

专题：特朗普的美国与未来国际秩序

特朗普政府“美国优先”外交政策：初步观察与分析

达巍

内容提要：在2016年大选中，美国各派政治力量就国家基本状况、美国与全球化关系、美国与“自由主义国际秩序”的关系等问题展开了激烈辩论。特朗普的获胜，意味着新一届美国政府将以“美国优先”的外交议程作为上述问题的解决方案。新政府上任后，其外交政策虽有妥协与调整，但总体仍按照特朗普个人所期待的方向推进，也即由自由主义、国际主义向现实主义、本土主义转变。在这一大背景下，特朗普政府对华政策体现出问题导向、交易性强、追求绝对“对等”等特征。其未来前景，主要取决于特朗普政府内部多重博弈的结果。

关键词：特朗普政府 美国优先 美国外交

进入21世纪以来，总统的更替常导致美国对外政策的“大翻转”。2001年小布什以及2009年奥巴马上任后，都曾导致美国对外战略的重大转向。不过现在回头看，以上两次战略调整尚属美国两党战略界主流内部的左右摇摆。观察家们普遍担心，2017年1月“非建制派”候选人特朗普入主白宫，将给美国外交带来颠覆性变化。毕竟，作为候选人的唐纳德·特朗普在竞选期间不仅否定奥巴马政府八年的对外战略，更挑战第二次世界大战之后美国两党主流一致接受的国际主义战略前提。从2017年1月以来特朗普政府的外交政策实践看，特朗普一方面受到相当的制约，不得不有所妥协；但在战略框架、思维方式以及核心议题上，特朗普并未被建制派“驯服”。

达巍 中国现代国际关系研究院美国研究所所长、研究员。

一、美国对外战略的辩论

2016年美国总统大选出现了特朗普、桑德斯等众多“非传统候选人”。在他们的带动下，美国两党“建制派”主张的诸多内外政策在此次大选中都受到了严重的挑战与质疑。在具体政策辩论背后，更值得关注的则是大选带动的有关美国国家基本状态、国家根本战略走向的深刻讨论。在外交与国家安全领域，不同参选人至少在以下三个重大问题上存在着重大分歧。

首先，美国的国家状况究竟如何？美国是否处于衰落当中？美国是一个颇有忧患意识的国家。第二次世界大战结束以来，大概每隔二三十年，美国就会出现一次“美国衰落论”。20世纪50年代后期苏联发射第一颗人造地球卫星后，美国就出现了一次关于是否即将被苏联赶超的辩论；70年代初，美国身陷越战“泥潭”和经济滞胀，苏联综合国力和对外战略则表现出超越美国的势头，再次发起一轮“美国衰落论”；80年代，美国战略界还曾掀起是否将被日本超越的讨论。小布什政府执政后期，伊拉克战争、阿富汗战争以及2008年金融危机造成的困境，使得“美国衰落论”再次上升。奥巴马正是在那样的背景下快速崛起，并且以“变革”为口号当选总统的。与此前几次辩论不同的是，美国此轮“衰落论”的讨论历时颇长。奥巴马两个任期尽管将美国带出了反恐“泥潭”，美国经济至少在数字层面也变得颇为靓丽，但是“衰落论”不但没有消失，反而借2016年大选再次成为焦点。从特朗普的竞选口号“让美国再次伟大”就能看出，特朗普认为美国已“不再伟大”。可以说，众多非传统候选人基本上也都是从“美国在国际社会中地位下降”“美国的战略方向错误”等前提出发，并进而构建其对外战略主张的。而传统候选人如希拉里·克林顿等，则是在大致肯定美国国家状况、国际地位以及国家方向的基础上展开其竞选论述的。

其次，美国应该如何面对全球化？美国究竟是全球化的获益者还是受害者？作为最大的发达国家，美国一直在全球化浪潮中发挥引领作用。然而在此次大选中，“反自由贸易”似乎成为美国新的“政治正确”。特别是对“跨太平洋伙伴关系”倡议（TPP），不仅“非传统候选人”如特朗普、桑德斯等人持反对态度，而且连传统候选人希拉里·克林顿也“被迫”公开表态反对。此外，特朗普曾经声称北美自贸协定（NAFTA）是“史上最差的贸易协定”，美国将重新谈判，¹而且威胁美国甚至可能退出世界贸易组织（WTO）。²历史地看，资本主义

1 Stephen Gandel, "Donald Trump Says NAFTA Was the Worst Trade Deal the U.S. Ever Signed," *Fortune*, September 27, 2016, <http://fortune.com/2016/09/27/presidential-debate-nafta-agreement/>, 登录时间：2017年4月15日。

2 Vicki Needham, "Trump suggests leaving WTO over import tax proposal," *The Hill*, July 24, 2017, <http://thehill.com/policy/finance/289005-trump-suggests-leaving-wto-over-import-tax-proposal>, 登录时间：2017年4月15日。

经济在欧洲诞生后，其背后的生产方式、社会组织方式以及意识形态就不断向外扩展。今日所谓全球化，本质上还是这一过程的继续。在过程中，欧美国家依靠殖民扩张、技术进步以及制度革新等手段，维持着产业链顶端的位置以及较高的生活水平。然而，冷战结束以来，美欧国家在全球化过程中却出现了制造业“空心化”的局面。全球化的受益者越来越集中于其内部高收入阶层。金融资本成为发达国家中的全球化主要受益者。美欧国家普遍社会贫富差距拉大、社会矛盾突出。因此，“去全球化”、重新强调国家对经济要素跨境流动的管制成为2016年的一股潮流。无论是加强对自由贸易的管控，还是在美墨边境修建物理意义上的边境墙，实质上都是美国国内对全球化的某种反动与反思。

最后，美国是否应该继续支撑所谓“自由主义国际秩序”？西方语境下的所谓“自由主义国际秩序”，是指第二次世界大战结束后美国牵头建立一整套国际制度、规则与安排，其中包括联合国、关税及贸易总协定（后来是世界贸易组织）、国际货币基金组织、世界银行等世界各国普遍参加的国际组织、欧盟等西方国家牵头建立的区域组织、当代一整套各国普遍接受的国际法与国际规则，以及美国建立的军事同盟体系等。与历史上其他霸权国家不同的是，美国霸权具有“制度霸权”的特征。一方面，这一秩序是美国“领导”世界的工具，美国利用所谓“自由主义国际秩序”实现其霸权。正如美国学者约翰·伊肯伯里所说，“自由主义国际秩序”实际上是一个“自由主义霸权秩序”；¹另一方面，“自由主义国际秩序”较之历史上的“现实主义国际秩序”客观上有其进步意义，也为美国其霸权赋予了一定的合法性。然而，在2016年美国总统大选中，这一观点受到了特朗普等“非传统候选人”的挑战。尤其是特朗普多次出言声称“北约过时”，²要求日本、韩国等盟友负担更多的驻军开支，甚至一度表示不反对日、韩等国拥核。³对于国际制度，特朗普除了在国际经济制度如世界贸易组织等多次发出惊人之语外，对欧盟、应对气候变化的《巴黎协定》，甚至对联合国也曾多次表现出怀疑的态度。⁴

1 G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan, the Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, 2011, p.169.

2 Bloomberg, “Complete Donald Trump Interview: NATO, Nukes, Muslim World, and Clinton,” <https://www.bloomberg.com/politics/videos/2016-03-23/complete-trump-interview-nato-nukes-muslims-and-hillary>, 登录时间：2017年4月15日。

3 Stephanie Condon, “Donald Trump: Japan, South Korea might need nuclear weapons,” CBS News, March 29, 2016, <http://www.cbsnews.com/news/donald-trump-japan-south-korea-might-need-nuclear-weapons/>, 登录时间：2017年4月15日。

4 Paul Singer, “Trump blasts U.N. at AIPAC, but he used to be a ‘very big fan’ of the group,” *USA Today*, March 21, 2016.

二、“美国优先”外交的逻辑

特朗普在上述三个问题上都持反传统立场,意味着其至少在个人意愿层面试图对传统的美国外交政策做出大幅度修正。在其貌似混乱多变的竞选言辞之下,特朗普的对外政策主张实际上有着清晰而连贯的逻辑,这就是所谓“美国优先”。“美国优先”,包含着美国对外政策两个方向性的转变。

“美国优先”包含着美国对外政策两大转变:从自由主义转向现实主义,从国际主义转向本土主义。

第一个转变是从自由主义向现实主义转折。特朗普的世界观是一种相对简单粗糙的现实主义世界观。首先,特朗普认为国际关系的本质是竞争、对抗性的,倾向于从“零和”视角审视国际关系特别是国家间的经济关系。他将中美经济关系看作一场“战斗”——中国正在“掠夺”美国,美国正在“输掉战斗”。¹ 其次,特朗普认为实力才是国家安全和利益的根本保障。特朗普反复强调美国要支出必要的经费来重建美国军队,形成历史上最强大的军力。在大选期间,特朗普多次引用里根“以实力求和平”的名言,其助手彼得·纳瓦罗甚至将此称为“特朗普主义”。² 再次,特朗普认为大国是国际关系中最重要行为者,且能够基于理性达成良好关系。特朗普认为与中国、俄罗斯等大国的关系是其对外战略的关键,与中、俄打交道,将继续是美国长期的最大挑战。他崇尚强力,认为通过基于实力的强硬政策,美国能与中、俄等国建立良好关系。“在实力基础上改善与俄罗斯的关系是可能的”,“美国要先向中国人强硬”、“剥夺中国人的优势”;但是“一个强大、聪明的美国一定能与中国交好,未来的中美关系会好于当前。”³ 最后,特朗普的意识形态色彩较弱。虽然特朗普也强调美国应该重振西方价值观,但是他反复宣称“不会试图去传播普世价值,因为不是每个人都认同这种价值观。”“美国是否应介入其他国家的冲突,应基于美国的国家利益是否被威胁,”⁴ 而不是基于意识形态原因。

第二个转变是从国际主义向本土主义转折。所谓“美国优先”,实质就是谨慎地使用美国的权力资源,将其集中于美国国内。特朗普对海外用兵非常谨慎,宣称“除非绝对有必要,除非我们有计划能取得胜利,否则我永远不会派部队参

1 Donald Trump, “Our Country Needs a Truly Great Leader,” Announcement of Candidacy, June 16, 2015, <https://blogs.wsj.com/washwire/2015/06/16/donald-trump-transcript-our-country-needs-a-truly-great-leader/>, 登录时间: 2017年4月15日。

2 Peter Navarro, “The Trump Doctrine: Peace Through Strength,” The National Interest, March 31, 2016, available at: <http://nationalinterest.org/feature/the-trump-doctrine-peace-through-strength-15631>, 登录时间: 2017年4月15日。

3 Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech, April 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>, 登录时间: 2017年4月15日。

4 Ibid.

战。”¹ 他要求盟国为美国分担负担，称“美国在保护欧洲、亚洲盟友安全上花费了数万亿美元，这些国家必须为此付费，”否则“美国就应让他们自生自灭。”特朗普曾经表示日本、韩国不能永远依赖美国，两国可以发展核武器；北约“哄骗”美国。与此同时，“美国优先”也有较强的“杰克逊主义”色彩，强调在美国利益受到直接威胁时，将通过坚决行动击败敌手。例如，特朗普对伊斯兰极端主义持有高度仇视的态度。在国家安全威胁排序上，特朗普将恐怖主义排在最优先的位置，宣称“我们的目标必须是打败恐怖主义。”他用冷战比拟与极端伊斯兰主义的关系，“我们需要长期的计划来阻止极端伊斯兰主义的传播和扩散……这可能需要动武，但同时也是哲学理念上的斗争，这点很像冷战。”² “伊斯兰国”是特朗普认定的唯一一个应该使用军事力量予以打击的对手。

特朗普政府上任伊始推出的《“美国优先”的外交政策》，³ 可视为最权威的、直接表述特朗普政府外交意愿的文件，也很好地映射了上述“美国优先”的逻辑。在这份短短的外交政策议程文件中，特朗普政府实际上只提到了两个外交政策目标：一是“击败‘伊斯兰国’以及其他极端伊斯兰恐怖团伙”，二是“达成服务于所有美国人的贸易协定”。而为了达到这两个目标，“通过实力求得和平”将在美国外交政策中处于“中心位置”。从目标来说，通过应对恐怖威胁来维护本土安全、通过调整贸易政策来确保国内就业都是标准的“美国优先”政策。特朗普政府对国家利益的理解相对狭隘，集中于美国本土之内，折射了其向本土主义的转折。在手段上强调实力、强硬手段，则这是其向现实主义的转折。在最初几个月的执政期内，特朗普政府一些高官的言论也表现出“美国优先”的特征。例如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在随特朗普首次出访后，联名在《华尔街日报》上发表文章《美国优先不意味着美国单干》。⁴ 在这篇文章中，这两位被认为是特朗普政府内部相对“国际主义”的幕僚开宗明义地提出“世界是一个经济场，而非共同体”的现实主义假设。国务卿蒂勒森在第一次向国务院雇员演讲并阐述“美国第一”外交政策时，专门区别了“美国价值观”与“美国政策”，并且主张如果一味在国外坚持美国价值观，可能就会影响美国国家利益的实现。⁵ 这也非常清楚地反映了特朗普政府相对轻视意识形态的特征。

1 Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech, April 27, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>, 登录时间: 2017年4月15日。

2 Ibid.

3 The White House, "America First Foreign Policy", <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>, 登录时间: 2017年4月5日。

4 H.R. McMaster and Gary D. Cohn, "America First Doesn't Mean America Alone," *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>, 登录时间: 2017年6月5日。

5 Rex W. Tillerson, Secretary of State, "Remarks to U.S. Department of State Employees," May 3, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/05/270620.htm>, 登录时间: 2017年5月15日。

三、特朗普外交政策的推进与妥协

特朗普上任后，观察家们经常问的问题是：特朗普是会将“美国优先”进行到底，还是会被共和党建制派驯服？特朗普甫一上台即退出 TPP、推出“限穆令”，美国内外舆论惊呼特朗普正在彻底颠覆美国外交传统。到2017年4月，特朗普在海湖庄园与中国国家主席习近平举行峰会、对叙利亚政府军目标发动导弹袭击、对盟友姿态放软后，舆论开始倾向认为：特朗普开始变得“常规”，美国外交似乎开始回到正轨。然而到6月，特朗普退出应对气候变化的《巴黎协定》，美欧关系又现龃龉，人们似乎又感到那个“造反派”特朗普又回来了。上台四个月，外界对特朗普外交政策的评估已经来回摆动两次。“落实竞选承诺”与“向现实妥协”似乎都无法完全概括特朗普在上台后四个月的所作所为。截至2017年6月初，特朗普的外交政策大致可以归为以下六类，或六种情况：

（一）符合其竞选期间主张、上任后获得兑现的政策。这主要包括两项：（1）退出 TPP。特朗普就职后，立即在2017年1月24日签署行政令，宣布退出 TPP，兑现了竞选承诺。（2）退出应对气候变化的《巴黎协定》。2017年6月1日，特朗普宣布美国退出《巴黎协定》。在竞选期间，尽管特朗普曾就美国是否要退出《巴黎协定》作出过前后不一的表态，但是其对协定持怀疑态度、对气候变化与人类活动之间的关系持怀疑态度则是始终如一的。

（二）大致延续竞选取向推进、但前景尚不明确的政策。最重要的是美墨边境筑墙计划。2017年1月25日，特朗普签署行政令，要求“立即在南部边境修建实体的边境墙”。美墨关系因此受到重挫，墨方取消了两国领导人拟议中的会晤。2017年5月白宫向国会提交的2018年预算草案中，包含了26亿美元的边境墙经费，而且特朗普政府仍然坚称有办法最终让墨西哥方面支付筑墙费用。相关预算草案能否通过目前尚难预测，但是特朗普政府显然在推动计划上坚定不移。

（三）大致延续竞选取向，但程度有所缓和的政策。（1）在对外贸易政策方面，特朗普政府推出一系列安排。如建立国家贸易委员会并任命强硬派纳瓦罗担任主席；2017年3月31签署两项行政命令以减小贸易逆差；4月29日签署关于设立贸易和制造业政策办公室的行政命令；与中国达成“百日计划”等。但是竞选期间各国普遍担心的贸易战并未出现；在北美自贸协定方面，5月18日，特朗普通知国会，将与加拿大和墨西哥重新谈判协商协定。但与此同时，特朗普也从竞选期间要“退出北美自贸协定”的立场上后退。（2）跨大西洋关系。特朗普就任后在与北约的关系上有所后退，不再宣称北约“过时”。但是特朗普仍然非常强调北约成员国防务开支应占到 GDP 2% 的要求，并且不愿意在2017年5月下旬的北约峰会上重复北约宪章第五条规定的集体防御义务。这些立场引起欧洲国家不满。德国总理默克尔5月28日在慕尼黑表示，“我们能彼此完全信任的时代在一

定程度上已经过去了”，¹ 标志着美欧关系正在发生微妙而重要的变化，可能牵动世界格局的变化与调整。

（四）特朗普主动改变或者缓和的政策。（1）在对华政策上，特朗普放弃了上任后要指定中国为“汇率操纵国”的竞选承诺。（2）在与日韩的同盟关系上，特朗普基本回归传统框架，重申美国对两国的安全承诺，包括重申《日美安保条约》覆盖钓鱼岛的立场。（3）边境调节税。特朗普曾在竞选期间表示将对来自中国、墨西哥等国的进口商品征收“边境调节税”，或是对在中国等国投资的美国企业返销商品收税。目前特朗普政府这一立场已经有大幅调整。财政部长姆努钦表示，特朗普本人也不支持征收边境调节税。² 特朗普政府向国会提交的税改草案中并未包含这一税种。尽管目前国会众议院内的共和党人仍在试图推动这一税种，但是在参众两院都遭遇较大反对，预计通过的可能性不大。

（五）严重受挫的政策。（1）两次“禁穆令”。特朗普上任后于2017年1月27日签署了名为“阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护计划”的行政令，亦即俗称的“禁穆令”。这一行政令在美国内外引发轩然大波，被联邦上诉法庭禁止。2月28日，特朗普推出一个较为温和的改进版“禁穆令”，结果再次被法庭冻结。截至6月26日，美国联邦最高法院允许“禁穆令”部分生效，但是最终这一问题要到2017年秋季才可能有更清楚的结局。可以说，美国建制派利用三权分立的政治制度设计有效地破坏了特朗普的一项核心议程。（2）与俄罗斯缓和关系。由于美国社会对俄罗斯根深蒂固的不信任甚至仇视，特朗普试图改善与俄罗斯关系的努力遭到了重大挫败，而且引发了其执政以来最大的危机。弗林成为史上最短命的国家安全事务助理，特朗普本人及其团队都深深卷入“通俄门”。无论最终结果如何，俄罗斯以及美俄关系已经成为美国国内的众矢之的。在近中期内，美俄关系的缓和基本确定无望。

（六）比竞选言辞更加激烈的政策。特朗普上任后，外界关注更多的是其政策是否缓和。实际上，特朗普在某些问题上的政策比竞选时更为激烈。其中最为明显的是朝核与伊朗核问题。这在竞选期间并未处于特朗普政策议程的最优先位置，在“‘美国优先’的外交政策”中也并未提及这两个问题。然而特朗普上任后很快将朝核问题摆到了最重要的国家安全议题的位置上，并且通过高强度的军事和外交行动试图谋求突破。在伊朗问题上，特朗普政府虽然没有单方面退出伊

1 Samuel Osborne, "Angela Merkel says Germany can no longer rely on Donald Trump's America: 'We Europeans must take our destiny into our own hands,'" *Independent*, May 28, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/angela-merkel-donald-trump-germany-us-no-longer-rely-european-union-climate-change-g7-a7760486.html>, 登录时间：2017年6月15日。

2 Jonathan Swan, "Mnuchin to Freedom Caucus: Trump opposes border adjustment tax," May 23, 2017, <https://www.axios.com/mnuchin-to-freedom-caucus-trump-opposes-border-adjustment-tax-2419481482.html>, 登录时间：2015年5月30日。

核协议，但是多次指责协议“糟糕”，称伊朗方面未遵守协议。2017年5月特朗普访问中东期间，宣称要组织遏制伊朗的“中东版北约”。

从上述分析可以看出，特朗普对外政策在相当大的程度上是沿着其本人设计的方向发展的。特别是在其坚持的安全与就业两大核心议题上，特朗普或者是兑现了诺言（如退出TPP），或者是继续坚持但是同时在方式方法上有所缓和（如中美经贸关系）。值得注意的是，为解决这两大核心关切，可能导致了特朗普政府在其他某些议题上有所缓和。例如对日本、韩国两个盟友态度回归常态，有可能与朝核问题有关。否则很难解释为何特朗普政府对东亚盟友的态度回归传统，对北约盟友的态度却仍然存在问题。同样，特朗普在中美经贸议题上态度的缓和，也可能与其对中美合作应对朝核问题的期待有关。特朗普在朝核、伊朗等问题上态度变得更加激进，有可能也与这些问题与美国安全直接相关有关。

迄今为止特朗普的对外政策基本沿着其本人设计的方向发展。

目前，特朗普受到的主要制约来自美国国内建制派。建制派利用美国政治制度以及其掌握的话语权对特朗普的内外政策展开阻击，并且已经取得效果。但是这些变化并非特朗普主动选择的结果。从目前情况看，特朗普“美国优先”的外交政策基轴并未改变。外界所关注的妥协迹象，要么是一种为了实现更重要目标所做的战术性后撤，要么是在非核心议题上的改变，再或者则是其受到的挫败而非主动妥协。

从中长期看，特朗普政府外交政策的走向受到三个博弈的塑造与制约。一是在特朗普政府内部，“美国优先”外交政策的主张者与其政府内某些被认为是“国际主义”者之间的博弈。前者一般认为以白宫首席战略师班农、国家贸易委员会主席纳瓦罗等前特朗普竞选团队成员为代表；后者则主要包括财政部长努钦，以及国家安全事务助理麦克马斯特、国家经济委员会加里·科恩等人。美国舆论也在持续猜测特朗普的女婿库什纳与这两派人马之间的关系。¹二是在政府内部白宫与其他官僚机构之间的博弈。特朗普上任后，其决策表现出较为明显的“小圈子决策”风格，高度依赖白宫团队，并由此形成了“重白宫、轻传统官僚机构”的决策特征。以国务院为代表的美国政府官僚机构面临边缘化的风险。迄今为止，美国主要政府部门相当多的中高层官员仍未到位，这在客观上也弱化了传统官僚机构的作用。这一局面当然不会一直持续下去，而且在官僚机构影响力逐渐回摆的过程中，也不能排除这些机构“主动作为”，通过这些作为扩大其自身影响力的可能。三是特朗普主导的政府行政部门与行政部门之外的两党建制派的博弈。正如特朗普政府开局几个月的经历所揭示的，这一对矛盾将是特朗普执政地

1 John Cassidy, "Steve Bannon Is Losing to the Globalists", *The New Yorker*, April 6, 2017, <http://www.newyorker.com/news/john-cassidy/steve-bannon-is-losing-to-the-globalists>, 登录时间：2017年5月15日。

位面临的最大的不确定因素。其发展走向将在相当大的程度上决定特朗普政府的作为空间。

四、对华政策走向

特朗普赢得大选胜利后，其对华政策具有反复和多变的特征。从胜选后与台湾地区领导人通话、质疑“一中政策”，到海湖庄园会后峰回路转，中美建立四个机制、围绕朝核与经贸等议题展开务实合作。然而，目前中美关系的这种态势也并不是确定的，未来仍有发生变化的可能。概括而言，其对华政策具有以下特征。

第一，从战略驱动型向问题驱动型转变。特朗普的前任奥巴马有着非常清晰的亚太战略。奥巴马从对亚太地区长远的重要性出发，提出“重返亚太”“亚太再平衡”等战略，其要义是将战略资源从世界其他地区抽出，并向亚太投入。在外交上，奥巴马政府拉近与盟国、伙伴国的关系，借南海问题拉拢东南亚国家；经济上，奥巴马政府大力推进 TPP；在军事上，奥巴马政府加大在亚太的军力部署调整。总之，奥巴马政府有着相对清晰的亚太战略规划。与此同时，奥巴马政府从地区的视角看待中美关系，将对华政策置于亚太战略的大背景之下。无论其成效如何，其对华战略和亚太战略都是清楚的。特朗普政府上任以来，尚未提出清晰的、完整的亚太战略或者对华战略。从其政府的人员配备看，目前也未看到对亚洲或者中国较为了解的高层官员。相反，特朗普政府从“美国优先”的整体战略倾向出发，在对华政策上也追求解决安全、就业这两个核心关切，将与这两个核心关切相关的朝核、经贸提到最优先的位置，追求一种“以结果为导向”¹的关系。这一取向的优点在于，特朗普政府在其最关心的核心问题上，可能比奥巴马政府有着更强的执行力；而其缺点则在于其战略较为碎片化，也具有相当的随意性。

第二，“互惠”或将成为特朗普政府对华战略的主要目标。从2015年美国战略界掀起对华战略大辩论开始，“互惠（reciprocity）”越来越成为美国战略界、商界讨论中美关系时的“关键词”。美方越来越多的人抱怨中国的市场与社会对美国的开放程度远不及美国市场及社会对中国开放的程度，导致美国在中美交往中“吃亏”。²需要指出的是，美国相关人士当然是从美国角度讨论中美关系的

1 Rex W. Tillerson, “Remarks on China Summit”, April 6, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/04/269540.htm>. 2017年4月20日。

2 例如2017年2月美国新政府上台后，美国亚洲协会与加州大学圣迭戈分校牵头撰写了题为《美国对华政策：给新政府的建议》的报告。报告数十次提到中美经济和社会交往中的“互惠”问题，并且在结论中称美国新政府的对华需要“更加坚定、更有效的政策工具、更加坚持互惠性”。参见 Orville Schell and Susan L. Shirk (Chairs), *U.S. Policy Toward China: Recommendations For a New Administration*, http://http://asiasociety.org/files/US-China_Task_Force_Report_FINAL.pdf, 登录时间：2017年4月20日。

“互惠”。这种抱怨是否公正不是本文要讨论的内容，更值得关注的则是所谓“互惠”讨论之下的逻辑：当美国自视为体系内的领导国家、而视中国为可以塑造影响的相对弱小的对象时，美国可以接受其眼中的“不对等”“不互惠”情况；而当中美差距日益缩小，对华交往的“塑造”意味已基本消失，美国就很难再接受其眼中的“不公平”现象了。显然，这一变化反映了美国对华战略自信的下降。美国战略界有关中美关系“互惠性”的讨论，与特朗普个人在对外关系中强调相对收益的特点完全契合。特朗普在竞选中多次表达中国在经济上“占了美国便宜”的观点。“美国与中国在经济上相互竞争，而美国正在输掉这场战争。”“中国公司与美国做生意很容易，但美国公司与中国做生意就没那么容易。我们进入中国做生意要支付巨额税收，可当中国对我们出售东西时，我们却没有收税。”¹ 特朗普政府官员的政策宣示也体现了特朗普“不再吃亏”、追求“互惠”的思维方式。美国国务院与国防部官员在陈述特朗普对华政策时明确表示，“中国的崛起造成了中美在经济、军事以及地区影响力等方面的快速失衡。特朗普政府寻求以一种建设性的、以结果为导向的方式来纠正这一失衡”。² 在接待习近平主席访美前的吹风会上，白宫官员在介绍特朗普经济政策的前提时也表示，“双边的投资和贸易必须是互惠的。中美要建立一个公平的、平衡的、基于互惠原则的经济关系”。“互惠原则意味着我们希望与中国一道，用一种建设性的方式来减少中方设置的系统性的投资和贸易障碍。我们希望让美国公司面临的凹凸不平的竞技场变得平整。”³

第三，在行为方式上，特朗普政府表现出明显的“交易型”特征。特朗普一直自称是善于谈判的“交易大师”，著有《交易的艺术》一书。在其商业生涯中，特朗普颇善诡道，有时以并不光彩的手腕迫使商业对手达成协议。在竞选中，特朗普就宣称“不要忘记我们手中有对付中国的牌”。⁴ 他认为，中国对美国市场的依赖大于美国对中国市场的依赖。美国对中国有巨大的经济牵制力，美国只是没有将其转化为优势。当选美国总统后，特朗普在对华政策上表现出明显的“议题联系”的做法。在与台湾地区领导人通话引起轩然大波后，特朗普2016年12

1 Transcript of the 6th Republican Debate. January 14, 2016. The Washington Post, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/01/14/6th-republican-debate-transcript-annotated-who-said-what-and-what-it-meant/?utm_term=.380114009255, 登录时间：2017年4月20日。

2 2017年3月3日作者对美国国防部、国务院官员的访谈。

3 The White House, “Background Briefing by Senior Administration Officials on the Visit of President Xi Jinping of the People’s Republic of China”, April 4, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/04/background-briefing-senior-administration-officials-visit-president-xi>, 登录时间：2017年4月20日。

4 Post Opinion Staff, “A transcript of Donald Trump’s meeting with The Washington Post editorial board,” The Washington Post, March 21, 2016, https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2016/03/21/a-transcript-of-donald-trumps-meeting-with-the-washington-post-editorial-board/?tid=ss_tw, 登录时间：2017年4月20日。

月11日在接受美国福克斯新闻专访时说：“我充分了解‘一个中国’政策。但是除非我们能在贸易等问题上与中国达成一个交易，否则我不知道我们为什么要受‘一个中国’的限制。”¹ 这番言论直接将中美经济关系与“一个中国”政策挂钩。在海湖庄园峰会后，特朗普又于2017年4月11日发表推文称，“如果中国帮助解决朝核问题，将从美国获得有利得多的贸易协议”，² 又将中美经济关系与朝核问题挂钩。值得注意的是，特朗普迄今在与中国“交易”的过程中，并未作出任何实质性让步来作为筹码。特朗普的作法主要是利用美国强大的实力对中国施加心理压力，例如宣称不受“一个中国”约束、指定中国为汇率操作国、对中国商品施加高额关税、在朝鲜半岛周边制造军事紧张局势等，随后再以承诺“不改变现状”（如回到‘一个中国’政策、不指定中国为“汇率操纵国”或不对朝鲜使用武力等）作为交易筹码，换取中国满足其要求。当然，特朗普的做法并非全然虚张声势。特朗普拿经贸问题作筹码，与前述的“互惠论”有直接关系。美国战略界要求在经贸问题上向中国施压的声音确实很高。特朗普拿“一中”政策做文章，也与美国战略界近年来日益上升的“对台亏欠论”有关。尽管美国战略界主流反对特朗普改变“一个中国”政策，但是要求反思“一中”政策、要求美国在“一中”政策框架内向台湾方面更多倾斜的声音非常普遍。也就是说，特朗普拿经贸、台湾等问题威胁中国：要么美国改变现行政策；要么中国在其他问题上做出让步，以换取美国维持现行政策框架。

第四，特朗普政府的“非传统”属性也给中美关系突破传统框架、达成战略稳定提供了某种可能性。尽管特朗普政府在近中期战略以及具体的政策层面表现出战略性不强的特征，但是在其与中国打交道的过程中，则始终强调从历史的高度审视中美关系的必要性。从这一层次看，特朗普政府似乎有具有一定的“大战略”思维。例如国务卿蒂勒森则多次在不同场合表示，正在与中方探讨“未来50年的中美关系”，包括美国的“一中政策”、朝鲜半岛问题以及南海问题等。³ 这些表态显示，特朗普政府有意愿与中方探讨达成中长期战略稳定关系的可能性。由于其“反建制”“非传统”的特质，特朗普政府有条件突破传统建制派在对华政策上的条条框框，做出超前思考。不过值得注意的是，美国三权分立的政

1 Caren Bohan and David Brunnstrom, “Trump says U.S. not necessarily bound by ‘one China’ policy,” Reuters, December 12, 2016. <http://www.reuters.com/article/us-usa-trump-china-idUSKBN1400TY>.

2 Reuters, “Trump on Twitter (April 11) - President of China, North Korea”, <http://www.reuters.com/article/uk-usa-trump-tweet-idUSKBN17D1H4>, 登录时间：2017年4月20日。

3 例如美国国务卿蒂勒森曾经在2017年3月访华时做过类似表述。“Rex Tillerson talks of a ‘historic moment’ in relations with China,” The Economist, March 20, 2017, <http://www.economist.com/news/china/21719198-donald-trump-mulling-new-approach-rex-tillerson-talks-historic-moment-relations>, 登录时间：2017年4月20日。

2017年6月国务卿蒂勒森在美国国会就2018财年预算作证时再次做出类似表述。“Secretary Tillerson Testifies FY 2018 State department budget”, <https://www.c-span.org/video/?429946-1/secretary-tillerson-testifies-fy-2018-state-department-budget>, 登录时间：2017年6月20日。

治制度、美国建制派与特朗普政府之间的紧张关系，都有可能对中美两国建立中长期战略稳定的努力造成重大阻碍。历史经验表明，每当美国政府行政当局要在中美关系上取得突破时，国会等其他政治力量就会试图“平衡”行政当局的努力，而且后者的尝试往往具有美国国内法基础，因此更为持久。这一制度设计决定了美国政府行政当局对华政策很难摆脱战略界的“地心引力”。这是中美两国政府推动双边关系发展过程中需要高度关注的问题。

每当美国政府行政当局要在对华关系上取得突破时，国会等其他政治力量就会试图“平衡”这种努力。