

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.02.005

刘雨辰：“‘印太战略’框架下美国对太平洋岛国的嵌入式援助”，《太平洋学报》，2024年第2期，第58-70页。

LIU Yuchen, “The U.S. Embedded Assistance to Pacific Island Countries in the Context of Indo-Pacific Strategy”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.2, 2024, pp.58-70.

“印太战略”框架下美国对太平洋 岛国的嵌入式援助

刘雨辰¹

(1. 济南大学, 山东 济南 252000)

摘要: 嵌入式援助是指一国在对外援助的过程中, 利用本国的政治力量、社会力量和市场力量优势把本国的治理理念、规范制度、治理模式嵌入到受援国的治理架构中, 重构受援国治理体系和治理能力, 以深度影响受援国治理议程和政策偏好为目标的援助形态。近年来, 出于制衡中国崛起、利用太平洋岛国的独特地缘战略价值、护持太平洋霸权和扩展软实力影响的战略需要, 美国将太平洋岛国纳入其“印太战略”框架, 着力实施嵌入式援助, 推动太平洋岛国与美国实现战略耦合, 呈现出多主体参与、全政府协同、注重治理经验输出、依赖联盟网络、采用项目外包和嵌入领域广泛的特点。美国的嵌入式援助在本质上就是以柔性、隐蔽和伪善的方式, 试图在大国竞争中以治理软实力塑造太平洋岛国的美国认知、治理结构与对外关系, 维护其在太平洋岛国的话语影响力和战略控制力, 稳定由其主导的“印太秩序”。由于受到自身霸权相对衰落、部分太平洋岛国与美国存在利益冲突以及太平洋岛国的自主性增强等多重因素限制, 未来美国对太平洋岛国的嵌入式援助成效将充满不确定性。

关键词: “印太战略”; 太平洋岛国; 嵌入式援助; 大国竞争

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2024)02-0058-13

太平洋岛国虽是世界最依赖国际援助的地区之一, 但从海洋视角上被认为是“大海洋国家”,^①成为大国海洋政治博弈的目标区域。近年来, 美国提出了围堵中国的“印太战略”, 把太

平洋岛国视为重要一环。^②为了强化与中国的战略竞争, 美国对太平洋岛国加大援助力度, 官方发展援助总量仅次于澳大利亚, 超越新西兰成为第二大援助国。^③2021年拜登政府执政后, 继

收稿日期: 2022-11-07; 修订日期: 2023-03-07。

基金项目: 本文系国家社科基金后期资助一般项目“冷战后美国东亚海权的扩张逻辑研究”(22FGJB021)阶段性研究成果。

作者简介: 刘雨辰(1972—), 男, 山东兰陵人, 济南大学政法学院副教授, 法学博士, 硕士生导师, 研究方向: 印太地区大国政治与外交。

* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

① 陈晓晨: “多重内涵的‘蓝色太平洋’——太平洋岛国对地缘政治新环境的应对”, 《当代世界与社会主义》, 2021年第5期, 第149-158页。

② “A Free And Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision”, Department of State, November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

③ Matthew Dornan and Jonathan Pryke, “Foreign Aid to the Pacific: Trends and Developments in the Twenty-First Century”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol.4, No.3, 2017, pp.386-404.

续将南太平洋视为大国博弈的“竞技场”。8月拜登总统首次以视频方式出席太平洋岛国论坛并致辞,承诺在海上安全、疫苗、气候等治理问题上加大援助力度,在关岛和美属萨摩亚部署巡逻船;印太司令部司令在国会提出,在帕劳部署战术多功能雷达,建立多个联合训练基地;随后,帕劳总统访美并会见美防长奥斯汀,双方讨论美军进驻帕劳的必要性;^①另外,国会通过《蓝色太平洋法案》,以立法形式明确了对太平洋岛国的援助框架。^②2022年2月,拜登政府推出《印太战略报告》,提出了一项包括增加对太平洋岛国发展援助和建设,支持善治和问责制,扩大和平队等内容的行动计划,^③以加强在该地区的存在。同年9月,举办首届美国—太平洋岛国峰会,拜登总统在会上公布了首份《美国—太平洋岛国伙伴关系战略》,提出了四大目标和十项行动计划;^④拜登还在峰会上宣布,向该地区增加8.1亿美元投资援助,以加强在气候变化、海洋经济等领域的治理合作。^⑤这份文件既是对“印太战略”的落实,也是对美国在太平洋岛国的战略利益、目标与援助行动进行强化。2023年9月第二届美国—太平洋岛国峰会在华盛顿举办,拜登政府进一步向该地区加大援助,承诺在今后20年内将提供超过72亿美元的新资金与项目,推动双方在应对气候危机、推进经济增长、促进可持续发展、加强健康保障、打击非法捕捞活动等方面的合作议程,以深化太平洋伙伴关系。^⑥

上述事实表明,美国将太平洋岛国纳入“印太战略”框架,官方态度已经从“善意忽视”转向为“战略重视”。在此框架下,美国对太平洋岛国的援助模式正在发生变化,从传统常规的物质援助转向以政治、经济、安全、社会等治理嵌入为导向的新型援助,这种援助形态在学界被称之为“嵌入式援助”。^⑦本文要探讨的核心问题是,如何理解美国对太平洋岛国实施嵌入式援助的战略逻辑?具体来讲,什么是嵌入式援助?在“印太战略”框架下,美国对太平洋岛国进行嵌入式援助的动机是什么?其本质及特点是什么?这些问题目前学界鲜有讨论,笔者

尝试对此回答,以抛砖引玉。

一、嵌入式援助:概念、类型与功能

1.1 概念界定

嵌入式援助是近年来新兴的一个学术词汇,在国内对口援助实践中,其经常见诸报端。在国外,美欧等国在一些亚非拉国家的援助实践中也开始运用,伊拉克战争结束后,美国对伊拉克重建和安全治理采取嵌入式援助的新闻报道和研究陆续浮出水面,^⑧由此引起了国外学界的关注。北欧学者劳利·勒皮斯图(Rauli S. Lepistö)等人以芬兰教会组织为样本,对其在索马里等一些脆弱国家的嵌入式援助进行了研究,指出这些非政府组织把一些教会人员嵌入当地的发展机构,输入外部的治理理念、治理标准与规范,帮助受援国加强治理能力培训,帮助

① 陈子楠:“拜登政府将南太视为中美“竞技场”意欲何为?”中美聚焦网,2021年9月15日,<http://zh.chinausfocus.com/peace-security/20210915/42405.html>。

② “H. R. 7797 - To Establish a Comprehensive, Long-term United States Strategy and Policy for the Pacific Islands”, 116th Congress (2019 - 2020), <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7797/text>。

③ “Indo-Pacific Strategy of the United States”, The White House, February 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>。

④ “Pacific Partnership Strategy of the United States”, The White House, September 29, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/Pacific-Partnership-Strategy.pdf>。

⑤ “FACT SHEET: Roadmap for a 21st-Century U.S.-Pacific Island Partnership”, The White House, September 29, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-roadmap-for-a-21st-century-u-s-pacific-island-partnership/>。

⑥ “FACT SHEET: Enhancing the U.S.-Pacific Islands Partnership”, The White House, September 25, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/25/fact-sheet-enhancing-the-u-s-pacific-islands-partnership/>。

⑦ Rauli S. Lepistö, Rachel M. Gisselquist & Jussi Ojala, “Embedded Assistance: Finn Church Aid’s Secondment in Somalia”, *International Peacekeeping*, Vol.22, No.4, 2015, pp.354-371.

⑧ Irene Costantini & Dylan O’Driscoll, “Twenty Years of Externally Promoted Security Assistance in Iraq: Changing Approaches and Their Limits”, *International Peacekeeping*, Vol.30, No.5, 2023, pp.562-584; Travis Ammons, “Embedded Assistance”, June 8, 2007, <https://www.dvidshub.net/news/10727/embedded-assistance>。

这些国家改善治理的脆弱性,逐渐缓解了治理困境。^①从勒皮斯图的研究来看,嵌入式援助应该更多是指一种能力嵌入,而非单一的物质或者技术援助,其建立在对现有组织的治理改造上,即如果外部力量对一个组织嵌入能力,那么这种能力嵌入将极大地影响组织的运作,可以提高该组织的运营效能,从而提升治理质量。^②

笔者认为,嵌入式援助是指在对外援助过程中,一国利用本国的政治力量、社会力量和市场力量优势将本国的治理理念、规范制度、治理模式嵌入到受援国的治理架构中,重构受援国治理体系和治理能力,以深度影响受援国治理议程和政策偏好为目标的援助形态或者模式。具体来讲,它是指援助国出于地缘政治经济和自身战略利益需要,利用强大物质性权力或资源优势,通过由点到面、由虚到实的方式,利用政治力量、社会力量和市场力量将本国的人员、组织有系统地嵌入到受援国的政治、经济、安全和社会治理架构中,推动援助国的治理规范、制度设计、治理模式向受援国的输出迁移,重构其治理体系和治理能力,以体系化、长期性地塑造受援国的治理议程和政策偏好,提升援助国在受援国的社会性权力,增进相互信任,达到受援国与援助国的对外战略进行主动衔接、有效配合的战略目的(见图1)。

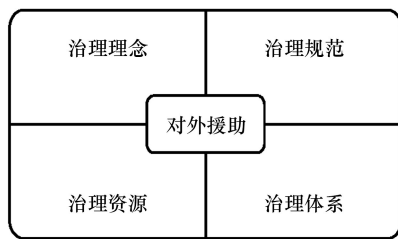


图1 基于治理的嵌入式援助

图表来源:作者自制

嵌入式援助具有以下内涵:其一,援助国与受援国是一种非对称性关系,援助国拥有受援国无法比拟的治理资源,包括治理理念、治理价值、治理规范、治理经验和治理人才,拥有治理援助的能力。其二,援助国有自身的利益考虑和战略算计,实施援助的内容已经不再仅限于

物质性资源的帮扶,而是在援助中将自身的治理规范、制度设计和治理模式等治理性资产进行输出,以塑造和改变受援国的对外认知与政策偏好,促使其与援助国进行某种程度上的合作。其三,嵌入式援助需要精心设计实施,援助国的对外援助不是单一部门、机构的援助,而是国家有关部门体系性的整合设计,在实践中协同并进,长期布局的结果。其四,嵌入式援助着眼的是影响受援国的治理体系,并借此改进受援国的治理能力,更易被受援国的民众接受,受援国对援助国也给予社会性认同的报酬,因而具有意图隐蔽性和手段柔软性的特点。

1.2 嵌入式援助的类型

从治理领域来看,援助援助可以分为政治嵌入、经济嵌入、安全嵌入和社会治理嵌入等四种主要类型。

(1) 政治嵌入

政治嵌入在实践中已被证明有助于提升市场主体的绩效增长、社会责任和信任生产。在援助过程中,援助国向受援国的私人公司、政府人员输出政治观念、政治规范、政治制度甚至是治理模式,通过组织再造、人员培训、流程改革、制度修订等使受援国的政治领域发生局部或者系统性变化,并使受援国对援助国产生信任与依赖关系,^③认同并接受援助国的政治权威或者政治影响。

(2) 经济嵌入

通过经济嵌入可以提高市场主体与所在社区、国家和地区的合作行为。^④经济的嵌入性主要体现在制度设计中,援助国运用自身在生产

^① Rauli S. Lepistö, Rachel M. Gisselquist & Jussi Ojala, "Embedded Assistance: Finn Church Aid's Secondment in Somalia", *International Peacekeeping*, Vol.22, No.4, 2015, pp.354-371.

^② Rajdeep Grewal, "Embeddedness of Organizational Capabilities", *Decision Science*, Vol.38, No.3, 2007, pp.451-484.

^③ Heather A. Haveman, Nan Jia, Jing Shi, Yongxiang Wang, "The Dynamics of Political Embeddedness in China", *Administrative Science Quarterly*, Vol.62, 2013, pp.104-167.

^④ John Geary, Andrea Signoretti, "The Role of Socio-economic Embeddedness in Promoting Cooperation in the Workplace: Evidence from Family-owned Italian Firms", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.43, No.4, 2022, pp.1867-1890.

链、供应链、价值链和创新链中的庞大资源诸如贸易、资本、产能、资源、技术等经济要素向援助国提供相应的规划设计和专业指导,使受援国能够缓解、摆脱发展困境,实现经济增长,提高国民收入,改善国民生活条件,但也逐渐形成了与援助国不对称的依赖关系,从而使援助国获得对受援国更大的经济治理影响力。

(3) 安全嵌入

在安全嵌入中,联盟机制可以发挥嵌入的功能,保证彼此关系的韧性。^① 受援国将自己的安全嵌入在援助国的安全体系中,以增强自己对安全的追求。援助国则利用这种嵌入性,将自己的安全利益与受援国建立联系,通过出售武器装备、联合训练、情报信息交换、共同安全执法等方式,帮助援助国提升防务能力,借以增进本国的国家安全,扩大对受援国的安全影响力。当然,援助国可以在此类援助中附加条件,要求受援国必须进行经过认可的治理改革,^② 否则这些国家期望的安全援助就会遭到拒绝或者中途取消。

(4) 社会治理嵌入

在社会治理嵌入中,社会嵌入性就是社会行为者存在于关系、制度和文化背景之中。援助国的社会援助主要置于历史、文化、教育、生态、环境、人道灾难等宏观背景之下,这种援助在受援助国的社会领域可以产生一定的口碑效应,能够潜移默化改变个人和社会的社会认知与行为,由此改变对援助国的形象认知。

1.3 嵌入式援助的功能

作为政策工具,对外援助与受援国的治理水平具有正相关性:一方面政府质量和监管有效性越高,其吸引的人均外援数量也就越多;另一方面,受援国的外援数量越多,越有可能促进受援国改善治理水平。^③ 嵌入式援助可以通过政府力量、社会力量和市场力量来推动实施,实现以下功能:一是政府力量有助于实现结构嵌入,强化援助国与受援国之间联系与互动的网络化模式,在贸易、外交、军事和国际组织等网络中使双方强化“中心—边缘”式的结构性关

系,能够明确自身和他者的地位,区分关系强度和战略协同程度,从而在一定程度上实现了援助国对受援国治理结构的塑造和重组,达到资源整合、战略整合和改善治理的目的。从本质上讲,嵌入式援助是一种国家间不对称权力和影响的实现工具。^④ 二是社会力量有助于实现关系嵌入,增进受援国对援助国的信任关系和情感认同。^⑤ 嵌入式援助通过长期创造关系或者以关系手段获得了战略性社会资产,包括信任与可信度、规范与惩罚、义务与期望以及可辨识的身份,促进国家关系或跨组织关系的升级与深化,比如从伙伴关系向准盟友关系、再到正式联盟关系转化。三是市场力量有助于推进规范嵌入和制度嵌入,达到改造组织运行,改变受援国的治理认知。^⑥

总之,嵌入式援助可以提供不同国家共同理解的表达、解释与意义系统等资源,如知识、语言、符号和文化习惯,^⑦ 在组织内有利于规范传播与内化,使受援助对象的治理理念、治理规范和治理制度得以重新塑造,从而达到改革治理体系、提升治理能力、改善治理绩效等目标。

^① Gregory H. Winger, “Alliance Embeddedness: Rodrigo Duterte and the Resilience of the US-Philippine Alliance”, *Foreign Policy Analysis*, Vol.17, Issue 3, July 2021, <https://doi.org/10.1093/fpa/orab013>.

^② Cluny Macpherson and La'avasa Macpherson, “Creeping Paralysis: Dependency and Sovereignty in Peripheral Pacific States”, in Peter Larmour, *Governance and Reform in the South Pacific*, National Centre for Development Studies, 1998, p.84.

^③ Azmat Gani, “Governance and Foreign Aid in Pacific Island Countries”, *Journal of International Development*, Vol.21, No.1, 2009, pp.112-125.

^④ Deborah E. De Lange, “Power and Influence: the Embeddedness of Nations”, Palgrave Macmillan, 2010, pp.9-96.

^⑤ 余志良、谢洪明、蓝海林:“战略网络中的嵌入关系及其特征和影响分析”,《科技进步与对策》,2003年第13期,第11-13页。

^⑥ Joel A. C. Baum and Christine Oliver, “Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations”, *American Sociological Review*, Vol.57, No.4, 1992, pp.540-559.

^⑦ Emad Khazraee, “Epistemic Objects and Embeddedness: Knowledge Construction and Narratives in Research Networks of Practice”, *The Information Society*, Vol.31, No.2, 2015, pp.139-159.

二、美国对太平洋岛国嵌入式援助的特点

从现实来看,美国嵌入式援助呈现出参与主体多元、注重治理能力、利用联盟网络、推行合同制以及嵌入领域广泛等特点。

2.1 援助参与主体广泛,全政府协同推进

着眼于推进“印太战略”,美国向该区域投入更多的资源和精力,美国对嵌入式援助进行精心设计,统筹实施。政府部门、非政府组织和私人公司不同程度地参与了对太平洋岛国的嵌入式援助。国际开发署、国务院、国防部等政府机构,以及国会等立法部门与太平洋岛国的相关部门进行对接联系,^①其中国际开发署承担的援助最多,还专门制定了系统的战略规划,针对太平洋地区的不同国家绘制了特定的路线图,涉及领域非常广泛,大致涉及人道主义援助、多边经济援助、双边发展援助和军事援助等。国家安全委员会新设立了大洋洲和太平洋岛国理事會,专门协调太平洋岛国各机构间的规划和政策,推进美国与这些国家的援助合作项目。^②自2017年以来,美国对太平洋岛国的经济和军事援助总额开始出现恢复性增长,^③并借机嵌入该区域国家敏感的安全治理结构,实现关系和资源整合同步,达到彼此战略协同、共同行动的目的。

除政府部门外,国际和平队、环保、慈善、教会、教育等非政府志愿机构也派遣人员,参与援助,帮助当地民众和治理机构。2019年10月,和平队宣布在所罗门群岛重建教育援助行动计划,派遣师资人员对当地教育系统进行培训,在观念上为输入“美式”价值观和治理模式创造了条件。根据美国政府《国际援助透明度倡议》(International Aid Transparency Initiative,简称IATI)规定,还有大量的金融机构、商会、企业基金会等私营企业也参与到对太平洋岛国的嵌入式援助中来,这些市场力量有的来自美国本土,有的是受援国企业,还有的是第三方企业,来源

十分多元。拜登政府执政后,积极促进私营部门在斐济、巴布亚新几内亚和汤加参与可再生能源和电网现代化等发展援助项目并提供解决方案,帮助这些国家实现清洁能源、能源安全和脱碳目标。通过政府、社会以及市场等多重力量的共同参与,美国在太平洋岛国的影响力不断加深。

2.2 注重治理能力建设

在与太平洋岛国战略互动的过程中,美国注重把援助资源投入到这些国家的治理领域,促进太平洋岛国提升治理能力,诸如注重增强抵御环境挑战的能力、信息网络安全能力、社会治理能力和基础设施完善能力等方面的建设。^④在深嵌太平洋岛国的治理过程中,嵌入式援助有效加强了美国与太平洋岛国的沟通联系,获得了这些国家的治理认同与配合。在特朗普政府时期,国务院为密克罗尼西亚联邦、马绍尔群岛和帕劳的新外交官提供25万美元的培训和能力建设项目,加强他们的技能,包括外交礼仪、多边外交和外交政策。^⑤2021年3月美国驻斐济、基里巴斯、瑙鲁、汤加和图瓦卢大使馆启动国际开发署的两个项目,第一个是为亚洲海事妇女协会的政府和民间社会管理人员开设项目管理课程;第二个是“气候准备”项目,以在线培训方式将性别平等和社会包容纳入发展和气候变化倡议。目前该项目与密克罗尼西亚联

^① Jesse Barker Gale, "Competition and Cooperation in the South Pacific", August 15, 2019, <https://www.nbr.org/publication/competition-and-cooperation-in-the-south-pacific/>.

^② 程时辉:“美国主流智库对‘一带一路’倡议在南太平洋岛国地区的认知及启示”,《情报杂志》,2020年第6期,第12-18页。

^③ Patrick Dupont, "The United States' Indo-Pacific Strategy and a Revisionist China: Partnering with Small and Middle Powers in the Pacific Islands Region", *Issues & Insights*, Vol.21, No.2, 2020, pp. 1-40.

^④ "U.S. Engagement in the Pacific Islands: UN General Assembly", Office of The Spokesperson, October 3, 2019, <https://2017-2021.state.gov/u-s-engagement-in-the-pacific-islands-un-general-assembly-update/index.html>.

^⑤ Isaac Kfir, "Australia and the European Union Promoting a Normative, Security Agenda in the South Pacific Islands", *Global Affairs*, Vol.5, No.4-5, 2019, pp.539-549.

邦、斐济、基里巴斯等11个国家合作,已帮助太平洋岛国从各种国际基金中筹集了2.67亿美元,共培训了1738人。^①拜登总统执政后,非常重视对太平洋岛国气候治理能力的援助建设。美国贸易和发展署(USTDA)筹集超过4亿美元的资金,着力在太平洋岛国推动气候智能基础设施,用于推动太平洋岛国实现净零度目标的气候项目;2022年9月美国还借口埃及未能改善所谓的人权状况,叫停了原本指定用于对埃及军事援助的资金,把1.3亿美元转向用于太平洋岛国的新气候倡议,增加了气候援助规模。^②

2.3 注重利用联盟网络

为了推进“印太战略”,美国利用其在南太地区的主要盟友来配合实施嵌入式援助。一是利用澳大利亚,美国将澳大利亚视为其掌控南太平洋地缘安全秩序的战略“南锚”,通过澳大利亚,美国将进一步监视和威慑南太平洋周边国家。^③美国还联合澳大利亚与非政府组织合作,对所罗门群岛皇家警察部队进行了爆炸物处理技术方面的培训,提高所罗门群岛定位和跟踪剩余未爆炸弹药污染离子的能力。二是利用新西兰,新西兰是“五眼联盟”成员,美国与其进行情报交流与合作,争取安全与政治支持,以联盟方式支持美国对太平洋岛国的政治、经济、安全和社会的援助治理议程,形成了美、澳、新联合控制太平洋岛国的格局。另外,美国还与日本、英国、法国、加拿大等域外盟友一起行动,加大对太平洋岛国的援助,以拉拢来扩展“志同道合”的价值观同盟,塑造有利于美国的大国竞争态势,使该区域地缘政治更为敏感复杂。2022年6月,美、日、英、澳、新等国成立了非正式组织“蓝色太平洋伙伴”,五国承诺将共同向太平洋岛国提供总计21亿美元的发展援助,^④旨在促进美英等五国与太平洋岛国间的经济和外交联系。

2.4 推行项目外包方式

由于政府人力和资金的限制,仅仅依靠国际开发署等政府机构并不能将嵌入式援助落到实处,因此多年来美国一直与各类私人志愿组

织、私人企业等机构保持密切合作,进行项目外包,推行合同制,保证承包商之间的竞争,并采用“伞状”合作协议的方式,建议私人志愿组织与受援国本土的组织建立合作关系。^⑤尽管合作伙伴出现多样化,项目援助采用市场化的运行方式,但并不意味着美国将援助项目的主导权让渡给合作伙伴,相反美国政府始终掌握对外援助项目的监管权,“只不过是美国提高其援助的成效与效率,从而更好地维护自身国家利益的工具而已”,^⑥项目外包的合同制丰富了嵌入式援助的策略选择,使国际开发署能够专心扮演监督者的角色,进而提高嵌入式援助治理的绩效。

2.5 嵌入治理领域广泛

美国的对外援助实施是分层的,也是多向度的,其对太平洋岛国的嵌入式援助在政治、经济、安全和社会等各个治理等领域都有不同的推进举措。

(1) 政治治理嵌入

在政治价值观上,美国与其地区盟友澳大利亚、新西兰以及欧盟联手,在对一些太平洋岛国的援助中,强行植入所谓“自由、民主、开放”价值观,维护“基于规则的印太秩序”,以欧美倡导的政治规范、规则来塑造太平洋岛国的政治

^① Kyoko Imai, “The United States Engages Women in the Pacific Islands Climate Sector”, April 12, 2021, <https://asiamattersforamerica.org/articles/the-united-states-engages-women-in-the-pacific-islands-climate-sector>.

^② Matthew Lee and Aamer Madhani, “Biden Uses \$130M in Frozen Egypt Aid to Help Pacific Islands”, September 30, 2022, <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2022-09-30/biden-uses-130m-in-frozen-egypt-aid-to-help-pacific-islands>.

^③ 叶圣萱:“美国对中国参与南太平洋事务的认知和反应”,《战略与决策研究》,2021年第2期,第3-17页。

^④ “Establishing the Partners in the Blue Pacific (PBP): Joint Statement”, Foreign, Commonwealth & Development Office, June 25, 2022, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-the-establishment-of-the-partners-in-the-blue-pacific-pbp>.

^⑤ 赵剑治、方恬:“对外援助中的合同式治理——美国国际开发署与私人志愿组织关系演变及其援助效果研究”,《复旦公共行政评论》,2021年第2期,第199页。

^⑥ 苏洋、刘宝存:“从奥巴马到特朗普:美国对外教育援助战略的变与不变——以美国国际开发署为例”,《比较教育研究》,2020年第8期,第65-72页。

意识形态。联手经合组织,加大对太平洋岛国的援助,借此输出发达国家偏好的治理规范与制度,诸如可持续发展规范和人权理念等。^① 在政治体系中,美国国际开发署大力推动太平洋岛国走向民主治理,向“选举和政治进程联合会”等机构提供100万美元,以技术援助增强被边缘化的利益攸关方的权能,提升选举和政府的透明度及问责制。在多边框架中,美国利用自身在国际组织中的独特影响力,支持和帮助太平洋岛国加入全球性、区域性国际组织,使它们成为重要国际组织的成员,享受国际制度内的合作红利。在美国的运作下,太平洋岛国加入了一些区域性和全球性国际组织,比如瑙鲁加入国际货币基金组织和世界银行,争取到了这些机构对水资源、卫生、防灾减灾、气候变化等方面的资金和技术支持;同时,美国还积极推动太平洋岛国加入亚太经合组织、东盟地区论坛等区域组织。^② 最后,美国还支持太平洋岛国发展本地区多边架构,参与太平洋岛国论坛和太平洋共同体等区域性国际组织的发展,支持太平洋地区环境项目秘书处的工作,促进该区域内的多边合作。

(2) 经济治理嵌入

美国利用自己强大的资源能力,对这些国家的基础设施、信息网络,以及生态环境保护进行援助,以帮助这些国家完善产业结构、基础设施和发展能力,借此掌握这些国家关键民生领域的话语权和影响力。在基础设施建设上,美国援助的重点在信息技术、水资源设施、交通设施、电力能源等方面。贸易和发展署宣布支持巴布亚新几内亚电力公司的信通技术网络现代化,科技发展署向太平洋岛国提供航空、信息和通信技术以及港口部门的额外支持,内政部岛屿事务办公室和垦殖局继续与帕劳共和国、马绍尔群岛共和国和密克罗尼西亚联邦的公用事业提供商合作,提供专业服务,支持这些国家恢复水电能力。2020年国务院与财政部合作,向国际货币基金组织太平洋金融技术援助中心提供200万美元赠款,加强太平洋岛国抵御新冠肺炎疫情等自然灾害和经济冲击的能力,确保

公共财政的可持续性和增长的包容性。

(3) 安全治理嵌入

“印太战略”的重心是在防务安全领域,为了推进全球防务改革计划,国务院在帕劳司法部安插了2名海洋领域意识“顾问”,在斐济国防和国家安全部也安插了1名发展“顾问”,这些“顾问”可以对这些国家的防务、海事中心建设等议题发挥影响力;同时,还资助了一个智能港口区域研讨会,讨论关键基础设施的投资筛选、港口的经济可行性、供应链管理安全等问题。2018年11月前副总统彭斯宣布,美国联合与澳大利亚共同建设巴布亚新几内亚马努斯岛的隆布鲁海军基地,使之成为从冲绳、关岛到帕劳,最后直到马鲁斯岛链的重要一环,并表示美国参与马努斯岛海军基地的扩建是基于保护美国伙伴的安全考虑,“我们与澳大利亚、巴布亚新几内亚一道保护太平洋国家的国家主权和海洋权利”,这是二战后美国首次同澳大利亚在南太平洋地区建立联合军港,也是美国在南太区域的军事新动作。此外,美国海军和海岸警卫队共同实施《大洋洲海上安全倡议》(OMSI),该倡议旨在增强与太平洋岛国在海上安全执法等方面的战略合作,提高太平洋岛国的海上安全和海洋领域意识。^③ 上述表明,美国将自己视为太平洋岛国安全的“保护者”,千方百计地通过各种手段嵌入到这些国家的安全治理中。

(4) 社会治理嵌入

在强化政治、经济和安全治理嵌入的同时,美国还注意将援助资源投放在环境生态、人口贩卖、人权保护、新闻等社会领域,以推进太平洋岛国的社会治理变革。国际开发署为太平洋岛国打击人口贩运活动提供近150万美元资

^① Andrew Rosser & Czeslaw Tubilewicz, “Emerging Donors and New Contests over Aid Policy in Pacific Asia”, *The Pacific Review*, Vol.29, No.1, 2016, pp.5-19.

^② 郭业洲著:《当代世界研究报告 2016—2017》,党建读物出版社,2017年版,第27页。

^③ “Coast Guard, Navy High Seas Oceania Maritime Security Initiative Patrol Continues”, May 10, 2021, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/2602541/coast-guard-navy-high-seas-oceania-maritime-security-initiative-patrol-continues/>.

金,降低其人口易被贩运的脆弱性,加强地方和社区预防贩运的机制和战略,改善对受害者和幸存者的保护服务,增加受害者获得法律服务和补救的机会。此外,国务院向太平洋共同体提供70万美元,用于改善善治和人权方面的公共数据和信息,加强政府机构包括国家人权机构、国家执行、报告和后续机制以及议会建设,促进和保护人权与善治。国务院全球参与中心帮助太平洋岛国获得可信和独立的新闻,让这些国家的媒体机构能够免费发布美联社和纽约时报的英文内容,继续支持加强太平洋岛国地方新闻工作的能力建设。另外,国务院为签署《自由联系条约》的成员国实施入境免签政策,使这些国家的公民可以免签在美国学习、生活与工作。^①

总之,在“印太战略”框架下,美国对太平洋岛国的嵌入式援助是全政府、全领域、多层次的,也是长期的和不断扩大的。援助在一定程度上将美国的治理规范、模式和制度输入这些不发达国家,嵌入到这些国家的治理结构和治理体系,对美国与这些国家的战略联系产生了潜移默化的塑造,改变了太平洋岛国的美国认知和对外关系,为美国“印太战略”在该地区的推进提供了关系协同基础。

三、美国嵌入式援助的动因考察

3.1 制衡中国崛起

美国加强对太平洋岛国嵌入式援助的最根本原因是对中国在太平洋岛国影响力扩大而感到焦虑和恐惧。随着中国经济发展和对外开放的扩大,中国与太平洋岛国的互利合作不断深入,彼此互动日益密切,中国在该区域的影响力较以前大幅提升,话语权日渐增加,与太平洋岛国关系进入了全面发展的时期。政治上,中国外交不断取得突破性进展,建交国家增多,高层领导访问日益密切。2019年9月基里巴斯同中国恢复外交关系,同年10月所罗门群岛总理索加瓦雷出席北京世界园艺博览会闭幕式,2020

年伊始,基里巴斯总统马茂访华,这些访问标志着中国与太平洋岛国的友好关系进入新发展时期。投资上,中国相继与9个太平洋岛国签署了“一带一路”合作协议和谅解备忘录,南太平洋已经成为我国“一带一路”倡议的重要南向支线。以此为契机,中国扩大了在该地区的直接投资,2016年中国对太平洋岛国的直接投资达到28亿美元,比2014年增长了173%;2017年11月,巴布亚新几内亚领导层批准了中国铁路集团将实施的价值44亿美元的项目,用于道路、农业、工业园区和供水升级。^②贸易上,中国是太平洋岛国论坛成员国最大的域外贸易伙伴,2017年中国与这些国家的货物贸易总额达到82亿美元,远远超过澳大利亚和美国。^③发展援助上,根据洛伊研究所的统计,中国2006年至2016年向太平洋岛国提供了共计17.8亿美元的发展援助,已成为该地区第三大官方发展援助来源,仅次于澳大利亚和美国。其中,中国2006年和2013年向斐济提供了超过50%的官方发展援助,向库克群岛、萨摩亚、汤加和瓦努阿图提供了近30%的发展援助,中国已成为这些国家的第二大援助来源国。^④正是中国与太平洋岛国合作发展的趋势让美国感到不安和恐惧,认为中国对其在该区域的战略利益和霸主地位构成潜在“威胁”,引发了对自身参与太平洋岛国事务减少、影响力下降、出现权力流失的担忧。

在护持霸权动机的强烈驱动下,美国开始

^① 梁甲瑞、高文胜：“中美南太平洋地区的博弈态势、动因及手段”，《太平洋学报》，2017年第6期，第17-32页。

^② Fiji Property, “Rising Chinese Investors”, October 3, 2017, <https://www.property.com.fj/news/rising-chinese-investors/>; Fiji Sun, “Groundbreaking for Chinese Wyndham Project on Coral Coast Planned Tuesday”, August 27, 2016, <http://fijisun.com.fj/2016/08/27/groundbreaking-for-chinese-wyndham-project-on-coral-coast-planned-tuesday/>.

^③ Ethan Meick, Michelle Ker, Han May Chan, “China’s Engagement in the Pacific Islands: Implications for the United States”, U.S. - China Economic and Security Review Commission, June 14, 2018. p.7.

^④ Matthew Dorman and Jonathan Pryke, “Foreign Aid to the Pacific: Trends and Developments in the Twenty - First Century”, *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol.4, No.3, 2017, pp.386-404.

将中国视为潜在对手,试图抹黑中国与太平洋岛国的友好合作,指责“中国的资源掠夺行为可能会给该地区带来腐败、善治受到侵蚀、社会和环境标准低下以及不可持续的债务。”^①同时,美国调整策略,加强与中国在该地区的战略竞争,认为需要调整以往对太平洋岛国的冷漠态度,重新发掘太平洋岛国的战略价值,把注意力和战略资源重新投放在“第二岛链”上,把自身的安全战略深嵌到太平洋岛国的政治、经济、社会结构中,以此加强与太平洋岛国的战略协调,制衡中国在该地区的发展。美国学者萨图·利马耶指出,美国与中国在印太地区开展四个竞赛,分别是权力平衡、秩序平衡、关系平衡和叙事平衡的竞赛。^②显然,正是由于美国认识到太平洋岛国在美国“印太战略”中具有特殊性和重要性,对中美印太竞争态势影响深远,才重新重视太平洋岛国地缘价值,视其为“印太战略”的棋子,对其进行嵌入式援助,以更好地对中国实施“有限硬制衡”。

3.2 太平洋岛国拥有独特的地缘战略价值

正是看重太平洋岛国对“印太战略”具有鲜明的战略价值和地缘政治优势,美国才把太平洋岛国视为重要的利益相关者。从国际政治上来看,尽管太平洋岛国人口数量少,大约只有230多万,经济发展相对落后,对外援助依赖较大,但是其海洋和陆地总面积占地球总面积的15%左右,^③鉴于太平洋岛国利益比较一致,团结性高,加之在联合国等国际组织中投票权重大,以仅仅占世界0.5%的人口获得了7.25%的投票权,因此成为世界各大国争相合作与拉拢的目标对象。^④

从防务安全来看,美国认为太平洋岛国是美国围堵中国的“第二岛链”,距离关岛军事基地不远,其战略价值极其重要,直接影响到本土安全,关系到“离岸平衡”战略的成败,太平洋岛国具有高度战略和军事意涵,美国对此区域的地缘政治变化异常敏感,目前正将其军力部署的重心从以冲绳为中心的第一岛链后移到以关岛为中心的“第二岛链”,将军力分散部署在关

岛周边军事基地,以形成“分布式打击”的威慑态势。另外,美国承担着保障澳大利亚和新西兰等盟友安全的义务和责任,其把安全承诺视为其霸权战略信誉的象征,因此推进对太平洋岛国的嵌入式援助,可以巩固与太平洋岛国的历史关系,扩大对区域政治的控制力和影响力,有助于保持地区稳定,既能保障盟友的安全,又可以减轻向盟友提供安全的防务成本,实属一举多得。鉴于上述原因,美国将太平洋岛国视为“自由开放的印太地区”的重要组成部分,纳入“印太战略”的整体框架,将其视为安全伙伴,构成其印太联盟体系网络化的完整拼图。

3.3 护持美国太平洋霸权的战略算计

从地理位置上讲,太平洋岛国处于太平洋东西与南北交通要道交汇处,是亚太各国南北互通、东西交往的重要中转站,也是世界各国经济往来重要的海上要道和交通枢纽,同时还是远洋航行舰船的重要物资补给点,其地理位置对美国的地缘安全利益有着特殊意义,既可以掌握太平洋岛国,控制整个太平洋运输航道的安全,也可以为进入印度洋提供战略支点,从而牢牢掌握制海权,巩固美国在太平洋的海上霸权地位。

虽然太平洋岛国都是弱小国家,但是由于大国竞争的加剧,各大国对太平洋岛国的争夺愈演愈烈,助推了太平洋岛国的自主性和灵活性日益增强,太平洋岛国的战略新思维要求其在全球和区域政治中的声音能够更大,使太平

^① Amy Searight, Brian Harding, Kim Mai Tran, “Strengthening the U.S.-Pacific Islands Partnership”, The Center for Strategic and International Studies (CSIS), May 15, 2019, p.15; https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190515_South-eastAsia_U.S.PacificIslands_WEB.pdf.

^② Satu Limaye, “America’s ‘Pacific Principle’ In An Indivisible Pacific Islands Region”, Asia Pacific Bulletin, No. 500, East-West Center, <https://www.eastwestcenter.org/publications/america%E2%80%99s-%E2%80%9Cpacific-principle%E2%80%9D-in-indivisible-pacific-islands-region>.

^③ “The World Bank In Pacific Islands”, <https://www.worldbank.org/en/country/pacificislands/overview>.

^④ 汪诗明、王艳芬:“论习近平访问太平洋岛国的重要历史意义”,《中国战略》,2015年第12期,第56-64页。

洋区域主义和发展政治的范式转型日益显现。^①澳大利亚采取了“太平洋升级”计划,新西兰启动了“太平洋重置”计划,^②甚至欧盟、印度、印尼、日本、韩国等也纷纷对太平洋岛国的战略兴趣日渐上升,对其援助也在竞相增加。盟友和伙伴在太平洋岛国的存在感增大,无形中也对美国在对太平洋岛国的援助产生了更大压力。如果继续忽略太平洋岛国的地缘政治的变化,会更难让太平洋岛国对其霸权保持顺从。既有的霸权思维和治理模式已经难以让太平洋岛国继续“臣服”,美国被迫改变过去的等级式统治关系,转向以嵌入式援助来收买人心,改善形象,让太平洋岛国把发展、安全与自身的战略耦合,并组成外交联盟,加强团结与合作,协调对外政策与行动。

3.4 增强美国软实力的需要

对外援助既是一个国家综合实力的体现,也是一个国家巧实力的象征,^③精准运用对外援助外交,有助于提升国家的软实力,扩展本国的影响力。美国对太平洋岛国实施嵌入式援助,一方面能在国际事务上增强美国的话语权,赢得国际支持,提高国际影响力;另一方面,也有利于美国更好地掌握受援国的发展动态,维持其对地区发展议程和治理政策的影响。在“印太战略”框架下,美国把对太平洋岛国的嵌入式援助视为提高其大国竞争力的软实力,以传播自身的政治价值、治理模式,从而获得这些国家的认同与追随。例如,在文化教育援助上,2018年美国国际开发署颁布《美国政府国际基础教育战略2019—2023》,这是美国第一部国家层面的对外基础教育援助战略,主要内容是通过派遣和平队、设立奖学金、文化保护大使基金援助岛国,充分体现了美国着力输出美式文化、教育理念和意识形态的算计,以此扩展在太平洋岛国的软实力。

总之,美国的嵌入式援助是地缘政治变化、大国战略竞争、护持自身太平洋霸权需要驱动下的一种新战略设计,它试图以自身与太平洋岛国关系的历史性与独特性来影响太平洋岛国

的政治、经济和安全的治理议程,塑造这些国家的政策偏好,使美国能够继续保持对太平洋岛国独一无二的影响力。需要指出的是,虽然嵌入式援助使“印太战略”在太平洋岛国地区得到了积极配合,为“印太战略”的实施带来了地缘支持,但也深刻地影响着该地区的地缘结构和战略生态,增加了大国在该地区战略博弈的复杂性。

四、美国嵌入式援助的限度评估

出于维护自身霸权的目的,美国对太平洋岛国的嵌入式援助将会持续推进,但其成效无疑会受到内外诸多变量的限制,未来充满不确定性,并直接影响“印太战略”在该地区的整体推进。

4.1 霸权相对衰落,资源投入有限

毋庸讳言,21世纪的头二十年中,美国霸权接二连三受到多重危机的冲击:一个是2001年“9·11”恐怖主义袭击,一个是2008年的金融危机,还有一个就是2019年末出现的新冠肺炎疫情,三次危机都在不同程度上削弱了美国的综合国力,其霸权实力明显处于相对衰落状态,对全球的整体控制能力相比以前有所下降。截至2023年12月美国国债规模已超过34万亿美元,创下历史新高,^④超过了其GDP的总量,金融系统性风险快速累积,加之供应链混乱加剧,使其难以拿出更多的“真金白银”来持久援助太平洋岛国,也无力真正帮助太平洋岛国有效提

^① Sandra Tarte, “The Changing Paradigm of Pacific Regional Politics”, *The Round Table*, 2017, DOI: 10.1080/00358533.2017.1296709.

^② Simon Mark, “New Zealand’s Public Diplomacy in the Pacific: A Reset, or More of the Same?” *Place Branding and Public Diplomacy*, Vol.18, 2022, pp.105–112.

^③ Iskren Ivanov, “Reshaping U.S. Smart Power: Towards a Post-Pandemic Security Architecture”, *Journal of Strategic Security*, Vol.13, No.3, 2020, pp.46–74.

^④ Fatima Hussein and Josh Boak, “US National Debt Hits Record \$34 Trillion as Congress Gears up for Funding Fight”, January 3, 2024, <https://apnews.com/article/national-debt-deficits-biden-economy-inflation-record-b4258704f830c7f6e9c5e693748216cb>.

升经济建设和基础设施水平,无法满足这些小岛国家对气候治理的需求。援助供给与需求的落差日益增大,必然会造成太平洋岛国的不满情绪,长期积累的潜在矛盾可能会进一步激化,甚至不排除发生“多米诺骨牌”效应,影响美国在太平洋地区的外交布局和军事存在。也要看到,美国国内日益极化的党派政治对美国的对外援助计划也会形成一定的掣肘,这是“因为援助政策议程受到选举动态的影响,而选举动态会改变行政和立法部门的战略。在每个财政年度,白宫都会为对外援助项目准备预算计划,该计划须经国会批准。这使得它依赖于行政、立法部门多方面政治利益的博弈。”^①

4.2 美国与太平洋岛国存在利益冲突,难以达成一致

特朗普政府以“美国优先”为借口,推行反环境主义的极端政策,退出《联合国气候变化框架公约》,这种行为损害了太平洋岛国的经济与安全福利,引发了民众对美国的不满情绪。^②在核武器问题上,太平洋岛国都主张各大国废除核武器,显然美国不会同意。历史上,美国与马绍尔群岛因为核武器试验问题发生分歧和争吵,核试验对该国造成了无法复原的损失,带来了永久的创伤和痛苦,美国核试验引起该国极大愤怒,至今对美国的信任关系也没有完全恢复。^③另外,美国掌握着密克罗尼西亚的国防和安全权力,但是美国利用其在该国的战略垄断地位,将该国作为武器试验场,^④损害了密克罗尼西亚的主权利益,让该国民众也大为不满。为了围堵中国,拜登政府上台后拉拢英国和澳大利亚,拼凑了美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS)。根据协议,美英两国将联合向澳大利亚提供8艘核潜艇,并转让相关军事技术,此举引发了太平洋岛国的高度不满,纷纷表示反对美国在南太平洋地区进行核扩散、加强军事存在的做法。萨摩亚总理菲亚梅·纳奥米·马塔阿法(Fiame Naomi Mata'afa)对此认为,“维护地区和平与安全是一个重要目标,但不应以增加美国军事存在为代价,我们不会以任何方式鼓励这种行为。”^⑤由此可见,美国意欲将澳大

利亚和太平洋岛国作为其“印太战略”棋局中的棋子,但这不符合该地区绝大多数国家和人民的根本利益,它们不想被美国自私自利的霸权战略绑架,成为大国竞斗的牺牲品,因而这种利用与反利用的利益冲突将在可预见的未来会反复爆发。

4.3 太平洋岛国追求“太平洋外交”的独立性日益鲜明

太平洋岛国目前正处在转型阶段,积极推行以自主性为特征的“太平洋外交”。^⑥随着地缘政治环境的变化,太平洋岛国开始奉行务实主义外交,采取大国平衡政策,两面骑墙,寻求风险对冲机会,争取自身利益最大化。正如我国学者指出,太平洋岛国对自身的发展诉求越来越清晰,“太平洋外交”展现了太平洋岛国的外交独立性,对于是否接受“印太战略”,岛国有足够的外交选择空间,“太平洋岛国也不会仅仅扮演一个被动接受的角色,而将最大程度地发挥主观能动性。”^⑦在太平洋岛国中,密克罗尼西亚内部存在政治斗争,丘克岛正在试图从中密克罗尼西亚中进行独立分离,一旦成功,可能意味着《自由联系条约》的终结,并给中国一个与

^① Salvador Santino F. Regilme, Jr & Obert Hodzi, “Comparing US and Chinese Foreign Aid in the Era of Rising Powers”, *The International Spectator*, Vol.56, No.2, 2021, pp.114-131.

^② Steven Ratuva, “Anxiety and Diminished Hope: The Potential Impact of Trump’s Presidency on Security in the Pacific Islands Region”, *The Round Table*, 2017, DOI: 10.1080/00358533.2017.1296711.

^③ “How the U.S. Betrayed the Marshall Islands, Kindling the Next Nuclear Disaster”, <https://www.latimes.com/projects/marshall-islands-nuclear-testing-sea-level-rise/>.

^④ Stewart Firth, “American Strategic Considerations Drive Compact Negotiations in Micronesia”, July 10, 2021, <https://devpolicy.org/american-strategic-considerations-drive-compact-negotiations-in-micronesia-part-1-20200806/>.

^⑤ Binoy Kampmark, “Opportunistic Interests: The US-Pacific Island Declaration”, October 3, 2022, <https://www.counterpunch.org/2022/10/03/opportunistic-interests-the-us-pacific-island-declaration/>.

^⑥ Sandra Tarte, “The Changing Paradigm of Pacific Regional Politics”, *The Round Table*, Vol.106, No.2, 2017, pp.165-173.

^⑦ 秦升:“‘印太战略’的南太平洋攻势:现状、动力与前景”,《亚太安全与海洋研究》,2019年第6期,第79-94页。

丘克建立双边关系的机会。^①太平洋岛国内部的政治生态日益多样化,使得美国对该区域的战略援助充满不确定性。另外,太平洋岛国内部对自身的对外援助依赖已经有所警惕,不希望外国借用援助控制自己的发展和安全,也无法实现真正的可持续发展,^②自主性意识在逐渐增强。由于美国和澳大利亚等西方国家借助嵌入式援助对太平洋岛国事务的干预日益加强,所罗门群岛等国对美西方控制深感不满。所罗门群岛索加瓦雷政府积极寻求独立自主外交,与中国进行安全合作,2022年4月签署警务合作协议,中所关系更加坚实,此举虽然遭到了美国和澳大利亚等国的巨大压力,但是所罗门群岛依然没有妥协退让,而是顶住了压力,并拒绝了美国海岸警卫队船只进入该国港口停泊,^③这种勇气极大地鼓舞了其他太平洋岛国走向独立外交的信心,同时也向美国和其他西方国家的殖民心态敲响了警钟。

综上所述,美国对太平洋岛国的嵌入式援助在实践效度上是有待观察的。一方面,出于“印太战略”需要,美国的援助力度、广度和深度都较以往有了更大加强,双方关系有了进一步密切,反映了太平洋岛国在“印太战略”中的重要地缘战略价值,同时也显示了美国政府维护太平洋霸权的战略决心;另一方面,由于存在利益矛盾,美国对该地区的嵌入式援助也会遇到不确定性因素的阻碍,一旦固有的深层矛盾遇到内外刺激性的因素发生激化,就势必会激起太平洋岛国对美国的反感,在大国战略竞争中采取左右逢源的风险对冲策略,从而制约美国在该地区推进“印太战略”的节奏。

五、结 语

嵌入式援助是美国推进“印太战略”的地缘政治工具,服务于美国的“印太战略”目标和利益。在自身霸权相对衰落的情况下,嵌入式援助被认为是一种“安全赞助”战略,美国利用物质性权力和治理性权力优势来获取对太平洋岛国的社会性权力,是美国硬实力和巧实力的叠

加运用,为美国战略安全经营布局。无论美国把援助外交包装的多么“崇高”和“伟大”,其本质就是用柔性、欺骗、隐蔽和伪善的方式,试图以治理软实力塑造太平洋岛国中的美国认知、治理结构与对外关系,更“聪明”地维护美国在太平洋岛国的控制力和影响力,以稳定由美国主导的地区秩序,减少霸权护持的战略成本。嵌入式援助是一种渐进式渗透策略,它给太平洋岛国灌输的是一种“慢性毒药”,让这些国家对美国的援助产生“自我催眠”的效果,形成高度依赖,深陷美国的战略陷阱,被绑架到“印太战略”的车轮上,成为服务美国霸权的棋子。

需要指出的是,美国对太平洋岛国的援助政策是充满矛盾的:一方面向太平洋岛国输出物质资源,提供援助,收买人心,意在争取这些国家的认同和追随;另一方面也借机运用政治力量、市场力量和社会力量转向输出治理理念、治理制度和治理模式,塑造其治理体系,对这些国家的内部事务进行横加干预,指手画脚,侵害太平洋岛国的主权。对此,有西方媒体人士认为,美国不能以更高的道德标准来处理与太平洋岛国的关系,也不应该对太平洋岛国的治理和民主进行批评和“扔石头”。可见,美国对太平洋岛国的嵌入式援助充满了虚伪性和冲突性。

美国嵌入式援助产生的张力已成为塑造太平洋岛国地缘政治的变量之一,势必影响到我国周边的战略安全态势,对我海洋安全战略布局形成制约,钳制“一带一路”合作倡议的实践进程,影响我国与太平洋岛国发展“相互尊重、

^① Derek Grossman, “America Is Betting Big on the Second Island Chain”, September 5, 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/america-is-betting-big-on-the-second-island-chain/>.

^② Patrick D. Nunn, Roselyn Kumar, “Pacific Islands Must Stop Relying on Foreign Aid to Adapt to Climate Change, Because the Money Won’t Last”, July 30, 2020, <https://theconversation.com/pacific-islands-must-stop-relying-on-foreign-aid-to-adapt-to-climate-change-because-the-money-wont-last-132095>.

^③ David Rising, “US Coast Guard Cutter Is Denied Port Call in Solomon Islands”, August 27, 2022, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-08-26/report-us-coast-guard-ship-denied-port-call-in-solomons>.

和平共处、互利共赢”的战略伙伴关系。要应对这些挑战,我国外交应着眼长远,统筹全局,在防范美国干扰的同时,继续坚定不移地拓展深化与太平洋岛国的友好合作和人文交流,做到“相知相亲、互学互鉴”;利用自身优势和特点,提供更多国际公共产品,提升互联互通水平,构建人类命运共同体;双方在联合国等全球和区

域多边机制内,就气候变化、可持续发展等议题加强沟通协作,践行真正的多边主义,维护以联合国为核心的国际体系,维护以国际法为基础的国际秩序,推动构建新型国际关系,以此破解美国及其盟友在太平洋岛国对中国的制衡和打压。

责任编辑 邵雯婧

The U.S. Embedded Assistance to Pacific Island Countries in the Context of Indo-Pacific Strategy

LIU Yuchen¹

(1. *University of Jinan, Jinan 250022, China*)

Abstract: Embedded assistance refers to a new type of aids requiring a country to embed its own governance norms, system design and governance model into the governance structure of the recipient country, reconstruct its governance system and governance capacity, and deeply influence its governance agenda and policy preferences. In order to meet the strategic needs of balancing China's rise, make use of the unique geostrategic value of the Pacific Island countries, protect Pacific hegemony and expand the influence of soft power, the United States has integrated the Pacific Island countries into its Indo-Pacific strategic framework, focused on implementing embedded assistance, and promoted the strategic coupling between the Pacific Island countries and the United States. The embedded assistance of the United States shows the characteristics of multi-agent participation and cross-sector collaboration, focusing on the output of governance experience, relying on alliance network, adopting contractual governance and embedding those in a wide range of fields. America's embedded assistance is implemented essentially in a flexible, covert and hypocritical way, trying to shape the Pacific Island countries' cognition towards the United States governance structure and foreign relations with soft power in the great power competition, maintaining its discursive influence and strategic control, and stabilizing the Indian-Pacific order dominated by the United States. However, due to the relative decline of hegemony, conflicts of interest between some Pacific Island countries and the United States, and increased autonomy of the Pacific Island countries, the future effectiveness of embedded assistance to the countries will remain uncertain.

Key words: Indo-Pacific strategy; Pacific Island countries; embedded assistance; great power competition