

“制衡”背后的“代价”^{〔*〕}

——美国战略重心东移再解读

○ 夏 夜, 马 杰

(南京航空航天大学 国际战略与安全研究中心, 江苏 南京 210016)

〔摘要〕冷战后,历届美国政府无不高度重视亚太战略,从克林顿政府的经济战略东移,到小布什政府政治军事战略东移,再到奥巴马政府的战略重心东移,意味着美国政府对亚太地区的政策尤其是对华政策不断改变。奥巴马政府与往届政府的亚太战略多有不同,其亚太战略是“战略重心型”战略,而且是“多层次再平衡战略”,其中包括安全体系平衡、经济政策平衡和军事战略。从近年的发展态势看,美国针对中国的制衡动作一直不断且有日渐增强的趋向,然而,美国“制衡”战略的背后潜在的经济、政治、安全等等风险因素亦逐渐显现。

〔关键词〕亚太战略;战略东移;再平衡;多层次再平衡

自奥巴马政府上台以来,尤其是连任以来,由于中国的国力不断增强、美国力量的相对下降以及日本发展的停滞,使得东亚地区力量对比的格局出现了让人不得不注意的变化,而美国也由此产生很大的战略焦虑感。面对崛起的中国,美国的选择是极为矛盾的,当今乱象纷呈的国际形势下,世界尤其亚洲要稳定……全球经济要复苏,美国经济要在复苏的基础上进一步向好,伊核问题、朝核问题、乌俄争端的解决,无不需要中国的积极参与并发挥重要的建设性作用。然而,中国力量的不断上升和在世界尤其东亚地区的影响力的不断扩大,导致美国产生深深的失落感,由此而产生焦虑和不安并不断对中国做出不恰当的表现,从发展态势看甚至会对中国的一些举动做出激烈的反应,这些反应引发的连锁

作者简介:夏夜,南京航空航天大学国际战略与安全研究中心博士生;马杰,南京航空航天大学国际战略与安全研究中心教授,博导。

〔*〕本文感谢“中央高校基本科研业务费专项资金”的资助,课题号 No. NJ20140035。

效应和长远影响,又将其自身造成种种不利后果。而归根究底,美国这些反应的背后,无不缘于奥巴马政府的“战略重心转移”或“再平衡”战略,因此有必要对美国“战略重心转移”或“再平衡”政策的缘起、演进及其对中美关系可能产生的影响作出深入分析。

一、美国战略重心东移的历史轨迹

在2010年前后,有关美国全球战略重点是否东移问题在学术界多有争论,有相当一批学者认为,中美关系看好,不存在战略东移问题,更不存在战略重心东移问题。但在2011年11月,时任美国国务卿的希拉里,在夏威夷APEC会议前的一次演讲中提出美国将“转身亚洲”(Pivoting Asia)的新提法。^[1]最初,不少人认为这只是美国政府的一种高调宣示而已。然而,2013年6月,香格里拉会谈,美国国防部长哈格尔指出:“将在2013年内在亚太增加7%的额外投入,而到2020年,将把海军、空军60%的军力部署在亚太。”如此,美国“转身战略”内涵一步步清晰。如朱峰教授所言:“‘转身亚洲’很大程度上代表了冷战结束以来美国亚太战略的又一次重大转型。”^[2]不久,国内已鲜有学者否认美国“转移”的观点了。

其实,早在1993年7月,冷战结束不久克林顿执政时期“东移”就初见端倪,克林顿认为:“是时候了,美国、日本应该与这一地区的相关国家共同携手,建立‘新太平洋共同体’”。^[3]此时的克林顿对太平洋地区的重视,一是地域概念上的,二是经济概念上的。这一地区对美国而言,具有重大的经济利益。但此时的“转移”尚局限在战略层面的转移上,所谋求的是对亚太格局的重塑。

小布什上台以后,其“东移”所追求的政策目标,较之其后任奥巴马是具有一定局限性的。小布什政府在2001年所发表的《四年防务评估报告》中曾直言:“亚洲地区大国将成为威胁美国利益的至关重要的地区,并且这一地区存在着一个拥有丰富资源的军事对手的可能性。”所以,美国军方认为:“要把(军事战略)重点放在西欧和北美以外新增的基点和站点。”至2004年8月,美国政府将“东移”从政策设计阶段正式转向政策实施阶段,明确提出要把军事战略重点转向亚太地区。其后,又于2006年发表了新一版的《四年防务评估报告》。由此,布什政府军事战略重点“东移”,在举措上进一步具体化了。但是,9·11事件和东北亚局势因朝核问题的升级,使得小布什政府所构筑的战略布局难以推行,由是只能将关注点倾注在反恐和朝核问题上。小布什政府在其执行之初,所谋求的是重塑亚太地缘政治格局,但在执政后期伊拉克战争、阿富汗战争使美国难以旁骛,加之金融危机的影响,也大大地削弱了美国的实力和影响力。在上述因素的影响下,小布什政府与前期相比在政策指向上出现了明显的变化,其对东南亚地区的疏远,显然是小布什执政时期的政策失误。由此,我们不难理解为何奥巴马要宣称“重返亚洲”(Pivot back to Asia),至于国内有学者认为,“美国从未离开过亚太地区”,在某种意义上说有其道理,但说到底还是对奥巴马政府

“战略重心东移”政策的内在含义的解读不完整。

奥巴马执政后,在2009年1月的就职演说中,一反小布什的“新保守主义”战略,宣布“反恐”将不再是美国的战略重点。适逢其时,美国的两位学者, Dan Blumenthal 和 Aaron Friedberg 著文提出重返亚洲理论,^[4]他们认为从亚洲的经济发展势头看,到2030年亚洲经济体的经济量可能占到整个世界经济总量的44%,将远超过美国和欧洲经济量的总和,因此“21世纪是亚洲的世纪”。所以,奥巴马政府也认为,未来的亚洲,不仅在经济上为美国提供了机会,而且还将在安全上对美国提出挑战,由是而形成了美国政府的战略重心转移的政策指向。2009年7月,在曼谷的东盟区域论坛上,时任美国国务卿的希拉里宣告:“美国回来了”。冷战结束后,自克林顿政府以来,历届政府都有其“亚太战略”,但各自的战略内容、目标指向都各不相同,克林顿的“亚太战略”更多的是经济层面的,小布什的“亚太战略”主要是政治军事层面的,而奥巴马从执政之初的亚太战略指向就具有“整体性”的含义,在2009年的一次讲话中,直称“亚洲的未来与美国的国家利益休戚相关”。所以如此是因为美国自身就是太平洋国家中的一员。^[5]因此,要在其任内建立一个“更加充满活力和持久的跨太平洋体系”,在重塑新地区格局中,为亚太地区提供一个新的地区安全与经济架构。^[6]尽管希拉里担任国务卿后一再重申新一届政府“重返亚洲”的政策,甚至声言“从奥巴马政府上任第一天起,这就是我们的首要任务。”但是,诚如前文所言,有些分析一直认为,美国不太可能真正做出战略东移的决策,至2011年底希拉里夏威夷演讲后,还有分析仍然认为所谓“东移”是“虚多实少”,更有甚者认为“中美关系处于冷战以来最好的时期”。确实,随着中国的和平崛起,国力不断增强,中美之间在经济、外交等方面的交集日益增多,而美国国内经济困难多多,更何况在中东伊、叙问题对美国也多有掣肘,美国欲真正实现“战略重心东移”的决策,在一些人看来多有表演的意味。

然而,如果说自2009年奥巴马的就职演说到2011年希拉里誓言美国将“转身亚洲”(Pivoting Asia)之前这一段时间里,美国“东移”战略尚处于酝酿、成熟、细化阶段的话,那么夏威夷的“转身亚洲”已经明显告诉世人,美国的亚太战略将开始一次新的重大转型了。美国的亚太战略真不再是“虚”的了,其中直面中国的战略安排和动向已是再明确不过了。在小布什时期,美国政府的考量主要在军事安全层面,而奥巴马政府的考量则是整体性、全方位的,是一次全面的战略转移。

二、美国战略重心东移的缘由和内涵

(一) 美国重返亚太的利益诉求

在新美国安全研究中心高级研究员罗伯特·卡普兰(Robert D. Kaplan)看来,针对中国崛起的亚太战略,在“20年前就应该做了”。^[7]在小布什政府时期,美国政府就对中国军事力量发展状况忧心不已,奥巴马时期更是如此,尤其是

对中国提出的“区域拒止/反介入战略”(Area - denial and Anti - Access)能力,并且认为随时间的推移中国的这一能力还在不断提高,这无疑会削弱美国在西太平洋地区的军事优势以及美军在这一地区的行动能力。

同时,奥巴马还认为,小布什时期美国在亚洲的政策目标是不得当的,其目光所在只局限于东北亚地区,而对东南亚则过于忽略,使得美国在东亚地区的盟友多有失落感,并认为美国已经难于履行其对东亚盟友的安全承诺。以致2009年日本鸠山政府提出建设“东亚共同体”的设想,美国是被排除在外的。所以,奥巴马政府认为必须尽快调整美国的亚太战略,积极参与到这一地区的各种事务中去,尤为重要的是必须明确美国在亚太的领导地位。

再则,奥巴马上台后美国经济状况连连恶化,金融危机的发生大大降低了美国的经济实力,在整个世界经济格局中,亚太地区的经济发展态势能够为美国提供发展机会,从而成为美国经济振兴的突破口。

还有,希拉里和奥巴马在2011年11月所以先后重申其战略重心转向亚太,其中很大程度上还源于2012年的美国大选,中国因素是冷战后历届美国总统候选人“重头戏”,宣称重返亚太(Pivot back to Asia)强占“战略制高点”,并对中国表现强势,不仅可以拉选票而且还可避免为政敌留下可乘之机。^[8]而2014年11月美国国会即将举行的中期改选,两党争论焦点之一也正是“重返亚太”的成绩。

(二)重返亚太的地域性实质——“大亚太”

早在2004年11月,美国前国务卿基辛格在美国《新闻周刊》(11月号)著文称,“中国作为一个潜在超级大国的崛起,对美国来说其历史意义是极其重大的,无疑意味世界事务的中心已由大西洋转向太平洋。”这一观点为相当多的欧美学者、政界人士所认可,所以冷战后的美国几届政府的战略指向都是面向亚太,但相比较而言,如吴心伯先生所言,奥巴马的亚太战略“是大亚太的视野”。^[9]一直以来,美国的亚太战略所关注的只是东亚和西太平洋地区,小布什政府时期在东亚地区只关注东北亚地区,至于东南亚则是被忽略的。这一时期,美国确实是未离开亚洲,但奥巴马的“重返”(pivot back to Asia)或希拉里的“转身”(Pivoting Asia),其涵义则又有所指,“我们回来了”但回来是“大亚太”。如美国国防部在2012年1月所公布的《战略指南》所说,“对美国而言,其经济和安全利益在地缘上是从西太平洋、东亚一直到印度洋与南亚这一弧形地区,而且它们是不可分割的。”^[10]

早在小布什时期,美国就已经开始与印度改善关系,并以印度为基础进一步扩展到整个南亚次大陆,但这仅只是一般意义上的扩展,而到奥巴马政府则是实质性的将南亚纳入东亚等其他太平洋区域,由是而形成地理概念上的“亚洲枢轴”(Asia Pivot)^[11]。当然,这一概念的变化也是逐渐发展而成的,如当年的克林顿政府并未将印度拉入美国的亚太战略框架之中,至小布什时期才有动议,美印之间的战略关系开始升温,美国对美印关系的变化,在根本上还是源于中国的

崛起与地区影响力上升,或许可以说冷战后的第二个十年是美印关系不断深入的十年,在这十年里美印之间的战略关系已然打造成型。希拉里的一段话可以说是这一地区概念的最好注脚,在《美国的太平洋世纪》一文中,希拉里直言“从印度次大陆向东到美国西海岸,由印度洋和太平洋这两个大洋形成了(现实上)的亚太区域,而它们的连结则是归结于航运和战略的因素”。^[12]在奥巴马政府的眼中“大亚太”所指的是东北亚、东南亚、南亚的印度洋沿岸国家,以及大洋洲的澳大利亚、新西兰和南太平洋国家。

(三) 战略重心东移的理念——“再平衡”

在奥巴马看来,在 21 世纪的第二个十年里,无论如何强调亚太的重要性都是不为过的,因为“这个地区与我们利益攸关”,其意义不仅是经济上的也是安全上的。在朱峰先生看来,“美全球战略重点转移到亚太地区”,在类型上是“‘战略重心型’战略”。^[13]所以,近年来美国政府的重要政策文件中几乎没有不提到亚太战略的。美国政府有关战略重心东移秉持这样一个理念,即“再平衡”(Rebalancing)。在继承传统亚太战略的基础上,同时又根据形势的发展与变化,奥巴马政府提出了新的亚太战略框架:1. 深化和更新同盟关系;2. 拓展越来越重要的地区伙伴如印度、印尼、越南、新加坡等国的接触;3. 与中国发展可预测的、稳定、全面的关系;4. 参与和培育多边架构;5. 奉行自信而积极的贸易和经济政策;6. 打造更广范围的军事存在;7. 促进民主和人权。^[14]如此看来,美国政府战略重心东移的“再平衡”是一种多层次的再平衡,包括安全体系平衡、经济政策平衡、军事战略平衡和在保持优势的前提下对中美关系的动态平衡。国内一些观点往往更偏重于美国的军事战略重心转移,尽管在美国的战略转移中军事战略转移确实更值得注意,但从整体看军事战略转移只是美国亚太战略的构成部分,在考虑这一问题上一定要避免顾此失彼的缺憾,忽略美国亚太战略的整体性。奥巴马早在 2011 年 11 月在澳大利亚国会的演讲就证明了这一点,他说美国的目标是在亚太地区“扮演更大和更为长远的角色,以便重塑亚太地区和它的未来。”而在 2013 年的东亚出行中,希拉里也再次强调:“未来亚太地区的繁荣和安全离不开美国,这是由于美国对该地区所负有的领导责任所决定的。”

(四) 构建“再平衡”战略的三大体系

具体来说,美国的“再平衡”战略包括以下三大体系:

其一,安全体系平衡。美国认为亚太地区的安全问题对自己是一个很大的挑战,而挑战则是来自中国力量的上升和影响力的扩大,因此必须大力构筑以美国为中心的安全机制,由是加深原有的同盟关系与发展新的同盟关系是美国亚太战略的优先选择,这里美国的军事承诺、安全承诺是美国与其盟友关系的核心,以获取美国在亚太地区安全上的微妙平衡。也就是说,美国安全体系平衡,是要在维持地区总体环境稳定的基础上,保证经贸活动的正常进行。

其二,经济政策平衡。至 2013 年美国与亚洲地区(包括中国)之间贸易比重大大上升,其中出口近四分之一达 23.5%,进口近三分之一达 32.2%,亚洲地

区在美国经济中的地位显而易见,因之对这一地区的经济参与对美国来说是极为重要的。在2009年,美国宣布加入“跨太平洋战略经济伙伴协定”(TPP),以此作为推动亚太地区投资与贸易自由化的新动力,以达成“高质量的经济增长”目标,即“平衡、包容和环境可持续增长”。^[15]2011年11月,在美国夏威夷举行的亚太经合组织会议上,美国邀请日本和新西兰等国加入TPP,唯独忽视中国。

其三,军事战略平衡。冷战结束后,美国对亚太地区的军事战略随政府换届不断调整,至奥巴马上台后,其认为中国军力不断增强,但又无法援用冷战时期对付前苏联的举措,即军备竞赛、贸易管制、宣传战与秘密行动等以达到围堵(Containment)和吓阻(Derrence)的目的。对美国而言,一方面不能无视中美之间诸多的共同利益以及中国在国际经济、政治格局中所能发挥的种种积极的建设性的作用;另一方面中国影响力的扩大,尤其是中国“区域拒止/反介入战略”(Area-denial and Anti-Access)能力的提高。对后者,美国认为这是21世纪美国所面临的重大军事威胁,正在并将继续削弱美国在亚太地区的军事优势和美军的行动能力。在军事战略安排上,美国政府所谋求的是其在亚太地区的军事存在,为此首先要提高应对“冲突和胁迫的威慑能力”,并在此基础上提出了“空海一体战”的设想。显然,美国在亚太地区已经将中国认定为军事“假想敌”,这无疑意味着美国全球战略的重大转折。

三、美国战略重心东移的潜在“风险”

美国将中国作为竞争对手和遏制对象的种种举动,反映了“制衡”战略对中国的关注正在逐渐升温。自奥巴马上台以来,尤其是从2011年奥巴马政府主要官员的一系列讲话、陆续公布的一系列文件以及与之相伴的一系列行动看,美国政府的战略重心已不容置疑地返回亚太,尤为值得注意的是美国政府对待中国的判断已发生了重大变化,一改上台之初积极合作态度,制衡中国的动作不断。自冷战结束后,历届美国政府的亚太战略都有针对中国的设计,克林顿政府是“防范”战略,小布什政府是“避险”战略,奥巴马政府则是“制衡”战略。^[16]尽管在战略指向上,美国的态度是一以贯之的,但至奥巴马已经将中国视之为“假想敌”。自2012年以来,美国针对中国的制衡从未中断,而且还有动作强度日渐上升的趋势,这一方面给中美关系和亚太格局带来许多不利因素,另一方面使得美国自身多个方面存在着极大的“风险”。

(一)美国对中国经济上的刻意孤立将引发其自身的经济“风险”

一方面,经济实力是霸权统治最基本的动力来源,美国在这一点上现状不容乐观。时至2014年初,美国的经济还没有摆脱金融危机的阴影。失业率再创新高,身背14.62万亿美元的沉重包袱,继续攀升的财政赤字使得美国政府仍然无法摆脱信任危机。中国商务部的最新数据显示,“美国长期失业人口和劳动参与率未显著改善。2013年底,长期失业(27周或更长时间)人数为410万,占总失业人口的37.3%,该水平比1980年以来各次危机峰值高出超过100万人;长

期失业人口下降缓慢,过去 12 个月中减少了 7.18 万人。经季节调整的劳动参与率由 2012 年 11 月 63.6% 下降至 63%。”

另一方面,中国对美国的经济依赖性正在逐步减弱。首先,过去三十几年中国对美国过度依赖正在向中美双方均等依赖的关系转变。特别是中国 2013 年的进口已经达到 2 万亿美元,美国在多大的程度上能够分享中国的市场,对美国未来长期的发展具有重要意义。其次,中美直接投资资金的流向正在从过去三十几年美国向中国单向流动转变为中美双向流动。再次,中美产业的分工已从过去垂直分工开始向水平分工的方向转变。美国学者斯蒂芬·罗奇在《耶鲁全球化》中指出:“中国正坚定不移地走在将使自己从拥有剩余储蓄变为吸收储蓄的道路上——不再倾向于把资金借给美国,而是越来越重视把储蓄用于建立社会安全网。长期以来一直是世界最终生产者的中国现在决心也要当消费者了……中国正独自闯出一条新路来。如果美国不这样做,它将会付出沉重代价。我们只能希望华盛顿抓住机会,将中国经济的再平衡转化为经济增长与繁荣的新来源。”

(二) 亚太诸国对美国的不信任引发其外交“风险”

霸权国对于盟国的威望是建立在其他国家对其合法性的认可之上的。在执行“围堵中国”的战略中,美国在韩国、日本的驻军屡次遭到抗议,主要原因在于驻韩和驻日美军与当地的种种冲突;同时,美国对于自己的盟国要求承担过多的、超乎于自身实力的国际责任,而自己却在环境保护等问题上选择后退的立场;在日韩的历史遗留问题冲突上,美国又常常采取中立的立场,要么含糊其辞,要么装聋作哑。种种行为,让其在亚太的同盟国开始质疑美国的真正目的。同时,随着中国的崛起,美国的这些同盟国也在思考,美国是否会履行曾经许下的诺言,安抚其因为中国的崛起而引发的紧张情绪。而且,在东南亚,由于美国的盟友大都看重中国的经济发展给其带来的机会,即便是美国采取遏制政策,这些国家也不会选择对美国的支持和认同,比如,东盟的大多数国家在中美之间就采取了大国平衡战略,例如,泰国就“不选边站”。其想法是“既想从中国正在增长的经济力量中获取利益,同时也继续同美国保持良好关系”。美国的战略对手也在质疑美国是否会坚守大国责任,而大部分发展中国家更怀疑美国是否会在国际社会遵循公平正义的原则。

(三) 美国的全球霸权引发扩张“风险”

帝国的过度扩张是指“国家由于自身的好战行为而遭到他国的围堵,或由于自身错误而陷入边缘地带的泥潭,抑或两者兼而有之”。吉尔平也曾指出,过度的扩张将消耗而不是增长霸权国的力量,从而导致霸权国的实力衰退。美国发起的伊拉克战争,从开始到取得胜利只用了 21 天,但是之后的地区维持阶段却消耗了美国大量的资源。即便如此,事态发展仍然不受控制,美国占领军和地方当局逐渐失去了对伊拉克许多地区的控制。在伊拉克首都巴格达,除了一小块被称为“绿色区域”(Green Zoon)的严防地区以外,美军无法为伊拉克政府官

员提供安全,更不用说平民了。2013年初,美军海外基地约为550个,部署人员近50万人,修建并维护5万多座建筑物。《大国的兴衰》作者——耶鲁大学教授保罗·肯尼迪这样说道:“当一个帝国达到其最后阶段时,帝国领袖将不断增加军事开支,以战争为武器加速其国家的灭亡”。现在细细思索2013年6月美国国防部长的发言,“在2013年内在该地区追加7%的投入,到2020年底,将把60%海军和空军布置到亚太”。就不难预见到美国崇尚军事、信奉武力背后即将到来的衰落。

“亚太地区已经成为全球政治的主要驱动者”,美国的当务之急是在亚太地区“外交、经济、战略等方面大力增加投入”。正是在这一理念的驱动下,美国的亚太“再平衡战略”逐渐实体化。如果说在2012-2013年期间美国尚受制于国内经济低迷和巨额财政赤字的困扰的话,那么随着2014年初美国经济的好转,奥巴马政府有可能会进一步加大制衡力度,从克里国务卿以及其他官员开年以来对华态度看,尤其是对东海、南海的态度,美国的所谓“不选边”几乎成为让世人尽知的在实际上是“拉偏手”的表态。也就是说,中美之间关系因美国对中国的认识和判断出现重大变化,所以在很大程度上加剧了中美之间的竞争和冲突。对此,我们既要有警惕也不能过度夸大,要充分认识到美国“制衡”战略自身的缺陷和其背后隐藏的“风险”。

注释:

[1][12] Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011, pp. 57-63.

[2][13] 朱峰:《奥巴马政府“转身亚洲”战略与中美关系》,《现代国际关系》2012年第4期。

[3] William J. Clinton, Remarks and a Question-and-Answer Session at Waseda University in Tokyo, July 7, 1993, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1993-07-12/pdf/WCPD-1993-07-12-Pg1274.pdf>.

[4] Dan Blumenthal, Aaron Friedberg, “An American Strategy for Asia”, *The American Enterprise Institute*, Jan. 2009, <http://www.aei.org/files/2009/01/12/20090106-AsiaStrategyReport.pdf>.

[5] The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall”, Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.

[6] Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”, Imin Center - Jefferson Hall, Honolulu, Hawaii, 12 January 2010, <http://www.state.gov/secretary/>.

[7] Robert D. Kaplan (2012), “Why John J. Mearsheimer Is Right (About Some Things)”, *The Atlantic Monthly* 309(1): pp. 80-89.

[8][11] Mark E. Manyin et al., “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s Rebalancing’ Toward Asia”, in CRS Report for Congress, No. R42448 (March 2012), <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>.

[9][14][16] 吴心伯:《论奥巴马政府的亚太战略》,《国际问题研究》2012年第2期,第62-77、66、74页。

[10] *Sustaining Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington, DC: Department of Defense, January 2012), http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

[15] Robert D. Hormats, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference.

[责任编辑:力 昭]