

动员困境与拜登政府时期 美国印太盟伴体系的调整^{*}

夏方波 聂正楠

[内容摘要] 美国政府提出“印太”概念,广泛构建小多边安全合作机制展现了明确的战略意图。尽管美国想方设法构建和调整围堵中国的印太盟伴体系,但是亚太地区复杂的地缘形势、纵横交错的多边主义制度建制以及中国经略周边的战略举措让美国构建的制华联盟面临严重的动员困境。美国盟伴体系调整的手段、过程与特征所体现的“动员困境”在三个维度上阻碍了美国“印太”政策的效度。美国战略资源分散化难以提供足够的动员资源,美国印太盟伴对华的利益关系与威胁认知存在分歧,无法为动员提供集体认同支撑,中国经略周边战略布局制约了美国动员制衡联盟的政治机会。美国基于盟伴体系的小多边机制扩张看似为其缓解动员困境、修补传统“轴辐”体系的不足提供了出路,却也塑造了盟伴体系调整的碎片化特征,直接威胁了亚太地区安全格局。美国的“零和式”战略协调名义上致力于维护“基于规则的国际秩序”,但实际上威胁的是亚太国家长期实践所构造的地区多边主义秩序,导致亚太地区陷入“繁而不荣”的失序状态。

[关键词] 美国印太盟伴体系 小多边安全机制 动员困境 地区安全

[作者简介] 夏方波,北京外国语大学国际关系学院讲师;聂正楠,清华大学战略与安全研究中心助理研究员

[中图分类号]D815 [文献标识码]A [文章编号]2095-5715(2024)03-0025-30

* 本文系中国博士后科学基金(项目编号:2023M732014)的阶段性研究成果。

特朗普政府上台后,美国在亚太地区的传统“轴辐”体系开始显著地向“小多边主义”安全机制转型,这种机制的特征包括非正式与灵活性、议题针对性、数量有限性、团体排他性等。小多边机制在所谓“印度洋—太平洋”(简称“印太”)地区大量涌现,战略地位不断提升,成为美国“印太战略”下盟伴体系调整的核心路径。^①拜登政府上台后将“拉帮结伙”和“盟中之盟”视为对华战略竞争的关键举措,小多边主义则顺势成为拜登政府推动“印太战略”构建制华联盟最为倚重的手段之一。^②2021 年是拜登政府调整“印太战略”盟伴体系的“小多边时刻”,其先后构建起美日印澳组成的“四方安全对话”机制和“美澳英三边安全伙伴关系”。^③在此背景下,小多边主义不再是“对全球治理体系中缺陷和不平衡的自然反应”,拜登政府调整盟伴体系所表现出的排他性与对抗性进一步消解了多边主义的“多元化和广泛包容原则”。^④部分学者将美国近年来在亚太地区构建的安全机制归纳为“印太小多边”,即“以大国为中心、主要由美国领导的小多边集团”“具有相对排他性、灵活性和功能性”。^⑤

在中美战略竞争背景下,美国“印太战略”有效实施的前提在于动员更广泛国家的积极参与,提升多元主体在认知和应对“中国威胁”方面的一致性、协调性和联动性。然而,近年来美国亚太地区盟伴体系的“小多边”转向凸显了美国对参与国家在大国属性、基本能力和共同民主身份等方面特质的强调,着力从盟伴体系中符合“志同道合”和“有能力”这两个关键属性的国家入手,围绕具有“共同民主身份”和有一定军事实力的国家(都与美国具有深度军事合作、较长联盟

① William T. Tow, “The Trilateral Strategic Dialogue, Minilateralism and Asia-Pacific Order,” in Yuki Tatsu-mi, ed., *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges*, Washington, D. C.: Stimson, 2015; Bhubbindar Singh and Sarah Teo, eds., *Minilateralism in the Indo-Pacific*, London and New York: Routledge, 2020.

② 赵明昊《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,《世界经济与政治》2022 年第 6 期,第 26 ~ 55 页。

③ The White House, “Joint Leaders Statement on AUKUS,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/jointleaders-statement-on-aucus/>.

④ Moisés Naím, “Minilateralism,” *Foreign Policy*, No. 173, 2009; Joel Wuthnow, “U. S. ‘Minilateralism’ in Asia and China’s Responses: A New Security Dilemma?” *Journal of Contemporary China*, Vol. 28, No. 115, 2019, pp. 133 ~ 150.

⑤ Bhubbindar Singh and Sarah Teo, eds., *Minilateralism in the Indo-Pacific*, London and New York: Routledge, 2020, pp. 1 ~ 2; Hoang Thi Ha, “Understanding the Institutional Challenge of Indo-Pacific Minilaterals to ASEAN,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 44, No. 1, 2022, pp. 1 ~ 30.

历史)开展小多边合作。^① 据此,本文提出的问题是,为何美国近年来的印太盟伴体系建设格外重视参与国的实力基础与政体属性,青睐构建功能性与灵活性兼具的小多边安全机制?印太盟伴体系调整的这一新趋势如何影响美国传统“轴辐”体系以及既有亚太地区秩序的转型?

探讨美国印太盟伴体系调整中的“小多边”现象有助于深化有关权力转移、国际秩序、联盟转型、制度制衡等学理问题的认识。在拜登政府将中国视为“战略竞争对手”和“最严峻的地缘政治挑战”的背景下,理解和把握美国构建新型印太盟伴体系以“竞赢”中国的特征和趋势也具有重要的现实意义。

一、文献回顾

既有研究围绕美国“印太战略”及其盟伴体系展开了多样化的分析。^② 前者包括“印太战略”的出台动因、特征与变迁分析,特朗普与拜登政府在“印太战略”方面的关系与差异,对未来“印太战略”的影响和中国应对的思考等政策层面的深入追踪分析。后者则主要集中于后奥巴马时代美国东亚同盟管理与调整的原因与机制等层面的经验研究。^③ 其中,部分美国构建对华战略竞争同盟体系的文献与本研究问题相关,这些文献可以划分为以下三大视角。

第一,战略竞争视角。中美实力的接近使作为霸权国的美国开展对华战略竞争,“印太战略”及其盟伴体系的建设在此背景之下成为美国遏制竞争对手、维持其国际与地区秩序主导地位的重要举措之一。由于亚太地缘格局的剧烈演

^① Thomas Wilkins, “A Hub-and-Spokes ‘Plus’ Model of US Alliances in the Indo-Pacific: Towards a New ‘Networked’ Design,” *Asian Affairs*, Vol. 53, No. 3, 2022, pp. 457~480.

^② 夏立平《地缘政治与地缘经济双重视角下的美国“印太战略”》,《美国研究》2015年第2期,第32~51页;王鹏《“对冲”与“楔子”:美国“印太”战略的内生逻辑——新古典现实主义的视角》,《当代亚太》2018年第3期,第4~52页;贺凯《美国印太战略实质与中国的制度制衡——一种基于国际关系理论的政策分析》,《现代国际关系》2019年第1期,第13~21页;达巍、王鑫《从“亚太”到“印太”:美国外交战略的延续与变异》,《当代世界》2020年第9期,第11~16页;王丽娜《拜登政府“印太战略”评析》,《现代国际关系》2023年第4期,第116~131页。

^③ 凌胜利、李航《拜登政府的亚太联盟政策探析》,《现代国际关系》2021年第4期,第19~27页;曹鹏鹏、石斌《“印太”视域下“四国机制”的同盟化及其限度》,《太平洋学报》2021年第10期,第41~54页;赵明昊《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,《世界经济与政治》2022年第6期,第26~55页。

变,特别是中美围绕亚太地区主导权开展日益激烈的博弈,中国维护主权和领土完整的行动往往被美国以及周边国家误解为是在“通过提升军力对地区国家施加威胁”。^①一些西方学者提出中国的地缘扩张理论,认为亚太地区是中国崛起后谋求主导权的首要战略目标。^②这一论调也构成了美国制衡中国崛起、积极推动遏制中国“战略威胁”的地区战略的核心目标之一——尽可能地限制潜在的竞争者以维持美国的单极影响力。^③相关研究总结了美国出台“印太战略”,利用盟国体系、构建多边机制在诸多领域(技术、贸易、投资、安全等)对华施压的新联盟方式,以制衡中国的“一带一路”倡议。^④相关文献认为尽管目前美韩、美欧等对华政策协调与合作的基本框架已具雏形,但是美国“印太战略”聚焦于遏制中国的目标无法让所有人获益,使其盟伴体系内的国家对于如何配合美国心存疑虑,战略目标、手段以及收益的差异导致难以有效结成广泛的“反华联盟”。^⑤

第二,同盟管理视角。有些学者从同盟理论的视角出发探讨美国在“印太战略”推行过程中如何借助传统盟友体系构建对华遏制联盟,其分析的核心路径是研究美国如何通过正式或非正式安排来协调联盟成员国各自的对华战略行动,涉及战略规划、军事部署、意识形态以及成本分摊等诸多方面。^⑥学者们一致发现美国亚太的“轴辐式”同盟体系在双边层面普遍存在同盟关系的摩擦,诸如长期驻军、基地开放、成本开支等问题。实际上,冷战结束后,随着传统联盟体系中共同威胁的消失,美国一直在尝试寻找新的议题维持联盟体系,特别是集结“志

① Christopher Layne, “Preventing the China-U. S. Cold War from Turning Hot,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 13, No. 3, 2020, pp. 343 ~ 385.

② Benjamin Schreer, “Towards Contested ‘Spheres of Influence’ in the Western Pacific: Rising China, Classical Geopolitics, and Asia-Pacific Stability,” *Geopolitics*, Vol. 24, No. 2, 2017, pp. 503 ~ 522.

③ Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, “Neo-Primacy and the Pitfalls of US Strategy toward China,” *The Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 2020, pp. 79 ~ 104.

④ 赵明昊《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析》,《世界经济与政治》2018年第12期,第4~31页;吴心伯《拜登执政与中美战略竞争走向》,《国际问题研究》2021年第2期,第34~48页。

⑤ 孙茹、王付东《美韩同盟涉华合作》,《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》,《国际展望》2021年第5期,第25~46页; 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.

⑥ 刘丰《美国的联盟管理及其对中国的影响》,《外交评论》2014年第6期,第90~106页。

同道合的国家”开展对华竞争,但是难以形成有效的多边联盟。^①即使美国尝试推动“印太战略”下盟伴体系的网络化,却也面临着压力集中、制衡效率低和承诺问题等结构性矛盾。^②在中美战略竞争加剧、东亚民族主义高涨、东亚各国经济相互依赖和区域治理体系深入发展的情况下,美国能否突破传统“轴辐”体系的“残缺性”与“外部性”制约仍有很强的不确定性。^③马泰奥·戴安等学者借鉴英国国际关系学派的观点认为,东亚地区大国并不完全服从于美国制衡中国的战略安排,而是希望通过美国盟伴之间的防务关系多样化“在霸权秩序中引导中国崛起的轨迹”。^④可见,既有研究关注到美国与其盟伴体系内部存在较多分歧,尽管美国印太战略下小多边合作实践在逐步扩展,但是安全威胁认知、对华战略目标、经济利益诉求等方面的矛盾反而导致地区秩序的碎片化、阵营化。^⑤

第三,国内政治视角。这一视角基于新古典现实主义,剖析美国印太战略对盟伴体系的影响。在此领域应用新古典现实主义缘起于特朗普时代美国对外政策的巨大转型,学者们尝试将单元层次的美国内部政治变迁与之联系起来,进而寻找到美国调整印太盟伴体系的驱动因素。例如,王鹏认为特朗普政府“让美国再次伟大”和“美国优先”的政策取向是中国实力增长、国内对华共识以及发展需求的产物,但由于难以集中资源应对中国挑战,其不得不采取“楔子”战略鼓动亚太盟国加强制衡、围堵中国。^⑥李雪威则认为美国国内的领导人意象、战略文化、国家—社会关系以及政治制度影响了“印太战略”的路径和逻辑。^⑦扎克·库珀

① 曹鹏鹏《“印太”视域下小多边安全合作的联盟管理——以美日印澳“四方机制”为例》,《南亚研究季刊》2022年第3期,第1~15页。

② 谢晓光、杜洞光《美国“印太”联盟体系转型:措施、特征与限度》,《东北亚论坛》2022年第6期,第54~71页。

③ 包广将《多节点结构:东亚国际秩序的转型与“轴辐体系”的困境》,《国际政治研究》2021年第2期,第42~65页。

④ Matteo Dian and Hugo Meijer, “Networking Hegemony: Alliance Dynamics in East Asia,” *International Politics*, Vol. 57, No. 1, 2020, pp. 131~149.

⑤ 赵明昊《美国构建亚太“小多边”机制的进展、特征与影响》,《当代世界》2023年第3期,第39~45页。

⑥ 王鹏《“对冲”与“楔子”:美国“印太”战略的内生逻辑——新古典现实主义的视角》,《当代亚太》2018年第3期,第4~52页。

⑦ 李雪威、王璐《国内因素对美国实施“印太战略”的影响研究》,《东北亚论坛》2023年第4期,第98~112页。

和艾米丽·卡尔布从美国政策界入手,认为美国印太战略同时受到四种观点(负责任的利益相关者派、共产主义崩溃派、建设性合作派和有管理的竞争派)的影响,导致其缺少“任何明确而持久的战略”。^①不过,由于政策决策黑箱问题和资料的可获得性,国内政治视角的研究局限于从美国国际与国内面临的结构性问题入手分析其外交政策变化的原因,在盟伴体系调整方面缺少足够直接的证据和深入的机制探讨。

既有研究对美国印太战略下盟伴体系的调整进行了较为深入的研究,但仍有不足之处。例如,战略竞争视角下美国似乎更应该积极推动多边安全体系的构建,但实际上美国在联合制华问题上推动小多边机制的效果有限,更多情况下美国亚太盟友的反应冷热不一,结构性压力并不单独决定盟伴体系调整的实际走向,中小国家的战略选择也是需要考虑的因素。再者,联盟管理视角下盟伴体系的调整集中于特征、困境以及政策选择问题的探讨,值得在此基础上构建一个适用于美国印太盟伴体系变迁的理论框架。因此,为了解释美国印太战略下盟伴体系的调整限度问题,本文尝试引入社会动员理论,并着重考察为何特朗普政府和拜登政府期间难以推动印太盟伴体系的有效整合,而更加强调参与国的实力基础与政体属性来构建小多边机制。

二、美国对华战略竞争的动员困境

正如前文所述,美国在亚太地区尝试通过“印太战略”,以“盟中之盟”的方式整合既有盟伴资源应对中国崛起,手段包括集结域内盟友、拉拢域外大国、升级伙伴关系、构建域内新多边安全机制等。这种嵌入传统同盟体系的协调行动既是对新的地缘形势的战略反应,也是美国全球霸权衰落背景下资源与权力难以集中的无奈之举。^②在中国迅速崛起的背景下,亚太地区正在经历着显著的主导

^① Zack Cooper and Emily Young Carr, “US Perspectives on the Power Shift in the Indo-Pacific,” *The Pacific Review*, Vol. 36, No. 2, 2023, pp. 284 ~ 304.

^② 岳圣淞《“印太北约化”:内涵、表征及影响》,《亚太安全与海洋研究》2023年第1期,第16~35页。

权之争。如何争取地区国家支持,动员各国在国家关系、经济合作、安全互信以及地区治理方面达成共识成为大国获取主导权的重要目标。^①不过,相较于中国努力构建周边命运共同体,美国“印太战略”的重点在于动员地区国家制衡中国,实际上面临着巨大的动员困境。这表现为:其一,美国战略资源分散化,难以提供足够的动员资源;其二,印太盟伴内部对华利益关系与威胁认知存在分歧,无法为动员提供一致的集体认同支撑;其三,中国经略周边战略布局制约了美国渲染“中国威胁”动员制衡联盟的政治机会。

(一) 动员资源匮乏

社会运动的资源动员理论认为,资源(物力、财力)的多寡及其动员能力的强弱决定着社会运动的命运,而开展社会动员的关键在于社会资源的有效调动、集中与重新配置,将领导活动、成员动员、外部资源以及战略规划整合为一个“专业化资源筹措框架”。^②同样,如何分配资源以促使亚太国家支持和加入制衡中国的多边安全机制是美国“印太战略”调整盟伴体系的关键问题。美国作为霸权国拥有丰富的军事、金融、技术等资源,在动员印太盟伴国家时扮演着“议题企业家”^③的角色,试图构建特定议题以汇集有效资源,并以此为框架针对中国开展集体行动,达到制衡、围堵中国的目的。

虽然美国通过“印太战略”推动的盟伴体系调整没有达到一种“运动”的程度,但是美国在战略层面对亚太地区资源投入、动员地区国家的重视和实践已经达到了前所未有的高度,并且有着明确的组织化、网络化与制度化趋向。^④例如,特朗普政府在2017年《国家安全战略》中明确指出:“菲律宾和泰国是美国重要

① 谢超《崛起国如何争取国际支持:兼论中国的发展中国家外交》,《当代亚太》2019年第4期,第26~52页。

② John D. McCarthy and Mayer N. Zald, *The Trend of Social Movement in America: Professionalization and Resource Mobilization*, Morristown, N. J.: General Learning Corporation, 1973; John D. McCarthy and Mayer N. Zald, “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory,” *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6, 1977, pp. 1212~1241.

③ Jo Freeman, “Resource Mobilization and Strategy: A Model for Analyzing Social Movement Organization Actions,” in Mayer Zald and John McCarthy, eds., *The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilization, Social Control and Tactics*, Cambridge, MA: Winthrop, 1979, pp. 167~189.

④ 赵明昊《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,《世界经济与政治》2022年第6期,第26~55页。

的盟友和市场。越南、印度尼西亚、马来西亚、新加坡是美国日益重要的安全和经济伙伴。东盟和亚太经合组织是印度洋—太平洋区域合作机制的中心,也是倡导基于自由之秩序的平台”。^① 2022 年 2 月,拜登政府发布《美国印太战略文件》,强调美国要“长期联盟现代化,加强新兴伙伴关系,并投资于地区组织,增强印度洋—太平洋地区的集体能力”,重点突出“将新资源引入印太地区”和“发展新的能力、行动概念、军事活动、国防工业举措和更具韧性的力量态势”。^② 随后,拜登政府将相关资源投入的方式进一步系统化,在 2022 年《国家安全战略》中将“与我们的盟友和伙伴网络合作,为共同的目标和共同的事业而行动”作为对华战略竞争核心要素之一,并承诺为印太盟伴提供“保持美国的国防存在”“帮助盟伴自卫”“满足经济和发展需求”“深化经济交往”“防务和技术一体化”等一系列支持。^③

尽管如此,美国依旧面临动员资源匮乏的困境。美国国内政治极化使国内利益牵制外交政策,特朗普的“美国优先”和拜登政府的“中产阶级外交”都专注于美国国内经济与产业复兴,强调经济安全的优先性,即“经济安全就是国家安全”。^④ 这导致美国在战略资源的分配方面以国内为先导,这就意味着美国对“印太战略”中盟伴国家的资源投入难以成为总体资源分配的最核心方向。

美国向乌克兰的援助也分散了其向印太盟伴的资源投入。尽管如此“抗俄援乌”的问题引发了国内两党的广泛争论,美国仍旧持续向乌克兰提供了大量军事援助、财政预算支持、人道主义援助,并增加了对欧洲的能源援助和驻军规模。^⑤ 为了维持自身国际战略信誉,美国将大量资源投入“抗俄援乌”。拜登认为

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>.

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>.

③ The White House, “National Security Strategy,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

④ Orit Frenkel, “A Trade Policy for the Middle Class,” <https://thehill.com/opinion/finance/530549-a-trade-policy-for-the-middle-class>.

⑤ 自 2014 年克里米亚并入俄罗斯至 2023 年 2 月 3 日,美国已向乌克兰提供了大约 320 亿美元的军事援助。参见周琪《美国对俄乌冲突的政策选择及面临的两难》,《美国研究》2023 年第 3 期,第 9~35 页。

这是“民主与专制、自由与压迫之争”的一部分,布林肯也强调其对于美国维护“基于规则的国际秩序”和“自由主义国际秩序持久利益”而言至关重要。^① 德国基尔世界经济研究所的统计数据显示,2022年1月至2024年1月拜登政府向乌克兰提供了包括人道主义、财政和军事支持等方面共计约743亿美元的巨额援助。^② 然而,美国政策界普遍担忧乌克兰危机的长期化将会转移美国的注意力,扰乱美国未来的全球战略布局,不仅导致美国民众对战争援助的支持率不断走低,而且也使得美国在亚太地区“面临大国战略竞争的资源分配问题”,甚至在关键领域面临战略资源不足的困境。^③ 相比之下,2021年6月拜登在七国集团峰会上阐述所谓“自由开放的印太”以及“重建一个更美好的世界”等战略规划和概念时,^④学者们普遍认为其作出的承诺在细节和资金方面都存在不足,尤其是与金砖国家合作机制相比,其战略意义仍不明确。实际上,拜登政府在规划2023年度财政预算时仅划拨18亿美元投入“印太战略”,用于扩大与长期盟伴的合作。2024年度相关预算提高至23亿美元,2025年度则进一步扩大为40亿美元。这与对乌援助相比规模仍较为有限,所涉“印太地区”的投资与援助领域又过于分散,被认为“难以有效推动针对中国的国防与外交”。^⑤ 此外,拜登政府任内美国国会推动出台强化国防投资的“太平洋威慑倡议”并追加预算,2022财年正式授权71亿美元(其中国会追加20亿美元),2023财年正式授权115亿美元(其中中国

① U. S. Department of Defense, “Secretary of State Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Japanese Foreign Minister Hayashi Yoshimasa and Japanese Defense Minister Hamada Yasukazu at a Joint Press Availability,” <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3265802/secretary-of-state-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-jap/>.

② Jonathan Masters and Will Mellow, “How Much Aid Has the U. S. Sent Ukraine? Here Are Six Charts,” <https://www.cfr.org/article/how-much-aid-has-us-sent-ukraine-here-are-six-charts>.

③ Joshua Shiffrin, “What Is America’s Interest in the Ukraine War?” <https://www.russiamatters.org/analysis/what-americas-interest-ukraine-war>; 陈翔《俄乌冲突与美国代理人战争的走向》,《国际关系研究》2023年第2期,第43~60页。

④ Kent Wang, “US Commission Needed for Indo-Pacific Strategy,” <https://asiatimes.com/2019/06/us-commission-needed-for-indo-pacific-strategy/>; Patsy Widakuswara, “US to Offer Alternative to China’s Belt and Road Initiative,” <https://www.voanews.com/a/usa-us-offer-alternative-chinas-belt-and-road-initiative/6206928.html>.

⑤ “Joe Biden Proposes \$ 1.8 bn for Indo-Pacific Strategy, \$ 400 mn to Counter China,” <https://www.business-today.in/latest/world/story/joe-biden-proposes-18-bn-for-indo-pacific-strategy-400-mn-to-counter-china-327673-2022-03-29>; Jack Detsch, Robbie Gramer and Amy Mackinnon, “Biden’s Budget Proposal Gives Meager Boosts to Defense and Diplomacy,” <https://foreignpolicy.com/2024/03/14/biden-budget-defense-military-diplomacy-congress/>.

会追加 54 亿美元) ,但是直接划分给提升印太盟伴国防与安全能力的数额较低 ,分别只有 4.89 亿美元(占比 6.8%) 和 7.32 亿美元(占比 6.3%) ,大部分资金直接用于强化美军在印太地区的部署和战备 ,进入到美国军工复合体的内循环之中。^① 可见 ,乌克兰危机和国内发展的优先性对美国在“印太战略”下向盟伴国家的承诺提出了持续考验。在资源难以向印太盟伴倾斜的情况下 ,美国推动印太盟伴体系调整面临着动员资源匮乏的困境。

拜登政府尝试寻找替代性来源以缓解国家战略资源匮乏的窘境。其中最为重要的方式是通过美国政府部门和国际组织撬动国际资本、公共与私营部门的资金 ,引导其成为支撑盟伴体系调整的主要资源供给方。例如 2023 年拜登政府为进一步拉拢菲律宾 ,提升美菲同盟的互信与合作基础 ,在财政支出受限的情况下 ,通过美国贸易和发展署在可再生能源、智能电网、船舶交通管理、供应链现代化和航空等领域基础设施建设方面募集公共和私营部门资金 ,计划落实 5 亿多美元的相关投资。同时美国国际开发金融公司动员私营部门在菲律宾基础设施、关键矿产和可再生能源等领域投入 8000 万美元。^② 不过 ,上述替代性资源存在激励匮乏的困境 ,其一是基础设施领域的私营部门参与面临建设周期与成本收益问题 ,许多统计数据停留在纸面 ,难以顺利落实; 其二是所谓的关键领域并不能回应发展中盟伴国家的经济发展需求 ,与盟伴体系配套的一系列经济框架所提议的“公平和有韧性的贸易和投资”政策并未包含切实的市场准入承诺 ,盟伴国家很难对拜登政府在经济与市场层面的资源承诺产生足够的信心。^③

动员资源困境的产生受到国际地缘形势与美国国内政治的深刻影响 ,根源在于美国无法有效平衡其全球战略与地区战略、霸权地位与经济困局、政治理念

① Luke A. Nicastro, “The Pacific Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12303>.

② The White House, “Fact Sheet: Celebrating the Strength of the U. S. -Philippines Alliance,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/04/11/fact-sheet-celebrating-the-strength-of-the-u-s-philippine-s-alliance/>.

③ Guy C. Charlton and Xiang Gao, “The US Indo-Pacific Strategy’s Weakest Link,” <https://thediplomat.com/2023/02/the-u-s-indo-pacific-strategys-weakest-link/>.

扩张与现实政治割裂三个层面的内在矛盾。^① 首先,拜登政府将与中国的竞争作为其全球战略的重中之重,全球战略与对华战略趋于一体化,力图重塑和构筑同盟网络支撑“印太战略”全面压制中国。但是,乌克兰危机牵扯美国战略布局,全球战略焦点在地区之间的偏移与转换导致美国的战略注意力与资源配置始终处于左支右绌的状态。^② 其次,拜登政府突出“竞赢中国”作为维持美国霸权地位的关键路径,在全球领导力、全球价值链、国际制度、同盟体系等方面均提出了针对中国以护持霸权的倡议与行动,但对外过度承诺并不能掩盖拜登政府面临的国内贫富差距、产业空心化、通胀高企、金融风险加剧等经济困局。政府负债上限与高利率环境无法同时为战略扩张和财政支出“买单”。^③ 最后,拜登政府意图恢复美国的民主领导力,塑造美国作为民主榜样和自由世界领导者的形象,发起“民主与专制的较量”的意识形态竞争,划拨大量资源在全球范围内强化民主韧性和人权保护,但实际上美国国内政治深受身份政治、种族矛盾、极端右翼横行以及党争极化的影响。美国现实政治中的民主衰退困局难以为盟伴体系的调整注入稳定可信的理念与资源承诺。^④

(二) 集体认同缺失

在社会运动的框架建构理论中,身份认同和共识建立具有特别重要的意义,其影响着参与者的动机、组织动员能力、团体凝聚力以及集体行动的目标与效率等诸多方面。^⑤ 基于共识和身份的集体认同感可以借助象征符号构建起由行动者所共享的意义和参与动机,维系行动者之间的团结,塑造运动的话语、目标,并对行动者产生约束和激励作用,这一过程被认为是“框架整合”。^⑥ 与此相似的是,美国近年来(特别是拜登政府)颇为重视将共同威胁、民主价值观等具有集体

① Wang Jian, “The US Comprehensive Strategic Competition with China: Nature, Characteristics, and Internal Tensions,” *China International Studies*, No. 2, 2022, pp. 23 ~ 47.

② 赵明昊《美国霸权护持战略的调适与中美关系的未来》,《外交评论(外交学院学报)》2023年第5期,第19~47页;赵普、李巍《霸权护持:美国“印太”战略的升级》,《东北亚论坛》2022年第4期,第24~46页。

③ 赵普《拜登经济学与中美未来经济竞争》,《现代国际关系》2024年第1期,第119~135页。

④ 周琪《政治极化正在溶蚀美国的民主》,《美国研究》2022年第2期,第9~34页。

⑤ [美]查尔斯·蒂利著,胡位钧译《社会运动,1768~2004》,上海人民出版社2009年版,第4~7页。

⑥ [美]马克·利希巴赫、阿兰·朱克曼主编,储建国等译《比较政治:理性、文化和结构》,中国人民大学出版社2008年版,第143~147页。

认同属性的象征符号和概念嵌入“印太战略”的盟伴体系调整过程当中,将其作为构建多边安全合作机制的一种框架整合基础。

首先,在共同威胁方面,美国尝试塑造中国在经济模式、意识形态、安全扩张等多方位的威胁,捏造“中国挑战”和“中国威胁论”。^①其中,南海问题是美国渲染威胁的主轴。美国频繁指责中国在南海地区捍卫领海主权开展的必要战略性建设,认为中国在有关海洋和边境争端上愈发强势,向亚太国家渲染中国谋求在该地区建立霸权的“野心”。^②美国政策界部分人士也专注于夸大中国在亚太地区的“军事扩张”,批评中国利用“楔子战略”分化美国与其盟友关系,迫使这些国家质疑美国兑现“安全保证”的能力。同时,美国部分人士还强调中国采取诸多隐性行动,包括网络攻击、建造南海岛礁等非传统的“灰色地带”行动,挑战了美国及其盟友专注于实施传统威慑和反制的军事同盟体系,并以此为借口呼吁美国政府抓紧推动亚太同盟关系的“现代化”。^③拜登政府进一步塑造中国的“海上威胁”和对亚太国家形成的“民事安全挑战”,试图扩大“中国威胁”的受众群体,利用智库、媒体等不断炒作、渲染,并在《美国印太战略文件》中将海洋资源开发相关的所谓民事争端纳入印太盟伴体系开展安全合作的重点方向。^④

其次,美国极力扭转冷战后积极促进中国融入全球化的政策,鼓吹中国在经济上依托“国家资本主义”模式实现了飞速发展,但实际上对美国以及亚太国家开展“不公平竞争”,损害了各国的商业利益,威胁了美国的技术优势。美国还认定中国利用全球产业链、供应链影响力对美国及其盟友施加“经济胁迫”。^⑤特朗普政府频繁批评中国试图取代美国在印太地区的地位,“扩大其国家主导型经济

① 王翠梅《西方对中国的“污名化”及其应对:框架理论的视角》,《外交评论(外交学院学报)》2022年第1期,第124~148页;杨洁勉《美国视中国为“主要威胁”的思想溯源和理论依据》,《国际展望》2023年第1期,第1~23页。

② 赵明昊《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,《世界经济与政治》2022年第6期,第26~55页。

③ 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. 132~137.

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>.

⑤ 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.

模式的影响范围,并重新安排该地区的秩序,使其对中国有利”。^① 相比于特朗普退出了“跨太平洋伙伴关系协定”,拜登政府针对性地推动经济合作机制,力图将“共同抵抗中国的经济威胁”制度化。2022年5月,拜登提出“印太经济框架”,宣称将有助于“印太地区完整区域多样化”,以此增进印太盟伴之间的“轴辐关系”和经济安全协调。^② 但是,“印太经济框架”充满政治对抗色彩,不仅过于重视安全内涵,而且致力于排除作为世界第二大经济体的中国,使其难以塑造真正有效的区域经济合作机制。同时,在亚太国家普遍对中国存在广泛经济依赖的情况下,框架中所谓的高标准数字经济、清洁能源、反腐败、劳工权益必定对地区发展中国家的经济发展议程形成制约,更可能加剧亚太地区经济合作的分裂。^③

第三,美国突出意识形态符号建构,向印太盟伴国家推广民主共同身份和价值观。美国首先将中国归类为“威权主义”,认为中国在意识形态层面对其构成“重大威胁”,美国及其盟国的政治体制面临来自中国的意识形态冲击。^④ 以此为基础,美国依靠双重标准操弄针对中国的“民主”“人权”问题。^⑤ 不过,亚太地区多元化的政治生态意味着美国所谓的民主身份和价值观并不是其盟伴国家一致接受的。^⑥ 例如,2021年美国“民主峰会”未邀请泰国引发后者不满,时任泰外交部长敦·帕马威奈认为美国此举是“纯粹的政治”,“目的是(让各国)互相攻击”。新加坡同样也被排挤出所谓的“民主共同体”。^⑦ 面对美国意图构造的意识形态阵营,泰国巴育政府并不愿意在中美之间“选边站”,无意追随美国制衡中国。实际上,以个人化、等级化和精英化为内核的“泰式民主”与美式民主价值存

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>.

② The White House, “Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on Fiji Joining the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/26/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-fiji-joining-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

③ 滕建群《论拜登政府的国家安全战略选择》,《和平与发展》2022年第6期,第1~23页。

④ Juan Cardenal et al., “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence,” National Endowment for Democracy, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence-Full-Report.pdf> pp. 13~17.

⑤ 陈琪、柳惊耀《国际规则视角下的修正主义:特朗普政府对国际秩序的态度分析》,《当代亚太》2020年第3期,第69~96页。

⑥ 赵明昊《把控世界政治“拐点”:美国国家安全战略的调整》,《美国研究》2022年第6期,第58~77页。

⑦ Mark S. Cogan and Paul D. Scott, “Democracy Promotion in the Indo-Pacific: Prelude to a ‘Biden Doctrine’?” <https://thediplomat.com/2021/12/democracy-promotion-in-the-indo-pacific-prelude-to-a-biden-doctrine/>.

在根深蒂固的矛盾,更无可能与美国倡导的价值观念和共同身份实现接轨与融合。^①拜登政府对外输出意识形态所施加的合法性质疑和人权压力意味着美国构建的共同民主价值对部分地区国家而言威胁性大于吸引力。^②

相似的认知集中表现为东盟国家普遍认为美国“印太战略”布局与盟伴体系的调整过程具有显著的排他性和不确定性,威胁到东盟作为地区共同体的中心地位,加剧东南亚内部国家身份、价值观念与应对方式的分化,导致东盟的团结性受到强烈冲击。^③因此,美国尝试推动英国、法国和加拿大等拥有“太平洋身份”的“域外关键盟友”介入,宣称他们是参与印太地区安全事务的重要力量。美国还积极推动与日本、印度和澳大利亚等所谓“海洋民主国家”共同构建有关“印太”的地缘政治构想,就“印太”概念内涵及“印太愿景”保持密切沟通,并在此框架下制定本国的战略,合作实施“印太战略”。^④

特朗普政府在《国家安全战略》中将印太地区大国博弈的意义描绘为“决定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”有助于维护印太地区的“民主价值观”。^⑤2018年11月,特朗普政府宣布将会投入4亿美元实施“印太透明倡议”,支持印太地区的“负责任”政府增强国家能力建设,提高捍卫主权能力,避免其掉进“债务陷阱”,强调美国印太愿景的核心是推动“善治”“民主”与“法治”。^⑥2020年5月,特朗普政府发布的《美国对中华人民共和国的战略方针》更是在“经济”和“安全”之外增加了“民主价值观”作为美国国家利益,

① 金勇《以国王为元首的民主制:当代“泰式民主”的文化建构》,《东南亚研究》2018年第2期,第94~107页;周方冶《泰国政党政治重返“泰式民主”的路径、动因与前景》,《东南亚研究》2019年第2期,第1~28页。

② 尚颖颖《亚太再平衡以来的美泰关系及其对华影响》,《南亚东南亚研究》2022年第6期,第72~91页。

③ 姜志达《制度对冲——中美战略竞争背景下东盟护持“中心地位”的一种理论解释》,《当代亚太》2023年第4期,第71~93页。

④ 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》,《现代国际关系》2019年第1期,第13~21页;仇朝兵《澳日印美“印太战略”的形成——从战略概念到战略实践的演进》,《南洋问题研究》2023年第1期,第1~18页。

⑤ 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>.

⑥ 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/>.

强调美国将会回归“有原则的现实主义”，强化与亚太民主盟伴国家的联系，一起抵抗该地区面临的“共同规范”与“民主价值观”威胁。^① 拜登政府则更加重视意识形态策略的使用，将中美博弈定性为“民主与专制的较量”“自由与压迫之争”。^② 2021年12月，拜登政府召集“民主峰会”，提出“总统民主复兴倡议”和“出口管制与人权倡议”等以民主与人权为主题的行动计划，为此投入4.24亿美元资金，试图“让中国这个非民主国家成为局外人，突出其与众不同的威权主义意识形态”。^③ 此外，拜登政府还邀请韩国、印度尼西亚等印太地区中等强国参与其主导的“民主强化”行动，并通过“亚洲民主网络”“巴厘岛民主论坛”“和平与民主研究所”以及美国与东盟共同提出的“10亿未来倡议”等机构和渠道推广“民主经验”。^④

但是，正如前文所述，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、缅甸等很多亚太地区国家并不符合西方世界所界定的“自由民主”标准，而印度尼西亚、印度、巴基斯坦、菲律宾等国还被认为存在“民主倒退”的风险。^⑤ 不仅如此，美国在推动印太地区构建“民主体制的韧性与人权”的倡议和行动，对于寻求独立自主和不结盟的地区国家而言也具有干涉主义的色彩，在战略上造成了疑虑。^⑥ 同时，对于盟伴体系国家而言，在民主价值观基础上构建起来的集体认同实际上远不如共同威胁来得直接，但是各国的安全利益和优先事项存在差异，在如何制定对华战略的问题上也不是简

① The White House, “The United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-the-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

② U. S. Department of Defense, “Secretary of State Antony J. Blinken, Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Japanese Foreign Minister Hayashi Yoshimasa and Japanese Defense Minister Hamada Yasukazu at a Joint Press Availability,” <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3265802/secretary-of-state-antony-j-blinken-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-jap/>.

③ Joshua Kurlantzick, “Biden’s Democracy Summit: Just Talk or Can It Effect Change?” <https://www.japanimes.co.jp/opinion/2021/11/28/commentary/world-commentary/bidens-democracy-summit/>.

④ 赵明昊《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》，《世界经济与政治》2022年第6期，第26~55页。

⑤ Stephen Walt, “The Ukraine War Doesn’t Change Everything,” <https://foreignpolicy.com/2022/04/13/ukraine-war-realism-great-powers-unipolarity>.

⑥ Hal Brands, “How to Make Biden’s Free World Strategy Work,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2022-05-24/how-make-bidens-free-world-strategy-work>.

单地选择追随美国,而是普遍采取更加具有策略性和混合性的对冲战略。^①

(三) 政治机会受限

政治机会结构在社会运动的政治过程理论中占据着重要位置。麦克亚当、塔罗以及蒂利等学者都认为政治机会是影响社会运动能否成功的关键所在,而政治机会所强调的是政体变革、政治联盟稳定性、联盟支持群体、政治精英分裂程度以及政府执行能力等形成的政治变机。^②与之相似,在公共政策领域,国家行为体能够通过政治动员规避强大行业对政策的控制,而这取决于政治制度和社会结构的权力分配。弱国家没有动员人力和物质资源到专门化的、任务导向的框架以便和业已存在的社会控制相协调的能力,权威分散导致国家重塑社会权力分配的政治基础孱弱。^③这意味着权威分散的弱国家中散布的、长期控制地方权力和资源的群体(地主、富农、乡绅、酋长等)能够通过政治或非正式渠道向国家施压,抵制与改变政策,导致国家难以开展有效的政治动员和社会控制。^④

政体动荡以及国家与社会关系等结构性因素的探索突出了政治变革过程对于权力分配的影响及其创造的动员机会,亚太地区同样存在地区秩序与权力分配的转移、重组和竞争的过程。美国力图维持自身对地区国家的影响力和国际秩序的主导权,^⑤但是美国动员亚太国家制衡中国面临成本与收益分布不均带来的挑战,制衡中国在收益上集中于少数国家,而成本则较为广泛地分布于各个参与国。这将导致美国所倡议的多边制衡联盟局限于少数国家(如奉行所谓民主价值观、具有一定的实力基础且将中国视为首要对手的日本、澳大利亚和印度等国家)。即便少数国家认同并追随美国在亚太的对华竞争,但是制衡极有可能导

① Michael Walsh, "US should Think Systematically about Democracy in the Pacific," <https://thehill.com/opinion/international/3586074-us-should-think-systematically-about-democracy-in-the-pacific>; 陈宇《“印太”地缘政治张力与东南亚国家对冲战略的限度》,《国际关系研究》2021年第4期,第108~128页;张耀《中美战略竞争与亚太中等强国的行为选择——以美国“印太战略”升级为契机》,《东南亚研究》2023年第2期,第56~78页。

② Sidney Tarrow, "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States," *Annual Review of Sociology*, Vol. 14, 1988, pp. 421~440.

③ Joel Migdal, *State-in-Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, New York: Cambridge University Press, 2001, p. 53.

④ 田野《国家的选择——国际制度、国内政治与国家自主性》,上海人民出版社2014年版,第102~103页。

⑤ 赵洋《自由国际秩序的转型与混合型秩序的兴起》,《国际论坛》2021年第5期,第3~23页。

致参与国内社会承担相关外交行为的成本,从而在国内引发政治精英与利益集团的不满与对抗。^①

可以说,在美国动员印太盟伴积极制衡中国的问题上,政治机会处于内生受限的状态。作为霸权国的美国在无法与地区国家做到安全与经济双挂钩的同时,中国却与地区国家相互依赖不断深入。在此背景下,美国期望追求高度的经济利益和绝对的安全利益,但没有提出动态调整机制,利益分配的惯性和固有模式难以实施有效的动员,反而在其强行实施的过程中遭遇地区国家的反对。^②在美国突然而混乱地撤出阿富汗之后,许多美国的盟伴国家“都在质疑他们与一个霸权国家的正式或非正式战略关系的价值”,因而他们很难就如何应对快速演变的地缘政治环境达成“集体立场”。东南亚国家一直批评美国外交政策夸夸其谈,缺乏实际利益。^③同时,由于美国“对盟伴国家在反对中国及其活动时摇摆不定的容忍度只会越来越低,美国会越来越清楚地告诉所有盟友和伙伴,没有不付出代价的选择”。这反而给东盟及其外交风格(协商一致、无制度化权威)带来了不可调和的困境。^④

实际上,亚太地区的特殊性在于东盟拥有作为居中协调机制和“网络集群节点”的结构性地地位,已经成为地区对话和互动的重要平台;东盟强调自身中心性的同时也对美国搭建的对华竞争联盟保持警惕;东盟发挥的作用在于地区国家能够通过东盟和“东盟+”机制在适当时刻平衡乃至于抵制美国在大国博弈中捆

① 陈静雯、齐为群《双层博弈视角下菲律宾南海政策的变化研究(2010~2020)》,《当代亚太》2021年第4期,第130~152页。

② 刘丰《国际利益格局调整与国际秩序转型》,《外交评论(外交学院学报)》2015年第5期,第46~62页;周方银《大国周边战略比较:苏联、美国与中国周边战略的比较分析》,《拉丁美洲研究》2023年第1期,第2~27页。

③ Liz Sly, “Afghanistan’s Collapse Leaves Allies Questioning U. S. Resolve on Other Fronts,” *Washington Post*, August 15, 2021; Nile Bowie, “Good Optics, Shallow Vows for Harris in SE Asia,” *Asia Times*, August 26, 2021.

④ Mark Beeson, “Living with Giants: ASEAN and the Evolution of Asian Regionalism,” *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, Vol. 1, No. 2, 2013, pp. 303~322; John Lee, “The Free and Open Indo-Pacific Beyond 2020: Similarities and Differences between the Trump Administration and a Democrat White House,” https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2020/02/TRS6_20.pdf.

绑地区国家的行动。^① 因此,亚太地区缺少具有足够控制力的单一权威,即使美国不断提升军事存在,但是“印太战略”的硬制衡企图和民主价值色彩都有悖于“处于迅速变化的地缘政治格局中心”的地区国家寻求稳定发展环境、管控大国竞争冲突的意愿。^②

与此同时,中国作为地区主要国家长期以来重视构建周边命运共同体,在经济上深度推动“一带一路”倡议合作,并积极推动《区域全面经济伙伴关系协定》等具有重大战略意义的经济合作机制的建设;^③ 在外交理念上强调“亲、诚、惠、容”,与周边国家广泛地构建双边合作机制,塑造参与国国内政治集团的利益分配,有效促进了双边关系的维持和深化,对部分对华强硬立场的国家产生了吸引效应。例如,杜特尔特时期菲律宾外交政策的转向。^④

在战略选择方面,中国尊重和理解东南亚国家以及其他周边国家面临的“选边站队”压力,支持以东盟为中心的秩序观,在安全合作上扩大与地区国家的联合军演、反恐救灾演练以及相关机制建设(例如《中国与东盟国家关于在南海适用〈海上意外相遇规则〉》、《中国与东盟国家应对海上紧急事态外交高官热线平台指导方针》等)。^⑤ 正如卢卡斯·穆勒指出的,中国在促进东盟互联互通、国家发展、贸易流通等方面加深了东盟国家的对华依赖,这既是东盟国家国内发展需求的必然结果,也让东盟国家必须在大国博弈中进行“日益复杂的成本和收益计算”。^⑥ 换言之,中国经略周边的经济、安全以及外交努力对美国动员制衡联盟产

① “东盟+”是指由东盟牵头、外部伙伴参与的机制。这些机制包括但不限于东盟地区论坛、东盟国防部长附加会议、东盟+3、东亚峰会,以及“东盟+1”(11个对话伙伴,即澳大利亚、加拿大、中国、欧盟、印度、韩国、日本、新西兰、俄罗斯、美国,以及自2021年起的英国)等。参见 Mely Caballero-Anthony, “Understanding ASEAN’s Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture,” *The Pacific Review*, Vol. 27, No. 4, 2014, pp. 563~584; 李晨阳、赵丽、杨飞《论东盟地区论坛的实践功用和理论意义》,《国际观察》2020年第6期,第99~124页。

② Mark Beeson, “Decentered? ASEAN’s Struggle to Accommodate Great Power Competition,” *Global Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 1, 2022, pp. 1~9.

③ 李开盛《中国周边外交:70年来的演变及其逻辑》,《国际关系研究》2019年第4期,第26~39页。

④ 高程、王震《中国经略周边的机制化路径探析——以中缅经济走廊为例》,《东南亚研究》2020年第1期,第1~19页。

⑤ 王健、张群《中美博弈背景下周边战略环境变化与中国周边战略塑造》,《太平洋学报》2023年第1期,第25~37页。

⑥ Lukas M. Mueller, “Challenges to ASEAN Centrality and Hedging in Connectivity Governance: Regional and National Pressure Points and National Pressure Points,” *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 5, 2020, pp. 747~777.

生了较强的政治机会限制作用。^①

三、拜登政府时期美国印太盟伴体系的调整

继 2019 年特朗普政府发布《印太战略报告》之后,拜登政府愈发重视亚太地区盟伴体系的“现代化”,既包括与澳大利亚、日本、韩国、菲律宾和泰国的传统联盟,也包括与印度的主要防务伙伴关系,以建设南亚、东南亚和太平洋岛屿合作伙伴的防务能力。^②可见,美国政府不仅努力改革传统盟友关系,还将战略伙伴关系视为亚太地区“结盟”政策的重要组成部分,但这也反映了传统“轴辐”体系的不足。第二次世界大战之后,美国在亚洲构建的双边联盟实现了在亚太地区所需的“非对称支配权”“军事行动自由”“财政保守主义”等安全与政治诉求,轴辐构成的“旧金山体系”被视为美国规范亚太秩序的核心方式——武力的前沿部署、推进自由贸易以及传播自由民主。^③

随着冷战后东亚国际秩序的转型,地区国家更加依赖多边主义来维持战略稳定。“轴辐”体系面临军费分摊、民族主义、战略分歧等内部动荡,特朗普的“美国优先”政策则进一步加剧了双边联盟关系的矛盾。^④这一现状导致美国在重塑亚太地区秩序和盟伴体系制衡中国时,面临着推翻重建还是渐进改革的选择难题,前者成本过高而后者效率欠缺。在具体调整过程中,美国的动员困境则塑造了印太盟伴体系调整的碎片化格局。

① 刘若楠《再保证与再地区化“印太战略”背景下的中国与东南亚关系》,《东南亚研究》2022年第3期,第132~152页。

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>.

③ Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 575~607; Kent Calder, “Securing Security Through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective,” *The Pacific Review*, Vol. 17, No. 1, 2004, pp. 135~157; John G. Ikenberry, “The Liberal International Order and its Discontents,” *Millennium*, Vol. 38, No. 3, 2010, pp. 509~521.

④ 左希迎《美国的亚太联盟体系会走向瓦解吗》,《世界经济与政治》2019年第10期,第48~73页;包广将《多节点结构:东亚国际秩序的转型与“轴辐体系”的困境》,《国际政治研究》2021年第2期,第42~65页。

亚太地区大国博弈态势的变迁促使美国尝试推进与传统盟友的进一步合作,承认东盟中心地位并推动参与其相关机制。2016年底,美国开始重新激活2007年由日本首相安倍晋三倡议发起的“四方安全对话”,并将日本政府主张的“亚洲民主之弧”和“自由开放的印度洋—太平洋”理念纳入特朗普政府的“印太战略”之中。^①2017~2019年,日本、印度、澳大利亚和美国四方共举行了五次会议,推动了海军首脑对话、马拉巴尔联合军演等一系列安全活动,将四方机制重构为“四方2.0”。此外,“四方安全对话”还尝试形成“四方+”的扩展机制。例如,拜登政府于2021年5月邀请巴西、以色列和韩国参加四方会议,议题逐渐扩展至网络安全、区域安全、供应链安全、发展融资、基础设施、疫苗合作、与东盟关系等领域,并积极拉拢欧洲国家、北约、欧盟等扩大“四方+”的影响范围。^②

2021年拜登政府上台后开始将“四方安全对话”进一步制度化。2021年3月拜登政府发布《国家安全战略临时指南》,同月举行了“四方安全对话”的首次领导人峰会,并建立定期会面制度,使之常态化、机制化。2021年9月24日,四国领导人首次开展线下峰会,会后《联合公报》称“四方安全对话”将共同致力“实现一个自由、开放、包容、健康、以民主价值观为基础、不受胁迫所限制的地区”。^③同时,拜登政府支持“四方安全对话”机制成员国强化安全与防务关系。2022年1月6日,日本和澳大利亚签署了“具有里程碑意义”的防务条约——《互惠准入协定》,^④旨在强化双边防务合作和扩大日本自卫队活动范围,突出通过“四方安全对话”协调应对“该地区最紧迫的挑战”,被认为是日本强化与澳大利亚、印度、美国关系的“垫脚石”。^⑤

“四方安全对话”机制的快速扩张为美国修补传统“轴辐”体系的不足提供了

① 该机制的源头是2004年印度洋地震和海啸中澳大利亚、印度、日本和美国合作开展人道主义援助和救灾。

② 黄婕、郑颖瑜、黄李莉《美日印澳“四边安全对话”机制的发展走向及其对中国—东盟合作的影响》,《东南亚纵横》2022年第3期,第47~63页。

③ Colm Quinn, “The Quad Comes to Washington,” <https://foreignpolicy.com/2021/09/24/suga-modi-morrison-biden-quad-summit/>.

④ 这是日本自1960年与美国签署《部队地位协定》以来与其他国家签署的第二份重要安全协定。

⑤ Tang Ming Hui, “Japan and Australia ties blossom,” <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/japan-australia-ties-blossom>.

范例,似乎在一定程度上缓解了动员资源、集体认同以及政治机会等方面匮乏的困境。这使得短时间内涌现了诸多基于“轴辐”体系内构建的小多边安全合作机制,同时塑造了盟伴体系调整的碎片化特征,突出表现为议题复杂化、网络重叠化以及机制竞争化。

(一) 机制堆叠促使安全议题复杂化

动员困境促使美国在盟伴体系内以排列组合的方式搭建小多边机制,试图通过引入盟伴国家的机制化联系与行动缓解美国资源匮乏的难题。不过,由于拜登政府在统筹调整盟伴体系的过程中将所谓“中国挑战”泛化为涵盖经济、政治、军事等维度在内的全领域威胁,不断地将成本和负担转移给盟伴国家,小多边机制的堆叠塑造了安全议题复杂化的趋向。拜登政府上台后选择在“四方+”框架下积极推动美日韩三边合作。2022年2月三国外长在夏威夷檀香山举行会谈并在结束后发表了联合声明,不仅强调“共同关注破坏以规则为基础的国际秩序的活动”,而且还首次提及台海问题。2022年5月,拜登将韩国作为首访亚洲的第一站以示拉拢。同年11月,三国签署《关于印太美日韩三国伙伴关系的金边声明》,该声明除了再次重申对台海问题的关切之外,还将生物、量子技术、太空、半导体以及矿产资源等经济安全问题确立为合作的重点方向。^① 菲律宾小马科斯上台后,美国抓住时机推动强化与菲律宾的传统盟友关系,不仅通过《加强防务合作协议》获得了额外的军事基地,而且借助自2022年9月逐步成形的美日菲“三边防务政策对话”频繁开展军方会谈、安全事务对话、联合演习、基地互访等防务合作交流,推进出台“三边防务与安全协议”。美国在经济外交手段的基础上,联合日本策动强化菲律宾对美国和日本的经济与安全依赖度。^② 对地区安全形势更具冲击的是2021年9月“美英澳三边安全伙伴关系”的建立,该机制不仅为澳大利亚分享核潜艇技术,还推动强化三方在网络能力、人工智能、量子技术以及海底能力等方面的军事技术合作。这种“准军事联盟”性质的安全机

^① 张弛《美日韩三边合作核心目标转向:从应对“朝核威胁”到“牵制中国”》,《东北亚论坛》2023年第3期,第52~64页;董向荣《美日韩强化同盟关系:动机、表现与前景》,《当代世界》2023年第7期,第44~49页。

^② 郑先武《“美日菲三边架构”:美国打造印太战略新前沿》,《当代世界》2023年第7期,第50~55页。

制,不仅破坏了核不扩散的规范,而且对地区稳定构成了实质性威胁。^①

上述美国推动的以三边为主的小多边安全合作机制存在议题复杂化的趋势。机制堆叠的过程使得议题从传统安全领域扩散至非传统领域,缺乏机制间互动与协调的有效设计,导致其合作议题看似面面俱到但大都缺乏实质进展。参与国内在诉求与能力的差距使得大部分合作停滞在对话与互访的初级阶段,而美国有限的资源投入能力也使得相关成本主要由参与国承担。^②同时,议题复杂化导致小多边安全合作的防范目标出现离散化趋势,美国为了提升动员效率,在相关安全合作中对印太盟伴国家自身的军事扩张需求采取放纵、绥靖政策,甚至触碰到了地区国家普遍敏感的核扩散领域。尽管其无一例外都宣称是为了印太地区的安全与稳定,但是诸如日澳、日菲军事合作以及美英澳三边安全伙伴关系合作开发核潜艇等都产生了不信任效应,这可能会诱使更多国家为追求各自的国家利益而无视国际准则和法律。^③

(二) 节点局部组合连结造成机制网络重叠化

美国及其印太盟伴国家都希望调整既有“轴辐”体系,但是由于印太国家“面临国内保守利益集团的阻力”,美国也由于动员困境不愿意“推倒重塑一个大多边的、具有包容性的安全共同体”,加之许多国家依赖中国获取发展空间和资源而无意追随美国实施“硬制衡”,共同导致美国在动员盟伴的过程中面临政治机会受限的难题。美国选择在“轴辐”体系内部节点实施局部组合的多边机制构建,但无法改变联盟网络参与国采取适时平衡的政策以维护战略自主性。^④如表1所示,印太地区除四方机制国家之外的三个相对重要的中等强国在“印太战

① 李志永、白卫东《澳英美三边安全伙伴关系的进展、实质与战略影响》,《太平洋学报》2023年第1期,第38~51页;李彬、李享《AUKUS核潜艇合作如何冲击国际核不扩散规范体系》,《国际安全研究》2023年第4期,第3~28页。

② 例如,美国获取菲方基地,引发后者国内示威浪潮;澳大利亚听从美国诱导放弃法国潜艇订单,建设核潜艇,遭遇地区国家广泛批评。

③ Jamal Barnes and Samuel M. Makinda, “Testing the Limits of International Society? Trust, AUKUS and Indo-Pacific Security,” *International Affairs*, Vol. 98, No. 4, 2022, pp. 1307~1325.

④ Thomas Wilkins, “A Hub-and-Spokes ‘Plus’ Model of US Alliances in the Indo-Pacific: Towards a New ‘Networked’ Design,” *Asian Affairs*, Vol. 53, No. 3, 2022, pp. 457~480.

略”的选择上表现出显著差异。^① 印度尼西亚作为积极将自身海洋强国战略与中国“一带一路”倡议对接的国家,虽然使用了相同的“印太”概念,但拒绝接受美国、日本、印度和澳大利亚四国主导的“印太战略”,优先考虑现有的地区多边机构,尤其是东亚峰会的多边合作框架。韩国重视朝鲜核问题的解决,并力图维持与中国的经济联系,因而在“印太战略”的立场上较为矛盾,既不拒绝也不完全赞同美国的“印太战略”。越南则一直寻求南海地区的力量平衡,加快与美国及“四方安全对话”机制参与国的安全合作,成为“四方安全对话”机制的“潜在第五方”。^② 因此,在此情况下面临动员困境的美国选择着力从盟伴体系中符合“志同道合”和“有能力”这两个关键属性的国家入手,围绕这些具有“共同民主身份”的局部节点和一定军事实力的国家开展小多边合作。换言之,拜登政府意图缓解政治机会受限的难题,聚焦性地动员那些对美国构造联盟更可能产生集体认同的盟伴国家。但是,由于在亚太地区此类国家数量有限,必然催生机制网络的重叠化问题。

表 1 印太地区中等强国的战略反应

国家	韩国	印度尼西亚	越南	澳大利亚
区域位置	东北亚	马来群岛	中南半岛	南太平洋
是否美国盟友	是	否	否	是
是否与中国接壤	否	否	是	否
与中国领土争端	海域划界问题	纳吐纳海洋资源	南沙、西沙主权	无
对美印太战略反应	立场矛盾	战略自主	强化合作	积极追随

资料来源:作者依据相关资料整理而成。^③

^① 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.

^② Joshua Kurlantzick, “Bringing Vietnam into the ‘Free and Open Indo-Pacific’,” <https://thediplomat.com/2018/11/bringing-vietnam-into-the-free-and-open-indo-pacific/>.

^③ Gabriele Abbondanza, “Whither the Indo-Pacific? Middle Power Strategies from Australia, South Korea and Indonesia,” *International Affairs*, Vol. 98, No. 2, 2022, pp. 403 ~ 421.

具体而言,美日韩、美日菲、美日澳、美英澳等三边机制存在诸多网络重叠化建设的现象,对地区稳定产生了显著的负面效应。^①这是因为美国构造的小多边机制对大国属性、基本能力和共同身份的强调不仅无法抹除这些国家对华经济依赖和政治联系的差异性,反而强化了美国“印太战略”在安全领域的排他性。仅从日本与韩国的比较来看,后者颇为看重对华的经济依赖性、自身军事能力差距以及中国对朝鲜的政治影响力,尽力避免在中国重大关切的利益上采取过激行为。例如,2022年8月美国国会众议长南希·佩洛西窜访台湾之时,韩国总统尹锡悦选择“休假不见”,韩国议长与南希·佩洛西会见时则拒绝公开讨论台湾问题。^②相比之下,日本不仅通过七国集团外长会议发表关于台湾问题的声明,而且岸田文雄对南希·佩洛西访日表示欢迎,并与其直接讨论了台湾问题。^③与美国和日本积极构建排除中国的多边机制不同,韩国在构建地区多边合作框架时倾向于将中国纳入其中。例如,韩国主动牵头成立“中日韩三国合作秘书处”。此外,日韩在朝鲜问题、慰安妇问题、强征劳工问题、雷达锁定事件、出口管制、争议岛屿主权之争等诸多方面存在分歧和冲突,两国很少在双边层面讨论加强地区和全球合作的问题,这严重阻碍了美国建立三边互信协调的安全机制的尝试。^④

同时,美日韩、美日菲、美日澳、美英澳等小多边机制对局部节点和域外盟友的依赖削弱了“印太战略”安全框架的总体可信度,强化了制衡意图和排他性。这种“零和战略协调”导致印太地区的政治信任度处于极低状态,加剧了地区分裂。^⑤在这种情况下,由于国家对威胁的认知和安全概念可能有所不同,形成集体自卫并不总是最佳的解决方案。所以,新加坡等东南亚国家开始积极振兴新

① Victor D. Cha, “Complex Patchworks: U. S. Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture,” *Asia Policy*, No. 11, 2011, pp. 27 ~ 50.

② Min Joo Kim, “South Korea’s President Skips Nancy Pelosi Meeting due to Staycation,” <https://www.washingtonpost.com/world/2022/08/04/nancy-pelosi-south-korea-president-staycation/>.

③ Kei Koga, “Struggle for Coalition-building: Japan, South Korea, and the Indo-Pacific,” *Asian Politics & Policy*, Vol. 15, No. 1, 2023, pp. 63 ~ 82.

④ 吴怀中《战略分歧与日韩关系困局》,《国际问题研究》2020年第5期,第77~93页。

⑤ Hugh Miall and Ria Shibata, “Open Hearts, Open Minds: Trust, Confidence and Security Building in North-east Asia,” *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, Vol. 3, No. 2, 2020, pp. 366 ~ 384.

的不结盟运动 地区整体战略将从“对冲趋势凝结为不结盟”。^①

(三) 美国主导的小多边合作加剧亚太地区机制竞争化态势

拜登政府极力鼓吹中国对国际秩序和地区稳定的威胁与冲击,通过将美国定义为“印太地区”的常驻大国,将对华威胁认知和遏制手段多边化,在亚太地区构建以小多边机制为基底的联盟网络。^②在此过程中,拜登政府确立了美国在亚太地区秩序与安全格局中的嵌入性、中心性与主导性,而美国主导的小多边机制在很大程度上分化了该地区既有的多边机制环境,产生了机制竞争化的态势。这具体表现为美国主导的小多边合作对地区多边机制在成员、议题、功能与制度运作等方面形成“替代性威胁”,直接冲击了东盟中心地位及其制度体系。东盟历来重视内部小多边机制的构建。例如,马来西亚、印度尼西亚、新加坡和泰国参与的马六甲海峡巡逻,印度尼西亚、马来西亚和菲律宾开展的苏禄—西里伯斯海域三边海上巡逻,以及文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和新加坡之间建立的反恐信息共享机制——“我们的眼睛”倡议。2020年,东盟内部还建立了战略信息交流系统。^③这些东盟内部的安全机制受到了美国主导的“印太战略”盟伴体系的小多边化调整影响,后者以大国为核心、制衡为目的,服务于维护美国的霸权地位。在东盟内部安全机制仍未有效制度化的情况下,东盟中心地位在安全领域正在出现下滑,地区以及域外大国都减少了对东盟机构的实质性依赖和投资。^④

美国主导的小多边安全机制对东南亚国家而言形成了挤出效应,部分东南亚民众甚至对于域外大国替代东南亚国家发挥安全功能持肯定态度(见表2)。

^① Kei Koga, “Quad 3.0: Japan, Indo-Pacific and Minilateralism,” *East Asian Policy*, Vol. 14, No. 1, 2022, pp. 20 ~ 38; Van Jackson, *Pacific Power Paradox: American Statecraft and the Fate of the Asian Peace*, Yale University Press, 2023.

^② 赵明昊《亚太地区的复合安全困境与中国应对》,《当代世界与社会主义》2023年第4期,第32~41页。

^③ Grace Guiang, “Are Minilaterals the Future of ASEAN Security?” <https://www.eastasiaforum.org/2017/09/30/areminilaterals-the-future-of-asean-security/>; Ministry of Defence Singapore, “Fact Sheet: Joint Declaration of the ASEAN Defence Ministers on Defence Cooperation for a Cohesive and Responsive ASEAN,” https://www.mindef.gov.sg/web/portal/mindef/news-and-events/latest-releases/article-detail/2020/December/09dec20_fs.

^④ Bilahari Kausikan, “ASEAN’s Greatest Challenges Lie within Grouping: Bilahari Kausikan,” <https://www.todayonline.com/world/aseans-greatest-challengeslie-within-grouping-bilahari>.

美国等西方国家认为,在东盟机制建设已经进入“中间制度陷阱”饱和期的情况下,基于东盟构建的额外多边机制对解决成员之间不断扩大的战略不信任问题收效甚微并且“正逐渐失去意义”。^① 局部网络节点的重叠性也让东盟主导的“缓慢多边主义”与美国和澳大利亚等大国的“西式功利主义”之间产生了紧张关系。美国以低制度化的议题导向形式策动了部分东南亚国家(菲律宾、越南)融入“硬制衡”联盟,脱离了东盟中心主义的框架,加剧了东南亚国家内部分歧和战略焦虑。^②

表 2 东南亚各国民众对四方安全对话机制的态度

	消极影响	无影响	积极影响
柬埔寨	30.8%	30.8%	38.4%
老挝	34.8%	30.4%	34.8%
印度尼西亚	19.6%	49.3%	31.1%
马来西亚	22.1%	45.4%	32.5%
泰国	17.7%	45.8%	36.5%
文莱	14.4%	42.3%	43.3%
新加坡	16.2%	41.4%	42.4%
缅甸	12.3%	40.6%	47.1%
越南	12.5%	21.7%	65.8%
菲律宾	10.2%	19.0%	70.8%
东南亚总体	16.2%	38%	45.8%

资料来源:根据《2020 年东南亚状况调查》整理而成,参见“The State of Southeast Asia: 2020 Survey Report,” https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/TheStateofSEASurveyReport_2020.pdf。

随着美国小多边机制的扩展,特别是议题复杂化和机制网络重叠化趋势不断演进,其在如何处理与东盟等地区机制的关系上处于模糊状态。尽管美国强调相关战略与机制会尊重东盟的中心地位,但在实际战略规划、军事部署以及防

^① Richard Javad Heydarian, “ASEAN Needs to Move to Minilateralism,” <https://www.eastasiaforum.org/2017/12/05/asean-needs-to-move-to-minilateralism/>.

^② Hoang Thi Ha, “Understanding the Institutional Challenge of Indo-Pacific Minilaterals to ASEAN,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 44, No. 1, 2022, pp. 1~30.

务合作方面都绕开了东盟机制。机制竞争化构造了美国小多边机制与东盟体系之间的制度困境,前者追求与“中国脱钩”和开展强权政治竞争,挑战东盟维持地区稳定的核心功能和地位,后者所强调的包容性、协商性制度安排面临“被边缘化”的危机。^① 2018年,新加坡便第一个公开表达了对“四方安全对话”机制的担忧,认为美国的“印太战略”及其多边机制“并没有充分说明东盟是否会继续成为该地区架构的核心,以及多边主义和法治是否会继续成为当下的主流”,表明了东盟对“四方安全对话”机制战略意图的担忧。^② “四方安全对话 2.0”和“四方+”在制度进程和运作方式上与东盟和“东盟+”具有“同构性”,不仅都由核心集团主导,而且都寻求与主要伙伴建立第二层多边关系,彰显了前者“寻求改变地区架构”的意图。^③ 为了夺回对地区定义的主导权,东盟于2019年发布了以印度尼西亚和新加坡的战略偏好为主体的《东盟印太展望》,明确强调美国提出的“自由开放的印太”概念不应成为冷战式的“遏制战略”,而作为在亚太地区支撑自由国际秩序的“轴辐”体系已不再适应该地区的现实。^④

同时,美国“印太战略”利用经济议题拉拢东南亚国家时,将机制排他性作为分化、打压部分东南亚国家的手段。例如,在2022年5月召开的“印太经济框架”启动仪式上,老挝、缅甸以及担任东盟轮值主席国的柬埔寨都被排除在外,原因在于这些国家“经济地位较低,同时被美国指责与中国政府关系密切”,而这一行动也被认为是“努力分散东盟的权力”。^⑤ 此外,美国主导的小多边安全机制,特别是“四方安全对话”机制一直主张恢复缅甸民主,力图通过民主联盟干涉緬

① Andrew Yeo, *Asia's Regional Architecture: Alliances and Institutions in The Pacific Century*, Stanford University Press, 2019, p. 20.

② Charissa Yong, “Singapore not Joining US, Japan-led Free and Open Indo-Pacific for now: Vivian Balakrishnan,” <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-not-joining-us-japan-led-free-and-open-indo-pacific-for-now-vivian-balakrishnan>.

③ Sarah Teo, “What the Quad Meeting Means for ASEAN,” <https://thediplomat.com/2020/10/what-the-quad-meeting-means-for-asean/>.

④ ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf; Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia and the ASEAN outlook on the Indo-Pacific,” *International Affairs*, Vol. 96, No. 1, 2020, pp. 111 ~ 129.

⑤ Seun Sam, “Indo-Pacific Economic Framework Threatens ASEAN's Centrality,” www.khmertimeskh.com/501084323/indo-pacific-economic-framework-threatens-aseans-centrality.

甸事务,这使得“基于价值观的外交进一步分裂了四方机制和东盟之间的关系”。^①此外,美英澳三边安全伙伴关系在安全合作领域颠覆了东盟努力维系的无核化区域,美国在核问题上对东盟集体利益的忽视进一步加剧了东盟的内部分歧,^②破坏东盟共识及其脆弱的集体安全体制。^③

四、结 论

美国提出“印太”概念,广泛构建小多边安全全作机制展现了明确的战略意图,尽管其想方设法构建和调整围堵中国的盟伴体系,但是亚太地区复杂的地缘形势、纵横交错的多边主义制度建制以及中国经略周边的战略举措让美国构建的制华联盟面临严重的动员困境。在分析美国盟伴体系调整的手段、过程与特征后不难发现,动员困境在三个维度上阻碍了美国的“印太”政策效率:其一,美国战略资源分散化,难以提供足够的动员资源;其二,印太盟伴内部对华的利益关系与威胁认知存在分歧,无法为动员提供一致的集体认同支撑;其三,中国经略周边战略布局制约了美国渲染“中国威胁”动员制衡联盟的政治机会。构建“亚洲北约”的大多边安全机制成为极难实现的目标,美国迎合日本、澳大利亚等国推动“四方安全对话”机制的快速扩张,为其修补传统“轴辐”体系的不足提供了范例。尽管此举措在一定程度上缓解了动员资源、集体认同以及政治机会等方面匮乏的困境,短时间内创造了诸多基于“轴辐”体系构建的小多边安全合作机制,达到限制中国发展空间、削弱地区国家对华战略信任、增加对华军事压力等重塑中国外部战略环境的目的。但是,动员困境的内生性深刻地嵌入在盟伴

① Jonathan Stromseth, “ASEAN and the Quad: Strategic Impasse or Avenue for Cooperation?” <https://www.brookings.edu/articles/asean-and-the-quad-strategic-impasse-or-avenue-for-cooperation/>.

② 相比于中国积极表态愿意签署《东南亚无核武器区条约》议定书,美国则认为该协议并不符合自己的基本关切,提出自己遵循“基于规则的不扩散机制”。

③ 美国认为议定书存在四个问题:第一,议定书与1982年《联合国海洋法公约》及其航行自由原则的一致性;第二,议定书缔约国做出的、具有法律约束力的消极安全保证的确切性质;第三,是否允许可能携带核武器的船只停靠港口;第四,议定书缔约国在条约执行机构面前的程序权利。参见 Howard Diamond, “SEANWFZ Enters Into Force; U. S. Considers Signing Protocol,” <https://www.armscontrol.org/act/1997-04/news/seanwfz-enters-into-force-us-considers-signing-protocol>.

体系调整的过程中,塑造了盟伴体系调整碎片化的特征,即议题复杂化、网络重叠化以及机制竞争化。碎片化特征直接威胁了亚太地区安全格局的稳定性,加深地区国家选边站困境,恶化地区国家的政治互信,破坏核不扩散以及东盟中心等地区规范。美国零和式战略协调名义上致力于维护“基于规则的国际秩序”,但实际上围堵的是亚太国家长期实践所构造的地区多边主义秩序,导致亚太地区陷入“繁而不荣”的失序状态。

当下美国印太盟伴体系调整的演进方向与即将到来的2024年美国大选密切相关。如果拜登获得连任,上述盟伴体系调整的特征和趋向可能会继续加深,但随着美国国内对援助乌克兰的分歧日益扩大,美国向印太地区的可投入资源或许会相应地出现较为显著的增加。不仅如此,在动员困境中的集体认同和政治机会方面,不排除拜登政府会针对性地进行议程、制度与政策创新的可能。但是,亚太地区复杂的地缘形势与多样化的国家构成仍然是拜登政府在短期内难以扭转的客观现实。相比之下,若特朗普获选,其“美国优先”的政治议程可能会扭转当下拜登政府对盟伴体系的资源投入和小多边机制建设模式,甚至瓦解拜登政府费尽心机构建起来的“盟中之盟”。不过,特朗普任后对华增加军事与政治压力的总体路线也是相对确定的。

约翰·米尔斯海默指出“共同的威胁会激励国家合作,但说这些国家在感知到安全威胁时总是会形成集体自卫安排是不准确的”。^①国家对威胁的认知和安全概念的理解不尽相同,而集体自卫并不总是最佳解决方案。在无政府体系中,国家实际上始终有离开联盟的战略选择。^②因此,我们应当看到,尽管美国极力撮合美日澳、美英澳、美日韩等小多边机制,但是亚太地区国家大多对于美国打造排他性“小圈子”都表现出明显的顾虑和警惕,这是中国经略周边、维护和践行真正的多边主义、构建人类命运共同体的重要切入点。对于美国调整印太盟

^① John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994, pp. 5~49.

^② Thomas S. Wilkins, “‘Alignment’, Not ‘Alliance’—The Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment,” *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 1, 2012, pp. 56~76.

伴体系面临的动员困境,中国可以实施具有针对性的政策安排:第一,坚持和平发展战略,重视地区国家利益关切与安全诉求,积极融入地区一体化进程,强化地区经济复苏与发展动能,借助《区域全面经济伙伴关系协定》、亚洲基础设施投资银行、“一带一路”倡议等与地区国家构建全方位、多层次的合作框架,弱化美国资源投入以替代中国经济影响力的前景;第二,坚持独立自主的和平外交政策,积极回应地区国家对地区稳定的追求,建立平等相待、互商互谅的伙伴关系,营造公平正义、共建共享的安全格局,从而让美国鼓吹的“中国威胁论”和“中国挑战”不攻自破;第三,坚持与邻为善、以邻为伴,以亲、诚、惠、容理念经略周边,通过对话解决争端、以协商化解分歧,特别是在美国小多边安全机制挤压东盟中心地位的情况下,中国应支持以东盟为中心的地区秩序观,在安全合作上扩大与地区国家的联合军演、反恐救灾演练以及相关机制建设,对美国动员制衡联盟形成更强更有效的制约。

25 The Mobilization Dilemma and the Adjustment of the U. S. Indo-Pacific Alliances and Partnerships under the Biden Administration

Abstract: The strategic intentions of the U. S. government's proposal of the "Indo-Pacific" concept and the extensive construction of minilateral security cooperation mechanisms are overt. Although the U. S. has tried to construct and adjust the system of alliances and partnerships in the Indo-Pacific to confront the China challenge, the complex geopolitical situation in the Asia-Pacific region, the intertwined multilateralism systems, and China's strategic management of relations with neighboring countries have made its attempts beset with difficulties, represented by a profound "mobilization dilemma." The mobilization dilemma embodied in the means, process and characteristics of the adjustment of the U. S. Indo-Pacific system of alliances and partnerships has impeded the effectiveness of the U. S. "Indo-Pacific" policy in three dimensions: first, the dispersion of strategic resources has made it difficult to provide sufficient mobilization resources; second, the U. S.'s allies and partners in Indo-Pacific have divergent interests and threat perceptions of China, which cannot provide collective identity support for mobilization; and third, China's strategic management of relations with neighboring countries constrains Washington's political opportunities to mobilize alliances. The expansion of the Indo-Pacific minilaterals seems to provide a way out for the U. S. to alleviate the mobilization dilemma and repair the deficiencies of the traditional Hub-and-Spokes alliance system, but it also shapes the fragmentation of the system (complexity of issues, overlapping networks, and competing mechanisms), which directly threatens the Asia-Pacific region's security. The U. S. zero-sum strategic coordination is nominally committed to the "rules-based international order," but in reality, it is blocking the regional multilateralism constructed and practiced by the Asia-Pacific countries for the last decades, which further leads to the disorder in the region.

Keywords: US alliance system in the Indo-Pacific, minilateral security institutions, mobilization dilemma, regional security

Authors: Xia Fangbo, Assistant Professor, School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University; Nie Zhengnan, Assistant Research Fellow, Center for International Security and Strategy, Tsinghua University.

Xia Fangbo and Nie Zhengnan

55 Building the Indo-Pacific Maritime Situational Awareness Partnership: Evolution, Implications and Limitations

Abstract: As the linchpin of the current maritime security agenda, maritime situational awareness is an important element of coordination and cooperation between maritime security agencies of different countries. The United States, Japan, India and Australia launched the Indo-Pacific Maritime Situational Awareness Partnership under the framework of the "Quadrilateral Security Dialogue" to strengthen intelligence sharing with