

总 报 告



General Report

B.1

“美国优先”论及其国际影响

袁 征*

摘 要：“美国优先”论实际上是民粹主义、种族主义和霸权主义的一种混合产物。它之所以能成为特朗普政府内外政策的指导性理念，是与美国综合国力日趋下降、美国精英阶层和普通民众的焦虑感普遍上升的背景密切关联的。特朗普本人特立独行，对外决策凭借直觉，而极端强硬派则逐渐聚集在其周围，并在美国外交决策中产生重要影响。特朗普政府将“美国优先”理念发挥到极致，采取了一套单边主义色彩浓厚的国家安全政策，对国际战略格局构成重大冲击。“美国优先”论将重塑国际经济秩序，影响主要经济体之间的关系。要准确评估“美国优先”论的国际影响，必须考虑诸多因素，现

* 袁征，中国社会科学院美国研究所美国外交室主任、研究员，主要研究领域为美国外交与中美关系。



在下定论还为时尚早。不过，特朗普或许无意之间结束了一个时代。

关键词： 美国外交 特朗普政府 美国优先 国家安全战略 国际秩序

自2017年上台执政以来，特朗普政府奉行“美国优先”的外交理念，拒绝承担国际义务，采取了一系列单边主义的对外政策，损害当下的国际关系生态，冲击了第二次世界大战结束以来的国际秩序，对未来的国际格局产生了深远的影响。

一 “美国优先”理念及其渊源

“美国优先”这一术语并不是特朗普的创造，而最早是威尔逊总统在第一次世界大战中推行保持中立政策时尊奉的信条。不过，“美国优先”一词颇有争议，往往让人想起了臭名昭著的孤立主义和绥靖主义理念。1940年，在法西斯势力在欧亚发动战争之际，“美国优先委员会”（America First Committee）反对美国卷入第二次世界大战，阻挠对反法西斯力量提供援助。该组织一度有反犹太主义、同情纳粹德国之嫌。^①等到日本偷袭珍珠港三天后，该委员会解散，转而支持美国参战。2000年总统大选中，改革党候选人帕特·布坎南（Pat Buchanan）曾用“美国优先”作为竞选口号，同样反对自由贸易。这就使得美国的盟友们不由自主地担心特朗普政府推行一种新孤立主义的政策。

在多个场合，特朗普反复阐明“美国优先”的执政理念。早在2016年共和党初选期间，特朗普在接受《纽约时报》的专访时，就明确认可了“美国优先”的提法。他否认自己是一个孤立主义者。“我不是孤立主义者，

^① Krishnadev Calamur, “A Short History of ‘America First’,” January 21, 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/01/trump-america-first/514037/>.

但我是‘美国优先’……所以我喜欢这个表述，我是‘美国优先’。”^① 他所说的“美国优先”就是不再让美国“被有组织地敲竹杠”，不再让任何人占美国的便宜。^② 2016年4月27日，即将赢得共和党初选的特朗普在国家利益中心发表讲演，首次系统阐释了“美国优先”的外交理念，抛弃了维护“自由主义国际秩序”的义务。他公开宣布，“我的外交政策永远将美国人民、美国安全放在首位。这将是我做每个决定的基础。我带领的政府，‘美国优先’将是主要也是永远的主题”。在他看来，冷战后美国的“外交政策严重偏离方向”，导致“彻头彻尾的灾难”。^③ 这实际上抨击了奥巴马政府对外推进民主的“危险想法”。2017年初，特朗普在就职演说典礼上明确表示，“从今天开始，将只有美国优先”。^④ 2017年9月19日，在第72届联合国大会上，特朗普表示将永远秉承“美国优先”原则，“作为美国总统，我将永远把美国放在第一位”。^⑤ 2017年12月特朗普政府发布的《美国国家安全战略》报告称，“将美国置于优先的地位是我们政府的责任和美国有效的世界领导地位的基石”。2018年9月，特朗普在联大再次强调，“美国将永远基于我们的国家利益行事”，“美国由美国人治理。我们拒绝全球化意识形态，我们信奉爱国主义信条”。^⑥

① David E. Sanger and Maggie Haberman, “Foreign Policy, in Trump’s View, Is About Deals,” *The New York Times*, March 27, 2016, p. A1, <https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-foreign-policy.html? action = click&module = RelatedCoverage&pgtype = Article®ion = Footer>.

② 特朗普原话是“*So America first, yes, we will not be ripped off anymore. We’re going to be friendly with everybody, but we’re not going to be taken advantage of by anybody*”。

③ Trump on Foreign Policy, the Center for the National Interest, April 27, 2016, <https://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960? page = 0%2C2>.

④ Donald Trump, The Inaugural Address, The White House, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>.

⑤ Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly, United Nations, New York, September 19, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>.

⑥ Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly, New York, September 25, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/>.



（一）“美国优先”论的内涵

通过研读特朗普本人的言辞，结合这届美国政府执政以来所推行的对外政策，我们不难发现特朗普的“美国优先”理念包括如下重要方面。

其一，推崇有原则的现实主义理念（Principled Realism），强调国家主权原则，蔑视国际多边机制与合作。在特朗普团队看来，一个国家的内部是有规则有秩序的，而国际社会是无政府状态，无法依靠类似联合国这样的多边机制或通过多边合作来达到美国的目的，或实现美国的国家利益。因此，特朗普团队秉承的是弱肉强食的丛林法则。在就职典礼上，特朗普明确表示，“我们将寻求与世界各国的友谊和友善，但我们这样做是基于这样一种理解：将自身利益放在首位是所有国家的权利”。特朗普表示，不寻求强加自身的生活方式给别人，而更愿意成为别人追随的榜样，“强大的主权国家是国际和平的关键”。他重申，将以结果而不是意识形态为导向。^①

其二，反对过度透支美国的资源，主张内向和更多地关注国内事务。特朗普认为，浪费性开支、巨额债务、低增长、巨额赤字及开放性边界，已经拖垮了美国。“美国在不断重建其他国家，而自己却在下滑。”作为“一个贫穷的债务国家”，美国“不相称地资助了类似国际同盟的北约和联合国”。特朗普在就职典礼上表示，“我今天所做之宣誓将忠于所有美国人民。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表，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，但美国的基础设施却年久失修，陈腐破败”。^②因此，新政府将做出改变，将更多资源投入美国国内。

其三，美国对他国投入过多资源，而盟国和伙伴则没有承担应尽的责任

① President Donald J. Trump at the United Nations General Assembly: Outlining an America First Foreign Policy, Fact Sheets, September 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-united-nations-general-assembly-outlining-america-first-foreign-policy/>.

② Donald Trump, The Inaugural Address, The White House, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>.



和义务。在特朗普看来，美国的盟友将大量资源和金钱花费到基础设施这类国内建设上，却没有将更多的钱投入自身的国防开支，过于依赖美国提供的保护。他认为，美国的盟国应当从政治、经济以及人力成本方面对沉重的安全负担做出贡献。特朗普特意提到，北约的28个成员国中，除了美国之外，只有4个国家的国防开支占到了其国民生产总值（GDP）的2%以上。特朗普甚至威胁，如果这些盟国不愿承担更多的安全开支，“美国就必须准备让这些国家自己承担本国的防务”。^①

其四，美国过度开放，移民制度千疮百孔，导致大量非法移民进入美国。这既增加了美国的经济负担，而且给美国社会带来了安全上的重大隐患。因此，必须采取举措控制移民尤其是非法移民进入美国。而这其中，来自伊斯兰国家的移民和拉丁裔非法移民应当是管控的重点对象。

其五，“遵循两条简单的原则：购买美国货，雇用美国人。”^② 全球化浪潮下美国的高度开放与其他国家对美国产品的封闭之间的不对等，使美国处于极为不利的局面。出现的问题在于：美国产品进入其他国家面临关税和非关税壁垒，而其他国家则利用美国的开放向美国市场出口大量产品，导致美国国内制造业受到严重冲击，乃至凋零。之前的美国总统并没有采取有效得力的举措来扭转这种不利局面，以至于美国制造业外移，投资外流，工作机会丢失。因此，本着“美国优先”的理念，特朗普团队主张采取措施来扭转这种局面。2017年4月18日，特朗普专门发布了“买美国货、雇美国人总统行政命令”。^③ 颇有意思的是，特朗普无视美国国内产业结构调整、具体政策和美国社会的过度消费等因素，将主要责任推给其他国家，强调其他国家不公平的贸易政策造成了美国贸易赤字居高不下。

其六，与强调国家主权相对应，特朗普的“美国优先”理念注重构建

① Trump on Foreign Policy, the Center for the National Interest, April 27, 2016, <https://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960?page=0%2C2>.

② Donald Trump, the Inaugural Address, the White House, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>.

③ Presidential Executive Order on Buy American and Hire American, April 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/>.



强大的美国军队，以实力求和平，因为国际体系是一种无政府状态，是典型的丛林地带，美国必须依靠自己强大的武装力量，才能有效地保障自己的安全。

其七，“美国优先”原则不太考虑价值理念和国际道义，注重自身利益，实用主义和投机色彩浓厚。

（二）“美国优先”理念是民粹主义、种族主义和霸权主义的混合产物

首先，“美国优先”理念实际上是民粹主义思想的一种表现，与美国国内政治密切相关。民粹主义推崇人民大众，反对精英，主张政治应当是“人民公益”的表达。^①“美国优先”理念之所以对特朗普的支持者具有一定的号召力，主要有三个层面的原因。其一，尽管美国经济近年来温和复苏，最新公布的失业率也下降至5%以下，但最大受益者却是占1%的极少数人，绝大多数人并没有受益，收入并没有提高。相反，美国社会的贫富差距在拉大，基尼系数在西方发达国家中是最高的，一直保持在警戒线以上。美国工薪阶层的工资收入水平普遍下降，远未恢复到金融危机之前的水平。与此相对应，中产阶级状况堪忧，整体数量下滑，且上升通道更加困难，普遍存有一种焦虑感。其二，特朗普的支持者认为，华盛顿的立法者往往服务于特殊利益集团、大公司和其他国家，而牺牲美国工人的利益。其三，全球化浪潮席卷各国，但全球化浪潮给美国社会各个阶层带来的冲击大相径庭。资本总是逐利而为，最大限度地追求利润。在全球化浪潮中，美国资本外流，产业外移，尤其是制造业出现空心化的现象。与此相对应，大量进口产品转而进入美国市场。美国社会的中下层处于弱势，对于就业和收入的压力更为敏感。这种感受自2008年金融危机爆发以来变得更为强烈。他们中的许多人将失业和收入下降归结于全球化的结果，排外和反对自贸的思潮有所

^① Jan-Werner Muller, *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, pp. 19 - 22.



抬头。特朗普反全球化、反自由贸易的立场，无疑呼应了一些民众的这种情绪。作为一名成功的商人，特朗普的确灵敏地嗅到了美国国内政治生态的氛围。他的许多看上去“政治不正确”的主张迎合了共和党内相当一批民众的看法，甚至获得了一些中间独立选民的认可。特朗普的反自由贸易、争工作岗位的主张，获得了那些受教育程度不高、收入较低的白人群体的高度认可。特朗普反穆斯林的主张尽管存有争议，但在一定程度上反映了许多美国人对于恐怖主义袭击的忧虑。显然，在“美国优先”理念的指导下，特朗普政府的移民政策和带有保护主义色彩的对外贸易政策，都迎合了美国中下层尤其是白人蓝领阶层的反移民、反精英和反全球化情绪。在就职演说中，特朗普把自己的胜选包装成民众之于华盛顿政客的胜利，不失时机地承诺“贸易、税收、移民和对外事务的每项决定，都将使美国工人及其家庭受益”。^① 就职后，特朗普团队依然在各种场合不断渲染，这届政府所采取的政策就是重点关注美国工人和普通家庭的最大利益。

其次，“美国优先”理念当中含有种族主义的色彩。价值观念是运用哲学、宗教、法律和道德规范进行道德推论的结果。美国外交史学家亨特（Michael H. Hunt）从历史和文化的角度分析了美国外交政策中意识形态的起源，认为美国人的种族等级观念潜移默化地影响着美国的对外政策。^② 虽然种族主义在当今美国社会中越来越受到批判并为许多人所不齿，但美国人时不时地表现出来的种族优越感，依然深深地影响着美国对异族和外国人的看法，并在美国处理与不同文化背景的国家的关系时表现出来。反映美国种族主义倾向最为明显的是移民政策问题。美国白人阶层对于美国特性的认知与担忧与日俱增。早在2004年，美国学者亨廷顿就曾出版过《我们是谁？——美国国家特性面临的挑战》一书，讨论了美国特性面临的挑战。他认为，盎格鲁-新教文化在美国文化中的核心地位正在动摇，而“对美

① David A. Graham, “America First: Donald Trump’s Populist Inaugural Address,” January 20, 2017, <https://www.theatlantic.com/author/david-a-graham/>.

② [美] 迈克尔·H. 亨特：《意识形态与美国外交政策》，褚律元译，世界知识出版社，1998，第55~95页。



国传统的国家特性的唯一最直接、最严重的威胁来自拉丁美洲，特别是来自墨西哥的大量持续不断的移民，以及他们远比黑人和白人高得多的出生率”。^① 这种担忧实际上在与日俱增，越来越多的白人群体很难想象未来的美国将会变成何种模样。有研究表明，大约在 2050 年前后，白人在美国人口中所占比例将可能下降至 50% 以下。面对大量的拉丁裔和亚裔移民的不断到来，白人群体，尤其是中下层蓝领工人，明显有一种失落感和不安全感，对于美国国内种族日益多元化的趋势和美国国际地位的担忧日益上升。这种情绪在金融危机到来之后变得更为强烈，而他们认为自身的担忧并没有得到党内权势阶层的关注，因而愈加不满。特朗普抓住了白人中下层选民的心理，提出了“美国优先”理念，大幅收紧移民政策，严厉打击非法移民问题，重点迎合了一些白人选民的心理状态。事实上，曾担任特朗普竞选团队首席战略顾问的史蒂夫·班农（Steve Bannon）、白宫贸易委员会主席彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）等都是白人至上主义的支持者。极右的班农担任董事长的布莱巴特新闻网（Breitbart News Network）被许多人视为“另类右派”的喉舌，经常散布种族主义、性别歧视、排外主义和白人优越论。特朗普对于班农颇为青睐，两人在贸易、移民、环保等诸多问题上持有相同或类似的看法。结合两人的言语举止，人们能够感觉到特朗普的身上或多或少折射出班农的影子。特朗普本人对于其他族裔尤其是穆斯林的偏见曾一再引起争议，而有色人种尤其是黑人鲜见于特朗普执政的核心团队之中，或多或少也印证了这一点。

“美国优先”理念的背后还折射出一种典型的美国式霸权主义思想。其蕴含着“零和”游戏的思维定式，美国利益至上是其行为方式的唯一基点。本着“美国优先”的外交理念，美国可以利用自身的力量改变现状，单方面迫使其他国家对美国做出让步。是否符合美国利益成为是否认可与遵守国际规则的唯一标准。一旦美国认定自己“吃亏”，就拒绝承担国际义务和责任，或

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁？——美国国家特性面临的挑战》，程克雄译，新华出版社，2005。



撕毁、退出相关国际协定。美国可以不遵守国际规则，但特朗普团队还有意利用自身强大的综合实力来改变和制定规则，塑造有利于美国利益实现的世界，以便“让美国再次伟大”。在“美国优先”理念的指引下，国际道义并不重要。美国为了实现自身的利益，甚至可以不择手段，不考虑其他国家的感受，即使对盟友伙伴也是如此。其结果必然是唯我独尊，单边主义行为凸显。

“美国优先”之说再次登堂入室，并成为特朗普政府内外政策的指导性理念，与美国综合国力日趋下降、精英阶层和普通民众焦虑感普遍上升密切相关。冷战结束后，苏联解体，美国成为世界上唯一的超级大国。一时间，美国人欢呼雀跃，“历史终结论”名噪一时。然而，危机和挑战很快到来。2001年“9·11”恐怖袭击事件发生，美国先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争，导致对外战线拉长，投入大量人力、物力和财力。2008年的金融危机使得美国再受重创，政府财政状况进一步恶化。根据美国财政部的统计数据，截至2019年3月，美国联邦债务总额超过22万亿美元，约占2018年美国GDP总量的108%。^① 特朗普政府一方面大规模减税，另一方面扩大军费和基建开支，使得财政缺口继续扩大。可以预期，未来美国联邦债务将继续呈现上涨的势头，美国政府债台高筑的现象短时间内难以解决。长此以往，这势必给美国经济带来潜在的巨大风险，也无助于美元在国际货币和金融体系中的主导地位。随着时间的推移，美国在国际经济体系中的影响力呈现总体下降的趋势，而以中国、印度为代表的新兴国家则不断崛起，影响力日益扩大。^② 2008年金融危机过后，G20国际机制的出现实际上预示着西方发达国家已经难以一手遮天，需要更多发展中国家参与到国际经济决策当中。简而言之，尽管依旧是唯一的超级大国，但美国的国际地位持续下降。与此相对应的是，美国国内也出现了问题。美国社会贫富分化加剧，社会分层流动愈加困难，政治

① The Bureau of the Fiscal Service, Department of Treasury, “Monthly Statement of The Public Debt of the United States,” March 31, 2019.

② 根据国际货币基金组织2018年7月的预测，即使经济增长逐渐放缓，中国到2030年仍可能成为世界最大经济体。而根据评价购买力计算，中国在2014年已经超过美国，成为第一大经济体。



极化现象日益突出。此外，左右两派政治立场难以调和，党派斗争激烈，国会内部和国会与行政部门之间拉锯战频发，从而使得决策效率低下。美国精英阶层和普通民众对于现实的忧虑和不满正愈发强烈。迟至2019年3月21日，皮尤研究中心的民意调查显示，展望2050年，大多数美国人预见的是经济上、政治上和世界舞台上衰落的美国。有60%的受访者认为美国在世界上的影响力下降，73%的人认为美国贫富差距进一步拉大，63%的人认为美国国债将进一步增加，65%的受访者认为政治极化现象愈发突出并将导致政治体制运转不畅。很有意思的是，白人，尤其是受过高等教育的人士，更为担心美国未来的国际地位。^①正是在这种背景下，美国国内孕育着一种新孤立主义和民族主义的情绪，要求减少美国所承担的国际义务，将更多的精力和资源投入美国国内，以解决美国社会所面临的问题。一定程度上，“美国优先”理念迎合了自冷战结束后美国国内一直就存在的这种情绪。

二 特朗普团队将“美国优先”发挥到极致

作为一位非建制派总统，毫无政治经验的特朗普入主白宫以来表现出特立独行的一面。其个人特质和执政风格引发了广泛的争议。个性突出的特朗普逐渐搭建起强硬的外交、国防团队，进而依托美国强大的综合实力，大力推进“美国优先”理念，产生了不容忽视的影响。对特朗普本人的特质及其团队的决策特点进行分析，无疑有助于准确把握“美国优先”理念下的美国内外政策。

（一）特朗普的性格特质

由于上台以来乖张的行为模式，特朗普的人格特质及其领导能力一度成为人们关注的焦点问题之一。早在2016年8月，时任总统奥巴马就公开表

^① Kim Parker, Rich Morin and Juliana Horowitz, “Looking to the Future, Public Sees an America in Decline on Many Fronts,” Pew Research Center, 2019, <https://www.pewsocialtrends.org/2019/03/21/public-sees-an-america-in-decline-on-many-fronts/>.



示，特朗普不适合担任美国总统。自特朗普入主白宫以来，人们对他的心理健康就有各种说法和评论，甚至公开讨论一旦总统的精神出了问题，如何利用宪法第 25 条修正案来替换总统。^① 就在特朗普上任不久，美国有 35 名心理学、精神分析学博士在《纽约时报》发表联名信，认为特朗普的情绪极度不稳定，不能安全地履行总统职责。^② 之后，关于特朗普心理健康问题的讨论一直持续不断。^③ 2018 年 6 月，由两位知名美国专家杰弗里·D. 萨克斯 (Jeffrey D. Sachs) 和班迪·X. 李 (Bandy X. Lee) 发表的文章《特朗普的失心疯愈演愈烈》再次质疑了特朗普的心理状态，引起了广泛关注。这篇文章认为，“与许多美国著名心理健康专家一样，我们相信特朗普患有多种心理疾病，这让他对世界构成了明确而现实的威胁”。作者进而指出，“一个表现出危险的偏执狂、缺乏同理心以及虐待狂症状的领导人，不应该继续当总统，更绝不能让他造成灾难性伤害。一切可以解除危险的措施，无论是投票箱、弹劾或引用美国宪法第 25 条修正案，都有助于恢复我们的安全”。^④ 甚至有 10 多名国会议员专门和班迪·X. 李会见，探讨特朗普是否有“任职能力”。对此，特朗普也不得不做出回应，夸自己是个“精神状态非常稳定的天才”，抨击攻击他的人是出于政治原因。^⑤

抛开有关特朗普心理健康问题的争议，我们可以做出以下观察。

其一，特朗普身上具有典型的自恋型人格特征。这种自恋型人格的表征

① Richard Painter, Leanne Watt, “The 25th Amendment Proves Why Trump’s Mental Health Matters,” NBC News, October 18, 2017, <https://www.nbcnews.com/think/opinion/25th-amendment-proves-why-trump-s-mental-health-matters-nena801666>.

② “A Mental Health Warning on Trump,” *The New York Times*, February 14, 2017, p. A26.

③ Masha Gessen, “Diagnosing Donald Trump, and His Voters,” *The New Yorker*, October 6, 2017, <https://www.newyorker.com/news/news-desk/diagnosing-donald-trump>.

④ Jeffrey D. Sachs, Bandy X. Lee, “Trump’s Psychopathology Is Getting Worse,” Project Syndicate, July 3, 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-psychological-problems-getting-worse-by-jeffrey-d-sachs-and-bandy-x-lee-2018-07?barrier=accesspaylog>. 杰弗里·D. 萨克斯是哥伦比亚大学可持续发展中心主任，班迪·X. 李是耶鲁医学院法医心理学家、世界卫生组织项目负责人。

⑤ Peter Baker, Maggie Haberman, “A ‘Stable Genius’: Trump Declares He’s Mentally Fit,” *The New York Times*, Jan. 6, 2018, p. A1.



包括夸大自我成就和天分，幻想自己应当拥有无限的成功、权力、才华等，优越感和特权感十足，缺乏同情心，目中无人，渴望得到别人的赞赏，等等。特朗普恰恰符合上述多种特质。因此，他在谈论贸易及核不扩散问题时，总是抨击之前的历任政府，认为自己会改变过去以来一直存在的问题。特朗普认为他做生意的才能是天生的，“它存在于细胞当中。我并非自卖自夸，它跟聪明没有关系，它需要一定的智慧，但在多数情况下，主要靠直觉”。^① 目中无人、自我中心这类自恋型人格的重要表征，也同样在特朗普身上强烈地表现出来。

其二，特朗普言行不羁，复杂善变。商人出身的特朗普自小远离华盛顿的政治尘嚣，并没有受到政治正确的框框的束缚。他从小就力图打破父亲的经商模式，推崇善于应变的经营谋略，不太愿意墨守成规。从公然侮辱女性和少数族裔，到无视乃至挑战传统的政治规范，都表现出他的桀骜不驯。特朗普不按规矩出牌，常常让人琢磨不透。他的政治立场和意识形态的光谱也是变化不定的，曾在民主、共和两党之间摇摆。他支持过民主党人，但最终作为共和党总统候选人当选。可以说，特朗普的言行和精英阶层的正统要求有明显的差异。

其三，特朗普善于作秀，谙熟自我宣传之道，喜欢在别人的注视中享受自己的表演。在上任之前，特朗普的媒体曝光率就非常高。他主持过《飞黄腾达》节目，参加过真人秀，出演过电影角色，喜欢明星做派，经常被美女环绕。由于太过招摇，特朗普一度被认为是美国最讨人嫌的富翁。他的口无遮拦不仅仅是一种政治策略，更是一种个人性格。在对外交往中，特朗普的一些表现过于夸张，甚至带有挑衅性的言辞。

其四，与自恋型人格相关联，特朗普是有目标追求的，而且坚定执着。用特朗普自己的话来说，敢于想象，好大喜功，积极进取，“并不满足于过一般人认为的好日子”。^② 也正是这种理念推动着他参选美国总统，并取得

① [美] 唐纳德·特朗普：《做生意的艺术》，张晓炎、温琪译，企业管理出版社，1991，第1页。

② [美] 唐纳德·特朗普：《做生意的艺术》，第3页。



最终的胜利，意在改变美国的发展方向。“让美国再次伟大”是他追求的目标，也是其前行的动力。

其五，争强好胜，不会轻易服输，也是特朗普的一大特质。特朗普不会轻易认输，会寻求在失败和挫折中伺机反击，并将巨大的挑战转化成更大的机遇。在特朗普的一生中，他在地产界经历过高潮和低谷、成功和挫折，并以坚忍不拔的意志和积极进取的精神将失败转化为成功，在逆境中创造奇迹。特朗普本身善变和自视甚高的人格特质，使得他不会重视原有的各种传统偏好和政策共识，根据自己的直觉、理念和认知来进行决策，也不太重视幕僚和团队助手的意见。

其六，利字当头，敢于冒险，富贵险中求，是特朗普的又一大特质。为了达到目标，迫使对手让步，特朗普敢于冒险，想尽各种办法向对手施压。别人认为不太可能，但他偏要这么做，使得外界难以认知他的真实想法，从而增加了威慑性。比如，在朝核问题上，一方面对朝鲜实行“极限施压”，另一方面又说喜欢朝鲜领导人金正恩，并与其举行峰会。在叙利亚问题上，他不惜冒着同俄罗斯正面对抗的风险，对叙利亚实施军事打击。特朗普大肆施压的目的，一是等待对手在压力之下犯错，二是逼迫对手做出让步。他不惜将事情处置到极端，甚至走到战争边缘，以施压对手。他往往剑走偏锋，喜欢走不同于别人的道路，不太在乎正统主流或政治正确，而是离经叛道，为达目的不择手段。

（二）特朗普及其团队的决策特点

显然，特朗普“始终生活在自己的世界里”。随着美国霸权的衰落，包括特朗普在内的许多美国人越来越怀有强烈的危机感，愈发有一种“时不我待”的焦虑感。这种危机感更坚定了特朗普“让美国再次伟大”的信念。而重振美国实力地位的压力也在与日俱增。他的个人特质潜移默化地影响着美国内外政策的制定。

首先，既然是利字当头，自然会逐利而为，对于利益的追逐是其行为的动力。他一贯认为，美国的主要精力和资源应当放在美国国内，而不是在海



外干预或建设其他国家。

其次，由于他言必行，行必果，为了达到目的不惜冒险，一旦未来国内遇阻，不排除他会尝试着力在对外关系领域取得突破，在对外政策方面表现出投机性和冒险性。

再次，由于特朗普固执己见，喜欢自作主张，个人色彩明显，他的决策模式是典型的董事长治理公司模式，个人独断拍板。别人可以提出建议，但他更相信自己的判断。过去一年多来特朗普政府高官频繁更迭，表明特朗普颐指气使，个性突出，并不喜欢和自己政见不同的官僚。相反，他更愿意使用那些和自己的观点立场相近或一致、“臭味相投”、完全服从于他的官员，强调忠诚与服从，否则就得走人。譬如，在金正恩提出美朝领导人对话后，特朗普实际上根本没有和其他高层官员协商，直接就拍板同意会面。

从一开始，美国主流媒体就认为特朗普不适合担任美国总统，推选他当总统将是“极具风险的事情”。^①不少对外政策专家根本瞧不上特朗普而不愿意与之伍，还有人觉得特朗普根本不懂外交政策还随口乱说，与其合作影响自身声誉。如企业研究所资深副总裁丹妮尔·普勒特卡（Danielle Pletka）所言：“当我们关系相对密切的群体成员愿意牺牲他们的声誉来和唐纳德·特朗普这样的人站在一起时，往往是令人惊讶的。”^②一些知名人士甚至公开出来站队，反对特朗普。2016年3月，美国共和党对外政策精英圈发表公开信，抨击了特朗普大谈贸易战、反穆斯林和赞赏俄罗斯总统普京的言行，认为特朗普对于“美国在世界上的影响和实力的看法原则上是非常不一致和不靠谱的”，特朗普“将商业头脑等同于外交政策经验是错误的”。这份公开信认为，咄咄逼人地开展贸易战将给全球带来“经济灾难”，

① Editorial Board, “We Met with Donald Trump. Electing him will still be a Radical Risk,” March 21, 2016, https://www.washingtonpost.com/opinions/we-met-with-donald-trump-electing-him-is-still-a-radical-risk/2016/03/21/bfbc5498-ef90-11e5-85a6-2132cf446d0a_story.html?utm_term=.f4725fdablcf.

② Alan Rappeport, “Top Experts Confounded by Advisers to Trump,” *The New York Times*, March 23, 2016, p. A14.

而特朗普“仇恨性的反穆斯林言论”在“危及美国穆斯林的安全和宪法所保障的自由”之外，还会“疏远穆斯林世界的伙伴”。^① 这封公开信的签名者当中，既有共和党温和派，也有新保守主义分子。其中不乏老布什和小布什政府中的重量级人物，包括前副国务卿、贸易代表罗伯特·佐利克（Robert Zoellick），国土安全部前部长麦克·切尔托夫（Michael Chertoff），前副总统切尼（Dick Cheney）和国防部前部长罗伯特·盖茨（Robert Gates）的首席助手埃里克·埃德尔曼（Eric S. Edelman），以及其他在国防部、国务院、国安会和中央情报局工作过的高级官员。

睚眦必报的特朗普当选后自然不会宽容和任用这些共和党内的知名专业人士和前官员。其实，由于自视甚高，不太轻易听信别人，而更多地相信自己的直觉和判断，特朗普并不那么看重专业人士。^② 不仅如此，作为非建制派，特朗普和华盛顿传统的决策精英阶层往来不多，还相互鄙视。^③ 这样一来，自以为是的特朗普选用国防外交官员的空间颇为狭窄。频繁轮换之后，一批强硬派人士占据了特朗普政府国防、外交和安全领域的要职，这些人在理念上大多和特朗普相契合。过去共和党内观点偏激、被边缘化的人物，逐步成为特朗普执政团队的核心成员，而特朗普不中意或与其看法不同的官员则纷纷离去。国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）和国防部部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）的离去已经充分说明了这一点。几经轮换，最终特朗普组成了一个对外推行强硬政策、蔑视国际合作的安全团队。无论是出任国务卿的迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo），还是国家安全事务助理约翰·博尔顿（John Bolton），都持有强硬的外交立场。曾担任国防部部长的

① David E. Sanger, “G. O. P. Foreign Policy Figures Denounce Donald Trump’s Worldview,” *The New York Times*, March 3, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/04/us/politics/gop-foreign-policy-figures-denounce-donald-trumps-worldview.html?module=inline>.

② 从最初白宫爆出的消息来看，特朗普其实不屑听取每天情报部门的专报。不仅如此，特朗普还大幅压缩国务院的经费和人员。这也是特朗普和前国务卿蒂勒森产生罅隙的一个原因。此外，特朗普还偏好选留那些与自己“志同道合的同路人”。

③ 笔者自2016年以来数次访问美国，走访过多家智库，与美国学者谈及特朗普本人及其决策特点。



马蒂斯绰号“疯狗”，但特朗普却认为其不够强硬，有点“像民主党人”，最后双方由于在叙利亚等问题上的分歧而分道扬镳。

特朗普还搭建了一个充斥着贸易保护主义者的经贸班底，其中有财政部部长史蒂文·姆努钦（Steven Mnuchin）、商务部部长威尔伯·罗斯（Wilbur L. Ross, Jr.）、贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）、白宫首席贸易顾问彼得·纳瓦罗和白宫国家经济委员会主任拉里·库德洛（Larry Kudlow）。这五人都是强硬的贸易保护主义者。商务部部长威尔伯·罗斯在参议院提名听证会上表示，关税将成为美国未来与外国进行贸易谈判的手段之一，也将成为美国惩罚违反贸易规则的国家工具。曾在20世纪80年代里根执政时期担任副贸易代表的莱特希泽则认为，使用关税来促进美国工业发展是共和党人的宗旨。

总之，随着时间的推移，一批“志同道合”的强硬派聚集在特朗普周围，潜移默化地影响着特朗普政府的内外决策，而特朗普在这个狭小的圈子中处于绝对的主导地位。作为“董事长”，他牢牢掌控着最后决策的大权。特朗普团队剑走偏锋，大力推进“美国优先”理念下的对外政策。

三 “美国优先”理念与美国国家安全战略趋向

特朗普曾在就职典礼上大声说道：“空谈的时间结束了，现在到行动的时刻了。”^①上任后，特朗普团队秉承“美国优先”的理念，采取了一套单边主义色彩浓厚的安全外交政策，致力于兑现承诺，实现美国的国家利益。

（一）“美国优先”理念指导下的美国国家安全战略趋向

在“美国优先”理念的指引下，美国的国家安全战略表现出以下主

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



要特征。

1. 重点关注国内问题，对国际事务的关注度下降，新孤立主义倾向凸显

尽管特朗普并不承认自己是一个新孤立主义分子，但其内外政策的趋向表明，其目光是内向型的，寻求将更多的精力和资源集中到解决美国国内的问题上。“美国优先”战略将美国国家利益放在首要位置的同时，另外一层含义是将重心放在美国本土，将主要精力和资源投放到美国自身的发展上，优先处理好自身的事务。特朗普多次表示，“（之前）我们的领导人常常在海外忙于国家建设，但他们没有做强我们自己的国家并使其充满活力”。^①他强调，“当我们在国内重铸美国的力量和信心之际，我们也会在海外恢复我们的力量和地位”。^②如同《美国国家安全战略》报告的结论所言，“概括来说，我们的任务是稳固我们的家庭，打造我们的社群，服务于我们的公民，并赞美伟大的美国是世界一个闪亮的榜样”。^③

对于特朗普政府而言，内政居于优先地位，要将经济复苏、增加就业、边境管控、移民执法、社会保障、税收减免等议题放在重要议事日程上，至于对外关系则服务于国内政治经济的需要。当然，美国的全球利益诉求使得特朗普政府采取的战略收缩是有限度的，不可能退缩至20世纪30年代以前那种传统的孤立主义状态。新版《美国国家安全战略》报告明确表示，美国将致力于拓展国际影响力，并在政治、经济和军事三个层面与中俄展开竞争。特朗普认为美国的战线拉得过长，过多耗费了美国有限的资源，因此他对于中东地区的投入也是有节制的，更愿意利用美国的盟友（如沙特、以色列）及伙伴来打击“伊斯兰国”，阻遏伊朗的地区影响力的上升。实际上，早在选战中他就多次认为美国不应当在中东卷入过多，更不应当参与其

① Remarks by President Trump on the Administration's National Security Strategy, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>.

② Donald Trump, "State of the Union Address," January 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>.

③ National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 55.



他国家的重建，那样是得不偿失的。

2. 排外和反移民成为落实“美国优先”理念的重要表现形式

面对大量的拉丁裔和亚裔移民的不断到来，白人群体，尤其是中下层蓝领工人，明显有一种失落感和不安全感，对于美国国内种族日益多元化的趋势和美国国际地位的担忧日益上升。这种情绪在金融危机到来之后变得尤为强烈。特朗普政府迎合了这种情绪，承诺采取更有力的举措来保护美国的边界，防止非法移民进入美国。他以国家安全为由签发“禁穆令”，收紧移民政策，要求国会立法修补移民政策漏洞。与此同时，特朗普政府大力推动在美墨边界修筑高墙，打击非法移民。而非法移民的大量涌入，也客观上给美国反恐带来了压力。特朗普吸取欧洲的教训，拒绝接纳西亚北非的难民，认为在移民危机问题上，“默克尔的天真毁了德国，甚至更糟”，主张在叙利亚建立起容纳难民的“安全区”，而德国和海湾国家应当担负费用。^① 为了达到筑墙的目的，特朗普不惜让政府关门，宣布美墨边境进入“国家紧急状态”，以便绕过国会，为隔离墙的建造筹拨资金。围绕修建隔离墙的拨款问题，行政部门和国会一度相持不下，结果导致美国联邦政府部分机构关门35天，创下政府停摆的新纪录。特朗普还试图迫使民主党掌控的众议院修改移民法，从法律上解决边境危机和非法移民的问题。在2019年4月14日的一条推特中，特朗普明确敦促民主党人“迅速改变移民法。如果不这样做的话，庇护城市必须立即采取行动来接管非法移民——包括各种形状、大小和种类的帮会成员、毒贩、人贩子和罪犯。现在立即改变法律！”^② 他不惜和国会闹翻，造成美国有史以来最长的一次政府关门，然后宣布实施紧急状态。特朗普认为很多刚进入美国的人都是恐怖主义者。他在移民问题上的举动引发了巨大争议。民主党人认为特朗普不近人情，一些专家则认为美国

① David E. Sanger, Maggie Haberman, “Foreign Policy, in Trump’s View, Is About Deals,” *The New York Times*, March 27, 2016, p. A1.

② 参见特朗普推特 Donald Trump @realDonaldTrump, 2019年4月14日, <https://twitter.com/realDonaldTrump>。



需要工人，而不是在南部边界修筑高墙。^①

3. 消极对待多边合作，不愿承担更多国际义务，单边主义倾向明显

特朗普上台执政后，美国“退群成瘾”，先后退出了《跨太平洋合作伙伴关系协定》（2017年1月23日）、《巴黎协定》（2017年6月2日）、联合国教科文组织（2017年10月12日）、《全球移民协议》（2017年12月2日）、《伊核协议》（2018年5月8日）、联合国人权理事会（2018年6月19日）、《维也纳外交关系公约》中涉及国际法院管辖的相关议定书（2018年10月3日）、万国邮政联盟（2018年10月17日）和《中导条约》（2018年10月20日宣布）。这其中，最具轰动效应的当属特朗普政府单方面退出联合国《巴黎协定》，使得国际社会共同抗击气候变暖的努力遭受重大挫折。

秉承“美国优先”的理念，2017年3月底，特朗普签署行政命令，废除了奥巴马政府的《清洁能源计划》和《气候行动计划》，放弃了碳排放限制和2030年减排目标，鼓励开发煤炭等高排放能源。6月1日，特朗普正式宣布美国退出《巴黎协定》，这标志着特朗普政府彻底抛弃了国际社会共同抗击气候变暖的合作。在特朗普团队看来，这个协定有悖于美国的国家利益，使得美国企业处在一个不利的竞争地位，进而减少了美国的就业机会。他表示：“这个协定与其说关乎气候，不如说关乎其他国家获得相对于美国的财务优势。当我国签署《巴黎协定》时，世界其他国家表示赞赏……他们那么高兴，原因很简单，那就是这个协定把我们国家……置于一个非常大的经济劣势。”^② 根据《巴黎协定》中的相关规定，美国完成退出流程还需要3年多时间，这意味着美国可能要等到2020年11月才能正式退出。

特朗普之所以这么做，还有国内政治的考量。首先是兑现大选的承诺，

① Pia M. Orrenius, Madeline Zavodny, “The US Needs Workers, Not a Wall,” *AEI Economic Perspectives*, March 2009, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2019/03/The-US-Needs-Workers-Not-a-Wall.pdf>.

② Statement by President Trump on the Paris Climate Accord, June 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>.



迎合选民的诉求，其次是迎合共和党主流建制派，争取他们的好感与支持。与民主党不同，多数共和党人对于《巴黎协定》持负面消极态度。共和党与包括能源军工在内的大企业和工商阶层关系密切，这些企业反对采取更为严格的环保排放政策，认为那样会增加企业的负担，增加生产的成本，削弱美国企业的国际竞争力，因为要承担国际排放义务，传统的能源工业必然会受到更多挤压。

4. 实施战略收缩以减轻负担，着手从叙利亚、阿富汗撤军

自2001年反恐以来，美国已经介入中东地区的战争长达近20年，损耗了大量人力、物力和财力。特朗普决意兑现承诺，停止无休止的战争。美国有意减轻美国自身的负担，让中东国家自负其责来反击极端恐怖组织主义，包括摧毁“伊斯兰国”残余势力和防范其卷土重来。2015年，奥巴马派遣美国军队进入叙利亚，以打击“伊斯兰国”势力。2018年12月19日，特朗普不顾国防部部长马蒂斯的反对，宣布将在30天内从叙利亚撤出2000名美军士兵。^① 特朗普曾多次表示，希望尽早结束阿富汗战争，并从阿富汗撤军，至少减少一半的兵力。依照“美国优先”的理念，特朗普不希望依照美国的形象再去重建他国，而愿意将更多资源投入美国自身的建设。他说：“我们将不再使用美国的军事力量在遥远的土地上构建民主，或者试图以我们自己的形象来重建其他国家。那种时代已经一去不复返。取而代之的是，我们将和盟友及和伙伴一起合作，保护我们的共同利益。美国不要求别国改变生活方式，而是要寻求共同目标，使我们的孩子能够过上更好、更安全的生活。”^② 特朗普认为，“阿富汗人民应当掌握他们自己的未来，管理他们的社会，并实现永久的和平。我们是伙伴和朋友，但我们不会命令阿富汗人民如何生活，或者如何管理他们复杂的社会。我们不在重建国家，我们只是消

① 特朗普执意从叙利亚撤军，成为压倒特朗普和国防部部长马蒂斯关系的一根稻草。在特朗普宣布决定的第二天，马蒂斯就提出了辞职。

② “President Donald J. Trump’s America First Vision for Keeping Our Nation Safe,” The White House, February 5, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-america-first-vision-for-keeping-our-nation-safe/>.



灭恐怖分子”。^①

5. 大幅增加军费开支，加强国防力量，寻求“以实力求和平”

在特朗普看来，确保美国安全的最佳路径就是保持美国的强大。^② 强大的军事力量用以维护美国的国家安全，是“美国优先”理念的一个重要层面。早在大选期间，特朗普就多次强调“以实力求和平”的理念，主张重铸强大的美国军事力量。2017年12月发布的《美国国家安全战略》报告更明确提出了“以实力维护和平”。^③

上台伊始，特朗普就签署了《关于重建美国武装力量的总统备忘录》，要求国防部部长对美军战备情况进行评估，然后就重振美国武装力量向总统提出行动建议，包括2018年度的国防开支数额。^④ 在其推动下，《2018财年国防授权法》将国防预算增至7000亿美元。与2017年相比，军费预算增加了将近700亿美元，增幅达10%，这是自2007年以来最大的年度增幅。特朗普这么做的目的就是“让美国军队再次伟大”。^⑤ 2019年，美国国防开支达到了7160亿美元。特朗普要求2020年的国防开支达到7500亿美元。特朗普还要求政府对美国制造业和国防供应链做出一个全面的评估，这是自艾森豪威尔政府以来第一次政府上下进行的评估。增加军费开支的目的是确保美军有更好的装备，同时大幅提升军人的工资待遇。

不仅如此，特朗普政府寻求将美国的核武库现代化，采取行动拓展美国

① “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” White House, August 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>.

② “Remarks by President Trump and Vice President Pence Announcing the Missile Defense Review,” The Pentagon Arlington, Virginia, January 17, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-announcing-missile-defense-review/>.

③ National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 4.

④ “Presidential Memorandum on Rebuilding the U. S. Armed Forces,” January 27, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-rebuilding-u-s-armed-forces/>.

⑤ “President Donald J. Trump will Make the American Military Great Again,” December 12, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-will-make-american-military-great/>.



在海陆空及网络空间的主导地位，并号召组建太空军，以确保美国在太空领域的支配地位。^① 为了摆脱中短程导弹的限制，特朗普政府不惜退出了《中导条约》。美方明确表示，俄罗斯不遵守《中导条约》，而中国也不受约束，因此美国必须摆脱这种限制。《中导条约》一直是特朗普、博尔顿等人耿耿于怀的议题。博尔顿曾在 2011 年发表于《华尔街日报》的评论中指出，《中导条约》已经失去了效用，要么必须改变，要么就扔在一边。他还引用了法国总统戴格乐的名言：“你看，条约如同女孩和玫瑰：它们能持续多久就持续多久。”^②

特朗普政府还着手组建太空军，以确保美国太空霸主的地位。特朗普执政后，即下令重建国家太空委员会，组建太空部队，认为“当涉及保卫美国时，仅有美国在太空的参与是不够的，我们必须让美国主导太空”。^③ 2019 年 2 月，特朗普签署了《第 4 号太空政策指令》，责成国防部起草法案，着手组建美国太空部队，作为美国第六大武装力量。这将是美国自 1947 年组建独立的空军以来，第一次组建一个全新的军事部门。特朗普政府考虑 2020 年完成太空军的组建，但面临民主党掌控的众议院，势必又会有一番争斗。^④ 2019 年 2 月，特朗普正式签署命令组建太空军。

6. 要求盟友承担更多自身的防务负担，以减少美国的军事义务

长期以来，美国的北约盟国军费开支都非常低，基本上占到 GDP 的

① “Remarks by President Trump and Vice President Pence Announcing the Missile Defense Review,” The Pentagon Arlington, Virginia, January 17, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-announcing-missile-defense-review/>.

② John R. Bolton, Paula A. DeSutter, “A Cold War Missile Treaty that’s Doing us Harm the U. S. – Soviet INF Pact doesn’t Address the Iranian Threat,” *Wall Street Journal*, August 15, 2011.

③ “Trump Directs Establishment of U. S. Force to Dominate Space,” June 19, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-space-moon-trump/trump-directs-establishment-of-u-s-force-to-dominate-space-idUSKBN1JE28D>.

④ Mike Stone, Jeff Mason, “Trump Signs Directive in Step to Create U. S. Space Force,” Reuters, February 20, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-military-space/trump-signs-directive-in-step-to-create-u-s-space-force-idUSKCN1Q82H2>.



2%以下。自2014年以来，北约各国同意增加防务开支，力争到2024年实现各国防务开支占到本国GDP 2%的目标。但到目前为止，29个北约国家中，包括美国在内只有5个国家达到这个标准。^①为此，特朗普政府一再敦促北约盟国尽快提高军费开支的比例，至少增加1000亿美元的军费开支。

7. 回归大国竞争的思路，将中俄两国视作战略竞争对手和头号威胁

特朗普政府一反全球化时代相互依赖、合作共赢的精神，更加强调权势的重要性和大国之间的零和竞争。从特朗普上台以来采取的行动来看，正如《美国国家安全战略》报告所阐述的那样，特朗普政府认定美国处在一个竞争的世界，“将对所面临的日益增长的政治、经济和军事竞争做出回应。”而“中俄挑战美国的权势、影响力和利益，企图侵蚀美国的安全与繁荣”。^②特朗普政府贸然将中俄两国同时作为战略竞争对手来看待，将会加剧大国之间的竞争与博弈，无助于大国间的战略互信。

8. 偏袒以色列，使中东和平进程遭受重创

在中东问题上，本着“有原则的现实主义”，特朗普政府大幅突破了原有的政策框架。2017年12月，特朗普打破惯例，正式承认耶路撒冷为以色列的首都，并于2018年5月将美国使馆迁至耶路撒冷。与此相对应，特朗普政府关闭了巴勒斯坦驻华盛顿办公室，减少或冻结了对巴勒斯坦方面的人道主义援助。戈兰高地是以色列在1967年第三次中东战争中占领的叙利亚领土。国际社会并不承认戈兰高地为以色列领土，联合国还曾通过第497号决议案，否认以色列对戈兰高地的主权。2019年3月25日，特朗普政府正式承认了以色列对戈兰高地的主权，而这种做法引发了争议，使得加沙地带的局势更加紧张。英国《卫报》对此评论说，接受对武力夺取的土地的兼并，这在美国现代史上是前所未有的，也背离了当初建立联合国的准则。布鲁金斯学会中东政策中心学者哈立德·埃尔金迪（Khaled Elgindy）则认为，

^① 《北约峰会沦为“招架之约”？》，2018年12月17日，http://www.sohu.com/a/240789265_115239。

^② National Security Strategy of the United States of America, December 2017, pp. 2-3.



特朗普正在“试图拆掉支撑和平进程的参数”，特朗普团队正在做的是将以色列“在当地所制造的现实合法化”。^①

（二）“美国优先”政策对国际战略格局的冲击

特朗普政府的“美国优先”政策对国际战略格局造成了很大的冲击，具体表现在以下几个方面。

1. 美国与盟友间裂痕加大，同盟体系面临挑战

冷战期间，美国逐步构建起一个从拉丁美洲后院到大西洋，再经中东到西太平洋的军事同盟体系，以遏制所谓的“共产主义扩张”。随着国际形势的发展和变化，美国不断拓展和强化与盟国的合作，同盟体系成为美国霸权建构的重要一环。不过，随着时间的推移和国际形势的变化，尤其是随着冷战的结束，美国的同盟体系在剧烈变革的国际环境中开始面临深刻的变革压力。随着冷战结束，外部威胁弱化，内部凝聚力下降，美国同盟体系内部的关系也趋向松散化。美国亚欧盟友的自主性和独立性上升，对于美国的依赖有所下降，在同盟体系中双方也变得更趋平等。就欧盟而言，地区一体化进程深化，更趋向于用统一的声音说话，对外采取统一的立场。美欧的利益诉求存在差异，认知世界的角度也有所不同，结果造成双方立场的差异和分歧出现。随着时间的推移，美欧关系中的一些结构性因素正在悄然发生变化。除了共同的敌人不复存在之外，美欧的战略重点也发生了变化。冷战时期，欧洲无疑是美国的战略重心所在，而近些年来，美国的战略重心逐渐东移，向亚太地区过渡。欧洲失落之余，加快了地区一体化进程，增强了独立性。此外，美欧之间的经济摩擦也在不断上升。经历两场反恐战争和2008年的金融危机之后，美国急于减负，希望自己的盟友能够更多地承担起自身的防务义务，或出钱，或出力。特朗普上台后秉承“美国优先”的理念，怀揣商人的算计，要求美国的盟国和伙伴们更多地承担责任和义务，多次强调美

^① Oliver Holmes in Jerusalem and Julian Borger in Washington, “Israel’s Netanyahu to Play Trump Card in Tight Election,” *The Guardian*, March 23, 2019, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/23/israel-netanyahu-election-trump-golan-heights>.

国现在是个穷国。早在 2016 年的大选期间，特朗普就曾不断质疑北约的价值。在受访时，特朗普一个备受争议的观点是“北约过时论”。^①他认为，“北约正在消耗我们的财富。……我认为北约的理念是好的，但已经不像最初演变的那样好了”。^②关于北约的未来，特朗普坦言就经济上而言北约对美国不公平，“美国付出的太多了”，必须改变这种局面。^③在 2018 年的北约峰会上，特朗普一再敦促各国提高防务开支，尽快兑现军费开支占各自 GDP 2% 的既定目标，而北约盟国则采取按部就班的态度，表示要到 2024 年争取达到这个目标。尽管 2018 年北约成员国的国防开支总额上涨了 1.84%，并从 2012 年以来首次超过 1 万亿美元，但美国和北约的分歧仍然公开化了。特朗普曾一度威胁要退出北约，以至于美国众议院还通过决议，阻止特朗普可能采取的不理智行为。由于特朗普政府不顾劝阻，执意退出欧洲非常看重的《巴黎协定》和《伊核协议》，加上特朗普政府以国家安全为由，不加区分地对欧盟、加拿大、韩国等盟国加征 25% 和 10% 的钢铝税，美欧关系雪上加霜。尽管美欧的关系还远未破裂，但未来双方之间裂痕的加深将可能是一个趋势。^④此外，特朗普还威胁道，如果沙特阿拉伯和其他阿拉伯盟友不动用军队打击“伊斯兰国”，或者“大幅补偿”与之作战的美国军队，美国就会停止向沙特和其他盟友购买石油。他也多次表示，如果日本和韩国不大幅提高它们所承担的美国驻军的费用，将从这两个国家撤回美国军队。为了让日本能自己防范朝鲜和中国的威胁，特朗普甚至对日本发展核

-
- ① 媒体披露，特朗普曾在 2018 年夏天有过要退出北约的想法，即便特朗普澄清说百分之百不会退出北约，但表示欧洲必须提高国防开支。正是在这一背景下，2019 年 1 月，民主党掌控的众议院以 357 对 22 票的绝对多数通过 the NATO Support Act，禁止行政部门使用联邦资金退出北约，其目的就是防止减少美军驻欧洲的水平 and 任何终止美国北约成员国的做法。
- ② Editorial Board, “We Met with Donald Trump. Electing him will still be a Radical Risk,” *Washington Post*, March 21, 2016, https://www.washingtonpost.com/opinions/we-met-with-donald-trump-electing-him-is-still-a-radical-risk/2016/03/21/bfbc5498-e90-11e5-85a6-2132cf446d0a_story.html?utm_term=.59310955a089.
- ③ “Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views,” *The New York Times*, March 26, 2016, https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?_r=1.
- ④ 周琪：《欧美关系的裂痕及发展趋势》，《同济大学全球治理与发展研究报告》2019 年第 1 期。



武器持开放的态度，认为这是可以接受的方案。^① 2019年2月，美韩经过多轮磋商，最终就驻韩美军军费分担问题达成一致，韩方同意在原有的基础上多承担8%的驻韩美军费用。韩国面临来自区域内的威胁，因此只能依靠美国。一旦有一天东北亚的局势缓和，有理由相信美韩关系的裂痕将会更加明显。特朗普政府大力推进的“美国优先”政策使得盟国忧心忡忡，损害了相互的信任度。2019年慕尼黑安全会议发布的报告认为，特朗普政府“对世界各地的强人（strongmen）展现了让人愤怒的热情”和“对国际制度和协议的蔑视”。美国国家公共电台评论道，美国和欧洲传统盟友之间日益增大的分歧展现无遗。^②

2. 大国间摩擦加剧，战略互疑加深

在2017年12月发布的《美国国家安全战略》报告中，特朗普政府明确地将中国和俄罗斯视作“战略竞争对手”，认为中俄“挑战美国的权势、影响和利益，试图侵蚀美国的安全与繁荣”。^③ 中美俄大国三角关系已然形成，美俄关系已陷入低谷，短期内难以改善。继奥巴马政府之后，特朗普政府继续加大对俄罗斯制裁的力度，使得双方关系跌至冰点。同时，美国主导的北约继续东扩，并在俄罗斯周边频繁开展军事演习。面对美方的步步紧逼，俄罗斯予以强硬回击，持续强化前沿军事部署。此外，美俄在叙利亚的博弈和较量延伸到了拉美地区的委内瑞拉；俄罗斯与美国及北约在黑海和波罗的海正面碰撞的可能性依旧存在。可以确定，由于特朗普奉行“美国优先”的理念，美国将会在政治、经济、军事、外交等多个领域持续施压俄罗斯，而普京主政下的俄罗斯则不甘示弱，双方的对抗与博弈还将继续。

-
- ① Editorial Board, “We Met with Donald Trump. Electing him will still be a Radical Risk,” *The Washington Post*, March 21, 2016, https://www.washingtonpost.com/opinions/we-met-with-donald-trump-electing-him-is-still-a-radical-risk/2016/03/21/bf8e5498-e90-11e5-85a6-2132cf446d0a_story.html?utm_term=.59310955a089.
- ② Daniel Estrin, “Munich Security Conference Reveals a Growing Rift between U. S. and its Allies,” February 16, 2019, <https://www.npr.org/2019/02/16/695438900/munich-security-conference-reveals-a-growing-rift-between-u-s-and-its-allies?t=1550351327674&t=1550354235095>.
- ③ National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 55.



由于美国对华不断施压，中美关系的整体氛围也不佳，战略互疑加深，博弈态势上升。美国对华发动贸易战的短期目标是，逼迫中国在开放市场、知识产权保护和技术转移等问题上做出退让，增加美国的对华出口，减少两国间的贸易逆差。此外，国内政治的考量也是一个不可忽视的短期因素。特朗普团队试图为共和党2018年的中期选举乃至2020年的总统连任获取政治资本，在巩固基本盘的同时赢得更多选民的支持。美国对华发动贸易战的中长期战略目标则是打压中国战略崛起的势头，延缓中国前进的步伐，阻遏中国对于美国霸权的挑战。在心理认知上，贸易战强化了中美将对方作为战略对手的定位，导致战略互疑进一步加深。在舆论塑造上，美方极力渲染“中国威胁论”，为对华战略调整造势。在具体政策上，特朗普政府对华全面施压，使得中美关系面临方向性选择。特朗普政府推出“印太战略”，联合日本、澳大利亚和印度围堵中国。同时，在台湾、南海、西藏、新疆等诸多问题上对华施压。就短期而言，中美关系既竞争又合作的总体框架尚未破局，但未来中美之间的竞争与博弈可能会加剧，并上升为主导面。就中长期而言，中美关系还存在着诸多变数。这主要取决于两国间的战略互动、美国对华战略趋向（是否挑战中方核心利益、意外冲突）、中国的战略布局与转向，以及各自国内的整体氛围等。不过，有一点是清楚的，那就是中美关系已不可能回到过去，只能在新形势下进行新的调适，并实现新的战略平衡。

中美间客观存在的结构性矛盾和意识形态鸿沟，则进一步强化了两国间的战略猜忌。美国不会再像过去那样宽容中国，中国也会有意识地降低对美国的经济依赖。^① 为了阻遏中国前进的步伐，特朗普团队重点在经贸投资、高科技和人文交流领域采取了防范举措，加大了对华高科技封锁，严控中国“弯道超车”。在特朗普团队中，以博尔顿、纳瓦罗为代表的极端强硬派甚至主张不惜对华切割，脱离接触。曾在奥巴马政府国安会中任职的杰弗里·贝德（Jeffrey Bader）指出：“许多美国政策制定者和分析人士，尤其是特朗普政府的官员，认为美国现在陷入与中国争夺全球霸权的斗争之中。在他们

^① 袁征：《当前中美关系处在十字路口》，《理论视野》2018年第11期。



看来，美中的愿望从根本上是不相容的，没有重叠的利益，因此更广泛的群体主张完全或实质性地脱离与中国的接触。”^① 当前中国正在不断崛起，而短期内中美之间尚存实力差距，美国打压中国的冲动尤为强烈。考虑到中美之间的实力差距缩小还需要时间，美国需要逐步适应中国崛起的态势，而中国的改革开放也需要时间进入一个全新的阶段。因此，未来 10~15 年将是中美关系的动荡期和危险期，之后两国关系将趋于相对平稳。

3. 大幅增加国防开支引发大国间军备竞赛

特朗普政府一方面不断加大国防开支，增强国防力量，创建太空军，将军备竞赛拓展至外空，“以实力求和平”；一方面执意退出《中导条约》，迫使中俄及相关国家做出连锁反应，导致地区和全球性军备竞赛加剧的可能性上升。^② 实际上，特朗普政府退出《中导条约》的主要目的是摆脱发展中短程导弹的限制。出于为自己行为的辩护，美国指责俄罗斯不遵守《中导条约》，认为中国不受条约约束，因此美国必须摆脱这种限制。众议院议长、民主党议员南希·佩洛西（Nancy Pelosi）表示，“特朗普政府正冒着军备竞赛和削弱国际安全与稳定的风险”。在她看来，“尽管俄罗斯肆无忌惮地违背了这一条约的做法让人深表关切，但抛弃不扩散安全框架的一根重要支柱，将会带来我们无法接受的风险”。^③ 曾在奥巴马政府国家安全委员会中负责军控和不扩散的资深官员琳恩·拉斯汀（Lynn Rusten）也表示，“我们正朝着过去 40 年都没有出现的方向发展：没有任何军控限制或两国可以遵

① Jeffrey Bader, “U. S. - China Relations: Is it Time to End the Engagement?” *Policy Brief*, Brookings Institution, September 2018.

② President Donald J. Trump to Withdraw the United States from the Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty, the White House, February 1, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-withdraw-united-states-intermediate-range-nuclear-forces-inf-treaty/>; Nicole Gaouette, Jennifer Hansler, “Pompeo Announces Suspension of Nuclear Arms Treaty with Russia,” CNN, February 1, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/02/01/politics/us-russia-nuclear-arms-treaty-pompeo/index.html>.

③ Anne Gearan, Paul Sonne and Carol Morello, “U. S. to Withdraw from Nuclear Arms Control Treaty with Russia, Raising Fears of a New Arms Race,” *The Washington Post*, February 1, 2019.



循的规则，将是十分危险的”。^①

第四，地区热点问题更趋复杂，矛盾更为尖锐

特朗普政府的“美国优先”政策加剧了地区矛盾和冲突，其中颇有代表性的是其中东政策，包括承认耶路撒冷为以色列首都并将美国使馆迁往耶路撒冷，承认以色列对戈兰高地的主权、退出《伊核协议》、制裁伊朗等。2018年5月8日，特朗普政府不顾欧盟的极力反对，一意孤行地退出了《伊核协议》。不仅如此，特朗普政府还对伊朗采取了严厉的制裁政策。为了实现对伊朗出口石油的封锁，美国长臂管辖，声称将不允许所有国家从伊朗进口石油，否则就会予以制裁。这一做法的目的就是对伊朗极限施压，迫使伊朗屈服。^② 2019年3月5日，特朗普正式承认以色列对戈兰高地的主权。这一做法公然违反了国际法和联合国决议，遭到了叙利亚、阿拉伯联盟、俄罗斯等国家和组织的反对，它们认为此举将引发地区局势的震荡。^③ 特朗普政府一味偏袒以色列、打压伊朗的做法，使得中东局势更趋复杂，也更具风险性，无异于火上浇油。

5. 助推霸权主义抬头，破坏国际合作

在“美国优先”的大旗下，特朗普团队逆历史潮流而动，奉行单边主义，轻视国际合作，热衷于国家间竞争的“零和”游戏。出于对国际体系无政府状态下的弱肉强食的“丛林法则”的认知，特朗普团队重权势，轻道义，注重利益关系，顺我者昌，逆我者亡。其采取的手段包括赤裸裸地威胁利诱，实施经济制裁，取消经济援助，乃至以军事威胁来胁迫他国。譬如，美国以反恐不力为由取消对巴基斯坦的经济和军事援助，以阻止非

① Nicole Gaouette, Jennifer Hansler, “Pompeo Announces Suspension of Nuclear Arms Treaty with Russia,” CNN, February 1, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/02/01/politics/us-russia-nuclear-arms-treaty-pompeo/index.html>.

② Josh Rogin, “No more Waivers: The United States will Try to Force Iranian Oil Exports to Zero,” April 21, 2019, https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/04/21/no-more-waivers-united-states-will-try-force-iranian-oil-exports-zero/?utm_term=.ce3f6f56a5d9.

③ 朱东阳、刘品然：《特朗普宣布承认以色列对戈兰高地的主权》，新华社华盛顿2019年3月25日电。



法移民不力为由取消对中美洲小国的经济援助，以没有在联合国追随美国投票为由威胁一些小国。这些做法固然使很多中小国家噤声，小心谨慎地避免冲撞美国，但同时也破坏了国际合作的氛围，损害了美国的国际形象和软实力。

四 “美国优先”与国际经济秩序重塑

特朗普政府将经济安全视作国家安全的组成部分，追求“公平对等贸易”。特朗普“美国优先”理念的一个重要逻辑是，美国在当前多边国际经济体系中处于十分不利的地位，全世界都占美国的便宜。《美国国家安全战略》报告强调，美国必须保持竞争心态，经济安全即是美国的国家安全，而其他国家“使用倾销、歧视性非关税壁垒、强制技术转让、非经济手段、工业补贴及来自政府和国有企业的其他支持以获取经济上的优势地位”的局面必须改变，要寻求所谓的“遵守规则的公平、互惠和诚实的经济关系”。^①在特朗普看来，美国在国际经济中处于劣势的突出标志就是美国对外货物贸易中存在巨额逆差，造成这种状况的原因则是美国对外开放市场，而其他国家却通过关税和非关税壁垒等不公平贸易手段限制美国的出口，从而造成美国进口多、出口少。早在1988年，特朗普在接受美国全国广播公司采访时就表达过这样的观点。特朗普一直认为，正是由于其他国家采取了不公平、不正当的贸易手段，而美国市场更加开放，美国出现大量贸易逆差。因此，特朗普有意在上台后通过采取关税贸易战等手段，来实现一种公平对等的贸易关系。特朗普认为，在多边贸易框架下，美国往往处在不利的位置，其他国家都在想法占美国的便宜，因此他要通过关税保护等手段推动双边磋商，重新搭建经贸机制，一举扭转对美国不利的局面。为此，特朗普执着地采取行动，在当下的国际经济体系中兴风作浪。

^① National Security Strategy of the United States of America, December 2017, p. 19.



（一）特朗普“美国优先”的经济政策

特朗普政府重视双边谈判，轻视多边贸易协定，主张购买美国产品，雇佣美国工人。他认为：“我们在华盛顿的领导人通过谈判达成了许多灾难性的贸易协定，给许多国家带来了大量收益，将无数美国工厂和工作机会送给了其他国家。”^① 上台伊始，特朗普不顾国内外的反对意见，坚决退出了《跨太平洋伙伴关系协定》（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP），认为这是一个导致美国大量工作岗位流失的贸易协定。对于北美自由贸易区（North American Free Trade Area），特朗普政府以退出为要挟，迫使加拿大和墨西哥两国重新就协定条款展开多轮谈判。特朗普通过推特发文说：“美国对墨西哥的贸易逆差为 600 亿美元。《北美自由贸易协定》（North American Free Trade Agreement）从一开始就是数字庞大的单边交易。”^② 此外，特朗普政府还就贸易逆差、知识产权和市场开放等问题对中国、日本、韩国和欧盟施压，要求其他国家进一步开放市场。

特朗普“美国优先”的经济政策主要包括内外两个层面：对外是加征关税，通过贸易保护主义举措施压他国，迫使对方开放市场，寻求公平对等的贸易关系，对国际多边贸易机制持负面态度，要求就相关贸易条款重新进行谈判；对内则是管控非法移民，大规模减税，刺激生产与投资，推动经济发展，增加就业机会。而遵循的两条规则则是“买美国货，雇美国人”。^③ 上台之初，特朗普就和美国的一些制造业公司和劳工组织会面，讨论如何振兴美国制造业，增加就业机会。在上台执政第一周面向全美的讲话中，特朗

① “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>.

② 参见特朗普推特 Donald Trump @realDonaldTrump, 2017 年 1 月 26 日, <https://twitter.com/realDonaldTrump>。

③ Trump, The Inaugural Address, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>.



普说：“我的信息是清楚的：我们要在美国制造东西，我们要使用美国工人。”^① 他一再强调，要大搞基建，重建美国，更新美国老化的基础设施建设，“要使用美国工人、美国铁、美国铝，美国钢”。^②

作为实施“美国优先”政策的一项重要举措，特朗普政府对内推行了大规模减税政策，以刺激经济和投资。这和共和党信奉小政府的传统理念相一致。大规模减税有助于促进跨国企业尤其是美国企业的投资和生产回流美国。新的经济政策使美国的经济增长速度有所加快，2018年第二季度甚至达到了惊人的4.1%。不仅如此，海外资金回流和国内投资扩大增加了就业机会，美国失业水平创近50年来的新低。美国股市也一路上涨，目前在高位震荡。

对外方面，特朗普政府利用国内法规频频发起关税报复，挑起了规模巨大的贸易战。2018年3月8日，特朗普签署行政命令，对美国从外国进口的钢铁和铝制品分别加征25%和10%的关税，涉及中国、欧盟、日本、加拿大、墨西哥、韩国等主要贸易伙伴。这是美国对他国所谓“不公平贸易实践的回应”，同时带有保护国家安全的含义。^③ 作为美国的盟国，欧盟、加拿大、日本对此反应强烈，但只能面对特朗普的贸易战举措。面对特朗普政府的施压，韩国最早屈服，不得不同特朗普政府修订了美韩自贸协定。^④

特朗普对于多边贸易协议并不感兴趣，认为多边贸易合作不利于美国利益的实现，更希望通过双边谈判的模式来达成协议。上台伊始，特朗普就不顾日本安倍首相的劝说，执意退出《跨太平洋伙伴关系协定》。特朗普认

① “President Trump’s First Weekly Address,” White House, January 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-first-weekly-address/>.

② “Washington will no longer be a Roadblock to Rebuilding America,” White House, February 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/articles/washington-will-no-longer-roadblock-rebuilding-america/>.

③ “President Donald J. Trump is Addressing Unfair Trade Practices That Threaten to Harm our National Security,” White House, Fact Sheets, March 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-addressing-unfair-trade-practices-threaten-harm-national-security/>.

④ “Joint Statement on the United States-Korea Free Trade Agreement,” White House, September 24, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-korea-free-trade-agreement/>.



为，该协定对美国尤其是美国工人的就业极为不利。

在北美自贸区问题上，特朗普要求分别与墨西哥和加拿大举行双边谈判，以达成新的贸易条款，否则美国将退出北美自贸区。1994年，美国、加拿大和墨西哥签署《北美自由贸易协定》，创建了世界上最大的自贸区之一。不过，在特朗普看来，《北美自由贸易协定》是“最糟糕的协定”。因此，美国分别与墨西哥和加拿大举行会谈，先后和两国达成了双边协定。2018年10月，新的《美国-墨西哥-加拿大协定》（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）问世，取代了《北美自由贸易协定》。^①

迄今为止，特朗普政府发起的最为宏大、最受关注的关税贸易战就是中美贸易战。作为世界第一和第二大经济体，美中两国经贸关系密切，相互依赖不断加深。根据中方的统计数据，1979年建交时，中美货物贸易总额不到25亿美元；而到了2018年，中美货物贸易总额为6335亿美元，同比增长8.5%。其中，出口贸易总额为4784.2亿美元，增长11.3%；进口贸易总额为1551亿美元，增长0.7%；贸易顺差为3233.2亿美元，同比扩大17.2%。^②而根据美国商务部的统计数据，2018年，美国货物贸易逆差总额达8913亿美元，刷新了美国建国以来的历史纪录。其中，美国对华出口贸易总额为1203.4亿美元，较2017年下降7.4%；中国对美出口贸易总额为5395亿美元，增长6.7%；对华贸易逆差为4191.6亿美元，增加了11.6%。中美贸易总额是6598亿美元，同比增长超过3.7%。^③

在特朗普看来，中国向美国倾销产品，赚足了美国的金钱，重建了中国。“由于美国，他们取得了如此巨大的经济进步。而与此同时，我们正变成一个第三世界国家。”特朗普认为，中国通过操纵货币，令人民币贬值，来赚取美国的钱。中国人将美国当作他们的银行和储钱罐。不仅如此，美国

① Sonny Perdue, “USMCA a Trade Deal for the 21st Century,” October 18, 2018, <https://www.whitehouse.gov/articles/usmca-trade-deal-21st-century/>.

② 李高思：《2018年中美贸易顺差3233.2亿美元 同比扩大17.2%》，2019年1月14日，http://news.china.com.cn/txt/2019-01/14/content_74370604.htm。

③ 美国商务部统计数据，2019年3月，<https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services>。



还丢失了大量工作机会和很多公司。特朗普明确表示要和中国就贸易问题展开谈判，认为“就经济力量而言，我们拥有远比中国更为强大的经济实力”，“中国利用我们很多很多年了，我们不能允许这种情况继续下去”。特朗普对是否与中国开战不置可否，但明确表示“我绝对会使用贸易来作为讨价还价的筹码”。^①

贸易赤字一直是困扰两国经贸关系的一大问题。美国对华贸易逆差几乎占到美国全部贸易逆差的一半。而造成这种情况的原因是多方面的，涉及统计方法、关税和非关税壁垒、美国对华高科技产品出口封锁、跨国公司来料生产和加工等方面。中美经过几个回合的较量，最终还是回到谈判桌上，通过谈判来解决纷争。中美贸易谈判达成阶段性协议的可能性正在增大。不过，即使中美之间就贸易问题达成阶段性协议，双方的竞争与摩擦也将持续不断，甚至出现危机，因此必须提升管控危机的能力。未来可能达成的只是一个阶段性协议。从长期来看，随着中国产业升级和中美高端领域竞争的加剧，中美贸易摩擦将会长期化。

一旦中美两国达成新的贸易协议，美国就会将目光集中到欧盟和日本。从之前美欧间谈判《跨大西洋贸易与投资伙伴协议》（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）和美日之间谈判贸易协定之艰难，可以预知双方要达成妥协还需要艰苦的谈判。美国对欧洲钢铝加征关税，已经使跨大西洋关系趋于紧张。欧盟委员会认为，美国的钢铝关税措施对于价值约64亿欧元的欧盟产品产生了影响，为此，欧盟成员国一致决定对美国价值28亿欧元的进口产品征收报复性关税。不仅如此，欧洲委员会还在世界贸易组织（WTO）对美国加征关税的做法提出法律上的挑战。^② 2018年7月，欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）到访华盛顿和特朗普见面后，

① “Transcript: Donald Trump Expounds on his Foreign Policy, Views,” *The New York Times*, March 26, 2016, https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?_r=1.

② Philip Blenkinsop, “EU Nations Back Retaliating against U. S. Steel Tariffs,” Reuters, June 14, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-eu/eu-nations-back-retaliating-against-u-s-steel-tariffs-idUSKBN1JA27W>.



双方同意一起朝着零关税、零非关税壁垒和对非企业工业产品零补贴的方向努力。近 14 年来，美欧之间一直围绕空客和波音的政府补贴问题在世界贸易组织对簿公堂，目前世界贸易组织对两个案件都已做出裁决，认定欧盟和美国都通过不同方式，分别向欧洲空客公司和波音公司提供了不同数额的补贴。美方认定欧盟向空客提供的补贴远远超过了美方向波音公司提供的补贴。2019 年 4 月，美国贸易代表办公室发布声明，将寻求对欧盟价值 110 亿美元的飞机和飞机部件等产品加征关税，目标是和欧盟达成协议，结束世界贸易组织规则下欧盟对于空中客车公司不恰当的补贴。特朗普表示，很多年来欧盟在贸易问题上“占美国的便宜”，这种情况将很快终止了。^① 欧盟则很快表示将采取措施进行报复，正在考虑对价值 120 亿美元的美国出口产品征收惩罚性关税，以报复美方未遵守停止向波音公司提供补贴的世界贸易组织裁定。本来 4 月 15 日，欧盟原定要召开正式对美欧零关税、零非关税壁垒和零补贴自贸谈判授权的投票会议，但美欧之间的贸易摩擦为双方的自贸谈判蒙上了阴影。不管最终双方如何达成妥协，都少不了一番龙虎斗。

作为世界第三大经济体，2018 年美国对日货物贸易存在 680 亿美元的逆差，仅次于对华贸易逆差数额。因此，日本也成为特朗普高度关注的国家之一。2018 年的钢铝关税战中，日本已是受到制裁的一方。在中美贸易协议有望达成的背景下，特朗普政府又将目光转向了日本。2019 年 4 月 16 日，日美在华盛顿结束了为期两天的部长级货物贸易首轮会谈。双方同意加速推进贸易谈判进程，先行启动关税磋商。日方主张主要围绕货物贸易问题展开磋商，美方则表示双方还应将服务贸易包括在内，以达成一揽子自由贸易协定。美方实际上有意施压日本，要求日本开放金融服务和投资规则等领域。就目前来看，美日在多个领域存在分歧，尤其是在农产品、汽车和汇率问题上僵持不下。美国要求日方撤销或降低农产品关税，给予美国出口日本的农

^① 参见特朗普推特 Donald Trump @realDonaldTrump, April 9, 2019, <https://twitter.com/realDonaldTrump>。



产品与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)^①同等或相近的待遇。在汽车关税方面,美方认为多数贸易逆差来自日本的汽车贸易,因此威胁要对日本出口美国的汽车加征关税。除此之外,美国有意将货币汇率也纳入谈判当中,以防止日本通过日元贬值来对冲美国的关税压力。

(二) “美国优先”政策引发国际经济秩序重塑

第二次世界大战结束后,美国利用强大的经济实力,构建起自身所主导的国际经济新秩序。布雷顿森林体系确立了美元和黄金挂钩、其他国家的货币和美元挂钩的国际货币金融体系。国际货币基金组织和世界银行则成为战后支撑世界经贸关系的两大支柱机构。1947年,以美国为首的西方国家签署了《关税与贸易总协定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT),该协定成为战后世界经济的第三大支柱。1995年,《关税与贸易总协定》升级为世界贸易组织,从原先不具法律约束力、自愿加入的国际组织,变成了裁决具有法律约束力的多边贸易组织。世界贸易组织成为化解各国间贸易纠纷的一个重要平台,对协调各国贸易关系、维护全球经济稳定发挥了不容忽视的作用。然而,特朗普政府秉承“美国优先”理念,推行贸易保护主义政策,冲击和影响了原有的国际经济秩序。这具体表现在以下几个方面。

1. 加深了欧美发达国家间的裂痕,带来了国际经贸格局的变化

2018年在加拿大举行的G7峰会上,特朗普奉行的“美国优先”政策与其他国家主张的多边合作、维护世界贸易组织规则的立场截然对立。尽管各国承诺将改革世界贸易组织,使之变得更加公平,但特朗普还是拒绝在会后的联合声明上签字。特朗普政府将欧盟视作经济对手,通过关税来向欧盟施加压力。而中国则努力推进和加强同欧洲的合作,无论是在投资还是在贸易方面。在实施“一带一路”倡议方面,颇为警惕的欧盟已经出现了分化。

^① 2017年1月,特朗普政府上台执政并退出《跨太平洋伙伴关系协定》后,其他11国通过协商对原协定进行修改,签署了《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。该协定于2018年12月30日正式生效。



2019年3月，中意两国签订协定，意大利成为第一个签约加入中国推动的“一带一路”项目的G7成员国。《纽约时报》对此评论道：“这标志着地缘政治从西向东转移。”“由于美国已退出世界事务，中国再次在意大利的地图上占有最重要的位置。”^①法国分析师弗朗索瓦·埃斯堡（François Heisbourg）则指出，“中国用蜂蜜，美国却用醋，美国正在把欧洲推到中国一边。”^②目前欧盟是中国的第一大贸易伙伴，而中国则是欧盟的第二大贸易伙伴，仅次于美国。特朗普政府治下的美国在同盟关系、气候变暖、伊核问题和《中导条约》等问题上与欧洲的分歧，客观上成为中欧合作的助推动力。而中欧在推动世界多极化问题上也持有共识。在东亚地区，中日韩三国自贸区的谈判一度由于中日关系恶化而停摆。然而，由于中日韩三国都面临着来自特朗普政府“美国优先”政策的压力，该政策反而成为助推三国加强合作的动力。面对贸易保护主义的压力，2018年7月17日，日本和欧盟签署了经济伙伴关系协定，以共同对抗贸易保护主义，维护多边自由贸易体制。一旦协定生效，双方将立即或分阶段取消大部分关税，还将开放服务市场。

2. 对现有全球经济秩序构成冲击，妨碍世界经济的发展

特朗普政府利用国内法机制频频发动关税报复，采取单边主义手段迫使对手屈服。作为全球最大的两个经济体，中美之间的贸易纠纷已经扰乱和冲击了世界经济秩序，对制造商和供应链造成打击。国际货币基金组织再度下调2019年全球经济增长预期至3.3%，主要原因就包括可能升级的贸易冲突。世界贸易组织总干事罗伯特·阿泽维多（Roberto Azevedo）说，美中贸易冲突是世贸组织历史上最艰难的时刻。特朗普在多种场合下一再强调，有的多边贸易体制对美国不公平，甚至表示美国可以考虑退出该机制。自上台执政以来，特朗普政府一再以国家安全为由，为关税贸易

① Jason Horowitz, “Italy’s Silk Road Deal with China Signals a Shift as U. S. Influence Wanes,” *The New York Times*, March 31, 2019, p. A13.

② Steven Erlanger, “A More Skeptical E. U. Sits Down with China,” *The New York Times*, April 10, 2019, p. B3.



战辩护，为了短期内迫使贸易伙伴让步，不惜冒着导致世界贸易组织解体的风险。^①

3. 加快生产加工链的重新整合与转移，推动全球投资流动转向

特朗普团队挑起关税贸易战，还有意以退为进来重塑国际经济秩序，打造新的生产和消费链，让投资和生产回归美国，实现美国的再工业化，“让美国再次伟大”。特朗普政府竭力想要改变双边和多边贸易规则，让美国和世界主要经济体的经贸关系重新洗牌，进而打造有利于美国利益和目标的世界贸易制度新格局。这就需要先破再立。特朗普政府在美国国内大幅减税，为投资创造宽松的环境，以吸引制造业和资金回流美国。而对其他国家（如中国）则展开贸易战，造成制造业和资金从该国外流，这在中美贸易战的过程中表现得尤为突出。过去几年，随着中国的产业升级和劳动力价格不断升高，一些产业逐步从中国转到东南亚国家。中美贸易摩擦加剧后，这种资金和企业的外流更加明显。迫于贸易战的压力，中外企业纷纷转移工厂和投资，中国的周边国家尤其是东南亚国家从中受益颇多。

4. 催生了关于世界贸易组织改革的探讨

特朗普对世界贸易组织持批评态度。自上台执政以来，特朗普在不同场合公开表示，世界贸易组织对于美国不公，需要进行改革，否则美国就退出世界贸易组织。而实际上，美国在世界贸易组织框架下发起的诉讼获胜比例都在90%以上。特朗普政府多次诟病世界贸易组织的主要问题包括效率低下、运行不透明和发展中国家待遇问题。特朗普还授权美国贸易代表就如何规避世界贸易组织争端解决机制进行法律分析，研究美国能够在多大程度上采取单边的贸易措施。不仅如此，特朗普还想方设法地蓄意阻挠世界贸易组织争端解决机制下的上诉机构开启新法官候选人遴选程

^① Aaron Gregg, “In a Broadside against Airbus, U. S. Pursues Aircraft Tariffs,” *The Washington Post*, April 9, 2019, https://www.washingtonpost.com/business/2019/04/09/broadside-against-airbus-us-launches-aircraft-tariffs/?utm_term=.8f54363bcb5d.



序，使上诉系统面临瘫痪的危险；^① 绕过争端解决机制向全球发起单边贸易调查以及大幅提高报复性关税的举措，令美国政府同其主要盟友发生了严重的贸易冲突。特朗普的所作所为迫使其他国家商讨改革世界贸易组织的路径和方式。2018年10月，由于特朗普政府对世界贸易组织采取抵制态度，加拿大、日本、澳大利亚、墨西哥、巴西等12个国家和欧盟的高级贸易官员在加拿大渥太华举行了部长级贸易会议，专门讨论有关世界贸易组织改革的问题。会议发表联合声明，对于贸易保护主义抬头表示关切，强调为了维护基于规则的贸易体制，除了强化世界贸易组织争端解决机制、强化监督各个成员国贸易的政策之外，有必要对世界贸易组织进行改革，制定新的贸易规则，解决补贴和其他工具造成的市场扭曲等问题。^② 特朗普对于“身为经济大国的中国却在世界贸易组织中被认为是一个发展中国家”这一界定愤愤不平，声称“美国也是发展中国家”。面对美国多次表达的不满，世界贸易组织的改革已经提上议事日程。美欧、日欧、中欧都在进行接触，探讨改革的方案。2018年7月16日，中欧发布《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》，表示“坚定致力于打造开放型世界经济，提高贸易投资自由化便利化，抵制保护主义与单边主义，推动更加开放、平衡、包容和普惠的全球化。双方坚定支持以世贸组织为核心、以规则为基础、透明、非歧视、开放和包容的多边贸易体制并承诺遵守现行世贸规则”。^③ 双方还承诺就世界贸易组织改革展开合作，建立世贸组织改革副部级联合工作组。

-
- ① 争端解决机制一直是世贸组织体系中的核心机制，而特朗普政府阻挠世贸组织上诉机构开启新的法官遴选程序。自2018年10月后，由于美国拒绝批准上诉机构大法官的连任申请，也不同意开始新法官的遴选程序，上诉机构正式法官7个席位中只剩下3个。如果美国继续阻挠新法官的遴选，那么世贸组织争端仲裁机制最多只能维持到2019年底，到那时就会只剩下1个大法官了。而根据世贸组织上诉机构的原则，每个上诉案件必须有3位上诉机构成员才能审理。
- ② 《特朗普强烈抵制下，部分成员国推动WTO改革》，2018年10月30日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201810/20181002801145.shtml>。
- ③ 《第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明》，新华社北京2018年7月16日电。另见《二十一次中国-欧盟领导人会晤联合声明》，新华社布鲁塞尔2019年4月9日电。



5. 扩大未来区域性经济合作的发展空间

近年来，全球化和地区一体化都在不断向前发展，相互促进，并行不悖。如果目前主要大国之间的贸易摩擦持续加剧的话，那么相关国家就很可能将更多目光放在地区内的经贸合作上，通过推动区域内的经贸合作来对冲外部的压力。比如在东亚地区，除了中国和东盟自贸区的继续升级之外，区域全面经济伙伴关系（RCEP）、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》等区域一体化机制将会加快整合，中日韩这类次区域自贸区的构建也会加快步伐。面对外部更多的不确定性，各国将会有更多动力推进周边的地区性合作。

五 “美国优先”与国际秩序的变迁

2018年7月，基辛格在接受英国《金融时报》新闻编辑爱德华·卢斯（Edward Luce）访谈时说道：“我认为特朗普可能是历史上不时出现的那些标志着一个时代的结束并迫使一个时代抛弃旧有伪装的人物之一。这并不一定意味着他明白这一点，也不意味着他正在考虑任何合适的替代方案。这恐怕只是一个意外。”^①言下之意，就是特朗普或许无意之间结束了一个时代。

第二次世界大战后，美国牵头构建起一个“自由的世界秩序”。开放的自由市场和安全保障紧密结合，而关税及贸易总协定、世界银行、国际货币基金组织等多边机制形成配套措施，在促进繁荣、提高生产力及防范冲突、安全维护等层面都发挥了重要的作用。

特朗普提出的“美国优先”大行其道，增加了世界的不确定性，使现有的国际规则、多边机制都受到挑战或冲击。英国《金融时报》评论员吉迪恩·拉赫曼（Gideon Rachman）指出，特朗普上台以来的所作所为，体现

^① 《基辛格：当今世界很糟糕 特朗普或无意中终结一个时代》，2018年7月22日，
https://www.guancha.cn/international/2018_07_22_465119.shtml。



的不仅仅是“美国优先”，看起来更像是“美国独行”。^① 特朗普团队将“美国优先”理念发挥到极致，使得跨大西洋关系的裂痕愈加明显。或许大西洋两岸不是第一次出现摩擦和碰撞，但特朗普或许是第一个不相信自由秩序美国总统。特朗普“美国优先”理念下的保护主义举措、忽略西方价值理念和自由秩序的做法，以及纠缠于得失的狭隘想法，都给现有的国际自由秩序带来前所未有的冲击。

特朗普的“美国优先”理念及其政策举措在美国国内外都引发了巨大争议。很多时候特朗普是靠直觉来决策的，但其所作所为正在改变着当今的世界。一方面，特朗普政府的对外单边主义色彩浓厚，一切以美国利益至上，完全忽略了国际道义，不愿承担国际义务，侵蚀了美国一手打造起来的国际规则和秩序。如同2019年《慕尼黑安全报告》所阐述的，特朗普班底无意维护国际自由主义秩序，甚至准备放弃在西方自由世界的领导角色。因此，在西方世界看来，特朗普政府不愿承担国际义务导致了“自由国际秩序的领导力真空状态”。^② 换句话说，特朗普正在破坏规则。美国之所以利字当先，除了特朗普本人及其团队的特质之外，“美国优先”也是作为维护美国霸权的一种理念出现的。当这种理念发展到只顾自己，甚至无视自身所建立起来的国际规则和国际机制的时候，美国狭隘自私的内外政策必将加快国际力量的重新组合，削弱美国的软硬实力，损害美国在现存国际体系中的主导地位，导致美国的影响力进一步下降。最终的结果或许与特朗普团队所期望的相反——不是“让美国再次伟大”，反而加快了美国霸权的衰落。

另一方面，特朗普团队依托美国强大的综合国力，试图根据自身的需要来引导、塑造甚至打造一个符合美国利益的制度设计。最初缺乏章法的贸易战过后，特朗普团队似乎正在变得有些章法了，有意联合欧洲和日本来对世

① Gideon Rachman, “The New World Order: Donald Trump Goes It Alone,” <https://www.ft.com/content/4db98f9e-54fa-11e8-b24e-cad6aa67e23e>.

② Munich Security Report 2019, The Great Puzzle: Who will Pick up the Pieces? <http://report2019.securityconference.de/>.



界贸易组织的规则做出颠覆性的改变。

新的国际秩序的构建将是一个漫长的过程，而特朗普执政至多不过 8 年。特朗普政府不再愿意对外提供公共产品，其他国家则无意也缺乏能力替代美国在现有国际体系中的角色。因此，未来可能会出现一个相对真空的时期，不确定性将大幅上升。

从当前美国国内政治的态势来看，特朗普很可能会赢得连任，其所作所为及其可能产生的深远影响还有待观察。当前特朗普政府大力推进的“美国优先”理念所指导下的美国内外政策是否会发生调整 and 变化，尚难以预期，况且特朗普本人就是一个变化无常的人，其决策团队也依旧在不断调整当中。

特朗普的个人性格特质会对决策实践产生不容忽视的影响。不过时势造英雄，总统的个人特质是特定的社会环境所塑造的，总统施政也会受到所处历史环境的制约和多种因素的限制。当前，美国社会极化现象突出，政治制度的僵化进一步加剧，给特朗普执政带来很大困扰。党派之争愈演愈烈，使得政府决策常常陷入扯皮状态，效率低下。本身就充满争议的特朗普政府既无意也无力弥合存在于美国社会的巨大鸿沟。不仅如此，特朗普执政团队还需要时间重新整合，也给总统施政带来困难。最后，形势比人强，美国国力的相对下降会限制甚至冲击特朗普的政策抉择。就整个国际大格局来讲，美国的国际地位在下降是客观的事实。美国与新兴大国之间的战略博弈，美国与盟友及伙伴之间的互动，都在不同程度上影响着特朗普决策的模式、过程和收效。

冷战后，从克林顿到小布什，再到奥巴马和特朗普，两位民主党总统和两位共和党总统平分秋色。每次新旧总统交接过后，美国的内外政策取向与风格都有明显的变化。冷战时期，美国有着明确的外部目标，苏联的威胁反而成为美国国内凝聚的动力。而一旦冷战结束、外部巨大的威胁不复存在，美国国内的凝聚力也随之下降。克林顿攻击老布什的执政方略，小布什则抨击克林顿的内外政策。奥巴马上台后，对内强力推进医保改革，对外则一反小布什政府的单边主义政策，更多地强调国际合作。特朗普政府上台后则抨



击奥巴马政府误入歧途，过于软弱，没有有效地保护美国的国家利益。在这种交替过程中，美国的政治取向呈现出一种钟摆的运动轨迹。

总之，特朗普政府“美国优先”理念下的内外政策的影响将受制于诸多因素，现在下定论还为时尚早。毕竟，特朗普刚刚上台执政两年多，许多政策还在酝酿和推进当中，其影响还没有完全显现出来。但可以肯定的是，依托美国在国际体系中的举足轻重的地位，尤其是其强大的实力和国际影响力，特朗普政府“美国优先”的理念必将对当前和未来国际秩序的转型产生深远的影响。

(审读 吴白乙)