

稳固结构性权力：奥巴马政府塑造 亚太安全秩序的认知偏好^{*}

潘远强

内容提要：奥巴马政府将稳固长期以来所享有的结构性权力作为影响亚太安全秩序走向的根本目标。奥巴马政府认为，鉴于美国塑造全球议程的难度增加、利用现有机制约束其他国家的效力降低、既有的权力网络受到区域一体化进程的冲击，有必要重塑亚太地区的规范与制度。奥巴马政府通过框定议题、倡导规范与制度、提供安全产品与预期等三大手段，不断宣示其在亚太地区的存在，以提振其在该地区的领导威望，稳固其制定亚太安全“游戏规则”的主导权。虽然奥巴马政府稳固地区结构性权力的行动取得了一定进展，但也使以经济为中心的地区合作主题发生偏移，给地区安全带来了诸多不稳定性因素。展望未来，美国塑造亚太安全秩序的总体基调不会改变，但会根据其国内情况和全球战略形势对具体策略进行微调。

关键词：奥巴马政府 亚太 安全秩序 结构性权力

作者简介：潘远强，中国人民解放军外国语学院讲师

奥巴马在连任总统后随即出访泰国、缅甸和柬埔寨，表明美国仍将延续所谓的亚太“再平衡”战略，深度影响亚太安全秩序的演进与走向。本文借助结构性权力这一概念，解析奥巴马政府在塑造地区安全秩序过程中的心态、认知、偏好和预期。论文第一部分梳理了关于美国如何影响亚太安全秩序的研究现状，发现从结构性权力的角度研究奥巴马政府亚太安全政策的成果较少。第二部分探讨了结构性权力与国际秩序之间的关系，认为国际秩序

* 感谢《当代亚太》匿名评审专家提出的宝贵意见，文中存在的疏漏或不足由笔者负责。

往往嵌入了主导国家的政策偏好，主导国家凭借其在国际结构中的优势地位，可以决定或者改变游戏规则。第三部分提出，奥巴马政府认为美国享有的结构性权力正逐渐消减，需要重新塑造亚太地区的规范与制度。第四和第五部分研究了奥巴马政府稳固结构性权力的机理与策略，勾勒了美国塑造亚太地区规范与制度的路径和手段。第六部分探讨了美国亚太安全政策的影响与走向，认为美国近年来在巩固亚太结构性权力的过程中取得了一定进展，但同时也为地区安全环境增加了诸多不稳定因素。未来，美国仍会继续按照自己的偏好来塑造地区秩序，但会根据国内外形势对策略进行微调。

一、关于美国如何塑造亚太安全秩序的既有解释

对于国际秩序的概念，学界尚未达成一致意见，但可以认为秩序包括两个维度：一是在共同目标的指引下，调节国家间关系与预期的进程；二是从体系上对国际权力等要素进行分配的结果。^① 国际秩序不仅受国际力量对比的影响，还与各国的资源禀赋和战略关切密切相关。塑造国际秩序是一个动态的过程，相关国家会根据自身的权力与外界的环境调整策略，在特定的时空背景下对秩序的进程与目标产生不同的战略偏好。目前，主流观点认为，奥巴马政府仍然希望美国继续扮演 20 世纪以来秩序维持者的角色。美国在亚太地区增加预算、提供援助、建立同盟、部署军队等行为，都是为了巩固美国的优势地位，都是出于维护霸权的现实考虑。^② 但是，在奥巴马政府如何塑造亚太安全秩序这一问题上，学界存在不同看法，主要有如下四种观点。

1. 维持亚太战略现状论

罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）认为，霸权国家为了维持既有利益，会设法维护国际社会的权力关系现状，确保国际体系既有的权力分配、威望

^① Evelyn Goh, “Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies”, *International Security*, Vol. 32, No. 3, Winter 2007/2008, p. 119.

^② S. Mahmud Ali, *Asia-Pacific Security Dynamics in the Obama Era: A New World Emerging*, New York: Routledge, 2012, p. 158; I. William Zartman, ed., *Imbalance of Power: US Hegemony and International Order*, London: Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 114; Clark Ian, “Bring Hegemony Back in: The United States and International Order”, *International Affairs*, Vol. 85, No. 1, January 2009, p. 23.

等级和国际互动规则不会受到挑战或者发生革命性变化。^① 随着亚太地区逐渐成为世界财富中心和经济增长引擎，以及新兴大国相继崛起，美国担心自己的霸权地位受到挑战，焦虑感随之上升。美国内有学者提出，美国在亚洲最大的地缘挑战来自中国的崛起，因而需要采取巩固与亚太海上安全伙伴的关系、在西太平洋和印度洋部署作战力量、重新承诺对亚洲盟国的安全义务等手段来维持东亚的战略现状（strategic status quo）。^②

2. 推进地区安全秩序制度化论

维迪亚·纳得卡米（Vidya Nadkami）认为，为了维护自身在亚洲的持久优势地位，美国既不能简单地使用胁迫手段，也不能深度地推进制度化进程，而是应该选择将霸权转换为一种自我演进的制度化安全秩序（institutionalized security order）。通过重视国际法的地位，增加提供经济和安全产品的数量，建构主导国家与次要国家间的和谐关系。当然，美国在一定的情况下也需要有条件地诉诸武力，利用多边和双边外交来满足自身的需求和偏好。^③ 王义桅认为，奥巴马政府的政策行为反映了美国长期坚持的亚太安全秩序观正在发生变化，美国试图建立以“共同战略、共同价值和共同利益”为基础，以“条约同盟、安全伙伴和利益伙伴关系”为骨架的“三环秩序机制”。^④

3. 奉行俭约（retrenchment）战略论

约瑟夫·帕瑞特（Joseph M. Parent）与保罗·麦克唐纳德（Paul K. MacDonald）认为，美国已经陷入“霸权国家”的共有模式，即过度消费、过度扩张和过分乐观。为避免走向衰落，美国必须奉行俭约战略，将战略资源从边缘地区转移到亚太等核心地带，要求地区盟友分担更大的安全责任，使美

① Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 29-38.

② Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2012, p. 3; Robert S. Ross, "The Rise of Chinese Power and the Implications for the Regional Security Order", *Orbis*, Vol. 54, Issue 4, Fall 2010, p. 544; John F. Bradford, "The Maritime Strategy for the United States: Implications for Indo-Pacific Sea Lanes", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 2, 2011, p. 183.

③ Vidya Nadkami, *Strategic Partnerships in Asia: Balancing without Alliance*, London: Routledge, 2010, p. 5.

④ 王义桅：《美国亚太秩序观的新变化及其面临的挑战》，载《国际观察》2009年第3期，第4页。

□ 当代亚太

国能继续保持对局势的控制能力。^① 这个战略有两大支柱。一是集中力量抓关键。本着“全球收缩、巩固亚太”的原则，将战略力量集中投放到与未来世界政治格局密切相关的亚太地区。二是在不损伤美国霸权的前提下，让盟友分担更多的安全责任，为美国“恢复国内的力量源泉”赢得空间与时间。罗伯特·卡普兰（Robert D. Kaplan）提出，美国的目标是构建一个全新的全球海上安全体系，需要悄无声息地让日本和印度分担海上的责任，限制中国影响力的扩大，达到既减轻美国海军的负担、又防止各国发生冲突的目的。^②

4. 进行“战略对冲”论

缪塞亚·阿拉加帕（Muthiah Alagappa）提出，关于亚洲秩序的发展模式有三种图景：霸权观、战略共管或者均势、制度主义，它们分别反映了美国、中国和东盟的看法。^③ 东盟国家强调主权独立、国家平等与互不干涉原则，呼吁通过构建多边安全制度的途径来维持地区和平与稳定。制度主义与美国亚太秩序观之间的关系迅速被学界纳入研究视野。朴在政（Jae Jeok Park）认为，美国在亚太的挑战不仅来自于新兴大国的崛起，还来自于多边安全机制的影响。多边地区秩序可能侵蚀美国在地区内的“仁慈”霸权，导致美国不得不通过巩固亚太同盟体系来平衡其影响。美国在亚太的同盟体系在平时可以作为接触该地区的桥梁，当出现不利于美国的地区多边安全进程时，同盟又可作为对冲多边制度的工具。^④

以上观点大都从国际主体单元间权力此消彼长的角度来解释奥巴马政府战略选择的逻辑，认为中国的快速崛起、东盟多边机制影响的扩大和美国自身实力的下降构成了驱动美国亚太战略调整的主要动因。然而，这些因素并非影响美国塑造亚太地区秩序走向的唯一因素。面对不同的行动环境，美国的心理认知、战略权衡和目标定位是否发生了变化，以及发生了怎样的变化，都值得我们研究。另外，除了依赖强大的物质实力外，美国在地区权力

① Joseph M. Parent and Paul K. Macdonald, “The Wisdom of Retrenchment: America must Cut Back to More Forward”, *Foreign Affairs*, November/December 2011, p. 36.

② Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-First Century: Power Plays in the India Ocean”, *Foreign Affairs*, March/April 2009, p. 24.

③ Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford: Stanford University Press, 2003, p. 72.

④ Jae Jeok Park , “The US-Led Alliances in the Asia-Pacific: Hedge against Potential Threats or Undesirable Multilateral Security Order”, *Pacific Review*, Vol. 24, No. 2, 2011, p. 138.

结构中的地位是否具有特殊的影响力，这种影响力如何发挥，对于其稳固主导地位有何裨益，美国是否会选择使用这一权力，如何使用这一权力，这些也同样值得研究。为回答这两类问题，下面将以结构性权力这一概念为线索进行探讨。

二、秩序、偏好与结构性权力

国际秩序可以看作是国家间正式或非正式的安排，其建立在“地区特定的权力分配结构之上”。^① 根据新现实主义的观点，国家间的力量排序在很大程度上决定了一国在国际体系中的位置，直接影响到其所预期的国际秩序能否实现。自威斯特伐利亚体系形成以来，权力成为西方大国竞逐的主题。占据主导地位的国家往往凭借充足的战略资源和强大的物质实力，要么通过威慑避免出现安全威胁，要么设计出一套执行其政策偏好的国际规则体系，形成基于霸权（hegemony-based）或者基于力量（strength-based）的安全秩序。^②

对主导国家来说，联系性权力和结构性权力都是其塑造国际秩序的重要工具。苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）提出，联系性权力是指甲依靠权力使乙去做他本来不愿意做的事；结构性权力是指决定办事方法的权力，是构建国与国之间关系、国家与人民之间关系或者国家与公司企业之间关系框架的权力。^③ 其他学者也从不同的维度对结构性权力进行了深入研究。斯蒂芬·克拉斯纳（Steven Krasner）认为，要改变结果，既可以通过改变个体拥有的资源，也可以通过改变影响行动的机制。他把改变游戏规则的权力命名为“元权力”（meta-power）。^④ 威廉姆·马克·哈比（William Mark Habeeb）根据权力的影响领域，把结构性权力细分为总体结构性权力（aggregate structural power）和问题结构性权力（issue-specific structural power）。

① 周方银：《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》，载《当代亚太》2012年第5期，第24页。

② Robert Stewart-Ingersoll and Derrick Frazier, *Regional Power and Security Orders: A Theoretical Framework*, New York: Routledge, 2012, pp. 15-41.

③ 苏珊·斯特兰奇：《国际政治经济学导论——国家与市场》，杨宇光等译，经济科学出版社1990年版，第29页。

④ Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, California: University of California Press, 1985, p. 14.

□ 当代亚太

er)，前者用以描述国家在国际结构中的位置，后者则用来界定行为体在具体问题上的地位和能力。^① 斯特法鲁·古兹尼（Stefano Guzzini）根据权力的影响性质将结构性权力划分为三大类型：间接的制度性权力（indirect institutional power）、无意性的权力（nonintentional power）和非个人权力（impersonal power），并逐一批判性地解释了其内在含义。^②

克拉丽莎·瑞尔·海沃德（Clarissa Rile Hayward）发现，研究结构性权力的学者大都认为权力关系是由制度角色和主体关系所塑造的。^③ 迈克尔·巴尼特（Michael Barnett）和雷蒙德·杜瓦尔（Raymond Duval）提出，社会结构赋予了行为体不同的位置和角色，将不同的能力和特权分配给各主体，导致它们享有的权益并不平等；结构并不建构行为体的能力，但它能塑造行为体的自我认知和主观利益。^④ 国际体系是一个由关系与行为构成的网络，主体间的互动也会带来权力效应。随着跨国联系网络逐步增加，即使一些主体并没有直接影响他人，国际结构也使得部分国家的决定与其他国家的行为体系统地联系在一起，并与之相互影响。^⑤ 主导国家在运用结构性权力的过程中拥有两大优势：一是在国际结构中占据有利位置，现行的游戏规则反映了其偏好与利益，主导国家可以将其作为影响和框定其他行为体活动环境的标准与工具；二是位于国际体系的中心地带，掌握着国际议事日程的主动权。在相互依赖的国际网络中，主导国家拥有更多的联系渠道和权力资源，在跟其他主体讨价还价的过程中能开出更多的交换条件，即使在谈判失败的情况下也有更多的替代方案。

本文认为，结构性权力主要是一种“决定或者改变游戏规则的权力”，其核心是权力主体凭借其在国际结构中的优势地位，运用规范和制度等手段影响重大事件的走向，塑造其他主体的心理偏好、利益认知和未来预期，确保权力主体能够管控外围政治环境的调整与变化。结构性权力发挥影响的关

① William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988, pp. 17-18.

② Stefano Guzzini, “Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis”, *International Organization*, Vol. 47, Issue 3, pp. 450-568.

③ Clarissa Rile Hayward, *De-Facing Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 4.

④ Michael Barnett and Raymond Duvall, eds., *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 18.

⑤ Stefano Guzzini, “Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis”, p. 457.

键是主导国家拥有了自己的权力层次和影响网络，同时利用这个网络建立了对其他行为体的支配或影响关系，使后者愿意接受在现存秩序中的地位。在这一网络中，逐渐形成了一种“谁应该服从谁的规范（norms）”^①，这些规范调节着各个主体的行为模式，决定了它们之间的支配、影响、追随、制衡和竞争等互动关系。

在具体的操作过程中，结构性权力主要通过以下三条途径发挥影响。

其一，框定议事日程，形成解读语境，影响认知心理预期。结构性权力的落脚点是维持、决定或者改变游戏规则。国际规则的形成往往起源于管理特定的事件和情景，这需要有明确的指涉对象和广泛的国际舆论环境。规则的演进与形成是建立在对相关议题进行长期讨论甚至争论的基础上，只有经过舆论酝酿和磋商互动之后形成的共识、惯例、原则和条约才能为大家所遵守。由此看来，国际规则的形成在很大程度上跟议程的构建与设定有密切关系。主导国家为了角逐或者稳固结构性权力，必然要把国际社会的注意力引向某些议题，甚至主动创设部分议题。当把国际舆论的目光聚焦在某一议题之后，主导国家就能围绕该议题倡导自身所偏好的主张和观点，甚至将该议题与其他议题进行“挂钩”和联系，让外界产生一种认知语境与解读语境，间接地对其他行为体造成一种心理影响，调动各方的注意力和政策预期，为倡导规范和制度奠定舆论基础。

其二，倡导规范与制度，限制或塑造其他主体的活动方式。所谓规范，是指为具有给定身份的行为体确定适当行为的准则；制度则是一组相对稳定的实践活动和规则，规定了特定行为群体在特定环境中的适当行为。规范指的是单独的行为准则，而制度强调的是诸多行为准则的组合聚集与相互关联。^② 主导国家通过倡导国际规范与制度可以实现双重效益。一是设立“交通规则”，利用规制压力，限制和制约其他行为体的行为方式，避免现有秩序受到挑战；二是通过规则与制度塑造新的行为体，形成新的利益和创造新的行动类型。^③ 通过塑造新的政治环境，把其他行为体继续框定在可控的国

^① Kjell Goldmann, “Notes on the Power Structure of the International System”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 12, No. 1, 1977, p. 9.

^② 彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳：《世界政治理论的探索与争鸣》，秦亚青等译，上海人民出版社 2006 年版，第 299 页。

^③ 同上。

际框架之下，主导国家在变化的政治环境中仍可保有“决定或改变规则的权力”。约瑟夫·奈（Joseph Nye）提出，如果一国能通过建立和主导国际规范和国际制度，进而控制世界政治的议事日程，它就能影响他人的偏好和对本国利益的认知。^①

其三，为其他主体提供它们所需的产品，换取其对规范制度的支持或认同。国际社会中的每一个国家都有生存、发展等基本需求。如果一个行为体可以向其他行为体提供一种可供交换的产品（goods），产品供给者与需求者之间就建构了一种关系。^② 这些产品可以是物质和地位，也可以是一种设想的预期。它可能是安全产品，也可能是贸易福利，还可能是秩序与和平，甚至是价值观念。这些产品有的来自于供给者的自身资源，有的则是供给者与需求者互动合作的结果。当某一主体能够提供这些产品时，其他行为体都会对供给者倡导的规则给予一定的重视，从而促使供给者拥有一种影响游戏规则的权力。当然，这种权力的大小取决于该产品的稀缺程度、可获取的难易程度以及替代成本的高低。^③ 也就是说，如果某个国家拥有了满足其他行为体需求的能力，其就在理论上拥有了一种结构优势，并可以此作为交换结构性权力的筹码。

三、环境、认知与政策目标

对外政策不仅受“行动环境”的影响，还受决策者的认知、权衡和目标等“心理环境”所驱动。^④ 当主导国家对外部环境的认识发生调整时，会影响到其对自身权力地位和权力影响的判断，继而选择采取不同类型的对策手段。因此，有必要从心理认知的角度解析奥巴马政府如何看待当前的亚太环

^① Joseph S. Nye, Jr, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, Inc., 1990, p. 34.

^② Jan-Frederik Kremer and Andrej Pustovitovskij, “Towards a New Understanding of Structural Power”, paper prepared for the British International Studies Association and the International Studies Association Joint International Conference Edinburgh 2012, Edinburgh, UK, June 20–22, 2012, p. 15, <http://www.academia.edu/1760629/Toward-a-new-Understanding-of-Structural-Power>.

^③ Ibid.

^④ 罗伯特·杰维斯：《国际政治中的知觉与错误知觉》，秦亚青译，世界知识出版社2003年版，第2页。

境，对未来的秩序有何预期，倾向于选择何种手段来塑造秩序。

二战结束以来，美国利用在国际体系中的主导地位，积聚了许多结构性优势。卡拉·诺尔夫（Carla Norrlof）提出，美国在货币、金融和商业等领域拥有决定游戏规则的权力，可以利用美元作为关键货币的地位获得比其他国家更多的商业收益，也可以利用商业上的权力保持灵活的“金融霸权”。^①支撑美国主导地位的不仅仅是规模庞大的资源，还有国际体系赋予它对其他行为体进行规范塑造和制度约束的权力。美国历届政府都利用这两个方面的权力巩固着美国的“霸权”优势，其中的差别仅体现在不同的政府更倾向于选择何种权力来达到目标。奥巴马政府在评估全球环境的过程中，认为美国长期享有的结构性权力有所削弱。

首先，世界权力结构已发生调整，美国塑造全球议程的难度增加。在判断当前的全球力量格局时，奥巴马政府认为世界权力更加多元和分散。尽管美国仍然是世界上最强大的国家，但越来越多的国家和非国家行为体都有着举足轻重的影响力，这标志着整个世界在朝着“多节点”（multi-nodal）的结构发展。^②新兴国家和多边组织的影响力在亚太地区的上升，使美国感到建构规制所处的外部环境出现了巨大调整。美国前国家安全事务助理托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）卸任前表示，美国倡导的经济、外交和政治规则在形成过程中面临诸多挑战，包括中国力量的上升、日本实力的恢复、韩国逐步发挥全球影响、印度推行“向东看”政策、东南亚国家间的相互联系更加紧密等等。美国需要持续关注地区机制，维护国际规则和制度，对这些事件发出信号予以回应。^③当前，世界竞争不再以对立的集团为基础，而是出现了根据利益进行分散、聚合的动态联盟。利益诉求成为联系各行为体的纽带和指导其行动的根本指南。国家间“合散”的频率加快，周期变短，使国际权力更具流动性和分散性，削弱了美国长期作为全球议程主要设定者的地位。詹姆斯·林德赛（James M. Lindsay）指出，当今世界，许多国家已经不再唯美国马首是瞻。尽管美国在军事和外交上仍然保持最强的地位，但

^① Carla Norrlof, *America's Global Advantage: US Hegemony and International Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 247-252.

^② U. S. Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of American 2011: Redefining American's Military Leadership*, Washington, D. C., February 2011, p. 2.

^③ Tomas Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013”, March 11, 2013, <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>.

□ 当代亚太

推动全球议程的困难增大。^①

其次，美国担忧现有国际机制的效力不足，可能削弱其享有的结构性权力。机制是权力的一种来源，其特征往往跟体系中实力最强国家的偏好一致。尽管机制不会增加行为体的资源，但其能借助原则、规范、制度和决策程序提高主导国家影响其他行为体的能力。^② 随着多极化进程的不断演进，包括美国传统盟友在内的许多国家呼吁对现行的国际金融和国际货币机制进行改革，这使美国感到借助规范性权力和制度性权力来实现战略目标的难度增加。美国前国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）曾表示，一些新兴大国表现得像是一个选择性的利益相关者，现行的部分体制无法奏效，需要调整并更新这些规则和机制，必要时甚至需要创立新的机制。^③ 奥巴马政府在2010年的美国《国家安全战略》报告中也对国际制度的效果表示了担忧，认为尽管它在推进国际合作的过程中扮演了关键性的角色，但有时不能有效处理新威胁或者抓住新机遇。^④ 美国副总统拜登（Joe Biden）近期也表示，亚太地区存在诸多风险和不确定性，而预先处理这些变化因素的规则、规范和秩序并不完整。^⑤

再次，亚洲多边安全机制建设取得进展，美国担忧既有的地区权力网络体系受到挑战。冷战结束以来，美国将亚太的“轴辐”体系作为影响地区事务的主要渠道和重点机制。可以说，双边同盟是美国参与亚太事务的优先选择，多边关系仅仅是补充手段，绝不会取代前者。在很长一段时间内，小布什政府认为亚太多边安全进程是“清谈馆”，因而采取了“等待与观察”（wait and see）的态度。奥巴马政府对亚太多边安全进程的关注力度有所加大，认为尽管亚太双边同盟体系仍占据主导地位，但伴随着地区国家间双边安全关系的拓展，亚洲安全架构正逐渐演变成正式或非正式多边关系的复杂

^① James M. Lindsay, “George W. Bush, Barrack Obama and Future of US Global Leadership”, *International Affairs*, Vol. 87, No. 1, July 2011, p. 765.

^② Stephen D. Krasner, “Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 506-507.

^③ Hillary Rodham Clinton, “Forrestal Lecture at the Naval Academy”, April 10, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/04/187693.htm>.

^④ The US White House, *National Security Strategy*, Washington, D. C., May 2010, p. 8.

^⑤ Joe Biden, “On Asia-Pacific Policy”, July 18, 2013, <http://iipdigital.usembassy.gov/English/textrans/2013/07/20130718279134.html?CP.rss=true#ixzz2ZUlyo4r5>.

混合体。^①此番看法表明，美国已隐约地感到亚洲安全框架的变化有可能影响到其同盟体系网络的效力，降低其塑造地区“游戏规则”的能力。

美国认为，世界权力的分散与多元性质削弱了其塑造全球议程的能力，美国主导下的一系列制度与规则面临调整的压力，亚洲多边安全架构取得的进展使美国担心其塑造地区规则的权力受到挑战。反恐战争的长期消耗和金融危机的猛烈冲击降低了美国利用硬实力进行威慑、劝服和胁迫外交的意愿，转而选择更加灵活和多边的手段来实现其目标。奥巴马政府不仅追求实力的恢复，更希望稳固制定亚太事务“游戏规则”的主导权。约瑟夫·奈很早就指出，美国未来面临的关键问题不是是否作为一个拥有最丰富资源的超级大国进入下个世纪，而是在多大程度上能控制政治环境，使其按照美国的意志行事。^②

控制政治环境的关键不在于控制行为体的行为，而在于设定其活动的规则，调节其心理和预期。2011年，奥巴马总统在访问澳大利亚时曾指出，美国追求的国际秩序，是国际法与国际规范得以执行，商业与航行自由不受妨碍，新兴国家要对地区安全做出贡献，争端与分歧须得以和平解决。^③多尼隆也曾表达了类似观点。^④奥巴马连任总统后，新一届美国政府延续了此前的既定地区目标，只是把确保“新兴大国能够和平崛起”提升到更加重要的位置，更加明确地提出要“自由地进入海洋、天空、太空和网络空间”，增加了促进“公民能持续影响他们的政府”、推广“普世价值”等内容。^⑤塑造规范与制度被奥巴马政府作为处理地区问题的主要策略，这一点在美国关于应对地区矛盾和分歧的问题上表现得尤为明显。美国前助理国务卿坎贝尔(Kurt M. Campbell)曾表示，美国的短期目标是致力于为和平解决地区冲突设定一个政治情景，长期的目标是支持一个建立在规则、协定和制度基础上

① U.S. Department of Defense, *The National Military Strategy of United States of American 2011: Redefining American's Military Leadership*, p. 13.

② 约瑟夫·奈：《美国定能领导世界吗？》，何小东、盖玉云译，军事译文出版社1992年版，第145页。

③ Barack Obama, “Address to the Australian Parliament”, November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/7/remarks-president-obama-australian-parliament>.

④ Thomas Donilon, “America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules”, *Financial Times*, November 27, 2011.

⑤ Thomas Donilon, “President Obama’s Asia Policy and Upcoming Trip to the Region”, November 15, 2012, <http://www.csis.org/files/attachments/121511-Donilon-Statesmens-Forum-Ts.pdf>.

管理并最终解决争端的机制。^① 美国现任国务卿克里（John Kerry）也同样强调规则在美国亚太政策中的作用。他指出：鉴于保持亚太地区的稳定十分重要，在商业和其他领域强调法律制度和游戏规则是可行的选项之一。^②

四、路径、机理与策略取向

如前所述，奥巴马政府将塑造地区规范与制度作为推进亚太安全政策的核心策略，因此，接下来要研究的问题就是其重塑规范与制度的路径与逻辑。亚历山大·温特（Alexander Wendt）认为，武力、代价和合法性是规范“内化”的三大过程。^③ 强迫、劝服、交换和吸引等方式往往是主导国家促使其他行为体服从、支持或认同规范的主要手段。要达到这个目标，主导国家需要具备倡导规范所需的物质实力，并从语义和逻辑上解释其倡导规范所具有的“合法性”。更为重要的是，主导国家还往往通过一定的方式塑造其他主体的心理，确保它们无论是基于功利性的考虑还是发自内心的认同，都不得不接受该规范。基于这个逻辑，奥巴马政府采取了如下几个策略来塑造地区规范与制度。

其一，展示强大综合实力，影响外界认知判断，巩固地区领导威望。小布什政府把重心放在全球反恐问题上，对东亚事务持相对冷淡的态度，这使部分国家担心美国可能不愿意或者没有能力完全履行其在亚太地区的承诺或义务。为扭转这一心理认知，奥巴马政府通过密集的政策表态来宣示美国在亚太地区长期存在的决心，通过频繁的访问和会晤来表明其关注地区事务的战略取向，通过调整军事部署、加强军事交流和接触来展示美国影响地区事务的能力和意愿。这些“示形造势”行为的实质是威望政策，其主要目的就是“要使别国对自己国家实际拥有的权力、或他自认为拥有的、或想使别国

① Kurt M. Campbell, “Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia”, September 20, 2012, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2012/09/197982.htm>.

② John Kerry, “Remarks at American Chamber of Commerce Event”, April 12, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207425.htm>.

③ 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海世纪出版集团 2008 年版，第 337 页。

相信他拥有的权力产生深刻的印象”。^①

其二，定义威胁与倡导规范并举，构建在亚太持续存在的支撑理由，宣示对地区秩序的价值偏好。奥巴马政府提出，要塑造“正义与可持续的国际秩序”。其中，“持续”的含义就是“建立一个共同的规范，并为应对共同威胁采取集体行动”。^② 寻找新威胁是继续捆绑同盟体系的最好理由，也是支撑美国军事力量在亚太地区长期存在的重要基础。倡导规范，可以为美国在塑造地区行为规则的过程中预先植入其所偏好的价值原则，确保对地区秩序的主导性影响。在这些原则中，奥巴马政府提出要在政治上“确保同盟核心目的的一致”，还要求“新兴伙伴加入塑造和参与基于规则（rule-based）的地区和全球秩序”。^③ 美国倾向于继续维持紧密传统的地区同盟体系，在竞争的基础上利用规则和制度对新兴国家进行整合与牵制，防止美国的地区权力影响网络走向瓦解，避免美国在国际权力结构中的支配性地位受到削弱。

其三，提供地区安全产品，满足部分主体的安全预期，换取地区国家对美国所倡导的规范的支持或认同。近年来，美国向其亚太盟友提供了大量的先进武器装备，以提供常规保护与“核保护伞”等方式重申将继续履行同盟义务。为使美国在亚太保持长期多样的存在，确保在该地区拥有介入通道（operational access），奥巴马政府宣称将加大同菲律宾、泰国、越南、马来西亚、巴基斯坦、印度尼西亚和新加坡等国的安全合作、军事交流与军事演习，同它们一道应对国内挑战及外部威胁。^④ 实际上，奥巴马政府是在以提供安全援助、强调同盟义务和释放合作意愿等方式，满足部分亚太国家安全上的实际需求或未来预期，使它们感到可以从中获取比较稀缺的产品与相对丰厚的收益，以换取其对美国霸权秩序观的支持或认同。

其四，尝试增强对国际法的影响力，提高推行“基于规则”的政策的可信度。国际法的基本原则与规范正逐步被大多数国家所接受和遵守，现今利

① 汉斯·摩根索：《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》，徐昕等译，中国人民公安大学出版社1990年版，第106页。

② The U. S. White House, *National Security Strategy*, p. 12.

③ Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century”, October 11, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>.

④ U. S. Department of Defense, *The National Military Strategy of United States of American 2011: Redefining American’s Military Leadership*, p. 14.

用国际法证实国家行为合法性的需求增强了。^①然而，美国并不愿意自己的行为受到国际法的限制和束缚，故迄今仍未批准包括《联合国海洋法公约》在内的诸多法律文件。在亚太政策中，奥巴马政府把尊重国际法和国际规范作为稳固其结构性权力的理论支柱，而美国国会却对《联合国海洋法公约》持明显的保留态度，二者形成鲜明的对比。为增强“基于规则”的地区政策的可信度，奥巴马政府敦促美国国会批准该公约，以便使美国在要求其他国家遵守国际海上规则时拥有所谓的“法律立足点”。其实，奥巴马政府还有另外的考虑，那就是通过在体制之内嵌入美国的政策偏好，影响海洋法的未来走向。美国前国防部长帕内塔（Leon Panetta）曾提出，美国批准该公约之后，可以在谈判中维护美国的利益，主导国际法的磋商与讨论，解释国际海洋法的内涵，影响那些法律主体的发展和走向。^②

五、规范、权力与地区关系

倡导地区规范和设定游戏规则不是最终目的，而是实现战略目标的过程和手段。影响地区政治的战略环境，规范地区行为体的行为模式，最终是要建构一种支配与被支配、影响与被影响的权力关系，使美国能够主导其与地区盟国、新兴国家以及安全伙伴的互动规则，塑造符合其利益和偏好的亚太地区秩序。

1. 同盟关系：同盟共识与制度性角色

冷战期间，美国为避免卷入亚太地区的冲突中，设计了一套非对称的联盟体系。美国单独与每个国家结盟，同盟成员并不承担相互援助的安全义务。美国是这个“轴辐”体系的绝对核心，掌握着同盟规则的制定与修改权力。维克多·查（Victor D. Cha）指出，美国之所以能完全操控这个体系，源于两个关键因素：一是苏联等固定威胁对同盟体系的绑定作用；二是美国能给盟国提供持续可靠的援助。^③两极对峙格局使美国以西方阵营的保护者

① 王杰：《国际机制论》，新华出版社2002年版，第211页。

② “Panetta’s Speech on the Law of the Sea”，May 9, 2012, <http://www.cfr.org/global-governance/panettas-speech-law-sea-may-2012/p28227>.

③ Victor D. Cha, “Powerplay Origins of the U. S. Alliance System in Asia”, *International Security*, Vol. 34, No. 3, Winter 2009, p. 194.

自居，与其结盟的国家能不断获得其安全援助，以“搭便车”的行为获得国家安全，从而可以节约大量的资源用于经济建设。出于应对威胁的现实考虑和理性的政策计算，美国的亚太盟友自然愿意在既有的同盟规则下行事。

冷战结束后，美国利用威胁来掌控亚太同盟体系规则的权力有所消减。地区盟友的自主性有所加强，它们要求在同盟中获取更平等的地位，这无形中分享了制定同盟规则的部分权力。美国要稳固制定同盟游戏规则的主导权，必须以“凝聚同盟共识”为名义，寻找新威胁、拓展新合作，以制定共同目标为抓手，控制同盟的发展与走向。在议题上，美国试图通过倡导国际公共空间领域的行为规范来深化同盟内部合作，与日本达成在网络空间采取共同行动的规范指南，与澳大利亚建立了太空态势感知伙伴关系（Space Situational Awareness Partnership），并联合西方国家草拟管理太空碎片的国际规范。在区域上，推动同盟关系向全球化方向发展。美国提出要提高日本自卫队的区域外作战能力，要求韩国在世界范围内给美国提供更多的支援，鼓励澳大利亚成为东南亚事务的领导者。^① 为使盟友分担更多的安全责任，美国鼓励同盟伙伴之间组成小多边关系，形成美日澳和美日韩等三边对话机制，支持日韩、日澳等国加强在信息与防务等领域的合作。

制定共同目标表面上是为了“凝聚同盟共识”，实质上是为了固定和强化美国与地区盟友之间的主从关系。因为，集体活动的命令者需要确定共同目标，决定执行哪些任务。通过反复出现的单独命令关系，命令者和执行者之间就可能出现永久性制度的角色差别。^② 只要主从角色的差别不发生改变，即使外部政治环境出现变化，美国仍然可以通过动态调整共同战略目标的内涵和指向来掌握制定或修改同盟规则的权力。

2. 与新兴大国之间的关系：规制整合与伙伴压力

中国和印度等新兴大国的崛起无疑是影响亚太地缘政治变化的重要变量。美国在这个问题上的心态是复杂的。一方面，中国和印度作为经济发展的引擎，成为提供增长和就业的重要源头，对美国的出口和财富积累是有利的。美国与新兴国家间相互依赖的程度在进一步加深，在许多问题上需要彼此借重、互利合作。另一方面，美国也担心中国崛起可能会影响到它主导的

^① U.S. Department of Defense, *The National Military Strategy of United States of American 2011: Redefining American's Military Leadership*, p. 13.

^② 丹尼斯·朗：《权力论》，陆震纶、郑明哲译，中国社会科学出版社2001年版，第291页。

□ 当代亚太

霸权秩序，削弱其领导力和影响力。因此，美国对新兴国家的政策中既有合作的内容，也有竞争的意涵，甚至还有将其作为潜在威胁加以防备的考虑。

为使新兴国家的崛起不至于冲击其主导的安全秩序，美国试图将新兴国家整合到由其设定的规制框架中。杰弗瑞·巴德（Jeffrey A. Bader）提出，奥巴马政府对华政策的三个支柱是：对中国合法地提高国际地位持欢迎态度，希望中国在崛起过程中坚持国际规范与国际法，确保中国稳定而非破坏性地崛起。^①对于印度，美国试图将其整合到亚太战略体系之中，主要基于以下考虑：其一，世界上半数以上依靠海运发往东亚的物资需要经过印度洋，加强美印关系有利于确保海上航道安全；其二，美国试图将印度作为平衡亚太内部关系一个外部砝码，以增强其政策的灵活性；其三，美国对成为环印度洋地区合作联盟（Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation）的伙伴对话国很感兴趣，需要印度在其中牵线搭桥。为此，美国前助理国务卿坎贝尔表示，在印度洋与太平洋间建立操作性的联系是美国战略思维面临的下一个挑战。^②

“伙伴压力”（peer pressure）是奥巴马政府向新兴国家施加规制效应的主要策略。美国往往在双边同盟和多边伙伴对话机制等框架下以共同目标或联合声明等方式宣示其战略关切和秩序主张，要求其他国家“遵守现存的国际秩序”。对国际安全领域出现的新问题，美国率先在同盟伙伴间倡导行为规范，在小范围内达成共识，促使部分国家接受该规范，从舆论和心理上对尚未接受该规范的其他国家形成压力。^③

3. 与伙伴国家之间的关系：议题倡议与机制捆绑

奥巴马政府把新加坡、印度尼西亚、马来西亚、越南等国家称作伙伴国家，并加大了对它们的接触与联系。除了增进双边来往之外，最重要的是在多边层次上建立与东南亚国家的机制性联系，以激活对东南亚的影响力。其主要途径是在提供安全援助的名义下，倡议与东南亚建立更紧密、更具有可

① Jeffrey A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, p. 7.

② Kurt M. Campbell, “Campbell Joins Bloomfield at Stimson’s Chairman’s Forum”, January 20, 2012, <http://www.stimson.org/spotlight/asst-secretary-for-east-asian-affairs-kurt-campbell-speaks-at-stimsonschairmans-forum/>.

③ 彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳：《世界政治理论的探索与争鸣》，第312页。

操作性的安全机制，达到对东南亚事务的深度介入，重建在该地区的权力影响。目前，美国正在向东南亚国家倡议建立“东盟船员训练计划”（ASEAN Seafarers Training Program）、“快速应对灾害协定”（Rapid Disaster Response Agreement）和“东南亚海上伙伴关系”（Southeast Asia Maritime Partnership）。美国希望就上述问题与东盟缔结明晰的双边框架，制定出在具体行动中的法律程序。

奥巴马政府之所以对东南亚事务进行“系统性重视”，其中不乏影响亚太多边安全进程的考虑。在多边场合讨论哪些议题往往决定了多边安全制度下一步的演进方向。构建常态化的联系机制，相继提出一系列的安全倡议，无疑会增加美国对东南亚国家的秩序观念的影响力。如果上述倡议被讨论甚至被采纳，就为美军在该地区的行动提供了一种法理上的解释依据，更从机制上对美国参与东南亚安全事务进行了“系统性的捆绑”，这对美国影响东南亚安全问题的议程设定、塑造东南亚多边安全机制的取向具有重要作用。

六、效力、影响与未来政策

评估结构性权力的效力与影响可以采用三大指标。一是权力网络是否广泛有效。权力网络是传递规范和制度的主要渠道，其广泛性和有效性是关系到结构性权力能否发挥影响的先决条件。二是权力主体在国际结构中的地位和角色。国际结构可以增加主导国家的权力，也可限制其他国家的权力影响。权力主体是否在国际结构中占据优势位置，是否具备影响其他主体的能力和资源也是观察其结构性权力大小的参考标准。三是影响事态走向的能力。杰夫·哈特（Jeffrey Hart）提出，结构性权力把控制事件的走向作为最终目的。即使一个行为体没有完全控制所有事件，但只要能控制与其密切相关的事件，就能获得净收益或者减少损失。^①下面我们将依据上述三个标准，简略评述奥巴马政府在过去四年里巩固亚太结构性权力的效果与影响。

在权力网络方面，奥巴马政府拓展了发挥结构性权力的传递渠道与影响效力。在对象上，奥巴马政府除了与传统的同盟伙伴深化安全机制上的合作外，还注重与中国、印度、越南和印度尼西亚等新兴国家建立战略对话机制

^① Jeffrey Hart, “Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations”, *International Organization*, Vol. 30, No. 2, March 1976, p. 297.

□ 当代亚太

与合作平台，强调固化与东盟的机制联系，扩大了权力网络的覆盖面。在形式上，与亚太国家间的战略接触和军事演习常态化，彼此之间的军事“互操作性”进一步增强。另外，双边条约、战略对话、防务磋商、领导人定期会晤、多边安全磋商和联合军事演习等都成为奥巴马政府发挥权力影响的重要渠道，影响手段更丰富。之所以说奥巴马政府构建的权力影响网络更具效力，是因为决策规则、固定的责任划分、工作的分配、相互依赖的结构等制度性安排发挥着绑定机制（binding mechanism）的功能。制度安排的紧密程度越高，其所具有的绑定和锁卡（lock）作用就越明显。制度安排为其他主体创造了发声的机会（voice opportunities），但也提高了它们的退出成本（costs of exit），使其不得不受主导国家的影响。^①

在位置角色方面，奥巴马政府巩固了美国在亚太安全结构中的优势地位。首先，支撑结构优势的物质实力有所增强。唐世平指出，制度由权力构建，同时需要权力的支持，社会结构也是在一定时空下权力的产物。^②与小布什政府相比，奥巴马政府把更多的海、空军集结在亚太地区，而且在“政治上更具有持续性、操作上更具有弹性、地理上更具有分散性”，^③从而夯实了美国在该地区的权力基础。其次，议程设置能力有所提高。在处理与亚太盟友关系时，美国仍然把控着议题设置的主导权。美国所倡议的议题涉及范围更加广泛，不仅涵盖海上安全、反恐、人道主义援助、灾害救援、维和行动与军事医疗等内容，还试图与部分国家讨论航行自由、网络和太空安全等问题。再次，在地区安全中扮演的角色更加多样。作为区域外的全球性大国，加之与亚太国家并无领土海洋纠纷，美国享有更多的战略灵活性。在亚太地区，奥巴马政府扮演了安全“保护者”和“产品提供者”的角色，通过向传统盟友重申地区安全保障义务，获得部分国家的追随与支持；向地区国家提供了大量的军事、经济援助，例如，向印度尼西亚提供“一体化海上监视系统”（Integrated Maritime Surveillance System），支持菲律宾建设“国家海岸监视系统”（National Coast Watch System），提高了在关键区域的态

① G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions Strategic Restraint, and the Building of Order after Major Wars*, New Jersey: Princeton University Press, 2001, p. 41.

② Shiping Tang, “Power: Toward a Unifying Analytical Framework”, January 11, 2013, p. 18, <http://ssrn.com/abstract=2199712>.

③ Thomas Donilon, “America is Back in the Pacific and will Uphold the Rules”.

势感知与战略介入能力。针对中国的日益崛起，美国又尝试在安全上扮演“平衡者”的角色，以制衡中国的地区影响。面对东海和南海争端，美国选择性地发表看法，似乎也表露出扮演争端“仲裁者”的战略意味。

在影响事态走向方面，奥巴马政府奉行的政策面临困境。应对威胁是美国解释为什么应该倡导规范与制度的充足理由，承诺提供安全产品是赢得认同的有效途径。这些做法虽然巩固了美国在地区安全结构中的优势，但也调高了部分国家的预期，认为在美国的支持下可以借助这些规范与制度来扩充自己的利益。一些国家的强硬态度引发亚太领土争端和海洋纠纷再次升温，导致地区形势紧张，使美国在选择如何影响地区事态发展环境的政策时面临困境。迈克尔·卫斯理（Michael Wesley）提出，美国在东海和南海奉行的维持现状政策可能导致菲律宾和越南等国在军事或外交上对中国采取更加强硬的政策。面对这些低烈度的冲突，美国陷入了一种永无休止的困境之中，需要不断选择何时去展示对同盟的义务，何时需要保持沉默以防止与中国有海上争端的国家变得激进。^①

美国巩固亚太结构性权力的过程给地区形势带来重大影响。其一，以经济为中心的地区合作主题受到冲击。东亚地区之所以能够成为世界经济增长的引擎，一个重要原因就在于该地区把安全争议限制在可控的范围之内，将推动地区内外经济合作列为优先议题。2009年以来，亚太地区内的领土争端和海洋纠纷占据了媒体的主要版面，转移了各方的政策视线，迟滞了地区经济整合的进程，这对整个地区形势是不利的。其二，影响了地区国家间的战略互信。奥巴马政府抽象地强调国际规范与制度的重要作用，其中的模糊空间使各方产生不同的认知解读甚至是戒备猜疑。美国似乎也需要“保持一定程度的紧张关系特别是地区国家之间的相互猜疑”，以此来“发挥同盟领导作用和控制其盟友”。^② 虽然美国借此巩固了地区优势，但这极易导致各方的认知发生严重分歧，为区域安全植入不稳定的心理因素。和平环境对于亚太各国来说都是不可或缺的公共产品，它是各国实现繁荣发展的先决条件。大多数亚洲国家都希望美国在巩固日美同盟的同时，发展中美关系，同时将这

^① Michael Wesley, “Asia’s New Age of Instability”, *The National Interest*, No. 122, November /December 2012, p. 26.

^② 李庆四：《美国与东亚地区安全：困境、动因及影响》，载黄大慧主编：《变化中的东亚与美国：东亚的崛起及其秩序建构》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 323 页。

□ 当代亚太

两种关系整合到一个统一的亚太政策之中。^①

奥巴马政府的外交班子经过改组之后，对欧洲和中东地区的重视程度有所增加，在亚太安全问题上表态的措辞也进行了微调。不过，稳固亚太地区结构性权力的总基调并未发生根本改变，美国仍会将塑造亚太地区规范与制度作为影响地区秩序走向的主要路径。至于会达到何种程度，取决于美国的战略投入与国内财政预算之间的平衡关系，以及其他地区对美国战略精力的牵涉与影响程度。

^① Yoichi Funabashi, “Keep up with Asia: America and the New Balance of Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 5, September/October 2008, p. 113.