

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

B

美国蓝皮书

BLUE BOOK OF THE UNITED STATES

No.9

美国研究报告

(2019)

“美国优先”及其内外影响

中国社会科学院美国研究所

中华美国学会

荣誉主编/傅莹

主编/吴白乙 倪峰

ANNUAL REPORT ON RESEARCH OF U.S.A. (2019)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2019
版

美国蓝皮书

BLUE BOOK OF
THE UNITED STATES

- 《美国研究报告（2019）》对2018年美国内政外交的重大事件进行了全面的梳理和回顾。特朗普政府继续秉持“美国优先”的理念，以强硬的姿态推进内外政策议程。在国内层面，特朗普政府采取了一系列促进经济增长、改革社会福利的措施，但受制于各种不利因素，难以改变美国经济发展动能减弱、社会鸿沟扩大的趋势。在国际层面，特朗普组建的强硬的外交和国防团队奉行单边主义色彩浓厚的国家安全政策，对国际战略格局、自由秩序和经济秩序都构成了重大冲击。
- 2018年的美国内政外交呈现出新的变化和动态。在经济领域，特朗普政府对内实施减税法案，以最大限度地促进经济增长；对外大打贸易战，试图重构国际贸易规则。在政治领域，两党之争愈演愈烈，在多个议题上展开对抗。在社会领域，社会分裂持续扩大，文化和族群冲突加剧。在外交领域，美国对主要贸易伙伴频频发起贸易执法，以提振出口；战略重心转向大国竞争，地缘战略加速调整。
- 2018年，中美两国在多个领域的分歧持续加大，美国在经贸争端、台海、南海、人文交流、高新技术等双边议题上采取了较为僵硬、强硬和对抗的姿态。经贸争端成为中美关系的核心议题。妥善处理双边分歧是中美关系稳定发展之关键所在。

智库成果出版与传播平台



“皮书说”微信



出版社官方微信



中国皮书网

PSN B-2011-210-1/1

ISBN 978-7-5201-5417-8



定价：178.00 元

内赠数据库充值卡

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



美国研究报告 (2019)

ANNUAL REPORT ON RESEARCH OF U. S. A.
(2019)

“美国优先”及其内外影响

中国社会科学院美国研究所
中华美国学会
荣誉主编 / 傅 莹
主 编 / 吴白乙 倪 峰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

美国研究报告. 2019: “美国优先”及其内外影响 / 吴白乙, 倪峰主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 9

(美国蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 5417 - 8

I. ①美… II. ①吴… ②倪… III. ①政治 - 研究 - 美国 IV. ①D771. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 185410 号

美国蓝皮书

美国研究报告 (2019)

—— “美国优先”及其内外影响

荣誉主编 / 傅莹

主 编 / 吴白乙 倪峰

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 仇扬

文稿编辑 / 高媛

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 28.5 字 数: 436 千字

版 次 / 2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 5417 - 8

定 价 / 178.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

美国蓝皮书编委会

荣誉主编 傅莹

主 编 吴白乙 倪峰

编 委 (按姓氏笔画排序)

王欢 王孜弘 刘尊 李文 周琪
赵梅 陈宪奎 袁征 姬虹 陶文钊
樊吉社 潘小松

执行编辑 罗伟清

主要编撰者简介

傅莹 第十三届全国人民代表大会常务委员会委员、外事委员会主任委员。曾任外交部翻译室三秘、二秘、副处长等职，承担党和国家领导人的翻译工作，参与解决柬埔寨问题的和平谈判，参加联合国在柬埔寨的事务。2000年出任外交部亚洲司司长，参与推进中国与东盟建立全面战略伙伴关系、朝核问题斡旋和六方会谈。曾任中国驻印度尼西亚使馆公使衔参赞、驻菲律宾大使、驻澳大利亚大使、驻英国大使。2009年至2013年3月任外交部副部长。毕业于北京外国语大学，获英国肯特大学硕士学位、荣誉博士学位。

吴白乙 法学博士，中国社会科学院美国研究所研究员、学术委员会主任、所长，兼任国务院发展研究中心世界发展研究所、中国改革开放论坛、中国战略文化促进会、中国国际战略研究基金会、中国政策科学研究会国家安全政策研究委员会等机构的常务理事、理事、学术委员会委员、高级研究员。主要研究领域为国际关系理论、大国关系、危机管理和中国外交。除主编“20世纪回顾丛书”（2000）、翻译《美国特性探索》（1991）等著作外，近年还发表了一批中英文专著、研究论文、评论和报告等，包括《全球政治趋势与中美关系走向》（2018）、《全球化与“一带一路”视角下中拉发展战略对接》（2017）、《文化外交：历史、现实的审视与思考》（2016）、《转型中的机遇：中拉关系前景的多视角分析》（合著，2013）、《公共外交：中国外交变革的重要一环》（2010）、《对中国与发展中国家政治关系的再思考》（2010）等。

倪 峰 中国社会科学院美国研究所研究员、博士生导师、党委书记兼副所长，中华美国学会副会长兼秘书长。1987年毕业于北京大学国际政治系，获法学学士学位。2001年在中国社会科学院研究生院获法学博士学位。分别于1995年、2000年和2009年在日本国际问题研究所和美国霍普金斯大学尼采国际问题高级院做客座研究员和访问学者。主要研究领域为美国国内政治、美国对外政策及东亚安全事务。主要成果有《国会与冷战后的美国安全政策》《冷战后的美国对外政策》《美国在东亚的作用》等专著，以及《观察中美关系的三个维度》《美国大战略的历史沿革及思考》《变轨、脱轨、延续——从美国对外战略的轨迹看特朗普新版国家安全战略报告的三个特征》《美国与东亚关系的历史考察》《失衡与分裂——特朗普治下的美国政治》《常规因素与非常规因素的汇合——美国对华政策的质变》等论文。享受国务院特殊津贴。

摘要

2018年是特朗普执政的第二年。秉持所谓“美国优先”理念，加之种种重建制的作为，特朗普以强硬的姿态推进内外政策议程，美国的内政外交持续发生复杂而深刻的变化。

在经济领域，特朗普政府对内积极实施减税法案，以最大限度地促进经济增长；对外大打贸易战，加速达成双边与区域贸易协定，以重构国际贸易规则。在主要发达经济体中，美国经济一枝独秀，国内生产总值（GDP）增长2.9%，较2017年大幅提升。其中，私人消费支出仍是贡献GDP的主力军；投资加速增长，对外国投资的审查有所加强；贸易逆差创十年新高；失业率处在历史低位；金融市场波动加剧；美国房地产周期、库存周期、产能周期已开始进入下行轨道。

在政治领域，民主党与共和党之间的对抗愈演愈烈。特朗普依然坚持其执政风格，并利用核心选民的支持迫使共和党“特朗普化”；民主党与有色人种和女性的互动也更为密切。两党都呈现出一种身份政治的特征，并在大法官提名、政府预算、移民与公民权、“通俄门”调查等议题上展开了更为激烈的斗争。2018年是美国中期选举年，两党各有输赢，但民主党的实际表现比表面更好。随着更多女性和出身更广泛的候选人进入政府，两党的对抗会更为激烈。

在社会领域，社会分裂持续扩大，种族主义抬头，女权主义运动爆发，反犹枪击案凸显的族群冲突加剧，美国人口结构变化和“沿海-内陆”差异等带来的不安全感加深。这些现象使美国的政治极化、文化冲突和社会分裂呈现出恶性循环的态势。

在外交领域，随着《美国国家安全战略》报告等文件的出台，特朗普



政府对外政策的总体态势更加清晰。首先，经济外交成为一条贯穿的主线，美国对主要贸易伙伴发起 201、301、232 等多项贸易执法，敦促其消减贸易壁垒，提振美国出口。其次，大国竞争重回美国外交战略的中心，特朗普政府明确宣称美国对外战略的重心将由反恐转向大国竞争。再次，地缘战略加速调整，“印太战略”进入全面落实阶段，在中东则联以、联沙，遏制伊朗。最后，在安全上践行“以实力求和平”，持续推高军费，升级武器装备。

2018 年，因美国执意就经贸问题发难，中美关系快速下滑，紧张关系向台湾、南海、人文交流及科技领域持续蔓延。中美元首在关键时刻继续发挥战略引领作用，通过阿根廷峰会及时扭转双边关系快速恶化的态势，同时为未来双边关系定下基调。

关键词：美国政治 美国经济 美国社会 美国外交 中美关系

目 录



I 总报告

- B.1** “美国优先”论及其国际影响…………… 袁 征 / 001

II 形势报告

- B.2** 2018年的美国政治：党争更为激烈 社会寻求改变…………… 刘卫东 / 044
- B.3** 2018年的美国经济：加速见顶 动能减弱…………… 杨水清 / 062
- B.4** 2018年的美国社会：持续扩大的社会分裂…………… 魏南枝 / 080
- B.5** 2018年的美国外交：进展明显 挑战巨大…………… 仇朝兵 / 109
- B.6** 2018年的美国科技：大国竞争下的科技创新政策
…………… 赵志耘 刘润生 / 139
- B.7** 2018年的美国军事：实质性推进大国军事竞争
…………… 童 真 罗 曦 / 161
- B.8** 2018年的中美关系：贸易争端 关系重构…………… 樊吉社 / 177

III 专题报告 (美国外交)

- B.9** 特朗普政府对俄罗斯的战略定位及其对俄政策走向…………… 何维保 / 196



B. 10	跨大西洋关系现状及其发展前景	刘 一 / 214
B. 11	美日关系新动态	王雅丹 / 231
B. 12	战略收缩背景下特朗普政府在中东的进退得失	张 帆 / 246
B. 13	美印关系的回顾与展望	李恒阳 / 261
B. 14	逐利与管控：特朗普政府的对拉新政	岳云霞 郑 猛 / 277
B. 15	美国政府的非洲新战略评析	赵 俊 / 304

IV 专题报告（美国政治与经济）

B. 16	美国国家安全团队的变动及其影响	刘得手 / 317
B. 17	应对美国贸易政策不确定性：亚太地区合作前景探析	王 玮 / 337
B. 18	美国基础设施的现状、问题与特朗普政府基建计划	赵行姝 / 356
B. 19	美国州政府的气候行动与评价	刘元玲 / 372

V 附录

B. 20	美国外交大事记（2018年4月~2019年3月）	李晓岗 / 391
B. 21	后记	/ 422
Abstract	/ 424
Contents	/ 426

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·布凯南（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/>.