

特朗普安全战略的调整与限度^{*}

李岩

【内容提要】 随着特朗普政府陆续出台一系列战略文件,相关安全政策付诸实施,其安全战略的基本态势逐渐清晰。特朗普的安全观和政策举措,共同构成执政初期安全战略的主体。特朗普的安全观建立在其自身对世界“霍布斯主义”认知的基础上,同时融合了共和党现实主义安全观的基本主张,反映了军工企业及军人群体等背后主要利益集团的核心诉求。特朗普的安全政策仍处于成型中,在军事战略、新空间战略和地区安全战略三个层面举措较多,相关布局较为系统,集中折射了其安全理念。在军事安全层面,在重塑美军优势的核心目标下,扩张性的态势表现明显;在新空间战略层面,进攻性、军事化的特征尤为突出;在地区安全战略层面虽然手段有所变化,但总体延续了防御性战略。特朗普的安全战略调整未来仍将面临诸多限度,包括财政制约、同时应对两个大国难以兼顾、建制派的牵制等。特朗普的安全战略将加剧中美在安全领域的对抗态势,两国在军事战略、新空间战略稳定以及南海问题上的对冲和深层矛盾或进一步发酵。安全关系的上述变化将给中美“竞争”增添新变数。

【关键词】 特朗普; 安全战略; 战略调整与限度; 中美安全关系

【作者简介】 李岩,中国现代国际关系研究院美国研究所副所长、副研究员(北京 邮编:100081)。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2018.05.004

【中图分类号】 D815.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X (2018) 05-0054-19

^{*} 感谢《国际安全研究》编辑部两位匿名评审专家提出的宝贵修改意见,文中疏漏概由作者负责。

特朗普执政已经一年有余，随着一系列重大战略文件的制定与出台，安全政策实践渐次铺开，特朗普政府安全战略的基本逻辑与调整逐步清晰化。本文在研究特朗普政府三大战略文件（《国家安全战略》《国防战略》《核态势评估》）、特朗普本人及其安全团队要员相关言论、安全政策实践的基础上，对特朗普的安全观和安全政策进行综合分析，以期描绘并评估其执政初期安全战略的调整、限度及其对中美安全关系的影响。

一 导论

随着特朗普施政逐步展开，国内外学界围绕其《国家安全战略》等重大文件的评析、对外战略新特点的分析，已有一些研究成果。^① 有以下初步共识：即特朗普外交和安全战略体现了较强“现实主义”特征。例如，倪峰教授认为特朗普的战略是“孤立主义、经济民族主义与共和党传统现实主义的结合”；《战略研究季刊》资深主编迈克尔·吉略特（Michael Zilott）认为，特朗普政府的《国家安全战略》报告“无疑建立在现实主义的基础之上，甚至可以称为有史以来最具现实主义色彩的报告”。但是，现有研究对特朗普战略的根本目标有所分歧。^② 麻省理工学院政治学教授巴里·波森（Barry R. Posen）认为，特朗普虽然摒弃了自由国际主义的很多核心支柱，但本质上仍是“霸权主义”，其大战略是“非自由主义的霸权”；倪峰教授则认为，特朗普对外战略总体上是在向“内倾”和“收缩”的方向退却。另一类观点则认为，特朗普的战略不是追求“霸权”，而是维持“主导地位”（primacy），更像是克制型接触（Restrained Engagement）或选择性克制（Selective Restraint）。^③

① 中国学者的相关研究包括倪峰：《变轨、脱轨、延续——从美国对外战略的轨迹看特朗普新版美国国家安全战略报告的三个特点》，载《国际关系研究》2018年第1期，第21-28页；滕建群：《特朗普“美国第一”安全战略与中美博弈》，载《太平洋学报》2018年第1期，第18-24页；美国学者的研究包括：Eliot A. Cohen, “Trump’s Lucky Year: Why the Chaos Can’t Last,” *Foreign Affairs*, March/April 2018; Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, March/April 2018; Niall Ferguson, “Donald Trump’s New World Order,” *The American Interest*, March/April 2018; Richard Burt, “A Grand Strategy for Trump,” *The National Interest*, May/June 2017; W. Michael Guillot, “2017 National Security Strategy Perspective,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1 (Spring 2018), pp. 22-24.

② Eliot A. Cohen, “Trump’s Lucky Year: Why the Chaos Can’t Last,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, p. 2.

③ Robert Haffa, “Defense Decisions for the Trump Administration,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 1 (Spring 2017), p. 43.

总体而言，现有研究主题较少聚焦“安全战略”，多以“对外战略”或功能性议题为主，关于特朗普安全战略的系统性、综合性研究成果比较有限。本文拟在分析特朗普的安全观、执政以来的安全政策实践的基础上，以求对其安全战略进行整体描绘。本文分析对象包括三个层次：一是特朗普本人。毋庸置疑，总统本人往往是战略调整的主要发起者。特朗普个性鲜明，政策主张常常标新立异，因而尤其应作为主要分析对象。二是特朗普政府安全团队的核心要员。安全战略所涉及的功能性议题众多，设计与规划异常复杂。《国家安全战略》《国防战略》《核态势评估》等重大战略文件的制定，必然是综合相关部门意见、尤其是安全团队核心人员思想主张的基础上加以成型。此外，安全团队在政策具体执行过程中也必然发挥关键作用。三是特朗普的“背后人”，意即其所代表的利益集团和群体。“背后人”的利益诉求往往是影响战略制定的深层因素，塑造政府的战略理念和基本逻辑，是其安全战略形成的重要基础。

需要指出的是，上述三个层次的分析对象可能会出现观点乃至理念方面的不一致或矛盾，这并非异常现象，尤其是考虑到特朗普的个人特点。特朗普的安全战略是平衡各部门、各群体不同声音的结果，反映的是美国国内、执政团队内部以及相关利益群体诉求的“最大公约数”。正是这些共识和差异构成了特朗普安全战略的基础。

二 特朗普的安全观：党派传统、利益集团与个性融合

“安全观”是指围绕有关安全关系和形势、由此判断而确认的安全目标和挑战以及应对手段和措施的系统观点、逻辑和理念。如何看待安全关系的构成和属性，如何认知安全的主体、主要问题和解决手段，构成了安全观的基本内容。较之安全政策，有关安全观的分析不但要关注政策，还要关注政策背后的观点、逻辑和理念。一个领导人及其政府的政策可能会发生变化，但安全观却具有相对的恒定性。^①因此，研究特朗普政府的安全观，对于了解美国安全政策的变化逻辑、研判其未来政策走向具有重要现实意义。

首先，从基本面看，特朗普的安全观总体上属于共和党传统现实主义的范畴。共和党现实主义安全理念的突出特征是：在威胁评估方面，对外部安全威胁和挑战

^① 李开盛：《东亚安全观：特朗普政府的延续与变化》，载《国际关系研究》2018年第1期，第60-61页。

的评估更为悲观；在应对威胁的手段上，更为强调硬实力在维护国家安全和利益中的作用，尤其重视军事力量建设和确保海外强大的军事存在，以便向对手实施威慑；在对外结盟问题上，更为重视盟友的作用，同时致力于维护同盟关系。

特朗普的基本安全认知延续了共和党的上述理念。在 2016 年 7 月举行的共和党全国代表大会上，他这样渲染美国所处的“危机关口”：在国内，袭警、恐袭、非法移民、贫困、债务正困扰美国；国际上，伊朗、叙利亚、“伊斯兰国”恐怖势力、不公平贸易正威胁美国的根本利益。^① 在其首份《国家安全战略》报告中，明确“美国优先”的安全战略是“基于结果、而非意识形态的有原则的现实主义”，^② 反映了共和党现实主义安全观的核心内容。同时，他信奉实力主义、权力政治，“以实力求和平”，将军力视为确保美国安全和利益的核心；在海外军事行动方面更加坚决，如两次对叙利亚发动军事打击；在中东和南亚地区的反恐问题上更趋强硬，在反恐作战权限授予方面更加灵活；同时注重同盟关系的作用。美国约翰·霍普金斯大学国际问题高级研究院教授艾利奥特·科恩（Eliot A. Cohen）认为，尽管特朗普在其竞选期间和就任总统后多有出格言论，但其理念总体仍然属于“共和党的标准范畴”，即使是其强烈的经济民族主义其实仍处于共和党的传统政策界限之内。^③ 特朗普上任后所体现的共和党现实主义的安全理念，与奥巴马政府自由主义色彩的安全理念形成了鲜明对照，是对奥巴马执政八年所秉持的自由主义安全观的回摆与纠偏。

对于缺乏外交与安全履历的特朗普而言，共和党传统安全理念对其自身理念的塑造将具有长期性。目前，共和党内部在外交与安全问题上日益表现出较强的现实主义、甚至保守主义倾向，强硬派而非温和派的声音正在主导共和党的安全理念。现任参议院外委会主席鲍勃·科克（Bob Corker）、众议院外委会主席埃德·罗伊斯（Edward R. Royce）等信奉国际主义的温和派议员均宣布不再竞选连任。汤姆·科顿（Tom Cotton）、马克·鲁比奥（Marco Antonio Rubio）、林德塞·格林汉姆（Lyndsay Graham）等极端鹰派势力正在成为共和党在安全问题上的主要“发言人”，他们信奉以实力求和平、主张对外军事干预、轻视外交和国际机制作用，很大程度上与特

① 参见特朗普总统 2016 年 7 月 21 日在美国共和党全国代表大会上的讲话。Donald Trump, “Full text: Donald Trump 2016 RNC draft speech transcript,” *Politico*, July 21, 2016, <https://www.politico.com/story/2016/07/full-transcript-donald-trump-nomination-acceptance-speech-at-rnc-225974>。

② The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p. 1, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>。

③ Eliot A. Cohen, “Trump’s Lucky Year: Why the Chaos Can’t Last,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, p. 2.

朗普理念相吻合，“特朗普的理念实际上是在呼应共和党内盟友的情绪”。^①此外，约翰·博尔顿（John R. Bolton）、迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）等特朗普安全团队的核心成员也秉持类似安全理念。

其次，特朗普的性格倾向、认知方式与人生经历对其世界观产生了深刻影响，给其以共和党现实主义理念为底色的安全观打上了浓重的个人烙印。

特朗普是较为典型的霍布斯主义者，其人生信条和世界观建立在“人性本恶”的基础之上，信奉“丛林法则”，坚信唯有强者才可在弱肉强食的世界中生存。1981年，在接受《人物》（*People*）杂志采访时，特朗普曾如此表述其人生叙事的基本背景：“人类是最危险的动物，而生命就是一系列的战斗，要么赢要么输。”2004年，在《飞黄腾达》的开场部分，他表示：“欢迎电视观众来到一个野蛮的达尔文世界，这座岛是真正的丛林。如果你不当心，它会把你嚼碎再吐出来。”^②

基于“人性本恶”的人生信条和世界观，特朗普对人戒心重，表现出强烈的“不安全感”。在其人生的多个阶段，特朗普都曾表达对“这个危险世界”的“不信任”。在《残缺的美国：如何使美国再次伟大》一书中，特朗普写道：“世界从未像现在这般充满危险。”^③入主白宫之后，特朗普的“不安全感”仍然根深蒂固地展现出来。迈克尔·沃尔夫（Michael Wolff）在其畅销书《火与怒：特朗普白宫内幕》中揭示，特朗普要求给自己的卧室房间上锁，而特勤人员坚持他们必须保有随时进入房间的权力，双方一度产生争执；特朗普还在白宫制定了一系列新规定，如不可以触碰其任何物品；他很长时间都担心有人会在其食物中或牙刷上投毒，所以很喜欢去麦当劳用餐，因为麦当劳的食物通常是提前做好。^④

特朗普个性中的“好斗”倾向也十分突出。在特朗普的成长与从商经历中，他崇尚强人、敢于用强，常以蛮横手段达到目的。“生命是一系列的战斗，要么赢要么输。”^⑤特朗普曾多次阐述纽约皇后区和纽约军事学院的成长经历如何塑造其好

① Jeet Heer, “America’s Disappearing Foreign Policy: What’s Happening to the GOP’s Global Affairs Brain Trust?” *The New Republic*, April 2018, p. 5.

② Dan P. McAdams, “The Mind of Donald Trump,” *The Atlantic*, June 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/06/the-mind-of-donald-trump/480771/>.

③ Donald J. Trump, *Crippled America: How to Make America Great Again*, New York: Threshold Editions, 2015, p. 31.

④ Michael Wolff, *Fire and Fury: Inside the Trump White House*, Henry Holt and Co., January 2018, pp. 84-85.

⑤ Dan P. McAdams, “The Mind of Donald Trump,” *The Atlantic*, June 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/06/the-mind-of-donald-trump/480771/>.

斗个性。其父弗雷德·特朗普以其亲身经历教育特朗普，要成为强硬的竞争者，“如果你不警戒不凶狠，你永远无法在商业世界生存”；“在皇后区长大的时候，我那时候便是个相当强硬的孩子。”特朗普写道：“那时我想要成为街区里最强硬的孩子。”^①

“纽约军校是一个非常非常艰难的地方。军队教官经常把你打得满地找牙，那些家伙真的很强硬。”一些心理学家通过对特朗普愿意给人起外号的特征分析，认为特朗普拥有主动寻求敌人的天然嗜好。只有通过确立攻击对象，并且将其彻底击倒才能凸显自身的合法性，“与人斗，其乐无穷”已经内化为特朗普重要的性格特质。在他看来，特朗普的世界是黑白映像的二元对立——“如果你不是100% 屈服于我，你将110% 地成为我的敌人”。^② 美国西北大学心理学教授丹·麦克亚当斯（Dan P. McAdams）将特朗普的人生描述为“勇士式的人生”，“在霍布斯式的屠戮世界中，必须永远保持战斗，赢得胜利”；而霍布斯主义的世界观往往会形成三种政治倾向：保守主义、宗教激进主义和威权主义。”^③

再次，作为特朗普背后的主要支持力量，军工利益集团和军人群体，进一步塑造了特朗普的安全理念，即“现实主义”与“孤立主义”交织、相互塑造的安全观。总统背后的利益集团背景和倾向历来是影响决策的重要因素。特朗普总统虽然并无政府公职的经历，但其仍然带有鲜明的利益集团背景，其政策理念反映了这些利益集团的主要诉求。在经济领域，以对冲基金、传统能源、制造业等为代表的行业成为特朗普竞选期间的重要金主、舆论支撑来源。在安全领域，特朗普则明显获得了军工利益集团（主要是军工企业和军人群体）的青睐。在竞选资金募集总量远远低于希拉里的情况下，特朗普从军工产业获得竞选资金支持却与希拉里旗鼓相当。^④ 美国主要的军工企业对特朗普和希拉里采取了“两面下注”的策略，寄望于特朗普上台后贯彻其“强军”理念，取消对于美国国防预算的“封顶”限制。同时，特朗普在竞选期间还获得了军人群体的大量支持。这类群体的主要诉求在于：一是提升军队待遇，改变奥巴马政府对相关投入的严格控制；二是避免过多的介入外部冲突。这类群体往往在大选中

① Donald J. Trump, *Crippled America: How to Make America Great Again*, New York: Threshold Editions, 2015, pp. 128-129.

② 王一鸣：《特朗普行为的根源》，载[英]《金融时报》中文网，2016年11月30日，<http://www.ftchinese.com/story/001070353?archive>.

③ Dan P. McAdams, “The Appeal of the Primal Leader: Human Evolution and Donald J. Trump,” *Evolutionary Studies in Imaginative Culture*, Vol. 1, No. 2 (Fall 2017), pp. 1-13.

④ Kelley Beaucar Vlahos, “Military-Industrial Election: How Defense Firms Spend Campaign Cash,” July 6, 2016, <http://www.theamericanconservative.com/articles/military-industrial-election/>.

倾向支持共和党。在 2016 年大选中,特朗普在军人和军属群体中的支持率远超希拉里。根据美国《军队时报》和雪城大学退伍军人和军人家属研究院 2016 年 9 月的民调显示,有 37.6% 的受访美军官兵称会投票给特朗普,希拉里仅得到 16.3% 的支持;特朗普在中低层官兵、政治倾向相对保守的陆军和海军陆战队中的优势尤其明显。^① 在军人比例较高的地区或“摇摆州”,如亚利桑那、北卡罗来纳、佛罗里达、新罕布什尔等,军人群体的支持成为特朗普胜出的重要因素。特朗普的内阁团队中,多人拥有军队经历,还先后提名五名出身军工企业的高管担任国防部高级职务。^②

军工利益集团与军人群体看似有些矛盾的利益诉求,却在特朗普的政策理念上实现了一定程度的融合。一方面,军工集团的利益诉求进一步塑造了特朗普倾向现实主义的安全观,在国防开支、军备采购、对外军售等方面大幅度逆转了奥巴马政策;另一方面,特朗普致力于提升军队薪酬待遇、改善退伍军人生活标准,认为强大军力的“首要任务是保护本国公民”,“我们不想把我们的生活方式强加给任何人”,则满足了军人群体的主要诉求。因而,基于利益集团背景的因素分析,特朗普“不仅将美国的对外战略由奥巴马政府带有自由主义色彩的轨道拉回传统的现实主义,而且还向孤立主义的方向大幅度滑动”。^③ 同时,特朗普虽然“亲近”军队和军工利益集团,但其安全理念并不同于小布什致力于通过武力推进自由民主议程的做法。

综上所述,特朗普自身的个性特质、共和党的现实主义理念与支持特朗普的利益群体诉求,三者在一定程度上相互妥协、调试与融合,共同塑造了特朗普执政初期的安全理念,进而奠定了特朗普政府安全政策的理论与思想基础。根本而言,特

^① Nicholas Confessore, “Veterans, Feeling Abandoned, Stand by Donald Trump,” November 2, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/03/us/politics/donald-trump-veterans.html>; Michael T. McPhearson, “Veterans for Trump: The Military Supports Trump for the Same Reasons Civilians Support Him,” July 12, 2016, https://www.salon.com/2016/07/12/veterans_for_trump_the_partner/; George R. Altman and Leo Shane III, “Military Times Survey: Troops Prefer Trump to Clinton by a Huge Margin,” May 9, 2016, <https://www.militarytimes.com/news/2016/05/09/military-times-survey-troops-prefer-trump-to-clinton-by-a-huge-margin/>.

^② 这五人是:常务副防长帕特里克·沙纳汉(Patrick Shanahan),曾任波音公司副总裁;负责政策事务的副防长约翰·路德(John C. Rood),曾任洛马公司负责国际销售的副总裁;艾伦·洛德(Ellen Lord),负责采办事务的副防长,曾任特斯顿防御系统公司副总裁;陆军部长马克·艾斯佩尔(Mark Esper),曾任雷神公司负责政府关系的副总裁;陆军副部长瑞安·麦卡锡(Ryan McCarthy),曾任洛马公司副总裁。

^③ 倪峰:《变轨、脱轨、延续——从美国对外战略的轨迹看特朗普新版美国国家安全战略报告的三个特点》,载《国际关系研究》2018年第1期,第22页。

朗普的安全理念也是其“美国优先”思想在安全领域的集中反映。

三 安全政策：着眼于“大国竞争”的三大战略布局

特朗普上任以来，其安全政策集中反映在其制定完成的《国家安全战略》《国防战略》《核态势评估》三大战略文件以及 2018、2019 财年的国防预算申请。同时，特朗普对朝核、叙利亚、伊核、反恐等重大国际问题的应对，则从不同侧面折射了其安全政策的一些新特点。目前看，特朗普的安全政策总体上呈现为“一个中心”和“三大战略布局”，即以应对“大国竞争”为中心任务，系统推进军事战略、新空间战略和地区战略三大布局，一套反映其自身安全理念、有别于前任奥巴马政府的安全政策已经初步成型。

（一）安全环境判断：安全政策重心重回大国政治的框架

在对安全环境的判断上，特朗普对准大国、邪恶国家和极端势力等三类威胁，将“大国竞争”视作首要挑战，安全政策的重心重回大国政治的框架。《国家安全战略》称，“美国处于一个极端危险的世界之中，各类威胁充斥其中，并于近些年不断加剧”，^① 中国、俄罗斯等敌对大国，朝鲜、伊朗等“流氓政权”和极端伊斯兰恐怖主义构成美国的三大威胁；“中国和俄罗斯挑战美国的权力、影响和利益，试图侵蚀美国的安全与繁荣”，“朝鲜和伊朗决意破坏地区稳定，威胁美国及其盟友”。^②《国防战略》更明确宣称，“国家之间的战略竞争，而非恐怖主义，是当前美国国家安全的首要威胁”，“对美国安全与繁荣的核心挑战是长期性战略竞争的再现”。^③ 与奥巴马政府相对平衡地看待各类安全威胁相比，特朗普在安全判断上明显更重视国家行为体。^④

^① The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p. 1, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^② The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, pp. 2-3, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

^③ The Defense Department, “Summary of 2018 National Defense Strategy of the United States,” January 2018, pp. 1, 5, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

^④ 奥巴马政府 2015 年版《国家安全战略》列出的安全风险包括：对美国本土基础设施的攻击；对美国海外公民和盟友的攻击；全球经济危机；大规模杀伤性武器扩散；全球性传染疾病暴发；气候变化；主要能源市场中断；“失败国家”引发的安全问题。参见 The White House, “National Security Strategy of the United States,” February 2015, p. 2, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>.

特朗普的安全政策重回大国政治范畴，既是其自身安全理念使然，也是美国安全战略演变的一个自然逻辑。冷战结束后，大国政治一度退出美国安全战略的视野，大规模杀伤性武器扩散、恐怖主义、极端主义、全球治理等问题持续凸显、发酵，成为美国安全战略的重要关注内容。小布什政府曾有意重新聚焦大国政治，却因九一一事件突发而不得不改变方向、聚焦反恐。奥巴马政府任内，致力于结束“全球反恐战争”，推出“亚太再平衡”战略，也因中东与南亚极端势力持续做大而分身乏术、无法集中资源投入。当前，极端势力虽难以根除，但以“伊斯兰国”为代表的首要暴恐威胁被击溃、打散，南亚等其他地区的暴恐势力近期难以对美国构成较大威胁。美国所面临的反恐压力、在海外承担的反恐负担均处于九一一事件以来的最低时期，安全战略重心由反恐全面回归大国政治的时机逐渐成熟。这一态势构成了特朗普执政后调整安全战略的基本背景。

这种转型虽然在小布什政府后期即已萌芽，奥巴马政府的“亚太再平衡”战略使其进一步清晰化，然而在其最为重要的战略文件中明确“大国竞争”为首要挑战，尚属首次。

（二）应对威胁手段：构建以“重建美军”为核心的扩张性军事布局

在应对威胁的手段上，特朗普注重使用硬实力，尤其强调军事力量的作用，将军事力量作为安全战略的核心支撑，构建以“重建美军”为核心的扩张性军事布局。在安全政策的诸多领域中，特朗普较为关注军事领域，其军事战略理念和布局得以较早成型并系统化。竞选期间，特朗普便公布其“强军”系列主张，包括取消国防开支限制、全面扩充军备、装备更新现代化等。^① 上任伊始，特朗普发布“重建美国武装部队”总统备忘录，称“为了促进以实力求和平，重建美国武装部队应是美国的政策”；并将“重建美军”作为“美国优先”对外战略的核心内容之一。^② 由其提出的 2017 财年国防预算修正案、2018 和 2019 财年国防预算申请以及《国家安全战略》对建军内容的大篇幅描述，比较系统地勾勒了特朗普的军事战略布局，即以“重建美军”为核心，以大幅增加国防预算开支为支撑，以修复战备、重塑优势作为军力建设的阶段性重点。

^① The Hill Staff, “Transcript of Donald Trump’s Speech on National Security in Philadelphia,” July 9, 2016, <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/campaign/294817-transcript-of-donald-trumps-speech-on-national-security-in>.

^② The White House, “Presidential Memorandum on Rebuilding the U.S. Armed Forces,” January 27, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-rebuilding-u-s-armed-forces/>.

一是大幅增加国防开支。特朗普认为，国防开支不应受到财政状况的限制，因为“枪炮比黄油更重要”。^① 2018 财年，在环保、外交、援助等 15 个部门的支出全面削减的情况下，特朗普提高基础国防预算，增幅近 10%，约为 540 亿美元，总额达到 6 030 亿美元。^② 特朗普表示“要为我国军人提供新飞机、新舰艇、新资源和新工具”，这是“美国历史上最大一次扩军”，将确保“以实力求和平”外交政策的有效实施。^③ 2019 财年，国防预算总额进一步增至 7 000 亿美元（包括基础国防预算 6 340 亿美元，较 2018 财年增加 5.1%；海外紧急行动预算 660 亿美元），创下阿富汗战争和伊拉克战争以来美国历年军费投入最高纪录。根据美国国防部提交的 2019-2023 年长期预算规划，基础国防预算将在未来五年内维持 6 000 亿美元以上规模。上述态势扭转了自 2013 年以来国防开支因“自动减支”机制而受到严格控制的态势，美国军费投入将进入新一轮扩张期，奠定特朗普“重建美军”的财政支撑。

二是全面扩充军队规模。近年来，由于“自动减赤”机制导致的预算紊乱和高频率海外部署的影响，美军各兵种普遍面临部队负担过重、演训不足、事故频发、装备维护与现代化不足等“战备危机”，现有规模难以适应应对各类事态的需求。对此，特朗普调整了自小布什政府后期开始的“减量增质”建军方针，因为“技术不足以弥补能力下降”，^④ 转为“量质并重”，将扩充军队规模作为建军重点，以期修复“战备”（Readiness）。2018 财年《国防授权法》扩充陆军约 8 500 人，扩充海军 5 000 人，扩充空军约 5 800 人，扩充海军陆战队员 1 000 人，同时增加了原有军备采购计划的数量，强调在导弹防御、核武、网络、太空领域的投入“只增不减”。^⑤ 《国家安全战略》指出，只有增加规模，“美军才可在大规模、长时期、

① Vijay Prashad, “Trump’s Obscene War Machine,” March 2, 2017, <http://www.nationalmemo.com/trumps-war-machine/>.

② Kim Soffen and Denise Lu, “What Trump Cut in His Agency Budgets,” *The Washington Post*, May 23, 2017, https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-presidential-budget-2018-proposal/?utm_term=.12d9dd00f11f.

③ The White House, “A Budget Blueprint to Make America Great Again,” March 16, 2017, https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf.

④ The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p. 27, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⑤ 根据 2018 财年国防授权法，授权美国空军和海军在新财年可增购 90 架各型 F-35 隐身战斗机、24 架 F/A-18E/F 战斗机、12 架 V-22 倾转旋翼机和 71 架 AH-64E 武装直升机；美国陆军增购 85 辆改进型 M1A2 主战坦克和 93 辆 M2 步兵战车；美国海军在原有造舰计划基础上，增购 1 艘濒海战斗舰和 1 艘阿利·伯克级导弹驱逐舰。

多种冲突情境下胜任行动”。^①

军费投入和军队规模历来是衡量一国安全战略取向的重要指标。特朗普显著提升军事实力在安全战略中的地位，军力建设重在增加投入、扩充规模，呈现出完全迥异于奥巴马的军事战略思路，“扩张性”的军事布局全面凸显。需要指出的是，特朗普虽然看重军事实力的作用，也惯于依托军力向对手施压，但其目前并未表现出明显的诉诸海外军事干涉的“进攻性”倾向，现有军力建设很大程度上旨在“固本强基”。

（三）网络、太空等新空间：进攻性色彩较为突出

在网络空间，奥巴马政府完成了网空布局的框架搭建。特朗普明显加速了既有计划，重点强调网空军事布局，构建攻防兼备的网空“威慑”态势。^② 一是提升网络司令部为一级联合作战司令部，负责全球网络空间作战的计划和执行，统一指挥美军各军种所属网络部队，“网军”正式成为美军独立军种。同时，网络部队建设取得重大进展，截至2017年12月底，计划中的“网络任务部队”（CMF）人员总数已经实现编制的82%。133支“网络任务部队”将于2018年9月前实现全部作战能力。^③ 二是确立网络空间的“先发制人”威慑态势。《美军网络司令部愿景：实现并维持网络空间优势》指出，美军要想取得在空、陆、海、天等物理空间的优势，很大程度上将取决于在网络空间所能获取的优势，因此必须实现先发制人的防御和攻击。^④ 上述表述把争夺网络空间军事优势的重要性提升到了一个全新的高度，显示美国在网络行动和战略思想方面的重大变化。三是网络部队参与实战，实现网络空间的“可作战化”。美军网络司令部司令公开宣称，网络部队参与海外反恐作战，在打击“伊斯兰国”和阿富汗战争中“做出重大贡献”，“提供了重要的支援火力”。^⑤ 与之相对的是，在

① The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p. 28, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

② 美国《国家安全战略》强调“威慑必须延伸到网络、太空等领域，应对所有可能的战略攻击”，参见 The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p. 27, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

③ Admiral Michael S. Rogers, “Statement of Admiral Michael S. Rogers Commander US Cyber Command Before The Senate Committee On Armed Services,” February 27, 2018, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Rogers_02-27-18.pdf.

④ US Cyber Command, “Achieve and Maintain Cyberspace Superiority: Command Vision for US Cyber Command,” March 23, 2018, <https://assets.documentcloud.org/documents/4419681/Command-Vision-for-USCYBERCOM-23-Mar-18.pdf>.

⑤ Admiral Michael S. Rogers, “Statement Of Admiral Michael S. Rogers Commander US Cyber Command Before The Senate Committee On Armed Services,” February 27, 2018, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Rogers_02-27-18.pdf.

奥巴马政府较为重视的网络空间治理层面，特朗普则有明显忽视，《国家安全战略》有关网空内容以及“网络安全行政令”对此几乎没有涉及，特朗普还反对美国将部分互联网控制权转交国际组织。

如果说特朗普的网络空间战略反映了美国战略界的共识，表现出较大的延续性，那么其对太空的重视则带有明显的个人印记。特朗普上任后多次公开谈及太空政策，推出多项政策举措，将之作为掌握“大国竞争”优势的新抓手。包括：《国家安全战略》将太空提升为“优先领域”；重建解散二十余年的“国家太空委员会”；签署第一份太空政策指令，宣布重返月球并最终前往火星计划；^① 制定首份《国家太空战略》，宣称“调整军事航天理念和开展商业监管改革”，“强化威慑力和太空作战选项”。^② 特朗普还亲自推动建立美军第六个军种“太空部队”，宣称“太空同陆地、空中和海洋一样，太空部队将是未来各国竞争较量的又一大国重器”。^③ 在其推动下，美国国会及军方要求组建太空部队的呼声很高。众议院先后在其2018、2019财年《国防授权法》中加入设立“太空部队”内容。美军参联会2018年4月发布新版《太空作战》条令，首次确立太空是与陆、海、空类似的“作战域”，提出“空天联合作战区域”概念，旨在推动太空作战深度融入联合作战，集中反映了特朗普政府太空布局的军事化倾向。^④ 一系列迹象显示，特朗普任内实现“太空部队”正式成军将是大概率事件。

（四）地区安全战略：谋求重塑各地区的力量平衡态势

在地区安全战略层面，特朗普将印太、欧洲和中东作为三大地缘重点，推行“均势”战略，谋求重塑各地区的力量平衡态势。

在地区战略层面，特朗普基本上延续了奥巴马政府的总体思路，继续将印太、欧洲和中东作为地缘重点，同时强调维持军事存在以及盟国对于保持各地区力量平

① The White House, “Remarks By President Trump and Vice President Pence at Signing Ceremony for Space Policy Directive,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-signing-ceremony-space-policy-directive-1/>.

② The White House, “President Donald J. Trump is Unveiling an America First National Space Strategy,” March 23, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-unveiling-america-first-national-space-strategy/>.

③ Mike Wall, “Trump Says US May Need a Space Force,” March 13, 2018, <https://www.space.com/39966-trump-space-force-for-us.html>; Cameron Cawthorne, “President Trump Told the West Point Football Team His Administration is ‘Seriously Thinking’ of Creating a Sixth Military Branch,” May 1, 2018, <http://freebeacon.com/national-security/trump-seriously-thinking-sixth-military-branch-space-force/>.

④ US Joint Chiefs of Staff, “Joint Publication JP 3-14 Space Operations,” April 10, 2018, http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_14.pdf.

衡的重要性。在此大思路之下，“均势”成为特朗普执政初期塑造地区战略的最显著特征，即重在防止地区性大国形成总体性的优势地位，进而塑造或维持地区均势。

《国家安全战略》指出，“地区性的均势变化会产生全球性影响，进而威胁美国利益……美国必须防止印太、欧洲和中东地区出现对美国不利的均势变化”。^① 就此而言，特朗普的地区安全战略总体上呈现“防御性”特征，重在追求力量对比的平衡，而非绝对主导地位。

目前，特朗普在印太和中东地区的“均势”政策表现得较为明显，举措较多，形成了有别于奥巴马政府的一些新思路。在亚太地区的重点是通过“竞争”维持力量平衡，以“印太战略”代替“亚太再平衡”，呼应“美日澳印”四边合作构想，打造围堵、牵制地区大国的新战略架构。相较于奥巴马政府的“亚太再平衡”战略主要聚焦东北亚、东南亚两个地区，“印太战略”则通过引入印度因素，寻求从更宏大的地缘版图、从海陆两面实现大国均势。朝核问题则是特朗普执政初期在亚太的首要安全关切。“极限施压”政策的实施既是对奥巴马政策的重大调整，也成为调动地区盟国、强化军事布局的主要依托。在中东地区，特朗普通过强力反恐介入，重塑与沙特、以色列等传统盟友关系等手段，打压伊朗影响，遏制极端势力，以重新掌握对中东事务的掌控。与奥巴马政府不同的是，特朗普认为中东问题的根源在于伊朗和极端势力泛滥，而非巴以问题，其强力打击叙利亚以及退出伊朗核协议，也表明其对伊朗政策由“接触加怀柔”变为“遏制与围堵”。

总体看，目前特朗普的安全政策实践在军事、新空间和地区安全战略层面的举措较多，相关布局较为系统。在这三个层面，特朗普的安全政策体现出些许不同的攻守态势。在军事安全层面，在重塑美军优势的核心目标下，扩张性的态势表现明显；在新空间战略层面，进攻性、军事化的特征尤为突出；地区安全战略虽在手段上有所变化，但总体延续了防御性姿态。

四 特朗普安全战略调整的限度

特朗普安全战略的基本逻辑已然清晰，相关政策调整正逐步实施，但其未来前景仍存在不少不确定性，以下因素将对其相关调整构成制约。

一是财政负担难以支撑长期投入。截至 2018 年 5 月 1 日，美国国债已增至 21.1

^① The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p. 45, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

万亿美元，^① 是同期美国国内生产总值（18.62 万亿美元）^② 的 113%。而特朗普采取的一系列重大施政举措，例如减税、大幅增加军费开支、基建投入等，势必进一步增大美国财政赤字。事实上，特朗普执政一年多以来，美国国债已由 2016 年的 19.54 万亿美元增加了 7.9%，并创下六个月内（2017 年 9 月至 2018 年 3 月初）国债增加 1 万亿美元的历史记录。^③ 美国国会预算办公室相关报告显示，2018 财年美国财政赤字将高达 8 040 亿美元，较 2017 财年增加 21%，2020 年将达到 1 万亿美元，“税收减少和开支增加之间的鸿沟未来几年将愈发突出”。^④ 而至 2027 年，美国每年所需支付的国债利息将达到约 7 000 亿美元，超过国防预算支出。^⑤ 特朗普增加军费、扩充军队规模以及在新空间的巨额投入，都将面临财政上的较大不确定性。即使特朗普寻求削减在其他诸多领域的预算和投入，但相对于规模巨大的军费开支而言，恐怕也是杯水车薪。^⑥

二是同时与中、俄“为敌”，在战略运筹和具体政策实施上做到兼顾难度很大。特朗普的安全战略，客观上将中国和俄罗斯树立为两大“首要竞争对手”。在三份战略文件中，特朗普政府往往将中国与俄罗斯“绑定”，一并提及次数之多，尤其引人关注。粗略统计，《国家安全战略》提及中国 33 次，俄罗斯 25 次，其中，中俄一并提及 10 次；《国防战略》提及中国 8 次，俄罗斯 7 次，其中，中俄一并提及 3 次；《核态势评估》一并提及中俄更高达 17 次。就美国过去数十年来的大战略而言，在“大国竞争”优先的视角下，同时界定中俄为“对手”，这一态势鲜有出现。自尼克松政府时期中美关系实现正常化以来，无论是从国际格局及大国力量对比，还是从美国自身的战略规划及威胁判断来看，美国同时面对两个具有不同意识形态、实力强劲、在多领域足可与美国相匹敌的对手，这种局面还是首次出现，

① 美国债务时钟网站，<http://www.usdebtclock.org/#>。

② 世界银行数据库，<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>。

③ 美国政府债务数据库，<https://www.usgovernmentdebt.us/>。

④ Jeff Stein, “Deficit to Top \$1 Trillion Per Year by 2020, CBO Says,” April 9, 2018, https://www.washingtonpost.com/business/economy/deficit-to-top-1-trillion-per-year-by-2020-cbo-says/2018/04/09/93c331d4-3c0e-11e8-a7d1-e4efec6389f0_story.html?noredirect=on&utm_term=.1324cd629c8d。

⑤ Randy Woods, “CBO Warns Lawmakers That Interest Payments Will Outpace Military Expenditures,” April 11, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-11/cbo-warns-lawmakers-interest-spending-to-outpace-military-by-23>。

⑥ 2018 财年，国防预算占美国联邦预算的 54%。根据特朗普的长期预算申请，2023 财年，国防预算将占美国联邦预算的 65%。参见 The National Priorities Project, “Trump Budget Request Takes Military Share of Spending to Historic Levels,” February 15, 2018, <https://www.nationalpriorities.org/analysis/2018/trump-budget-request-takes-military-share-spending-historic-levels/>。

这将加大其未来运筹安全战略的难度。如何同时对付两个在不同地区、不同领域、不同程度上给美国带来挑战的大国，美国既缺乏经验，目前也尚无系统性和针对性的具体设计。^① 这将是未来特朗普实施新战略的重大挑战。这种挑战在军事领域表现得最为明显。在美国军方的冲突设想中，与中俄的潜在冲突是“两场独特战斗”，“某些部分有交叉之处，某些部分又全然不同”。美军参联会副主席保罗·塞尔瓦（Paul J. Selva）近期表示，与中国的对抗或发生在海上和空中，与俄罗斯的对抗则重点是空中和陆地，而在现有预算下美国难以全面发展各军种能力同时对付中俄。^②

三是从美国内部看，建制派力量仍然可对特朗普安全政策的实施构成重大制约，美国传统的自由主义国际观也会发挥“惯性”的力量，框定特朗普安全政策调整的界限。目前看，作为“反建制”的特朗普，安全战略总体上符合其竞选期间的相关观点，按照其初衷和最初设想得以实施。然而，美国国内建制派仍然可依托美国政治制度框架和舆论优势，对其相关政策形成了重大制约，迫使其不得不改弦更张。这在对盟国的认知和对俄政策上表现得最为明显。竞选期间，特朗普曾抛出“北约过时”、“富裕的日本和韩国应当自我保护，要么就向美国交更多保护费”等言论。上任后，特朗普对盟国的认知则基本回归传统，宣称“亚洲盟友对于应对共同威胁、维护共同利益至关重要”、美国“要加倍（redouble）对盟友的安全承诺”，“北约是美国对抗竞争者的最大优势之一”。^③ 《国家安全战略》提及“盟友或伙伴”的次数高达 54 次。特朗普的对俄政策也明显向建制派做了较大妥协。特朗普竞选期间曾多次表示改善美俄关系，但由于美国社会对俄罗斯“干预”美国大选的厌恶、战略界对俄罗斯根深蒂固的仇视，加之“通俄门”的持续压力，特朗普的对俄政策发生了转向。由此看来，特朗普主导的政府行政部门与行政部门之外的两党建制派的博弈，将是特朗普执政地位面临的最大的不确定因素。^④ 此外，在阿富汗问题上，特朗普也因为军方的强烈建议而明显“食言”，承认“撤军的直觉错误”，不撤军反而增兵。曾在奥巴马政府担任国务院政策规划司司长的杰克·沙利文（Jake

① 李岩：《美国把中俄并列，意味着什么？》，载《环球时报》2018年2月28日，第10版。

② Aaron Mehta, “The Pentagon is Planning for War with China and Russia — Can it Handle Both?” *Defense News*, January 30, 2018, <https://www.defensenews.com/pentagon/2018/01/30/the-pentagon-is-planning-for-war-with-china-and-russia-can-it-handle-both/>.

③ The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, pp. 46, 48, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

④ 达巍：《特朗普政府“美国优先”外交政策：初步观察与分析》，载《中国国际战略评论 2017》，北京：世界知识出版社 2017 年版，第 79-80 页。

Sullivan) 认为, 特朗普受到了国会和其安全团队的极大制约, 并未对美国的对外战略构成系统性破坏。^①

五 对中美安全关系的影响

随着经济实力对比的显著变化, 中美安全关系近年来处于新的塑造过程之中, 双方在安全问题上的矛盾时有发酵, 既有安全困境呈现加深态势。在网络安全、南海问题、“萨德”入韩等重大安全问题上, 中美摩擦频频, 成为近年来两国关系的主导性议题。上述背景下, 特朗普安全战略的调整将加剧中美在安全领域竞争态势。

首先, 中美在军事战略层面可能形成相互对冲态势。军事关系是定性国家之间关系本质、区分敌我友的重要标志, 更是衡量安全关系的核心要素。在特朗普政府将中国视为“长期竞争对手”、启动“强军”战略背景下, 中美军事关系的发展前景并不乐观。

当前, 中美军事关系的基本面正在出现一些新变化。就军力对比而言, 中美对比态势持续向有利于中国的方向发展, 实力上的平衡, 尤其是局部性、区域性的军事平衡态势逐步显现。美国军方对此表现出的“忧患意识”愈发强烈。美军参联会主席约瑟夫·邓福德 (Joseph Dunford) 表示: “中国将在 2025 年成为美国最大威胁, 中国正集中于限制美国投放实力的能力, 削弱美国在太平洋的同盟关系”。^② 同时, 作为两军关系“稳定器”的军事交流, 在经历过去几年的快速发展之后, 愈发因为两军深层结构性矛盾、美国国内反华势力对两军交流的消极认识, 而有所放缓。

美国军事战略相关规划本就已经呈现以中国为核心的倾向, 制定的一系列重大军事战略和作战理论, 从反“区域拒止、反介入”到“空海一体战” (后发展为“全球公域介入与机动联合概念”以及“联合作战介入理念”), 从“第三次抵消战略”到“常规快速全球打击”, 针对中国的色彩无不浓厚。在“大国竞争”的视角下, 特朗普的扩张性军事战略针对中国进行长远谋划将是大概率事件。其《国防战略》首次在军事层面将对中国的关注置于俄罗斯之前, 具有战略性意涵。目前, 中美两国军队均在不同程度的改革, 通过改革力求“兴军”“强军”, 并将之作为大

^① Jake Sullivan, “The World After Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, March/April 2018, p. 14.

^② Ryan Browne, “Top US General: China will be ‘Greatest Threat’ to US by 2025,” September 27, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/09/26/politics/dunford-us-china-greatest-threat/index.html>.

国竞争的关键支撑，两国在军事战略层面针锋相对地“竞争”一面将会愈发突出。这种“竞争”将是全方位的，不仅体现在军费投入、军力部署、新型作战平台研发等“硬”的方面，也会体现在战略规划、军事体制或组织的变革、人才招聘和培养、军备采购与技术应用效率等“软”的领域。而中美军事领域潜在“竞争”的范围和界限，目前仍然很模糊。特朗普政府《核态势评估》暗示将利用在核武领域的优势对付中国常规军力的发展，似有回归冷战初期美国以“第一次抵消战略”对付苏联的迹象，昭示着中美军事竞争的非常规性和风险性。

其次，新空间的战略稳定将成为中美关系的突出问题。网络空间和太空已成为各国加大投入、“隔空”竞争的重要领域。中美此前围绕“反卫星武器”、网络安全等具体议题而发生尖锐摩擦，随着特朗普政府将之视为争夺大国竞争优势的新抓手，中美在新空间的深层矛盾逐渐凸显。相较于新空间的规则之争、治理路径之争，深层安全矛盾更具影响。

在传统的安全意义上，战略稳定是指大国间不会发生战争的一种状态。互信、共同的价值观、相同的目标有助于加强战略稳定，但对战略稳定更重要的先决条件是：大国相信使用武力将招致无法承受的报复。^①中美之间的战略稳定首先建立在核领域的“相互脆弱性”之上，即中国拥有能够对美国造成无法承受损害的核能力。近年来，美国持续发展导弹防御体系，对中国核能力的“脆弱性”降低，这一态势本就对中国的核威慑能力产生了损害。特朗普进一步加大在核领域、导弹防御的投入，显著推动网络、太空的军事化布局，使得传统核平衡态势更趋复杂，势必对中美之间“相互脆弱”态势形成更大冲击。尤其是，新技术的持续演进，对威胁判断、脆弱性和战略关系的稳定性都会产生影响。^②

一方面是能力上的持续竞争。中美在新空间对彼此意图和潜在冲突后果的担忧是巨大的，随着相关破坏性技术的不断发展，两国将不可避免地进行“竞争性投入”，寻求通过发展进攻性能力、强化威慑来确保安全。中美在新空间的“竞争性投入”虽然有着各自追求安全的合理逻辑，但显然这并不能够确保两国寻求的安全，相反很可能出现“越投入越脆弱”的前景。中美在新空间的“安全困境”由此形成。

另一方面，技术发展势必导致传统威慑理论的演变，在美国政府持续推动网络、

① [美] 托马斯·芬加、樊吉社：《中美关系中的战略稳定问题》，载《外交评论》2014年第1期，第44页。

② [英] 巴里·布赞、[丹麦] 琳娜·汉森：《国际安全研究的演化》，余潇枫译，杭州：浙江大学出版社2011年版，第80页。

太空布局的背景下，美国战略界近年来对网络威慑、太空威慑的相关理论研究愈发深入，一些已为政府采纳。例如，网络空间的攻防威慑态势，已为特朗普的《国家安全战略》采纳。可以预见，传统的核威慑、核平衡态势将因为网络威慑、太空威慑概念的引入而更趋复杂化。在这些领域，影响中美之间“相互脆弱性”的因素愈发多元，擦枪走火的风险远高于传统安全领域，中美战略稳定将面临新的挑战。

再次，中美海洋安全困境可能再次凸显。南海问题是奥巴马政府时期中美关系的主要矛盾点之一。2016 年以来，得益于中国积极外交，中菲、中越关系的相对稳定，南海问题相对降温，中美在南海进入战略僵持阶段。然而，这种战略僵持仍显脆弱，美国对现状也不甘心。

在特朗普推进“印太战略”的背景下，南海问题或再次升温。“印太战略”使得南海的地缘位置重要性进一步凸显。奥巴马政府时期，南海问题是其推进“亚太再平衡”、重新布局东南亚的主要抓手之一。目前，以美、日、澳、印四国协调为核心的“印太战略”背景下，南海问题很可能成为各方针对中国的最大公约数，成为美国引入“印度因素”并使之发挥作用的主要平台。鉴于安达曼-尼科巴群岛地缘上与南海临近，印度将成为美国在新阶段制衡中国南海布局的主要依托。

事实上，特朗普政府对于南海的关注逐渐升级。特朗普关注较多的是中国在南海的岛礁建设和所谓的“军事化”问题，曾数次抨击奥巴马政府不作为，导致“中国在南海建设了规模庞大的军事要塞”。^① 此类关注最终体现在了其几份战略文件之中，认为“中国在南海修建前哨站并使之军事化的行为危害了地区稳定”，^② 并将之作为定性中国“修正主义”的论据之一。在具体举措上，特朗普南海政策的强悍一面、军事化倾向逐渐凸显，“航行自由行动”表现最为明显。诉诸“航行自由行动”是美国介入南海问题的主要手法，特朗普上任后对军方予以“放权”，美军实施“航行自由行动”的频率和挑衅程度明显提升。2017 年 5 月至 2018 年 3 月，美军在不到一年时间内六次实施“航行自由行动”，交替进入南沙、西沙相关岛礁以及黄岩岛 12 海里以内，并且首次在美济礁 12 海里以内海域实施了搜救等演练活动。与此同时，美国军方和战略界鼓噪加强介入南海的声音也再次高涨，诸如在南

① Reuters Staff, “Highlights of Reuters Interview with Trump,” February 24, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-interview-highlights/highlights-of-reuters-interview-with-trump-idUSKBN1622RG>.

② The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p. 46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

海建立“自由岛”式的移动基地迫使中国停止岛礁行动、^①以低当量战术核武打击南海岛礁设施等极端政策建议开始被提出。^②可见，美国内部酝酿新的南海政策，以刺激性方式迟滞、制衡中国南海行动的冲动明显在增强。南海注定会成为中美在安全领域针锋相对的一个长期战场。

六 结论

总体而言，特朗普在其执政初期所推行的安全战略，既体现了其自身较为鲜明的主张和行为方式，也较大程度地融合了共和党的传统理念，反映了其背后主要利益集团和群体的核心诉求。因而，尽管特朗普的安全战略尚未全面成型，但其基本逻辑和主要架构已经较为清晰。随着特朗普施政推进，基于其核心安全观，围绕基本逻辑与架构的安全政策实践也将进一步展开。当然，由于不确定性因素的存在，特朗普的安全战略仍有进一步调整、优化的可能。在中美关系处于重塑时期的大背景下，两国在安全领域的竞争态势更加引人关注，特朗普的安全战略势必给中美关系注入新的影响因素。当前，特朗普政府的对华政策主要聚焦于经贸领域，中美在这一领域呈现短兵相接的态势，构成中美关系的阶段性主要矛盾；而从长期视角看，中美在安全领域的竞争、对抗态势则更具战略意涵，对中美和平共处的冲击也将更为直接。

【收稿日期：2018-05-18】

【修回日期：2018-06-19】

【责任编辑：苏娟】

^① Sam J. Tangredi, “Build an Island of Freedom,” *Proceedings*, April, 2018, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2018-04/build-island-freedom>.

^② Adam Cabot, “Pivot With a Nuclear Edge: Low Yield in the South China Sea,” May 16, 2018, https://www.realcleardefense.com/articles/2018/05/16/pivot_with_a_nuclear_edge_low_yield_in_the_scs_113453.html.