

# 美国“重返亚洲”对中国是挑战也是机遇

余万里 孙璐

摘要：美国从来就没有离开过东亚。奥巴马政府“重返”亚洲在形式上是从“幕后”走到了“台前”。虽然美国参与东盟多边机制将冲击中国在东亚具体事务上的影响力，但中国的地区影响力不会因美国“重返”而下降，在朝核、缅甸、阿富汗-巴基斯坦、伊核等许多地区重大事务上依然握有众多筹码。对中国而言，美国的“重返”并没有在根本上改变双方在本地区的力量对比和利益结构，也没有对双边关系的大局产生结构性的影响。

2009年7月22日，美国国务卿希拉里·克林顿在泰国普吉岛出席过去几年来美国屡次缺席的东盟区域论坛（ARF），并高调宣布：“The United States is back!”<sup>1</sup>。希拉里签署了东盟期待美国17年之久的《东南亚友好合作条约》（TAC），包含互相尊重主权、不干涉内政等内容，标志着美国对东南亚政策的巨大转变<sup>2</sup>。其间，她还与泰国、越南、柬埔寨和老挝四国外长举行了“美国与湄公河下游国家部长级会议”（U.S.- Lower Mekong Ministerial Meeting），首次与该地区就环境、保健、教育和基础设施等问题建立合作框架，还就缅甸、朝鲜和伊朗等问题发表强硬言论<sup>3</sup>。

9月24日，希拉里在联合国发言中表示了与缅甸军政府接触的意愿，预示美国在东盟最大的一个障碍有缓解的可能<sup>4</sup>。25日，美国总统奥巴马在G20匹兹堡峰会上表示美国同意11月在APEC新加坡峰会期间举行首届东盟-美国峰会，以进一步密切与东南亚的合作<sup>5</sup>。

美国“重返亚洲”引起了东亚各国舆论的普遍关注，部分媒体认为美国此举目的在于进一步牵制中国，尤其想利用今年初升级的中国与东盟国家南海领土争端“消耗中国实力”<sup>6</sup>。这一系列变化是否意味着中国战略环境的恶化？在“惊呼”和“警觉”之前，我们应首先看清奥巴马政府对亚洲高调外交背后的动因，考虑对东亚格局各方面的影响，然后才能判断其对中国的影响。

## 一、美国“重返亚洲”的动因

此次美国“重返亚洲”策略主要表现为以东盟机制为依托，加强与东南亚国家关系，并企图借助东亚合作机制处理朝核、伊核及气候变化等问题。美国开始重视东亚多边外交舞台，尤其是将东盟作为一个整体来发展对东南亚关系，打破了布什政府双边外交的传统。这表示奥巴马政府愿意承认和接受一个在一体化中不断崛起的东亚，并希望美国更多参与其中，利用此平台实现国家利益。同时，除了巩固、发展与传统盟国菲律宾和泰国关系之外，美国着

<sup>1</sup> Mark, Landler. “Asia Trip Propels Clinton Back Into Limelight,” *New York Times*, July 24 2009, [www.nytimes.com/2009/07/25/world/asia/25diplo.html](http://www.nytimes.com/2009/07/25/world/asia/25diplo.html)

<sup>2</sup> <http://www.chinabaik.com/law/gjt/1379819.html>

<sup>3</sup> *Joint Press Statement of the U.S.-Lower Mekong Ministerial Meeting*. Bureau of Public Affairs, Office of the Spokesman. Washington, DC. July 23, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/126377.htm>; Jakkapun, Kaewsangthong Charles, McDermid. “Clinton Talks Tough in Thailand”. *Asia Times*, July 26 2009, [www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/KG26Ae02.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KG26Ae02.html)

<sup>4</sup> [http://www.nzherald.co.nz/world/news/article.cfm?c\\_id=2&objectid=10599469](http://www.nzherald.co.nz/world/news/article.cfm?c_id=2&objectid=10599469).

<sup>5</sup> 参见9月28日光明日报发表的题为《美国以缅甸为突破口重返东南亚，醉翁之意在中国》的文章。

[http://news.xinhuanet.com/mil/2009-09/28/content\\_12120028.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2009-09/28/content_12120028.htm)

<sup>6</sup> 参见7月27日环球时报发表的题为《应高度警觉美国“重返”亚洲》的文章。

重展开同印尼、新加坡、越南等国的合作关系<sup>7</sup>。

首先，东南亚本身是美国重要的战略利益所在地。5.5亿人口的东南亚地区有世界上最大的穆斯林国家，包含马六甲海峡等重要战略水域。美国和东南亚年贸易量超过2千亿美元<sup>8</sup>。美国在此地区的国家利益包括经贸、反恐、航行通畅、地区稳定以及气候问题等。近些年来东南亚在经济、区域一体化合作等方面的成就让美国更加重视此地区的战略价值。“东南亚地区很可能是决定亚洲未来和美国能否保持亚太大国地位的关键。”<sup>9</sup>

第二，平衡中国在此地区日益增长的影响力，维持其在东亚的领导地位。“9·11”后，美国在东南亚的关注主要局限在反恐领域，对本地区的经济合作采取了“善意忽视”(benign neglect)态度。另一方面，美国一直希望通过美国领导的APEC建成自由贸易的“亚太共同体”，力争将东亚合作纳入整个亚太的大框架。但由于APEC成员异质性太强，会议本身除了作为一个多边论坛外一直没有多少实质性成果，而金融危机下东亚的金融合作趋势也威胁到美元在亚洲地位。在此同时，以2001年中国-东盟“10+1”自由贸易协定的签署为代表，中国在东南亚影响力的不断提升。因而，美国采取“入亚”战略，在经济上通过介入东盟多边机制避免自己被排除在外，在政治上要夺回其东亚影响力。

第三，配合美国的反恐与不扩散战略。奥巴马政府将反恐重心由伊拉克转向巴基斯坦和阿富汗，同时，作为世界上最大的穆斯林聚居地的东南亚一直被美国看做“打击恐怖主义战争的第二战线”<sup>10</sup>。ARF已延伸至南亚次大陆，还包含了俄罗斯，因而美国试图在此框架内寻求反恐尤其是阿富汗-巴基斯坦问题的解决渠道<sup>11</sup>。在核问题上，朝核“六方论坛”各方均为ARF等多边机制的参与者，东盟为朝核问题提供了另一开阔平台。美国还担心朝鲜与缅甸之间可能深化军事合作甚至核合作，希望通过东盟机制促进缅甸军政府改变立场<sup>12</sup>。伊朗虽不直接参与东盟多边机制，但美国仍需通过东盟机制寻求包括中国在内的周边国家在此问题上的支持<sup>13</sup>。

总之，奥巴马政府调整美国的亚洲政策是面对不断一体化的东亚和逐渐崛起的中、印俄的必然反应。这是美国维持其亚太大国地位和全球超级大国地位、维护核心国家利益的一步棋。

## 二、美国“重返亚洲”的影响及其限制

迄今为止，美国“重返”亚洲战略的实质进展主要是TAC的签订，以及对缅甸态度的转变。与湄公河下游四国的合作还处于框架阶段，未予具体实施。此外，希拉里在ARF期间还承诺将说服国会将对东盟的政府援助增加7倍，用于气候变化<sup>14</sup>。在缔结自由贸易协定(FTA)等核心问题上，美国与东盟之间还未有实质进展的迹象。

对东盟国家来说，与美国加强多边及双边合作是期盼已久的事情。首先，美国的“重返”

<sup>7</sup> *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative, July 2009, CSIS.

[http://csis.org/files/publication/090710\\_southeast\\_asia\\_alliances\\_partnerships.pdf](http://csis.org/files/publication/090710_southeast_asia_alliances_partnerships.pdf)

<sup>8</sup> *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative, July 2009, CSIS.

<sup>9</sup> *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative, July 2009, CSIS.

<sup>10</sup> 王缉思、倪峰、余万里主编：《美国在东亚的作用：观点·政策及影响》，时事出版社，2007年版，第122页。

<sup>11</sup> 《联合早报：中美在东盟多维博弈很正常》，中新网，2009年7月27日。

<http://www.chinanews.com.cn/hb/news/2009/07-27/1791544.shtml>

<sup>12</sup> Jakkapun, Kaewsangthong Charles, McDermid. “Clinton Talks Tough in Thailand”. *Asia Times Online*. July 26 2009.

<sup>13</sup> Jakkapun, Kaewsangthong Charles, McDermid. “Clinton Talks Tough in Thailand”. *Asia Times Online*. July 26 2009.

<sup>14</sup> <http://blog.taragana.com/n/us-is-back-in-southeast-asia-clinton-117535/>

亚洲是其大国平衡外交的又一胜利。近年来,东盟担心中国力量的不断增长可能对地区内中、美、日三大力量的平衡带来不利影响。东盟历来追求的是以自己为中心大国平衡局面,让各大国都通过东盟机制竞争合作,而每一方都不能取得压倒性优势。在这种“折扇”外交的局面下,东盟作为东道主和协调人提升了自身国际地位,通过与各国签署自由贸易协定发展自身经济,同时创造了各大国良性竞争合作、和平解决争端的环境与机制。

第二,奥巴马政府主动巩固和改善与东盟传统盟友与新合作者关系的举动在一定程度上减轻了东盟国家对美国及新民主党政府的疑虑,增强了安全信心,有利于抵御金融危机、经济发展以及海盗、气候变化等非传统安全问题的解决。东盟国家一直对中国的军事力量增长以及南海纠纷保持警觉,美国的亲近姿态提高了东盟应对中国潜在军事压力的信心和筹码。

第三、美国签订TAC和对缅态度的转变也是东盟“协商一致”和“不干涉内政”原则的又一外交成就。美国也通过东盟机制开展了与缅甸的对话。总之,美国在多边层面上的进一步介入是东盟国家愿意看到的<sup>15</sup>。

日本方面,美国“重返亚洲”对其“地区大国”的设想构成了一定的冲击,主要表现在金融和自由贸易区方面。在金融方面,日元国际化是日本的一项长期战略目标。1997年亚洲金融危机后,日本提出建立“亚洲货币基金”(AMF),主要由中日韩和东盟国家出资组织,为遭受货币危机的国家提供援助,这一设想遭到美国的竭力反对而未能实现<sup>16</sup>。2000年,东亚各国签订了“清迈协议”的货币互换机制。2009年5月初,“东盟+中日韩”财长会议在西班牙马德里达成协议,拟构建“东亚外汇储备基金”,应对未来可能发生的地区金融危机。美国向来反对亚洲区域性金融合作,警惕日本野心,认为亚洲货币合作将威胁美元地位。美国参与东盟多边机制将为亚洲金融合作所依赖的此蒙上厚重阴影。

在贸易方面,日本与美国在农产品贸易问题上意见相左,使得美日FTA(自由贸易协定)/EPA(经济伙伴关系协定)迟迟没有开展。同时,日本的亚自由贸易区(EAFTA, 10+3)、东亚共同体(CEPEA, 10+3+3)<sup>17</sup>计划也将可能因美国的到来而重新洗牌。美国和日本的贸易结构有很大相似性,而美国拥有比日本广阔的多的市场。美国如果利用东盟多边机制开始着手FTA谈判,则将一大部分日本与东盟的贸易转移至美国。

总的来说,美国“重返”亚洲是将美国在亚洲的影响从“幕后”带到了“台前”,开始重视在东盟多边机制中实现国家利益,解决地区内和地区外的问题。这进一步完善了东盟“折扇”外交的局面,更加平衡了地区大国力量对比,提升了东亚尤其是东盟在国际政治舞台上的地位。然而,以上影响都建立在美国“重返”亚洲战略有效实施的基础上。目前有的只是美国的高调外交姿态,并未取得实质进展。现实中的多种限制因素将阻挠美国通过东盟多边机制深化东亚合作。

首先是美国与东盟国家之间的互信问题。东盟方面对一个打着“change”口号上台的民主党新政府心存疑虑。保护主义和人权是民主党的话题。金融危机下美国保护主义的抬头已现端倪,加上亚洲金融危机中美国撒手的伤痕仍在,东盟对美国在贸易合作上的信心明显不足。奥巴马政府虽显示出与东盟合作之意,但对于一个新政府,东盟国家心中不确定性还很大。另外,美国一贯强硬作风和好战性让东盟国家十分敏感,希拉里在ARF上的强硬作风恐怕已经东盟开始担心“请神容易送神难”。从美国方面看,几个主要东盟国家近年来政局不稳、政府能力不足,使得美国对东盟各国能否成为有效的合作者心存疑虑。同时,作为社会异质性强、宗教和民族矛盾突出的发展中国家,东盟10国很难满足美国的“人权”标准。同时,作为东亚文化圈中的发展中国家,东盟10国整体上很难满足美国的“民主”条件。近年

<sup>15</sup> *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative, July 2009, CSIS.

<sup>16</sup> 张国庆、刘骏民:《日元国际化:历史、教训与启示》,《上海金融》,2009年第8期。

<sup>17</sup> 刘昌黎:《日本FTA/EPA的新进展、问题及其对策》,《日本学刊》,2009年第4期。

来与中国不断密切的经贸关系也让美国对东盟国家是打“中国牌”有所顾虑。

第二，美国国内政治因素。金融危机下的美国保护主义日渐抬头。从奥巴马经济刺激方案中购买国货的规定，到屈服于国内工会压力对从中国进口轮胎施加惩罚性关税，美国的贸易保护主义已经开了先河。劳工组织、环保组织、农场主利益集团等都会对发展中国家贸易产生巨大压力。另外，奥巴马目前尚未获得国会给予的贸易促进权（TPA），美国在东亚的自由贸易谈判短期内基本不可能取得成果。并且，相对于中东和北约，崛起的东亚就其本身不是美国外交的重心，加上国内经济、医改、环境等更加迫切和重要的问题，分到东亚外交的政治资本有限，美国“重返亚洲”很可能心有余而力不足。

最后，东盟多边机制效用有限。东亚国家之间差异很大，不管是东盟国家还是东盟10+3，内部矛盾重重，难用一个声音说话。现实中，美国在东亚主要利益还是通过双边途径实现。东盟国家自己也明白：“Nobody is waiting for ASEAN!”<sup>18</sup>因而美国目前以多边为主的“重返”实效有限。

### 三、中国如何应对美国的“重返亚洲”

在分析中国如何应对之前，需要明确美国高调“重返”亚洲外交的实质。要辨别各种挑战中哪些是原来就存在的，哪些是新出现的。在这里，笔者不禁要问，美国真的是“重返”亚洲么？

事实上，美国并非“重返”亚洲，其在亚洲的影响与控制和对中国的牵制一直存在。冷战后美国的战略重心虽不在东亚，但作为唯一的超级大国，美国在东亚的影响无处不在。在经济方面，以美元为中心的金融体系、以跨国公司为主导的投资体系、以及美国主导下的国际金融体系将东亚经济置于其严密的监管下。东亚以贸易自由化为主导的一体化合作实际上最大的终端市场还在美国。20世纪90年代以来东亚区域内的贸易转移只是改变了区内产业链的布局，并没有改变对美国市场的依赖，美国虽然长时间游离在东亚合作之外，但实际上依然握有东亚贸易链条的最后一环<sup>19</sup>。

在安全上，美国在冷战时期形成的东亚军事同盟体系的基础依然稳固。美日、美韩军事同盟虽然有所调整，但在总体上依然构成了美国东亚安全战略的基石。美国在东南亚的多边同盟体系虽然在形式上不复存在，但依然通过双边的非正式的方式发挥着影响力。尤其是近年来在“反恐”和应对中国崛起的“不确定”方面，双方都感到有必要进一步密切军事安全领域的合作。

在外交上，美国与东亚各国构成了一个伞状的战略结构。美国与东亚各国的关系远远好于东亚各国内部的关系，华盛顿与东亚各国首都的距离小于它们彼此之间的距离。美国可以从容地在东亚各国之间扮演游刃有余的“离岸平衡手”角色，因为各国对美国的外交需要远远大于其内部的合作。这个结构就像一把雨伞，美国握着伞柄，支配着辐射展开的一条条伞骨<sup>20</sup>。这一点从历次美国总统或国务卿访问东亚的行程之争中可见一斑，总统先去哪国、后去哪国、在哪国逗留时间长一点都会成为东亚各国媒体相互争风吃醋的话题。

美国从来就没有离开过东亚，哪怕在布什“善意忽视”的时期，美国始终构成了东亚各国外交话语的一个背景因素。因此奥巴马政府的“重返”亚洲只是肯定和重视

---

<sup>18</sup> U.S. *Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative, July 2009, CSIS.

<sup>19</sup> 20世纪90年代中后期中国的对美贸易逆差急剧增加，而整个东亚地区对美贸易逆差并没有发生大的变化，表明东亚地区依然以美国为主要终端市场，经济合作只是改变了区内的产业结构，大量的最终产品生产线转移到了“世界工厂”中国。参见张燕生等著：《中美贸易顺差结构分析与对策》，中国财政经济出版社，2006年版。

<sup>20</sup> 余万里：《东亚对美国的外交需要远大于其内部合作》，《东方早报》国际时评，2009年2月24日。

了东亚一体化成就与繁荣发展，在手段上从双边外交为主变为重视利用多边外交平台，在形式上从“幕后”走到了“台前”。对中国而言，美国的“重返”并没有在根本上改变双方在本地区的力量对比和利益结构，也没有对双边关系的大局产生结构性的影响。当前，中美深层次相互依赖还在巩固和加深，中美作为“21世纪最重要的双边关系”战略合作还在继续深化和提升，在中国面向21世纪初期的“战略机遇期内”这一趋势恐怕不会发生根本的改变。

当然，美国对东亚政策的改变必然会对中国的地区战略产生影响。首先，美国加入东亚多边合作机制会冲击中国以10+3为主渠道的地区合作战略。美国的存在可能改变地区合作的机制、抢夺合作议题的主导权，从而削弱中国的影响力。其次，美国加强在东亚的存在将削弱中国在具体事务上的作用。中国与湄公河下游四国在水利发电和航行方面合作已久，中国援建了该地区的许多基础设施，包括一条经老挝通往泰国的公路<sup>21</sup>。美国与湄公河下游四国可能展开的实质性合作构成了与中国竞争的态势。第三，美国的介入可能增大东盟国家在南海问题上采取激进行为的可能性。今年以来，各方在南海领海权益方面动作频频，美国与菲律宾、越南等国在军事领域的合作可能激化业已存在的矛盾。

不过，对美国“重返”亚洲，我们也不必过于惊慌。希拉里的高调外交是想向国内显示摔断一只胳膊的希拉里仍是美利坚第一外交官，拥有仅次于奥巴马的“Star Power”<sup>22</sup>。在贸易方面，保护主义抬头的美国和未取得贸易促进权（TPA）的奥巴马政府不可能与东盟就缔结FTA问题达成实质协议。在金融和投资方面，深受金融危机打击的华尔街也已经失去了高高在上的优势，短期内恐怕很难再兴风作浪。在安全领域，美国虽然在南海纠纷中维持一个表面上中立、实质偏袒的姿态，但不管中国、美国还是东盟国家都希望南海问题上寻求和平的解决方式<sup>23</sup>。最后，美国希望把朝核问题、缅甸人权问题、气候变化问题、“反恐”等它自己关心的议题塞入东亚合作的框架里，这个动向恐怕不需要中国出面就会遭到东盟等其他国家的反对。

在另一方面，美国“重返”亚洲也为中国的地区合作战略提供了某些有利的因素。首先，美国加入东亚合作框架是对日本地区战略的一个压制。产业结构的相似性决定了在金融、投资和贸易的领域的日美矛盾要大于中美矛盾，受美国与湄公河下游四国实质性合作实际上直接覆盖了日本的EAFFTA体系而非中国的“10+1”合作。如果美国正式加入东亚多边合作框架，直接受冲击的也必将是日本主导的东亚峰会（“10+6”）体制而不是“10+3”。一旦出现这些局面，中国就拥有了更大的战略回旋空间。

其次，在重大安全问题上，美国本来就是幕后操盘者，还不如拉到幕前进行公开谈判交易。一方面避免误算，另一方面利于解决共同面临的问题。虽然美国参与东盟多边机制将冲击中国在东亚具体事务上的影响力，但也要明确中国和东亚本只是“保持了开放态度，强调互尊重，但是却没有决策权，因此只能解决容易处理的事，而美国的领导力表现在处理复杂事情的能力上”<sup>24</sup>。中国的地区影响力不会因美国“重返”而下降，在朝核、缅甸、阿富汗-巴基斯坦、伊核等许多地区重大事务上依然握有众多筹码。

最后，中国的地区合作战略在根本上取决于同东盟国家之间的关系。东盟国家一方面非常实际地重视与中国不断增长的经济利益；另一方面，与中国的意识形态差异、移民问题、南海问题和中国军事力量增长问题让这些国家对中国抱有戒心。中国要正视东盟国家的这种矛盾心态，与之加强沟通、促进相互理解。在地区合作方面，中国应继续贯彻“以东盟为主

<sup>21</sup> Supalak, Ganjanakundee. As Superpowers Eye the Mekong, Thailand Should Act. *The Nation*, July 30 2009. <http://www.nationmultimedia.com/topstory/30108683/As-superpowers-eye-the-Mekong-Thailand-should-act>

<sup>22</sup> Mark, Landler. “Asia Trip Propels Clinton Back Into Limelight”. *New York Times*, July 24 2009.

<sup>23</sup> *U.S. Alliances and Emerging Partnerships in Southeast Asia: Out of the Shadows*, A Report of the CSIS Southeast Asia Initiative, July 2009, CSIS.

<sup>24</sup> 王缉思、倪峰、余万里主编：《美国在东亚的作用：观点·政策及影响》，第296页。

导、以10+3为主渠道”以及“平等协商、互利共赢、循序渐进、开放包容应”的原则，不能被前一阶段的顺利局面冲昏了头脑，萌发和滋长脱离实际的想法。美国“重返”亚洲对中国是个挑战，但只要从容应对，就必然能从中发现和把握新的机遇。

**(余万里：北京大学国际关系学院副教授；孙璐：北京大学国际关系学院2006级本科生)**