给特朗普的外交政策评分^{*}

美国对外关系委员会高级研究员 罗伯特·布莱克威尔

2017年1月，特朗普正式就任美国总统。随后，遵循“美国优先”和“让美国再次伟大”的原则，特朗普采取了一系列带有单边主义倾向的外交政策。美国先后退出了《跨太平洋战略伙伴关系协定》（TPP）、联合国教科文组织、《巴黎协定》、伊核协议等国际组织与机制；同时，特朗普治下的美国与中国、俄罗斯之间的大国竞争日益加剧。特朗普有着十分特殊的外交风格，比如经常通过社交网络发布其观点立场。此外，特朗普还频繁调换政府高级官员。

特朗普的执政风格和一些外交行为往往被视为是鲁莽、无知和混乱的。有些时候，特朗普可能在想象美国可以从世界事务中抽身；另一些时候，特朗普可能又认为美国可以主导世界事务。人们难以对特朗普的外交政策抱有信心。但是，总的来说，面对当前复杂多变的世界秩序，特朗普的外交政策要比他的批评者们所认为的好很多。

一、特朗普政府面对的世界秩序

在过去的几年中，世界秩序发生了深刻变化。当前的世界秩序十分复杂，这具体表现在以下几方面：第一，中国正在强势崛起，并且对当前的国际秩序带来重大影响。第二，五个多世纪以来，欧洲国家第一次不再享有世界事务的

^{*} 2019年5月13日，美国对外关系委员会亨利·基辛格美国外交政策高级研究员、哈佛大学肯尼迪政府学院前副院长、美国前驻印度大使罗伯特·布莱克威尔（Robert Blackwill）在北京大学国际战略研究院以“给特朗普的外交政策评分”（Grading Donald Trump's Foreign Policy）为题发表演讲。本文根据本次讲座录音翻译整理，未经本人审阅。

领导地位，不再居于世界秩序的中心，而且欧洲国家塑造国际秩序的能力越来越弱。第三，俄罗斯有所复兴，并且在过去的几年里，俄罗斯通过一系列行动开始积极干预东欧国家（特别是乌克兰）以及中东地区事务。第四，中东地区再次陷入混乱，不同国家之间的敌意逐渐增加。第五，西方国家内部分歧日益严重。以北约为例，北约内部的分裂与矛盾愈发凸显。第六，印度等新兴大国逐渐崛起，并且开始在国际事务中寻求更多话语权。第七，美国对国际事务的领导力有所下降。此外，恐怖主义、全球治理失效等问题依然存在。

二、西方国家历史上几次严重的外交误判

一般来说，如果政策制定者对某一国家的国家安全目标与安全战略缺乏细致的研究，那么，针对该国的外交政策就很难成功。缺乏对目标国充分、详细的分析，往往会造成灾难性后果。20世纪以来，包括美国在内的西方国家对国际关系的几次严重误判带来了十分消极的影响。

20世纪30年代，英国张伯伦内阁对纳粹德国的侵略野心做出了误判，严重低估了希特勒的野心。当时，英国错误地认为，只要牺牲捷克斯洛伐克这样的小国的部分利益，对欧洲的地缘政治格局做出微小的调整，就可以满足德国的扩张野心，从而换取欧洲整体的和平。但是，正是这种误判以及绥靖政策进一步刺激了德国的对外侵略，加速了第二次世界大战的爆发。最终，数千万人死于二战。

美国也有过对国际形势的严重误判。首先，20世纪60年代，美国约翰逊政府严重低估了越南北方抗美的决心、实力以及战略目标，导致美国陷入了旷日持久的越南战争，并最终输掉了战争。随后不久，北越吞并了南越，美国的力量被赶出了越南。其次，2003年，小布什政府对伊拉克的内部形势判断失误，并且忽略了伊拉克在制衡伊朗上可以发挥的作用。随后，美国发动伊拉克战争，并再次深陷泥潭。

除以上误判之外，美国最严重的战略误判在对华关系上。特朗普上任之前的20多年里，历届美国政府均错误解读了中国的战略目标。它们认为和中国建立战略伙伴关系是可能实现的，通过开展对华接触和融合可以逐渐促使中国发生美国所期待的变化。事实上，这种对华战略判断是完全错误的。长期以来，中国的大战略就是要削弱美国在东亚地区的联盟体系，通过包括“一带一路”等地缘经济工具来加强对邻国的影响力，并最终取代美国成为亚洲地区的主导国家。美国的对华误判已经给美国及其盟国带来了十分消极的影响，美国必须对此予以修正。

三、美国当前的对华战略

2008年的金融危机使西方国家的经济受到严重影响。随后的2010年是关键

一年，中国在这一年中取代日本成为世界第二大经济体。中国在过去的几年里推行的外交政策使美国以及中国的部分邻国愈发感受到威胁。在这一背景下，美国开始逐渐修正其对华战略及对华政策。美国《国家安全战略》报告和《国防战略》报告对中国的战略定位做出了相应的调整。具体来看，美国已经将中国视为战略竞争对手，并且认为中国将是美国在未来几十年里面临的最大战略威胁。美国国内已经就此基本达成共识。当前，美国国会中民主、共和两党在对华态度上基本一致，已经没有多少人还会为中国说话。

随着美国对华战略定位发生根本性改变，美国的对华政策也进行了重大调整。特朗普本人对中美关系的部分内容也有了全新认识，尤其是在贸易领域。就职半年多后，特朗普就开始在贸易问题上向中国发起挑战。特朗普坚持认为，中国一直以来实行的一系列贸易政策为自身带来了不公正的竞争优势，使得美国的企业无法参与公平竞争。特朗普试图通过不断提高关税，促使中国进一步对美国企业开放国内市场，并停止强制性技术转让的行为。

以贸易问题为切入点，特朗普逐渐开始在其他领域加大对华施压。比如在技术领域，美国开始对包括中兴、华为在内的中国企业施压。同时，特朗普亦开始寻求遏制中国地区影响力的扩张，并且提升美军的力量投送能力。在南海地区，美国海军进行了多次“自由航行行动”(FONOP)。同时，特朗普在西太平洋地区确保美国力量的存在，并且不断加强和美国的亚太盟国与伙伴国之间的合作。同时，美国也在大力推动“印太战略”。

四、给特朗普的外交政策评分

特朗普就职之初在对外政策方面表现糟糕。首先，2017年1月23日，特朗普宣布美国退出TPP，这就是一个十分差劲的开局。对于美国来说，TPP是用来应对中国在亚太地区不断扩张的经济影响力的十分重要的地缘经济工具，因为它可以为亚洲国家提供更加多元的贸易机制或市场，亚洲国家可以借此减轻对中国的经济依赖。而这种对华经济依赖往往会转化成中国对相应国家的地缘政治压力。此外，TPP还可以降低关税和非关税贸易壁垒，从而更有利于美国扩大对亚洲市场的出口。但是，特朗普就职之初，在未对TPP的重大地缘经济和地缘政治意义进行深思熟虑的前提下，就贸然选择退出该机制，无疑是一个重大的错误。

其次，特朗普频繁对盟国施压也是错误的。从现在到未来较长一段时间，中国都将是美国面对的最大战略威胁，所以美国应该更加侧重加强与盟国和伙伴国之间的合作，以共同应对中国的挑战，而非在贸易等问题上频繁对盟国施压，造成对美国构建的联盟体系的冲击。

不过，随着特朗普执政的展开，他逐渐修正了其错误，并开始采取一系列清晰明确的措施，以应对中国的挑战。美国人普遍认为，过去几年内，中国的

外交已经基本上抛弃了邓小平时期设定的“韬光养晦”这一战略基调，变得愈发“咄咄逼人”，中国在这一条路上走得过快、过远。中国的一系列行为“唤醒”了美国。美国《国家安全战略》报告以及《国防战略》报告等文件对中国做出的战略定位，以及副总统彭斯的对华政策演讲等，均体现了特朗普政府对华认知的改变。随后，特朗普的一系列对华政策均是建立在新的对华认知之上。总体来看，特朗普的对华政策比较好，得分为 B+。

关于其他领域，特朗普政府在朝核问题、叙利亚问题、美国 - 沙特关系、美国 - 以色列关系、阿富汗问题、美国 - 印度关系上的外交政策较为出色，得分分别为：B、B+、B+、B、B+、B+。不过，特朗普政府在环境问题、美俄关系、欧洲安全、伊朗问题上的外交政策不甚理想，得分分别为：F、F、D、C。

五、美中关系的未来

当前在中国，有不少人认为美国正在衰落，也有不少人认为或者期待美国的战略重心会再一次转向其他地区，比如重点处理美国与伊朗和 / 或美国与委内瑞拉的矛盾。但是，美国必须在亚洲地区持续保持十分可观的力量存在以应对中国的挑战。当前，美国在不断批评中国的行为，中国也在不断批评美国，双方都要求对方改变其行为方式，这使得中美矛盾愈发难解，未来不容乐观。

当前，特朗普还面对一些棘手问题，比如：贸易争端、美伊矛盾、美朝关系、美委危机。事实上，在伊朗、朝鲜、委内瑞拉等问题上，美国依然可以尝试寻求和中国开展合作，但是目前美国并没有这种意愿，特朗普也并没有积极探索可以有效管控中美紧张关系的外交政策。对于美中两国来说，避免陷入长期对抗十分重要，因为长期对抗可能会导致两国陷入战争。而一旦如此，美中两国人民的利益将最先遭受损失，随后全球经济和国际秩序都会受到剧烈冲击。就目前的形势和发展趋势来看，中美战略竞争可能不会有真正意义上的“结束”，因为中美两国都不会做出完全符合对方期待的“根本性转变”。

(翻译、整理：李博冉)

编辑：崔志楠 审核：王缉思
网址：www.iiss.pku.edu.cn
邮件地址：iiss@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学北阁
电话：+86-10-62756376

邮编：100871
传真：+86-10-62753063