

上海市美国问题研究所
美国问题研究丛书

21世纪的美国与中美关系

THE UNITED STATES AND SINO-U.S. RELATIONS IN THE 21ST CENTURY

吴心伯◎主编

时事出版社

.. 014007353

D871.20
110

21世纪的美国与中美关系

THE UNITED STATES AND SINO-U.S. RELATIONS IN THE 21ST CENTURY

吴心伯◎主编



北航

C1694268

时事出版社

D871.20
110

《美国问题研究丛书》编委会名单

主 编：吴心伯（上海市美国问题研究所所长、
复旦大学美国研究中心主任）

副主编：胡 华（上海市美国问题研究所常务所长）

编委会成员（按姓氏笔画排列）：

吴心伯（上海市美国问题研究所所长、
复旦大学美国研究中心主任）

陈东晓（上海市国际问题研究院院长）

时殷弘（中国人民大学国际关系学院学术委员会主任）

胡 华（上海市美国问题研究所常务所长）

倪 峰（中国社会科学院美国研究所副所长）

袁 鹏（中国现代国际关系研究院副院长）

黄仁伟（上海社会科学院副院长）

《美国问题研究丛书》总序

上海市美国问题研究所成立于2009年11月22日，系上海市政府全额财政拨款的事业单位，其立所宗旨为加强美国问题及中美关系的研究、促进中美人员交流和两国间的相互理解。该所同时以打造中国特色的美国研究机构为目标，并为中国中央和地方政府决策提供咨询服务。

自成立以来，本所全体人员以发展繁荣国内美国研究、加强中美交流为己任，举办各种类型的会议，发布年度研究课题，编写《美国动态》，编写“上海与美国”系列文集，出版《上海影像——见证中美关系发展百年史》画册等，而打造一套《美国问题研究丛书》则是本所矢志不渝的学术追求。我们希望通过这样一套丛书，反映国内学界对于美国问题的最新思考和深度总结。通过作者自主申报和所学术委员会推荐等方式，我们围绕美国问题研究和中美关系这两大领域，精心挑选了一批具有较高研究质量和重要政策意义的作品，并将其纳入丛书系列。本套丛书主要以学术专著的形式呈现，但也适当考虑具有一定学术价值的编著、论文集和译作。从研究内容看，本套丛书主要涉及经济、安全、社会和政治等议题，同时也希望能够选取一些新兴议题的研究成果。本套丛书特别重视国内青年学者的优秀作品，鼓励年轻人在美国问题和中美关系研究等领域进行开拓和创新。

进入新世纪以来，新的国际热点问题不断涌现，同时中国崛

起也使得中国的利益全球化，这些发展拓展了中国国际问题研究者的视野，拓宽了国际问题研究的领域。在此背景下，国内美国问题研究或者美国问题研究相比以前，存在着一定程度的退潮。表面上看，就国别研究而论，美国仍然是国内国际关系学界的研究重心，但深入分析则不难发现，真正关于美国研究的专著以及其他有分量和影响力的作品越来越少。在某种程度上，这折射了美国在世界上地位与影响力的下降，也反映了中国学者对中国自身更多的关注，毕竟中国的迅猛发展给我们的学术研究带来了更多新鲜和富有挑战性的话题。

但是，不管学界的注意力如何变化，对美国进行深度研究远没有过时。在未来很长一段时间内，美国仍将是世界上综合实力最强的国家，它在 21 世纪的走向值得全世界密切关注。对中国来说，美国仍将是影响中国国内政治以及中国与世界关系的最主要的外部因素。对于这样一个如此重要的国家，中国必须要对其进行坚实、深入和长期的研究：要通过研究，真正了解美国国内政治、经济、社会和文化生态，丰富我们对美国在 21 世纪的发展趋势的认识；也要通过研究，深刻把握中美关系的本质和规律，提高对两国关系发展的预见性；还要通过研究，推动中美之间增信释疑和建立战略互信。鉴于以上原因，这套《美国问题研究丛书》的出版有着特别重要的现实意义。

衷心希望通过本套丛书为国内美国问题学界同仁提供更多的知识交融机会，繁荣国内美国问题的研究，成为国内青年学者展现学术风采的平台。

是为序。

复旦大学美国研究中心主任

吴心伯

上海市美国问题研究所所长

2013 年 6 月 6 日

图书在版编目 (CIP) 数据

21 世纪的美国与中美关系/吴心伯主编. —北京:
时事出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-80232-647-7

I. ①2… II. ①吴… III. ①美国对外政策—研究—21 世纪
②中美关系—研究—21 世纪 IV. ①D871. 20 ②D822. 371. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 234586 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号

邮 编: 100093

发行热线: (010) 82546061 82546062

读者服务部: (010) 61157595

传 真: (010) 82546050

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 30.75 字数: 412 千字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

定价: 98.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

奥巴马政府政策调整

- 奥巴马政府的亚太战略:分析与应对..... 吴心伯(3)
- 奥巴马政府的经济战略调整..... 宋国友(38)
- “重返”接触:美国对东盟“10+X”合作体系的参与 焦世新(56)

美国国内社会

- CFIUS 与美国的外资审查制度研究..... 吴其胜(77)
- 美国司法机构契约外包模式研究 蒋红珍(107)
- 美国的新思想库 魏红霞(143)
- 美国国内恐怖活动状况及其发展趋势 张家栋(173)

非政府组织与美国公共外交

- 攻占“心灵和灵魂”:非政府组织与美国公共外交 宋国友(199)
- 犹太非政府组织对美国公共事务的影响 汪舒明(221)

中美合作与博弈

- 总结与思考:中美关系 30 周年回顾及展望 吴心伯(257)
- 世博会中的美国因素 薛华(270)
- 中美能源关系的形态与影响 王联合(292)
- 社交媒体在美国外交中的运用及其对中美关系的挑战 ... 汪晓峰(324)

美日同盟

- 美日同盟与中国在东亚战略中的博弈 高兰(373)
- 试析当前美日同盟的战略性调整 赵明昊(398)
- 不断调整中的美日同盟 张景全(410)
- 美国海上安全战略调整与美日同盟 王少普 郑华(423)

海洋问题

- 奥巴马政府对南海主权争议政策的调整 焦世新(449)
- 中美海上危机的预防与管理 余建军(467)

奥巴马政府政策调整

聖國榮如俄亞巴奧

奥巴马政府的亚太战略： 分析与应对^{*}

吴心伯

(复旦大学美国研究中心主任、上海市美国问题研究所所长)

21 世纪最初的 10 年，东亚地区发生了重大变化，中国的崛起和地区合作的开展，重塑着地区政治、经济与安全生态。与此同时，美国忙于反恐以及阿富汗、伊拉克两场战争，对东亚事务的关注和参与有限。奥巴马执政后，着手调整美国全球战略，结束两场战争，加大对亚太的关注和投入，经过四年的谋划和实施，美国新的亚太战略已基本定型，对美国与亚洲特别是东亚的关系以及亚太地区形势已经并将继续产生重要影响。本文旨在剖析奥巴马政府对亚太的认知，研究其亚太战略的框架和具体实施，总结这一战略构想与执行的特点。

^{*} 对亚太地区的定义主要有三种：第一种定义覆盖了太平洋两岸，包括东亚、大洋洲、北美以及南美的太平洋沿岸国家如智利和秘鲁，这是亚太经合组织的涵盖范围；第二种定义主要指东亚和西太平洋地区，不包括太平洋东岸。第三种定义包括了东亚和西太平洋地区以及在这一地区有着重要的政治、经济和安全存在的美国。本文所指的亚太地区是基于第三种定义。

一、奥巴马政府对亚太的认知

奥巴马政府是在美国处于冷战后最低潮的时刻上台的。阿富汗和伊拉克两场战争使美国在战略上筋疲力尽，一场金融危机又使美国经济面临空前的困难。奥巴马要结束两场战争以使美国摆脱战略困境，要振兴经济以使美国恢复活力，欣欣向荣的亚太地区因而在奥巴马政府的战略调整和经济振兴日程上占有重要位置。

奥巴马政府首先高度评价亚太的重要性。奥巴马本人出生在夏威夷，童年时在印度尼西亚生活过，对亚太地区有亲切感，自称是“美国首位太平洋总统”。他强调，“这个地区的未来与我们利害攸关，因为这里发生的一切对我们国内的生活有着直接的影响”。克林顿国务卿称：“越来越清楚的是，在 21 世纪，世界的战略和经济重心将是亚太地区。”“……21 世纪历史的大部分将在亚洲书写。这个地区将见证地球上最具转变性的经济增长。这里的大多数城市将成为全球商业与文化的中心。随着本地区更多的人接受教育、获得机会，我们将会看到下一代商业、科技、政治与艺术领域的地区性和全球性的领军人物的崛起。”^①

奥巴马政府认为，对美国而言，亚太在经济上提供了机会，而在安全上则提出了挑战。亚太是世界上经济最富活力的地区。亚太

^① The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall”, Suntory Hall, Tokyo, Japan, November 14, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>; Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”, address at Imin Center - Jefferson Hall, Honolulu, January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>; Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia - Pacific,” remarks at Kahala Hotel, Honolulu, October 28, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>.

经合组织（APEC）成员的经济总量占世界的54%、全球贸易额的44%、世界人口的40%，拥有27亿消费者。本地区庞大的新兴经济体不仅通过20国集团等机制积极参与全球经济治理，而且也在国际贸易、金融和新技术开发方面发挥强有力的作用。亚太地区快速的经济发展给美国提供了巨大的商业机会。美国出口商品的60%流向亚太地区，美国前15大贸易伙伴中的7个在亚太。美国公司每年向本地区出口3000多亿美元的商品和服务，从而为美国创造了几百万个高薪工作岗位。^① 美国对亚太的出口增长快于对其他地区的出口增长，奥巴马提出的5年内使美国出口翻番计划的实现，主要寄希望于亚太地区，特别是中国市场。正如奥巴马所言：“亚太地区对实现我的第一要务至关重要，那就是为美国人民创造工作和机会。”^② 但是在安全上，奥巴马政府更多地看到了挑战。中国和印度的迅速崛起正在前所未有地改变着地区力量的界定和分布。暴力极端主义、核技术和导弹技术的扩散、对稀有资源的争夺以及毁灭性的自然灾害等非传统安全挑战在增加。军事现代化的快速发展使得一些国家（指中国）有能力挑战美国不受阻碍地进入空中、海上以及外空等全球公共领域。^③ 像小布什政府一样，奥巴马政府对中国军事力量的发

① Robert D. Hormats (the Under Secretary for Economic, Energy and Agricultural Affairs, U. S. Department of State), Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference, The National Bureau of Asian Research, September 17, 2010, http://nbr.org/downloads/pdfs/eta/EA_Conf10_Hormats_Transcript.pdf; Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities.”

② The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama to The Australian Parliament”, Parliament House, Canberra, Australia, November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

③ Michele Flournoy (the Under Secretary of Defense for Policy, Department of Defense), Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference, The National Bureau of Asian Research, September 17, 2010, http://nbr.org/downloads/pdfs/eta/EA_Conf10_Flournoy_Transcript.pdf.

展忧心忡忡,认为中国军力的增强,特别是反进入和区域拒止能力的提高,正在削弱美国在西太平洋地区的军事优势和美军的行动能力。

奥巴马政府敏感地认识到,很大程度上由于小布什政府在亚洲追求狭隘的政策目标,同时也由于两场战争和一场金融危机的影响,亚洲国家越来越怀疑美国积极参与亚洲地区事务的意愿,怀疑美国是否还能履行对盟友的安全承诺,以及长远而言是否有能力在本地区部署必要的资源以维持地区安全。这些亚洲国家的担心并非空穴来风。亚洲尤其是东亚的变化、美国在小布什时期的政策失误所导致的美国与东南亚的疏远、以及美国实力的相对下降,有可能使美国在这一重要地区的政治与经济事务中被边缘化。政治上,日本鸠山政府在 2009 年明确提出“东亚共同体”不包括美国。经济上,在 2005—2009 年间,美国在亚太地区总贸易额中所占的比重下降了 3%。^① 这些无疑都引起了奥巴马政府的警惕。

基于上述认知,奥巴马政府意识到美国需要加大对亚太的投入,在地区事务中发挥积极的参与和领导作用。曾担任奥巴马竞选团队亚洲问题顾问、后又出任国家安全委员会亚洲事务高级主任的杰弗里·贝德(Jeffrey A. Bader)称,奥巴马政府的外交团队从一开始就明确指出,亚太地区在美国外交政策中应享有更高的优先性。^② 克林顿国务卿强调,今后 10 年美国治国方略最重要的使命之一,就是“大幅增加对亚太地区外交、经济、战略和其他方面的投入”。^③ 随着伊拉克战争的终结和美军减少在阿富汗的行动,美国可以将更多的资源投向亚太地区。另一方面,奥巴马政府相信,亚太地区面临

① Kurt M. Campbell, “Principles of U.S. Engagement in the Asia-Pacific,” Testimony before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, January 21, 2010, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/01/134168.htm>.

② Jeffery A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Washington DC: The Brookings Institution, 2012, p. 6.

③ Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

的挑战——从确保南中国海的航行自由，到应对朝鲜的挑衅和扩散活动，再到促进平衡与包容的经济增长——也都呼唤美国的领导。“美国的未来与亚太的未来相联系，本地区的未来有赖于美国。美国有强烈的兴趣延续其在经济和安全领域发挥领导作用的传统，而亚洲也有强烈的兴趣看到美国继续作为一个充满活力的经济伙伴和起稳定作用的军事影响力”。^① 既要加强参与，更要积极领导，这就是奥巴马政府对美国在亚太地区角色的认知。

二、亚太战略框架的形成

从政策制定的角度看，奥巴马执政伊始，就指示其国家安全团队就美国的全球军事存在和优先任务开展战略评估，这项评估认为，美国力量的投送和聚焦存在不平衡。奥巴马认为，美国在某些地区（如中东）投入过多，而在某些地区（如亚太）投入不足。基于此，奥巴马决定加大对亚太的资源、外交活动和政策的投入。^② 在此背景下，克林顿国务卿在2010年初提出了指导美国参与亚洲事务的一系列重要原则：（1）美国与亚洲的交往应以同盟体系和双边伙伴关系为基础。除了保持和发展与传统盟国的关系外，美国还要加强与其他“关键玩家”的关系，包括印度、中国、印尼、越南等。（2）要与本地区国家确立共同的议程。这些议程包括安全上的核不扩散、领土争端和军备竞赛，经济上的降低贸易和投资壁垒、增加市场透明度、促进更加平衡、包容和可持续的经济增长模式，政治上保护

^① Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities.”

^② Tom Donilon, “President Obama’s Asia Policy & Upcoming Trip to Asia”, Remarks at Center for Strategic and International Studies, November 15, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery>.

人权和促进开放社会等。(3) 在地区机制的建设上强调有效性。地区机制不能为了对话而对话,要有具体的行动,要有结果导向。(4) 促进多边合作的灵活性和创造性。积极推进针对特定问题的非正式安排,如朝核问题六方会谈、美日澳三边战略对话、美日韩三边战略对话等。支持次区域合作机制,如美国—东盟伙伴关系计划、美国—东盟贸易投资框架协议等。(5) 确定主要的地区机制,这些机制应包括所有关键的利益攸关者,如政治上的东亚峰会,经济上的亚太经合组织,安全上的东盟地区论坛等。^①

尽管奥巴马政府上任伊始就明确了亚太地区的重要性,在执政一年后又提出了亚太政策的基本原则,但其亚太战略框架的形成经历了一个过程。奥巴马政府一开始的亚太政策思路是在经济和外交上重视亚太,通过加强与亚太的经济联系扩大美国的出口,重振美国经济,提升美国就业;通过外交上积极参与亚太事务防止美国被边缘化,影响亚太地区的发展,更好地促进美国在亚太的利益。由于伊拉克和阿富汗问题的牵制,奥巴马政府对亚太的安全关注一开始并不突出。2010年8月美国作战部队撤出伊拉克和2011年6月美国启动从阿富汗撤军进程,使奥巴马政府结束两场战争的计划有了眉目,美国开始摆脱中东和中亚的战略牵制。另一方面,2010年亚太地区一系列事态的发展——“天安”舰和延坪岛炮击事件的爆发、南海纷争的激化、中日钓鱼岛争端所引起的外交纠纷——使奥巴马政府找到了“重返亚太”的新的切入点,美国的亚太战略向地区安全倾斜,政治、经济、安全多管齐下。到2011年秋,美国利用举办亚太经合组织领导人会议和奥巴马首次参加东亚峰会这两个重要外交事件,将美国的亚太战略框架公之于世,这就是建立一个更富有活力和更持久的跨太平洋体系,塑造一个更加成熟的安全和经济架构。^②

① Hillary Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities."

② Hillary Clinton, "America's Pacific Century;" Remarks at East - West Center, Honolulu, November 10, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>.

在奥巴马政府看来，这样一个安全 and 经济架构应该充分体现美国地区安全和经济政策所蕴含的基本原则。安全上，确保自由和开放的商业活动，以和平方式解决争端，建立公正的国际秩序，该秩序强调国家的权利和义务、忠于法制以及所有国家畅通无阻地进入天空、太空和海洋这些“全球公共领域”（global commons）。^① 经济上，一个以规则为基础的、开放、自由、透明和公平的经济秩序，亚太地区的经济合作与一体化，平衡、包容和环境可持续的经济增长，高标准、基础广泛的自由贸易协定。^② 在这一系列的安全与经济原则中，“全球公共领域”的概念值得注意。这一概念最早出现在2005年美国国防部公布的《国防战略报告》中，该报告将太空、国际水域、天空和网络空间界定为具有重要战略意义的“全球公共领域”，强调“美国在这些全球公共领域的行动能力十分重要，可以保障美国从稳固的行动基地向世界任何地方投射力量”。^③ 奥巴马政府在2010年发布的《四年防务评估报告》，沿用了“全球公共领域”的概念，并指出了其所面临的广泛威胁：“一系列近期的趋势凸显了对全球公共领域稳定的不断上升的挑战，从来自国外的网络空间攻击到国内的网络入侵，到越来越多的海盗活动，到反卫星武器试验和利用太空国家的增多，到一些国家投入资源以打造旨在威胁我们主要的力量投掷手段——我们的基地、我们的海洋和太空资产，及其支持网络——的系统。”^④ 鉴于中国军事能力的发展使其有潜力挑战 and 制约美国长期以来视为理所当然的干预和主导地区安全事务的

① Michele Flournoy, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference.

② Hillary Clinton, “America’s Pacific Century;” Remarks at East – West Center, Honolulu, November 10, 2011; Robert D. Hormats, Remarks at The Third Annual Engaging Asia Conference; Kurt M. Campbell, “Principles of U. S. Engagement in the Asia – Pacific.”

③ Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington DC, March 2005), p. 13.

④ U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, pp. 8 – 9, http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf.