

特朗普执政 2.0 对中国周边的影响

刁大明 张家栋 章节根

刘磊 张维缜 雷著宁 王森

摘要：百年未有之大变局正加速演进，世界进入新的动荡变革期。随着特朗普执政 2.0 的开启，关于当前美国内政外交政策的预测和探讨成为社会各界关注的焦点。其中，特朗普在这一任期针对与中国强关联的领域和地区会采取怎样的政策以及这一系列政策的出台和实施会对中国周边政治、经济和安全环境造成怎样的影响是重点关注问题。无疑，特朗普第二任期以来，在内政外交领域对前任拜登政府的政策进行了广泛而重大的调整，对国际秩序形成了快速和声势浩大的冲击。特朗普执政 2.0 的外交政策中最具挑战性的组成部分将是他的政府在两个重要拉力之间寻求平衡——提高进口关税以使国内受益，展示作为海外经济伙伴和安全提供者的实力。中国周边国家普遍认为特朗普执政 2.0 必然对本国的发展与安全、内政与外交产生重大影响，甚至制造新的危机。

关键词：特朗普；第二任期；中国周边国家和地区；地区安全

收稿日期：2025—03—30

作者简介：刁大明（1983—），中国人民大学国际关系学院外交学系主任、教授，主要研究领域：美国政治与外交、中美关系；张家栋（1977—），复旦大学南亚研究中心主任、美国研究中心教授，云南省社会科学院南亚研究所特聘研究员，主要研究领域：美国外交、南亚国际关系；章节根（1977—），复旦大学国际问题研究院副研究员、巴基斯坦研究中心主任，复旦大学“一带一路”及全球治理研究院兼职研究员，主要研究领域：南亚政治与地区安全、中国与南亚国家的关系；刘磊（1982—），云南大学“一带一路”研究院/国际关系研究院教授，主要研究领域：美国外交、南亚国际关系；张维缜（1973—），暨南大学历史学系教授、冷战国际史研究中心执行主任，主要研究领域：中美关系史；雷著宁（1971—），云南省社会科学院缅甸研究所所长、副研究员，主要研究领域：东南亚国际关系；王森（1986—），国防科技大学外国语学院国际关系系讲师，主要研究领域：亚太安全和地缘政治。

特朗普执政2.0的对外偏好与印太战略走向^①

刁大明

2014年11月特朗普以312：226的选票优势击败哈里斯，当选美国第60届总统，开启了他的第二任期，是特朗普执政的回归，我们应该怎么看特朗普的回归？

一、特朗普的回归

特朗普不但胜选，而且实现了选票比2020年选举有所增长，国会两院也是共和党、保守派占多数。所以很多人认为，特朗普执政2.0是强势回归。但是，我认为特朗普执政2.0其实是弱势回归，原因如下：

一是2024年的选举，虽然特朗普比2020年多赢了300万选票，但民主党比2020年的时候少赢了630万选票，所以这次选举不是特朗普的大赢，而是小胜。而小胜最终能够转换成当选，其实是因为民主党大败。

二是特朗普刚刚开启2.0任期，恐怕也会和第一任期一样，是一个所谓的负满意度的总统，或者说是一个少数总统。就是他的满意度恐怕要低于不满意的，是一个弱势的少数总统，这一点与第一任期是一样的状态。这意味着他能有效动员民意的空间是有限的。虽然当选了，但是他得到的授权是有限的。

三是虽然此届政府仍旧是一个共和党主导的政府，但实质上共和党在国会两院的多数优势，比8年前更加微弱。在国会参议院比8年前多1个席位，8年前是52：48，现在是53：47，差距不大。但是

^① 本文系2025年1月于昆明召开的“中国人文社会科学期刊评价专家委员会国际政治专家委员会2024年年会暨‘中国建设面向南亚东南亚辐射中心十周年’座谈会”上专家的发言。

在众议院 8 年前是 241 : 194, 现在是 219 : 215, 差距非常明显。这就意味着一些非支出的、收入的、债务上限的立法, 不能通过所谓的“协调程序”通过的立法, 将很难在国会得到通过, 特朗普推进一些政策议程的时候, 会比较明显地受到压力。

虽然特朗普是一个弱势回归, 但是这次选举, 对美国未来政治经济走向具有比较关键的意义。这次共和党选举的获胜, 就是 2016 年以来开启的, 美国进入保守派占主导的周期。这个周期理论上还会持续 20—25 年的时间, 那就意味着到 21 世纪 40 年代初, 美国都会处于一个保守派周期。这个保守派周期意味着美国经济更倾向于民粹主义, 社会和价值议题更加保守, 对外政策处于更加内顾、收缩的状态, 当然绝对不是孤立。

二、特朗普执政 2.0 的对外政策偏好

第一, 在对外战略上, 当前美国政府将会延续特朗普执政 1.0 没有开启或没有完成的议程。同时, 拜登政府的一些做法, 如果被美国两党认为有效, 可能也会有所延续。

第二, 在对外政策上, 特朗普执政 2.0 可能会凸显个人偏好, 侧重于发展对外经贸关系, 以关税解决一切问题。

第三, 现在看来, 特朗普号称是 1968 年以来最快的, 即是他第一任期四倍的速度完成团队构建。他的对外团队凸显个人主导, 人选可能基本上都能彻底贯彻他的理念, 会是一个所谓“助手团队”。

第四, 除了战略、政策、团队的一些倾向之外, 特朗普执政 2.0 最大的对外政策特点, 将是比较明显的遗产导向, 因为他只有 4 年的执政时间, 对他来说这次回归一定要有所建树。在整个公共生活层面, 他将要塑造一个“历史定位”, 让自己在美国历史上留下一笔, 扭转以往不理想的形象。在私人生活层面, 他还是要维持家族利益。这种历史定位可能导致的两方面结果: 一是特朗普会倾向于避免美国卷入不可控的冲突, 明显的“避战”“避险”; 二是可能会在某些时刻、有一些重大事件将成未成的时候, 出现“冒险倾向”。这两种可能性, 将会是“避战”和“冒险”两种相互矛盾倾向杂糅的状态。

比如，他关于巴拿马运河、格陵兰岛等的言论，听上去匪夷所思，但其实基本上都是遗产导向，是一种对美国版图的有形扩张。他不会让美国卷入耗时持久的冲突，同时也需要让自己在历史留下一笔。应该说，他在未来 4 年对外政策可能会反复地出现这种极端议程。

三、特朗普执政 2.0 的印太战略

美国的印太战略是由特朗普执政 1.0 开启的，当前特朗普执政 2.0 也将一定程度上延续拜登政府的政策，同时加上特朗普的偏好和节奏，呈现出一种复合式的战略状态。

延续拜登政府的做法，特朗普执政 2.0 政府可能在印太战略的框架下，对于小多边和“议题联盟”会做筛选式的保留，比如美日印澳等涉及安全、科技、产业的关键资源议题可能会得到保留，因为两党都认为这些政策是有效的。但是像印太经济框架（IPEF）这样的议题，可能在拜登政府时期比较乏力的，将进行一些取舍。

由于特朗普政府相对于拜登政府更加赤裸裸地跟盟友争利，或者相对而言和盟友疏远，所以也会导致在整体情况下，相关国家可能会回归到对冲的方向上来，这个对我国可能会存在一些有利的战略空间。

另外，按照现在看到的一些分析美国与南亚，特别是印度，会出现贸易摩擦。但是，由于印度在特朗普所谓大国竞争中的重要位置，特别是印度在军工和能源方面对美国存在大量的利益，总体来说，美印在政治、战略上的互动关系可能会得到强化。

在东南亚，特朗普执政 2.0 时期可能会继续投入，在经贸、基础设施、关键资源领域的合作也会进一步延续。经贸摩擦也是难以避免的，特朗普团队已多次表达对越南的不满，对于新加坡经贸领域也会存在一些打压。但是本质上，特朗普执政 2.0 的这种内顾倾向、单边主义，以及对于地区的均势应该会弱化其在东南亚地区的影响。东南亚各国可能也会进一步在中美关系之间寻求平衡，至少在一些主要问题上会保持动态稳定，不会“选边”。

中国周边态势也会延续过去 4 年的系统性的压力和挑战。我们一方面应该提前做好应对这些挑战，另一方面也需要用一些创新性、创造性思维发现并且利用这些变化，要应变局、育先机、开新局。

特朗普执政2.0美国对印度的政策及其影响

张家栋

从1947年印度独立到现在，美国与印度的关系在多数时期都处于若即若离的微妙状态，既没有达成过同盟关系，也从未处于真正的对立状态。特朗普第二任期开始以来，美国内外政策均发生重大变化。美国在战略和安全领域有拉紧印度的趋势，但是在贸易等问题上与印度的矛盾又将上升。印度将是受影响最小的一个主要经济体，美印关系也将是调整幅度最小、最稳定的一对双边关系。从长期来看，在美国的观念和战略层次同时收缩以及印度不断崛起的大背景下，美国与印度的关系，有从战略合作伙伴关系，向新的大国间关系方向转型的趋势。美国在拉拢印度的同时，坚持在贸易和关税领域打压包括印度在内的新兴经济体。这不是偶然现象，而是美国对印度合作、竞争与对抗关系并存的新政策模式。

一、美国对印度政策的历史回顾

美国与印度的关系一直是一个霸权国或超级大国与世界大国之间的关系。美国对霸权或领导权的追求，与印度对战略自主和外交独立的珍视交织在一起，组合成一对非常复杂的双边关系。美国对印度政策始终是美印关系的主要变量，大致可以分为五个阶段：

第一阶段从1947年到1965年，美国与印度相互猜疑，美国对印度从支持逐渐走向紧张。1947年8月15日，美国杜鲁门政府通过向印度总督蒙巴顿勋爵发送贺信承认印度独立。1946年9月2日，印度临时政府成立。同年10月，印度总理访问美国，试图获得美国的援助。1946年11月1日，美国设立驻印度大使馆，美印外交关系正式建立。

在印度独立初期，美国曾在印巴之间倾向于支持印度。1947年至1959年间，美国向印度提供了约17亿美元的援助，其中包括9.31亿美元的粮食援助。1959年，美国总统艾森豪威尔访问印度，把美印关系推向新高度。1962年中印边境冲突期间，美国向印度提供了空中补给和军事援助，甚至考虑派遣航空母舰来支持印度。美国还在科技和人文领域大力援助印度。美国9所大学和美国国防发展署联合援助印度建立印度理工学院。美国时任驻印度大使、自由派经济学家约翰·加尔布雷思不仅为印度建立了第一个计算机科学系，还主持了美国当时最大的对外援助计划。当时，美国承诺向印度提供10亿美元的发展贷款。1963年，美国著名遗传学家和植物病理学家诺曼·博拉格(Norman Borlaug)前往印度，与印度科学家合作研究，推动印度实施“绿色革命”，让印度基本解决了粮食短缺问题。

但是，印度在南亚的强硬作为和不结盟政策，也让美国对印度一直心存疑虑。1948年，尼赫鲁总理拒绝了美国在克什米尔问题上的调解，美印关系开始紧张。1961年印度吞并果阿(葡萄牙殖民地)，导致美国削减25%的对印援助，双边关系进一步复杂化。美国对印度的不结盟政策也非常不满。就在艾森豪威尔总统访问印度期间，美国国务卿杜勒斯就指责印度的不结盟政策是一种“道德缺陷”。

第二阶段从1965年到1992年，美印关系不断动荡，印度的核计划让美印关系跌入低谷。1965年印巴战争期间，美国保持中立，但是对印度在南亚的霸权主义作风非常不满，美印关系的第一个黄金时代基本结束。1969年，尼克松就任美国总统，一方面需应对美国严重的经济问题，另一方面要应对咄咄逼人的苏联。在这种情况下，美国更加重视可以在中美间充当桥梁的巴基斯坦，而不是心向苏联的印度。1971年7月，美国国家安全事务助理基辛格经巴基斯坦秘密访问了中国，打开了中美关系的大门。1971年8月9日，在基辛格访华1个月后，印度与苏联签署了《印苏友好合作条约》。条约内容非常松散，但却向美国发出强烈的疏远信号。1971年12月，第三次印巴战争爆发。美国偏向巴基斯坦，甚至派遣“企业”号航空母舰进入孟加拉湾，进一步损害了美印关系，美印逐渐走向相互敌对的不同阵营。

1974年，印度进行首次核试验“微笑的佛陀”，美国对此表示反对，并组建针对印度的国际非正式合作机制。1975年，为应对印度的核试验，美国牵头成立了“核供应国集团”，确保主要核供应国协调和加

强核出口控制，防止核领域敏感物资的扩散。1978年，美国还通过《核能法》，明确禁止向印度等非《不扩散核武器条约》国家出口核材料。

在卡特和里根总统时期，美印关系略有改善。1978年1月，美国总统卡特访问印度。1982年7月，印度总理英迪拉·甘地对美国进行国事访问。美国允许对印度有限的防务技术转移（如燃气涡轮和超短波通信系统）。但是，美印战略关系并未因此有明显改善。

第三阶段从1993年到2004年，美印关系处于调整与适应阶段。冷战结束以后，克林顿政府曾试图推动美印关系发展，但效果有限。1993年至1997年间，美国对印度的经济政策、人权问题和核问题不断给予批评。1995年的“布朗修正案”恢复了对巴基斯坦的援助，进一步破坏了美印关系。1998年，印度进行了代号为“火神”的核试验，美国随即对印度实施全面制裁，包括停止军事和经济援助、冻结贷款和禁止铀出口。但是，这些制裁措施只具有象征性意义，到1999年已基本结束。2000年3月，克林顿总统访问印度是美印关系的转折点。在访问期间，美印建立了“战略伙伴关系”，但此时克林顿在位时间已经不多，没有时间继续推动美印关系发展。小布什总统于2001年上台以后，很快就发生了九一一事件。印度本来认为，反恐将成为推动美印关系发展的新领域。但是，美国更看重巴基斯坦在阿富汗战争中的通道功能，反而强化了与巴基斯坦的关系。

第四阶段从2005年到2025年，美印关系显著改善。2005年，美印签署了历史性的《美印民用核能协议》。这是美国30年来首次改变核不扩散政策，事实上承认了印度的核武器国家地位，给印度进行核松绑。同年，双方签署了为期10年的防务框架协议，涵盖海上安全、人道主义援助和反恐合作。2006年3月，小布什总统访问印度，签署了美印在核能、安全和贸易领域的合作框架。访问期间，美国取消了对印度水果的进口禁令，与印度达成“芒果换摩托协议”，美印贸易关系开始发展。2008年，在美国的推动之下，核供应国集团为印度设置例外条款，30年来首次允许印度参与国际核贸易。

奥巴马政府继续加强美印关系，于2009年与印度达成价值21亿美元的P-8“海神”反潜巡逻机交易。2010年6月，美国与印度举行第一次战略对话。2010年11月，奥巴马访问印度，公开表态支持印度争取联合国安理会常任理事国席位。2014年印人党上台，莫迪担任印度总理后，印度摆脱了长期存在的左翼反美、恐美情绪，美印关系

进一步加深。2015 年 1 月，奥巴马总统第二次访问印度，并成为首位担任印度共和国日主宾的美国总统。在访问期间，奥巴马称“美国可以做印度最好的伙伴”。2016 年，奥巴马将印度定为“主要防务伙伴”。2017 年特朗普第一任期时期，美国继续推动与印度之间的战略与防务合作关系。2020 年 10 月，美国与印度签署了旨在共享军事地理情报的《交流合作基本协定》，历时 18 年完成美国全部四项基础性军事协议的签署工作。美国还把美日印澳四方安全对话机制升级为领导人峰会，把美印战略对话提升为“军事与外交”（2+2）对话，进一步提升了印度对于美国的战略重要性。

拜登总统称美印关系将是“21 世纪的决定性关系”，并在国防、半导体和气候领域加强合作。2023 年，美国与印度达成《关键与新兴技术协议》，试图扩大美印国防合作，推动印度减少对俄罗斯军工体系的依赖。美国在中印关系中也日益偏向印度。2023 年 3 月 14 日，美国参议院通过决议，重申肯尼迪政府于 1962 年宣告的美国官方立场，承认麦克马洪线是中印边界线，伪“阿鲁纳恰尔邦”（中国“藏南”地区）是印度不可分割的一部分。2024 年 9 月，美国与印度宣布一系列合作倡议，包括半导体伙伴关系倡议等，试图把美印关系拓展到关键产业链合作的新领域，补充美印关系中的经济合作短板。

但是，美国对印度的人权记录以及战略自主原则仍然非常不满。特朗普总统于 2019 年终止了印度自 20 世纪 70 年代年以来就享受的普惠制地位。2022 年乌克兰危机爆发以后，美国对印度在西方与俄罗斯之间保持中立的政策非常不满，多次指责印度。2022 年 3 月 2 日，印度不顾美国的反复劝说，在联合国大会谴责俄罗斯并要求其无条件撤军的第 ES-11/1 号决议投下弃权票。2023 年，美国指控印度官员涉嫌暗杀“锡克人正义”组织总顾问古尔帕特万特·潘农（Gurpatwant Singh Pannun），导致美印间的外交风波出现。总体来看，美国对印度政策从冷战对立逐步走向战略伙伴关系。

第五阶段开始于 2025 年。特朗普第二任期伊始，美印两国领导人互动密切。印度外交部长苏杰生高调参加特朗普总统的就职典礼。2025 年 2 月 13 日，印度总理莫迪成为仅次于日本首相访问白宫最多的亚洲国家领导人。2025 年 4 月 21 日，印度女婿万斯作为美国副总统，携第二夫人衣锦还乡，正式访问印度。美国国防部长也将对印度进行访问。这些密集的外交活动，为美印关系发展烘托了氛围。

总体来看，美国一直重视印度，试图拉拢印度，但印度也始终努力保持战略自主和外交独立。美国与印度的关系一直是交易性的。印度哪怕是在非常贫弱的情况下，也会努力地维护自身的国家利益和荣誉。即使在冷战时期，美印身处不同阵营，也保持着适度的外交联系。美国与印度虽曾长期不是朋友和伙伴，但也很少是敌人。

二、特朗普执政 2.0 对印度的政策及其影响

在特朗普第二任期，美国对印度政策将延续拜登及自己第一任期的对印政策。美国的政策变化将对印度产生重大影响，其影响幅度将明显弱于其他国家和地区。并且，美国对印政策变化对印度既有挑战，也有机遇。

1. 特朗普执政 2.0 对印度的政策

美国对印度政策主要包括三个领域：一是合作性领域。美国与印度将在战略与国防和科技两大领域进行更加密切的合作。一方面，美国将继续加强美印在印太地区的防务合作，包括武器销售和联合军事演习。在 2025 年 2 月的会晤中，特朗普提到可能向印度提供 F-35 隐形战斗机，显示美印国防合作的深化。另一方面，美国与印度的科技合作将会升级。2025 年被美印定为民用空间合作的开创性年份，包括计划将第一位印度宇航员送往国际空间站以及启动“尼萨尔”(NISAR)任务。

二是冲突性领域。贸易与移民问题是美印之间的主要冲突性领域。一方面，特朗普“美国优先”贸易政策可能导致印度对美出口面临更高的关税，尤其是在信息技术、制药和纺织品等核心出口领域；另一方面，美印在签证和移民问题上的分歧也在上升。

三是缓和性领域。在人权与民主问题上，美印关系有缓和趋势。在拜登执政期间，民主和人权问题曾是美印关系中的一个重要障碍。但是，特朗普政府对印度的民主和人权问题关注较少。一方面，因为美国政治右倾化，对印度教民族主义的宽容度上升；另一方面，特朗普的个人执政风格也与莫迪总理相似，两人惺惺相惜，可以通过元首

外交来促进美印关系的发展。

从特朗普总统的第一任期到第二任期，美国对印度政策虽有所变化，但基本稳定。在特朗普执政 1.0 时期，美国与印度的战略合作显著加强，但经济贸易关系比较紧张。在特朗普执政 2.0 时期，美国对印度政策将大致延续拜登总统和自己第一任期的政策，美印关系将是美国与诸大国关系中调整幅度最小的。

总体来看，美印战略与国防合作以及科技合作将会稳定持续发展，贸易和关税问题将是重要的冲突点，但人权与民主问题将不再是美印关系中的一个重要障碍性因素。

2. 特朗普执政 2.0 对印度的影响

特朗普执政 2.0 的“美国优先”政策可能对印度经济形势和美印关系产生重要影响。

一是在经济上，美国对印度的影响将是复杂的，特朗普第一次胜选时，印度国内本来普遍对印美关系前景持乐观态度，但特朗普再次上台以后，印度对美国的乐观态度迅速消退。首先，印度将在双边贸易层次承受压力。2018 年 3 月，特朗普曾对印度钢铁施加 25% 关税、对印度的铝加征 10% 关税，导致印度输美钢铁产品下降 46%。在第二任期，特朗普威胁将在“对等关税”项目下继续打压印度，可能对印度对美出口构成严重冲击。印度信息技术服务业收入的 60% 来自美国，对美国政策变化更加敏感。

二是世界宏观经济形势的恶化，将给印度带来更大压力。特朗普冲击波将对世界经济构成整体性损害，将恶化印度的国际经济环境。在 2025 年 3 月 6 日印度储备银行的会议记录中，明确提到要关注全球经济的不确定性，尤其是美国政策的变化。印度经济很可能因美国提高关税、全球贸易下降等而进一步放缓，在 2025 年和 2026 年的经济增长率可能会下降至约 6%。

三是特朗普的移民政策可能对印度经济构成压力。特朗普在第一任期就收紧了 H-1B 签证政策，限制了印度技术工人进入美国。H-1B 签证的拒签率在特朗普第一任期内从 2015 年的 4% 升至 2019 年的 17%，对印度信息产业造成巨大冲击。2025 年 1 月，特朗普宣布一系列移民执行令，计划大规模遣返非法移民，涉及 72.5 万左右的无证印度移民。这将进一步冲击印度在美技术工人的利益，以及印度在

美企业的运行。当然，美国科学技术、工程、数学领域人才短缺，短期内对印度 IT 服务业的影响虽然是消极的，但影响也不大。

另外，美国的政策变化也可能给印度带来新的地缘政治和行业增长机会。美国向印太地区继续进行战略转移的姿态明显，这将提升印度在美国地缘政治布局中的重要性和地位。印度可能从美国推动的“友岸”“近岸”外包政策中获益。美国的对华高关税政策可能继续推动“中国+1”趋势的发展，将打压墨西哥、加拿大和越南等国的对美国出口，这可能给印度带来一些新的机会。印度可能因此吸引更多的制造业投资，刺激印度的基础设施需求和发展。更重要的是，特朗普的对等关税政策可能促使印度降低自身贸易壁垒，削减非关税壁垒，反而可能激发印度经济竞争力，促进经济持续增长。美国还有可能向印度开放更多的国防和半导体技术，这些都可能是印度新的经济增长点。

三、特朗普执政 2.0 对美印关系将产生复杂的影响

拜登执政时期，美印关系在多数领域都是朝着改善方向发展的。特朗普第二任期，美印关系将总体保持稳中有进，合作关注点将集中于国防、经贸和技术三大领域，但在不同领域将呈现不同的趋势。

首先，美印在国防和安全领域的合作将会持续。特朗普第一任期显著加强了与印度的国防与安全合作。特朗普将印度视为在印太地区平衡中国影响的关键伙伴，并在此框架下强化与印度之间的军事关系。2017 年，特朗普与莫迪签署的联合声明强调反恐和国防合作，包括武器销售（如 F-16 战斗机）和联合军事演习（如“老虎胜利”，Tiger Triumph）。2019 年，美国将印度纳入美国商务部战略贸易授权（STA-1）名单，放松了国防出口管制，把印度提升到与日本和韩国等盟国同等级别。拜登政府延续并深化了国防合作。2022 年美国发布的印太战略明确将印度视为核心伙伴，延续四方安全对话机制（QUAD）。特朗普执政 2.0 时期预计将继续重视印太地区，继续重视印度制衡中国的地缘政治功能。2025 年 2 月莫迪总理访问美国期间，两国提出将启动“面向 21 世纪的印美协定”（U.S.-India COMPACT for the 21st Century）倡议，以“催化在军事伙伴、商业和技术领域的

合作机遇”。美国还承诺向印度提供 F-35 战机等军事装备。^① 但是，特朗普在第二任期偏爱交易型外交而非共识型或合作型外交，将影响美印之间的合作逻辑和形态。^②

其次，美印贸易关系可能面临更多挑战。早在特朗普执政 1.0 时期，贸易与关税就是美印关系的一个痛点。2019 年，美国因贸易逆差撤销了印度的普惠制（GSP）地位，引发双方关税争端。拜登政府曾采取更合作的态度，试图通过对话来解决贸易问题。2022 年启动的印太经济框架（IPEF）中包括印度，旨在降低贸易壁垒。但是，特朗普在关税问题上的态度非常坚定，曾批评印度为“关税王”，并在 2024 年的竞选活动中承诺对印度实施“对等税”。2025 年 2 月 13 日，特朗普签署行政命令，宣布从 4 月 2 日（美国解放日）起对包括印度在内的国家实施对等关税。特朗普总统还多次公开讲话，对印度动辄高达 100% 甚至是 200% 的关税和非关税壁垒不满。如果这些措施全部落实，将严重影响印度对美出口。仅是信息技术和制药行业，在 2023 年这些产业对美出口额就超过 750 亿美元。美国针对印度提高关税的汽车、化学品和电子产品等产业，可能给印度造成每年约 70 亿美元额外支出。

再次，中国因素将继续是支持美印战略合作的轴心。中国是特朗普执政 1.0 时期印太战略的核心平衡目标，印度被视为平衡中国影响的关键印太伙伴。在 2020 年，特朗普政府曾支持印度在中印边境对峙中的立场，并提供情报支持。^③ 拜登政府延续了特朗普的对华政策。2022 年美国印太战略强调与印度的技术合作，通过四方安全对话来巩固与印度的安全合作关系。特朗普执政 2.0 时期继续将中国视为首要挑战，印度在印太地区的安全角色将更加突出。2025 年，美国的印度政策可能更注重双边防务合作，如增加对印度军事武器出口等，以在广泛的印太地区平衡中国的影响。^④

但是，与第一任期时强调“自由和开放的印太地区”相比，在第

① Vivek Mishra, “Trump 2.0 Could Recalibrate U.S. Indo-Pacific Engagements”, November 9, 2024, <https://www.stimson.org/2024/trump-2-0-could-recalibrate-u-s-indo-pacific-engagements/>.

② Derek Grossman, “Trump 2.0 Would Get Mixed Responses in the Indo-Pacific”, August 22, 2024, <https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/08/trump-20-would-get-mixed-responses-in-the-indo-pacific.html>.

③ Lindsey W. Ford, “The Trump Administration and the ‘Free and Open Indo-Pacific’”, May 2020, <https://www.brookings.edu/articles/the-trump-administration-and-the-free-and-open-indo-pacific/>.

④ Michael Beckley, Jacques deLisle and Connor Fiddler, “Trump’s Return: Implications for the Indo-Pacific”, <https://www.fpri.org/article/2024/11/trumps-return-implications-for-the-indo-pacific/>.

二任期，特朗普将很难再打出这个口号。这将削弱美国与印度之间的价值观基础，把美印在印太地区的战略与安全合作下降到双边交易的层级。

四、印度的反应与对策

面对美国的政策变化，印度一方面坚持自己的战略和外交传统，同时也在对美国做出适当的、有限的让步，以避免特朗普政府的锋芒，实现自身利益的最大化。

首先，印度继续坚持战略自主和外交独立。美国的政策变化，将至少在两个方面影响印度的对外战略。一方面，特朗普推动美国继续在这个世界上进行战略收缩，减少对外安全承诺和同盟义务，增加对同盟和战略伙伴的安全和经济需求。这将迫使印度采取措施来对冲美国的政策变化。另一方面，美国可能向中国施加更大的压力，在增加印度战略重要性的同时，也将给印度的联美制华战略带来更多战略风险和不确定性。因此，印度需要在对俄罗斯和中国政策上与美国拉开更大距离，在边界争端等问题中保持平衡。2025 年以来，印度总理莫迪多次公开传达对华积极声音，中印人文交流也更加顺畅。印度调整对华政策的姿态非常清晰。

其次，印度将选择性地对美国做出有限让步。一方面，印度为美国画贸易大饼，以增强对美国的市场吸引力。2018 年，特朗普当局把印度提升到“战略贸易授权”第一层级，导致印度在 2019 年从美国的军事装备进口上升到 80 亿美元，满足了美国促进美印军事关系、增加对印度出口的意愿。特朗普第二任期，印度可能继续这一操作，增加对美国高端军事装备的进口需求。除此以外，美印还可能重启曾在特朗普第一任期时启动过的自由贸易协议谈判。在 2019—2020 年间，美印双方曾就自由贸易协定进行谈判。2025 年 2 月印度总理莫迪访问美国时，双方同意在 2025 年秋季前谈判第一阶段双边贸易协议，目标是将双边贸易额提升至 2030 年的 5000 亿美元。另一方面，印度在移民问题上向美国做出妥协姿态。印度已同意与美国合作，识别并遣返约 1.8 万名非法移民，并确保这些人的身份文件共享和国籍验证。

印度在美企业也会增加本地员工的雇佣量。印度信息技术产业公司如“印孚瑟斯”（Infosys）和“塔塔咨询服务公司”（TCS）等，已减少对H-1B签证的依赖，在美国本地招聘更多员工，以迎合美国政府对增加就业机会的需求。

最后，印度将努力追求经贸关系的多元化。一方面，印度正试图通过印度—东盟贸易与技术委员会等合作机制，与东南亚、非洲和欧洲等地区加强贸易协议，减少对美国市场的依赖。印度还可能向非洲和拉丁美洲扩张信息技术服务业，以分散美国市场波动的风险。另一方面，印度还将利用金砖国家集团等全球南方合作机制，确保关键资源如锂和石油等供应安全，在全球南方、东方和西方之间寻求经贸新平衡。

特朗普执政2.0美国对巴基斯坦的 外交思维与政策走向^①

章节根

自1947年建交以来，美国与巴基斯坦的双边关系经历了从冷战时期的战略伙伴到后九一一事件发生后复杂博弈的转变。特朗普在第一任期（2017—2021年）对巴基斯坦采取了强硬态度，指责巴基斯坦在反恐问题上“双重游戏”，并大幅削减对巴援助。在拜登执政时期，巴基斯坦期待重启巴美关系，使其回到正常轨道，但总体而言收效甚微，巴美关系仍在低谷徘徊。2025年特朗普再度上台，美国外交政策预计将延续实用主义和单边主义，重新评估巴基斯坦在其南亚地缘政治平衡及中美博弈大局中的价值，进而决定对巴基斯坦政策走向。

^① 本文系国家社会科学基金项目“美国‘印太战略’对中国与南亚中小国家关系的影响研究”（项目编号：23BGJ076）的阶段性成果。

一、特朗普执政 1.0 美国对巴基斯坦政策回顾

巴基斯坦地处南亚次大陆西北部，战略位置极为重要，连接着中亚、南亚和中东地区，是贯通亚洲大陆的重要通道。九一一事件之后，美国在全球范围内发动了反恐战争。巴基斯坦以独特的地理位置及其与阿富汗塔利班的特殊关系，在美国全球反恐战略中扮演着重要角色，美巴保持着较为紧密的合作关系。然而，2017 年特朗普上台后，美巴关系面临前所未有的考验，美国对巴基斯坦的外交政策出现了三个方面的重大调整。

一是将阿富汗乱局部分归咎于巴基斯坦，指责巴方为塔利班提供庇护，要求巴基斯坦加大对境内恐怖分子的打击力度。2017 年 8 月 21 日，特朗普在弗吉尼亚州阿灵顿的福特·迈尔联合基地发表演讲，公布美国对阿富汗新政策，声称巴基斯坦为其境内阿富汗恐怖分子提供了庇护之所。美国国务卿蒂勒森在访问巴基斯坦时，重申了特朗普的要求，强调巴基斯坦必须更努力地铲除其境内的武装人员和恐怖分子。2018 年 1 月 1 日，特朗普在个人“推特”账号上发布的第一条推文中，将矛头直接指向巴基斯坦。特朗普言辞激烈地表示，过去 15 年里，美国极为“愚蠢”地向巴基斯坦提供了超过 330 亿美元的援助，然而换来的只有“谎言和欺骗”，巴方不仅愚弄美国领导人，还为美国全力搜捕的阿富汗恐怖分子提供安全庇护之所。^①这条推文犹如一颗重磅炸弹，瞬间引发国际社会广泛关注，也让本就微妙的美巴关系陷入更深的危机。

二是调整对巴军事援助政策。九一一事件后，美国为巴基斯坦提供了大量的军事援助，旨在支持其反恐行动并维持在南亚地区的影响力。然而，特朗普执政期间，军事援助成为美国对巴基斯坦施压的重要手段。就在特朗普公布美国阿富汗新政策不久，美国国务院就在 2017 年 9 月宣布暂停对巴基斯坦数额为 2.55 亿美元的军事援助，这

^① Haroon Janiua, “‘Nothing But Lies and Deceit’: Trump Launches Twitter Attack on Pakistan”, January 2, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jan/01/lies-and-deceit-trump-launches-attack-on-pakistan-tweet>.

是 2016 年美国国会授权政府向巴基斯坦提供的总额约 11 亿美元援助中的最大一笔款项。美国政府表示，巴方需在消除境内恐怖组织“庇护所”以及阻止阿富汗境内恐怖分子越境袭击方面作出更多贡献后才能获得拨款^①。2018 年 1 月，美国政府以“反恐不力”为由，宣布暂停对巴基斯坦价值超过 20 亿美元的军事援助。同年 9 月，美国再次以“巴基斯坦政府打击塔利班和恐怖组织不力”为由，宣布暂停向巴基斯坦提供 3 亿美元的援助。两个月后，美国再度宣布切断对巴基斯坦总计 16.6 亿美元的安全援助。美国政府多次表示，巴方需在消除境内恐怖组织“庇护所”，如对阿富汗塔利班及其附属组织“哈卡尼网络”采取实质性行动，以及阻止阿富汗境内恐怖分子越境袭击方面作出更多切实贡献后才能获得拨款。这种以军事援助为重要筹码，多次削减甚至中断对巴援助资金的做法，充分显示了美国在对巴政策上的强硬态度。美国试图凭借经济手段，对巴基斯坦施加巨大压力，迫使巴基斯坦在反恐问题上更加顺从美国的意愿，按照美国所期望的方式和节奏开展反恐行动。

三是寻求在阿富汗问题上的合作与施压并存。在特朗普首次执政时期，阿富汗问题是美国对巴基斯坦外交政策的核心关注点。彼时，美国在阿富汗战争中陷入困境，急需寻找突破口。一方面，美国认识到巴基斯坦在阿富汗问题上具有重要影响力，希望巴基斯坦能够发挥积极作用，推动阿富汗和平进程。在与阿富汗塔利班和谈进入关键阶段时，美国主动改善与巴基斯坦的关系。另一方面，美国不断对巴基斯坦在阿富汗问题上的立场和行动表示不满，指责巴基斯坦未能有效阻止恐怖分子在巴阿边境的活动，认为巴方的一些行为不利于美国在阿富汗的军事行动和战略目标的实现，从而持续对巴基斯坦进行施压。

从以上特朗普政府对巴基斯坦政策的调整可以看出，特朗普执政 1.0 美国对巴政策具有三大特点：一是高度的功利性。美国将巴基斯坦主要视为实现其在阿富汗战略目标的工具，一切政策围绕着如何有效打击恐怖组织、推动阿富汗和平进程以及实现美军从阿富汗顺利脱身展开。美国较少考虑传统的盟友关系和长期的战略协作，而是更注重短期利益的获取和目标的实现，一旦巴基斯坦的行为不符合美国的利益诉求，美国便毫不犹豫地采取制裁和施压措施。二是手段的强硬

^① Saphora Smith, “Trump Admin Cancels \$300M Aid to Pakistan Over Terror Record”, September 2, 2018, <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU00/20191211/110331/HMKP-116-JU00-20191211-SD1059.pdf>.

性。特朗普多次公开演讲或者在推特平台上公开抨击巴基斯坦，使用诸如“骗子”等激烈言辞，严重损害了巴美之间的互信基础。在军事援助方面，美国频繁暂停或削减对巴基斯坦的援助，将军事援助作为威胁和控制巴基斯坦的有力武器。美国还在外交场合不断向巴基斯坦施压，要求巴方在反恐和阿富汗问题上采取更积极的行动，否则将面临更严厉的制裁。这种强硬和对抗性的政策手段导致美巴关系一度陷入紧张和对立，双边关系急转直下。三是政策的不稳定性。美国对巴基斯坦的政策受到国内政治局势、阿富汗战场形势以及国际形势等多种因素的影响，这些因素的动态变化导致美国对巴政策难以保持稳定和连贯，在施压与合作之间频繁切换，给美巴关系的发展带来了极大的不确定性。

二、特朗普执政 2.0 美国对巴基斯坦的外交思维

2025 年 1 月 20 日，特朗普再度入主白宫，从而拉开了特朗普执政 2.0 的大幕。特朗普执政 2.0 的外交指导思想是第一任期外交政策的延续和强化。但由于第二任期较第一任期更少受到美国建制派的约束，特朗普执政 2.0 的对外政策更具个人特征，也因此更以美国利益为导向，且攻击性更强。总体而言，特朗普二度执政后，会奉行“强化版的美国优先”原则，对南亚地区和巴基斯坦的外交政策也将在这一框架之下。随着国际地区环境的变化，巴基斯坦在美国对外政策中的角色也在发生变化，这将成为特朗普政府调整对巴基斯坦政策的重要依据。结合特朗普执政 1.0 美国的对巴政策考虑，特朗普执政 2.0 美国对巴外交思维主要有以下两个方面。

一是更加凸显“美国优先”原则。在反恐问题上，特朗普一贯反对“无休止的战争”，因此主张通过“有限打击+区域外包”的反恐方式。在当前巴基斯坦—阿富汗地区涉恐安全形势进一步恶化的情况下，特朗普政府会要求巴方加大对境内恐怖组织的打击力度，确保该地区的恐怖势力不会对美国造成回流威胁，实现美国在反恐层面的绝对主导与利益最大化。但特朗普也汲取了公开批评巴基斯坦的教训，在 2025 年 3 月初其上任后首次在国会的公开演讲中，特朗普专

门感谢巴基斯坦政府为抓捕策划喀布尔机场袭击的恐怖分子提供的帮助^①。从经贸角度看，特朗普一直秉持“美国优先”的经济理念。一方面，在贸易上，美国以所谓的贸易不平衡为由，对巴基斯坦强征进口关税。4月2日，根据特朗普在宣布加征关税所持的一块展板，显示巴对美关税为58%，因此美将对巴征收29%的“对等关税”^②。另一方面，在2025年1月20日特朗普宣誓就任美国总统后立即签署行政令，要求所有对外援助暂停90天，以评估项目是否有效、是否与本届政府对外政策保持一致。因此，美国会更加严格地评估援助的回报率，要求巴基斯坦将援助资金用于对美国经济利益有直接或间接促进作用的项目。在地区战略层面，特朗普政府将巴基斯坦作为实现自身在南亚乃至更广泛地区战略目标的一枚棋子，期望巴基斯坦在遏制地区其他大国影响力方面发挥作用，如在“印太战略”的框架下，要求巴基斯坦在某些地缘政治事务中配合美国立场，限制其他大国在巴基斯坦及周边地区影响力的扩张，确保美国在该地区的战略主导权。

二是秉持“交易型工具主义外交”理念。“交易型工具主义外交”指一种基于成本—效益逻辑、强调利益交换、并将对外关系功能化与非规范化的外交模式。其核心特征在于，认为联盟、伙伴关系与协定的价值仅取决于它们对国家利益的即时效用^③。由于特朗普强调“美国优先”“交易型工具主义外交”在特朗普的外交政策中贯彻得尤为明显。在斯蒂芬·沃尔特看来，特朗普的交易型外交标志着从基于价值观的联盟关系转向以成本—收益为考量的双边主义逻辑——在这种逻辑下，友谊的深浅取决于“你今天能为我做什么”^④。美国对巴基斯坦的外交政策具有明显的交易型特征，在特朗普第一次执政时期这一特点表现得尤为突出，在此期间美国重点围绕反恐和阿富汗问题与巴基斯坦展开交易。当巴基斯坦在反恐方面有符合美国利益的行动时，美国也会给予一定回报。例如，因巴基斯坦协助营救美国人质，特朗普曾说过不少巴基斯坦的好话，美国白宫也表示巴基斯坦能否继续获

① The White House, “Remarks by President Trump in Joint Address to Congress”, March 4, 2025, <https://il.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-in-joint-address-to-congress/>.

② Mahira Sarfraz, “Economists See Hurdles and Opportunities for Pakistan as US Imposes 29pc Tariff on Country”, April 3, 2025, <https://www.dawn.com/news/1901838>.

③ Kori Schake, “Trump and the Allies: A Diminished Partnership”, *Foreign Affairs*, July 2017.

④ Stephen Walt, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018, p. 1122.

得美国援助将取决于巴对恐怖主义的态度。2018年12月3日，特朗普主动致信巴基斯坦总理伊姆兰·汗，^①希望巴基斯坦发挥影响力，将阿富汗塔利班拉回和平进程的谈判桌，并表示将根据巴基斯坦的表现，决定重新开启对巴的军事援助。

三、特朗普执政 2.0 美国对巴基斯坦的外交政策走向

特朗普执政特点以政策的不确定性而著称，自2025年1月20日再度入主白宫以来，特朗普执政时间还不到3个月，因此难以管窥特朗普对巴基斯坦外交政策的全貌。但基于上述特朗普对巴外交思维的分析，以及当前美国所处的国际地区外交环境，特朗普执政 2.0 的美国对巴基斯坦的外交政策已初现端倪。

其一，可以肯定的是，巴基斯坦在美国外交中的地位将进一步下降，发展对巴外交关系在美国外交优先级中处于较低的位置。在特朗普“强化版美国优先”及“交易型工具性外交”理念下，其考虑对巴外交政策首要评估的就是巴基斯坦对美国的价值。然而，过去10年来，美巴关系的一个重要特征就是美国在巴基斯坦利益的不断下降。首次执政之初的特朗普无视巴基斯坦在反恐战争中所作出的牺牲，对巴基斯坦进行各种公开攻击，皆因其认为巴基斯坦已成为美国的战略负资产。他首次执政后期，对巴政策有所调整，是看到巴基斯坦在美塔谈判中以及美军撤离阿富汗过程中尚有利用价值。而如今美军已完全撤离阿富汗、巴基斯坦—阿富汗地区也不再是美国外交的重要关注地区，发展对巴关系显然不再是美国南亚地区外交的优先事项^②。

其二，服务于美国“印太战略”，在中美博弈和地区平衡中制定对巴基斯坦政策。种种迹象表明，大力推进“印太战略”以遏制中国仍是特朗普第二任期对外政策的重中之重。自特朗普在2017年11月正式宣布实施“印太战略”以来，美国政府一直致力于拉拢印度以弥

^① Ministry of Foreign Affairs, President Trump's Letter to Prime Minister Imran Khan, December 3, 2018, <https://mofa.gov.pk/president-trumps-letter-to-prime-minister-imran-khan>.

^② Sudha Ramachandran, "Husain Haqqani on Trump 2.0 and Pakistan-US Relations", March 11, 2025, <https://thediplomat.com/2025/03/husain-haqqani-on-trump-2-0-and-pakistan-us-relations/>.

补该战略在西端的短板。^① 特朗普再次执政后加强与印度的关系，既是其拉拢印度遏制中国的重要抓手，也是其扩大在印度洋地区影响的优先考虑。特朗普政府的这一做法在两方面影响到美国对巴政策制定。一方面，以牺牲巴基斯坦利益为交易条件，争取印度配合其“印太战略”。印度总理是特朗普再次上台后第四位访问美国的政府首脑，在莫迪与特朗普会面结束后双方发表的联合声明中，指责巴基斯坦卷入针对印度的跨境恐怖主义活动。同时，美国提出要向印度出售 F-35 战斗机，这进一步破坏了南亚地区的战略平衡。另一方面，特朗普政府对中国通过共建“一带一路”和中巴经济走廊在南亚，特别是在巴基斯坦快速上升的影响力感到不安。特朗普执政 1.0 美国政府就开始公开反对中巴经济走廊、抹黑中巴合作，这种做法势必会延续，特朗普政府将会对巴基斯坦施压，防止巴基斯坦过度依赖中国。这将使巴基斯坦面临中美之间选边站队的困境。

其三，特朗普政府不再视巴基斯坦为战略合作伙伴，仅在具体领域发展与巴基斯坦的功能性关系。九一一事件发生之后，美国因为推行全球反恐战略，对阿富汗有着最大影响的巴基斯坦成为其最重要地区合作伙伴，美国因此在 2004 年将巴基斯坦列为“主要非北约盟友”（Major Non-NATO Ally）。由于反恐这一战略议题，美巴围绕反恐开展的合作因而具有战略性。但随着美巴在反恐问题上的分歧逐渐增多，二者战略性合作的基础逐渐动摇，特别是特朗普在 2017 年公布新南亚政策之后，巴基斯坦的“主要非北约盟友”地位事实上已经名存实亡。而在美国推出的“印太战略”中，巴基斯坦已经被边缘化。特朗普执政 1.0 美国国防部 2019 年公布的《印太战略报告》，印度、孟加拉国、斯里兰卡、尼泊尔乃至马尔代夫等南亚国家悉数在列，而巴基斯坦与阿富汗一起被完全排除在外。但基于特定目标和实际需求，特朗普执政 2.0 美国在反恐等具体议题上，仍要发展与巴基斯坦的功能性合作。原因有三：一是如果当前巴基斯坦—阿富汗地区涉恐安全状况继续恶化下去，该地区完全有可能成为国际恐怖主义的策源地，盘踞于此的

^① 美国“印太战略”构想由来已久，可追溯至奥巴马时期的“亚太再平衡”战略。但相对于“亚太再平衡”战略，“印太战略”显然是地域上的扩展，重点是印度及其附近的印度洋地区。在“印太”地区的东端，美国在 2018 年将太平洋司令部更名为印太司令部，加之美日同盟、美韩同盟，“印太”战略的力量部署上明显过于“东倾”。因此，要平衡发展其“印太战略”，美国有必要补齐其西端的短板，而唯一有体量、有能力同时也有意愿与美国合作的就是印度。

基地组织和“伊斯兰国”一旦卷土重来，迟早会对美国的安全构成重大威胁；二是巴基斯坦是有核武器国家，核不扩散仍是美国地区安全政策的议题之一；^①三是巴基斯坦当前处于多重危机，以其体量和人口规模、所处战略位置，巴基斯坦的不稳定和暴力冲突持续下去必然会外溢，从而对美国邻近地区的重要海外利益造成威胁。

总之，特朗普执政时期美国对巴基斯坦的外交政策具有鲜明的交易型特征，美国以自身利益为出发点，通过援助、制裁、施压等手段，与巴基斯坦在反恐、核不扩散、经贸往来等方面进行利益交换，以实现其在南亚及周边地区的战略目标。

特朗普执政2.0发动关税战对东南亚国家的影响和前景展望^②

雷著宁

2025年4月2日，美国特朗普政府宣布对世界多国加征所谓“对等关税”，虽然随后宣布暂停实施，但已严重冲击和扰乱区域贸易秩序。对此，东南亚国家积极应对，竞相宣布扩大对美商品采购和投资等措施，寻求对美妥协，但美方仍然不满，贸易谈判前景不明，区域贸易秩序面临巨大不确定性冲击。在此背景下，东南亚国家有必要加强内部协调，共同应对关税战压力。同时，中国与东南亚深化合作也迎来重要机遇。习近平主席成功访问越、马、柬三国，进一步凝聚区域团结合作共识，为维护多边贸易机制，携手应对外部冲击，促进区域共同繁荣发展注入了强大信心和动力。

^① 2024年美国政府对四个参与巴基斯坦弹道导弹计划研发、生产和测试的巴基斯坦实体实施了制裁，特朗普上台后，并没有取消有关制裁。

^② 本文系云南省社会科学院中国（昆明）南亚东南亚研究院2025年度院级项目“中老泰通道沿线新质生产力的发展现状及加强合作对策研究”（项目编号：YB202506）的阶段成果。

一、特朗普执政 2.0 掀起关税战对东南亚造成巨大冲击

2025 年 4 月 2 日，美国总统唐纳德·特朗普宣布所谓“解放日”，对来自 180 多个国家和地区的进口商品征收全面关税，致使全球对美出口平均关税大幅上涨，全球贸易格局发生重大动荡。东南亚成为此次关税冲击的主要受害者之一，多个东南亚国家受到严重冲击，其中柬埔寨被征收的税率为 49%、老挝为 48%、越南为 46%、缅甸为 44%、泰国为 36%、印尼为 32%、马来西亚和文莱为 24%、菲律宾为 17%、新加坡为 10%。东南亚国家对美贸易近年来基本都存在顺差，其中越南、泰国、马来西亚、印尼和柬埔寨顺差额较大。新加坡是个例外，存在对美贸易逆差，但也被加征了 10% 的基准关税。更令人难以理解的是，本应在现行国际贸易体系中享受较多关税优惠的最不发达国家——老挝、柬埔寨和缅甸承受的关税比很多国家都高，超过了 40%。

在仅仅一周之后，4 月 9 日，特朗普政府又来了个戏剧性的大转弯，宣布暂停征收“对等关税”90 天，但对除中国以外的所有国家仍要征收 10% 的关税。对于大多数东盟国家而言，虽然面临的关税战压力得到暂时缓解，但仍要承担额外增加 10% 的关税负担。更重要的是，对东盟国家而言，美国发起的关税战已经对区域贸易秩序产生严重负面影响，经济发展预期被改变，不确定性大幅增加。^①美国发起的关税战给东南亚带来的影响主要体现在以下几个方面。

一是打乱区域贸易秩序。东盟的贸易额占国内生产总值（GDP）的比例高达 93%。增加关税打击了东南亚相关国家的商业和消费者信心，国际贸易和投资也受到影响。东南亚国家的外向型经济部门，尤其是对美国出口较多的领域如电子、半导体和生物医药产业，将受到较大冲击。即使对于仅被加征了 10% 关税的新加坡来说，也不可避免地会受到关税战的负面影响。作为一个高度国际化、外贸依存度很高

^① Deasy Pane and Siwage Dharma Negara, “Trump’s Tariff Reversal: An Opportunity for Trade Realignment in Southeast Asia”, *Fulcrum*, April 24, 2025, <https://fulcrum.sg/trumps-tariff-reversal-an-opportunity-for-trade-realignment-in-southeast-asia/>.

的国家，新加坡的企业不得不暂时搁置新项目，以评估关税带来的全面影响。那些未直接受到关税影响的企业，也担心来自客户的需求会减弱。^①另外，作为东南亚地区重要的贸易中心，区域和全球大量商品和服务贸易经由新加坡完成。例如，全球有 20% 左右的农产品贸易是通过新加坡的交易平台实现的。因此，区域和全球贸易受到冲击，也必然会影响到新加坡的经济表现。^②

二是改变经济发展预期。2025 年初，东南亚在经济发展方面展现相对强劲的增长态势，发展前景被各方看好。根据亚洲开发银行的数据，东盟国家 2024 年的经济增长率为 4.7%，原预计 2025 年将保持同等的增长率。关税战对东南亚国家的经济增长速度和稳定性产生了明显影响。这主要是因为出口贸易作为东南亚国家经济增长的重要驱动力，在关税战情况下，出口受到抑制，导致相关产业发展受阻，投资和消费也将受到连带影响。越南国家统计局、大华银行、马来亚银行等区域内相关经济部门和金融机构纷纷下调对东南亚国家的经济增长预期。^③

三是冲击产业链供应链。东南亚国家的制造业预计将受到较大冲击。以纺织业为例，美国是东南亚纺织产品的重要出口市场，关税增加使得东南亚纺织企业出口成本大幅上升，订单减少。为了应对关税战，一些东南亚国家出现了产业转移和重构的情况。一些原本在越南设厂的服装企业，考虑将生产线转移到关税较低的国家。例如，耐克公司考虑将越南和印尼的生产线转移到菲律宾，因为菲律宾面临的关税税率较低。转移生产线虽然在一定程度上减少了关税成本，但也面临着适应新的生产环境、供应链重建等问题，必然会给企业增加许多额外成本和开支。^④

① 陈紫筠：《黄总理：美国关税将很大影响我国经济 颜金勇主导行动小组应对新经济环境》，联合早报网，2025 年 4 月 9 日，<https://www.zaobao.com/finance/singapore/story20250408-6136081>。

② Paul Teng, “US Tariffs and ASEAN Food Security: Turning Short-Term Pain into Long-Term Gain”, *Fulcrum*, April 22, 2025, <https://fulcrum.sg/us-tariffs-and-asean-food-security-turning-short-term-pain-into-long-term-gain/>。

③ 《东南亚国家经济增长受关税影响 分析师调低多国预期》，联合早报网，2025 年 4 月 6 日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20250406-6127787>。

④ Sarang Shidore, “Southeast Asia Will Be Challenged by Trump 2.0”, *Fulcrum*, March 19, 2025, <https://fulcrum.sg/aseanfocus/southeast-asia-will-be-challenged-by-trump-2-0/>。

二、东南亚国家的应对措施及其效果

特朗普政府调整关税政策将对东南亚地区经济造成沉重打击。受到关税冲击最严重的国家要么坚守不轻易退让的立场，期望特朗普政府被迫让步；要么寻求与特朗普政府达成协议，以图减少或消除关税。但是，无论采取何种方式，结果可能都不太乐观。

1. 东南亚国家以“软外交”应对美国关税战

面对美国的“对等关税”，东南亚国家的反应总体上相对温和，主要采取外交协商和非对抗性的“软外交”方式与美方沟通，强调与美国进行坦诚和建设性对话，通过外交途径解决贸易相关问题。东南亚国家采取这一态度的主要原因是，东南亚国家经济规模相对较小，利益诉求更多地侧重于自身经济的稳定和发展。另外，东南亚国家大多是出口导向型经济体，美国是其重要的贸易伙伴和投资来源国，其对美国市场的依赖度较高，担心采取强硬反制措施会对自身经济造成更大的冲击。

2. 东南亚国家与美国博弈的方式：团结一致还是各自为政

在寻求与美国达成协议方面，东南亚采取了区域和双边两种方式与美国打交道。从理想的情况看，东盟应当着眼于最佳情形——作为一个整体与美国进行谈判，同时寻找内部协调方式，避免各国因单独行动而削弱自身实力。通过团结一致减少让步，争取以较优的条件与美国达成协议。

作为东盟 2025 年轮值主席国，马来西亚倡导东盟采取协调一致的应对措施。马来西亚首相安瓦尔认为，马来西亚与东盟国家须团结一致，就美国征收对等关税达成共识，为接下来的谈判奠定坚实的基础。安瓦尔表示，“我们作为东盟这个群体——这个拥有 6.4 亿人口、

经济实力位居全球前列的区域，应展现集体力量，坚定团结。”^①

2025 年 4 月 10 日，东盟经济部长特别会议发表联合声明，强调东盟作为世界第五大经济体，对美国近期实施的单边关税政策深感担忧。声明指出，美国史无前例地征收关税，将扰乱区域和全球贸易、投资流动和供应链，影响涉及美国企业在内的全球企业和消费者，还将威胁经济安全与稳定，破坏数百万人民的生计，以及东盟与美国长期以来的经贸关系。东盟经济部长会议宣布将“与美国进行坦诚和建设性对话的共同意愿，以解决贸易相关问题”，并表示愿意继续加强与美国在《东盟—美国贸易和投资框架协议》等合作框架下的合作。这表明东盟从整体上认识到美国关税政策对地区和全球经济的负面影响，以及对东盟经济发展和民生的威胁，发出了团结应对美国关税战的统一声音。

虽然东盟国家形成了集体应对美国关税战的共识，但是在实际行动上仍是各自为政，协调不足。鉴于东盟作为一个整体在进行此类谈判方面的权限有限，各成员国国家利益又存在竞争性差异，各国有采取单独行动的现实需要，这为东盟维持团结一致增添了难度。

从实际情况看，为应对美国发动的关税战，东盟各国都竞相采取了应对措施。其中，越南的举措显得尤为主动和急迫。

越美贸易对越南经济发展极为重要。越南的经济发展得益于全球化和国际贸易，其贸易依存度相当高，贸易占国内生产总值的比例在 2023 年达到了 166%。2024 年，越南在东盟地区的经济增长率最高，达到了 7.09%，这主要得益于强劲的出口表现。2024 年，越南的总出口额为 4055 亿美元，占该国国内生产总值的 85%，其中近 1/3 出口至美国，美国是其最大的出口市场。2024 年，越南对美国贸易顺差达 1240 亿美元，占其国内生产总值 4763 亿美元的 1/3。越南对美国贸易顺差额也是东南亚国家中最高的。

当前，越南正处于国家发展的关键阶段，越南政府正推动“新纪元”经济转型计划，制定了雄心勃勃的发展目标，其中包括在 2025 年实现 8% 的国内生产总值增长，从 2026 年起在未来 20 年内实现两位数的经济增长；愿景是到 2045 年使越南达到发达国家的发展水平。要实现两位数的经济增长，在相当程度上将取决于保持强劲的出口和

^① 王英慧：《安华：亚细安须团结 共同应对美国关税》，联合早报网，2025 年 4 月 8 日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20250407-6132471>。

确保大量外国直接投资的持续流入。据估计，要使越南 2025 年的国内生产总值增长率达到 8%，其对外贸易必须至少增长 12%。因此，为了实现高速增长的目标，需要与其主要贸易伙伴——美国保持稳定且强劲的经济关系。^①

特朗普上台后，越南为避免美国对越南出口产品征收关税积极主动采取了各种应对措施。在美国正式宣布关税调整前，3 月 14 日，越南工业和贸易部长阮鸿延赴美国与美国贸易代表詹姆森·格里尔（Jamieson Greer）会谈，双方见证了越南企业和美国企业之间签署的一系列合作协议和合同，总价值达 41.5 亿美元。此外，据《越南新闻》报道，越南还准备拨款 502 亿美元用于飞机采购、航空服务、石油和天然气勘探以及精炼石油进口。另外一项价值 360 亿美元的协议也在协商中。以上相关越美双边经济和贸易协议总价值高达 903 亿美元，计划将在 2025 年到 2030 年期间实施。^②在美国宣布关税调整政策后，4 月 4 日，越共总书记苏林与特朗普总统通话，表示越南愿意取消美国产品进口关税，并准备从美国进口更多产品，以避免美国对越南商品加征关税。越美两国领导人同意继续谈判，尽快达成双边协议。

其他东南亚国家也积极作出让步，寻求与美国达成协议。柬埔寨提议将对部分美国商品的进口关税从 35% 降至 5%；泰国和印尼也表示可能做出相应让步。印尼派遣代表团前往美国华盛顿特区，其他东南亚国家也在分别筹备赴美代表团。

3. 东南亚国家的应对措施成效未彰

尽管东南亚国家做出很大让步，但美国方面并不满意。在与越南工业和贸易部长阮鸿延的会面中，美国贸易代表格里尔呼吁越南“在未来一段时间内采取更强有力的措施来开放其市场，并改善贸易平衡”。美国贸易顾问彼得·纳瓦罗特别点名要惩罚越南，称河内方面将关税降至零的提议“毫无意义”。纳瓦罗声称：“如果只是降低对美关税，甚至把这关税降到零，我们仍将在与越南贸易中面对约 1200

^① Hoang Thi Ha, “Vietnam Navigates Trump’s Trade Headwinds: Making Virtue Out of Necessity”, *Fulcrum*, April 22, 2025, <https://fulcrum.sg/vietnam-navigates-trumps-trade-headwinds-making-virtue-out-of-necessity/>.

^② Nguyen Hong Thach, “Can Vietnam Dodge the US Tariff Bullet?”, *Fulcrum*, March 25, 2025, <https://fulcrum.sg/can-vietnam-dodge-the-us-tariff-bullet/>.

亿美元的逆差。”认为，问题在于越南实施的非关税措施，包括出口补贴和涉嫌成为中国商品逃避关税的平台。^①

从地缘政治的角度出发，越南特别希望美国能够“高抬贵手”。越南认为，美国在与中国竞争时需要一个更强大的越南。美国的关税政策会让越南经济受到严重负面影响，但这对美国在东南亚的地缘战略利益并无益处。而且，尽管美国与越南的贸易逆差在绝对数字上相当可观，但美越双边贸易规模仅占美国总贸易的 3%。因此，越南希望特朗普政府能对其采取更温和的态度。^②越南正充分发挥“竹式外交”的韧性，在中美两国间艰难地探索平衡应对之道。

另外，考虑到特朗普政府的不确定性，即使东南亚国家能够成功与美国达成关税协议，也不排除相关协议再次被违反或放弃。关键的问题是，美国特朗普政府实质上已经破坏了一个基于相互认可的规则和逐步开放贸易的体系，将全球贸易推回到丛林法则主导的黑暗世界里，任何现有的规则、已达成的协议、各国相互作出的慎重承诺都可能在一瞬间被破坏、被违反、被背叛，而率先做出这些举动的美国却可以不受任何惩罚。

总之，无论是寻求达成协议还是坚持立场并予以反击，东南亚国家似乎都不得不付出代价，而且不管如何努力，恢复原有的基于规则的全球贸易体系的希望已变得非常渺茫。这对东南亚这些经济体量较小、严重依赖国际贸易的国家造成的影响将是非常严重的。^③

4. 加强协同应对：东南亚应对美国关税战的长期策略

美国对东南亚国家施加的强大且差异化的压力会在东南亚国家之间引发内部竞争，从而削弱东盟的团结。东盟需要进行更深入的协商和协调，以应对这一严峻的外部挑战。^④

① 王英慧：《安华：亚细安须团结 共同应对美国关税》，联合早报网，2025 年 4 月 8 日，<https://www.zaobao.com/news/sea/story20250407-6132471>。

② Nguyen Hong Thach, “Can Vietnam Dodge the US Tariff Bullet?”, *Fulcrum*, March 25, 2025, <https://fulcrum.sg/can-vietnam-dodge-the-us-tariff-bullet/>。

③ Stephen Olson, “Trump’s ‘Liberation’ Day Unlikely to End Well for Southeast Asia - or Anyone”, *Fulcrum*, April 4, 2025, <https://fulcrum.sg/trumps-liberation-day-unlikely-to-end-well-for-southeast-asia-or-anyone/>。

④ Sarang Shidore, “Southeast Asia Will Be Challenged by Trump 2.0”, *Fulcrum*, March 19, 2025, <https://fulcrum.sg/aseanfocus/southeast-asia-will-be-challenged-by-trump-2-0/>。

4月9日，特朗普政府宣布将全面关税暂停90天后，东南亚国家得到了喘息之机，也为东盟制定更有力的应对策略提供了窗口期。东盟可以借此时机进一步凝聚共识，推进区域内贸易一体化，扩大和多样化贸易伙伴关系，加快经济转型，增强东盟在日益碎片化的全球贸易格局中的战略重要性。

一是促进东盟内部市场的整合。长期以来，东盟内部贸易占贸易总额的比重徘徊在1/4左右。东盟国家已经认识到应加强区域内贸易，以减少对外部市场的依赖。东盟经济共同体（AEC）是东盟内部经济合作的重要框架，在应对美国关税政策调整时，加快AEC建设有利于减少内部贸易壁垒，提高区域内贸易的效率和规模，促进东盟内部市场的整合，增强区域经济竞争力。

二是推进市场多元化，拓展全球合作伙伴。美国固然是全球最大的经济体，也是东南亚国家重要的市场，但不是唯一的市场。特朗普政府出台所谓“对等”关税政策后，东南亚国家积极寻求合作伙伴，推进市场多元化。

欧盟、中国、日本、韩国等经济大国、强国是东盟拓展全球合作伙伴的主要目标。欧盟在高端制造业、环保技术、金融服务等方面具有优势，东盟可以借助欧盟的技术和资金，提升自身产业的发展水平。印尼积极加快与欧盟达成全面经济伙伴关系协定，这一举措有利于促进推广至整个东盟层面。2025年4月，东盟与中日韩财长和央行行长会议共同探讨了应对贸易保护主义的措施，强调要维护多边贸易体制，加强区域经济合作。这种联合行动有助于增强东盟在应对美国关税政策时的力量和影响力。

积极开拓新兴市场，如拉丁美洲、海湾阿拉伯国家合作委员会（以下简称“海合会”）、澳大利亚等，也是东盟拓展全球合作伙伴的重要方向。加强与拉丁美洲国家的经济联系能够为进入北美市场提供另一条途径，并增强供应链的灵活性。东盟与海合会国家在能源、基础设施建设等方面合作潜力巨大。2025年1月14日，马来西亚与海合会成员国阿联酋签署了《全面经济伙伴关系协定》（CEPA）。马来西亚将阿联酋作为一个进入海合会市场的窗口，并准备与海合会签署经济合作协议。同时，马来西亚和印尼都建议东盟与海合会签署经济合作协议。东南亚国家与澳大利亚在农产品、教育、旅游等领域的合作也具有广阔的空间。通过开拓新兴市场，东南亚国家可以降低对美国

市场的依赖，分散贸易风险，实现贸易伙伴的多元化，提升在全球贸易格局中的地位和竞争力。^①

三是提升产业发展水平，转变经济发展模式。东南亚国家将美国关税政策调整作为转变发展方式的重要契机，力求以外促内，推动经济发展方式转型，以增强应对外部冲击的能力。在这方面，越南的表现很具代表性。越南认识到，当前经济发展模式存在严重局限性，即越南经济增长过度依靠廉价劳动力、低廉土地成本以及较低的本地附加值。越南着眼于化危为机，力图走上一条更具韧性、更为平衡、更可持续的发展道路，未来将不仅依靠外国直接投资和出口，还将依靠基础设施投资、创新和技术等新的本地增长动力来促进经济发展。^②长远而言，东南亚国家有必要持续推进经济发展方式的转型，通过深化改革，优化贸易结构，促进产业升级，增加高附加值产品的贸易比重，提升经济发展的质量和水平，由依靠出口驱动发展转变为更为平衡地依靠出口、投资和消费“三轮驱动”，才能逐渐摆脱对境外市场的过度依靠。

三、深化中国与东南亚合作迎来重大机遇

中国与东南亚国家共同面临美国关税措施的挑战，同时双方在维护多边贸易体制、促进区域经济发展等方面有诸多共同利益。近年来，中国—东盟合作成果丰硕，区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的实施及中国—东盟自贸区 3.0 版的推进等为双方合作带来新的机遇。双方加强合作将为稳定区域贸易秩序提供支撑，有力应对来自外部的冲击和挑战。

1. 中国与东南亚国家面临共同挑战

与特朗普执政 1.0（2017 年至 2020 年期间）不同，目前东盟与

^① Deasy Pane and Siwage Dharma Negara, “Trump’s Tariff Reversal: An Opportunity for Trade Realignment in Southeast Asia”, *Fulcrum*, April 24, 2025, <https://fulcrum.sg/trumps-tariff-reversal-an-opportunity-for-trade-realignment-in-southeast-asia/>.

^② Hoang Thi Ha, “Xi’s Visit to Vietnam: It’s Not All About Trump”, *Fulcrum*, April 17, 2025, <https://fulcrum.sg/xis-visit-to-vietnam-its-not-all-about-trump/>.

中国共同承担来自美国的关税战压力。特朗普执政 1.0 美国的关税大棒主要是挥向中国，跨国企业为了规避美国的关税，采取“中国加一”的策略，在中国周边国家分散投资，使东南亚国家从中受惠。但在本轮美国发动的关税战中，美国向几乎所有国家的出口货物征收关税，东南亚国家也无一幸免。而且，在“中国加一”策略中受惠越多的国家，面临的关税税率也越高。除了中国，东南亚国家是这轮关税措施的重灾区。面临共同的挑战和压力，中国与东南亚国家有必要加强协调，携手应对。^①

2. 中国与东南亚的共同利益进一步彰显

中国和东盟国家在维护多边贸易体制方面有着共同的利益诉求。中国和东盟作为全球主要经济体，在共同维护多边贸易规则方面持有相近的立场，在稳定世界经贸秩序方面发挥着重要作用。在促进区域经济发展方面，中国和东盟国家都致力于实现经济的可持续增长，提高人民的生活水平，双方都致力于深化区域经济合作，促进共同发展。

近年来，中国—东盟合作成果丰硕，未来发展前景广阔。随着《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的全面实施与共建“一带一路”的深入推进，中国—东盟合作正迎来全新的发展阶段。自 2009 年起，中国已连续 16 年保持东盟第一大贸易伙伴地位。东盟也自 2019 年起连续五年成为中国第一大贸易伙伴。2024 年，中国与东盟贸易总值达 6.99 万亿元，增长 9.0%。^② 在共建“一带一路”的引领下，中老铁路、雅万高铁等多项标志性项目取得积极成效，为中国—东盟合作树立了典范。随着区域全面经济伙伴关系协定的正式生效，区域内 90% 以上的货物贸易将逐步实现零关税，这为东南亚国家的贸易和投资带来了前所未有的机遇，进一步巩固了其作为全球新兴经济增长极和区域合作中心的地位。目前，中国与东盟已全面完成中国—东盟自贸区 3.0 版谈判，双方有望在 2025 年底前签署中国—东盟自贸区 3.0 版自贸区升级议定书，这将提高区域贸易和投资自由化便利化水平，并有利于双方进一步拓展新兴合作领域。

当前情况下，深化双方合作有利于共同应对外部冲击。中国和东

^① John Lee, “The Sino-US Trade War Presents Hard Choices for Southeast Asia”, *Fulcrum*, April 29, 2025, <https://fulcrum.sg/the-sino-us-trade-war-presents-hard-choices-for-southeast-asia/>.

^② 朱兆一：《中国与东盟经贸合作的双向奔赴》，《中国新闻周刊》，2025 年第 14 期。

盟国家在产业链供应链方面具有很强的互补性，加强合作可以提升区域产业竞争力。中国在制造业的高端环节和技术研发方面具有优势，东盟国家在劳动密集型产业和资源型产业方面具有优势。双方可以通过加强合作，实现产业链的延伸和升级，共同打造稳定、高效、安全的区域产业链供应链，增强应对外部冲击的韧性。双方加强合作，不但可以在一定程度上替代美国市场缩减带来的冲击，在各自开展对美谈判时，也可以相互借力，增加对美谈判的筹码。

3. 习近平主席出访东南亚为区域团结合作注入信心和力量

2025年4月8日至9日，中央周边工作会议在北京举行。中共中央总书记、国家主席中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。会议指出，我国幅员辽阔、边界线长，周边是实现发展繁荣的重要基础维护国家安全的重点、运筹外交全局的首要、推动构建人类命运共同体的关键。^①这次会议是中国周边外交的重要里程碑，周边国家在中国外交全局中的重要性得到前所未有的提升和重视。

2025年4月14日至18日，中国国家主席习近平成功对越南、马来西亚、柬埔寨三国进行了国事访问。越南、马来西亚、柬埔寨各界人士和国际舆论高度评价习近平主席的访问，认为此访聚焦睦邻友好、推动互利合作，书写周边命运共同体建设新篇章，释放了中国坚定捍卫多边主义和国际贸易规则的强烈信号，在变乱交织的国际形势中彰显了中国负责任大国的形象。^②习近平主席对越、马、柬三国的成功访问加强了中国与东南亚的关系，在充满不确定的时期发出了安全信号，在单边主义、强权政治冲击世界的大背景下，展现因应变局的“亚洲智慧”“中国方案”，为地区团结合作注入信心和力量，有力地回应了美国挑起关税战给东南亚带来的冲击，以大国担当发出维护自由贸易、反对单边霸凌、构建人类命运共同体的正义之声，有力推进了亚洲命运共同体建设。

^① 《中央周边工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话》，中华人民共和国中央人民政府网，2025年4月9日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202504/content_7017717.htm。

^② 孙楠、陈冬书、邹学冕：《书写周边命运共同体建设新篇章》，云南理论网，<https://llw.yunnan.cn/system/2025/04/21/033456217.shtml>。

特朗普执政2.0的大战略对中国周边 军事安全形势的影响^①

刘 磊

特朗普执政2.0以来，美国内政外交政策进行了广泛而重大的调整，特别是体现在处理跨大西洋同盟关系、乌克兰危机、美俄关系以及美加、美墨邻国关系等，其中很多政策近乎转折性的表现令观察家们震惊。观察下来，特朗普执政2.0前三个月的政策波动似乎主要集中在欧洲、北美方向，而在印太方向特别是东亚西太平洋地区并没有出现明显的政策调整。作为特朗普执政1.0提出的“印太战略”的核心议题对华政策尽管还没有发生新的重大变化，但是特朗普执政2.0对欧政策的变化及其在北大西洋地区的冲击难免会波及亚太地区。特朗普第二任期虽然还没有出台统领性的《国家安全战略》报告，但其目前的行为模式、大战略调整的前景必然会给中美关系和中国周边安全带来更值得警惕的震荡，值得预先判断与分析。

一、特朗普政府的欧洲政策对亚太地区军事安全的负面扩散效应

特朗普执政2.0以来，共和党不仅重回白宫，还同时控制了国会参众两院，这为特朗普强化与集中总统个人权力提供了有利条件。特朗普选择支持其“让美国再次伟大”（Make America Great Again, MAGA）议程的“忠诚”的官员担任关键的政府部门首长职位，如国

^① 本文系2023年国家社会科学基金一般项目“美国对中国的技术出口政策研究（1972—2000）”（项目编号：23BSS031）的阶段性成果。

务卿、国防部长、司法部长等。这些举措极大地解除了对总统行动自由的诸多限制，使内外决策呈现出高度集中化与个人化倾向，呼应了尼克松时期“帝式总统”（The Imperial Presidency）的行政集权模式，即总统以国家安全和外交事务为名，绕过国会和宪法约束，集中决策权并削弱制衡机制。^①这种机制在国家安全与外交决策领域的体现最为典型和明显。

首先，在重大外交政策议程上，特朗普政府的决策将更加集中。自“反恐”战争结束以来，美国逐步意识到分身乏术，难以在从容应对全球事务的同时有效应对最根本且严峻的挑战。因此，为了捍卫美国的核心利益，“让美国再次安全”，^②特朗普执政 2.0 已经开始选择并专注于外交事务的最高优先事项，避免全球事务分散注意力，特别是必须减少直接而普遍的军事介入；同时推动盟友承担更多区域防务责任来尽可能独立应对来自欧亚大陆的挑战，美国则集中精力，采取更具针对性、对抗性的政策来遏制“美国最重大的长期风险”，即中国对美国的“处处挑战”。^③

特朗普政府近期对欧洲盟国在欧洲防务与地区安全议题上的批评与疏离，在乌克兰问题上与俄罗斯的缓和与交易，对乌克兰的施压以及在欧洲有选择性地削减驻军等行为，虽然受到很多国际自由派人士的批评，但从客观效果上看很有可能促使欧洲在防务上更加自强自立，承担更多责任；而美国则可以把投入在欧洲的军事资源向印太地区转移或者直接削减防务支出来减少本国财政负担。正如美国国防部长皮特·赫格塞斯（Pete Hegseth）在 2025 年 2 月的乌克兰防务联络小组会议上的开幕词中直接阐述的，“美国将不再容忍一种助长依赖性的不平衡关系”，而是赋予欧洲独立性，使其“对自己的安全负责”。^④

除了让欧洲盟友自行承担地区安全责任，美国与俄罗斯的交易也

① Arthur M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston: Mariner Books, 2004.

② The White House, “President Trump’s America First Priorities”, January 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>.

③ Foreign Relations Committee, “Chairman Risch Opening Statement at Nomination Hearing for Marco Rubio to be Secretary of State”, January 15, 2025, <https://www.foreign.senate.gov/press/rep/release/chairman-risch-opening-statement-at-nomination-hearing-for-marco-rubio-to-be-secretary-of-state>.

④ Pete Hegseth, “Opening Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at Ukraine Defense Contact Group (As Delivered)”, February 12, 2025, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/4064113/opening-remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-ukraine-defense-contact/#:~:text=But%20the%20United%20States%20will,in%20the%20spirit%20of%20solidarity.>

饱受诟病。然而，基于特朗普政府同样的逻辑，如果美俄关系得以缓解，俄罗斯不仅不再是美国的战略对手与负担，反而可能成为其战略资产，有助于美国应对它们所设定的最主要竞争对手——中国。以上态势非常具备冷战中期尼克松政府推出的让地区盟友分担全球各区域责任的“尼克松主义”的特征，美国借此可以集中精力与最主要的竞争对手（苏联）进行“谈判”以及“以实力求和平”的直接博弈。最终，尼克松政府当年通过缓和与中国的关系，从而在与苏联的博弈中获取主动权的历史经验依然历历在目，今天的美国反向操纵美俄中三角关系的潜在可能值得警惕。

其次，特朗普政府对待欧洲（北约欧洲盟国、乌克兰、俄罗斯）的系列政策及其实践，体现了突出的实用主义或者说现实主义的特征。特朗普政府在北约框架下及乌克兰问题上对既有契约、盟约的随意解释和不尊重，在援乌及俄乌和谈政策上的随意与反复，处理对俄、对乌关系中不顾国际道义的“交易”模式，客观上对二战后的国际秩序和美国信誉造成了严重伤害，给世人带来一种国际社会可能重归二战前丛林社会状态的感觉。这将导致欧洲盟友对美国安全承诺的怀疑与担忧，从而带来欧洲地区军备竞赛升级甚至核扩散的直接后果。

当前德国候任总理弗里德里希·梅尔茨（Friedrich Merz）认为，“在特朗普的领导下，美国无法再被依赖，欧洲大陆必须找到新的方法来保卫自己和其他的国家”，对此“需要将目光投向英国和法国以寻求核保护，或是考虑拥有类似的核安全”。^①同时，德国还酝酿大幅增加国防开支，修改德国《基本法》，使国防开支占 GDP 的 1% 以上，加强防务，能够向乌克兰提供军事援助。^②波兰总理唐纳德·图斯克（Donald Tusk）同样明确表示，希望建立 50 万人的军队以增强常规力量，并表示正在与法国“认真讨论”如何得到法国核保护，以应对美国背弃传统西方联盟并威慑未来俄罗斯可能的侵略行为。^③法国

① Tim Ross, Laura Kayali and Nette Nöstlinger, “Europe Targets Homegrown Nuclear Deterrent as Trump Sides with Putin”, *Politico*, February 21, 2025, <https://www.politico.eu/article/europe-nuclear-weapons-nato-donald-trump-vladimir-putin-friedrich-merz/>.

② Anne-Sylvaine Chassany, “Germany’s Parliament Approves Friedrich Merz’s €1tn Spending Plan”, *Financial Times*, March 19, 2025, <https://www.ft.com/content/80742c32-1af3-4881-a935-f3045df12b12>.

③ Jan Cienski and Wojciech Kość, “Poland Seeks Access to Nuclear Arms and Looks to Build Half-Million-Man Army”, *Politico*, March 7, 2025, <https://www.politico.eu/article/donald-tusk-plan-train-poland-men-military-service-russia/>.

总统埃马纽埃尔·马克龙 (Emmanuel Macron) 则试图重启与欧洲盟友分享核武库的讨论, 认为“欧洲的未来不需要由华盛顿或莫斯科来决定”。^①

与欧洲类似的安全困境同样在亚太地区存在, 甚至其脆弱性比欧洲还要高。与欧洲的英法两国拥有自己的核武器不同, 美国的亚洲盟友, 如韩、日、菲、澳、新等国自己并不拥有核武器, 在潜在核威胁下只能依靠美国的核保护伞。如果美国对待欧洲盟友的逻辑与态度落实在东亚, 韩国、日本等国将更为紧张, 它们要么进一步向美国屈服并加大对美安全依赖, 要么选择加强自身防务力量, 甚至包括寻求开发独立的核武器。在此趋势下, 东亚核扩散的危机和其他领域的常规军备竞赛必然加剧。无论哪种选项, 都将导致中国周边安全威胁的升级。

韩国外交官赵泰烈在 2025 年 2 月对特朗普第二任期内韩国的国家安全表达了担忧, 并提出开发核武器以对抗朝鲜的做法“并非不可能”。^② 而日本则寻求持续增强自己的综合防御与反击能力建设。根据日本 2025 年国防预算来看, 为应对“当前显著恶化的安全环境”, 防卫省将投入 9390 亿日元加强作为优先事项的对峙防御能力, 以“从根本上对试图入侵的船只和登陆部队做出各种反应”; 另投入 5331 亿日元用于增强自身综合防空和导弹防御能力, 以拦截飞越公海和日本领空的导弹, 并结合包括对峙防御能力在内的各种系统, 在对方领土内实施有效反击。^③ 日本正计划在其南部的九州岛部署远程导弹, 其射程约为 1000 公里, 将能够打击朝鲜和中国沿海地区的目标, 以增强对冲绳岛链战略防御能力, 并成为日本在受到攻击时发展“反击能力”的一部分。^④ 自 1951 年以来, 澳大利亚便围绕《美澳新条约》

^① Laia Forès and Gerard Fageda, “Macron Warns: ‘The Future of Europe Must not be Decided in Washington or Moscow’”, ARA, March 5, 2025, https://en.ara.cat/misc/macron-warns-the-future-of-europe-must-not-be-decided-in-washington-or-moscow_1_5305853.html.

^② Jeongmin Kim, “In Shift, South Korea’s Top Diplomat Says Nuclear Armament ‘Not off the Table’”, NK NEWS, February 27, 2025, <https://www.nknews.org/2025/02/in-shift-south-koreas-top-diplomat-says-nuclear-armament-not-off-the-table/?t=1740693258>.

^③ Ministry of Defense, “Progress and Budget in Fundamental Reinforcement of Defense Capabilities: Overview of FY2025 Budget”, February 10, 2025, https://www.mod.go.jp/en/d_act/d_budget/pdf/fy2025_20250210a.pdf.

^④ Gavin Blair, “Japan to Deploy Long-Range Missiles Able to Hit North Korea and China”, *The Guardian*, March 17, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/mar/17/japan-long-range-missiles-north-korea-china-us-security-pact>.

建立的与美国的牢固关系而制定外交政策，但在 2024 年的国防战略中同样强调了自力更生的必要性。^① 澳大利亚的印太安全关切同样日益增强。

二、特朗普政府持续强化“印太战略”的可能及中国周边安全压力增大

虽然特朗普第二任期以来对跨大西洋关系的处理（包括美加关系）似乎在国际战略与外交界引发了对美国外交决策出现混乱的质疑或担忧，但这并不意味着自二战以来拥有长期全球大战略传统的美国突然在一两个月内就失去了方向，完全丧失了大战略思维与谋划能力。特朗普第二任期刚刚开始，尚未出台每届美国政府代表性的任内《国家安全战略》报告，尚不能完全断定其大战略的细节。但是基于其第一任期的遗产以及新任期的相关初步表态，大概率可以判断其大战略的核心将是持续重视并更加集中地推进或升级其“印太战略”，而这一战略的指向依然是中国。赫格赛斯在 2025 年 3 月份明确表示，严峻的战略现实与对资源的权衡使美国“无法主要关注欧洲的安全”，美国的国土与印太地区的核心利益面临着中国的重大威胁，需要“优先考虑美国在太平洋地区威慑与中国的战争”。^② 作为特朗普第二任政府关键而“忠诚”的内阁部长，赫格赛斯的言论肯定是代表了总统本人和整个政府的主流意见。

自特朗普执政 1.0 期提出“印太战略”以来，北约的注意力也逐渐被引向印太地区，然而 2022 年乌克兰危机发生之后，北约更多介入印太事务的进程被打断，拜登政府领导下的美国的注意力和资源也有很大一部分被引向欧洲。特朗普执政 2.0 以来对欧政策的重大调整

^① Andrew Dowse, “Australia’s Defense Strategy”, *Journal of Indo-Pacific Affairs*, September-October, 2024, https://media.defense.gov/2024/Sep/10/2003540653/-1/-1/1/JIPA%20-%20SENIOR_LEADER_PERSPECTIVE_DOWSE.PDF.

^② Pete Hegseth, “Opening Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at Ukraine Defense Contact Group (As Delivered)”, February 12, 2025, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/4064113/opening-remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-ukraine-defense-contact/#:~:text=But%20the%20United%20States%20will,in%20the%20spirit%20of%20solidarity.>

无疑体现其减少在欧洲的投入，让欧洲自己解决其安全问题，将美国更多资源转向亚太的意图。鉴于欧洲自顾不暇，拓展并落实“印太战略”主要还得依靠印太地区国家，特别是亚太地区的传统盟友。观察特朗普第二任期的对外政策可见，其欧洲政策波动很大，而亚太地区的政策并无颠覆性变化，相对稳定且逐步增强。正如特朗普第一任期代理国防部长克里斯托弗·米勒（Christopher Miller）所认为的，“中国军事力量对韩国、日本和菲律宾等在西太平洋第一岛链上的盟友构成了最严重的直接威胁”，因此美国必须进行拒止防御使其不向中国屈服。^①

与对欧洲的“疏远”相反，特朗普执政 2.0 刚开始就迅速且积极地重申了美国在亚洲延伸威慑的有效性，强调了美国在该区域的军事存在。2025 年 2 月 7 日，美日领导人在华盛顿发表联合声明，明确“美国将利用包括核能力在内的所有能力以履行保卫日本的坚定承诺”。^② 2 月 24 日，美日举办“弹性盾牌 2025”联合演习，以推进两国在印太地区的集体弹道导弹防御能力。^③ 不仅如此，2 月 10 日，美军“洛杉矶”级战略核潜艇停靠韩国釜山军港，美军 B1-B 战略轰炸机又飞临韩国领空参加空军演习。2 月 19 日，美韩召开了第二届年度地区安全合作委员会会议，力图深化防务合作以促进地区稳定。^④ 3 月 2 日，美军“卡尔·文森”号核动力航母也停靠釜山军港。双方还于 3 月 20 日举行了“自由之盾 2025”演习，重申美国对地区安全的承诺，并展示了威慑和在必要时击败任何对手的能力。^⑤

此外，赫格赛斯上任后首访亚洲便选择了菲律宾，目的是“加强

① Kevin Roberts, Paul Dans and Steven Groves, *Mandate for Leadership: The Conservative Promise*, Washington D. C. : Heritage Foundation, 2023, p.93.

② The White House, “United States-Japan Joint Leaders’ Statement”, February 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/02/united-states-japan-joint-leaders-statement/>.

③ Lt.Cmdr. Seth Koenig, “Japan Self-Defense Forces and U.S. Participate in Fleet Synthetic Training-Joint 25-71 (Resilient Shield)”, February 24, 2025, <https://www.pacom.mil/Media/NEWS/News-Article-View/Article/4076266/japan-self-defense-forces-and-us-participate-in-fleet-synthetic-training-joint/>.

④ Sgt. Angel Heraldez, “U.S. and ROK Deepen Defense Cooperation for Regional Stability”, February 24, 2025, *U.S. Indo-Pacific Command*, <https://www.pacom.mil/Media/NEWS/News-Article-View/Article/4077172/us-and-rok-deepen-defense-cooperation-for-regional-stability/>.

⑤ Eun Chong Kim, “Freedom Shield 25 Successfully Concludes”, March 20, 2025, *U.S. Indo-Pacific Command*, <https://www.pacom.mil/Media/NEWS/News-Article-View/Article/4130469/freedom-shield-25-successfully-concludes/>.

联盟和伙伴关系，实现自由和开放的印太地区的共同愿景”。^① 不仅如此，美国还联合澳、印、日、韩举行多国演习，明确美国海军对印太地区安全的承诺，加强与盟伴国家的海上伙伴关系。^② 2月中旬，特朗普还邀请印度总理莫迪访美，双方发表《联合声明》，宣布在多领域达成 36 项合作协议，涵盖军事安全、技术创新、能源、贸易及移民等议题。在防务合作方面，美印还将签署新的《21 世纪美印主要防务伙伴关系》框架协议，以深化军事合作。美国在“战略贸易授权—1”框架下，宣布计划向印度出售“标枪”反坦克导弹和“斯瑞克”步兵战车等装备，并推动联合生产。此外，美方还同意向印度提供 P-8I 海上巡逻机，以增强印度在印太地区的海上监视能力。双方还提出了一些新的军事合作机制，例如自动化系统工业联盟——共同研发和生产先进海事防御系统及人工智能反无人机系统。^③

以上种种凸显了特朗普政府针对中国的战略意图，美国将菲、日两国作为“成本低、高效率”的方式，通过近海海洋纠纷不断牵制中国；通过对印度与澳大利亚的拉拢及参与，实现太平洋与印度洋的地缘衔接，完善并巩固遏制中国的印太地缘战略包围圈。

当然，如上文所述，特朗普政府“美国优先”的行为模式难免也会对亚太地区同盟关系产生一些负面影响，但从另一个角度看，也有可能助长亚太地区国家的国防自立与自主，间接服务特朗普政府的“印太战略”与国内政治议程。特朗普政府关于要求盟友及伙伴提高自身国防支出与防卫能力的逻辑和要求同样适用于亚太地区，而亚太地区盟友对美国武器的依赖性对欧洲有过之而无不及。如果亚太地区的关键国家提升了国防开支，除了本国的武器研发生产外，必然要加大对美国的军事采购。

据统计，2020—2024 年亚洲和大洋洲国家接收了美国 28% 的武器出口。日本占美国武器出口总额的 8.8%、澳大利亚占 6.7%、韩国

① U.S. Department of Defense, “Secretary of Defense Pete Hegseth Travel to Hawaii, Guam, Philippines, and Japan”, March 21, 2025, <https://www.defense.gov/News/Advisories/Advisory/Article/4131394/secretary-of-defense-pete-hegseth-travel-to-hawaii-guam-philippines-and-japan/>.

② Task Force 72 Public Affairs, “Australia, India, Japan, Korea, and the U.S. Complete Multinational Exercise Sea Dragon 2025”, March 19, 2025, <https://www.pacom.mil/Media/NEWS/News-Article-View/Article/4127831/australia-india-japan-korea-and-the-us-complete-multinational-exercise-sea-dragon/>.

③ Vivek Mishra, “The New India-US Security Compact”, February 19, 2025, Observer Research Foundation, <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-new-india-us-security-compact>.

占 5.3%。^① 日本计划 2025 年采购 8 架具有潜在核能力的 F-35A 战机以及 3 架具有垂直起降功能的 F-35B 战机，并于 1 月同意从美国公司购买数量未披露的 V-BAT 无人机，以提高其海上情报、监视和侦察（ISR）能力。^② 韩国、澳大利亚等国也因美国的安全承诺，加大对美制导弹、宙斯盾系统等装备的投入。3 月 21 日澳大利亚宣布将购买价值 1.25 亿美元的 MK-4 重型鱼雷，其专为反潜战和反水面战任务而设计，能够提升舰艇的“防御和进攻能力”。澳方表示，“这次采购证明了澳大利亚与美国牢固的长期联盟”。^③

同时，为了缓解对美国军备单一依赖的潜在困境，亚太地区国家还寻求内部的相互交流与支持，取长补短，实现武器来源多元化，甚至个别国家还可借此提升自身地区影响力。例如，日本正在试图成为印太地区的主要武器供应方，其正向菲律宾提供雷达，并向澳大利亚出售护卫舰，以进一步加强盟友间的防务合作关系，^④ 同时还可提升日本的地区影响力与国际地位。菲律宾则计划从韩国购买价值 6.83 亿美元的 FA-50 战斗机队，以补齐空军短板。^⑤ 该机型单机成本约 5700 万美元，远低于美国 F-16V（单价约 1.2 亿美元）或 F-35（单价超 1 亿美元）。3 月，澳大利亚还宣布了与加拿大达成价值 40 亿美元的超视距军事雷达协议，旨在“进一步深化双方长期的双边防务关系”。^⑥

基于以上态势，无论出于怎样的动机，特朗普执政 2.0 的印太政策必将会带动印太地区特别是东亚西太平洋方向军备竞赛的持续升

① SIPRI, “Trends in International Arms Transfers, 2024”, March 2025, https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-03/fs_2503_at_2024_0.pdf.

② Michael Marrow, “Japan Inks Deal with Shield AI for Sea-Based V-BAT Drones”, *Breaking Defense*, January 22, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/01/japan-inks-deal-with-shield-ai-for-sea-based-v-bat-drones/>.

③ Colin Clark, “Aussies Buy \$125 Million-worth of Mk-48 Torpedoes to Help Counter ‘Future Threats’”, *Breaking Defense*, March 21, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/03/aussies-buy-125-million-worth-of-mk-48-torpedos-to-help-counter-future-threats/>.

④ Colin Clark, “Japan Targets Weapons Sales through Indo-Pacific, As Industrial Ties Lag Strategic Ones”, *Breaking Defense*, February 26, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/02/japan-targets-weapons-sales-through-indo-pacific-as-industrial-ties-lag-strategic-ones/>.

⑤ Colin Clark, “Philippines to Increase FA-50 Fighter Fleet, Among Moves Analysts Say Complicate Planning in Beijing”, *Breaking Defense*, January 14, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/01/philippines-to-increase-fa-50-fighter-fleet-among-moves-analysts-say-complicate-planning-in-beijing/>.

⑥ Colin Clark, “Australia, Canada Announce \$4B Over Horizon Radar Agreement”, *Breaking Defense*, March 19, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/03/australia-canada-announce-4b-over-horizon-radar-agreement/>.

级，甚至引发多种核扩散的风险。无论是对中国海洋领土主权的维护、海上航道安全或者国家统一的核心利益以及“海上丝路”倡议的持续落实与相关海外利益的维护都将造成更多、更复杂的挑战，严重影响中国本土及周边军事安全，甚至迫使中国也卷入到地区军备竞赛中去，既影响正常的国内政治议程，又会给中国国际和平形象的塑造及话语权的竞争带来更多麻烦与困扰。

三、特朗普政府战略性军事部署向印太倾斜对中国军事压力增强

除了外交战略的调整，特朗普第二任期在美国战略性军备建设与部署上也有新的动作，值得关注。21 世纪进入第二个十年以来，全球科技进步更加迅猛，改变人类生活的同时，也带来军事技术与武器的更新。正是在特朗普的第一任期，美国组建了独立的太空军，成为与陆海空军并列的第六军种，其意义十分重大。进入第二任期，特朗普延续了对太空军作战能力的重视。正如赫格赛斯所说，“空中和太空力量是威慑和参与未来冲突的关键”。^①

美军太空作战部长萨尔茨曼（Chance Saltzman）将军也表示，太空军的优先事项集中在作战上，专注于新出现的威胁。太空军将在 2025 年增加 100 多颗卫星，“获得对对手的网络和太空优势是地面战役的早期目标”。^② 美国发展太空军的首要目标就是来对抗中国和俄罗斯日益增长的威胁，需要加大投资以确保太空优势。^③ 毫无疑问，持续提升与整合太空军的作战能力将是特朗普第二任期内美军重要的发展方向之一。而目前能够在太空探索能力上与美国全面竞争的也只

^① Matthew Olay, “Hegseth Says Air, Space Forces Key to Deterring, Engaging in Future Conflicts”, March 19, 2025, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/article/4127637/hegseth-says-air-space-forces-key-to-deterring-engaging-in-future-conflicts/>.

^② Unshin Lee Harpley, “Space Force Will Add 100-Plus Satellites in 2025 to Boost Resilient Networks”, March 21, 2025, <https://www.airandspaceforces.com/space-force-100-satellites-2025-cyber-networks/>.

^③ Thomas D. Taverney, “The Case for More Money for Space”, *Air & Space Forces Magazine*, February 7, 2025, <https://www.airandspaceforces.com/article/the-case-for-more-money-for-space/>.

有中国，但是中国的太空军事化建设相对于美国是远远滞后的。在当前美国对华战略竞争的背景下，太空方向的竞争与威胁可以说是全方位和立体的。

与太空直接相关的另一军事部署是反导系统。2025 年 1 月底，特朗普再次上任之初就签发行政令，继续推动美国天基导弹防御系统的发展，暗示希望重启里根时期的“星球大战”计划；将继续把“来自对等、近对等对手的弹道、高超音速、先进巡航导弹和其他下一代空中攻击武器”为主要防御目标，并将防御系统开发与部署范围进一步拓展至太空领域。^① 萨尔茨曼也就此强调，美国太空军正在发展导弹追踪能力。^② 总之，美国太空反导系统所防御的对象无疑为中国新近装备或正在研发的先进武器系统，这将严重抵消中国在潜在军事斗争中的区域拒止和战略威慑效力。

除了太空反导系统，美军在亚太地区的陆海基反导系统和中程弹道导弹的部署也在持续推进。继美军先后在韩国部署了萨德陆基反导系统以及与日本联合部署海基宙斯盾反导系统后，2024 年 4 月以来美军又在菲律宾部署了新型“龙卷风”中程弹道导弹发射系统，该套系统可以很容易地发射标准—6 和战斧导弹来攻击海上目标。2025 年 1 月，特朗普再次执政后，将该套中导系统转移部署在靠近台海方向的吕宋岛上。据路透社报道，未来五年美国将在印太地区部署 800 余枚标准—6 导弹。

为了确保全面的军事优势，特朗普政府同样加大了更先进空中打击力量的力度。2025 年 3 月 21 日，特朗普宣布美国将推进下一代空中优势战机 F-47 的生产，以取代现役的 F-22，确保美国的空中技术优势。赫格赛斯补充强调，F-47 向美国的盟友发出直接而清晰的信号，美国不会离开；也向美国的敌人表明，在可预见的将来美国依然有能力向全球任何地方畅通无阻地输送军力。^③

① The White House, “The Iron Dome for America”, January 27, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/the-iron-dome-for-america/>, February 3, 2025.

② David Vergun, “Space Force Delivers Warfighting Effects, Protects Homeland”, March 20, 2025, <https://www.defense.gov/news/news-stories/article/article/4130367/space-force-delivers-warfighting-effects-protects-homeland/>.

③ Matthew Olay, “Trump, Hegseth Announce Air Force’s Next Generation Fighter Platform”, March 21, 2025, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/4131804/trump-hegseth-announce-air-forces-next-generation-fighter-platform/>.

类似案例不一而足，由此可见，无论是太空方向的立体军事威慑，还是美军在第一和第二岛链的直接军事部署以及着眼于未来的优势战略武器的研发，美国除了依靠盟友的直接参与外，同样注重发展自身绝对军事实力和相对军事优势以给中国带来直接的竞争压力和军事上的遏制效应。

总之，基于以上种种政策表态和行为，我们不能做出特朗普执政下的美国正在放弃全球霸权和国际责任的最终判断。特朗普第二任期依然在以他们所理解和认可的方式持续寻求自身战略优势，护持其霸权。其中一种方式就是通过让不同地区盟友分担相应区域安全责任，不再纠缠于次要挑战，而是让自己集中力量提升实力来集中应对主要挑战。也许在特朗普执政团队眼中，经历了乌克兰危机的检验后，俄罗斯已经不足以成为对美国来说有足够分量的对手，不值得投入更多资源来应对也尚未可知（虽然两党在该问题上有分歧）。然而，我们可以明确而清晰地判断，在特朗普执政团队眼中，对美国“伟大”地位有分量的实质挑战来自中国，美国关注和资源投入的重点方向则是印太地区而不再是欧洲。特朗普政府对其第一任期“印太战略”的再聚焦和升级将成为其第二任期大战略的核心，而且这早已成为美国国内两党的共识。中国方面不宜以一种幸灾乐祸的方式看待短期美国跨大西洋关系的震荡，而要对美国更深层的战略目标有所警惕和预判。

钟摆的回摆，还是秩序的重构？

——历史视角下审视特朗普重返白宫对中美关系的深远影响

张维绩

2025年1月20日，唐纳德·特朗普再次就任美国总统，掀起一场全球震动。与2017—2020年首次执政相比，特朗普执政2.0并非简单“回归”或前任政策的复制，而是一次更加结构性的、涉及全领域的再平衡。其影响最为显著的莫过于中美关系进入一个历史罕见的

新阶段：双方竞争不仅限于贸易、技术等具体领域，更深化为意识形态、文明体系和国际秩序的全面冲突。特朗普所体现的民粹主义和交易型政治并非偶然，而是美国政治文化深层变迁的外在映射。^①可以说，特朗普现象的背后是美国内部政治文化与社会思潮的历史演进。本文拟从历史纵深视角剖析特朗普主义的文化逻辑，重点分析其对科技实力、美国软实力、国际秩序及全球联盟机制的冲击。通过这一分析，我们将看到：特朗普主义既是美国政治“钟摆”向另一个方向的回摆，也可能意味着国际秩序重构的开端。

特朗普的当选常被形容为“一次不按常理出牌的胜利”，是“一个不该当选却成功当选”的典型。他之所以崛起，很大程度上体现了美国政治正从精英主导的传统走向“粉丝化”大众政治的趋势。自建国以来，美国政治文化就在“理性政党政治”与“情绪驱动的粉丝政治”之间摇摆不定。从安德鲁·杰克逊时代的草根民粹，到 20 世纪中叶的电视政治，再到当今社交媒体时代，政治狂热与个人崇拜周期性地冲击着美国政治。^②特朗普主义正是这一“粉丝政治”的最新体现——他以强烈的个人魅力、简单直接的叙事和对选民情绪的精准把握，凝聚起堪比娱乐圈“粉丝团”的支持基础。^③

特朗普通过集会、媒体和社交网络激发政治狂热，将选民变成忠诚的“支持者群体”，对其本人近乎崇拜式的拥护。这种政治形态类似于流行文化中的“饭圈”或粉丝社群——现代政治越来越类似粉丝文化：都有激情汇集的群体，围绕单一人物高度凝聚。^④在这种氛围下，政治讨论往往被情感和身份认同所主导，而非理性政策辩论。事实上，有评论者将美国右翼选民称作“特朗普粉丝团”“你不只是投票给特朗普，你是在为他应援”。^⑤社交媒体的回音室效应又强化了这种趋势，使政治信念带有浓厚的部落色彩和排他性倾向。特朗普的支持者被形

① Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, 2017, pp.2-7.

② Anton Jäger, “Hyperpolitics in America”, *New Left Review*, September-October, 2024, pp.1-9.

③ Aja Romano, “If You Want to Understand Modern Politics, You Have to Understand Modern Fandom”, *Vox*, January 19, 2024, <https://www.vox.com/culture/24043045/politics-fandom-trump-fans-toxic-stan-culture-conspiracies>.

④ Ibid.

⑤ Ibid.

容为对其“狂热追星”，视他为对抗建制精英的英雄人物。^①这种情绪化、人格化的政治模式颠覆了传统政党理性竞争的规则，反映出美国政治正在经历一场文化与心理结构上的剧变。^②

需要指出的是，特朗普的崛起并不是美国历史上的特例。早在 19 世纪，美国第七任总统安德鲁·杰克逊就以民粹姿态跻身白宫，开启了所谓“杰克逊民主”时代。杰克逊本人被视为草根的英雄，其支持者对他近乎膜拜，甚至在 1829 年杰克逊就职后支持者涌入白宫举办“野餐宴”。历史学者安东·耶格尔认为：自 1828 年杰克逊当选以来，美国政治始终是一种民主动员与财阀统治的混合物。^③ 20 世纪以来，乔治·华莱士等民粹主义者、茶党运动等草根浪潮，都体现出美国政治的周期性“情绪高涨”。特朗普正是接续这一传统的新生力量。有学者将特朗普主义归入“杰克逊主义”政治谱系，认为其民粹民族主义根基深植于美国社会思潮之中。^④ 正如沃尔特·拉塞尔·米德所分析的，特朗普所倡导的民粹主义带有强烈的美国乡土民族主义色彩，可视为美国政治文化中“杰克逊派”传统的当代复兴。^⑤ 这一传统强调平民对于建制精英的不信任、重视国家主权和个人自由、对外交干预保持警惕等。在特朗普支持者看来，美国不是一个肩负普世使命的理念国家，而首先是“美国人民的民族国家”，政府的首要职责是在国内保障公民的安全与福祉。这种价值观深刻影响了特朗普执政理念，也部分解释了为何他的交易主义、反建制言论能引发基层强烈共鸣——这是美国政治文化长期演化的产物，而不是凭空出现的异数。

美国自建国以来就存在一种根深蒂固的“零和”权力观。虽然开国元勋们标榜自由民主，但在制度设计上深受霍布斯等人思想的影响，将政治视为一种竞争性的契约关系：要么胜利掌权，要么失败出局。尽管美国宪法通过分权制衡试图避免绝对权力，但在实际政治运作中，“赢者通吃”的逻辑始终如暗流涌动。从两党选举制度的赢家全得规

① Aja Romano, “If You Want to Understand Modern Politics, You Have to Understand Modern Fandom”, *Vox*, January 19, 2024, <https://www.vox.com/culture/24043045/politics-fandom-trump-fans-toxic-stan-culture-conspiracies>

② Anton Jäger, “Hyperpolitics in America”, *New Left Review*, September-October, 2024, pp.1-9.

③ Ibid.

④ Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, 2017, pp.2-7.

⑤ Ibid.

则，到联邦与各州、行政与立法权力的此消彼长，美国政治文化往往带有强烈的对抗性。有学者认为，美国两党政治将公共事务简化为零和竞赛，胜负攸关、一方尽揽、一方皆空，这种动态日益将民主变成“你死我活”的对决。^①近年来，两党意识形态极化使这种零和心态更加恶化，美国政治几乎演变为“胜者为王”的死亡竞赛。“我们太久把美国生活看作零和博弈，政治变成赢家通吃的死亡比赛。”^②这种文化心理的酝酿为特朗普的政治理念提供了土壤。

冷战时期，“竞争即零和”的观念更是在国际战略中得到强化。当时美国与苏联的对峙被描述为一场你输我赢的全球博弈。早期博弈论理论（如“零和游戏”模型）被引入战略思维，美国许多决策者将地缘政治视作得分板上的此长彼消。美国前国务卿杜勒斯曾言“要么和我们一边，要么和敌人一边”，充分体现了冷战零和思维的影响。可以说，零和竞争的思维定式已深植于美国政治基因。在全球化高涨的后冷战时期，此种思维一度被自由主义多赢论调所掩盖，但并未真正消失。到了 21 世纪第二个 10 年，随着国内外挑战加剧，美国政策圈中零和论调东山再起。特朗普正是这种零和观念的代言人。

特朗普执政期间以及再次上台后，全面奉行“民族主义 + 零和博弈”的组合策略，处处以对抗性框架看待世界，将复杂议题简化为敌我消长的零和竞争。他采取的一系列措施，如贸易关税壁垒、对华高科技出口禁令、严限移民和签证、压缩盟友防务依赖等等，无不基于削弱对手即增强自己的思路。在他看来，国际关系不是合作共赢，而是此消彼长；凡美国利益受损之处，必是他国在占便宜。正如特朗普政府曾坦言，对华冲突被视为“一场与截然不同文明和意识形态的斗争。”^③这种语言清晰地表明，特朗普团队将中美博弈上升为前所未有的“文明对抗”，暗示美国必须全方位压制中国，以防止自身地位受损。

贸易战是特朗普零和思维的典型产物。2018 年起，美国对华挥起关税大棒，以巨额惩罚性关税试图迫使中国让步。特朗普当时声称“贸

^① Bryan Walsh, “Zero-Sum Politics is Destroying America. We Can Build a Way Out”, *Vox*, March 22, 2025, <https://www.vox.com/future-perfect/405403/abundance-ezra-klein-building-costs-housing-energy-democrats-polarization>.

^② *Ibid.*

^③ *Ibid.*

易战轻而易举赢下”，一度沉浸在关税筹码带来的“胜利感”。确实，初期美国从中国进口有所减少，贸易逆差略有收窄，一些产业得到短暂保护，但长期效果却事与愿违。研究显示，2018年开始的中美贸易战导致两国经济双输，美国经济增速放缓，贸易逆差继续扩大。^①美国消费者和企业承担了关税成本，许多生产链转移至第三国，美国并未实现制造业的大规模回流。正如美国对外关系委员会的分析所言：贸易战让双方都受苦，美国经济增长放缓、逆差依旧，而且关税主要成本最终由企业承担。也就是说，特朗普在2018年挑起的首次贸易摩擦或许满足了其支持者对“对华强硬”的心理需求，但从产业链稳定性和贸易收支看，其长期效果不佳。供应链被扰乱，美国对华逆差并未明显改善，反而促使中国调整贸易策略、开拓他国市场，美国消费者则面临更高物价和不确定性。^②

不仅如此，特朗普政府发起的“中国行动计划”也体现了零和敌对思维。这项2018年底由美国司法部推动的行动，旨在打击中国经济间谍，但很快扩大为对美境内华人学者的广泛调查。短期内，强硬措施似乎展示了特朗普“对华强硬”的决心，某种程度上迎合了部分美国民众对中国科技崛起的担忧。然而，它同样造成负面连锁反应：许多无辜华裔科学家遭到冤屈指控，美国学术界人心惶惶，国际科研合作蒙上阴影。最终，美国司法部在2022年因政策负面效应而终止了该计划。^③事实证明，“中国行动计划”并未查获大批中国间谍，却破坏了美国自身的科研环境和人才储备。据统计，自该计划启动以来，离开美国的中国出生科学家人数激增75%，多数回流中国。^④也就是说，这场出于零和思维的“反间谍”运动，不仅未能显著提升美国安全，反而引发了“反向人才流失”，削弱了美国科研实力。

综合来看，特朗普治下的零和对抗政策，初期或许制造了若干“肌肉展示”的效果，令支持者有“美国在赢”的错觉。但从长期绩效衡量，这些政策往往代价高昂，收益存疑。贸易关税短暂提振了部分行业就

① “The Contentious U.S.-China Trade Relationship”, Council on Foreign Relations, April 14, 2025, <https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship>.

② Ibid.

③ Mike German, “The ‘China Initiative’ Failed U.S. Research and National Security. Don’t Bring It Back”, Brennan Center for Justice, September 23, 2024, <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/china-initiative-failed-us-research-and-national-security-dont-bring-it>.

④ Ibid.

业，2025 年初美国国内制造业和投资出现一波回流苗头，本土企业注册一度上升，仿佛印证了保护主义的短期刺激作用。然而，中国迅速展开反制关税和供应链调整，全球资本也因贸易紧张态势而重新布局，结果很快抵消了美国初期所得的部分经济利益。换言之，特朗普政府用零和手段重塑经济秩序的努力，并非一帆风顺，而是以重大成本为代价。短期“阵痛”不断累积，也预示着这种逆全球化的路径难以持续。

表面上看，特朗普的系列举措在修正过去美国过于“全球主义”的经济外交政策，但在本质上，他的治国风格对美国宪政体制和两党民主也构成了冲击。特朗普惯于凌驾常规、打破规范，通过直接诉诸民意压力来挤压对手党派和独立机构的制衡力量。这种民粹式治理模式，被一些观察家视为美国体制的“内生性危机”：当精英政治无法有效回应大众关切时，民粹力量趁势兴起，进而威胁传统制衡机制的稳定运转。特朗普在 2017—2021 年的执政中，曾多次公开抨击司法体系的判决、施压执法机构调查政敌、要求国会无条件支持其政策。2025 年再次上台后，特朗普变本加厉地削弱制衡，例如怠慢遵守国会预算程序，大举任命亲信掌管情报和执法部门，甚至对选举制度本身提出质疑。种种迹象表明，特朗普试图通过“民意授权”来超越传统的三权分立架构，以强势领袖姿态整合国家权力。这无疑对美国的宪政传统提出前所未有的挑战。

事实上，美国民主制度历来仰赖非正式的规范与妥协，以维持不同权力部门和党派间的平衡。然而，在特朗普的政治语言中，对异己的妥协被视为软弱，他倾向将政治斗争人格化、将制度掣肘污名化。这进一步撕裂了本已高度两极化的政治环境。耶格尔在一篇分析 2024 年美国政治的文章中提出，美国当下的政治生态呈现“极化、偏执、零和”状态，民主党和共和党几乎无法共享同一政治空间。合法反对派和权力和平交接等民主基石受到动摇，连选举结果都屡遭质疑（如 2021 年 1 月的国会山风波）。^① 特朗普鼓动下的民粹浪潮，让“相互否定”取代了制度共识，导致美国政治陷入恶性循环。在这种情况下，制衡体系难以发挥作用，甚至精英之间相互不再信任彼此会尊重游戏规则。^② 可以说，特朗普既暴露了美国民主制度长期积累的问题，也通过自己的作为加深了这些问题。

① Anton Jäger, “Hyperpolitics in America”, *New Left Review*, September-October, 2024, pp.1-9.

② Ibid.

更值得注意的是，特朗普对美国价值观和话语体系的冲击。二战以来，美国一直以自由民主领袖自居，通过倡导普世价值凝聚盟友。然而，特朗普两个任期内，美国对民主、法治、人权等价值议程明显退却。他公开讥讽盟国的民主缺陷，对他国人权议题冷漠，对待国内反对者时也不惜动用煽动性语言，将媒体称为“人民公敌”，美墨边境实施的强硬移民政策更被批评为有违人道。这些行为在一定程度上弱化了美国制度的合法性声誉。特朗普在国内依赖煽动民粹情绪获取支持，这种情绪政治虽然短期有效，却以牺牲制度公信力为代价。一位观察家形容当下美国情形：“邻里间视彼此为敌，政治成了零和游戏。”^①美国政治文化中基于相互宽容和制度信任的部分正在流失，取而代之的是碎片化和对立。这种内耗不仅削弱了美国国内治理能力，也影响了其在全球的道义领导地位。可以说，特朗普主义揭示和放大了美国民主的内在危机：当公共政策被精英垄断、社会多数感到被忽视时，民粹主义崛起就成为一种系统自我修正的极端形式。

在此意义上，特朗普现象既是“患者”，也是“病灶”。他反映了美国深层经济社会问题（如收入失衡、文化认同焦虑）给民主带来的冲击，但他本人采取的策略（煽动对立、破坏规范）又在制造新的病变。面对特朗普执政 2.0，美国民主制度能否重拾平衡，将取决于各方是否汲取教训、重建共识机制。如果制衡体系持续受损，未来美国政治或将陷入更严重的“不正常状态”。而对中美关系而言，美国内政生态的撕裂也将投射到外交政策上，使得对华强硬在国内变成少有共识的议题。这为理解特朗普时期国际政策转向提供了背景：国内民粹压力驱动下，美国对外更加倾向简单强硬，而非理性多边合作。

二战结束后，美国主导构建了以自由贸易、民主价值和国际法为基础的全球秩序，即所谓自由国际主义 3.0 版的世界体系。美国通过马歇尔计划、关税减让、联合国和布雷顿森林机构等架构，维系着二战后数十年的国际合作与稳定。然而，特朗普对这一国际主义遗产持强烈怀疑态度。他认为美国在现行秩序中承担了过多成本，而来自中国等国的竞争者利用美国建立的规则壮大自身，却未按照美国期望的轨迹演进。特朗普曾多次表示，美国在照看全球的同时“吃了亏”，如同“冤大头”。因此，特朗普执政期间，致力于颠覆旧有模式，推

^① Anton Jäger, “Hyperpolitics in America”, *New Left Review*, September-October, 2024, pp.1-9.

动所谓“脱钩”主义路线：让美国有选择地退出过去的全球主义承诺，改以单边和双边施压手段直接维护自身利益。

特朗普政府上台后，迅速对国际多边机制表现出冷淡甚至敌意。2017 年美国退出《巴黎气候协定》、搁置《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判，后来又退出联合国人权理事会、教科文组织，威胁削减对联合国的经费支持。这些举措令盟友深感不安，担心美国放弃全球领导责任、放纵权力政治回归。欧美盟国对于美国退出全球主义秩序感到焦虑，因为他们几十年来一直将美国视作自由秩序的基石。^① 特朗普任内的所作所为，在他们眼中无异于美国自身对战后秩序的“退群”和破坏。2025 年特朗普重返白宫，进一步强化了这些倾向。美国重新祭出贸易保护和单边主义，使跨大西洋关系和亚太联盟体系都出现裂痕。欧洲国家开始更认真地讨论“战略自主”，寻求减少对美国的过度依赖；一些欧洲领导人呼吁欧盟加深与包括中国在内的其他大国的关系，以便在美国靠不住时另寻出路。^② 同样，亚洲盟国日本、韩国也在经济上保持对中国市场的接触，试图在安全倚“美”和经济倚“中”的两难中取得平衡。印度和英国等国也一方面与美国强化安全合作（如印太战略、英美 AUKUS 同盟），另一方面却没有放弃与中国的经贸往来。中美对抗因此呈现出一种新的双极化但不对称的格局：美国和少数亲密盟友在安全上与中国对立，但许多国家在经济上仍与中国深度绑定，形成一种复杂的“结构”——以美国为首的西方集团和以中国为代表的新兴经济圈既相互竞争又交织关联。

特朗普对待盟友的策略也带有浓厚的交易主义色彩，他要求盟国在贸易、防务等方面“听美国的话”，否则以惩罚相威胁。这种缺乏价值黏合剂的联盟观，使传统盟友关系蒙受冲击。欧洲国家在特朗普时期被迫承担更高北约军费，美国还曾扬言对欧洲商品加征关税，使欧美信任大打折扣。再加上特朗普个人对一些欧洲领导人的尖刻态度，更令盟友关系受挫。鉴于此，欧洲、日本、印度等开始在中国身上投入更多注意力，希望在美国之外保留选项，至少在经济科技领域不与中国完全切割。^③ 例如，欧盟在 2020 年末与中国达成《中欧投资协定》（虽后来因政治因素搁置），某种程度上反映了欧洲谋求经济自主的

① Anton Jäger, “Hyperpolitics in America”, *New Left Review*, September-October, 2024, pp.1-9.

② Ibid.

③ Ibid.

用意。印度在 2023 年主动申请加入金砖国家机制并扩大与中俄的合作，也被解读为对冲美国不确定性的战略举措。英国虽然安全上紧随美国，但约翰逊政府时期一度高调推进中英经贸合作（称为“黄金时代”），即便如此，英国金融界与教育界仍大体保持对华交流渠道。这些都说明，特朗普推动下的“去全球化”浪潮，并没有演变成美式阵营与中国完全脱钩的局面，反而催生出一种更复杂的多边权力分化。可以说，国际秩序正向多极文明结构转型：美国不再被各国视为唯一可靠领袖，各主要力量都在根据自身利益在中美之间调整平衡。

在亚太地区，特朗普大力宣扬“印太战略”，试图整合印度、日本、澳大利亚等力量来遏制中国。美国加强与日本的军事同盟，在澳大利亚部署战略武器，与印度召开“四方安全对话”（QUAD），鼓吹“民主国家联合抗衡中国”。此外，特朗普政府号召“友岸外包”（Friend-shoring），鼓励美国企业将供应链从中国转移到友好国家，以实现对华经济脱钩。美国财政部长等官员多次强调要和价值观相近的国家构建供应链联盟，将关键产品生产转移出中国。然而，这一战略推进并非易事。一方面，中国在全球供应链中地位难以短期取代；另一方面，所谓“友岸”国家也有自身利益考量，不愿完全选边站队。例如，越南、墨西哥等虽承接了一些产能，但也继续与中国保持贸易；印度对加入美方全面供应链联盟态度暧昧，更倾向利用美中矛盾为己牟利。但与 20 世纪美苏冷战不同的是，这次两大阵营在经济上高度交织，意识形态对立也更复杂多元，而非简单的资本主义和共产主义之争。因此，有学者指出，与其将当前竞争称为意识形态驱动的文明冲突，不如视之为大国权力格局的结构性转变。^①

在特朗普主义的冲击下，科技与人才领域首当其冲，成为中美博弈的新焦点。长期以来，科技实力被视为国家崛起的基石：从富兰克林、杰斐逊时代倡导“科学立国”，到冷战时期曼哈顿工程、登月计划，再到硅谷和生物科技革命，美国对科研创新的重视使其保持了全球领先的综合国力和软实力。然而，特朗普执政风格对这一传统构成了严重冲击。他在追求对华“科技脱钩”的同时，大幅削减本国科研投入，甚至不惜以政治理由干预学术自由。这一系列政策不仅危及美国自身

^① Adam Taylor, “The worst justification for Trump’s battle with China? The ‘clash of civilizations’”, *the Washington Post*, May 2, 2019, <https://www.washingtonpost.com/world/2019/05/02/worst-justification-trumps-battle-with-china-clash-civilizations/>

的科学生态，也削弱了美国作为全球思想与人才高地的吸引力。

首先，在对华科技封锁方面，特朗普政府提出了一系列严厉措施。2025 年上半年，美国宣布对高端半导体、人工智能算法、量子计算等关键领域的对华出口实行几乎全面的禁令，意图切断中国获取先进技术和组件的途径。与此同时，美国以国家安全为由将多家中国顶尖科技企业和大学列入“实体清单”，禁止美国公司与其合作或向其提供技术。这种“科技铁幕”的拉起，在短期内确实给中国相关产业带来冲击。然而，它也同时打破了全球科研合作的网络。许多跨国研发项目被迫中止，美国企业也将失去中国这个庞大市场的需求拉动。更重要的是，美国国内科技界对政府的强硬政策反应复杂：不少科学家担忧学术开放性被牺牲，而过度限制外籍人才将自毁长城。例如，美国国家科学院和工程院多位院士公开警告说，限制国际交流与收紧签证政策将导致“反向人才流失”和“科研软实力下滑”，美国可能陷入自绝于全球创新网络的困境。的确，创新历来离不开国际人才流动与思想交融。过去几十年，美国大学和实验室吸引了无数世界顶尖人才，才造就了其科技霸主地位。如果因为政策收紧令这些人才却步甚至流向他国，那么美国的创新优势将难以为继。

特朗普政府的所作所为正引发这样的风险。自 2018 年以来，美国对中国留学生和学者的签证审核日趋严苛，多次传出大规模拒签甚至取消在美签证的事件。2020 年美国以“安全考虑”为由吊销了上千名中国研究生的签证，2025 年又一度宣布取消哈佛大学招收外国学生的资格（后被最高法院冻结），令高等教育界震惊。这些动作被视为特朗普对“自由派学府”的政治打压，其背后充满意识形态考量——特朗普及其盟友声称名校充斥“左翼洗脑”，因此对其进行种种限制。然而，针对国际学生的措施实质是在削弱美国的软实力。国际教育一向是美国对外影响力的重要组成部分：数以百万计的海外学子曾在美国深造，他们回国后成为各国精英，无形中扩展了美国的价值和人脉网络。据统计，2022 年全世界有 41 位国家元首或政府首脑受过美国高等教育，仅次于英国培养的 50 位。这意味着，减少外国学生尤其未来领导人来美，将削弱美国在全球培养友好力量的能力。一项调查显示，多数美国选民（64%）也认为吸引外国学生有利于促进国际友好。此外，国际学生每年给美国经济直接贡献数百亿美元，并创造了约 40 万本土就业岗位。如果特朗普政府的一系列签证和移民限制政策继续

扩大，长远看无疑是自损八百：美国不但丢掉了巨大经济收益，还将丧失培养下一代全球亲美精英的机会，让“世界最好和最聪明的人才转而前往别处”。^① 这将对美国的软实力造成不可估量的损耗。

从历史经验看，大国兴衰与科技投入息息相关：19 世纪后期的德意志因重视科研而后来居上，冷战美国胜苏亦得益于科技超前。如今中国每年科研投入已稳居世界第二，部分领域产出直追美国。如果美国此时选择削减科研经费、封闭学术环境，无异于主动让出领先地位。正如评论所言，“现在削弱科学基础设施，将把领导权拱手让给他国，尤其是不断增加投入的中国”。更有科学家痛诉，持续的经费削减将导致“一代人才的流失”，这不仅影响当下，也扼杀了美国未来在人工智能、生物技术等前沿领域的领导力。^② 简而言之，特朗普的政策若持续，将让美国走上一条“自我去能力化”的危险道路：短期内因制裁他国而得逞，长期看却损害了自身的创新生态和软实力根基。

特朗普执政 2.0 为我们提供了观察美国和国际秩序演变的绝佳样本。从美国国内看，特朗普主义揭示了美国政治文化的内在矛盾：民粹狂热对精英体制的反叛，零和博弈对民主协商的侵蚀。这既是美国历史上多次出现的周期性回摆，也是当前数字时代催化的新现象。从国际层面看，特朗普主义加速了旧有自由主义秩序的瓦解和多极体系的成形。一方面，美国通过贸易和科技脱钩举措力图维护自身主导地位，但这些短视政策反而可能削弱其长期竞争力和软实力；另一方面，中国等新兴国家在压力下加紧合作、自主创新，谋求构建不受美压制的发展空间。在此过程中，全球多数国家将根据自身利益在两极之间灵活调整，世界的组织方式因此更加复杂。

历史告诉我们，每当一个旧秩序走向衰落，新秩序的诞生往往伴随冲突和动荡。但冲突并非不可管控，新秩序也并非预设注定。中美关系的未来走向，将取决于若干关键因素：首先，美国民主制度能否自我修复，重建内部团结和理性决策机制，如果美国政治继续极化甚至威权化，其对外政策也将更具破坏性；其次，盟友国家会否真正走

^① Isabelle DeSisto, “Targeting International Students Cuts into U.S. Soft Power”, Good Authority, June 25, 2025, <https://goodauthority.org/news/targeting-international-students-cuts-into-u-s-soft-power>.

^② Lynn Parramore, “‘A Generational Loss of Talent’-Scientist Warns Funding Cuts in Science, Tech, and Health Undermine U.S. Leadership”, Institute for New Economic Thinking, March 5, 2025, <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/a-generational-loss-of-talent-scientist-warns-funding-cuts-in-science-tech-and-health-undermine-u-s-leadership>.

向战略自主，如欧洲等若能在一定程度上独立行事，便可能在中美之间发挥缓冲作用，否则全面倒向一边将加剧阵营对立；再次，中国如何应对美国的价值和制度攻势，能否在坚持自身道路的同时增强软实力、讲好中国故事，以赢得更多国家理解。只有这些因素发展得当，未来的国际体系才可能避免二战、冷战式的悲剧重演，而是在竞争中嵌有合作的新平衡中运行。

对于中美两国来说，都需要从历史中汲取智慧。正如习近平主席在2024年11月7日给再次当选美国总统的特朗普贺电中所言：“历史昭示我们，中美合则两利、斗则俱伤。一个稳定、健康、可持续发展的中美关系符合两国共同利益和国际社会期待。”^①

展望未来，中美关系有可能走向一种“斗而不破、竞中有合”的新常态：两国在经贸、气候、公共卫生等领域保持最低限度的合作底线，同时在高科技、军事、安全影响力方面展开长期竞争。在这个动态平衡中，全球其他国家和国际机制将扮演重要角色，推动竞争保持可控，避免滑向全面对抗。

特朗普执政2.0的对外政策及其对南海地区形势的影响

王 森

当今世界百年未有之大变局加速演进，世界进入新的动荡变革期。随着特朗普执政2.0的开启，有关其内政外交政策的预测和探讨成为当前关注的焦点，其中关于特朗普在这一任期针对与中国强关联的领域和地区会采取怎样的政策以及这一系列政策的出台和实施会对中国周边安全环境造成怎样的影响是其中关注的重点。而南海无疑是一个值得重点关注的区域。特朗普会采取怎样的具体措施，目前还需要观察，但是有几个方面的问题值得重视和讨论。

^① 《习近平向美国当选总统特朗普致贺电》，中华人民共和国外交部网站，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202411/t20241107_11522704.shtml。

一、特朗普的南海政策：美对华战略竞争的大框架下审视

“世界上很少有国家像美国这样在过去紧密地与海洋联系在一起，在将来还将紧紧依靠海洋。”^①南海在美国对外战略考量中到底处于一个什么样的地位，笔者之前也曾就这个问题进行过讨论。当前，海洋地缘战略博弈已经成为中美战略竞争的核心内容之一。^②作为中国“海洋强国”战略与“21世纪海上丝绸之路”建设的重点区域，南海对中国以及亚太乃至世界都具有重要的经济、政治和战略意义。过去15年间，南海问题持续发酵，引发了南海周边国家以及区域外大国各方势力的纠缠博弈，南海问题的复杂性不仅在于领土、海洋权利和资源方面的争端和纠纷，更具有国际格局层面意义，其所体现的不断崛起的中国与力图维持现状的美国之间在地区甚至全球竞争影响力的日趋激烈的较量。^③

从奥巴马政府开始，美国越来越强调中美关系的竞争性，对华政策趋于强硬，中美两国以南海为重心的海权竞争渐趋激化。^④2017年特朗普执政1.0，从奥巴马手里接过了“亚太再平衡”战略这碗“夹生饭”。从2018年以来，美国对华政策进入了战略竞争阶段，或曰“争胜”。一位曾在小布什政府任职的前官员认为，特朗普最大的成功是“粉碎了主导美国对华政策几十年的‘负责任的利益攸关方’共识，取而代之是一种‘战略竞争’的新范式，这是美国战略思想中一次极为重要的概念转变，几乎肯定会对美国和世界产生深远的政治、经济、安全影响。”^⑤

特朗普政府秉持“美国优先”政策，全面降低对盟友的承诺，并

① Gerard J. Mangone, *Marine Policy for America: The United States at Sea*, Lexington: D.C Heath and Company, 1977, p. 1.

② 朱锋：《“特朗普 2.0 时代”美国的南海政策：趋势与应对》，《东南亚纵横》，2025 年第 1 期，第 11—12 页。

③ Alice D. Ba, “Staking Claims and Making Waves in the South China Sea: How Troubled are the Waters?”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3, 2011, p. 270.

④ 王森、杨光海：《美国南海政策：历史考察与趋势评析》，《战略决策研究》，2017 年第 6 期，第 65 页。

⑤ John Hannah, “Trump’s Foreign Policy is a Work in Progress”, *Foreign Policy*, February 14, 2019.

将对华政策关注点转向经贸议题。南海问题在特朗普对外政策议程中的重要性一度出现大幅度下降的迹象。^① 实际情况是, 2020 年 7 月国务卿蓬佩奥发表声明, 几乎否定中国在南海的所有主张, 南海政策呈现激进化趋势。^② 拜登政府继承了特朗普执政 1.0 南海政策的核心逻辑, 不断展现出其作为美国对华“极限竞争”有机组成部分的特质。尽管拜登政府对亚洲局势有更深入了解, 主张以外交手段协调对华关系, 但是并没有从特朗普政府全面否定中国南海主张的立场上后退, 而是坚持了这一激进立场, 这实际上是对奥巴马时期持中立立场的南海政策主张的一种背离, 某种程度上可以称为“没有特朗普的特朗普主义”, 其对南海问题的介入持续加强, 同时又适度向多边主义回归, 从外交、军事和国际法理上全面构建具有自身特色的南海政策。^③

在相当长时间内, 有关美国的南海政策到底是不是中美博弈或者说是美国对华战略的有机组成部分存在着学术争鸣。随着“特朗普 1.0 时代”美国对华战略认知经历大讨论后的逐渐统一, 这样的争鸣逐渐有了共识。目前看来, 美国的南海政策虽然存在着国务院、军方等单兵冒进的可能性, 但是整体来看, 从属于美国对华战略大方向大框架。美国政府认为, 南海是美国与中国战略竞争, 尤其是争夺海权的重要角力场。依据能够直接影响美国立法和战略决策的智库美国国会服务局持续更新的报告所界定的内容, 美国在南海的战略目标包括但不限于以下内容: “履行美国在西太平洋的安全承诺, 包括对菲律宾的条约承诺; 维护和加强美国在西太平洋地区的安全架构, 包括美国与条约盟国和伙伴国的安全关系; 保持对美国及其同盟伙伴有利的地区均势; 维护和平解决争端的原则, 抵制国际事务中‘强权即真理’方式的出现; 捍卫海洋自由原则(航行自由); 阻止中国成为东亚地区霸权”, 更为重要的是美国要把南海作为“美中战略竞争以及处理美中关系的

① 韦宗友:《特朗普政府南海政策初探》,《东南亚研究》,2018年第2期,第123—136页;陈慈航:《美国在南海问题上的对华政策转向——基于强制外交与威慑理论的考察》,《当代亚太》,2019年第3期,第95—128页。

② Michael R. Pompeo, “U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea”, Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

③ 王森:《拜登政府南海政策的特点》,《战略决策研究》,2023年第2期,第47页。

宏观战略的组成部分”。^①

经历 2020 年竞选连任失败后，时隔 4 年特朗普重整旗鼓、“大胜而归”。共和党的整合力和对特朗普忠诚的程度已非第一任期可比，当时掣肘特朗普的党内建制派已经边缘化或转向——起码是表面转向——效忠特朗普。特别是当前美国最高法院、参众两院都是共和党保守力量把持的情况下，特朗普采取怎样出格的策略均不足为奇。

二、制定对外政策：突出特朗普的个人特点

2015 年 6 月，特朗普正式宣布参加 2016 年总统大选，并为此出版了一本书，名为《伤残的美国：如何使美国重新变得伟大》，他把里根的竞选口号“*We can make America great again*”偷来，掐去了头，把“*Make America Great Again*”（MAGA）作为自己的竞选口号，试图唤起人们对里根的回忆，使他能沾上里根的光。^②这一口号成为特朗普至今的重要标签，代表着极端自私的“美国优先”出炉了。特朗普第一个任期开始后，展现在世人面前的是一个新鲜的、素人式的、不按常理出牌的形象，其强烈的“反建制”色彩以及民粹主义、孤立主义、经济民族主义的言行不仅加剧美国政治的极化和社会的分裂，而且其外交、安全领域的许多观念和做法也被视为是对第二次世界大战结束以来美国国际主义外交尤其是自由国际主义外交传统的背离。^③以自由主义传统著称的美国精英知识分子对特朗普充满了本能的排斥。一辈子为自由主义国际秩序鼓与呼的著名国际政治学家约瑟夫·奈（Joseph Nye）在给二战后各位美国总统打分的时候，将特朗普列为将外交政策的道德性和有效性结合得最差的总统之一，并委婉地表示“特朗普显然很聪明，但他的性情使其在美国总统情商和情境智力排行榜中排名较低”。并借用与特朗普合作其“名著”《交易的艺术》

① “U.S. - China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, August 26, 2024, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784>.

② 陶文钊：《新政以来美国政治保守主义的演变》，上海人民出版社 2024 年版，第 593 页。

③ 倪峰等：《美国综合国力及社会政治生态的变化趋势》，时事出版社 2021 年版，第 60 页。

(*The Art of the Deal*)的托尼·施瓦茨(Tony Schwartz)之口指出了特朗普的“自我价值认知永远处于一种危险状态中”。在约瑟夫·奈看来,特朗普的自负和情绪化需求似乎经常影响到他与其他国家领导人的关系以及他对不同事件的理解。^①

特朗普的第一个四年,右翼民粹主义改造了共和党及其机制。现在的共和党已经不是里根时候的共和党,不仅是它的内外政策、政治议程,还包括行事方式和作风都发生变化。如今特朗普“王者”归来。无论是白宫官网主页那硕大的“AMERICA IS BACK”,还是3月5日在国会联席会议上发表准“国情咨文”时共和党议员山呼海啸般的“力挺”,都从不同侧面印证了其“帝王型总统”的特色更加显著。

特朗普具有浓厚的商人底色,极限施压是其惯用手法,“漫天要价、坐地还钱”的套路再度出现,世人是否已经习惯了特朗普的行为风格吗?复旦大学吴心伯教授在接受媒体采访时,依据自己的学术积淀和刚刚访问美国的观感指出,所有人都被特朗普反复无常的政策和态度所震惊,就连特朗普的共和党盟友都处于错愕、震惊和极不适应的状态。美国现在正处于“特朗普革命”的过程中,而且只是刚刚开始,接下来会有更多的变化,甚至变革的力度会更大。^②在这样的情况下,研究美国的思路可能也需要调整。

尽管美国仍然是世界上唯一的超级大国,但其也处在内忧外患之中,特别是美国国内正在经历历史上罕见的宪政危机:两党恶斗越来越尖锐,政治极化侵蚀着美国的民主;分配极度不均,中产阶级缩水,贫困人口增加;种族矛盾有增无减,移民问题成为“老大难”问题;草根与精英尖锐对立,民粹保守主义空前高涨;在堕胎、控枪这些社会问题上的分歧越来越尖锐,妥协、和解、让步以及通情达理的沟通变得越来越困难,美国建国元勋们所设计的权力制衡的一整套机制正从各个方面遭到破坏。美利坚合众国成为“美利坚分裂国”。^③

现在特朗普的主要精力还是放在美国国内,实际上其对于国际问题不感兴趣,国际事务上大杀四方的局面刚刚开始出现,关于中美关系的未来,要做好持续恶化的准备。关键原因在于,特朗普根本就不

① 约瑟夫·奈著,安刚译:《美国总统及其外交政策》,金城出版社2022年版,第210页。

② 《吴心伯谈美国行:“特朗普革命”不是一般的革命》,直新闻,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1826942360463942496&wfr=spider&for=pc>。

③ 陶文钊:《新政以来美国政治保守主义的演变》,上海人民出版社2024年版,第694—695页。

想解决问题，所谓的“MAGA”不是建立在理性、逻辑基础上的清晰战略，而是一种非理性、混沌的“赢学”，特朗普做的一切，都是为了让美国人尤其选民感到“赢麻了”，外交重点是对内宣传，至于到底赢没赢不重要。特朗普的“让美国再次伟大”，在很大程度上就是为了向美国人尤其是支持特朗普的选民提供情绪价值。特朗普极具个性化的商人政治思维，使其并不会全然从意识形态思维逻辑出发把中国作为意识形态竞争的主要对手，而将是作为利益竞争的对手。最大化美国国家利益是特朗普评估和把控中美关系的基本原则。因此，中美竞争的大趋势中仍然存在以交易为目的的谈判与合作空间。^①

三、南海周边国家：令人焦虑的不靠谱的盟友或伙伴

在谈到美国南海政策时，也要从南海地区国家的视角来进行分析。回顾特朗普的第一任期，特朗普上台初期将东南亚降级为亚洲战略的第二层级，更聚焦东北亚和中东，甚至被美国学者批评“正在失去东南亚”。尽管 2017 年 12 月，特朗普政府正式提出“自由开放的印太”战略，将东南亚重新定位为关键支点，强调通过发展援助、军事合作和经济联系遏制中国影响力。例如，美国在南海增加“航行自由行动”频率，并向越南提供海岸警卫舰和航母访问，强化军事存在。但实际上，对于东盟国家的尊敬和重视显然是明显不足的。特朗普只在上任第一年参加了在马尼拉举行的东盟峰会，不过中途就打道回府了，此后三年连续缺席了东盟峰会，2018 年好歹派了彭斯参会，2019 年和 2020 年连副手也不愿来了，只派级别更低的官员出席。在经济合作领域，其退出《跨太平洋伙伴关系协定》（*Trans-Pacific Partnership Agreement*, TPP）和对多边机制的冷淡态度，令越南、马来西亚等依赖 TPP 的东盟国家感到失望。东盟在历史进程中形成的重要的大国平衡战略遭受了特朗普严重的冲击，“东盟中心地位”被明显的边缘化了。未来 4 年，特朗普执政 2.0 冲击的速度会比较快，声势会比较大，“破”的可能性大于“立”。东盟国家与其他国家一样，普遍认为特朗普 2.0

^① 王栋、马涛：《特朗普第二任期对华竞争战略前瞻》，《国际安全研究》，2025 年第 2 期，第 23—45 页。

必然对本国的发展与安全、内政与外交产生重大影响，甚至制造新的危机。^①

有媒体认为，特朗普的第二个任期可能会改变美国从关税到联盟的多个方面的政策。在整个亚洲和印太地区，特朗普对美国“黄金时代”的承诺将具有外部因素，因为他寻求提高美国的经济和军事地位。也许特朗普外交政策中最具挑战性的组成部分将是他的政府在两个重要拉力之间寻求平衡——提高进口关税以使国内受益，同时展示作为海外经济伙伴和安全提供者的实力。^②

在国际关系领域关于威慑的效果有一个经典的三段论：第一，你需要有威慑的实力。第二，你要有运用实力的决心。第三，你要让对方知道你的决心。如果进行一个不那么精确但是颇为合理的类比，对于南海区域内国家以及整个东盟地区来说，曾经的美国，其作为超级大国和主要海外经济伙伴和安全提供者的实力是广泛受到认可的。时过境迁，经历了 2008 年金融危机以后，在当前百年未有之大变局加速演进、东升西降的态势不断发展的大背景下，当今的美国实力今夕不同往日。其本身是否还具有可以深度插手太平洋地区或者说南海地区的雄厚实力已经是一个需要再讨论的问题，更进一步也许其实力能够得到认可，但是特朗普是否会有决心真正地运用其实力来展示其对伙伴和盟友承诺呢？其在伙伴和盟友关系上能够延续拜登时期本就摇摇欲坠的效果吗？非常值得怀疑。毕竟特朗普政府的“交易”色彩是如此浓厚，其新孤立主义的取向如此之强。从特朗普的执政班底、执政风格和初上台以来对欧洲和乌克兰造成的震动来看，其战略收缩的大方向恐怕不会改变，其对盟友伙伴的承诺可信性和对方所需要付出的代价仍令对方感到忧虑。而这也为南海区域内国家调整对外政策，加强区域合作，提供了重要的可能性和契机。

未来的美国将面临两种全球权力的转移：一种是横向的，另一种是纵向的，它们将影响 21 世纪美国外交政策的环境。纵向的转移是技术扩散带来的权力分散，横向的转移指的是亚洲的崛起，或者更准

^① 翟崑：《特朗普 2.0 冲击下东盟大国平衡战略的发展前景》，《当代世界》，2025 年第 2 期，欧亚系统科学研究会，<https://www.essra.org.cn/view-1000-6643.aspx>。

^② “Trump 2.0 Could Recalibrate U.S. Indo-Pacific Engagements”, *South Asian Voices*, November 9, 2024, <https://southasianvoices.org/geo-m-in-r-us-elections-trump-indo-pacific-11-09-2024/>.

确地说，是亚洲的复苏。^① 特朗普第一任期将中国定性为“修正主义国家”和美国主要的战略竞争对手。拜登政府上台后的对华战略竞争共识进一步强化。2022 年发布的《国家安全战略》报告将中国视为唯一有意愿，也日益有能力重塑国际秩序的竞争者，构成“美国最重要的地缘政治挑战”，中美之间进入大国竞争的决定性十年。在特朗普第二任期内，美国对华“竞争共识”大概率将会延续。可以预见的是，南海问题上的中美战略竞争将长期化，但随着时间的推移，中国的实力在不断提升，在南海的反介入能力也在不断增强，而美国的实力则呈相对下降的态势，其介入的成本在不断攀升，边际效益则逐渐下降。^② 从理性的视角观察，在南海问题上，大国热战和冷战是不符合特朗普“美国优先”的现实主义国家利益，而建立有博弈空间的“大国竞争”才是特朗普的外交特色。很显然，南海问题并不是特朗普“美国优先”政策的核心利益所在，但却可以作为特朗普实现贸易平衡目标的博弈筹码。也许正如有学者预判的那样，只有当贸易平衡目标中的交易无法达成且失去达成可能之后，随着中美关系迅速恶化，特朗普才可能在南海问题上采取一定的冒险行动，以此作为报复和施压的手段。^③ 未来已来，特朗普会不会按照目前所展示的剧本处理其对华关系，包括南海问题以及与之相关联的东盟地区关系，仍值得审慎观察，也许其还有很多“惊喜”在等着我们。

[责任编辑：李丽]

① 约瑟夫·奈著，安刚译：《美国总统及其外交政策》，金城出版社 2022 年版，第 233 页。

② 王森：《拜登政府南海政策的特点》，《战略决策研究》，2023 年第 2 期，第 60—61 页。

③ 王栋、马涛：《特朗普第二任期对华竞争战略前瞻》，《国际安全研究》，2025 年第 2 期，第 23—45 页。