

从美国印太战略文件解读美国亚洲战略的变化

王立, 封颖

(中国科学技术信息研究所, 北京 100038)

摘要: 2021年1月12日, 美国白宫公布了原计划最早在2042年12月31日才能解密的《美国对印太地区战略框架》文件。这份文件包含了“美国要帮助印度崛起, 联印制中”“维持美国在印太地区的主导地位”等关键性战略部署。研究该文件可知: 美国对中国的遏制部署更全面、指向更明确、手段更具体; 美国将通过“扶助印度崛起”的手段来制衡中国; 从美国拜登政府设立印太协调员的举动来看, 拜登可能对解密文件已有默许与共识, 未来拜登时期的“印太战略”不太可能有实质性颠覆; 美国这一较罕见的解密文件举动, 更有可能意在传递信心给盟友国家。

关键词: 美国亚洲战略; 美国印太战略; 科技外交; 中美科技

中图分类号: G321 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2021.04.002

2021年1月12日, 美国白宫罕见地主动提前28年公布了一份涉密文件《美国对印太地区战略框架》^[1], 阐述了美国2018年至2020年对印度、朝鲜乃至中国的战略图景, 并包含“帮助印度崛起制衡中国”“维持美国在印太地区的主导地位”等重要判断及举措, 引发了国际舆论震动^[2-3]。

1 《美国对印太地区战略框架》的主要内容

1.1 美国国家安全的三大挑战

一是“如何保持美国在印太地区战略优先、促进自由经济秩序”。

二是“如何保证朝鲜不在现在和未来威胁美国及其盟友”。

三是“如何在促进公平和互惠贸易的同时提升美国经济领导力”。

1.2 美国对中美关系的战略判断

一是中美之间的战略竞争将持续下去, 包括“一带一路”在内的中国影响力已挑战到美国利益,

美国在印太地区将扶持印度强大起来, 以制衡中国。

二是中国试图主导包括人工智能和生物遗传学在内的尖端技术, 中国在这些技术上的主导地位将对美国价值观构成深远且广泛的挑战。

具体而言, 文件在中国专章提出了7个具体目标及举措。

中国专章具体目标1: 防止中国的产业政策和贸易行为扰乱全球市场并损害美国的竞争力。建立一个国际共识, 即中国的产业政策和贸易行为正在破坏全球贸易体系。

中国专章具体目标2: 和中国相比较, 始终保持美国工业的创新优势。

针对目标2的具体措施: 一是与盟国和其他志同道合的国家密切合作, 防止中国军事和战略能力不断增强; 二是扩大美国海外投资委员会的工作范围, 以涵盖来自中国的风险资本和其他形式的投资; 三是采取可以促进关键技术增长的国

第一作者简介: 王立(1964-), 女, 编辑, 主要研究方向为科技政策研究。

通讯作者简介: 封颖(1980-), 女, 副研究员, 主要研究方向为中美印科技战略。

收稿日期: 2021-02-21

内政策。

中国专章具体目标 3：在整个印太地区宣扬美国的价值观，以保持影响力，从而抵消中国式体制的影响。

针对目标 3 的具体措施：一是发展公共和私人的信息传递渠道，落实动议，彰显民主、自由会给所有国家带来的好处，包括在经济、技术和社会福利层面；二是与志同道合的伙伴共同努力，保护和促进得到国际认可的权利与自由；三是让韩国、蒙古、日本和其他该地区的民主伙伴参与进来，展示他们自己的成功和他们所积累的发展红利；四是支持整个地区的社会活动家和改革者；五是向那些寻求改革的国家提供发展、技术和法律援助。

中国专章具体目标 4：发展现实能力和理念，以挫败中国在各种争端中的军事行动。

针对目标 4 的具体措施：一是在印度洋 - 太平洋地区，加强美国具有实效性的军事战斗部署，升级战斗态势，以维护美国的利益和所做出的安全承诺。二是制定并实施能够满足但不仅限于以下几项要求的防御战略：（1）在任一突发冲突中，遏阻中国在“第一岛链”内持续占据制空权和制海权；（2）保卫第一岛链区域；（3）主导第一岛链以外的所有领域。（此处文字仍未解密，分析认为有可能是增加军费军力等。）三是帮助盟友和伙伴改善安全态势，包括军事能力和互操作性，以确保战略独立和不受中国胁迫。扩大伙伴关系，提升限制中国胁迫美国盟友和伙伴的能力。

中国专章具体目标 5：提升美国在该地区的参与度，同时也通过教育，使各国政府、企业、大学，中国海外留学生，新媒体和普通公民了解中国在全球进行的活动和采取的手段。

针对目标 5 的具体措施：一是建立一个机制，提供公开信息，解释中国的活动及其对各国利益、自由和主权所造成的问题。（此处原文件文字未解密）。二是投入更多资源，提升（此处原文件文字未解密）能力，促进中国人之间的交流。

中国专章具体目标 6：在符合美国利益时，与中国进行合作。

针对目标 6 的具体措施：在对华外交中，强调高层次、实质性的互动，以实现总统关于建立建设性、结果导向型关系的设想。过去的外交往

往是宽泛而浅薄的，这符合中国的利益。

中国专章具体目标 7：保持对中国的情报优势，使美国及其盟友和伙伴免受中国情报活动的影响。

针对目标 7 的具体措施：一是让美国的盟友和伙伴有能力与美国合作，对中国采取行动，打击中国的情报活动。二是扩大并优先推进美国的情报和执法活动，对抗中国；让其他志同道合的国家也这样做。三是加强公共和私营部门的防御性与进攻性情报对抗职能，以抵消中国日益增长的情报优势；扩大与其他国家政府的情报外交和执法合作，以加强对中国意图和能力的了解。四是帮助盟友和合作伙伴在反间谍、反扩散、网络安全、产业安全和机密信息管理方面制定高标准。

1.3 美国对华采取的措施手段

一是针对印太的手段。（1）对华合作要符合美国利益。再次强调过往美国对华外交往往是宽泛而浅薄的，符合中国利益；未来美国对华外交要强调高层次、实质性的互动，要建立建设性、结果导向型关系，以符合美国利益。（2）扶印制中。美国印度将互为安全问题上的首选伙伴。两国合作维护海上安全，并对抗中国在南亚、东南亚及其他双边共同关注地区的影响力。印度保持对中国边境挑衅行为反击的能力。同时也让韩国、蒙古、日本和其他该地区的民主伙伴参与进来，压制中国影响力。（3）对冲带路。美国要在印太地区推广一个综合经济发展模式，为替代“一带一路”提供可靠方案。

二是针对中国内政问题的手段。包括军力升级等，即美国将在印太地区加强实效性军事战斗部署，升级战斗态势，如遏阻中国在“第一岛链”内持续占据制空权和制海权、保卫第一岛链区域、主导第一岛链以外的所有领域等。

三是针对科技与产业的手段。（1）美国科技要增强自身能力。美国要采取可以促进关键技术增长的国内政策。（2）狙击中国出海投资。扩大美国海外投资委员会的工作范围，以涵盖来自中国的风险资本和其他形式的投资。（3）舆论打击。美国要建立一个国际共识，即中国的产业政策和贸易行为正在破坏全球贸易体系、扰乱全球市场。

2 几点解读

这份文件由美国国家安全委员会于2017年特朗普任上制定，于2018年2月15日由特朗普总统签署生效，由美国国家安全委员会行政计划处处长和亚洲事务资深主任马修·波廷格定为“机密”和“不对外国民公开”级，原定解密日期为2042年12月31日。2021年1月5日，由美国国家安全顾问罗伯特·奥布莱恩授权解密；1月12日，文件与罗伯特·奥布莱恩的2页说明一起在白宫网站公开。

一方面，这份文件是系列对华政策部署的集成性文件，具有相当的份量和战略性。其是美国政府罕见公开地、基于印太地缘局势所制定的政策战略与行动指南，罗伯特·奥布莱恩声明称这份文件指引了美国应对印太地区的多项重量级政策框架和计划的形成，如《美国对华战略方针》《美国反击中国经济侵略战略框架》《美国反击中国在国际组织的恶性影响运动计划》等。因此，这份文件鲜明体现了美国政府对华的战略底线、思维模式和判断部署，具备较强的战略意义。另一方面，这份文件具有相当的权威性和时效性，可视为公诸于世的《2018年美国国防战略报告》的配套。罗伯特·奥布莱恩发布声明称，这份文件是为了落实2018年1月19日公开发表的《2018年美国国防战略报告》，只不过报告是外网版，文件是内网版。

(1) 美国对中国的遏制部署更全面、指向更明确、手段更具体。

文件的核心内容是特朗普政府采取了对抗基调、全方位应对中国的战略思维，这与近两年来美国对华重量级文件的思路一致；但更进一步的是，这份文件首次明确表态“保卫第一岛链国家”，还要求美国军队的作战机器足以“拒止”中国海空军在第一岛链内的制空权与制海权，要求美国军队在战时足以“保卫”第一岛链内的盟国与伙伴，要求美国军队必须在第一岛链外的所有领域维持支配地位，并公诸于世。普遍认为，美国对华遏制部署更全面、指向更明确、手段更具体。

(2) 美国将通过“扶助印度崛起”的手段来制衡中国。

文件认为印度是美国印太战略的“基石”，美国要帮助“印度崛起”，明确宣称“一个强大的印度，

与其他志同道合的国家合作，将起到制衡中国的作用”。美国要向印度这个同中国相邻的地区大国提供军事、情报、外交支持，在印中边境争端和获取水资源问题上站在印度一边。文件还首次明确提出美国支持印度总理莫迪提出的“东进”策略及其成为全球强国的愿望，通过推动美国印太战略的“美日澳印四国框架”合作机制，共同应对中国威胁。

(3) 从美国拜登政府设立印太协调员举动来看，拜登可能对解密文件已有默许与共识，未来拜登时期的“印太战略”不太可能有实质性颠覆。

乍一看，这份文件1月5日解密、1月12号发布，是绕过了通常繁琐冗长的解密文件行政程序，赶在特朗普下台前向外界展现其总统任内的战略安排，同时也对即将上任总统的拜登形成某种舆论压力。但是，解密文件公布第二天即1月13日，拜登团队就提出新设一个美国国家安全委员会“印太协调员”职位（以前美国国务院没有这个官职），并且提名库尔特·坎贝尔为人选。这位库尔特·坎贝尔实际上就是奥巴马时期“亚太再平衡”战略的关键设计者，普遍认为特朗普“印太战略”实际上就是奥巴马“亚太再平衡”的延续。很难想象解密文件与坎贝尔上台两件事情毫无联系，逻辑上更有可能的是：文件解密之前，特朗普方已早早知会拜登，并且取得了拜登方的默许与共识，在解密文件发布后一天拜登顺势而为推出新官，既没有抢了特朗普方风头、又造成了两方此起彼伏的应和效果。因此，不难预测，未来拜登总统时期的“印太战略”不仅将作为政治遗产被继承，而且恐怕不太可能有实质性颠覆。从拜登团队与特朗普团队非常一致、彼此呼应的反应来看，此举并不是针对拜登方的，而是另有所指。

(4) 美国这一较罕见的解密文件举动，更有可能意在传递信心给盟友国家。

美国之所以选择政权交替之前的时间节点解密文件，更大的可能性不是对内、而是对外，是想让日澳等盟友吃个定心丸。所谓“印太战略”^[4-7]原本就脱胎于2007年安倍晋三首相在印度国会发表的题为《双洋交汇》的演讲及2012年发表的文章《亚洲民主安全之钻》，最终于2017年获得美国特朗普政府的首肯采纳而公开鼓吹。但2017年至今，虽然“印太战略”被视为特朗普政府遏制中国的主

要战略之一, 但因为特朗普总统并不重视, 因此“印太战略”迄今的落实程度较低, 直到 2019 年 9 月才借联合国大会之便举行了美日印澳四国首次外长会议, 也直到 2020 年 10 月才于东京举行了第二次美日印澳四国外长会议。但是, “印太战略”尽管在特朗普主政的时代长期处于虚多于实的状态, 却也在最后一年逐渐由虚朝实移动。特别是解密文件中给了日本新的定位, 一是赋予日本权力, 使其成为印太安全架构中实现区域一体化、拥有先进技术的支柱; 二是协助日本自卫队的现代化。因此, 美国选择在政权交替期间解密文件, 更有可能意在给盟友国家传递信心。■

参考文献:

- [1] U.S. Government. U.S. strategic framework for the Indo-Pacific[EB/OL]. (2021-01-12)[2021-01-15]. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-national-security-advisor-robort-c-obrien-011121/>.
- [2] U.S. Government. U.S. unveils plan to counter China's rise from India to Taiwan[EB/OL]. (2021-01-12)[2021-01-15]. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-13/u-s-unveils-plan-to-counter-china-s-rise-from-india-to-taiwan>.
- [3] McMaster H R. Biden would do the world a favor by keeping Trump's China policy[EB/OL]. (2021-01-18)[2021-01-19]. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/01/18/mcmaster-biden-trump-china/>.
- [4] 王立, 封颖. 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[J]. 全球科技经济瞭望, 2019(5): 67-72.
- [5] 封颖. 印度第四套中长期科技创新政策研究[J]. 世界科技研究与发展, 2014(5): 599-608.
- [6] 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.
- [7] 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.

Decoding US Asia Strategy Transformation From the U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific

WANG Li, FENG Ying

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

Abstract: The White House has released a declassified report “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific” on 12 January, 2021, which includes: the US will enhance India to rise to balance China, sustain the advantage of US in Indo-Pacific area. The conclusions of this paper include: the containment of the US to China is more overall, the direction is clearer and the tool is more specific; US will contain China by standing by India Rise as a tool; Biden probably has a consensus on the declassified document so the Indo-pacific strategy will stay in Biden Administration; the release of the declassified document is more likely an enhancement of confidence in US's allies.

Keywords: Asian strategy of the US; US Indo-pacific strategy of the US; S&T diplomacy; Sino-US S&T