

特朗普政府对华政策的转向及其对一带一路倡议的影响

清华大学公共管理学院 王庆新

非常感谢察哈尔学会邀请我参加今天的会议。我今天主要想讲三个小部分。第一部分是简单介绍两位影响特朗普政府外交政策的重要智囊人物。一位是特朗普政府前首席智囊斯蒂文班农。另一位是中国人人都熟悉的基辛格。第二部分是简单讨论一下特朗普政府对一带一路倡议的态度和中美在一带一路方面的可能竞争。第三部分是提出两点个人建议。

影响特朗普政府外交政策的两个外交智囊

我先谈第一部分。大家都知道，中美关系在特朗普上台之后出现了重要转向。特朗普当选不久就与台湾领导人蔡英文通电话，挑战中国对台湾的底线。最近特朗普与金正恩在新加坡的会谈也影响了中国与朝鲜的关系。再就是最近一周以来爆发的中美贸易战。我想大家都很关心这些问题：到底是什么原因促使特朗普的外交政策转向？谁是特朗普背后的主要外交智囊？这些智囊的指导思想或理论基础是什么？这些问题很复杂，很难说清楚。特朗普本身的思想也很可能是一个重要原因。我不能说我能准确回答这些问题，我只是想通过对英文文献的阅读而提供一点个人的思考和理解。我认为有两个人对特朗

普的外交政策转向起很大作用。第一位是斯蒂文班农。第二位是基辛格。这两人都有各自的重要理论基础来支撑他们的全球大战略。班农信奉亨廷顿的文明冲突论并且力主采取全面对抗的激烈方式来对付中国崛起，基辛格则是现实主义或实用主义者，他信奉国际关系研究中的力量均衡理论 (**balance of power**)，建议用温和的均衡战略来应对中国崛起。

班农是特朗普政府的前首席智囊。他原来是美国一家以煽动民粹主义为目的的广播公司 (**Breitbart News**) 的老板。班农主要是从文化和文明的角度来思考中美关系。他在 2016 年夏天加入特朗普竞选团队之后，对特朗普的竞选策略起着举足轻重的作用。特朗普总统的当选与美国草根阶层的民粹主义力量的兴起是不可分开。可以说，班农制定的竞选策略功不可没。

在特朗普上台的前后，班农发表了几次很引人注目的重要演讲。最著名的两次是 2014 年在有关欧洲宗教右翼的研讨会中的演讲和 2017 年秋天在日本的演讲。班农在这几次演讲的内容可以概括如下：他认为自冷战之后，西方世界正在偏离西方文明的主流价值观，也就是世俗化倾向的加强和宗教信仰的缺失。他认为以犹太基督教为基础的西方文明正遭遇着重大的危机。西方文明危机体现在两个层面：第一个是政治和经济层面，他认为以基督教为基础的启蒙式资本主义制度 (**enlightened capitalism**) 正在衰败，这种启蒙式资本主义强调用良心和基督教伦理来规范和约束商业行为，是近代西方世界成功崛起的最重要原因。由于犹太教基督教信仰的衰落和世俗化，这种启蒙

式的温和或人性化资本主义制度正在受到以中国和俄罗斯为代表的另类资本主义，也就是国家资本主义的挑战。他攻击我国社会主义市场经济为儒家重商资本主义制度（Confucianist Mercantilist capitalism）。换句话说，班农强调的是中美之间的巨大文化差异，导致中美经济模式的不同和激烈竞争。他将近年来西方的经济衰退的责任都推给了中国。把中国当成了西方世界经济困难的替罪羊。他竟然说中国过去 25 年的快速发展是以牺牲美国工人阶级和中产阶级为代价的。中国出口的通货紧缩和过剩产能，造成了西方国家的经济困难，导致了英国的脱欧和 2016 年美国大选的结果。

班农还关注到一个更高层面的文明竞争，即亨廷顿所说的不同文明之间的竞争与冲突。班农特别担心伊斯兰极端势力的扩张，他认为伊斯兰国运动（ISIS）就是伊斯兰极端主义势力扩张的体现。他认为美国正在与伊斯兰极端主义势力展开一场全球战争。

他认为中国的一带一路战略目的是为了扩大中国在中亚和其他发展中国家的政治经济和文化影响力。他甚至预言中国的儒家威权体制与伊斯兰的神权体制有天然的亲和力，一带一路战略可能使得我国与伊斯兰世界的关系更加紧密。他甚至认为美国和中国在未来五到十年在南海可能发生军事冲突。他并且说俄国是美国的天然盟友，而不是威胁，因为俄国文化属于西方基督教文明一部分，可以帮助美国对抗中国伊朗和土耳其。很显然，班农对中国充满偏见甚至敌意。

相对于班农，基辛格对中国的态度要温和与友好很多。基辛格是大家都很熟悉的美国著名外交家和前国务卿。他在上世纪 1970 年代

初尼克松政府中担任总统安全顾问，为尼克松访华和中美关系正常化作了重要贡献。大家都知道他信奉现实主义，不重视道德伦理原则在国际关系中的应用，而是强调国家之间实力的均衡分布是世界和平的基础。他不相信任何一个大国或霸权能够一统天下，而是相信大国之间的合作,协调与结盟可以应对任何大国的潜在侵略行为。

基辛格在 1970 年代，运用这种现实主义思维来应对中，美，苏大三角关系，成功地说服尼克松政府利用中国与前苏联的矛盾，拉拢中国靠近美国，以共同对付前苏联。基辛格近年来再次从力量均衡理论的角度来思考中美俄三角关系。基辛格在 2016 年的美国《国家利益》杂志上撰文，呼吁美国和俄国抛弃自 2014 年克里米亚危机以来双方所形成的偏见与怨恨，让两国关系重新走上正轨。他认为世界格局在朝着全球化和多极化的方向发展，导致了世界力量的失衡和不稳定。这些世界格局的剧变是需要各个主要大国通力合作，才能重新恢复全球力量的均衡（global balance of power）。而俄国是重新建立新的全球力量均衡的一个不可缺少的因素（an essential element in new global equilibrium）。他认为克里米亚问题和叙利亚问题是改善美俄两国关系中两个最大障碍。

特朗普总统当选之后不久，基辛格很快就与候任总统见面。特朗普上台之后，基辛格又穿梭于华盛顿和莫斯科之间，扮演华盛顿和莫斯科的中间人，致力于恢复两国的正常关系。基辛格并且推荐他的老朋友美孚石油公司的总裁蒂勒森当任国务卿。蒂勒森也是普金多年的老朋友。2016 年 12 月底，根据德国媒体《图画报》（Der Bild）报

道，基辛格向特朗普总统提出一个改善美俄关系的方案：美国承认俄国对克里米亚的主权，并取消美国对俄国的经济制裁，条件是俄国不再支持在乌克兰东部的反政府武装分子。不少国际媒体猜测基辛格的外交思路是要改善和拉进美俄关系，以对付和制衡中国的崛起。他们称基辛格的新战略为反向尼克松战略，也就是联俄抗中，而不是以前的联中抗俄。因为基辛格的努力，美国和俄罗斯在 2017 年夏天共同促使叙利亚政府与温和的反政府武装分子达成了停战协议，条件是美国停止支持叙利亚境内的温和派反政府武装分子。特朗普的新政策改变了奥巴马政府自 2015 年以来意图通过支持温和的反对派武装分子来推翻阿萨德政权的外交政策。奥巴马政府的外交政策刺激了俄国开始出兵支持阿萨德政权，以保卫俄国在叙利亚的海军基地。

最近，特朗普在加拿大召开的七国集团峰会上说克里米亚不是乌克兰的领土，因为大多数克里米亚居民都是说俄语的俄国人。未来几天，特朗普和普京将在赫尔辛基举行会谈，美国和俄罗斯是否能在乌克兰和克里米亚问题上达成共识，全世界都在拭目以待。

特朗普政府对一带一路倡议的态度和政策

我现在简单讨论一下特朗普政府对中国一带一路倡议的态度和立场。奥巴马政府对一带一路倡议没有很明显的立场，可能是处于观察阶段。但是近一年多来，随着特朗普总统上台，美国学者和官员开

始重视一带一路倡议，并发表了不少论文和言论。

西方学者和官员对一带一路倡议的认知与我们的认知有很大的差距。（众所周知，我国在 2013 年颁布的一带一路倡议书的宗旨是通过建设一带一路沿线国家的基础设施而实现互联互通，从而促进中国国内经济和周边国家的经济发展，这是双赢的合作）。

一些西方官员和学者将一带一路倡议看作是中国挑战美国建立的战后国际秩序的开始。他们将一带一路倡议解读为中国试图通过大型国有企业控制甚至垄断沿线国家的能源和原材料出口，以及工业产品进口市场，并且保障中国国家能源安全。他们甚至认为中国的一带一路有一个隐藏的军事和战略目的，即在军事层面上通过建立海外海军基地而保障海上能源通道的畅通和安全，必要的时候通过中国国有企业控制和主宰这些发展中国家的经济命脉（如铁路和港口和矿产）以便达到控制当地政治的目的。

这些官员和学者的思路影响着特朗普政府对一带一路倡议的态度和政策。前美国国务卿蒂勒森在 2017 年秋天访问印度时候，提出了一个新概念，即自由和开放的印度-太平洋区域（a Free and Open Indo-Pacific Region），用印度太平洋的地理概念来取代传统的亚洲太平洋（Asia-Pacific）概念。很显然，蒂勒森认为美国和印度的紧密合作是美国的印太区域政策的一个重要组成部分。

（美国国务院负责亚太事务的副助理国务卿黄之涵（Alex N. Wong）后来对这个新概念有很详细的解释。

黄之涵说自由的意思就是要保证这个区域的国家免受其他国家

的干预和胁迫，保证这个区域国家的社会变得更加自由，拥有良好和透明的治理体系，人权得到保障。开放的意思是要保证这个区域的海上和空中交通线的畅通和开放。因为这个区域的 50%以上的贸易经过南中国海。开放还意味着支持区域内的基础设施建设的开放和透明。美国要支持那些可以真正促进经济发展的好的基础设施建设，而不支持那些会压制经济发展造成负债累累的基础设施建设。很显然，美国的印太区域概念就是针对中国的一带一路倡议和南海政策的。）

特朗普 2017 年底访问日本时候，与安倍首相签署了美日国际基础设施建设合作意向书。目的是为非洲和亚洲基础设施建设提供必要的基金支持，也就是与中国的一带一路和亚洲基础设施建设银行开展竞争。日本打算为这个基金投入一千亿美元。日本与印度在非洲也有类似的合作。所以我们不排除美日印三国联手合作，为亚洲和非洲国家提供基础设施建设的经济援助的可能性。由此可见，特朗普似乎已经决意要在国际基础设施建设方面与中国开展竞争，争夺主导权。未来我们的一带一路倡议将面临更大的压力和挑战。

从以上分析，我们似乎可以得出一个初步结论。特朗普似乎认为战后的国际规则和国际秩序已经不能很好地适应当今世界格局的大变化和美国的国家利益，而中国崛起就是世界格局大变化的主要之一。所以他认为这个国际秩序需要作必要的修正。

特朗普政府现在的对华政策似乎受到基辛格的很大影响而所采取了温和的竞争策略，也就是在经济，政治和战略方面与我国开展和平竞争。在经济方面发动贸易战，试图改变我国国家主导的经济体制，

迫使我国减少政府对企业和经济的干预，阻止或延缓我国的高科技发展。并且在必要的时候，在全球大战略方面，改善和拉近美俄关系以便共同制衡中国。

但是如果特朗普政府的温和竞争战略不能奏效，也不能排除特朗普政府接受班农的文明冲突论的可能性，也就是采取全面对抗的战略来对付中国崛起，将中美关系拖入新冷战。

如何应对缓解中美在一带一路问题上的竞争

我们需要作两手准备。一方面，我们也要做好准备，应对中美关系可能的进一步恶化。一代一路倡议是我国总体经济战略的重要部分，体现了我国的可持续性经济发展的必要性，只有去产能，调结构和国际化才能有更高质量的发展。从这个角度看，一带一路倡议可以说是我国必须的心利益之一，是我们必须捍卫的国家利益。

另一方面我们需要尽力缓解与美国的竞争，通过与联合国和世界银行的合作，来增强两国的互信。

有关缓解中美竞争，增加中美互信，我有两个建议。第一，我们需要将一带一路放在国际格局剧变的大环境下来考虑。一带一路的地理覆盖范围可能需要审慎考虑。我们不能超出我们的实际能力来搞一带一路，不能承担起我国经济所不能承受的国际责任。我们对俄罗斯在中亚的利益和印度在南亚的利益可能需要特别的考虑和关注。我们需要重视这些大国的传统势力范围。如果不注意与这

些大国的协调，可能将这些原本比较中立的大国推向美国，给自己添麻烦。

第二，我们不仅要从战略高度来捍卫国家核心利益，我们也需要从文化和文明的高度来捍卫我国的核心利益。这就需要我们充分重视和利用文化软实力。

我们在国际关系中至少要重视两个方面的共同文化价值观。第一是以联合国为中心的现代普世价值。我们需要寻求一个一带一路沿线国家都能接受的共同价值观，这样将加强中国对这些国家的感召力和亲和力，可以起四两拨千斤的作用。这个国际社会都能接受的共同价值就是《联合国宪章》所体现的和平，正义，人权与发展等现代普世价值。习近平主席提出的人类命运共同体的概念非常的及时和重要。我们可以将人类命运共同体与联合国所体现的人类共同价值观相结合。一带一路倡议的互联互通和发展理念显然与联合国所推崇的经济发展理念非常一致。为了缓解与美国的竞争增强中美两国的互信，我们不仅需要加强与美日印在基础设施援助上的合作，还特别需要推动一带一路倡议与联合国属下的基础设施建设援助机构如世界银行的合作，这方面的合作目前还很少。

另外，我们也要重视与一带一路周边国家的文化沟通和文化融合，增强我们和这些国家之间的信任与合作，特别是儒家文化圈或汉字文化圈，这包括韩国，朝鲜，越南，日本，新加坡等东亚国家。