

特朗普政府为何“退群”?*

凌胜利 王彦飞

【内容提要】 特朗普执政以来,美国政府频繁“退群”或“威胁退群”。究其原因,既有研究从国家实力、成本收益、制度制衡和领导人等视角进行了分析,虽不乏解释力,但也有不足。本文聚焦于影响特朗普政府决策的国内因素,基于国内政治成本视角探讨特朗普政府“退群”的原因。“退群”会产生国内政治成本和国际成本,但在执政合法性的压力下,国内政治成本是优先考虑因素。本文认为,特朗普政府“退群”是出于国内政治成本的考虑,首要关注其政治支持者的态度与诉求。国内政治成本以民众、利益集团以及政党的态度为衡量标准,分为维系成本和退出成本。特朗普政府采取“退群”和“威胁退群”的不同策略与国内政治成本高低相关。当维系成本高、退出成本低时,特朗普政府会选择“退群”策略;当维系成本和退出成本都为高时,倾向于“威胁退群”;当维系成本低、退出成本高,“不退群”更为常见;当维系成本和退出成本都为低时,即国内政治成本较弱,是否“退群”取决于其他因素。特朗普政府退出不利于以色列利益的“群”的目的是争取国内亲以色列团体的支持;威胁退出《北美自由贸易协定》(NAFTA)是特朗普政府经济单边主义的一部分,目的是通过增加就业争取国内民众的支持。以上两类不同“退群”策略的案例研究基本检验了本文的假设。国内政治成本不仅影响特朗普政府维系还是退出国际制度的政策选择,也是影响其他内外政策的重要因素。2020年是美国大选之年,若特朗普继续执政,“退群”与否仍将是回应其支持者诉求的重要手段;若民主党候选人当选,随着影响决策的民众主体的改变,美国政府的“退群”政策将有所改变。

【关键词】 国内政治成本 国际领导 利益集团 特朗普政府 “退群”

《国际政治科学》2020年第5卷第4期(总第20期),第74—114页。

Quarterly Journal of International Politics

【作者简介】 凌胜利,外交学院国际关系研究所副教授。

电子邮箱:shenglicfau@sina.com

王彦飞,清华大学社会科学学院国际关系学系博士研究生。

电子邮箱:wangyanfeiw@sina.com

一、问题提出

自特朗普执政以来,美国政府采取了许多退出国际制度的行动,频繁退出或威胁退出国际组织、各项双边以及多边协定。其中全球或多边层面包括一系列联合国下属和其他多边机制和安排,如退出《移民问题全球契约》制订进程、联合国人权理事会、应对全球气候变化的《巴黎协定》等;地区或双边层面包括退出《开放天空条约》和美俄《中导条约》,威胁退出《北美自由贸易协定》和《美韩自由贸易协定》等。这些全球或地区层面的多边、双边机制涉及安全、政治、经济等各个领域,如经济领域的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),政治领域的《维也纳外交关系公约关于强制解决争端之任择议定书》,安全领域的《伊核协议》等。以上国际组织或条约,有相当部分由美国领导建立或主导签订。美国对这些组织或条约的退出方式也有所不同,其中一部分国际组织,美国宣布直接退出,如 TPP 和联合国教科文组织等;另一部分国际组织,美国则威胁要退出但未采取实际“退群”行动,如世界贸易组织(WTO)等。

特朗普政府“退群”的范围之广和数量之多令世界瞩目。特朗普宣称其行动依据是美国的国家利益和民众福祉,即“美国优先”。他在退出《巴黎协定》的演讲中指出,该协议让美国经济利益受损,让其他国家获益,让美国工人承受低收入和失业,这极其不公平。^① 在特朗普政府之前,也有美国政府退出国际制度,如小布什政府退出了《京都议定书》。但此前历任政府的“退群”行为并未如此频繁,也没有这么广泛,美国国内也大多支持依靠国际制

^① The White House, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord”, June 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>, 访问时间:2019年7月10日。

度进行霸权护持。因此,此前的个别“退群”有较大的偶然性和特殊性。但是对特朗普政府的大规模“退群”,不能简单将其视为偶发现象,其背后有着更深层次的原因值得探索。

长期以来,作为霸权国,美国扮演了国际公共物品的提供者和维护者的角色,国际制度是美国主导的自由主义国际秩序的基石。但由于特朗普政府不断“退群”,人们开始怀疑特朗普政府领导下的美国是否有意愿和能力继续扮演世界领导的角色。^① 为什么特朗普上台后,美国维系这些国际制度的意愿就大幅下降? 对此需要深入分析特朗普政府“退群”的原因,探讨其不同“退群”策略的规律。

二、既有研究及其不足

学术界从不同角度对特朗普政府的“退群”原因进行了研究,主要可以归纳为国家实力、成本收益、制度制衡和领导人四个视角。

(一) 国家实力视角

国家实力的视角主要是基于霸权稳定论,认为霸权国的实力强弱会影响其对国际制度的态度。^② 当霸权国实力强盛时,更有意愿维系国际制度;当霸权衰落时,就会进行战略收缩。二战后美国建立的霸权被认为是“制度霸权”,意指在实力的基础上以国际制度的方式维护美国的霸权地位。但在一些现实主义学者看来,国际制度的作用无足轻重。米尔斯海默认为,美国霸权维系的根本还是取决于权力。自由主义者只是在言辞上涂上了乐观主义和道德主义色彩,在实际行动中却是按照现实主义的逻辑行事。^③ 换言之

① Joyce P. Kaufman, “The US Perspective on NATO under Trump: Lessons of the Past and Prospects for the Future,” *International Affairs*, Vol. 93, No. 2, 2017, p. 252.

② 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社,2012年,第30页。

③ 约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧》,王义桅、唐小松译,上海人民出版社,2014年,第20页。

之,自由主义只是表象,其内核还是现实主义。他还认为,自由主义秩序的崩溃不能简单归罪于特朗普,国际秩序的类型取决于全球权力的分配。自由主义秩序只能在以自由民主为主导的单极体系中产生,而中俄的实力变化将产生一个多极世界和以现实主义为基础的国际秩序。^① 因此,自由主义秩序不可能一成不变,而是随着大国权力的分布和美国实力地位的变化而有所不同。

2008年金融危机给美国经济带来沉重打击,极大地削弱了美国的实力。程永林和黄亮雄通过博弈模型的分析发现,霸权国实力衰退和权力转移是必然的,一方面是在持续提供公共产品的同时,霸权国的收益却在不断下降;另一方面是在其寻租与设租的边际成本持续增加的同时,相对实力不断衰落。这样导致霸权国无力继续负担公共产品的成本,因而难以维系霸权。^② 即霸权国长期在公共产品上的“入不敷出”,终将导致其实力不足以承担提供国际公共产品的责任。巴里·波森(Barry R. Posen)也持类似的观点,认为特朗普政府从“自由主义霸权”中拿走了“自由主义”的大部分,实际是在实施全新的反自由主义的霸权战略,他一方面频繁“退群”,但另一方面力图保持美国经济和军事优势。^③ 希拉里的高级政策顾问杰克·沙利文(Jake Sullivan)认为,美国和世界其他大国的权力差距在缩小,特朗普政府的“退群”不是要颠覆而是调整当前的国际秩序,美国正在从主导者(dominance)转变为领导者(leadership)。^④ 从这个意义上说,特朗普政府的“退群”是为了摆脱一部分国际制度的负担,提升物质层面的实力,实际是美国实力衰落在具体政策上的反映。

现实主义视角的解释有一定的说服力,但也有不足。一方面,美国是否真正衰落了还在争议之中。另一方面,即使假定美国正在衰落,也无法以此

① John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, pp. 7-8.

② 程永林、黄亮雄:《霸权衰退、公共品供给与全球经济治理》,《世界经济与政治》2018年第5期,第143—144页。

③ Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, 2018, pp. 20-21.

④ Jake Sullivan, “The World after Trump: How the System Can Endure,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, 2018, pp. 10-19.

解释特朗普时期的政策调整。因为特朗普时期的美国无论绝对实力还是相对实力都没有明显的急剧下降,为何采取了和奥巴马时期截然不同的政策呢?显然基于国家实力视角进行解释有所不足。

(二) 成本收益视角

成本收益视角认为,特朗普政府“退群”是因为美国维系国际制度的成本高于从国际制度中获取的收益。特朗普不是要放弃世界领导地位,而是希望以更低的成本和代价来维持国力和国际地位,减少因其领导地位带来的不必要的成本。^① 吉尔平分析了成本收益平衡对霸权国战略的影响,认为体系是否稳定取决于变革是否有利可图,当收益大于成本时,国家就会变革这种国际体系。^② 换言之,国际体系的变革动力来自成本收益的考量,国际秩序的稳定与否也取决于此。阎学通认为,国际规范对国际秩序至关重要,是保持其稳定和降低其成本的机制,主导国会权衡国际规范的利弊或损益,当成本大于收益时主导国就会修订这些规范。^③ 因此国际制度的创建、变革和废除等都取决于主导国对其成本收益的判断。温尧也从成本角度分析了特朗普政府的“退群”,其将为了退出所需要克服的国内外阻碍定义为变更成本,将继续维系国际制度可得的收益定义为机会成本,两者决定了美国对国际制度如何取舍。^④ 王明国认为,退约具有国际制度自身的逻辑和特征,即从制度成员身份、条约义务偏好和后果不确定性程度三个方面对退约进行动态把握。特朗普政府的退约行为与此密切相关,实际上也需要考虑到美国对于相关制度的成本收益。^⑤ 邱昌情认为,美国“退群”突显了特朗普政

① 唐世平:《国际秩序变迁与中国的选项》,《中国社会科学》2019年第3期,第200页。

② [美]罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》,宋新宁、杜建平译,上海人民出版社,2019年,第40页。

③ 阎学通:《世界权力的转移——政治领导与战略竞争》,北京大学出版社,2015年,第16—17页。

④ 温尧:《退出的政治:美国制度收缩的逻辑》,《当代亚太》2019年第1期,第12—13页。

⑤ 王明国:《单边与多边之间:特朗普政府退约的国际制度逻辑》,《当代亚太》2020年第1期,第59—85页。

府的“美国优先”战略,其根本目的是逼迫国际组织和多边条约朝着有利于美国利益的方向改革,进而实现美国利益的最大化。^①

特朗普政府认为当前许多国际制度有损美国利益,需要改造或退出,他在一次阐述施政理念的演讲中说道:“美国优先”将是本届政府主要的和压倒一切的主题。^② 有学者认为,特朗普政府形成了一种新的对外政策观念,即基于成本收益计算的“美国优先”的双边主义。^③ 历史上的超级大国的衰落多是被维护国际秩序的高昂成本拖累,所以美国政府开始最大限度地降低维护国际秩序的成本,在对外政策中要多考虑美国利益。^④ 可见,无论是从美国所承受的客观成本出发,还是从特朗普政府主观认为的美国利益损失出发,分析美国对国际制度的取舍,都是基于成本收益的分析框架。

但该视角对于特朗普政府的“退群”行为解释力有限。一方面,相对于奥巴马政府时期而言,特朗普执政以来美国来自国际制度的成本收益变化不大,为何特朗普政府对于国际制度的态度与奥巴马政府截然不同呢? 另一方面,成本收益主要强调经济利益,重视其对美国物质实力的影响,缺少对国际声誉等软实力的分析,对安全和战略方面的“退群”解释力不足。最为关键的是特朗普政府如何去衡量美国与国际制度的成本收益,显然需要回归到美国国内政治当中。

(三) 制度制衡视角

该视角认为“退群”是一种制度制衡的方式,目的是维护美国的利益和

① 邱昌情:《特朗普政府“退群”对多边主义秩序的影响及应对》,《湖北社会科学》2019年第12期,第23页。

② Donald J. Trump, “Trump on Foreign Policy,” *The National Interest*, April 27, 2016, <https://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>, 访问时间:2020年4月18日。

③ Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, p. 134.

④ 贾庆国:《从“开车”到“搭车”:新时期美国国际战略的转型》,吴心伯、达巍主编:《解读“特朗普元年”》,复旦大学中美新型大国关系协同创新中心,2018年1月20日,第52—53页, <http://www.iis.fudan.edu.cn/14/ff/c6840a136447/page.htm>, 访问时间:2019年7月10日。

制度霸权。贺凯(He Kai)提出了制度制衡(institutional balancing)理论,认为制度制衡是国家利用多边机制来对抗压力或威胁,在无政府状态下追求安全的一种新的平衡战略。第一,高度的经济相互依赖使得各国依靠制度制衡而非传统的军事联盟应对威胁或压力;第二,国家根据地区体系内的实力分布选择如何制度制衡,即包容性或者排斥性制度制衡。^① 不同的国际制度战略选择可以看作制度制衡的不同方式。

贺凯基于制度制衡理论,认为国家角色的变化会影响国家采取不同的制度制衡战略。他将国家分为秩序主导国、秩序改革国、秩序辅成国和秩序追随国,不同角色的国家的制度制衡偏好分别对应排他性制度制衡、兼有包容性和排他性的制度制衡、制度间制衡以及排他性或包容性制度制衡。^② 美国原本是秩序主导国,针对崛起国采取的是排他性的制度制衡战略。但是如果特朗普坚持反全球化行为,其“退群”就意味着美国国家角色从“秩序维护者”(order defender)转变为了“秩序挑战者”(order challenger)。^③ 因此,基于制度制衡理论提出的角色理论认为,国家对待国际制度和国际秩序的态度取决于其国家角色概念。汪海宝和贺凯的研究进一步发现,制度红利的高低影响国家选择不同的制度制衡战略。国家在国际制度中获得的红利下降可能使其选择挑战既有国际秩序;相反,国际制度红利的增加可能使其维系既有国际秩序。美国对应前者,因而选择“退群”;中国对应后者,因而选择“入群”和“建群”。^④ 任琳也认为,特朗普政府的“退出外交”是制度制衡战略的体现,是为了应对当前全球治理秩序损害美国主导权的反制战略。这和美国外交传统没有什么不同,目标是削弱竞争、减少权力流散、修复制度收

① He Kai, "Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia," *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3, 2008, p. 492.

② 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,《世界经济与政治》2018年第12期,第77页。

③ He Kai, "Role Conceptions, Order Transition and Institutional Balancing in the Asia-Pacific: A New Theoretical Framework," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 72, No. 2, 2018, p. 15.

④ 汪海宝、贺凯:《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》,《外交评论》2019年第3期,第78页。

益,最终维护国际秩序的领导力。^① 也有学者认为,特朗普政府采取的是“选择性修正主义”,作为国际秩序的主导国,特朗普治下的美国破坏既有国际合作机制,并非要放弃美国领导地位,而是要阻止崛起大国从美国主导的国际秩序中继续获利。既推动现行国际秩序某种程度变革,又保留“美国主导”的核心特征。^②

不过制度制衡的解释也有其不足之处。一方面,制度制衡理论提出的包容性和排他性手段不能很好地解释特朗普政府为什么“退群”。如贺凯认为,奥巴马时期的“建群”可以看作针对中国的制度制衡,但是特朗普政府的“退群”涉及诸多领域和国家,并不能全部认为是针对相关国家的制度制衡。另一方面,美国退出了很多不影响其制度霸权的“群”,这类“退群”和制度制衡关联不大。

(四) 领导人视角

该视角主要从特朗普和共和党的执政理念及特朗普个人特质展开分析。一是特朗普的执政理念影响了美国的国际制度战略。约瑟夫·奈(Joseph S. Nye Jr)认为,领导人个人因素在美国崛起为世界强国的过程中发挥了重要作用。^③ 特朗普是一位特立独行的现实主义者,他关注的是较为狭隘的美国国家利益,并将作为美国软实力来源之一的民主加以淡化。相比以往的总统,特朗普充满了霍布斯式的现实主义、零和观念及狭隘的国家利益观。^④ 特朗普对当前国际秩序颇为不满,认为许多国际制度给美国带来了束缚和限制。“主权至上”、“美国优先”、商人出身和美国行政权力的扩张,导致特朗普倾向于且有能力推动美国“退群”。^⑤ 特朗普反自由主义和亲

① 任琳:《“退出外交”与全球治理秩序——一种制度现实主义的分析》,《国际政治科学》2019年第1期,第114页。

② 王辉:《特朗普“选择性修正主义”外交的特点及影响》,《现代国际关系》2019年6期,第28页。

③ Joseph S. Nye Jr, “The Rise and Fall of American Hegemony from Wilson to Trump,” *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, p. 78.

④ Ibid, pp. 68-71.

⑤ 邢瑞利:《特朗普政府的“退出主义”外交探析》,《和平与发展》2019年第4期,第28—29页。

现实主义的执政理念是其推动“退群”的原因。^① 二是特朗普政府的“退群”似乎与其所在的共和党的执政传统有关。共和党相较于民主党更加倾向于“退群”。^② 在对国际制度的认知上,共和党偏重现实主义,质疑国际制度所能发挥的作用,倾向于推行单边主义政策;而民主党则带有理想主义的色彩,重视国际合作和国际机制,多边主义的色彩更为浓厚。^③ 因此,共和党的执政理念和传统也在一定程度上解释了特朗普政府的“退群”。以上两点从特朗普和其所代表的共和党的政策倾向的角度分析了“退群”的原因。

特朗普的人格特质对决策的影响也被学者们重点关注。尹继武认为,特朗普的人格具有双面特质,既不羁善变又精干有为,既任性而为又理性算计,这些人格特质影响了他执政后的政策偏好和推行。^④ 阎学通则认为,政治强人的战略原则跟别人不一样,倾向于采取极端手段。特朗普反常规,具有冒险精神,也喜欢采取冒险战略。^⑤ 因此,其任性和极端的个性可能促使他采取反常政策。王一鸣和时殷弘则认为,特朗普的人格特质影响了其政策偏好,使其具有利己主义和反秩序倾向,进而导致了他执政后实施了“退群”等政策。^⑥ 他的商人思维是影响其决策的核心理念,由于交易倾向和成本收益计算,表现出去多边化的政策倾向,退出 TPP 是这一倾向的体现。^⑦ 总之,从这一视角分析的学者大多认为,特朗普独特的人格特质决定了他在国家政策选择上的偏好,对美国“退群”决策具有重要影响。

① Chatham House (The Royal Institute of International Affairs), “America’s International Role Under Donald Trump,” 18 January, 2017, p. 43, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-01-18-americas-international-role-trump-wickett-final2.pdf>, 访问时间:2019年10月23日。

② 邢瑞利:《特朗普政府的“退出主义”外交探析》,《和平与发展》2019年第4期,第20页。

③ 袁征:《美国为何偏爱单边主义》,《人民论坛》2017年第35期,第117页。

④ 尹继武:《特朗普的人格画像:理解美国对外政策的微观基础》,《当代世界》2018年第10期,第51—52页;尹继武等:《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》,《现代国际关系》2017年第2期,第15—22页。

⑤ 阎学通:《特朗普执政对中国崛起的影响》,《新华月报》2017年第4期,第88页。

⑥ 王一鸣、时殷弘:《特朗普行为的根源——人格特质与对外政策偏好》,《外交评论》2018年第1期,第112—117页。

⑦ 刁大明:《特朗普政府对外决策的确定性与不确定性》,《外交评论》2017年第2期,第69—71页。

该视角也有较为明显的缺陷。领导人虽然可以从一定程度上影响对外政策的制定,但在很多政策议题上并不能独自决定,政策的形成实际上要经历复杂的国内政治博弈。更有学者认为,从特朗普的个性特征分析其决策具有明显的“贴标签”的嫌疑,容易导致认知偏差和分析浮于表面。^①

总之,上述视角对于理解特朗普政府“退群”的原因具有一定的帮助。本文尝试从特朗普政府寻求国内支持这一国内政治视角来展开研究,认为国内政治成本的权衡对其“退群”决策具有重要影响。该视角具有以下几个方面的优势:一是可以较好地解释奥巴马政府和特朗普政府对待国际制度的态度为何不同,本文认为因为两任政府的支持者主体发生了明显变化,导致其政策也有所不同。这相较于国家实力等静态的结构性视角更有说服力。二是可以解释不同类型的“群”,比如“安全群”“政治群”“经济群”,其中安全和政治议题主要受利益集团影响,经济议题主要受普通民众影响。而成本收益视角偏重经济利益相关的“群”,制度制衡视角侧重影响美国制度霸权的“群”,国内政治成本视角可以弥补这一不足。本文并未排除成本收益的“成本”的作用,只是认为由于维系国际制度而产生的经济学意义上的成本会影响政府的国内支持,后者才是能够直接作用于领导人决策的因素。而领导人视角既存在一些学者所说的“贴标签”的嫌疑,也把领导人和支持其上台的民众割裂开来,过分强调了领导人个人所起的作用。国内政治成本视角从领导人和其支持者的互动出发解释其决策,使得论述更为充分。基于国内政治成本的视角,能够更好地理解特朗普政府的“退群”逻辑。

三、国内政治成本和特朗普政府的“退群”逻辑

国内政治成本视角主要关注国内民众、利益集团和政党支持等如何影响领导人决策,侧重于从国内政治视角分析国家的对外政策决策。一国参与国际制度的谈判中存在复杂的国内决策过程和国内外互动,从国际制度中退出同样面临相似的博弈,其中领导人最大的顾虑就是国内政治成本,这关系其国内支持程度和执政地位是否稳固。

^① 余文全:《决策分析中的贴标签行为——以特朗普的“反复无常”和“非理性”为例》,《国际关系研究》2018年第6期,第3—22页。

(一) 政治极化、国内政治成本和领导人决策

特朗普执政以来,美国国内的政治极化有增无减,这在很大程度上影响了特朗普政府的对外政策,对其“退群”策略亦具有重要影响。

在当前美国政治中,“政治极化”日渐成为高频词,突出地表现为政党的极化、国会的分化、公共政策的分歧,以及意识形态和社会价值观的分裂。^①“尽管政治极化在美国内战前后、进步主义时代及大萧条时期不乏先例,但是当前的极化程度的确是20世纪以来最高的。”^②“2016年美国总统大选中的‘桑德斯现象’、‘特朗普现象’以及2018年美国中期选举中的身份政治、认同政治的兴起更是体现了美国政治极化的趋势。”^③尽管政治极化对于美国民主政治有一定的积极作用,但是其与美国分权制衡体系的结合造成了福山所担忧的“否决政治”。^④

美国国内政治极化显著体现在政党极化和社会分化两个方面。其一是政党极化。特朗普执政以来,共和党 and 民主党的政策主张呈现鲜明的对立状态,美国两党对特朗普的支持呈现鲜明差异(如图1所示),美国国会有一些议题的投票上体现了极高的党派属性。特朗普执政以来,共和党一直在参议院占据多数席位,在2018年中期选举之前,共和党也占据着众议院的多数席位。这也使得特朗普主要关注其政治支持者诉求,民主党等反对者对其施压有限。不过民主党在2018年中期选举之后获得了众议院的多数席位,对特朗普政府的制约增强。“分裂国会”的格局也导致美国国内的政党分化更加显著。政党极化使得国内政治对于外交政策的影响日益增强,各自党派或党派领袖的政策偏好将更加深刻地影响对外政策。^⑤

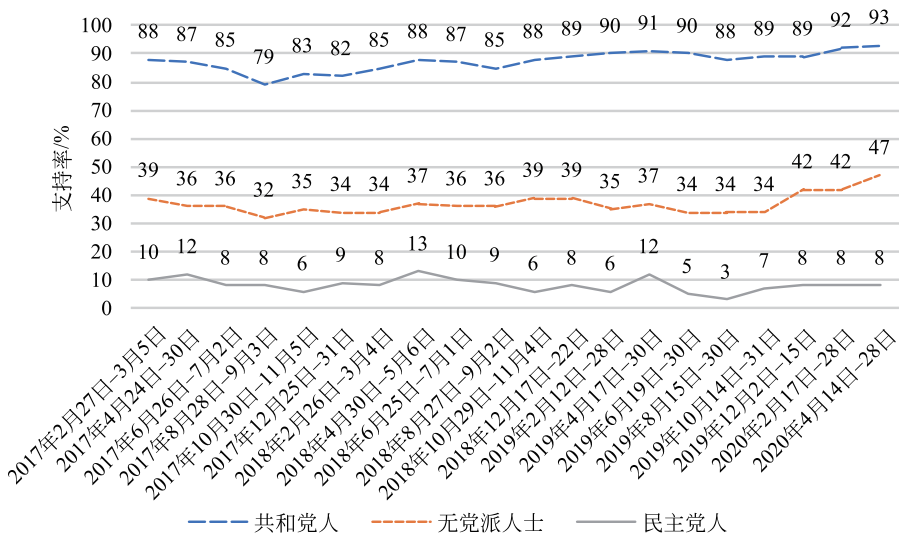
① 徐理响:《竞争型政治:美国政治极化的呈现与思考》,《社会科学研究》2019年第6期,第16页。

② 节大磊:《美国的政治极化与美国民主》,《美国研究》2016年第2期,第61页。

③ 阙天舒:《从共识建构到极化解构——当前美国国内政治思潮走向研究》,《人民论坛·学术前沿》2018年第11期下,第57页。

④ 节大磊:《美国的政治极化与美国民主》,《美国研究》2016年第2期,第61页。

⑤ Gyung-Ho Jeong and Paul J. Quirk, “Division at the Water’s Edge: The Polarization of Foreign Policy,” *American Politics Research*, Vol. 47, No. 1, 2019, pp. 58-87.

图1 美国两党和无党派人士对于特朗普的支持率^①

注：该图为作者根据参考资料自制。

其二是社会分化。“近年来,美国社会人口结构持续演变,有色人种比例不断攀升,贫富分化加剧,白人的焦虑感、社会底层的不满情绪日益累积,仇富的极左民粹主义与仇外的极右民粹主义相互交织,令美国社会进一步撕裂。”^②“美国的政治极化是社会分化的反映,背后是社会贫富分化加剧和种族矛盾激化,而美国民粹主义的滥觞,则是贫富分化的必然结果。相对而言,中下层白人、乡村人、老人和男性更倾向于支持共和党,成为右翼民粹的支持力量。少数族群、城市人、年轻人和女性则倾向于支持民主党。”^③这种社会分化也影响了美国国内的政治动员和国内政治成本权衡,使得领导人

① “Presidential Approval Ratings—Donald Trump,” *Gallup*, <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>, 访问时间:2020年6月22日。

② 李潇潇:《“特朗普式治理”重塑美国内政外交》,《当代世界》2019年第1期,第40页。

③ 张文宗:《美国政治极化与对华政策的极端化》,《和平与发展》2020年第2期,第47—48页。

更加注重其政治支持者而非全部选民的态度。

“由于美国国内政治高度极化,两党选民和精英在一系列重要议题上存在尖锐矛盾,因此要找一个两党大多数选民都有共识的议题几乎不可能。在这种情况下,特朗普的理性选择就是找一些能够最大程度上动员共和党选民(尤其是具有强烈党派认同的‘基本盘’)的议题。”^①特朗普执政以来,遭遇了“通俄门”、政府关门、弹劾等多次危机,这也促使其更加注重其国内支持,进而能够维持其执政地位并为获取总统连任提供帮助。基于国内支持的考虑,特朗普政府对外政策的“内政化”特点较为突出。“有学者认为特朗普的行动逻辑在于美国利益至上,他只在意能否维护美国利益,能否确保美国利益至上。”^②而所谓的“美国利益至上”或“美国优先”,其实不过是“特朗普优先”的装饰品,特朗普政府的行为逻辑旨在巩固其执政地位并寻求连任,这也使得保持必要的国内支持至关重要。

国内政治成本是指领导人的政策选择可能遭遇的国内政治压力,包括批评、谴责、选民支持率下降、签署的相关条约无法通过,甚至被解除职务、罢免,等等。^③“国家决策者如果不能满足国内社会群体的需求将会招致高昂的国内政治成本,这在宪政民主体制下表现得尤为明显。”^④美国的政策选择的确有回应国内政治压力的动因,如果推动一项政策的国际政治与经济成本过高,国内政治的动力会转化为阻力,从而改变美国政府的政策选择。^⑤

① 谢韬、张传杰:《从边境墙拨款之争看美国政治的极化》,《当代世界》2019年第6期,第49—50页。

② 庞金友:《向何处去:特朗普主义与美国保守政治的未来》,《当代美国评论》2019年第4期,第3—16页。

③ Kurt Taylor Gaubatz, “Democratic States and Commitment in International Relations,” *International Organization*, Vol. 50, No. 1, 1996, pp. 109-139; 林民旺:《国内观众成本理论与国际合作》,《教学与研究》2009年第2期,第82页。

④ 刘宏松:《非正式国际机制的形式选择》,《世界经济与政治》2010年第10期,第78页。

⑤ 管传靖、陈琪:《领导权的适应性逻辑与国际经济制度变革》,《世界经济与政治》2017年第3期,第41页。

施韦勒认为,西方民主制度中,政策是公众的囚徒。^①国内民众可以通过选票或其他形式的政治支持来影响领导人的决策。领导人的对外政策决策不是一个黑箱,公众舆论和立法机构都可参与其中,而政府无一例外会以合法性为最低门槛,寻求民众支持和认同的最大化。^②因而政府在制定政策时需要民众进行宣传和解释,以争取民众对政策的理解和支持。对于特朗普政府而言,由于政治极化的影响,特朗普政府为了维持必要的国内支持,关键在于巩固自己的政治基础,确保其政治支持者延续对其支持,为此特朗普政府不得不在内外政策上迎合其政治支持者的诉求。这也使得特朗普政府对于国内政治成本非常看重,将其作为政策决策的重要依据。

(二) 特朗普政府的国内支持者

伊肯伯里认为,民主国家的政策制定不是由个人决定而是依靠投票,本质上是领导人和国内民众互动的过程,因此领导人在竞选压力之下必须建立多数人的联盟,政策制定要反映“中间选民”的立场和诉求。^③领导人如何制定政策和制定怎样的政策在其当选时已经大体确定,因为选民的诉求就是领导人的决策依据。

特朗普执政以来,其支持率基本保持较为稳定的状态(如图2所示),其中其主要政治支持群体对其支持比较稳固,而民主党派对其反对态度也是居高不下,这也意味着特朗普政府需要注重其政治支持群体的态度。

领导人的政治支持者主要可以分为普通民众和利益集团两类,相较于奥巴马,特朗普时期的这两大群体已经发生了较大变化(见表1)。一方面,民众是影响领导人能否当选和保持执政地位的关键。奥巴马为了争取选民的支持,通过提高工资和福利拉拢非洲裔和拉美裔,通过维护全球化吸引白

① 兰德尔·施韦勒:《没有应答的威胁:均势的政治制衡》,刘丰、陈永译,北京大学出版社,2015年,第125页。

② 赵俊:《国际关系中的承认:合法性与观众成本》,《世界经济与政治》2011年第4期,第86—87页。

③ 约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,门洪华译,北京大学出版社,2008年,第24页。

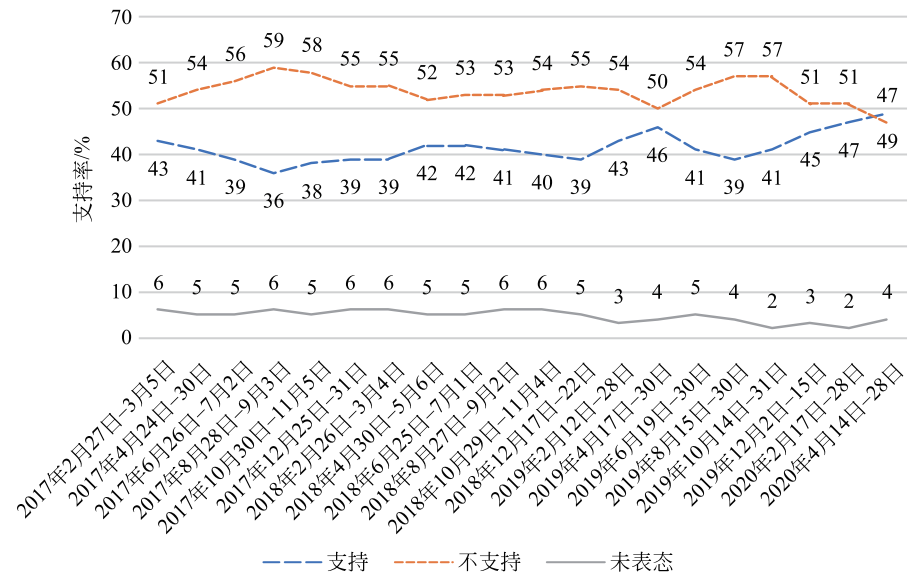


图2 特朗普的政治支持率①

注:该图为作者根据参考资料自制。

表1 特朗普和奥巴马的重要支持群体②

	普通民众	利益集团
特朗普	美国中下层白人(反对移民的中南部白人和在意就业的“铁锈带”蓝领)、部分亚裔(华裔)、少量非洲裔和拉美裔等	宗教群体(基督教福音派和白人天主教徒等)、美国全国步枪协会等

① “Presidential Approval Ratings—Donald Trump,” *Gallup*, <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>, 访问时间:2020年6月22日。

② 强舸:《“奥巴马选民”VS“特朗普选民”:关键性选举与美国政党选民联盟重组》,《复旦学报(社会科学版)》2018年第1期,第156—167页; Jessica Martinez and Gregory A. Smith, “How the Faithful Voted: A Preliminary 2016 Analysis,” November 9, 2016, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/>, 访问时间:2020年6月23日; Luke Johnson, “NRA’s 2016 Donation to Trump’s Campaign Pays Off,” August 22, 2019, *Fortune*, <https://fortune.com/2019/08/21/how-much-did-nra-contribute-trump-campaign/>, 访问时间:2020年6月23日。

续表

	普通民众	利益集团
奥巴马	非洲裔和拉美裔、东西海岸白领和受过教育的群体、少数群体(LGBT、女权主义者、环保主义者、穆斯林等)、白人蓝领等	宗教群体(拉美裔天主教徒、西班牙裔天主教徒和信仰非主流宗教者等)、犹太人群体、大企业和大富豪等

注：该表为作者根据参考资料自制。

领和受过高等教育的年轻人，回应女权主义者等少数群体的诉求。^① 这些举措巩固了其选民基础，帮助他两次赢得了总统大选。而特朗普的支持群体则完全不同，一个最重要的背景是美国民粹主义的盛行。经济和社会环境变化为民粹主义产生提供了沃土，民众的愤怒和不满为民粹主义情绪盛行奠定了心理基础^②，导致美国民粹主义盛行。民粹主义反对开放、包容、多元的主张，是极为保守和狭隘的。他们不反对资本主义本身，但是反对新自由主义的资本主义，即商品和劳动的全球流动，不受限制的自由贸易和移民。^③ 民粹主义最重要的诉求是增加就业和反对移民，特朗普在竞选和施政中回应了这些诉求。特朗普竞选期间主张“美国优先”，目的在于争取民粹主义民众的支持。在2016年大选中，“铁锈带”所包含的五个州——爱荷华州、俄亥俄州、密歇根州、威斯康辛州和宾夕法尼亚州的选票都归给了特朗普。且特朗普在普选票数上分别以47.6%：47.4%、47.8%：47%和48.6%：47.9%的微弱优势赢得后面三个传统支持民主党的州^④，并最终306：232的选举人票赢得了大选。可以看出，正是这些关键州的倒戈导致了希拉里的败选。不断衰减的中产阶级群体和白人蓝领工人阶层把迎合他们诉求的特朗普送进了白宫。

① 强舸：《“奥巴马选民”VS“特朗普选民”：关键性选举与美国政党选民联盟重组》，《复旦学报(社会科学版)》2018年第1期，第156—158页。

② 付随鑫：《从右翼平民主义的视角看美国茶党运动》，《美国研究》2015年第5期，第94页。

③ 佩里·安德森：《圆桌讨论实录：霸权、国际秩序与民粹主义》，章永乐、魏磊杰主编：《大国协调及其反抗者：佩里·安德森访华讲演录》，北京大学出版社，2018年，第109页。

④ CNN, “Presidential Results”, <https://edition.cnn.com/election/2016/results/president>, 访问时间：2020年3月20日。

另一方面,利益集团是领导人执政的支柱之一。西方民主国家中,公民为实现各种权利或政治诉求,会成立相对独立的协会或组织,表现为党派和利益集团。^① 利益集团是公民参与政治生活的一种特殊和有效的代表,可以保护和促进公民的特定利益。国家是一个不断被个人和利益集团塑造的代表机构,个人和集团的偏好通过国家机构这个“传送带”进行传递,由此给决策者施压以促使他们采取符合自己偏好的政策。^② 美国的利益集团和政府之间有着紧密联系,利益集团通过游说机制向决策层传递专业知识和信息,通过竞选影响领导人在特定议题上的决策。^③ 显然,美国总统当选和执政离不开民众的选票和利益集团的支持。领导人拥有影响利益分配的权力,利益集团可以影响领导人的国内支持程度,两者在一定意义上形成了利益交换机制,交易筹码就是双方手中的资源。资源对候选人来说是可以带给利益集团好处的决策权,对利益集团来说则包括帮助候选人当选或连任的资金和媒体等。^④ 以影响特朗普和奥巴马的利益集团为例,若从宗教信仰看,特朗普政府的支持者主要为基督教福音派和白人天主教徒,奥巴马政府的支持者为拉美裔天主教徒。如白人天主教徒和基督教福音派对特朗普的支持率达到60%和81%,而拉美裔天主教徒对奥巴马两个任期的支持率达到72%和75%。^⑤ 总之,由于特朗普政府和奥巴马政府的国内政治支持者大为不同,这也影响了两届政府的国内政治成本权衡,对其对外政策决策也产生了重要影响。

① Roberta A. Dahl, *On Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1998), p. 86.

② Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics,” *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 1997, pp. 513-553.

③ 忻华:《利益集团对美欧贸易谈判决策的影响机制研究——对美国 and 欧洲商会的比较分析》,《欧洲研究》2018年第6期,第60—61页。

④ 牛文浩:《竞争性选举与负责制政府:一种“脆弱”的因果关系——选民、利益集团与代表性互动视角下的分析》,《教学与研究》2019年第6期,第80页。

⑤ Jessica Martinez and Gregory A. Smith, “How the Faithful Voted: A Preliminary 2016 Analysis,” November 9, 2016, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/>, 访问时间:2020年6月23日。

(三) 国内政治成本的权衡和“退群”策略

特朗普政府“退群”面临国内政治成本的权衡,其支持者对于不同国际制度的态度会成为其政策决策的重要依据,而不同的维系成本和退出成本决定“退群”策略选择。

1. 国际成本和国内政治成本的权衡

外交是内政的延续。随着世界各国相互联系和相互依赖程度的加深,国内政治和国际政治不再相互孤立,而是密不可分,国内政治逐渐国际化,国际政治也不断国内化,国际、国内因素都会给领导人的决策带来压力。特朗普政府“退群”同样会产生国际成本,美国的信誉丧失、领导地位下降和软实力衰减都是国际成本的组成部分。但是,领导人在国际成本和国内成本(主要是指国内政治成本)之间面临抉择时,后者仍然是领导人考虑的首要因素。^① 对于大多数国家领导人来说,国内合法性优先于国际合法性。明智的领导人往往会优先以国内政治成本作为决策的主要衡量标准,领导人最重要的考虑是维护其执政地位^②,而真正影响其执政地位的群体是其政治支持者。

在“退群”问题上,特朗普政府最重要的考虑同样是国内支持者的意愿。尽管对于制定政策的精英而言,美国要在世界上发挥领导作用毋庸置疑,但支持其当选的民众对此未必十分关心。对待国际公共产品,美国也有“搭便车”的动机,同样不愿为之买单,这根源于其国内目标高于国际目标的基本政治原则。^③ 特朗普政府的实际行动也体现了更加注重国内事务。2015年的《美国国家安全战略报告》提出,美国的领导要基于增强实力,做好示范,以及加强伙伴关系。^④ 由此可见,奥巴马时期的美国延续了注重维护自由主

① James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, 1994, p. 581.

② 赵俊:《国际关系中的承认:合法性与观众成本》,《世界经济与政治》2011年第4期,第89页。

③ Michael Mandelbaum, “The Inadequacy of American Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2002, pp. 67-68.

④ The White House, “National Security Strategy,” February, 2015, pp. 2-4, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf, 访问时间:2020年2月7日。

义秩序的传统,承担世界领导的角色仍是美国关注的重要方面。但特朗普政府于2017年发布的《美国国家安全战略报告》表明,美国将优先考虑那些为美国利益服务的组织,以确保这些组织得到加强并支持美国及其盟友和伙伴。在现有制度和规则需要与时俱进的地方,美国将带头进行更新。^①由此可见,特朗普政府对待国际制度的态度发生了转变,开始以国内利益和国内因素为标准来考虑国际制度的存废和变革,具体而言就是其支持者的利益和关注的因素,这也是其维护执政地位和寻求连任的重要国内政治成本。

2. 特朗普政府“退群”的决策逻辑

实力强大的霸权国出于自身长远利益和整体利益考虑愿意提供国际制度这一公共产品。但“搭便车”现象导致维系国际制度有着较高的成本,这些成本最终都将由霸权国国内民众或利益集团承担。特朗普政府频繁“退群”就是要消除他国“搭美国便车”的可能。面对自由主义秩序造成的国内利益受损者,特朗普充当了他们的利益代言人,赢得这些民众的支持。“美国优先”谋求改变当前秩序中“搭便车”的现状,“让美国再次伟大”是要通过“退群”等措施维护美国的国家利益。有学者认为,当前美国的逆全球化并不是反全球化,而是确保自身权力不会流失的“逆权力转移”。^②美国在实力上拥有绝对优势,双边协定总是对它更为有利,因此不愿为代价高昂且约束颇多的多边制度承担责任。特朗普对现有国际体制表示怀疑,认为它牺牲了美国纳税人的利益来补贴他国,给美国经济利益带来了负外部性。^③特朗普之所以采取这样的主张,是因为他无论作为候选人还是执政者都要回应民意。国内民众和利益集团是领导人的支持者,决定了领导人的选票数量和执政合法性,因此国内支持决定了霸权国提供国际公共物品的意愿。当提供国际公共物品对霸权国有利时,国内民众会选择支持当前国际秩序,此

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December, 2017, p. 40, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 访问时间:2020年2月7日。

② 王隽毅:《逆全球化? 特朗普的政策议程与全球治理的竞争性》,《外交评论》2018年第3期,第104页。

③ Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, p. 137.

时霸权国领导人会继续维系国际制度;当对自己利益有限甚至损害自身利益时,国内民众会反对当前国际秩序,此时领导人会选择“退群”或威胁退出以改造“群”(如图3所示)。

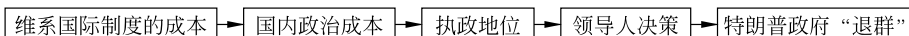


图3 特朗普政府“退群”的决策逻辑

3. 维系成本、退出成本的高低与“退群”策略

受国内政治成本的影响,特朗普政府“退群”决策有所不同,有些直接“退群”,有些“威胁退群”,有些“不退群”。有研究从成本角度对这一现象进行分析。温尧提出合适的时机和合理的借口促使特朗普政府采取制度收缩政策,当变更成本和机会成本较低时会选择“退群”,较高时就会选择“威胁退群”。^①但是变更成本和机会成本都是退出成本,并不构成“退群”的充分条件,因而以此解释为何“退群”,以其高低解释“退群”策略还存在不足。温尧也认为,较低的退出成本只是给国家选择“退群”提供了动机和便利,理解特朗普政府的“退群”要结合具体情境动态观察。^②本文尝试基于国内政治成本的视角分析特朗普政府的不同“退群”策略。

首先,特朗普政府的某些“退群”行为是应对策略而不是既定战略,可以根据具体情况灵活调整。有学者认为,尽管特朗普仍在制定听起来鲁莽和唐突的国家安全战略,但他的安全政策与前几届政府大体一致,表现出比人们普遍认为的更深层次的连续性。^③从实际情况看,美国在国际制度上的政策也是一样。美国对多数参与的国际制度是继续维持或谋求变革,只退出或威胁退出一部分国际制度。退出和威胁退出的出发点不同,威胁退出更多地体现在言论上,并不一定落实到实际行动,目的在于通过施压实现目标。

其次,“退群”成本可以细分为维系成本和退出成本。维系成本是继续

① 温尧:《退出的政治:美国制度收缩的逻辑》,《当代亚太》2019年第1期,第13—29页。

② 同上,第29页。

③ Doug Stokes, “Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, p. 136.

维系现有国际制度产生的国内政治成本,是促使“退群”的动力;退出成本是退出相关国际合作产生的国内政治成本,是妨碍“退群”的阻力。本文讨论的维系成本和退出成本都是指国内政治成本,领导人和民众互动时有两个方面的考虑。一方面,一般只有领导人的国内支持者才会产生影响其决策的国内政治成本,国际成本的影响则较弱;另一方面,只有对领导人产生压力的民众意见才能制造国内政治成本,如果不构成压力或民众对某项议题不关注,则国内政治成本较小且作用也较弱。

一般认为,国际制度会约束国家的行为,因为国际制度具有惩罚性。^①如果国家退出或违背国际制度要付出相应的成本。伊肯伯里也认为,制度约束促使国家做出长期承诺,提高了“退出成本”。^②但他所说的“成本”指的是前文提到的成本收益的概念,指代基于理性算计的实际代价或损失。“退出成本”若以此定义,应包括维系制度所获得收益(即发声收益)和为退出所需克服的国内外障碍(即变更成本)。^③但本文讨论的国内政治成本与这些因素关系较弱,主要取决于民众对于维系还是退出国际制度的态度。对民众来说,支持“退群”与否和国际制度的收益、退出国际制度的惩罚以及国内退出程序的复杂性等相关性不大。民众大多只关注和自身利益或国家利益息息相关的内容,若国际制度对自身利益或国家利益有益,则民众支持之;若有损利益,则民众反对之;若利益不相关,则民众态度中立或根本不关注相关议题。最后,本文将维系成本和退出成本分为高低两类,不同程度的成本对领导人决策产生的压力大小不同。

维系成本和退出成本可以分为四种情况(见表2),其高低的判断标准和造成的结果也不相同。当其政治支持者中多数民众支持退出现有国际制度时,维系成本为高。此时,领导人维系“群”的压力较大,“退群”的动机较强。反之,当其政治支持者中少数民众支持退出现有国际制度或多数民众不关注是否“退群”时,维系成本为低,“退群”动机较弱。当其政治支持者中反对

① 秦亚青:《国际制度与国际合作——反思新自由制度主义》,《外交学院学报》1998年第1期,第43—44页。

② 约翰·伊肯伯里:《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,门洪华译,北京大学出版社,2008年,第37页。

③ 温尧:《退出的政治:美国制度收缩的逻辑》,《当代亚太》2019年第1期,第21—29页。

退出相关国际合作的民众占多数时,退出成本为高。此时,领导人若决定退出相关国际合作,将面临较高的国内政治成本。当其政治支持者中反对退出相关国际合作的民众占少数或多数民众不关注是否“退群”时,退出成本为低,领导人“退群”不会产生明显的国内政治成本。以上界定了国内政治成本及其细分的维系成本和退出成本高低的衡量标准,具体到支持者或反对者的多数或少数,主要判断依据为针对特定议题的民意调查、民众的公开表态等数据。

表 2 维系成本、退出成本的高低和领导人的“退群”决策

成本类型	成本高低	衡量标准	结果
维系成本	高	支持退出现有国际制度的民众占多数	“退群”动机较强
	低	支持退出现有国际制度的民众占少数或多数民众不关注是否“退群”	“退群”动机较弱
退出成本	高	反对退出相关国际合作的民众占多数	“退群”压力较大
	低	反对退出相关国际合作的民众占少数或多数民众不关注是否“退群”	“退群”压力较小

本文认为,维系成本和退出成本的高低决定了特朗普政府“退群”还是继续维系某个国际制度(见表 3)。后文将通过案例对这一假设进行验证。

表 3 维系成本、退出成本和“退群”策略的关系假设

成本类型	维系成本	退出成本	“退群”策略	“退群”诉求
“高一高”型	高	高	“威胁退群”	以退为进,威胁退出,谋求变革
“高一低”型	高	低	“退群”	变革无望,退出,摆脱束缚
“低—高”型	低	高	“不退群”	不退出,继续维系该国际制度
“低—低”型	低	低	和成本关系较弱	退出与否,取决于其他因素

四、特朗普政府“退群”案例分析

基于成本类型和“退群”策略的分析,可以发现“高一高”型和“高一低”型两类最为重要,本文的案例研究主要基于此展开。

(一) “高一低”型：退出不利于以色列利益之“群”

特朗普政府执政以来,退出了多个有损以色列利益的“群”。而对“退群”起关键作用的群体是特朗普的重要支持者美国基督教福音派(Evangelicals,后文简称福音派)。本文认为,特朗普政府维系不利于以色列利益的“群”的国内政治成本较高,但退出这些“群”的国内政治成本较低,因而决定直接“退群”。

1. 特朗普政府因以色列所退之“群”

自特朗普执政以来,美国退出的有损以色列利益之“群”共有四个。一是联合国教科文组织。特朗普政府的退出理由包括:该组织对以色列存在偏见,会费拖欠问题,以及组织的改革问题等。以色列也紧跟美国宣布退出该组织。美国指责教科文组织指定希伯伦老城和先祖之墓为巴勒斯坦领土的一部分等行为是过度政治化的表现,美国纳税人不应该再为敌视其价值观的政策买单。^①二是联合国人权理事会。美国退出时称该组织通过了太多的反以色列决议,对以色列抱有偏见和敌意,已经“无法很好地保护人权”。^②美国全部100位参议员曾联名给联合国秘书长古特雷斯写信,敦促解决人权理事会对以色列的偏见问题。信中内容包括认为针对以色列的攻击让人“不能接受”,反对以色列遭受的“不公正待遇”,要求改革人权理事会等。^③三是《伊核协议》。在宣布退出的讲话中,特朗普说这是一项“有缺陷”的协议,并不能降低伊朗带来的威胁,伊朗没有认真履行协议的内容。他指

① United States Mission to the United Nations, “Press Release: Ambassador Haley on the United States’ Withdrawal from UNESCO”, October 12, 2017, <https://usun.usmission.gov/press-release-ambassador-haley-on-the-united-states-withdrawal-from-unesco/>, 访问时间:2019年10月23日。

② 新华网:《美国宣布退出联合国人权理事会》,2018年6月20日, http://www.xinhuanet.com/world/2018-06/20/c_1123009194.htm, 访问时间:2019年12月13日。

③ Anne Gearan, “All 100 Senators Sign Letter Asking for Equal Treatment of Israel at the U. N.,” *The Washington Post*, April 27, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/all-100-senators-sign-letter-asking-for-equal-treatment-of-israel-at-the-un/2017/04/27/79f961fe-2b95-11e7-b605-33413c691853_story.html, 访问时间:2020年3月27日。

责伊朗支持叙利亚的阿萨德和也门内战,以及支持黎巴嫩真主党建立武器库,威胁到以色列和中东的和平前景。^① 四是《维也纳外交关系公约关于强制解决争端之任择议定书》。美国将驻以大使馆迁至耶路撒冷的决定,引发了巴勒斯坦的强烈反对,巴勒斯坦就此事向国际法院提起诉讼,指控美国的迁馆行为违反了《维也纳外交关系公约关于强制解决争端之任择议定书》。因为这一议定书是巴勒斯坦状告美国的依据,美国“退群”可以看作对这一事件的回应。不难发现,美国以上“退群”行动都和以色列息息相关,四个“群”都遭到了以色列的抗议或反对,都从不同方面损害了以色列的利益。美国退出这些“群”的理由各异,但归根结底都取决于维护以色列的利益。这与亲以色列集团对特朗普政府的影响不可分割。

2. 亲以色列团体对特朗普政府的影响

以上所退之“群”均有损以色列利益。特朗普维系美以关系的动因是拉拢美国犹太人群体和亲以色列团体,其中福音派是特朗普的重要支持群体。福音派相信犹太人回到他们认为的圣地建立以色列符合《圣经》的预言,对以色列的利益历来持维护的态度。皮尤研究中心 2014 年的一份民调显示,在美国公众对以色列的支持问题上,福音派在某些方面甚至比美国的犹太人更坚定。39%的基督徒和 31%的犹太人认为美国对以色列的支持不够;但在白人福音派中,46%的人认为美国没有为以色列提供足够的支持;在对待“上帝将以色列赐给犹太人”的看法上,更是有 82%的白人福音派相信这一点,与正统犹太人比例相当。^② 数据反映出福音派中对以色列的支持者更多,信仰也与之更为接近。因而,福音派支持特朗普的当选且对以色列坚决支持,会促使特朗普进行政策上的对以倾斜,使得美以关系更加亲密。

① The White House, “President Trump Says the Iran Deal is Defective at Its Core. A New One Will Require Real Commitments,” May 11, 2018, <https://www.whitehouse.gov/articles/president-trump-says-iran-deal-defective-core-new-one-will-require-real-commitments/>, 访问时间:2019 年 12 月 13 日。

② Michael Lipka, “Strong Support for Israel in U. S. Cuts across Religious Lines”, Pew Research Center, February 27, 2014, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/27/strong-support-for-israel-in-u-s-cuts-across-religious-lines/>, 访问时间:2019 年 12 月 13 日。

对特朗普当选起关键作用的亲以色列团体的构成可以分为两类,即美国犹太人和福音派,特朗普需要通过他们争取各州的选举人票。犹太人和福音派或许在传统的“红州”和“蓝州”对选举结果无足轻重,但在两党势均力敌的一些州,两个群体的倾向对于大选具有至关重要的影响。一方面,福音派选民是特朗普的最重要的选民基础之一。皮尤中心的一项统计显示,2004—2016年四次大选中,白人福音派中对共和党的支持率均在70%以上。^① 2016年大选中,白人福音派选民在总统选举中的选票约占总选票的1/4,对特朗普击败希拉里起了关键作用。尽管特朗普在中西部福音派占据多数的三个州只取得了微弱的胜利,但借此赢得了选举人团的投票。对于竞选连任而言,特朗普依然需要这些选民的支持。^② 另一方面,犹太选民也是特朗普需要争取的对象。他们虽然大部分都集中在大选中通常没有悬念的州,如纽约州,但也有大量犹太选民在可以影响选举结果的几个“摇摆州”。^③

为了更为直观地展示犹太人和福音派对特朗普政府的重要性,本文根据2016年美国大选数据、犹太人在美国各州分布数据和美国各州宗教信仰为基督教福音派的人口数据,整理了两党势均力敌的各州犹太人和福音派人口占比(见表4)。表4选取的是2016年美国大选中特朗普和希拉里的得票率相差6%以内的州。因支持率差值极小,两党势均力敌,可以认为这些州是影响两党胜选与否的关键州。从表4中我们可以看出,福音派在其中许多州都有较高的占比,在一些州的占比超过1/3;犹太人在其中一些州的占

① Jessica Martinez and Gregory A. Smith, “How the Faithful Voted: A Preliminary 2016 Analysis,” November 9, 2016, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/>, 访问时间:2020年6月23日。

② Amir Tibon, “Trump Didn’t Think He Could Ever Lose the Evangelical Vote — But Then He Abandoned the Kurds,” *Haaretz*, October 13, 2019, <https://www.haaretz.com/us-news/.premium-trump-didn-t-think-he-could-lose-the-evangelical-vote-then-he-abandoned-the-kurds-1.7969272>, 访问时间:2020年6月23日。

③ Amir Tibon, “As U. S. Election Nears, Both Parties Use Fears of Anti-Semitism to Woo Jewish Voters,” November 19, 2019, *Haaretz*, <https://www.haaretz.com/us-news/.premium-as-u-s-election-nears-both-parties-use-fears-of-anti-semitism-to-woo-jewish-voters-1.8152864>, 访问时间:2019年12月10日。

比也超过在全美占比的平均值,是特朗普需要争取的对象。表 4 中的许多州都既非传统“红州”,也不是传统“蓝州”,很多都是“摇摆州”。因此可以推断,为了巩固自己的执政地位,特朗普政府不得不回应这些团体的需求。在 2020 年大选中,特朗普会重点巩固在 2016 年险胜的州的选票,重点争取极有希望拿下的州的选票。而其中起着最为关键作用的群体就是亲以色列集团的犹太选民和福音派。

表 4 2016 年美国大选两党势均力敌的各州犹太人和福音派人口占比^①

两党势均力敌的州	特朗普得票率	希拉里得票率	胜出	犹太人占比	福音派占比
全美国	46.4%	48.5%	共和党	2.1%	25.4%
缅因州	45%	48%	民主党	0.9%	14%
新罕布什尔州	47.2%	47.6%	民主党	0.8%	13%
弗吉尼亚州	44.8%	50.2%	民主党	1.8%	30%
佛罗里达州	49%	47.8%	共和党	3%	24%
宾夕法尼亚州	48.6%	47.9%	共和党	2.3%	19%
亚利桑那州	49%	45.5%	共和党	1.5%	26%
科罗拉多州	43.3%	48.2%	民主党	1.8%	26%
佐治亚州	51%	45.9%	共和党	1.2%	38%
明尼苏达州	45.3%	46.9%	民主党	0.8%	19%
内华达州	45.5%	47.9%	民主党	2.5%	20%
北卡罗来纳州	50.5%	46.8%	共和党	0.3%	35%
威斯康辛州	47.8%	47%	共和党	0.6%	22%
密歇根州	47.6%	47.4%	共和党	0.9%	25%

资料来源:作者根据 CNN、犹太虚拟图书馆和皮尤研究中心等数据整理。

^① CNN, “Presidential Results”, <https://edition.cnn.com/election/2016/results/president>, 访问时间:2020 年 3 月 20 日; Jessica Martínez and Gregory A. Smith, “Religious Landscape Study,” Pew Research Center, November 9, 2016, <https://www.pewforum.org/religious-landscape-study/>, 访问时间:2020 年 3 月 20 日; Jewish Virtual Library, “Jewish Population in the United States by State (1899—Present),” <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jewish-population-in-the-united-states-by-state>, 访问时间:2020 年 3 月 20 日。

3. “退群”成本和“退群”策略分析

特朗普政府因以色列做出了许多政策调整,背后的推动群体就是福音派。以伊核问题为例,有学者认为,特朗普政府不顾欧洲领导人的反对退出《伊核协议》,其国内原因是他最忠诚的支持者福音派中有许多人要求其这么做,以色列福音派的支持者长期以来一直是《伊核协议》在国内的主要反对者。^① 皮尤民调中心在2012年的一项民意调查中问道:如果以色列袭击伊朗以停止其核计划,美国应该怎么做?有64%的白人福音派人士认为应该“支持以色列”,而只有39%的普通民众持同样态度。^② 在协议生效之前,拥有800多万成员的以色列基督教联合会(CUFI)认为它对美国、以色列和全世界都是威胁,是“史上最糟糕的协议”^③,而特朗普后来决定退出协议时也使用了同样的描述;美国基督教领袖支持以色列计划(ACLI)曾发起由600多人联名的反对此协议的请愿书,认为美国在跟世界最危险的政权进行谈判,协议是重大且令人担忧的让步。^④ 这些福音派成员在协议签署后也没有停止对重新谈判或退出协议的呼吁。在特朗普决定退出协议后,以色列基督教联合会的创始人发表声明称这是正确的决定,特朗普通过取消“毫无希望、充满缺陷”的协议,打击了伊朗的“核野心”,使美国、以色列和整个世界更加安全。^⑤ 这些言论和行动表明,福音派对特朗普的支持十分坚定,推动了特朗普政府的“退群”。

① Walker Robins, “The Withdrawal from the Iran Deal Signals New Power Player in Washington: Christian Zionists,” *The Washington Post*, May 9, 2018, <https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2018/05/08/the-withdrawal-from-the-iran-deal-signals-a-new-power-player-in-washington-christian-zionists/>, 访问时间:2020年4月25日。

② Pew Research Center, “Strong Support for Israel in U. S. Cuts across Religious Lines,” February 27, 2014, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/27/strong-support-for-israel-in-u-s-cuts-across-religious-lines/>, 访问时间:2019年12月13日。

③ “The Historically Bad Iran Deal,” Christians United for Israel, <https://www.cufi.org/historically-bad-iran-deal/>, 访问时间:2020年4月16日。

④ “Iran Statement,” American Christian Leaders for Israel, <https://aclforisrael.com/iran-statement/>, 访问时间:2020年4月16日。

⑤ “President Trump Scraps Iran Deal,” Christians United for Israel, <https://www.cufi.org/president-trump-scraps-iran-deal/>, 访问时间:2020年4月16日。

福音派支持特朗普采取了一系列对以政策,特朗普政府退出和以色列相关的四个“群”只是其中的一部分,事实证明特朗普的内政和外交都深受福音派基督教理念的影响。比如在国内政策上,美国福音派基督教是反对堕胎的最坚定的群体之一。2018年7月,特朗普提名反对堕胎的卡瓦诺(Brett Kavanaugh)出任美国最高法院大法官,这一行为可以看作对福音派基督教群体诉求的回应。而在对外政策上,特朗普政府为回应福音派诉求将美国驻以色列使馆迁至耶路撒冷。在2016年大选的竞选期间,特朗普承诺一旦当选就将美国驻以大使馆从特拉维夫迁至耶路撒冷。在特朗普就职总统前夕,以色列基督教联合会在华盛顿举办了一场由来自49个州的260多位领导人参加的活动,敦促迁馆行动;联合会的成员也向白宫发送过超过13.7万封电子邮件,支持迁馆。^①如此强大的民意无疑为特朗普政府的最终决策起到了极大的推动作用。2017年12月6日,特朗普承认耶路撒冷为以色列首都,继而在2018年5月14日正式迁馆。美国白宫发表的声明称:“特朗普总统信守了诺言,兑现了他和许多前总统候选人的重大竞选承诺。”^②特朗普还支持以色列对戈兰高地的主权,该举措得到了福音派的赞赏。美国总统福音派顾问小组的一名领导人表示,美国对犹太人定居点的决定,有望增加福音派对特朗普寻求2020年连任的支持。^③

福音派是特朗普当选和执政的支柱,而且他们对不利于以色列的“群”持坚决反对的态度。当支持“退群”的国内民众特别是其政治支持者占多数时,维系成本为高。在和以色列相关的四个“群”的维系或退出方面,起决定

① “CUFI Welcomes Pres. Trump’s Jerusalem Policy,” *Christians United for Israel*, <https://www.cufi.org/cufi-welcomes-pres-trumps-jerusalem-policy/>, 访问时间:2020年4月16日。

② “President Donald J. Trump’s Proclamation on Jerusalem as the Capital of the State of Israel,” December 6, 2017, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-proclamation-jerusalem-capital-state-israel/>, 访问时间:2020年4月16日。

③ Maria Caspani, Matt Spetalnick, “Trump Shift on Israeli Settlements Fulfills Wish List of Evangelical Base,” Reuters, November 20, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-usa-evangelicals/trump-shift-on-israeli-settlements-fulfills-wish-list-of-evangelical-base-idUSKBN1XT2UT>, 访问时间:2020年2月9日。

性作用的群体就是福音派。福音派中大多数都支持退出这些有损以色列利益的“群”，因此这四个“群”的维系成本为高。从退出成本看，福音派中反对“退群”的为少数，因此特朗普政府退出有损以色列利益之“群”的退出成本较低。“退群”与否的压力也部分来自特朗普支持者之外的群体，主要为支持民主党的人士。这些群体由于不能直接决定特朗普的连任与否，因而对特朗普政府的决策影响有限。因此，在以色列相关议题上的退出成本较低。本文假设，当维系成本较高、退出成本较低时，领导人会选择直接“退群”。以上案例和数据证明，特朗普政府继续维系以色列相关议题的四个“群”的国内政治成本极高，但退出相关“群”的国内政治成本较低，在此情况下特朗普政府决定“退群”。

(二) “高一高”型：威胁退出《北美自由贸易协定》

该部分以特朗普政府威胁退出《北美自由贸易协定》为例，验证“高一高”型国内政治成本如何影响其“退群”策略。特朗普处理自贸协定的策略基本都是“威胁退群”，敦促重新签订协议。特朗普之所以迫切希望重签协议，是因为民众只是不支持旧的自贸协定，而非不支持和他国开展贸易。因此，一方面，维系旧协议存在较高的国内政治成本；但另一方面，若直接“退群”也面临较高的政治成本。因而这类“退群”更多的是一种谈判策略，重签协议才是民众的诉求。

1. 国内政治成本下的美国经济单边主义

特朗普多次威胁退出《北美自由贸易协定》，但实际上此举只是其单边施压以促成协议重新谈判和签订的手段，并未真正退出。特朗普认为此协定增加了美对加、墨两国的贸易逆差，造成美国工作机会流失。特朗普在竞选总统期间就曾对选民许诺要对协定重新谈判或退出。上台之后，特朗普把这一事项提上了日程。2017年4月，美加墨三国开启了重新谈判的进程，谈判期间特朗普多次发出如果达不成协议就退出的威胁。2018年9月，美国、墨西哥和加拿大就新的协定内容重新谈判达成一致，并将其命名为《美墨加协定》(USMCA)。特朗普承诺重新谈判或废除地区自贸协定是他赢得中西部各州工人阶级选民支持的原因之一，这对他的当选至关重要。2018年

10月,特朗普在一次关于《美墨加协定》这一新协议的讲话中说,他一直认为《北美自由贸易协定》是有史以来最糟糕的贸易协定。美国与加拿大和墨西哥的贸易逆差总计超过2万亿美元,美国不仅承担了大量的资金损失,还失去了410万个制造业工作岗位和1/4的汽车工作岗位。^①不仅在《北美自由贸易协定》上,在美韩自由贸易协定等贸易问题上,特朗普政府也表现出相同的态度,特朗普无法容忍美国在出口方面遭受的“不公平”,在对外谈及对贸易协定的重新谈判时,主要关心的就是美国的就业问题。美国副总统彭斯在2017年4月访问亚洲时表示,美国和韩国之间的贸易关系需要改变,因为美国企业“面临太多进入壁垒,这使得竞争环境对美国工人不利”。^②特朗普在接受《华盛顿邮报》的采访时也对未能兑现撕毁贸易协定的竞选承诺表示失望,认为“这不利于美国工人”。^③事实上,以威胁退出为手段对区域自贸协定重新商谈并不是特例,而是特朗普实行的经济单边主义中的一部分。2017年1月,特朗普政府正式签署退出TPP的行政命令;此外特朗普甚至威胁退出WTO,认为其规则对美国不公平。这些“群”在特朗普政府看来,都损害了美国的经济利益。

特朗普重视经济和贸易问题是为了迎合支持他的美国选民。在历次重新谈判中,特朗普都要求照顾美国工人的就业和美国农民的农产品出口,因为这些群体是他的政治基础。以重新达成的《美墨加协定》为例,新协议在制造业方面,增加了保护汽车产业和限定工人时薪的条款;在农产品贸易方

① The White House, “Remarks by President Trump on the United States-Mexico-Canada Agreement,” October 1, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-united-states-mexico-canada-agreement/>, 访问时间:2020年2月9日。

② Wharton: University of Pennsylvania, “Bilateral or Multilateral: Which Trade Partnerships Work Best,” April 27, 2017, <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/bilateral-multilateral-trade-partnerships-work-best/>, 访问时间:2019年12月7日。

③ Damian Paletta, “Trump Preparing Withdrawal from South Korea Trade Deal, a Move Opposed by Top Aides,” *The Washington Post*, September 3, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/work/wp/2017/09/02/trump-plans-withdrawal-from-south-korea-trade-deal/>, 访问时间:2019年12月7日。

面,增加了美国对加拿大农产品方面的市场准入等。^①虽然在协议中美国也对加、墨做出了一定的让步,但美国仍是这次谈判最大的赢家。新协议可以为美国创造更多的就业机会,尤其对特朗普的支持者如非技术工人、农民等更为有利。美国贸易代表莱特希泽说:“我们认为,《北美自由贸易协定》已从根本上使许多美国人失败,需要重大改进。”他领导美国贸易谈判小组,旨在彻底修改这项已有20多年历史的协议。^②

特朗普实施的对外经济政策很多都是他在竞选中对选民的承诺。《美墨加协定》在阿根廷完成签署后,白宫发布通告称,特朗普总统兑现了重新谈判《北美自由贸易协定》和保护美国农民、牧场主、企业主和工人的承诺。^③特朗普政府保护国内产业和增进就业的举措也得到了其支持者的赞许和肯定。2018年10月,美国最大的制造行业代表制造商协会(NAM)的负责人发表声明称,新版协议的签署是美国制造业工人里程碑式的事件,使制造业向恢复北美这一世界最大出口市场更近一步。^④这一声明表明特朗普政府“威胁退群”的策略有着深厚的民意基础,也反映了美国产业界和普通民众对特朗普政府决策的支持。作为美国制造业最重要的合作伙伴,加拿大和墨西哥进口的货物总额占美国总产值的1/5,超过之后11个国家的总和。

① Office Of The United States Trade Representative, “Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 05/30/19 Text,” Executive Office Of The President, November 30, 2018, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between-#>, 访问时间:2019年12月7日。

② The New York Times, Binyamin Appelbaum, “U. S. Begins Nafta Negotiations With Harsh Words,” August 16, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/16/business/economy/nafta-negotiations-canada-mexico.html?mcubz=0>, 访问时间:2019年12月7日。

③ The White House, “President Donald J. Trump is Keeping His Promise to Renegotiate NAFTA,” August 27, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-keeping-promise-renegotiate-nafta/>, 访问时间:2019年12月7日。

④ The National Association of Manufacturers (NAM), “NAM: USMCA Signing Is ‘Landmark’ for American Manufacturing Workers,” November 30, 2018, <https://www.nam.org/nam-usmca-signing-is-landmark-for-american-manufacturing-workers-861/?stream=series-press-releases>, 访问时间:2020年4月16日。

这些出口为大约 200 万个美国制造业岗位和 4 万个中小企业提供了支持。制造商协会一位高级主管认为,新协议还通过制定提高透明度和禁止歧视的规定,为美国制造商提供了公平的竞争环境。^①这也反映了民众对纠正美国和他国“不公平贸易”的呼声。特朗普把经济工作视为政府工作的重中之重。他之所以如此重视经济发展和增加就业,是因为普通民众最重视的就是获得稳定工作和较高收入。

特朗普政府在经济上的表现和成绩,直接关乎 2020 年大选中选民的倾向。一份民调数据显示,86% 的美国人认为经济因素是他们在 2016 年大选投票中极其重要的考虑因素,这一比例远高于其他问题。从党派数据看,民主党、共和党和独立人士都有近 90% 的人认为经济议题对他们的总统选举至关重要。^②特朗普在 2016 年竞选时恰恰抓住了这一点,也是他胜选的法宝之一。

2. “退群”成本和“退群”策略分析

特朗普政府的经济单边主义是对民众经济诉求的回应。皮尤民调中心的一份数据显示,在共和党的注册选民中,特朗普的支持者对自由贸易协定多数持否定态度,其中 67% 的支持者认为自贸协定对美国来说是一件坏事,只有 27% 的人认为是一件好事。^③以《北美自由贸易协定》为例,共和党人相较民主党人更倾向于认为协定带给加、墨两国的好处大于美国。54% 的共

① The National Association of Manufacturers (NAM), “USMCA Passage is Critical for Manufacturers in Every State,” May 21, 2019, <https://www.nam.org/usmca-passage-is-critical-for-manufacturers-in-every-state-4675/?stream=policy-legal>, 访问时间:2020 年 4 月 16 日。

② Gallup, “Economy Trumps Foreign Affairs as Key 2016 Election Issue,” May 15, 2015, <https://news.gallup.com/poll/183164/economy-trumps-foreign-affairs-key-2016-election-issue.aspx>, 访问时间:2019 年 12 月 9 日。

③ Bruce Stokes, “Republicans, Especially Trump Supporters, See Free Trade Deals as Bad for U. S.,” Pew Research Center, March 31, 2016, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/31/republicans-especially-trump-supporters-see-free-trade-deals-as-bad-for-u-s/>, 访问时间:2019 年 12 月 9 日。

和党人认为该协议对美国不利,而35%的人认为其有利。^① 以上数据说明,无论是特朗普的支持者,还是特朗普所代表的共和党人,对待自贸协定的态度都相对消极。由于其支持者中的多数对待旧的自贸协定的态度都较为消极,因此《北美自由贸易协定》的维系成本较高。特朗普从竞选到执政多次批评不平等的贸易协定抢走了美国人的工作。因此,无论是出于反映其多数支持者的呼声,还是出于履行竞选诺言,继续维系这些旧有的自贸协定的维系成本将会很高。

但是维系成本高只会促使领导人产生“退群”动机,并不意味着领导人一定选择“退群”,因为还要考虑退出成本。《北美自由贸易协定》的退出成本同样很高,因为其多数支持者同样反对退出自贸协定。之所以出现其支持者看似既支持又反对自贸协定自相矛盾的情况,是因为民众反对的是旧的协定,同样反对对自己更加不利的退出协定的做法,表明民众的真实诉求是通过变革协定维护自身利益。从特朗普的实际行动看,他也缺少真正的退出意愿。特朗普多次威胁退出《北美自由贸易协定》,但实际上一直在推动重新签订协议的谈判。他的言行不一表明他旨在以退为进,根本目的不是要退出协议,而是要达成对美国有利的新协议。特朗普的支持者反对某些贸易协定主要是认为其对美国不公平或有损美国利益,但是他们并不想废除协定或拒绝和他国开展自由贸易。贸易本身不会冲击就业或损害国家经济利益,平衡的国际贸易反而能够很好地弥补国内生产的不足。如果调整自贸协定的内容,减少进出口造成的逆差,不仅不会对国内就业产生冲击,反而会增加就业、促进美国经济发展。因此,民众反对的是造成就业损失的自由贸易,而不是盲目反对国家开展国际贸易。共和党人普遍认为协议对美国不利,但是他们并不是要求领导人退出该协议,而是希望能够重新谈判使得协定对美国有利。2018年的一份民调数据显示,74%的民众认为与其他国家之间发展贸易和商业是一件好事,2014年该比例仅为68%,而且

① Alec Tyson, “Americans Generally Positive about NAFTA, but Most Republicans Say It Benefits Mexico More than U. S.,” Pew Research Center, November 13, 2017, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/13/americans-generally-positive-about-nafta-but-most-republicans-say-it-benefits-mexico-more-than-u-s/>, 访问时间:2019年12月9日。

数据显示越来越多的美国人接受了这样的观念。^①

由于美国民众对就业的关心和特朗普的竞选承诺,特朗普政府继续维系旧的地区自贸协定的维系成本较高。但民众对待自由贸易的态度不是一味反对,而是根据协定对美国 and 自身是否有利而变。若特朗普政府直接退出《北美自由贸易协定》,反倒会使得退出成本变高。推动协议的变革能够降低维系成本且不存在较高的退出成本,因而通过“威胁退群”谋求以退为进,就成为特朗普政府在地区自贸协定谈判上的最佳选择。这也验证了本文的假设,当维系成本高、退出成本也高时,特朗普政府会选择“威胁退群”。

(三) “低—高”型和“低—低”型:“不退群”和低成本“退群”

上述案例分析了特朗普政府两种典型的“退群”策略:一是“高一低”型,直接“退群”;二是“高一高”型,“威胁退群”。“低—高”型成本下的“不退群”和“低—低”型成本下“退群”与否和国内政治成本的关系较弱,这两种策略不是本文研究的重点,因此简要论述。

1. “低—高”型:“不退群”

特朗普政府虽然退出了一定数量的“群”,但是美国仍然维系着大多数的国际制度,国际制度仍然是美国自由主义霸权的基础。为什么特朗普没有着手退出这些“群”呢?从国内政治成本角度分析,美国维系多数国际制度的国内政治成本并不高。美国退出的“群”都是特朗普及其支持者认为对美国不利的,若某项国际制度对美国利益没有损害甚至带给美国较高收益,特朗普政府并不会考虑退出。美国判断国际制度是否符合美国利益的一个重要标准是,美国在该机构是否有绝对的主导权和掌控力。比如,美国在联合国世界粮食计划署同样支付较高的维持费用,但由于美国长期把持该组织,不仅没有考虑退出,而且加大了援助力度。^②毫无疑问,支持退出这类

^① Bruce Stokes, “Spotlight on Views of Trade in the U. S. , EU and Japan,” Pew Research Center, September 26, 2018, <https://www.pewresearch.org/global/2018/09/26/spotlight-on-views-of-trade-in-the-u-s-eu-and-japan/>, 访问时间:2019年12月9日。

^② 韩一元:《美国退出联合国教科文组织背后的逻辑》,《世界知识》2017年第21期,第59页。

“群”的民众为少数,因为他们并不会因为继续维系美国绝对主导的“群”而导致有较大利益受损,因而维系成本较低;而如果领导人想要退出这些“群”却会遭到多数民众的反对,要面临较高的国内政治成本,即退出成本高,因此特朗普政府对应的策略就是“不退群”。

2. “低—低”型:国内政治成本较低时的“退群”

在许多西方国家,不同领导人往往代表着不同群体的利益。领导人执政至少需要做到两点,一是国家利益不能受到损失,二是他所代表的群体的利益要得到维护。因而,领导人的决策要么出于维护国家利益,要么出于维护自身或自己支持者的利益,目的是回应民众或利益集团的诉求。当领导人的支持者中的大多数对某类议题并不关注,对政策没有明确的支持或反对态度时,“退群”与否都不会受到明显的国内政治成本的影响,因此相应的维系成本和退出成本也都较低。此时,领导人决策可能取决于国家利益或个人偏好等因素。限于篇幅和本文所要讨论的重点,不再进行详细论述。

(四) 国内政治成本和特朗普政府所退之“群”

按照影响特朗普政府“退群”的群体划分,可以将这些“群”分为两类。第一类和美国普通民众紧密相关,多数为经济相关的“群”,退出或威胁退出的数量也最多。一些维系成本高但退出成本低的“群”如 TPP,特朗普政府选择直接“退群”;而一些维系成本高且退出成本也高的“群”如《北美自由贸易协定》,特朗普政府选择“威胁退群”。第二类和美国国内的利益集团有关,多为政治和安全相关的“群”,这类“退群”主要受利益集团影响。一是前文分析的福音派影响下特朗普政府退出有损以色列利益的“群”。目前这类“群”均有较高的维系成本和较低的退出成本,特朗普政府选择了直接“退群”。二是受军工集团影响退出美欧和美俄之间的“安全群”。民众当下对这类议题不太关注,但美国军工复合体对此起着重要作用。通过梳理发现,特朗普政府退出或威胁退出的许多“群”都是奥巴马时期创建或加入的,正是特朗普政府的选民基础和奥巴马政府不同,导致美国对待国际制度的政策上的差异。这些事实也证明,前文所述普通民众和利益集团是影响领导人决策的关键群体这一判断是较为准确的。本文梳理了特朗普政府执政以来退出或威胁退出的“群”并汇总如下(见表5)。

表 5 国内政治成本和特朗普政府所退之“群”

“群”名称	涉及领域	加入时间	维系成本	退出成本	退“群”策略	当前状况	“群”职能	“退群”原因	利益相关者
联合国教科文组织 (UNESCO)	政治	2003 年重新加入	高	低	退出	已退出	以教育、科学和文化促进国家间合作和世界和平与安全。	会费增加,美国拖欠会费,改革没有进展,对以色列有偏见。	利益集团(福音派)
联合国人权理事会 (UNHRC)	政治	奥巴马时期	高	低	退出	已退出	保障各国人权免受侵害。	对以色列有偏见,无法有效保护人权。	利益集团(福音派)
跨太平洋伙伴关系协定(TPP)	经济	奥巴马时期	高	低	退出	已退出	打造面向 21 世纪、高标准、全面的多边自由贸易协议。	冲击美国制造业。	美国民众(经济相关议题)
《巴黎协定》(The Paris Agreement)	经济	奥巴马时期	高	低	退出	已退出	取代即将到期的《京都议定书》,控制全球平均气温上升。	各国碳排放标准不公平,使其他国家受益,不利于美国。	美国民众(气候议题,但和经济相关)

续表

“群”名称	涉及领域	加入时间	维系成本	退出成本	退“群”策略	当前状况	“群”职能	“退群”原因	利益相关者
《全面联合行动计划》(JCPOA,即《伊核协议》)	安全	奥巴马时期	高	低	退出	已退出	联合国通过的取消对伊朗制裁的协议。	协议没有阻止伊朗继续发展弹道导弹项目和支持恐怖主义,以色列反对该协议。	利益集团(福音派)
《维也纳外交关系公约关于强制解决争端之任择议定书》	政治	1964年生效	高	低	退出	已退出	国际法庭可根据其中条款对当事方提出的争端申请进行审理。	巴勒斯坦依据该条款向国际法院提起诉讼,指控美国的违约行为。	利益集团(福音派)
《移民问题全球契约》(GCM)	政治	奥巴马时期	高	低	退出	已退出	促进安全、有序和正常移民。	与美国法律和政策不符。	美国民众(民众关切的移民问题)
联合国《武器贸易条约》(ATT)	安全	奥巴马时期	高	低	退出	启动退出程序	联合国为监管八类常规武器的国际贸易制定的共同国际标准。	条约使得外国官僚机构践踏美国宪法赋予公民拥有枪支的权利。	利益集团(美国全国步枪协会)

续表

“群”名称	涉及领域	加入时间	维系成本	退出成本	退“群”策略	当前状况	“群”职能	“退群”原因	利益相关者
美俄《中导条约》(INF Treaty)	安全	1988年生效	高	低	退出	已退出	美、苏两国首脑签订的《美苏消除两国中程和短程导弹条约》。	俄罗斯没有遵守条约,以及对中 国导弹发展的 顾虑。	利益集团(美国军工复合体)
《开放天空条约》(Treaty on Open Skies)	安全	2002年生效	高	低	退出	已决定退出 (2020年11月22日生效)	在缔约国领土上进行无武装侦查飞行。	俄罗斯没有遵守有关飞越领空的规定,并正在获得对美军的重大情报优势。	利益集团(美国军工复合体)
北大西洋公约组织(NATO)	安全	1949年创建	高	高	威胁退出	转嫁成本	美欧国家间政治军事组织。	为保护他国,美国的支出比其他国高出许多倍,对美国纳税人不公平。	利益集团(美国军工复合体)
万国邮政联盟(UPU)	经济	奥巴马时期	高	高	威胁退出	已放弃退出	协调成员国邮务政策的联合国专门机构。	来自发展中国家包裹运费低廉,导致大量廉价产品涌入美国,损害美国公司企业利益。	美国民众(经济相关议题)

续表

“群”名称	涉及领域	加入时间	维系成本	退出成本	退“群”策略	当前状况	“群”职能	“退群”原因	利益相关者
《日韩自由贸易协定》 (KORUS FTA)	经济	2012年生效	高	高	威胁退出	已重新谈判	美韩两国的关税和贸易协定。	造成美国贸易逆差,不公平。	美国民众(经济相关议题)
《北美自由贸易协定》 (NAFTA)	经济	1994年生效	高	高	威胁退出	已重新谈判	美加墨三国的自由贸易协定。	造成美国贸易逆差,不是公平交易。	美国民众(经济相关议题)
世界贸易组织(WTO)	经济	前身成立于1947年	高	高	威胁退出	谋求变革	协调全球贸易的多边组织。	贸易规则不公平,对美国不公平。	美国民众(经济相关议题)
世界卫生组织(WHO)	卫生	1948年成立	高	由高到低	从暂停资助到终止关系	已宣布终止关系	全球最大的政府间卫生组织。	没有履行其基本职责,要对此负责;美国人什么都没得到,任这些组织宰割。	美国民众(卫生相关议题)

五、结语

本文主要基于国内政治成本的视角分析了特朗普政府“退群”的原因,认为领导人对国内支持的考虑对其“退群”决策具有重要影响。在美国政治极化的情况下,特朗普政府基于维持执政地位和寻求连任的考虑,对其政治支持者的意见尤为关注。相对而言,基于特朗普政治支持者态度的国内政治成本对其“退群”和“威胁退群”等策略具有重要影响。研究发现,特朗普政府的“退群”更多地是一种策略选择,并非要完全推翻当前的国际秩序,更不是要放弃美国在国际制度中的领导地位。“退群”有明显的选择性,对其支持者明确反对且面临较小退出成本的“群”,特朗普政府直接退出;对于主张“退群”的支持者众多且退出成本也较高的“群”,特朗普政府威胁退出。大多数特朗普政府不退出的“群”基本都有着较低的维系成本和较高的退出成本;而当某个议题的国内政治成本较低时,即维系成本和退出成本都较低时,决定“退群”与否的因素主要为国家利益或特朗普的个人偏好等因素。

结合当前国际秩序的转型态势,特朗普政府的“退群”不过是美国变革国际秩序的一种方式,试图以低成本方式维持美国的霸权地位。对于美国的霸权战略而言,尽管特朗普政府实施战略收缩,但并未变更美国的霸权战略目标,而是谋求以增强美国的物质实力的方式来实现霸权护持。基于“美国优先”的战略导向,特朗普政府对外政策更多地是考虑国内的因素,体现了强烈的功利主义态度。未来美国政府是否在国际制度方面延续当前态度存在不确定性,其和美国的战略调整不无关系,但始终无法忽视国内政治成本对于美国政府的影响。

2020年是美国大选之年,由于新冠肺炎疫情泛滥和全国性反种族主义活动的爆发,特朗普能否继续执政尚存在较大的不确定性。一项民意调查显示,抗议活动可能使得一部分人转向支持拜登。尤其是美国的非洲裔人群,受访者中70%表示可能投票给拜登,只有6%的人表示支持特朗普。^①

^① Elliott Davis, “Polls: Nearly Half of Americans Disapprove of Trump’s Handling of Protests,” U. S. News & World Report, June 2, 2020, <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2020-06-02/polls-nearly-half-of-americans-disapprove-of-trumps-handling-of-george-floyd-protests>, 访问时间:2020年4月18日。

受美国国内社会分裂、政治极化等因素的影响,美国两党支持群体的构成差异极大。从国内政治成本分析,无论共和党还是民主党候选人当选,都只会采取使自己的支持者受益的政策。若特朗普政府继续执政,“退群”或“威胁退群”仍将是其回应支持者诉求的惯用手段。但若民主党候选人当选,将不会采取和特朗普政府一样的“退群”策略。从两党的“退群”历史看,从里根到特朗普时期,美国一共退出了17个国际组织或条约,其中共和党共退出了16个,民主党共退出了1个。^①以奥巴马政府为例,其一直致力于“建群”和“入群”,创建或加入多个国际制度。若民主党候选人上台,为回应拉美裔在移民方面的主张,不仅不会违背民众的倾向选择“退群”,甚至会重新加入特朗普政府退出的《移民问题全球契约》。而为了维护其支持者白领和受过高等教育的民众的支持,会继续采取支持全球化的主张,贸易单边主义行为也会相较特朗普政府而收敛,因此退出或威胁退出“经济群”的行为也不太可能发生。从利益集团的角度看,特朗普政府退出以色列相关的四个“群”主要是考虑了福音派的诉求。但支持民主党的群体主要为拉美裔天主教徒和犹太人群体,其中的犹太人虽然同样亲以色列,但政策主张和福音派相左,并不会要求“退群”。由此可见,特朗普政府的“退群”并未成为美国大战略的既定方向,也不会在来自不同政党的领导人中延续。

^① 邢瑞利:《特朗普政府的“退出主义”外交探析》,《和平与发展》2019年第4期,第20页。