

“特朗普冲击”与亚太地区秩序调整^[1]

凌胜利

【内容提要】亚太地区秩序调整主要受到大国博弈、中小国家抱团和地区规范演变等因素的影响。美国的亚太战略对于亚太地区秩序调整具有重要影响。相比于奥巴马政府先后推出“重返亚洲”政策和“亚太再平衡战略”，特朗普政府进行了大幅改弦更张，这也使得“特朗普冲击”在美国当前的亚太战略中体现得尤为明显，主要表现为战略目标由“地位优先”转为“实力优先”；战略资源由“多方统筹”转为“依赖自我”；战略手段由“多边主义”转为“双边主义”。“特朗普冲击”形成的主要原因在于其政策导向的调整，在“美国优先”的整体导向下，其亚太战略呈现出“国内优先”“实力优先”“经济优先”“中国优先”四大特点。受“特朗普冲击”的影响，亚太地区秩序也在不断进行着调整。

【关键词】亚太地区秩序 “特朗普冲击” 中美关系 亚太战略 “印太战略”

【作者简介】凌胜利，外交学院国际关系研究所副教授、北京市对外交流与外事管理研究基地研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)04-0001-16

[1] 本文系国家社会科学基金青年项目“中美亚太‘主导权’竞争及其影响研究”（项目批准号：16CGJ013）的阶段性成果之一。

冷战结束以来,由于两极格局的解体、亚太地区内各主要力量的消长和地区一体化发展,亚太地区秩序处在调整当中。相对于其他国家而言,中美两国对于亚太地区秩序的调整具有重要影响。中美关系与两国的亚太政策或战略调整会对该地区其他国家产生连锁反应,影响相关合作的开展和制度发展。特朗普政府对美国的对外政策进行了大幅调整。基于“美国优先”的战略导向,“特朗普冲击”^[1]几乎充斥了美国对外政策的所有领域,并成为亚太地区秩序调整的重要变量。2017年3月,美国国务院亚太事务代理助理国务卿董云裳(Susan Thornton)明确表示奥巴马时期的“亚太再平衡战略”已终结。同年底,特朗普政府发布了《国家安全战略报告》,标志着其对外战略出台,正式推销“印太战略”。2019年6月,特朗普政府发布了《印太战略报告》,标志着美国的“印太战略”正式出台,亚太秩序调整受此影响将呈现何种走势值得关注。

一、“特朗普冲击”的表现

奥巴马政府先后推出“重返亚洲”政策和“亚太再平衡战略”,并在经济、政治、安全方面有相对统一的多管齐下措施。相比之下,特朗普政府缺乏整体性的亚太战略,对于前政府的亚太战略更多是“破大于立”,在经济、政治、安全方面的举措相对分散且不乏内在矛盾。“特朗普冲击”主要体现在对美国亚太战略的目标、资源和手段三个方面均进行了调整。

[1] 所谓“特朗普冲击”是指其政府相对于前任奥巴马政府,对外交政策进行了巨大的调整,和当年尼克松政府的政策调整一样形成了极大的冲击效应。受“尼克松冲击”一词启发,将此定义为“特朗普冲击”,国内外也已经有相关论述。如吴怀中:《“特朗普冲击”下的日本战略因应与中日关系》,载《日本学刊》2017年第2期;达巍:《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》,载《世界经济与政治》2017年第5期;许少民、陆苾樵:《“特朗普冲击”下日澳关系的新发展及其限度》,载《当代世界》2019年第2期;Michael Crowley, “Trump's Shock and Awe Foreign Policy,” *RealClear Politics*, March 9, 2018, https://www.realclearpolitics.com/2018/03/09/trump039s_shock_and_awe_foreign_policy_436604.html.

（一）战略目标由“地位优先”转为“实力优先”

美国的亚太战略目标服从于其全球战略目标，主要是确保亚太地区秩序的演变不会损害美国的全球霸权地位。尽管特朗普政府和奥巴马政府都致力于维护这一目标，但由于两届政府对于美国霸权目标的认知存在差异，也使得其对于美国亚太战略目标实现的基础产生了认知分歧，对于美国霸权的基础到底是其领导地位还是实力优势存在争议。

奥巴马政府将美国的领导地位视为对外战略的首要目标，体现了美国霸权护持战略的延续。奥巴马总统十分看重美国的领导地位，竞选时就打出了“重振美国领导地位”的旗号，认为当今世界面临诸多挑战，需要一个强有力的领导，而美国则当之无愧。^[1]奥巴马政府出台的数个重要报告，都着重强调美国的领导地位。与此同时，亚太地区在美国全球战略中的地位不断提升，因而美国对于自身在亚太地区的主导地位非常重视。2014年11月，美国会美中经济安全审议委员会年度报告指出，中美竞争加剧，中国的对外政策更加自信和强硬，对美国的亚太主导地位构成了挑战。^[2]基于对自身在亚太地区主导地位的担忧，美国先后实施“重返亚洲”政策和“亚太再平衡战略”，在经济、政治、安全领域多管齐下，谋求在各领域的领导地位。总体而言，奥巴马政府的亚太战略目标主要是维护美国在亚太地区的领导地位，其显著体现为美国在多边国际制度中保持优势地位。

特朗普政府对美国领导地位的强调大为减少，而以强化美国的实力优势为战略目标。特朗普政府的对外政策有着浓厚的“重商主义”特点，非常注重实力政治，将美国的实力视为其全球霸权和亚太地区主导地位的基础。相比于国际领导权，特朗普政府认为美国霸权的基础更多取决于其实

[1] Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, 2007, pp.2-16.

[2] “2014 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission,” November, 2014, pp. 231-235.

力优势而非在国际制度中徒有虚名。^[1]在亚太地区，特朗普政府更为关注美国的实力优势，对经济利益的关注使得其格外重视经贸议题，并对地区多数国家施压，以谋求增强美国的经济实力。在安全方面则继续调整美国的海空力量向亚太地区倾斜，使得美国在亚太地区的军事力量优势更加凸显。总之，在美国的战略目标方面，将其调整为“实力优先”而非“地位优先”是“特朗普冲击”的显著体现。

（二）战略资源由“多方统筹”转为“依赖自我”

美国的战略资源不仅依赖于自身，也离不开其盟国和伙伴。在亚太地区，同盟和伙伴关系是美国亚太战略的重要资源。奥巴马政府时期，美国官方直言不讳地称美国的亚太战略是与其亚太联盟体系为重要支柱。除此之外，美国还注意发展亚太地区的伙伴关系，不仅在东南亚国家中培植了不少合作伙伴，还积极打造美印伙伴关系。奥巴马政府基于中美亚太主导权竞争的需要，谋求尽可能地统筹各种战略资源。其目的：一是有助于增加美国的战略资源，缓解其实力相对衰落的不足；二是在一定程度上有助于孤立或限制中国，抑制中国在亚太地区的影响力拓展。^[2]为了争取盟国或伙伴的支持，美国也愿意在一定程度上做出适当让步，以促使盟友与伙伴对其的战略追随。正是由于奥巴马政府比较重视与盟国和伙伴开展互惠性合作，美国在亚太地区的战略支持增强。

而特朗普政府在战略资源方面更相信自身，对盟国特别是伙伴关系相对忽视。虽然特朗普政府希望盟国和伙伴更多地分担责任，进而能够减少美国的战略成本，但从目前的进展来看，恐怕是事与愿违。在联盟关系上，特朗普政府对盟国的期许和包容下降，更多基于交易主义对待双方关系。尽管美国在朝核、南海争端等安全议题上仍然号召盟国与伙伴向自己看齐，

[1] 特朗普政府执政以来，一系列退群毁约的举措已经非常显著地体现了其对于国际制度的轻视态度。

[2] 凌胜利：《拒优战略：中美亚太主导权竞争分析》，载《当代亚太》2017年第1期，第129—131页。

但是在经济、政治等议题上与盟国和伙伴的协调减少。如率先退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP),反映了特朗普政府对于亚太地区的经贸制度构建不感兴趣,更多关注美国自身的贸易优势。在政治上,特朗普政府对东盟峰会、东亚峰会等活动也比较冷淡,使得东南亚国家被忽视感增加,对美国的离心倾向加大。由于推行“美国优先”政策,特朗普政府与盟国和伙伴的利益分化增加,关系相对疏远,也一定程度上削弱了美国的战略动员能力,使其不得不更多依赖自身的战略资源。即便特朗普政府谋求以“印太战略”来拓展战略资源,但由于过于突出“美国优先”,其他国家对美国的战略支持持犹豫态度,迫使美国有时不得不更加依赖自我。当今时代,大国竞争离不开“集势以胜众”,通过战略动员所获得的国际资源多寡,这对于大国的国际地位升降有重要影响,也影响着其对于地区秩序的塑造能力。

(三) 战略手段由“多边主义”转为“双边主义”

两届政府采用的战略手段也显著不同。奥巴马政府的战略手段:一是具有鲜明的多边主义特点。无论是在经济、政治还是安全领域,其一系列政策都体现了强烈的多边主义色彩。经济上推行 TPP,试图通过联合一些亚太国家在经贸领域重塑美国的规则优势。即便美国内有大量反对意见,但是奥巴马总统仍将 TPP 视为中美两国在亚太地区贸易竞争的重要工具,持续不懈地推进。政治上积极参与亚太地区多边制度建设,防止被边缘化,这在美国对东盟峰会、东亚峰会等活动的参与上体现得尤为明显。安全上不断推动美国的亚太联盟体系向网络化转型,在一些安全议题上注重多边施压,这在南海争端、防空识别区等问题上都有所体现。二是权力竞争与制度竞争并行。奥巴马政府认为中国的实力和地区影响增强对美国亚太主导权形成挑战,并保持高度警惕,在双边和多边施压方面都有所行动,其在政治、安全、经济领域的制度竞争意识明显,这也被视为制度竞争。^[1]

[1] 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,载《世界经济与政治》2018年第12期,第63页。

相对而言,特朗普政府的战略手段与奥巴马政府有明显差异。一是多边主义淡化,双边主义与单边主义突出。特朗普政府对多边主义不太感兴趣,刚一上任就频繁“退群毁约”,即便是需要多边主义,也主要是“小多边主义”,在亚太地区也是如此。政治上,特朗普政府对亚太地区的多边制度参与较少;经济上,主要是突出双边施压,试图改变美国的贸易劣势,对 TPP 更是弃之不理,与中国等国家的贸易摩擦加剧;安全上,试图打造“印太战略”,对冲中国的“一带一路”倡议。总体而言,特朗普政府更倾向于通过双边路径在经贸、南海、台海等问题上不断向中国施压,更多是“单挑”而非“群殴”。二是更加突出权力竞争,制度竞争弱化。由于特朗普政府更加注重权力竞争,对于国际规则构建缺乏耐心,对于制度竞争的重视程度相比于奥巴马政府下降不少,这也使得亚太国家面临的制度竞争压力减小。

综上所述,特朗普政府的亚太战略较奥巴马政府在战略目标、战略资源和战略手段上都出现了较大调整,这也形成了鲜明的“特朗普冲击”,对于亚太地区其他国家的政策不乏影响,也会对地区局势产生系统效应,影响亚太地区秩序的调整。

二、“特朗普冲击”形成的原因

“特朗普冲击”形成的主要原因在于其政策导向的调整,在“美国优先”外交政策的整体导向下,其亚太战略呈现出“国内优先”“实力优先”“经济优先”“中国优先”四大特点。

一是“国内优先”导向。特朗普政府的“美国优先”外交政策具有鲜明的“国内优先”特点,实际上就是试图通过战略调整来增强美国的实力,特别是经济、军事实力。“国内优先”导向使得特朗普政府对与美国利益相关性较低的部分亚太地区事务的关注度下降,与一些盟国和伙伴的关系出现一定程度的疏远。在处理与亚太国家的关系时,特朗普政府显得更加自私自利,基于美国内利益考虑,将对外政策主要服务于国内政治,外交政

策“内政化”倾向非常明显。受美国“国内优先”导向影响，特朗普政府在亚太政策议题上的关注点与美国内政治密切相关，经贸议题是重中之重。至于朝核问题，尽管场面热闹，但由于缺乏国内支持，其朝核政策有点“雷声大雨点小”。对于盟国与伙伴的战略或利益诉求，如果与美国的利益相关性不大甚至相悖，基本不太关注。如韩国要求美国支持朝鲜半岛的停和机制转换和缓解对朝鲜的制裁，以改善半岛局势，遭到特朗普政府的多次拒绝；对于日本要美国留在 TPP 内的请求，特朗普政府也是基本不予理会；对于澳大利亚的移送难民请求，特朗普总统更是在电话中勃然大怒。对于亚太地区的多边峰会，由于认为与美国的利益相关性不大，特朗普总统连 2018 年 APEC 领导人非正式会议都未参加。凡此种种，都反映了特朗普政府对于美国自身利益的高度重视。

二是“实力优先”导向。特朗普政府具有强烈的“实力优先”导向，更加重视物质利益。作为商人出身的总统，特朗普的对外政策中有浓厚的“重商主义”情结，这主要体现在他对于所谓“公平贸易”的追求和贸易逆差的反感上。除了经贸关系所体现的经济实力外，特朗普政府的“实力优先”还体现为对军事实力的追求。特朗普执政以来，一改奥巴马政府的谨慎态度，大幅增加了国防预算。2017 年美国防预算为 6,045 亿美元，2018 年为 6,920 亿美元，2019 年为 7,163 亿美元，相较于美国政府预算的增长，国防预算增幅明显。在亚太地区，特朗普对物质利益的重视使得其在处理联盟关系上采取交易主义态度，要求盟国在贸易问题上不断让步，并承担更多的联盟防务费用。对于联盟关系的处理，特朗普政府更加在意美国的物质利益。在中美关系方面，特朗普政府对于意识形态等问题的关注度下降，在中美博弈中，要求中国的让步能够尽快使美国见到实效。在地区制度问题上，基于“实力优先”导向呈现不同程度的轻视态度，相比于奥巴马政府在亚太地区的建制改制力度，特朗普政府对地区制度建设基本不太关注。

三是“经济优先”导向。商人出身的特朗普总统体现了“商人重利”的本色，在亚太战略方面“经济优先”导向比较明显，在亚太地区也特别

关注美国的贸易、投资和市场。无论是退出 TPP 还是不断激化贸易摩擦，都体现了特朗普政府的“经济优先”的政策导向。在中美关系方面，由于贸易摩擦问题的激化，两国关系深受冲击。尽管双方历经多轮谈判，但至今尚未彻底解决中美贸易摩擦问题。中美贸易摩擦加剧不仅损害了两国关系，也使得全球贸易体系的不确定性增加。在联盟关系方面，由于特朗普政府秉持“经济优先”，不断向盟国施压，要求它们对经贸协议做出让步，盟国虽心有不满，但也只能忍气吞声。如特朗普要求日本、韩国等盟国对双边贸易协定做出更加有利于美国利益的修改，否则将挥起“关税大棒”或减少安全承诺。在与其他国家关系的处理上，更是体现了美国对于经济利益的关注，而对其他政治、安全议题的关注有限，造成亚太地区许多国家对美国比较失望，特别是许多东南亚国家对于被特朗普政府忽视感到失落，对在经济方面与美国分享的利益极为有限不满。

四是“中国优先”导向。奥巴马政府基于地区视角来看待中美关系，突出中美亚太主导权竞争，为此拉拢亚太地区其他国家与中国进行竞争。为了换取亚太国家的支持，美国也会在一些议题上作出让步或者支持它们的某些政策。^[1] 特朗普政府主要是基于中国导向来制定对华政策，使美国对亚太地区关系与中美关系有所剥离，更加突出了中国议题在美国亚太战略中的优先地位。这在一定程度上更加突出了中美关系的重要性和双边性，体现了“中国优先”。2017 年底，美国发布的《国家安全战略报告》将中国定位为“修正主义国家”和“对手”^[2]，标志着特朗普政府对中国的战略定位基本明确。在其亚太战略所涉及的诸多议题中，中国显然是重中之重，无论是经济还是安全领域，中美关系中的议题都更有可能被优先关注，显

[1] 凌胜利：《拒优战略：中美亚太主导权竞争》，载《当代亚太》2017年第1期，第129—131页。

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December, 2017, pp.46-47, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

著体现在经贸、南海、台海等议题上。特朗普政府的“中国优先”战略调整，使得中美双边关系面临着更大的考验。如特朗普政府所推行的“印太战略”，首要目标是对冲中国的地区影响扩大。近年来，中国在亚太地区采取了推行“一带一路”、创建亚投行等重大举措，一定程度上增强了中国的地区影响力，也使特朗普政府认为对美国的亚太地区主导权构成了重要冲击，其“印太战略”的谋划与实施有着强烈的对冲中国地区影响的意涵，美国企图通过联合日本、印度和澳大利亚等国，限制中国的地区影响力拓展。在双边关系当中，特朗普政府则非常关注中国经济、科技实力的增长，并将其视为中美战略竞争的重要组成部分，这也导致中美经贸摩擦愈演愈烈，旷日持久且难以解决。在台湾、南海等安全议题上，美国的军事行动更加频繁、威胁性也有所增强，试图以此给中国造成更大压力。总之，特朗普政府基于对中国“战略竞争对手”的认知，视中国为美国的重要威胁而重点关注、处处设防，使得中美战略竞争加剧。

综上所述，亚太地区的“特朗普冲击”与其政府的施政重点密切相关，是美国政策调整在亚太地区的产物。基于对“国内优先”“实力优先”“经济优先”和“中国优先”的考虑，美国亚太战略的统筹力度有所下降，而中美竞争却更加直接和激烈，这些对于亚太地区秩序调整产生了深刻且复杂的影响。

三、“特朗普冲击”对亚太地区秩序的影响

受“特朗普冲击”的影响，亚太地区秩序调整将有所变化。就目前特朗普政府的亚太战略与政策来看，其对亚太地区秩序调整主要有四点影响。

一是中美竞争对于亚太地区秩序的影响会更为复杂。以往的研究大多认为中美两国在亚太地区的竞争使得该地区形成“二元格局”，甚至是“两极格局”，中美之间不乏爆发“新冷战”的可能性。^[1]不过从目前来看，这

[1] 凌胜利：《中外学者论中美互动与亚太新格局》，载《和平与发展》2015年第6期，第42—52页。

些观点忽视了亚太国家的战略自主性，较少注意到它们应对中美战略竞争的政策举措，更多是基于自身的战略偏好和利益关系，尽可能地中美战略竞争形成双向对冲，在两国之间谋求“左右逢源”^[1]，因此也会对地区秩序的调整产生影响。特朗普政府的亚太战略实际上使中美关系与亚太地区的秩序调整有所松绑，这也使得亚太国家在中美之间“选边站队”的情形更加复杂。中美竞争对于亚太地区秩序在不同领域呈现更加复杂的态势，不能从完全相同的视角来看待。尽管中美关系依然是影响亚太地区秩序调整的重要因素，但是两国竞争方式与重点的调整，导致亚太各国的卷入风险存在差异。相对于奥巴马时期而言，特朗普政府执政以来中美竞争更多突出双边性，使得亚太其他国家的卷入风险暂时降低。不过随着中美战略竞争的不断加剧，亚太国家在政治、经济、安全等领域的地位也面临着不同程度的不确定性，对于未来的战略焦虑加深，将采取追随中美之中的一方，或在两国之间实行“大国平衡”，或尽可能维持战略自主等多种战略选择。这也导致中美两国对于亚太地区秩序的影响更加复杂。目前亚太国家对于中美竞争的担心更多是因为其对于多边贸易规则、全球化等影响，导致这些国家所面临的全球及地区秩序的不确定性增加，对未来感到焦虑。^[2]如中美贸易竞争使得亚太地区国家对地区贸易制度构建“左顾右盼”，希望通过对冲战略尽量降低风险。在地区秩序调整方面，亚太国家（部分美国盟国除外）对于中美竞争大多采取观望态度，对于中美两国涉及地区秩序调整的主张并不急于表态或追随。由于中美竞争导致亚太国家对未来地区秩序的不确定性更加担忧，这也使得中美竞争对于亚太地区秩序的影响更加复杂。

二是美国对亚太地区秩序的影响相对下降。美国对于亚太地区秩序的

[1] 凌胜利：《二元格局：左右逢源还是左右为难？——东南亚六国对中美亚太主导权竞争的回应（2012—2017）》，载《国际政治科学》2018年第4期，第54页。

[2] 最近，新加坡总理李显龙在“2019年香格里拉对话会”上的演讲就表达了这种担忧。《第18届香格里拉对话会开幕 新加坡总理李显龙做主旨演讲》，国际在线，2019年6月1日，<http://news.cri.cn/20190601/ced67624-6647-39b9-72b0-5f63ae71cb1f.html>。

调整具有重要影响，主要取决于三方面因素。一是美国实力的兴衰。这直接影响到美国对于亚太地区秩序的诉求与影响力，也对其在亚太地区的权力博弈与制度竞争具有重要影响。二是美国在亚太的联盟体系与伙伴关系的好坏。这是美国亚太战略的重要支撑，将影响到美国在亚太地区的战略动员能力，也关系到美国对于亚太地区秩序的塑造能力。三是美国的亚太战略。美国历届政府尽管都极力谋求在亚太地区的主导地位，但由于其对美国亚太战略定位的差异和战略手段的不同，对于实力和制度的使用存在分歧，美国亚太战略的调整对地区秩序的影响程度也存在波动，这在奥巴马政府和特朗普政府之间体现得尤为明显，也显示了“特朗普冲击”对于美国亚太战略和地区秩序的重要影响。

美国对亚太地区秩序的影响与其能力和意愿密切相关，这些都体现在美国的亚太政策当中。对于亚太地区秩序的调整，美国仅靠单枪匹马显然无法实现，而是需要众多盟国和伙伴国的支持。这也意味着美国与这些国家关系的好坏会制约其对于亚太地区秩序的影响。特朗普政府更加内向的外交政策使得其盟国与伙伴的不满增加，这在一定程度上削弱了美国的战略动员能力。如东盟多数国家为避免刺激中国、对冲美国政策的不确定性，对特朗普的安全政策不作明确表态，而是对局势保持高度关注并观望其进一步的发展。^[1] 特朗普政府对亚太地区多边制度的冷淡态度也削弱了美国的影响力。虽然特朗普政府谋求尽可能地增强美国的实力，但是对于盟国、国际制度的忽视则有可能会削弱美国的国际动员能力，导致真正能为美国所用的战略资源减少，从而对亚太地区秩序的影响也会削弱。

三是制度竞争弱化导致亚太秩序调整减缓。未来亚太地区秩序的调整是取决于权力博弈还是制度竞争，这与地区规范的演进不可分割。相比以往从亚太地区秩序演变的权力博弈视角分析，近年来基于制度竞争视角的研究

[1] 刘若楠：《东南亚国家对特朗普政府地区安全政策的反应》，载《现代国际关系》2019年第1期，第29页。

也不断增多。贺凯等认为,2008年金融危机之后,亚太地区的多边主义经历了从原来的东盟主导向主要大国竞相主导的制度和改革转变,出现了明显的“竞争性多边主义”现象。地区主要国家倾向采用制度制衡的手段,来推动国际秩序朝着对本国有利的方向转变,以便在权力、利益和规则竞争中掌握优势地位。^[1]地区秩序的发展与中美两国规范的竞争与合作密切相关。^[2]不过这些研究主要还是从权力主导下的制度或规范视角来进行分析,忽视了地区规范发展对于权力的制约作用。随着地区规范不断增强,权力博弈所受到的限制就会增加,亚太地区秩序构建的动力将实现由权力博弈向制度竞争的转变。不过近期亚太地区还难以出现规范完全主导的局面。以中国-东盟关系为例,东盟不断推动规范的发展在一定程度上对中国形成了制约。但同时也应看到,东盟囿于实力有限,只能在某些方面和领域规范中国的行为。^[3]因此,亚太地区秩序的调整在未来一段时期将同时受到权力博弈和制度竞争的影响。

地区秩序调整大多始于权力博弈,终于制度构建。相比于奥巴马政府在亚太地区的制度竞争,特朗普政府在制度竞争方面缺乏建树,这也导致中美在亚太地区的制度竞争弱化。国际制度往往是各种地区、全球秩序的重要组成部分。特朗普执政以来,亚太地区新制度创设的速度明显放缓,这也导致亚太秩序的调整减缓。受制度竞争弱化的影响,权力竞争对亚太地区秩序的影响增强。对于中美两国而言,两国的实力走向对于亚太地区秩序调整的影响会增强,不过地区秩序调整的速度会放缓。相对于制度竞争,目前中美两国的权力博弈更为明显,但其对于亚太地区秩序的影响更间接

[1] 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,载《世界经济与政治》2018年第12期,第60页。

[2] 姜志达:《东亚秩序的演进与中美规范竞合》,载《当代世界》2014年第8期,第41—43页。

[3] 范佳睿、翟崑:《规范视角下的“中国-东盟命运共同体”构建》,载《当代亚太》2017年第1期,第25页。

一些,最终还是要转化为相应的规则和制度。由于特朗普政府的“实力优先”导向,在亚太战略手段方面更加注重权力竞争而非制度竞争,其结果也在一定程度上滞缓了亚太地区秩序的调整。

四是“印太战略”实施对于亚太地区秩序调整的影响有所显现。“地区”并非完全取决于地理空间,而是往往与政治塑造密切相关,大国往往是“地区”政治塑造的主要参与者。地区秩序一般被视为是地区格局的产物,而大国博弈则决定着地区格局的演变。亚太地区存在中美日俄等大国,除了中美外,俄罗斯、日本、印度对亚太地区秩序的影响也不容忽视。这些大国之间的博弈成为亚太地区秩序调整的重要影响因素。随着亚太地区向印太地区的地缘政治拓展,印度对于亚太地区秩序的影响也会上升。

虽然特朗普政府的“印太战略”目前被认为虚多实少,但其拉拢印度限制中国的战略意图却非常明显,这将使印度对亚太地区事务的影响有所增加。如果美日澳印四国不断加强合作,美国“印太战略”的内涵会更加充实,其对亚太秩序的影响不容忽视。印度将成为亚太地区秩序调整的新变量,但是相对于权力竞争而言,印度在亚太地区的制度竞争领域的影响要弱一些。与此同时,美国“印太战略”具有强烈的大国竞争色彩,这会冲击东盟在亚太地区秩序构建中的影响。美国“印太战略”的实施可能会改变以往亚太地区秩序构建的主要力量和规则导向,其影响会随着该战略的实施而不断呈现。但考虑到南亚与东亚地区的文化差异、经济联系等因素,短时期内还难以出现印太地区秩序取代亚太地区秩序的前景,但其实施对于亚太地区秩序的影响应该予以关注。

四、对策思考

特朗普政府执政以来,大幅调整美国的对外政策,“特朗普冲击”对亚太地区秩序的影响也非常明显。就目前情况来看,这一变化并非完全源自美国实力的兴衰,而更多是源自美国对外政策的调整。美国亚太战略呈现的新

特点,不可避免地影响亚太地区的大国权力博弈,也冲击了中小国家的地区影响,更是导致制度竞争的弱化和规范影响的受限。因此,亚太地区秩序调整会放缓,而美国“印太战略”的实施则会对亚太地区秩序形成地缘政治方面的冲击。中国是亚太地区的重要大国,也是亚太地区秩序构建的关键力量。考虑到中美竞争对于亚太地区秩序构建的重要影响,为了应对“特朗普冲击”,中国在亚太地区秩序调整方面必须要有所作为。中国应联合其他大国和中小国家,共同推动地区秩序的重塑与完善。

一是针对特朗普政府的“国内优先”,中国可增强与俄日印等的大国协调。近年来,中美两国对于亚太地区秩序的影响备受关注。孙学峰认为,“冷战后有关东亚秩序的争论说明,东亚地区尚未形成得到普遍认可的秩序安排,但决定其未来发展走向的两个核心因素已愈发明确,即美国东亚同盟体系的延续和中国经济实力的崛起”。^[1]周方银则认为,亚太地区由于中美两国在经济、安全领域各具优势而形成了“二元格局”。^[2]近年来,中国推出了“一带一路”、亚投行等举措,美国则实施“亚太再平衡战略”和“印太战略”,中美之间的博弈非常明显,而其他大国也不甘寂寞,利用中美竞争寻求左右逢源,趁机扩大自身利益与影响。除了中美两个大国外,俄罗斯、日本、印度对于亚太地区秩序的影响也不容忽视。这些大国之间的博弈也是亚太地区秩序调整的重要影响因素。由于美国“国内优先”的政策导向,致使美国与亚太地区国家之间的利益疏远,中国则可以抓住机遇调整和改善与其他大国的关系,比如2018年以来中国与日、印关系的改善,增强了中国在亚太地区秩序构建的“大国协调”中的影响力。

二是针对特朗普政府的“实力优先”,中国在积累实力的同时,可以在实力转化方面增加对地区制度的影响。地区秩序的最终确立是基于地区制度

[1] 孙学峰、黄宇兴:《中国崛起与东亚地区秩序演变》,载《当代亚太》2011年第1期,第6页。

[2] 周方银:《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》,载《当代亚太》2012年第5期,第4—32页。

的构建与稳定运行，因而地区秩序调整的关键在于大国实力向制度影响力的转化。对于中国而言，困境之一在于实力向国际影响力的有效转化还有待提升。这也促使近年来中国不断加强各种国际制度的改革与创建。目前，亚太地区的制度竞争已日益明显，各主要力量都极力打造自己主导的地区制度，导致亚太地区出现了制度过剩或制度碎片化，不利于地区合作的整合与推进。美国对于亚太地区的制度具有先发优势，其对亚太地区制度的态度具有深刻影响。一方面，美国的功利主义诉求使得国际制度在一定程度上“私物化”，成为美国及其盟国或伙伴的合作平台，开放性和包容性不足；另一方面，美国的轻视或漠视又会导致一些国际制度出现动能不足和领导乏力现象。这些也反映了当前国际制度需要解决开放性、包容性和领导力等问题。中国需要追求更有效力、灵活、开放、多元的新型多边主义，增强对亚太地区制度的影响力。目前看来，中国倡导的“一带一路”、亚投行、亚太自贸区等合作制度都是中国对新型多边主义的践行，有助于亚太地区制度的包容性发展，也能够增强中国在亚太地区的制度影响力。

三是针对特朗普政府的“经济优先”，中国应更加注重增加与亚太各国的经济利益。特朗普政府的“经济优先”对亚太地区多数国家的经济利益都构成了冲击。在联盟关系方面，美国对自身的经济利益基本是寸步不让，盟国对此不得不妥协退让。在地区贸易制度方面，美国除了退出 TPP 外，对地区经贸制度的参与力度下降。随着中美经贸摩擦愈演愈烈，亚太各国对于中美经贸竞争及其引发的全球贸易体系变革更加担忧。面对外部经济环境不确定性增加，亚太国家对与中国的经济合作更加重视。鉴于中国是亚太地区多数国家的最大或重要贸易伙伴，中国应在稳定与亚太各国经贸合作的基础上，进一步增进双方的经济利益。首先，通过“一带一路”、亚投行、澜湄合作等的实施，中国可以更多地向亚太国家分享发展红利，促进合作共赢，谋求共同发展；其次，中国可以推动亚太自贸区建设，和亚太地区多数国家共同维护该地区的自由开放贸易体系，对冲美国贸易单边主义的负面影响；最后，中国可以增强与亚太国家的双边经贸合作，夯实双边利益基础，提升

亚太国家对中国的认可度和支持度。

四是针对特朗普政府的“中国优先”，中国要尽可能地争取亚太地区其他国家的支持，减少单方面应对美国的压力。尽管大国拥有能够影响亚太地区秩序调整的强大能力，但大国及其之间的博弈并不能完全主导亚太地区秩序的塑造。在亚太地区，东盟是中小国家抱团取暖的典型代表。通过加快内部的政治、经济和安全整合，借助东盟外长会议、外长扩大会议与东盟地区论坛机制，东盟也可以在地区秩序中发挥重要作用。^[1]中小国家为了能够在亚太地区秩序中发挥更大的作用，一般可以采取三种路径，一是通过抱团取暖实现自我增强；二是极力推动地区制度构建，限制大国的实力优势；三是利用大国之间的矛盾，在大国之间实行平衡战略，使得大国对于中小国家更为重视。目前，东盟对这三个方面基本上都有所运用，这也使得东盟成为亚太地区合作的重要平台，也成为亚太地区秩序构建不容忽视的力量。特朗普执政以来，正式推行“印太战略”，并对多边主义态度冷淡，使得亚太地区的中小国家感到失落，特别是东南亚国家。中国应该继续坚持东盟是地区合作主要平台立场，支持东盟在亚太地区秩序调整中发挥重要作用，以尽可能地获得东南亚国家对中国在地区秩序调整方面发挥作用的支持。

【收稿日期：2019-05-05】

【修回日期：2019-07-01】

（责任编辑：邢嫣）

[1] 刘阿明：《权力转移过程中的东南亚地区秩序——美国、中国与东南亚的角色》，载《世界经济与政治》2009年第6期，第46页。

ABSTRACTS

- 01 The “Trump Shocks” and Adjustment of the Regional Order in the Asia-Pacific**, by Ling Shengli, Associate Professor of Institute of International Relations, China Foreign Affairs University. Adjustment of the regional order in the Asia-Pacific is mainly affected by such factors as game-playing among major powers, the small and medium-sized countries staying closely together for self-protection and the evolution of the regional norms. In contrast to the strategies such as “Return to Asia” and “the Asia-Pacific Rebalancing” successively adopted by the Obama administration, the Trump administration simply has no complete strategy of its own toward the Asia-Pacific region, but has made drastic adjustments to the strategy pursued by the Obama administration, thus sending outstanding shocks to American strategy toward the region. The major characteristics of Trump’s strategic adjustment toward the Asia-Pacific include shifting strategic objective from “status first” to “strength first”, strategic resources from “multi-party financing” to “self-reliance” and strategic means from “multilateralism” to “bilateralism”. The “Trump Shocks” have in the main resulted from the adjustment of strategic orientation by the US. Under the overall direction of “America First”, the US’s strategy toward the Asia-Pacific has assumed four major characteristics, including “domestic first”, “strength first”, “economy first” and “China first”. Under the “Trump Shocks”, adjustment of the regional order in the Asia-Pacific is likely to see some changes.
- 17 An Analysis of the “Withdrawal Diplomacy” of the Trump Administration**, by Xing Ruili, Doctoral Student of History of International Relations of School of History, Nanjing University. Since taking office, the Trump administration has withdrawn from several important multilateral international treaties and organizations, which

The “Trump Shocks” and Adjustment of the Regional Order in the Asia-Pacific

By Ling Shengli

Since the end of the Cold War, the regional order in the Asia-Pacific has been going through adjustment due to the collapse of the bi-polar structure of the world, the rise and fall of the regional powers, and the development of regional integration. Relative to other countries, China and the US are primary players in influencing adjustment of the regional order in the Asia-Pacific. The respective strategic or policy adjustment by China and the US toward the Asia-Pacific will produce ripple effects upon other countries in the region, which affects not only the related cooperation within the region, but also institutional development of the region, thus constituting an important variable that drives adjustment of the regional order. Since Trump came to power, the US has made a major adjustment to its foreign policy. Complying with the strategic orientation of “America First”, the Trump administration has made important adjustments to the tactical goals and means of the US foreign strategy. As the Trump administration has made a dramatic change of the policy pursued by the Obama administration, the “Trump Shocks” are felt in almost all aspects of the US foreign policy. Without exception, the “Trump Shocks” have become a major variable that promotes adjustment of the regional order in the Asia-Pacific. In March of 2017, Susan Thornton, US Acting Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs put it flatly that the Asia-Pacific Rebalancing Strategy had come to an end. At the end of 2017, the Trump

administration officially issued the National Security Strategy of the USA, indicating the completion of adjustment of the Trump administration foreign strategy, which has officially begun to promote the Indo-Pacific strategy. As a result, what impacts the Indo-Pacific strategy of the US would have on the adjustment trend of the regional order in the Asia-Pacific are worth our close attention.

I. Reflections of the “Trump Shocks”

Compared with the Asia-Pacific strategies successively pursued by the Obama administration, such as “Return to Asia” and the “Asia-Pacific Rebalancing”, as well as the relatively combined economic, political and security measures taken by the Obama administration, the Trump administration lacks a complete Asia-Pacific strategy. Although Trump has abandoned the Asia-Pacific strategy pursued by the Obama administration, he has yet to work out his own. In addition, the economic, political and security measures taken by the Trump administration are not co-related, but rather contradict with each other sometimes. Specifically, the “Trump Shocks” on the US Asia-Pacific strategy are reflected in strategic objective, strategic resources, and strategic means.

First, the US strategic objective has been transformed to “strength first” from “status first”. The strategic goal of the US in the Asia-Pacific is subject to its global strategic objective, with a focus on ensuring the evolution of the regional order in the Asia-Pacific will not undermine America’s dominance in the region. However, the two US administrations disagreed with each other in cognition of the US strategic goal in the region. The strategic goal of the Obama administration in the Asia-Pacific mainly involved maintaining the US dominance in the region, which was based on the advantages the US possessed in multilateral international systems, while the Trump administration puts less emphasis on American international leadership, but focuses on boosting American advantages in strength as a primary strategic objective. As a result, under the “Trump Shocks”, the US strategic objective has been transformed from “status first” to “strength first”.

Second, its strategic resources have changed from “multi-party

financing” to “self-reliance”. For the US, its strategic resources have not only come from itself, but also from its allies and partners. In the Asia-Pacific region, alliance and partnerships are important strategic resources of the US. During the Obama administration, in order to get supports from its allies and partners, the US was somewhat willing to make compromise to them so as to coordinate their efforts for supporting American strategy. Nonetheless, the Trump administration has believed more in itself with regard to strategic resources, while relatively neglecting the roles of its allies and partners, which has, to some extent, not only weakened its capacity in strategic mobilization, but also restrained the US’ ability to reshape the regional order.

Third, its strategic means have turned from “multilateralism” to “bilateralism”. In applying strategic means, the Obama administration was much different from the Trump administration. Firstly, the strategic means taken by the Obama administration manifested a clear multilateralism. Secondly, the Obama administration engaged in both power competition and institutional competition. In contrast, the Trump administration differs much from the Obama administration in applying strategic means. Firstly, the Trump administration belittles multilateralism, while preferring bilateralism and “oligopolism”. Secondly, the Trump administration has attached more importance to power competition at the cost of institutional competition. As the Trump administration is in favor of power politics and power competition, it lacks patience in building international rules. Therefore, the Trump administration has less enthusiasm than the Obama administration in institutional competition, which has reduced the pressure on the Asia-Pacific countries in institutional competition.

In sum, the Trump administration has made a major adjustment to the Asia-Pacific strategy pursued by the Obama administration, which has changed the US’s strategic objectives, strategic resources and strategic means in its strategy toward the region, clearly reflecting the “Trump Shocks”. These shocks not only have affected the US policies toward the regional countries, but also will produced systematic impacts on the regional situations and adjustment of the regional order. The “Trump Shocks” have mainly resulted from his adjustment of American strategic

orientation. Under the overall strategic emphasis on “America First”, the Trump administration’s Asia-Pacific strategy is characterized by “domestic first”, “strength first”, “economy first” and “China first”.

II. The “Trump Shocks” on Regional Order in the Asia-Pacific

Under the impacts of the “Trump Shocks”, changes will take place in adjustment of the regional order in the Asia-Pacific. From the current Asia-Pacific strategy or policy pursued by the Trump administration, the impacts of the “Trump Shocks” on the adjustment of the regional order are seen in three aspects.

First, the US’ influence over the regional order in the Asia-Pacific is reducing. The US is a major factor that affects adjustment of the regional order in the Asia-Pacific, which is shown in three respects. First, the rise or fall of American strength; second, whether the US’ relationship with its allies and partners will remain strong or become weak; and third, what strategy the US is to pursue toward the Asia-Pacific. As the US’s influence over the regional order in the Asia-Pacific depends heavily upon its capability and will, the indifference of the Trump administration toward the multilateral institutions in the Asia-Pacific has much crippled the influence of the US over the regional institutions in the Asia-Pacific. Despite the efforts by the Trump administration to boost American strength, overlooking its allies and the international institutions is likely to weaken the US’ ability to mobilize international efforts, thus resulting in the decline of strategic resources the US could actually depend on. The selfish policy the current US administration is pursuing has much weakened its ability of international mobilization in the Asia-Pacific, as its allies and partners have become more reluctant in supporting the US strategy. Therefore, the US’ influence over the regional order in the Asia-Pacific will decrease accordingly.

Second, the US’ waning efforts in institutional competition has slowed down adjustment of the regional order in the Asia-Pacific. In future, whether adjustment of the regional order in the Asia-Pacific is determined by power gaming or by institutional competition will be an indivisible part

of the evolving regional order. In contrast to those research and analysis on the evolution of the regional order from the perspective of power gaming in the past, the recent research and analysis has focused more on the institutional competition. Adjustment of the regional order usually begins with power gaming and ends up in institution building. In regional institutional competition, the Trump administration is short of achievements compared with the Obama administration, which has added impetus to the decline of institutional competition between the US and China in the Asia-Pacific. As institutional competition is marginalized, the influence of power competition is currently growing over the regional order in the Asia-Pacific, which will, to some extent, slow down adjustment of the regional order in the Asia-Pacific.

Third, the implementation of the Indo-Pacific strategy exerts an increasing impact on the regional order of the Asia-Pacific. Major powers, such as China, the US, India, Japan and Russia, are found in the Asia-Pacific. In addition to China and the US, Russia, Japan and India also have considerable influence over the regional order in the Asia-Pacific. Game-playing among these major powers has become an important factor that affects adjustment of the regional order in the Asia-Pacific. With the advance of the Indo-Pacific strategy, India's influence over the regional order in the Asia-Pacific will grow. Although the Indo-Pacific strategy pursued by the Trump administration is believed to be a show rather than a concrete strategy, its strategic objective is obvious. The US attempts to rope India in to contain China. If the Indo-Pacific replaces the Asia-Pacific as a new geopolitical region, the regional order of the Asia-Pacific will be changed to the regional order of the Indo-Pacific. However, given the cultural differences between South Asia and East Asia, in addition to factors such as limited economic ties and game-playing among major powers, we can be sure the prospect that the regional order of the Indo-Pacific will replace the regional order of the Asia-Pacific is rather dim. Even so, the impacts wrought by the advance of the Indo-Pacific strategy on the regional order of the Asia Pacific should not be overlooked.

III. Some Reflections on China's Response

China is not only a major country in the Asia-Pacific, but also a key force in re-building the regional order. Given the important impacts wrought by the US-China competition on building the regional order in the Asia-Pacific, China should as well do something in adjustment of the regional order in the Asia-Pacific in responding to the “Trump Shocks”. As adjustment of the regional order is mainly affected by such factors as game-playing among major powers, the small and medium-sized countries staying closely together for self-protection and the evolution of the regional norms, China should conform to the trend and work with the small and medium-sized countries to jointly promote the reshaping and improving of the regional order to face the “Trump Shocks” on the regional order.

First, for “domestic first” upheld by the Trump administration, China may strengthen coordination with other major powers like Russia, Japan and India to enhance China's influence in “major country coordination” for re-building the regional order in the Asia-Pacific. Second, for “strength first”, China may make efforts to increase its influence over reshaping regional institutions based on strength transformation, while accumulating its own strength. Third, for “economic first”, China may do more to consolidate the foundation of common economic interests with other regional countries. Fourth, for “China first”, China may do its best to gain supports from other regional countries to mitigate the pressure of facing the US alone.

(The author is an Associate Professor from the Institute of International Relations of China Foreign Affairs University. This article was received on May 5, 2019.)