



可是特朗普政府却坚持“美国优先”原则，更倾向于通过利益来界定威胁，试图构建一个以权力为基础的亚太安全秩序，导致依靠冷战思维“存活”的美国传统联盟体系弊端频发。

拜登政府上台后，不得不重新修复与传统盟友的关系。然而，当拜登说“美国回来了”的时候，阿富汗局势却迅速失控，塔利班占领喀布尔，宣布阿富汗战争结束。阿富汗事件再度加剧欧美隔阂，让美国的欧亚盟友越来越明白美国是“靠不住的”，“美国不会无限支持盟友”。这是否预示着美国主导的亚太联盟体系正步入失灵状态？今后美国的亚太联盟体系将朝着什么样的方向发展，未来前景如何？本文尝试对美国亚太联盟管理困境进行分析评估，以期对上述问题进行研究并作出回答。

## 一、美国亚太联盟管理困境表现

任何一个联盟在其演变发展中，盟主国与盟友国相互依存竞争的矛盾关系贯穿联盟管理的始终。<sup>①</sup> 二战结束后至今，随着国际环境与地区格局的变迁，美国亚太联盟战略目标飘忽不定，联盟内部的凝聚力和盟主的国际信誉度双双下降，联盟体系面临诸多困境，正通过制造新的“假想敌”来延续联盟的存在价值。

### （一）联盟目标几度更改 通过臆造“假想敌”续命 导致联盟战略目标缺失

古今中外，任何联盟都基于共同战略目标的存在而形成，一旦联盟战略目标消失，多数临时联盟就会解体，实力强国要继续维持其主导的联盟体系将面临重大考验。从传统的联盟管理理论来说，盟国之间既有共同利益也有不同利益，一方面因共同利益而相互依赖，另一方面又因彼此利益分歧而发生龃龉冲突。共同利益使盟国不愿分离，而不同利益则驱使盟国自行其是，这就导致了联盟管理的困境。不过，传统的联盟管理理论在解释冷战后美国亚太联盟的现实时也出现了解释困境，比如，在没有出现重大危机的情况下，美日同盟为何能一度避免联盟弱化问题，而美韩同盟却出现诸多问题，美澳新同盟为何再也无法回到三边高度协调的初创状态。<sup>②</sup>

美国战后为实现其“大战略”（grand strategic）需要，积极建设和巩固联盟体系，不断巧设共同“假想敌”，维持亚太联盟体系 70 余年。可是，当共同“假想敌”消逝或不成立时，联盟体系就将面临战略目标缺失的困境。

二战后，美国被争霸全球的野心驱使，拉拢亚太盟友打造“遏制共产主义”

<sup>①</sup> 参见王帆《联盟管理理论与联盟管理困境》，《欧洲研究》2006年第4期，第111页。

<sup>②</sup> 同上，第125页。

联盟体系，塑造美苏“冷战”两极格局，导致东西方两大阵营 40 余年的对抗状态。出于对全球“共产主义”的恐惧，美国提出“唯一的选择是长期、耐心但坚定和警惕地遏制苏俄的扩张倾向”<sup>①</sup>，并趁着二战时期建立的亚太联盟体系余温尚在，在全球范围制造“两极”对抗紧张氛围，由此获得西方国家的支持，也吸引不少亚洲国家的加入。在亚太地区，美国搭建起美日、美韩、美澳、美菲双边军事联盟体系，通过多边组织发展安全合作，为亚太地区提供稳定和平的环境。<sup>②</sup> 可是，1991 年苏联解体后，美国的亚太联盟体系面临联盟“再定义”的漂流状态。

“9·11”事件后，美国迅速以“反恐”划线，称伊拉克、伊朗等国为“邪恶轴心国”（axis of evil），建立全球反恐同盟，在亚太地区则拉拢盟友，以朝鲜为“反恐”目标。日本、韩国、澳大利亚及菲律宾等国出于多方面考虑，同意与美国保持或加强同盟关系，但并非心甘情愿。像美国政要动辄以不支持日本“入常”相威胁，要求日本自卫队走出国门，对美反恐战争提供更多协助。<sup>③</sup> 美国国务院还刻意夸大全球恐袭事件伤亡数字，欺骗盟友继续为美国编织安全保护网。

进入 21 世纪，美国遭受金融危机的沉重打击，包括其盟友在内的国际社会看到，美国的反恐战争反而制造出更多的极端主义。在这一背景下，针对中国的迅速崛起和美国的相对衰落，奥巴马政府提出“亚太再平衡”，试图通过巩固亚太盟友关系来“牵制”中国，但其对华战略始终保持“自我克制”底线，不主动挑起与中国的冲突。<sup>④</sup> 特朗普政府却将中国列为美国的“战略竞争者”，制造“修昔底德陷阱”，把中美关系拉入全面竞争状态，在新冠疫情全球肆虐之际，更是在诸多领域对华采取一系列强硬政策，拉拢亚太盟友对抗中国，让日本等国为在中美对立中保持平衡绞尽脑汁。<sup>⑤</sup> 拜登政府上台以来，正以惯用的所谓民主联盟来拉拢反华同盟，可是 2021 年 3 月美国国务卿布林肯和国防部长奥斯汀访问日本和韩国之后，日韩两国的对立仍旧根深蒂固，文在寅政府希望中国协助改善韩朝关系，美日韩三国对华步调并不一致。

<sup>①</sup> “Cold War History”, History, October 27, 2009, <https://www.history.com/topics/cold-war/cold-war-history.htm> [2021-08-18].

<sup>②</sup> Kent E. Calder, “Securing Security through Prosperity: the San Francisco System in Comparative Perspective,” *The Pacific Review*, Vol. 17 No. 1 (March 2004), p. 135

<sup>③</sup> 参见王缉思、倪峰、余万里《美国在东亚的作用：观点·政策及影响》，北京：时事出版社，2008 年，第 69 页。

<sup>④</sup> 参见阎德学、张雪岩《特朗普政府亚太地区联盟政策调整：动因、困境及前景》，《当代世界与社会主义》2020 年第 5 期，第 163 页。

<sup>⑤</sup> 参见《聚焦：日本为在中美对立中保持平衡绞尽脑汁》，共同网，2020 年 11 月 17 日，<https://china.kyodonews.net/news/2020/11/5428993c2d4f.htm> [2021-08-07]。

## (二) 联盟内部凝聚力不断下降，亚太驻军数量呈缩减态势

二战后至今，美国的亚太联盟战略目标几经变换，联盟内部凝聚力起伏不定，且呈下降趋势，主要表现在以下四方面。

### 1. 菲律宾与美国防务关系曲折多变

1979年美菲签订新的军事基地协定，菲赢得基地主权；1991年美国被迫从菲完全撤军，1994年菲否决延长《军事地位协定》，中止联合军演；亚洲金融危机催生了双方1999年《访问部队协定》（VFA）的缔结。“9·11”事件至2016年，由于“反恐”合作以及作为“亚太再平衡”重点区域，菲地位得到提升；2017年至今，美菲军事防务关系若即若离，美国仅是菲诸多战略选项之一。菲总统杜特尔特（Rodrigo Duterte）质疑美国的可靠性，在2020年2月决定终止《访问部队协定》前通知美国说“菲律宾需要依赖美国生存吗？不需要，如果那样的话，我们就不会成为共和国。”<sup>①</sup>

### 2. 新西兰坚持无核化立场，退出《澳新美安全条约》

为防止日本军国主义复活，1951年，美国与澳大利亚、新西兰共同签署《澳新美安全条约》（ANZUS）。新西兰称条约是“新西兰长期安全的主要保证”“集体防卫政策的基石”，并以承担集体防御责任为荣，还派遣部队支援在韩在越美军，证明作为盟友的忠诚度。<sup>②</sup>然而，由于新西兰坚持无核化立场，与美立场冲突，最终导致美澳新联盟于1987年以新西兰的退出而终结。

### 3. 亚洲“小北约”难产

亚洲“小北约”构想最先于2003年由印度国家安全委员会顾问马达哈夫·纳拉帕特（Madhav Narapat）提出，获得小布什政府的支持。可是，由于各国利益诉求不同，印度、澳大利亚及韩国对美日两国“牵制”中国的想法表现淡漠，澳大利亚前总理陆克文曾明确表示“无论如何，都没有足够的兴趣来维护四方安全机制（Quad）。”<sup>③</sup>日澳印三国对特朗普政府欲再次打造“美日澳印”的亚洲“小北约”各有顾虑。日本首相菅义伟表示“将推行以日美同盟为基石的外交，同时与包括中国和俄罗斯在内的邻国建立稳定关系。”<sup>④</sup>澳大利亚外交部长

<sup>①</sup> JIM GOMEZ, “Duterte says Philippines can survive without America”, AP, February 27, 2020, <https://apnews.com/article/1bfa793cecd8aa5730afbe3c535b4d.htm> [2021-08-09].

<sup>②</sup> Jennings, Peter, “The Armed Forces of New Zealand and the ANZUS Split: Costs and Consequences”, *Naval War College Review*, 1989, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4083&context=nwc-review.htm> [2021-08-09].

<sup>③</sup> JIMMY QUINN, “An Asian NATO?”, *National Review*, October 7, 2020, <https://www.nationalreview.com/2020/10/an-asian-nato/>. htm [2021-08-09].

<sup>④</sup> MARI YAMAGUCHI, “US, Australia, India, Japan to discuss China’s growing power”, October 5, 2020, <https://apnews.com/article/virus-outbreak-australia-tokyo-india-china-066298a2f944f6a47a5e12899fb3b240.htm> [2021-08-09].

佩恩认为“我们和中国的关系很重要，无意伤害同中方的关系。”<sup>①</sup> 印度看到，中国收购了斯里兰卡汉班托塔港的多数股权，又在巴基斯坦运营瓜达尔港，已在南亚和印度洋地区获得了战略立足点，能够克服“马六甲困境”，威胁印度西海岸的主要港口，或将导致印度陷入“债务陷阱”，所以态度并不积极。

#### 4. 美军力量在亚太部署呈减少趋势

二战结束后，美国在海外军事力量部署总体呈下降趋势。<sup>②</sup> 1955—2020年，美国在全球和亚太盟国军事力量部署变化趋势一致，总体上呈双双下降态势。除了小布什政府时期因反恐战争需要，美军在亚太部署一度超过18万人，但到了奥巴马政府时期则大幅撤军，即便提出所谓“亚太再平衡战略”，美军在亚太盟国军力部署也仅达到20世纪90年代的水平。2016—2017年，美军全球军力部署首次降至20万以下，驻亚太美军降至6.4万人，虽在特朗普时期略有增加，也仅保持在8万人左右，驻日、驻韩美军都呈下降趋势。2021年4月，拜登宣布美军从5月1日起撤离阿富汗，9月11日前完全撤出。当前美军正在撤离阿富汗，部分兵力将撤至中亚和波斯湾国家，驻亚太美军数量呈进一步降低态势。

（三）盟主领导力下降，国际信誉度持续走低，信誉“黏合剂”正在失灵，导致联盟信誉危机

在国际政治中，信誉是宝贵的财富。一个信守诺言的国家可以建立有价值的联盟，其盟国不会害怕被遗弃或背叛。一个威慑力可信的国家可以威慑许多敌人，阻止昂贵的战争，而不需与之作战。<sup>③</sup> 可是，冷战后美国在全球事务中正面临日益加深的信誉危机，信誉“黏合剂”正在失灵。

#### 1. 美国在核政策上做出的令行禁止承诺被频频“打脸”

“9·11”事件后，小布什政府在全球展开“反恐”行动，公开宣布美国不允许“世界上最危险的政权”发展“世界上最危险的武器”，但却默认以色列轰炸伊朗反应堆的决定。<sup>④</sup> 这不仅让中东伙伴感到不安，也让亚太盟友也表示担心：“如果朝鲜或中国发动攻击，华盛顿可能同样会放弃防务承诺。”<sup>⑤</sup> 虽然美国官员公开辩解称，美国既是反对使用化学武器的国际规范保证者，又是国际秩

<sup>①</sup> David Brunnstrom, Daphne Psalidakis, “Australia tells U. S. it has no intention of injuring important China ties”, RETUERS, JULY 29, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-australia-pompeo-idUSKCN24T2MP.htm> [2021-08-09].

<sup>②</sup> 参见美国国防部人力统计中心, [https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp\\_reports.jsp.htm](https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp.htm) [2021-08-09].

<sup>③</sup> John Lewis Gaddis, “Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy”, *New York: Oxford University Press*, 1982, pp. 299-300.

<sup>④</sup> MICHAEL PETROU, “IS IT TIME TO BOMB IRAN?”, DECEMBER 10, 2007, <https://archive.macleans.ca/article/2007/12/10/is-it-time-to-bomb-iran.htm> [2021-08-09].

<sup>⑤</sup> Dakota L. Wood, “2015 Index of U. S. Military Strength”, Washington, DC: Heritage Foundation, 2015, [https://ims-2015.s3.amazonaws.com/2015\\_Index\\_of\\_US\\_Military\\_Strength\\_FINAL.pdf](https://ims-2015.s3.amazonaws.com/2015_Index_of_US_Military_Strength_FINAL.pdf). [2021-08-09].

序的保护者，但前副总统切尼（Richard Cheney）等人指出“我们错失了在两个关键政策问题上展示信誉的机会。”<sup>①</sup>实际上，美国无法以建设性行动履行承诺，对美国的全球信誉构成很大的挑战。

### 2. 以反恐为幌子，在报复心理驱使下发动不得人心的战争

“9·11”事件发生后，美国将反恐战略目标锁定为基地组织，对其发动旷日持久的战争，尽管十年后击毙基地组织头目本·拉登（Osama bin Laden），但这场战争直到2020年与阿富汗发表联合声明后才宣告结束。当前阿富汗局势依旧复杂，全球恐怖主义行动仍此起彼伏。特别是2003年，美国以伊拉克制造和藏有大规模杀伤性武器、支持恐怖分子为由，绕开联合国安理会，单方面对伊实施打击，不仅让国际社会质疑美国的能力，美国发动战争的合法性也被世人诟病，最终结果也未发现任何证据。美国前国防部和国务院阿富汗顾问安东尼·科德斯曼（Anthony H. Cordesman）评价说“这代表了美国‘大中东战略’的失败。”<sup>②</sup>2021年上半年，拜登政府宣布阿富汗撤军后，8月19日，塔利班宣布成立“阿富汗伊斯兰酋长国”，再次表明西方民主乌托邦主义大实验的完败。德国专家直接指出“在阿富汗之后，德国人下次再参与此类任务前会三思而行。”<sup>③</sup>

### 3. 为国际社会提供公共产品的意愿下降，甚至拒绝承担国际义务

冷战结束后，美国作为唯一的霸权国，更有能力维护由其主导建立的国际体系，为国际社会提供公共产品。然而，研究发现，美国响应国际义务愈发冷漠。譬如，小布什政府忽视多边主义激怒多数盟友、特朗普政府一系列“退群”行为严重削弱美国的国际信誉。奥巴马政府国家安全顾问本·罗兹（Ben Rhodes）直言“美国正在世界舞台上失去影响力和信誉。”<sup>④</sup>面对席卷全球的新冠肺炎疫情，美国政府更是自乱阵脚，逃避责任。皮尤研究中心（Pew Research Center）一项调查显示，疫情发生以来，美国在主要盟友和合作伙伴中的声誉进一步下降，譬如对美支持率，日本民众由77%降至41%，澳大利亚民

① Richard Cheney, "In My Time: A Personal and Political Memoir", New York: Threshold, 2011, p. 471.

② Anthony H. Cordesman, "America's Failed Strategy in the Middle East: Losing Iraq and the Gulf", CSIS, January 2, 2020, <https://www.csis.org/analysis/americas-failed-strategy-middle-east-losing-iraq-and-gulf.htm> [2021-08-09].

③ 《法媒：德国不想再紧跟美国 将改变外交和安全政策》，参考消息网，2021年8月21日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1708681575868369687&wfr=spider&for=pc> [2021-08-21].

④ Justin Chapman, "Rhodes: U.S. is Losing Influence, Credibility on World Stage", Pacific Council, MAY 28, 2019, <https://www.pacificcouncil.org/newsroom/rhodes-us-losing-influence-credibility-world-stage.htm> [2021-08-09].

众由 59% 降至 33%，英国民众由 83% 降至 41%，德国民众由 78% 降至 26% 等。<sup>①</sup> 不仅如此，在 2021 年 8 月美军撤离阿富汗之际，喀布尔机场发生的一系列悲惨事件令盟友感到美国不再可靠，德国、荷兰等国曾与美军发生摩擦，英国官员担心美军撤离过快，导致英国侨民无法完成撤离。“拜登承诺盟友‘美国回来了’，但混乱的撤军行动令他们担忧‘美国优先’仍在。”<sup>②</sup>

## 二、美国亚太联盟管理困境原因分析

美国亚太联盟囿于亚太格局变化、联盟成员各自利益需求冲突、联盟功能变迁以及美国执政者理念变化等因素制约，导致其亚太联盟管理困境在不断积累着量变的过程。

### （一）错把中国作为亚太联盟战略目标，让盟友面临“选边站”的困境

20 世纪 90 年代和 21 世纪头十年，美国学界和政策制定者认为亚太地区“竞争时机已成熟”，军备竞赛可能加剧。他们认为，中国崛起导致亚太格局的硬实力分布变化，欲将中美关系重新定义为战略竞争而非伙伴关系，但“9·11”事件让小布什政府关注“全球反恐战争”而暂时偏离了这一计划。随着美国在阿富汗、伊拉克以及中东和非洲等地区军事行动的结束，对中国崛起的担忧重新浮出水面，特别是 2012 年亚洲军费总开支在现代史上第一次超过欧洲，引发美国对亚太地区未来的不确定性和不安全感。<sup>③</sup> 这也是奥巴马政府“亚太再平衡战略”出台的主要背景。

中美关系在特朗普执政后出现极度恶化。美国关于中美关系的辩论，由最初的松散接触讨论，演变为中国是否成为新冷战竞争对手的辩论。最终结果是，中国被明确视为美国新时期的战略目标。特朗普政府对中国在军事、科技、经济等综合国力赶超美国有着巨大恐惧<sup>④</sup>，至少对美国来说，与中国的战略竞争已经压倒 2001 年以来盛行的“反恐战争”范式。美国右派民粹主义直接把中国当做战略竞争者，甚至是敌人。

表 1 显示，进入 21 世纪，中美综合国力在世界占比的变化趋势呈反比，中

<sup>①</sup> Most Approve of National Response to COVID-19 in 14 Advanced Economies, Pew Research Center, August 27, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/08/27/most-approve-of-national-response-to-covid-19-in-14-advanced-economies/> [2021-08-09].

<sup>②</sup> 《美军阿富汗撤军混乱备受批评，拜登政府内部重演相互指责戏码》，环球网，2021 年 8 月 20 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1708559462493920638&wfr=spider&for=pc> [2021-08-21].

<sup>③</sup> Myra MacDonald, “Asia’s Defense Spending Overtakes Europe’s: IISS,” Reuters, March 14, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-security-military-iiss-idUSBRE92D0EL20130314.htm> [2021-08-13].

<sup>④</sup> 参见胡鞍钢等《论大国兴衰与中国机遇：国家综合国力评估》，《民办高等教育究》2018 年第 2 期，第 103 页。

表 1 2000—2020 年中美综合国力的世界占比 (%)

年份	2000	2005	2010	2015	2020
中国	9.11	12.28	16.07	19.68	23.07
美国	20.66	18.66	15.52	14.22	13.22
中国/美国 (倍数)	2.27	1.52	0.97	0.72	0.57

资料来源: U. S. Defense Statistics Agency-Defense Manpower Data Center。

国综合国力稳步增长,且在 2015 年起超过美国,而美国的综合国力却在持续下降。这对美国来说难以接受,也引发美国亚太盟友的担忧。在澳大利亚看来,“中国这样的大国将具有全球意义的军事能力。如果中国不详细解释军事现代化的速度、范围和结构,中国不与其他国家接触,建立军事上的信任,可能会引起邻国担忧”,中国“改变了亚洲的力量平衡,可能会破坏亚洲的稳定”。<sup>①</sup>日本防卫省一份内部文件称,日本西南岛链战略目标是“保持日本和美国在该地区相对于中国的军事优势,让中国放弃威胁日本和美国国家利益的野心”。<sup>②</sup>可是,特朗普政府却趁机向亚太盟国收取更多的“保护费”,让亚太盟国承担更多的国际责任。东盟一位驻华大使谈及美国的“印太战略”时说道“东盟不支持任何一种遏制中国的政策,会继续坚持‘反对排他性、不选边站队’的立场。”<sup>③</sup>在菅义伟政府看来,拜登政府正在积极拉拢亚太盟友,想要借助盟友的力量与中国抗衡。作为美国在亚洲势力最强大的盟友,日本在中美之间如履薄冰,一方面希望与美国这个唯一军事同盟国保持密切关系,另一方面又不想破坏与中国这个最大贸易伙伴的经济联系。日美安保磋商委员会(2+2)共同文件中写入对台湾问题的关切时,中国谴责日本“甘愿仰人鼻息,充当美国的战略附庸”,让菅义伟政府感到在向中国强烈施压的同时坚持良好的日中经济关系并非易事。<sup>④</sup>

(二) 联盟成员自身安全需求度降低,美国对盟友互惠度下降,导致联盟内部离心力加大

冷战结束后,美国亚太盟友看到亚太联盟作为实现安全目标的工具性和有

<sup>①</sup> Australian Department of Defense, “Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030 (Defence White Paper 2009)” Canberra: Australian Department of Defence, 2009, <http://www.dmrsc.com/Document/AustraliaDefenceWhitePaper2009.pdf>. [2021-07-13]. Philip Dorling, “Chinese Expansion Fears Revealed”, Sydney Morning Herald, January 7, 2011, <https://www.smh.com.au/technology/chinese-expansion-fears-revealed-20110106-19hna.html> [2021-07-30].

<sup>②</sup> Yoichi Kato, “SDF Preparations All Have but Only One Target: China.” Asahi Shimbun, 2011, <http://www.asahi.com/english/TKY201012310143.html> [2021-08-13].

<sup>③</sup> 钱峰《美版“印太战略”越来越现形了》,《环球时报》2020年6月17日。

<sup>④</sup> 参见《聚焦:日本就对华策略面临重大抉择》,共同网,2021年4月5日, <https://china.kyodone-ws.net/news/2021/04/720bd83b106a.html> [2021-08-10]。



效性日益降低，基于自身利益考量，希望重点发展国内民生，对联盟的安全需求度在降低，同时也看到美国对其互惠程度呈下降趋势。这些因素都不可避免地影响到联盟内部的凝聚力。

对于日本来说，苏联解体后，传统安全威胁的消失大大改善了日本的安全状况，原先被安全需求压制的自主性诉求得以释放，日本开始设法降低对美依赖，强调“盟国不需要以统一的方式做贡献，重要的是在各自立场上履行义务”<sup>①</sup>，开始谋求与经济实力相匹配的政治大国地位，不再满足跟随美国，认为美国没有理由继续替日本承担和平与自由。日本强化安保战略，扩大自卫队海外军事活动范围，同时谋求修改“和平宪法”。可是，日本视中国的崛起为“未来亚洲最重要、最不可预测的地缘政治变量”，为此采取“两头下注”战略，既加强日美同盟，又发展同中国的战略互惠关系。<sup>②</sup>

美韩军事同盟的建立是对朝鲜半岛迫切的安全需求的直接回应。然而，冷战结束后，朝韩关系随着“阳光政策”得到极大改善，中韩建交也使得韩国的外部安全形势总体稳定。韩美军事同盟关系已由依存关系朝着伙伴关系方向发展，为减少对美依赖，韩国不再接受被视为从属关系的初级伙伴，反对无条件追随美国，积极改善对朝关系，争取朝鲜半岛早日统一。新生代韩国人认为“朝鲜是可以共存的伙伴而不是敌人”<sup>③</sup>。韩国总统文在寅积极推动经济发展，谋求任期内（到 2022 年 5 月）完成战时作战控制权从驻韩美军移交韩国。但由于朝鲜核试验的不确定性，韩国依旧需要韩美同盟保障国家安全。

澳大利亚作为美国亚太地区的资深盟友，两国关系非但没有因为冷战后共同威胁的消失而松散，反而得到了强化。澳方主动参与美在阿富汗和伊拉克的军事行动，“成为美国在亚洲的英国”<sup>④</sup>。尽管美澳同盟看似坚不可摧，但也存在消极因素。面对特朗普执政期间的口惠而实不至，促使澳大利亚渴望获得安全政策上的自主性。在 2020 年澳美部长级会议新闻发布会上，双方展现了截然不同的联盟愿景“特朗普政府设想的是以中国为中心的对抗性议程，而澳方正努力将联盟引向更广泛的印太，并愿意分担更广泛的印太安全责任，但是，必须

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Diplomatic Bluebook 1991”, <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-contents.htm>. [2021-08-13].

② NE Silver, “The United States, Japan, and China: Setting the Course”, The Council on Foreign Relations, Inc, January 1, 2000, [https://www.cfr.org/content/publications/attachments/us\\_jap\\_china1-62.pdf](https://www.cfr.org/content/publications/attachments/us_jap_china1-62.pdf). [2021-08-13].

③ Kwon Youngil, “The Change of South Korean Image of North Korea after the Cold War”, Ph. D Thesis, Washington State University, 2008, p. 98.

④ Paul Dibb, “U. S. -Australia Alliance Relations: An Australian View”, Strategic Forum, August 2005, <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a436470.pdf>. [2021-08-23].

按照自身的条件去做。”<sup>①</sup>

美菲两国自 1951 年签署《美菲共同防御条约》以来，双方军事防务合作波折不断。进入 21 世纪，伊斯兰恐怖主义的挑战一度让美菲同盟得以密切，但杜特尔特上台后，面对特朗普政府模棱两可的态度以及加剧与中国博弈，引发菲律宾对战略自主性的追求和与美国保持一定的“疏离”。2018 年 12 月，菲政府表示将重新审查、讨论《共同防御条约》条款。2020 年 2 月，由于美国取消菲律宾前禁毒局长的签证，杜特尔特下令在 180 天内终止与美国的《访问部队协定》，尽管 2020 年 6 月又暂停终止《访问部队协定》，但美菲同盟产生裂痕已是事实。

从联盟价值体系评估来看，亚太联盟体系从来都不是均衡受益的，美国始终是最大的受益者，而盟国的根本利益损失很难计量。美国的行动是基于联盟的利益，而盟友的行动却建立在与美结盟的义务基础上，双方实力悬殊，注定盟友在不对称联盟关系中受到盘剥。特朗普执政期间，美国与亚太盟友间的互惠关系呈下降趋势。在国防开支方面，特朗普勒索亚太盟友满足其苛刻要求，要求盟国支付数百亿美元所谓的拖欠军费。在制度保障方面，美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）等多边组织、多次缺席东盟峰会，引发东南亚国家强烈不满。作为对等回应，2019 年第 35 届东盟峰会，除泰国、越南和老挝总理出席外，其余七个东盟国家仅派部长级官员参加。<sup>②</sup> 在经贸方面，为同中国竞争，美国不顾盟友切身利益，拉盟友下水，不仅对中国征收高额关税，对待盟友也是如此，引发盟友诧异和不满，他们强调美方做法“在‘共同价值观’的关系中，是有害的，极具破坏性”<sup>③</sup>。

（三）高调宣扬重视亚太，却一再降低亚太联盟的价值，引发盟友的不信任

随着冷战结束，美国国内要求降低国防预算、将关注度放在经济层面的呼声日益高涨。老布什政府 1989 年开始解决削减海外美军的难题，大量裁减驻欧美军，但亚太驻军减少有限。在美国看来，“与欧洲不同，美国从亚太地区撤军将加剧区域紧张和动荡”，美国的亚太军事存在“支撑了东亚的稳定，有助于确保其经济活力”，也能更好地拓展美国在亚洲的经济利益。<sup>④</sup> 克林顿总统上任后明确表明，美国在亚洲的优先事项是经济，要求韩日两国进一步开放市场，积

① Lindsey Frod, Ashley Townshend, “In annual meeting, a new direction for US-Australia alliance”, August 4, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/04/in-annual-meeting-a-new-direction-for-us-australia-alliance/>. htm [2021-08-23].

② 参见《面对美国的又一次“怠慢”，东盟国家难掩失望》，参考消息网，2019 年 10 月 31 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648967353985807434&wfr=spider&for=pc>. htm [2021-08-23].

③ Adam Baidawi, “How Trump’s Tariffs Would Affect Australia”, *The New York Times*, March 7, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/07/world/australia/trump-tariffs-australia.html>. [2021-08-23].

④ RENATO DE CASTRO, “U. S. Grand Strategy in Post-Cold War Asia-Pacific”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 3, December 1994, p. 343. Office of the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, “A Strategic Framework For The Asian Pacific Rim: Report to Congress”, 1992, p. 2.

极推动建设亚太经合组织 (APEC) 等多边经济论坛, 在中美间寻求增加信任的措施, 在共同感兴趣的问题上与中国积极开展合作。这时的美国亚太联盟仅仅是对其亚太地区秩序倡议的补充。

步入 21 世纪, “9·11” 事件对小布什政府单边主义政策当头一棒, 促使美国做出重大战略调整, 阿富汗战争和伊拉克战争几乎吞噬掉他的任期。这一时期, 美国对亚洲重视程度不够, 东南亚几乎被忽视, 朝鲜成为其反恐防御战略目标, 中国战略武器库和日益增长的实力也令美国担忧。美国提出以对冲战略提高盟友的能力, 减少脆弱性。为此, 同澳大利亚和日本提出三边安全倡议, 加强与东盟合作, 与新西兰、印度、印度尼西亚以及台湾地区发展战略伙伴关系。但在东南亚国家看来, 美国打击伊斯兰激进分子的战争并不足以让美国与东南亚地区进行广泛接触 “美国高级外交官经常缺席该地区的多边论坛, 让许多渴望美国继续介入该地区事务并抗衡中国的亚洲领导人感到失望”。<sup>①</sup>

奥巴马执政前期, 工作重心集中在控制美国霸权成本、重振美国经济, 与亚太盟友的关系降至次要地位。面对朝鲜不断进行核试验、中国经济突飞猛进, 奥巴马政府对亚太盟友关心度下降, 加剧了亚太盟友对美不满。美国智库及政府官员普遍预测 “亚洲正在适应以中国为中心的新秩序, 美国的影响力正在下降”。<sup>②</sup>

特朗普政府用金钱多寡来衡量同盟价值, 进一步加大美国亚太联盟体系的离心力。以 2017 年《美国国家安全战略》为标志, 特朗普政府将中国列为首要竞争对手, 在政治、经济、军事、科技等领域与中国展开全面竞争, 同时将关注点集中在精确计算亚太地区的联盟成本收益, 强制勒索亚太盟友承担美军防务费用。例如, 以撤军为由, 要挟日韩承担巨额军费, 导致日本国防支出 2019 年增加 10%, 2020 年度支出将增加 1.2%, 达到创纪录的 5.32 万亿日元 (约合 495 亿美元); 韩国 2017 年至今, 军费开支居高不下, 2020 年国防预算首次突破 50 万亿韩元大关 (约合 420 亿美元), 位居全球第九; 东南亚地区的军费支出 2019 年增加 4.2%, 达到 405 亿美元。<sup>③</sup> 可是, 特朗普政府却并不满足, 认为 “我们的盟友对我们的利用远远大于我们的敌人”, “必须要求我们的所谓盟国支

<sup>①</sup> 参见裴敏欣《奥巴马在亚洲》, 卡内基国际和平基金会, 2009 年 11 月 10 日, <https://carnegieendowment.org/2009/11/10/zh-pub-43266.htm> [2020-07-30]。

<sup>②</sup> Robert Sutter, “Assessing China’s Rise and U. S. Leadership in Asia: Growing Maturity and Balance”, *Pacific Forum CSIS*, 29 January 2009, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10670561003666186.htm> [2021-08-02]。

<sup>③</sup> Yonha, “S. Korea’s 2020 defense budget rises 7.4% to over 50tr won”, Dec 11, 2019, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20191211000099.htm> [2021-08-04]。Siemon t. Wezeman, et, “TRENDS IN WORLD MILITARY EXPENDITURE, 2019”, April 2020, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs\\_2020\\_04\\_milex\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0.pdf) [2021-08-04]。

付数百亿美元的拖欠军费。他们至少必须公平对待我们!”<sup>①</sup>

不仅如此,美国的亚太盟友对于被美国当作同中国竞争的工具感到忧虑。比如,就澳大利亚维多利亚州政府参与中国“一带一路”一事,曾被威胁要与澳“断绝”关系;日本担心“把日本当作棋子,成为谈判筹码”;韩国抗议者认为“美国只是为了向我们出售武器”。<sup>②</sup>他们注意到白宫发布的《美国对中华人民共和国的战略方针》,对自由贸易、民主等与盟国共享的价值观只字不提。在美国眼中,亚太联盟是一种单向关系,亚太盟友仅仅是服务于美国国家利益的棋子。日本政府内部认为“美国已不是昔日那样的世界领导者”的意见也较强,日美同盟在特朗普政府时期站在岔路口。<sup>③</sup>

#### (四) 美国总统个人因素对其亚太联盟管理困境起着不同作用

二战至今,美国历届政府领导人个人因素也对其亚太联盟管理困境有着直接影响。

##### 1. 原有职业背景和个人性格的影响

杜鲁门总统曾担任过神职人员、法官、参议院议员及副总统等,丰富的职业历程对其外交理念的形成产生重要影响。他独立自信、视野开阔,具有远大的政治抱负。他上任后表示,美国要承担起领导世界的责任,在世界推广美国制度,提出“以实力求和平”的外交思想,支持对苏采取强硬路线,认为孤立主义将在战争中走向失败,积极与西欧国家结盟。军人出身的艾森豪威尔总统,关注大局而不太重视细节,反对极端,走折中路线,沉默寡言但恪尽职守,且为人忠诚。为分化共产主义阵营,制定 NSC5429/5 号文件,将日本、韩国、菲律宾、台湾地区以及《马尼拉条约》《澳新美安全条约》连接起来,积极组建“东南亚条约组织”和“东北亚防御联盟”等,分化共产主义阵营。<sup>④</sup>

小布什总统出身政治世家,却较少关注政治。“9·11”事件赋予他沉重的使命感,为了应对挑战,他必须展现强大国家领导人的形象,在第一任期内紧紧围绕反恐开展其外交政策,将亚太地区的朝鲜视为“邪恶轴心”之一,但在第二任期,在政治事务方面则较为依赖幕僚。奥巴马总统是律师出身,具有丰富的从政经验,“法治立国”理念贯穿其执政生涯和对外决策中,同时又由于在

<sup>①</sup> Lindsey Ford and James Goldgeier, “Who are America’s allies and are they paying their fair share of defense?”, DECEMBER 17, 2019, <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/who-are-americas-allies-and-are-they-paying-their-fair-share-of-defense/>. htm [2021-04-04] Haye-ah, “Trump says he is getting ‘so-called’ allies to pay for defense”, *Yonhap News Agency*, July 23, 2020, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20200723011700325.htm> [2021-08-05].

<sup>②</sup> Kathrin Hille, ect, “The Trump factor: Asian allies question America’s reliability”, FT, JUNE 15, 2020, <https://www.ft.com/content/74576c3a-6303-4ba0-bbe3-15b563ce6019>. htm [2021-08-05].

<sup>③</sup> 参见《聚焦:日本为在美中对立中保持平衡绞尽脑汁》,共同网,2020年11月17日, [https://www.jp-home.com/article\\_show.asp?aid=18733](https://www.jp-home.com/article_show.asp?aid=18733) \ [2021-08-30 \ ]。

<sup>④</sup> 参见刘雄《艾森豪威尔政府亚洲政策研究》,长沙:岳麓书社,2009年,第38页。

多元文化背景下成长，具有亲和力与包容性。商人出身的特朗普总统是政治素人，总是以即时的务实利益和个人信念为指导，擅长和偏爱“利益杠杆治国”，对美国盟友的关切远远低于对国家自身利益的关切，上台后采取一系列“退群”行为、“压榨”盟友支付更多的保护费、挑起中美“贸易战”等不足为奇。

## 2. 对专业人士态度的差异造成的影响

杜鲁门属于“法官/不可预见”型总统，凭借高度集中的权力深度参与对外政策的制定，由于自身经验不足，他善于听取不同意见。<sup>①</sup>可是扩张性的总统权力观，导致他对个人局限性认知不足，如朝鲜战争关键时刻，与麦克阿瑟产生重大分歧。“间接领导风格”的艾森豪威尔是位老谋深算的政治操盘大师，在政府内部存在严重分歧时，他知人善任，善于赋权幕僚。<sup>②</sup>他尊重专业人士，亲自任命乔治·凯南制定冷战外交政策，设置专门议事程序，经常与国家安全团队交流，充分听取下属意见，始终将决策大权掌握在自己手中。

“先发制人”的小布什，出于有限的政治经验使其知人善任，但由于缺乏团队管理能力，对专业人士未能做到人尽其才。比如，经常忽视国务卿鲍威尔（Colin Luther Powell）的建议，却对副总统和国防部长言听计从。“多元实用”是奥巴马执政期间给人留下的深刻印象。奥巴马极具包容性的政治远见，不仅从政治盟友那里听取建言，也向以前的对手征求意见。<sup>③</sup>特朗普对专业人士秉持自行其是的态度，只要政见不合，就会想方设法将他们“赶走”，白宫高级官员曾以创纪录的速度辞职或被解雇，剩下的高级官员多是富贵阶层，与特朗普经历相似，对华态度较为强硬，内政外交风格与特朗普较为契合。

## 3. 身边重要人物对总统的重大影响

杜鲁门从罗斯福手中接过权力的同时，也将罗斯福时期的重要官员留任为其所用，像“马歇尔计划”的提出者乔治·马歇尔（George Marshall）和实施者迪安·艾奇逊（Dean Acheson）。艾奇逊还积极促成北约成立，与“杜鲁门主义”呼应，阻止“共产主义继续蔓延”。尽管艾森豪威尔总揽决策大权，但国务卿杜勒斯对其影响较大，杜勒斯提出的重大外交政策与艾森豪威尔政策理念一致。“艾森豪威尔扮演着‘和平缔造者’角色，而杜勒斯公开的立场是坚定不移的‘冷战’捍卫者。”<sup>④</sup>小布什身边重臣对其帮助甚大，像国务卿科林·鲍威尔非常清楚小布什亚太政策的执行意图，出访亚太五国宣传小布什政府的亚太政策；国家安全事务

<sup>①</sup> 参见詹姆斯·戴维·巴伯《总统的性格》，赵广成译，北京：中国人民大学出版社，2014年，第412页。

<sup>②</sup> 参见弗雷德·I. 格林斯坦《总统风格：从罗斯福到奥巴马》，李永成译，北京：中国人民大学出版社，2012年，第52页。

<sup>③</sup> 同上书，第272页。

<sup>④</sup> 罗·费·伊万诺夫《艾森豪威尔传》，朱荫枝、马堃麟译，北京：新华出版社，1987年，第183页。

助理康多莉扎·赖斯 (Condoleezza Rice) 被小布什称之为“思想导师”。

奥巴马第一任期内阁中的三个华裔——内阁秘书/第一亲信卢沛宁、商务部长骆家辉、能源部长朱棣文，他们对奥巴马对华政策影响较大。奥巴马多次表示“美国欢迎中国崛起”并强调“美中关系是 21 世纪最重要的双边关系”。<sup>①</sup>但国务卿希拉里·克林顿 (Hillary Clinton) 却改变了奥巴马的亚洲政策，让奥巴马接受“重返亚太”战略，并制定“亚太再平衡战略”。此外，国防部长罗伯特·盖茨 (Robert Gates) 视中国为美国最大军事威胁之一，他对奥巴马对华政策有着重要影响。特朗普的政治观念受到号称“白宫操盘手”的斯蒂夫·班农 (Stephen Bannon) 的右翼民粹主义理论极大影响。彼得·纳瓦罗 (Peter Navarro) 负责特朗普政府的亚太政策，声称“让盟友承担美国一定的驻军费用”<sup>②</sup>，被特朗普采纳。美国现任国务卿安东尼·布林肯 (Antony Blinken) 是拜登在外交事务方面的得力助手，深受信任，他提出借助多边组织发挥美国影响力的建议，得到拜登政府的认可。

### 三、美国亚太联盟管理困境前景展望

二战结束以来，美国亚太联盟内部的紧张和潜在分裂是历史常态，无论哪届领导人执政，都难解决联盟内部存在的担忧“被抛弃”与“被牵连”这一根本问题，联盟内成员就“安全焦虑”问题也在暗地较量。例如，日本稳步扩大自卫队角色、韩国为战时指挥权而努力、菲律宾一度取消与美国的军事合作等。当然，美国亚太联盟管理困境也受到外部因素影响，美国及其亚太盟友对中国态度各异，制约着美国亚太联盟管理的有效性。2020 年 11 月，拜登赢得总统选举，拜登政府不会抹去特朗普政府四年的执政史，更不会抹去美国根深蒂固的民粹主义，美国亚太政策的连续性会大于变化性，其亚太联盟管理困境也将持续下去。

#### (一) 白宫易主难以调理亚太联盟内部固有顽疾

##### 1. 亚太盟友对盟主美国爱怨交织，非一朝一夕可解

特朗普执政时，导致亚太联盟体系的非对称性矛盾异常凸显。对美日关系而言，美国对日本 40 年的“入常”执念始终不予支持。1980 年日本首次将“入常”纳入大国战略目标，小泉纯一郎在联合国成立 60 周年之际、安倍晋三

<sup>①</sup> 转引自李成《奥巴马时代的美中关系》，《凤凰周刊》总第 588 期，2016 年 8 月 15 日，<http://www.ifengweekly.com/detil.php?id=2935.htm> [2021-08-04]。

<sup>②</sup> Alexander Graym, Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific”, FP, November 7, 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>. htm [2021-08-07]。

分别在联合国成立70周年和75周年之际,都提出“入常”,但美国不是反对就是不明确表态支持。在美国看来,一旦日本“入常”,极有可能摆脱联盟束缚,对外行动也未必符合美国意愿。对美韩关系而言,自从美国对韩国的安全承诺生效以来,朝鲜核威胁似有增无减,文在寅希望把韩国军队的战时作战控制权移交韩国,但双方在过渡时间和条件上存在分歧;此外韩国同朝鲜和中国不同的交往方式对联盟制造了压力。美澳同盟看起来紧密无间,但彼此仍有“抛弃”与“牵连”的恐惧。美国担心为履行对弱势盟国的安全承诺而卷入地区冲突的“被牵连”,澳大利亚也不想被美国“拉下水”,有时也想弱化对美关系,又担心被美抛弃。对美菲关系而言,菲律宾一直存在不同程度的反美情绪,这与20世纪上半叶美国占领菲律宾的历史遗产有关,也有更广泛的结构性问题,包括美国能否承认“斯卡伯勒浅滩”问题。

## 2. 拜登上台后,亚太盟友对联盟的未来也表示出担忧

在日本看来,“拜登致力于恢复被特朗普抛弃的多边主义和民主联盟。不管这种做法有什么好处,都意味着与日本关系的降级”<sup>①</sup>。澳大利亚洛伊研究所认为“随着世界愈发动荡,下一届美国政府将对澳大利亚提出更高的要求。”<sup>②</sup>在菲律宾政府有关人士看来,“如果拜登政府向菲律宾提出人权问题,马尼拉将继续维护其主权”,菲律宾的底线是维护国家主权。<sup>③</sup>韩国外交部长康京和表示,拜登政府成立并不意味着美国将重新推行奥巴马政府的对朝“战略忍耐”政策,现在还不是在具体事务上预测走向的时候。<sup>④</sup>

## 3. 亚太盟友对拜登政府能否解决彼此间的历史或现实问题多持怀疑态度

日韩两国历史恩怨纠缠已久,“慰安妇”问题至今未平;日韩对“朝鲜威胁”认知分歧,导致彼此猜疑,难以建立信任。<sup>⑤</sup>日本认为,在拜登领导下,很可能会看到日本和韩国回归平等待遇,美国试图通过“撞头”的方式将日韩硬拉到一起。但是,如果一直争议殖民时代的慰安妇、“强迫劳动”等问题,意

<sup>①</sup> Peter Tasker, “Japan’s Joe Biden Problem”, Japan Forward, October 22, 2020, <https://japan-forward.com/japans-joe-biden-problem/>. htm [2021-08-08].

<sup>②</sup> DANIEL FLITTON, “HE US, NOT CHINA, IS AUSTRALIA’S MOST DIFFICULT RELATIONSHIP”, Lowy Institute, NOVEMBER 6, 2020, <https://www.loyyinstitute.org/publications/us-not-china-australia-most-difficult-relationship.htm> [2021-08-08].

<sup>③</sup> Bella Perez-Rubio, “Explainer: What can the Philippines expect from a Biden presidency?”, Philstar, November 8, 2020, <https://www.philstar.com/headlines/2020/11/08/2055420/explainer-what-can-philippines-expect-biden-presidency.htm> [2021-08-08].

<sup>④</sup> 参见《韩外长预测拜登政府不会重返对朝“战略忍耐”,将延续特朗普发展成果》,观察者网,2020年11月9日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1682845757892370418&wfr=spider&for=pc> [2021-08-09].

<sup>⑤</sup> 参见吴怀中《战略分歧与日韩关系困局》,《国际问题研究》2020年第5期,第79页。

味着日本永远是罪魁祸首，所以韩国必须做出让步。<sup>①</sup> 韩国分析，拜登政府可能是一个更友好的合作伙伴，但如果华盛顿继续将朝鲜半岛视为中美战略竞争的舞台，韩国政策制定者的乐观程度将严重受限。韩国民调机构“实时测量”(Realmeter)最新民调表明，48.8%的受访者预计拜登上任后韩朝关系“几乎不会有什么不同”，16.4%的受访者预计韩朝关系将有所改善，26.5%的受访者认为韩朝关系将恶化。<sup>②</sup> 实际上，作为历史遗留问题，美国长期在极力回避调解日韩关系，这为美日韩三边合作乃至多边合作埋下了隐患。此外，日澳虽建立“特殊战略伙伴”关系，但也彼此留存戒心。日本政治人物参拜靖国神社、对历史缺乏深刻反省，在澳民众心里投下阴影；作为“五眼联盟”之一的澳大利亚，将日本作为首要窥探目标，担心日本空间计划、钚材料和核武器的研究。<sup>③</sup> 澳大利亚认为，日本“修宪”应视为需要克服的障碍，而不是向世界宣示的愿望。<sup>④</sup> 对于日澳“准同盟”关系，拜登的表态仅仅是将日澳捆绑在以价值观为基础的联盟体系上，拜登政府仍是以美国利益为先，刻意掩饰日澳间存在的历史与现实问题。

## (二) 美欧信任度的变化对亚太联盟产生消极传导作用

保持美国在北约中的领导地位、维持美欧间的战略关系，始终是美国最重要的全球战略目标之一。特朗普执政期间，跨大西洋联盟被严重削弱。美欧联盟在中国课题、中东问题、军备控制和贸易问题以及应对新冠疫情等，需要紧急和统一回应的问题上出现诸多分歧：一是双方在经贸领域竞争激烈，特朗普曾明确表示“在贸易上，欧盟是我们的敌人”，“这些国家多是北约成员国，他们没有支付账单”。<sup>⑤</sup> 因此，对欧盟的钢铝、农产品及服务贸易等征收惩罚性关税，欧盟则进行反制。二是在军事上撤军，把北约作为商品消费，制造内部裂痕，削弱了北约对俄罗斯的威慑，引发北约等盟友的不安。美国从德国大规模撤军，理由是“美国不想再做冤大头，德国又不肯付账，就这么简单”。<sup>⑥</sup> 德国

① “Japan’s Joe Biden Problem”, <https://japan-forward.com/japans-joe-biden-problem/>. htm [2021-08-08].

② ANTHONY KUHN, “Japan And South Korea Congratulate Biden, Hope For Steadier Relationship With U. S.”, November 9, 2020, <https://www.npr.org/sections/live-updates-2020-election-results/2020/11/09/932985388/japan-and-south-korea-congratulate-biden-hope-for-steadier-relationship-with-u-s>. htm [2021-08-11].

③ Stilwell Frank, “Neoliberal Australia and US Imperialism in East Asia,” *Journal of Australian Political Economy*, Winter 2013, p. 150.

④ GAVAN MCCORMACK, “Japan, Australia, and the Rejigging of Asia-Pacific Alliances”, JOHN MENA-DUEN, November 8, 2020, <https://johnmenadue.com/japan-australia-and-the-rejigging-of-asia-pacific-alliances/> [2021-08-20].

⑤ BRETT SAMUELS, “Trump labels the European Union a ‘foe’”, THE HILL, July 15, 2018, <https://thehill.com/homenews/administration/397086-trump-the-european-union-is-a-foe>. htm [2021-08-09].

⑥ 《美国从德国大规模撤军 北约战略部署还是军费问题》，BBC 中文网，2020年7月30日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-53598914>. htm [2021-08-09].



国防部长则表示“北约不是一个商业组织，安全也不是商品。”<sup>①</sup>三是新冠疫情使得美欧关系“奄奄一息”。对于美国不负责任的行为，法国《费加罗报》的论断是，新冠疫情让美欧关系陷入“昏迷”。<sup>②</sup>此外，特朗普四处退群，鼓励英国脱欧，让欧洲盟友多年心血付诸东流，重创了美欧关系。

面对美欧关系的急转直下，迫使双方将战略资源集中在最有利于己的地方。特朗普政府大谈特谈“印太战略”，想加强与亚太盟友及伙伴国的关系。欧盟则将“战略自主”作为21世纪的首要目标，同时“保持经济的开放”。美欧双方都加强与日韩等国的外交关系。2018年欧日自由贸易协定签署后，美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）表示，有意与日本签署双边自由贸易协定（FTA），但对“美国牛肉出口日本存在贸易壁垒”流露出不满。<sup>③</sup>2019年，美日达成自贸协定，但不包括进口日本汽车。对于欧韩关系的走近，美国也表现出极度不满。当欧韩就世贸组织改革达成一致立场后，特朗普政府立即声称“美国决定对从韩国进口的石油管道征收反倾销税。”<sup>④</sup>美欧同盟关系的恶化以及限制欧洲与日韩关系的升级，给美国亚太联盟不断传递着消极信号。

拜登上任后，一改特朗普时期打压欧洲盟友的策略，上任首日即尝试修复与盟友的关系，通过重返《巴黎气候协定》和世界卫生组织，不断释放美国已开启与世界关系的新时代、美国重返全球多边治理体系的信号，试图重建美国在全球事务中的领导地位。特别是2021年6月，拜登首次出访欧洲，欲重振式微的七国集团，重申对北约的承诺，寻求与俄罗斯的合作，并在“北溪二号”天然气管道项目、全球最低企业税等问题上达成共识，向欧洲释放善意，谋求以西方民主价值观、美欧版基础设施建设计划等一系列举措聚拢欧洲盟友，修复美欧关系，防范遏阻中国，维护其霸权地位。

但是，美欧双边关系的回归仍难掩盖双方多领域的结构性分歧和矛盾。在经贸方面，美对欧贸易长期逆差，双方在航空、农产品等领域摩擦不断，拜登政府仍继续维持贸易保护主义政策，分歧矛盾难以弥合。在高科技数字领域，美国技术优势明显，高科技公司在欧获利丰厚，迫使欧洲出台《数字市场法》和《数字信息法》，双方在数字税和信息安全等博弈不断。在联盟战略上，欧洲

① JOHN WALCOTT, “Unquiet on the Western Front: Why the 74-Year Alliance Between Europe and America Is Falling Apart”, TIME, JUNE 17, 2020, <https://time.com/5855200/us-europe-alliance-failing.htm> [2021-08-09].

② 参见《新华国际时评：要不要给美欧关系准备更多“呼吸机”？》，新华网，2020年4月29日，[http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/29/c\\_1125924382.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/29/c_1125924382.htm) [2021-08-09].

③ 《继与欧盟缓解贸易关系，美欲与日本签自贸协定：30天内开谈》，观察者网，2018年7月27日，[https://www.guancha.cn/economy/2018\\_07\\_27\\_465885.shtml?s=zwyxgtjdt.htm](https://www.guancha.cn/economy/2018_07_27_465885.shtml?s=zwyxgtjdt.htm) [2021-08-09].

④ 《美国施压韩国经济》，World KBS，2019年8月5日，[http://world.kbs.co.kr/service/contents\\_view.htm?lang=c&board\\_seq=368527.htm](http://world.kbs.co.kr/service/contents_view.htm?lang=c&board_seq=368527.htm) [2021-08-09].

盟友看到，从奥巴马时期的“重返亚太”到拜登政府的“印太战略”，欧洲自身在美国对外战略中的地位不断下降，让默克尔甚至喊出“我们可以完全信赖别人的日子已经结束了。我们欧洲人必须把命运掌握在自己的手中。”<sup>①</sup> 拜登虽在调整对待欧洲盟友的态度和手法，却无法改变美欧关系的实质性变化，譬如，阿富汗事件就在进一步加剧欧美隔阂。阿富汗并不是欧洲的重要利益所在，只是为了彰显欧美团结，北约才在 20 年前跟随美国发动了阿富汗战争。可是，拜登政府不与盟友协商，制造撤军“既成事实”，实际上是在损害欧洲利益，比如阿富汗问题可能带来的移民潮和恐怖主义需要欧洲国家重新面对，因此英国和德国对拜登的迅速撤军方式感到愤怒。

在对华态度方面，欧洲经济上依赖中国，在气候变化等全球治理领域需要同中国合作，他们并不认同拜登政府防范遏阻中国的政策，更强调战略自主，不愿在中美间选边站，也不赞同美式“脱钩”。欧洲的心态影响着日本、韩国等美国亚太盟国的对华态度，特别是重视日欧协调的日本，非常清楚欧洲是在努力避免成为美国的“跟班”或中美博弈的“角斗场”。欧盟强调战略自主，旨在全球范围内扮演与中美同一量级的力量，美国却在降低对欧洲的重视程度，试图维持欧洲对其战略依附，两者的全球战略目标形成较大冲突。不过，欧洲对跨大西洋关系的路径依赖、欧美军事安保能力的严重失衡，以及欧洲社会层面对扩军黩武的反感，也限制着欧洲在战略上脱离美国的程度。

### （三）美国亚太联盟管理困境中的中国因素日益增大

进入 21 世纪以来，随着亚太地区中国和其他新兴大国的崛起，亚太地区需要一个更加公正合理的地区新秩序，这却无时无刻地刺激着美国神经。一些美国人认为，一个富裕的中国不会是一个维持现状的强国，而是一个决心实现地区霸权的侵略性国家。<sup>②</sup> 中国实力的快速增长唤醒了美国作为唯一国际超级大国的担忧，美国对冲中国的策略发生极大转变。2009 年时任美国国务卿希拉里·克林顿和财政部部长蒂莫西·盖特纳曾言“中国人有句名言，‘同舟共济，相安无事’，我们今天将同中国一道同行，拿起桨开始划船。”到了 2019 年，时任副总统迈克·彭斯（Mike Pence）却表示“美国及其领导人不再希望仅靠经济接触就能将共产主义中国这个威权国家转变为一个尊重私有财产、法治和国际商业规则的自由开放社会。……美国现在承认中国是一个战略和经济对手。”<sup>③</sup> 无论是

<sup>①</sup> 《默克尔：完全信赖别人的日子已经结束、命运应掌握在自己手中》，央广网，2017 年 5 月 29 日，[http://china.cnr.cn/xwwgf/20170529/t20170529\\_523777756.shtml?from=singlemessage](http://china.cnr.cn/xwwgf/20170529/t20170529_523777756.shtml?from=singlemessage) [2021-08-10]。

<sup>②</sup> J. Mearsheimer, “The Tragedy of Great Power Politics”, New York: W. W. Norton and Company, 2001, pp. 401-402.

<sup>③</sup> Aaron Bartnick, “Asia Whole and Free?”, Belfer Center for Science and International Affairs, MARCH 2020, p. 2.

奥巴马政府的“亚太再平衡战略”，还是特朗普政府的“印太战略”，虽然实施方法有所不同，但着眼点都是将中国视为“长期战略竞争对手”，特朗普政府更是肆无忌惮地将中美关系引向其预设的“修昔底德陷阱”，导致中美关系持续恶化。

到目前为止，拜登政府尚未正式提出一个完整的对华政策框架，但从国务卿布林肯 2021 年 3 月发表的首场外交政策演说，大致可以看出拜登政府的对华外交政策基调与走向。<sup>①</sup> 布林肯在演说中列出八大优先工作事项：一是抗击新冠肺炎，加强全球卫生安全；二是扭转经济危机，建设更为稳定包容的全球经济；三是重振民主；四是建立人道且有效的移民制度；五是重振同盟与伙伴关系；六是应对气候危机，推动绿色能源革命；七是确保美国的科技领导力；八是管理 21 世纪最大的地缘政治考验——中美关系。中国之所以是唯一被列入优先工作的对象国，表面上是因为“中国是唯一具备足够的经济、外交、军事与科技实力，能严重挑战现行稳定开放的国际体系，挑战符合美国人民利益和价值的规则、价值与国际关系”，实际上，在布林肯提出的八大优先工作事项中多数无法绕开中国因素，譬如在应对全球公共卫生安全、全球经济稳定与开放、全球气候危机等事项上，如没有中国参与，几乎是寸步难行。对于这一点，拜登政府非常清楚，美国盟友也非常明白。

如何与中国打交道，拜登政府只是给出了原则框架，用布林肯的三句话基本可以概括，即拜登政府对华政策“应该竞争的时候竞争”（competitive it should be），“可以合作的时候合作”（collaborative it can be），“必须对抗的时候对抗”（adversarial it must be）。可以说，拜登政府的对华政策原则是“竞争、合作、对抗”三位一体，竞争是主轴，有合作选项，不怕同中国对抗。一个重要的实施手段，就是借助特殊的同盟资产，拉拢盟友伙伴，借助盟友力量抗衡中国，因此拜登政府上台后加紧修复与盟友的关系，重新投入多边主义之中。

可是，“冰冻三尺，非一日之寒”，美国的亚太盟友经历过特朗普政府不惜以牺牲友邦为代价、追求单边利益的“被敲打”“被敲诈”，被逼“选边站”，也让“印太战略”成为七拼八凑的“反华联盟”，沦为美国对冲中国“一带一路”的冷战思维的工具。对美国的亚太盟友来说，“印太战略”实际上成为“口惠而实不至”的空壳战略，因此它们追随美国的心意被严重削弱，开始潜移默化地将目光投向中国，这就动摇了追求共同利益的联盟根基。在日本、韩国等国看来，亚洲的崛起得益于冷战结束后的和平发展，它们希望同中美两国都发展关系，不愿意在中美对抗中选边站，更不愿意被美国拉上“反华战车”。譬如，安倍政府曾派代表访美，请求把日本列入免除制裁名单，却无功而返，不

<sup>①</sup> Interim National Security Strategic Guidance, WH.GOV, MARCH 03, 2021, <https://www.white-house.gov/briefing-room/state-ments-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/> [2021-08-24].

久后中日关系迅速升温，中国提出愿同日方共同推进中日韩自贸谈判进程和亚太区域合作。<sup>①</sup> 虽然美国也刻意在亚太地区促进更高标准的自由贸易，但相比之下，中国的“一带一路”倡议更具吸引力，中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、东盟 10 国等 15 个国家签署《区域全面经济伙伴关系协定》，以及在全球抗疫期间同中国共享较为稳定的产业链、供应链，说明包括美国盟国在内的亚太国家，对中国有着较高程度的经济依赖，无形中影响着它们的外交政策选择。一些亚太国家很难在超级大国之间取得平衡，对华盛顿和北京都保持警惕，并公开主张走更加自主的外交道路，这也间接说明美国对华竞争战略是在限制而非扩大它们的国际空间。因此，它们对于拜登政府重回多边、拉拢盟友、制衡中国的对外政策保持一定程度的谨慎。

#### 四、结语

今后，中国因素将成为美国亚太联盟管理困境的最大影响因素。拜登上任以来，其对华政策在竞争、合作和对抗三个空间维度展开，至今尚未成形，仍处于“试水”阶段，这出乎很多人的意料。作为具有几十年丰富外交事务经验的总统，拜登被期待走一条更为专业、更为理性和更加保守的外交路线，以区别于特朗普那种咄咄逼人的“美国优先”政策。的确，拜登上任后，决定留在世卫组织，重返巴黎协定，延长《新削减战略武器条约》，缓和美日、美欧关系，从阿富汗撤军，带领美国重回多边主义框架。但是，拜登政府寻求同中国合作的意愿和动力却不明显，国际社会看到的只是对中国的防范、围堵和批评，甚至混淆竞争和对抗的界限。

拜登对华策略大致包括：（1）推动国内立法，恢复美国对中国的绝对实力；（2）在全球范围重整包括北约、七国集团、“五眼联盟”、亚太联盟等联盟体系，围堵中国；（3）在台湾、南海、新疆等敏感问题上，不断挑战中国底线；（4）发动宣传舆论战，把权力转移之争简化为民主与专制的意识形态斗争，把中国描绘为一个邪恶、野蛮和仗势欺人的新兴强权。<sup>②</sup> 可以看出，拜登基本继承了前任的对华政策，被称为“特朗普 2.0 版”。他做出的最大调整就是放弃特朗普单打独斗方式，取而代之的是努力争取美国盟友与合作伙伴的支持，以多边方式对抗中国，在他与日本、韩国、七国集团和北约的领导人会晤时，一个主要议程就是强调与中国竞争。

如此做法，暴露出拜登政府对华战略的误判，既没有正确认知中国，也未

<sup>①</sup> 参见《王毅：中日达成五点重要共识和六项具体成果》，新华社客户端，2020 年 11 月 25 日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1684258926009237929&wfr=spider&for=pc> [2021-08-25]。

<sup>②</sup> 参见王江雨《拜登政府的遏华政策及其局限》，新加坡《联合早报》2021 年 8 月 13 日。

找到与中国打交道的合适路径，只能高喊“多边主义”，将中国定义为国际关系的“修正主义者”，以意识形态拉帮结派，用“大国竞争”思维与中国继续打“口水仗”。按这种逻辑发展，美国重返“多边主义”注定要被解决“中国问题”的动机劫掠议程，何来精力解决新冠疫情、气候、经济等全球议题？包括亚太联盟在内的美国盟友，目前不会公然背叛盟主，但也绝不会全心全意为美国的国家利益服务，绝不会全力对抗非但不它们构成威胁、反而为它们提供日益广泛的、包括巨大市场在内的全球公共产品的中国。

当然，拜登上台以来，中美之间也出现交流互动的积极一面，这也为包括美国亚太盟国在内的盟友们所乐见。2021 年 2 月 11 日中国农历除夕，拜登与习近平通电话时表示，美方愿同中方开展坦诚和建设性的对话，避免误解误判。3 月 18 日至 19 日，美国国务卿布林肯、总统国家安全事务助理沙利文同中共中央政治局委员、中央外事工作办公室主任杨洁篪，国务委员兼外长王毅在阿拉斯加安克雷奇举行中美高层战略对话，强调以更加务实和建设性的方式处理双边关系。4 月 14 日至 17 日，美国总统气候问题特使约翰·克里访华，重启中美气候变化对话合作。7 月 26 日，美国常务副国务卿舍曼访华，表示愿继续同中方进行开诚布公的接触对话。8 月 16 日，布林肯同王毅通电话，感谢并期待中方在阿富汗问题上发挥重要作用。8 月 20 日，拜登正式提名尼古拉斯·伯恩斯（Nicholas Burns）担任新的驻华大使，美驻华大使一职自 2020 年 10 月前任卸任回国后空缺至今。美国财政部长珍妮特·耶伦（Janet Yellen）正考虑近期首次访华。中美良性接触对话给美国一些亚太盟国更大的合作空间。

未来十年，中国的经济增长将引发亚太地区甚至全球力量对比发生根本性变化，对美国主导的亚太联盟来说是一个巨大考验。如果美国仍以现有的亚太联盟体系针对中国，联盟体系内部将出现严重的结构性矛盾，或将直接关系到联盟的存废。一方面，日本、韩国等国，它们对中国的经济依赖关系密不可分，双方不存在根本的利益冲突和战略矛盾，没有强烈的动力要相互敌对；另一方面，只要超大规模的中国市场对美国及其盟友仍有巨大吸引力，中国始终坚持做国际秩序的维护者、建设者和贡献者，而非挑战者、破坏者或“搭便车者”，不挑战美国及其盟国的核心利益，美国盟友就失去了响应盟主遏华政策的理由，很难与中国真正敌对。

正如古希腊圣城德尔斐神殿上的著名箴言——“认识你自己”所明示，未来美国亚太联盟面临的管理困境，不仅取决于中国因素，更取决于美国的自我认知和自我调适。不管怎样，中美两国都要极力避免陷入美苏冷战那种“竞合关系”中，要寻找和平共处乃至互利双赢之道，否则，无论对美国及其亚太盟友，还是对中国和国际社会，都将是一场人为的大灾难。

[责任编辑：林 昶]

## Abstracts

### **China's Peaceful Development: Inherent Logic and Global Significance** / *Li Wen* / 1

The People's Republic of China always adheres to the independent path of peaceful development since its founding in 1949. China has devoted undivided attention and all-hearted efforts to seek development domestically and has engaged in maintaining world peace and in realizing common development with various countries globally. China has forged ahead down the path of peaceful development through difficulties and hardships. Experienced extensive and profound transformations in fields of thoughts, economy and society, China has increasingly closely connected with the world. Peaceful development is a brand-new approach that China as the largest developing country in the world exploits for global modernization process, which reflects the deep and inherent basis and logic of the Chinese civilization. This remarkable Chinese invention has epoch-making significance for encouraging various countries all over the world to construct human community with a shared future, which has been proved over time.

### **Assessment of Management Dilemmas of American Asia-Pacific Alliance**

/ *Yan Dexue* / 16

Since world War II, the Asia-Pacific Alliance System of the United States has faced a series of management dilemmas in its gradual progress, such as several changes in the strategic objectives of the alliance, declining internal cohesion, decreasing leadership of the alliance, and its descending international credibility. There are several important reasons: First, China is mistakenly regarded as the strategic goal of the Asia-Pacific Alliance, resulting in the dilemma of "taking side" for allies; Second, due to the reduced security needs of alliance members, the degree of reciprocity between the United States and its Asia-Pacific allies has decreased, giving rise to increased centrifugal force within the alliance; Third, the United States even measures the value of the Asia-Pacific alliance with money, causing serious mistrust among allies. In addition, the alliance is also affected by the personal factors of the US president. Looking ahead, the Biden administration attaches great importance to the role of the alliance, but it is difficult to solve the persistent problems within the Asia Pacific Alliance. The reduced sense of trust between the United States and Europe has a negative transmission effect on the United States Asia-Pacific alliance. The increasing Chinese factors have increased the security costs of American allies' "Side-picking" and even eliminated the value of the United States Asia-Pacific alliance.

### **China-US-Russia Geostrategic Interaction and the Reconstruction of Global Maritime Order** / *Li Guanqun* / 37

In recent years, there have been dramatic changes in the balance of power among the major forces of the international community represented by China, the United States and Russia. For contemporary China, compared with the relatively stable continental geopolitical environment, it is crucial to promote the re-establishment of a global order for the oceans to make it