

特朗普政府亚太地区联盟政策 调整:动因、困境及前景*

阎德学 张雪岩

[内容提要] 特朗普政府的亚太地区联盟政策在政策偏好、安全合作模式、联盟管理策略等方面与奥巴马时期差异明显。政策调整动因主要源自国际形势、国内政治和领导人个人认知等因素的变化。在“美国优先”的口号下,特朗普政府推行激进的“退出”主义、让盟友分担更多的联盟费用等政策,使盟主与盟友伙伴间的非对称性矛盾凸显,“被抛弃”“被牵连”的联盟困境加剧,对美国亚太联盟体系造成较大冲击。特朗普政府的一系列做法使中美关系进一步恶化,令包括其盟友在内的国际社会产生质疑,美国正在失去国际领导力,未来国际秩序面临巨大挑战。

[关键词] 特朗普政府 亚太地区 联盟政策 联盟困境

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2020.05.019

美国的亚太盟友是其冷战遗留的重要战略资产,特朗普政府上台以来,其亚太地区联盟政策备受关注。2019年6月,美国《印太战略报告》指出,美国将继续加强同日本、韩国、澳大利亚和东盟国家的联盟与伙伴关系,强调盟国在共同利益和抵御共同威胁等领域与美国合作的突出价值。^①在这方面,特朗普政府延续了奥巴马政府的亚太联盟政策。可是,特朗普多次逼迫盟友以“经济”换“安全”,甚至不惜牺牲联盟利益,造成美国亚太地区盟友的担忧与恐惧。2020年5月,美国又颁布《美国对中国的战略方针》,旨在提高与盟友及合作伙伴关系的弹性,在应对中国“挑战”时占据优势,并期待与盟友共同推进“印太战

略”。^②这种拉拢盟友和伙伴,逼迫中国的外交辞令和做法,又何尝不是“美国优先”作怪,使盟友

* 本文系2019年度国家社会科学基金后期资助项目“习近平外交思想与中国国际关系理论创新研究”(项目编号:19FGJ001)的阶段性成果。

① U. S. Department of Defense, “Indo - Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region”, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

② The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>.

和伙伴陷入“选边站”的窘境呢？这也证明特朗普政府对前任的亚太联盟政策进行了明显调整。

一、特朗普政府亚太地区联盟政策的调整变化

从一定程度上说,特朗普政府继承了奥巴马政府的亚太政策,以“印太战略”延续了前任政府“亚太再平衡战略”的诸多方面,外交上旨在维护该地区的稳定与繁荣,经济上追求自由开放的市场,军事上旨在保障南海所谓的“航行自由”,但特朗普政府对中国的指向性意图不断升级直至明确。可以说,两届政府的亚太政策理念直接影响其亚太地区联盟政策,具体政策实施出现若干变化。

(一) 政策偏好新变化 “国家利益+规则”让步于“‘美国优先’+贡献型盟友”

奥巴马政府基于传统联盟关系、国际规则与秩序,提出“亚太再平衡战略”,加强与亚太盟友的关系,不断充实政策偏好,这些举措使得“亚太再平衡战略”看起来与后来的“印太战略”在轮廓上较为相似。美国海军指挥官格普雷特·S.库拉纳(Gurpreet S. Khurana)在2007年最早提出“印太”概念,^①用来表述囊括印度洋和西太平洋地缘政治板块的建构。前国务卿希拉里·克林顿2010年发表关于美国的亚太地区政策的演讲中提到“印度洋—太平洋海域对于全球贸易与商务至关重要。”^②奥巴马2011年在澳大利亚众议院演说中肯定了希拉里的印太观。但是,当时的“印太”没有明确指向,一切以亚太地区为主。

2017年,特朗普政府有意借用“印太”概念来强调政策的连续性,而非突然“转向”,但特朗普政府前期针对“印太”的讨论更关注在经贸领域推进“美国优先”,对前任政府推进美国理想和捍卫基于规则的秩序不屑一顾。“印太战略”只把结盟看做实现共同目标的手段,不像“亚太再平衡战略”倾向于把结盟作为目的。特朗普政府要求盟友和伙伴提供更多的公共产品,否则后者将受到惩罚。这意味着所谓的“自由开放的印太地区”既不自由,也不开放,除非相关国家对美国承担更多责任。

譬如,在处理美日、美韩联盟关系方面,特朗普要求对盟友分担的责任进行更严格的审查,为美提供更多的保障。如果日韩等盟友为美国驻军负担的费用达不到美国所期待的水平,它就威胁将缩减驻日、驻韩美军基地规模,并考虑撤除对东京和首尔的“核保护伞”,引发日韩等盟友的紧张。与东盟关系方面,特朗普政府退出《跨太平洋伙伴关系协定》(以下简称“TPP”),主张“经济保守主义”,没有兑现前任政府的规范性承诺,并宣布对马来西亚、越南、印尼和泰国进行不公平贸易调查,频频缺席东盟峰会,表明其对东盟重视程度有限。此外,特朗普也不反对与强人政权合作,如泰国军政府的巴育·占奥差(Prayuth Chan-ocha)、菲律宾总统罗德里戈·杜特尔特(Rodrigo Duterte),尽管美国的盟友可能会同他们保持一定距离,但特朗普认为只要他们对美国有利用价值,就愿意同他们合作。

因此,特朗普政府企图通过“自由开放的印太地区”来重塑“亚太再平衡”并不现实,况且利用别国战略来服务本国利益的做法本身就存在问题。特朗普政府只是在形式上延续了“亚太再平衡战略”,但并未真正提炼出亚太战略之魂,导致其亚太地区联盟政策缺少点睛之笔,未能呼应“印太”概念的初衷。

(二) 安全合作模式新变化 “有选择的多边主义”模式变身为“小多边”模式

在亚洲寻求新的伙伴关系和多边合作是奥巴马政府外交政策的议程之一,奥巴马政府为此打算创建地区性组织,让该组织拥有“超越双边协议、不定期峰会和特殊安排”的权利。^③ TPP就是最好的例证。而特朗普政府的联盟动机不同于前任,虽然两者都是围绕一个辐辏体系建立起来的,但特朗普对多边安排不感兴趣。特朗普认为,

^① Gurpreet S. Khurana, “Security of Sea Lines: Prospects for India - Japan Cooperation”, in *Strategic Analysis*, Vol. 31, No. 1, 2007, pp. 139 - 153.

^② Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia - Pacific”, <http://www.stste.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>.

^③ Council on Foreign Relations, “Obama - Biden Foreign Policy Agenda”, <https://www.cfr.org/world/obama-biden-foreign-policy-agenda-january-2009/p18307>.

“多边机构在印太战略中没有地位”^①，“我们永远不会达成协议来降低美国掌控事务的能力”^②，所以没有必要建立多边联盟，后者将成为美国参与国际事务的负担，让美国陷入困境。特朗普推行的“退出主义”，给人造成“逢奥必反”的印象，显示出“多边主义”已被摧毁。

特朗普政府在大力推动“印太战略”期间，将多边安全模式变身为“小多边”安全合作模式，使之成为“单边主义”的辅助工具。通过接触印度等新合作伙伴，创建美澳印三边对话机制，重启美日澳印“四方机制”，将亚太伙伴与美国联盟网络交织起来。对特朗普政府而言，“小多边”模式的吸引力在于其灵活性、交易成本低以及自愿而非强制性地履行承诺，直接针对特定地区的威胁和挑战，不会面临“联盟的牵连”或“联盟的抛弃”等传统意义上的集体防御难题。实际上，亚太地区向印太地区变迁正是“小多边”安全区域主义出现后的变化，而不是近几十年来主导亚洲的双边或多边安全与经济区域主义的表现形式。^③

自20世纪90年代末以来，“小多边”安全合作模式被美国用来解决地区安全问题。例如，“9·11”事件后，美国将中东欧许多小国纳入新组建的“小多边”体系以共同进行反恐战争。不过，特朗普政府对“小多边”安全合作模式进行了更新。首先，特朗普政府将中国视为“战略竞争对手”，让美国国内认为中国要争夺美国在亚太地区的领导权，使该模式明显带有“对冲中国”的意图。其次，该模式受到美国亚太盟友国家间关系变化的影响。例如，日韩关系的紧张给美日韩三边深入合作带来不少难题。最后，现今美国国内政治变化以及特朗普本人“不确定”的外交风格，也将影响该模式的未来走向。

(三) 管理策略新变化 “战略再保证”策略偏向为“强制试探性”策略

联盟管理策略的好坏决定了联盟关系的维持时间。从深层次上讲，联盟管理与协调难题的解决关键在于，能否“缓解联盟困境的同时，实现联盟收益与联盟困境的契合”^④。“被抛弃”和“被牵连”的联盟困境存在于所有联盟中，美国的亚太地区联盟也不例外。自联盟关系建立伊始，美国与其亚太盟友就面临“收益/困境”的矛盾局面，对此，最近两届美国政府分别采取不同的应对

方案。

为安抚亚太地区盟友，加强联盟内部管理，奥巴马政府采取类似处理中美关系的“战略再保证”策略。所谓“战略再保证”是指，“找出并实施两国能够缓解对方对己方战略意图担忧的具体措施”^⑤。该策略主要由两部分组成：一方面是基于传统联盟战略的承诺；另一方面是保持“自我克制”的联盟战略底线，不主动挑起与中国的冲突。譬如在钓鱼岛危机中，奥巴马首次公开承诺钓鱼岛适用于《美日安保条约》，同时国务卿约翰·克里(John Kerry)声称“坚决反对这一地区的任何国家采用恫吓、强迫或武力方式伸张领土主权”^⑥。言外之意，在警告中国的同时，也要求日本避免主动与中国发生冲突。“战略再保证”管理策略缓解了亚太盟友的忧虑，塑造了美国在联盟战略中的可靠形象，更为重要的是避免美国陷入“被牵连”的困境，也向盟友亮出了联盟政策底线。

与奥巴马政府相比，特朗普政府亚太盟友管理策略的提出较为坎坷。首先，特朗普对结盟效果的怀疑以及与“美国优先”相关的保护主义和单边冲动，不仅导致美国与日韩等盟友的谈判变得复杂，也引发亚太盟友对美国可靠性的质疑。作为回应，特朗普政府非但没有采取措施缓和这种紧张关系，反而“变本加厉”地逼迫盟友作出妥协，并将盟友“受罚”的部分责任“甩锅”中国。在特朗普看来，美国的亚太联盟体系受到中国经济崛起的挑战，尤其是自“一带一路”倡议实施以

① James Steinberg, “By Abandoning Asia’s Multilateral Organizations, US Empowers China”, <https://asia.nikkei.com/Opinion/By-abandoning-Asia-s-multilateral-organizations-US-empowers-China>.

② Charles A. Kupchan, “The Clash of Exceptionalisms: A New Fight over an Old Idea”, in *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, 2018, pp. 139-148.

③ Troy Lee - Brown, “Asia’s Security Triangles: Maritime Milateralism in the Indo - Pacific”, in *East Asia*, Vol. 35, No. 2, 2018, pp. 163-176.

④ 凌胜利《联盟管理：概念、机制与议题——兼论美国亚太联盟管理与中国的应对》，载于《社会科学》2018年第10期。

⑤ James Steinberg and Michael E. O’Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U. S. - China Relations in the Twenty - First Century*, Princeton: Princeton University Press, 2014, p. 5.

⑥ Daniel R. Russel, “Maritime Disputes in East Asia”, <https://asean.usmission.gov/maritime-disputes-in-east-asia/>.

来,日本、韩国、澳大利亚等亚太盟友和东盟伙伴对中国的经济需求超过美国,“中国正试图窃取美国的经济主导地位”^①。同时,“北京的军事建设也威胁到美国及其盟国的国家安全”^②,美国需要增加投入保护其亚太地区联盟的利益。为此,特朗普政府利用联盟困境,主要采取两种策略,试探其亚太盟友与中国合作的牢固程度。

其一是咄咄逼人的“极限施压”谈判策略,试探盟友的底线所在。特朗普的口头禅是“这是一场你死我活的较量,主要是索取。只要你不放弃,就会得到大部分。”^③其背后深层次的原因在于“美国优先”的考量确实反映了美国社会结构的变化和失利阶层的政治诉求,也让特朗普赢得大选。“美国优先”已远远超出手段范畴,进入特朗普的政治考量与思维方式之中,指导着其外交行为。特朗普退出TPP以及威胁退出自贸协定,让亚太盟友产生“被抛弃”的危机感并担心如果美国撤回承诺将无法遏制和防范中国的实力和影响力,间接增加了同美国紧密结盟的吸引力。对日本和韩国来说,东北亚安全环境具有不确定性,尤其是来自朝鲜的不确定威胁,让他们认识到承担联盟的代价比防护本国安全的成本要低;同时,联盟的持久依附性也让两国“欲拒还迎”,即便想构建新联盟,但根本上仍深刻受制于美国的辐辏体系。对澳大利亚而言,平衡与美国和中国的关系是其战略思想和外交政策中最为紧迫的课题。东盟部分国家则认为,美国的态度关系到《区域全面经济伙伴关系协定》的成败,中国与部分东盟国家在开发离岸海洋资源方面存在分歧,也促使东盟国家对中美两国延续着既定的平衡政策。

其二是以中国为“对手”,筹建“南海议题联盟”,试探盟友对美的诚意。特朗普政府在2017年《美国国家安全战略》和2020年《美国对中国的战略方针》等报告中明确将中国视为“战略竞争对手”,警示亚太盟友别站错队。前副国务卿马克·格罗斯曼(Mark Grossman)认为“特朗普的印太政策是鉴于崛起的修正主义中国制定的。”^④特朗普本人也认为,“印度—太平洋”意味着一种新的格局,需要印度和美国以及亚洲其他民主国家,尤其是日本和澳大利亚,共同制衡中国在升级版的“冷战”中日益增长的影响力。^⑤为

此,特朗普政府筹建“南海议题联盟”,鼓励域外大国以军事手段插手南海议题,加强同域内盟国和伙伴国的军事和经济关系,在此基础上建立一个以美国为首、以美国盟友和伙伴国为主干的联合阵线来制衡中国。^⑥日本、澳大利亚、英国和德国虽然参与其中,但由于同中国有着各种密切联系,更多的是“两面下注”,不愿在中美之间“选边站”,所以这一联盟前景如何仍有待观察。

二、特朗普政府亚太地区联盟政策调整的动因

决策者的外交理念是外交决策的一个核心因素。当美国总统将个人的政治理念置于具体的政策制定时,无法超越理想与现实因素的诸多制约,必然受到国际环境、国内政治以及个人认知等多种因素的影响。

(一) 特朗普政府对亚太地区局势判断的变化构成其亚太地区联盟政策调整的最大外部因素

特朗普政府认为,中国已崛起为新的地区平衡力量,正在推动印度洋—太平洋地区走向“封闭和狭隘”的未来,将严重损害美国的重大利益,^⑦中国的军事力量在某些领域已与美国接近

① Steven T. Dennis, “FBI Chief Says China Is Trying to ‘Steal Their Way’ to Dominance”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-23/fbi-chief-says-china-s-trying-to-steal-their-way-to-dominance>.

② The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China”, <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

③ Áine Cain, “Management Experts Break Down Trump’s Leadership Style during His First 100 Days as President”, <https://www.businessinsider.com/trump-management-style-2017-3>.

④ Marc Grossman, “Energizing Strategies for the Indo-Pacific”, <https://yaleglobal.yale.edu/content/energizing-strategies-indo-pacific>.

⑤ Gurpreet S. Khurana, “Trump’s New Cold War Alliance in Asia Is Dangerous”, <https://www.google.com.hk/amp/s/www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2017/11/14/trump-asia-trip/%3foutputType=amp?from=singlemessage>.

⑥ 夏立平、马艳红《特朗普政府建立南海“议题联盟”初论》,载于《东南亚研究》2018年第6期。

⑦ Center for a New American Security, “Rising to the China Challenge”, <https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>.

平衡,让美国遏阻中国的能力处于危险状态。^①因此,扭转前任政府遏制中国崛起的失败,“与中国进行战略竞争,现在是美国国家安全的首要关切”^②。2017年出台的《美国国家安全战略》和2020年出台的《美国对中国的战略方针》,大肆渲染“中国威胁”,断言美国过去40年的对华接触政策已经失败,宣称美国决定改变对华战略,公开采用施压的办法,遏制中国“在经济、军事和政治等领域的扩张”^③。

特朗普政府利用日本、澳大利亚、印度和东盟等对中国大国志向的疑虑,谋求彼此在战略上形成联合,平衡中国在亚太地区的影响力。特朗普看到,日本热衷维护印度洋—太平洋地区“自由开放”的海上秩序,多次指责中国“应停止南海海域的填海和军事化工作”;澳大利亚政府2017年以来的外交政策白皮书提出国际环境发生重大变化,并研判中国崛起带来的挑战;东盟成员国尽管对“印太战略”没有形成统一看法,但一直在利用美国、日本、印度甚至澳大利亚作为制衡中国在该地区影响力快速发展的潜在力量。印度则成为特朗普政府实施“印太战略”的核心拉拢对象,美国近年来积极加强对印合作,甚至要发展军事联盟关系。2020年2月,特朗普访印,强化与印度总理莫迪的个人关系,但未获得重大的经贸和军贸成果;美国看到印度主动挑起中印领土争端,又想出面调解,但被中印两国拒绝;5月底,美国又向澳大利亚、俄罗斯、韩国和印度抛出橄榄枝,准备将G7扩至G11,特朗普政府还在编织防范中国的网络。

此外,随着拥核国家的核武数量增加,尤其是朝鲜近年来不定期的核试验,特朗普政府的神经不时受到触动。特朗普上台后,一改前任政府对朝“战略忍耐”,实施“极限施压与接触”新政策,将朝核问题列为优先议题,使用各种手段应对朝鲜。继2017年将朝鲜再次列入“支持恐怖主义国家”行列后,美国财政部与国务院、海岸警卫队联合发布“全球航运提示”,警告通过船运方式与朝鲜进行货物交易者将受到制裁^④;要求世界各国“选边站队”,“要么选择美国、要么选择朝鲜”,召开朝鲜战争参战国会议,试图进一步孤立朝鲜。^⑤还拉拢日韩准备对朝鲜进行军事打击。对此,朝鲜顽强抵抗,决不弃核。2018年至2019年间,美

朝两次举行首脑会谈,但都无果而终,两国关系处于胶着状态。

(二) 特朗普外交团队的共和党背景以及美国国内复杂的社会因素促使其调整亚太地区联盟政策

特朗普上任之初,共和党把控白宫和国会,直接影响美国的亚太地区联盟政策。白宫团队和国会优势党派阵营一致,给了特朗普不同于奥巴马执政时的相对自由。同时,共和党也在左右着特朗普的外交决策。例如,在具体决策过程中,副总统迈克·彭斯(Mike Pence)、国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)以及白宫总统国家安全事务助理约翰·博尔顿(John Bolton)等熟悉华盛顿政治与共和党外交传统的决策参与者被认为正以避免与总统公开直接冲突的方式来发挥关键调节作用,甚至是部分主导作用。

2018年中期选举后,国会两院分属两党控制,众议院加大了对特朗普的监督和制衡,但共和党仍把控着美国的亚太地区联盟政策,与特朗普一道在“亚太朋友圈”行动。例如,共和党把控的参议院通过《2019年印太合作法案》后,参议院军事委员会又通过《2021财年国防授权法案》,提出建立“太平洋威慑倡议基金”等,进一步明确与盟友及伙伴共建“印太秩序”的决心,也愈发凸显特朗普政府遏制中国的霸权姿态。谴责中国也是共和党的一个关键手段,以特朗普为首的一些人污蔑中国为新冠病毒传播的“罪魁祸首”,转移国内选民注意力,试图以此挽救2020年这场艰难选

① United States Institute of Peace, “Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission”, <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-11/providing-for-the-common-defense.pdf>.

② U. S. Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America”, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ The White House, “United States Strategic Approach to The People’s Republic of China”, <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

④ 李柁《冷战后美国政府对朝鲜的战略思维探究》,载于《美国研究》2019年第2期。

⑤ 郑继永《朝鲜半岛局势转圜:动因、评估与展望》,载于《现代国际关系》2018年第5期。

举。在此期间,共和党参议院全国委员会向竞选机构提交了一份反华备忘录,敦促共和党候选人加强与亚太盟友关系,积极攻击中国,为候选人和共和党在竞选中“政治加分”。同时,把抨击民主党和对中国的敌视结合起来。比如发布攻击性广告,将民主党总统候选人约瑟夫·拜登(Joseph Biden)描绘成对中国态度软弱,^①认为这比推动特朗普应对新冠肺炎疫情更具政治效果。

民粹主义和逆全球化思潮在美国社会推波助澜,也在影响着特朗普政府对亚太地区联盟政策的调整。美国社会贫富差距日渐悬殊,中低阶层在全球化浪潮中愈加萎缩,引发国内普通民众极端不满,特朗普的当选很大程度上可视为民粹主义盛行引发美国政治生态变化的产物,也可看做逆全球化的标志事件之一,对美国内政外交政策的转变起着重要的推动作用。为满足国内中低阶层的利益诉求,特朗普以“美国优先”作为答复。为振兴国内经济,特朗普政府以“公平贸易”为借口,逼迫其他国家包括盟友和伙伴减少与美国长期存在的贸易顺差,让盟友承担更多的防务费用。尤其在对华政策上,将美国贫富差距拉大、工人收入增长缓慢等问题归咎于跨国公司的产业外包,归咎于中国商品对美国市场的冲击,归咎于中国的“不公平贸易行为”。

(三) 特朗普个人因素直接影响美国亚太地区联盟政策的调整

其一,当选前原有职业背景的影响。商人出身决定了政治素人特朗普的价值观。特朗普擅长和偏爱“利益杠杆治国”,对于特朗普来说,上台后发生的一系列“退群”行为、要求亚太盟友支付更多保护费以及发动中美“贸易战”等都不足为奇。相较于律师出身的奥巴马,“法治立国”理念在特朗普政治实践中的作用微乎其微。进一步来说,特朗普本人根深蒂固的“施密特式”的世界观,从根本上影响了他的内政外交倾向,他主张建立一个规范多元化、相互不干预、便于达成交易的国际秩序。^②

其二,对专业人士态度差异的影响。特朗普上台以来,白宫人事调整频繁,高级官员以创纪录的速度辞职或被解雇。迄今为止,特朗普已更换四位国家安全事务助理、两位国防部长和一位国

务卿,多数人的离职过程并不愉快。相较于博采众长的奥巴马,特朗普对专业人士的建议秉持唯我独尊的态度,任何与他政见不合的人都难逃“被抛弃”的结局。典型案例当属前国家安全事务助理博尔顿的离职,其军事“强人”形象和对待盟友的强硬手段满足了特朗普的需要,但由于过分追求我行我素的外交政策,试图掌控特朗普政府而被迫辞职。取而代之的是性格更为谦逊的罗伯特·C. 奥布赖恩(Robert C. O'Brien),他与几任离职高官的亚太政策论调基本相同,一直批评中国的“和平崛起”,主张加强美国在亚太地区的威慑,强调通过扩大海军规模“认真”履行美国对澳大利亚和日本等盟国的国防承诺。^③无论是现任或是离职的高级官员,出身背景都是富贵阶层,大多与特朗普经历相似,对华态度较为强硬,内政外交上的风格与特朗普较为契合。

其三,身边重要人物对特朗普有着强烈影响。号称“白宫操盘手”的斯蒂夫·班农(Stephen Bannon)极大地影响了特朗普的政治意识,他用右翼民粹主义理论来影响特朗普的决策,安插对华鹰派人物把控国防部要职。班农认为“与中国的经济战就是一切”^④。在特朗普政府展开对华“贸易战”之前,他就计划对华发起301调查,限制中国在美“倾销”钢铁和铝等产品。2018年以来特朗普政府对中国发起的“贸易战”,完全照搬了班农的对华策略。现任白宫国家贸易委员会主任彼得·纳瓦罗(Peter Navarro),负责特朗普政府的亚太政策。在特朗普入主白宫前,纳瓦罗就撰文阐述特朗普的亚太政策,称要“让盟友承担

① Jonathan Martin and Maggie Haberman, “A Key G. O. P. Strategy: Blame China. But Trump Goes off Message”, <https://www.nytimes.com/2020/04/18/us/politics/trump-china-virus.amp.html>.

② 《帕梅拉·德鲁克曼:特朗普主义以及其他关于世界秩序的哲学体系》,参见观察者网 https://www.guancha.cn/MarkWeiner/2018_09_27_473546.shtml.

③ Michael Cerny, “Trump’s National Security Advisor and the Future of US - China Relations”, <https://thediplomat.com/2019/11/trumps-national-security-advisor-and-the-future-of-us-china-relations/>.

④ Heather Long, “Think What You Want about Steve Bannon, but He’s Got a Good Point on China”, <https://www.washingtonpost.com/news/work/wp/2017/08/17/think-what-you-want-about-steve-bannon-but-hes-got-a-good-point-on-china/>.

美国一定的驻军费用”^①。特朗普执政后的亚太联盟政策表明纳瓦罗的观点得到了采纳。此外,前国家安全事务助理博尔顿的影响也很大。总之,特朗普身边的“近臣”对其外交决策产生了重要影响。

总体来说,无论是特朗普政府的“印太战略”还是奥巴马政府的“亚太再平衡战略”,都是通过打造“竞争对手”,获得盟友支持,遏制、围堵和防范中国,为其亚太地区联盟政策确立目标指向,同时在与日韩澳等盟国以及东盟伙伴国的交往过程中,塑造和完善美国的亚太政策。当中美关系紧张时,美国的亚太地区联盟政策就会更加突出“美国优先”,“印太战略”中的“美国优先”考量也远远超出其手段范畴。最近两届政府恰恰代表着美国外交政策的两端,未来美国的政治家驾驭外交势必在两者党派光谱间游走,美国的亚太地区联盟政策也不例外。

三、特朗普政府亚太地区联盟政策的困境及前景

当前,美国的亚太联盟体系依然牢固,但特朗普政府亚太地区联盟政策面临着较大困境,已无法充分依靠霸权的力量将其亚太盟友牢牢焊接停留在联盟政策范围内,这将影响其亚太地区联盟政策的调整进程和发展质量。

(一) 特朗普政府亚太地区联盟政策的困境

特朗普执政以来,希望发展“联盟+伙伴”的联盟网络来维持其亚太地区的领导权,但“美国优先”对亚太联盟体系产生较大冲击,盟主与盟友和伙伴之间的非对称性矛盾凸显。

对美日、美韩联盟来说,特朗普政府的“高压政治”,让日韩两国对联盟的可靠性产生越来越多的疑虑。在防务开支与经贸方面,特朗普力推“美国优先”,忽视日韩两国的贡献,直言索要“联盟溢价”,引发日韩两国强烈不满。日本政府内部认为“美国已不是昔日那样的世界领导者”,日美联盟正站在岔路口。^②韩国认为“如果美国不能向韩国作出令人信服的安全承诺,还威胁可能因费用分担而撤回驻军,韩国会怀疑联盟的牢固程度。”^③另一方面,日韩两国既想依靠美国保护又渴望拥有更多的自主权。日本国际论坛和美国国防大学2018年联合发布《美日联合政策报

告》,呼吁双方一道维护“自由、开放、基于规则的国际秩序”,表达出对日美联盟的“新愿景”。但在经济领域,日本没有跟随美国退出TPP,反而主导了与其他十国签署《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。韩国由于长期遭受侵略乃至被彻底殖民的历史,从未打消过被强国保护的渴望,同时,寻求更大的自主权也一直是其理想主义世界观的特征。韩国非常担心被美国抛弃,对美国的“核保护伞”也是患得患失。

对于美澳联盟来说,共同的民主价值观、共同的利益和文化亲和力被认为是两国结盟的基础,但美澳两国也面临“被抛弃”“被牵连”的联盟困境。美国作为联盟关系中的主导方,担心会因为对弱势盟国的安全承诺卷入地区冲突而“被牵连”。澳大利亚也不想被美国“拉下水”,有些时候会弱化与美国的联盟关系,但又担忧被美国抛弃。面对中国的快速崛起,澳大利亚渴望在安全上得到美国关注。同时,澳大利亚不愿放弃中国带来的经济利益。2019年,澳大利亚对中日韩的出口额分别占出口总额的38.2%、14.6%和6.4%,中澳双边贸易额为1589.7亿美元,增长10.9%,澳对华贸易顺差488.3亿美元,增长51.1%。中国继续成为澳第一大贸易伙伴、第一大出口目的地和第一大进口来源地。^④澳总理斯科特·约翰·莫里森(Scott John Morrison)说:“要保持我们与美国和中国的独特关系,摒弃战略竞争的二元叙述,转而重视和培育……我们与两者的密切联系。我们不要做出选择。”^⑤2020

① Alexander Graym and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia - Pacific”, <https://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>.

② 《特朗普要求日本负担巨额经费同盟不和显现》,参见共同社网 <https://china.kyodonews.net/news/2020/06/bacd1e1ff0e8---.html>.

③ Scott Snyder, et al., “South Korean Attitudes toward the U. S. - ROK Alliance and USFK”, <http://en.asaninst.org/contents/south-korean-attitudes-toward-the-u-s-rok-alliance-and-usfk/>.

④ “Australian Bureau of Statistics”, <https://www.abs.gov.au/>.

⑤ Ben Doherty, “Delicate Moment: Was Scott Morrison’s Lowy Speech a Pivot towards Trumpism?”, <https://www.theguardian.com/australia-news/2019/oct/06/delicate-moment-was-scott-morrison-lowy-speech-a-pivot-towards-trumpism-australian>.

年5月,澳贸易部长西蒙·伯明翰(Simon Birmingham)再次强调“我们对贸易战不感兴趣,不会在针锋相对的基础上推行我们的贸易政策。”^①

对东盟来说,美国“印太战略”与东盟自身战略之间存在利益冲突,对东盟在多边主义合作中的中心地位与其东南亚地区战略构成严峻挑战。2019年《东盟印太展望》指出,强化东盟主导的各种合作机制,特别是东亚峰会,继续在东南亚及周边地区不断演变的区域架构中发挥中心作用。^②这一目标与美国的“印太战略”目标存在冲突。同时,东盟也面临着亚太地区“两极格局”的艰难选择。对美国而言,“印太战略”是减少其与中国贸易逆差努力的一部分。^③但对东盟而言,既希望美国维持在东亚的军事存在以应对中国崛起,增加其与其他战略力量对话时的筹码,但又担心美国热衷做本地区军事合作的“经纪人”,导致地区军事力量增加,造成中美关系紧张升级。^④正如东盟一位驻华大使在谈到美国“印太战略”时所言“东盟不支持任何一种遏制中国的政策,会继续坚持‘反对排他性、不选边站队’的立场。”^⑤像菲律宾终止与美国的《访问部队协议》,马来西亚与美国的安全合作关系存在不和,新加坡国防部声明说“新加坡也并非美国盟友”^⑥,这些都是例证。

(二) 特朗普政府亚太地区联盟政策的前景

美国正在失去国际领导力,特朗普政府在外交政策取向上,正从非常态的经济成本思维转向常态的权力政治思维。特朗普执政以来,世人对美国的“退群”行为已习以为常。美国先后退出《跨太平洋伙伴关系协定》、《全球移民协议》、联合国教科文组织、联合国人权理事会、《伊核协议》、《巴黎气候协定》和《中导条约》等,尤其是在全球和美国新冠肺炎疫情肆虐的2020年,又宣布退出世卫组织,如此下去,很难保证其不退出世贸组织。特朗普的初衷是减少海外参与度,降低维持国际秩序的过多负担,“让美国再次伟大”,这与奥巴马的目标并无二致,只是特朗普明确提出“美国优先”口号,采取激进的“退出”策略,通过成本控制来计算美国的海外介入,并要求盟友分担更多的联盟费用。在美国的盟友看来,特朗普政府从国际转向国内的大方向并没有错,但“退

群”行为过于激进、过于美国中心;而且美国似乎也没能跳出昔日帝国的发展逻辑,从崛起扩张,到过度扩张、力不从心,再到衰落或消亡。看到美国的力不从心和相对衰落,其盟友很不踏实。

中美关系遭受疫情严重冲击,加速向战略对手转变,两国战略互信缺失和民间相互反感情绪日愈加深,妥协的余地和回旋的空间越来越小,包括美国盟友在内的国际社会对此普遍感到非常忧虑。特朗普政府近期打出一系列对华防范、施压和制裁的“组合拳”,包括:蓬佩奥游说所谓的“可信伙伴”联盟,防止关键领域供应链过度依赖中国的“经济繁荣网络”计划,成为美国首位公开祝贺台湾地区领导人就职的国务卿;发布对华竞争的《美国对中国的战略方针》;在国会通过所谓的《香港自治法案》;试图将G7扩大为G11来平衡中国;暂停部分中国留学生和学者入境;要求中国关闭驻休斯敦总领馆等。这些举措充分表明特朗普政府为赢得大选,决定改变对华战略,利用疫情加速把中美关系推向所谓“新冷战”,引发国际社会巨大忧虑。国际战略界人士普遍认为,如果美国和中国这两个世界上最强大的国家不能搁置争议、有效发挥领导作用,其信誉都将受到严重损害;疫情危机可能导致中美关系发生质变,双方对抗形势走向前台。

包括美国亚太盟友在内的国际社会最为担心的是,如果美国不能继续扮演战后国际秩序领导者的角色,维持国际秩序最大份额的国际公共产

① Rod McGuirk, “Australia Says It Doesn’t Want Trade War with China”, <https://www.seattletimes.com/business/australia-says-it-doesnt-want-trade-war-with-china/>.

② “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, <https://www.asean2019.go.th/en/news/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

③ Charles Wallace, “Intelligence Chiefs Back Trump on Chinese Technology Theft”, <https://www.forbes.com/sites/charleswallace1/2019/01/30/intelligence-chiefs-back-trump-on-chinese-technologytheft/#4580eaf23a0>.

④ 刘卿《美国亚太盟友关系衍生新趋势》,载于《国际问题研究》2016年第2期。

⑤ 钱峰《美版“印太战略”越来越现形了》,参见环球时报网 <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKrsrj>.

⑥ Lim Min Zhang, “F-35 Acquisition Not Directed at Any Particular Country: Mindef”, <https://www.straitstimes.com/singapore/f-35-acquisition-not-directed-at-any-particular-country-mindef>.

品就将失去,国际秩序将面临巨大难题。第二次世界大战后的国际秩序是在美国主导下建立的,美国为国际秩序提供最大份额的国际公共产品的同时,也要求盟友和他国提供一定的份额。作为交换条件,只要接受美国的领导权,包括美国庞大市场在内的战后国际体系就会向其他国家开放。国际公共产品背后的实质就是国际领导权。

从整体来看,特朗普“美国优先”的自我中心主义政策赢得了亚太地区盟友分担驻地美军费用的“公平交易”,正式将对抗中国的战略目标付诸现实,并借此清晰地向亚太地区盟友亮出对华“底线”;美国霸权威慑延伸到了“印太”地区,获得印度支持。至于特朗普政府亚太地区联盟政策能否继续维持下去或者能否发生转折,以下因素值得考虑:

第一,特朗普能否赢得2020年美国大选。特朗普在大选前面临诸多亟待解决的国内问题。受新冠肺炎疫情影响,美国受到严重损失,经济出现衰退,再加上应对因警察暴力执法导致一名非洲裔男子死亡而爆发的反种族歧视抗议活动失败,特朗普政府支持率骤跌。如果民主党候选人拜登胜选,美国的亚太地区联盟政策或将出现另一番景象。

第二,中美关系是否会发生质变。中美结构性矛盾在特朗普执政后更加凸显,美国对中国的一系列外交举动也表明美国对中国的战略焦虑正在加剧。未来美国亚太军事联盟加速转型,对经

济上依赖中国的美国盟友来说很有可能弊大于利,其联盟内部不和与困境究竟如何发展值得关注。特朗普大选前的举动或将助推美国与其亚太盟友的不和,加剧联盟管理难题。

第三,美国亚太地区盟友国家战略调整情况。如果美国实力进一步下降、亚太战略收缩,其亚太盟友很可能就自身的联盟地位与自主性同美国升级谈判。同时,在美国亚太地区联盟体系中,是否存在潜在对手“挖墙脚”,也要持续观察。约瑟夫·奈告诫美国应理性对待中美结构性矛盾,“作为世界上最大的两个经济体,中美注定要建立一种竞合关系模型”^①。美国应认识到,如果带着敌意揣测任何国家,都会让自己处于臆想中的“安全困境”无法自拔,对待中美关系更是如此。

[作者单位] 阎德学,华东师范大学俄罗斯研究中心、周边中心;

张雪岩,华东师范大学国际关系与地区发展研究院。

[责任编辑:文沛]

^① Joseph S. Nye, “American Exceptionalism in the Age of Trump”, <https://news.cgtn.com/news/2020-06-05/American-exceptionalism-in-the-age-of-Trump-R51npZeYjS/index.html>.