

奥巴马政府的新亚洲战略

新华社世界问题研究中心研究员 钱文荣

【内容提要】 美国总统奥巴马的新亚洲战略与布什虽无本质区别，但有若干重大调整：战略重心东移更加明显；提出“双管齐下战略”；加强对多边机制的重视和支持；战略内容从注重安全变得更富于综合性。按照这一调整，美国将加强在亚太地区的军事存在；扩大了与盟国的同盟功能；将反恐重点转移到阿富汗和巴基斯坦；密切与东盟的关系；提升中美关系的战略地位；应对朝核问题。其战略目标仍是加强美国在亚洲地区的主导地位，维护美国在该地区的战略利益。

【关键词】 奥巴马 新亚洲战略 战略重心东移 双管齐下战略

奥巴马总统入主白宫已近半年，其亚洲战略和相关政策渐见清晰，但还在调整和完善之中。总体上看，奥巴马政府的亚洲战略与他的前任布什政府的亚洲战略没有本质区别，但也有若干重大调整。其总的战略目标仍然是加强美国在亚洲地区的主导地位，维护美国在该地区的战略利益。这是与冷战结束以来历届美国政府制定的称霸全球的大战略目标相一致的。

一、奥巴马政府在亚洲面临的新局面和新挑战

奥巴马政府在制定新的亚洲战略时，如同制定其他地区战略一样，既要总结布什政府的经验教训，更主要的是评估当前美国在亚洲面临的新形势和新挑战。根据希拉里·克林顿国务卿 2009年 3月出访亚洲前在纽约亚洲协会的政策性演说和国防部长罗伯特·盖茨同年 5月在新加坡亚洲安全会议上的讲话，美国在亚洲地区面临的新形势和新挑战主要有以下四个方面：

第一，新兴大国的崛起。亚洲尤其是东亚是全球经济发展最快、最有活力的地区。

美国在亚洲的安全利益和经济利益已超越了世界其他地区。美国担心新兴大国，主要是中国、俄罗斯和印度的崛起可能挑战其在亚洲地区和全球的领导地位。

第二，恐怖主义出现新的变化。主要是塔利班和“基地”组织在阿富汗和巴基斯坦东山再起。

第三，核扩散形势进一步恶化。尤其是朝鲜进行第二次核试验和发射新的导弹，六方会谈陷入僵局，朝鲜半岛局势再次趋向紧张。

第四，金融危机和能源、气候变化问题亟待解决。肇始于美国的金融危机同样严重殃及亚洲。奥巴马把美国经济复苏的很大一部分希望寄托在亚洲，特别是中国、日本、印度和韩国的身上。同样，亚洲又是能源消费和二氧化碳排放量增长速度最快的地区。美国需要加强与该地区主要经济体的合作，共同解决这两大问题。

二、奥巴马新亚洲战略的主要特点

基于以上评估，奥巴马政府新亚洲战略，也可以说是对布什亚洲战略的调整，具

有以下四个主要特点:

(一) 美国全球战略重心东移更加明显, 亚洲在美国对外政策中占有更加重要的位置

美国战略重心从大西洋向亚太地区转移是由全球地缘政治和经济中心东移所决定的。战略重心东移最早是在2000年5月美国国防部发表的一份题为《2020年联合展望》的报告中提出的。2001年布什上台后, 这个问题就被提到了政府战略决策层面上。2004年8月, 布什正式下令调整美国军事部署态势, 明确提出军事战略重点向亚太地区转移。2006年美国国防部发表的《四年防务评估报告》把布什的指示进一步具体化。然而, 此时美国政府所实行的战略重点东移主要是出于安全考虑, 限于把军事战略部署的重点向亚太地区转移, 旨在防范中俄的崛起。如今奥巴马政府的战略重心东移, 已超越军事战略部署层面, 而转向全面转移。去年奥巴马在竞选演说中强调, 美国“未来的繁荣和安全与亚洲的形势发展密切相联”¹。克林顿国务卿在纽约亚洲协会的演说中更进一步明确地指出: “美国的未来在很大程度上取决于同亚洲的关系。”她还说, “我们同样清楚, 我们应对目前所面临的许多全球性挑战的能力, 取决于该地区的决策”^④。由此可见, 奥巴马政府的战略重点调整是一种全局性的考虑。这是奥巴马亚洲战略与布什亚洲战略的最大不同之处。

(二) 提出“双管齐下战略”(two pronged strategy), 也称做“超越联盟战略”(beyond alliance strategy)

所谓“双管齐下战略”就是, 一方面要加强与日本、韩国等美国在亚洲盟国的双边同盟关系, 将其作为维护亚洲地区和平与稳定, 确保美国在亚洲利益, 应对中俄崛起的基石。另一方面与此相平行的是, 加强与亚洲其他大国, 尤其是中国在地区和全球事务中的合作, 首先是在克服金融危机以及能

源和气候变化方面的合作。美国学者评论认为, 这项战略已超越了以往单纯扎根于双边同盟的战略。奥巴马说, 美国与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国的联盟, “是美国在这个地区安全存在的基础”。但是“还缺乏制定一个加强地区安全和稳定战略的基础”, “需要寻找与中国和本地区其他国家合作的机会, 创造一个为地区稳定和繁荣的环境”。他强调, 这种合作是多方面的, 从地区热点到全球性问题。

(三) 加强对多边机制的重视和支持力度, 致力于构建亚太共同体

奥巴马政府改变以往美国历届政府将亚太地区的多边机制仅仅视为辅助办法的政策, 强调要加强对亚太地区多边机制的支持力度, 并力主构建亚太共同体或其他类似多边机制。奥巴马说, 美国需要加强同盟关系和伙伴关系, 同时也要更广泛地与地区多边主义接触, 以利于建立信任、维持地区稳定与安全、恢复美国的声誉和促进这个关键地区的贸易和良政。国防部长盖茨在亚洲安全会议上说, 从中国和俄罗斯到印度和印度尼西亚的新力量中心的崛起以及其他方面的变化, 促使需要构建一个新的地区安全结构。这个新的机构就是美国主导下的亚太共同体或亚洲共同体。美国对东亚国家学者提出的东亚共同体或东亚一体化虽不反对, 但兴趣不大。美国强调东亚共同体若建立, 必须是开放性的, 主要是担心美国被排斥在外, 从而失去对这个地区的主导权。

(四) 战略内容的综合性

以往历届美国政府的亚洲战略侧重于安全方面。现在奥巴马政府的亚洲战略是包括安全、经济、气候变化、能源合作以及运用

¹ Barack Obama “Strengthening US Relations with Asia” August 2008, quoted from Comparative Connections No. 3, October 2-8 www.csis.org

^④ 希拉里·克林顿在亚洲协会的演讲, 2009年2月13日, www.state.gov

软实力等多方面的综合战略。

三、奥巴马新亚洲战略中若干重大政策调整

1. 加强在亚太地区的军事存在。盖茨说，美国继续保持亚洲的军事存在是确保本地区崛起的基本要素。美国面临的挑战要求美国的防务政策适应新的现实。他特别提到以关岛为中心增加在中太平洋和西太平洋的军事实力和基地建设。这个计划实际上在布什政府第二个任期内已经制定并开始执行。其具体内容是以太平洋为未来美军最重要的军事作战区，将日本和关岛作为“军事力量投放中心”，加强在亚太地区的力量配置，主要是加强空军、海军和海军陆战队，其中航母将增加到6艘，超过部署在大西洋的数量。

2. 进一步加强双边同盟，扩大美日、美韩同盟的功能。盖茨在亚太安全会议上明确地说：美国鼓励和支持日韩“承担离岸集体安全”。这是一个全新的提法。美国一些专家解释说，美日和美韩同盟将不再限于保卫日本列岛和朝鲜半岛的安全。它要求日本和韩国在集体安全的名义下参加维护亚洲安全的军事行动。此外，借口朝鲜第二次核试验造成的威胁，美国与日韩两国正在商讨加强导弹防御系统的建设。克林顿国务卿访日时与日本签订了所谓“关岛国际协定”。盖茨指出，“该协定在实施加强美日同盟、实现防卫态势现代化和保持在亚洲地区长期合作承诺方面迈出了重要一步。”同时，最近美国重申对日本和韩国给予核保护伞的承诺。这里既有针对朝、中、俄的图谋，也有担心日韩发展核武的用意。

盖茨赞赏澳大利亚最近发表的新国防白皮书。正是这个文件大肆渲染“中国威胁”，为美国加强在亚洲的军事存在制造了舆论。难怪盖茨说，美国欢迎澳大利亚作为美国最坚定的盟国，继续在地区和全球安全方面发挥作用。

印度虽非美国的盟国，但盖茨最近的讲话中特别引人注目地提到美国－印度关系的重要性。他说：“美国与印度的合作关系已进入了一个分水岭。这种合作在过去几年是不可想象的。”他还说：“在未来几年中，我们将见到印度成为印度洋及其以外地区的一个伙伴和完全的安全提供者。”美军太平洋总部司令基廷最近撰文说：美国与印度两国的国家利益是“真正汇聚在一起的”。

3. 把反恐重点从伊拉克转到阿富汗和巴基斯坦。2009年2月27日，奥巴马宣布从伊拉克撤军计划时明确地说：“我们正在把重点转到对付阿富汗和巴基斯坦的‘基地’组织。”一个月后，奥巴马宣布了他的阿富汗－巴基斯坦战略，标志着奥巴马政府反恐重点转移的正式开始。奥巴马的阿富汗－巴基斯坦战略，目标确定为“破坏、瓦解并击败在巴基斯坦和阿富汗的‘基地’组织及其极端主义同伙。”这是一个有限的目标，也就是基辛格建议的“阻止圣战者们结合起来成为一支全国性力量，同时帮助阿富汗建立一个有权威的中央政府。”这与布什政府当年试图通过反恐，建立“民主大中东”的宏伟战略目标截然不同。不仅如此，据美国媒体透露，奥巴马在制定这项战略时，还要求国防部同时制定一项撤出计划，以免重蹈伊拉克战争的覆辙。

奥巴马的阿富汗－巴基斯坦战略的主要内容是：（1）增加投入。美国会刚刚批准的2010年度用于阿富汗战争的预算高达650亿美元，首次超过用于伊拉克战争的预算；增兵2.1万人，计划到2009年底美国在阿富汗总兵力将达到6万多人；帮助培训阿富汗的军队和警察，计划到2011年经过培训的阿富汗军队达到13.4万人，警察8.2万人。（2）硬软两种实力并用。奥巴马说，阿富汗问题单靠军事手段是解决不了的。要在加强军事行动的同时，在阿富汗每一个省启动和解进程，对塔利班中的温和派

进行招安。(3) 增加对阿富汗和巴基斯坦的援助,帮助发展经济。同时,帮助阿富汗健全法制、反腐败,建立一个人民信任的政府;帮助巴基斯坦的民主制度化。(4) 加强国际合作。与联合国合作,成立新的阿富汗和巴基斯坦事务联络组。其成员包括北约及其伙伴、中亚各国、海湾国家及伊朗,还有俄罗斯、印度和中国。

美国舆论认为,奥巴马未来的政治命运在一定程度取决于他的阿富汗-巴基斯坦战略能否成功。观察家们较普遍地认为,奥巴马要实现他的战略目标困难重重,难以完全如愿。

4. 应对朝核问题。朝核问题原本不是奥巴马议事日程上的重点。但近来朝鲜连续发射导弹和进行第二次核试验等举动,使奥巴马政府不得不予以应对。从总体上看,奥巴马政府的对朝政策将基本上延续布什政府后期的政策,主张用外交方式解决问题,并任命了一位朝鲜问题特使。但其中也略有调整。第一,对朝核问题严重性的看法有些变化,即没有布什政府和日韩两国看得那么严重。美国防部长盖茨在亚洲安全会议上明确地说:“我不认为北朝鲜的核计划此时对美国构成直接威胁。”但他强调:“如果北朝鲜把核武器或核材料转让给其他国家和非国家实体,将被认为是对美国及其盟国的严重威胁。”可见美国关注的重点不在朝鲜是否拥有核武器,而是核扩散问题。第二,强调开展多边外交,利用联合国安理会向朝鲜施压,以免美国与朝鲜直接对峙,分散解决美国自身经济问题和阿富汗-巴基斯坦问题的精力。第三,加强与日韩两国的协调,以弥补日本对布什政府把朝鲜从支持恐怖主义国家名单中删除的不满。但在朝鲜发射卫星问题上,美国在安理会上还是没有完全支持日本的立场,被日本舆论视为“背叛”。第四,继续主张六方会谈与美朝双边会谈并行进行。但奥巴马的朝鲜问题顾问们一方面不

赞成布什政府后期把双边会谈置于六方会谈之外并高于六方会谈的做法,另一方面又认为真正解决问题还要靠美朝双边谈判。因此,奥巴马政府已多次表示,在朝鲜接受无核化的前提下,可就美朝关系正常化问题进行谈判,也可以签署和平协议。不过,最近朝鲜一系列挑衅性举动,促使奥巴马政府的态度转向强硬。

5. 加强与东盟的关系。布什政府第二任期内对东盟有所忽视。赖斯国务卿两次没有参加东盟地区论坛,在东盟国家内引起强烈反应。奥巴马政府决定改变这种状况,加强与东盟关系。一项举动就是把印度尼西亚列入了克林顿国务卿首次出访亚洲的目的地之一,以表示对东南亚的重视。她在访问印尼时说,“我们的利益不仅仅集中在中国”,“美国必须与东南亚建立强有力的关系”。她同时宣布,美国决定加入《东盟友好合作条约》,而过去布什政府一直拒绝加入该条约。如今关于美国加入该条约的谈判已经开始。美国太平洋论坛 2009年3月份发表的一份题为《新亚太战略》的政策研究报告说,加入《东盟友好合作条约》也是为美国下一步参加东亚峰会创造条件。¹此外,在国会如何应对亚洲未来挑战的政策建议报告中,还特别提到了要加强与越南的关系。报告说,“越南尽管仍在一党统治之下,但其人口年轻,充满活力并且亲美,和美国有许多共同的安全目标”。

6. 提升中美关系的战略地位。虽然早在 2008年10月竞选期间,奥巴马就在一篇专论中美关系的文章中提出“要修改过去8年的对华政策”,用“新思维”应对“美中两国面临的挑战”^④,但至今(下转第16页)

¹ A New Asia-Pacific Strategy Report, PacNet No. 20, March 10, 2009, www.pacforum.org

^④ Barack Obama, “U. S. -China Relations Under an Obama Administration,” www.usccc.org

易解决，给地区安全造成的破坏会增大。

第三，能源开发具有了更多的地缘政治意义。独联体国家都在寻求能源输出或输入的“多元化”，能否实现，进入了一个比较关键的时期。能源输出国和输入国的矛盾因为外部力量的插手而趋于复杂。

第四，地区合作需要尽快向前推进。在越来越复杂的形势面前，地区各国的合作异常重要。内部的问题应该首先由地区内部的国家协商解决，而不是寻求国际化，外部力量的介入只会使情况更复杂。

第五，俄格冲突不会带来新“冷战”，俄罗斯和西方的关系依旧是竞争与合作并存，但建立相互信任的关系更加困难。

第六，俄格冲突再度上演的可能性不大。尽管高加索地区问题很多，形势紧张，但无论是俄罗斯，还是格鲁吉亚在目前的情况下开战都不是理智的选择。

在国际金融危机的冲击下，俄格冲突的影响被进一步弱化。各国优先考虑的不是国家政治安排，而是地区经济的稳定，要共渡难关。多数独联体国家既需要俄罗斯的帮助，也需要西方国家的支持。由于经济全球化背景下国与国的相互依存更加紧密，大国之间围绕经济出路需要加强协调。虽然今后这种对抗仍难以避免，但只会在一定限度之内进行。

(责任编辑 任久)

(上接第4页) 尚未出台完整的对华政策或战略。总体上看，奥巴马的对华政策仍然是“两面下注战略”。但中国在美国对外战略中的战略重要性和地位明显上升。奥巴马和克林顿国务卿一再把美中关系称为美国“最重要的双边关系”。在白宫60多人的亚洲团队中，大多数是中国问题专家。奥巴马还说：“最关键的是，我们需要一个能与正在崛起的中国建立长期、积极和建设性关系的牢固基础。”他提出“需要在经济、安全和全球政治问题上加深可持续的高层对话”。同时，他又说“要在战略上保持一种军事姿态，以应对中国可能带来的挑战”。这表明，奥巴马政府在强调“要与中国建立积极、合作的关系，深化和加强在一系列问题上的联系”¹的同时，没有忘记防范中国的一面。当前，奥巴马政府的对华政策更重视顾问们提出的所谓“融合战略”(integration strategy)，即把中国融入到以美国为首的西方主导的国际体系中。

奥巴马对华新政策中有三个突出的重点。一是加强经贸领域的合作：(1) 希望中国支持美国的经济复兴刺激计划；

(2) 加强两国贸易，减少美国对华贸易逆差；(3) 希望美中在国际多边机制中加强协调，特别希望中国在国际金融体制改革中对美国的立场给予配合。二是希望中国在朝核问题上发挥更大作用。三是加强双边能源和气候变化问题上的合作。在这方面，由美国华裔能源部长朱棣文领导的一个研究组，在2009年2月5日提出了一份题为《共同的挑战，协作应对——中美能源与气候变化合作路线图》的研究报告。时任亚洲协会会长的霍尔布鲁克(现任奥巴马阿富汗-巴基斯坦问题特使)在报告的前言中说，该项目的目的之一是“通过促进在双方有共同利益的这一关键领域中的新的重大合作，奠定一个中美双边关系更稳固的基础”。报告认为搞好中美在能源和气候变化方面的合作将“促成(中美关系的)第二次战略转型”。可见美方对两国在此领域合作的重视程度。

(责任编辑 何任之)

¹ 希拉里·克林顿在国会听证会上的讲话，2009年1月13日。

ABSTRACTS

The New Asian Strategy of the Obama Administration

Qian Wenrong

Obama's new Asian strategy has four major features, namely an eastward shift of strategic focus, an expression of Vidual approach strategy¹³, a stronger recognition and support given to multilateralism and an emergence of a more inclusive strategy beyond security. After such an adjustment, the US's moves will include strengthening its military presence in the Asian-Pacific region, expanding alliance with allies, shifting the focus of anti-terrorist campaign from Afghanistan to Pakistan, establishing closer ties with the ASEAN countries, upgrading the strategic position of Sino-US relations, and coping with the DPRK's nuclear issue.

The Resolution of DPRK's Nuclear Issue Calls for Wisdom and Patience

Zou Dehao

DPRK successively launched 7 missiles on the 4th of July, but such a Vbig move¹³ has attracted little response from the international community. The Six-Party Talk remains the most effective mechanism for the resolution of the time-honored DPRK's nuclear issue. While the US plays a decisive role in resolving the issue, other players concerned should, in view of regional stability and world peace, make best use of their wisdom and patience in making wise concessions on a series of big issues.

The Euro-Asian Geo-political Situation in the Wake of the Russia-Georgia Conflict

Sun Zhuangzhi, Zhao Huirong

Five features of the geo-political situation in the Euro-Asian region emerged in the wake of the Russia-Georgia conflict. First of all, the disintegration trend of the CIS has become more prominent. Secondly, although met with increasing impediment, regional cooperation is making steady progress. Thirdly, energy cooperation has attracted much attention, but there is a fierce competition involved. Fourthly, there have emerged new security challenges. Finally, the game of big powers in the Euro-Asian region is continuing.

Environment and Choice: the Trend of Anti-Terrorist Campaign against the Backdrop of VSmart Power¹³.Tactic of the US

Zhang Jinping

The Obama administration has started an anti-terrorist strategy feathered by Vcontraction and concentration¹³ against the background of an anti-terrorist situation ensued since Nov. 11 of 2001. The anti-terrorist campaign in the name of Vsmart power¹³ will take more diplomatic look. Meanwhile, the implementation of this new strategy will inevitably meet with counter-measures from the terrorist forces, with them taking a tactic of Vprovocation¹³ and Vwaiting for change¹³.

The Security Situation in the Asian-Pacific Region Viewed from the Perspective of the International Financial Crisis

Fu Ruihong

Since the onset of this international financial crisis, the international community has been engaged in finding a common approach to face it through economic cooperation, while the impact it has brought about on the US-dominated security order in the Asian-Pacific region has already been felt. Although there are differences between China and the US in their security thinking, there is still unlimited space for their cooperation to maintain regional stability.

China-India Trade Cooperation with the Background of the International Financial Crisis

Lou Chunhao

China has become India's No. 1 trade partner, while India has become China's largest trade