

美国“印太战略”部署新动向及 对中国周边安全影响

苏晓晖

【内容提要】2022年2月拜登政府发布《美国印太战略》报告后，为遏制中国等竞争对手，加紧推进地区战略部署，着力拼凑各种小多边安全机制：强化美菲军事安全合作并拉日澳积极参与；推动美日韩合作“制度化”；加速推进和拓展美英澳“三边安全伙伴关系”；推动美日印澳“四方安全对话”机制逐渐走实。美国将东南亚作为实施“印太战略”的重心，并利用“离岸平衡”策略打造多层式、网络化遏华盟伴体系；同时大力推动海洋军事战略转型，竭力制造台海和南海联动效应，并有意裹挟地区盟友共同进行军事干预。这使得中国维护周边和地区稳定特别是捍卫国家主权和领土完整的难度增大，中美陷入冲突的风险也随之上升。面对这些严峻挑战，中国应坚持底线思维，坚决捍卫国家利益，同时积极主动塑造周边安全环境，力争突破美国的战略布局。

【关键词】美菲同盟 美日韩合作 “印太战略” 南海 台海

【作者简介】苏晓晖，中国国际问题研究院美国研究所副所长，副研究员。

【中图分类号】D813

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 05-0001-25

近年来,美国日益明确将中国作为最主要的战略竞争对手、竭力遏制中国崛起的战略目标。为实现这一目标,美国加速调整全球军力部署,着力加大在亚太地区的投入,增加在东南亚进驻的军事基地,进一步强化同日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等亚太盟友的军事安全合作,并将战略布局扩展到印度洋地区,拉拢印度等国站到西方联盟一边。美国利用“离岸平衡”策略,从推进小多边安全机制建设入手,力图打造嵌套式、多层次、跨域性、网络化的盟伴架构,形成对华阵营对抗式、多重性的遏压态势。尤其是美国推动北约“东进”亚太,加剧了地区局势紧张。上述局势变化对中国周边安全产生了严重影响,值得高度关注和深入研究。

一、美国“印太战略”部署新动向

2022年2月拜登政府发布《美国印太战略》报告以来,美国在亚太地区的战略部署逐渐成形。主要有以下突出特点。

(一) 美菲强化双边军事安全并拓展美菲日澳四边安全合作

2010—2016年,阿基诺三世(Benigno Aquino III)执政时期,菲律宾深度配合美国介入南海的企图,美菲防务合作明显强化。2014年两国签署《加强防务合作协议》,让美军能够使用更多菲律宾基地进行军队和装备部署,并实现更长时间、更大规模的军队轮换驻留。2016—2022年,杜特尔特(Rodrigo Duterte)政府时期,菲律宾调整外交和安全政策,美菲安全合作从“蜜月期”进入“冷静期”,甚至出现波折。2020年2月,菲律宾外交部宣布终止美菲《访问部队协议》,警告协议将在180天后失效。此后,菲方在6月、11月及2021年6月三次宣布“暂停终止”协议6个月。最终菲律宾虽然于2021年7月宣布恢复协议,美菲安全合作得以延续,但两国一度难以推进军购和军演,也使《加强防务合作协议》长时间处于搁置状态。^[1]

[1] “Telephonic Press Briefing with U.S. Department of State Assistant Secretary for Political-Military Affairs R. Clarke Cooper,” US Department of State, February 10, 2020, <https://www.state.gov/remarks-and-releases-asia-pacific-media-hub/telephonic-press-briefing-with-u-s-department-of-state-assistant-secretary-for-political-military-affairs-r-clarke-cooper/>.

2022年6月,菲律宾前总统马科斯之子“小马科斯”(Ferdinand Romualdez Marcos)当选菲总统后,美菲迅速开启频繁的高层互动,协商内容涉及地区安全和强化两国军事同盟关系等议题。同年8月,美国国务卿布林肯(Antony Blinken)访菲,他向马科斯表示,“我们的同盟很强大,我相信会变得更加强大”。^[1]同年9月,美国总统拜登在出席联合国大会期间与马科斯会晤,重申美对菲防卫承诺“坚如磐石”,双方强调对舰机在南海“航行自由”和“飞越自由”的支持,并表示将寻求和平解决南海争端。^[2]同年11月,美国副总统哈里斯(Kamala Harris)访菲。她在与马科斯会面时重申,“如果菲律宾船只和飞机在南中国海受到攻击,将触发美国对《美菲共同防御条约》的承诺”,并强调此承诺“坚定不移”。哈里斯随后访问了位于菲西南部的巴拉望岛,成为有史以来美国访问该岛的最高级别官员。这里紧邻中国南沙群岛,因此被美国媒体称作是“菲律宾与中国海上主权争端的最前线”。哈里斯访问巴拉望岛期间还宣布,美国将提供额外资金支持菲海岸警卫队和其他海上执法机构。^[3]

2023年1月,马科斯宣布美国将获得菲律宾另外4个军事基地的使用权,使得美国在菲军事基地多达9个,可谓美菲军事安全合作取得实质性突破的标志性事件之一。4月,美菲展开有史以来规模最大、为期18天的“肩并肩”年度联合军演。

2023年5月,马科斯访美与拜登会晤,这是菲律宾总统10年来首次造访白宫。此次美菲首脑会晤后发表的联合声明以及随后公布的《双边防务合作指针》均明确表示,美菲任何一方一旦在南海受到攻击,包括菲海岸警卫队船只受到攻击,《美菲共同防御条约》将随即启动。实际上,美菲

[1]《布林肯会晤马科斯 称赞美菲联盟“强大”》,“美国之音”,2022年8月6日,<https://www.voachinese.com/a/blinken-hails-strong-us-philippine-alliance-in-talks-with-marcos-20220805/6689473.html>。

[2] The White House, “Readout of President Biden’s Meeting with Philippine President Ferdinand Marcos Jr.,” September 22, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/22/readout-of-president-bidens-meeting-with-philippine-president-ferdinand-marcos-jr/>。

[3]《哈里斯会见小马科斯 重申美国对菲律宾的安全承诺》,“美国之音”,2022年11月21日,<https://www.voachinese.com/a/vp-harris-the-philippines-south-china-sea-20221121/6843245.html>。

于2022年4月已启动首次海上安全对话,提出以“一体化综合方式”应对海洋问题。同年5月,在美国提出的“印太海域态势感知伙伴关系计划”下,两国签署海上安全框架协议,就以“政府间、一体化”方式应对海上安全威胁、提升海上态势感知能力达成共识。2023年9月,美菲首次在在距离中国南沙群岛不远的南海海域进行联合巡航。^[1]

更值得注意的是,美菲还探索将双边合作拓展为美菲日、美菲澳三边乃至美菲日澳四边合作模式。美国在2017年的《国家安全战略报告》中,将日本定义为“能在必要时起到威慑作用或击败任何对手的前沿军事存在”,而仅将菲律宾定位为其重要盟友与出口市场。而在美国2022年的《国家安全战略报告》中,相关表述已变成“美国重申对印太条约盟友——澳大利亚、日本、韩国、菲律宾和泰国的承诺,继续推动联盟现代化”。^[2]2023年5月马科斯访美期间两国发表的联合声明和《双边防务合作指针》中都提出“将探索美菲日和美菲澳三边合作模式”。因此,美菲开始积极吸收日、澳加入地区海上联合行动。同年6月,美菲日首次在南海举行三国海岸警卫队联合演习,澳大利亚以观察员身份参与;美日菲澳四国国防部长在新加坡香格里拉对话会议期间进行了首次会晤,重点商讨四国舰艇在南海进行联合巡航等议题。8月和9月,菲律宾海岸警卫队船只护送补给船先后3次突闯仁爱礁,后两次美军还出动反潜巡逻机为菲方“助威”;8月下旬,美日澳菲又在南海地区举行联合军演。有美国智库学者认为,美日澳菲合作机制若成形,在安全议题上将比美日印澳“四方安全对话”机制(QUAD,简称“四边机制”)更能“有效地制衡中国”。^[3]

(二) 美日韩合作坐实“制度化”,为深化小多边合作积蓄量能

首先,韩国保守派政府全面调整外交政策。2022年5月尹锡悦就任韩

[1] Karen Lema, “Philippines, US navies conduct joint sail in South China Sea,” September 4, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-us-navies-conduct-joint-sail-south-china-sea-2023-09-04/>.

[2] 李春霞、何诗晗:《拜登政府实施“印太战略”背景下美日菲防务合作剖析》,载《和平与发展》2023年第3期,第93页。

[3] 马博:《美日又拉小圈子,搅动亚太安全局势》,环球网,2023年6月5日, <https://opinion.huanqiu.com/article/4DB7tc3pxCo>。

国总统后，其政府以应对“朝鲜核导威胁”为名，主动改善对日关系，加之拜登政府大力撮合，韩日关系迅速走近。2023年3月，韩国政府宣布二战期间日本强征朝鲜半岛劳工赔偿问题的“第三方代偿”方案，由韩国财团设立基金替被告日本企业出资赔偿韩国受害劳工。尹锡悦还明确表示韩国对日政策要“放下历史包袱，面向未来”，优先推动韩日经贸关系和安全合作。当月，尹锡悦应邀访日，与岸田文雄首相举行会谈。50天后岸田文雄即访韩国。韩日重启自2011年末李明博总统访日后中断的每年一次的两国首脑互访“穿梭外交”。5月，尹锡悦受邀赴日本广岛出席七国集团（G7）首脑会议及其扩大会议，两次与岸田文雄举行会晤。在G7扩大会议上，美日韩首脑举行简短会晤。拜登称赞日韩首脑为改善两国关系开展了“充满勇气的工作”，并邀请两人之后赴美举行三边正式会谈。

尹锡悦政府着力强化韩美同盟。2023年4月，尹锡悦赴美进行为期6天的国事访问，这是韩国总统时隔12年首次对美进行国事访问，显示韩国新政府一改此前文在寅政府对美关系微妙的状况，不惜代价强化韩美同盟关系。此次首脑会晤韩美发表了《华盛顿宣言》，其中写入将进一步强化美国战略核资产在朝鲜半岛的“规律可见性”，并派出战略核潜艇赴朝鲜半岛。韩美宣布成立新的“核磋商小组”，“以共同研讨核计划与战略计划并管控朝鲜对核不扩散体制的威胁”。此外，两国还发表了《纪念韩美同盟70周年的韩美首脑联合声明》，重申“维护台海和平稳定的重要性”，宣称韩美“强烈反对任何片面改变印太地区现状的企图”，“致力于维护畅行无阻的商业、航行与飞行自由，包括在南海与其他地区”。^[1]

其次，戴维营会议实现了美日韩三边合作制度化。2023年8月，美日韩三国领导人在戴维营举行会晤，目标是使三方合作进一步“制度化”，包

[1] The White House, “Washington Declaration,” April 26, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/washington-declaration-2/>; the White House, “Leaders’ Joint Statement in Commemoration of the 70th Anniversary of the Alliance between the United States of America and the Republic of Korea,” April 26, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/leaders-joint-statement-in-commemoration-of-the-70th-anniversary-of-the-alliance-between-the-united-states-of-america-and-the-republic-of-korea/>.

括举行不同级别的高层会面。会议发布了三份成果文件，分别是《戴维营精神：日本、大韩民国和美国的联合声明》（以下简称《戴维营精神》）《戴维营原则》和《协商约定》。

上述文件高度肯定戴维营峰会的成效，刻意强调三方关系的升级。文件称戴维营会议是美日韩领导人首次举行的单独峰会，也是拜登政府与外国领导人在戴维营举行的首次峰会，是“历史性时刻”，开创了美日韩三边伙伴关系的“新时代”。会议期间，拜登强调美日韩双边和三边关系比以往任何时候都更加牢固；峰会使三边合作具有新高度且跨领域；三国将加强美日同盟和美韩同盟之间的战略协调，确保日、韩和美国在目标和行动上保持一致，形成“必要的共同能力”。

《戴维营精神》公然将中国在南海合理合法进行的岛礁建设和海警维权执法活动抹黑为“危险和侵略行为”，提出“反对单方面改变海域现状”，打着“维护台海和平”的幌子干涉中国内政，并要求中国接受“南海仲裁案”的非法裁决。此外，声明还显示出三国将积极协调在朝核问题、联合军演、导弹防御、经济安全和高科技、供应链、科技创新、太空、人文、清洁能源、乌克兰危机等方面的立场。^[1]

《戴维营原则》是美日韩合作的长期指南，强调三国合作基于价值观和意识形态，提出“反对以武力或胁迫手段单方面改变现状”，实为将矛头指向中国，并对台湾问题说三道四；明确三国在东盟和南太地区加强合作，共同处理朝核问题。另外，声明还涉及经济、金融、高科技等领域，关注“无核武器世界”等议题。^[2]

[1] The White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>.

[2] The White House, “Camp David Principles,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/camp-david-principles/>; the White House, “The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/>.

在《协商约定》中，美日韩承诺三国政府将加强磋商，以协调应对其自身及地区安全面对的“挑战、挑衅和威胁”。通过磋商，三国打算共享信息、统一信息传递并协调应对行动。三国声称将保留采取一切适当行动的自由，以维护各自的安全利益和主权。^[1]

值得关注的是，美日韩领导人戴维营峰会也取得了几点“具体成果”，已然超越了军事安全范畴，覆盖面更广，其中不乏影射中国的意图，对于推动三国合作走向全面深入将起到不容忽视的作用。

第一，以机制化建设支持安全合作。美日韩明确定期举行高级别三边磋商及一系列部长级会议。三国领导人重申定期进行高层磋商的重要性；宣布三国政府承诺迅速开展相互磋商，协调共同应对影响三国集体利益和安全的地区挑战、挑衅和威胁；峰会决定三国领导人至少每年举行一次面对面会议，以巩固此次戴维营峰会的势头，并分享对一系列地缘战略问题的评估和讨论进一步合作的可能。此外，每年还将举办美日韩外交部长、国防部长、商业和工业部长、国家安全顾问以及财政部长间的三方会议，以加强跨领域的三边关系。会议将由三国轮流主办。另外，三国政府将启动由助理国务卿级别官员领导的年度“印太对话”，以协调各自“印太战略”的实施，特别强调要加强与东南亚和太平洋岛国的伙伴关系。

第二，加强美日韩三边安全合作，重点应对朝鲜的“威胁”。美日韩领导人在此次峰会上确定的事项包括：（1）肯定三国在实现联合防御性军演常态化方面取得的进展，认为其有助于增强三国应对朝鲜“威胁”的能力、恢复海上拦截和反海盗演习并扩大三国在其他领域的合作，包括救灾和人道主义援助。（2）基于2023年6月三国防长在香格里拉对话会议上达成的谅解以及最近成功举行的美日韩弹道导弹防御和反潜联合军演，决定设立长期的三边军事合作框架，包括年度及被命名的三边多域联合军演，这将空前提提升三方防务合作水平。（3）确认在2023年底前启动数据共享机制，

[1] “Commitment to Consult,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/commitment-to-consult/>.

以分享实时导弹预警数据、改善对朝鲜导弹发射的检测和评估，提升三国的应对能力。（4）决定成立一个新的三边朝鲜网络活动工作组，以协调三方打击朝鲜“非法创收”和“恶意网络活动”工作。该工作组将重点关注情报共享；协调应对朝鲜的“盗窃虚拟货币”和“洗钱”活动；通过外交和行业参与解决朝鲜“利用非法 IT 工作者创收”的问题等。（5）确认加强情报信息共享的重要性，包括利用 2014 年美日韩三边信息共享安排以及各自的双边《军事情报安全协定》。三国将利用现有的安全通信线路，继续建设各自的通信渠道并使之制度化。

第三，扩大“印太”地区安全相关合作。一是建立三边海上合作机制，同步进行东南亚和太平洋岛国伙伴能力建设，重点是加强海警力量和海上执法能力建设以及提升海域态势感知能力。三国计划于 2023 年 10 月召开美国国际开发署（USAID）与日、韩外交部之间的高级别发展和人道主义政策对话，共同推动有关“印太”地区乃至全球援助事务议程。强化“基于规则”的经济秩序，从而增强经济安全，促进可持续、有韧性和包容性的经济增长；共同在“矿产安全伙伴关系”、亚太经济合作组织（APEC）论坛和“印太经济框架”（IPEF）谈判中发挥“领导作用”，并以此为基础扩大整个“印太”地区和世界的繁荣。二是启动供应链预警系统试点，三国将建立相关机制，及时共享关键供应链运转状况的信息，并扩大新兴技术研发、技术保护措施等方面的合作。三是举办首届年度三边青年峰会，加强三国青年意见领袖之间的交流互鉴。^[1]

（三）美英澳“三边安全伙伴关系”推进和拓展

2021 年 9 月，美英澳宣布建立“三边安全伙伴关系”（AUKUS），其合作内容主要包括以下方面。

一是美英支持澳大利亚获得核潜艇。2023 年以来，美英澳加速推动核

[1] “FACT SHEET: The Trilateral Leaders’ Summit at Camp David,” August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/fact-sheet-the-trilateral-leaders-summit-at-camp-david/>.

潜艇合作落实。3月，美国总统拜登、英国首相苏纳克和澳大利亚总理阿尔巴尼斯在美国加利福尼亚州圣迭戈海军基地会面，公布了为澳大利亚建立核潜艇舰队的计划细节。根据计划，从2023年开始，澳现役和文职人员将被派驻到美国海军、英国皇家海军以及美、英潜艇工业基地接受培训。同时，美国计划增加核潜艇在澳靠港，澳水兵将参加美方人员训练。英国军队将从2026年开始增加访澳频次。美、英计划最早于2027年开始在澳实现核潜艇轮驻，以加快建立澳核潜艇能力所需的人力资源、基础设施和监管体系。这些步骤可系统化提高澳核潜艇操作能力。至本世纪30年代初，待国会批准后，美国将向澳出售3~5艘最新型的“弗吉尼亚”级攻击型核潜艇。三国还计划合作建造由英国设计、配备美国核推进系统，并在英、澳两国制造全新的“AUKUS核潜艇”（SSN-AUKUS）。英、澳分别预计在本世纪30年代后期、40年代初期向英皇家海军、澳皇家海军提供第一艘“AUKUS核潜艇”。^[1]

二是美英澳有意强化三国军事的互操作性。2023年2月，三国空军在位于美国内华达州的内利斯空军基地进行了为期近3周的联合军演。这是美国今年举行的第一场“红旗”联合军演。“红旗”演习是美国空军最高水平的空战联合军演，通常每年举行4次。此次演习目标是解决三国空军在跨太平洋地区远距离作战时需要应对的问题，旨在提升三国空军的战备水平和协同作战能力。美英澳共派出3000多名军人和100余架各型飞机参演，演习空域超过3.1万平方千米。美国空军派出F-22、F-35、F-16战斗机、B-52轰炸机和C-130运输机；英国空军派遣“台风”战斗机和KC-2加油机；澳大利亚派出EA-18G电子战飞机。演习所在的内利斯空军基地驻扎有美军的两个“入侵者”假想敌模拟中队。参演作战飞机被分为红蓝两队，通过近似实战的空中对抗演习提高部队空战能力。^[2]

[1] The White House, “Joint Leaders Statement on AUKUS,” March 13, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/13/joint-leaders-statement-on-aucus-2/>.

[2] 《美英澳联合演练高端空战》，人民网，2023年2月22日，<http://military.people.com.cn/n1/2023/0222/c1011-32628896.html>。

三是美英澳试图扩大 AUKUS 的合作范围。除核潜艇外,英国媒体称 AUKUS 合作还涵盖高超音速技术、电子战能力、人工智能、量子技术和网络安全等领域。^[1]另据美国《防务新闻》周刊网站报道,美英澳三国在 2023 年 4 月开展了一项人工智能无人机测试。该试验是 AUKUS “先进能力支柱”项目的一部分,旨在加快人工智能等关键技术的协同发展并将其应用于提升军事能力。^[2]

四是美英澳谋求 AUKUS 扩员。2022 年 4 月,日本《产经新闻》引述来自多名日本官员的消息报导,美英澳已就日本加入 AUKUS 框架与日方进行了接触。^[3]2023 年初,英国议会下院国防委员会主席托拜厄斯·埃尔伍德(Tobias Ellwood)提议,鉴于印度和日本在“印太”地区的重要性,可将两国纳入 AUKUS。^[4]同年 7 月,美国国务卿布林肯访问新西兰期间在新闻发布会上表示:“新西兰和其他合作伙伴可以在他们认为适合的时候参与进来,我们的大门是敞开的。”^[5]这一动向引起一些国家的担忧。据俄罗斯《观点报》网站同年 8 月的报道,俄罗斯常驻联合国日内瓦办事处代表警告称,AUKUS 最终可能会变成一个成熟的军事政治集团,也不排除它纳入韩国和日本以进一步扩大阵容的可能性。^[6]

(四)美日印澳“四边机制”进一步走实

美日印澳“四边机制”关注的议题逐渐细化且更具针对性。2023 年 5 月,

[1]《AUKUS: 澳英美签署新安全协议, 澳洲创历史首次建核动力潜艇》, BBC 中文网, 2021 年 9 月 16 日, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-58581646>。

[2]《AUKUS 开展首次人工智能无人机试验, 测试探测和追踪军事目标的能力》, 观察者网, 2023 年 5 月 28 日, https://www.guancha.cn/international/2023_05_28_694396.shtml。

[3]《若日本加入奥库斯, 亚太版北约将得以成型》, 俄罗斯卫星通讯社, 2022 年 12 月 12 日, <https://sputniknews.cn/20221212/1046299982.html>。

[4]“UK’s House of Commons defence panel calls for expansion of AUKUS to include India, Japan,” the Print, January 29, 2023, <https://theprint.in/defence/uks-house-of-commons-defence-panel-calls-for-expansion-of-aukus-to-include-india-japan/1341460/>。

[5]《布林肯声称‘奥库斯’大门对新西兰敞开, 新外长再次重申无核立场》, 环球网, 2023 年 7 月 27 日, <https://m.huanqiu.com/article/4Dt4eSNb4Td>。

[6]《俄外交官警告: 日韩或很快加入美英澳“奥库斯”联盟》, 腾讯网, 2023 年 8 月 15 日, <https://new.qq.com/rain/a/20230815A05C7300>。

“四边机制”领导人在广岛 G7 峰会间隙举行会议。会议的联合声明提出，“四边机制”致力于通过发展有韧性的基础设施改善地区的通信连接。四国认识到，迫切需要支持印度—太平洋地区的优质海底电缆网络，宣布了新的“针对电缆连接和韧性的四方伙伴关系”，旨在利用四国在制造、交付和维护电缆基础设施方面的专长，加强“印太”地区的电缆系统。^[1]仅两周后，日本就宣布与美、澳签署价值 9500 万美元的海底电缆项目，“以改善中国影响力日益扩大的印太地区的网络环境”。据日本外务省消息，这条约 2250 公里的海底电缆将连接密克罗尼西亚联邦的科斯雷州、基里巴斯的塔拉瓦和瑙鲁，与位于密克罗尼西亚波纳佩的现有电缆着陆点连接。该项目预计在 2025 年前后完成。^[2]对此，美国国务院东亚和太平洋事务局高级官员默里（Matthew Murray）在一份声明中表示，“安全和适应性强的数位连通性从未像现在这样重要”，“美国很高兴能成为这个项目的一部分，使我们的区域更紧密地联系在一起”。^[3]

2023 年美日澳印“马拉巴尔”联合海上演习首次在澳大利亚举办。2007 年澳大利亚首次参加这个只有印美两国参加的演习，2008 年遭到中国抗议后澳方退出。不过近年来“四边机制”得以恢复，澳大利亚也于 2020 年重新加入了“马拉巴尔”年度联合海军演习。针对演习将反潜作为重点课目的安排，澳舰队司令、海军少将史密斯（Christopher Smith）指出，“水下作战空间被视为竞争和未来潜在冲突的前沿”。^[4]

美国有意将印度深度嵌入“印太战略”，补足“四边机制”短板。2023 年 6 月，印度总理莫迪对美国进行国事访问，这是他 2014 年上任以来首次

[1] The White House, “Quad Leaders’ Joint Statement,” May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/quad-leaders-joint-statement/>.

[2] 《日澳美资助密克罗尼西亚海底电缆连接，以对抗中国的影响力》，“美国之音”，2023 年 6 月 7 日，<https://www.voachinese.com/a/japan-australia-us-to-fund-undersea-cable-connection-in-micronesia-to-counter-china-s-influence-20230606/7125627.html>。

[3] 《日澳美共同出资扩建太平洋海底电缆》，“德国之声”，2023 年 6 月 6 日。

[4] 《美日印澳首次在澳洲近海举行“马拉巴尔”联合演习》，法国国际广播电台，2023 年 8 月 10 日。

对美国进行国事访问，受到美国总统拜登等政要的“超规格”接待。拜登和莫迪共同宣布“美印关系进入了新时代”。美国允许通用公司在印度本土生产喷气式战斗机发动机，满足印度国产先进战机的需求，使双方国防合作取得重要突破。美国一再催促印度采购的“海上卫士”无人机也终于签下购买 31 架的订单。美印还同意在彼此军事组织中互设联络官。此外，美印均强调科技合作在领导人双边会谈中的分量，双方确认了 20 多个科技合作领域，包括技术转移、科技产品贸易、跨产业共同研发等。美光科技公司（Micron Technology）将斥资 27.5 亿美元在印度兴建半导体组装与测试厂，科林研发公司（Lam Research）将为印度培训 6 万名工程师，应用材料公司和谷歌（Google）公司的人工智能（AI）中心将在印度投资或扩大投资。^[1]2023 年 9 月，美国借参与印度主办的二十国集团（G20）峰会之机举行两国领导人会晤，联合推出“印度—中东—欧洲经济走廊”和“全球生物燃料联盟”等倡议，意图借此拓展两国伙伴关系内涵和外延，进一步巩固美印关系。

（五）美国推动北约“东进”亚太

拜登政府将中国作为头号竞争对手，并强调中美竞争的“全球性”，由此推动北约对“印太战略”的参与，形成“印太”地区内外协同。首先，在美国推动下，北约对华认知和定位更为负面。2021 年北约峰会联合声明首次将中国定义为对“基于规则的国际秩序”以及与北约有关的领域构成“系统性挑战”。2022 年，北约峰会更新“战略概念”文件，规划组织未来 10 年的核心任务和战略蓝图。文件中首次写入中国并定位为北约的“系统性挑战”。其次，北约增加与美国亚太盟友的互动。2022 年北约马德里峰会首次邀请日、韩、澳、新西兰四国领导人参会。2023 年 1 月，北约秘书长斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）访问亚洲，声称跨大西洋和“印太”地区安全紧密相连。2023 年北约峰会再次邀请日、韩、澳、新四国参与。北约与日、韩签署“个别针对性伙伴关系计划”（ITPP），扩大合作领域，涵盖太空安全保障、反恐、网络安全和新技术等。再次，美国将日本作为北

[1] 《莫迪访美 3 天，科技与国防丰收》，《星岛日报》网，2023 年 6 月 25 日，<https://m.stnn.cc/c/2023-06-25/3823773.shtml>。

约“亚太化”的支点。事实上，日本和北约的政治安全合作近年来提速发展。2022年11月，日本正式加入北约合作网络防御卓越中心。日本自卫队多次参加北约海上和空中演习。北约原定在2023年维尔纽斯峰会文件中写入在日本新设联络处的内容，因法国反对，相关方案将被推迟至秋季以后再定。

二、美国“印太战略”部署新动向的特点

美国近年的“印太战略”部署呈现出一些值得关注的新特点，主要有以下方面。

（一）东南亚作为美国地区战略重心的地位更加明确

东南亚曾是美国热战的战场和冷战的前哨。20世纪70年代中期，美国在越战中失败后虽从东南亚进行战略收缩，但仍维持在该地区的驻军及与菲律宾、泰国的盟友关系，同时也是东南亚重要投资来源和重要贸易伙伴。90年代初，美军被迫从菲律宾撤离，仅与新加坡、马来西亚进行飞机、舰船的港口停靠、维修和补给合作，但美国政府依然对东南亚国家的人权、民主等问题横加指责。印尼、马来西亚等国家则既希望美国保持在东南亚的军事存在，又反对美国在地区驻军，致使美军重新建立军事基地的目标一直没有实现。2001年“9·11”事件后趁东南亚配合美国反恐之机，美菲签署《访问部队协议》，美军进驻菲南部棉兰老岛协助打击隐藏在该地区的恐怖犯罪集团。但受阿富汗和伊拉克战争牵制，美国对东南亚关注不够。

奥巴马政府时期，美国着手实施“重返亚太”和“亚太再平衡”战略，将东南亚作为其亚太战略的重心。2009年2月，时任美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)访问位于印尼雅加达的东盟秘书处，表达了美国加入《东南亚友好合作条约》(TAC)的意愿。同年7月，希拉里参加第16届东盟地区论坛(ARF)时高调宣布，“美国正在重返东南亚，我们正在完全致力于与东南亚的伙伴关系”。^[1]随后她代表美方签署了《东南亚友好合作条约》，

[1]《克里出席东盟论坛准备再炒南海问题》，《中国青年报》网，2014年8月11日，http://zqb.cyol.com/html/2014-08/11/nw.D110000zgqnb_20140811_1-04.htm。

美国由此成为该条约的第16个区域外成员国。2012年6月,时任美国防长帕内塔(Leon Panetta)在新加坡出席第11届香格里拉对话会议时,明确提出“亚太再平衡”战略。2013年10月,首次东盟—美国峰会在文莱首都斯里巴加湾举行。2015年东盟—美国峰会期间,奥巴马邀请东盟国家领导人于次年赴美开会。2016年2月,奥巴马与东盟国家领导人在加州举行了为期两天的闭门非正式会议。作为美国“亚太再平衡”战略幕后推手之一的时任美国国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔(Daniel Russel)强调,此次会议体现美国对亚太地区以及东盟的“持久承诺”,凸显东盟对美国的重要性,“是美国政府7年多以来致力于亚太特别是东南亚区域事务的顶峰”。^[1]在军事安全领域,2014年4月美国和菲律宾签署为期10年的《加强防务合作协议》,规定菲律宾允许美军使用非军事基地并增加在菲轮换部署。美国还解除了对越南的武器禁运,与越南于2013年建立了“全面伙伴关系”,双方防务合作不断推进。在经济上,奥巴马政府推出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP),也是以东南亚国家为主要发展对象。

特朗普政府时期,美国再度减少对外部事务的关注。美国总统连续多次缺席东亚峰会,而在经贸和朝核问题上投入大量精力。但美国面向东南亚的军事动作并未减弱。2017年11月,特朗普在越南岘港参加APEC领导人非正式会议期间,宣布美版“印太战略”。2019年6月,美国国防部发布《印太战略报告》,成为美国首份“印太战略”文件。之后,美军不断加大在南海的军事行动力度。与奥巴马政府时期相比,特朗普政府的“航行自由行动”频率和烈度都显著上升,并采取年度计划批准的形式,把其审批权限下放给国防部,由国防部决定行动的时间、频率和力度。^[2]

拜登政府于2022年2月发布的《美国印太战略报告》中,提到东盟19次、东南亚12次,其出现频率超过其他国家和地区。美国国务卿布林肯多次参

[1]《真相:奥巴马邀东盟领导人来美聊什么》,新华网,2016年2月15日,http://www.xinhuanet.com/world/2016-02/15/c_128720617.htm。

[2]《拜登将如何处理特朗普的“南海遗产”?》,中国南海研究院网站,2021年1月28日,http://www.nanhai.org.cn/review_c/518.html。

加美国—东盟外长会议、东亚峰会和东盟地区论坛会议，均强调美国对东盟中心地位的承诺以及对《东盟印太展望》的支持。2022年5月，美国—东盟领导人特别峰会在华盛顿举行，拜登在会上宣称双方关系正在开启“新时代”。11月，东盟—美国峰会在柬埔寨金边举行，美方强调金边是拜登亚洲行程的第一站，以此证明美国对与东盟关系的重视。会议发表了联合声明，将双方关系升级为“全面战略伙伴关系”。美日韩戴维营峰会也强调三国支持东盟的中心地位和团结，支持东盟主导的地区经济一体化架构，致力于与东盟密切合作，推动《东盟印太展望》有力落实并发挥主导作用。

（二）美国利用“离岸平衡”策略打造多层式网络化遏华盟伴体系

美国“印太战略”的内核是维护美式霸权。美国格外关注中国发展带来的影响力提升，指责中国的发展“正在打破国际力量平衡”，强调在应对中国崛起方面与地区国家具有共同的战略利益。

米尔斯海默（John J. Mearsheimer）的“进攻性现实主义”构建起大国崛起并挑战美国优势地位的“历史逻辑”。他通过回顾美国的霸权之路，臆断中国将“踏着山姆大叔的足迹”，从东亚开始构建地区霸权，但认为中国没有美国那种有利的地理环境，周边国家会迅速联合起来制衡中国。^[1]“离岸平衡”就是一种守成大国利用地区大国来遏制潜在大国崛起的策略。高案是将责任委托给该地区的大国，低案则是在面临的威胁太大而在该地区其他大国无法应对的情况下进行干预。因此，美国在亚太地区实施“离岸平衡”的操作手法是将中国作为遏制目标，在避免与中国发生正面军事对抗的同时，保持美军的有限前沿部署以威慑中国，并扶植和借助中国周边美国盟友及其他国家的力量制衡中国，以维持美国的霸权地位和单极世界格局。拜登政府在《美国印太战略》报告中宣称，“中国正在整合经济、外交、军事和技术力量，在印太地区谋求势力范围，寻求成为世界上最具影响力的大国”，强调要在世界上“建立有利于美国、盟友及伙伴的影响力平衡，

[1] 刘德斌：《大国博弈、国际秩序与米尔斯海默的历史逻辑》，载《思想理论战线》2022年第4期，第81页。

建立有利于我们共享利益与价值观的影响力平衡”。^[1]

为打造盟伴体系，美国设计了多条路径，套嵌式、多层次、跨领域和网络化的建设思路十分突出，对华形成阵营对抗式、多重复合性遏制打压态势的用心更加明显。

第一，将美英澳“三边安全伙伴关系”、美日印澳“四边机制”、美英加澳新“五眼联盟”、西方“七国集团”乃至北约进行嵌套，打造覆盖领域更为广泛且有多层架构的军事同盟体系。同时，推动美日韩、美菲日、美菲日澳等“小多边”机制建设，推动亚太地区“辐轴”式同盟体系向网络化方向发展。正如美国学者所言，“即使多边合作不包括北约那样的集体自卫权，也能有效应对中国；军事方面的多边框架机制配以信息共享、提高协调性等具体手段，将有助于增强威慑力”。^[2]

第二，美国与盟伴不局限于军事合作，而是在军事安全之外拓展经济、高科技等多种领域，实现立体化布局。2022年3月，美国总统拜登提出共同组建所谓“芯片四方联盟”（Chip 4 Alliance）的构想，并开始拉拢日本、韩国以及中国台湾地区的芯片制造商共同实施对中国大陆的芯片技术封锁。此后，美国不断催促盟伴表态，甚至单方面划定当年8月31日为最后期限，要求韩国就是否加入该联盟给出最终答复。2023年1月，美国逼迫日本和荷兰就限制向中国出口部分先进芯片制造设备签署三方协议。9月中旬，美国总统拜登对越南进行国事访问，美越决定将双边关系从“全面伙伴关系”提升至“全面战略伙伴关系”，两国将扩大在半导体和矿产供应链、科技等多个领域的合作。尽管拜登一再坚称他访问越南不是在针对中国，但美国媒体直言，接触越南显然是拜登政府“围堵中国”战略的一环。美联社指出，拜登的目的就是为了加强与越南的关系，“来对抗中国的影响力”。另外，拜登政府一直极力推崇建立一套完全脱离于中国的产业链体系，而越南将

[1] The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

[2] 《美日澳菲频繁军事互动，要干啥？专家：想在中国周边建新“包围圈”》，环球网，2023年6月6日，<https://world.huanqiu.com/article/4DBwMmnGj40>。

会是这一套体系中的关键节点，因而美国必须要对越南进行拉拢。^[1]

第三，以价值观和意识形态划线，大搞阵营对抗。拜登执政以来，急于修复特朗普政府时期“孤立主义”盛行导致的同盟体系离心倾向，注重将价值观和意识形态作为美国号令盟友加强团结合作的重要旗号。为此，拜登政府大肆宣扬所谓“民主国家联盟对抗中俄等国专制”的歪理邪说，以所谓“共同的民主价值观”作为划分敌友的标准，以意识形态划线制造对立，这势必会推高世界陷入“新冷战”的风险。

（三）美国推动海洋军事战略转型

进入 21 世纪以来，美国一直企图靠增强实力和所谓的“维护规则”来维系其海洋霸权地位，力求在全球海域将“规则”与“实力”有机融合。目前美国海军已经遍布世界各地，并且已经控制了全球的海洋战略要道或海域，形成了对各个大陆的包围之势，美国对“国际水域制度规则”的制定与实施就是为了保证美国的军事机动自由，从而为其寻求全球海洋霸权服务^[2]，以实现美国能够在全球海域“横行自由”和“霸道无阻”的目的。

近年来，美国对中国军力发展尤其是在南海军事部署能力的关注度日益加大，美国政府、军方和战略界对所谓“中国在南海搞扩张和军事化”的炒作也与日俱增，目的无非是为美国在海上扩军备战提供依据和借口。2020 年 8 月，美国约翰·霍普金斯大学应用物理实验室发布有关中国南海军事能力的系列报告，内容包括“中国南海军事能力研究概论”“空中与地面雷达”“电子战与信号情报”“高频通信”“渚碧礁反隐身雷达深度分析”“岛礁间通信”“海底光缆与卫星通信”等 7 个部分，后来又新增“强化反侦察基础设施及战场环境管理”“特种任务飞机和无人机系统”2 项内容。2023 年 2 月，美国国会研究服务处（Congressional Research Service）再次更新《美

[1] “Biden Says US Outreach To Vietnam Is About Providing Global Stability, Not Containing China,” Associated Press, September 10, 2023, <https://hosted.ap.org/republicanherald/article/ac8f9dd899f77910c42295769d3fedb6/biden-says-us-outreach-vietnam-about-providing-global>.

[2] 朱锋：《海洋强国的历史镜鉴及中国的现实选择》，载《人民论坛·学术前沿》2022 年第 17 期，第 35—26 页。

中在南海和东海的战略竞争》报告称，南海已成为中美战略竞争的竞技场。美国关注中国在南海进行大规模岛礁和基地建设活动，动用海上力量支持有关国家的主权声索，并由此获得对南海的有效控制。美国军方也不断炒作南海话题。2022年3月，美军印太总部司令阿奎利诺（John C Aquilino）在接受采访时表示，中国在南沙群岛中的三大人工岛美济礁、渚碧礁、永暑礁上部署了雷达、反舰和防空导弹、战斗机和军事设施。^[1]2023年5月31日，美军印太总部发表声明和视频，声称其 RC-135 侦察机在“国际空域进行了安全和例行行动”，指责中国人民解放军歼-16 战机使用“不必要的侵略性机动”对美国军机进行“不专业拦截”。

首先，美国海洋军事战略转型首先涉及指挥体系和作战理念。2017年5月，美国国防部宣布将美军太平洋总部改名为印太总部，称这将细化美军在全球战区的责任分工，要加强在印度洋和太平洋与中国的战略竞争。2020年12月，美国海军、海军陆战队、海岸警卫队联合发布题为《海上优势：通过一体化全域海上力量取胜》的报告，重点阐述了美国面临的国际安全环境、美国海上力量面临的问题以及如何解决，如何在日常竞争、危机和冲突中运用海上力量，实现国家目标以及海上力量现代化、一体化全域发展等。该报告是自2015年美国军方发布《21世纪海上力量合作战略》以来的首次重要报告。报告在继续重视介于战争与和平之间的“灰色地带”竞争的同时，提出要让美军海上力量三大分支共同行动，为“与中国发生战争”作好准备。

其次，美国海洋军事战略转型还体现在对海警力量的重视和运用。美国认为，在短短10年间，中国已经建起了世界最大且独一无二的海警舰队。这支舰队军事化程度更高，主要职能是“强化在争议海域中国的权益主张而非执行打击走私或者搜救等海警常规任务”。同时，美国指责中国引发了相关国家的军备竞赛。美国声称，由于中国的海警船只能够轻松击沉大多

[1]《中国在南海扩建岛礁“完成军事部署向海外延伸战力”》，BBC 中文网，2022年3月23日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-60846980>。

数与中国有海上争议国家的老旧船只，还往往与渔民兵及其他类型的船只合作执行任务，其他有关国家被迫争相部署吨位更大、火力更猛的巡逻船。据美国媒体报道，从2023年3月30日到4月2日，一支中国海警船编队在钓鱼岛附近巡航80多个小时，打破了中方在该海域单次巡航时间最长的停留纪录。美国还提出，随着有关国家的海警对峙升级，任何不测的摩擦事件或暴力冲突都可能引发更广泛的冲突甚至大国之间的战争。美国试图从“维护海洋规则”入手，对中国进行遏制和打压。美国一再提出，需要将各国间的海空相遇规则如《海上意外相遇规则》（CUES）等扩展至海警及“海上民兵”，海警也需要被纳入中美两军对话机制如中美海上军事安全磋商机制（MMCA）等之中。近年来，美国也在着力提升海岸警卫队能力建设，将其进行了全球性部署，重点加强在中国周边水域的存在，通过“航行自由”“海上执法”等行动不断在台海、南海挑衅滋事，并力图与盟友和伙伴在“制约”中国方面加强配合。加之近期美日菲三国海警力量在南海进行联合演习、美日菲澳加紧推动四国海警力量在南海开展联合巡航计划等，其针对中国的意图昭然若揭。

（四）美国竭力制造台海和南海联动效应

美国称台湾海峡和南海都是“即将爆发危机的地点”，理由是中国对“两海”的战略投入和战备力度日益加大。中国已将台湾和南海明确列入国家的核心利益范畴，并将实现中国完全统一和海洋强国目标作为实现中国梦和中华民族伟大复兴的题中应有之义。2005年中国通过《反分裂国家法》，其中第八条写入：“台独”分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实，或者发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变，或者和平统一的可能性完全丧失，国家得采取非和平方式及其他必要措施，捍卫国家主权和领土完整。美国由此认为，中国已开始准备通过军事行动实现国家统一。特别是近期美国政客、军方要员和智库学者所谓“中国将在2027年之前对台动武”的炒作甚嚣尘上。美方还不断诬称中国在南海“填海造岛”是为了建设军事基地，使用海军和海警力量在南海“骚扰其他争

议方”，利用“灰色地带”战略并通过“胁迫”方式进行主权声索，“企图单方面改变现状”，将导致冲突风险加剧，等等。^[1] 这些实质上都是美国用以加大干涉台湾问题和南海事务力度的借口。美国还企图通过制造“两海”联动，恶化中国周边安全环境，牵制中国发展布局，削弱国际社会对华投资和合作的信心和意愿。

美国也惯于以渲染威胁和制造风险的方式强化盟友对美国军事安全的依赖和配合支持。2022年8月，时任美国国会众议院议长佩洛西窜访台湾，中方采取反制措施，其中包括在台湾周边开展一系列联合军事行动。美国借机渲染所谓“中方的军事行动可能危及西菲律宾海”，以此刺激马科斯政府对周边安全动荡的关切。美国媒体还刻意提到，菲律宾在台湾有15万务工人员，这些人员面临着安全风险，还有可能产生“难民潮”。美国进而催促菲律宾政府加大军力投入，并强化对美合作，其实质是诱使菲律宾配合美国的“以海遏华”“以台制华”战略。需要指出的是，美国获准在菲新增军事基地，使得美军同时面向台海、南海的战备能力有望得到进一步提升。

美国还有意利用台湾作为南海争议方的立场，策应菲律宾侵害中国南海岛礁主权和海洋权益，配合军事层面的“两海”联动。2013年菲律宾阿基诺三世政府单方面提起“南海仲裁案”，其目标之一是企图证明“中国以‘九段线’为界限的南海权利主张超出《联合国海洋法公约》所认可的范围”。1947年，国民政府印制了《南海诸岛位置图》，该图成为现代中国南海疆域地图的重要蓝本。图上的断续线圈定了中国南海海疆范围，获得当时国际组织和各国认可，成为当今中国维护南海权益的重要历史依据。针对菲律宾发起的“仲裁案”，当时台湾的马英九当局宣布不接受相关裁决，而美国则着力推动后来的民进党当局对“九段线”进行模糊处理。美国试图借此挑战中国所主张的历史性权利，进而瓦解中方在南海问题上的立场，并借此加强对菲律宾和台湾的影响力，更便于美国在南海、台海同时兴风作浪。

[1] “America’s Evolving Indo-Pacific Strategy: Implications for the Philippines-U.S. Alliance,” September 8, 2023, <https://www.ndcp.edu.ph/americas-evolving-indo-pacific-strategy-implications-for-the-philippines-u-s-alliance/>.

三、美国“印太战略”部署新动向对中国周边安全的影响

美国不断加大介入南海问题的力度，有意裹挟地区盟友为军事干预“台海冲突”做准备，不仅严重阻碍中国与周边国家合作管控分歧、共同维护地区稳定的努力，更使得中方捍卫国家主权与领土完整的难度增大，中美关系失控和两国陷入冲突的风险也随之上升。

（一）南海地区的不稳定因素增加

近年来，南海海上安全形势总体保持稳定，南海问题在国际舆论中的热度有所降低，这主要得益于域内国家积极沟通和协商的共同努力。菲律宾杜特尔特政府不愿充当美国遏华战略的“马前卒”，强调菲律宾奉行独立外交政策，不会在中美之间选边站队，拒绝美国重返菲军事基地，在南海问题上不愿同中国对抗，并避免让菲律宾加入美国等其他国家海军在南海举行的联合军演。此外，中国与东盟国家就维护南海和平稳定和管控海上分歧达成诸多共识，推进制定“南海行为准则”（COC）的磋商取得进展，克服新冠疫情影响，已于2023年7月完成案文第二轮审读，并继续开展下一阶段工作。

然而，美国从地缘政治私利出发执意介入南海争端，挑拨中国与一些东盟国家的关系，企图搅乱地区局势。2023年8月22日的“仁爱礁事件”就是突出案例。菲律宾不顾中方一再劝阻和警告，派出2艘运补船和2艘海警船擅自闯入仁爱礁海域，企图向非法“坐滩”的菲军舰运送用于大规模维修加固的建筑物资，以达到长期非法占据该岛礁的目的。中国海警船依法予以拦阻；中国政府也随即提出严正交涉，要求菲方兑现拖走该军舰的多次承诺。而美国国务院在事件发生后迅速发表声明，诬称“中方的阻拦和攻击违反国际法，威胁地区和平与稳定”，并无理要求中方遵守“南海仲裁案”的所谓裁决。美方还公然支持菲方所谓的“合法海洋活动”，再次宣称对菲武装攻击将触发《美菲共同防御条约》。美国为菲律宾侵犯中国主权“撑腰打气”的做法即刻产生效果。菲律宾总统马科斯向媒体表示，不存

在菲律宾移走“坐滩”军舰的协议，如果存在任何协议，他将予以废除。马科斯还宣称菲美“已确定了具体步骤，以保持同盟关系的紧密性并应对当前在国防、安全和经济领域新出现的挑战”。美国的怂恿和支持进一步刺激了菲律宾在南海问题上的投机心态。美菲强化同盟关系，提升战略协同能力，严重侵犯中方主权和权益，给南海局势和中国周边安全带来更多不稳定、不确定因素，并使中菲等国合作管控分歧、共同维护地区稳定的难度增大。

（二）美国裹挟盟友军事干预台湾问题的可能性上升

拜登政府上台后，美国在军事介入台海问题上日益表现出放弃“战略模糊”的倾向，无论是对台湾政治、军事支持的力度，还是美台军事勾连的深度和广度，都是中美关系正常化以来罕见的，而美国针对台海冲突的各项军事部署和政治、外交攻势也在加紧进行。事实上，美国并不满足于盟友就台海局势仅以公开表态的方式呼应美方立场，更希望盟友充当“桥头堡”基地，配合美国针对台海的战略部署。

首先是与日本的协调合作。第二届安倍政府上台以来，日本右倾化势头日益严重，美国则借机鼓动日本更积极地应对“台海有事”情形。2015年4月美日出台新版《日美防卫合作指针》，提出了从平时到出现突发事件时的“无缝”合作，尤其是将原先美日防卫合作涉及的“周边事态”修改为“重要影响事态”，即由以前设想的有关朝鲜半岛发生突发事态的“周边事态”重新定义为“对日本和平与安全带来重要影响的事态”，也就顺理成章地涵盖了“台海事态”。拜登政府就职后，美日更是在协调军事干预行动等具体举措方面日益走深走实，使得美国统一调动美日军事力量成为可能。2021年12月美日拟定了针对“台海有事”的“日美联合作战计划草案”，这是首次以“台湾有事”为设想制定作战计划。2023年7月，美国国会参议院通过的《2024财年国防授权法案》，涉及修改驻日美军体制事宜，要求国防部研究在日本统一负责美陆海空军和海军陆战队的调动运用并深化与日本自卫队合作的体制机制建设。

其次是与菲律宾的协调合作。菲律宾在获得美国更为明确的安全承诺、

在南海问题上更加倚重美菲同盟关系的同时，因美菲《共同防御条约》的“责任”约束而卷入台海冲突的可能性也会同步上升。美国将其在菲律宾的军事基地作为美军在南海和台湾海峡进行军事行动的重要支点。根据2014年两国签署的《加强防务合作协议》，美国可以优先使用位于菲律宾境内的5个军事基地。2023年2月新获得使用权的4个军事基地，其中3个位于离台湾不远的菲律宾吕宋岛北部卡加延省和伊莎贝拉省，1个则在坐望南海的巴拉望岛。美国有意借此加强对中国大陆在台海军事活动的监视，更意欲让美军在菲律宾的基地提供后勤支持，允许美军军舰飞机战时补充燃料、维修或重新装备。2023年美菲“肩并肩”联合军演中的多场演习在靠近南海、台湾地区以南等海域进行，《华尔街日报》与《金融时报》均以长文报道此次美菲联合军演，称其可“提升菲律宾北部的防御能力并为台海冲突升级的可能性预作准备”。^[1]另据外媒报道，2023年8月，美国军方官员访问菲律宾巴丹岛，与菲方商讨了美军参与该岛港口建设等事宜。巴丹岛不仅扼守巴士海峡，且距离台湾不到200公里，其针对性不言而喻。^[2]

（三）中美可能出现擦枪走火和关系失控

种种迹象表明，美军正加紧面向台海的对华作战准备。从未来看，如若发生台湾宣布“独立”或美国大规模在台驻军等极端事态，中国大陆将被迫采取非和平手段应对，中美两个核大国就有可能爆发武装冲突甚至全面战争。从平时看，随着美军持续加强在中国沿海的“航行自由”和抵近侦察等行动，中美两军海空相遇愈发频繁。虽然中方一直坚持专业、克制的方式予以处置，但随着美方动作越来越具有挑衅性、危险性，双方发生“擦枪走火”事件的可能性仍在急剧升高，进而导致直接军事冲突的风险。中美双方针对危机管理的目标和路径存在分歧。中方既关心行动和操作风险，也关注主权及国家安全等战略问题，而美方只谈行动安全问题，两国目标

[1] 《中美角力延伸至东南亚 各觅盟友联合军演》，“德国之声”，2023年4月25日。

[2] “Exclusive: U.S military in talks to develop port in Philippines facing Taiwan,” Reuters, <https://www.reuters.com/world/us-military-talks-develop-port-philippines-facing-taiwan-2023-08-30/>.

不同频必然导致难以实现有效的风险管控效果，更何况中美两军相关直接沟通管道尚未恢复。另外，海上危机管理等具体和技术性问题也难以被纳入元首沟通层级的核心内容。

有观点认为，两极体系下的大国战略竞争存在内生性的自我“刹车”机制，认定中美竞争将“注定缓和”而不会“注定一战”，即使出现“新冷战”，也只是“无武装冲突的敌对状态”。然而，随着对华强硬成为美国两党共识，甚至成为美国朝野上下的“政治正确”，美国政府对华政策空间将被急剧压缩，越来越临近“动弹不得”的临界点。拜登政府涉华决策团队的战略判断力和战术执行力都存在明显缺陷，加之中美战略竞争加剧背景下两国两军互信水平日益走低，很容易导致中美关系陷入持续紧张甚至失控而造成双方俱伤的局面。例如，2023年的“无人飞艇事件”既阻碍了两国高层交往和沟通，更暴露出美国缺乏避免冲突风险的有效机制。

四、中国应对挑战的思路

（一）坚持底线思维，捍卫国家利益

针对周边安全面临的严峻挑战，中国应清醒认知美国对华战略围堵的复杂性和长期性，确立处理对美关系的基本方略。需要让美方认识到，稳定中美关系、防止冲突是两国共同的需要，也是国际社会的期待；美国的盟友和伙伴也担心中美“脱钩断链”以及“大象打架”会造成严重后果；美国等西方国家对中国持续打压围堵必然加剧大国关系失控的风险，而美方也将为此付出代价；元首外交为两国关系发展指明了方向，要做到不折不扣地落实共识，必然包括美国要尊重中国的核心利益和重大关切；美方应放弃冷战思维，客观理性地看待中国的发展，这是中美关系重回正轨的基础。同时，对于美国及盟伴损害中国利益的行径予以坚决果断的回击，坚决捍卫国家主权、安全、发展利益，让它们充分认清“损人定不利己”的结局。

（二）积极塑造周边安全环境，破解战略围堵

中国周边国家密切关注中美博弈态势发展，担心大国冲突殃及自身，它们既不愿被迫选边站队，更担心被卷入冲突战争。中国应加强与地区国家的沟通，推动共同安全理念的形成；坚持“亲、诚、惠、容”理念和“与邻为善、以邻为伴”周边外交方针，深化同周边国家友好互信和利益融合，共同推进包容性地区秩序的构建；继续支持东盟中心地位，促进地区团结合作。鉴于东盟多次强调其《东盟印太展望》是独立自主的倡议，坚持开放包容、强调对话合作、聚焦经济发展、不附和不针对任何一方的理念，中国应积极与东盟就落实《东盟印太展望》加强对接合作，促进互利共赢，从根本上使美国的地区战略布局“无的放矢”，最终成为“无本之木”。在涉及南海争议问题上，合作推进“南海行为准则”三读等相关工作。

（三）注重舆论引导，放大理性声音

中国应与地区国家就安全问题保持沟通，及时处理紧急事件并加强舆论引导，防止别有用心的势力恶意炒作引发局势升温。应借助东盟防长扩大会议和东亚峰会等平台阐释中国的安全观，宣介全球安全倡议。尽管反华势力和“对华强硬论”在美国和中国周边都有市场，但持理性立场观点的人从未自我噤声。中国可加强对各国国内有影响力人物的工作，就地区安全议题进行坦诚、开放的交流，使得更多客观理性、包容理解的声音能够被听到。针对美国对中国周边国家施加涉华负面影响，中国应积极引导这些国家基于自身利益行事，避免充当美国遏华战略的“马前卒”。

【收稿日期：2023-06-15】

【修回日期：2023-09-14】

（责任编辑：马燕冰）

ABSTRACTS

- 01 New Developments in the United States' Deployment of the Indo-Pacific Strategy and Its Impact on China's Peripheral Security**, by Su Xiaohui, Deputy Director and Associate Research Fellow at Department for American Studies, CIIS. Since the Biden administration issued the Indo-Pacific Strategy of the United States in February 2022, it has stepped up regional strategic deployment and focused on piecing together various mini-multilateral security mechanisms to contain China and other competitors: strengthening military and security cooperation between the United States and the Philippines with active participation of Japan and Australia; promoting the “institutionalization” of US-Japan-ROK cooperation; accelerating and expanding the trilateral security partnership among the US, the UK and Australia; and consolidating the QUAD mechanism including the US, Japan, India and Australia. The United States takes Southeast Asia as the center stage for the implementation of its Indo-Pacific Strategy and uses the “offshore balance” strategy to build a multi-level and networked alliance and partner system to deter China. At the same time, it vigorously promotes the transformation of maritime military strategy, strives to create the linkage effect between the Taiwan Strait and the South China Sea, and intends to coerce regional allies to jointly intervene militarily. This makes it more difficult for China to maintain stability in its neighborhood and the region, especially to defend national sovereignty and territorial integrity, and the risk of conflict between China and the US also rises. In the face of these severe challenges, China should adhere to the bottom-line thinking, resolutely defend its national interests, and actively shape the surrounding security environment to break through the strategic layout of the United States.
- 26 An Assessment of the Effect and Prospect of the US Indo-Pacific Strategy**, by Chen Jimin, Professor and Doctoral Supervisor at the Institute