Hindustan Times*, December 16, 2021.

④ Michael Green, Nicholas Szechenyi and Hannah Fodale, “Enhancing Democratic Partnership in the Indo-Pacific Region,” Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2021, pp.v-vi.

al partnership)”。^① 在美日印澳四国中,日本与印度对于在其他国家推进“人权”活动、实施“民主推广”持相对保守的态度。美国将推动日本政府和相关机构为印太地区国家的某些社会性力量提供更多支持,或采取“间接路线”援助西方国家在印太地区开展相关活动的组织。美国还希望在“美日战略性数字经济伙伴关系”“美日湄公河能源伙伴关系”中纳入更多的“民主推广”行动,以维护高质量基础设施的环保标准和劳工权利等为切入点,以美日澳基础设施三边伙伴关系等为平台,提升日本在印太“民主治理”中的领导力,强化所谓“民主韧性”。此外,美国将推动日本、印度深入参与澳大利亚政府主导的相关机制,如“澳大利亚非政府组织合作项目”“人权非政府组织论坛”等。日本和澳大利亚或在太平洋岛国联合推进司法援助、女性赋权等活动,以削弱中国对太平洋岛国的影响力。^②

另一方面,美国将拉拢韩国、印尼等印太地区国家参与其主导的“民主强化”行动。近年来,文在寅政府在应对中美战略竞争方面相对比较谨慎,包括承诺不加入美国反导体系、不追加部署“萨德”。美国仍希望推动建立美日韩三国同盟并有意将韩国纳入美日印澳四边机制,然而韩国对此存有顾虑。但是韩国也提出要推动美韩同盟成为“全面战略同盟”,包括在西方民主价值观和国际规则等方面加大合作。^③ 在这种情况下,美国力图使韩国首先能够在“民主治理”领域加大与美日印澳之间的协作,如在女性赋权领域推动美日韩三边合作、在韩国设立有关数字技术与民主的培训和交流机制、支持韩国“亚洲民主网络(Asia Democracy Network)”等机构发挥更大的作用,协调相关方在印太地区的“民主推广”行动。^④ 此外,作为世界上“第三大民主国家”(人口规模)以及东南亚地区的“领头羊”,印尼对于中美战略竞争具有重要影响力,该国成为美国在印太“民主治理”方面的重点经营对象。2021 年 12 月,拜登在会见印尼总统佐科·维多多(Joko Widodo)时肯定了该国“对民主价值观的强有力承诺”。^⑤ 美国试图借助印尼的“巴厘岛民主论坛(Bali Democracy Forum)”“和平与民主研究所(Institute for Peace and Democra-

① Patrick Buchan and Benjamin Rimland, “Defining the Diamond: The Past, Present, and Future of the Quadrilateral Security Dialogue,” Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, March 2020; Matt Abbott, “Time for the Quad to Expand into Subnational Partnerships,” *The Diplomat*, February 2, 2022.

② Yuichi Hosoya, “Protecting Democracy in a Free and Open Indo-Pacific,” *Japan Times*, March 2, 2021.

③ 孙茹、王付东《美韩同盟涉华合作》,载《现代国际关系》,2021 年第 8 期,第 25—30 页。

④ Michael Green, Nicholas Szechenyi and Hannah Fodale, “Enhancing Democratic Partnership in the Indo-Pacific Region,” pp.28–30.

⑤ Ben Bland, “If the US Is Serious About China Competition, It Needs Indonesia,” *New York Times*, December 14, 2021.

cy)”等机制和机构,在非西方、非基督教国家推广所谓“民主经验”。印尼将在2024年前担任“美国—东盟对话关系”协调国,并将在2023年成为东盟轮值主席国。^①美国希望利用印尼在东盟中的特殊重要地位,对缅甸、柬埔寨和老挝等国加大施压力度,促使东盟成员国更加积极地参与美国和东盟提出的“10亿未来倡议”,该倡议的目标是确保美国和东盟国家总计10亿人口能够享有“民主和良政”。^②

七 结论

在世界进入动荡变革期的背景下,美国全力遏阻中国发展的态势日益突出,中美“世纪较量”实则刚刚拉开序幕。未来10—15年,美国对华展开的所谓“战略竞争”将更趋激烈。为强化美国对华“实力地位”,美国正在全面、深刻地重塑其主导的联盟体系,操弄供应链安全、科技竞争、数字威权主义和影响力行动等议题,不断渲染和放大所谓“中国威胁”,借以在美国国内和国际社会进行动员,推动相关各方在对华认知和政策举措上进一步趋同。无疑,“集团政治(bloc politics)”因素对中美关系的整体影响显著增强。美国将印太地区作为构建制衡中国的盟伴体系与复合阵营的“试验田”,通过充实美日印澳四边机制、新建美英澳三边安全伙伴关系和改造既有双边同盟等方式,实现盟国和伙伴力量的深度整合,促进政府性力量与社会性力量的相互联动,在安全、经济和治理等方面多管齐下,大力构筑对华施压的“统一阵线”。

与此同时,也要看到美国构建盟伴体系与复合阵营面临限制性因素。第一,受到美国国内民粹主义、政治极化等因素影响,其“霸权回缩”态势难以逆转,美国政府在拉拢盟国和伙伴方面的投入将是有限的。乔治敦大学教授查尔斯·库普乾(Charles Kupchan)等认为,拜登的国际主义愿景面对的是“存在深度疑虑的美国公众”,“美国国际主义的政治基础已然崩溃”。^③无论是供应链重塑还是打造排斥中国的“民主科

① Susannah Patton, “A Seat at the Table: The Role of Regional Multilateral Institutions in US Indo-Pacific Strategy,” Sydney: The United States Studies Center at the University of Sydney, 2021, p.23; Michael Green, Nicholas Szechenyi and Hannah Fodale, “Enhancing Democratic Partnership in the Indo-Pacific Region,” pp.22–25.

② U.S. Mission to ASEAN, “United States and ASEAN: A Billion Futures Across the Indo-Pacific,” <https://asean.usmission.gov/united-states-and-asean-a-billion-futures-across-the-indo-pacific/>, 访问时间: 2021年12月15日。

③ Charles Kupchan and Peter Trubowitz, “The Home Front: Why an Internationalist Foreign Policy Needs a Stronger Domestic Foundation,” *Foreign Affairs*, Vol.100, No.3, 2021, p.92.

技联盟”，这都需要美国审慎评估其愿意以及能够付出的成本。第二，由于“美国优先”路线的持续性、美国国内民主危机的凸显以及美国外交和国家安全政策团队在操作层面的疏失，美国的信誉受到冲击。美国拼凑美英澳三边安全伙伴关系、建立“盟中之盟”的做法，损害了法国等其他盟国的利益，增加了美国同盟体系内部的不信任感。第三，不同国家在对华问题上的利益诉求和战略关切仍存在不小差异，东南亚国家拒斥在中美之间“选边站队”以及欧洲国家对“战略自主”的寻求都表明美国在大国竞争方面难以形成稳固的主导权。季北慈(Bates Gill)认为，印太地区国家虽然欢迎美国扩展其存在并深化与它们的伙伴关系，但是这些国家期待能够以“稳定地区形势”的方式展开，而不是“引发来自中国的报复”。^① 第四，西方国家企业和政府之间的分歧也是明显的，私营部门不会全然按照美国政府的期待在对华遏压方面进行追随。

面对美国构建的盟伴体系与复合阵营，中国需要从寻求中美“相互尊重、和平共处、合作共赢”的角度予以积极应对。拜登政府明确表示，不想与中国进行“新冷战”，美中两国需要实现“持久共存(durable coexistence)”。实际上，中美双方都有管控冲突对抗、控制竞争成本的战略需要，中美博弈的激烈化、复杂化和多边化将为双方构建实质意义上的新型大国关系带来新契机。这势必要求中国更精巧地应对美国持续构建的制衡中国的“统一阵线”。近年来，中国提出“结伴不结盟”“新安全观”等政策理念，明确表示要构筑更加全面、更为坚实的“全球伙伴关系网络”。中国需要对各种层次的伙伴关系进行巩固和调整，不断优化“一带一路”倡议，完善全球伙伴关系网络的平台和路径。中国需要筹谋如何在跳出中美关系、推进“外线博弈”方面扩展运筹空间，积极打造“新中间地带”，妥善处理与中小国家之间的矛盾，避免陷入美国制造的“打地鼠”战略困境。中国外交需要进一步增强对社会性力量的培育和运用，善于利用气候变化、全球公共卫生、能源安全和绿色发展等议题与美国及其盟国、伙伴展开合作，努力消解美国主导的盟伴体系与复合阵营的零和性和对抗性。

(截稿: 2022 年 1 月 编辑: 沈 陈)

^① Bates Gill, ed., “Meeting China’s Military Challenge: Collective Responses of U.S. Allies and Security Partners,” Seattle: National Bureau of Asian Research, 2021, p.6.

The Latticework of Alliances and Partnerships, the Multilayered Coalition and US Indo-Pacific Strategy**Zhao Minghao (26)**

【Abstract】The shift of US grand strategy can lead to the adjustment of its alignment approach. The US views China as a special challenge. It builds up a latticework of alliances and partnerships and a multilayered coalition composing of state actors, enterprises and non-governmental organizations. The former is aimed at horizontal coupling of governmental power, strengthening allies and partners and enhancing interoperability among them. The latter focuses on vertical coupling of civilian power, mobilizing multiple actors to confront the China challenge. This article uses the above analytical concepts to investigate the US Indo-Pacific strategy. The US constructs networked regional security architecture by upgrading the Quad, initiating the AUKUS and promoting the NATO and EU allies to interfere with Indo-Pacific affairs. The US proposes the Indo-Pacific Economic Framework, with which it aims to dominate rule-making in digital economy, reshape the supply chain and compete with China in regional infrastructure. Moreover, a coalition of democratic value is built to facilitate America's rivalry vis-à-vis China in economic and technological realms. The new alignment approach of the US has some constraints, such as its fiscal difficulties and impaired credibility. The diverging interests between U.S. allies and partners also limit effective allied action to counter China.

【Key Words】US-China relations, great power competition, the latticework of alliances and partnerships, the multilayered coalition, the US Indo-Pacific strategy

【Author】Zhao Minghao, Professor at the Center for American Studies, Institute of International Studies at Fudan University, and Non-Resident Senior Fellow at the Institute of International and Strategic Studies, Peking University.

Swings of Hedging: The Evolution of Japan's "Indo-Pacific Strategy" Under Trilateral Interactions**Chen Zheng Wang Guangtao (56)**

【Abstract】Japan's "Indo-Pacific" strategy has been fluctuating significantly in recent years as a hedging strategy: from a balancing movement against China, to showing gestures of cooperation with China, to revealing a tendency to become a subordinate to the US Indo-Pacific strategy. Analyzing the fluctuations of Japan's "Indo-Pacific strategy" in the context of the trilateral interaction among China, the United States, and Japan can help explain the mechanism of the US Asia-Pacific allies' hedging strategy against the background of Sino-US competition. Apart from the system and unit structural factors highlighted by previous studies, the hedging strategies adopted by the US allies in the Asia-Pacific between China and the US are also significantly influenced by two process variables: the alliance management strategy of the United States and China's foreign strategic posture. The US alliance management strategy affects the dy-