

内部交流

研究与参考

2018年第1期（总第74期）

美国学者解读特朗普政府首份
《国家安全战略报告》



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

美国学者解读特朗普政府首份 《国家安全战略报告》

编者按：

特朗普政府于2017年12月发布首份《国家安全战略报告》(NSS)，阐释了本届政府在国家安全领域的施政意图和目标，这引起了外界的广泛关注。对于此份报告，舆论褒贬不一，有称赞其展示了美国强大的领导力、明确了美国未来的政策方向，也有声音批评其在关键问题上语焉不详。该报告将中国描述成“修正主义强国”，是美国的“战略竞争对手”，也引发学界的热议。本期《研究与参考》摘选美国专家学者的评论文章，其中既包括对报告文本的解读，也包括对特朗普政府新国家安全战略的综合评价及其对中美关系的影响分析，供相关专家与学者参考。

目 录

《国家安全战略报告》的文本解读	1
布鲁金斯学会专家集中解读《国家安全战略报告》文本	1
《国家安全战略报告》的综合评估	9
苏珊·赖斯: 美国不再是一个致力于美好的全球力量	9
扎勒米·哈利勒扎德: 特朗普的国家安全战略有七大优势	11
马丁·费尔德斯坦: 《国家安全战略报告》关注国家安全的经济因素	15
《国家安全战略报告》与中美关系	18
江泰乐: 《国家安全战略报告》体现出美国对华战略的新悲观主义	18
克劳德·巴菲尔德: 国家安全战略对中美贸易投资的影响	22

《国家安全战略报告》的文本解读

布鲁金斯学会专家集中解读 《国家安全战略报告》文本

特朗普政府公布2017版的《国家安全战略报告》(NSS)后,布鲁金斯学会的专家们结合NSS的文本,对该战略进行了详细解读。部分解读摘要如下:

“中国和俄罗斯挑战美国的实力、影响力和利益,企图侵蚀美国的安全和繁荣。他们决心要营造不自由和不公平的经济环境,增加他们的军队,并控制信息和数据,以压制他们的社会并扩大他们的影响。”(前言:第2页。注:页码数为该段在原报告中所在的页码,下同。)

外交政策项目、桑顿中国中心和全球经济发展项目高级研究员杜大伟(David Dollar):

报告指出中国正在试图侵蚀美国的繁荣,这是一个很难得到支持的强硬声明。中国和美国之间的经济交流,包括双向贸易、40万中国留学生和双向投资,都是互利的,也是全球稳定的基础。

印度研究中心、外交政策项目研究员德鲁瓦·贾桑卡尔(Dhruva Jaishankar):

这里非常清楚地阐释了当前修正主义大国给美国带来的挑战。毫无疑问,俄罗斯仍将得到更多的关注。不过,尽管对特朗普的中国之行有一些积极解读,但目前看来,上述观点和文件中的大部分内容都与特朗普政府对中国的整体态度是一致的。

桑顿中国中心和东亚政策研究中心研究员何瑞安 (Ryan Hass) :

把中国和俄罗斯放在一起类比是不准确的，也毫无益处。而通过上述文字暗示美国已经把两国视为一体，并把他们的行动和目的视作相同，这等于消除了北京和莫斯科保持距离的理由。这种做法与基辛格在冷战期间为了孤立苏联而拉拢中国的行为形成了鲜明的对比。这种观点也忽略了中俄之间的许多分歧，就中国而言，这将加强北京内部强硬派的力量，并使那些支持与美国合作的人（包括在朝鲜问题上）被边缘化。鉴于特朗普总统认为朝鲜是美国面临的巨大威胁，而这种“诬陷”带来的好处尚不清楚，但是付出的代价却是明显的。

外交政策项目、国际秩序和战略项目研究员塔伦·查布拉 (Tarun Chhabra) :

许多外交政策分析人士有理由质疑特朗普是否相信这个国家安全战略的核心内容，并就把俄罗斯和中国混为一谈是否有意义展开辩论。但上述关于失败的地缘政治实验的论述——“一个被证明是错误的假设”——其实涉及一场悬而未决的讨论（特别是在民主党中），即前几届政府是否高估了与中俄两国合作的红利，而低估了美国与中俄进行经济和军事竞争的作用。奥巴马政府的一些国家安全官员现在承认，他们在调整竞争与合作的平衡方面行动过于迟缓，特别是在奥巴马第二任期内，中国和俄罗斯正变得越来越自信，2020年总统候选人若希望在外交政策上有所建树，将需要参与这场辩论。

“这些竞争要求美国重新思考过去20年的政策，之前的政策基于这样一种假设，即与竞争对手的接触以及将竞争对手纳入国际机构和全球商业体系，将使它们成为良性行为体和值得信赖的伙伴。在大多数情况下，这一前提被证明是错误的。”（前言：第3页）

外交政策项目、桑顿中国中心和全球经济发展项目高级研究员杜大伟：

对与中国接触失败的批评过于严厉。与中国接触取得了许多积极成果，最近的一次是巴黎气候协议和伊朗核协议。世界经历了一个和平稳定、全球收入增加、贫困减少的漫长时代，而中国融入全球体系肯定与此有关。尽管如此，中国经济仍然是相对封闭和重商主义的，它并没有像我们想象的那样开放。我们面临的挑战是，在继续与中国在其他全球问题上合作的同时，打击其重商主义的活动。

“我们将使用国家力量所包含的一切手段和途径参与竞争，以确保世界各区域不会仅被一个大国所支配……盟友和伙伴使我们的力量增强。”（前言：第4页）

外交政策、国际秩序和战略项目研究员塔伦·查布拉：

国家安全事务助理麦克马斯特和美国国家经济委员会主任加里·科恩（Gary Cohn）在5月份联合撰写的文章让人们大吃一惊，文中称“世界”实际上“并不是一个‘全球社会’”，而仅仅是“国家、非政府行为者和企业参与和进行优势竞争的舞台”。这篇文章似乎没有区分美国与中俄之间的竞争，和美国与盟友、伙伴之间的竞争有何不同。但新NSS显然是有所区分的，它非常强调与莫斯科和北京的战略竞争态势。这仍然是一条重要的底线，此前许多人担心特朗普总统可能建立一个以“大国协调”为特征的世界秩序，在“大国协调”的秩序中，华盛顿将瓦解或刻意忽视其联盟体系，承认中国在东亚和东南亚以及俄罗斯在东欧的势力范围。然而，新的NSS打消了人们的这种担忧。可以肯定的是，NSS中明显地避免提及“基于规则的秩序”或“自由秩序”，尽管有些地方提到了国际经济秩序，还有一条提到了更广泛的“战后秩序”。因此，虽然势力范围不被接受，但我们仍

然想知道特朗普政府最终希望看到什么样的世界秩序。

“朝鲜寻求用核武器杀死数百万美国人的能力。”(支柱一：第7页)

东亚政策研究中心、外交政策高级研究员朴在铉 (Jung H.Pak)：

这一声明将朝鲜的能力与意图混为一谈。平壤的核武器计划旨在威慑、建立国内和国际的威望，以及开展强制性外交，这是国家情报总监在其年度威胁评估报告中对此进行的判断。尽管我们应该警惕金正恩的野心在未来的演变趋势，但NSS的这一声明是夸张和危言耸听的。

“加强导弹防御不是为了破坏战略稳定，也不是为了破坏与俄罗斯或中国的长期战略关系。”(支柱一：第8页)

21世纪安全和情报中心、军控与核不扩散项目高级研究员罗伯特·埃因霍恩 (Robert Einhorn)：

加强美国本土对朝鲜导弹袭击的防御得到了两党的支持。但是，扩大对平壤的本土防御，可能会加剧中国和俄罗斯对美国试图削弱两国在地区内威慑能力的担忧。特朗普政府即将对美国导弹防御政策和计划进行的审查，有望解释如何在不破坏与中俄的战略关系、不给中俄增强导弹力量提供借口的前提下，升级本土防御系统。

“根治威胁源头。”(支柱一：第10页)

中东政策中心、美国与伊斯兰世界关系和外交政策高级研究员——沙迪·哈米德 (Shadi Hamid)：

从表面上看，这一节涉及恐怖主义威胁来源，却很少有关于如

何真正解决这些极端主义根源的内容。恐怖主义不是从天而降的，如果存在某些因素，例如国家失败、治理赤字、政治压迫和内战，恐怖主义就更有可能出现。这一直是“反恐优先”策略的弱点，而奥巴马总统在很大程度上提倡这种做法。虽然后面有一节是关于脆弱国家的，但令人失望的是，政府如此专注于激进的伊斯兰恐怖主义，却缺乏长期打击极端主义的战略。例如，如果有一个关于如何遏制和防止内战的完整章节，这将对所述目标更加有用，也更具相关性。例如，“伊斯兰国”在两个内战最严重的国家中取得了最大的发展，这是毫无疑问的。我们距离像小布什政府那样承认暴政与恐怖主义之间的联系还很遥远。因此，从某些方面看，随着时间的推移，我们对反恐的看法已明显恶化，这与我们10年前所希望的完全相反。

“美国将经济竞争对手按照是否遵守公平和自由市场原则进行区分。我们将与在经济领域志同道合的国家展开竞争，特别是存在贸易不平衡的地区，同时认识到，只有当国家间共享价值观并建立公平、互惠的关系，竞争才是良性的。任何国家违反规则获取不公平的优势时，美国将采取强制措施。美国将与工业化民主国家和其他志同道合的国家一道，与威胁我们共同繁荣和安全的各种形式的经济侵略进行抗争。”（支柱二：第19页）

外交政策项目、桑顿中国中心和全球经济发展项目高级研究员杜大伟：

这是一种说辞，中国会用自己的言辞来回应，大意是经济关系是互利的，美国若冒险开展贸易战，将使双方的处境更加恶化。只要停留在言辞的层次上，就不是特别重要。未来的关键问题是美国政府是否会针对中国采取重大的保护主义措施。这还不清楚。整个商界都会

游说反对这些措施。如果美国采取严厉措施，我们可以预期中国会进行对等报复，这两个经济体都会受到损害。

“保护知识产权：美国将减少恶意外国竞争者非法侵占美国公私部门的技术和技能知识。在维护良好投资环境的同时，本届政府将与国会共同努力，进一步强化美国外国投资委员会（CFIUS）的职能，确保其处理当前和未来的国家安全风险。美国将优先开展反间谍和执法行动，以减少各种途径的知识产权盗窃，并将探索新的法律和监管机制来预防和起诉侵权行为。”（支柱二：第21页）

国家治理研究员斯科特·安德森（Scott R. Anderson）：

越来越多地关注知识产权问题，将使新的行业和交易类型受到CFIUS更严格的审查。这可能有助于解决各种国家安全问题，但也可能减少某些部门的外国投资，特别是与先进技术有关的投资。这种变化不一定需要修改法律，因为CFIUS的管理法规定，行政部门在确定外国投资可能损害美国国家安全的方面拥有广泛的自由裁量权。事实上已经有一些迹象表明，特朗普政府可能已经朝这个方向迈进了。最值得注意的是，去年9月，特朗普总统阻止将一家美国半导体公司出售给一家中国买家。白宫称，“可能将知识产权转让给外国收购方”是特朗普做出决定的主要依据。国会目前正在考虑立法，将CFIUS的审查范围扩大到新型交易类型和新的产业部门，包括与敏感技术和材料有关的交易和产业部门。将这一规定纳入《国家安全战略报告》可能表明，特朗普政府对此类改革持开放态度。

“中国和俄罗斯希望塑造一个与美国价值观和利益相对立的世界。”（支柱三：第25页）

美国和欧洲中心主任、国际秩序和战略项目和外交政策高级研究员托马斯·莱特（Thomas Wright）：

此节内容明确说明了俄罗斯和中国的战略目标和美国的利害关系。但是，NSS与特朗普个人之间最大的差异在于对俄罗斯的态度。报告将俄罗斯称为“修正主义国家”，指责俄罗斯“企图使用信息工具削弱民主国家的合法性”。可以说，报告道出了美国政府高层一直想说而未说出的话。但在公布NSS的演讲中，特朗普只用了一句话概括俄罗斯的挑战：“我们的竞争对手，俄罗斯与中国，试图挑战美国的影响力、价值观和财富”。在此之后，他并未解释中国和俄罗斯提出的挑战有哪些，而是长篇大论地解释他为什么及怎么样与上述两个国家进行合作，还举了中央情报局与俄罗斯情报部门合作挫败一起俄罗斯境内的恐怖袭击阴谋的例子。此后，特朗普再也未提到俄罗斯与中国。

此份NSS的潜台词是，总统特朗普处于弱势地位，以至于他几乎不能对自身政府的外交政策产生影响。

“自由和专制两种世界秩序愿景之间的地缘政治竞争，正在印度-太平洋地区发生。”（地区背景下的国家安全战略：第45页）

桑顿中国中心和东亚政策研究中心研究员何瑞安：

印太地区的其他国家都没有提出这样一种区分美国和中国的二分法，也没有哪个地区的国家想要被迫在美国和中国之间做出选择。美国试图用这种正反对立的意识形态术语来描绘这个地区，从而使自己与该地区的其他国家区别开来，在这个地区，实用主义、主动性、创新和一体化是影响力的来源。对于亚洲来说，“自我孤立”并不是一个强有力的策略，尤其是在亚洲以外其他地区正在寻找如何加速经济、政治和社会之间融合的时候。

“中国正在扩大其在非洲的经济和军事存在，从20年前在非洲大陆的一个投资者成长为今天非洲最大贸易伙伴。中国的一些做法破坏了非洲的长期发展，腐化精英阶层、主导采掘业，并将目标国家锁定在不可持续和不透明的债务和其他承诺上。”（地区背景下的国家安全战略：第52页）

全球经济与发展高级研究员、非洲增长倡议主任布哈希玛·桑加佛瓦·库利巴利（Brahima Sangafowa Coulibaly）：

这表明，美国政府已经注意到中国对非洲大陆采取的更为激进的政策。然而，中国在非洲的介入比NSS所描述的更为复杂、深入和广泛。

《国家安全战略报告》的综合评估

苏珊·赖斯： 美国不再是一个致力于美好的全球力量

特朗普总统的国家安全战略标志着他严重地背离了他的共和党和民主党前任，勾画出一个黑暗的、几乎是“反乌托邦”的、充满“敌对国家和潜在威胁”的、非常危险的世界画像。这份《国家安全战略报告》(NSS)没有提到美国无与伦比的政治、军事、技术和经济实力，也没有提到通过原则性领导来扩大繁荣、自由和安全的机——这些是二战后美国外交政策的基础。

在特朗普眼中，我们生活在一个美国只有牺牲其他国家才能获胜的世界。没有共同的利益，没有国际社会，没有普世价值，只有美国的价值观。美国已经不再是奥巴马总统最后一个NSS中提到的“一个致力于美好的全球力量”，也不再像里根总统所希望的那样是一座“山巅之城”。新战略体现了零和心态：“保护美国的利益，需要我们在世界各地正在进行的竞赛中不断进行竞争。”这是特朗普民族主义的特色，非黑即白的“美国优先”战略。

世界实际上充满灰色地带，而特朗普总统的战略正在努力厘清微妙的差别。在整个战略中，中国和俄罗斯被视为并列的对手。事实上，中国是一个竞争者，而不是一个公然的反对者，中国并没有非法占领邻国。正如该战略所允许的那样，俄罗斯积极反对北约、欧盟、西方的价值观和美国的全球领导地位。俄罗斯公然肆意占领格鲁吉亚和乌克兰领土，杀死成千上万的无辜者，以拯救叙利亚独裁者。俄罗斯是我们的对手，但特朗普的战略顽固地拒绝承认其最敌对的行为——直接干涉2016年总统大选以使特朗普本人受益。

在中国和俄罗斯的问题上，我怀疑白宫现实主义者是为了摆脱忽视俄罗斯敌对行为的尴尬，而同意将中国与俄罗斯联系在一起，并几乎总是首先提到中国，以安抚那些讨厌中国但是敬佩俄罗斯的民族主义同僚。其结果是，一个有缺陷的分析可能实际上将导致俄罗斯和中国拉近在一起。

在包括核武器和军控、大规模杀伤性武器、反恐、情报、网络威胁、太空政策、不公平贸易实践和知识产权盗窃等多个方面，该战略报告都没有偏离两党在美国国家安全政策上的主流观点，和一个更传统的共和党总统没有太大的区别。在其他一些领域，该战略报告有助于纠正本届政府此前的摇摆不定，如明确表示支持美国盟友和合作伙伴，并重申我们保卫北约的承诺。该战略报告认识到流行病和生物危害的威胁以及加强全球卫生安全的重要性，并至少对妇女赋权和提供慷慨的人道主义援助作出了名义上的承诺。

但是特朗普身边的民族主义者成功地将其严厉的反移民政策继续得到遵奉，从边界墙到终止优先亲属移民、限制难民入境。他们反复称赞双边贸易优于多边贸易协定，并鼓吹废除跨太平洋伙伴关系协定，而这一协定有助于遏制中国在亚洲的经济和战略扩张主义。这导致我们以一种孤立的、意识形态的方式来对待这个复杂的世界，而不考虑事实和美国的利益。

该战略报告也明显忽略了许多传统的美国优先事项。它没有提到“人权”或“极端贫穷”等，没有关于高等教育的言论、应对艾滋或寻求以色列人和巴勒斯坦人之间持久和平的计划，也没有涉及对30岁以下的人（占世界人口的50%以上）、公民社会或促进民主和普遍权利价值的讨论。在报告中，“气候变化”及其对美国国家安全的威胁已经消失。对被压迫者的权利也没有任何表示关切，特别是对同性恋群体。这些不作为削弱了全球对美国领导的看法，更糟糕的是，当我们轻视别人的愿望时，我们将世界其他国家凝聚到美国事业中的能力

也将受到阻碍。

该战略报告还包含一些真正的滑稽错误。它强调外交，但特朗普和国务卿蒂勒森已经使国务院的资源、人才等陷入困境；它赞赏“自由新闻”，但特朗普经常将我们最受尊敬的新闻媒体视为“虚假新闻”，威胁其人员和业务，它声称美国“拒绝偏见和压迫，并寻求建立在以我们作为一个美利坚民族的价值观基础上的未来”，但总统诋毁了女性，使用了种族偏见的语言，并且一直在犹豫是否批评反犹太主义、新纳粹主义的极端主义分子。人们很想知道如何认真阅读与总统自己的言行有明显不同的文件。

当政府热情地接受一个自私自利、充满对抗的世界观，这些矛盾就会突出。NSS并不总是能留下持久的遗产，但它们是政府优先事项的重要体现，对深深关注美国野心和利益的世界而言具有指示作用。

美国的实力长期以来不仅体现在我们无与伦比的军事和经济方面，而且取决于我们理想的力量。在这些困难时期放弃国家的道德权威只会使对手强大，削弱自己。这将使“美国优先”的想法成为笑料。

【苏珊·赖斯(Susan Rice)，奥巴马政府国家安全事务助理，文章原载于《纽约时报》网站】

扎勒米·哈利勒扎德： 特朗普的国家安全战略有七大优势

特朗普政府本周发布了《国家安全战略报告》(NSS)，可以很容易地将这份NSS同以前的许多战略文件做出区分。通常的NSS都是自下而上的各类政策汇总，基本上只是钉在一起然后被命名为“战略”，并不是实际的概念框架或优先顺序。这届政府应该得到信任，因为他们早早地就开始实施战略进程。事实上，这是自1992年五角

大楼制定著名的《防卫政策指导》(Defense Policy Guidance)以来，**第一份严格意义上的“自上而下、覆盖政府方方面面”(top-down, government-wide)的战略**。虽然老布什政府未将《防卫政策指导》接纳为国家安全战略，但其中许多概念却塑造了随后多份战略文件和政策。

特朗普的国家安全战略有七个优势：

第一，清晰界定了世界政治及美国的国家地位。1992年，冷战结束时我们处于单极时刻，美国的地位卓著，问题在于如何巩固这一优势，阻止全球竞争对手的崛起，并防止敌对国家在重要地区占据统治地位。

那个短暂的单极时代已经结束了。在一些关键地区，中国、俄罗斯和伊朗正向美国及其盟友与合作伙伴提出挑战。朝鲜正处于能够用核武器威胁美国人口中心的边缘。区域和全球趋势正使许多地区变得不稳定，产生了难民潮，而这些难民潮反过来又产生了重大的政治影响。时下受敌对国家资助的非国家行为体（如国际恐怖分子）的威胁不断上升。

我们对所有这些事态的发展都有“过失”，有时我们会毫无顾忌地放弃，有时又在未做充分思考的计划下横冲直撞，或者又未能抓住我们自己创造的黄金时机，而且在其他情况下也不能及时排除新兴的威胁。这些错误横跨党派，涉及行政和立法部门。由此造成的结果是，重点地区的权力平衡倒向敌对国家。

第二，确定了以国家利益而非价值观为指导制定外交政策的原则。“特朗普主义”认为，平衡已转向利益，但并未放弃价值观；这被称为“原则性现实主义”(principled realism)，由此意味着，推进价值观的政策要更加谨慎。

第三，确定经济健康是决定美国力量的关键。这一点非常重要，因为如果美国的权力基础萎缩，美国就无法维持其在世界上的相对权

力地位。在国家债务和财政赤字都已经很高的情况下，美国面临着支持社会福利和国防及国际事务支出的财政挑战。没有更高的经济增长率，我们将无法应对这一挑战。是否有可能实现总统预期的3% -4%的增长率仍有待观察。但是，如果我们处在2%或更低的水平，美国可能会被迫在国内社会项目和美国的世界角色之间做出选择，这不是一个理想的选择。因而，NSS必须着眼于美国的经济健康。

NSS呼吁恢复美国对潜在对手的军事优势（military overmatch）也是如此。1992年的《国防政策指导》要求美国维持军事能力，以防止“势均力敌竞争者”（peer competitor）的崛起。国家安全顾问麦克马斯特的一句话经常被引用，即自冷战结束以来，我们进入的任何一场军事冲突都不是公平的战争，而保持这种“优势”是一个关键的安全目标。

军事技术的扩散，特别是精确制导技术的革命，意味着美国的竞争对手正在平衡竞争环境。议案的积压（Sequestration）以及国会无法正常通过拨款法案，严重破坏了战备与现代化。修复这种危害可能需要十年时间，但现在是时候开始改变了。

第四，明确处理大国关系的方案：反击破坏行为、遏制冲突并在共同关心的领域进行合作。这说明美国意识到自身与中国和俄罗斯的宗旨和目标不一致，但也承认避免冲突是更好的选择，因为各方在一些重要问题上利益是一致的。

对待敌对国家的复杂政策始终应是接触和遏制的组合，即我此前所说的“遏制加接触”政策（congagement）。NSS认识到要在关键地区建立均势以解决来自竞争国家潜在威胁的重要性。将“印太地区”概念化为地缘政治实体并加强与印度崛起的联系是明智的选择。

第五，在一些关键的地区问题上做出改变。例如，NSS认为巴基斯坦通过保护、武装和支持塔利班和其他叛乱分子的行为使阿富汗冲突愈发不稳定。以前的政府允许巴基斯坦军方发挥双重作用，即既接受美国的援助，又削弱美国的努力。这份文件应该让他们注意到，美

国正在做什么，不愿意让他们继续做什么。

第六，指出需要制度变革。根据我作为冲突地区大使的亲身经历，我可以证明，我们的部门和机构在完成分配给其任务的时候，其结构、人员配置和整合方式都不尽合理。NSS一再强调需要更新和改革我们的政策工具，它强调需要创造更具竞争力的外交来倡导美国的利益。

第七，适当向信息和数据倾斜，视其为关键的新竞争领域。这些新工具可以通过嵌入更广泛军事行动的网络攻击/防御来影响竞争。竞争对手盗取知识产权，通过改善生产力和效率来提高其公司的相对表现，以此塑造自身的经济竞争力。它们给政治竞争带来了全新的关注焦点和潜在的变化，例如在社交媒体中操纵信息，竞争也体现在由谁来制定互联网的结构和运营的规则。该文件确定了这个问题的重要性，准确地认识到美国面临的新挑战。

与此同时，NSS的某些内容可能需要随着时间的推移而重新审视。鉴于特朗普竞选时的言辞，令人高兴的是总统现在拥护美国的联盟和伙伴关系，尽管他呼吁合作伙伴应公平分摊共同防御的责任（这是正确的）。至于他是否以及以何种形式保留民主共同体（communities of democracy），还有待观察。政权的性质影响他们的行为和可靠性，这一点不应该因为过度的实用主义而被忽视。

作为美国国家民主基金会（NED）董事会的成员之一，我对该NSS中将促进民主降格感到震惊。不出所料，鉴于总统对伊拉克和利比亚战争的看法，政权更迭已经结束。诚然，NSS要求向世界提供一个鼓舞人心的例子，并与持相同价值的国家合作，总统也已经强烈地谈论了委内瑞拉的局势，但挑战威权政权如何对待自己人民似乎还是一个靠后的事项。

作为一个国家，我们需要对意识形态影响和民主扩张的手段和限度进行充分的讨论。我们当然不想放弃这些目标，但重要的是要根据我们以往的教训进行经验分析，看看我们是否在“泛中东”地区恰当

地组织并执行促进民主的活动。完全放弃这种努力是不对的。

虽然有这些积极因素，但是困难仍在前方。当战略文件未能在政策中得到运作，未能在预算中得到拨款，未能在当地落实，它只是一张纸。改革部门机构更是挑战艰巨。最近美国在这方面的动作令人忧心。

尽管特朗普政府在一些领域已经确立了自己的方向（如中亚和南亚战略），但他在其他领域还有许多工作要做，如网络安全和为全面恢复美国军事力量融资。NSS知道问题在哪里，但仍然需要在许多行动上得到落实。NSS为我们提供了判断政府未来表现的基准。

【扎勒米·哈利勒扎德（Zalmay Khalilzad），美国战略与国际问题研究中心顾问，曾任美国驻联合国、伊拉克、阿富汗大使，文章原载于《国家利益》网站】

马丁·费尔德斯坦： 《国家安全战略报告》关注国家安全的经济因素

2017年12月26日，前白宫经济顾问委员会主席、哈佛大学经济学教授马丁·费尔德斯坦（Martin Feldstein）撰文称，特朗普政府的首份《国家安全战略报告》强调国家安全的经济因素，并提出“经济安全就是国家安全”，这是此份报告与往届政府的《国家安全战略报告》的重大区别。

费尔德斯坦认为，虽然报告的大部分内容在阐述传统的国家安全因素，如军事预算、盟友、应对“战略对手”中俄的竞争，但诸如国内经济发展、国际贸易、美国积极的能源形势等经济议题也获得了巨大关注。

在如何处理对外贸易问题上，此份报告提出了一些有价值的方案，

但对于美国贸易逆差成因的分析却存在舛错。报告指出，“贸易伙伴和国际机构能在解决贸易失衡问题上做得更多”，但事实并非如此。经济学常识告诉我们，美国的贸易逆差反映出美国国内储蓄和投资的总体水平。更具体地说，美国贸易逆差与美国投资超出美国国民储蓄的部分相当。因为美国人消费的比产出的多，美国的进口必然超过出口。因此，若要减少贸易逆差，美国家庭、企业和政府要么增加储蓄，要么减少投资。

报告指出，外国政府允许或宽恕对美国知识产权的盗窃行为的做法伤害了美国的利益，这无疑是正确的。奥巴马政府曾就知识产权保护问题与中国政府进行沟通，促使中国重视知识产权保护，但这是不够的。未来美国政府应进一步采取措施打击盗窃知识产权的行为。

在具体的贸易政策上，报告强调美国将“打破贸易壁垒，为美国增加出口创造机遇”。强调增加出口而非减少进口，这一点值得欢迎。外国政府建立起的贸易壁垒损害了美国企业出口国内制造商品时获得的利润。

报告还对其他国家实行的“不公平”的贸易政策提出了批评，但并未对这些贸易政策进行区分，即哪些政策有损美国利益，哪些政策虽然“不公平”但却对美国有益。报告指出，“其他国家使用倾销、歧视性非关税壁垒、强制技术转让、非经济能力、工业补贴以及其他政府和国有企业支持来获取经济优势”。

针对美国出口的非关税壁垒，不仅损害美国企业的利益，对美国家庭也无任何裨益。强制的技术转让同样对美国企业及经济造成伤害。但倾销却是利弊同在，虽然它有损美国企业的利益，却可以帮助美国消费者。这与一些美国企业凭借技术优势降低生产成本（此举有利于美国消费者而损害其他美国生产商的利益）并没有什么不同。虽然一些经济学教科书声称，外国的倾销会迫使本国企业破产，外国制造商再借机提高价格，但没有任何证据显示上述行为在贸易

活动中真实存在。

中国在某些国有工业中依然具有巨大的过剩产能,这导致其以“亏本价”进行出口。和倾销与工业补助一样,虽然这种贸易政策“不公平”,但却可以帮助美国消费者。

在经贸议题上,未来美国政府应重点关注外国政府实施的那些既损害美国企业又对美国消费者没有任何裨益的贸易政策,如技术盗窃,针对美国出口的非关税壁垒和强制技术转让等。

费尔德斯坦认为,此份报告对美国国家安全的经济方面给予的巨大关注值得赞许,并希望此举未来会帮助美国更好地制定国内政策和贸易政策。

【马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein),前白宫经济顾问委员会主席、哈佛大学经济学教授,原文载于project-syndicate网站】

《国家安全战略报告》与中美关系

江泰乐：《国家安全战略报告》 体现出美国对华战略的新悲观主义

特朗普政府出台的新战略不仅对中国采取了明显更具对抗性的基调，而且改变了中国对美国利益构成威胁的根本逻辑。有三个假设暗含或明确地支持了这种新的战略悲观主义的逻辑：第一，中国不会改变其威权治理模式；第二，中国寻求出口其威权治理模式；第三，中国的战略输出对美国的生活方式提出了挑战。

1、新悲观主义战略

总的来说，特朗普政府的《国家安全战略报告》最显著的特点在于它对国际体系中的竞争与合作的基本假设。在两党的不同政府中，华盛顿一直将其外交政策设定在至少存在合作愿景的基调下。然而，在新的战略下美国已经进入了一个残酷的、零和竞争的新时代。

在特朗普政府的世界政治愿景中，与中国的大国竞争是前沿和中心。然而与前几届政府不同的是，此次新战略中很少强调中国的崛起，相反，中国的崛起被认为是既成事实。新的《国家安全战略报告》的核心问题是：中国将如何利用其新的权力和影响力？换句话说，中国的意图是什么？

这份文件所给出的答案，或许是美国近代以来的外交政策文件中最悲观也是最清晰的：“中国和俄罗斯挑战美国的实力、影响力和利益，试图侵蚀美国的安全和繁荣。”或许历届政府的官员对中国的意图都有类似的担忧，但人们很难找到一份如此公开、坦率地描述中国威胁的美国公共政策文件。

2、新悲观主义的逻辑成因

新的《国家安全战略报告》独特之处在于，不仅结论悲观，而且推导出结论的逻辑也非常悲观。该文件对中国军事现代化和军事活动给予了前所未有的重视。中国在南海地区采取更为强硬的姿态之后，2015年的《国家安全战略报告》仅仅将这些紧张局势描述为“提醒人们注意事态升级的风险”。然而在新战略中，中国在南海地区的行动不仅表明了修正主义和扩张主义的意图，而且中国军事现代化本身也必然“有可能削弱印度-太平洋许多国家的主权”。换句话说，这一战略认为，中国不可能在不侵犯邻国利益的情况下，实现本国军事实力的提升。此前的《国家安全战略报告》鲜有这些关于中国军力威胁主权国家的描述。1997年至2015年的《国家安全战略报告》中，“主权”出现的平均频次是5次，而2017年的版本出现了23次。

在新战略中，“中国威胁”逻辑的另一个关键方面是所谓的两种治理模式之间的斗争。中美之间的竞争，并不是那种可以在国际体系中共处的大国之间的竞争。新战略表明，美国与中国的竞争是国内治理模式之间更广泛斗争的一部分。新战略将中国的威胁与伊朗、朝鲜和“圣战”恐怖主义构成的威胁相类比，表明与中国的竞争是“自由和专制的世界秩序前景之间的竞争”，从根本上说，是“那些尊重个人的尊严和自由的人与那些压迫个人和强制统一的人”之间的竞争。

事实上，美国官方的立场是，中国正在输出的、足以威胁到美国生活方式的威权统治特征是：腐败和国家监视。中国对美国安全的侵蚀与其“控制信息和数据”的能力直接相关，这使得中国能够“压制他们的社会，扩大他们的影响力”。

3、否定旧的乐观主义战略

在新的《国家安全战略报告》中，特朗普政府不仅重新强调了中美两国国内政治体系的差异，也否定了过去美国试图削弱崛起的威权国家影响力的战略。原先较为乐观的战略认为，融入国际社会将使中

国成为一个更加自由的行为体。持这种观点的一些人认为，对市场原则的适应将推动中国走向民主，至少中国将成为一个威胁较小的对手。其他人则认为，在全球变暖、军备控制和朝鲜等广泛议题上进行双边外交接触，至少可以说服中国采取更符合美国利益的政策。

然而在新战略中，特朗普政府直接而明确地对这些过去的举措进行批评和驳斥。新战略表明，过去希望通过多边或双边接触将中国转变为“良性”和“值得信赖的”伙伴，“结果被证明是错误的”。

4、新悲观主义的含义

新《国家安全战略报告》对中国意图的判断标志着美国外交政策的分水岭。改变有关中国意图和中国威胁性质的阐述，将以新的方式束缚美国决策者的手脚。与意识形态竞争对手进行外交接触，明显不同于和通常的地缘政治竞争对手展开外交接触。因此，新的战略悲观主义政策将意味着减少外交接触，这不仅是因为外交的说服潜力有限，而且因为外交合作有绥靖的意味。新战略确实为与中国在“共同感兴趣的领域”开展合作保留了可能性，尽管目前尚不清楚特朗普政府将在哪些方面就这些问题展开合作。

此外，《国家安全战略报告》中新的战略悲观主义可能证实了自上世纪90年代以来中国精英的担忧，即美国寻求改变其国内政治制度。华盛顿通过公开阐述美中竞争的意识形态根源，表明了长期以来两个不同政权之间的不相容。如果特朗普政府没有适当的管控手段，这可能会促使北京方面采取更多行动以确保其统治模式。

具体而言，在新的《国家安全战略报告》中提出了一些针对中国的“优先行动”：加强对已有联盟和伙伴关系的承诺，加强美国对海洋自由的承诺，推动双边贸易协定，建立“致力于自由市场的国家网络”，以及按照“一个中国”政策与台湾保持联系。简而言之，特朗普政府似乎已经决定重新构建美中关系的未来轨迹，而没有认真考虑这一话语转变可能带来的后果。

5、新悲观主义的前景

事实上，一些人认为新的国家安全战略是重新思考美国应该如何应对中国崛起的必要的第一步。然而，值得考虑的是，公开发布的战略文件不仅仅是在美国政府内部传递信息以建立共同政策框架的一种手段。在最好的情况下，人们可能会希望，由于《国家安全战略》是对中国发出的一种信号，文件中更多的对抗性语气可能更清楚地传达出美国希望中国停止某些推广其威权治理模式的行动。随着中国增加此类活动，这些信号将是完全合理和必要的。

然而，目前尚不清楚，公开宣布中国是破坏民主治理的国家，这将如何促进有意义的变革。至少有两个理由可以证明新战略悲观主义的消极前景。

首先，这一战略给中国提供的修正空间很小。尽管中国的意图“不一定是固定不变的”，但战略中明确的表述是，中国政权与国际修正主义有着不可分割的联系。换句话说，仅仅基于这份文件，很难看出特朗普政府会把什么视为“非修正主义”的中国行为。如果以前的战略过于相信外交劝说的力量，那么新的战略几乎没有给外交手段留有任何空间，即使是美国军事实力得到改善的情况下。

第二，新战略增加了越来越多来自特朗普政府的混合信号和信息。这份文件所包含的新战略悲观情绪与特朗普总统最近访华期间的言论形成了鲜明对比。尽管观察人士目前不确定特朗普与习近平之间私下交流的内容，但已公开的文件强烈表明，特朗普总统对习近平巩固党内权力感到满意（如果不是完全钦佩的话）。

当然，任何国家安全战略的意义和相关内容都有待解释。特朗普宣布发布《国家安全战略》的讲话也明显没有对中国的对抗。特朗普总统指出，中国挑战“美国的影响力、价值观和财富”，但他的言论表明，美国最有效的反应是“与这些国家和其他国家建立良好的伙伴关系”。这些微妙的矛盾使得我们更有理由怀疑新的《国家安全战略》是否会

产生有意义的结果。

【江泰乐 (Tyler Jost), 哈佛大学政府系博士、费正清中心研究员, 原文载于“War on the Rocks”网站】

克劳德·巴菲尔德： 国家安全战略对中美贸易投资的影响

特朗普政府的《国家安全战略报告》(NSS) 尽管获得了不同的评价, 从“大胆”、“清醒”到“混淆, 矛盾和不连贯”等, 但是总体上还是获得了比较积极的评价。然而, 本文的关注点更为集中: NSS的前提和声明对于中美在贸易和投资领域的潜在冲突影响几何?

对于NSS中有关中国的部分, 专家们的意见也有分歧。我的企业研究所同事卜大年 (Dan Blumenthal) 认为, 特朗普政府已经“制定了一个强有力且全面”的国家安全战略, 承认“在中国共产党的领导下, 中国永远不会成为美国自由世界秩序中的‘负责任的利益攸关方’, 因为它更愿意成为中国领导的世界秩序的唯一拥有者。”但是, 企业研究所还发表了一篇奥莉娅娜·马斯特罗 (Oriana Mastro) 持不同观点的文章。马斯特罗认为, NSS“达到了一个极端, 它削弱了管理中国和平崛起的战略基础”。

马斯特罗确实提出了一个恰当的观点: 中国应该被视为追求自己的国家利益 (就像美国一样), 而不一定是要颠覆整个国际秩序。

马斯特罗认为:

NSS将中国的制度本身 (而非中国如何行事) 视为美国潜在的威胁……将政治制度视为威胁的做法是危险的, 因为政治制度是不会改变的, 而且我们也无法塑造……中国感到最大的恐惧是, 无论

其如何运用其权力，美国都会因两国国内制度的本质差异而不承认其新地位。

在后面的争论中，卜大年有更准确的判断。可以用棘手的贸易和投资问题对此进行说明。中国在这些领域捍卫其高度保护主义的政策，直接与其专制政治制度挂钩。特别是习近平执政以来，北京将国家安全或“公共秩序和公共道德”作为其对外国公司进行经济限制的依据。因此，“国家防火墙”（The Great Firewall，一种无所不在的审查制度）既是维护共产党统治的支柱，也是实施反竞争性国内工业政策的关键因素。近年来，随着《国家安全法》和《网络安全法》的出台，中国有了更好的安全/保护主义的政策组合。

在此背景下，我对特朗普政府打击中国重商主义安全状态的主要担忧是，政府最终会缺乏毅力和韧性。卜大年指出，“美国在这场比赛中迟到了”。“迟到”对于理解特朗普政府面临的巨大挑战至关重要。过去二十年来，中国几乎没有遇到任何阻碍就建立了一系列政策和法规，系统性地限制和排挤外国公司（尤其是高科技行业）在中国经济中的竞争。

因此，“国家防火墙”应该被视为内涵远超全面审查制度，涉及更广泛的政策领域，包括强制技术转让、强制与中方企业建立伙伴关系、更为复杂的窃取知识产权行为、要求互联网数据“安全且可控”、立法允许政府官员要求访问软件源代码，以及禁止访问主要互联网企业平台，如谷歌，亚马逊和Facebook。

值得称道的是，特朗普政府已委托美国贸易代表记录并建议对中国窃取知识产权和强制技术转让做出回应。但是尚不清楚的是，总统及其顾问是否了解，“国家防火墙”背后牵扯到一系列已实施多年的政策。同时，也没有任何迹象表明，特朗普及其顾问已经将处理这种网络保护主义作为优先事项。虽然日本和欧洲人最近表示支持对这种

政策进行挑战，但最终美国将承担这些贸易和投资举动所产生的冲击。

除此之外，还有其他三个现实：第一，美国（及其盟国）采取的任何行动都会引发北京的报复；其次，美国企业界会在对抗中国保护主义方面继续分裂，许多企业仍然抱着成功参与中国市场的希望；第三，美国（和其他国家）的大部分行动将不得不超出世界贸易组织的范围。特别是在关键的高科技行业，世贸组织的规则对当前的贸易问题几乎没有影响或无关紧要。

随着美国开始转向与北京对抗，现在还不能确定特朗普政府以及两党领袖们是否已做好准备克服贸易和投资冲突带来的结果，这将涉及高达1万亿美元左右的经济活动。

【克劳德·巴菲尔德（Claude Barfield），原美国贸易代表办公室顾问、企业研究所学者，原文载于企业研究所网站】

联系方式：

上海市美国问题研究所

地 址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

电 话：86-21-53068153

传 真：86-21-53067106

电子邮件：siassias2015@163.com
