

第一章 美国的“印太战略”：概念、 行动及评价

与美国的盟友伙伴相比，美国并非“印太”^①概念的创造者，也非“自由开放的印太”（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）战略的首个提出者。然而，经历奥巴马政府在“亚太再平衡”语境下加强对该地区的战略重视及投入，到特朗普政府时期的正式提出并落地，再到拜登政府时期的深化和升级之后，美国的“印太战略”在战略规划、行动实施等维度上已然实现体系化和成熟化。同时，美国“印太战略”的发展演变，与美国逐渐把中国视作头号“对手”并开展竞争遏压，两者相辅相成。从可预见的时间阶段来看，锚定“印太”地区以“塑造中国的战略环境”，已经成为并将长期成为美国试图实现“赢得对中国的竞争”这一首要战略目标的关键路径。

第一节 奥巴马政府：对“印太战略”的行动铺垫和概念筹备

从最开始的“重返亚洲”（Back to Asia）到“转向亚洲”（Pivot to Asia），再到系统性的“亚太再平衡”（Rebalance to Asia-Pacific），贯穿奥巴马政府八年任期始终的美国亚太地区战略在字面上并未提及“印太”字眼。然而，奥巴马政府时期推动美国全球战略重心从中东向亚太地区转移，这一战略态势在目标、内容、影响等层面，都对后来特朗普政府版本和拜登政府版本的“印太战略”产生了持续且深刻的影响。奥巴马政府时期，虽然“印太”一词并未成为美国官方战略名称的“前缀”，但是原本作为地理概念的“印太”被赋予了更为浓重的地缘、外交和战略含义，在美国

① “印太”是指印度洋—太平洋海域（Indo-Pacific）。传统观念中，太平洋和印度洋各自独立，但地区局势新的发展开始激发一种将太平洋与印度洋看作整体的战略视角。在地缘战略上，美国的“印太战略”是将“西太平洋和印度洋视为一个战略弧”的体系。作为一项针对中国的遏制性战略，同时也是一套官方政治话语，“印太战略”是美国对东亚、南亚、西太平洋、印度洋等广泛地理区域的地缘政治化操弄，也是夹带美国个体性政治目标的叙事。——编辑注。

官方话语体系中的可见度也逐步提高。

一、奥巴马政府亚太地区战略对“印太战略”雏形的影响

总体上看，奥巴马政府给美国的亚太地区战略搭建起了“四梁八柱”，其中的关键要素在理念、行动、影响等多个维度奠定了后来“印太战略”的底层逻辑和战略基础。

（一）战略目标上，塑造地区战略环境和应对中国“挑战”的“双管齐下”

随着亚太地区在世界政治和经济版图中的权重进一步上升，美国加大对这一地区的战略关注和资源投入就是要维护其在该地区的利益和“领导者”地位，同时防范和应对中国崛起给美国带来的“挑战”。围绕在塑造地区战略环境上究竟要实现哪些目标，奥巴马政府对其表述经历的发展过程总体上可以概括为：在政治上构建符合美国利益的秩序并加强盟伴关系和网络，在经济上确保“自由开放”的经济体系，在安全上强化美国的威慑能力，在价值观上促进美式“民主人权”等。同时，在2008年国际金融危机的背景下，虽然奥巴马政府在第一任期初期对中国的定位仍以“伙伴”为主，但是随着中国总体实力进一步增强，美国对护持霸权的焦虑感明显上升，奥巴马政府对中国的“对手”认知和战略防范更为突出。总之，美国在亚太地区战略的根本目的在于建构并强化符合美国利益的地区环境和秩序，同时“规范”中国的行为，并给中国崛起的外部条件制造更多限制性甚至负面因素。

（二）战略手段上，政治外交、军事安全、经济和价值观“四大支柱”并行

在奥巴马时期，美国聚焦巩固其在该地区的盟伴体系，一是深化与其亚太地区传统条约盟国（日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚）的同盟关系，二是强化美日韩、美日印、美日澳等多个小三边同盟关系，三是拉近与印度、印度尼西亚（以下简称“印尼”）等国的伙伴关系。值得注意

的是，“亚太再平衡”战略在初期很大程度上就是“军事再平衡”，即美国调整全球军力部署并把重点部署在亚太地区。同时，美国还通过扩大与地区盟伴的军事合作、增强在“第一岛链”和“第二岛链”的军力部署、插手南海问题等方式，试图加强美国在该地区的军事优势及对华威慑。在经济上，为增强在该地区的经济影响力及话语权，补齐在该地区的经济投入短板，进而“平衡”中国在该地区的经济影响力，美国着眼地区经济架构的“规则制定”，继续参与“跨太平洋伙伴关系协定”（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）的谈判并推动扩员。作为民主党政府外交的传统手段，“价值观外交”被注入了这一时期美国强化与该地区接触，尤其是拉近与东南亚、南亚国家关系的议程中。总体上看，奥巴马政府时期奠定的四大支柱被后续两届政府延续下来，并已成为近年来美国深化在亚太地区存在和影响力的基本方式。

（三）战略影响上，给中国的外部环境和中美关系带来负面影响

奥巴马政府的“亚太再平衡”在对华定位和战略上存在两面性，其中包含了与中国建立并保持积极合作的一面，但合作面并非该战略的主要方面。自奥巴马第二任期起，美国在涉及中国内政和主权的问题上与中国的矛盾明显上升，给中国的外部环境和中美互动的整体氛围带来明显的负面影响。这一时期，美国对华的防范性、对冲性战略态势进一步扩大和深化，并在特朗普和拜登时期升级成为对华“战略竞争”和遏制打压。从更长的历史维度看，中美关系自两国建交以来总体稳定健康发展的轨迹在“亚太再平衡”战略实施后开始呈现更大的波动性。

二、“印太”在美国对外战略话语体系中逐渐显性化

从地理和地缘维度的视角来看，“亚太再平衡”至少包含了三个层次的战略含义，即全球层面从中东到亚太的“再平衡”，亚太地区内部从东北亚到东南亚的“再平衡”，以及在整个地区更加突出印度和印度洋地区的战略地位。与很多国家所认知的不同，美国所认知的“亚太”地区本就

包含印度和印度洋的大部分地区，这从美国原本“太平洋司令部”所覆盖的地理范围就可见一斑。

随着美国更强调在战略上撬动印度和印度洋的作用并加强印度与传统东亚地区的融合，在推动“亚太再平衡”战略的同时，“印太”及“印度洋—太平洋”在美国官方话语体系中日益显现。2010年10月，时任美国国务卿的希拉里·克林顿（Hillary Clinton）于奥巴马访问印度前在夏威夷发表了题为《美国在亚太的参与》的演讲。她指出，印度与东亚日益接触和融合，印度将在地区和全球扮演关键角色，美国致力于将美印伙伴关系提升到全新水平。她还强调，美国正在“扩大与印度海军在太平洋地区的合作，因为美国了解印度洋—太平洋盆地对全球贸易和商业的重要性”。^①2021年11月，希拉里在《外交政策》上发表文章《美国的太平洋世纪》，提出“亚太地区已经成为全球政治的关键驱动力。该地区从印度次大陆一直延伸到美洲西海岸，横跨太平洋和印度洋两大洋，两大洋之间的航运和战略联系越来越紧密”。^②2012年前后，希拉里和美国多名高官多次提到“印太经济走廊”构想，聚焦促进以印度为核心的南亚地区加强与东南亚地区的互联互通和经济融合。同时，美国国防部于2012年1月出台《维持全球领袖地位：21世纪美国国防优先任务》报告，提出美国的经济和安全利益“与从西太平洋和东亚延伸到印度洋地区和南亚的弧形发展密不可分，这带来了不断演变的挑战和机遇……美国将投资于与印度建立长期战略伙伴关系，以支持其在更广泛的印度洋地区充当地区经济支柱和安全提供者”。^③

可见，在奥巴马时期，“印太”更多作为一个地理抑或地缘概念出现，并未直接进入美国的政策话语体系并上升到战略高度，但是美国政府已经

① Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” October 28, 2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/150141.htm>.

② Hillary Clinton, “American’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2021, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

③ US Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century,” January, 2012, https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense_guidance-201201.pdf.

在围绕“印太”预先做战略概念准备。具体来看，涵括至少三个层面的指向，一是抬升印度和印度洋在整个地区中的地位与权重，二是打破传统印度和印度洋地区与东亚和太平洋地区在政策概念上的界限，三是促进印度和印度洋地区与东亚和太平洋地区的往来，并试图将两者整合为一个范围更广的概念。这些表态也为下一阶段“印太”概念的进一步战略化提供了基础。

第二节 特朗普政府：“印太战略”的正式提出、基本成形和走向落地

随着2017年1月特朗普正式就任美国总统，民主党奥巴马政府的“亚太再平衡”战略正式落下帷幕。3月，美国国务院负责东亚和太平洋事务的代理助理国务卿董云裳（Susan Thornton）公开表示，“亚太再平衡”（或“转向亚洲”）战略已经结束，新一届政府在亚洲政策上会有自己的提法。^①然而，这并不意味着美国战略界不断讨论的“印太”概念已淡出视野。相反的是，新一届政府延续并大大加强了奥巴马政府以来显著加大对这一地区战略性关注和投入的总趋势，并正式用“印太”取代了“亚太”。与此同时，作为美国政府官方战略的“印太战略”在概念上呼之欲出，在行动上也逐步走向落地。

一、概念的正式提出

（一）美国国家安全战略的关键支柱和对华“战略竞争”的重要手段

伴随着美国政府显著加强对“印太”的关注和聚焦，美国对华认知和战略发生重大变化。中美建交以来，历届美国政府对华战略定位和政策手段在不同的历史时期，基于战略环境、战略目标等因素有着不同的

^① “‘Pivot to the Pacific’ is over, senior U.S. diplomat says,” *Defense News*, March 14, 2017, <https://www.defensenews.com/pentagon/2017/03/14/pivot-to-the-pacific-is-over-senior-u-s-diplomat-says/>.

侧重，但总体在“既是伙伴（利益攸关方）又是竞争者”的战略定位和“既要接触（合作）又要竞争”的大框架下发展。冷战结束后，历任美国总统在竞选期间倾向于批评“中国威胁”和强调“中国挑战”，而上台后又总体回归了合作与竞争并重的轨道。然而，特朗普执政则改变了前述二元框架的平衡，对华战略定位发生了大幅转向并产生质变，“战略竞争”取向成为主流。这种“转向”的标志是2017年12月特朗普政府发布上任后的第一份《国家安全战略报告》。^①该报告将美国及其盟国所面临的三大挑战锁定为“中国和俄罗斯”“伊朗和朝鲜”“跨国恐怖组织”，将中国明确定义为“挑战者”和“修正主义国家”，并且把中国明确置于俄罗斯之前，这属于历史上首次。接下来，特朗普政府先后在2018年《国防战略报告》^②、2018年1月国情咨文讲话^③中高调延续这一基调，以“竞争者”（competitor）乃至“对手”（rival）定位中国，强调“大国竞争”时代已经到来。

“印太战略”在这一大背景下逐渐浮出水面。美国在“印太”地区塑造服务于自身利益的地区环境和秩序，其主要目的不再仅仅是“规范”中国的行为，而更多是要为与中国开展“战略竞争”，创造有利于美国的地区理念和环境。在上任的第一年，特朗普本人及其内阁成员就开始密集提及“自由开放的印太”概念。2017年10月，时任国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）在就美印关系发表演讲时提出“自由开放的印太”。^④

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

② US Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ The White House, “President Donald J. Trump’s State of the Union Address,” January, 2018, <https://jp.usembassy.gov/president-trumps-state-union-address/>.

④ Alyssa Ayres, “Tillerson on India: Partners in a ‘Free and Open Indo-Pacific’,” Council on Foreign Relations, October 18, 2017, <https://www.cfr.org/blog/tillerson-india-partners-free-and-open-indo-pacific>.

11月，在首次亚洲行期间，特朗普在日本提出“要构建安全、稳定、和谐的印太地区”^①；在越南参加亚太经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）领导人非正式会议期间，强调本届政府的地区政策将聚焦“自由开放的印太”^②。与此同时，白宫及其领导的行政部门进一步阐述“自由开放”的含义以及“印太战略”的初步内容。在美国看来，“印太”地区对于其国家利益的重要性毋庸置疑，“该地区包含全球61%的人口，美国在全球最大的15个贸易伙伴中有7个位于这一地区，美国在此地区还拥有5个条约同盟”。^③在2017版《国家安全战略报告》中，美国官方首次用“印太”取代“亚太”并正式提出“印太战略”。白宫强调，推进“自由开放的印太”是其国家安全战略的优先事项之一。在2018年版《国防战略报告》中，美国攻击中国利用“军事现代化、影响力行动和掠夺性经济手段”以寻求“印太地区主导权”。同时，该报告强调“印太”地区是美军三大地缘重点地区之首，美军将通过加强“伙伴关系网络化”（美国与盟国、区域中小国家、区域组织之间）提升在“印太”地区的军事能力。^④2018年4月，美国国务院东亚和太平洋事务局（Bureau of East Asian and Pacific Affairs）召开新闻发布会，正式对外阐述“自由开放的印太战略”。这次发布会虽然并未系统性明确该战略的具体细则，但是聚焦对外阐述“自由”和“开放”的含义，即“自由”的含义包括免受胁迫、良好国内治理、基本权益、透明度和反腐败上的自由，“开放”的含义包

① US Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 14, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

② US Congressional Research Service, “The Trump Administration’s ‘Free and Open Indo-Pacific’: Issues for Congress,” October 3, 2018, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45396>.

③ US Department of Defense, “DoD Focus on the Indo-Pacific,” https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/0118_the-indo-pacific/.

④ 同上。

括开放的海上交通线、空中航线和更开放的物流、投资及贸易。^①6月，时任美国国防部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）在参加香格里拉对话会期间，围绕阐述特朗普政府的“自由开放的印太战略”发表主题演讲，表示美国将加强与“印太”地区各盟友与合作伙伴（印度、东盟、条约盟国和其他伙伴）的安全合作，并提出该战略的内容将包含扩大对海洋空间的关注，增强互联互通，加强法治、公民社会和透明治理，以及促进私营部门经济发展等四个部分。^②10月，时任美国副总统迈克·彭斯（Mike Pence）在哈德逊研究所发表美国对华政策演讲，在“应对中国挑战”的语境下阐述推进“自由开放的印太战略”。^③

接下来，美国多个政府部门出台了关于“印太战略”的行动文件，从国防、外交、经济等层面规划了具体措施，推动该战略进一步可见化、明晰化和实体化。2019年5月，美国国防部发布《印太战略报告：战备、伙伴关系与提升地区网络》。^④该报告阐述了“印太”战略的目标，分析了美国在“印太”地区面临的国家利益和国防挑战，并列出了美国具体的战略手段。具体来看，美国把中国视作在“印太”地区的“最主要战略竞争者”，强调要采取更灵活的军事战略和“伙伴关系网络化”来应对中国并维护美国利益，并规划了强化双边军事同盟、拓展伙伴关系（与印度、印尼、越南等）、打造三边和四边机制等推动“伙伴关系网络化”的具体做

① US Department of State, “Briefing on The Indo-Pacific Strategy,” April 2, 2018, <https://2017-2021.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/index.html>.

② US Department of State, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” June 2, 2018, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

③ “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

④ US Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region,” May 31, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1863396/dod-releases-indo-pacific-strategy-report/>.