

郑永年专栏

特朗普与南中国海问题

自去年特朗普参加美国总统选举到今年正式执掌政权，无论内政外交，特朗普各方面政策可以用一个概念来概括，那就是“不确定性”。

“不确定性”一直被美国的主流政界和媒体理解为负面的和贬义的。

美国主流政界和媒体的情绪也感染着其他国家，包括中国。直到现在为止，人们仍然视特朗普为一个“不正常的人”，甚至是“疯子”，很少有人认真地对待过他，思考过他的政治和外交哲学。

不过，对中国来说，这种“不确定性”应当被理解是中性的，因为其中既包含着巨大的风险，也包含着未来变化的机会。很显然，如果希拉莉执政，尽管美国的对华政策是比较可以预期的，但所预期的只是往坏的方向发展。比如说，希拉莉会继续落实其早年所提出的“重返亚洲”政策；比如说，她会继续对中国持高度意识形态立场，等等。

其实，对中国来说，希拉莉的这些做法也同样具有“不确定性”。特朗普上台，至少改变了原来中美关系注定“下行”的趋势。现在的局势是，中美关系既可以比奥巴马时代更坏，也可以比奥巴马时代更好，甚至有实质性的变化。人们今天讨论南中国海问题，就应当把此放在这样一个政治背景下。

特朗普所产生的“不确定性”有几个根源。

第一，特朗普的最高关切点在内政，而非外交。从一开始，特朗普一直强调他要使得“美国再次伟大”，从内部变革再次复兴美国。就是说，特朗普要把美国政府的注意力从全球转向内部发展。这种转型，如果成功，就必然会对国际社会产生巨大而深远的影响。道理很简单，因为美国在国际体系里所扮演的重要角色。很显然，一个有美国和一个没有美国的国际体系是很不一样的。至于美国的角色，是正面的还是负面的，不同的国家有不同的理解。正如有些国家希望美国充当世界警察，而另一些国家持反对态度一样。

第二，特朗普和既得利益之间的斗争公开化，甚至有走向决裂的可能性。特朗普的自我认同是体制外人，并且也一直把自己置于既得利益的对面。这种情况到现在还没有改变。尽管特朗普在一些方面也不得不和现存体制妥协甚至合作，但这仅仅是为了让现存体制继续运作。特朗普和现存体制的很多方面很难妥协，因为两者的价值观不同。对外交政策来说，这又是一个不确定性。如果是现存体制继续作为，外交政策在一定程度上是可以预期的。作为体制外的特朗普直到现在为止还没有形成“自己”的体系。

第三，特朗普的商人背景。商业和政治是两个不同的领域，两个领域具有不同的行为规则和方式。特朗普是个成功的商人，经商长达半个世纪。从商业转向政治不是不可能，但是如果简单地把商业规则应用到政治领域，政治领域包括外交领域的不确定性就会增加。商业往往发生在私人领域，但所有政治都具有公共性，私人性和公共性就是一对深刻的矛盾。

例如，如果把商业谈判方式应用到政治外交谈判，国家利益概念和实现国家利益的方式都要发生变化。这也产生着不确定性。

第三，特殊的决策机制。特朗普可以说是一位“民主的专制者”。他是由选举产生，是民主的产物；但他同时不想通过传统的民主方式施行权力。他试图超越现存官僚结构，创造其自身的权力机制，而现存官僚机构只是作配合的角色。执掌总统职位以来，特朗普已经创造了一些非正式的权力运作机制，并且成为主导性权力机制。这无论对内政还是外交，制造出很多不确定性来。现在连美国人本身也很难理解国家的权力机制的运作。

第四，特朗普的政治哲学。特朗普的政治哲学可能是赤裸裸的现实主义。特朗普并不愚蠢，至少不会像美国主流媒体所描述那样的愚蠢。他有哲学观，只是人们可能对之嗤之以鼻，不想去认识其哲学观罢了。一本新出版的亲特朗普或者同情特朗普的新杂志《美国事务》(American Affairs)，就是讨论特朗普的政治哲学。

特朗普也非常认同其战略家班农的见识，班农认为，美国面临“三大敌人”，即以中国和俄罗斯为代表的国家资本主义、华尔街为代表的自由主义资本主义和伊斯兰恐怖主义。这个看法也得到美国很多人的认同。也可以相信，特朗普的内政外交会在一定程度上围绕着这些概念进行和展开。

从以上几个视角来看，如果不发生重大事变，南中国海问题很难成为其外交的重点。中国经过几年的努力，现在在南中国海问题上已经处于比较主动的地位。如果处理得当，也不见得再有其他国家像过去几年的菲律宾那样来挑战中国。菲律宾新总统杜特尔特已经在快速调整菲律宾的中国政策。在过去几年和中国的对抗中，菲律宾什么也没有得到。在对抗中，中国已经表明为了维护核心国家利益，会不惜一切；但同时也表明，对抗会是两败俱伤。

杜特尔特希望通过改善和中国的关系，借此获得比对抗中国更大的利益。同时，诸多东南亚国家包括马来西亚、柬埔寨、老挝、泰国等开始逐渐向中国作调整。不过，这并不表明美国会不关切南中国海问题了。实际上的情形可能是：美国既不会停止在南中国海的活动，但也不太可能在南中国海投入太多的精力和财力。这是由几个重要的因素决定的。

第一，亚太地区对于美国的重要性。亚太地区在今后很长时间里一直是世界经济发展重心。历史地看，一个国家的地缘政治重心，会跟随世界经济重心而转移。美国绝不会放弃亚洲这个经济增长极的。实际上，随着欧洲出现问题，从经济上说，美国越来越像一个亚太国家。在亚洲，美国的深刻担忧是被中国“赶出”或者“挤出”。为了避免这个命运，美国必须寻找在亚洲生存和发展的“点”和“面”。南中国海问题就是少数几个重要的“点”。

第二，美国对“航行自由”的关

切。在南中国海问题上，美国一直抓住“航行自由”不放。这方面，美国对中国有很多的误解，认为中国在南中国海的行为是扩张主义，甚至是帝国主义的表现。美国没有（或者故意没有）看到中国的行为，仅仅是在回应其他国家（例如越南和菲律宾）的行为。中国并没有要借助南中国海搞扩张主义。尽管是“误解”，但这种“误解”会继续影响美国的南中国海政策。

第三，霸权的恐惧。任何一个霸权，无论是区域的还是全球性的，都有一个深刻的恐惧，那就是，哪一天自己会被另一国家所取代，美国也这样。美国早已经把中国界定为唯一的、有可能取代美国国际霸权地位的国家。美国的判断没有错，中国必将成为一个强大的国家；但美国误判了，无论从文化价值还是历史经验来说，中国无意充当区域霸权，更不用说全球性霸权了。但不管怎么样，基于这个认识，美国不仅不会离开南中国海，而且要时常借题发挥，干预南中国海问题，为中国制造麻烦。

中国在南中国海问题上的对策

在这样的情况下，中国在南中国海问题上的对策会有那些情形呢？至少可以从如下几个方面来讨论。

第一，寻找和抓住稳定南中国海局势的机会。特朗普的政策重点在内政并非外交，这表明现在的美国也同样需要一个和平的国际环境来进行国内建设。无论是想改善与俄罗斯的关系，还是要求其同盟国承担更多的费用，特朗普都是为了腾出手来聚焦内部发展。特朗普不太可能再像奥巴马时期那样，在南中国海方面投入那么多的精力。不过，这里的前提条件是南中国海不再会发生像2016年那样的事情。中国本身一直在努力稳定南中国海局势，并且有了很大的成效。

下一步，中国需要大力发展自己在南中国海问题上的软力量，至少是要解释自己合法合理的行为。中国在南中国海发展必要的军事措施，这些军事建设并不是帝国主义或者扩张主义，而是表明维护国家主权的决心和能力，是巩固自己在国际体系中的地位。同时，中国也不会乘机“接管”美国留下来的地盘，更不会乘机想把美国挤出亚洲。

第二，继续改善和周边国家的外交关系。特朗普之举意味着美国在亚洲力量的相对“萎缩”，一些国家开始向中国作调整，经贸合作开始成为中国和东盟（亚细安）国家之间的互动主轴。同时，中国的“一带一路”也开始发挥实际的效果，即开始在实际层面促动一些东盟国家的经济发展。如果这个势头持续下去，势必会加快大多数东盟国家向中国作调适。

第三，和美国形成一个斗而不破的互动模式，即“你来我抗议”，但避免发生直接的冲突。这种模式具有相当的现实性。在很大的程度上，这些年来两国的互动就是这个模式。美国在逐渐衰退，中国在继续崛起，因此两国需要互相调适。没有人会希望美国很快衰退，而中国快速崛起而取而代之。只要两国在互相调适，不管是

主动的还是被动的，都会有助于平稳的变化。

第四，合作形成中美G2共治模式。除了用自私方式追求美国利益之外，特朗普并没有什么特定的意识形态。这表明中美两国会有谈判的空间。对美国内部发展的需要，中国是可以有所作为的。美国不就是一个更开放的中国市场吗？更进一步开放也是中国本身所需要的。特朗普喜欢双边谈判，中国实际上也是。商人不会用意识形态来主导自己的行为，两国之间的谈判会更加务实。这要比那些具有强烈意识形态趋向的政治人物要好得多。

朝鲜问题也是一样，中国可以和美国进行双边谈判，做一个负责的大国，来承担足够的责任求得问题的解决。就区域稳定来说，中国更可以主动邀请美国呆在亚洲，共同承担提供国际公共品的责任。美国在亚太地区具有巨大的利益，这一事实既表明美国不会退出这个区域，也表明美国必须继续为这个地区提供公共品。

第五，灵活的斗争模式。即使上述各种模式失灵或者成为不可能，中国也可以采用斗争模式。不过，即使是斗争模式，中国也没有必要直接和美国发生军事冲突。中国可以利用南中国海问题把美国拖住，消耗其能量和能力。南中国海是中国的后院，南中国海岛礁是中国的核心利益，中国本应该为自己的核心利益而战。

也就是说，中国在南中国海问题上的“费用”是应该的，也不会过于高昂。美国则不一样。美国只有在航道安全方面可以有合法合理的行为，但在岛礁问题上，美国不是为其本身的利益而战，而是为其盟友或者其他国家而战，并且费用高昂。美国在南中国海的活动是否可以持续，主要取决于其内部的发展。如果内部发展持续不了，其世界上的霸权地位也很难维持下去。

从总体上看，南中国海局势基本上在中国的掌控之下。中国现在的问题并非能力问题，而是信心问题和理性问题。如果有足够的信心和理性，中国所具有的能力，足以保护中国自身在南中国海的利益，而且也能维持这个区域的稳定。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点