当前美国“印太战略”的内外困境

｜ 作者： 鲍志鹏 ｜ 时间： 2022-07-19 ｜ 责编：字号： 大 中 小

　　2022年2月11日，拜登政府发布其首份区域战略报告——《美国印太战略》报告（下称“报告”），引发国际社会广泛关注。自2017年特朗普访问亚洲期间提出所谓“自由开放的印太”以来，“印太战略”就成为了美国全球战略中的核心。拜登虽“摩拳擦掌”，意在实现其“印太抱负”，但眼下的国际形势使得美国“印太布局”短期内或难以全面展开，对内，美国又面临着政治极化、通货膨胀、抗疫不利等多重问题的牵制。美国依旧难以克服全球战略目标与战略资源不匹配的难题，“印太战略”的前景注定暗淡。

新瓶装旧酒

　　总体上，拜登政府上台以来所推行的“印太战略”与之前相比，延续性大于差异性。就其要素而言，拜登政府上台后的首份报告在原有“自由开放的印太”基础上，又将互联、繁荣、安全和韧性囊括了进来。报告本质上是对过去拜登政府执政一年多所执行的印太地区战略实践的总结，与奥巴马时期“亚太再平衡”和特朗普时期的政策总体上一脉相承。

　　从报告的表述来看，拜登政府的“印太战略”有意渲染部分地区大国对美国全球霸权的威胁，刻意强调美国将运用同盟体系、军事威慑、经济诱拉等复合手段，全方位提升应对地区威胁的能力。同时，除了军事手段以外，拜登政府的“印太战略”还突出所谓“规则”的作用，声称要与“志同道合”国家在脱碳和清洁能源、反腐败、供应链等领域密切合作。而这种软硬两手策略的背后实则是美国仍然希望通过遏制部分地区大国的发展势头，创造有利于维持其战略竞争优势的条件。

　　报告重申，75年来美国一直保持着强大的军事力量，这是支持地区和平、安全、稳定和繁荣所必需的。在过去提出的“核威慑”“欧洲威慑倡议”“太平洋威慑”的基础上，2021年，美国防部长奥斯汀访问新加坡期间，提出“综合威慑”概念。其后，美国高官在多个场合推销这一概念。而这一概念，报告中亦有所体现。报告还称美国将捍卫美国及其盟友的利益，通过发展新的能力、行动概念、军事活动、国防工业倡议和更具弹性的武力态势来促进地区安全，以此强化美国的军事优势。

　　奥巴马时期，美国就提出“重返亚洲”的口号，推行了“亚太再平衡”战略，其中就强调了经营美国同盟体系的作用。即便是奉行“美国优先”的特朗普政府，也不敢全然忽视经营印太地区的盟友伙伴网络。拜登政府通过进一步加强和提升日本、印度等地区盟友伙伴的角色地位，拉拢东盟等区域力量，意图加强与地区盟友伙伴的战略协调。为了实现这一目的，拜登政府上台后不遗余力地构筑或扩充以美英澳三边安全伙伴关系、“美日印澳”四边机制、“五眼联盟”、七国集团等层层嵌套的以“小多边”为主的制度网络。

　　与特朗普时期相比，拜登政府的“印太战略”体现出了一定的变化。第一，拜登政府更加重视盟友和伙伴的作用，“身段”更加柔软。特朗普时期美国印太战略虽强调同盟与伙伴体系的作用，但是特朗普奉行“美国优先”理念，主张盟友与地区伙伴要承担更多的责任义务，在具体落实上很多时候“雷声大雨点小”。拜登政府力图改变这一现状，修复美国与盟友的关系，增加地区“小多边”体系间的协调联动，为地区战略增加灵活性，并且积极引导域外力量介入印太地区。除了坚持美国的主导作用外，报告中还强调要激活美日韩等地区安全同盟体系，鼓励盟友和伙伴彼此之间加强联系，加强日本、澳大利亚、印度等地区盟友伙伴的行动能力，给予其更大的战略自主性，继续充当美国“印太战略”的台柱。

　　第二，更加突出“价值观外交”、气候变化等符合民主党理念的议题在战略中的地位。拜登政府的“印太战略”体现了更加鲜明的民主党色彩。一方面，更加注重对外政策与国内政策的联通。为了关照国内政治的需要，拜登政府上台后提出“中产阶级外交”等口号，报告称“印太地区为美国提供了300多万个工作岗位，是美国近9000亿美元外国直接投资的来源”。另一方面，拜登政府的“印太布局”突出理念价值的作用。美国将通过首份“反腐败国家战略”，提升印太地区国家的“财政透明度”。除了突出安全同盟等“硬手段”以外，拜登政府意识到提升“印太战略”的实际作用离不开“收买人心”，因此提出注重民间交流的作用等。拜登政府还有意将气候变化问题作为推进印太地区地缘战略的工具，誓言支持太平洋岛国应对气候变化、推进交通和信息通信基础设施建设，维护太平洋岛国海洋安全，以此对“印太战略”进行软包装。

美国“印太战略”旧疾难愈

　　自2017年首次正式提出至今，美国的“印太战略”已经历近五个年头。如果考虑“印太战略”与奥巴马时期“亚太再平衡”的延续性，其时间线则更长。但是，考察多年的实践成果，美国推动“印太战略”的成效并不显著。反倒是加剧了美国全球战略资源紧张的窘境，政策实践中面临的固有问题仍未克服。

　　特朗普时期，从各方情况来看，“印太战略”只是空洞的概念，整体上没有形成完整的体系。而拜登政府的“印太战略”依旧没有在这方面有所改观。报告中，美国“印太战略”的内容主要仍是原则性、方向性的，既没有提出具体的行动方案，也没有确定行动的时间表。美国声称新的“印太战略”将关注从东北亚和东南亚，到南亚和大洋洲，包括太平洋岛屿的每一个角落，但是显然这一目标并不现实，难以治愈“印太战略”“网大眼疏”的痼疾。

　　自奥巴马时期以降，美国的战略重心“东移”，但一直存在着缺乏有力经济支撑的问题。缺少连贯的经济战略，加之“印太数字经济规则”“蓝点网络”等各种倡议口惠而实不至，美国不少的地区盟友和伙伴对此诟病颇多。事实上，自拜登上台执政以来，日本等地区盟友以及新加坡等东盟国家都期待美国能够尽早回归《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》进程，但是碍于美国内政治环境对于贸易自由化的排斥，美国政府对此一直持回避态度。为了改善“印太战略”在经济领域上跛脚的困境，拜登政府推出了印太经济框架。新近出炉的印太经济框架包含贸易，供应链，清洁能源、去碳化、基础设施，以及税收和反腐败四大支柱。同时，为了增强对印太地区国家的吸引力，拜登在经济框架的设计上有意粉饰框架的开放性和弹性，在经济框架的最终文本上刻意降低了“调门”。拜登政府官员还宣称经济框架是对传统的以贸易协定推动印太地区经济合作方式的“超越”。但这实则是美国在自身能力下降，无法向地区盟友伙伴提供“真金白银”承诺的情况下做出的无奈妥协。尽管除美国之外有12个地区国家宣布参与印太经济框架，但其中不少国家实际上更多是抱着“试试看”的心态。

　　传统上，美国政治有所谓“政治止于水边”的说法。但是美国的实力地位以及体制决定了美国国内政党轮替、选举周期等国内政治因素对外交政策的影响是客观存在的。尽管在对华战略竞争的大目标上民主党与共和党比较一致，但是在具体的实践操作中，国内政治的影响仍然显著。无论是在特朗普时期，还是拜登上台以来，美国国内政治对“印太战略”的影响，一是看国内政治的大环境允许美国对外投入多少资源，二是看白宫与国会，以及不同官僚部门间能否做到协调。美国推进“印太战略”，客观上需要美国做出更多的实际投入。但是诸如贸易等与国内政治关联性强的议题上，美国国内的党争明显牵绊了“印太战略”的推进。此次推出报告，美国国会方面对于拜登上台后迟迟没有确定“印太战略”的具体细节颇有微辞。国会认为有关“印太战略”的立法需要政府的报告提供方向，但政府缺乏效率的表现影响了相关立法的质量以及与整体战略的协调。近年，在美国国内政治极化问题日益突出的背景下，国内政治因素对美国对外政策的影响更加明显且不可控。美国2022年将迎来中期选举，叠加国内通货膨胀、抗疫不力等现实困难，美国国内政治势必将会影响当前美国在印太区域的实际投入。

拜登“印太布局”又增新忧

　　针对当前美国的战略目标和方向，美国的“印太战略”需要克服的障碍还有如何尽可能地获得来自印太地区盟友与伙伴的支持。在这方面，拜登目前似乎难以有效回应地区盟友与伙伴的关切。

　　拜登上台以来，美国为了实现其“印太战略”的目标，对于全球战略进行了调整，将主要资源继续转向印太地区。然而，美国在实践中未能有效平衡现实利益与维系声誉形象之间的关系。匆忙从阿富汗撤军，不负责任的单方面“甩包袱”行为，破坏了美国的战略声誉，引发了包括北约国家在内的盟友伙伴对于其承诺可信性的质疑。

　　具体而言，当前三大因素制约着美国“印太战略”的落实。第一，拜登执政团队缺乏执行效率。上台以来，拜登虽然积极发力印太地区，但拜登上任已逾一年，美国在地区内多个国家的大使位置仍然空缺。第二，议程设置上，各区域间难以平衡兼顾。例如，报告虽称尊重东盟在地区架构中的中心地位，但是其打造的“小圈子”事实上弱化了东盟的中心地位。与东北亚、南亚等地区相比，拜登上台后并未将东南亚地区置于优先地位上。2021下半年，虽集中发动对东南亚地区的“外交攻势”，但成效不彰。除了兜售各种倡议、概念以外，美国并未在推动与东盟的务实合作上取得进展。第三，域外热点仍然会分散美国的战略精力。拜登政府原本计划在推出新版“印太战略”的同时推出《国家安全战略报告》，但随着国际局势骤变，《国家安全战略报告》的发布被迫推迟，《国家安全战略报告》何时能见天日恐怕更加难料。

　　总而言之，美国当前推进“印太战略”面临着内外多重困境的制约，其战略对于地区秩序而言的破坏性显然大于建设性。