



解码 特朗普外交

吴心伯、宋国友主编

复旦大学美国研究中心

2019年1月



复旦大学美国研究中心情况简介



复旦大学美国研究中心成立于1985年,是我国最早建立的专门从事美国研究的主要机构之一,也是我国高校第一个专门从事美国研究的机构。中心于2000年被批准为国家教育部普通高等学校人文社会科学重点研究基地,2006年中心又被批准为美国研究国家哲学社会科学创新基地。

中心的主要功能包括学术研究、人才培养、政策咨询、国际交流。中心以美国研究和中美关系研究为特色,涵盖美国政治、美国经济、美国外交、美国社会和文化、中国对美政策以及中美关系等领域。中心现有专职科研人员14人,中心定期出版《美国问题研究》、《宗教与美国社会》以及“21世纪的美国与世界”丛书。

在2016年最新一轮教育部人文社科重点研究基地评比中,复旦大学美国研究中心总体获评“优秀”,其中公众影响力排名全国第一,社会服务能力排名全国第二,学术片(国际和港澳台)综合排名全国第一。2017年,中心入选中国社会科学院及中国社会科学院评价研究院组织评选的“AMI中国核心智库”,被评为高校智库A类。2016年,中心成为南京大学和光明日报共同组建的“中国智库索引CTTI”首批来源智库,并在61家国际交流与研究类智库中被评为国际影响力排名全国前十。2018年,入选“中国高校智库百强榜”A+类智库序列。美研中心还连续4年入选上海社科院发布的《中国智库报告》国际关系类智库影响力前十强。

官网网址: www.cas.fudan.edu.cn

单位邮箱: cas@fudan.edu.cn

序 言

整个2018年,是特朗普在外交上全面出击的一年。从退出伊朗核协议到威胁退出《中导条约》,从与朝鲜领导人金正恩举行会晤到宣布欧盟为美国的“敌人”,从对华发动贸易战到与墨西哥、加拿大签署新的贸易协定,特朗普我行我素、特立独行的风格显露无遗。

尽管特朗普早在2016年总统竞选中就表示要对美国的对外政策动大手术,但人们对他当选之后能走多远普遍持观望态度。然而,过去两年特朗普在外交上的“大破大立”,确实让世人跌破眼镜:这是第二次世界大战结束以来的几十年里,美国第一次如此不满其主导创建的世界政治经济秩序,如此肆意破坏其主导建立的规则,在重大的政治经济问题上如此不顾众怒、一意孤行。特朗普的“任性”充分暴露了其行为的不确定性、非建设性甚至破坏性。

归根到底,指导特朗普对外行为的最高准则就是在“美国优先”理念下对其所定义的美国国家利益的狭隘、自私和赤裸裸的追求。特朗普不是从世界看美国,而是从美国看世界。大千世界纷纷攘攘,美国自身利益为上。基于这一逻辑,特朗普谋求改变美国与外部世界的关系,调整美国与国际社会的互动方式,重塑世界政治经济秩序。对熟悉美国在“自由霸权”理念指导下的对外行为方式的人们来说,美国正在变得越来越陌生,越来越不那么“美国”了。

为了更好地理解特朗普外交,我们郑重推出这份研究报告,旨在全方位地透视特朗普对外行为的逻辑,解读其外交政策思路,分析其政策行为,研判其后果。这是复旦大学美国研究中心在特朗普当选后推出的第三份研究报告,如同前两份

报告一样,《解码特朗普外交》也是国内美国研究界同仁共同努力的结晶,我们对各位作者的大力支持深表感谢。

吴心伯

2019年元旦





目录

序言 吴心伯

P 04 制衡与分裂:特朗普对外政策的国内政治环境

倪 峰

(中国社科院美国研究所党委书记、研究员)

P 09 民意回摆下的“期中检修”:中期选举的政治解读

刁大明

(中国人民大学国际关系学院副教授)

P 14 回归国家主义:特朗普政府外交的理念基础

王鸿刚

(中国现代国际关系研究院 美国研究所所长、研究员)

P 18 解构秩序:特朗普政府的国际战略

樊吉社

(中国社科院美国研究所战略室主任、

《当代美国评论》执行主编)

P 22 “得”与“失”:特朗普政府国际经济政策评估

宋国友

(复旦大学美国研究中心副主任、教授)

P 26 “破”与“立”:特朗普多边政策探析

周强武 (财政部国际财经中心主任)

王 虎 (财政部国际财经中心美国处负责人)

P 30 聚焦大国挑战:特朗普政府军事战略

童 真

(军事科学院战争研究院外国军事研究所研究室

副主任、副研究员)



P 35 竞争导向:特朗普政府对华政策

吴心伯

(复旦大学国际问题研究院院长、美国研究中心主任)

P 38 压迫式交易:特朗普政府对欧政策

崔洪建

(中国国际问题研究院欧洲研究所所长)

P 43 持续施压:特朗普政府的对俄政策

冯玉军

(复旦大学国际问题研究院副院长、
俄罗斯中亚研究中心主任)

P 48 主轴与侧翼:特朗普政府中东政策评估

刘中民

(上海外国语大学中东研究所所长、研究员)

P 53 逐利与管控:特朗普政府的对拉新政

吴白乙

(中国社科院美国研究所所长、研究员)

P 59 虚与实:特朗普政府的印太战略

韦宗友

(复旦大学美国研究中心教授)

P 64 拉拢与打压:特朗普政府对印政策

张家栋 (复旦大学南亚研究中心主任)

章节根 (复旦大学南亚研究中心副教授)

P 69 支持与限度:特朗普政府的台海政策

信 强

(复旦大学台湾研究中心主任)



2018年11月8日，美国纽约，民众在时报广场示威游行，抗议特朗普要求司法部长杰夫·塞申斯辞职。

制衡与分裂： 特朗普对外政策的国内政治环境

倪 峰

作为美国政坛上一位特殊的“反建制”人物，特朗普的上台执政对美国的内政外交产生了广泛、深刻的影响，形成了“特朗普冲击”。2018年是特朗普执政的第二个年头，也是美国中期选举年。得益于美国经济向好，失业率达到历史新低，特朗普基本盘有所巩固。在“钟摆效应”作用下共和党在中期选举失去众议院，未来

特朗普政府推行的政治议程将遇到不同程度的阻力。

一、执政环境：虽有改善但失衡、分裂继续

特朗普上台以来，美国政治正在发生一些重要变化。在政治运作层面，建制派与反建制派的对弈成为美国政治的全新范

式。小圈子决策、“推特治国”等等一系列做法致使特朗普迄今为止无法组成完整的工作团队，府会关系微妙，民主党抗争加剧，总统与传统主流媒体互“怼”，阶级矛盾并未有效缓解，政治极化进一步加剧，种族矛盾尖锐化。进入2018年以来，上述状况并未得到改观，而且出现了一些新特点：

首先，执政团队人事变动频繁。由于一些政策推动不力，特朗普将责任归咎于身边的幕僚，团队成员互相诘难的情绪不断滋长，最终导致特朗普不断重复着“喜新厌旧”的故事。经过一年多的时间，白宫逐渐形成了以特朗普为强势主导的决策体系。其特点是追求“以结果为导向”，行事果断，但同时拘泥于具体问题和眼前计划，缺乏

长远战略规划。2018年以来，随着白宫通讯主任希克斯、经济顾问科恩、国务卿蒂勒森、国家安全顾问麦克马斯特、白宫办公厅主任凯利等相继离职以及白宫贸易顾问纳瓦罗从幕后走向前台、蓬佩奥接棒蒂勒森、博尔顿统领国安会等人事变动，特朗普身边已经纠集了一批忠心耿耿的“鹰派中的鹰派”，应有的“多元化建议”已成为“集体跟”。在“三权分立”的制度安排下，总统的权力似乎处处受到制约，但在选人用人这方面，总统却有超越其他两个分支的独特权力。这一因素在特朗普个人特性的护持下，已超越机制性因素，主导了白宫当前的人事布局和决策体系。随着中期选举的结束，白宫新一轮的人事变更潮已经开启。



上图的人物均于特朗普执政期间被解雇或离职。自左至右、由上往下依次为：前白宫发言人斯卡拉穆奇、前白宫幕僚长普里伯斯、前白宫发言人肖恩·斯派塞、前白宫副幕僚长卡迪·华尔特、前FBI局长詹姆斯·科米、前过渡团队联络室主任杰森·米勒、前国家安全顾问迈克尔·弗林、前代理司法部长耶慈。



其次,“通俄门”调查久拖不决。特朗普执政以来就伴随其左右的“通俄门”调查,这一议题各方高度关注,几乎涉及美国政治的方方面面,直接与特朗普的执政合法性“挂钩”。随着各方对“通俄门”调查的不断推进,一些新的证据和事实逐渐浮现。4月下旬,特别检察官穆勒向白宫提交了他想询问特朗普的问题,数量多达近50个。有分析认为,这些问题清楚地显示,穆勒有足够的间接证据怀疑特朗普干涉司法,也有理由相信特朗普知道“通俄”的一些内情。面对穆勒的步步紧逼,特朗普显然感受到了压力,对特朗普推行内外政策是一种无形的钳制。

第三,中期选举及其挑战。从美国二战后的历史经验看,执政党在中期选举中并不占优。在二战后的18场中期选举中,执政党平均丢失了25个众议院席位和4个参议院席位。就2018年中期选举的选情来看,共

和党在众议院的选情一直不妙。随着中期选举结果揭晓,在当前美国两党恶斗、政治极化的大背景下,特朗普推动国内议程的能力将会进一步遭到国会削弱。出于中期选举的考量构成了自2018年以来特朗普不断对外示强,以此聚拢国内支持,拉抬支持率的重要原因。

在看到特朗普在国内治理方面面临一些新的问题和挑战的同时,我们也应看到,进入2018年以来,特朗普面临的执政环境出现了相当程度的改善,其中一个关键的指标就是,特朗普的支持率出现了提升的态势。根据盖洛普6月18日公布的民调,受访民众对特朗普的支持率升至45%,为2017年1月特朗普上任以来的新高。普遍认为,特朗普支持率上升主要基于两大原因,一是失业率持续下降,美国经济发展势头强劲。二是特朗普对外频频示强。尤其值得关注的是,特朗普的支持者中有



2018年11月14日,美国华盛顿,中期选举选出的新国会议员在国会山前合影。其中女性在国会担任议员总数量打破了历史记录。

90%都是共和党人，特朗普在共和党内基础稳固。

二、2018 年中期选举：打破政治垄断

2018 年美国政治生活中最受瞩目大事的莫过于中期选举，即对特朗普政府及共和党执政成绩的“期中考试”。截至 11 月 29 日，本次选举的结果是：参议院 100 个席位，共和党拿到了 53 席，民主党拿到了 47 席；众议院 435 个席位，共和党拿到了 200 席，民主党拿到了 234 席。在州长选举中，民主党扩大了本党籍州长数量，但共和党籍州长依旧达到 27 席。本次中期选举，民主党重新入主众议院，成功突破共和党及特朗普对权力的垄断，共和党继续保持对参议院的控制权，形成两党分别控制国会一院的格局。换句话说，共和党失去了众议院控制权，特朗普政府在余下的任期内不得不面对分裂的两院。¹

同以往中期选举相似，2018 年中期选举继续反映 2016 大选后至今的美国政治版图变迁、社会思潮的调整和民众关注议题的变化，同样也继续充当着未来美国政治走向的风向标。观察和分析 2018 年中期选举过程，不难发现身份政治几乎主导了整个中期选举。本次中期选举中女性参选人数量达到历史新高。两党共有 529 位女性参选人被提名参加 2018 年国会选举。截至 11 月

28 日，有 102 人赢得众议员选举，14 人赢得参议员选举，加之未改选的 10 位女性参议员，将有 126 位女性在国会中担任议员，打破女性在国会担任议员总数量的历史记录。2016 年大选后的民主党内进步主义思潮高涨，“抵制特朗普”成为民主党是团结一致的主要方式。

2018 年中期选举民主党赢得众议院控制权后，将重获对众议院各委员会的主导权，举行听证，传召证人，要求特朗普政府成员作证，公开文件将成为民主党人监督特朗普政府的手段，国会监督制衡的功能将重新回归。赢得众议院对民主党来说虽是一个有限的成功，但这足以突破特朗普及共和党对美国政治权利的垄断。但也不能忽视，中选后共和党继续主导扩大了领先优势的参议院，未来民主党人几乎没有希望通过立法，并且难以实质干预特朗普政府今后的人事任命。

三、美国政治运行：制衡缺位，“极化”继续

2018 年以来的美国政治仍旧面临“失衡”状态。由共和党控制的国会两院和特朗普作为总统所拥有的人事任命权使得立法机构、司法系统和行政官僚系统间无法在彼此间产生有效制衡。曾经代表人民监督政府的主流媒体也因被特朗普冠以所谓的“假新闻”而失信于美国人民，成了党派

1.“2018 ELECTION RESULTS,” CNN, available at: <https://edition.cnn.com/election/2018/results>



斗争的牺牲品。哥伦比亚广播公司(CBS)所作民调显示,共和党的坚定支持者中有91%的人相信其言论,相信主流媒体言论的只有11%。²在民主党支持者中,仅有11%的人相信特朗普的言论。究其原因作为“第四权”的主流媒体也因日益明显的政治倾向、党派立场、精英化和地域化致使民众失去了对媒体的信任,降低了媒体对政府的监督作用。一个“不诚实”的行政首脑,一个奉承和纵容的立法机构,一个具有党派属性的司法机构,再加上不被信任的主流媒体,使得2018年的美国政治处于失衡状态。

“极化”现象加剧。中期选举中两党候选人政治倾向趋于极端,导致共和党内民粹主义与建制派、民主党内左翼势力与民主党建制派之间的矛盾激化。首先,两党对立,分歧严重。2018年6月,“中间派”大法官肯尼迪宣布退休,围绕大法官任命两党开始缠斗,屡屡突破底线,最高法院成为党派斗争的阵地。民主党人视共和党提名卡瓦诺为最高法院大法官为其将本党利益凌驾于法律之上的行为。共和党人则把民主党对卡瓦诺的“抹黑式”抵制看作是“对压制一个正派的人”的可怕阴谋。其次,共和党呈现出浓重“特朗普化”。共和党初选中,在

“特朗普效应”和特朗普本人的刺激之下,成功被提名的共和党候选人趋于极端。积极参与投票的共和党选民中,反建制、反移民、反自由贸易等民粹情绪高涨,“捍卫特朗普”调门高昂。正如布鲁金斯学会高级研究员伊莱恩·卡马克所言,共和党已经被特朗普重新定义,在从一个以主张有限政府、支持自由贸易为政策基础的政党向一个更加强硬保守、民粹色彩日益浓郁的政党转型。第三,民主党中激进进步主义势力崛起。2018年中期选举预选大幕拉开以来,不少民主党竞选人以激进进步主义者身份出现,在民主党选民中人气颇高。虽然激进进步主义势力在民主党初选中相当突出,但党内温和派并未在中期选举中与之达成一致。

总体上来看,2018年美国政治运行制衡机制缺位,美国政治“极化”继续,两党党内分裂加深。两党温和派的生存空间被压缩,两党围绕美国政治议题的斗争持续不断。特朗普的个人风格,以及他和主流媒体的对立,也进一步撕裂了美国社会。两党政治极化斗争加剧,美国国内政治、经济及社会诸多矛盾页在不断激化。🏠

2. “Americans wary of Trump tariffs’ impact, but support plan to aid farmers — CBS poll”, July 29, 2018, CBS News, available at: https://www.cbsnews.com/news/americans-wary-of-trump-tariffs-impact-but-support-plan-to-aid-farmers-cbs-poll/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=sendto_newsletter&stream=top

民意回摆下的“期中检修”： 中期选举的政治解读

刁大明

2018年11月6日，美国举行了新一轮中期选举，全部435位国会众议员及多位没有投票权的代表、35位国会参议员、36个州的州长以及其他州与地方层次的选任职位都进行了改选。作为2016年大选以来美国政治的关键洗牌，本次中期以民主党在国会众议院以235席比199席转为多

数、共和党以53席比47席维持国会参议院多数的结果落幕。而选后形成的所谓“分立政府”被认为将塑造特朗普政府未来两年的内政外交。

总体上，民主党利用了客观与主观上的优势，部分迎来了历史规律与区域分布的总体增长。在国会众议院选举中，民主党赢得



2018年11月3日，美国蒙大拿州博兹曼黄石国际机场，在共和党参议员候选人马特·罗森代尔的竞选集会上，支持者们聆听美国总统特朗普的讲话。



2018年11月7日,美国纽约,交易员在纽交所内工作。美国中期选举的结果基本上符合市场此前预期,从而使得此前导致市场承压的一种不确定性得以消散。道指涨超500点,三大股指均涨约2%。



了41个原本共和党占据的席位,净增长38席。这一增幅超越了2006年民主党获得众议院多数时所实现的32席增长,甚至是“水门事件”以来民主党在国会众议院选举中的最大斩获,但并未形成与2010年共和党夺回国会众议院时净增长64席等量齐观的回补。于是,民主党在本次国会众议院选举中的确掀起了“蓝色浪潮”,但就历史摇摆变化幅度比较,这种“浪潮感”并不明显。

在国会参议院选举中,共和党维持了多数、并实现了两个席位的净增长。这是1913年国会参议员直接选举以来总统所在党在中期选举中所掌控参议院席位的第六次增长。具体而言,民主党夺回了共和党原本控制的亚利桑那和内华达两席。这两席的变化符合21世纪以来落基山区特别是西南部地区在人口结构、产业分布以及城市化等变化因素塑造下向自由倾向转移的缓慢过程。同时,密苏里、印第安纳、北达科他、佛罗里达等四个民主党席位转入共和党阵营。事实上,密、印、北三州自20世纪90年代以来已不同程度地显现出保守倾

向。此外,佛罗里达一席在重新计票后最终实现的政党变化不但再度反映了该州的摇摆特性,也与共和党挑战者为民望较高的在任州长等因素有关。总体而言,民主党在国会参议院选举中的表现也并未打破任何既有趋势,并不具备明显的“浪潮感”。

在州长选举中,民主党不但保持了对所有改选州长职位的控制,还新增了七个州长职位;相应地,共和党虽毫无悬念地夺回阿拉斯加州,但也出现了两个州长谋求连任失败和五个州长延续本党控制失败的负面结果。具体而言,民主党拿到的内华达和新墨西哥两州也符合该区域逐渐显现出的保守派松动、自由派趋强的总体态势;赢得密歇根和伊利诺伊两州基本属于民主党在其主导地区的再次回调与巩固;缅因州的变动则继续体现了该州在两党政治中摇摆的特征。值得注意的是,民主党在堪萨斯和威斯康星两州的胜利并不在外界普遍预期之中,这可能与特朗普政府相关政策导致这些州的农业利益受损有关。

基于上述结果,作为又一次“期中检

修”的2018年中期选举基本上是一次符合历史规律的民意回摆,不但充分映射出特朗普政府两年执政所引发的微妙民意变化,而且也与两党针对性采取的不同竞选策略及其效果密切相关。

首先,本次中期选举的结果基本符合更易造成总统所在党“失分”的历史规律。一般而言,在中期选举年,总统所在党会遭遇“民意回摆”的“魔咒”,即往往要经历国会两院席位的减少:平均减幅为27个国会众议院席位和3.9个国会参议院席位,甚至会直接引发国会多数党易主的情况。如今,民主党摆脱在第115届国会众议院中的少数地位所需增加的20席(即共和党失去20席)完全在历史规律可以解释的范围之内,即民主党在国会众议院翻盘并不意外。相应地,民主党在国会参议院继续维持少数地位,则与对共和党有利的选举周期结构(35个国会参议员换届,其中共和党仅为9位)抑制了“钟摆效应”完全发挥效力有关。此外,民主党在国会众议院净增长38席(即共和党净减少38席)的幅度,虽然明显多于整体历史平均规模的27席,但也完全符合另一个更具针对性的历史经验:即总统在中期选举年的满意度在50%以下,其所在党将在国会众议院平均失去37个席位。

第二,本次中期选举是一次针对特朗普政府执政的公民投票。从本次选举投票日的出口民调可知,投票民众中的三分之二承认投票是为了表达对特朗普的支持

(26%)或反对(38%),即这是一场关于特朗普的中期选举。从所谓“公投”角度观察的话,目前美国经济在指标意义上的相对理想应该是特朗普及其共和党人的加分项,但从效果看虽然某种程度上阻碍了“蓝色浪潮”,但却并未充分帮助共和党获得更大收益。其中的最大原因在于本次选举核心议题分布的失焦与弥散。按照出口民调显示,41%的选民将医疗保险视为最首要关切,其次是移民(23%)、经济(22%)以及枪支(10%)。可见,被认为良好的经济状态并不决定性地驱动选民的投票方向,而极具争议性的医保和移民议题被更为重视,凸显了选民对特朗普政府过去两年在这些议题上激进做法的强烈反应。或者说,2018年中期选举的“公投”似乎不仅仅是针对特朗普政府执政绩效的,更是关于特朗普政府的政策方向或者说是关于特朗普政府正在将美国带向何方的一次不同立场针锋相对的政治表达。

这样一次聚焦在特朗普及其代表的国家方向的选举加速了某些已显现松动的选民群体的政党间移动。最为典型的是变化在于部分城市郊区选区加剧了民主党阵营的转向。在本次国会众议院选举中,民主党翻盘的41个席位中就有23席来自分布在全美各地的城郊选区。此外,共和党传统选民内部由于特朗普及其政策而发生的分裂也在一定程度上体现为前文提及的堪萨斯和威斯康星两州的州长选举之中:受教育程度偏高的白人群体的变化以及农业人



口对特朗普的不满成为共和党失分的主要原因。

第三，本次中期选举是一次两党以稳固、扩展基本盘为主线的竞争，并未触及在2016年大选发挥决定性作用的蓝领关键盘。民主党在2016年总统大选失败的原因不仅仅是在蓝领中下层白人群体中失去了足够支持，而且也受到了少数族裔等基本盘群体投票率相对较低的拖累。鉴于美国经济被多数民众认为处于较好状态，民主党又不具备充分的时间和政治资源来彻底重塑令蓝领长期失望的经济与就业政策，这可能也是民主党并未如2010年、2006年以及1994年中期选举中发起挑战政党那样提出全国性党纲的原因之一。相应地，民主党转而通过在候选人层面招募女性、年轻人、少数族裔以及其他被边缘化群体人士来代表其参选的方式，实现了对相应群体的足够吸引与稳固。比如，民主党在

2018年国会两院选举和州长选举中所提名的女性候选人刷新了美国选举的历史记录，这也为2018年带来了所谓“女性之年”的标签。如此凸显“身份认同”的竞选策略，直接导致了2018年选举成为1914年以来投票率（49.3%）最高的一次中期选举。依照一般情况，投票率的上升正是由于以往相对投票意愿较低的年轻人、少数族裔等群体的积极参与，这显然也是对民主党有利的。

比较而言，特朗普及其共和党虽然并未在本次选举中被证明失去了2016年大选中至关重要的蓝领中下层白人群体的支持，但也并未有效地巩固对特朗普不满的温和派白人群体。在标榜经济业绩无法实现充分动员的情况下，特朗普采取了在移民议题上的极端动员方式：比如渲染中美洲国家移民涌向美墨边境所造成的危机、提前采取强硬应对手段；又如抛出宣布终

2018年11月14日，美国华盛顿，中期选举选出的新国会议员在国会山前合影。



止所谓“出生公民权”原则行政令的可能性,等等。特朗普试图以此在仍旧作为美国多数人口的白人群体当中制造恐慌与危机感,以族裔划界动员所有白人选民投票支持共和党而非“将白人沦为少数群体”的民主党。但实际效果证明,这种制造恐惧的负面动员虽然有效巩固了保守派白人群体的选票,但却并未弥合甚至加剧了温和派白人(特别是受教育程度偏高白人群体以及白人女性群体)愈发明显的分歧性立场。

关于即将到来的大选周期,2018年中期选举的风向标意义虽然有限,但却也留下了足以按图索骥的诸多关键线索。

首先,2018年中期选举的结果至少仍未否定2016年作为一次“关键性选举”至少是一组“关键性选举”组成部分的初步判断。特朗普及其共和党在2016年大选中的胜利显然与蓝领中下层白人选民群体的关键支持从民主党转向共和党密切相关,进而引发了关于2016年大选是否是一次导致政党

基本盘变动的“关键性选举”的讨论。但需要强调的是,政党选民结构的变化必然是一个不断累积的渐进过程,而且某些关键群体的移动也绝非是彻底的整体移动而只是程度上的关键比例变动,因而极难甚至不能从一次选举中得出确信。

第二,民主党在2018年中期选举中虽然实现了符合历史经验的民意回摆,但却是从共和党在国会和州长层面上不同程度的多数地位摆动到了民主党在国会众议院的部分胜利和在州长层次的相对平衡,而非民主党取代共和党在各层面占据优势的状态,即这并不是一次完整振幅的回摆。究其原因,可能与近年来美国政治保守倾向的固化趋势有关。

第三,民主党在本次中期选举中凭借“身份认同”动员以及温和派白人群体对特朗普的反感而实现的部分胜利,能否在2020年大选中继续奏效,无疑是一个富有强大指标意义的看点。民主党强调完全基于性别、族裔等最基本“身份标签”的“部落化”价值观,即“谁是美国人”;而共和党将强调基于经济、社会乃至阶层地位的白人价值观,即“美国是谁的美国”。或者说,已经成为关键盘的蓝领群体如何移动有待检验的同时,温和派白人群体特别是受教育程度较高的白人群体和白人女性群体是否将成为新的关键盘、又将如何移动、会否形成与蓝领群体相抵消的移动,也都是最早也要等到在2020年总统大选的最终结果中寻找答案的关键问题。出





2018年6月26日，美国华盛顿，示威者聚集美国最高法院外抗议特朗普移民限制令。美国最高法院裁决支持特朗普针对一些中东非洲国家的旅行禁令。

回归国家主义： 特朗普政府外交的理念基础

王鸿刚

与此前多数美国总统在竞选期间对现状大加鞭笞、上台后大多回归稳健路线的施政风格不同，特朗普总统上台后便彰显出与既往国家政策彻底决裂的变革姿态，并不惜面对不断加剧的国内反对，一直将其贯彻至2018年中期选举之后。这一特征在对外政策领域亦有明显体现。两年

来，在经营同盟体系、对外经贸政策、地缘政治战略、朝核伊核等热点问题以及与中俄等大国关系的处理方面，特朗普政府均展现出受害者意识浓重、求变心切以及方向飘忽不定等新的特点，这同冷战结束以来美国历届政府所表现出的主导者意识、政策连续性和战略明晰性形成巨大反差。

由于这些政策背后明显的个人化（甚至情绪化）特征以及特朗普决策团队成员的水平参差不齐且取向并不一致，迄今仍很难说特朗普政府对外政策巨变的背后有一套清晰、完整和一贯的理念与逻辑。但纵观特朗普政府两年来的言与行，仍可大致梳理出特朗普对外政策所折射出的理念化特征。这些理念化特征大致可从如下五方面加以归纳。

一是国家主义。金融危机之后，曾经是国际主义路线最大受益者的美国日益感受到这一路线的副作用，例如国内产业的空心化、国际负担过于沉重等。因而从奥巴马政府开始，美国其实就已经开启了国家主义的对外路线转型，突出表现在对战争的退出和“幕后领导”。特朗普政府则以更鲜明的态度反对国际主义的对外路线。特朗普总统在国际干预方面态度更加勉强，2017年底的《国情咨文》中明确表达出将战争费用用于国内建设的渴望；而在国际场合反复宣扬“美国优先”，实则是强调美国要优先维护自身利益而不是倡导国际共同利益。尤其是，特朗普政府领导下的美国对国际合作的兴趣显著下降，取而代之的是对大国竞争的强

调。《国家安全战略报告》和《国防战略报告》等重大战略文件反映出特朗普政府试图将美国战略重心从反恐转向大国、从合作转向竞争的鲜明态度，这些转变折射出国家主义的理念特征。国务卿蓬佩奥声称要强化民族国家在国际秩序重塑中的作



2018年12月12日，美国纽约，美国国务卿蓬佩奥在联合国安理会有关伊朗问题的会议上表示，美国呼吁联合国安理会因伊朗的弹道导弹计划恢复对伊制裁。

用；¹纳瓦罗在CSIS以“经济安全即国家安全”为主题的演讲，对以华尔街为代表的“国际主义派”提出猛烈批评，更是立足于国家主义路线。²此外，国家主义的理念还体现在对所谓“外部渗透”和“外部干预”的反对。

二是修正主义。与国家主义的对外路线相伴随的是对既有国际秩序的修正主义

1. Michael R. Pompeo, “Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order”, December 4, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/287770.htm> (上网日期: 2018年12月10日)

2. Economic Security as National Security: A Discussion with Dr. Peter Navarro, <https://www.csis.org/events/economic-security-national-security-discussion-dr-peter-navarro> (上网日期: 2018年12月10日)



态度。这一方面体现在特朗普政府对现有国际组织和国际协定的不满,另一方面也体现在其对现有大国关系框架的重塑之中。国务卿蓬佩奥明确表达了对联合国在维和行动和保护人权方面的不满,抨击了美洲国家组织在民主、人权、安全、发展方面的不力,并表示希望对现有国际秩序加以变革。³在其他场合,特朗普政府多次表达了对世界贸易组织(WTO)的不满甚至威胁退出WTO,要求其作出全面改革。同时,特朗普政府还对往届政府推动或执行的TPP、TTIP、北美自贸协定以及与欧洲、日韩等国贸易协定表现出不屑一顾的态度,迫使贸易伙伴与美做出新的双边制度安排;对主要大国耗费大量精力推动形成的伊核协议,特朗普政府同样采取了拒斥态度。同时,在大国关系方面,特朗普政府的修正主义态度也十分明显。对中国,特朗普政府选择以经贸关系为突破口,试图对两国政治、安全、社会联系予以全面重塑;对俄罗斯,则试图顶住国内舆论压力,改变以往的防范和遏制态度。就此而言,特朗普政府对中国和俄罗斯是“修正主义”国家的批评是不公正的,美国才是最大的修正主义者。

三是实用主义。上世纪70年代末开始,为应对苏联战略竞争,强化本国道义优势,卡特政府和里根政府均十分强调“人权外交”在对外战略中的地位。按理说,面对

当前新一轮大国竞争,美国似乎具备重拾“人权外交”的客观条件。迄今,美国国内似乎也在此方面开始了自觉或不自觉的舆论准备,例如对所谓全球民主事业退步的担心、对一些国家人权状况恶化的批评等;奥巴马政府执政后期签署的《马格尼茨基人权问责法》实际上也为美国推行新的人权外交提供了法律武器。但也许是特朗普总统本人对其过往的道德记录缺乏信心的缘故,或者是由于其注重谋取实利的固有的商人特征,或者是由于人权外交可能与其国内政策取向相冲突,亦或是意识到美国长期推行的民主改造在其他国家引起普遍反感,特朗普政府虽然偶有提及“人权”“民主”问题,并在《国家安全战略》报告中倡导“有原则的现实主义”,但至少迄今为止其对外政策仍是以实用主义为主要特征的。例如,在对华关系中,减少贸易逆差、打开中国市场和营造公平竞争环境仍是其现阶段对华战略的主要诉求;在卡舒吉案中,特朗普政府面对国内外舆论压力,仍极力避免对沙特政府进行人道主义谴责。频繁使用制裁而不顾其所可能隐含的对美国国际信誉的损害,也相当程度地体现出特朗普政府注重短期得利的特点。

四是民粹主义。美国国内民粹情绪的泛滥是特朗普2016年胜选的重要民意基础,特朗普本人也有着天生的民粹主义者特征;对国内民意支持的关注以及天生的

3. Michael R. Pompeo, “Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order”, December 4, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/287770.htm> (上网日期:2018年12月10日)

民粹特征,使得他在执政后延续了竞选期间承诺的各项民粹主义政策。民粹主义对外政策的典型特征是强调本国优先、拒斥国际义务、反对外来移民和外来干涉;就此而言,前文提到的从国际主义到国家主义的转型,以及修正主义的国际秩序观,在对外关系中频繁使用关税和制裁手段,均很大程度上体现出民粹主义的特点。此外,民粹主义的对外政策还尤其突出地体现在特朗普政府的移民政策上。特朗普上任之初就颁布了极富争议的“禁穆令”,顺应甚至利用了国内的“恐穆”“仇穆”情绪,对来自中东穆斯林国家的移民采取更多限制措施;此后,在中期选举升温的背景下,又以不近人情的方式加大了对国内移民的清理以及对美墨边境非法移民的打击力度,甚至不惜动用军队和使用暴力手段。



2018年8月30日,一位男士正使用智能手机浏览特朗普发布的一条推特,指责美国有线电视新闻网(CNN)及其总裁杰夫·扎克的媒体偏见。

五是威权主义。对“威权主义”风格的暗中赞赏和对“政治强人”地位的不懈追求,是特朗普总统与几十年来美国历任总统的最重大区别,尽管这种“威权主义”标签大多被用来描述其他政治体制和领导人。这种威权主义的趋向几乎决定性地塑造了特朗普政府的对外决策风格。这表现

在特朗普对普京和金正恩等强势领导人流露出的不寻常的赞赏态度,体现在其对美国建制派长期形成的外交传统的嘲讽和蔑视,体现在特朗普频繁绕开官方信息发布渠道而选择直接用推特与选民交流和宣誓重大决定,体现在其在就职演说中关于“国民对国家忠诚”的强调,体现在其对决策团队成员“绝对服从”的要求(对政治不坚定者果断解雇),体现在其对外决策中的“小圈子”风格,体现在其与国内持不同意见者的毫不妥协态度,体现在对谈判对象和竞争对手的“极限施压”,也体现在“我全赢而你全输”的目标设定。⁴

特朗普对外战略的理念转变,并非纯粹源于个人因素或其他偶发因素,而是全球性、时代性问题在美国的具体反映,是后

危机时代的世界图景中的重要组成部分,是多数国家面对全球化积弊都会做出的本能反应,是美国国内政治进程推进不顺的必然结果,是对过往内外政策失败的一种极端纠偏。由于上述这些理念与美国长期以来的对外战略理念是如此不同,因而可以想见特朗普政府推动的美国对外战略转型必然是异常艰难复杂的过程,并可能带来很多意想不到的效果。🏠

4.Kori Schake, “The Trump Doctrine Is Winning and the World Is Losing”, the New York Times, June 15, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/15/opinion/sunday/trump-china-america-first.html>(上网日期:2018年12月10日)



2018年10月26日，美国北卡罗来纳州夏洛特，美国总统特朗普出席“让美国再次伟大”集会。

解构秩序？特朗普政府的国际战略

樊吉社

无论是竞选期间还是当选以后，特朗普都展现出了迥异于第二次世界大战结束以后历任美国总统的世界观和方法论。特朗普总统与其他美国总统的最重要区别在于，其他总统致力于建构、维系自1945年起逐步建构并维系的各種国际规则、规范和制度，而特朗普则醉心于退出、攻击甚至摧毁一些各国都支持的国际规则或者制度安排。

一、从奥巴马“建群”到特朗普“退群”

远则不论，仅比较特朗普总统与其前任奥巴马总统足见二者的重大区别。奥巴马执政时期，美国相信其安全与繁荣与全球形势息息相关，需要与他国进行协调与合作以实现共赢。特朗普执政以来，“美国优先”（America First）是其内外政策的灵魂。“让美国再次伟大”（Make American Great

Again)是特朗普的竞选口号,更是他的执政目标。“美国优先”意味着其他国家就要靠后,“让美国再次伟大”意味着可以以其他国家为代价。特朗普总统的逻辑在其在言辞与行动中展示的非常充分,是否双赢他没兴趣,他更在意美国能否赢。

奥巴马政府强调多边合作,倚重现存国际机制或者建构新的合作平台,通过扩大“朋友圈”应对共同威胁。例如美国发起、主办核安全峰会,推动达成《巴黎协定》,谈判跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)和跨大西洋贸易与投资伙伴关系(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)。虽然两个经贸合作协议具有某种小集团性质,但奥巴马政府依然秉持了形式上的开放姿态。

特朗普政府则更强调单边主义和独断专行。特朗普入主白宫后再也不提核安全问题,并宣布退出《巴黎协定》;他称 TPP “是一个糟糕的协议”,就任后立即退出该协议。特朗普政府甚至威胁退出世界贸易组织。特朗普政府还以“对以色列持有偏见”为由宣布退出联合国教科文组织;以“损害美国主权”为由宣布退出《移民问题全球契约》制定进程。美国倡议重新谈判《北美自由贸易协议》(North American Free Trade Agreement, NAFTA),美墨加三国达成协议后,特朗普宣布退出 NAFTA。特朗普的移民政策遭到批评后,美国退出联合国人权理事会。在伊核问题上,奥巴马政府推动欧盟三国和中俄协调与协作,并经过

艰苦谈判达成伊核协议。特朗普总统则称该协议单边有利于伊朗,于2018年5月8日宣布美国退出该协议。美国指责俄罗斯不遵守《中导条约》,威胁退出该条约。

二、美国与国际规则

美国与国际规则或国际秩序的关系是理解美国外交政策的关键。现存国际秩序源自于第二次世界大战结束以后,它大致包括了联合国这个世界政治架构、国际货币基金组织和世界银行这两个国际金融机构、后来演变成世界贸易组织的关税及贸易总协定这个世界贸易协议,当然也包括因为冷战对峙而缔造的两大阵营界线分明的安全制度安排。冷战结束后,各国大致遵从同一套政治、经济、金融规则,美国常以规则的守护者自诩,这些规则对冷战结束后世界各国的经济繁荣和地区稳定做出了重要贡献。

然而,美国与国际规则的关系却显得纠结而复杂。美国曾是多项多边乃至全球规则的重要推手,但美国却选择不加入或者有选择地遵守某些规则。例如,美国推动各国在1996年达成《全面禁止核试验条约》,却在1999年第一个拒绝批准条约。美国参加了1973年到1982年的联合国海洋法会议,也参加了1990年到1994年间关于修改条约的后续谈判,美国仅在1994年签署《联合国海洋法公约》但一直没有批准该条约。再如核供应国集团(Nuclear Suppliers Group, NSG),美国曾因印度进行所谓“和平核试爆”倡导成立 NSG,此



后却为美印核合作游说各国“开后门”，近期则进一步推动印度加入NSG。

美国偏好对他国大谈“国际规则”，但自身在践行国际规则方面却差强人意，甚至显得任性随意。在奥巴马执政的八年期间，美国一方面强调其“领导地位”或者“领军作用”，另一方面为“国际规则”代言。为了建构新的规则，奥巴马政府两个任期内不遗余力；如今，美国“书写”的“规则”竟然被特朗普政府弃之若敝履了。

三、美国外交退变：从建构到颠覆规则

美国是现存国际秩序或者国际规则建构过程中至关重要的参与国家，也是该秩序或者规则的重要维护国家，如今特朗普政府则试图颠覆这些规则，是国际规则出了问题还是美国出了问题？

部分原因是国际规则的问题。现存国际秩序或者规则形成于第二次世界大战结

束之后，这些已有七十余年历史的规则正面临各种压力。首先，美欧主导建构的这些规则具有某种天然的冲动，即推广政治制度和经济发展形态的单一化，因而招致不少国家的强烈抵制。冷战结束初期，美国刻意强调“接触与扩展”（engagement and enlargement），推动北约东扩和欧盟东扩，不断拓展有形和无形的疆界，直到遭遇克里米亚危机。美欧等国对其他国家的所谓“人道主义干预”曾制造了不少地区动荡，因而遭遇较为强大的阻力。其次，冷战结束后，冷战中形成的地区安全架构并没有随之终结，排他性的地区安排仍然在搭建无形的壁垒。例如，美国在亚太地区的多个双边军事同盟，在欧亚大陆的北约组织。冷战虽已结束，但冷战秩序仍然在延续。再次，形成于七十余年前的国际秩序或规则已经不能充分体现当今国际政治力量变迁与分布，中国、印度、南非、巴西等新兴地区力量不断崛起，它们期望提升在众多国际机制中的发言权和决策影响力，而美欧等国在变革现存秩序方面姿态消极。因此，现存国际秩序和规则难免面临某些地缘政治多极化的压力。

部分原因是美国出了问题。美国是现存国际秩序的重要推动力量，为此付出，并从中受益。如今国际秩序面临变革压力，而美国一方面不肯让渡空间，另一方面不愿意再为现存秩序的维系做出贡献。奥巴马执政时期，美国仍然希望发挥领军作用，但自身已经不愿



2018年5月9日，伊朗德黑兰，伊朗议员在议会焚烧两张象征美国国旗和伊核协议的纸张，还高喊“美国去死”的反美口号。美国总统特朗普5月8日宣布美国退出伊核协议，并将对伊朗恢复实施严厉制裁。

为解决地区和全球问题做“增量”贡献。特朗普政府则希望尽快摆脱这些约束，追求美国利益最大化。特朗普总统认为所有国家都在剥夺美国，他需要对此做出改变，让美国从“兼济天下”回归“独善其身”。



2018年6月9日，加拿大拉马尔拜，七国集团峰会第二日，德国总理默克尔等国家领导人与美国总统特朗普交谈。

由于美国迄今仍然是唯一超级大国，现存国际秩序或者规则的变革美国本应

责无旁贷，然而，美国却寻求与所有国家谋利，以杀鸡取卵的方式实现所谓“让美国再次伟大”的目标。以善做交易自许的特朗普总统执政两年以来，目前只见美国颠覆规则和秩序，美国显然正用丛林法则取代共赢理念，国际社会几乎要回归“自然状态”了。

四、美国外交：特朗普政府之后

特朗普竞选、当选和执政引发国内的诸多争议，特朗普的内政外交理念几乎撕裂美国社会，并制造了美国民主党和共和党内部的分裂。虽然特朗普执政已近两年，但美国国内“反特”的声音从未消弭，很多人之所以公开反对特朗普，根源在于他们无法认同特朗普表达的外交安全政策理念，不能接受特朗普反对自由贸易、贬损盟友、侮辱邻国。他们认为在一个变动不居且日益危险的世界中，美国的领导地位不可或缺。他们对特朗普主张美国将退守

本土，放弃领军地位大为不安。

2018年8月，42名国际关系学者在《纽约时报》发表声明，称战后国际秩序催生了前所未有的和平与繁荣，美国在其中的领导作用至关重要，尽管美国为该秩序付出了代价，但美国从中获益良多；声明还谴责特朗普总统攻击或者颠覆这个秩序或规则的行为。

特朗普政府的外交政策同样为给各国制造了种种忧虑。对美国的盟国而言，美国是否仍然是那个不可或缺的国家大可质疑；对美国的伙伴来说，美国捉摸不定、高度自利的政策让他们担心随时可能成为美国的“鱼肉”；对美国潜在的对手而言，美国在伊核协议上的作为已难让人相信与美国达成任何协议是可行的选择。

从建构规则到颠覆规则，美国正在用远期损失换取短期获益。特朗普或许在筹谋第二任期，而更多的美国人在思考特朗普之后的美国走向何方，世界又将怎样。📖



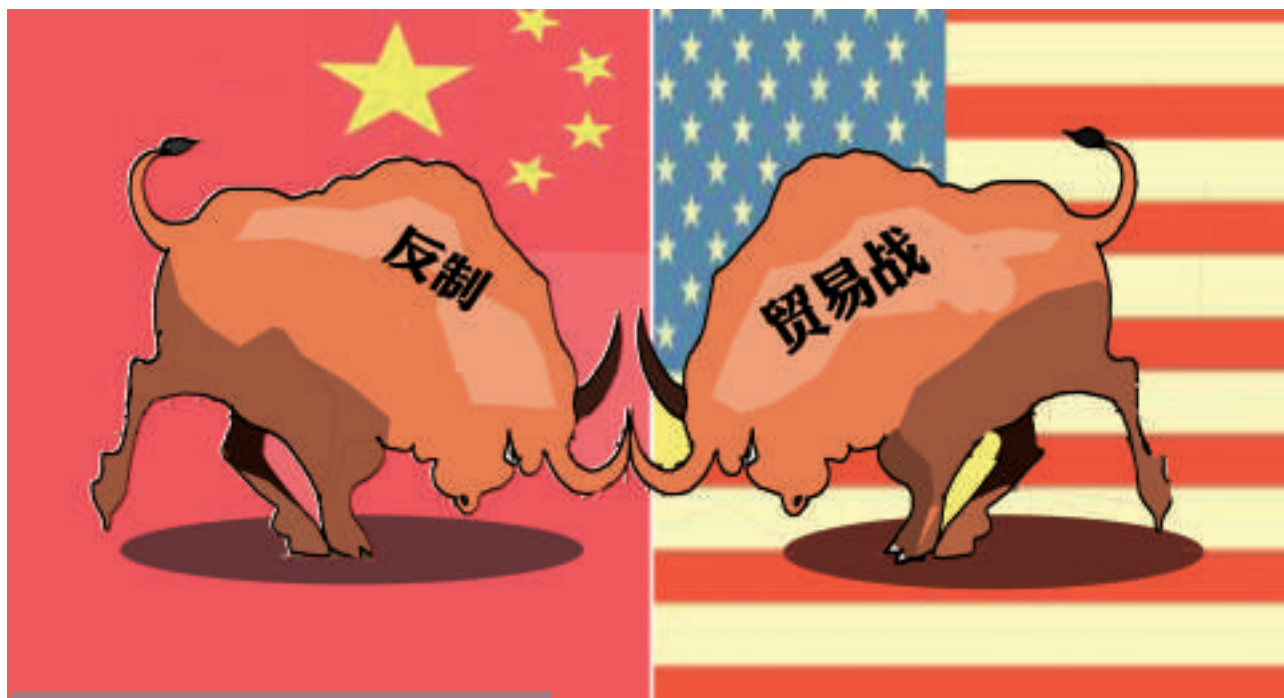
“得”与“失”:特朗普国际经济政策评估

宋国友

特朗普国际经济政策是其外交政策的核心。从2018年的国际经济政策看,特朗普在继续美国优先和单边主义的基础上,根据实际情况发展的需要,在强化重点方向的同时,调整了部分政策路径。虽然特朗普在国际经济政策领域投入资源甚多,但是就政策效果而言,尚未取得特朗普希望中的满意成果。在国际经济格局和政治格局均发生显著变化的情况下,美国通过对外经济政策调整以达成诸多目标的塑造能力正在下降。

国际经济政策对象施压力度的轻与重

与执政第一年相比,特朗普国际经济政策从全面推进的对外单边主义逐渐向有重点的单边主义演进。在上任之初,特朗普高举高打,以维护美国利益为优先,对外全面施压,以期实现美国和世界互动的新模式。然而进入执政第二年,特朗普的国际经济政策有了较大调整,在维护美国单边利益这一取向不变的情况下,国际经济政策的用力点出现了轻与重的力度变化。



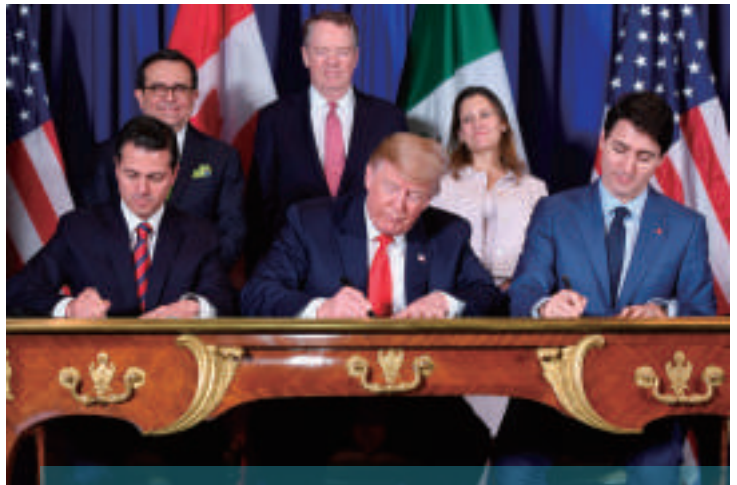
中美贸易战促进中国制造业加速升级。

对欧盟和日本等经济体,特朗普没有继续第一年的凌厉攻势,而是逐步调整节奏,在提出苛刻要求的同时,也采取延长谈判周期的方式事实上缓和在经济领域对于欧日等经济体的压力。在对欧方向上特朗普的缓和最为明显。虽然特朗普政府一直威胁对欧洲出口到美国的汽车征收报复性关税,但实际上美国一直和欧洲就汽车关税问题进行谈判。特朗普还把对欧汽车关税征收与美欧正在进行的“零关税”谈判挂钩,宣称只要双方谈判没有破裂,美国就不会对欧盟征收惩罚性关税。这表明特朗普对欧保持着较大耐心。特朗普对日本也表现出较为明显的缓和迹象,特朗普政府并未对日本采取更为严厉的关税措施,而是与其持续保持谈判状态。

在对欧日等国家施压力度放缓的同时,特朗普对华经贸施压的力度却不断加码。在3月22号公布301调查结果之后,特朗普政府迅速于7月6日、8月23日和9月24日对华输美产品征收规模不等的关税。特别是9月24日的决定,涉及2000亿美元对美出口,堪称是人类经济史上规模最大的一次贸易战。哪怕是12月1日中美两国元首达成“停战协定”,特朗普政府对华施压力度并未减轻,而是继续保留原有征税规模。此外,在高科技产业领域,特朗普不断加大



2018年7月25日,美国华盛顿,美国总统特朗普和欧盟委员会主席容克在共同会见记者时宣布,美国和欧盟就缓和当前紧张的贸易关系达成协议,双方表示,将致力于消除关税和贸易壁垒,避免当前一触即发的贸易战。美国同意不向欧洲汽车加征关税,欧盟则同意进口更多美国大豆和天然气。



2018年11月30日,阿根廷布宜诺斯艾利斯,美国、加拿大、墨西哥签署三国新贸易协定,美国总统特朗普、加拿大总理特鲁多与墨西哥总统涅托出席签字仪式。

对中国华为等高科技公司的封锁和围堵。

对外施压力度的轻重调整反映了特朗普国际经济政策的深层变化。一是越来越把国家安全问题注入到对外经济政策制定过程当中,美国国内的“深层力量”不愿意特朗普完全因为经贸利益而严重冲击甚至颠覆已有的联盟体系,力图降低经贸摩擦



对盟友关系的冲击。二是越来越把中国的经济竞争认定为美国经济面临的首要挑战,因此继续对华施压,逼迫中国做出最大程度的结构性调整,甚至不惜在某些领域与中国脱钩。三是通过操作上的轻重调整来重新划分阵营,试图打造国际经济政策的“统一战线”,拉拢欧日等盟友形成对华一致的政策诉求,集中力量在对华方向取得突破。

国际经济政策的得与失

特朗普国际经济政策已经推行了两年,可以对其进行更为深入的评估,衡量特朗普国际经济政策对美国的总体影响。结合特朗普政府政策制定的意图,可以从以下几方面进行评估。

贸易逆差不降反增。特朗普国际经济政策的最重要诉求是减少美国对外贸易逆差,尤其是对华贸易逆差。从2018年的数据看,截至10月份,美国对外货物贸易逆差为7290亿美元,相比2017年1-10月份的6636亿美元增加654亿美元,扩大9.9%。美国1-10月份对华货物贸易逆差增加至3445亿美元,相比2017年同一时期贸易逆差3094亿美元增加351亿美元,同比上升11.3%。从这个角度,依靠单边主义和保护主义来减少对外及对华贸易逆差,迄今没有取得实质性成效。

制造业回流美国效果不显。特朗普政府国际经济政策的另一个重大目标是推动制造业回流美国。2017年底所通过的减税法案本意之一也是鼓励美国企业扩大在美国本土投资。然而,从实际情况看,这一目标效果不彰。2018年第一季度外国对美直接投资净额降至513亿美元,比2017年同期下降了37%,第二季度外国对美直接投资更是出现了负值,这是1982年该官方数据有统计以来美国历史上第六次出现下降。制造业回流的根本问题还在于美国综合成本高、有效工人供给不足和产业配套缺乏等。而这些问题的解决,需要进行国内经济结构调整。仅仅依靠对外经济政策调整而不进行内部调整,于事无补。



2018年9月11日,日本东京,日本Renesas公司的代表董事、总裁兼首席执行官Bunsei Kure在新闻发布会上发言。Renesas公司表示,已同意以67亿美元收购美国芯片设计公司Integrated Device Technology,以提升产品线及其在高利润汽车芯片领域的市场份额。

打造于美有利的规则体系效果有待进一步观察。特朗普政府认为现有的国际经贸规则对美国不利,“大占美国便宜”,因此一直希望重塑国际经济规则体系。在双边层面,主要表现为要重谈美国已签的部分自贸协定。尤其是运行20余年的北美自由贸易协定。在这一议题上,特朗普政府进展顺利,在部分实现美方诉求的基础上,重新订立了美墨加协议。但是在其他双边领域的调整或者新谈,未能取得显著进展。在多边层面,美国重点推

动世贸组织等国际经济机制朝向符合自身诉求的方向进行改革,特别是WTO争端解决机制。为了迫使其他国家接受美国方案的改革,特朗普阻碍争端机构任命新的法官,导致争端解决效率大幅下降,甚至可能出现该机制无法运转的情况。在美国政府的强迫下,各成员对世贸组织进行改革的意愿和共识被迫增强,但对改革方案主导权的争夺也日益激烈。目前而言,特朗普政府的政策确实启动了世贸组织改革的进程,但是改革的最终结果是否一定更多体现美国的意图并不确定。

影响国际经济政策调整的新因素

美国推进国际经济政策的内外部环境都有了新的变化。这些新因素的出现将成为影响特朗普政府制定国际经济政策的重大变量。

在政治因素方面,2018年美国中期选举结果改变了原有的美国国内政治生态,民主党取代共和党控制了国会众议院。特朗普政府失去了府会同属一党的政治有利时机。由于民主党反对特朗普的立场众所周知,且从法律角度众议院对于贸易政策等对外经济政策有较大发言权,特朗普未来在推进对外经济政策时不仅会缺少来自于国会的支持和配合,反而会遭遇来自于民主党的掣肘。这意味着特朗普政府对外经济政策连续性和可信度都会受到削弱。国内政治生态的变化对于特朗普国际经济政策的影响不仅仅存在于政策制定本身,

还会通过国内问题国际化的方式产生影响。内政议程争夺激烈,会干扰特朗普振幅既定国际经济节奏,分散政治资源,改变政策前进方向。

在经济因素方面,美国经济走势的不确定性将是最大的影响变量。如果美国经济继续保持较高增速发展,特朗普政府会对现状较为满意,对外推进保护主义导向的国际经济政策动力可能相对不足。但是如果美国经济下滑,特朗普政府有向外转移压力的需求,对外推行保护主义政策的概率将会加大。美国股市的走向也会产生重大作用。特朗普是商人总统,特别看重其国际经济政策的金融市场反应。2018年美国股市先大涨而后大跌,观察特朗普政府对外经济政策、尤其是贸易政策的变化,不难发现其深受股市涨跌的影响。如果美国股市大涨,特朗普政府国际经济政策的强硬程度会增加,如果美国股市跌势明显,特朗普政府国际经济政策的单边程度可能会减弱。

政治和经济的双重因素中,有制约特朗普政府单边主义倾向的某些有利因素,比如来自于国会的权力制衡可能增大,也蕴含特朗普政府对外经济霸凌增强的不利因素,比如美国经济面临降速甚至衰退的风险加大。总体而言,特朗普国际经济政策的不确定性依然巨大。其他国家还是要周全应对,加大协调力度,尽可能减少特朗普对原有秩序的破坏,确保国际经济体系的总体稳定。 🏠



2018年6月27日,美国华盛顿特区,美国总统特朗普在白宫“面向我们的未来”活动上发表了讲话。

“破”与“立”:特朗普多边政策探析

周强武 王虎

特朗普上任后,美外交政策总体呈“重双边、轻多边”倾向。特朗普在竞选过程中喊出的一系列“退群”口号,上任后大多予以兑现,特别是在上任不到一周内,便宣布退出奥巴马时期几十轮苦苦谈成的 TPP。此后,特朗普又先后退出了巴黎气候协定、联合国教科文组织等多边协定和国际机构,甚至曾扬言退出 WTO。作为全球唯一超级大国,美在过去两年中多

次上演“群主退群”,令世界哗然。但在“退群”背后,特朗普对内巩固了选民支持,对外获得了更多谈判筹码,“美国优先”的总纲领在其多边政策上得到充分体现,“以退为进,先破后立”的逻辑逐渐清晰。

一、从“全球主义”到“利己主义”

特朗普上任两年来,从 TPP 到最近的万国邮政联盟,已经先后宣布退出(或启动退



出程序)近10个多边机制或机构。其多边政策与近几任美国总统特别是奥巴马相比,出现了一些明显变化。首先,特朗普外交政策的逻辑基点是“做生意,要利益”。不再把世界视为一个共同体,而是一个“各个国家、非政府主体和企业争夺优势的竞技场”。美国首先要考虑的是利益得失,特别是如何将美国的“制度性权力”和“无可比拟的政治、经济、军事、文化和道德力量”转化为“超额收益”,至于方式是不是符合国际规则,是不是有违大国责任,对特朗普来说无关紧要。第二,从全球主义公开转向“利己主义”。美历届政府往往用“全球主义”、“国际责任”、“国际道义”、“价值观”等概念为自身霸权提供合法性,而特朗普公然、直接地挑

战美国自己主导的战后国际秩序,包括联合国、世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等多边机构以及一整套各国普遍接受的国际规则和多边体制,甚至不惜挑战北约等以美国为核心的军事同盟。在2018年联大上,特朗普打着“爱国主义”旗号,公开反对全球主义,再次明确表达“美国优先”理念。第三,经济实力是特朗普敢于求变的根本保障。过去20年,美国在二十国集团GDP总量中一直维持在30%以上,2017年为30.9%,仍然是一家独大。而近两年美国经济更是持续走强,在发达经济体中可谓“一枝独秀”。特朗普据此认为退群也好,威胁也罢,不会对美国经济构成威胁,更不会影响到他本人的选票,反而可能成为部分选民心目中的加分项。

特朗普政府“退群”日历

名称	时间	状态
跨太平洋伙伴关系协定	2017年1月23日	宣布退出
《巴黎协定》	2017年6月1日	宣布退出
联合国教科文组织	2017年10月12日	宣布退出
《移民问题全球契约》	2017年12月3日	退出制定进程
伊朗核协议	2018年5月8日	宣布退出
联合国人权理事会	2018年6月19日	宣布退出
《维也纳外交关系公约 关于强制解决争端之任择议定书》	2018年10月3日	宣布退出
万国邮政联盟	2018年10月17日	启动退出程序
北美自由贸易协定		准备终止
世界贸易组织		从威胁退出转向重塑



二、“国际退出”不是推倒重来,而是最大限度服务美国利益

尽管特朗普认为双边比多边更有效率,但其在加大双边外交投入的同时,并没有放弃现有多边国际治理体系。除了反复抱怨美国利益受损等论调外,特朗普没有任何实质性举动希望另起炉灶或推倒重来。事实上,美国目前也无重构一套全新体系的政治经济实力和国际领导力。TPP谈判伊始,美国标榜其为最高水平的自贸协定,包括中国在内的世界各国都有担心,美国要通过 TPP 和 TTIP 抛开 WTO 另搞一套,重新设定游戏规则和标准。但事实上,TPP 谈判总体并不顺利,各经济体发展水平和经济结构差异过大,奥巴马花费了大量政治资源才得以达成。TTIP 则更是随着美国大选和英国脱欧无疾而终。反观 WTO,尽管特朗普多次威胁退出,但美国不仅没有退出,反而在“双管齐下”地推动 WTO 朝着美期望的方向改革。一方面美国通过阻挠 WTO 上诉机构人事任命,使 WTO 争端解决机制陷入事实停摆;另一方面联合欧、日等经济体,意有所指地推动制订 WTO 改革规则,在知识产权保护、国有企业补贴等问题上将双边诉求多边化。在世行投票权改革和国际货币基金份额改革上,美国仍死守一票否决权,继续要求这些机构为美国的政治经济利益服务,但又不愿承担与经济实力和国际地位相匹配的更多财政责任。



2018年7月2日,美国华盛顿,美国白宫发言人桑德斯出席例行发布会。多家美国媒体2日报道称,特朗普政府已经起草一份法案,允许美国放弃世界贸易组织(WTO)基本原则,并赋予美国总统特朗普更大的自由裁量权。白宫发言人称,被泄露的法案并非“政府准备推出的实际立法”,政府相关部门负责人“甚至没有开会审查任何有关互惠贸易的法律文本”。

三、特朗普多边政策本质是“美国优先”和“选民优先”

特朗普频喊“退群”,是“美国优先”理念在多边政策领域的具体实践。特朗普对外要争取美国利益最大化,对内要塑造自己与历任美国总统不同,更加考虑美国利益和民众利益的正面形象,其本质还是以国内“铁盘”为中心,以选票为导向,一切服务于选举利益。例如退出巴黎气候变化协定,不仅直接推翻了前任奥巴马的最大政

绩，惹恼了欧洲、日本等传统盟友，也冒犯了广大发展中国家，几乎是“冒天下之大不韪”。但特朗普的态度非常明确，现有条款对美国经济不利，对国内就业不利，美国不能为其它国家“治污”付费，更不能损失化石能源带来的经济和就业。在重谈北美自贸协定的过程中，美方实际上做出了较大让步来推动协议达成，新的 USMCA 和 NAFTA 相比，对美国国内并无太多实质性改变，甚至有美国学者认为 USMCA 还不如 TPP 对美国有利。但特朗普依然将其宣传为兑现竞选承诺、为美国农业等行业带来机遇的重大胜利。可见，只要对美国有利，只要能被视为政绩加以宣传，特朗普就敢于不按套路出牌，尝试改变甚至推翻现有框架，谋求更符合美政治经济利益的解决方案。

四、美逐渐加大投入，参与多边规则重塑力度渐强

2017 年，时任国家安全事务助理麦克马斯特与总统国家经济委员会主席科恩曾联名在《华尔街日报》上发表文章《美国优先不意味着美国独行》。虽然作者已经离任，但文章反映的总体思路目前仍然适用，独行不符合美国利益，更无法解决美国的利益诉求。从 USMCA 谈判，到联合欧、日共同提出 WTO 改革方案，特朗普近期一系列动作显示，美多边政策逐渐从“破”转向“立”，未来可能在中美贸易摩擦尚

未完全得到解决的背景下，特朗普很可能从 WTO 改革开始，越来越多地借助多边渠道“规锁”中国。锁住了中国，美国的主导地位自然就更稳固，特朗普也就有了更多连任基础。民主党在入主众议院后，对美多边政策的影响上升，特朗普“退群”可能受到更多制约。但在遏制中国上，两党显然已有高度共识，无论多边还是双边，其策略和手段势将更有针对性。

五、中国应在多边层面继续积极主动作为，坚定捍卫多边主义

中国是多边主义的坚定支持者和捍卫者，也是国际治理体系改革的积极参与者和推动者。在单边主义和全球化进程面临严峻挑战的今天，中国作为全球第二大经济体和最大的发展中国家，更要毫不动摇地扛起多边主义大旗，坚定捍卫自由贸易和多边体制。不管特朗普多边外交政策如何“破”“立”，我都应在多边层面捍卫立场，积极作为，以确定性应对不确定性，用多边主义限制单边主义。如与主要经济体共同推动联合国改革、世行和 IMF 改革、WTO 改革，积极参与和推进区域经贸合作机制建设等。更重要的是，要充分认识特朗普多边外交政策“美国优先”的本质，扎扎实实立足国内，做好自己，将改革开放进行到底，在四十年改革开放基础上，在更大的格局和更长的时间维度下审视中美关系，审视美多边外交政策给我带来的潜在影响。📌



聚焦大国挑战： 特朗普政府军事战略

童真

2018年3月5日,越南岘港,美军航母“卡尔文森号”(USS Carl Vinson)载着5000名士兵抵达越南,停靠岘港市并开始一连4天的访问,这也是自1975年越战结束后,相隔43年美国大规模军舰首次访越。英国广播公司3月5日报道称,这是一次历史性的访问,航母所停靠的岘港具有重要历史象征意义。

特朗普执政第二年,其国家安全政策日渐清晰,是观察美军事战略走向的重要窗口期。结合特朗普政府《国家安全战略》《国防战略》《核态势评估报告》等文件及其在军事安全领域的具体行动看,美军事战略总体上在延续中调整,量变多于质变。当前,美军事战略重心和战略目标这条主线基本延续了奥巴马政府后期的既定方向,重点应对中俄大国挑战和高技术高强度战争;在军事外交上带有浓厚的特朗普色彩,更多采取极限施压和“退群”方式

来实现“美国优先”,并时常以高调介入地区安全事务的强势姿态来掩饰其对外战略收缩的意图。

一、安全威胁：突出中俄大国

奥巴马政府后期将主要安全威胁由恐怖组织等非国家行为体转向俄罗斯、伊朗、朝鲜等国家行为体。所不同的是,特朗普政府更加聚焦“中俄带来的长期战略竞争”并将其列为首要安全威胁,特别是把中国的排位由第四上升为第一。“9·11”之后,美

将反恐作为头等大事,美国国家安全战略、国防战略均将极端恐怖主义和大规模杀伤性武器作为最大威胁,并由此展开了长达10余年的反恐战争。2011年,美军逐步走出阿富汗、伊拉克两场战争,战略重心向亚太地区倾斜,对大国挑战的关注度上升。2015年,奥巴马政府更新《国家军事战略》,在威胁判断上提出4个国家行为体和非国家行为体的“4+1”挑战,分别为俄罗斯、伊朗、朝鲜、中国以及“伊斯兰国”“基地”组织等极端暴恐组织。特朗普执政后,发布新版《国家安全战略》和《国防战略》,进一步明确三类威胁,即“战略竞争者”中国和俄罗斯、“敌对国家”伊朗和朝鲜以及“伊斯兰国”等“跨国威胁组织”,标志美国防和军事战略重心正式由反恐优先转向与中俄之间的大国战略竞争。

二、印太地区:打造“亚洲版北约”

早在奥巴马政府时期就已提出“印太”



2018年11月30日,阿根廷布宜诺斯艾利斯,20国集团领导人峰会首日,美国总统特朗普与印度总理莫迪和日本首相安倍晋三举行三边会谈。

概念,更加重视南亚次大陆的战略重要性。特朗普执政后,进一步将印太地区作为美长期战略重心,在新版《国家安全战略》报告中正式推出“印太战略”构想,作为“亚太再平衡”战略的升级版,置于国家优先战略位置。

首先,完善地区战略布局。一是凸显日本、印度、澳大利亚三大支柱作用。加强美印关系,将美军太平洋司令部更名为印太司令部,搁置分歧进行美印对话,从过去依靠日本和澳大利为“南北双锚”的力量格局,转向以日本、印度为“两翼”,以澳大利亚为连接太平洋和印度洋的“一体联动”地区安全网络。升级与日本、韩国、澳大利亚、印度等国防务合作水平,特别是力图拉入澳大利亚,形成“美印日澳”四边联合军演。二是发挥东盟国家地缘战略价值。积极参与东盟防长会、东盟地区论坛等多边组织,必要时建立新的三边或双边合作机制。3月,美航母停靠越南岬港市,此后又宣布邀请越南首次参与“环太平洋”军演。三是将台湾作为“印太战略”的重要支点。改变以往主要政治上支持“台独”的做法,大幅推进与台湾的实质性军事合作。美《2018财年国防授权法》明确提出“强化美台防务关系”;2018年3月,特朗普签署“与台湾交往法”,鼓励美台高层官员“互访”;9月,美宣布计划向台湾地区出售包括F-16等战机备件在内的价值高达3.3亿美元的武器装备。四是推动英国、法国、加拿大等域外国家利用所谓的“航行自由”,介入南海



地区安全事务,增加美地区话语权和主导权。

其次,加强前沿军事部署。美以地区联盟体系为依托,持续增加兵力投入,以达到2020年前将美海军力量的60%、海外空军力量的60%以及太平洋舰队所辖部队的60%部署到位的目标,形成平时扼控战略要点、战时实施军事干预的前沿部署态势。包括增加潜艇、航母、空中战略打击武器和反导系统的部署,以及扩建或新增军事基地等。目前,美将海军陆战队分散部署到澳大利亚、夏威夷和关岛,增加部署F-22、F-35隐形战机,P-8巡逻机,B-2、B-1战略轰炸机,包括DDG-1000在内的新型水面舰艇等。10月,美军印太司令部宣布空军已完成B-2隐身战略轰炸机在夏威夷的首次常态化部署。同时,强化位于“第二岛链”关岛的战略枢纽作用,使其与位于澳大利亚北部的达尔文港和位于印度洋中部的迪戈加西亚岛形成“V型”威慑,为落实“印太战略”提供支撑。

最后,利用地区热点问题。朝核、南海、阿富汗问题等地区热点问题,是美实施“印太战略”的重要抓手,美企图通过地区国家相互制衡,以增强美外部干预的力度。年内,朝鲜半岛形势一波三折,朝韩举行三次首脑峰会,美朝于6月举行历史性新加坡首脑峰会,总体趋向缓和;但美不会放松对朝经济制裁和军事施压,半岛形势的对抗性、复杂性和不确定性依然存在。在“印太战略”框架下,朝鲜半岛仍将是美主导东亚安全局势不可替代的“棋子”。

三、欧洲地区:重回对俄威慑

特朗普竞选期间及上任初期,频频向俄罗斯示好,讽刺北约“已经过时”,要求盟友承担更多共同防务责任、集中精力打击恐怖主义而不是只针对俄罗斯。但随着“通俄门”事件的发酵,美俄结束了短暂的“蜜月期”,特朗普逐渐改变对北约盟友的态度,将对俄威慑重新提上日程。美进一步加强在欧洲特别是东欧的军力部署和军事基础设施建设,2018财年,美在欧洲防务领域投入约48亿美元,主要用于兵力部署和训练演习等。为加大对俄威慑,美将主战装备分散部署到东欧7个国家,包括24架“阿帕奇”直升机和数十架“黑鹰”直升机等。

但在确保美国利益优先、分担防务责任、推动北约调整职能等方面,特朗普政府从未动摇,甚至以消极响应集体防御来迫使盟友更多地出钱出力。美新版《国家安全战略》报告要求美盟国的防务开支在2024年达到各自国内生产总值的2%,并将其中20%的国防经费用于提升武器装备能力。加之,美不顾欧洲国家反对,先后宣布退出“伊核协议”和“中导条约”,使欧洲地区安全形势面临更严峻挑战。美欧互信降低、隔阂加深,法国和德国甚至呼吁建立“欧洲军队”,不再依赖于美国的安全保护。但总的看,基于应对俄罗斯这一共同威胁,美欧裂痕对于北约的整体战略走向影响有限。



2018年12月30日,叙利亚曼比季,美国军用车在曼比季街头行驶。据路透社29日援引4名美国官员消息称,美军指挥官打算在从叙利亚全面撤军后,将武器装备转交给美国支持的库尔德武装,以继续对抗“伊斯兰国”。消息指出,美军建议提供的武器,包括反坦克导弹、装甲车辆和迫击炮。

四、中东地区：选择性战略收缩

奥巴马政府时期,美已尝试“淡

出”反恐、“退出”中东。特朗普政府在遵循“避免美军大规模卷入”中东局势的原则下,一改上届政府针对“伊斯兰国”的“渐进战略”并推出“伊朗新战略”,加大对“伊斯兰国”和“伊朗威胁”的打击力度。“伊斯兰国”等极端暴恐组织在多国重拳出击下,日渐衰败。但在叙利亚战争中,美并未因联合英法空袭叙而扭转总体上处于下风的局面。叙巴沙尔政权在俄罗斯和伊朗的支持下日益稳固,伊朗也没有因美退出“伊核协议”和极限施压而妥协退让,美在中东推翻叙巴沙尔政权和遏制伊朗的两个政策目标都尚未达成。12月,特朗普不顾国内和北约盟友反对,宣布从叙利亚撤军,并决定实质性削减驻阿富汗的美军人数,根本原因在于特朗普早就想“脱身”中东。

早在特朗普竞选期间,就曾抱怨阿富汗战争使美国付出了巨大代价。美在伊拉克、科威特、沙特等国家都有驻军,仅在伊拉克就驻扎超过5000人,在西部靠近叙利亚边界处有8个军事基地。当选总统后,特朗普更要求美军制定从中东撤军的方案。只是迫于伊朗和“伊斯兰国”极端暴恐势力的威胁,以及来自盟友伙伴的压力,美只能是有选择、有原则的进行战略收缩,必要时甚至还要采取局部扩张。未来,随着美战略重心东移,将更加集中精力应对中俄大国挑战,但中东地区仍将是美全球力量部署的重点之一。

五、战略举措：扩军备战

随着特朗普政府在战略上重回大国竞



争,重建美军成为其重大优先选项,一改奥巴马政府时期控制预算、压缩部队规模的趋势。当前,美军要求至少要确保具有同时“打赢+慑止”的能力,即“有能力在一场大规模、多阶段的战役中,击败地区对手,同时也要有能力拒止另一地区的侵略者实现其目标,或使其付出难以承受的代价。”

为此,美《2019 财年国防授权法》总额高达 7160 亿美元,为 9 年来最大增幅。美军开始 7 年来首次扩编,计划陆军现役部队增加 7500 人,至 48.35 万人;海军现役部队增加 4000 至 32.79 万人;海军陆战队增加 1000 人至 18.6 万;空军现役部队增加 4100 人至 32.51 万人。同时,加强核、太空、网络、C4ISR、导弹防御力量建设,并已将网络司令部升格为联合作战司令部,加快组建“太空军”,落实战略司令部机构改革等。重点提升美军在竞争环境中的联合杀伤能力、前沿部队机动能力和态势复原能力,加大投资人工智能、自主技术、定向能和高超声速等技术应用,以确保打赢国家间大规模

高端常规战争,并在与大国的长期军事竞争中占据绝对优势。特别是美在针对中国的战略设计和作战准备上,强调不仅要在战时赢得胜利,更要在平时保持绝对竞争优势,主要是以一种低成本、高收益的混合博弈手段,在“低于武装冲突门槛的行动”中、在所谓“灰色地带”打“擦边球”,通过实施战术行动达成战略目的。

同时,需要关注的还有特朗普政府的核战略调整,结合其宣布退出“中导条约”,很可能引发新一轮核军备竞赛与大国战略竞争,破坏全球战略稳定与平衡。美新版《核态势评估报告》提出用“核力量与核基础设施现代化”取代奥巴马政府时期的“无核武器世界”,并针对中俄等不同对手实施“定制威慑”核战略,发展战术核武器等。未来 10 年,美将大幅增加在核威慑方面的投资,从当前约占国防预算的 2%~3% 提高到 6%~7%。总的看,特朗普政府谋求“以实力求和平”,首先就是落实“军事优先”政策。🏠



2016 年 12 月 25 日,美国洛杉矶,抗议者拿着标牌躺在特朗普星标旁。民众在好莱坞星光大道特朗普星标旁抗议美国新总统唐纳德·特朗普在推特上发表的关于扩大美国核武器库的言论。



2018年12月1日，国家主席习近平应邀同美国总统特朗普在阿根廷布宜诺斯艾利斯共进晚餐，举行会晤。

竞争导向：特朗普政府对华政策

吴心伯

2018年以来，特朗普政府视中国为“竞争者”、“对手”和“修正主义国家”，推动美国对华政策作出一系列重大调整，给中美关系带来重大冲击。

特朗普对华政策的特点可以概括为“一个中心、三个基本点”。

一个中心就是全面开展对华竞争。政治上，既要阻止中国挑战美国主导的国际和地区秩序，又要提防中国对美国社会的“渗透”。经济上，既要解决贸易不平衡问题和中国市场开放问题，又要阻止中国在

科技领域的进步，还要改变中国的产业政策。安全上，既要应对中国军事力量的上升，又要抑制中国在地缘战略上的拓展。

三个基本点分别是脱钩、限制和施压。

首先是脱钩。为防止美国的高科技流向中国，要推动中美在技术上脱钩，为此要采取一系列措施，如迫使中国改变对外资的相关政策，限制中国对美投资，禁止中国学生学者赴美学习敏感技术专业和在美从事科研活动。为减少美国国防工业对华依赖所带来的风险，推动中美在产业链上部

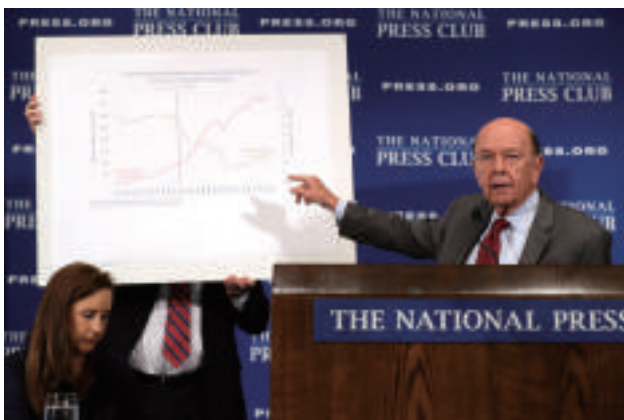


分脱钩,让美国国防承包商将其在华生产基地迁出中国。

其次是限制。随着美国对华政策基调从接触向竞争转换,美国将对中国施加越来越多的限制,或者为了防范所谓中国的政治渗透而限制中国媒体、文化机构(孔子



2018年12月12日,加拿大温哥华,在获准保释后华为CFO孟晚舟在安保陪同下出门。



2018年5月14日,美国华盛顿,美国商务部部长罗斯在美国全国新闻俱乐部出席活动。美国商务部部长威尔伯罗斯当天表示,愿意尽快改变对中国手机制造商中兴通讯的销售禁令,此前一天美国总统特朗普表示,要求美国商务部帮助中兴通讯恢复运营,“中国流失了很多工作岗位”。这一消息遭致很多美国媒体的质疑,一些评论批评标榜“美国优先”的特朗普在此事上把中国人的就业放到了优先考虑的地方。

学院、基金会)在美国的活动,或者为了报复中国的相关政策措施而限制中国公民获得美国签证、限制中国外交官在美行动等。

第三是施压。针对所谓中国企业或个人侵犯美国知识产权、从事网络商业间谍活动、违反美国相关政策(如对伊朗、朝鲜的制裁令)的行为,或采取司法行动,或进行制裁。此外,在台湾、南海问题,也显著加大了对华施压的力度。

除了政策上的调整外,特朗普团队的行事风格也是影响当下中美关系的一个重要因素。特朗普注重短期收益,缺乏长远眼光和大局观,偏好非常规的思维逻辑和极端行为方式。团队内在对华问题上分成五派:一是以特朗普和纳瓦罗为代表的贸易保护主义者,关心的主要是对华贸易逆差;二是以贸易代表莱特希泽为代表的战略保护主义者,关心的主要是防止中国获得美国的高技术(特别是半导体技术);三是以财长姆努钦为代表的金融利益,关心的是进入中国的金融市场;四是国家安全鹰派,包括副总统彭斯、总统国家安全事务顾问博尔顿,关心的是开展与中国的战略竞争并试图遏制中国;五是以国防部长马蒂斯为代表的国家安全稳健派,一方面在中国军事现代化、南海、台湾问题上对华施压,同时又避免引起严重冲突,危及双边关系的稳定。各派之间既竞争又合作,而特朗普一方面缺乏对政策过程的全面掌控能力,另一方面也希望利用各派相互牵制,并根据自己的政治需要决定取舍,由此导致

其政策的混乱和相互矛盾。

在此背景下,当前中美关系出现了空前严峻的形势。首先是中美结构性矛盾突出,这里既有力量对比的矛盾(美国要保持老大地位,防止被中国赶上和超越)和利益分配的矛盾(美方认为中国在现有国际经济体系中获得了巨大的好处,这对美国不公平),又有政治经济体制的矛盾,还有意识形态和价值观的矛盾。

其次是两国关系模式转型。中美关系从合作与竞争并存模式转换到竞争主导型模式。奥巴马时期两国关系中的合作、竞争都在上升,现在则是合作面在缩小、合作的动力在下降,而竞争领域扩大、竞争力度大幅上升。

第三是双边关系缩水。2018年以来,随着贸易战硝烟弥漫,中美外交互动、经贸往来、人文交流都呈现下降趋势。特朗普执政后双方启动的四大对话机制 2018 年仅举行了外交与安全对话,全面经济对话、执法与网络安全对话、社会和人文对话三个机制停摆,许多其它双边磋商机制也无法运作。由于美方加大政策限制,中国对美投资大幅下跌,降至 2010 年来的最低点。人文交流美方在踩刹车,甚至开倒车,一些与中方的合作项目被终止,美国的高等教育机构正在有选择地对中国学生学者关上大门。长期以来,经贸关系和人文交流被认为是两国关系的重要基础,虽然两国政治关系起起伏伏,但经贸和人文纽带仍在不断扩展,而当下特朗普政府的政策正在严重削弱这两大支柱。



2018 年 8 月 20 日,美国贸易代表办公室就根据所谓“301 调查”结果拟对 2000 亿美元进口自中国的商品加征关税举行公开听证会。图为听证会举办地美国国际贸易委员会办公楼。

由于中方对美方发起贸易战采取了坚决斗争的立场,以及美国国内形势的变化,美方在 12 月初举行的中美领导人会晤中,同意贸易战暂时休兵,并致力于在此后的 90 天内与中方谈判达成解决经贸纠纷的谅解。然而,即使中美贸易战能够告一段落,美国也不会放弃在科技及相关领域的对华限制,在台湾、南海等问题上势将继续对华挑衅,在涉疆、涉藏问题上也会不断给我制造麻烦,2019 年对中美关系来说仍将是形势严峻的一年。在中美关系的重要转型期,摩擦、颠簸和冲突越来越成为常态,有效的风险和危机管控对双方都是紧迫的挑战。🏠



压迫式交易:特朗普政府对欧政策

崔洪建

美欧是拥有“共同价值观”、巨大的相互贸易投资利益以及共同安全架构的盟友,是冷战时期传统西方阵营的核心部分,“跨大西洋政策”也是二战后美国历届政府外交政策的核心之一。特朗普政府上台后,在“美国第一”的政策宣示和行为下,美国对欧洲政策出现巨大变化,特朗普正

使用其压迫型、交易型和混合型的外交手段,在政治、经济和安全领域重新修正传统的美欧盟友关系。

一、特朗普政府对欧政策的主要表现及特点

(一)政治反对:从美国大选前至今,特朗普不断对欧洲政治和政策进行负面评价,不仅其“不看好”欧盟和欧洲一体化前

2018年7月11日,比利时布鲁塞尔,北约峰会与会领导人出席开幕仪式,美国总统特朗普(前排右二)抬头看天空的角度与其他领导人相反。





2018年3月10日,法国里尔,“国民阵线”领袖勒庞出席政党大会,美国前白宫首席顾问班农现身参加。

景、“支持”英国脱欧、指责德国对美国的巨额贸易顺差来源于其“操纵欧元”,还直接表达对欧洲领导人的臧否好恶。尤其是他针对德国总理默克尔、法国总统马克龙等个人的批评,在奥巴马公开将后者称为“西方价值观的最后守护者”后,被赋予了西方政治中民粹与精英、反建制与建制派之间斗争的色彩。此外,特朗普不断向普京示好并与英国脱欧派政党领导人过从甚密、美国驻欧大使表态支持欧洲民粹运动、班农在欧洲纠集极右翼势力挑战主流政党等行为,都加剧了欧洲主流政治对特朗普的反感。

(二)经贸施压:特朗普政府的“美国优先”理念集中体现在其为减少美国贸易赤字不惜发动贸易战,并将对美贸易顺差额仅次于中国的欧盟作为主要打击和施压对象。以“维护国家安全”为名,特朗普政府无视欧洲“对盟友区别对待”的要求,于2018年3

月宣布对包括来自欧盟的进口钢铝产品加征关税。在欧方实施报复措施后,特朗普又威胁要对进口汽车产品加征关税,直接威胁到欧洲对美主要大宗商品出口以及在美国的产业链布局。同时,在国内能源利益集团的游说下,特朗普一再施压欧洲扩大对美国页岩气进口,为此公开反对德俄合作的北溪—2天然气管道项目。经贸施压被欧方视为美方利用单边手段推行保护主义政策。

(三)安全“讹诈”:早在上台之前,特朗普就提出北约“过时论”,认为由美国“出钱出力”维护欧洲安全的做法已经过时,一再指责北约欧洲成员国承担军费开支过少,并在2017年5月的北约领导人峰会期间以不承诺履行第五条款集体防御权相要挟,引发欧洲国家的普遍不安和不满。同时,特朗普不断向普京示好,并对与欧盟中更倚重北约但与西欧大国矛盾上升的波兰等国青睐有加,也使多数欧洲国家担心其不能为欧洲提供安全保障并有“分化欧盟”的嫌疑。

(四)多边“拆台”:特朗普执政后,美国政府先后退出了联合国气候变化《巴黎协定》、伊核协议、联合国教科文组织及人权理事会、美俄中导条约等国际协定和机构,还声称要退出世界贸易组织。这种“退群”行为不仅直接威胁到欧洲自身及其周边安全,也对欧洲主导或积极参与的多边机制造成损害,成为特朗普政府对外政策中引发美欧关系变化的重要部分。



二、特朗普对欧政策的特点和逻辑

特朗普政府对欧政策集中体现出其采取单边施压手段、寻求利益交换的交易型外交以及将政治攻击、经贸施压和安全讹诈等手段混合使用等特点。由于美欧盟友关系,这些外交手段对美欧关系造成的冲击尤其剧烈。特朗普政府对欧政策变化的逻辑是:

(一)政治上实行“去奥巴马化”在对外政策领域的延伸。尽管欧洲对奥巴马时期的美国对欧外交也诸多不满,如执行“亚太再平衡战略”而冷落欧洲、在乌克兰危机中缺乏对欧洲的实质性支持、对欧洲政府和政要实施监听曝光以及不断要求北约欧洲盟国增加军费,但奥巴马自身所代表的“世界主义”和其在价值观上与欧洲的相互呼应,都赢得了欧洲主流政治的好感。特朗普上台前后在个人形象、价值观和行为方式上反奥巴马之道而行,在欧洲主流舆论和媒体中不断遭到批评和讽刺,招致以反精英、反主流为政治标签的特朗普的反感和还击。“去奥巴马化”掺杂着特朗普的个人情绪和政治倾向,将原本由“共同价值观”所掩盖的美欧分歧暴露并放大出来,成为决定其对欧政策的基本政治立场。

(二)在经贸领域坚持美国利益优先的绝对获利观。欧美互为最大的贸易投资伙伴,拥有巨大的共同经济利益。

在此前的美欧关系中,尤其在自由主义的全球化时期,共同利益的形成和发展遵循相对获益的原则并为双方所接受。在西方民粹主义和反全球化潮流上升、要求对自由主义进行清算的背景下,特朗普的“美国第一”观念寻求保持美国的绝对实力优势,在经贸领域体现为寻求绝对获利的政策动机。与美经贸共同利益巨大的欧洲被视为对美贸易顺差巨大而需要被“整改”的对象,支撑美欧传统盟友关系的相对获利和共同获益观遭到修正或摒弃。

(三)在盟友关系中重新明确主从秩序。经过长时期发展,美欧之间已经形成覆盖政治、经贸和安全领域的共同体,在确保持续获利的基础上,欧洲在美欧盟友关系框架下也发展出在经贸和对外政策上的独立性,并通过一体化上升为对美国的制约和竞争,比如欧元与



2018年6月1日,比利时布鲁塞尔,欧盟贸易委员马尔姆斯特伦表示,由于美国单方面决定对欧盟钢铝产品加征关税,欧盟与美国进行贸易谈判的大门已经关闭。



2018年7月11日，比利时布鲁塞尔，北约峰会在比利时召开，美国总统特朗普如约而至。峰会上，特朗普不仅再度揪着军费议题不放，更狮子大开口要让盟友的缴纳的费用翻倍，提高到GDP的4%。话音刚落，让众盟友十分错愕。英媒直呼：简直没人比他更直接了。

美元的竞争以及欧盟集体谈判能力在经贸领域的优势等。特朗普政府采取单边施压方式处理对欧事务，热衷于与单个国家而非欧盟打交道，利用“讹诈”迫使欧洲受制于其安全短板等行为，体现出其要在盟友关系中体现“美国第一”、重新明确主从秩序并保持对欧洲领导地位的考虑。

三、欧美政策互动及其影响

（一）政治对垒和分化。面对特朗普的政治攻击，欧洲方面出现不同反应：欧洲主要大国和欧盟领导人以西方主流政治代表自居，对特朗普进行反击，将美欧分歧塑造成单边主义与多边主义、保护主义与自由开放秩序之间的斗争，并利用美欧分歧强调“欧洲自主性”建设的必要性，作为欧洲联合自强、推进一体化的

外部动力；一些中东欧国家和有民粹性质的政党，则将来自特朗普的政治冲击作为与美国拉近关系、维护自身利益并与欧盟机构和西欧大国讨价还价的筹码。只要特朗普政府保持其政治立场，美欧关系中的政治对垒和分化因素就将持续存在。

（二）经贸抗争和妥协。尽管在小布什执政时期欧美也曾在经贸领域出现矛盾上升并诉诸贸易战的先例，但当时欧洲通过对美国议会和共和党施加影响，迫使美方做出妥协。在面对特朗普的贸易战手段时，欧洲想故伎重演却未能奏效，被迫采取强硬姿态与伺机妥协相结合的应对：欧方先是强硬表态要采取报复措施，随后又利用中美贸易战加剧、美国需要在农产品和能源出口上解套的时机，寻求对美妥协与合作，通过进口美国



大豆、承诺扩大页岩气进口以及重开美欧贸易谈判、在世贸组织改革上呼应美国等利益交换,将美方单边施压方式导入双边谈判节奏,避免了经贸领域的冲突加剧。对于欧方应对,特朗普政府一方面保持施压状态,另一方面也利用欧洲的妥协调整其全球策略,尤其是集中力量对付中国。

(三)外交安全的战略自主与危机管控。针对特朗普政府对欧政策带来的外交形势不稳和安全感下降,欧洲采取了加速战略自主性建设的长期应对和加强危机管控的短期措施相结合的手段:一方面通过与美俄中博弈拓展战略空间,推进欧盟共同安全与防务建设,提高与美国讨价还价的能力和话语权;另一方面通过妥协来避免美欧关系的全面紧张和升级,同时不放弃对美国国内施加影响,希望能在特

朗普之后迎来美欧传统盟友关系的“回归”。

特朗普政府的对欧政策变化以及美欧之间的政策互动,是当前国际和地区形势深刻变化的重要体现,对于国际地缘政治格局和经贸走势、大国关系和西方阵营走向等都将产生深远影响,也是判断全球化和多极化进程的重要指标。尽管在特朗普对欧政策的影响下,美欧关系出现政治分化、经贸竞争和安全互信下降等变化,但欧洲对特朗普政策的局限性和“跨大西洋关系”的“韧性”仍有期待,对于大国竞争加剧前景的不安全感也限制了欧洲战略选择的空间。可以预见的是,在加强战略和能力建设的同时能“熬过”美国政治的特朗普时期,成为了欧洲当前最为现实的选择。🏠



2018年11月11日,法国巴黎,凯旋门举行纪念活动,纪念一战停战百年,美国总统特朗普与俄罗斯总统普京握手。



当地时间2018年11月8日,美国纽约,民众参加“没有人可以超越法律”示威游行。抗议美国总统特朗普涉嫌干涉罗伯特·米勒对“通俄门”的调查。

持续施压：特朗普政府的对俄政策

冯玉军

美国对俄政策是围绕着两国的利益冲突、相互认知、实力对比等基轴演变的。特朗普执政两年来,美国对俄战略认知未见好转,仍在延续制裁并持续施压。

一、美国对俄认知与定位

俄格战争、乌克兰危机等事件让美国战略界断定俄是现行国际秩序的“颠覆者”。随着“通俄门”调查的不断深入,美国对俄的担忧更扩展至俄对美政治体制和价

值观念的挑战以及对美国主导下的国际秩序的威胁等方面。

2017年12月出台的《美国国家安全战略报告》强调“世界重回大国竞争时代”,列举了俄多重“罪状”:挑战美实力、影响和利益,侵蚀美安全和繁荣;开发先进武器装备,包括对美构成最大威胁的核武器系统;操纵信息以影响全球公众舆论,破坏民主政体合法性,通过现代化的颠覆策略干涉他国内政;在边界附近建立势力范围,在欧



2018年8月9日,俄罗斯莫斯科,人们在货币兑换处。俄罗斯卢布在2018年8月9日暴跌,跌至近两年来的最低水平。俄罗斯股汇双杀,卢布暴跌,美元兑卢布跌至2016年11月以来的最高点,突破66卢布关口。因英国公民谢尔盖·斯克里帕尔毒杀案,美国宣布对俄罗斯开启制裁并同时威胁下一轮实施更加严厉的措施。



2018年8月24日,俄罗斯卫星网报道,美国国务院代表表示,美国因“斯克里帕利案”对俄的制裁将于8月27日在《联邦公报》(Federal Register)上正式公布后生效。据报道,该代表称:“我们在《联邦公报》上签署了制裁生效公告,预计将于8月27日公布。”图为斯克里帕利的女儿。

亚地区形成不稳定前沿地带,增加了冲突风险;将北约和欧盟视为威胁,挑拨美国及其盟友关系;作为修正主义势力,根据自身利益改变国际秩序,塑造一个与美国价值观和利益背道而驰的世界。”¹

2018年1月19日,美国防部发布新版《国防战略报告》,指责俄正在二战后国际体系内“削弱国际秩序,在从中受益的同时破坏其原则和规则”,强调“俄寻求在其周边国家政府、经济和外交决策上的否决权,以破坏北约并通过于己有利的方式改变欧洲和中东的安全与经济结构。利用新兴技术破坏和颠覆格鲁吉亚、克里米亚和乌克兰东部地区的民主进程”,认定“俄的挑战不言而喻。”²

2018年2月2日,美国防部发布新版

《核态势评估报告》,认为“在美持续减少核武器的数量和突出地位的同时,包括俄国和中国在内的其他国家却在自己的武器库中添加了新类型的核能力,在他们的战略和计划中加强了核武力的突出地位,而且不断增加咄咄逼人的行为,包括在外层空间和网络空间。”³

可以说,上述报告反映了绝大多数美国精英的对俄认知,成为美国内反俄情绪的思想基础,根深蒂固,短期难消。更重要的是,俄对美2016年总统大选的干预以及在美国内引起的强烈反弹,使美俄矛盾加速从外源性向内生性转变,进一步增加了两国关系的复杂性。随着“通俄门”调查不断深入,俄已是美高度敏感的内政议题,“反俄”已成某种“政治正确”。

1.National Security Strategy of the United States of America. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

2.Summary of the 2018 National Defense Strategy. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

3.<https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872889/-1/-1/1/EXECUTIVE-SUMMARY-TRANSLATION-CHINESE.PDF>



2018年9月6日,美国华盛顿,美国参议院银行、住房和城市事务委员会就对俄罗斯经济制裁召开听证会。



2018年12月12日,美国纽约,美国总统特朗普的前律师迈克尔·科恩抵达曼哈顿区的联邦法院参加他的宣判听证会。此前他承认多项指控,包括逃税、金融欺诈、竞选财政违规和在关于在莫斯科建造特朗普大楼而与俄罗斯权势人物接触的证词中撒谎。

二、美国的对俄政策工具

基于对俄的负面认知,美国对俄政策仍主要以施压为主,试图以孤立、制裁和高压迫俄改变其“侵略性”行为。

首先,美国对俄制裁更加严苛。2017年7月,美国众、参两院分别以压倒性多数通过对俄罗斯等国新制裁的法案—《以制裁反击美国敌人法》。⁴8月,特朗普被迫签署该法案。该法案的严厉性体现在五个方面:一是列出了十类可受制裁的对象,比此前的“精准”制裁宽泛许多;二是制裁理由更加宽泛,几乎涵盖了美对俄内政、外交不满的所有方面;三是宣示永不承认俄任何以武力改变领土的行为,为彻底取消制裁划定了难以逾越的“红线”;四是规定总统在做出解除对俄制裁的决定时,需向国会报告,国会有权否决其决定。这无疑极大压缩了特朗普政府对俄政策空间;五是制

裁被纳入美国的公法体系,这意味着修改这部反俄法案远比修改行政命令困难得多。可以说,该法案已成为横亘在美俄之间的一道重大障碍,将对美俄关系改善形成重要制约。

2018年1月底,美国财政部以干涉美国2016总统大选为由,再次扩大对俄制裁,将包括总理梅德韦杰夫、外长拉夫罗夫在内的114名俄罗斯政要和96名富商列入制裁名单。⁵4月6日,美国又一次挥动制裁“大棒”,俄联邦安全会议秘书帕特鲁舍夫等24名普京“核心圈子”成员和14家公司“上榜”。⁶2018年,美国还因“斯科里帕尔案”、叙利亚化武、乌克兰等问题对俄施加多轮制裁。截至目前,美已经对俄700多个实体和个人施加了制裁。而2014年到2018年的西方制裁使俄GDP损失了六个百分点。

其次,美国对俄“外交驱逐战”不断升级。

4.US House decisively votes to approve new sanctions against Russia, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/25/us-house-representatives-sanctions-russia>

5.Treasury Sanctions Additional Individuals and Entities in Connection with the Conflict in Ukraine and Russia's Occupation of Crimea, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0266>

6.Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338>



2018年3月，俄前特工斯克里帕尔及其女儿在英国离奇“中毒”再次挑动了俄美关系的紧张神经。3月29日，美国下令60名被指“从事间谍活动”的俄外交官员一周内离开美国，并关闭了俄驻西雅图领事馆。

第三，美国对俄“媒体制裁战”愈演愈烈。2017年11月13日，美国将俄政府资助的“今日俄罗斯”电视台定为外国代理人，取消其进入美国国会采访的资格。2018年4月1日，“今日俄罗斯”电视台正式在美停播。

第四，美国对俄支持巴沙尔政权心怀不满，双方“逐鹿中东”进入新阶段。2018年伊始，有报道称美军在叙利亚消灭200余名俄雇佣军。4月8日，叙反政府武装控制的东古塔地区最大城镇度玛镇遭毒气攻击。之后，美英法三国对叙三处设施发动突袭。

第五，美国持续增强在欧洲前沿存在，提升对俄军事压力。克里米亚危机后，美

军一个陆军装甲旅开始在东欧驻防，同时增强了海军在黑海及波罗的海的部署、执行空中警戒等任务。2018年，北约相继举行了“波罗的海行动”“军刀打击”等大规模联演，重点在于提高快速反应能力，大范围、远距离兵力投送能力，以及各军种的协同作战能力。

第六，美国弱化欧洲对俄能源依赖，以此削弱俄经济实力、遏制其咄咄逼人的对外行为。美国着力迫使欧洲国家弱化同俄能源联系，特别是威胁对参与“北溪2号项目”的俄及欧洲公司施加制裁。

第七，美国以俄研发和部署“伊斯坎德尔—M”弹道导弹从而事实上违反“中导条约”为由，威胁退出“中导条约”。而“第三阶段削减进攻性战略武器条约”到期后几乎难以延期，这使美俄间最有关联性的战略稳定问题的支柱也摇摇欲坠。

2018年7月，特朗普和普京在赫尔辛基实现了两人的首次正式会晤，宣布恢复两国外交与军方间联系，但受制于两国间结构性矛盾，双方难以取得关系改善的实质性进展。受特朗普律师在“通俄门”调查中承认特在2016年6月前还与俄保持商业联系、以及俄乌“刻赤海峡危机”的影响，已经商定的特朗普与普京在G20峰会期间的会晤也被迫临时取消。这在很大程度上凸显了美俄关系的空心化、敏感性和脆弱性。



2018年8月18日，德国总理默克尔在柏林以北的梅泽贝格宫国宾馆会晤到访的俄罗斯总统普京。德国总理府当天表示，双方就乌克兰冲突、叙利亚问题、伊核协议、俄罗斯向欧盟供应天然气等热点议题进行了讨论。

三、美俄关系实质：有限对手

美俄关系的螺旋性下降使很多专家惊呼“新冷战”的到来。但笔者认为，冷战是一个特定的概念和形态，它意味着两个超级大国全方位的竞争、两种意识形态的全面对立、两大军事集团的全面对抗和两个平行市场的互不往来。而目前的美俄关系完全不具上述特征。

如果说美俄关系不可能重复冷战，那么双方关系究竟是什么性质呢？笔者认为，考虑到本世纪中叶之前的世界和美俄两国的发展大势，“有限对手”正成为未来相当长一个时期美俄关系的“新常态”。做出这一结论，主要基于以下判断：

首先，美俄实力对比差距明显，俄已不可能成为美的全球性对手。经济上，俄无论是在经济总量还是人均 GDP 方面都与美国落差巨大，日益处于世界经济体系的边缘位置；科技上，美仍是世界头号创新大国，而俄的科技实力不仅受到苏联解体的极大冲击，科技人才流失严重，还患有顽固的“荷兰病”，经济发展长期严重依赖原料出口。加之国际油价低位徘徊导致其财力捉襟见肘，在很大程度上丧失了大力发展创新产业的客观条件；军事上，与美国强势引领全球军事变革相比，俄在军事战略、军事技术和军队建设上均处于下风。

其次，由于双边矛盾与冲突难解，美俄

关系在未来几年仍将严重对立。地缘政治方面，美对俄“传统势力范围”的藐视与俄强烈的大国自尊和不安全感间的矛盾难消，“后苏联空间”仍是双方角力的主战场；战略平衡方面，美加速发展空天武器、高超音速武器、反导系统及网络战能力，俄也做出非对称回应；国内政治方面，“通俄门”调查在美国回音不绝，俄国内反美情绪高涨，美俄关系将受到两国内政因素的强力制约。

第三，美俄并未相互视为最主要威胁。美国对俄的判断是“现实而紧迫的威胁”，对中国的判断则是“长期而重大的挑战”。从特朗普执意发动对华贸易战可以看出，美国对中国的实力和影响力上升更加忌惮，中美战略竞争的大幕已经拉开；而莫斯科实际上对西方一直抱有向往之情，普京也不是自始至终的“反美主义者”。在近期多次讲话中，普京表示俄始终希望与美发展“建设性关系”。有专家认为，当前俄精英的反美情绪是一种求而不得的“怨妇”心理。在美国主动寻求改善对俄关系前提下，“这种情绪很快会被抚平”。

新的历史条件下，美俄关系已很大程度上失去了冷战时期美苏关系所具有的“全球性影响”。未来一个时期，美俄关系的演变将在两国间结构性矛盾、双方的相互认知、特朗普及普京的个性特点等多种因素共同影响下曲折前行。

7.The Russian Elite's View of Global Politics. <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Russian-Elites-View-of-Global-Politics-17222>



主轴与侧翼：特朗普政府中东政策评估

刘中民

2018年特朗普政府的中东政策是在“美国优先”的原则下，基于反恐、防止敌对国家控制中东、维护能源安全等美国在中东的战略利益，以遏制伊朗为主线，以巩固盟友关系为支撑，围绕巴以、伊核协议等热点问题做出的政策安排，具体表现为承认耶路撒冷为以色列首都、退出伊核协议并两次启动对伊朗的制裁等任性政策，以及对盟友关系的强化。

但是，由于特朗普的中东政策在本质上是以较小投入获取最大收益、

以“离岸平衡”取代直接干预、以单边主义取代多边主义的功利主义和实用主义，美国在中东的作用更多呈现破多立少的消极影响，受美国中东政策负面效应的刺激，中东地区格局阵营化与破碎化同时加剧，中东地区秩序更加混乱。

遏制伊朗：充满挑战的政策主轴

根据2017年的美国《国家安全战略报

2018年5月14日，巴勒斯坦人聚集在加沙地带与以色列交界地区，抗议美国驻以色列大使馆在耶路撒冷开馆，并与以色列士兵发生冲突。





2018年11月3日,伊朗德黑兰,伊朗最高精神领袖哈梅内伊出席会议。2日,美国宣布将全面重启对伊朗制裁。伊朗最高精神领袖哈梅内伊3日回应称,美国和伊朗之间的对峙已经持续了40年,美国一直是输家。



2018年11月24日,伊朗德黑兰,伊朗总统鲁哈尼出席伊斯兰团结国际会议。路透社11月24日消息,伊朗总统哈桑·鲁哈尼当日呼吁世界各地的穆斯林团结起来反对美国,还暗示自己的“宿敌”沙特不要“为罪犯铺上红地毯”。“屈服于以美国为首的西方是对我们宗教的背叛,也是对这个地区的后代们的背叛。”

告》强调,反恐、遏制伊朗、能源安全成为美国在中东的主要利益和战略目标。¹由于“伊斯兰国”实体在2017年被消灭,能源安全并无迫在眉睫的威胁,因此使得遏制伊朗成为2018年美国中东政策的主轴。

2017年10月,特朗普公布了美国对伊朗的新战略,其核心内容包括与盟友合作对抗伊朗威胁;施加更多制裁,阻断伊朗支持恐怖主义的资金;处理伊朗以导弹和其他武器对其邻国、国际贸易和航行自由造成的威胁;彻底阻断伊朗获得核武器。²总体而言,否定并退出伊核协议、加大制裁力度、怂恿并支持地区盟友对抗伊朗成为特朗普政府伊朗政策主要内容。

2018年5月8日,美国宣布退出伊核协议,并恢复对伊朗的制裁。与此同时,美国国务卿蓬佩奥提出了对伊朗“极限施压”的

12条苛刻要求,其内容主要包括伊朗停止所有铀浓缩行为、无条件接受国际原子能机构核查、停止导弹研发和扩散、停止支持中东“恐怖组织”、停止对伊拉克、也门和叙利亚的干预等。³此后,美国相继两次启动了对伊朗的大规模制裁。8月初,美国开始恢复对伊朗的严厉制裁,主要针对伊朗的汽车业、贸易、黄金和其他主要金属;11月启动的第二轮制裁主要针对伊朗能源和金融领域。但是美国遏制伊朗的政策面临以下严峻挑战和困境。

首先,美国制裁迫使伊朗主动改变和内部生变的可能都微乎其微,也很难改变其在地区热点问题上的政策。

尽管美国的极限施压政策已经产生数十家外国公司撤出伊朗、伊朗货币一路贬值、伊朗民众多次进行示威游行等政策效

1.The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington: December, 2017, p.48.

2.President Donald J. Trump, “Remark by President Trump on Iran Strategy,” October 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>.

3.王锦:《特朗普的中东政策及其前景》,载《现代国际关系》2018年第8期,第39—40页。



果，但美国依然无法逼伊朗就范。无论是宗教领袖代表的保守势力，还是鲁哈尼总统代表的温和势力，都强烈反对与美国重新进行谈判。因此，美国的“极限施压”政策不仅难以迫使伊朗妥协，反而起到了促进伊朗内部团结反美的反作用。针对美国的

制裁，鲁哈尼政府采取了调整内阁、大幅减少进口物资种类、收紧外汇兑换、增加本币和易货贸易、拓展石油输出渠道等措施，⁴并呈现准备重回“抵抗经济”的迹象，但并无与美国妥协的迹象。

其次，美国制裁伊朗深受诸多不确定性因素的制约。

美国的伊朗政策尽管得到沙特、以色列等中东地区盟国的配合，但沙特的政治发展，尤其是沙特能否充当防范国际能源市场动荡的“防洪堤”，都存在不确定性。⁵因此，在退而求其次的情况下，美国只能采取豁免8个国家和地区的政策，发挥其调整盟友关系，平衡大国关系，分化欧洲，破坏俄罗斯、土耳其和伊朗三方“准联盟”等多重目的，即充分发挥美国对伊制裁的政策杠杆作用。

最后，全面制裁伊朗导致的不确定性可能冲击美国金融霸权，这是美国深层次



的隐忧。

美国制裁伊朗的任性政策凭借的是金融霸权，金融霸权的根基是以美元定价的石油交易。如果美国不顾各方反对执意对伊朗及相关各方进行“无死角”的制裁，并迫使在国际能源市场出现欧盟正在探讨的独立于美元之外的交易系统，这无疑意味着美国金融霸权的松动。

盟友关系：不稳定的政策之翼

特朗普中东政策的核心是在继续进行战略收缩、减少投入的情况下，通过遏制伊朗整合在奥巴马时期日渐疏远的盟友关系，重点强化美国与沙特和以色列的盟友关系，使其在遏制伊朗、反恐等领域承担更多任务和成本，进而增强美国对中东事务的主导权。美国盟友政策的最大问题在于一切以服务于美国利益为核心，并把更多成本通过利益交易转嫁给地区盟友，但由于美国缺乏系统的中东战略又使其无法满足盟友的利益诉求，进而使其盟友关系存在不稳定性。

（一）强化“美国—以色列—沙特”同盟体系

第一，为强化与以色列的盟友关系，在巴以问题上采取明显偏袒以色列的政策，并企图强推解决巴以问题的所谓“世纪计划”。

4. 邹志强：《伊朗经济的耐受力》，载《环球》2018年11月14日。

5. 刘中民：《制裁伊朗“留余地”实属无奈》，载《环球时报》2018年11月5日。



2018年11月16日,在土耳其伊斯坦布尔法提清真寺的院子里,人们拿着沙特记者贾马尔·卡肖吉照片参加了一个象征性的为卡肖吉祈祷的葬礼。

2018年5月14日,美国选择以色列“国庆日”亦即巴勒斯坦的“受难日”,高调举行美国驻以色列大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷的开馆仪式,诱发了2014年以来巴以最血腥的暴力冲突,当天有58名巴勒斯坦示威者死于与以军的冲突,2800多人受伤,创下4年来单日死亡和受伤人数最多的记录。⁶特朗普还力图强推巴以和平方案即所谓的中东和平“世纪协议”。由特朗普派女婿、白宫高级顾问库什纳专门负责制定和推行该方案。据报道,“世纪协议”可能包括在约旦河西岸边界、加沙地带与埃及边界、戈兰高地主权等方面偏袒以色列,为未来巴勒斯坦国“首都”

选址,推进巴以经济一体化等内容。该协议不仅严重侵害巴勒斯坦和叙利亚的领土主权,甚至也将对埃及对西奈半岛的主权构成侵蚀。⁷该协议不仅严重侵害巴勒斯坦和叙利亚的领土主权,甚至也将对埃及对西奈半岛的主权构成侵蚀。

第二,为遏制伊朗,特朗普不断挑拨沙特与伊朗对抗,力图组建以沙特为中心的反伊朗联盟即“阿拉伯版北约”,并大力支持沙特的内外政策,尤其在“卡舒吉事件”中极力维护美沙同盟关系。

6. 马晓霖:《迁馆退约:特朗普中东政策该如何破旧立新?》,《华夏时报》2018年5月21日。

7. “What’s in Trump’s ‘Deal of the Century’? The Answers Are in Plain Sight,” <http://www.middleeasteye.net/news/us-donald-trump-deal-of-century-middle-east-peace-plan-already-happening-israel-palestine-1066744202>.



2018年以来，特朗普政府一直在推进以对抗伊朗为核心组建“中东战略联盟”（Middle East Strategic Alliance, MESA），即所谓“阿拉伯版北约”，其成员包括海湾合作委员会6国和约旦、埃及；美国还积极推动建立针对伊朗的“以色列—务实逊尼派轴心”，这也是以色列和沙特、约旦、阿曼、科威特等阿拉伯逊尼派国家互动频繁的原因。

2018年10月以来，沙特记者卡舒吉遇害事件对美沙同盟关系构成了一定的冲击，美国也象征性地对沙特采取了一定的制裁措施，但“卡舒吉事件”并未动摇美沙同盟关系的根基。11月底，特朗普在国会发表声明称：由于无法掌握该案的全部事实，为确保盟友和地区有关国家的利益，美国不会惩罚沙特王储，也不会取消对沙特的军售，并称沙特依然是美国的坚定盟友。从中不难发现，特朗普已经向外界传递出明确的信号，即美国决定对“卡舒吉事件”与美沙关系做硬性切割，以维护美沙盟友关系的根基。

（二）美国与中东盟友体系的脆弱性

第一，美国继续在中东进行战略收缩，很难满足其盟友的利益诉求。

美国在中东不断减少投入、不愿直接介入的做法，并无法满足其盟友的利益诉求。例如，在叙利亚问题上，以色列的关切是伊朗力量在叙利亚扩张对其安全的威胁，但由于美国缺乏深度介入叙利亚危机的意愿，致使以色列不得不与主导叙利亚危机的俄罗斯进行协调，依靠俄罗斯对伊

朗的行为进行约束，或者直接采取军事行动对伊朗及其支持者黎巴嫩真主党在叙力量进行军事打击。总之，美国的战略收缩与其中东盟友希望美国加强在中东长期存在的愿望之间存在巨大的张力，进而使沙特、以色列、埃及等美国盟友不断在军售、能源、经贸等领域加强与俄罗斯的合作。

第二，阿拉伯世界的破碎化和多样性，使“阿拉伯版北约”很难成形。

沙特与卡塔尔断交导致的海湾合作委员会内部分裂，长期与沙特争夺地区领导权的埃及很难对沙特心悦诚服，都很难使所谓“阿拉伯版北约”具有足够的内聚力。特别需要指出的是，美国构建以海合会为中心的“阿拉伯版北约”旨在遏制伊朗，但在美国策动下沙特与卡塔尔断交却加剧了海合会的分裂。此外，沙特自身的政治风险高企，尤其是内部王室斗争加剧、外交政策激进等风险，都使其作为美国盟友体系的支柱存在不确定性。

第三，传统盟友土耳其与美国渐行渐远将极大地削弱美国对抗伊朗的盟友体系。

土耳其不仅与美国自身在叙利亚问题、库尔德人问题、“居伦运动”等问题上龃龉不断，而且与作为美国盟友体系支柱的沙特不断发生摩擦。近年来，土耳其与沙特围绕埃及穆斯林兄弟会问题、卡塔尔断交危机以及“卡舒吉事件”等问题不断交锋，尤其是“卡舒吉事件”还对美沙同盟关系构成很大的冲击，同时土耳其还在叙利亚问题上与俄罗斯、伊朗建立了准联盟。📌



2018年11月30日,阿根廷布宜诺斯艾利斯,美国、加拿大、墨西哥签署三国新贸易协定,美国总统特朗普、加拿大总理特鲁多与墨西哥总统涅托出席签字仪式。

逐利与管控：特朗普政府的对拉新政

吴白乙

不同于欧盟、俄罗斯以及中国被特朗普视为不同领域的强劲“竞争者”，拉美是美国传统意义上的“周边地区”。尽管进入新世纪以来，该地区诸多国家不断推进贸易和外资来源多元化，但由于特殊的地缘经济和政治关系仍难摆脱对美国高度依赖，因而自2016年以来特朗普政府在贸易、外交、移民等政策的调整对拉美国家的冲击效应最为明显。

总体看上述政策为提振美国经济带来一定收效，但无疑将对拉美地区乃至全球贸易体系和治理体系构成严峻挑战。“反全球化”是特朗普政策理念的核心要素，在对外政策中反映在多次强调的“抵制非法移民”、“反对自由贸易”、“制造业回归”等口号上。特朗普政府主政近两年来，先后通过行政令和总统备忘录的方式推出一系列凸显“美国优先”的政策旨在兑现竞争承



2018年4月12日,美国华盛顿,美国总统特朗普会见各州州长及国会成员,讨论贸易和农业问题。据美媒报道,美国共和党参议员12日透露,美国总统特朗普已要求白宫首席经济和贸易顾问探索重新加入跨太平洋伙伴关系协定(TPP)的可能。去年,特朗普上台一周就带领美国退出了这项协定,目前,剩余11个亚太国家已在3月初签署瘦身版TPP。

诺:对内推进税制改革、解除制造业发展行政约束、放松金融监管、鼓励能源开采和出口、进行国内经济结构改革;对外主张由多边转向双边主义、采取排他性贸易政策、实施更加强硬的外交政策、收紧移民政策。

一、贸易政策

重构贸易体系,摈弃多边,向双边主义转变,重振美国制造业,实现利益回流是特朗普政府制定和实施涉拉贸易政策的核心要义。2017年1月23日,特朗普签署行政命令,正式宣布美国退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)。对特朗普来说,将重点转向双边贸易协定的谈判可以重塑全球贸易格

局和保护美国就业。智利、秘鲁、墨西哥是TPP的主要发起国,从某种意义上也代表了拉美地区太平洋沿岸国家参与21世纪全球价值链和市场重构过程的强烈意向。美国退出TPP不仅给上述三国的潜在经济利益带来重创,而且也使拉美地区开放主义取向遭受挫折。

从传递形式考察。从传递形式看,主要体现在外交领域的冲突和多边自由贸易协定的重新审视。前者包括美国与美洲玻利瓦尔联盟主要成员国的政治冲突在上升,例如美国对委内瑞拉实施制裁、美国收紧部分对古巴政策等。此外,特朗普采取强烈的反毒品立场将给拉美主要毒品生产

国带来压力。后者主要包括美国退出 TPP 将对智利、墨西哥和秘鲁产生影响,促进拉美国家加强国内经济多元化和加强区域一体化。例如,南共市正在加速与欧盟谈判自由贸易协定的进程,与此同时,随着中右翼政党在巴西、阿根廷执政,南共市与太平洋联盟的融合程度也在加强。

自上任伊始,特朗普总统不断对近邻贸易伙伴发出威胁,以退出《北美自贸协定》(NAFTA)为要挟,胁迫墨西哥、加拿大于 2017 年 8 月重启谈判并于 2018 年 11 月 30 日正式签署《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)。这一协定对墨带来的现实和潜在损害包括迫使在墨汽车制造商将工厂转回美国,以及“毒丸”条款之下墨与其他贸易伙伴的合作条件及灵活度均受到极大约

束等。此外,新的贸易协定并未减缓美国单边主义的逼人之势,美对墨加两国钢产品征收 25% 关税、铝产品征收 10% 关税问题仍不肯解套。美国贸易谈判代表莱特希泽称,“任何协定都应该保留关税带给美国产业的利益,很难确定一个固定的谈成日期”。而墨西哥贸易谈判代表赫苏斯·塞亚德则认为这是一个非常紧急的问题,他坚决提议不要让关税问题的解决拖到明年。鉴于墨新任总统曼纽埃尔·洛佩斯以其坚定的民族主义立场而著称,美对墨实行的“单赢”贸易政策有可能遭遇强烈抵制,美墨贸易关系难成坦途。

二、外交政策

特朗普上台以来的对拉外交政策重



2018 年 10 月 23 日,在美国华盛顿特区白宫内阁会议室与高级军事领导人举行吹风会时,在与美国国防部长吉姆·马蒂斯和参谋长联席会议主席约瑟夫·邓福德将军的讲话中,特朗普承认,没有证据表明中东恐怖分子是从洪都拉斯前往美国边境的数千名移民中的一员,但他指责委内瑞拉和身份不明的左翼分子鼓励了所谓的大篷车。



点,一是加大对拉美左翼国家的打压和干预力度,二是加强对中美洲和加勒比地区的控制。主要表现为:

——不断收紧前任政府对古巴“松绑”政策。2017年6月16日,特朗普在迈阿密签署对古新政行政令,要求立即撤销奥巴马政府与古巴达成的“完全不公平”的协议,继续执行对古巴的经济、金融封锁和贸易禁运政策,禁止美国企业与古巴军方控制的企业有生意往来,同时收紧对美国公民前往古巴旅游的限制。并于10月以美驻古巴外交人员遭到“声波攻击”为借口,驱逐在美古巴外交官并撤回六成美驻古巴外交人员。

——不断对委内瑞拉进行制裁。就在特朗普刚刚上任不久,美国财政部以涉嫌“走私毒品”为由将委内瑞拉副总统艾萨米列入制裁名单。此后,美国又数次扩大制裁名单,总统马杜罗和多名委内瑞拉高级官员均名列其中。2018年5月21日对委实施金融制裁,禁止美国公民参与委政府债务或政府控股实体股权的交易和相关融资,并随后驱逐委驻美大使馆代办和委驻休斯敦总领馆副总领事。11月1日签署行政令将制裁目标转向委黄金行业,规定禁止美国公民与以“腐败或欺骗”方式出口黄金的委内瑞拉实体和个人交易。未来,可能将委列入“支持恐怖主义国家”名单,这将为美国财政部对与委进行贸易的国家采取惩罚性措施提供合理性解释。

——粗暴干涉部分国家与中国建交。由于巴拿马、多米尼加和萨尔瓦多分别于2017年6月、2018年5月和8月与中国建交,特朗普政府一方面敦促尼加拉瓜、洪都拉斯政府稳固与台湾的“邦谊”,另一方面召回美国驻上述三个与台湾“断交”国多名外交使节进行紧急训商,也向这些国家展示淫威。

三、移民政策

特朗普坚持“美国至上”,迎合国内部分选民的保守主义倾向与排外情绪,上任两年来在针对外来移民问题上一再示强。2017年特朗普政府加快移民改革方案步伐,内容愈加具体,涉及范围进一步扩大。1月27日,特朗普签署总统行政令,要求在120天内暂停所有难民入境,在90天内暂停向伊朗、伊拉克、叙利亚、利比亚、苏丹、索马里、也门七个穆斯林国家公民核发签证入境美国,特朗普执政团队称其为“旅行禁令”。9月24日,特朗普对旅行禁令进行再次修正,禁令包括伊朗、利比亚、索马里、叙利亚和也门五个穆斯林国家,以及朝鲜和委内瑞拉两国。12月4日,美国联邦最高法院裁定,针对朝鲜和委内瑞拉的旅行禁令以及对六个穆斯林国家的旅行禁令全面生效,标志着美国司法体系将特朗普“禁穆令”生效。

对于拉美国家,特朗普以反对非法移民和贩毒为由,签署多项总统行政命



2019年1月1日,墨西哥提华纳,中美洲移民试图翻越隔离墙非法入境,遭到美国海关和边境保护局驱逐。

令,终止“梦想者”计划,对来自中南美洲和加勒比国家的移民政策由收紧进一步转向“零容忍”。2017年9月5日,特朗普宣布废除奥巴马时期设立的移民特别保护项目——“童年入境者暂缓遣返行动”计划,要求国会在半年内拟定出相应的替代法案。2018年4月6日,美国司法部长塞申斯宣布实行“零容忍”移民政策,对所有“非法”入境的成年人都要先进行司法审判。特朗普政府实施“司法程序”先于“移民程序”,同时考虑采取以有利于教育和就业潜力的积分(择优)政策而取代以家庭为基础的亲属链式移民。近日,他还在推特上表示,南部边境的移民在得到法庭单独批准之前不允许进入美国,否则将被逮捕或拘留。由于

历史原因,美国与这些国家之间的移民纽带“剪不断,理还乱”,特朗普肆意移民问题上采取强硬立场和蛮横做法,在国内引起不小的争议,11月初来自中美洲国家的近7千名民众乘坐大篷车涌向美墨边境试图“闯关”,就被指称其背后有美国国内政治势力和民间组织的影子。特朗普的一系列政策还造成美与古巴、委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔等拉美左翼执政国家关系紧张,但最为引人注意的则是特朗普下令强行在美墨边境修建“隔离墙”而导致两国政府龃龉不断。

四、具体国别影响

特朗普对拉政策涉及众多拉美和加勒



比国家,其影响自北向南呈现递减式分布。英国研究机构 EIU 从特朗普政府外交、贸易、侨汇、移民和援助五个维度对 21 个主要拉美国家面临的风险进行衡量后认为,最高风险对象国包括萨尔瓦多和洪都拉斯 2 个国家;较高风险包括海地、墨西哥和危地马拉 3 国;中等风险包括古巴和尼加拉瓜 2 国;较低风险包括玻利维亚、智利、哥伦比亚、多米尼加、厄瓜多尔、牙买加、委内瑞拉 7 国;最低风险包括阿根廷、巴西、哥斯达黎加、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭 7 国。总体而言,相对于经济体量而言,中美洲和加勒比地区是最脆弱的两大次区域,而南美洲国家所面临的风险趋于中等。同时,贸易和侨汇政策对拉美产生负面影响的广泛度大于移民和援助政策,而在外交关系领域,拉美左翼执政国家受影响最大。

具体而言,首当其冲的是墨西哥。包括修建美墨边境隔离墙并要求墨西哥买单、《美国—墨西哥—加拿大协定》(USMCA)、遣返在美的非法移民等显性的政策调摆,无疑对紧邻美国的墨西哥打击最大。美墨加贸易协议重新修订后,一方面墨西哥须将部分利润让渡给美国,以保留汽车整车生产线,另一方面新的关税安排也意味着将墨西哥须从亚洲进口的零部件被排除在外,对墨西哥生产成本及其未来贸易、投资多元化选择产生负面影响。不仅如此,新协议文本 32 章第 10 款第 4 条规定,“任何缔约方与非市场经济

国签订自贸协定,应允许其他缔约方在 6 个月告知期后终止本协定并以(新)双边协定取代本协定”,即美国会对墨西哥后续与其他国家的经贸谈判保持巨大影响。随着墨西哥对于美国的依赖程度日益加深,其经济自主性将进一步受到削弱。一旦美国再次威胁撕毁协议时,墨西哥将陷于更加难以反击的绝境,因为墨西哥实现经济多元化的能力已被逐步削弱。

其次,中美洲和加勒比国家面对冲击更显脆弱。这些国家规模小、经济结构单一、欠发展,国民经济严重依赖外部流动性,而来自美国侨汇的重要性甚至不亚于外来援助和外国直接投资。2017 年,中美洲国家侨汇收入增幅超 10%,来自美国的侨汇占萨尔瓦多、洪都拉斯和海地 GDP 的比例均超过 15%。随着美国收紧移民政策,加大来自中美洲非法移民的遣返数量,中美洲和加勒比国家开始承受的人口流动压力逐渐增加,其侨汇收入也面临减少或萎缩的风险。

值得注意的是,被称为巴西“特朗普”的博索纳罗当选巴新一任总统,其政治上保守色彩浓重,诸多保护主义、去多边主义的竞选主张与特朗普的政策不谋而合。即使他就任后可能基于巴西经济困境的现实而调整相关政策调门,但由于其亲美和亲西方立场难以改变,有可能会在经济、外交等政策领域作出较大的转变,特朗普的政策影响力或将在巴西获得更大的市场,甚至传导至南美更多国家。🏠

虚与实：特朗普政府的印太战略构想

韦宗友



2018年5月9日，菲律宾圣安东尼奥，作为美菲“肩并肩”军演的一部分，两国士兵展开联合登陆演习。

2017年底，特朗普在其首份国家安全战略报告里，明确提出了新政府的印太战略构想——“自由开放的印太”战略。这一战略构想将中国视为美国在印太乃至全球最主要战略威胁，美国要通过经济、安全乃至外交舆论手段，依靠自身及借助印太盟友力量，应对中国挑战，维护美国地区霸权。

一、三管齐下的对华进攻态势

2018年，特朗普政府采取了一系列经济、安全及外交举措，贯彻其战略意旨，与中国在印太地区展开了全面竞争。

1. 经济竞争

经济上，特朗普政府将应对中国一带



2018年7月30日,美国华盛顿,美国国务卿蓬佩奥在华盛顿举行的印度洋-太平洋商业论坛上,对受邀的政府和企业高层发表演讲,以促进对该地区的投资。



一路倡议视为其印太战略的重要支柱,不仅提出了竞争性的印太经济战略构想,还力图与日本、澳大利亚等印太伙伴一道,对中国的海上丝绸之路进行正面“狙击”。

1) 美国的倡议与投入。2018年7月31日,国务卿蓬佩奥在出席首届印太商业论坛时,正式公布了特朗普政府的印太经济构想。蓬佩奥表示,从美国西海岸延伸至印度西海岸的印太地区,对美国外交政策至关重要。10月5日,特朗普签署了国会两院通过的“建设法案”,该法案对美国的对外发展金融融资模式进行大胆改革,一方面将美国的对外发展金融资金规模提升到600亿美元,同时改革美国对外发展金融模式,特别是更好地整合美国私人资本及美国开发署的发展援助能力,提升对发展中国家的投资与开发。

2) 美日澳三国印太基础设施建设合作。7月30日,在华盛顿举行的印太经济论坛期间,美国、日本和澳大利亚三国宣布成立印太地区基础设施投资三边伙伴关系,加

强三国在印太地区的基础设施投资合作。美国海外私人投资集团(OPIC)、日本国际合作银行(JBIC)和澳大利亚政府共同组成了这一三边基础设施投资伙伴关系。在11月举行的亚太经合组织会议期间,美国与日本澳大利亚三国发表政府联合声明,宣布成立三边伙伴关系,加强三国在印太地区基础设施建设方面的合作。

3) 防止国际货币基金组织等美国主导的国际金融机构成为中国一带一路倡议的“提款机”。8月3日,16位美国参议员联名致函财政部长姆努钦与国务卿蓬皮奥,敦促动用美国在国际货币基金组织的影响力来确保其救助条款能阻止正在进行的“一带一路”项目的继续或者阻止启动新的“一带一路”项目,特别是与盟友一道向发展中国家提供替代性的投资及基础设施融资方案。

2. 安全角逐

应对中国安全挑战,特别是海上安全挑战,是特朗普政府印太战略的另一支

柱。为此,特朗普政府于5月底象征性地将太平洋司令部更名为印太司令部,表明其对印太地区的高度重视。同时,特朗普政府在南海“航行自由行动”、强化美印关系及推动日澳印四国安全合作方面,也有一系列新动作。

1) 关注南海问题。自2017年5月以来,特朗普政府已经在南海地区进行了9次航行自由行动,9次飞越及航母游弋活动,其频率大大超过奥巴马时期,而且其“航行自由行动”在方式上更具有针对性与挑衅性。特朗普政府的2019财年美国国防授权法案,再次涉及了南海问题,以所谓的中国在南海地区的军事化行动为由,禁止中国军舰参加环太军事演习。同时,该法案还将2018财年国防授权法案中的“东南亚海上安全倡议”延长五年,更名为“印太海上安全倡议”,将孟加拉和斯里兰卡纳入援助和训练受援国,同时将印度纳入进来,提升这些国家的海上能力建设,抗衡中国海上力量。

2) 突出日本及印度作为印太战略东西安全之锚的作用。特朗普政府高度重视作为印太“东西之锚”的日本及印度的作用。除了继续加强与日本的双边军事同盟关系外,还特别注重强化与印度的安全伙伴关系。在2017年及2018年国防部长马蒂斯访问印度期间,双方确认了印度继续为美国的“主要防务伙伴”,向印度出售先进武器装备、特别是海上军事装备;签署了美印“通讯与信息安全备忘录”,两军可以在双边或多边训练演习中分享安全通讯和信息交换,

大力支持印度作为印度洋安全的“净提供者”,牵制中国海上力量发展。

3) 复活美日印澳四国安全合作。2017年,特朗普政府复活了十年前的美日印澳四国安全合作磋商机制,在东盟峰会期间举行了首次安全磋商会。2018年11月东盟峰会期间,四国在新加坡再次举行了安全磋商会。虽然此次会议没有发表联合声明,但是四国单独发表的声明,还是表达了对“基于规则的地区秩序”、促进地区安全以及共同努力维护印太地区海洋稳定的关注。特朗普政府希望通过复活“四国联盟”,共同应对中国“海上安全挑战”。

3. 舆论抹黑

虽然经济与安全是特朗普政府印太战略的两大核心支柱,但是特朗普政府并没有放弃外交与舆论攻势,对中国进行抹黑。例如,特朗普的国家安全战略报告将中国界定为国际体系修正主义国家,将中美之间的战略竞争描绘成自由与压迫的斗争;将中国的一带一路倡议渲染为带有地缘经济及地缘战略意图的战略举措,并大肆炒作所谓的“债务陷阱”,甚至将中国描绘成唯利是图的“掠夺性经济体”。此外,还不顾南海争端已经显著降温、中国与菲律宾等当事国及东盟正在达成历史性协议或谅解备忘录的事实,炒作中国在南海的军事部署,指责中国在南海地区进行“军事化”,破坏地区稳定。



二、问题与挑战

作为一名精明的商人及时时刻刻把“美国第一”挂在嘴边、放在心头的总统，特朗普虽然提出了雄心勃勃的印太战略构想，但却不愿意投入过多美国资源，相反希望盟友能够多多“贡献”，为其共担责任。特朗普这种唯利是图的做法，很难指望盟友能够与其同心同德。此外，特朗普政府对印度及日本这两大印太“东西之锚”的“倚重”，也引起了东盟的疑虑与担忧。如何摆正东盟的位置，是个挑战。

1. 美国的实际资源投入有限。特朗普的印太经济战略，尽管说得天花乱坠，但实际投入仅为 1.13 亿美元。希望这点资金能够推进“从西太平洋到西印度洋”广袤地区的数字经济、能源及基础设施建设，弥补印太地区高达 20 多万亿美元的基础设施投资

缺口，基本上是“不可能完成的使命”。即便是特朗普政府大肆渲染的 600 亿美元对外发展金融资金，仔细研究，也只能说“看上去很美”。

2. 特朗普的贸易保护主义及“美国第一”导致印太盟友对美国是否靠得住存在疑问。特朗普在希望印太盟友为其印太战略“出力”的同时，也对日本、印度等国挥舞起经贸大棒，要求后者在经贸问题上对美让步，不能“再占美国便宜”。特朗普政府这种唯利是图、翻脸不认人的做法，让日本、印度“很受伤”，他们很难相信一个如此斤斤计较的美国，能够在安全上成为他们坚强的后盾。

3. 美日印澳四国合作虚多于实。被特朗普政府给予厚望的美日印澳四国合作，尽管赚足了眼球，但实际内容并不多。安全上，四国安全合作没有如外界期待的那样提升级别，依然只是四国司局级的非正

2018 年 11 月 30 日，阿根廷布宜诺斯艾利斯，20 国集团领导人峰会首日，美国总统特朗普与印度总理莫迪和日本首相安倍晋三举行三边会谈。



式磋商。2018年的四国安全磋商甚至没有发表联合声明,只是四国各自表述,暗示四国在印太海上安全合作方面存在裂痕。

经济上,2018年年初国际舆论一度热炒美日印澳四国可能会联手推进印太地区的基础设施建设。然而,事实却是印度缺席了美日澳三国在印太地区基础设施建设上的合作。更为重要的是,日本首相安倍在2018年11月访华期间宣布,中日两国将开展第三方市场合作,强调中日关系已经开启由“竞争”到“协调”的新时代。

4. 东盟的位置。特朗普在2017年提出印太战略构想时,东盟处于边缘地位,他更看重的是日本、澳大利亚等军事盟友以及印度地区安全伙伴,包括复活美日印澳四国安全合作。此举引发了东盟国家对特朗普政府印太战略的担忧。为安抚东盟,2018年以来,蓬佩奥、彭斯等人出访东盟时相继表态,东盟处于印太战略的核心位置,“美国致力于维护东盟在印太战略的核心地位”,但东盟国家应该不会轻易相信。

三、印太战略能走多远?

鉴于上述分析,特朗普政府的印太战略到底能走多远,还是个未知数。未来如何发展,将取决于如下因素的互动与发展。

第一,中美关系的演进。当前中美关系面临诸多挑战,处于十字路口,但也并非到了覆水难收地步。如果中美两国都有强烈战略意愿避免关系滑坡,避免对抗与恶

意竞争,并采取切实措施展现战略善意与诚意,两国关系并非不能企稳回升。中美两国领导人在阿根廷的成功会晤及达成的贸易“休兵”,就是朝着关系缓和迈出的重要一步。

第二,美国愿意投入多少资源。特朗普的印太战略覆盖印太两洋,突出经济与安全维度,摆开与中国全面竞争态势。这些都需要美国巨额经济与军事投入。但目前来看,特朗普政府并不愿意投入更多资源,特别是经济资源。未来,一个民主党控制钱袋子的国会,将会在资源投入方面给特朗普政府施加更多限制,这必然进一步影响其印太战略的实施。

第三,“美国第一”与盟友利益如何调和。特朗普的印太战略显然需要印日澳等印太盟友及安全伙伴的支持与配合。但是凡事从“美国第一”角度看问题,并在经贸等问题上不断敲打印度和日本的特朗普政府,如何调和这一内在矛盾,安抚盟友,是个不小的挑战。

第四,印度乃至日本都是不确定因素。印度和日本是特朗普印太战略的东西之锚,被特朗普政府寄予厚望。但是,这两国自身的利益及对中国的看法,与特朗普政府并非完全同步。2018年以来,印度和日本两国已经在静悄悄改善对华关系,两面下注或多面下注,不愿意成为特朗普政府印太战略的马前卒。如果今后中日、中印关系进一步发展,特朗普政府的“印太之锚”必然会发生更大飘移。📍



2018年11月13日,美国华盛顿,美国总统特朗普在白宫罗斯福厅举办点灯仪式,庆祝印度的排灯节。

拉拢与打压:特朗普政府对印政策

张家栋 章节根

在美国几对重要双边关系中,特朗普总统的对印政策是对前任政策变化最小的,基本上体现了政策的一致性和延续性。这主要是由于两个原因:一是,美国形成了拉印制华的战略共识;二是,印度侨民在美国决策层的影响上升。但是,特朗普总统的个性特征及其极限施压的工作风格,仍然对美印关系产生了一定消极影响。总体来看,美国对印政策从“拉拢印度优先”,向“美国优先、拉压结合、以拉为

主”的方向变化;而印度的对美政策,则相应地从“放弃犹豫、靠拢为主”,向“靠拢为主、观望平衡”的方向进行策略性调整。

一、特朗普政府的对印度政策

当前美国对印度政策的基本特征是“军事优先、政治辅助、经济竞争”。美国最关注的是印度的军事和国防潜力,以及可以在牵制中国方面所发挥的作用。为达此

目标,美印“两国政治领导层把防务合作放在首要位置”。

美国继续推进与印度之间的防务合作

防务合作是美国对印政策中的优先领域,合作程度与推进速度远远领先于两国在其他领域的合作。美印防务合作由防务合作协议、联合军演和军事技术合作与军品贸易三个部分组成。

在防务合作协议方面,美印两国已经建立了一个“1+3”体系。2005年美印签署的“美印防务关系框架”(Framework for the U.S.-India Defense Relationship)于2015年被再次审订通过,成为指导两国防务和战略伙伴关系的基石。特朗普总统不仅继承下这一框架协议,还不断加强与印度在具体军事领域的合作。美国和军事同盟和防务伙伴之间,通常会签署四个基础性防务合作

文件。目前,美国已与印度签署了其中的三个。“军事信息总体安全协议”(GSOMIA)于2002年签订,“后勤交流协议备忘录”(LEMOA)于2016年签署,“通信兼容与安全协议”(COMCASA)则于2018年在特朗普总统手上完成。目前,美印两国还在磋商第四个“基本交流与合作协议”(BEC)的签署问题。

联合军演是美印防务关系中的重要内容。目前,美印之间的马拉巴尔(MALABAR)联合演习已经包括美日印三国的最重要联合演习,2018年在规模和级别上都有明显提高。印度还参加了美国“环太平洋军事演习”。

军品贸易与军事技术合作,是美国与印度防务合作中的重要内容。2012年,美国国防部启动“防务科技与贸易倡议”(De-



2018年9月6日,印度新德里,美国国务卿蓬佩奥与印度外交部长斯瓦拉吉会面。西媒称,美国国务卿蓬佩奥带着多个目标造访新德里,这些目标包括:遏制中国影响力,加强与印度政府的盟友关系以稳定阿富汗局势,说服印度不再购买伊朗石油和俄罗斯武器。



2018年11月14日,新加坡,美国副总统彭斯和印度总理莫迪在新加坡会面。

fense Technology and Trade Initiative, DTTI), 以促进美国与印度之间的防务关系, 为合作生产、合作发展军事装备和技术提供便利。2017年12月美国发表的国家安全战略报告, 把印度定义为美国的“主要防务伙伴”。2018年8月3日, 美国把印度升级为“战略贸易授权1类”(Strategic Trade Authorization-1, STA-1)。印度成为亚洲仅有的三个获得这一地位的国家之一。这些都将使印度可以从美国进口民用航天与防务技术和相关产品, 也把美国向印度转让武器和军事技术的级别提高至盟国的水平。

美国对印度继续进行战略拉拢

特朗普延续了前任在战略上拉拢印度的政策。2015年, 美国与印度达成“亚太和印度洋地区联合战略愿景”(Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region), 试图把两国整合到一个战略概念之内。这一愿景被特朗普总统继承并发展下来。2017年底, 美国正式提出印太战略概

念, 努力把印度拉进自己组织的印太大同盟框架之中。为此, 美国提高了对印度的战略定位, 从奥巴马时期的“战略支点国家”升级为“具有领导力的全球性大国”, 并支持印度在印度洋及更广泛地区发挥领导作用。

美国继续帮助印度拓展国际空间

美国与印度强调在政治制度上的共同点, 大力帮助印度拓展国际空间, 在联合国改革和一系列非正式机制改革等问题上, 都支持印度的主张和利益。2017年6月莫迪总理访问美国期间, 特朗普重申支持印度“入常”的立场。美国已成功支持印度加入不扩散四大非正式机制中的三个: 2016年6月, 美国支持印度成为导弹控制机制(MTCR)第35个成员。特朗普总统上台以后, 这一政策并没有中断。2017年12月, 美国支持印度成为瓦森纳安排(WA)第42个成员。2008年1月, 美国支持印度成为澳大利亚集团(AG)第43个成员。在核供应国

集团(NSG)扩大问题上,美国也力挺印度。

美国对印度拉压并举

与前任拉拢印度优先的政策不同,特朗普既关注印度的长远战略价值,也关注美国的短期经济收益,对印度是拉压并举。一方面,美印在经贸领域的问题与摩擦显著上升。特朗普上台以后,提出“美国优先”口号,号召制造业回流美国,与“印度制造”形成了竞争关系,导致两国在经济与贸易领域的分歧增大。在国内,美国通过修改工作签证(H1-B)制度,伤害了印度在美国的经济利益。在国际上,美国对伊朗石油出口的制裁,直接损害了印度的国际收支和经济发展状况,直接造成卢比大幅贬值;美国发起的贸易摩擦,涉及到印度的虽然只有几十亿美元,但也对印度造成了一定的心理冲击。另一方面,美国对印度的政治拉拢也有底线。美国虽不断表态支持印度入常,但是在否决权问题上又拒不让步,让印度感到美国的支持有点“口惠而实不在”。

二、特朗普政府对美印关系现状不满意

特朗普从“美国优先”理念出发,否定美印伙伴关系概念,期待建立一个以美国为中心或领导的新型美印关系,但结

果有些失望。从美国方面来看,虽然美国在大力支持印度,但印度仍然坚持外交独立和战略自主,在重大战略和地区性问题上并没有完全地站在美国一边,仍然在大国之间搞平衡战略。在2018年,印度同时发展与美国、日本、中国和俄罗斯的关系。这让美国非常不满。

一是,印度虽然参与了美国印太战略,但却不愿意公开地表达反华立场。印度虽然偏向美国,但并没放弃在中美间平衡的基本战略。2018年美印互动密切,中印互动也很频繁。2018年4月中印两国领导人在武汉举行非正式会晤,开创了中印关系的一个先河。6月,印度总理莫迪在香格里拉峰会上公开称:印度的印太地区愿景是积极的,不针对任何国家,将包容性地与该地区国家进行接触;印度洋-太平洋不是个战略概念,而是一个地区概念,“包括地理意



2018年9月26日,伊朗德黑兰,中国、俄罗斯、印度、阿富汗和伊朗的国家安全代表出席地区安全对话首次会议。



义上的所有该地区国家”，以及其他在该地区有利益的国家。这与美国试图通过印太战略、把这一地区分裂成一个对抗性海上集团与陆地集团的战略规划之间有很大的差距。

二是，印度虽然与美国举行了外交与国防 2+2 对话，但是不愿意参加对俄罗斯的制裁和外交围攻，印俄关系继续发展。印度不惜直面美国的压力，从俄罗斯进口 S400 反导系统。美国多次扬言要根据“通过制裁以打击美国敌人法”（CAATSA）对印度相关企业进行经济制裁。特朗普总统本人为此也曾直接威胁印度。

三是，印度与美国在中东等地区性问题上差异明显。印度虽然在阿富汗问题上配合美国，但在伊朗石油等问题上没有完全听从美国的指挥。印度还试图以在阿富汗问题上的合作来要挟美国，让美国在伊朗问题上对印度让步。另外，在关于美国驻以色列大使馆搬迁等中东问题上，印度与美国也有明确的政策差异。

美印两国的外交政策分歧有战略性根源。印度要借美国之力加速崛起，实现在南亚和印度洋地区的主导地位，排斥、削弱中国的影响；而美国则要发挥印度的反华功能，通过合作削弱印度的战略独立性和自主性，把印度绑上美国的战车，避免当年处理对华政策中的所谓“失误”。

最终，在美国看来，印度只是美国的一个同行者或机会主义者，还不是美国真正意义的盟友或伙伴，对美国三心二意。美国虽然继续拉拢印度，提高印度在美国外交体系中的地位，将印度定义为“主要防务伙伴”，在技术转让上基本达到盟国的水平；但在另一方面，也不愿意让印度感觉过于美好，经常敲打印度。为此，美国以日程紧张为借口，拒绝了印度对特朗普总统出席 2019 印度共和国日庆祝活动的邀请。另外，美国也不断放风，要重新恢复与巴基斯坦的盟友关系，对印度人的反巴情绪并不太顾及。

小结

美印之间虽然有分歧，美印关系有时还会有倒退，但美印两国的战略基本面并没有变化：一是，美国相对衰落、印度相对崛起的大趋势没有变，美国对印度的战略借重不仅不会减少，在未来还会上升；二是，印度对美国的经济和战略依赖也没有变。因此，印度虽然会继续坚持自己传统的平衡外交战略，但仍然会继续寻求向美国靠拢。目前，美印两国因为俄罗斯军售问题、伊朗石油问题和美国的外交风格问题而展开的一轮外交博弈，还不会影响美印合作的基本面。美国对印度“拉压结合、以拉为主”的基本政策未发生变化；印度借美制华、大国平衡的基本战略也没有变化。■

支持与限度：特朗普政府的台海政策

信 强

台湾问题始终是中美关系中的核心议题，美国的台海政策更是直接影响着中美关系的阴晴圆缺。回首2018年美国台海政策的制定与实施，可以看出以下几个主要特征。

首先，美国对于大陆对台政策继续持“一边倒”的批评和否定态度。(1)、一再指责大陆“破坏两岸现状”，没有展现必要的“善意和弹性”，并敦促大陆要“认清和接受

民进党掌权的现实”，甚至一度言之凿凿地认为民进党将“长期执政”，为此大陆拒绝与蔡英文当局开展对话和沟通是在实行“鸵鸟政策”。(2)、指责大陆派遣军机和军舰实施绕台巡航，是在对台湾进行“武力恫吓”，威胁台海和平与稳定之举。(3)、批评大陆“重启外交战”，“偷走”台湾多个“邦交国”，阻挠台湾参与国际组织，是“打破现状”、“不负责任的”的行为。

其次，美国对于台湾当局的政策则具有“支持与限制”的“二重性”。一直以来，美国对蔡英文当局拒不接受“一个中国”原则，从而导致两岸关系陷入僵局和紧张这一事实视而不见，反而对蔡英文当



2017年6月29日，引述一名不具名的美国官员透露，美国国务院已批准特朗普上任后首宗对台军售方案，价值14.2亿美元。其后，美国国务院发言人诺尔特(Heather Nauert)证实。

2018年美国国会参众两院又公开要求加大对台军售力度。



局声称“维持现状”的政策不吝赞赏之词,而且认为蔡英文当局面对大陆的“霸凌”和“欺侮”保持了“理性与克制”,对台海稳定“贡献良多”。为此,美国不断加强对台湾当局的支持以示“褒奖”,同时也意图最大限度地利用“台湾牌”,作为与中国进行讨价还价的战略筹码。

(1)、加强与台湾当局的军事与安全合作,包括将美国对台军售决策程序实现常规化和常态化;派遣所谓的“海军科研船”四次驻泊高雄港;首次向美国制造商批准核发对台出售潜艇制造技术的营销许可证以呼应台湾当局“国防自主”的诉求,协助帮助台湾发展“非对称战斗力”;将台湾 F-16A/B 战斗机的电子导航设备予以升级为 F-16V 战斗机,以帮助台军保持在台海的空中优势;在南太平洋所罗门群岛附近海域举行美台人道主义救援联合演习等。

(2)、试图将美台“政



美国国家安全顾问约翰·博尔顿



美国“在台协会”(AIT)主席英健



2018年6月27日,美国在台协会宣布,将由郇英杰(William Brent Christensen)接替梅健华,出任台北办事处处长。

治关系正常化”,其中最具代表性的“杰作”就是2018年3月16日通过的《与台湾交往法》,该法为未来美台高层官员的互访打开了大门,提供了所谓的“合法性”,不仅直接违背中美三个联合公报的有关规定,更是对“一个中国”原则的严峻挑战。

(3)、在两岸“邦交争夺战”中明确为台湾站台发声,通过威胁减少经济援助、召回大使甚至扬言要对双边关系进行降级等方式,公开对“转向”的巴拿马、萨尔瓦多等中美洲国家发泄不满,并且对其他可能“转向”的国家施加压力,以防止台湾当局出现“外交崩盘”。此外,美国还积极支持台湾以各种名义“实质性”参加世界卫生组织、世界刑警组织等国际组织,并一再公开敦促大陆不要予以阻挠和反对。

而在另一方面,美国虽然积极“支持”台湾当局,但是对于一些冲撞大陆对台政策红线,有可能导致大陆“动粗”甚至“动武”的冒险



2018年11月24日,台北,台湾地区今天(24日)举行俗称“九合一”的地方公职人员选举,民进党大败,目前蔡英文在民进党总部宣布辞去党主席,赖清德也宣布辞去台湾行政部门负责人职务。

举动,美国当局也在发挥着一定的“刹车闸”的作用,对台湾当局予以一定程度的“限制”。例如对于“台独”势力推动的“东京奥运正名”公投,美国“在台协会”(AIT)主席莫健便当面向蔡英文指出,美国不仅对所谓东奥正名“帮不上忙”,而且如果公投结果引发大陆的反对,台湾可能会因此被逐出国际奥委会,美国对此也将“无能为力”。针对美舰泊台的倡议,莫健也曾公开指出,美国航母去高雄停靠是“实际得不到好处的、毫无意义的行动”,“反而可能让大陆趁机触发‘武统’正当性,‘受害者’首先是台湾”。在AIT台北办事处新馆举行落成典礼之际,美国也仅仅派出了负责文化事务的助理国务卿赴台出席,令翘首以盼的台湾当局大失所望。对于台湾当局一再炒作的美国海军陆战队进驻AIT

新馆一事,美国也一再表示“遵循既有程序”,不会派陆战队员进驻。如此种种,均显示出美国担心台海局势出现严重恶化甚至失控的忧虑。

分析2018年美国台海政策的变化,可以发现其有以下几个主要驱动因素。首先,美国行政部门内部存在着在对华政策上打“台湾牌”的强烈意愿。目前看来,美国涉台决策圈内业已形成了三派势力。一是“稳健派”,或曰“维持现状派”,他们认为不应贸然改变美国的台海政策,以防止两岸关系进一步恶化,甚至陷入危机状态。二是“渐进调整派”,主张应该在既定的对台政策框架内,以“小步快跑”的方式,不断“充实和提升”美台实质性关系,挤压“一个中国”政策原本存在的模糊空间。三是以总统国家安全顾问约翰·博尔顿为代表的鹰派,他们认为奥巴马政府对大陆政策过于“软弱”,甚至是在“向北京磕头”,美国“亏欠台湾太多”,因此应该通过推动美台实现联合军演,邀请台湾参加“环太平洋”等多边军演、推动美国军舰驻泊台湾港口、派遣美国高层官员访台等方式,使美台关系实现“质的突破”。目前看来,稳健派的影响力逐渐式微,而渐进调整派和鹰派的声音则甚嚣尘上,业已成为美国涉台决策的主流意见。

其次,美国国会扮演着“急先锋”的作用。过去一年中,美国国会参众两院提出和通过了一系列与台湾问题相关的法案,包括《与台湾交往法》、2019财年《国防授



权法》、《台湾安全法》、《亚洲再保证倡议法》等，公开要求加大对台军售力度、出售更为敏感的武器装备、实现美国军舰访问和驻泊台湾、邀请台湾参加“环太平洋”和美军“红旗”军事演习、要求美国政策制定须遵循《与台湾关系法》与对台“六项保证”等等，试图将美台关系全面升级，甚至实现美台关系的“官方化”。

第三，美国国内亲台利益集团日益活跃。随着中美关系不断陷入紧张，加之蔡英文当局持续加大对美公关游说力度，美国国内以“福摩萨公共事务委员会”（FA-PA）为代表的众多亲台利益集团，以及以“全球台湾研究所”为代表的亲台智库的表现日益积极和活跃。这些组织和机构与国会亲台议员以及行政部门涉台决策官员往来密切，互动频仍，甚至成为很多涉台决策动议和立法提案的实质起草者和重要推动者，其能量和破坏性不容小觑。

随着美国对中国崛起的战略疑虑不断增强，甚至将中国视为挑战美国霸权体系的“修正主义战略对手”，中美战略博弈的不断加剧势所难免。基于此，支持和配合蔡英文当局“倚美抗陆”、“以武拒统”的总体战略思路，使台海两岸僵局得以延续，令美国可以左右逢源、从中渔利，业已成为美国民主、共和两党之间的“两党共识”，以及立法和行政部门之间的“府会共识”。虽然对于民进党在2018年11月岛内“九合一”选举中的惨败美国

亦属始料未及，但是美国显然乐见民进党继续掌权，以利于美国利用台湾问题这一重要的战略筹码，继续对中国大陆进行牵制和打压。

鉴于在“九合一”选举中遭遇惨败，民进党出于备战2019年“总统大选”的政治考量，很有可能会转而拥抱深绿基本盘，并延续其“力抗大陆压力”的政策。具体而言，蔡英文当局一方面会继续拒绝接受“一个中国”原则，在岛内大力推行“去中国化”进程以及更富挑衅性的“台独”政策，另一方面则会在对外政策领域竭尽全力加强美台关系，而这又势必会遭到大陆更加强力的反击和遏制，从而使两岸关系陷入不断下降的螺旋，再度进入波谲云诡的险境。而美国为了对民进党进行“加持”，为其对抗大陆撑腰打气，很有可能会在保守的鹰派人士的支持和推动下，在对台军售、加强美台军事安全合作、支持台湾“拓展国际空间”、提升美台实质性关系等方面有“出人意表的”惊人之举，例如不排除利用《与台湾关系法》签署40周年之机邀请蔡英文访美甚至“过境”华盛顿，推动美台“外交”和“国防”部门高官互访，对台湾出售高精尖武器装备和技术、变相地举行美台“联合军事演习”等，冲撞和挑战中国大陆的红线，从而使中美本已日趋凸显的战略矛盾进一步升级。而一旦美国对台政策出现重大异动，导致台海出现危机，中美有可能会陷入双方均极力避免的“修昔底德陷阱”，进而对地区的和平与稳定造成巨大的冲击。■

