

战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2024年 第5期(总第88期) 第15卷

目录

美国盟伴体系与亚太地区安全专题

从联盟体系到盟伴网络：概念厘清与理论适用性探讨

刘丰 (3)

国内政治变化与亚太盟国的政策转向

凌胜利 吴玥瑾 (16)

准联盟视阈下美印防务合作的进展与限度

楼春豪 (27)

盟友在美国亚太联盟转型中的作用与限度

董柞壮 (42)

国际战略理论

美国对华科技竞争中的盟伴选择：一种结构性权力的视角

杨沛鑫 田野 (51)

聚焦头号对手：战略收缩与霸权国威胁评估的演进

冯雨 (75)

全球与区域治理

霸权护持与拜登政府对华“长臂管辖”

李坤泽 张友谊 戚凯 (101)

Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

Table of Contents

US Alliance System and Asia–Pacific Regional Security

From Alliance System to Network of Allies and Partners: Key Concepts and Theoretical Applicability

Liu Feng (3)

Domestic Political Changes and Adjustments of Asia–Pacific Allies' Policies

Ling Shengli; Wu Yuejin (16)

Progress and Limits of U.S. –India Defense Cooperation from a Quasi–alliance Perspective

Lou Chunhao (27)

Roles and Limits of Allies in an Transforming US Asia–Pacific Alliance

Dong Zuo Zhuang (42)

Theories on International Strategies

US Coalition Selection in Technological Competition with China:

A Perspective from Structural Power Theory

Yang Peixin; Tian Ye (51)

Strategic Retrenchment and Evolution of Hegemonic Power's Threat

Assessment

Feng Yu (75)

Global Governance and Regional Governance

Hegemonic Maintenance and Biden Administration's Long–Arm

Jurisdiction over China

Li Kunze; Zhang Youyi; Qi Kai (101)

从联盟体系到盟伴网络：概念厘清与理论适用性探讨

刘 丰

摘 要：美国主导的联盟体系是其实施全球战略、维持主导地位的重要依靠，它以美国在不同地区建立的双边或多边联盟为基础，根据国际格局变化和战略需求推动其转型和调整。在霸权力量相对衰落、战略目标以应对大国竞争为核心的背景下，美国为平衡多地区、多任务投入的短板，推动联盟体系向盟伴网络扩展。这种扩展试图在不同层次和议题上在既有盟国和伙伴之间建立起合作关系，形成覆盖军事安全、战略经济、高新技术乃至意识形态等诸多领域的网络。美国盟伴网络本质上是基于议题的联合阵线，其发展不能仅从传统联盟政治理论的视角进行考察，而是需要区分内部不同性质的关系及其在不同议题上的呈现，从而理解美国推动与其盟友和伙伴进行战略合作的动态性和限度。

关键词：联盟；盟伴网络；阵线；轴辐体系

作者简介：刘丰，清华大学国际关系学系教授。

在美国的全球战略中，盟国和伙伴被认为是最重要的战略资产和“非对称优势”。^①当前，拜登政府的对华战略强调从“投资、联合和竞争”三个维度推进，而在涉及联合的方面重点强调调动盟国和伙伴网络的支持。^②

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, October 2022, p. 11, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf>.

② 美国国务卿布林肯关于中国政策的讲话，参见 Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China”, The George Washington University, Washington, D. C., May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>。其中，关于联合(Align)，布林肯强调“将与盟国和伙伴网络协调一致，为共同目标、共同事业而努力行动”。

关于美国组建“民主国家联盟”“技术联盟”和“供应链联盟”等非军事领域合作关系的讨论正在成为讨论的焦点，有的学者认为美国推动传统联盟体系向“新的联盟体系”发展，^①另一些学者提出“网络化”或“节点化”等概念来理解美国联盟体系内部的变化，^②还有学者提出美国正在构建一个新的“盟伴体系”。^③这些讨论表明，美国为争取国际支持而采取的合作战略正在发生变化，在与盟国持续合作的同时，增加了许多新的成员和议题。正在形成的盟伴网络是否能够替代传统联盟体系？其内部存在着怎样的差异性？传统联盟理论在理解新的盟伴体系时的价值和局限有哪些？本文试图澄清围绕大国战略竞争背景下美国联盟体系转型所引发的一些关键概念和理论问题。

一、围绕美国联盟体系演变的争论

美国联盟体系是冷战的产物，但在后冷战时代也继续延续和演变。围绕这一庞大的联盟体系的性质、功能和价值，学术界和政策界的讨论和争论始终存在。相关争论主要受到三个重大事件或美国全球战略的三次转变所牵引：一是冷战终结导致美国对手消失；二是“9·11”事件和后续“反恐战争”使反恐成为美国对外政策的主要议题；三是从“亚太再平衡”开始，美国全球战略重新向应对大国竞争转变。

20世纪90年代，关于美国联盟体系最主要的争论是其存在的必要性和合理性。根据经典联盟理论，共同的外部威胁是联盟形成的基础，苏联解体使得美国联盟体系的这一基础不复存在，但美国联盟体系却并未因此瓦解。现实主义、自由主义和建构主义等不同理论倾向的学者都对美国联

^① 刘国柱：《复合型模块化联盟：拜登政府应对大国竞争的联盟战略》，载《同济大学学报（社会科学版）》2022年第2期，第34-49页。

^② Matteo Dian and Hugo Meijer, “Networking Hegemony: Alliance Dynamics in East Asia”, *International Politics*, Vol. 57, No. 2, 2020, pp. 131-149; Luis Simon, Alexander Lanoszka and Hugo Meijer, “Nodal Defence: The Changing Structure of US Alliance Systems in Europe and East Asia”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 44, No. 3, 2021, pp. 360-388; Thomas Wilkins, “A Hub-And-Spokes ‘Plus’ Model of US Alliances in the Indo-Pacific: Towards a New ‘Networked’ Design”, *Asian Affairs*, Vol. 53, No. 3, 2022, pp. 457-480.

^③ 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26-55页。

盟存续的原因进行了分析。^① 与之相关的是，学者们也就美国霸权为何没有遭遇一个明显的制衡性联盟展开了争辩。^②

重新审视这场争论，可以得出的一个主要判断是，导致一个事物产生的原因并不是它得以维系和发展的原因，联盟形成的原因并不完全是影响其维系和演变的原因。而且，美国联盟体系从冷战之初开始，其形成和发展的主要动力就不只是确保美国及其盟国不遭受攻击，至少在冷战大多数时期，争霸需求与安全需求在美国维持联盟体系的过程中起到了同等重要的作用。由此，在苏联解体后，美国维持主导地位的霸权需求仍然为联盟体系提供了充足的动能，庞大的联盟体系能够继续维持也就不令人惊讶。实际上，20世纪90年代，美国的北约和亚太盟国为其在巴尔干等地区开展域外干涉和主导地区秩序提供了重要支持。

2001年“9·11”事件后，美国为其联盟体系找到了新的系统性目标，即打击恐怖主义。在这一时期，美国盟国在参与海外作战行动上出现了较大的行为差异，既有国家之间的区别，也有不同时期的变化。因此，盟国在多边军事干预行动中的行为差异成为一个分析焦点。^③ 关于对外政策选择差异的研究是对外政策分析领域一个持久关注的议题，受到国家层次因素混杂且数量多的影响，很难形成一般性理论。一个有趣的现象是，一些小国在北约海外军事行动中表现出了与其国力不相匹配的积极性，尤其是根据国防开支规模和军队占人口比重衡量，比如丹麦、挪威等国家在北约防区外作战中的派兵数量较多。^④ 这些现象也为丰富小国行为选择的解释

① 魏冰、刘丰：《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》，载《外交评论》2022年第5期，第21-23页。

② William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World”, *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999, pp. 5-41; G. John Ikenberry, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order”, *International Security*, Vol. 23, No. 3, 1999, pp. 43-78.

③ Atsushi Tago, “Why Do States Join US-Led Military Coalitions? The Compulsion of the Coalition’s Missions and Legitimacy”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 7, No. 2, 2007, pp. 179-202; Srdjan Vucetic, “Bound to Follow? The Anglosphere and US-Led Coalitions of the Willing, 1950-2001”, *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 1, 2010, pp. 27-49; Stephen M. Saideman and David P. Auerswald, “Comparing Caveats: Understanding the Sources of National Restrictions upon NATO’s Mission in Afghanistan”, *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 1, 2012, pp. 67-84.

④ Peter Viggo Jakobsen, Jens Ringsmose and Håkon Lunde Saxi, “Prestige-Seeking Small States: Danish and Norwegian Military Contributions to US-Led Operations”, *European Journal of International Security*, Vol. 3, No. 2, 2018, pp. 256-277.

提供了经验事实。

从2010年美国推动“亚太再平衡”开始，大国战略竞争就开始成为美国全球和地区战略的重点方向，奥巴马政府的亚太战略以及特朗普和拜登政府的“印太战略”有着相当程度的延续性。^①但在特朗普政府时期，美国与盟国之间的关系出现了较大震荡。特朗普以公开胁迫的方式逼迫盟国大幅提升防卫费用和驻军开支，公开质疑美国联盟承诺的价值，导致美国与盟国之间产生矛盾。在矛盾公开化的同时，美国与盟国关系也在两个方面发生了显著变化。

一是从军事安全向其他领域拓展，尤其是美国要求盟国在一系列非安全议题上予以配合和支持。在冷战后大多数时期，美国对盟国的管理主要聚焦于军事安全领域。20世纪90年代，美国积极拉拢盟国对东欧地区的安全危机进行干涉。2001年“9·11”事件之后，美国全球战略的重心转向反恐，在阿富汗、伊拉克两场战争以及之后的利比亚和叙利亚作战中，美国对盟国的需求也主要集中在高级政治领域。安全合作与经济合作虽然因议题联系和功能外溢等机制而存在相关性，但并不紧密。事实上，美国与其主要盟国在经济领域频繁产生竞争和摩擦，甚至也会出现“贸易战”。不过，特朗普时期的美国加强了与盟国在经济领域的政策协调，特别是调动欧洲盟国在经济上对中国进行限制。拜登上台后，美国的这一举措得到加强，并通过加强与盟国在高新技术领域的合作等方式试图维持其领先优势和遏制中国发展。^②但美国盟国的政策回应与美国的预期仍然存在差距。许多研究都关注到，美国盟国在参与亚投行、应对华为5G禁令、对俄罗斯进行经济制裁以及对华实施遏制战略等议题上存在明显的选择差异。^③

① Hugo Meijer, “Shaping China’s Rise: The Reordering of US Alliances and Defense Partnerships in East Asia”, *International Politics*, Vol. 57, No. 2, 2020, p. 184; Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia”, *International Security*, Vol. 40, No. 4, 2016, p. 51.

② 凌胜利、雒景瑜：《拜登政府的“技术联盟”：动因、内容与挑战》，载《国际论坛》2021年第6期，第3-25页。

③ Kai He and Huiyun Feng, “Leadership Transition and Global Governance: Role Conception, Institutional Balancing, and the AIIB”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 12, No. 2, 2019, pp. 153-178; 孙学峰、张希坤：《美国盟国华为5G政策的政治逻辑》，载《世界经济与政治》2021年第6期，第110-137页；凌胜利、李嘉钰：《盟国参与美国经济制裁的动因分析（1992-2022）》，载《当代亚太》2023年第5期，第100-129页。

另一个变化则是调动不同地区的盟国之间进行联结。传统的美国联盟体系具有很强的地理属性，欧洲、亚太、中东和拉美四个板块的联盟是彼此独立的。从奥巴马政府时期开始，美国的地区战略就开始呈现出打破地区分界的趋势，试图强化印度洋和太平洋两大地区的盟国和伙伴之间的联系。随着特朗普和拜登政府推进“印太战略”，在美国的牵引下，北约逐渐向亚太地区拓展，加强了与日本、韩国和澳大利亚等美国亚太盟国的联系，英国、法国、德国等北约主要成员也加大了对亚太/印太地区的关注和投入。^①

在盟国之外，美国还加大了对伙伴国角色的强调。在拜登任内，“盟国和伙伴”（简称“盟伴”）的表述成为一个固定搭配，国务卿安东尼·布林肯和国家安全事务助理杰克·沙利文等在不同场合都提出“在全球打造一个盟国和伙伴网络”，表明拜登政府试图将盟国和伙伴这两类传统上具有不同性质的国家等同视之。^②

在美国战略重心向应对大国战略竞争调整、联盟体系朝着盟伴网络扩展的情况下，传统上关于联盟形成和管理的理论面临一些挑战。这主要是因为，联盟关系是非常明确和狭窄的、基于彼此的安全保障承诺和义务、仅适用于军事安全领域的合作。现实中，美国争取盟国和伙伴的议题领域大大扩展，尽管会以安全保护作为杠杆，但在管理盟国的不合作行为时存在难题。理解这种选择的多样性，我们需要厘清美国盟伴内部的层次性和差异性。

二、区分美国盟伴网络中的三个圈层

在美国总统任内发布的每一份国家安全战略报告中，都不乏对寻求

① 孙成昊：《美国拜登政府两洋战略下的北约亚太转向趋势》，载《太平洋学报》2023年第7期，第17-30页；徐若杰：《北约战略转型：动力、趋势及政策影响》，载《欧洲研究》2022年第5期，第59-82页。

② Jake Sullivan, “2021 Lowy Lecture,” September 11, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/publications/2021-lowy-lecture-jake-sullivan>; Antony J. Blinken, “The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era”, Remarks to the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS), Washington, D.C., September 13, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-johns-hopkins-school-of-advanced-international-studies-sais-the-power-and-purpose-of-american-diplomacy-in-a-new-era/>.

国际支持的强调。在表述寻求合作和联合的群体时，则存在“盟国”（Allies）、“友邦”（Friends）、“伙伴”（Partners）、“志同道合者”（Like-minded Countries）等不同表述。但是，作为一个分析性概念，以“盟伴”为整体进行研究仍有很大的困难。这主要是因为，美国官方对于伙伴国的认定并没有正式的标准，伙伴国的称谓经常出现在官方声明、领导人讲话或政府间文件中，但在使用上并不严格。值得注意的是，在1991年之前的《国家安全战略》报告中，美国经常使用“联盟伙伴（Alliance Partners）”或“与盟国之间的伙伴关系”的表述，这意味着冷战时期美国在战略和安全领域的伙伴主要是盟国。^①直到1993年的《国家安全战略》报告中，才出现“与盟国、友邦和新的伙伴合作”的表述。

为了分析的准确性，我们在观察美国的盟伴网络时，需要根据美国寻求国际支持与合作的三个不同圈层来加以区分。这三个圈层所对应的概念分别是联合（Alignment）、联盟（Alliance）和阵线（Coalition）。^②上述三个概念在中文文献中经常都被翻译为联盟，也经常交替使用，但在严格意义上，三者有重要区别。只有厘清这些概念的含义，分析它们的运行机制和基本逻辑，我们才能理解今天美国维持霸权秩序时所调动的力量的多样性和差异性。

联合（Alignment）是最广义上的合作行为，表明国家之间在政治、经济、军事等各个领域基于相近利益以及战略关系亲疏而形成的组合。联合可以是非正式的，纯粹是政治上的一种表态或默契，甚至只是松散的象征性合作和联系。联合也可以是正式的，依托具体条约、协议和组织，涵盖具有实质性的合作关系。当讨论后者时，研究者更倾向于使用联合的子集——联盟、阵线、战略伙伴——等概念。^③因此，联合中的成员既包括

^① 这样的提法出现在1988年至1991年美国白宫发布的4份《国家安全战略》报告之中。

^② 在较早的文章中，笔者将 coalition 翻译为“联合阵线”，参见刘丰：《国际政治中的联合阵线》，载《外交评论》2012年第5期，第56-67页。在此，出于简化的考虑，可以翻译为“阵线”。也有学者使用“阵线”，比如时殷弘提到美国构建一个“非战略军事阵线”，参见时殷弘：《拜登政府对华态势考察：非战略军事阵线》，载《国家安全研究》2021年第6期，第3-27页。关于 alliance 的翻译，有许多文献使用“同盟”的表述，本文认为“联盟”和“同盟”在内涵和外延上是相同的，二者都以“盟”（即条约义务）为基础，而不止于简单的“合”（合作）。

^③ 参见 Glenn Snyder, *Alliance Politics* (Cornell University Press, 1997), pp. 6-16; Thomas S. Wilkins, “‘Alignment’, not ‘Alliance’—The Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment”, *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 1, 2012, pp. 53-76。

盟国、战略伙伴等紧密合作的国家，也包括一般意义上的友好国家，或立场相近的国家。一些定量研究者经常使用联合国大会投票作为测量国家外交政策一致性的工具，并以此作为探讨国家间联合的指标，实际上就是将在特定问题上表达同一立场的国家归入到联合的行列。^① 冷战时期美国提出的所谓“自由世界”，以及目前经常使用的所谓“民主联盟”，其实质都是用价值观、意识形态和政治制度来构建一种宽泛的国家间联合。

从理论分析的价值看，联合的概念最不严格。许多联合只是空洞的立场表达，缺乏实质性合作。此外，当研究者在使用联合国或其他国际组织中投票行为的一致性作为“联合”的证据时，会对两国的战略关系得出有偏差的结论。两国或多国在投票上的立场一致在很多情况下并非有意为之的合作行为，只有当它们在投票前存在明确协调时，才表明它们在所表决事项上存在联合行动。而且，这种围绕表决事项的联合也不能作为它们存在战略合作的证据。

联盟（Alliance）概念在国际关系领域的特指性更强，意义更为狭窄，主要是指国家间基于安全承诺的合作。联盟可以以正式条约为基础，也可以由非正式承诺而确立。^② 在联盟相关文献中，联盟被区分为防御型、进攻型、协商型、中立型等不同形式。无论其形式如何，安全保障承诺都是联盟关系的核心，只是在承诺的范围和强度上存在差异。即使是中立型联盟，也意味着一种暗含的安全支持，即在对方进攻他国或遭到他国进攻时减少敌对方的数量，从而在一定程度上提升自己的安全程度。

阵线（Coalition）比一般意义上的联合更为具体，但并不局限于联盟所在的安全领域，也通常不具有约束性的安全义务。阵线在经济、安全、政治等众多领域都可能形成，是不同国家为了实现特定目标而进行的暂时

^① Soo Yeon Kim and Bruce Russett, “The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly”, *International Organization*, Vol. 50, No. 4, 1996, pp. 629-652; Byungwon Woo and Eunbin Chung, “Aid for Vote? United Nations General Assembly Voting and American Aid Allocation”, *Political Studies*, Vol. 66, No. 4, 2018, pp. 1002-1026; 庞珣、王帅：《中美对外援助的国际政治意义——以联合国大会投票为例》，载《中国社会科学》2017年第3期，第181-203页；漆海霞：《选边站还是左右逢源？——论中国伙伴国在联合国的立场》，载《当代亚太》2020年第4期，第4-33页。

^② 一些研究强调了联盟义务的正式性，但在实践中，国家间联盟承诺可能体现为秘密的、口头的约定，而不是公开的、书面的条约。至少在第二次世界大战之前，国家间秘密条约是普遍存在的。

联合，具有高度的任务导向。在非安全领域，最常见的阵线是立场相近的国家之间组成的谈判联合。在世界贸易组织、气候变化谈判等国际组织或制度场合，一些国家经常组成谈判联合，以便协调立场，争取有利地位。在军事安全领域，阵线通常是为了进行海外军事干涉而结成的临时性合作安排，参与其中的国家通常会在联合作战行动中承担作战、情报和后勤等方面的任务。^①早在1991年美国《国家安全战略》报告中，就出现了对“联盟”与“阵线”的区分，其中提到“在越来越多的场合，我们发现自己与那些没有通过正式条约捆绑的国家存在一致利益。就像海湾（战争），我们可能在混合阵线中共同行动，其中不仅包括传统盟国，还包括那些与我们没有成熟的外交和军事合作历史，甚至没有共同政治或道德观念的国家”。^②

与联盟相比，阵线并不需要明确的条约或承诺加以确定，具有非正式性，因此它也不存在明确的存续期和义务，加入和退出的自由度相对较大。在小布什政府组建的“志愿者阵线”中，一些国家只是在口头上表态参与，但并未采取出兵或其他实质性支持行动。阵线的弱约束性和强灵活性特征使得很多国家选择以这种形式开展军事行动，而绕过了传统的地区和国际安全制度平台。^③当前，美国主导的“印太经济框架”谈判实际上是包括了多个议题的阵线，各国可以自主选择加入其中某个谈判。对于这种灵活的联合策略，美国国务卿布林肯称之为“外交上的多变几何体”（Diplomatic Variable Geometry），意在“针对每个问题，组建一个与目标相匹配的阵线”。^④

图1用三个圈层表明了联合、联盟和阵线三者之间的逻辑关系。从构成来看，联合的概念最为广泛，其中许多合作也较为松散。联盟的成员身份最为明确和稳定，承担着法律上的义务和保障。阵线是基于议题领域和任务导向的，持续的时间也相对较短。联盟与阵线的成员存在交集，表明

① 刘丰：《联合阵线与美国军事干涉》，载《国际安全研究》2013年第6期，第29页。

② The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, August 1991, p. 13.

③ Malte Brosig, “Military ad hoc Coalitions and Functional Differentiation in Inter-Organisational Relations”, *European Journal of International Security*, Vol. 9, No. 1, 2024, pp. 23-40; Malte Brosig and John Karlsrud, “How ad hoc Coalitions Deinstitutionalize International Institutions”, *International Affairs*, Vol. 100, No. 2, 2024, pp. 771-789.

④ Blinken, “The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era”.

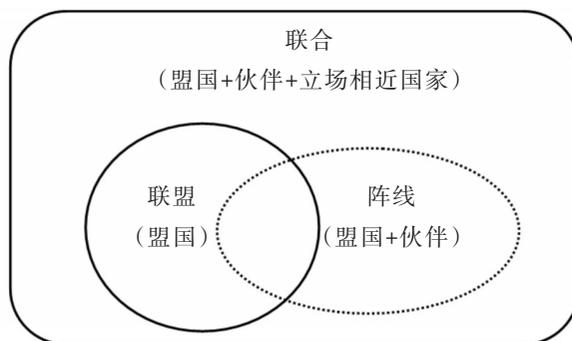


图 1：国家间合作的三个圈层

资料来源：作者自制

盟国可以参加某个军事领域的联合作战，或者在非军事领域采取共同行动，也可以选择不参加。

这也表明，在观察美国盟伴网络的运转时，我们仍有必要对美国在军事领域强化联盟以及在更广泛的议题领域构筑阵线两种不同的政策努力进行区分。强化联盟的政策主要体现在军事安全领域，旨在加强联盟的威慑能力和保障功能，以强化军备发展、力量部署、基地建设和作战互操作性为基础。阵线的构建则体现在要求相关国家加入美国在非军事安全领域的双边或多边合作性安排，这些安排的参与者既包括部分盟国，也有许多非盟国。

三、需要澄清的理论问题

在国际关系理论界，围绕美国如何管理联盟和阵线都已经有了非常成熟的研究。就前者而言，关于联盟形成、内部管理和功能效用等问题的研究都得到了充分积累。就后者而言，研究者重点从一些国家选择加入或不加入美国组建的多边军事行动展开讨论。就目前学界讨论较多的“网络化联盟”“技术联盟”“供应链联盟”等议题，从本文所区分的概念来看，更适合从阵线的相关理论视角加以审视，而不是用传统联盟政治的理论进行考察。

如果将联盟政治理论延伸到盟伴网络的研究中，可能会产生一些明显的误解，比如美国对盟国的承诺有效性并不意味着同样适用于伙伴。类似

的，美国对盟国在安全问题上的管理能力相对较强，但在非安全问题上不论对盟国还是非盟国，都面临较弱的动员能力和约束力，在这些议题上盟国和伙伴的自主性更强。混淆联盟和阵线会带来更多的问题，就目前流行的讨论而言，至少有以下问题需要澄清。

第一，传统上美国与盟国之间的关系具有高度的等级制和不对称性，在一个扩展的盟伴网络中这种关系是否改变。美国官方开始用“网络化”（Networked）来描述美国与盟国和伙伴之间多层次、复合的关系，以此来强调美国在盟国与盟国、盟国与伙伴以及伙伴与伙伴之间构筑起各层级、各领域的合作的努力。^①一些研究者也试图用社会网络分析的方法来刻画美国与盟伴之间的复杂联系。^②社会网络确实为观察多方行为者之间的复杂互动提供了一种分析工具，强调行为者之间存在以多样化的权力和不够明晰的等级制为特征的网状结构。不过，这种视角在观察美国联盟体系时，存在着适用性的局限，因为美国联盟体系或盟伴体系的内部权力结构并不复杂，等级制特征也非常明确。尽管存在地区间差异，但美国的全球联盟网络本质上是以轴辐关系为核心的。传统上认为，美国在欧洲的联盟是多边体系，在亚洲的联盟是双边（轴辐）体系。对于出现这种差异性安排的原因，国际关系理论界也存在争论。^③但这种差异仅反映了联盟的不

^① 2019年美国国防部发布的《印太战略报告》中提出，推动地区盟国和伙伴合作以构建“网络化的安全架构”，参见U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>。

^② Skyler J. Cranmer, Bruce A. Desmarais and Elizabeth J. Menninga, “Complex Dependencies in the Alliance Network”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 29, No. 3, 2012, pp. 279-313; King Mallory, et al., *U.S. Alliance and Partner Networks: A Network Analysis of Their Health and Strength* (RAND Corporation, 2024), https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1000/RRA1066-1/RAND_RRA1066-1.pdf; 张耀：《美国亚太安全架构网络化的逻辑——基于推论性网络分析》，载《世界经济与政治》2024年第5期，第103-131页。

^③ Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, “Why is there No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism”, *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 575-607; Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia”, *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2009, pp. 158-159; He Kai and Feng Huiyun, “‘Why is there No NATO in Asia?’ Revisited: Prospect Theory, Balance of Threat, and US Alliance Strategies”, *European Journal of International Relations*, Vol. 18, No. 2, 2012, pp. 227-250; Yasuhiro Izumikawa, “Network Connections and the Emergence of the Hub-and-Spokes Alliance System in East Asia”, *International Security*, Vol. 45, No. 2, 2020, pp. 7-50.

同形式，从安全承诺的关系来看，这两个联盟的轴辐性质都很明显，即美国是联盟的“轴心”，其他成员是“辐条”，彼此之间相互独立。就北约成员而言，它们对彼此之间的承诺期待要显著小于对美国支持承诺的期待，大多数成员更倚重美国的“保护伞”。

第二，美国的盟伴网络是否具备形成新的联盟义务的基础。围绕美国在欧洲和亚太两个地区联盟体系的互动，存在“北约亚太化”和“亚太北约化”等概念，但这些并不是严格的分析性概念。北约介入亚太地区、与美国亚太盟国之间增强安全领域的互动和联系是一个事实，美国亚太盟国之间也是如此。在这个过程中，美国的亚太盟国和欧洲盟国之间并没有形成新的联盟义务。不少中文著述将“美英澳三边安全伙伴关系”（AUKUS，简称“奥库斯”）视为安全联盟，^①最近也有讨论认为日本、新西兰、韩国等国的加入可能使其成为“亚太版北约”的雏形。^②但正如这一三边安排的正式名称所表明的，它只是一种“安全伙伴关系”。从上文讨论的三个圈层看，它只是相关国家在核潜艇制造（第一支柱）和国防先进能力研发（第二支柱）两个议题上结成的功能性联合，加入这一机制并不意味着这些国家彼此之间形成了新的安全保障承诺。在最近韩国与澳大利亚“2+2”会谈之后举行的记者会上，澳大利亚副总理兼国防部长理查德·马尔斯（Richard Marles）澄清奥库斯不是安全联盟，而是一项技术分享协定。^③这一定位实际上决定了这些国家之间所进行的合作的上限。

第三，联盟条约义务与安全支持程度变动之间的张力。联盟关系与安全支持之间既紧密相关，也可以分割开来。签订防御型联盟条约的国家之间通常具有提供强有力安全支持的法律义务，因为条约会规定成员国将对盟国领土的攻击视为对己方领土的攻击。不过，“战争”和“攻击”这种终极测试非常罕见。在更多时候，有条约义务的国家之间的安全合作紧密

^① 相关讨论参见李海东：《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50-54页；王剑峰：《美英澳三边安全伙伴关系的双重性质、战略考量与争议因素》，载《印度洋经济体研究》2022年第5期，第37-54页；兰江、姜文玉：《进攻性联盟、模糊性威慑与AUKUS的战略扩张》，载《国际安全研究》2022年第2期，第47-77页等。

^② 林民旺：《“亚洲北约”已具雏形》，载《世界知识》2021年第20期，第34-36页；岳圣淞：《“印太北约化”：内涵、表征及影响》，载《亚太安全与海洋研究》2023年第1期，第16-35页。

^③ “Australia—Republic of Korea 2+2 Foreign and Defence Ministers’ Meeting”，May 1, 2014, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/transcript/press-conference-melbourne>.

程度取决于威胁强度和国内政治。安全支持的程度可以根据多个指标进行判断，我们可以观察到的指标包括军援军售水平、军演频率和规模、重大国防科技项目合作以及对卷入争端或危机的盟国的支持等。以这些指标来衡量，在亚太地区，日本、韩国和澳大利亚等国与美国开展安全合作的水平显著高于泰国。在一些情况下，一国也会向没有条约义务的国家提供安全支持，特别是在有重要战略意义的国家卷入冲突时，比如美国在俄乌冲突中向乌克兰提供了强有力的军事支持，甚至不亚于其对北约盟国的支持。但条约义务的存在为国家之间的安全支持提供了国内法律保障，使其更具确定性。美国对乌克兰的支持正是因为缺乏坚实的国内法律基础，很容易受到国内政治的限制。相比之下，美国对以色列的军援则更加稳固，虽然美国在乌克兰问题上面临的挑战在一定程度上超过了以色列。

第四，延伸威慑是否适用于非联盟国家（尤其是安全伙伴）。延伸威慑适用于盟国并不存在争议，只是适用方式存在区别，比如美国对日本和韩国有明确的核保护伞，但是对菲律宾就不明确。但在最近的研究中，一些学者开始讨论美国对于非盟国的延伸威慑，比如讨论美国在乌克兰问题上对俄罗斯的威慑努力。^① 这个问题在美国国内政策辩论中也存在，比如拜登政府在俄乌冲突之前就频繁使用“威慑”（Deter）一词。^② 不过，美国决策者从一开始就明确表示，不会以军事手段与俄罗斯进行正面对抗。在冲突开始之前，美国只是通过威胁进行经济制裁、以军售和援助提升乌克兰的军事能力等方式阻止俄罗斯的潜在军事行动，而没有将乌克兰纳入美国或北约的保护范围。拜登也多次澄清，“只要美国及其盟国不受攻击，我们不会以派遣美国军队进入乌克兰作战或对俄罗斯力量发动打击的方式直接介入冲突。”^③ 这就意味着，美国对于非盟国的延伸威慑缺乏报

^① 左希迎：《美国威慑战略与俄乌冲突》，载《现代国际关系》2022年第5期，第1-9页；Amir Lupovici, “Deterrence by Delivery of Arms: NATO and the War in Ukraine”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 44, No.4, 2023, pp.624-641。

^② 根据白宫网站数据，仅2022年1月1日到2月24日，白宫在对俄表态上累计使用“威慑”一词9次。拜登本人的发言参见The White House, “Remarks by President Biden Providing an Update on Russia and Ukraine”, The White House, February 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/15/remarks-by-president-biden-providing-an-update-on-russia-and-ukraine/>。

^③ Joseph R. Biden Jr., “What America Will and Will Not Do in Ukraine”, *The New York Times*, May 31, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html>。

复对手的决心，实际上难以发挥真正的威慑作用。相比之下，美国对于正式盟国遭受攻击时的表态更加清晰明确。

四、结语

联盟是最重要的安全合作方式，它以相关参与方的双边或多边安全承诺为基础。由于联盟条约、协议或承诺产生于特定的时空背景，因此核心条款是相对简约和静态的。随着时空背景的转变，联盟本身也会进行调适和转型。

美国在处理与盟国的关系时，希望以联盟承诺为杠杆，调动它们在更广泛的议题上配合美国的议程，与美国进行紧密的战略和政策协调。但是，联盟关系是有限度的，并不意味着紧密捆绑和无条件支持，这是美国部分盟国拒绝在一些议题上追随美国的核心原因所在，也意味着美国联盟体系内部存在很大的动态变化。

总体上，为了在战略竞争中保持优势，美国以传统联盟关系为基础，在战略安全 and 经济领域拓展了合作关系，从而构筑起形形色色的盟伴网络。当我们笼统地运用联盟政治理论来考察这些关系时，会存在明显的适用性问题。这并不意味着联盟理论的过时，而是提醒我们应该对美国盟伴网络中不同性质的合作类型作出必要的区分，选择合适的分析概念和理论视角加以研究。

(责任编辑：曹金芳)

国内政治变化与亚太盟国的政策转向

凌胜利 吴玥瑾

摘要：在中美竞争加剧的背景下，美国极力拉拢亚太盟国对中国进行战略围堵。近段时间以来，部分美国亚太盟国对中美两国的政策出现明显转向。这一现象与盟国的国内政治变化关系紧密。既有研究从执政党偏好、政权合法性、国内危机应对、观众成本等视角探讨了国内政治对联盟政治的影响。澳大利亚、菲律宾与韩国的内政外交现状表明，政党竞争使得国家的联盟政策呈现出党派色彩，执政地位危机强化领导人调整联盟关系的意愿，而国内反华情绪则制约着与中国双边关系的发展程度。亚太盟国在国内政治驱动下调整其在中美之间的政策选择将给本国政府带来更多政治考验，加剧了地区局势的动荡。中国应注重提升亚太国家民众对华好感度，深化与亚太国家的经贸合作，增强地区多边安全机制的稳定性，妥善应对美国亚太盟国的政策转向。

关键词：国内政治；亚太盟国；联盟政策；中美竞争

作者简介：凌胜利，外交学院国际关系研究所副所长、教授；吴玥瑾，外交学院国际关系研究所博士研究生。

随着中美战略竞争加剧，美国亚太盟国在中美之间的战略空间有所缩小，在两国之间的政策选择更加震荡。相较于以往亚太盟国在中美之间的政策选择呈现“钟摆现象”，当前的钟摆幅度有所增大，导致其越来越难以在中美之间维持战略平衡，尤以韩国和菲律宾最为典型。近年来，韩国尹锡悦政府积极强化与美国的战略协调，在萨德、南海和台湾问题上频频与中国发生摩擦；菲律宾小马科斯政府主动修复美菲联盟，多次在南海区域内对华做出冒险举动。与之不同，澳大利亚阿尔巴尼斯政府上台后重

本文系国家社科基金一般项目“百年大变局下中国外交能力建设研究”(21BGJ071)的阶段性成果。感谢唐泽冰在资料查找方面提供的帮助,感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议,文责自负。

与中国的高级别对话机制，努力修复中澳关系。仅仅从中美博弈的视角，解释亚太盟国在中美之间的政策转向为何呈现差异无疑存在局限。本文尝试从国内政治视角出发，分析亚太盟国在中美之间政策调整的原因。

一、国内政治影响联盟政治

亚太盟国在中美之间的政策选择很大程度上受到亚太盟国的联盟政策和国内政治的影响。国家联盟政策是学界长期关注的问题。不同于传统现实主义和新现实主义认为国家的联盟政策是由国家权力大小和权力分配所决定，新古典现实主义强调国内政治变化会影响国家间的联盟关系。有关国内政治如何影响联盟政治的研究大致可以划分为四类观点。

一是执政党偏好说。该观点认为，不同政党具有不同的执政理念和政策偏好，它们通过介入国家机构将政党意志转化为国家意志，从而影响国家的联盟政策。不少学者指出，美国、韩国、澳大利亚等国家的外交政策具有浓厚的党派色彩，会因执政党更迭发生变化。^①阿伦·拉波特（Aaron Rapport）等人发现，出于对意识形态合法性的维护，右翼政党对主权成本更敏感，因此比左翼政党更注重对联盟的控制。^②由于不同政党对国家安全和自治的需求不同，现有联盟关系可能无法为其提供满意的安全或自治利益，促使其调整联盟承诺。^③伦道夫·西弗森（Randolph Siverson）等人的研究进一步证明，即使国家权力大小和分配都未变化，持有不同政策倾向的政党更迭也会对国家的联盟政策产生重要影响。^④美国亚太盟国国内政治变化引发执政党变更，这对于其联盟政策确有影响，比较典型是韩

^① 参见王文峰：《美国对华政策中的党派影响及其新态势》，载《现代国际关系》2012年第7期，第34-39、60页；韩献栋：《韩国的保守主义：特征与影响》，载《国际论坛》2012年第1期，第67-73、81页；宁团辉：《政党政治与澳大利亚对华政策的转变》，载《国际政治科学》2021年第3期，第95-124页；周帅、张耀军：《印度政治生态变化对外交的影响》，载《现代国际关系》2022年第2期，第46-53页。

^② Aaron Rapport and Brian Rathbun, "Parties to an Alliance: Ideology and the Domestic Politics of International Institutionalization", *Journal of Peace Research*, Vol. 58, No. 1, 2020, pp. 1-15.

^③ D. Scott Bennett, "Testing Alternative Models of Alliance Duration, 1816-1984", *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 3, 1997, pp. 846-878.

^④ Randolph M. Siverson and Harvey Starr, "Regime Change and the Restructuring of Alliances", *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 1, 1994, pp. 145-161.

国，而日本、菲律宾近期并未发生执政党变更，这也意味着仅仅关注执政党变更及其偏好差异，对于解释其联盟政策变化有所不足。

二是执政合法性说。该观点认为现任政府为增强执政合法性会改变或继承前任政府的联盟政策。一方面，新政府借助与前任政府存在差异的政策方针彰显自身优势。日本学者吉松秀隆（Hidetaka Yoshimatsu）指出，日本民主党执政后大幅调整对华政策的目的是希望通过批评前自民党政府的外交政策来巩固选举胜利，使权力结构合法化。^①另一方面，新政府通过继承前任政府的联盟关系也可能获得外部支持和合法性。张景全表示，通过维持原有的联盟关系，新政权能够获得盟国的军事和经济援助，从而“在一定程度上迅速满足国内的福利和安全需求，获得国内‘合法性’。”^②布雷特·阿什利·利兹（Brett Ashley Leeds）的研究则表明，新领导人遵循过去的联盟条约和承诺是国内统治取得国际合法性的重要举措。^③鉴于联盟关系对于执政合法性的重要影响，在执政合法性需求较高的情况下，国家更倾向于维持或强化联盟关系。对于美国的亚太盟国而言，日韩两国领导人近期执政支持率长期在低位徘徊，这无疑增加了其对于美国的战略依赖。

三是国内危机说。该观点强调政府维护联盟关系是为了更好地应对国内危机。调动国内资源和组建联盟都是国家应对安全威胁的重要手段。基于此，有学者认为政府通过结盟将国家安全“外包”出去，便能将更多资源用于国内事务，应对国内问题。^④斯蒂芬·戴维（Steven David）考察了第三世界国家的结盟行为，发现领导人通过结盟来应对外部对手，从而将更多资源用来处理更危险的国内挑战。^⑤此外，政府还可以利用联盟关系获得外部资源，借此帮助自己解决国内问题。艾莉森·拜勒斯（Alyson

^① Hidetaka Yoshimatsu, "Japan's China Policy in Domestic Power Transition and Alliance Politics", *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 39, No. 2, 2012, pp. 106-126.

^② 张景全：《内政与同盟关系述论——基于政权更替、政权类型及军事利益集团的视角》，载《教学与研究》2011年第8期，第75-82页。

^③ Brett Ashley Leeds, "Alliance Reliability in Times of War: Explaining State Decisions to Violate Treaties", *International Organization*, Vol. 57, No.4, 2003, pp. 801-827.

^④ Anessa L. Kimball, "Political Survival, Policy Distribution, and Alliance Formation", *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 4, 2010, pp. 407-419.

^⑤ Steven R. David, "Explaining Third World Alignment", *World Politics*, Vol. 43, No. 2, 1991, pp. 233-256.

Bailes) 等人认为, 小国与大国结盟的目的不仅是应对外部威胁, 也可能是为了获得大国的经济和政治援助来解决国内危机。^① 杰西卡·埃德里 (Jessica Edry) 等人在研究危机类型与联盟类型间的关系后发现, 外部威胁最可能使国家组建包含防卫义务的同盟, 而内部威胁促使国家缔结包含磋商义务的灵活协定, 因为后者可以为国家提供多种形式的支持。^② 迈克尔·巴尼特 (Michael Barnett) 与杰克·利维 (Jack Levy) 对埃及国内危机及其联盟行为的历史考察进一步证明了两者的联系。^③ 美国亚太盟国为了缓解或转移国内危机, 也不得不强化与美国的联盟关系。

四是观众成本说。该观点主张, 由于国家领导人依赖民众支持, 因此其外交决策会因民众意见改变而变化。乔治·凯南 (George Kennan) 提出, 民主国家作为合作伙伴的可靠性低于专制国家, 原因是前者领导人的对外承诺受到不断变化的公众舆论影响。^④ 第二次世界大战前夕, 正是英国民众高涨的反战情绪挫败了英国履行安全承诺的计划。^⑤ 然而, 也有学者指出上述观点夸大了民主制度的作用。斯蒂芬·本尼迪克特·戴森 (Stephen Benedict Dyson) 引入“约束挑战型”和“约束尊重型”的领导人执政风格变量, 发现“约束挑战型”领导人会遵守联盟条约, 即使这违背公众意见。^⑥ 埃里克·加兹克 (Erik Gartzke) 等人则认为, 利益集团而非公众会对国家联盟政策产生重要影响, 这种影响在新旧政府间存在政治冲突时更为突出。^⑦

① Alyson J. K. Bailes, Bradley A. Thayer and Baldur Thorhallsson, “Alliance Theory and Alliance ‘Shelter’: The Complexities of Small State Alliance Behaviour”, *Third World Thematics: A TWQ Journal*, Vol. 1, No.1, 2016, pp. 9-26.

② Jessica Edry, Jesse C. Johnson and Brett Ashley Leeds, “Threats at Home and Abroad: Interstate War, Civil War, and Alliance Formation”, *International Organization*, Vol. 75, No.3, 2021, pp. 837-857.

③ Michael N. Barnett and Jack S. Levy, “Domestic Sources of Alliances and Alignments: The Case of Egypt, 1962-73”, *International Organization*, Vol.45, No.3, 1991, pp. 369-395.

④ George F. Kennan, *At a Century's Ending: Reflections 1982-1995* (W. W. Norton & Company, 1996), pp. 135-136.

⑤ Ferguson, Niall, *The Pity of War* (Basic Books, 1999), pp. 56-81.

⑥ Stephen Benedict Dyson, “Alliance, Domestic Politics, and Leader Psychology: Why Did Britain Stay Out of Vietnam and Go into Iraq?”, *Political Psychology*, Vol. 28, No. 6, 2007, pp. 647-666.

⑦ Erik Gartzke and Kristian Skrede Gleditsch, “Why Democracies May Actually Be Less Reliable Allies”, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4, 2004, pp. 775-795.

综合既有研究可以发现，国内政治如何影响国家联盟政策，主要受政治结构、政治环境、社会共识等因素制约。政治结构方面，是否存在持有不同执政理念并且通过竞选上台执政的政党，会影响联盟政策中的党派色彩。由于不同政党的政治目标不完全一致，其在执政期间实施的联盟政策各有侧重，存在一定差异。这种差异又因政党竞争进一步凸显。政治环境方面，领导人是否面临政治生存危机影响其对联盟政策的调整意愿。若执政地位受到挑战，领导人借助联盟关系可以稳定外部局势以及获取更多资源援助，或者通过外交成果展现自身的领导才能，进而缓解执政危机。社会共识方面，国内有关国家形象和国家间关系的普遍看法，会限制联盟政策的调整范围。若采取严重背离国内共识的联盟行为，政府将面临较高的国内观众成本。

二、亚太盟国政策转向的国内政治动因

近段时间以来，亚太盟国在中美之间的政策转向呈现不同态势。韩国与菲律宾对美倾向增加，给中韩、中菲关系带来更多不确定性；澳大利亚对华释放出善意信号，中澳关系有所回暖。对于此类现象，难以仅从中美竞争视角分析其原因，还需考虑各国国内政治变化的影响。

澳大利亚改善对华关系受到政党更迭的影响，同时国内反华情绪也会限制两国关系的改善程度。莫里森执政期间，澳大利亚围绕华为5G技术、“一带一路”倡议、新冠疫情溯源、台湾问题等议题频频向中国发难，导致中澳关系紧张。阿尔巴尼斯执政后，澳大利亚放低“反华”姿态，在对华关系上更加务实。上任伊始，澳大利亚同中国举行两国防长、外长会晤与首脑会谈，早前被搁置的高级别对话机制得以重启，两国在双边贸易、环境治理、人员交流等领域达成多项合作，^①中澳关系明显转圜。与此同时，阿尔巴尼斯政府延续了以美澳同盟为外交和国防支柱的立场，尤其重视参与奥库斯（AUKUS）和四方安全对话机制。这反映出澳大利亚在中美之间进行有限的战略回调，并未改变其倚重美澳同盟的传统。从国内政治来看，澳大利亚的政治结构使得执政党更迭影响本国的对华政策。澳大

^① 中国外交部：《中澳总理年度会晤联合成果声明》，2023年11月7日，https://www.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/202311/t20231107_11175351.shtml，访问时间：2024年5月19日。

利亚的政党制度是自由党和国家党组成的联盟与工党进行竞争。不同于莫里森所属的自由党—国家党联盟重视强化美澳双边关系，工党倾向于发展多边关系和对外政策中的独立自主。^① 政党竞争加剧了两党的政策差异。在莫里森执政时期，工党多次批评其在气候治理上毫无实绩，^② 过度依赖美澳同盟，^③ 以及未处理好与其他重要伙伴国家间的关系。^④ 尽管阿尔巴尼斯在竞选时主张“与美国的关系是工党政府的三大外交政策支柱之一”，但是也强调“不能牺牲本国在外交上的独立性”，^⑤ 从而与莫里森政府的联盟政策相区别。尤其是莫里森政府因对新冠疫情、山林火灾、通货膨胀等危机事件应对不力，招致民众批评和支持率下跌，工党公开指责并承诺将调整当前的政策方针更有利于其获得选举支持。不过目前，国内反华情绪兴起一定程度上制约着当前澳政府改善中澳关系的行动。此前，澳大利亚政治精英大肆炒作反华议题引发国内对华的群体性担忧，这种担忧在短期内难以改变。^⑥ 受此影响，工党政府大幅转变对华立场易引发民众质疑，甚至给予反对党在竞选中攻击其“对华态度软弱”的机会。

菲律宾逐渐偏向美国的政策调整受到本国总统更替和执政联盟分裂的影响。2022年，费迪南德·马科斯接替杜特尔特成为菲律宾新任总统。杜特尔特时期，菲律宾在南海问题上与中国实现缓和，又因禁毒问题频繁与

① 许少民：《澳大利亚“印太”战略观：内涵、动因和前景》，载《当代亚太》2018年第3期，第149页。

② Anthony Albanese Media Center, “Labor to Make Climate Central to the US Alliance,” September 13, 2021, <https://anthonyalbanese.com.au/media-centre/labor-to-make-climate-central-to-the-us-alliance>, 访问时间：2024年5月19日。

③ Anthony Albanese Media Center, “US-Australia Relations Under a Biden Administration,” January 20, 2021, <https://anthonyalbanese.com.au/anthony-albanese-speech-us-australia-relations-under-a-biden-administration-perth-wednesday-20-january-2021>, 访问时间：2024年5月20日。

④ Daniel Hurst and Josh Butler, “Solomon Islands-China Pact is Worst Policy Failure in Pacific since 1945, Labor Says,” The Guardian, April 19, 2022, <https://www.theguardian.com/australia-news/2022/apr/19/china-and-solomon-islands-sign-security-deal-chinese-foreign-ministry-says>, 访问时间：2024年5月20日。

⑤ Pablo Vinales and Peter Theodosiou, “Anthony Albanese Confirms a Labor Government Would Continue AUKUS Alliance,” SBS News, September 26, 2021, <https://www.sbs.com.au/news/article/anthony-albanese-confirms-a-labor-government-would-continue-aukus-alliance/xzr4sekj1>, 访问时间：2024年5月21日。

⑥ 参见张国玺、谢韬：《澳大利亚近期反华风波及影响探析》，载《现代国际关系》2018年第3期，第26-34页。

美国发生摩擦，展现出“亲中疏美”立场。与之不同，小马科斯政府在中美之间的“选边”倾向愈发明显。上任初期，小马科斯主张奉行“不偏向任何一方”的外交政策，^①对中美两国均开展了国事访问与深化合作。2023年以来，菲律宾不顾中国警告企图非法加固南海区域内的“坐滩”军舰，^②针对台湾问题发表冒险言论，^③致使中菲关系紧张。同时，菲律宾宣布向美军新开放4个军事基地，扩大美菲联合军事演习的规模与数量，推动完善“美菲+”小多边合作形式，^④其外交立场严重倾向美国。菲律宾的政策调整同国内的政治结构和社会共识有关。杜特尔特的外交立场与菲律宾内部的反华情绪和军方意见相左，导致其受到国内多方力量批评。^⑤小马科斯抓住这一契机，在竞选期间提出与杜特尔特政府有所区别的外交政策，既倡导继续与中国开展经济接触，又就特定问题向中国发出警告，同时强调美菲同盟的重要价值。^⑥在竞选期间，小马科斯与莎拉·杜特尔特的竞选联盟获得参、众两院多数席位。然而，两人随后在多项政策上出现意见分歧，执政联盟分裂为两派。在执政地位面临挑战的情况下，小马科斯强化与美国的联盟关系符合国内军方意见和反华情绪，获取一定的政治支持，同时也帮助其获得美国提供的更多军事和经济资源，稳定国内外局势。

韩国积极向美靠拢同保守派上台和尹锡悦政府面临执政危机间存有一定联系。长期以来，韩国进步派和保守派在对美对朝立场上有着较为明显的差异，使得韩国外交政策具有鲜明的政党色彩和周期性调整的特点。

^① Official Gazette, “Ferdinand R. Marcos Jr., First State of the Nation Address”, July 25, 2022, <https://www.officialgazette.gov.ph/2021/07/26/ferdinand-r-marcos-jr-first-state-of-the-nation-address-july-25-2022/>, 访问时间:2024年5月21日。

^② 人民网:《无视中方善意和克制的南海挑衅行径极其危险(钟声)》,2023年12月25日, <http://world.people.com.cn/n1/2023/1225/c1002-40145667.html>, 访问时间:2024年5月21日。

^③ 新华网:《外交部:正告菲律宾不要在台湾问题上玩火》,2024年1月16日, <http://www3.xinhuanet.com/tw/20240116/8c896a2c6665427ca45aff3d36001f35/c.html>, 访问时间:2024年5月22日。

^④ 新华网:《美菲军事关系快速演进,真能“肩并肩”一起走?》,2023年4月7日, http://www.news.cn/mil/2023-04/07/c_1211965244.htm, 访问时间:2024年5月22日。

^⑤ Nick Aspinwall, “A Family Feud in the Philippines Has Beijing and Washington on Edge”, Foreign Policy, March 28, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/03/28/philippines-feud-duterte-marcos-bongbong-china-united-states/>, 访问时间:2024年5月22日。

^⑥ Rommel Banlaoi, “The Philippines under Marcos Jr: Playing the US card to deal with China”, ICAS, October 3, 2022, <https://chinaus-icas.org/research/the-philippines-under-marcos-jr-playing-the-us-card-to-deal-with-china/>, 访问时间:2024年5月23日。

2022年，韩国保守派接替进步派执政，其联盟政策随之发生变化。文在寅任职期间，韩国既保持与美国的密切往来，又对华采取务实态度，提出“不加入美国反导体系，不发展韩美日三方军事同盟，不追加‘萨德’部署”的“三不”立场，致力于实现在中美间的“战略模糊”。尹锡悦上台后，韩国与美国签署《华盛顿宣言》以延长美国的核保护承诺，计划发展两国同盟关系至“全球全面战略同盟”，并且参与美国主导的印太经济框架和北约等诸多制度，对美战略追随明显增强。同时，尹锡悦政府否认“三不”立场，针对台湾问题和南海问题发布错误言论，主张降低本国对华经济依赖程度，在中美之间“选边站”意图明显。从国内政治环境来看，政治生存危机加剧了尹锡悦政府偏向美国的程度。受医疗改革、通货膨胀、政治丑闻等问题影响，尹锡悦支持率长期低迷不振。2024年，尹锡悦领导的人民力量党在国会选举中仅获得三分之一议席，“朝小野大”局面进一步恶化其政治生存环境。在此背景下，尹锡悦更加重视外交事务和维护美韩同盟，以期在外交领域取得政治成就和更多安全经济资源。^①

除自身因素外，部分亚太盟国倒向美国也与美国的积极拉拢和不断施压有关。当前，对华战略竞争已经成为美国国内的“政治正确”。无论由共和党还是民主党执政，美国都会积极介入亚太以制衡中国。政治极化和激烈的政党竞争加剧了美国两党对华行为极端化。^②相较于特朗普政府奉行“美国优先”和“单边主义”，拜登政府注重发挥联盟体系在对华竞争中的关键作用，提升对亚太盟国的重视程度，对盟国更加“威逼利诱”，使得盟国对美战略追随增强。

三、亚太盟国政策转向的影响

亚太盟国在中美之间的政策转向影响着中美竞争态势与地区局势。同时，政策调整引发的国内分歧也成为各国政府亟需应对的问题。

^① Kayla Orta, “A Balancing Crisis: Managing Foreign and Domestic Policy Ahead of the South Korean Election”, *The Diplomat*, April 3, 2024, <https://thediplomat.com/2024/04/a-balancing-crisis-managing-foreign-and-domestic-policy-ahead-of-the-south-korean-election/>, 访问时间: 2024年5月23日。

^② 吴心伯:《美国国内政治生态变化如何重塑对华政策》,载《美国研究》2022年第4期,第41页。

亚太盟国调整对美追随程度和对华合作态势会对中美竞争产生一定影响。当前，亚太盟国对中美博弈的体系压力感知还未达到完全限制其外交决策的程度，各国在中美间的战略选择受到国内政治变化的较大影响。随着部分亚太盟国提升对美追随程度，美国对华联合施压的力量增强，导致中美竞争更加激烈。受此影响，亚太地区的阵营化风险更加明显，地区合作会更为困难。不过，美国亚太盟国“亲美疏中”的战略选择面临着较大的经济成本。毕竟美国亚太盟国与中国的经贸合作紧密，完全追随美国将损害其经济利益。如中韩关系紧张使得大量韩国企业被迫撤离中国市场并且面临严峻的市场竞争压力，^①中菲关系恶化也明显削弱了菲律宾吸引外国投资的能力。^②总之，目前亚太盟国的政策转向对中美竞争的负面影响正在逐渐显现，使得地区分化更加明显。不过多数亚太盟国内部尚未真正形成对美完全追随的战略共识，更多是倾向于在特定议题上强化对美追随，中美战略博弈尚未演变成完全的阵营对抗。

亚太盟国的政策变化加剧了地区局势的动荡。近期亚太盟国的政策转向反映出其对外政策深受国内政治变化的影响。亚太国家的国内政治及其变化规律各不相同，导致各国的对外战略常有调整，且调整方向与幅度有所差异，这增加了地区局势变化的可能性。当前，各国的政策转向对地区局势产生了不同影响。韩国与菲律宾“偏向美国”的政策转向加剧了亚太地区阵营化态势，而澳大利亚在工党领导下加强大国平衡，有利于促进地区多边合作。亚太国家因国内问题放弃参与开放包容的地区多边合作机制，这可能在区域内掀起更多国家的效仿浪潮，最终将削弱亚太地区合作机制的稳定性与有效性，增加地区形势的不确定性，对亚太地区秩序构成更多挑战。

美国盟国政府改变在中美之间的政策倾向也会加剧各国国内政策分歧。为维护自身政治地位，政府对外交政策的调整更多体现其所依赖的获胜联盟偏好。然而，具有一定偏向性的外交政策可能给予政治对手更多指

^① Asia Financial, “Large Korean Companies Getting Out of China—Business Korea”, March 18, 2024, <https://www.asiafinancial.com/large-korean-companies-getting-out-of-china-business-korea>, 访问时间:2024年5月24日。

^② Raissa Robles, “Marcos Jr Treads Fine Line with China as Philippines Deepens US, Japan Ties”, Aljazeera, April 13, 2024, <https://www.aljazeera.com/economy/2024/4/13/marcos-jr-treads-fine-line-with-china-as-philippines-deepens-us-japan-ties>, 访问时间:2024年5月25日。

责、攻击的机会。尹锡悦政府过于冒进地强化美韩同盟和促成日韩和解的行为，被对手政党痛斥为“屈辱外交”，批评其“正在带韩国走向‘新冷战的中心’”，^①这进一步扩大了朝野隔阂。小马科斯与莎拉在外交政策尤其是对华政策上的意见分歧成为执政联盟内部分裂的原因之一。^②此外，由于民众认知并非总是能随执政党更迭迅速变化，新政府对外交政策过快或过大幅度地调整容易引起国内民众质疑，削弱其执政地位的稳定性。无论是政治竞争还是民众批评都会对政府施政形成掣肘，如何修复政策转向后的国内分歧成为政府必须应对的考验。

四、结语

亚太盟国的国内政治变化对各国在中美之间的政策选择产生较大影响。政党竞争使得国家的联盟政策呈现党派色彩，同时领导人执政地位考虑和国内反华情绪影响着美国亚太盟国在中美之间的政策立场。目前看来，菲律宾和韩国在现任领导人的带领下将继续偏向美国，寻求美国更多的支持。工党领导的澳大利亚努力在中美之间增强战略自主，但是国内反华情绪一定程度上制约当前中澳关系的改善。与此同时，美国对华战略受到国内政治影响，更具对抗性和极端性，拜登政府对于盟国的威逼利诱也更加强烈。在各国国内保守主义抬头的背景下，美国盟国更可能基于狭隘的民族国家利益观和地缘政治考量追随美国对华战略。即便是美国国内政治变化可能引发其联盟政策变化，使得美国盟国面临的联盟压力发生变化，但也不能忽视美国盟国国内政治变化对其联盟政策的影响。

亚太盟国倒向美国将使中国面临更复杂的地缘政治环境和更大的国际竞争压力。相对以往，美国盟国在中美之间进行政策调整的“钟摆”幅度更加明显，也使得中国与其关系的修复更为困难。对此，中国应有针对性地应对亚太国家在国内政治驱动下的政策转向。一是警惕各国反

^① 新华网：《尹锡悦对美外交被批评是屈辱外交》，2023年4月28日，http://www.news.cn/world/2023-04/28/c_1129579251.htm，访问时间：2024年5月23日。

^② Kyle Aristophere T. Atienza, “Political rifts show as Marcos pivots to US away from China”, BusinessWorld, May 23, 2023, <https://www.bworldonline.com/the-nation/2023/05/23/524546/political-rifts-show-as-marcos-pivots-to-us-away-from-china/>, 访问时间：2024年5月24日。

华势力炮制各种“中国威胁论”来影响他国民众对华认知。鉴于社会共识影响国家对外政策的调整，中国应当重视塑造各国民众对华正面积极的国家形象认知，避免美国亚太盟国民众对华认识长期负面化，从而影响其国内对华政策的观众成本。二是秉持开放包容、合作共赢原则强化与亚太国家的经贸合作。通过建立更加合理的国际经贸合作规则，提升亚太国家与中国合作的获得感，进而增加亚太国家向美国“一边倒”的成本。相对于安全领域而言，美国在经济领域对盟国的影响力要弱一些，引导其盟国战略追随的难度更大。三是缓解亚太地区安全局势，增强地区多边安全合作机制的韧性和稳定性，削弱地区阵营化。对于亚太盟国而言，尽管“中国威胁论”有一定市场，但是并未成为这些国家迫在眉睫的威胁认知，通过营造更加和平的地区局势，有助于缓解亚太盟国在安全上对中国的对抗。

(责任编辑：曹金芳)

准联盟视阈下美印防务合作的进展与限度

楼春豪

摘要：防务合作是美印战略合作的重要支柱。2014年莫迪政府上台以来，美印防务合作进入快车道，两国在基础性协定签署、高精尖敏感技术转移、先进装备联合研发、互操作性演练等方面都取得突破性进展。美印防务合作是双方各取所需的战略趋同，但两国在意识形态、战略目标、国内政策和工业基础等方面的结构性差异，将制约双方合作的深度。因此，美印不可能成为完全意义的军事联盟，而更可能是“联而不盟”的“准联盟”。对于中国而言，美印防务合作有很强的针对中国的指向，美印在中印边境、印度洋等方向的军事合作对中国国家安全构成切实挑战。

关键词：美印关系；防务合作；准联盟

作者简介：楼春豪，中国现代国际关系研究院副院长、研究员。

一、引言

2005年签署《防务关系新框架》后，美印防务合作就进入较快发展期，但两国对防务合作的重视与期待依旧存在“温差”或者“错位”，很多时候是美国一厢情愿、印度犹抱琵琶，双边防务合作始终磕磕绊绊，难有实质性突破。2014年莫迪上台后，改变前任曼莫汉·辛格政府对深化美印防务合作的谨慎态度，转而将防务合作视为深化美印战略合作的重中之重。2016年莫迪出访美国，双方发表的联合声明指出“美印防务关系可以成为稳定之锚”，强调“美国承认印度是主要防务伙伴”，“将便利与印度的技术分享，达到等同于最亲密盟友和伙伴的程度”。^① 2017年美国

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

^① “Joint Statement: The United States and India: Enduring Global Partners in the 21st Century”, The White House, June 7, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/07/joint-statement-united-states-and-india-enduring-global-partners-21st>.

将中国称为“战略竞争者”并推行全政府对华竞争战略，以及中印之间发生的2017年洞朗对峙、2020年加勒万河谷冲突等事件，使得美印在对华战略目标上趋于一致，两国的防务合作也迅速升温，在体制机制的健全、合作领域的拓展、合作程度的深化等方面都有突破性进展，在个别领域甚至达到了联盟级别。

国内外学者对美印防务合作已有不少研究，现有研究大致有如下几类。一是事实梳理类，相关文献对美印防务合作的历史脉络进行较为详细的梳理，并对美印防务合作的内外驱动力进行一定程度的探讨。此类文献的特点是较为全面，但不足之处是理论性不够，影响了对美印防务合作“特性”和“态势”的把握。^①二是具体议题类，相关文献针对美印防务合作的某一具体领域（比如军事贸易、技术转让）等进行较为深入的研究。此类文献的特点是能够及时捕捉到美印防务合作中新兴且重要的议题，研究也比较专业和深入，但在事实层面缺乏对美印防务合作的全貌分析，关于动因和影响的论述又往往与对美印防务合作全貌的分析相似。^②三是相关性研究类，相关文献主要是研究美印关系、中印关系、俄印关系、美国“印太战略”等，在论述过程中会提及美印防务合作。此类文献的特点是有战略视野，基于国际格局变化、主要力量互动、印度内政

^① 赵青海：《美印军事合作及其制约因素》，载《国际问题研究》2008年第5期，第22-27页；楼春豪：《美印防务合作新态势评估》，载《国际问题研究》2017年第1期，第105-121页；陶亮：《印美防务与安全合作的利益基础、机制构建及动向研判》，载《南亚研究》2022年第4期，第47-67页；罗藏才让：《美印防务安全合作最新动态探析》，载《南亚研究》2016年第2期，第105-126页；S. Amer Latif, “U.S.-India Military Engagement: Steady as They Go”, Center for Strategic & International Studies, December 2012; S. Amer Latif, Nicholas Lombardo, “U.S. -India Defense Trade: Opportunities for Deepening the Partnership”, Center for Strategic & International Studies, June 2012; Manoj Joshi, “A Survey of India-US Defence Cooperation”, Observer Research Foundation, Special Report No. 224, March 2024.

^② 张力：《“印太”背景下印美战略合作的高度与性质——基于美印防务基础协议的评估》，载《南亚研究季刊》2023年第3期，第1-21页；肖军：《从〈工业安全附件〉看近期美印防务安全合作》，载《印度洋经济体研究》2020年第4期，第37-56页；童宇韬：《科技竞争背景下印美“下一代防务合作伙伴关系”评析》，载《和平与发展》2024年第1期，第183-205页；余翔，王栋：《冷战后美印联合军演的演进及其影响》，载《南亚研究》2022年第2期，第86-109页；Gopal Nadadur and Dhruva Jaishankar, “Precision Targets: Accelerating the U.S. -India Defense Industrial Partnership”, ORF America Background Paper No. 12, February 2023; Araudra Singh, “Hurdles and Opportunities for the India-U.S. Defense Partnership”, Stimson Center, February 22, 2024, <https://www.stimson.org/2024/hurdles-and-opportunities-for-the-india-u-s-defense-partnership/>.

外交调整等因素对美印防务合作进行分析，部分文献提到了美印已构成“准同盟”关系，不足之处在于对美印防务合作的具体情况“点到为止”，且主要停留在前述变量如何影响防务合作，而未能对防务合作如何反作用于前述变量予以足够重视。^①

那么，美印防务合作的不断深化，加之印度对传统不结盟战略政策的偏离，是否意味着美印将朝着“联盟”的方向发展？美印防务合作深化的动因，是意识形态的一致、国家利益的趋同，还是具体政策（比如“应对中国挑战”）驱动的结果？本文在对美印防务合作最新态势进行梳理的基础上，认为美印防务合作军事色彩突出、针对第三方意图明显、注重防务生态系统整合，已经接近联盟水平。不过，美印防务合作受双边战略“互不托底”、敏感技术转移难度大、印度国防工业基础薄弱等多种因素制约，合作在不断深化的同时也会有难度和限度，美印防务合作很难达到美国与日本、韩国遑论“五眼联盟”国家间的水平。换句话说，由于美印并未签署正式的军事盟约，相互承诺和彼此信任度欠缺，且不涉及到主权让渡问题，不涉及政治经济等层面的全域覆盖，故而更多地属于“联而不盟”的“准联盟”（Quasi-Alliance）。

二、美印深化系统性防务合作

2014年莫迪政府上台后，美印防务合作进入快车道，在很多领域都取得突破性进展。2023年，美印敲定“国防工业合作路线图”（Roadmap for U.S.-India Defense Industrial Cooperation）、启动“关键和新兴技术倡议”

^① 张根海：《美印关系转向分析》，世界知识出版社2023年版；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27-38页；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26-55页；Harsh V Pant and Vivek Lall, eds., “Aligned but Autonomous: India-US Relations in the Modi Era”, New Delhi: ORF and Global Policy Journal, 2024; Dustin Carmack and Akshay Mathur, eds., “India-U.S. Relations: Priorities in the Next Decade”, Observer Research Foundation and The Heritage Foundation, 2022; “The United States and India: Forging An Indispensable Democratic Partnership”, Center for American Progress Task Force on U.S.-India Relations, January 2018; Aman Thakker and Arun Sahgal, “U.S.-India Maritime Security Cooperation”, October 2019, Center for Strategic & International Studies, [https://cis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191003_ThakkerSahgal_U.S.India Maritime_v2.pdf](https://cis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191003_ThakkerSahgal_U.S.India%20Maritime_v2.pdf).

(Initiative on Critical and Emerging Technology, iCET) 和“国防加速生态系统”(India-U.S. Defense Acceleration Ecosystem, INDUS-X), 更是标志双边防务合作达到历史最好水平。与之前相比, 2023年以来的美印防务合作更强调高端技术牵引和生态系统整合, 是更深层次和系统性的合作, 也将对美印双边关系的走向产生战略性影响。

(一) 不断完善合作体系, 健全防务合作“四梁八柱”

一方面, 不断充实健全合作机制。目前, 美印防务合作机制主要包括国防政策小组(DPG)、国防贸易和技术倡议(DTTI)、国防部长和外交部长“2+2”对话。国防政策小组是两国国防部门之间常设磋商机制, 为国防部副部长级对话, 主要讨论防务关系的大政方针。2023年5月17日, 美印国防政策小组举行第17次会议, 就加强国防工业合作、情报信息交流、合作协定落实、联合研发等达成诸多共识, 特别强调加强国防工业生态系统和印度洋海上安全合作。^① 国防贸易和技术倡议起始于2012年, 旨在克服双边防务合作中的官僚和法律等程序性障碍, 谋求将传统买卖模式升级为包括防务贸易和技术合作的新模式。国防贸易和技术倡议小组一般两年会晤一次, 目前已发布DTTI标准操作流程、设立DTTI跨部门任务小组、DTTI工业合作论坛, 以及陆军、海军、空军和航母技术合作四大联合工作组。^② 2015年1月, 美国国防部成立“印度快速反应小组”, 专责推动落实DTTI下的合作项目, 印度也是唯一享受此特殊待遇的国家。2021年11月, DTTI小组第11次会议举行, 强调加强国防科技的合作。^③ 防长外长“2+2”对话正式启动于2018年, 取代原先的美印战略对话, 现已成为落实两国战略合作最重要的机制之一。2023年11月, 美印举行第5届“2+2”对话会, 重申全面加强“主要防务伙伴关系”(MDP), 进一

^① “Readout of the 17th U.S. -India Defense Policy Group”, U.S. Department of Defense, May 17, 2023, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3398699/readout-of-the-17th-us-india-defense-policy-group/>; India Ministry of Defence, “Defence Secretary & US Under Secretary of Defence for Policy Co-chair 17th India-US Defence Policy Group Meeting in Washington DC”, May 17, 2023, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1925015>.

^② Girish Luthra, “The India-US Defence Technology and Industrial Cooperation: It’s Time for Delivery”, February 26, 2024, <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-india-us-defence-technology-and-industrial-cooperation-its-time-for-delivery>.

^③ “India & US Hold 11th Defence Technology & Trade Initiative Group Meeting Virtually”, November 10, 2021, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1770443>.

步推进《国防工业合作路线图》等已有成果。^①

另一方面，签署系列国防合作协议安排。美国对外国防合作有四项基础性协议：《军事情报保护协定》（GSOMIA）《后勤支持协定》（LSA）《通信互操作性和安全协议备忘录》（CISMOA）和《基本交流与合作协议》（BECA）。美国与印度早在2002年即签署了GSOMIA，但直至2016年才签署印度版的LSA，即《后勤交流备忘录协定》（LEMOA）。在美国加强对华战略竞争、中印关系趋于紧张之际，美印加快了其他几个协定的签署，分别于2018年和2020年签署《通信兼容和安全协定》（COMCASA，印版CISMOA）和《基本交流与合作协议》。此外，美国在2016年将印度定位为“主要防务伙伴”、2018年授予印度战略贸易授权1级（STA-1）待遇、^②2019年与印度签署便利防务技术转移的《工业安全附件》（ISA）。2023年6月，美国防部长奥斯汀出访印度，双方表示启动《供应安全安排》（SOSA）和《互惠国防采购协议》（RDPA）的谈判。

（二）稳步拓展合作领域，推动防务合作“全域覆盖”

一是联合军演“量质齐升”。美国是印度开展联合军演和军事人员交流最多的国家，^③两国军演涵盖各主要军种，包括陆军“准备战争”（Yudh Abhyas）、海军“海龙”（Sea Dragon）、空军“对抗—印度”（Cope-India）、特种部队“霹雳”（Vajra Prahar）、三军联合军演“老虎凯旋”（Tiger Triumph）和多边联合军演“马拉巴尔”（Malabar）等。2014年以来，美印军演的规模、频率、复杂性、实战性、针对性都有所增强。比如，“准备战争”由班排规模拓展至营级规模，在2020年中印加勒万河谷冲突事件之后，2021年和2022年的“准备战争”都是高海拔演习，2022年演习地点更是距离中印实控线不足100公里，针对中国的指向非常明显。再以“马拉巴尔”为例，该演习已由美印双边拓展至多边（日本2014年加入、澳大利亚2020年加入），地点从印度西海岸拓展至菲律宾海、孟加拉湾和日本海域，演习内容增加了反潜作战，美国还派出核动力航母参加2022年“马拉巴尔”演习。

^① “Joint Statement on the Fifth Annual India-U.S. 2+2 Ministerial Dialogue”, November 10, 2023, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-fifth-annual-india-u-s-22-ministerial-dialogue/>.

^② 印度成为继日本、韩国后第三个获得此类待遇的亚洲国家。

^③ “India-U.S.: Major Arms Transfers and Military Exercises”, Congressional Research Service, December 14, 2023.

二是国防贸易“俄退美进”。俄罗斯是印度最主要的武器进口来源，但2014年以来，印度积极推进国防装备本土化和进口来源多元化。美印关系的走近以及美式装备的技术优势，使美国在印度国防贸易中的地位不断提升。美国通过外国军事销售（FMS）和直接商业销售（DCS）两种方式推进与印度的国防贸易，双边国防贸易额从2008年几乎为零迅速增加到2020年逾200亿美元。2024年3月，瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）最新报告《国际武器交易趋势2023》显示，2019–2023年，俄罗斯仍是印度最主要的武器进口来源，但其占比从2014–2018年的58%跌至2019–2023年的36%，较2009–2013年高达75%的比例腰斩，是20世纪60年代以来俄式装备进口比首次跌至50%以下，而美国的占比则从2009–2013年的7.6%大幅升至2019–2023年的13%。^①

三是新疆域合作“实质推进”。美印将国防合作逐步拓展至海洋、太空、人工智能等新疆域，在条件较为成熟的海洋安全领域已经有具体的合作成果。比如，美国于2019年向印度“印度洋地区信息融合中心”派驻联络官，美印于2016年签署分享白船信息的技术安排、2016年举行首届“海上安全对话”、2020年签署《海洋信息共享技术安排》（MISTA）、2022年启动“四边机制海域态势感知伙伴关系”，稳步加强在印度洋方向的情报共享和行动支持。

（三）持续推进合作深度，强化国防合作“战略绑定”

2022年以来，美印在高精尖敏感技术和国防工业生态系统融合方面达成合作共识，被认为是“质的转变”。^②在高精尖敏感技术领域，美国承诺向印度转移若干即使盟友也未必能获得的技术。2023年1月，美印启动“关键和新兴技术倡议”，推进两国在人工智能、量子计算、半导体、电信、国防和太空等领域高科技合作，被认为是继民用核协议之后美印关系的又一里程碑事件。2023年5月，美印举行首届“先进领域国防对话”（AD3），提出将太空和人工智能领域的国防合作作为重点；同年6月，美印战略贸易对话将半导体、量子技术、人工智能、国防等关键技术列为合

^① Pieter D. Wezeman, *et al.*, “Trends in International Arms Transfers, 2023”, SIPRI Fact Sheet, March 2024, p. 9.

^② Manoj Joshi, “A Survey of India-US Defence Cooperation”, Special Report No. 224, March 2024, p. 19.

作重点。2023年6月，美国同意向印出售MQ-9B无人机、美国批准通用电气公司与印联合生产F-414发动机，都具有重要意义。

在国防工业生态系统方面，美印在2023年达成《国防工业合作路线图》并启动“国防加速生态系统”（INDUS-X），推动政府、企业、学界等各领域在国防工业领域的合作。2023年6月，印度总理莫迪对美国进行任内首次正式国事访问，将上述合作成果予以确定和落实。比如，双方正式启动“国防加速生态系统”，签署联合生产F-414喷气式发动机的谅解备忘录，规定美国将向印度转移约80%的技术，包括单晶涡轮叶片涂层加工技术、抗腐蚀涂层技术、特殊材料冶金加工技术等，其中部分技术系美首次向其他国家提供，标志着美印防务合作已从单纯的买家—卖家关系变为产业链的深度整合。

印度在与美国的国防合作上也做出了前所未有的配合。比如，印度对美国在包括孟加拉湾在内的印度洋的军事存在持更加开放包容的态度。2023年6月莫迪访美期间，双方还达成船舶维护和修理协议，允许美国海军舰艇在印度靠港并进行维护修理和后勤补给，使印度成为维修美海军“前沿部署资产和其它飞机和船只的中心”。^①目前，印度拉森特博洛公司（L&T）和默德冈船坞公司（Mazgaon Dockyards Ltd）已经与美国签署协定，为美国军舰提供维护维修和大修（MRO）服务，而美方也表示鼓励本国企业帮助提高印度MRO能力。

三、从驱动因素看美印防务合作之“联”

防务关系是美印关系的重要组成，也是最能反映双边关系好坏的指标之一。从冷战时期的“防范与疏远”，冷战后的“纾缓升温”，到1998年印度核试带来的“低谷”，再到2001年美国发动反恐战争后的“迅速走近”，美印防务关系随着双边关系波动而起伏，并保持总体向好的态势。摩根索（Hans Morgenthau）将联盟分为利益一致型、利益互补型、意识形态一致型和政策一致型四类。^②美印并非联盟，但两国在全球和地区战略

^① “Joint Statement from India and the United States,” September 8, 2023, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm? dtl/37078/Joint+Statement+from+India+and+the+United+States](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/37078/Joint+Statement+from+India+and+the+United+States).

^② Hans J Morgenthau, “Alliance in Theory and Practice,” in Arnold Wolfers, ed., *Alliance Policy in the Cold War* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1959), pp. 188-191.

中的相互借重更加明显，在具体议题上国家利益的趋同不断增强，通过规范协议加强了对彼此的约束力，且有较强的针对中国的图谋在里面，使两国防务合作具备了一定的联盟色彩。

（一）对华制衡是美印深化防务合作的战略牵引

对美国而言，“联手遏华”是美国对印政策的潜台词，这不仅体现在多边舞台“扶印抑华”、产供应链“助印脱华”，更有军事安全层面的“扶印抗华”。2017年以来，美国全面推进对华战略竞争，在中国周边强化盟伴体系、加强军事部署，插手台海、南海以及中印边界问题，拉帮结派对华搞“阵营化对抗”。在对华战略竞争的这盘大棋中，印度是美国非常看重的对象。在美国看来，印度在国际地位、地区秩序、市场规模、发展潜力等方面具备跟中国竞争的潜质或野心，对中国存在较强的战略疑虑和戒备，加之中印之间存在复杂棘手的领土主权争端，故而美国可以通过给印度“赋能”，提高印度跟中国竞争、抗衡的能力。美国2021年《印太战略框架》就明确提出，“印度是美国安全合作的青睐伙伴，双方合作维护海上安全、抗衡中国在南亚东南亚和双方共同关切地区的影响”，提出的措施包括“增强美印国防合作与互操作性的基础；提升国防贸易和转移国防技术的水平，增强印度作为主要国防伙伴的地位……通过外交、军事和情报渠道为印度提供支持，帮助其应对与中国的边界争端、获取被中国截留的布拉马普特拉河（雅鲁藏布江）和其他河流的水资源。”^①

对于印度而言，美国对华战略竞争为其提供了渔翁得利的机会，印度图谋借助美国提高与中国竞争乃至抗衡的能力。中印关系曲曲折折，但莫迪政府2014年上台后逐渐奉行对华竞争的政策，2020年加勒万河谷冲突事件之后对华政策更是固执、冒进，将边境局势恢复到印度所要求的“现状”作为双边关系缓和的前提条件，使双边关系低位徘徊。此外，印度还图谋抓住美国“拉印制华”的诉求从美国捞取好处，让美国给印度的军事建设“赋能”。如前所述，近年来印度改变了历史上对美防务合作“犹抱琵琶”以及“心存顾虑”的态度，大幅深化与美国的防务合作，在获取和使用美国的情报和装备技术以抗衡中国的问题上不再犹豫。比如，美国和印度官员都承认，美国在2020年中印边境对峙时给印度提供了情报支持。

^① “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific”, January 2021, p.3, p. 5.

印度国防秘书吉里达·阿玛内（Giridhar Aramane）公开承认，“美国（对中印边境）的情报和现场感知帮助了印度（更好地采取行动）”，并表示“期待今后在印度需要时，美国能继续提供支持。”^①此外，印度加强与美国的海洋安全（特别是海域态势感知）合作，加入美日印澳“印太海域态势感知伙伴关系”，在美国的海域态势感知支持下，越来越多地炒作、滋扰中国在印度洋的科考活动甚至正常的商船活动，推行所谓的“以海制陆”政策，多次以所谓运载“违禁品”为由扣押中国停靠在印度港口的商船。

（二）利益耦合是美印深化防务合作的现实基础

美国是全球最大的武器装备出口国，维持在国际军火市场的优势地位是美国对外政策的重要目标。2019–2023年，美国占全球武器出口总额的比重达42%，是排名第二位法国的3.82倍。^②2023年，美国对外军售同比增长16%至2380亿美元，创下历史新高。^③印度是2009年以来全球最大的武器装备进口国，在追求军备本土化的同时也在推动进口来源多元化，寻求扩大从美西方的武器装备进口。2024年3月，瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所报告《国际武器交易趋势2023》显示，2019–2023年，印度继续成为全球武器进口最多的国家（占比9.8%），较2014–2018年增长4.7%。^④因此，美印在防务领域的合作具备现实的军事和经济利益基础。

对于印度庞大的国防市场，美国觊觎已久，只不过由于俄印在国防装备领域长期合作的传统以及美印在技术转移、采购价格等方面的分歧，美国未能很好地打开印度的军工市场。在当前美印战略合作不断深化的背景下，美国显然希望从印度巨大的国防市场中分一杯羹。此外，美国希望通过深化防务合作加强对印度的战略绑定，逐步影响印度的对外特别是对华政策走向。印度在俄乌冲突中的立场令美国非常不满。虽然美国出于对华战略竞争的考虑，最终对印度网开一面，但美国战略界越来越多地开

^① Rajat Pandit, “Forces Standing Up to ‘Bully’: Defence Secretary Giridhar Aramane on China”, *Times of India*, February 22, 2024, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/forces-standing-up-to-bully-china-defence-secretary/articleshow/107893452>.

^② Pieter D. Wezeman, *et al.*, “Trends in International Arms Transfers, 2023”, p.3.

^③ Mike Stone, “US Arms Exports Hit Record High in Fiscal 2023”, Reuters, January 30, 2024.

^④ Pieter D. Wezeman, *et al.*, “Trends in International Arms Transfers, 2023”, p.9.

始质疑印度的“可靠性”。^①因此，美国希望通过向印度提供先进技术以及多样化的武器选择，推动印度摆脱对俄罗斯武器的依赖，寻求逐步将印整合进其军工产业链，使之逐渐成为美国武器的重要市场。2022年12月，美国参议院通过2023财年《国防授权法案》(NDAA)，提出要通过加强美印国防合作，降低印度对俄制军事装备的依赖。^②此外，美国希望通过技术和产业合作，将印度纳入美国的军工产业链、价值链、创新链，超越单纯的装备依赖，使印度在更深层次的产业和创新生态系统中对美战略依赖。即便美国允许印度在本土生产美式武器，但依然可以在核心技术、数据链分析、地理和空间坐标定位等领域“拴住”印度军工发展。

对印度而言，印度希望借助美国之力，促进本国的国防工业和国防能力建设。印度政府高度重视国防现代化，扶持本土国防产业发展，但由于国内研发能力有限、官僚体系掣肘等制约，大量武器装备依靠进口。传统上，俄罗斯是印度最大的武器进口来源国，但印度希望推进装备进口多元化，特别是寻求购买高精尖武器或以市场为诱饵获得高精尖技术转移。美国作为全球军事霸权，自然是印度寻求武器装备进口特别是高精尖技术转移的重要对象。此外，印度将更多军事资源投入中印边境和印度洋方向，对高海拔、海空装备的需求增多。美国在海空装备方面的优势，也契合印度加强海空军建设的强军目标。目前，美国向印度出售的海空装备主要包括MH-60R海鹰直升机、AH-64E阿帕奇直升机、P-8I反潜侦察机、C-17运输机、C-130大力神运输机、C-17环球霸王III运输机、鱼叉反舰导弹等。印度是第一个获得“海上卫士”无人机的非条约伙伴，也是目前除美国之外拥有C-17和P-8I最多的国家。^③

(三)“印度之变”是美印深化防务合作的重要变量

2017年12月28日，中国国家主席习近平在驻外使节工作会议上第一

^① Ashley Tellis, “America’s Bad Bet in India,” *Foreign Affairs*, May 1, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/india/americas-bad-bet-india-modi>.

^② “NDAA Seeks Strong Defence Ties with India; Funds Billions to Counter Challenges Posed by China,” *Economic Times*, December 16, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/ndaa-seeks-strong-defence-ties-with-india-funds-billions-to-counter-challenges-posed-by-china/articleshow/96269206.cms>; Manoj Joshi, “A Survey of India-US Defence Cooperation”, Special Report No. 224, March 2024, p. 23.

^③ “U.S. Security Cooperation With India”, January 20, 2021, <https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-india/>.

次公开提及“百年未有之大变局”的命题。^①印度官方和战略界虽未使用“百年未有之大变局”的表述，但也强调当前国际秩序“深刻调整”，印度所处的外部环境、印度在转型秩序中的地位、印度的外交政策目标和原则，都与以往不同。^②近年来，莫迪政府频繁提出各种对外战略倡议或构想，实际上也是对百年未有之大变局的调适与反应。与传统的从西方中心论的角度来评估国际秩序和国际格局不同，“百年未有之大变局”更多关注的是中国、印度等非西方力量崛起对国际力量格局的冲击，以及这些新兴崛起力量对大变局的回应和反作用。

从目前看，国际格局的变化至少给印度带来了如下影响。即：国际力量对比深刻变化和中美战略竞争加剧，导致印度外部战略环境之变；民粹主义和民族主义在全球范围的抬升，印度的民族主义情绪也空前高涨，引起国内意识形态之变；全球治理处于十字路口，印度重新界定其在全球治理中的角色和地位，引起印度角色和地位之变。作为回应，印度国内政治和对外战略都出现了较大调整变化。比如，莫迪政府更加强调现实主义外交，通过“多方接触”（Multiple Engagement）或“议题结盟”（Issue-based Engagement）的精心设计，来实现国家利益的最大化；日益信奉“风险越大收益越大”的外交理念，对外政策的风险偏好上升；印度教民族主义对外交政策的传导作用不断显现，“大婆罗多”“世界导师”等观念对外交政策的影响增大，等等。

在此背景下，印度对美、对华政策也出现了调整变化。此前，印度既希望从中美竞争中渔翁得利，又对中美都有不信任感，甚至担心“中美共治”，故而偏向于采取“不结盟”的政策。现在，印度在中美之间选择了“亲美疏华”乃至“倚美抗华”的政策。在印度看来，中美博弈是秩序之争，而鉴于中印之间存在诸多结构性难题、深层次矛盾，选边美国更符合印度利益。特别是2020年加勒万河谷冲突以来，印度战略界关于“中国彻底失去印度”“印度需要与美国结盟”等论调不绝于耳。此外，印度认为当前的中美印关系类似于冷战后期的中美苏大三角，为印度提供了渔翁

^① “习近平接见2017年度驻外使节工作会议与会使节并发表重要讲话”，新华社，2017年12月28日。

^② “External Affairs Minister’s Speech at the 4th Ramnath Goenka Lecture, 2019”，November 14, 2019, [https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm? dtl/32038/External+Affairs+Ministers+speech+at+the+4th+Ramnath+Goenka+Lecture+2019](https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32038/External+Affairs+Ministers+speech+at+the+4th+Ramnath+Goenka+Lecture+2019).

得利的战略机遇期，中美战略竞争的加剧扩大了印度战略运筹（战略投机）的空间。印度“吃定”美国需要拉拢印度制衡中国的战略诉求，也臆测中国在美国的战略压力下需要“拉住稳住”印度，甚至认为印度交好美国获得的战略收益要大于其因此而开罪中国所付出的代价。因此，虽然印度表面仍强调“战略自主”，但其“战略自主”的内涵已从最初偏重“不结盟”而转向更多强调“基于印度国家利益和具体议题的选择性结盟”，这也决定了其对深化与美国的防务合作较历史上更加积极主动。

四、从制约因素看美印防务合作之“不盟”

在美国持续推进对华博弈、中印关系低位徘徊的大背景下，美印深化防务合作的态势恐难改变。不过，这并不意味着美印能够形成类似“五眼联盟”或美日、美韩、美菲的同盟关系，美印防务合作仍面临诸多制约。

首先，美印并非铁板一块，难以对彼此完全托底。尽管美印在“遏华”上战略趋同，但在这一战略“公约数”下也难以掩盖彼此分歧。美国对印度抗衡中国的决心与能力始终存疑。有学者统计，2014-2019年间，印度在联合国大会的所有投票中，只有20%与美国一致。^①又如，2023年5月，美国众议院“美中战略竞争特别委员会”以压倒多数通过了一项旨在“加强台湾威慑”的提案，其中建议将印度纳入“北约+”“以谋求战略上竞赢中国”。^②但印度外长苏杰生公开表示，“军事联盟不适合印度”，对该提议表达坚定的拒绝态度。^③印度也希望保持战略自主而非沦为美国的“小跟班”。例如，在俄乌冲突问题上，印度拒绝跟随美国对俄罗斯进行政治孤立和经济制裁，反而趁机大举增购俄折扣石油。同样，印度对美国能否全力支持自身对抗中国也不托底，担心若中印爆发军事冲突，美国或

^① Daniel Markey, “India as It Is: Washington and New Delhi Share Interests, Not Values,” *Foreign Affairs*, June 16, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/india/markey-modi-biden-united-states>.

^② “China Select Committee of US House Recommends Making India Part of NATO Plus,” *Economics Times*, May 27, 2023, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/china-select-committee-of-us-house-recommends-making-india-part-of-nato-plus/articleshow/100542186.cms>.

^③ “India Capable of Countering Chinese Aggression, Refuses to Join NATO, Says S Jaishankar,” *Livemint*, June 9, 2023, <https://www.livemint.com/news/india-capable-of-countering-chinese-aggression-refuses-to-join-nato-says-s-jaishankar-11686288765836.html>.

将“隔岸观火”，最终使印沦为美国遏制中国的“炮灰”。

其次，防务合作的落实存在技术性难题。其一，程序对接问题。美印军售及采购程序在采购目标、采购时长、产品评估、终端使用监督、固定价格、采购抵消等多个关键事项上存在差异，容易导致对接不畅的问题。例如，采购目标方面，印方致力于以最低成本、较多的技术转让的多供应商竞争方式，而美国则强调“最佳价值”范式和一揽子方式，重视促进安全合作目标。^①印度强烈抵制“终端使用监督”，而美国却将其作为对外军售的前提条件。美印之间国防贸易程序的脱节加剧了双边国防贸易的复杂性，正如有学者所言，“尽管印度的采购流程对几乎所有供应商构成挑战，但由于美国体系的独特性，美国公司面临的障碍尤为严重”。^②其二，技术转让难题。美国是否会按照许诺向印度转移敏感技术还存在变数。美国国防制造商独立运营，并无义务按照政府要求转让技术；包括国际武器贸易条例在内的美国武器出口管制规定极为严格，且敏感技术转让往往附带各种限制条件，印度是否愿意接受类似附带条件也难以确定。有学者指出，“美国政府尽管可以通过上述倡议使印度接触一些美国政府控制的国防技术研究实体，但其掌握的技术往往又是高度保密且受限的；美国政府也可以邀请私人国防企业参与相关计划，但由于印美国防技术的差距较大，使得这些私企没有与印度进行联合研发或技术转移的动力。”^③有印度舆论担心，美印“关键和新兴技术倡议”看起来像是“国防技术和贸易倡议”的“升级版”，但实际上可能只是“新瓶装旧酒”，印度所能期待的最好结果或许只能是组装美军用装备，并搭配印本土制造的外围部件，以“象征性地展示印美联合”。^④其三，印度的承接能力问题。印度希望借助美国推动国内国防工业生态系统的升级，两国也强调通过“国防加速生态系统”促进企业间合作，但印度国内工业体系不健全、国营军工

① Robert S Metzger, “US-India Defence Cooperation: Towards an Enduring Relationship,” *Indian Defence Review*, Vol. 27, No. 2, April/June 2012, pp.61-67.

② Cara Abercrombie, “Removing Barriers to U.S.-India Defense Trade,” Carnegie Endowment for International Peace, January 10, 2018. <https://carnegieendowment.org/2018/01/10/removing-barriers-to-u.s.-india-defense-trade-pub-75206>.

③ 童宇韬:《科技竞争背景下印美“下一代防务合作伙伴关系”评析》,载《和平与发展》2024年第1期,第196页。

④ “US-India iCET: Old Wine in a New Bottle?” *The Wire*, February 10, 2023, <https://thewire.in/diplomacy/us-india-icet-old-wine-new-bottle>.

企业效率低下等，也将制约产业界的合作。

再次，民主价值观分歧渐显。美国将“共同的民主原则”作为美印持久关系的重要基础，动辄以“世界上最古老的民主国家”与“世界上最大的民主国家”的交往来形容美印关系。然而，莫迪上任以来，在国内强推“国族重塑”、打压异己、管控舆论，甚至查抄美西方非政府组织和媒体机构，日渐引起美西方社会不满。^① 2023年6月莫迪访美期间，美国国会70余名议员联名致信拜登，要求其当面向莫迪提出“保护印度人权和民主价值观的必要性”，强调“希望美印友谊不仅建立在许多共同利益之上，更是建立在共同价值观之上”。^② 2023年底，美国联邦检方指控一名印度籍男子“受印度官员指使”在美国境内暗杀锡克教人士。因为此事，美国参议院外交关系委员会主席本·卡丁（Ben Cardin）一度阻止向印度出售“天空卫士”无人机。2024年6月，美国发布的《2023年宗教自由报告》对印度国内人权状况恶化进行公开批评，将印度列为“需要特别关注的国家”（Country of Particular Concern），引起印度强烈不满。^③ 显然，美国出于对华战略竞争的考虑而对印民主恶化“选择性忽视”的做法越来越行不通，美印之间有关民主价值观的分歧已经越来越难以掩饰，或成为美印深化防务合作的掣肘之一。

五、余论

美印防务合作肇始于1962年中国对印自卫反击战，当时的印度尼赫鲁政府向美国提出军事援助请求。不过，在冷战大背景下，美国在南亚地区与巴基斯坦防务合作密切，而前苏联则是印度对外防务合作最主要对

^① Daniel Markey, “India as It Is: Washington and New Delhi Share Interests, Not Values,” *Foreign Affairs*, June 16, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/india/markey-modi-biden-united-states>.

^② “Van Hollen, Jayapal Lead Bicameral Letter with over 70 Members, Urging President Biden to Discuss Upholding Human Rights and Democratic Values during Upcoming Meeting with Indian PM Modi,” June 20, 2023, <https://www.vanhollen.senate.gov/news/press-releases/van-hollen-jayapal-lead-bicameral-letter-with-over-70-members-urging-president-biden-to-discuss-upholding-human-rights-and-democratic-values-during-upcoming-meeting-with-indian-pm-modi>.

^③ “India Says It Rejects ‘Deeply Biased’ US Religious Freedom Report”, Reuters, June 28, 2024.

象。冷战结束后，美印在防务领域合作有所起色，但并未马上得到改变，美国国防部1992年发布的《防务政策指南（1994-1999年）》甚至对印度在南亚的“霸权野心”表示关切。^①1998年印度进行核试验，美国更是对印度进行制裁。2000年时任美国总统克林顿对印度进行访问后，美印关系迎来发展机遇，两国的防务合作也相应地逐步深化。比如，美印2002年成立高科技合作小组（HTCG）并于同年签署《军事情报保护协定》、2004年签署“战略伙伴关系后续步骤”（Next Steps in Strategic Partnership）、2005年签署为期十年的《美印防务关系新框架》（New Framework for the India-U.S. Defense Relationship）、2012年启动“国防贸易和技术倡议”、2013年发表《国防合作和接触联合宣言》，诸如此类。当前美印防务合作的深化，是美印战略合作趋同在防务领域的体现，也有很强的剑指中国的意涵。

美国和印度很难成为真正意义上的联盟关系，中美印关系也很难完全成为类似冷战时期中美苏的大三角关系。美国在印太地区更多地是推进“联盟+安全伙伴”的策略，而印度即使难以成为正式盟友，至少也是最为重要的安全伙伴之一。而且，即使在联盟体系内部，“美国与特定盟友之间的亲疏远近存在差异，也在支持、追随、疏远和排斥等选择之间波动和摇摆”。^②对于中国而言，需要密切关注美印在防务领域事实上的准联盟关系将对中国的国家安全和利益产生何种负面影响。比如，在中印边境方向，印度一旦拥有MQ-9B无人机，则将大幅增强对中国在边境地区军力部署和调动情况的掌握；在印度洋方向，美国将印度作为前沿部署军力的维修补给点，美印在印度洋海域态势感知领域的合作，将对中国的印度洋通道安全保障构成严峻挑战；在国际防务市场领域，印度在美国加持下军工能力的提升，有可能对中国在南亚、东南亚和非洲的武器市场构成竞争，等等。

（责任编辑：张 健）

^① Manoj Joshi, “A Survey of India-US Defence Cooperation”, Observer Research Foundation, Special Report No. 224, March 2024, p. 3.

^② 刘丰：《秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型》，载《外交评论》2021年第6期，第23页。

盟友在美国亚太联盟转型中的作用与限度

董柞壮

摘要：美国亚太联盟转型是地区权力对比变化和美國战略调整的结果。在此过程中美国盟友也扮演了不同角色，分别是：核心盟友充当地区霸权代理者，推动联盟承诺的扩展与深化；中间盟友充当大国博弈中间人，通过多边安排赢得对冲空间；与中国有冲突的盟友则试图利用联盟实现自身利益。总体上盟友间的联系提高了信息沟通效率，强化了盟友间的共识，提供了合作节点，整合了联盟内部资源，同时也反映了美国整合能力不足，以及安全承诺的不稳定。

关键词：美国联盟体系；美国盟友；亚太地区秩序；中美关系

作者简介：董柞壮，南开大学周恩来政府管理学院副教授。

美国在亚太地区的联盟体系是其主导地区安全秩序的基石。随着亚太地区实力分布的变化与大国博弈的持续，美国的联盟体系也相应进行了调整和转型。这一过程既是美国对外战略调整的结果，也是美国与盟友关系变化的产物。既有讨论从联盟主导国的角度出发分析了美国对其联盟体系的调整，然而有待进一步回答的问题是，美国的盟友在其中发挥了什么作用？在美国联盟体系的调整过程中，美国一方面在地区秩序上寻求盟友的支持，通过军售和援助等方式密切与盟友的联系；另一方面也鼓励盟友间的协调与合作，从而提高联盟的效能、降低维持秩序的成本。因而，讨论盟友在美国亚太联盟体系转型中的作用，有助于准确判断美国联盟转型的动力、趋向与挑战，以更加全面考察这一转型进程。

一、美国亚太联盟转型的动因争论

当前美国的亚太联盟体系处于调整进程中，表现为四个维度：一是美

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

国与盟友的传统双边联盟关系在加强协调以推进军事合作，尽管联盟条约的范围和义务没有显著变化；二是联盟内盟友间关系的调整，包括美日印澳四方机制（QUAD）、美英澳三边安全伙伴关系合作（AUKUS）在内的各类小多边合作的出现，以及盟友间的双边情报、非传统安全合作等，共同构成了网络化的安全架构，是美国联盟体系最显著的变化；三是安全合作开始向盟友之外扩展，形成了盟友与安全伙伴共同参与网络化安全架构的态势，表现为从联盟体系到“盟伴体系”^①的转变；四是亚太盟友与北约盟友的勾连，北约“亚太化”的趋势日益明显，两个联盟体系呈现联动态势。既有研究主要从中美关系变化、美国联盟战略角度解释了这一转型趋势。

一是中美关系的变化导致了联盟转型。随着中国的持续崛起，亚太地区的权力关系发生显著变化。这改变了美国及其盟友的安全逻辑，对美国主导的联盟体系带来两方面压力。一方面是美国及其盟友安全预期的改变。对美国的正式盟友与安全伙伴而言，美国占据绝对优势的军事实力是地区安全秩序的主要屏障。然而，这一实力优势正被削弱，其联盟体系也相应进行了调整。实际上，联盟的变动本身就是对权力变化的反映。权力变动幅度较大时，联盟关系的调整也更加频繁，反之则相对稳定。因为军事力量变化的预期会促成各国提前调整联盟合作内容或方式，以确保有效应对潜在挑战来实现和平。^②当前美国主导的亚太安全体系亦是如此。亚太安全环境的动态变化导致美国联盟体系的动态调整，目的是适应新的环境，而非应对新出现的威胁。^③另一方面是实现安全方式的改变。尽管中国崛起是亚太地区安全环境变化的动因之一，却并不意味着中国挑战了既有的安全秩序。实际上，在多数问题上中国倾向于维持既有秩序，并未直接挑战美国的主导地位。因而，美国联盟体系的调整体现在以隐性制衡（Covert Balancing）来加以应对。隐性平衡战略不同于传统的联盟战略，地区国家通过与其他中等国家建立非正式合作，并不以其他大国为直接目

① 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26-55页。

② Colin Krainin and Robert Schub, “Alliance Dynamics in the Shadow of Shifting Power”, *International Studies Quarterly*, Vol. 65, No. 4, 2021, pp. 905-918.

③ 刘丰：《秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型》，载《外交评论》2021年第6期，第23-44页。

标，而是以其他领域的合作为掩护，侧重伙伴间的综合实力提升。例如在亚太地区，美国与韩国、泰国、越南、新加坡等围绕与中国非直接相关的目标展开合作，如开展人道主义救灾等，形成了美国盟友间的小多边合作网络。^①

二是美国降低联盟成本的战略。随着美国的相对衰落以及维持亚太联盟体系成本与收益的预期改变，美国也在主动调整其安全体系，降低亚太地区安全承诺的成本是其主要动机。在联盟政治中，高水平的合作意味着联盟承诺可信度更高，但是也会产生更高的成本，包括：为盟友提供直接的保护，展示能力与合作意愿等；为实现安全而采购的军事装备与技术；海外直接驻军开支；盟友间协调开支，包括共同指挥机构的各项成本；弱小盟友搭便车的隐形开支。尽管盟友越多，分担的成本可能也会相应增加，进而降低美国的总体成本。^②但由于在安全体系中的搭便车行为无法杜绝，导致美国提供集体安全这一公共产品的成本增加，降低合作成本成为调整合作方式的主要考虑。地区安全架构的网络化作为霸权的战略之一，能够有助于削弱反霸权力量的联合，降低合作的成本。^③因为美国在小规模联盟中的影响力更大，对双边盟友的制约更强，更有可能降低搭便车成本。^④而在规模更大的联盟中，小国可以更有效地制约美国的行为，导致美国的安全收益受限。^⑤因而美国鼓励盟友间的小多边合作，既可以分担联盟成本，也有助于保持对盟友的影响力。

然而，从联盟管理的角度出发，美国联盟体系的调整是美国与盟友关系变化的过程，盟友在其中同样发挥了作用。实际上，从二战结束后亚太地区轴辐状（Hub and Spoke）联盟体系起源开始，美国联盟体系的形成和

① Hugo Meijer and Luis Simón, “Covert Balancing: Great Powers, Secondary States and US Balancing Strategies Against China”, *International Affairs*, Vol. 97, No. 2, 2021, pp. 463-481.

② Joshua Alley and Matthew Fuhrmann, “Budget Breaker? The Financial Cost of US Military Alliances”, *Security Studies*, Vol. 30, No. 5, 2021, pp. 661-690.

③ Carla Norrlof and William C. Wohlforth, “Raison de l’Hégémonie (The Hegemon’s Interest): Theory of The Costs and Benefits of Hegemony”, *Security Studies*, Vol. 28, No. 3, 2019, pp. 422-450.

④ Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of The US Alliance System in Asia”, *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-196.

⑤ Daniel H. Nexon and Thomas Wright, “What’s at Stake in the American Empire Debate”, *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 2, 2007, pp. 253-271.

调整都是美国与盟友双向选择的过程，是双方理性选择而非一方强求的结果。既有研究在解释这一体系出现的原因时，一方面认为美国通过建立双边联盟可以实现对盟友施加影响力最大化，从而获得对地区秩序塑造的主导权，所以美国倾向于双边联盟模式；^①另一方面，日本、韩国等盟友也愿意建立双边的关系，在双边关系中尽可能影响美国的选择，避免联盟内不必要的纷争，从而实现自身安全利益的最大化。^②因而，美国联盟体系的调整并非仅是美国战略调整的产物，而是美国与盟友偏好改变的结果，盟友在其中发挥了显著作用。

二、美国联盟体系转型中的盟友角色

美国联盟体系的转型反映了美国及其盟友的偏好变化。其根源在于随着中国崛起与中美战略博弈的持续，以及美国国内政治的变化，美国的盟友对于亚太地区国际秩序转型预期的改变，在安全上的预期成本与预期收益发生变化，推动了其外交战略的变化。^③同时，不同盟友的偏好出现分化，在地区秩序中扮演了三种类型的角色。

（一）第一类：霸权代理者角色

霸权代理者角色盟友主要是日本和澳大利亚等，它们对中美战略竞争更加敏感，更加担忧美国在地区秩序中失去主导地位，积极充当次级代理角色，负责组织串联美国在亚太地区的盟友。此类盟友补充了美国联盟体系的不足以及美国作用的缺失。

在联盟关系中，此类国家一方面对美国承诺的可信性表示担忧，试图强化与美国的安全关系。因为中国的崛起以及中美战略上的竞争，地区国家可以采取对冲方式应对风险，而美国的此类盟友则缺乏对冲空间，对美国在安全上的依赖更大，更加重视美国的安全承诺。美国也强化与此类核

^① Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of The US Alliance System in Asia", *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-196.

^② Yasuhiro Izumikawa, "Network Connections and The Emergence of The Hub-And-Spokes Alliance System in East Asia", *International Security*, Vol. 45, No. 2, 2020, pp. 7-50.

^③ He Kai and Feng Huiyun, *After Hedging: Hard Choices for the Indo-Pacific States Between the US and China* (Cambridge University Press, 2023), <https://www.cambridge.org/core/elements/after-hedging/ECB94D5F098F5B42D35BCA5353077529>.

心盟友的合作，使得其对冲空间更小。^①然而，受到国内政治、中美关系前景的影响，美国的安全承诺并不如先前稳定。由此导致的结果是，此类盟友被抛弃的顾虑超过了被牵连的顾虑，因而谋求加强盟友间的联系，以增加在地区安全秩序中的话语权，并谋求通过联盟体系扩展全球影响力。以日本为例，其外交政策的目标是维护美国主导的基于规则的国际秩序，为实现这一目标，其战略重点是验证美国的承诺，加强与美国的军事合作、与其他志同道合国家建立安全网络、推动自身的军事扩张等。^②因而日本成为美国亚太联盟转型的地区核心国家。

另一方面，此类国家直接制衡中国的合法性较低。因为中国并不是传统上具有修正主义倾向的崛起国，没有对现有国际秩序和地区秩序提出挑战，相反是以现有秩序维护者和改革者形象参与国际事务。^③因而此类国家在应对中国崛起时，更加倾向于通过强化多边联系、强化非军事领域的合作等“隐性制衡”方式，推动各类小多边机制的出现。

此类国家作为美国联盟体系的关键节点，有更强的动机去强化军事能力，在安全上与美国的合作最为密切，成为美国调整联盟合作、加强区域内外合作的焦点。如澳大利亚在联盟条约的框架下，与美国建立了密切的军事合作，包括军售、国防工业的整合、尖端军事技术合作等，也是美英澳三边安全合作的节点。

（二）第二类：中间商角色

中间商角色盟友主要包括泰国、杜特尔特（Rodrigo Duterte）政府时期的菲律宾、尹锡悦（Yoon Seok-youl）政府上台前的韩国等。此类国家在中美博弈中拥有对冲空间，既是双方争取的对象，也并非任何一方的核心盟友，因而主要采取对冲的策略。

在中美博弈中，此类国家对中国崛起并不持完全负面态度，甚至可以从中国崛起中获利，成为中国崛起与地区秩序调整的获益者。对此类国家

① 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4-6页；漆海霞：《中美竞争下的对冲及其风险》，载《国际政治研究》2024年第2期，第61-77页。

② Nobuhiko Tamaki, “Japan’s Quest for A Rules-Based International Order: The Japan-US Alliance And the Decline of US Liberal Hegemony”, *Contemporary Politics*, Vol. 26, No.4, 2020, pp. 384-401.

③ Alastair Iain Johnston, “China in a World of Orders: Rethinking Compliance and Challenge in Beijing’s International Relations”, *International Security*, Vol.44, No.2, 2019, pp. 9-60.

而言，失去对冲空间并被迫选边站是主要的战略风险。因而作为中美博弈的第三方，泰国等国家更倾向于地区安全关系的网络化，通过此类制度安排来调节或影响中美大国竞争，避免选边站的后果。此时，利用各类多边机制发展网络化安全架构就是可行的策略选项。此类国家积极参与美国联盟体系的调整，并偏好通过多边制度在大国间寻求安全。^①

作为美国的盟友，它们试图稳定美国所主导的地区秩序，增加秩序的合理性。同时在面对崛起的中国时，试图将中国纳入到多边机制中，从而塑造中国的秩序偏好和秩序预期。此类国家推动网络化安全架构的主要动力是平衡潜在的冲突风险。这一风险可能来自中国，即中国崛起可能引发地缘政治冲突，同样风险也可能来自美国，即出于先发制人的动机挑起地区冲突。此类盟友在中美之间采取相对中间的立场，既降低了与中国正面对抗的可能，也避免了鼓励美国采取冒险行为的风险。

（三）第三类：利用联盟体系的国家

利用联盟体系的国家主要以当前的菲律宾为代表，与中国存在直接的利益冲突，因而有意愿巩固和延伸与美国原有的安全合作，试图借助盟友力量实现本国目标。此类国家试图通过参与网络化的安全架构对华施压，但并不是出于对美国承诺的担心，而是试图将联盟作为对华讨价还价的筹码。例如菲律宾总统小马科斯（Ferdinand Romualdez Marcos）上台后，重申了与美国的联盟关系并扩大了原有的防务协议，2024年菲律宾与美日举行了首次三边峰会，从而进一步强化了网络化的安全关系。菲律宾的主要动机是通过加入针对中国的多边机制，在相关争端上取得外部支持。这一策略是由菲律宾自身的利益推动的，即确保自身安全并确保与多种安全伙伴建立牢固的关系，而非美国主动调整联盟的结果。^②

在对地区秩序的态度上，此类国家并非没有对冲的空间，也并未被迫选边站。实际上，它们对地区秩序与中美博弈并不敏感，对于美国的军事支持也缺乏需求。其主要动机是在与中国的争端中获得外部支持，即利用强化联盟条约和安全关系的方式，将争议议题纳入联盟的适用范围。相对

^① He Kai, *Institutional Balancing in The Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (Routledge Press, 2008), pp. 147-160.

^② Lucas Myers, "Filling in the Indo-Pacific Latticework in Southeast Asia—The US—Japan—Philippines Trilateral Summit", April 4, 2024, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/filling-indo-pacific-latticework-southeast-asia-us-japan-philippines-trilateral-summit>.

而言，杜特尔特时期的菲律宾政府在面临南海争端时并未获得美国的安全承诺，菲律宾此时无法利用联盟关系在争端中获益。随着2019年美国政府承认对菲律宾在南海区域的安全义务，菲律宾拥有了利用联盟的条件。此后双方的安全合作快速升温，包括美国提供军事援助、双边战略对话以及情报共享机制等。^①由此菲律宾对地区网络化安全架构的态度转向积极，成为美国亚太联盟体系的东南亚节点。

总体而言，美国亚太联盟体系的调整是美国与盟友共同推动的结果。美国在战略调整与资源分配上向亚太地区倾斜，以应对中国的崛起。盟友则出于对地区秩序的偏好差异，对美国做出了不同的回应，在联盟转型中发挥了不同的作用。

三、美国盟友对联盟体系的贡献与挑战

（一）主要贡献

在美国联盟体系转型过程中，由于联盟条款的差异以及盟友间实力的区别，盟友在联盟体系中扮演的角色也相应不同。盟友间的合作、与域外盟友的联系、盟伴协调等，对联盟体系及其转型带来了正面与负面影响。总体上，盟友在四个方面推动了联盟体系转型。

一是增强了联盟体系的能力，提高了信息共享效率。盟友间的合作提高了美国在地区热点议题上的威慑力，以及在应对地区安全危机上的动员能力。盟友间的合作分担了美国联盟体系军事部署、研发的成本。更为重要的是，盟友间的合作提高了信息共享的效率，在国际事务中更容易采取一致立场。由此可能带来的结果是，美国的盟友在中美博弈中可以尽量避免被迫选边站，因为各类小多边机制既非正式联盟也非纯粹军事安排，而是对美国主导的地区秩序的支持。^②

二是传播联盟价值，塑造秩序共识。除了提供直接的帮助，形成地区安全秩序的网状态势外，盟友对美国联盟体系的贡献也体现为参与战略叙事，提供秩序的合法性。对多数美国盟友而言，维护美国主导的地区安全

^① Gregory B. Poling, "The Transformation of the U.S.-Philippines Alliance", February 2, 2023, <https://www.csis.org/analysis/transformation-us-philippines-alliance>.

^② Lisa Curtis, "Japan's Role in Advancing a Networked Regional Security Architecture", June 22, 2023, <https://www.csis.org/analysis/japans-role-advancing-networked-regional-security-architecture>.

秩序是共同的偏好。随着美国主导的秩序面临挑战，美国的盟友更有动机通过合作来维护秩序的理念与合法性。如在战略叙事上，日本将自身定位为“自由主义国际秩序”的领导者，并通过战略叙事在美国联盟体系内传播相应的思想与规范，获得了部分盟友的支持，从而提高了美国联盟体系内的凝聚力，成为网络化安全架构的动力之一。^①

三是提供了介入节点。美国联盟体系的调整除了表现在传统军事合作外，也体现在各类非传统安全议题。因而，军力实力较强的国家可以为美国提供直接帮助，实力较弱的盟友则可以成为网络节点，为美国及其盟友参与各类地区事务提供切入点。部分盟友则因与欧洲国家的紧密关系，成为北约进入亚太的节点，或者充当盟友与伙伴合作的桥梁。即便在中美关系中并未选边站的美国盟友，也会成为美国对华关系的影响力节点。可见，盟友间的合作为美国联盟体系架构的网络化、北约的亚太化提供了条件。

四是推动了联盟内部整合，提高了互操作性。美国联盟体系变化的主要特征是盟友间横向联系的加强。此类联系除了安全联系外，更多的是工业、产业链、国防科技等领域的合作。盟友间的合作实际上增强了美国联盟体系的韧性。随着数字经济和数字技术重要性的提升，数字领域的合作也成为美国盟友间合作的焦点领域。美国及其盟友通过共享技术标准，提高了互操作性。^②在技术领域之外，美国盟友在军事合作上同样提高了互操作性，强化了联盟内部的协作能力。

（二）主要挑战

值得注意的是，盟友间的互动在推动联盟转型的同时也带来诸多问题，对美国的联盟管理、盟友间的协调等提出了新的挑战。

一是增加了美国调动和整合盟友力量的难度。盟友在亚太联盟体系中扮演不同角色，在亚太联盟转型中发挥了作用，然而其诉求也更加多样化。除美国核心盟友外，美国对其他盟友的安全承诺无法得到有效的实力支撑。同时，由于美国国内政治的问题，美国在亚太地区缺少地区经济战略，而盟友也缺乏引领建立此类联系的能力和雄心。实际上，美国在亚太联盟转型中无法满足盟友的全部期待，拜登政府提出的《印太经济框架》

^① Alice Dell’Era and Félix E. Martín, “Mobilizing Ideas of Order: Burden-Sharing in the US-Japan and ANZUS Alliances”, *Asian Politics & Policy*, Vol.16, No.2, 2024, pp. 191-208.

^② 李宏洲、夏梓方：《美国联盟体系数字治理互操作性提升及其战略效应》，载《国际论坛》2024年第1期，第40-65页。

并未解决这一问题。这实际上限制了盟友间战略协调的潜力。^①

二是凸显了美国安全承诺的不可靠风险。盟友间的合作除了是对地区秩序变化预期改变的结果，更是由于对美国维持亚太安全秩序的意愿和能力存在怀疑。一方面，美国国内政治的极化与政策的不确定性增加，美国存在转向专注国内、忽视联盟价值的可能性，从而使得其安全承诺稳定性面临挑战。另一方面，美国是否能够长期保持在亚太地区的军力优势，从而持续充当地区秩序的塑造者面临疑问。因而，盟友间的合作也是出于避免美国承诺失效的风险。这会进一步推动美国承诺的弱化，加强美国对盟友的依赖，在安全成本分担上更加倚重盟友。

三是盟友间合作程度有限。美国盟友间的协调与合作，主要是为应对外部环境的自发反应，盟友间在部分议题上的立场一致而形成的“轴心”（Axis），并未达到正式联盟的承诺水平，也没有明确的安全责任或义务。因而，美国亚太联盟体系的骨干仍是美国与日本、韩国、菲律宾、泰国等国的双边联盟条约，而盟伴间的联系则更是战略姿态的表达。同时，盟友间尽管存在合作的客观需求，然而非核心盟友的独立性倾向同样增加。盟友间的矛盾和冲突也并未因合作而减少。此外，盟友间的合作目前主要表现为外交上或其他非安全议题上，如人道主义救援、防灾减灾等，在安全上的合作程度有限。尤其是涉及核心军事技术与情报分享时，包括美英澳三边安全伙伴关系在内的各类小多边合作总体进展缓慢。

四是美国联盟管理成本上升。在美国联盟体系调整过程中，并不是所有的小多边机制都是美国所主导建立的，同样也有盟友发起建立的机制。各类机制间并非由共同的战略所协调或引领，而是呈现杂乱、制约与竞争态势，增加了网络化安全架构的混乱程度。同时，美日印澳四方机制等还在试图纳入新成员，新的小多边机制也不断被推出，不同机制间的嵌套与竞争关系更加复杂，增加了美国管理联盟体系的难度与成本，也带来了更大的不确定性。

（责任编辑：曹金芳）

^① Derek Grossman, “America’s Indo-Pacific Alliances Are Astonishingly Strong”, December 5, 2023, <https://www.rand.org/pubs/commentary/2023/12/americas-indo-pacific-alliances-are-astonishingly-strong.html>

美国对华科技竞争中的盟伴选择： 一种结构性权力的视角

杨沛鑫 田野

摘要：外交联合是美国对华科技竞争的重要手段，为了加强美国对华科技竞争的不对称优势，美国在不同议题领域对盟友和伙伴进行了联合。当前，安全、生产、金融和知识仍然是国家科技竞争涉及的主要结构，在科技发展的背景下，四大结构下的不同领域成为了国家结构性权力的重要来源，而在不同结构下拥有较高结构性权力的国家则是美国进行联盟和拉拢的重点对象。由于美国在金融结构下具有显著的不对称优势，美国更加倾向于在安全、生产和知识结构下挑选具有较高结构性权力的国家，使其成为自身的盟友和伙伴。由于一个国家可能在多个结构下具有较高的结构性权力，美国在安全、生产和知识结构下进行的外交联合形成了一个系统性的盟伴体系。通过对美国在安全、生产和知识结构中的外交行为进行分析，结构性权力的视角为理解美国对华科技竞争提供了一个研究思路。

关键词：美国对华科技竞争；结构性权力；盟伴体系；安全结构；生产结构；知识结构

作者简介：杨沛鑫，中国人民大学国际关系学院博士研究生；田野，中国人民大学国际关系学院教授。

科技是国家竞争的核心领域，技术转移推动了国际体系内的权力再分配。^①近年来，美国在科技领域强化了对中国的竞争，从特朗普政府有针对性的经贸限制与对中国科技企业的定点打击，到拜登政府与盟友和伙伴国家进行系统性的技术合作，美国意图在技术领域形成一个“去中国化”

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

① 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2007年版，第183页。

的小圈子，通过抓住全球科技发展的辮头以“竞赢”（Outcompete）中国。^①在特朗普政府打击中国信息通信行业（ICT）的基础上，拜登政府在半导体、人工智能、生物医疗及新能源等多个科技领域进行了复杂的战略布局，并与日本、韩国、印度、澳大利亚等国家开展重点合作，意图以美国为中心，以盟友和伙伴为节点，打造一张产业与科技合作的网络。纵观拜登政府在国际层面的系列战略布局，盟友和伙伴国家在美国对华科技竞争中扮演了重要的角色，但美国与不同国家进行合作的领域与深度又各不相同。那么，美国在对华科技竞争的过程中，究竟以何种逻辑挑选盟友和伙伴国家进行合作？回答这一问题有助于进一步理解当前美国对华科技竞争的总体格局。

本文将对美国对华科技竞争中构建盟伴体系的逻辑进行探索，并指出不同国家所拥有的结构性权力（Structural Power）是美国在对华科技竞争中选择盟友和伙伴所参考的重点。在科技发展的背景下，一个国家在不同结构中的结构性权力，主要与其在不同结构下具体领域的影响力所决定。结构性权力更大的国家在科技竞争的背景下更容易对其他国家产生影响，从而使美国更倾向于对拥有更高结构性权力的国家进行拉拢，以服务于对华科技竞争的战略目标。美国根据自身的战略需要，在安全、生产和知识结构下重点挑选了盟友和伙伴，形成了一个对华科技竞争的盟伴体系。^②本文分为六个部分。第一部分讨论既有研究如何看待美国对华科技竞争的诸多举措。第二部分从结构性权力这一概念入手，重点阐述安全、生产、

^① “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/>.

^② 在有关美国联盟体系的传统研究中，对美国的盟友有明确的范围界定，即与美国签订正式协议，承诺在国防领域相互支持的国家。此类联盟以北大西洋公约组织为代表，有明确的成员国范围界定。但近年来，随着对联盟转型等问题的深入研究，联盟一词也被运用在安全议题以外。而在美国的官方语境下，伙伴是指不涉及正式条约的合作关系，此类关系的合作领域也不完全限制在安全领域。在对华科技竞争中，美国的外交联合行为不仅涉及有正式条约保障的安全盟友，还涉及在产业发展、人才培养等方面存在合作的其他国家。2021年，美国国家安全事务助理杰克·沙利文（Jack Sullivan）在演讲中提到，美国将与志同道合的伙伴进行合作，建立一个包括盟友和伙伴的网络。因此，在对华科技竞争的过程中，美国进行外交联合的对象是多元的，故需要以动态的视角看待美国在外交联合中涉及的盟友及伙伴。参见“Alliances vs. Partnerships”, U.S. Department of Defense, March 22, 2019, <https://www.defense.gov/News/Feature-Stories/story/Article/1684641/alliances-vs-partnerships/>; Jake Sullivan, “2021 Lowy Lecture Jake Sullivan”, September 11, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/publications/2021-lowy-lecture-jake-sullivan>。

金融和知识结构如何成为影响国家科技竞争的关键。第三至第五部分对美国构建的对华科技竞争网络进行分析，分别说明美国在安全、生产和知识结构下与哪些国家开展合作。第六部分为结论。

一、重新审视美国对华科技竞争

从20世纪70年代起，美国对华技术政策经历了多轮变迁，并呈现出从逐步放松到加强限制的特征。^① 21世纪以来，美国对华战略评估发生了从“接触”到“竞争”的巨大转变，美国国内精英的政策辩论在奥巴马政府后期至特朗普政府初期定调，进而开启了对华全面战略竞争。^② 特朗普政府主要关注中国在贸易和产业领域的“不平等竞争优势”，其认为中国企业在通信技术领域和高新科技产业领域的快速发展是“窃取美国技术”以及“政府不合理补贴”的结果。^③ 而要实现对中国ICT行业的打击，不仅需要诸如华为、中兴等企业的“定点清除”，还需要联合盟友，在供应链和全球分工层次缔造一个新的市场。2020年4月，特朗普政府发起了“清洁网络”（Clean Network）计划，欲联合印太和欧洲盟友重新制定标准，将中国从主流互联网技术和通信领域剥离。^④ 这些举措反映了美国通

① 黄琪轩：《大国战略竞争与美国对华技术政策变迁》，载《外交评论》2020年第3期，第94-120页。

② 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，载《当代亚太》2018年第4期，第4-50页。

③ 包括时任美国司法部长威廉·巴尔（William Barr）、时任参议院情报委员会主席理查德·伯尔（Richard Burr）、时任参议院外交委员会主席罗伯特·梅嫩德斯（Robert Menendez）等在内的美国政策精英均在不同领域表示了要在ICT领域对中国进行系统性竞争的意愿，参见“Attorney General William P. Barr Delivers the Keynote Address at the Department of Justice’s China Initiative Conference”，U.S. Department of Justice, February 6, 2020, <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-keynote-address-department-justices-china>；“National Security Senators Introduce Bipartisan Legislation to Develop 5G Alternatives to Huawei”，January 14, 2020, <https://www.warner.senate.gov/public/index.cfm/2020/1/national-security-senators-introduce-bipartisan-legislation-to-develop-5g-alternatives-to-huawei>。

④ 2020年5月，在美国国务院的要求下，CSIS召集了25名专家，制定评估电信设备可信度的标准供应商。2020年8月5日，在CSIS对电信设备评估的基础上，美国国务院又扩大了清洁网络计划，从六大领域对中国的5G技术供应进行了全面限制。参见“The Clean Network”，U.S. Department of State, <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>；Hiroyuki Suzuki, “Building Global Supply Chains: The Geopolitics of the Indo-Pacific Region”，CSIS, February, 2021, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210219_Suzuki_Global_Supply.pdf?DJzRt8ACjV-JAKaikeMd8mToyxoByQ6B8。

过联盟和制度化的方式对华发起科技竞争的意图，但直到拜登政府上台为止，美国政府对华科技竞争的方式仍然以单边主义为主，且停留在 ICT 领域。在国际国内综合形势的影响之下，拜登政府将重塑美国的国际影响力放到美国对外政策的中心。通过制定系统战略，拜登政府以双边、多边、小多边的方式促进美国在国际事务层面的广泛参与，意图在与中国竞争的同时捍卫美国在数字时代的科技主导权。^①

既有研究对于拜登政府对华科技竞争进行了较为充分的梳理，并从不同的视角出发，对拜登政府科技外交的诸多举措进行了分析。一部分研究较好地描述了当前拜登政府对华科技竞争的总体特点和详细情况。美国针对中国的排他性技术合作在一定程度上被视为对华的“科技脱钩”，通过“小院高墙”的定点打击，拜登政府对华科技竞争的态势与特朗普政府产生了显著区别。^② 针对当前中国在高科技领域的快速发展，美国加强对盟友的再保证，并将印太和欧洲两大区域内的盟友整合至一个统一的框架下，以此实现技术研发和产业贸易的协调发展。^③ 拜登政府在内政和外交两端同时发力，构建了双边、区域和全球层面的供应链联盟，通过印太经济框架（IPEF）等制度引导美国与盟友、伙伴的合作。^④ 通过国内外的政策协调，拜登政府对可能影响中美战略竞争的核心产业进行精准控制，围绕研发投入、人才培养、技术标准等多个领域，与盟友和伙伴展开合作，对华进行“统合性压制”。^⑤ 由此，拜登政府在事实上抛弃了以“华盛顿共识”为代表的自由贸易立场，转而拥抱了以国家干预为特征的“新华盛顿共识”（New Washington Consensus）。^⑥ 上述研究从不同角度对拜登政府

① 郎平：《数字时代美国对华科技竞争的特点》，载《战略决策研究》2021年第3期，第98-99页。

② 黄日涵、高恩泽：《“小院高墙”：拜登政府的科技竞争战略》，载《外交评论》2022年第2期，第133-154页。

③ Eric Schmidt and Yll Bajraktari, “America Could Lose the Tech Contest With China: How Washington Can Craft a New Strategy”, *Foreign Affairs*, September 8, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/america-losing-its-tech-contest-china>.

④ 李巍、王丽：《拜登政府“供应链韧性”战略探析》，载《当代美国评论》2022年第6期，第1-24页。

⑤ 赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新态势论析》，载《太平洋学报》2021年第9期，第1-16页。

⑥ 2023年4月，美国国家安全事务助理沙利文在布鲁金斯学会发表演讲，阐述了拜登政府的国际经济议程，并提出了以宏观政府干预为特征的“新华盛顿共识”。关于新华盛顿共识的研究可参见李巍：《“新华盛顿共识”与美国经济战略的转型》，载《国际问题研究》2023年第5期，第48-70页。

对华科技竞争的具体举措进行了分析，并着重探讨了拜登政府在外交领域展开的布局。通过双边、多边和小多边的制度建构，拜登政府打造了一张对华科技竞争的盟友和伙伴网络，力图捍卫美国在全球分工体系中的核心地位。

另一部分研究从技术权力、国家安全、联盟战略等理论视角出发，分析了技术在当代大国竞争中发挥的重要作用，评估了拜登政府如何通过“改制”和“建制”，在对既有联盟框架进行修复的基础上推进对华科技竞争。一方面，部分研究强调了技术具有的非中性，认为一国的科技进步会赋予其技术权力，加剧国家间竞争。^① 在全球价值链的背景下，信息技术产业的发展能够在推进技术进步的同时，全方位提升一国与其他国家的技術代差，这使技术成为国家权力的重要来源。^② 由于军用技术与民用技术的差异在数字化时代逐渐缩小，技术带来的外溢效应将显著影响一国的国家安全，提升了国家控制关键技术的决心。^③ 因此，在与中国的竞争过程中，美国积极利用自身的技术权力，在信息技术等优势产业形成不对称的相互依赖，并意图以此为武器打击对手。^④ 在“技术多边主义”的指导下争夺新技术权力，成为了美国在新一轮技术革命中维护自身霸权地位的重要战略目标。^⑤ 另一方面，部分研究从联盟战略的角度出发，指出拜登政府当前在科技领域的“改制”和“建制”本质上是对美国主导的联盟体系的调整，是对传统安全联盟的扩容。^⑥ 当前中美相对实力差距的缩小使

① 张倩雨：《技术权力、技术生命周期与大国的技术政策选择》，载《外交评论》2022年第1期，第59-88页。

② Ling S. Chen and Miles M. Evers, “‘Wars without Gun Smoke’: Global Supply Chains, Power Transitions, and Economic Statecraft”, *International Security*, Vol.48, No.2, 2023, pp.164-204.

③ Jane Vaynman and Tristan A. Volpe, “Dual Use Deception: How Technology Shapes Cooperation in International Relations”, *International Organization*, Vol. 77, No. 3, 2023, pp.599-632; 周琪：《高科技领域的竞争正改变大国战略竞争的主要模式》，载《太平洋学报》2021年第1期，第1-20页；戚凯、朱思思：《国家安全视域下的大国技术竞争——以美国对华为政策为例》，载《外交评论》2021年第6期，第100-131页。

④ 参见 Daniel W. Drezner, eds., *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence* (Brookings Institution Press, 2021), pp.19-66; Henry Farrell and Abraham L. Newman, *Underground Empire: How America Weaponized the World Economy* (Henry Holt and Company, 2023), pp.101-102.

⑤ 唐新华：《技术政治时代的权力与战略》，载《国际政治科学》2021年第2期，第59-89页。

⑥ 张景全、罗华婷：《拜登政府对华围堵复合联盟战略及中国应对》，载《东北亚论坛》2022年第6期，第36-53页。

美国重视通过多边方式协调盟友间合作，并对传统的“穀辐”联盟体系进行了调整。拜登政府通过制度升级、制度构建和制度回归的方式重拾了“印太战略”，并拉拢盟友和伙伴成为美国对华科技竞争中的战略支点。^①通过政府间力量的横向耦合和社会力量的纵向耦合，美国构建了一个涉及多领域、多层次的“盟伴体系”，在安全、经济、政治等领域开展对中国的竞争。^②同时，为了提升联盟的凝聚力，拜登政府将民主价值观作为维系美国与盟友间合作的纽带，并保持了内政和外交在意识形态方面的一致性。^③上述研究从不同的理论视角出发，在描述性分析的基础上进一步探讨了当前美国对华科技竞争，尤其是拜登政府对华技术联盟的特点及内在属性。

对事实与文献的梳理有助于重新审视当前的美国对华科技竞争。围绕拜登政府对华构筑科技联盟的诸多措施，既有研究进行了深入的探讨。一个共识是，通过外交手段构建排他性的生产网络是美国当前对华科技竞争的主要手段。同时，数字化时代下的技术进步使安全和发展的边界愈发模糊，使科技议题与安全议题紧密挂钩。维护国家安全的需要由此超越单纯的经济效益，成为拜登政府科技外交的主要考量。此外，当前美国进行的外交联合不止针对传统盟友，还重视部分与美国存在密切联系的伙伴，由此构建了一个差异化的盟伴体系。既有研究强调了科技因素在美国对华竞争中的重要影响力，并更加倾向于对美国对华科技竞争的联盟战略进行宏观解读，但并未对美国挑选盟友和伙伴进行对华科技竞争的逻辑进行解释。因此，要加深对美国对华科技竞争的理解，就需要进一步深入当前美国构建的科技联盟，探寻不同的国际结构及国家在不同结构内具体领域中的影响力如何反映在美国对华科技竞争挑选成员的逻辑中。

二、结构性权力与美国对华科技竞争中的盟伴选择

结构是国际关系研究的核心概念之一，以肯尼斯·沃尔兹（Kenneth Waltz）和伊曼纽尔·沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）为代表的学者强调

① 赵菁、李巍：《霸权护持：美国“印太”战略的升级》，载《东北亚论坛》2022年第4期，第24-46页。

② 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26-55页。

③ 叶成城、王浩：《拜登政府价值观联盟初探》，载《现代国际关系》2021年第9期，第11-17页。

了国际结构在国家间互动过程中的背景性作用。国际结构并非具有唯一性，在系统的排列原则之外，组成结构不同单元的功能差异和单元间能力分配的差异会深刻地影响结构的形式。^①例如无政府状态下的两极结构往往更趋于稳定；而不同的国家在生产过程中的互动最终形成了等级化的“中心—半边缘—边缘”结构。^②有趣的是，大国间竞争进程的变化往往能推动国际体系的变化，而后者又使不同国家间的互动以结构化的方式得以固定。对于国家而言，在某一特定的国际结构内，国家间的位置差异会使其在物质和信息层面产生不对称的收益，从而使处于某一特殊位置的国家获得优势，此种优势往往是权力的来源。^③这一分析为从结构出发研究国家权力打开了大门。

结构性权力的分析强调国家间互动所产生的后果，并将对国家权力的考察视野放在全球政治经济的背景下，从而有利于考察多个行为体获取权力的微观基础和权力分布的宏观结构。^④故与“联系性权力”不同，结构性权力更加强调行为体与结构的互动，说明行为体如何通过结构对其他行为体产生影响。一方面，拥有结构性权力的国家依托其优势位置，能够在获取物质资源的过程中不断实现协调和正反馈；另一方面，结构内不同国家之间传递信息的渠道往往受到结构位置的影响，拥有结构性权力的国家在其特殊位置的基础上能够掌握信息的流动，甚至发挥议程设置的权力而决定信息的内容。^⑤因此，从结构性权力的视角出发对国家间互动的分析不仅考虑了国家对物质和信息资源的控制，^⑥还隐含了国家对国际结构进行改变的可能性。

① Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Addison-Wesley, 1979), pp.79-101.

② 伊曼纽尔·沃勒斯坦著，郭方等译：《现代世界体系》（第一卷），社会科学文献出版社2013年版，第8页。

③ Steven Lukes, *Power: a Radical View* (Red Globe Press, 2021), pp.30-33; 罗杭、李博轩：《国际结构分析与国家权力测量——基于大数据的网络分析》，载《世界经济与政治》2021年第6期，第50页。

④ 庞珣、何晴倩：《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》，载《中国社会科学》2021年第9期，第29-30页。

⑤ 任琳、孙振民：《经济安全化与霸权的网络性权力》，载《世界经济与政治》2021年第6期，第88页。

⑥ David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (Cambridge University Press, 1990), p.9.

正如一个国家不可能只拥有一种特定的资源禀赋，国际体系下也不可能只存在一种特定的国际结构。对此，苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）提出了一种代表性的观点，认为当前国际体系存在以安全、生产、金融和知识组成的四种主要结构，以及由世界跨国运输体系、贸易体系、能源供应体系、跨国福利和发展体系组成的四种次级结构。^①四种主要结构构成了当前的国际政治经济体系，而由此衍生而来的四种次级结构又对主要结构形成了补充。科技的发展虽然在一定程度上影响了国家间互动的方式，但没有从根本上改变国际政治经济结构的特征，国家间互动的主要领域仍然集中于安全、生产、金融和知识四大结构。^②在技术发展的背景下，国家间物质和信息传播方式的改变使彼此在不同结构中的互动方式发生了变化，从而为传统的安全、生产、金融和知识结构注入了新的内涵。

首先，科技的发展改变了传统的地缘政治与军事部署，同时在常规安全、核安全和新兴技术安全领域为国家安全带来了变革。第一，科技的发展会推动国家常规军事装备的革新，并提升国防工业能力，使国家在拥有同等资源的条件下以更高的效率提升军队实力。因此，科技发展将使国家的常规军事实力发生变化，并可能改变既有的安全格局。第二，科技发展将会对国家的战略威慑能力造成影响，使核安全以新的形式在安全结构中发挥作用。“曼哈顿计划”的成功不仅加速了第二次世界大战的结束，还使美国拥有超越常规军事领域的战略威慑能力。而核潜艇和战略核武器等新技术的发展使核安全在国家安全议题中产生了更重要与更广泛的影响。第三，新兴技术成为了影响安全结构的重要因素。以人工智能为代表的新兴技术提升了人类交互的能力，使人们传播信息和利用信息的方式大大增加，从而扩展了人类智能的边界。这些特性将使得人工智能等新兴技术对国家安全带来巨大的影响。无人机、人工智能等技术被广泛地运用于军事目的，人工智能对情报收集和即时演算等方面的加持也使其成为了国家间军事竞争的重要舞台。综上，科技发展为军事手段的革新提供了动力，也使安全结构的边界不断扩展。

^① 参见苏珊·斯特兰奇著，杨宇光等译：《国家与市场》，上海人民出版社2006年版，第41-146页。

^② 叶成城：《数字时代的大国竞争：国家与市场的逻辑——以中美数字竞争为例》，载《外交评论》2022年第2期，第114-121页。

其次，科技与生产的融合使生产结构发生变化，技术进步延长了从生产到销售的链条，生产过程中的不同环节被从上下游两端加以区分，并体现在原材料和制成品两个方面。从原材料的角度看，全球价值链带来的高度分工化使现代工业高度依赖特定原材料的供给，而国家科技竞争使部分原材料具有更高的战略价值。由此，拥有特定原材料资源禀赋以及掌握关键原材料生产的国家在全球价值链中获得了突出的结构性权力。从制成品的角度来看，随着技术发展，国家对特定技术的控制能力比以往任何一个时期都更加显著，其容易在技术优势的基础上通过特定制成品的生产垄断市场，放大自身的技术优势，实现从技术权力到市场权力再到国家权力的累积。因此，在全球价值链的影响下，国家的生产活动被放置在一个更加紧密的关系网络中，并凸显了国家间生产权力的差异。依托增加值贸易所形成的等级化网络结构，不同国家通过前向联系和后向联系获取增加值的差异推动了生产结构权力的生成，而不同国家在价值链中占据的位置反映了其所获得的结构性权力。综上，科技的发展影响了国家生产和分配物质资源的能力，扩大了不同种类产品的差异，延长了同类产品的生产链条，从而使“生产”被置于一个联系更加复杂的结构中。

第三，当前科技的发展更加凸显金融在国家发展中的意义，并在货币和金融基础设施层面对传统的金融结构带来影响。一方面，技术进步推动了货币形式的变化，虚拟货币和数字货币的出现对传统的主权货币带来了新的挑战。虽然以电子支付和数字金融为代表的新兴技术使国家能够更加高效快捷地控制资本的流动，但数字技术的发展使虚拟货币和区块链等技术对传统的主权货币造成了挑战，国家在此情况下如何对货币进行管理成为了政策制定过程中的重要问题。另一方面，技术发展对金融基础设施的发展造成了一定的影响。随着科技的发展，数字化和智能化成为了金融基础设施发展的新方向。在此背景下，国家在制度设计和监管实施方面如何应对技术发展带来的挑战，又如何利用新兴技术推动国家对资本流动的管理，都是国家在推动金融基础设施建设过程中需要考虑的重要方面。但总体而言，相较于技术对安全结构和生产结构的影响，虚拟货币和区块链等技术对金融结构的影响仍需要观察。一方面，虚拟货币因其在监管方面的限制，仍难以取代传统的主权货币；另一方面，虽然区块链技术的发展衍生出更多可供非国家行为体在金融结构发挥作用的空间，但主权国家仍然

是金融结构的主要行为体。

最后，科技发展为信息传播提供了新的载体，带动了知识结构的全面变革。随着互联网通信、人工智能等技术的发展，国家获取信息的渠道不断增加，掌握信息主导权的战略意义也越来越高。在此背景下，基础科学知识、技术规则标准和意识形态话语成为了国家在知识结构进行竞争的主要领域。第一，基础科学知识对技术研发具有根本的推动作用，掌握这一知识能够使国家在技术研发中获取正反馈，并推动国家科技水平的进步。第二，技术规则标准为国家未来的科技发展提供了路径，并能够使掌握规则制定权的国家对其他国家的技术发展造成巨大影响。第三，意识形态话语不仅塑造了“我们”和“他者”的身份差异，还使国家的对外行为获得了正当性。随着传播媒介的扩展，上述三大领域的影响力被分散在不同的行为体下。因此，科技发展不仅没有淡化知识结构的重要性，反而使信息对物质世界的影响作用得以凸显。

正如前文所言，在科技发展的背景下，安全、生产、金融和知识结构的内涵都发生了新的变化，并分别体现在不同的领域（见表1）：在安全结构中，科技发展不仅对常规安全及核安全的形式产生了影响，还使以人工智能为代表的新兴技术安全成为了影响国家安全的重要领域；在生产结构中，科技发展分别推动了原材料和制成品领域的变革，并使国家在产业链的上下游具有不同的影响力；在金融结构中，科技发展从货币和金融基础设施两个方面对国家提出了新的要求，国家不仅需要应对虚拟货币对主权货币的挑战，还需要提升金融基础设施的建设水平，从而在技术发展的背景下实现有效的监管；在知识结构中，科技发展一方面证明了基础科学研究的重要性，另一方面也提升了国家控制技术规范的必要性，载体的革新也使意识形态宣传成为了国家塑造认同与获取行为正当性的重要手段。因此，科技发展带来的变化不仅突出了不同结构在大国科技竞争中的战略意义，更使安全、生产、金融和知识结构中的不同领域成为了分析结构性权力的重要切口。从不同的具体领域出发，斯特兰奇提出的四种主要结构得以被运用于大国科技竞争的分析中，而国家在不同具体领域中所拥有的影响力，也成为了其在不同结构下权力的重要来源。

事实上，拜登政府在国内外进行的系列政策布局背后存在着共同的逻辑：利用一切手段维持对华不对称的竞争优势。相较其他结构而言，美国

表 1：科技竞争背景下安全、生产、金融与知识结构的具体领域

总体结构	具体领域
安全结构	常规安全领域
	核安全领域
	新兴技术安全领域
生产结构	原材料领域
	制成品领域
金融结构	货币领域
	金融基础设施领域
知识结构	基础科学研究领域
	技术规则制定领域
	意识形态竞争领域

资料来源：笔者自制

在金融结构中的权力优势更加突出，影响力也更加明显。在货币领域，虽然科技发展为其他国家提供了改变现有国际货币体系的技术抓手，但美国凭借在现有国际货币体系中的支付、储备以及计价优势，保持了美元在国际货币体系中的霸权地位。以美元在全球外汇储备中的占比为例，尽管受到了欧元、人民币等其他主权货币的挑战而出现份额下滑的情况，但美元在全球外汇储备中的占比仍然有近 60%。^①而在金融基础设施领域，美国也拥有巨大的影响力。在 2022 年的全球前十大银行中，有 5 家银行属于中国，4 家银行属于美国，仅有 1 家银行属于英国。^②在金融衍生品、证券交易等领域，美国同样拥有巨大的影响力。上述因素都使美国通过联合盟伴开展对华竞争的必要性降低。因此，鉴于美国在全球金融系统中的支配性地位，以及其他国家对于以美元为核心的国际货币体系的高依赖程度，美国在金融结构下拥有超然的结构性权力，这使其在该领域更加倾向于直接开展对华竞争，而不是重新进行联盟构建。

除金融结构依旧为美国所主导外，科技的发展使安全、生产和知识结构中的行为体更加多元，并塑造了一批在不同结构下具有较高结构性权力的国家。这些国家凭借在不同结构下拥有的物质或信息优势，成为了美国

① 资料来源参见 COFER：<https://data.imf.org/?sk=e6a5f467-c14b-4aa8-9f6d-5a09ec4e62a4>。

② 资料来源参见 <https://www.thebankerdatabase.com/index.cfm/search/ranking?CFID=7ad7914d-2397-4c98-a7a8-a3fe6d20510d&CFTOKEN=0>。

对华科技竞争背景下具有重要影响力的“中间地带”。对于美国而言，如果能够通过外交手段将这些拥有较高结构性权力的国家联合起来，就能以更高的效率实现对华科技竞争的目标。而在对华科技竞争的过程中，如果能够利用全球范围内的盟友和伙伴，无疑能够放大美国的竞争优势。根据不同领域竞争优势的差异，美国可能会选择不同的方式展开对华竞争。例如，权力优势决定了美国在亚太地区安全合作的形式，当权力优势明显时，美国更加倾向于采取双边合作；而当权力优势缩小时，美国更加重视多边合作。^① 例如，在具有不对称相互依赖优势时，美国可以通过“清洁网络”计划与中国的通信产业进行解耦，以此打击中国5G产业的发展；而在不对称相互依赖优势不明显时，美国则选择组建基建联盟以抗衡中国在基建领域的优势。^② 从这一逻辑出发，拜登政府在不同结构下的政策布局同样受到美国对华不对称优势的影响。

由此，下文将分别就拜登政府在安全、生产和知识结构中进行的外交活动进行阐述，并说明美国在各结构不同领域下进行合作的重点国家。

三、美国在安全结构中的盟伴选择

科技的进步不仅推动了武器装备的发展，使常规安全领域在装备层面得到更新，还通过技术本身使安全的内涵得以扩展。从核技术的突破到当前人工智能对国家安全带来的冲击，技术发展对安全结构带来影响的案例比比皆是。进入21世纪，随着中国军费开支的不断上升，中国军队在武器装备和作战理念等方面的现代化水平逐步提升。^③ 同时，中国在网络技术和人工智能等领域的迅速发展也推进了军队在数字化时代作战技术的革新。拜登政府在2022年推出的《国家安全战略》中指出，中国在印太区域的军事能力正在不断增强，而美国在该地区和世界范围内的军事联盟感受到了来自

① 凌胜利、王彦飞：《霸权的逻辑：美国亚太安全战略的多边转向》，载《国际安全研究》2022年第4期，第91-126页。

② 田野、安怡宁：《国际制度武器化的机制选择》，载《世界经济与政治》2023年第11期，第24-60页。

③ 中国军费开支经历了较为迅速的发展，根据斯德哥尔摩和平研究所(SIPRI)的统计，中国军费开支由2008年的788亿美元扩张至2022年的2919亿美元。虽然与美国相比仍有较大差距，但中美两国的军费开支已显著超越其他国家。资料来源参见 <https://milex.sipri.org/sipri>。

中国的巨大压力。^① 因此，拜登政府在常规安全、核安全以及以人工智能为代表的新技术安全领域进行了协调，并与不同的盟友及伙伴展开了合作。

在常规安全领域，技术发展推动了国防工业的调整，使其重要性得以凸显。拜登政府与日本、韩国及印度开展了密切的军事协调，并推动这些国家在常规武器方面的更新。一方面，日韩是美国在印太区域遏制中国的核心，两国均是美国“穀辐”联盟体系中的重要盟友，而尹锡悦政府与岸田内阁进一步深化了韩日与美国的安全关系。因此，在美国对华科技竞争的背景下，美国与日韩两国通过双边和三边机制强化了三国在安全领域的合作。2023年1月，美日“2+2”会议宣布加强两国在常规军事力量方面的合作，而2023年8月召开的美日韩戴维营峰会则进一步推进了美日韩三国的安全合作，三国宣布将提升在弹道导弹防御方面的合作水平，启动数据共享机制，交换实时预警数据。^② 另一方面，印度因其特殊的地缘位置及其人口规模上的优势，在当前的安全结构中发挥着重要作用，这使印度成为拜登政府当前开展安全合作的重要对象。与日本、澳大利亚、韩国等国家不同，印度并未与美国签订正式的联盟条约。但在莫迪执政后，印美防务合作进入快车道，双方加强了关于军队和情报互换方面的合作。不仅如此，美国对印度的国防贸易额自2008年起快速增加，并向印度出售了包括无人机、武装直升机等在内的高精尖武器，这使得印度在当前的区域安全结构中拥有越来越大的影响力。当前，美国与印度的安全合作注重提升印度的国防工业水平，美国授权在印度生产喷气式航空发动机，并将提供技术支持，双方还将就情报和信息共享进行磋商。^③ 综上，日本、韩国以及印度凭借其与美国的安全关系以及独特的地缘优势，成为当前美国进行常规安全领域合作的重要对象。

在核安全领域，英国和澳大利亚是美国进行安全合作的重要对象。尽

^① “National Security Strategy”, The White House, October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>.

^② “Fact Sheet: The Trilateral Leaders’ Summit at Camp David”, The White House, August 18, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/fact-sheet-the-trilateral-leaders-summit-at-camp-david/>.

^③ “Fact Sheet: United States and India Elevate Strategic Partnership with the Initiative on Critical and Emerging Technology (iCET)”, The White House, January 31, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/31/fact-sheet-united-states-and-india-elevate-strategic-partnership-with-the-initiative-on-critical-and-emerging-technology-icet/>.

管美国与印度、菲律宾等国均签署了核技术合作协议，但这些协议主要集中在民用领域，并未对区域安全结构造成显著影响。^①当前，英国和澳大利亚因其在安全结构特别是核安全领域的特殊优势，而在美国的外交战略中占据重要的地位。英国与美国在核技术领域的合作早在冷战期间就已开始，双方在核武器以及核潜艇等各项军事领域存在密切的协调。作为美国在全球范围内合作程度最深、技术交换水平最高的合作盟友，英国在核技术领域拥有其他国家难以比拟的优势。而为了加强美国及其盟友的海上优势，美国与英国共同推动了对澳大利亚的核技术转移，从而使澳大利亚在当前安全结构中的重要性日益增加。2023年3月，美国政府发布了就美英澳协定（AUKUS）合作的情况说明书，详细阐述了美英澳三国在核潜艇领域进行合作的技术细节。美国将不仅向澳大利亚出售三艘弗吉尼亚级核潜艇，还将与英国及澳大利亚一同开发新一代的核动力攻击潜艇。在核潜艇领域的系列技术合作推动了澳大利亚国防工业的发展，同时推进了美英澳三国在核技术领域的协调。此外，澳大利亚政府也调整了介入印太区域的方式，将维护周边安全和塑造战略环境的优先级提升。^②由此，澳大利亚在当前美国主导的安全结构中的地位不断提升，成为了美国维护区域安全领导权所依托的重要节点。

在以人工智能技术为代表的新兴技术安全领域，以英国为代表的发达国家盟友凭借其在资金投入及技术水平方面的优势成为美国开展外交活动的首要对象。以英国为代表的发达国家盟友在人工智能领域影响力较大。除美国和中国外，英国在人工智能领域的初创企业及科研投资均位于世界前列，这使得美国在人工智能与国家安全方面与英国等国家进行了大量的合作。自2020年以来，英美两国在人工智能的技术研发、人才培养和资金投入等方面进行了广泛的协调。2023年1月，美国空军研究实验室与英国国防科学与技术实验室就人工智能在未来作战中的可能应用进行了合作演习，展示了双方在军事合作中充分利用人工智能技术的前景。^③

^① “US and Philippines Sign a Nuclear Cooperation Pact Allowing US Investment and Technologies”, AP News, November 17, 2023, <https://apnews.com/article/philippines-us-nuclear-energy-8d6056f5f5119e66c7e28f6ff6f242c6>.

^② 秦升:《周边建构与美国盟友的联盟战略——以澳美同盟为例》,载《当代亚太》2023年第2期,第113页。

^③ US, UK Partnership Demonstrates Artificial Intelligence Technology”, AFRL, January 6, 2023, <https://afresearchlab.com/news/us-uk-partnership-demonstrates-artificial-intelligence-technology/>.

2023年6月，英国与美国共同签署《大西洋宣言》（Atlantic Declaration），宣布将在包括人工智能在内的多个领域开展广泛的合作。两国在文本中强调了《大西洋宣言》在同类伙伴合作宣言中的“第一性”，昭示了英美两国在人工智能领域的紧密协调。^①可以预见，随着人工智能在现代军事中的应用日渐增加，美国与英国以及其他发达国家盟友之间的安全合作将更加紧密。

综上，由于科技发展对全球安全结构的影响与地缘政治及安全联盟间存在的密切联系，在对华科技竞争的背景下，美国于安全结构中筛选的盟友及伙伴与美国在全球范围内的联盟成员高度重合。在常规安全领域，出于遏制中国的考量，日本、韩国及印度凭借其自身的地理位置而成为美国安全合作的重要对象。美国与上述国家的军事合作向高精尖武器和情报共享领域倾斜，并着力提升日本、韩国及印度的国防工业能力。在核安全领域，英国因其技术优势而成为美国进行核技术合作的核心盟友。而鉴于澳大利亚重要的地理位置，以及与美国在印太区域的紧密安全关系，英美两国基于“AUKUS”机制强化了澳大利亚的核能力建设。在以人工智能为代表的新兴技术安全领域，以英国为代表的发达国家在研发和人才培养上具有优势。美国加强了与英国，以及其他G7国家在人工智能安全方面的合作，从而在新兴技术安全领域建立了以英国为重要支柱的盟友和伙伴网络。

四、美国在生产结构中的盟伴选择

科技发展为生产结构的变迁带来了直接影响，技术进步对产品的区分使国家在全球价值链层面产生了位置差异，从而带来了生产权力的区别。从融入世界市场到成为世界工厂，技术进步为中国在全球生产中的位置变迁提供了动力。在中国从价值链中低端向高端的升级过程中，处于核心位置的美国会对中国采取种种手段予以打击。^②在全球价值链中，研发、生产、组装、销售等各个环节被拆开，不同国家根据其在人才、资本、土地

^① “US and UK Back New ‘Atlantic Declaration’ for Economic Cooperation,” Reuters, June 9, 2023, <https://www.reuters.com/world/us-uk-back-new-atlantic-declaration-economic-cooperation-2023-06-08/>.

^② 李滨、陈怡：《高科技产业竞争的国际政治经济学分析》，载《世界经济与政治》2019年第3期，第135-154页。

资源等方面的优势而占据生产链条的不同环节。^①各个国家在生产结构下的定位由此发生变化，一部分国家因其拥有的资源优势而成为关键原材料领域的重要国家；另一部分国家因其在人力、装配工艺等方面拥有的优势而成为制成品领域的重要国家。^②上述逻辑为美国在生产结构下联合盟伴与中国开展科技竞争提供了外交层面的逻辑基础，始于特朗普政府时期的美国对华经贸竞争在拜登政府时期得到全面细化，拜登政府摒弃了大而不精的对华竞争方式，转而采取“小院高墙”等手段，在特定的产业领域联合盟伴开展对华竞争。故美国在生产结构的盟伴选择兼顾产业链的上下游，美国在原材料和制成品两端入手，并意图组建一个包括研发、生产和销售全过程的“供应链联盟”。

在原材料领域，澳大利亚和加拿大因其丰富的原料储备，以及与美国密切的联盟关系，成为美国在生产结构中进行联合的重要盟友。随着科技的发展，能源结构转型成为了当前大国在生产领域竞争的主要舞台之一。受能源转型需求推动下光伏、电动汽车等产业发展的需求，以镍、锂、钴等为代表的矿产资源成为了能源结构转型不可或缺的重要原材料，掌握这些原料生产的国家由此成为美国外交联合的重点。在能源结构转型的背景下，美国因其供应链中基础性矿产缺失而缺乏整体竞争力，而在大部分离岸产能均由中国控制的背景下，与其他在能源生产结构中拥有优势地位的国家合作成为美国的主要考量。^③

一方面，美国通过制度化的方式建立了与以澳大利亚和加拿大为代表的资源充裕国家的合作，推动在关键原材料领域建立以美国为核心的盟伴

① 刘斌、刘颖：《全球结构性权力变迁与中国的战略选择》，载《外交评论》2022年第4期，第110-132页。

② 这种逻辑实际上是增加值输入和增加值输出对一国结构性权力影响的体现，参见庞珣、何晴倩：《全球价值链中的结构性权力与国际格局演变》，第35-36页。此外，陈绍锋从附加值的角度对全球商品进行了分析，并将商品根据附加值高低分为高科技产品、一般制造业产品、大宗商品以及关键原材料，这一思路与本文对生产结构下进行的原料与制成品的拆分在原理上较为相似，参见陈绍锋：《国家间商品贸易的武器化与反武器化》，载《国际政治研究》2023年第6期，第70-91页。

③ 于宏源等：《拜登政府的关键矿产战略》，载《现代国际关系》2021年第11期，第1-8页；Cullen Hendrix, “The US Strategy on Critical Minerals Needs Clearer Priorities”, PIIE, August 1, 2023, https://www.piiie.com/blogs/realtime-economics/us-strategy-critical-minerals-needs-clearer-priorities?gad_source=1&gclid=CjwKCAiA440tBhAOEiwAj4gpOcsYhgwkOHQA2BUhdcZdHghlUCQGZaF0L908HN71PFdfwldx-Sd-oBoCwpYQAvD_BwE。

体系。美国和澳大利亚以及加拿大早在2019年就启动了“关键矿产测绘倡议”（Critical Minerals Mapping Initiative），在关键矿产的勘探等方面进行了密切的合作。^①2022年6月，美国与欧盟以及澳大利亚、加拿大等9个国家共同建立了“矿产安全伙伴关系”（Mineral Security Partnership, MSP）。这一被称为“金属北约”的组织协调了美国与盟伴在关键矿物领域的政策立场，并为美国在关键矿产领域的“友岸外包”提供了制度支持。^②

另一方面，美国又与澳大利亚和加拿大就原材料议题展开了详细的双边合作。由于澳大利亚拥有的关键矿产与美国发布的关键矿产清单高度重合，而加拿大则是美国在关键矿产领域净进口依赖度最高的国家之一，也是唯一既符合“友岸”又符合“近岸”原则的国家，^③美国加强了与澳大利亚和加拿大的矿产合作，并将其视为美国掌握关键矿物供应链的核心节点。2023年3月，美加两国领导人会晤后发表的联合声明中强调了两国在关键矿物方面的合作，并依据《国防生产法》第三章中规定为加拿大实体开发关键矿物提供资金支持。同年5月，美澳联合声明中同样将关键矿产作为双方合作的重点，拜登政府正在努力将澳大利亚也纳入《国防生产法》第三章的支持名单中。美国进行的上述外交活动均凸显了澳大利亚和加拿大在当前美国主导的清洁能源体系中所发挥的作用。

在制成品领域，日本、韩国、中国台湾地区、荷兰以及印度等经济体因其在劳动密集型产业或技术密集型产业的不同优势，而成为美国在对华科技竞争中进行外交联合的重要盟伴。日本、韩国、中国台湾地区以及荷兰等经济体在以半导体领域为代表的技术密集型产业中拥有较高的制造优势，其生产的产品在技术密集型制成品中的影响力较大，而印度因其在劳动力资源方面的优势而成为半导体产业下游封装等工序的新兴影响者。

首先，在半导体技术链中，美国拥有较大的研发优势，但自20世纪80年代起，随着半导体技术向全球扩散，以日本、韩国和中国台湾地区

^① Critical Minerals Mapping Initiative”, USGS, August 31, 2023, <https://www.usgs.gov/centers/gggs/science/critical-minerals-mapping-initiative-cmmi>

^② Vlado Vivoda, “Friend-shoring and Critical Minerals: Exploring the Role of the Minerals Security Partnership”, *Energy Research & Social Science*, Vol.100, 2023, pp.1-9.

^③ Jane Nakano, “Prospecting with Partners: The Case for Bilateral Cooperation on Critical Minerals”, CSIS, July 31, 2023, <https://www.csis.org/analysis/prospecting-partners-case-bilateral-cooperation-critical-minerals>.

为代表的东亚经济体成功承接了从美国向外转移的半导体产能，并逐渐发展成为全球半导体生产的重要基地。^① 2022年，韩国、日本以及中国台湾地区生产的半导体占据了全球半导体市场份额的近40%，对全球半导体市场有重要的影响力。^② 对于拜登政府而言，如果能与上述经济体实现半导体领域的合作，就能控制全球半导体市场，并在研发层面实现对中国的技术限制。2022年3月，美国总统拜登提议在美国、日本、韩国和中国台湾地区间建立一个芯片四方联盟（CHIP4），以组建一个更加安全的全球供应链。尽管这一倡议因为韩国政府的迟疑而未能完全建立，但芯片四方联盟体现了美国在半导体领域对上述三个国家和地区的重视。同时，荷兰的阿斯麦尔（ASML）在全球光刻机领域不可替代的地位使其连带荷兰一同成为美国科技联盟构建的重要对象。2023年1月，美国、日本与荷兰达成协议，限制包括荷兰阿斯麦尔和日本东京威力科创等企业向中国出售半导体制造的相关设备。^③ 在半导体领域，虽然美国拥有较强的技术优势，但生产端仍然为日本、韩国、荷兰等国家以及中国台湾等地区所掌握。在此基础上，美国在半导体领域的对华竞争将以控制全产业链为出发点，拉拢在生产端具有重要结构性权力的国家和地区，故日本、韩国、荷兰以及中国台湾地区将成为美国在半导体领域构筑对华科技联盟的重要盟伴。与日本、韩国不同的是，印度在技术密集型产业领域不具有足够强的先发优势，但其充裕的劳动力资源使其成为承接成熟制造业转移的理想目的地。从半导体领域看，印度近年来大力发展计算机产业，其充足的年青劳动力资源和不断扩大的技术人员规模使其在全球计算机和半导体领域的影响力不断提升。2023年6月开展的印美战略贸易对话中涉及了双方在半导体领域的技术合作，包括英特尔、美光等战略性企业将加大在印度的投资。美国鼓励发展合资企业，并推进企业间的技术合作，以此推动印度在半导体技术开发和芯片封装方面的发展。^④

① 李巍、李琦译：《解析美国的半导体产业霸权：产业权力的政治经济学分析》，载《外交评论》2022年第1期，第22-58页。

② 资料来源参见SIA：<https://www.semiconductors.org/resources/factbook/>。

③ Ana Swanson, "Netherlands and Japan Said to Join U.S. in Curbing Chip Technology Sent to China", The New York Times, January 28, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/01/28/business/economy/netherlands-japan-china-chips.html>.

④ Hideki Tomoshige, "The Strategic Convergence of the U.S.-India Innovation Partnership", CSIS, December 22, 2023, <https://www.csis.org/blogs/perspectives-innovation/strategic-convergence-us-india-innovation-partnership-0>.

其次，当前能源结构的转型不仅突出了原材料对国家科技竞争的重要性，还推动了以新能源汽车为核心的新兴制造业的崛起。在此背景下，日韩等国同样因其在电池制造领域的先进工艺而成为美国在清洁能源转型背景下推动构建制造业盟伴体系的重要对象。在长时间内，美国的电动汽车动力电池供应都严重依赖于日韩供应，日本的松下公司在2010-2020年期间为美国供应的动力电池总量占有所有美国车企动力电池总量的近75%，而这些电池又主要流向了美国车企特斯拉。韩国的SK Innovation和LG两家公司是美国本土的福特汽车以及通用汽车的重要电池供应商，同时也是全球电动汽车市场的重要电池来源之一。据统计，LG能源在2021年的动力电池总装机量约为60.2GWh，全球市场占有率达到20.3%。^①2021年5月，美国总统拜登与韩国总统文在寅举行会谈，双方着重强调了韩美能源投资的相关议题。拜登在会后声明中强调，此次由SK、LG以及三星等战略性企业带来的超过250亿美元的对美投资有助于美国构建一个富有弹性的供应链网络。^②而2023年3月，美日签署关键矿产协议，在矿产税收等多方面进行联合合作，此举将强化美日在电池生产方面的合作水平，美国试图以此强化对清洁能源上下游产业的全面掌控。^③

简言之，在大国科技竞争的背景下，不同国家在全球价值链的位置出现了分化，并分布在原料和生产两端。大国在生产结构下的竞争正是从上述两端出发，体现为对原材料和制成品的控制。因此，美国在生产结构挑选的联盟节点均在生产结构的不同领域掌握着较高的结构性权力。从原材料领域看，澳大利亚与加拿大因其在储量和原料种类层面的优势而拥有重要的影响力，二者也因与美国密切的政治联系而成为美国在原材料领域进行外交联合的重要盟伴。从制成品领域看，由于当前的大国生产竞争主要涉及半导体和清洁能源产业，日本、韩国、荷兰、中国台湾地区以及印度

① 资料来源自SNE Research，http://www.sneresearch.com/_new/eng/main.php。

② “Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference”，The White House，May 21，2021，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/21/remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/>。

③ “Agreement Between the Government of Japan and the Government of the United States of America on Strengthening Critical Minerals Supply Chains”，Office of the United States Trade Representative，March 28，2023，<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/united-states-and-japan-sign-critical-minerals-agreement>。

因其在制造能力方面的优势而成为美国在制成品领域进行外交联合的重要对象。上述国家和地区在原材料和制成品领域的不同优势使其在生产结构中具有一定的结构性权力，从而成为美国对华科技竞争中通过外交手段予以联合的重要对象。

五、美国在知识结构中的盟伴选择

知识与规则制定和话语传播相关。科技发展不仅没有降低知识的重要性，反而促进了知识权力与物质权力之间的相互转化，使掌握规则与信息的优先级大大提升。首先，基础科学研究是科技发展的根本动力，一国在基础科学研究领域的资金投入和人才培养往往是其参与国际科技竞争的支柱，基础科学研究领域的竞争由此也成为大国科技竞争的重要阵地。其次，在数字时代，科技发展的路径受到技术标准的约束，掌握规则制定权的国家往往能够先人一步，对技术发展进行阐释与运用，并在此技术上获得技术发展的优先权。再次，以话语作为载体的身份建构过程为科技发展的大国竞争过程提供了正当性的基础，从而使知识结构中的身份建构过程对其他结构的发展产生了外溢效应。作为霸权的美国在长时间内都掌握了规则制定和阐释的权力，而随着21世纪以来中国对国际事务参与度的提升，中国在国际公共物品提供中的话语权不断增强，美国在对华经贸竞争的同时逐渐在制度和话语层面对中国进行“规锁”，^①意图削弱中国在国际事务中的影响力。在此过程中，美国从三个方面入手联合盟友及伙伴开展对华竞争：首先，美国在基础科学研究领域强化了对中国的竞争，在人才培养等多个方面与盟友及伙伴进行协调；其次，美国也加快了对技术标准和规范制定的争夺，联合盟友和伙伴对中国开展技术规则之争；第三，美国以人权概念为抓手，借助“民主国家”等话语，意图打造一个同质国家的“身份联盟”。在此过程中，欧洲国家及欧盟依托其在全球治理中的议题塑造能力，成为了美国在知识结构中的核心盟伴，而日本、澳大利亚以及印度等国家则在部分领域发挥了协调作用，成为了知识结构下的

^① 张宇燕、冯维江：《从“接触”到“规锁”：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》，载《清华金融评论》2018年第7期，第24-25页；张宇燕：《全球经济治理体系的瓦解、重构和新创》，《笔谈：金融危机十年来的世界政治变迁》，载《世界政治研究》2019年第1期，第1-4页。

关键盟伴。

在基础科学研究领域，印度成为美国当前开展合作的重要对象。自奥巴马政府开始，美国就将科学、技术、工程以及数学（STEM）等基础科学领域的研究视为对美国未来发展至关重要的战略议程。^① 在对华科技竞争的背景下，美国加强了与盟友和伙伴在STEM领域的人才培养，意图在基础科学研究方面与中国拉开差距。值得注意的是，美韩之间开展了人才合作计划，未来两国将加强人才培养和STEM领域的交流。但凭借庞大的海外留学生数量，印度在美国及其他发达国家的基础科学研究中拥有更高的影响力。据统计，在2000年至2017年期间，有29050名印度籍学生在美国获得了科学或工程领域的博士学位，占非美国公民获取博士学位总数的14%，仅次于中国（66690名，32%）。^② 随着中美关系在特朗普执政后迅速下滑，印度在美国的留学生人数进一步攀升，并在美国的高科技企业中大量就职。^③ 印美在基础科学研究和教育领域的密切联系使拜登政府进一步强化了与印度在STEM领域的人才培养合作。一方面，美国政府加大了对印度学生的资助力度，并设置专项基金与印度科学家一同开展合作研究。美国国家科学基金会于2022年8月为印美学者在基础科学领域的研究提供了280万美元的基金，这一措施得到了印度科学技术部的支持，后者在5年内提供了近4.3亿美元的配套资金，以支持印度和美国的现有研究合作。另一方面，美国政府建立了系列配套机制，强化了与印度在人才方面的共同培养。在美印关键和新兴技术倡议（Initiative on Critical and Emergency Technology, iCET）框架下，美国加强了与印度在人才培养方面的合作，美国大学协会与印度理工学院等大学组成了联合工作组，以扩大美印在基础科学研究、人才培养等方面的合作。^④ 由此，在对华科技竞争的

① “STEM: Science, Technology, Engineering, and Math”, U.S. Department of State, 访问时间: 2024年7月11日, <https://2009-2017.state.gov/e/oes/stc/stem/index.htm>.

② “Economic Benefits and Losses from Foreign STEM Talent in the United States”, IDA, October, 2021, <https://www.ida.org/-/media/feature/publications/e/ec/economic-benefits-and-losses-from-foreign-stem-talent-in-the-united-states/d-31855.ashx>.

③ Sujai Shivakumar and Hideki Tomoshige, “Securing the U.S.-India Innovation Alliance: The Role of Skilled Workforce Initiatives”, CSIS, June 22, 2023, <https://www.csis.org/blogs/perspectives-innovation/securing-us-india-innovation-alliance-role-skilled-workforce>.

④ “AAU to Lead Task Force on Expanding U.S.-India University Partnerships”, January 30, 2023, <https://www.aau.edu/newsroom/press-releases/task-force-us-india>.

大背景下，美国强化了与印度在人才培养和基础科学研究方面的合作。

在技术规则制定领域，美国着力推进与欧盟及英国的协调，并加强了与印太盟友及伙伴国家的合作。2021年6月，美国与欧盟正式启动了新的贸易与技术协调机制（The Trade and Technology Council，TTC）。在TTC框架内，美国强调了欧盟与其成员国在共同领导、促进及维护基于规则的国际秩序方面所发挥的重要作用。双方合作将更加重视技术规范、行为准则等有关议程设置层面的协调。2023年5月，美欧双方就TTC的合作内容发表了声明，并梳理了第四次TTC部长级会议达成的主要成果。美欧双方将在一系列领域进行标准和规范制定的合作，包括但不限于人工智能、电动汽车及其电池、半导体、量子技术等新兴科技领域，以及贸易投资、劳工权益、环境变化等更加广泛的政治经济领域。^①上述合作体现了美国在技术规则制定方面对欧盟的重视。美欧双方在2023年10月发表的共同声明中再次确认了在技术领域的规则合作，并在俄乌冲突和巴以冲突的大背景下加强了情报交流方面的协调。此外，在人工智能等新兴技术领域，美国也积极推动与欧洲国家的合作。2023年11月由英国主导召开的全球人工智能安全峰会后，美英两国均成立了与人工智能安全有关的研究机构，并共同发布了一项由23个盟友及伙伴国家签署的，用于指导人工智能发展和网络安全的开发指南。^②简言之，美国与欧洲国家的战略合作在具体领域的基础上更加注重对发展路线的设计，欧洲国家在全球事务中所拥有的话语权使其在知识结构领域拥有出众的影响力，这是美国在知识结构下进行联盟构建时将其作为核心节点的根本逻辑。此外，美国还加强了与日本、韩国等印太盟友及国家的合作。特别是在信息通信方面，美国与澳大利亚、韩国、印度等国家均强调了在开放式无线电接入网（OPEN RAN）领域的合作，并将共同探索6G网络等通信规则的未来制定。

在意识形态竞争领域，在与欧盟及其成员国开展高水平的规则合作之外，美国还以“民主”为抓手进行了一系列的战略布局，意图建立一个以意识形态为引导的身份联盟。正如西蒙·赖克（Simon Reich）、理查德·内

^① “U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council”，The White House，May 31，2023，<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/31/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council-2/>.

^② “Guidelines for Secure AI System Development”，November 26，2023，<https://www.ncsc.gov.uk/files/Guidelines-for-secure-AI-system-development.pdf>.

德·勒博（Richard Ned Lebow）所言，在后霸权时代，欧洲在国际事务中发挥的作用更加偏向于议程设定，这使得欧洲往往在推动国际话语发展的方面发挥重要的作用。^①而在战后国际政治的演进中，欧洲因其对民主自由观念的认同而成为美国在话语层面的天然盟友，这使其成为美国在对华开展科技竞争过程中不可或缺的重要一环。美国政府认为，数字技术革命与民主和人权密不可分，这使得技术的发展需要受到来自价值观层面的监督与治理。因此，自2021年起，美国主导召开的两次“民主峰会”均提及价值观与技术的联系，并着重强调了在人工智能发展背景下对军民两用技术的管控和规则治理。在白宫发布的情况说明书中，包括英国、法国、丹麦等在内的欧洲国家，包括澳大利亚、日本、新西兰等在内的印太区域国家，包括哥斯达黎加等在内的部分发展中国家，还有加拿大这一美洲本土盟友都在人权和监控等领域与美国开展了合作。^②不难看出，这些国家在地理位置上分布较为广泛，且在经济发展水平上存在差异。通过选择多样化的合作对象，美国在推动民主价值观念、塑造共有身份的过程中能够在话语层面获取更高的正当性。

综上，在知识结构内，美国从三重赛道出发开展了对中国的科技竞争。首先，以印度为核心伙伴，美国加强了人才培养和STEM领域研究的国际合作，在基础科学研究领域展开了对中国的竞争。其次，以欧盟和英国为核心伙伴，美国在技术规则制定方面入手，尝试建立一个排除中国的技术规则体系。第三，以民主自由价值为抓手，美国与欧洲国家进行了深度合作，意图塑造一个与中国不同的意识形态联盟。在上述三重赛道相互叠加的背景下，英国、印度、欧盟等国家或组织在知识结构内拥有更高的影响力，从而成为美国在知识结构中进行盟伴选择的首要对象。

六、结语

科技发展对大国竞争产生了全面的影响，使不同领域间的相互联系日益加深，凸出了结构性权力在大国竞争中的意义。在拜登政府进一步推动

^① 参见西蒙·赖克、理查德·内德·勒博著，陈锴译：《告别霸权：全球体系中的权力与影响力》，上海人民出版社2017年版，第57-91页。

^② “Fact Sheet: Advancing Technology for Democracy”, The White House, March 29, 2023, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/29/fact-sheet-advancing-technology-for-democracy-at-home-and-abroad/?_gl=1*1upbfmm*_gcl_au*MjAwNDIyODUwNi4xNzAzOTQ0MjU0.

对华科技竞争的背景下，以斯特兰奇对四种主要结构的分析为切口，能更加深刻地理解美国当前进行的盟伴选择行为。科技发展在物质和信息方面带来的深刻变化使一国可能在多个结构中均获得超越其他国家的结构性权力，从而在当前的国际关系中扮演更加重要的角色，而国家所拥有的结构性权力往往体现在不同结构下的不同领域中。在安全结构下，科技发展不仅以装备迭代的方式推动了常规安全领域的发展，还以技术革新的方式扩展了安全议题的边界，使核安全领域和以人工智能为代表的新兴安全领域的重要性大大提升。在生产结构下，科技发展对全球分工体系的影响推动了生产环节的分离，全球价值链中产业发展的不同定位使原材料和制成品对于国家而言有同样重要的影响力。在金融结构下，科技发展推动了货币和金融基础设施向数字化和智能化发展，但并未改变主权国家对金融领域的控制力。而在知识结构下，基础科学研究领域为技术的应用提供了动力，而技术规则制定领域则为技术的发展提供了方向。在此基础上，传播载体在科技推动下的更新使话语和意识形态的传播产生了更大的影响力。在美国对华科技竞争的背景下，特定国家在不同结构具体领域所拥有的影响力大小成为了其在该结构下结构性权力的重要来源，这也为美国在对华科技竞争中所采取的外交联合行为提供了一种解释。

基于此，美国政府在安全、生产和知识结构下均采取了外交措施，对这些拥有较高结构性权力的国家进行了联合，试图在物质和信息领域构建一个对华科技竞争的新型联盟体系。而日本、韩国、印度等盟友和伙伴国家则因其在不同结构的具体领域所拥有的影响力而成为美国在对华科技竞争中的重要助力。正如美国国务卿安东尼·布林肯（Anthony Blinken）在霍普金斯大学发表讲话时所指出的，当前美国对盟友和伙伴的联合如同一种“可变的几何”（Variable Geometry）。^①为了解决美国当前面临的挑战，其将有意识地调整盟友，使其成为规模适当、不同形状的合作小组。这些小组将以意想不到的方式组合在一起，并发挥“1+1>2”的作用。根据其发挥的作用不同，美国将在不同的领域对盟伴关系进行调整，并服务于对华竞争的战略目标。

（责任编辑：张 健）

^① Anthony Blinken, “The Post-Cold-War Era is over”, September 13, 2023, <https://washingtondc.jhu.edu/news/antony-blinken-the-post-cold-war-era-is-over/>.

聚焦头号对手：战略收缩与霸权国威胁评估的演进

冯 雨

摘 要：战略收缩是霸权国调控衰落的重要方式，但减少对手、结束战争或撤出资源的过程必然存在掣肘，霸权国须做出必要调整才能适应战略收缩的要求。在体系结构变动期，战略收缩缘何反而促使霸权国以崛起国为外部安全威胁的焦点？当前，学界尚未对此问题提供一个有针对性的阐释。文章试图构建一个分析框架，用来考察其机理。霸权国战略收缩附带认知、动机和组织实践三方面调整，可以为决策者对崛起国的威胁评估产生反作用。战略收缩的启动伴随着决策者对战略环境的再认识，主要问题和核心区域的再界定使霸权国对崛起国的威胁评估由“初步认识”向“相对严重威胁”加速演变。在战略收缩的执行过程中，对崛起国威胁的集中关注和减少对战略再部署抵制的需要，促成霸权国对崛起国的威胁评估从“相对严重威胁”向“最为严重威胁”的转变。文章检验了英国一战前和美国奥巴马执政时期的战略收缩，从而说明这一逻辑。

关键词：战略收缩；威胁评估；选择性注意；大国战略竞争

作者简介：冯雨，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

一、问题的提出

在国际力量结构变迁的大潮面前，衰落霸权通过战略收缩来捍卫核心利益与权势，被视为是一种相对务实和稳健的做法。然而，霸权国奉行战略收缩并不意味着拉开“和平衰落”的序幕。倘若两个超强大国在长期高度紧张的僵持下为了避免双输性对抗而收缩，那么大国竞争会伴随着保守

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

和内向化的收缩行为暂时走向低潮。^① 体系格局的变动构成了不同的战略收缩情境，霸权国控制同首要对手激烈权力竞争的动机颇为有限，并且在启动战略收缩之际，头号挑战者很可能还尚未明确浮现。从某种意义上讲，霸权国与崛起国的对立态势有时恰恰是在霸权国的战略收缩进程中酝酿和形成的。例如，美国前总统奥巴马在上台后试图分阶段地从中东撤军并改善美国—穆斯林世界关系，但与此同时，随着亚太再平衡战略的推出，美国愈发明显地将战略努力的重心向制衡中国转移。

诚然，新兴大国的崛起能够作为一股强有力的动能，促使已经过度伸展的霸权国奉行战略收缩。但很少有研究阐明的是，战略收缩可以为霸权国的大战略转向“推波助澜”——过去被轻视甚或忽视的头号挑战者逐渐得到前所未有的重视。归根结底，战略收缩始于困境，亦囿于艰难的内外环境，霸权国须经历一番“蜕变”去适应战略收缩的要求，而这种“蜕变”至多利弊参半，且有可能为两极走向对立提供一部分动能。在体系结构变动期，战略收缩缘何反而促使霸权国以崛起国为外部安全威胁的焦点？回答这一问题至关重要，因为它不仅涉及国家实力衰落时期大战略调整与战略认知变动的深层机理，还有助于更好地理解霸权国战略收缩态势的深远影响。

在此需首先厘清战略收缩的内涵，以及霸权国以崛起国为外部安全威胁焦点的实质。战略收缩是国家旨在降低战略成本的一种战略调整行为，其核心内涵是调整战略目标的轻重缓急，优化资源配置和战略手段，使国家战略资源和目的重新建立匹配。^② 需要注意的是，战略收缩并不意味着国家在对外政策方面的全面退守。在权势转移时期，霸权国在应对外部安全威胁方面有可能更加聚焦崛起国，而这一过程是通过影响霸权国的威胁评估实现的。威胁评估是决策者对外部威胁的认知，能够直接塑造霸权国对崛起国的关注度和政策取向，是霸权国对外政策制定的逻辑起点。^③ 因此，霸权国将崛起国视为外部安全威胁焦点的实质在于，霸权国决策者通过威胁评估，认为崛起国最有可能对国家构成长期性和根本性的威胁，并

① 典型例子是20世纪50年代中后期的苏联大战略、60年代末美国尼克松政府的大战略。

② 有学者将战略收缩界定为“国家有意识地削减对外政策中的总成本”，参见 Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, *Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment* (Ithaca: Cornell University Press, 2018), p.8; 还有学者认为，战略收缩是指“在某一地区缩减战略投入的行为”，参见左希迎：《美国战略收缩与亚太秩序的未来》，载《当代亚太》2014年第4期，第5页。

③ 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，载《当代亚太》2018年第4期，第6、19页。

在此基础上制定对外政策。

二、既有文献回顾

不少既有研究触及到了战略收缩以及霸权国如何评估崛起国威胁的话题，它们启发了本文的研究问题，却尚未提供一个有针对性的阐释。本文从以下两个方面对现有研究予以归纳。

其一，国家战略收缩行为的效应。一方面，部分学者基本否认战略收缩的积极效用，认为战略收缩会削减国家遏制威胁的能力。例如，罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）提出，战略收缩相比起增加税收、改革机构、发动预防性战争来说，容易向盟友和对手显示自身的软弱。^① 戴尔·卡普兰（Dale Copeland）指出，国家在战略收缩过程中会牺牲部分相对权力，而付出的代价无法换来崛起国相应的善意，反而会降低赢得战争的概率。^② 威廉·沃尔福斯（William Wohlforth）同样认为，战略收缩会减少美国的杠杆，进而加剧局部地区的紧张局势。^③ 在支持干涉战略、反对收缩战略方面，有的自由国际主义者也采取了类似立场。^④ 总之，以上理论和观点看轻了战略收缩减缓衰落过程、纠正过度扩张的潜力。

另一方面，一些学者认可国家可以通过战略收缩缓解或避免过度扩张带来的问题，减轻体系压力被认为是其中的关键方面。例如，巴里·波森（Barry Posen）强调，美国追求更多权力的行为不仅会给全球政治带来负面影响，还促使各国竭尽全力来抵制美国，因此美国应该缩小干预的范围。^⑤ 某种程度上，在支持战略收缩的学者中间存在着有一股认为“大国竞争失控的风险能够通过战略收缩大大降低”的乐观氛围。斯蒂芬·洛贝尔（Steven Lobell）认为，自由主义/自由贸易联盟统治的衰落国会倾向于收缩和包容崛

^① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p.194.

^② Dale C. Copeland, *The Origins of Major War* (Ithaca: Cornell University Press, 2000), pp. 40, 49.

^③ 威廉·沃尔福斯：《单极世界中的美国战略》，载约翰·伊肯伯里主编，韩召颖译：《美国无敌：均势的未来》，北京大学出版社2005年版，第114-117页。

^④ Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment”, *International Security*, Vol.37, No.3, 2013, pp.7-51.

^⑤ “The Case for Restraint”, *the American Interest*, November 1, 2007, <https://www.the-american-interest.com/2007/11/01/the-case-for-restraint/>.

起国。^① 布兰登·约德 (Brandon Yoder) 提出, 战略收缩带来的信息效益有助于霸权国和崛起国确定彼此意图、促进合作行为。^② 也有学者回顾了霸权国战略收缩在历史上实现的“令人惊讶的成功”, 认为战略收缩指明了一条不同于预防性战争的“和平之路”。^③ 这部分研究倾向于认为, 实施战略收缩的政策制定者对本国的对外行为保持了高度警惕, 明确区分了愿望与现实、原则与安全的不同要求, 可以缓解安全困境甚至扭转霸权国和崛起国战略竞争持续升级的进程。然而, 历史不止一次向人们揭示, 即便处于相对衰落的霸权国选择战略收缩, 也很难促进两极体系的经久和平或有助于维持“冷和平”。

其二, 由于很少有研究直接回答“战略收缩缘何反而促使霸权国以崛起国为外部安全威胁的焦点”, 问题可以适度地被拓展为“战略收缩如何有可能影响霸权国威胁评估”。在现实主义理论家看来, 霸权国威胁评估是由客观的权力分配变化决定的, 同其自身的战略收缩行为关系不大。早期的现实主义研究强调, 国家必须密切关注权势均衡, 以及权力分配随时间推移的变化。^④ 亦有少数现实主义理论家认为, “大国政治的悲剧”几乎是不可避免的, 它们注定将彼此视为威胁。^⑤ 另外, 国家如何评估威胁的研究集中于传统安全领域, 而国家根据对象国现有军事力量来评估其是否构成威胁, 是相对基础且常见的路径。^⑥ 不过, 在部分防御现实主义者

① Steven Lobell, *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003), pp.27-34.

② Brandon K. Yoder, “Retrenchment as a Screening Mechanism: Power Shifts, Strategic Withdrawal, and Credible Signals”, *American Journal of Political Science*, Vol.63, No.1, 2018, pp.130-145.

③ Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, *Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment*, p.180.

④ 汉斯·摩根索著, 杨岐鸣等译:《国家间政治:为权力与和平而斗争》,商务印书馆1993年版,第212页、第267-269页;肯尼思·华尔兹著,信强译:《国际政治理论》,上海人民出版社2003年版,第六章。

⑤ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001).

⑥ 在进攻性现实主义看来,国家应当能够预想到另一个国家会努力使权力最大化,以及这种权力可以被运用于扩张主义计划,因此对手的威胁程度本质上是其实力的函数,参见 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p.31; John J. Mearsheimer, “Conversations in International Relations: Interview with John J. Mearsheimer (Part 1)”, *International Relations*, Vol.20, No.1, 2006, pp.105-123. 攻防平衡理论研究尤其关注军事力量的特性如何影响国家感知威胁,参见 Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma”, *World Politics*, Vol.30, No.2, 1978, pp.167-214; Charles L. Glaser and Chaim Kaufmann, “What Is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?”, *International Security*, Vol.22, No.4, 1998, pp.44-82; Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* (Princeton: Princeton University Press, 2010)。也有学者强调包括军事力量在内的综合因素,参见斯蒂芬·沃尔特著,周丕启译:《联盟的起源》,北京大学出版社2007年版,第17-25页。

眼中，国家间战略互动可以用以解释战略收缩作用于霸权国威胁评估的机理。罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）、格林·斯奈德（Glenn Snyder）等人认为，一国强化自身盟友体系的行为有可能在不经意间威胁其他国家，刺激后者做出结盟、加快军备建设的激烈回应。^①在相互刺激的反馈作用下，双方互动很容易进入螺旋模式。^②当然，战略互动发挥影响的方式无疑是间接的，只能构成“战略收缩影响霸权国威胁评估”的部分原因。

学界对威胁评估的研究还有另一条路径，即考察政治精英、政治过程等国内结构的影响。这部分研究为本文探讨“战略收缩缘何反而促使霸权国以崛起国为外部安全威胁的焦点”问题提供了启发。一是侧重决策者个人的政治心理范式。政治心理学理论强调，认知过程和情绪可能产生决策者的认知扭曲，阻碍决策者正确判断国内外形势。^③二是关注政策制定过程的官僚政治范式。情报机构、军队等国内部门如何评估威胁，以及组织或其中的人员如何在政治博弈中夸大威胁是学术界研究的重点。^④其中，最值得一提的是学者凯伦·亚尔希-米洛（Keren Yarhi-Milo）的研究。她综合了决策者和部门两方面要素，提出了国家领导人和情报部门评估对手意图的“选择性注意”理论。在她看来，领导人倾向于依赖先验信念、主观推测和个人印象；而情报组织通常会优先考虑收集和分析对手军事库存

① Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma”, *World Politics*, Vol.30, No.2, 1978, p.170; Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics*, Vol.36, No.4, 1984, pp.461-495; Shiping Tang, “The Security Dilemma: A Conceptual Analysis”, *Security Studies*, Vol.18, No.3, 2009, pp.587-623.

② 关于螺旋模式，参见 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton University Press, 1976), chap.3。

③ 代表性作品参见罗伯特·杰维斯著，秦亚青、魏玲译：《国际政治中的知觉与错误知觉》，世界知识出版社2003年版；理查德·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；欧文·贾尼斯著，张清敏等译：《小集团思维：决策及其失败的心理学研究》，中央编译出版社2016年版。

④ Lawrence Freedman, *US Intelligence and the Soviet Strategic Threat* (Palgrave Macmillan, 1977); Allen S. Whiting, “The PLA and China’s Threat Perceptions”, *The China Quarterly*, No.146, 1996, pp.596-615; Matthew S. Seligmann, *The Royal Navy and the German Threat 1901-1914: Admiralty Plans to Protect British Trade in a War Against Germany* (Oxford University Press, 2012); Igor Rogelja and Konstantinos Tsimonis, “Narrating the China Threat: Securitising Chinese Economic Presence in Europe”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.13, No.1, 2020, pp.103-133.

的数据。^① 这项研究不仅表明威胁评估过程可能受到多方面国内因素的影响，还揭示了决策主体认知规律的一致性，即个人感知偏差、组织利益和实践会影响观察者如何判断有关对手威胁的信号。

总的来说，现有研究还存在两方面缺憾。其中最大的不足在于，部分战略收缩政策的支持者高估了这一行为对于避免大国跌入“修昔底德陷阱”的助益，而未足够重视战略收缩期的霸权国在改善自身资源耗竭状况的同时，可能为大国竞争注入负面动能的事实。另外，主流的现实主义路径研究多从理性主义假设出发，指出霸权国的战略收缩政策有可能通过刺激对手加快军备建设、增强综合国力、巩固联盟等方式，反过来影响决策者的威胁评估。事实上，战略收缩行为本身就意味着政治精英认知的转变和国内某些部门任务的调整，相关动态可能如何促使霸权国以崛起国为外部安全威胁的焦点，尚未有研究系统回答。

基于现有研究的不足之处，本文遵循的研究思路有两点。第一，将体系格局变动作为霸权国战略收缩尝试的前置背景。第二，跳出传统的“刺激源→政治精英认知变化→国家大战略转向”简单模型，探索战略收缩和威胁评估相互促进、相互塑造的过程。在此视角下，战略收缩由多个步骤构成，威胁评估亦具备不同层次。在行文结构上，下文首先探讨战略行为与威胁评估的双向互构关系，在此基础上推导战略收缩影响自身威胁评估的机理，并对案例的选择做出讨论。其次是通过英国一战前、美国奥巴马政府时期两个案例的过程追踪，详细展示战略收缩影响威胁评估演进的过程。最后得出结论。

三、理论分析与案例选择

选择性注意通常涉及注意捕获和注意抑制两个基本方面，前者是指增强某些感知通道来引起注意，后者则是指减弱某些感知通道来过滤掉不相关的信息。^② 决策者借助选择性注意，可以有效减少认知负荷，在进行威

^① Keren Yarhi-Milo, “In the Eye of the Beholder: How Leaders and Intelligence Communities Assess the Intentions of Adversaries”, *International Security*, 2013, Vol. 38, No. 1, pp. 7-51; Keren Yarhi-Milo, *Knowing the Adversary: Leaders, Intelligence, and Assessment of Intentions in International Relations* (Princeton University Press, 2014).

^② 张雅旭、张厚粲:《选择性注意机制研究的新进展——负启动效应与分心信息抑制》,载《心理科学》1998年第1期,第57页。

胁评估时更好地区分信号和杂音。当然，依靠选择性注意方式进行威胁评估也有其潜在的重大弊端，即可能导致决策者对问题的片面理解和判断。为了有针对性地阐释战略收缩在霸权国聚焦崛起国过程中发挥作用的机理，本文的解释框架不考虑领导者的个人性情、信念、记忆等因素的影响，而是把分析重点放在决策者于具体的战略收缩情境中分配注意力的逻辑。

（一）战略收缩与威胁评估的双向互构关系

威胁评估能够直接塑造霸权国对崛起国的战略取向，反过来，霸权国战略收缩亦能够影响本国的威胁评估。一方面，主要威胁的增长和对其相应的威胁评估是战略收缩背后的重要动能。如果说对外政策方面的资源困境和成本—收益比计算，是国家从边缘地区和次要领域撤出资源和精力的“推力”，那么对未来真正紧要威胁的认识，则是国家向核心地区和主要领域集中资源和精力的“拉力”。从战略收缩启动到大战略转向，霸权国对于崛起国的定位通常可以划分为三个阶段，认知中威胁的程度逐渐增大：第一阶段形成崛起国为几个对手其中之一的初步认识；第二阶段转变为将崛起国视为几个对手中相对较严重的威胁之一；第三阶段对崛起国的威胁评估达到巅峰，将其视为最严重的威胁，即头号对手。^①当然，霸权国对崛起国的威胁认知并非总是线性上升的，非结构性要素的影响有可能导致“波浪式”发展。

另一方面，战略收缩附带的国内调整能够反作用于威胁评估。首先，实力衰落与可利用资源不足往往是国家战略收缩行为的初始动力，^②而战略收缩的发生通常是在领导人接收到本国显著的衰落或危机信号之后。^③下一阶段的威胁评估将基于决策者对于国家实力与战略资源的新认识。其次，战略收缩的核心动机是节省资源投入和减轻战略负担，要求行动者开发、动员、使用、协调成本—收益比更高的手段。控制对外战略成本的动机和有关任务，将成为后续威胁评估的基础。最后，战略收缩要求改变一系列组织部门和成员的目标和工作重心。根据新的战略轻重缓急要求，国

^① 头号对手一般只有一个，并且它的威胁被认为是长期性和根本性的。

^② 战略目的和手段应当和国家可利用资源相匹配。关于这一根本性战略原理，参见理查德·罗斯克兰斯、阿瑟·斯坦主编，刘东国译：《大战略的国内基础》，北京大学出版社2005年版，第4页；时殷弘：《国家大战略理论论纲》，载《国际观察》2007年第5期，第17页。

^③ Kyle Haynes, et al., “Decline and Retrenchment—Peril or Promise?”, *International Security*, Vol.36, No.4, 2012, pp.190–191.

家可能采取改变军事部署重点，将外交人员调往新的区域等措施。这些动态有很大概率影响威胁评估。

（二）战略收缩推动威胁评估演进的机理

战略收缩附带认知、动机和组织实践三方面国内调整，可以通过选择性注意的方式对威胁评估产生反作用。战略收缩的启动伴随着决策者对战略环境的再认识，主要问题和核心区域的再界定导致霸权国对崛起国的威胁评估由“初步认知”向“相对严重威胁”加速演变。在战略收缩的执行过程中，对崛起国威胁的集中关注和减少对战略再部署抵制的需要，促成霸权国对崛起国的威胁评估从“相对严重威胁”向“最为严重威胁”的转变（如图1）。

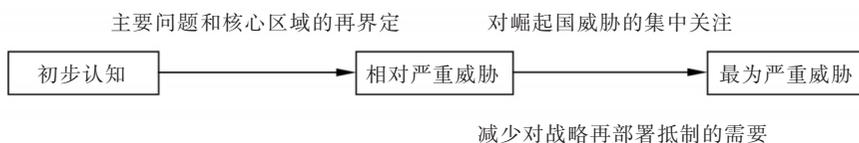


图1：战略收缩与霸权国威胁评估演进

资料来源：笔者自制

1. 注意力线索：对战略环境的再认识

战略收缩可以通过提供注意力线索的方式，为后续的威胁评估框定重点。^①为了优化资源配置，同时较为安全地放弃部分承诺，战略收缩期的霸权国决策者必须在认知中勾勒出须优先关注的问题和区域。主要问题和核心区域的再界定能够起到注意定向的作用，使决策者提高对相关威胁的敏感度。在战略收缩期，主要问题一般视决策者认知中霸权国相对衰落最为显著的维度而定，体系的力量差异程度决定了核心区域的界定范围是狭

^① 注意选择的“探照灯模型”(Spotlight Model)指出，注意像聚光灯一样，优先选择一个连续区域，有利于对被选择区域位置的信息进行更快和更好的加工。在过去几十年里，空间注意模型一直主导注意研究，许多研究力图确定“探照灯”的特性，包括大小、形状、边界和转移速度等，参见 J. Duncan, “Selective Attention and the Organization of Visual Information”, *Journal of Experimental Psychology: General*, Vol.113, No.4, 1984, pp.501-517; S. P. Vecera, “Grouped Arrays versus Object Based Representations: Reply to Kramer et al.”, *Journal of Experimental Psychology: General*, Vol.126, No.1, 1997, pp.14-18; Min-Shik Kim and Kyle R. Cave, “Perceptual Grouping via Spatial Selection in a Focused-Attention Task”, *Vision Research*, Vol.41, No.5, 2001, pp.611-624。

窄还是广泛。^①

相对衰落维度通常涵盖经济、军事、地缘政治或软实力维度。决策者通过捕获的衰落信号认识到国力处于劣势，并做出战略收缩决策。分析决策者接收和解读的具体衰落信号，就能大致定位决策者认知中的相对衰落维度。不同于拥有“后见之明”的研究者，决策者在评估国力时面临各种挑战。这是由于20世纪中期以前缺乏可靠的宏观经济定量评估手段，并且决策者的个性、信念、历史记忆可能影响他们接收和分析国家相对实力衰落的信息。^②体系的力量差异程度或者极性对于界定核心区域起着关键作用。在多极体系中的衰落国家不具备独自对抗一系列新兴强国的能力，后者有可能同其他国家联合起来抵抗它，自卫能力的限度要求决策者密切关注本土安全利益，将核心区域界定为本土及其战略缓冲区。在两极体系或单极体系中，即便霸权国相对力量优势受到一定削弱，也仍对次强国或另一极占有优势或不相上下。因此，霸权国更容易拓展其核心区域，在本土安全利益之外看重战略资源与地缘政治优势，将核心区域界定为本土及其周边、关键殖民地或势力范围、同盟体系国家。

根据再界定的主要问题和核心区域，决策者框定威胁评估的重点，进而导致霸权国对崛起国的威胁评估从“初步认识”向“相对严重威胁”加速演变。决策者最早在某个维度上感知到明显的衰落，就越容易将注意力和思考力集中在该维度上实力快速崛起的国家。^③对于核心区域更狭窄的霸权国来说，威胁评估问题因评估范围被缩小而得以大大简化，威胁本土及战略缓冲区的对手将受到集中关注。如果核心区域界定广泛，潜在的威胁源头更复杂，则有必要结合主要问题提供的线索进行框定。

^① 在一般时期，主要问题和核心区域的内容会因霸权国的地缘位置、所处的时代背景以及其实力特征等因素而存在差异，参见阎学通、孙学峰等：《中国崛起及其战略》，北京大学出版社2005年版，第54页。

^② 譬如，美国前总统特朗普具备成功的商界经验，他往往带着强烈的逐利心态关注经济指标和经贸动态，参见尹继武、郑建君、李宏洲：《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》，载《现代国际关系》2017年第2期，第18-19页。

^③ 决策者有可能同时感知到多个方面实力的全面恶化，此时决策者大概率会将威胁认知的重心放在侵蚀军事和地缘战略力量优势的国家。因为衰落国会担心对方实力的不断壮大使之在未来出于非安全原因发动攻击的风险，并且针对性的威慑或者遏制计划倘若延迟，就有可能给予对手一个考虑发动战争的大好时机，参见戴尔·科普兰著，黄福武、张立改译：《大战的起源》，社会科学文献出版社2017年版，第73页。

假设1：在再认识战略环境的过程中，霸权国决策者根据认知中的相对衰落维度和力量差异程度确定霸权体系的主要问题和核心区域，使霸权国对崛起国的威胁评估从“初步认识”向“相对严重威胁”加速演变。

2. 注意力通道：对崛起国威胁集中关注

注意力通道（Attentional Tunneling），指的是注意力持续地分配于某信息渠道、假设或目标对象而忽视其余的状态。^①为了控制对外战略的成本，霸权国通常致力于发展新旧政治友谊或同盟关系。在此过程中，决策者开始持续专注于崛起国造成的威胁，而忽略其余本应适当关注的威胁来源，即形成了对崛起国威胁的注意力通道。其具体原因包含两方面。一方面，源自崛起国以外的威胁信息客观上大大削减了。这主要是由于霸权国通过谈判、协议或联合声明的方式，减少了与盟友和伙伴的利益冲突，降低了同它们就特定议题产生龃龉的可能性。其间接性后果在于，决策者对崛起国威胁性信息可分配注意力的比例上升。另一方面，霸权国决策者可能会主动地抑制对盟伴的修正意图或挑衅性行为的注意力。^②当霸权国的盟伴同崛起国产生了龃龉或纷争时，霸权国出于对稳固盟伴关系的期待，会接收、分析更多有关崛起国威胁的信号，而忽视盟伴的修正意图或挑衅性行为。^③这种情况将加剧霸权国威胁评估校准失真的风险。

假设2：在霸权国战略收缩执行阶段，发展政治友谊或同盟关系会诱发决策者对崛起国威胁的注意力通道，促成霸权国对崛起国威胁评估从“相对严重威胁”向“最为严重威胁”的转变。

3. 选择性注意的主体差异：关于再部署的国内分歧

在战略收缩期，各部门基层工作人员与最高领导人之间，最高领导人圈子内部的军职与文职领导人之间，选择性注意的内容有很大概率存在不一致。首先，决策部门往往扮演着启动战略收缩进程的关键角色，而基层的组织和人员一般需要时间来响应或适应预算削减、项目取消与合并等调整。因为一般只有当决策者认识到国家实力正在衰落或者对外政策得不偿

^① Christopher D. Wickens, “Attentional Tunneling and Task Management”, 2005 *International Symposium on Aviation Psychology*, 2005, p.812.

^② 动机既可作为引导个体对特定信息保持敏感的因素，也能驱使个体抑制对某些信息的关注，参见张明：《选择性注意机制探微》，苏州大学出版社2014年版，第27-28页。

^③ 动机可以产生愿望，愿望思维是错误知觉的一种，参见尹继武：《战略心理与国际政治》，北京大学出版社2016年版，第14-15页。

失时，战略收缩才会成为国家大战略的主流，否则战略冒进、过度伸展将成为常态化的选择。^① 基层军人和外交官员处于执行具体政策和任务、应对即时挑战的前线，^② 因此他们多半倾向于相信自身对当地具体情况的了解，战略观念的更新比较困难。^③

其次，在决策层内部，军职与文职领导人选择性注意的内容有时存在差异。军职领导人往往不支持在取得海外干涉战争胜利之前就大幅度撤军，这不仅是因为军职人员更关切撤军之后造成的战场局势动荡，并且这种做法会被认为是在削弱军队在国家安全事务中的独立地位，破坏军队的专业声望。^④ 政治首脑理论上有权命令军队执行其选择的几乎任何合法政策，^⑤ 但是高级军官仍然可以通过官僚制度阻挠或者动员公众舆论进行反对，大大增加政治首脑推行战略的政治成本。^⑥ 另一种可能的分歧是，部分负责外交或海外事务的文职高层反对减少海外军事存在，而军方却认为这是为了加强本土防御的必要步骤。因为前者更多担心减少海外军事存在会削弱国家对海外利益的有效保护，对国家经济利益或者软实力造成潜在威胁。^⑦

当上级根据新的战略轻重缓急要求调整战略部署时，负责边缘区域和问题的基层部门人员可能对战略收缩政策提出批评，而核心组织部门则有

① 因为政治领导人在决策系统中具有特殊地位，他们能够代表国家整体利益并行使至关重要的权力，这种地位是一般的官僚或者权力中心不可相提并论的。例如，总统的签字同意权会影响拟定决议成为国家政策的概率，参见 Christopher S. Kelley and Bryan W. Marshall, “The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol.38, No.2, 2008, pp.248-267。当然，不应过分抬高政治领导人在对外政策中的地位，也不应假设他们是始终全然为国家整体利益着想的。由于实施战略收缩的霸权国才属于本文的研究对象，本文在此预设了战略收缩符合国家利益，也符合领导人的个人利益。

② 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，第25-27页。

③ Morton H. Halperin, Priscilla A. Clapp and Arnold Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Brookings Institution Press, 2006), pp.276-279.

④ 巴里·波森著，梅然译：《军事学说的来源：两次世界大战之间的法国、英国和德国》，上海人民出版社2013年版，第35-37页。

⑤ 关于政府对军队的监督和控制，参见 Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Harvard University Press, 2005)。

⑥ Andrew Payne, “Bargaining with the Military: How Presidents Manage the Political Costs of Civilian Control”, *International Security*, Vol.48, No.1, 2023, pp.166-207.

⑦ 相比军事组织，文官更加倾向于促进国家“政治—军事”政策的整合，参见巴里·波森著，梅然译：《军事学说的来源：两次世界大战之间的法国、英国和德国》，第42-45页。

必要通过恰当手段传递战略信息，缓解国内的分歧和抵制。决策层内部也有可能对战略再部署的反对意见，政治首脑可以采用直接协调或者间接影响的方式，减少在军事领域推行战略收缩政策的阻力。一般而言，决策层对外部威胁进行定性并发展对外战略的核心理念，能够使信息在组织内外更容易被接受和共享。^①在此过程中，有意或无意地夸大崛起国威胁的严重程度和紧要程度，有助于说明从某些地区撤出是应对紧要威胁的必要之举。^②并且，相比起承认财政资源匮乏而言，强调头号对手的威胁可以传达出决策层判断安全风险的果断和对抗威胁的决心，以便在政府内外树立信心，避免展现出过于软弱的印象。^③

假设3：在霸权国战略收缩执行阶段，决策层为了回应基层组织对战略再部署的批评，或解决决策层内部军职—文官关于战略再部署的分歧，推动威胁评估从“相对严重威胁”向“最为严重威胁”的转变。

（三）案例选择

根据研究问题，在体系结构变动期实施战略收缩的霸权国才属于本文的研究对象。判断国家是否进行了战略收缩的标准包括减少战略对手、集中战略资源、谨慎使用武力三项内容。^④按照此判断标准，国家对军事预算的小幅调整、取消武器采购计划或者惯例性的谈判均不能被认作是战略收缩的例子。1870年以来，霸权国战略收缩的典型案例包括英国（1902—1912）、英国（1933—1938）、美国（1966—1979）、美国（2008—2016）、美国（2017—2021）。^⑤在这几个案例中，霸权国的头号竞争者分别是德国、

① 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，第23—34页。

② 政治行为者为了影响公众、决策者的看法而有意夸大威胁的现象，被称为“威胁通胀”，参见Chaim Kaufmann，“Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas：The Selling of the Iraq War”，*International Security*，Vol.29，No.1，2004，pp.5—48。

③ 蒲晓宇：《霸权的印象管理——地位信号、地位困境与美国亚太再平衡战略》，载《世界经济与政治》2014年第9期，第42页。

④ 刘博文：《崛起国的战略收缩缘何逆转——以日本（1920—1927）和苏联（1953—1960）为例》，载《外交评论》2020年第1期，第96—97页。

⑤ 本文将中度收缩及以上的收缩行为视为是典型的战略收缩，1870年以来各个大国战略收缩的程度参见Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent，*Twilight of the Titans：Great Power Decline and Retrenchment*，p.22。此外，霸权系统中最具实力和影响力的国家即为霸权国，全球意义上的霸权国家只有1815年到第二次世界大战的英国以及二战结束至今的美国，参见秦亚青：《霸权体系与国际冲突：美国在国际武装冲突中的支持行为（1945—1988）》，上海人民出版社2008年版，第85页。

德国、苏联、中国、中国。^①除了美国（1966–1979）之外，其他进行战略收缩的霸权国均面临重大的体系结构变动。

本文遴选出英国（1902–1912）、美国（2008–2016）两个案例，理由如下。第一，符合研究的前提。20世纪初的英国不仅维系着一个“摊子铺得太大”的殖民帝国，还面临着新兴大国快速崛起的挑战，除了进行较大幅度的战略收缩，几乎没有更优的战略选择。21世纪初，随着多个新兴经济体重要性的日益增长，美国面临着“单极时刻”终结的挑战。新一任总统奥巴马入主白宫后就开始着手扭转小布什政府的激进主义大战略。^②第二，案例分别分布在一战前、冷战后这两个不同的历史阶段，有助于证明理论的相对普遍性。第三，具有较强现实意义。第一次世界大战堪称20世纪最为重大的国际关系事件，而21世纪的中美关系和20世纪初英德关系在某些方面具有相似之处，对比研究这两个历史时期的战略动态至关重要。

四、一战前英国的战略收缩（1902–1912）

伴随着第二次工业革命和新兴强国的崛起，英国不幸地处于“各种国际变更性冲击力的汇集点”上。^③第一次工业革命曾赋予英国全球绝对领先的工业生产能力。然而，曾经的“世界工厂”现已跌落到世界第三的位置，英国国力已无法匹配英国政府的帝国主义雄心。由于利益和势力范围遍布全球，英国同各大洲的新旧强国龃龉不断；而在自身海域附近，英国面临着德国追求一流海上力量和海外势力范围的猛烈冲击。英国的海外利益和海洋霸权只有通过有序的战略收缩才能大致保全。

（一）再认识战略环境与框定威胁评估重点

在“后见之明”和现代经济学工具的帮助下，很少有人会对英国在

① “头号竞争者”是根据霸权国战略再定向以后的军事戒备、威胁或围堵的重心确定的：在霸权国这一阶段的战略收缩结束后，以该对手为首要的外部威胁，并且客观上针对该对手的军事力量采取了系统的制衡措施。

② 不少既有研究指出，战略收缩从奥巴马政府以来已成为美国大战略新基础，有关研究参见左希迎：《美国战略收缩与亚太秩序的未来》，第4–28页；樊吉社：《奥巴马主义：美国外交的战略调适》，载《外交评论》2015年第1期，第69–86页；孙兴杰：《美国战略收缩与中美关系演化》，载《国际问题研究》2021年第1期，第69–85页。

③ 时殷弘：《现当代国际关系史》，中国人民大学出版社2006年版，第150页。

19世纪后四分之一的相对经济地位衰落表示质疑。然而，当时的英国人普遍怀有英国处于绝对技术领先地位的自信心，认为既然英国的工业品可以在产量和价格上优于竞争对手，英国物质财富积累的速度也应当高于其他任何国家。^①当然，在世纪之交也涌现出许多担忧的声音，小部分观察者开始提出英国经济即将被幅员更加辽阔的国家超越。^②出于谨慎的态度，首相亚瑟·贝尔福（Arthur Balfour）很难苟同为英国经济唱衰的观点。^③在官僚机构中，以财政大臣查尔斯·里奇（Charles Ritchie）为代表的一批反对者对“英国衰退”的呼声不为所动。^④总而言之，对于帝国的经济前景是繁荣还是衰退这个问题，英国领导人的认知是混乱和不确定的。

海军的困境比其他事情更加象征着英国地位的下降，英国领导人在重新考虑海上“两强标准”的过程中，形成了军事相对衰落和国家力量限度的确切认识。1900年至1901年间，海军部官员们得出了有关英国的海上地位日益受到严重挑战的结论，“两强标准”难以实现的问题越发突出。^⑤强大的德国舰队的出现和德国帝国海军计划的加速，意味着“两强标准”对于确保英国控制北海来说已经不足够了。此外，美国和日本海军能力不断增强，这意味着即便英国取得对欧洲海域的控制，也难保证对于全球海域的控制。^⑥时任海军大臣戈申（George J. Goschen）在一份声明中承认了这一点。^⑦这样一来，尽快定位头号对手的问题，或者说选择重点追踪哪国的海上力量的问题就变得异常紧迫。

对海上力量相对衰落和本国自卫能力限度的认识，帮助英国海军部高层迅速地框定了威胁评估的重点。针对海上力量建设应追踪哪国的问题，英国决策者在脑海中逐渐勾勒出清晰的答案，即新的标准应至少包括德国，而同时排除美国和日本。1901年1月，外交部请海军部提交对于美国

^① Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905* (Princeton University Press, 1988), pp.27-28.

^② 作家詹姆斯·弗劳德（James Froude）、剑桥大学教授约翰·西利（John Seeley）就是当时具有这样的洞察力的代表人物。Ibid., pp.32-33.

^③ Ibid., p.62.

^④ “Preferential Tariffs”, September 9, 1903, CAB 37/66/58.

^⑤ Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan*, p.160.

^⑥ 关于英国对美国和日本均势无法维持，见保罗·肯尼迪著，沈志雄译：《英国海上主导权的兴衰》，人民出版社2014年版，第229-230页。

^⑦ Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan*, p.160.

修建巴拿马运河的看法。海军部回复称，英国很难阻止美国对加勒比和太平洋水域的控制。^① 1901年下半年，新的海军大臣塞尔伯恩（Selborne）在多份报告中对西半球和远东的海上力量平衡进行了评估，他急于推出界定利益和威胁的“新公式”。其一，塞尔伯恩指出，美国拥有对加勒比和太平洋海域的控制，以及日本拥有对远东海域的控制，是英国难以阻挡的。其二，塞尔伯恩希望提出“打赢的合理把握”（Reasonable Certainty of Success）概念，替代根深蒂固的海上优势观念，从而保证英国切实地根据可能发生的战争来规划海上力量建设。其三，重新确立国家利益的轻重缓急，即保卫英吉利海峡和地中海比保卫海外利益更重要。^② 与此同时，德国的敌意和实力增长无疑吸引了海军部高层的注意力，塞尔伯恩对德国在北海的行动高度警惕。

英国海军部框定威胁评估重点意义重大。在1900年前的大致20年里，英国重点关注的国家利益是维持和扩展海外殖民帝国，而对欧洲大陆格局的关注度不高。所以尽管德国已崛起为欧洲头号工业强国，但英国因“分心”于法国和俄国威胁而对未来的战略方向犹豫不决。若不是海上实力衰落问题使得重新定位对手的任务变得异常紧迫，英国大有可能继续“分心”法俄。随着英国海军部的威胁评估范围大幅缩小，海军部在1903年至1904年间开始针对德国进行小规模的战略防御部署，并任命了具有非凡才干的约翰·费舍尔（John Fisher）为海军第一大臣，而随之而来的“费舍尔时代”正是海上军备竞赛引发英德矛盾急剧上升的关键时期。

（二）再接近战略对手与校准威胁评估

通过再接近战略对手，英国显著改善了自身所处的战略环境。在美洲和太平洋地区，英国采取了对美退让与迎合的态度。在远东地区，英国同日本建立了同盟关系，使英国太平洋和印度洋航线的安全得到保障。另外，英法以往针锋相对的殖民地纷争基本平息，英俄潜在的对抗阵线也大幅缩短。

出于维持和巩固盟伴关系的期待，英国决策者主动地关切法、俄所珍视的利益，其间接性后果在于，英国政府对德国政府意图的怀疑大为加

^① “Admiralty opinion on the Hay-Pauncefote Convention”, January 9, 1901, CAB 37/56/2.

^② Zara S. Steiner, “Great Britain and the Creation of the Anglo-Japanese Alliance”, *The Journal of Modern History*, Vol.31, No.1, 1959, pp.29-31; Aaron L. Friedberg, *The Weary Titan*, pp.172-178.

剧。1904年英法协约缔结后，英国外交大臣爱德华·格雷（Edward Grey）高度关注法方感受，并对柏林一切试图破坏英法友好协约的动向深感怀疑，而这也是该时期里英国外交部人员的共同特征。1905年下半年，英国极力支持法国所提出的每一项论据，以至于摩洛哥问题成了英德之间的争端，更甚于法德之间的争端。^①在1906年内，格雷屡屡表明自己愿向法国的提议持妥协态度，且只要法国立场坚定，他便感到必须全力支持法国。^②格雷严重怀疑柏林想方设法地要破坏英法协约，甚而至于他在1907年为了阻止冷溪乐队访问德国，不惜以辞职相威胁。^③用保罗·肯尼迪（Paul Kennedy）的话形容，“格雷的政策将英国的利益看成实际上与法方是一致的。”^④

波黑危机的爆发和英德海军军备竞赛的全面展开几乎同时进行。而德国在波黑危机中的对俄强硬姿态促使英国将德国视为幕后推手。^⑤英国在波黑危机中对俄国的诉求远不如在摩洛哥危机中对法国那样理解和同情。不过，在爱德华七世的支持下，首相赫伯特·亨利·阿斯奎斯（Herbert Henry Asquith）和外交大臣格雷仍然希望在波黑问题上向俄国立场作出妥协。最终，波黑危机以德奥同盟的“全胜”告终。阿斯奎斯、格雷以及外交部的官员们从第一次摩洛哥危机和波黑危机中吸取了教训。格雷在危机期间写道：“如果我们把其他大国牺牲给德国，那么最后我们就会遭到进攻。”^⑥

主要为了减轻遍布全球的殖民地争端所带来的负担，英国以明快的节奏缓解了同若干对手的紧张关系。英国的政策制定者曾一再声明，签订协约并非意味着对抗其他大陆集团。^⑦英国事实上也试图一面维持与伙伴国

① 詹姆斯·乔尔·戈登·马特尔著，薛洲堂译：《第一次世界大战的起源》，商务印书馆2021年版，第116页。

② 同上，第124-125页。

③ George W. Monger, *The End of Isolation* (Thomas Nelson and Sons Ltd, 1963), pp.328-329.

④ 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，第366页。

⑤ D. W. Sweet, "The Bosnian Crisis", in F. H. Hinsley, ed., *British Foreign Policy under Sir Edward Grey* (Cambridge University Press, 1977), pp.178-192.

⑥ 徐弃郁：《脆弱的崛起：大战略与德意志帝国的命运》，新华出版社2011年版，第327页。

⑦ Edward Grey, "Sir Edward Grey to Sir E. Goschen", in G. P. Gooch and Harold Temperley, eds., *British Documents on the Origins of the War, Vol.6, Anglo-German Tension, Armaments and Negotiation, 1907-12* (His Majesty's Stationery Office, 1930), p.288.

的友好关系，一面对伙伴国保持适度的约束。然而，同部分对手修好关系与缔结同盟的过程，间接造成了英国决策者对德国疑惧程度大大提高。

（三）再部署海外力量与扩散威胁评估

随着战略收缩的深入，英国回撤的海外卫戍部队日益增多。早在1904年春，帝国防务委员会就宣布“减少海外的驻防部队”是防御的基本原则之一。^①1907年，帝国防务委员会决定从哈利法克斯和西印度群岛撤出所有英国军队。^②此外，皇家海军也进行了战略再部署。1904年，英国减少了部分地中海分舰队兵力，建立起一支海峡舰队和一支驻直布罗陀的大西洋舰队。^③1909年，费舍尔要求将大西洋舰队从直布罗陀调往离本土更近的多佛。^④到了1912年，海军力量集中基本完成。^⑤

对于这些变化，外交部和殖民部的批评相当尖锐。外交部1906年10月25日的备忘录对削减远洋舰队提出了反对：鉴于亚美尼亚大屠杀、土耳其苏丹逝世的可能、上海动乱、南美和中美的革命运动，在这些区域部署足够的军舰保卫不列颠的人民与财产是很有必要的。外交部强调：“远洋舰队的有效力量已经被降低到如此危险的水平，以至于不能够暂时挪走一艘船。”^⑥三个月后，外交部再度提出对兵力集中计划的批评。^⑦1906年10月，海军部发布了一份长达140余页的文件供外交部查阅。该文件在分析并基本排除了法、俄、美、日等国的海上威胁后，指出目前威胁“只剩下德国”。^⑧海军部在次年2月再次以备忘录形式回复外交部，批评了外交部的声明。1907年7月，殖民部在回应海军部这份备忘录时指出，帝国海军须在北美、太平洋、西印度群岛履行其职能，否则可能造成广泛的生命和财产损失。^⑨

① Nicholas D. Ombrian, *War Machinery and High Policy* (Oxford University Press, 1973), p.5.

② Cedric J. Lowe and Michael L. Dockrill, *The Mirage of Power: Volume One, British Foreign Policy 1902-1914* (Routledge, 1972), p.97.

③ Arthur J. Marder, *Anatomy of British Sea Power: A History of British Naval Policy in the Pre-Dreadnought Era, 1880-1905* (Frank Cass, 1940), pp.479-492.

④ Samuel R. Williamson, Jr., *The Politics of Grand Strategy: Britain and France Prepare for War, 1904-1914* (The Ashfield Press, 1990), p.239.

⑤ Ibid., pp.265-267.

⑥ “Proposed Reduction in Number of HM Ships”, October 25, 1906, CAB 37/84/77.

⑦ “Foreign Office Views on the Redistribution of the Navy”, July 24, 1907, CAB 37/89/74.

⑧ “Admiralty Policy: Replies to Criticisms”, October, 1906, CAB 37/84/80.

⑨ “Requirements of Colonial Office for Services of the Imperial Navy”, July 19, 1907, CAB 37/89/73.

针对皇家海军的重新部署，批评有时候来自于海军内部。随着英国力量从西半球、远东撤出，自治领澳大利亚、新西兰、加拿大对于英国无法践行保卫它们的承诺这一事实颇为不满，而来自殖民地的抱怨亦在英国海军部门内引发了同情。^①好望角舰队司令称，如果战争爆发，他的基地将没有足够多的战舰来应对德国的船只。而海军部情报部主任指出，正是由于德国把海军力量集中在欧洲，才使得皇家海军也必须如此行事。^②

（四）小结

战略收缩附带的调整对英国大战略转向集中应对头号对手德国起到了“推波助澜”的作用。1901年至1904年间，海军部高层开始根据实力限度和海上战争风险来积极调整威胁评估范围。1904年英法和解实现后，英国决策精英加紧了威胁评估校准的步伐，他们对德国政府意图的怀疑大为增加。另外，在再部署海外力量过程中，海军部为了回应对战略再部署的批评意见，一定程度上促进了德国为头号对手威胁评估的扩散。后经海军部挑起“海军恐慌”，德国为唯一敌国成为了英国政府内外的共识。在此必须强调的是，德国的战略选择对英德互动的走向起到了决定性作用。德国不仅咄咄逼人地干涉别国海外势力范围，还以近似大决战的架势掀起了海上造舰狂潮。威廉二世及其近臣激进蛮横的政策为英国大大简化了定位头号对手的问题。

五、奥巴马执政时期美国的战略收缩（2008-2016）

新世纪伊始，国际格局进入了加速变化期，其中最重要的两方面在于美国权势衰退和中国力量增进。不过，中国崛起发生在美国金融危机爆发、全球经济衰退和初始复苏等各种变动的混沌之中，还适逢印度、俄罗斯等其他新兴强国迅速崛起并强势伸张其大国抱负。尽管各个新兴强国的实力，尤其是“硬实力”不能与美国相匹敌，但21世纪头十年里多个区域性竞争对手的勃兴暗示了美国“单极”统治地位受到了根本性震动。与此同时，两场陷入僵局的中东战争还造就了美国情势性的衰退。为了应对

^① Donald C. Gordon, “The Admiralty and Dominion Navies, 1902-1914”, *The Journal of Modern History*, Vol.33, No.4, 1961, pp.407-422.

^② 保罗·肯尼迪：《英国海上主导权的兴衰》，第237-238页。

相对衰落和扭转过度伸展，奥巴马就主白宫后便着手推动美国战略收缩。

（一）再认识战略环境与框定威胁评估重点

2008年爆发的金融危机震动了美国的世界经济主导地位，削弱了美国民主和资本主义体制的对外吸引力。^①势必难以为继的美国全球反恐战略，连同后来的金融危机、经济衰退激发了新一轮美国传媒界、学界、政界有关“美国衰落”的大讨论。^②奥巴马少有掩饰地在各种公开演说中承认他上任后面临的是元气大伤的美国。^③奥巴马亦承认“目前不是美国声誉最好的时代”“世界舆论反对我们”。^④至少在执政后头两年里，对抗美国经济衰退和领导力削弱，成为了奥巴马及其团队的首要关注。

对战略环境的再认识改变了美国决策者界定核心区域时的战略取向，使得意识形态色彩浓厚的全球反恐承诺逐渐让位于恢复美国经济和领导力的现实目标。用奥巴马自己的话来说，在结束两场战争之前，首先结束的是使美国卷入战争的思维。^⑤冷战终结后美国全球战略长期以欧洲、中

^① “Amb. Stapleton Roy speaks on the future of China”, Pardee Center, December 10, 2008, <https://www.bu.edu/pardee/2008/12/10/amb-stapleton-roy-speaks-on-the-future-of-china/>.

^② 金融危机后涌现出大批文献，指出经济重心加速向亚洲尤其是中国转移的前景，参见 Fareed Zakaria, “The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest”, *Foreign Affairs*, Vol.87, No.3, 2008, pp.18-43; Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance,” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.3, 2008, pp.44-56。另一部分主要的批评声音在于对美国软实力严重削弱的警告，参见 Joshua Kurlantzick, “The Decline of American Soft Power”, *Current History*, Vol.104, No.686, 2005, pp.419-424; Michael H. Hunt, *The American Ascendancy: How The United States Gained and Wielded Global Dominance*, New Haven: Yale University Press, 2007, pp. 321-322。

^③ “President Barack Obama’s Inaugural Address”, The White House, January 21, 2009, <https://obama.whitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-Barack-obamas-inaugural-address>; “Remarks of President Barack Obama-As Prepared for Delivery Address to Joint Session of Congress”, The White House, February 24, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/remarks-president-barack-obama-address-joint-session-congress>。但包括总统奥巴马本人在内的一批美国政要 avoid 正面肯定“美国衰落”的观点，甚至极力批驳之，参见“Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”, The White House, May 28, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>。

^④ “Remarks by Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs”, The American Presidency Project, April 23, 2007, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-chicago-council-global-affairs>。

^⑤ “The Obama Doctrine”, The American Prospect, March 19, 2008, <https://prospect.org/features/obama-doctrine/>。

东、东亚为重心，这种过度伸展状况亟待改变。由于亚太地区对于美国的权势前景来说更重要，也更容易取得可见成效，当前的世界经济重心亚太自然成为了集中注意力的方向。自2010年以来，多份美国国家安全文件提到了中国、印度崛起对国际秩序和国际结构的冲击。^①2011年底，奥巴马在澳大利亚议会中演讲称，美国将在塑造亚太地区及其未来方面发挥更大和更长期的作用。^②

简言之，伴随着美国决策精英深刻认识到本国严峻的经济状况和被重创的软实力，亚太地区大国尤其是经济蓬勃增长和软实力迅速提升的中国所受到的关注开始攀升。诚然，这一时期中国的军力建设和军事现代化已持续多年，而军事实力方面的动态自有其战略互动效应。非军事和军事维度的威胁评估有时能够相互影响，形成联动。不过，在启动战略收缩的关键节点，金融危机及其引发的经济衰退最能够表明美国相对实力衰落，从而引导了美国决策精英对中国其他方面实力增进的关注。

（二）加强盟伴关系与校准威胁评估

为了减轻美国过重的战略负荷，奥巴马政府的一大重要举措就是修复和巩固同传统盟友之间的关系。2010年美国《国家安全战略报告》指出：“新世纪的重担不能只由美国独自肩负。”^③然而，正是这一战略收缩的必要步骤，使得美国在亚太地区海洋和领土争端所引发的紧张局势中，集中关注所谓的“中国威胁”，同时忽视其部分盟友显著增进了的修正意图。

① “National Security Strategy of the United States”, The White House, May, 2010, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf; “The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America’s Military Strategy”, U.S. The Chairman of the Joint Chiefs of Staff, February 8, 2011, <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/2011%20-%20National%20Military%20Strategy.pdf>; “Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, U.S. Department of Defense, January, 2012, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA554328.pdf>.

② “Remarks By President Obama to the Australian Parliament”, The White House, November 17, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

③ “National Security Strategy of the United States”, The White House, May, 2010, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

美日同盟在美国的亚太同盟体系中处于核心地位，但在奥巴马执政之初，日本国内不乏怀疑美国安全保护承诺可信性的声音。^① 钓鱼岛撞船事件发生后，华盛顿远离了过去几十年里的“中立”态度，声称钓鱼岛属于《日美安保条约》适用对象。^② 同时，奥巴马政府却又坚称美国不对争端本身表态。这种行为无异于“答应日本帮忙保护原本并不一定属于它的东西”。^③ 中日钓鱼岛争端于2012年再次激化，而进入第二任期的奥巴马政府纵容甚至鼓励日本强军，助长其扩大地区安全作用的战略野心。2013年至2014年，美方多次公开表示欢迎和支持日本解禁集体自卫权，美国“纵日”的步子迈得更大了。^④

美国在事实上助长了日本的历史修正主义以及在周边安全中的强势姿态，美国领导层却在此过程中由于大大强化的美日同盟关系而高度关切日方利益与感受，对中国的威胁认知渐渐向日本领导人所宣称的内容靠拢。例如，前国家安全委员会东亚事务主任杰弗里·贝德（Jeffrey Bader）在其回忆录中写道，中国对日本的反制措施“看起来似乎是准备颠覆全球贸易安排和惯例”。^⑤ 不仅如此，随着日本媒体的炒作和日本政要公关活动的进行，奥巴马政府开始越来越尖锐地指责中国在东海挑战了既定国际法律规范。2013年5月，美国国防部在发布的报告中指责中国“在钓鱼岛周

① 例如，钓鱼岛撞船事件发生前的2010年8月，就有日本媒体发布未经证实消息来源的报道，称奥巴马政府不愿将钓鱼岛纳入日美安保条约保护，这些文章在日本引起了很大争议。参见“U.S. fudges Senkaku security pact status”，The Japan Times，August 17，2010，<https://www.japantimes.co.jp/news/2010/08/17/national/u-s-fudges-senkaku-security-pact-status/>。

② 美国前国务卿希拉里·克林顿和前参谋长联合会主席迈克·穆伦的有关言论，是其最清晰表态，参见“Clinton Urges Japan and China to Return to Talks over Disputed Islands”，CNN，November 1，2010，<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/10/30/vietnam.clinton.visit/index.html>；“U.S. Walks Tightrope in China-Japan Dispute”，CNN，24 September 2010，<http://edition.cnn.com/2010/POLITICS/09/24/us.china.japan/>。

③ 杨伯江：《美国对日政策内在矛盾及地区战略影响分析》，载《日本学刊》2014年第6期，第44页。

④ “Hagel, Onodera Discuss Reinterpretation of Japan’s Constitution”，U.S. Department of Defense News，July 11，2014，<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/602864/>；“Joint Press Conference with President Obama and Prime Minister Abe of Japan”，The White House，April 24，2014，<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/24/joint-press-conference-president-obama-and-prime-minister-abe-japan>。

⑤ Jeffrey A. Bader，*Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy*（Brookings Institution Press，2012），p.108。

边设立领海基线不符合国际法”。^① 2014年2月，东亚和太平洋事务助理国务卿丹尼尔·拉塞尔（Daniel Russel）批评中国“单方面”划设东海防空识别区以及凭借“九段线”主张海洋权利。^② 类似现象也发生在中国南海的紧张局势中。2014年5月，越南派出数百船舶袭扰中国海上石油钻探作业，中方对其进行驱逐，而美国将中国描绘为“现状挑战者”。^③ 自2013年底起，中国开始在南沙一些岛礁实施陆域吹填。尽管中国外交部说明了其目的主要是为了满足民事需求，^④ 但奥巴马政府对中方立场缺乏起码的关注和理解。^⑤

（三）再部署军事力量与扩散威胁评估

从小布什政府打响反恐战争以来，美国在伊拉克和阿富汗的军事行动和重建活动不断地吞噬着美国的兵力与财政资源。在总统竞选期间，奥巴马就立下了结束两场战争并撤回美国军队的承诺。^⑥ 然而，要完成这一任务面临诸多障碍。奥巴马执政期间，共和党人往往更支持在阿富汗驻军，更倾向于用军事手段应对恐怖主义。^⑦ 保守派共和党人约翰·麦凯恩

^① “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013”, Office of the Secretary of Defense, 2013, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_China_Report_FINAL.pdf.

^② Daniel R. Russel, “Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific”, U.S. Department of State, February 5, 2014, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>.

^③ “Press Statement on Vietnam/China: Chinese Oil Rig Operations Near the Paracel Islands”, U.S. Department of State, May 7, 2014, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/05/225750.htm>; “China’s HD-981 Oil Rig Returns, Near Disputed South China Sea Waters”, The Diplomat, June 27, 2015, <https://perma.cc/6CK2-HCCR>.

^④ 参见《2014年9月9日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，外交部，2014年9月9日，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzshl_673025/201409/t20140909_5411441.shtml；《外交部发言人陆慷就中国南沙岛礁建设有关问题答记者问》，外交部，2015年6月16日，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/201506/t20150616_5433757.shtml。

^⑤ “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”, The White House, May 28, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>; “Remarks by President Obama at the University of Queensland”, The White House, November 15, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/15/remarks-president-obama-university-queensland>.

^⑥ “My Plan for Iraq”, The New York Times, July 14, 2008, <https://www.nytimes.com/2008/07/14/opinion/14obama.html>.

^⑦ Dina Smeltz, *Foreign Policy in the New Millennium: Results of the 2012 Chicago Council Survey of American Public Opinion and U.S. Foreign Policy* (Chicago Council on Global Affairs, 2012), pp.46-47.

(John McCain) 曾直言不讳地批评奥巴马的撤军计划，并且他还在竞选期间吸引了超过 300 名退役将军和海军上将的支持。^① 这就可以解释为什么奥巴马对中东的政策声明有时候看似不乏野心，尤其是当他发现“克制”政策与公众情绪格格不入时，便会适当地发布具有强硬色彩的言论。^②

为了反驳这些批评，奥巴马及其团队成员在强调“不做蠢事”的行事原则的同时，时常会委婉表达应当准备对付未来的真正威胁。2009 年 8 月，美国总统反恐顾问约翰·布伦南 (John O. Brennan) 在演讲中称，恐怖主义是“21 世纪世界将面临的众多跨国挑战之一”，而奥巴马政府“不再片面地从狭窄的反恐棱镜中看待世界”。^③ 在 2012 年 10 月的总统辩论中，竞争对手指责奥巴马政府没能阻止中东地区“混乱的浪潮”，而奥巴马声称：“我们现在能够以负责任的方式从阿富汗过渡……这也使我们能够重建联盟并在世界各地结交朋友，以应对未来的威胁。”^④

在向阿富汗增兵的问题上，美国军方同白宫产生了严重的龃龉。自 2009 年夏天起，部分军事领导人开始要求增兵阿富汗。直到 12 月，奥巴马终于宣布再派遣 3 万士兵前往阿富汗。增兵决定背后的整个曲折过程因泄密事件和媒体追踪被公诸于众。^⑤ 经此一事，美国军方和文官关系的不和谐发展到了巅峰，而奥巴马对于军方的顽固态度和泄密行径尤其不满。在同五角大楼官员最后阶段的反复拉锯中，奥巴马甚至决意以书面形式说明他的决定。奥巴马事后表示：“也许我在这方面做得太过了，但我觉得

① “McCain Campaign Press Release: 300 Retired Generals and Admirals Endorse John McCain For President”, The American Presidency Project, September 26, 2008, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/291870>.

② Derek H. Chollet, *The Middle Way: Three Presidents and the Crisis of American Leadership* (Oxford University Press, 2021), pp.133-134.

③ “Remarks by Assistant to the President for Homeland Security and Counterterrorism John O. Brennan”, The American Presidency Project, August 06, 2009, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-assistant-the-president-for-homeland-security-and-counterterrorism-john-o-1>.

④ “Obama-Romney Foreign Policy Presidential Debate”, The Times of Israel, October 24, 2012, <https://www.timesofisrael.com/full-text-obama-romney-foreign-policy-presidential-debate/>.

⑤ 对这一决策过程的分析，参见 Navin A. Bapat, “A Game Theoretic Analysis of the Afghan Surge”, *Foreign Policy Analysis*, Vol.6, No.3, 2010, pp.217-236; James P. Pfiffner, “Decision Making in the Obama White House”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol.41, No.2, 2011, pp.244-262; Kevin Marsh, “Obama’s Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War”, *Foreign Policy Analysis*, Vol.10, No.3, 2014, pp.265-288.

我必须这么做。”^① 根据时任国防部长罗伯特·盖茨（Robert Gates）回忆，奥巴马认为，军中发出的各种声音让他感到在阿富汗事务上受到了围堵。^② 阿富汗增兵风波是如此令人挫败，以至于奥巴马在自己的回忆录中抱怨道：“我负责的整个机构都在通过看似例行公事的新闻泄密来执行自己的议程。”^③ 经此一事，奥巴马及其团队可以料想到，若再次陷入此类妥协将对总统的政治声望构成严重威胁。^④

从根本上来说，这一时期美国军方与文官的矛盾主要在于：前者认为阻碍增兵阿富汗等于是“将政治凌驾于国家利益之上”，^⑤ 而奥巴马及其幕僚所界定的国家利益轻重缓急不同于小布什政府时期，打击恐怖主义在国家战略层面的重要性已然下调。回顾一战前英德对立的缘起，英国海军部能够以“德国的海上威胁最为紧迫”反驳批评，而奥巴马团队在执政之初无法直接以“崛起国威胁”作为辩驳，从而促进国内威胁评估的耦合。在奥巴马执政初期，美国缺乏构建“中国威胁论”的民意基础，中美关系亦远未陷入足够糟糕的境地。

美国军队“有朝一日必须回去”是奥巴马自己承认的最不想见到的事。^⑥ 显然，若白宫在国家对外政策的其他方面作出关键调整，就可以帮助美国尽快从中东地区撤军甚至彻底抽身。并非偶然的是，阿富汗增兵风波过后，很快发生了奥巴马任内中美关系的首轮急剧波动。2009年11月，奥巴马的对华国事访问尚且还在异常友好的双边氛围中进行，而此后中美两国却进入了历时大致5个月的大范围关系紧张。由美国挑起尖锐对峙的议题涵盖了对台军售、总统会见达赖、伊朗问题、人民币汇率、气候变化、谷歌风波等重大领域。譬如，面对德国、法国领导人曾会见达赖而严重伤害了对华关系的若干前车之鉴，奥巴马政府明知该行为的恶性后果，

① Bob Woodward, *Obama's War* (Simon and Schuster, 2010), pp.307-315.

② 罗伯特·盖茨著，陈逾前译：《责任：美国前国防部部长罗伯特·盖茨回忆录》，广东人民出版社2016年版，第374页。

③ 巴拉克·奥巴马著，陈琇玲等译：《应许之地：奥巴马回忆录》，商业周刊2020年版，第434-435页。

④ 奥巴马在回忆录中称：“（撤军决定宣布后）许多评论家随即抨击我，违背竞选时的反战立场，说一套做一套……”参见巴拉克·奥巴马：《应许之地：奥巴马回忆录》，第394页。

⑤ 罗伯特·盖茨：《责任：美国前国防部部长罗伯特·盖茨回忆录》，第380页。

⑥ 奥巴马在回忆录中提到，2009年他曾对白宫幕僚长说：“一旦美军撤出伊拉克，我最不想见到有朝一日我们必须回去。”参见巴拉克·奥巴马：《应许之地：奥巴马回忆录》，第387页。

却在2010年2月不顾中国反对执意跨过这条“红线”。^①紧接着2010年4月中美关系短暂地回暖，而后由于美国同其盟友的大规模联合军演和对中国南海争端的干预，中美两国在整个中国近海一线又陷入了激烈的战略纷争。

在中美关系问题上，奥巴马政府当时本有较大的战略选择余地，亦有暂时维持中美关系稳定、缩短对抗阵线的客观需求，其对华态度几乎全方面的陡然转变显得少有预兆。以奥巴马的个性而言，据其习惯深思熟虑和审慎行事的特质，^②这一决策很大概率是事先酝酿而非临时起意的。因此，可以合理地推测，阿富汗增兵风波或多或少促使奥巴马倾向于认为：如果不尽快筹谋与实施重返亚太战略，同时加紧扭转国内“增兵派”的观点或削弱其影响力，从中东地区按期撤军将变得更加困难。总而言之，当美国决策者与多数公众对中东旷日持久的冲突深感厌倦时，美国国内仍然有“残余”势力热切地支持加大反恐投入。为了推进战略再部署进程，白宫在“结束两场战争”前就紧锣密鼓地准备重返亚太。奥巴马执政后期，美国对外战略的重心愈发显示出转向大国竞争的态势，中美两国的战略对立亦日趋显著化和广泛化。

（四）小结

通过考察奥巴马政府战略收缩的过程，可以发现西方主流中国观的转变的确是对于中国等新兴大国持续强势崛起的一种回应。但“崛起一回应”是一个过于简单的框架，美国复杂多变的国内动能对其大战略转向发挥了至关重要的作用：对经济衰退问题的压倒性关切、对盟伴立场的重视以及推动威胁评估扩散的要求，导致美国转向亚太的政策更具有主动性，而并非是对体系结构变动单纯的反应。

^① 《外交部发言人就美称奥巴马将于本月会见达赖答问》，外交部，2010年2月5日，https://www.gov.cn/govweb/xwfb/2010-02/05/content_1529583.htm。

^② 奥巴马表现出对耐心、克制、审慎等精神特质的一贯推崇，参见：Roger Cohen, “Obama and the American Idea”, *The New York Times*, December 9, 2007, <https://www.nytimes.com/2007/12/09/opinion/09iht-edcohen.1.8654430.html>; “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony,” *The White House*, May 28, 2014 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>。这与奥巴马身边人对他的评价基本一致，前国防部长罗伯特·盖茨评价称，奥巴马是他服务过的八位总统里面最审慎的一位，只要不是情况紧急奥巴马就会全盘深入考虑，参见罗伯特·盖茨：《责任：美国前国防部部长罗伯特·盖茨回忆录》，第292页。

六、结语

在体系结构变动的重大时刻，霸权国战略收缩能够影响自身威胁评估，为聚焦头号对手“推波助澜”。国家战略收缩附带的认知、动机和组织实践方面的调整，主要以选择性注意的方式影响威胁评估演进。本研究的启示首先在于，霸权国有意识地退出次要阵线和放弃部分承诺，并不意味着它将开启“和平衰落”的序幕。相反，霸权国在阶段性的战略收缩完成之际更有可能以崛起国为外部安全威胁焦点。不可否认，实施战略收缩要求必要的审时度势和与时俱进精神，但维系全球领导地位仍是美国国家大战略核心目的，因而美国的战略收缩注定带有局限性。观照当下，美国对外战略正处于一个总体以收缩为特征的阶段。尽管美国政府有意识地将防止中美军事冲突置于最高优先级，却并不意味着美国对体系稳定的威胁必然减小。所以，中国有必要防范的一种情况是，美国将来在次要阵线减少投入的同时会有意或无意地升级中美竞争。其次，霸权国为了顺应国际竞争格局的更迭变换，必须据此任务改造自身。部分霸权国得以通过战略收缩改善资源耗竭状态，顺利度过危机；然而，霸权国为了克服战略收缩的掣肘须经历一番“蜕变”，而这种“蜕变”至多利弊参半，并且有可能汇聚成将两极推向对立的洪流的一部分。其中的根本道理，可以援引大历史学家阿诺德·汤因比（Arnold Toynbee）讲述的世界众多文明成长的规律：“对外部环境的征服，无论是对人为环境还是自然环境，其本身并不能成为成长的标准”；真正的成长意味着“活动场所从宏观世界转向微观领域”，在回应挑战的问题上“内在世界的行动才至关重要”。^①

（责任编辑：张 健）

^① 阿诺德·汤因比著，刘北成、郭小凌译：《历史研究》，上海人民出版社2000年版，第120页。

霸权护持与拜登政府对华“长臂管辖”

李坤泽 张友谊 戚 凯

摘要：美国“长臂管辖”本质上属于滥用域外管辖权，是美国推行霸权外交、谋求政治经济利益的重要工具，国际社会长期深受其害。拜登政府上台以来，在国会反华情绪高涨、全力支持“长臂管辖”扩权的背景下，倚仗实力权势，加强对“长臂管辖”的道德与意识形态包装，粗暴加大涉华“长臂管辖”力度与频度，强化盟友合作，重点打击中国数字高科技产业。拜登政府对华“长臂管辖”政策的成型与推进，既源于霸权护持的根本目的，也归因于本届政府内政外交的自有特征。由此，中国的国家安全与发展权利受到严重干扰。目前，中国应对“长臂管辖”尚存若干短板，应注重提升救济保障能力、完善立法司法工作，并积极加强反“长臂管辖”国际合作。

关键词：长臂管辖；拜登政府；霸权护持；战略竞争；科技战

作者简介：李坤泽，陕西师范大学国家安全学院讲师；张友谊，国务院发展研究中心副研究员；戚凯，山东大学东北亚学院教授。

长期以来，美国为护持霸权，惯用“长臂管辖”（U.S. Long-Arm Jurisdiction）遏制、打压新兴政治经济力量，因而受到国际社会广泛质疑和批评。早在2017年特朗普政府对华发动“贸易战”时，中国政府就曾在《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》白皮书中强烈反对美国实施“长臂管辖”的行为。中方明确指出“‘长臂管辖’是指依托国内法规的触角延伸到境外，管辖境外实体的做法。近年来，美国不断扩充‘长臂管辖’的范围，涵盖了民事侵权、金融投资、反垄断、出口管制、网络安全等众多领域，并在国际事务中动辄要求其他国家的实体或个人必须服从美国国

本文系国家社会科学基金重点项目“中美科技竞争背景下美国对华数字产业遏制动向及反制策略研究”（项目编号：22AGJ007）的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

内法，否则随时可能遭到美国的民事、刑事、贸易等制裁。”^①这是美国政府典型的“贸易霸凌主义行为”。

奥巴马、特朗普执政时期，美国先后炮制“辽宁鸿祥公司案”“华为孟晚舟非法拘禁案”等各类对华“长臂管辖”案件，严重危害中国国家安全与发展利益。拜登政府上台以来，美国非但没有变更前任的对华强硬举措，反而利用《国家安全战略》（National Security Strategy）报告等政策文件进一步强化对华污蔑，全力塑造“中国意欲取代美国霸权”的战略认知，将打压、遏制中国视为美国国家安全头等大事。在此基础上，拜登政府理所当然将“长臂管辖”视为贯彻遏华战略的重要工具。同时，乌克兰危机爆发以来，其将对华“长臂管辖”与对俄单边制裁议题密切捆绑，进一步威胁中国利益。2023年2月3日，新华社受权发布《美国滥施“长臂管辖”及其危害》，再度对美国在国际关系交往中滥施“长臂管辖”这一“霸权工具”予以坚决反对。^②党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》特别指出，要“健全反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’机制”。有鉴于此，及时总结拜登政府执政以来“长臂管辖”政策，尤其是涉华施用新动向，分析其成因、影响，探寻应对之策，对切实维护中国国家安全与发展利益具有重要意义。

一、霸权护持视野下的美国“长臂管辖”

回顾历史，美国是一个实行普通法的国家，在司法实践中高度重视所谓的“管辖权”（Jurisdiction）问题。进入20世纪以来，随着经济的发展，跨州案件越来越多，“属地原则”（Territoriality Principle）管辖权依据越来越难以适应现实需求。^③有鉴于此，1945年，美国最高法院在“国际鞋业公司诉华盛顿州”一案（International Shoe Co. v. Washington）的判决中以新发明的“最低限度联系”（Minimum Contacts）管辖权确立原则取代旧的

^① 国务院新闻办公室：《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》，人民出版社2018版，第67页。

^② 《美国滥施“长臂管辖”及其危害》，外交部，2023年2月3日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202302/t20230203_11019274.shtml。

^③ 刘新英：《论美国民事诉讼中的管辖权》，载《法学评论》1999年第4期，第111-118页。

“属地原则”。^①这一新的管辖权确立原则具有强烈的美国特色，与美国的“州—联邦”权力分配机制有着紧密的关系，它直接促使各州法院积极扩大自己的管辖权。1955年，伊利诺伊州以“最低限度联系”为指导原则，制定了全美第一部“长臂管辖法”（Long-Arm Statute），^②随后为各州所效仿。这标志着美国法院在国内民事法领域的管辖正式进入了“长臂管辖”的时代。

“长臂管辖”最初旨在解决美国国内跨州民事管辖问题，与国际法领域的域外管辖权概念有明显区别。域外管辖权是指国家在自身控制领域以外地区行使的管辖权，涉及超越国家领土主权的问题，因此国际社会对此持谨慎态度。^③然而，美国却反其道而行之，在霸权主义与单边主义思想的指导下，将国内跨州“长臂管辖”思想延伸到跨国领域，对域外管辖权进行随意的“长臂化改造”，单方面将本国法律的适用范围强行扩大到全球，将管辖权扩大到针对全球各国的机构与公民。因此，在国际关系中，“长臂管辖”这一法学学科专有名词被“政治化”“外交化”，成为一种主要用于外交场合的抗议性表述，用来描述美国滥用域外管辖权、单方面依据国内法在国际社会强行管辖他国公民或机构的霸权行为。^④

为了实现“长臂管辖”的目标，美国国会、白宫、联邦部委和联邦法院共同合作，提出并推行了“效果标准”（Effects Doctrine）、“行为标准”（Conduct Doctrine）、“效果—行为复合标准”（Effects-Conduct Doctrine）和“最低限度联系原则”等法律原则。^⑤外国实体或个人与美国有某种极其牵强的微弱联系，或者是发生在国外的行为在美国境内产生所谓的“损害美国利益或原则的效果”，或者二者兼有之，就构成了美国能够行使管辖权的基础，这些规定使得美国的域外管辖权力无限延伸。^⑥更甚的是，在美国开展的具体霸凌行动中，“长臂管辖”不仅是一类具体的法律或政

① International Shoe Co. v. Washington, 326 US 310 (1945).

② Act Submitting to Jurisdiction—Process, Illinois Compiled Statutes, ch. 735, no. ILCS 5, sec. 209.

③ Rosalyn Higgins, *State Power and World Markets: the International Political Economy* (Oxford University Press, 1994), p.73.

④ 戚凯：《美国“长臂管辖”与中美经贸摩擦》，载《外交评论》2020年第2期，第24页。

⑤ 戚凯：《霸权羁缚：美国在国际经济领域的“长臂管辖”》，中国社会科学出版社2021年版，第65-70页。

⑥ 戚凯：《美国“长臂管辖”与全球经济治理》，载《东北亚论坛》2022年第4期，第68页。

令，还是一种内涵与外延均可无限扩张的思想与理念。有学者指出，“美国对‘长臂管辖’的解释是动态的，是根据美方需要而不断演变的，或者说是倒推的，话语权和行动权掌握在美方手中。‘长臂管辖’其实是美国自己认定的权力，只要美国认为自己与所管辖的实体存在最低联系，就可以编制理由，行使管辖权，不管在国内还是在海外。”^①因此，在美国实施单边制裁、次级制裁等各类霸凌行动的过程中，“长臂管辖”既可以是美国为实施对外霸凌而坚持的总体理念与原则，也可以是具体的霸凌政策与手段。为了达到美国的霸权护持目标，它常常直接颁布针对其他国家的“长臂管辖”法律或政策。譬如，美国对伊朗与利比亚实施单边制裁数十年，其一系列封锁法令中就包含1996年设立的《达马托法》(Iran and Libya Sanctions Act of 1996)，该法是典型的“长臂管辖”法，其禁止外国公司对利比亚和伊朗的能源产业进行大规模投资，并威胁会对违反该法的外国公司采取制裁等报复性措施。除此之外，既有的“长臂管辖”类规定也可以是美国对他国实体或个人实施进一步单边行动的所谓依据。以“华为孟晚舟非法拘禁案”为例，美国无理宣称其有权拘捕中国公民孟晚舟并启动刑事诉讼，就是因为美国声称孟晚舟及其所属的华为公司“欺诈”英国汇丰银行，使得汇丰银行违反了美国对伊朗的单边制裁禁令。有学者总结，美国有着强大的综合国力，为了护持自身的霸权地位，以经济、金融和科技等领域的优势地位为依托，立法、司法和执法三大部门各司其职，相互协作，共同建立起一套有效的“长臂管辖”法律体系，将“长臂管辖”打造成一张可以有效打击他国企业与个人、遏制他国经贸与科技发展的法律密网。^②这张法网不仅规模庞大，而且相互补充、环环相扣、层层递进，是美国推行霸权外交、谋求一己私利的重要工具。

美国对“长臂管辖”的培育和使用有着鲜明的时代特征，当其他主要资本主义经济大国威胁美国经济霸权的迹象越来越明显，或者亚太新兴经济体的经济崛起越来越迅速，美国优势地位遭遇的挑战越来越多，“长臂管辖”的范围领域就变得更为宽广，实施次数也迅速增加。譬如，冷战时期美国打着维护国家安全或全球反腐败的旗号，大力推广《国际紧急经济权力法》(International Emergency Economic Powers Act)、《海外反腐败法》

① 高伟：《美国“长臂管辖”》，中国财政经济出版社2021年版，第15页。

② 戚凯：《美国“长臂管辖”与中美经贸摩擦》，第36页。

(Foreign Corrupt Practices Act of 1977) 等跨国法令，致力于将管辖权扩展至美国域外，其目的主要就是确保西方盟友紧密追随自己的意识形态外交政策，打压欧日在经济上的崛起态势。^①“9·11”事件后，美国外交政策重心转向全球反恐，特别关注涉及跨国金融活动的恐怖主义牵连，严防利用跨国金融渠道进行洗钱和资助恐怖主义。各国金融机构在此期间受到美国“长臂管辖”侵害最为严重。出于加强金融业监管和反恐等目的，美国制定了《爱国者法》(USA PATRIOT Act) 和《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) 等一系列法律，包含大量“长臂管辖”条款，全面扩展了单边制裁能力和管辖权。自2008年金融危机爆发以来，美国的“长臂管辖”策略进入高潮，呈现出全面参与、领域扩张、手段丰富、态度强硬的趋势。涵盖范围包括打击海外商业贿赂、毒品犯罪洗钱、恐怖主义融资等十余个领域。其采取的手段日益多样化和复杂化，例如针对外企实施征收高额罚款、限制关键物资出口、派驻监管官员，以及对企业管理层采取刑事起诉措施等多层次的“长臂管辖”措施。^②

二、拜登政府对华“长臂管辖”的实践推进

2018年中美经贸摩擦正式爆发后，两国关系受到严重干扰。时任特朗普政权不断在多领域加强对华“长臂管辖”，炮制“华为孟晚舟非法拘禁案”等知名案件，造成一大批中国实体及个人受到严重损害。尽管拜登与特朗普政见差别极大，但两人在对华战略竞争认知上并无本质区别，前者甚至对华打压更具系统性。拜登入主白宫不久，就在2021年3月的《国家安全战略中期指导方针》(Interim National Security Strategic Guidance) 中将中国定义为“唯一有潜力把自己的经济、外交、军事和技术实力综合起来，对稳定和开放的国际体系构成长久挑战的竞争国”，^③将战略竞争作

^① 肖扬宇：《美国〈反海外腐败法〉的新动向及我国国内法表述》，载《中国刑事法杂志》2020年第2期，第162-165页。

^② 戚凯：《霸权羁绊：美国在国际经济领域的“长臂管辖”》，中国社会科学出版社2021年版，第89-94页。

^③ “The White House. Interim National Security Strategic Guidance”, The White House, March, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

为对华关系的主导模式。^①与此同时，美国政界反华制华共识基本形成，立法与司法部门对白宫所宣扬的“护持美国霸权，反击中国挑战”高度认同。在这种战略认知阴影下，拜登政府把握形势，加紧运用“长臂管辖”等诸多手段全面遏制中国发展，在数字科技、“民主人权”等重点议题上发力，更凌厉、更快捷地开展行动。

拜登执政前半期，国会两院均被民主党控制。经历2022年末中期选举后，民主党并未如外界预测那样遭遇重挫，不仅成功守住参议院多数席位，且在众议院与共和党差距微弱，加之国会两党反华意识形态高度一致，使得拜登政府有更充足的政治资本与精力，进一步以“长臂管辖”的思维或政策来推进对华遏制的战略目标。拜登政府倚仗实力权势，加大涉华“长臂管辖”力度与频度。美国素有强权主义的外交思想渊源，拜登政府亦不例外，国务卿布林肯在就任后首场外交政策演讲中就宣布“要从实力的立场上与中国接触”的对华态度。^②从安格雷奇会谈起，“从实力地位出发”的理念贯穿了拜登政府各项对华工作思路，成为历次中美高层对话中，美国官员的基本出发点。部分美国学者强调美国不必高估中国的力量，极力主张通过强势实力地位对华施压，要求中国让步。^③美国近年对华实施更加直接、强硬的“长臂管辖”，也正是出于对自身实力地位的信心。总的来看，拜登政府不断推进对华“长臂管辖”，力度与频度都显著提升，呈现出愈发凌厉、步步紧逼的态势。

其一，拜登政府重点关注数字高科技企业，提升对华科技打压的强度与广度。美国以“长臂管辖”为主要武器，威逼利诱西方盟友加入对华科技冷战，要求全球各国非美资企业共同加强对华科技封锁与打压。拜登政府上台以来，美国商务部、财政部、国防部与国务院等“长臂管辖”执法部门全面更新或完善与关键和新兴技术相关的管制清单。拜登政府强化运用“长臂管辖”思维，随意宣称这些清单中所涉数字产业发展的关键技术具有美国要素，或称其涉及“军事安全”“人权保护”“次级制裁”等诸多美国国家安全核心利益，强制要求无论技术交易方是否是美国企业，所

^① 叶晓迪：《论中美战略竞争态势变化的原因》，载《战略决策研究》2021年第1期，第4页。

^② “U.S. Department of the State. A Foreign Policy for the American People”, U.S. Department of State, March, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

^③ “China Is Not Ten Feet Tall”, Ryan Haas, March, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-03-03/china-not-ten-feet-tall>.

有交易都要得到美国政府的批准。这种最典型的“长臂管辖”霸凌思维与行为严重影响了中国数字产业的发展。同时，拜登政府还加速扩充各种制裁清单中的中国名单数量，从而迫使第三国科研机构、头部企业等实体疏离中国数字企业。2023年，美国商务部实体清单（Entity List）中所涉中国实体与个人新增199个，被列入各类限制类清单的中国实体数量已高达1199家，其中绝大多数为涉及数字尖端科技的中国企业与科研院所；^①截至2024年4月，拜登政府已经将319个中国主体和个人纳入实体名单，超过特朗普任期的306个。其中，拜登政府尤其关注涉华半导体问题，自2022年美国商务部产业与安全局发布首轮半导体管制一揽子新规（1007规则）以来，先后三次升级加码，积极运用“长臂管辖”理由精准打击中国半导体产业发展与涉外合作。譬如，拜登政府秘密筹划对中国本土闪存芯片企业长江存储开展制裁行动，理由是长江存储涉嫌为华为提供产品，违反美国对华为的制裁禁令。^②2021年，中企欲收购韩国半导体企业美格纳，尽管美格纳早已退出美国市场，但美国财政部以美格纳在美国有一家空壳公司和在纽交所上市为管辖理由，宣布因该收购“危害美国国家安全”而必须加以阻止，^③以防止半导体敏感技术向中国转移。2022年底以来，美国对荷兰、日本等国加大施压力度，援引本国相关法律中的“长臂管辖”条款，声称荷日两国对华出口的半导体高科技产品包含美国制造成分，因此两国必须追随美国对华出口管制行动。荷兰光刻机生产商阿斯麦被迫部分暂停对华半导体生产设备出口。2023年10月，拜登政府通过外国直接产品规则，进一步压缩阿斯麦对华光刻机出口型号名单。2023年3月，日本宣布限制尖端半导体设备出口，2024年4月又将半导体和量子相关的四个技术品类纳入限制出口范围。

其二，联合盟友放大“长臂管辖”效果。美国部分中国问题资深专家业已指出，拜登政府已确定对华战略竞争根本目标，但也深知美国内部分

^① 《2023年涉美出口管制与经济制裁年度回顾及展望》，刘新宇、郭欢等，2023年12月26日，<https://www.kwm.com/cn/zh/insights/latest-thinking/annual-review-and-outlook-2023-us-related-export-control-and-sanction-policies-and-enforcement.html>。

^② 戚凯、李燕：《拜登对华半导体政策：竞争认知、遏制路径与效果制约》，载《国际论坛》2022年第6期，第64-83页。

^③ “Korea IT News.Acquisition of Magnachip by Chinese Private Equity Fund Practically Unsuccessful”，etnews，September，2021，<https://english.etnews.com/20210901200001>。

裂严重，国家实力与声望下滑趋势明显，因此建立多边联盟，将软性遏华作为最优选择。^①拜登政府重视多边主义和联盟关系，逐步恢复、加强与盟友的合作，试图以相对温和的方式修复美国主导的联盟体系，将更多国家拉入各类同盟组织来维护自身主导的国际秩序。譬如，针对科技领域，美国拉拢欧盟共同建立“美欧贸易和技术委员会”（EU-US Trade and Technology Council），以所谓“自由市场原则”为基础，在出口管制、投资审查等多个领域加强协调政策，遏制中国的非市场贸易行为，并采取更为统一的方式监管科技巨头。^②针对基建领域，美国在G7峰会上极力鼓吹“重建更好世界”（Build Back Better World）和全球基础设施投资伙伴关系（PGII）计划，标榜所谓“透明的、更高标准的援助方案”，污蔑中国承建项目存在“腐败”问题。除了结盟拉拢之外，美国还以赤裸威逼的方式要求他国唯美国马首是瞻，推动美国政令跨国“长臂化”，从而有力提升跨国管束中国的能力。譬如，为了尽可能阻断中国半导体国际交流的渠道，2021年9月下旬，美国商务部以应对全球芯片危机为名，强制韩国三星、中国台湾地区台积电等20多家芯片企业，以及德国宝马、戴姆勒等汽车厂商提供商业机密数据，内容涵盖客户资料、销售数据、库存与供应链信息等核心机密。同时，美国设置了45天的响应期限，不配合的企业将受到其《国防生产法》（Defense Production Act of 1950）的制裁。^③尽管《国防生产法》是旨在确保战争时期优先满足国防需求的美国国内法，但在平时时期要求外国企业提供机密数据显然属于“长臂管辖”霸凌行为。

另外，拜登政府还着力重塑技术供应链并完善具有排华性质的经贸制度，旨在将盟友拉入自身新建的经济合作框架，使美国对华遏制规章能外溢到更多国家，从而在实质上将美国对华打压的国内法变成“区域法”乃

^① “The Future of US Policy toward China: Recommendations for the Biden Administration”, Ryan Hass, Ryan McElveen and Robert D. Williams, November, 2020, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/Future-U.S.-policy-toward-China-v8.pdf>.

^② “U.S., EU Agree to Work on Chip Supplies, Tech Rules, China Trade”, Reuters, September, 2021, <https://www.reuters.com/technology/us-eu-launch-consultations-tech-regulations-trade-china-2021-09-29>.

^③ “White House Weighs Invoking Defense Law to Get Chip Data”, Bloomberg, September, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-23/white-house-weighs-invoking-defense-law-to-get-chip-supply-data>.

至“国际法”。2021年11月G20罗马峰会期间，美国召集欧盟、澳大利亚、加拿大等16个经济体的领导人或代表召开全球供应链韧性峰会；2022年5月，拜登访韩时特地参观了三星半导体与现代汽车工厂，并在访日期间正式启动“印太经济框架”，强调数字经济、供应链、清洁能源、税收和反腐败等议题；2022年7月，美国国务卿布林肯与商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）共同主持“供应链部长级论坛”，围绕供应链展开讨论。这些努力都是为了积极扩展美国律令的境外效力，从而更好地凝聚该地区盟友的共同力量以遏制中国。

其三，拜登政府以涉疆与反腐败问题为重点发力点，强行倚据国内法案，加大“长臂管辖”袭扰力度。拜登政府上台以来，将所谓的“新疆问题”视为对华重启“人权战”“道德战”的关键场域。特朗普曾在下台前与国会联合炮制了所谓的《2020年维吾尔人权政策法》（Uyghur Human Rights Policy Act of 2020），拜登政府在上台后对此高度重视并大加利用，进一步推动设立所谓的《防止强迫维吾尔人劳动法》。这些以“人权”为由粗暴干涉中国内政、造谣污蔑中国的法案中包含各种“长臂管辖”式条款。依据这些条款，拜登政府将涉疆问题与遏制中国军民融合政策、打压科技发展相结合，仅在2021年12月中旬就连续出台多项规定，将数十家中国企业、科研机构，甚至包括医学研究部门等列入实体清单及军工复合体企业清单，强行污蔑它们涉嫌所谓“新疆人权打压”，强迫世界各国企业与机构断绝与它们的正常交往。^①拜登政府还积极呼吁G7其他6个成员共同承诺所有全球供应链都免于使用“来自新疆的强迫劳动产品”，意图将美式“长臂管辖”升级为整个西方世界对中国的霸凌。^②2022年6月21日，美国国务院发布国务卿布林肯的声明，指出《防止强迫维吾尔人劳动法》即日生效，世界各国企业都务必要注意美国的法律责任，禁止对美出口强迫劳动产品，并号召伙伴国家一致做到在全球供应链中不使用强迫劳动。此举实质上就是将美国一国内部法律对中国企业的无理打压效力扩展到全

^① “Addition of Certain Entities to the Entity List and Revision of an Entry on the Entity List”, Industry and Security Bureau, December, 2021, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/12/17/2021-27406/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-and-revision-of-an-entry-on-the-entity-list>.

^② “G7 Leaders Grapple over China Rebuke”, Anita Kumar, Stuart Lau and David M. Herszenhorn, June, 2021, <https://www.politico.eu/article/g7-summit-china-uyghur-xinjiang-huawei-biden>.

球，通过赤裸裸威胁强迫他国加入对华制裁阵营。^①

所谓的“打击腐败”也是拜登政府开展对华“长臂管辖”的重要道德与法律借口。2021年底，拜登高调宣布所谓“美国反腐战略”（United States Strategy on Countering Corruption），声称要依靠各类路径及框架，在全球反腐败斗争中发挥主导作用，承担相关“道德责任”。2022年5月，拜登政府正式公布了将中国排除在外的“印太经济框架”，反腐败是其中的重要模块。2022年7月，国务卿布林肯任命国际制裁专家理查德·奈菲（Richard Nephew）担任“全球反腐败问题协调员”。然而，奈菲从未接触过反腐败研究或工作，作为一位资深的制裁专家，他是美国对伊朗经济制裁的主设计师，还担任过国务院制裁政策副总指挥，^②这凸显拜登政府高举反腐败旗帜的实质是便利自身开展单边制裁与“长臂管辖”。2023年12月，拜登政府更是签署了《防止外国勒索法》，首次将海外反腐败执法权限延伸至外国官员和其他个人，极大拓展了“长臂管辖”的范围。有学者业已指出，考虑到拜登政府长期以“腐败”为由对“一带一路”项目建设进行污名化行动，所谓“美国反腐战略”的出台，将会赋予美国对“一带一路”倡议共建国家实体与人员进行“长臂管辖”的权力，通过跨国通缉、抓捕所谓的“腐败嫌疑人”，对可能希望开展对华“一带一路”合作的其他发展中国家形成“寒蝉效应”。^③

其四，强行捆绑对俄单边制裁与对华“长臂管辖”。乌克兰危机爆发以来，中国始终坚持停火止战、启动和谈的公正立场，引发美方强烈不满。拜登政府不断污蔑中俄关系与中方和平立场，竭力试图将中国拉入乌克兰危机的泥沼之中。拜登政府《国家安全战略》明确提出对俄对华“两手抓，两手都要硬”，^④部分美国政府高官也借对俄严厉单边制裁议题频频发出警告，要将对俄“长臂管辖”伸展至中国实体。在乌克兰危机爆发

① “Implementation of the Uyghur Forced Labor Prevention Act”, U.S. Department of the State, June, 2022, <https://www.state.gov/implementation-of-the-uyghur-forced-labor-prevention-act>.

② “Richard Nephew Named as Coordinator on Global Anti-Corruption,” U.S. Department of the State, July, 2022, <https://www.state.gov/richard-nephew-named-as-coordinator-on-global-anti-corruption>.

③ 李理：《制定〈中国反海外腐败法〉是当前的急务》，载《中国评论》2022年第4期，第63-68页。

④ “National Security Strategy”, The White House, October, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

初期，美国商务部长吉娜·雷蒙多在接受《纽约时报》采访时就对中国政府与企业发出严厉的“长臂管辖”威胁，声称“俄罗斯肯定会拉拢其他国家绕过我们的制裁和出口管制，但如果美国发现中国企业向俄罗斯供应芯片，美方必然会对中方实施设备与软件封锁，从而对中国生产芯片的能力造成毁灭性打击。”^① 2023年1月以来，拜登政府开始有意指控中国有关企业为俄罗斯提供军事援助，不仅将多家企业列入制裁名单，而且胁迫欧盟也要配合美方行动。^② 2023年4月12日，美国财政部再次采取行动，对俄罗斯某企业家旗下企业网络展开制裁，但制裁名单上却包含了一家中国香港地区的公司。美国财政部宣称该公司与该俄罗斯企业家名下公司存在业务往来，破坏了美国对俄罗斯的制裁。这次行动再次展示了美国以“长臂管辖”霸凌他国的行径，在毫无国际法支持的情况下，制裁所涉及的25名个人与29个实体散布于20个不同的司法管辖区，美国财政部负责反恐与金融情报的副部长布赖恩·纳尔逊（Brian Nelson）却公然宣称美国“致力于让那些支持俄罗斯的第三国行为体付出沉重代价。”^③

三、拜登对华“长臂管辖”政策的成因

“长臂管辖”是美国维持霸权和对华战略竞争的一贯手段，也与在任政府外交政策步调保持高度一致。拜登政府的对华“长臂管辖”政策，既有美国外交的传统特征，也有其专门的态势与特点，这是多种内外因素共同作用的结果。

第一，“长臂管辖”的本质是美国在权力流失背景下护持霸权与遏制中国发展的重要武器。美国无视国际法与国际社会通行规则，以单边主义、霸权主义的思维在国际经济领域对外国公民、企业和其他机构滥用

^① “Chinese Companies that Aid Russia could Face U.S. Repercussions, Commerce Secretary Warns,” New York Times, March, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/08/technology/chinese-companies-russia-semiconductors.html>.

^② 《美国敦促欧盟制裁一家涉嫌助俄的中国卫星公司》，俄罗斯卫星通讯社，2023年3月30日，<https://sputniknews.cn/20230330/1049138511.html>。

^③ 《美国进一步制裁为俄罗斯在乌克兰的战争提供便利的个人与实体，包括中国的金派科技》，美国之音中文网，2023年4月13日，<https://www.voachinese.com/a/us-russia-ukraine-china-sanctions-treasury-financial-system-20230412/7047466.html>。

“长臂管辖”，该现象不是突然出现的，相反，它有着漫长的历史。这既与美国对外政策中根深蒂固的“干涉主义”“例外主义”思想传统有关，也与不同时期美国的实力变化有关，这一点在拜登政府对华加强“长臂管辖”的战略选择上体现得尤为突出。拜登政府上台执政以来，以复兴美国在全球的声望与权势为己任。由于中国的快速发展，拜登政府与特朗普政府一样，把中国看作最重要的战略竞争者，也让竞争而非合作成为拜登政府对华思维的核心概念、对华政策的组织原则以及处理对华关系的基调。^①然而，拜登政府所接手的美国困境严重，美国国内的分裂没有得到丝毫改善，“暴力冲击国会山案”“特朗普叛国案”“大选舞弊案”的阴影并未远离，美军从阿富汗撤退凸显了帝国黩武主义的严重失败，这些内政外交的重大挫折沉重打击了拜登政府的战略信心。中国庞大的经济体量、不断增长的战略与常规军事威慑能力，也使得美国不可能采取更加冒险的军事手段对中国的发展予以遏制。在这种情况下，主要通过“长臂管辖”在国际经济领域对中国实施制裁或高科技禁运，是拜登政府打压中国发展最重要也是最合适的政策选择。

第二，拜登政府有其自身的政治策略考量。从美国国内政治角度来看，其反华情绪已近乎“麦卡锡主义”横行时期的“癫癲”状态，反华反共几乎成为美国朝野共识。作为总统，拜登也需迎合这种情绪。其一方面要继续采用强硬对华政策，但另一方面又要考虑成本与代价，因而更偏向使用“长臂管辖”等“软杀伤”手段对华施压。同时，作为民主党总统和美国建制派代表，拜登政府尤其强调其政策属于“拨乱反正”，“显著区别”于特朗普时期政策，因此，拜登至少在表面上要对美国涉华外交政策进行调整。在“长臂管辖”运用层面，特朗普政府过于随意，甚至公开将“长臂管辖”炮制“华为孟晚舟非法拘禁案”视为在中美贸易争端磋商中待价而沽的筹码。拜登认为，特朗普此类做法破坏美国国际声望，反而将更多国家推向中国。^②鉴于此，拜登政府选择以更加隐晦的形式来实施对华“长臂管辖”，减少“长臂管辖”的政治化色彩，代之以法律或道德的包装，但其“长臂管辖”的实质却没有任何变化。

^① 吴心伯：《拜登执政与中美战略竞争走向》，载《国际问题研究》2021年第2期，第34-48页。

^② Joseph R Biden Jr, “Why American Must Lead Again: Recusing US Foreign Policy after Trump”, *Foreign Affairs*, Vol.99, No.2, 2020, p.64.

第三，拜登对华外交政策团队能力突出，且刻意重视“长臂管辖”政策效力。拜登政府大量起用“中国通”加入有权制定与施行“长臂管辖”的实权部门，包括国家安全事务委员会中国事务高级主任劳拉·罗森伯格（Laura Rosenberger）、美国贸易代表戴琪（Katherine Chi Tai）、国务院中国政策规划高级顾问米拉·拉普-胡珀（Mira Rapp-Hooper）、商务部负责出口管制的助理部长西娅·肯德勒（Thea Kendler）、国防部中国事务首席助理伊莱·拉特纳（Ely Ratner）等人。^①他们基本上属于美国新生代政治精英，现实主义思维浓厚，高度警惕中国的“挑战者”地位。^②与此同时，他们又基本上有过亲民主党智库、硅谷高科技企业、跨国律师事务所的工作背景，熟识跨国经贸、科技与法律事务，非常擅于统合行政力量对中国的重点行业开展“长臂管辖”。在他们的协力之下，拜登政府得以提升对华“长臂管辖”的协调施行能力。譬如，经过财政部、商务部、国家安全委员会等相关机构长达9个月的讨论协商，《2021年制裁审查报告》于2021年10月公布，其中明确指出“制裁应作为支持具体政策目标的更大战略的一部分，与其他措施一起使用”，^③其实质上就是要将以往内阁各部委的对华“长臂管辖”措施进行升级，由点及面，扩大打击覆盖面。

第四，拜登政府期望将对华科技产业“长臂管辖”与意识形态压制相结合。美国民主党一贯有在国际事务上大打“民主人权牌”的政治传统。特朗普执政期间就所谓“中国民主与人权”问题展现的态度较为冷淡，令民主党势力深感不满。因此，拜登政府自上台以来立即重拾这一传统，其极为巧妙地营造了“科技也有善恶之分”的舆论攻势，将对华科技产业“长臂管辖”与意识形态斗争紧密相连。^④在国际社会中，美国在“长臂管辖”外披上的“道德、民主、自由守护者”的外衣极大提升了其施策传播性、隐蔽性与欺骗性，更能使其得到欧洲盟友的呼应与支持。拜登政府将对华技术竞争贴上所谓捍卫“民主、自由、人权”的标签，宣称华为、大

① 谢卉：《美国新生代“中国通”对华认知及其影响》，载《国际研究参考》2021年第4期，第1页。

② 李岩：《美国新生代政治精英将如何影响中美关系》，载《中国日报》2021年4月29日。

③ “The Treasury 2021 Sanctions Review”，U.S. Department of the Treasury，October，2021，<https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>。

④ 石立春：《拜登政府对华意识形态攻势的行动逻辑及前景研判》，载《战略决策研究》2024年第1期，第69-70页。

疆等中国企业使用数字高新技术和布局电信网络后门为中国政府服务。^①这些污名化手段确实取得了一定效果，缓冲了外界对美国以“长臂管辖”霸凌中国的质疑。

第五，拜登政府希望借助对华“长臂管辖”进行“敌我区分”并加强霸权“规训”效果。不同于特朗普不加辨别、四面出击的单边主义风格，拜登政府极力强化“长臂管辖”的“敌我区分”功能：一方面加紧对华实行变本加厉的“长臂管辖”，另一方面也在以“长臂管辖”约束盟友及中间地带国家，试图借此争取更多支持并扩充遏华阵营。譬如，拜登政府利用“台独”势力“倚美谋独”的欲望，通过“长臂管辖”强迫台积电交出核心机密数据，在此过程中，“台湾当局”既是美国“长臂管辖”的受害者，更是美国对大陆半导体企业“长臂管辖”的“重要武器”。另外，相比将眼前经济利益放在首要位置的特朗普，拜登政府将“长臂管辖”视为“规训”（Discipline）包括中国在内的世界各国的有力工具。美国历届政府实施“长臂管辖”的根本目的都在于护持美国霸权，鉴于目前美国将中国视为破坏其霸权的最严重“挑战者”，拜登加强涉华“长臂管辖”具有三重意义：首先，直接遏制中国的“挑战者”行动；其次，对中国予以“规训”，将中国引向所谓“臣服者”的方向，接受美国“长臂管辖”背后的霸权国特权与地位；最后，产生威慑示范作用，迫使其他国家进一步疏离中国，在政治、经济、外交上向美国的制度、规则、法律与政令靠拢，^②不加质疑地接受与配合美国的“长臂管辖”。

四、拜登政府对华“长臂管辖”的影响与中国应对

毫无疑问，拜登政府加紧对华实施“长臂管辖”的行径进一步威胁中国国家安全与发展利益。第一，拜登政府对华“长臂管辖”进一步破坏中美关系，严重威胁中国推进高水平对外开放的目标。拜登政府上台以来，对华政策竞争思维浓郁，中国领导人与政府始终从全球和平与发展大局出

^① “Biden putting tech not troops at core of US-China policy”, Bloomberg, March, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-01/biden-putting-tech-not-troops-at-center-of-u-s-china-strategy>.

^② 刘若楠：《美国权威如何塑造亚太盟国的对外战略》，载《当代亚太》2015年第4期，第59页。

发，呼吁美方汲取教训，建立两个大国正确相处之道。然而，拜登政府在国会反华势力助推下，对华“长臂管辖”与单边制裁行动层出不穷，严重阻滞中美关系“排除障碍、止跌企稳”的进程。2022年9月23日，时任国务委员兼外长王毅会见美国国务卿布林肯时就指出，美国的“长臂管辖”等单边霸凌举措实质上就是期望阻遏中国的发展。^①具体来看，拜登政府愈发复杂而凌厉的“长臂管辖”正在对“一带一路”倡议等跨国合作项目构成严重威胁。譬如，有研究指出，美国依托“印太经济框架”的税收和反腐败模块，延伸长臂管辖权范围，强化对印太地区的经济控制。倘若美国如愿建立起以税务交换系统为代表的反腐败体系，那么美国将会以反腐败、反逃税、反洗钱等为由，针对中资机构和海外华人的正常海外经营活动展开打击，甚至强迫盟友直接制裁乃至关停中资机构，对中国在“一带一路”沿线国家的正常经营构成严重不利影响。^②

第二，拜登政府扩充对华“长臂管辖”同盟军的做法实质上是冷战思维。美国主导的以意识形态为牵引的“技术联盟”正加速扩展与融合，形成护持科技霸权的“排华俱乐部”。^③譬如，印度、韩国等国“排华”情绪日趋高涨，中国台湾地区行政当局挟半导体科技优势投靠美方顽固谋“独”的动机愈发鲜明，甘心成为美国对华半导体产业“长臂管辖”与单边制裁的“先遣队”。一些原本中立的第三国也视美国对华“长臂管辖”为雷池，避免违拗美国意志并大量缩减涉华合作。

第三，拜登政府重点关注数字高科技领域对华“长臂管辖”加剧中国相关发展的“卡脖子”困境。譬如，在半导体、人工智能、超级计算等领域，最成熟或最先进的科技研发与商业应用仍然主要是由欧美日澳等传统西方科技强国把持，拜登政府充分发挥“长臂管辖”等霸凌手段，不仅要求美国企业与科研机构不许与中国同行开展合作，还将管制禁令延伸至主要盟友，使得中国在产品进出口、科技交流、人才培养等多方面都面临封禁困境。

^① 《王毅会见美国国务卿布林肯》，外交部，2022年9月24日，https://www.mfa.gov.cn/wjbj-zhd/202209/t20220924_10770872.shtml。

^② 欧定余、侯思瑶：《美国“印太经济框架”的本质、影响及中国的应对策略》，载《东北亚论坛》2023年第2期，第42页。

^③ 唐新华：《西方“技术联盟”：构建新科技霸权的战略路径》，载《现代国际关系》2021年第1期，第46页。

第四，拜登政府以道德说辞绑定对华“长臂管辖”的做法损害了中国的国家与企业形象。拜登政府利用“涉疆人权、反腐败、声援乌克兰”等“道德说辞”，将对华“长臂管辖”等单边霸凌措施进行了粉饰包装。此类做法配上美西方强大的国际舆论宣传与塑造能量，在一些国家的民众身上的确取得了一定的效果，产生了较大的国际迷惑性，使中国在国际舆论上居于相对不利地位。

从中国的角度来看，近年来我方应对“长臂管辖”的思路与措施仍存不少短板，使得国家安全与领域受损明显，相关实体与个人受害严重。第一，在体制机制层面，中国对“长臂管辖”相关实体的救助较为缺乏。相关实体和个人在被列入实体清单或遭遇司法追缉后，往往直接受到极其严重的负面影响。但相关资源有限导致绝大多数面临“长臂管辖”的企业和个人所受到的关注和救助不足，多数被制裁方往往只能依靠自身力量对抗美国国家机器。其他暂未遭受“长臂管辖”但存在较高被制裁风险的企业也相对缺乏预防性支持，导致其规避风险难度较大。第二，在法律法规层面，我国目前针对相关法律法规的域外适用尚有不足，且过度拘泥于属地管辖，这既不利于反制美国，也不利于我方更好地参与全球治理。^①同时，我国对《反外国制裁法》等法律法规的解释仍不够清晰、法律责任不够明确，易出现阻断法“有法不依、有法难依”的局面，导致美国司法机关借题发挥，否认我国立法效力。^②第三，在相关主体层面，仍有部分企业和个人抱有“侥幸心理”，缺乏对“长臂管辖”风险的明确认知，不能准确把握中美战略竞争的底线，简单认为只要严格遵守美国相关法律法规就可以置身事外，甚至有部分中国企业在《反外国制裁法》等法律颁布后，未能优先遵守中国法律法规要求，及时调整相关合规制度和对外承诺文件表述。

有鉴于此，中国亟须加强相关制度与能力建设，提升对美“长臂管辖”行径应对能力。可以预见，在中美战略竞争大势难以扭转的根本背景之下，包括拜登政府在内的整个美国官方力量以“长臂管辖”遏制中国发展的基本态势不会出现根本转变，中国面临的压力有增无减、相关挑战将

① 肖永平：《“长臂管辖权”的法理分析与对策研究》，载《中国法学》2019年第6期，第60页。

② M. J. Hoda, “The Aérospatiale Dilemma: Why US Courts Ignore Blocking Statutes and What Foreign States Can Do About It”, *California Law Review*, Vol.106, No.1, 2018, pp.244-247.

日趋严峻。为此，我国需在现有基础上持续优化应对策略、强化应对能力，以回应美国愈演愈烈的滥用“长臂管辖”的趋势，减少“长臂管辖”的不利影响。

首先，要完善常态化防范与救济保障措施。外交部等主管职能部门应考虑牵头建设“美国涉华制裁信息库”，引导相关企业与个人及时上报遭遇美国“长臂管辖”或其他制裁的情况，便于主管部门第一时间掌握情况并提供应对措施指导。同时，有关部门应积极与相关领域科研机构、律所等专业机构合作，将世界主要大国与制裁相关的重要法律法规、典型案例、应对思路等内容予以电子化编撰入库并及时更新，指导大型国企、知名民企加强学习运用。另外，要特别注重为国内高科技企业和科研机构提供有针对性的防范规避办法指导，积极支持中国企业对美国的制裁提起诉讼和寻求救济的努力，必要时由相关官方机构出面通过提供书面意见甚至成为“法庭之友”（Amicus Curiae）等措施来争取有利结果。^①

其次，要继续推动完善域外管辖立法与司法进程。我国亟须参考其他国家经验和近年美国“长臂管辖”新动向，建立更加完善的反制裁法律体系，明确《反外国制裁法》等法律法规中尚存争议、难以落实和存在模糊空间的部分，做到“有法可依、有法必依”，让相关法律法规真正成为应对美国滥用“长臂管辖”的有效威慑与反制工具。

再次，要扩展国际合作共同应对美国“长臂管辖”。美国滥用“长臂管辖”的行为本质上是霸权主义与“司法霸凌”（Judicial Bully），^②包括美国盟友在内的很多国家都深受其害。尽管拜登政府致力于打造多边对我围堵体系，但中国应当秉持正义立场，持续推进与其他国家特别是一些西方国家在“长臂管辖”、域外管辖权等问题上的交流，在国际社会上加强反对美方霸权主义及滥施域外管辖的呼声。

最后，各类国内机构也要加强国家安全意识建设。中国企业和科研机构需清醒认识到中美法律斗争的长期性和严峻性，根据《反外国制裁法》等法律法规的要求加强合规能力建设，优先遵守中国相关法律法规。相关

^① 李庆明：《论美国域外管辖：概念、实践及中国因应》，载《国际法研究》2019年第3期，第20页。

^② Robert Wai, “Transnational Liftoff and Juridicial Touchdown: The Regulatory Function of Private International Law in an Era of Globalization”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol.40, No.2, 2001, p.248.

方需就涉外投资合作敏感项目、对海外依赖性较强的国内项目等制裁风险较大的项目加强风险评估，及时主动与主管部门沟通联络，确定有效的应急处置方案。

五、结语

百年未有之大变局之下，中国发展成就举世瞩目，中美实力对比结构性调整显著，中美战略互动模式也随之转变。在此过程中，美方并未因其政党轮替与领导人更换改变自身霸权护持战略，持续对华保持高度警惕并实施愈发严厉的打压行动。拜登政府上台后，微调特朗普时期政策风格，加强法律与道德包装，巧妙且凌厉地加强对华“长臂管辖”，其思路与做法呈现系统协调、多方融合、重点打击的新态势，严重危害中国科技发展、国际经贸合作等各项事业。面对这些新情况，除认清美国对华“长臂管辖”的打压遏制本质、持续坚定不移地反对美国滥用“长臂管辖”的霸权主义行径外，我方不仅需补差补全，有针对性提升反制能力建设，更需加强“修炼内功”，大力促进对外开放等各方面交流创新，坚定维护和践行真正的多边主义，从而从根本上破除美国倚仗“长臂管辖”等手段遏制中国和平发展的迷思。

（责任编辑：张 健）

From Alliance System to Network of Allies and Partners: Key Concepts and Theoretical Applicability

Liu Feng

Abstract: The US-led alliance system is pivotal for implementing its global strategy and maintaining its dominant position. It is founded on bilateral and multilateral alliances that the US has established across various regions, and it adapts dynamically to the changing international landscape and strategic demands. Under the Biden administration, there is a strategic push to expand this system into a broad network of allies and partners. This expansion aims to balance the requirements of strategic projection across multiple regions and multiple tasks. The US is forging cooperative relationships at different levels and across a spectrum of issues among existing allies and partners, thus creating a network that encompasses military security, strategic economics, advanced technology, and ideology. This emerging network represents a shift towards issue-specific coalitions, marking a significant departure from the traditional alliances. Understanding the diverse relationships within this network and their roles on various issues is crucial for grasping the dynamics and limitations of the US's strategic cooperation with its allies and partners.

Key words: Alliance; Network of Allies and Partners; Coalitions

Author: Liu Feng, Professor, Department of International Relations, Tsinghua University

Domestic Political Changes and Adjustments of Asia-Pacific Allies' Policies

Ling Shengli; Wu Yuejin

Abstract: Under intensifying competition with China, the United States is trying to co-opt its Asia-Pacific allies to contain China. Recently, some US Asia-Pacific allies have adjusted their policies towards China and the US, which is closely related to their domestic political changes. Existing studies have explored the influence of domestic politics on alliance politics from the perspectives of ruling party preference, regime legitimacy, domestic crisis and audience cost. The cases of Australia, the Philippines and South Korea indicate that competition among political parties makes alliance policies partisan, political survival crises of leaders strengthen their willingness to adjust alliance relationships, while anti-China sentiment in the countries hinders them from developing bilateral relations with China. The adjustments of the Asia-Pacific allies' policies towards China and the US are driven by domestic politics, while leading to more political challenges to their governments and dynamics of the regional situation. China should pay attention to improve the public's favorability towards itself in Asia-Pacific countries, deepen economic and trade cooperation with the countries, enhance stability of regional multilateral security mechanisms, thereby properly respond to the adjustments of the US Asia-Pacific allies' policies.

Key words: Domestic Politics; Asia-Pacific Allies; Alliance Policy, Sino-US Competition

Authors: Ling Shengli, Professor, Institute of International Relations, China Foreign Affairs University; Wu Yuejin, Ph.D. Candidate, Institute of International Relations, China Foreign Affairs University

Progress and Limits of U.S.-India Defense Cooperation from a Quasi-alliance Perspective

Lou Chunhao

Abstract: Defense cooperation is an important pillar of US-India strategic cooperation. Since the Modi government took office in 2014, US-India defense cooperation has entered the fast lane, and the two countries have made breakthroughs namely the signing of basic agreements, the transfer of high-precision and sensitive technologies, the joint research and development of advanced equipment, and interoperability exercises. US-India closer defense cooperation witnesses strategic convergence between the two sides, but the structural differences in ideology, strategic goals, domestic policies, and industrial bases between the two countries will limit the depth of cooperation. Therefore, the United States and India will not become military alliance in the full sense, but more likely a "quasi-alliance" that is "united but not aligned." This US-India defense cooperation has a strong orientation targeting China, and its military cooperation on the Sino-Indian border and the India Ocean poses tangible challenges to China's national security.

Key words: US-India Relations; Defense Cooperation; Quasi-alliance

Author: Lou Chunhao, Vice President, Senior Research Professor, China Institutes of Contemporary International Relations

Roles and Limits of Allies in an Transforming US Asia-Pacific Alliance

Dong Zuozhuang

Abstract: The transformation of the US Asia-Pacific alliance is the result of regional power balance and the US' strategic adjustment. US' allies play different roles in this process. Core allies act as agents of the regional hegemony, and promote the expansion and deepening of alliance commitments; intermediate allies act as middlemen in the great power game, whilst winning hedging space through multilateral arrangements; allies in conflict with China try to use the alliance to achieve their own interests. In general, the connections between allies improve the efficiency of communication, strengthen consensus among allies, provide cooperation nodes, and integrate internal resources of the alliance. It can be observed that the United States lacks integration capabilities and stability in security commitments.

Key words: US Alliance System; US Allies; Asia-Pacific Regional Order; China-US Relations

Author: Dong Zuozhuang, Associate Professor, Zhou Enlai School of Government, Nankai University

US Coalition Selection in Technological Competition with China: A Perspective from Structural Power Theory

Yang Peixin; Tian Ye

Abstract: Diplomatic coalitions constitute a pivotal strategy in the United States' technological competition with China. In order to enhance its asymmetrical advantages over China, the US has engaged in coalition-building with allies and partners across various domains. Currently, security, production, finance, and knowledge remain the principal structures in this technological competition. With the development of technology, specific areas within these four structures have emerged as crucial sources of structural power for the competing nation-states. Consequently, countries possessing significant structural power within these structures are the primary targets for the US diplomatic activities. Given its pronounced asymmetrical advantage in the financial structure, it has shown a preference to partner with countries possessing substantial structural power within the security, production, or knowledge structure, thereby integrating them as allies and partners. As a country may possess high structural power across multiple domains, the US's diplomatic activities within the security, production, and knowledge structures have evolved into a systematic coalition system. Analyzing its diplomatic actions within these structures from the perspective of structural power offers insights for understanding the US's technological competition with China.

Key words: US-China Technological Competition; Structural Power; Coalition System; Security Structure; Production Structure; Knowledge Structure

Authors: Yang Peixin, Ph. D. Candidate, School of International Studies, Renmin University of China; Tian Ye, Professor, School of International Studies, Renmin University of China

Strategic Retrenchment and Evolution of Hegemonic Power's Threat Assessment

Feng Yu

Abstract: Strategic retrenchment is an important approach for hegemonic powers to manage decline. However, the process of reducing adversaries, ending wars, or withdrawing resources inevitably faces constraints. Decision-makers of the hegemonic powers have to make decisive adjustments to meet the demands of strategic retrenchment. Amid structural change, why does strategic retrenchment encourage the hegemonic power to focus on the rising power as external security threat? Currently, there is relatively limited number of research on the negative effects of strategic retrenchment on systemic stability. This article aims to construct an analytical framework to examine this process. Hegemonic strategic retrenchment is accompanied by

adjustments in perceptions, motivations, and organizational practices that can affect policymakers' threat assessments of the rising power. The initiation of strategic retrenchment is accompanied by policymakers' re-conceptualization of the strategic environment. The re-definition of primary issues and core areas accelerates the evolution of the hegemonic power's threat assessment of the rising power from "preliminary perception" to "relatively serious threat". During the implementation of strategic retrenchment, the focus on the threat of the rising power and the need to reduce resistance to strategic re-deployment lead to a further shift in the hegemonic threat assessment of the rising power to "the most serious threat". To demonstrate this logic, the article examines the strategic retrenchments of the United Kingdom before World War I and of the United States during the Obama administration.

Key words: Strategic Retrenchment; Threat Assessment; Selective Attention; Great Power Strategic Competition

Author: Feng Yu, Ph.D. Candidate, School of International Studies, Renmin University of China

Hegemonic Maintenance and Biden Administration's Long-Arm Jurisdiction over China

Li Kunze; Zhang Youyi; Qi Kai

Abstract: The long-arm jurisdiction of the United States in nature is an abuse of extra-territorial jurisdiction. It is essential for the United States to pursue hegemonic diplomacy, as well as seek political and economic interests. The international community has long suffered from it. Since the Biden administration took office, against the background of rising anti-China sentiment in the Congress and full support for the expansion of long-arm jurisdiction, it has relied on its strength and power to brutally increase the intensity and frequency of long-arm jurisdiction concerning China. Also, it strengthens the cooperation of allies, and enhances its support for long-arm jurisdiction. The Biden administration's long-arm jurisdiction on China is a moral and ideological package focusing on destructing China's digital high-tech industries. It has been shaped and advanced both by the fundamental purpose of hegemonic protection and the internal and diplomatic characteristics of the current administration. As a result, China's national security and development rights have been seriously interfered. China should focus on improving its ability to provide relief and protection, improving its legislative and judicial work, and actively strengthening international cooperation of anti long-arm jurisdiction.

Key words: Long-arm Jurisdiction; The Biden Administration; Hegemonic Maintenance; Strategic Competition; Tech War

Authors: Li Kunze, Lecturer, School of National Security, Shaanxi Normal University; Zhang Youyi, Associate Professor, Development Research Center of the State Council; Qi Kai, Professor, School of Northeast Asia Studies, Shandong University

《战略决策研究》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;页码的单页标注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 Tretyakova, "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 (双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

编委: (按姓氏笔划排序)

王 玮	中国社会科学院	王玉主	中国社会科学院
毛维准	南京大学	节大磊	北京大学
叶晓迪	广东外语外贸大学	田 野	中国人民大学
刘 丰	清华大学	池志培	中央财经大学
阮建平	武汉大学	李 形	Aalborg University
李 青	广东外语外贸大学	李开盛	上海国际问题研究院
李隽旻	中国社会科学院	杨 原	中国社会科学院
杨攻研	辽宁大学	宋国友	复旦大学
张 鹏	中央财经大学	张 骥	复旦大学
陈 冲	清华大学	陈志瑞	外交学院
陈寒溪	广东外语外贸大学	周方银	广东外语外贸大学
周玉渊	上海国际问题研究院	赵 柯	中共中央党校 (国家行政学院)
徐秀军	中国社会科学院	凌胜利	外交学院
隋广军	广东外语外贸大学	隆德新	广东外语外贸大学
董青岭	对外经济贸易大学	曾向红	兰州大学
曾敬涵	Lancaster University	魏 玲	对外经济贸易大学

主 编: 隋广军

总 策 划: 李 青

执行主编: 许陈生

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。

第十二届国际安全研究论坛 暨“世界大变局下的大国安全战略与 安全关系”学术研讨会预告

2024年中国共产党第二十届三中全会为全面深化改革开放指明了方向。当前，百年变局加速演进，大国安全战略体系重构；全球秩序中的海陆互动更加突出；维护亚太繁荣与稳定更加重要；全球贸易和产业体系脆弱性上升；统筹安全与发展更加迫切。中国倡导平等有序的世界多极化和普惠包容的经济全球化，构建协调、合作、稳定、均衡的大国战略关系对于推进全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议具有重要意义。

鉴于此，为深入学习二十届三中全会精神，在世界大变局下赢得战略主动，中山大学国际关系学院、《国际安全研究》编辑部、《战略决策研究》编辑部拟于2024年11月1日在珠海举办第十二届国际安全研究论坛暨“世界大变局下的大国安全战略与安全关系”学术研讨会。

本次会议主题为：世界大变局下的大国安全战略与安全关系。设五个分议题：大国安全战略与国际秩序重构；全球海洋秩序构建：新议题与新挑战；三大倡议与亚太共同体建设；供应链安全与全球经济治理；统筹发展与安全的新思路。

本次会议坚持以文会友的举办方式。除特邀代表外，其他所有参会代表均需提供论文方能参会。请计划参会的代表于9月30日之前将会议回执和参会论文反馈到本次会议会务组邮箱：SYSUwenbogao@outlook.com。会议主办方将组织专家进行评审，邀请优秀论文作者参加会议。与会者提交的会议论文，应为原创，未投他刊或公开发表。本次会议主办刊物有对论文的优先刊发使用权。论文格式请按照《国际安全研究》或《战略决策研究》格式体例要求编辑。

会务组联系方式：中山大学国际关系学院联系人高文博：13169611498。

了解更为详细的会议通知及下载参会回执，请扫码关注《战略决策研究》微信公众号。



期刊公众号