

# 和平發展觀察

2016 年第 15 期（总第 22 期）

中国社会科学院和平发展研究所

2016 年 11 月 21 日

---

## 特朗普当选可能带来的变化初析

廖峥嵘、刘昆仑

中国社会科学院和平发展研究所

特朗普来自美国政坛“建制”外，他的当选带来更多不确定性。各界反应不一：美国不少城市发生带有暴力色彩的反特朗普示威，美国金融市场出现短期大幅震荡。美国的盟国普遍担心特朗普将美国外交政策引向孤立主义，俄罗斯等与美国关系紧张的国家则对美国可能调整政策方向抱有期望。初步分析显示，特朗普当选并不意味着美国政治生态发

生了根本变化，没有打破民主、共和两党的力量平衡，他不会成为草根代言人，也没有能力颠覆既有“建制”。特朗普会在内政外交上实施比较大的变革，但是限制性因素也很多。他的“新政”到底能走多远，尚需观察。我应抓住变革时机，积极出手，有所作为，引导形势向于我有利方向转化、发展。

## 一、特朗普当选对美国政治的初步影响

首先，特朗普胜选的一个重要原因是响应了美国中下层渴望变革的要求。他在选举过程中抛出了大量激进政策纲领：颠覆奥巴马政府的移民政策，在美国与墨西哥之间筑墙，遣返超过 200 万非法移民罪犯；退出或者（与加拿大、墨西哥）重新谈判北美自由贸易协定；退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）；让日、韩、欧盟等盟国承担美海外驻军的全部开支；撤销对联合国气候变化项目的资助，退出巴黎气候协定；取消奥巴马政府一切违宪法令，撤销或者替换奥巴马医改法案；恢复国家安全法案，增加军费投入，重建军力，等等。这些方针具有颠覆性，一旦实施，将对美国以及世界格局带来巨大冲击。相比之下，希拉里的竞选纲领保持了较强的延续性。西方社会的主流思潮已经转向，新自由主义的影响力迅速滑落，民主党的基本执政理念已经受到社会强烈质疑，而希拉里未能抓住时代要求，提出变革纲领，展示强烈的变革意图，

试图依靠自己的从政资历、经验，依靠少数族群对民主党的一边倒支持争取胜利。这一策略失败了。

其次，初步观察表明，特朗普当选以来正在从激进政策立场逐步后退，向体制回归。其一，**废除医改变为修补**。特朗普在接受《华尔街日报》和 CBS 采访时，就奥巴马医改法案表示，他决定支持保留奥巴马医改法案中关于“禁止医保公司拒绝为病人提供保险”以及“允许父母延长把子女纳入自己医保中年限”的两项条款，从而避免这份法案遭到废除。其二，**尽量保持现有人事平衡过渡**。不会提前改换美联储主席，稳定金融市场。甚至不再追究希拉里的罪责，尽管当选前一再威胁要将她投进监狱。其三，**激进反移民、反自贸等重大涉外政策立场软化**。特朗普在接受 CBS 采访时表示，他会遵守承诺，在美国和墨西哥边境筑围墙，但围墙不一定全是砖墙结构，会有部分是围墙，部分是围栏；新《施政大纲》避口不提向所有中国商品征收 45% 关税。等等。

出现这些调整并不意外：**其一，特朗普没有形成压倒优势，民主共和两党力量格局基本未变**。特朗普的选举人票为 290 票，希拉里为 232 票，差距较大。但初步统计显示，希拉里的普选票（一人一票）与特朗普咬得很紧，甚至略领先于特朗普，特朗普胜选有可能靠的是选举人票过半。**共和党**和**民主党的支持率仍然不相伯仲，且民主党后劲大**。根据美国 FOX 新闻、全国广播公司等所做的出口民调，特朗普在 40

至 45 岁以上人群中的支持率略高，希拉里在 40 岁以下，即年轻一代中的支持率略高于特朗普；低收入投票者中，希拉里的得票率略高于特朗普，中高收入投票者中，支持特朗普的比例略高于希拉里，而非白人投票者（占选民总数的 31%）中，希拉里的支持率则大幅领先特朗普。据此，支持民主党的主要是少数族裔和年轻人。非白人选民群体这些年来一直呈较快扩大趋势，二、三十年内很可能超过选民总数的 50%，这些人是未来的选举主体。总统选举同时还举行了参众两院改选。共和党虽然继续掌握两院过半席次，但领先优势缩小。美国两党力量格局基本未变。**其二，特朗普难以成为“建制”的颠覆者。**特朗普当选靠的仍然是既有政治选举制度的帮助，他的选举人票多于希拉里，而非真正反映民意的普选票。特朗普毫无疑问属于精英中的精英，这一点与希拉里并无二致。这次美国大选，本质上仍然是精英间的对决。特朗普是体制外精英，对国事一知半解。所提内政外交纲领，属于“外行”而非内行所为。他更需要既有体制内的人才和专业帮助。从现有备选人选看，特朗普正在延揽一批他此前狠批的华尔街精英。**其三，特朗普与共和党高层分歧严重，共和党控制的国会不会在所有政策上配合特朗普，特朗普施政面临强大党内掣肘。****其四，特朗普当选后，美国多地爆发激烈示威。**特朗普宣布将立即遣送 300 万非法移民，或者将其中犯罪人员投入监狱，引起社会震荡。加州等深蓝州多个城市表示绝不

会执行。特朗普的激进政策，无论在国内还是国外，实施的难度非常大。

综合以上，这次大选不代表美国政治生态发生了革命性变化，即民粹主义的胜利，更多是意味着政治周期的回归，即从左翼向右翼回归，从民主党的新自由主义回归到共和党的新保守主义。是保守力量利用民粹夺回政权。特朗普也没有能力颠覆建制，而是会依靠既有体制，逐步推行其治国理念。

第三，特朗普毕竟不同于希拉里。他是政坛“门外汉”，看问题的角度、处理问题的方式方法不同于一般政治人物，有可能带来政策方向、施政风格上的重大变化。他恐怕会将商人那种善于变通、惯于讨价还价的思维和做法带入美国政治，把多年来在体制外经商取得的经验、对国政的观察与思考贯彻到决策施政之中。

## 二、特朗普主要政策纲领

特朗普及其团队公开发表两份施政纲领，一份是选前的“百日新政计划”，一份是当选后发布的“政策框架”。对比两份文件，结合特朗普及其团队其它表态，其主要施政方向及特点如下：

1、关于安全政策。《百日新政》提出，要恢复国家安全

法案，中止为配合降低公共债务而开展的国防预算削减计划，增加军费投入，重建军力，保护关键基础设施免遭网络攻击破坏。《政策框架》则从打击国际恐怖主义、改革移民政策（打击非法移民、防止恐怖渗透）、提升美国能源独立性三个方面来界定美国的国家安全。结合特朗普在其他场合提到，美国将与俄罗斯合作，争取迅速结束打击 IS 的战争，说明特朗普目前的安全政策重心在中东、在反恐。特朗普在其他场合多次提到要让欧洲和亚洲盟国承担美国海外驻军开支，否则就撤军。这对美国的全球安全体系和战略布局是一大考验。但在《百日新政》和《政策框架》中，亚太再平衡、北约与乌克兰、俄美关系等奥巴马政府投入了大量精力的重大现实安全挑战均未提及。

**2、关于经贸政策。**国内经济和经贸政策是特朗普政府关注的重心，直接关乎能否实现“让美国再次强大”。《政策框架》将经贸政策的核心归结为一个任务目标“让美国人有工作”，即就业。将通过五大政策扩大就业、发展经济：其一，简化税率。特朗普的《政策框架》并没有如《百日新政》一样公布具体的减税方案，但是明确说明新税收方案的税率更低、更简化、更公平以及更能促进增长；其二，铁、公、基建投资计划。特朗普政府承诺投资 5500 亿美元来营造一个“更快更安全”的交通网络，投资额比《百日新政》计划的 10000 亿美元少了一半，政策趋于理性；其三，金融监管

改革。废除“多德-弗兰克法案”，替之以促增长的政策。这意味着银行不仅可以恢复自营交易，还可以直接投资对冲基金。“‘多德-弗兰克法案’并不利于劳动人民的利益。官僚主义的繁文缛节对于改变现状于事无补。”放松对中小企业和金融行业的监管，激活经济活力，拉动就业；其四，贸易保护。特朗普政府将“扭转几十年来那些将工作岗位送到国外的贸易政策”，要让企业更加愿意留下来，为美国创造更多的就业，纳更多的税，重塑美国经济。虽然仍然坚持反自由贸易立场，但措辞温和；其五，教育改革。特朗普将推动教育改革，为全美国大约 7000 万学龄儿童、2000 万中学生和 1.5 亿在职人员提供职业教育和更自主的教育选择机会。

概括这五个方面，特朗普的经济政策主轴是“基建+减税+加息”，同时贸易上采取更具保护主义的政策，提供更多教育机会来扩大美国的就业，推动美国经济增长。

**3、关于内政改革。**“政策框架”重申了特朗普一向的内政改革主张，以“让政府重新为民服务”为主旨，提出三项改革：其一，以新法案取代奥巴马医保法案，联邦政府回到原有的监管角色。新的法案将包括：促进健康储蓄账户，人们可自愿选择在各个州购买健康保险；其二，保障退伍军人的权益；其三，保障美国人的宪法权益。

**4、关于清算旧体制。**《百日新政》中提到对现有体制动手术，即对白宫官员卸任后从事游说活动增加限制等，《政

策框架》中却没有再提。另外，竞选中提到要追究希拉里的犯罪事实，送她进监狱，当选后特朗普回避了关于他是否会任命特别检察官来调查希拉里·克林顿的邮件门事件的问题。表示他想要集中注意力在解决医保问题和移民问题上而不是打击他的前对手。他也回避了是否会要求联邦调查局局长詹姆斯·科米辞职的问题。总之，特朗普正在淡化当选前屡屡提及的国内政治清算问题。

### 三、与中国有关的政策动向

特朗普在竞选中频繁提到中国，指责中国利用不公平贸易夺走美国就业，声称要对所有中国商品征收 45%关税，在《百日新政》中提出，要从政策上认定中国为“汇率操纵国”，等等。当选后至今，对中国出言谨慎。在与习主席通话中，称赞中国是伟大、重要国家。其对华政策走向仍需要观察。其与中国相关政策表态梳理如下：

**1、亚太政策基调：实力促和平。**选前一天，特朗普团队的亚洲政策主要发声人彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）和另一位政策顾问亚历山大·葛瑞（Alexander Gray）在《外交政策》上发表《特朗普的亚太政策前景：实力促和平》阐释特朗普的亚洲政策理念。“实力促和平”包括以下核心内容：其一，“亚太再平衡”过于软弱。奥巴马向其亚洲盟友



和伙伴重新做出了保证，这是对的。然而这种转向（以及之后的“再平衡”）被证明只是虚张声势，美国军队手中只拿着一个小棍子。这导致了这一地区出现更多是非和不稳定。希拉里“亚太再平衡”虚弱的后续举动，导致了中国在东海和南海的咄咄逼人。**其二，废止国会缩减军费的方案，重点建设海军，加强与盟友的关系。**同时，日、韩两国也要做好分担美军军费的准备。该文批评，在奥巴马政府时期，海军已经缩减至一战以来的最小规模，陆军缩减至二战以来的最小规模，空军则是史上最小规模，飞机史上最老旧。特朗普发誓要和国会一起废止压缩国防预算的计划。特朗普将重建美国海军。现在海军有 274 艘舰艇，他的目标是 350 艘，这和两党国防委员会所支持的 346 艘基本一致。**其三，**纳瓦罗认为，奥巴马对北朝鲜的“战略耐心”政策，除了加剧不稳定和危险之外，一无所获。

特朗普当选之后表示过美日、美韩同盟关系是亚太政策的基石。但是也提出日、韩应承担驻军开支。此举可能引发日、韩强烈反应。日本防相已公开表示，日本已承担驻日美军 75% 的费用，不可能再增加。韩国政府未公开表态。菲律宾总统杜特尔特上任后对美提出多次公开批评，甚至放言要赶走美军，引发美菲军事同盟会否瓦解猜想。但特朗普当选后，杜特尔特立即表示欢迎，与对待奥巴马的态度截然不同。

**2、美国准备退出“亚太再平衡”的重要支柱 TPP，可能**

引发亚太格局震荡。11月11日，白宫负责国际经济事务的总统国家安全事务副助理阿德耶莫表示，奥巴马政府不准备推动 TPP 在任期内得至国会批准，特朗普已多次表达对 TPP 的强烈反对。白宫的新表态意味着美国已经放弃 TPP。而此前一天，日本国会众议院则在在野党退场抗议情况下，强行通过批准 TPP 法案。参议院批准几无悬念。安倍力主抢先强行通过 TPP，目的就是施压美国，促新一届美国政府保留 TPP 及在亚太的战略存在。而新一届美国政府若真的放弃 TPP，在亚太战略收缩，日本也势必会寻求让美军撤出，再以填补国家防卫真空为借口发展军事力量，甚至核武器，彻底扫清“安倍路线”上的所有障碍。此前，新加坡总理李显龙 10 月接受美国《时代》周刊的采访时称，“若该协定胎死腹中，这将打击美国的亚洲战略利益，实力也将受到质疑”。正在筹办 APEC 年会的秘鲁总统则表示，如果美国不批准 TPP，秘鲁准备邀请中国，重新组织亚太贸易伙伴进行新的谈判。澳大利亚等国也表示了相似立场。

**3、示好“一带一路”。**11月10日，特朗普在国家安全、防务以及情报事务上的高级顾问詹姆斯·伍尔西（James Woolsey）称，奥巴马政府对亚投行的反对是一个“战略失误”，他希望特朗普更加热情地对待中国的“一带一路”战略。

**4、对华贸易政策可能全面趋强。**其一，关于征收 45%

关税。特朗普曾威胁对从中国进口的商品征收税率为 45% 的关税。特朗普的顾问、纽约投资人士威尔伯·罗斯 (Wilbur Ross) 在特朗普当选后的第二周向美国媒体表示：“不会发生贸易战。” 罗斯辩称道，人们误解了特朗普这句被广泛援引的话，它只能算是谈判的战术。罗斯表示，这一数字可能是基于一项认为人民币汇率被低估了 45% 的研究结果。其二，关于汇率操纵。特朗普承诺，要在上任百日内指示美国财政部将中国列为汇率操纵国。IMF 前中国部专家、康奈尔大学教授、著名经济学家埃斯瓦尔·普拉萨德 (Eswar Prasad) 表示，虽然此类举措在很大程度上将是象征性的、对贸易几乎没有什么即刻影响，但“这么做几乎肯定会引发中国的强硬反应，迅速加剧双方之间的紧张态势”。其三，特朗普很可能在世界贸易组织发起对华诉讼，对钢材等征收高额反倾销税。《百日新政》要求政府“甄别出一切对美国劳动者造成不公平影响的外国贸易不当行为”，并“依据美国及国际法律动用各种手段立刻扫灭这些不当行为”。中国应是这些词句的主要针对者。其四，特朗普可能收紧外国投资规定和由美国外国投资委员会 (CFIUS) 的国家安全审查流程。美国国会一直希望扩大 CFIUS 职责，在 CFIUS 的审查流程中增添一项净经济效益考察或者其他战略考虑，此举可能会封杀更多的中国对美投资。特朗普对此一直表示支持。但现实情况是，中国对美投资迅速增长，今年的直接投资预计将达到创纪录

的 300 亿美元。这将对特朗普形成牵制。

特朗普对华贸易政策走向很大程度取决于新政府的贸易政策决策和执行人选。特朗普过渡班子中贸易问题负责人是钢铁企业纽柯 (Nucor) 前首席执行官、长期鼓吹美国对华采取更强硬立场的丹·迪米科 (Dan DiMicco)。迪米科既是美国商务部长的候选人，也是美国贸易代表 (US Trade Representative) 的候选人。迪米科向英国《金融时报》表示，所有关于大选后上台的特朗普政府会软化其先前贸易立场的说法都是“谣言”。特朗普的另一位竞选顾问、经济学家彼得·纳瓦罗 (Peter Navarro) 是著名的对华鹰派，特朗普曾称赞他在 2013 年制作的影片《致命中国》(Death by China) 是一部“重要的纪录片”。不过，副总统当选人、负责过渡工作的迈克·彭斯 (Mike Pence) 主张自由贸易。彭斯担任印第安纳州州长期间曾赴中国招商引资。此外，已有迹象显示共和党贸易建制派正参与进来，前美国商会游说人士罗尔夫·伦德伯格 (Rolf Lundberg) 就被指派负责过渡班子的贸易政策实施工作。<sup>1</sup>

#### 四、结论与展望

特朗普的施政抱负是“让美国更强大”。未来“美国复

---

<sup>1</sup> 特朗普顾问淡化美中贸易战可能性，2016 年 11 月 14 日，英国《金融时报》肖恩·唐南 华盛顿，米强 北京报道。<http://www.ftchinese.com/story/001070139?page=2>

兴梦”与“中华民族伟大复兴中国梦”之间的碰撞会更加激烈。相比当选前，特朗普政策的激进色彩正逐步淡化，但是反移民、反自由贸易的本色仍然保留，保护主义、孤立主义的影子若隐若现。特朗普正大手笔重新规划美国全球布局，在有些方面可能大幅收缩，以推卸美国的责任、义务，腾出资源重整经济和军备，而在维护美国全球主导权、争夺经济利益、维护美国军力优势方面，在亚太政策方面，在经贸政策领域，则很可能更加强硬。这既是机遇也是挑战。

未来美国可能在局部放弃国际义务，留下权力和秩序真空。恐将引起各方角逐，造成混乱。

**中国要准备好应对两大挑战：**其一，亚太同盟体系松动，特别是美日、美韩同盟一旦出现松动，一方面可能会减轻我东向战略压力，但日本会同时谋求“国家正常化”，在政治上争取加入联合国安理会常任理事国，完成修宪，在军事上谋求独立自主，自卫队全面改组升级为国防军，并实现民核向武核转化，以及核武实战化。韩国也将在军事上谋求自立，努力拥核。其二，中东秩序可能进一步崩塌，俄罗斯、欧盟、美国继续角逐中东主导地位，中东需要更长时间恢复战略均衡，沙特等国能否保持政权稳定，直接关系到我主要能源供应地安全。

**中国要准备承担更多国际义务。**主要也是两点：其一，特朗普比较重视传统能源，说过《巴黎气候协定》是中国的

阴谋。新政纲领里提出要能源独立，并通过开放本土化石能源生产来实现。意味着美国可能从清洁能源政策后退，减少在气候变化问题上的承诺，这势必将中国推向前台。其二，奥巴马政府已打算放弃 TPP，特朗普救活它的可能性很小。他一直认为，TPP 等（还有北美自由贸易协定）自贸协议不是公平协议，美国出于战略考虑在经济上让步太多。中国要准备好在推进亚太自由贸易区建设过程中承担更大责任和义务，这意味着中国在谈判中将付出更多代价。

**要准备好与美国在新框架下开展合作。**特朗普表示出对加入亚投行的兴趣，重新审视“一带一路”。如果美国真的加入，这将是美国首度参与中国主导的国际多边机构，也是中美合作的新范例。中国能否做好迎接大象进入玻璃屋的准备，是一个巨大挑战。

**要准备好应对中美间更大冲突。**其一，中美经贸关系将经历严峻考验。特朗普施政的重心，在于美国不能在经济上、商业上“吃亏”，这是其商业价值观和思维方式的体现。中国将坚持以经济建设为中心的基本路线不动摇。特朗普可能在经贸领域与中国展开全面较量，全方位发起针对中国的各项诉讼、限制、甚至制裁。中美经济利益之争将凸显。其二，美国同盟体系也许会出现危机，内容会有所调整。但美国会继续加强在海洋、区域安全事务上的介入，增强在亚太的军事安全存在。美国维系全球主导地位主要依靠美元的全球流

通和美军的全球抵达、前沿存在两大支柱，美军的全球存在高度依赖海空通道的无阻碍通行，因此海上航行自由、飞越自由是美国的核心利益。特朗普表示要强军备战，维护海空通行自由必然成为其安全政策重点。它与岛礁领土争端问题可以脱钩，菲律宾等当事国态度如何对此影响不大。美国第三舰队加入西太平洋远距离战略机动将常态化，原有第七舰队，加上日本海自的宙斯盾舰、新加坡海军的濒海战斗舰，我海上面临的先进高速战舰数量剧增，将大幅增加我跟踪驱离压力。同样理由，美国不会停止在韩部署萨德。下一步可能在日本已有两套探测系统基础上，进一步部署导弹，完成在东北亚的先进反导系统网。如果美国因驻军费用问题与日韩发生分裂，美军最终撤出驻军，则仍会通过军援、军售维持日韩与我军事平衡，且力图保持一定优势。东北亚地区将陷入军备大竞赛。

**中国有理由、有条件保持战略定力。**经过三十多年改革开放，特别是 2008 年金融危机全面爆发以来，中国崛起进程提速，国际地位不断提升。它导致了一个重要结果的产生，即中美关系逐步脱离以美国为中心的辐轴式框架。中国经济增速迈入换档期，总体走势放缓，美国经济增速却在复苏中慢慢加快。中国对外贸易顺差（其中大部分来自对美国贸易顺差）从占 GDP 的 10%以上降低到现在的 2%左右，对两国经济的再平衡作用大大降低。人民币汇率从固定盯定美元，到

现在的参考一篮子货币，汇率形成机制市场化程度逐步提升，美元走强，人民币却在走弱。这些因素表明，中美经济增长周期之间的咬合度大为下降，一些联动机制正在脱钩。双方的经贸交往水平在不断提升，贸易额不断攀上新高，但国际收支却更加平衡，说明双边的结构性、机制性依赖程度在削弱。经贸关系的弹性增大了。与此同时，中国正开展全方位的开放外交，美国固然是中国外交的重中之重，但这个重点的“唯一性”在削弱。无论谁当选美国总统，无论其政策朝哪个方向倾斜，中国都有足够的资源和能力加以应对，并按既定的发展轨道前行。

特朗普既是强势总统，也是弱势总统。他的竞选金主远不如希拉里多，不需要拿出重要职位进行政治回报。但是，他需要尽快熟悉体制内的运作，花较大精力整顿国内事务，努力弥合严重撕裂的社会，缩小分歧，还要平衡各种矛盾。其团队内已经出现第一波分裂。中国可以抓住时间窗口，**积极出手，大有作为**。其一，保持定力，冷静观察。其二，保持密切沟通接触。其三，积极寻求与新政府的共识面、合作点。先易后难，积少成多，逐步推动构建两国新型关系。近期可展开试探性工作：鉴于美国放弃 TPP，我可推动重启亚太自贸区建设规划，将 RCEP 谈判与未来的亚太一体化建设相协调；探讨深化双方网络空间治理合作；拉住特朗普，努力避免其从气候承诺上后退；鉴于特朗普反对伊核协定，可



探讨加强双方在朝核问题上的理解与合作；利用特朗普重新定位同盟体制的机会，探索构建亚太地区新安全架构的可能性。

（责任编辑：刘昆仑）

## 稿 约

《和平发展观察》是展示和平发展研究所动态的窗口，也是业界同仁交流思想和研究成果的平台。欢迎各位同仁围绕影响当代和平发展的国际国内重大问题，自选题目，惠赐佳作。希望来稿以学理为基，以形势、政策研究为干，立足解决当前现实问题。观点鲜明、立论有据、逻辑清晰、简明晓畅、直奔主题，字数以 5000 字为宜。来稿一经采用，稿酬从优。

来稿请邮：hpfzs@cass.org.cn

请勿一稿多投，两周内未收到回信可自行处理。

### 和平發展觀察

执行主编：廖峥嵘

---

中国社会科学院和平发展研究所

地址：北京市海淀区北洼西里颐安嘉园 11 号楼

邮编：100089 传真：010-88515507

电话：010-88515505

邮箱：hpfzs@cass.org.cn



发刊日期：2016.11.21