

# 特朗普政府国家安全战略 与中美关系的未来\*

韦宗友

**【内容提要】**2017年年底特朗普政府颁布首份《美国国家安全战略报告》，这是一份充分体现特朗普总统本人及其安全团队对外政策理念、战略观及政策思路的战略文件。报告明确捍卫“美国第一”和“经济民粹主义”，鼓吹权力争夺和大国竞争，并将中国定性为美国的头号“战略竞争对手”和“修正主义国家”。报告首次以“印太”代替了传统的“亚太”概念，将印太区域置于美国全球战略的首要地位，提出了以中国为战略竞争对手的印太战略框架。这一充满零和思维和火药味的战略文件如果付诸实施，它无疑将对中美关系的健康发展产生巨大影响，加剧中美之间的战略猜忌，侵蚀中美合作的基础，冲击中美经贸关系，甚至引发中美在印太地区的经济与安全竞争。中美两国需要认真审视和反思中美关系出现的问题，相向而行，努力使中美关系回到健康轨道，避免陷入“修昔底德陷阱”。

**【关键词】**中美关系；《美国国家安全战略报告》；特朗普政府；印太战略

**【作者】**韦宗友，复旦大学美国研究中心教授。

**【引用】**韦宗友：《特朗普政府国家安全战略与中美关系的未来》，《当代美国评论》，2018年第1期，第33~49页。

---

\* 本文是笔者主持的国家社科基金一般项目“美国印太地区安全布局困境及中国应对之策研究”（项目编号：14BGJ049）的阶段性成果，本文亦获教育部人文社会科学重点研究基地复旦大学美国研究中心重点项目“美国亚太联盟战略新动向及发展趋势研究”（项目编号：15JJD810007）和重大项目“中国崛起背景下的中美战略互动研究”（项目编号：17JJDGJW002）资助。

特朗普执政一年来的中美关系发展轨迹,大致可以用“低开—高走—低落”来形容。从2017年年底至2018年年初,特朗普政府对中国的一系列不友好言论和做法,使人们对一度平稳的中美关系再度感到担忧。2017年年底发布的《美国国家安全战略报告》(以下简称《报告》)和2018年年初发布的《国防战略报告概要》,更是将中国推向了美国的对立面,不仅将中国定性为战略竞争者和头号战略威胁,还提出了较为明确的应对所谓中国威胁的印太战略框架及政策实施步骤,为中美关系的健康发展平添了阻力和障碍。

本文旨在解读特朗普政府的《美国国家安全战略报告》,重点分析报告中涉及的印太战略,并对报告可能对中美关系造成的消极影响及中美关系的未来发展进行评估和展望。鉴于《国防战略报告概要》是美国国家安全战略在国防建设领域的实施概要,且对中国的战略定位基本上沿袭了《美国国家安全战略报告》的定位,因而本文不对《国防战略报告概要》进行解读。

## 一 特朗普政府的国家安全战略

2017年12月18日,美国总统特朗普发布了上任后的首份《美国国家安全战略报告》(以下简称《报告》)。在就职第一年就颁布国家安全战略报告,这在美国历史上并不多见,这显示出特朗普总统对国家安全战略的高度重视。在《报告》发布当天,特朗普总统专门发表演说,渲染美国正在面临的种种威胁。他指出,美国正处于一个竞争的新时代,不仅面临“无赖政权”和恐怖组织及跨国犯罪网络的威胁,还面临来自竞争对手俄罗斯和中国的威胁,后者寻求挑战美国的国际影响、价值观和财富。特朗普宣称,他领导的政府将以“美国第一”为准绳,坚定捍卫美国利益,保护美国人民、国土安全及美国人的生活方式,促进美国繁荣,通过实力维护和平,拓展美国在全球的影响力。<sup>①</sup>

与以往相比,特别是与奥巴马时期的《美国国家安全战略报告》相比,特朗普政府的国家安全战略至少在如下五个方面体现出与众不同的特色,反映出特朗普政府的新理念、新思考及战略新规划。

<sup>①</sup> Donald J. Trump, “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy,” The White House, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>.

第一,明确倡导“美国第一”。维护美国的霸权利益,是第二次世界大战结束以来美国国家安全战略一以贯之的主题。然而,特朗普政府的国家安全战略对如何维护美国的利益,显然有着新的理解和诠释。《报告》宣称,这是一个充满竞争的世界,美国面临形形色色的国家安全挑战。要确保美国在竞争中立于不败之地,美国政府必须改弦易辙,聚焦美国国家利益,坚定捍卫美国的制度、文化、传统和民主自由等立国原则,将本国人民的安全、利益和福祉放在第一位。《报告》明确提出,捍卫“美国第一”意味着必须保护美国的四大核心国家利益:保护美国人民、美国国土及美国的生活方式;重新焕发美国经济活力,促进美国繁荣;建立强大的军事力量,以实力求和平;促进美国的全球影响力。美国的一切对外政策和行动都要以此为准则,以能否促进美国国家安全、经济利益、军事优势及全球影响为行动指南。<sup>①</sup>这是一份充满零和思维和冰冷现实主义逻辑的国家安全战略报告。

第二,渲染权力争夺与大国竞争。渲染权力争夺和大国竞争是这份战略报告的另一突出特点。冷战结束后,美国战略界一度陶醉于冷战结束的“单极时刻”与“历史终结论”中,认为大国竞争的时代已经过去。这一基本战略判断直至奥巴马时期也没有发生实质性变化,尽管在奥巴马执政后期,美国国防部开始强调俄罗斯和中国对美国国家安全构成的挑战。<sup>②</sup>特朗普政府的战略报告一反常态,明确宣布“权力争夺是历史亘古不变的主题,这在当代也不例外”,宣称“大国竞争的时代已经再次来临”,过去的“战略自满”及“竞争将让位于合作”的战略判断是错误的。《报告》将中国和俄罗斯定性为“修正主义国家”及美国的战略竞争者,认为中俄“在地区及全球拓展其影响”,“挑战美国的权力、影响、利益”及“地缘政治优势”,“以有利于它们的方式改变国际秩序”,“塑造一个与美国的价值观及利益相对立的世界”。报告还危言耸听地给美国与中俄的大国竞争贴上口号化的标签,指出这在本质上是“自由与压迫”的竞争,是两种不同世界观的竞争。美国必须严肃对待,做好应对挑战

<sup>①</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 1-4.

<sup>②</sup> Lisa Ferdinando, “Carter Outlines Security Challenges, Warns against Sequestration,” U. S. Department of Defense, March 17, 2016, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/696449/carter-outlines-security-challenges-warns-against-sequestration/>.

的准备。<sup>①</sup>

第三,将中国视为美国的头号战略竞争对手。除了明确宣扬权力争夺、大国竞争和捍卫“美国第一”外,将中国视为美国头号竞争对手是这份战略报告的最大特色。《报告》一改此前美国历届政府对中国的战略定位,明确将中国定位为美国的战略竞争对手,且排在美国各类威胁的第一位。《报告》提到中国33次,认为中国在全面挑战美国的权力、影响与利益,试图削弱美国的安全与繁荣。“中国试图替代美国在印太地区的地位,推广其国家驱动的经济模式,并按照对其有利的方式重塑地区秩序”。报告大幅谈论中国在印太、非洲、拉美乃至欧洲拓展经济影响,认为中国运用经济奖赏和惩罚,甚至暗含的军事威胁,说服其他国家考虑其政治和安全议程。<sup>②</sup>《报告》认为,中国的基础设施投资和贸易战略强化了中国的地缘政治抱负,让身处其中的很多国家的主权日益受到威胁。中国不公平的贸易实践扭曲了市场经济,人为地加剧了巨额贸易不平衡。《报告》指出,中国的这些行为削弱了美国在这些地区的影响与经济竞争力,威胁到美国的经济安全。《报告》还指责了中国在南海的海上维权行动和军事现代化建设,指出中国在南海的陆域吹填和“军事化”“危及贸易的自由流动威胁到外国主权,削弱了地区稳定”,“中国还在大力推进旨在限制美国进入该地区的军事化现代化,使中国可以在该地区放手大干”。《报告》进一步指出,“数十年来,美国的政策都基于这一信念,即支持中国崛起和融入第二次世界大战战后国际制度将会让中国自由化。但事与愿违,中国在以损害外国主权的方式拓展权力”,“传播其威权主义制度的特征,建立仅次于美国的强大和军费充裕的军事力量”。<sup>③</sup>

第四,不加掩饰的经济民粹主义。经济民粹主义既是特朗普的竞选承诺和入主白宫后的重要对外经济理念,也是这一战略报告的鲜明特色。在特朗普看来,要捍卫“美国第一”,践行“让美国再次强大起来”的竞选承诺,经济是重中之重,扭转“不公平的贸易”则是关键。特朗普在《报告》的序言里渲染“不公平的贸易行为削弱了我们的经济,并将我们的工作出口到海外”,表示“美国将不会容忍经济侵略或不公正的贸易实践”。《报告》认为“美国的繁荣

<sup>①</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, pp. 2, 25 - 28.

<sup>②</sup> *Ibid.*, pp. 25, 46 - 53.

<sup>③</sup> *Ibid.*, pp. 2, 17, 25, 46.

受到了经济竞争的挑战”，并对冷战后美国政府实施的对外政策，特别是经济政策提出批评，认为冷战的胜利让美国迷失了方向，开始自满，将“自身的政治、经济和军事优势视为当然”。《报告》指出，“当其他国家利用我们帮助建立的制度时，我们袖手旁观”，“几十年来，美国一直对不公平的贸易实践听之任之。其他国家采用倾销、歧视性非关税壁垒、强制技术转让、非经济能力、工业补贴及其他政府和国有企业支持来获取经济优势”，“这些行为挑战了美国的经济安全”。《报告》不无懊恼地指出，美国帮助拓展了自由经济贸易体系，将那些不认同美国价值观的国家包容进来，本是希望这些国家能够推进经济和政治自由化，以便向美国提供同等收益。但事实却是，这些国家“扭曲和削弱了关键经济制度，并没有对其经济或政治进行重大改革”，而是“选择性地遵从规则和协议”。《报告》还武断地将与美国开展经济竞争的国家分为两类，一类是所谓遵从公平和自由市场原则的国家，一类则是几乎不遵守这些原则的国家。《报告》提出，美国将与遵从这些原则的志同道合国家开展健康的竞争，建立公平与互惠关系；对于后一类国家，美国则将采取执法行动，纠正违反规则以获取不公平优势的行为。与此同时，美国将与工业化民主国家及其他志同道合者一道，共同抵制危及美国安全与繁荣的经济入侵。<sup>①</sup>

第五，首次明确将印太地区作为美国全球战略关注的优先区。明确提出“印太”概念并将印太地区放在美国全球战略的首要位置，是本《报告》的又一突出特点。在“地区战略”部分，“印太”代替了传统的“亚太”，放在美国全球三大地缘战略优先关注区的首位。《报告》首次对印太地区的地理范围进行了明确界定，指出它从印度西海岸一直延伸到美国的西海岸，基本上与美国太平洋司令部的作战区域重合。《报告》将中国和朝鲜视为美国在印太地区面临的主要威胁，指出中国通过经济利诱和惩罚及在南海的军事化行动威胁他国主权，破坏地区稳定，削弱美国地区领导力。朝鲜则通过核武及弹道导弹项目威胁邻国安全及地区稳定。《报告》还将印太地区正在发生的地缘政治竞争描绘成自由与压迫两个不同的世界秩序的竞争，指出美国在该地区的利益是与盟国及印度这样的安全伙伴一道，共同维护一个开放与自由的印太秩序。<sup>②</sup>

① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, pp. 1, 17 - 20, 27.

② Ibid., pp. 45 - 47.

综上,强调权力争夺与大国竞争,挥舞经济民粹主义和“美国第一”的旗帜,将中国视为头号竞争对手,并将印太地区作为美国全球战略和大国竞争的优先区域,是特朗普国家安全战略的突出新特点。

## 二 特朗普政府的印太战略:目标、依托与手段

将印太地区作为一个战略空间加以重视,并非特朗普政府首创。奥巴马政府时期,就已经提出印太概念,其亚太再平衡战略的一个重要特征就是统筹印度洋和太平洋,将两洋作为一个统一的战略空间进行外交与安全布局。<sup>①</sup>然而,尽管包括前国务卿希拉里及军方人士都曾在不同场合使用过印太概念,并且大力主张发展与印度的战略安全关系,奥巴马政府的《国家安全战略报告》始终还是沿用了传统的亚太概念,并没有采纳印太概念。<sup>②</sup>明确将印太地区作为一个战略概念出现在《美国国家安全战略报告》里,这是第一次,显示出特朗普政府对印太区域的高度重视。

实际上,在《报告》发布前两个月,国务卿蒂勒森访问印度前夕,在华盛顿智库战略与国际问题研究中心发表题为“为下一个世纪美国与印度的关系定调”的演说时,就正式提出了印太概念,表示美国要与印度一道共同维护“自由与开放的印太”。他在演说中指出,世界重心正在向印太心脏地区转移,中国在南海的行动直接挑战了国际法与国际规范,削弱了基于规则的国际秩序。美印作为两大民主国家和印太“东边和西边的两大灯塔”应该携手合作,“采取必要行动”促进印太地区更大的繁荣与安全,建立一个“自由与开放的印太”。<sup>③</sup>

特朗普在2017年11月的亚洲之行中也多次谈到印太概念。在访问日本时,他指出这是他作为总统“首次访问印太区域”。到访越南时,特朗普总统表示很荣幸来到“印太的心脏”。在亚洲经合组织领导人会议上,他表示“很荣幸(与大家)共享一个自由与开放的印太愿景”,要“加强印太地区所有国家

① 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140~155页。

② The White House, *National Security Strategy*, February 2015, pp. 24-25.

③ Rex W. Tillerson, “Remarks on ‘Defining Our Relationship with India for the Next Century’,” U. S. Department of State, October 18, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/10/274913.htm>.



间的友谊和商业纽带,共同促进我们的繁荣与安全”。<sup>①</sup>

第一,特朗普政府的印太战略目标。特朗普政府的印太战略集中体现在《美国国家安全战略报告》的“地区战略”部分,它是特朗普政府全球战略的重要组成部分。《报告》在该部分开宗明义地指出,地区均势的变化会产生全球影响并威胁到美国利益,“美国必须拥有进行竞争并阻止在印太、欧洲及中东地区发生不利变化的意志和能力”。<sup>②</sup>换言之,美国在印太地区的战略目标,是继续维护在印太地区的霸权,防止出现不利的权力变化。这一战略目标与第二次世界大战结束以来美国在亚太地区的战略目标一脉相承,并无实质性变化。

尽管如此,特朗普政府为其维护印太霸权贴上了一个新标签,即维护“自由与开放的印太”秩序。《报告》指出,一场自由与压迫的世界秩序之争正在印太地区上演,实力日益增长的中国以及拥有核武的朝鲜是“自由与开放的印太”秩序的最主要威胁。这一秩序大致包含三个方面的内容:政治上,维护印太地区的自由与民主,防止印太地区成为所谓威权主义中国的后花园。安全上,维护南海海域的开放与自由,防止中国将南海变成“内海”或“中国后院”,同时防止朝鲜的核武及弹道导弹威胁。经济上,防止中国通过“一带一路”倡议将印太地区变成中国的经济势力范围,防止中国经济发展及商业模式成为主导该地区的经济模式,同时确保南海地区畅通无阻的商业流动,维护印太地区对美国的经济开放。<sup>③</sup>

第二,印太战略的主要依托。特朗普政府明确以“印太”代替“亚太”,除了有统摄印度洋和太平洋两洋的战略考虑外,一个重要原因就是借助南亚地区大国印度平衡中国日益增长的影响。印度扼守印度洋重要海上交通线,位于马六甲海峡西部出口通道的安达曼群岛更是扼住了该海上通道的咽喉,战略位置极其重要。中印两国由于边界领土纠纷,关系一直较为疏远,2017

① Donald J. Trump, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, Vietnam,” November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>; Demetri Sevastopulo, “Trump Gives Glimpse of ‘Indo-Pacific’ Strategy to Counter China,” *Financial Times*, November 11, 2017, <https://www.ft.com/content/e6d17fd6-c623-11e7-a1d2-6786f39ef675>.

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p. 45.

③ *Ibid.*, pp. 46-47.

年中印在洞朗地区的军事对峙,更是加深了彼此的战略猜忌。对中国发起的“一带一路”倡议,印度明确表达了担心的立场,反对中国在巴基斯坦建设中巴经济走廊,<sup>①</sup>并与日本一起提出明显针对“一带一路”倡议的“亚非增长走廊”(Asia-Africa Growth Corridor)倡议。<sup>②</sup>印度还对中国在环印度洋地区的港口建设及海军舰只的到访极为警觉,甚至认为中国在构建包围印度的“珍珠链”。中国则对印度的“向东看”和“向东干”政策抱有疑虑,特别对印度染指南海争端表达了不满。<sup>③</sup>进入21世纪以来,由于印度经济的快速发展和印度政府在亚洲雄心勃勃的战略抱负,美国政府认为,“以印制华”无疑是一张不可多得战略牌。在这方面,特朗普政府的战略谋划与奥巴马政府抬升印度抗衡中国的战略思路并无本质不同。

除了借助印度“以印制华”外,复活美日印澳四国安全对话机制是特朗普政府实施印太战略的另一张战略牌。借助另一个亚洲崛起大国抗衡中国,虽然“看上去很美”,但至少存在两大缺陷。其一,印度的战略独立。作为不结盟运动的领导者,印度一直以不与任何一个大国结盟为傲。近年来印度的对外政策虽已逐渐偏离了印度外交传统,印度国内也存在日益增强的超越“不结盟”外交政策遗产的声音,但要彻底与之决裂,甚至完全倒向美国,成为美国的小伙伴或军事盟友,还难以实现。更何况,冷战时期的经验也使印度对美国能否靠得住依然存在一定戒心。<sup>④</sup>其二,尽管印度在亚洲地区的重要性日

① “Official Spokesperson’s Response to A Query on Participation of India in OBOR/BRI Forum,” Ministry of External Affairs, Government of India, May 13, 2017, [http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/Official\\_Spokespersons\\_response\\_to\\_a\\_query\\_on\\_participation\\_of\\_India\\_in\\_OBORBRI\\_Forum](http://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/28463/Official_Spokespersons_response_to_a_query_on_participation_of_India_in_OBORBRI_Forum).

② “Prime Minister’s Speech at the Inauguration of the Annual Meeting of the African Development Bank (AFDB), Gandhinagar,” Ministry of External Affairs, Government of India, May 23, 2017, <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/28478/prime+ministers+speech+at+the+inauguration+of+the+annual+meeting+of+the+african+development+bank+afdb+gandhinagar+may+23+2017>.

③ 时宏远:《印度对中国进入印度洋的认知与反应》,《南亚研究》,2012年第4期,第29~48页。

④ Rajesh Raiagopalan, *India’s Strategic Choices: China and the Balance of Power in Asia* (Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, 2017), pp. 1–36; Sunil Khilnani et al., *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the 21<sup>st</sup> Century* (New Delhi: Penguin Books India, 2013), pp. 31–33.



益上升,印度也高度重视其“向东看”和“向东干”政策,但总体来说,印度在亚洲的影响主要还是在南亚次大陆和印度洋地区,在东亚及东南亚地区的影响十分有限。这意味着在印太战略的棋盘里,印度充其量只能在印度洋及南亚次大陆发挥作用。但鉴于印太地区的主要热点或对美国的战略威胁更多位于东亚区域,因而仅仅依赖印度无法实现美国的印太战略目标。复活十年前的美日印澳四国安全机制,在某种程度上可以弥补这一缺陷。

早在2007年,在安倍首次担任日本首相期间,为了应对所谓的中国威胁,他积极游说美国、澳大利亚及印度,建立基于“共同价值观”的“民主之弧”,共同维护亚太安全与秩序。同年5月,四国在东盟地区论坛期间举行了首次司局级对话,商讨彼此感兴趣的问题。参加此次会议的澳大利亚官员事后接受澳大利亚国会质询时辩称,此次会议并非四国安全对话,更不是要成立针对中国的四国联盟,只是商讨加强在彼此感兴趣领域(例如减灾)的合作。<sup>①</sup>然而,同年9月,四国在孟加拉湾举行了首次海上军事演习,显示四国之间的合作具有重要的军事安全因素。这一前一后涉及外交和安全两个方面的四国合作(当时有媒体将其称为四国同盟或亚洲版北约),遭到中国政府的强烈反对。此后,由于热心四国合作的日本首相安倍辞职,新上任的澳大利亚总理陆克文对四国合作并不热心,印度也担心中国的反对,四国安全合作不了了之。<sup>②</sup>

特朗普当选后,日本、澳大利亚等国担心奉行“美国第一”、大谈不公平贸易及聚焦朝核问题的特朗普政府,随时都可能抛弃传统盟友。在一个日益崛起和“咄咄逼人”的亚洲崛起大国中国面前,他们除了要抱团取暖外,更需要美国的保护与安全承诺,防止美国“溜走”。因而,无论是日本,还是澳大利亚都对复活四国安全对话十分积极。<sup>③</sup>在安倍政府的积极游说下,2017年11月,美日印澳四国在马尼拉东亚峰会期间举行了助理部长级会晤,承诺将共同努力,确保印太地区的“自由与开放”,建立一个基于规则的印太秩序。虽然

① Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, “Foreign Affairs and Trade Portfolio,” Parliament of Australia, May 28, 2007, [http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/estimate/10266/toc\\_pdf/5451-3.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/estimate/10266/toc_pdf/5451-3.pdf).

② Tanvi Madan, “The Rise, Fall, and Rebirth of the ‘Quad’,” *War on the Rocks*, November 16, 2017, <https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/>.

③ Sadanand Dhume, “Will India Join the Quad?” *The Wall Street Journal*, November 3, 2017, <https://www.wsj.com/articles/will-india-join-the-quad-1509660669>.

此次会晤的级别仍然只是司局级,会后也没有发表联合声明,但依然引起了舆论的高度关注,被广泛认为是四国联盟重新激活的标志。<sup>①</sup>

在特朗普政府的印太战略中,美日印澳四国的合作被寄予厚望。《报告》提出,“要加强与日本、澳大利亚及印度的四边合作”。通过美日印澳四边合作,可以借助东亚强国日本、地处南太平洋的澳大利亚,以及位于印度洋战略要津的印度,构筑一条从西太平洋到印度洋的月牙形安全包围圈,弥补印度战略牌的短板,应对从东北亚、东海,再到南海及印度洋沿线的各类安全挑战。另外,通过四国的海上安全合作,不仅可以监控从西太平洋到印度洋的海上交通线,也可以对中国在南海和东海的行动形成某种牵制和联动效应。

此外,美国还将继续加强与韩国、泰国和菲律宾等传统军事同盟以及与新加坡、越南等安全伙伴国的关系,作为上述两大战略依托的补充。

第三,实施印太战略的主要手段。除了印度及四国安全对话机制两大战略依托外,在具体手段方面,特朗普政府注重从经济和安全两个维度来实施战略目标。关注经济问题和重视经济手段既是特朗普国家安全战略的突出特点,也是其印太战略的重要抓手。具体来说,一是采取强硬措施,扭转中美经贸关系的不平衡。《报告》指责中国(和俄罗斯)的经济政策与行为偏离自由市场规律,正在变得更加不自由和不公平,污蔑中国每年从美国盗窃了数千亿美元的知识产权和专利技术,进行不公平竞争,加剧美中之间的贸易逆差。为此,《报告》提出,美国将单独或与志同道合国家一起,通过对话和执法行动,应对中国的“经济入侵”,扭转中美贸易失衡。<sup>②</sup>显然,特朗普政府打算以美国巨大的国内市场为要挟,以中国不公平贸易政策侵犯美国知识产权和巨大贸易赤字为借口,主要依靠美国国内法律,以及部分依靠世界贸易组织的规定,对中国的企业、投资及经贸行为进行单边制裁或设置障碍,甚至不惜发起贸易战。

二是联合日本、印度等印太区域主要国家,共同应对中国的“一带一路”倡议,抑制中国的经济影响。《报告》认为,中国的海外投资不仅仅是商业行为,还是地缘战略行为,旨在帮助中国在发展中国家拓展影响和赢得相对于美

<sup>①</sup> Alyssa Ayres, “Notes on the Indo-Pacific: Trump and Modi Reaffirm Defense Ties, ‘Quad’ Meets,” Council on Foreign Relations, November 13, 2017, <https://www.cfr.org/blog/notes-indo-pacific-trump-and-modi-reaffirm-defense-ties-quad-meets>.

<sup>②</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, pp. 17 – 18, 20 – 22, 34.

国的竞争优势。《报告》声称,这种国家驱动的对外投资模式不仅加剧对象国的腐败问题,还可能给后者带来沉重的债务负担,并对西方以私营企业为主导的商业和投资模式带来冲击。作为回应,《报告》指出,美国将与盟国及伙伴国一道,致力于自由市场原则,加强彼此在建设高质量基础设施上的合作,特别是在融资方面的合作,提供一条有别于国家指导的投资发展模式。同时,美国将与印度一道,促进中亚和南亚的经济一体化和互联互通,鼓励印度对该地区的经济援助。<sup>①</sup> 尽管没有明确提到中国的“一带一路”倡议,但其内容无疑针对“一带一路”倡议。这与特朗普执政之初对“一带一路”倡议的开放态度,形成了鲜明对照,反映出特朗普政府要在经济上全面推回(push back)中国影响的决心与意图。

三是运用经济制裁等“极限施压”手段迫使朝鲜停止并最终放弃核武及其运载工具,缓解乃至最终消除对美国及其东北亚盟友的安全威胁;通过海上航行自由行动维持美国在南海地区的军事存在和行动自由,并通过复活四国安全对话机制集体应对中国在印太地区的“安全挑战”,维护美国在西太平洋地区的军事霸权地位。

### 三 特朗普政府的战略取向对中美关系的影响

特朗普政府以《美国国家安全战略报告》的形式,将中国界定为头号战略竞争者和“修正主义国家”,渲染权力争夺和大国竞争,并明确提出针对中国的印太战略,这是冷战结束以来的头一次。尽管早在竞选期间,小布什也曾提出中国是美国的战略竞争者,但是入主白宫后,小布什政府很快调整了立场,在发布的《美国国家安全战略报告》中明确指出,大国竞争时代已经结束,美国面临的主要安全威胁是恐怖主义,大国之间存在合作空间,并提出“负责任的利益攸关方”概念。<sup>②</sup> 奥巴马时期,中美两国竞争与合作并存,在其第二任期后期,美国国防部及战略界逐渐倾向于从竞争角度看待中美关系。时任国防部长卡特曾在多个场合大谈国际安全环境发生的变化及美国面临的五大外

<sup>①</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, pp. 38, 50, 53.

<sup>②</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, pp. 35 - 36, 41.

部威胁,即俄罗斯与中国的大国竞争,伊朗与朝鲜是发展大规模杀伤性武器的“无赖国家”,以及中东恐怖主义的威胁。<sup>①</sup>显然,这五大威胁的认知被特朗普政府的安全团队所接受,但是奥巴马政府始终没有将中国定性为战略竞争对手,在国防部长卡特列举的五大挑战中,俄罗斯而非中国首当其冲排在第一位。

显然,将中国定性为“修正主义国家”和美国的战略竞争者,并将中国视为美国的头号威胁,表明特朗普本人及其安全团队已经对美国国家面临的主要安全威胁进行了重新评估与排序,对中国的战略定位也基本清晰。看来特朗普政府似乎要“丢掉幻想,准备斗争”。这样一份充满冷战色彩和敌对意识的安全战略报告,如果得以实施,或者部分得以贯彻,无疑会对中美关系产生巨大的消极影响。

首先,这将加剧中美战略猜忌。冷战结束以来,无论中美关系面临多少波折,历届美国政府在对华政策上都存在一个基本共识,即奉行对华接触政策。他们认为接触政策不仅有利于中国,也有利于美国。即便是奉行“亚太再平衡”战略的奥巴马政府,也在多个场合强调,美国无意于遏制中国崛起,相反,一个繁荣、强大的中国符合美国利益。<sup>②</sup>特朗普政府的《美国国家安全战略报告》直言不讳地宣告了此前美国对华接触政策的失败,要求改弦易辙,特别是在经济上对中国进行围堵和制裁。这种彻底推翻此前美国历届政府对华政策共识的做法,无疑极大地消解了中美互信的战略基础,严重加剧中美之间的战略猜忌。《报告》对中国的战略定位,对中国的政治制度、经济政策和对外投资的刻意抹黑和污名化,相当于吹响了经济绞杀和意识形态新冷战的号角,这对于国际体系的守成大国和崛起大国绝非福音。

其次,这将侵蚀中美合作基础。近年来,尽管中美关系出现了一些波折,中美两国在亚太地区竞争呈现上升势头,但在全球治理乃至地区热点问题上的合作成为中美关系的新亮点,也为中美关系的健康和稳定发展开辟了新空间。<sup>③</sup>

① Lisa Ferdinando, “Carter Outlines Security Challenges, Warns Against Sequestration”.

② Barack Obama, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China Before Bilateral Meeting,” The White House, March 31, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/31/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china>.

③ 袁鹏:《世界新秩序呼唤中美新型大国关系》,《世界经济与政治》,2016年第9期,第11~14页。

《巴黎气候变化协定》和伊朗核协议的签署都离不开中美之间的合作,特别是前者成为中美在全球治理领域进行合作的成功典范。在朝核问题上,中美之间也保持了密切的磋商和沟通,中国大力斡旋于朝鲜和美国之间,并多次在联合国安理会投票支持对朝鲜违反联合国相关决议的行为进行制裁,努力缓解朝鲜半岛紧张局势,致力于朝鲜半岛的无核化。特朗普政府的《美国国家安全战略报告》对中国极不友好的定位和政策意向,将为今后中美在全球、地区乃至双边议题上的合作设置障碍,侵蚀中美合作的基础。当然,特朗普总统本人对全球治理兴趣索然,对地区问题也会透过“美国第一”的滤镜进行审视,但美国作为拥有广泛全球利益的大国,其利益牵绊和卷入世界的深度不会随着特朗普的主观意志而改变。特朗普治下的美国无法独善其身,也不会强大到无须他国帮助。一个显著的例子是,尽管特朗普在竞选期间对美国驻军阿富汗进行批评,却在上任半年多后宣布增兵阿富汗,以确保阿富汗局势的稳定。另一个例证是,在朝核问题上,特朗普三番五次要求中国给予帮助。一方面对中国吹响经济冷战的号角,另一方面却要求中国在朝核问题上进行帮助,这本身就不符合常理和逻辑。

再次,这将冲击中美经贸关系。特朗普对中美经贸关系心存不满,不是秘密。“美国第一”的一个重要维度就是要以零和方式推进美国的经济利益,但是,将中国的对外经济行为和对美贸易盈余描绘为“经济入侵”,显然已经越过了正常的经济范畴,上升到国家安全层面。如果按照《报告》的思路去实施,按照美国国内立法,以国家安全为由对中国在美投资设置安全障碍和门槛,以倾销为借口对部分中国出口美国的产品征收高额关税和实施配额,以侵犯知识产权为名对中国企业开具天价罚单,以平衡贸易赤字为名对中国产品设置种种关税和非关税壁垒,以“非市场经济地位”为名对中国企业和产品进行区别对待,无疑会对中美经贸关系造成严重干扰,甚至引发中美贸易战。从2017年年底到2018年年初的各种苗头显示,特朗普政府似乎打算在2018年对中国发起贸易战:宣布不承认中国市场经济地位,抱怨当初美国支持中国加入世界贸易组织是个错误,指责中国未能履行入世承诺,以国家安全为由拒绝中国华为和阿里巴巴等企业在美国投资和并购,对中国光伏产品征收高额关

税,威胁要对中国企业开具天价罚单等等。<sup>①</sup>可以想见,中国政府不会对特朗普政府的单边政策听之任之,更不会坐以待毙,中美爆发贸易战的可能并不应低估。

最后,这可能引发中美在印太地区的经济与安全竞争。特朗普执政之初,曾经对中国的“一带一路”倡议表达过开放立场,甚至派代表参加了在北京召开的“一带一路”倡议峰会。尤为重要的是,已经有包括通用、霍尼韦尔国际、卡特彼勒等美国知名企业深度参与到中国“一带一路”倡议沿线国家的基础设施建设中,并从中受益。<sup>②</sup>中国也欢迎美国参与“一带一路”倡议,但这份《美国国家安全战略报告》对“一带一路”倡议进行不点名的批评和抹黑,提出要与日本、印度等国共同提供替代性方案,既是从原先立场的倒退,更是具有不良用心。其本意不是要与中国进行良性的经济竞争,而是蓄意拆台和挖墙脚。在安全方面,鉴于中国政府对美日印澳四国安全机制的公开立场,这一机制的复活,无疑会引起中国的警觉和担忧,不利于中美在印太地区的良性安全互动。<sup>③</sup>尤为重要的是,如果四国安全对话机制升级,四国海上联合军事演习恢复并机制化,四国在印太两洋协调互动,在南海等问题上挑事,无疑将加剧中国的战略疑虑,恶化中国与美国的军事安全关系,使南海地区局势缓和的势头发生逆转,不利于地区的和平与稳定。

## 四 中美关系的未来

美国哈佛大学肯尼迪政府学院教授格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)

<sup>①</sup> United States Trade Representative, *2017 Report to Congress on China's WTO Compliance*, January 2018, pp. 1 - 148; Ana Swanson, "The Year of Protectionism? Trump Alone Will Decide," *The New York Times*, January 4, 2018; Keith Bradsher, Sui-Lee Wee, "US Tariffs, Aimed at China and South Korea, to Hit Targets Worldwide," *The New York Times*, January 23, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/23/business/trump-china-tariffs-trade.html>.

<sup>②</sup> Andrew Browne, "Tightened belt: China Skimps on Its Grand Trade Plan", *The Wall Street Journal*, May 9, 2017, <https://www.wsj.com/articles/tightened-belt-china-skimps-on-its-grand-trade-plan-1494322587>.

<sup>③</sup> 《2017年11月13日外交部发言人耿爽主持例行记者会》,中华人民共和国外交部网站,2017年11月13日。参见 [http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/t1510045.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1510045.shtml)。



在《注定一战:美国和中国能否逃脱修昔底德陷阱?》一书中,提出了一个著名的命题:崛起大国与守成大国能否逃脱必有一战的“修昔底德陷阱”?通过对过去500年国际关系史的梳理和对16个符合崛起大国与守成大国竞争的案例研究,艾利森发现只有4个案例是崛起大国与守成大国的竞争以和平结束,其余12个全部以大国之间的霸权战争收场。换言之,崛起大国与守成大国逃脱“修昔底德陷阱”的可能性总是很低。对于中美关系的未来,艾利森认为,除非中美两国都进行艰苦的努力,甚至是痛苦的调适,否则将注定走上冲突之路。<sup>①</sup>

近年来,美国战略界和商界常常抱怨中国变了。抱怨中国正在变得强势,在外交领域咄咄逼人;<sup>②</sup>抱怨中国的商业环境变了,似乎对外国企业不那么友好了;<sup>③</sup>抱怨实力强大的中国对国际体系越来越不满,要挑战现有国际体系,甚至要取代美国。<sup>④</sup>对于中美关系出现的问题,他们往往喜欢在中国方面找原因。他们似乎忘记反省美国在处理中美关系方面是否存在一些根本性问题。

在笔者看来,对于中美关系,美国至少要对两个问题进行反思。一是有没有陷入霸权迷梦难以自拔,无法适应一个新世界?研究大战起源的美国学者戴尔·科普兰(Dale C. Copeland)认为,霸权国对既有地位和霸权的迷恋,以及对崛起大国的担心,常常导致它们率先挑起争端,引爆战争。<sup>⑤</sup>艾利森的研究也表明,既有大国对崛起大国的担心与恐惧,是历史上诸多生灵涂炭的霸权战争的重要根源。长期以来,美国以霸主自居,习惯了对世界指手画脚、颐指气使,也习惯了世界对美国的唯唯诺诺。冷战结束后,美国学者和战略界弹冠

① Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (New York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2017), pp. 7-9, 89-240.

② Frederick Kempe et al., "A Strategy for the Trans-Pacific Century: Final Report of the Atlantic Council's Asia-Pacific Strategy Task Force," *The Atlantic Council Strategy Paper*, No. 12, October 2017, pp. 4-14.

③ US-China Economic and Security Review Commission, *2017 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission*, November 2017, pp. 37-41.

④ Graham Allison, "China vs. America: Managing the Next Clash of Civilizations," *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 5, September/October, 2017, pp. 80-89.

⑤ Dale C. Copeland, *The Origins of Major Wars* (Ithaca: Cornell University, 2000), pp. 16, 61-116.

相庆,认为“历史终结”了,美国不仅迎来了“单极时刻”,更将迎来“单极时代”。<sup>①</sup>长期的霸权地位使美国习惯于“一览众山小”,无法正视自身实力的相对衰落及新兴大国的群体性崛起,无法适应国际政治中权力的正常转移,无法适应一个群雄并起、美国将日渐成为一个普通国家的新世界。

二是有没有做好接受中国崛起的准备?改革开放以来,中国一步步融入国际体系,向西方国家,特别是美国学习,学习先进的技术、管理和理念,洋为中用、古为今用,而美国也习惯了“老师”的身份,对中国的发展“指指点点”。直到有一天,突然发现作为“学生”的中国已经长大,正在迅速接近自己的水平,并按照自身的发展理念、方向和逻辑前行,甚至不听“教诲”,失落之情油然而生。美国无法适应快速崛起的中国,更无法接受一个没有按照美国预设的道路和目标前进的中国,开始把中国的发展看成挑战,视中国为美国霸权的竞争者。尽管美国在口头上表示欢迎一个繁荣、强大和崛起的中国,但内心恐怕是五味杂陈的。

提出上述两个疑问,并不是说美方的担忧全无道理,也不意味着中国无须反思。从中国角度看,或许同样需要思考是否对美国适应中国崛起的过程过于乐观?有没有对美国的霸权思维惯性和心理调适的难度估计不足?中国对美外交和对外政策是否还存在需要进一步改进的方面?正如习近平主席2014年在澳大利亚议会发表演说时所言,“中国是一个拥有13亿多人口的大国,是人群中的大块头,其他人肯定要看看大块头要怎么走、怎么动,会不会撞到自己,会不会堵了自己的路,会不会占了自己的地盘。”<sup>②</sup>推己及人,一个洲际规模大国的快速崛起,其他国家,特别是利害关系极大的体系霸权国美国,对此有些担心、疑虑,乃至不适应也是人之常情。对此,中国要有充分的思想准备和战略预估。

回到艾利森提出的命题:中美两国如何避免历史上的“修昔底德陷阱”,

① Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992); Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1, 1990/1991, pp. 23-33; Stephen M. Walt, “Is the Unipolar Era Over?” *Foreign Policy*, January 22, 2009, <http://foreignpolicy.com/2009/01/22/is-the-unipolar-era-over/>.

② 《习近平在澳联邦议会演讲:携手追寻中澳发展梦想,并肩实现地区繁荣稳定》,中华人民共和国外交部网站,2014年11月17日。参见 [http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2014zt\\_675101/xjpxzcfjtdg\\_675215/zxxx\\_675217/t1211901.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/xjpxzcfjtdg_675215/zxxx_675217/t1211901.shtml)。

如何开辟和平发展、和平竞争、合作共赢的大国关系新路？这恐怕还是需要中美两国相向而行，相互调适，共同演进。一是美国做出改变，适应新世界。特朗普政府的《美国国家安全战略报告》认为，权力争夺是国际关系的核心命题。笔者更愿意换一种说法：权力变化是国际关系的恒久特点。权力永远是流动的，不可能静止不动。保罗·肯尼迪（Paul Kennedy）在《大国兴衰》一书中告知人们，国际关系亘古不变的主题就是权力变化和与之相伴随的大国兴衰，没有哪个国家可以成为屹立不倒的“千年罗马”。<sup>①</sup> 科普兰和艾利森的国际关系研究也表明，对抗这一国际关系铁律，谋求霸权永续，最终只会在生灵涂炭的霸权战争中灰飞烟灭。从这个角度看，特朗普政府的国家安全战略理念、思路 and 战略举措，显然是要守住一个旧世界，防止出现一个新世界。如果特朗普政府国家安全战略报告的思路和步骤得以实施，只会加剧中美之间的战略猜忌和对抗。

二是中国主动塑造。作为实力迅速增长的崛起大国，中国的一举一动都会在世界的聚光灯下被审视、打量甚至放大。邻国担心中国是不是挡了他们的道，霸权国担心中国会不会抢了他们的“奶酪”。中国需要更加谦虚谨慎，关注外交和安全政策的地区影响，塑造一个体系维护者和建设者的崛起大国形象；还要通过深化改革和扩大开放，优化国内的商业环境，进一步融入世界体系，打消外界对中国发展的误解和误判，向外界传递一个开放、包容、文明、进步的中国形象。中美同样需要加强沟通与磋商，避免对彼此战略意图的误解和误判，致力于扩大合作，管控分歧，并构建总体稳定的中美关系。当然，对于特朗普政府的无理要求和恶意挑衅，在有理有利的原则下，中国应进行正面斗争，打消其机会主义和功利主义想法，努力使中美关系回到健康发展的轨道。

【责任编辑：张 超】

<sup>①</sup> 保罗·肯尼迪著，陈景彪等译：《大国的兴衰》，国际文化出版公司，2006年版，第431～522页。