

2022年第3期（总第28期）

国际战略与安全研究报告

INTERNATIONAL
SECURITY AND STRATEGY STUDIES
REPORT

旧瓶新酒：拜登政府的“印太战略”



清华大学战略与安全研究中心

CENTER FOR
INTERNATIONAL SECURITY AND STRATEGY
TSINGHUA UNIVERSITY

旧瓶新酒：拜登政府的“印太战略”

赵明昊^①

当地时间2022年2月11日，白宫发布题为《美国印太战略》的报告。拜登政府借此全面阐述其对“印太”地区形势、“中国挑战”等问题的看法，并就美国如何深化与“印太”地区国家的政治、经济和安全关系提出基本构想和相关举措。在拜登政府发布该报告的同时，美国国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）到访澳大利亚首都堪培拉，参加美日印澳四边机制（Quad）下的第四次外交部长会议，为今年春天将在日本东京举行的四边机制第二次线下元首峰会做准备。可以预见，2022年拜登政府将在落实“印太战略”方面持续展开动作。

“印太”（Indo-Pacific）概念最早由德国学者卡尔·豪斯霍夫（Karl Haushofer）在20世纪20年代提出，近年成为美国、印度、澳大利亚等国战略界人士口中的“热词”，其具有极为明显的地缘政治意涵。2021年1月上台的拜登政府多次表示竞争是中美关系的本质，宣扬要与中国展开“极端竞争”以及“长期性、战略性竞争”，并将美中竞争渲染为所谓“民主与专制的较量”。美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）、白宫国家安全委员会印太事务协调员库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）、国防部助理部长伊莱·拉特纳（Ely Ratner）等拜登政府对华政策制定的核心成员皆认为，“印太”是美中两国展开战略竞争的重点区域。此份《美国印太战略》报告揭示了拜登政府针对中国加大施压的新动向，需引起高度重视。

^① 赵明昊：复旦大学美国研究中心研究员、清华大学战略与安全研究中心客座研究员。

一、对美国和中国印太角色的定位

在《美国印太战略》报告中，拜登政府首先营造出一种历史纵深感，强调美国与“印太”地区的交往长达200多年。报告开篇即称，“美国是一个印太大国（Indo-Pacific power）”。这显然是为了回应有关美国是该地区“域外国家”的说法，凸显美国所具有的“印太”身份，为美国在“印太”地区谋求主导权赋予正当性。2021年11月11日，沙利文曾在澳大利亚智库洛伊研究所举办的活动上发表视频演讲。他当时称，美国的国土向西到达关岛，美国在日本、韩国和澳大利亚都有长期驻军，美国一直是“印太”地区的“常驻大国”（resident power），这一点“对于我们作为地缘政治玩家的存在很关键，对于我们的身份认同也至关重要”。此次发布的《美国印太战略》报告明确指出，历史表明了美国在“印太”地区扮演关键角色的“战略必要性”，考虑到“印太”地区的重要性以及美国在该地区的重大利益，必须“坚定地将美国锚定在印太地区”。

报告还特别强调，过去几届美国政府在推动“印太战略”方面是一以贯之的。拜登政府上台后，美国国内的政治极化和两党争斗持续深化。在美国国内裂痕加剧的背景下，拜登政府希望通过该报告展现美国国内在强硬制衡中国、增加“印太”投入方面有较大共识，以此对“印太”地区国家和其他盟友进行安抚。应看到，美国民主党人拥有“印太战略”的发明权。从奥巴马政府开始，美国就在印度洋和太平洋“两洋框架”下筹谋强化对华制衡，特别是加强美国与印度的关系，推进“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）谈判。坎贝尔曾是奥巴马政府“亚太再平衡”战略的主要操盘手。特朗普政府在2017年11月正式提出“自由而开放的印太战略”，后来美国国防部还在2019年6月发布《印太战略报告》。特朗普政府重新“激活”美日印澳四

边机制，在印太经济方略上聚焦数字经济、网络安全、能源和基础设施发展这三大领域，并通过实施“印太透明度倡议”（Indo-Pacific Transparency Initiative）等对中国展开意识形态施压。2021年1月，特朗普政府下台前还特意解密题为《美国印太战略框架》的内部文件，以显示其对“印太战略”的关注度，并试图借此框限拜登政府的“印太战略”。

从白宫近日发布的这份报告看，拜登政府在“印太战略”方面既有继承，也有发展。首先，进一步提升了“印太战略”的重要意义。报告称，不应仅从大国地缘政治竞争的狭隘视角看待“印太”地区，而是要看到该地区的走向将“界定国际秩序的基本性质”。换言之，拜登政府将印太地区的大国博弈与美国对国际秩序的总体把控更加紧密地联系起来。其次，沿用了“自由而开放的印太战略”这一政策表述，但同时强调要使“印太”地区“更具联通性、更加繁荣、更加安全和更具韧性”。在这份“印太战略”报告的结尾部分，拜登政府还提出所谓“开放、透明和包容的原则”。这些新增加的表述会否产生实际的政策意义有待观察。再次，更加重视增强与盟友之间的协同，力图构建“有力的且相互强化的联盟网络”（a latticework of strong and mutually reinforcing coalitions），打造针对中国等对手的“集体实力”（collective capacity）。最后，更加重视美国“印太战略”布局的全面性和长远性。报告称美国将“重视印太地区的每一个角落”，尤其是东南亚、南亚和太平洋岛国。报告还多次提及“21世纪的挑战”“跨国性威胁”等表述，突出气候变化、卫生安全、自然灾害、恐怖主义和极端主义等政策议题在美国“印太战略”中的地位。

不出所料，拜登政府的这份报告对中国的角色进行了较为负面的刻划，延续了2021年3月白宫发布的《国家安全战略过渡性指导方针》有关中国的表述基调。报告诬称，中国为了实现成为“世界最具影响力国家”这一目标，正综合使用经济、外交、军事和技术力量，

中国欲在印太地区建立“势力范围”；“中国实施的胁迫和侵犯遍布全球，但在印太地区则最为突出”。报告还诬称中国对澳大利亚进行“经济胁迫”，在东海和南海地区“霸凌”邻国，与印度发生冲突，并破坏人权和国际法。显然，拜登政府试图将中国描绘为“印太”地区的“恶霸”，并以此为基础动员各国加入美国主导的对华“统一阵线”，共同对中国施压。与拜登政府在对华战略上提出竞争、对抗与合作三分法相一致，这份报告在“抹黑”中国的同时也强调，美国希望“负责任地管理与中国之间的竞争”，并在应对气候变化、核不扩散等“跨国性威胁”方面与中国展开合作。报告还就美国对华战略提出了值得关注的表述，即“我们的目标不是为了改变中国，而是要塑造中国行事的战略环境，在世界上建立起一种能够在最大程度上对美国及其盟友有利的影响力平衡（balance of influence）”。

二、拜登政府印太战略的主要目标和举措

这份《美国印太战略》报告体现了拜登政府在内外交困的背景下，塑造“印太”地区态势的紧迫感。报告强调，未来10年对于“印太”地区和国际秩序而言是具有“决定性的10年”，而且无论是“印太”地区内的国家还是其他国家都与此存在“利害关系”。通过发布这份报告，拜登政府既着力彰显美国国内在“印太战略”方面的连贯性和长期性，也力图强调美国与盟友、伙伴在“印太战略”方面的一致性，宣扬美国的“印太战略”是“有原则基础的、长期的，并根植于民主韧性（democratic resilience）”。

从该报告看，拜登政府“印太战略”的主要目标和相关举措包括以下几个方面。

第一，巩固“印太”地区的“自由和开放”。在拜登政府看来，所谓“自由”即指“印太”地区国家能够在遵守国际法并符合其义务

的情况下做出“完全独立的选择”；所谓“开放”，即指“印太”地区的海域、空域和其他共享的空间（domains）得到合法的治理。这一表述在实质上与特朗普政府的说法基本一致。但是，拜登政府强调，要确保“印太”地区的国家能够“在不受胁迫的情况下做出独立的政治选择”，需要从加强相关国家的国内民主制度入手，由内而外的构建所谓“韧性”。报告称，美国将在选举安全、媒体独立性、公民社会发展、反经济胁迫等方面为印太地区国家提供支持，并协助打击这些国家面临的“外部干预”和来自别国的“信息操控”，巩固民主治理。报告还特别提出，拜登政府将通过实施美国首份“反腐败国家战略”，提升“印太”地区国家的“财政透明度”，进一步曝光腐败行为并推动相关改革。为了确保“印太”地区的“开放”，拜登政府支持通过“以规则为基础的方式”处理东海、南海等问题上的争端；构建开放、互操作、可信和安全的网络空间，倡导负责任的行为规范；与盟友共同确保对关键和先进技术的主导权，制定“以共识为基础且符合价值观要求的技术标准”（consensus-based, values-aligned technology standards）。

第二，重塑美国在“印太”地区的同盟体系。盟友被拜登政府视为美相对于中国的“最大非对称优势”，拜登政府力图在“印太”地区打造多主体、多层次、相互嵌套的联盟架构，既包括对美日、美澳、美菲、美韩、美泰等正式联盟（alliance）的“现代化”改造，也涉及进一步夯实与地区伙伴之间的关系。这份报告重点提及的“美国伙伴”包括印度、印度尼西亚、马来西亚、蒙古、新西兰、新加坡、越南、太平洋岛国，以及我国的台湾地区。从这一名单不难看出，美国在地缘上对中国的压制是全方位的。拜登政府提出，要通过美日印澳四边机制这类“灵活的组合”（flexible grouping），汇聚“集体力量”（collective strength）应对印太地区面临的挑战。美国将进一步完善四边机制框架下围绕疫情、气候变化、先进技术、基础

设施、清洁能源等政策议题设立的工作组。考虑到东盟对四边机制的疑虑，报告重申美国认同东盟在地区事务中的“中心性”，提出要加强四边机制和东盟之间的联系。此外，美国还将在东南亚和太平洋岛国新建使领馆，尽快推进与密克罗尼西亚等“自由联系条约国”之间的谈判，确保这些岛国继续作为美国力量投射的“基石”。尤值重视的是，报告明确提出，美国将促进欧盟和北约加强与“印太”地区的关系，“帮助构建印太地区与欧洲-大西洋地区之间的桥梁”。拜登政府强调，美国在印太地区的同盟体系不仅涵盖政府力量，还注重将社会性力量纳入其中。美国将扩大“和平队”（Peace Corps）等组织在“印太”地区国家的活动，并通过设立四边机制奖学金（Quad Fellowship）、实施“东南亚青年领袖倡议”（Young Southeast Asian Leaders Initiative）等方式，促进美国与“印太”国家的民间交流，为“新一代注入活力”。

第三，加强与“印太”地区的经济联系。分析人士普遍认为，美国的印太战略缺少有力的经济支柱。但这并不意味着美国与“印太”地区的经济关系薄弱。报告称，2020年美国与“印太”地区的贸易额达到1.75万亿美元，尤其是在服务贸易领域美国具有突出优势。这一贸易关系为“印太”国家提供了500万个就业岗位。到2020年美国对印太地区的投资额达到9690亿美元，在过去10年翻了一番，美国是东盟最大的投资来源国。拜登政府认为，这为美国进一步加强与印太地区国家的经济联系奠定了重要基础。拜登曾在2021年10月抛出“印太经济框架”（Indo-Pacific Economic Framework）的构想，此后美国贸易代表戴琪（Katharine Tai）、商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）等人访问地区内多个国家，就“印太经济框架”问题进行磋商。报告就此指出，拜登政府将在2022年上半年提出有关“印太经济框架”的详尽方案，借此帮助地区国家发展数字经济，适应技术转型以及气候和能源转型。拜登政府将提出一个新的数字经济框架，与

盟友和伙伴构建“多元、开放和有预测性的”供应链，并针对脱碳和清洁能源展开共同投资。在经贸规则构建方面，拜登政府强调将确保满足劳工权利、环境保护等方面的高标准。此外，拜登政府还宣称将在地区基础设施方面加大投入，与七国集团国家共同推进“重建更美好世界倡议”（B3W），尤其是注重“印太”地区国家5G等方面的数字基础设施建设，开发可靠的电信产品供应市场。

第四，在“印太”地区推进“一体化威慑”。拜登政府称，“一体化威慑”（integrated deterrence）是美国“印太安全战略”的“基石”。美国将与盟友和伙伴加强多域作战（即整合陆海空天网等多个战域的力量）和应对“全频谱冲突”的能力。美国将发展新的作战概念，建立更具韧性的指挥和控制系统，提高多边军事演训活动的范围和复杂性，构建更具多样性的军力部署态势。拜登政府强调将增强美军与盟友、伙伴军队的互操作性，开发“先进的作战能力”（advanced warfighting capabilities），特别是深化与印度的“主要防务伙伴关系”。值得重视的是，拜登政府明确提出要将相关国家的“防务工业基础”（defense industrial bases）相互联结，整合防务供应链，通过美英澳三边安全伙伴关系等具有创新性的机制安排，推动相关方在防务科技领域的协作，进而“支撑我们的集体军事优势”。报告提出了“民事安全挑战”这一重要概念，体现出拜登政府注重应对“灰色地带”领域的大国竞争。拜登政府将扩大美国海岸警卫队在“印太”地区的活动，包括训练相关国家的海警力量，提升其“海域感知能力”。此外，报告还提及非传统安全领域的相关政策，一是美国将在“印太”地区推进反恐和打击极端主义合作，尤其是监控恐怖主义危险分子和应对网络极端化；二是应对环境和自然灾害；三是处置“自然的、意外发生的、故意制造的生物威胁”；四是打击武器、毒品和人口贩运；五是与盟友和伙伴合作维护网络安全，提升应对网络安全突发事件的能力。

第五，应对气候变化、疫情等跨国性威胁。气候变化是拜登政府施政的核心关切议题，其不仅关乎环境和生态的安危，还与美国通过发展清洁技术、清洁能源重振自身竞争力有着密切联系。拜登政府致力于重建美国的中产阶级（Middle Class，主要是指美国的劳工阶层和工薪家庭），称将通过推动清洁经济为美国创造数百万个“高质量的、中产阶级的”就业岗位。报告指出，“印太”是气候危机的“震中地区”（epicenter）。这也意味着美国会将“印太”地区国家作为其清洁技术出口的对象，以获得巨大利润。拜登政府将通过实施“清洁先锋”（Clean EDGE）倡议等，促进清洁能源技术的投资和应用，推动各国能源部门的去碳化，发展气候友好的基础设施，支持“印太”地区国家拥抱“净零排放的未来”（a net-zero future）。报告还着重提出，要帮助相关国家开发储量巨大的海洋资源，推动联合研究，并提升相应的商业和输运条件。此外，在新冠肺炎疫情仍在延续的背景下，拜登政府将卫生安全作为“印太战略”的组成部分。拜登政府上台后，美国显著增大了对东南亚等地区国家的疫苗援助。这次报告提出，美国将支持“印太”地区国家加强其卫生体系，以应对“未来的冲击”，扩展处置公共卫生紧急事件包括生物威胁的地区性平台。美国将与东盟、亚太经合组织、太平洋岛国论坛等“印太”地区内的国际组织加大协调协作，以构建应对21世纪跨国性威胁的“区域韧性”。

三、结语

“印太战略”是21世纪以来美国持续调整亚太地区政策的结果，也是美国应对中国崛起、推进对华竞争的产物。拜登政府延续了奥巴马政府、特朗普政府接续构建的“印太战略”框架，同时也植入了不少具有民主党施政特色的新内容，可谓“旧瓶装新酒”。在全面聚焦对华战略竞争的背景下，拜登政府通过彻底结束阿富汗战争

等手段，希望能够真正地将美国越发有限的外交和军事安全资源向“印太”地区转移，这一战略动向对中国的周边环境和中美关系势将产生重要影响。

同时也应看到，虽然拜登政府在推进“印太战略”方面表现出很强的决心，但是其面临的诸多挑战和局限性因素不容低估。拜登政府夸大了美国国内在“印太战略”方面的共识基础，即便在其团队内部，围绕印太数字协定等问题也存在较大的分歧。拜登政府采取了民主党版本的“美国优先”路线，不愿向“印太”地区国家进一步开放美国的市场，而是希望能让前者向美国“让利”和“输利”。乌克兰问题导致美俄关系高度紧张，欧洲国家也不愿看到美国远离“欧洲—大西洋地区”。中东地区的国家间冲突以及恐怖主义问题，也使美国难以抽身。美国在其他战略方向上的收缩，并不意味着它能够顺利将战略资源转移到“印太”地区。更重要的是，亚太地区国家普遍反对美国与中国搞对抗，反感在中美之间“选边站队”。该地区国家在经济发展、基础设施、卫生安全、灾害应对等方面有紧迫而现实的需求，难以指望美国为此付出“真金白银”，恶性的大国竞争只会损害而不是加强“区域韧性”。

中国需要高度重视美国“印太战略”带来的挑战，尤其是美国重构军事同盟体系、追求绝对安全、挑动台海和南海局势紧张引发的多重冲击。有必要进一步增强周边外交政策的精准性、灵活性，尽力阻滞形成一个美国主导的地区性遏华阵营。不断完善“一带一路”建设和对外经济合作，确保相关项目惠及民生，重视周边国家的涉华民意变化，减少美国在中国与相关国家之间制造矛盾的空间。

发表日期：2022年2月14日



扫码关注我们

清华大学战略与安全研究中心

办公地点：清华大学明斋217

联系电话：010-62771388

电子邮箱：ciss@tsinghua.edu.cn