



# 美国的亚洲地区政策—— 展望未来

2017年初兰德公司研讨会会议记录

内容摘要

Rafiq Dossani, Scott W. Harold

This is a Chinese translation (simplified characters) of the summary of *U.S. Policy in Asia— Perspectives for the Future: Proceedings from a RAND Corporation Conference in Early 2017*.  
有关本出版物的更多信息，请查询 [www.rand.org/t/CF372](http://www.rand.org/t/CF372)

兰德公司出版，加州圣莫尼卡  
版权所有© 2018 兰德公司  
RAND® 是兰德公司的注册商标。

#### 有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或其他方式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，请查询 [www.rand.org/pubs/permissions](http://www.rand.org/pubs/permissions)。

兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

兰德公司的出版物未必代表其研究客户和赞助商的观点。

#### 赞助兰德公司

欢迎通过下列网址提供可免税的慈善捐赠  
[www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute)

[www.rand.org](http://www.rand.org)

## 内容摘要

---

2017年1月，兰德公司以“重返亚洲？特朗普政府治下美国的亚洲地区政策”为名，举行了一场关于美国亚洲地区政策的研讨会。本文件总结了研讨会的会议记录和成果。这次研讨会的目标是研究美国与亚洲的博弈、了解以往互动的结果，以及形成未来双方交往的理据。有关议题涉及气候变化、贸易投资、国家安全、人权和宏观经济等问题。与会者介绍了各自的论文，并展开了一轮适度的反馈与讨论。根据会议记录对论文做了修订，最终版本收录在本文第一至九章。本节归纳了会上提出的评论和意见。本文件中提到的研讨会论文代表各自作者的观点，未通过兰德公司的研究和质量保证程序。

在特朗普政府治下，美国在亚洲发挥积极作用的承诺保持不变。当局选择不沿袭奥巴马政府全面“重返亚洲”的战略，其实早就显而易见。美国退出了一些国际公约，例如，跨太平洋伙伴关系(TPP)以及《联合国气候变化框架公约》缔约方第21次会议(COP21)提议的《2015年联合国巴黎气候变化协议》（该协议是全球性的，但牵涉到亚洲——特别是中国的利益），而且似乎确实是把经济和气候变化问题归到次要地位。其他方面，比如人权问题，美国可能会参与但不大可能继续保持主导作用。但是，在上一任政府不太重视的某些问题上，比如“一带一路”倡议，特朗普政府似乎愿意考虑合作条件。上一任政府优先考虑的部分地区，比如南亚，则变得不再重要。特朗普政府把大量精力投入到朝鲜半岛局势等国家安全问题，尽管现状变化不大。

鉴于上述变化，很难简单地阐述特朗普政府的亚洲政策。然而，同样很难想象美国不涉足这些领域。举例来说，在协调与其他国家的宏观经济政策方面，美国历来发挥积极的主导作用。作为此项工作的一部分，美国持续多年与亚洲主要国家进行磋商，特别是中日两国。如果美国选择在宏观经济政策的制定上“单干”，结果有可能对所有国家（包括美国本身）都大为不利。

另一个问题是亚洲将如何回应。最新趋势表明会出现一些结构性的变化。例如，在气候变化方面，中国和印度重申了自己的承诺，作为对美国退出COP21的回应。加上欧洲继续支持COP21，这意味着新的领导结构有可能逐渐形成，亚洲将扮演更重要的角色。贸易方面，美国退出TPP似乎造成了真空局面，而日本和越南等受影响的国家看来不愿意填补这一空白。我们有充分的理由相信，这种局面可能会持续。其余TPP国家相互之间的贸易量均不及对美贸易量，也不具备美国那样的高标准商业惯例。于是，有关各方试图创建11国TPP（即原先的12个TPP国家减去美国），但经过几个月的谈判也没有取得明显的进展，说明这些工作至少在某种程度上是为了应付国内公众而设计的，因为相关国家领导在最初筹备的伙伴关系上消耗了大量的政治资本。

与会者一致认为，在特朗普政府治下，上述多个领域正在发生重大的变化。尽管这些变化的维度仍在发酵，亚洲的动态以及缺乏合作对美国和亚洲可能造成的风险，都为美国继续在区内发挥领导作用提供了依据。

下面各节总结了研讨会重点讨论的具体领域：气候变化；贸易、外商直接投资和知识产权；国家安全；人权；以及宏观经济问题。

## 气候变化

来自乔治城大学的乔安娜·刘易斯在其题为“美国参与亚洲气候变化事务的前景”的论文中，讨论了美国的气候变化政策及其如何影响与中印两国的关系。她指出，联合国未能在2009年哥本哈根峰会上达成全球性的气候变化协议，导致美国决定寻求与中印两国分别订立双边协议。这三个国家是主要的温室气体排放国。最初，各方寻求在协议条款上达成一致。这些条款被视为建立信任的措施，连同技术措施一并构成COP21协议。美中两国是COP21的驱动力量。COP21已逐渐成为指导性协定，截止至2017年5月，共有174个国家成为缔约方，其中包括印度和日本。

刘易斯指出，中美关系对气候变化具有特别重要的战略意义，因为清洁能源合作已成为双边关系的核心。这是在一段时间内发生的。中美这两个全球最大的温室气体排放国，在气候变化和清洁能源领域的合作已有数十年之久。事实上，刘易斯写道：“自2009年以来，这种合作得到了极大的加强和扩展，两国数千人员携手开

展研究，分享经验和信息，发展意在部署清洁能源技术的商业投资。”目前两国领导人之间的高级别接触（包括通过战略与经济对话），让他们能够讨论从贸易壁垒到国际安全等政治敏感问题，并确保这两个全球最大的经济体握有消除潜在冲突的外交手段。

在这种背景下，气候变化和清洁能源在美中双边关系中一直是重要的共同议题。两国都关注如何减轻易受气候变化影响的群体和国内煤炭产业面临的经济影响，也希望实现能源组合的多元化，就此而言，双方也许拥有最大的共同利益。两国虽然在许多清洁能源技术的研发业务上展开合作，但各自也致力于成为新能源产业发展的全球领导者，该领域的市场竞争日趋激烈。成立于2013年的气候变化工作组(CCWG)对在巴黎谈判前创办一个对话论坛极其重要。若没有气候变化工作组，巴黎谈判前夕的沟通工作也许将更加困难，哥本哈根就是前车之鉴。事实上，巴黎谈判的成果大都归功于美中领导人达成共识。

在技术层面，气候变化工作组和其他组织稳步推进清洁能源技术合作。几乎所有双边协议（包括早在2009年哥本哈根会议之前签署的协议）都得以延续，并扩围至几乎每一个能源和气候领域的重要议题。

既然两国之间有如此多的技术合作路线，协调工作确实有些令人担忧。美国方面，跨部门协调日益复杂，因为合作涉及到多个部门就相关课题进行合作。另外，近年来一些前景看好的路线却不怎么受重视。例如，美中清洁能源研究中心——也许是最有抱负的清洁能源合作机制，已经从三条路线扩展到五条路线，需要协调数以百计的研究人员和项目以及数百万美元的资金，以确保研究工作取得成果。

《巴黎气候变化协议》是美中合作的核心内容。两国在巴黎会议之前都做出了重大的减排承诺，这对全球产生了重大影响。刘易斯指出，截止至2015年12月各国领导人齐聚巴黎COP21会议时，占全球排放量近95%的180个国家已公布各自的气候目标。这对推动国际形势并最终成功达成新协议至关重要。

COP21提出的气候目标符合中印以及欧亚其他主要二氧化碳排放国的国内政策战略，而与美国国内政策则不那么契合。这意味着，即使美国背弃了在巴黎做出的承

诺，亚洲国家仍将继续落实宏伟的国内气候政策目标。如果美国继续参与全球气候变化谈判，刘易斯认为美中有一定的合作机会，例如，引导公共财政进行低碳投资。与印度的合作则处于早期阶段，相关的机遇在于帮助印度改革能源部门，引入有助于减排的法规，以及在替代燃料和提高煤炭使用效率方面的技术合作。

日本国立环境研究所的龟山康子在其题为“气候变化：亚洲国家如何应对暨如何看待美国的气候政策”的论文中，探讨了影响日本、韩国、印度尼西亚和印度等四个国家气候变化政策制定的因素。她指出，这四个国家与美国的不同之处在于，他们都认同气候变化是严峻的全球性威胁。反观美国，其态度时有摇摆。举例来说，在布什总统任期内，美国于2001年退出了《京都议定书》，并将“科学不确定性”归为退出的三个理由之一——另外两个理由是协议给美国带来“经济负担”，以及与发展中国家相比美国受到不公平待遇。

但是，这四个国家的迫切程度、承担成本的意愿和公平感（即减排量和成本应如何分摊）各不相同。龟山指出，美国退出《京都议定书》让日本坚持认为有必要达成新的协议，因为单单减少其本身的温室气体排放（当时不到全球温室气体排放总量的3%）不会缓解全球气候变化。因此，日本决定放弃进一步的气候变化谈判，而且在其为缔约国的COP21的谈判过程中只起到微不足道的作用。

龟山表示日本的气候政策实施情况“不尽如人意”，主要归咎于日本的国内政治。据龟山所说，作为执政党的自民党“与日本工商业关系密切，而这些行业对气候变化政策缺乏热情”。

日本在本世纪初的温室气体减排策略是增加使用核电。然而，2011年福岛事件发生后，全国的核电反应堆统统被关闭。日本能够实现京都议定书的减排目标，原因并非投资于替代低碳能源，而是通过森林实现碳封存以及从海外购买排放权。

龟山不确定日本能否实现在COP21中同意的目标，该目标需要日本恢复到主要依赖核电供应的局面，而这在政治上是有争议的。此外，安倍政府自2016年4月起放宽电力市场的监管，导致燃煤发电厂数量大增，但对于增加的碳排放却没有相应的措



施。与此同时，产业界继续反对气候变化措施，认为这会削弱日本的竞争力。龟山总结道，当前的“情景将导致一个不幸的结局，即日本无法达到其减排目标。”

韩国方面，龟山表示由于“严重依赖化石燃料能源”，加上工业基础由“重工业”构成，该国未能控制排放增长。韩国在2010年通过《低碳绿色增长框架法案》，旨在2030年前将排放量削减至既定目标。在福岛事件之前，韩国与日本的情况相似，依靠核电来降低发电的碳强度。不同的是，韩国在福岛事件后继续推行这一战略。不过，龟山对于韩国实现减排目标表示怀疑，因为没有明确界定排放基数，而且产业界反对这些目标。

印度尼西亚方面，龟山指出，虽然该国的排放量较少，但却面临一个独特的问题：由于森林砍伐以及随之而来的地下泥炭地大火导致向大气释放大量的温室气体，其碳排放量急剧飙升。

作为一个石油、煤炭和天然气等高碳能源丰富的国家，印度尼西亚与布什政府有同样的顾虑，希望推迟制定节能与可再生能源政策。这种情况在森林保育活动吸引外资进入后有所改观。然而，印度尼西亚不大可能成为支持气候变化政策的领导者。

至于印度，虽然人均排放量不大，但却是第三大温室气体排放国。印度一直是公平立场的坚定支持者，主张发展中国家只有当人均排放量接近发达国家的水平时，才应该减排。印度还认为，发达国家应支付发展中国家适应和缓解气候变化的支出。COP21没有反映这些问题，但印度在2016年9月追认了该协议——显然是在奥巴马政府的劝解下为之。

正如刘易斯在论文中指出的，奥巴马政府支持印度打造可再生能源产业的倡议。龟山总结道，结合COP21的承诺，印度将继续落实脱碳举措，不受特朗普政府的美国政策影响。

## 贸易、外商直接投资和知识产权

贸易和外商直接投资一直是美国与亚洲关系的长期支柱。亚洲发达国家和美国拥有更优越的知识产权储备，但近年来遇到了自主发展和窃取知识产权的挑战。阿肯色大学的耿迪菲（音译）和范德堡大学的卡马尔·萨吉在其题为“美国与亚洲的经济关

系：贸易、外商直接投资和专利授权等领域最新趋势的政策含义”的论文中，探讨了这些问题会如何演变。

1990年至2014年期间，亚洲的全球国内生产总值(GDP)占比从四分之一升到三分之一；其中，中国的比重从7%飙升至40%，而日本则从57%骤降至18%。亚洲的增长一直依赖于出口，在2001年中国加入世界贸易组织后尤其明显。亚洲如今占全球出口的40%，欧洲占38%，美国占8%，而中国占了增长的绝大部分。美国是出口贸易的主要驱动力，亚洲占美国贸易额的三分之一左右，而中国不论出口还是进口再次高踞榜首。

上述贸易增长大部分来自外商直接投资的制造业，亚洲占全球外商直接投资存量的比重从1995年的16.1%上升至2014年的24.4%。然而，美国在亚洲的外商直接投资占比较低，因为美国公司更倾向在欧洲投资。从1990年到1994年，亚洲吸收了美国14%的外商直接投资流量，但该数字在2010年到2014年期间下跌至10%。

亚洲在全球专利申请中的占比也从1997年的49%上升至2014年的60%。中国的比重从1997年的4.3%上升至2014年的57%，增长大部分来自国内企业。

上述趋势显示，在贸易和外商直接投资方面，美国继续扮演着进口国和亚洲制造业投资者的角色——后者的作用比较有限。这是因为美国拥有优越的知识产权以及充裕的资本储备。如果亚洲的知识产权质量和数量提升，资本储备扩大，这种局面在将来也许会改变，虽然现在谈这个问题为时尚早。耿迪菲（音译）和萨吉指出，亚洲创新的崛起有可能为美国与亚洲加强知识产权领域的合作创造新的机遇。迄今为止，双方在这一领域存在不小的摩擦。一种很可能出现的趋势是，美方与亚洲研究人员合作产生的共同发明会获得更多的美国专利。

对特朗普政府来说，以往经验表明美国从与亚洲的经济关系中获益匪浅，应该设法加强这种交往。外商直接投资为其中一个领域，美国在亚洲的投资落后于其他国家。服务贸易是另一个领域，其规模相比美国与欧洲及其他地区的服务贸易非常有限。为了加强这一领域，特朗普政府可以与亚洲国家合作，改善对产权（包括知识产权）的保护。对少数亚洲国家来说，TPP将实现这个目标。特朗普政府放弃TPP，选择订立双边协议或一系列涵盖贸易、投资和产权的协议。而耿迪菲（音译）和萨吉总结道，应关注美国是否会继续支持全球贸易，美国退出TPP表明国内政治气氛“在这方面不甚乐观”。



## 国家安全

《外交官》助理编辑普拉尚斯·帕拉梅斯瓦兰在其题为“特朗普治下美国未来的东北亚政策”的论文中，探讨了特朗普政府治下美国对东北亚政策的走势。他断言，有可能发生“四种变化：集中精力对付较少的威胁；有选择地倚重关键盟友和伙伴，他们愿意提供更多帮助来应对这些具体挑战；采取单边行动和动用武力的意愿更强；更愿意与铁腕领导人打交道。”

为什么会发生这些变化？帕拉梅斯瓦兰认为奥巴马的旧政策是主要原因。奥巴马政府接手了伊拉克和阿富汗这两个烫手山芋，又要处理国内金融危机，祭出一项“持久战”外交政策作为应对。他认为这一政策依赖五大支柱：(1)培植现有和新兴大国，以便在多极化的环境下分摊更多负担；(2)建立多边机构，以制定和巩固各项规则和规范；(3)避免不必要的冲突，促进先前未实现的合作，包括与对手的合作；(4)扩大安全概念，包括跨国挑战；(5)利用全方位的美国政策选项，而不只是军事力量。

这种方针虽然取得了许多成功，例如防止伊朗获得核武器以及在解决全球气候变化上加强与中国的合作，但也导致了失败，例如极端伊斯兰主义者持续在全球各地发动恐怖袭击，以及朝鲜持续研发核武器、弹道导弹和巡航导弹。缩小威胁范围和快速采取行动，包括单边行动和在必要时动用武力，似乎是特朗普政府首选的应对措施，这在其“美国优先”的口号中有所体现。

这些变化在东北亚将会如何体现？特朗普政府很可能更注重解决少量直接影响美国在亚太地区利益的威胁。这些威胁主要包括中国崛起、拥有核武的朝鲜以及在东南亚蛰伏已久的伊斯兰国。与日本等结盟有可能是针对个别威胁，而并非全面的。盟国将“根据其贡献而非政体类型界定，除了日本安倍晋三或台湾“总统”蔡英文等较符合美国理念的领导人之外，[美国政府]不会反对与亚洲铁腕领导人合作，不论是帕拉育领导的泰国军政府、菲律宾总统杜特尔特还是俄罗斯总统普京。”

帕拉梅斯瓦兰认为，特朗普政府比奥巴马政府更有可能采取单边行动和诉诸武力，因为其需要迅速取得成果，不会沿袭奥巴马的“持久战”方针。

对于美国在东北亚的两个主要战略伙伴——日本和韩国，帕拉梅斯瓦兰认为特朗普政府“可能会进一步加强美日联盟，即使其寻求适度调整双方的负担。”特朗普政

府重申承认尖阁群岛是日本不可分割的一部分（中日两国对此存在主权争议），下一步自然是对中国和朝鲜展开合作。

自由派的文在寅当选韩国总统，也许会让特朗普政府的政策更难在韩国落实，因为这可能给“对华和对朝政策带来额外的挑战。”虽然特朗普政府希望加强对抗朝鲜的联盟（包括通过在韩国部署末段高空区域防御系统（萨德）），并推进与日本和韩国的三方合作，这些举措未必是首尔当局的要务。

中国方面，帕拉梅斯瓦兰认为“奥巴马政府倾向于处理好美中之间的竞争，确保不会影响大局和破坏合作机会，而特朗普政府似乎更关注美中关系的竞争方面”。这也许是由于气候变化等合作事项对现任政府来说不那么重要，抑或美方认为中方对于朝鲜等问题不会以合作的态度积极回应。因此，帕拉梅斯瓦兰指出美国对华态度会愈加强硬：

所以，特朗普对华政策可能会注重加强美国的军事实力，在必要时与北京对峙，以更粗暴的方式迫使北京就范。就美国军队建设而言，特朗普曾表示将撤销财政缩减法令，大幅增加国防支出，务求实现海军装备350艘舰艇等宏伟目标，以遏制中国对亚洲的野心。特朗普身边的一些智囊表示，已计划部署海军主力对抗北京当局，包括在区内派驻第二艘航空母舰，部署驱逐舰、攻击潜艇和导弹防御系统，在日本和澳大利亚等国家扩建或新建基地，以及在韩国部署空军远程打击力量。

短期内，若出现引发冲突的导火索，特朗普政府更敢于同中国对抗。

……国务卿蒂勒森不仅公开表示，还私下与参议员讨论，美国会设法积极干扰中国在南中国海的持续扩张和军事化行动。新政府也可以加强与台湾的联系。虽然媒体报道大多聚焦于“一个中国”原则以及特朗普当选后分别与蔡英文和习近平通电话，但特朗普在这个问题上含糊不清的态度表明，他希望通过其他更具实质性的方式增进双边关系。

特朗普政府可能希望迫使中方更合作，以免对抗升级。从这个意义上说，美方希望在有共同利益的领域获得更高的回报，尤其是在朝鲜问题上，尽管是通过接触与对

抗的另一种平衡来实现。

朝鲜当前的局势，也许就体现了特朗普东北亚政策的短期成果。帕拉梅斯瓦兰认为，“奥巴马政府的‘战略忍耐’方针——加紧制裁，加强威慑，希望促使平壤回到谈判桌上——已被证明收效甚微。”任何对朝全面战略都要纳入不同程度的威慑、施压和对话等要素，而特朗普政府的方针亦不例外。尽管如此，特朗普团队迄今更多谈及威慑和施压，而非对话，这表明其初步方针比奥巴马执政初期更加强硬。不过，帕拉梅斯瓦兰认为，

……潜在威胁的严重性以及特朗普团队迄今表现出来的关注度表明，现任政府也愿意采取措施减缓朝鲜的计划，并采取其他不对称行动，包括增加对秘密计划的投入，以促进朝鲜政权更迭的条件形成。

战略与国际研究中心“亚洲海事透明倡议”理事格雷戈里·波林在其题为“特朗普政府的东南亚政策”的论文中，探讨了特朗普政府对东南亚地区的政策。他开篇指出，特朗普并未就东南亚在美国政策中的作用制定战略愿景。这与奥巴马政府形成鲜明对比，奥巴马认为东南亚本身对美国的利益至关重要，支持在该地区推行以规则为导向的方针，并倡导“以东盟为中心的地区架构组织原则”。实际上，波林认为，特朗普政府可能选择不提战略愿景，而是倾向以更具“交互性的方式”发展与东南亚的关系。奥巴马政府致力于制定亚洲政策的某些长期承诺，例如有关气候变化和人权的承诺，可能会被淡化。

波林发现特朗普政府的第二个特点是，“经验丰富的外交（尤其是东南亚方面）政策专家偏少”。在政府关注该地区的情况下，他指出，官员“几乎只从中国或朝鲜（后者更少见）的角度讨论亚洲。”这似乎反映了政府人员的特定专长，包括国家安全顾问麦克马斯特、国防部部长马蒂斯、国务卿蒂勒森，以及团队中的资深亚洲事务官员、国家安全委员会亚洲事务高级主管波廷格（曾是长期驻华记者）。

事实上，如果有全面的亚洲外交政策方针，似乎应聚焦于中国。在总统竞选期间以及当选之后，特朗普“一贯以各种理由批评中国”，包括不公平贸易、操纵汇率、

企图称霸南中国海以及对朝鲜的影响。

东南亚有几个关键问题需要美国深切关注，例如，南中国海的海洋争端、几个东盟国家的国内政治危机、放弃TPP的后果以及恐怖主义重新抬头。如不积极处理，可能会给特朗普总统造成大麻烦。

诚如波林指出的那样，经过一段相对确定的时期后，这些问题也给美国对外政策带来空前的不确定性。恐怖主义便是一个例子。波林指出，“美国与东南亚合作在过去二十年来最大的成果之一，就是有效削弱了本世纪初困扰该地区的恐怖主义威胁。但是，近期伊斯兰国的崛起，导致东南亚面临新的恐怖主义威胁。波林认为，“如果区内外的有关方面（包括美国）不紧密协调，共同打击极端分子和恐怖主义，东南亚有可能再次沦为伊斯兰恐怖主义的主要庇护所。”

这种不确定性将迫使东南亚国家“在不清楚美国会如何配合任何特定事务的情况下制定政策”。东南亚国家可能倾向于以某些无益的方式防备美国紧缩开支的可能性。举例来说，菲律宾和马来西亚可能寻求与中国进一步和解，而其他国家可能认为中国在区内的自信心膨胀而难以接受，并寻求新的安全联盟，譬如印度尼西亚与澳大利亚接触，而越南寻求加强与日本和印度的军事联系。

波林总结道，东南亚的重要性是不容美国忽视的。美国企业在东南亚的投资接近对华投资的四倍，是对印度投资的十倍。随着东南亚经济增长率持续上升，他认为该地区对美国的重要性只增不减，即使西方国家、日本和中国的经济增长放缓。此外，由于内部政治和恐怖主义带来的一些安全问题，东南亚“迟早需要特朗普政府的关注。区内国家可能爆发的政治危机，将令这些问题更加棘手。美方最好在外围事件迫使其介入之前，主动制定该地区的政策”。

印度尼西亚战略与国际研究中心的埃文·拉克斯马纳在其题为“为何东南亚正重拾武装？一项实证分析”的论文中，探讨了东南亚国家在后冷战时期军费支出背后的三种假说。选择该课题的理由有二。第一、东南亚国家的整体国防支出在全世界名列前茅。第二、有资料显示地区力量是其军费支出的重要驱动力。基于这两个因素，拉克斯马纳认为应围绕整个地区进行分析，而限于单个国家。

如这篇论文所述，有三股地区力量可能正影响军费支出。一是外部威胁：中国越来越具挑衅性的军事行为。二是市场因素：随着经济的增长，各国可以负担更多的国防支出，而且装备依赖进口。供应方面，有足够数量的国际供应商愿意满足这一需要。三是军事现代化的需要：各国需要升级老旧装备以满足日常作战需求。

拉克斯马纳的论文重点论述了中国威胁是不是国防支出的驱动因素。他指出，尽管东南亚十国各自的国防开支都不太可能与中国相提并论，但他们面对中国威胁而增加支出其逻辑在于提高对中国的威慑价值。

如果中国威胁确实存在，拉克斯马纳表示，各国在相应增加国防支出时，我们应该观察到以下一项或多项行动：(1)支出（或装备采购）增幅应当与中国的支出增幅相称；(2)采购战略应该与威胁相匹配（如采购的装备种类）；(3)各国会避免从中国进口武器；及(4)各国会针对可能与中国发生的冲突制定战略、作战理念和军力配置。

如果市场发挥重要作用，我们应该观察到(1)各国依赖少数几家外国供应商；(2)供应商对这些国家的投入，包括接受本地化要求；及(3)供应商之间的竞争体现在价格而非性能上。

最后，如果军事现代化很重要，我们应该观察到(1)升级或更换现有平台的支出，以及(2)在总支出中平台支出的占比较大。

当然，拉克斯马纳认为也许有多股力量在起作用，而观察结果显示上述三种假说中至少有一种成立。例如，他指出“对于某些东南亚国家，尽管对中国‘维持军事平衡’可能是一项战略要务，但应对方式也许在结构上受制于其依赖进口的军力配置以及老旧平台。”

回到实证分析上，拉克斯马纳发现，运营与维护 and 人事在国防支出中占比最高，自2012年以来（预计到2021年）占到平均国防预算的80%左右，而装备采购占剩余的绝大部分，研发比重相对较小——反映出对外国供应商的过度依赖。2012年至2016年，每年的采购和研发支出大约为10亿美元。相比之下，日本和印度自2014年以来的年均采购支出分别为70亿美元和100亿美元，而韩国2017年仅用于国防现代化的支出预计就达到100亿美元。

此外，冷战期间（1950年至1990年）与后冷战时期（1991年至2015年）东南亚国家进口军事技术装备支出的对比显示，各国按定值美元计算的年度支出数字相对稳



定，同比出入不大。这与中国自身国防支出的增长形成鲜明对比。这些调查结果表明，东南亚国家在制定国防支出战略时，并不认为中国的威胁有多严重。

对进口国防装备类型的调查表明，后冷战时期的支出用于几种关键类型的平台，特别是飞机；舰船；传感器或指挥、控制、通信、计算机、情报、监视和侦察等设备；以及导弹。海军力量的建设受到格外重视。拉克斯马纳把这归因于执法相关的海事问题骤增，例如与中国威胁没有直接关系的海盗、走私和非法捕捞，以及为了维护主权以外的目的而不断增加海军力量的部署。

至于军事现代化假说，拉克斯马纳考察了东南亚各国进口军事技术的平均服役年限，结果发现截止至2016年平均服役年限几乎都超过了20年（除了缅甸为19.7年）。鉴于大多数军事平台的平均服役年限为20~25年，军事现代化似乎确有必要。

市场因素假说的依据来自供应商数目，各国的供应商数目较少，而且在冷战期间和后冷战时期几乎没有变化。这在某种程度上反映了更换平台成本高昂，以致于“抱残守缺”，但考虑到长期的稳定性，市场因素假说得到佐证。美国是最大的供应国，俄罗斯和中国次之。中国只是泰国和印度尼西亚在后冷战时期的重要供应国。

拉克斯马纳总结道，“没有多少证据支持中国威胁论”，有关数据更支持市场因素和军事现代化假说。拉克斯马纳承认，区分后两种假说需要更多数据，包括有关国家现代化项目和供应商市场份额的数据，这超出了其论文的研究范围。

## 人权

人权观察组织的索菲·理查森在其题为“亚洲的人权状况与美国政策”的论文中指出，自上世纪七十年代末以来，美国把最大限度减少或终止世界范围内的侵犯人权行为作为其外交政策的重点。她表示，尽管“美国政府从未打算让人权问题取代乃至超越其他外交政策问题，例如国家安全或贸易，”实际上，面对错综复杂的挑战，“他们在人权问题上往往只是流于口头，转而优先处理其他问题。”

与冷战时期一样，中国日益增长的经济实力和地区自信带来了一些挑战，包括应对中国侵犯人权的行爲，以及平衡人权问题与中国在许多国家持续扩大的影响力。理查森指出，



虽然推动亚洲其他国家尊重人权未必有利于巩固与美国的关系，但缅甸<sup>1</sup>、柬埔寨、朝鲜、菲律宾和泰国政府肆意侵犯人权，意味着美国与这些国家的关系更加复杂、更不确定，尤其是在地区关系上面临中国的竞争。中国并不在乎其他国家的政府是否尊重人权。

理查森评估了人权政策对美国与亚洲国家的关系的影响。她讨论了中国为保障人权推行法律改革的历史。尽管实施了诸多改革，理查森认为，“许多承诺只停留在纸面上，对保障人权没有实质意义，尤其是维权行动被当局视为威胁”。她列举了多起侵犯人权案件，直言侵犯人权的情况在习近平主席任上呈现上升趋势。

为了解中国的人权趋势，理查森指出了以下潜在的驱动力：

- **以国家安全为由，大举扩充国内安全机构。**理查森指出，“这些法律的内容直接违背了北京当局最基本的一些人权义务：接受公平审判的权利，包括与家人和委托律师见面，以及通过和平方式表达意见的权利。安保部队侵犯人权或轻微触犯刑法或程序违法几乎不会受到惩罚。”
- **更愿意将法律制度作为共产党的执政工具。**自上世纪八十年代以来，中国实施了一系列改革，推动法律制度作为保障人权的方式。但到了本世纪初，改革趋势开始逆转。近期出台的限制规定包括：限制“律师可以办理的案件类型，要求法官在审理‘敏感’案件时请示党组织，以及限制独立律师在律所外执业。”理查森指出，法官经常“拒绝认真对待被告人受到虐待的指控，无视确凿的虐待证据；警察和拘留所官员很少因为虐待被告人而被追究责任——追究责任可以说是制止日后发生类似行为的最重要措施。”
- **言论自由的空间逐渐缩小。**传统媒体在中国继续受到审查，政府对互联网媒体施以严格控制，具体包括防火墙、关停多个社交媒体网站以及限制访问虚拟专用网络。2016年2月，习主席到人民日报社、新华社和中央电视台视察，期间指示“党的新闻舆论媒体的所有工作，都要体现党的意志、反映党的主张，维护党中央权威、维护党的团结。”此话可以反映当前的舆论环境。

---

<sup>1</sup> 1989年，缅甸当政的军政府将国家的英文名从Burma改为Myanmar。此后，这两个词的用法体现了政治涵义：民主派阵营使用Burma，而Myanmar则意味着承认军政府的统治。近年来，这种区别有所弱化：本国人在正式文件或文艺作品中用Myanmar，在日常生活中则用Burma。本文件中的论文交换使用两词，不过Myanmar是兰德公司的标准用法。

理查森指出，中国还加强对香港司法系统和言论自由的控制，拒绝“履行《基本法》所规定的在香港地区实现普选的承诺。”此外，北京当局还迫使其他国家遣返在海外寻求庇护的中国公民。中国安全机构甚至派员追捕涉嫌潜逃海外的腐败官员——可能是侵犯人权的借口。

理查森指出，虽然美国等少数国家私下里对中国当局的此类行径颇为不满，但没有一个国家公开谴责。难点在于，中方认为其行动是在捍卫国家安全，导致美国及其他国家很难判断和加以阻止。事实上，诚如理查森所说，“美国经常声称其在改善中国的人权状况方面影响力有限，但在经济或贸易问题、安全威胁或其他双边关系问题上却是另一番态度。”她认为，这种行为的风险在于，美国会被视为与中国在严重侵犯人权的问题上沆瀣一气。

理查森认为美国可以有更大的作为，而中国需要

……国际社会在一系列问题上予以合作：当局者担忧自己的长期统治，而且讨厌在公众场合遭遇尴尬。另外，他们在有些事情上依赖外界，例如制度健全的市场、思想自由的高等教育机构、外国护照（当政治潮流不利时）以及藏匿资金的国际银行。以上种种都可加利用，以保护和促进人权。

理查森指出，除其他措施以外，人权观察组织呼吁在美中战略与经济对话中明确加入人权议题，并且与经济 and 贸易政策等问题同等重视。人权观察组织还呼吁美国拒绝向已知的侵犯人权者发放签证，并实施制裁。然而，面对来自中国的强烈反对，不知道特朗普政府有多大意愿采取这些行动。

理查森讨论了处理亚洲其他一些国家人权问题的复杂性。在侵犯人权问题十分严重的朝鲜，特朗普政府面临的最大的三个问题是：(1)如何更好地将人权问题纳入整体的外交工作中，(2)如何在联合国层面维持促使朝鲜政权承担责任的外交力量，及(3)如何更好地将人权和保障问题纳入朝鲜政权崩溃的应变计划。问题在于，对朝鲜的制裁已经十分严厉。除了军事干预，已无计可施。

在缅甸，尽管当局已开启面向更自由政体的政治转型，但侵犯人权的情况仍然存在，难点在于对抗中国的影响力。中国的影响力似乎制约了美国过去要求改善人权的

干预措施，而且妨碍美国实施制裁或其他交易限制。

菲律宾作为美国的盟友，在杜特尔特上台后反自由主义抬头，使得美国在面对中国崛起的局面下陷入类似的两难境地。美国基本上不愿意对人权问题施压。美国的另一个盟友泰国，用理查森的话来说，“眼里容不下基本公民权利和政治权利”的军政府也感受不到美国在人权方面的压力。柬埔寨的情况类似，洪森政权近年来极力压制人权。虽然柬埔寨不是美国的盟友，却持续获得美国的经济和民主化援助，此举意在限制中国对柬埔寨的影响力。

理查森总结道，虽然美国支持亚洲的人权事务，但该地区近期的人权状况喜忧参半。美国要应付中朝等国家的强硬政府以及复杂的局势，人权问题往往让位于其他更复杂的挑战。她指出，

……目前尚不清楚美国新一届政府会把重点放在国内外人权的哪些方面（如有）。这存在很高的风险：美国会不会在全球最重要和最具活力的地区担当人权和民主原则的保卫者（虽有缺陷），抑或不加批评地与有关政权合作并协助巩固其统治，这种选择有可能左右未来数十年的局势。

国家民主基金会的迈克尔·戴维斯在其题为“美国人权政策与亚洲：来自该地区的观点”的论文中，分析了妨碍亚洲高度尊重人权之内部缺陷的根源，并质问美国如何支持人权。他表示，这样做符合美国的利益。区内较成熟的民主政体，

例如日本、韩国、台湾、印度尼西亚和印度，普遍与美国有紧密的结盟关系。……而对于菲律宾、缅甸和泰国等新兴或脆弱的民主政体，这种关系往往随着民主化和相关人权保障的改善而增强，反之亦然。

为了证明自己的观点，戴维斯列举了多个民主国家——包括民主政体还很脆弱的国家，其宪政发展仍对人权构成挑战。戴维斯的核心观点是，薄弱的宪政体系（包括设计或实施）是亚洲人权问题的根源。他确定了“自由宪政治理的三大基本制度：民主、人权和法治”。负责处理侵犯人权问题的机构，例如国家人权委员会、专题委员会和反腐败机构是宪政框架的补充。在本土化的方针下，这些机构应当因地制宜，着眼于扩充本地包容和问责制的工具。

美国在亚洲促进人权的方针包括两方面。第一、美方会编制人权报告，特别是通过美国国务院每年关于世界各国人权状况的报告。在宗教自由报告及相关报告中，美国指出亚洲应关注的领域，例如，选举权，言论自由，劳工权利，歧视，与教派冲突相关的权利，以及儿童、妇女和少数族裔的人权。

第二、通过官方组织美国国际开发署旗帜鲜明地促进人权，该机构的使命包括推动“政治自由作为发展的一个组成部分”。<sup>2</sup> 此外，美国还资助准独立组织，例如，通过国家民主基金资助的组织。但是，这些活动必须得到东道国政府的批准，这可能会严重限制其成效。

美国一些民间组织也致力于促进人权。这些组织受东道国政府的约束较少，但其活动仍须遵守东道国的法规。这些组织往往更侧重于特定类别的权利，例如，选举权、劳工权利、性别歧视、少数族裔或儿童权利，因而没有多少空间解决更广泛的宪政问题。面对亚洲地区日益严重的宪政危机，似乎需要更加持续有力地促进宪政发展。

为了说明宪政主义对人权的重要性，戴维斯讨论了菲律宾、泰国和缅甸的宪政危机。他指出，菲律宾是一个脆弱的民主政体，长期以来存在制度建设薄弱的问题，导致基本人权得不到保障。该国的宪法设计表述相当明确，并采用国家人权委员会、国家原住民委员会等补充机构和其他各种机构来监察腐败和人权状况。此外，还运用自治安排解决少数族裔的顾虑。公民社会也很活跃，有许多本地的非政府人权组织。

然而，戴维斯指出，菲律宾“由于执行不力或资源匮乏，宪政危机几乎从未间断。”因此，该国面临持久而突出的人权问题，例如，法外处决、失踪、政治犯、薄弱的刑事辩护制度、羸弱的检察机关、贩毒、雏妓、以及军人有罪不罚。在杜特尔特总统治下，国家人权委员会受到官方的批评。

自2014年以来，泰国在政变之后一直由军队统治。政府逮捕了許多人，并通过临时宪法和戒严令严重限制言论自由，包括言论、集会、互联网、媒体和学术自由。

---

<sup>2</sup> 美国国务院，《在动态的世界保持领导地位》，《四年外交与发展回顾》，华盛顿特区，2015年。

虽然泰国历来公民参与度较高，民众普遍支持民主，但军政府将《欺君法》(lèse-majesté)作为主要的镇压工具之一。

戴维斯将这种情况归咎于人权执法的制度支持薄弱，法院和人权委员会有时沦为当权者的傀儡。最高法院支持以《欺君法》为根据的定罪，对互联网实施严格限制。

缅甸是在2015年举行公开选举后才确立的民主政体。对于议会及其可能通过的任何宪法修正案，军方保留了实质性的权力。在军政府治下，侵犯人权的情况极其严重，其中包括侵犯穆斯林罗兴亚少数族裔的人权。戴维斯指出，“由于军方控制着国防事务，不清楚全国民主联盟[全民盟]政府能在多大程度上控制对于罗兴亚的军事政策，但日渐明显的是，这一重大人权问题正令人怀疑全民盟一直以来对人权的承诺。”

存在持续侵犯人权情况的其他领域包括：“强奸和性暴力高发，贩卖人口，强迫劳动，警察滥用职权，监狱条件恶劣，任意逮捕和拘禁，儿童兵，腐败，缺乏学术和集会自由，以及地权冲突。”戴维斯认为，部分原因在于“司法机关习惯执行以往的严苛做法，”而且仍然“腐败严重，缺乏独立性”。截止至2017年，历经数次危机和人员流失后，缅甸国家人权委员会“处于停摆状态”。与菲律宾和泰国不同的是，缅甸的公民社会基础相对薄弱。

戴维斯认为，由于种种原因，以上三个国家应该会接受美国在人权方面的交涉。菲律宾和泰国是美国的盟友，与美国长期保持着密切关系；缅甸渴望吸引美国的投资，近年来疏远中国。

戴维斯注意到，民众对于解决人权问题的抗议往往缺乏对宪政目标的足够认识，因此就美国在亚洲交涉人权事务列出以下建议清单：

1. **明确总体的宪法设计。**尤其重要的是，要理解立宪政体如何产生包容性政治，包括约束和授权。
2. **为积极分子和宪法起草人提供帮助，重点是落实核心的宪法基础。**这些基础包括民主、人权和法治。这方面应预留本土化的空间，并通过维护核心价值观的动态过程互动和共同协商产生。
3. **驳斥那些拥护威权政体的观点。**戴维斯指出，亚洲有几个成功的民主化案例，应援引证明“宪政制度如何更好地解决文化和宗教问题，为经济持续



发展创造条件”。

4. **支持包容性的宪法制定和设计，初步侧重于就宪法基本原则达成共识。**
5. **设立国家人权委员会。**
6. **通过司法机关重点促进讨论和包容，着力推动宪法的落实。**戴维斯指出，在新兴民主国家，司法调解的作用可能对宪政制度的存续至关重要。
7. **支持多民族国家实行联邦制和自治。**戴维斯指出，少数族裔的人权得不到保障，一直是该地区面临的重大挑战。在制宪过程的早期通过宪法规定的联邦制和自治解决这一问题，至为重要。

戴维斯总结道，美国在人权问题上拥有丰富的专业知识，这在亚洲显得十分宝贵。这些知识应加以有效运用，并且比当前“片面地通过宪法促进人权”（即修改国家宪法，这是戴维斯列出的第一条建议）而缺乏其余建议后续跟进的做法更可取。这种更加综合的做法将受到亚洲许多国家人民的欢迎，特别是因为几乎每个亚洲国家都致力于推行某种形式的宪政。

## 宏观经济问题

台湾经济研究院的孙明德和台湾中央警察大学国境警察学系的高佩珊在他们题为“东亚宏观经济波动性探索”的论文中，探讨了东亚的宏观经济波动性。经济增长放缓是区内多重结构性变化的主因，这些变化伴随着经济增长的风险和波动性加大。在此过程中，中国扮演着主要推手的角色。中国早前为东亚经济体创造了围绕低成本中国劳动力建立供应链的巨大机会。但是，中国经济的持续增长让其从往昔的东亚合作者那里获得了更多高附加值的工作。这导致所谓的“红色供应链”兴起，即整条供应链（包括以往在东亚进行的高端工作）迁往中国。这样一来，严重影响了东亚的经济增长。

东亚国家很难减少对中国的依赖，尽管他们正试图通过在越南及其他低成本环境打造新供应链来实现这一目标。孙高两人指出，东亚对中国的对外贸易依存度——东亚国家对华贸易额占其国内生产总值的比重，持续上升。2015年的对外贸易依存度从日本的6.5%（1996年为0.1%），韩国的16.5%（1996年为9.2%），到台湾的21.2%（1996年为16%）。



对外贸易依存度居高不下的原因之一，是中国正逐渐转变为有吸引力的高端成品消费国。这有助于东亚经济体的出口，但同时也促使各国扩大在中国的供应链以承接高端工作。孙高两人提供的数据表明，中国的制造业日趋集中于成品。中国进口分包工作（即供应链中间环节的工作）占总进口额的比重，已经从2006年的40%下降到2015年的26.6%。

除了“红色供应链”的增长外，中国正试图在东亚以外的低成本经济体建立供应链。孙高两人指出，中国正在推行的“一带一路倡议”可能会产生深远的影响。该倡议拟通过陆路连接中国与欧亚大陆，通过海路连接中国与东南亚。

孙高两人调查了关于贸易联系的数据，以评估供应链增长的潜力并找出可能从中受益者。为此，他们使用全球价值链参与(PGVC)作为衡量指标。该指标的计算方法是，将后向联系（外国附加值占出口总额的比重）与前向联系（对外出口中国内附加值占出口总额的比重）相加。后向联系高意味着，某国出口额中进口附加值的比重较多；前向联系高则意味着，某国出口额中国内附加值的比重较少。

孙高两人发现，东亚各经济体的全球价值链参与比重都很高，2011年的比重介于47.5%（日本）至67.7%（台湾），并且一直在增长。这证实了跨境供应链活动在贸易构成中的强度。然而，他们指出，只有日本具有低后向联系和高前向联系。中国、韩国和台湾都具有较高的后向联系和较低的前向联系，表明这三个国家更有机会通过在东北亚和中国以外地区建立供应链来重新平衡出口。有意思的是，孙高两人使用美国的数据来说明其截止至2011年的全球价值链参与比重约为40%。这表明，如果美国试图重新平衡与该地区的贸易，其自身也会受到严重影响。

孙高两人质疑美国在这种情况下能做些什么。他们指出，特朗普政府放弃TPP令日韩两国面临艰难的抉择：要么在亚洲经济增长的过程中被边缘化，要么加入东盟牵头的区域全面经济伙伴关系——而中国在其中占主导地位。作为回应，孙高两人呼吁美国重新融入亚太地区，也许在初期采取双边形式，往后更多是采取多边合作的方针。