



海外智库观点要览

北京大学国际战略研究院

2016年10月24日

第24期

特朗普主义的兴起？

扎尔梅·哈利勒扎德¹

编者按：在上一期关注希拉里·克林顿的外交政策理念之后，本期继续聚焦美国总统选举，译介一篇分析另一位候选人唐纳德·特朗普外交政策主张的文章。该文认为，特朗普正在挑战美国外交政策的根本假设和原则。他反对自由贸易，准备举大军击败“伊斯兰国”，在边界修墙以控制移民，在大国关系上与俄罗斯合作、对中国强硬、逼迫盟国为防务买单，他还反对用政权更迭和国家建构的方法在世界上推进民主。不论特朗普是否当选，他对美国外交政策的批判已经而且必将继续影响美国政策辩论的话语和议程，其前景值得关注。

特朗普对美国外交政策的基本批判有其价值，但必须配以明智的解决办法。

最近的几次总统竞选都没有聚焦在外交政策上。但今年有所不同，国际体系的动荡不安与决定总统选举的国内事务日益纠缠在一起。

伊斯兰内战已经导致现代社会最严重的国际恐怖主义威胁——“伊斯兰国”（IS），或称“达伊沙”（Daesh）。这场冲突以及非洲的不稳定，造成上百万移民涌入欧洲，引起那里民族主义的高涨，威胁到欧盟的前途。恐怖袭击在西方（包

¹ 扎尔梅·哈利勒扎德（Zalmay Khalilzad）是美国战略与国际研究中心（CSIS）顾问，前美国驻阿富汗、伊拉克、联合国大使。本文英文原文载于《国家利益》杂志网站：<http://nationalinterest.org/feature/the-emerging-trump-doctrine-17176?page=show>。此为中文摘译版。

括美国)的增加导致对现行反恐战略的质疑。

同时,增长缓慢和经济混乱正引起对全球化的强烈抵制。在经济停滞的背景下,美国的孤立主义情绪达到了越战结束以来的最高水平。

最重要的是,一个主要的总统候选人正在挑战美国外交政策的根本假设。冷战结束后,新的大战略背后未必有前后连贯的共识。但是,1992年以来的总统候选人通常都同意:美国领导的战后体制应该得到维护,美国的领导地位对选择性地回应全球危机和维护大国间的和平是必要的。

唐纳德·特朗普是不同的。他攻击的不止是希拉里·克林顿的世界观,而是冷战结束以来指导了历届共和党和民主党政权的美国外交政策的许多原则。我们见证的恰恰是特朗普主义的诞生,它要求在至少五大问题上打破现状:美国目标、反击“伊斯兰国”恐怖组织和伊斯兰极端主义、推进民主、移民以及大国关系。

美国目标:特朗普的口号——“美国第一”,要追溯到二战前的孤立主义者。然而,特朗普不是一个孤立主义者,恰恰相反,他支持大笔防务预算,希望美国仍然是世界上唯一的军事和经济超级大国。更确切地说,“美国第一”是特朗普用来攻击“全球主义”的方式。对特朗普而言,“全球主义”这个术语包含了各种各样把美国的资源消耗在对美国的核心利益来说是次要的目标上。

特别是在国际经济领域,特朗普给全球主义敲响了警钟。二战结束以来的美国总统都认为,经济一体化和自由贸易是促进全球安全和符合美国国内外利益的双赢主张。而特朗普所谓的“美国第一”则带有更多零和思维和民族主义的色彩。他认为美国天真地实行自由贸易,而其他国家通过重商主义行为获得不正当利益。在他看来,许多贸易协定伤害了美国,使制造业的工作从美国转移到了中国、墨西哥等国家,损害了美国工人和中产阶级的利益。他还认为,这样的政策导致经济增长缓慢和巨额债务,并且侵蚀了美国经济实力的基础。

特朗普决心将美国的经济利益摆在优先地位。他要求重新谈判《北美自由贸易协定》(NAFTA),放弃《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)的现有文本,以此重申美国的主权,保护和扩大美国的制造业和就业。

反击“伊斯兰国”和伊斯兰极端主义:特朗普似乎认为“伊斯兰国”和伊斯兰极端主义的威胁是紧迫的,并且是美国当前面临的主要威胁。他认为奥巴马总统和克林顿候选人都没能认识到问题的本质——“伊斯兰国”和“基地组织”是

伊斯兰恐怖组织——竟然愿意忍受这种威胁。他说，未来的特朗普政府将设法迅速击败“伊斯兰国”。他拒绝容忍这一威胁，希望美国的盟友集中精力对付它，并且愿意和俄罗斯合作来击败它。他愿意动用更多的美军，采取更进攻性的战术。他似乎喜欢在中东使用大量武力对抗恐怖主义目标，但随后撤出，而不是用数年时间在当地扮演一个重要角色。为了应对这一威胁，他还想检讨美国的移民和签证政策，以及国内的执法政策。

移民：在合法和非法移民的问题上，特朗普同样要改变现状。他想打破上百万非法移民每隔几十年就合法化的循环。沿美墨边界修建一堵墙成为他加固边界和处理非法移民的主要方法。

关于合法移民，特朗普似乎是想缩减人数，并且改变准入标准。他认为这样做可以增加美国人和合法居民、尤其是处于收入底层的人的就业。他担心“伊斯兰国”利用难民潮将恐怖分子混入美国，因而要求在建立可靠的审查程序前停止所有给穆斯林的签证。他后来将这一主张调整为暂停接受来自受恐怖袭击困扰国家的访客和移民。

特朗普似乎害怕欧洲的难题被复制到美国。欧洲大陆正经历危险的范式转换。据估计，超过70万非洲人正在利比亚等待迁往欧洲，还有数百万人可能步其后尘。这最终会使来自中东和南亚的移民相形见绌，并不可避免地对欧洲的国内政治产生巨大冲击。

大国关系：特朗普正在设想一个大国关系的新纪元。与希拉里·克林顿相比，他偏爱对俄罗斯使用不那么好斗的方法。其他总统追求的是与莫斯科的共识，而特朗普设想的则是一个更彻底的范式转换——这也许是一个新的大交易：美国接受莫斯科在其周边地区拥有某种势力范围，换取俄罗斯在反恐战争、叙利亚和亚太均势等问题上的合作。他的看法更接近富兰克林·罗斯福对苏联的态度，而不是此后任何一届美国总统。

由于受到来自特朗普竞选班子的强大压力，共和党的政纲放弃了支持给予乌克兰致命性防御武器和援助的条目。特朗普最近的一个说法引起轩然大波，他声称如果北约盟国不履行它们自己的防卫义务的话，美国根据北约第五条对它们的安全保证就会成问题。特朗普一方面说他想将此作为一个谈判工具来强迫盟国为它们的防务买单，另一方面也明言他想保留北约。

相比之下，特朗普主义会对中国采取更加强硬的立场。他承诺将中国的经济行为置于双边关系的中心，包括其所谓的汇率操纵、缺乏知识产权保护和经济间谍活动。特朗普认为，对中国施加经济压力不仅可以应对美国的国内矛盾，如制造业工作流失，还可以促使中国在诸如朝鲜核计划等安全问题上与美国合作。

在美国与其传统盟友的关系上，大国关系也可能发生变化。特朗普不是第一个抱怨盟国搭便车的美国政治人物，所不同的是他对这个问题的着迷程度。美国总统们认为，同盟网络可以确保国际安全和维护美国的全球领导地位，因而盟国搭便车是值得付出的代价，但特朗普准备对盟友施压以确保它们支付“公平份额”。

推进民主：从里根时期开始，推进民主就成为美国外交政策的一个中心原则。政策制定者们大体得出结论：民主和人权的传播不仅符合美国的理想，而且有助于缔造一个更和平的世界。当在阿富汗和伊拉克采取军事行动推翻造成严重安全威胁的政权时，两党都支持在那里建立民主政府以重建政治权威。两党的共识是：民主理想有普遍的吸引力，可以在拥有不同历史和文化的国家和地区生根。

当特朗普提及推进民主时，他主要是在尖锐攻击国家建构（nation building）和政权更迭（regime change）的政策。他在共和党全国代表大会的演讲中斥责美国支持推翻伊拉克、利比亚、埃及和叙利亚独裁政府的决定，认为这些做法破坏了当地稳定和反恐的优先性。特朗普明确保证“放弃国家建构和政权更迭的失败政策”。

特朗普提出了值得讨论的重要问题。在实践层面，他会怎样精确地追求他的愿景，他又将如何尽量减少他的提议可能造成的消极后果呢？

让盟友分担更多的责任并把精力集中于应对目前的威胁，这是积极的建议。然而挑战是，怎样实现这个目标而不动摇盟友对美国的信心。破坏对美国及其同盟的信心可能使大国的安全政策重新国家化，类似于二战前的情况，包括盟国的核武化。

特朗普已经向欧洲的民族主义势力表达了同情。但是他还没有解释这些趋势会怎样有助于美国的利益。如果下一届政府用保护主义和关于责任分担的煽动性言论激起欧洲大陆的排外情绪，那将不符合美国的利益。

当美国领导的联盟由于失去可信性而变弱时，修正主义国家——如俄罗斯和

中国——会变得更加咄咄逼人。特朗普政府将怎样使这些威胁最小化呢？

即使要对俄罗斯采取更通融的政策，我们也必须避免破坏与欧洲盟友的关系或损害乌克兰、格鲁吉亚等国的主权。特朗普主义远非通向美俄合作的道路，从乌克兰退却可能会打开俄罗斯进一步侵犯其欧洲邻国的大门。

考虑到中国领导人正谋求地区霸权，美国需要在亚洲安全问题上推行均势政策——日本、印度、越南及其他地区力量扮演平衡角色，而美国作为最终的平衡者。特朗普政府会如何策划这种平衡呢？

特朗普对自由贸易的批评有其价值。在现行程序下，美国公司花费了过多时间和代价来用文件证明和起诉倾销等不公平贸易行为。其风险是，等到判决做出时，重商主义竞争者们已经无可挽回地伤害了它们的利益。另外，对货币操纵问题也没有回应。然而，特朗普需要说明，他将如何为贸易协定设计一个更加有效的执行程序，以及如何避免会导致贸易战的以牙还牙式的报复。就像很多人说过的那样，美国有世界5%的人口，而它的繁荣依赖于向其余95%的人口销售商品。

在移民问题上，是时候检讨应该允许谁进入这个国家，以及我们特别希望吸引谁——来自全世界的出类拔萃之辈以及认同美国核心价值观的人。为此，移民政策需要更新。然而，有时特朗普的煽动性言论破坏了他在这个问题上与美国社会中所有群体合作的能力。作为候选人或未来的总统，他必须摆脱这种制造分裂的方法。

在促进民主的问题上，我认为一个民主化的世界长期来看仍然是正当的目标，但是如何追求这个目标，特别是考虑到最近的挫折，是一个重要问题。建立一个有效的自由民主制需要时间——就像它在我们自己国家一样。通向开放政治制度的道路会因我们伙伴不同的历史、文化和环境而不同，我们要耐心地与追求民主的领导人及社会合作，即便遇到挫折也不放弃他们。

在策略和战略上，可能最好的方法是区别对待。在中东和非洲那样的地方，我们应该强调稳定和冲突解决；在欧洲和亚洲的部分地区以及美洲，民主制度正蹒跚前行，我们应该致力于巩固民主化。

在对抗伊斯兰恐怖主义的问题上，特朗普拒绝参与国家建构，反对美国介入旷日持久的冲突或充当警察，但他又发誓要在几个月内摧毁“伊斯兰国”。如果他想的是解放“伊斯兰国”控制的地区，如伊拉克的摩苏尔和叙利亚的拉卡，那

么问题在于怎么才能做到。一个好的选择是采用阿富汗模式，把美国和盟国的特种部队嵌入当地武装中，并用大量空军打击“伊斯兰国”目标。然而，那些地区被解放后会发生什么，这个问题必须回答。如果不在伊拉克和叙利亚进行国家建构和新的权力分享安排，那么如何才能避免部分逊尼派阿拉伯人被吸引到迟早会出现的另一个（而且可能是更邪恶的）恐怖主义组织中去呢？

即使我们避免如伊拉克和阿富汗那样的大型国家建构计划，我们也需要保有一定能力以帮助友好的武装力量控制有战略价值的地区，这需要付出巨大代价。但不这么做就可能留下滋生恐怖主义的真空，那时就需要更大规模的干预和占领了。

让俄罗斯与我们合作打击“伊斯兰国”是可追求的目标。但是无法保证莫斯科会这么做。过去布什和奥巴马政府为实现美俄合作的努力没有成功。特朗普如能当上总统，又凭什么相信自己能成功呢？

特朗普的基本批判是有价值的：美国国内面临的挑战——空前的债务、疲软的经济增长、种族和阶级分化以及扩大的经济不平等——的确威胁到了美国在国外的领导地位。不管大选结果如何，他所提出的问题都不会消失。

（于舒婷摘译，归泳涛校）