霸权的逻辑：美国亚太安全战略的多边转向*

凌胜利　王彦飞

【内容提要】 二战后，美国在亚太地区构筑起双边联盟体系，但近年来对于加强多边安全合作更为积极。美国近几届政府在亚太安全战略方面作出了重大调整，从奥巴马政府到拜登政府都在推动双边合作转向多边合作，而为何发生这一转变值得探讨。美国在权力优势明显时，倾向于采取双边合作；当美国权力优势缩小时，更加重视多边合作，其安全合作形式是接近于联盟还是相对松散的安全合作，则取决于外部威胁性质和内部分歧大小。美国亚太安全合作形式的调整取决于中美实力差距、外部威胁变化和成员国分歧，多边形式可以更大范围地进行国际动员，最大程度地维护自身的霸权地位。美国在亚太地区的多边安全合作拥有稳固的合作基础、灵活的多边形式和共同的身份认同，有助于美国调动战略资源和联合应对共同关注的威胁。亚太多边安全合作增强了美国的安全动员能力，冲击了亚太地区秩序，给中国带来较大的安全压力。但不同合作机制也面临合作程度不一、成员战略分歧和合作议题分散的影响，合作进程存在着不确定性。

【关键词】 多边安全合作；联盟转型；亚太安全；美国霸权；“印太”战略

【作者简介】 凌胜利，外交学院国际关系研究所副所长、副教授（北京　邮编：100037）；王彦飞，清华大学社会科学学院国际关系学系博士研究生（北京　邮编：100084）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.04.004

【中图分类号】 D815.5; D822.371.2 【文献标识码】 A 【文章编号】 2095-574X（2022）04-0091-36

* 本文系国家社会科学基金项目“百年大变局下中国外交能力建设”（项目编号：21BGJ071）的阶段性成果。感谢《国际安全研究》匿名评审专家对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由作者负责。

近年来，美国在亚太地区的多边安全合作日益活跃，美日澳印四国推进的“四边机制”（The Quad）历经多年演变，[①] 逐渐成为美国亚太安全战略的重要支柱之一。此外，美国、英国和澳大利亚不断加强合作，形成了具有浓厚盎格鲁—撒克逊色彩的美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）；美国、英国、澳大利亚、加拿大和新西兰组成的“五眼联盟”（FVEY）不断拓展合作内容和推进职能转型；美日韩、美日澳等小多边合作也不断加强，以上内容均反映出近年来美国更加重视亚太地区多边安全合作。回顾历史，二战结束后，美国在欧洲打造了北约多边联盟，在亚太地区则构筑了多组双边联盟。对于为何出现这样的差异，学界已经进行了诸多探讨。[②] 当前值得关注的问题是，美国亚太安全战略为何从双边合作逐渐转向多边合作？对这种转向进行探讨，具有一定的理论意义与政策价值。

一　转向多边：美国亚太安全战略的大调整

从奥巴马政府到拜登政府，美国亚太安全战略经历了重要调整。美国近年来动作频频，举措包括但不限于加强小多边合作，深化“四边机制”合作，推动“五眼联盟”转型，推出 AUKUS 等。其显著特征体现为对多边安全合作更加重视，这一战略思路显现出较强的延续性。

（一）美国亚太多边安全合作构想的演进

二战结束后，为了对抗共产主义阵营，美国在欧洲和亚太地区都构建起了联盟体系。

① “四边机制”亦称“四方安全对话”（Quadrilateral Security Dialogue），即美日澳印四国的“印太”合作，这一提法在中国外交部和官方媒体中均有提及，参见《2021 年 5 月 12 日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中国外交部网站，2021 年 5 月 12 日，https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceus/chn/fyrth/t1875255.htm；《美英澳核潜艇交易威胁全球稳定（钟声）》，《人民日报》2021 年 10 月 19 日，第 3 版。

② 相关研究可参见：Galia Press-Barnathan, “The Lure of Regional Security Arrangements: The United States and Regional Security Cooperation in Asia and Europe,” *Security Studies*, Vol. 10, No. 2, 2000; 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; Amitav Acharya, “‘Why Is There No NATO in Asia?’ The Normative Origins of Asian Multilateralism,” The Weatherhead Center for International Affairs, July 2005; Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the US Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010; Kai He and Huiyun Feng, “‘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。

1. 冷战时期美国亚太安全联盟体系

1949年，以美国为首的西方国家签署了《北大西洋公约》，决定成立北约，在欧洲地区构建起多边联盟。美国起初也希望在亚洲建立类似的多边联盟，但因为效果不彰而不得不作罢。1951 年 4 月，时任美国驻日本大使的约翰·杜勒斯（John Foster Dulles）表示，美国不会放弃亚洲，而是正在尝试构建多边安全合作机制。[①] 具体行动是，美国曾尝试联合澳大利亚、日本、新西兰和菲律宾等国缔结《太平洋公约》（Pacific Pact），从该盟约的草案内容可以看出，其目的是要打造一个多边联盟。[②] 这一尝试反映了美国亚太安全战略的最初构想，但这一构想最终未能付诸实施。1950—1953 年，《美泰军事援助协定》《日美安全保障条约》《美菲共同防御条约》《美韩共同防御条约》等双边联盟条约陆续签订，美国在亚太地区的安全体系正式形成，即双边联盟为主的“轮辐体系”（hub and spoke）。不过，美国并未放弃建立多边安全合作机制的尝试。1954 年，美国拉拢泰国、菲律宾、巴基斯坦、澳大利亚、新西兰、英国和法国等国签订《东南亚集体防务条约》。1955年，东南亚条约组织在泰国曼谷正式成立。但是该组织比较松散，未形成多边安全合作的合力，并在1977年6月30日正式宣布解散。以上事实表明，冷战期间美国曾构想建立“亚洲版北约”，但效果不佳。因此，这个时期美国在亚太地区主要依靠双边联盟实施安全战略。

2. 冷战结束初期美国积极参与亚太地区的多边安全合作

1991年，时任美国国务卿詹姆斯·贝克（James Baker III）就美国的亚太政策在《外交事务》杂志撰文，认为一个稳定繁荣的太平洋共同体离不开三个支柱，其中之一就是在亚太地区打造一个新的防御体系。[③] 贝克认为当时的亚洲地区安全合作灵活多样，多边安全机制正在逐步浮现，呼吁美国应该关注多边合作的可能性，而非固守过去的结构。[④]

当时，美国对亚太安全战略的态度体现在两个方面：一是积极参与，活跃于

① Ben Limb, “The Pacific Pact: Looking Forward or Backward,” *Foreign Affairs*, Vol. 29, No. 4, 1951, p. 539.

② “Foreign Relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific, Volume VI, Part 1,” Office of the Historian, U.S. Department of State, https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v06p1/d32.

③ James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No.5, 1990, p. 3.

④ James A. Baker III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No.5, 1990, pp. 5-6.

东盟地区论坛等多边安全合作与对话机制；二是努力创设，打造了东北亚合作对话等多边安全机制。冷战后，美国对亚太地区多边安全合作的设想是借助其他国家的力量来共同应对安全威胁，对多边机制的主要定位是作为其单边军事存在和双边联盟的补充。①

3. 美国真正重视并推动亚太地区多边安全合作主要始于奥巴马政府时期

奥巴马、特朗普和拜登等三任政府对推动亚太地区的多边安全合作态度都比较积极，主要反映在三个方面。一是美日韩、美日澳、美日印等多个小多边合作关系日益强化；二是在小多边合作加深的基础上，美国极力推动“印太”战略，“四边机制”有所加强；三是更加倚重其他多边安全合作机制，比如推动“五眼联盟”从情报合作机制向多边联盟转型，构建 AUKUS 框架等。这些举措都折射了近年来美国亚太安全战略正在转向多边主义。

（二）奥巴马政府对亚太多边安全合作的重视

自奥巴马政府以来，为维护美国主导地位，美国亚太地区安全战略出现了重大转变，从双边机制为主转向更加重视多边机制。

奥巴马政府推动美国全球战略重心东移，提升了对亚太地区的重视程度，并逐渐尝试打造“印太”概念。其战略主线是从“重返亚洲”“转向亚洲”到“亚太再平衡”，在维系既有双边安全合作关系的同时，加强小多边和多边安全合作的思路贯穿其中。美国加强多边安全合作，以美日联盟等双边联盟体系为基础，不断扩展为小多边机制。② 美日韩、美日澳、美日印等三边合作都取得了一定进展，与美国原有的安全合作形成协同效应，美国的亚太安全体系也开始转向网络化结构。③ 自奥巴马政府时期起，美国“将‘印太’地区作为一个战略整体，在此基础上对其亚洲战略进行重新调整和布局，加强与印澳等‘印太’地区枢纽国家的政治、军事关系，拓展在‘印太’枢纽地区的军事存在，以此塑造该地区的秩序、确保美国的国家利益和地区领导权”。④ 从以往把亚太地区和印度洋地区单独看待，到倡导“印太”概念，反映出美国政府战略思考的变化，与“亚太再平

① 余建军：《冷战后的美国和亚太多边安全——从老布什政府到小布什政府》，《社会科学》2008 年第 5 期。

② 顾静：《美国多边主义东亚新政策剖析》，《东南亚研究》2011 年第 3 期，第 51 页。

③ 孙茹：《美国亚太同盟体系的网络化及前景》，《国际问题研究》2012 年 4 期。

④ 韦宗友：《美国在印太地区的战略调整及其地缘战略影响》，《世界经济与政治》2013 年第 10 期，第 140 页。

衡”战略也具有同步性。[①] 总之，奥巴马政府为顺利推进其亚太战略，维持美国在亚太地区的主导权，更加重视地区多边安全合作，但机制化程度比较有限。

（三）特朗普政府对亚太多边安全合作的推进

特朗普政府执政后，美国十分重视其在亚太地区的主导权，将中国视为重要“威胁”，为此不断加强国际动员，对中国进行多边联合施压，“四边机制”和“五眼联盟”是其重要工具。

2017 年美国《国家安全战略》报告声称，中国借助经济和军事策略谋求“印太”地区主导地位，这些举动将会削弱“印太”国家的主权，而这些国家都希望美国能够发挥领导作用，维护地区秩序。[②] 这些言论无疑是在为美国增强“印太”地区影响力进行辩解。为了实现这些战略目标，特朗普政府采取了许多升级“印太”多边合作的具体行动，推动“四边机制”的常态化和制度化。2017 年 11 月，美日澳印重启 2007 年首次举行后就停摆的“四边机制”。会谈讨论了四国针对共同挑战的举措，包括维护“基于规则的地区秩序”，应对海上安全挑战等。[③] 这是四国安全层面走向联合的重要标志。2019 年 9 月，首届美日澳印部长级会议召开，再次提升安全对话规格，美国官员称之为“四边机制”的“正式化”。[④] 事实也是如此，2020 年 10 月，四国如期召开第二届部长级会议。而在 2019 年 6 月，美国国防部发布《“印太”战略报告》，重申“美国国家安全的首要关切是国家间的战略竞争，其内涵是‘自由的’和‘专制的’世界秩序愿景之间的地缘政治竞争”。实现美国的愿景需要将更强大的军队和盟友连接起来，才能维持美国的地区影响力和自由开放的国际秩序。[⑤]

---

① 仇朝兵：《奥巴马时期美国的“印太战略”——基于美国大战略的考察》，《美国研究》2018 年第 1 期，第 47 页。

② “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, p. 46, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

③ “Australia-India-Japan-United States Consultations on the Indo-Pacific,” Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade, November 12, 2017, https://www.dfat.gov.au/news/media/Pages/aus-india-japan-us-consultations-on-the-indo-pacific.

④ “Readout of U.S.-Australia-India-Japan Ministerial (‘The Quad’),” U.S. Department of State, September 26, 2019, https://2017-2021.state.gov/readout-of-u-s-australia-india-japan-ministerial-the-quad/index.html.

⑤ “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” U.S. Department of Defense, June 1, 2019, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF.

这些事实表明美国政府愈加坚定地认为，加强多边安全合作是维持美国主导地位的必由之路。特朗普离任前，《美国“印太”战略框架》解密，其国家安全事务助理罗伯特·奥布莱恩（Robert C. O’Brien）对此进行了较为全面的说明，认为这一框架是特朗普政府在“印太”地区实施 2017 年美国《国家安全战略》的总体战略指导，也是制定《美国对中华人民共和国的战略方针》、对抗中国“经济侵略”和在国际组织中的“不良影响”等框架的基础。[①] 这表明特朗普政府提出“印太”战略是为了防范中国崛起，借助多边机制维护美国亚太主导权。

除推动美日澳印“四边机制”深化合作，美国也不断加强“五眼联盟”合作，使其在大国竞争中发挥更加明显的作用。“五眼联盟”最重要的职能转型就发生在特朗普政府任期内，“五眼联盟”的部长级会议日渐机制化和规范化，合作内容不断深化。更为重要的是，“五眼联盟”共同抵制华为 5G 设备，给中国在高新技术领域的发展制造障碍；多次就香港事务、涉疆问题发表外长联合声明，对中国内政联合施加外交压力。[②] 除此之外，2020 年 10 月 15—16 日，“五眼联盟”召开首次国防部长会议，分享了五国在“印太”地区的参与战略以及如何推进国防和安全合作，并且承诺将在之后继续召开类似会议。[③] 这些都表明在特朗普时期，“五眼联盟”拓展了合作领域，并且与其他安全合作机制形成了互通和互动。总体来看，特朗普执政期间，美国亚太多边安全合作的突出成就便是实现了“四边机制”和“五眼联盟”安全合作的机制化和常态化。

（四）拜登执政以来美国亚太多边安全合作的进展

拜登执政以来，美国延续了前两届政府的亚太多边安全合作政策，其目的是通过多边方式加强与中国的战略竞争，维护美国在亚太地区的主导权。

拜登上台后加大对“印太”战略的重视，对美日澳印合作进一步升级。2022 年 2 月 11 日，《美国“印太”战略》发布，这是拜登政府发布的首份地区战略报告。2021 年 3 月初，执政伊始的拜登政府发布《临时国家安全战略纲要》，多次提

① “A Free and Open Indo-Pacific,” Executive Office of the President of the United States, January 5, 2021, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/OBrien-Expanded-Statement.pdf.

② 王彦飞、凌胜利：《澳大利亚强化“五眼联盟”合作分析》，《情报杂志》2021 年第 8 期，第 20 页。

③ 由于新西兰大选，新西兰方面实际由一名高级官员代表，参见“Five Eyes Defence Ministers’ Meeting Statement,” October 16, 2020, Australian Government Department of Defence, https://www.minister.defence.gov.au/minister/lreynolds/statements/five-eyes-defence-ministers-meeting-statement。

到“印太”地区与“印太”合作，宣称美国与“印太”地区、欧洲和西半球建立紧密联系是维护美国生死攸关的国家利益（vital national interests）的要求。[①] 根据美国对不同程度国家利益的划分，生死攸关的利益是美国最为重要的国家利益类型，涉及危害美国及其盟国生存或者美国霸权存续等问题，[②] 拜登政府在会议层级和合作内容等方面升级了“四边机制”，“印太”战略呈现进一步强化的趋势。

美日澳印四国在安全、政治和经济等议题的合作进展无不体现出美国对多边合作的重视，即借助“四边机制”全方位地打造美国在“印太”地区的合作圈子。“印太”战略是拜登政府推动亚太多边安全合作的主线，并以此为重心努力拓展其他多边安全合作关系。2021 年 9 月 16 日，白宫新闻秘书珍·普萨基（Jen Psaki）在新闻发布会上声称，美英澳三边伙伴关系（AUKUS）的成立表明美国致力于振兴和加强其联盟以应对 21 世纪的挑战，美国将通过加强“四边机制”和 AUKUS 等新的机制开展工作。[③] 2022 年版《美国“印太”战略》报告提出，美国将以新方式把“印太”和欧洲地区的伙伴聚集在一起，其中 AUKUS 框架就是方式之一。[④] 而在“五眼联盟”和美日韩三边安全合作等机制中，成员国的联合声明和公告对支持“印太”合作的表述屡见不鲜。这说明美国希望借助“印太”战略，推进多个亚太地区多边安全合作机制的协同。

这些转变体现了美国政府在战略定位上极其重视亚太地区，在战略手段上更加依赖多边合作机制，在战略意图上旨在维持美国的地区主导地位和抵消中国日益增长的地区影响力。无论是奥巴马政府的“亚太再平衡”战略，还是特朗普政府开始推动、拜登政府全力推行的“印太”战略，抑或“五眼联盟”和 AUKUS，都以应对大国战略竞争、维持美国主导地位作为核心目标。[⑤] 这些举措都是美国

① “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, p. 10, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf.

② “America’s National Interests,” The Commission on America’s National Interests, July 1996, pp. 2-4, http://www.belfercenter.org/files/americas_interests.pdf; “America’s National Interests,” The Commission on America’s National Interests, July 2000, pp. 2-5, https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/amernatinter.pdf.

③ “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, September 16, 2021,” The White House, September 16, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/09/16/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-september-16-2021.

④ “Indo-Pacific Strategy of the United States,” The White House, February 11, 2022, pp. 4-5, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

⑤ 刘丰：《秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型》，《外交评论》2021 年第 6 期，第 31 页。

逐步将中国视为主要“威胁”，不断构建和维护亚太地区主导权的多边安全合作的一部分。

二　为什么没有亚洲版北约：论争与不足

冷战期间，美国在亚太地区更多倚重双边联盟体系。国内外学界对于冷战期间东亚地区为何未形成多边安全合作体系的论述颇丰，对于冷战后亚太地区多边安全进展有限也有诸多讨论。梳理既有研究，有助于从理论层面理解当前美国亚太安全战略为何从双边转向多边。相关讨论主要包括理论维度和经验维度，每一种维度又包含不同视角，各种观点之间还有一定分歧。

（一）从美国视角出发的理论解释

一是理性主义解释，主要从权力维度展开论述。车维德（Victor Cha）认为，美国在亚太地区的多边联盟偏好主要取决于其希望绝对和独立地掌控可能将其带入“被牵连”困境的盟友。这是一个“权力的游戏”，即美国在这样的不对称联盟中既不想让盟友采取反共反苏的冒险行为，也不想让盟友倒向共产主义阵营。车维德指出，多边联盟对小国影响大国更有效果，而双边联盟则有助于大国控制小国。[①] 另有研究发现，美国的主导地位压制了亚太地区多边机制的创建，因为当合作成员各方实力悬殊时，霸权国就能决定合作的形式和结果。霸权国往往更希望通过双边合作保持其相对优势，权力的高度不对称使得霸权国缺乏追求制度化秩序的动力。[②] 这一解释主要从美国二战后实力优势的角度出发，其他国家在安全上对美国依赖度极高，通过“自主—安全”交易，与美国结成双边联盟。

二是观念和认同视角的解释。有学者认为美国对欧洲国家有着较强的认同感，两者是关系紧密的政治共同体，因此美国愿意建立多边安全机制；而对亚洲国家则反之，美国认为只能与其建立相异和低级的政治共同体，因此倾向于建立双边安全机制。[③] 在认同方面，约翰·杜勒斯也持有同样的观点，他认为北约的

① Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the US Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-160.

② Donald Crone, “Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy,” *World Politics*, Vol. 45, No. 4, 1993, pp. 502-504.

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. 575-576.

成立反映出西方国家之间基于种族、宗教和政体的共同体之上的“共同命运感”，美国与澳大利亚、新西兰、菲律宾和日本签订安全条约后，当时的历史事件也给了这些国家同样的感觉，但与其他太平洋国家却缺乏这种因素。[①] 这说明，无论双边还是多边合作的达成均离不开认同这一因素。

三是前景理论的解释。有学者构建了美国在欧洲和亚洲的联盟差异的理论框架，认为威胁水平的差异是决定领导人选择哪种联盟形式的决定性因素，即威胁水平是领导人判断损益前景的标准。当面临的安全威胁较大时，国家容易作出更多的安全承诺，借助多个盟友的合力以避免未来遭受更大的安全损失，此时国家就容易接受多边安全机制；而当面临的安全威胁较小时，国家愿意作出有限的安全承诺，倾向于在双边安全合作中保证自身行动的自由，这样可以规避潜在的风险。[②] 按照该理论的逻辑，美国采取何种形式的安全合作，取决于其如何看待亚太地区的威胁，因此亚太地区没有形成北约一样的多边联盟与来自亚太地区的威胁水平较低相关，但是，这种观点忽视了威胁应对能力与安全战略之间的关系。

总之，以上视角分别从理性主义、观念和认同、认知心理学等路径出发展开分析，其共同点有三：一是从美国的角度出发，过于强调美国在亚太地区安全合作中的作用，忽略了美国的盟友和亚太地区国家自身的需求和情况；二是从全球性的视角着手，但是忽视了亚太和欧洲在地区层次各种要素的差异；三是从理论入手，对历史条件下的经验事实讨论有所欠缺。

（二）历史和经验维度的解释

若从历史和经验维度对这一现象进行解释，则需要关注美国的盟国、当时的历史条件和亚欧之间的地理环境差异。有学者从地区环境的视角出发，对比了导致欧洲和亚洲出现不同联盟类型的地区因素差异。一是欧洲安全合作发生在英法两国的主导之下，而亚太地区缺少这样的强有力的国家；二是亚太和欧洲有着完全不同的地理环境，安全相互依赖的紧密程度和地理远近紧密相关。欧洲国家大多陆上接壤，安全之间的相关性高；而亚太盟国由于距离都相对较远，安全相关性较低。这就导致欧洲国家有更强的多边安全合作意愿，而亚太国家通过与美国

① John Foster Dulles, “Security in the Pacific,” *Foreign Affairs*, Vol. 30, No.2, 1952, pp. 183-184.

② Kai He and Huiyun Feng, “‘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.

的双边合作就能达成诉求。[①] 这些具体的区域差异导致了不同的安全合作形式。

按照地区视角的思路，其他的一些因素也对两个地区的安全合作形式产生了影响。一是亚太盟国的威胁共识度低。除了欧洲国家对联邦德国、亚洲国家对日本的担忧之外，苏联的威胁对欧洲国家的影响更大。安全合作构想较大程度受到潜在成员国威胁认知的影响。如果主要潜在成员国都认为面临严峻的安全威胁，那么它们更倾向于作出多边联盟承诺；相反，若各国对威胁存在分歧，那么多边联盟难以形成。[②] 由于担忧联邦德国和苏联的潜在威胁，欧洲国家有更为一致的安全威胁认知，因而有利于多边安全合作的形成；而亚洲国家在冷战开始之初则缺乏这样一致的认知。

二是亚太地区地缘环境复杂。从地缘政治因素来看，亚太地区各种矛盾并存，大国关系错综复杂，领土争端有待解决，历史积怨挥之不去，意识形态相互竞争，经济转型历程坎坷，军事平衡不断变化，文化观念也存在差异。[③] 正如巴里·布赞（Barry Buzan）和杰拉尔德·西格尔（Gerald Segal）所说的那样，亚太地区的国家间难以形成西方国家那种被定义为团结紧密的国际社会。[④] 这样复杂的地缘环境导致国家间摩擦和冲突的风险加大，难以实现紧密的多边安全合作，更难以形成多边联盟。而北约国家类似的困扰则相对较少。

三是潜在成员国的内部关系纠葛。韩国和东南亚国家都曾被日本入侵，历史积怨使得这些国家与日本的多边安全合作难以实现。在商讨《太平洋公约》时，澳大利亚、新西兰和菲律宾都曾担心来自日本的潜在威胁。[⑤] 同时，亚太国家为了各自的目的构建地区历史，导致各国对近代史的理解有着明显的差异而非趋同，不同的历史观有助于增强各国的民族认同感，但也强化了国家间的民族差异

① John Duffield, “Why Is There No APTO? Why Is There No OSCAP?: Asia-Pacific Security Institutions in Comparative Perspective,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 22, No. 2, 2022, pp. 77-79.

② Kai He and Huiyun Feng, “‘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, p. 238.

③ G. John Ikenberry and Jitsuo Tsuchiyama, “Between Balance of Power and Community: The Future of Multilateral Security Co-operation in the Asia-Pacific,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 2, No. 1, 2002, pp. 69-70.

④ Barry Buzan and Gerald Segal, “Rethinking East Asian Security,” *Survival*, Vol. 36, No. 2, 1994, pp. 15-16.

⑤ David W. Mabon, “Elusive Agreements: The Pacific Pact Proposals of 1949-1951,” *Pacific Historical Review*, Vol. 57, No. 2, 1988.

感。[①] 以东南亚条约组织为例，从创始成员看，除泰国和菲律宾两国之外的其余成员并非东南亚国家，不仅东南亚国家没有广泛加入，而且成员国之间的利益和目标也不完全一致。亚太国家之间内部矛盾重重，这些嫌隙不利于多边联盟的组建，而北约的创始成员国则没有如此复杂的矛盾和纠葛。

总之，从理论争论和地区经验都可以看出，欧洲地区存在开展多边合作的各种有利条件，因而无论是美国还是欧洲国家，都倾向于建立多边联盟；而亚洲国家受限于多种因素的制约，美国的多边安全合作尝试归于失败，亚洲国家之间也没有开展多边合作的强烈意愿，最终形成以双边联盟为主的安全体系。

即便是冷战结束后，美国在亚太地区多边安全合作的进展也比较迟缓。美国的亚太地区安全战略主要依靠双边联盟体系，对多边安全合作推进有限。其原因在于，困扰冷战时期美国未能形成亚洲版北约的一些因素依然存在，主要是美国权力优势、盟国威胁共识较低以及盟国之间存在矛盾，这也使得美国对于推动亚太地区多边安全合作并不积极，盟国对此也比较谨慎。

但是九一一事件的发生让美国对非传统安全威胁的认知发生极大转变；随着中国的崛起和 2008 年全球金融危机的爆发，中美实力差距也呈缩小趋势。因此，实力差距、外部威胁和成员国内部关系等因素的变化，都影响了美国安全合作形式的选择，美国在亚太地区的安全合作也在双边联盟的基础上更多地探索多边合作形式。

三　外部威胁、内部分歧与安全合作形式

冷战期间和冷战后的较长时间内，美国都没有在亚太地区构筑起多边安全合作机制。但这并不意味着美国不希望在亚太地区推动多边安全合作，“四边机制”的出现和“五眼联盟”的转型等现象打破了这一现状，这也表明当前美国对于亚太多边安全合作有着现实需要。美国的亚太双边联盟体系局限性日益明显，因此推动自己主导的多边联盟有其可能性。美国安全合作的形式并非一成不变，而是服务于美国护持霸权地位的目标，并受自身实力、外部威胁、成员国关系等因素变化的影响。关于美国在亚太地区的安全合作为何从双边转向多边形式这一问题，本文尝试构建一个解释美国安全合作形式选择的框架（见图 1）。

① Aaron L. Friedberg, “Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia,” *International Security*, Vol.18, No. 3, 1993, pp. 18-19.

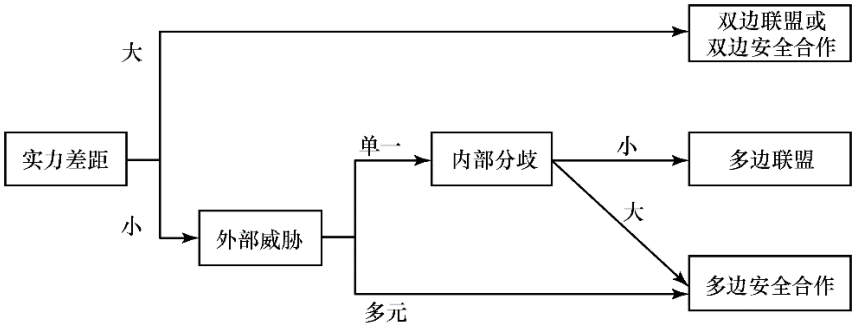


图 1　美国安全合作形式选择的逻辑

资料来源：作者自制。

自变量之一是实力差距。实力是美国霸权的物质基础，联盟是美国护持霸权最为关键的工具。实力差距主要是指美国与主要对手之间的实力差距。本文的实力测量重点考察国家的经济实力和军事实力。实力有强弱之分且随时间变化，因而美国与对手的实力差距也有大小之分。冷战期间和冷战结束初期，亚太地区国家与美国的实力差距明显；但随着中国崛起，中国与美国的实力差距在不断缩小。实力变化会影响美国应对威胁的方式，即当与对手实力差距较大时，美国为了便于联盟管理，倾向于选择双边合作形式；而当与对手实力差距缩小时，为了更好地应对安全威胁，美国需要借助多边合作以增强国际动员。

自变量之二是外部威胁。不同形式外部威胁的相对重要性是影响美国采取何种安全合作形式的另一个重要因素。安全合作之所以能够达成，是因为外部威胁的存在。外部威胁并非一成不变，安全合作的形式也随着外部威胁的变化而调整。从安全合作旨在应对的威胁看，外部威胁可以分为单一威胁和多元威胁。前者侧重于遏制第三方国家的合作内容，合作涉及“硬安全”的军事领域；而后者则包括情报和非传统安全等“软安全”领域，且合作不针对第三方国家。应对单一安全威胁的安全合作机制更可能转型为联盟，而应对多元安全威胁的机制形式上则更加灵活。一般而言，有能力和意图应对单一安全威胁的安全合作机制，也可能将职能拓展为兼顾应对多元安全威胁的机制，此时该机制主要应对的仍然是单一威胁。如在冷战后的北约以及美国的亚太联盟体系中，均增加了应对非传统安全问题的职能。

自变量之三是内部分歧。内部分歧用于判断安全合作机制成员国之间关系的紧密程度。当内部分歧较大时，安全合作的深入推进较为困难；当内部分歧较小时，容易达成深度的安全合作，合作也更为容易朝联盟方向演进。内部分歧并非

一成不变，可能受到成员国的历史记忆、领导人偏好、国家间互动状况等因素影响而变化，因此内部分歧可能弥合也可能扩大。

因变量是安全合作形式。具体而言，前文从不同维度提到双边合作和多边合作，并由此可以组合为双边联盟和多边联盟、双边安全合作和多边安全合作四种形式。双边或多边安全合作主要以成员界定，当成员为三国及以上时即为多边合作。而联盟（alliance）和安全合作的差异主要体现在合作内容和程度上，也有学者用结盟（alignment）这一概念描述安全合作。[①] 严格来说，联盟是承诺在战争爆发时与其成员展开军事合作的组织。[②] 可见，狭义的联盟概念有着更为苛刻的判断标准，即集体防御的承诺；结盟或安全合作则更为宽泛，合作的内容更加广泛，形式更为松散。斯蒂芬·沃尔特（Stephen Walt）则认为，两者有区别但有时也可以混用，定义是“两个或更多主权国家之间正式的或非正式的安全合作安排”。[③] 但实际上，这种界定模糊化了二者的内涵，因此本文将联盟和其他安全合作区分开来，将联盟视为合作程度最高的安全合作形式。从实际效用看，联盟与其他安全合作各有优劣，适用于不同的安全议题和场景。二者在合作内容、构建难度、控制力、灵活性和合作效果等方面都有所不同。

一是合作内容差异。联盟的合作内容较为单一，标准也最为明确，必然与战争时期的共同防御相关。而除联盟之外的其他形式的安全合作则内容多样且标准不一。安全结盟（coalitions）、安全共同体（security communities）、战略伙伴关系（strategic partnerships）等都是与安全议题相关的合作，但和联盟都有着本质区别。[④] 严格来说，联盟与其他形式的安全合作相比更为紧密，而其他安全合作形式在程度、议题等方面都存在差异。不过有无正式“盟约”并不能成为是否是联盟的必要条件，现实中也存在两国缺少盟约但却是事实上的联盟，例如美以“特

① 虽然“结盟”和“联盟”的中文含义难以区分，但 alignment 通常被中国学者译为“结盟”，如李莉：《印度偏离不结盟及其动因分析》，《国际政治科学》2017 年第 1 期，第 2 页；而这个单词的英文本意更接近安全合作的概念，词典中的释义强调的是“国家间的支持”，形式上较为松散；alliance 则强调“国家间为了实现目标达成的协议”，形式上更为正式；参见霍恩比：《牛津高阶英汉双解词典》（第 7 版），王玉章等译，商务印书馆 2009 年版，第 48-51 页。

② Jeffry A. Frieden, David A. Lake and Kenneth A. Schultz, *World Politics: Interests, Interactions, Institutions*, New York: W.W. Norton & Company, 2019, p. 189.

③ 斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，上海人民出版社 2018 年版，第 9 页。

④ 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.

殊关系”。

二是构建难度差异。在美国构建的安全体系中，无论双边还是多边，无论联盟还是其他安全合作，很大程度上都是美国倾斜资源的结果。以北约为例，美国承担了大部分的军费，其盟友无论是否有意，实际上都在“搭便车”。在美国不惜成本的扶持之下，这些合作的构建难度不易比较。但当美国无力绝对主导和不能完全负担成本的情况下，安全合作的构建难度和合作成本都要低于联盟。联盟侧重于军事合作，且形式更为正式，合作成本更高；而安全合作基于共同利益即可达成，旨在解决具体的安全问题，比如非传统安全威胁，这是一种相对低成本的方式。[①] 因而，联盟涉及重要的安全利益协调，较难构建；相比之下，安全合作机制的构建更为容易。

三是主导控制差异。周方银认为，当美国与盟友单线联系时，有利于美国保持对盟友最大程度的控制；而当今的安全体系网络化，则会降低这种控制能力，但是有助于增强美国与他国开展联合行动的能力。[②] 前者更多是在描述联盟关系，后者的网络化合作许多都是安全合作的内容。由此可见，美国更容易在联盟关系中发挥主导作用；而多边机制中的联盟管理成本更高，但是有利于美国调动更多战略资源。这并不意味着维系联盟就不存在联盟管理成本，因为美国对亚太联盟的管理也涉及成本分担等联盟内部事务、调节与有矛盾的盟友间关系等问题。[③] 如美国的驻军损害驻在国主权，容易引发亚太盟国的不满。

四是灵活性差异。联盟与其他安全合作相比灵活性较差，其他安全合作在合作方式和合作潜力等方面都有更大的探索空间，因而可以建立更为多元和灵活的合作方式。联盟的安排则限制了地区国家间安全关系的范围，不利于多边安全合作的发展，并且导致结盟国家付出的成本较高，也不利于解决地区安全问题和维护地区秩序稳定。[④] 总之，美国亚太联盟体系灵活性较差，在应对外部威胁方面存在局限。随着亚太地区格局的变化和安全威胁的多元化，美国不得不调整其亚太安全战略，也更为倚重安全合作。

---

① Elena Atanassova-Cornelis, “Alignment Cooperation and Regional Security Architecture in the Indo-Pacific,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 1, 2020, p. 20.

② 周方银：《美国的亚太同盟体系与中国的应对》，《世界经济与政治》2013 年第 11 期，第 13 页。

③ 刘丰：《美国的联盟管理及其对中国的影响》，《外交评论》2014 年第 6 期，第 91 页。

④ 王帆：《联盟管理理论与联盟管理困境》，《欧洲研究》2006 年第 4 期，第 124 页。

五是合作效果差异。从合作的稳定性和可靠性来说，在联盟中，若一方“被抛弃”或者“主动抛弃”，或者盟友消极履行联盟义务，都会打破原本盟约打造的权力平衡，影响联盟关系的存续。因此双方在确立联盟关系和承担盟友义务时会更加谨慎。而其他安全合作则不同，由于机制松散且涉及议题没有联盟那么重要，成员国退出或消极履行职责的可能性会增加。

联盟与其他安全合作相互关联，并非完全对立或彼此取代，而是相辅相成的关系。从联盟与其他安全合作的关系来说，车维德将亚太地区多种形式的安全合作架构归纳为是一种“拼凑式结构”（patchwork architecture），而美国联盟体系是该架构的基础和维系的纽带，其他安全合作机制多数是在现有联盟的基础上演化而来。[①] 也有学者认为，美国虽然在亚太地区构建了联盟体系，但同时也有多边安全合作的偏好，美国更倾向于创建针对特定安全问题的多边安全安排。[②] 从双边和多边合作的形式来说，有学者研究提出，双边主义和多边主义存在竞争关系的辩论没有意义，二者应该被看作互补关系。[③] 有学者认为，选择不同形式的安全合作之所以重要主要有两大原因。其一，不同的合作形式有不同的效果，比如多边安全合作的互动成本更低、更透明，更有助于培育共同利益和认同；其二，合作形式的选择具有路径依赖，对于美国而言，在联盟体系的基础上拓展新的安全合作路径，符合美国的战略利益。此外，随着安全合作的推进，它也可能将合作关系转化为联盟关系。

通过对以上自变量和因变量的相关界定，文章构建了如前文图 1 中所示的美国在亚太地区安全合作形式选择的解释框架。一是当美国与亚太地区竞争对手的实力差距较大时，美国倾向于选择双边形式的安全合作。因为美国的实力优势也意味着其在联盟关系中拥有不对称优势，居于主导地位，更容易达成自身意愿和实现自身利益，因而美国倾向于选择更便于联盟管理的双边形式。而美国在什么条件下会选择双边联盟或双边安全合作则取决于安全威胁等因素，本文不做详细论述。

---

① Victor D. Cha, “American Alliances and Asia’s Regional Architecture,” In Saadia M. Pekkanen, John Ravenhill and Rosemary Foot, eds., *Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, New York: Oxford University Press, 2014, p. 752.

② 余建军：《冷战后美国的亚太多边安全偏好与行为研究》，《复旦学报（社会科学版）》2010 年第 1 期，第 46-47 页。

③ Ralph A. Cossa, “Bilateralism versus Multilateralism: An American Perspective,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 8, No. 2, 1996.

二是当美国与亚太地区竞争对手的实力差距较小、主要担忧单一安全威胁时，存在两种情况。首先，当内部分歧较小时，美国更愿意借助多边安全联盟或事实上的联盟应对潜在威胁。对美国来说，多边形式意味着更强大的实力和更多可供动员的安全资源，而单一的威胁和分歧较小的联盟关系成为组建联盟的必要条件。其次，当内部分歧较大时，美国更倾向选择多边安全合作来应对威胁。虽然成员国共同应对的威胁较为单一，但由于成员国关系难以协调等因素，形式灵活的安全合作成为首选。

三是当美国与亚太地区竞争对手的实力差距较小，且主要担忧多元安全威胁时，美国倾向于选择多边安全合作。此时，由于安全威胁多元复杂，无论成员国关系如何，形式较为灵活的安全合作都是优先选项。美国既可以利用更为灵活的合作机制应对威胁，也可以动员盟友共同应对安全威胁。

四　美国亚太多边安全合作的现实基础

中美之间的实力对比和美国对外部威胁的认知是其推动亚太联盟体系转向多边安全合作的重要原因；安全合作机制的成员间关系则是影响合作紧密程度的重要因素。

（一）实力差距主要体现为经济实力和军事实力两个层面

首先，在经济层面，1978—2020 年，中美之间的国内生产总值（GDP）总量差距呈逐年缩小趋势（见图 2）。1978 年，中国的 GDP 总量仅为 0.15 万亿美元，而美国则有 2.35 万亿美元，是中国的近 16 倍；而到 2020 年，中美 GDP 总量分别为 14.72 万亿美元和 20.95 万亿美元。[①] 根据澳大利亚洛伊国际政策研究所（Lowy Institute）的统计，在中国加入世界贸易组织（WTO）的 2001 年，全球 80%以上的国家对美贸易额超过这些国家对中国的贸易额；到 2018 年，190 多个有数据的国家中的 128 个对华贸易额超过了它们对美国的贸易额，占比达 2/3，并且其中 90 个国家的对华贸易额均为与美国贸易额的两倍多。[②]

① “GDP (Current US$) - China, United States,” The World Bank, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2020&locations=CN-US&most_recent_year_desc=true&start=2001.

② “The US-China Trade War: Who Dominates Global Trade?” Lowy Institute, https://charts.lowyinstitute.org/charts/china-us-trade-dominance/us-china-competition/.

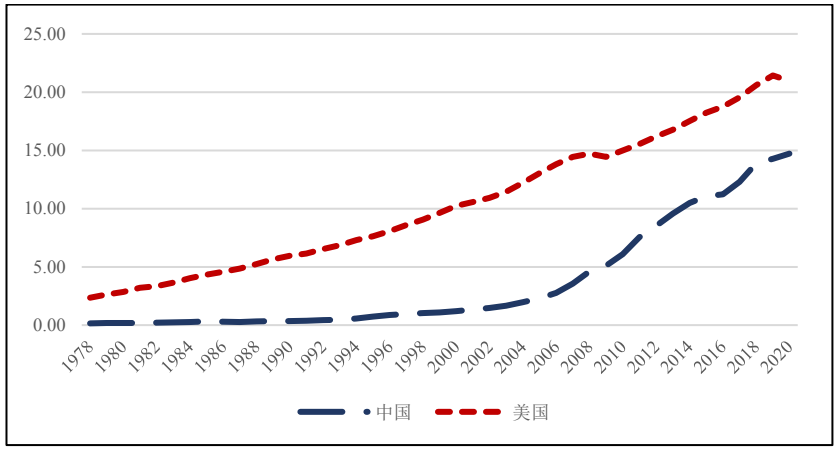


图 2 1978—2020 年中美 GDP 总量（单位：现价美元 万亿）

资料来源：作者根据世界银行数据自制。参见“GDP (Current US$) - China, United States,” The World Bank, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2020&locations=CN-US&most_recent_year_desc=true&start=2001。

其次，在军事层面，对比 2009 年和 2019 年军费开支前 10 位国家占全球军费开支的比重（见图 3 和图 4），可以发现 2009 年美国占比为 43%，中国占比为 7%，美国军费开支是中国的六倍多；而到 2019 年，美国的占比降为 38%，中国上升为 14%，两国军费开支的差距明显缩小，且呈逐年减小的趋势。

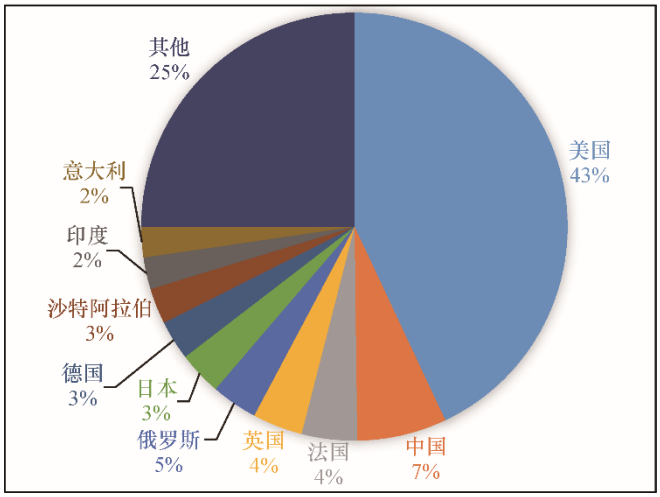


图 3 2009 年军费开支前 10 位国家占全球军费开支的比重

资料来源：根据斯德哥尔摩国际和平研究所数据自制，参见“SIPRI Yearbook 2010: Appendix 5A. Military Expenditure Data, 2000-2009,” Stockholm International Peace Research Institute, https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB201005A.pdf。

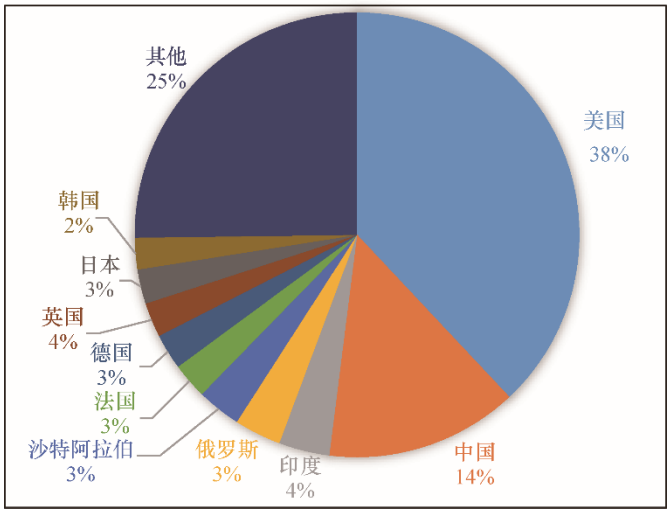


图 4　2019 年军费开支前 10 位国家占全球军费开支的比重

资料来源：作者根据斯德哥尔摩国际和平研究所数据自制，“Trends in World Military Expenditure, 2019,” Stockholm International Peace Research Institute, https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf。

实力的变化同样体现在美国政府在对外政策方面的态度。1998 年 2 月 19 日，时任美国国务卿马德琳·奥尔布赖特（Madeleine K. Albright）在谈及美国对外战争时说，“如果我们不得不使用武力，那是因为我们是美国；我们是不可缺少的国家。我们站在高处，我们比其他国家看得更远，我们看到了这里对我们所有人的危险”。[①] 可以看出当时的美国有着不可一世的心态，也频频开展海外军事行动进行对外干预。但到了 2008 年，美国的综合实力却开始呈现颓势。这一方面是因为金融危机爆发带给美国经济的冲击，另一方面则是中国快速崛起导致的两国相对实力差距的缩小。此后美国在全球范围内的绝对优势也逐渐减弱。特朗普上台后的“美国优先”“让美国重新伟大”等口号也是这种背景下美国国内声音的反映。

更具典型意义的事件是美国从阿富汗的撤军，从 2001 年到 2021 年的 20 年正好是美国实力相对衰落的时段，阿富汗的泥潭让美国进退两难。2021 年 8 月 16 日，拜登在关于阿富汗问题的讲话中提到，美国撤军的选择是正确的，美国已经在阿富汗问题上花费超过一万亿美元，不愿继续在阿富汗作出无谓的牺牲和消

① “Secretary of State Madeleine K. Albright Interview on NBC-TV ‘The Today Show’ with Matt Lauer,” U.S. Department of State, February 19, 1998, https://1997-2001.state.gov/statements/1998/980219a.html.

耗，而是应当把精力和资源放在中国和俄罗斯这两个真正的战略竞争对手上。[①]

（二）美国应对外部威胁的政策也在不断变化

冷战结束后美国遭遇的最大安全危机是九一一事件的发生，挥之不去的恐怖主义威胁直接导致美国以反恐名义发动战争。此后，“反恐”成为美国历任政府必然谈及的重要安全议题。除恐怖主义外，21 世纪以来各类非传统安全问题也日益凸显。气候变化、自然灾害、公共卫生、跨国犯罪和网络安全等问题层出不穷，这些都成为各国共同面对且难以根除的重要安全问题。安全环境的变化也体现在美国政府应对安全威胁的策略上。2010 年美国《国家安全战略》报告提出，美国正在加强联盟和建立伙伴关系，通过增强外交和发展能力，动员国际力量，打击来自非政府行为体等造成的安全威胁。[②] 这表明奥巴马政府也意识到多边安全合作对于应对安全威胁的作用。同样，美国在 2015 年发布的《国家安全战略》报告中列举了诸多非传统安全问题，如打击持续的恐怖主义威胁、应对气候变化、确保共享空间的使用、加强全球卫生安全等，并再次强调将采取多边主义的方式应对非传统安全问题。[③] 应对包括非传统安全议题在内的威胁已经成为美国的国家战略。

在特朗普政府时期，应对大国和“威权国家”的竞争在美国政治议题中被提升到新的高度，同时非传统安全威胁仍然是重中之重。特朗普政府在官方报告中污蔑中国是所谓的“修正主义者”（revisionist power），俄罗斯是“邪恶势力”（malign actors）；而“印太”地区的跨国威胁有增无减，具体包括恐怖主义、非法武器、毒品、人口和野生动物贩运、海盗行动、危险病原体、武器扩散和自然灾害等。[④] 美国对这些威胁的描述占据了 2019 年版《“印太”战略报告》的大量篇幅，由此可以看出美国政府对这些威胁的重视程度。2017 年版美国《国家安全战略》报告认为美国与中俄的竞争仍将十分激烈；同时美国必须与盟友和伙伴一

① “Remarks by President Biden on Afghanistan,” The White House, August 16, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/.

② “National Security Strategy,” The White House, May 2010, pp. 17-18, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

③ “National Security Strategy,” The White House, February 2015, pp. 7-14, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

④ “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” U.S. Department of Defense, June 1, 2019, pp. 1-13, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF.

起，保持对恐怖分子和跨国犯罪组织等非国家暴力团体的攻势。[①]

拜登执政后，延续了前任政府应对大国竞争和非传统安全威胁方面的诸多举措。拜登政府认为，美国与其安全伙伴面临的威胁是不分国界的，必须以集体行动来应对，比如大流行病等生物风险、气候危机、网络和数字威胁、国际经济混乱、人道主义危机和恐怖主义等，这些威胁甚至关系到国家生死存亡；“威权国家”等行为体正在对“民主国家”阵营发起挑战，而美国比以往任何时候都更需要参与国际合作。[②] 可以看出，拜登政府丝毫没有减弱对于大国竞争和非传统安全威胁的重视，而借助的主要方式就是多边安全合作。

兰德尔·施韦勒（Randall L. Schweller）认为，衰落的大国面临他国挑战时，会尝试建立联盟展开制衡行动。[③] 美国现今已难以单独维持其在“印太”地区的优势地位，因此不得不寻求地区盟友一道来承担安全负担，以应对中国崛起为潜在的地区主导国。[④] 还有学者认为，当前美国不断增强与其盟国、伙伴之间的多边安全合作，这种转向的目的一是强化美国及其盟友的防务关系，二是将中国纳入其组建的安全架构中以引导和塑造中国的崛起轨迹，进而维护美国主导的亚太霸权秩序。[⑤] 美国在亚太地区的安全战略进行多边转向，是因为其霸权的相对衰落。而实力不断增强的中国被美国认为是“威胁”和挑战了其主导地位。通过多边联合的方式，美国能够更大程度地动员盟友，并对中国施加更大的压力。美国之所以要采取形式灵活的安全合作，是因为大国竞争尚未演化到军备竞赛和冲突升级的地步，而非传统安全议题的破坏性却愈演愈烈，因此美国需要新的安全工具应对。

实际上，美国政府已经明确将借助加强“印太”地区的多边合作来平衡中国的影响力。2018 年版美国《国防战略报告》提出，美国将加强与盟友的安全合作网络视为优先事项，而第一项具体内容就是“拓展‘印太’联盟和伙伴关系”，认

① “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf.

② “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, p. 7, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf.

③ Randall L. Schweller, “Domestic Structure and Preventive War: Are Democracies More Pacific?” *World Politics*, Vol. 44, No. 2, 1992, p. 238.

④ Joshy Paul, “US and India: Emerging Offshore Balancing in Asia,” *India Review*, Vol. 18, No. 3, 2019.

⑤ Matteo Dian and Hugo Meijer, “Networking Hegemony: Alliance Dynamics in East Asia,” *International Politics*, Vol. 57, No. 2, 2020.

为要借助双边和多边安全关系维护自由开放的国际体系。[①] 拜登政府于 2022 年 2 月发布的《美国“印太”战略》报告也明确指出，美国之所以非常重视“印太”地区，很重要的原因是为了应对来自中国着力于“印太”地区的所谓“威胁和侵略”的挑战。[②] 而非传统安全威胁也在倒逼美国采取多边安全合作，比如“四边机制”的雏形就是美日澳印共同应对 2004 年印度洋海啸时组建的救灾小组，四国已经在应对新冠肺炎疫情等非传统安全问题上形成了成熟的合作机制。这些都表明在当前亚太地区新形势下，为了应对中国崛起和维持美国的亚太地区主导权，美国转向多边安全合作既有现实基础，也是势在必行。

总之，美国在亚太地区转向多边安全合作是受中美实力差距缩小、外部威胁变化和成员国关系等因素的共同影响。从美国组建多边安全合作机制的现实也可以看出，其行为选择受到了上述变量的影响。

五　美国亚太多边安全合作的案例分析

当前美国亚太安全战略呈现转向多边主义的趋势，如美日韩三边安全合作机制的推进、“五眼联盟”的转型、AUKUS 框架的组建等，而最突出的体现是“四边机制”的形成和升级。与美国占据主导的联盟关系相比，多边安全合作是美国实力相对衰落的产物。

本文在理论框架部分阐明了实力差距、外部威胁和内部分歧三个因素对美国亚太安全合作机制选择的影响。基于以上分析框架，在中美实力差距逐渐缩小的背景下，本部分从安全威胁和成员国内部关系的维度分析美国推动亚太安全合作转向多边的较为重要的现实案例（见表 1）。

根据前文论述，安全威胁单一的主要评判标准是，某项多边安全合作机制旨在遏制和针对第三方国家。被美国近几届政府视为“威胁”的国家主要是中国、俄罗斯、朝鲜和伊朗，拜登政府也在《临时国家安全战略纲要》中延续了这一认知，并认为中国是其中“唯一有可能将其经济、外交、军事和技术力量结合起来，

① “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” U.S. Department of Defense, 2018, p. 9, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf.

② “Indo-Pacific Strategy of the United States,” The White House, February 11, 2022, pp. 4-5, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf.

表 1　外部威胁、内部分歧和亚太多边安全合作机制

安全合作机制	外部威胁	内部分歧
美日韩三边安全合作	单一	大
美英澳三边安全伙伴关系	单一	小
美日澳印“四边机制”	单一	大
“五眼联盟”	多元	大

资料来源：作者自制。

对一个稳定和开放的国际体系发起持续挑战的竞争者”。[①] 在表 1 列举的安全合作机制中，美日韩三边合作有遏制和针对朝鲜的目的，而 AUKUS 和“四边机制”都有较强的针对中国的意图，因而在外部威胁这个变量上其取值为单一。而“五眼联盟”等安全合作，合作的主要目的不是遏制和针对第三方国家，因而取值为多元。在内部分歧维度，美日韩的分歧主要体现为日韩之间的矛盾，日韩在合作议题上也存在认知差异，因此内部分歧较大，三边合作也较为松散。而美英澳之间都没有明显的历史纠葛等矛盾，合作议题较为集中，相互之间关系较为紧密。“四边机制”中的印度和“五眼联盟”中的新西兰，在合作的深度和对中国的态度方面与其他成员国差异较大，并且内部分歧较大。

（一）美日韩三边安全合作

美日韩三边安全合作对东北亚地区局势具有重要影响，不过历经多年发展并不顺畅。相对特朗普政府而言，拜登政府对美日韩三边安全合作更为重视。2021 年 3 月，美国国务卿安东尼·布林肯（Antony J. Blinken）和国防部部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd Austin）在日本和韩国参加了两次双边外交部长和国防部长“2+2”会议。布林肯认为日韩之行十分重要，因为这是拜登政府首次内阁级别的海外访问，并强调这绝非偶然，重申其联盟关系坚如磐石；认为这一合作对“印太”地区具有重要意义，并且提及了朝核问题和朝鲜半岛的无核化。[②] 2022 年 5 月 20 日至 24 日，拜登先后访问韩国和日本。在美韩、美日两份领导人联合声明中，都强调了美日韩三边关系的重要性，谈及三方合作对于应对朝鲜的“威胁”和加

① “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, p. 10, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf.

② “Secretary Antony J. Blinken and Republic of Korea Foreign Minister Chung Eui-yong Before Their Meeting,” U.S. Department of State, March 17, 2021, https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-republic-of-korea-foreign-minister-chung-eui-yong-before-their-meeting/.

强其他议题合作的作用。[①] 此外，拜登政府频繁安排政府高层官员展开了非常频繁的三方会谈（见表 2）。

表 2 拜登政府时期美日韩三方高层会谈

时间	官员	形式/地点	讨论内容
2021 年 2 月 18 日	美国代理助理国务卿金成（Sung Kim）、韩国外交部朝鲜半岛和平与安全事务特别代表鲁圭德（Noh Kyu-duk）和日本外务省亚洲大洋洲局局长船越健裕（Takehiro Funakoshi）	视频会议	拜登政府首次美日韩三边会议，讨论在东北亚和“印太”地区继续建立伙伴关系，美国对朝政策审查，朝鲜半岛无核化问题等
2021 年 4 月 2 日	美国国家安全顾问杰克·沙利文（Jake Sullivan）、日本国家安全秘书处秘书长北村滋（Shigeru Kitamura）和韩国国家安保室长徐薰（Suh Hoon）	美国海军学院	美国对其朝鲜政策的审查进行磋商，“印太”安全问题，美国重申对日韩的联盟承诺
2021 年 5 月 5 日	美国国务卿布林肯、日本外相茂木敏充（Motegi Toshimitsu）和韩国外长郑义溶（Chung Eui-yong）	英国伦敦	朝鲜半岛无核化相关问题
2021 年 6 月 19 日至 23 日	美国朝鲜问题特别代表金成、韩国外交部朝鲜半岛和平与安全事务特别代表鲁圭德和日本外务省亚洲大洋洲局局长船越健裕	韩国首尔	朝鲜半岛完全无核化，维护共同的安全、繁荣、价值观和秩序
2021 年 7 月 20 日	美国副国务卿温迪·谢尔曼（Wendy Sherman）、日本副外相森健良（Mori Takeo）和韩国外交部第一次官崔钟建（Choi Jong-Kun）	日本东京	应对气候危机，新冠肺炎疫情，朝鲜半岛无核化，“印太”地区安全，东盟和缅甸问题
2021 年 9 月 14 日	美国代理助理国务卿金成、韩国外交部朝鲜半岛和平与安全事务特别代表鲁圭德和日本外务省亚洲大洋洲局局长船越健裕	日本东京	美日韩在朝鲜半岛完全无核化问题上加深合作
2021 年 9 月 22 日	美国国务卿布林肯、日本外相茂木敏充和韩国外长郑义溶	美国纽约	紧迫性全球挑战，如应对气候危机和确保供应链安全，努力实现朝鲜半岛的完全无核化
2021 年 11 月 17 日	美国副国务卿谢尔曼、韩国外交部第一次官崔钟建和日本副外相森健良	美国华盛顿	讨论气候、关键供应链安全等问题，强调对人权和民主价值观的承诺，“印太”地区合作等

① “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” The White House, May 21, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/; “Japan-U.S. Joint Leaders’ Statement: Strengthening the Free and Open International Order,” The White House, May 23, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/japan-u-s-joint-leaders-statement-strengthening-the-free-and-open-international-order/.

续表 2

时间	官员	形式/地点	讨论内容
2022 年 2 月 1 日	美国副国务卿谢尔曼、韩国外交部第一次官崔钟建和日本副外相森健良	三方通话	重申美日韩三边合作在应对地区和全球紧迫性挑战方面的重要性，讨论朝鲜半岛问题
2022 年 2 月 12 日	美国国务卿布林肯、日本外相林芳正（Hayashi Yoshimasa）和韩国外长郑义溶	美国夏威夷	“印太”地区的合作，谴责朝鲜发射弹道导弹的行为，讨论阻止俄乌可能的冲突升级等
2022 年 3 月 14 日	美国代理助理国务卿金成、韩国外交部朝鲜半岛和平与安全事务特别代表鲁圭德和日本外务省亚洲大洋洲局局长船越健裕	三方通话	讨论朝鲜发射弹道导弹的行为，美国对此强烈谴责并重申对日韩的联盟承诺，三方强调将继续密切合作
2022 年 3 月 24 日	美国副国务卿谢尔曼、韩国外交部第一次官崔钟建和日本副外相森健良	三方通话	讨论和谴责朝鲜发射弹道导弹的行为，美国重申对日韩的防务承诺，日韩对美新发布的“印太”战略表示欢迎
2022 年 5 月 25 日	美国副国务卿谢尔曼、韩国外交部第一次官赵贤东（Cho Hyun-dong）和日本副外相森健良	三方通话	谴责朝鲜发射弹道导弹，重申美日韩三边合作在应对地区和全球紧迫性挑战方面的重要性
2022 年 5 月 25 日	美国国务卿布林肯和韩国外长朴振，国务卿布林肯和日本外相林芳正	分别通话	谴责朝鲜发射弹道导弹的行为，重申对日韩防务承诺的坚定性，并申明美日韩三边合作对实现朝鲜半岛完全无核化的重要性

资料来源：上述美日韩三方政府高层会谈内容由作者从美国白宫网站和美国国务院网站整理所得，白宫网站：https://www.whitehouse.gov/，美国国务院网站：https://www.state.gov/。

综上所述，美日韩三边安全合作旨在应对的外部威胁主要来自朝鲜，在此基础上尝试拓展非传统安全合作和“印太”地区合作等方面的内容。一是朝鲜半岛的完全无核化问题。这在历次会谈中均有涉及，而在朝鲜发射弹道导弹期间，三方的会谈和互动更为频繁。美日韩三方多次公开谴责朝鲜的发射行为，美国还多次强调对日韩的联盟承诺，旨在通过强调美日和美韩联盟关系来威慑朝鲜。二是拓展非传统安全合作。三方在多次会谈中都提及应对气候危机、新冠肺炎疫情和确保供应链安全等问题，这些议题已经成为三方合作的重要内容。在 2021 年 11 月的三方会谈公告中，美日韩三方认为，其合作“对于解决该地区和全球范围内 21 世纪最紧迫的挑战至关重要”。[①] 三是“印太”地区合作。三方频繁提及“印太”地

① “Deputy Secretary Sherman’s Trilateral Meeting with Republic of Korea First Vice Foreign Minister Choi and Japanese Vice Foreign Minister Mori,” U.S. Department of State, November 17, 2021, https://www.state.gov/deputy-secretary-shermans-trilateral-meeting-with-republic-of-korea-first-vice-foreign-minister-choi-and-japanese-vice-foreign-minister-mori/.

区的安全和繁荣，强调共同的民主价值观，维护地区秩序等。这表明拜登政府对于美日韩三边关系的重视，并且有将韩国纳入“印太”合作框架和针对中国的意图。

不过总体来看，美日韩三边安全合作主要还是集中于应对朝鲜的“威胁”。美日韩三国内部分歧的最大挑战来自日韩关系，由于岛屿争端和历史问题，日韩之间的安全合作进展缓慢，这也使得美日韩三边安全合作相对松散，短期内不会转变为多边联盟。

（二）美英澳三边安全伙伴关系

2021 年 9 月 15 日，美英澳三国发表首脑联合声明，宣布推出“加强版”三边安全伙伴关系，帮助澳大利亚打造核动力潜艇是该合作的主要目标，秉持的原则是互通性、共同性和互利性。[①] 该声明看似未公开宣称针对其他国家，只是三国的军事合作，但实际上这是美国巩固“印太”霸权地位、转向多边安全合作的另一个重要尝试。AUKUS 的推进十分迅速，主要体现为两个方面。

一是磋商机制的启动。2021 年 11 月 22 日，美英澳三国签署《海军核动力信息交换协议》，该协议首次允许美英与第三国交换敏感和机密的海军核动力信息，以便于进一步磋商合作，[②] 这意味着 AUKUS 合作的正式启动。此后，协调会议也逐步开启。AUKUS 先进能力联合指导小组于 2021 年 12 月 9 日召开会议，承诺在 2022 年年初完成一项与先进能力相关的工作计划；澳大利亚核动力潜艇计划联合指导小组于 2021 年 12 月 14 日召开会议，代表团同意在为期 18 个月的磋商期内采取下一步措施，以确定澳大利亚获得核动力潜艇的最佳途径。[③] 此外，2022 年 2 月 19 日，美英澳举行外长级三方会议，声明中提到三国都希望开展更多先进军事和技术能力方面的合作，布林肯还强调与盟友合作推进“印太”合作的重要性。[④]

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

② “Australia Signs Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Sharing Agreement,” Australian Government, Department of Defence Ministers, November 22, 2021, https://www.minister.defence.gov.au/minister/peter-dutton/media-releases/australia-signs-exchange-naval-nuclear-propulsion-information.

③ “Readout of AUKUS Joint Steering Group Meetings,” The White House, December 17, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/17/readout-of-aukus-joint-steering-group-meetings/.

④ “Secretary Blinken’s Trilateral Meeting with Australian Foreign Minister Payne and UK Foreign Secretary Truss on AUKUS,” U.S. Department of State, February 19, 2022, https://www.state.gov/secretary-blinkens-trilateral-meeting-with-australian-foreign-minister-payne-and-uk-foreign-secretary-truss-on-aukus/.

这些互动机制的开启推动了美英澳合作的进展。

二是合作内容的拓展。三方在组建 AUKUS 的声明中指出，成立该机制的主要目的是为深化在安全和防御能力方面的一系列合作，兼顾信息技术共享，推动国防科技、产业和供应链融合。[①] 另一份公告还提到，AUKUS 旨在保持和扩大成员国军事能力和关键技术方面的优势，以新的方式连接现有的美国盟友和伙伴，并增强其合作能力。[②] 而在俄乌冲突爆发后，美英澳三国宣布将在 AUKUS 框架下增强高超音速和反高超音速的研发能力，此外还将增强海底能力、量子技术、人工智能和高级网络等先进军事技术水平。[③] 这些事实表明，AUKUS 的合作深度是其他许多多边合作机制所不能及的，它不仅在核动力潜艇和高超音速技术等军事合作领域敲定了合作框架，在一些前沿高技术乃至相关经济领域也在筹划加强合作。

从 AUKUS 的合作内容可以看出，它不是松散的安全合作，而是与联盟十分接近的“非正式联盟”。实际上，在美英澳的认知中，AUKUS 和联盟也十分接近。2021 年 12 月，拜登将 AUKUS 和《海军核动力信息交换协议》的文本转交国会，认为美英澳的合作是对共同防御和安全的实质性贡献，并且英国是北约缔约国，澳大利亚是《澳新美安全条约》缔约国，敦促国会积极考虑通过。[④] 该协议加强军事合作的内容以及共同防御的性质，使得 AUKUS 与美英联盟和美澳联盟关系无异。有学者认为，从狭义的联盟定义看，AUKUS 并非联盟，但它和联盟有诸多相似内容；联盟是国家间的最高安全承诺，但并非每一种安全利益的一致都需要正式盟约来实现。[⑤] 同样，有学者认为 AUKUS 是拜登政府重构美国同盟关系

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

② “The United States and Australia: A Vital Partnership for the Indo-Pacific Region and the World,” U.S. Department of State, February 8, 2022, https://www.state.gov/the-united-states-and-australia-a-vital-partnership-for-the-indo-pacific-region-and-the-world/.

③ “Fact Sheet: Implementation of the Australia – United Kingdom – United States Partnership (AUKUS),” The White House, April 5, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/05/fact-sheet-implementation-of-the-australia-united-kingdom-united-states-partnership-aukus/.

④ “A Message to the Congress on the Agreement between the Government of the United States of America, the Government of Australia, and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,” The White House, December 1, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/01/a-message-to-the-congress-on-the-agreement-between-the-government-of-the-united-states-of-america-the-government-of-australia-and-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-i/.

⑤ “Is AUKUS really an ‘Alliance’?” Institute of South Asian Studies, National University of Singapore, April 1, 2022, https://www.isas.nus.edu.sg/papers/is-aukus-really-an-alliance/.

的重要步骤，以地缘政治层面的考虑为主，“印太”地区的安全局势开始呈现集团化对抗的趋势。[①] 这一安全机制有着更强烈的军事色彩，强化了美国借助“印太”战略遏制中国的能力，加之其成员均为盎格鲁—撒克逊阵营，因而在美国同盟体系中的定位也较为核心。[②]

总之，美英澳三边安全伙伴关系之所以发展迅速，与其安全威胁认知共识度较高、内部分歧较小有关。从安全威胁认知来看，三国都将中国视为“印太”地区的首要安全“威胁”，而从内部关系而言，三国相互间存在非常密切的安全联系，同属盎格鲁—撒克逊国家。基于此，美英澳三边安全合作存在转化为多边联盟的可能，不确定性在于英国的战略重心并不在“印太”地区，这将制约三国在“印太”地区的安全合作。

（三）“五眼联盟”

“五眼联盟”是以英美在二战期间的情报合作协定为基础，历经冷战期间的两次扩员形成的西方国家情报合作机制。1948 年，加拿大加入；1956 年，澳大利亚和新西兰加入。该机制已经延续多年，近年来美国政府不断推动其转型。目前，“五眼联盟”正在由以情报合作为主的“议题联盟”向共同应对非传统安全问题和大国竞争的“多边联盟”转型。[③] 拜登政府执政以来，“五眼联盟”延续此前的策略，继续借助联合声明等方式对中国施加外交压力。2021 年 12 月 21 日，澳大利亚、加拿大、新西兰、英国外长和美国国务卿对中国香港特别行政区的选举表示“严重关切”，敦促中国政府保障香港的“权利和基本自由”。[④] 在关于非传统安全的合作方面，2022 年 2 月 22 日，“五眼联盟”国家举行线上部长级会议，讨论了俄乌危机问题；认为随着网络攻击的可能性增加，各方在网络防御方面的合作和打击虚假信息非常重要；此外，五国还一致同意合作打击非法金融。[⑤] 从这次会议也可以看出，拜登政府仍然延续了此前“五眼联盟”的合作形式和内容，继续加强非军事相关领域的合作。只不过“五眼联盟”针对中俄等大国联合施加外交

① 樊吉社：《美英澳三国新防务合作探析》，《现代国际关系》2021 年第 11 期。

② 兰江、姜文玉：《进攻性联盟、模糊性威慑与 AUKUS 的战略性扩张》，《国际安全研究》2022 年第 2 期，第 68 页。

③ 凌胜利、王彦飞：《五眼联盟”转型：内容、原因与影响》，《太平洋学报》2022 年第 4 期，第 27-38 页。

④ “Joint Statement on Hong Kong Legislative Council Elections,” U.S. Department of State, December 20, 2021, https://www.state.gov/joint-statement-on-hong-kong-legislative-council-elections/.

⑤ “Home Secretary Meeting with ‘Five Eyes’ Counterparts,” GOV.UK, February 23, 2022, https://www.gov.uk/government/news/home-secretary-meeting-with-five-eyes-counterparts.

压力并非其合作的重心，而是转型之后拓展的相关职能。

总体来看，“五眼联盟”的安全威胁认知相对多元，既关注大国竞争，也关注非传统安全威胁等议题。“五眼联盟”内部也存在分歧，特别是新西兰不愿追随美国制衡中国，加拿大在强化军事安全合作方面也比较谨慎，这将使得“五眼联盟”在情报领域的合作比较紧密，但在其他领域的合作相对松散。

（四）美日澳印“四边机制”

自特朗普政府以来，美国不断推进美日澳印四国合作。拜登政府为应对新的安全挑战，将亚太安全合作的重心放在强化和升级“四边机制”方面，以此作为推进“印太”战略的支柱。美日澳印四国已经举行了多次部长级会议，四国首脑也多次举行了峰会。这些都标志着美日澳印四边合作的机制化和高规格。

从合作机制来看，美日澳印的部长会晤和首脑峰会已经机制化。2021 年 2 月，美日澳印第三届部长级会议召开，美国国务卿和日澳印三国外长重申“致力于维护基于规则的国际秩序，其基础是尊重领土完整和主权、法治、透明度、国际海域的航行自由以及和平解决争端”。[①] 此次部长级会议距离上次会议仅 4 个月，旨在为此后的首脑峰会打前阵。2021 年 3 月 12 日，四国领导人在线上召开首脑峰会，这也是四国自开展安全合作以来首次举行首脑峰会，表明“四边机制”实现了规格升级。会后在四国发布的联合宣言中，特意以“四边精神”（The Spirit of the Quad）命名，宣称要打造“自由、开放、包容、健康、以民主价值观为基础、不受胁迫的地区”，建立“基于国际法的自由、开放、基于规则的秩序”。[②] 2021 年 9 月 24 日，四国领导人在美国召开首次线下峰会，会议声明称这是“首次以‘四国’（the Quad）名义召开会议”，这是“历史性的时刻”，[③] 意味着首脑峰会的机制化。2022 年 2 月 11 日，美日澳印第四届部长级会议召开，四国在声明中称将继续举行每年一度的会议，并期待日本在 2022 年上半年举办下一届四国领导

① “3rd India-Australia-Japan-USA Quad Ministerial Meeting,” Ministry of External Affairs, Government of India, February 18, 2021, https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33540/3rd_IndiaAustraliaJapanUSA_Quad_Ministerial_Meeting.

② “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’,” The White House, March 12, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/.

③ “Quad Leaders’ Summit Communique,” Prime Minister of Australia, September 24, 2021, https://www.pm.gov.au/media/quad-leaders-summit-communique.

人峰会。[①] 2022 年 5 月，美日澳印 “四方安全对话”首脑峰会在日本举行。总体来看，目前四国之间的部长级会议和首脑峰会已经机制化，美国主导的“四边机制”实现了规格升级。

从合作内容来看，拜登政府在推进多边安全合作的同时，也借助“四边机制”推进低政治和非传统安全领域的合作。这些合作涉及议题广泛，在合作内容中占据重要地位，目的也是为了加强大国竞争和应对外部威胁的能力。首先，美国增加了经济合作等多种议题的合作。2021 年 8 月，拜登在东亚峰会上宣布，美国正在制定一个包括贸易、数字经济、供应链、能源、基础设施和劳工标准等在内的“印太”经济框架，[②] 并于 2022 年 5 月拜登的亚洲之行正式启动。2021 年 12 月 14 日，布林肯在印度尼西亚发表了关于“美国对‘印太’地区安全与繁荣的承诺”的讲话，提出美国在“印太”地区包括“推动广泛的繁荣”在内的五个关键要素，并且提及美国在该地区已有超过 1 万亿美元的对外直接投资。[③] 具体而言，在工商合作方面，美国积极推进“印太”工商合作机制。2021 年 10 月，第四次年度“印太”工商论坛（IPBF）召开，主要探讨如何加强美日澳印等国的贸易合作。在基础设施投资方面，拜登政府不仅延续了“蓝点网络”计划，还发起“重建更美好的世界”（B3W）计划。[④] “印太”经济框架的提出实际上服务于其对华竞争政策。美国国会研究服务部的报告指出，“综合性区域经贸倡议的缺失，成为拜登政府与中国展开的全面竞争中的空白”。[⑤] 总之，经济层面的多边合作最终目的还是服务于中美竞争。

其次，除经济领域外，四国还在不同领域、不同层次开展广泛合作。2022 年

① “Joint Statement on Quad Cooperation in the Indo-Pacific” U.S. Department of State, February 11, 2022, https://www.state.gov/joint-statement-on-quad-cooperation-in-the-indo-pacific/.

② “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit,” The White House, October 27, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/.

③ “Secretary Blinken’s Remarks on a Free and Open Indo-Pacific,” U.S. Department of State, December 13, 2021, https://www.state.gov/fact-sheet-secretary-blinkens-remarks-on-a-free-and-open-indo-pacific/.

④ “Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership,” The White House, June 12, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/.

⑤ “Biden Administration Signals Plans for an Indo-Pacific Economic Framework,” Congressional Research Service, December 2, 2021, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814.

5 月 24 日，美日澳印四国领导人东京峰会讨论的议题涉及多个方面：一是地区的和平和稳定，如朝核问题、缅甸问题和恐怖主义问题等；二是非传统安全问题，如新冠肺炎疫情和全球卫生安全问题、气候问题、网络安全问题等；三是开展太空和海洋领域的合作等。[①] 从历次会议的讨论内容可以看出，四国在低政治领域的合作有两大特点。一是四国讨论的内容不拘一格，除常规议题外，还会灵活地讨论其他领域的议题和热点问题等；二是四国开始就特定议题成立专门的工作小组，依托其开展具体领域的合作。这些特点显著体现在线上和线下的两次领导人峰会中，如线上峰会提出建立应对疫情、气候合作和新兴技术等议题的合作组，线下峰会则在几乎每个磋商议题中都启动了新的合作机制。

以上合作动向表明，“印太”合作具有较大的议题宽泛性和方式灵活性，美国的目的在于吸引更多国家参与，更大程度地调动其他国家对美国的战略支持；同时，不同议题的合作都逐渐走向规范化和机制化，有利于协调一致以深化相关议题领域的合作，也便于美国统筹和部署工作。

总体来看，美日澳印四边机制在拜登执政以来提速明显，这是因为四国在安全“威胁”方面将中国视为首要目标，但是在如何应对中国以及四国在其他领域的合作则存在分歧，这也使得美日澳印四国之间更多地表现为多边安全合作，而非多边联盟。不过除印度外，美日澳三国组建多边联盟的可能性更高。

六　美国亚太多边安全合作的影响与局限

亚太多边安全机制的演变对亚太地区秩序和安全造成重要影响，但是其发展前景也将受到许多不确定性因素的制约。

（一）亚太多边安全机制的影响

亚太多边安全机制增强了美国在亚太地区的动员能力，但是这种排他性的多边安全合作的深化不利于亚太地区秩序稳定，也加剧了中美战略竞争。

1. 亚太多边安全机制增强了美国的国际动员能力

多边机制和双边机制各有优劣，多边机制的显著优势是可以借助的安全资源更多，能够动员的安全力量更大。美英澳三边安全伙伴关系、“五眼联盟”以及亚太小多边安全合作，为美国动员盟国提供了良好工具。美国正在借助这些机制

① “Quad Joint Leaders’ Statement,” The White House, May 24, 2022, https:// www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/.

将亚太地区的安全合作连接成网，其盟国都在网络中扮演节点角色，网络上的点线都是美国开展动员的机制。而这一网络的重中之重就是“四边机制”。美国的亚太双边安全体系为其在亚太地区的安全战略布局打下基础，日本和澳大利亚分别扮演着“北锚”和“南锚”的角色。而“四边机制”的深化不仅提升了日澳的战略地位，也增加了与印度的安全合作，这极大地加强了美国在“印太”地区的安全能力。四国安全合作形式多种多样，包括开展联合军事演习、互通安全信息、进行军事培训合作等，这些操作层面的进展也成为美国进行更深层次军事动员的抓手。此外，“四边机制”渐进式的安全合作也使得四国之间横向合作加强，并与美国主导的其他安全合作形式组成更为紧密的安全合作网络。当前，除美日、美澳和美印安全合作日渐深入外，日澳、日印乃至曾经关系最为薄弱的印澳安全合作都在加强，并在双边之间建立了“2+2”机制。横向安全合作的强化提升了“四边机制”的总体能力和水平，这将进一步完善美国在亚太地区的安全网络。

2. 亚太多边安全机制冲击了以东盟为中心的亚太地区秩序

美国对亚太地区的多边安全合作存在矛盾心态，一方面希望借助多边安全合作维护地区主导地位，另一方面又不希望多边安全合作冲淡美国的主导地位。因此，美国虽然为了维系与东南亚国家的关系，展现出继续提供安全公共产品的姿态，对外声称将支持东盟的中心地位，但实际上却另立门户，不遗余力地推进“四边机制”。亚太地区现存涉及政治、经济等多种议题的一系列多边合作机制，包括东盟峰会、东亚峰会、东盟国防部长会议（ADMM Plus）、东盟地区论坛（ARF）和东盟海事论坛扩大会议（EAMF）等。这些机制均以东盟为中心，域内外国家借助相关机制开展协商和合作。随着“印太”概念的兴起，东盟也提出了《东盟“印太”展望》，致力于“建立包容性的区域架构，发挥集体领导作用，促进和塑造‘印太’地区紧密合作”，东盟对自身的定位是在东亚区域框架中发挥核心作用，在利益竞争中扮演中间人角色。[①] 现存的亚太地区秩序建立在开放、协商、合作和互惠等原则之上，也得到了国际社会的普遍认可。但是美英澳三边安全伙伴关系、“四边机制”、“五眼联盟”等多种小多边机制的构建，会打破现有地区秩序。虽然美日澳印四国屡次提及“坚决支持东盟的团结和中心地位，以及支

① “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” The ASEAN Secretariat, June 23, 2019, pp. 1-5, https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

持《东盟“印太”展望》”，[①] 但在实际行动中美国却扮演着主导者和中心的角色，并有另立门户和搞小圈子的倾向。目前，亚太安全合作机制相关的各项行动和东盟现有机制并无交集，美国的真实意图仍然是构建围堵中国的安全合作框架，并在此基础上寻求与更多亚太国家开展政治和经济合作，这与“东盟中心”的亚太地区秩序相悖。

3. 亚太多边安全机制的深化合作增加了中国面临的安全压力

一方面，“四边机制”中的军事合作内容日益强化。2020 年 10 月，美国副国务卿斯蒂芬·比根（Stephen E. Biegun）提出，“四边机制”的核心价值在于其源自安全领域的合作，这一机制应当“更加规范化，并在适当的时候正式化”。[②] 2020 年 11 月，四国首次联合举行马拉巴尔海军演习，而在此前的数年间，美日印三国出于多种因素考虑没有同意澳大利亚的加入，因此这意味着美日澳印四国安全合作的加强。另一方面，美国也在推动其他安全机制在“印太”地区的协同。从美国近年的行动来看，“四边机制”的深化并非美国遏制中国的个例，“五眼联盟”等安全合作也动作频繁，经历从议题联盟向多边联盟转型的过程。[③] “五眼联盟”国防部长会议联合声明提到，“五眼”国家可以构建“稳定的、以规则为基础的、日益受到挑战的全球秩序”，在全球及“印太”地区打造“稳定、安全、经济有弹性的共同体”。[④] 这表明“五眼联盟”开始增加对“印太”地区的关注。无独有偶，在构建美英澳三边安全伙伴关系的声明中也认为，美英澳三边合作是“印太”地区外交、安全和防务合作的重要举措，“有助于维持‘印太’地区的和平与稳定”。[⑤] 这些机制均由美国主导，成员上有交叉，目标上又存在一致性，增加了亚太地区安全的不确定性，也给中国带来了更大的安全压力。

总之，亚太多边安全机制增强了美国在亚太地区的安全动员能力，也在多个

① “Quad Leaders’ Joint Statement: ‘The Spirit of the Quad’,” The White House, March 12, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/.

② “Telephonic Press Briefing with Stephen E. Biegun, Deputy Secretary of State,” U.S. Department of State, October 20, 2020, https://2017-2021.state.gov/telephonic-press-briefing-with-stephen-e-biegun-deputy-secretary-of-state/index.html.

③ 凌胜利、王彦飞：《“五眼联盟”转型：内容、原因与影响》，《太平洋学报》2021 年第 4 期。

④ “Joint Statement: Five Eyes Defense Ministers’ Meeting,” U.S. Department of Defense, June 22, 2020, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2228642/joint-statement-five-eyes-defense-ministers-meeting/.

⑤ “Joint Leaders Statement on AUKUS,” The White House, September 15, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/.

层面加剧了中美之间的竞争。从拜登政府执政以来的举措可以看出，这些机制虽然主要聚焦安全层面，但也尝试在政治和经济等多个方面与中国展开竞争，服务于美国全方位对华竞争的战略。

（二）亚太多边安全机制的局限

美国亚太多边安全合作机制不断涌现，合作方式也不断演化。但亚太多边安全机制的演化方向存在不确定性，在推进中无法规避集体行动的困境，也面临成员离心倾向和合作议题分散等不利因素的影响。

1. 亚太地区现有的多边合作将朝不同方向演化

根据前文提出的解释框架，外部威胁和安全合作机制成员国的内部分歧是影响机制走向的重要因素。如果这些机制中的某些机制将主要职能转向应对“中国威胁”，或其内部成员之间的矛盾和分歧得到有效协调，那么其转向真正意义上的联盟的可能性将大大增强。一方面，随着美国对大国竞争和非传统安全威胁的重视，不排除美国继续主导拓展新的多边安全合作机制的可能性，美英澳三边安全伙伴关系就是例证；另一方面，现有的多边安全合作机制也会随着合作的推进而发生变化。有些安全合作的内容可能朝“联盟”方向迈进，而有些则仍将聚焦于特定议题领域。在现有的多边机制当中，“四边机制”和美英澳三边安全伙伴关系的合作较为深入。以至于有学者认为，“四边机制”的深化实际上是“亚洲版北约”的雏形，对中国的战略挑战也正式形成。[①] 同样，有学者认为，AUKUS 具有进攻性联盟性质，带有扩张性及遏制中国和地区国家的动机。[②] AUKUS 宣布研发高超音速和反高超音速技术是其深化合作的另一表现。对此，中国外交部回应称，AUKUS 是“盎格鲁—撒克逊”小圈子，体现了冷战思维和集团政治思维，其终极目标是打造亚太版“北约”，服务于维护美国霸权地位。[③] 但美国在亚太地区组建的多边安全合作也难以全部转化为多边联盟。一些合作的深化本身是为了应对非传统安全威胁，侧重于合作范围的拓展而非合作内容的军事化。比如“五眼联盟”虽然也尝试联合声明等外交施压行为，但许多内容仍然聚焦网络安全领域。如果这些多边安全合作没有进一步加深或转型，其对中国产生的实际影响也存在差异。

---

① 林民旺：《“亚洲北约”已具雏形》，《世界知识》2021 年第 20 期，第 34-36 页。

② 兰江、姜文玉：《进攻性联盟、模糊性威慑与 AUKUS 的战略性扩张》，《国际安全研究》2022 年第 2 期，第 55 页。

③ 《2022 年 4 月 6 日外交部发言人赵立坚主持例行记者会》，外交部网站，2022 年 4 月 6 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202204/t20220406_10664971.shtml。

2. 亚太多边安全机制难以避免多边机制共有的集体行动困境

多边安全合作相比双边安全合作而言，对于战略共识、合作制度化也有更高要求。美日澳印四国之所以采取渐进性的合作升级策略，也是因为考虑到如何更好地解决亚太多边安全机制协调一致的问题。在多边机制中责任分担和成本衡量变得更为复杂，合作的持续面临着集体行动困境。车维德认为，多边机构建设的主要障碍之一就是公共物品的“搭便车”问题。[①] 从实践看，亚太地区现有的多边安排大都也面临这样的问题。亚太地区的安全合作之所以呈现“碎片化”“拼凑式”“网络化”等特点，很大程度是因为亚太国家的复杂性导致一个涵盖更多成员的多边机制存在严重的集体行动困境。刘丰认为联盟内部的利益纠葛会影响美国主导的秩序，盟友是否支持其秩序构想主要取决于美国多大程度兼顾了盟友利益。[②] 从亚太多边安全机制各个成员国内部来看，在地区秩序构建、对华政策和利益诉求等方面也不乏分歧，这将影响亚太多边安全机制的合作效果。因此，若美国不能较好地处理亚太多边安全机制面临的这一难题，将难以顺利推进这些多边合作机制的深化。

3. 亚太多边安全机制推进也受相关国家利益分化的影响

在“五眼联盟”中，新西兰的态度与美英澳加四国就有很大不同。新西兰政府高层多次表示，不希望“五眼联盟”对大国关系有过多介入。而在许多针对中俄的联合声明中，新西兰也时常缺席。

再以“印太”战略的推进为例，有学者认为，“自由开放的‘印太’”愿景难以完全如美国所愿。一是美日澳印四国的“印太”概念差异较大，对海上安全和互联互通等问题的认知有着根本性分歧，在应对中国“挑战”方面的看法也不相同；二是东盟国家不会接受削弱东盟中心地位或对抗中国的内容。[③] “四边机制”的总体走向仍然深受双边关系的进展和四国战略走向的影响。美日澳印四国合作的推进建立在双边和三边关系进展的基础上。在对抗中国这一核心目标上，只有美国不遗余力，日澳印三国都有顾虑。它们虽然希望借助美国的力量平衡中国的影响力，但是受制于经济合作、地缘政治等考虑，也难以全力为美国火中取

① Victor D. Cha, “Complex Patchworks: US Alliances as Part of Asia’s Regional Architecture,” *Asia Policy*, No. 11, 2011, pp. 38-39.

② 刘丰：《秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型》，《外交评论》2021 年第 6 期，第 36 页。

③ William Choong, “The Return of the Indo-Pacific Strategy: An Assessment,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 73, No. 5, 2019.

栗。即使对待安全合作态度最为积极的澳大利亚，也不希望因为安全因素损害与中国的经济合作。

印度的态度十分重要且更为不确定。美国从亚太战略转向“印太”战略，最突出的变化就是在安全层面连接印度乃至印度洋地区。印度在冷战期间奉行战略自主原则，是不结盟运动的倡导和发起国，美印之间缺乏美日和美澳那样紧密的安全合作基础。当前印度的对外战略原则虽然有了显著变化，在发挥战略自主性的同时“由不结盟转向‘多向结盟’”，[①] 但是印度对中美战略竞争存在机会主义倾向，并不会完全追随美国。如在俄乌冲突中，虽然日韩澳等美国在亚太地区的盟友纷纷谴责和宣布制裁俄罗斯，但是印度并没有跟风西方。有学者认为，印度的“印太”战略奉行务实主义，希望保持自身的战略自主性和“印太”地区的包容性，成为中国的对手不符合其国家利益。[②] 印度在中美之间的对冲策略也会导致其深化与美国安全关系时有所保留。

此外，也有学者讨论了“四边机制”是否会扩展成针对中国的更大规模的联盟体系。研究认为组建“四国+”的安全合作较为困难，因为对于潜在的扩员对象国印度尼西亚、越南和韩国而言，它们的最优解是在维护现有秩序的情况下避免卷入大国竞争，因此对“印太”战略的承诺非常有限和慎重。[③] 因此，四国之间的战略分歧和利益分化，潜在成员国希望置身事外的态度，将不同程度地制约“四边机制”合作深化。

4. 合作议题的泛化是影响亚太多边安全机制深化合作的不确定性因素

当前亚太多边安全机制在深入发展的同时，也在拓展其他领域的合作。在基础设施投资、应对新冠肺炎疫情、气候变化、新技术和网络安全等诸多领域，美国与其盟友之间的合作也有所增加。在基础设施领域，美国推出诸多对冲“一带一路”倡议的方案，日印澳三国也在“印太”地区出台相关计划，但各自的方案又不乏分歧。在“五眼联盟”部长级会议上，物联网议题也成为五国关注的议题之一。在美日澳印四国的部长级会议和领导人峰会上，四国多次讨论了应对新冠

① 李莉：《从不结盟到“多向结盟”——印度对外战略的对冲性研究》，《世界经济与政治》2020 年第 12 期，第 77 页。

② Hongsong Liu and Ahmed Bux Jamali, “India’s Indo□Pacific Strategy: A Pragmatic Balancing between the United States and China,” *Pacific Focus*, Vol. 36, No. 1, 2021.

③ Sung Chul Jung, Jaehyon Lee and Ji-Yong Lee, “The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific Region,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 30, No. 127, 2021.

肺炎疫情的方案，在疫苗生产等方面提出诸多合作方案。拜登政府也积极推动美日澳印在应对气候变化方面的合作，四国希望共同推进《巴黎协定》和低排放技术解决方案的执行，加强全球在应对气候变化方面的多领域合作。在人工智能、量子计算、清洁能源等新兴技术领域，美国也不断推动与日澳印加强合作，“技术联盟”的构想逐渐成形。[①] 总之，通过不断拓展亚太多边安全机制的合作领域，美国可以更加广泛地增加利益契合度，但是也增加了议题的复杂性和协调的难度，使得多边机制的未来走向面临更多不确定性。[②]

结　语

近年来，美国的亚太安全战略由双边转向多边，亚太多边安全机制已经成为美国应对中国崛起和维护自身主导权的重要工具。美国创建多边安全机制的努力始于冷战期间，冷战后初期也有过尝试，但效果比较有限。当前，亚太多边安全机制日益强化，与美国亚太安全战略调整不无关系，其加强多边安全合作的条件也更加完备。展望未来，亚太多边安全机制在部分议题领域形成议题联盟的可能性增加，且不排除一些国家会参与议题联盟，将会呈现更多的机制扩员情况，但其能否持续转变为相对稳定的多边联盟还存在变数。亚太多边安全机制的拓展势必会影响亚太地区局势，其长期存在的可能性极大，中国对此需要予以高度关注。对于旨在应对非传统安全威胁的多边合作，中国不必过度反应，甚至可以在有些议题上展开合作；而对于那些针对和遏制中国的多边安全合作或多边联盟，中国需要高度警惕并采取积极应对措施，避免这些亚太多边安全机制转变为制华弱华的“多边联盟”，并推动构建更加包容共享的亚太安全新模式。

【来稿日期：2022-04-11】
【修回日期：2022-05-27】
【责任编辑：谢　磊】

① 凌胜利、雒景瑜：《拜登政府的“技术联盟”：动因、内容与挑战》，《国际论坛》2021 年第 6 期，第 4 页。

② Kai He, “The Balance of Infrastructure in the Indo-Pacific: BRI, Institutional Balancing, and Quad’s Policy Choices,” *Global Policy*, Vol. 12, No. 4, 2021.