

特朗普政府内外政策探析

倪 峰

【内容提要】特朗普上台执政为美国内政外交带来众多变数。在政治层面,建制派与反建制派的对弈成为美国政治的全新范式。小圈子决策、行政令治国、推特治国等一系列做法致使特朗普迄今为止无法组成完整的工作团队,府会关系微妙,行政、司法对立凸显,共和党内无法完成整合,民主党抗争加剧,总统与传统主流媒体尖锐对立。在外交领域,基于“美国优先”的理念,特朗普在处理美国与外部世界的关系时更加内倾,不愿承担过多责任,尤为强调经济收益,交易思维突出,同时也更加强悍。中美关系面临新的机遇与挑战。在与特朗普政府的全新互动中,中方沉着应对,及时捕捉新机遇,实现了中美关系良好开局。与此同时,应防范美国政治内斗加剧、特朗普易变个性、周边局势,以及特朗普政府内部战略派力量上升给中美关系带来的风险。

【关键词】美国政治生态;美国外交政策;中美关系;特朗普

【作者】倪峰,中国社会科学院美国研究所副所长、研究员。

【引用】倪峰:《特朗普政府内外政策探析》,《当代美国评论》,2017年第1期,第25~40页。

特朗普胜选和上台执政是自 2016 年以来国际舞台最抓眼球的重大事态。自 2015 年 6 月 16 日特朗普在纽约正式宣布参选美国总统算起,在两年多的时间,这位地产大亨以异乎寻常的举止言行,不断在美国内政外交领域引发震撼。他的上台执政,为美国和国际社会带来了巨大的不确定性。本文旨在探析特朗普治下,美国内政外交呈现的走势,以及中美关系将如何演进。

一 特朗普现象与当前美国政治生态

在这场以 2016 年美国大选引发的大变局中,特朗普无疑是剧变的风暴眼。自第二次世界大战以来,2016 年大选对美国产生的冲击超过了历次大选,已经远远超出一般意义上的政党轮替。特朗普的参选、胜选、上台执政实际上是一场社会政治运动发生和发展的过程,正在并将持续对美国的政治生态产生深刻影响。

特朗普在竞选之前是美国著名的地产商人,曾经通过主持真人秀节目《飞黄腾达》而获得了相当可观的公众影响力,但他没有任何从政经验。因此,当他正式宣布参选美国总统时,不少观察家并未将他当作总统宝座的有力竞争者,而是视作他在为企业别出心裁地打广告。然而,特朗普不仅在共和党初选中接连击败拥有丰富政治经验、被共和党精英寄予厚望的前佛罗里达州州长杰布·布什、参议员卢比奥、科鲁兹等人,一举夺下共和党总统候选人提名,而且,在最后冲刺阶段,面对实力强大的希拉里、共和党党内的众叛亲离、主流媒体一边倒的攻击和录音门丑闻,最终上演了惊天大逆袭,完成几乎不可能完成的使命,成为第 45 任美国总统。

如果将特朗普参选、胜选、上台执政作为一个完整链条来观察“特朗普现象”,更加会发现这一现象折射出的美国政治生态的深刻变化。

(一) 2016 年的大选是一场“非常规”的选举

政治“圈外人”特朗普利用后金融危机时代美国中下层民众的强烈不满和整个社会的普遍焦虑,以参选总统的方式引爆了一场特殊的社会运动。从形式上看,2016 年大选无疑仍是美国两大政党——共和党和民主党角逐最高行政权力和立法主导权的争斗,这种戏码每四年都会在美国上演一次。2016 年,共和党和民主党分别在特朗普和希拉里的带领下,展开了一场捉对厮杀。然而,只要深入选情就会发现,这种两党的竞争在 2016 年的大选中充其量只

是一种形式,真正的剧情更像是特朗普一个人与共和、民主两个党的战争。

在美国的政治光谱中,特朗普原先只是一个政治局外人,没有任何的从政经验,其党派属性也并非特别明显。根据纽约市选举委员会的记录,抛开之前在别处的选民登记不算,仅自1987年在纽约曼哈顿登记为共和党人以来,特朗普五次变更党派归属,因此,在某种程度上说,他连坚定的共和党成员都算不上。而且,他举止乖张、口无遮拦,在参选过程中几乎触碰了美国所有的政治禁忌。自宣布参选之后,他遭到了共和党建制派的层层阻击。2016年3月,正当特朗普在共和党初选中气势如虹之际,共和党大佬、2012年竞选过总统的罗姆尼站出来公开指责特朗普是“骗子、欺诈者”“把美国人民当傻子”。更有60名共和党情报、安全、外交界的重量级人物联名公开反对特朗普,表示要竭尽全力阻止他。当他冲破共和党的层层阻击,成功获得共和党总统候选人提名,直接面对强大竞争对手民主党总统候选人希拉里之后,他受到了来自美国政治精英几乎联合一致的围剿,主流媒体几乎是一边倒地支持希拉里,许多共和党大佬也纷纷与特朗普划清界限,有人甚至表示要将选票投给共和党的对手希拉里。然而,就是在这场一个人与美国两大政党的战争中,特朗普凭借一己之力将共和党提名俘获,并将民主党挑落马下,让世人大跌眼镜。

特朗普逆袭成功,看似是一个人的胜利,其实质是美国政治生活中长期积累的大量深层次矛盾的集中爆发,反映了金融危机大背景下美国社会普遍存在的焦虑情绪。美国外交学会会长理查德·哈斯(Richard N. Haass)指出,此次大选是在3.2亿美国人的情绪“如果算不上公然愤怒,也是严重焦虑”的情况下进行的,“反对当权派的参选人正是这种心情的受益者”。^①在选举过程中,特朗普抓住美国社会的痛点和焦虑,用一种夸张的方式将这些痛点和焦虑激发了出来,为己所用。

金融危机以来,美国经济遭受重创,复苏缓慢,各种矛盾不断累积,其中最突出的两个问题是:日益严重的不平等、组织严密的利益集团对政治制度的控制。这些年来,美国的中产阶级在不断萎缩,已从20世纪80年代的占总人口

① Richard N. Haass “The State of the United States,” *Project Syndicate*, March 24, 2016, <https://www.project-syndicate.org/commentary/america-turning-inward-by-richard-n-haass-2016-03>.

60% 以上的比例,下降到 2016 年的不足 50%,^①相当数量的普通民众的受益感也因为低迷的经济形势,以及全球化等因素的影响而受到重挫。然而,精英寡头们却依旧纸醉金迷,整个政治体制对日益扩大的社会问题或视而不见,或有意回避。而当越来越多的普通民众对于生活现状感到不满、试图寻求改变的时候,华盛顿的政治精英依旧忙于利益争斗,以至于府院之争、政府关门、预算危机等闹剧屡屡上演,国家的政治机器在空转,本应当造福公众的政府沦为政客的秀场。近年来,美国民众,尤其是中下层民众对政治的不满上升到一个前所未有的水平,他们热切希望一个与原先的体制没有多少关系的局外人来打破这样的政治格局。

在这一大背景下,原本对参政热情不高的广大基层选民,尤其是身处“锈带”和偏远乡村地区的白人蓝领阶层选民不再沉默,他们不约而同地形成了一股强大的参政合力,改写了大选的结果。选举过程展现的是美国中下阶层对建制派的反叛、白人主体意识的“觉醒”、农村乡镇与中心城市对决,是美国社会阶级矛盾、种族矛盾和城乡矛盾的一次大爆发。实质性的较量在两大力量之间展开:一方是以白人中下阶层劳工为主体,由特朗普所代言的,持强烈民族主义和民粹主义内外政策主张,高举反权势、反精英政治大旗,誓言打破现有力量格局;另一方是传统的权势集团和精英阶层,要竭力维护既得的权力和政治规范,力图将反建制的民粹主义政治势力控制在现行的政治和社会框架中,以使用较为温和的改良方式缓解业已极度激化的政治和社会矛盾。结果,权势集团对大选完全失去控制,代表民粹主义的反建制力量取得胜利。

(二) 反建制总统非同寻常的执政之路

2017 年 1 月 20 日,美国迎来了一位特殊的新总统。尽管到目前为止,特朗普上台执政只有七个多月的时间,但其历程与 2016 年大选不输伯仲,同样是波澜起伏,充满张力。在上台的第一天,特朗普就在就职演说中亮明了自己的身份和立场,“今天的就职典礼有着特殊的意义。因为今天,我们不只是将

① 美国的中产阶级,用美国人口普查局的定义,指家庭收入水平是美国家庭收入中位数的三分之二到两倍的家庭,高收入家庭和低收入家庭则居于这一收入区间的两端。对于美国的一个三口之家来说,按照 2014 年的收入水平,中产阶级家庭的年收入从 4.2 万美元到 12.6 万美元。参见“The American Middle Class Is Losing Ground: No Longer the Majority and Falling behind Financially,” Pew Research Center, December 9, 2015, <http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/09/the-american-middle-class-is-losing-ground/>。

权力由一任总统交接给下一任总统,由一个政党交接给另一政党。今天,我们是将权力由华盛顿交接到了人民的手中,即你们的手中。长久以来,华盛顿的一小群人攫取了利益果实,代价却要由人民来承受。华盛顿欣欣向荣,人民却没有分享到财富。政客们塞满了腰包,工作机会却越来越少,无数工厂关门。建制派保护的是他们自己,而不是我们国家的公民。”^①在通常情况下,经过激烈的党争选举,社会的裂痕往往会扩大,新总统虽然由一派力量支持产生,却是全民共同的总统,新总统往往会呼吁和解、团结,弥合分歧,而特朗普的这篇就职演说更像是对建制派的一份宣战书。

特朗普在当选后公布的团队名单却充斥着精英权贵:国务卿蒂勒森原为石油巨头埃克森美孚公司董事长兼首席执行官,首席战略专家和高级顾问班农是美国保守派媒体布赖特巴特新闻网总裁,国防部长马蒂斯作为海军陆战队指挥官,参加过海湾战争、阿富汗战争和伊拉克战争,财政部长努钦为高盛集团前合伙人。内阁成员集体身价已超过 120 亿美元,成为史上最有钱团队,其中,商务部部长罗斯麾下的私募基金净值达到 29 亿美元,教育部部长德沃斯的净资产达到 48 亿美元,首席经济政策顾问科恩至少拥有价值 2.66 亿美元的资产。^②浓烈的“白、男、富、军、右”气息一时间弥漫在华盛顿上空,这与特朗普所标榜的为中下层代言形成了鲜明的反差。

在选举投票前夕,特朗普便抛出了“百日新政”计划。政治上,取消所有奥巴马发出的“违宪”的决策、备忘录和法令;为国会议员设立任期限制,国会议员离任后五年内不得从事游说工作;前白宫官员终身禁止代表外国政府游说;禁止外国游说者为美国选举募集资金;联邦政府冻结招聘新雇员等。在经济上,特朗普表示将在十年时间内创造 2500 万个新就业岗位;将商业税率从 35% 减少到 15%,中产阶级将得到最大的税务减免;宣布退出 TPP,重新进行谈判或废除《北美自由贸易协定》等现有的国际贸易协议;解除美国能源生产限制,撤销基础设施投资障碍,将应对气候变暖的资金用于其他环境项目。在社会政策上,撤销和替换奥巴马医保法案;开始遣返大约 200 万的非法移民,倘若对方国家不愿意接收,则取消对方国家的签证;全力资助南部边境的隔离

① Donald Trump, “The Inaugural Address,” The White House, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.

② 吴迭《特朗普现内阁身价已超 120 亿美元成史上最有钱团队》,《凤凰财经》,2016 年 12 月 10 日。参见 http://finance.ifeng.com/a/20161210/15068103_0.shtml。

墙的修建,并确保墨西哥会补偿美国的修墙支出;暂停从有恐怖主义倾向且移民审查失效的国家接收移民,所有来美国的移民必须接受极端审查等等。^①

为了自己的政治抱负和实现竞选承诺,特朗普上台伊始就采取了一系列非同寻常的举动,其中最引人关注的就是行政令治国、小圈子决策和推特治国。

(1) 行政令治国

在 2016 年的大选中,特朗普不仅赢得了白宫宝座,而且他所代表的共和党也赢得了国会参众两院的多数。这种“一致政府”的局面本来相当有利于推行政策议程,总统面对一统政府形势,通常会增强府会合作,在重大政策问题上通过立法手段稳步推进自己的政策主张。总统通过行政措施强行进行重大政策变革,往往是在府会党派控制权分立,总统无法通过国会立法实现自己政策意图时不得已而为之的手段。然而,特朗普一上台,便反其道而行之,为了快速兑现竞选承诺,便以行政令的方式作为施政的主要手段。在其就职七个多月的时间里,总计推出 100 多项总统行政令、总统备忘录,涉及政治、经济、社会、外交等各个领域。其中的一些举措,如废除奥巴马医改、签证与难民限制、退出 TPP、在美墨边境修墙等在国内引发巨大争议。

(2) 小圈子决策

从形式上看,特朗普进入白宫就是由“反建制”走入了“建制”,然而,他依然表现出对建制派强烈的排斥,并在建制的汪洋大海中形成一种自我封闭。在执政团队组建问题上,特朗普放弃了忠诚度与专业性兼顾的通常做法,一味强调忠诚度,在重要决策职位上排斥具有专业积累与政策经验的建制派人选。而在执政团队中,前企业高管、共和党极端保守派、退休将军和特朗普家庭成员构成了核心决策圈。这个决策圈相对封闭,其成员的从政经验、政策立场和行事风格迥异,矛盾丛生。尤其是特朗普以忠诚度划线的做法,极大地延缓了特朗普执政团队的组建和政策推进。到目前为止,联邦政府中仍有大量关键岗位空缺。在华盛顿甚至传出,由于对建制派的反感,特朗普有意放缓官员的任命。这种相对封闭且又难以保证专业度的小圈子决策直接导致了诸多问题的滋生。例如,1 月 27 日出台的“禁穆令”,据称出台前甚至没有与国土安全部部长凯利和国务卿蒂勒森商量。此外,5 月 9 日,特朗普突然宣布解除联邦

① “Trump’s Gettysburg Speech,” C-SPAN, October 22, 2016, <https://www.c-span.org/video/?c4627610/trumps-gettysburg-speech>.

调查局(FBI)局长科米的职务,令白宫幕僚都猝不及防,在美国社会引起巨大震动,要求对特朗普竞选团队与俄罗斯关系展开独立调查的呼吁骤然增强,美国社会中时隐时现的要求弹劾特朗普的舆论也渐渐泛起。总之,小圈子决策正在不断侵蚀特朗普政府的稳定性。

(3) 推特治国

在选举期间,特朗普就在各参选人中以爱使用推特著称。自2009年注册推特帐号迄今,特朗普一直使用推特,其粉丝已经达到3600万人,总共发推文3.55万条。^①在推文中,他经常评点时政,讽刺媒体,挖苦别人,发泄情绪,语不惊人死不休,造成了许多轰动的效果。2017年3月,他在接受英国《金融时报》采访时表示,“如果不是推特上的推文,我到不了白宫”。^②特朗普当选总统后,据美国有关机构随机抽样调查显示,有64%的美国人希望总统关闭推特帐号。然而,特朗普依然我行我素,毫不掩饰对推特的钟爱。在接受福克斯新闻频道采访时,特朗普宣称,“我拥有自己的媒体”。他表示,“在美国历史上,没有一个人像我这样遭受了不诚实媒体的对待,推特对我来说十分重要,因为它让我能够表达自己的观点”。^③这种做法在他当选总统后造成一系列轰动性的效果,例如,2016年12月3日,特朗普与台湾地区领导人通电话,打破中美建交38年以来的禁忌,美国和国际舆论一片哗然,纷纷表示质疑,奥巴马政府急忙澄清。然而,特朗普却发推特声称“真有意思,美国卖数以亿计的军火给台湾,我却不能接一通祝贺电话”,^④进一步给中美关系带来极大困扰。1月6日,特朗普发推特抨击波音公司卖的“新空军一号”太贵,计划取消订单,波音的股价下跌1%,市值蒸发10亿美元。1月12日,特朗普发推文批评军火商洛克希德·马丁公司的F-35战斗机采购合约金额“失控”,该公司

① 特朗普推特帐号信息参见 <https://twitter.com/realDonaldTrump>。

② Lionel Barber et al., “Donald Trump: Without Twitter, I Would not be Here — FT Interview,” *Financial Times*, April 3, 2017, <https://www.ft.com/content/943e322a-178a-11e7-9c35-0dd2cb31823a>.

③ Avi Selk, “Twitter Co-founder: I’m Sorry If We Made Trump’s Presidency Possible,” *The Washington Post*, May 21, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2017/05/21/twitter-co-founder-im-sorry-if-we-made-trumps-presidency-possible/?utm_term=.5bf5f1c19444.

④ 特朗普在2016年12月2日发的推文,参见 <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/804863098138005504>。

市值一度暴跌 40 亿美元。当天,其他航空与国防类股票也受池鱼之殃而下挫。5 月 13 日,特朗普突然解雇科米的“新水门事件”继续发酵,美国媒体不断指责特朗普通俄,特朗普对此反应激烈,他在一个多小时内连发七条推文,不但向“假新闻”媒体反击,还表示自己的发言人工作不力,甚至威胁要取消白宫新闻吹风会。特朗普的这种推特治国方式一方面令公众能够较为清晰地了解这位美国新总统的所思所想,另一方面,却给美国社会和国际社会带来许多难题和困惑。

总之,特朗普独特的理念和治理方式正在给美国的整个政治生态,包括阶层关系、族群关系、行政部门的运作、府会关系、行政司法关系、政党关系、政府和媒体的关系带来一系列新的问题。美国内斗和分裂都在加深,依据 2017 年 7 月下旬盖洛普民意调查的分析,只有 39% 的民众对特朗普的执政表现表示满意,创下了美国新晋总统满意度的最低值。然而,他在选举中投支持票的民众中仍享有 80% 的支持率。在 2016 年的选举中,有人把特朗普形容为是“一头闯入瓷器店的公牛”,然而,他上台后仍像公牛一样在美国的政治舞台上横冲直撞。

二 特朗普政府的对外政策理念与走向

特朗普上台执政给美国国内政治带来诸多变化,与此同时,在对外政策领域也出现了一些新的变局。按照一些说法,特朗普治下的美国,已在国际秩序与全球化趋势中扮演起“最大的不确定因素”。

(一) 特朗普政府对外政策的基本理念

作为一位“反建制”人物,特朗普的对外政策概念概括起来看,就是其经常挂在嘴边的“美国优先”。所谓“美国优先”并不是全新的理念,实际上是美国社会中曾经出现的、被长期压制或边缘化的本土主义、孤立主义、狭隘民族主义、重商主义、粗鄙的利益算计的一种大融合,主要有以下基本观点。

(1) 将美国所面临的问题界定为“非本土”的,是由外部世界的“他者”带来的。如果要解决美国面临的问题,必须要阻断这些“非本土”因素的牵扯或介入。^① 这其中包括强化边境执法、在美墨边境筑墙、大规模驱逐非法移民、

^① 刁大明《特朗普现象探析》,《现代国际关系》,2016 年第 4 期,第 33 ~ 34 页。

全面禁止穆斯林入境,从而确保工作机会不被非法移民夺走,国土安全免于外部威胁。

(2) 将美国的外部责任看作是负担。认为美国过度地承担了国际安全的责任,让美国的盟友免费搭车。这些盟友不知感恩,反而经常以一种道义上的后现代主义形象出现,并时不时地批评美国,把美国的“不正常的无私”视为理所当然。为此,特朗普要求盟国为美国分担负担。他在2016年4月底有关外交政策的演讲中称,美国花费数万亿美元建设强大的军队,为欧洲和亚洲提供强大的防务,欧洲和亚洲的国家应为此付费,否则美国就应该让它们自保。^①

(3) “买美国货,雇美国人”。从经济民族主义的视角看待美国与外部世界的经济联系,认为美国在第二次世界大战后的多边自由贸易体系中吃了亏,倾向于从“零和”视角审视国际关系,特别是国家间的经济关系。例如,在选举期间,特朗普将中美经济关系看作是一场“战斗”——中国正在“掠夺”美国,美国正在“输掉战斗”。

(4) 强调“以实力求和平”。特朗普认为,实力才是国家安全和利益的根本保障,尤其强调军事实力是处理国与国关系最重要的基础。特朗普反复强调美国要支出必要的经费来重建美国军队,形成历史上最强大的军力,因为外交的一切都始自强大的军力。同时,美国还要有足够的经济实力,支持与美国合作的国家。

(5) 认为大国是国际关系中最重要行为者,能够基于理性达成良好关系。特朗普认为与中国、俄罗斯等大国的关系是对外战略的关键,“与中国和俄罗斯打交道,将继续是美国长期的最大挑战。”^②他崇尚强力,认为通过基于实力的强硬政策,美国能与中、俄等国建立良好关系。“在实力基础上改善与俄罗斯的关系是可能的”^③“美国要先向中国人强硬”“剥夺中国人的优势”。但是,“一个强大、聪明的美国一定能与中国交好,未来的中美关系会好于当前”。^④

① “Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech,” *The New York Times*, April 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>.

② 廖勤《特朗普说过哪些中国“话”?》,上观新闻,2016年12月13日。参见 <http://www.jfdaily.com/news/detail?id=39186>。

③ 同上。

④ 同上。

(6) 不谋求迫使他人接受美国的生活方式,对推广美国的价值观不感兴趣。虽然,特朗普也强调美国应该重振西方价值观,但是,他反复宣称“不会试图去传播普世价值,因为不是每个人都认同这种价值观”“美国是否应介入其他国家的冲突,应基于美国的国家利益是否被威胁”,美国不应继续输出价值观,也不要强行出头,因为“美国的制度不一定适合所有国家”。^① 5月3日,特朗普政府的首席外交官蒂勒森在国务院发表讲话时表示,美国所有的外交行动“都是基于美国的基本价值观:自由、尊严和对待民众的方式。这些是我们的价值观,但不是我们的政策”。他指出,在一些情况下,如果把美国的国家安全目标与要求他人遵循美国价值观挂钩的话,“我们可能根本无法达到国家安全目标或者维护我们的国家安全利益”。蒂勒森称,如果过度要求他方遵循美国的价值观,并以此作为合作前提,反而会为强化美国的安全和经济利益“制造障碍”。^②

(二) 特朗普政府外交政策可能的走向

基于特朗普的“美国优先”理念,结合其上台后一段时间以来的对外政策的一些具体实践,特朗普治下的美国对外政策可能呈现出以下特点。

(1) 在一定程度上放弃自第二次世界大战以来美国历届政府坚持的国际自由主义“道统”,即维护自由主义的国际秩序,这可能是特朗普政府未来对外政策中最具颠覆性的变化。特朗普在就职演说时就表示“几十年来,我们以牺牲美国工业为代价,发展外国工业。以消耗美国军队为代价,援助外国军队。以破坏美国边境为代价,保护着外国边境。我们在海外倾尽所有,而我们的基础设施却年久失修,陈腐破败。我们助他国致富,而我国的财富、力量和信心已经渐渐消逝在地平线上。工厂一个个关停,搬往他处,成百上千万的美国工人被丢在脑后。财富从我们的中产阶级的手中流逝,却被分配到了世界各地。”^③这就意味着,美国将从过往的全球化模式中后撤。

特朗普这种颠覆性的想法受到美国的建制派以及美国盟友强有力的抵

① “Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech,” *The New York Times*, April 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>.

② 高行:《蒂勒森称以后不追求别国遵循美价值观了,专家:谈放弃还早》,澎湃新闻,2017年5月4日。参见 http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1677880。

③ Donald Trump, “The Inaugural Address,” The White House, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>.

制。事实上,正是在上述力量的作用下,特朗普政府的相关做法已开始有所转变,最初特朗普对北约和日韩等盟国态度消极,经过一段时间的磨合,在坚持要求对方在盟友关系中负担更大的责任与支出为美国减负的同时,特朗普政府已转而正视北约以及日韩的盟友地位。

(2) 在战略态势上继续进行战略收缩。金融危机以来,美国在维持霸权的目标与维持霸权的能力之间的落差不断加大,从奥巴马政府开始,美国就开始了战略收缩,认为美国的“领导地位”应由办好自己的事情开始。在这一点上,特朗普的思路与奥巴马是相似的。所不同的是,特朗普比奥巴马更加“内倾”,把办好自己的事放在更加突出的位置。而且,关于美国需要一个怎样的国际秩序,需要制定一个怎样的全球战略,到目前为止,特朗普仍没有一个整体性的设计。特朗普战略收缩的突出表现是强调成本效益核算,尽可能减少美国在国际事务中的投入,减少外交事务给美国带来的负担。

(3) 在一些外交议题和事件上紧紧围绕着所最关注的美国国内经济、移民和反恐问题展开,为此不惜牺牲与其他国家的关系。这在特朗普上台以来的行动中已经看得十分清楚,为了阻挡非法移民进入美国,特朗普执意修墙,甚至连墨西哥总统拒绝访美也在所不惜。为了阻挡穆斯林进入美国,他明确点名七个国家的穆斯林不能进入美国。为了重谈《北美自由贸易协定》,他不惜与加拿大总理交恶。为了拒绝澳大利亚代为收留的叙利亚难民进入美国,他断然挂断与澳大利亚总理的通话。

(4) 在处理与各国的关系中“抓大放小”,更加重视处理与大国的关系,争取实现大国协作。最突出的做法是试图缓和美俄关系,而不是奥巴马政府的做法“推小搏大”,利用乌克兰和东欧国家对抗俄罗斯,利用越南、菲律宾等对抗中国。然而,在对俄政策上,由于美俄两国在叙利亚、乌克兰等地区热点问题上分歧严重,特朗普及其内阁成员又苦于“通俄门”调查的困扰,特朗普在竞选期间提出的美俄关系缓和计划不得不搁浅。与此同时,中美关系比较迅速地度过了早期的波折,在相当大程度上实现了平稳过渡。

(5) 有关安全议题上,强调重建美国军力。特朗普在上台几天就签署加强军备的行政命令,要求增加“更多战机、舰船和各类资源”,以重建“美国空虚的军事力量”。在特朗普公布的首个新财年预算纲要中,强调以“美国人的安全”为首要目标,提议将国防部、国土安全部和退伍军人事务部的预算分别

增加 10%、6.8% 和 5.9%。在应对安全威胁方面,特朗普出手更为强悍。4 月 6 日,他在上任第 76 天便赫然发动一场军事打击,动用 59 枚战斧式巡航导弹袭击叙利亚政府的一处空军基地。特朗普在朝鲜问题上也一改奥巴马的“战略忍耐”立场,将对朝政策确定为“极限施压”,不断展现强硬态度。

(6) 在贸易政策上强调“公平贸易”,重双边而轻多边。特朗普的逻辑是,美国较之于任何对手,各方面都占尽优势,没有理由达不成对美国有利的交易。而以往美国政府放弃利用美国优势,不敢采取强硬的方式向对方要价,结果在众多问题上都成了“冤大头”。特朗普一上台便签署行政令,宣布美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)。关于《北美自由贸易协定》,特朗普表示美国没有立即退出的计划,但希望进行重新谈判以“更新”协议。

(7) 在全球化和全球治理问题上“踩刹车”,甚至“开倒车”。曾几何时,美国人一度认为“全球化就是美国化”,如今,美国朝野对全球化的态度正在发生重大变化,日益感到全球化已偏离了“美国化”的轨道,美国得利减少,其他新兴国家的获利在增加。而特朗普正是这种倾向最突出的代言人,他的支持者大多是在全球化过程中利益受损的群体和阶层。特朗普对全球治理也持消极态度,甚至将气候变化问题斥为“中国的骗局”,并于 2017 年 6 月宣布退出《巴黎气候协议》,全球治理遭遇重大挫折。

应当说,特朗普是美国历史上首位既不具备政府经验,又不熟悉国际事务与对外决策过程的总统。到目前为止,有关的对外政策总体上仍处于学习与适应的过程中,尚未形成一个完整的整体性构想,其中既有对所谓“美国优先”理念的坚持,也有一些务实修正。而这种务实修正可以说在中美关系政策领域得到了较为充分的体现。

三 特朗普政府与当前的中美关系

中美关系是当今世界上最重要也是最复杂的双边关系,特朗普的当选为中美关系带来了更多的不确定性。中美关系何去何从,牵动全世界的目光。

(一) 中美关系中的“特朗普因素”

就总体而言,作为政治“圈外人”,特朗普本人对中美关系的复杂性缺乏了解。作为一个商人,特朗普一直夸耀自己的谈判经验和交易技巧。在《跛脚的美国:如何让美国更加强大》一书中,他多次宣称他经常能将对手置于惊

奇和不确定性当中,从而达到出奇制胜的效果。^① 鉴于中国不断上升的影响力以及经商期间与中国打交道的经历,他形成了一些特有的有关中国的认识。梳理特朗普在竞选期间涉华的有关言行和 2017 年 1 月 20 日正式上任之后处理对华关系的举措,可以发现,特朗普关于中国的认知大体上可归纳为以下几点:

(1) 经贸议题是特朗普对华政策的优先关注。在竞选期间,特朗普关于对华问题的议论主要集中在经贸领域。他称,“我们与中国的贸易非常不平衡,我们对中国的贸易赤字是 5050 亿美元”,^②“因为中国,我们失去了五万个制造业工作机会,甚至是 700 万个工作机会”。^③ 特朗普反复重申这样的观点:在全球贸易中,中国大获全胜,美国却一败涂地,而中国的崛起都拜美国所赐。为此,他威胁将限制中国对美出口,“让财政部长标定中国为汇率操纵国”^④,抨击中国操纵汇率。毫无疑问,在特朗普任内,中美经贸问题将更加凸显,其基本目的是减少中国对美出口和扩大美国对华出口。与此同时,特朗普有可能会欢迎中国扩大对美投资。特朗普认为,对制造业和基础设施的投资有助于重振制造业,创造更多就业,改善美国的基础设施状况。在 2016 年的大选中,特朗普经常用中国在经济和基础设施方面取得的成就,来抱怨美国在这方面的不足。

(2) 在台湾问题上,鉴于共和党一贯的亲台倾向以及特朗普的顾问和助手手中不乏亲台分子,特朗普执政后美台关系的走向令人关注。2016 年 12 月 3 日,特朗普当选后,与台湾地区领导人通电话,这样的情况自中美建交以来的 38 年间从未发生过。特朗普的这些举动令人们担心他可能挑战中美关系的政治基础。

(3) 特朗普上台后,朝核问题成为美国新政府面临的最紧迫的安全议题

① Donald Trump, *Crippled America: How to Make America Great Again* (New York: Threshold Editions, 2015), pp. 31 - 33.

② Sarah Wang, Alex Forster, “Key Asia Issues in the 2016 Presidential Campaign,” East-West Center, <http://www.asiamattersforamerica.org/asia/key-asia-issues-in-the-2016-campaign#ChinaandTaiwan>.

③ 廖勤《特朗普说过哪些中国“话”?》,上观新闻,2016 年 12 月 13 日。参见 <http://www.jfdaily.com/news/detail?id=39186>。

④ “Trump’s Gettysburg Speech,” C-SPAN, October 22, 2016, <https://www.c-span.org/video/?c4627610/trumps-gettysburg-speech>.

之一。朝鲜正在积极推进核武器和导弹项目,以获得对美国本土目标进行打击的能力。对美国来说,朝核问题越来越接近容忍的底线。特朗普执政以来,国防部长马蒂斯、国务卿蒂勒森、副总统彭斯先后出访韩国,并不断表示美国的“战略耐心”已经用尽。华盛顿除了加强与韩国和日本的政策协调之外,也希望中国配合,加大施压力度。鉴于特朗普的行事风格和共和党在安全问题上强硬的倾向,朝鲜半岛生战生乱的风险正在加速聚集,这将殃及整个东北亚地区。在此情景下,中国出于自身的国家利益,不可能置身事外,必将采取有效的方式加以应对,这将使中美关系面临极为复杂的局面。

鉴于特朗普的中国观及其特有的反建制色彩,特朗普的上台为中美关系带来一些全新的影响因素,这其中既有挑战,也有机遇。特朗普作为一个没有公职经历美国总统,结合其商人的交易特征,决定了他是一个不走寻常路的领导人,在中美关系的未来发展中,那些在传统上不可能做出的决定可能在特朗普任内做出。需要注意的是,这种开放性和可能性是双面的,既可能是积极的、进化的,也可能是消极的、退化的,最终的结果和状态取决于实践中的互动。因而,如何与特朗普及其团队开展良性互动,加深理解,深化关系,是摆在两国决策者和关心中美关系的人士面前的重要问题。

(二) 对当前中美关系的一些认识

面对特朗普上台为中美关系带来的复杂局面和全新挑战,中国冷静观察,积极应对,尤其是习近平主席与特朗普在海湖庄园的成功会晤,为新形势下的中美关系开辟了新局面。

首先,这是一次为中美关系定基调、定方向的访问。在此次会晤中,习近平主席指出,“合作是中美两国唯一正确的选择”“我们有一千条理由把中美关系搞好,没有一条理由把中美关系搞坏。双方要集中精力做大合作蛋糕,制定重点合作清单,争取多些早期收获”。^① 特朗普总统在海湖庄园会晤后接受福克斯新闻采访,对会晤和中美关系给出非常积极的评价。正如美国媒体分析指出的,在竞选期间向来发表对华强硬言论的特朗普在迎接习近平主席时“发生了 180 度转弯”。“习特会”给中美关系注入了弥足珍贵的确定性,奠定了建设性基调,指明了双方共同努力的方向。

^① 《习近平:有一千条理由把中美关系搞好 没有一条理由把中美关系搞坏》,财经网,2017 年 4 月 7 日。参见 <http://politics.caijing.com.cn/20170407/4257340.shtml>。

其次,会晤取得了一系列具有实质性意义的成果。

第一,两国元首开始建立起比较和谐的工作和个人关系,这为未来中美关系排除各种各样的干扰创造了一个良好的条件。两国关系发展的历史经验表明,中美关系重要且复杂,需要两国最高领导人以全局的眼光和战略的视角加以指导和把握,这是两国关系稳定发展的重要条件。“习特会”仅从外交礼仪来看,特朗普的举手投足显示了对习主席的充分尊敬,两国元首在两天内交谈的时间加起来达七个小时,两人成功建立起良好的工作联系和个人友谊。截止到2017年7月,两位领导人已进行了两次会晤、六次通话。2017年年底,特朗普还将访华。两国元首迅速建立起来的密集沟通,向两国人民和整个世界发出了一个强有力的信号:合作是中美两国唯一正确的选择。

第二,维系两国稳定发展的各种政府间机制得以延续和升级。特朗普上台后,由于他在美国政治光谱中的“反建制”特征,人们一度担心,中美间一些重要的对话机制,如“中美战略与经济对话”是否能得以延续。这次会晤的成果表明,像“中美战略与经济对话”这样重要的对话机制不仅得到了延续,而且还得到了改进和升级与发展,原先的对话机制分成了四个,分别是外交安全对话、全面经济对话、执法和网络安全对话、社会和人文对话。中美已经举行了外交安全对话和全面经济对话,这有助于提高对话的质量和效率,夯实中美关系稳定的制度基础。

第三,为两国解决经贸问题定下了积极的基调。面对特朗普反复强调的两国贸易失衡的问题,习主席在与特朗普会晤中提出了“做大蛋糕”的思路,提出解决中美贸易不平衡,关键是着眼于“增量”,双方同意通过“100天行动计划”确定增量的盘子,并取得了一系列早期收获。这在相当大程度上避免了两国在经贸领域的“零和”局面,稳定或进一步夯实了经贸关系在两国关系中“压舱石”的地位。

第四,在两国发展战略的对接方面达成了初步共识。2013年中国正式提出“一带一路”战略倡议后,美国疑虑很深,视之为企图挑战美国对现行国际秩序“领导权”之举,不仅不参与,而且挑拨离间,阻止别国参加。特朗普政府做了调整,派出白宫国家安全理事会亚洲事务高级主任波廷格(Matt Pottinger)代表美国政府出席“一带一路”国际合作高峰论坛。6月22日,特朗普总统在白宫会见杨洁篪国务委员时进一步表示,美方愿同中方在“一带一路”有关项目上进行合作。

第五,中美就朝核问题进行了坦率的沟通,涉及历史、现状和未来,加深了特朗普政府对朝鲜半岛事务复杂性的认识,也使双方在有限空间里开展旨在防止地区紧张局势失控破局的协调成为可能。

与此同时,也应看到由于两国间的各种结构性矛盾,中美关系的发展从来都不是一帆风顺的,展望今后一个时期的中美关系,风险仍在,不能掉以轻心。

首先,当前的美国政治紊乱复杂,内斗不休,尤其是建制派与反建制派的矛盾尖锐复杂,存在激化的可能,如果政治利益勾兑失败,不排除“通俄门”等丑闻被进一步发酵,从而影响特朗普执政的稳定性。不仅如此,迄今为止,特朗普内阁 80% 的副部长、司局长和驻外使节岗位仍然空缺,这对从上到下政策的贯彻执行构成巨大风险。与此同时,特朗普的一些处理中美关系的方式也引发了建制派的不满,认为特朗普在处理对华关系时是高举轻放,中国获益颇多,“像是天天过圣诞节”,在政府内外都对特朗普形成压力。随着建制派与反建制派内斗的加剧,不排除这种内斗外溢对中美关系产生冲击。

其次,不按常理出牌是特朗普突出的行事特征,其本人及其团队交易思维重,强调所谓“对等”,处理对华关系注重“结果导向”,一旦发现在一些问题没有达到预期目的,随时有可能“翻脸”,在一些事关中国核心和重大利益的问题上,以“赌徒”的方式再度挑战中国的底线。

再次,在朝核问题上,特朗普把过多希望和责任推到中国身上,想当然地认为解决朝核问题的钥匙在中国手里。如果他认定中国“不帮忙”或者“假帮忙”,有可能在美国国内政治因素驱动下,与中方“闹情绪”,启动对朝“二级制裁”,甚至可能铤而走险地对朝采取极限手段,值得高度关注。

最后,种种迹象表明,特朗普上台以来,美国的亚太安全政策和南海政策与奥巴马执政后期相比,保持了相当的延续性。2017 年 5 月以来,特朗普执政团队中以国防部长马蒂斯、总统安全事务助理麦克马斯特为代表的战略派的影响力上升,对主张经济优先的“高盛帮”形成牵制,南海巡航、对台军售等行动纷纷出笼,这有可能使中美在西太平洋一线的战略对峙再度上升。

【责任编辑:张 超】

for the shared interests between China and the United States, the bilateral relationship might have moved backward significantly. Since the end of Cold War, the bilateral relationship found new anchor in economic and trade relations, political, diplomatic, and security cooperation, and people-to-people exchange. With the rapid growth of China's comprehensive national power, China is gaining more power in shaping the direction of bilateral relations, such as in dealing with the climate change and coping with the financial crisis. In order to address the potential challenge posed by a rising China, the United States launched the strategy of Rebalance to Asia. Meanwhile, China proposed to develop a New Type of Major Power Relationship with the United States. The interaction between China and the United States will shape the future of international order. Likely, the United States will adjust itself to the rising of China, and the bilateral relationship will develop in a positive direction.

[Keywords] Sino-US relations; International order; Rebalance to Asia; New Type of Major Power Relationship

[Author] TAO Wenzhao, Honorary Academician, Chinese Academy of Social Sciences; Senior Fellow, Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences

[Citation] TAO Wenzhao, "The Retrospect of and Reflection on Sino-US Relations since 1979," *Contemporary American Review*, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 12 - 24

Trump Administration's Domestic and Foreign Policies: A Preliminary Assessment **NI Feng**

[Abstract] Mr. Trump's victory in the 2016 presidential campaign casts big shadow over American domestic and foreign policy. The competition and confrontation between Trump Administration and the establishments becomes the new political reality in Washington DC. The United States under Trump Administration was plagued by a foreign and domestic policy team far from complete, small group decision making, governance by Presidential Executive Orders, press conference via tweets, and fierce partisan politics in Capitol Hill. President Trump's understanding of the international situation and American role is very different from his predecessors, and he emphasizes "American First" by reducing American international obligations and asking allies and partners to do more. Trump Administration's foreign policy tends to be inwardness-oriented and transactional, and this brings about both great challenges and major opportunities for Sino-US relations. With the Mar-a-Largo summit in April, 2017, both countries started the initial interaction in a positive way. Considering the internal fights in Trump Administration and President Trump's preferences in domestic and foreign policy, China and US may experience further challenge in the future.

[Keywords] Sino-US relations; American political landscape; American foreign policy; Trump Administration

[Author] NI Feng, Deputy Director General and Senior Fellow, Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences