



美国印太战略及其对中国的挑战

□ 陈积敏

核心阅读

自2017年提出关于印太地区的战略愿景以来，特朗普政府逐步推进这一愿景转向政策实践，并初步形成了美国印太战略的基本框架。该战略具有明显的指向性，在军事安全、经济发展、地区影响力以及政治安全等领域给中国带来了一定的挑战。

美国印太战略的提出

特朗普政府印太战略经历了一个从愿景构想概念明晰的演进过程。2017年10月18日，时任国务卿蒂勒森在美国战略与国际研究中心发表的演讲中首次提出特朗普政府版的“印太”概念，指出“印太——包括整个印度洋、西太平洋以及周边国家——将是21世纪全球最重要的部分”。11月初，特朗普在其亚洲之行中多次提到构建“一个自由开放的印太”。12月18日，特朗普政府首份《国家安全战略》报告再次确认了“一个自由开放的印太地区”的用语。不过，此时特朗普政府对于印太地区的战略主要还停留在构想（vision）层面，甚至连“战略”一语在官方表示中都未曾出现。

进入2018年后，特朗普政府明确提出了“印太战略”（Indo-Pacific Strategy）的概念，并阐明了其意涵与主旨，这标志着美国印太愿景正式转变成印太战略。1月30日，美国国务院负责南亚中亚事务的副助理国务卿丹尼尔·罗森布鲁姆在孟加拉国际战略研究院发表题为“美国与印太地区”的演讲，主要阐述了“印太愿景背后的战略”以及美国计划如何推进这一战略。这是特朗普政府官员把印太愿景与地区战略关联起来的首次政策表述。自4月起，美国政府高官明确提出了印太战略的概念，并对构建“一个自由开放的印太”做出了内涵阐释。美国国务院负责东亚和太平洋事务的副助理国务卿黄之瀚表示，所谓“自由”有两重含义：在国际层面来说，所有印太地区国家享有免于受胁



迫的自由，可以依据某种主权方式追求其选择的道路；从国家层面来说，印太国家在政府治理、基本人权、透明度与反腐败等领域取得进展，社会变得更加自由。“开放”首先指的是海上通道与空中通道的开放，其次是基础设施领域的开放，再次是投资开放与贸易开放。6月2日，美国防部长马蒂斯在香格里拉安全会议上呼应了印太战略的提法，并进一步说明了美国印太战略关注的四个重大问题：（1）海洋公域的安全与自由，美国将支持伙伴加强海军与执法能力建设，提升他们管控与保护海上边界与利益的能力；（2）加强安全合作，提升与盟友和伙伴在装备与平台方面的互用性（interoperability）水平；（3）增进法治与透明治理；（4）支持私营部门主导的发展模式。这是美国政府内阁级官员首次在国际场合使用“印太战略”一词，具有明显的政策宣示意义。8月4日，美国国务院发表的“美国在印太区域的安全合作”情况说明书（fact sheet）中详细列出了五大目标，即确保海上与空中自由、推进市场经济、支持良政与自由、保障主权国家免受外部威胁以及促进伙伴维护和推进基于规则的秩序。可见，特朗普政府印太战略的核心内容涵盖安全、政治、经贸、投资以及民主等议题，但归根结底还是秩序问题，即通过美国与盟友、伙伴在安全、政治、经贸、投资、价值观等领域的合作，共同维护一个有利于美国及其盟友、符合美国意志与利益的所谓的“自由”“开放”“包容”“法治”的印太秩序。

美国印太战略的推进

特朗普政府不仅明确了印太战略的提法与意涵，在政策层面也有推进，主要体现在以下几个方面。

第一，加强对印太地区的军事介入力度。在推进印太战略过程中，军事手段当仁不让地成为重要政策工

具，主要有以下显著表现：（1）重新整合与规划印太地区军事力量，将美国太平洋司令部更名为印度—太平洋司令部（简称“印太司令部”），进一步明确美军的战略任务。（2）加强与区域内国家安全合作的力度与层级，尤其重视加快推进美日印澳四国安全合作以及促进美印安全合作机制化。（3）建立约3亿美元新基金，以加强区域内国家的安全能力。该安全援助基金将涵盖孟加拉、印尼、蒙古、尼泊尔、太平洋岛国、菲律宾、斯里兰卡、越南以及其他地区。此外，特朗普政府将海事安全倡议的授权延长5年，并把“东南亚海事安全倡议”重新定义为“印度洋—太平洋海事安全倡议”，孟加拉国、斯里兰卡、印度等被扩大为受涵盖国家，旨在增加南海和印度洋的海上安全和海域警戒性。

第二，加强与盟友及伙伴关系的制度化建设。盟友与伙伴是美国推进外交战略的重要基础与力量倍增器。马蒂斯在太平洋司令部更名仪式上指出，美国将继续奉行以实力求和平的原则，强化印太区域内现有联盟体系与发展新的伙伴关系，并强调“这些是我们战略愿景的一个根本基石”。目前，美国与地区内盟友及伙伴构建的主要机制包括美日韩、美日韩、美日印澳三边对话机制，美日、美澳、美印防长外长“2+2”对话，美日印澳四国对话机制、美国—东盟峰会等。其中，特朗普政府力推美日印澳四国集团的形成，并将其视为推进印太战略的关键所在。此外，美国还强调东盟在“印太地区”的“中心地位”，将东盟国家列入“印太战略”的意图十分明显。需要注意的是，特朗普政府也有意引入英国、法国、加拿大等域外势力，协同推进印太战略。

第三，确定经济干预的战略意义与政策走向。美国印太战略的推进离不开经贸政策作为支撑。为此，美国通过重塑与地区内国家的贸易关系、加大对地区内基础设施投资的力度等方式强化美国在印太区域的经济存在。7月30日，美国跨部门机构在华

盛顿召开印太商务论坛，重申特朗普政府对印太区域经济与商业参与的全政府承诺，同时宣布设立1.13亿美元的首批投资资金，支持印太区域的一系列战略倡议，如数字联通与网络安全伙伴关系倡议、亚洲能源促增长与发展倡议、基础设施交易与援助网络倡议，主要聚焦于提高美国本区域的私人投资、提升数字联通与网络安全、推进可持续基础设施发展以及增强能源安全与接入（access）。此外，美国还重视整合盟友和伙伴（如日本、澳大利亚、蒙古、印度）的力量，增加在本地区的经济影响力。例如，8月4日，日美澳三国外长在新加坡举行会谈，就共同推进印太地区高水平基础设施建设达成一致；美国商务部授予印度一级战略贸易授权资质，令美国对印度出口高科技产品更加便利；美国“千年挑战公司”将与蒙古合作实施3.5亿美元项目，以提升蒙古首都乌兰巴托的可持续水源供应。

美国印太战略对中国的挑战

特朗普政府印太战略有着明显的中国指向性。2017年11月，一位陪同特朗普总统出访的美国高级官员表示，特朗普政府正试图把一个范围远大于亚太地区的印太地区连接起来，有意识地把印度包括其中，以扩大美国的传统战略利益，并将其视为对冲中国的一种平衡力量。综合而言，美国印太战略对中国的影响主要体现在以下几个层面。

军事安全层面的挑战更加紧迫。特朗普政府印太战略的核心支柱之一就是要加强在本地区的军事力量投入，而防范、牵制、监控中国军事现代化进程以及海上维权行为则是其地区安全战略的重点所在。凡此种种，无疑对中国的军事安全以及主权维护构成了更为紧迫的挑战。

经济层面的挑战日益显化。这一点主要体现在印太战略与“一带一路”倡议之间的博弈：从地理范围上来说，美国印太战略主要涵盖了从印度西海岸到美国西海岸，纵贯太平洋到印度洋的广大区域，这与“一带一路”发展重点区域，尤其是与“21世纪海上丝绸之路”有较大重合；从手段上来看，印太战略将基础设施领域的投融资作为主要内容，这与“一带一路”所倡导的基础设施互联互通也有明显的同质色彩。

中国地区影响力面临挑战。特朗普政府将提升美国在印太区域的领导力作为推进印太战略的重要目标，中国在该地区的影响力将受到来自于美国的现实挑战。

战略视角

（上接1版头条）紧紧围绕攻克深度贫困堡垒，聚焦建强党支部、配强“领头羊”，探索有效管用的路径和办法，从现有村干部中择优留一批，从农村致富能人和复退军人中择优推一批，提升党支部的带富能力。紧紧围绕壮大小县域经济和集体经济，着眼区域整体开发和联动发展，打破村级行政壁垒，推进党组织联建、共建、合建工作，构建以产业发展为纽带和依托的农村党建新格局。紧紧围绕更好促进乡村文明，让基层党组织成为移风易俗的有效推动力量，消除陈规陋习，减轻群众负担。紧紧围绕全面加强乡村治理，提升基层党组织社会治理能力，开展好扫黑除恶专项斗争，加快法治乡村建设步伐，提高人民群众的获得感、幸福感和安全感。

建立健全干部工作体系，打造忠诚干净担当的高素质干部队伍

为政之要，惟在得人。习近平总书记在全国组织工作会议上提出，要建立素质培养、知事识人、选拔任用、从严管理、正向激励五大体系。这一要求充分体现了党对新时代干部工作规律的深刻把握，为推进干部队伍建设指明了方向。

贯彻素质培养体系，要重视抓好根基、强化历练。理想信念坚定是好干部第一位的标准。要持之以恒抓好党性教育，严肃党内政治生活，加强政治历练和实践锻炼，使党员干部切实拧紧世界观、人生观、价值观这个“总开关”。干事能力也是素质培养的重要内容。要优化干部成长路径，积极创造条件、搭建平台，加大各层级干部横向和纵向交流力度，选派更多干部到基层一线经受磨砺，帮助干部更好成长起来。

贯彻知事识人体系，要重视日常掌握、群众口碑。针对识别干部渠道单一的问题，要进一步健全考察机制和办法，把功夫下到平时，通过调研、访谈、约谈、汇报等方式，多方面了解干部，全方位观察干部。干部业绩在实践，干部名声在民间。要多到基层了解干部，多参考乡语口碑评价干部，全面准确识人，避免出现用人不当、用人失误。

贯彻选拔任用体系，要重视事业至上、人事相宜。选用干部只看资历、票数，不看谁更优秀、更合适，结果就可能是干部干得吃力，工作也打不开局面。用什么人、用到什么岗位，一定要从工作需要出发，以事择人、视岗选人，而决不能简单地把岗位作为奖励干部的手段。

贯彻从严管理体系，要重视抓早抓小、防微杜渐。党要管党，首先是管好干部；从严治党，关键是从严治吏。要把从严要求贯穿到干部队伍建设全过程，坚持从严教育、从严管理、从严监督，对干部出现的苗头性、倾向性问题要及时“咬耳扯袖”，防止小毛病演化成大问题。这才是对干部的真正爱护和保护。

贯彻正向激励体系，要重视激

发干劲、让干部勇于担当。紧紧围绕解决形式主义、官僚主义和不担当不作为等作风问题，重用那些想干事、能干事、干成事的干部，树立“吃苦者吃香、优秀者优先”的用人导向；坚决调整那些心思不集中、能力不适应、作风不务实的干部，不让做样子、混日子、要位子的“官油子”得势得利。

集聚用好各方面优秀人才，强化人才对经济社会发展的战略支撑

习近平总书记强调，必须加快实施人才强国战略，确立人才引领发展的战略地位。这对欠发达地区尤其具有指导意义。要把人才工作放在更加突出的位置来抓，以更开阔的视野和更有力的举措，集聚一批人才，用好更多人才。

做好当前的人才工作，要把重点放在盘活现有人才上，继续深化人才发展体制机制改革，给人才主体放权，为各类人才松绑，更好激发创新创造活力。人才培养是一项迫在眉睫的工作，要发挥老专家、老教授的传帮带作用，争取在各领域培养出一批领军人物。同时，大力发展职业教育，引导社会成员转变就学就业观念，培养更多实用型技术人才。认真分析各方面条件，围绕特色学科、优势产业和有前景的项目精准引进、重点吸纳，用事业吸引人才，用产业集聚人才。

着眼事业长远发展，大力发现培养选拔优秀年轻干部

培养选拔优秀年轻干部，是党和国家事业发展的百年大计。各级党委要把关心年轻干部健康成长作为义不容辞的政治责任，按照“既要数量充足又要质量优良”的要求，加强长远规划，健全工作责任制，及时发现、培养、起用优秀年轻干部，确保党的事业薪火相传。各级各部门要从源头集聚、成长路径、梯次配备、实践锻炼等方面强化工作，建立党政班子年轻干部常态化补充机制，加大优秀年轻干部跨地区、跨部门、跨行业交流培养力度，定期选调优秀高校毕业生进行重点储备培养，着力建设一支高素质、专业化的年轻干部队伍。

年轻干部不经过千锤百炼，很难在事业需要的时候挑得起重担，也很难在关键时刻经受住考验。要重视年轻干部的信念教育和党性培养，确保他们首先在政治上过硬。“早熟的果子长不大，拔苗助长易夭折”。对那些看准了、有潜力、有发展前途的年轻干部，也不能刻意设台阶、铺路子，而是要敢于压担子，有计划地安排他们经受锻炼，尤其要到贫困地区、革命老区、民族地区和艰苦地区锻炼成长，到重要岗位、吃劲岗位磨砺成才，在实践中经风雨、见世面、壮筋骨，确保将来扛得了重活、打得了硬仗、经得住磨难，成为能够担当建设重任的栋梁之材。

（上接1版二条）

构建人类命运共同体就是建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。构建人类命运共同体要求世界各国着眼于人类的整体性和共同命运，在政治、安全、经济、文明、生态等涉及人类生活的各个层面树立合作共赢的理念，同心协力，共创未来。构建人类命运共同体需要世界各国都走和平发展道路，共同努力构建新型国际关系，推进国际体系和国际秩序变革。

推动构建新型国际关系

构建新型国际关系是习近平总书记提出的又一个重要概念，并经常与构建人类命运共同体联系在一起。这表明，新型国际关系与人类命运共同体是紧密相关的。可以说，构建新型国际关系是构建人类命运共同体的重要路径和基础工程，而人类命运共同体则是构建新型国际关系的努力方向。

相互尊重、公平正义、合作共赢是新型国际关系的基本理念，其中合作共赢体现了新型国际关系的本质特征，是核心理念。在以往西方大国主

导的国际关系中，竞争是主旋律，许多国家之间有合作，而且有时还是相当广泛、深入的合作，但同竞争相比，合作处于从属地位。新型国际关系就是要实现国际关系的转型和质变，以合作为主旋律。虽然国家之间的竞争不会消失，而且有时也会非常激烈，但是同合作相比，是第二位的。特别是对大国关系来说，合作是唯一出路。大国对抗不仅会两败俱伤，还会给世界带来灾难。

要使合作更有生命力，成为国际关系中可持续的主旋律，就必须在合作中实现共赢。在西方主导的国际关系中，有些国家之间存在着广泛的共同利益，有合作潜力，而且也开展一些合作，但是，要么是已经开展的合作难以持久，要么是合作潜力发挥不出来。究其原因，主要是合作没有形成共赢的结果。可以想象，如果只是单方面赢，或者是一方赢得明显比另一方多，不是均衡的共赢，这样的合作肯定是不可持续的。在现有的国际体系和国际秩序框架下，西方发达国家往往凭借资本、技术、知识产权、国际话语权等优势，在同发展中国家往来的合作中获取明显对己有利的不均衡利益，有合作但无共赢。这样的合作是新型国际关系要摒弃的。构建新型

国际关系就是要摒弃冷战思维和强权政治，走出一条对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往的新路，开创国家之间合作共赢的新局面。

构建新型国际关系要以坚持和平共处五项原则为基础。和平共处五项原则是中国率先倡导并一直努力践行的外交原则，与新型国际关系的理念完全一致。坚持和平共处五项原则就是为构建新型国际关系作贡献。

构建新型国际关系必须伴随着国际关系民主化。国际关系民主化体现了民主这个人类共同价值，蕴藏着国家之间要相互尊重、平等相待、和平共处的精神。推进国际关系民主化是构建新型国际关系的必然要求。

构建新型国际关系必须推动构建新型大国关系。大国在当今世界仍然扮演着关键性的角色，发挥着不可替代的作用。构建新型国际关系必须伴随着构建不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的新型大国关系。

新时代中国外交的战略布局

改革开放以来，中国外交逐渐形成了比较完善的战略布局，这就是人

们所熟知的“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”。党的十八大以来，习近平总书记丰富和发展已有战略布局的基础上，又开辟了新的布局内容。

构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架。在中国特色社会主义新时代，中国同任何一个大国的关系都保持总体稳定，不大起大落，同所有大国的关系都均衡发展，既不同任何一个大国对抗，也不同任何一个大国结盟。针对中美关系的新特点，习近平总书记提出构建不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的新型大国关系。这一思想是新型国际关系的具体化，对大国关系的进化和国际关系转型具有重大理论指导意义。从一定意义上说，新型大国关系的精神实质也适用于其他大国。在重视现有大国关系的同时，习近平总书记特别重视同发展中大国的合作。发展中大国虽然目前还不具备世界大国的实力和地位，但是发展潜力巨大。中国同发展中大国有更多的共同利益和共同价值，在国际事务中也有更多的共同立场和共同话语。

以亲诚惠容理念指引打造周边命运共同体。与人类命运共同体思想密切相关，习近平总书记提出了周边命

运共同体这个概念，将打造周边命运共同体作为周边外交的战略目标。为此就要秉持亲诚惠容的周边外交理念，坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻，深化同周边国家的互利合作和互联互通。

以正确义利观指导同发展中国家关系。正确义利观是指导中国同发展中国家关系的重要原则。中国要维护国际公平正义，要为广大发展中国家说话；要做到义利兼顾，讲信义、重情义、扬正义、树道义；要切实加强同发展中国家的团结合作，把我国发展与广大发展中国家共同发展紧密联系起来；要切实落实好正确义利观，做好对外援助工作，真正做到弘义融利。

在多边外交中着眼于积极参与全球治理并争取话语权。过去，中国重视多边外交，主要是将多边外交作为发展同世界各国关系的舞台。党的十八大以来，习近平总书记坚持“多边是重要舞台”的基础上，强调通过多边外交来推动国际体系和全球治理改革。随着世界格局的变化，国际体系面临转型，全球治理面临许多新课题新挑战，全球治理体系需要变革。这为中国外交提供了历史性机遇。中国推动全球治理体系变革的基本取向

是为包括中国在内的广大发展中国家增加代表性和话语权，进而让现有国际秩序更加公正合理。

大力开展政党交流合作和公共外交。政党在现代政治生活中居核心地位，是国家政策的制定者和民意舆论的引导者，所以，开展政党交流与合作，对促进中国与国的关系极为重要。中国共产党同许多国家的各种类型政党都保持着机制性的交往。除了政党外交外，中国还重视其他层面的公共外交。党的十九大报告强调，加强同政治组织的交流合作，推进人大、政协、军队、地方、人民团体等的对外交往，就是指公共外交。

扎实推进“一带一路”建设。在全球治理遭遇困难的当下，“一带一路”倡议无疑为推进全球治理提出了一个充满中国智慧的方案。现在已经有一百多个国家和国际组织积极响应“一带一路”倡议；联合国多次在决议中写入“一带一路”倡议。在这样一个广阔的地域实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，无疑将极大地促进世界和平与发展，促进人类命运共同体的构建。

【作者系中央党校（国家行政学院）国际战略研究院院长、教授】