

特朗普政府《国家安全战略》解读与展望

[编者按]2025年12月4日,特朗普政府发布新版《国家安全战略》报告(以下简称“报告”),对美国对外政策和全球战略重心做出重大调整。报告展现出战略收缩、西半球优先以及对华政策的矛盾性。围绕报告,国内学界也迅速展开讨论。讨论主要聚焦新版报告是否真的预示着美国的战略收缩?强调“美国优先”和打造“西半球堡垒”是否预示着美国放弃其维护全球霸权和大国竞争的战略取向?美国国内是否存在支持这一报告的两党共识?这一战略调整是否意味着对华全面围堵的被动回调?在未来的中美博弈中中国应如何应对美国的经济和科技竞争?为了解答上述问题,本刊邀请京沪两地六位学者对报告进行深度解析,以便我们更加准确地理解美国国家安全战略的变化逻辑。

[中图分类号]D771.2 [文献标识码]A [文章编号]2095-5715(2026)01-0003-32

美国全球战略调整的地缘经济因素初析

黄仁伟

复旦大学“一带一路”及全球治理研究院、上海社会科学院研究员

2025年《国家安全战略》是美国自冷战结束后乃至二战后最大的一次全球战略调整,其调整重点共有五个方面:一是美国军事前沿部署将出现三个转移:全球军力部署重心从东半球向西半球转移;印太战略部署重心从第一岛链向第二岛链转移;从在海外部署军队向国内打击毒品及边境反移民转移。二是把经济战略竞争作为国家安全战略的核心内容:把中国作为经济安全战略的主要对手;

把巩固科技创新优势、补缺供应链产业链短板和掌握战略矿产资源控制权作为三大目标。三是重构盟国体系:重新定位欧洲盟国,减少对北约的安全承诺,要求欧盟承担自身的防务开支;第一岛链由日本等亚太盟国作为“马前卒”打头阵。四是对俄对华策略:提升对俄战略磋商的定位;降低对华对抗的意识形态基调,在台湾问题上要确保对台湾半导体产业的控制、同时阻滞中国统一的历史进程。五是放弃原有的国际秩序,重建美国主导的全球治理体系:逐步淡化联合国和七国集团作用;由“核心五国集团”向“G2”转型,同时对冲“一带一路”倡议;关注全球南方的战略资源控制权归属。

美国此次全球战略调整有其地缘政治和地缘经济交互作用的深刻背景。

其一,美国的全球战略调整将深刻影响全球地缘格局,进入一个地缘政治、地缘经济、地缘科技文化交叉互动的时代。俄乌冲突改变了苏联解体后的欧洲地缘政治格局,无论结局如何,俄欧“新冷战”格局终将形成。美欧在乌克兰问题上的尖锐对立,使西方同盟体系出现前所未有的深刻裂痕。以色列同整个伊斯兰世界长期对抗,部分欧洲盟国放弃支持以色列。美国全球战略重心东移受到牵制,前沿部署从第一岛链向第二岛链后撤。日本极右翼势力企图改变战后秩序,填补西太平洋的权力真空,插手台海危机的可能性上升。中美军事力量对比变化向中方倾斜,美国对台安全承诺降低,台湾对美国的地缘经济战略价值上升。美国力图构筑“美洲堡垒”,觊觎格陵兰岛和加拿大,重回巴拿马运河,打击委内瑞拉,独霸西半球。新型数智化战争模式引发新一轮军备竞赛,中美军力对比将发生重大量变和质变。

其二,全球地缘经济版图将重新勾画。一方面,美国主导的全球化 1.0 版将走向末路。特朗普的关税战打乱全球贸易体系,美国市场的战略价值缩水,制造业回归进展缓慢。美国联邦财政危机难以摆脱,国债总额超 38 万亿美元,美联储降息放水,通胀危险再度显现。美元信用危机加速“去美元化”,高科技企业难以支撑股市泡沫,“股债汇三杀”并发的前景可能出现。另一方面,中国引导、全球南方为主体的全球化 2.0 版方兴未艾。中美贸易战、科技战、金融战攻守易位,中国出口增长、科技成果爆发式增长、制造业总量超过七国集团之和。中国的稀

土出口管制对美国相关产业形成精确打击,影响全球产业链供应链,美国不得不与中国达成贸易协定。中国引领“金砖+”、上海合作组织、中国—东盟(10+1)、共建“一带一路”倡议等新多边机制,中国市场、中国制造、中国创新形成全面竞争力,产业链、供应链、资金链、跨境电商、产业园区等全面出海。

其三,中国周边地区的地缘经济战略将超越美国的地缘政治战略。东盟与中国连续5年互为第一大贸易伙伴,双边贸易额已达1万亿美元,超过中欧的8000亿美元和中美的7000亿美元。中国与东南亚的陆海联通和产业链延伸,正在形成一个新的巨大的经济共同体。但是,高度依存的市场链接也引发新问题:跨境电信诈骗犯罪活动与泰、柬、缅边界地区安全矛盾相互交织;海南洋浦港的自贸区落地引起新加坡的不安;菲律宾在南海岛屿争端中继续与中国对抗,成为东南亚唯一与美国地缘战略站队的国家;印度拒不加入共建“一带一路”倡议;南亚的巴基斯坦、阿富汗等国与中亚五国连成一体,形成新的“中南亚”地缘板块;巴基斯坦与美国及沙特、哈萨克斯坦与欧盟出现相互接近的迹象;已经全线开工的中吉乌铁路,建成后虽然大大缩短中欧大通道的运输距离和时间,也可能使中亚地区局势更加复杂。此外,东北亚地缘经济结构的整体重塑仍受到地缘政治因素的严重影响。朝鲜半岛的地缘政治因素阻碍半岛的南北链接及形成与中国的大通道;中日经济关系受到地缘政治化消极影响,两大经济体之间距离拉大、隔阂加深。波斯湾—马六甲—印度洋海上通道的中国利益与运输安全极不平衡,中巴、中缅、中南半岛三条陆海走廊仍相当脆弱且未全部打通,马六甲海峡和克拉地峡可能出现地缘政治危机。虽然相比欧洲和中东,中国周边总体稳定,但是潜在危机和冲突正在酝酿之中,前景难料;这给了美国利用这些战略缝隙,谋求在中国周边地区兴风作浪的契机。

其四,中国经济的全面崛起引起美国霸权的经济基础动摇,迫使美国国家安全战略重心向经济领域转移。一是以美元为中心的国际货币体系出现转型。中国倡导的人民币跨境支付系统与美国控制的国际资金清算系统并存,人民币国际化加速,“石油美元”失宠,都在指向国际货币体系的重构。其间,“去美元化”与“人民币国际化”两种趋势从量变到质变,其“双刃剑”效应或引发全球金融风

险。二是高科技产业链的全球布局变化。中国在高科技创新领域的快速追赶,中国高科技产品的世界市场高占有率,已经令美国的科技优势所剩无几。美国高科技企业处于既要封锁中国、又要中国市场的两难境地。三是“一带一路”出现新增长点。其中包括共建“一带一路”板块化和机制化、由广义“一带一路”带动的全球基础设施互联互通、海外利益保护及海外安全力量配置、“数字丝路”和“绿色丝路”等。美国对这些发展态势深感焦虑,并着手遏制。四是战略矿产资源和能源的未来控制权之争。从中国的稀土、刚果(金)的稀有金属,到东南亚、格陵兰、拉美等地区其他矿产的开发,再到中东、委内瑞拉、西非的石油资源等,美国已经把它们都列为战略必争目标。五是世界市场份额的重新分割。当前全球市场可以分为西方发达市场、全球南方市场和中国市场三个部分,就商品市场而言,到 2030 年左右中国制造业将达到全球总量的一半,可以说“二分天下我有其一”。与此同时,美国制造业的空心化趋势已经不可逆转。六是新领域的地缘战略博弈。这里提到的新领域包括太空、网络、数字、人工智能、海底、极地等。在这些领域,中美之间的竞争正在经历虚拟空间实战化和实体空间虚拟化的博弈,它们远比传统地缘政治经济的战略博弈更为激烈和致命。总之,全球经济治理的体系重构,包括了多边国际经济组织和国际经济规则的重构,覆盖贸易、投资、金融、货币、知识产权、低碳、能源等领域。规则的话语权、解释权、执行权等“软件”控制着商品、资本、技术、人员流动等“硬件”的生死存亡。

其五,美国战略重心向西半球转移,是全球地缘政治重塑的最大变量。特朗普要构筑“美洲堡垒”,首先需要构筑西半球的美国“经济圈”。特朗普政府的“新门罗主义”与“旧门罗主义”具有本质的不同和时代的差别,“旧门罗主义”是拒绝欧洲大陆列强染指美洲的地缘政治战略,而“新门罗主义”主要是排挤中国在美洲大陆的地缘经济影响力。特朗普想构建的“美洲堡垒”,包括吞并格陵兰岛和加拿大,控制巴拿马运河和墨西哥湾,掌握拉美石油资源及其他矿藏,压垮反美左派政权,绞杀毒品集团和反对移民进入美国。中国与拉美双边贸易已近 6000 亿美元、2030 年可达 1 万亿美元,拉美可望成为对华第二大贸易伙伴;而中国对拉美的直接投资仅次于东南亚,位居第二。因此,美国构建“美洲堡垒”针对

中国的意图再明显不过：中国在格陵兰的工程项目和北极航线、秘鲁钱凯港到上海的海运直航、委内瑞拉石油、巴西和阿根廷农产品以及智利矿产的对华出口、墨西哥的转口贸易和中国产业链在墨的延伸，都让美国如芒在背。这种地缘经济格局势必产生地缘政治的战略后果，最近对委内瑞拉的军事打击正是美国《国家安全战略》发布后的第一个战略行动，充分暴露出美国独霸西半球的帝国主义本质及其全力排挤中国在该地区影响力的战略意图。

概言之，美国全球战略调整的各个重点、各个方向、各个领域都是直接针对中国或间接与中国相关。在这个战略框架内，美国以往同中国的各种经济竞争都融合转化为地缘政治经济总体战的组成部分。其中，中美贸易战转化为战略原料的“供应链之争”，中美科技战转化为“战略制高点之争”，中美金融战转化为“美元与人民币的生死之争”，中美围绕“一带一路”倡议的对冲转化为“全球陆海枢纽和主要航线之争”，中美在台海的较量重心转移到“半导体产业链控制权之争”等。在这一系列战略竞争中，中美两国的力量对比和优势比较是战略相持走向攻防易位的关键。美国霸权的软硬件优势仍在、但都呈下降趋势；中国的举国体制优势不可替代，中国西部形成开放前沿和战略腹地，中国国际国内市场双循环与周边命运共同体将是美国难以逾越的战略空间；中美战略相持状态从“美攻中守”转变为“美中互为攻防”已是不争的事实。随着美国对中国的关税打压、技术封锁、芯片断供等手段逐渐失效，中美之间的相互依存关系已经实现从“美国技术—中国市场”“中国技术—中国市场”到“中国技术—世界市场”的历史性转变。美国 2025 年《国家安全战略》本质上是一份对华战略路线图，即从“全面进攻”转向“重点进攻”、从“全面防御”转为“重点防御”，后续演变为“战略决战”或“战略妥协”，最终到达“战略合作”。

美国安全战略中的移民逻辑与欧洲文明焦虑

任 晓

北京外国语大学区域与全球治理高等研究院教授

特朗普政府近期发布的美国《国家安全战略》报告在文本中使用了“文明”这

一概念来阐述相关问题,这是自 1987 年美国开始发布该文件以来非常罕见的。报告四度使用了“文明”一词:一次是自我肯定,即“我们最大的文明优势包括才干优长”,^①其他三次都涉及欧洲。很明显,报告使用“文明”概念主要是为了论述西方文明面临的挑战,指向的则是欧洲盟友。

此次发布的《国家安全战略》在“美国要的是什么”这一部分中宣示,必须“恢复欧洲的文明自信和西方身份”。^②也就是说,在美国看来,“欧洲的文明自信和西方身份”岌岌可危,现在亟需对其展开拯救和恢复。过去美国官员习惯基于军事开支不足和经济停滞来讨论欧洲相关问题,这虽然在一定程度上折射出美国长期以来对于意识形态与国家利益的认知,但无法准确反映出现实层面的复杂性。从经济领域看,欧盟国内生产总值占全球的比重已经从 1990 年的 25% 下降到 2025 年的 16.6%。然而,这种经济衰退与报告中强调的“文明抹除”(或称“文明消亡”)的严峻前景相比,显得微不足道。报告认为,欧洲面临的更大问题包括:欧盟和其他跨国机构的行为损害政治自由和主权,移民政策正在改变欧洲大陆并引发冲突,言论自由受到限制,政治反对派遭到压制,出生率急剧下降,国家认同和自信丧失等。如果这些问题不能得到遏制,欧洲大陆或在 20 年内变得面目全非。对此,报告认为某些欧洲国家是否仍能拥有足够强大的经济和军事力量并持续成为美国可靠的盟友尚不确定。因此,“我们希望欧洲保持它的欧洲性,重获文明自信,并放弃失败的过度监管政策。”^③

报告同样关注美国面临的类似问题,特别是大规模非法移民“入侵”的威胁。正是基于这一判断,特朗普总统从第一任期开始就决意修建南部边境隔离墙,但这项工作在第一任期内并未完成。因此,报告在“优先事项”部分的第一条就宣称,“大规模移民时代结束了”;^④并作了进一步阐述,“一个国家允许哪些人入境、入境人数和来源地,将不可避免地决定该国的未来……纵观历史,主权国家均禁

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>, p. 11.

② Ibid., p. 5.

③ Ibid., p. 25.

④ Ibid., p. 11.

止无序移民,仅在极少数情况下授予外国人公民身份,且这些外国人必须满足严格标准。西方过去数十年的经历印证了这一永恒的智慧。在世界各国,大规模移民导致国内资源紧张、暴力和其他犯罪增加、社会凝聚力削弱、劳动力市场扭曲,并损害国家安全……边境安全是国家安全的核心要素。我们必须保护国家免受入侵——不仅包括无序移民,还包括恐怖主义、毒品、间谍活动和人口贩运等跨境威胁。由美国人民意志主导、政府执行的边境管控,是美国作为主权共和国存续的根本保障。”^①

这段话对于理解这一版《国家安全战略》的内核乃至美国现任政府的世界观均十分重要。在美国当政者看来,西半球是优先区域,而西半球面临的移民问题则是国家安全的重中之重,并将解决该问题深刻嵌入安全政策的实践。这是因为,以欧洲和美国为代表的西方文明,正面临一个“生存还是死亡”的抉择:如果不对大规模移民现象采取坚决有力的限制措施,那么以基督教为基底的西方文明将陷入兴灭继绝的大转折。报告写道:“如果不扭转目前的趋势,要不了几十年,某些北约成员国的人口可能会以非欧洲人为主。”^②

12月19日,美国国务卿鲁比奥在年度记者会上对此作出更详细的“解读”。他表示,这个联盟长期以来被称作西方联盟,是因为大西洋两岸存在共同的历史、共同的遗产、共同的价值观和共同的优先事项。这是西方联盟存在的理由。如果抹去了这些,那么就只剩下一份纯粹的防御协议。因此,特朗普政府一直试图指出的其实非常简单直接——美国与欧洲特殊关系的基石和核心在于它们拥有共同的历史、共同的文化、共同的文明以及在人权、自由、民主、个人权利等问题上拥有共同的价值观和原则。美国这个国家正是建立在诸如自由、个人价值和权利、自治权等西方价值观之上,美国也是这些理念的继承者。“令人担忧的是,在西欧部分地区,那些支撑西方联盟以及美欧之间联系的基石可能正面临着

^① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

^② Ibid., p. 27.

长期威胁”。^① 由此,鲁比奥抛出了“北约这样一个组织到底为什么而存在”的涉及西方联盟本质的深层问题,将移民问题从社会经济议题引向“安全文明化”的层面。在特朗普政府看来,大规模移民正在侵蚀西方联盟的根本,包括北约赖以存在的共同价值观。鲁比奥认为,北约首先是一个西方文明的联盟,美国与欧洲关系的基石和核心是成员国享有共同的价值观和原则。许多促成美国建国的思想都源于西方联盟中的欧洲大陆。如果因为大规模移民造成了人口结构的改变并进而导致文明形态发生变化,最终使这些共同点被稀释甚至消失,那么从长远和全局来看,北约存在的理由就不复存在,这将会给美国带来巨大压力并威胁到联盟关系。^②

不得不说,身份和特性的确是一个事关文明的重大问题,对于我们把握当今美国全球战略以及跨大西洋关系具有极为重要的意义和价值。就其深层意识而言,这是对自身文明和“我们是谁”^③的根本性关切。在 20 多年前,这个问题就已经由亨廷顿提出,当然他是就美国的“国家身份”而提出的。一前一后,二者论证的逻辑是相同的,即一国的人口构成正在发生什么样的变化,这种变化对其文明特性提出了何种挑战。今天的欧洲正是如此,甚至较之美国更为严重和紧迫:当欧洲的犹太教堂需要武装警察站岗才能开放的时候,当传统的圣诞集市需要用那种巨大的水泥墩子围起来才能防止卡车冲撞的时候,怎么能说西方文明没有受到威胁呢? 这些已经不是孤立的社会治安问题,而是西方文明的根基正在受到侵蚀的最直观证明。

美国当政者得出这样的结论是有其内在逻辑的:大规模移民改变了欧洲国家的人口结构,因此改变了西方文明的构成和形态,其结果是价值观自然也会发生改变。北约是一个建立在西方文明基础上的联盟,当文明改变后,共同的价值观就消失了。而北约这样的组织是必须有价值观的支撑作为其存在和运行的“软件”

① “Secretary of State Marco Rubio Remarks to the Press,” December 19, 2025, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/12/secretary-of-state-marco-rubio-remarks-to-the-press-6>.

② Ibid.

③ Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster, 2004.

的。

美国当政者认为,欧洲一方面要求美国花费大量防务开支在欧洲驻扎军队,另一方面又要求美国不要干涉欧洲的“家事”,这是欧洲精英典型的自我矛盾、傲慢和自以为是的“政治正确”,美国作为西方联盟的核心有权利也有义务提出关切。在美国看来,欧洲还存在在移民问题上限制言论自由的问题。例如社交平台 X 只是因为按照布鲁塞尔精英们的要求审查言论就遭到巨额罚款,德国公民仅仅因为讨论移民政策问题就面临法律诉讼,英国公民在网上发了一个反对移民政策的帖子就有警察找上门来等,这些都是欧洲各国政府限制言论自由的表现,其结果就变成了在欧洲只有一种“正确”的叙事能够存在。这种限制还导致欧洲内部出现了一条分界线,波、匈、捷等国几乎是公开站在以鲁比奥为代表的美国当政者一边。在鲁比奥看来,这些国家经历过文明的崩溃,有过历史的教训,所以更能听懂美国的警告。

如果把镜头从欧洲大陆拉到大洋洲,2025 年 12 月 14 日澳大利亚悉尼邦迪海滩发生的光明节屠杀事件似乎也印证了报告中对移民政策的担忧。当一个国家引入了数以十万计的人口时,文明的冲突已经不是概率问题,而是必然结果——文化差异真实存在,而且会带来实实在在的后果。澳大利亚正在痛苦地重历欧洲的教训,即不可能在不付出巨大代价的情况下引导众多移民融入 21 世纪的世俗民族国家,完成大规模的文明融合。

对于移民政策的担忧最终还引出了国家主权这个根本问题。报告认为,一个主权国家可以决定谁可以进入该国、谁不可以,也有权设定同化标准。无论是美国还是欧洲国家,都必须在限制大规模移民方面有效行使主权。实际上,特朗普政府认为,欧洲正是因为没能在移民问题上有效行使主权,才导致来自其他文明的移民大量涌入。如今,报告要求欧洲必须作出选择,要么维系西方文明的基础、要么拥抱多元文化的幻想,二者不可兼得。美国还以最后通牒式的严厉措辞告诉欧洲:如果它不改变移民政策,那是其主权范围内的事;但这注定是一场自杀,不要指望美国为葬礼买单。

美国发布新版《国家安全战略》报告后,不出意外地招致欧洲各国的批评,但

真正的海啸并非来自大洋彼岸的美国、而是欧洲大陆内部。随着民众越来越不满,欧洲各国政府面临的压力与日俱增:意大利的梅洛尼成为总理、奥地利选民将自由党推上了议会第一大党、荷兰自由党及其党首维尔德斯赢得更多选票、法国的国民联盟获得前所未有的支持、德国选择党迅速崛起……当这么多民众选择支持这些持反移民政策的政党时,人们是无法仍把它们称作边缘运动的。这是欧洲普通民众对精英强加给他们的人口结构转型的一次集体性、大规模拒绝,是对过去的“否定之否定”。毕竟,从冷战终结至今,欧洲各国奉行多元文化主义观念和政策,其主要内容之一便是实行宽松的移民政策以及鼓励对不同宗教信仰、场所设施和文化风俗的包容。现在,这一政策引发的强烈反弹席卷欧洲多国,多元文化主义正遭遇危机,并引发了西方文明内部围绕移民与身份认同问题的严重分歧。

在美国当政者看来,这一版《国家安全战略》提出的,不是一个简单的移民政策问题,而是一个关乎西方文明存续的根本性问题,同时也关乎北约这个军事组织能否保持共同的文化价值观这个根基。而面对美国的严厉质问,欧洲似乎还在无休止地辩论,并沉浸在跨大西洋之间的观念分歧的痛苦之中。^① 新版美国《国家安全战略》报告触及的看似是社会问题,实际上却是涉及文明与安全关系的重大议题。这是西方文明内、大西洋两岸之间一个具有极大张力的论题,未来将会一直贯穿美欧关系,引发持续争论,从而对美欧关系产生深刻影响,乃至重塑这个拥有悠长历史的传统联盟。

美国经济战略的大转向与中美关系的未来

李 巍

中国人民大学国际关系学院教授、美国研究中心主任

特朗普政府近期发布的美国《国家安全战略》报告是在特朗普总统个人权力

^① Samuel Samson, "The Need for Civilizational Allies in Europe," May 28, 2025, <https://statedept.substack.com/p/the-need-for-civilizational-allies-in-europe>.

基础非常稳固的背景下出台的。尽管特朗普本人不会遵照一份纸质文件制定具体政策,但它比较精确地阐述了特朗普集团的整体施政方向和施政理念,对理解特朗普政府的战略思想和战略逻辑具有重要的参考意义。这份报告的文风一改技术官僚的稳重规范,行文天马行空,观点清晰明确,用词犀利直接。报告继承了特朗普一以贯之的政治口号,比如“美国优先”是这版国家安全战略的总基调,但也有许多新的具体内容,值得高度重视。

一、从全球化到本土化

在这份战略报告中,特朗普政府重新定义了美国的国家大战略,其中的关键内容是维护美国经济的强大、富有活力和创新力。根据这份报告,美国的首要目标是要继续确保美国是世界上的最大经济体和最活跃经济体,美国经济不容许被它国超越,因为强大而发达的经济是维持美式生活方式以及确保美国全球地位和领先的军事能力的基础。报告最突出的特点之一,就是将美国本土的经济发展、经济利益和经济安全置于美国大战略的重要位置,颇有些“以经济建设为中心”的味道,再次强调“经济安全就是国家安全”。保护经济安全的具体内容包括:推动实现贸易平衡,确保关键供应链和原材料的可获得性,再工业化,复兴国防产业基础,确保美国在全球能源体系中的主导地位,维持美国金融的主导地位。因此,与其说这是一份阐述国家安全战略的报告,倒不如说是一份国家经济战略报告。具体而言,文中提及的“强大的美国经济”主要涵盖以下三个方面:

第一,强大的产业基础。护持产业实力被特朗普置于维护美国经济地位的首要位置。报告认为,确保美国产业基础不被动摇,是美国经济政策的最优先目标。2010年,中国制造业规模全面超过美国,这意味着美国将保持了近120年的全球第一大制造业大国地位拱手让人。此后,中国在制造业规模上持续拉开与美国的差距,在价值链上的地位也不断攀升,加剧了美国的忧虑。事实上,从奥巴马政府开始,美国就已经着手复兴美国的本土制造业,这一战略也是美国国内少有的有着高度党派共识的议题,民主共和两党只是在具体的操作手法上有较

大不同。如果说奥巴马政府还因为背负传统建制派的思想负担而不能大刀阔斧地将美国战略重心转向制造业,那么特朗普政府和拜登政府均已明确地表示,服务“主街”和“中产阶级”才是美国外交政策的施政方向。

第二,强大的能源部门。报告明确指出,特朗普政府将继续支持传统能源产业的发展,认为其不仅要支撑美国自身的经济增长,而且要成为美国重要的出口产业。与制造业战略不同,能源战略在美国国内有着尖锐的党派分歧:民主党坚决支持气候变化议题,支持清洁能源的转型;但特朗普领导的共和党政府却完全无视气候变化议题,甚至再次退出《巴黎气候协定》。特朗普对传统能源的支持有着非常复杂的原因:一方面,特朗普本人从不认为气候变化是一个真实存在的问题,他认为这完全是民主党和西方左翼政党人为炮制的谎言;另一方面,共和党在历史上和传统能源产区和传统能源企业有着非同寻常的利益关联。与此同时,中国逐渐成为能源大国,并在清洁能源技术和市场取得了非同寻常的优势地位,特别是电动汽车的技术和生产能力以及基础设施已大幅领先于其他国家。特朗普在能源问题上选择保守立场,代表着美国没有信心也不愿意在清洁能源这个赛道与中国一较高下的心态。但值得重视的是,特朗普政府回归传统能源并非意味着美国政府全面放弃新能源,特朗普政府对可控核聚变技术高度重视,认为它是代表人类未来能源技术发展的基本方向,因此不排除美国在清洁能源领域弯道超车的可能。

第三,领先的科技优势。大国竞争的实质是科技竞争,科技优势地位是美国霸权的关键基石。报告明确指出,对美国至关重要的先进科技主要指人工智能、生物科技和量子计算三大领域,其中人工智能又是当下中美科技竞争的重中之重。在美国传统制造业走向大规模衰落的背景下,特朗普政府以 2025 年为起点,将人工智能作为与中国展开新一轮科技与产业竞争的关键赛道,并将其类比为上个世纪的“曼哈顿计划”和“阿波罗登月计划”。从历史上看,美国靠原子能技术打败日本、靠航天竞赛拖垮苏联、靠互联网革命再次打败德、日,此次美国则希望在人工智能赛道上打败中国。人工智能的竞争包括多个维度:算力(半导体)的竞争、算法的竞争、数据的竞争、能源供给的竞争、国家治理能力的竞争、产业

应用能力的竞争、外交能力的竞争等等。可以说,人工智能的竞争是中美战略竞争这个大棋局中的最关键战役。

正如报告在战略原则部分提到的,美国经济政策的基本原则就是站在美国劳工阶层(中产阶级)一边。这进一步表明,美国未来国家战略的国内利益基础发生了重大变化,从之前支持经济全球化的金融阶层转向支持本土经济发展的劳工阶层。

二、中美关系仍未飞出“对流层”

在对外经济上,特朗普采取进攻主义路线,通过高压谈判谋求单边经济利益;在安全领域,总体上选择战略收缩,不愿承担过多国际责任;在国际合作领域,特朗普多次“退群”,包括退出联合国教科文组织、削减对外援助、退出气候变化协议、瘫痪世界贸易组织等,对国际多边主义构成直接冲击,削弱了美国在国际合作中的角色。这一背景下,中国能否以及是否应该填补美国留下的空白,成为外界关切。作为世界性大国,中国在全球治理中确实需要投入一定的资源,即便部分投入在短期内看起来“低效”也是必要的,因为外交布局不能完全以商业逻辑来计算,而必须坚持长期主义。

从报告内容来看,美国安全领域的战略收缩与国际合作领域的退出并不意味着美国放弃追求世界霸权。报告认为,亚洲地区是美国全球利益的四大关键地区板块之一,仅次于西半球,位居第二。而处理与亚洲的关系时,经济外交是重要内容。报告用很长的篇幅重点讨论了美国如何处理与中国的经济关系,它认定中国已经成为美国的一个同侪竞争者,美国需要重新平衡与中国的经济关系。重建美国的经济自主,其实质就是要以寻求贸易平衡、减少对中国的供应链依赖为由,继续贯彻与中国经济脱钩的政策。在具体政策举措上,报告认为,美国政府要继续采取各种措施应对所谓来自中国的“有害竞争”,同时要联合盟伴共同应对中国的经济挑战,其中特别提到要利用美日印澳四方联盟来制衡中国,尤其是鼓励印度发挥更重要的作用。这意味着,中美关系特别是经济关系仍然

未能飞出“对流层”、到达稳定的“巡航高度”。

当前,中美之间的最大挑战在于:中美在经济结构上已出现深层矛盾,不再是过去高度互补的关系,中美共享全球化福祉的共识已经不复存在。美国要重振制造业,中国则要推动制造业向高端迈进,两国在关键产业上开始直接竞争,而且日益激烈。与此同时,中国高科技的崛起被认为对美国构成了实质性挑战,双方在高端制造和技术领域的利益已非互补,原先支撑合作与谈判空间的互补结构正在减弱,这也使得中美之间的竞争更难以通过传统磋商谈判的方式化解。

总之,2025 年年末美国发布的《国家安全战略》报告进一步佐证,美国经济战略正在经历一场重大而深刻的转型,即全面放弃对经济全球化的支持,全面转向经济民族主义,其中应对来自中国的经济、产业和科技竞争是美国经济战略的核心目标。这份报告预示着,美国彻底放弃自由国际经济秩序,美国的国家经济战略将紧紧围绕服务于本土制造业复兴和本国劳工阶层利益这个核心目标。而这个目标意味着,美国和中国经济关系的竞争性将会进一步加强,双方未来的经济冲突将会十分激烈。

未来中美竞争大致有三种可能的走向:第一种,中国无法与美国进行长期战略对抗,经济出现问题,“在新冷战中被打败”;第二种,中国将美国打垮,对美国实现全面赶超,成为全球唯一的引领者;第三种,中美在反复博弈与阶段性合作中形成一种新的、更加均衡的关系,部分逆转过去的结构性不平等。目前来看,前两种极端情形发生的概率很小:美国称霸世界已逾百年、实力底蕴仍深厚,中国经历鸦片战争、抗日战争等重重考验依然能重新崛起,双方都绝不至于在短短的几轮博弈后就崩溃。

真正需要思考的是中美双方竞争与博弈的本质是两国在寻找一个新的平衡点。过去是“美强中弱”,中国不得不被迫接受不平等的格局,如今中国实力上升,不再愿意接受旧有定位,于是通过博弈推动关系重新校准,这是一种动态的过程。从这一角度看,更可能发生的是第三种情形:中美将在一个新的平衡点上重新划定各自的利益边界。那么问题的关键就在于利益的边界在哪里?美国认为中国“扩张过快”,过去可以接受的行为如今变得不可接受。双方通过一次次

试探来摸索对方的战略底线,新的边界并非预先设计,而是在博弈过程中逐步形成的。直到有一天,双方都意识到对方难以被打败,从而再次回到谈判桌前,形成权力与地位的再平衡。

“唐罗主义”与美国在西半球的霸权重塑^{*}

赵明昊

复旦大学美国研究中心副主任、教授;

复旦大学“一带一路”及全球治理研究院高级研究员

2025年12月初,美国发布《国家安全战略》报告,宣扬所谓“门罗主义的特朗普推论”,称将恢复美国在西半球的主导地位,确保美国控制该地区的战略资源,拓展美国与相关国家之间的军事关系,削弱其他对手国家在西半球的影响力。2026年1月初,美国对委内瑞拉发动军事袭击,并将该国总统马杜罗及其夫人从首都加拉加斯“抓捕”,后送至纽约接受“审判”。恰在1990年1月,入侵巴拿马的美军同样以“贩毒”为名抓捕了当时该国最高领导人诺列加。这两场行动体现了美国对拉美和加勒比地区国家的强硬干涉,彰显了“门罗主义”对美国外交政策的深刻影响。在突袭委内瑞拉行动之后举行的记者会上,特朗普宣称,他将大大超越传统的“门罗主义”。显然,美国试图重塑其在西半球的霸权地位,这不仅对该地区的地缘权力格局带来冲击,也将给中美博弈构成新的挑战。

一、“唐罗主义”:特朗普版本的门罗主义

特朗普第二任期的执政口号是“让美国再次伟大”,其对“伟大”的理解与19世纪以来美国的领土扩张和帝国主义行径有着密切的联系。早在1823年,美国第五任总统詹姆斯·门罗就提出“美国不干涉欧洲政治,欧洲亦不介入美洲新大

^{*} 本文系上海市智库青年领军人才项目的阶段性成果。

陆”的宣言,后被称为“门罗主义”。这一观念既是对美国主导的势力范围的界定,也体现了深刻的“文明等级制”偏见。1902 年,英国、德国等欧洲国家派出军舰,对委内瑞拉进行威胁,要求后者偿还债务。当时的美国总统西奥多·罗斯福出面调停,其目的在于防止欧洲国家扩大对该地区的介入,形成“门罗主义的罗斯福推论”。自此以后,伴随着美国国家实力的增强,“门罗主义”从原来的防御性变得越发具有扩张性和进攻性,美国将经济、金融和军事实力相结合,不断增强其对西半球尤其是拉美地区国家的影响力。例如,1954 年美国出手推翻危地马拉政府,1961 年美国发动旨在颠覆古巴政权的“猪湾事件”,1989 年美国派兵入侵巴拿马。这些事件表明,美国在中南美地区长期实施明显带有帝国主义色彩的干预,频繁展开政权更迭行动。^①

2025 年 12 月 2 日,白宫以特朗普的名义发布《门罗宣言纪念日的美国总统声明》。^② 12 月 4 日,特朗普政府推出新版《国家安全战略》报告。该报告在阐述美国核心利益时称,“我们希望确保西半球保持足够稳定、治理良好,以防止并遏制向美国的大规模移民;我们希望这个半球的各国政府与我们合作,共同打击毒品恐怖分子、贩毒集团以及其他跨国犯罪组织;我们希望这个半球避免敌对外来势力的侵入,避免它们拥有关键资产并控制关键供应链;我们希望确保我们对关键战略位置的持续进入。换言之,我们将实施门罗主义并执行‘特朗普推论’。”对于如何落实“门罗主义的特朗普推论”,该报告强调两大路径:一是联合,即推动西半球地区国家更有力地配合美国在经济、移民、军事安全等方面的政策;二是拓展,即将更多的地区国家纳入美国主导的圈层,弱化对手国家对西半球战略资源、关键基础设施、供应链的影响力。^③

显然,特朗普希望打造带有其自身特色的“门罗主义”,并将之作为第二任期

① Tom O'Connor, "South America Regime Change: How Past US Efforts Played Out," *Newsweek*, October 26, 2025, <https://www.newsweek.com/south-america-regime-change-how-past-us-efforts-played-out-10934742>.

② The White House, "America 250: Presidential Message on the Anniversary of the Monroe Doctrine," December 2, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/12/america-250-presidential-message-on-the-anniversary-of-the-monroe-doctrine/>.

③ The White House, "National Security Strategy of the United States of America," November, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

的执政遗产。2025年1月,《纽约邮报》借用唐纳德·特朗普和门罗之名,以“唐罗主义”概括特朗普政府的西半球政策。特朗普本人极为赞赏这个说法。作为古巴裔政治人士,美国国务卿鲁比奥曾明确表示,特朗普第二任期的外交政策具有“美洲优先”特征。鲁比奥就任国务卿后首次出访目的地也选择了拉美和加勒比地区国家。他毫不掩饰特朗普政府希望这些国家听命于美国的态度,要求他们在移民遣返、供应链、军事安全等问题上按照美国的要求行事。概要而言,特朗普的“唐罗主义”具有以下几个特征:

一是借助打击毒品贩运、治理非法移民等,对西半球国家加强实质性控制,将侵略行为包装为执法行动。特朗普政府给哥伦比亚等国的领导人贴上支持“毒品恐怖主义”的标签,力图以打击跨国犯罪为借口将干涉行动合法化。在美国强大的关税战压力之下,墨西哥、危地马拉等国同意接收由美国遣返至本国的移民。

二是推动美国与相关国家的军事关系,不惜利用极限施压甚至是军事手段实现领土吞并的目标。特朗普政府力图恢复、翻新在波多黎各、巴拿马等国的军事基地,与厄瓜多尔、萨尔瓦多、阿根廷等加强联合军事演习。特朗普还多次声称美国“绝对需要”格陵兰岛,称动用军事力量是选项之一,并任命路易斯安那州州长杰夫·兰德里为格陵兰岛特使。

三是重视主导西半球国家的战略性资源,在半导体等领域打造美国控制的供应链。南美地区国家因关键矿产富集成为大国博弈的焦点区域,特朗普政府围绕锂矿、铀矿、天然气等重要资源加大对阿根廷、智利等国的拉拢。^①美国还加快将哥斯达黎加打造为拉美地区的硅谷,在半导体封装、测试等产业领域实现近岸外包。

四是扶植西半球的右翼政治势力,影响相关国家的国内政治,如厄瓜多尔、玻利维亚。巴西和哥伦比亚将在今年举行总统大选,推动这些国家国内政治向

^① Connor Stringer, “The Real Reason Trump is Preparing for War with Venezuela,” The Telegraph, October 25, 2025, <https://www.telegraph.co.uk/us/news/2025/10/25/donald-trump-venezuelan-gun-boats/>.

“右转”是美国的政策目标。^① 这实际上是一种新型的政权更迭模式,特朗普政府及其背后的右翼势力试图用低成本方式在相关国家展开间接统治。

无疑,不应简单地用“收缩”来概括特朗普第二任期的外交政策,美国确实希望减少其维护国际秩序的负担,但在西半球事务上特朗普政府想要的是扩张。“唐罗主义”具有的进攻性、霸凌性不容低估,其本质是美国欲以控制西半球为基础维护其全球霸权地位。

二、美国突袭委内瑞拉及其影响

早在特朗普第一任期,他就希望将马杜罗赶下台,并对委内瑞拉实施严厉制裁。^② 1999 年查韦斯当政后,委内瑞拉一直被美国视为“眼中钉”。奥巴马执政时期,美国政府宣称委内瑞拉“对美国国家安全构成极不寻常的威胁”;拜登执政时期,美国对委内瑞拉的外交接触失败,转而对该国加大施压力度。随着西半球在特朗普第二任期的国家安全战略中重获中心地位,美国早已下决心除掉马杜罗。通过打击马杜罗,特朗普向美国选民展现其落实“让美国再次伟大”战略、解决毒品等问题的坚定性,从而有助于其打造“强人总统”形象。特朗普在谈及马杜罗与跨国犯罪组织、非法移民问题的联系时,严厉批评民主党治下的城市和地区混乱,体现出“唐罗主义”在国内政治层面的盘算。突袭委内瑞拉还有助于特朗普赢得美国国内拉丁裔选民的支持,仅佛罗里达州就有 30 万委内瑞拉裔选民,获得这些选票对于特朗普和共和党应对 2026 年中期选举具有重要价值。

特朗普政府对委内瑞拉的突袭,是其落实“唐罗主义”军事手段的重要体现,具有强烈的“炮舰政策”意味。此次行动建立在长达数月的周密准备之上。早在 2025 年 8 月,特朗普政府就开始实施相关计划。美国中央情报局的秘密小组提

① Hussein Kalout, “Trump’s Collision Course with Brazil: How U. S. Policy is Playing into China’s Hands—and Remaking Latin America,” *Foreign Affairs*, September 2, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trumps-collision-course-brazil>.

② Antonie De Loera-Brust, “The U. S. is Inching Toward Regime Change in Venezuela,” *Foreign Policy*, September 3, 2025, <https://foreignpolicy.com/2025/09/03/trump-usa-venezuela-regime-change-maduro-cartels/>.

前潜入委内瑞拉,美军在肯塔基州联合特种作战司令部基地建造了马杜罗住所的全尺寸模型并展开行动训练。2025年10月以来,特朗普政府对委内瑞拉的军事施压不断升级。美军在加勒比海区域增加军事部署,多次袭击委内瑞拉的船只,造成人员伤亡。美国南方司令部还牵头组建“联合特遣部队”,这是美军采取军事突击行动的强烈信号。突袭行动前夕,美军向加勒比地区增派大量特种作战飞机、电子战飞机、武装无人机和战斗机等,并对委内瑞拉的雷达站、防空系统实施打击,为特种部队的潜入创造掩护条件。特朗普政府试图将这一行动塑造为美国强大军事实力的“符号”,借以对西半球国家进行震慑。

在完成突袭行动后,稳定委内瑞拉局势是特朗普政府的优先目标,其不愿重蹈美国陷入阿富汗和伊拉克泥潭的困境,力图通过有限介入逐步扶植亲美派势力上台执政。^① 特朗普明确表示,美国将在委内瑞拉实现“稳妥的权力交接”前“治理这个国家”。马杜罗的副手、委内瑞拉前副总统兼石油部长罗德里格斯得到美方的认可,成为代总统。根据美方消息,这位律师出身且与石油产业关系密切的政治人物已经同意配合特朗普政府。国务卿鲁比奥、参谋长联席会议主席凯恩、拉美事务特使格雷纳尔是特朗普政府负责应对委内瑞拉变局的核心人物。鲁比奥称,罗德里格斯这位代理总统“愿意做我们认为必要的事情”。委内瑞拉国内政治势力非常复杂,存在准军事组织“集体党”“哥伦比亚民族解放武装”以及跨国犯罪组织等多种力量。^② 特朗普对马查多等反对派政治人物并没有充分信心,认为他们缺乏执政经验,也难以获得委内瑞拉军方和国内政治精英的支持。短期内,特朗普政府更倾向于支持能够稳定“后马杜罗时代”委内瑞拉国内政局的人物,不会全面推翻该国现政权。美国将通过保持军事打击压力、经济利益收买等方式,强化对委内瑞拉政治精英的影响。同时,美国也将物色能够逐步替代罗德里格斯、执行美国政策路线的代理人,制定和实施长期控制委内瑞拉的

① Joseph Addington, “Venezuela Regime Change Means Invasion, Chaos, and Heavy Losses,” Responsible Statecraft, October 16, 2025, <https://responsiblestatecraft.org/trump-venezuela-maduro-regime-change/>.

② Kylie Atwood, “Trump Likely to Face Long Military Commitment and Chaos if He Ousts Maduro in Venezuela, Experts Say,” CNN, November 17, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/11/15/politics/trump-maduro-removal-venezuela>.

政治方案。

鲁比奥曾在国务院内部明确提出,争夺能源和资源的主导权是美国外交政策的优先事项。美国入侵委内瑞拉的驱动力与掌控石油资源存在密切联系。这不仅是因为美国日均消费 2000 万桶原油的经济需求,也出于确保美元霸权地位的目的。石油贸易数十年来一直以美元进行结算,形成所谓的“石油美元”体系。如果美元不再是石油交易的主导货币,美国的金融霸权就会被削弱。委内瑞拉拥有全球已探明的最大石油储量,也是重质油的主要输出国。特朗普称,委内瑞拉政府此前没收属于美国企业的资产,等同于“偷走了美国的石油”。如果美国控制委内瑞拉,可影响全球石油的定价,削弱沙特等欧佩克组织成员在能源领域的对美博弈能力。此外,委内瑞拉天然气储量居全球第八,其拥有的镍、锰、稀土等也是美国所需的战略资源。值得警惕的是,特朗普政府的目标不只是获取委内瑞拉的资源,更试图使委内瑞拉脱离与中国、俄罗斯、古巴等国经贸合作的轨道,转而成为受美国控制的资源提供者。在罗德里格斯出任委内瑞拉代总统后,特朗普政府或将逐步解除对该国石油出口的制裁。特朗普希望埃克森美孚、雪佛龙等美国大型石油公司主导重塑委内瑞拉的石油产业。由于担心巨大的政治和商业风险,美国企业短期内很难大规模重返委内瑞拉。特朗普政府或推动美国企业在委内瑞拉局部区域参与修复能源基础设施,增加石油产能。长期看,特朗普政府寻求打造以美国为主导的西半球经济堡垒,并将委内瑞拉纳入其中。在“门罗主义”的逻辑之下,美国将西半球视为更加安全的“经济后院”,试图打造西半球“能源—矿产—粮食”闭环,巩固美元地位。

特朗普政府掳走马杜罗的行动表明美国在西半球“后院”将采取新帝国主义政策。特朗普已经向哥伦比亚、古巴等国发出直接威胁,并对墨西哥总统辛鲍姆、巴西总统卢拉表达不满。智利总统博里奇警告称,“今天是委内瑞拉,明天就可能是任何一个国家”。特朗普政府决策层认为,马杜罗政权在俄罗斯、中国和伊朗等国的支持下得以巩固,美需要打击委内瑞拉、古巴等国组成的“反美轴心”。特朗普表示,针对委内瑞拉的行动将削弱古巴,古巴严重依赖委内瑞拉石油能源,古巴看起来已经摇摇欲坠。

值得重视的是,特朗普“唐罗主义”的进攻性还体现在地缘政治层面,意在削弱中国等其他大国在西半球地区国家的影响力。需要高度警惕美国损害中国在委内瑞拉的正当利益。中国为委内瑞拉提供的贷款和投资高达数百亿,是该国原油等产品的重要购买方。华为公司等中国企业参与该国的通讯电信、基础设施等建设。2025年5月,哥伦比亚宣布加入“一带一路”倡议。迄今已有22个拉美国家与中国签署共建“一带一路”合作备忘录。此前,鲁比奥多次渲染中国在美洲地区的所谓“威胁”,诬称“巴拿马运河已经落入中国手中”。美国不仅迫使巴拿马政府宣布退出“一带一路”倡议,还将中国企业承建的秘鲁钱凯港等基础设施项目视为眼中钉。特朗普政府试图借助军事安全杠杆应对与中国的竞争,将安全议题作为向西半球地区国家施压的筹码。美国施压阿根廷取消购买中国生产的“枭龙”战斗机和武器的方案,还要求阿根廷终止与中国达成的货币互换协议。特朗普政府炒作中国在网络安全、太空安全等领域的威胁,通过加强与巴西航空工业公司合作等方式制衡中国的影响力,阻挠中国和智利在数字丝绸之路、太空监测领域的合作项目。^①

总之,在特朗普政府加快重塑其在西半球的霸权地位、以“唐罗主义”理念为基础的干涉行动越发强硬的背景下,需要高度重视美国此次发布的《国家安全战略》报告提出的诸多政策目标。美国突袭委内瑞拉的做法引发国际社会的普遍不满和谴责,特朗普政府带有强烈利己主义色彩的政策势必给西半球乃至整个世界带来更大的动荡性。2025年7月,美国皮尤研究中心公布的民调结果显示,阿根廷、巴西、墨西哥等国受访者均将美国视为“最大威胁”。^② 特朗普“唐罗主义”的可持续性、对美国长期利益的反噬,以及美国《国家安全战略》聚焦西半球背景下中美博弈的前景,值得更为深入的探讨。

① Carlor Solar, “Critical Minerals and the US-China Rivalry in South America,” Royal United Services Institute, August 1, 2025, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/critical-minerals-and-us-china-rivalry-south-america>.

② Janell Fetterolf, Laura Clancy and Jordan Lippert, “People in Many Countries Consider the U. S. an Important Ally; Others See It as a Top Threat,” Pew Research Center, July 8, 2025, <https://www.pewresearch.org/global/2025/07/08/people-in-many-countries-consider-the-u-s-an-important-ally-others-see-it-as-a-top-threat/#views-of-the-u-s>.

关于特朗普政府《国家安全战略》的三个思考

刁大明

中国人民大学国际关系学院教授

2025 年 12 月 4 日,特朗普政府对外发布了美国《国家安全战略》,为其第二任期的对外战略与政策做出了明确的总体规划,引发国际社会密切关注。这份报告虽非篇幅最短,但的确是 1987 年以来新就任政府最迅速发布的一份,甚至早于其第一任期(2017 年 12 月 18 日)同类报告的发布时间。迅速出台的报告,凸显了特朗普及其主导的对外战略制定团队酝酿已久的鲜明观点,反映出当前美国对外战略及其政策的重大变化。此次发布的《国家安全战略》报告是否真的预示着美国的战略收缩?报告是否只是特朗普个人的想法而并不代表其他政界精英?报告是否只能在特朗普政府第二任期内得以推行,而在 2029 年后面临重大调整?回答这些问题,有助于理解这份报告,也有助于判断未来一段时间的美国对外战略与政策走向。

一、“战略收缩”背后的“有选择的霸权”

如果说特朗普第一任期的美国《国家安全战略》报告展现出当时已持续多年的、对华乃至对外战略争论的广泛共识,其第二任期的这份报告则比较集中地反映出特朗普个人及其所代表的利益群体的对外理念,其中最关键的核心原则是被特别强调不属于任何已有思想或原则的“美国优先”。

在“美国优先”的指引下,美国对外战略与政策的唯一目标就是要让美国获得最大化的利益,要停止对一切与美国利益不具备直接联系的世界事务的无效分担、投入乃至介入。这种锱铢必较是一种“内向化”或者“内顾”的倾向,但并不意味着美国的战略关注点正在经历所谓“从外到内”的转变,更不意味着美国对外战略正在转为所谓“收缩”,而是美国所有对外战略或政策选择都要从国内利

益出发。所谓“内向化”可以是将更多资源投入到国内,但其在对外政策上的目的一定是持续保持美国在经济、军事、科技等诸多国家竞争力的领域保持世界第一,从而“让美国再次伟大”。

具体而言,报告中提到的“美国优先”明确了美国对外战略的取舍以及美国行使霸权的选择原则。一方面,报告中反复提到必须确保美国在经济、科技、意识形态等领域的优势地位,显然就是认为美国在这些领域的相关议题直接关乎美国利益,美国要保持存在、甚至在这些领域构建起美国主导的等级秩序,并确保美国在任何时候都处于这个秩序的最顶端。另一方面,如果某些区域或领域的相关议题被认为与美国切实利益无关,那美国就置身事外,放任相关区域或领域从丛林状态摸索出所谓秩序。这种“无利不起早”的选择原则,实际上明确了特朗普第二任期秉持的“有选择的霸权”态度。

这种“有选择”超越了关于收缩还是扩张的二分法讨论。在被认定与美国利益有关的区域或者领域,美国会选择巩固并强化影响、甚至不排除在面对反对时采取扩张的行为;而在被认定与美国利益无关的区域或者领域,美国才会倾向于收缩。选择收缩还是扩张,关键在于是否有利,这才是这一版报告的要义所在。

也正是因此,报告强调的“关键区域”就是西半球、关键议题就是由经济、军事、科技创新等构成的国家硬实力。

关于西半球,所谓“门罗主义的特朗普推论”早在大选周期就已浮出水面。特朗普回归以来对于“麦金利时代”的眷顾体现为过去一年对拉美地区尤其是加勒比地区加强控制,^①特别是2026年1月3日对委内瑞拉突然采取的军事行动。在特朗普看来,西半球事务毫无疑问是美国利益的所在、甚至是美国内政的“直接延伸”。防止拉美给美国造成麻烦、彻底控制拉美资源、防止拉美反美力量崛起以及防止美国认为的“域外力量”介入拉美事务等,这些目标始终是包括特朗普两个任期在内的美国历任政府的基本诉求。如今对特朗普而言,“美国优先”

^① Daniel Immerwahr, “Why Donald Trump is Obsessed with A President from the Gilded Age,” The New Yorker, June 16, 2025, <https://www.newyorker.com/magazine/2025/06/23/why-donald-trump-is-obsessed-with-william-mckinley>.

在某种意义上等于“在美洲或西半球优先实现美国优先”，即优先强化对拉美的控制，以稳固美国未来再次转身或作出下一步战略调整时的充足地缘基础。

关于国家硬实力，特朗普选择仅仅关注硬实力，完全是因为只有如此才能让美国持续握有绝对自主的选择权。在硬实力上的优势，不但能为其控制西半球提供足够霸权工具，也完全可以让美国在未来认为其他区域开始关乎其利益时快速作出调整。也正是基于对硬实力的追求，此次的报告中对于所谓大国战略竞争的定位弱化了价值观与意识形态对抗的冷战叙事，更强调硬实力之间实打实的竞赛比拼。

二、各方制约下的总统政策蓝图

如此迅速出台《国家安全战略》，而且在一些重大议题上又如此凸显特朗普的个人风格，展现出的是特朗普及其阵营酝酿已久的对于美国对外战略及其世界地位的真实认知以及在过去 8 年内不断体系化的战略思想。但与此同时，从报告的字里行间能够看出，特朗普个人及其所代表的利益群体的色彩为主线，共和党保守派乃至与特朗普政府有关的其他群体在不同程度上介入其中的多元博弈。比如，报告发布前夕，财政部长贝森特为了确保中美经贸磋商的推进而要求对相关涉华内容进行某些调整。^①又如，虽然并未强调对华战略竞争，报告中却 8 次提及“印太”、9 次提及“台湾”，说明了特朗普政府还是需要在大国关系或对华战略上回应价值观偏见派、传统军事鹰派乃至军工利益集团的长期诉求。再如，关于“欧洲文明消亡”的说法，不仅仅是重申了副总统万斯 2025 年 2 月在慕尼黑安全会议演讲时的论调，也与小布什时代关于“新老欧洲”的说法如出一辙，投射出共和党的传统底色。^②正是因为这些延续、博弈与平衡，这份《国家安全战略》中才会出现类似于“赢得经济未来，以实力为基础预防军事冲突”之类需要极微妙

① Paul McLeary and Nahal Toosi, “China Debate Delays Trump Security Strategy,” Politico, December 3, 2025, <https://www.politico.com/news/2025/12/03/china-debate-delayed-trump-security-strategy-00676095>.

② Ivo H. Daalder, “George W. Bush’s Transatlantic Crisis,” Brookings, August 21, 2003, <https://www.brookings.edu/articles/george-w-bushs-transatlantic-crisis/>.

而脆弱的平衡才有可能实现的、存在一定内在矛盾性的政策目标。

但即便如此,在报告发布两周后,特朗普总统签署了国会两院通过的2026财年《国防授权法案》。这份涉及到9010亿美元国防开支的授权法案涵盖的政策内容不但并未与报告保持一致,反而还延续了过去8年里美国政府所执行的大国竞争理念。^①鉴于在国会中的高支持率以及特朗普总统落笔签署的结果,有观点认为,《国防授权法案》完全可能会影响甚至会纠正《国家安全战略》中那些重大调整的落地。2025年发布的《国家安全战略》还是2026财年《国防授权法案》,到底谁更能代表华盛顿对世界的看法?

这种疑问引发了关于《国防授权法案》对《国家安全战略》修正价值的评估。《国家安全战略》是一任总统及其政府对外公布并希望外界知晓的对外战略与政策规划,总统随后会推进落实。比如,特朗普政府对委内瑞拉的行动,以及特朗普政府的国防部(即所谓“战争部”)正在规划的对于美国各战区司令官设置及其管辖范围的调整等,都是本次报告中相关内容逐步成为具体政策的体现。^②如果将《国家安全战略》报告视为是总统决策的终点与实施的起点,那么《国防授权法案》则更像是国会决策的起点,随之而来的还有漫长的拨款立法程序以及政府执行过程。这意味着,《国家安全战略》远比《国防授权法案》更接近政策的具体实施。换言之,特朗普及其政府正在持续按照《国家安全战略》来推进对外战略以及政策落地,但他完全可以不执行与其政策相悖的授权或者拨款项目。

不过,《国防授权法案》表现出的各种群体的不同利益诉求也不容小觑,这些诉求在政策具体实施过程中会发挥不同程度的塑造作用。比如,对价值观与意识形态因素的忽视,或者在亚太地区实施所谓的防御性威慑,都可能导致相关群体乃至相关部门的反弹。不排除他们在能够自由裁量的空间范围内制造各种公开化的矛盾乃至突发的危机议题,使特朗普政府不得不回应,从而做出某些与

① “Trump Signs \$1tn Annual US Defense Bill Without Fanfare,” The Guardian, December 18, 2025, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/dec/18/trump-ndaa-military-spending>.

② Dan Lamothe et al., “Pentagon Plan Calls for Major Power Shifts within U.S. Military,” The Washington Post, December 15, 2025, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2025/12/15/military-command-plan-caine-hegseth/>.

《国家安全战略》内容未必一致的选择,产生违背初衷的结果。

三、“内顾”共识能否为特朗普外交战略“续命”

从美国国内政治角度而言,关于特朗普的再次当选已有不少涉及周期性乃至趋势性的讨论。那么从外交政策角度,这一版《国家安全战略》是否意味着美国对外战略与政策难以在 2028 年后延续?或者说,能有多少内容得到延续?

一方面,这次公布的美国《国家安全战略》显然是当前特朗普政府对外战略以及政策议程的指导,自然不意味着覆盖 2029 年以及之后的战略与政策。甚至,如果特朗普政府任内再次推出新的《国家安全战略》,也会以更新的版本为准。另一方面,此次报告所涵盖的战略与政策需要在三个层面甄别其时效性。其一,是否仅仅是特朗普出于个人偏好决定的战略与政策选择。特朗普在不断塑造共和党、甚至助推共和党内部“特朗普化”,其在对外战略与政策选择上保留着某些共和党整体上仍未接受的个人偏好。比如,对切实利益的极度追求、对价值观与意识形态议题的漠视、交易思维外交以及“大国协调”等等。这些由特朗普个人决定的战略偏好或政策倾向,很可能在 2029 年新政府上台后被大幅度调整。其二,是否体现两党不同价值观或利益偏好的战略与选择。此次的报告毫无保留地展现出共和党主导的对外战略与政策倾向。比如,彻底收紧移民政策、推进发展传统能源、根除“多元化、公平性以及包容性”以及对欧洲文明的不同看法等。这些基于国内党争分歧的战略或政策内容,大概率会由继任者属于哪个政党来决定其存废,存在与选举政治共振的周期性。其三,是否体现两党越来越多地达成共识的战略与政策选择。比如需要保持经济、科技等领域的绝对领先地位,确保经济安全特别是供应链安全,聚焦亚太地区,在北约框架内要求盟友承担更多军费与军事责任等。目前,两党在对外战略与政策上正逐渐形成某种“内顾”共识,其分歧则在于这些“内顾”聚集起来的资源如何在美国国内实现“再分配”。这也意味着,此次报告反映出的两党达成共识的内容,才是最值得关注的部分。本质上讲,美国民主共和两党在对外政策上的分歧正在发生剧烈变化。在美国

与世界的关系维度上的分歧似乎在下降,希望美国较少投入的共识显著上升。在美国内部不同利益与价值观诉求之间关系维度上,两党仍然存在着比较大的差异性乃至对抗性。如果不涉及对外投入、只涉及与某些利益或价值观相关的对外政策,两党仍然可以长期持有不同看法。如果 2028 年政党轮替,这一版《国家安全战略》中最可能被调整的也正是这些部分。

此外,上述三个层面之间可能的流动性,也为此次报告的相关内容增加了某种延续性。事实上,即便如今只是特朗普的个人偏好,这些对外战略与政策在经过 3 年执行后完全可能成为共和党的主要政策立场;而目前仍为某一政党的理念,也完全可能在特朗普执政期间被反向塑造为两党之间具有一定共识的看法、进而转为长期政策。前者可以以特朗普政府对委内瑞拉的军事行动为例。在行动之前,大多数共和党人并不赞同,有 64% 的共和党人认为特朗普有必要为行动作出合理解释,甚至特朗普“让美国再次伟大”的支持者中也仅有 66% 支持此次行动,远远低于这一群体在其他议题上对特朗普的支持。^①但在 2026 年 1 月 5 日,共和党内部对此次军事行动的支持率从两周前的 43% 快速升至 74%,有 77% 的共和党人认为特例的军事行动就是为了阻断毒品对美国的危害。^②后者则表现为前文中提及的当前两党逐渐趋同于接受“内顾”倾向的对外政策。

毫无疑问,2025 年年底发布的《国家安全战略》报告预示着美国对外战略与政策的某些关键调整,但这显然不是霸权方向的突变,而是霸权方式的渐变。由于难以预料特朗普政府未来 3 年的对外战略与政策会在多大程度上塑造共和党乃至美国主流的对外政策理念,这种塑造又将如何改变国际秩序与环境,因此现在就断言 3 年后报告中哪些内容会被延续、被调整,多少有些刻舟求剑。但无论如何,接下来被这份报告影响的至少 3 年,显然是加速塑造世界秩序的关键时段。

① Anthony Salvanto et al., “CBS News Poll Finds Most Would Oppose U. S. Military Action in Venezuela, Say Trump Hasn’t Explained,” CBS News, November 23, 2025, <https://www.cbsnews.com/news/poll-venezuela-u-s-military-action-trump/>.

② Sam Stevenson, “Donald Trump’s Support Over Venezuela Suddenly Shift with Republicans,” Newsweek, January 8, 2026, <https://www.newsweek.com/donald-trump-support-venezuela-shifts-republicans-11328575>.

如何看待特朗普 2.0 版美国国家安全战略

周建明

上海社会科学院研究员、中信改革发展研究基金会资深咨询委员

2025 年 12 月初,特朗普第二任期推出了新版的《国家安全战略》报告,从过去宽泛的“美国优先”转向聚焦于“限定的核心美国利益”。报告批判以往政府对国家利益的界定过于宽泛,高估了美国的战略资源和能力,错误地押注全球主义和“自由贸易”,导致美国中产阶级与工业基础被掏空;允许盟友将自身防御成本转嫁美国;过多地卷入不必要的冲突。报告提出的战略目标是:美国本土的安全与人民的福祉;拥有世界上最强大、最具创新力的经济;继续保持世界科技最先进的创新国家地位;通过美国的软实力来维持全球影响力;恢复并振兴美国的精神与文化健康。按照这个目标,报告界定了外交政策中核心或至关重要的国家利益:确保西半球保持稳定与良好治理;遏制并扭转外国行为者对美国经济造成的持续损害;支持盟友,恢复欧洲的文明自信和西方身份认同;防止敌对势力控制中东地区石油和天然气供应;确保美国在人工智能、生物技术和量子计算领域的技术与标准引领世界,从而增强美国的实力和领先地位,使美国比以往任何时候更加伟大。值得注意的是,报告着眼的仍是全球霸权,这在外交、国防和情报政策的基本原则中有很明确的阐释:美国绝不允许任何国家变得过于强大而威胁自己的利益,必须与盟友一道维护全球和地区的力量平衡,防止在全球甚至某些地区出现具有主导地位的对手。

在地区战略中,报告提出了与以往国家安全战略不同的排序:西半球优先、亚洲第二、欧洲第三、中东第四、非洲第五。它对西半球优先是这样表述的:“在多年忽视之后,美国将重新主张并执行门罗主义,以恢复美国在西半球的主导地位,并保护我们的本土安全及在该地区对关键地理区域的通行权。我们将阻止西半球以外的竞争者在该地区部署军事力量或其他威胁性能力,或拥有、控制具有战略重要性的资产。”

报告中关于“美国将重新主张并执行门罗主义”的表述,引起了关于美国是否要进行战略收缩的热议。笔者认为,认为美国正在进行战略收缩是一种误解。原因有二:

第一,即使对西半球,我们看到美国的实际行为与战略文本之间的差别很大。2026年1月3日,美国对委内瑞拉展开军事行动并绑架总统马杜罗及其夫人,不仅引起世界绝大多数国家的强烈反对,也在国内被很多人认为违反了国内法。美国战争部部长赫格塞思公开表示,派军队去委内瑞拉绑架总统夫妇,目的就是获取委内瑞拉的石油和资源。特朗普自己也明确表示,出售委内瑞拉石油的收入要由美国支配,首先要考虑美国的利益。接着,美国还公开威胁古巴、哥伦比亚的政权也会步委内瑞拉的后尘。特朗普政府还扬言,无论采取什么手段,都要把格陵兰岛纳入美国版图,引起欧盟国家的一致谴责。这种行为给所谓“西半球优先”做了很好的注解:美国已公开抛弃以联合国为代表的战后国际秩序,回到殖民主义时代的强权逻辑,只要对自己有利,凭借手中的实力,就可以公开侵略、颠覆、掠夺、压迫任何一个国家。这种逻辑现在还无法在全球实现,就首先运用在西半球。不管是反美的委内瑞拉、古巴,还是同属北约成员的丹麦都概莫能外。同时不允许任何域外国家染指西半球,因为这就是美国的势力范围。国务卿鲁比奥明确告诉委内瑞拉代总统罗德里格斯,若想保住政权并恢复石油出口,必须立即驱逐所有来自俄罗斯、中国、伊朗、古巴的顾问、特工、情报人员及军事教官;必须切断向中国的石油供应,转而将现有的3000万至5000万桶原油移交给美国监管;必须同意在石油生产和基础设施重建上仅与美企合作。这相当于把委内瑞拉视为美国殖民地。

紧接着,特朗普又宣布:美国军费计划从目前的9010亿美元,增加到2027年的1.5万亿美元,打造一支强大的军队。负债38万亿美元的美国,还要如此大幅增加军费,到底要打造一支什么样的军队?这笔增加的投入并非用于修补现实短板,而是投入以“金顶系统”和“黄金舰队”为核心的多个高成本项目。“金顶系统”是一套应对高超音速弹道导弹威胁的导弹防御系统;“黄金舰队”是要建造20至25艘集高超音速导弹、电磁炮与人工智能系统的“特朗普级”核动力战列

舰。这样做的目的就是要独霸整个世界,因为统治西半球根本用不着这种武器系统。

第二,美国丝毫没有忽视西半球之外的地区,尤其在地区战略中把亚洲排在第二位,对亚洲的战略关注又都集中在中国身上,聚焦于经济与军事。

在经济上,特朗普始终认为中国是最主要的战略竞争对手,认为中美关系已经从曾经的成熟富裕经济体与世界上最贫穷国家之一之间的关系,转变为实力接近对等的关系。这成了美国在战略上最深层的焦虑,因此报告中以“终极赌注”为标题来展开这部分内容,包括“美国必须保护并捍卫我们的经济 and 人民免受任何国家或来源的伤害;美国必须与盟友和合作伙伴携手合作;‘美国优先’外交旨在重新平衡全球贸易关系”三大部分,目的是要使美国维持世界领先经济体的地位,为长期保持经济活力奠定基础。为此,特朗普签署了“创世纪计划”,旨在通过人工智能变革科研方法并加速科学发现。该计划由能源部牵头,整合国内超级计算机与数据资产以生成科学基础模型,并为机器人实验室提供技术支持,重点涵盖先进制造业、生物技术、关键材料、核裂变与聚变能、量子信息科学、半导体和微电子学及太空探索。能源部长、总统科技事务助理及人工智能与加密技术特别顾问负责整合学术界与信息技术、人工智能大厂,推动该计划。这是自“阿波罗计划”以来规模最大的联邦科学资源调集行动。为确保美国在太空领域引领世界,特朗普要求美国国家航空航天局实现 2028 年前重返月球,2030 年前建立永久月球前哨站的初始设施,并在月球和轨道上部署核反应堆。这反映出美国下“终极赌注”的目标就是要竞赢中国。

在军事上,报告提出在亚洲的战略目标是“威慑军事威胁”。所谓军事威胁有两个,都来自中国。第一是对第一岛链、主要是对台湾的威胁。报告提出,台湾不仅是第一岛链的重要一环,而且“直接连接第二岛链,将东北亚与东南亚划分为两个独立战区。鉴于全球三分之一的航运每年经过南海,这对美国经济具有重大影响”,“通过维持军事优势来威慑台海冲突,是优先事项”。因此,“要建立一支能够在第一岛链任何区域阻止侵略的军事力量”,并要求盟友必须增加国防开支,为集体防御作出更多实际贡献,以确保台湾的防御。

第二个安全挑战是南海。报告认为这是全球至关重要的贸易通道之一,一旦被对手控制,将严重损害美国经济和美国利益。它要求相关盟国增加国防开支,重点投入那些能够遏制对手、保护第一岛链所需的能力,包括新型能力。“我们还将加强美军在西太平洋的军事存在,同时在与台湾和澳大利亚的交往中,持续强调增加国防开支的坚定立场”。

可见特朗普 2.0 版国家安全战略并不是在“战略收缩”,其最核心、最持久、最重要的战略竞争对手和威胁始终瞄准中国。这也说明了为什么特朗普要在 2027 年把国防预算扩大到 1.5 万亿美元,其中一个重要原因是加固和强化在西太平洋的军事存在,而且面对像中国这样快速成长的战略竞争对手,时间十分紧迫。特朗普政府虽然眼前把核心国家利益限定于西半球,看似在战略收缩,但面对崛起的中国,害怕输掉这场竞争的恐惧在美国战略思维中排在首位。

我们要从两个角度来看待特朗普 2.0 版国家安全战略:

一是它改变了中国 2035 年基本实现社会主义现代化和 2050 年建成社会主义现代化强国两个目标的外部环境。改革开放以来,中国快速发展的基本条件之一是以联合国为代表的战后秩序的存在,尤其是以世界贸易组织为代表的促进贸易自由化和经济全球化的国际经济秩序,以及以《巴黎协定》为代表的全球气候治理秩序。中国是这些国际秩序的获益者和积极建设者。当前,特朗普完全抛弃了这些国际秩序,从“退群”、发动贸易战和关税战开始,不再受这些国际秩序的约束和承担责任,到公然绑架委内瑞拉总统,美国已经把联合国最基本的尊重他国主权原则踩在了脚下。这种外部环境的改变对中国的对外交往、国际经贸关系和文化交流等都带来了巨大的冲击。特朗普 2.0 版国家安全战略要恢复美国在西半球的主导地位,不许域外国家染指,显然是要阻断“一带一路”倡议在拉丁美洲开拓经贸关系。因此,我国发展规划需要做出必要的调整:首先,针对美国的“创世纪计划”,我们要以发展“两弹一星”的决心和精神加快高端科技发展,力度更大、步子更快,不让美国把“终极赌注”变成独霸世界的筹码;其次,必须要调整推行“一带一路”倡议的发展思路,推进经贸关系必须要加强相关海外利益保护;再次,对解决台湾问题要做好和美国进行更艰巨斗争的准备。特朗

普政府和美国国会都已明确视台湾和南海为至关重要的利益,与我们在争夺对该地区的控制权;最后,我们要进一步高举维护公平公正国际秩序的大旗,反对任何形式的霸权,扩大国际统一战线。

二是也要看到特朗普要实现 2.0 版国家安全战略也困难重重。该战略在西半球的实施已在国际和美国国内引起强烈的反弹,特别是吞并格陵兰岛的意图遭到欧盟集体反对。再看美国社会,1989 年美国 1% 最富人口占整个财富的比重还只有 22.8%,2025 年已上升到 31%,最低收入的 50% 人口从占总财富的 3.5% 下降到 2.8%,触及或低于“斩杀线”的人口已接近 4700 万。这表明特朗普 2.0 版国家安全战略既缺乏国际基础,也缺乏国内基础。得道多助,失道寡助。美国身背 38 万亿美元国债,年需支付利息 1.2 万亿。一旦失信,美元霸权将即刻崩塌。所以,美国要大幅增加军费并无财力的保障。况且,美国的制造业占 GDP 的比重已从冷战结束时的 16% 下降到 10.8%,长期的脱实向虚已使美国的供应链支离破碎,要恢复谈何容易,更何况稀土等关键资源还不掌握在自己手中。即使强占西半球资源得逞,远水也救不了近渴。

我们正在朝着实现中国式现代化的目标稳步向前。特朗普 2.0 版国家安全战略给我国实现既定目标陡然增加了许多挑战,这需要我们更认真、仔细地评估所面临的风险,更充分地作好准备,以更坚定的信念一步一个脚印,赢得这场战略竞争的胜利,实现中华民族的伟大复兴。

【责任编辑:卫蔚 龙菲】