

# 总 报 告



General Report

## B. 1

### 华盛顿的独角戏\*

——特朗普政府的政策变革及其内外影响

王 玮\*\*

**摘 要：** 特朗普执政首年，美国政坛乃至美国社会出现了政党轮替后的整体不适。总统与媒体关系恶化，府会关系趋紧，否决政治盛行，社会对立加剧，外交方针混乱等，都揭示出美国利益格局和信念结构面临巨大颠簸。从短期看，这是选举后遗症的集中爆发，是非建制派精英执掌美国带来的阵痛。从中长期看，美国经济不平等和身份认同危机是造成当前政治困局的深层原因。借助民粹主义风潮上台后，特朗普不断推翻

\* 本报告成文过程中得到郑秉文、吴白乙、倪峰等研究员的指导，赵梅、袁征、樊吉社等研究员提出了建设性的修改意见。文中错漏之处，由笔者负责。

\*\* 王玮，中国社会科学院美国研究所美国外交研究室副研究员，主要研究领域为国际关系理论、外交政策分析。



前任政府的政策，并刻意用不同往昔的方式来推进国内外政策。减税、去管制等国内政策反映了精简政府的内部诉求，对外则表现出弱化国际参与、减少国际义务的动向。在民粹主义和保守主义的相互激荡下，美国的经济民族主义也不断发酵。特别是在国内就业、贸易赤字、汇率安排等议题上，特朗普政府以“美国优先”的名义追求狭隘的本国利益。在外交和安全领域，特朗普政府刻意求新求变，并不惜在联合国等国际机构自我孤立。特朗普政府的政策举措，不仅让总统本人在华盛顿的权力场看起来形单影只，也让美国在国际社会陷入了至少是局部的孤立。美国相继退出重要国际协定和国际机构，放弃履行部分国际义务，让外界怀疑自由国际主义是否依然是美国外交的指导原则。美国政策的不确定性开始成为一种消极的外部因素，不断冲击国际政治经济总体格局。

**关键词：** 美国政治 特朗普政府 经济不平等 身份认同危机 民粹主义 经济民族主义

## 一 美国政治困局凸显经济不平等和身份认同危机

### （一）选举风暴后政治重建受阻

2016年的美国大选中，尽管特朗普获得的普选票少于民主党候选人，但他获得广大中小州的支持，从而以一定的选举人票优势当选总统。作为一名体制外精英，特朗普在步入白宫的那一刻起，就感受到了无处不在的政治压力。他曾是一位成功的地产商人，并在福布斯富豪排名中榜上有名。他也

曾写书讲述自己的管理理念和成功之道。尽管他在早期就曾参与政治，但是，华盛顿的精英们似乎并未认真考虑过他当选的可能性。2017年1月20日，在美国首都华盛顿国会山，共和党人特朗普正式宣誓就任美国总统。

在不到半个小时的就职演说中，特朗普称这次交接是“将权力从华府权贵手中归还人民”，誓言让“人民再次成为国家主人”，声称“每一个贸易、税收、移民和外交的决定都将以美国劳工和美国家庭的福祉为第一考虑”。<sup>①</sup> 特朗普总统的“战斗檄文”迅速占领各大报纸、网络媒体和自媒体平台头条位置。此时，尽管特朗普当选已经过去两个月，人们对他的政策主张也有了一定了解，但是，这一份就职演说还是引起了舆论哗然。当他在就职演说中宣布“将权力归还人民”时，可能正是这些忽视他的人最深切地感受到了直接的冒犯。随即，华盛顿出现了悄无声息的斗争。

特朗普就任总统后便收到了反对者发出的政治信号。《华盛顿邮报》大尺度报道了国家安全事务助理迈克尔·弗林（Michael Flynn）的“通俄活动”。这位总统的贴身随从和竞选功臣随即被置于镁光灯之下。面对媒体的尖锐质疑和围追堵截，弗林在经历了短暂的抵抗和挣扎后，宣布辞去国家安全事务助理职务。几个星期后，他又通过律师表示愿意向调查俄罗斯和特朗普竞选团队是否有联系的国会听证会供证，以换取自己免受“不公正的起诉”。<sup>②</sup> 其间，不断发生的白宫泄密案让特朗普头疼不已。总统本人则用自媒体手段来回击“媒体的攻讦”，并创造出一个风靡网络却无人能解的新词“covfefe”。<sup>③</sup> 总统和媒体的关系之差，刷新了白宫公共关系的历史纪录。

不过，总统与媒体关系出现如此裂痕并非没有预兆。2016年大选期间，

---

① 《美国新任总统特朗普就职演讲（全文）》，财新网，<http://international.caixin.com/2017-01-21/101047599.html>，2017年1月21日。

② 《美前国安顾问弗林愿作证“通俄”换免诉》，中国新闻网，<http://news.china.com/internationalgd/10000166/20170401/30379322.html>，2017年4月1日。

③ Jessica McBride, “Donald Trump & ‘Covfefe’ Tweet: What Did He Mean?” <http://heavy.com/news/2017/05/trump-covfefe-tweet-definition-dictionary-what-does-mean-donald-typo/>.



全美发行量最大的百家报纸媒体中，有 57 家（总发行量超过 1300 万份）公开支持希拉里，仅有 2 家报纸（总发行量约为 31 万份）公开支持特朗普。<sup>①</sup> 媒体的“打压”让特朗普记忆犹新，而他也一直认为媒体的报道有失公允。在白宫线人的帮助下，媒体持续不断地制造出让政府和特朗普本人难堪的大新闻。面对不断涌现的“Fake News”，特朗普对“第四权力”的轻忽也就成为情理之中的事情。总统本人另辟蹊径，通过推特等自媒体工具，与网民进行点对点的互动，对媒体的挑战予以回击。

如果说同媒体交恶对总统声誉产生不良影响的话，那么，国会对总统涉俄情况的质询则不只是影响其政治声望，也对其外交政策的实施构成了实质性制约。媒体只是从外围施加政治压力，国会则在宪制框架下进行制衡。“通俄门”的发酵吹响了建制派驯服新来者的集结号。<sup>②</sup> 2017 年 6 月 14 日，参议院以 97:2 的表决结果，通过制裁俄罗斯新法案。7 月 25 日，众议院以 419:3 的表决结果通过新法案，对更多俄罗斯公司和个人进行经济制裁。法案限制了特朗普的外交权限，要求总统必须获得国会批准后才能修改或解除法案中的制裁条款。国会两院以近乎一致的表决通过制裁法案，等于对特朗普的对俄政策进行了不信任表决。这也成为他就任总统以来遭受的最大立法挫折。

同时，特朗普政府推出的一些政令也受到了不可忽视的司法挑战。一段时间以来，移民问题和难民问题成为困扰欧美发达国家的普遍议题。非法移民、难民潮、恐怖袭击等主题，日益成为欧美公共讨论的敏感议题。一些人戴着有色眼镜，认为外来人员的涌入，不仅改变了社会结构的整体风貌，也冲击着西方文明的价值体系。正因为认识到这种防外、反外和排外社会意识的存在，特朗普在竞选中一反政治人物的常态，直接对“政治正确性”提出质疑，喊出了“筑墙”“控边”“禁穆”等激进的竞选口号。上台后，特

---

① The American Presidency Project, “2016 General Election Editorial Endorsements by Major Newspapers,” [http://www.presidency.ucsb.edu/data/2016\\_newspaper\\_endorsements.php](http://www.presidency.ucsb.edu/data/2016_newspaper_endorsements.php).

② 关于“通俄门”的详尽讨论，参阅何维保《“通俄门”事件的起因、发展与影响》，《美国研究》2017 年第 5 期。

朗普政府推出旅行禁令，引起世界范围的非议与批评。<sup>①</sup> 随后，纽约联邦法院裁定暂缓实施禁令，华盛顿和明尼苏达等州还对特朗普发起诉讼。司法系统的挑战，让“禁穆令”一再成为公共辩论的焦点，甚至让联邦机构陷入执法难的困境。

此外，更普遍的挑战来自州和地方政府。美国实行的是联邦和州两级宪法体制。联邦政府能否有效施政，州政府和地方政府的支持极为关键。特朗普在2016年大选中异军突起并赢得30个州的支持。特朗普赢得了足够的选举人票，赢得了相当程度的地方支持。共和党在国会选举和地方选举中也大获全胜。简言之，共和党在国会、最高法院、州及地方政府等层面都有一定的政治优势。可以说，特朗普与共和党有较为坚实的选举基础和执政基础。尽管如此，特朗普政府在施政过程中还是受到州政府和地方政府的挑战，如加利福尼亚、纽约等地成为反特朗普的急先锋。

此外，因选举而加重的社会分裂依然有待弥合。2016年大选后，一幅“美利坚分裂国”的政治漫画广为流传，它反映出人们对美国社会分裂的隐忧。总的来说，美国社会的裂痕由来已久，文明内部的“断裂线”也始终存在。一直以来，更多人相信美国熔炉可以弥合分歧。但是，在2016年选举中，文明间的差异、分歧和矛盾被过度炒作，这加剧了普通民众的焦虑和恐慌。

2017年夏，弗吉尼亚州政府决定拆除位于该州夏洛茨维尔市的罗伯特·李将军的雕像。美国内战时期南方统帅的这尊雕像，已经在风吹日晒下矗立了一个半世纪，却从不曾像今天一样处在政治漩涡的中心。随后发生了10年来最严重的“白人至上”主义游行，并最终发展成为严重的暴力事件。<sup>②</sup> 在该事件中，特朗普总统被指谴责“白人至上”主义不力。尽管美国社会的裂痕不是因为2016年选举才形成，但确实因为2016年选举而加深

---

<sup>①</sup> 《特朗普“禁穆令”遭全球批评》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/30/c\\_129463097.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-01/30/c_129463097.htm)，2017年1月30日。

<sup>②</sup> 《美10年内最大“白人至上”主义游行爆发》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/w/zx/2017-08-13/doc-ifyixipt1470557.shtml>，2017年8月14日。



了。2017年美国的社会发展情况显示，弥合社会分歧依然任重道远。

当然，选举是候选人之间的竞争，也是政党之间的竞争。特朗普作为其中一分子，对当前美国政治格局的形成有一定责任。但是，历史的走向是合力作用的结果，他显然不是唯一重要的归因。实际上，“当前在美国政坛中弥漫着不容妥协的精神，许多观察家为此谴责共和党人，指出他们近年来变得更加极端、更不愿意让步。然而此刻如果一味计较谁最应该受指责，那就错了”。<sup>①</sup>关键在于，竞争性政治会步入歧途，让政治参与者在功利主义的驱使下，把挑拨人性的弱点当成制胜的手段。这种行为模式普遍化之后，政治异化和民主倒退就会成为必然结果。这是美国作为一个“利益集团社会”长期面临的巨大挑战。<sup>②</sup>

2017年9月美国东海岸屡次遭受飓风袭击。五位在世的前总统聚集在一起，呼唤民众团结一心共渡难关。<sup>③</sup>美国社会在自然风暴面前能够同舟共济，但是经历了选举风暴之后却是空前分裂。其根本原因在于，飓风在所到之处会不加区别地造成伤害，而不因为种族、信仰、受教育情况等人为的界限而有所区分。相反，选举风暴、政党轮替及随之而来的公共政策调整，则会让部分人受益，并给其他人带来伤害。预期受益者会大力支持并推动变革，预期受损者则会全力抵制变革。故而，政治经济社会矛盾堆积得越多，要求变革的力度就会越大，需要面对的阻力也会越大。相应的，打破原有格局、重构崭新格局的难度也就越大。大选后美国政治重建受阻，反映了美国社会在利益格局和信念结构上持续分化的严重程度。

## （二）经济不平等和认同危机的双重挑战

2017年达沃斯论坛的《全球风险报告》认为，发达国家“社会极

---

① [美] 艾米·戈特曼、丹尼斯·汤普森：《妥协的精神》，启蒙编译所译，上海社会科学院出版社，2014，第19页。

② [美] 杰弗里·贝瑞、克莱德·威尔科克斯：《利益集团社会》，王明进译，中国人民大学出版社，2012。

③ 《五位前美国总统罕见同框，为飓风灾区募捐》，网易，<http://mini.eastday.com/a/171025215406860.html>，2017年10月5日。

化、收入不平等、内转倾向非常严重”。这些趋势在 2016 年的“选举震荡波”中显露无遗，其消极影响还在向全球扩散。鉴于发达国家在当今世界有重要影响，且各国之间存在高度复杂的社会经济联系，发达国家出现的症状会对全球形势产生影响。因此，处理好“身份认同和社群关系”，将成为“排在推动经济增长、市场改革之后的最紧迫议题”。具体来说，“西方民主制的困境使其面临两种重大挑战：其一，推行何种经济政策以实现包容性增长；其二，如何在开放多元社会的中淡化身份民族主义的影响”。<sup>①</sup>

具体到美国，情况更加复杂。从近年来的发展情况看，经济增长不具有足够包容性，多元开放社会中身份议题凸显，已然成为困扰美国的重大问题。社会阶层固化，贫富差距拉大，成为美国面临的巨大挑战。并且，这两种挑战是交织在一起的。经济不平等和认同危机交互提供了发酵和扩散的必要条件。一方面，经济不平等使身份认同危机不断升级，譬如白人蓝领的“愤怒”。<sup>②</sup> 另一方面，身份认同危机又会让整个社会趋于保守和封闭，从而侵蚀真正有助于消除经济不平等的开放环境。

根据《2017 年包容性增长和发展报告》相关数据，美国的包容性发展指数（Inclusive Development Index, IDI）明显低于其人均收入排名。根据该报告的测算，美国与巴西、墨西哥、日本、尼日利亚、南非等国情况相似，被归入经济包容度较低的行列。统计数据还显示，过去 30 年中，美国经济规模扩大了一倍，而美国家庭的中位数收入只提高了 16%。<sup>③</sup> 这意味着，经济发展的成果，并没有实现包容性的社会共享。在整个发达国家群组中，美国的情况最差；富者愈富，贫者愈贫的“马太效应”在美国尤为严重。

不过，根据美国政府公布的数字，美国家庭收入在过去两年中实现了连

---

① World Economic Forum, *The Global Risks Report 2017*, pp. 6-7, <http://wef.ch/risks2017>.

② 张文宗：《族群与美国外交》，时事出版社，2016，第 271-272 页。

③ World Economic Forum, *The Inclusive Growth and Development Report 2017*, p. 9, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Forum\\_IncGrwth\\_2017.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth_2017.pdf).





续的增长。2016年美国贫困率为12.7%，接近2007年时的12.5%，意味着已改善至次贷危机前的水平。<sup>①</sup>此外，根据美国驻华大使馆公布的数据，美国人2016年的户均收入为59039美元，比2015年增长3.2%，创下人口普查局年度调查的历史新高。<sup>②</sup>也就是说，奥巴马执政末期，美国家庭的经济处境整体上提高了。那么，为什么美国人经济收入的提高没有缓解本来就极化的美国政治，相反，与收入提高相伴随发生的是不妥协政治的加剧？

关键在于，美国家庭收入的提高，导致出现了族群之间的分化。长期以来，白人群体拥有优势的经济地位，在消费市场上处于购买力等级和产业服务链的顶端。现在，豪华社区中亚裔面孔越来越常见，而远离市镇中央的普通社区里白人比例在不断上升。<sup>③</sup>根据美国驻华大使馆公布的数据，2016年亚裔家庭的户均收入为81431美元；白人户均收入次之，为65041美元；拉美裔户均收入又次之，为47675美元；非洲裔户均收入最低，为39490美元。经济优越感逐渐消失，放大了白人群体对未来的焦虑。同理，拉美裔家庭收入超过非洲裔家庭收入，也加重了非洲裔群体的失落感。单从家庭经济收入来看，亚裔群体和拉美裔群体表现出后来居上的势头。

在这里，受到冲击的不只是白人蓝领，也不只是普通就业者，还包括白人中产阶级。对不少白人中产阶级来讲，金融危机造成的财务负担转嫁到了他们身上。政府本该惩罚但最终又不得不救助那些导致危机的华尔街巨头，因为它们大到了不能倒的地步（too big to fail）。金融危机过后，中产阶级的财富严重缩水，甚至不少人因此而破产。悠闲的生活方式已然不再，他们不得不为了维持已经称不上体面的生活而拼命工作。

于是，各种指责精英集团的观点开始流行起来。2010年的畅销书《第

---

① 《美国家庭收入连续两年增加》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2017-09/13/c\\_1121656377.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2017-09/13/c_1121656377.htm)，2017年9月12日。

② 美国驻华大使馆：《美国人收入去年创新高》，[https://weibo.com/1743951792/FmwjndEp3?ssl\\_rnd=1510279952.0882&type=comment](https://weibo.com/1743951792/FmwjndEp3?ssl_rnd=1510279952.0882&type=comment)，2017年9月19日。

③ Geraldine Rosa Henderson et al., *Consumer Equality: Race and the American Marketplace*, Santa Barbara and Denver: Praeger, 2016.



三世界美国》指出，“精英集团把控美国经济社会，挤压中产阶级生存空间，正在把美国变成墨西哥、巴西一样的第三世界国家”。<sup>①</sup>对于这种流行观点，特朗普表现出来的是高度认可。他在竞选期间就曾指责前几任美国政府，当政以后依然坚持这种观点。或许在特朗普看来，对美国人和美国家庭造成伤害的不是全球化本身，而是过去几任美国政府对全球化的不当应对。

当然，全球化在造就经济不平等、改变社会分层以外，还会冲击美国文化的深层结构。长期人口变化趋势显示，欧洲裔在美国人口构成中的比重将持续下降。不断涌入的新移民中，以拉美裔和亚裔居多。他们又各自携带了非美国、非西方的地方文化基因。于是，美国的身份定位就成了一个无法回避的问题。在其饱受争议却产生了巨大影响的《文明的冲突》中，亨廷顿提出一个断言：“冷战后的世界，人民之间的区别不再是意识形态的、政治的或经济的，而是文化的区别。人民和民族正试图回答人类可能面对的最基本问题：我们是谁。”亨廷顿还声称：“美国和西方的未来取决于美国人再次确认他们对西方文明的责任。在美国国内，这意味着拒绝造成分裂的多元文化主义的诱人感召。在国际上，则意味着拒绝要求美国认同亚洲的令人难以理解的、虚幻的号召。”<sup>②</sup>

确实，冷战时期的国际形势扭曲，一度让国家安全需要压制了很多从属性的社会需要。冷战对抗的结束，让美国失去了定位自身身份的外部依托。渐渐地，在美国内部也就出现了各种关于“自我”的叙述。于是，身份认同这类在冷战时期不曾困扰美国的议题，开始成为后冷战时代公共辩论的焦点。诸如移民、体制弊端、种族界限等问题在冷战后历次美国大选中都被提上了选举议程，让身份政治成为冷战后美国公共辩论的重要议题。但是，此

---

① Arianna Huffington, *Third World America: How Our Politicians are Abandoning the Middle Class and Betraying the American Dream*, New York: Broadway Paperbacks, 2010, pp. 3, 127-128, 171-172.

② [美] 塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突》，周琪等译，新华出版社，2012，第5、281~282页。



前的选举没有一次比 2016 年选举更全面、更彻底、更激烈地面对美国的身份问题。

毫不夸张地说，亨廷顿所描绘的狭隘景象，在美国局部正在部分变成现实。“大熔炉”本身已经锈迹斑斑，美国人对国内外的“他者”也不再那么宽容。事实上，美国社会不仅不再容忍非法移民，而且还不断减少合法移民的配额。作为一个移民社会，美国很少像今天这样担心移民对社会变迁的影响。诚然，选举政治可以激化社会矛盾，但是，社会矛盾是先于选举而存在的。<sup>①</sup> 如果选民感受不到实在的威胁，那么，选举传言很难得到大范围的扩散。

反过来讲，只有当移民构成了一定的威胁，才有可能引起社会注意，并且成为选举政治的议题。根据二十国集团成员的国别统计，美国本土出生者在就业市场上对外国出生者并不占优势。一方面，本土出生者的就业率为 67.2%，低于外国出生者的 69.2%；另一方面，本土出生者的失业率为 5.6%，也高于外国出生者的 5%。在二十国集团成员当中，只有美国存在这种情况。<sup>②</sup> 本土出生者在就业市场没有优势，这一基本事实足以对普通民众造成的心理上的巨大冲击。吸收外国人才本来是美国不断强大的重要原因。但是，当外国出生者在就业市场上开始威胁本土出生者时，社会心理出现了剧烈的变化。<sup>③</sup> 当前这一代人已经要面对这样艰难的现实，那么，他们的下一代、再下一代要面临何种激烈的竞争？普通民众的这种忧虑，为当前美国无所不用其极的选举政治提供了用武之地。

实际上，近年来美国不时传出各种移民改革的政治消息。奥巴马第二任期还把推动移民改革作为一项优先课题，但他推出的改革计划在国会全面受阻，而他签署相关行政令也被诉违宪。过去几年政治极化和社会对立，让奥

---

<sup>①</sup> See Cas Muddle ed., *The Populist Radical Right*, London and New York: Routledge, 2017.

<sup>②</sup> *G20 in Figures: Summit of the G20 States in Hamburg 2017*, <https://service.destatis.de/G20/en/>.

<sup>③</sup> 例如针对少数族裔的恶意攻击及相关新闻报道在 2017 年明显增多。当然，这类现象长期存在，对它的理论解释，可参阅〔美〕赵汝诚《旅居者与移民：美国太平洋铁路华工与爱尔兰劳工报纸形象分析》，邓武译，中国华侨出版社，2012。

奥巴马难以推行其政策主张。2016年选举中，反对奥巴马政策的声量提高了分贝。共和党候选人特朗普把移民议题发挥到了极致。移民问题遂成为“本次美国总统大选最重要、最撕裂社会共识的议题之一”。<sup>①</sup> 特朗普就任美国总统后，开始兑现竞选承诺。2017年8月2日，特朗普政府宣布了重大移民改革计划——《促进就业的移民改革法案》。<sup>②</sup> 9月5日，特朗普政府废除了奥巴马政府期间推出的《童年入境暂缓遣返计划》(DACA)。<sup>③</sup>

在受到冲击的群体当中，穆斯林群体是受伤最严重的。在一些观察家看来，特朗普患有严重的“伊斯兰恐惧症”(Islamophobia)。整个竞选过程中，特朗普把挑起和煽动对穆斯林的敌视当成一种赢得选举的策略。美国全国广播公司2015年12月的调查显示，25%的受访者认可特朗普的“禁穆”主张；2016年3月的调查则显示这一比例上升到了51%。特朗普不遗余力的竞选宣传，强化了民众对穆斯林的恐惧和憎恨。更为糟糕的是，“荒唐的言论都要成为真实的法令”。<sup>④</sup>

实际上，法国巴黎遭受连环恐怖袭击后，美国人对恐怖主义袭击的担忧就攀升至“9·11”袭击以来的最高位。由于担心国土安全，美国新泽西、佛罗里达等31个州的州长宣布不欢迎叙利亚难民。而此前，美国承诺在未来一年里接受1万名叙利亚难民。<sup>⑤</sup> 特朗普对穆斯林的不友好态度，不是局

---

① 黄湘：《美国大选：移民问题如何层层撕裂美国社会共识》，澎湃网，[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1557196](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1557196)，2016年11月7日。

② 刘婷婷：《特朗普移民新政：全球化浪潮之逆流涌动》，民主与法制网，<http://www.mzyfz.com/cms/benwangzhuanfang/xinwenzhongxin/zuixinbaodao/html/1040/2017-10-27/content-1299418.html>，2017年10月27日。

③ 《特朗普政府废除 DACA 移民计划 80 万“追梦人”受影响》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/0906/c1002-29518065.html>，2017年9月6日。

④ Khaled A. Beydoun, “Donald Trump: The Islamophobia President”, Nov. 9, 2016, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2016/11/donald-trump-islamophobia-president-161109065355945.html>.

⑤ Ashley Fantz and Ben Brumfield, “More than Half the Nation’s Governors Say Syrian Refugees not Welcome,” <http://edition.cnn.com/2015/11/16/world/paris-attacks-syrian-refugees-backlash/index.html>.



限于他本人的个体现象，还反映了美国社会的一种集体忧虑。<sup>①</sup> 最终，受到冲击的绝不只是“禁穆令”所覆盖的国家，还包括穆斯林美国人的日常生活及他们与其他族裔的关系，可能还有美国与外部世界特别是穆斯林世界的关系。

总的来说，美国是一个开放多元的社会，同时是一个阶层分化的社会。本来，开放多元的社会需要超越文明冲突，才能实现文明共存。但是，随着文明的差异在选举中被无限放大，美国民众迎来了一位不断挑战政治正确原则的“后现代总统”。<sup>②</sup> 在获取权力的路上，他不断渲染美国社会的“文明断裂线”，打开了足以导致族群不和的潘多拉魔盒。一开始，族群矛盾转移了人们对经济不平等的关注，特别是转移了中下层白人的注意力，从而有效削弱了民主党的社会基础。

但是，原本隐藏在大熔炉中的经济不平等和身份冲突，因总统本人不断拨去炉体上的保险栓而全面迸发出来。在不同群体之间、在每个群体之内，经济地位和社会等级的不匹配，成为不满现有政治经济秩序的主要根源。其结果是，在争夺有限政治经济资源的过程中，不同群体之间的竞争愈演愈烈。用多尼米克·莫伊西（Dominique Moisi）的话说就是：“蓝色美国对抗红色美国，富裕美国对抗贫穷美国，乡村美国对抗城镇美国，中产美国对抗华尔街美国，白人美国对抗黑人美国。”<sup>③</sup>

总之，经济不平等的扩大和社会凝聚力的下降，相互作用，彼此强化，加剧并加速了美国的碎片化。长期居于正统位置的建制力量因此而受到前所未有的冲击。反建制力量的崛起不仅影响选举结果，还会相应地带来社会变革。社会变革的方向，取决于反建制力量的性质。反建制力量如果是进步主

<sup>①</sup> 特朗普与澳大利亚总理通话内容曝光后，引起美国国内外强烈批评。《特朗普与澳大利亚总理通话曝光：美国不是垃圾场》，网易，<http://news.163.com/17/0804/15/CRONF3PG00018AOQ.html>，2017年8月4日。

<sup>②</sup> 赵可金：《现代总统制中的后现代总统——美国总统权力的扩张及其制度制约》，《美国研究》2016年第6期。

<sup>③</sup> [法] 多尼米克·莫伊西：《情感地缘政治学：恐惧、羞辱与希望的文化如何重塑我们的世界》，姚云竹译，新华出版社，2010，第115页。

义导向的，那么，社会进步就是可期的，尽管有可能面临曲折。反之，如果是保守主义导向的，那么，也就会出现社会保守化乃至政治退化的局面。就特朗普政府而言，公众的态度相对悲观，倾向于把这个民粹主义的产物归入后一类。<sup>①</sup>

## 二 民粹主义风潮与特朗普转型

### （一）民粹主义的虚假承诺

2017年初，时任美国副总统拜登在达沃斯表示，“在发达国家尤其是在英美，民粹主义呈现猛烈爆发的态势。这主要是由收入不平等造成的。愤怒的根源，不局限在就业岗位的减少。贫富差距的扩大，让普通人觉得工作中得不到认可，生活中得不到尊重”。<sup>②</sup> 大众焦虑之所以被放大并激化，与特朗普团队的竞选策略不无关系。针对大众的紧张焦虑，特朗普在自媒体平台不断做出回应。“社交媒体上投放的消息，不仅直接扩大选民基础，还间接地影响更多选民的决策。”<sup>③</sup>

其实，许多人的投票决定是表达一瞬间的情感诉求。选民在做出选择时可能并不认为自己的选择能对最终的结果产生影响。这就让“短视行为强迫症”（immediacs）<sup>④</sup> 限制了理性能够发挥的作用。再者，选举还会周期性地发生，选民很快就会淡忘这场选举中的各种细节，他们还会频繁地变更主

---

① 公众对特朗普政府的信任度接近历史最低很说明问题。参阅皮尤中心 2017 年 5 月 3 日的调查“Public Trust in Government Remains Near Historic Lows as Partisan Attitudes Shift,” <http://www.people-press.org/2017/05/03/public-trust-in-government-remains-near-historic-lows-as-partisan-attitudes-shift/>。

② World Economic Forum, “World Economic Forum Annual Meeting 2017 Responsive and Responsible Leadership,” p. 21, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_AM17\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_AM17_Report.pdf).

③ World Economic Forum, “Digital Media and Society Implications in a Hyperconnected Era,” p. 22, [http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA\\_DigitalMediaAndSociety\\_Report2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_DigitalMediaAndSociety_Report2016.pdf).

④ [美] 伯顿·艾布拉姆斯：《美国历史上的 10 大经济失误》，孙建中译，新华出版社，2016，第 8 页。



意。不过，在今天，他们可能将面对一个“假民粹”（fake populist）总统。<sup>①</sup>他的竞选承诺是激进的，而他兑现承诺的方式也难言优雅。他给美国、给美国人民带来了什么？

对此，英国《金融时报》首席评论员马丁·沃尔夫（Martin Wolf）的总结可谓入木三分。他说，特朗普“彻底改变了美国关于为什么而奋斗的理念”。特朗普“通过发誓做不一样的共和党人”而赢得提名。他把“先许诺、再调包”那一套直白地展露在世人面前。共和党人“把竞选重心放在文化问题上触及基层民众”，同时在“立法时偏向最富有的1%的人”。<sup>②</sup>特朗普的国内方略“符合共和党议程，旨在降低对穷人的开支从而避免对富人征税。随着穷困白人所依赖的项目被削减，曾经把票投给特朗普的人将愈发绝望。这反过来也使政治经济愈发两极分化。这是富豪民粹主义（pluto-populism）屡试不爽的成功之道”。<sup>③</sup>

这种富豪民粹主义有着深刻的政治经济根源。根据制度经济学家的观察，“美国社会制度的本质是典型的精英政治。精英阶层形成了一个属于自己的亚文化群体。在这个默契的小圈子里，精英们按照某种秘不外宣的潜规则博弈。美国社会的最底层是广大的、漠不关心政治的大众社会，他们在政治上一盘散沙、毫无作为；中间阶层则呈现出政治多元性，由一股漂浮不定、相互僵持制约的力量构成。总体上说，这两个阶层对美国政治几乎不产生实质性影响。在美国精英阶层的眼中，所谓民众倾向，从某种意义上说是，可以被创造、被调动并可借以利用的情绪。”<sup>④</sup>

甚至有分析指出，“民粹主义是权贵势力用来压迫平民百姓反抗的一种

---

① Daniel Marans, “Bernie Sanders Says Trump Budget Exposes President As Fake Populist,” *Yahoo*, May 24, 2017, <https://www.yahoo.com/news/bernie-sanders-says-trump-budget-211027057.html>.

② 《美国的富豪民粹主义》，FT中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001072434/ce>，2017年5月4日。

③ Martin Wolf, “Donald Trump and the Surrendering of U. S. Leadership,” June 1, 2017, [https://www.realclearpolitics.com/articles/2017/06/01/donald\\_trump\\_and\\_the\\_surrendering\\_of\\_us\\_leadership\\_134041.html](https://www.realclearpolitics.com/articles/2017/06/01/donald_trump_and_the_surrendering_of_us_leadership_134041.html).

④ 张宇燕、高程：《美国行为的根源》，中国社会科学出版社，2015，第116~120、125页。



意识形态工具……成为统治集团内部的各派势力争权夺利，用来排斥异己、倾轧对手的话语工具。美国亲民主党势力批评特朗普是保守的右翼‘民粹分子’，而亲共和党的势力则批评桑德斯是沾染了社会主义色彩的左翼‘民粹分子’”。<sup>①</sup> 在2016年的美国选举中，两党候选人用最现代的技术工具，挑起了原始的疑邻、疑外的恐惧不安，致使排他、排外的政策主张成为公众辩论的热门话题。两党候选人都洞悉人性的阴暗面，在挑拨利用人性方面比以往少了一些忌惮。有人甚至用“霍乱和淋病之间二选一”的粗俗类比形容这次选举。<sup>②</sup>

特朗普执政后推出的一系列政策举措，受到知识界的普遍批评。诺贝尔经济学奖获得者克鲁格曼炮轰特朗普的经济团队是一群“黄金疯子”；斯蒂格利茨则走得更远，发文称特朗普经济学是“巫术经济学”，认为其贸易保护政策“注定失败”。如果不是强烈质疑特朗普经济团队的基本思路，这些以“理性人”为逻辑出发点，并以“理性选择”为基本分析工具的经济学家，怎么会轻易放弃客观中立的学术立场而冲出书房，卷入一场同政治诡辩者的不对称辩论当中？

不只是经济学家，其他领域的科学家也加入了论战。2017年度诺贝尔奖的美国获得者不愿像往年获奖者一样进入白宫接受美国总统的会见。同时，往年的一些获奖者也纷纷表示了对特朗普政策的不理解和不支持。<sup>③</sup> 在忧思科学家联盟的官方网站，号召访问者签名并向特朗普施压“相信科学”（stand with science）的活动也一直在进行。<sup>④</sup> 按照这些睿智者的洞见，特朗普团队不科学甚至反科学的选举承诺，不可能是对人民的真实承诺。通俗地

---

① 汪亭友：《对“民粹主义”问题的一些看法——三种语境的不同解读》，《世界社会主义研究》2016年第2期。

② 《阿桑奇：美国总统选举像在霍乱与淋病中选择》，凤凰资讯，[http://news.ifeng.com/a/20160728/49679368\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20160728/49679368_0.shtml)，2016年7月28日。

③ 《特朗普“禁穆令”遭诺贝尔奖得主反对》《诺贝尔奖得主：特朗普的贸易保护政策注定会失败》《因特朗普胜选，非洲首位诺奖得主放弃美国绿卡》《特朗普不认证伊朗核协议，惹恼今年的诺贝尔和平奖得主》等都是2017年的大新闻。

④ <http://www.ucsus.org/>。该签名活动一直进行并最终升级为“捍卫科学”（defend science）在线筹款活动。筹款目标是在2017年12月31日前筹集210.5万美元，以应对特朗普治下反科学分子（science deniers）和产业内部人（industry insiders）的舆论攻击。



说，慢病快治、内病外医的做法，只会引发更多更严重的问题。

至此，质疑特朗普的声音不断强化，而其公众支持率也长期处于低位（图1）。如果坚持当政初期的执政风格，特朗普势必面对更趋艰难的执政环境，甚至陷入难以摆脱的执政危机。然而，我们看到的是，遭受了执政初期的剧烈颠簸之后，特朗普政府开始向传统路线靠拢。特朗普政府的“小政府、弱干预”经济主张在回归共和党传统。特朗普税改方案在国会两院的通过，进一步提升了其政治地位。本届政府日渐明朗的亲商业、亲军工路线，让特朗普逐渐获得了工商界和军工利益集团的认可。

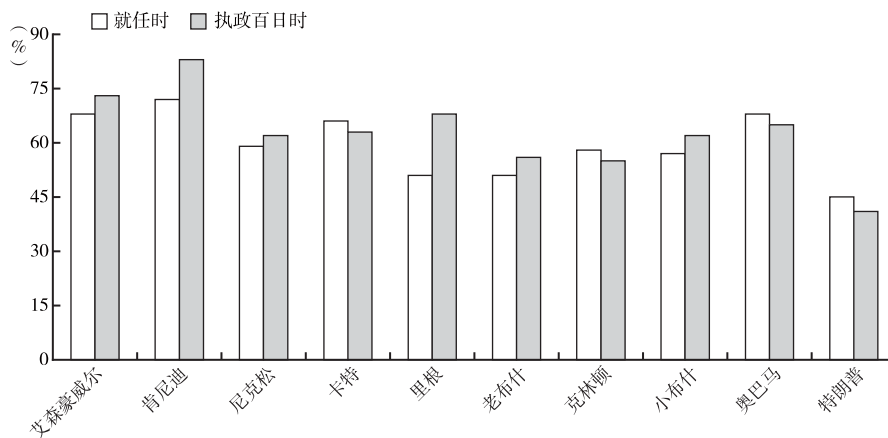


图1 美国总统就任时和执政百日时的民众支持率调查

资料来源：[http://www.presidency.ucsb.edu/data/100days\\_approval.php](http://www.presidency.ucsb.edu/data/100days_approval.php)。

## （二）特朗普的转型

对于特朗普总统，政治观察家和媒体评论人可能会有两个困惑不解的地方。一方面，他追求权力并成功登顶的方式令人费解；另一方面，他掌控权力并建立权威的方式更出人意料。2017年上半年仍然不得要领的他，何以在下半年推进税改方面取得了数十年未有之大成就？即使在最苛刻的评论家看来，这也是件了不起的成就，甚至可以说创造了立法奇迹。那么，这位并不被观察家看好的“弱势总统”，是通过什么方式创造了人们眼中的这一切？

回答这个问题，恐怕得从特朗普入主白宫说起。这在不少人看来是意外事件，有些可能至今也感到不解。新事物的出现，突破了观察者的认知框架。不少观察者笃定地认为，特朗普行事乖张、冲动、不合常理。在看待特朗普总统时，他们似乎难以做到不带有情绪、不带有偏见、不带有预设。于是，他们对事实的描述越来越失真，对形势的预测也越来越不准确。他们把自己对特朗普的印象和描述当成了事实，这反过来成为一种认知滤网，阻碍他们全方位地观察正在发生的事情。

当然，审慎的观察家开始反思定式思维的局限，寻求研究方法的突破。确实，在大数据、云计算的当今时代，专业研究人员的认知水平也有可能落后于计算技术的发展。人工智能在 2017 年迅速发展，并以几何级数的增长方式，迅速超越人类智力可及的最远端。人工智能的本质是优化计算方式，准确模拟现实世界发生的一切。这提醒我们，政治的本质，也不外乎计算，多算者胜，少算者不胜。民粹主义或者说富豪民粹主义，之所以在美国大行其道，就是因为它的倡导者胸有成竹，而它的听众盲从无算。

严肃的社会科学研究者不应该用大众化、娱乐化的眼光审视特朗普及其团队。否则，我们也会像那些本不该投票给他、实际却投票给他的底层选民，被特朗普团队展示出来的表面现象蒙蔽了双眼。从事后的反馈情况看，特朗普不打无准备之仗。许多别人预料之外的事，可能都在特朗普团队的意料之中。尽管特朗普团队的确切目标难以捕捉，但是，他们确实有一套既定的目标体系，也有推进目标实现的高效方式。特朗普团队作为成功的社会行动者，能够认清形势并找到决定事情成败的内在力量并加以利用。

2016 年选举中，特朗普不断指责全球化的负面影响。他是如何把民众对全球化的焦虑转化成了对自己的支持，从而促使他们投给自己一票的？特朗普胜选后不久，布鲁金斯学会公布的一项研究成果部分揭开了谜底。<sup>①</sup> 根据该研究，美国各地对国际贸易的替代效应（trade displacement）有不同程

---

<sup>①</sup> Joseph Parilla and Mark Muro, "Where Global Trade Has the Biggest Impact on Workers," December 14, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2016/12/14/where-global-trade-has-the-biggest-impact-on-workers/>.



度的感受。由于贸易替代了生产，乡村和小城镇成为过剩劳动者最为密集的地方。对此，中西部和南部（mid-west and south）的中小社区感受最为明显。此外，受贸易冲击较为严重地区还有南北卡罗来纳、田纳西、宾夕法尼亚、俄亥俄和密歇根等地。该研究得出结论，正是这些受贸易影响最严重地区的选民最倾向于投票给特朗普。

合理的推断是，特朗普团队一直在尝试掌控局面，并不断努力让形势朝自己有利的方向发展。这里，不得不提到的是特朗普曾经的首席智囊——史蒂夫·班农（Steve Bannon）。在通往最高权力的道路上，特朗普和班农相互成就了对方。没有班农，可能没有特朗普的今天；而没有特朗普，班农的治国术也不大可能有用武之地。班农为特朗普设计了一套通往权力顶峰的方案，把一个政治局外人带到了华盛顿。当特朗普掌握了权力，并开始自如地运用权力时，班农的有些见解就不合时宜了。正如吕不韦带公子异人回秦国即位后，两人的关系开始发生变化，特朗普和班农的关系也是这样。

班农可以准确诠释特朗普总统的政治哲学，正如爱德华·豪斯可以读出威尔逊总统的思想。<sup>①</sup>但是，班农和豪斯始终是总统的服务者，他们的身份只能是权力的随从。他们要致力于总统权力的最大化，却不能让自己染指半分。他们接近最高权力，也被视为代表最高权力。正因为这样，他们必须和总统保持高度一致。所以，当他们发出不一致的信号时，就极有可能失去总统的信任。班农的情况就是这样。在一系列重要问题上错误发声后，他再也无法处理好同总统的关系。最后，班农离开了白宫，他的传奇也画上了休止符。班农的离职，从一个侧面彰显了特朗普的权威。<sup>②</sup>

而后，特朗普的建制色彩日益淡化。他开始聚拢共和党力量并推行共和党的传统政策。实际上，特朗普上台后推行的减税、强军、去管制等议

---

① A. Scott Berg, *Wilson*, London, New York, Sydney, Toronto, New Delhi: Simon & Schuster, 2013, p. 283.

② 事件过程详述可参阅《白宫“师爷”班农为何出局？新华社揭秘原因》，新浪网，<http://news.sina.com.cn/o/2017-08-19/doc-ifykqaw0122477.shtml>，2017年8月19日。

程，和里根执政初期几无差异。<sup>①</sup> 特朗普日益疏远反建制力量，并向共和党建制派伸出橄榄枝，显示他在执政后对政治形势的理解发生了变化。特朗普作为总统掌握最高权力，其中滋味是他作为竞选人时体会不到的。他借助反建制力量赢得选举，却无法借助这一力量继续前行。政治身份的改变让他看待事物的方式发生了变化，他开始认识到共和党建制派的政治分量。

过去几次选举，共和党的政治版图在持续扩大（表1）。早在2012年美国大选期间，就有人大胆预测奥巴马会赢得普选，但罗姆尼将成为总统。<sup>②</sup> 事后，预测者对自己的观点稍加修正，指出“罗姆尼差点就成了总统”。<sup>③</sup> 发展到2016年选举，民主党赢得普选却输掉大选的情况最终成真了。为了顺应形势的发展，回归共和党传统路线就成为一种难以抗拒的选择。新政府的施政作为也表明，凡是奥巴马视为政治遗产的，继任者特朗普都在进行调整甚至推倒重来。毫无疑问，政党轮替导致了政府政策偏好的重新编排。

特朗普声称代表人民，以每个公民、每个家庭的福祉为关怀。但是，有没有投票给共和党，显然是特朗普制定政策时要考虑的问题。作为共和党总统，特朗普首先要照顾2008年以来一直投票给共和党的州。这些州可谓共和党基本盘，过去三次选举都投票给共和党，充分表达了对共和党的信任。这个牢固的基本盘，是共和党执政的基础。减税、强军、去管制等共和党传统政策，一如既往地在这类州获得了充分支持。没有这些州的强力支持，特朗普税改案不会轻松过关，也难以作为圣诞礼物如期送出。

---

① 关于里根政府最初推行的政策议程，参见 Ivo H. Daalder and I. M. Destler, *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served, From JFK to George W. Bush*, New York, London, Toronto and Sydney: Simon & Schuster, 2009, p. 134。

② Everett E. Murdock, *Obama will Win, But Romney will be President: How Political Parties Target Electoral College Votes to Win Presidential Elections: A Historical Analysis of Every U. S. Presidential Election*, Dublin: Hot Press Books, 2012.

③ Everett E. Murdock, *Obama Won, But Romney Almost Was President: How the Democrats Targeted Electoral College Votes to Win the 2012 Presidential Election*, Dublin: Hot Press Books, 2012.



表 1 2016 年美国选举结果汇总

州或特区	希拉里		特朗普		州或特区	希拉里		特朗普	
	得票率 (%)	选举人票	得票率 (%)	选举人票		得票率 (%)	选举人票	得票率 (%)	选举人票
阿拉巴马	34.4		62.1	9	蒙大拿	35.8		56.2	3
阿拉斯加	36.6		51.3	3	内布拉斯加	36.5		63.5	5
亚利桑那	45.1		48.7	11	内华达	47.9	6	45.5	
阿肯色	33.7		60.6	6	新罕布什尔	47.0	4	46.6	
加利福尼亚	61.7	55	31.6		新泽西	55.0	14	41.0	
科罗拉多	48.2	9	43.3		新墨西哥	48.3	5	40.0	
康涅狄格	54.6	7	40.9		纽约	59.0	29	36.5	
特拉华	53.1	3	41.7		北卡罗来纳	46.2		49.8	15
华盛顿特区	90.5	3	4.1		北达科他	27.2		63.0	3
佛罗里达	47.8		49.0	29	俄亥俄	43.6		51.7	18
佐治亚	45.6		50.8	16	俄克拉荷马	28.9		65.3	7
夏威夷	62.2	3	30.0		俄勒冈	50.1	7	39.1	
爱达荷	27.5		59.3	4	宾夕法尼亚	47.5		48.2	20
伊利诺斯	55.8	20	38.8		罗得岛	54.4	4	38.9	
印第安纳	37.9		56.8	11	南卡罗来纳	40.7		54.9	9
爱荷华	41.7		51.2	6	南达科他	31.7		61.5	3
堪萨斯	36.1		56.7	6	田纳西	34.7		60.7	11
肯塔基	32.7		62.5	8	得克萨斯	43.2		52.2	36
路易斯安那	38.5		58.1	8	犹他	27.5		45.5	6
缅因	51.6	3	48.4	1	佛蒙特	56.7	3	30.3	
马里兰	60.3	10	33.9		弗吉尼亚	49.7	13	44.4	
马萨诸塞	60.0	11	32.8		华盛顿	52.5	8	36.8	
密歇根	47.3		47.5	16	西弗吉尼亚	26.4		68.5	5
明尼苏达	46.4	10	44.9		威斯康星	46.5		47.2	10
密西西比	40.1		57.9	6	怀俄明	21.6		67.4	3
密苏里	38.1		56.8	10	合计	48.2	227	46.1	304

注：下划线标出的是 2008 年投票给民主党而在 2012 年转投共和党的州，黑体标出的是 2012 年投票给民主党而在 2016 年转投共和党的州。

资料来源：王玮《谁治理美国：选举人团的选择及其后果》，《当代美国评论》2017 年第 1 期。

接下来要照顾的是 2012 年和 2016 年改投共和党的州。这些州从支持民主党转向支持共和党，显示了对民主党的不满。回应它们的不满，便利的做



法是变革现有的政策，如废除奥巴马的能源政策，刺激美国制造业复兴。联邦政府也会提供一些意外的好处，如爱荷华、威斯康星、俄亥俄等地已经收获了投资大单。通过回应各种地方性诉求，特朗普政府在回报摇摆州进而巩固其政治基础。

最后要考虑的是一直投票给民主党的州，它是民主党基本盘。在国内议程上，这些州不会受到联邦政府的优待，但在国际议程上，这些州享有同等待遇。特朗普政府坚持“美国优先”，实际上为这些国际化程度更高的地区，争取到了切实的国际竞争优势。以升级（modernize<sup>①</sup>）现有国际协议为名，特朗普政府将从北大西洋地区和印太地区争得贸易利益，带动美国东西海岸的贸易繁荣。

总体上，特朗普看起来比人们预想得更快进入了角色。2017年上半年还到处碰壁的他，在下半年峰回路转，不仅在亚洲行程中显示了美国的真实地位，也在国内的税改立法中取得了少有的成就。特朗普执政百日时的表现可能不那么先声夺人，但是，他执政满周年时取得的成绩却不可低估。特朗普执政首年的总体布局，揭示了本届美国政府的重点方向。在国内领域，本届政府讲求市场效率，致力于精简政府，并恢复美国精神。在国际领域，本届政府突出美国实力，追求切实利益，要求兑现霸权红利。一言以蔽之，特朗普志在展示一个内强外盛的美国。

历史地看，本届政府所坚持的“美国优先论”并非没有先例。20世纪20年代，哈定、柯立芝、胡佛等共和党总统曾全力修正民主党总统威尔逊的政策方针，以狭隘的地方利益和保守的政策取向治理美国，并处理同外部世界的关系。<sup>②</sup> 尽管这一时期也曾取得短暂的成绩，如“柯立芝繁荣”，但同时为美国经济乃至世界经济埋下了长期危机的种子。历史事实表明，只考虑短期利益的政策必然造成长期性的损失，只追求局部利益的政策必然

---

① Donald Trump, “National Security Strategy of the United States of America,” Dec. 2017, p. 20, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>.

② 参阅王立新《踌躇的霸权：美国崛起后的身份困惑与秩序追求（1913-1945）》，中国社会科学出版社，2015。



造成全局性的扭曲。这也正是当今美国政治经济方针和外交安全政策令人担忧的地方。

### 三 经济民族主义的发端与蜕变<sup>①</sup>

#### (一) 国内就业、贸易逆差与保护主义

美国是一个商业国家。商业利益是美国处理同外部关系的重要考虑，有时就是美国对外行动的指南。特朗普上台后拒绝了同亚洲国家的重大贸易协议，中止了同欧洲国家的贸易协议，还主张重新谈判北美自由贸易协定。他既要重新缔结贸易协议，也要升级现有协议，旨在为美国创造就业机会，并缩小美国的贸易逆差。特朗普宣扬的“美国优先论”，实质就是班农所说的“经济民族主义”。这种狭隘自我利益导向的贸易政策，必然会引起贸易伙伴的预期混乱，甚至会导致对抗性的贸易纠纷，从而最终损害所有国家的利益。面对这种紧迫的风险，世界银行以“贸易保护主义压力”为由，降低了对全球经济增长的预期。<sup>②</sup>

然而，特朗普说过，自己的任务是“代表美国”，而不是“代表世界”。特朗普提出“美国优先论”，就表明了将美国利益凌驾于一切之上的决心。对此，美国史汀生中心的艾伦·莱普森（Ellen Laipson）指出，“特朗普的美国优先，对美国在世界上的地位，采取了截然不同于以往的处理方式。就业和安全这两个目标，成为评估美国行动的主要依据”。<sup>③</sup>但实际上，在奥

<sup>①</sup> 经济民族主义是一种复杂的经济现象。爱德华·卡尔曾对一战后经济民族主义的蔓延做过探讨。参见[英]爱德华·卡尔《20年危机(1919-1939):国际关系研究导论》，秦亚青译，世界知识出版社，2005，第57~59页。

<sup>②</sup> Douglas A. Irwin, “The False Promise of Protectionism: Why Trump’s Trade Policy Could Backfire,” *Foreign Affairs*, June Issue, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-04-17/false-promise-protectionism>.

<sup>③</sup> Ellen Laipson, “Why Trump’s Bilateral Approach to Foreign Policy is Necessary but not Sufficient,” <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/21356/why-trump-s-bilateral-approach-to-foreign-policy-is-necessary-but-not-sufficient>.

奥巴马执政时期，美国的就业情况日益改善，已经处在了充分就业的阶段。如何把国外的“不公平竞争”同国内就业这个敏感的政治议题联系起来，特朗普团队设计了一个工巧的政治动员方案。

为了论证全球化损害美国经济利益，特朗普团队把美国制造业的衰落和产业工人的失落，归咎于“外国的经济侵略和前任美国政府的处置不当”。整体来看，美国失业人口主要集中在受教育程度较低的群体。根据世界银行统计数据，在美国中接受初等教育者约占总人口的1/5，但是，全美一半的失业者来自这个群体。<sup>①</sup>此外，该群体的失业率上升得快，下降得慢，对就业问题特别敏感（图2）。对任何导致失业的因素，这个群体都有着本能的不安。特朗普团队归罪于外的说辞，在这个阶层引起了强烈反响。这大概也是民粹主义得以兴起并得到传播的社会基础。

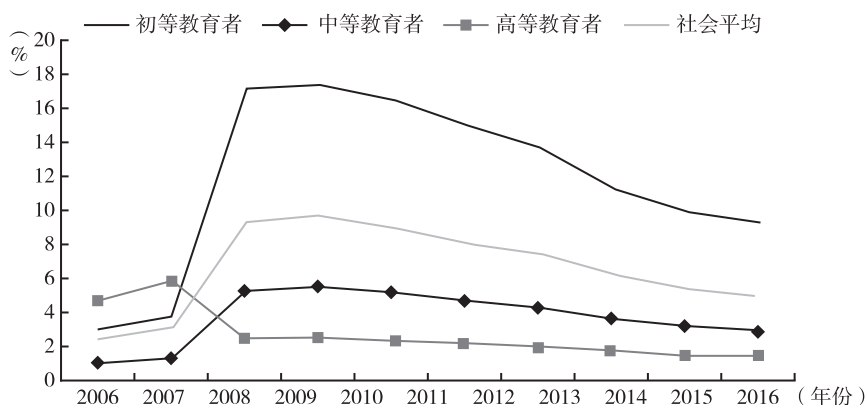


图2 美国不同教育层次人口的失业率比较

资料来源：ILOSTAT database. Data retrieved in March 2017, [http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/home?\\_afL.ctrl-state=4m3b6k59n\\_4&\\_afLLoop=590479245547928#!](http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/home?_afL.ctrl-state=4m3b6k59n_4&_afLLoop=590479245547928#!)。

但是，美国政府刻意回避了一个事实，即美国的失业问题其实与产业升级密切相关。产品有淘汰期，产业有衰退期，劳动密集型产品和产业在退出

<sup>①</sup> 参见 <http://api.worldbank.org/v2/zh/indicator/SL.UEM.BASC.ZS?downloadformat=xml>。



过程中，必然会形成失业问题和再就业难题。人为延长落后产能的退出过程，只能掩盖而不能解决问题。美国的营商环境使劳动密集型产业越来越无利可图。资本的趋利性决定了投资活动会向外转移。简言之，企业经营成本上升到一定程度之后，必然向劳动力更廉价的地区转移。

例如，美国的能源结构已经发生了重大变化。煤炭消费从2005年的10.2亿吨下降到2016年的7.39亿吨，同期，煤电比例也从50%下降到25%。煤炭消费群体越来越小，多数企业面临破产。清洁能源的兴起是一种全球性的趋势，国外需求疲软也导致美国煤炭出口乏力。从就业情况看，煤炭行业的就业人员在1924年达到86.25万人的最高峰，之后就处在持续下降的过程中，到2016年9月只有7.6万人在煤炭行业就业。工作机会减少主要是机械化、自动化和生产效率提高等技术进步因素所导致的。<sup>①</sup>

特朗普绝口不提的另外一个事实是，美国的服务业在全球化进程中更加繁荣了，服务业从业人员越来越多，服务贸易顺差也越来越大。制造业的衰落和服务业的繁荣，明显都是全球化和经济转型的产物。但是，为了合法化美国的自利主张和政策行为，美国很少提及受益的行业，而只强调受损的领域。须知，美国的减税政策不可能让所有行业均等受益，何况不听从任何国家控制的全球化。所以，美国片面强调国际贸易对国内制造业和就业岗位挤出效应，本身就是不合情理的，只能证明其经济民族主义的狭隘。

除了高度敏感的就业问题，特朗普政府还把减少贸易逆差提上了优先议程。2008年金融危机后世界贸易增速显著放缓，全球贸易对收入增长的贡献率不断下降。面对后危机时代增长乏力的景象，各国认为有效的全球贸易和投资机制对于重振经济增长至关重要。因此，以二十国集团为主要平台，世界主要经济体进行了长期性、机制化的宏观政策协调。目前的体系虽有局

---

<sup>①</sup> 魏蔚：《特朗普政府退出〈巴黎协定〉能否重振美国能源产业》，《中国发展观察》2017年第13期。

限，但总体上运作良好，能够推动政策连贯性，进而稳定市场预期。但是，特朗普上台后轻易推翻奥巴马政府在这一时期做出的承诺。

认识到诸如此类的不确定性风险，国际货币基金组织 2017 年《世界经济展望》指出，世界经济的一个显著威胁是转向保护主义，导致贸易战争，而这将会导致自我伤害、消费者价格上涨、生产力降低，从而降低家庭总体收入。<sup>①</sup> 从此，“预防贸易保护主义”成为国际货币基金组织、世界银行和二十国集团等国际经济组织共同关心的重大课题。当然，国际货币基金组织等国际机构并没有指名道姓地指责美国。不过，美国商务部部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）对号入座，称这些警告针对特朗普行政当局，因而愤怒地做出回应称国际货币基金组织的警告是“垃圾”。<sup>②</sup>

尽管特朗普政府尚未采取极端的贸易保护主义措施，但是，同前任总统们一样，特朗普坚持“买美国货，雇美国人”的信条，并不断发出贸易威胁。里根曾对日本施加过前所未有的压力，老布什亦曾迫使日本扩大购买美国商品，克林顿也屡次胁迫日本扩大进口。小布什、奥巴马也都对中国施加压力，以此获得国内政治支持。特朗普采取的举动，同他的前任们并无本质上的区别，都是追求利益最大化的国家行为。特朗普展示出贸易保护主义姿态，不是因为他是特朗普，而是因为他是美国总统。

根据世界经济论坛《2016~2017 年度全球竞争力报告》，在对外贸易领域，美国进口总额占国内生产总值的比例排在第 134 位，出口总额占国内生产总值的比例排在第 130 位。美国对外贸易占国内生产总值的比例如此之低，且奉行保护主义，这对全球贸易总量的提升是一个严重的消极信号。当然，美国对外贸易萎缩，并不是始于特朗普政府时期。<sup>③</sup> 按照最近的统计数据，2015 年美国的出口额占国内生产总值的比重为 12.6%，已经恢复并超

---

① World Economic Outlook, “April 2017: Gaining Momentum?” <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.

② 《国际货币基金组织提出全球增长预测，警告不要保护主义》，每日新闻网，<http://www.ea9.net/c/2142419.html>，2017 年 4 月 19 日。

③ Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2016 – 2017,” WER Report, p. 357, <http://www.weforum.org/gcr>.



过2007年危机前11.5%的水平。但是，2015年其进口额占比则为15.4%，仍然没有恢复到危机前16.5%的比例（图3）。<sup>①</sup>

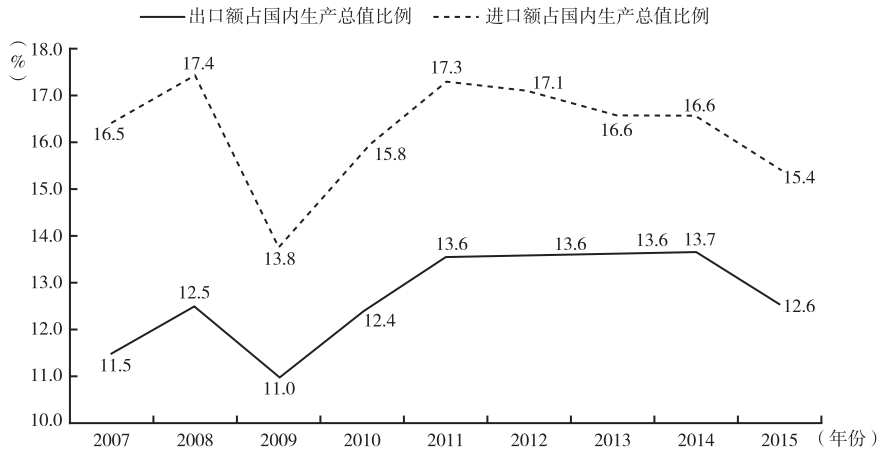


图3 近年来美国进出口额占国内生产总值的比例

资料来源：<https://data.worldbank.org>。

美国出口额增加，而进口额减少，这对其他国家来说，不仅意味着国际市场的萎缩，还意味着市场竞争的加剧。在奥巴马执政末期，美国就是最难进入的国际市场。即使对最不发达国家（LDCs），美国依然实行高门槛准入。发达国家和新兴经济体，都在对这些国家实行“无关税、无配额”的贸易政策。国际社会一直在说服美国放弃进口税和配额限制。<sup>②</sup> 美国对最不发达国家都要“适用公平贸易法则”，那么，它指责其他贸易伙伴“不公平”也就不难理解了。总体上，美国的贸易保护并不是特朗普的独创，但其显然是一种强力催化剂，让所有人感受到了保护主义的威胁。

曾经有位美国总统在就职演说中声称，“我们不可能一面向世界开放我

<sup>①</sup> World Economic Forum, “The Global Enabling Trade Report 2016,” p. 24, <http://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/>.

<sup>②</sup> Ricardo Meléndez-Ortiz, “The E15 Initiative: Strengthening the Global Trade and Investment System in the 21st Century,” p. 15, [http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF\\_Full\\_Report\\_Strengthening\\_Global\\_Trade\\_Investment\\_System\\_21st\\_Century.pdf](http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF_Full_Report_Strengthening_Global_Trade_Investment_System_21st_Century.pdf).



们的市场，一面维护美国的生活水平和就业机会。这一点已经被多次证明。同时，也无法在如此不公平的竞争中，保持我们企业的优越地位”。<sup>①</sup> 这位总统是 100 年前的共和党总统哈定，他上任后全力推翻前任总统的国际承诺，视前任“消除贸易壁垒”的努力为草芥。其结果是，短期内，美国的贸易保护“在短期内起到了一定作用。但是，从长远看却为大萧条埋下了隐患”。<sup>②</sup>

当然，保护主义不是共和党的专利，民主党也不全是自由贸易的拥趸。历史上，把“经济民族主义”推向极致的是民主党总统小罗斯福，他也曾“力图采取单独行动来恢复美国经济，让欧洲自己处理自己的问题”。<sup>③</sup> 可见，美国决策者不分党派归属，都会表现出经典现实主义所描述的自助倾向（self-help）。只不过，华盛顿的传统政客从不大事张扬，而只是心照不宣地执行最有利于美国的经济政策。特朗普的独特之处在于他并不讳言利己主义，实际上还大张旗鼓地推进利己的经济政策。

总之，最近美国经济民族主义的兴起，是美国国内将经济问题政治化的结果。在就业、贸易赤字等政治经济议题上，美国政府归罪于外，把普通民众的不满向外转移。实际上，在汇率安排、税收协定、金融稳定等宏观政策议题上，美国也存在类似的主张和倾向。说白了，美国对于国际经济协调是持保留态度的，危机期间不得已会接受一些临时措施。国际危机一旦过去，本国经济形势略有好转之际，马上就会有人站出来指责早期的政策，指责其对于经济主权、经济安全的伤害。在经济民族主义者眼中，屈从于飘忽不定的国际舆论，会让美国的经济主权乃至国家安全受到损害。

## （二）美国优先损害国际合作

在其首份《国家安全战略报告》中，特朗普阐述了经济对于国家安全的重要性。他在报告中指出，冷战后美国进入了一个“自满”（complacency）时

---

① 徐振伟：《美国对欧经济外交 1919-1934》，知识产权出版社，2009，第 103 页。

② 徐振伟：《美国对欧经济外交 1919-1934》，知识产权出版社，2009，第 105 页。

③ 徐振伟：《美国对欧经济外交 1919-1934》，知识产权出版社，2009，第 239 页。



期。但是，2008 年金融危机后，美国开始经历“自信危机”，在一些主要领域不断“丧失优势”。优势的丧失，在特朗普看来不仅是因为美国处在一个“激烈竞争的世界”，同时也因为美国堡垒的内部在变质。他认为，“政府干预过多”拖累了经济和就业，“管制过严、税负太重”让企业出走海外，“基础设施老旧”制约了经济潜力的发挥，“巨额政府债务”成为影响长期繁荣甚至殃及国家安全的“严峻威胁”（grave threat）。<sup>①</sup>

目前来看，美国总体负债超过 20 万亿美元，占国内生产总值的比例达到 105%（图 4）。据估算，美国每年净利息支出超过 2600 亿美元，约为国内生产总值的 1.5%。<sup>②</sup>不少美国精英认为，未来美国发生财政危机的可能性越来越大。里根的特别助理道格·班多（Doug Bandow）撰文指出，“未来几年，美国净利息支出占国内生产总值比例会接近 3%，这意味着国家新增产值尚不足以弥补利息支出。这将严重威胁美国的财政未来。美国需要及

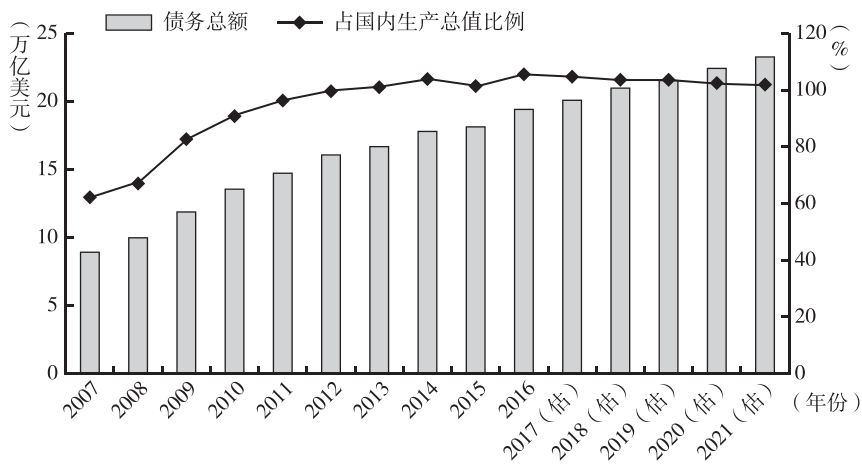


图 4 美国债务总额及其占国内生产总值比例

资料来源：<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/hist07z1.xls>。

① Donald Trump, “National Security Strategy of the United States of America”, op. cit., pp. 2, 17-19.

② 关于美国实时债务信息，参见 <http://www.usdebtclock.org/index.html>。

早对将要到来的金融海啸做好准备。在财政状况捉襟见肘之际，国会和总统应当慎重反思美国政策的优先次序。拮据的日子正加速到来，华盛顿的政客却毫无预见”。<sup>①</sup>

对于政府债务“灰犀牛”的到来，美国前副国务卿罗伯特·霍马茨也曾做出过警示。他说，“这种基本面可能要延续好几十年，美国需要一个长期的财政策略……社会保障、医保和医补使军费和其他预算相形见绌，而且这方面的开支还在加速增长。美国严重依赖国外资本为每年的财政赤字筹款……不改革这些项目，一路下去势必会引起急性的财政问题，但当代政治家对此却不屑一顾。几乎没人愿意花政治代价来支持可能引起争议的改革。如果现在不去纠正，美国领导人将很难支付国家安全的账单”。<sup>②</sup>

在不少人看来，美国的社保、医保和医补等项目开支巨大，开支项目的效率却极为低下。以健康支出为例，美国把 16.6% 的国内生产总值花费在这个领域。美国人均健康支出为 9024 美元，全民支出总额超过英国的经济总量，接近德国的经济总量。该支出不仅绝对额远高于发达国家，其占经济总量的比例也远高于发达国家。然而，巨额支出并没有带来健康水平的相应提高。欧洲国家的人均预期寿命普遍高于 80 岁，韩国为 82 岁，日本为 84 岁，而美国人均预期寿命则低于 80 岁。<sup>③</sup>

健康支出过多而且低效，政府接管了市场的资源配置权，这是令美国民众愤怒的地方。这也是过去数年共和党全力推翻奥巴马医改法案的深层原因。它还是特朗普引导美国民众反思民主党弊政的王牌。工商业界的反馈显示，在美国经商面临的十大制约因素中，有六项是关于政府政策和管制条例的，

---

① Doug Bandow, “America Literally Can’t Afford More Military Adventurism,” *The National Interest*, July 18, 2017, <http://nationalinterest.org/feature/america-literally-cant-afford-more-military-adventurism-21585?page=show>.

② [美] 罗伯特·霍马茨：《自由的代价：美国筹集从革命到反恐时代的所有战争款项之实录》，上海人民出版社，2010，第 248、256 页。

③ Federal Statistical Office of Germany, *G20 in Figures: Summit of the G20 States in Hamburg 2017*, pp. 67–69.



有三项是关于劳动力市场的，还有一项是关于基础设施的。<sup>①</sup> 特朗普上台后，在放松监管和减税方面所做的努力，被认为有助于提升美国的国际竞争力。

理论上，减税能够刺激经济，并最终获得更多的税收收入。但是，短期内减税还是会带来不小的财政压力。短期看，资源分配问题会更突出，预算斗争可能会更激烈。围绕年度预算总额和政府赤字水平，利益集团之间相互角力的大戏也就呈现在我们眼前。上任后不久，特朗普缩减了大多数联邦机构的预算，同时大幅增加了军事费用开支、国土安全开支和退伍军人事务开支。<sup>②</sup> 因为不能容忍本土受袭的重大事件再次发生，特朗普在国家安全战略中要求“把恐怖分子阻止在境外”。此外，特朗普政府还提高了国土安全保障经费。除了安全相关部门，其他联邦机构的预算都削减到了现实可能的最低限度。但即便实行严格的紧缩政策，在未来一段时间，美国也只能维持基本可控的赤字水平（图5）。

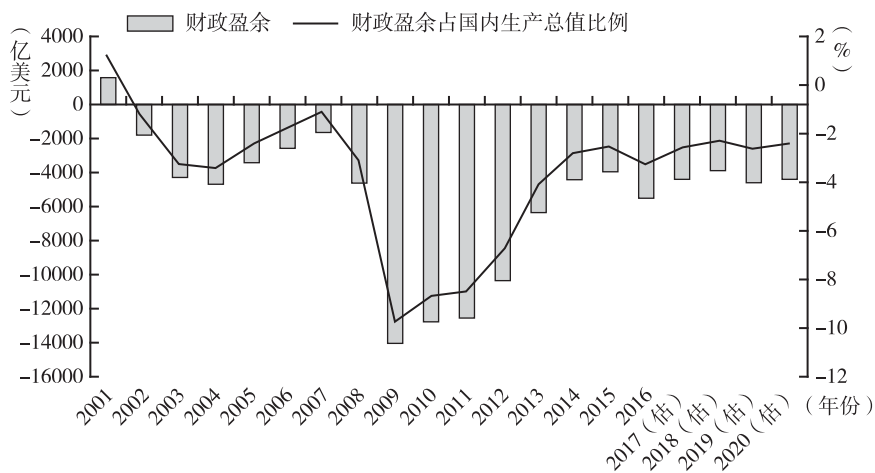


图5 美国财政盈余及其占国内生产总值比例

资料来源：<http://federal-budget.insidegov.com/>。

<sup>①</sup> Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2016 – 2017”, op. cit., p. 357.

<sup>②</sup> Kim Soffen and Denise Lu, “What Trump Cut in His Agency Budgets,” *Washington Post*, Updated May 23, 2017, [https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-presidential-budget-2018-proposal/?utm\\_term=.47d7b4f4bf66](https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-presidential-budget-2018-proposal/?utm_term=.47d7b4f4bf66).

换言之，延续现有政策，继续设置债务上限，努力控制赤字水平，并不能有效降低美国的财务风险。根据平稳预期，政府赤字能够控制在2%~3%，这样也不会产生太多债务增量。执行这种已有政策对华盛顿的内部人来讲是可以接受的。但是，在特朗普看来，这种政策无异于让美国慢性自杀。一方面，这种以不扩大债务为原则的政策无助于减少美国现有的巨额债务；另一方面，这种滚雪球式的政策没有为未来留出足够的政策空间。在不少人看来，正是这些政策让美国“在关键领域丧失优势”，并让美国“遭遇信心危机”。对致力于“让美国再次伟大”的特朗普来说，变革这种危如累卵的政策势在必行。

于是，“美国优先”的金融政策和贸易政策，也就成了特朗普政府的解决方案。为了在这个问题上取得突破，美国甚至不惜瞄准其长期战略伙伴。纳瓦罗指责“德国以美国及欧元区伙伴的利益为代价，借助低估的欧元获得不公平的竞争优势”。特朗普表示，“我们国家运行得这样差，我们对其他货币被低估一无所知，每个国家都依靠货币贬值，你看中国在做什么，日本过去多年所做何事，他们玩弄货币市场，他们利用货币贬值，而我们就如呆子坐在这里，所以你们要将公司迁回来”。<sup>①</sup>

至于美国执行什么具体的金融政策，可能还需要进一步观察。但可以预期的是，特朗普政府的金融政策，一定会以最大限度服务美国经济为目的。为此，美国可能不惜触犯众怒。事实上，特朗普在其《国家安全战略报告》中宣称，“美国会同盟友和伙伴，缔造了服务世界经济的国际金融机构。目前这些机构需要调整和改革，而美国将领导这项升级工程，要让它们变得反映美国、盟友和伙伴的利益诉求”。<sup>②</sup>

相比于金融政策，特朗普的贸易政策目标更直接，那就是削减贸易赤字，促进国际收支平衡目标的实现。特朗普的政策方针是，放弃多边贸易协

---

① 《英伦金融：特朗普新官上任大火蔓延 美元走弱白银价格逞强》，新浪财经，<http://finance.sina.com.cn/money/forex/forexfyc/2017-02-01/doc-ifxzyxmu8487742.shtml>，2017年2月1日。

② Donald Trump, “National Security Strategy of the United States of America”, op. cit., p. 40.



调，转而对不同贸易伙伴单独施压，以期从中获得最大的贸易利益。特朗普政府有两种政策预期：第一，贸易施压能够换来对手的妥协，并最终反映为美国贸易赤字的降低；第二，国际收支状况如果得到改善，将改善美国财政状况，从而缓解政府支出压力。

整个2017年，美国强硬要求甚至无理对待其贸易伙伴。然而，事与愿违，美国施加的贸易压力，并没有取得立竿见影的效果，美国贸易赤字还在继续缓慢扩大。特朗普政府忽视了一个简单事实，即世界上大多数国家没有美国富裕。尤其对发展中国家来说，出口经济创造的成果，在完成一定的国内积累后，才会被用于进口消费。只有当国际贸易量不断提升，其他国家出口创汇越多，才越有可能购买更多的美国产品，从而动态地解决贸易失衡。

事实上，根据美国经济分析局（BEA）的数据，美国贸易赤字最小的时候，是在全球宏观政策协调最有效的2009年（图6）。<sup>①</sup> 这提醒美国决策者，宏观政策协调对于稳定预期进而提升贸易至关重要。危机期间，各国愿意抑制出口并扩大进口，是预期到全球贸易终会恢复，而自身的合作也会得到回报。但是，特朗普偏爱竞争和不确定性，认为乱中取胜是有效的战略。<sup>②</sup> 在国际贸易活动中，这会破坏参与者的共同预期，从而冲击贸易合作的基础。

总之，特朗普认定过去几任美国政府执行了错误的政策，致使“美国力量虽然还是最强，却在不断丧失优势”。特朗普还声称“美国显示出虚弱征兆就会真的招来挑战”。正是基于这样的认识，特朗普接受了经济民族主义的政策方案。究其实质，“美国优先”的经济政策，就是片面有利于美国的经济政策。对外，特朗普政府试图让国际交往对象承受压力。对内，特朗普试图说服民众，让他们相信本届政府才是美国利益的真实代言人。综合起

---

<sup>①</sup> Bureau of Economic Analysis, “Archive for the ‘Trade Deficit’ Category September 2017 Trade Gap is \$43.5 Billion,” <https://blog.bea.gov/category/trade-deficit/>.

<sup>②</sup> Ellen Laipson, “Why Trump’s Bilateral Approach to Foreign Policy Is Necessary but Not Sufficient,” <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/21356/why-trump-s-bilateral-approach-to-foreign-policy-is-necessary-but-not-sufficient>.



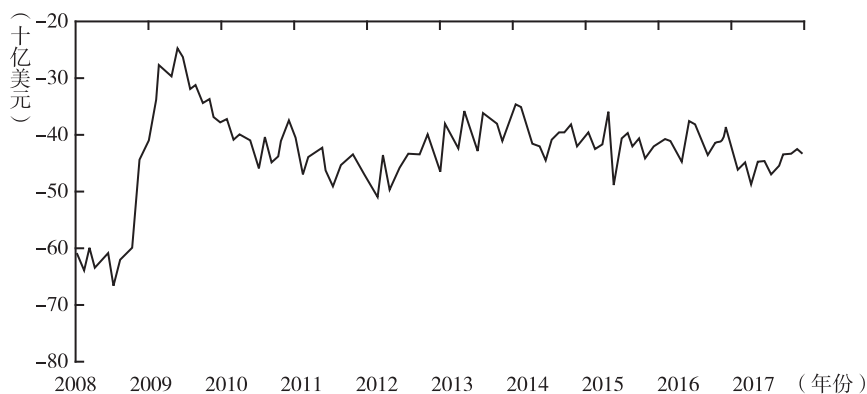


图6 2008~2017年美国贸易赤字的变动情况

资料来源：<https://blog.bea.gov/category/trade-deficit/>。

来，特朗普寻求在国际-国内双层博弈中实现政治和经济利益的最大化。今后一段时间，“美国优先”的影响会扩散开来，国际社会也会不断见证美国的“慷慨”。

## 四 保守主义的国际表现

### （一）保守主义外交思想回潮

特朗普胜选的关键在中西部和南部，新政府的执政基础也在内陆各州。保守主义最具影响的内陆各州把特朗普推上了总统宝座，而他也需要在政治上给予回报。在这些“地道的美国人”眼中，美国不能长期无条件承担国际义务，并为此挤占本可以用于国内的宝贵资源。这是特朗普“美国优先论”久唱不衰的社会基础。随后，我们见证了特朗普上台后政府政策的保守主义倾向。

对此，有观察者做了深刻的分析，“在两党分歧严重的当今美国，共和党没有动力约束特朗普。共和党的保守主义计划，需要由特朗普来推进。更危险的是，共和党已经高度极端化，甚至到了轻视反对派合法性的地步。在



各州层面，共和党人走得更远，力图通过法律手段削弱他们的对手。目前个别州对选举权的限制，主要针对非白人选民，是对民主党争取潜在支持者的政治斗争。考虑到共和党控制了国会参众两院和 33 个州，美国民主的倒退成为一种可怕的前景”。<sup>①</sup>

如果说“民主倒退”是保守主义的国内表现，那么，“淡化参与”则是保守主义的国际表现。面对政府债务不断扩大、财政赤字居高不下的局面，联邦政府缺少必要的政策工具来推动政策议程。特朗普上台后采取了放任自流的政策来盘活经济。很难想象，在国内减税、去管制、精简政府的情况下，特朗普会容许国际义务影响美国日常生活。对于特朗普的政策调整，我们要看到他的政治手法，但也不能忽视其内在逻辑。淡化参与、回避责任、国外减支是特朗普就任后的基本抉择。

当然，正如罗伯特·卡根（Robert Kagan）所说：“上台之前期待减少美国所承担的责任的总统们在上台后很快面对着一个严酷现实——对于总统而言，通常比总统候选人更加明显——维护目前的世界秩序需要美国始终承担领导责任并做出承诺。”<sup>②</sup> 有人用油轮来比喻欧洲，“你可以把它想象成一个满载的油轮。它移动很慢，但力量非常强。其优点在于非常稳定，问题在于很难改变路线，因为它太重了”。<sup>③</sup> 无疑，这一比喻也适合于形容美国。那些发誓改变美国的人，最终都改变了自己的看法。

执政一年来，特朗普政府的政策框架越来越回归传统，而不像人们过去担心的那样偏离过去几十年的路线。有分析人士指出，“特朗普看似不符合传统，但是迄今为止，其政策举措了无新意（remarkably unremarkable）。特朗普的国家安全人员班底中，马蒂斯、凯利、麦克马斯特等人都是建制派。

<sup>①</sup> Robert Mickey, Steven Levitsky, and Lucan Ahmad Way, “Is America Still Safe for Democracy? Why the United States Is in Danger of Backsliding,” *Foreign Affairs*, June Issue, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-04-17/america-still-safe-democracy>.

<sup>②</sup> [美] 罗伯特·卡根：《美国缔造的世界》，刘若楠译，社会科学文献出版社，2013，第 203 页。

<sup>③</sup> 孙超：《“全球化的 2.0 版本”——访欧洲复兴开发银行董事总经理马蒂亚·罗玛尼》，《中国发展观察》2017 年第 13 期。

特朗普治下的国安体系，同艾森豪威尔、肯尼迪等前任时期没什么不同。简单来说，特朗普的言论虽然激烈，但是其外交政策和国安系统却在走向常规化的方向。特朗普时代，美国越来越多地回归常态，而不是偏离外交传统。”<sup>①</sup>

在经济事务领域，外界也会通过政策班底构成来解读特朗普政府的政策偏好。有人认为，特朗普政府中有不少自由国际主义的支持者，美国也许不会逆全球主义的潮流而动。日本青山学院大学特聘教授榊原英资指出，特朗普政府中出身华尔街并熟知市场的人物在负责财政、经济政策，他列举了财政部部长史蒂文·姆努钦、商务部部长威尔伯·罗斯等人的名字。他预测说，“特朗普新政府的财政或经济政策将沿袭重视金融的原有路线。尽管会有贸易保护主义动向，但考虑到对美国国内的负面影响，特朗普政府不会搞得那么极端”。<sup>②</sup>

经历过小布什政府时期的“新保守主义”，外界不应该对美国现政府的保守主义倾向感到陌生。特朗普上台后退出《巴黎协定》《跨太平洋伙伴关系协定》，与小布什政府上任不久退出《京都议定书》《反导条约》并无二致。在对待联盟体系的问题上，特朗普在北约峰会上的举动固然让盟友不悦，但远没有引起“火星与金星”的争论，更不会造成“大西洋裂痕”。不过，特朗普政府的“美国优先”和小布什政府的“单边主义”还是有所差异。

在其《美国国家安全战略》中，特朗普阐述了他的理念。特朗普用“讲原则的现实主义”（principled realism<sup>③</sup>）来界定本届政府的总体战略。报告中，他用大量的篇幅来叙述美国的原则。特朗普用特有的语言风格诠释

---

① Elliott Abrams, “Trump the Traditionalist: A Surprisingly Standard Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, August Issue, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2017-06-13/trump-traditionalist>.

② 《“特朗普现象”标志美国走上拐点》，中国改革论坛，[http://www.chinareform.org.cn/open/governance/201704/t20170411\\_263741.htm](http://www.chinareform.org.cn/open/governance/201704/t20170411_263741.htm), 2017年4月11日。

③ 20世纪70年代末，沃尔福威茨开始崭露头角，他自称是讲原则的现实主义者（principled realist），还说自己是务实的理想主义者（pragmatic idealist）。沃尔福威茨有强烈的“正义感”，激烈批评过尼克松和基辛格的交易思维。参见 Richard H. Immerman, *Empire for Liberty: A History of American Imperialism from Benjamin Franklin to Paul Wolfowitz*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010。



了“美国力量的来源”，阐述了“人民第一”和“美国优先”的合法性根源。特朗普口中的原则，是特朗普时期的原则，是特朗普扭曲了的原则。所谓“讲原则的现实主义”，就是特朗普现实主义，或者更准确地说，是狭隘现实主义，是 provincial realism。

这是一种主要强调“结果”（outcome）的主导思想。特朗普突出结果导向原则，显示了本届政府的马基雅维利主义倾向。结果至上的工具理性，预先排除了善意原则，排除了规范原则。哲人先贤们富有启发的洞见表明，行为体如果只以最终结果引导自身行为，则必然会导致行为上的偏颇。结果还会赋予手段合理性，使个体为达目的而不择手段。所以，强调结果的战略，其致命局限就在于设定错误的目标。不幸的是，对于美国在竞争世界中追求什么样的结果，特朗普展示的“美丽愿景”（beautiful vision）让人难以安心。

特朗普声称本届政府的战略不受“意识形态”（ideology）主导。然而，《美国国家安全战略》到处都在进行意识形态斗争。报告分门别类，把各国和非国家行为体按照美国的好恶标准依次定义为“志同道合者（like-minds）、盟友（allies）、伙伴（partner）、竞争者（competitor）、大国竞争者（rival power）、修正主义大国（revisionist power）、伊斯兰极端主义（radical Islamism）、恐怖主义（terrorism）、独裁政府（dictatorship）、邪恶政体（rogue regime）”。看起来，美国准备用“实力”（strength）应对各种挑战并回报美国的追随者；也准备用“原则”来为实力的运用寻找依据。

外界不应该对报告的保守主义基调以及它反映的保守主义倾向感到陌生。一直以来，保守主义者反复提醒“世界上的民主国家去思考，在变动不安的世界中应当如何守护利益和捍卫原则。联合国安理会无法推动这一目标的实现，因为集权制国家和民主成员之间的分裂已经使安理会陷入了无可奈何的瘫痪。但民主世界仍然需要调和分歧、达成共识的机制。其中一种可能是建立民主国家的全球性协调或同盟”。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> [美] 罗伯特·卡根：《历史的回归和梦想的终结》，陈小鼎译，社会科学文献出版社，2013，第158页。

人们常说，“听其言，观其行”。一开始，有些不屑一顾的听众可能并没有认真去听。到现在，回过神来的观众发现特朗普政府一直在行动中落实承诺。<sup>①</sup> 特朗普政府看起来听从了保守主义者的劝诫，把提升美日印澳四国机制作为印太战略的重要组成部分。在巴勒斯坦地位问题上激烈交锋后，特朗普政府大幅削减了对联合国的经费预算。会同欧洲国家，特朗普政府拒绝承认中国的市场经济地位。特朗普政府还同脱欧的英国强化联系，美英特殊关系也因两国共同的保守主义倾向而异常特殊。

总体上，本届美国政府的保守主义有深刻的政治安全基础，有广泛的社会经济基础，有悠久的历史文化基础。我们要认清的一点是，美国政府走向保守主义，不是特朗普入主白宫而导致的；相反，美国有着深厚的保守主义土壤，这才是特朗普入主白宫的根本原因。简言之，不是特朗普缔造了保守主义，而是保守主义缔造了特朗普。对外界来说，把美国的政策调整归为特朗普人格特质使然是不恰当的。

## （二）空袭和否决：特朗普政府展示决心的行动

上任初期，特朗普面临着异常艰难的执政局面。建制派的杯葛、国会的掣肘、精英集团的抗拒、传媒界的抵制，让特朗普难以推动重大国内议程。特朗普政府随后在国内约束较少的外交事务领域寻求突破。他希望通过主导外交事务进程提升威望，进而为主导国内局势创造积极条件。2017年4月4日，叙利亚数十名平民死于沙林神经毒气攻击的突发事件，让特朗普有了显示其不同于前总统奥巴马的机会。

众所周知，2013年白宫曾正式宣布叙利亚政府使用了化学武器，这越过了奥巴马设定的“红线”。<sup>②</sup> 奥巴马对使用化学武器画下红线，最终却在这个问题上食言。此举被认为严重损害了美国的战略信誉，受到美国国内的强烈批评。而今，类似的情形又出现了。特朗普做出了不一样的决断。2017

---

<sup>①</sup> 一位美国智库分析家说，“他说了的都还算数”。（What Trump says goes.）

<sup>②</sup> 《美国宣布叙利亚使用化学武器越“红线”但未言动武》，新浪网：<http://news.sina.com.cn/o/2013-06-14/075727394804.shtml>，2013年6月14日。



年4月6日，美军向叙利亚境内机场实施军事打击，对叙利亚政府使用化学武器发出警告。<sup>①</sup>

空袭发生后，美国盟友迅速表态支持美国的行动。以色列总理内塔尼亚胡在声明中说，“特朗普言行一致，传递了一个坚定有力的信号，那就是使用或扩散化学武器不能被容忍”。日本首相安倍说，“空袭是阻止形势恶化的有效方式”。一位沙特军官说，“空袭是富有勇气的决定，改变了国际社会无力阻止叙利亚政府残害人民的状况”。澳大利亚总理特恩布尔说，“澳大利亚支持这项迅捷而正义的行动”。<sup>②</sup>

客观地说，空袭叙利亚确实让特朗普获得了不少国内外支持。同时，空袭行动还产生了一些潜在的深远影响。有分析人士指出，“通过打击行动，特朗普政府取得了一些战术成果，也收获了某种政治成果……本轮空袭背后的政治谋划已经超出了叙利亚问题本身，更多地反映了近期特朗普政府紧迫的全球安全战略需要，可能产生影响叙利亚局势及东亚局势的蝴蝶效应”。<sup>③</sup>

如果说空袭叙利亚还不算出人意料的话，那么，特朗普政府承认耶路撒冷为以色列首都的决定则是2017年底最大的新闻。2017年12月6日，美国宣布承认耶路撒冷为以色列首都，并将启动把使馆迁往耶路撒冷的进程。联合国安理会于12月18日就“反对美国承认耶路撒冷为以色列首都的草案”进行表决。美国否决了这项“要求美国总统特朗普撤回承认耶路撒冷为以色列首都的决定”的决议。联合国大会于12月21日召开紧急特别会议，以压倒性多数通过决议，认定任何宣称改变耶路撒冷地位的决定和行动“无效”。

1947年至今的70多年中，巴以和平进程始终都是困扰国际社会的艰难挑战。耶路撒冷地位涉及联合国巴以分治决议确定下来的国际法事实，成为

① 《专家：美国空袭叙利亚不是侵略 阿萨德或被迫下台》，网易，<http://news.163.com/17/0407/16/CHEE5IFL00018990.html>，2017年4月7日。

② Fox News, “Syria Strikes: International Community Reacts to US Bombing of Airfield,” <http://www.foxnews.com/world/2017/04/07/syria-airstrikes-international-community-reacts-to-us-bombing-airfield.html>.

③ 李昊：《空袭叙利亚背后的美国全球战略：后续效果将影响朝核问题解决》，澎湃网，[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1660933](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1660933)，2017年4月13日。



巴以和平进程中的重中之重。本次承认事件发生后，有评论指出，“现在特朗普对‘核心中的核心’动刀子，以后中东难有宁日”。<sup>①</sup>对于特朗普的决定，“日本对此事表示严重关切”；“沙特发表声明表示强烈谴责”；“美国穆斯林民众抗议”；“多国民众抗议”。在安理会的表决中，美国陷入1:14的孤立状态。在联大表决中，美国也以9:128的投票结果惨淡收场。

出现这样的结果，是特朗普政府没有预估到的吗？显然不是。特朗普宣称看重“结果”，而这可能正是他想要的结果。通过这一连串的动作，特朗普显示了三个方面的决心：第一，美国总统“不畏艰难”的决心；第二，本届政府“挑战极限”的决心；第三，美国主权不受国际约束的决心。特朗普政府在以愿意承担代价的方式，显示特朗普界定的“原则”的可信度。

空袭叙利亚和否决安理会决议草案看似不太相关，但实际上，这两次外交行动综合起来看，对厘清特朗普的安全战略思路不无启发。一方面，特朗普政府如果认为有必要采取重大行动时，不会让国际主流意见主导决策。美国与国际看法一致时，会采取重大行动；美国与国际看法不一致，但认为必要时，也会采取重大行动。另一方面，特朗普政府以实力谋和平、用代价讲原则的政府偏好显露无遗。美国在欧洲和亚太减少承诺的背景下，为支持以色列而付出可预见的政治代价，特朗普及其政府的原则和倾向已经非常明显。

表2 美国空袭叙利亚和否决安理会耶城决议草案的对比

外交案例	空袭行动	否决行动
对象主体	叙利亚政府	安理会
主要事由	叙平民遭受化武袭击	美承认耶城主张
具体行动	空袭叙利亚	行使否决权
行动性质	军事打击	多边外交
国际反响	盟友全面支持	几无盟友附议
直接后果	震慑叙利亚	支持以色列

<sup>①</sup> 《特朗普承认耶路撒冷为以色列首都 中东难有宁日》，中国网，[http://www.china.com.cn/news/world/2017-12/07/content\\_41972429.htm](http://www.china.com.cn/news/world/2017-12/07/content_41972429.htm)，2017年12月7日。



续表

外交案例	空袭行动	否决行动
间接影响	防止化武使用	激化文明冲突
战略含义	展示美国的力量	展示美国的决心
政策启示	展示美国决心,提升威慑信度,推行强制外交	

特朗普政府所表现出来的外交行为倾向,就是1992年时任联合国秘书长加利所警示过的“权势的诱惑”。加利在《和平纲领》中指出,“权势带来特别的责任,也带来诱惑。强国必须抗拒单方行动和孤立主义的双重但彼此对立的呼声,这样,联合国才能成功。在全球或在区域一级采取单方行动,会动摇其他国家的信心,同样,孤立主义,不论基于政治选择或宪法造成的环境,也会损害全球的努力”。<sup>①</sup>

对特朗普政府来说,“单方行动”和“孤立主义”这两种倾向,随时都可能表现出来。作为权力优势明显的唯一超级大国的总统,特朗普不会允许别国对他所阐述的“原则”说三道四。这就带来了一个巨大的认知挑战和政策冲击。各国对美国政策的认知是建立在长期交往经验基础上的。相反,各国和特朗普政府的交往才刚刚开始。各国怎么区分美国长期坚持的和特朗普任期内追求的目标、原则和立场呢?

这是一个巨大的难题,可能也困扰着西方,乃至美国本身。保守主义作家罗伯特·卡根曾说过:“有众多理由要求美国必须寻求欧洲的认可。重视欧洲是因为它和美国一道形成了自由民主世界的核心。得不到来自民主阵营的有效支持和认可的话,随着时间的流逝,美国能否坚持下去就要打上一个问号。美国对国际合法性的需要,被定义为获得有欧洲代表的自由民主世界的批准,这在美国的选择过程中具有重要意义。”<sup>②</sup>

但是,特朗普政府在耶路撒冷地位问题上采取的行动表明,美国显然不

<sup>①</sup> [埃及] 布特罗斯·加利:《和平纲领:预防外交,建立和平与维持和平》,联合国秘书长报告,1992年8月。

<sup>②</sup> [美] 罗伯特·卡根:《天堂与权力:世界新秩序中的美国与欧洲》,刘坤译,社会科学文献出版社,2013,第212~213页。

在乎“国际合法性”，显然不认为“必须寻求欧洲的认可”，显然不需要“自由民主世界的批准”。可能这就是特朗普希望人们看到的，通过这一轮外交行动他显示了美国力量的无与伦比，也显示了美国“原则”的不容置喙。对美国国内民众，特朗普可能希望通过这件事，来修正奥巴马在2016年12月犯下的“错误”，即允许批评以色列的安理会决议获得通过。<sup>①</sup> 奥巴马颠覆了几十年来美国坚持的政策，特朗普则变本加厉进行了政策回调。

总之，在空袭叙利亚和否决安理会涉以决议上，特朗普显示了截然不同于前任总统奥巴马的风格。通过下令空袭叙利亚，特朗普意在显示美国对违反原则事项的不容忍；通过制造耶路撒冷议题继而否决安理会决议草案，特朗普意在挽回前任造成的“信誉损失”。和他在国内议程中表现出来的一样，特朗普在外交领域也是以不同于奥巴马的方式来做事。他志在收获反奥巴马力量的政治支持，并不断推进保守主义的国内外议程。执政首年，特朗普展示了政府政策格局的保守基调，这必将影响其未来几年的施政方针，也将影响美国处理同世界关系的总体进程。

## 五 特朗普任期展望及其启示

特朗普执政以来，美国民众对他一会儿“嘘声”一片，过一会儿又“掌声”不断。这严重困扰了美国国内外的观察家，也让我们很难对他做出简单化的判断。毫无疑问，利用这一年多特朗普的政府政策作为，去理解其核心关切、重点偏好和政策意图，存在相当大的方法论风险。但是，特朗普从参选美国总统到执政已满一年，接受公众、媒体、学界、政界的“检验”也近三年了。考察这三年来特朗普展现出来的行为模式，进而推断其剩余任期的行为导向还是有很强现实意义的。

综合看过去三年，特朗普及其团队表现出极为复杂的行为特征。他以民

---

<sup>①</sup> Oren Liebermann, “What the UNSC Resolution Means For the US and Israel,” *CNN News*, December 27, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/12/26/politics/understanding-unsc-resolution/>.



粹主义者的身份登上政治舞台，却被斥为推行富豪民粹主义。他以反建制力量的形象示人，却受到工商利益集团和军工利益集团的追捧。他以擅长交易而著称，却又提出了讲原则的现实主义。他声讨过去几任政府的错误，却又在不断回归传统路线。他承诺世界以更好愿景，却又高调主张美国优先。这一切，看似不可调和，却又内在统一。每一个成为美国总统的人，都不再是一个人、一个声音在说话。

传统思想的束缚、政治机构的惯性、部门利益的叠加、地方诉求的折中、突发事件的冲击等，都是每一位美国总统需要面对的挑战。而这些不全是总统候选人需要考虑的内容，候选人需要做的就是去迎合支持者。这一点上，特朗普和其他候选人一样，竭尽所能地去扩大支持者阵营并全力迎合之。成为总统后，他又和其他前任总统一样，需要在华盛顿的权力角斗场中立住脚跟，让政治博弈朝自己有利的方向发展。聚焦 2017 年，特朗普在上半年还焦头烂额，下半年则渐入佳境，并通过税改法案的签署，显示了他对局势的掌控。

在这里，理解特朗普政府的政策偏好和战略布局，要从认识特朗普的两次转型开始。第一次转型发生在选举期间，他从成功商人变成反建制力量的代言人。他看到并利用了反奥巴马潜流的社会影响，并抓住美国民众对“大政府”的心理疑虑，把反联邦主义、最小政府、市场至上等理念作为凝聚保守民众的旗帜。回顾奥巴马执政时期，民众对经济形势的看法逐渐从总体乐观变成了不再乐观；对国家发展方向的认可度也一直偏低（图 7）。奥巴马等民主党人被称为“社会主义者”，遭到美国保守势力的抵制和抨击。<sup>①</sup>特朗普之所以当选，在很大程度上是因为获得了反奥巴马保守派的支持。反过来，这可能也是新政府推翻奥巴马各项政策遗产的重要原因。

特朗普的第二次转型，是从就职前的反建制派变成就职后的新建制派。特朗普政府的决策风格，有些接近于里根政府时期，偏重于非正式决策机

---

<sup>①</sup> Jonah Goldberg, “What Kind of Socialist Is Barack Obama?” May 1, 2010, <https://www.commentarymagazine.com/articles/what-kind-of-socialist-is-barack-obama/>.

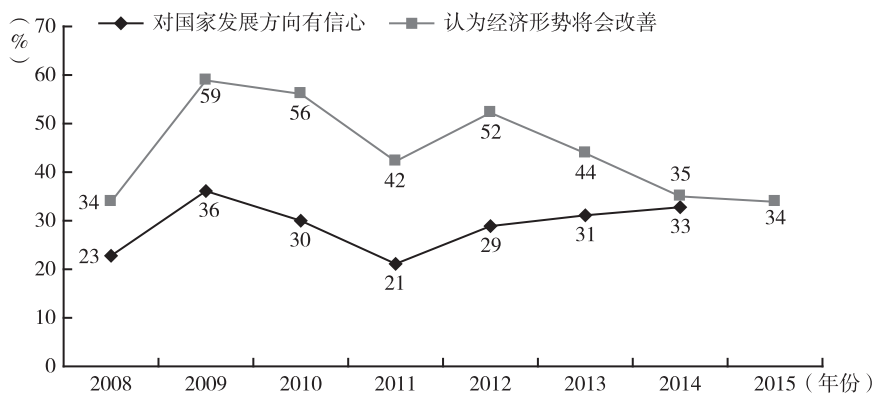


图7 皮尤调查——美国民众对国家发展方向和经济形势的看法

资料来源：<http://www.pewglobal.org/database/indicator/56/survey/all/>；<http://www.pewglobal.org/database/indicator/3/survey/all/>。

制。两任政府还有诸多相似的地方，如商界人士出任高层职务、军人承担重要责任、决策圈子意见不一，甚至还有“看起来像总统”的高级顾问（如黑格、班农）。另外，里根刚上台时也受到普遍质疑，也有人用轻蔑的言辞形容他。<sup>①</sup>但是，里根像演戏一样很快适应了新角色，特朗普也是这样。

特朗普批评当权者，抨击建制派，只是为了取而代之，而不是为了带来变革。早在40年前，特朗普就曾批评当时政府软弱应对外国挑战。到1987年，他还曾花费9万美元在《纽约时报》《波士顿环球》《华盛顿邮报》上发布“告美国人民书”，批评里根政府的外交政策。在煽动公众情绪方面，特朗普不是一个新手；相反，他是个行家里手。<sup>②</sup>2016年3月，英国《卫报》有篇评论指出，共和党有一套由戈特华特首创、尼克松提炼、里根精炼的竞选策略，这也是导致特朗普崛起的重要原因。这个策略就是利用白人的“黑人恐惧症”（Negrophobe），把白人投票者从民主党阵营吸引到共和党

① Ivo H. Daalder and L. M. Destler, *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served, From JFK to George W. Bush*, New York, London, Toronto and Sydney: Simon & Schuster, 2009, pp. 127 - 135.

② Michael D'Antonio, "When Donald Trump Hated Ronald Reagan," Oct. 27, 2015, <https://www.politico.eu/article/when-donald-trump-hated-ronald-reagan/>.



阵营。<sup>①</sup>

不过，特朗普走得更远。特朗普团队调动和利用美国社会的“伊斯兰恐惧症”，以及“近年来美国出现的种族主义、性别歧视、同性恋恐惧症、拉美裔恐惧症（latinophobe）、排外主义（xenophobe）”。<sup>②</sup> 美国在经济上走向利己主义，在政治上走向排外主义，在文化上走向民族主义，其对于国际环境的负面影响不可低估。联合国秘书长古特雷斯在 2018 年新年致辞中，对当今世界面临的“民族主义和排外主义”发出了红色预警。

特别需要注意的是，近来的民意调查显示，特朗普政府处理经济问题、对外关系的方式日益受到认可（表 3）。盖洛普公司的季度调查显示，民众对特朗普处理经济问题的方式满意度较高。这表明特朗普政府的经济民族主义是有市场基础的。在移民问题上，特朗普政府的认可度相对稳定。在外交事务上，特朗普政府的认可度偏低，但也不时获得较高认可。在对朝问题上，特朗普不断显示武力，国内主张强硬的声音在上升。对外强硬、极限施压、强制外交日益成为政策选择。

表 3 盖洛普调查——民众对特朗普处理有关事务的认可度

单位：%

认可度	2017 年 2 月	6 月	9 月	11 月	2018 年 2 月
经济问题	48	45	51	45	51
朝鲜问题	—	—	45	35	41
外交事务	38	35	41	33	39
移民问题	42	40	39	—	41

资料来源：2017 年 2~9 月调查见 [http://news.gallup.com/poll/219017/slim-majority-approves-trump-handling-economy.aspx?g\\_source=THE\\_PRESIDENCY&g\\_medium=topic&g\\_campaign=tiles](http://news.gallup.com/poll/219017/slim-majority-approves-trump-handling-economy.aspx?g_source=THE_PRESIDENCY&g_medium=topic&g_campaign=tiles)；11 月调查见 <http://news.gallup.com/poll/222155/trump-rated-best-economy-weaker-issues.aspx>；2018 年 2 月调查见 <http://news.gallup.com/poll/228149/trump-rated-best-terrorism-economy-better-taxes.aspx>。

<sup>①</sup> Ben Fountain, “American Crossroads: Reagan, Trump and the Devil Down South,” Mar. 16, 2016, <https://www.theguardian.com/us-news/2016/mar/05/trump-reagan-nixon-republican-party-racism>.

<sup>②</sup> Hunter Lewis, “Mainstream Media Goes Full McCarthyite,” Nov. 18, 2016, <https://mises.org/blog/mainstream-media-goes-full-mccarthyite>.



对于特朗普政府的内外影响，约翰·伊肯伯里（G. John Ikenberry）给出了一种深刻的洞见。他说：“特朗普对自由秩序的挑战格外危险，因为其随意蔑视自由民主本身的规范和价值观。他质疑联邦法官，攻击新闻媒体，漠视宪法精神。特朗普的观点是危险的，他在挑战美国的理念之本。他看起来不认可国际主义，不能严肃对待美国对开放贸易的承诺，准备减少对国际机构的支持，还在削弱美国社会的多元文化和开放氛围，并且在遗忘美国的国际协作精神。”<sup>①</sup>

当然，也有人认为特朗普政府没那么“危险”。理查德·哈斯指出，“特朗普政府在外交政策和国际事务方面已经有了路线转换，局外人的言论少了，而更常规的选择多了起来。对特朗普政府来讲，降低有关贸易的调门会更好。在移民问题上，美国也应该避免更进一步的政治化炒作。在政府预算方面，如果大量减税，同时提高国防开支，那么，最终结果将是债务迅速扩大。这就是美国真正的危险所在。筹资还债会占据大量有意义的开支，让美国政府更加受制于资本，甚至不得不向其他外国债权人妥协”。<sup>②</sup>

但是，特朗普已经用《国家安全战略报告》和实际外交行动表明，美国不会容忍“债务扩大”，不会“向外国债权人妥协”。可以预期在他任上，美国对内会减少政府干预和联邦支出，对外会减少国际义务和公共支出。美国会寻求减少贸易赤字，为此将向贸易伙伴施加强大压力。如果施压取得效果，特朗普政府会夸耀其政绩，并继续施压以期获得更大成果。如果施压不见效，特朗普政府必定会强化施压，以期最终产生效果。

无论如何，在特朗普任内，高压政策将成为自我强化和自我证明的策略选择。特朗普政府声称美国将一如既往地保持慷慨，但同时又以“美国优先”为指导追求狭隘国家利益。不要指望特朗普政府会因为国际上的批评

---

① G. John Ikenberry, “The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive?” *Foreign Affairs*, June Issue, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ united - states/ 2017 - 04 - 17/plot - against - american - foreign - policy>.

② Richard N. Haass, “Where to Go From Here: Rebooting American Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, August Issue, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ united - states/ 2017 - 06 - 11/where - go - here>.



就更弦易辙。只有当美国政府意识到狭隘利己主义的政策是涸泽而渔，它才会放弃这种没有未来的政策。

总之，2017年美国新政府上台后表现出政治保守主义和经济民族主义的倾向。在政策选择上，“美国优先”成为美国政府的最高指导原则。据此，特朗普政府推出一系列激烈甚至是激进的政策手段。其中，有些已经造成严重的负面影响，而它们的长远影响则更令人担忧。自由国际主义是否依然是美国处理同世界关系的纲领性原则，这迫使人们思考全球化是否进入了美国弱化参与的新阶段？一方面，美国减少国际参与，削减国际开支，淡化国际义务，会引发什么风险和挑战，值得我们进一步去思考；另一方面，美国声称要改革二战后国际体系，却带头破坏一些重要领域的国际法基础，其真实意图是什么，其潜在影响如何评估，也值得我们进一步去关注。

对中国来讲，特朗普政府显示出全方位竞争的态势。在战略定位上，中国被认为是“修正主义国家”“大国竞争者”“对手国家”。在对华战略上，特朗普宣称要结束错误的“接触政策”。在地区格局上，特朗普把美日印澳四国合作当成平衡中国的重要砝码。在中国周边，美国在不断传播威胁认知，干扰中国同周边国家的合作。在经贸领域，特朗普声称要“公平、对等的合作”。在基础设施投资领域，特朗普声称“美国资本”是更好的选择，决意同中国竞争发展中国家市场。此外，美国同欧盟一道，拒绝承认中国的市场经济国家地位。所有这些都要求中国在与美国保持宏观政策协调的同时，也有必要对美国日趋强硬的政策主张有所准备。

(审读：郑秉文、吴白乙、倪峰、袁征)