

和平發展觀察

2016 年第 17 期（总第 24 期）

中国社会科学院和平发展研究所

2016 年 11 月 30 日

特朗普执政后对外政策展望与中美关系

韦宗友

复旦大学美国研究中心教授

出乎绝大多数人的预料，共和党总统候选人唐纳德·特朗普以极大优势击败呼声极高的民主党总统候选人希拉里·克林顿，高票赢得美国总统大选，成为第 45 任总统。

作为华盛顿的局外人、另类总统候选人和一个精明成功的商人，特朗普当选美国总统，有可能对美国对外政策带来重大调整，对中美关系带来新的挑战，但如果我们处理得当，

也可能为中美关系迎来新的转机。

一、全球战略收缩在所难免

作为美国利益的坚定捍卫者和“美国第一”的鼓吹者，特朗普对应对全球气候变化、在全球推进民主人权、促进全球自由贸易兴趣索然，不认为美国应该在这些问题上投入过多。在国际安全及联盟关系方面，特朗普也一反常态，认为北约、亚洲盟国及地区大国理应为地区安全承担更多责任，而不能让美国当“冤大头”。尽管特朗普不会放弃联盟义务，对他竞选期间关于北约和亚洲盟国的言辞也不必过于相信，但是在维护地区乃至全球安全问题上，他显然会更多要求地区盟友分担责任，为自己的防务和安全“埋单”。如果说奥巴马执政时期已经开启了美国的全球战略收缩进程，那么特朗普上台后这一进程将会加速推进。奥巴马时期，美国全球战略已呈现收缩态势，但是不同地区有所差别。在东亚，奥巴马政府奉行的亚太再平衡战略，就是局部的“进取”措施。但是，对于特朗普来说，很可能会进行全面的战略收缩，在欧洲、东亚乃至中东采取“离岸平衡”战略，让盟友及地区安全伙伴冲在前面，美国则退居其后，将主要精力集中于国内建设，收紧移民政策，加大国内反恐力度，确保美国自身的安全与繁荣。

二、 打击伊斯兰暴恐势力将是战略优先

尽管特朗普的全球战略呈现收缩态势，但是在中东地区加大反恐力度将是特朗普外交战略的优先关注点和特色。特朗普认为，中东伊斯兰宗教极端势力和恐怖主义的泛滥对美国国家安全构成了现实而直接的威胁。近年来，美国本土和欧洲发生的一系列恐怖袭击事件，都与中东伊斯兰宗教极端势力和恐怖主义密不可分。对外打击伊斯兰宗教极端势力和恐怖主义，对内收紧移民政策、特别是来自中东恐怖主义肆虐地区的伊斯兰移民，是一枚硬币的两面。特朗普在竞选时就表示，如果他当选为美国总统，阻止伊斯兰极端主义的传播将是美国在中东地区的核心目标，“一切行动都必须围绕这一目标来推进”，并与所有可能的国家就此进行合作，包括与俄罗斯在打击伊斯兰国方面的合作。¹

最近他宣布的国家安全团队人事任命，显示出特朗普在打击伊斯兰极端势力方面的坚定态度，也可以窥探出特朗普外交战略的优先考虑。11月18日，特朗普宣布选任退役陆军上将迈克尔·弗林担任总统国家安全事务助理、麦克·蓬佩奥担任中央情报局局长、杰夫·塞申斯出任司法部部长。三位都是强硬的保守派，在对待伊斯兰宗教极端主义、恐怖

¹ Donald Trump, "Understanding the Threat: Radical Islam and the Age of Terror," August 15, 2016, https://assets.donaldjtrump.com/DJT_Radical_Islam_Speech.pdf.

主义及穆斯林移民问题上态度强硬。弗林曾在推特上表示，“对穆斯林感到害怕是人之常情”。麦克·蓬佩奥和杰夫·塞申斯也高度赞同打击伊斯兰极端主义，他们在竞选中都支持特朗普关于在面临恐怖主义威胁时暂时“完全停止穆斯林进入美国”的呼吁，前者还曾经力推查处班加西事件，对希拉里·克林顿对班加西事件的处理持批评态度。²而特朗普通过社交媒体暗示会提名退役将军詹姆斯·马蒂斯出任国防部长，马蒂斯也将成为美国第二位出任国防部长的退役将军，这更进一步显示出特朗普对打击伊斯兰极端主义的坚定态度。

特朗普对中东伊斯兰极端势力和恐怖主义的高度关注，可能意味着美国全球战略重点的重新定位。不过，与小布什的全球反恐态势和在中东推进民主不同，特朗普不会谋求在中东地区“输出民主”或进行“政权更迭”，而是主要打击以伊斯兰国为代表的宗教极端势力和暴恐分子。

三、美俄关系可能出现新调整

奥巴马执政八年，美俄关系一落千丈，几近滑向新冷战的边缘。特朗普执政，美俄关系有可能迎来新转机。在竞选期间，特朗普对美俄关系多次发出与美国建制派和战略界大相径庭的见解与主张。特朗普对美俄对立和新冷战并无兴趣，

² Tal Kopan, "Donald Trump Taps Hardliners for National Security Team," CNN, November 18, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/11/18/politics/donald-trump-national-security-team-sessions-flynn-pompeo/>.

相反认为俄罗斯也是伊斯兰宗教极端主义的受害者，两国在打击伊斯兰国和中东伊斯兰恐怖主义和宗教极端势力问题上，存在利益共同点，可以进行合作。此外，特朗普还对“强人普京”表现出某种欣赏，认为普京是个强有力的领导人，是一个可以与之谈问题、甚至解决问题的领导人。他对俄罗斯的合理安全关切也有所理解，愿意与普京进行直接谈判。这与奥巴马政府对普京一味施压和制裁的态度显然拉开了距离。

鉴于俄罗斯目前面临的经济困境和国际孤立以及特朗普在打击伊斯兰极端势力方面需要俄罗斯的合作，不能排除普京在特朗普当选后投桃报李，主动示好。普京能够送给特朗普最大的外交“礼物”，莫过于在叙利亚问题上向阿萨德政府施压，尽快实施停火并最终结束叙利亚内战，结束叙利亚境内的人道主义危机，并在打击伊斯兰国问题上与美国合作，让中东热点问题主动降温。如果叙利亚问题逐渐降温、美俄在打击伊斯兰国恐怖势力方面进行合作，那么美国对俄罗斯制裁问题的态度有可能出现松动，从而逐渐缓和美俄关系。美俄关系的松动将可能带来示范效应，导致俄欧关系逐渐出现松动，俄罗斯有可能逐渐摆脱经济制裁和外交孤立局面，极大降低俄罗斯与美欧此前愈演愈烈的新冷战风险。

如果美俄关系走出新冷战风险，实现真正意义上的“重启”，意味着此前美国国防部对于大国竞争重新回潮、俄罗

斯居于美国国家安全面临的五大挑战（分别为俄罗斯、中国、伊朗、朝鲜和中东恐怖主义）之首的战略评估将要被重新审视。

四、 亚太战略将出现新动向

特朗普对奥巴马的内政外交不屑一顾，对于民主共和两党一致认可的亚太再平衡战略，也并不买账。他执政后，美国的亚太战略可能出现新的发展动向。首先，由于特朗普对 TPP 明显的反对态度，亚太再平衡战略的经济支柱将不复存在。特朗普对全球自由贸易持负面看法，认为这些自由贸易协定不利于美国的经济增长与就业，相反导致美国每况愈下的贸易赤字。在大选期间，特朗普就明确表示反对 TPP 的立场。11 月 21 日，在特朗普公布的“百日施政计划”中，他表示就任总统后首批行动就是“表明退出 TPP 的意愿”，取而代之的是谈判“公平的双边贸易协定”。³作为政治、经济与安全三驾马车之一的 TPP，一旦胎死腹中，将对奥巴马的亚太再平衡战略造成重大打击。

其次，在亚太军事同盟问题上，特朗普显然会更多要求日韩等国分担美国驻军费用，提高他们自身的军事防务能力。特朗普认为，韩国、日本都是富裕国家，理应为保护自身的

³ Tom LoBianco, "Donald Trump Outlines Policy Plan for First 100 Days," CNN, November 22, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/11/21/politics/donald-trump-outlines-policy-plan-for-first-100-days/>.

安全承担更大的责任。特朗普还特别提出要求日韩在美军驻军费用方面承担更多。美国与亚太军事同盟之间因费用分担及对美国安全保护的疑虑，可能会影响到彼此之间的战略互信。实际上，日本首相安倍晋三已经明确表示，日本不会增加对驻日美军的费用承担。在11月17日匆匆与特朗普的会见中，安倍强调“没有信任，联盟就无法运转”，显示出安倍政府对特朗普执政后美日关系的不确定性乃至疑虑。⁴特朗普时期的亚太联盟关系，可能不会出现奥巴马执政时期那样频繁的强化步骤。

再次，在战略重点上，特朗普有可能重新将重心放到东北亚、特别是朝核问题上。在东亚地区，对美国安全利益及地区盟友构成现实安全威胁的，并不是奥巴马政府高调介入的南海问题，而是朝鲜日益增长的核能力和弹道导弹能力。特朗普竞选期间，就曾表现出对朝核问题的关注，要求中国应该对此承担更大责任，同时也不排除与金正恩直接就此会谈。

鉴于特朗普可以预期的对外政策强硬态度，朝鲜政府在特朗普执政之初可能会在核试验及弹道导弹试验方面有所顾忌，并可能试探与新政府直接会谈的可能性。如果朝鲜政府与特朗普在停止核试和发展美朝关系方面取得进展，朝核问题将可能迎来转机。另一方面，如果朝鲜继续进行核试验

⁴ Steve Holland and Kiyoshi Takenaka, "Japan's PM Abe Meets Trump, Says Confident Can Build Trust," Reuters, November 18, 2016, <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-japan-idUSKBN13C0C8>.

或弹道导弹发射，引发半岛紧张局势，萨德入韩将会加速推进（还有一种可能性是，韩国政府与奥巴马政府为了避免特朗普执政后在萨德问题上可能出现的变数，会加速磋商，赶在特朗普执政前完成萨德部署，不过这个“窗口期”已经越来越窄），同时特朗普会加大对中国的施压力度，要求中国发挥对朝鲜的影响力，甚至不惜对中国实施制裁。

五、中国面临的新挑战

作为美国利益的坚定捍卫者和充满实用主义的精明商人，特朗普执政对中美关系可能会带来三个方面的新挑战。

第一，中美贸易摩擦可能会增加。特朗普在竞选时曾宣称要大幅提升对中国进口商品的关税，还威胁要将中国列入货币操纵国。尽管不可全信，但是其维护美国商业利益的决心不可低估。同时，作为一个对贸易全球化持负面看法的总统，他会为了美国的商业利益斤斤计较，并有可能以美国市场作为要挟中国的手段。中美贸易摩擦将会增加。

第二，中美俄三角关系可能发生新变化。在当前的中美俄三角关系中，中国处于相对比较有利地位，中美关系和中俄关系都要好于美俄关系。特朗普执政后，如果普京靠近特朗普（这种可能性较大），美俄关系出现缓和，或者特朗普有意拆解中俄或离间中俄关系，让美国居于有利地位，那么

显然不利于中国的战略利益。

第三，中国在朝核问题上的压力可能增大。特朗普执政时期，在亚太安全事务中，朝核问题很有可能居于首要位置。无论是美朝撇开中国单独靠近，还是美国向中国施压约束朝鲜，都可能让中国陷于被动，不利于中国的安全利益。

六、 中国对策

针对特朗普可能作出的外交政策调整及其可能对中国国家利益造成的消极影响，我们要未雨绸缪、采取主动、化危为机。

首先，要实施预防性外交。尽早与特朗普本人及其团队取得联系，表明中国发展积极、建设性中美关系的意愿和决心。无论特朗普对中国持何种看法，一个不可忽视的因素是，作为一个不受待见的局外人，他无疑要急于向国内外“证明”和展示其领导能力和才能。一个稳定、健康、合作和建设性的中美关系，将是其向外界证明其领导能力的重要机会。所以，如果中国采取外交主动，表达发展良好中美关系的意愿，特朗普不会视而不见，也有助于防止中美关系出现新变数。

其次，要防止中美贸易摩擦影响两国经贸关系大局。对于特朗普可能针对中国的贸易限制和措施，我们要早做预案，同时也要运用好法律武器和贸易规则，既要维护好我们正当

的贸易利益，同时也要防止贸易摩擦影响两国经贸关系和整体关系大局。同时，我们也要积极寻找中美经贸关系的新亮点。加速中美之间的双边投资协定谈判，促进中国对美投资，特别在美国基础设施投资方面，双方存在合作空间。另外，积极推动中国地方政府与美国州政府及地方政府的经贸关系，通过“自下而上”的路径促进两国经贸关系良性发展。

再次，在中美俄三角关系中，我们要坚持两个轮子走路。坚持中俄关系和中美关系平行发展，不厚此薄彼，既要防止美方对中俄关系的离间，也要预防美俄关系重启可能对中俄关系带来的不利影响。

最后，高度重视朝核问题和朝鲜半岛局势。在朝核问题上，在确保对朝高层交流顺畅的前提下，要敢于和善于给朝鲜立规矩。要防止朝鲜单方面行动（包括核试冒险和对美外交冒进）干扰、损害中国的战略和安全利益。同时，在朝核问题上尽可能保持中美之间的交流与合作，并尽可能拖延、避免萨德入韩，特别是防止美韩在韩国政局出现不确定情况下加速推动萨德入韩。

（责任编辑：刘昆仑）

稿 约

《和平发展观察》是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

和平發展觀察

执行主编：廖峥嵘

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-88515505

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2016.11.30