

# 形势报告



Respective Reviews

## B.2

### 2017年的美国政治：国情 续选情，僵持伴松动

刘卫东\*

**摘要：** 2017年是特朗普执政的第一年，美国国内的政治气候延续了选举期间的基本特征，各种观念的碰撞激烈，极化与分裂依然是美国政治的主旋律。为了在不利局面下实现自己的政治诉求，特朗普继续通过动员基本盘选民来维护自己的执政地位，在用人和施政方面保持特立独行的风格，大力推进在医保、移民、税改等重要议题上的改革计划，并因此与民主党、共和党建制派和美国媒体持续冲突，同时也对美国的社会价值演变、权力分支互动和政党建设造成了深远影响。不过，在建

---

\* 刘卫东，中国社会科学院美国研究所研究员，政治室副主任，主要研究领域是美国国内政策与东亚安全。



制派与反建制派激烈斗争并呈僵持之势的表面之下，为了尽快取得施政效果，双方的关系也在悄然解冻，并在某些领域内展开了合作。预计今后特朗普政府仍会坚持其原有风格，为应对中期选举而继续与各方博弈，2018年的美国政治不会平静。

**关键词：** 美国政治 特朗普政府 博弈

2017年是特朗普执政的第一年。虽然在年初很多舆论曾对其执政风格和面临困局进行过预测，但特朗普仍不断展现出出人意料的言行，其施政方式与当前美国的价值取向与政治生态相互叠加，给美国政坛带来史无前例的冲击。2017年的美国政治必定会以其独特的表现在美国历史上留下浓重的一页。

## 一 2017年的美国政治概况

毫无从政经验的政坛“素人”特朗普上台以来，美国国内政治的方方面面都发生了深刻的变化。一方面，美国的社会思潮正在经历21世纪以来少有的变动，阶级对立、种族矛盾、价值冲突所带来的社会思潮碰撞方兴未艾，并给特朗普的执政环境带来明显冲击；另一方面，代表大资本利益但得到基层蓝领白人支持的特朗普必须要同时取悦这两个存在冲突的阶层，而胸怀抽干华盛顿“泥沼中污水”之壮志的他更试图在美国政坛上大展宏图。这些主客观因素相互交织，共同塑造着2017年美国政治的运行轨迹。

### （一）美国国内的政治思潮动态

#### 1. 民粹主义仍大行其道

在帮助特朗普进入白宫的诸多因素中，美国民粹主义的盛行发挥了举足轻重的作用，但它并未随着特朗普的就职而退出历史舞台，而是依然大行其道，从多角度影响着美国政治与社会的演变。这首先是因为当前民粹主义思

潮盛行是美国乃至整个世界多年积累下来的产物，是对控制美国政坛的建制派和精英主义严重不满的一次集中爆发，它很难随着一次大选的终结就偃旗息鼓，而是表现出一种滞后效应，从关注选情转为关注制度安排，力图在社会政策方面获取期待的成效。其次，促进美国民粹主义盛行的土壤依然肥沃，以强调个人主义、自力更生、反精英主义的茶党为代表的右翼民粹主义，与推崇政府加强对华尔街的监管、追求社会公平的“民主社会主义”的左翼民粹主义存在反精英的共同诉求，他们均对特朗普的执政效果不满，期待通过进一步的政治抗争来发出自己的声音。最后，特朗普是在所得选民票少于对手的背景下当选的，在执政中又受到党内同僚的严重排挤，他唯有继续与民粹主义者为伍，来保证有限但稳定的支持。不过，特朗普本人并非民粹主义的代表，而是善于将民粹主义为己所用的精英，其与民粹主义的互惠互助是有条件的。同时，民粹主义者未必完全反建制，更不反对民主，主要是反对以多元主义为特征的自由民主，所以存在与精英妥协的空间。随着特朗普与建制派合作的增多，民粹主义在美国政坛上的表现形式和影响范围都可能会有所不同。

## 2. 另类右翼的起伏

作为美国保守主义的一个新变种，另类右翼（Alternative Right，或译为非主流右派）是2017年频频出现于报端的一个新名词。其追随者以白人种族主义者和年轻人为主，摒弃建制保守主义，把“白人种族-民族主义”作为它的基本价值观，其代表人物是斯蒂夫·班农。班农认为建制派精英追求与全球性资本的合作，过分讨好少数族裔群体，其对外政策忽视了非西方世界的崛起对美国的威胁。特朗普胜选后，先后任命班农为白宫首席战略家、高级顾问以及国家安全委员会部长级成员。这意味着另类右翼思潮成功跻身于美国政坛中央，并与坚持民粹路线的特朗普主义合流。特朗普与班农虽然在反对建制派和抵制政治正确等议题上有共同语言，但双方的出发点并不相同。特朗普从商人的角度来评价美国的政治土壤，他坚信政府已沦为利益集团和少数族裔的代言人，对社会的过度管束严重伤害了经商环境，因此他必须打破政治正确强加给美国的各种束缚，让市场回归本源；而班农对建



制派的不满则来自阶级仇恨、白人至上意识和原教旨爱国主义，他比特朗普更深刻、更极端也更不愿妥协，由此也注定了两人之间必然会出现分分合合。特朗普 2016 年 11 月 22 日在接受《纽约时报》采访时否认他与另类右翼的关系，却将班农的主张视为其“美国第一”原则的理论基础。但由于班农同时受到了民主党与共和党建制派的两面夹击，再加上与白宫班子中核心成员间的矛盾激化，随着特朗普一些政策的失败，他逐步被边缘化，并在离开白宫后遭到特朗普的大力鞭挞。虽然普遍认为班农的离任并不意味着特朗普彻底与另类右翼思潮决裂，但其在美国政坛的影响力将会不可避免地逐步下降。

### 3. 白人至上主义有所抬头

2017 年 8 月 11 日晚至 12 日，多个白人至上团体在美国弗吉尼亚州夏洛茨维尔市游行，抗议该市拆除内战时期南方将领罗伯特·李的雕像，以及白人在美国社会地位的下降。随后有人驾车撞向人群，并有警用直升机坠毁。这是过去十年里，白人种族主义者最大规模的一次集会，虽然这次是其被动反应，但仍透射出美国国内种族矛盾的激化。白人至上主义者认为，白人的财产和机会都被那些充满敌意、试图引进多元文化的精英，以及愿意接受低工资待遇但畅享丰厚福利的非白人群体所剥夺，因此必须做出应对。造成这一现象的因素很多，一方面，移民潮造成的少数族裔人口增加以及白人人口老龄化、少子化等因素叠加，导致白人的危机感上升；另一方面，制造业萎缩与新科技革命给白人的就业和福利带来冲击，获得感的不足促使其将焦虑和愤怒都算到“不劳而获”的少数族裔和移民头上。由于白人至上意识随着反政治正确思潮的蔓延而在社会上悄然播散，而特朗普本人在该事件发生初期含糊其词，立场左右摇摆，导致这一思潮在美国有所抬头，今后可能会以种族冲突个案的形式再现。

不过换个角度来看，虽然美国国内各种复杂潮流仍在涌动，但大选所塑造出的极端思潮竞相迸发的特殊环境已不复存在。特朗普本人仍在刻意制造冲突，利用社会对立来维持支持者的忠诚，但一方面在国家治理的层面上，非主流思潮能够对关键机构施加的影响有限；另一方面，传统主流思潮正在

缓慢回归，甚至影响到了特朗普本人的言行。根据 Axios 网站的统计，这位原本深受班农影响的总统花费在狂热右翼网站上的时间越来越少了，在公开场合他也很少提及“政治正确”一词。这一方面是因为身处上层精英阶层的他只是选择性地反对对自身不利的部分政治正确，立场并不坚定；另一方面极端务实的他为了顺利达成更重要的施政目标，也乐于与政治正确派取得妥协。因此，2017 年美国的政治生态，展现出延续与改变共存的特征。

## （二）美国权力分支间的互动

### 1. 行政部门与国会之间

特朗普总是乐于以一副非典型共和党人的面目示人，以个人兴趣而非党的利益为导向，对外展现他代表的是民众利益而非党的死忠的形象。正是他的这种自我定位，导致在府会之间出现了非常规合纵连横的局面。特朗普的党派忠诚度意识淡薄，时常特立独行而不考虑后果，国会山上的共和党“大佬”们并不情愿始终与“不靠谱”的总统站在一边。虽然因为需要对外展现共和党的内部团结而尽量不公开反对总统的主张，但他们在投票时仍非常慎重，再加上民主党对特朗普政策的一贯抵制，迫使其通过大量颁布行政令的方式来绕过国会行事，导致 2017 年的府会关系紧张，由此也导致共和党在美国政坛上的全面地位优势并未转化为其单方的政策优势。客观来说，在府会互动中，特朗普仍占据优势，他在共和党选民中的高人气既赋予了他与国会共和党人博弈时更大的主动性，而民主党人在大部分时间里都难以在共和党人占据多数的国会里有所作为。

### 2. 行政部门与司法系统之间

特朗普上台伊始，其颁布的行政令就因引发严重争议而被起诉，美国巡回法院也支持了地方法院暂停实施的判决，特朗普一度被迫后撤，直到最高法院完成补选，情况才有所改观。近年来美国行政部门与国会在敏感议题上的冲突愈演愈烈，导致司法系统在政治生活中的地位愈发突出。特朗普政府在与美国地方法院的初步较量中败北后，在最高法院大法官的任命问题上取得重大进展，国会的共和党同僚出于党派利益的考虑，帮助他成功任命了一



位保守派大法官，这对今后美国政治的运行影响深远。随着保守派在最高法院占据多数，特朗普政府推行其议事日程会更有底气，关键时刻遭受司法系统阻碍的预期更低。

### 3. 联邦与州政府

2017年美国地方与联邦政府围绕一些敏感议题发生了严重冲突。华盛顿、加利福尼亚、夏威夷等州纷纷对特朗普的移民禁令发起挑战，而特朗普也威胁要削减对其的联邦拨款。联邦与州的对抗既出于意识形态对立，也与利益分歧有关。不过双方的争斗还是有分寸的，仅局限于个别议题，最终也都适可而止，没有导致对抗持续升级。

## （三）党间及党内的互动

2017年的美国党派政治错综复杂，出现了一些史上少见的特殊现象。

### 1. 政党理念进入调整期

特朗普利用总统的身份，试图将白人蓝领打造成共和党核心选民群体，这对共和党传统理念的冲击很大，以至于两位共和党前总统布什父子担心，他们自己将成为“最后的共和党人”。<sup>①</sup>白人蓝领虽然与传统共和党人在基本价值方面存在共识，但在贫富差距、精英治国、政府服务、保障就业等议题上的分歧也很明显，其追求的改建制色彩本身就与共和党建制派的诉求严重抵触，虽然构建“南部—中西部—铁锈地带”的政治联盟对共和党的选举大有帮助，但如何协调新老与上下层支持者的利益将会给共和党带来严重挑战。同时，特朗普掀起的民粹主义风潮也影响到民主党的政党建设和道路选择。随着民主党核心支持群体在2017年的“幸福感”大幅下降，以民主党参议员桑德斯和伊丽莎白·沃伦为首的“民主社会主义”的势力大增。在新泽西州长选举中，民主党候选人虽是华尔街银行家出身，却采取了桑德斯式竞选路线，并以较大优势战胜共和党对手。但民主党建制派支持全球

---

<sup>①</sup> Eric Bradner, “Bush: ‘I’m Worried that I will be the Last Republican President’,” *CNN*, July 19, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/07/19/politics/george-w-bush-last-republican-president/index.html>.

化，在移民问题上持开放态度，与精英的关系密切。可见在是否以及如何走“群众路线”的问题上，民主党的基本理念正面临严峻考验。这意味着美国政党政治在当前和未来一段时期将会呈现出新旧交替阶段特有的不确定性。<sup>①</sup>

### 2. 在两党内部都出现了严重分裂，并影响到党性认同

共和党中建制派与反建制派持续对抗，思想极端的“自由党团”成员与主流分歧明显；民主党中则出现了以希拉里为代表的传统民主党势力和以桑德斯为代表的追求“民主社会主义”的派别的竞争，其价值基础和政治诉求的差别是如此明显，以至于好像美国同时有四个政党共存。鉴于特朗普不固定属于其中任何一个，所以美国政坛上貌似出现了五个政党。<sup>②</sup> 共和党中的情况尤其复杂，根据2017年10月的一个民调，共和党选民中有57%相信共和党应该更像总统，33%相信共和党应该更像参议院的共和党人；50%认为特朗普批评本党参议员对国家有益，35%认为特朗普应依靠国会共和党人帮他通过议程。38%的共和党选民相信对特朗普来说，国会的共和党人是比民主党更大的麻烦。<sup>③</sup> 显然，党内分裂不仅导致内斗升级，同时也影响到选民对党的认同，党性在一定程度上被个性冲淡。

### 3. 党建在一定意义上取代党争

在涉及原则立场或是具有重大党派色彩的标志性立法议题时，两党均拒绝妥协，从废除奥巴马医保到税务改革，特朗普都没有从民主党那里得到一张赞成票。他与民主党的合作都是暂时的、局限的，而对抗则是绝对的、难以调和的。但与此同时，由于共和党在与民主党的席位竞争中占据了全面优势，其所面临的来自党外的压力反倒不如特朗普带来的党内压力，特朗普不

<sup>①</sup> 王浩：《“特朗普现象”与美国政治变迁的逻辑及趋势》，《复旦学报》（社会科学版）2017年第6期。

<sup>②</sup> [美] 爱德华·卢斯：《美国两党制已名存实亡》，《金融时报》（中文版）2017年9月21日。

<sup>③</sup> “Most Republicans Follow Trump, Not GOP Senators,” October 30, 2017, [http://www.rasmussenreports.com/public\\_content/politics/trump\\_administration/october\\_2017/most\\_republicans\\_follow\\_trump\\_not\\_gop\\_senators](http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/trump_administration/october_2017/most_republicans_follow_trump_not_gop_senators).



仅不是“全民总统”，甚至也不是“共和党总统”。所以，如何“消化”、适应和改变特立独行的特朗普，就成为共和党内的重点议题。民主党虽然重视保住以奥巴马遗产为目标的党派斗争，但也不得不加快内部统合以应对中期选举。于是，持续加剧的两党极化在党内纷争的干扰下也显得不是那么强烈和醒目了。

#### （四）政府与传统媒体的关系出现松动

特朗普上任后与传统媒体的冲突仍在继续，他多次公开斥责美国有线电视新闻网、《纽约时报》等媒体提供“假新闻”（fake news），禁止一些媒体参加白宫的新闻发布会，极少接受传统媒体的采访。一年来他通过推特指责传统媒体超过 150 多次，还在 Facebook 上创办了自己的“真新闻”节目。不过，新媒体作为社会动员的一个平台，主要作用还是体现在选举领域，在执政阶段，政府决策需要相对封闭的环境并遵从相对固定的程序，新媒体的优势很难体现出来；而传统媒体在深度报道、重复阅读、影响精英等方面的成熟地位和深厚作用是新媒体所无法替代的。虽然特朗普与传统媒体之间互不欣赏，但存在互惠互利的共同需求。临近 2017 年末，双方的对抗出现缓和的迹象，特朗普虽然仍会坚持发推文，但也期待能改善与传统媒体的关系，从而争取到更多的舆论支持。

## 二 美国国内在重大政治议题上的博弈

2017 年美国国内的重大政治议题，主要涉及税改、医保、移民等几项。虽然特朗普还计划在政府结构和职能、官员权益等更多议题上发起挑战，美国社会各界也在枪支管控、同性婚姻、种族矛盾等议题上展开了热烈讨论，但这些均未能进入实质性政治博弈阶段。

### （一）税改问题

税改是特朗普政府就职以来共和党人取得的最大收获，经参众两院批准



和特朗普签署后已于 2018 年开始实施。美国各界对于税改是否真如政府宣称的那样能够减少家庭支出、促进投资、提高就业存在分歧，而从美国近年来的两次税改后的经济数据来看，减税并不一定能有效促进美国经济增长和就业，且每一次都伴随着财政赤字的增加，同时也必然会减少公共福利。美国税改的真实效果要过段时间才能显现出来，而更值得关注的是两党在这一问题上的对抗：所有民主党议员都投了反对票，党派政治的色彩非常浓厚。首先，共和党希望削减几乎所有的非国防开支，涉及医保、环保和社会保障等各领域，这显然是旨在严重削弱民主党政治资源的针对性行为。其次，预计减税给美国经济带来的刺激效应将在 2019 年达到顶峰，这个时间点恰恰是在下届总统选举前夕，随后的实际税收将会升高，共和党以税改来收买人心应对大选的目的明确。因此，民主党自然会倾全力反对，这也预示着美国税改立法今后仍存在变数。

## （二）移民问题

移民问题是特朗普的首要关注之一，上任以来他多次颁布行政令以期尽快取得成效，但也遭到了司法系统和地方政府的强力阻击。直到新的大法官就任后，特朗普的规划才取得进展。2017 年 10 月 4 日，美国最高法院投票允许特朗普早前签署的针对八国的移民限令全面生效，但巡回法院围绕着移民问题的诉讼仍在延续。特朗普在移民问题上的政策目标是清晰的，一方面要通过提升移民的门槛来保护美国低收入人群；另一方面则希望优化移民素质，提升移民对美国的价值和贡献。为此他不惜退出联合国移民协议，将争议诉诸美国最高法院，并将移民问题与国家安全有机结合起来。由于确有证据显示亲属移民和抽签移民项目具有安全漏洞，特朗普针对穆斯林的禁令也得到不少支持。两党在这一问题上的斗争也很激烈，民主党决计要采取一切手段阻止特朗普的移民计划，通过在政府临时拨款协议中附带保护移民条款的方式来迫使共和党做出退让。此外，两党围绕着童年入境暂缓遣返即“追梦人”计划的对抗也在延续。由于移民问题涉及范围广泛，且在 2017 年没有取得明确结果，预计 2018 年围绕着这一问题的斗争还会继续。



### （三）医保问题

奥巴马政府通过的《平价医疗法案》始终都是共和党人的心头大患，共和党曾 50 多次投票要求废除和替换奥巴马医保法案。特朗普竞选时多次表示会将这项任务放在首位，他就职后不到 24 小时便签发行政令叫停奥巴马医保计划，众议院也于其就职当月启动了废除该法案的程序。但随后事态出现戏剧性变化，一方面两院始终难以就此达成共识，另一方面两党围绕于此进行的斗争也异常激烈，民主党为了保住这一法案而同仇敌忾，没有一人与对手和解。但真正的问题出在共和党内部，不同派别对此意见不一，温和派与极端右翼“自由党团”在修法力度上始终难以达成共识，在关键性投票阶段，不断有共和党议员“反水”，导致特朗普政府的多次努力均功亏一篑。由于奥巴马版本的医保法案已经实施两年，出现了既得利益阶层，共和党建制派担心强行全面推翻可能带来“政治自杀”式的严重后果，而其慎重态度又惹恼了追求激进路线的党内极端派。在经历多次的挫败后，特朗普政府转而采取“曲线救国”方式，在税改法案中取消了对拒绝购买医保者的强制性罚款规定，从而将选择权还给选民。从这个角度来看，特朗普医改计划算是取得了部分成功。

### （四）“通俄门”问题

所谓“通俄门”是指美国大选期间，俄罗斯通过各种方式试图影响大选结果的丑闻。这起源于 2017 年 3 月 1 日《华盛顿邮报》的一篇报道，指出特朗普政府的司法部部长杰夫·塞申斯（Jeff Sessions）大选期间在涉俄问题上的表述自相矛盾，随后特朗普的女婿库什纳也被牵扯进来，5 月 9 日特朗普突然解除联邦调查局局长科米的职务，“通俄门”议题遂广为人知。联邦调查局、参议院情报委员会、参议院司法委员会等机构都相继介入了对这个问题的调查，两党还为此进行了合作，并任命了特别检察官。在以 8 月通过的《以制裁对抗美国敌对势力法》来阻止特朗普任何对俄妥协的可能之后，共和党对“通俄门”的关注转向两个方面，一是通过强势的调查从外部施压来塑造特朗普的执政方式，二是通过对外展现自身的大公无私来避

免共和党受到特朗普的拖累；而民主党则致力于削弱特朗普的执政力并借机打击共和党势力。因此，两党在这一问题上虽然在合作，但基础并不牢固。而且从当前的局势来看，不管反对特朗普的政治力量和媒体力量多么强大，但迄今为止，它们都认可美国情报机构在奥巴马离任前得出的调查结论：俄罗斯的干预不是美国民众投票意向的决定性因素。这也意味着“通俄门”之后的调查难以出现影响特朗普执政地位的颠覆性新闻。

### 三 特朗普政府的执政风格与特征

特朗普在竞选期间和上台后提出了“抽干华盛顿的泥沼”“美国优先”“有原则的现实主义”等政治口号，也以其独特的执政风格给美国传统的政治运行模式刻下了深深的异类印记，在以下方面均有体现。

#### （一）决策模式

特朗普政府的决策具有明显的自信、封闭的特色。特朗普很少与美国智库接触，与共和党前政要的联系也不密切，更不接受媒体的评价。他主要依靠身边以白宫幕僚为核心的小圈子，以及以库什纳和伊万卡为代表的家族成员，相对而言，内阁官员的决策参与度明显不如一些处于非常规岗位上的关系亲近人士。特朗普还对政府运作机制进行了重大改革，大幅减少了白宫层面的各类委员会，特别是部门联席会议；大幅度削减政府部门的副职和助理位置，集中决策权，防止政令不出白宫。但是，由于建制派试图通过与非建制派的博弈来发挥影响，而白宫核心成员间存在价值冲突，特朗普本人的思路就变得异常重要。他追求个性，厌恶官僚机构内部的讨论，导致政府出台的政策混乱，或引发外界哗然，或时常出现反复，有时还会与内阁官员的表态冲突，因而权威性也受到质疑。

#### （二）用人模式

在用人模式方面，特朗普主要坚持几个原则。第一，忠诚至上，宁缺毋



滥。美国联邦政府需要总统提名的重要职位在特朗普执政首年出现了前所未有的空缺局面，而特朗普的女婿库什纳却身兼数职，被 CNN 讥讽为“美国总体事务助理”。出现这种现象，一是由于以商业模式来经营政治的特朗普相信忠诚度而非专业性至上；二是他急于迅速推进政策构想，不愿在人事问题上过多浪费对国会博弈的筹码；三是其执政模式与社会形象的争议性导致难以寻求到足够多的称职追随者。第二，官员提名被当成论功行赏的工具，导致人员流动性大，班子组成不稳定。特朗普把官员任命视为回报大选支持者的重要手段，多名竞选助手都成为其在白宫或内阁中的行政助手。这些人中有些参政能力不足，或曾有各类污点，或反感主流价值。在竞选期间其内部矛盾尚因目标明确而被抑制，一旦特朗普上台，问题就集中爆发出来，班子中争权夺利盛行，内幕消息频频泄露，多名重要官员就职不久即离开岗位。另外，由于特朗普喜爱小圈子甚至独裁型决策，对班子成员的依赖较低，轻易就会解雇不顺眼的下属，这也加剧了人员的流动性。第三，重用军人、CEO 和建制派。特朗普对军人有天生的亲近感和信任感，他的 15 位内阁部长中有 6 位曾有军旅生涯；此外他还启用了一些企业家和华尔街人士；而对彭斯的接纳，对赵小兰的任命，则具有明显的架桥意图，以协调与建制派的关系。这三类人物占据了特朗普政府内大部分的重要职位，反映出特朗普希望获得建制派支持、强军重商的执政理念。

### （三）施政模式

#### 1. 行政令治国

特朗普上任半年时即签署了 42 项法案，同时发布了 41 个行政令，两者的内容互不涵盖，前者主要是例行公事，后者则主要是为了兑现竞选承诺，涉及废除奥巴马医改法案、退出 TPP、冻结政府招聘、开建石油管线、筹建美墨边境隔离墙、禁止七国公民入境等议题，并引发了与国会和法院的冲突。在美国行政部门与国会同为一党控制的背景下，特朗普依然需要严重依赖行政令来推进单边政治议程，意味着其与国会的关系很不协调；还反映出特朗普急于取得执政成效，从而取悦其支持者的明确动机。在执政首



年内特朗普签署的行政令数量并不算多，但涵盖大量敏感议题，触及国会立法监管的范畴，有些还是直接针对议员个人的权利，因而引发了巨大的争议。

## 2. 推特治国

特朗普被称为“推特总统”，在大选中充分利用推特服务并取得成功后，他继续将推特视为帮助推进执政理念的有效工具，一是希望借助于这一自媒体对外呈现自己的真实想法以免被传统媒体所误导，二是相信推特的即时性与互动性可以帮助自己更好地实现民众动员，三是利用推特来满足其强烈的自我表现欲。特朗普常常使用推特来宣布施政计划、分享内幕信息、表达个人情绪，发送推文时口无遮拦、语出惊人。他就职以来，利用推文中的威胁迫使多家企业扩大在美投资规模；但在国内政治层面上，其通过推特炮轰官僚系统、指责民主党、批评下属不忠等行为收效不大；在国际层面上，特朗普就军费分担、贸易逆差、汇率管控、边境管理等议题向外国政府施压也引发强烈抵制。国会两党领袖均认为其行为不妥，损害了美国的利益和政府形象，还有议员提出禁止其“推特治国”的提案。目前看来，推特治国只是特朗普试图保持的一种标志性风格，在执政中对其的实际依赖并不明显。

## 3. 与民粹协作

由于缺乏多数选民的认同，同时受到本党建制派的排斥，特朗普的执政环境异常恶劣。为了改善处境，他先是积极兑现竞选承诺以凝聚起共和党核心选民对其个人的忠诚，并以此来要挟共和党高层，迫使对方做出妥协；在此基础上再利用共和党对民主党的优势地位推行自己的主张。特朗普执政的核心就是依靠其大选中的支持者，在上台后他提出了一系列被外界看来匪夷所思的主张，如“禁穆令”、修建隔离墙、驻以使馆搬迁、拒绝谴责白人至上主义等，刻意制造冲突，不惧舆论指责，在民粹团体中凝聚起稳定的政治号召力。特朗普显然已与民粹主义者形成了一种共生或协作关系，他们相互借力，共同影响着美国政坛的走向。



#### 4. 中间路线

依靠高举反建制大旗上台的特朗普，为了确保上任后能够在建制派的围剿下有效施政，不得不选择了一条中间路线，即在反建制的名义下与建制派合作。特朗普本人实际上游离于建制派与反建制派之间，根据需要各取所需。表面上他必须是反建制的，持续高喊反建制口号是维持基本面支持的有效手段；实际上他必须以低调的、不引人注目的方式悄然与建制派合作以推进实际政治议程，毕竟造势无法永远取代政绩的作用。因此，兼顾基本选民与权势官僚是其实现目标唯一可行的选择，只要保持适当的平衡，特朗普就能尽可能地争取到对立双方的支持。

#### 5. 建立信用

回顾特朗普执政一年来所颁布的内外政策，可以看出他是在积极兑现竞选承诺，能做的马上动手；对于涉及复杂利益或政策调整难度较大的议题，则把责任转嫁给国会，以撇清自己的关系。这些举动强化了特朗普信守承诺的形象，为其留住基础选民创造了条件，也有助于转变更多人对他的看法。上台前特朗普在社会舆论中的形象是“不靠谱”的，各方普遍怀疑他能否胜任总统的职责。特朗普就职后虽然是出其不意，险招迭出，但仍想方设法兑现承诺，在具体议题上不断推进，至少让外界看到自己是守信的，凸显出与华盛顿官僚们的不同，以此来吸引更多的支持者。

## 四 2017年美国政治的基本特征

2017年的美国政治如果用一个词来形容，可以是“分裂”；用两个词来形容，则可以是“僵持”与“妥协”。这既是美国各类社会思潮涌动碰撞的结果，也与特朗普的主动引导密不可分。既然无法回避缺乏多数民意支持的硬伤，特朗普就干脆顺势而为，通过制造乱局加剧分裂来稳固自己的“分众国总统”的地位，并利用与建制派的时而合作时而对抗来推进自己的政治构想。总的来看，2017年的美国政治表现出如下特征。



### （一）美国大选的总体效应仍在延续

大选历来是促进分裂的催化剂。但在特朗普上台后，他既未喊出弥合分裂的口号，也没有化解对立的行动，而是选择了继续推进极化、夯实基本盘选民对其的支持进而控制住共和党的手段，将反政治正确、鼓动民粹主义之风从竞选圈子拖入施政领域，而全然不顾此举可能给社会带来的各种对抗持续加剧的后果。于是，分裂与对抗不仅没有随着大选的终结而消散，价值对立、党派对立、阶层对立、种族对立的极化现象反倒进一步蔓延。特朗普的执政地位逐步稳定，而代价则是美国社会未能从大选的总体效应中复原。特朗普还把去奥巴马化视为换取选民支持的有效手段之一，这直接促成了两党间短兵相接的正面对抗，同时还将美国社会上原有的分歧进一步延续并放大。选情延续对社会造成的损伤恐怕短期内难以恢复。

### （二）非典型的政治对抗常态化，政治势力的合纵连横功利化

党派对抗是美国政坛上的常态，但特朗普又为其引入了一些非典型性对抗的特征。<sup>①</sup> 他与共和党“大佬”之间的恩怨情仇一如在大选期间，而建制派对其的不屑和不满也一点没有减少。虽然特朗普需要共和党“大佬”们的帮助才能顺畅实现目标，但他也时常不把对方放在眼里，公然蔑视、抨击国会两院本党领袖与资深议员，却在某些议题上积极与民主党合作。而在医保等议题上，部分共和党资深议员又站在民主党一边，共同抵制特朗普的主张。因此在2017年的美国政坛上，对抗主体频频换位，时而以党派划界，时而依价值分合，时而据利益选边，表现出明显的功利性。究其原因，还是特立独行的特朗普乘着美国社会思潮变迁的东风，卷起了一股以对抗与冲突为特征的政治风暴，搅乱了美国政坛原本的运行轨迹和政客间心照不宣的潜

---

<sup>①</sup> 特朗普的行为被称为“左一步右一步”，参见 Lauren Gambino, “‘Step Right, Step Left’: Mercurial Trump Leaves Supporters Reeling,” *Guardian*, Sep. 16, 2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/16/donald-trump-republicans-democrats-deal-criticism>。



规则，放大了美国政治积弊对社会的冲击。在碎片化的民怨情绪中，为了求得自保和发展，各派势力都只能先顾眼前，以结果为导向，尽力争取选民支持，自然就顾不得党性原则。

### （三）政府治理的个性化逐步向专业化方向转化

随着执政不断遭遇波折，特朗普相对收敛了自己的锋芒，极端人物和非常规临时班子成员纷纷离开决策中心，以凯利、麦克马斯特、蒂勒森和马蒂斯为主要成员的核心圈子逐步成型，以薛瑞福、董云裳等为代表的更多专业人才进入政府或得以留任，决策的制定和贯彻程序逐步回归传统，与一年前刚刚就职时相比，当前的特朗普政府显然更为成熟也相对专业化。虽然特朗普本人在某种程度上依然保持着自己的个性化风格，但一方面他更为相信也更加依赖身边专业人士的辅佐，另一方面他与以国会议员为代表的职业官僚的互动也在学习进化过程中变得更有技巧。特朗普需要个性化的外在形象以取悦选民，但他也很清楚在政府治理方面走向专业化是大势所趋，尽快摆脱政治“素人”的形象不仅必须，而且有利。

### （四）美国政治运行的稳定超过预期

大选后的第一年往往都是弥合分歧、协调利益、重返现实的一年，但2017年的美国仍矛盾丛生：一是特朗普的执政理念与美国官僚机构既有模式之间的冲突；二是不同政治文化与价值诉求的对抗从影响选情转向影响政府政策；三是党派政治面临内部分裂和外部极化的双重挑战；四是新媒体与传统媒体在继续争夺对政治进程的影响力；五是选举要素（揭短与对抗）与执政要素（稳定与合作）的并存导致政府执政面临双重挤压。虽然如此，但在制度性因素的保障下，美国政治依然在稳步运行，政坛上出现的许多令人惊诧且啼笑皆非的现象，并未扩大为对美国政治正常运行的颠覆性阻碍，在现实中也并没有出现弹劾总统、政党重组、政府长期关门、社会动荡等极端现象，表明美国政治的自适应性成功顶住了“特朗普冲击”。放在历史长河中看，2017年的美国仍是一个出格有限的正常年。





## 五 2018 年美国政治的基本走向

2018 又是一个选举年；同时，特朗普将会继续大力推进其政治议程。美国政治可能同时会受到这两个因素的影响，并大体延续 2017 年的基调。

### （一）特朗普将会逐步稳定其执政地位

对于特朗普来说，2018 年有利的事情看似不少。首先，他的执政班子的“特朗普色彩”会更加浓厚，随着蒂勒森和麦克马斯特的离职，秉持与其相似理念的幕僚与内阁成员的比例进一步提升，特朗普的决策与政策执行会更为顺畅；其次，保守派占据最高法院多数将发挥一锤定音的作用，能帮助特朗普尽快实施一些既定目标；再次，在中期选举的压力下，共和党与特朗普的内斗可能趋于缓和，以借助于其影响力来维持本党在国会的优势；最后，由于 2017 年美国复苏强劲，失业率持续下跌，特朗普在民众中的实际认同度可能高于民调数据。而其面临的主要挑战还是“通俄门”事件的调查，以及两党在国内重大议题上的持续博弈，但目前看来这些都不至于给其执政带来明显冲击。因此，特朗普在 2018 年的执政之路可能更顺畅。

### （二）两党重组的步伐加快

中期选举是 2018 年美国政治中的重头戏。虽然在 2017 年的参议院补选和基层选举中民主党表现出色，但制度性的优势使共和党并没有像在媒体和民调中显示的那么脆弱。从美国政治的规律来看，执政党在中期选举中失去席位的可能更大，在特朗普的拖累下，共和党在中期选举中失去一些席位也是可以预料到的。但参议院 1/3 面临改选的议席中只有 8 个是共和党议席，而在众议院中民主党要实现翻盘的难度更大。为了控制国会两院，两党都会把重点精力放在党建问题上，对自己所代表的价值体系和利益群体尽快进行再定义，在党内统一思想，护住基本盘，挖对手墙脚，确保先打赢 2018 年这一仗。



### （三）政治对抗与社会冲突将会常态化，两党围绕着敏感议题的博弈会继续深化

特朗普提出的“美国优先”口号已把美国政治运行的各方面都深深卷入其中，不管两党是否赞同其主张，都不得不正视这一口号给提升选民支持带来的复杂影响，并通过支持或者反对其主张来取悦本党基本盘选民。共和党总体上会配合特朗普的议程，民主党则需要立场鲜明地进行对抗以组建反特阵线。两党的政治对抗将触及更多敏感的国内难题，在预算、医改、移民、堕胎、枪支管制等领域的对抗将会深化，而社会上围绕着种族矛盾、贫富分化、价值分歧等深层问题所展现出的冲突更不会停歇，并可能再度以某些极端方式表现出来。

（审读：倪峰）