

# 美国对华“灵活推回”战略评析\*

郑安光

[内容提要]奥巴马政府自第一任期末开始,由于受美国国内资源限制、政策失衡及亚洲民族主义高涨等因素影响,开始调整亚太“再平衡”战略,对华政策亦由某种程度的“遏制”转变为类似“里根主义”有重点、有选择的“灵活推回”,以求在避免与中国直接对抗的前提下给中国影响力的增长设定边界。

[关键词]美国 亚太再平衡 对华政策 新里根主义 灵活推回

[作者简介]郑安光,南京大学国际关系研究院中国南海研究协同创新中心副教授,主要研究美国外交和国际关系理论。

奥巴马政府第一任期,随着美国从伊拉克战争和阿富汗战争中逐渐脱身,开始在亚太地区实施“再平衡”战略,其对华政策呈现出某种“遏制”特征。然而,由于美国国内政治经济问题的掣肘、中国的强烈抗议加上亚洲国家民族主义上升引发地区局势不稳,奥巴马政府对中国日益崛起的影响力开始持更加细腻而务实的态度,对华采取“灵活推回”(Smart Pushback)<sup>①</sup>政策。它类似于1980年代“里根主义”对苏联实行的“推回”(Rollback)政策,但手段更为灵活。“灵活推回”使调整中的美国亚太“再平衡”战略呈现出某种新面相。本文拟对美国对华战略这一新常态作简要剖析。

了5场大规模联合军事演习。但从第一任期后半段开始,奥巴马政府亚太“再平衡”战略的执行变得更加务实而柔韧,政策指向也更加明确细致。这一趋势在奥巴马第二任期开始后更为明显。如在内阁人事安排上,他挑选同为越战老兵的克里和哈格尔分任国务卿和国防部长,取代第一任期内相对“鹰派”的希拉里·克林顿和帕内塔,就是明证。2013年6月,美国新任亚太事务助理国务卿丹尼·拉塞尔也提出了美国亚太战略“再再平衡”(rebalance within the rebalance)的说法,试图减弱“再平衡”战略过度关注对华战略以及对华战略全面强硬所带来的负面

奥巴马政府的亚太“再平衡”战略虽然展现了美国战略重心东移到“从西太平洋和东亚地区至印度洋和南亚的弧形地带”<sup>②</sup>的宏观趋势,但其具体政策尤其是对华政策却处于不断调整当中。在“重返亚洲”之初,美国对华政策咄咄逼人,呈现出某种冷战式的“遏制”特征,如不顾中国的多次抗议和交涉,于2010年11月在黄海展开有“华盛顿号”核动力航母参演的大规模军事演习;仅自“天安舰”事件爆发到2010年底,美韩两国就在朝鲜半岛周围举行

\* 本文为南京大学光华人文基金项目(项目号LSRWG1007)的研究成果。

① 近来,诸多美国学界和媒体人呼吁对中国的不合作行为进行“推回”,如James H. Hughes, “A Possible China-US Confrontation in the Far East?” *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, Fall 2012, pp. 279-321; Sam Sedaei, “Obama’s Push-Back Against China Is Bitter Medicine”, [http://www.huffingtonpost.com/sam-sedaei/american-push-back-against\\_b\\_462971.html](http://www.huffingtonpost.com/sam-sedaei/american-push-back-against_b_462971.html) (上网时间:2013年9月20日)。不过,因有诸多掣肘,当前美国政府正在奉行某种“选择性推回”的对华战略,这也与克林顿国务卿所提出的“巧实力”(Smart Power)原则相契合,故作者将之称为“灵活推回”(Smart Pushback)。

② Michèle Flournoy and Janine Davidson, “Obama’s New Global Posture”, *Foreign Affairs*, July/August 2012, Vol. 91, Issue 4, p. 59.

效应。<sup>①</sup> 总体看,美国对华政策的内核是“遏制加接触”,但在奥巴马第一任期后期尤其是第二任期开始后,其对华“遏制”策略变得更为灵活,态度也较为软化,具体政策上更加注重“借力”,尽量避免与中国正面冲突,力求以间接和迂回方式“约束”中国日益增强的实力,消解中国不断提升的区域影响力,呈现出“灵活推回”特征。

首先,重构与亚太地区盟友和准盟友的关系,通过军事援助等手段促进其能力建设,以提升它们独自抗衡中国的能力。美国一方面在亚洲投入更多资源,另一方面要求地区盟国和伙伴如日本、韩国、澳大利亚和新加坡等承担与其自身能力相匹配的地区安全责任。美日同盟方面,2012年的“美日安保协商会议联合声明”明确提出,美日同盟必须提高其遏制能力,但这种遏制能力要通过日本自身的努力进行强化,如建设一支充满活力的防御部队,强化其在本地区包括西南岛屿的防御态势;美日还应该通过紧密的双边合作,包括及时有效的共同训练、联合监视和侦察、共用军事设施等加强这种遏制能力。<sup>②</sup> 2013年10月召开的美日安保协商会议决定采取各种措施使美日联盟“更加平衡而高效”,包括:修改1997年《美日共同防卫合作指针》,使日本分担更多防务责任;在日本航空自卫队的京丹后(Kyogamisa-ki)基地部署第二套美国最先进的AN/TYP-2高性能X波段雷达系统,以增强日本的反导能力;建立双边防务情报、监视和侦察工作组,以使美军和日本自卫队可以更方便地分享信息,增强协同作战能力;强化共同训练和演习机制,使日本自卫队可以使用美军在关岛的训练设施。此外,在日本已经在入间基地部署了美国提供的“爱国者3”(PAC3)型地对空导弹,正式独自建设导弹防御系统的基础上,美日目前正在共同开发新一代导弹防御系统中的“标准3”海基拦截导弹(SM3),其预期目标是“可拦截射程1000公里的弹道导弹”。<sup>③</sup> 美韩同盟方面,2013年10月举行的第45届韩美安保会议上,双方签署协议建立“针对型遏制”战略(Tailored Deterrence Strategy),其中强调在双方的共同防御之外,韩要在美帮助下继续建设具备与美国导弹防御系统互联互通操作能力的韩国防空和反导系统。<sup>④</sup> 该战略虽

然表面上针对的是朝鲜的大规模毁灭性武器,但其针对中国的意图不言自明。美菲同盟方面,2013年4月,美菲进行了长达两周的“肩并肩”联合军事演习。在演习闭幕式上,美国太平洋海军陆战队司令特里·罗布林中将透露,为“阻止亚太地区领土分歧的进一步扩大”,美国将协助菲律宾筹建达到“国家机动部队”水平的南海防御部队。<sup>⑤</sup> 目前美菲正在谈判一份关于美军在菲律宾军事基地以及领土和领海活动的《框架协议》,以帮助菲军建设自己维护海洋安全的能力和领海意识。<sup>⑥</sup>

在加强盟友能力建设的同时,美国还积极推动盟友之间进行防务合作与军事交流,希望通过盟友之间合作形成的“合力”制衡中国,以期既可主导地区秩序,又可将中美冲突的可能性降至最低。在美国主导下,日本与澳大利亚的军事合作日益紧密。早在2007年,日澳两国就设立了由外交、防务官员组成的“日澳安保磋商委员会”,此后两国加强了在情报、后勤领域的合作,并多次举行共同演习。美国尤其希望让实力较强的日本分担其对其他较弱盟国的援助义务,以减轻自身压力。2013年的“美日安保协商会议共同声明”专门用很大篇幅来谈“地区能力建设”,其中尤其提到,欢迎日本对它的“国家发展援助计划”进行“战略性使用”,例如为区域伙伴提供海岸巡逻舰艇以及提供海上安全培训。<sup>⑦</sup>

① Daniel R. Russel, Assistant Secretary—Designate Bureau of East Asian and Pacific Affairs Before the Senate Foreign Relations Committee”, June 20, 2013, [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Russel\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Russel_Testimony.pdf). (上网时间:2013年9月21日)

② “Joint Statement of the Security Consultative Committee”, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15220>. (上网时间:2013年9月21日)

③ “Joint Statement of the Security Consultative Committee”, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15220>. (上网时间:2013年9月21日)

④ Karen Parrish, “U. S. , South Korea Announce ‘Tailored Deterrence’ Strategy”, October 2, 2013, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120896>. (上网时间:2013年10月10日)

⑤ Florante S. Solmerin, “US—PH Defense Sea Force Eyed”, *Manila Standard Today*, April 18, 2013, <http://manilastandardtoday.com/2013/04/18/us-ph-defense-sea-force-eyed/>. (上网时间:2014年3月7日)

⑥ Cheryl Pellerin, “Hagel Praises ‘Unbreakable’ U. S. —Philippine Alliance”, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120696>. (上网时间:2013年10月15日)

⑦ “Joint Statement of the Security Consultative Committee”, p. 7, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15220>. (上网时间:2013年10月10日)

2013 年 7 月,日菲首脑会晤后,日本首相安倍晋三主动提出通过日元贷款帮助菲律宾加强海上警备力量,并向菲提供 10 艘巡逻船等海上设施。<sup>①</sup>

其次,强化对“中间地带”国家的外交攻势,以分化和消解中国在相关地区传统和现实中日益增长的影响力。在亚太地区,有大量的“中间地带”国家,它们或与中国关系更紧密一些,或与美国关系更紧密一些,但总体上还是站在中间立场上。奥巴马政府大大加强了对此类国家的工作,其中最突出的是越南和缅甸。自 2011 年 3 月吴登盛担任缅甸总统、军政府开始推动“民主”改革以来,美缅关系持续改善。2011 年底,美国国务卿希拉里访缅,宣布美国将采取一系列措施鼓励缅甸的改革,并将逐渐解除已经存续了几十年的对缅制裁。2012 年 11 月,奥巴马高调访问缅甸,更把美缅关系的改善推到一个新高点。2013 年 2 月,美国财政部宣布解除对缅甸四家银行制裁,美国商会同缅甸工商联合会举行会议,提出鼓励美国企业对缅投资,并推动双边贸易“正常化”。<sup>②</sup> 即便是在政治色彩相对淡薄的发展援助问题上,美国战略专家也认为,出于成本和合作的考虑,“一方面要将中国纳入援助缅甸的合作机制,另一方面不能让中国将援助作为杠杆,将非民主因素输入缅甸政治体系”。<sup>③</sup>

在美国强化对“中间地带”国家的外交攻势中,越南是另一个重要着力点。希拉里曾强调,提升美越关系是美国在亚太特别是东南亚地区战略的重要组成部分。2012 年 7 月,希拉里第三次访越,提出美国坚决支持沿海国家对《联合国海洋法公约》规定的 200 海里专属经济区和大陆架拥有权利。在当年 7 月下旬的东盟地区论坛上,针对南海问题,美国首次明确表示支持越南,并声称“南海航行自由事关美国国家利益”。美越还就民用核能合作展开谈判。2012 年 6 月,美国国防部长帕内塔在新加坡香格里拉对话会上细述“美国在亚太地区再平衡”战略一天之后即访越,声称美国要帮助区内盟国和伙伴国“在大部分为中国声称拥有的海域发展和行使海洋权利”,并谋求使用“代表美军痛苦的过去”的金兰湾为美军舰艇提供维修服务。帕内塔对金兰湾的访问标志着美越不断提升军事关系,显示美方希

望借伙伴关系来对抗中国不断增加的影响力。<sup>④</sup> 2013 年 7 月,越南国家主席张晋创访美,美越宣布建立“全面伙伴关系”,以推动两国在经贸、科技以及防务和安全等领域的全面合作。<sup>⑤</sup> 2013 年 12 月,克里访问越南,宣布为越南提供 1800 万美元的援助用以加强越海岸巡逻。<sup>⑥</sup>

第三,积极介入本地区的制度网络建构,在中国周边打造制度规范的软力量“牢笼”。美国正在缔造一个以规则和制度为依托的亚太地区秩序。<sup>⑦</sup> 换句话说,美国正试图把中国不断增强的区域影响力“关进制度的笼子”。美这一努力包括经济、政治和公共空间等多个领域。在经济方面,美国在 2008 年加入“跨太平洋伙伴关系协议”(TPP)谈判之后,即把这一自由贸易谈判打造成美介入亚太地区经济贸易一体化进程的重要工具,在 2010 年中国-东盟自由贸易区正式建成之后,美国推动 TPP 谈判的进程不断加速,2011 年 11 月尤其完成了“跨太平洋伙伴关系协议”纲要,其谈判范围也不断扩大,目前谈判参加国已经达到 12 个。2013 年 3 月日本加入谈判,尤其标志着本地区重要经济国家除已与美国签署自贸协定的韩国外,只有中国被完全排除在外。美国极力推动 TPP 谈判,一方面是为实现奥巴马提出的“五年出口倍增计划”,扩大出口,促进就业;另一方面无疑是希望借助 TPP 这个全新的制度规范,消解中国在亚太区域经济一体化进程中不断增强的

① “Japan-Philippines Summit Meeting”, [http://www.mofa.go.jp/region/page6e\\_000121.html](http://www.mofa.go.jp/region/page6e_000121.html). (上网时间:2013 年 10 月 15 日)

② Jose W. Fernandez, “Integrating Burma into the Southeast Asian Region”, <http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2013/206027.htm>. (上网时间:2014 年 3 月 6 日)

③ Kelley Currie, “Burma in the Balance: The Role of Foreign Assistance in Supporting Burma’s Democratic Transition”, p. 66, [http://project2049.net/documents/burma\\_in\\_the\\_balance\\_currie.pdf](http://project2049.net/documents/burma_in_the_balance_currie.pdf). (上网时间:2013 年 10 月 20 日)

④ Lolita C. Baldor, “Panetta Sends Message to China on Vietnam Visit”, <http://bigstory.ap.org/article/panetta-sends-message-china-vietnam-visit>. (上网时间:2013 年 10 月 20 日)

⑤ The White House, “Joint Statement by President Barack Obama of the United States of America and President Truong Tan Sang of the Socialist Republic of Vietnam”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/25/joint-statement-president-barack-obama-united-states-america-and-preside>. (上网时间:2013 年 10 月 20 日)

⑥ “Kerry, Vietnamese Deputy PM Minh in Hanoi”, <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2013/12/20131216289003.html#axzz2tD6g4tYX>. (上网时间:2014 年 1 月 12 日)

⑦ Shawn Brimley, Ely Ratner, “Smart Shift”, *Foreign Affairs*, January/February 2013, Vol. 92, Issue 1, p. 178.

影响力,进而确保美在亚太地区的地缘政治利益和安全利益。

在地缘政治方面,美国也试图插手区域制度的构建,尤其是在南海问题上。早在 2010 年的美国-东盟峰会上,美国就提出支持东盟和中国制定《南海各方行为准则》。2012 年 5 月,在第 25 届“东盟-美国对话会”上,美国再次呼吁为南海制定具有法律约束力的行为准则。“南海行为准则”是对 2002 年中国与东盟签署的《南海各方行为宣言》的推进和落实,本与美国无关,但美国为了在南海争端问题上对中国“推回”,对此表现出异乎寻常的关切。美国高官在与东盟相关国家人员会见时几乎都会提到愿意推动该协议达成,同时也不断就此问题向中国施加压力。2013 年 9 月,美国国务卿克里在纽约与东盟各国外长会晤时强调,“美国希望保障各国对国际法的尊重和南海合法贸易的安全”,希望东盟成员国尽快在没有威胁、不使用武力的情况下达成有约束力的南海地区行为准则。<sup>①</sup>

在“全球公共领域”方面,美国认为,随着中国军事、科技力量的不断增强,中国开始采用非对称手段对美国在海洋、太空和数码空间等领域的自由行动形成了“反介入/区域拒止”(Anti-Access/Area Denial)能力,美国在这些领域的力量投送能力遭到挑战。虽然中国利用这种能力阻遏美国的意图尚不清晰,<sup>②</sup>但美国依然必须采取各种手段实施“反拒止”行动。为此,美国一方面强化自身能力,实施“联合行动介入构想”(Joint Operational Access Concept)和空海一体战等新军事战略;<sup>③</sup>另一方面则试图通过或软或硬的手段压中国建立或接受美国主导的全球公共领域的制度、规则或行为规范。在网络安全领域,美国不断炒作所谓“中国黑客攻击”。在 2013 年 6 月的“习奥会”上,奥巴马明确提出了“私营部门如何保护网络数据不受盗窃,如何保护开放的强大的互联网机制”问题。为此,双方商定在中美战略与经济对话机制下,专门设立一个网络安全问题工作小组。在同年 7 月举行的第一次工作组会议上,美国刻意回避“斯诺登事件”中曝光的美国对华网络攻击和监控行为,而在所谓“商业盗窃”方面向中国施压。<sup>④</sup>目前,虽然“斯诺登事件”的爆发暂

时纾缓了美国对中国网络安全规制化的压力,但其试图主导网络空间行为规则并以此约束甚至“推回”中国在该领域日益提升的实力的战略目标不会改变。在太空安全领域,美国认为,随着中国航天技术的进步,中国军力会在相对美国处于劣势时,发展各种非对称手段遏阻美国,例如使用反卫星武器打击美国最基本的军事行动所依赖的太空和卫星通信。因此美国不但大肆炒作中国的反卫星武器威胁,且开始积极推动建构太空活动制度和规范,与以往的毫不热心形成鲜明对比。2011 年 6 月,美国表示愿意在联合国和平利用外空委员会(UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space)担当领导责任。<sup>⑤</sup>2012 年 1 月希拉里·克林顿提出,美国准备与欧盟一道制定“太空活动国际行为准则”,以应对不负责任的行为者对太空安全环境带来的挑战。<sup>⑥</sup>2012 年 2 月,美国希望与中国建立一条关于太空废弃物的热线电话,以避免飞行器碰撞和太空出现不稳定事件。<sup>⑦</sup>2013 年 4 月,美国国务院负责太空和防务政策的副助理国务卿弗兰克·罗斯(Frank Rose)呼吁中美建立太空安全对话机制。<sup>⑧</sup>罗斯还透露,美国正在努力就太空安全问题与中国进行双边和多边接触。

① “Remarks at the ASEAN Ministerial Meeting”, Remarks by John Kerry, Secretary of State, New York City, September 27, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/09/214868.htm>. (上网时间:2013 年 12 月 10 日)

② Christopher J. McCarthy, “Anti-Access/Area Denial: The Evolution of Modern Warfare”, <http://www.usnwc.edu/Lucent/OpenPdf.aspx?id=95&title=The%20Global%20System%20in%20Transition>. (上网时间:2013 年 10 月 25 日)

③ Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 4, [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf). (上网时间:2013 年 10 月 17 日)

④ “中美网络安全对话进展顺利”,《东方早报》, <http://www.dfdaily.com/html/51/2013/7/11/1031015.shtml>. (上网时间:2013 年 10 月 11 日)

⑤ “Defining Space Security for the 21st Century”, <http://www.state.gov/t/avc/rls/165995.htm>. (上网时间:2013 年 10 月 20 日)

⑥ Hillary Rodham Clinton, “International Code of Conduct for Outer Space Activities”, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/01/180969.htm>. (上网时间:2013 年 10 月 20 日)

⑦ “U. S. Wants a Space Debris Hotline With China Patterned on the One With Russia”, <http://www.spacenews.com/article/us-wants-space-debris-hotline-china-patterned-one-russia-0>. (上网时间:2013 年 10 月 20 日)

⑧ “美国官员呼吁中美建立太空安全对话”,路透社中文网, <http://cn.reuters.com/article/cnBizNews/idCNL3S0CZ1K920130412>. (上网时间:2013 年 11 月 5 日)

—  
—

奥巴马政府的亚太“再平衡”战略之所以呈现出以对华实施“灵活推回”政策为特征的新面相,主要是基于美国内因素、中国及亚洲相关国家的反应以及美亚太战略的内在要求等作出的调整。首先,对华“灵活推回”政策是奥巴马政府受到国内政治经济掣肘的变通之道。从第一任期开始,奥巴马政府所面对的主要挑战就转变为内政问题,包括从一提出就引起重大争议的医疗改革方案、不断攀升的政府财政赤字问题,以及如何保持美国经济复苏势头等。自 2008 年以来,美国失业率一直接近 10%。因阿富汗和伊拉克的两场战争消耗巨大,2009-2012 年美国财政赤字连续 4 年突破万亿大关,<sup>①</sup>奥巴马最为看重的医改也投入不菲。根据美国国会预算办公室(CBO)的测算,2014-2019 年,联邦财政将至少投入 7100 亿美元用于医改,年均投入超过 2013 财年财政赤字的 5%。<sup>②</sup>而且,医改还成了美国内政治纷争的导火索,美国民主、共和两党对于医改的态度势如水火,以至新财年的预算案在国会一度无法通过,造成 2013 年 10 月联邦政府关门达 16 天之久,更导致奥巴马无法出席 2013 年的 APEC 峰会。在无法全力投入亚太“再平衡”战略的情况下,美选择有重点和借力“灵活推回”不失为一种变通,<sup>③</sup>毕竟一国外交政策终将要与其财力及与国内政治生态相匹配。<sup>④</sup>

捉襟见肘的财政问题带来的一个最为直接的后果是军事预算的压缩。在奥巴马上台之初,他就矢志要大幅削减因为阿富汗战争和伊拉克战争以及 2008 年金融危机所带来的巨额财政预算赤字,大幅削减不断膨胀的国防预算自然也是题中之义。从 2009 年到 2010 年,通过取消或压缩武器计划等措施,美国已经压缩国防开支接近 4000 亿美元。2011 年国会通过的《预算控制法案》规定,随后十年美国将削减赤字 9000 多亿美元,其中军费削减将达 4890 亿美元。要实现这一财政压缩目标,美国必定要继续削减武器研发、减少大批文职人员和陆军战斗人员,并且不得不压缩美国部署在境外的军事装备和人员。虽然美国官员在不同场合都表示不会削

减美国在亚太地区的投入,但美国执行亚太“再平衡”战略的资源受到限制是必然的。在可见的未来,美国在亚太地区的驻军和部署的舰艇数量都会有所减少。美国计划从冲绳撤出 9000 名驻军,部署到关岛等地。伊拉克战争爆发后,部分驻韩美军被抽调到伊拉克战场使驻韩美军的数量减少。据估计,2011 年《预算控制法案》执行后,美国海军舰只数量将从现有的 288 艘降至 263 艘,虽然亚太美军舰艇占比将达到创纪录的 60%,但其总体数量仍然会呈下降态势。<sup>⑤</sup>美国在军事部署受限的情况下要想实现亚太“再平衡”目标,必然会在利用硬实力遏制中国崛起方面更加谨慎,采取更加迂回、同时强调借重盟国等外力的“灵活推回”策略便成为可行选项之一。

其次,“灵活推回”政策是对亚太“再平衡”战略引发亚洲民族主义反应的修正。美国学者认为,亚太“再平衡”战略提出后,在亚洲地缘政治中出现的一个不良副产品就是亚洲几个涉及领土领海争端的相关国家彼此对立的民族主义的兴起,其中包括中国、日本、越南、菲律宾以及韩国等。

美国亚太“再平衡”战略一出台,就遭到中国官方和学界的强烈批评。2012 年,《人民日报》刊登评论文章,批评“以霸权为目标、以军事为导向的‘再平衡’极可能侵蚀该地区过去 30 多年来的和平与稳定,以及亚洲各国之间业已建立起的互信互利,从而给亚太带来‘再紧张’、‘更紧张’”;<sup>⑥</sup>美国“再平衡”战略将冲击亚太稳定,是冷战安全观的延续。<sup>⑦</sup>中国民间对美国“再平衡”战略的质疑声音也不断

① CBO, *The Budget and Economic Outlook: 2014 to 2024*, p. 155, [http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/45010-Outlook2014\\_Feb.pdf](http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/45010-Outlook2014_Feb.pdf). (上网时间:2014 年 3 月 7 日)

② “CBO’s Estimate of the Net Budgetary Impact of the Affordable Care Act’s Health Insurance Coverage Provisions Has Not Changed Much Over Time”, <http://www.cbo.gov/publication/44176>. (上网时间:2013 年 10 月 16 日)

③ Shawn Brimley, Ely Ratner, “Smart Shift”, *Foreign Affairs*, January/February 2013, Vol. 92, Issue 1, p. 179.

④ H. W. Brands, “Obama’s Grand Strategy”, *Foreign Policy*, March/April 2013, Issue 199, p. 12.

⑤ 崔磊,“美国削减国防开支的战略影响”,《当代世界》2012 年第 8 期,第 37 页。

⑥ 阮宗泽,“美国要‘再平衡’什么?”《人民日报》(海外版),2012 年 6 月 4 日,第 1 版。

⑦ 韩硕等,“2012 年度国际特别报道:美国‘再平衡’冲击亚太稳定”,《人民日报》2012 年 12 月 21 日。

提高,认为该政策就是为了遏制中国,破坏中国的崛起。这在一定程度上激发了中国对美反感的爱国主义情绪。有的美国学者甚至认为,当前中国面临经济增长乏力、金融趋于动荡、社会不稳等诸多问题,中国新领导层需要在经济增长变缓、社会矛盾尖锐的情况下获得更多的合法性,而以民族主义迎合部分态度强硬的民众诉求也是方法之一。<sup>①</sup> 过激的民族主义对中国对美政策会产生负面影响显而易见,在国内民族主义情绪压力之下,中国外交政策取向可能会主动或被动地走向强硬,<sup>②</sup>这显然不符合美国在亚太地区的利益,更违背了美国亚太“再平衡”战略的初衷。

美亚太“再平衡”战略在激发起中国民族主义上扬的同时,还纵容了其他与中国存在较大矛盾的亚洲国家的民族主义。2012年8月日本右翼团体“奋起日本全国行动委员会”组织超过150名日本国会议员组团前往钓鱼岛拜祭,宣示主权;<sup>③</sup>次月,又组织了规模较大的反华游行示威活动。<sup>④</sup>日本民族主义的高涨不仅与中国的反日活动和钓鱼岛争端有关,也与美国在相关问题上对日本的袒护立场有着极大的关系:就在此次反华游行前两天,美国负责亚太事务的助理国务卿库特·坎贝尔在参议院对外关系委员会就亚洲海洋和岛屿争端问题作证时,再次明确表示“由于钓鱼岛目前处在日本的有效管制之下,因此适用《日美安保条约》第五条的规定”,<sup>⑤</sup>即美国对钓鱼岛承担安全保障义务。安倍晋三抓住美国推进亚太“再平衡”战略的机会,在极端民族主义的道路上越走越远,不但不试图化解已经白热化的日本与中韩之间的矛盾,还公然美化日本侵略历史,在南京大屠杀、慰安妇、历史教科书、参拜靖国神社以及修改日本和平宪法等问题上一再挑衅周边国家。菲律宾和越南的激进民族主义分子也借机兴风作浪。2013年7月,总部设在纽约的“美国菲侨良政协会”组织“全球反华示威游行”,抗议中国“掠夺菲律宾岛礁”,游行在菲律宾国内和联合国总部及中国驻各国大使馆和总领馆前举行。越南于2011年6月、2012年7月、8月、12月和2013年6月爆发了多次规模较大的反华游行。这些游行示威在越南虽然不合法,但越南政府还是在一定程度上放任这

些活动。<sup>⑥</sup>越南政府还通过制定《海洋法》、在官方媒体设置南海宣传专栏、播报南沙新闻和天气预报、登上非法占领的岛屿甚至组织到这些岛屿旅游等手段,并通过与海外越侨的互动,有意无意强化对于争议领土的主权意识和民众的民族主义情绪。<sup>⑦</sup>这些国家的民族主义情绪上扬,可能会加剧它们与其他国家的对立情绪甚至引发争端,如日韩之间,而这些争端有将美国卷入冲突的可能。<sup>⑧</sup>避免激起更广泛的亚洲民族主义,特别是避免亚太“再平衡”战略被日本、菲律宾等国部分政客所利用,是美国重新校准这一战略的重要原因。

第三,“灵活推回”也是美国亚太“再平衡”战略规划的内在要求。美国亚太“再平衡”战略的推出,是基于亚太地区对于21世纪美国对外关系具有核心意义,而该战略的内涵是广泛的,包括军事、经济、政治、社会发展等多个方面,在地理上则包括该地区的所有部分,将目标过于狭隘地针对中国、过于注重军事和政治方面,既不符合美国的总体目标,也容易引起中国反弹,因而是不明智的。事实上,2010年希拉里·克林顿在夏威夷全面阐述美国“重返亚洲”的战略规划时,表示这一战略的执行将贯穿于经济增长、区域安全和持久的价值观等三个方面,而美国也将在这三个领域发挥领导作用。她用很大篇幅强调,美国应该在亚洲地区通过APEC、G20等合

① Robert Ross, “The Problem with the Pivot”, *Foreign Affairs*, November/December 2012, Vol. 91, Issue 6, p. 80.

② Stephanie Kleine-Ahlbrandt, “Why China Won’t Turn the Other Cheek Over Foreign Policy”, [http://edition.cnn.com/2012/11/13/opinion/china-naval-disputes/index.html?iid=article\\_sidebar](http://edition.cnn.com/2012/11/13/opinion/china-naval-disputes/index.html?iid=article_sidebar). (上网时间:2013年10月12日)

③ “Japanese Activists Land on Disputed Islands”, *The Guardian*, August 19, 2012, <http://www.theguardian.com/world/2012/aug/19/japanese-activists-land-senkaku-islands?guni=Article:in%20body%20link>. (上网时间:2014年3月7日)

④ “日本右翼团体举行反华游行 计划到中国使馆宣读抗议书”, 凤凰网, [http://news.ifeng.com/mainland/special/diaoyud-aozhengduan/content-3/detail\\_2012\\_09/22/17822132\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/special/diaoyud-aozhengduan/content-3/detail_2012_09/22/17822132_0.shtml). (上网时间:2013年10月20日)

⑤ “Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia”, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2012/09/197982.htm>. (上网时间:2013年10月21日)

⑥ “Vietnam Police Swoop on Anti-China Protest, 20 Detained”, <http://www.reuters.com/article/2013/06/02/us-vietnam-china-idUSBRE95102C20130602>. (上网时间:2013年10月16日)

⑦ 王卓一:“越南民族主义对中越南海争端的影响”,《国际关系研究》2013年第3期,第141-143页。

⑧ Michèle Flournoy and Janine Davidson, “Obama’s New Global Posture”, *Foreign Affairs*, July/August 2012, Vol. 91, Issue 4, p. 59.

作机制和双边关系来推动亚洲有关国家开放市场、增加透明度、尊重知识产权。在价值观方面,她提出美国应该推动相关国家通过改革来改善治理、保护人权和推动政治自由。她还表示,美国应通过援助推动亚洲落后国家和地区社会发展。<sup>①</sup>可见,安全问题只是美“重返亚洲”战略的一个组成部分,远不是全部。但该战略执行之初明显地偏重于涉及针对中国的军事和安全领域,从而使中国因合法的安全关切得不到尊重而疑虑大大增加,这反而为区域安全增加了不稳定因素。<sup>②</sup>

地区不稳定也背离了奥巴马的国内政治目标。2010年3月,奥巴马签署第13534号行政命令,发布“国家出口倡议”,提出要在未来5年内使美国的出口额增加一倍,以提振经济,减少赤字,扩大就业,为此要加强美国的制造业发展,扩大出口,而2011年美国的10大出口对象国中,亚太就占了4个,分别是中国(第3)、日本(第4)、韩国(第7)和新加坡(第10)。<sup>③</sup>因此美国要想实现“5年出口倍增”目标,亚太地区稳定是至关重要的,作为最大新兴市场国家的中国更是重中之重。如果亚太“再平衡”战略在军事和安全方面对中国过度施压,从长期来看,势必会影响美与中国以及整个亚太地区的经济关系。解决这个矛盾的路径之一是美国在安全领域软化立场,避免与中国无谓的战略冲突。<sup>④</sup>“回顾历史,美国对世界的最好礼物常常是繁荣民主国家的国内典范,而不是在外国土地上的美国军队”。<sup>⑤</sup>因此,美国决策者必须强调亚太“再平衡”战略的非军事方面,以展示该战略的多重面相(multifaceted effort)。<sup>⑥</sup>在这种情形下,“灵活推回”对奥巴马政府来说不失为一项明智的选择,借此一方面为在其他领域实施“再平衡”战略节约宝贵资源,另一方面也可以为其孜孜以求的经济复兴和社会改革创造良好的外部条件。

### 三

在冷战后时代,美国继续拥有主导地位是毋庸置疑的,但“威胁使用武力和发动战争却不是保持这种优势的办法”。<sup>⑦</sup>美国实施亚太“再平衡”战略初期在对华政策上的咄咄逼人态势毫无疑问为其顺

利实施带来了严重困难。作为一个“进步的实用主义者”<sup>⑧</sup>,奥巴马迅速作出调整,对华政策更加务实。重新校准后的美国亚太“再平衡”战略中的对华政策机制是:一方面,不放弃将亚太地区作为21世纪新地缘战略的中心,在军事、经济和政治领域全面“重返亚太”,强化美国在这一地区的领导权;另一方面,以软化安全压力、借助盟国力量和打造制度“牢笼”为核心,对中国影响力超越美国的设定范围采取“灵活推回”策略。用美国著名中国问题专家黎安友的话说,美国应当在维持与中国宏观战略合作的前提下,为中国权力的增长“划定边界”。<sup>⑨</sup>

对华“灵活推回”政策成为美国亚太“再平衡”大战略框架下的新机制,必将对未来的中美关系产生重要影响。首先,在应对中国崛起的新地缘政治结构变迁方面,出于前述战略资源紧张以及有关负面效应的考虑,美国对硬实力的运用会比以前更为审慎。尤其是,美国外交政策决策者们可能会更加愿意体察和理解中国的安全关切以及与之相伴的中国军事现代化和区域维权行动等,因为他们明白,中国采取零和态势同美国竞争在亚洲的影响力,应该是美国对华政策应该竭力避免的后果之一。<sup>⑩</sup>因此,美国决策者和学术界纷纷降低“再平衡”调门,甚至作为亚太“再平衡”战略主要推手的前国务卿

① “Clinton’s Speech on America’s Engagement in the Asia-Pacific”, October 2010, [http://www.cfr.org/publication/23280/clintons\\_speech\\_on\\_americas\\_engagement\\_in\\_the\\_asiapacific\\_october\\_2010.html](http://www.cfr.org/publication/23280/clintons_speech_on_americas_engagement_in_the_asiapacific_october_2010.html). (上网时间:2013年10月5日)

② Martin Indyk, Kenneth Lieberthal and Michael O’Hanlon, “Scoring Obama’s Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, May/June 2012, Vol. 91, Issue 3, pp. 33-34.

③ “Top Trading Partners - December 2011”, <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1112yr.html>. (上网时间:2014年1月4日)

④ Minxin Pei, “Memo to Obama: How to Handle China”, <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2013/01/10/memo-to-obama-how-to-handle-china/>. (上网时间:2013年11月20日)

⑤ H. W. Brands, “Obama’s Grand Strategy”, *Foreign Policy*, March/April 2013, Issue 199, p. 13.

⑥ Shawn Brimley, Ely Ratner, “Smart Shift”, *Foreign Affairs*, January/February 2013, Vol. 92, Issue 1, p. 179.

⑦ Leslie H. Gelb, “The Elusive Obama Doctrine”, *The National Interest*, September/October 2012, Issue 121, p. 23.

⑧ Martin Indyk, Kenneth Lieberthal and Michael O’Hanlon, “Scoring Obama’s Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, May/June 2012, Vol. 91, Issue 3, p. 29.

⑨ Andrew J. Nathan and Andrew Scobell, *China’s Search for Security*, New York: Columbia University Press, 2012, p. 357.

⑩ Ely Ratner, “Rebalancing to Asia with an Insecure China”, *Washington Quarterly*, Spring 2013, p. 30.

希拉里·克林顿,在其离任前也意识到亚太“再平衡”战略过度强调军事而忽视经济是不平衡的,为此提出美国亚洲战略的中心应该放在经济领域。<sup>①</sup>继任国务卿克里一开始就明确表态把战略重点放在中东,他极少使用亚太“再平衡”概念。国防部副部长阿什·卡特则强调,美国为“再平衡”在亚太地区投入较多的时间、精力、智力和资源并不针对任何国家和国家集团。<sup>②</sup>有人甚至根据对奥巴马 2014 年国情咨文的分析,得出了亚太“再平衡”战略已经“名存实亡”的结论。<sup>③</sup>虽说现在断言美国已经放弃“再平衡”战略过于武断,但从一开始咄咄逼人的对华实质性“遏制”向“灵活推回”转变是不争的事实。在此背景下,中美关系中对抗性因素会减弱,合作性因素会增强,中美“新型大国关系”的建构会有更加宽松的环境和更加坚实的政治基础。

其次,“灵活推回”虽然意味着在一定程度上美国对华政策不会再像“再平衡”战略推出之初那样充满遏制意味,但不能说将走向全面缓和,其会在关键领域和关键事态上有重点地“推回”,而这种“推回”往往会是坚定而明确的信号,借以在亚太地缘政治结构中为中国影响力的增长划定明确的边界。一个鲜明的例子就是中国划定防空识别区问题。2013 年 11 月 23 日,中国国防部宣布划设东海防空识别区。美国认为在东亚存在严重海洋争端的背景下,中国的做法是一种加剧紧张局势的行为,因而是不可接受也必须“推回”的。在中国东海防空识别区划定仅一天之后,美国即从关岛基地派出两架 B52 战略轰炸机从钓鱼岛上空穿越识别区。12 月 17 日,美国国务卿克里更明确提出,“美国不承认也不接受中国在东海划设的防空识别区。识别区不应该实施,中国应该避免采取类似的单边行动,尤其不应在南海这样做”。<sup>④</sup>在可见的将来,类似“点穴式”的对华“推回”可能会不时出现,甚至有时这种“推回”可能是直接而粗暴的。这既是为了展示美国在亚太事务上的领导权,也是为了表达美国承担对该地区盟国责任的意愿。在某种程度上,这也是一种美国式的“底线外交”。但总体来说,其对华“推回”是灵活和有限度的,不会导致中美关系的全面紧张和倒退。

在“灵活推回”的逻辑之下,美国对华外交的“硬压力”会减弱,但相应地“软压力”却可能增强。这种“软压力”可能来自两个方面。一是美国通过强化同盟关系和加强对盟国或伙伴的“能力建设”,提高盟国应对中国崛起“张力”的能力,以打造一种柔韧而持久的“软遏制”机制。尤其是借重日本、菲律宾、越南等与中国存在较严重领土争端或历史恩怨的国家,在有关问题上不断制造麻烦,以牵制中国在全球尤其是亚太地区战略的实施。但在这一过程中,美国在处理有关问题时,可能会改变亚太“再平衡”战略提出之初直接介入的策略,转而退居幕后,指挥和策动相关国家对华“斗争”。二是美国更加注重在地区安全和双边关系等重大问题上制造制度约束。如前文所述,从奥巴马政府第一任期后期开始,美国以制度来制约中国对外战略的行动越来越频密。希拉里也认为,以规则制度为基础的亚太秩序是未来几十年该地区和平与繁荣的重要保证。<sup>⑤</sup>在可见的将来,美国在南海问题、网络安全、太空安全以及自由贸易规则等方面给中国制造的“软压力”会不断增强。

以“灵活推回”为特征的“新里根主义”,是美国亚太“再平衡”战略的新面相,是该战略提出之后面对外部环境变迁和内部资源及机制挑战背景下的一

(转第 48 页)

<sup>①</sup> “Delivering on the Promise of Economic Statecraft”, Remarks by Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Singapore Management University, Singapore, November 17, 2012, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/11/200664.htm>. (上网时间:2014 年 1 月 5 日)

<sup>②</sup> Cheryl Pellerin, “Partnerships Highlight U. S. Rebalance within Asia-Pacific Region”, <http://www.defense.gov/News/newsarticle.aspx?ID=119733>. (上网时间:2014 年 1 月 6 日)

<sup>③</sup> 蒯轶元“奥巴马亚洲‘再平衡’战略败象尽显”,香港《文汇报》,2014 年 2 月 7 日, <http://paper.wenweipo.com/2014/02/07/PL1402070001.htm>. (上网时间:2014 年 2 月 10 日)

<sup>④</sup> “Remarks With Philippine Foreign Secretary Albert del Rosario”, Remarks by John Kerry, Secretary of State, Department of Foreign Affairs, Manila, Philippines, December 17, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/12/218835.htm>. (上网时间:2014 年 1 月 10 日)

<sup>⑤</sup> “Remarks at the Foreign Policy Group’s ‘Transformational Trends 2013’ Forum”, Remarks by Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, The Newseum, Washington, DC, November 29, 2012, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/11/201235.htm>. (上网时间:2014 年 1 月 5 日)

质和谋求全球霸权的真实面目。要利用中国和欧美、日本等主要大国之间已经形成的稳定的利益共生关系,在关键时刻,用唇亡齿寒、休戚与共的共生理念,超越其零和博弈思维,为自己赢得足够的话语权。在朝核问题上,要让世界看到朝鲜半岛紧张局势的根源在于美国亚太战略布局的进攻性以及朝鲜在特定情势下所选择的社会发展道路与中国特色社会主义的差异。在对日问题上,坚持理性批判日本军国主义的方针,并与所有受日本侵略的国家人民组成宣传上的统一战线,打击其右翼势力的嚣张气焰;在舆论交锋中,要学会直击事件的内核,避免在细节问题上反复纠缠不清,陷入被对手误导的窘境。在南海问题上,要提升危机公共外交的反应力度和速度,不给对手造成软弱可欺的错觉。

对于世界其他一些危机高发的领域和地区,也要未雨绸缪、提前谋划,做到处变不惊、以不变应万变。比如在全球金融危机深化到新阶段、西方又在

炒作中国应当充当拯救者的角色时,中国能否通过媒体引发舆论思考另外一个问题,究竟是谁该为危机的爆发负责?又有谁想过,当连诸多经济发达的欧洲国家都在四处求援时,还是不发达的中国为世界经济恢复又付出了怎样的牺牲?还有,在经济危机时要求中国帮助世界经济增长,在气候危机时又指责中国大规模排放,谁又能够站在中国立场替中国思考应当如何平衡经济与环境效益之间的关系?又如,目前国际舆论都在指责朝鲜政府的人权纪录恶迹斑斑与中国的支持密不可分,中国能否引导舆论讨论,在国际社会既有的国际规则内,中国到底能对朝鲜施加多大影响力?此外,已经推行所谓“民主化”并得到西方大力支持的伊拉克、利比亚、菲律宾与埃及,其惨不忍睹的人权现状,又应当作何解释?可以这样说,只要审时度势、细致策划和周密安排,中国完全有能力获得应有的话语权。○

(责任编辑:孙成昊)

(接第8页)种磨合与调适,其目的是尽力减少与中国在军事、安全领域的直接对抗,避免制造不必要的紧张局势,但在关键问题上给出清晰立场,强化对对手预期的塑造;同时采取“借力”形式,加强对盟友或准盟友的“能力建设”,强调国际政治法制化进程,利用制度建设塑造软性约束以管控中国影响力上升的进程和节奏。面对这一新态势,中国必须筹划相应对策,塑造中美新型大国关系。中国要秉持“不冲突、不对抗,相互尊重,合作共赢”原则,管控分歧,避免彼此将对方视为战略对手。<sup>①</sup>改变对中美关系的负面预期,解决两国之间的战略互疑问题。在这方面,中国需要进一步向美方澄清中国和平崛起的战略意图,尤其是在安全和政治方面增强与美沟通,而不能像前苏联对待“里根主义”的态度一样走全面对抗的老路,将大量资源投入过度的安全追求,从而拖累经济社会发展,最终导致国家崩溃。以繁荣的经济和稳定的社会发展为基础的安全战略才是稳固的和可持续的。对于美国强化与盟国关系以及拉拢中间国家的举措,中国一方面要持一种开放的心态,欢迎美国对亚洲的和平稳定和发展作出贡献,另一方面要扎扎实实做好对周边国家的外交工

作,其中尤其要注重“喻利于义”,塑造中国负责任大国的形象,建构可以体现中国价值观和文化的区域规范。例如,在发展与东盟关系、塑造地区一体化格局方面,中国屡下“先手棋”,为推动东盟共同体和东亚共同体建设发挥引领性作用。<sup>②</sup>对于美国积极倡导区域和全球制度规范建构的态势,中国不应简单地以对华遏制为由加以排斥,而应该具体分析,积极介入制度建构,努力在制度建构中体现自己的意志和利益,并同样以相关制度来约束美国。中国和俄罗斯等国在联合国提出“国际信息安全行为准则”草案就是很好的例子。<sup>③</sup>○

(责任编辑:沈碧莲)

① “王毅晤克里 14 字阐释中美新型大国关系”,凤凰网, [http://news.ifeng.com/mainland/special/wangyifangmei2013/content-2/detail\\_2013\\_09/20/29754834\\_0\\_shtml](http://news.ifeng.com/mainland/special/wangyifangmei2013/content-2/detail_2013_09/20/29754834_0_shtml)。(上网时间:2013年11月2日)

② “经略周边环境 塑造互惠格局——李克强总理出访前瞻”,新华网, [http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/04/c\\_117595467.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/04/c_117595467.htm)。(上网时间:2013年10月20日)

③ “网络和信息安全”,中华人民共和国外交部, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/zewj\\_611316/t1031971.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zewj_611316/t1031971.shtml)。(上网时间:2013年1月13日)

## Abstracts

### **An Analysis of the U. S. “Smart Pushback” Strategy toward China**

*Zheng An' guang*

**Abstract:** Since the end of President Obama's first term , in face of limited resources , imbalanced policy focus and the surge of Asian nationalism , the United States has begun to adjust its “Rebalancing to Asia” Strategy. Its China policy has transformed from “containment” to “Smart Pushback” , which is along the same line as the Reagan Doctrine , in order to set limits for China's growing influence while avoiding direct confrontation.

**Keywords:** the U. S. , Asia Rebalance , U. S. policy toward China , the New Reagan Doctrine , Smart Pushback

### **Turkey's “Precious Isolation” Foreign Policy and Its Future Trends**

*Li Bingzhong*

**Abstract:** Since uprisings started in the Middle East in 2011 , Turkey's foreign policy has changed from “Zero Problem” to “Precious Isolation” , focusing on uniting the Sunnis in the region instead of returning to the Islamic civilization. However , the adventurous political goals , great regional ambitions are inconsistent with Turkey's power , which constrains its foreign policy. Turkey changes the direction of its foreign policy because the country misunderstands the Middle East upheavals , underestimates the complexity of the Kurdish issue , undergoes its domestic “Arab Spring” and has differences with the U. S. on the Middle East issues.

**Keywords:** Turkey , Precious Isolation , ideology , foreign policy , Justice and Development Party

### **The Dilemma of Chinese Think Tanks' Internationalization and Its Solution**

*Chen Kaimin*

**Abstract:** In the context of globalization and technological revolution , Chinese think tanks have made efforts to achieve their transition and globalization in recent years , which leads to great progress in the research range , missions , approaches , hardware facilities and work efficiency , etc. However , lack of funds , talent , independence and discourse power remain the bottlenecks for the internationalization and transition of Chinese think tanks. In order to meet the requirements of internationalization and globalization , the think tanks must explore more funding sources , import international talent , promote the market-driven competition to enhance their independence and to facilitate the discourse power by breaking the hegemony of western discourse.

**Keywords:** Chinese think tanks , internationalization , transition , globalization