

从亚太再平衡战略到印太战略：美国亚洲战略的变化及对我国的影响

王立，封颖

(中国科学技术信息研究所，北京 100038)

摘要：美国国防部推出《美国国防部印度-太平洋战略报告》，意味着美国印太战略的进一步深化。中国是印太战略指向的重头戏，报告里中国占据最多篇幅，有人形象地说印太战略的诉求可归结为两方面：留住美国人，提升印度人来挡住中国人。分析认为，“印度全面倒向美国”是小概率事件，但对中国是最坏结果。随着美国印太战略的深化，中印双边关系正在实质上演化为美中印关系，未来中印关系会处于更加重要的战略位置，而这一战略位置与我国对印度研究之薄弱极不相称。最后本文提出 4 点应对策略。

关键词：美国印太战略；亚太再平衡战略；美国亚洲政策；中美印关系；科技外交

中图分类号：D822 **文献标识码：**A **DOI：**10.3772/j.issn.1009-8623.2019.05.010

2019 年 6 月 1 日，在中美国防部长同时出席的第 18 届香格里拉对话会上，美国国防部推出了酝酿已久的《美国国防部印度-太平洋战略报告：做好准备、巩固伙伴关系和深化网络化区域建设》（以下简称《印太战略报告》），代理国防部长帕特里克斯·沙纳汉公开对外界推介这份报告的核心观点，阐述美国将加大资源投入以推进“印太战略”。这份报告的出台，意味着由特朗普总统 2017 年底首先提出、后续经美国政府筹划近 3 年的美国印太战略的进一步实化和深化。

1 美国印太战略的实质是遏华，战术是抬印

1.1 美国印太战略的正式出炉

包括由沙纳汉本人撰写的 2 页序言在内，报告正文一共 55 页，分为 4 章：第一章简介，第二章印太战略概貌、趋势与挑战，第三章美国国家利益

和国防战略，第四章延续美国影响力以实现（印太）地区目标。报告开篇即指出印太地区是“对美国未来最重要的地区”，在地理范围、人口总量、地缘政治重要性及经贸总额 4 方面对美国的稳定、安全和繁荣具有重要意义。在地理范围和人口总量方面，印太地区的地理范围从美国西海岸延伸到印度西海岸，囊括了世界上人口最多的国家、人口最多的民主国家和最大的穆斯林教徒聚集地，其人口占地球总人口的一半以上。在地缘政治方面，世界上 10 支规模最大的常备军中，有 7 支驻扎在印太地区；该地区有 6 个拥核国家，世界上最繁忙的十大港口中有 9 个位于该地区，全球 60% 的海上贸易要通过印太地区。在经贸总额方面，印太地区贡献了全球国内生产总值（GDP）增长的 2/3，占全球 GDP 的 60%。世界上最大的经济体，即美国、中国和日本，以及世界上 GDP 增速最快的 6 个经

第一作者简介：王立（1964—），女，副编审，研究方向为科技产业研究。

通讯作者简介：封颖（1980—），女，副研究员、硕士生导师，主要研究方向为基于定量文本分析的科技政策、中美印科技外交战略。

邮箱：fengy@istic.ac.cn

项目来源：科技部 2018 年度委托性工作任务“我国科技情况国外舆情监测”。

收稿日期：2019-04-19

济体, 即印度、柬埔寨、老挝、缅甸、尼泊尔和菲律宾, 也位于该地区内。目前美国约 1/4 的出口输往印太地区, 且在过去 10 年, 对中国和印度的出口翻了一倍多。如今, 美国与该地区的年度双边贸易额为 2.3 万亿美元, 直接投资为 1.3 万亿美元, 超过了美国对中国、日本和韩国投资的总和。

中国是印太战略指向的重头戏。这篇报告中, 中国占据最多篇幅, 达 3 页半, 俄罗斯与北朝鲜次之, 共占据 2 页篇幅。在序言中, 沙纳汉强调美国与中国是竞争合作关系, 不过仍然点名了中国正在通过“投机性”军事现代化、附带影响力的运作和“掠夺性经济胁迫其他国家”而谋求重构地区秩序并获得优势, 反复强调印太是美国国防部的“优先战区”。除欧美地区传统盟友外, 印太战略点名提到了该地区美国防卫盟友与伙伴。盟友包括日本、韩国、澳大利亚、菲律宾、泰国; 伙伴确定为印度、斯里兰卡、马尔代夫、尼泊尔、新加坡、中国台湾、新西兰、蒙古、越南、印尼、马来西亚, 并提出加强与文莱、老挝、柬埔寨的合作。

1.2 美国印太战略的实质是取代亚太再平衡战略

有人形象地说印太战略的诉求可归结为两方面: 留住美国人, 提升印度人来挡住中国人。近 3 年多来, 即使并不关注国际局势的人也会注意到, 美国政府不再沿用“亚太”, 而改用“印太”。从本质上来看, 该报告是美国 2017 年发布的《国家安全战略》和 2018 年发布的《国防战略报告》的延续。2017 年 12 月 18 日, 特朗普政府发布的《国家安全战略》报告 11 次提到“印太”, 并明确提出“印太”取代“亚太”成为美国安全战略中最重要的地区; 2018 年 1 月 19 日美国国防部发布的《国防战略报告》, 7 次提到“印太”, 并提出印太地区超越欧洲和中东成为美国国防战略的首要关切。2018 年 5 月 30 日, 美军太平洋司令部改名为印太司令部。五角大楼官员说, 此次更名是要强调印度在地区安全上的重要角色; 美国海军军事学院教授詹姆斯·克拉斯卡说: 更名是为了维持日益紧密的美印关系的功能。显然, 在 2018 年中左右美国就已将“印太”上升为国家战略, 即在印度洋-太平洋区域采取包括政治(强调民主价值观)、外交(加强双边同盟、离间中国与他的关系等)、军事(联合军演、加强军售)、经

济(排他性的经贸制度安排)等综合手段, 整合中国周边的战略力量, 遏制中国的崛起, 维护美国霸权。将“亚太”改为“印太”, 新支点自然是印度洋和印度。

1.3 美国印太战略与亚太再平衡战略的同与不同

美国印太战略从实质上是取代奥巴马“亚太再平衡”战略, 是美国政治精英要选择新的战略同盟力量来塑造新形势下有利于美国的国际秩序, 这两个长期酝酿的战略选择不受政党轮替影响, 这是两个外交战略同的一面。

不同的一面在于: 首先, 印太战略是美国对华政策第一次由军方起到关键作用。以往美国对华战略包括奥巴马亚太再平衡战略基本都是经贸方起到关键作用。从这一方面讲, 中美关系往不利方向转变。其次, 印太战略试图将印度作为新棋子, 通过经贸手段打造美日印澳四角形联盟。美国印太战略的推出, 可能是出于美国政治精英敏锐地观察到中印、中日间的固有矛盾并加以利用; 奥巴马的亚太再平衡战略针对的大多是中国周边的东南亚小国, 这些国家对中国经济依赖性较强, 往往比较亲华。美国陆续通过《更好利用投资引导发展法案》, 成立融资 600 亿美元的国际发展金融公司, 促进地区基础设施发展, 促使这些地区国家加入; 又通过《亚洲再保证倡议法案》授权美国政府在未来 5 年每年拨款 15 亿美元, 用于印太地区军事、外交与经济参与和援助等活动。

综上, 美国印太战略走向的关键是美印准同盟关系是否能够形成以及印度的政策取向。无疑, 印度的战略选择具有极大的不确定性与可塑性。

2 印度发展势头较好是美国选其为棋子的内因

印度的经济势头向好、人口红利、施政取向和国际舞台地位是其显著政治资本, 也是美国选中这枚棋子的主因。

一是从经济总量和人均 GDP 来看, 印度经济势头向好。国际上普遍预计印度 11 年内将成为世界第三大经济体, 30 年内将成为世界第二。据国际货币基金组织数据, 2014 年至今印度每年 GDP 增速几乎都在 7% 以上, 是世界经济增长最快的大型经济体。2018 年印度 GDP 总量位列全球第七、

距离第五第六已很近。据美国农业部、高盛银行、渣打银行、经济合作与发展组织（OECD）等多家机构一致预测：印度 GDP 总量在 2019 年会超过法国，2020 年左右会赶超德国，最迟 2030 年左右将超过日本，成为世界第三大经济体（仅次于中美）。从环比增长势头来看，对比美日中德法英意俄西印韩 11 个国家 2008 年和 2018 年的 GDP 总量，中美在狂奔，印韩小步跑，其他国家要么原地踏步要么开始衰退；如果计入这 10 年的通胀率，全球仅有中美印韩四国经济上有增量，拿走了这 10 年全球新增财富的大部分。据国际货币基金组织预测，未来 3 年中美韩的增长势头会下降，唯有印度可在 2022 年增速达 8.2%。美国前国务卿蒂勒森 2017 年 10 月 18 日在美国战略与国际问题研究中心发表演讲，公开认为 2050 年印度将超过中国成为第二大经济体；花旗银行报告甚至认为如果按购买力平价计算，2050 年印度将超过美国，成为第一大经济体。从人均 GDP 来看，印度与我国仅有 13 年时差。2018 年印度人均收入 2030 美元，同年中国人均收入 9900 美元。我国 2006 年人均 GDP 为 2099 美元，2007 年人均 GDP 为 2965 美元，与印度去年数据处于同一地位。

二是从人口红利来看，印度人年轻、养老负担轻、少儿占比大。从人口结构来看，2017 年印度人年龄中位数仅 27 岁（中国为 38 岁），60 岁以上人口占 10%（中国为 17%），人均预期寿命 68.3 岁（中国为 76.7 岁），14 岁以下人口占 29%（中国为 17%）。从人口总量来看，多项研究预测 2022—2024 年印度人口将超过中国，成为世界第一。从未来劳动力增量来看，2019—2030 年间亚洲新增劳动力人口的 50% 以上在印度；预计 2040 年前后，印度适龄劳动人口的数量将由现在的 8.85 亿进一步增加到 10.8 亿，并且会比上一代人接受更完善的教育、更容易无缝融入全球化大循环。届时，印度将成为亚洲人口红利最新一拨受益者——类似于 20 世纪 90 年代以来的中国。

三是从施政取向来看，印度政府有意力促以印度为核心、以越南、印尼、墨西哥、日韩台等为辅助的印太洋产业分工链的形成，以取代已繁荣了 20 多年的以中国大陆为核心、以日韩台为辅助的环太平洋产业分工链，达到其通过搭美国“便车”

实现本国制造业升级的目的，并在今后 20~30 年持续成为这一国际资本主义分工体系的最大获益者。印度现任莫迪政府施政逻辑就是工业化和城市化。2014 年 9 月，莫迪一当选就启动了“在印度制造”计划，目标是要将印度打造为全球制造业中心。2017 年 8 月，莫迪政府启动了以“百城改造计划”带动钢铁工业扩容的产业升级工程。2018 年统计数据显示，印度粗钢产量超过 1 亿吨，首次超越日本跃居世界第二（第一为中国）。所有钢铁增量产能都将用于“百城改造计划”等中 100 座老旧城市的交通和住房改造项目。提升城市化比例的长期目标把农民大规模赶入城镇，为下一个“世界工厂”提供血液。莫迪政府上台以来逐步开始统一全国税制，统一全国消费市场，实施废钞令，逐步打碎土地政策、劳工政策等限制印度工业化起飞的桎梏以凝聚发展要素。目前孟买城市圈和加尔各答地区，不仅有能力吞吐全球将近 50% 的集装箱货运量，还是印度洋与太平洋交界地带最大的滨海经济圈和金融、服务业中心，已初步具备了成为制造业基地的条件^[1-3]。

四是从国际地位来看，目前全球角力三大国是美中俄，2030 年将演化为美印中，全球格局将为之改变。欧美主流看法认为，未来 20~30 年印度在国际格局演化和变革中的地位和作用将越发重要。自从莫迪总理上台印度经济趋好以来，欧美大国普遍对印度态度向好，印度所处国际地位日趋重要，在国际舞台上发挥作用的国际环境比较优越。

3 “印度全面倒向美国”是小概率事件，但对中国是最坏结果

一是印度坚定地奉行大国平衡原则，是不结盟运动首倡国。亨利·基辛格在 2014 年出版的《世界秩序》中指出：“今天的印度正在奉行一种外交政策，致力于划一条从中东到新加坡再到阿富汗北部的横跨半个世界的军事平衡伸展弧。”冷战时期的印度游走于苏美两大阵营之间左右逢源；当前印度与美、中、日、欧、俄、东南亚的关系，正在按照类似 19 世纪欧洲平衡的模式进行周旋。印度非常重视自己的战略自主性，不结盟运动是该国根深蒂固的外交信仰，尼赫鲁说的“要做就做有声有色的大国，要么就是消亡”体现在了印度对外的方方

面面。所有的印度总理几乎都坚定地秉持这一政治原则，因此未来这一政治原则被突破的可能性非常之小。简单地说，印度与大国结盟的可能性极小。

二是美国对印口惠而实不至，印度政府对此有清醒认知。美国对印的“抬”并没有采用重金援助盟友的传统模式，而是靠强化中印、中日矛盾来达到既遏制中国又强化对盟友、准盟友影响力的目的。这是因为特朗普政府奉行的总方略是美国优先，该原则使得美国在处理与盟友（如日本）和试图联合的国家（如印度）的关系时，表现出一定的单边倾向，这必然导致印度因没得到实质性利益而对美国产生疏离。如，印太战略问世后，美国给予印度“以支持未来的基础领域：数字经济、能源和基础设施”的首付款仅 1.13 亿美元。虽然美国通过了《更好利用发展投资法案》促进私人投资海外基础设施建设项目，国会也投入 600 亿美元抗衡中国在该地区的经济影响，但特朗普退出《跨太平洋伙伴关系协定》后，美国对该地区的战略仍然存在经济空白。在经贸领域，特朗普经济战的打击目标既包括中国，也包括印度。特朗普公开将印度与中国相提并论，称如果这两国不降低美国进口商品关税，则将征收报复性关税。美国财政部的半年度外汇政策报告没有将中国或任何其他国家列为汇率操纵国，反而把印度列入了观察名单。

三是从 5 年甚至更长时间来看，印度经济实力尚无法成为印太地区领头羊。由于印度基础建设的历史欠账太多、基础太差和中低端制造业产业工人大军奇缺，预料其 5 年内承接不了从中国转移过去的产能，成不了印太地区经济发展的火车头，也难以大幅度提升印度在以美国为核心的当代国际资本主义分工体系中的地位。首先，印度从事低端制造业的产业工人缺口极大。人口红利是一把双刃剑，由于工业化起步的进程较晚，数亿青年人口的受教育程度和劳动熟练程度也相对逊色，印度缺少一支上亿农业人口转型从事低端制造业的熟练技工队伍，与中国工业化过程正相反。其次，印度基础建设和中低端制造业的历史欠账太多、基础较差。直到 2018 年印度高速公路也只有 942 千米，仅为中国的 1%；高铁仅 508 公里，仅为中国的 2%。由于工业化起步的进程较晚，印度数亿青年人口的受

教育程度和劳动熟练程度也相对逊色，目前从中国转移的产能较多地流向了越南，而不是印度。印度政府目前最焦虑的是如何在与越南、印尼、马来西亚、菲律宾的竞争胜出，能否承接到最大量的转移产能、能否将印度提升为地区经济引擎和有效提升印度在国际资本主义分工体系中的地位。

像印度体量这么庞大的国家，工业化路径分为两步：一是将联合国的所有工业体系门类全部建成，成为低端制造大国；二是进入所有工业体系门类的中高端，以举国之力啃下汽车、造船、半导体、钢铁、通信等硬骨头，成为制造强国。未来 5 年，印度将要走的是第一步。专注发展低端制造业，才能使大量闲散农业人口转型成产业工人，并且带动整个国家的大基建。

美国当然不会看不到这一点，因此《外交家》杂志分析师安基特·潘达（Ankit Panda）指出：《印太战略报告》一个显著的不平衡之处是缺乏对印度洋地区的真正关注，除了一个主要关注美国与印度和斯里兰卡的区域伙伴关系的小节之外，报告未给予印度洋地区任何特别的关注。

四是长远来看美国印太战略既针对中国，也针对任何接近美国实力的国家。从全球战略来看，美国不允许有第二国家接近美国。美国不止对中国如此，即便如日本等铁杆盟友，当其实力与美接近时，美国也毫不犹豫地联合其他国家迫日签署《广场条约》，强行打压日本经济增长势头。中印两个国家进行较量，其中一个倒下，美国会把枪口指向另一个，印度政府不会看不到这一点。虽说“印度全面倒向美国”是小概率事件，但如果印度真的全面倒向美国，会扭转整个美中对峙战略态势，对中方将是最坏结果。

4 我国应对策略

虽然美国政治精英敏锐地观察到中印、中日间的固有矛盾并加以利用，但他们可能低估了中印、中日间巨大的合作潜能。党的十九大报告里提到“抓最大矛盾”的指导思想。中印关系稳定是南亚稳定的主要矛盾。如果中印关系不稳定，中巴关系、中缅关系、中斯关系都会因为印度的阻挠而搞不好。而中印关系最大的不稳定就是印度全面倒向美国。印度虽奉行不结盟战略，但不结盟战略有一系列的

前提条件要满足。近 10 年来印度裔精英在美国成功打入高阶职场，更直接拉近了印度和美国之间的关系。

(1) 中印关系正在实质上演化为美中印关系，未来中印关系会处于更加重要的战略位置，而这一战略位置与我国对印度研究之薄弱极不相称。

随着美国印太战略的出台和深化，中印双边关系已经实质上演变为或者正在演变为美中印三边关系。中印双边关系必须要放在美中印的大背景、大框架下进行思考，而不能再局限于传统的、简单的双边关系，这个发展趋势是毫无疑问的，也是不能回避的。那么从逻辑即可推理出，未来中印关系会处于更加重要的战略位置。而这一战略位置与我国对印度研究之薄弱、沟通理解动力之弱是极不相称的。我国对印度的研究程度与我方对欧美很小国家的研究程度都有着很大差距；我国对印度的重要性判断及研究程度也与欧美主要大国对印度的争夺形成了鲜明对比。审时度势，我国应主动提升中印关系至与中巴（巴基斯坦）类似甚至更高的地位。顾及印度在南亚国家历史上的影响力，中国也许需要对印度实现一种战略上的宽容，如在处理印度在孟加拉国深水港、斯里兰卡科伦坡港口城等项目上施加了不利于中国的影响诸事宜上，要找到一个平衡点，不要让印方感觉中国发展与孟加拉、与斯里兰卡关系的目的是想要制约它。总之，即便不指望从对印关系中大获其利，也要极力避免因研究太少、理解太浅、沟通太少、经营不够用心而造成的印度全面倒向亲美。

(2) 积极推动中印在我方主导的金砖国家和上海合作组织（以下简称上合组织）两大框架下新型大国合作发展伙伴关系。

应积极推动印度在上合组织及金砖国家框架下同我方开展合作，使其同时成为两大机制和框架下的重要成员。如果印度在上合组织地位显著，不仅可以抗衡安倍“亚洲民主繁荣之弧”拉拢印度、美国印太战略紧拉印度的行动，从长远看，还可以形成上合组织范围内的一个新的地理概念——中南亚，届时有可能将“一带一路”建设中的孟中印缅、中国—中亚—西亚、新亚欧大陆桥、中蒙俄 4 条经济走廊连接起来。通过积极推进区域全面经济伙伴关系（RCEP）进程，加之中国“一

带一路”倡议与俄国主导的欧亚经济联盟对接，将进一步形成以中印俄三大国带动“一带一路”沿线国家共同发展之态势，加快形成世界新的南北均衡，形成以中印俄新型大国合作发展伙伴关系带动下的世界新均衡，从根本上改写世界南北关系。

(3) 以科技类产业合作为主，打造互补共赢的供应链、产业链和价值链。

目前我国学术界有一些看法认为，印度与我国是竞争关系。这种看法是不对的，因为我国与印度的发展起始路径是大不相同的。简单地说，我国走了经典工业化道路，印度由于种种原因回避了经典工业化中的重化工业阶段，选择了先发展轻型服务业，目前刚刚开始进行重化工业补课。因此，正如多项研究指出的^[4-8]，印度与我国发展正好处于梯度发展和梯度产业转移的位置上，互补性远大于趋同性；印度与美国、印度与日本的产业发展互补性远不及我国与印度的互补性。

因此，应果断把印度作为我国制造业，特别是科技类制造业转移的重点国家，力促双方优势产业对接，力促我国与印度共享可能持续释放 20 年的人口红利，力促中国制造在向印度转移过程中升级改造，力促中国装备走进印度，将信息硬软件、通信设备、工程机械、制药、能源等科技类制造业作为重点，鼓励中企参与印度的基础设施建设，支持中印产能合作，力争在印度形成一批重点产能合作项目和若干产能合作示范基地。并着力培育利益共享的中印产业合作园区、产业集群和供应链、产业链和价值链。重点推动两国在基础设施、能源、信息、金融、装备制造、制药等领域的深度合作，加强高铁、核电、港口、公路、汽车、电网、旅游、农业、医疗等领域互补合作，加快在产业合作园区、对印人力资源培训等领域拓展合作。

(4) 鼓励中印地方省市建成经贸合作机制，以此“倒牵引”两国央口合作程度。

与我国地方服从中央的制度很不一样，印度的各邦在语言、税收、立法、政令、宗教、文化等方面都具有很大话语权和独立权。泰戈尔就说过，“印度从古至今就不是一个国家，只是一个地理概念”，印度各邦之间比欧盟各国之间的联合

程度还要松散。出于经贸利益考虑, 印度一些邦对推动中印合作明显比印度中央政府更加积极, 应该以此为突破口。目前, 中印已建成了昆明市—加尔各答市(K2K)、广东省—古吉拉特邦(G2G)的合作机制, 效果良好。我国应鼓励地方省市与印度各邦加强联系, 形成常态化的经贸为主的合作机制。如目前可考虑上海市—孟买市建立金融港口机制对接, 青岛、大连、天津等与金奈建立港口商贸对接机制。■

参考文献:

- [1] 封颖, 徐峰, 许端阳, 等. 新兴经济体中长期科技创新政策研究——以印度为例[J]. 中国软科学, 2014(9): 182-192.
- [2] 封颖, 吴家喜, 李恩敬. 印度政府科技创新管理重大

战略转型与政策趋势及对中国的启示[J]. 中国科技论坛, 2014(2): 138-142.

- [3] 封颖. 莫迪连任影响下的印度科技创新政策[N]. 光明日报, 2019-06-20.
- [4] 王冠楠. 中美经济相互依赖及其非对称性研究[D]. 长春: 吉林大学, 2016.
- [5] 沈佳楠. 亚太区域生产网络背景下的中国制造业——从国际分工角度出发[D]. 北京: 外交学院, 2018.
- [6] 陈凤兰, 黄梅波. 中印两国制造业国际竞争力比较分析[J]. 亚太经济, 2018(3): 87-96.
- [7] 徐世腾. 新型国际分工与亚太自由贸易制度供给[J]. 社会科学, 2017(2): 34-44.
- [8] 林民旺. 寻求一带一路建设下的中印发展对接[J]. 印度洋经济体研究, 2016(3): 1-22.

From Asia-Pacific Rebalancing Strategy to Indo-Pacific Strategy: US Asia Strategy Transformation and its Impact on China

WANG Li, FENG Ying

(Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038)

Abstract: US Department of Defence has released a report "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership and Promoting a Networked Region" on 1 June, 2019, which means the US Indo-Pacific Strategy has been deepened since the end of 2017. China is the key part in this report. This paper analyses US choose India as a tool for four reasons, saying India's booming economy, demographic dividend, Modi's administration and India's rising international status. The conclusion of this paper is, the odds of "India becomes US's ally" is near zero. But it is the worst thing to China when it comes true. With the deepening of US Indo-Pacific Strategy, Sino-India bilateral relation is becoming US-Sino-India trilateral relations and Sino-India will become even more important in the near future. China's research and understanding on India will become even more vulnerable under a sharp contrast. This paper gives four corresponding strategies in the final part.

Key words: US Indo-pacific strategy; US Asia-pacific strategy; US Asia policy; Sino-India relation; S&T diplomacy