

战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2023年 第2期 (总第79期) 第14卷

目录

3 主导国和崛起国的时间认知及其影响

田德荣

25 美国背离盟友的行为特点分析 (2017-2022)

谢乐天

46 拜登政府南海政策的特点

王森

62 英国介入“印太”地区的政策 (2016-2021)

熊雨荷

81 澳大利亚战略视野下的 AUKUS 抉择

许少民 李琦

Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

Table of Contents

3 Tian Derong

The time cognition of the leading and the rising powers and its influence

25 Xie Letian

Analysis on the characteristics of the US's behavior in betraying its allies
(2017–2022)

46 Wang Sen

Characteristics of the Biden Administration's South China Sea Policy

62 Xiong Yuhe

British policy of intervention in the "Indo-Pacific" (2016–2021)

81 XU Shaomin; LI Qi

An Examination of Australia's Strategy for AUKUS

主导国和崛起国的时间认知及其影响

田德荣

摘要：文章分析主导国和崛起国的时间认知如何影响权力转移。文章假定，国家仍然是国际关系的主要行为体；权力转移发生在国际体系大国之间；权力转移中的主导国和崛起国都要考虑时间问题，并在时间认知中规划、调整自身的行为。文章认为，主导国和崛起国对时段的预期和时机的认知，在很大程度上决定了它们之间的互动及其结果。时段预期是指主导国和崛起国认为完成权力转移需要多长时间的主观预期，它决定国家选择冲突战略还是竞争战略，并在此基础上确定战略优先和战略手段；时机考验主导国和崛起国认识与处理时段内“危”与“机”的方式，时机认知决定国家战略稳定还是战略调整。文章以英美权力转移和英德权力转移为案例，对时间认知在转移过程中所起到的作用进行探究，进一步论证了时间认知在权力转移中的作用。

关键词：时间认知；权力转移；时段预期；时机认知；战略

作者简介：田德荣，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院博士研究生

国际关系中的时间体现在两个方面：一方面，时间是国际关系演进的重要驱动。一些学者指出国际关系是动态的而非静态的，既有国际关系理论是静态的国际关系理论，而构建国际关系理论需要重视时间的作用。^① 此处的时间描述的是整个人类从过去到未来社会运动的总和；另一方面，时间也在一定时段内影响国际关系行为体的行为及其互动。例如，冷战结

感谢中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院刘建飞教授，中国社会科学院亚太与全球战略研究院王俊生研究员对本文的中肯建议，感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

^① 唐世平著，董杰旻、朱鸣译：《国际政治的社会演化——从公元前8000年到未来》，天津人民出版社2022年版。

束后，美国在1997年的《四年防务报告》中提出，一直到2015年，是美国的“战略间歇期”；^①2002年5月，江泽民主席首次提出了“战略机遇期”概念。^②前者驱动美国战略收缩，后者驱动中国坚定不移地奉行改革开放政策。“战略间歇期”和“战略机遇期”不可能长期存在，但它拥有一个完整的时段。

安德鲁·霍姆（Andrew R. Hom）认为，“国际关系研究只是零星的关注时间，缺乏对时间应有的重视”。^③相对于国际关系的社会演化视角，时间在一定时段内发挥的影响很少有学者关注。如果不考察决策者对客观世界的看法和对其他人的认识，就无法解释重大决定和政策是怎样形成的。^④时间作为客观世界的必要组成部分，也是决策的必要考虑。^⑤时间认知是指国家对客观事件持续性、顺序性的认识。一方面，时间认知是权力转移中，主导国和崛起国的必要考虑，它包括时间点和时间过程，时间过程就是时段。^⑥另一方面，在权力转移中，主导国和崛起国的时间认知是影响他们战略规划、战略实践与战略互动的重要变量。主导国和崛起国的时间认知如何影响权力转移？是本文要回答的核心问题。

研究这一问题既具有理论意义，又兼具现实意义。理论层面，探索主导国和崛起国的时间认知及其影响，一方面能够为权力转移研究提供新视

① “Report of the Quadrennial Defense Review,” Office of the Secretary of Defense, May 1997, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR1997.pdf?ver=qba2TZwCFGCITKIg-PIPnvg%3d%3d>.

② 《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，共产党员网，2002年11月8日，<https://fuwu.12371.cn/2012/09/27/ART11348734708607117.shtml>

③ Andrew R. Hom, “Timing is Everything: Toward a Better Understanding of Time and International Politics”, *International Studies Quarterly*, Vol.62, No.1, 2018, p.69.

④ 罗伯特·杰维斯著，秦亚青译：《国际政治中的知觉与错误知觉》，上海人民出版社2015年版，第27页。

⑤ Ryan K. Beasley and Andrew R. Hom, “Foreign Policy in the Fourth Dimension (FP4D): Locating Time in Decision-Making”, *Foreign Policy Analysis*, Vol.17, No.2, 2021.

⑥ 有学者将时间划分为时间点、时间段和时间过程，其论述的时间段是时段中的时段。实际上这一划分并不严格。一方面，时间点也是时段中的时段，只不过持续的时间较短；另一方面，“基准时间”之间的时段也包含在更广阔的时段中。本文基于此，提出时段和时机的划分，时机是时段中的时段。有关时间划分可参见，胡键：《“战略时间差”与中国的战略安全》，载《国际安全研究》2022年第3期，第58-59页。

角，丰富对权力转移的认识；另一方面，也能够把时间带到权力转移理论研究中，使时间议题得到更好的重视，或也可为权力转移理论提供新的变量解释。现实层面，随着中国和美国的实力愈加接近，作为体系主导国的美国对中国的威胁认知不断增强。从美国奉行的“亚太再平衡”战略，到“战略竞争”，再到“全面战略竞争”，中美之间的互动具备了权力转移的若干特征，而被视为权力转移在当代的实例。但中美都认为“时间站在我们一边”，其互动的时段判断，使中美的关系互动不得不考虑时间的影响。

一、现有研究及其不足

修昔底德（Thucydides）在论述伯罗奔尼撒战争时写道，“使战争不可避免的真正原因是雅典势力的增长和因而引起斯巴达的恐惧”。^①这一论述成为权力转移研究的滥觞。大国之间权力转移的隐含假设是国家之间实力分配客观现实的变化，使国家预期到权力地位分配因之发生的变化将对自身产生重大影响，而需要采取行动。基于此，国际体系主导国和崛起国围绕权力地位分配而进行竞争，这一竞争是在一定的时段内展开的。现有权力转移文献，鲜有围绕时间议题的论述，但也隐晦地阐述了主导国和崛起国对时间的认知。

（一）时机把握论

时机是主导国和崛起国在权力转移过程中面临的短暂“危”与“机”，而不得不主动或者被动地做出决策。时机是时段中的时段，前者是权力转移时段，后者是“危”“机”时段。奥根斯基（A. F.K. Organski）认为，在权力转移过程中，国家具有一定的主观性，能够在需要时把握时间。“当不满的国家认为有机会通过战争赢得秩序主导权的时候，他们就会毫不犹豫地通过战争来争取改变现状”。^②但不同意见认为，对于任何大国来说，在上升期内发动一场大战显然是非理性的，这是因为，等待机会再下手可以提高成功的可能性和减少代价。^③金宇相（Woosang Kim）也认

① 修昔底德著，谢德风译：《伯罗奔尼撒战争史（上册）》，商务印书馆2017年版，第73页。

② A. F. K. Organski, *World politics* (Alfred A. Knopf, 1958)。

③ 戴尔·科普兰著，黄福武译：《大战的起源》，北京大学出版社2008年版，第21页。

为，权力转移战争发动的时机很重要。^①

相关研究虽然没有对时间及其认知给予恰当的地位，但他们也都认为处于权力转移中心的国家需要在合适的时间，把握“机会”，这又有了时间认知的内容。时机把握论并不系统，一方面，现有学者只是在权力转移文献中提及时机问题，而没有把时机归纳到时间议题中；另一方面，也没有对时机作更进一步的概念解释，反而聚焦在国家的行为与互动上。

（二）过程认知论

一些学者把时间视作一个过程，主导国和崛起国在这个过程认知中采取行动。罗纳尔德·塔门（Ronald Tammen）等人认为，国际体系中的主导国会通过推动社会化的方式，努力消解崛起国对自身的威胁，从而使崛起国随着时间的推移而不断提升自身满意度，并接受既有规则和规范。^② 罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）认为，崛起国随着实力的增加，将会寻求改变现状，因为可见的潜在收益开始超过改变这一体系所需的可见成本。因此，更可能修正国际秩序的是崛起国，而不是主导国。^③ 徐进认为，在今后的“大国无战争”时代，随着霸权战争退出历史舞台，大国的权力转移和理念竞争只能通过和平方式在较长的时间段里完成。^④

在相关学者的论述中，权力转移是一个过程。过程是时间的外在表现。主导国和崛起国并未主动认知时间，但时间却在主导国和崛起国的互动中发挥作用。时间过程论和时机把握论面临同样的问题，并没有对时间进行系统化的论述，但又离不开时间。

（三）循环时间论

“循环时间”将时间明显地带入了权力转移研究中。权力转移研究中秉持“循环时间”的学者，最著名的莫过于莫德爾斯基（George Modelski）。

① Woosang Kim, “Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo”, *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992; Woosang Kim and James D. Morrow, “When Do Power Shifts Lead to War?”, *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 4, 1992.

② Tammen, Kugler and Lemke, “Foundations of Power Transition Theory,” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Retrieved 14 Jun. 2022, from <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-29>.

③ 罗伯特·吉尔平著，宋新宁、杜建平译：《世界政治中的战争与变革》，上海人民出版社2019年版，第145页。

④ 徐进：《理念竞争、秩序构建与权力转移》，载《当代亚太》2019年第4期。

莫德尔斯基在研究权力转移的历史基础上，提出了著名的“长周期”理论。他认为，世界领导者总是在一场战争中脱颖而出，并持续100-120年，国际关系是一个“长周期”。^①“长周期”理论虽然在权力转移研究中具有很大的影响力，并且给吉尔平等人的理论建构也带来一定影响，但是“长周期”理论与其他学者不同之处就在于重视时间的作用。循环时间论认为，国际关系中的权力转移是一个循环往复的过程，对他们来说，权力转移不仅是历史的，历史还是循环的。

对于循环时间论来说，权力转移不仅是历史中频繁出现的现象，而且不同时期的权力转移具有相似性的表现和行为，这是理论建构的基础。同时，循环时间论也为研究权力转移中的“时间”影响，提供了一定的逻辑基础。即在一定时段内，权力转移反复发生。

总之，权力转移的现有研究中，或多或少地都在关注时间及其相关概念，但却没有将时间视为影响权力转移的核心变量之一。本文试图在现有研究的基础上，聚焦权力转移过程中主导国和崛起国的时间认知及其影响，使时间在权力转移中的研究更为系统。

二、主导国和崛起国的时间认知及其影响

近些年来，一些学者，尤其是批判理论学者和历史制度主义学者推动了国际关系的“时间转向”。^②国际关系研究中的时间议题最早由批判理论学者提出，但是安德鲁·霍姆认为批判理论学者陷入了研究误区。批判理论学者谴责用永恒和线性时间叙述国际关系，以解构主流国际关系理论的主导地位，时间成了批判的工具。但在此基础上，批判理论学者提出的异时性（heterotemporality）和破裂（times of rupture）概念，却也有其自身的不足。^③霍姆理清了国际关系时间研究中的主动时间与被动时间。主

^① George Modelski, *Long Cycles in World Politics* (University of Washington Press, 1987); George Modelski and William R. Thompson, *Seapower in Global Politics: 1494-1993*, (Macmillan, 1987).

^② Paulo Chamon, "Turning Temporal: a Discourse of Time in IR", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 46, No. 3, 2018; Kimberly Hutchings, *Time and World Politics: Thinking the Present* (Manchester University Press, 2008).

^③ Andrew R. Hom, "Silent Order: the Temporal Turn in Critical International Relations", *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 46, No. 3, 2018.

动时间要求行为体有意识地采取行动，但其有效性和成功的前景是不确定的。而被动时间则不需要做出决定，也不需要努力，它几乎是一种下意识的举动。^① 霍姆不仅在学理上进一步丰富了批判理论学者研究视野中的时间，而且主动将时间运用到外交决策中。霍姆认为时间作用于外交决策的五个领域：时间压力下的危机决策、时间偏见和历史类比、群体互动的决策程序、个体信念和序列分析。^② 在时间的作用方面，保罗·皮尔逊（Paul Pierson）在前人研究的基础上，进行了更为细致的研究。他认为时间虽然是一个抽象概念，但是理解政治学中的时间，可以依靠如下概念：路径依赖（path dependence）、时序（sequence）、时机（timing）、事件（events），等等。^③

从更广阔的背景来看，历史制度主义是理论中关注时间的唯一例外。^④ 国际危机研究也重视“钟表”时间，即危机决策的时间压力。^⑤ 愿景政治也探讨了随时间变化的目标。^⑥ 有关时间的理论讨论，为其实践研究铺平了道路。但多数学者在研究时间时，都集中在外交决策领域，认为时间是制定政策的重要考虑因素之一，也是影响政策实施效果的变量之一。^⑦

时间认知是国际关系时间研究的重要议程之一。国家如何认知时间不

① Andrew R. Hom, *International Relations and the Problem of Time* (Oxford University Press, 2020), p.36.

② Ryan K. Beasley and Andrew R. Hom, “Foreign Policy in the Fourth Dimension (FP4D): Locating Time in Decision-Making”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 17, No. 2, 2021.

③ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, (Princeton University Press, 2004).

④ 有关历史制度主义可以参见, Orfeo Fioretos, “Historical Institutionalism in International Relations”, *International Organization*, Vol.65, No.2, 2011; 刘城晨:《论历史制度主义的前途》,载《国际观察》2019年第5期; 刘圣中:《历史制度主义:制度变迁的比较历史研究》,上海人民出版社2010年版。

⑤ Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld, “Crisis in World Politics”, *World Politics*, Vol. 34, No. 3, 1982, p.383.

⑥ Martha Finnemore and Michelle Jurkovich, “The Politics of Aspiration”, *International Studies Quarterly*, Vol. 64, No. 4, 2020.

⑦ 相关文献可以参见, Andrew Hom and Ryan Beasley, “Constructing Time in Foreign Policy-Making: Brexit’s Timing Entrepreneurs, Malcontemps and Apparatchiks”, *International Affairs*, Vol. 97, No.2, 2021; Christopher McIntosh, “Theorizing the Temporal Exception: The Importance of the Present for the Study of War”, *Journal of Global Security Studies*, Vol. 5, No. 4, 2020; 徐进:《时间维度与战略目标》,载《国际政治科学》2021年第1期。

仅决定了它们采取什么行动，也影响着它们如何行动。^① 主导国和崛起国的时间认知主要体现在对时段的预期和对时机的认知上。本文的时段是指权力转移从开始到结束的时间，而时机则是主导国和崛起国在权力转移过程中面临的短暂“危”与“机”，是时段中的时段。时段内含了权力转移的全部时间，因而是时间研究的重要内容，对它的预期决定了国家采取何种方式参与权力转移的互动；而国家对时机的认知则深刻地改变国家的行为模式，甚至使既有行为模式出现转折。

本文假定，国家仍然是国际关系的主要行为体。现代世界体系仍然是主权国家体系，这个体系的基础是主权国家的政治制度和宗教信仰具有不受外来干涉的权利。^② 主权国家具有对内最高，对外独立的特性，因而是国际关系生活的主体；权力转移发生在国际体系大国之间；权力转移中的主导国和崛起国都必然要考虑时间问题，并在时间认知中规划、调整自身的行为。

（一）时段预期：主导国和崛起国的战略选择及其影响

主导国和崛起国对时段的预期决定了它们的战略选择，也塑造它们之间的互动和结果。时段是指主导国和崛起国完成权力转移从开始到结束的时间，可分为长时段和短时段。如果主导国和崛起国都预期，完成权力转移是长时段，那么双方都可能会采取竞争战略，其互动就是和平的；如果主导国和崛起国都预期，完成权力转移是短时段，那么双方都可能会采取冲突战略，其互动就是冲突的；如果主导国和崛起国只有其中一方认为，完成权力转移是短时段，其中一方可能会采取先发制人的冲突战略，双方互动也可能是冲突的。^③ 如表1。

主导国和崛起国的时段预期并非一成不变，它深受外部环境变化、国内政治变迁、政策决策者认知转变的影响。国家既可能从长时段转向短时段，也可能从短时段转向长时段。甚至在权力转移无法朝着对自己有利的

^① 例如，对人来说，完成一件事情，预期5天完成和预期3天完成，其每日分配的时间比重是不同的，自然也会影响分配到其他事情的时间。国家也是如此。完成一项目标的时段预期，决定了国家的战略以及战略手段。

^② 吴晓明：《“中国方案”开启全球治理的新文明类型》，载《中国社会科学》2017年第10期，第8页。

^③ 竞争战略是指对抗但不使用武力，冲突战略是指对抗且使用武力，冲突尤其体现在军事战争上。

表 1：主导国和崛起国对时段的预期及其影响

崛起国的预期和战略选择	主导国的预期和战略选择	
	长时段：竞争战略	短时段：冲突战略
长时段：竞争战略	和平	冲突
短时段：冲突战略	冲突	冲突

趋势发展时，退出权力转移。同时，主导国和崛起国的时段预期既可能超前，也可能滞后外部环境、国内政治的变化。正是由于时段预期的变化，主导国和崛起国的战略目标制定、战略调整深受时段预期的影响。其中，在战略规划和执行过程中，战略目标的设定与调整至关重要，它是战略的龙头，并影响到战略步骤、战略操作和战略评估等一系列后续操作问题。^① 主导国和崛起国的时段预期，决定了国家采取竞争战略还是冲突战略，这是战略目标问题。而战略目标限定了战略实践，表现为战略优先（strategic priority）的确定和采取何种战略手段。

所谓战略优先，就是国家确定的主要对手。^② 战略优先与战略目标不同，战略目标注重目的，这个目的通常与国家的战略利益相联系，而战略优先更注重战略实施的对象。战略优先从属于战略目标，是战略目标在具体问题上的细化。在权力转移中，无论是主导国还是崛起国都面临以谁为优先对象的问题。国际体系中的主导国和崛起国通常都拥有优于其他国家的权力优势，但他们时常也面临缺乏充足的能力和资源同时和多个对手进行竞争。国家为了解决这一问题，既通过增强自身实力，也依赖与其他国家结盟以增加权力。^③ 对于主导国和崛起国来说，联盟可以通过制衡威胁和潜在威胁，以确保国家安全和权力最大化。^④ 因此，相对实力有限的主导国不得不处理优先遏制谁的次序问题，崛起国也不得不考虑以谁为斗争对象。这是战略优先层面的问题。同时，遏制对象的不同，不仅导致国家间关系状态不同，而且对权力转移结果的影响也不同。崛起国并不必然以主导国为斗争

① 徐进：《时间维度与战略目标》，载《国际政治科学》2021年第1期，第5页。

② 《毛泽东选集（第一卷）》，人民出版社1991年版，第3页。

③ Woosang Kim, "Power, Alliance, and Major Wars, 1816-1975", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.33, No.2, 1989.

④ 斯蒂芬·沃尔特著，周丕启译：《联盟的起源》，北京大学出版社2017年版，第16页。

对象，尤其是当主导国出现衰落倾向时，崛起国可以选择静待时机。

所谓战略手段，就是国家可用的政治、经济、军事等力量。在主导国和崛起国进行战略规划时以及战略实践阶段，如何配置战略手段也影响权力转移的结果。具体来说，在主导国打压崛起国的对外战略手段中，采用何种手段是国家的核心考虑之一，是军事优先？还是经济制裁优先？同时，崛起国是使用军事手段还是非军事手段实现权力转移，对主导国造成的压力也不同。因此，在同一时段内主导国和崛起国使用战略手段的不同，可以肯定权力转移的结果是迥异的。^①

当主导国和崛起国基于时段预期而确定采取长时段的竞争战略和短时段的冲突战略之后，战略优先和战略手段就成为其战略实践和战略互动不可分割的一部分。在主导国和崛起国双方都持有竞争战略时，其战略优先既可能是对方，也可能是第三方，而战略手段则以非军事为主；在主导国和崛起国双方都持有冲突战略时，其战略优先是对方，而战略手段则以军事为主；在主导国和崛起国中，只有一方持有冲突战略，以军事手段为优先，也可能导致冲突的结果。一方面，以对方为优先目标，实现先发制人的打击，直接使权力转移处于冲突中；另一方面，不以对方为优先目标，也间接使双方处于对抗中。例如，苏联在1979年入侵阿富汗后，美国不仅展开同阿富汗邻国的合作，也直接支持阿富汗国内力量反对苏联的入侵。^②因此，当主导国和崛起国都持有短时段的时段预期，以对方为战略优先，且使用军事手段，双方之间的冲突几乎是不可避免的。

越来越多的学者也开始注意到，由于核武器、相互依赖以及规范进化等因素，国际体系自1945年第二次世界大战结束起，就已经进入了一个事实上的大国无战争时代。^③核武器巨大的破坏力使人们认识到，一旦有核大国之间发生战争将是全人类的灾难。^④核武器的巨大破坏力，使国家

^① 作为国家的战略手段之一，军事手段特指国家实际使用，或者威胁使用武力，以解决他们之间的问题。

^② 兰江、杨秀琴：《美国卡特政府对苏联入侵阿富汗的反应——以FRUS和DNSA为中心的研究》，载《南亚东南亚研究》2021年第4期。

^③ 杨原、曹玮：《大国无战争、功能分异与两极体系下的大国共治》，《世界经济与政治》2015年第8期，第36页。

^④ 唐健：《权力转移与战争：国际体系、国家模式与中国崛起》，载《当代亚太》2014年第3期，第84页。

的时段预期出现偏向长时段的倾向。尽管研究权力转移的大多数学者认为，核武器的出现并没有改变权力转移的结果，^①但如果主导国与崛起国都拥有核武器，在制订自身的战略时，就不得不考虑发动战争的成本问题。由此可见，核武器将会对处于权力转移两端的主导国与崛起国的时段预期产生影响。

（二）时机认知：主导国和崛起国既有战略的考验

主导国和崛起国在权力转移过程中，存在一些关键期，即时机。时机是权力转移时段中较短的一个时段。时机是主导国和崛起国面临的短暂的“危”与“机”，而不得不主动或者被动地做出决策。时机主要有两种形态：一是窗口；二是国际危机。这两种“时机”的形态都对主导国和崛起国的对外决策产生重大影响，最终影响权力转移的结果。同时，时机又不仅仅有这两种形态，它还包括具体领域、具体事件的“危”与“机”，但这些形态都不足以影响权力转移的结果，因此本文的时机主要讨论窗口和国际危机。时机是客观存在的，是在主导国和崛起国在互动中产生。主导国和崛起国如何认知时机，决定了它们如何处理时机带来的对既有行为模式和互动模式的考验。

1. 窗口

斯蒂芬·范·埃弗拉（Stephen Van Evera）将迫在眉睫的权力转移称为窗口。窗口时常是引发主导国和崛起国之间冲突的诱因，因此他提出“抢先行动的利益”这一概念。就主导国来说，是意识到自身正在衰弱，有可能被崛起国替代的“衰落窗口”；就崛起国来说，是意识到自身实力已经超过主导国的“崛起窗口”。在时机认知中，“衰落窗口”和“崛起窗口”都容易使权力转移中的主导国和崛起国滋生“抢先行动的利益”，并引发冲突。

（1）“衰落窗口”

埃弗拉认为这是产生战争的单方面诱因：处于衰落的国家想早点战争，而正在崛起的国家则在权力转移前想避免战争。^②主导国家如果意识

^① 可参见,RonaldTammen, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, (New York: ChathamHouse Publishers), p.39.

^② 斯蒂芬·范·埃弗拉著,何曜译:《战争的原因:权力与冲突的根源》,上海人民出版社2014年版,第88页。

到自身实力正在衰弱，或者在相对实力的长期对比中自己也处于不利地位时，主导国就面临一个“衰落窗口”。“衰落窗口”迫使主导国政府在两种政策之间进行权衡，一是绥靖政策；二是战争决策。绥靖政策在权力转移中并非主导国奉行的一项好的策略，它类似于“抱薪救火”，一方面它并没有改变实力对比的趋势，只能延缓冲突爆发的时间；另一方面，它可能促使崛起国出现误判而走上扩张道路，以实现自身“抢先行动的利益”，最终使主导国面临安全风险。^①实现自身“抢先行动的利益”的战争决策几乎是主导国陷入权力转移战争的主要决策。如果主导国不采取这一政策，随着时间的推移，实力对比朝着对自身不利的变化将逐渐使主导国丧失这一窗口，而不得不承认自身实力地位被崛起国取代的事实。

（2）“崛起窗口”

崛起国也会面临“崛起窗口”。“崛起窗口”有两种表现形式：一种如果是崛起国认为主导国处于衰落期，而自身实力超过主导国，那么崛起国可能发动一场先发制人的战争来加速权力的转移；另一种可能不如第一种明显，即崛起国预见到自身实力长期来看难以超过主导国，且除了发动一场战争打击主导国外，没有机会再超越崛起国。那么，崛起国可能会挑起一场先发制人的冲突。“崛起窗口”也同样考验崛起国政府的决策，如果错失“崛起窗口”，崛起国将始终面临来自主导国的压力。尤其是崛起国预见到自身实力再也难以超过主导国，且主导国通过联盟已经对自身形成了包围与遏制，崛起国难以挣脱束缚，会导致崛起国更倾向于采取“先发制人”的冲突。

2. 国际危机

国际危机是战争爆发的一个单独且重要的变量。国际危机可以被定义为，“两个或多个主权国家政府之间的一组迅速展开的事件，它影响国家间互动的模式以及互动的强度，导致了国家间关系的恶性互动，并进而影响到国家所处的国际体系（全球或者地区系统）的稳定性”。^②国际危机是国际关系理论中重视时间的研究议题，因为国际危机迫使国家在“时间压力”下做出决策。但权力转移时段中的国际危机，是一定时段内的国际

^① Norrin M. Ripsman and Jack S. Levy, “Wishful Thinking or Buying Time? The Logic of British Appeasement in the 1930s”, *International Security*, Vol.33, No.2, 2008, pp.148-181.

^② 邱美荣：《国际危机辨析》，载《世界经济与政治》2003年第11期，第43页。

危机，是何时发生了国际危机，以及国家如何处理的问题。

理查德·内德·勒博（Richard Ned Lebow）根据国际危机爆发的原因，对国际危机进行了分类。^①他认为存在三种类型的国际危机：“敌意合理化”、“边缘政策型”和“派生性危机”，其中“敌意合理化”危机的爆发是国家挑起战争的借口，实际上是国家基于短时段的冲突战略的体现。而其他两种类型的国际危机，虽然也包含国家主动挑起的因素，但并没有将国际危机升级为战争的主观故意，是无意战争式的国际危机。因此，后两种国际危机才属于“时机”问题。如何处理这种无意战争式的国际危机，考验着国家的决策。如果危机管理失败，国家也被迫改变时段的预期。

总之，主导国和崛起国的时间认知，主要是时段预期和时机认知。时段预期决定国家是采取竞争战略还是冲突战略，继而通过限定战略优先和战略手段影响战略实践和战略互动，但主导国和崛起国对时段的预期并非一成不变，其中对时段预期影响最大的是时机认知。时机及其认知对权力转移的重要性，主要表现在主导国和崛起国秉持长时段的时段预期，而采取竞争战略，塑造了和平环境，时机的出现考验主导国和崛起国在认知与行动上是否要改变竞争战略，而奉行冲突战略。最终影响权力转移的结果。

三、案例分析： 英美权力转移和英德权力转移中的时间认知

19世纪中后期，美国和德国的经济总量均已超过英国。经济资源作为一种通用型资产很容易转化为军事、文化等硬实力或软实力资源，^②因而成为衡量一个国家实力的标志。崛起国经济实力增长，不仅是崛起的标志之一，也是主导国的威胁来源。因此，英国护持自身主导国地位不仅在欧洲面临德国的威胁，而且在美洲面临美国的挑战。可以说，19世纪末

^① 参见理查德·内德·勒博著，赵景芳译：《和平与战争之间：国际危机的性质》，北京大学出版社2018年版。

^② 沈陈：《超越西方语境下的“中等强国”：模糊性、特征化与再定位》，载《太平洋学报》2022年第4期，第12页。

20世纪初，英美权力转移和英德权力转移同时发生。在英美权力转移中为何两国通往了和睦之路？而在英德权力转移中为何两国通往了战争之路？时间认知在其中起到了关键作用。英国和美国、德国随着实力的此消彼长，都需要在时间认知中处理同对方的关系，其中也发生了国际危机等重大冲突性事件，影响了权力转移的走向。

英美权力转移过程中，英国和美国并未发生决定性的战争，实现了权力的和平转移。^①英美权力转移的时段可以确定为自1890年前后至1947年“杜鲁门主义”出台。但英德权力转移却被第一次世界大战分为前后两次。本文仅选取1919年《巴黎和约》签订之前的英美权力转移和英德权力转移。原因有二：一是，截至《巴黎和约》签订，英国作为国际体系主导国的地位已经受到很大的削弱，军事上的失败使德国暂时退出权力转移，英国已经无力阻滞美国的崛起与超越；二是，通过将两个权力转移案例置于同一时段内，能够更清晰地论证时间认知在权力转移中的作用，即为何一些权力转移实现了和平，一些权力转移却走向了战争。

（一）通往和睦之路：英美的时间认知及其权力转移

美国的霸权野心在门罗总统于1823年在国会发表的国情咨文中已经初具雏形。^②门罗主义的出台说明，美国已经将获取地区霸权作为自身的战略目标。但门罗主义出台后，美国政府尚未具备实力践行这一主义。英国、西班牙等老牌强国在美洲的存在与影响也在持续。1875年，美国经济总量超过英国，成为世界第一经济大国，^③为美国践行门罗主义提供了

^① 对英美权力转移的起止时间，无论是国际关系学还是历史学都没有统一的认识，但有长期性和短期性两种观点。长期性观点认为，英美权力转移过程的主体是在长期历史时期中发生的，这一过程大致从1900年至20世纪中期；短期性观点认为，英美权力转移进程在数年时间里就完成了。本文更倾向于长期性观点。长期性观点可参见，Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World-Economy: The States, the Movements and the Civilizations* (Cambridge University Press, 1984), pp.27-68; Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century* (Verso, 1994), pp.47-73; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton University Press, 1987), pp.123-131; 保罗·肯尼迪著，王保存等译：《大国的兴衰：1500—2000年的经济变革与军事冲突》，中信出版社2013年版；短期性观点可参见，Keith Neilson, “Greatly Exaggerated: The Myth of the Decline of Great Britain Before 1914”, *The International History Review*, Vol. 13, No. 4, 1991; John R. Ferris, “The Greatest Power on Earth: Great Britain in the 1920s”, *The International History Review*, Vol. 13, No. 4, 1991.

^② James Monroe, “Seventh Annual Message,” December 2, 1823, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/seventh-annual-message-1>.

^③ Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics* (OECD, 2003), p.48, p.84.

物质基础。但直至19世纪最后一个十年，英美才真正进入了权力转移的时段内，表现是1895年爆发的委内瑞拉危机。这说明，美国已经将英国及其他欧洲势力赶出美洲作为自身的政策实践。英美权力转移的客观与主观要素都已经具备。

1. 委内瑞拉危机中的时间认知

1895年爆发的委内瑞拉危机给美国寻求地区霸权提供了机会。英国对委内瑞拉金矿的觊觎，导致了英属圭亚那与委内瑞拉在划界问题上的冲突。从1876年起，委内瑞拉政府一直把英—委谈判的情况通报美国，并多次请求美国根据门罗主义原则，出面进行调解，保护委内瑞拉的利益。^①美国抓住这一机遇，多次向英国表示愿意居中调停，并要求英国将争议地区交付仲裁，但均遭到英国方面的拒绝。围绕委内瑞拉危机，美国不断渲染危机走向对美国的重要性，并在1894年的总统国情咨文中表示将向英国施压。^②随着1895年美国加大对英国的施压，英美关系恶化。^③但随着美国国内股市在1895年12月20日暴跌，美国国内有关舆论逐渐转变为推动英美和解。同时，英国面对美国的咄咄逼人，一开始显示出坚决的态度，随后却逐渐松动，实现了从将部分争议地区交付仲裁，到将全部争议地区交付仲裁的态度转变。1896年，经过英美长期谈判，双方签订了《奥尔尼—庞斯福特条约》，解决了委内瑞拉危机。

在委内瑞拉危机中，美国虽然没有得到实质性的好处，但换取了英国对门罗主义的认可，变相地承认了美国在美洲地区的霸权地位。表现在时段预期上，英美两国从一开始就秉持了长时段的预期，双方并没有做好再进行一次战争的准备。美国的目标仍然是维护门罗主义的信誉，获取地区霸权与海外殖民地，因此美国更倾向于采取长时段的竞争战略。而英国不仅在美洲面临着美国的压力，还不得不重视欧洲大陆强国崛起对自身霸权地位的威胁，因此对美国也采取了长时段的竞争战略。英美双方在战略手段上更多倚重非军事的外交手段，从而为英美的和平互动奠定了基础。但对于美国来说，委内瑞拉危机是美国获取地区霸权的重要时机。随着英国

① 赵学功：《第一次委内瑞拉危机与美英关系》，载《历史教学》2003年第7期，第19页。

② Grover Cleveland, "Second Annual Message (second term)," December 3, 1894, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/second-annual-message-second-term>.

③ Odeen Ishmael, *The British Guiana-Venezuela Border Dispute Reports from The New-York Times (1887-1904)* (GNI Publications, 2010), pp.29-31.

在危机中妥协，美国获得了插手南美事务的权力。

2. 美国获取地区霸权过程中的时间认知

英美两国通过谈判解决委内瑞拉危机之后，美国处理与主导国英国的关系是采取“搭便车”策略，避免对其正面挑战。^①英美的互动基本呈现出和平状态，甚至在一些对外事务上相互配合，实现了从竞争到合作的转变。其一，美国和英国通过协调解决了中美洲地峡运河问题、阿拉斯加边界纠纷和委内瑞拉债务危机；其二，英美相互支持对方的对外军事战争。英国不仅支持美国对古巴的干涉，^②而且在美国于1895年发动美西战争之后，^③不但没有警惕，反而偏袒美国，最终美国在这次战争中的预定目标得以顺利实现。^④美国则在1898年的英布战争中支持英国。英国进行战争的20%军费，均来自美国的证券市场。^⑤其三，英美两国还在远东与太平洋地区相互协调。

这一时期，美国持长时段的时段预期。尤其是1898年美西战争之后，美国开始结束对外战略上的孤立主义，转而迈向扩张主义。但美国并不急于向英国的主导地位发起挑战。一方面，美国需要巩固美西战争后获取的地区霸权地位；另一方面，美国并未染指英国及其殖民地，而是攫取了西班牙在远东地区的殖民地。美国的战略目标是聚焦于海外拓展，实现“门户开放政策”，与老牌列强在其殖民地展开合作。可以说在战略优先上，并未以英国为优先，与英国的竞争性互动也以非军事手段为主。英国所持的时段预期也是长时段。英国这一时期的对外政策思想，并非通过战争解决崛起国对自身主导地位的威胁。例如，英国这一时期通过协调解决了同俄国的矛盾。^⑥同时，面对美国崛起带来的威胁，英国政府认为，美国既未冲击原有的欧洲安全关系网络，也未对离岸平衡的英国影响力构成

① 王俊生：《大国崛起：对外战略方针上的历史经验及启示》，载《科学社会主义》2015年第1期，第67页。

② 王绳祖：《国际关系史（第三卷）》，世界知识出版社1995年版，第276页。

③ 施兴和：《近代国际关系史》，安徽大学出版社2003年版，第365-366页。

④ 王绳祖主编：《国际关系史（第3卷）》，世界知识出版社1995年版，第277页。

⑤ Bradford Perkins, *The Great Rapprochement: England and the United States, 1895-1914* (Athenaeum, 1968), p.95.

⑥ A.J.P. 泰勒著，沈苏儒译：《争夺欧洲霸权的斗争（1848-1918）》，商务印书馆2019年版，第548-549页。

实质性挑战。^①因此，英国选择与美国成为朋友而非对手，将美国视为同种族的盟友。^②英国战略的核心问题，在于总是需要掂量不同的威胁孰轻孰重，始终争取防务需求与经济需要达到平衡。^③英国这一时期的战略优先在于建设强大的海军以及遏制德国的发展，在战略优先上将德国置于优先地位，而非美国。同时，英国在战略手段上逐渐倾向于展示军事威慑，为此英国提出了海军建设的“两强标准”。^④因此，英国对美国有经济合作的需要，对美战略手段中合作占据了主流。美国在其他地区的军事行动并未引起英国的警惕，两国也未陷入冲突螺旋。

英国“衰落窗口”与美国“崛起窗口”的出现，也未影响英美权力转移的和平演进方向。进入20世纪，英国的衰落越来越明显，出现“衰落窗口”。英国不仅难以维持海军的两强标准，而且也不得不从加拿大和加勒比海撤出自己的海军与陆军，承认在一场同美国的战争中无法保卫这些地区，从而收缩实力，应对欧洲的事变。^⑤因此，“衰落窗口”并未驱动英国发动先发制人的冲突，尤其是同美国的冲突。美国虽然认为英国处于衰落之中，且自身的经济实力已经超过英国，处于“崛起窗口”，但美国并未利用这一“崛起窗口”结束英国的主导地位。美国国内的孤立主义情绪促使美国不仅不愿意卷入同英国的争斗中，也不愿意卷入欧洲的矛盾中。

总的来看，在第一次世界大战之前，英国已经默认了美国的崛起。英国和美国在权力转移中秉持长时段的时段预期，即使面临“衰落窗口”“崛起窗口”和国际危机也未改变。在战略优先上采取错开对方的政策，几乎完全避免了迎头相撞。而在战略手段上双方的军事力量发展和使用也都相对克制，避免发生军事冲突。因此，在美国获取和巩固美洲地区霸权的过程中，虽然存在竞争，但整体上并未受到英国的遏制。在第一次世界

① 董柞壮：《影响力制衡：主导国应对崛起国的关系性逻辑》，载《世界经济与政治》2021年第8期，第126页。

② Thomas G. Otte, *The Foreign Office Mind: The Making of British Foreign Policy, 1865-1914* (Cambridge University Press, 2013), pp.272-273.

③ 威廉·默里等主编，时殷弘等译：《缔造战略：统治者、国家与战争》，世界知识出版社2004年版，第304页。

④ 可参见，Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905* (Princeton University Press, 1988), pp.178-179.

⑤ Samuel F. Wells Jr., “British Strategic Withdrawal from the Western Hemisphere, 1904-1906”, *Canadian Historical Review*, Vol.49, No.4, 1968, pp.335-356.

大战期间，尤其是战争后期，美国积极配合英国对同盟国集团作战。受到战争削弱的英国，已经无力阻滞美国的崛起与超越。这为两国在全球的权力和平转移奠定了基础。

（二）通往战争之路：英德的时间认知及其权力转移

同一时期，与英美之间从竞争到合作不同，英德之间的权力转移表现为从竞争到战争。1895年，德国超过法国和俄国成为世界第三大经济体，是仅次于英国的欧洲第二大经济体（此时，美国已经是世界第一大经济体），从而使德国在客观上具有了挑战英国国际体系主导国地位的實力。^①这一时期英国维持自身地位的核心在于建设强大的海军以及遏制德国的发展，为此英国提出了海军建设的“两强标准”，但实际上英国已经越来越无力维持这一标准。到1901年英国最终只要求自己的海军能达到同法国和俄国共同作战的地步。德国海军的威胁使英国维持这种政策实属必要。^②因此，英国在界定威胁时，逐渐将目光放在了越来越具有进攻性的德国而非美国上。

俾斯麦时期，德国以“五球不落”的复杂结盟为核心的“大陆政策”，维护了新生德国在欧洲的安全与发展。这一时期，德国尚没有同英国进行争霸的主观动力，俾斯麦还要拥有手段遏制和引导国内各种政治力量相互影响的情况下，容许它们之间的互动。^③但后俾斯麦时期，德皇威廉二世推出了“世界政策”。德国政策转变的原因，既源于工业化对外部原料和国际市场的需求，也迎合了国内的极端民族主义思潮。^④“世界政策”本质上是谋求世界霸权。为此，德国扩建海军，在世界范围内同老牌殖民强国争夺殖民地。以1897年“世界政策”出台为标志，^⑤德国在主观上具备了同英国竞争的意愿，英德权力转移的客观与主观要素均已具备。

① 唐世平：《国际秩序变迁与中国的选项》，载《中国社会科学》2019年第3期，第192页。

② Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905* (Princeton University Press, 1988), pp.178-179.

③ 克里斯托弗·克拉克著，吴雪映等译：《时间与权力》，中信出版社2022年版，第139页。

④ 邢来顺：《德国威廉二世时期的世界政策及实施后果》，载《经济社会史评论》2019年第1期，第16页。

⑤ 实际上这一政策转变从1884年就已经开始了。参见，徐弃郁：《脆弱的崛起：大战略与德意志帝国的命运（修订本）》，商务印书馆2021年版，第191页。

1. “世界政策”与英德时间认知

随着德国“世界政策”的确立，在经贸方面、海军发展方面与英国的矛盾越来越大。一方面，德国认为，德国的工业品可以与任何国家的商品媲美，试图在欧洲和海外扩大德国贸易。^①扩大德国海外贸易在客观上增加了对海外市场与原材料的需求，但世界已经被老牌殖民帝国瓜分。德国经济发展不仅面临着市场与原材料的缺乏，而且始终面临被大国尤其是英国封锁的恐惧。另一方面，德国认为英国将会摧毁德国的工业优势，“除非我们建立强大的舰队，迅速而积极地抢先阻止这种邪恶行为”。^②海军上将提尔皮茨（Alfred von Tirpitz）也敦促威廉二世，建立一支强大的海军对于德国来说是至关重要的，那样它将成为“俄国、英国、美国 and 德国四个世界大国”之一。^③为此，德国积极提升海军实力。同时，德国也积极寻找盟友，同奥匈帝国和意大利组成了同盟国集团。

英国作为国际体系主导国，德国的“世界政策”对其冲击最大，但英国在德国“世界政策”出台前几年，不仅没有对其加以限制，反而尝试过同德国结盟，以平衡法俄同盟。这源于英国实力的相对衰弱，迫使英国高度重视欧陆大国之间的均势。但随着英国与法俄的接近，德国与英国的矛盾上升，英国越来越不能容忍德国的“世界政策”。这一点清晰地表现在1905年和1911年两次摩洛哥危机中。英国在危机中帮助法国取得了摩洛哥的控制权，影响了德国的出口贸易和原材料进口，招致了德国的反对。在1908年的波斯尼亚危机中德国和奥匈帝国与俄国的矛盾也被激化。德国对大国，尤其是英国封锁自己的感觉更加强烈，为此，德国提倡建立一个“中欧经济区”，作为防御措施。^④但却遭到了其它国家的拒绝。德国将问题归结到缺乏殖民地以及英国、法国等老牌资本主义国家对自身的限制。英国面对德国在经贸与海军方面的进取，而不得不在实力下降的背景

① Brian Coutain, “The Unconditional Most-Favored-Nation Clause and the Maintenance of the Liberal Trade Regime in the Postwar 1870s”, *International Organization*, Vol. 63, No. 1, 2009, pp.139-175.

② 戴尔·科普兰著，金宝译：《经济相互依赖与战争》，社会科学文献出版社2018年版，第142页。

③ 保罗·肯尼迪著，王保存等译：《大国的兴衰：1500—2000年的经济变革与军事冲突》，中信出版社2013年版，第203页。

④ Fritz Fischer, *War of Illusions: German Politics from 1911 to 1914* (W. W. Norton, 1975)。

下，对德国施以限制。英国不仅改善了与俄国的关系，还在远东与日本结盟，稳固自身作为体系主导国的地位。同时，积极发展海军，以应对德国海军的发展。

这一时期，英德之间的权力转移主要围绕经贸与海军建设展开竞争，但同时也外溢到殖民竞争和意识形态对立等问题上。^①德国始终认为英国是自身最大的威胁，因为英国控制着世界上最庞大的殖民地，并且能够对德国经济进行封锁，同时英国还在德国与其他国家的矛盾中偏向其它国家。为此，德国秉持短时段的时段预期，奉行冲突战略，将英国视为战略优先，并在战略手段上主张发展海军，通过海军建设打开德国的局面。为英德之间通往战争之路奠定了基础。英国由于实力不足，越来越难以维持海军建设的“两强标准”，而不得不加强与其他国家的联盟，并逐渐形成协约国集团，更多地采取经济措施，以应对德国的威胁。英国在权力转移过程中却持有长时段的时段预期，相应地奉行竞争战略，在战略优先上视德国为主要威胁，在战略手段上却以外交为主。因此，英国的对德政策是基于均势与和解。^②这也说明面临“衰落窗口”的英国并未选择先发制人的冲突，而是避免与德国冲突。而德国则不同，受制于贸易限制，其崛起的前景是有限的，面对“崛起窗口”，德国的政策越来越富有侵略性，除非一场冲突，否则不能解决德国面临的崛起问题。威廉二世也明确提出，“德国人满足于蓝色天空的时代已经过去了，我们也要求阳光下的地盘”。^③

2. 七月危机与第一次世界大战的爆发

1914年6月28日，奥匈皇储弗朗茨·斐迪南大公（Archduke Franz Ferdinand）在波斯尼亚遇刺身亡，迅速引发了奥匈帝国与塞尔维亚之间的危机。^④这一危机持续了一个月，因而被称作七月危机。七月危机的爆发使威廉二世认识到应该利用欧洲国家的同情心还在自己一边的时候采取强

① 保罗·肯尼迪著，王萍等译：《英德对抗的兴起：1860—1914》，商务印书馆2022年版。

② Paul A. Papayoanou, “Interdependence, Institutions, and the Balance of Power: Britain, Germany, and World War I”, *International Security*, Vol.20, No.4, 1996.

③ 崔建树：《哈尔福德·麦金德的地缘政治思想研究》，载《国际政治研究》2010年第4期，第91页。

④ 袁伟华、韩召颖：《权力转移、国家意志与国际秩序变迁——对七月危机的考察》，载《世界经济与政治》2015年第12期，第37页。

硬措施，^①支持奥匈帝国的主张。奥匈帝国也因为斐迪南大公的遇刺，已经扫清了开战的障碍。同时，威廉二世还有更深层次的时间考虑。一方面，威廉二世认为，随着俄国的铁路修建，俄国未来的军队动员速度会更快，将在东线形成对德国的压力。另一方面，德国的“世界政策”目标是建立一个从北海、波罗的海到亚得里亚海，从柏林到巴格达的大德意志帝国。^②基于对英国“衰落窗口”和德国“崛起窗口”的认知，德国认为如果不发动战争德国可能会错失机会。^③为此，德国在七月危机中积极支持奥匈帝国的战争政策。但威廉二世直到战争爆发前夕，仍认为战争的局部化是可以控制的。^④德国预期，英国基于实力衰落，将会保持中立，届时德国将成为英国无法遏制的存在而完成权力转移。在德国对窗口与七月危机的时机认知作用下，德国展开军事动员，卷入了战争。其他大国竞相动员，世界陷入第一次世界大战中。^⑤

英国在大战前夕，所呈现的经典形象是一个处于解体边缘的文明自由民主国家，被制裁措施和制度已无法应对紧张局势所困扰。^⑥七月危机爆发后，英国的反应也有些迟钝。面对法国的求援，英国首相只能保证舰队将防止任何德国从海上对法国海岸所发动的袭击。^⑦但随着战争的爆发，英国向德国表示，如果战争仅限于奥俄之间，英国将保持中立。如果德法卷入战争，英国就不能长期作壁上观了。^⑧尤其是德国对低地国家比利时的进攻，最终促使英国迅速团结了国内对德国作战的不同声音，卷入了世界大战。

① 徐弃郁：《脆弱的崛起：大战略与德意志帝国的命运（修订本）》，商务印书馆2021年版，第344页。

② 吴瑞：《简析威廉二世的世界政策》，载《史学月刊》1989年第6期，第98页。

③ [美]巴巴拉·W·塔奇曼著，张岱云译：《八月炮火》，上海三联书店2018年版，第68-83页；刘慧：《国际体系中的随机性微观事件——以1914年“七月危机”中的欧洲外交为例》，载《史学月刊》2010年第10期，第78页。

④ 卡尔·迪特里希·埃尔德曼：《德意志史》第四卷（上），商务印书馆1986年版，第45页。

⑤ Jack Snyder, "Better Now Than Later: The Paradox of 1914 as Everyone's Favored Year for War", *International Security*, Vol.39, No.1, 2014, pp.71-94.

⑥ 肯尼思·摩根著，方光荣译：《牛津英国史：从公元前55年至21世纪》，人民日报出版社2021年版，第487页。

⑦ 劳伦斯·詹姆斯著，张子悦、解永春译：《大英帝国的崛起与衰落》，中国友谊出版公司2018年版，第356页。

⑧ [苏]赫沃斯托夫主编：《外交史》（第2卷，下册），三联书店1979年版，第1095页。

第一次世界大战以同盟国的战败而结束，德国暂时退出权力转移，英国艰难地通过战争手段护持了自身的国际体系主导国地位，但其实力遭到了极大的削弱。七月危机中英国和德国的时机认知，改变了英德权力转移的竞争状态，而走向战争状态。一方面，德国认识到如不把握自身的“崛起窗口”，随着时间的推移，德国将会面临俄国在东线的压力；而处于“衰落窗口”的英国，则尽力保持自身的地位，避免自身实力被削弱，面对崛起国的挑战而采取战略模糊政策。另一方面，七月危机使英国和德国调整了自身的战略。德国短时段的时段预期，促使德国奉行冲突战略，使德国更容易接受战争。对德国来说，战争越早越好，而非越迟越好。因此，对七月危机的时机认知，促使德国的冲突战略成为现实。而英国长时段的时段预期，以及奉行的竞争战略却被七月危机的时机认知打破，转而放弃竞争战略，而采取军事手段为主的冲突战略。

四、结论

在国际关系研究逐渐重视时间作用的背景下，国际体系中主导国和崛起国之间的权力转移也不能忽视时间的影响。本文借鉴已有时间研究，通过把抽象的时间具象化，研究主导国和崛起国的时间认知及其影响，尤其是时段预期与时机认知，从而构建了一个有关权力转移的时间解释。处于权力转移两端的国际体系主导国和崛起国，对时段的长时段与短时段的预期，决定了它们在权力转移中奉行竞争战略还是冲突战略，并进而影响战略优先的确定与战略手段的使用。而主导国和崛起国对时机的认知，尤其是对窗口和国际危机的认知，影响两国既有战略选择的稳定性。本文通过对英美权力转移和英德权力转移的分析，进一步论证了时间在权力转移中的作用。

自2017年美国对华奉行战略竞争以来，中美关系开始被视为权力转移在当代的实例。同时，中国也面临着复杂的国内外形势，影响着中国制定对外战略的外部环境，进而影响中国对外战略的稳定。因此，研究时间对权力转移的作用机制，对中国对外战略规划也有一定的启示。

一方面，中国需保持长时段的时段预期。在美国对华战略竞争中，“时间站在我们一边”的长时段时段预期对于避免军事冲突十分重要。大

国之间权力转移的案例，尤其是美国通过和平方式崛起的史实表明，长时段的时段预期更能保障和平，塑造竞争下的和平状态。在2022年拜登政府出台的最新版《美国国家安全战略报告》中清楚地显示了美国的时间认知。美国认为，未来十年将决定中美战略竞争的走向，美国的时段预期是清晰的；但同时却在战略优先上将中国视为美国最大威胁，是美国的系统性竞争对手；在战略手段上将通过投资、结盟和竞争同中国进行竞争。^①在美国追求长时段时段预期的背景下，^②中国也应当避免奉行冲突战略，避免将美国视为战略优先，避免使用军事手段解决中美之间存在的问题。

另一方面，中国需做出正确的时机认知。当前，美国只是相对衰落，还没有陷入“衰落窗口”，中国也未进入“崛起窗口”，但总的趋势是美国在继续衰落，中国在继续发展，中美实力对比也会继续发生变化，且对中国有利。因此，中国尚需保持战略定力，静待窗口出现。但尚需注意，美国“衰落窗口”的出现以及国际危机可能改变美国的时机认知，逆转美国的时段预期，限定美国奉行冲突战略，对中国进行先发制人的打击。相比较美国“衰落窗口”的时机认知，中美双方最可能陷入冲突的是国际危机的爆发及其引起的时机认知变化。中美任何一方在国际危机中的时机认知能够改变时段预期，进而改变既有竞争战略的稳定，尤其是战略手段上使用军事手段，都可能导致权力转移以彼此的冲突结束。因此，最重要的是构建中美之间的危机管理机制，避免偶然性的国际危机影响时机认知与时段预期。

① The White House, “National Security Strategy”, October 12, 2022.

② 美国重申同中国进行长期竞争。参见, Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” U.S. Department of State, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

美国背离盟友的行为特点分析 (2017-2022)

谢乐天

摘要：2017-2022年，美国背离盟友的现象时常发生。本文发现，在美国实力相对下降的大背景下，美国会根据盟友对自己的重要程度和远近亲疏来处理同盟关系。在中美竞争加剧的背景下，美国倾向于抛弃那些对制衡中国意义不大的盟友，而对待有利于制衡中国的盟友，则不惜加大投入巩固同盟。本文选取美国与北约的关系、伊核协议问题，以及撤军阿富汗等三个案例，证明了美国背离盟友的行为规律。

关键词：美国；同盟；背离

作者简介：谢乐天，成都世通研究院助理研究员

同盟体系是美国霸权赖以维系的基石。约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）强调，美国的霸权秩序是否能够延续，取决于美国与西方盟友的合作。^①然而，2017年以来，美国先后在北约军费分摊、欧洲防务承诺等问题上“口是心非”，并在伊核协议、阿富汗撤军等议题内采取较为极端的措施，数次背离盟友，不仅给自己的同盟体系造成极大混乱甚至还在一定程度上动摇了自己的同盟体系。本文试图回答的问题是：2017-2022年间，美国采取了哪些背离盟友的政策？美国背离盟友的行为有何规律？

一、现有研究及其不足

为何联盟不能永续？格伦·斯奈德（Glenn H. Snyder）认为牵连（en-

感谢四川外国语大学朱天祥副教授、全慧霖和中国人民大学熊浩提供的帮助。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

^① John Ikenberry, “The end of liberal international order?”, *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp.7-23.

trapment) 与抛弃 (abandonment) 将对联盟的稳定产生重大影响。^① 换言之, 任何结盟国家都需要在“被抛弃”和“被牵连”之间进行权衡。他们必须表明自身的价值以防止被盟友所抛弃。^② 显然在制度设计层面就需要尽力克服“恐惧”所带来的不利影响。

对此, 于铁军指出当今美国的全球同盟网络的兴起与打赢冷战这一核心目标密切相关。^③ 这也就意味着美国的同盟体系从其核心设计来看就存在一定缺陷并与当前国际大环境不符。与此同时, 孙德刚就认为“权力与安全”和“文化认同与意识形态”两大变量推动了美国联盟和准联盟体系的构建。^④ 也就是说, 当这两大因素出现波动时, 美国的联盟体系就会遭遇挑战。同样, 刘丰也指出, 美国的联盟体系不可避免地受到利益诉求差异、成本分摊矛盾和战略承诺模糊等因素制约, 不仅增加了美国协调和管理盟友战略行为的难度, 而且还影响了美国霸权秩序的稳定。^⑤ 而且更为重要的是, 美国通过向同盟其他成员提供安全保障或经济援助等公共物品的形式来换取他们对美国领导者身份的承认,^⑥ 这一制度设计就导致美国需要面对日益高昂的同盟维持成本并承担边际效用递减的风险。

具体到美国的实际同盟案例, 谢晓光和杜洞光认为受制于美国自身实力相对衰落、美国盟伴对“印太合作”的疑虑和“印太地区”国家多重考虑等限制因素, 美国在“印太地区”打造新同盟体系行之惟艰。^⑦ 于迎丽强调美日韩三边合作的发展受到日韩双边关系波动、美国单边付出过大、制度设计缺陷、对中国缺乏共识等因素限制, 从而很难建立三边平台以整合盟国力量。^⑧ 同样, 以美国的亚洲联盟体系为例, 汪伟民通过对美日、

① Glenn H. Snyder, “the security dilemma in alliance politics”, *World Politics*, Vol. 36, No. 4, pp.461-495.

② 于铁军:《国际政治中的同盟理论:进展与争论》,载《欧洲》1999年第5期,第19页。

③ 于铁军:《专题研究:美国的全球同盟体系与同盟战略》,载《国际政治研究》2022年第2期,第9页。

④ 孙德刚:《国际安全之联盟理论探析》,载《欧洲研究》2004年第4期,第39-53页。

⑤ 刘丰:《联盟与国际秩序》,载《当代美国评论》2019年第3期,第3-19页。

⑥ 葛汉文:《特朗普时代美国的同盟政策及同盟体系》,载《世界经济与政治论坛》2019年第1期,第4页。

⑦ 谢晓光、杜洞光:《美国“印太”联盟体系转型:措施、特征与限度》,载《东北亚论坛》2022年第6期,第54-71页。

⑧ 于迎丽:《美日韩三边合作的动力与阻碍:以美国同盟体系网络化和“亚太再平衡”为战略背景》,载《战略决策研究》2015年第4期,第17-35页。

美韩两组同盟关系的考察后发现，美国对其力量的恶性使用、对联盟的不良管理、新型联盟困境的出现以及国际体系中替代性选择生成等因素会使得联盟内外出现一个强大制衡力量并最终导致联盟的分崩离析或暗流涌动。^①

从制度主义的研究视角可以发现，虽然制度设计缺陷将会在相当程度上影响到美国对盟友的政策选择。但在美国同盟体系总体稳定的情况下，这只能算美国背离盟友的一个重要诱因。

若从管理学的角度来看，联盟的存续与其主导国能否进行有效的联盟管理（alliance management）密切相关。换言之，如果美国缺乏对同盟体系的维护或者是其同盟战略出现重大调整同样也会出现背离盟友行为。

虽然国家可以通过既定终止程序（termination procedures）退出同盟，但贸然退出同盟不仅会使得盟友感到背离，而且通常会遭遇来自国内的较强阻力，较高的观众成本（audience costs）使得退出同盟、背离盟友一般在政治上被视为“赔本买卖”（losing proposition）。^②需要注意的是，如果政府经过评估后认定退出同盟有利可图，这也就意味着国家也可能会采取极端手段以维护其利益。对此，查尔斯·库普乾（Charles A. Kupchan）和彼得·特鲁博维茨（Peter L. Trubowitz）从两党合作、地缘政治因素、国内政治地理因素三个角度切入并发现，美国的对外政策必须与其国内政治保持一致。在国内因素出现重大波动的情况下，美国明智的做法应当是减少国际承诺和义务。^③在必要情况下选择背离盟友也不失为一种可行之举。

对同盟的主导国而言，当其他盟友对盟主的信任不够时，盟友就会在不同程度上向盟主寻求安全承诺。^④为此，布兰肯希普·布赖恩（Blankenship Brian）认为美国利用承诺、保证来阻止盟友寻求替代方案已达到

① 汪伟民：《联盟理论与美国的联盟战略——以美日、美韩联盟研究为例》，复旦大学博士研究生学位论文，2005年。

② Dov H. Levin and Tetsuro Kobayashi, “The Art of Uncommitment: the Costs of Peacetime Withdrawals from Alliance Commitments,” *European Journal of International Relations*, Vol. 28, No. 3, 2022, pp. 589-615.

③ Charles A. Kupchan and Peter L. Trubowitz, “Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States”, *International Security*, Vol. 32, No. 2, 2007, pp. 7-44.

④ 雷墨：《美国亚洲同盟体系的先天缺陷》，载《南风窗》2016年第24期，第12页。

所谓的“安抚盟友”，但若缺乏必要信誉或是管理失衡则会使得盟友对同盟产生怀疑。^①同样，石稚瑄通过定量分析的方法讨论美国战略信誉与盟国对冲强度是否存在一定联系并指出二者呈明显的反比态势，即美国战略信誉越高，盟国的对冲强度越低；战略信誉越低，盟国的对冲强度越高。^②概括而言，若缺乏必要的战略信誉或屡屡背离盟友，这也会导致同盟关系危机四伏。

具体到2017年之后美国的实际情况而言，张慧智和安那莹围绕“美国优先”原则，提出美国外交政策的调整使得美国对其盟国在军费分担、应尽责任、经济合作等诸多领域提出新要求。但这在相当程度上引发盟国的不满和担忧，遇到了一定阻力。^③朱剑则更为直接地指出，特朗普政府虽然没有放弃承担美国作为自由霸权盟主的任务，但他们比历届美国政府都要更加坚决地试图削减秩序维护成本，要求同盟分摊费用。此外，特朗普政府还对某些议题不感兴趣，这也在一定程度上促使其同盟战略的转变。^④

显然，美国同盟战略的调整会导致美国可能在一定程度上背离先前对盟友许下的承诺并导致盟友与其渐行渐远。需要注意的是，既有研究更多强调盟友在应对美国战略调整时可能会表现出一定的背离倾向。

总体观之，国内外学者虽然就美国为什么会背离盟友，这种背离盟友有哪些表现方式等问题展开了诸多有意义的研究。但相关研究并未跳出背离/抛弃是国家的战略选择，在机会主义的表象背后反映了国家深层次的理性考量^⑤的“研究定式”，而且他们的研究大多从美国角度出发进行讨论，关注美国的盟友对美国的背离或采取“对冲战略”、“两边下注”的原因。在对美国背离盟友行为进行分类研究这一问题上所开展的研究较少。

基于上述事实，本文则旨在选取定性研究中的案例选择法为主要研究

① Blankenship Brian, “Promises under Pressure: Statements of Reassurance in US Alliances”, *International Studies Quarterly*, Vol.64, No.4, 2020, pp.1017-1030.

② 石稚瑄:《美国的战略信誉对其盟国对冲战略的影响》,载《战略决策研究》2022年第5期,第21-46页。

③ 张慧智、安那莹:《“美国优先”原则下美韩同盟的挑战与未来》,载《美国问题研究》2020年第1期,第1-20页。

④ 朱剑:《特朗普政府与自由主义国际秩序:背弃抑或支持?》,载《国际论坛》2020年第3期,第80-99页。

⑤ 刘丰、董柞壮:《联盟为何走向瓦解》,载《世界经济与政治》2012年第10期,第4页。

方法，在对联盟瓦解的动因及其类型进行一定概念界定的基础上，特朗普政府对北约盟友的背离、特朗普政府在伊核问题上对欧洲盟友的背离和拜登政府对阿富汗的背离三个案例进行研究，尝试回答前文提出的问题，尝试构建一种美国背离盟友行为的分析框架以期增强学界对于这一问题的认知。

二、背离行为的类型

在同盟关系的历史中，背离盟友现象并不少见。所谓背离盟友，指同盟中的一方违背同盟承诺的行为。不同国家在不同情况下，违背同盟承诺的程度会有所不同，对同盟关系的损害程度也不同。轻度的背离行为可能对同盟关系只造成轻微的损害，但严重的背离行为会严重损害同盟关系，导致同盟关系破裂和瓦解。同时，如果不及时进行危机管理或未进行有效的危机管理同样也会使得同盟内部隔阂分歧扩大最终造成难以挽回的悲剧。

本文根据国家采取背离行为的直接动机，把背离行为区分为经济利益导向、安全诉求导向和战略认知导向三类。

（一）经济利益导向型

华尔兹（Waltz）认为，在无政府状态下，国家在处理对外经济关系时，更关注相对收益。事实上，绝大多数同盟常常会陷入经济利益纠纷，由此产生背离同盟的行为。对国家而言，如果其形成了继续维持原有同盟关系不符合经济收益最大化原则，而采取背离行为符合本国经济诉求这一同盟维持的基本认知，那么国家就会判定维持同盟少利可得或无利可图，倾向于采取一定的背离行为。但由于此种背离行为的原始动机聚焦于经济议题这一“低级政治”层面，大多可通过同盟内部进行妥善的危机管理加以控制风险，即某方在经济议题上进行适当让步。

20世纪60年代末70年代初，由于美国深陷越战泥潭以及国内经济增长势头放缓，美国的同盟体系也受到一定影响，美国不得不出于经济利益考量选择较为实惠的同盟管理方法。对此，尼克松政府对安全利益、威胁程度进行重新界定并认定美国可以在亚洲一定区域内实行局部收缩。^① 这

^① 周建明：《遏制战略中的“相对安全”目标——解读尼克松政府的“缓和战略”》，载《国际观察》2007年第6期，第71页。

一调整直接促成了1971年基辛格秘密访华以及次年初尼克松访华。但这一战略收缩也意味着其所构建的“东亚版图”的崩塌。^①特别是尼克松访华成行后，作为其亚洲最重要盟友的日本感到遭受了来自美国的背离，甚至使得一贯阻挠中日邦交正常化，推行所谓“两个中国”政策的佐藤荣作内阁总辞职。后续继任的田中角荣选择追随战略，于1972年9月访华并签署《中日联合声明》，实现中日邦交正常化。此外，日本也巧妙借助美国政府希望盟国承担更多安全义务的机会，一定程度上提升了日本的自主权。需要明确，“尼克松冲击”以及“关岛主义”本质上是美国出于经济诉求而采取的“止损”策略，在其盟友作出让步后同盟关系依旧存在。至今日本仍然重视同盟友的共存共荣以及多边合作，^②而美日同盟依旧是“日本外交和安全保障的基轴”。^③

（二）安全诉求导向型

如果国家认定现有同盟体系存在重大缺陷并且这一缺陷导致同盟不足以保障本国的基本安全，那么国家就会寻找重获安全的新方法。其一便是扩大同盟，接纳更多新成员加入；其二则是背离盟友，抛弃影响本国安全的负面因素。由于安全议题属于“高级政治”中较为核心且敏感的话题，这种因安全感丧失而产生的背离行为会使得盟友明显感受到背叛并将在相当程度上影响同盟关系的稳定。但由于背离行为的出发点是为了寻求安全保障，这也为后续同盟关系“止跌回暖”留有一定空间。只要盟友能给予其安全承诺或保障，便能为同盟关系重回正轨提供支持。

1978年“四月革命”^④之后，阿富汗人民民主党掌握政权。但塔拉基（Taraki）政府在内政上推行极左纲领，在外交上执行全面亲苏政策，与苏联签订了《阿苏友好睦邻合作条约》，一度被视为苏联的“第十六个加盟共和国”。当局的激进改革进一步加剧了阿富汗国内的混乱。次年3月

^① Michael T. Klare, “Restructuring the Empire: The Nixon Doctrine after Vietnam”, *Critical Asian Studies*, Vol.5, No.2, 2019, p.61.

^② 《国家安全保障战略(概要)》，防衛省·自衛隊，2022年12月17日，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy_outline.pdf

^③ 《令和3年版外交青書》，外務省，2021年4月27日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100181433.pdf>

^④ 1978年4月27日，阿富汗人民民主党在一部分青年军官的支持下发动军事政变，推翻了“红色亲王”达乌德政府。

阿富汗政府不得不紧急请求苏联出兵帮助镇压阿富汗国内暴动。在进行慎重评估后苏共中央政治局形成了不出兵阿富汗的共识，仅决定向阿富汗提供一定援助并敦促阿富汗审视激进的改革政策。可是，随着阿富汗国内政坛变动，^①新上台的阿明（Hafizullah Amin）却想通过同西方国家特别是美国改善关系的方式削弱苏联影响。对此，克格勃更是指出阿明正在谋划背叛苏联并与美国结盟。^②在诸多情报佐证下苏联认定阿富汗即将背叛苏联并成为外部势力渗透苏联的跳板，严重危害苏联边疆地区的稳定与安全。为此，苏联一改先前拒绝出兵决议，决定武力推翻阿明政权并扶持亲苏新政权。显然，在判定自身安全受到严重威胁的情况下，苏联决定不惜一切代价，也要背离盟友，出兵阿富汗，以维护苏联在南亚地区这唯一的战略据点。^③

（三）战略认知导向型

战略认知指国际行为体根据内外部大环境变化而对国家战略定位的相关研判。在其中，领导人决策发挥着重要作用。^④这种战略认知一旦形成便会影响国家的战略行为。战略行为指的是具体的行为策略。这一策略会受到特定时空条件的束缚。^⑤换言之，在不同的历史阶段国家的战略诉求有着不同的表现形式。当国家因内部政权更迭而导致内政外交政策出现大变动或是因外部环境变化而导致国家的同盟战略受到一定冲击的情况下，国家的同盟战略也会出现转变并不排除采取背离行为的可能。由于此类背离行为的直接动因与国家的战略行为转变相关，这也就意味着在总体外交战略尚未出现重大调整的情况下，短时间内国家并不会就背离行为进行过多调整。因此，这就将在很大程度上阻塞进行危机管理的渠道，直接导致同盟的瓦解破裂。

^① 1978年9月阿富汗人民民主党内部爆发火拼，原阿富汗当局二号人物阿明代替塔拉基成为阿富汗头号人物。

^② 李琼：《从犹豫到出兵：1978—1979年苏联入侵阿富汗决策探析》，载《历史教学》2011年第16期，第52页。

^③ 毛锐：《1978—1979年阿富汗执政党内的派系斗争与苏联入侵阿富汗》，载《历史教学》1997年第12期，第17页。

^④ 杨美姣：《对冲的迷思：结构压力、战略认知与2010年以来日本对华外交战略研究》，载《东北亚论坛》2023年第1期，第103页。

^⑤ 李奇前：《关系复杂性与联盟成员的战略行为选择》，载《世界经济与政治论坛》2022年第6期，第14页。

1950年联合国通过决议，决定厄立特里亚同埃塞俄比亚结成联邦。但由于二者并不属于同一民族且文化习俗存在巨大差异，这使得双方相处并不融洽。而1962年埃塞俄比亚撕毁先前决议，将厄立特里亚强行合并为本国的一个省的举动则进一步加剧了厄境内独立运动。在这一过程中，厄人民解放阵线同埃塞俄比亚人民革命民主阵线并肩作战，共同推翻门格斯图（Mengistu）政权。1991年战争胜利后，双方达成协议，埃塞俄比亚过渡政府同意厄立特里亚举行独立公投，自行决定去留。虽然在独立初期两国保持着特殊友好关系，但1997年厄立特里亚却决定发行本国货币并停止使用埃塞货币，两国贸易也改用美元结算，进而产生大量经济纠纷和贸易摩擦。1998年在民意裹挟下厄政府更是决心同埃塞俄比亚摊牌，选择背离盟友，派遣武装部队突袭争议的巴德梅地区，直接导致双方反目成仇并爆发战争，直到2018年才最终结束战争状态。

从同盟产生的大背景来看，任何同盟关系都意味着各方认定加强合作符合自身战略需要或社会认同。^①显然，若缺乏共同利益或者是缺乏合作的基本认识，就会导致同盟关系危机四伏。同盟内部成员在后续活动中更强调国家利益，减少或拒绝承担同盟义务也就成为可能。而这也就会为背离行为的出现提供合适载体。上述三种类型基本可以解释国际关系中出现的绝大部分背离盟友以及后续所产生的同盟内部凝聚力和稳定性受损甚至是同盟崩溃瓦解现象，美国也不例外。在其拥有盟友最多、海外军事基地最多的情况下，美国所面临的这种联盟压力远远大于其他国家。

三、经济利益导向：特朗普政府对北约的背离

北约是美国最核心的同盟关系。^②为维护北约，美国在北约盟国境内维持着庞大军事存在，这也使得美国每年花费巨额军费。对此，约书亚·艾利（Joshua Alley）和马修·福尔曼（Matthew Fuhrmann）就曾坦言，虽然同盟体系对提升美国国际声望有促进作用，但也付出了沉重的、难以回

^① 王玮：《美国联盟体系的制度分析》，载《美国研究》2013年第4期，第34页。

^② Federiga Bindi, "Judy Asks: Will Trump Make Europe Stronger?", Carnegie Europe, May, 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/70123>

本的经济代价。^①为解决这一问题，特朗普政府作出了诸多极端调整。

从现实主义的角度来看，美国防务支出核心目的是保障自身安全需求以及维护或支持在世界其他地区的一系列利益和盟友。需要明确的是，欧洲并非美国国家安全的全部。^②为此，特朗普曾谴责部分北约盟友，称他们未履行国防开支占GDP2%的承诺。美国则将采取行动捍卫自身利益。^③此外，特朗普政府的高级别官员也曾表示自己无法阻止特朗普的肆意妄为，更无法阻止其退出北约。^④上述言论的出现以及各类高官消息的流出使得北约盟友集体哗然。在一个不对称同盟中，总应当由主导国来承担提供公共物品的责任，而其他国家则可适当享受搭便车的便利。

对于北约盟国而言，其加入大多出于一种基本求生的恐惧：在冷战期间，主要西欧国家均不同程度面临着应对苏联军事威胁甚至是核讹诈的难题。对于原苏联势力范围内的北约新成员而言，他们的加入还有一层获得国际承认的考量：通过加入北约或欧盟能够最大限度地巩固自身与西方世界之间的联系并以此获得其经济、军事援助甚至是外交承认与支持。

因此，在美国的施压下，绝大多数成员国选择让步。2018年北约峰会决定启动增加军事机动性的工作，旨在提供强大的运输模式和节点，大幅简化和统一海关程序。^⑤而这一合作倡议所固有的定期评估机制也会在其中发挥相应作用以确保各国实现其承诺的能力或产能投资目标。^⑥此外，北约内部也通过了用以塑造未来军事力量的新政治指导方针并正面回应了

① Joshua Alley and Matthew Fuhrmann, "Budget Breaker? The Financial Cost of US Military Alliances", *Security Studies*, Vol.30, No.5, 2021, pp.661-690.

② 卢谢·贝劳德·苏决, 邹祎译:《美国及其北约盟国:成本与收益》,载《国外社会科学文摘》2018年第12期,第23页。

③ See Daniel Cebul, "Here are the top 5 issues on the docket for NATO's 2018 summit", *Defense News*, 2018-05-30, <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/05/29/here-are-the-top-5-issues-on-the-docket-for-natos-2018-summit/>

④ 《前高官称特朗普若连任很可能退出北约》,联合早报,2020年9月7日,<https://www.zaobao.com/news/world/story20200907-1082889>

⑤ Daniel Cebul, "NATO needs EU to move 'chess pieces' across Europe", *Defense News*, June, 2018, <https://www.defensenews.com/smr/nato-priorities/2018/06/14/nato-needs-eu-to-move-chess-pieces-across-europe/>

⑥ Aaron Mehta, "US cautiously watching EU military proposal", *Defense News*, February, 2018, <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/02/13/us-cautiously-watching-eu-military-proposal/>.

美国对于欧洲分担军费负担的关切。^①

北约盟国的转变是特朗普乐见其成的。对此，他公开表示北约不再“过时”。^②可鉴于先前特朗普政府所采取的背离政策以及频频抛出的“惊人言论”，这不仅没能让盟友和对手相信美国的决心，反而滋生了他们对美国的恐惧和失望。^③

2017年9月，刚上任的法国总统马克龙便公开提出“欧洲干预倡议”（European intervention initiative），提议加强欧洲国家在政治和军事层面的合作。随着美国政府北约战略的调整，其他北约欧洲成员寻求替代性解决方案的想法也日益滋生。例如时任德国总理默克尔曾对“欧洲军”倡议表示欢迎。^④更需要注意的是，2019年11月，马克龙还曾尖锐批评称，北约正在经历“脑死亡”。^⑤

一套成功的制度建设取决于理念领导和执行领导。^⑥从北约欧洲盟友的激烈反应可以看出，虽然特朗普政府通过向北约成员国施压来不仅测试了这些所谓的“亲密盟友”的“忠诚度”，^⑦而且还以退为进，减少了安全承诺和所承担的防务成本。^⑧但其怀疑欧洲的想法和做法破坏了同盟内部的团结和价值观^⑨，使得北约经历了一段时间的“恐慌”，很大程度上

① Hans Binnendijk, Gene Germanovich, “NATO Needs a European Level of Ambition”, Rand Corporation, October, 2018, <https://www.rand.org/blog/2018/12/nato-needs-a-european-level-of-ambition.html>

② “Trump vows to ‘deal with’ Germany & other NATO allies ‘not contributing enough’”, Russia Today, May, 2018, <https://www.rt.com/news/427052-nato-trump-us-germany/>

③ Samuel Seitz, Caitlin Talmadge, “The Predictable Hazards of Unpredictability: Why Madman Behavior Doesn’t Work”, *The Washington Quarterly*, Vol.43, No.3, 2020, pp.31-46。

④ See “EU army looms? Merkel backs Macron’s European Defense Force initiative”, Russia Today, June, 2018, <https://www.rt.com/news/428663-merkel-european-defense-force-macron/>

⑤ “Is NATO Brain Dead?”, *The Economist*, November, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>

⑥ Kai He and Huiyun Feng, “The institutionalization of the Indo-Pacific: problems and prospects”, *International Affairs*, Vol.96, No.1, 2020, pp.149-168.

⑦ Joe Gould, “NATO official warns EU force would be ‘unwise’”, *Defense News*, November, 2018, <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/11/17/nato-official-warns-eu-force-would-be-unwise/>

⑧ 魏冰：《国际制度竞争、利益分配与国际秩序转型》，载《国际展望》2022年第2期，第55页。

⑨ Judy Dempsey, “Europe’s Fatal Attraction to Trumpism and Putinism”, *Carnegie Europe*, January, 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/67849>

加深了双方的隔阂，甚至有向造成分化方向发展的迹象。

随着 2020 年美国大选的结束，美国的北约政策得到了及时纠正。2021 年拜登出席的首场北约峰会结束后，北约秘书长斯托尔滕贝格（Stoltenberg）甚至公开表示“北约开启了联盟新篇章”^①，并称“所有盟国都欢迎拜登总统对北约的坚定承诺以及欧洲和北美与北约之间的联系……北约作为一个联盟、机构，是超越政治领导人的存在，可以经受住各种政治风暴。”^②而乌克兰危机的爆发则为北约恢复往日活力提供了契机。2022 年全年北约一共举行两次峰会并决定采取系列措施以增强北约危机应对能力。^③拜登在出席 2022 年北约峰会时重申“保卫北约每一寸领土的团结和决心”，并表示美国将加强在欧洲的兵力部署以及同盟友的对话协商以应对日益变化的安全环境。^④

约瑟夫·奈（Joseph Nye）认为，“美国优先”只应是口号，但特朗普却表现出了狭隘的零和解读倾向。^⑤特朗普政府表现出十分明显的背离倾向并希望通过“小鸡博弈”（The Game of Chicken）来赢得主动。即使这一策略在很大程度上取得了成功，但也不可避免地加深了北约内部的隔阂，甚至还曾一度有滑向深渊的迹象。之所以特朗普会在北约军费摊派以及防务分担问题上采取一定的背离行径，除了其个人特质较为激进和美国政府将同盟关系等价为“镖局与客户”^⑥之外，也与北约本身的制度缺憾相关。显而易见的是，特朗普政府背离北约的动机实际上是经济层面的。其所声称的北约“过时论”以及扬言退出北约虽然可被视为美国对北约义务

① “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and Government”, North Atlantic Treaty Organization, June, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_184959.htm?selectedLocale=en

② Ibid.

③ 《郭晓兵：2022 年终特稿 军事关键词：阵营、对抗、新质力量》，中国现代国际关系研究院，2022 年 12 月 29 日，<http://www.cicir.ac.cn/NEW/opinion.html?id=9b48a2f5-3be3-4b08-a1e9-83f69170a505>

④ “Remarks by President Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg | Madrid, Spain”, the White House, June, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/06/29/remarks-by-president-biden-and-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-madrid-spain/>

⑤ Joseph Nye, “The Rise and Fall of American Hegemony From Wilson to Trump”, *International Affairs*, Vol.95, No.1, 2019, pp.63-80.

⑥ 阎学通：《美国与盟友的关系非冷战化》，载《国际政治科学》2021 年第 4 期，第 4 页。

的不履行以及对北约盟友的背离并在一定程度上加深了美国同北约盟友间隔阂，但并未对美欧的同盟关系带来根本性损害，^①还远未达到同盟分裂甚至是瓦解的程度。

四、安全诉求导向：伊核问题上的美欧之争

2002年，小布什在国情咨文中将伊朗、伊拉克和朝鲜称之为所谓的“邪恶轴心”，指责三国“支持恐怖主义的政权，危害世界和平”。^②面对日益严峻的外部压力，基于维护自身国家安全的考量，伊朗走上了加强核力量建设以提升国防能力的道路。

围绕伊核问题，联合国安理会五常以及德国同伊朗展开了旷日持久的六方会谈。在伊核问题上，美欧双方均认定不能使伊朗拥有核武器。这一共同认知造就了双方的合作。2012年，美欧基于遏制伊朗的共同利益走上了联合制裁之路并最终通过这种极限施压迫使伊朗政府重新审视核武发展政策并于2015年7月初签署了《联合全面行动计划》（简称伊核协议）。^③这一协议意味着伊朗核问题得到初步解决。7月20日联合国安理会第7488次会议通过的第2231号决议则在国际法层面明确了该协议的合法性并取消了针对伊朗的国际制裁。^④

虽然伊核协议最终签署，但由于伊核协议中伊朗仍享有一定和平利用开发原子能的权利，^⑤这就会为各方围绕协定的履行情况展开持续争论。特别是伊朗和美国之间长期存在的不信任关系将会对伊核协议的最终落实

① 杨娜：《特朗普时期美欧北约防务责任争端及其影响研究》，中共中央党校博士研究生学位论文，2021年。

② Andrew Glass, “President Bush cites ‘axis of evil,’ Jan. 29, 2002”, Politico, January, 2002, <https://www.politico.com/story/2019/01/29/bush-axis-of-evil-2002-1127725>

③ 吕蕊、赵建明：《欧美关系视角下的伊朗核问题——基于2016年以来欧美伊核政策的比较分析》，载《欧洲研究》2019年第1期，第23页。

④ 参见《第2231(2015)号决议》，联合国安理会，2015年7月20日，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/225/26/PDF/N1522526.pdf>。

⑤ 伊核协议规定，伊朗承诺放弃寻求、开发、获得核武器，伊朗将把离心机的数量削减三分之二，但伊朗仍可重建阿拉克重水反应堆并用于和平目的。而国际原子能机构将对伊朗核开发计划进行核查监管。

产生难以估量的影响。^①

特朗普就任美国总统之后，美国的中东外交整体部署出现重大调整，特朗普政府尝试以“美国优先”原则为导向，在中东地区实现所谓的“破旧立新”。^②而在最为关键的伊核问题上，特朗普认定伊核协议对美国国家利益无益，进而在其就任之初便决定退出协议并采取“极限施压”方案。即使蒂勒森（Tillerson）、马蒂斯（Mattis）和麦克马斯特（McMaster）三人曾尝试阻止特朗普的极端行为，但他们的努力却并未使得特朗普回心转意。^③2018年5月，美国正式决定退出伊核协议。而且在退出协议之后特朗普还一如既往地将其形容为“有史以来最糟糕的协议”。^④

事实上，美国在伊朗完全遵守伊核协议的情况下单方面退出协议实际上就是赤裸裸的背离。在正式退出伊核协议之前的2018年4月末，马克龙总统访美时曾提出“四根支柱”建议，尝试最大限度照顾美国关切。虽然这一举动被法国以及英德两国视为重大让步，但特朗普及其幕僚并不满意，仍然认为这一建议还是未对伊核协议本身进行重大修改。^⑤默克尔总理几乎在同一时间到访美国并同特朗普展开会谈，但会后媒体报道称几乎没有迹象表明默克尔总理在伊朗问题上成功地影响了特朗普政府的外交决策。^⑥在2018年5月初，时任英国外交大臣鲍里斯·约翰逊（Boris Johnson）也曾紧急飞赴华盛顿，尝试就美国支持伊核协议作最后努力，^⑦但也无济于事。

① Tariq Rauf, “No alternative to a diplomatic solution to the Iran nuclear file”, Stockholm International Peace Research Institute, July, 2015, <https://www.sipri.org/commentary/expert-comment/tue-06-23-2015-14-00/8-july-2015-no-alternative-to-a-diplomatic-solution-to-iran-nuclear-file>

② 王联:《“美国优先”:特朗普中东政策的现实指向》,载《人民论坛》2019年第34期,第116页。

③ John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, SIMON & SCHUSTER, 2020, p. 17.

④ “EU wants to ‘replace’ US after it ditched Iran nuclear deal. But can it?”, *Russia Today*, May, 2018, <https://www.rt.com/news/426423-us-world-leader-juncker/>.

⑤ 吴冰冰:《特朗普的中东政策与美伊关系》,载《中国国际战略评论》2020年第2期,第159页。

⑥ Kevin Liptak, “Trump’s backslapping diplomacy gives way to sterner talks with Merkel”, *CNN*, April, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/04/27/politics/donald-trump-angela-merkel-germany/index.html>

⑦ See Sheena McKenzie and Bijan Hosseini, “Iran warns US abandoning nuclear deal would be ‘historic mistake’”, *CNN*, May, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/05/06/politics/iran-warns-us-nuclear-deal-intl/index.html>

在得知美国正式退出伊核协议后，英法德三国一致发表联合声明称将继续遵守伊核协议并尝试同美国进行沟通和挽回。^①与此同时，5月中旬欧盟成员国于保加利亚举行特别峰会就伊核问题进行紧急磋商。会议间隙，特雷莎·梅首相会见了马克龙总统和默克尔总理，三方一致承诺将坚定维护伊核协议并加强同协议各方的沟通合作。^②可欧洲各国却并未能推动美国重新审视其“鲁莽”的外交政策。为此，2018年马克龙总统在出席联合国大会期间，就对特朗普政府的伊朗政策进行批评并强调单边主义并不能解决伊核问题。^③

更为重要的是，面对美国的破坏性撤离，在避免造成跨大西洋同盟关系出现“结构性破坏”的基础上，欧洲各国选择灵活的方式同美国抗争。^④不仅欧盟委员会主席容克（Juncker）表示，欧盟要取代美国并展现国际领导力。^⑤而且2019年年初，英法德三国决定建立对伊朗“贸易结算支持机制”。这一机制不仅得到了伊核协议其他缔约方的一致赞赏，而且还吸纳了比利时、丹麦、芬兰、荷兰、瑞典和挪威等欧盟国家的加入，这也意味着欧盟各国全面维护伊核协议、坚持多边主义、维护以国际法为基础的国际秩序的决心。^⑥

在特朗普总统执政后期，即使在欧洲伙伴以及伊核协议各方共同反对之下，特朗普政府还是从未考虑作出外交让步的可能，相反还想要推动联合国安理会层面恢复对伊朗的制裁。对此，英法德三国外交部长发表联合

① 《刚刚！美国总统特朗普宣布退出伊核协议》，环球网，2018年5月9日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK8kP5>

② Britain agrees with France, Germany on upholding Iran nuclear deal—PM May’s spokeswoman, Russia Today, 2018-05-17, <https://www.rt.com/newsline/426988-britain-france-germany-iran/>

③ icole Gaouette, “Macron rebukes Trump’s isolationist message”, CNN, September, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/09/25/politics/macron-unga-speech-trump/index.html>

④ 孙成昊、董一凡：《美欧竞争新动向：同盟框架下的博弈与前景》，载《当代美国评论》2020年第2期，第108页。

⑤ Finian Cunningham, “Trump’s withdrawal from Iran nuclear deal gives Europe a choice: Become vassals or be independent”, Russia Today, May, 2018, <https://www.rt.com/op-ed/426492-iran-deal-trump-vassals-eu/>

⑥ 参见《2019年2月1日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，外交部，2019年2月1日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzshl_673025/201902/t20190201_5417166.shtml；《2019年12月3日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，外交部，2019年12月3日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzshl_673025/201912/t20191203_5418332.shtml

声明称无法支持美国重启对伊制裁的要求，这与三国目前执行协议的努力相悖。^①除此之外，2020年年初特朗普总统还直接下令击杀伊朗伊斯兰革命卫队下属“圣城旅”指挥官苏莱曼尼（Soleimani）。这一激进行为不仅加剧了美伊矛盾，而且还与欧洲各国所奉行的和平解决伊朗问题的基本原则相悖，进一步造成了双方的分离。正如库普乾（kupchan）所言，伊核问题是“压垮骆驼脊梁骨（美欧关系）的最后一根稻草”^②一样，在种种事件之后美欧关系已出现重大倒退。

总体而言，在伊核问题上，特朗普政府不仅背离了欧洲盟友，而且还由于伊核协议具有法律约束力，各参与方负有法律上的义务去履行该协议，^③这也意味着特朗普政府的“退出外交”实际上也背离了国际法。为何特朗普政府不惜冒着分裂伊核协议、分裂美欧关系、分裂国际法为核心的国际秩序的风险也要选择背离英法德三国、背离伊核协议各缔约方，其原因在于特朗普政府认定伊核协议严重损害了美国的中东利益且与其整体中东战略不符。更为重要的是，特朗普政府还认为伊朗在伊核协议中的“特殊地位”也使得其保留了一定规模的核开发能力，这会使伊朗保留一定限度的“讹诈”手段，对美国的整体国家安全造成威胁。

五、战略认知导向：美国撤军阿富汗

2001年“9·11事件”发生后，美国联合部分盟友向阿富汗塔利班政权发动“反恐战争”。从战场形势来看，阿富汗战争以美国摧枯拉朽之势取得了大获全胜，2014年年末，美国总统奥巴马宣布阿富汗战争结束。但从实际效果来看，美国实际上面临着从阿富汗撤军会导致“血本无归”和继续在阿富汗战斗会导致“无效做功”的两难困境。^④

^① Germany, France & UK REJECT US push to reinstate UN sanctions on Iran, Russia Today, August, 2020, <https://www.rt.com/news/498592-us-iran-sanctions-un-europe/>

^② Keith Jonson, Dan De Luce and Emily Tamkin, “Can the U.S. - Europe Alliance Survive Trump?”, Foreign Policy, May, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/05/18/can-the-u-s-europe-alliance-survive-trump/>

^③ 黄瑶、陈秦秦：《〈伊朗核问题全面协议〉的约束力问题》，载《国际法研究》2022年第6期，第89页。

^④ 王娟娟：《拜登政府“脱身”阿富汗：过程解构、影响与未来走向》，载《国际关系研究》2022年第5期，第116页。

为了打赢这场旷日持久的反恐战争，美国将“美式民主”移植到了阿富汗，帮助当地重新建立了以民选制为基础的民主化政权，此外美国还投入巨额资金和精力用以帮助阿富汗进行基础设施建设以及提高阿富汗民众整体受教育水平。但这种努力并未驱动阿富汗建立共同的身份认同，甚至还适得其反使得由种族和语言驱动的政治分歧逐渐增大，进而让国家愈发分裂，对美国的仇视愈发入骨。^①显然，美国的阿富汗政策是失败且代价高昂的。

当美国上下朝野认识到阿富汗是第二个越南之后，美国便开始同塔利班进行接触，尝试“体面退出”。在特朗普政府时期，美国的阿富汗战略迎来一次重大转折，开始从“基于时间表”朝着“基于条件”转变。^②具体来看，特朗普政府不仅承诺将要削减美国对“毫无帮助”国家的援助，^③而且还致信给时任巴基斯坦总理伊姆兰·汗，希望巴基斯坦在阿富汗和平进程中发挥更大作用以减轻美国压力。^④这种基于鲜明的“美国优先”原则所开展的战略转向虽然与领导人意志、政治精英博弈、反恐战略环境的约束以及实力分布等因素密切相关，但这种转变既是一种及时止损，也是为将国家安全战略重心转向大国战略竞争服务的一种必然选择。^⑤

2021年上台的拜登政府基本沿用了特朗普政府的外交战略。2021年3月出台的《临时国家安全战略》指出，为了确保美国的国家安全，就必须捍卫和培育包括“我们的人民、经济、国防和民主在内的美国力量”的根本来源，并促进有利的权力分配，领导和维持一个以强有力的民主联盟、伙伴关系、多边机构和规则为基础的稳定、开放的国际体系，从而遏制和防

① 《钱楠筠：西方难以启齿的阿富汗败局》，联合早报，2021年10月19日，<https://www.zaobao.com/forum/views/story20211019-1204702>

② “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia”，The White House，August，2017，<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia>

③ “Trump pledges to end foreign aid to Pakistan and Afghanistan over bin Laden inaction”，Russia Today，November，2018，<https://www.rt.com/news/444383-trump-pakistan-bin-laden/>

④ Jennifer Hansler，“Trump requests Pakistan’s help on Afghan peace after Twitter tirade”，CNN，December，2018，<https://edition.cnn.com/2018/12/03/politics/trump-khan-letter/index.html>

⑤ 胡晓、潘子阳：《特朗普政府以来美国的阿富汗反恐战略的转向——基于新古典现实主义视角》，载《印度洋经济体研究》2021年第5期，第63页。

止对手直接威胁美国和盟友，禁止中俄伊朝等竞争对手进入全球公域或控制关键区域。^①

由此可见，拜登政府仍奉行次要目标优先让渡于首要目标的基本逻辑。阿富汗当局甚至并未被美国真正意义上视之为“盟友”。更为重要的是，这一转变不仅与2011年奥巴马政府所提出的与阿富汗人民建立长期伙伴关系以保证美国及盟友能够继续打击恐怖分子，支持阿富汗政府^②的说法大相径庭。而且还是对2012年签署的《美阿战略伙伴关系协议》以及阿富汗享有“非北约主要盟国”地位^③的背离与抛弃。

显然，在拜登政府认定这场历时近二十年并造成2461名美军身亡，逾两万名美军受伤，以及超过两万亿美元战争^④与美国国家战略调整相比是可以抛弃的。当然，在撤离之前拜登政府仍留给了阿富汗当局一笔遗产：宣布将向阿富汗国家安全部队提供40亿美元的援助。^⑤但这笔钱究竟能派上什么用场则值得深究。此外，匆忙宣布撤军只能是向外界展现美国急功近利的一面，^⑥并不能从源头上缓解阿富汗国内的紧张局势，甚至还可能会加速其傀儡政权的灭亡。

事实证明，即使美国竭力渲染阿富汗撤军行动的“无比成功”，^⑦但“美军仓皇撤离阿富汗，留下暴恐猖獗、千疮百孔的烂摊子”。^⑧即使早在

① “Interim National Security Strategic Guidance”, The White House, March, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

② “Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan”, The White House, June, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>.

③ “U.S. Relations With Afghanistan”, U.S. Department of State, August, 2022, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-afghanistan/>

④ 《拜登：阿富汗战争结束 反恐行动继续》，新华社，2021年9月1日，http://www.news.cn/world/2021-09/01/c_1127814993.htm

⑤ Kathy Gannon, “US presents warring Afghan sides with draft peace agreement”, Military Times, March, 2021, <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2021/03/08/us-presents-warring-afghan-sides-with-draft-peace-agreement/>

⑥ 《谢乐天：反华“遏制弧”？》，联合早报，2021年10月23日，<https://www.zaobao.com/forum/views/story20211023-1206032>

⑦ “Biden calls Kabul evacuation ‘EXTRAORDINARY SUCCESS’, claims it marks end of era of US trying to ‘remake countries’ militarily”, Russia Today, August, 2021, <https://www.rt.com/usa/533579-biden-afghan-evacuation-extraordinary-success/>

⑧ 《美国同盟体系“七宗罪”》，载《人民日报》2021年8月4日，第16版。

2018年美国同塔利班的多哈谈判之后美国国内媒体就曾报道称，塔利班对美军的撤离欢欣鼓舞，^①可美国政府却未加以重视，并未预见撤军所带来的连锁反应。这一严重误判使其丧失了阿富汗问题上的主动权。^②

当拜登总统宣布将在“9·11事件”二十周年之际前将所有美军士兵撤离后，遭受到抛弃的阿富汗当局兵败如山倒，完全不能承担维持阿富汗主要地区基本秩序的重任，而塔利班武装也借机发起新一轮攻势，阿富汗国内政局迎来剧变，塔利班再度执掌最高权力。甚至在阿富汗政局剧变之后，拜登还提出根据经修订的1961年《对外援助法》第517条，提交准备剥夺阿富汗作为美国的“非北约主要盟友”地位的通知。^③

在阿富汗撤军这一案例中，美国政府急于脱身且未做好“善后工作”的行为实际上就是对阿富汗政府的背离，而且这一背离不仅直接导致了阿富汗政局剧变，而且还严重损害了美国的国际威望。为何拜登政府会急于从阿富汗撤军？其原因是美国在阿富汗的投入远大于所获得的收益。虽然阿富汗仍处于广义的“印太”范围内，但阿富汗对美国“印太战略”的重要程度远不及印度、澳大利亚等“枢纽型国家”，所以说撤军成为了美国政府的共识。可在撤离的过程中美军并未做好同阿富汗政府军的交接，而是一走了之。^④美国的做法与先前所确定的使阿富汗不再成为“恐怖主义庇护所”以及维持阿富汗政府的续存的目标^⑤完全相反。这种言行不一不仅破坏了美方信源的严肃性和可信度，而且导致阿富汗前政府产生了美军不会撤离甚至还会帮助政府军维持局势的错觉，从而导致其缺乏必要准

① See Samantha Vinograd, “Trump is failing our allies—and encouraging our enemies”, CNN, December, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/12/23/opinions/presidential-weekly-briefing-mattis-departure-vinograd/index.html>

② 刁大明：《总统角色、群体互动与美国的阿富汗战争决策》，载《世界经济与政治》2022年第8期，第52页。

③ “Biden will rescind Afghanistan’s designation as a major non-NATO ally”, CNN, July, 2022-, <https://edition.cnn.com/2022/07/06/politics/afghanistan-major-non-nato-ally-designation-biden-rescind/index.html>

④ 兰江、杨秀琴：《塔利班重返执政与拜登执政时期的美阿塔三方博弈》，载《南亚东南亚研究》2022年第5期，第50页。

⑤ 张帆：《美国的阿富汗退出战略探析》，载《当代美国评论》2022年第5期，第53页。

⑥ 《美报告分析阿富汗前政府失败原因》，光明网，2022年11月30日，https://m.gmw.cn/toutiao/2022-11/30/content_1303210715.htm

备。^⑥这实际上也就意味着美阿“准盟友关系”的瓦解破裂以及美国对阿富汗前政府的背离。更为重要的是，美国在阿富汗的草率行动还遭到了盟友的质疑和批评，又使得美国的同盟体系再受冲击。^①

六、结论

布热津斯基在描述美国同盟体系与美国霸权间关系时，曾将其形容为“美国在全球至高无上的地位，是由一个覆盖全球的同盟和联盟所组成的精细体系支撑的”。^②但通过对上述研究我们却发现，2017年以后美国确实在一定程度上呈现出了对盟友的背离。

其一，出现背离盟友行为与美国认定的盟友重要程度相关。美国选取合适的战略方针时，不仅会考虑本国基本实力、外交取向、政治斗争等国内因素，还会着重考虑对象国的重要性。若该国实力强劲且有着较多共同利益，那么与其搞好关系便是首要选择，即便联盟出现了一定危机，这种危机也会被控制在合理范围内；反观那些有求于美且实力孱弱的国家则需要保持审慎态度，当本国无力承担较大国际责任时，它们便是抛弃的对象。

其二，美国背离盟友行为有着明确的利益导向。一方面，在同北约盟国互动的过程中，美国政府的“退群外交”更多出于寻求减少美国的军费开支与同盟义务目的。当美国的利益诉求得到满足或面临严峻外部危机时，这种隔阂也被相对淡化。另一方面，一旦涉及到涵盖美国核心利益的重大事项时，即便这些曾经的重要盟友也可能会因为政见不合而遭到美国的背离。最为悲惨的则是类似于阿富汗这样几乎全方位依赖美国的所谓“盟友”。基于这种极不平等的地位关系，美国才可在毫不考虑他国关切的情况下，根据本国所想，出于本国的外交取向，无情背离盟友。

其三，背离盟友意味着美国综合国力相对衰落。从威胁“退出北约”到伊核问题上背离欧洲盟友再到紧急从阿富汗撤军。美国在短短五年时间内屡屡出现背离盟友的行为反映出美国的综合国力出现一定程度上的衰

^① 宛程：《迷雾：阿富汗之变》，载《文化纵横》2021年第5期，第8页。

^② [美]兹比格纽·布热津斯基著，中国国际问题研究所译：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社2007年版，第23页。

落，从而使得美国既无法承担起像冷战时代一样在全球范围内全方位出击，打好打赢“两个半战争”，^①也无法像冷战结束之初迎来“高光时刻”，在全球范围内建立“单极霸权”，更无法像以往一样综合运用“萝卜大棒”政策威逼别国强迫接受“美国意志”。进而导致美国只能被迫减少国际承诺，减少甚至拒绝提供国际公共产品，通过背离盟友的形式来尝试延续美国在全球重要地区的影响力。

特朗普政府狭隘的保护主义和民族主义世界观，使得其采取零和博弈的观点看待所有国际问题，并认定美国所谓的盟友都仅仅是利用美国的搭便车者。^②这可以解释特朗普政府时期美国同盟体系乱象。但继任的拜登政府在对待盟友的态度上同样也没有发生根本性改变。从长远来看，2017年-2022年美国两任政府对同盟体系的调整均有章可循，其核心在于美国不会轻易放弃对外部国际环境的积极主动塑造，同时也不太可能完全坚持国际机制和多边主义。^③在特朗普执政期间，美国的盟友均在不同程度上因美国所表现出来的背离行为而与美国的关系有所疏远，产生了一定的隔阂。^④即使拜登政府重新认识到“跨大西洋伙伴关系”的重要性并开始尝试在全球范围内投资建立强大的伙伴关系和同盟网络，^⑤尝试重新加入巴黎气候协定，重回特朗普退出的国际机制，重申恢复国际领导权的重要性，^⑥但其欧洲盟友内部还是有声音认为拜登政府的外交政策并未产生变化，仍旧是“美国优先”政策的“变种”。^⑦同时，欧盟的外交和安全政策朝着利益驱动转向并关注合作的韧性。^⑧此种隔阂和疑虑也从侧面表

① 上世纪六十年代美国军队发展围绕着“准备在欧洲和亚洲同时与苏、中各打一场大战，与此同时还要有能力在其他地区应付局部的突发事件”的方针建设。

② Southgate Laura, “Explaining the United States’ Foreign Policy Failure in Southeast Asia since 2008”, *Asia Policy*, Vol. 28, No. 4, 2021, pp. 195-215.

③ 朱剑：《特朗普政府与自由主义国际秩序：背弃抑或支持？》，载《国际论坛》2020年第3期，第80页。

④ 冯玉军：《美国的同盟体系正加紧重塑和再造》，载《世界知识》2021年第7期，第73页。

⑤ Olaf Scholz, “The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era”, *Foreign Affairs*, December, 2022, <http://www.foreignaffairs.com/print/node/1129585>

⑥ 韦宗友：《地位焦虑与美国对华战略竞争》，载《国际观察》2022年第3期，第91页。

⑦ 《德媒：“美欧友谊止于金钱”“最后通牒”恐难奏效》，参考消息，2022年12月15日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2022/1215/2498673.shtml>

⑧ Pernille Rieker and Marianne Riddervold, “Not so Unique after All? Urgency and Norms in EU Foreign and Security Policy,” *Journal of European Integration*, Vol. 44, No. 4, 2022, pp.459-473.

明，美国不得不考虑在实力相对削弱的情况下如何优化资源配置以便尽可能地维持核心利益不受过大冲击。

当前，美国正在尝试构建一个网络化的、逐步整合的印太同盟体系。^①在这一过程中美国认定与盟友及友好国家的关系是“最重要的战略性资产”。^②由此可见，在可见未来一段时间内美国对待以北约、“四国同盟”等为代表的核心盟友的态度上较为积极并会不断寻求与盟国开展合作，以合力制衡中国崛起。^③为此布林肯将其描述为从投资、结盟、竞争三方面入手，进一步投资美国国内建设，巩固盟友体系以及在所谓的“实力基础上”同中国展开“公开、公平的竞争”。^④也有学者提出在对中国展开全域竞争、跨域竞争和长期竞争的背景下，美国原有的以深化大国竞争为导向的阵营构建模式已经不适应当前国际形势的变化。^⑤显然，尽快抛弃“模糊盟友”、巩固“核心盟友”、打造反华“遏制弧”是其关键所在。但为赢得所谓“新冷战”而采取的相应行动及由此导致的连锁反应也会使风险愈发复杂不可控。^⑥

就未来进一步研究而言，限于笔者研究水平以及行文篇幅，本文所提出的研究框架仅选取三个案例进行讨论。这一应用于解释2017年之后美国背离盟友行为及其动机分析的框架是否能用于解释特朗普时代的“退群外交”？是否能用以解释更早之前的尼克松主义或是孤立主义？是否能够用于讨论同盟关系如何从紧密走向松散的同盟韧性？这些问题仍值得我们进一步思考研究。

① 宋伟：《美国印太同盟体系的发展进程、态势与影响因素》，载《中国社会科学院研究生院学报》2021年第3期，第34页。

② Welcoming Japan's New National Security Strategy, National Defense Strategy, and Defense Buildup Program, U.S. Department of State, December, 2022, <https://www.state.gov/welcoming-japans-new-national-security-strategy-national-defense-strategy-and-defense-buildup-program/>

③ 黄凤志、孙雪松：《动荡变革期中国延续相对战略机遇的路径选择》，载《国际观察》2022年第4期，第18页。

④ “The Administration's Approach to the People's Republic of China”, U.S. Department of State, May, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>

⑤ 赵明昊：《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》，载《世界经济与政治》2022年第6期，第27页。

⑥ 谈东晨、钮维敢：《论当代国际体系的冷战遗留属性》，载《国际观察》2022年第4期，第113页。

拜登政府南海政策的特点

王 森

摘 要：拜登政府的南海政策继承了特朗普政府的核心逻辑，与此同时，其外交布局、安全战略谋划和军事力量运用以及国际法理“合规性”斗争等方面均有了新的变化和发展。其重点考虑既是维护有利于美国的“基于规则的海洋体系”，也是在权力转移背景下与中国的海权之争。根本目标是维持和加强美国主导的西太平洋安全架构，维持有利于美国及其盟国的地区实力平衡，阻止中国成为东亚地区的霸主。可以预见的是，围绕南海局势上的中美战略竞争将长期化，中国对此应保持战略定力，提前布局、做好准备。

关键词：美国，南海，印太，拜登

作者简介：王森，上海政法学院东北亚研究中心特约研究员

从奥巴马政府开始，美国越来越强调中美关系的竞争性，对华政策趋于强硬，中美两国以南海为重心的海权竞争渐趋激化。^① 特朗普政府秉持“美国优先”政策，全面降低对盟友的承诺，并将对华政策关注点转向经贸议题。不少中国学者据此认为，南海问题在特朗普亚太政策议程中的重要性大幅度下降。^② 实际情况是，2020年7月国务卿蓬佩奥发表声明，几乎否定中国在南海的所有主张，南海政策呈现激进化趋势。^③ 拜登政府继

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

^① 王森、杨光海：《美国南海政策：历史考察与趋势评析》，载《战略决策研究》2017年第6期，第65页；鞠海龙、林恺铤：《拜登政府的南海政策：地区影响及其限度》，载《国际问题研究》2022年第2期，第102-103页。

^② 韦宗友：《特朗普政府南海政策初探》，载《东南亚研究》2018年第2期，第123-136页；陈慈航：《美国在南海问题上的对华政策转向——基于强制外交与威慑理论的考察》，载《当代亚太》2019年第3期，第95-128页。

^③ Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea”, Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

承了特朗普政府南海政策的核心逻辑，延续了对华强硬政策，对南海问题的介入持续加强，同时又适度向多边主义回归，从外交、军事和国际法理上全面构建具有自身特色的南海政策。与之前相比，拜登政府的南海政策有哪些新的动向和特点？

拜登政府胜选之初，围绕其南海政策的走向就有很多预测。澳大利亚南海问题专家卡尔·塞耶（Carl Thayer）认为，拜登很可能继续坚持特朗普政府时期的南海政策。^① 菲律宾评论家却担心，拜登的南海政策有可能回到克林顿政府和奥巴马政府时期，拒绝介入和军事干预。^② 各方对拜登政府南海政策的调整方向并没有达成共识，需要重新审视美国新一轮南海政策调整的动因和可能的方向。

经过一年多的运行，拜登政府的南海政策逐步成型，学界对此进行了有益的探索。傅梦孜和陈子楠通过对拜登执政百日的政策研究，认为拜登政府在南海问题上对华战略竞争总基调不变，但具体手段上将转为构建“竞争为主调+合作”并存的双边关系、调整美军地区部署战略和战术、避免单打独斗、突出借力欧洲盟友实现对华“再平衡”。^③ 成汉平认为，在特朗普政府的南海政策基础上，拜登治下的南海问题出现了“泛国际化”趋势，认为此举意在精准且全方位对中国实施海上围堵和挤压，并争夺地区安全秩序主导权。^④ 鞠海龙和林恺铨指出美通过强化在南海的军事活动，邀约域外国家介入南海地区安全事务，拉拢菲、越、印尼等国，推动国际媒体塑造南海问题国际话语，试图营造其对南海地区安全的主导权。^⑤ 郑安光和闫岩则更加聚焦具体问题，分析了美国海岸警卫队在南

① Raissa Robles, “Joe Biden won’t soften US stance on South China Sea, experts say”, South China Morning Post, November 9, 2020, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3109130/joe-biden-wont-soften-us-stance-FEB-2021> FRONTIERS 87 south-china-sea-experts-say.

② Richard Javad Heydarian, “South China Sea: A Biden-Duterte Reset”, The Asia Maritime Transparency Initiative, January 8, 2021, <https://amti.csis.org/south-china-sea-a-biden-duterte-reset/>.

③ 傅梦孜、陈子楠：《拜登政府南海政策的调整方向与限度》，载《边界与海洋研究》2021年第3期，第41-56页。

④ 成汉平：《从特朗普到拜登：南海问题“泛国际化”及其影响》，载《亚太安全与海洋研究》2022年第2期，第36-49页。

⑤ 鞠海龙、林恺铨：《拜登政府的南海政策：地区影响及其限度》，载《国际问题研究》2022年第2期，第102-118页。

海开展活动的动因、影响以及法理基础等。^①美国学者傅泰林（Taylor Fravel）和查尔斯·格拉泽（Charles L. Glaser）为美国的南海政策提供了三种选择模式，一是对华高强度军事对抗，二是局部收缩，三是中庸的政策，并认为当前美国的政策是第三种模式，且较符合美国在南海的有限利益，并认为下阶段应保持当前强度，避免与中国发生摩擦和冲突。^②

相关研究基本涵盖了拜登政府南海政策演进的主要方面，但是分析的程度有待深化，对拜登政府的南海认知也缺乏相关研究，这些都为进一步的挖掘探讨提供了空间和动力。

一、拜登政府对南海问题的认知

通过对拜登政府一年多来的政策行为的观察，针对拜登政府时期南海政策变化的特殊性同时兼顾长期以来美国南海政策演进的逻辑，分析美国南海政策的特点，至少有以下两个方面值得强调。

第一，美国政府认为，南海是美国维护有利于自身的“基于规则的海洋体系”的重要区域。长久以来，美国一直视自己为一个海洋国家，认为“如果不能明智地利用占地球表面70%以上的海洋，美国安全和繁荣的前景将会变得黯淡无光。世界上很少有国家像美国这样在过去紧密地与海洋联系在一起、在将来还将紧紧依靠海洋”。^③作为一个海洋强国，美国积极维护“基于规则的海洋体系”，这是其领导世界、主导国际体系意图的重要组成部分。所谓“基于规则的海洋体系”，本质是海洋秩序与海洋法两者的关系问题。相比较而言，海洋法具有较为明确的概念共识，是指有关海域的法律地位和调整各国在各种海域从事航行、资源开发和利用、科学研究以及海洋环境保护的原则、规则和规章制度的总称。^④

^① 郑安光：《美国海岸警卫队部署南海：动因与影响》，载《国际问题研究》2022年第2期，第119-131页；闫岩：《美国海岸警卫队在南海实施随船观察员项目的可能性及法理分析》，载《国际问题研究》2022年第2期，第132-152页。

^② M. Taylor Fravel, Charles L. Glaser, “How Much Risk Should the United States Run in the South China Sea?”, *International Security*, Vol.47, No.2, 2022, pp. 88-134.

^③ Gerard J. Mangone, *Marine Policy for America: The United States at Sea* (Lexington: D.C. Heath and Company, 1977), p.1.

^④ 梁西、王献枢：《国际法》，武汉大学出版社2003年版，第127页。

换句话说，海洋法体现维护海洋秩序的行为规范，这种行为规范在当代最显著的体现就是1982年诞生的《联合国海洋法公约》（以下简称海洋法公约）。

美国虽然积极推动海洋法公约的诞生，其本身却一直徘徊于海洋法公约的门外，以惯例法而非缔约国身份享受海洋法公约所赋予的海洋权利。介入东亚海洋争端特别是南海问题，建立符合美国利益的区域海上规则并按照规则行事，是美国建立有利于自己的海洋秩序的主线，同时与从奥巴马政府的“亚太再平衡”战略到拜登政府的“印太战略”密切联系在一起。

美国维护基于法理的海洋体系的主要行为内含着双重矛盾：一方面是强调各国尊重国际法与自身尚未加入海洋法公约的矛盾；另一方面是在国际法解读上与沿海国家存在矛盾。主权原则与不加限制的航海自由原则之间的对抗，构成了中美海上秩序之间的根本分歧。^① 而向历史深处溯源，则是自荷兰海上霸权兴起开始，沿海国，特别是中小沿海国，与海上霸权国之间关于“开放的海洋”和“封闭的海洋”之间的冲突。^② 这也始终是左右海上秩序发展的主旋律。而最终起到决定性意义的仍然是国际海上实力的对比。2021年5月拜登总统在美国海岸警卫队学院第140届毕业典礼上讲话中公开表示，“超过四分之一的美国GDP都是通过保护我们安全的水域运输的。几十年来，美国一直为国际海上安全提供保障。我们制定了明确的规则——行为是有限度的——以确保我们能够和平地分享海洋的自然资源。几十年来，这些规则支撑着全球经济实力，但是，这些规则越来越多受到像中国和俄罗斯这样的国家的挑战。长期以来，海上航行自由等基本原则是全球经济和全球安全的基石。当一些国家试图玩弄这个体系或使规则偏向他们的时候，一切都会失去平衡。确保全球贸易畅通对美国的外交政策至关重要。如果我们不采取积极的行动来制定行为规范，以民主的价值观而不是独裁者的价值观来塑造它们，这一切就不会发生。正因为如此，我们将继续支持《联合国海洋法公约》，该公约概述了许多关键原则，以确保我们地球上的水不被任何一个国家利用，而是为所有国家的利

① 师小芹：《论海权与中美关系》，军事科学出版社2012年版，第227、229页。

② Charles E. Pirtle, “Military Uses of Ocean Space and the Law of the Sea in the New Millennium”, *Ocean Development & International Law*, Vol.31, Iss.1-2, 2000, pp.7-45.

益而得到保护。”^①

由于美国全球战略的实现得益于其在各地无障碍地投放兵力的能力，海上航行自由是其实现全球霸权最为重要的环节。^②这使它与海军有了特别的关系。^③美军以“航行自由”和“自由飞越”等名义在南海海域、空域进行所谓的“无害通过”行动，实际上也是美国全球霸权的重要体现和组成部分。^④当前美国维护对其有利的海洋秩序是与其主导国际经济秩序、安全秩序的战略布局高度统一的。美国的行为支撑了其全球霸权地位，维护了其海洋利益，扩大了美国对于国际规则制定权的影响，一定程度上塑造了对自己有利的海洋秩序，而与此同时，不可避免地会刺激南海周边国家的相关海洋活动出现明显的升级和扩大化。在美国及其或明或暗支持下的南海其他声索方和域外大国活动强度上升的情况下，中国不得不相应提升海洋活动的力度，以更加有效地维护自己的合法权益。这一互动行为的结果就是南海地区局势在近年来不断引起国际社会的担忧。^⑤

第二，美国政府认为，南海是美国与中国战略竞争、尤其是争夺海权的重要角力场。美国的南海政策要作为“美中战略竞争以及处理美中关系的宏观战略的组成部分。”^⑥拜登政府的南海政策不断展现出其作为美国对华“极限竞争”有机组成部分的特质。从美国启动对华战略辩论，到美军宣布将更多战略资产部署到“印太”地区，美国此次对华战略的调整类似二战结束后美苏从合作走向对抗的过程。^⑦经历了2015-2017年的对华

① “Remarks by President Biden at United States Coast Guard Academy’s 140th Commencement Exercises”, the White House, May 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/19/remarks-by-president-biden-at-united-states-coast-guard-academys-140th-commencement-exercises/>

② 周琪：《冷战后美国南海政策的演变及其根源》，载《世界经济与政治》2014年第6期，第23页。

③ 杰弗里·蒂尔著，师小芹译：《21世纪海权指南》（第2版），上海人民出版社2013年版，第1-4页。

④ 张蕾蕾：《美国特朗普政府南海政策分析》，载《国际论坛》2019年第1期，第94页。

⑤ 王森、冯梁：《对美国维护“基于法理的海洋体系”的批判研究》，载《亚太安全与海洋研究》2018年第2期，第11-31页。

⑥ “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress”, Congressional Research Service, March 18, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/129>.

⑦ 樊吉社：《美国对华决策：机制调整与团队转换》，载《当代美国评论》2021年第4期，第19页。

政策大讨论，实际上美国两党精英在对华战略问题上取得了相当程度的共识，从2018年以来，美国对华政策就进入了一个战略竞争阶段，或曰“争胜”。

特朗普政府对华政策质变的一个主要特征是，否定尼克松时期以来对华的接触和融入政策，采用“脱钩”方式重新界定中美关系的竞争性。^① 对于一个力图恢复奥巴马政府时期多边主义框架的新政府而言，尽管拜登政府在竞选中宣称在外交政策等各方面都与特朗普政府“不同”，但中国和“印太”问题是拜登政府忠实追随前任政府的一个关键问题。^② 经历了特朗普时期的战略转向和国内战略界新的对华共识的形成，即便是民主党上台也不可能彻底抛弃这一战略逻辑而试图彻底回归传统意义上的美国对华政策。特朗普与拜登两届政府在具体政策上有一定差别，但是核心逻辑相同，即中国同美国逐渐成为等量齐观、平起平坐的竞争对手。所以美国要通过各种办法在竞争中获胜。美国国家安全战略视阈内的中国以及中美关系全面转向消极。^③

关于中美关系的性质，拜登政府最正式的判断，来自于2021年3月布林肯国务卿的首次对外政策演讲。他认为，“中国是唯一有经济、外交、军事和技术权势去严重挑战稳定和开放的国际体系的国家，挑战使世界以我们希望的方式运作的所有规则、价值和关系”。^④ 2022年10月拜登政府发布《美国国家安全战略报告》，再次表达了这种观点。该报告声称，“中国是唯一一个既有重塑国际秩序意图的竞争者，也逐渐拥有经济、外交、军事和科技力量来日益推进这一目标的国家”，并表示“未来十年是美国与中国竞争的决定性十年”。^⑤ 2014年至2022年的8年时间里，世界

① 钟飞腾：《理解美国南海政策转变的三个维度——霸权衰落、权力转移与美国国内政治》，载《人民论坛·学术前沿》2021年2月上，第73-91页。

② Salman Rafi Sheikh, “The Biden Administration Heats Up the South China Sea”, *New Eastern Outlook*, January 20, 2022, <https://journal-neo.org/2022/01/20/the-biden-administration-heats-up-the-south-china-sea>.

③ 达巍 蔡泓宇：《美国国家安全战略视阈下的中美关系50年》，载《国际安全研究》2022年第1期。

④ Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People”, U.S. Department of State, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>

⑤ “National Security Strategy 2022”, the White House, October 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

局势发生了极大的变化，美国担心它在西太平洋地区的主导权正在缓慢丧失。美国在西太平洋地区的权力地位，“过去、现在乃至将来很大程度上都是由海权界定的”。^① 所以东亚权力转移的突出表现就是中美海权竞争的激化，而这一竞争本质上是中国的海洋权益追求与美国海洋霸权护持的矛盾。^②

中国是典型意义上的陆海复合型大国，但真正意义上的将海权纳入中国的国家战略视野至今也不过才20年。2003年5月，国务院公布的《全国海洋经济发展纲要》第一次明确提出了“逐步把中国建设成为海洋强国”的战略目标。2012年11月十八大报告再次明确重申了“建设海洋强国”的目标。^③ 海洋强国自此正式上升为中国的国家战略。2015年5月，国务院新闻办公室发表的《中国的军事战略》白皮书首次提出“近海防御、远海护卫”的战略要求，要求海军战略“逐步实现近海防御型向近海防御与远海护卫型结合转变，构建合成、多能、高效的海上作战力量体系，提高战略威慑与反击、海上机动作战、海上联合作战、综合防御作战和综合保障能力。”^④ 2019年4月，习近平主席提出构建海洋命运共同体的重要倡议。“我们人类居住的这个蓝色星球，不是被海洋分割成了各个孤岛，而是被海洋连结成了命运共同体，各国人民安危与共。海洋的和平安宁关乎世界各国安危和利益，需要共同维护，倍加珍惜。”^⑤

中国海洋强国目标的确立和海洋命运共同体理念的提出，被美国视为威胁和挑战，因为确保制海权是美国保持霸权地位的关键。美国战略界认为，霸权的更替与海上力量的兴衰密不可分，^⑥ 中国不会安于现状，其最

① David C.Gompert, "Sea Power and American Interests in the Western Pacific", Rand Corporation, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR151/RAND_RR151.pdf.

② 王森：《从幕后走向中央——中美海权竞争激化背景下的美国南海政策》，载《亚太安全与海洋研究》2016年第2期，第42页。

③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，新华网，2012年11月18日，http://news.china.com/18da/news/11127551/20121118/17535254_10.html。

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的军事战略》，新华网，2015年5月26日，http://news.xinhuanet.com/2015-05/26/c_1115408217_2.htm。

⑤ 《习近平集体会见出席海军成立70周年多国海军活动外方代表团团长》，新华网，2019年4月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/23/c_1124404136.htm。

⑥ George Modelski and William R. Thompson, *Seapower in Global Politics, 1494-1993* (Macmillan, 1988), P.17. 转引自杨震、周云亨、朱漪：《论后冷战时代中美海权矛盾中的南海问题》，载《太平洋学报》2015年第4期，第44页。

终目的是要将美国逐出亚洲，要挟并控制邻国以及该地区的海空领域。一旦允许中国控制南海，不仅美国在该海域的“航行自由”无法得到保障，美国在亚太的海权优势受到削弱，也将使周边其他国家屈服于中国，使美国在亚洲盟国和伙伴中信誉扫地，最终将被中国排挤出西太地区。^①更有甚者认为，“在可预见的未来，制定与中国竞争的战略应该是重中之重。任何在西太平洋和其他地区与中国竞争的战略，都将被定义为海上战略：在海上、通过海上和从海上采取行动将发挥核心作用。”^②所以诚如美国国会研究服务部（CRS）持续更新的报告所声称的那样，南海地区是“美国履行其在西太平洋的安全承诺的重要领域；维持和加强美国主导的西太平洋安全架构，包括美国与其盟国的安全关系；维持有利于美国及其盟国的地区实力平衡；阻止中国成为东亚地区的霸主”。^③这就是美国强势介入南海争端的现实主义动力。

就南海地区安全平衡而言，中国海军崛起的势头十分明显。与中美贸易逆差或者朝核问题等不同，南海问题具有多层次性，既涉及到海洋交通和全球贸易的通行，也牵涉该地区的地区主导权和秩序的竞争。^④客观地讲，近年来主要基于军事和海上力量的大力发展，中国开始以更加主动、大胆的姿态开展海上维权。在美国看来，这是危及地区和平与稳定、危及海上航行自由、不遵守国际准则的具有“敌意”的行为。拜登政府的《印太战略》报告至少十处提到“海洋态势感知”和“海洋安全”，两次特别强调“南海”。2022年2月，美国国家情报总监办公室发布的年度威胁评估报告认为，“在南中国海，北京将继续使用越来越多的空中、海军和海上执法平台来恐吓其他国家，并发出信号，表明中国对有争议地区拥有有效控制。”^⑤

① 理查德·内德·勒博著，陈定定等译：《国家为何而战？过去与未来的战争动机》，上海世纪出版集团2014年版，第144-145页。

② Thomas G. Mahnken, “A Maritime Strategy to Deal with China”, U.S. Naval Institute, February 2022, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/february/maritime-strategy-deal-china>

③ “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress”, Congressional Research Service, March 18, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/129>.

④ 钟飞腾：《理解美国南海政策转变的三个维度——霸权衰落、权力转移与美国国内政治》，载《人民论坛·学术前沿》2021年2月上，第78页。

⑤ “Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community”, Office of the Director of National Intelligence, February 7, 2022, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2022-Unclassified-Report.pdf>, pp.6-9.

2022年3月，美“印太”司令部司令阿奎利诺在巡逻南海的侦察机上受访时声称，中国已彻底将南海至少3座岛屿军事化。在美国看来，中国的举动无论对于南海战略格局、美国所支持的海洋法和所看重的海洋秩序，还是对于美国在该海域和西太平洋的战略利益所造成的影响都将是非常重大和深远的，对其在南海乃至整个西太平洋的海上优势和主导地位会造成巨大的冲击，这才是中美南海矛盾的焦点所在。

二、外交手段的变化

拜登政府的南海政策甚至整个对外政策有一个显著的变化，即在于“联盟回归”。在经历了“特朗普冲击”所造成的与盟友及伙伴关系的波动起伏后，在拜登政府内，美国调整方向，开始积极修复乃至强化与盟友及伙伴的合作。

拜登政府对东盟国家发起外交攻势，东盟国家成为了拜登政府官员出访的重点国家。拜登政府刻意把美国塑造成面对中国压力的“保护者”，加大政治、经济与军事力度拉拢东盟国家。在2021年10月的美国-东盟首脑线上峰会上，拜登提出了“印太经济框架”倡议，提出要进一步加强对东盟国家的投资、贸易和高科技支持，谋求削弱东盟对中国的贸易与市场依赖，从安全和经济两方面试图迫使东盟国家在中美战略竞争中“选边”美国。

东南亚地区的南海声索国是拜登政府拉拢的主要对象。拜登政府先后利用牛轭礁事件、“南海仲裁裁决”五周年、中国颁布《海警法》等时间节点，多次向菲律宾表达否定中国的南海主张，支持“南海仲裁裁决”，强调美国对菲律宾海洋安全的承诺。越南是美国南海政策重点打造的新合作对象。为强化与越南关系，美国副国务卿谢尔曼、国防部长奥斯汀、副总统哈里斯等人先后访越，并表达加强美越安全合作的愿望。为加强印尼、马来西亚等国关系，布林肯国务卿宣称，美国为成为印尼最大防务伙伴而自豪，将支持印尼在包括纳土纳群岛海域在内的南海地区对抗中国；^①美国将向马来西亚提供2.2亿美元的安全援助，以支持马来西亚

^① “The United States-Indonesia Relationship”, U.S. Embassy & Consulates in Indonesia, December 13, 2021, <https://id.usembassy.gov/the-united-states-indonesia-relationship/>.

不受任何威胁地开发海洋资源。^①

日澳印和英法德是拜登政府构建南海域外国家政策同盟体系的主要对象。^②拜登南海政策依托“印太战略”，把美国对华策略嵌入“多边主义”架构，引导域外大国深度介入南海地区安全事务。为构建这一政策体系，拜登上台后一直强调“与盟友和伙伴共同建立对华统一阵线”的重要性。^③2021年9月，美英澳签署安全伙伴关系协议（AUKUS），强化三国在外交和防务能力等方面的合作。这意味着美国在南海与中国的对峙中重启冷战资产，不惜以核扩散的方式增强针对中国的多边核威慑力量建设。

2022年2月，拜登政府发布《印太战略》报告，这是美国政府发布的第二份“印太”战略报告。这份由白宫代替国防部发布的新报告，介绍了美国对“印太”地区的总体战略及未来1-2年内的行动计划。拜登政府称，中国在南海“欺凌”周边国家，美国将支持在南海建立基于国际法的规则秩序。^④报告显示，拜登政府主导和支持的小多边机制将整合成为美国在南海实施“盟友和伙伴”战略的主要策略。新战略特别提出，将探索四国安全机制与东盟的合作。这一表态意味着，拜登政府已经开始酝酿将四国安全机制从讨论涉南海问题向介入南海局势转变。^⑤

在中美对立和竞争的所有重大问题领域，拜登政府致力于最大限度地取得欧洲盟国的支持和协作。^⑥2022年6月，北约马德里峰会通过新的“战略构想”，首次强调中国对北约的价值观、利益和安全造成了挑战，将指导保障欧洲-大西洋安全的努力，以应对中国构成的系统性挑战和俄

① “The United States-Malaysia Relationship”, U.S. Embassy in Malaysia, December 14, 2021, <https://my.usembassy.gov/the-united-states-malaysia-relationship/>.

② 鞠海龙、林恺铖：《拜登政府的南海政策：地区影响及其限度》，载《国际问题研究》2022年第2期，第106页。

③ Joe Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” Foreign Affairs, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

④ “FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States”, The White House, February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>

⑤ 陈相秒：《二月的这份报告，暴露了美国在南海的新策略》，澎湃新闻，2022年2月28日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16898898

⑥ 时殷弘：《拜登政府对华态势考察：非战略军事阵线》，载《国际安全研究》2021年第6期，第16页。

罗斯与中国之间日益加深的战略伙伴关系。峰会还首次邀请日本、韩国、澳大利亚、新西兰等国领导人参会。^①

三、军事手段的变化

在防务安全举措上，拜登政府从军事力量运用到安全战略谋划多层次推进，通过增强前沿军事存在和针对性行动，针对中国采取威慑战略。

首先，最突出的表现是在南海针对中国军事活动的频次和烈度持续显著提升。相较于特朗普执政时期，拜登执政以来，美军围绕南海的战略及行动的最大特点是高度强调对华威慑。2021年，美军除了在南海开展的“航行自由行动”比特朗普时期的次数有所降低以外（2021年是5次），其在南海的大部分军事行动明显增强，大大推高了中美发生海空摩擦冲突的风险。^②

第一，战略平台活动强度大幅提升。2021年，美军先后向南海地区部署4个航母打击群、2个两栖戒备群，航母打击群和两栖戒备群12次进入南海，较2020年至少翻了一番，其中双航母编队进入南海就有5次。2022年新年伊始，美军就开始在南海展开活动。1月11日晚间，美国“卡尔·文森号”航空母舰和“埃塞克斯”号两栖攻击舰以及各自的护卫舰进入南海南部水域。2021年以来，美军攻击型核潜艇至少有11艘先后出现在南海及其周边海域，“海狼”级“康涅狄格”号甚至在南海北部发生了“撞山”事故。值得注意的一个特点是，拜登政府时期，美国利用“海岸警卫队”进行灰色地带斗争成为了配合军事力量运用的重要抓手。2021年5月，拜登总统在美国海岸警卫队学院毕业典礼上的讲话中，热情鼓吹海岸警卫队对全球海洋秩序的重要作用，特别强调了对于“印太”地区的意义，认为“海岸警卫队将日益成为我们在印太地区参与的核心元素，以保

① “FACT SHEET: The 2022 NATO Summit in Madrid”, The White House, June 29, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/29/fact-sheet-the-2022-nato-summit-in-madrid/>

② 一项有关美军事活动的更加详细的研究参见南海战略态势感知:《2021年美军南海军事活动不完全报告》,2022年3月27日。

护生命，保护环境，维护整个地区的主权。”^① 2022年发布的《印太战略》首次将海岸警卫队纳入其中，毫不隐晦地宣布，将加强与东南亚国家在海警训练和能力建设领域的合作。

第二，海空抵近侦察大幅增加。2021年，美军大型侦察机前往南海开展抵近侦察约1200架次，较2020年同期增加超过20%，数次进逼至距中国大陆领海基线20海里，不断刷新抵近中国海岸距离，潜在军事风险持续走高。美军海洋监视船、海洋测量船等侦察船也频频前往南海开展作业，累计达419舰日。

第三，演习演训规模及频次空前。2020年，受新冠疫情影响，美军的一系列训练和演习活动规模缩减甚至取消；2021年，美军一方面在军内加快推进疫苗接种，另一方面在演习中继续限制人员接触，演习全面恢复，甚至在原有数量和规模的基础上得到进一步提升。据公开数据统计，美军在南海及周边地区累计开展演习演训95次，实际超过百次，在数量和规模上都超过了疫情前的2019年的85次。同时，美国还加大力度拉拢其他域外国家军事力量介入南海。2021年，美国与域外国家在南海及周边地区开展的演习数量多达75场，较2019年的39场增加近一倍，无论是演习的频率还是规模都达到了一个新的高度。2022年3月28日至4月8日，美国与菲律宾在吕宋岛举行30年来规模最大的“肩并肩”联合军事演习，参演兵力多达8900人，远超2021年的1700人。美驻菲大使馆声称，“面对中国日益增长的自信，美菲两国渴望通过军演来展示双方国防关系的实力。”^②

拜登政府的军事战略针对中国调整国防布局，从“战略竞争”转向“一体化威慑”。2018年《美国国防战略报告》关于与中俄进行战略竞争的提法备受质疑。^③ 2021年8月，美国“印太”司令约翰·阿奎利诺上将

^① “Remarks by President Biden at United States Coast Guard Academy’s 140th Commencement Exercises”, The White House, May 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/19/remarks-by-president-biden-at-united-states-coast-guard-academys-140th-commencement-exercises/>

^② 《外交部回应美菲30年最大军演：中菲之间不存在紧张关系，希望有关方面不要人为制造紧张》，环球网，2022年3月24日，<https://world.huanqiu.com/article/47JazNRTUOR>

^③ Becca Wasser, “Why the Pentagon Should Abandon ‘Strategy Competition’”, Foreign Policy, October 19, 2021, <http://foreignpolicy.com/2021/10/19/2022-us-nds-national-defense-strategy-strategic-competition/>.

表示，对中国在南海和台湾等问题上的行动“感到担忧”，有必要对中国实施“一体化威慑”。^① 2022年10月，时隔四年后，美国国防部发布新版《美国国防战略报告》，延续其《国家安全战略报告》“威胁驱动”的论调，认为“对美国国家安全最全面和最严重的挑战是中国为重塑印太地区和国际体系以适应其利益和威权偏好而进行的胁迫性和日益咄咄逼人的努力。”与之相比，俄罗斯是“则对美国在国外和本土的重要国家利益构成了严重威胁”。为此美国正式推出“一体化威慑”概念，“通过在作战领域、战区、冲突范围、美国国家力量的其他工具以及我们无与伦比的联盟和伙伴关系网络之间无缝合作，最大限度地发挥作用。”^②

为了威慑中国，美国“2021年国防授权法案”首次设立“太平洋威慑倡议”，计划在2021、2022财年先行投入69亿美元，提升部队联合作战能力，优化军力结构、强化盟友与军事伙伴关系，改善互操作性与信息共享。美国还酝酿重建第一舰队，重点负责南海与东印度洋地区，美国五角大楼甚至还提出参照冷战时期做法在太平洋地区建立一支直接针对中国的“海军特遣部队”。^③

美国牵头在南海频繁组织的高密度、实战性升级的各种舰机巡弋和演习，以及其背后所蕴藏着的安全战略的直接变化不仅持续加剧了南海地区的紧张局势，更是对中国与南海周边国家共同致力于南海的维稳行动带来持续的破坏和挑战。^④

四、法理手段的变化

在法理层面，美国持续强化对中国南海岛礁主权与海洋权益主张的质

^① 2021 Aspen Security Forum, The View from U.S. Indo-Pacific Command, August 4, 2021 转引自南海战略态势感知:《2021年美军南海军事活动不完全报告》,2022年3月27日。

^② 2022 National Defense Strategy, U.S. Department of Defence, October 27, 2022, <https://www.defense.gov/National-Defense-Strategy/>

^③ Lara Seligman, “Pentagon Considering Permanent Naval Task Force to Counter China in the Pacific”, Politico, June 15, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/06/15/pentagon-navy-pacific-task-force-china-494605>. 转引自鞠海龙、林恺铖:《拜登政府的南海政策:地区影响及其限度》,载《国际问题研究》2022年第2期,第104-106页。

^④ 朱锋:《威慑、施压与妖魔化中国——拜登政府的南海新政》,中国南海研究协同创新中心网站,2022年2月18日, <https://nanhai.nju.edu.cn/91/3c/c5320a561468/page.htm>

疑与攻击，煽动国际舆论支持南海仲裁案，争夺国际法理话语权。

美国一贯宣扬要维护“基于规则的国际秩序”。2020年7月，美国国务院发表南海政策声明，几乎完全否定了中国在南海的相关主张，引发其他域内和域外国家也把矛头对准中国，轮番向联合国提交涉南海问题外交照会及信函，高频援引菲律宾“南海仲裁案”裁决，围绕南海问题的法律斗争愈演愈烈。^①美国迫切希望通过对华施压，逼中国“采用美国或西方关于海洋自由的定义，接受并遵守2016年7月南海仲裁案中涉及菲律宾和中国的仲裁裁决。”^②

2021年2月，美国国务院发言人普瑞斯重申2020年7月南海声明的立场，声称中国在南海的权益声索“完全非法”。^③3月，美国驻菲大使馆发表声明，支持菲政府要求一支约200艘主要由大中型船只组成的中国渔船队离开中国声索的主权岛礁牛轭礁，称中国使用“海上民兵恐吓、挑衅和威胁别国，损害区域和平和安全”。该声明表示，“我们站在我们在亚洲的最久远的条约盟国菲律宾一边”。^④一周后，总统国家安全事务助理沙利文与菲律宾国家安全顾问赫莫基内斯·埃斯佩伦通电话，双方“同意美国 and 菲律宾将继续密切协调，回应南海的挑战”，“强调美国站在我们的菲律宾盟友一边，维护基于规则的国际海洋秩序，并且重申美菲共同防御条约适用于南海”。^⑤7月，“南海仲裁案”五周年之际，美国国务院再次发表南海政策声明，指责中国在南海的维权与维稳行动是“侵略者、欺负者和修正主义者，胁迫和恐吓东南亚沿海国家”，并重申“在南海对菲律宾武

① 《大变局下的美国南海政策研析》，载《学术前沿》2021年第2期（上），第14页。

② “U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress”, Congressional Research Service, March 18, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/129>.

③ “Department Press Briefing”, U.S. Department of State, February 19, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-february-19-2021/>

④ “‘We Stand with the Philippines’, US Slams Presence of Chinese Militia Vessels in West PH Sea”, ABS-CBN, March 23, 2021, <https://news.abs-cbn.com/news/03/23/21/we-stand-with-the-philippines-us-slams-presence-of-chinese-militia-vessels-in-west-ph-sea> 转引自时殷弘：《拜登政府对华态势考察：侧重于战略军事》，载《云梦学刊》2021年第4期，第3、4页。

⑤ “Statement on National Security Advisor Jake Sullivan’s Call with National Security Advisor Hermogenes Esperon of Philippines”, Mirage News, April 1, 2021, <https://www.miragenews.com/statement-on-national-security-advisor-jake-538339/>

装部队、公共船只或飞机进行武装攻击，将援引美国的共同防御承诺。”^① 11月16日，菲律宾两艘补给船擅自闯入中国南沙群岛仁爱礁附近海域。中国海警船依法执行公务，对其实施拦截。11月19日，美国国务院发表“关于南海形势的声明”，重申针对菲律宾南海公务船的攻击将触发1951年《美菲共同防御条约》第四条，并再次指称海牙国际仲裁法庭2016年决议否认了中国关于仁爱礁的主张，称菲律宾是在本国专属经济区内进行“合法活动”，中国的拦截是“非法活动”。12月，布林肯国务卿在印尼访问期间发表演讲，批评中国的南海主张是“挑战”现行国际秩序。

2022年1月，美国国务院发表关于中国在南海权利主张的第150号《海洋界限报告》，全面否认中国在南海的合法海洋权利主张，声称“中国非法主张对南中国海大部分地区拥有主权或某种形式的专属管辖权。”“这些主张严重削弱了海洋法治和《公约》所反映的众多公认的国际法规定。基于上述原因，美国和许多其他国家驳回了这些主张，而是支持在南中国海和世界范围内基于规则的国际海洋秩序。”^② 这是在2014年第143号报告针对中国南海主张进行批评指责的基础上，时隔8年美国国务院发布的最新的、也是更为详尽的报告。助理国务卿朴正铉表示，“这项最新研究聚焦中国在南海的海洋主张，认为中国的主张不符合国际法，严重破坏海洋法治。近年来，中国加强了在南海的强制活动，增加了海上民兵的部署，这些民兵与中国执法和军事一起行动，骚扰和恐吓其他索赔国。中国的这些行动是有系统、有计划地干涉所有国家根据国际法享有的权利和自由，包括航行权和自由。而中国在南海的这些强制性活动，正是中国在世界各地的所作所为的反映。美国 and 所有守法的国家在维护自由开放的南中国海方面有着共同的深切利益。所有国家，不论其军事和经济实力如何，都应自由地享有1982年《海洋法公约》所反映的国际法保障给它们的权利和自由，而不必担心胁迫。美国与东南亚国家站在一起，寻求根据

^① “Biden backs Trump rejection of China’s South China Sea claim”, ABC News, July 12, 2021, <http://abcnews.go.com/Politics/wireStory/biden-backs-trump-rejection-chinas-south-china-sea-78790721>

^② “Limits in the Seas No. 150 (People’s Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea)”, U.S. Department of State, January 2022, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>

国际法捍卫它们的主权权利和利益。”^① 值得注意的是，美国国务院的报告还专门提供了越南语版执行摘要。

五、结论

尽管拜登政府对亚洲局势有更深入了解，主张以外交手段协调对华关系，但是并没有从特朗普政府全面否定中国南海主张的立场上后退，而是坚持了这一激进立场，这实际上是对奥巴马时期持中立立场的南海政策主张的一种背离。可以预见的是，南海问题上的中美战略竞争将长期化，但随着时间的推移，中国的实力在不断提升，在南海的反介入能力也在不断增强，而美国的实力则呈相对下降的态势，其介入的成本在不断攀升，边际效益则逐渐下降，因此，与中国合作更有利于维护其在南海的合理权益和地位。但是，当前中国海上力量的发展已经成为美国战略家关注的焦点。作为典型的海洋霸权，美国对中国“走向深蓝”的趋势尤为敏感，因此，这种战略猜疑对中美关系的发展已经造成了不利影响，而且这一影响还会持续。

^① “China’s Maritime Claims in the South China Sea”, U. S. Department of State, January 24, 2022, <https://www.state.gov/briefings-foreign-press-centers/chinas-maritime-claims-in-the-south-china-sea>

英国介入“印太”地区的政策 (2016-2021)

熊雨荷

摘要：2016年以后，英国提出“全球英国”战略，开始向“印太”倾斜，运用外交、发展和军事等综合手段实现介入目标，具体特点是以“印太”的地缘政治争端为突破口，以外交手段为中心，使发展援助和军事存在为外交目标服务。“印太”已然处于大国政治竞争的漩涡中心，英国的介入也产生了重要的政治影响，一方面巩固了与美国的跨大西洋伙伴关系，另一方面扰乱了“印太”的区域安全秩序。

关键词：英国；苏伊士运河；“印太”地区

作者简介：熊雨荷，武汉大学政治与公共管理学院硕士研究生

20世纪60年代末，受苏伊士运河危机和冷战的影响，英国哈罗德·威尔逊工党政府决定削减在“苏伊士以东”（East of Suez）地区的军事投入，这彻底结束了英国作为全球军事大国的时代，也标志着冷战期间英国全球战略的收缩。冷战结束后，英国不甘沦为仅在欧洲一隅发挥作用的地区性强国，继续追逐中等规模的世界强国目标。^①英国再次进入战略扩张时期，不仅跨越苏伊士运河影响中东地区，而且试图向范围更大的“印太”地区投射影响力。2016年3月，英国政府根据全民公投结果启动了脱欧进程，特蕾莎·梅（Theresa May）政府为英国退出欧盟制定谈判目标和原则，提出利用脱欧的机遇寻求“一个真正全球化的英国”。^②此后，

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

① Saki Dockrill, *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice between Europe and the World? 1945-1968* (London: Palgrave Macmillan, 2002), p.226.

② “The Government's Negotiating Objectives for Exiting the EU: PM Speech”, GOV.UK, January 17, 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

“全球英国”（Global Britain）作为英国脱欧后的愿景，在首相演讲和外交大臣公告中多次出现。2018年的英国安全战略文件也对“全球英国”这个战略概念进行了阐述。约翰逊（Boris Johnson）政府继任后，于2020年启动了冷战结束以来规模最大的英国全面政策评估，最终于2021年正式发布安全战略报告，^①“全球英国”战略框架正式形成，并且将“印太”地区作为重要的对外政策倾斜对象，主张加强与“印太”地区的经济安全联系。全球战略的进一步扩张反映了英国在新的世界形势中积极维护其世界性影响力的不甘心理。英国全球战略调整的特点是什么？英国介入“印太”地区的政策有何特点？本文试图探讨这些问题。

一、现有研究及其不足

英国介入“印太”与美国对外战略调整密切相关。特朗普政府于2017年首次提出美国的“印太战略”，在进一步的战略框架下，美国与位于“印太”地区的日本、印度和澳大利亚组成了四方安全对话机制，此外，东盟国家也发布了对“印太”地区的政策报告，“印太”地区日益成为大国博弈的重要地区，在此背景下，域外国家如欧盟的法国和德国以及北美的加拿大也出台了“印太战略”。国内外对“印太”地区国际政治的研究较多，研究热点近年来多集中于已出台“印太”战略文件的国家及双边或多边的“印太”战略互动，而英国在2021年3月（7月份进行了一次修订）的《竞争时代的全球英国：安全、国防、发展和外交政策综合评估》文件中才首次明确提出“向印太地区倾斜”，并且还未形成单独的“印太”战略文件，因此关于英国脱欧以来参与“印太”地区事务方面的研究成果较少。当前研究主要关注英国在“印太”地区的新动态，包括英国的经贸、防务合作、与“印太”主要国家的双边接触等，进而研究英国在这一地区的利益诉求和评估“全球英国”在“印太”的实现前景。

第一，关于英国提出“印太”概念的时间，有学者发现英国对于“印

^① “Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”, HM Government policy paper, July 2, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>.

太”这一地理名词的使用以及印太战略构想实际上要远早于2017年美国的印太战略，20世纪60年代末英国从亚洲撤军时，政府就推出了统筹印度洋与太平洋防务的印太战略。^①英国与“印太”的联系并非像二者的地理距离一样疏远，尤其是它在“印太”国家的历史遗产，以及在印度洋和太平洋海上运输通道的安全存在，都注定“印太”与英国的国家利益息息相关。

第二，关于欧洲（欧盟）与“印太战略”，由于英国在正式脱欧前仍有参与欧盟关于“印太”地区政策的讨论，以及英国在地理上仍属于欧洲，国外学者对英国在“印太”地区的倾斜通常放在整个欧洲在印太的战略之下进行探讨，关注的焦点是欧洲在中美战略竞争的角色。有学者认为欧洲难以实现真正的战略自主，英国和德国尽管可以在经济利益上倾向中国，但是价值观上仍与美国趋同，欧洲被动卷入中美战略竞争。^②也有学者看法趋于乐观，认为“印太战略”反而可以促进一个更大的欧洲存在，缓解美中战略竞争可能造成的全球秩序分裂。^③还有学者在“全球英国”战略框架下研究英国在“印太”地区的活动意义，对“全球英国”持批判态度的学者认为由于英国是大多数亚洲国家的较小贸易伙伴，其全球贸易的雄心与其他国家的优先事项错位，如英国的贸易协议对于中国而言不如银行与金融更重要。^④

第三，关于英国在“印太”地区的安全政策方面，有研究认为英国应加强五国防务合作和扩大这一军事联盟，扩大的目标包括日本和澳大利亚等，同时协调英法军事与地区盟友的工业伙伴关系，^⑤还有学者认为英国日益倾向于介入南海争端以扩大其在东南亚的影响力。^⑥然而，也有学者

① 彭永福：《英国印太战略的缘起、演变及结果（1964—1968）》，载《史林》2019年第5期，第186—199页。

② Richard J. Cook et al. “The Illusion of the China-US-Europe Strategic Triangle: Reactions from Germany and the UK”, *Journal of Chinese Political Science*, 27(3), 2022, pp.493-518.

③ Deng, Yong. “The Role of the EU in Asian Security: Between Transatlantic Coordination and Strategic Autonomy.” *Asia Policy*, Vol.27, No.1, 2020, p.105-126.

④ Oliver Turner, “Global Britain and the Narrative of Empire”, *The Political Quarterly*, Vol.90, Issue 4, 2019, pp.727-734.

⑤ James Rogers, “European (British and French) Geostrategy in the Indo-Pacific”, *Journal of the Indian Ocean Region*, vol.9, No.1, pp.69-89.

⑥ 张颢：《英国南海政策的变化、动因及走向》，载《现代国际关系》2019年第7期，第29—36页。

认为英国对“印太”地区安全没有过度投入，而是处于参与和寻求机会的状态，防务重点仍在欧洲。^①

第四，在英国印太政策中的美国因素方面，有研究认为英国在“印太”受到过于亲美的制约，^②其“向印太倾斜”的部分动因在于追随美国印太战略，^③也有学者梳理了英国在“印太”地区的历史做法，认为英国当前虽然从属和联动美国的“印太战略”，但仍有自己的利益诉求和路径。^④关于英国介入“印太”的利益诉求，目前研究表明的看法主要有增强英国在“印太”地区的影响力、经济和商业利益需求和海上航行自由与安全等。^⑤

第五，关于英国介入“印太”的可行性和路径，这一方面的研究主要集中在英国的智库，代表性的有英国皇家国际事务研究所开展的“2019-2024年印太地区地缘战略展望研究”项目，研究包括英国在内的七个国家（美国、英国、法国、印度、汤加王国、日本和中国）的印太战略观念，以寻求在志同道合的伙伴国间深入合作的路径。^⑥政策交流的代表性研究成果则反映在了“全球英国”的官方文件中，认为英国“向印太地区的倾斜”应围绕繁荣与安全两大目标，以安全保障繁荣。亨利·杰克逊协会（Henry Jackson Society）的一份研究报告认为英国的未来在海上，视中国为在“印太”的有限挑战者以及英国的国防支出不足以支持全球英国。^⑦

① Dr Robin Niblett, AUKUS Reveals Much About the New Global Strategic Context, Chatham House, September 18, 2021, <https://www.chathamhouse.org/2021/09/aukus-reveals-much-about-new-global-strategic-context>.

② 胡杰：《英国“印太战略”新动向：顶层设计与政策实践》，载《印度洋经济体研究》2021年第5期，第42-62页。

③ 叶圣萱：《英国介入印太地区的新动向与中国的应对论析》，载《区域与全球发展》2021年第1期，第30-46页。

④ 朱献珑，池胜阳：《英国“印太政策”的历史渊源与现实诉求》，载《太平洋学报》2021年第8期，第23-34页。

⑤ 胡杰：《“全球英国”构想在印太的投射：动向、思路与前景》，载《边界与海洋研究》2020年第4期，第95-112页。

⑥ Cleo Paskal, “Indo-Pacific Strategies, Perceptions and Partnerships: The View From Seven Countries”, Chatham House, March 24, 2021. <https://www.chathamhouse.org/2021/03/indo-pacific-strategies-perceptions-and-partnerships>.

⑦ John Hemmings, “Global Britain in the Indo-Pacific”, The Henry Jackson Society, May 22, 2018, <https://henryjacksonsociety.org/publications/global-britain-in-the-indo-pacific>.

已有研究对理解英国介入“印太”的问题提供了很好的基础，不过却没有深入分析英国介入“印太”地区的本质、战略调整过程和介入方式特点。20世纪70年代，英国从苏伊士运河以东地区撤回驻军，并且加入欧盟，近半个世纪后的英国决意从欧盟退出，将目光投向范围更广阔的“印太”。值得注意的是，英国全球战略的收缩和扩张都伴随着美国因素，如今在美国对华战略大转变的背景下，英国必须重新规划其“印太”政策。然而，从上个世纪的苏伊士以东撤军到现在介入“印太”，英国一直面临选择欧洲还是选择世界的国防战略问题，这是英国自身有限的军事资源和雄心勃勃的国家利益定位之间的矛盾导致的。对于如何追求以及确保在“印太”地区的经济和安全利益，由于在海外大规模驻军的时代似乎已经一去不复返，英国已经有了新的思路和方式。

二、从“苏伊士以东”到“印太”：英国战略重心的调整

介入“印太”是英国在步入脱欧进程后实现其“全球英国”战略的关键步骤，因此从战略调整视角出发有助于深入理解英国“印太”政策的本质特点。自20世纪70年代的“苏伊士以东”撤军以来，英国的对外战略大致经历了收缩、扩张和扩张升级三个阶段的调整。

（一）回归欧洲的战略收缩阶段（20世纪70年代-1990）

以20世纪70年代的“苏伊士以东”撤军为起点至冷战结束是英国的战略收缩阶段。1968年英国政府发布战略防御评估，主张削减国防开支，将北约区域以外的国防承诺优先级降至最低，并相应地减少英国军队的机动性和灵活性以支持本土防御。^①英国该阶段战略收缩的主要特点是通过放弃海外承诺以强化其在欧洲的防御能力，包括从新加坡等东南亚国家撤离英国驻军，关闭在印度洋建立的甘岛空军基地（Gan airbase）以及退出与南非的西蒙斯敦协议（Simonstown Agreement）等。英国的战略收缩一方面基于冷战“白热化”的国际形势，应对苏联的安全威胁是其国防战略的主要内容，另一方面英镑危机导致政府财政无力支撑海外大规模驻军，加速了英国的战略收缩。为顺利完成撤军，作为交换，1971年4月英

^① “Select Committee on Defence Eighth Report”, UK Parliament, 10 September 1998, <https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmdfence/138/13804.htm>.

国与新加坡、马来西亚、澳大利亚和新西兰签署了《五国防御协议》（Five-Power Defence Arrangements, FPDA），然而这份协议没有实质性的军事承诺，英国于1976年撤离了在新加坡的最后一批驻军。在印度洋和东南亚，英国最终只保留了在迪戈加西亚、文莱和香港（1997年移交中国）的小规模驻军。

80年代至90年代期间，英国总体上仍维持战略收缩状态，但是在此基础上稍做了变动。在美苏冷战以及国内经济衰退的背景下，1981年英国国防部进行了新一轮国防评估，决定削减海军，这将进一步降低英国的远征作战能力。^①然而，1982年阿根廷趁机出兵占领英国的海外自治领土——福克兰群岛（即马尔维纳斯群岛），双方为争夺该群岛的主权进行了战争。通过此次海外冲突，英国重新意识到维持海军力量的必要性，改变了国防评估中过分削减海军力量的做法，主张军队回归“灵活性”和“机动性”以支持北约和其他地区的行动。这种改变表现在两伊战争爆发期间，英国选择重新担负起维护中东地区海上安全的责任，跟随美国军队对该地区进行军事干预，以及向阿拉伯国家大规模出口先进武器。^②但是，由于美苏冷战的国际形势没有发生重大变化，这种回归只是作为额外特征存在，并非英国军队的核心发展方向。

（二）转向“苏伊士以东”的战略扩张阶段（1991-2015）

冷战结束后，英国开始重新考虑战略扩张，将影响力推进至欧洲以外的“苏伊士以东”地区。苏伊士运河是英国全球军事存在转移的支点，即通过观察英国在苏伊士运河两侧地区的军事存在分布情况可以感知其对外战略的重要调整。该阶段英国战略扩张的特点是以北约组织为依托跟随美国对欧洲以外的地区冲突进行军事干预或参与战争。苏联解体后美国独大，新的国际格局形成，对英国而言国家威胁暂时消退，北约将长期保障英国本土和欧洲安全，然而美国是北约安全至关重要的提供者，因此美国的国际地位及其战略利益诉求与英国息息相关。一方面冷战后美国接管中东和中亚地区权力的利益诉求使英国意识到了“苏伊士以东”地区对维系

^① “Select Committee on Defence Eighth Report”, UK Parliament, 10 September 1998, <https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmdfence/138/13804.htm>.

^② Gareth Stansfield and Saul Kelly, “A Return to East of Suez UK Military Deployment to the Gulf”, Royal United Services Institute, April 2013, p.6, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/briefing-papers/a-return-to-east-of-suez-uk-military-deployment-to-the-gulf>.

英美“特殊关系”和集体安全的重要性，另一方面当时英国在中东也有巨大的能源需求。于是英国政府着手调整以欧洲为中心的战略，在对外政策上与美国步调一致。在1991年海湾战争中，英国作为北约成员国参与了美国对伊拉克的作战，这是冷战后英国首次越过苏伊士运河进行军事干预。根据冷战后国际安全形势的变化，托尼·布莱尔（Tony Blair）领导的英国工党政府于1998年发布了《战略防御白皮书》，这份文件认为，英国应追求欧洲之外的更广泛的利益，以提高其国际地位和影响力，国防外交重点应放在南部地中海、近东和中东，而非东欧和英联邦。^① 布莱尔政府之后跟随美国参与阿富汗战争和伊拉克战争，在两地分别部署了中等规模的英国军队，并且支持美国在世界范围内打击基地组织（al-Qaida）及其衍生的恐怖主义组织。^② 与冷战期间相比，英国放松了欧洲的本土防御，转而关注全球化和相互依存带来的国际竞争和冲突问题。

2010年后英国开始意识到亚洲大国的经济战略价值。过度军事干预给英国财政带来了巨大压力，尤其是2008年金融危机之后，英国国债在金融危机的影响下膨胀至GDP的60%左右，结构性赤字占GDP的11%以上。^③ 因此，经济快速增长的亚洲新兴市场国家成为这一时期英国寻求经济机会的首选目标。2010年10月，英国政府发布国家安全战略文件，指出英国在战略上和经济上有必要与新兴经济大国建立更紧密的关系，尤其是将崛起成为全球性大国的中国和印度。^④ 2010年7月，英国首相卡梅伦携代表团访问印度以推动双边贸易合作。同年11月，英中工商峰会举行，卡梅伦带领经贸代表团访华。到2015年时，英国申请加入中国倡议

^① Tom Dodd and Mark Oakes, “The Strategic Defence Review White Paper”, House of Commons Library, 15 October, 1998, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-91/RP98-91.pdf>.

^② “Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review”, GOV.UK, October 19, 2010, p.15, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf.

^③ “Strong Economy, Strong Defence, Strategic Reach: Protecting National Security in the 21st Century”, Speech by Secretary of State for Defence at Chatham House, May 19, 2011, <https://www.gov.uk/government/speeches/2011-05-19-strong-economy-strong-defence-strategic-reach-protecting-national-security-in-the-21st-century>.

^④ “Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review”, GOV.UK, October 19, 2010, p.15, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf.

建立的亚洲基础设施投资银行，并且两国宣布构建面向21世纪全球全面战略伙伴关系。为保护贸易航线以及受到美国“重返亚太”的影响，英国在该地区的防务同步发展。英国皇家军舰勇敢号在2012年首次部署，与海上联合部队在中东地区开展了为期7个月的海上安全活动。^①2013年5月，勇敢号远赴太平洋参加五国联防演习，尔后前往日本、韩国、中国和泰国等多个国家港口进行访问。2015年9月底，英国计划在杜克姆港新建干船坞设施，为英国伊丽莎白女王级航母提供停靠点，使英国未来拥有在苏伊士以东且波斯湾以外的地区部署海军的能力。2016年12月，英国时任外交大臣鲍里斯·约翰逊访问中东地区国家，在巴林发表政策演讲，说英国以区别于往日全球军事大国的角色回到了“苏伊士以东”，宣布乔治·布朗（George Brown）观点的强势回归——历史上他反对英国苏伊士以东撤军，强调政治军事与贸易和经济增长的密切关系。^②该演讲是英国政府重新审视欧洲之外广阔的“苏伊士以东”地区战略价值以及改变战略理念的一个缩影。

总体而言，这一阶段英国虽然重视与亚洲地区国家的政治和经济外交关系，但是其主要目的是与新兴大国建立经济联系以及巩固传统盟友关系，一方面没有升级传统盟友关系，另一方面对该地区其他国家例如处于五国防御协议之外的东盟成员国的关注度不高，因此还未形成系统性的介入政策。在地缘政治竞争未加剧的情况下，英国的外交政策主要以经济利益为导向。

（三）介入“印太”的战略扩张升级阶段（2016-2021）

英国战略扩张升级阶段基于两大背景，一是英国的脱欧进程，这关乎其未来经济发展态势，促使英国在欧洲之外寻找经济机会；二是中美竞争影响国际安全形势，与英国安全间接相关。对英国而言，“印太”地区在经济和安全等方面的战略价值全方位上升，是世界经济增长的引擎和21世纪的地缘政治熔炉。^③“印太”地区是在“亚洲-太平洋”（Asia-Pacific）

^① “HMS Daring stars in Middle East naval showcase”, GOV.UK, April 13, 2012, <https://www.gov.uk/government/news/hms-daring-stars-in-middle-east-naval-showcase>.

^② “Foreign Secretary Speech: ‘Britain is Back East of Suez’”, GOV.UK, December 9, 2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-speech-britain-is-back-east-of-suez>.

^③ “Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security”, Defence, Development and Foreign Policy, GOV.UK, July 2, 2021, p.66, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf.

基础上的延伸，这一新出现的政治概念主要得到美国等西方国家的认可，对英国而言则强调了印度在其中的关键作用。^①英国官方认为“印太”的地理范围包括南亚和印度洋的大部分地区、东北亚和东南亚、大洋洲和太平洋。^②

实际上，在2014年俄罗斯吞并克里米亚后，英国就感知到国家威胁的卷土重来以及世界上其他国家之间的广泛竞争，计划升级和完善在亚太的防务安全网络。2015年11月，卡梅伦政府发布《国家安全战略和战略防务与安全评估》，该文件提到南亚和东南亚的经济重要性和政治意义持续增长，但是伴随着悬而未决的历史争端和紧张局势，文件还声称日本是英国在亚洲最亲密的安全伙伴，表示将深化与韩国和印度在安全方面的合作。^③这为英国在防务安全领域深入“印太”奠定了政策基础。根据战略文件要求，2016年英国在亚太地区的新加坡增设国防参谋部，完善了国防武官网络。同年11月，作为英国皇家空军演习“东方冒险”的一部分，英国“台风”战斗机分别与日本、韩国和美国空军进行了首次联合演习。^④

2016年脱欧进程的启动加速了英国对“印太”地区的资源投入。特蕾莎·梅任英国首相期间提出“全球英国”这一战略概念，其基本内涵一是与欧洲以外的国家达成新的自由贸易协定，尤其强调了中国、巴西、海湾国家、澳大利亚、新西兰、印度和美国等，这些国家多数位于所谓的“印太”。^⑤防务安全方面，特蕾莎·梅力主重振大西洋伙伴关系以应对全球秩序挑战，同时在美国、欧洲和“印太”地区这三个全球经

① “Integrated Review 2021: The defence Tilt to the Indo-Pacific October”, House of Commons Library, October 11, 2021, document CBP-9217, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9217/CBP-9217.pdf>.

② “The UK and China’s Security and Trade Relationship: A strategic Void”, UK Parliament, September 10, 2021, <https://committees.parliament.uk/publications/7214/documents/75842/default/>.

③ “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015”, HM Government Document, November 23, 2015, p.19; p57-58, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf.

④ “Red Arrows Return to UK After Historic Tour”, GOV.UK, December 2, 2016, <https://www.gov.uk/government/news/red-arrows-return-to-uk-after-historic-tour>.

⑤ “The Government’s Negotiating Objectives for Exiting the EU: PM speech”, GOV.UK, February 3, 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

济政治中心巩固伙伴和联盟关系。英国国防部依据安全战略文件在2017年更新了《国防参与战略》，大力支持英国在海外的国防外交、军事教育培训、国防出口和扶持能力建设。^①其中在国防和安全出口上，英国赢得了在亚太地区的主要国防业务，该地区占英国国防出口的比例逐年增加，从2018年的2%上升至2019年的6%，^②2020年的比例为8%。^③2018年5月，英国政府时隔五年再次派遣三艘皇家海军军舰前往亚太地区分别参加美日韩海军演习以及FPDA海军演习。^④英国还将人道主义援助和救灾、反恐和海上安全等新要素引入FPDA的活动领域，使该协议充分发挥作用。

2021年3月，约翰逊政府发布《竞争时代的全球英国：安全、国防、发展和外交政策综合评估》文件（7月更新），文件提及英国将通过贸易和外交深入参与“印太”地区事务，目标是作为欧洲伙伴在“印太”地区拥有最广泛和最一体化存在。^⑤该文件实际上是对前任政府“全球英国”战略的继承和实施，决定了“向印太地区倾斜”政策在战略中的关键支柱地位。经济方面，英国在正式脱欧后继续推动与美国、澳大利亚、新西兰和印度等国家的双边贸易协定谈判，并且申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP），以追求更具弹性的关键商品供应链。另一方面，英国在该地区的防务安排持续化。除了五国防御协议等既有的防务安排之外，英国还与澳大利亚和美国构建了新的三边安全伙伴关系（AUKUS），该协议的核心内容是一项长达数十年的核潜艇计划。约翰逊称之为英国对

^① “UK’S International Defence Engagement Strategy”，HM Government，17 February 2017，P11.

^② “Official Statistics：UK defence and security export statistics for 2019”，HM Government，6 October 2020，<https://www.gov.uk/government/statistics/uk-defence-and-security-export-statistics-for-2019/uk-defence-and-security-export-statistics-for-2019>.

^③ “Official Statistics：UK defence and security export statistics：2020”，HM Government，26 October 2021，<https://www.gov.uk/government/statistics/uk-defence-and-security-exports-for-2020/uk-defence-and-security-export-statistics-for-2020>.

^④ House of Commons Library，“Royal Navy：A return to the Far East？”，UK Parliament，24 May，2018，<https://commonslibrary.parliament.uk/royal-navy-a-return-to-the-far-east/>.

^⑤ “Global Britain in a Competitive Age：the Integrated Review of Security”，Defence，Development and Foreign Policy，HM Government，2 July 2021，p6，p22，https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf.

“印太”地区安全的世代承诺。^① 2021年英国在澳大利亚的堪培拉新建了国防参谋部，与此前2016年新加坡的国防参谋部共同协调“印太”地区的国防活动。为了维护航行自由和扩大在该地区的海上影响力，英国国防部计划自2021年起在“印太”地区部署近海巡逻舰，并且在此后陆续部署沿海反应队和31型护卫舰。此外，英国与日本的《日英安全合作联合声明》以及与东盟建立的对话伙伴国关系都有长期的双边防务合作内容。

通过三个阶段的调整，英国完成了从收缩到扩张和扩张升级的战略转变。介入“印太”正是英国全球战略扩张范围的进一步延伸，是在世界地缘政治和地缘经济中心向“印太”转移的背景下进行的，主要受到中国等新兴大国崛起的影响。2016年启动的脱欧进程则从内部加速推动了英国介入“印太”，使其强化与“印太”英联邦成员国之间的政治和经济联系。但值得注意的是，“向印太倾斜”虽是“全球英国”战略的关键支柱，却并不代表英国将注意力全盘放在“印太”，而是在以欧洲安全为核心的前提条件下，将英国在中东和部分非洲地区除经贸政策以外的领域降低优先级，然后全方位提升对“印太”的投入。^②

三、英国介入“印太”地区的方式

第二次世界大战结束后，英国原本计划维持其在苏伊士以东的影响，在中东地区的波斯湾以及新加坡和马来西亚等东南亚国家驻扎了一定规模的地面部队，直至1960年英国军队仍有10万人驻扎在中东和远东，而驻扎在欧洲地区莱茵河的人数已经减少至55000人。^③ 当时英国介入“印太”地区的主要方式是依靠军事力量，最终由于国家实力的下降和资源限制选择放弃。时至今日，英国虽然依旧没有挣脱实力下降等现实因素的限制，但是转换了思路，不再以规模性的军事驻扎为筹码，而是通过外交、

^① HC Deb 16 September 2021 [AUKUS], UK Parliament, <https://hansard.parliament.uk/commons/2021-09-16/debates/4835BC3D-E0BF-43E0-9A3B-9BCC5B77DF7F/AUKUS#contribution-A21D616F-CBE0-402E-AEEA-AA147C887488>.

^② The Foreign Policy Centre (FPC Think Tank Ltd), “A ‘Force for Good’?”, December 6, 2021, <https://fpc.org.uk/publications/a-force-for-good/>.

^③ “Select Committee on Defence Eighth Report”, UK Parliament, 10 September, 1998, <https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmselect/cmdfence/138/13804.htm>.

发展和军事等手段的综合实施以维护在该地区的利益。

（一）以地区地缘政治争端为突破口

在中美战略竞争背景下，“印太”地区日渐成为世界地缘政治竞争的中心，尤其是西太平洋地区，美国与日本、澳大利亚和印度构建了“四边机制”（QUAD），由于其军事同盟的性质与北约类似也称为“亚洲版北约”。因此，围绕“印太”的安全和治理等问题衍生出了一些国际关注的地区性地缘政治争端，这是英国介入“印太”的关键。

“印太”的冲突与安全问题的主要包括领土领海的主权纠纷以及海上通道安全。首先，近年来陆上领土纠纷较为瞩目的是中印边界问题，这是上个世纪英国殖民者造成的历史遗留问题，导致了1962年的中印边界战争。战争之后，中印双方希望采取协商谈判的方式解决问题，关系逐步缓和。令人遗憾的是，虽然建立了相对完善的边境管控机制，但是边境对峙事件时有发生，2020年6月15日中印边境的对峙更是上升为冲突事件，造成了伤亡。英国在中印边界纠纷中没有明确态度和立场，然而在英国介入“印太”地区的计划中，重新强化与印度之间的关系是关键，2021年5月英国与印度建立了新的全面战略伙伴关系，商定“2030年路线图（2030 Roadmap）”，确定了两国未来10年在各领域的全面合作。^①

其次是海洋争端，主要集中在南中国海和东中国海，中国与周边的海洋邻国均存在不同程度的海洋权益纠纷，引发国际关注的事件有中日钓鱼岛争端和菲律宾单方面发起的南海仲裁案。英国以支持国际法上的航行自由原则为理由，插手南海争端。英国政府虽然声称在南海主权争端上不采取立场，但是承诺在该地区维护《联合国海洋法公约》，并根据《公约》认为英国享有在南海的无害通过权、飞越权和航行自由权，^②还表明英国将挑战任何该地区沿海国家的过度海事主张以及对军舰的不当限制。^③以

^① “UK and India announce new era in bilateral relationship”, British High Commission New Delhi, 4 May 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-india-announce-new-era-in-bilateral-relationship>.

^② “UK government’s position on legal issues arising in the South China Sea”, UK Parliament, September 2020, <https://depositedpapers.parliament.uk/depositedpaper/2282460/files>.

^③ “China and the Rules-Based International System: Government Response to the Committee’s Sixteenth Report”, UK Parliament, 18 June 2019, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfa/612/612.pdf>.

维护国际法为名，英国近年来增加了在南海的军事行动，2019年初，英国皇家海军与美国海军在南海举行了两次联合军事演习。除此之外，英国还认为台湾是中美在“印太”的一个潜在的冲突爆发点，拟加强与台湾地区的接触。^①海上通道安全上，英国在东南亚的马六甲海峡已经做出了军事承诺，即五国防御协定。

（二）以强化外交网络为中心

在“全球英国”战略中，外交成为英国参与国际事务并实现其全球影响力的至关重要的工具。有限的军事能力决定了英国国防安全重点仍是欧洲，而出色的外交能力给予了英国在全球实现其利益的可能性。英国拥有世界第四大外交网络，与178个国家和地区建立了外交联系，总计拥有281个外交职位。^②英国在全球重要的多边组织中都占据一席之地，如在联合国的常任理事国地位。因此，英国注重优先利用自身优越的外交资源实施“向印太地区倾斜”的政策。

首先，与美国和欧盟协调介入“印太”的立场。对英国影响最为深刻的是与美国之间的关系，美国既是影响英国介入“印太”的因素之一，又是英国介入该地区的有力跳板。英国与美国之间关系的基石是象征跨大西洋联盟的北约组织，然而二者在北约之外还有其他形式的联系，例如同为情报共享组织“五眼联盟（Five Eyes Alliance）”的成员，英国还参与了美国攻打阿富汗和伊拉克的志愿联军，以及美国进行的全球反恐战争等。冷战结束之后，英国就开始通过与美国共同行动达到了干预欧洲之外的国际事务的目标。因此，英国在介入“印太”的方式上如法炮制，先是效仿美国的做法在南海开展航行自由行动，之后又和美国一起与澳大利亚建立三边联盟，签订奥库斯协议（AUKUS），通过长达数十年的核潜艇计划牢固锁定了与美澳的关系，为长期介入“印太”奠定了基础。^③除美国外，英国借助的外交伙伴是以法国和德国为中心的欧盟。在英国还没有正

^① House of Commons Foreign Affairs Committee, “Oral evidence: Implementing the Integrated Review: Tilt to the Indo-Pacific”, HC 684, UK Parliament, <https://committees.parliament.uk/oralevidence/2877/pdf/>.

^② “Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security”, Defence, Development and Foreign Policy, HM Government, March 2021, p8.

^③ House of Commons Library, “The AUKUS agreement, UK Parliament”, 11 October 2021, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9335/CBP-9335.pdf>.

式退出欧盟时，欧盟针对“印太”制定的政策实际上也代表了英国的印太政策，这表示英国与法国和德国对待该地区问题的立场相似。三国合作成功的范例是伊朗核问题，英国、法国和德国团结一致构建了“E3（Europe 3）”，以“E3”的名义与美国、中国和俄罗斯进行了“3+3”模式的会谈，最终促成了《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA）的达成，即便2018年美国特朗普政府退出该协议，英国与法德的立场仍然一致。近年来“E3”也对“印太”的其他问题进行了发声，例如针对2019年发生在南海万安滩附近的中越舰船对峙事件，英法德三国发表了关于南中国海局势的联合声明，强调《联合国海洋法公约》的普遍约束性。^① 2021年英国正式退出欧盟后仍然保留了“E3”模式，并且通过“E3”与美国拜登政府重新修复跨大西洋联盟关系，同时协调在“印太”事务上的立场。^②

其次，加强与该地区国家和组织的双边和多边外交关系，尤其是英联邦成员国。自退出欧盟重新获得独立经济主权后，英国正加快推进与英联邦成员国之间的经贸联系。其中，实力较强或占据重要战略位置的英联邦成员国主要位于“印太”，例如印度是快速发展的新兴经济体，澳大利亚和新西兰是“五眼联盟”成员国，新加坡和马来西亚既是五国防御协议签署国，又是东盟成员国，这些国家都是“印太”区域事务的重要参与者。2018年以来英国在新加坡和孟买设立了区域贸易专员，2020年与新加坡签署了新的贸易协议，并着手推进与印度、澳大利亚和新西兰的自由贸易谈判。对东盟国家，英国自2018年起就开始投资东盟的经济改革计划和低碳能源计划，在格拉斯哥大会上继续承诺为东盟催化绿色融资基金（ASEAN Catalytic Green Finance Facility, ACGF）提供1.1亿英镑资金。^③ 2019年11月英国首次设立驻东盟使团，并且在2021年成为东盟的对话伙

^① “E3 joint statement on the situation in the South China Sea”, Foreign & Commonwealth Office, 29 August 2019, <https://www.gov.uk/government/news/e3-joint-statement-on-the-situation-in-the-south-china-sea>.

^② “Iran and other international issues: statement from E3 and the United States”, February 2021, Foreign, Commonwealth & Development Office and The Rt Hon Dominic Raab MP, 18 February 2021, <https://www.gov.uk/government/news/statement-by-the-foreign-ministers-of-france-germany-the-united-kingdom-and-the-united-states-of-america>.

^③ “UK-ASEAN factsheet”, HM Government, 11 February 2022, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-asean-factsheet/uk-asean-factsheet>.

伴国。2021年5月，英印举行虚拟峰会商定了未来十年的双边合作路线图，合作领域包括卫生、气候、贸易、教育、科技和国防等各个方面，媒体宣称双方关系步入新时代。^①通过外交关系的加强，英国在该地区获得了更多的经济机会，根据英国国家统计局数据显示，2021年英国从欧盟以外地区进口的比例首次超过了从欧盟进口。^②此外，在CPTPP的11个创始成员国中，英国已经与其中七个国家达成了双边自由贸易协定，有助于英国成功加入CPTPP。正如最终完成英国脱欧工作的前任首相约翰逊所指出的，英联邦这种独特的主权国家联盟正变得越来越重要和有价值。^③

（三）以发展援助为辅助手段

英国介入“印太”所倚靠的辅助手段是发展援助。英国是世界上重要的发展援助国家之一，曾承诺将国民总收入的0.7%用于国际发展援助，在促进国家利益的同时为世界发展援助工作做出了贡献。然而，近年英国的对外发展援助形势发生了两项重大变化：一是2020年6月英国首相约翰逊宣布将外交和联邦事务部（FCO）与国际发展部（Department for International Development, DFID）合并成为外交、联邦和发展事务部（Foreign, Commonwealth and Development Office, FCDO），目的在于使英国的发展援助与外交目标接轨，更好地为英国利益服务。另一项重大变化是对外援助资金缩减，从2021年开始，英国官方发展援助从占国民总收入的0.7%降至0.5%。

英国政府在分配对外援助资金额方面以及在援助资金使用方面更加配合本国的“印太”政策。为了迎合“向印太倾斜”的政策，英国官方发展援助计划将预算的三分之一用于“印太”，接受援助的具体国家包括阿富汗、孟加拉国、巴基斯坦、印度、尼泊尔、中国、印度尼西亚和缅甸，但

^① “Prime Minister welcomes new era in UK-India relationship”, HM Government, 4 May 2021, <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-welcomes-new-era-in-uk-india-relationship>.

^② “Total UK exports and imports (goods and services) by EU and non-EU, seasonally adjusted, current prices, million”, HM Government, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fassets.publishing.service.gov.uk%2Fgovernment%2Fuploads%2Fsystem%2Fuploads%2Fattachment_data%2Ffile%2F1108341%2Fuk-exports-and-imports-by-eu-and-non-eu-seasonally-adjusted-current-prices.ods&wdOrigin=BROWSELINK.

^③ “PM Boris Johnson: The Commonwealth gives Britain a boost”, HM Government, 21 June 2022, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-boris-johnson-the-commonwealth-gives-britain-a-boost>.

是强调对中国的发展援助支出减少95%。^①英国发展援助在“印太”地区的优先事项是促进开放社会、加强贸易联系和气候变化合作。其中，部分受援国属于英联邦成员国中的发展中国家，如印度、巴基斯坦和孟加拉国，这符合英国强化与“印太”英联邦成员国外交关系的目标。对阿富汗和缅甸的发展援助出于当地动荡的政治局势，尼泊尔属于极其依赖国外援助的世界最不发达国家行列，而印度尼西亚则是东盟最大的经济体，对印尼的发展援助有助于促进英国与东盟之间的外交联系。除此之外，发展援助还是英国价值观的体现。在2022年最新发布国际发展战略中，针对“印太”的发展援助，英国政府在方法上强调与该地区志同道合的国家合作，以及更有意识地采取地缘政治行动。^②通过官方发展援助，英国能够进一步向全球投射其价值观。

（四）以军事介入为补充

英国介入“印太”的较为直接的方式是增加军事存在，以补充外交和经济手段无法达到的安全目标。二战后英国采用的是在海外驻扎大量地面军队的方式，结果在苏伊士运河危机爆发后，选择从东南亚和部分中东地区撤军，直至2001年阿富汗战争和2003年第二次伊拉克战争，英国才重新在欧洲以外的地方部署了一定规模的驻军。2001年以后英国的海外军事能力大多分布在中东和非洲的海湾地区，用于开展国际反恐行动以维护区域国家稳定，从而保证海上通道安全。因此，英国分布在海外的军事资源已经非常分散。

然而，与派驻地面部队的方式相反，英国根据“印太”海洋面积居多的地理特点，以及自身引以为傲的海上能力，决定以皇家海军为基础在该地区建立长期军事存在。2021年英国围绕皇家海军历史上最强大的水面舰艇伊丽莎白女王号部署了一支航母战斗群（Carrier Strike Group），伊丽莎白女王号航母战斗群穿过地中海前往印度洋和太平洋，与沿线40多个国家进行互动和军事演习，其中在“印太”的主要停靠点分别是新加坡、

^① “Integrated Review: International Development”, House of Commons Library, 28 April 2021, p9, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9208/CBP-9208.pdf>.

^② “The UK government’s strategy for international development”, HM Government, 16 May 2022, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-strategy-for-international-development/the-uk-governments-strategy-for-international-development#chapter-1-a-new-international-development-strategy>.

韩国、日本和印度，但是航母战斗群和护航军舰也与区域的其他国家进行军事联合演习，例如护卫舰里士满号与泰国海军在安达曼海的演习，航母战斗群与美国、澳大利亚、法国、日本、新西兰和韩国在菲律宾海的海军和空军联合演习，以及与五国防御协定成员国进行的五十周年演习。在航母战斗群的首次部署结束后，英国在“印太”留下了两艘永久性的近海巡逻舰，并由澳大利亚、日本和新加坡为其运营提供支持。^①除此之外，英国国防部还计划从2023年开始在“印太”海域部署沿海响应小组（Littoral Response Group），未来十年内继续部署31型护卫舰，以增加在“印太”的海上存在和维护航行自由。军事部署发挥了三个方面的作用，一是保障了英国海上贸易通道的安全，二是促进了国防工业合作和国防安全出口，三是向美国展示了自身的政治立场。

通过外交、发展和军事手段综合实施的方式，英国有限的军事资源和全球角色定位之间的矛盾并非不可调和。英国善于将自身利益与全球问题相互联系，从而一直将自身视为一个具有全球利益的欧洲国家。在“印太”地区日益成为二十一世纪大国政治熔炉的背景下，英国借助与美国、英联邦成员国以及地区盟友之间的外交关系获得了该地区的准入资格，目标是成为在“印太”地区拥有最广泛和最一体化存在的欧洲伙伴。以外交为主的方式弥补了英国军事资源不足的问题，依靠防务安全合作，英国一方面没有减弱对欧洲安全的承诺，另一方面又有能力履行国际防务承诺，维护其在“印太”的经济和安全利益。

四、结论

英国对“印太”地区的战略价值认知根植于经济利益，该地区广阔的市场正取代欧盟成为英国解决经济问题的出路。中美竞争的加剧又促使英国认识到“印太”已经成为大国政治的熔炉，影响英国的安全利益。在内外因素集中作用下，英国制定“全球英国”战略，进行冷战结束以来战略上的再扩张，完成从“苏伊士以东”到深入“印太”的战略调整。在

^① UK Carrier Strike Group to exercise with Indo-Pacific partners, Ministry of Defence and The Rt Hon Ben Wallace MP, 19 July 2021, <https://www.gov.uk/government/news/uk-carrier-strike-group-to-exercise-with-indo-pacific-partners>.

欧洲与世界之间，英国再次选择了世界，与历史上不同的新思路是，英国通过以外交为中心并辅以发展援助和小规模军事存在的方式介入“印太”，扩大和升级民主外交网络，强化与传统盟友以及英联邦成员国之间的外交关系，为经济贸易创造良好环境，规避海外安全风险，同时有利于提升英国参与国际事务的能力。与此同时，以外交为主的方式也表明英国的核心利益仍在欧洲。英国向“印太”倾斜的资源相当有限，几乎没有实质性的军事承诺，与该地区国家的防务安全合作主要以军事培训、教育、国防安全出口和军事工业等内容为主，意在促进外交关系和带动经济贸易。英国对“印太”的介入以及对华态度的转变在很大程度上受到美国的影响，特朗普政府对跨大西洋联盟关系的损害直接威胁到英国以北约为基础的国防政策。因此，针对美国和英国等域外国家介入“印太”地区的行为，中国当前需要保持战略定力，加强与“印太”地区其他国家的对话与合作，坚持共建、共享和共赢的亚洲安全之路。

然而，在中美竞争的国际政治环境之下，英国以外交为中心的方式介入“印太”具有一些值得警惕的政治影响。第一，英国通过维护美国在远东的利益重新巩固了跨大西洋联盟。英国将以美国力量为主的北约视为国防安全的基石。然而，后冷战时期美国战略重心向“印太”地区转移，挤压了经营北约的战略资源。英国无法直接让美国的眼光从“印太”地区移回欧洲，因此必须采取迂回的方式让北约与美国的印太战略挂钩。在介入“印太”的防务安全政策中，英国有意强调其北约成员国的身份。英国以及欧盟国家对“印太”地区事务的积极介入，一方面避免了美国在“印太”地区的投入过分挤压北约能力，另一方面凭借自身在“印太”地区的外交根基以及北约第五条防御承诺促使美国重新重视跨大西洋伙伴关系，2021年英国部署的航母战斗群就由美国与荷兰的军舰保驾护航，美国拜登政府上台后也将修复跨太平洋伙伴关系提上议程，与“E3”会晤协商重返伊朗核协议。

第二，英国介入“印太”可能激化该地区的海洋权益纠纷，比如南海问题。美英等西方国家意欲使南海问题国际化，试图把南海问题变成一个多边参与的问题，从而损害中国利益。美国和英国等域外国家将航行自由议题强行纳入南海争端，要求争端各方遵守西方国家声称的“基于规则的国际秩序”，并且罔顾事实将中国对南海主权的合法要求颠倒为改变现

状。另一方面支持中国以外的其他国家对南海权益的声索，扰乱南海局势。实际上近年来南中国海局势总体趋于缓和，然而美国以及介入“印太”后的英国不断渲染和夸大南海的紧张局势。英国的态度与美国相比更为含蓄，但是在实际行动上日益向美国靠近。2018年英国军舰“阿尔比恩”号（HMS Albion）驶入西沙群岛开展了美国式的航行自由行动，“里士满”号（HMS Richmond）作为该航母群的一部分效仿美国在2021年9月公然穿过台湾海峡。英国介入南海纷争虽然也有确保海上通道安全方面的考虑，但更为重要的是，支持力量相对弱势以及有共同立场的东盟成员国符合英国的利益，即增强影响力以及应对更加自信的中国。英国在太平洋为自身构建了一个“为那些无法自己挺身而出的人挺身而出”的角色，^①尤其适用于南海问题。无论是五国防御协议还是英国与东盟成员国的防务安全合作都为与中国有海洋权益矛盾的东南亚国家增加了谈判筹码，有侧面鼓动他们积极与中国争夺南海资源的倾向。

第三，英国介入“印太”将在美国煽动的基础之上进一步削弱该地区国家间的安全互信。2017年美国宣布对华竞争，其构建的“美日印澳”四边机制在地缘上形成围堵中国之势，为“印太”地区国家间的安全互信蒙上了一层阴影。英国与印度、澳大利亚和日本等国家的防务安全合作则加深了“印太”地区国家间的不信任，进一步鼓动了“印太”国家的军备竞争。“印太”国家的军费开支自2016年起呈现上升趋势，中国、印度、日本、韩国和澳大利亚的军费开支占据地区前列，相较于2016年，各国军费开支在2021年均出现较大幅度的上升，期间印度的军费开支增加了大约20亿，上升幅度最大。军费开支的上升侧面表明国家对周围安全环境的警惕性提高，不利于营造国家之间的安全互信。

^① “Carrier Strike Group Deployment”, UK Parliament, Volume 693: debated on Monday 26 April 2021, <https://hansard.parliament.uk/commons/2021-04-26/debates/B031A667-3FCC-47C9-8185-4BA6A6B8AF9A/CarrierStrikeGroupDeployment>.

澳大利亚战略视野下的 AUKUS 抉择

许少民 李 琦

摘要：澳大利亚是澳英美三边安全伙伴关系（AUKUS）的发起者。从澳大利亚决策过程看，AUKUS 的战略设想源于顶层设计，并在“全政府”的组织原则下，由澳大利亚国防部牵头执行，且以两党共识传统为默认前提。AUKUS 的成立进一步证明，澳大利亚已在中美战略竞争中“选边站队”。这一方面反映出澳大利亚制衡中国的战略决心，另一方面释放出其放弃对美国从“印太”地区战略收缩的风险进行对冲的战略信号。在美国“轴辐”同盟体系向“节点防御”体系转型的过程中，AUKUS 极大提升了澳大利亚在美国“印太战略”布局中的地位和作用，促使澳大利亚进一步加速与美日英等核心盟伴深化战略“互操作性”，最终导致中国周边战略环境的高度复杂化。

关键词：AUKUS；全政府；互操作性；节点防御

作者简介：许少民，中山大学国际关系学院副教授，中山大学大洋洲研究中心研究员；

李琦，中山大学大洋洲研究中心研究助理，北京师范大学（珠海校区）历史学专业本科生。

2021年9月，澳大利亚和英国、美国共同发表声明，宣布建立澳英美三边安全伙伴关系（以下简称 AUKUS）。根据协议，美英承诺向澳大利亚提供至少8艘核潜艇。除此之外，三国承诺加强在人工智能、量子计算、网络能力和其他水下技术能力的合作，提升国防科学、技术、工业基础和供应链的一体化水平，深化在“印太”地区的安全和外交协作。^①总体上

感谢悉尼科技大学客座教授马必胜(Mark Beeson)、中国国际问题研究院赵青海研究员和助理研究员宁团辉博士对本文提出的宝贵建议和意见,文章错漏由笔者负责。

① “Joint Leaders Statement on AUKUS”, The White House, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

看，AUKUS是建立在共同利益、价值观和“特殊关系”基础上的安全伙伴关系，其合作广度和深度将超出想象，势必会对“印太”地区乃至全球局势发展造成深远影响。^①对于美国、英国、澳大利亚三国来说，成立AUKUS无疑是一个重大的战略抉择。本文主要关注澳大利亚在AUKUS的成型和发展过程中的战略抉择，探讨的核心问题是：澳大利亚如何主导创设AUKUS并塑造其发展态势？

虽然AUKUS成立至今时间不长，且最新发展细节仍未完全对外公布，但AUKUS的潜在战略影响已促使各国战略界继续追踪和研判AUKUS的发展态势。目前已有研究成果大多数是借鉴现实主义的理论框架探讨美国“印太战略”背景下AUKUS的战略逻辑及其影响。其中战略界比较主流的看法是AUKUS是美国加速战略重心调整和同盟体系调整的结果，服务于拜登政府的对华“一体化威慑”目标，以此维护美国在“印太”地区的霸权地位。^②关于AUKUS的特点，有学者强调其为带有“模糊性威慑”功能的“进攻性联盟”，并认为美国借此实现其在“印太”地区的战略扩张。^③也有学者凸显AUKUS的文化认同特性，指出这是“盎格鲁文化圈”（Anglosphere）核心国家试图重塑“印太”地区秩序的典型表现。^④上述研究成果也基本提及AUKUS对核不扩散机制、“印太”地区军备竞赛乃至地区安全形势的潜在负面影响。值得注意的是，尽管AUKUS的成立被视为美澳同盟发展的新“里程碑”，^⑤但也有澳大利亚战略家指出

① Stephen M. Walt, “The AUKUS Dominoes are just Starting to Fall”, September 18, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/09/18/aukus-australia-united-states-submarines-china-really-means/>.

② 樊吉社：《美英澳三国新防务合作探析》，载《现代国际关系》2021年第11期，第18-24页；王鹏、颜婕：《美国推动构建“三边安全伙伴关系”的地缘战略逻辑》，载《当代美国评论》2022年第1期，第79-100页；陈晓晨、陈弘：《美英澳三边安全伙伴关系：特点、影响与前景》，载《国际问题研究》2022年第3期，第106-121页；Mori Satoru, “The Biden Administration’s First Year in the Indo-Pacific: Balancing, Order-Building and Managing Competition with China”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 28, No. 2, 2021, pp. 77-106.

③ 兰江、姜文玉：《进攻性联盟、模糊性威慑与AUKUS的战略性扩张》，载《国际安全研究》2022年第2期，第47-77页。

④ 李海东：《奥库斯安全同盟解析：性质、影响与前景》，载《当代世界》2022年第5期，第53页；Cheng Manqing, “AUKUS: The Changing Dynamic and Its Regional Implications”, *European Journal of Development Studies*, Vol. 2, No. 1, 2022, pp. 1-7.

⑤ Peter J. Dean, “ANZUS Pivot Points: Reappraising “the Alliance” for a New Strategic Age”, *UWA Defence and Security Institute*, March 2022, Chapter 5.

AUKUS 的成立并不意味着美澳之间根本战略分歧的消失，亦即澳大利亚基本接受中国崛起成为亚洲大国的合法性，更倾向于寻求大国之间的共治，但美国最担心的是中国崛起会挑战其在亚洲的霸主地位并对冷战后的对华接触战略进行全盘清算。这位战略家随后指出，AUKUS 的成立或许是推进美澳同盟合作模式改革的契机。^① 除此之外，也有少部分学者提及澳大利亚促成 AUKUS 的战略动机，认为 AUKUS 的成立表明澳大利亚已经正式在中美战略竞争中选择美国，以此主动塑造对其有利的战略环境。^②

近来也有部分学者从英国学派的理论视角探讨 AUKUS 对国际规范（特别是“协议必须遵守”）、国家之间的信任和以“规则为基础”的国际秩序的消极影响。^③ 澳英美自诩是“以规则为基础”的国际秩序的“守护者”，但 AUKUS 的成立暴露出它们的“虚伪性”，亦即只有在符合上述三国狭隘的国家利益时才会遵守国际规范。^④ 与此同时，也有学者重点从国际社会的信任视角探讨 AUKUS 对澳大利亚和法国双边关系的深刻影响，指出双方对 AUKUS 的不同态度源于彼此赋予 2016 年的潜艇协议不同的战略意义。澳大利亚视潜艇采购为“商业交易”，更倾向于从实用主义的态度对交易进行取舍，因此也不太理解为何法国对 AUKUS 耿耿于怀。与之相反，法国视之为与澳大利亚建构“印太战略”伙伴关系的重要契机，事关法国在世界舞台上的身份和地位，因此执意把 AUKUS 视为对法国的“羞辱”、“挑战”和“背叛”。^⑤

总体上看，已有研究成果有助于准确把握美国“印太战略”背景下 AUKUS 的战略逻辑、特点及其影响。与此同时，对美澳同盟内在张力的

① Andrew Carr, “A Model Alliance? The Strategic Logic of US–Australia Cooperation”, *The Washington Quarterly*, Vol. 44, No. 4, 2021, pp. 51–66.

② Rebecca Strating and Joanne Wallis, “Strategic Competition in Oceania”, in Ashley J. Tellis, Alison Szalwinski and Michael Wills eds., *Navigating Tumultuous Times in the Indo–Pacific* (Seattle and Washington DC: The National Bureau of Asian Research, 2022), pp. 187–222.

③ Jamel Barnes and Samuel M. Makinda, “Turst, AUKUS and Indo–Pacific Security”, *International Affairs*, Vol. 98, No. 4, 2022, pp. 1307–1326.

④ p. 1322.

⑤ Eglantine Staunton and Benjamin Day, “Australia–France Relations after AUKUS: Macron, Morrison and Turst in International Relations”, *Australian Journal of International Affairs*, 2022, <https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2070599>.

客观分析也有助于进一步准确研判 AUKUS 的发展态势。国家信任的理论视野同样有助于拓展 AUKUS 的研究领域，进一步揭示国家利益、国际规范与国际社会之间的复杂微妙关系。然而令人遗憾的是，关注澳大利亚对 AUKUS 战略抉择的系统性研究付之阙如。事实上，AUKUS 的战略设想源自莫里森政府，在某种程度上也可视之为澳式中等强国外交传统在中美战略竞争压力下的“创造性破坏”之举。^① 随着莫里森的败选，工党领袖安东尼·阿尔巴尼斯（Anthony Albanese）的上台，澳大利亚在推进 AUKUS 的规划及其实施上预计不会出现令人意外的变数。归根结底，澳大利亚自由党和工党在 AUKUS 这一重大战略抉择上拥有广泛共识，且这一两党共识也是美国承诺支持 AUKUS 的前提条件。^② 因此，通过挖掘澳大利亚国内一手材料和战略界最新研究成果，以此分析、解释和推测澳大利亚战略视野下对 AUKUS 的决策机制、动机及其发展趋势不仅可以丰富学界对这一议题的研究，且有较为重要的政策意义。

一、澳大利亚主导创设 AUKUS 的战略决策

舆论普遍认为，莫里森政府是 AUKUS 的倡导者。^③ AUKUS 成立之后，澳大利亚工党影子内阁外长、参议员黄英贤（Penny Wong）分别在 2021 年 10 月 15 日、25 日和 27 日的参议院评估听证会上专门针对 AUKUS

^① 有学者认为，AUKUS 是美国主导创设的，但有必要对此做进一步说明。如果主导创设意味着 AUKUS 战略的最终成型及其实施归根结底取决于美国的态度，那这应该是战略界比较一致的看法，但这种看法也掩盖了 AUKUS 战略决策过程的独特性，即澳大利亚首先主导创设了这一议程并最终促成澳英美联合将其转化为切实可行的重大战略。从这个意义上讲，澳大利亚主导创设 AUKUS 的看法可能更准确。

^② “An Address by Opposition Leader Anthony Albanese”，Lowy Institute，March 22，2022，<https://www.lowyinstitute.org/publications/address-opposition-leader-anthony-albanese>。

^③ Zachary Basu and Jonathan Swan，“Inside Biden’s full-court Press with France”，Axios，October 6，2021，<https://www.axios.com/biden-make-amends-france-macron-8db93b4c-39a3-458b-8216-02dfd0a8f03f.html>；Harry Lye，“DSEI 2021：Australia Opened Nuclear Submarine Discussions in March”，September 17，2021，<https://www.shephardmedia.com/news/naval-warfare/dsei-2021-australia-opened-nuclear-submarine-discu/>；Mark Landler，“Submarine Deal Gives Post-Brexit Britain Its Moment on the Global Stage”，New York Times，September 18，2021；Peter Hartcher，“Radioactive：Inside the Top-Secret AUKUS Subs Deal”，Sydney Morning Herald，May 14，2022，<https://www.smh.com.au/politics/federal/radioactive-inside-the-top-secret-aukus-subs-deal-20220510-p5ak7g.html>。

决策过程展开质询，有助外界进一步透视 AUKUS 的来龙去脉。^① 综合国际主流媒体报道和上述听证会记录，可以基本确定，莫里森政府的 AUKUS 设想并非一时兴起，而是主动谋划和精心酝酿的结果。在正式宣布 AUKUS 之后的新闻发布会上，莫里森总理提及这项重大战略决策历时 18 个月。^② 从 2020 年 5 月指示展开核潜艇可行性研究，到 2021 年 6 月七国集团峰会期间正式与美英两国领导人共同敲定 AUKUS 合作框架，再到 2021 年 9 月正式宣布成立 AUKUS，莫里森总理一直亲力亲为。^③ AUKUS 成立之后，澳大利亚政府迅速设立“核潜艇专项工作组”负责具体实施规划。在美英专家的协助之下，核潜艇专项工作组围绕核潜艇的安全、设计、建造、运行、维修、训练、退役、卸载，以及配套基础设施、工业基地、人才储备和军力结构调整等展开系统性研究，最终提交造艇最优方案。^④

纵观 AUKUS 的战略构想在澳大利亚的缘起及其发展过程，可以归纳出这一重大战略决策的三大特点：一是 AUKUS 的战略规划是顶层设计的结果；二是在“全政府”（whole-of-government）的组织原则下，形成以国防部为主要牵头单位的统筹执行模式；三是莫里森政府对两党共识传统的策略性利用，即把两党在国家安全战略上的共识传统默认为制定 AUKUS 战略的基本前提。澳大利亚总理在安全战略决策中的关键角色、全政府的战略组织原则和两党在国家安全战略上的基本共识是澳大利亚战略决策的一般特征，同样贯穿于莫里森政府对 AUKUS 的战略决策之中。然而，由于莫里森总理本人刻意保持 AUKUS 决策的神秘性并使之局限于特

① “Australia’s Sovereign Naval Shipbuilding Capability”, Economic References Committee, Senate, Commonwealth of Australia, October 15, 2021; “Estimates”, Finance and Public Administration Legislation Committee, Senate, Commonwealth of Australia, October 25, 2021; “Estimates”, Foreign Affairs, Defence and Trade Legislation Committee, Senate, Commonwealth of Australia, October 27, 2021.

② “Transcript”, Prime Minister E&OE, September 16, 2021, <https://www.pm.gov.au/media/press-conference-canberra-act-24>.

③ Daniel Hurst, “Home Affairs Boss Michael Pezzullo was Kept Out of Secret Aukus Deliberations”, The Guardian, December 23, 2021, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/dec/24/home-affairs-boss-michael-pezzullo-was-kept-out-of-secret-aukus-deliberations>.

④ Jonathan Mead, “Comments from the Taskforce Chief”, October 30, 2021, <https://news.defence.gov.au/capability/comments-taskforce-chief>.

定的“小圈子”，^①而且试图将其政治化以服务于他的政治利益，导致这一战略不可避免地刻上了莫里森总理的印记。随着莫里森总理的离任，围绕AUKUS规划实施的决策常规化越来越鲜明，而莫里森式的个人印记逐渐淡化甚至消失。

（一）顶层设计

二战结束以来，澳大利亚总理都是国防和外交决策中最重要的角色。^②尽管国防部长及其幕僚长、国防部秘书长和国防军总司令，以及内阁国家安全委员会核心成员理论上也是战略决策的重要参与者，但他们都是由总理任命并效忠于总理，因此在实际的战略决策中，总理拥有无与伦比的权力，往往扮演“一锤定音”的角色。^③核潜艇倡议能够在短时间内转化为战略决策并迅速落地，归根结底是莫里森主动谋划并积极推动所致。虽然澳大利亚与英美两国在军事层面上存在广泛的交流与合作机制，但澳大利亚军方并没有在这个互动过程中主动提出用核潜艇替代法国“攻击”级柴电潜艇，也没有主动设定AUKUS的议题。军方更多是配合推进和落实莫里森的战略谋划，因此AUKUS本质上是政界而非军界主导的产物，是战略层级的政治决策而非止于军事层级的战术决策。换言之，这是一个从上到下、由政治到军事、先战略后战术的决策模式。

这一决策模式的优点能够迅速将政治意志转化为政治决策，及时确定战略目标并向外界释放战略信号，但缺点同样明显，特别体现在战略执行阶段。随着核潜艇替代常规动力潜艇项目公开进入执行阶段，决策集团显然无法回避各种现实难题和尖锐矛盾。^④相关利益集团势必围绕项目的具体实施展开激烈博弈，特别是围绕“本土制造”的争论和博弈势必会产生广泛的政治涟漪效应。由于核潜艇专项工作组重点聚焦项目实施的技术层面而非政治层面，因此最终提交的“最优”可行性方案能否获得各方支持仍是未知数。如果这项雄心勃勃的战略规划最终建立在不稳固的国内政治

^① Peter Hartcher, “Radioactive: Inside the Top-secret AUKUS Subs Deal.”

^② Coral Bell, *Dependent Ally: A Study in Australian Foreign Policy* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).

^③ Nick Bisley, “Australia’s Strategic Culture and Asia’s Changing Regional Order”, NBR Special Report No.60, Washington: The National Bureau of Asian Research, December 2016, pp.7-8.

^④ Andrew Nicholls, Jackson Dowie and Marcus Hellyer, “Implementing Australia’s Nuclear Submarine Program”, Australian Strategic Policy Institute, December 2021.

基础之上，那么中途夭折的可能性不能被排除。在一些澳方观察家看来，澳大利亚人很可能永远看不到“第一艘”核潜艇下水，^①或是首艘核潜艇的正式交付时间严重滞后。^②澳大利亚国防部长格雷·莫里亚蒂（Greg Moriarty）自信地指出国防部与生俱来的“风险管理”能力可以力保核潜艇项目不失，^③但毕竟这是政治层面的战略决策，国防部的影响并非决定性的。

（二）“全政府”组织原则贯穿决策过程

从上世纪90年代起，“全政府”成为澳英美等盎格鲁文化圈国家的新管理范式，旨在应对新公共管理改革所导致的越来越严重的公共服务“碎片化”和“部门化”问题。进入21世纪，随着恐怖袭击、自然灾害等非传统安全威胁的凸显和传统安全威胁的复杂化，“全政府”组织模式也随之应用到国家安全和危机管理领域，旨在增强政府各部门之间的信息共享及其协同应对威胁的能力。^④

从澳大利亚本国的经验看，“全政府”的含义非常广泛：既可指涉同级政府间的横向联合，也可涉及联邦政府、州政府和基层政府之间的纵向联合；既可侧重政策制定，也可应用于全国性的公共服务管理，或特定项目管理；既可以是正式的制度性平台也可以是临时性的专项工作组。^⑤“全政府”也可能并不局限于政府，也可以包括社会，因此“全政府”“全社会”（whole-of-society）和“举国”（whole-of-nation）概念并非总是泾渭分明。^⑥从这个意义上讲，“全政府”更适合被视为一个“伞概念”。^⑦

① Sam Roggeveen, “Changing My Mind about AUKUS”, December 16, 2021, <https://warontherocks.com/2021/12/CHANGING-MY-MIND-ABOUT-AUKUS/>.

② Michael McGuire, “Still, Maybe Morrison has this One Right ... but it's Going to be a Long Time before we Find Out”, *The Advertiser*, September 22, 2021.

③ “Estimates”, *Foreign Affairs, Defence and Trade Legislation Committee, Senate, Commonwealth of Australia*, October 27, 2021, p. 31.

④ Tom Christensen and Per Læg Reid, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform”, *Public Administration Review*, Vol.67, No.6, 2007, p.1060.

⑤ Australian Management Advisory Committee, “Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges”, *Commonwealth of Australia*, 2004, p. 1.

⑥ Roger Wilkins and Margot McCarthy, “National Strategy for Disaster Resilience”, *Council of Australian Governments*, February 2011.

⑦ Tom Ling, “Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems”, *Public Administration*, Vol.80, No.4, 2002, p.616.

本文更倾向于把“全政府”看成是为应对特定问题的战略或政策提供支持的“组织原则”，而不是战略或政策本身。^①

从特恩布尔到莫里森政府，“全政府”的组织原则一以贯之，用于指导情报体系的改革和整合，或是服务于一系列社会议题的“安全化”操作，并随之转化为制度化的政策或法律。这些议题包括外国干涉、关键基础设施安全和韧性、外商直接投资、供应链韧性和现代制造业发展等。“全政府”的组织原则也广泛应用到“太平洋进阶”（Pacific Step-up）战略、“印太战略”、对外援助政策、疫苗外交和应对“灰色地带”挑战^②等涉外领域。甚至可以说，自特恩布尔政府以来，澳大利亚已形成“全政府”对华战略组织模式。^③

由于AUKUS的战略重要性和高度敏感性，莫里森政府只能采取“全政府”的组织模式，而不是将其局限于国防部的业务范畴之内。简言之，这是由莫里森领导、国防部统筹协调、联邦政府部门联合攻关的“全政府”组织模式。在前期核潜艇可行性研究阶段，莫里亚蒂和国防军总司令安格斯·坎贝尔（Angus Campbell）要求核潜艇可行性研究小组必须从“全政府”角度研判一旦澳大利亚拥有核潜艇将引发的潜在后果，其中包括对战略、工业和国际关系影响的评估。^④在AUKUS的规划执行阶段，上述“全政府”组织模式依然得以延续。先前被排除在外的核心政府部门（例如内政部）也在“全政府”组织原则下推进AUKUS规划的具体实施工作。^⑤归根结底，核潜艇项目错综复杂，牵一发动全身，不仅涉及核潜艇的安全、设计、建造、运行和维修等多个复杂环节，而且需要对配套基础设施、工业基地、人才储备和兵力结构进行摸底和调整。由于澳大利亚在核潜艇技术和管理经验上基本处于空白状态，因此

① 陈文鑫：《美国全政府对华战略探析》，载《现代国际关系》2020年第7期，第4页。

② 澳大利亚官方对“灰色地带”界定为“通过军事和非军事形式的强制手段实现战略目标但不至于引发军事冲突的行动”，主要包括但不限于对争议岛礁的“军事化”、“积极干涉”、“造谣宣传”和“经济胁迫”。Department of Defence, “2020 Defence Strategic Update”, Commonwealth of Australia, July 2020, p.12.

③ Rory Medcalf, “Australia and China: Understanding the Reality Check”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 73, No. 2, 2019, p. 111.

④ Daniel Hurst, “Home Affairs Boss Michael Pezzullo was Kept Out of Secret Aukus Deliberations”.

⑤ Ibid.

决定了只能在“全政府”的组织模式下联合攻关，这集中体现在“核潜艇专项工作组”的成员构成和任务分工上。^①然而，随着核潜艇项目的持续推进，涉及的利益纠葛越来越复杂，当前以联邦政府部门横向联合的主导模式预计会扩大为包括政府间横向和纵向联合、党际联合乃至军民联合和公私联合在内的“举国”组织模式。这或许也是落实 AUKUS 战略决策的应有之义。

（三）对两党共识传统的策略性利用

历史上看，自由党和工党在国家安全战略上有广泛共识：两党都把美澳同盟视为国家安全的基石，都重视与亚洲主要国家发展广泛而又积极的战略伙伴关系，以及高度重视维护以“规则为基础”的国际秩序。^②两党共识甚至演变成为关注、讨论和解决具体安全关切的规范和行为准则，政党轮替并没有深刻影响澳大利亚的安全战略框架。^③事实上，从特恩布尔到莫里森政府，在几乎所有涉华的重要问题上，两党虽在具体战术策略上偶有龃龉，但在战略判断上基本一致。^④

这一广泛而又持久的两党共识恰恰是莫里森政府主导创设 AUKUS 的默认前提。虽然拜登政府多次要求莫里森政府加强与反对党工党的沟通协商以确保两党在 AUKUS 这一重大战略问题上形成共识，但莫里森直至 AUKUS 正式宣布当天才提前知会工党党魁。^⑤在阿尔巴尼斯看来，莫里

① Joseph Brookes, “Nearly 150 Officials on Taskforce Exploring Nuclear Sub Options”, January 27, 2022, <https://www.innovationaus.com/nearly-150-officials-on-taskforce-exploring-nuclear-sub-options/>.

② Allan Gyngell, “Emerging Challenges for Australia Foreign Policy”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 4, 2014, p. 382.

③ Andrew Carr, “Is Bipartisanship on National Security Beneficial? Australia’s Politics of Defence and Security”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 63, No. 2, 2017, pp. 255–259; Paul Kelly, *The March of Patriots: The Struggle for Modern Australia* (Melbourne University Publishing, 2009); Trevor Matthews and John Ravenhill, “Bipartisanship in the Australian Foreign Policy Elite”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 42, No. 1, 1988, p. 11.

④ Elena Collinson, “The China Consensus”, Australia-China Relations Institute, The University of Technology Sydney, March 2022.

⑤ Peter Hartcher, “Biden Demanded Bipartisan Support before Signing AUKUS, Labor was not Told for Months”, *The Sydney Morning Herald*, May 14, 2022, <https://www.smh.com.au/national/biden-demanded-bipartisan-support-before-signing-aukus-labor-was-not-told-for-months-20220513-p5al9d.html>.

森无视拜登政府的“善意”和“信任”，^①但莫里森假定，一旦AUKUS尘埃落定，工党势必支持，因此无须过早提前与工党沟通协商。^②保罗·凯利（Paul Kelly）犀利地指出，在AUKUS协议出现之前，任何认为工党无条件支持核潜艇的想法都是“不可思议的”。^③从决策过程看，莫里森一方面将两党共识视为理所当然，另一方面又试图借此把AUKUS打造成为自由党的战略遗产，反映出莫里森对两党共识的策略性利用。在2022年联邦大选期间，莫里森甚至多次强调后者并以此为例证明自由党比工党更能胜任履行维护国家安全的职责。

值得注意的是，虽然两党在AUKUS的具体推进方式上存在分歧，但总体上看，反对党工党不仅迅速、坚定地表态支持AUKUS，而且强烈反对时任莫里森政府将国家安全政治化，并表示始终坚持以两党共识原则处理国家安全问题。^④为此，阿尔巴尼斯承诺一旦当选总理，将适时邀请反对党领袖和要员共同参与讨论AUKUS规划的优化工作。^⑤

随着莫里森的败选，履新不足一年的阿尔巴尼斯总理多次表态继续推进AUKUS的规划及其实施。阿尔巴尼斯政府总体上维持了国防部负责AUKUS重要工作的人事稳定，^⑥并要求核潜艇工作组按原计划在2023年3月提交获取核潜艇最佳路径的方案。“全政府”的战略组织原则同样贯彻到AUKUS的具体规划和执行过程之中。尽管AUKUS的发展态势最终取决于现任总理阿尔巴尼斯的态度，但与莫里森试图赋予AUKUS鲜明的

① Lisa Cox, “Albanese Says Morrison Broke Faith with US by Delaying Labor’s Aukus Briefing”, *The Guardian*, May 14, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/may/14/albanese-says-morrison-broke-faith-with-us-by-delaying-labors-aukus-briefing>.

② Peter Hartcher, “Biden Demanded Bipartisan Support before Signing AUKUS. Labor was not Told for Months”.

③ Paul Kelly, *Morrison’s Mission: How a Beginner Reshaped Australian Foreign Policy* (Penguin, 2022), chapter 8.

④ Anthony Albanese, “My Plan for Australia”, <https://anthonyalbanese.com.au/my-plan/national-security-2>.

⑤ Anthony Albanese, “Sydney Press Conference: Discussing the AUKUS Alliance, National Security and more”, September 16, 2021, <https://anthonyalbanese.com.au/media-centre/sydney-press-conference-16-sept-2021>.

⑥ Daniel Hurst, “Labor Extends Term of Australian Defence Force Chief Angus Campbell by Two Years”, *The Guardian*, July 28, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/28/labor-extends-term-of-australian-defence-force-chief-angus-campbell-by-two-years>.

个人色彩相比，阿尔巴尼斯更在意 AUKUS 的国家利益底色。与莫里森擅长谋篇布局的“大写意”相比，阿尔巴尼斯更重视精雕细琢的“工笔画”。例如，阿尔巴尼斯政府围绕 AUKUS 核潜艇的规划更重视风险管控，特别是公开围绕现有“柯林斯”常规动力潜艇陆续退役但核潜艇尚未服役所导致的潜在战力缺口做充分预案。^①与之相反，莫里森政府在这个问题上则以国家机密为由回避质询。^②

二、澳大利亚主导创设 AUKUS 的动机

AUKUS 的成立意味着时任莫里森政府正式中止与法国海军集团的柴电潜艇合同。莫里森政府此举激怒了法国，引发中国、印尼和马来西亚等国的关切，一时成为世界主流媒体关注的热门话题。澳大利亚为何从 2020 年起迫切追求核潜艇？在时任莫里森政府看来，根源并非法国海军集团的“攻击级”柴电潜艇生产计划滞后，也不是项目预算超标，而是澳大利亚面临的战略环境发生了质变。^③不断恶化的战略环境认知导致莫里森政府认为常规动力潜艇已不再能够满足澳的战略能力要求，不足以保障其战略目标的实现。同期，阿尔巴尼斯也认为澳大利亚面临的战略环境已发生根本变化。^④

（一）战略环境恶化与战略焦虑症

西方文明的“历史”认同与临近亚洲的“地理”现实之间的深刻矛盾让澳大利亚政界对外部战略环境的变化异常敏感，以此塑造了强调务实的

^① Bryant Hevesi, “Richard Marles Says Australia is ‘on Track’ to Make Further Announcements about Nuclear Submarines under AUKUS Next Year”, September 16, 2022, <https://www.skynews.com.au/australia-news/politics/richard-marles-says-australia-is-on-track-to-make-further-announcements-about-nuclear-submarines-under-aukus-next-year/news-story/860d07ff8c7b6d5df85c3bd0daa21a3c>.

^② Courtney Gould, “Officials Grilled over ‘Secret’ Nuclear Submarine Deal”, The Guardian, October 25, 2021, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/oct/25/under-the-radar-the-australian-intelligence-chief-in-the-shadows-of-the-aukus-deal>.

^③ “Transcript,” Prime Minister E&OE, September 16, 2021; Estimates, Foreign Affairs, Defence and Trade Legislation Committee, Senate, Commonwealth of Australia, October 27, 2021, p. 6.

^④ Daniel Hurst, “‘China has Changed’: Albanese Pushes back at Keating’s Criticism of Labor and AUKUS”, The Guardian, November 11, 2021, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/nov/11/china-has-changed-albanese-pushes-back-at-keatings-criticism-of-labor-and-aukus>.

澳式实用主义传统。^① 大国战略竞合的走势成为澳大利亚政界研判战略环境态势的核心指标，并据此维持或调整其安全战略。历史上看，只要中美关系的大局总体稳定，哪怕中美之间的战略竞争无法消除，澳大利亚政治精英也普遍认为有必要继续遵循传统的“外交公式”，即继续成为中美共同“朋友圈”中的重要一员。^② 在“印太战略”时代，澳式实用主义同样意味着澳大利亚没有必要主动在中美战略竞争上“选边站队”，以此实现安全 and 经济利益的最大化。^③

随着特朗普政府正式将中国视为“战略竞争对手”和“修正主义国家”，美国对华遏制打压逐渐升级，澳大利亚政界对中美管控战略竞争的信心逐渐下降，导致其陷入前所未有的战略焦虑。^④ 一方面，澳大利亚对中国战略目标和行为的认识越来越消极，特别担心中国挑战所谓“以规则为基础”的地区秩序。澳大利亚国内各界炒作“中国威胁论”的力度和频率前所未有，^⑤ 且与同期美国国内各界鼓吹“中国威胁论”形成共振，与美澳在1850-1940年代不约而同地炒作“亚洲威胁论”如出一辙。^⑥ 但另一方面，澳大利亚对特朗普政府维持“以规则为基础”的地区秩序的信念严重动摇。尽管从奥巴马政府开始，澳大利亚不断鼓励美国加强在“印太”地区的战略存在，但受制于军费预算削减、内部政治极化和战略注意力分散等多重因素，美国在维持地区秩序上似乎显得心有余而力不足。“重返亚洲”或“亚洲再平衡”战略被认为以失败

① Michael Wesley, “The Rich Tradition of Australian Realism”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 55, No. 3, 2009, pp. 324-334.

② Shannon R. Tow, “Diplomacy in an Asymmetric Alliance: Reconciling Sino-Australian Relations with ANZUS, 1971-2007”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 12, No. 1, 2012, pp. 71-100; Derek McDougall, “Australian Strategies in Response to China’s Rise: The Relevance of the United States”, *Asian Survey*, Vol. 54, No. 2, 2014, pp. 319-342.

③ Brendan Taylor, “Is Australia’s Indo-Pacific Strategy an Illusion?” *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2020, pp. 107-109.

④ 许少民：《国家利益、威胁认知与澳大利亚对华政策的重置》，载《外交评论》2020年第5期，第52-86页。

⑤ Priya Chacko and Rebecca Strating, “The Demise of ‘Pragmatism’? Assessing the Public Debates on Australia’s Engagement with China”, *Australian Journal of Politics and History*, 2021, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ajph.12782>.

⑥ Stuart Rollo, “The ‘Asia Threat’ in the US-Australia Relationship: Then and Now”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 20, No. 2, 2020, pp. 225-252.

告终，^①这在很大程度上加剧了澳大利亚和印度等中等强国的战略焦虑并迫使它们对美国采取对冲战略。^②然而，与奥巴马政府有心维护这一地区秩序现状明显不同，特朗普政府的“美国优先”原则及其对自由国际秩序的破坏，似乎反映出其无意维护这一秩序。^③随着澳大利亚对特朗普政府维持“印太”秩序现状的信念逐渐动摇，澳大利亚的战略焦虑随之与日俱增，因此也迫使其采取更加自主且务实的外交政策。^④

虽然从2016年起，中澳关系下滑势头明显，但并不意味着这必然是澳随美起舞的结果；^⑤相反，在安全利益和经济利益的矛盾不断激化的态势下，澳大利亚仍试图在中美战略竞争之中争取最大程度的战略自主。例如，莫里森当选总理之后公开表示中国是“伙伴”而非“威胁”，并反对从意识形态斗争的视角去诠释中美战略竞争；^⑥与此同时，莫里森多次公开表态无须在中美战略竞争中“选边站队”。^⑦莫里森政府争取战略自主的努力在一定程度上止住了中澳双边关系下滑的态势。从2018年8月莫里森上台执政到2020年3月新冠肺炎疫情大流行之前，中澳关系整体企稳（参看图1）。

① Peter Harris and Peter Trubowitz, “The Politics of Power Projection: The Pivot to Asia, Its Failure, and the Future of American Primacy”, *Chinese Journal of International Politics*, Vol.14, No. 2, 2021, pp. 187–217.

② Rory Medcalf and C Raja Mohan, “Responding to Indo–Pacific Rivalry: Australia, India and Middle Power Coalitions”, *Lowy Institute*, 2014, p. 8.

③ G. John Ikenberry, “The Plot Against American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3, 2017, pp. 2–9; Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony”, *Foreign Affairs*, Vol.97, No.2, 2018, pp.20–27.

④ 周方银：《体系转型背景下的威胁认知与澳大利亚对华政策变化》，载《世界经济与政治》2020年第1期，第22–59页。

⑤ Tommy Sheng Hao Chai, “How China Attempts to Drive a Wedge in the US–Australian Alliance”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol.74, No. 5, 2020, pp. 511–531.

⑥ James Laurenceson and Ellena Collinson, “How Elections Could Reset Australia–China Relations”, *Asia Times*, April 14, 2022, <https://asiatimes.com/2022/04/how-elections-could-reset-australia-china-relations/>.

⑦ Phillip Coorey, “Scott Morrison: ‘We won’t Choose’ between US, China”, *The Australian Financial Review*, November 16, 2018, <https://www.afr.com/world/asia/scott-morrison-a-turning-point-in-china-ties-20181115-h17y1g>.

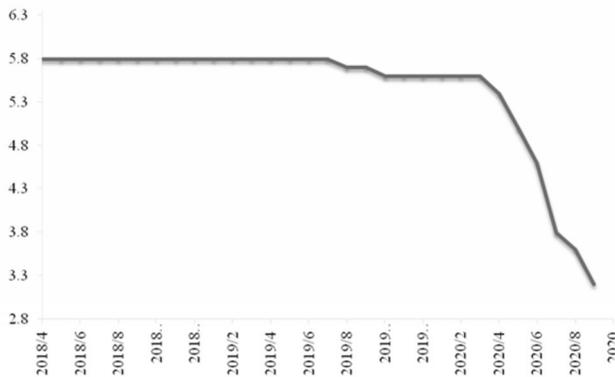


图1：中澳双边关系分值变化趋势

数据来源：清华大学国际关系研究院大国关系定量预测组，<http://www.tuier.tsinghua.edu.cn/info/1145/5696.htm>。

（二）以战略恐惧消解战略焦虑

2020年突如其来的新冠肺炎疫情不幸加速了中美之间的对抗，^①而莫里森政府为了迎合美国某些势力，悍然提出要对新冠肺炎疫情展开“独立调查”，矛头直指中国。^②莫里森政府对疫情的“政治操弄”势必引发中国的强烈反制，这反过来激化了莫里森政府在香港、新疆、台湾和“一带一路”倡议等议题上公开对中国发难，最终导致双边关系螺旋式下滑（参看图1）。双边关系的民意基础和社会基础遭受巨大冲击。^③

在这个过程中，莫里森及其政策倡议联盟启动了新一轮针对中国的“安全化”行动。如果说特恩布尔及其政策倡议联盟针对中国的“安全化”过程重点围绕中国对澳大利亚国内政界、商界、学界和华侨华人的所谓“影响力行动”展开，^④以莫里森为核心的政策倡议联盟则重在塑造中国是澳大利亚国家安全的紧迫威胁。在《2020年国防战略更新》发布会

① 赵明昊：《新冠肺炎疫情与美国对华战略竞争的深化》，载《美国研究》2020年第4期，第20-44页。

② 《成竞业大使就新冠肺炎疫情等接受澳〈金融评论报〉采访实录》，中华人民共和国驻澳大利亚联邦大使馆，http://au.china-embassy.gov.cn/chn/sghdxwfb/A4/202004/t20200429_754444.htm。

③ Natasha Kassam, “Lowy Institute Poll 2021”, Lowy Institute, 2021, pp. 12-14.

④ Andrew Chubb, “The Securitization of ‘Chinese Influence’ in Australia”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 32, No. 139, 2023, pp. 17-34.

上，莫里森警告大国之间爆发“高强度冲突”的可能性不能被排除；澳大利亚自从在 1930-1940 年代的全球和地区秩序崩塌之际面临“生存威胁”以来，从来没有像当下这样目睹全球政治、经济和战略“不确定性”一起出现在它的邻近地区。^①莫里森随后公开将中国视为“威胁”而非“伙伴”，释放出在中美之间“选边站队”的信号，并逐渐从意识形态斗争的框架界定中美战略竞争，甚至与拜登政府的立场相比“有过之而无不及”。^②在赴英国参加七国集团峰会前夕，莫里森在珀斯美亚中心的演讲被广泛视为正式追随美国的“投名状”。^③

莫里森政府的一系列安全化操作企图以战略恐惧消解战略焦虑。如果说战略焦虑意味着威胁的不确定性和矛盾性，战略恐惧则暗示着“确切的威胁对象”，意味着通过反对造成威胁的“他者”来界定“自我”的身份认同，进而实现本体安全，最终缓解战略焦虑。^④安全化的成功推进，特别是澳大利亚对华民意的迅速恶化，为莫里森政府调整对华战略提供了充分的政治空间和舆论基础：原先在中美之间左右为难的对冲战略最终蜕变为对华制衡战略。^⑤对内大规模增加军事开支、强调军事威慑能力建设和

① Scott Morrison, “Address—Launch of the 2020 Defence Strategic Update”, Prime Minister of Australia, July 1, 2020, <https://www.pm.gov.au/media/address-launch-2020-defence-strategic-update>.

② Elena Collinson, “The Evolving Diplomacy of Australia—China Relations 2020—2021: The View from Australia”, *Melbourne Asia Review*, March 18, 2022, <https://melbourneasiareview.edu.au/the-evolving-diplomacy-of-australia-china-relations-2020-2021-the-view-from-australia/>.

③ Stan Grant, “Stuck between China and the US, Australia must Choose its Best Friend”, June 13, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-06-13/morrison-g7-china-or-us-west-no-longer-global-power/100206994>.

④ Chengxin Pan and Linus Hagström, “Ontological (In) Security and Neoliberal Governmentality: Explaining Australia’s China Emergency”, *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 67, No. 3-4, 2021, p. 7.

⑤ 本文认为，对冲是安全风险管理战略，即在研判潜在安全隐患和损失风险的基础上，主动采取保险措施减少风险。制衡是安全战略，即对明确的、紧迫的安全威胁主动采取积极反制措施，集中表现为“挑战—应对”的动态博弈模式；其对立面是“扈从”（bandwagon）。被动式的扈从是对明确的威胁采取消极的不抵抗战略，通过追随强国换取安全保障；主动式的扈从旨在通过与强国结盟获取安全之外的利益（例如提高国际地位和扩大影响力）。Jürgen Haacke, “The Concept of Hedging and its Application to Southeast Asia: A Critique and a Proposal for a Modified Conceptual and Methodological Framework”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 19, No. 3, 2019, p. 393; Cheng-Chwee Kuik and Chen-Dong Tso, “Hedging in Non-Traditional Security: The Case of Vietnam’s Disaster Response,” *The Chinese Journal of International Politics*, 2022, <https://doi.org/10.1093/cjip/poac017>.

积极扩军，以及对外扩大和深化与“印太”地区主要战略合作伙伴（特别是印度和日本）的安全合作，因此也构成了莫里森对华制衡的重要保障。也正是在这个阶段，莫里森的AUKUS战略构想逐渐明晰化。

（三）坚定对华制衡与放弃对美对冲并行

AUKUS的成立一方面佐证了澳大利亚对中国进行硬制衡的决心和意志。相对于常规动力潜艇而言，核潜艇在隐身、速度、机动性和生存能力等方面的表现更优越，而且在战区内作业时被侦测到的风险较低，适合远海军事行动，威慑力更强，可被视为非对称性战略的“杀手锏”。^①常规动力潜艇更适合防御性的国防战略，特别是近海防御，旨在增强反介入和区域拒止能力；核潜艇则明显反映出进攻性国防战略的特征，特别是能够在远离本土的远海地区展开战略拒止和威慑行动，反映出澳大利亚“前沿防御”（forward defence）战略传统的底色。^②

事实上，除了核潜艇之外，莫里森政府积极推动对高性能进攻性武器的联合研发和采购（例如战斧巡航导弹、隐身远程反舰巡航导弹、联合空对面防区外导弹和高超音速武器等），^③反映出澳大利亚增强进攻性威慑能力的企图，为进攻型国防战略提供可靠保障。莫里森政府设想的紧急事态显然不再是中低烈度的军事冲突，而是高强度的大国战争。^④考虑到莫里森政府内要员在2022年联邦大选之前不断渲染台海战争的威胁和美澳同盟的角色，^⑤莫里森政府不惜为大国军事冲突做备战预案的企图昭然若揭，矛头直指中国。^⑥炒作“中国威胁论”攻击工党在对华问题上的“软

① “Nuclear-Powered Submarine Taskforce”, Australian Department of Defence, <https://www.defence.gov.au/about/taskforces/nuclear-powered-submarine-task-force>.

② Malcolm Davis, “Forward Defence in Depth for Australia”, Australian Strategic Policy Institute, June 2019.

③ “Australia to Pursue Nuclear-Powered Submarines through New Trilateral Enhanced Security Partnership”, September 16, 2021, <https://www.pm.gov.au/media/australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security>.

④ Peter Hartcher, “Radioactive: Inside the Top-secret AUKUS Subs Deal”.

⑤ Daniel Hurst, ‘Fuel on the Fire’: War of Words between Australia and China Stokes Tension”, The Guardian, April 29, 2021, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/apr/29/fuel-on-the-fire-war-of-words-between-australia-and-china-stokes-tension>.

⑥ Renju Jose, “Australia Pledges \$28 Billion to Expand Defence Personnel by a Third”, Reuters, March 10, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australia-pledges-28-billion-expand-defence-personnel-by-third-2022-03-10/>.

弱”甚至成为莫里森政府 2022 年联邦大选的主要策略之一。^①

另一方面，AUKUS 也反映出澳大利亚对美对冲战略的终结。特朗普政府时期，特恩布尔政府和继任的莫里森政府都致力于扩展和深化与“印太”地区内主要国家（日本、印度、印尼、新加坡等）的战略伙伴关系，以此对冲特朗普政府从上述地区战略收缩甚至退出的风险。因此，澳大利亚语境下的“印太”概念包含着对美对冲的内涵。^②作为美在“印太”地区的“南锚”和“北锚”，澳日特殊战略伙伴关系的快速发展更是引人注目，^③以至于外界甚至将其形容为“准同盟”关系。^④战略威胁认知的趋同促使澳日双方在安全领域加大联美对华制衡的同时，也都有意识地对美进行策略性对冲，试图在“被抛弃”与“被牵连”的同盟困境中寻求战略自主的空间。^⑤然而，随着拜登政府继续把“印太”视为美国的优先战略空间，并表示更加倚重盟友和战略伙伴展开针对中国的“一体化威慑”，以此捍卫所谓“以规则为基础”的秩序，^⑥莫里森政府遂逐渐改变对美国的对冲策略。莫里森把 AUKUS 视为“永恒伙伴关系”意味着其预设美国在可预见的时间内继续扮演“印太”秩序守护者的角色，并据此与美国深度捆绑，而不再纠结既往的同盟困境。^⑦简言之，澳大利亚针对美国的对冲策略已成为过去式。^⑧

① “Australia’s Scott Morrison Goes Full Throttle on Anti-China Rhetoric to Boost Re-election Bid”, South China Morning Post, February 24, 2022, <https://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/3168172/australias-scott-morrison-goes-full-throttle-anti-china>.

② Brendan Taylor, “Contested Concept: Unpacking Australia’s Indo-Pacific Debate”, *Asian Politics & Policy*, Vol. 12, No. 1, 2020, p. 74.

③ Michael Heazle and Yuki Tatsumi, “Explaining Australia-Japan Security Cooperation and its Prospects: ‘the Interest that Bind?’” *The Pacific Review*, Vol. 31, No. 1, 2018, pp. 38-56.

④ 汪诗明:《国内澳日“准同盟”关系研究述评》,载《山东师范大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第95-107页。

⑤ Thomas Wilkins, “Middle Power Hedging in the Era of Security/Economic Disconnect: Australia, Japan, and the ‘Special Strategic Partnership’”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 23, No. 1, 2023, pp. 93-127.

⑥ Mori Satoru, “The Biden Administration’s First Year in the Indo-Pacific: Balancing, Order-Building and Managing Competition with China”, p. 83.

⑦ Rebecca Strating and Joanne Wallis, “Strategic Competition in Oceania”, p. 200.

⑧ Ben Westcott, “Australia’s Decades-Long Balancing Act between the US and China is Over. It Chose Washington”, CNN, September 18, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/09/16/australia/australia-china-us-aucus-submarine-intl-hnk/index.html>.

尽管莫里森在2022年的联邦大选中败选，但这并不意味着AUKUS的对华制衡战略逻辑随之退位。阿尔巴尼斯领导的工党政府上台至今，原本低迷的中澳关系逐渐回暖。^①一方面，停摆多年的部长级会晤机制重启，特别是习近平主席与阿尔巴尼斯总理在2022年二十国集团（G20）巴厘岛峰会上的正式会晤，为双边关系的改善奠定良好基础。但另一方面，中澳关系的“小阳春”并不意味着澳大利亚对华战略的再重置，甚至未来双边关系很可能在安全领域上再次遭遇“倒春寒”。^②归根结底，目前阿尔巴尼斯政府对澳大利亚的战略环境性质和中国战略意图的基本认知与前任莫里森政府并没有根本差别。事实上，正是对战略环境恶化的认知促使阿尔巴尼斯政府对延续35年的国防战略方针（兵力结构、态势和备战水平）展开全面审查，进而为未来10年的安全挑战未雨绸缪。^③从战略布局和动员上看，阿尔巴尼斯政府在扩大国防开支的基础上延续AUKUS战略，深化美澳同盟，升级日澳安全合作水平，以及深度介入四方安全会谈机制，这些都间接表明阿尔巴尼斯政府对中国战略意图的忌惮。与美国对华战略定位一致，阿尔巴尼斯政府也开始公开将中国视为“战略竞争对手”，^④尽管中澳与中美之间的战略竞争不能相提并论。与此同时，如同拜登政府表面上多次强调对华战略竞争要设置“护栏”但其遏制打压中国的本质不变，^⑤阿尔巴尼斯政府寻求对华关系的稳定化或许并不是要重置莫里森式的“联美制华”战略，而是要为这个战略的长期实施创造有利的外部条件。事实上，对华斗争同时争取合作似乎已成为“印太”地区内主要国家对华战略的共同态势。^⑥

① “Smart Diplomacy with China Wins the Day for Albanese,” The Sydney Morning Herald, November 16, 2022, <https://www.smh.com.au/politics/federal/smart-diplomacy-with-china-wins-the-day-for-albanese-20221116-p5byw.html>.

② Amy Gunia, “Why Australia-China Tensions Are Here to Stay, Despite a Diplomatic Reset,” Time, November 15, 2022, <https://time.com/6233909/china-australia-xi-albanese-meeting/>.

③ Andrew Tillett, “‘Worst’ Strategic Circumstances Prompt Defence Force Review,” Australian Financial Review, August 3, 2022, <https://www.afr.com/politics/federal/worst-strategic-circumstances-prompt-review-20220803-p5b6vz>.

④ “Television Interview—CNN State of Union,” Prime Minister of Australia, August 1, 2022, <https://www.pm.gov.au/media/television-interview-cnn-state-union>.

⑤ 王健：《美国对华全面战略竞争：本质、特点与内在紧张》，载《国际问题研究》2022年第2期，第51-69页。

⑥ Yogesh Joshi, “India’s Radical Reimagination: No More Bandwagoning, for Real,” *The Washington Quarterly*, Vol. 45, No. 4, 2023, pp. 133-156; 陈拯、王广涛：载《对冲中的摇摆：三边互动下的日本“印太战略”演进》，载《世界经济与政治》2022年第6期，第56-79页。

三、澳大利亚对 AUKUS 发展态势的塑造

虽然英美联手向澳提供核潜艇的“最优方案”仍在规划之中，理论上仍有变数，但鉴于两党对 AUKUS 的高度共识，AUKUS 被逆转的可能性微乎其微。未来 2-3 年，如果美国对华遏制打压的主旋律不变，^① 澳大利亚对华制衡决心不变且评估美国从“印太”地区战略收缩的风险忽略不计，那么 AUKUS 恐将决定性地朝着不利于中国的方向发展。在这一预设之下，澳大利亚战略视野中的 AUKUS 或许会沿着两个方向同时展开：一是重点加强与美国以及关键的“志同道合”者在战略层面上的互操作性，共同制衡中国；二是维持与“印太”地区内其他次要战略伙伴在战术层面上的互操作性，以此分散中国的战略注意力。

（一）强化与美国的战略互操作性甚至军事一体化建设

如果将 AUKUS 视为美澳同盟升级的新“里程碑”，那么澳大利亚深化与美国的战略互操作性并不令人意外。美澳战略互操作性的深化预计集中表现为在安全威胁认知上保持一致，在政治认同基础上凝聚共识，在战略竞争核心区域的界定上密切协商，并在战略能力上协同发展。在大国战略竞争凸显的背景下，美澳战略意义上的互操作性不再遵循理想的战略分工原则，即澳大利亚负责中低烈度的邻近地区冲突事态，而美国负责应对高强度的大国战争事态。^② 澳大利亚已把卷入“印太”地区大国冲突的可能性作为深化美澳战略互操作性的基本前提。随着莫里森政府刻意将更大范围的“印太”地区等同于澳大利亚的邻近战略利益空间，传统意义上的战略利益空间划分与兵力部署、武器采购及其军事学说之间的联系被打破。换言之，传统的前沿防御和本土防御战略之间的界线被故意模糊化。^③

^① Anthony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China”, US Department of State, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

^② Adam Lockyer, “The Logic of Interoperability: Australia’s Acquisition of the F-35 Joint Strike Fighter”, *International Journal*, Vol. 68, No. 1, 2012-13, p. 91.

^③ 有关两种战略传统的区分参看 Michael Evans, “Overcoming the Creswell-Foster Divide in Australian Strategy: the Challenge for Twenty-first Century Policy-Makers”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 61, No. 2, 2007, pp. 193-207.

核潜艇的成功交易及其海员混编是观察美澳战略互操作性的关键一步；^①网络能力、量子计算、人工智能和水下技术等前沿国防工业技术的战略合作程度是衡量彼此展示战略互操作性决心的另一个关键指标。美澳推动各军种之间互操作性的程度和速度更是研判美澳推进战略互操作性的重要风向标。如果美澳最终从军事互操作性完全走向军事一体化，那么美澳战略互操作性的发展势不可挡。^②令人担忧的是，澳大利亚国内政界、军界、学界和媒体圈长期存在一股鼓吹美澳军事一体化的强大力量。^③如若成真，届时美澳军工和情报联合体将在澳大利亚国家安全战略的制定和执行中产生不可估量的影响，澳有识之士念兹在兹的“战略自主”恐将变得无关紧要。^④

事实上，在AUKUS宣布之后第二天，美澳随即表示扩大和深化各军种之间的互操作性。美澳外长和防长“2+2”会议联合声明一改往年的委婉风格，扬言美澳同盟牢不可破，高调宣布美澳强化兵力态势合作和联盟一体化建设，包括美向澳轮流部署各种类型的军用飞机；提升后勤保障和维修能力以辅助部署在澳本土的美国潜艇和水面舰只；深化美澳陆军之间的复合型一体化联合演习，并联合扩大对“印太”地区盟友和战略伙伴的接触力度；联合建立后勤保障、维护和维修企事业单位等。^⑤这一声明透露出美澳在军事层面的互操作性似乎不再设限。鉴于第一岛链逐渐成为新

① Amy Remeikis, “Australia Could Initially Lease Submarines from UK or US but Nuclear Weapons Remain Off Limits”, *The Guardian*, September 19, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/sep/19/australia-could-lease-submarines-from-uk-or-us-but-nuclear-weapons-remain-off-the-table>.

② James Curran, “Marles’ Alliance Rapture Discards Australia’s Self-Reliance”, *Australian Financial Review*, July 24, 2022, <https://www.afr.com/policy/economy/marles-alliance-rapture-discards-australia-s-self-reliance-20220721-p5b3lt>.

③ Vince Scappatura, *The US Lobby and Australian Defence Policy* (Monash University Publishing, 2019).

④ Deborah Snow, “Keating Turns Fury on Labor and Government over AUKUS Deal”, *The Sydney Morning Herald*, September 22, 2021, <https://www.smh.com.au/politics/federal/keating-turns-fury-on-labor-and-government-over-aukus-deal-20210921-p58tlc.html>.

⑤ “The Australia-U.S. Ministerial Consultations Joint Statement: An Unbreakable Alliance for Peace and Prosperity”, *The Defence Department of Australian Government*, September 17, 2021, <https://www.minister.defence.gov.au/statements/2021-09-17/australia-us-ministerial-consultations-joint-statement-unbreakable-alliance-peace-and-prosperity>.

时代中美竞争的“战略平衡线”，^①美国势必加大第二岛链军事据点的升级工作，^②美国甚至有可能谋划在澳本土新建联合军事基地。^③2022年的美澳外长和防长2+2会议联合声明再次释放出继续深化战略互操作性的信号。^④声明中首次提及“为自主决策创造空间”，一方面反映出澳大利亚对战略自主受损的焦虑公开化，另一方面反映出美国表面上对澳大利亚的安抚，实际上暗示了澳大利亚的自主决策权利已不再是美国管理双边同盟关系的基本前提。归根结底，战略互操作性的深化意味着澳大利亚对美国的安全依赖随之增加，进而导致美国对澳大利亚的非对称性权力随之扩大。一言以蔽之，在这一非对称的同盟关系中，澳大利亚战略自主的削弱是美澳深化战略互操作性必然付出的代价。

（二）深化同核心战略伙伴的战略互操作性

除了深化美澳之间的战略互操作性之外，澳大利亚预计也会与既是美国在“印太”地区的军事盟友同时又对华采取制衡的所谓“志同道合”国家深化战略层面上的互操作性。随着美国加速将传统的“轴辐”同盟体系向“节点防御”（nodal defence）体系转型，美国作为安全保障者的角色不变，但同盟体系成员根据共同威胁认知和独特利益关切，以此建构不同类型的协调机制并扮演不同角色。^⑤因此，各种双边机制、小多边机制和多边机制同时存在并相互激荡。随着美国扩大在“印太”地区的战略和安全伙伴网络，这个节点防御体系会变得愈加复杂，但都服务于美对华的所谓“一体化威慑”。^⑥作为美国在东亚地区的“北锚”，日本的地位和角色更

① 胡波：《中美在西太平洋的军事竞争与战略平衡》，载《世界经济与政治》2014年第5期，第64-84页。

② Andrew Greene, “US Military Plans for Greater Presence in Australia as it Confronts China’s Power”, November 30, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-11-30/cph-us-plans-upgrades-to-runways-in-australia/100661190>.

③ “Joint Australia-US Military Bases Appear Likely”, The Economist Intelligence Unit, September 20, 2021.

④ US Department of Defense, “Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUS-MIN) 2022,” December 6, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3238028/joint-statement-on-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2022/>.

⑤ Luis Simón, Alexander Lanoszka and Hugo Meijer, “The Changing Structure of U.S. Alliance Systems in Europe and East Asia”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 44, No. 3, 2021, p. 363.

⑥ Jane Hardy, “Integrated Deterrence in the Indo-Pacific: Advancing the Australia-United States Alliance”, United States Study Center, The University of Sydney, October 2021.

加重要；而在美国的加持之下，澳大利亚估计也会有足够的底气扮演美国在“印太”地区的“南锚”角色。日澳预计会围绕共同安全威胁在各自战略区域内配合美国发挥更大作用，在战略能力发展和国防战略上加强互操作性，甚至有可能在战时协助美国在不同战区内开展军事行动，分担防御责任并增强军事行动合法性。如果日澳之间的战略互操作性持续推进，美日澳三边安全合作的升级势不可挡，甚至不排除日本最终会被纳入美主导的AUKUS小多边机制，^①最终形成以澳英美日四方为核心的节点防御体系，以此巩固以美国为核心枢纽的“印太”霸权秩序。在2022年12月举行的美澳外长和防长2+2会议上，美国国防部长奥斯汀一方面宣布美国将扩大在澳大利亚的军事存在，包括轰炸机和战斗机的轮换安排，另一方面透露美澳双方同意邀请日本加入美国在澳大利亚的军力态势计划。^②这是继日澳签署新版《安全保障联合宣言》之后，美日澳在深化战略互操作性上释放出的另一重磅信号。

（三）维持同其他战略伙伴的战术互操作性

也正是在这个意义上，澳大利亚从战略逻辑上讲没有必要与“印太”地区内的所有战略合作伙伴开展类似于日澳层级的互操作性合作。尽管莫里森政府强调AUKUS与其他战略伙伴网络之间（东盟、五眼联盟、四方安全对话等）的互补关系，^③但这更多是一种政策宣示。在实操层面，时任莫里森政府不可避免会对各种战略伙伴关系网络重新布局甚至“洗牌”，东盟很可能首当其冲。尽管莫里森政府不遗余力地宣称东盟中心地位对其“印太战略”规划和实施的重要意义，但AUKUS的秘密推进意味着莫里森政府的“印太战略”实施实际上正在将东盟边缘化。^④换言之，

^① Mario Siow, “Japan Joining Aukus: the ‘Logical Choice’, but would it be a Full Partner in the Alliance?” South China Morning Post, November 27, 2022, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3200963/japan-joining-aukus-logical-choice-would-it-be-full-partner-alliance>.

^② Idrees Ali and Phil Stewart, “U.S. to Increase Rotational Military Presence in Australia, Invite Japan”, Reuters, December 7, 2022, <https://www.reuters.com/world/united-states-australia-counter-chinas-destabilizing-military-activities-2022-12-06/>.

^③ “Australia to Pursue Nuclear-Powered Submarines through New Trilateral Enhanced Security Partnership”.

^④ Mark Beeson, “Decentered? ASEAN’s Struggle to Accommodate Great Power Competition”, *Global Studies Quarterly*, No. 2, 2022, pp.1-9; Nick Bisley, “Asia’s Regional Security Architecture: An Australian Perspective”, ISEAS Yusof Ishak Institute, No. 49, 2022, pp. 1-10.

AUKUS 实际上严重冲击了东盟的“中心地位”。^①对此，理查德·莫得 (Richard Maude) 警告一旦东盟深刻意识到澳大利亚将“印太”地区的安全首先视为“盎格鲁文化圈”大国的分内事，那对澳而言将是一场“灾难”。^②继任的阿尔巴尼斯政府表面上加强对东盟国家的外交资源投入，特别是在外交部中正式设立东南亚办公室，但在澳式“印太战略”的内涵持续向地缘政治转向的过程中，东盟国家在澳大利亚“印太战略”布局中的角色实际上日益被边缘化。一个不同寻常的战略信号是在澳大利亚外交部近期三次机构调整中，东南亚地区都被正式排除在新近命名的“地缘战略组”之外。^③尽管阿尔巴尼斯政府同时在外交部成立 AUKUS 工作组，部分用意是针对印尼和马来西亚等对 AUKUS 持怀疑甚至反对态度的东盟国家展开外交安抚工作，但在澳大利亚战略布局深刻调整的背景下，这一战术手段的应用效果注定有限。从印尼和马来西亚的角度看，东盟中心地位的巩固和强化是两国外交政策的重中之重，而 AUKUS 对东盟中心地位造成的严重冲击及其引发的战略焦虑显然不能单凭澳大利亚事后的策略性安抚就能一笔勾销。^④

总体上看，对于那些并非美国盟友（如印度、印尼、马来西亚、越南）或是不愿下决心在中美之间“选边站队”的美国盟友（如韩国、泰国和菲律宾），^⑤ 澳大利亚或许更倾向于推进战术层面上的互操作性合作，

① 周士新：《美英澳安全伙伴关系削弱东盟中心地位的战略行为分析》，载《亚太安全与海洋研究》2022年第3期，第65-83页；Li Mingjiang, “ASEAN’s Responses to AUKUS: Implications for Strategic Realignments in the Indo-Pacific”, *China International Strategy Review*, No. 4, 2022, pp. 274-275。

② Richard Maude, “Australia’s AUKUS Gambit”, Asia Society, September 16, 2021, <https://asiasociety.org/australia/australias-aucus-gambit>。

③ “DFAT Organization Chart”, effective as at January 16, 2023, <https://www.dfat.gov.au/about-us/our-people/organisation-structure>。

④ 邢瑞利：《东盟六国对 AUKUS 的反应差异分析》，载《国际论坛》2022年第6期，第50-52页。

⑤ 尽管目前韩国尹锡悦政府公布的“韩版印太战略”被广泛认为是向美国的“印太战略”靠拢，但同样将中国视为“关键伙伴”，表明韩国现任政府仍试图避免公开在中美之间“选边站队”。从历时性上看，韩国对中美双重对冲战略既源于安全和经济相互依赖的结构性因素，也在很大程度上与韩国独特的政党政治密不可分。政党轮替往往会导致韩国对外战略布局的显著调整。Florence W. Yang, “A Reluctant Hedging Policy: South Korea’s Dilemma in an Era of US-China Competition,” in Chien-wen Kou et al eds., *The Strategic Options of Middle Powers in the Asia-Pacific* (Routledge, 2022), pp. 123-142; Min-hyung Kim, “Hedging between the United States and China? South Korea’s Ideology-Driven Behavior and its Implications for National Security,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 23, 2023, pp. 129-158。

特别是以应对非传统安全威胁和执行人道援助和灾害救助为名，通过联合军事演习促进双方或多方在控制、指挥、通讯、电脑、情报和侦察等技术层面上的互操作性。这种互操作性本质上并非是为应对大国冲突事态做准备，但可能牵涉域内主要国家，因此也很可能引起中国的战略关注。这里最关键的变数是印度。如果印度最终从“不结盟”走向“战略自主”再转向与美建立更加正式的同盟关系，那么印度很可能成为美在“印太”地区的新的重量级盟友，届时印度与澳日美在战略层面上的互操作性势必加速推进，“四方安全对话”（QUAD）机制的角色和功能将发生质变，并与AUKUS形成无缝对接。如果印度仍保持战略自主的姿态并维持大国之间的对冲战略，^①那么QUAD在很大程度上会逐渐被AUKUS边缘化，只能关注疫苗、环境、供应链、基础设施建设等低级政治问题。

四、结论

澳大利亚是AUKUS的倡导者，体现出澳大利亚主动塑造“印太”地区战略环境的企图。中美战略竞争的激烈态势以及对华战略意图的消极判断导致莫里森政府在新冠肺炎疫情大流行之后逐渐放弃对华对冲战略并转向硬制衡。随着莫里森的败选，上任的阿尔巴尼斯政府至今大体上坚持两党在国家安全上的共识原则，继续推进AUKUS的规划和实施工作。归根结底，阿尔巴尼斯政府对中国的战略意图和澳大利亚战略安全环境的判断与莫里森政府的立场基本一致。以核潜艇为标志的先进武器采购是澳大利亚增强对华进攻性威慑能力的最新例证，反映出其不排除日后介入高强度大国冲突的选项。总体上看，AUKUS在很大程度上提升了澳大利亚在“印太”地区的美式“节点防御”体系中的地位，促使澳大利亚加速与美日英等核心盟伴深化战略互操作性，最终导致中国周边战略环境的高度复杂化。一言以蔽之，AUKUS的发展不仅可能会对核不扩散机制造成破坏，而且很可能诱发“印太”地区新一轮军备竞赛，但最大威胁在于很可能最终演变成为针对第三方的“印太版北约”。

^① Shivshankar Menon, “India’s Foreign Affairs Strategy”, Brookings Institution India Center, May 2020; 李莉:《从不结盟到“多向结盟”——印度对外战略的对冲性研究》,载《世界经济与政治》2020年第12期,第77-95页。

2022年《战略决策研究》匿名评审专家名单

本刊实行专家匿名评审制度。2022年本刊邀请了多名国际政治学、国际政治经济学等领域的专家，对本刊的稿件进行双向匿名评审。以下是评审专家名单（按姓氏汉语拼音排序）。这些专家为提高本刊学术质量付出了辛勤劳动，做出了巨大贡献，我们在此向他们致以最诚挚的谢意。祝评审专家及广大读者2023年新年快乐！

曹 玮	陈伟光	刁大明	何 韵	李皖南
庞 珣	齐 皓	曲 岩	任晶晶	施爱国
王 看	王学东	吴金平	徐 进	严少华
杨 励	叶晓迪	张明亮	赵卫华	

The time cognition of the leading and the rising powers and its influence

Tian Derong

Abstract: This paper analyzes how time cognition of the leading global power and the rising power influence power transition. It assumes that state is still the main actor in international relations, the power transition occurs between the major powers of the international system, and the leading and rising powers in the process of power transition should consider the question of time, in which they plan and adjust their behaviors. This paper argues that the leading and rising powers' expectation and cognition of timing determine, to a large extent, their interactions and hence the outcomes. Expectation of time refers to the subjective expectation of how long the leading and rising powers foresee it will take to complete the power transition, which determines whether a power will choose a conflictual or a competitive strategy. As it tests how well the leading and rising powers perceive and deal with danger and opportunity in the transition period, timing cognition determines whether a power chooses strategic stability or strategic adjustment. Taking the Anglo-American power transition and Anglo-Germany power transition as examples, this paper explores the role of time cognition in the process of power transition.

Key words: Time cognition; Power transition; Expectation of time; strategy

Author: Tian Derong, Ph.D candidate, Institute of International and Strategic Studies, Party School of Central Committee of C. P. C (National Academy of Governance)

Analysis on the characteristics of the US's behavior in betraying its allies (2017–2022)

Xie Letian

Abstract: From 2017 to 2022, the United States often betrayed its allies. This paper finds that in the context of the relative decline of the United States' strength, the United States will choose to deal with the alliance based on the importance of its allies, proximity and domestic interests. Against the background of intensified competition between China and the United States, the United States tends to abandon those allies that have little significance in constraining China, while increasing its investment in strengthening the relationship with those allies which can help containing China. This paper selects three case studies, including the relationship between the United States and NATO, the withdrawal of the United States from the Iran nuclear agreement, and the withdrawal of its troops from Afghanistan, to prove the law of the United States' behavior in betraying its allies.

Key words: The United States, alliance, betrayal

Author: Xie Letian, Assistant Researcher, Chengdu Institute of World Affairs.

Characteristics of the Biden Administration's South China Sea Policy

Wang Sen

Abstract: The Biden administration's South China Sea policy inherits the core logic of the Trump administration's policy, meanwhile it has included new trends and features in its South China Sea policy through a combination of diplomatic layout, security strategy planning, military force utilization and struggle for "compliance" with international law. Its focus is on maintaining the "rules-based maritime system" in favor of the United States, as well as on the sea power struggle with China in the context of power shift. The fundamental goals are to maintain and strengthen the US-led security architecture in the Western Pacific, to maintain the balance of regional power in favor of the US and its allies, and to prevent China from becoming the hegemon in East Asia. It is foreseeable that the strategic competition between China and the United States in the South China Sea will persist. China should maintain its strategic focus, lay out plans and make preparations in advance.

Key words: the United States; South China Sea; Indo-Pacific; Biden

Author: Wang Sen, Research Fellow, Northeast Asian Research Center, Shanghai University of Political Science and Law

British policy of intervention in the "Indo-Pacific" (2016–2021)

Xiong Yuhe

Abstract: After the result of the Brexit referendum was confirmed in 2016, the United Kingdom proposed a "Global Britain" strategy, and the policy of "tilt to the Indo-Pacific" is the key to achieving the strategy. Britain's involvement in the "Indo-Pacific" is a gradual process since 2016, and is essentially a re-expansion of its global strategy. Specifically, it began deepening ties with "Indo-Pacific" countries through trade and diplomacy, and seeking long-term existence. Britain has abandoned the conventional military means of the last century, and instead used a combination of diplomatic, development and military means to achieve the goal of intervention. It takes geopolitical dispute of the "Indo-Pacific" as the breakthrough, and diplomatic means as the center, and makes development assistance and military presence to serve its diplomatic goals. The "Indo-Pacific" is already at the center of the vortex of great power political competition, and Britain's intervention has also had important political impacts, namely consolidating the transatlantic partnership on the one hand, and disrupting the regional security order of the "Indo-Pacific" on the other.

Key words: Britain, Suez Canal, "Indo-Pacific"

Author: Xiong Yuhe, Master candidate, School of Political Science and Public Administra-

tion, Wuhan University.

An Examination of Australia's Strategy for AUKUS

XU Shaomin; LI Qi

Abstract: The AUKUS proposal was originally developed by the Morrison government in Australia. The secret decision-making of AUKUS initiative is, first and foremost, led by Scott Morrison, and then coordinated by the Department of Defence in line with the whole-of-government principle, and built on the presupposed tradition of bipartisan consensus. The announcement of AUKUS sheds light on the Australian government's strategic determination to balance China on the one hand, and its renouncement to hedge the risk associated with America's possible strategic retrenchment from the Indo-Pacific region on the other. It is supposed to elevate Australia's strategic status and role within the U.S.-led alliance system recently organized in a new form of "nodal defence"—a hybrid category that combines bilateral, mini-lateral and multilateral initiatives. As a result, the AUKUS agreement may motivate Australia to strengthen its political-strategic interoperability with the US, Japan and the United Kingdom, which could further complicate China's peripheral strategic environment.

Key words: AUKUS; The-Whole-of-Government; Interoperability; Nodal Defence

Authors: Xu Shaomin, Associate Professor, School of International Studies; Senior Research Fellow, Oceanian Studies Center, Sun Yat-sen University; Li Qi, Research Assistant, Oceanian Studies Center, Sun Yat-sen University; undergraduate, Beijing Normal University (Zhuhai Campus).

注释体例

注释是正文中某一特定内容的进一步解释或补充说明,用①、②等序号标注在文中,序号标在标点符号后,每页重新编号。

(一) 中文注释

首次注释时,中文文献的标注次序为:作(编)者姓名、文献名、卷册序号、出版单位、出版时间、页码。再次引用同一中文文献时,则仅标注作(编)者、文献名、页码即可。互联网资料应注明作者、文献名、首次发表时间,提供的网址应完整,如果属于动态链接,则注明网站名称即可。

1. 专著

吴冷西:《十年论战:1956-1966中苏关系回忆录》(上),中央文献出版社1999年版,第13页。

梁守德、洪银娴:《国际政治学概论》,中央编译出版社1994年版,第36页。

张宇燕:《经济发展与制度选择》,中国人民大学出版社1992年版,第20页。

2. 编著

张蕴岭、周小兵主编:《东亚合作的进程与前景》,世界知识出版社2003年版,第15~17页。

3. 译著

威廉·沃尔福思:《单极世界中的美国战略》,载约翰·伊肯伯尔主编,韩召颖译:《美国无敌:均势的未来》,北京大学出版社2005年版,第99~117页。

4. 期刊杂志

张蕴岭:《推动构建和谐亚太地区的意义》,载《当代亚太》2007年第1期,第3页。

吴承明:《论二元经济》,载《历史研究》1994年第2期,第98页。

李济:《创办史语所与支持安阳考古工作的贡献》,载台湾《传记文学》1976年第28卷第1期,第50~78页。

5. 报纸

《朝韩首脑会晤程序大多达成协议》,载《中国青年报》2000年5月12日。

王如君:《中国发展有利于世界》,载《人民日报》2008年1月18日。

6. 通讯社消息

《和平、繁荣与民主》,美新署华盛顿1994年2月24日英文电。

7. 会议论文

任东来:《对国际体制和国际制度的理解和翻译》,“全球化与亚太区域化国际研讨会”论文,天津南开大学2000年6月5日~16日,第2页。

8. 学位论文

孙学峰:《中国国际关系理论研究方法20年:1979-1999》,中国现代国际关系研究所硕士论文,2000年1月,第39页。

9. 互联网文献

《泰国选委会公布大选计票结果》,新华网,2007年12月24日, <http://news.xinhuanet.com>

10. 转引文献

胡乔木:《胡乔木回忆毛泽东》,人民出版社1992年版,第8889页,转引自杨玉圣:《中国人的美国观:一个历史的考察》,复旦大学出版社1996年版,第183页。

(二) 英文注释

基本规范同于中文注释。此外,作(编)者姓名按通常顺序排列,即名在前,姓在后;作者为两人,之间用and连接,两人以上的注明第一作者,其后用斜体标注et al.;编者后加ed.,两人以上的加eds.;论文和文章用引号标注,主标题与副标题之间用冒号相隔,期刊名称和书名使用斜体标注;页码的单项标注p.,多页标注pp.。

1. 专著

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill Publishing Company, 1979), p. 81.

Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace* (Alfred A. Knopf Inc.), 1985, pp. 389-392.

Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little Brown Company, 1977), pp. 45-46.

2. 编著

David Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (Columbia University Press, 1993), p. 106.

Klaus Knorr and James N. Rosenau, eds., *Contending Approaches to International Politics* (Princeton University Press, 1969), pp. 225-227.

3. 译著

Homer, *The Odyssey*, trans. Robert Fagles (Viking, 1996), p. 22.

4. 论文

Robert Levaold, "Soviet Learning in the 1980s", in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in US and Soviet Foreign Policy* (Westview Press, 1991), p. 27.

Stephen Van Evera, "Primed for Peace: Europe after the Cold War", *International Security*, Vol. 15, No. 3, 1990/1991, p.23.

Nayan Chanda, "Fear of Dragon", *Far Eastern Economics Review*, April 13, 1995, pp. 24-28.

5. 报纸

Rick Atkinson and Gary Lee, "Soviet Army Coming apart at the Seams", *Washington Post*, November 18, 1990.

6. 政府出版物

"Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson", November 30, 1966, *FRUS*, 1964-68, Vol. II, Vietnam 1966, document No. 319.

"The National Security Strategy of the United States of America", White House, December 2017, p.25.

7. 会议论文

Albina Tretyakava, "Fuel and Energy in the CIS", paper delivered to Ecology' 90 conference, sponsored by the America Enterprise Institute for Public Policy Research, Airlie House, Virginia, April 19-22, 1990.

8. 学位论文

Steven Flank, *Reconstructing Rockets: The Politics of Developing Military Technologies in Brazil, India and Israel*, Ph.D. dissertation, MIT, 1993.

9. 互联网文献

"World Economic Outlook 2009", International Monetary Fund, October, 2009, p.74, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Sustaining-the-Recovery>

10. 转引文献

F. G. Bailey, ed., *Gifts and Poisons: The Politics of Reputation* (Basil Blackwell, 1971), p. 4, quote from Paul Ian Midford, *Making the Best of a Bad Reputation: Japanese and Russian Grand Strategies in East Asia*, Dissertation, UMI, No. 9998195, 2001, p. 14.

(三) 非英文的外文文献

凡此类文献,请翻译为中文,并参照中文文献注释规范注释,请在作(编)者姓名前标注国籍,并在出版单位前标注所在国家。

[日本] 明智慧:《日本文化导论》,[日本] 文斐阁 1998 年版,第 23 页。

战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

(双月刊)

2023年 第2期 (总第79期) 第14卷

《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划) :

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编 : 隋广军

总 策 划 : 李 青

执行主编 : 陈寒溪

责任编辑 : 张 健 曹金芳

英文编辑 : 赖雪仪

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

《战略决策研究》征稿启事

《战略决策研究》是广东外语外贸大学主办的学术期刊（双月刊），主要刊登国际政治、国际安全、国际政治经济学等研究领域的理论研究成果和政策分析文章，也适当刊登有深度的综述文章。本刊坚持学术导向，实行专家匿名审稿制度，确保文章的学术质量。自创刊以来，本刊得到国内外学术界同仁的大力支持，我们诚挚地邀请国内外专家学者继续向本刊惠赐高质量稿件。

来稿要求如下：

1. 论文的选题应符合本刊的专业定位，应该具有一定的理论或政策意义；内容充实，材料丰富，观点鲜明，文辞简练。

2. 来稿字数在 1.5 万字左右，并请参照本刊的格式要求和注释体例，规范行文。

3. 来稿请在文章首页注明以下信息：标题（中英文）、摘要（中英文）、关键词（3-5 个）（中英文）、作者简介、联系方式（必须有邮箱和电话号码）。基金项目类文章，请注明项目名称和编号。

4. 收到投稿后，一个月内本刊将通知作者初审结果。

5. 本刊对来稿有权做技术性删改，如不同意删改，请在来稿中注明。

6. 本刊拒绝一稿多投。

7. 请将稿件发至本刊电子信箱（yjy@mail.gdufs.edu.cn）；请勿寄送纸质版本；请勿将稿件发给个人。

感谢各位学界同仁对本刊的大力支持！

《战略决策研究》编辑部