
历史演进视角下特朗普政府 东北亚政策研究

朴光姬 李 芳 王立鹤

摘要：二战以来，美国始终保持对东北亚地区的政策投入；冷战时期，美国东北亚政策以遏制苏联为主要目标，轮替将中国、日本作为制衡苏联的主要力量；冷战结束后，美国东北亚政策的主要遏制对象转向中国，不断强化美国的同盟关系，打压俄罗斯和朝鲜。特朗普上任美国总统以来，加大了对东北亚地区的政策力度，从经济、政治、安全等多个领域扰动东北亚和平与发展。在特朗普政策的影响下，东北亚区域合作的经济一体化进程加速，并向非经济领域拓展，然而安全利益变得错综复杂，和平压力加大。为应对特朗普政府政策的不利影响，中国应该从推动次区域合作、稳定国内经济、密切中俄战略协作、加强中美对话等多方面，维护东北亚和平的发展环境。

关键词：东北亚政策 次区域合作 政治互信 经济一体化

作者简介：朴光姬，中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员、博士生导师、科研处处长；

李 芳，中国科学技术信息研究所助理研究员；

王立鹤，中国建材集团进出口公司高级经济师、博士。

DOI:10.16845/j.cnki.ccieeqqh.2020.01.003

引 言

二战以来，美国全球战略几经调整，但东北亚地区在其全球战略中的重要性有增无减。尽管美国并没有直接使用“东北亚战略”或“东北亚政策”的表述，但在频繁涉及的“亚太”“东亚”战略及相关政策中，东北亚区域无疑占据着核心地位。经历了半个多

世纪的调整，美国全球战略对东北亚各国的定位也逐渐清晰。美国前国家安全顾问布热津斯基在《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》一书中指出，中国和俄罗斯位列美国实施其全球战略的五个“地缘战略棋手（法国、德国、俄罗斯、中国、印度）”之二。韩国则位列五个“地缘政治支轴国家（乌克兰、阿塞拜疆、韩国、土耳其、伊朗）”之一。而日美同盟则是美国介入东北亚乃至亚太安全、经济、政治问题的最重要支柱。蒙古国则犹如一个“楔子”，成为美国打入中、俄之间的“第三邻国”。以不确定性著称的美国总统特朗普，从经济、政治、安全等多个领域加强了对东北亚局势的扰动。为维护东北亚的和平发展环境，加强对特朗普政府关于东北亚政策的跟踪与研究，显得尤为必要。

一、二战以来美国东北亚政策演变

为了维持美国的全球霸权地位，二战以来，美国基于对东北亚地区的认知，不断调整政策逻辑与中心，集中表现为苏东剧变前后，分别以苏联和中国为主要对象，开展了长期的战略遏制与制衡政策。

（一）二战结束前后美国东北亚政策逻辑与重心的确立

二战结束前夕，美国罗斯福总统提出了战后大国主宰、协商合作、自由开放的国际安全、政治、经济体系构想。在这一构想的指导下，罗斯福政府认为：日本虽然即将沦为战败国，但其军国主义的复活将是地区稳定的主要威胁；苏联社会主义扩张是对美国资本主义民主制度的最大威胁；中国将起到稳定地区安全和阻止苏联势力向东亚扩张的作用，同时中国市场对美国而言还具有可观的潜在收益，但其发挥作用尚待时日。美国需要全面介入东亚地区事务，确保东北亚地区的安全、稳定和开放。^①

基于这一认知，美国政府形成了东北亚政策的基本逻辑：首先要防止日本军国主义复活，其次是抑制苏联势力在东亚地区的扩张，以确保该地区的稳定。按照这一逻辑，美国在二战结束前后确定的政策重心是扶持亲美的中国国民政府，以延续战时形成的中美同盟，并以此为基础，构建一个有利于维护美国在该地区占主导地位的东亚地区秩序，同时削弱日本，防止其军国主义复兴。

（二）冷战时期以遏制苏联为主的东北亚政策

1947 年美苏冷战正式开始后，美国的两大全球战略目标——抵制苏联扩张和防止日本军国主义复活中，前者开始凸显。从杜鲁门总统到卡特总统，美国四届政府一致认为

^①[美] 罗伯特·达莱克：《罗斯福与美国对外政策（1932—1945）（下册）》，陈启迪等译，商务印书馆 1984 年版；赵志辉：《罗斯福外交思想研究》，安徽大学出版社 2009 年版。

以苏联为首的社会主义阵营扩张是对美国最主要的政治威胁；同时，苏联核武器力量极大地威胁着美国的安全。在经济方面，拓展对日本的经济援助与合作，不仅将增加美国的经济收益，也会带来更多的政治和安全收益。

另外，冷战期间，美国对中日两国的地位和作用的认知发生了两次大的转变。第一次转变是在冷战前半期，中国的国共两党战争中，国民党节节失利，以及美军控制日本后对日本的恢复重建，使美国政府逐步认识到：中国在短时期内不能成为一个可以作为美国战略支撑的工业、军事强国，而日本才是具有重要战略地位的大国，是美国必须控制和不能放弃的战略要地。第二次转变发生在 20 世纪 60 年代末至 80 年代末的冷战中后期，中国共产党政权日益稳定、日本逐步成为仅次于美苏的世界第三工业大国，使得美国认识到中国共产党建立了稳定的政权，台湾蒋介石当局重返大陆已经完全不现实，^① 日本已经逐步具备挑战美国经济地位的实力。并且，尼克松政府之后的卡特政府和里根政府执政期内，对东北亚地区的认知都经历了最初看轻中国的作用到后期倚重中国平衡苏联势力乃至日本影响力的转变。

在如上的政治、安全和经济认知的转变下，美国冷战时期的政策逻辑以遏制苏联共产主义及其阵营的扩张为首要任务，冷战后期还增加了“防范日本”的因素。美国这一时期的政策重心是对苏联进行多方渗透和遏制，瓦解苏联。同时，围绕遏制苏联的需要，在冷战前半期侧重于以美日、美韩同盟为基础，缔结多边或双边盟约，构建以美国为主导的军事防御体系，形成对中苏共产主义的全面遏制。中苏关系破裂后，美国开始着重推动中美关系的良性发展，构建遏制苏联扩张的美日中安全关系。并且，在冷战后期，还注重借助中国平衡苏联的势力，削弱日本国际竞争力，并激发日本在配合美国全球战略上的积极性。

对苏联的遏制是整个冷战时期，美国东北亚政策的出发点和落脚点，也是美国东北亚政策逻辑形成、修正与转变无法规避的大背景，各界政府东北亚政策逻辑与重心调整的关键不同在于对中国遏制苏联扩张中的定位与关系问题。

（三）苏东巨变至 2008 年对中国的接触与遏制

苏东巨变后形成的一超多强的格局下，美国东北亚政策经历了老布什政府时期的磨合与适应，到克林顿政府时期，才形成了基本清晰的认知与逻辑。在政治上，苏联解体使美国获得了资本主义民主意识形态的优越感，美国历届政府不断强化的一个重要认知是中国力量的快速上升及其与美国意识形态上的差异，使整个东亚地区存在很大不确定

^①[美] 理查德·尼克松：《尼克松回忆录（上册）》，伍任译，商务印书馆 1978 版。

性；俄罗斯的民主化改革与西方主流的价值观不符。在安全方面，朝核问题是东北亚地区主要不稳定的源头，而俄罗斯依然拥有强大的军事力量。在经济安全方面，日本、韩国、中国经济实力不断增强，既为美国带来潜在收益，也因日益扩大的贸易逆差等问题，危及美国经济安全。特别是中国经济实力的跃升，已经危及美国全球经济霸权。另外，美日关系是最重要的双边关系，但必须通过谈判，解决美国对日贸易逆差。

在这样的认知下，美国冷战后的东北亚政策逻辑调整为关注并遏制中国崛起，打压俄罗斯和朝鲜的安全威胁力量，重视并适时调整美日、美韩同盟关系，服务美国牵制中、俄、朝的需要。在政策重心的调整中，克林顿和小布什政府在执政初期，都基于意识形态的差异，突出加强美日、美韩双边同盟关系的优先性。而在执政后期，因为中国影响力的增强以及美国反恐的需要，政策重心开始突出双边同盟等均势手段转向全面接触与合作，改善同中国的关系。^① 同时，美国同大多数东北亚国家的经贸合作、文化交流不断增多。只有朝鲜例外，从老布什政府时期开始，美国对朝维持了长期的不外交和有限接触政策。

（四）2008 年金融危机以来以遏制中国为主的东北亚政策

2008 年金融危机后，美国意识到中国迅速发展的经济实力已经危及美国的全球经济霸权地位；并且随着国际上对中国制度和模式的关注，美国的政治民主优越感和主导性式微，而让美国更为不安的是朝核日渐具备打击美国本土安全的能力。奥巴马政府以平衡中国影响力为基本逻辑，推出“亚太再平衡战略”。其政策重心是在中国周边从政治、安全、经济方面多生事端，牵制中国经济崛起。然而，强调理想主义目标与现实主义利益相统一的奥巴马总统，也时刻不忘推崇其民主价值观，在东北亚地区促进与朝鲜的谈判、积极与中俄进行接触与合作。以“美国优先”为旗号赢得美国总统大选的特朗普总统，淡化了意识形态的色彩，其基本逻辑在于重新洗牌东北亚局势，服务于“让美国再次伟大”的目标。在政策重心选择上，中国成为美国长期重点遏制的对象，同时，竭力压制俄罗斯和朝鲜，并防止其任何一方与中国联合对抗美国。

二、特朗普政府东北亚政策动向

尽管特朗普曾多次扬言要放弃奥巴马政府时期的“亚太再平衡”战略，但从其上任后的行动来看，特朗普政府对东北亚区域事务的介入有增无减。东北亚的经济合作、政治格局以及安全态势在特朗普政府的政策影响下更加复杂多变。

^①李少丹：《二战后美国东亚政策的逻辑与重心》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 268~269 页。

（一）对俄制裁力度不减

美俄关系是一对非常重要又极其特殊的关系。一方面，从特朗普上任至今，美国官方始终维持了对俄罗斯制裁的政策主基调，短期内没有撤销的意向。2019年3月，美国总统特朗普签署命令，将对俄罗斯制裁延长一年；2019年6月，欧盟也作出类似决定，将对俄罗斯的制裁延长半年。俄罗斯也不断出台反制裁措施。并且，2019年2月以来，美国、俄罗斯相继退出和中止1987年签署的《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》（中导条约），打破了长期以来的核战略平衡，美俄军事协作的前景趋于暗淡，世界面临的核安全形势更加紧迫。另一方面，特朗普总统个人又不止一次在公开场所表示对普京总统的赞赏与好感。尽管面临“通俄门”“电话门”等事件，但两位总统之间友好交流的强烈意愿没有减少。俄罗斯普京总统在2019年10月2日出席第三届俄罗斯能源周全体大会时表示，“俄方希望俄美两国关系能够重回正常状态，但就目前来看，这种情况还未出现”。但同时普京也表示“俄罗斯不会请求西方减轻对俄方的制裁”，西方应该意识到对俄罗斯的制裁是没有依据的，相关制裁的目的在于“遏制潜在竞争对手发展”。由此可以预判，美欧围绕俄罗斯的制裁将长期化、复杂化。但是，从美、俄双方领导人的特殊关系来看，不排除在特定时刻，美俄化敌为友，将矛头指向中国的可能。

（二）对中国全面防范与遏制

2016年以后，美国对华战略由“两面下注——既接触又防范”逐步转变为“全面防范——保持接触前提下的全面防范”，而中国诸多行业在中美贸易摩擦中表现出的自主创新能力，更是让美国的威胁感倍增，因而，促使美国对华防范战略正在加速进入遏制战略轨道。^①

美国正联手其同盟与伙伴国，从政治、军事、经济、科技、教育、文化等多个方面对中国施压。经济上，特朗普力争美国经济利益优先，特朗普一方面迫使中国为美国拥有比较优势的服务业（比如金融）、先进制造业、非常规油气、农产品等打开市场；另一方面，限制中国公司在美国的并购与投资活动，加大中国企业进入美国市场的难度。在科技上，为了确保美国的技术优势，不但直接以技术出口管制方式，限制美国高新技术出口，要求中国加大对知识产权的保护力度，甚至不惜发动贸易战打压《中国制造2025》中确定的高科技产业，并联合其伙伴国抢占数字技术、人工智能技术等领域的国际治理主导权。安全上，强化与盟国、伙伴国的合作，并构建新的安全机制，如推进美、日、印、澳四国“同盟”，防范中国军事势力在印太地区的扩张，美国国会还通过《与台湾交

^①薛力：《美国对华战略：从两面下注到全面防范》，《世界知识》2018年第13期，第73页。

往法》，为强化对中国的制衡做好“法律准备”。在教育、文化上，防止中国影响力在美国扩大的同时，还对中国留学生在美学习的专业进行限制。同时，还在移民方面，不断推动排华倾向的“2019 年高技术移民公平（HR 1044）法案”和“绿卡国别限制（S. 386）法案”。

中国全方位崛起之势打破了美国自 20 世纪 80 年代成功打压日本后的“优越感”，美国对任何危及其霸权地位的势力进行打压已经成为二战后颠扑不破的规律。因此，未来，美国对华遏制政策仍将加强。

（三）对朝鲜极限施压与正面接触

特朗普从竞选总统期间，就开始对奥巴马政府的对朝政策进行批判。在特朗普看来，奥巴马政府对朝政策太过软弱，才给朝鲜不断发展核武器的机会。特朗普上任以来，通过美国单边和联合国的多边渠道，展开了对朝鲜的全方位制裁，对朝鲜施加经济压力。同时，通过加强美日、美韩同盟，部署“萨德”等军事威慑对朝鲜施加安全压力。其目的是通过“极限施压”促使朝鲜重回谈判桌，以和平方式实现朝鲜弃核，维护美国及其盟国的安全。

在极限施压的同时，特朗普政府还打破不与朝鲜外交的多年惯例，实现了与朝鲜金正恩政权的历史性会晤，开启了与朝鲜的正面接触。尽管目前美国白宫和国务院仍一致表示“在朝鲜实现无核化之前不会放宽制裁”，但也有消息显示，美国正在考虑临时放宽对朝鲜的煤炭与纤维出口禁令（占朝鲜出口的 68.3%）等措施，以换取朝鲜废弃宁边核设施并允许国际核查的方案。^① 并且，2018 年 6 月到 2019 年 6 月特朗普与金正恩的数次会晤，使得美朝双方更加明确了对方的底线与诉求。相对于之前针对朝鲜试射导弹后的大量的、即刻的言语指责，针对朝鲜分别在 2019 年 8 月 24 日和 2019 年 10 月 3 日进行导弹试射试验的行为，特朗普的表态显得冷静、克制，甚至做出了回应朝鲜重谈的意愿，尽快恢复工作组层面的磋商。目前，在朝鲜半岛无核化问题上美朝谈判还未出现任何实质性的结果，但却大大缓和了朝核危机的紧张局面。美国和朝鲜是朝鲜半岛问题的关键当事方，双方保持接触并取得积极成果，对整个东北亚地区都非常有益。

（四）对日、韩的亦友亦敌政策

对于日本和韩国，特朗普政府基于付出与回报对等、注重实际利益的理念，采取了亦友亦敌的政策路线。一方面，特朗普上任以来，分别向日、韩两国确定了双边军事同盟的重要地位，并强调加强美日、美韩同盟。美国特朗普总统执政后不久，在与日本首

^①韩媒：《美国拟临时放宽对朝鲜制裁》，环球传媒网，2019 年 7 月 15 日。

相安倍晋三的会晤中，再次确认钓鱼岛适用于《美日安保条约》第五条，并向国际社会展现美日“牢固而紧密的同盟关系”。在韩国，则不顾中、俄等国家的反对，推进“萨德”导弹防御系统的部署。同时，利用与日本和韩国的盟约关系，协调日韩分歧，管控冲突，不断强化美日韩同盟三角关系。然而，特朗普对美日、美韩同盟框架下，驻扎美军军费的承担问题，也展开了持续、频繁的批判，迫使日、韩两国在承担军费问题上，做出更多的让步。另一方面，在经贸领域，特朗普的“退群”行为和贸易保护主义行动也毫无例外的波及日本和韩国。对日本，特朗普一上任便宣布退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP），转而支持双边自由贸易协定的谈判，这让前期投入大量精力并顶住国内巨大压力加入 TPP 谈判的安倍政府大为失望。在具体的产业层面，美国对美日贸易摩擦中的焦点问题——日本对美贸易顺差的汽车等领域和日本受关税保护的农业和畜牧业领域大加指责，迫使安倍政府在对美国投资和安保方面做出了很多新的承诺和让步。对韩国，特朗普宣称《美韩贸易协定》让美国企业遭受了巨大损失，并一再扬言要重谈。同时，也对韩国的钢铁制品等行业进行打击，比如 2019 年 7 月初，美国商务部宣布将对来自韩国的钢铁制品征收 456% 的惩罚性关税。从特朗普的退群和保护主义行动来看，在现实的经济利益面前，即使是同盟伙伴，也要锱铢必较。

（五）迎合蒙古国“第三邻国”外交政策

蒙古国被俄罗斯和中国两个大国环抱，美国多年来一直积极迎合蒙古国的“第三邻国”政策，以此作为牵制俄罗斯和中国的途径之一。特朗普入主白宫前后，蒙古国因素在东北亚局势中并不突出，因此，美国并未在蒙古国投入过多精力。然而，随着美中贸易摩擦不断升级，中国于 2019 年 6 月 1 日上调自美国进口的稀土产品关税，引起美国稀土行业乃至高精尖制造行业的巨大恐慌。美国欲将蒙古国作为替代中国稀土的潜在合作伙伴国之一，转而重视对蒙政策。2019 年 7 月 31 日，蒙古国总统巴特图勒嘎实现上任以来第一次访问美国。美蒙双方领导人同意美国与蒙古关系提升到战略伙伴关系，并且将加强两国贸易关系。美国白宫还声明要支持蒙古国民主的发展，并在国防、安全、贸易与投资、主权与法制等议题上进行讨论。

蒙古国虽然希望美国支持其“第三邻国”政策，但也越来越清晰地认识到，蒙古国的发展离不开东北亚区域的和平与稳定。因而，蒙古国高度重视中立外交政策，并立志于与东北亚各国保持友好、和平关系。在美国对东北亚各国的政策调整中，蒙古国并没有与美国保持完全一致。蒙古国总统特使勒·普日布苏荣在 2017 年 8 月初访问伊朗参加

哈桑·鲁哈尼的宣誓就职仪式时，还谴责了美国对伊朗和俄罗斯实施的经济制裁。^① 并且，蒙古国也是在朝鲜面临国际制裁的重压下，与朝鲜保持友好关系的为数不多的国家之一。

三、特朗普政府东北亚政策调整分析

特朗普政府对东北亚政策的调整，既有国际格局变动的外部因素，也有国内矛盾不断加深的内部原因。这些内外部原因，在特朗普总统个人特性与行事风格作用下，共同造就了特朗普政府霸道总裁式的商业实用主义政策风格。

（一）特朗普个性与行事风格分析

或许有争议，但是多项研究和事实表明，领导人的个性特征，诸如年龄、经历和性别等因素会对其决策产生影响。而在民主和混合政体中，年长的领导者——特别是年过七旬的人，也就是特朗普的年龄段——显得更具进攻性。^② 出生于商人家庭的特朗普，在良好的家庭和学校教育以及丰富的商业实践锤炼中，练就了目标明确，灵活务实；涉猎广泛，勇于竞争；有几分粗狂，却也谨慎得当；没有从政经验，却从未远离政治；在过去近 20 年里，每到选举年，都会爆出特朗普参选的传闻。而且，特朗普从 1987 年到 2015 年正式宣布参选总统以前，曾 3 次登记为共和党人，2 次登记为独立党派或无党派人士，至少 1 次登记为民主党人。在鲜明的个性支撑下，特朗普的执政理念呈现出典型的“商业化的实用主义”特征，^③ 他强调付出与回报对等；注重国际交往与合作的实际利益；倾向威权主义，力争扩大总统影响力。

特朗普认为，二战以来，美国从其所帮助建立的自由的国际秩序中得到的回报甚少。因此，他急切想结束这种美国引领的自由秩序，并将美国从其国际责任中解脱出来。他以“让美国再次伟大”为目标，注重对外合作的实际利益，为了实现“美国优先”，不顾反对和批判声音，屡屡“退群”“毁约”，甚至对盟国频频施压。从其个性和行事风格可以预见，特朗普对美国为维持世界秩序所耗费的财力、物力、人力的不满，将增加其对盟国的讨价还价行为，但不会动摇美国赖以维持世界秩序的北约和盟国体系，并且可能在某些利益回报不匹配的领域减少干预，比如减少输出意识形态、对能源依赖性有所降低的中东地区减少军费开支和直接军事干预等。另外，特朗普不会对全球化进行全面反

①佚名：《蒙古国为什么谴责美国？》，<https://zhidao.baidu.com/question/373306397432612844.html>。

②Michael C. Horowitz, Allan C. Stam, Cali M. Ellis. *Why Leaders Fight*. Cambridge University press, New York, USA. 2015.

③张琦：《美国总统特朗普》，中国财政经济出版社 2016 年版，第 171 页。

扑，但可能更加利用其商业化的灵活策略，对不利于美国的全球化规则进行改写或抵制。不可否认的是，其威权倾向确实增加了美国政策的不确定性，因而，美国的政策动向也变得更加难以预测。

（二）经贸合作因素分析

20世纪美国传统制造业大量外迁以及信息革命带来的金融服务等第三产业的发展，导致美国国内失业、贫富差距扩大等问题，已经给相当数量的普通民众的生活造成较大影响。据统计，20世纪80年代以来，随着制造业转移和产业升级，美国国内的制造业工作岗位减少了200多万个。与大量就业岗位流失相对应，国内不断扩大的贫富差距使广大中下层民众对个人的生活状况和政府有关政策感到不满。1981—2001年，美国收入最低的20%的家庭收入增长率仅为7.5%，而收入最高的20%的家庭收入增长率高达59.3%。2001年至今的十余年间，美国家庭收入的基尼系数更是多年位于0.45以上，远高于0.4的“警戒线”。失业与贫富不均进一步滋生了美国国内的诸多社会问题，危及美国国内的社会稳定与政治环境，特朗普当选美国总统在很大程度上是“民粹主义”的胜利。而解决这种混乱局面的出路之一就是扩展美国商品市场，提升美国就业。

东北亚地区各国，是美国重要的贸易伙伴，也是美国贸易逆差的重要来源地区。根据联合国贸发会议的统计数据，2017年，中国、日本、韩国分别是美国第一、第四、第六大贸易伙伴国，合计占美国贸易总额的比重约25%。然而，美国的第一、第二大出口市场却是加拿大和墨西哥，占比分别高达18.3%和15.7%；中国、日本、韩国分别次居第三、第四、第七位，合计占比仅相当于墨西哥的水平。在美国不断强化的关税打击措施下，除了韩国对美贸易顺差从2017年出现大幅下降外，中、日两国对美贸易依然存在大量顺差。甚至在中美贸易摩擦不断升级的趋势下，2018年中国对美贸易顺差创下2.14万亿元（扩大14.7%）历史新高位以后，2019年前8个月，中国对美贸易顺差业已高达1.33万亿元，扩大7.7%。因此，不断挑起并升级贸易摩擦、退出TPP多边谈判、重启双边贸易协定谈判等贸易保护主义措施，成为特朗普政府扭转对中、日、韩贸易逆差、扩大美国优势农产品、能源等产品出口，进而增加国内就业的重要政策选项。

（三）地缘政治因素分析

为了维系美国的霸权地位，美国通过在东北亚构筑军事同盟体系、政治和外交影响、牵涉中国内政等方式，打造了维持东北亚现状的制衡局面。在东北亚东部，美国构建了美日、美韩同盟体系，并且在同盟框架下，还拥有为数众多的军事基地和前沿驻军。通过同盟体系的不断完善，美国将日、韩打造成深入东北亚乃至整个太平洋西岸地带的战略据点。在东北亚西侧，通过影响蒙古国民民主化改革以及迎合其“第三邻国”外交政策，

美国得以在中俄之间布局，牵制中俄。在中国东南部的台湾地区，美国利用台海问题、对台军售牵制中国和平崛起。

然而，中国实力的上升打破了美国构筑的制衡均势。中韩、中日韩自贸区谈判不断推进，将使得日韩对美国经济的依赖转向中国。日韩对美国依赖的降低，将进一步增强二者在美日、美韩同盟体系下的独立性要求。中蒙俄经济走廊的推进，将蒙古国的经济利益更紧密地与中国捆绑在一起。日本、韩国、蒙古国在搭乘中国经济发展快车的过程中，与美国产生的任何离心倾向，都是美国难以接受的。另外，中国影响力的增强，使得台湾当局的外交空前大大压缩，美国苦心维持的台海局势正面临着国际挑战。中国的强势崛起，已经严重威胁到美国在战后构筑的东北亚政治、经济、军事霸权体系，势必招致特朗普政府的全面围堵。

（四）区域安全因素分析

朝鲜半岛问题是在美国霸权思维干预下的冷战遗留问题，也是特朗普上任前后，影响东北亚区域安全的关键问题。美国制造朝鲜半岛南北和解障碍的初衷，是增加其在东北亚存在的正当性与合理性。美国虽然利用朝核问题对朝鲜一再施压、制裁，甚至对中国施加压力，看似占据了道义的制高点，但其真实目的并不是希望南北和解。如若朝鲜半岛实现南北和解，美国将失去在东北亚存在的根本依据，这与美国主导全球的霸权战略明显相悖。因此，维持朝鲜半岛处于一定的矛盾和冲突状态，是冷战以来，美国霸权逻辑下对朝鲜半岛政策的一贯方针。然而，美国不愿看到或者出其意料的是，由于其对朝鲜诉求的漠视以及在处理朝核问题上缺乏诚意和应有的实际行动，导致朝鲜政权在政权颠覆压力下，核导试验愈演愈烈，甚至具备了打击美国本土的威胁能力，使得区域性的安全问题进一步扩展为全球问题。因此，特朗普政府必须调整美国自老布什时期对朝鲜实行的不外交政策，转而按特朗普的实用主义风格，实现与朝鲜最高领导人金正恩的历史性会晤。

四、特朗普政府东北亚政策的影响

从特朗普政府针对东北亚的政策动向来看，特朗普秉持“基于实力的和平而非虚张声势的‘再平衡’战略”，^①在东北亚的战略倾斜有增无减。在特朗普政府政策的影响下，东北亚经济与其他领域合作取得了一些突破性进展，但区域内各国安全利益变得错综复杂。

^①特朗普团队的政策顾问彼得·纳瓦罗和亚历山大·葛瑞在《外交政策》的署名文章。

（一）东北亚区域经济一体化进程加速

目前，东北亚地区的六个国家，俄罗斯和朝鲜仍处于美国的制裁中，经济增长面临巨大压力；中国、日本、韩国则不断遭受美国贸易保护措施的攻击。蒙古国虽然与美国关系不断升温，但其经济增长与中、俄等东北亚国家的稳定发展休戚相关。在美国政策影响下，东北亚各国开始将国际经贸合作的对象转向本区域内部，“中蒙俄经济走廊”、中日韩自贸区谈判、中韩自贸协定第二阶段谈判、中日和中韩第三方市场合作的热度不断被抬升。

其中，中蒙俄之间、中日韩之间经贸合作迎来了前所未有的机遇期：首先，在特朗普政府延续奥巴马政府时期的制裁政策下，俄罗斯加速战略中心东移的步伐、推进去美元化、再工业化以及进口替代政策，与中国合作的意愿加强；蒙古国在外债高筑、经济困难的条件下，也迫切希望搭乘中国经济增长的快车，“中蒙俄经济走廊”合作不断深化。其次，特朗普政府的贸易保护政策不仅让日、韩推动国际贸易自由化的道路受阻；更使日韩具有优势的汽车、钢铝制品等产业遭受损失、以及弱势的农产品等行业遭受冲击的可能性加大，因而，日本、韩国对加速中日韩自贸区谈判拥有迫切需求，中日韩自贸区谈判相较于之前的十几年，进展明显加快。2019年8月21日第九次中日韩外长会议发布“中日韩+X”合作概念文件，明确提出了可持续经济、生态环保、减灾、卫生、减贫、人文交流等六大领域的合作方向。三国就在拥有优势的领域展开“中日韩+X”合作达成一致意见，扭转了长期以来在东北亚合作中的相互掣肘局面，为推动东北亚区域一体化迈出了坚实一步。此外，囊括朝鲜的图们江次区域合作虽然进展缓慢，但各方的试探性努力也从未停止。东北亚地区在“中蒙俄+”和“中日韩+”方向的合作拓展，将加速东北亚区域经济一体化的进程。

（二）东北亚各国政治互信波动加剧

特朗普政府不断向韩国、日本、蒙古国以及中国台湾地区增加利益存在，并维持对俄、朝的制裁，加剧了东北亚各国之间互信的波动。“萨德”问题不仅中止了中韩持续改善升温的势头，也使得俄罗斯、朝鲜与韩国的互信持续下跌。美国怂恿日本解禁自卫权、纵容日本军事大国化、利用美日同盟关系撑腰日本与俄罗斯、中国的领土纠纷，对日本与俄罗斯、中国的互信产生不利影响。特朗普政府近来重视与蒙古国加强双边关系，也引起了中俄的关切。即使与美国同一阵线的日、韩之间，在美国掀起的全球保护主义风潮下，日本对韩国进行的贸易制裁，进一步冲淡了日韩之间微妙的紧密关系。2019年8月底，韩国终止了2016年11月双方签署的韩日《军事情报保护协定》，不再与日本共享军事情报，日韩的互信也不断降低。政治互信波动加剧，不但为区域合作的拓展蒙上阴

影，也增加了东北亚安全的不确定性。

（三）东北亚安全利益错综复杂

时至今日，东北亚地区始终负载着二战和冷战的遗留问题。这些问题时常沦为大国博弈的工具，危及东北亚安全。随着特朗普政府对东北亚各国政策投入的加大，东北亚各国之间交织了错综复杂的利益关系：一是朝核问题表面上看朝鲜和韩国是最直接的利益攸关方，但实质上美国和朝鲜才是解决问题的关键。并且，由于朝鲜与中俄接壤，唇亡齿寒的道理使得朝鲜半岛安全事关中俄安全利益。在美国仍然秉持霸权思维而难以对朝鲜的利益诉求做出应有的回应与行动的情形下，朝核问题乃至朝鲜半岛问题不会得到实质性解决，朝鲜半岛时刻都面临着冲突的可能性。美朝、韩朝领导人的会晤只是为朝鲜半岛问题的解决打开了大门，但三方距离解决实质性的问题，还很遥远。或者说，稍有不慎，朝鲜半岛的缓和局面就有可能回到冰点。二是美俄之间在中东欧地区的军备竞赛可能因美俄相继退出和中止《中导条约》继续向东扩散，令悬而未决的东北亚安全问题再增阴霾。三是日俄千岛群岛之争日益白热化，中日尚存的领土/领海争端因美日、美韩同盟的不断强化而变得更为复杂。此外，美国不断增加对台军售、并在太平洋西海岸进行频繁的联合军事演习，不断触动中国、俄罗斯等相关国家的安全神经。

五、应对特朗普政策扰动下东北亚不安局势的建议

面临特朗普政府对东北亚国家的制裁、遏制与贸易保护措施带来的影响，中国应当因势利导，积极推动东北亚各国凝聚共识与合作，努力维护东北亚的地区和平与人民安宁。

（一）推动东北亚次区域合作，以共赢增进和平

在东北亚现有的双边/多边次区域合作中，面临机遇最好的是“中蒙俄经济走廊”和中日韩三边或双边合作。另外已经推进多年的大图们倡议，是迄今为止东北亚次区域合作中囊括国家数量最多的合作机制。中国可由易到难，顺势优先推动“中蒙俄经济走廊”和中日、中韩或中日韩多边或双边合作。适时推进“中蒙俄+”与“中日韩+X”机制的拓展与对接，实现由次区域向东北亚区域一体化合作的拓展。同时，继续推动大图们倡议的法律化进程，为实现东北亚范围内的一体化合作奠定基础。最终形成你中有我、我中有你，相互依赖、共存共荣的发展局面，增加冲突的成本，促进各方维持和平的主动性。

（二）维护国内经济稳定发展，以实力保卫和平

中国崇尚和平，但也从来不惧怕战争，与战争形影不离的是财力、物力的巨大消耗，维持国内经济稳定发展，始终是增强保卫自身和平的能力，引领世界和平的基础保障。我国改革开放近 40 年使国内经济取得了长期稳定发展，综合国力也随之不断增强，中国捍卫自身安全与世界和平的能力也在不断提升。然而，面临冲突与战争的不确定性，中国未来仍需将稳定国内经济发展为第一要务，以雄厚的经济、军事实力对破坏中国安全的国家形成震慑，保卫自身和平；同时，借助“一带一路”倡议等国家合作，将和平发展的理念与成果传向国际。

（三）深化中俄战略协作，以平衡博取和平

面临美国在东北亚军事存在不断增加、美日韩三角同盟有可能打破东北亚战略平衡的局势，中国与俄罗斯必须深化战略协作，在朝核问题、萨德问题、美国在日韩部署中程导弹的可能性及动向等多个方面保持沟通、协调。只有中俄团结起来，才能博取东北亚基本的战略均势，更有力地推动以政治和对话的和平方式应对东北亚的安全挑战。

（四）加强中美对话，以互信维持和平

面对特朗普政府的政策多变性和以我为中心的特性，中国最重要的是保持战略定力，坚守原则，从容应对。在紧张局势不断升级的情形下，中美各层之间的对话沟通对于消除误解、增进互信、避免冲突至关重要。为此，必须广做美国各界工作，保持首脑关系、上层外交、“亲友团”、在朝在野人士等多方的交流渠道，最大限度的增进互信，以维护中美关系“斗而不破”的局面以及东北亚和平。

（五）力促各方保持冷静克制，以对话共商和平

除了中日领土/领海争端以及台海问题以外，中国面临的东北亚安全挑战大多是间接性的。因此，中国应当力促各方保持冷静克制，以对话谈和平。对朝鲜，中国应当积极支持其与美国、韩国改善关系，以和平谈判实现半岛无核化和南北和解。对韩国，则应继续坚持以两国人民的福祉、地区的和平稳定为目标，呼吁韩国增强政策独立性，维持东北亚各国之间的战略平衡。对于日俄领土争端，应当呼吁双方以负责的态度承担历史责任，以和平对话解决争议。对于美俄的竞争，中国应当呼吁双方保持克制，摒弃冷战思维，重回协作轨道。

责任编辑：沈家文

ABSTRACTS

(1) Strengthening China-EU Cooperation to Handle the Uncertainty Risk of the World Economy

Zeng Peiyan

Currently, the process of globalization meets resistance, unilateralism and protectionism are rising, and there are many multiple challenges, such as geopolitical conflicts, uncertainty in world economic development is increasing. In the background, China and the EU should comprehensively strengthen cooperation on various multilateral international systems and platform: The first way is to comprehensively consolidate partnerships. Secondly, to steadily advance economic and trade investment cooperation. Thirdly, to more firmly support the basic position of the multilateral system. Although the national condition and social systems are different between China and the EU, the goals of peace and development are the same. Based on this, China and the EU ought to respect with each other, learn from each other, help each other, and develop together. In the future, China's huge and high-quality domestic demand market and increasingly open and standardized business environment will provide new development opportunities for China-EU cooperation. In the vast Asia-Europe market, the potential for mutually beneficial cooperation between China and Europe will be huge and the prospects will be bright.

(2) Opportunities and Challenges Brought by the Opening-up of the Service Industry to China's Urban CBD

Tan Hongbo, Xia Jiechang, Chen Linlin

The opening-up of the service industry has brought opportunities and challenges to the development of China's urban CBD, and faced to these challenges, corresponding measures should be taken. The strategy of expanding the opening-up of the service industry will help the CBD to obtain sustainable development momentum, accelerate the optimization and adjustment of the industrial structure, force the service industry to open internally, and promote the further optimization of the business environment. For the challenges under the opening strategy, such as the convergence of industrial structure, rising uncertainty in the international environment, insufficient openness, and the lack of various international organizations and top talents, China should focus on defects and continue to fully optimize the business environment. To strengthen the coordination between different CBDs and give full play to the role of market regulation. Continue to expand the openness of service industry to the outside and inside world, and coordinating the relationship between opening up to the outside and inside world, and actively attract and cultivate various international organizations and high-end international talents.

(3) A Study of Trump Administration's Northeast Asia Policy from the Perspective of Historical Evolution

Piao Guangji, Li Fang, Wang Lihe

Since the Second World War, the United States has always maintained its policy investment to the Northeast Asia. During the Cold War, the United States' Northeast Asian policy focused on

containing the Soviet Union, for achieve the goal, the United States took China and Japan as the main forces to balance the Soviet Union. After the Cold War, the main target of US Northeast Asian policy turned to contain China, and it continued to strengthen US alliances and suppress Russia and North Korea. Since taking office, Trump has strengthened his policy on Northeast Asia based on the goal of “making the United States great again,” disrupting peace and development in Northeast Asia from multiple areas, including economics, politics, and security. Under the influence of Trump’s policies, the economic integration process of Northeast Asia regional cooperation has accelerated and expanded to non-economic areas, however, security interests have become more complicated and pressure for peace has increased. To cope with the adverse effects of the Trump administration’s policies, China should maintain a peaceful development environment in Northeast Asia in a number of ways, including promoting sub-regional cooperation, stabilizing the domestic economy, strengthening China-Russia strategic cooperation, and strengthening China-US dialogue.

(4) To Promote Macro-Policy Coordination by International Multilateral Platform Mechanisms

Chen Chao

With the improvement of China’s comprehensive national strength and the rise of unilateralism in the world, how to use multilateral platforms to promote macro-policy coordination has become an important issue. This article analyzes the achievements and challenges of the major economic multilateral platform mechanisms, the pressure of the interaction between international rules and domestic policies on the reform of state-owned enterprises and the experience and lessons of China’s initiative to build a multilateral platform. Considering that in the short term, it is necessary to carefully summarize the experience and lessons and embrace and supplement the existing rules. In the medium term, we have to correctly recognize changes in the situation and focus on domestic development and reform. In the long-term, it is necessary to earnestly strengthen the “matters of confidence” and solidly promote the construction of talents.

(5) The Forty Years of Reform in China’s Foreign Trade Management System: Review, Analysis and Prospect

Zhu Fulin

The reform of the foreign trade management system is an important part of China’s economic system reform. In the 40 years since the Reform and Opening-up, the reform of the foreign trade system has greatly promoted the development of foreign trade and has become an important force leading China’s economic miracle. Based on the institutional theory and new trade theory, this article defines and elaborates the turning point in the reform of the foreign trade management system since China’s reform and opening-up, from the unique perspective of growth, market system, micro-enterprise and human emancipation, the indirect and indirect effects of China’s foreign trade management system reform are evaluated, and finally, the outlook for future China’s foreign trade system reform is prospected.

(6) Research on the Reform of the Allocation of Factor Marketization

Liu Xiangfeng, Wang Lei, Rong Chen, Guo Jin, Hu Fei

In the past 40 years of China’s Reform and Opening-up, it has created an unprecedented economic miracle. Its main driving engine for development comes from market-oriented reforms. At present, the product market has basically realized that product prices are determined by the relationship between supply and demand. Factor marketization reforms have also made great progress in market system construction, factor participation allocation, and factor price formation, but factor marketization reforms are far from complete. The imbalance in the