

专 题

美国的亚洲再平衡战略：理解新西兰的应对¹

[新西兰] 罗伯特·艾森

内容提要：美国对亚洲实施再平衡战略，在一定程度上表现为针对中国军事力量的发展重新进行军事部署。但再平衡战略并非仅仅具有军事维度，它包括美国在区域多边主义基础上寻求新安全伙伴的外交行动，也涵盖了区域经济合作的领域。在外交、经济两个领域中，新西兰近年来一直寻求一种平衡的方式，而在安全议题上，新西兰与美国的关系更加紧密，但这也并非零和博弈，主要原因是历史上新西兰对积极同盟关系的“脱离”与当前的“回归”。新西兰对中国的崛起并不那么敏感，亦无意“遏制”中国。再平衡战略当前可能受到国际局势变化和美国国内政治的影响，但新西兰仍将密切保持与美国的安全伙伴关系。

关键词：美国外交 新西兰外交 亚太安全

要理解新西兰如何应对美国对于亚洲的“再平衡战略”，我们需要了解新西兰及其他亚太国家应对的究竟是什么。这需要我们认真鉴别再平衡战略中的诸多要素，并思考其实际内容是否与相关的辞藻相匹配。

有些人认为，美国的再平衡战略即便不完全是军事行动的重新定向，也与军事行动密切相关，这种观点并非空穴来风。在2012年1月奥巴马总统以美军总司令身份与国防部长共同签署的《新军事战略报告》（*Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*）中，可以看到如下判断：

由西太平洋和东亚延伸至印度洋和南亚的弧形地带提供了一系列的挑战与机遇，美国的经济和安全利益与其发展密不可分。因此，虽然美军将继续为全球安

[新西兰] 罗伯特·艾森（Robert Ayson） 新西兰惠灵顿维多利亚大学教授、战略研究中心主任。

1 加粗字体为作者原文所标注——译者注。

全作出贡献，我们也一定会针对亚太区域进行再平衡。¹

若干因素看似支持了再平衡战略主要关乎美国的军事行动这一观点：首先，奥巴马政府的官员一致认为，美军已在中亚与中东的漫长战争（阿富汗战争与伊拉克战争）之中泥足深陷。就在“再平衡”（或“重返亚太”）成为美国战略话语的组成部分之前，美国已开始逐步从伊拉克撤军。奥巴马政府的下一个目标正是在争议较少却依然漫长的阿富汗战争中逐步减少美国的军事参与，而再平衡战略的实施为这一变化提供了部分理由。

其次，美国做出了具体的军事承诺，这反映了美国坚持留在亚洲的重要性。时任美国国防部长的帕内塔（Leon Panetta）在2012年新加坡香格里拉对话中称，“到2020年美国海军将实现重新部署，战力分配将由当前太平洋和大西洋各占50%变为在太平洋部署60%、大西洋部署40%。这意味着本地区将部署6艘航空母舰，以及美国海军的多数巡洋舰、驱逐舰、濒海战斗舰和潜艇。”² 这表明了美国的明确意图：将更多的海军力量集中于亚洲，并相应减少其他地区的力量部署。这一战略思考受到诸多因素的影响，包括亚洲在经济领域日益增长的重要性。正如奥巴马总统在《新军事战略报告》中所指出的那样：“在这个充满活力的地区，和平、稳定、贸易自由以及美国影响力的维持将在一定程度上取决于军事能力和军事存在的平衡。”然而，毫无疑问，中国不断增长的军事实力被华盛顿视为对上述利益的潜在挑战，并已成为最重要的考量因素。正如该文件同一段落所述：

“为了避免造成区域内的摩擦，中国军事实力的增长必须伴随着其战略透明度的增加。美国将继续必要的投资，以确保我方在履行条约义务与维护国际法时保持区域介入与自由行动的能力。”³

这种做法的基本特征是维持美国对亚洲大陆周边的军事介入，包括支援日本、韩国等盟友，以及保持对中国的能力与行动的密切关注。这还包括五角大楼投入的大量精力，以确保美军“空海一体战”作战构想与作战能力能够抵消中国增长的军事实力（“反干涉”、“反介入”与“区域拒止”能力）的影响，这种实力增长将提高美国在东亚军事行动的代价。在这种情况下，华盛顿认为美国正在面临着日益增长的挑战，这种挑战来自潜在的具有同等实力的竞争者。实施再平衡战略部分地反映了这种观点。美国对非国家军事行为体的关切曾经驱动了对“9·11”恐怖袭击的回应，也曾作为为伊拉克战争辩解的部分理由（尽管说服力稍欠）。现在，在再平衡战略的逻辑下，这种关切已经不那么重要了。再平衡战

1 US Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2.

2 Leon Panetta, Speech to the Shangri-La Security Dialogue, Singapore, June 2, 2012, US Department of Defense, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681>, 2013-4-28.

3 US DOD, *Sustaining US Global Leadership*, p. 2.

略体现了美国的决心，即更多地注意国家间军事力量的分布情况，这种分布在正朝着亚洲倾斜。

但第三个因素显示出，实施再平衡战略不仅仅是一个“转向”亚洲的议题。美国在亚洲“内部”的姿态也发生了转变，加强了与拥有领水的东南亚国家、印度和澳大利亚的联系。这种转变的原因有二，首先是美国在东北亚驻军风险的上升，美国和日韩等传统盟友曾达成了复杂的驻军协定，现在美国希望相对减少对这些协定的依赖。另一个重要因素是华盛顿重视东南亚联通印度洋和太平洋的海上通道，包括中国和日本在内的亚洲主要经济体都非常依赖这些海上通道输送能源和其他货物。其次，美国真心希望扩展在这个地区的战略伙伴关系。

这种再平衡战略至少在象征意义上体现为美军4艘濒海战斗舰将以轮值形式部署在新加坡，¹而新加坡是美国日益重要的非盟国安全伙伴。奥巴马总统2011年底访问澳大利亚时宣布，初期将有250名，最多将有2500名海军陆战队士兵轮换驻守达尔文港，这也为此提供了证明。²美国海空军增加在澳大利亚西部和北部驻军的可能性也已凸显。这种趋势还反映在奥巴马政府着力培育与印尼的战略伙伴关系上。另外，帕内塔对金兰湾的访问亦具有象征意义，他是越战后首位造访此处的美国国防部长。³

以上事态发展无论单独或组合起来均无法改变亚洲的军力分布。它们并未改变任何既有事实，例如，中美之间的军力鸿沟正在缩减，尽管双方可能使缩小差距的速度适当减缓。美军在亚洲的军事存在没有发生革命性的改变。同时，奥巴马政府在军事方面推行再平衡战略时将会受到来自国内的挑战，一个政治分化的美国不得不努力应对严重的债务问题，债务问题已经导致了国防预算的削减。当前，自动缩减预算政策带来的挑战只是问题的一部分。财政拮据状况的深度恶化（不排除这种可能）将进一步侵蚀美国领先世界的军事优势，将影响华盛顿增加亚洲军事力量投入的计划，即使这些军力中的一部分由世界其他地区抽调而来。

不只是军事上的再平衡

以上情况并不意味着美国的再平衡战略忽然变得徒劳无功，这个战略并非

1 "U.S. to Deploy 1st Littoral Combat Ship in Singapore Next Year", June 2, 2012, http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-06/02/c_131627418.htm, 2013-4-28.

2 "2500 US Marines on Australian Soil to Increase Defense Ties", *The Australian*, November 17, 2011, <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/obama-in-australia/us-president-touches-down-at-fairbairn-airforce-base/story-fnb0o39u-1226197111255>, 2013-4-28.

3 "Defense Secretary Leon Panetta Highlights U.S. Ties to Vietnam during Visit", *The Washington Post*, June 4, 2012, http://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/defense-secretary-leon-panetta-highlights-us-ties-to-vietnam-during-visit/2012/06/03/gJQAOWcLBV_story.html, 2013-4-28.

是对美国在亚洲的军事存在及其作用的简单调整。不应把实施再平衡战略理解为美国在这一地区单方面地展示力量。反之,我们应考虑到华盛顿强调的是长期盟友关系和与新兴安全伙伴建立安全关系。这些关系并非仅仅由美军和本地区其他军队之间的密切联系构成。例如,这种防务联系无疑构成了2011年末奥巴马总统访问澳大利亚的第一要务,但与此同时,《外交政策》杂志(*Foreign Policy*)刊发了时任国务卿克林顿的重要文章,她同样强调了华盛顿追求在亚太地区建立的关系中的外交与经济元素。¹

不应把实施再平衡战略理解为美国在这一地区单方面地展示力量。

美国实施亚洲再平衡战略的第一个信号,或许不是来自舰船或飞机的部署,或新一轮军事演习,而是比小布什(George W. Bush)政府时期更为重视亚洲多边外交论坛。2011年11月奥巴马政府派员参加东亚峰会(EAS)同样传递了这个信号。区域内诸国并未将东亚峰会和本地区其他多边会议,如东盟地区论坛(ARF)、亚太经合组织会议(APEC)以及东盟国防部长扩大会议(ADMM+)视为可驱动地区战略议程或确保大国在地区内互动中自我约束的决策主体。但一定程度上,由于这些会议可以成为大国彰显影响的重要舞台,会议的成员资格和对会议的参与都具有重要象征意义。同时,在多边舞台之外旁观数年后,美国正在展示自身的回归。这种趋势还包括与本地区更靠南的国家增加区域性的多边接触,例如美国对太平洋岛国论坛(Pacific Islands Forum)年会更加积极和感兴趣。²

第一届奥巴马政府时期,美国并未轻视其在亚洲的双边联系的重要性。华盛顿在这方面也投入了相当的力量,包括迅速与改革后的缅甸建立新型关系。然而,强调区域多边主义的意见来自奥巴马政府的对外政策团队(希拉里·克林顿以及首席亚洲政策官员科特·坎贝尔),这不仅反映了对外政策中一种进步性的方式,还体现了美国的深思熟虑在被它视为新安全伙伴的许多东南亚国家中获得了不错的公共反响。在一定程度上,美国与这些国家接近是由于它意识到,数年来中国在经营与东南亚国家关系的过程中进展显著。如拉尔夫·埃默斯(Ralf Emmers)所观察到的,“美国从亚洲脱身使中国在东亚舞台上扮演了更为重要的角色,而美国通过加入东亚峰会抓住机会扭转了这一趋势。”³与此同时,亚太地区各国,包括那些需要更强大的美国存在、以保证在中国实力持续上升期间大国力量平衡的东南亚国家,积极鼓励美国在亚洲外交事务中扮演更为显要的角色。

1 Hillary Clinton, "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, November 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=0,0, 2012-4-30.

2 Charles E. Morrison, "Clinton's Visit to Pacific Islands Forum Signals Renewed U.S. Engagement", *Honolulu Star-Advertiser*, September 12, 2012, reprinted at <http://www.eastwestcenter.org/news-center/web-articles/clinton's-visit-pacific-islands-forum-signals-renewed-us-engagement>, 2012-4-30.

3 Ralf Emmers, "US in East Asia Summit: Implications for US-ASEAN Relations", RSIS Commentaries 163/2011, November 9, 2011, <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1632011.pdf>.

2009年以来,中国对外强硬姿态变得更加明显,区域内国家对华盛顿的鼓励因而也更加显著。

如果超越狭义的军事维度,在更广阔的范围内理解问题,就可以看到美国的再平衡战略扩展到了区域经济合作领域。奥巴马政府决定加入跨太平洋伙伴关系协定(TPP)谈判,这个协定的基础是现有的跨太平洋战略经济伙伴关系协定(P4),它原本由新加坡、智利、文莱和新西兰发起。加入该协定的谈判彰显了华盛顿在这方面的决心,并体现了奥巴马政府在这个问题上做出了与军事问题类似的判断。美国已经清楚意识到,尽管美国对亚洲的经济体而言是重要的市场、购买者和投资者,但它仍然是一个旁观者,而此时中国已经在亚洲的经济一体化进程中担当了领导角色。此外,在后金融危机时期,更深入地参与同亚洲各经济体的合作,这对于自身经济滑坡的美国颇具吸引力。近期一项国会研究报告把跨太平洋伙伴关系协定描述为“奥巴马政府的主要贸易政策倡议以及重返亚洲的宣言”。¹在第二个任期内,奥巴马政府可能较第一任期更加强调跨太平洋伙伴关系协定在再平衡战略中的重要性。

新西兰的应对

新西兰当然认为自己是跨太平洋伙伴关系协定概念的首创者之一,这不仅是因为新西兰参与了最初的“P4协定”。美国参与跨太平洋伙伴关系协定的谈判与新西兰达成包括美国在内的自由贸易协定的雄心壮志不谋而合,而事实证明,这种自由贸易协定几乎不可能在双边基础上达成。这使谈判过程变得更加复杂,特别是因为新西兰和美国对高质量贸易协定的理解不同——新西兰寻求对它的农产品开放市场,而美国要在药品和知识产权上寻求对手的让步。让美国参加进来无疑是促进新西兰扩展最初“P4集团”的目标之一。

这些问题看似与通常认为的美国再平衡战略相关议题相去甚远。澳大利亚作为新西兰的邻国和最重要的伙伴,安全议题在它的考虑中永远居于前列。²但当澳大利亚基于历史而对自身与亚洲地缘上的接近产生担心时,新西兰的噩梦却在更大程度上体现为经济边缘化的危险。所以,新西兰可能会将跨太平洋伙伴关系协定视为追求自己经济安全的要素之一,这种追求同样使得新西兰在数年前与中国签署了重要的自由贸易协定。新西兰的决策者与领导人深知,对于这一地区

1 Ian F. Fergusson et al, *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report R42694, March 19, 2013, p.ii.

2 For a comparison of New Zealand and Australia's security relations with the United States in the context of their respective relationships with China, see Robert Ayson, "Choosing Ahead of Time? Australia, New Zealand and the US-China Contest in Asia", *Contemporary Southeast Asia*, 34:3, December 2012, pp. 338-364.

的部分国家而言，跨太平洋伙伴关系协定不仅仅意味着贸易协定。事实上，一部分（尽管并非全部）北京的观察家对美国正在参与谈判的跨太平洋伙伴关系协定表现出来的排除中国的趋势表示关切。新西兰的部长们业已指出，惠灵顿绝不会签署想要把中国排除在外的协议。¹ 同样，对于新西兰而言，通过与美国建立更紧密的贸易与经济联系，可以鼓励美国在亚洲加强存在。但对于约翰·基（John Key）政府而言，那并不意味着在中美之间的任何竞争中选边站。惠灵顿清楚地感受到，与美国建立更加密切的关系与同中国保持强有力的联系并行不悖。

类似的逻辑在新西兰应对美国再平衡战略的第二个要素——与亚太地区保持更紧密的外交接触——中也表现明显。惠灵顿对美国参与东亚峰会尤为热情，这一举动说明美国在处于变迁中的亚太加强其外交存在符合新西兰的利益。这还为双方创造了另一个可供合作的多边论坛，它与新西兰对外政策中鲜明的区域多边主义立场相得益彰。就更切身的利益而言，新西兰热切欢迎美国对南太平洋地区重燃兴趣，例如时任国务卿克林顿及其他美国高级官员积极参与2012年的太平洋岛国论坛会议。

这种热情并不意味着新西兰有兴趣阻止其他大国在新西兰的周边担任日益重要的角色。中国正在南太平洋地区发挥日益重要的作用，包括建立多个使馆和提供发展援助。惠灵顿并未理所当然地把这些视为令人担忧的问题。除了中国与斐济推翻民选制度的军政府合作等一两个例外之外，新西兰一直把中国看作机遇而非问题。事实上，在2012年8月28至30日的太平洋岛国论坛会议上，新西兰和中国共同宣布了对库克群岛（Cook Islands）的三边援助项目。²

不让大国在南太平洋扮演主要角色的观点无法成立，亦不为新西兰所取。然而，美国对此地区的更大兴趣为确保大国间平衡提供了机会。同样，这也是美国和新西兰发展更紧密安全关系的机遇。2010年时任国务卿克林顿访问期间两国签署了《惠灵顿宣言》（*Wellington Declaration*），它意味着双边安全合作新时代的到来。这种合作无疑以南太平洋为重心。由时任新西兰外交部长麦卡利（Murray McCully）一同签署的这份简短的宣言称：

“美国—新西兰战略伙伴关系将包括两个基本要素：对太平洋区域务实合作的关注；加强政治和各领域专家的对话——包括定期外长会晤及政治—军事

1 For example, see “New Zealand Wary of US Stance on China in Trade Talks”, Radio New Zealand, February 11, 2012, <http://www.radionz.co.nz/news/political/98044/nz-wary-of-us-stance-on-china-in-trade-talks>, 2012-4-30.

2 “New Zealand and China Collaborate on World First in Development”, NZ Aid Programme, September 2012, at <http://www.aid.govt.nz/media-and-publications/development-stories/september-2012/new-zealand-and-china-collaborate-world-fi>, 2012-4-30.

讨论。”¹

即使在南太平洋，有时也会感受到中美两个大国之间的竞争，但惠灵顿无意通过自己和其中任何一方的关系加剧这种竞争。

双方所承诺的南太平洋地区合作重点包括启动一系列措施，如促进可再生能源的使用，建立灾害响应机制，以及承认气候变化对低海拔太平洋国家的挑战等。这表明《惠灵顿宣言》并非地缘竞争的工具。然而新西兰官员明白，即使在南太平洋，有时也会感受到中美两个大国之间的竞争，但惠灵顿无意通过自己和其中任何一方的关系加剧这种竞争。

这种做法面临的最大挑战来自军事领域，这是新西兰热衷美国再平衡战略的第三个方面。有一种观点认为，新西兰军队的规模很小，常备兵力不足1万人，作战能力仅包括轻型机动步兵、海上监视与巡逻、空中及海上运输等，总体而言在高强度战斗中并无用武之地。因此，新西兰对于亚太地区军事力量分布的改变无足轻重。但新西兰的小规模军队纪律严明、适应性强，同时惠灵顿的政治和军事选择所造成的影响依然有些分量。

华盛顿有兴趣与新西兰建立更加紧密的军事关系，这并非是试图创建一个由两国组成的强大的南太平洋战斗序列。其原因在于，这样的伙伴关系有助于提升名望，尤其是新西兰具有一贯令人信服的对自身战略利益的独立判断能力。新西兰政府对美国加强亚太军事存在前景以及双方建立更加紧密的双边防务关系表示明确欢迎，这具有比新西兰军队规模本身更大的象征意义。但这也并非零和游戏，新西兰与中国也保持着积极互惠的国防外交关系。

惠灵顿支持与华盛顿建立更紧密军事关系，这体现在《2010年度国防白皮书》中。这份白皮书指出：“做美国忠实、坚定与积极的伙伴符合新西兰的安全利益。”² 这种关系的发展反映在以下行动中：新西兰参与美国主导的南太平洋人道主义行动；美国军方人员在新西兰进行训练及新西兰军方人员在美国的互惠性训练；新西兰参与2012年环太平洋军演（RIMPAC，中国将在2014年部分参与这一军演）。更为重要的是2012年签署的《华盛顿宣言》（*Washington Declaration*），这一宣言比2010年的《惠灵顿宣言》更加强调了双边关系中的军事要素。《华盛顿宣言》由新西兰国防部长科尔曼（Jonathan Coleman）与时任美国国防部长帕内塔在五角大楼会晤时签署，宣言承诺两国将在更广阔的亚太地区开展一系列可能的广泛合作，重点针对海上问题。在这第二次双边宣言中，两国表示它们愿意增强自身的“海上安全存在与能力”、“海洋领域意识”，共同发展

1 “Wellington Declaration on a New Strategic Partnership between New Zealand and the United States of America”, November 4, 2010, New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, <http://www.mfat.govt.nz/Media-and-publications/Features/665-Wellington-declaration-on-new-NZ-US-partnership.php>, 2012-4-30.

2 New Zealand Government, *Defence White Paper 2010*, Wellington: Ministry of Defence, November 2010, p.19.

两国“支持亚太和平与安全的部署能力”。¹

惠灵顿的部长们也许意识到了，本地区的其他国家可能从这一新宣言中解读出新西兰将可能和美国结成特别紧密的同盟。在这种情况下，部长们倾向于淡化这件事的意义。但几个月后，当帕内塔成为在超过一代人的时间中首位访问新西兰的美国国防部长时，人们更难消除新西兰正在为美国重返亚洲出力的看法。当有记者问及美国未来是否会在新西兰驻军（同已经宣布的澳大利亚达尔文港轮换驻守美国海军陆战队一事相比），帕内塔并未排除驻军的可能性，并指出美国将以新西兰认为合适的方式与之合作。²他还宣布取消长期以来不允许新西兰舰船驻泊美国军港的限制。

不只是再平衡战略！

这件事透露出一些重要的信息，它们关乎再平衡战略的性质，以及其在多大程度上可以解释当前新西兰同美国建立的更加紧密的安全关系。首先，美国着意为新西兰受众量身定做的信息是，对于华盛顿在亚太地区着力培养的多种关系而言，并没有一体适用的办法。美国官员一直小心翼翼，避免产生美国正在寻求与新西兰建立正式同盟关系的印象。事实上，美国越少造成这种印象，新西兰越容易合作。

其次，更重要的是，近年来新西兰与美国形成的更加紧密的安全联系不能完全被解释为再平衡战略的一部分。我们知道，部分原因是在重返亚洲的军事内容广为人知以前，甚至在克林顿和坎贝尔执掌的国务院努力为美国在亚洲塑造一系列深化的外交关系之前，美新关系就得以顺利发展。事实上，无论是过去30年间的美新关系，还是近年来这种关系变得更加密切的方式，均有其独特之处。

30多年来，从1951年签署《澳新美安全条约》（Australia, New Zealand and the United States Pacific Security Treaty, ANZUS）到20世纪80年代中期，新西兰一直是美国主导的亚洲“旧金山”同盟体系（“San Francisco” Alliance System）的积极参与者。澳大利亚总是比新西兰更热衷于发展与美国的条约关系，并更加依赖美国在亚洲的军事力量。通过加入东南亚条约组织（South East Asia Treaty Organization）、参加像越南战争这样的武装冲突以及与美国密切地共享信息，新西兰建立了自己与华盛顿之间紧密的安全关系。然而，新西兰和澳大利亚都反对核试验（包括法国在南太平洋的核试验）。当20世纪70年代末、80年代初冷战

1 “Washington Declaration on Defense Cooperation Between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of Defence of New Zealand and the New Zealand Defence Force”, June 19, 2012, pp.2-3, <http://www.beehive.govt.nz/sites/all/files/WashingtonDeclaration.pdf>.

2 “Q+A: Corin Dann Interviews Leon Panetta”, TVNZ Sunday Programme, September 23, 2012, <http://www.scoop.co.nz/stories/PO1209/S00291/qa-corin-dann-interviews-leon-panetta.htm>, 2012-4-30.

期间的核对峙紧张态势再度出现的时候，反核情绪升级。这种情况严重冲击了两国与美国的关系，而与堪培拉相比，对惠灵顿的影响更大。1984年朗伊（David Lange）领导的工党赢得选举上台，工党政府着手实施无核化政策，并促使可能造访新西兰港口的美国海军舰船遵循这一政策。在这种情况下，里根政府暂停了《澳新美安全条约》所规定的与新西兰的积极联盟关系。¹ 总之，新西兰不再像从前那样是西方联盟体系中的积极成员了。

正是基于这种历史背景，人们应当能够理解近年来美新安全关系的大幅度改善。在20世纪80年代中期的“《澳新美安全条约》危机”之后几年，更保守的新西兰政府试图寻求建立更紧密的美新关系，但在国内政治中无法改变无核化政策，因为这一政策在1987年已由新西兰议会制定为法律。新西兰在冷战结束初期与老盟友共同在波斯尼亚、索马里和中东的冲突中所作的贡献不足以说服华盛顿融化安全关系中业已形成的坚冰。但随着时间的推移，华盛顿注意到了新西兰参与管理国际安全的行动。特别是在“9·11”袭击之后，当众多正式盟友和不同方面的安全伙伴国家加入了在阿富汗的作战行动时，这一点变得尤为清晰。在联合国大力支持采取国际性反应行动后，2001年新西兰首次在阿富汗部署部队，在本文落笔时这些部队仍驻扎在那里。那种认为新西兰最初对阿富汗出兵的决定是出于寻求与美国建立更密切关系的说法并不准确，不过，新西兰政府在阿富汗保持军事力量的做法部分上是出于这方面的利益。

新西兰曾经是美国（以及北约）积极的安全伙伴，但所得到的待遇却是被弃若敝屣，这是荒谬的。小布什（George W. Bush）政府的最后几年，包括希尔（Christopher Hill）在内的主要美国官员致力于改变这种局面，也的确取得了一些成效。但是，真正的变化发生在奥巴马当选之后，这应当部分归功于被我们理解为再平衡的战略思想。当华盛顿把自己从它对伊拉克痛苦的承诺中解脱出来〔新西兰2003年从伊拉克撤军，因为克拉克（Helen Clark）政府认为在伊拉克的军事行动既不必要也不合法〕，并同样期盼阿富汗战争的结束时，一种观点悄然产生：长期以来美国被中东和中亚事务所分心，忽视了东亚的主要博弈。这种批评并不完全公平，因为正如美国的盟国和其他国家所知，第七舰队在21世纪的前10年中从未起锚远离。但是，华盛顿的外交注意力的确至少有所分散。

中国因素

当然，中国因素至关重要。倘若没有中国的崛起，没有北京在亚洲经济一体

1 On this important episode in New Zealand's international relations, see Malcolm McKinnon, *Independence and Foreign Policy: New Zealand and the World Since 1935*, Auckland: Auckland University Press, 1993, pp.282-301.

化和以东盟为基础的外交论坛中积极并卓有成效的参与，没有中国应对1997—1998年亚洲金融危机以来其经济超过10年的优秀表现，很难想象再平衡战略会被视为如此迫切的需要。作为回应，美国本可能选择依赖自身实力以及与区域内传统的正式盟友的合作。但就这种合作而言，只有基于条约的同东京、首尔和堪培拉的关系真正管用。于是，美国需要采取更广泛的外交和战略对策，以便吸引新的安全伙伴并加入亚洲的多边论坛。新西兰就是这些新伙伴之一，即便它也是一个老盟友！

这是否意味着新西兰和美国对崛起的中国所取得的进步有着共同的关切，而这种关切促使新西兰热衷于与美国建立更紧密的安全关系？笔者对此的回答是：“仅仅在有限的程度上。”此外，这是否意味着新西兰是美国领导下的遏制中国企图的一部分？在笔者看来，答案完全是否定的。这两个重要问题事关新西兰对美国再平衡战略的支持，也事关新西兰将以何种恰当的方式发展它同美国的新战略关系，以下笔者将解释为何以上两个答案是这两个重要问题的正确答案。

就第一个问题而言，新西兰政府可能非常清楚中国因素是对美国再平衡战略进行解释的一个重要方面。它也许不是唯一的因素，但很难找出其他更重要的因素。新西兰官员可能非常明白，若排除中国因素，很难解释为什么奥巴马政府会密切关注美国在南太平洋的态势，也无法解释为什么华盛顿热衷于与新西兰签署《惠灵顿宣言》并在南太平洋开展更密切的合作。中国因素是再平衡政策的题中之意。

人们可以认为，新西兰看待事物的角度颇为不同，其将依据自身利益判断与美国建立更加紧密安全关系的利弊。换句话说，即使没有中国的崛起，新西兰仍会寻求与美国建立更加紧密的安全联系，这种观点也是合乎情理的。但如果说新西兰的决策者完全不受中国在亚洲日益增长的实力的影响，这又太不实事求是了。与中国的一些近邻不同，新西兰对这种实力的变化并不那么敏感，而且惠灵顿有很好的理由用积极的态度看待中国的崛起。事实上，约翰·基政府已经毫不掩饰地把中国这个亚洲经济的火车头视为新西兰的机会。新西兰所公布的对华战略便是明证，其主要关注自由贸易协定能够为新西兰商业提供的机会。¹与澳大利亚国内的争论相比，新西兰几乎没有这样的迹象，即担心一个更加强大的中国除了可能提供明显的商业机会之外，还将构成战略挑战。但这并不意味着新西兰对此完全没有战略上的考虑。《2010年度国防白皮书》在陈述这些战略性的考虑时并未提出任何警示，但它的表述方式仍然值得一读：

“亚洲北部的战略平衡正在发生变化。中国获益于本地区的稳定与繁荣，也为此作出了贡献，但随着其财富与实力的日益增长，自然会产生一种倾向，那就

1 *Opening Doors to China: New Zealand's 2015 Vision*, Wellington: New Zealand Trade and Enterprise and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2012.

是用更加直截了当的方式去确定和追求自身利益。中国军事现代化与力量投送能力建设的步伐,及其可能激起的邻国的反应,可能会形成对主要地区大国关系的考验。”¹

对新西兰而言,美国在这一地区强大、积极的存在是地区平衡的组成部分,这一均衡能够维持局势的相对稳定。在本地区发生重大变迁的时代,与华盛顿恢复安全关系为新西兰与大国的关系提供了更加广泛的基础。在这种情况下,中国崛起是新兴亚太战略环境的重要特点之一,这种新的战略环境促使新西兰把提升后的美新安全关系视为有利条件。

但这种逻辑与那种认为新西兰采取了对华遏制战略的观点相去甚远。一方面,奥巴马政府的官员普遍否认他们有遏制中国的想法。如果只能将“遏制”定义为冷战时期美国主导的对苏联的行为,那么显然美国对中国的政策完全不同。中美都是市场经济体系中的一员,各自的利益也有赖于对方的繁荣。仅此一点就与冷战时期两个对立集团的竞争有着极大的不同。在某种程度上,美国将中国视为“负责任的利益攸关方”,这也使得明显的遏制意识并不流行。但美国对中国增长的军事实力感到紧张,尤其是中国军力的上升使美国在亚洲大陆周边的海空军事行动的成本增加。再平衡战略中的部分举措正是意在扭转这一趋势。此外,华盛顿正在努力加强传统同盟、在既有双边关系中建立联系,以及发展新的(包括与某些中国近邻的)安全伙伴关系。从北京的一些中国观察家的视角出发,不难看出这些动作是在组建旨在限制中国选项的联盟。

笔者认为某种轻度的(modest amount)遏制局面正在形成,即便这个观点是正确的,也很难说新西兰是这个拼图中的一片。这倒不是因为新西兰领导人坚持认为,他们并未看到新西兰与美国升温的安全关系和新西兰与中国非常重要的关系之间有任何冲突。这种表态总是需要实践检验的。相反,笔者认为三个因素决定了新西兰决策者绝不会具有遏制思维。

首先,在约翰·基政府任期内正在加速施行的做法是,将商贸关系置于新西兰外交政策议程中的首要位置。努力确保新西兰未来的繁荣是重中之重,这决定了遏制中国(新西兰第二大贸易伙伴及其诸多主要出口对象的首要贸易伙伴)在任何情况下都毫无意义。

其次,自20世纪80年代的争端以来,新西兰与美国的安全关系多年来一直处于相当低的水平,中国因素并不是惠灵顿热衷于与华盛顿建立更紧密伙伴关系的必要条件。虽然美新关系的回暖由于再平衡战略的促进而加快,但在有人开始讨论“重返亚洲”之前,这种趋势就已然形成。

再次,新西兰的部长们一直小心翼翼地避免表明他们有兴趣回到《澳新美安全条约》的原来状态。“《澳新美安全条约》”和“同盟”这样的字眼是犯忌的。

1 New Zealand Government, *Defence White Paper 2010*, p. 30.

同时具有讽刺意味的是，有一段历史在这里可以派上用场：若恢复完全的同盟关系，将很可能需要修改无核化政策，而无核化政策是不容协商讨论的。这项政策是新西兰政治立场的一部分，它也解释了为何惠灵顿参与华盛顿在亚太着力推行的再平衡战略时会受到明显的限制。

以上因素没有改变一个事实：澳大利亚安全政策的核心是与美国保持强大而牢不可破的正式同盟关系，与此不同，新西兰并没有把美国视为最主要的盟国。在新西兰的考虑中，这一地位属于澳大利亚而不是美国。事实上，现在新西兰与美国的安全关系已然回暖，但新西兰并未与美国建立完全成熟的正式同盟关系，这也许会减少惠灵顿陷入中美之间争端的可能。但间接来看，由于新西兰与澳大利亚关系紧密，堪培拉自身对与美国同盟的承诺有朝一日可能会使惠灵顿的处境更加复杂。¹

澳大利亚安全政策的核心是与美国保持强大而牢不可破的正式同盟关系，与此不同，新西兰并没有把美国视为最主要的盟国。

结论：再平衡战略向何处去？

一年来，美国的再平衡战略和本地区国家的回应成为亚太地区战略对话的主要议题。每个人都在讨论这件事情。然而，或许“重返亚洲”已经失去了势头？

两个因素使我们意识到华盛顿面临的挑战。其一，美国作为全球性大国，具备全球责任意识，而世界上其他国家并不具备或在可预见的将来不太可能具备这种意识。并且，这不仅仅是一个责任或道德义务的问题。至少有些时候，美国将继续把中东和欧洲视为关乎自己切身利益的地区。无论美国是否能如其所愿成为能源自给国，也无论美国是否仍将北约视为有效的工具，这种情况都很可能继续。本文写作期间，叙利亚的未来、伊朗核武器项目构成的挑战（这包括对于以色列这个美国在中东最亲密盟友的挑战）以及“阿拉伯之春”的余波，都在嘲笑着让美国从亚洲之外脱身以专注于再平衡战略的想法。若想要复制其前任发展与保持美国在亚洲外交形象的热情，新任国务卿克里（John Kerry）需要付出双倍的努力。

第二个因素则是美国国内政治的状况。美国正在加大对内部事务的关注度，这将使它更不愿意承受在亚洲存在的成本，提出这样的观点恐怕还为时尚早，但政治分歧和联邦预算限制的共同作用将使美国的亚太再平衡战略举步维艰。例如，将来很可能发生的情况是，美国海军的60%兵力部署在亚洲，但这可能是一支全球战斗力缓慢下降的军队的60%。与中国这个亚洲中央的崛起大国相比，

¹ For this argument, see Chris Elder and Robert Ayson, *China's Rise and New Zealand's Interests: A Policy Primer for 2030*, Discussion Paper 11, Wellington: Centre for Strategic Studies, 2012, p. 21.

美国所面临的主要挑战是它必须跨洋向这一地区投送力量。部分出于关岛和夏威夷群岛的原因，美国也许是常驻亚太的大国，但美国依然需要在亚太战区部署力量时做出明智选择：这一地区可是中国的主场。

然而，即使再平衡战略最终言过其实，也并不意味着新西兰和美国会解除最近建立的更紧密的安全伙伴关系。惠灵顿可能会感到华盛顿对加大在南太平洋的投入的热情多少有些一时兴起。但华盛顿对自身在亚太的局限越清楚，就越可能期望其同盟（如澳大利亚）和伙伴（如新西兰）出面行动。此外，本文还说明了美新关系在再平衡战略成为亚洲的战略议题之前就已经变得更加紧密。当前，惠灵顿和华盛顿之间拥有更为正常的双边关系。两国关系的改善并不大可能受到再平衡战略中短期变化的干扰。对新西兰和区域内其他国家而言，长期的变化才是关键。

（贾子方 译；赵寒玉 校）