

特朗普政府的“退出主义”外交探析

邢瑞利

【内容提要】自特朗普上台以来，美国退出多边条约和国际组织的现象频繁发生。特朗普的退出举动并非孤立现象，与美国历史上一贯的单边主义倾向和“美国例外论”传统密切相关，但也体现出抨击自由主义国际秩序、反对美国过度战略扩张、排斥多边贸易协定以及推卸全球治理责任等有别于二战后美国历届总统的发展变化。特朗普政府之所以频频退出多边条约和国际组织，深层次源于美国对既有国际制度认知的重大转变，根本上是为了迎合美国内选举政治和民意变化的需要，还与其本人的外交理念和执政风格密不可分。针对特朗普的退出举动，美国内不光忧虑，担心损害美国国家利益和国际形象，冲击自由主义国际秩序。国际社会普遍持批判态度，认为这不利于既有国际秩序的稳定，也损害了国际组织的合法性和全球治理的有效性等。中国应客观理性看待特朗普的退出举动，并有针对性的做好应对之策。

【关键词】退出外交 特朗普政府 国际组织 自由主义国际秩序

【作者简介】邢瑞利，南京大学国际关系研究院国际关系史专业博士研究生，中共南通市委党校助教。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019)04-0017-17

自2017年1月20日就任美国总统以来,唐纳德·特朗普(Donald Trump)打着“美国优先”口号退出多边条约和国际组织的现象频繁发生,美国外交似乎已经发生重大转变。从上台伊始退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)到《巴黎协定》、联合国教科文组织,再到《伊朗核协议》以及联合国人权理事会等,美国对外关系委员会主席理查德·哈斯(Richard Haass)将特朗普政府频繁退出多边条约及国际组织的行为称之为“退出主义”(Withdrawal Doctrine)外交。^[1]欧洲外交关系委员会联合主席卡尔·比尔特(Carl Bildt)则表示,特朗普将会成为名副其实的“撕毁交易者”。^[2]美国这一反常的频繁退出现象值得深究和思考。特朗普政府为何要频频退出多边条约、国际协定以及国际组织,这是否意味着美国要重回孤立主义,会给国际制度和国际秩序带来了哪些冲击与影响,究竟如何定位和理解特朗普政府的“退出主义”外交?鉴于此,本文试梳理当前特朗普政府在全球开展退出外交的表现,剖析这一做法产生的深层次背景及原因,在此基础上阐明特朗普政府在全球开展退出外交的实质及带来的影响,以期为我国客观理性地把握特朗普政府对外政策走向提供参考借鉴。

一、特朗普政府“退出主义”外交与历史延续性

特朗普上台后在全球范围频繁退出多边条约和国际组织并非孤立的现象,而是有着较强的历史延续性,与美国历史上一贯的单边主义倾向和“美国例外论”传统密切相关。

从历史上看,退出外交一直贯穿于美国对外政策之中,并非特朗普政

[1] Nikolas Gvosdev, "American Withdrawal from the World," December 1, 2017, <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2017/american-withdrawal-world/>.

[2] Cyril Julien, "America First or America Alone? Trump's withdrawal doctrine," October 14, 2017, <https://www.timesofisrael.com/america-first-or-america-alone-trumps-withdrawal-doctrine/>.

府的专利。二战结束以来，虽然美国主导建立了以多边国际机制为基础的自由国际主义秩序，但美国对待国际组织的态度始终采取双重标准，对有利于维护美国利益的则积极支持，对与美国利益相悖的则游离于国际制度之外。回顾美国历次退出多边条约和国际组织的历史实践发现，早在冷战时期，罗纳德·里根（Ronald Reagan）政府就以维护海洋霸权利益为由，在1982年拒不签署《联合国海洋法公约》^[1]；1984年里根政府还宣布退出联合国教科文组织，理由是该组织存在腐败和亲苏联立场^[2]；1985年因遭到尼加拉瓜申诉其武装干涉侵犯主权，美国宣布退出联合国国际法院，拒不接受其强制执行权。^[3]冷战结束以来，美国与国际组织的关系更加微妙，单边主义色彩愈发浓厚。在乔治·沃克·布什（George W. Bush）政府时期，美国先后退出《京都议定书》《反弹道导弹条约》，反对《全面禁止核试验条约》，拒绝加入《禁止生物武器公约》和国际刑事法庭等，更是让世界为之侧目。^[4]在乔治·布什政府将单边主义推到极致之后，继任的贝拉克·奥巴马（Barack Obama）上台后扭转了这一势头，强调多边协调与合作，并最终签署了应对全球气候变化的《巴黎协定》和解决伊核危机的《伊朗核协议》，这也是奥巴马重要的外交和政治遗产。然而，特朗普就任美国总统伊始，便频繁退出多边条约和国际组织。

[1] Steven Groves, "Why Reagan Would Still Reject the Law of the Sea Treaty," October 24, 2007, <https://www.heritage.org/crime-and-justice/report/why-reagan-would-still-reject-the-law-the-sea-treaty>.

[2] Joanne Omang, "UNESCO Withdrawal Announced," *The Washington Post*, December 20, 1984, https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1984/12/20/unesco-withdrawal-announced/b9c6dc92-a31f-443a-977b-f3468faf44fe/?utm_term=.e8facf4e7f9a.

[3] Norman Kempster, "Court: U.S. Restricts Participation: U.S. Rejects 'Compulsory' World Court Jurisdiction," *Los Angeles Times*, October 8, 1985, http://articles.latimes.com/1985-10-08/news/mn-15250_1_world-court.

[4] 王联合:《美国单边主义:传统、历史与现实的透视》,载《国际观察》2006年第5期,第49页。

根据美国退出多边条约、国际组织及国际协定的历史实践,可以发现如下规律及特征:第一,美国从20世纪80年代初开始出现退出多边条约和国际组织的苗头。二战结束以后,美国致力于在全球各个领域建立国际组织和多边合作机制,试图构建以美国自由主义霸权为主导的国际秩序。国际组织和国际制度尽管在建立之初体现着美国的价值观和利益准则,然而随着国际组织独立性的增强以及国际规范的形成,某种程度上也制约了美国的行为。在此情形下,美国与国际组织的矛盾逐渐显现,美国游离于国际组织之外甚至退出国际协定的现象也随之出现。第二,共和党似乎比民主党更倾向于退出国际组织。从里根总统到特朗普总统时期,美国一共退出了17个国际组织或条约。共和党总统有里根、老布什、小布什、特朗普4位,共退出了16个国际组织;民主党总统有克林顿和奥巴马2位,共退出了1个国际组织。因此,美国是否退出国际组织似乎与党派存在直接关联。第三,美国对待国际组织的态度总是出现反复,退出多边条约和国际组织呈现出周期性变化特征。美国退出国际组织的理由各异,但归根结底在于维护美国国家利益。当美国认为国际组织将要威胁其国家利益,或认为受到了国际组织的约束,抑或因自主行动受到阻碍而不信任国际组织时,往往会选择退出或威胁退出多边条约和国际组织以达到维护本国国家利益的目的。

事实上,当前特朗普政府推行“退出主义”外交并非孤立事件,有着深厚的思想渊源。一是延续和继承了美国历史上的“单边主义”倾向。作为一种外交取向和行为模式,单边主义始终贯穿美国的对外政策,只是在不同时期存在的形式与程度有所差别。^[1]美国对国际组织的单边主义做法具体表现为,为谋求自私的国家利益采取单边行动,游离于国际组织之外甚至违反践踏相关国际行为准则,漠视国际合作与多边对话协调。^[2]美国

[1] 袁征:《美国为何偏爱单边主义》,载《人民论坛》2017年第35期,第116页。

[2] 王联合:《美国单边主义:传统、历史与现实的透视》,载《国际观察》2006年第5期,第50页。

对待国际组织的态度并非全然采取单边主义，而是在单边主义和多边主义之间徘徊。冷战时期，美国对国际组织的态度开始逐渐表现出强烈的功利性色彩，单边主义外交实践时有发生。里根政府时期，美国拒不签署《联合国海洋法公约》、单方面退出联合国教科文组织以及联合国国际法庭，就是一种典型的单边主义的行为。冷战结束后，尤其是进入小布什执政时期，美国的单边主义行径发展到极致。奥巴马上台后对小布什时期的单边主义行为进行了纠偏和矫正，但特朗普入主白宫后，美国在多边主义合作方面陷入倒退局面。

二是延续和继承了“美国例外论”传统。“美国例外论”蕴含在美国人的人生观、价值观以及国民性格中，指的是一种把美国视为独特的国家且与美国天赋使命神话联系在一起的文化观念或意识。^[1]“美国例外论”主要蕴含两层涵义，一是扎根于美国人心中的一种信念，认为美国是自由平等、民主法治和贸易自由等优越制度的代表，是与世界其他国家都不同的“山巅之城”和“自由灯塔”；二是根深蒂固的天赋使命感，认为将自由民主原则传播到世界，促进全人类福祉是上帝赋予美利坚民族的神圣使命。这种与生俱来的“美国例外论”传统塑造了美国对待国际组织的矛盾心理，同时具有“主动合作”和“我行我素”的特征。天赋使命感促使美国有深入接触世界并积极参与国际合作的动力，在与世界互动的过程中，美国试图构筑一套符合其价值标准的国际规则和国际规范。然而，例外心理又使得美国在参与国际合作的过程中，总抱有一种天生的优越感，不愿受到国际组织的束缚，一旦利益受损就会我行我素拒绝遵守国际规则。^[2]当前，特朗普政府频繁退出多边条约和国际组织的做法明显体现着“美国例外论”传统，尤其对待国际组织质疑和轻视的一面更为突出。

[1] 王晓德：《“美国例外论”与美国文化全球扩张的根源》，载《世界经济与政治》2006年第7期，第46页。

[2] 陈东晓：《试论国际制度的本质特征及其与美国霸权的互动关系》，载《国际政治研究》2004年第3期，第11页。

二、特朗普政府“退出主义”外交的主要表现

尽管特朗普并非唯一被指控为“退出主义”外交的总统，但其与历届美国总统试图从世界撤退的方式仍在存在巨大差异，主要表现在以下几个方面：

第一，抨击自由主义国际秩序，表示美国无意为维护国际秩序买单。美国主导建立的自由主义国际秩序运行 70 多年来，确实产生了诸多负面问题。正如马丁·沃尔夫（Martin Wolf）所说：“自由主义国际秩序的病症在全球层面表现为，冷战结束以来西方国家政治和经济影响力的持续下降；在国内层面源于许多西方国家中下层民众的反全球化情绪，他们认为自身并没有从自由世界秩序中受益。”^[1]在自由主义国际秩序衰落的背景下，特朗普认为美国在秩序中处于严重劣势，在国际体系中被他国“剥削”，承担了大量没有得到充分补偿的承诺和责任。在他看来，美国应优先考虑自我利益而非国际利益，优先考虑保护本国公民免受外部威胁和提高公民生活水平。^[2]因此，特朗普上台后质疑国际合作，抨击自由贸易体系，威胁要终止多边贸易协定，谴责北约，呼吁俄罗斯重新加入八国集团，减少对联合国的资助并且不屑于应对气候变化等全球性挑战等。特朗普由此传递的信息是，美国现在要照顾自己的国家利益，而不是所谓的国际利益。事实上，特朗普早在竞选期间发表的演讲中就表达了这样一种观点：“没有哪个国家不把自己的利益放在首位就会繁荣起来。我们的朋友和敌人都把他们的国家利益置于美国之上。在此情形下，美国也必须开始做同样的事情，不再把国家及人民投到全球主义的虚假中去，民族国家仍然是幸福与和谐的真正基础。”^[3]显然，特朗普的退出举动具有明显的现实主义色彩，竭力淡化

[1] Randall Schweller, “Three Cheers for Trump's Foreign Policy: What the Establishment Misses,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.5, 2018, p.142.

[2] Carla Norrlof, “Hegemony and inequality: Trump and the liberal playbook,” *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, p.70.

[3] Randall Schweller, “Three Cheers for Trump's Foreign Policy: What the Establishment Misses,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.5, 2018, p.139.

美国在自由主义国际秩序中所承担的责任，强调美国应以本国利益为重。

第二，反对美国过度的战略扩张，主张减少对盟友的承诺以更好地维护美国国家利益。特朗普质疑美国传统同盟关系的有效性，他在就职演讲中反复表示：“同盟关系对美国来说是零和博弈，几十年来，美国以牺牲美国工业为代价发展外国工业，以消耗军队为代价保护外国边境，在海外花费了数万亿美元。美国在促使他国富裕起来的同时，自身却一无所获。”^[1] 北约作为美国的传统盟友在冷战时期为对抗苏联而成立，根据协议，北约成员国应将国内生产总值的 2% 用于国防开支。然而目前，北约 28 个成员国中只有 5 个国家达到了目标要求，美国支付了北约 70% 的防务开支。^[2] 事实上，美国与欧洲盟友在军费开支问题上的分歧由来已久。特朗普上台后态度更加强硬，多次敦促欧洲盟友承担北约防务责任和增加防务开支，并威胁称如果欧洲盟友不做出妥协，美国将考虑逐步调整其在全球的军事部署以削减开支成本。^[3] 2017 年 5 月，特朗普在北约峰会上拒绝明确支持北约宪章第五条规定的共同防御条款，还指责北约成员国中有 23 个国家未能实现分摊军费的目标。除了北约，特朗普政府也敦促日本和韩国等亚太盟友分担更多的安全费用和责任，购买美国先进武器装备，增强自我防卫能力。特朗普抱怨美日军事同盟对美国不公平，美国在日本遭受袭击时有保护义务，但日本却无此义务，因此特朗普认为日本应该全部承担美军驻守费用。特朗普强调韩国也应公平承担防务费用，发挥自身更大的安全作用。总之，特朗普以威胁从盟国撤军为由，试图达到减少美国对盟友的责任负担和成本支出的目的。

[1] Doug Stokes, “Trump, American hegemony and the future of the liberal international order,” *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, p.136.

[2] George Friedman and Jacob L. Shapiro, “The Limits of the Trump Doctrine,” January 21, 2017, <https://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-autumn-2017-issue-no-9/the-limits-of-the-trump-doctrine>.

[3] Greg LaRose, “Trump warns NATO allies to spend more on defense or else,” *New York Times*, July 2, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/02/world/europe/trump-nato.html>.

第三,排斥多边贸易协定,试图以双边协议取代多边贸易安排。二战结束以来,美国致力于主导构建多边自由贸易体系和国际规则,建立起了以世界贸易组织为核心的全球经贸体系。然而特朗普上台后,多边自由贸易在美国国内愈来愈受到抨击,倾向采取贸易保护主义手段。^[1]特朗普指责全球化和自由贸易造成美国大量工厂向海外转移,导致数百万的制造业工作机会流失。个别国家操控自由贸易体系,破坏游戏规则,使为美国创造了大量财富的中产阶级被遗忘和被落下。^[2]为此,特朗普在对外经济上实施贸易保护政策,试图以双边协议取代既有多边协定,具有明显的“交易双边主义”特点。一方面,特朗普退出多边经济合作机制,通过单方面施加压力的手段逐个击破,重新谈判签署对美国有利的双边贸易协定。特朗普上台伊始就宣布退出 TPP,并要求重新谈判《北美自由贸易协定》。2018年9月30日,美国、墨西哥和加拿大达成新版《北美自由贸易协定》,标志着美国打破多边规则进行双边谈判策略的初步胜利。另一方面,特朗普打着“公平贸易”口号誓言解决贸易逆差,将中国视为重点打击对象,执意单方面挑起了对华贸易战。此外,特朗普也逼迫欧盟、墨西哥、韩国、日本等盟友重新谈判自贸协定以改善双边贸易关系状况。特朗普政府这种损人害己的贸易保护主义行为加剧了逆全球化的趋势,对现有的多边经贸规则和贸易体系造成了冲击。

第四,消极应对全球公共问题,推卸全球治理责任。冷战结束尤其是进入 21 世纪,随着气候变化、难民与移民问题、恐怖主义以及跨国犯罪等非传统安全威胁的凸显,美国作为世界超级大国在全球公共问题治理上发挥着重要作用。值得注意的是,美国向来对全球公共问题治理持矛盾态度,

[1] 邢瑞利、谭树林:《美国国内关于中美贸易战论争的焦点与实质》,载《深圳大学学报(人文社会科学版)》2018年第6期,第88页。

[2] The White House, “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>.

对于有利于美国国家利益的治理领域积极推动，但美国又不愿过多承担国际责任，因而时常成为全球治理难以顺利推进的阻碍力量。美国历届总统对全球治理持功利性实用主义立场，只是程度和方式有所不同。奥巴马政府时期，美国在全球治理方面态度比较积极，致力于推动多边国际合作，最终达成了应对全球气候变化的《巴黎协定》和《伊朗核协议》两项标志性成果。然而，特朗普上台后态度发生巨大逆转，不仅推翻了前任总统的成果，而且明确拒绝承担全球治理责任。特朗普质疑多边合作治理机制的有效性，尤其强调成本收益，认为对美国不公平而使外国受益。他甚至歪曲认为，“气候变化是中国等发展中国家制造的一个骗局，其目的是削弱美国的全球竞争力”。^[1] 特朗普还将全球问题和国家主权挂钩，以全球治理威胁美国国家主权为由，退出多个联合国下属组织。例如，美国退出国际刑事法院的理由就是基于所谓的主权借口。特朗普声称：“国际刑事法院声称对每个国家的公民有普遍性的管辖权，但它违反了正义、公平和程序正当的原则。美国永远不会放弃国家主权，让一个没有经过选举、没有问责的全球官僚机构来控制我们。”^[2]

三、特朗普政府推行“退出主义”外交的动因

对于特朗普政府其在全球范围推行“退出主义”外交的原因，笔者认为主要有以下几点：

第一，特朗普政府大量退出多边条约和国际组织深层次源于美国对既有国际制度认知的重大转变。二战结束后，美国为稳固全球领导地位，凭

[1] Darren Samuelsohn, "Fact: Trump claimed climate change is a hoax created by China," September 26, 2016, <https://www.politico.com/blogs/2016-presidential-debate-fact-check/2016/09/fact-trump-claimed-climate-change-is-a-hoax-created-by-china-228711>.

[2] Mohammed Cherkaoui, "Why Trump Remains Anti-Globalist Even Inside the United Nations," October 1, 2018, <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2018/10/trump-remains-anti-globalist-united-nations-181001102544114.html>.

借自身实力建立了一套符合其价值理念和国家利益的国际制度，并逐渐从西方推广到全球。美国建立的霸权本质上是一种制度性霸权，致力于通过向他国提供公共产品的方式威胁诱导他国加入国际制度，从而维持霸权体系的运作和霸权制度的合法性。^[1]美国的制度性霸权具体体现为，美国与欧洲和亚洲国家的军事安全同盟、开放型多边经济关系、全球和区域多层次多领域的国际制度，以及对民主和开放的资本主义世界的共同承诺。^[2]在美国构筑的霸权制度性网络中，国际组织外交在其对外政策中占据着相当重要的地位。然而，国际组织在发展壮大的过程中也会逐渐获得更多的独立性，并非总是按照美国的意愿和制度设计来行事，尽管国际制度有助于维护美国霸权但也对它形成了束缚。在此情形下，美国与国际制度的关系日趋紧张，对国际组织的功利性倾向愈来愈突出。一旦国际组织与美国国家利益相悖，美国往往会采取单边主义行径，拒绝国际合作抑或游离于国际组织之外。后冷战时期尤其是冷战结束后，历届美国政府对待国际组织的功利性态度更加明显，里根政府和小布什政府曾数次退出多边条约和国际组织，尽管如此，美国仍然看重国际组织的作用，对待国际制度“立”多于“破”。然而特朗普上台后，美国对国际制度的态度发生了巨大逆转，越来越怀疑国际组织是否对美国真的具有价值。特朗普将国际制度视为美国的“经济负担”而非“宝贵资产”，更多地看到了国际制度的弊端，缺乏对国际制度和自由主义国际秩序的信心，认为美国没有从既有国际制度中获取更多的利益，反而处处受到约束。^[3]最终的结果是，美国开始一步步脱离原本由

[1] [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2007年版，第40-41页。

[2] 陈东晓：《试论国际制度的本质特征及其与美国霸权的互动关系》，载《国际政治研究》2004年第3期，第9页。

[3] Greg Myre, "With 'America First', Trump Challenges the World Constructed After World War II," June 18, 2018, <https://www.npr.org/2018/06/18/620939136/how-trump-s-america-first-policy-could-interfere-with-the-truman-doctrine>.

其建构和主导的国际制度，毫不犹豫地废弃多边条约，退出国际组织。

第二，特朗普政府大量退出多边条约和国际组织根本上是为了迎合美国国内选举政治和民意变化的需要。一方面，美国政党基础及选举政治驱动特朗普政府实行“内倾化”的退出外交。在看待全球化和自由主义国际秩序问题上，美国民主党与共和党历来存在争议。目前，民主党站在支持全球化和自由贸易的一端，而共和党则反全球化和主张贸易保护主义。在此情形下，特朗普大力推行退出外交意在赢得选民的支持以捞取政治资本。另一方面，美国国内社会民意发生了变化，特朗普在全球范围大规模退出多边条约和国际组织也是美国底层民众利益诉求的一种反映。长期深度介入国际事务的外交实践消耗了美国实力，致使民众不满，诱发了民粹主义情绪。在对外战略上，尽管前奥巴马政府也主张战略收缩，将更多资源投入国内事务，但由于“更多资源投入国内事务”与“维护美国全球领导力”之间存在巨大张力，奥巴马不理想的外交实践最终遭致了美国内各界的大量批评。^[1]美国著名现实主义学者约翰·米尔斯海默（John J. Mearsheimer）和斯蒂芬·沃尔特（Stephen Walt）强烈建议，美国应进行战略收缩，减少海外参与，将更多精力放在促进国内安全和繁荣上，而不是一味充当“世界警察”。^[2]2018年11月，盖洛普民意调查数据也显示，美国高达78%的选民关注经济、医疗、移民等国内议题，特朗普内倾化的退出外交正是迎合了选民的心理。^[3]在对外经济关系上，全球化和自由贸易带来的资本流动不仅没有使美国成为最大赢家，反而使它成为最大的贸易逆差国。美国支持的自由开放贸易体系还加剧了美国内经济的不平等，精英阶层利益固化而

[1] 刁大明：《“特朗普现象”探析》，载《现代国际关系》2016年第4期，第39页。

[2] Kori Schake, “Will Washington Abandon the Order: The False Logic of Retreat,” *Foreign Affairs*, Vol.96, No.1, 2017, p.41.

[3] Frank Newport, “Top Issues for Voters: Healthcare, Economy, Immigration,” November 2, 2018, <https://news.gallup.com/poll/244367/top-issues-voters-healthcare-economy-immigration.aspx>.

工人阶级利益长期受损。美国政治精英与中下层民众的矛盾日益激化，民众要求变革的呼声越来越高。特朗普宣称退出各种多边条约和国际组织以服务美国本土利益的做法实则利用了美国中下层民众对全球化的不满情绪。

第三，特朗普政府大量退出多边条约和国际组织与其本人的外交理念和执政风格密不可分。特朗普秉持“国家主权高于一切”的世界观，以国家主权名义拒绝接受国际组织及规则的约束。从特朗普于2017和2018年在联合国的演讲中可以发现，他否认联合国作为国际组织的优先权高于美国国家主权的观点，认为应建立以美国利益为核心的世界秩序，这与奥巴马政府时期主张的大国权力接受国际机构和国际法约束才能维护世界安全的世界观截然相反。^[1]退出外交也是特朗普上台以来奉行“美国优先”价值观的必然结果。商人出身的背景决定特朗普的价值观，使其在对外政策中尤为注重成本收益，强调美国国家利益。具体而言，从经济层面看，特朗普本质上是一个“经济民族主义者”，他认为政治因素决定经济关系，全球化无法促进国家之间的和谐，经济相互依存增加了国家间关系的脆弱性。特朗普上台后在经济领域的重大举措就是退出TPP等多边经济合作机制和重谈自贸协定，并在全球范围内发动贸易战。从与国际组织关系层面看，特朗普贬低排斥多边国际合作，不愿承担全球治理责任。据此，特朗普政府退出了联合国教科文组织和联合国人权理事会，退出应对全球气候变化的《巴黎协定》，并放弃有关移民问题的谈判。特朗普政府还宣布美国对联合国的捐款将减少40%，迫使联合国大会决定从维和预算中削减6亿美元。^[2]此外，在特朗普“国家主权高于一切”和“美国优先”等世界观及价值观的指引下，美国总统日益扩张的行政权力也对其退出多边条约和国际组织

[1] John Fonte, "The 'Trump Doctrine' Is the Future of Conservative Foreign Policy," December 14, 2018, <https://www.amgreatness.com/2018/12/14/the-trump-doctrine-is-the-future-of-conservative-foreign-policy/>.

[2] Fred Carver, "Peacekeeping Budget Approval and Cuts Leave Fundamental Questions Unaddressed," September 14, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/09/peacekeeping-budget-approval-cuts-questions-unaddressed/>.

起到了推波助澜的作用。美国加入国际组织签署的法律文件主要有条约和协定两类，总统是否有权退出国际条约在美国内法中存在争议，而退出国际协定则属于总统的权力。^[1] 特朗普摸索出了绕过国会和宪法规定以推动退出外交的路径，而总统行政权力的扩张为其提供了便利。

四、特朗普政府推行“退出主义”外交的影响

特朗普政府的“退出主义”外交在美国内和国际上产生了广泛影响。

就美国内而言，退出外交带来的影响不乏忧虑和反思。第一种看法是认为特朗普政府的退出举动给美国自身利益带来了不小的损害。其一，削弱了美国的软实力。美国著名的软实力理论创建者约瑟夫·奈（Joseph Nye）认为，一国在国际机构和多边主义中的影响力是构成其软实力来源的重要组成部分，特朗普频繁退出国际组织的行为已经事实上削弱了美国的软实力。盖洛普近期在全球 134 个国家的一份民意调查数据也显示，只有 30% 的被受访者对特朗普领导下的美国持乐观态度，与奥巴马政府时期相比下降了近 20 个百分点。^[2] 其二，损害美国与盟友的关系。美国内有观点认为，特朗普退出多边条约和国际组织会削弱盟友对美国的信任和尊重，也会失去领导和影响其他国家的多边平台。^[3] 其三，加剧了美国内的政治极化。美国《国会山报》的报道指出，特朗普退出《巴黎协定》和《伊朗核协议》

[1] Jean Galbraith, "The President's Power to Withdraw the United States from International Agreements at Present and in the Future," *American Journal of International Law*, Vol.111, No.4, 2017, pp.445-447.

[2] Joseph S. Nye, "Donald Trump and the Decline of US Soft Power," *Project Syndicate*, February 6, 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-american-soft-power-decline-by-joseph-s-nye-2018-02?barrier=accesspaylog>.

[3] Neil Baron, "Trump's 'America First' policies are going to put America way behind," *The Hill*, August 15, 2018, <https://thehill.com/opinion/international/401983-trumps-america-first-policies-are-going-to-put-america-way-behind>.

等大胆的举动，引发了两党的极端对立，导致美国政治生态进一步失衡。^[1]其四，有损特朗普个人的声誉。美国普林斯顿大学政治学和国际事务助理教授克伦·亚里·米洛（Keren Yarhi-Milo）认为，“特朗普上任后各种冲动鲁莽的退出举动和反复无常的个性已使其自身面临公信力危机，声誉可信度受损。无论特朗普喜欢与否，公信力和声誉对美国这个全球性超级大国都是一项极其重要的资产”。^[2]第二种看法普遍将特朗普的退出举动与自由主义国际秩序联系起来，认为特朗普退出多边条约及国际组织严重冲击了自由主义国际秩序。美国普林斯顿大学威尔逊公共与国际事务学院教授约翰·伊肯伯里（G. John Ikenberry）认为，特朗普是美国自20世纪30年代以来选出的首位对自由主义国际秩序充满敌意的总统，特朗普在自由贸易、军事同盟、多边主义、全球环境等问题上采取的行动，将终结美国的全球领导者角色，使自由主义国际秩序陷入危机之中。^[3]美国埃克塞特大学政治系教授道格·斯托克斯（Doug Stokes）则进一步指出，尽管自由主义国际秩序并不完美，但它仍是诸多模式中最好的一个。美国当前需要迫切解决那些正在削弱其领导力所依赖的国内秩序问题。^[4]

就国际社会而言，特朗普政府在全球范围内大规模的退出行动遭致国际舆论的广泛批评。其一，美国的退出举动不利于既有国际秩序的稳定。美国频繁退出多边条约和国际组织，在某种程度上损害了国际规范与制度

[1] Dina Smeltz, Joshua Busby and Jordan Tama, “Political polarization the critical threat to US, foreign policy experts say,” *The Hill*, November 9, 2018, <https://thehill.com/opinion/national-security/415881-political-polarization-is-the-critical-threat-to-us-foreign-policy>.

[2] Keren Yarhi-Milo, “After Credibility: American Foreign Policy in the Trump Era,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.1, 2018, p.77.

[3] G. John Ikenberry, “The end of liberal international order?” *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, p.7.

[4] Doug Stokes, “Trump, American hegemony and the future of the liberal international order,” *International Affairs*, Vol.94, No.1, 2018, p.150.

规则中的积极意义和价值，其不负责任的退出外交行为严重冲击和破坏了现行国际体系和国际机制。美国退出 TPP、发动贸易战、重新达成新版《北美自由贸易协定》等动摇了国际贸易体系及贸易制度，加剧了世界经济和国家间贸易关系的进一步失衡；退出《伊朗核协定》破坏了国际社会防止核扩散的努力，导致全球及地区安全形势更加不确定；退出《巴黎协定》动摇了全球气候治理框架，使全球多边合作治理进程受阻；退出联合国人权理事会不利于国际人权事业的健康发展等。^[1]其二，美国的退出举动损害了国际组织的合法性和全球治理的有效性。一方面，美国的退出削弱了国际组织参与全球治理的合法性，损害了国际组织对正向积极规范的扩散，进而间接影响了其治理能力与水平的提升。长久以来，国际组织积极倡导保护人权、自由贸易和种族平等国际规范与价值。美国对国际组织的消极态度会影响其对国际规范倡导和宣传的良好形象，间接损害了国际组织通过规范扩散而寻求物质利益的可能性，直接影响了国际组织与美国政府的关系，导致冲突和矛盾的激化。^[2]另一方面，美国的退出举动必然留下许多的国际治理空白以及领导力的缺失，因此新兴大国和中等强国会抓住契机进行填补，进而围绕制度的建立可能爆发更多竞争与冲突，最终导致全球治理的碎片化和地区化分隔进一步加深。

如何理性看待特朗普政府一系列的退出行为？首先，应认清特朗普推行退出外交背后的实质。一方面，特朗普政府的退出举动本质上是对奥巴马政府时期对外政策的继承与延续，唯一区别在于退出的手段和程度存在差异。奥巴马是一个国际主义者，倾向于奉行“从幕后领导”的外交原则，强调有限度参与国际事务；而特朗普的单边主义倾向更加明显，进一步将

[1] 楚树龙、周兰君：《特朗普政府外交特性及其影响》，载《现代国际关系》2018年第8期，第26页。

[2] 吴文成：《特朗普时代美国对国际组织立场转变及其影响》，光明网，http://theory.gmw.cn/2016-12/02/content_23172286.htm。

美国在全球的战略收缩推向了极致。^[1]另一方面，特朗普在全球范围内撤退并非是要真的回归孤立主义，而是旨在先破再立以重塑一套更加符合美国利益的新国际秩序。特朗普在退出国际组织和国际协定时并非简单粗暴，而是留有余地的：尽管特朗普上任后就立即宣布退出 TPP，但也强调不排除日后再加入该协定；特朗普虽然退出了《北美自由贸易协定》，但又积极推进“退群加私聊”模式，逼迫墨西哥和加拿大进行谈判并签署了新版美墨加贸易协议等，这些都是明显例证。^[2]

其次，应认识到特朗普政府的“退群”决定是国际制度发展进程中的正常现象。国家的周期性加入或退出多边条约和国际组织，反映了国际机制治理的常规变化。除非有国家意图破坏现有国际制度，退出多边条约和国际组织本身并不必然导致国际制度的崩溃。此外，还应认识到，尽管美国自二战以来建立和维持了国际制度，但不能保证美国永远是一个有意愿提供公共产品的“良性霸权”。现今，美国作为全球大国和诸多国际组织和国际制度的建立者而大规模地退出正是国际社会不得不面对的一个新现实。

第三，也应看到美国的退出可能为中国等新兴大国留下了重塑国际组织的机会空间，但更蕴含着风险挑战。随着美国陆续退出一系列国际组织和国际协定并加速重构类似于新版北美自由贸易协定的新机制，国际制度和全球治理格局也随之面临更迭和分化重组。新旧制度之间的竞争合作也将更为激烈，国际制度和规则的变动亟需注入新的推动力。在此情形下，

[1] Adam Taylor, "Ditching deals has become Trump's main foreign policy," *The Washington Post*, October 13, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/13/ditching-deals-has-become-trumps-main-foreign-policy/?noredirect=on&utm_term=.0dd3ffafb6aa.

[2] Bob Bryan, "Top Republican senator: Trump wants to jump back in the massive trade deal he once called 'a rape of our country'," April 12, 2018, <https://www.creedpolitico.com/top-republican-senator-trump-wants-to-jump-back-in-the-massive-trade-deal-he-once-called-a-rape-of-our-country-business-insider/>.

中国和印度等新兴大国的作用就更加突出和明显，成为国际社会关注的重点对象。例如，当美国宣布退出应对全球气候变化的《巴黎协定》时，有媒体就报道：“中国渴望在国际舞台上发挥更大的影响力，特朗普的举动为中国填补美国留下的空白开辟了新机会。”^[1]因此，中国有必要回应国际社会的看法，但更要明确自身角色定位以避免战略透支。一方面，中国可能面临重大机遇，如果能够在既有国际制度及相关国际规范框架下，主动参与制定新规则以推动国际合作朝着良性方向发展，中国在国际组织和全球治理中的影响力和话语权将会大大提升。另一方面，中国也面临诸多不确定的战略风险。特朗普频繁退出多边条约和国际组织旨在逃避国际责任，避免过度透支国家实力。因此，中国应警惕美国抛下的责任包袱，在量力而行承担相应国际义务的同时，仍然要立足国内发展，避免犯下战略性错误。总之，如何合理定位自身位置以发挥中国在国际组织和国际制度中的建设性作用是当前中国需要思考的一大难题。

【收稿日期：2019-04-20】

【修回日期：2019-06-10】

（责任编辑：蒋娟）

[1] Benjamin Haas, “China sees an opportunity to lead as Trump withdraws from Paris, But will it?,” *The Guardian*, June 2, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/02/china-sees-an-opportunity-to-lead-as-trump-withdraws-from-paris-but-will-it>.

ABSTRACTS

- 01 The “Trump Shocks” and Adjustment of the Regional Order in the Asia-Pacific**, by Ling Shengli, Associate Professor of Institute of International Relations, China Foreign Affairs University. Adjustment of the regional order in the Asia-Pacific is mainly affected by such factors as game-playing among major powers, the small and medium-sized countries staying closely together for self-protection and the evolution of the regional norms. In contrast to the strategies such as “Return to Asia” and “the Asia-Pacific Rebalancing” successively adopted by the Obama administration, the Trump administration simply has no complete strategy of its own toward the Asia-Pacific region, but has made drastic adjustments to the strategy pursued by the Obama administration, thus sending outstanding shocks to American strategy toward the region. The major characteristics of Trump’s strategic adjustment toward the Asia-Pacific include shifting strategic objective from “status first” to “strength first”, strategic resources from “multi-party financing” to “self-reliance” and strategic means from “multilateralism” to “bilateralism”. The “Trump Shocks” have in the main resulted from the adjustment of strategic orientation by the US. Under the overall direction of “America First”, the US’s strategy toward the Asia-Pacific has assumed four major characteristics, including “domestic first”, “strength first”, “economy first” and “China first”. Under the “Trump Shocks”, adjustment of the regional order in the Asia-Pacific is likely to see some changes.
- 17 An Analysis of the “Withdrawal Diplomacy” of the Trump Administration**, by Xing Ruili, Doctoral Student of History of International Relations of School of History, Nanjing University. Since taking office, the Trump administration has withdrawn from several important multilateral international treaties and organizations, which

are not isolated events, but closely associated with the historical tendencies of unilateralism and exceptionalism insisted upon by the US, reflecting changes from the previous US administrations characterized by lashing out at the liberal international order, opposing excessive strategic expansion by the US, rejecting multilateral trade agreements, and ridding off international governance responsibilities. The fundamental reason for the Trump administration to withdraw from so many multilateral treaties and organizations lies deeply in the fact that the US has made a major change to its cognition of the existing international systems, so as to meet the demand of its domestic election politics and the changing popular wishes, which also conforms to Trump's diplomatic concepts and administrative style. These withdrawals have made many Americans worry that they will undermine America's national interests and international image as well as affect the liberal international order. The international community is generally critical of these American moves, believing they will not only play havoc to the stability of the existing international order, but also undermine the legitimacy of the international organizations and the efficiency of global governance. China should take an objective, rational and scientific perspective in observing the withdrawals by the Trump administration, and get ready to face the consequences.

- 34 The Status Quo and Development Trend of the Russia-NATO Relationship from the Perspective of European Security Pattern,** by Dr. Zhang Jian, Lecturer of the Department of Diplomacy and Foreign Affairs Management, China Foreign Affairs University. The European geo-security pattern has undergone a profound change due to the game-playing between Russia and NATO, making the relatively stable geo-security pattern established in the wake of the Cold War collapsing. With the NATO summit getting tougher on Russia, Russia has increased its military exercises, thus giving rise to the debate on the new Cold War in the international community. The outbreak of the Ukraine crisis has, to some extent, mitigated NATO's survival crisis. In the wake of the Crimea incident, NATO's relations with Russia have roughly undergone three phases, namely conflict