

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.03.002

杨悦、张子介：“‘美国优先’及其对美韩同盟的影响探析”，《太平洋学报》，2019年第3期，第10-21页。

YANG Yue, ZHANG Zijie, “‘America First’ and the Impact on the US-ROK Alliance”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 3, 2019, pp.10-21.

“美国优先”及其对美韩同盟的影响探析

杨悦¹ 张子介²

(1.外交学院,北京 100037;2.天津外国语大学,天津 300204)

摘要:“美国优先”是特朗普政府提出的执政理念,迎合了全球化过程中利益受损群体的世界观和利益诉求。“美国优先”的逻辑出发点是振兴作为民族国家的美国。对内,通过鼓励制造业回流、加强边控修复在全球化过程中受损的各项国家职能;对外,通过调整国际经济、同盟制度,打压“修正主义大国”、“流氓国家”和“跨境威胁团体”,为重振美国营造一个良好的外部环境。特朗普政府也因此对美韩同盟进行了一次带有功利主义色彩的调整。制度层面,特朗普政府要求重修《美韩自由贸易协定》、重新分配防卫义务;国际行为体层面,特朗普政府希望韩国加入“印太战略”平衡中国的影响力,同时要求韩国配合“极限施压”政策迫使朝鲜弃核。特朗普政府在大部分议题领域都实现了既定政策目标,并以美韩同盟再调整为筹码,向其他谈判对手施压。但是,上述调整也加剧了同盟内部的不平衡性,削弱了同盟的道义基础,暴露了两国在同盟未来发展方向上的分歧。

关键词:美国优先;全球化;特朗普政府;美韩同盟

中图分类号:D83/87

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2019)03-0010-12

“美国优先”自问世之日起就饱受外界的质疑,批评者认为其过于激进、充满民粹主义、颠覆了战后历届美国政府的内外政策路线。作为一套执政理念,“美国优先”确实存在诸多不成熟的地方。其内容芜杂,散见于特朗普内阁成员各种演讲及政府出台的各种报告之中;内在逻辑链条不够清晰,不同时期、不同阁员对其所做的表述间存在着不小的差异;理论方面也乏善可陈,流于口号和情绪化的表达。即便存在着诸多不足,“美国优先”却动员起美国社会中

部分利益受损群体的参政热情,帮助特朗普成功问鼎总统宝座,并且已经开始在政策领域指导特朗普政府的内政外交实践,而这部分内容极具政策价值和学理价值,又时常为评论者所忽视。本文旨在剥离“美国优先”情绪化与反逻辑的部分,全面阐述“美国优先”产生的社会基础,从现实主义角度诠释“美国优先”的思想内涵,同时从特朗普政府各种演讲、报告中提炼出一套中性的分析框架,并以美韩同盟再调整为例,运用上述分析框架从制度和国际行为体层

收稿日期:2018-10-23;修订日期:2019-01-28。

基金项目:本文系国家哲学社会科学2017年青年项目“美国的反全球化与民粹主义运动及其影响研究”(17CGJ029)的阶段性研究成果。

作者简介:杨悦(1976—),女,吉林四平人,外交学院亚洲研究所副教授,法学博士,主要研究方向:美国政治与外交、东亚地区安全;张子介(1984—),男,辽宁沈阳人,天津外国语大学东北亚研究中心助理研究员,法学博士,主要研究方向:美国政治与外交。

*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

面分析“美国优先”对美韩同盟的影响,从中揭示特朗普政府同盟外交的特点及其可能对国际秩序造成的影响。

一、“美国优先”的缘起、思想内涵及其分析框架

1.1 “美国优先”的缘起

冷战结束后,美国失去了苏东集团这一最强大的外在制约因素,开始按照自己的意愿塑造国际日程。在“华盛顿共识”的影响下,一大批发展中国家放弃了对本国金融市场的管制,方便了美国资本在世界范围内进行生产要素配置,从而开启了新一轮全球化进程,为美国带来近三十年的经济繁荣。在这个过程中,跨国公司和金融机构积累了巨量财富,它们积极地塑造美国的国内政治,将自身在全球化中的获利转化为政治优势。与此同时,以蓝领工人为代表的低技术劳工阶层却承受着工作机会流失、收入下降带来的负面效应,逐渐从中产地位跌落下来。西方经典理论认为,进口廉价产品在减少发达国家相关产业部门工作机会的同时,会在出口导向型部门创造新的工作机会,从而保证整个社会的充分就业。在现实中,新工作诞生的速度远远赶不上旧工作流失的速度。把工人从低收入工作部门驱赶出来只会加剧失业、无助于增长。^①然而,发达国家的经济政策长期为全球化受益者所垄断,出现了所谓的“排斥政治”(The Politics of Exclusion),即将那些在全球市场中既不能扮演消费者也不能扮演生产者的弱势群体从社会中排斥出去,形成了富者愈发得势,贫者愈发沉沦的恶性循环。^②最终,全球化利益受损者只能以民粹主义运动的形式打破政治上的僵局,“美国优先”正是这一过程在美国重复上演的结果。

西方学者研究表明,如果将从中国的进口额平均到每个工人身上,那么进口额每增加1000美元,美国的就业人数就会减少0.6%,制造业则减少0.18%,失业率上升0.22%,劳动参

与率下降0.55%。^③由于美国白人蓝领就业岗位主要集中在制造业,与全球化相伴而来的产业外移对他们日常生活造成的影响颇为显著。据统计,1999年至2013年,美国45~54岁白人无高等学位群体的死亡率每年上升0.5%。2015年诺贝尔经济学奖得主安格斯·迪顿(Angus Deaton)将这一现象称为“死于绝望”。^④与此同时,美国社会的代际流动速度正在日趋放缓。2018年,美国收入超过父代的子代占全体子代总数的比例较1980年降低了3%。^⑤出身位于美国收入最底层1/5家庭的子女上升到最顶层1/5的几率只有7.5%,低于英国的9%、丹麦的11.7%和加拿大的13.5%,在经济合作与发展组织(OECD)国家中位居中后位置。^⑥

此外,白人蓝领阶层还要面临新移民带来的职场竞争压力。世界体系理论认为,资本主义生产方式由核心国家向边缘国家扩散,打乱了边缘国家的经济、政治结构,导致大量人口从原来封闭的社会迁移到其他地方,触发大规模跨国移民现象。^⑦由于美国的经济影响力辐射

^① See Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*, W. W. Norton & Company, 2017.

^② Ankie Hoogvelt, *Globalization and the Postcolonial World: The New Political Economy of Development*, Johns Hopkins University Press, 1997, p.148.

^③ David H. Autor, David Dorn and Gordon H. Hanson, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States”, *American Economic Review*, Vol.103, No.6, 2013, p.2143, 转引自周琪、付随鑫:“美国的反全球化及其对国际秩序的影响”,《太平洋学报》,2017年第4期,第6页。

^④ “The Forces Driving Middle-Aged White People’s ‘Death of Despair’”, National Public Radio, March 23, 2017, <https://www.npr.org/sections/health-shots/2017/03/23/521083335/the-forces-driving-middle-aged-white-peoples-deaths-of-despair>.

^⑤ Jonathan Davis and Bhashkar Mazumder, “The Decline in Intergenerational Mobility after 1980”, p.1, Chicago Fed, 2017, <https://www.chicagofed.org/~media/publications/working-papers/2017/wp2017-05-pdf.pdf>.

^⑥ Raj Chetty, “Improving Opportunities for Economic Mobility: New Evidence and Policy Lessons”, p.37, Federal Reserve Bank of St. Louis, <https://www.stlouisfed.org/publications/bridges/fall-2016/improving-opportunities-for-economic-mobility>.

^⑦ See Saskia Sassen, *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge University Press, 1988.

到世界各地,越来越多发展中国家的人口受到美国工资、福利和创业环境的吸引而选择移民。2000年至2010年,有1 000万移民涌入美国。^①和本地劳动力相比,移民较少受到接收国规范的制约和保护,具有较强的商品属性,更受接收国雇主的青睐。双重劳动力市场理论(The Dual Labor Market Theory)认为,发达国家的就业市场已经分化为本地人占据的高收入、高福利、工作环境优渥的高级就业市场和由移民占据的低工资、低福利、工作环境恶劣的低端就业市场。^②因此,从整体上看移民对美国就业市场造成的冲击并不大。但是对于受教育程度较低的白人蓝领阶层而言,移民带来的“挤出效应”就非常明显了。1994年到2000年,移民占据了新增低于收入中位数工作的58%,^③导致白人蓝领阶层的收入降低了4.7%。^④

同职场竞争相比,全球化给保守白人带来的文化不适感则更为强烈。塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)认为,美国的社会制度是由18、19世纪以集体的形式移居新大陆的英国开拓者确立的,他们带来的盎格鲁—萨克逊文化构成了美国认同的核心组成部分,即新教伦理、有限政府、英语。虽然日后来自其他地区的移民数量远远超过早期定居者后代,但他们均是以分子形式融入美国社会的,无法对盎格鲁—萨克逊文化的统治地位构成根本性挑战。^⑤与之前数次移民潮不同,本次移民潮为美国社会带来了经济和文化上的双重改变,包容、开放的多元主义正在逐步取代封闭、保守的盎格鲁—萨克逊文化,成为美国主流意识形态。但是包括白人蓝领在内的中低收入白人在精神层面较为保守,对知识精英倡导的文化多元主义持一种怀疑甚至批判的立场。在他们看来,多元主义带来了众多宗教上危险的“他者”,玷污了美国新教信仰的纯粹性,移民对福利政策的依赖则威胁到倡导自力更生、反对政府过度干预的美式生活方式。上述变化均让白人蓝领阶层产生文化上的焦虑感。他们认为有必要采取措施阻断非本土因素的负面牵扯和介入,以免沦为自己故乡的陌生人。^⑥

经济上的沉沦、文化上的不适让白人蓝领阶层充满了愤怒与挫败感,但是他们又无力改变现状。自上世纪30年代罗斯福新政以来,白人蓝领阶层一直是民主党的坚定支持者。民主党政府推行的社会保障制度、最低工资制度也基本符合白人蓝领阶层的需求。但是自20世纪70年代以来,传统制造业日趋让位于高科技产业、金融服务业,办公室白领逐渐取代蓝领阶层成为美国劳工阶层的主力军。同后者相比,前者在经济政策、意识形态方面更趋近于富有阶层。这导致民主党在经济领域日渐趋近于共和党,鼓吹对外贸易和全球化;在意识形态领域,选择拥抱以性取向、性别、族裔为导向的身份政治(Identity Politics),失去了追求整体性社会改良的动力。在民主党建制派眼中,白人蓝领阶层已经沦为经济、文化上的落后阶层,成了被揶揄、批判的对象。^⑦政治上的边缘化促使白人蓝领阶层逐渐右倾,开始从民粹主义政治人物的口号里寻求心理慰藉。2016年,特朗普在美国总统大选中异军突起,让这部分群体看到了一丝曙光。特朗普口无遮拦,挑战政治正确,批判自由贸易、移民政策和文化多元主义,在触怒美国社会精英阶层的同时,也为他在白人蓝领中间赢得了另类的

① Philip Martin, "Trends in Migration to the U. S.", Population Reference Bureau, May 19, 2014, <https://www.prb.org/us-migration-trends/>.

② Michael Piore, *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, Cambridge University Press, 1979, pp. 52-53.

③ Erik Olin Wright and Rachel E. Dwyer, "The Patterns of Job Expansions in the USA: A Comparison of the 1960s and 1990s", *Socio-Economic Review*, Vol. 1, No. 3, 2003, p. 309.

④ George J. Borjas and Lawrence F. Katz, "The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States", in George J. Borjas ed., *Mexican Immigration to the United States*, University of Chicago Press, 2007, pp.13-15. 转引自付随鑫:“美国的逆全球化、民粹主义运动及民族主义的复兴”,《国际关系研究》,2017年第5期,第36页。

⑤ Samuel P. Huntington, "Who Are We?: The Challenges to America's National Identity", Simon & Schuster, 2005, pp. 39-40.

⑥ 刁大明:“‘特朗普现象’探析”,《现代国际关系》,2016年第4期,第33-34页。

⑦ Francis Fukuyama, "Against Identity Politics: The New Tribalism and the Crisis of Democracy", *Foreign Affairs*, September/October, 2018, pp. 99-108.

魅力。在本次大选中,有高达64%的没有大学学历的白人蓝领选民将选票投给了特朗普,帮他在大众选票少于希拉里的情况下赢得了多数选举人票,^①成为决定大选走向的关键少数。

1.2 “美国优先”的思想内涵及其分析框架

不难想见,作为特朗普政府的执政理念——“美国优先”在思想内核上必然会尽可能迎合白人蓝领阶层的世界观和利益诉求。与可以超越传统的国家边界、在世界范围内逐利的全球化精英不同,白人蓝领阶层依旧需要依赖国家的庇护才能够维持生存。^②重振作为民族国家的美国因此成为“美国优先”的逻辑起点和终极目标。

在特朗普政府看来,美国的核心国家职能已经衰朽。曾经的经济引擎制造业因为沉重的赋税、过多的政府管制、不对等的贸易政策而不得不大规模外移,不仅导致寄身其上的产业工人经济地位滑坡,还威胁到美国的国家安全。^③价值链理论认为,企业应该专注于自己最擅长的生产环节,而将其他环节外包给更具竞争优势的企业。这为发达国家将生产基地外移到劳动力成本更廉价的发展中国家提供了理论基础。^④发展中国家因此掌握了技术、积累了资本,同时在劳动力成本上依旧保有优势,可以生产出质量更好、价格更低廉的产品,^⑤成为发达国家强有力的竞争者。为了维持经济增长,发达国家不得不借助财政与金融扩张维持经济增长,过度依赖这些替代性工具会造成金融市场扭曲,一旦债务链条断裂,就会爆发系统性的金融危机,旧的国际经济秩序也将随之解体。^⑥

此外,全球化使得国家的边界越发具有穿透性,每年都有大量移民以合法或非法的方式涌入美国,带来大量的异质性文化,而文化多元主义的盛行又为新移民维系对母国的认同提供了便利。奥利·维夫(Ole Waever)认为,社会安全(Societal Security)取决于社会在变动的环境中或威胁面前维持其语言、文化、社会、宗教和民族认同以及习俗的能力。如果一个社会的政治、经济、社会、管理制度无法同化移民,或者一

部分移民群体拒绝被同化,就有可能影响接收国的社会稳定,进而影响政权的合法性和民族的自我认同。特别是在经济停滞、政治极化、行政效率低下的情况下,社会安全最容易出现动摇。^⑦

再次,“美国优先”认为,美国的沉沦与一个不甚友好的国际环境息息相关。战后,美国一手缔造了自由主义国际制度,以之作为与共产主义阵营对抗的工具。在经济领域,美国建立了包括国际货币基金组织、世界银行、关贸总协定/世贸组织在内的布雷顿森林体系,以此主导国际经济制度与经济秩序。在安全领域,美国组建了北大西洋公约组织、东南亚条约组织、中央条约组织等多边军事安全机制、与日本、韩国、菲律宾、泰国、中国台湾签署了双边军事条约,建立了美国支配下的安全同盟体系。^⑧但是,维持这样一套复杂且庞大的制度体系离不开主导国强大的单边支付能力。^⑨为

① Alec Tyson and Shiva Maniam, “Behind Trump’s Victory: Divisions by Race, Gender, Education”, Pew Research Center, November 9, 2016, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/behind-trumps-victory-divisions-by-race-gender-education/>.

② Giandomenico Majone, “The European Community between Social Policy and Social Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 2, 1993, pp. 153-170.

③ “National Security Strategy of the United States”, The White House, December 2017, pp. 29-30, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; Peter Navarro, “Economic Security as National Security: A Discussion with Dr. Peter Navarro”, Center for Strategic & International Studies, November 13, 2018, <https://www.csis.org/analysis/economic-security-national-security-discussion-dr-peter-navarro>.

④ See Michael E. Porter, *Competitive Advantage*, Free Press, 1985.

⑤ See Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*, W. W. Norton & Company, 2017.

⑥ See Giovanni Arrighi, *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origins of Our Time*, Verso, 1994.

⑦ Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, 1993, pp.23, 162.

⑧ 孔繁颖、李巍:“美国的自由贸易区战略与区域制度霸权”,《当代亚太》,2015年第2期,第84-85页。

⑨ 单边支付概念参见 H. Richard Friman, “Side-Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations”, *International Organization*, Vol. 47, No. 3, Summer 1993, p. 390.

此,美国在经济上长期奉行“不对称合作”贸易政策,单方面向盟友、伙伴关系国开放美国市场,同时允许后者向美国关闭本国市场;在安全领域,美国主动分担了盟友相当大的一部分防卫义务,而盟国则可以把这部分国防支出节省下来用于国民经济建设。这套国际体系是美国遏制共产主义阵营扩张、取得冷战胜利的重要工具,但也在经济上为美国制造了以欧日为代表的新的竞争者。它们在贸易上对美奉行保护主义政策,从而获得了不对等的竞争优势,迫使许多美企不得不直接在上述国家投资以减轻竞争压力,加快了美国工作流失的速度。^①更为重要的是,美国为了提升战后国际制度的合法性,在制度设计时着重维护其他国家权利的平等性和广泛性,对自身权利予以一定程度的自我抑制。在利益日益分化的当下,这也成为了其他成员国遏制美国利益伸张的工具。特别是崛起中的新兴大国也试图通过修改现有国际制度来分享、谋求这些制度带来的私人利益,与制度设计者美国竞争规则制定权,^②令后者愈发难以利用现有国际制度实现自身目的。现实制度主义认为,国际制度必须在为其他成员提供公共服务和为主导国维护权力地位之间维持平衡,^③否则主导国就会丧失继续维系这一制度的动力。

在国际行为体层面,“美国优先”认为以中俄为代表的“修正主义大国”、朝鲜和伊朗为代表的“流氓国家”以及以圣战者组织、跨境犯罪集团为代表的跨国威胁团体对美国的国家安全构成了主要挑战。在三类行为体当中,中、俄利用自身的经济、军事优势对美国的意识形态、社会制度、国际影响力构成了长期的根本性挑战。朝鲜、伊朗则通过发展大规模杀伤性武器、支持恐怖组织、破坏地区稳定,对美国构成了现实的、紧迫的挑战。而圣战者组织、跨境犯罪组织虽然从事恐怖主义活动、毒品和人口走私,却只对美国的国家安全构成了零星的、次级的威胁。^④这一排序标志着美国对外战略中心的重大调整,即从反恐和介入个别地区事务回归到传统的大国竞争路线。^⑤

综上,“美国优先”是对冷战结束以来历届美国政府秉承的自由主义内政外交路线的反动,带有强烈的“美国本位主义”色彩,不仅奠定了特朗普的执政风格,也为研究今后美国的内外政策提供了基本的分析框架(见表1)。从国内层面看,特朗普政府力图修复民族国家的物质生产职能,通过减税、翻新基础设施、去管制为企业松绑、减负,鼓励制造业从海外回流,以便创造更多的就业岗位;与此同时,加强民族国家对边界的管控能力,打击非法移民和跨境犯罪活动,收紧移民政策、维护盎格鲁—萨克逊文化的核心认同。从国际层面看,特朗普政府志在修正现有的国际经济制度和同盟体系,革新在特朗普政府看来业已过时的部分,调整对美国不公平、不对等的部分,使之回归“私人工具”属性。就同盟体系而言,“美国优先”强调盟友必须提高国防开支、承担起更多的安保义务;就国际经济制度而言,美国希望在市场准入、知识产权保护、非关税性壁垒、服务贸易等方面有所斩获。而对于来自国际行为体的挑战,特朗普政府为了维护美国的利益,要求甚至胁迫同盟、合作伙伴承担更多的义务,与美国共同应对。

① 高柏、草苍:“为什么全球化会发生逆转——逆全球化现象的因果机制分析”,《文化纵横》,2016年第6期,第30页。

② 李巍、张玉环:“美国自贸区战略的逻辑——一种现实制度主义的解释”,《世界经济与政治》,2015年第8期,第151-152页。

③ 李巍:“国际秩序转型与现实制度主义理论的生成”,《外交评论》,2016年第1期,第32-33页。

④ “National Security Strategy of the United States”, pp. 2-3, 7, 13, 26, the White House, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⑤ Teng Jianqun, “Trump’s ‘America First’ Security Strategy: Impact on China-US Relations”, *China International Studies*, March 2018, p. 126; “National Security Strategy of the United States”, the White House, December 2017, p. 37, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

表1 “美国优先”的分析框架

维度	内容		手段
国内	重振经济		减税、大兴基建、去管制
	重塑民族国家边界		修建边墙;严格移民资格审查;限制特定国家公民入境
国际	制度层面	经济制度	联合或胁迫盟友、合作伙伴修改现有制度,确保其透明、公开、对等
		同盟制度	要求盟友提高国防开支;承担更多的防卫义务
	行为体层面	“修正主义大国”	要求盟友、合作伙伴充当离岸平衡手,与美国共同应对
		“流氓国家”	要求盟友、合作伙伴与美国政策协调一致,维护美国利益
	跨境威胁团体	要求盟友、合作伙伴承担更多责任,与美协同打击极端组织、跨境犯罪集团的网络	

二、“美国优先”与美韩同盟再调整： 制度层面

韩国是美国在西太平洋地区轴辐体系中的重要一环。1953年,美韩签署共同防御条约,韩国以让渡部分主权为代价换取了美国在安全上的保护,美国则保留了在朝鲜半岛维持的军事存在,维持着对朝鲜和周边大国的震慑。与此同时,美国向韩国提供了大量援助、贷款和技术,在很长一段时间里向韩国单方面开放国内市场,保护后者初生的民族工业。2012年3月,美韩两国签署自由贸易协定,在经济层面为同盟关系予以再保险,使之更好地服务于美国的半岛政策和防扩散政策。^①可见,美韩同盟已经超越了安全范畴,逐渐向经济、意识形态范畴延伸,成为美式制度、价值观活力的象征。然而,美韩同盟内部又是不平衡和充满张力的。从经济关系看,美国曾经长期向韩国奉行单方面开放市场的政策,这在一定程度上加剧了美国对韩贸易逆差。^②美国对韩贸易赤字已经由自由贸易协定缔结前的132亿美元增加到2017年的231亿美元。^③从安全关系看,美国处于支配一方,韩国则处于追随一方。后者至今不掌握本国军队的战时指挥权,前者则在半岛维持着总计2.85万人的军队,年开支高达16亿美元。随着美国国力的相对走弱,韩国国力的相对上升,两国都有改变这一制度安排的强烈动机。出身中左翼的文在寅政府渴望在国防自主、南北和谈、半岛无核化等问题上有所突破;特朗普政府则坚持要求韩国修正对美经贸往

来中的“不对等”现象,提升其承担的防卫义务比例,使之成为美国调整国际制度的杠杆,同时,调整对朝政策和同盟定位,帮助美国更加高效地应对来自中朝等国际行为体的挑战。下文将美韩同盟关系分为不同问题领域,运用本文提出的分析框架从制度与行为体两个层面逐一加以分析,以期对“美国优先”在美韩同盟关系上的影响做一个全景式呈现(见表2)。

表2 “美国优先”对美韩同盟的影响路径

维度	内容	路径
制度层面	经济制度	重新修订《美韩自由贸易协定》
	同盟制度	重新划分驻韩美军开支; 战时指挥权移交
行为体层面	中国	印太战略
	朝鲜	极限施压

2.1 重新划分驻韩美军开支与战时指挥权移交

自卢武铉时代开始,韩国就逐年缩减国防开支,即便日后保守派重新入主青瓦台,依旧延续了这一政策。^④特朗普在2016年总统大选期间指责韩国消极对待国防建设,要求韩方担负起驻韩美军的全部费用,否则他将在胜选后从

① 李巍、张玉环：“美国自贸区战略的逻辑——一种现实主义的解释”，《世界经济与政治》，2015年第8期，第144页。

② See Charles Lee, “The Future of U.S.-R.O.K. Defense Cost Sharing”, *The Diplomat*, January 21, 2017.

③ Lee, Hyo-Young, “Future Outlook and Countermeasures for the Korea-U.S. FTA Amendment/Modification Negotiations”, *IFANS-Focus*, IF2017-39E, Institute of Foreign Affairs and National Security, 2017, p. 3.

④ 최강, “트럼프정부와한미관계전망”, 아산정책연구원, 2016年12月23日,第7-8页。

韩国撤军。目前,美韩两国根据《防务费分担特别协定》(Special Measures Agreement)划分彼此承担的驻韩美军开支。2014年1月达成的第九版协定规定,韩国政府需要为驻韩美军支付雇佣的韩方工人工资、使用韩方设施产生的开销、储藏军火产生的开销,总计8.66亿美元的费用,占驻韩美军全部开销的一半,每年还会根据通货膨胀率自动追加4%。^①

朝韩、朝美分别举行领导人峰会后,半岛的紧张局势得到了一定程度地缓解。外界普遍预期美方会在驻韩美军开支问题上降低要价。但是,特朗普政府认为目前的缓和局势尚不明确,坚持要求韩方承担更多的驻韩美军开支,并在2018年6月举行的第十版《防务费分担特别协定》磋商会议上希望韩国能够为驻韩美军提供作战保障支持,即承担包括隐形战斗机、航空母舰在韩国的部署费用。在此以前,美国从未要求任何一个有美军驻防的国家承担此类费用。韩国外交部表示,美国的这一要求是不可接受的。到目前为止,第九版协定已经到期,美韩两国依旧没有在驻韩美军开支分担问题上达成一致。^②

而战时指挥权(Operational Control)是军事指挥权的衍生物。理论上,韩国总统是本国军队的最高统帅,只是在战争时期将对军队的指挥权暂时让渡给美韩联军最高指挥官——驻韩美军总司令。但是自朝鲜战争结束以来,韩国军队的战时指挥权一直由联合国军司令部及日后成立的美韩联军司令部中的美籍指挥官把持。^③2007年,在倡导“自主国防”的卢武铉政府推动下,美韩两国商定于2012年4月完成战时指挥权移交工作。韩国保守派重掌政权后,先后以延坪岛炮击事件、天安舰事件和本国防空反导系统尚未投入使用为名,两次推迟移交日期,最终将时间定在2023年。^④

特朗普政府致力于削减美国为盟友分担的防卫义务,鼓励甚至强迫后者肩负起更多的自主防卫责任;而作为民族主义者,文在寅政府则认为缺少对本国军队完整指挥权的韩国在主权上是不独立的。两者在战时指挥权移交一事上找到了契合点,使得这一议题成为同盟关系调

整中罕有的摩擦较少的领域。^⑤2018年10月31日,美韩两国国防部长在第50届安全协商会议上签署“同盟指导原则”(Alliance Guiding Principles),确定了战时指挥权移交后美韩联军司令部的指挥结构。根据新方案,未来联军司令将由韩籍四星上将担任,副司令将由美籍将军出任,这突破了美军长期以来所坚持的不接受外国指挥官领导的原则。^⑥此外,“同盟指导原则”还规定,驻韩美军未来将会继续驻守在朝鲜半岛,打消了韩国保守派对于战时指挥权移交后同盟将面临解体命运的担忧。^⑦

2.2 重修《美韩自由贸易协定》

《美韩自由贸易协定》的初衷之一是为两国提供一个公平的贸易平台,逐步消除存在于两国之间的贸易不平衡现象。协议规定,80%由美国出口到韩国的工业产品以及三分之二的农业产品获得免税。韩国将为美国的知识产权提供更加严格的保护,并向美国开放价值5800亿美元的服务市场。^⑧数据表明,该协定确实将美

① Stephan Haggard, “The Alliance Burden Sharing Agreement”, Peterson Institute for International Economics, January 24, 2014, <https://piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/alliance-burden-sharing-agreement>.

② Kim Ji-eun, “U.S. Pushes to Increase South Korea’s Share of Defense Costs”, Hankyoreh, July 25, 2018, https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/854833.html.

③ See Clint Work, “The Long History of South Korea’s OPCON Debate”, *The Diplomat*, November 1, 2017.

④ Mark E. Manyin, Emma Chanlett Avery, Mary Beth D. Nikitin, Brock R. Williams and Jonathan R. Corrado, “U.S.-South Korea Relations”, Congressional Research Service, May 23, 2017, p. 24, <https://fas.org/sgp/crs/row/R41481.pdf>.

⑤ Min Jeonghun, “Assessment of President Trump’s First Year in Office and Implications”, Institute of Foreign Affairs and National Security, December 15, 2017, p. 1, <http://www.ifans.go.kr/knda/ifans/eng/pblct/PblctView.do>.

⑥ Hwang Joon-bum and Yoo Kang-moon, “Defense Minister Says ‘Foundation for OPCON Transfer Has Been Laid’”, Hankyoreh, November 1, 2018, http://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/868406.html.

⑦ Clint Work, “The Long History of South Korea’s OPCON Debate”, *The Diplomat*, November 1, 2017, <https://thediplomat.com/2017/11/the-long-history-of-south-koreas-opcon-debate/>.

⑧ “The U.S.-Korea Free Trade Agreement (KORUS)”, International Trade Administration, March 15, 2012, <https://2016.export.gov/FTA/korea/index.asp>.

国商品在韩国的市场占有率从 8.5% 提升至 10.65%,^①却未能从根本上扭转美国对韩贸易逆差。2017 年 7 月 12 日,美国贸易代表莱特希泽(Robert Emmet Lighthizer)正式向韩国政府致函,要求重新修订《美韩自由贸易协定》。文在寅政府最初尝试通过扩大从美国进口的商品总量、加大对美国的投资力度,避免对协定内容做出实质性修改。但是,这种暂时性的让利并未换来美方的妥协,后者坚持要求对《美韩自由贸易协定》的内容重新进行修订。2018 年 1 月和 3 月,特朗普政府先后引用《贸易法案》第 201 条和《1962 贸易扩张法案》,对韩国生产的钢铝产品、洗衣机及其零部件、太阳能电池及洗衣机征收关税。此时适逢朝韩关系出现重大转机,急于推进南北关系的文在寅政府迫切需要得到美方的支持,不得不接受后者的修约要求。

2018 年 3 月 26 日,美韩两国完成了《美韩自由贸易协定》的重修工作,修改内容主要集中在汽车和钢铁行业。新协定规定美国将在 30 年内(从 2012 年算起)逐步取消针对韩国皮卡征收的 25% 关税。比原协定规定的日期延后了 20 年。韩国同意将美国汽车生产商的进口配额增加一倍,每家公司年均对韩出口由 2.5 万辆增加至 5 万辆。新协定还规定,凡是符合美国安全标准、排放标准的汽车可以直接进入韩国市场,不需要再进行额外检测。为了得到美国的关税豁免,韩国同意自我设限,今后将对美出口钢铁制品数量维持在 2015 年至 2017 年年均出口量的 70%。同时,韩国接受美国对韩国生产的铝制品征收 10% 的关税。^② 2018 年 9 月 24 日,美韩正式签署了双边自贸协定的修订版。这也是特朗普上任以来完成的第一项贸易协议。从内容上看,新版《美韩自由贸易协定》对原版内容改动并不大。韩国目前并未向美国出口皮卡,没有任何一家美国汽车生产商能够完成每年 2.5 万辆的销售配额,延长对韩国皮卡车的征税期、提高美国汽车进口配额都不具有实际意义。特朗普政府之所以如此迫切地要求修改《美韩自由贸易协定》,除了回报集中在钢铁、汽车这两个行业的核心支持者、减少韩国产品

在美国的竞争优势以外,更重要的是为接下来一系列双边、多边贸易谈判做好铺垫。《美韩自由贸易协定》由于牵涉范围较窄、生效时间较短,因此在技术层面上重修的难度较低。特朗普政府以该协定为突破口,可以给未来的谈判对手制造更大的压力,迫使后者做出更多的让步。同时,修约也为约束文在寅政府提供了新的手段,避免后者在对朝政策上脱离美国的轨道。

三、“美国优先”与美韩同盟再调整： 行为体层面

冷战时期,美韩同盟的首要目标是抵御来自朝鲜的侵犯,其次是对中苏两个社会主义大国维持军事震慑。苏联解体后,俄罗斯在东北亚地缘政治中的地位大幅下降,而中国则通过改革开放极大地改善了同美国的关系。作为东北亚地区唯一长期坚持反美立场的国家,朝鲜受制于其国力,很长一段时间内无法对美国构成实质性的威胁。在外部环境总体缓和的趋势下,美韩同盟在冷战结束后的近二十年时间里总体上维持着防御态势,美国不仅撤出了部署在半岛的全部核武器,还缩减了驻韩美军规模。从 2010 年开始,上述趋势出现了逆转,中国的经济总量超过日本成为全球第二大经济体,朝鲜则制造了天安舰事件和延坪岛炮击事件。时至今日,中国的经济总量已经达到美国的 63.11%^③;朝鲜在洲际弹道导弹方面也取得了突破性进展,具备了打击美国本土的潜在实力。上述变化促使特朗普政府修正了东北亚地区国际行为体威胁的排位顺序,将“修正主义大国”

① Lee, Hyo-Young, “Future Outlook and Countermeasures for the Korea-U.S. FTA Amendment/Modification Negotiations”, *IFANS-Focus*, IF2017-39E, Institute of Foreign Affairs and National Security, 2017, p. 3.

② “New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea”, U.S. Trade Representative, March 2018, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national>.

③ “World Bank Open Data”, World Bank, 2017, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

中国列为首要竞争者,而“流氓国家”朝鲜则紧随其后。特朗普政府因此希望美韩同盟也能够相应地作出调整,跳出东北亚地区的局限,在整个印太地区配合美国遏制中国影响力的上升,同时对朝政策上展现出更强的进攻性,迫使朝鲜重新回归无核化立场。

3.1 对华:“自由开放的印太战略”

特朗普政府在先后发布的《国家安全战略报告》《国家防务战略报告》及其官员的各种讲话中对中国的定位,否认了冷战结束后历届美国政府的对华共识。中美关系也因此发生了新的根本性变化。特朗普政府认为,之前美国政府奉行的对华接触政策已然失败,中国并没有因为融入美国主导的国际体系而转化为值得信赖的伙伴,反而通过工业补贴、配额制、操纵汇率、强迫技术转让等方式破坏了现行经济秩序,^①并希冀通过提出“一带一路”倡议试图在印太地区建立一个以自身为中心的封闭体系。^②现实制度主义认为,国际制度和规则的竞争是大国竞争的重要表现形式,它既是主导国之间的权力竞争,也是主导国提供公共产品能力的竞争。^③因此,特朗普政府在2017年11月提出的“自由开放的印太战略”(Free and Open Indo-Pacific Strategy,以下简称“印太战略”)^④带有鲜明的制度竞争意味,其本质是针对中国的一套战略,旨在维护美国在该地区的规则主导权和制定权。经济方面,“印太战略”支持由私营部门主导的发展模式,鼓励私人资本投资印太地区的基础设施项目,提升本地区的联通性和能源供给。安全方面,“印太战略”在现有的轴辐体系基础上,力图建立一个以日本为东翼、印度为西翼、澳大利亚为连接点,自己遥控指挥的“民主四边形”(Democratic Quad)安全结构,并涵盖韩国、越南、菲律宾、泰国、马来西亚、印度尼西亚等盟友、伙伴关系国,通过维持该框架内权力结构的动态平衡,约束中国影响力的过快上升。

在“印太战略”的大背景下,美国有意将美韩同盟的适用范围由东北亚扩展至整个印太地

区,并将现有针对朝鲜的美日韩三边军事合作升级为三边军事同盟。进攻性现实主义认为,一个地区的霸权国乐于借助另一地区的强国制衡该地区的崛起国,自己则充当离岸平衡手、置身事外观察态势的发展。^⑤可见,“印太战略”的推进高度依赖于盟友与伙伴关系国的介入。只有那些在地理上毗邻崛起国,具备一定的国力基础,且存在接受离岸平衡手指挥的主观意愿的国家才拥有成为平衡者的资格。^⑥韩国在地理上与中国隔海相望,同时又是印太地区少有的发达经济体,具备一定的经济、军事、文化实力。但在主观层面上,韩国缺乏在印太地区介入中美角力的意愿。作为一个中等强国,韩国长期陷于大国纷争之中,一直希望能够从东北亚地缘格局中突围出去。从卢武铉政府的“东北亚均衡者”构想到李明博政府的“新亚洲倡议”再到朴槿惠政府的“东北亚和平合作构想”,其出发点都是平衡周边大国的影响,避免成为任何一方的附庸。^⑦而印太地区为韩国提供了一块摆脱对中美在经济和安全上的依赖、实现外交独立自主的新场域。2017年11月,文在寅在东盟之行中提出了“新南方政策”,明确主张将韩国的外交、经济边界推进到东南亚和印度

① “National Security Strategy of the United States”, pp.3, 17, 25, the White House, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy towards China”, the White House, October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

② U.S. Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America”, p.2, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ 李巍、张玉环:“美国自贸区战略的逻辑——一种现实制度主义的解释”,《世界经济与政治》,2015年第8期,第135页。

④ “Briefing on the Indo-Pacific Strategy”, U.S. Department of State, April 2, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280134.htm>.

⑤ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton & Company, 2001, pp. 236-237.

⑥ 顾炜:“美国的‘亚太再平衡’是复合式离岸平衡战略”,《东北亚学刊》,2013年9月第5期,第57页。

⑦ 凌胜利:“韩国的中等强国外交演变:从卢武铉到朴槿惠”,《当代韩国》,2015年第1期,第42页。

洋区域,力争在2020年与东盟的贸易量达到2000亿美元,并在外交领域将东盟提升到与中美日俄同等重要的地位。^①

因此,文在寅政府不希望印太地区继续卷入新的大国纷争。2017年11月,特朗普在访韩时单方面提出了“印太战略”概念,强调建立在自由、民主、人权、法治等共同价值观基础之上的美韩同盟是印太地区安全、繁荣与稳定的支轴。^②此举令文在寅颇感意外,在随后发表的《美韩领导人联合声明》中韩方没有为“印太战略”背书。文在寅的首席经济顾问金显哲(김현철)表示,“印太战略”是日本发起的倡议,其目的是将日本、美国、印度、澳大利亚连接在一起,韩国没有必要加入其中。^③对于将美日韩军事合作升级为三边军事同盟的建议,文在寅也没有接受。他在回答外国记者提问时表示,美日韩现有的军事合作足以应对来自朝鲜的军事挑衅,将其升级为军事同盟不仅不利于中韩关系,还为日本再军事化提供了借口。^④

3.2 对朝:极限施压

“美国优先”力求为重振美国营造一个稳定的外部环境,决不允许任何外部势力对其本土安全构成挑战,而一个拥核的朝鲜显然与这一目的背道而驰。特别是在朝鲜初步具备打击美国西海岸的实力后,朝鲜核武器的威慑范围由东北亚延展至美国本土,使得原有的“战略忍耐”政策难以为继。在经历了短暂观望后,特朗普政府推出了极富进攻性的“极限施压”(Maximum Pressure)政策,试图用压倒性的权力优势迫使朝鲜就范。

经济领域,特朗普政府借助联合国多边制裁和美国发起的单边制裁,尽可能地打击朝鲜的出口创汇能力,瓦解朝鲜在海外的地下融资网络。^⑤外交领域,特朗普政府游说各国政府切断或降低与朝鲜的外交联系。军事上,美国先后向朝鲜半岛派遣了“里根”号航母战斗群、B-1B超音速轰炸机、萨德反导系统,承诺进一步扩大对韩军事出口,同时强化了美日韩三国军队针对朝鲜的情报侦察、信息共享等方面的

合作。^⑥与消极等待的前任不同的是,特朗普政府认真考虑过对朝鲜发动先发制人的军事打击行动,美韩两国的军事演习完全按照实战标准进行,并用主张对朝强硬的前太平洋舰队司令哈里·哈里斯(Harry Harris)取代反对动武的小布什政府朝鲜问题高级顾问车维德(Victor Cha)担任驻韩大使一职。^⑦在“极限施压”的同时,特朗普政府依旧为美朝和谈预留了后门。特朗普政府表示,如果朝鲜认真落实了全面、可核查、不可逆的无核化方案,美国可以容忍其政权的存在,并将其迎入美国主导的国际经济体系之中。在文在寅政府的牵线下,特朗普和金正恩在新加坡、河内举行会晤,双方同意在半岛建立可持续的和平机制。但是,特朗普政府始终拒绝与朝鲜签署停战宣言,并继续维持对朝制裁,使得建立半岛和平机制流于空谈。

① 姜兑和、许振:“文在寅总统与东盟10国领导人举行对话”,韩国《中央日报》,2017年11月11日, http://chinese.joins.com/gb/article.aspx?art_id=173370&category=002002。

② “Joint Press Release by the United States of America and the Republic of Korea”, the White House, December 8, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-press-release-united-states-america-republic-korea/>。

③ Hiroshi Minegishi, “South Korea Balk at Joining US - Japanese ‘Indo-Pacific’ Push”, Nikkei Asian Review, November 11, 2017, <https://asia.nikkei.com/Politics/South-Korea-balks-at-joining-US-Japanese-Indo-Pacific-push>。

④ Lim Yun Suk, “Cooperation with US, Japan Important to Deal with Tension with Pyongyang: South Korea’s Moon”, Channel News Asia, December 3, 2017, <https://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/cooperation-with-the-us-japan-important-to-deal-with-tension-9373348>。

⑤ Lee Hyo-Young, “Future Outlook and Countermeasures for the Korea-U.S. FTA Amendment/Modification Negotiations”, *IFANS-Focus*, IF2017-39E, Institute of Foreign Affairs and National Security, 2017, p. 1.

⑥ Scott A. Snyder, “America First or U.S.-South Korea Alliance First in Dealing with North Korea?” Council on Foreign Relations, November 7, 2017, <https://www.cfr.org/blog/america-first-or-us-south-korea-alliance-first-dealing-north-korea; Yeo Jun-suk, ‘Nuclear North Korea Never Be Tolerated: Allies Defense Chiefs’”, Korea Herald, October 28, 2017, http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20171028000049>。

⑦ David Brunnstrom and John Walcott, “Trump Administration Plans to Nominate Harry Harris as South Korea Envoy”, Reuters, April 25, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-southkorea-harris/trump-administration-plans-to-nominate-harry-harris-as-south-korea-envoy-sources-idUSKBN1HV20I>。

作为中左翼势力的代表,文在寅政府首先考虑的是如何实现半岛统一、民族独立,其次才是如何在尽可能少的外来干涉下实现半岛无核化,因此文在寅政府的朝鲜政策以和解为主,更加务实,也更具灵活性。文在寅上台后,明确表示会保证朝鲜体制的安全,不追求吸收式的统一,并且开辟多种渠道改善南北关系。在文在寅的授意下,韩国政府恢复了部分南北民间交流机制,制定了统一的朝鲜半岛经济开发政策,并且成功举行了南北领导人峰会。对于朝鲜的无核化进程,文在寅政府的态度较为模糊。在总共有3款13条的《板门店宣言》中,双方花费大量篇幅去描绘南北统一、共同繁荣的愿景,直到最后1条才提到无核化问题,并且没有为无核化进程设置具体的时间表。^①

在“美国优先”的背景下,文在寅政府在对朝政策上的自主倾向势必会与特朗普政府对本土绝对安全的追求产生矛盾。在美方看来,南北接触必须在自己设定的范围内进行,决不允许韩国有任何越轨之举。文在寅平壤之行结束后,美国驻韩大使馆违反外交惯例,越过青瓦台和韩国外交部直接与三星、现代、鲜京、乐金四家企业沟通,确认文在寅访朝期间与平壤达成的合作项目内容。这被韩方视作一种警告,即美国不愿看到南北关系进展过快而脱离自己的掌控。出于对美国压力特别是贸易报复的忌惮,文在寅政府在军事上通过参加联合军演、扩大对美军购规模维持对平壤的武力震慑,以配合“极限施压”政策的需要,^②并借机要求美方放宽对其导弹最大荷载、最远射程的限制,督促海军提高诸如杀戮链先发制人打击系统、韩国防空反导防御系统等国产武器的打击能力,^③在经济上通过能源禁运、切断融资渠道打击朝鲜的国民经济。

结 语

“美国优先”迎合的是部分在全球化过程中利益受损群体的诉求,其各项政策的出发点是振兴作为民族国家的美国,修复因全球化而受

损的各项国家职能,鼓励制造业回流,强化边境控制。与此同时,“美国优先”力图廓清美国复兴面临的各项外部障碍。制度层面,修正现行国际经济制度和同盟体系,使之与美国的利益之间更加契合;国际行为体层面,利用重新调整后的同盟体系、国际制度去约束“修正主义大国”和“流氓国家”的行为。换言之,“美国优先”是对冷战结束后流行于世界的自由主义范式的反动,承认自由主义价值观、制度、政策的局限性,主张回归民族国家、回归权力政治,用现实主义修正美国的内外政策。

同其他双边、多边关系相比,美韩同盟体量较小、博弈对手相对明确,其所处的东北亚又与美国存在着紧密的安全、经贸、文化往来,构成了实现美国再次伟大的重要外部环境。因此,无论是从成本还是从难易的角度考虑,美韩同盟都是特朗普政府理想的优先调整对象。从国际制度层面看,特朗普政府修改《美韩自由贸易协定》、减少为韩国分担的防卫义务比例都是为了给自身减负,并以此为杠杆撬动关系更为复杂、规模更为庞大、谈判对手更为多元化的多边、双边结构,避免它们成为其他国家制约和损害美国利益的工具。但是在这个过程中,特朗普政府频繁向韩方施压,不仅拉低了美国的国家形象,也动摇了同盟的道义基础,加剧了其内部的不平衡性,进一步强化了韩国的追随者地位。

从国际行为体的层面看,针对“修正主义大国”中国和“流氓国家”朝鲜,特朗普政府提出了宏观层面的“印太战略”和微观层面的“极限施压”,并要求韩国做出相应的调整。这反映了美国当局对两类不同性质威胁的认知,

^① “朝韩联合发布《板门店共同宣言》全文”,观察者网,2018年4月27日, https://www.guancha.cn/global-news/2018_04_27_455143.shtml。

^② “Address by President Moon Jae-in on the 69th Armed Forces Day”, Ceong Wa Dae, September 28, 2017, <https://english1.president.go.kr/BriefingSpeeches/Speeches/25>。

^③ Lee Chi-dong, “Moon Seeks to Adjust U.S. Alliance, Reinforce Independent Defense Capability”, Yonhap News, May 10, 2017, <http://english.yonhapnews.co.kr/news/2017/05/08/0200000000AEN20170508006100315.html>。

前者对美国构成了根本性、全局性的挑战,需要广泛动员盟友与合作伙伴,借助制度性手段加以制约;后者对美国构成的是个体性、局部性的威胁,只需要拉拢个别盟友利用强力就足以应对。对于“极限施压”,韩国在很大程度上予以配合,即便在缓和南北关系上有所突破,也没有突破美国当局设定的框架。对于“印太战略”,韩国表现出了一定的自主性,有意同美国拉开距离。这既体现出美韩两国对于同盟外部威胁认知上存在分歧,也暴露出“美国优先”在调整国际关系时存在的短板,即强调使用强制性、物质性的权力,却忽视使用说服力、制度性的权力。

本质上讲,“美国优先”是一套鼓吹推卸责

任的执政理念,幻想以最小的成本获取最大的收益。与自由主义范式不同的是,它以工具主义理性去看待国际体系,主动放弃了自由主义赋予美国的诸多调节国际体系的工具,削弱了美国发起国际动议的道德感召力和合法性。虽然“以势压人”是其外在表征,“美国优先”单纯依靠权力政治作为实现政策目标的手法还是暴露出特朗普政府提供国际公共产品意愿和管理国际制度经验的双重不足,以其作为原则修正国际体系势必会加剧体系内部的不平衡性和脆弱性,加速国际社会从“规则世界”向“自然状态”的滑落。

编辑 贡 杨

“America First” and the Impact on the US-ROK Alliance

YANG Yue¹ ZHANG Zijie²

(1. *China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China*; 2. *Tianjin Foreign Studies University, Tianjin 300204, China*)

Abstract: “America First”, initiated by the Trump administration, caters to the world view and interests of the victims in the process of globalization, especially the US white blue-collar workers. “America First” aims to make America great again as a nation-state. Domestically, the Trump administration aims to bring back manufacturing, strengthen the border control, and restore other main functions of the nation-state impaired by globalization. Internationally, it overhauls the international economic institutions in favor of the US interests and readjusts its alliance system for the purpose of countering “revisionist super powers”, “rogue states” and “transnational threat groups”. Accordingly, the Trump administration has also started to readjust the US-ROK alliance in an utilitarian manner. As for institutions readjustment, the Trump administration urges the ROK to revise “KORUS FTA” and increase defense spending. To counter the challenges brought by the international actors, the ROK is also urged to join “Free and Open Indo-Pacific Strategy” to constrain the rise of China and be in line with the US “Maximum Pressure” policy toward the DPRK to pressure the latter to denuclearize. In general, the Trump administration has achieved most of its objectives on the US-ROK alliance readjustment, thereby using it as a bargaining chip to pressure future negotiating counterparts to make more concessions. Meanwhile, it increases the asymmetric relations between the two countries, undermines the moral basis of the US-ROK alliance and exposes the divergent visions of the two countries on the future bilateral relations.

Key words: America First; globalization; the Trump administration; the US-ROK alliance