

美国“亚太再平衡” 战略前景论析*

阮宗泽

【内容提要】 五年来,美国的“再平衡”战略一直饱受诟病,实质上折射出美国战略调整的困境,印证了美国已从唯一超级大国蜕变为特殊大国,沦为一个摇摆的力量。美国“再平衡”源于战略焦虑,主要在政治、经济与军事三个层面铺开。“再平衡”战略出现了美国“重返”亚太政策的军事化,这将损害美国分享亚洲地区经济红利的机会。美国的“再平衡”战略或为其盟友利用,增添了美国的战略负担。美国越来越多地介入南海事务,成为南海争端的“第三方”。囿于美国决策者抱残守缺,试图以 20 世纪的方式来应对 21 世纪的问题,“再平衡”战略的出发点、动机和方式均存在严重瑕疵与漏洞,加上推行过程中还受到国内外因素的严重掣肘,影响这一战略的变数甚多,心有余而力不足的矛盾更加突出,说明了美国将难以摆脱其战略困境。而且中东与乌克兰危机都会分散美国的注意力。或许美国会逐渐认识到,在没有外来主导的情况下,亚洲国家有能力、有智慧塑造和构建一个互利共赢的新秩序。

【关键词】 再平衡战略;美国对外战略;中国梦;中美新型大国关系;亚太安全

【作者简介】 阮宗泽,中国国际问题研究所研究员、副所长。(北京 邮编:100005)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2014)04-0004-17

* 本文是作者承担的 2012 年国家社科基金重点项目“美国亚太战略新变化及发展趋势与我国对策研究”(批准号:12AGJ002)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名评审专家的宝贵修改意见。文中错漏由笔者负责。

美国的“再平衡”战略是奥巴马政府外交“新政”的标识,旨在发挥巧实力、选择“多伙伴”,维护美国在亚太地区的主导地位。然而,美国国防部长查克·哈格尔(Chuck Hagel)却说,美国的“再平衡”战略被误读了。^① 这不禁让人生疑:该战略被谁误读了? 怎样误读的? 更值得思考的是,一个如此重要的战略被屡屡误读,恐怕说明此战略本身的确存在严重漏洞。五年来,饱受诟病的“再平衡”实质上折射出美国战略调整的困境,一定程度上印证了美国已从唯一超级大国蜕变为特殊大国,沦为一个摇摆的力量。

在冷战期间,美国除了自身力量如日中天外,还通过“马歇尔计划”向盟友输血以换取支持。正是仰仗欧洲与亚洲盟友鼎力相助,冲锋陷阵,分摊负担,其霸权才得以维护。但在“后危机”时代,美国元气受伤,其盟友内困连连,自顾不暇,美国独木难支。在此背景下,美国虽然大肆宣称要“重返”亚洲,但其“再平衡”战略先天不足,缺陷明显,效果不彰,前景暗淡。

一 以“再平衡”重新定义美国的亚太战略

奥巴马2009年以“变革”为口号入主白宫,在外交上最引人注目的变化,是为美国的亚太战略重新定调。然而,字斟句酌后抛出的一系列口号:从高调宣称“美国回来了”,到“重返”,到“转向”亚洲,再到“战略重心东移”,争论始终如影随形。2012年以来,奥巴马政府从策略上进行了调整,代之以“再平衡”,并强调美国从来就没有离开过亚洲,有意淡化“重返”之说。

2011年11月,美国在夏威夷主办亚太经济合作组织第十九次领导人非正式会议,随后奥巴马出访澳大利亚并前往印度尼西亚出席东亚峰会,成为参加东亚峰会的首位美国总统。奥巴马在澳大利亚国会发表演讲时宣称,美国是“太平洋大国”,将留驻亚太。“作为总统,我做出这样一个战略决定——作为一个太平洋国家,美国将坚持核心价值观和盟友的密切伙伴关系,在重塑该地区及其未来方面,发挥更大、更长久的作用。”^②

^① Chuck Hagel, “The US Approach to Regional Security,” June 1, 2012, <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2013-c890/first-plenary-session-ee9e/chuck-hagel-862d>, 登录时间:2014年3月12日。

^② Remarks by President Obama to the Australian Parliament, November 17, 2011, Canberra, Australia, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>, 登录时间:2014年3月10日。

美国前国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)在“亚太再平衡”战略上打下了深深的烙印,成为美国“重返”亚洲的积极鼓吹者和推动者,在亚洲刮起一阵“希拉里旋风”。2009年希拉里上任伊始,即打破传统,首次正式出访便前往亚洲,高调宣布:美国回来了,并表示奥巴马政府要告诉亚洲国家,美国不再专注于伊拉克与阿富汗两场战争,而是希望扩大并强化与亚洲国家的伙伴关系。^①希拉里还反复强调,21世纪是“太平洋世纪”,太平洋世纪必定是“美国世纪”。随着伊拉克战争走向结束、美军在阿富汗开始向阿方转交安全职责,美国的外交重点正在发生变化。而随着亚太地区逐渐成为21世纪全球战略与经济重心,也将成为美国外交战略的重心,美国外交在未来十年最重要的任务就是在亚太地区增大投入。^②

2012年1月5日,美国国防部发表《维持美国的全球领导地位:21世纪国防的优先任务》报告。奥巴马“深入参与”了该报告的讨论过程,还亲自作序。奥巴马在该报告发布式上讲话说,美军在经历十年战争后正处于“一个过渡时期”,虽然美军将继续为维护全球安全做贡献,但有必要对其关注重点进行再平衡,把重心转向亚太地区。他强调,虽然美国面临削减国防预算的压力,美军规模将会缩减,“但世界必须知道,美国将维持其武装部队的军事超强优势,美军将保持灵活性,准备应对各种紧急事态和威胁”。^③该报告主张缩减陆军规模,减少在欧洲的军事力量,加强在亚太地区的军事存在,强调美国虽然面临预算压力,但将努力确保其“军事超强”地位,同时将美国军事重心转向亚太地区,到2020年,美国60%的战舰要部署在西太平洋地区。除此之外,美国防部长哈格尔宣布,将在2020年把60%的全球海外空军力量部署到西太平洋地区。^④

2012年11月15日,美国总统国家安全事务助理托马斯·多尼伦(Thomas Donilon)阐述了美国“重返”亚洲的五大要素,包括:(1)加强与亚太地区安全盟友的关系;(2)强化与新兴力量如印度之间的现有关系;(3)建立全球与地区机制;(4)寻求与中国建立稳定与建设性的关系;(5)建设地区经济架构。^⑤然而,多尼伦的这五大要素

① 《希拉里宣布美国“重返”亚洲 将更重视亚洲事务》, <http://www.chinanews.com/gj/gj-gjzj/news/2009/07-22/1786257.shtml>, 登录时间:2014年3月10日。

② 《希拉里·克林顿:21世纪将是美国的太平洋世纪》, http://news.xinhuanet.com/world/2011-11/11/c_111160413.htm, 登录时间:2014年3月13日。

③ 《美国为何对军事战略进行重大调整》, http://news.xinhuanet.com/world/2012-01/06/c_122542385.htm, 登录时间:2014年3月13日。

④ Chuck Hagel, “The US Approach to Regional Security,” June 1, 2012.

⑤ Remarks by National Security Advisor Thomas Donilon, November 15, 2012—As Prepared for Delivery, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery>, 登录时间:2014年2月12日。

并未消除人们对“再平衡”的担心,这是因为该战略的军事色彩过浓,让其他要素相形见绌。

奥巴马2013年进入第二任期后,内阁重组。约翰·克里(John Kerry)接替希拉里·克林顿出任国务卿,这是16年来美国第一位白人男性国务卿;共和党人哈格尔出任国防部长,苏珊·赖斯(Susan Rice)担任总统国家安全事务助理。为打消外界对“再平衡”命运何去何从的疑虑,美国政府表示“再平衡”战略将紧抓不懈。2013年11月20日,赖斯就美国的“再平衡”问题以及美国的亚太战略发表了讲话,特别强调“亚太再平衡”战略为奥巴马对外政策的“基石”。美国政府的目的是,要强化安全与繁荣、推广民主和促进人的尊严。美国将继续推进其“再平衡”战略,到2020年把美国60%的军舰部署到西太平洋地区,太平洋司令部将拥有绝大多数最先进的技术力量。在谈到与中国的关系时,赖斯表示,美国将使与中国的合作性新型大国关系“操作化”,特别是要处理好那些无法避免的分歧。^①

而美军参谋长联席会议主席马丁·登普西(Martin E. Dempsey)认为,美国“再平衡”战略有三个“更多”:即对该地区投入更多兴趣、有更多参与、投入更多人员及装备。^②2013年7月22日,美国国务院东亚和太平洋事务助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel Russell)表示,美国将继续全力推行“亚太再平衡”战略。他认为这一战略有三大重点:一是要将美国在该地区的联盟关系现代化并升级,二是积极参与并投资区域组织的活动,三是要同本地区的新兴国家建立更好、更强劲的关系。拉塞尔还列举奥巴马政府推出“亚太再平衡”战略以来所采取的诸多行动,例如加强与澳大利亚、日本、韩国、泰国和菲律宾等五大盟友的关系;加强同亚太地区性组织的联系,积极参与东盟首脑会议及部长级会议、太平洋岛国论坛等区域性合作组织的会议;加强同中国等新兴国家的沟通与交流等。^③

总的来看,美国的“再平衡”战略主要在政治、经济与军事三个层面铺开。在政治层面,美国全面加强同老盟友、新伙伴的关系,积极参与区内各种多边机构的活动。奥巴马上台后,明显拉近了与日本、韩国、澳大利亚等传统盟友的关系,同时也拓展了与

① National Security Advisor Rice on U. S. -Asia Relationship at Georgetown University, November 20, 2013, Gaston Hall, Washington, D. C., <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/11/20131120287258.html?CP.rss=true#ixzz2lMEr5CfU>, 登录时间:2014年3月13日。

② 房峰辉:《中方会承担朝核问题中应有的责任》, http://news.ifeng.com/world/special/chaoxianzhanzheng-zhuangtai/content-3/detail_2013_04/23/24532062_0.shtml#6467378-tsina-1-44610-c61ed62311c3e83ee6c7315bfe5cdbfe, 登录时间:2014年3月13日。

③ 《美助理国务卿谈亚太“再平衡”战略 强调中美关系重要性》, <http://gb.cri.cn/42071/2013/07/23/6071s4192344.htm>, 登录时间:2014年3月13日。

印度、新加坡、越南等国的关系。希拉里·克林顿 2011 年年底访问了缅甸,这是美国国务卿 50 年来首次访问缅甸,被称为“破冰之旅”。2012 年 11 月 19 日,奥巴马接踵而至,成为对缅甸进行历史性访问的首位在任美国总统。这体现了希拉里·克林顿提出的美国“前沿部署外交(forward deployed diplomacy)”^①思想,即美国已经不满足于在海上亚洲保持主导地位,进而向陆上亚洲进行渗透,外交部署要向前沿推进。希拉里指出,为适应不断变化的亚太形势,美国将遵循六个关键的行动方针:加强双边安全联盟;深化我们与新兴大国的工作关系,其中包括中国;参与区域性多边机构;扩大贸易和投资;打造一种有广泛基础的军事存在;促进民主和人权。^②

在经济层面,美国对在亚洲“出口安全,收获赤字”的状况不满,一直想打开亚洲盟国的市场,为美国产品寻求更多出路。为应对金融危机,奥巴马曾提出“出口倍增”计划,希望向亚洲出口更多产品,增加国内的就业机会。为此美国采取了以下几个步骤:2011 年批准了与韩国的自贸协定;力推《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),要在亚太地区打造一个“高质量和具有约束力”的经贸框架,这是一个排除中国的自由贸易协定,旨在掌控未来规则制定的主导权。2013 年 3 月 11 日,多尼伦在亚洲协会说,美国经济“再平衡”的核心就是 TPP,称其“既是经济目标,同时也是战略目标”,它“绝对明确地阐述了美国要在亚太地区长期存在的战略承诺”。^③显然,美国一方面想分享亚洲经济增长的红利,另一方面却千方百计地把持亚太地区经贸机制安排的主动权,担心大权旁落。

军事是美国的优势领域,也是美国“再平衡”战略上功夫下得最多、动作最迅速、影响最大的方面,正因如此,“再平衡”战略被涂上了厚厚的军事色彩。奥巴马政府上台后,寻求在亚太地区的军事部署“更广泛、更灵活、更持久”,在针对朝鲜保持军事遏制的同时,加强在东南亚、澳大利亚的军事存在,并通过培训与演习来增强其盟友及伙伴国的军事能力。自 2011 年起,美国在日本本土、冲绳、韩国、关岛、澳大利亚、菲律宾、新加坡等国家和地区紧锣密鼓地进行了军事调整和部署,美国海军陆战队进驻达尔文基地,美军大批最先进的武器装备调往亚洲。例如,美国的导弹防御系统、“猛

^① Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Delivers the Forrestal Lecture at the Naval Academy, April 10, 2012, Annapolis, Maryland, <http://beijing.usembassy-china.org.cn/20120411clinton.html>, 登录时间:2014 年 3 月 13 日。

^② 《美媒刊登希拉里文章:美国的太平洋世纪》,2011 年 10 月 14 日,http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/14/c_122156611.htm, 登录时间:2014 年 3 月 13 日。

^③ “Complete Transcript: Thomas Donilon at Asia Society New York, National Security Advisor to President Obama Discusses U.S. Policy in the Asia-Pacific Region in 2013,” <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>, 登录时间:2014 年 3 月 13 日。

禽”战斗机、“鱼鹰”运输机、“全球鹰”无人侦察机、F-35 战斗机以及濒海战斗舰、核动力潜艇等,都在加紧部署或者即将部署在该地区。美军制定了“空海一体”战略,以应对所谓中国的反介入/区域拒止,并与亚洲盟友举行频繁的军事演习,以提高两栖作战和协同作战能力。

美国热衷于在亚洲展示肌肉,渲染亚洲地区的安全缺失,其目的是为威慑潜在对手,控制盟友,积极推销其战争产业与先进武器装备。亚太地区目前是美国武器的第一大客户。美国在太平洋地区军事演习的次数与规模均不断扩大,实为军火博览会。日本、韩国等已争先恐后地签下不菲的订单。美国以“援助”或“销售”的方式,向“友好国家”提供武器,名利双收。同时,美国还改变方式,不再像冷战时期那样兴师动众地建设新的大型永久性基地,而是寻求与盟友及伙伴国协作,比如通过参加联合军演、训练和行动,确保其对伙伴国港口、机场和其他军事设施的准入权,加强了在亚太地区的军事存在。此举既减少了成本和政治阻力,又笼络了伙伴。

美国与日本之间的军事合作有增无减。2013年10月3日,美国国务卿克里、国防部长哈格尔在东京同日本外相岸田文雄(Fumio Kishida)、防卫大臣小野寺五典(Itsunori Onodera)举行安保磋商委员会(“2+2”)会晤,加强美军与日本自卫队的防卫合作,应对“21世纪威胁”。双方定于2014年年底制定新版《美日防卫合作指针》,这是17年来首次修改该协议。根据协议,美国将在2014年向日本派驻“全球鹰”无人侦察机,在京都府部署第二部X波段雷达,加强情报收集。而美军和日本自卫队将强化合作,包括人员培训和联合演练,特别突出“夺岛”科目,针对中国的成分不断增加。

由此可见,美国的“亚太再平衡”战略不光停留在口头上,而且体现在行动上。美国从伊拉克和阿富汗撤军后,开始紧锣密鼓地向西太平洋转场和重新部署,这使该地区的一些争端要么被“解冻”,要么恶化,大大增加了亚太地区的紧张。

二 美国的战略焦虑是动因

美国“再平衡”源于战略焦虑。进入21世纪之后,美国一直在对付现实威胁与长远对手之间徘徊。过去十多年来,美国打了两场战争,恐怖主义依然还在。而另一图景是全球力量对比迅速变化,新兴市场国家群体性崛起,正重构世界政治经济安全版图。在目睹世界其他力量崛起的同时,美国自身却因国内极化政治、经济复苏缓慢、债务缠身、预算掣肘等因素而步履维艰。在遭受金融危机之后,关于美国是否衰落的争辩再次出现,“后美国世界”的声音不绝于耳,加剧了美国业已滋生的、对未来前景的

不确定和对自身发展信心的缺失。

亚洲地区对美国的经济与战略利益至关重要。近二三十年,亚洲经济一直保持强劲的发展态势,2008年美国金融危机以及后来的欧债危机,更加反衬了亚洲经济的活力。工业文明以来,亚洲第一次成为全球经济增长的引擎,其国内生产总值(GDP)占全球的60%,发展势头锐不可当,世界政治经济中心正在回归亚洲。美国十个最大的贸易伙伴中有六个在这一地区,为美国创造了数百万个工作岗位。亚洲的人口、市场、经济实力和潜力巨大,是美国经济复苏、保持增长的支撑与希望。中国、印度、印度尼西亚等新兴大国的崛起和各种国际热点问题汇集,让美国判定21世纪最大的机遇与挑战都在于此。只有主导亚洲,才能塑造未来。希拉里·克林顿多次讲话和撰文提出“美国的太平洋世纪”,认为美国需要不断更新以适应日新月异的世界。在这方面,奥巴马政府以三项核心原则为指引:首先,必须与其联盟在核心目标上保持政治共识。其次,必须确保其联盟具有灵活性和适应能力,以便成功应对新的挑战 and 把握新的机遇。最后,必须保证美国联盟的防御能力和通信基础设施能够切实阻遏各种各样的国家和非国家实体的挑衅。^①

日益加重的对中国崛起的焦虑成为美国战略重心东移的催化剂。尽管“再平衡”战略并非完全针对中国,但对中国的防范必定是其主要动机,这便是“斯普特尼克时刻”。奥巴马在2011年《国情咨文》中警告说,正如苏联20世纪50年代发射了第一颗人造卫星“斯普特尼克”号,迫使美国奋起直追一样,今天的美国也面临着实行经济扩张主义的中国的挑战。如今拥有世界上最快计算机和火车的国家,已不再是美国而是中国。中国凭借其强劲的增长和财力,已经在世界经济舞台上与美国“平起平坐”了。^② 如何与中国相处,是美国面临的严峻考验。奥巴马的做法是在国内力推“新政”,在国外对全球战略进行“再平衡”,将亚太地区作为重新聚焦后的中心,以应对中国的崛起。

中国经济即使在金融危机席卷全球背景下仍然保持快速增长,2010年中国GDP总量超过日本,成为世界第二大经济体,发展势头强劲。这对美国来说是一个不小的震动。不仅如此,中国取得的成功具有全球意义。全世界近200个国家,大多数是发展中国家,中国的发展俨然是对广大发展中国家的激励和鼓舞。2013年7月18日皮尤研究中心公布的一项民调结果称,许多国家仍然视美国为顶级的经济强国,不过大多数人相信,中国总有一天会成为世界头号超级大国。实际上,日益形成的国际

^① 《美媒刊登希拉里文章:美国的太平洋世纪》,2011年10月14日。

^② 阮宗泽:《一个外交官的美国密谈》,南京:江苏人民出版社2012年版,第251页。

共识相信,中国在经济总量上超过美国指日可待。这种预期对于美国信心的冲击将是持续而深刻的。奥巴马多次在《国情咨文》中提及中国,有意以“中国威胁”来激励美国民众,以支持其改革举措。在他看来,过去十年,美国把精力主要放在中东、阿富汗和反恐上,对亚太地区的重视一直不够,美国急于要回来,恢复其独一无二的控制地位。奥巴马上台后,加快从伊拉克与阿富汗两场战争中抽身,高调宣称“重返”亚洲,明显加强了对亚太特别是西太平洋地区的军事部署与投入,尤其加强了与日本、菲律宾及澳大利亚等国的军事合作,还拟建立导弹防御系统。

纵观几年来美国关于“再平衡”战略的争论,其实相当成分是如何应对中国的争论。中国国际影响力持续上升,使美国如骨鲠在喉。一方面,美国不得不借重中国的经济发展;另一方面,美国又心有不甘,力图牵制和防范中国的崛起,维护美国在亚洲的霸主地位。其对华政策取向上的既接触又防范,就流露出这种纠结与不安。而一些亚洲国家也为美国“重返”亚洲“敲边鼓”,向美国发出了“如再不回来就晚了”的呼吁。李光耀2009年10月27日在华盛顿举行的美国和东盟商业理事会成立25周年晚宴上警告,美国如不继续参与亚洲事务,以制衡中国的军事和经济力量,可能失去全球领导地位。^① 这为美国“重返”亚洲增添了“合理性”。

美国与中国打交道大体有两个路径:一是中国优先。其特点是通过直接加强与中国的互动,来调动美国与亚洲其他国家的关系,增加美国对亚太事务的主动性,加强其主导权。奥巴马刚上台时,美国学界开始了“中美国”或“两国集团”论的讨论,认为只要中国与美国合作,世界上的大事均可解决。^② 二是亚洲优先。这一方式的特点是希望通过加强与亚洲其他国家的关系,来调动与中国的关系,增强美国的主动性,确保其主导权。显然,对中国崛起充满矛盾的奥巴马政府选择了“亚洲优先”的方式。美国加紧与其盟国和伙伴建立更加紧密的军事、政治、经济关系,以对冲中国的影响,美国“重返”亚洲或“再平衡”战略便是这种方式的典型体现。

美国一改过去在南海争端中相对超脱的做法,越来越多地介入南海事务,无中生有地宣称南海的自由航行是其“国家利益”,成为南海争端的“第三方”。南海的自由航行从来不是问题。美国现在故意把这个问题炒热,一是要为其飞机、军舰对中国的抵近侦察制造依据,二是要煽动一些在领土争端、海洋权益问题上心存不满的国家向中国发难。美国试图重新武装菲律宾的海军,向它提供技术、装备等支持,鼓动菲律宾

^① Speech by Mr Lee Kuan Yew, Minister Mentor, at US-ASEAN Business Council's 25th Anniversary Gala Dinner, October 27, 2009, Washington, D. C., http://www.news.gov.sg/public/sGPC/en/media_releases/agencies/mica/speech/S-20091027-1.html, 登录时间:2014年3月11日。

^② 阮宗泽:《一个外交官的美国密谈》,第254-258页。

在南海问题上搞所谓的国际仲裁。2011年11月,奥巴马总统在印尼出席东亚峰会时,强调美菲长期军事合作的重要性,而此前希拉里·克林顿在马尼拉讲话中也曾指出,美国总是与菲律宾站在一起,将为菲律宾而战斗。近来,克里、拉塞尔等美国高官接连质疑中国在南海问题上的立场。拉塞尔在国会作证时,要求中国澄清或调整九段线,以便与《联合国海洋法公约》相吻合。^① 这使美国曾多次声称的无意介入南海争端的节操碎地。美国学者特德·卡彭特(Ted Galen Carpenter)认为,奥巴马对菲律宾在南海争端中的支持是最具挑衅性的。奥巴马政府必须重申其南海战略,反之可能引发危机。^② 事实上,正是美国政要的这些言行,助长了菲律宾等国的挑衅行径,无助于南海的和平与稳定。具有讽刺意味的是,美国自己没有签署《联合国海洋法公约》,却要求其他国家遵守,“己所不欲,却施于人”,难以服众。2014年2月14日,王毅在与访华的克里会谈时指出,最近国际上有些人散布不实之词,渲染和放大南海争议,人为制造地区局势紧张,中方对此不能接受,并阐述了中方对当前南海局势的基本看法和政策主张。^③ 显然,这是警告美国不要在南海问题上恣意妄为。

不仅如此,美国对中国划设东海防空识别区“严重关切”,拒不承认,并企图纠集日本等国向中国施压。中国政府2013年12月23日宣布划设东海防空识别区后,引起各方关注。中国划设东海防空识别区是维护国家主权和领土领空安全的正当举措,符合国际法和国际惯例,各国应予以理解、尊重和配合。中方愿在平等和相互尊重的基础上就有关技术问题与各方保持沟通,共同维护有关空域的飞行安全和秩序。

美国一边在亚洲搬弄是非,加紧“重返”,一边却对中国解释说,美国来亚洲并不是要遏制中国,也不是美国主动来的,而是亚洲盟友要求的,甚至反称是因为中国正变得“武断”,美国才需要回到亚洲来向盟国提供“安全保证”。美国这种两面派做法,与其说是增强其在亚太地区的地位,不如说是有损美国在该地区的信誉。

三 “再平衡”之路的战略困境

美国实施“再平衡”战略五年来,一直非议不断,乏善可陈。更大的问题是,美国

^① Testimony of Daniel Russel, Assistant Secretary of State Bureau of East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, Before the House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asia and the Pacific, February 5, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>, 登录时间:2014年3月13日。

^② Ted Galen Carpenter, “Obama’s Dangerous South China Sea Strategy,” October 21, 2013, <http://nationalinterest.org/commentary/obamas-dangerous-south-china-sea-strategy-9265>, 登录时间:2014年3月13日。

^③ 《王毅与克里会谈时阐述对南海局势的四点看法》, <http://www.chinanews.com/gn/2014/02-14/5840947.shtml>, 登录时间:2014年3月13日。

似乎并未意识到或看清其潜在的多重风险。

第一,美国企图将大西洋经验移植于太平洋,结果是橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳,水土不服,得不偿失。在美国看来,美国获得了冷战的胜利,是因为美国建立了跨大西洋体制,反观今天的亚太地区,却没有这样一个美国可以借重的机制性力量,所以应将跨大西洋体制模式复制到亚太地区。希拉里·克林顿认为,一个牢固的区域性构架能够承载鼓励合作的机制,避免挑衅和不良行为。但这种构架不会自行确立起来,正如北约组织(NATO)以及二战后的其他构架不是凭空形成的一样,而是要靠坚持不懈的努力、坚定不移的伙伴关系以及至关重要的美国的领导作用。这就是美国亚太战略全部意义的核心。美国的一切行动——外交、经济和军事行动——都是为了推动这个目标而制定的。^①问题是,跨大西洋体制是建立在美苏两大集团对峙、欧洲分裂的基础之上的,或者说,欧洲的分裂是这一政策的必然结果。假如这一模式要复制到亚太地区,岂不意味着亚洲的对抗与分裂?当然,美国要想在亚洲搞对抗,恐应者寥寥,多数东南亚国家希望左右逢源,均不愿在美国与中国之间做出选择。实际上,美国的强势重返已经在东南亚地区制造了裂痕,个别国家一头倒向美国,引起了其他国家的不满,不利于东盟的团结。

第二,“再平衡”已经被美国的军工业集团所劫持,出现美国“重返”亚太政策的军事化,这将损害美国分享亚洲地区经济红利的机会。一方面,奥巴马认为小布什失败的重要原因之一是其外交政策的军事化,然而,无独有偶,奥巴马的“再平衡”战略也陷入了军事优先的陷阱;另一方面,这一战略还在侵蚀其获得亚洲经济增长的机会。美国之所以要“重返”,当然是看重亚洲地区可观的增长现实和潜在利益,确保其获得或者分享亚洲地区经济发展的红利。亚太经济增长占全球增长的70%。目前,亚太地区尤其是东亚已经成为全球经济发展最快的地区,而亚太地区重要的战略位置、丰富的矿产石油资源以及庞大的劳动力规模,也提升了亚太地区的影响力。然而,美国过去十年因投身反恐、关注中东,错失了分享亚太发展红利的良机。美国此次战略重心转移,就是要分享亚太地区经济发展所带来的巨大收益,重振经济,扩大出口、增加就业,而这些目标的实现均离不开中国的支持。然而,一旦“重返”的号角吹响,美国军事部门的行动最快、资源最多、行为能力最强,以至每当人们提到美国的“重返”,首先想到的就是美国的军事“重返”,经贸关系不得不退居二线,无助于美国的“出口倍

^① Secretary of State Hillary Rodham Clinton, Delivers the Forrestal Lecture at the Naval Academy, April 10, 2012, Annapolis, Maryland, <http://beijing.usembassy-china.org.cn/20120411clinton.html>, 登录时间:2014年3月13日。

增”计划。

第三,美国的“再平衡”战略或为其盟友利用,或引火烧身,增添了美国的战略负担。美国的盟友并不完全受美国的摆布,反而想让美国为其火中取栗,而美国对盟友管束不当,可能助长它们铤而走险行为。美国官员和学者对“再平衡”战略的莫衷一是,并未影响这些盟友的“火眼金睛”,它们看穿了美国“重返”亚洲的真正目的,将之视做可乘之机,都试图借美国之船出海,因此对美国的举措各有图谋,但办法都如出一辙,就是千方百计地把自己的问题变成美国的问题,把它们与中国的争端变成美国与中国的争端,然后以小博大。美国的“重返”战略引来连串混乱,相当部分原因就在于被盟友所“误读”。美国在东亚地区拉帮结派、染指南海、偏袒盟友等,成为东亚近年来动荡不安的催化剂和游戏规则改变者,其直接后果之一是让菲律宾、越南、日本等更加冒险、更大胆地在南海和钓鱼岛采取挑衅行为,变得更加咄咄逼人,刺激中国做出强烈反应,考验着美国对亚洲安全防卫的承诺。鉴于此,美国不得不再三宣示原则上对盟友的义务,又不愿意对条约义务的模糊地带做出清晰解释,以便为自己留下回旋的空间。因为盟友们一旦生出事端,引发冲突,将把美国置于两难境地:如不出手相助,将有损美国的信誉;如帮盟友,又可能冒与中国交恶的风险。

以钓鱼岛问题为例。美国在钓鱼岛问题上难辞其咎。第二次世界大战结束后,《开罗宣言》和《波茨坦公告》写得非常清楚,即日本必须归还窃取中国的领土,这当然包括台湾岛、澎湖列岛以及钓鱼岛等岛屿。然而,美国却背着中国搞幕后交易,1951年同日本等国家片面签订《旧金山和约》,将北纬29度以南的西南诸岛交由美国托管,之后美方擅自扩大托管范围,将钓鱼岛裹挟划入其中。1971年,美国与日本签订“归还冲绳协定”,将钓鱼岛连同琉球群岛“归还”日本,引起中国政府和人民的强烈反对。在此情况下,美国政府不得不澄清其在钓鱼岛主权归属问题上的立场,表示只是把钓鱼岛的施政权交给日本,不损害该岛的主权主张。这一看似“中立”的立场正在受到挑战。日本右翼利用它大做文章,作为修宪扩军的口实。日本右翼不仅以邻为壑,而且对美国也并不信任,不排除制造事端、殃及美国的可能。安倍右翼言行之所以能大行其道,企图开历史倒车,反映了日本的政治生态已经发生重大变化。若美国继续放任日本右翼势力的历史修正主义言行,将后患无穷。

第四,引起中国的战略警觉,增加中美之间的互疑与齟齬,中美信任受到削弱。当前,西太平洋地区正在经历冷战结束以来最大的结构性变化,美国的“再平衡”战略、日本的修正主义以及中国的崛起,对西太平洋地区的格局演变产生了前所未有的影响。三者互为因果。如处理不当,这种变化可能导致地区局势的不稳定和潜在冲突。

再有,如果美国要拉帮结派来遏制中国,恐怕除极个别国家外,没有人愿意入伙。美国越想这样做,反弹会越大,最终会伤害到美国与亚太地区其他国家的关系,必将注定失败。其实,美国之所以一再声称自己是太平洋国家,就在于要强化人们对其太平洋属性的认同。但美国必须看到,如要继续在亚洲地区发挥建设性作用,最佳办法恐怕是尽早与中国分权而非独霸,引导东亚秩序的转型实现软着陆。

然而,现在美国似乎还没有做好谈判的准备。在美国看来,中国虽然获得长足发展,但还没有达到与美国平起平坐的地步,美国战略优势明显,仍可以一家独大,因此还想以压制的办法来对付中国而不是与中国妥协。而在中国看来,时间在中国一边,似乎并不急于与美国达成妥协。尽管上述看法各有其合理性,但问题是双方在西太平洋地区出现短兵相接、迎头相撞的可能性在上升,如何避免擦枪走火至关重要。2013年12月,曾发生美国“考彭斯”号巡洋舰闯入中国辽宁舰航母编队“内防区”的挑衅行为,既然中美双方均不愿看到任何意外情况出现,就应当就海空的行为准则进行谈判磋商,规避风险,而且越早越好。

第五,“再平衡”战略受到内外制约,难以顺利推进。首先,这一战略受到明显的国内制约,其合理性屡被质疑。奥巴马政府上台后之所以高调打出“重返”亚洲的旗号,标新立异,以求与小布什的对外政策拉开距离,言外之意就是其前任“忽视”了亚洲。这遭到美国内部特别是共和党的批评。他们认为,自1898年美西战争中美国占领菲律宾以来,美国从未离开过亚洲,“重返”无从谈起。二战之后,美国通过建立军事同盟,强化了其军事存在。今天美国在韩国的驻军有2.85万,在日本有3.9万,因此“重返”之说实属牵强。两党缠斗,国内政治极化使奥巴马难有作为。奥巴马2013年缺席亚太经济合作组织领导人非正式会议,是由于民主党与共和党未就政府预算达成协议而导致政府关门,这说明美国真正的问题在国内。2014年即将迎来中期选举,这意味着人们的注意力开始转向2016年的大选,留给奥巴马的时间不多了,其多项改革措施(如医保改革、金融监管改革等)均半途而废,移民改革更是说得多、做得少,难有建树。

其次,美国一直在东张西望,难以集中精力“重返”亚太,经营亚洲。在美国“重返”亚太的口号及行动下,欧洲盟友觉得受到冷落,心生不满。自进入奥巴马第二任期以来,克里访问中东十次,到访亚洲只有五次,体现了美国难以割舍对中东的“依恋”。不仅如此,美国过度强调“转向”亚太战略,会使外界认为中东对美国不再重要,反而将刺激地区力量挑战美国在中东的利益,这对保护美国的能源安全和地缘战略利益有弊无利。

最后,美国的“再平衡”战略还搅动地区和国际力量的重组。韩国出现“近中疏日”的倾向。出于对安倍晋三参拜靖国神社的不满,加上日本欲在“慰安妇”问题上翻案以及两国之间的岛屿争端,韩国与日本的关系出现紧张,却与中国的关系更加紧密。美国试图撮合韩日关系改善,却收效甚微。与此同时,中俄关系日益走近,两国在国际和地区热点问题上的协调与合作不断加强,其高水平、特殊性格外引人注目。

四 中国自身发展战略与应对

面对咄咄逼人的美国“再平衡”,中国怎么办?战后大西洋体系的二元对立是否会在太平洋重演?中国既不能做美国的敌人,也不可能成为美国的盟友。自从美国出台“再平衡”战略以来,中国一直从容应对,避免与美国迎头相撞,与美国进行巧博弈,该合作的时候合作,该说“不”的时候就说“不”。更重要的是,中国不随之起舞,而是增加定力,主动进取,积极构筑友善的周边环境,使美国的“再平衡”战略受阻。

第一,阐述“中国梦”,并以实现中国梦来统合中国内外战略。习近平主席指出:“实现中华民族伟大复兴,就是中华民族近代以来最伟大的梦想。到中国共产党成立100年时全面建成小康社会的目标一定能实现,到新中国成立100年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家的目标一定能实现,中华民族伟大复兴的梦想一定能实现。”^①2013年6月习近平与奥巴马会晤时,重申中国坚定不移走和平发展道路,坚定不移深化改革、扩大开放,努力实现中华民族伟大复兴的中国梦。中国梦要实现国家富强、民族振兴、人民幸福,是和平、发展、合作、共赢的梦,与包括美国梦在内的世界各国人民的美好梦想相通。中国梦的实现需要一个和平、稳定的国际和周边环境。中国将在实现自己梦想的过程中,为亚太地区和世界的和平、稳定与繁荣做出贡献。^②这一思想与中国共产党第十八次全国代表大会报告强调“弘扬平等互信、包容互鉴、合作共赢的精神,共同维护国际公平正义”,提出中国将继续高举和平、发展、合作、共赢的旗帜,坚定不移致力于维护世界和平、促进共同发展的思想一脉相承。新形势下,中国外交的新动力就是要为中国梦创造更加广阔的国际空间。

第二,提出构建中美新型大国关系的倡议,加强对中美关系的塑造与引导。中美关系的日益密切与中国主动为中美关系设置议程是大势所趋。2013年6月,习近平

^① 《习近平:承前启后 继往开来 继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进》,载《人民日报》,2012年11月30日第1版。

^② 《杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果》,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gldrhd_611267/t1048973.shtml,登录时间:2014年3月16日。

在加利福尼亚州安纳伯格庄园与奥巴马会晤。两国元首强调了中美关系的重要性,并在如何推进中美关系的未来发展方面达成重要共识,即中美两国不走历史上大国冲突老路,展现了努力开创大国关系新模式的政治智慧和历史担当。关于中美新型大国关系的内涵,习近平归纳为三句话:一是不冲突、不对抗。就是要客观理性看待彼此的战略意图,坚持做伙伴、不做对手;通过对话合作、而非对抗冲突的方式,妥善处理矛盾和分歧。二是相互尊重。就是要尊重各自选择的社会制度和发展道路,尊重彼此核心利益和重大关切,求同存异,包容互鉴,共同进步。三是合作共赢。就是要摒弃零和思维,在追求自身利益时兼顾对方利益,在寻求自身发展时促进共同发展,不断深化利益交融格局。^① 奥巴马政府推出“亚太再平衡”战略,对中美关系的影响也随之而来。如今,中美关系的内涵与外延已经大大拓展,双边与多边的合作与挑战并行,这就要求在处理中美关系时超越旧式思维。特别是中美如何在亚太地区共处,将是中美能否建立互利共赢的新型大国关系的严峻考验。目前,中美之间已经有 100 多个对话机制,这是前所未有的,在国际上也是独一无二的。两国贸易额已超过 5000 亿美元,相互投资超过 800 亿美元。中美正在进行双边投资协定谈判,核心内容包括负面清单。两国有望在可见的将来,成为彼此最大的贸易伙伴。

世界的未来要求中美两国以负责的态度,共同提供新的公共产品。中美关系不能、也不应当重复历史上大国零和对抗的老路,只有超越大国必然对抗的历史,创新思路,走互利共赢之路,才能共享未来。一个稳定发展的中美关系有助于东亚秩序的和平转型,有助于管控亚太地区的矛盾和分歧。

第三,倡导“一带一路”,构建与周边国家的命运共同体。2013 年 10 月,中国召开了建国以来首次周边外交工作座谈会,确立了今后 5-10 年中国周边外交的战略目标、基本方针和总体布局,统合思想认识,为周边外交注入了新的活力,开辟了更广阔的前景。习近平在会议上指出,“我国周边外交的基本方针,就是坚持与邻为善、以邻为伴,坚持睦邻、安邻、富邻,突出体现亲、诚、惠、容的理念”。他强调:“要着力维护周边和平稳定大局。走和平发展道路,是我们党根据时代发展潮流和我国根本利益做出的战略抉择,维护周边和平稳定是周边外交的重要目标。”^②2013 年 9 月 7 日,习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学演讲时,提出了共建“丝绸之路经济带”的重要倡议。2013 年 10 月 3 日,习近平在印尼国会演讲时阐述了共建 21 世纪“海上丝绸之路”构

^① 《杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果》, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gldrhd_611267/t1048973.shtml, 登录时间:2014 年 3 月 16 日。

^② 《习近平:让命运共同体意识在周边国家落地生根》, http://news.xinhuanet.com/2013-10/25/c_117878944.htm, 登录时间:2014 年 3 月 17 日。

想。“一带一路”陆海结合,旨在传承与弘扬古代丝绸之路友好合作的精髓,顺应时代潮流,并赋予丝绸之路新的内涵,那就是让欧亚各国经济联系更紧密、贸易空间更广阔、民众往来更便利,以形成紧密的利益共同体和命运共同体。该倡议表达了中国与周边各国加深国际经济合作的愿望,得到积极回应。

引人注目的是,中国与东盟关系获得跨越式发展,正从“黄金十年”向“钻石十年”迈进。这要求中国与东盟始终坚持从战略高度和长远角度看待双方关系,加强对话,积累互信,充实双方关系的战略内涵;坚持通过务实合作促进共同发展;在遇到分歧时,坚持协商一致、互谅互让等原则。打造中国-东盟自贸区的升级版,加强互联互通以及在区域全面经济伙伴关系(RCEP)的框架下达成全面、优质和互利的经济合作协议,都将为中国与东盟的企业带来巨大的商机。美国“再平衡”的用意之一就是企图挑拨中国与周边国家的关系,从中渔利,鉴此,中国大力改善与拓展同周边国家的友好合作关系,可以起到釜底抽薪的作用,不给美国分化离间中国与周边关系的机会。

第四,大力维护领土主权和海洋权益,建设海洋强国。党的十八大报告提出要建立海洋强国,是中国在21世纪的奋斗目标,这说明建设海洋强国已经升级为国家战略,是中国制定新时期海洋战略的指导方针。建立一个跨部门的、多层次议事协调机构国家海洋委员会,是中国在海洋强国战略中的一项重要顶层设计,旨在更有效地推动发展海洋经济,维护海洋权益。近年来,中国有力地维护了领土主权和海洋权益,并开创了海上维权的新模式。比如在黄岩岛问题上,中国采取了非军事手段,切实维护了中国的海洋权益,打击了菲律宾的嚣张气焰,形成了“黄岩岛模式”。在钓鱼岛问题上,中国针对日本政府的非法“购岛”行为,采取了坚决有力的反制措施,中国的公务船和飞机实现了对钓鱼岛海空的常态化巡航,打破了日本的所谓排他性存在,使钓鱼岛的局面发生了转折性的变化。

尽管如此,中国海洋权益的维护仍面临诸多挑战,未来中国海洋权益的斗争形势会更加复杂,任务更加艰巨。菲律宾仍企图固化对中国岛礁的非法占领。菲律宾外交部发表声明称,菲律宾自1999年起将一艘菲律宾现役军舰作为永久设施部署在仁爱礁,以回应中方1995年对美济礁的“占领”,并狡辩说,此事发生在2002年《南海各方行为宣言》签署之前,言外之意就是可以不受《南海各方行为宣言》的限制。菲律宾此番表白无异于不打自招,可谓图穷匕见,充分暴露了菲律宾长期觊觎中国南海岛礁的野心。中国外交部对此回应道:“1999年,菲方曾多次向中方明确承诺将拖走因故障‘坐滩’船只。2003年,菲方又向中方郑重承诺在仁爱礁问题上不会成为违反《南海各方行为宣言》的首个国家。目前,菲方不仅拒绝拖走该船,还试图运送钢筋和水泥等

材料,在该礁上修建设施,这一做法违背菲方自身承诺和《南海各方行为宣言》。更令人震惊的是,菲方日前公开宣称其15年前“坐滩”军舰是要对仁爱礁非法占领。菲律宾现政府与15年前的政府不同,但菲律宾作为一个国家,要对自己的承诺负责。”中国政府警告“菲方必须承担由此产生的一切后果”。^①

针对中国与一些国家存在的领土和海洋权益争议问题,王毅外长指出:“我们愿意在尊重历史事实和国际法的基础上,坚持通过平等协商谈判,以和平的方式妥善处理,这一点今后也不会改变。我们绝不会以大压小,但也绝不接受以小取闹。在涉及领土和主权的问题上,中国的立场坚定而明确:不是我们的,一分不要;该是我们的,寸土必保。”^②这表明,中国在涉及领土与海洋权益争端方面态度十分清晰而坚定,亮出了底牌,划出了红线,这是中国负责任的态度体现。

域外国家蠢蠢欲动,不断染指南海,只能使局势更加复杂,无助于解决问题。日本与有关国家的勾连增多,企图在南海浑水摸鱼,减轻其在东海面临的压力。针对美国近年来出现逐步乘机卷入东海、南海争端的动向,中国国防部指出,中方不希望美国成为钓鱼岛、南海问题第三方。中方在中美国防部防务磋商时,就如何落实习近平主席在与奥巴马总统会见期间提出的两点重要倡议,即探讨建立中美两军重大军事行动相互通报机制、公海海域海空军事安全行为准则,提出了中方的具体建议。美方对习近平主席关于深化两军互信的两点重要倡议表示欢迎,愿与中方积极探索两军重大军事行动相互通报机制,继续研究有关海空军事安全行为准则,就上述机制的建设问题进行政策和专业层面的讨论。^③中美两军加强接触与沟通,有利于管控风险。

诚然,中国正在努力加强海洋维权执法能力建设,重点对有争议的岛屿进行强化执法并宣示主权,遏制任何侵权行为的发生,切实维护中国领土主权与海洋权益。中国将坚定不移地走和平发展道路,但其他国家也需要相向而行。

五 结论

美国在推进“再平衡”战略时,不得不东张西望、左顾右盼。近来,乌克兰危机爆

^① 《2014年3月17日外交部发言人洪磊主持例行记者会》, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1137990.shtml, 登录时间:2014年3月17日。

^② 《外交部部长王毅就中国外交政策和对外关系回答中外记者提问》, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1135388.shtml, 登录时间:2014年3月15日。

^③ 《国防部:中方不希望美成钓鱼岛、南海问题第三方》, http://japan.xinhuanet.com/jpnews/2013-09/13/c_132717982.htm, 登录时间:2014年3月15日。

发,美国与俄罗斯之间的矛盾激化。2014年3月16日,乌克兰克里米亚自治共和国举行是否“脱乌入俄”的全民公投,最终投票率为82.71%,赞成加入俄罗斯的选票占95.5%。^①对此,美国白宫发表声明,反对当日在乌克兰克里米亚进行的全民公投,并呼吁国际社会采取“切实措施”令俄罗斯付出代价。欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩(Herman Van Rompuy)和欧盟委员会主席若泽·曼努埃尔·巴罗佐(Jose Manuel Barroso)如法炮制,发表联合声明称,克里米亚公投“非法”,不予承认。普京则重申公投的举行完全符合国际法和《联合国宪章》,尤其是历史上已有了科索沃的先例。克里米亚半岛居民的自由意志和自决权应当得到保障。

克里米亚的去留并非问题的终结,而是新问题的开始。乌克兰危机充分说明,尽管冷战已经结束二十多年,但美国与俄罗斯之间的历史性博弈仍在延烧。无论对美国还是俄罗斯来说,这场迟早要来的战略较量是谁也输不起的。普京称“苏联的解体是20世纪最大的地缘灾难”,不再掩饰其大国的雄心;而美国却难以重现冷战辉煌,色厉内荏。这将是一场旷日持久的角力。乌克兰局势演变或对美国的“再平衡”战略产生不容忽视的影响。美国不可能同时与中俄两线作战。事实上,这场危机客观上抬升了中国的作用与影响,普京、奥巴马、默克尔分别与习近平通电话,就乌克兰事态交换看法,竞相争取中国的支持。

尽管美国不可能从亚太“撤退”,其“再平衡”仍将继续下去,但从过去五年多的实践看,影响这一战略的变数甚多。更为关键的问题是,由于美国决策者抱残守缺,试图以20世纪的方式来应对21世纪的现实,“再平衡”战略的出发点、动机和方式等方面均存在严重瑕疵与漏洞,加上美国推行过程中还受到国内外因素的严重掣肘,心有余而力不足的矛盾更加突出,说明美国将难以摆脱其战略困境。

综观历史上每一次财富与力量的大转移,都会助推国际秩序的转变。当前中国日益展现其全球视野,对大国关系及周边国家关系的政策更加主动进取,正从应对向塑造转变。或许美国会逐渐认识到,在没有外来力量主导的情况下,亚洲国家有能力、有智慧塑造和构建一个互利共赢的新秩序。

(截稿:2014年3月 责任编辑:主父笑飞)

^① 《克里米亚公投投票率达82.71%》, http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/17/c_119791692.htm, 登录时间:2014年3月17日。