

专题报告（美国政治与经济）



U. S. Politics and Economy

B.16

美国国家安全团队的变动及其影响

刘得手*

摘要： 特朗普总统就任以来，美国政府人事变动频繁。其中，特朗普总统的国家安全团队，特别是其“核心”及“次核心”班底，变动十分显著。导致这种情况的原因不一而足，包括：因与特朗普总统之间存在政策分歧而辞职或被解雇；在“通俄门”事件调查上“明哲保身”或坚持个人立场，因对总统“忠诚度”不够而栽了跟头；丑闻缠身，无奈挂冠而去；等等。短短两年内美国国家安全委员会内部连续发生人事调整，激发了各方对特朗普政府执政陷入“混乱”局面的猜测、批评与担忧，引发了人们对美国外交与安全政策走向的追问和探究。

* 刘得手，中国社会科学院美国研究所研究员，主要研究领域为美国外交、美欧关系、中美关系。



关键词： 美国政治 国家安全委员会 国家安全

执政两年来，特朗普政府的人事变动一直为人瞩目。有关研究指出，在执政的第一年，特朗普政府的人事变更率为34%，其变更率之高为40年来美国历届政府所未见。比较而言，人事变更率较高的以往三届美国政府依次分别为1981年的里根政府（17%）、1993年的克林顿政府（11%）、2009年的奥巴马政府（9%）。^①显然，与特朗普政府相比，它们都不免“相形见绌”。尤为值得注意的是，特朗普总统国家安全团队的4名成员相继离职，他们是总统国家安全事务助理迈克尔·弗林（Michael Flynn）、白宫办公厅主任赖因斯·普利巴斯（Reince Priebus）和首席战略师斯蒂夫·班农（Steve Bannon）^②、卫生与公众服务部部长汤姆·普赖斯（Tom Price）。那么，在执政的第二年，特朗普总统的国家安全团队出现了哪些人事变动？变化的内在动因何在？这种变动对美国外交与安全政策的影响如何？本文将就这些问题加以深入分析和探讨。

一 特朗普总统国家安全团队的变动

追根溯源，美国国家安全委员会是根据1947年的《国家安全法》设立的，并经1949年的《国家安全法修正案》修正。1949年晚些时候，根据机构重组计划，国家安全委员会并入总统的行政办公室。它是总统与其高级国家安全顾问和内阁官员审议国家安全和外交政策事项的主要论坛。自杜鲁门总统领导成立国安会以来，国安会的职能一直是就国家安全和外交政策向总

^① Summer Meza, "Trump Administration Holds Highest Rate of First-Year Staff Turnover," December 28, 2017, <https://www.newsweek.com/trump-administration-first-year-turnover-departures-highest-rate-76154>.

^② 迫于外界压力，2017年4月4日班农被排除在国家安全委员会会议之外。一说他只参加过一次国家安全委员会会议，参见“Steve Bannon out of National Security Council Role,” April 5, 2017, <https://www.cbsnews.com/news/steve-bannon-out-of-national-security-council-role/>.



统提供咨询和协助。该委员会还是总统在各政府机构之间协调外交与安全政策的主要机构。^①

从历史上看，有研究指出，“对参加国家安全委员会会议的成员并没有严格的规定，而是按照总统的‘意愿’和需要，决定参加会议的部分成员。这有利于美国总统做出决策的过程和效果，国安会所能发挥的作用也完全掌控在总统手中。因此，在不同的历史时期和不同的总统任期内，美国国家安全委员会的架构、规模、运作、影响力和所发挥的作用大相径庭”。^②

当前，特朗普政府规定，国家安全委员会会议由总统主持，经常与会者（法定的与非法定的）包括副总统、国务卿、财政部部长、国防部部长和总统国家安全事务助理。参谋长联席会议主席是该委员会的法定军事顾问，国家情报局局长则是情报顾问。白宫办公厅主任、总统法律顾问和总统经济政策助理可应邀参加任何国家安全委员会会议。司法部部长和管理与预算办公室主任可应邀出席与其职责有关的会议。其他行政部门和机构的负责人以及其他高级官员在适当的时候可应邀出席国家安全委员会的会议。^③ 基于上述规定，同时也为了更清晰地展示特朗普总统国家安全团队的变动情况，本报告将美国国家安全委员会会议的经常与会者称为总统国家安全团队的“核心班底”；将上述规定中从参谋长联席会议主席至管理与预算办公室主任共计7个职位的官员称为“次核心班底”；将除上述“核心班底”与“次核心班底”中的内阁成员之外的其他内阁成员称为“扩大班底”。显然，这个参会阵容仍有“扩容”的余地，但考虑到总统国家安全团队本身具有开放性^④，且由于篇幅的限制，这里对于“扩大班底”的考察仅限于除上述“核心班底”与“次核心班底”中的内阁成员之外的其他内阁成员。

① The White House, “National Security Council,” <https://www.whitehouse.gov/nsc/>.

② 徐长银：《美国国家安全委员会是总统的最高智囊机构》，http://www.xinhuanet.com/world/2014-03/04/c_126219617_3.htm。

③ The White House, “National Security Council,” <https://www.whitehouse.gov/nsc/>.

④ 所谓的开放性体现在，从横向上看，上述规定中所说的参加国安会会议的“其他高级官员”显然是不确定的；从纵向上看，副部长及以下级别官员，特别是国安会部门的副部长及以下级别官员是否属于总统国家安全团队，其实也是没有一致说法的。



同时，需要强调的是，上述三个层级的划分并非泾渭分明、一成不变的，而是不断发生着微妙的变化，特别是就不同层级官员在美国外交安全决策中所发挥的作用而言。导致这种变化的一个主要因素在于上述官员对特朗普总统的忠诚度以及后者对前者的信任度的变化。这方面一个典型的例子就是特朗普总统的女婿杰瑞德·库什纳（Jared Kushner）。他虽属于上述规定中的“其他高级官员”，亦即“扩大班底”成员，实际上却发挥着“核心班底”成员的作用，特别是在美国的中东政策方面。不过，由于库什纳在特朗普国家安全团队中的地位一直比较稳定，因而并非本报告研究的重点所在，在此不予过多着墨。

（一）“核心班底”变换了“半壁江山”

2017年2月中旬，特朗普总统的国家安全团队“核心班底”搭建完成，但是，一经建成就“折将”一名，预示着这个团队多舛的命运。继副总统迈克·彭斯（Mike Pence）、国防部部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis，2017年1月20日上任）、总统国家安全事务助理迈克尔·弗林（2017年1月23日上任）、国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson，2017年2月1日上任）之后，2017年2月13日，史蒂芬·姆努钦（Steven Mnuchin）也通过了美国参议院的确认提名听证会，正式就任财政部部长。这标志着特朗普总统的国家安全团队“核心班底”搭建完成。然而，就在同一天早些时候，总统国家安全事务助理弗林因以不完整的涉俄信息误导副总统而引咎辞职。^①这意味着特朗普总统的国家安全团队“核心班底”一经组建就遭遇了重大挫折。

在执政的第二年，也即2018年，特朗普总统的安全团队“核心班底”所遭遇的挫折比上一年尤甚。在这一年里，“核心班底”过半成员发生了变动，堪称变换了“半壁江山”。

^① Greg Miller, Philip Rucker, “Michael Flynn Resigns as National Security Adviser,” February 14, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/michael-flynn-resigns-as-national-security-adviser/2017/02/13/0007c0a8-f26e-11e6-8d72-263470bf0401_story.html.



2018年3月13日，国务卿蒂勒森被特朗普总统在推特上宣布解职，该推特同时提名时任中央情报局局长迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）接任国务卿。此后不到10天，3月22日，国家安全事务助理麦克马斯特（H. R. McMaster）宣布辞职。4月9日，美国前驻联合国代表约翰·博尔顿（John Bolton）接任其职务。同年12月20日，国防部部长马蒂斯宣布辞职。2019年1月1日，国防部副部长帕特里克·沙纳汉（Patrick Michael Shanahan）任国防部代理部长。

（二）“次核心班底”“风雨飘摇”

特朗普总统的国家安全团队“次核心班底”包括参谋长联席会议主席、国家情报局局长、白宫办公厅主任、总统的法律顾问、总统的经济政策助理、司法部部长及管理预算办公室主任7位高官。2018年，以上7个职位除参谋长联席会议主席、国家情报局局长和管理预算办公室主任三个职位外，都发生了人事变动。而且，由于特朗普总统已经提名了下一任参谋长联席会议主席人选，并指定现任白宫管理预算办公室主任迈克·马尔瓦尼（Mick Mulvaney）为代理白宫办公厅主任，意味着上述7个职位的高官受到人事变动影响的多达6位。因此，以“风雨飘摇”来形容特朗普总统国家安全团队“次核心班底”的变动之剧并不为过。

具体地说，按着已发生或即将发生的“次核心班底”人事变动的先后顺序，依次呈现为如下情形。

2018年3月6日，白宫国家经济委员会主任加里·科恩（Gary David Cohn）宣布辞职；4月2日，劳伦斯·库德洛（Lawrence Alan Kudlow）正式接任。2018年10月17日，总统顾问唐纳德·麦克加恩（Donald Francis McGahn II）离职，该职务由艾米特·弗洛德（Emmet T. Flood）代理；12月10日，帕特·西波隆（Pat Cipollone）正式就任总统顾问一职。2018年11月7日，司法部部长杰夫·塞申斯（Jefferson Beauregard Sessions III）宣称他在特朗普总统的要求下辞职；同日，马修·惠特克（Matthew G. Whitaker）被特朗普总统指定为司法部代理部长；12月7日，特朗普总统提



名威廉·巴尔（William Barr）为美国司法部部长；2019年1月16日，美国参议院举行确认新司法部部长提名的听证会，截至1月底，听证会的结果尚未发布。2018年12月8日，特朗普总统宣布提名陆军参谋长马克·迈利（Mark Milley）为下一任参谋长联席会议主席，如果通过参议院确认提名的听证会，迈利将于2019年10月1日接替任期届满的现任参联会主席约瑟夫·邓福德（Joseph Dunford）。特朗普在其宣布这一提名的推特上表示，交接日期待定^①，这似乎暗示接替的日期可能提前。2018年12月8日，特朗普总统向记者宣布白宫办公厅主任约翰·凯利（John F. Kelly）将在年末离职（正式离职日期为2019年1月2日）^②，并于12月14日提名现任管理与预算办公室主任迈克·马尔瓦尼担任白宫办公厅代理主任。同时，马尔瓦尼仍留任原职。^③

（三）“扩大班底” “风不平，浪不静”

“扩大班底”是指特朗普国家安全团队中，由“核心班底”与“次核心班底”的内阁成员之外的阁员组成的班底。特朗普总统的内阁包括副总统迈克·彭斯（Mike Pence）和15个行政部门的负责人。这些行政部门是农业部、商务部、国防部、教育部、能源部、卫生与公众服务部、国土安全部、住房与城市发展部、内务部、司法部、劳工部、国务院、交通部、财政部和退伍军人事务部。此外，内阁阁员还包括白宫办公厅主任、环境保护署署长、管理与预算办公室主任、美国贸易代表、美国驻联合国代表、中央情

① Tom Bowman, “Meet Mark Milley, Trump’s Pick for Joint Chiefs Chairman,” December 8, 2018, <https://www.npr.org/2018/12/08/674935309/meet-mark-milley-trumps-pick-for-joint-chiefs-chairman>.

② Kaitlan Collins, Sophie Tatum, “Trump Announces John Kelly is leaving,” December 9, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/12/08/politics/donald-trump-john-kelly/index.html>.

③ Philip Rucker, Josh Dawsey, “Trump Names Budget Director Mick Mulvaney as Acting White House Chief of Staff,” December 14, 2018, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-names-budget-director-mick-mulvaney-as-acting-white-house-chief-of-staff/2018/12/14/4d32a516-fee-11e8-ad40-cdfd0e0dd65a_story.html?utm_term=.2286302d7ad9.



报局局长、国家情报局局长及小型企业管理局局长，总计 24 位内阁阁员。^①在这 24 位阁员中，除去包含在“核心班底”和“次核心班底”中的 8 位阁员之外，还有 16 位阁员。他们构成特朗普总统国家安全团队“扩大班底”的主体。

2018 年，在这些内阁级部门中，先后有退伍军人事务部、中央情报局、环境保护署、美国驻联合国代表团及内务部这五个部门的负责人发生了变动。因此可以说，“扩大班底”也是“风不平，浪不静”。具体地说，这种变动如下。

3 月 28 日退伍军人事务部部长戴维·舒尔金 (David Shulkin) 被解职；7 月 30 日罗伯特·威尔基 (Robert Robert Leon Wilkie Jr.) 接任。4 月 26 日原中央情报局局长蓬佩奥就任国务卿。5 月 21 日，原中情局副局长吉娜·海斯佩尔 (Gina Haspel) 正式晋升为中央情报局局长，成为中情局历史上首位女性局长。7 月 5 日，特朗普在推特上表示他已接受美国环境保护署署长斯科特·普鲁伊特 (Scott Pruitt) 的辞职；7 月 9 日，环保署副署长安德鲁·惠勒 (Andrew Wheeler) 任代理署长。10 月 9 日，美国驻联合国代表妮基·黑莉 (Nikki Haley) 宣布在年底正式辞职；12 月 7 日特朗普总统正式提名国务院发言人海瑟·诺尔特 (Heather Nauert) 接任，截至 2019 年 1 月底，美国参议院尚未就这一提名举行确认听证会。12 月 15 日，内务部部长瑞安·津克 (Ryan Zinke) 宣布辞职；2019 年 1 月 2 日，内务部副部长戴维·伯恩哈特 (David L. Bernhardt) 任内务部代理部长。

二 特朗普总统国家安全团队变动的原因

综上所述，2018 年，特朗普总统的国家安全团队先后有 12 位高官的任职发生了变动或面临变动，其中 10 人离任，1 人（指现任参联会主席）可

^① The White House, “The Cabinet,” <https://www.whitehouse.gov/the-trump-administration/the-cabinet/>.



能提前离任，1人（原中央情报局局长蓬佩奥）得到了晋升。^① 导致总统国家安全团队变动的因素不一而足，其中包括：因与特朗普总统之间存在政策分歧而辞职、被解雇或被迫提前离任；由于在“通俄门”事件的调查上“明哲保身”或坚持个人立场，而在检测对总统忠诚度的“试金石”面前栽了跟头；因丑闻缠身，无奈挂冠而去；等等。尽管每一位高官的离任很难说是出于某一方面的原因，不过，一定是某种原因起了主要作用。基于这种考量，对上述10位高官离任的原因概括如下。

（一）政策分歧，“分道扬镳”

2018年，主要因为与特朗普总统之间存在政策分歧而无奈辞职、被解雇或面临提前离职的总统国家安全团队成员，包括国务卿蒂勒森、国防部部长马蒂斯、白宫办公厅主任凯利、参谋长联席会议主席邓福德、总统国家安全事务助理麦克马斯特、白宫国家经济委员会主任科恩、美国驻联合国代表黑莉。

其中蒂勒森与特朗普之间的关系最为紧张。双方在海湾外交危机、伊朗核协议、朝核问题等方面都存在政策分歧，二人之间的矛盾甚至上升到人身攻击的程度^②，可见其交恶之深。与蒂勒森相比，国防部部长马蒂斯显然更得特朗普总统的尊重，但这并不妨碍马蒂斯将他与特朗普总统之间的政策分歧昭告天下。2018年12月19日，特朗普总统宣布从叙利亚撤出2000名美国军人，第二天，马蒂斯就向其递交了辞呈，这是在极力劝说特朗普放弃从叙利亚撤军的决定无果之后。在辞职信中，马蒂斯暗示自己与总统在美国对盟国与伙伴国的政策、处理与所谓战略竞争者——中国和俄罗斯的关系以及国际秩序等方面存在分歧。他对特朗普表示：“因为您有权拥有一位在这些问题和其他问题上与您观点更一致的国防部部长，所以我认为我从国防部部

① 2018年4月，原中央情报局局长迈克·蓬佩奥出任国务卿，因其职位变动与其他11位高官的去向不同，故不在此做专门归因讨论。

② Chris Gillizza, “Rex Tillerson just Exposed Donald Trump’s Greatest Weakness,” December 7, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/12/07/politics/donald-trump-rex-tillerson/index.html>.

长的职位上退下来是一个正确的决定。”^① 看似委婉的言辞中暗含“道，不同，不相为谋”的果决。

显然，在反对特朗普从叙利亚、阿富汗撤军的问题上，马蒂斯不是孤立无援的。事实上，白宫办公厅主任凯利^②、参谋长联席会议主席邓福德等都反对这一计划。早在2017年8月，凯利刚刚就任白宫办公厅主任，就召集关于阿富汗问题的会议，旨在敦促特朗普不要放弃阿富汗。^③ 邓福德也曾在2018年12月6日明确表示，根据他的判断，撤军将“给恐怖组织提供规划和开展针对美国人民、我们的家园和我们盟友的活动的空间”。^④

与上述政策分歧相关，总统国家安全事务助理麦克马斯特所承担的外交与安全政策协调工作难度加大。有分析人士认为，蒂勒森和马蒂斯使用策略，在安全问题上对特朗普加以限制，这让麦克马斯特夹在中间，无所适从，致使特朗普对他的工作能力表示不满。^⑤ 当然，归根结底，在国际秩序问题上，麦克马斯特与特朗普奉行的理念不同：特朗普是基于一些人所谓的民族主义外交政策来竞选的，将美国利益放在最优先的地位；而麦克马斯特

① Jason Le Miere, “James Mattis Resignation Letter: Read Defense Secretary’s Rebuke of Donald Trump and ‘America First’,” December 20, 2018, <https://www.newsweek.com/james-mattis-resignation-letter-donald-trump-1267670>.

② 凯利身为特朗普的白宫办公室主任，其面临的挑战显而易见。特朗普的长期顾问兼密友罗杰·斯通（Roger Stone）曾直言不讳地指出，特朗普抗拒被人摆布。凯利试图以纪律约束特朗普是不会成功的。参见“Report: Tension Grow between John Kelly, Trump,” September 1, 2017, <https://www.cbsnews.com/news/report-tensions-grow-between-kelly-trump/>.

③ Molly O’Toole, “John F. Kelly Says His Tenure as Trump’s Chief of Staff is best Measured by What the President did not Do,” December 30, 2018, <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-john-kelly-exit-interview-20181230-story.html>.

④ Dan Lamothe, Josh Dawsey, “Trump Orders Major Military Withdrawal from Afganistan as Mattis Departs,” December 21, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-agitating-for-major-military-withdrawal-from-afghanistan-advisers-say/2018/12/20/0c35f874-04a3-11e9-b5df-5d3874f1ac36_story.html?utm_term=.d81f52dd16d7.

⑤ Brian Bennett, “McMaster Caught in the Middle as Mattis and Tillerson Maneuver to Constrain Trump on National Security Issues,” March 4, 2018, <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-trump-memaster-20180223-story.html>.



则倡导符合华盛顿政策圈的不折不扣的自由国际主义愿景。^① 二者的分歧之大不言自明。

与马蒂斯递交辞呈的情形相似，白宫国家经济委员会主任科恩也是在无力影响特朗普的相关政策的情况下无奈出走白宫的。科恩极力阻止特朗普对进口钢铁和铝增收关税的计划。有分析人士认为，“此前，科恩花了几个月的时间试图引导特朗普远离关税和贸易战。国防部部长马蒂斯和国务卿蒂勒森也游说反对增加关税。但是，他们最终被商务部部长威尔伯·罗斯（Wilbur L. Ross, Jr.）、贸易顾问彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）及特朗普本人所击败。”因此，“科恩是在特朗普总统断然转向保守主义贸易政策的情况下宣布离任的”。^② 此外，也有分析认为，在接受《金融时报》采访时，科恩就弗吉尼亚夏洛茨维尔白人种族主义集会事件所做的“白宫必须做得更好”的表态，显然不利于他与特朗普总统之间的关系。^③

与上述同僚不同，美国驻联合国代表黑莉的辞职事先并没有相关迹象——尽管实际上她早已萌生退意。在特朗普为宣布接受她的辞职而举行的新闻发布会上，黑莉解释自己辞职的理由是，她“要确保特朗普政府和总统本人能有更强大的人为其而战”。这似乎表明，在联合国这个最大的多边场合代表一个具有浓厚单边主义倾向的政府，这份工作已让她力不从心。^④ 从中也透露出，在代表美国宣示对外政策立场方面，她所能做的与特朗普总统所期待的之间存在差距。

① Dave Majumdar, “Is McMaster Breaking with Trump’s Foreign Policy Vision?” February 26, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/mcmaster-breaking-trumps-foreign-policy-vision-24651>.

② Damian Paletta, “Gary Cohn, Trump’s Top Economic Adviser, to Resign Amid Differences on Trade Policy,” March 7, 2018, https://www.washingtonpost.com/business/economy/gary-cohn-trumps-top-economic-adviser-resigns-amid-differences-on-trade-policy/2018/03/06/8ae89514-2191-11e8-badd-7e9f29a55815_story.html?utm_term=.d373650af4bc.

③ Dan Mangan, Jacob Pramuk, “Gary Cohn Resigns as Trump’s Top Economic Advisor,” March 7, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/03/06/gary-cohn-plans-to-resign-as-trumps-top-economic-advisor-new-york-times.html>.

④ Ramsey Touchberry, “Nikki Haley’s Resignation Adds to Record Number of Trump Administration Departures: Full List of Cabinet Exits,” October 9, 2018, <https://www.newsweek.com/nikki-haley-trump-administration-departures-1160366>.



（二）“通俄门”调查——难以回避的对总统“忠诚度”的“试金石”

2017年5月17日，受美国司法部任命，美国联邦调查局前局长罗伯特·穆勒（Robert Muller）率领团队对特朗普竞选团队在2016年大选期间是否与俄罗斯串通一事展开调查，即“通俄门”调查。针对这一调查以及围绕该调查的各方，特别是媒体的报道推测，特朗普总统数次在不同场合和推特上一再声明他的竞选团队与俄罗斯“没有串通”，声称这方面的指控就是“政治迫害”。^①特别是，在美俄元首2017年7月9日的G20汉堡峰会会晤及2018年7月16日的赫尔辛基会晤中，特朗普已经接受了普京对俄罗斯干涉美国大选的否认。^②因此，在华盛顿政策圈，俄罗斯是否干涉2016年大选成了一个敏感的政治话题，特朗普执政团队成员在这个问题上的表态也成为他们对总统“忠诚度”的“试金石”。在上述与特朗普存在政策分歧的高官中，至少有两位——国务卿蒂勒森和国家安全事务助理麦克马斯特在有关俄罗斯干扰2016年美国大选的问题上表态“不够谨慎”。2017年8月7日，在参加东盟地区论坛期间，蒂勒森在发言中说，他已经向俄罗斯外长拉夫罗夫（Sergey Viktorovich Lavrov）表明，“干涉大选的确是很严重的事件”，他努力使对方了解“这一事件给美国和美国人民与俄罗斯人民之间的关系带来了多么严重的破坏”。^③无独有偶，2018年2月17日，在慕尼黑安

① Kyle Balluck, “Trump: Dem Investigations a Continuation of Witch Hunt!” February 8, 2019, <https://www.msn.com/en-us/news/politics/trump-dem-investigations-a-continuation-of-witch-hunt/ar-BBThIsi>.

② Sonam Sheth, “Tillerson Was Reportedly ‘Stunned’ at the Way Trump Asked Putin about Election Meddling,” July 9, 2017, <https://finance.yahoo.com/news/tillerson-reportedly-stunned-way-trump-132906345.html>; Gregory Korte, John Fritze, “Trump Accepts Putin’s Denials of Election Meddling Prompting Outrage from Congress,” July 16, 2018, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2018/07/16/vladimir-putin-denies-meddling-2016-presidential-election/788219002/>.

③ Ivan Watson, James Griffiths, “US Secretary of State Tillerson: Russian Election Meddling ‘Created Serious Mistrust’,” August 7, 2017, <https://edition.cnn.com/2017/08/07/politics/tillerson-russia-election-meddling/index.html>.



全会议上，当谈及俄罗斯干涉美国大选的问题时，麦克马斯特说：“正如你们从联邦调查局的起诉书中看到的那样，证据现在确实是无可争议的，在公共领域是可以获得的，而在过去，很难将其归为证据。”对此，特朗普总统立即发推特表示不满。他说，麦克马斯特将军忘了说，2016年选举的结果没有受到俄罗斯的影响或改变，唯一的串通发生在俄罗斯与搞阴谋的H、民主党全国代表大会和民主党人之间。记住肮脏的档案、铀、演讲、电子邮件和波德斯塔（Podesta）公司！^① 特朗普的愤怒之情溢于言表，而这对于那些在相关问题上与他有不同表态的人来说，显然不是一个好消息。

从另一方面来看，在“通俄门”调查上选择“回避”的态度也并非明智之举。美国司法部前部长塞申斯回避“通俄门”调查，将该调查的监督权移交给了他的副手丹纳·波恩特（Dana Boente），随后又转交给了正式就任的司法部副部长罗德·罗森斯坦（Rod J. Rosenstein），这早已招致特朗普总统的强烈不满。^② 总统法律顾问麦克加恩在相关问题上的做法，也同样无法令特朗普总统满意。《纽约时报》报道称，特朗普总统2017年6月曾试图解雇特别检察官穆勒，但被白宫法律顾问麦克加恩拦下。^③ 因此，这两位都难逃“挂冠而去”的命运。

（三）“丑闻缠身”，无可奈何花落去

两年来，特朗普总统国家安全团队中因丑闻离职的官员也在增多。2017

① H是希拉里名字的首字母，这里指代希拉里。这个推特的主要内容是对希拉里、民主党全国代表大会、民主党人与俄罗斯传统的指控。参见 Amy Held, “Trump Chides McMaster for Saying Evidence of Russian Interference ‘Incontrovertible’,” February 17, 2018, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/02/17/586803847/mcmaster-says-evidence-of-russia-meddling-incontrovertible>.

② Matt Zapotosky, Josh Dawsey and Robert Costa, “Trump Tweets Regret for Picking Jeff Sessions, but Advisers Say He’s Unlikely to Fire Him,” May 30, 2018, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-again-expresses-regret-for-choosing-jeff-sessions-as-attorney-general/2018/05/30/7a45a28c-63f0-11e8-99d2-0d678ec08c2f_story.html?utm_term=.ede6de7b1438.

③ Jeremy Stahl, “Why did Don McGahn Save Bob Mueller’s Job and Why did We Learn about it Now?” January 25, 2018, <https://slate.com/news-and-politics/2018/01/why-did-don-mcgahn-save-bob-muellers-job-and-why-did-we-learn-about-it-now.html>.

年只有卫生与公众服务部部长普赖斯一人因滥用公款丑闻辞职，2018年则增加到三人，包括退伍军人事务部部长舒尔金、美国环境保护署署长普鲁伊特、内务部部长津克。舒尔金的丑闻也是滥用公款。而且，他在部门内部大搞权力斗争，影响了特朗普所关注的退伍军人医保改革的推进，所以令特朗普不满。^①另外，与其他离任的同僚不同的是，舒尔金还将自己的“谢幕”一事闹得满城风雨。^②普鲁伊特是特朗普的气候政策的坚定支持者。在美国环境保护署，他坚持不懈地遵循特朗普做出的解除管制的竞选承诺，推动特朗普宣布美国退出《巴黎气候协定》。^③本来从履职的角度看，他是深得特朗普器重的，但是，随着媒体不断爆出他在公务出访期间热衷于乘坐头等舱、住高档酒店等滥用公权的腐败行为，他还是难逃“落马”的命运。内务部部长津克则是由于接受不正当地产交易、滥用公款等方面的调查，迫于白宫的压力而提出辞职的。^④

综上所述可以看出，2018年，导致特朗普总统国家安全团队频繁变动的主要且独特的原因有二：其一，特朗普把“是否对他忠诚”作为用人的一把标尺，但由于“通俄门”调查的存在，也由于他在一些具有高度政治敏感性的问题上口无遮拦，其属下一些高官的仕途就“折”在了这把标尺之下；其二，特朗普作为“政治局外人”、反建制派的代表入主白宫，其政策主张

① Lisa Rein, “‘It’s Killing the Agency’: Ugly Power Struggle Paralyzes Trump’s Plan to Fix Veterans’ Care,” March 8, 2018, https://www.washingtonpost.com/politics/its-killing-the-agency-ugly-power-struggle-paralyzes-trumps-plan-to-fix-veterans-care/2018/03/08/1c33d6fe-2085-11e8-badd-7c9f29a55815_story.html?utm_term=.8bed57a5d8dc.

② Emily Stewart, “David Shulkin Says He was Fired, the White House Says He Quit,” April 2, 2018, <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/4/2/17188096/david-shulkin-va-veterans-affairs-fired-quit>.

③ Brady Dennis and Juliet Eilperin, “Scott Pruitt Steps down as EPA Head after Ethics, Management Scandals,” July 5, 2018, https://www.washingtonpost.com/national/health-science/trump-epa-head-steps-down-after-wave-of-ethics-management-scandals/2018/07/05/39f4251a-6813-11e8-bea7-c8eb28bc52b1_story.html?utm_term=.9d371cdeec90.

④ Juliet Eilperin, Josh Dawsey, “Ryan Zinke Resigns as Interior Secretary amid Multiple Investigations,” December 15, 2018, <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/politics/ct-ryan-zinke-resigns-interior-secretary-20181215-story.html>.



与共和党建制派的政策倾向之间存在明显分歧，二者之间角力的结果往往是那些建制派代表人物的黯然退场而告一段落。

三 特朗普总统国家安全团队变动的影响

上述国家安全团队的变动情况带来了一系列的影响，刺激了各方对于特朗普政府执政陷入“混乱”的猜测、批评与担忧，引发了对于美国外交与安全政策走向的持续追问与探究。

（一）“拔出萝卜带出泥”^①

美国政府高层官员离职往往会产生多米诺骨牌效应，即一些与离职高官关系密切的官员也自愿或以其他方式离职。这从侧面反映出在美国行政部门任职的高级官员践行“团队作战”、共担荣辱、共同进退的特点。这一特点近两年在白宫国安会表现得尤为突出。

特朗普执政两年来，美国国安会的负责人三易其主，这也使得国安会内部的人事调整一波未平一波又起。2017年4月，新任总统国家安全事务助理的麦克马斯特立即展开清理前任团队的行动，清除了负责地区事务的总统副助理戴夫·卡特勒（Dave Cattler）、五角大楼借贷事务战略分析师亚当·洛温格（Adam Lovinger）及弗林的副手麦克法兰（KT McFarland）。即便是早就进入政府部门的、白宫最有权势的人物之一——史蒂夫·班农，也被麦克马斯特从国家安全委员会部长级委员会会议名单中除名。^②同年7月末8月初，麦克马斯特还相继解雇了负责中东事务的德里克·哈维（Derek Harvey）和负责情

① 从广义上说，在国安会内担任总统副国家安全顾问及其他重要职务的高级官员也被视为总统国家安全团队成员，因此，探讨他们的任职变动是题中应有之义。同时，由于这些高级官员的去留往往受总统国家安全事务助理任职变动的影响，二者之间的这种关系似乎以中国俗语“拔出萝卜带出泥”来比喻比较贴切，表示世间事物具有普通关联性，也表示事物呈现的连锁反响。

② Rosie Gray, “The Man McMaster couldn’t Fire,” July 23, 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/07/ezra-cohen-watnick/534615/>.



报计划的高级主管艾兹拉·柯恩－瓦特尼克（Ezra Cohen-Watnick），这两人也都是由弗林任命的。^① 通过上述一系列动作，麦克马斯特加强了对国安会的掌控。

然而好景不长，任总统国家安全事务助理不足 14 个月，麦克马斯特就抱憾离职，而他组建的团队则成为博尔顿“清洗”的对象。此时，国安会由于麦克马斯特接替弗林而展开的裁员行动才刚刚结束。值得一提的是，由麦克马斯特挑选的副国家安全事务助理迪娜·鲍威尔（Dina Powell）已在早些时候辞职，她曾是特朗普总统特别倚重的中东政策顾问。

比较而言，博尔顿在国安会“清理门户”的行动似乎开展得更为果断、迅速。短时间内，国土安全顾问汤姆·博斯特（Tom Bossert）、副国家安全事务助理里奇·沃德尔（Ricky Waddell）和纳迪亚·沙德罗（Nadia Schadlow）及国安会发言人迈克尔·安东（Michael Anton）等人，都在压力下离职。随后，负责情报计划的高级主任迈克尔·百瑞（Michael Barry）离职。

虽然美国国家安全委员会的高级助手们不甚为华盛顿外界所知，但他们在塑造政府政策方面发挥着重要作用。例如，博斯特是白宫指定的应对 2017 年得克萨斯州、波多黎各和维京岛飓风的人选，他在网络安全问题上也发挥着领导作用。^② 沙德罗是特朗普政府的《美国国家安全战略》报告的执笔人。因此，批评者认为，博尔顿急于组建他自己的国安会团队的努力会使机构的记忆丧失，从而导致混乱、信息传递失误及决策错误。^③

（二）“一团糟”还是“一切如常”？

总体上看，高人事变更率已经成为特朗普政府的一个突出特点，这

① Rosie Gray, “H. R. McMaster Cleans House at the National Security Council,” August 2, 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/08/hr-mcmaster-cleans-house-at-the-national-security-council/535767/>.

② Jordan Fabian, Katie Bo Williams, “Bolton Not Done Resetting Trump National Security Team,” April 15, 2018, <https://thehill.com/homenews/administration/383105-bolton-not-done-resetting-trump-national-security-team>.

③ Rebecca Kheel, Max Greenwood, “Trump Brings Disruption to National Security Team,” March 24, 2018, <https://thehill.com/policy/defense/380017-trump-brings-disruption-to-national-security-team>.



不仅是从特朗普的国家安全团队变动的角度而言，以其他多项指标来衡量，特朗普政府的人事变更率也都遥遥领先于其之前的几届政府。这种状况引发美国朝野各方对于特朗普政府执政陷入“混乱”的猜测、批评与担忧，但是，特朗普总统本人认为媒体的批评都是“假消息”，“白宫运转平稳”。

在特朗普的国家安全团队中，内阁成员的变化比近年来其他总统任期内都要大。根据布鲁金斯学会学者的研究，65%的特朗普高级助手的职位至少被替换一次。这意味着特朗普执政两年内高级助手的变更率，比小布什政府执政8年内的相应变更率还高。这一数字逼近克林顿总统、奥巴马总统各自任期8年内73%、71%的变更率。^①以其他指标衡量，同样会印证特朗普政府人事变更率高这一特点。有研究指出，截至2018年12月末，特朗普政府执政之初在白宫任职的30位高级职员仅有10位尚在任上，其中包括特朗普总统的女儿伊万卡·特朗普（Ivanka Trump）和女婿贾里德·库什纳（Jared Kushner），变更率高达67%。^②

两年来，这种异乎寻常地频繁的人事变动引发了美国朝野上下对于特朗普政府执政陷入“混乱”的猜测、批评与担忧。2018年中期选举后，随着特朗普政府新一轮高级官员的调整，上述舆论进一步蔓延。对此，特朗普在其11月15日的推特上回应称：“白宫运转非常顺利，这显然会对我们的国家带来好的影响。全世界都羡慕我们。但每当我想要做改变的时候，假新闻媒体就会疯狂，总是想让我们看起来尽可能地糟糕！非常不诚实！”^③他试图以此类回应淡化处理那种认为白宫的人事更替预示

① Zachary B. Wolf, Joyce Tseng, “The Incredible Turnover in Trump’s Cabinet in 1 Photo,” February 5, 2019, <https://www.msn.com/en-us/news/politics/the-incredible-turnover-in-trumps-cabinet-in-1-photo/ar-BBTcgge>.

② Tamara Keith, “In a white House with Unprecedented Turnover, Survivors Have ‘Endurance’,” December 26, 2018, <https://www.npr.org/2018/12/26/679303244/in-a-white-house-with-unprecedented-turnover-survivors-have-endurance>.

③ Chris Mills Rodrigo, “Trump Push back on Reports of Chaos in White House,” November 15, 2018, <https://thehill.com/homenews/administration/416851-trump-pushes-back-on-reports-of-chaos-in-white-house>.

着混乱的说法。

显然，这并不能真正起到安抚作用。在此之后，国防部部长马蒂斯、白宫办公厅主任凯利的相继离职，又掀起了新一轮不安情绪。时任美国众议院少数党领袖的南希·佩洛西（Nancy Pelosi）在得知马蒂斯辞职的消息后表示：“我对这个消息感到震惊，因为马蒂斯防长是一个爱国主义者。”“他作为特朗普政府一个稳定的声音，曾给我们许多人以安慰。”她还说：“这件事对我们国家来说很严重。”^① 参议员杰克·里德（Jack Reed）在回应凯利离职的消息时说：“现在，这似乎是一场混战。”“没有一个人像凯利那样真正一直坚守在那里——即便仅仅是为了确保‘火车’准时运行。我认为这是凯利（担任白宫幕僚长期间）的主要贡献之一。”^②

（三）对外政策倾向何去何从？

当特朗普那些具有浓厚建制派色彩且敢于对他“说不”的国家安全团队成员纷纷谢幕之后，鹰派色彩突出但更愿意与他保持一致的新成员，以及为数众多的在任职的合法性上尚存欠缺因而处于相对弱勢的代理高官取而代之^③，这一现状将对未来的美国对外政策倾向产生何种影响，引人关注。

对于这个问题，美国学界存在争议。美利坚大学国际服务学院前院长詹姆斯·戈德盖尔（James M. Goldgeier）认为，以希望推翻伊朗核协议并主张对朝鲜进行先发制人打击的博尔顿取代麦克马斯特担任国家安全顾

① Amanda Macias, Kevin Breuninger, “Defense Secretary James Mattis is Quitting Because He doesn’t Agree with Trump,” December 20, 2018, <https://www.cnn.com/2018/12/20/james-mattis-will-retire-as-secretary-of-defense-in-february-trump-says.htm>.

② Molly O’toole, “John F. Kelly Says his Tenure as Trump’s Chief of Staff is Best Measured by What the President did not Do,” December 30, 2018, <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-john-kelly-exit-interview-20181230-story.html>.

③ 截至2019年1月底，在特朗总统的国家安全团队中有7名代理官员，24位内阁成员中有6位代理阁员，占全部内阁成员的1/4，参见 Kaitlyn Schallhorn, “Who’s in Trump’s Cabinet? A Full List of the President’s Top Advisers,” January 7, 2019, <https://www.foxnews.com/politics/whos-in-trumps-cabinet-a-full-list-of-the-presidents-top-advisers>.



问，同时以鹰派中央情报局局长蓬佩奥接替蒂勒森担任国务卿，这些变化使特朗普脱离了一个建制派国家安全团队，转向适合其更具颠覆性的行事风格的团队。他强调，马蒂斯是一个“强大的人物”，他和在国会山上的强大部门和盟友一道，可能是对特朗普更加强硬倾向的一种缓和。不过，他也表示，关于是否有人能缓和特朗普的冲动，一直是个问题，况且蓬佩奥和博尔顿可以强化这些冲动。但传统基金会的防务政策专家詹姆斯·法拉卡诺（James Carafano）认为，特朗普从执政的第一天起就是总决策者。他还认为，特朗普并不是想打仗，而是想以里根为榜样。法拉卡诺还引述特朗普的话说：“里根不是战争贩子，他摆出一张强硬面孔只是为了从敌人那里获得尊重。”^①

尽管两位学者各执一词，但过去一年中特朗普国家安全团队变动对美国外交安全政策的影响不容忽视。这些影响主要体现为：在朝核问题上，以鹰派人物蓬佩奥、博尔顿取代稳健的蒂勒森和麦克马斯特，有助于在该问题上对朝鲜采取“极限施压”的政策；在经贸问题上，随着主张自由贸易的白宫国家经济委员会主任科恩的离任，代之以对中国的贸易行为多有抨击的库德洛，特朗普政府经济团队内部的制衡力量削弱，主张贸易保护主义的势力上升，从而为发动中美贸易战铺平了道路；在从阿富汗、叙利亚撤军问题上，特朗普一上任就想兑现竞选承诺，推动从阿富汗和叙利亚撤军的计划，但是遭到了马蒂斯、凯利及邓福德等人的反对，这种反对声音成为一种制衡力量，延迟了特朗普的相关计划实施，但后来的事态发展表明，在从叙利亚撤军的问题上，马蒂斯竭尽全力也无法影响特朗普的决定，甚至他和蓬佩奥、博尔顿一道也未能成功改变特朗普仓促之下做出的决策。^②

① Rebecca Kheel, Max Greenwood, “Trump Brings Disruption to National Security Team,” March 24, 2018, <https://thehill.com/policy/defense/380017-trump-brings-disruption-to-national-security-team>.

② Associated Press, “Trump Call with Turkey’s Erdogan Led to U. S. Pullout from Syria,” December 22, 2018, <https://www.nbcnews.com/politics/politics-news/trump-call-turkish-leader-led-u-s-pullout-syria-n950886>.



无论如何，当蒂勒森^①、麦克马斯特、马蒂斯、凯利^②等人形成的“制约”不再，特朗普有机会物色与自己的想法一致的人，重新组建一个符合他心意的内阁与国家安全团队。这意味着未来他更有可能将自己的直觉、理念甚至执念转化为对外政策。

同时，特朗普器重蓬佩奥、博尔顿等鹰派人物，并依赖博尔顿打造一个更强硬的国家安全委员会，这有助于他推行“极限施压”的策略，以利于达成其想要的政策目标。

不过，这也并非意味着特朗普总统从此就可以“天马行空”。美国的外交传统、制度设计、所处的国际环境以及全球角色等，都在制约着特朗普在其“美国优先”的道路上走得太远。

2019年1月3日，新一届国会走马上任，民主党重掌众议院，两党抗衡、府会之争会趋于激烈。刚刚结束的美国历史上最长的一次政府关门正是这种斗争的产物。而在与国会中的民主党竞合的过程中，未来仍不排除特朗普总统迎合民主党的对外政策取向，有选择地在国际上加大推动民主、自由、人权的力度，甚至打着这些旗号进行对外干涉。

目前，特别检察官穆勒的“通俄门”调查尚未结束，与此相关的“弹劾”呼声并未平息，特朗普的民调支持率下降到43%^③，这也会对特朗普在政策方面的“一意孤行”形成掣肘。

① 2018年12月6日，蒂勒森在接受哥伦比亚广播公司采访时披露说，他和特朗普“两人的风格明显不同，没有共同的价值体系”。他还说：“总统经常会说，这是我想做的事情，这是我想做这些事情的方式，而我则不得不对他说，总统先生，我理解你想做什么，但你不能这样做。它违反了法律。”参见 Sergio Chapa, “Rex Tillerson Makes Rare Public Appearance in Houston,” December 8, 2018, <https://www.chron.com/business/article/Rex-Tillerson-13448868.php>。

② 凯利离任后在接受媒体采访时表示，对于他的任期的最好衡量标准是，他在身边时，总统没有做什么。参见 Aaron Blake, “Departing Chief of Staff John Kelly Paints a Dim Portrait of Trump,” December 31, 2018, <https://www.smh.com.au/world/north-america/departing-chief-of-staff-john-kelly-paints-a-dim-portrait-of-trump-20181231-p50owe.html>。

③ Jessica Kwong, “Donald Trump’s Favorite Approval Rating Poll Just Gave Him His Lowest Mark in a Year,” January 14, 2019, <https://www.newsweek.com/donald-trump-approval-rating-favorite-rasmussen-poll-lowest-mark-year-1290549>。



最后，在 2020 年大选拉开帷幕的背景下，对于特朗普而言，赢得连选连任是最大的“政治正确”。为此，作为现任总统，善变的特朗普可能一反常态，成为美利坚合众国辉煌历史的最大歌颂者，成为那个用他的话说“令世人羡慕的美国”最骄傲的代言人，在对外政策取向上会更加注意尽可能兑现此前的竞选承诺、回应选民的诉求和向华盛顿建制派的外交安全政策主张靠拢之间的平衡。因此，美国外交与安全政策的未来走向值得持续不断的观察与探究。

(审读 刁大明)