

國際戰略研究 簡報

2017年4月10日

第47期

北京大学国际战略研究院

Institute of International and Strategic Studies, Peking University

特朗普上台后的中美军事安全关系走向

中国国际战略研究基金会对外政策研究中心主任、
北京大学国际战略研究院理事 张沅生

当特朗普成为新一届美国总统时，中美军事安全关系已走到一个新的十字路口。其未来走向是趋向更加激烈的竞争、摩擦甚至爆发冲突，还是趋向成熟与稳定，对于中美关系的发展将具有重大影响。

一、中美军事安全关系现状

近年来，随着中国综合国力、军事力量的不断增长和美国实行亚太再平衡战略，中美之间的军事安全竞争与摩擦持续上升。在当前东亚地区的几大安全热点中，中美都存在着较大或重大安全分歧。中美两国互将对方视为主要安全挑战；中美两军互将对方作为主要潜在作战对象。中美军事安全关系中的内在对抗因素日益突显，双方的严重分歧与摩擦孕育着发生军事危机与冲突的风险。

然而，另一方面，中美军事关系中也出现了一些新气象。近年来，双方始终保持了对话、交流与合作。中国海军连续两应邀参加美主导的“环太平洋”多国联合军演。双方在维和、反恐、反海盗、海上搜救、灾害救援等诸多方面的合作持续加强。两军签订的关于建立重大军事行动相互通报信任措施机制和关于海空相遇安全行为准则的谅解备忘录增强了双方危机管控的能力。这与冷战结束后较长一段时期内，双方对话交流多次停滞的状态形成了鲜明对比。

中美军事安全关系的现状至少表明了三方面：一是中美两军关系已经发展到了决不能停止对话交流的阶段，否则风险巨大。二是中美关系与当年的苏美关系有本质不同，两国并未形成全球战略竞争态势。双方不仅保持着紧密的经贸关系，而且在全球治理、应对非传统安全挑战上拥有重大共同利益。三是“不冲突、不对抗”仍是双方的共同愿望。

二、特朗普政府的对华政策走向

特朗普当选之初，国内曾出现了一些比较乐观的声音，认为他更关注本国经济发展而非领导世界；他对军事同盟关系的看法及其反对 TPP 的态度将减少美国对中国的压力；他乐做交易的商人特性则有利于中美达成某些妥协。但很快对特朗普担忧的声音就占据了主流。特朗普与蔡英文的通话对中国来说既是意外也是警钟。他个人持有强烈的贸易保护主义倾向，著述中存在对中国诸多强硬的言辞，执政团队中一些成员持强烈的反华态度。特朗普上任后说干就干的风格，使人担心他的对华政策将充满“强硬”和“不确定性”，可能对中美关系带来更大的危害。

然而，随着特朗普执政的展开，事态有了新的发展。如在中美元首通话中，特朗普表示仍将奉行“一中政策”；执政团队中一些具有强烈反华色彩的人物逐步边缘化，对其影响不断下降；中美首脑较早地实现了非正式会晤，以及特朗普表示愿在年内实现正式访华等，又不禁使人感到，对特朗普政府的政策、特别是其对华政策，也许应有一个较为平衡的看法。

事实上，现在就对特朗普的对华政策下结论仍为时过早。从明确政策框架到完成执政团队组建至少需要三、四个月的时间。但可以肯定的是，其政策取向无非有两种可能：一是与建制派彻底决裂，打破美国的长期对华政策的基本框架；二是逐渐回归美对华政策基本框架。从他执政两个多月的情况看，出现后者的可能性将大于前者。

三、特朗普政权的政策可能给中美军事安全关系带来的影响

下面围绕中美军事安全关系中的 8 个主要问题做一点具体分析。

（一）朝核问题与半岛安全

面对朝核问题及半岛极其危险的形势，奥巴马执政时对朝实行的“战略忍耐”政策已经走到尽头。特朗普政府将做出艰难抉择：或是与中国协调合作，争取尽快恢复朝核对话，寻求一揽子解决方案；或是加强军事威慑、准备对朝动武，并以此迫使中国“承担更大责任”，压朝屈服。前者可能使中美在半岛无核化问题上达成新的合作；后者则可能使半岛形势更加紧张，甚至引发军事冲突与战争。一旦爆发战争，中美能否避免再次迎头相撞，将是对两国的巨大挑战。令人担心的是，当前在美国，后者的声音要远高于前者。

（二）东海争端

2012 年钓鱼岛危机发生以来，中日在战后首次形成了军事对峙。2014 年底以来，中日东海争端有所缓和，两国关系逐步改善，但仍未恢复正常状态。目前两国军机、军舰在东海遭遇频繁，摩擦不断，双方发生突发事件的风险居高不下。2015 年的新美日防卫合作指针提出，将美日军事合作扩大到全球范围，并实现双方军事力量“无缝对接”的合作。最近，特朗普政府对美日同盟的表态使安倍政府松了一口气，但却增加了中方的担心。未来中美两国是否会因日本因素陷入危机与冲突，是中美双方可能面临的又一严峻安全挑战。

（三）南海争端

2016 年 7 月南海仲裁结果出台后，在中国及相关各方努力下，南海形势趋

向缓和。目前，特朗普政府在南海问题上面临两个选项，一是继续介入南海主权争端，加强军事存在，强化“自由航行行动”，这可能使南海形势再度紧张。二是支持以中国、东盟达成一致的双轨思路来解决南海争端，并与中国就避免南海军事化开展认真的战略对话。中美双方如能共同朝这一方向努力，双方安全关系的紧张与摩擦将会得到缓解。

（四）台湾问题

在以鲁莽言行冲击中美关系的政治基础之后，特朗普不久前重申美仍奉行“一中政策”，这有益于中美关系及台海形势的稳定。但台海形势并不安宁。2016 年两岸关系因蔡英文当局拒不承认“九二共识”而重趋紧张，美国会通过的《2017 财年国防授权法》明确要求提升美台军事关系。中国政府将严密关注特朗普政府在对台军售、美台关系上的动向。上世纪 90 年代美提升对台关系的做法，曾在台海引发了一场军事危机。特朗普政府如若在对台关系上重蹈覆辙，必将对中美军事安全关系带来极大的消极影响。

（五）核关系

在奥巴马执政期的多数时间里中美核关系总体稳定。美 2010 年核态势报告对美核政策的某些调整，在一定程度上得到中方的肯定。但随着双方潜在军事安全危机的逐步增多、双方核力量的现代化和美导弹防御体系的发展（美在韩国部署 THAAD 是其最新进展），近两年来中美在核领域的安全关切与疑虑重新上升。特朗普政府将出台新的核态势报告。美国的核战略是否会有重大调整仍是未知数。但特朗普已提出要大幅加强和扩大美核力量；在美战略研究界中，反对与中国建立核战略稳定关系的呼声也在上升。未来，如果这些发展趋势真的转变为政策，必将对中美军事安全关系造成重大损害。

（六）网络安全与太空安全

近年来随着中美在这两大新兴战略领域摩擦的上升，两国在多边及双边范围内的相关对话不断增加，这对于双方加深了解、管控分歧与风险发挥了重要作用。然而，在网络与太空领域，中美两军之间的对话却明显缺失、滞后，双方相互疑虑极深。除对经济社会发展意义重大外，网络、太空安全与核武器及军队指挥控制侦察系统（C4ISR）紧密相关。未来如果中美战略稳定受到挑战，中美在这两个领域的关系也必然面临严峻考验。特朗普政府的网络、太空政策将与其核政策一并，对两国军事安全关系的未来走向产生重大影响。

（七）两军对话与交流

近几年来，坚持对话交流和加强危机管控成为中美军事安全关系中的一个亮点。这是两军关系开始趋向成熟的表现。2017 年初，主要由于美政府更叠的原因，加之中方的国防与军队改革，两军交流与对话有所停滞。在刚刚结束的两国元首非正式会晤中，双方确定了新的对话框架，其四个支柱中的第一项即是开展外交安全对话。此外，双方还决定将开展解放军联合参谋部与美参联会之间的对话。这一最新进展令人鼓舞，预示着两军交流对话的良好势头可望得到保持。

（八） 军事同盟的作用与地区多边安全机制建设

美推行亚太再平衡战略、强化军事同盟、加强对华制衡，是近年来中美军事安全摩擦不断上升的重要原因之一。特朗普在竞选中表现出的孤立主义倾向曾引起美盟国的严重担忧。但他上台后很快就做出了改变。特朗普可能不再使用“亚太再平衡”这一提法，但他提出将大幅增加军费和扩军，并对多边主义持消极态度。如果这些转变为美国的亚太安全政策，只会加剧中美军事摩擦与竞争，使中美安全关系更趋紧张。

四、结论与对策

1. 与奥巴马政府相比，至少是在初始阶段，特朗普政府的对华军事安全政策（建制派的对华强硬立场加特朗普的决策风格）将给中美军事安全关系带来更多风险与挑战。中国对此须有充分思想准备。

2. 特朗普政府安全政策的调整变化，将首先表现在美朝鲜半岛政策和台海政策上；其次是核政策与南海政策上。对于美大幅增加军费与扩军的可能，中国亦须高度警惕。

3. 如果两国在安全与经贸领域同时出现严重摩擦，中美关系将遭受极大的损害。中国应全力避免出现这一前景。

4. 对特朗普政权可能出台的侵害中国安全利益的政策，中国应充分做好反制与斗争准备，做好各种预案。同时也要敏锐抓住其政策调整中可能出现的某些机遇。

5. 在近中期，加强中美之间的安全风险与危机管控（包括危机规避与控制）尤为重要。中方应争取与美方就危机管理的基本原则达成共识，共同加强与完善双边安全危机管控机制，充分发挥热线的危机管控功能。

6. 在军事安全领域，应充分利用新建立的安全、外交对话（2+2）平台及原有的防务磋商对话、海上军事安全磋商等机制，控制分歧，化解误解，加强合作。争取早日把中美战略稳定对话（应包括两国战略核关系和相关网络、太空安全问题）提上2+2对话的日程。

7. 着眼长远，双方应把避免军备竞赛与减少安全困境作为一项重大任务。为此，两国、两军领导人应争取逐步就亚太安全秩序、双方军力对比、解决地区热点问题的途径等达成一些基本共识。

8. 应努力改变中国与美双边军事同盟之间的零和关系。为此，中方应探讨与美地区同盟开展务实对话与合作的可能。通过这一努力促美军事同盟转型，减少其排他性和对抗性。

编辑：崔志楠 审核：王缉思

地址：北京 北京大学北阁

邮编：100871

网址：www.iiss.pku.edu.cn

电话：+86-10-62756376

传真：+86-10-62753063

邮件地址：iiss@pku.edu.cn