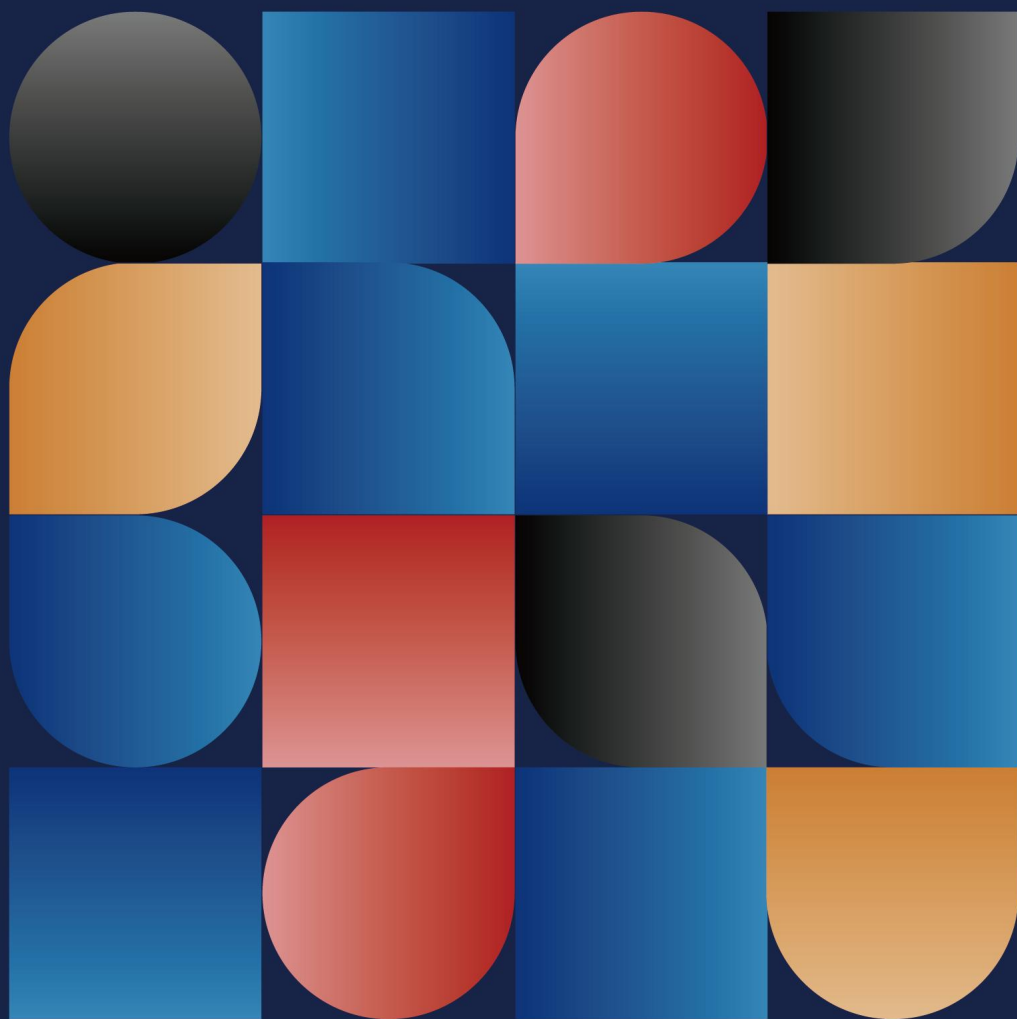


结构性竞争时代的美国

——国家转型中的内政、外交与科技权力

白皮书



主笔 | 陆逸沛 等

WORLD INSTITUTE OF POLITICS, ECONOMY AND TECHNOLOGY

世界政经科技研究院

传递中国声音 拥抱世界回响

版权说明

本白皮书版权属于世界政经科技研究院，并受法律保护。
转载、摘编或利用其它方式使用本白皮书文字或者观点的，
应注明“来源：世界政经科技研究院”。违反上述声明者，
本院将追究其相关法律责任。

作者与研究团队说明

本白皮书由世界政经科技研究院下设的美国研究中心撰写，是围绕美国政治、外交与科技战略开展的阶段性综合研究成果。本研究立足于全球结构性竞争加剧、美国国内政治深度重组以及科技权力快速演化的时代背景，对美国在关键权力更替周期中的制度调整与战略取向进行综合评估。

陆逸沛 | 世界政经科技研究院美国研究中心负责人、高级研究员，毕业于清华大学国际关系学系。本书主笔。

余植巽 | 世界政经科技研究院美国研究中心助理研究员，来自华东师范大学政治与国际关系学院，在本书中主要承担美国外交政策与安全战略相关章节的研究与撰写；

刘冬澈 | 世界政经科技研究院美国研究中心助理研究员，来自中国社会科学院大学国际政治经济学院，在本书中主要承担美国国内政治、制度运作与社会结构变迁相关章节的研究与撰写；

朱政宇 | 世界政经科技研究院美国研究中心助理研究员，来自南开大学周恩来政府管理学院，在本书中主要承担科技政策、数字化转型与新兴技术治理相关章节的研究与撰写；

顾小与 | 世界政经科技研究院美国研究中心助理研究员，来自伦敦大学学院，在本书中协助参与外交与安全政策相关章节的研究与撰写。

前言

本书的形成，源于一个逐渐凸显却长期被碎片化讨论所遮蔽的判断：美国正在进入一个由结构性竞争所主导的国家转型阶段，而这一转型既超出了传统政策周期/政府更替分析的解释能力，也难以通过单一议题、单一政策领域或传统国际关系范式加以概括。

在过去十余年间，美国政治体系内部的极化持续加深，制度运行承受效率下降与社会撕裂的双重压力；对外层面，美国在全球秩序中的霸权地位遭遇系统性挑战，其外交与安全战略逐步从规则塑造转向竞争性维持；与此同时，以人工智能、半导体、网络空间和量子技术为代表的新一轮科技变革，正在将国家竞争的重心从传统地缘政治推向技术体系、产业链条与制度互相制约为核心的结构。在这一背景下，美国的内政、外交与科技政策已不再是彼此分立的政策领域，而是共同构成国家能力重组的支柱。

2024年美国总统大选及其前后的政治演进为这一研究提供了关键的观察窗口。选举本身并非转型的起点，而是长期结构性矛盾集中显影的节点。拜登政府任期末期所体现的政策遗产与治理局限，与特朗普再次执政后所呈现出的战略重

组、政策加速与制度冲击，共同构成了一个连续而非断裂的分析区间。将研究时间横跨选举前后，能够更清晰地识别哪些变化源自政府更替，哪些则是美国政治体系自身的惯性。

此外，2025年成为观察美国国家转型的重要节点，并不仅因为权力更迭本身，而在于多个长期趋势在这一时期进一步叠加和显化：制度性对抗升温、科技安全议题进一步上升为国家安全核心、联盟体系的工具化与交易化趋势加剧、美国国内政治动员逻辑向身份与技术双重维度扩展，等。

基于上述判断，本白皮书并不试图对某一届政府作出规范性评价，也不以预测具体政策结果为目标，而是着眼于一个更为根本的问题：在结构性竞争成为常态的时代条件下，美国的国家能力如何被重新界定、重新配置与重新动员。本书重点围绕三条相互交织的分析逻辑展开：其一，国内政治极化如何反向塑造美国的对外战略选择；其二，外交与安全压力如何推动科技政策的制度化与安全化；其三，技术权力的集中及其治理逻辑，如何重塑民主实践、联盟关系与全球秩序的运行方式。

目 录

一、2024-2025 美国内政格局	1
1. 总统选举及政府更迭	2
(1) 选举形势剖析	4
(2) 共和党的制胜成因	12
(3) 民主党何以落败	20
2. 美国国会大重组	24
3. 特朗普 2.0 的主要执政目标与挑战	34
(1) 主要执政目标	34
(2) 特朗普 2.0 主要挑战	42
本章结语	43
二、外交与安全策略演变	46
1. 拜登政府时期整体外交战略	47
(1) 强化跨大西洋联盟	50
(2) 深化印太地区盟友合作 & 中东政策调整	53
2. 特朗普 2.0 盟友策略变化	56
(1) 对欧政策	59
(2) 美洲邻国	64
(3) 亚太地区	66
(4) 中东地区	69
3. 特朗普 2.0 对华政策浅析	73

4. 军事与安全政策	84
(1) 国防预算与军备发展重点	84
(2) 网络安全与新型威胁防范	88
(3) 中美话语权变化	91
本章结语	93
三、科技与数字化转型	95
1. 美国数字化战略	99
2. 美国新兴技术发展路径与技术布局	114
3. 美国网络安全政策演化	133
4. 重构裂变中的中美科技竞合	137
结语 结构性竞争时代的美国转型与全球新秩序	147

图目录

图 1 美国在东亚的网格同盟体系	68
图 2 2025 财年美国国防预算分布	85
图 3 全球风险投资资金的人工智能和机器学习占比	127

表目录

表 1 特朗普第一任期的竞选承诺兑现情况	35
表 2 钢铝贸易争端概述图	52
表 3 特朗普第一个任期内美国和欧洲在各个关键统计数据和政策领域的全面比较	63
表 4 2017 年-2025 年美国历年对台军售汇总	77
表 5 2025 财年国防预算申请	85
表 6 2025 财年预算-最终军力规模	88
表 7 美国对数字技术的战略布局	97
表 8 美国军事领域的主要数字战略布局	101
表 9 美国技术水平不断提升，开发多种新的模型和算法 ...	123
表 10 中美欧监管模式对比	129
表 11 美国《关键和新兴技术国家战略》两大关键支柱和优先行动	130
表 12 美国 2024 年《关键和新兴技术清单》	132

一、2024-2025 美国内政格局

2024 年美国总统大选并未改变美国政治运行的基本方向，而是以选举这一高度可视化的方式，确认并固化了一系列早已存在的结构性趋势。选举结果本身并非决定性变量，真正具有战略意义的，是其所暴露出的既有政治逻辑在高通胀、人口结构变化、社会身份再分层与制度信任持续流失等多重因素叠加下的集中显影。特朗普的再次胜选并非“反常回潮”，而是美国政治动员机制在安全焦虑、经济不确定性与文化对抗强化背景下，对“高可识别性领导-低制度妥协能力”的理性选择结果。

特朗普的再次胜出，并不意味着美国政治发生了突变，而是标志着民粹动员、身份政治与安全叙事在选举政治中的制度化效益。而民主党在本轮选举中的系统性失利，暴露出其在议题设置、社会联盟整合与治理绩效叙事上的失配：一方面，其政策工具难以在短期内转化为可感知的民生成果；另一方面，其政治叙事持续向身份政治与规范性议题倾斜，导致与工薪阶层、边缘中产及部分少数族裔选民之间的利益联结机制持续弱化。这种脱嵌是民主党自冷战后逐步“精英化”的集中体现。

选举过程显示，美国政治体系正在从以政策整合与利益妥协为核心的竞争模式，转向以阵营动员、身份区隔与情绪对抗为主导的“高极化、低调和”状态。这种转向并未削弱制度本身的形式合法性，却持续侵蚀其实际治理效能，使得选举越来越成为社会冲突的放大器，而非分歧消化机制。

因此，本章将 2024 年大选置于美国国内政治长期转型的政策坐标系中加以分析，重点考察选举制度、选民结构重组、关键议题竞争与政党组织形态之间的互动机制，以及其内政不稳定性如何逐步转化为对外战略行为和国家风险偏好的约束条件。

1. 总统选举及政府更迭

2024 年美国总统选举所呈现的并非一次惯常的政党更替，而是一场体系性再对齐所驱动的政治格局重构。特朗普以普选票与选举人票的双重领先重返白宫，在七个关键摇摆州实现全胜，并在超过九成的县份扩大其支持率，形成具有结构意义的“红色版图深化”。共和党在国会两院分别取得 53:47 与 220:215 的多数席位，再加上 27 个州长职位与最高法院稳固的保守派格局，使整个联邦政治架构呈现出罕见的制度性对齐。这种权力结构不仅为特朗普 2.0 政府提供远超其第一次任期的政策动员与制度穿透能力，也意味着未来美国政治的波动性、政策冲击性和制度张力将显著上升。

从政治社会学与政党体系研究的角度观察，本次选举彰显出美国政治联盟正在经历一轮深层重组。民主党的传统支持者版图出现显著松动，而共和党则通过经济民族主义叙事、文化保守动员与反建制情绪的整合，将其选民基础扩展至跨阶层、跨族群乃至跨区域的复合型联盟。县级政治结构的系统性偏移——这在 2020 年后已初现端倪——反映了地方政治拓扑在产业空心化、区域不平等与文化断裂持续累积下的长期演化，而非短期事件的偶然产物。

更为根本的是，2024 年选举揭示了美国民主制度内部正在扩大的结构性断裂。在高度极化的社会背景下，民主程序原本承担的共识生成与社会整合功能开始弱化，取而代之的是程序本身被卷入政治身份冲突的“象征政治竞争场”。程序正当性的侵蚀与政治共同体最低共识的崩塌同时发生，使选举从治理机制逐渐转化为社会撕裂的再生产机制。在逆全球化、技术革命与人工智能加速劳动力市场重构的背景下，美国进入一个后自由主义共识时代，国家内部关于社会秩序、经济模式与全球角色的竞争性叙事彼此碰撞，这种叙事竞争进一步压缩制度韧性，为国内治理与外交战略带来持续的结构性不确定性。

从 2025 年的后视镜角度来看，2024 年大选不仅塑造了联邦权力结构，更是揭示了美国政治体系在未来十年内可能

面临的长期轨道变化。它标志着政治极化的深度固化、治理能力的结构性压力上升以及制度信任基础的持续侵蚀。这场选举既是一次政治事件，也是美国民主制度在压力中显露断层线的关键节点，其影响将贯穿国内政策重构、社会结构变迁与国际战略布局的系统性调整。

（1）选举形势剖析

纵观整个选举进程，刑事诉讼、集会枪击、临阵换帅等“突发”事件似乎都足以让选情脱离可预期的轨道。但事实上，“脱轨”并没有发生，持续牵动选举走势的，还是经济与通胀、移民与边境管控、生命权与选择权之争以及两场外部冲突等内外议题。

美国特有的选举制度架构——由选举人团机制（**Electoral College Mechanism**）和“铁锈带”核心摇摆州效应共同塑造——再次展现其对选举行为的强约束性。宾夕法尼亚、密歇根、威斯康星与亚利桑那等关键州成为两党资源投入的真正主战场。人口结构上的天然基础并未直接转化为选举优势：民主党虽然依托少数族裔、城市专业阶层和高教育程度年轻选民，但这一联盟在经济感知恶化的背景下出现裂缝；共和党则稳固掌控白人蓝领、乡村选民与宗教保守派，在经济民族主义叙事与文化动员双重推动下增强了组织韧性。最终胜负仍取

决于中间选民的“短期经济评价模型”，即他们如何解释通胀、就业与生活成本在自身生活中的具体影响。

在此背景下，特朗普阵营以制造业回流（Reshoring）、供应链民族化与就业增长为核心叙事，抓住中西部工薪阶层在通胀压力下的脆弱情绪，从而实现关键州的动员扩张。相较之下，民主党在医保改革、绿色能源转型等政策领域虽具方向性愿景，但未能提供足够及时的分配性收益，使得部分拉美裔与中低收入选民出现“票仓松动”，甚至出现跨党流动。

从选举形势上来看，拜登在初期表现出的健康不确定性及电视辩论中的疲态，引发党内对其连任可行性的系统性担忧，动摇了民主党在选战早期的策略节奏。与此形成鲜明对比的是，特朗普以其极具个人化特征的“政治直言”与煽动式情绪动员强化了“让美国再次伟大”（MAGA）运动的凝聚力，将选民对经济与边境安全的焦虑充分编织进其反建制叙事体系之中，形成高度稳定的基层动员结构。

民主党在中后期临阵更换候选人，推举哈里斯作为接棒者，本被视为试图通过象征性政治资源与多元身份代表性增强选民认同。然而，哈里斯的竞选叙事虽然强调亲民与多元化，但在策略上受到晚节接棒的结构制约：缺乏充分时间建立政策差异化框架、难以脱离拜登政府的政策包袱，以及“身份政治”在关键摇摆州议题结构中边际效用递减等因素，

使其未能有效动员中间选民与经济焦虑度更高的低层选民群体。

因此，2024 年的选举并非被突发事件驱动，而是被一系列结构性议题、选民的经济感知与两党策略选择共同塑造。两党在候选人叙事、动员逻辑与资源配置上的差异，最终在制度性约束下（尤其是摇摆州制度逻辑）被转化为截然不同的选举回报，推动选举格局向共和党的方向发生决定性倾斜。

2024 年美国大选所围绕的核心议题呈现出高度敏感性，其结构逻辑明显由经济焦虑、社会公平与国家边境安全三类压力共同驱动。根据美国全国广播公司（NBC）的出口民调显示，经济状况与对民主制度可持续性的担忧构成选民投票行为最主要的决定因素。这一结果并不意外：在美国政治学框架中，经济议题长期被视为影响选民行为的首要变量，而其作用机制主要通过“口袋投票”（Pocketbook Voting）与“社会经济情绪”运行。当失业率上升、通胀压力居高不下、房地产市场剧烈波动、能源成本持续走高时，经济议题自然成为选民在不确定性中重新定义个人安全感的重要参照。

在这一背景下，两党竞选叙事均围绕“控制通胀”“降低生活成本”展开，但策略路径截然不同。特朗普以其一贯的民粹化直接叙事为主线，倡导削减监管、重振制造业、对外国商品征收高关税（高达 20%），并通过将移民压力与就业竞争

绑定的方式，试图塑造一种“经济民族主义”的解决方案。这套叙事成功触达在高通胀环境下感受到物价挤压的中低收入群体，包括部分拉美裔选民，其效果反映出美国政治动员越来越依赖情绪化经济表达而非政策细节本身。

相较之下，哈里斯的政策框架强调构建“机会经济”，主张通过减轻育儿与护理负担、扩大税务减免、为小企业提供融资渠道以缓解生活压力，并承诺延续拜登政府的关税政策方向。虽然该框架在政策设计上更接近传统的民主党社会投资模式，但其短期分配效应有限，未能在选民预期中形成“即时政策回报”。因此，当选民关切点高度集中于通胀与物价时，这类中长期政策难以形成强动员力量，甚至在部分传统民主党支持者中造成政策认知落差

作为一个移民国家，移民与边境安全议题在本轮选举中显著“安全化”。随着美国经济空心化、中下层蓝领群体相对地位下降、人口结构快速多元化，移民议题从传统的经济与劳动力政策问题逐渐转向文化身份与国家安全问题。其结果是两党叙事出现根本性分歧：民主党延续多元文化主义背景下的身份政治倾向，而共和党则构建强烈的内顾式政治路径，部分地区甚至出现与白人民族主义叙事接轨的趋势。

特朗普提出一套极具冲击力的边境治理方案，包括大规模驱逐非法移民、终止出生公民权、收紧庇护制度等，形成

一种制度硬化路径；而哈里斯则倡导为“勤奋者提供合法路径”，强化边境检查、限制非法越境者获得庇护，并推动更有序、更具人道取向的移民体系。这两套叙事体现的是美国政治关于国家认同的深层争夺，而非单纯的政策差异。

堕胎权议题继续在选举中扮演身份政治分水岭的角色。自最高法院推翻“罗诉韦德案”（*Roe v. Wade*）以来，堕胎问题已从司法争议转化为州际政治竞争的核心变量。特朗普采取一种策略性模糊，反对全国性统一立法，转而由各州自主决定，以避免在温和派与福音派之间造成不可调和的裂缝。哈里斯则将保障堕胎权作为核心议题之一，并以其在参议院的投票纪录与公开立场强化对女性选民与高教育程度群体的吸引。然而，堕胎议题在高度经济化选举氛围中的相对动员效力呈下降趋势，导致其政治回报受到一定削弱。

能源与气候议题则强化了双方在长期发展愿景与短期经济压力之间的立场差异。特朗普公开否定气候科学的主流共识，指责气候政策为“骗局”，主张重返化石能源轨道并退出国际气候合作机制，包括《巴黎协定》。这一路径试图以短期价格稳定与能源安全为优先目标，强调一种“能源现实主义”。哈里斯则承诺延续并强化美国在气候治理中的国际领导地位，强调清洁能源转型与环境正义，试图通过绿色增长叙

事建立长期产业竞争优势。但在选民关注点集中于通胀与能源价格时，绿色议题的短期动员能力受到结构性限制。

综观这些议题，可以看到 2024 年大选的核心冲突并非政策细节的差异，而是围绕“国家叙事、经济秩序与社会身份”的系统性竞争。经济焦虑、身份政治与制度信任的多重断层共同塑造了选民的政治认知，使得选举最终成为美国社会结构变迁的一次集中透视，而非单纯的政党之争。

选民结构的重组是本次选举的关键变量。在人口结构持续演变的背景下，拉美裔已跃升为美国第二大选民群体，总计约 3,620 万选民，其票仓中的 1% 变动便可撬动超过 36 万张选票，这使该群体成为决定选举结果的杠杆性力量。特朗普在年轻男性，尤其是 Z 世代、拉美裔以及部分非洲裔选民中的渗透能力显著增强，部分边境州因此出现“蓝转红”的结构性变化。根据美联社 VoteCast 的估算，特朗普在 18-29 岁选民中获得 47% 支持率，较 2020 年的 36% 实现大幅提升；在拉美裔选民中，他的支持率较四年前上升 14 个百分点，达到 46%，创下自 1970 年代以来共和党候选人中的最高纪录。这些变化表明，共和党对于传统民主党票仓正在展开一种“跨身份动员”，而民主党在关键社群中出现“忠诚度疲弱”的迹象。在非洲裔群体中，哈里斯虽仍获得约八成选票，但较拜登

2020 年所获近九成支持率有所下滑，¹反映少数族裔版图内部正在出现更复杂、更分化的行为模式。

与此同时，性别差异在本轮选举中呈现前所未有的政治极化效应。《纽约时报》民调显示，特朗普在男性选民中领先 12 个百分点，而哈里斯在女性选民中领先 14 个百分点，这种双向偏移在年轻群体中尤为突出。在摇摆州的年轻女性中，哈里斯领先幅度达到 27 个百分点；而在年轻男性中，特朗普领先 24 个百分点，²构成一种近似镜像的代际性别断裂。这种分化并非单纯的政策分歧，而是一种文化意识、价值取向与未来社会叙事之间的深层冲突。哈里斯象征多元平等的社会愿景，强化了女性与高教育程度选民在 #MeToo 运动和 *Roe v. Wade* 推翻后的情绪共鸣；特朗普则代表一种“文化反扑”力量，吸引对经济停滞与社会角色变化感到失衡的年轻男性，他们更倾向接受具备明确经济承诺与传统价值叙事的候选人。

同时，独立选民的崛起成为 2024 年选举的另一重大变量，推动美国政治生态进一步向碎片化与政策实用主义方向演化。NBC 出口民调显示，哈里斯与特朗普在独立选民中的支持率几乎持平（48% vs 47%），与 2020 年拜登在同一群体中高达

1 张国庆,罗振兴,俞凤,等.2024 年美国大选及其对美内政外交的影响[J].当代美国评论,2024,8(04):1-40+124-126.

2 杨大巍.特朗普与哈里斯:女性向左转,男性向右转[EB/OL].(2024-10-05).
https://mp.weixin.qq.com/s/AaLChhJtWeqz6PQ5iR6_GQ

13 个百分点的领先优势形成鲜明反差。这一趋势反映出选民对传统两党制的信任度下降，也反映年轻世代更倾向根据具体议题而非党派归属进行决策。经济议题仍是独立选民的首要决定因素，特朗普以其“美国优先”（America First）经济叙事获得相当吸引力，而哈里斯虽在堕胎权与社会议题上具有优势，却未能将其转化为跨群体的扩张性支持。这意味着美国选民结构正在从“党派驱动”向“议题驱动”发生长期位移，美国未来的选举竞争将更加依赖于对选民真实需求与政策偏好的精准响应。

在投票过程与制度层面，选举争议再度成为极化政治的重要催化剂。围绕邮寄投票合法性、计票程序与审计机制的争论在宾夕法尼亚与亚利桑那等关键州几乎复刻了 2020 年的紧张局势。威斯康星州密尔沃基市因计票设备“人为错误”导致约三万张选票重新审查，宾夕法尼亚与佐治亚多地出现因炸弹威胁而导致的投票站暂时关闭，这些事件引发共和党阵营对选举程序公正性的质疑，部分地区更出现抗议与冲突。尽管各州选举委员会最终确认结果合法有效，但社会整体的制度信任正在持续侵蚀，越来越多选民对主流媒体、官方信息与选举管理机构产生怀疑。

制度争议的深化还体现在司法系统的介入。宾夕法尼亚州最高法院裁定缺少日期或日期不正确的邮寄选票不得计入，

引发共和党上诉，最终可能影响数千张选票并延迟结果公布。这类争议强化了选举人团制度本身的争论，尤其当特朗普在普选票领先的情况下依然依赖“赢者通吃”（Winner-takes-all）机制锁定胜局时，社会对制度公平性的质疑呈现出跨党派蔓延趋势。这种合法性危机意味着美国民主制度的程序共识正在持续弱化。

在国际议题层面，本次大选进一步凸显“美国优先”已超越党派边界，成为美国国内政治的跨光谱主导框架。无论是特朗普所代表的保守右翼，还是桑德斯等人所代表的自由派左翼，其核心立场均指向一种“国内优先的再定位”。这一趋势根源于美国中产阶级的结构性焦虑³，与大国相对实力下滑叠加，使国际主义在美国政治中的地位不断收缩。美国正在从一个自我定位为“例外国家”的全球秩序塑造者，逐步转向一个必须接受“正常国家”战略约束的现实行动者。这意味着国际秩序将进入再平衡（Rebalancing）阶段，各国也将重新适应一个不再无限供给全球公共品的美国。

（2）共和党的制胜成因

2024年大选结果不仅折射出美国政党力量的此消彼长，也表明两党选民的阶层重组进一步固化。特朗普的胜利标志着共和党“特朗普化”的制度化完成，而民主党与工薪阶层之

³ Eliot A Cohen. America's Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump Era. Foreign Affairs. Volume 98, Issue 1. January/February 2019.

间长期存在的联盟关系则出现断裂，这意味着延续自罗斯福“新政联盟”（New Deal Coalition）以来的政治社会基础开始松动。⁴尽管最终选举结果出乎部分民调预测，但从结构性变量分析，其胜选具有显著的内在必然性。

本次选举的特殊性首先体现在它事实上构成了一场“双在任格局”下的竞争，即“两个总统”⁵之间的较量。前任总统虽然不再拥有正式行政权力，却凭借极高的政治可见度、动员能力与媒体影响力，占据与在任总统相当的政治资源。这样的结构打破了美国选举理论中传统意义上的在任者优势，使选举更像是一场国家叙事与社会愿景之间的对抗，而非单纯的政党竞争。即便民主党在中后期以哈里斯替换拜登，这一更换仍未改变本次选举的基本结构，因为副总统本身同样属于执政体系，使这场选举继续带有浓厚的“两个美国”对决的象征性冲突。

自 2016 年以来，“特朗普主义”（Trumpism）的兴起成为理解美国政治变迁的关键范式。以反建制主义、民粹民族主义、文化保守主义、本土主义为特征的政治力量，不仅重塑了共和党的意识形态版图，也改变了美国政治的叙事结构。共和党逐渐围绕 MAGA 运动形成高度集中化的政治认同，使党内传统保守派与制度主义者在四年执政与随后数年的动员

4 谢韬.2024 年大选与美国政党政治变局[J].当代世界,2025,(01):48-54.

5 刁大明.2024 年大选与美国政治的未来走向[J].美国研究,2024,38(06):9-33+5.

过程中被边缘化，⁶其内部形成了一个以特朗普为核心的“单极结构”。

这一结构性优势在 2024 年共和党初选中体现得尤为明显。特朗普自宣布参选起即在党内保持压倒性领先，在多达十七名竞争者的初选中毫无悬念地胜出，⁷这反映出他对党内话语权、组织资源与基层动员网络具有近乎垄断性的掌控力。即使身陷多项刑事指控，特朗普的支持率不仅未遭削弱，反而因其支持者广泛认定这些指控属于政治迫害而进一步巩固。这种逆向动员效应显示，特朗普主义已从单纯的政治现象转变为一种深具有情感依附的政治身份。

依托这种对共和党的组织性统治，特朗普得以将党内政策平台、候选人提名乃至选战资源分配，全部重塑为围绕其个人叙事展开的体系。他在执政期通过行政令推动包括关税战、移民政策硬化、废除出生公民权等高度争议但具有象征意义的政策，进一步建立起“执行型领导人”的政治形象，从而强化其在共和党内部的绝对权威。尽管如此，从结构性视角判断，特朗普对共和党的控制究竟产生长期制度化影响，还是主要属于个人权威的短周期效应，仍需观察其政策实施能力与 2026 年中期选举的表现。

6 王浩. 未竟的重组：2024 年美国大选及其政治影响[J]. 美国问题研究, 2025, (01).

7 张昭曦. 特朗普党内初选势如破竹，挑战者输在哪里[J]. 世界知识, 2024, (04): 53-55.

美国当前的经济结构性压力为选举提供了关键背景，也成为特朗普得以重塑政治动员格局的核心变量。在通胀居高不下、日常消费品价格持续上涨、服务业成本攀升、就业市场出现不均衡调整、资产市场分化加剧的经济环境下，中下层选民的生活压力显著上升，他们对经济管理者的信任度也随之下滑。在此背景中，经济议题重新成为选民投票决策的首要参照系，而特朗普主打经济与民生牌，精准的抓住了美国民众对拜登政府的不满，将其转化为具有强动员力的政治资源。

特朗普的核心策略在于对经济议题的叙事再框架化。他将通胀、就业与移民问题整合为一个具有政治情绪驱动效应的宏大叙事，将其包装为美国国家能力衰退与工薪阶层困境的象征性体现，从而构建出一套具备跨阶层吸引力的经济民族主义话语。在这一话语中，通胀不是货币政策或供应链冲击的技术性问题，而是“政府失能”“深层政府”操控与全球化过度开放导致国家利益外流的结果；移民不是劳动力补充，而是工资下降、就业竞争与公共资源挤压的直接原因；制造业空心化不是技术升级的结构演化，而是“精英背叛”的证据。这种高度象征化的叙事，为选民提供了一种情绪可理解的解释框架，从而使经济议题的复杂性得以简化并转化为政治动员能力。

在政策叙事端，特朗普以“美国优先”为纲，提出恢复美国制造业竞争力、减少监管、深化税收优惠、强化对农民与工人利益保护，并推动贸易壁垒以“对抗外国竞争”。这些政策设计虽然在经济学层面仍有争议，但其政治效用来自于它们与美国中部和“铁锈地带”地区长期积累的产业失落情绪形成高度共鸣。钢铁、装备制造与传统工业外移造成的就业流失，使当地工薪阶层产生了相对剥夺感。特朗普在这类州份举行的工厂集会与产业象征性场景的使用，使他的经济叙事具有强烈情感附着力。因此，他不仅赢得了传统意义上的蓝领选民，也吸引了部分中产阶级对经济未来失去信心的群体。

在经济议题上，特朗普的另一关键优势在于他将“反建制”与经济民族主义结合形成动员闭环。他对美联储、财政部乃至两党精英的连续攻击，使选民将经济困境与政治系统性腐败直接关联，从而催生一种“惩罚性投票行为”。在这种模式下，选民不是基于政策性能投票，而更多是基于对现状的不满寻找破局者。特朗普正是在这一角色期待下形成独特的动员能力。

简而言之，特朗普抓住了美国选民在通胀压力与结构性经济焦虑背景下的集体心理，将经济政策主张、情绪动员与身份叙事融为一体，形成一种跨阶层的政治吸引力。尽管高债务水平、财政空间受限以及政治极化可能制约其政策在未

来的实际执行，但其赢得选举本身已经充分反映了美国社会对于经济安全与国家自我定义的深层诉求。

在信息传播与舆论动员领域，特朗普凭借其在数字舆论场的优势，实现了对选举叙事空间的高度占领。依托马斯克对 X（原 Twitter）平台的支持与治理方向调整，特朗普阵营有效整合了平台算法优势、保守派媒体生态及定向内容投放，构建出一个高度自洽的信息闭环。这一系统不仅放大了其政治讯息的覆盖面，也显著削弱了党内温和派与共和党传统建制力量的可见度，使公共讨论不得不围绕特朗普的叙事框架展开，形成事实上的议题强制中心化。

根据 AdImpact 提供并经 NPR 分析的选举周期广告数据，2024 年竞选广告总支出达到 105 亿美元，比上一周期增加 10 亿美元⁸。这种资金驱动的信息投放不仅体现在传统媒体广告中，更体现在社交平台上的精细化定向投放与情绪动员内容之中。而马斯克自 2022 年收购平台以来持续放宽的内容审查与算法干预政策，进一步提高了虚假信息、谣言以及高度情绪化政治内容的传播速度，使平台呈现出“监管松弛 + 算法强化”双重效应下的高度易感传播结构。

在此环境中，中间选民受到的信息呈现出明显倾斜，其对民主党的信任度随之侵蚀，形成“感知偏移”效应。特朗普

⁸ <https://adimpact.com/blogs/blog/updated-2024-political-projections>

通过持续性的信息输出与重复性叙事策略，使其关于经济、移民、犯罪等议题的解释框架成为舆论讨论的默认起点。换言之，他不仅参与公共讨论，更在结构上预设了讨论的边界，使反对者被迫进入其叙事体系进行回应，从而实现了“议题设定的单极化”。

这一现象体现了“后真相时代”的典型特征，即信息传播速度与情绪冲击力压倒内容真实性与事实复杂度。⁹在此语境中，印象优位成为政治认知的核心机制，而不再是事实本身。正如贝索斯在《华盛顿邮报》评论中所警示的，当记者与媒体在公众信任度调查中首次落后于国会时，美国的新闻生态已进入结构性信任危机阶段。¹⁰这意味着传统媒体的纠错能力、信息澄清功能与公共议题的解释权正在快速流失。

特朗普的舆论优势带来的速胜印象在选后阶段进一步扩大了其叙事的主导地位，使选举结果即刻被框定为“压倒性胜利”。然而，根据最终全量计票数据，特朗普的得票优势并未如舆论场中呈现般巨大。这种认知-现实偏差本身正是信息闭环的直接产物，其效果不仅影响选民情绪，也影响两党内部对选举结果的解释方式，甚至塑造了选后政治能量的分布。

9 朱文莉. 抗议性选举与特朗普变局——2024年美国大选观察及后续分析[J]. 国际政治研究, 2025, 46(01): 9-29+5.

10 戴佳源. 多名员工辞职、20万份订阅被取消，贝索斯解释为何不让《华邮》背书哈里斯 [EB/OL]. (2024-10-29). https://www.guancha.cn/international/2024_10_29_753472.shtml.

在美国独特的选举制度安排下，总统选举的胜负并不由全国普选票决定，而取决于是否能够获得至少 270 张选举人票。虽然这一制度最初旨在维持联邦制结构下各州之间的权力平衡，但其“赢家通吃”的分配机制在当代政治环境中已产生显著的结构性偏差。候选人得以将资源高度集中于数量有限的摇摆州，使整个选举过程在事实上围绕极少数地理区域展开，而非全国性政治意愿的整体表达。这种资源配置与制度激励的不对称性，进一步强化了区域利益对国家政治的决定性作用，使选举更像是一场以宾夕法尼亚、密歇根、威斯康星等工业州为核心的地理战场竞争。

在这一制度逻辑下，美国内部长期存在的地域经济失衡被政治化并制度化。以铁锈带为代表的工业衰退地区，在经济困境中产生的就业、身份认同与阶层焦虑，成为选举中能够撬动全国政治方向的关键变量。尽管民主党在全国普选层面仍保持微弱优势，但特朗普通过精准响应宾夕法尼亚、密歇根等州的制造业就业与产业安全议题，以微弱差距夺得这些州的选举人票，最终在选举人团体系下实现胜选。这种“少数摇摆州决定全国命运”的制度后果日益凸显，且正逐步固化为美国选举的常态。

与此同时，美国日益加剧的政治极化强化了两党的社会联盟固化效应。共和党的政治联盟进一步围绕白人保守派、

福音派基督徒与工薪阶层构建，以经济民族主义、移民管控与文化传统主义作为动员主轴。民主党则愈发依赖多元文化主义、高教育阶层与城市专业阶层的支持，并推动进步派政策议程。这种社会同温层化趋势加剧了两党在地理与社会结构上的割裂，使双方越来越难以在全国范围内汇聚共识。

选举人团制度与极化趋势的叠加效应，使选举结果日益取决于特定群体（如福音派基督徒、蓝领工人、制造业州选民）的短期偏好，而非对全国性政策议程的整体支持。换言之，美国总统选举的代表性正面临一种结构性危机，而治理效能也随之受到侵蚀。当制度激励促使候选人优先满足少数关键州的利益诉求时，国家层面的政策规划、长期投资与社会整合能力便会被持续削弱。

这些制度性扭曲既构成了 2024 年特朗普胜选的重要结构抓手，也是美国政治未来可能面临长期不稳定的重要预兆。随着代表性失衡与极化固化进一步加剧，美国政治体系在未来十年很可能持续处于治理压力上升、政策共识难以形成的结构性困境之中。

（3）民主党何以落败

美联社-NORC 公共事务研究中心提供的大选后的民调显示，三分之二的民主党支持者对国家前景持悲观态度，而这

一比例在 2024 年 7 月时仍是五分之三的乐观情绪。¹¹这种急剧的心理落差折射了民主党在总统选举与国会两院选举双重失利后所面临的深层危机。民主党不仅需要为竞选失败进行战术层面的反思，更必须面对其长期政治联盟、政策叙事与社会基础的重构问题，为 2026 年中期选举乃至 2028 年总统选举进行重整。

民主党在选战中期进行候选人更替，构成一次典型的策略性失误。哈里斯的接棒并非基于党内凝聚度或个人政治权威，而是在缺乏更优选项的背景下形成的“职位驱动型合法性”。然而，仓促推出候选人导致选民缺乏充足时间理解其政策框架与领导风格，形成显著的认知滞后。

哈里斯本人长期对媒体保持谨慎态度，仅在十月后才集中接受主流媒体与平台采访，这使其难以及时填补选民心中的政策认知空白。《纽约时报》保守派专栏作家 **Bret Stephens** 早在 9 月便警告，哈里斯必须主动塑造政策叙事，否则将被动接受舆论刻板印象¹²。事实上，她不仅未能在关键时间窗口建立清晰的竞选叙事，也无法与拜登政府保持必要区隔，尤其在敏感议题上陷入继承与切割的双重困境。在 10 月 8 日的电视采访中，哈里斯承认自己“想不到过去四年里有哪些政策会与拜登不同”，这一表态几乎完全瓦解了她对

11 唐慧云. 美国那点事 | 当悲观情绪弥漫党内，民主党该如何拯救自己？[EB/OL]. (2024-5-27). 澎湃新闻. https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_30884368.

12 <https://thehill.com/homenews/campaign/4944722-bret-stephens-to-vote-vice-president-harris/>

“变革型候选人”的潜在吸引力。基于此，民主党的候选人危机本质上是一种叙事断裂问题：候选人更替未能带来新叙事，反而造成叙事情景失焦，使选民难以理解民主党究竟在竞选什么。

民主党在本轮选举中的最大结构性错误，是议题优先级的严重错位。拜登政府的经济政策虽包含基建投资、半导体补贴与绿色能源投资等长期战略性措施，但其短期效果有限，而绿色能源转型甚至推升能源成本，使民众深感负担加重。在通胀高企的环境下，这些政策缺乏可感知的分配性收益，导致民主党难以在经济表现上赢得公众信任。

针对在经济议题上的新主张，哈里斯提出围绕“机会经济”的策略，针对中产阶级群体承诺推动禁止食品价格欺诈立法、为新生儿父母提供税收减免、为首次住房者提供首付款补贴等措施，维护其经济安全、稳定性和尊严。但由于其缺乏明确的执行细节和对实现这些政策目标需要的政府财政支持的解释而广遭诟病。

更致命的是，民主党持续强调“觉醒文化”（Woke Politics）、堕胎权、性别议题等社会政策，却忽视选民最关心的经济、治安与移民问题。2022年中期选举中堕胎议题确曾为民主党带来动员优势，但在2024年这一议题的边际动员效应明显下降。民主党未能及时调整策略，使其叙事陷入“文

化议题过度聚焦、民生议题严重稀释”的结构性失衡。将堕胎权、性别平等和少数群体权益作为竞选主轴，对通货膨胀、非法移民激增等民生痛点缺乏有效回应，导致民主党流失了大量拉美裔选民、重要摇摆州的中间选民以及白人蓝领阶层选民。从选民来源而言，堕胎、跨性别者议题只能吸引部分女性选民以及文化多元主义者，LGBTQ+等小众议题反而可能引发了占很大比重的清教徒选民的反感，青年男性对经济议题的关注更稀释了这一优势。

同期，民主党长期依赖的多元选民联盟（少数族裔、青年群体、进步派精英）在此次选举中出现显著松动。拉丁裔选民因边境政策争议与经济不满而部分转向特朗普，而高学历女性与LGBTQ+群体的动员未能弥补传统票仓的溃败。同时，青年选民的动员力度远低于预期，尤其在经济焦虑背景下更易接受右翼经济民族主义叙事。民主党在整个竞选纲领中缺乏清晰定位，党内的进步派与温和派在移民改革、绿色能源转型等议题上存在大量分歧。

或许更深层的原因在于民主党内部的政策分歧长期未解¹³：进步派与温和派在绿色转型、移民改革、公共资源分配等议题上的矛盾，使党内缺乏统一的国家愿景与明确的政策路径。这种党内“议题碎片化”削弱了整合不同选民群体的能

13 张国庆,罗振兴,俞凤,等.2024年美国大选及其对美内政外交的影响[J].当代美国评论,2024,8(04):1-40+124-126.

力。更为关键的是，民主党精英阶层与普通民众之间存在显著的“政治距离”。党内建制派偏好抽象价值议题，如多元文化、气候正义等，但未能真正回应基层对就业安全、治安问题与移民压力的现实焦虑。例如南部边境因非法移民激增而引发治安与公共资源争议，但民主党的回应往往停留在人权叙事层面，缺乏可操作的治理方案。这种叙事脱节直接削弱了选民对民主党政策的可信度。

2. 美国国会大重组

2024 年大选中，共和党以 53 比 47 的优势夺回参议院，并以 220 比 215 获得众议院多数。表面上看，这一格局为特朗普政府的政策推进奠定了较为稳固的立法基础。然而，将此次结果放入美国国会席位变动的长期趋势中审视，可以发现两院的力量对比仍延续了自罗斯福新政以来势均力敌的基本结构。美国国会的控制权依旧呈现出高度摇摆性，个位数席位的变化便足以导致多数党的易手。¹⁴

这种长期结构下的核心特征，是“脆弱多数”（Insecure Majority）¹⁵：多数党虽然名义上掌握议程权，但其多数优势不足以提供实质性的立法稳定性。这意味着，无论哪一党取得多数，都必须最大化竞选资源投入，争夺每一个边缘席位，

¹⁴ Lynch T. Insecure majorities: Congress and the perpetual campaign[J]. Choice, 2017, 54(6):2.

¹⁵ 谢韬. 2024 年大选与美国政党政治变局[J]. 当代世界, 2025, (01): 48-54.

同时不断深化与对手之间的政策区隔以巩固动员能力。换言之，美国国会的权力结构已进入一种常态化竞争的零和周期。

对于共和党而言，本轮优势并未转化为政策领域的绝对主导权。相反，它反而强化了党内纪律与团结的要求：在多数优势极其有限的情况下，任何党内温和派或区域派系的倒戈，都可能导致关键议题立法受挫。共和党在特朗普主义重新塑形后虽具有较高的内部一致性，但其政策议程在财政、移民与医保等领域仍需面对内部协调成本以及跨党派妥协的现实压力。

从制度运作的角度看，两院之间的微弱差距必然加剧立法效率下降与政策不稳定性。在程序层面，共和党或将优先推进预算通过、快速确认内阁人事等程序性议题——这些事项通常在党内较易达成共识。然而，在减税、移民改革、医保调整等高度争议性政策领域，共和党不仅要面对民主党可能利用参议院冗长辩论（**Filibuster**）机制进行阻挠，也会受到本党温和派的节制要求。这种结构性制衡将迫使共和党在实际治理中依赖跨党合作，使政策议程呈现阶段性推进、反复协商的特点。

民主党在失去参议院多数后，将更依赖程序工具和行政诉讼来制衡共和党政策，包括利用行政部门的监管规则延缓政策落地，或通过诉讼将关键议案推向司法体系审查。整体

而言，2024年后的国会权力格局既反映了共和党特朗普化的制度化成果，也折射出美国政党体系长期极化的逻辑。共和党在未来四年可能依托三权合一的权力优势——白宫、国会与保守派最高法院——试图全面推动保守主义政策议程。然而，其内部协调成本、财政空间受限以及民主党强烈的程序性抵制将显著制约政策的深度与速度。民主党则面临战略重建的双重压力：一方面必须利用程序性工具维持对共和党的制衡，另一方面又必须寻找维系精英选民与重建工薪阶层联盟的平衡点。这种双轨困境将决定其未来政治走向。

随着两党制在美国的发展演进，政治极化现象日益突出，两党间的政策主张也逐渐趋向对立，甚至日益有“为了反对而反对”的倾向。两党间的政策分歧愈加明显，能够基本一致或大体一致的政策方向越来越少，根本相对的政策则越来越多。在此次大选中，总体来看，特朗普仍基本延续了之前的政策风格，代表了传统的共和党保守主义，并试图延续其“美国优先”的政策；而哈里斯则仍以民主党进步派的形象出现，提倡社会公平、环境保护和全球合作。

从支持者的分布来看，特朗普在各县级层面的广泛支持与他在普选中的微弱优势形成鲜明对比，这凸显了美国城乡之间、不同年龄和性别群体之间日益加剧的鸿沟。根据Ballotpedia记录数据，特朗普的票源在地理上占据了大多数

县（尤其是内陆、南部、中西部、山地与大平原州的县），赢得了许多以小城镇、乡村为主的县¹⁶。农村选民可能感到自己被经济转型和文化变迁所抛弃，因而对特朗普提出的经济复兴和传统价值观的理念表现出强烈的支持。

与之相对，民主党胜选或得票偏高的大多是拥有年轻人口和更多元化人口的大都市与沿海（东北、加州西海岸、部分大湖沿岸大城市）以及少数族裔集中或大学城，票数密度大但县数相对较少，反映出其选民对进步政策和社会改革的偏好。两位候选人的纲领不仅展现了两党政治理念的进一步分化，也具象化了美国社会内部围绕经济模式、文化价值与全球定位的两种不同国家愿景。

在经济议题上，特朗普与哈里斯代表着两套几乎不可调和的政策范式。特朗普的经济政策延续其第一任期核心理念，强调“自由市场+减税”组合策略，反对任何形式的富人税，通过放松金融、能源及制造业监管，减少企业合规成本，推动本土制造业复兴。此外，特朗普提出对以中国为代表的部分贸易伙伴征收高额对等关税，试图通过贸易保护手段重塑全球供应链。

相较之下，哈里斯则主张强化政府在经济调控中的作用。其政策包含对年收入超 500 万美元群体征收 40%“富人税”，

16 County-level presidential election voting trends, 2016-2024, [EB/OL]. https://ballotpedia.org/County-level_presidential_election_voting_trends%2C_2016-2024

通过政府开支促进中产阶级和低收入群体的经济地位；主张发展绿色经济，倡导以工人为中心的环保且尊重经济常识的贸易愿景，在应对气候变化的同时，提供相关就业岗位；推动全民医保计划，列为优先议程，通过联邦财政覆盖未参保群体。哈里斯的经济战略本质上属于“社会投资国家”路线，通过强化政府财政与制度性保障来重塑经济的包容性增长结构。然而，这一框架的短期效果有限，加之缺乏明确的财政路径说明，使其在选战中段遭遇可行性质疑。

在外交战略维度，2024年美国大选再次清晰呈现出两党在全球角色定位上的系统性分歧。特朗普延续“美国优先”的总体路线，其外交风格以单边主义（Unilateralism）、退群倾向以及强制性外交为主要特征，试图通过收缩美国的国际承诺来实现战略自主性的提升。在经贸政策方面，他主张重启对华贸易战，通过对等关税与制裁向主要贸易伙伴施压，并不时以退出世界贸易组织（WTO）及巴黎协定等关键多边机制作为谈判筹码，以构建一种更具交易性的国际经济秩序。在安全层面，他强调削减对北约等传统盟友的安全承诺与军事援助，将盟友责任“对价化”，并宣称要推动俄乌冲突的快速结束，以降低美国的国际安全负担。特朗普团队还明确提出将继续对伊朗实施“极限施压”政策，包括可能重新启动核限制谈判，以迫使伊朗接受更严苛的协议条款。

与此形成鲜明对比的是，哈里斯外交路线的核心是“联盟驱动的务实多边主义”。她强调通过制度框架和盟友合作来处理国际问题，主张美国应继续在全球治理中扮演结构性领导者角色。尽管哈里斯在跨大西洋事务方面缺乏深厚经验，但其持续参与慕尼黑安全会议至少展示出明确的联盟姿态，并与拜登政府在外交理念上保持了高度一致性。在对华政策方面，哈里斯坚持一种“可管理的长期竞争”模式，继续通过科技、贸易和安全领域的精准施压强化“小院高墙”（Small Yard, High Fence）战略，同时在气候变化、公共卫生等全球议题上维持必要合作，以稳定双边关系的基本框架。她在台湾等敏感议题上采取谨慎态度，避免将竞争推向不可控方向，并支持两国在人文与经济层面的有限交流，以防止双边关系滑向敌意螺旋。

在移民与社会改革领域，2024年大选再次凸显两党在国家社会结构与人口治理理念上的根本分歧，形成鲜明的政策路径对照。特朗普长期坚持一种以国家安全与经济保护主义为核心的移民观，认为大规模移民涌入将挤压本土工人的就业机会，增加社会福利系统的负担，并削弱美国的文化凝聚力。在这种叙事框架下，他主张继续实施“零容忍”政策，包括扩建美墨边境墙、全面收紧庇护制度、终止“童年抵美者暂缓遣返计划”（DACA）、对特定中东与非洲国家实施移民签

证限制等。这一政策组合本质上体现了以控制人口流动、强化国家边界与重建文化同质感为核心的“防御性民族主义”（Defensive Nationalism），也是特朗普主义动员能力的重要来源。

与之相反，哈里斯强调美国作为移民国家的历史传统，将移民视为经济活力、文化多样性与创新动力的重要来源。她提出的“包容性移民改革”试图在严格边境管理与尊重人权之间取得平衡，为符合条件的无证移民提供合法化身份，并为长期在美生活的移民提供明确的入籍路径。哈里斯同时推动教育、医疗与社会保障制度的改革，以减少少数族裔在资源分配上的不平等，体现出民主党在“社会正义”与“结构性平权”框架下的政策方向。这一理念旨在通过扩大制度性供给来改善社会流动性，从而塑造一个更加包容的社会契约。

进入特朗普政府的第二任期，这种移民与社会政策的差异进一步深化了美国社会的政治分层。特朗普主义的社会政策以“美国优先”为中心，通过强硬的移民控制、保守化的教育议程与治安强化措施，将社会矛盾政治化并转化为有效的动员资源。在经济民族主义的框架下，共和党成功吸纳了大量无大学学历白人、乡村居民与部分拉美裔蓝领群体，形成跨族裔的保守主义基层联盟，使共和党在传统工业地带的支持度显著提高。与此同时，民主党因强调身份政治与觉醒文

化而逐渐失去白人蓝领与部分中低收入选民的信任，使其基础盘呈现“精英化倾向”，进一步削弱了其与工薪阶层历史联盟之间的连接。

两党基本盘的演化本质上是一场围绕阶级与文化认同的再分配过程。共和党围绕经济安全、文化保守与边境管控构建一种“经济-文化双重动员”的政治逻辑，吸引对全球化与经济变迁感到焦虑的底层与中下阶层选民；民主党则试图维护多元文化主义、性别平权与少数族裔权益的议程，但在经济议题上缺乏具有即时效应的回应，导致其在关键选民群体中出现流失。

不过，尽管民主党与共和党在意识形态、政策取向和治理理念上呈现出高度极化，但在国内外多重结构性压力的交叠作用下，两党之间仍保留若干功能性共识与有限合作空间。这些共识既源自两党对美国国家利益的共同理解，也受到美国霸权相对衰落，全球权力结构变迁，以及国内民主制度失灵等现实约束的深刻推动。在经历奥巴马、特朗普与拜登政府连续三届对外战略框架的调整后，美国的对华战略重构已趋于成熟，并形成跨党派战略竞争共识。自 2018 年特朗普政府推动对华战略转向以来，中美关系已从“接触-融合”模式滑向“竞争-管控”模式，两党普遍将中国视为美国的主要挑战

与体系性对手，这一点首次取代了此前持续数十年的战略基调。

两党对华战略共识在三个维度上表现得尤为突出。首先，在总体战略上，两党均倡导采取“全政府、全社会、全方位”的竞争机制，强调以联邦资源整合、跨部门协作以及私营部门与民间力量的动员来应对所谓“中国威胁”。这种路径反映出美国战略文化在面对结构性竞争时的集体防御性姿态。其次，在地区战略层面，两党均支持通过强化同盟体系来构筑对华外部压力，推动印太战略体系化，包括美日印澳四边机制（QUAD）、美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS）以及推动北约与印太伙伴之间形成松散的战略联动，以期在军事、政治与技术层面构建网络化的联合制衡框架。第三，在经贸科技领域，两党普遍赞同推进选择性脱钩（Selective Decoupling）与去风险化（De-risking），通过关税壁垒、出口管制、外资审查、供应链重构等手段遏制中国在关键产业领域的上升势能，同时试图重塑全球供应链排除中国参与。尽管拜登政府在语义上保留了“接触”与“合作”的空间，但其功能性合作被严格限定在气候变化等低敏感领域，与传统意义上的“广泛接触”已无本质关联，标志着美国对华政策进入以竞争为主导的新结构期。

需要强调的是，两党在涉华政策上的合作并非自动发生，而是呈现出高度议题依赖性。这一现象与政治学中的“议题所有权”¹⁷现象密切相关：两党对特定议题的主导权认知与其选举收益预期决定了合作的可能性。研究显示，两党合作主要集中于国际事务领域的立法议题，如人权、外交与国际组织相关法案，因为这些议题通常不牵涉国内资源分配冲突，也契合两党塑造“中国威胁”叙事的整体框架。例如，2020年《香港自治法案》以压倒性票数通过，正是因为其属于高度外部化且不涉及国内利益再分配的国际人权议题，因此不会引发两党对立的“议题所有权竞争”。相反，当相关立法涉及国内政策层面时，由于牵涉经济利益、移民制度或科技产业的内部再分配，两党之间的合作就显著降低。以2021年《阻止中国知识产权盗窃法案》为例，尽管法案打着国家安全的旗号，但由于其政策逻辑与民主党主导的移民框架产生叠加竞争，最终仅获得共和党支持，¹⁸体现出典型的议题所有权冲突。

美国两党在涉华政策上的合作空间表面上源于对“中国威胁”的共同认知，但其深层结构受国内政治竞争与选举激励所主导。涉华议题在美国政治体系中不仅是国家安全问题，更

17 王聪聪. 西方政党政治中的议题所有权理论: 研究进路与理论反思[J]. 欧洲研究, 2020, 38(05): 55-71+6.

18 BBC NEWS 中文. 美中关系: 对抗中国的“鹰法案”背后 凸显美国两党“共识下的分歧”[EB/OL]. (2024-11-06). <https://edition.cnn.com/2024/11/06/politics/second-term-donald-trump/index.html>.

是一种政治工具性资源，两党通过选择性合作与策略性对抗来塑造自身的政策品牌与议题权威。因此，即便在看似具备国家利益共识的领域，美国对华政策的未来走向仍将受到党派竞争逻辑的强烈牵制，其稳定性和持续性亦因此充满不确定性。

3. 特朗普 2.0 的主要执政目标与挑战

(1) 主要执政目标

综合特朗普在竞选期间的公开表态与其第一任期的执政轨迹可以判断，其再次执政后极有可能推动一轮针对美国政治体制与政权运行结构的系统性重构。¹⁹然而，需要强调的是，竞选承诺与政策现实之间始终存在显著落差。回顾特朗普第一任期的履约情况可以发现，其政策兑现呈现出明显的方向性强、细节性弱的特征：在战略方向层面兑现度较高，但在具体政策设计与落地层面兑现率不足一半，其中完全兑现的承诺约占 24%，部分兑现约占 22%，而未兑现或明显偏离承诺的比例高达 55%。²⁰

¹⁹ Kevin Liptak and Kaitlan Collins, Trump's second term will look nothing like his first [EB/OL]. (2021-07-05). <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-57679393>.

²⁰ PolitiFact. Tracking Trump's first-term claims [EB/OL]. . <https://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/trumpometer/?%20ruling%20=%20true>.

表 1 特朗普第一任期的竞选承诺兑现情况（中文版，笔者自制）

领域	竞选承诺	实施情况	结论
经济	承诺将经济增长率提高至平均每年4%	任期前3年经济年均增长率为2.55	未兑现
	重新谈判北美自由贸易协定，并承诺退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)	上任后不久即退出TPP, 2020年7月签署《美加墨协议》以取代《北美自由贸易协定》	兑现
	设立关税以将就业岗位带回美国；提出对中国进口商品征收45%关税	2018-2019年对我国、欧洲、东南亚等地区加征关税，但未纠正贸易逆差；对华加征关税最高25%	部分兑现
财政政策	8年内清偿超过19万亿美元国债	任期内国债已膨胀逾1/3	未兑现
	在10年内创造2500万个就业商位	就业岗位净流出	未兑现
税收政策	承诺简化税法，将企业税率降低至15%；将个人所得税等级从7个简化至3个，其中最大的税收减免是针对中产阶级的	2017年推动通过《减税和就业法案》；将企业所得税率最高35%降至21%；未能简化个人所得税体系，且对富人税收优惠更大	基本兑现
	允许数万亿美元的美国企业在海外的资金以10%的税率带回	税改法案允许企业以8%的税率汇回资产，以15.5%的税率汇回流动资产	兑现
基础设施建设	1万亿美元重建基础设施	未能推动国会通过基础设施立法；实际支出拨款远低于承诺	未兑现
就业	10年内创造2500万个就业岗位	卸任时就业人数少于上任时水平	未兑现
制造业	恢复并提振美国制造业	相较奥巴马时期，特朗普任期内制造业没有明显改善，包括制造业就业人数、总产出和工人时薪	未兑现
国防	建设更强大的军队，撤销奥巴马此前提出的国防削减	任期内美国国防预算大幅提高，2018至2020财年国防预算分别为7000亿美元、7160亿美元和7380亿美元，远超2017年5779亿元的预算水平	兑现
气候与能源	终止应对全球气候变化的《巴黎气候协定》；取消一系列环境法规	退出《巴黎气候协定》；撤销近百项环境法规	兑现
	保护石油、天然气开发，取消对价值500亿美元的美国能源生产限制	废除了奥巴马制定的能源生产排放限制，包括保护水道、限制甲烷排放以及海上钻探和石油勘探，加大能源开发	
社会保障	废除并取代奥巴马医改	废除了部分非核心法律；提高了药价透明度，但并未遏止处方药价上涨趋势；通过提高获得医疗补助的要求等方式削减医保支出；努力废除扩大各州医疗补助的《平价医疗法案》；2017年4月签署行政命令，放松FDA的监管，审核批准了大量仿制药等在最高法院任命三位保守派法官，并任命近200名保守法官到下级联邦法院	部分兑现
司法	承诺重塑司法体系		兑现
国防	建设更强大的军队，撤销奥巴马此前提出的国防削减	任期内美国国防预算大幅提高，2018至2020财年国防预算分别为7000亿美元、7160亿美元和7380亿美元，远超2017年5779亿元的预算水平	兑现
地缘政治	承认耶路撒冷为以色列首都 呼吁美国退出中东，结束美国海外军事部署	将美国大使馆迁至耶路撒冷 在2018年12月下令从叙利亚撤出所有美军，并在2020年削减阿富汗军队人数	基本兑现
移民	承诺在美墨边境修建隔离墙，让墨西哥支付费用；驱逐所有无证移民	国会出资修建隔离墙；仅驱逐有犯罪记录的无证移民，同时加强移民审查	基本兑现

资料来源：PolitiFact，华泰研究，BBC，CNN，AP NEWS，CBS NEWS 等

在政治与治理层面，特朗普始终坚信只有通过通过对现有体制进行“颠覆式改造”才能实现国家治理效率的提升。他延续并强化“清理华盛顿沼泽”（Drain The Swamp）与打击“深层政府”（Deep State）的叙事，将官僚体系视为阻碍国家复兴的核心障碍。在此逻辑下，特朗普再次上任后迅速以“反建制”为名启动联邦政府的系统性清洗行动，重点针对国家安全委员会、情报系统与外交系统中的职业公务员体系，并通过由马斯克主导设立的“政府效率部”推动高度集权化的行政改革。这一改革采取明显的休克式改革（Shock Therapy）路径，通过大规模裁撤机构、削减预算与重塑公务员制度来压缩官僚规模，以“消除冗余”为名强化总统对行政体系的直接控制。然而，这种高度激进的改革方式已在短期内引发强烈社会反弹，包括数十起法律诉讼以及持续扩大的抗议与示威活动，暴露出行政集权与法治约束之间的深刻张力。

在经济领域，特朗普第二任期的政策主线预计将进一步向经济民族主义集中，并以保护主义与“有条件开放”取代传统的自由贸易理念。²¹其政策动机以内政为优先，核心目标是回应“铁锈带”选民对就业保护与制造业回流的长期期待。²²对内，特朗普试图通过结构性转型将美国由高度依赖消费的

21 罗振兴.特朗普政府对中美经贸关系的重构——基于经济民粹主义和经济民族主义视角的考察[J].美国研究,2019,33(05):76-102+7.

22 陆逸沛,陈荒拓,谢霄瞳.关税战不是终点,而是全球化新秩序的起点[EB/OL].(2025-05-16).
<https://mp.weixin.qq.com/s/FNhx--UjEs50AoQJwNI68A>.

经济体重塑为制造业与技术创新并重的生产型经济，强调对人工智能等新一轮科技革命的政策扶持，同时继续削减企业税负以刺激投资。对外，他则将关税政策视为推动产业重构的工具性手段，延续并升级第一任期的贸易保护主义路线，通过关税战在全球范围内，尤其是针对中国产品，提高进口成本以保护本土制造业。这种以关税作为产业政策替代工具的做法，虽在短期内具备政治动员效果，但长期可能加剧通胀与供应链扭曲。

在社会与文化政策方面，特朗普的第二任期呈现出明显的保守主义回摆趋势。在移民政策上，他兑现竞选承诺，推动取消非法移民子女的出生公民权（**Birthright Citizenship**），并在边境部署国民警卫队强化驱逐行动。在教育领域，特朗普主张解散联邦教育部，削弱联邦层面的教育监管权力，禁止校园内的性别觉醒，并恢复校园祈祷等传统价值实践。在宗教政策方面，其政府明显强化基督教的主导地位，大幅削减其他宗教相关项目与预算，并推动在教材中增加《圣经》内容。在社会文化层面，特朗普系统性逆转多元包容政策，取消“性别认同”反歧视条款，废除联邦政府内部的“多元、平等与包容”（**DEI**）机构，并停止相关财政支持。²³这一系列

23 特朗普新政的特征与争议浅析 [EB/OL]. (2025-04-03). <https://finance.sina.com.cn/money/forex/forexinfo/2025-04-03/doc-inervzcv2804425.shtml>。

政策组合，实质上构成对过去十余年美国社会文化自由化趋势的全面反向修正。

在外交政策方面，特朗普依然坚持以“美国优先”为核心的路线，强调通过减少国际承诺来集中资源处理国内事务。他将海外军事干预与多边责任视为美国财政与战略资源的消耗源，主张通过“退群”与削减国际支出来降低政府负担。当前，美国已显著压缩对外援助规模，大幅削减美国国际开发署项目，暂停 95% 的对外援助，并削减对 WHO、WTO 等国际组织的资金支持和拖欠经费拨付。同时，特朗普持续以退出北约与放弃防务承诺作为施压手段，要求盟友提高国防支出比例并增加对美军购。这种高度交易化的外交方式虽可能短期内提升美国的议价空间，但也显著增加国际合作的不确定性，使全球在气候变化、减贫等公共议题上的资金缺口进一步扩大。

在对华政策层面，特朗普的再次胜选标志着保守民粹主义的制度化与主流化已成为美国政治的重要特征。“让美国再次伟大”的政策议程在更加忠诚于特朗普的执政团队推动下，将对美国内政外交产生深刻重塑，并对中美关系形成明显外溢效应。特朗普提名的多名高级官员被视为对华“超级鹰派”，普遍将中国定义为美国面临的最主要战略威胁。新一届政府进一步升级了特朗普 1.0 时期的“全政府、全社会”对华竞争

策略，在经贸、科技、地缘政治与意识形态等多个维度采取更为强硬的政策工具，²⁴从而使中美关系在可预见时期内持续承压。

截止 2025 年 12 月 19 日，特朗普 2.0 政府的执政实践显示，其政策重心并未围绕全面制度重构展开，而是更倾向于在高度竞争与资源约束并存的环境下，对美国国家能力进行再排序。这一取向贯穿其在安全、科技、产业与治理领域的多项决策：与其扩展政策目标，不如优先巩固被视为不可替代的“硬能力”支点；与其维持广覆盖的全球承诺，不如将国家行动压缩至少数具有战略回报的核心领域。

在国家安全与军事领域，这一逻辑尤为明显。2026 财年《国防授权法案》的通过，使军费规模和关键技术方向获得制度性确认，但同时也暴露出特朗普 2.0 所面临的结构性约束。一方面，导弹防御、太空与新型作战能力进一步被纳入国家安全支柱；另一方面，国会通过设定驻欧美军规模、维持北约指挥架构等方式，对白宫在联盟事务上的战略收缩施加了明确边界。这种能力扩张与承诺锁定并存的状态，反映出特朗普政府虽能在资源配置层面强化安全能力，却难以在既有制度框架内对外部责任进行实质性重构。

24 赵明昊. 面对“特朗普冲击”，我们该怎么办？[J]外交评论, 2025, (01).

这一取向在 2025 年新版《国家安全战略》中获得更为清晰的表达。文件对冷战后美国战略实践中目标泛化与手段失衡的问题作出系统反思，强调必须对国家利益进行优先级排序，并将主权安全、工业与经济基础、军事与核威慑确立为国家能力的核心支点。相较于价值宣示或秩序愿景，该战略更关注可持续动员能力本身，其隐含前提是美国已不再具备在所有区域、所有议题上同时维持主导地位的结构条件。

在国内政策层面，部分长期积累的治理问题通过技术性调整被纳入处理范围，但并未上升为价值层面的制度转向。无论是在医用大麻监管、联邦薪酬结构，还是在行政体系内部运作方式上，政策目标更多指向风险收敛与执行效率，而非社会结构或治理理念的深度再设计。这种做法在短期内有助于降低政策摩擦，却也意味着诸多结构性矛盾被延后处理。

从行政权运用的强度与频率来看，仅在任期首年内，特朗普 2.0 已签署并发布超过 220 项行政命令，这一数字不仅显著高于同期历任总统水平，也已超过其 2017—2021 年第一任期四年内行政命令发布的总量。行政命令在其政策推进中的角色，已由补充性工具转变为主要执行载体。

从内容结构看，这些行政命令高度集中于几类立法协调成本极高的领域：在移民与边境治理方面，行政命令被用于直接调整执法优先级、庇护审查标准和联邦资源部署，以规

避国会长期僵持的移民立法困局；在能源与资源政策上，通过行政授权放宽审批、重启项目和重塑监管口径，迅速推动化石能源开发与能源基础设施建设；在国防与安全领域，行政命令被用以加速军费执行、重构导弹防御与太空安全项目，并配合 2026 财年《国防授权法案》形成“先行政铺路、后立法固化”的推进模式；在社会与文化议题上，则通过取消或冻结 DEI 相关项目、重组联邦机构职能设置，直接改变联邦政府内部的政策取向与价值排序。

与行政权高频运作形成对比的是，第二任期首年内通过并签署成为法律的立法数量整体有限。尽管 2025 年内特朗普签署了包括 2026 财年《国防授权法案》（授权规模约 9010 亿美元），大而美法案以及若干具有象征意义的综合性法案，但从数量和覆盖面看，其立法产出并未显著超出第一任期的总体水平。这种执政方式的直接后果，是联邦治理模式本身正在发生可观察的变化。一方面，政策制定与执行周期被显著压缩，联邦部门更多依赖总统直接授权而非跨部门、跨党派协商；另一方面，政策的制度稳定性随之下降，行政命令更容易受到司法挑战、部门执行弹性以及未来政府逆转的影响。

(2) 特朗普 2.0 主要挑战

从更宏观的政治周期视角观察，特朗普胜选所引发的“红色浪潮”构成了一场具有深远影响的美国政治结构性转向。其标志性意义在于，自罗斯福新政以来长期主导美国政治的话语体系与“自由民主共识”正在发生分化与重组，传统意义上的“政治正确”遭遇系统性挑战，身份政治（Identity Politics）取代阶级政治成为美国社会最核心的分界线。特朗普以“国民身份”为最大公约数，构建了一种以美国身份为核心的政治动员逻辑，成功压倒了哈里斯所代表的以多元亚文化群体为基础的最小公倍数式身份政治。这一过程使特朗普得以整合出一个横跨阶层与族群的“美国优先联盟”，在动员效果上呈现出与 20 世纪 30 年代罗斯福“新政联盟”相似的结构胜利，也标志着美国政治正在整体性向保守主义轨道偏移。²⁵

在制度层面，保守主义的制度化已成为特朗普政府的核心议程之一。通过设立“政府效率部”、提名高度意识形态化的官员、推动司法系统持续右转，特朗普试图将反全球化与反“深层政府”的理念嵌入国家治理结构。同时，进步主义阵营也在通过司法途径与社会动员强化抵制，例如围绕堕胎权、LGBTQ 群体权益等议题展开系统性诉讼战。民粹主义则在两党之间呈现出策略性共用的特征，共和党通过反精英、反

25 赵可金. 美国大变局及其根源[J]. 探索与争鸣, 2025, (05).

移民巩固基层支持，民主党则以“民主危机”叙事动员自由派选民，两党对立因此持续加剧。在这一背景下，极右翼政治运动呈现出显著的主流化趋势，其部分组织公开主张通过暴力或准军事手段实现政治目标，²⁶并出现跨国联动、利用互联网进行动员与煽动、甚至尝试推翻地方政权的迹象。

相关社会风险已在民意层面显露端倪。由美国国家公共广播电台（NPR）、公共广播公司《新闻一小时》（PBS NewsHour）与玛莉斯特民调联合开展的全国性调查显示，约五分之一的美国民众认为“必须诉诸暴力才能让国家回归正轨”。²⁷这表明，选举并未成为社会冲突的终点，美国社会反而正在进入一种“常态化抗争”的政治状态。新政府能否在技术失控、联邦对抗加剧与经济民族主义外溢后果交织的环境中维持治理权威，不仅将决定美国下一轮政治周期的走向，其影响也必然超越国界，深刻作用于全球权力结构的再塑进程。

本章结语

2024年美国总统大选并非一场决定国家发展方向的“选择性事件”，选举结果也并未重塑美国政治的基本议程，而是通过选举机制本身，将民粹动员、身份分化与安全焦虑正式

26 赵明昊.躁动的霸权：美国极右翼政治运动及其影响[J].当代世界,2024,(04):49-55.

27 中国日报网.【世界说】民调揭示美国社会撕裂危机，五分之一民众支持用暴力让国家重回正轨[EB/OL]. (2024-04-09). <https://www.chinanews.com.cn/gj/2024/04-10/10195934.shtml>.

嵌入制度运行之中，使其成为未来数年内美国政治的“常态变量”。特朗普的胜选并非对现有秩序的颠覆，而是对一种已形成政治结构的再授权；民主党的失利，也并非偶然挫败，而是其社会代表性与经济叙事层面长期失衡的集中显影。

值得一提的是，本次选举进一步暴露出美国政治体系正在经历的结构性张力：选举制度依然能够产生形式合法的结果，但却越来越难以为复杂社会提供有效的政策整合与风险缓释功能。政治竞争的核心已从“谁能更有效地治理国家”，转向“谁能更成功地动员阵营”，治理能力与政治合法性之间的脱钩趋势愈发明显。这种状态并不必然导致制度崩溃，却持续侵蚀政策连续性、削弱中长期战略规划能力，并放大政策制定中的短期主义与高风险偏好。

在这一背景下，美国国内政治已不再只是内政议题，而成为理解其对外行为的前置变量。内政高度极化、社会共识基础薄弱、制度协调能力下降，将直接塑造美国在外交、安全与科技政策上的行动方式——表现为更强烈的交易性、更低的制度耐心以及更频繁的政策摇摆。

正是在这一意义上，2024年大选并未为美国政治画上句号，而是为其内政外溢效应打开了新的周期窗口。理解这一周期的运行机制，是分析特朗普 2.0 时期美国外交、安全与

科技战略转向的必要前提，也是评估其全球影响力与系统性风险的起点。

二、外交与安全策略演变

如果说 2024 年总统选举确认了美国国内政治的结构性极化与治理能力约束，那么其最直接、也最具外溢性的后果，正体现在美国外交与安全战略的系统性再定向之中。进入特朗普 2.0 时期，美国的对外政策在国内政治逻辑深度嵌入的条件下呈现出更加鲜明的交易性、安全化与工具化特征。外交不再被视为塑造国际秩序的长期工程，而被用作回应国内政治动员、转移治理压力与重组利益分配的政策杠杆。

在这一背景下，美国对外战略的核心变化并不首先体现在具体政策立场的“转向”，而是在战略时间尺度与风险容忍度的重塑上。内政高度极化、制度协调能力受限，使得美国政府在外交与安全事务中更倾向于追求可被迅速感知的短期收益，而非依赖制度积累与规则塑造的长期回报。这种结构性约束削弱了美国维系复杂联盟体系的耐心，也改变了其对多边机制、国际规范与战略承诺的成本-收益评估逻辑。

特朗普再次执政将其制度化、显性化并加速外溢。一方面，“美国优先”不再作为竞选口号，而成为衡量盟友价值、分配安全责任与界定合作边界的操作性原则；另一方面，传统盟友体系在名义上得以维持，但在实质上被重新编码为一组可被谈判、可被施压、亦可被阶段性放弃的工具性关系。

这种变化并不必然导致同盟瓦解，却显著降低了同盟作为稳定器的制度可信度。

与此同时，美国对外战略中的安全化倾向持续发酵。经贸、科技、能源、供应链乃至发展援助议题被系统性纳入国家安全框架之下，外交与安全政策的边界日益模糊。对华竞争在这一过程中发挥了关键放大器作用，但并非唯一驱动力；更深层的动因在于，美国正试图在相对实力与制度影响力同步承压的条件下，通过强化安全叙事来维持战略主导权。这一逻辑既塑造了其对华政策的强硬基调，也重构了其对中国、印太及中东地区的政策排序。

因此，理解特朗普 2.0 时期的美国外交与安全战略，不能将其简单视为“回归单边主义”或“削弱国际主义”，而应将其置于国内政治外溢、联盟成本重估与全球权力结构调整的交汇点上加以审视。本章将从同盟体系重塑、区域战略调整与对华政策逻辑三个层面，分析美国对外战略在新政治周期中的运行方式及其潜在风险。

1. 拜登政府时期整体外交战略

拜登政府执政后期，尤其是 2024 年，成为其重塑和巩固美国“传统同盟体系”的关键阶段。在俄乌冲突长期化、中美战略竞争持续深化以及国内大选压力不断上升的多重背景下，拜登政府将同盟体系视为美国维持全球影响力和应对结构性

竞争的核心支柱，通过调整军事指挥架构、强化经济安全合作以及扩展多边与小多边机制的覆盖范围，对北约、印太同盟体系及跨大西洋伙伴关系进行了系统性再配置。这一阶段的政策重点不在于彻底重构同盟关系，而在于通过制度加固与功能扩展提升同盟体系的可持续性与协同效率。

在总体战略上，拜登政府延续并强化了多边主义路线，将其作为修复美国国际信誉与重塑领导力的关键工具。2024年，美国持续推进印太经济框架（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）与美日印澳四国机制（Quad），并推动美日韩三边合作向制度化方向发展，包括探索建立常设协调机制与秘书处安排。同时，美国在菲律宾新增多处军事轮驻基地，进一步前移军事存在，构建对中国具有指向性的“前沿支点”布局。在欧洲方向，拜登政府将政策重心放在北约的能力现代化与功能扩展上，推动北约在威慑、防务协调与新兴领域安全方面的转型升级。然而，欧洲主要国家对美国在乌克兰问题上的主导方式及其能源政策外溢效应仍存疑虑，法德推动的“战略自主”议程并未因美欧关系改善而弱化，反而在一定程度上加速深化。

相较于特朗普 1.0 任期，拜登政府在盟友政策上的调整主要体现在三个相互关联的操作层面。首先，在经济安全领域，拜登政府将同盟体系从传统的军事安全合作延伸至产业

链与供应链治理，通过友岸外包（Friendshoring）、供应链韧性建设以及关键产业协作，应对中国日益增长的经济影响力与所谓“经济胁迫”，并以“去风险化”取代全面“脱钩”的表述。这一思路集中体现在 IPEF、芯片四方联盟（Chip 4）等以经济安全与科技合作为核心的新型机制中，标志着美国同盟政策从单纯安全导向向“安全-经济复合型”结构转型。

其次，在价值观与安全承诺层面，拜登政府更强调美国通过多边主义维护自由国际秩序的责任，并对传统双边军事同盟实施系统性的“再保证”。在双边维度，美国加强对盟友的安全承诺，通过增加海外军事基地投入、优化兵力部署以及强化联合演训，稳定盟友对美国安全承诺的信心；在多边维度，则通过重返和激活多边国际平台，与盟友协同利用国际制度工具恢复美国的制度性影响力，并推动北约与印太盟友之间的政策协调与安全对接。这一做法在形式上弱化了单边色彩，在操作上强化了同盟的制度黏性。

第三，拜登政府在延续“小多边联盟”（Minilateralism）工具的同时，对其功能定位进行了实质性扩展。与特朗普 1.0 时期更多将小多边机制视为服务美国单边利益的工具不同，拜登政府将其纳入印太地区整体战略架构之中，使其成为构建对华联合阵线的重要组成部分。通过强化 Quad 的议题覆盖、推动美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）的机制化运作，

以及提升美日韩三边安全合作的制度深度，小多边联盟逐步由点状合作走向网络化、操作化，从而在地区层面形成更加立体的战略协同结构。

尽管拜登政府在对华战略、同盟动员等方面与特朗普 1.0 任期存在一定延续性，但其在双边与多边关系处理中更为柔和的风格、对制度化路径的强调以及对盟友利益关切的系统回应，使美国在印太盟友与部分欧洲盟友中的领导力得到阶段性恢复。然而，这种恢复更多建立在结构性竞争背景下的“功能性团结”之上，其长期稳定性仍取决于美国国内政治走向及其全球战略资源的持续投入能力。

（1）强化跨大西洋联盟

拜登政府高度重视跨大西洋关系，将“尊重同盟”确立为其对欧政策的基调，通过重申民主价值观共识与制度性合作，推动美欧关系在特朗普时期的紧张基础上逐步回暖。美国以七国集团（G7）和北约为核心平台，加强在政治立场、对外政策与战略认知层面的协调，使跨大西洋联盟重新成为应对地缘政治竞争与全球性挑战的重要支点。在这一框架下，拜登政府持续加大对乌克兰的政治、军事与经济支持，意在遏制冲突进一步外溢，并防止美国被动卷入更广泛的地区战争，尤其是中东方向的安全风险。总体而言，拜登政府执政初期即将修复与欧洲盟国的战略伙伴关系置于外交优先位置，这

既是对前一阶段美欧裂痕的系统性修补，也反映出其对全球力量结构转型的判断，即跨大西洋联盟仍是美国全球战略中不可替代的基础性支柱。

在军事与安全层面，美国在北约防务体系中的投入持续上升，通过扩大海外驻军规模、提升军事演习频率与复杂度，并分阶段推进武器系统更新与防务能力整合，强化成员国之间的协同防御与威慑态势。在这一过程中，美国逐步弱化单边主导色彩，转而强调多国协同行动与责任分担，试图以更制度化的方式协调盟友之间的安全关切。这种调整在一定程度上提升了北约整体的运作效率与政治凝聚力，也使其在应对多方向安全挑战时具备更强的适应性。

美欧合作的重心并未局限于传统的军事与安全领域，而是进一步延伸至技术、产业与气候治理等关键议题。在科技层面，双方围绕半导体供应链稳定性展开多轮磋商，尝试在关键节点上形成初步的合作与协调机制，以降低对外部高风险来源的依赖。在气候治理领域，美国重返《巴黎气候协定》后，与欧洲国家在气候政策目标与行动路径上重新趋于一致，通过联合推进低碳能源发展、探索碳信用交易机制以及引导气候资本流动，强化跨大西洋在全球气候议程中的规则塑造能力。这些合作体现出美欧关系从传统安全同盟向“安全-经济-规范”复合型伙伴关系的拓展趋势。

然而，美欧同盟关系中依然存在难以回避的结构性摩擦。欧洲多国对美国经济安全政策中不断显现的“战略自主”取向保持高度警惕，担忧在美国强调本国优先与产业安全的背景下，欧洲利益被边缘化甚至降至次要位置。美国在关键经济环节采取的保护性政策，尤其是《通胀削减法案》（*Inflation Reduction Act*）中的部分条款，虽以扶持本土产业与绿色转型为目标，但客观上可能对欧洲企业形成竞争劣势，引发欧洲产业界的强烈反弹，并被批评具有排他性特征，对世界贸易组织（WTO）规则构成挑战。尽管美国财政部在实施细则上作出一定调整以缓解外界压力，但欧盟方面仍对美国通过行政手段而非立法协商方式推进相关政策表示不满。这些分歧表明，美欧关系虽在战略层面实现修复，但在经济治理与规则制定领域仍面临长期博弈与协调成本。

表 2 钢铝贸易争端概述图²⁸（中文版，笔者自制）

钢铝贸易争端	
起源	对美国钢铁和铝行业的损害。美国援引1962年《贸易扩展法》第232条款来实施全球性关税 (领域: 钢铁和铝制品; 传统问题: 全球产能过剩导致美国实施歧视性进口限制, 欧盟称之为保障措施, 美国则称其为对国家安全的威胁)
制裁/报复形式	美国对全球钢铁和铝产品加征关税, 欧盟对包括哈雷·戴维森摩托车在内的美国商品实施报复性关税
联邦高级官员的参与情况	是, 最高至相应总统级别
世贸组织的参与情况	是, 欧盟及8个其他世贸组织成员国针对美国提起申诉。欧盟根据世贸组织世贸组织程序保障协议, 于2018年对进口至欧盟的美国商品实施报复性关税。

28 Harpaz, M. D. (2022). US-EU trade war: a new page from an old playbook?. In *Research Handbook on Trade Wars* (pp. 304-325). Edward Elgar Publishing.

欧洲国家对美国强化北约集体防务义务的立场普遍持支持态度，尤其是在应对传统军事威胁与地区安全不稳定因素方面，北约仍被视为不可替代的制度性安全框架。然而，当美国在新兴安全议题或涉及中俄等主要大国关系时倾向于采取单边举措，欧洲阵营则表现出日益明显的审慎与保留态度，并更加强调自主裁量权。其核心关切在于降低在关键战略决策中对外部力量的依赖，扩大欧洲在安全事务中的自主支配空间。围绕防务分担问题，这一分歧尤为突出。美国持续推动欧洲盟友提高军事投入、承担更大防务责任，而以法国为代表的部分核心成员国则对单纯强化北约框架持保留立场，主张在维持联盟承诺的同时推进独立于北约体系之外的欧洲防务能力建设。美国则坚持北约应继续作为欧洲安全的首要支柱，这在跨大西洋联盟内部引发了关于战略路径与制度优先性的分化。上述差异表明，美欧关系正处于一种“在分歧中合作”的结构性状态，即在共同安全利益的基础上维持协作，但在战略自主与行动主导权问题上长期存在内在张力。

(2) 深化印太地区盟友合作 & 中东政策调整

在印太地区，拜登政府将盟友合作视为对冲战略竞争压力的核心支点，通过制度升级与军事协同，持续推动地区安全架构的网络化发展。美日印澳四方安全对话（Quad）在其任内实现机制跃升，由部长级协调升级为领导人峰会，并在

联合演训、情报共享与安全议题协调等方面显著强化实际运作功能。与此同时，美日韩三边合作机制被持续推进并趋于制度化，进一步推动区域内安全合作向“准同盟化”（Quasi-alliance）方向演进。

2024年，美日安保条约迎来结构性调整，美方重组驻日美军司令部、强化联合指挥体系，并推动联合研发武器装备与设立“统合作战司令部”，标志着美日军事合作从传统驻军模式向更深层次的一体化指挥与联合作战能力建设迈进。这些举措旨在提升同盟在高强度冲突情景下的反应速度与协同效率，同时增强对地区不确定安全环境的威慑能力。在日韩关系层面，尽管历史问题与政治互信不足仍然制约双边关系，但在美国推动下，日本与韩国在情报共享、防务协调等安全领域的合作呈现出实质性深化趋势。

除双边与小多边机制外，拜登政府亦注重通过区域多边平台扩大美国在亚太地区的制度存在感。美国加强与东盟、亚太经合组织（APEC）等机制的互动，试图通过参与规则塑造、议题设置与经济合作，提升其在区域事务中的影响力，并在一定程度上平衡中国在亚太地区不断上升的存在感。通过将双边同盟、小多边机制与区域多边平台相互嵌套，美国力图构建一个多层次、互嵌型的联盟网络，以在政治、经济与安全多个维度维持其在印太地区的战略主导地位。然而，

这一体系在协调成本、盟友利益分歧以及对地区国家战略自主诉求的回应方面，仍面临长期挑战。

在中东地区，拜登政府则试图对传统高度军事化的介入方式进行有限调整，通过多边机制与非传统安全合作降低直接军事介入的成本，同时维持对地区关键力量平衡的影响力。在战略构想上，其核心目标是通过整合地区盟友、强化安全合作来对冲伊朗的地区影响力，并在支持以色列安全需求的同时避免地区冲突失控。在具体操作层面，拜登政府一方面继续维持对伊朗的经济制裁体系，2024年次级制裁显著压缩伊朗经济空间；另一方面又试图重启外交路径，于2025年在阿曼与伊朗展开弃核谈判，探索以部分制裁缓解换取伊朗放弃核武器研发的可能性。这种并行推进施压与接触的策略，反映出美国在以色列强硬立场、国内政治压力与国际社会对降级冲突的期待之间所面临的结构性张力。

从地区安全架构看，美国在中东的整体思路更接近“离岸平衡”（Offshore Balancing），即在避免大规模直接军事介入的前提下，通过支持以色列维持军事优势、向沙特等地区国家提供防务能力建设来制衡伊朗。然而，这一策略在实践中引发一系列连锁效应，包括地区军备竞赛加剧以及盟友之间的安全焦虑。以色列对沙特军事能力提升持审慎甚至担忧态度，并可能要求美国提供额外军事补偿；与此同时，美伊之

间长期制度化的敌对关系使伊朗核问题愈发复杂化，单边制裁与有限接触并行的做法既加剧了互不信任，也削弱了外交解决问题的可预期性。

拜登政府在中东政策上的调整体现出对传统霸权式介入逻辑的有限修正，但并未完全摆脱“美国优先”的底层约束。由于内部利益分歧、战略重心分散以及对以色列的高度倾斜，其政策效果存在明显局限。在更宏观的战略背景下，拜登政府试图通过同盟体系与多边机制对冲中国崛起，但在中东与印太方向的联动效应有限，难以形成决定性影响。由此可见，尽管拜登政府在修复和强化传统同盟关系方面采取了一系列措施，其实际成效仍受到国内政治约束、盟友利益分化以及全球权力结构变迁等多重因素的持续制约。

2. 特朗普 2.0 盟友策略变化

特朗普 2.0 政府的外交政策在理念与操作层面均呈现出更为清晰且激进的“美国优先”取向，其核心不在于彻底重塑国际秩序，而在于以高度交易化和工具化的方式重新界定美国与盟友之间的权责关系。相较于第一任期，特朗普第二任期对盟友体系的调整更具系统性，其政策逻辑并非否定同盟本身，而是试图将同盟关系转化为可量化、可议价的成本-收益安排。在此框架下，特朗普政府多次公开要求北约成员国将防务支出目标上调至国内生产总值（GDP）的 5%，并以

安全承诺与贸易政策相互捆绑的方式，向盟友施加分担成本的压力；在亚太方向，则要求日本、韩国等传统盟友提高驻军费用分摊比例，将安全保障明确纳入“付费服务”的逻辑之中。

在欧洲方向，特朗普 2.0 政府释放出明显的战略收缩信号。美国在言辞与资源配置层面均强调将战略重心进一步向印太方向倾斜，而对欧洲事务采取更具选择性的介入方式。同时，其对欧政策呈现出一定程度的“分而治之”特征，即在强化与中东欧国家安全合作的同时，对法国、德国等“老欧洲”国家保持距离，削弱其在跨大西洋事务中的主导地位。这种策略在短期内有助于放大美国的议价优势，但从长期看却削弱了欧洲内部协调能力，也降低了北约作为整体行动体的制度效率，使同盟关系日益工具化与碎片化。

从外交理念层面看，特朗普 2.0 政府延续并强化了其单边主义与保护主义倾向，更加明确地将国际规则与多边机制视为服务美国利益的手段而非约束。相较于拜登政府强调制度嵌入与联盟协调的路径，特朗普政府更倾向于通过关税威胁、市场准入限制和双边谈判迫使他国让步，弱化对传统联盟政治象征意义的重视。在意识形态层面，特朗普并未回到冷战式的价值观输出，而是呈现出一种混合形态：一方面对“自由主义干预主义”保持距离，避免深度卷入他国内部政治；

另一方面在具体议题上仍保留鲜明的意识形态偏好，并以此作为对外施压的工具。这种做法在操作上更具灵活性，但也进一步侵蚀了美国对外政策的一致性与可预期性。

在盟友策略上，特朗普 2.0 政府对传统同盟采取更为明显的商业化与实用主义态度，将安全承诺与经济让步、产业政策乃至能源合作直接挂钩。对北约而言，美国不再单纯以“集体防御”作为价值共识的核心，而是反复强调防务投入与负担分摊的对价关系，甚至多次以“重新评估北约义务”作为施压手段。对欧洲盟友，美国在气候、产业与贸易政策上延续高度内顾立场，对《巴黎气候协定》及绿色转型议程保持消极甚至对抗态度，加剧了美欧在经济治理与规则制定领域的结构性摩擦。

在印太地区，特朗普 2.0 政府并未实质性削弱对华战略竞争的优先级，但其策略更强调成本控制与责任转移，而非大规模制度投入。美国在安全领域继续将中国视为首要战略竞争对手，但在具体操作上更倾向于通过强化双边交易式安排、要求盟友承担更高安全成本来维持竞争态势，而非依赖多边机制的深度制度化。这种做法在短期内有助于压缩美国的直接投入，但也削弱了盟友对美国长期承诺的信心，使印太安全架构的稳定性面临不确定性。

总体来看，特朗普 2.0 政府的外交政策并非简单回到孤立主义，而是一种高度交易化的霸权调整模式，其核心特征在于以民族主义和实用主义为导向，重新分配同盟体系中的成本与风险。这一策略在一定程度上回应了美国国内对外部负担的不满情绪，但也不可避免地削弱了同盟体系的凝聚力与集体行动能力。

（1）对欧政策

从特朗普首个任期（2017-2020）的治理逻辑、政策范式及其对同盟关系的结构性怀疑出发，可以观察到特朗普 2.0 时期对欧政策的延续性轮廓已相对清晰，其调整仍将以“美国优先”为轴心展开，并在多个关键议题上复现第一任期的标志性做法。其核心理念依旧是对美国国内利益的绝对优先排序，对现行国际规则体系与多边机制持高度工具化甚至否定态度，更倾向于以实力主导的交易模式重塑对欧关系。在这一范式下，特朗普政府强调单边行动与结果导向，弱化规范化、多边化合作路径，偏好通过关税、军费分摊与市场准入等可量化工具迫使欧洲在关键议题上作出让步。这种政策取向在短期内有助于放大美国的议价能力，但其本质是一种缺乏长期互惠基础的联盟管理模式。

在安全与军事层面，特朗普 2.0 对欧洲的政策延续其对“免费搭车者”（Free Riders）的强烈不满，认为欧洲国家长期

依赖美国安全保障，却未承担与其经济体量相匹配的防务责任。基于这一认知，美国对北约的承诺将更具条件性，并持续以防务支出与驻军费用分摊作为施压工具。尽管在现实操作中全面退出北约的可能性依然受制度与盟友关系约束，但通过公开质疑北约义务、放大不确定性来迫使欧洲国家提高军费投入，仍将是特朗普政府的重要谈判手段。在这一背景下，欧洲国家将被迫在增加国防预算与加快防务自主能力建设之间作出更为现实的权衡。

在经贸领域，特朗普 2.0 对欧政策预计将再次体现明显的保护主义倾向。第一任期内，美国曾以国家安全为由对欧盟钢铝、汽车等产品施加关税压力，引发跨大西洋贸易关系的高度紧张。进入第二任期后，类似工具并未退出政策选项，汽车及相关产业链、农业产品仍可能成为重点施压对象。与此同时，美国在能源议题上对欧洲的政策诉求更加明确，特别是在液化天然气（LNG）领域，通过扩大对欧出口来巩固美国能源产业优势，并在一定程度上重塑美欧贸易结构。这种做法在强化欧洲能源多元化的同时，也加剧了其对美国能源市场的依赖，进而形成新的结构性不对称。

2019 年阶段，美国宣布对欧盟商品征收 10% 或 25% 的高关税²⁹，直接损害了跨大西洋贸易关系，欧盟随即采取对等

29 邓睿侃.美国正式对部分欧盟商品加征 10% 和 25% 关税 欧盟称准备好反击 [OL]. 上海: 观察者网, 2019-10-18. https://www.guancha.cn/international/2019_10_18_521894.shtml.

措施予以强硬反击。在特朗普 2.0 时期，相同的保护性政策再度实施，就欧洲主要产业而言，汽车及其配套农产品，美方或许会实施关税上调。美欧能源合作中，进口规模的扩大仍是美方潜在诉求，重点聚焦液化天然气，这不仅是试图掌控能源市场的举措，也着眼于推动美国商品外销的规划，以期重新调整两国贸易差额。

在国防开支以及对北约的承诺方面，特朗普在第一任期里就表现出强烈不满。他多次批评北约成员国军费投入不足，未达到 GDP 的 2%，甚至放话要减少美国对北约的支持，公开主张退出组织。特朗普一贯主张，欧洲的安全防务过度倚赖美国，却未承担应有义务。在 2.0 时期，欧洲国家恐需在其压力下不断扩充军费开支，且分摊更大份额的驻军支出。战略收缩以及重点转移同样是特朗普政府采取的策略。依照“美国优先”逻辑及资源优化配置原则，美国战略重心转移或引发欧洲驻军及资源配比下调，重新调配资源以聚焦其认定的关键地区，重点聚焦印太一带，从而聚焦力量应对其认定的关键战略竞争对象，尤其是以中国为战略焦点，此类战略转移或将加剧欧洲自主防御体系的负荷，需进一步依靠本国军事力量守卫地区和平。

在涉及欧洲核心安全利益的地缘政治议题上，特朗普 2.0 政府更可能采取高度交易化的处理方式，将相关问题作为换

取美国其他战略或经济利益的筹码。其首次主政白宫时便展现出收购格陵兰岛的企图，此举引发丹麦方面的强烈抵制，这进一步验证了其交易优先的战略获取逻辑³⁰。特朗普连任后的执政阶段，此种利益优先的思维模式进一步渗透至对俄事务、能源领域及乌克兰议题之中，其处理倾向更关注美方的近期利益诉求，而非顾及欧洲持久的和平与安定，其或将尝试同俄方达成某种协定，而忽视欧洲的安全诉求。

30 The New York Times. Trump to Buy Greenland? [EB/OL]. New York: The New York Times Company, 2019-08-15 . <https://www.nytimes.com/2019/08/15/us/politics/trump-buy-greenland.html>.

表 3 特朗普第一个任期内美国和欧洲在各个关键统计数据 and 政策领域的全面比较³¹（中文版，笔者自制）

分类	美国	欧洲
国防开支（2021）	8010亿美元（占GDP的3.52%）	3310亿美元（欧盟+英国，占GDP的1.64%）
G. D. P.（2021）	23万亿美元	17.1万亿美元（欧盟+英国）
北约分担费用	占GDP的3.52%	占GDP的1.64%（欧盟+英国）
战争/军事合作	在 NATO 和全球军事基地中发挥主导作用	欧盟联合军事行动，北约参与
气候目标	到2050年实现净零排放	2050年实现净零排放（欧盟）
气候变化统计	全球排放量的15%	占全球排放量的8.7%（欧盟）
气候变化协定	《巴黎协定》（退出后重新加入）	《巴黎协定》，《欧洲绿色协议》
贸易伙伴关系	《美墨加三国协议》、双边贸易协定	欧盟单一市场，美国自由贸易园区
双边贸易统计	4.3万亿美元的进出口总额（2021年）	8.8万亿美元的进出口总额（欧盟+英国，
人权排名（2021年）	第25（美国自由日）	复杂的，通常在西欧较高
军事人员	140万现役军人	150万（欧盟+英国合计）
联合国会费	最大贡献者	重要贡献者（欧盟作为一个整体）
经济增长率（2021年）	5.70%	5.4%（欧盟）
移民政策统计	每年新增100万合法移民	每年新增270万合法移民（欧盟）
主要国际协定	《巴黎协定》（退出后重新加入），《美墨加三国协议》	《巴黎协定》，众多美国双边及多边自由贸易协定
主要政策	“美国优先”政策，对华关税	《欧洲绿色协议》，共同农业政策
联盟立场与统计	北约领导，多边联盟	北约强存在感，欧盟集体防御
全球接受度统计	复杂局面，特朗普执政期间信任度持续下	总体较高，全球伙伴关系牢固

31 Ilyas, M. D. (2024). America's role in a changing world: European concerns over Trump's re-election. *Open Journal of Social Sciences*, 12(10), 511-536.

(2) 美洲邻国

特朗普第二任期对美洲邻国的策略延续了“美国优先”的核心逻辑，但在具体实施中呈现出更强的交易性、意识形态对抗性和战略扩张性，并排斥中国等外部势力，以巩固美国在该地区的霸权地位。在北美地区，将墨西哥贩毒集团列为恐怖组织³²，并威胁对墨加征 23% 的汽车关税，以关税手段迫使墨、加在产业链回流和移民管控上让步³³。然而在经济层面，驱逐政策冲击美国农业、服务业等依赖移民劳动力的行业，迫使特朗普在“安全优先”与“通胀风险”之间权衡。在胁迫拉美国家与中国经济脱钩方面，为了配合对华经贸战、关税战，美国极力将拉美国家特别是周边的墨西哥和中美洲国家纳入其经济“小圈子”，鼓动美欧企业将产业链、供应链从中国转移至拉美，打造囊括美洲国家在内的周边价值链和产业集群，在服务对华经济“脱钩”战略的同时，弱化中国在美洲价值链中的存在和地位。无论是特朗普第一任时推出的“重返美洲”倡议，还是拜登力推的“友岸外包”“近岸外包”，都投入大量资源诱拉拉美国家承接来自亚太特别是中国的产业，甚至不惜拿出半导体、医疗健康、矿产加工、可再生能源等产业为诱饵，调动相关国家与中国产业切割。与此同时，

32 清华大学国际与区域研究院. 区域动态(拉美和加勒比)[EB/OL]. 北京: 清华大学国际与区域研究院, 2025-02. https://iias.tsinghua.edu.cn/fj/qydt/lmzdq/qydt_ldmzdq_2025_02_d1.pdf

33 节大磊. 2024 年美国大选与“后-后冷战时代”的美国外交战略[J]. 美国研究, 2024, 38(06): 34-57+5-6.

为了防止所谓中国商品经墨西哥对美“转口贸易”，美国还以《美墨加协定》（USMCA）复审为抓手，施压墨西哥与中国车企特别是新能源汽车企业划清界限³⁴，以杜绝中企中资以墨西哥为“跳板”规避对美贸易关税。

在中美洲地区，特朗普继续支持哥伦比亚等国的军事行动，以遏制区域内的非法活动³⁵。具体而言，特朗普政府推行“扶右压左”策略：支持阿根廷米莱等极右翼领导人，孤立巴西、墨西哥等左翼执政国家³⁶。通过削减对左翼国家援助、扩大对右翼盟友军事合作，重构拉美政治版图。此举加剧地区意识形态对立，厄瓜多尔、萨尔瓦多等国右转趋势显著。同时，以“美洲增长倡议”（América Crece）对冲中国“一带一路”影响力，要求拉美国家在基础设施建设中优先选择美资企业，但受限于美国投资规模不足（2025年仅承诺50亿美元），该计划在巴西等大国收效甚微³⁷。此外，特朗普政府以“维护航道安全”为名，对通过巴拿马运河的中国船只征收

34 严谨, 邵静怡. 美国精英对中美关系的认知及其影响[EB/OL]. 北京: 中国现代国际关系研究院, 2025-04-23. <http://www.cicir.ac.cn/UpFiles/file/20250423/6388101740048774596618985.pdf>

35 达巍. 假若特朗普重返白宫[J]. 世界知识, 2024(16):12-27.

36 章婕妤. 特朗普 2.0 的拉美政策: 交易性更显著, 也会凭意识形态扶植“盟友总统”[EB/OL]. 上海: 澎湃新闻, 2025-03-19. https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_30433981

37 李昱昀. 美国观察 | 特朗普重返白宫后对拉美政策可能的战略走向[EB/OL]. 上海: 复旦大学国际发展与国家治理研究院, 2025-01-10. <https://fddi.fudan.edu.cn/ed/2b/c21253a716075/page.htm>

高额费用，并推动美军在运河区常态化部署，试图遏制中国在拉美港口的影响力³⁸。

而在 2025 年的新一轮反制中，中国既保留了打击美方经济核心的针对性，又在出口替代、供应链重构以及与东盟、拉美国家的产业联动方面做出系统布局，不再局限于传统的“关税反关税”逻辑。更值得注意的是，中国此次没有完全放弃“绕开正面交锋”的战术灵活性，而是在反制关税基础上，继续推进海外产能布局和出口通道多元化。在美方关税实施前的数月，已有多家中国电动车与光伏企业宣布将在墨西哥北部设厂，例如由中国华立集团与墨西哥 Santos 家族于 Hofusan 工业园区签约的合作，通过“原材料中国产、组装墨西哥完成”的方式搏杀美国反倾销税所带来的企业绕道出口路径。此类暗度陈仓式的策略，实则现实层面削弱了美方关税政策的直接杀伤力，也为中国产业规避美国壁垒打开了空间。

（3）亚太地区

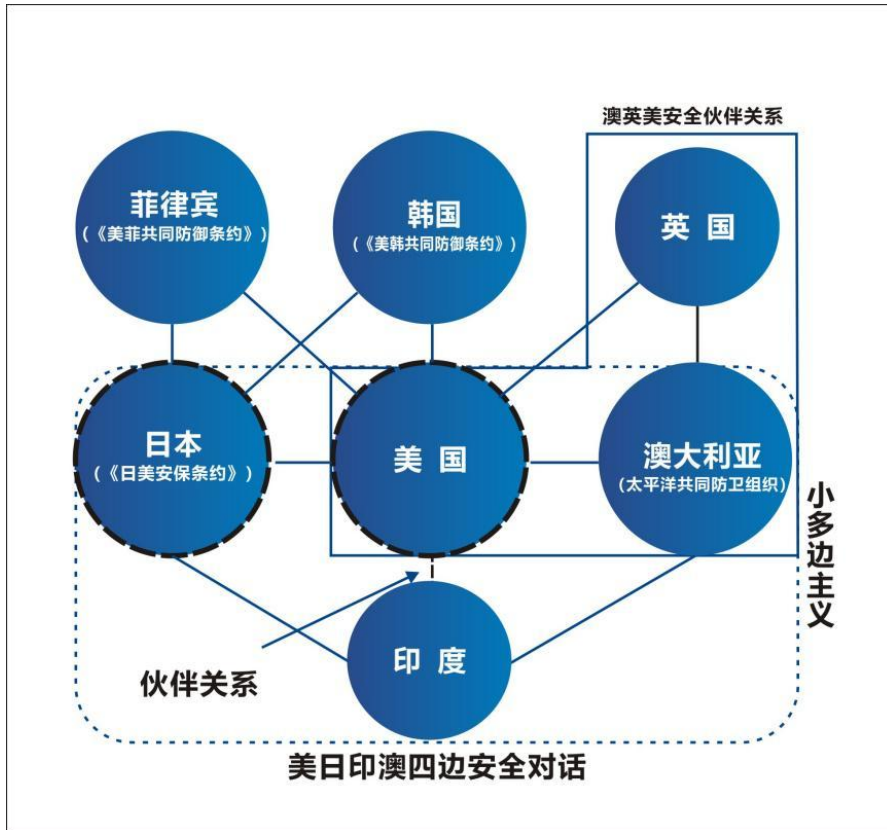
特朗普 2.0 强化“印太经济框架”（IPEF）的排华属性，在战略定位方面，2025 年美国国防部长赫格塞斯亚太之行路

38 翁欣. 大国博弈与新秩序：特朗普 2.0 时代的美国困境、政策逻辑及其全球影响[EB/OL]. 上海：中证鹏元资信评估股份有限公司, 2025-03-18.

线图（夏威夷、关岛、菲律宾和日本）极具象征意义³⁹。在整个访问期间，赫格塞思多次强调“重视亚洲”和“遏制中国”的立场，可视为特朗普下一步制定亚太安全战略做铺垫。此外，美国在印太地区的军事部署和外交动作持续升级，截至2025年，印太美军人数接近40万⁴⁰，这一规模不仅是美国在全球范围内最为集中的军事部署，表明印太地区已成为美国全球战略的核心，也显示军事威慑已成为霸权延伸的核心手段。同时，推动日韩加入“芯片四方联盟”，巩固与日本、澳大利亚等盟友的防务合作，同时通过经济合作和关税政策强化与中国的竞争。预计他会通过外交手段推动区域安全协议的达成，以应对中国在亚太地区的崛起。

39 张高胜. 特朗普 2.0 的“先亚后欧”外交战略动向[EB/OL]. 北京: 中美聚焦网, 2025-05-07.
<https://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20250506/43762.html>

40 <https://www.pacom.mil/about-usindopacom/>



资料来源：Journal of International Service, AU

图 1 美国在东亚的网格同盟体系（中文版，笔者自制）

具体而言，在深化美日安全合作方面，美国继续将美日同盟视次“维护印太及其他地区和平、安全与繁荣的基石”⁴¹，重申《美日安保条约》第五条适用于中国钓鱼岛，确认将驻日美军总部升级美日联合司令部，加快双方联合生产先进武器装备，并怂恿支持日本在应对所谓“中国的侵略和胁迫行动”

41 The White House, “United States-Japan Joint Leaders' Statement,” February 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/02/united-states-japan-joint-leaders-statement/>.

等方面扮演更积极的角色⁴²；同时，强化美日印澳四方安全对话（QUAD）机制的安全属性，突出其“硬实力”内核，同时加强该机制与美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS）以及美日菲、美日韩、美日澳等安全合作机制的多层嵌套，采取比拜登政府时期“有限多边主义”（limited multilateralism）更小范围的多重“小多边主义”（minilateralism）方式，突出美国对所谓“印太”地区关键盟友的领导和控制。

（4）中东地区

在特朗普 2.0 时期，美国对中东地区的战略总体呈现出高度现实主义、交易化与安全优先的特征⁴³。这种策略以维护自身战略利益、能源安全、地区威慑力与经济回报为核心导向。特朗普始终视以色列为美国在中东最牢固的战略盟友。在其第一任期中，曾采取一系列亲以举措包括承认耶路撒冷为以色列首都⁴⁴、美国大使馆搬迁以及支持以色列定居点。在其第二任期中，这一立场将被进一步巩固。特朗普政府预计会推动更多阿拉伯国家与以色列实现关系正常化，以此构建一个美国主导下的“反伊朗-反中国”的地区联盟。

42 Mari Yamaguchi, “Hegseth Calls Japan Indispensable in The Face of Chinese Aggression,” AP news, March 31, 2025, <https://apnews.com/article/japan-us-defense-hegseth-china-taiwan-war-717c2487f710fafbeda2d0e97a3e6717>.

43 GAUSE F G. Donald Trump and the middle east[M]//In Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-First Century. New York: Columbia University Press, 2018: 273-286.

44 新华社。特朗普宣布美国承认耶路撒冷为以色列首都 [EB/OL]. (2017-12-07). https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1895161.

2025年初，加沙地区爆发了近年来规模最大的一轮冲突。紧接着，约在2025年三月初，美国政府支持成立“加沙人道基金”（GHF）⁴⁵。该基金会主要由几名美国退伍军人、前人道主义协调员和安全承包商负责运送工作，名义上以“人道主义”为旗号，实际上带有强烈的政治与安全考量。基金会的援助资金和物资虽然由美国政府资助，但是实施具体方案的主体为私人机构，避免了政府直接承担责任，一定程度上试图取代现在由联合国和其他国际援助机构运作的分发系统。因此，基金会的设立减少了哈马斯从国际援助中获取政治和经济利益的机会，使美方的援助成为对哈马斯的政治施压工具。这项政策以经济与人道救援的名义来实现美国的政治目的，即削弱哈马斯的治理基础，降低地区对美国直接干涉的反感，增强美国在加沙地带的政治影响力。

美军为摧毁伊朗的核浓缩能力，在2025年6月21号对伊朗政权的三处关键性核设施进行了大范围的精准轰炸⁴⁶。这次行动一定程度上体现出特朗普政府“轻资产、高打击”的战略原则，试图以最小的军事成本达成对伊朗核能力最大程度的破坏，避免发生大规模的地面战争，巩固美国在中东的威慑力。美国近期积极推动与卡塔尔合作，达成以色列-伊朗

45 央视新闻. 美以支持的组织“接手”后，加沙 400 多个物资分发点只留了几个 [EB/OL]. (2025-05-28). <https://www.peopleapp.com/column/30049200149-500006286198>.

46 美国之音. 特朗普总统就美军打击伊朗核设施发表电视讲话 [EB/OL]. (2025-06-22). <https://www.voachinese.com/a/full-texty-translation-of-president-trumps-speech-on-us-strikes-on-iran-nuclear-sites-20250622/8041176.html>.

的“全面停火”协议。特朗普政府借助卡塔尔作为调停方的选择极具策略性。卡塔尔不仅是中东地区与伊朗沟通的关键渠道，也与美国保持长期战略伙伴关系，这使得特朗普政府能够以较低的外交成本推动其短期政治目标的实现。这一停火协议也表现出明显的局限性和脆弱性。虽然短期内有效避免进一步的军事升级，但伊朗和以色列之间根深蒂固的敌意和战略分歧，并非短期的停火协议所能彻底解决。美国推动的停火协议根本目的仍在于维护自身在地区的主导地位，而非从根本上解决伊朗与以色列之间的制度性矛盾。这种策略反而强化了伊朗与美国之间的敌意，增加了未来外交解决伊朗核问题的不确定性。

与此同时，在特朗普政府高度亲以政策的导向下，巴勒斯坦问题将进一步被边缘化，极有激化地区矛盾，甚至重燃巴以冲突，对地区稳定构成潜在威胁。尽管美国在历史上曾多次以“中东和平调解人”的身份参与巴以谈判，但实际上，美国长期以来在巴勒斯坦问题上的立场始终存在明显的倾向性，即偏向以色列的利益与安全诉求，弱化甚至忽视巴勒斯坦的政治诉求和民族权利。巴以问题是中东地区根深蒂固的历史矛盾之一，被忽视和边缘化的巴勒斯坦问题不仅难以实现真正和平，反而在特定条件下转变成新的安全危机。

特朗普 2.0 政府继续以此作为构建地区战略联盟的支点，鼓励乃至迫使更多海湾国家如沙特阿拉伯、科威特、阿曼加入“以阿联盟”。特朗普 2.0 正加速促成沙特-以色列关系正常化，以 F-35 军售换取能源价格控制权，换取沙特在地区能源政策上与美方协调，尤其是在控制油价方面展现配合。同时默许伊朗低浓度铀浓缩活动以缓解油价压力，加强与以色列的军事合作，向沙特提供先进武器装备，并推动阿拉伯国家加入《亚伯拉罕协议》⁴⁷。他继续对伊朗实施严厉制裁，但同时也会寻求通过外交途径解决地区冲突，包括在乌克兰问题上采取更直接的外交手段。

美国在中东各国之间积极斡旋，不断推动地区性协议和安全安排，扩大并巩固了自身在中东地区的影响力。美国通过经济投资、外交调停与安全保障等方式，将多个中东国家纳入自身主导的安全和经济体系中。这种策略的根本目的在于确保美国在中东地区的战略主动权，防止其他大国或地区力量填补权力真空，从而维持并增强其在中东地区的主导地位。尽管在局部地区展现强硬态势，但特朗普总体上坚持“降低中东消耗”的主张，强调不再为中东冲突承担“无底洞式”的财政与军费负担。这种思路将推动美国调整其军事部署方式转向“轻资产、高打击”的战略架构：减少大规模地面部队驻

47 Dennis Ross. The Abraham Accords And The Changing Shape Of The Middle East[EB/OL]. (2022-06-21). <https://mideast.shisu.edu.cn/ae/42/c16429a175682/page.htm>. 包澄章译. 《亚伯拉罕协议》与变动中的中东格局 [J]. 中东问题研究简报, 2022 (203).

扎，改为使用无人机、特种部队、私人军事承包商和军事顾问等灵活手段，维持必要的遏制与反恐能力。

此外，特朗普明确将中东视为美中地缘竞争的重要战场，尤其在技术、能源与港口基础设施领域，强烈反对中国通过“一带一路”对中东进行“制度性渗透”。在 2.0 时期，特朗普会向盟友国家施压，要求其拒绝华为、中兴等中资企业参与本国的 5G 和云计算项目，反对中国企业控制港口或参与战略能源基础设施。同时，美国也对俄罗斯在叙利亚、利比亚等地的军事介入表示警惕。特朗普 2.0 的外交政策强调“权力即正义”和“弱肉强食”的丛林法则，试图通过交易性和实用主义手段重塑全球地缘战略格局，但其政策的实施面临国内外的多重挑战⁴⁸。

3. 特朗普 2.0 对华政策浅析

进入 2024 年，美国对华政策在既有竞争框架下进一步制度化和工具化，经济安全“护栏”持续加固，“小院高墙”策略在实践层面不断扩展。美国政府以产业安全、国家安全和科技竞争为名，通过关税、出口管制与投资审查等多重手段，对中国科技与先进制造业形成系统性约束。2024 年 5 月，美国贸易代表办公室（USTR）宣布对约 180 亿美元中国进口商

⁴⁸陆岑. 拜登幕僚出访强化亚欧盟友关系 盟邦回应特朗普霸道外交模式 —— 美国外交政策一周观察 [EB/OL]. (2025-01-12). <https://finance.sina.com.cn/money/fund/jjzl/2025-01-12/doc-incesvfz3360129.shtml>.

品加征关税，其中电动汽车关税由 25% 提升至 100%，光伏电池关税由 25% 提升至 50%，并随后将多晶硅、单晶硅片等关键材料纳入加征范围。⁴⁹同时，美方还对加拿大及部分盟友施压，试图在对华电动汽车关税问题上实现政策“拉齐”，以避免产业与贸易政策出现外溢规避空间。这一系列措施表明，美国对华经济政策已从单点打击转向更具系统性的产业链围堵。

在科技领域，美国对华遏制进一步向高端与前沿领域集中。2024 年 12 月，美国商务部工业与安全局（BIS）发布新一轮半导体出口管制规则，重点覆盖人工智能（AI）与先进计算相关的芯片技术、制造设备与软件工具，并一次性将约 140 家中国实体列入实体清单，⁵⁰成为历次对华半导体管制中覆盖面最广、力度最大的一轮。这一轮管制不仅延续了对先进制程的限制逻辑，也在应用层面扩大了对算力、模型训练与系统集成能力的约束范围。此外，拜登政府还通过行政令要求逐步更换中国制造的港口起重机，并对来自中国的联网车辆启动国家安全审查，显示出对“非传统安全领域”的高度警惕。这些举措表明，美国对华竞争已从单一技术领域扩展

49 FACT SHEET: President Biden Takes Action to Protect American Workers and Businesses from China's Unfair Trade Practices [EB/OL]. (2024-05-14). <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/05/14/fact-sheet-president-biden-takes-action-to-protect-american-workers-and-businesses-from-chinas-unfair-trade-practices/>

50 人民网. 谨慎采购美国芯片！中国互联网协会等四协会发声[EB/OL]. (2024-12-04). <https://caacs.mofcom.gov.cn/caacsms/article/cgal?articleId=182627>

至基础设施与数据安全层面，呈现出明显的泛安全化（Securitization）及武器化（weaponization）趋势。

在台湾问题上，美国对台政策在“战略模糊”框架下持续向实质性支持方向推进，经贸与防务合作同步升级。在经贸层面，“美台 21 世纪贸易倡议”首批协定已正式生效，美国将台湾地区纳入重点“培育对象”，赋予台湾地区参与美“印太战略”的实质角色，⁵¹双方在贸易便利化、监管协调以及中小企业合作等领域建立制度化沟通机制，虽未触及自由贸易协定的核心议题，但已显著提升美台经贸关系的制度密度。在防务层面，拜登政府于 2024 年批准多笔对台军售，涵盖无人机、导弹与相关系统装备，其中 10 月宣布的一笔军售总额接近 20 亿美元，成为其任内规模最大的单次对台军售。⁵²此外，2025 财年《国防授权法案》授权美国国防部可动用最高 3 亿美元资金“协助台湾提升防御能力”，⁵³进一步强化了美台防务合作的制度支撑。

上述动向在客观上持续抬升台海问题在中美关系中的敏感度与结构性风险。一方面，美国对台支持仍刻意避免正式突破“一个中国”原则，但在实际操作中不断通过军售、立法

51 刘佳雁,王子旗.“美台 21 世纪贸易倡议”谈判走向及其影响研究[J].亚太经济,2023,(02):125-132.

52 Shen Zhongyong. U.S. arms sales undermine peace in the Taiwan Strait[EB/OL]. (2024-10-29). CGTN. <https://news.cgtn.com/news/2024-10-29/U-S-arms-sales-undermine-peace-in-the-Taiwan-Strait-1y69xqtW7aU/p.html>

53 钟辰芳. 美国国会通过《2025 财年国防授权法》授权 3 亿美元用于强化台湾安全[EB/OL]. (2024-12-19). 美国之音中文网. <https://www.voachinese.com/a/us-senate-passed-fy25ndaa-which-would-provide-300-million-for-taiwans-security/7904977.html>

与高层政治表态强化对台安全承诺，使“战略模糊”的边界呈现被动收缩趋势，进一步加剧中美在台海问题上的互疑与对抗性互动。

需要特别指出的是，2025年12月17日美国宣布的新一轮对台军售，总额超过100亿美元，创下美国对台军售历史上的单笔最高纪录，其规模与密度均显著超出以往任何时期，已不再具有可比性意义。这一数额不仅远高于特朗普第一任期和拜登政府时期的年度平均水平，也突破了长期以来对台军售“分批、低可见度、可控升级”的操作惯例。如此高强度、集中式的军售安排，已难以被解释为单纯的防御能力补充或常规威慑信号，也显著抬升了台海安全的战略不确定性。

总体来看，美国对华政策在2024-2025年间并未出现方向性调整，而是沿着竞争、遏制与风险外溢管理并行的路径持续深化。经贸与科技领域的系统性限制，与台湾问题上的渐进式实质支持相互叠加，使中美关系面临“低信任、高对抗、弱管控”的困境。尽管双方仍在气候变化、宏观金融稳定等有限领域维持最低程度的沟通，但战略互信基础持续流失，中美关系的稳定性更多依赖于危机管控机制而非共同愿景，其未来走向将高度取决于竞争强度的边界管理能力以及台海局势的可控程度。

结构性竞争时代的美国

表 4 2017 年-2025 年美国历年对台军售汇总

次数	宣布日期	销售品项	数量	价值 (美元)	美国	计划代号 (如有) 备注
1	2017年6月29日	HARM反辐射导弹50枚、联合距外武器 (JSOW) 空对地导弹56枚、MK48鱼雷46枚、标准二型 (SM-2) 导弹16枚备份组段及技术支持、MK54轻型鱼雷转换套件168枚、四艘纪德级驱逐舰AN /SLQ-32 (V) 3电战系统性能提升、SRP侦察雷达后续维护、MK41垂直发射系统 (商售)、其他项目的后续维修、人员训练等项		14.2亿	特朗普	
2	2018年9月24日	F-16 战斗机、C-130 运输机、F-5 战斗机、经国号战斗机等四型机的5年份标准航材零附件及相关后勤支援系统		3.3亿		
3	2019年4月15日	美国路克基地F-16战机飞行员训练及后勤维护续约		5亿		
4	2019年7月8日	M1A2T艾布兰主力战车、M88A2装甲救济车、M1070A1 重装备运输车、M1000 重装备运输板车、FIM-92刺针便携式防空导弹、122把勃朗宁M2重机枪、216把M240通用机枪及相关设备与支援设备等	108辆M1A2T战车 14辆M88A2救济车 16辆M1070A1运输车 16辆M1000运输板车 250枚短程刺针导弹	22.24亿		预计2026年全部交付
5	2019年8月20日	F-16 C/D Block 70战机、通用电气F110发动机及相关装备与支援	66架战机 75具发动机	80亿		预计2026完成交机
6	2020年5月20日	MK48鱼雷 (Mod 6) 18枚以及备件、支援与测试设备、运输器、培训与技术后勤支援	18枚MK48鱼雷	1.8亿		
7	2020年7月10日	爱国者三型导弹零组件相关更换、维修、测试与后勤支援		6.2亿		
8	2020年10月21日	海马斯多管火箭系统、AGM-84H/K增程型防区外对地攻击导弹 (SLAM-ER)、F-16新式侦照荚舱 (MS110)	11套海马斯多管火箭系统、六套MS-110侦照荚舱	18.113亿		首批11套预计2024年交付, 其余18套将于2027年交付。
9	2020年10月26日	鱼叉海岸防御系统 (HCDS)	400枚RGM-84L-4 Block II	23.7亿		预计2028年完成交付
10	2020年11月3日	4架MQ-9B、2座固定地面控制站、2座移动控制站与14个选择性有效反欺骗模组 (SAASM) 嵌入式全球定位系统 (EGI)、SeaVue海上巡逻雷达		6亿		预计2025年至2027年间完成交付
11	2020年12月7日	战地讯息通讯系统	154个通讯节点、 24个通讯继电器、 8套网管系统	2.8亿		
12	2021年8月4日	M109A6帕拉丁 (Paladin) 自走炮、M992A2弹药补给车、M88A2救济车	40辆M109A6帕拉丁 (Paladin) 自走炮 (cancel)、20辆M992A2弹药补给车、5辆M88A2救济车、1套先进野战炮兵战术资料系统 (AFATDS)、1698个导引炮弹套件 (PGK)	7.5亿	原预期首批8辆于2023年交运, 2024及2025年各交运16辆 美方称M109A6自走炮因产线排挤, 2026年后方可交运, 后来国防部宣布取消M109A6采购, 改增购18套M142海马斯火箭弹系统	
13	2022年2月7日	爱国者系统工程勤务		1亿		
14	2022年4月5日	爱国者专案人员技术协助		9500万		
15	2022年6月8日	舰艇零附件与技术支持		1.2亿	拜登	
16	2022年7月15日	零附件采购与技术协助 (非机密备用零件、维修零件、战车与战术车辆零附件、后勤技术协助、美国政府和承包商代表技术与后勤协助, 以及其他相关后勤协助)		1.08亿		
17	2022年9月2日	AIM-9、鱼叉反舰导弹、提供长程预警雷达的后勤与支援服务	100枚AIM-9X 60枚AGM-84L-1鱼叉反舰导弹	11.06亿		
18	2022年12月6日	F-16 战斗机、C-130 运输机、经国号战斗机等3型机, 以及其他美国生产的飞机、系统或子系统, “航材标准零附件”及“航材非标准零附件”及相关后勤支援系统		4.28亿		

结构性竞争时代的美国

19	2022年12月28日	火山车载布雷系统、10吨重型增程机动战术卡车 (M977A4 HEMTT)、M87A1布雷罐、M88罐装训练弹药 (练习用假弹)、M89训练弹药 (测试弹) 与相关设备、操作与维护培训。	14套	1.8亿	拜登	首批7套于2023年底交付, 其余将于2026年度交付
20	2023年3月1日	100枚HARM反辐射导弹、23枚HARM反辐射导弹训练弹、200枚AIM-120 C8空对空导弹、4个AIM-120C8制导部件、26组LAU-129多用途发射器, 上述二种导弹的模拟、训练零部件及耗材, 以及各式软、硬件。	100枚AGM-88 HARM反辐射导弹 23枚HARM反辐射导弹训练弹 200枚AIM-120 C8空对空导弹	6.19亿		
21	2023年6月29日	“30毫米机炮弹药”及“车兵村零附件二号订单”		4.4亿		
22	2023年8月23日	F-16战机“军团红外线搜索与追踪吊舱 (Legion IRST Pod)”		5亿		
23	2023年8月31日	F-16战机“延寿服务”		1817万		预计2030年8月30日完成
24	2023年12月15日	迅安系统作业维持		3亿		
25	2024年2月21日	先进战术数据链升级计划与相关设备		7500万		
26	2024年6月5日	包括F-16战单战斗机的标准备用和修理零件及相关设备		3亿		
27	2024年6月18日	弹簧刀300无人机720架、101套弹簧刀无人机火控系统		6020万		
28	2024年6月18日	ALTIUS 600M-V无人机、滞空弹药等设备	291套	3亿		
29	2024年9月16日	战机所需的备用零件与技术支援案		2.28亿		
30	2024年10月25日	3套国家先进地对空防空导弹系统 (NASAMS)、3套AN/MPQ-64F1哨兵雷达、增程型先进中空对空导弹 (AMRAAM-ER)及相关设备	123枚AMRAAM-ER	11.6亿		
31	2024年10月25日	AN/TPS-77、AN/TPS-78 雷达系统及相关设备		8.28亿		
32	2024年11月29日	F-16型机后堆关键性器材及AESA雷达后勤支援		3.2亿		
33	2024年11月29日	国防部资通电军“战术区域通信系统后续维持”		6,500万		
34	2024年12月21日	“76快炮座零附件”	16套“76快炮座零附件”	3,000万		
35	2024年12月21日	“Link-16终端机升级”包含309套多功能资讯分发系统暨联合战术无线电系统第五型 (MIDS JTRS V5) 测试、认证和整合, 整合到海空军的爱国者导弹系统、P-3反潜机以及F-16 Block 20战机等平台	309套多功能资讯分发系统暨联合战术无线电系统第五型 (MIDS JTRS V5)	2亿6,500万		
36	2025年11月13日	F-16、C-130和F-CK-1的非标准零组件、备件、维修零件、耗材及配件, 以及维修与返还支援、美国政府和承包商的工程、技术和后勤支援服务, 还有其他相关后勤与计划支援部分		3亿3,000万		
37	2025年11月17日	NASAMS相关装备		6亿9,894万		预计2031年完成
38	2025年12月17日	台湾战术网络 (TTN) 暨部队知觉应用套件 (TAK), AH-1W攻击直升机备件及相关设备, M109A7自走炮、M992A2弹药补给车、M88A2救济车, M142海马斯多管火箭系统, BGM-71拖式导弹, FGM-148标枪导弹, 鱼叉反舰导弹的维修后续支援、相关设备, ALTIUS 600无人机、ALTIUS 700M无人机		111亿		特朗普

资料来源：美国之音，美国国防安全合作局（DSCA）官网等

特朗普政府第二任期的对华政策在总体方向上延续其第一任期确立的竞争主线，并在“全政府对华竞争”框架下呈现出更具进攻性和工具化的特征。特朗普 2.0 将中国持续界定为“唯一具备全方位挑战美国能力的战略对手”，并据此强化

经贸、科技与地缘政治层面的综合施压。在政策工具选择上，其政府继续将关税作为核心杠杆，通过扩大对华商品加征关税范围、提高税率门槛，试图压缩中国制造业的外部市场空间，并以此推动部分产业链向美国或“可信伙伴”回流。同时，特朗普政府对多边贸易规则的约束保持高度警惕，更倾向于通过双边谈判与单边措施塑造有利于美国的竞争环境。

在对华整体战略框架下，特朗普 2.0 并未弱化“战略竞争”的定位，而是将其进一步简化为以实力对比和短期收益为导向的政策逻辑。在经济与科技领域，其政策取向更强调直接压制与阻断效应，而非拜登政府所强调的制度化协调与风险管理。这种做法在短期内可能提升政策可操作性，但也削弱了对外政策的可预期性，并增加了中美关系的波动性。从现实效果看，美国对华竞争在特朗普 2.0 时期更容易表现为高强度、低协调的对抗状态，而非可控的长期博弈。

在台湾问题上，特朗普 2.0 的政策立场呈现出“战略模糊与战术激进并存”的特征，其核心逻辑并非将台湾置于美国地区战略的中心位置，而是将其视为对华博弈中的一项可交易筹码。一方面，特朗普政府在原则层面并未正式突破“一个中国”政策框架，也未明确承诺对台军事介入；另一方面，在具体操作上则通过军售谈判、安全表态与政治象征动作，持续抬升台湾问题的博弈价值。军售政策上，拜登政府曾承诺五

年内每年向台湾提供 20 亿美元军援，但特朗普认为“台湾应自费防卫”，与拜登时期的“战略清晰化”形成对比⁵⁴，并公开主张台湾应为自身安全承担更高成本，甚至将安全支持与经济回报直接挂钩。这一取向在客观上强化了美台关系的交易属性，也削弱了其制度稳定性。尤其是 2025 年 12 月 17 日美国宣布的对台军售总额超过 100 亿美元，创下美国对台军售史上的最高纪录，这一规模已远非以往任何单笔或年度军售所能比拟。在缺乏明确危机管控机制配套的情况下，此类象征意义突出的军售安排可能在短期内抬升威慑姿态，在中长期层面显著压缩战略回旋空间，放大误判风险。

在国际参与层面，美国与台湾地区的关系在特朗普 2.0 时期面临更大的不确定性。首先，美国对“助台固邦”的整体投入意愿下降，随着美国国际开发署（USAID）及相关对外援助体系被压缩，台湾借助美方资源拓展所谓“国际空间”的能力明显受限。其次，美台“全球合作暨训练架构”（GCTF）的扩展动能减弱。相较于拜登政府时期该机制在美方主导下实现的制度化扩展，特朗普 2.0 更倾向于将其视为象征性平台，实际运作更多由台方推动，美方参与的政治权重与资源投入明显下降。再次，美国在国际组织中的整体参与度和领

54 钟厚涛. 钟厚涛：特朗普 2.0 是否会引发新一轮“台海风暴”？[EB/OL]. 北京：北京大学中外人文交流研究基地, 2025-04-02. <https://www.igcu.pku.edu.cn/info/1026/7187.htm>

导意愿下滑，也在客观上削弱了其在相关场合为台湾提供实质支持的能力。

在“美国优先”逻辑主导下，特朗普 2.0 政府对台政策呈现出高度交易化与不稳定化特征。尽管美国国内“亲台”力量在国会和舆论层面仍保持一定延续性，但白宫层面对台湾问题的关注度与投入度明显受制于更广泛的对华博弈与国内政治优先事项。在这一背景下，岛内社会对美国可靠性的疑虑难以消散。对台湾地区当局而言，过度依赖外部力量的安全与政治策略，在特朗普 2.0 时期面临更大的现实约束，其战略回旋余地亦将随之收窄。

同时，特朗普 2.0 政府对华竞争的安全维度明显前移。围绕台湾问题，美方存在在现有政策框架内实质性突破对台军售限制、提升美台官方互动层级的现实可能性，这将显著抬升台海问题在中美关系中的风险权重。同时，在南海方向，美国预计将进一步强化与菲律宾的军事同盟关系，通过扩大联合演训、基地使用权与防务协作，提升前沿军事存在密度，从而使中美军事摩擦概率逼近冷战结束以来的高位区间。这种高频接触、低互信状态下的安全互动，使中美关系面临更为复杂的危机外溢风险。

特朗普 2.0 时期的中美关系将呈现出多维度、强交互的复合型博弈格局，其潜在风险主要集中于经贸竞争、地缘政

治摩擦与制度性冲突的叠加升级。在经贸领域，美国延续并强化以产业安全和技术优势为导向的对华竞争路径，通过《芯片和科学法案》（CHIPS and Science Act）与配套行政措施持续收紧技术出口管制，并对中国电动汽车、半导体等战略性新兴产业加征 25% 以上的惩罚性关税，同时推动全球供应链向“去中国化”或高度“去风险化”方向调整。在多重政策叠加效应下，部分研究预计，中美双边贸易规模在中期内可能较历史峰值出现超过 15% 的结构性收缩，这一趋势将对全球产业链稳定性与企业跨国布局产生深远影响。

在意识形态与制度竞争层面，由包括卢比奥、沃尔茨等在内的对华鹰派力量主导的政策叙事，持续将中国界定为“系统性威胁”，并以此推动构建针对所谓“数字威权主义”的跨大西洋技术与制度联盟。相关政策在 5G 技术标准、数据治理、人工智能规则等领域放大中美制度性分歧，使原本具有技术属性的问题被高度政治化和安全化。与此同时，特朗普个人高度不确定性的“不可预测性治理模式”进一步放大双边关系风险，其反复无常的关税政策调整以及阶段性中断对话机制的做法，持续侵蚀中美之间本已脆弱的战略互信基础。

尽管结构性矛盾持续加深，中美之间仍然存在基于现实利益的有限合作空间。在全球治理领域，双方在气候变化技术合作、公共卫生危机联合响应机制以及朝鲜半岛无核化进

程中的协调，仍具有一定现实操作性。在非传统安全领域，中美围绕芬太尼类物质管控的技术合作已形成初步机制基础，2025 年中美禁毒联合工作组成功截获跨国贩运案件数量同比增长 37%，显示在高度竞争背景下，功能性合作仍具有实际成效。

经贸与金融层面的深度相互依存，继续构成中美关系的重要“硬约束”。中国持有约 1.05 万亿美元美国国债，在全球金融市场稳定中具有不可忽视的影响力；与此同时，美国对中国市场的现实依赖亦不容低估，美国农产品对华出口占其总出口比重约为 19%，使得双方在特定领域具备达成阶段性、务实性共识的现实动因。在此基础上，中国可通过深化“一带一路”框架下的数字经济合作、拓展与欧盟在绿色技术领域的战略协作，并在核聚变能源、深空探测等长周期、低政治敏感度领域保持必要合作，构建对冲外部压力的多元路径，推动中美关系在高度竞争中避免滑向彻底零和。

特朗普 2.0 时期的中美关系将长期处于竞争主导、风险外溢显著的状态，但并未完全封闭于对抗逻辑之中。双方在复杂且高度不稳定的互动环境下，仍需通过有限合作与危机管控机制，防止结构性矛盾向不可控方向演化。中美关系未来走向的关键，不在于竞争是否存在，而在于竞争强度与风险边界能否得到有效管理。

4. 军事与安全政策

(1) 国防预算与军备发展重点

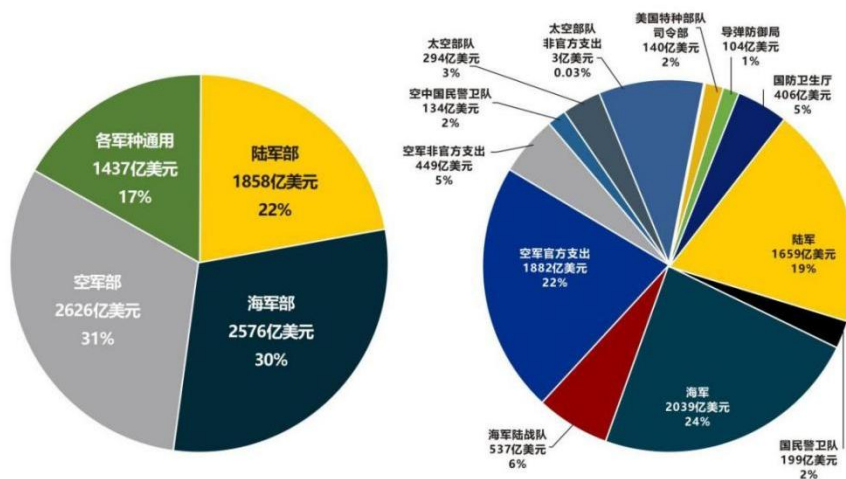
美国近年的预算轨迹清晰反映出其对高端技术战争形态的战略聚焦。2023年12月14日，美国参议院批准了总额8860亿美元的2024财年国防预算，较2023财年增加近300亿美元，其中80亿美元用于对乌克兰的安全援助。随后，2024年3月11日，美国国防部发布《国防预算概要：美国国防部2025财年预算申请》，拜登政府向国会提交了8952亿美元的2025财年国防预算申请。两份预算文件显示，美国国防资源配置的重点正加速向无人作战系统、网络与通信技术以及太空军事能力等未来战争关键领域集中，具体如下：

表 5 2025 财年国防预算申请⁵⁵（中文版，笔者自制）

2025财年国防预算申请（单位：十亿美元）				
拨款项目	2023财年实际	2024财年预算	2024财年持续决议 ^{1/}	2025财年预算
军事人员	174.0	178.9	173.0	181.9
操作和维护/循环费用	320.7	331.4	321.8	339.6
采购	162.8	170.0	163.9	167.5
研究，开发，测试和评估	139.4	145.0	139.7	143.2
军事建设/家庭住房	19.0	16.7	19.0	17.5
国防部-总和 ^{2/}	815.9	842.0	817.3	849.8
其他防御	42.5	44.4	42.4	45.5
国防	858.4	886.4	859.7	895.2
补充资金-国防部 ^{3/}	35.8	58.3	58.3	—
国防-总和	894.2	944.7	918.1	895.2
国防部各部门/机构-仅基础部分				
陆军	186.2	185.3	185.2	185.8
海军	243.7	255.8	243.3	257.6
空军	247.3	259.2	247.4	262.6
各军种通用	138.7	141.7	141.4	143.7

1/ 反映持续决议(P.L. 118-15, as amended)
 2/ 不包括每个财政年度4亿美元的《CHIPS 法案》资金，该资金不属于酌情预算总额的一部分
 3/ 2023财年包括为乌克兰(357亿美元)和自然灾害救济(1.47亿美元)提供的补充资金;2024财年包括为乌克兰(444亿美元)、以色列(106亿美元)和美国潜艇工业基地(33亿美元)提供的补充资金。

资料来源：Defense Budget Overview



资料来源：Defense Budget Overview

图 2 2025 财年美国国防预算分布（中文版，笔者自制）

55 2023 财年包括乌克兰（357 亿美元）和自然灾害救济（1.47 亿美元）提供的补充资金；2024 财年包括为乌克兰（444 亿美元）、以色列（106 亿美元）和美国潜艇工业基地（33 亿美元）提供的补充资金。

在无人作战系统方面，美国空军持续推进无人化与智能化作战体系建设，2025 财年相关预算中明确投入 120 亿美元用于研发“协作战斗无人机群”（Collaborative Combat Aircraft, CCA）。该项目涵盖多个关键技术方向，包括小型可携带无人机（sUAS）的 5G 发射器与接收器特性表征、反无人机集群系统技术开发以及反无人机系统原型测试等。同时，美军计划采购约 1000 架“协作无人飞行器”（CCAFs），以提升无人平台在复杂作战环境中的自主决策能力、协同作战效率与战场适应性。配合这一转型，美国空军在 2025 财年预算中继续将“下一代空中优势系统”（Next Generation Air Dominance, NGAD）及其相关武器接口列为重点投资方向，推动有人-无人协同空战能力的整体跃升。

在网络与通信技术领域，5G 及其相关能力建设被纳入美军多域作战体系的重要支撑。美国国防部在网络空间活动预算中投入 145 亿美元，用于网络部队建设、技术研发与专业人才培养，以增强在网络空间的攻防能力与体系韧性。与此同时，美国太空军预算中专门涵盖对卫星通信能力的持续投入，包括宽带与窄带通信系统的开发，尤其强调对“受保护卫星通信系统”（Protected SATCOM）的弹性支持，以确保在高强度对抗条件下的指挥、控制与信息传输可靠性。此外，太空军还通过推进“下一代高空持续红外系统”（Next-

Generation Overhead Persistent Infrared, NGOPIR) 空间架构建设, 显著提升对导弹发射与太空态势的感知和预警能力。

在太空军事化方向, 美国太空军预算保持持续增长, 相关规划明确提出通过部署“卫星拦截器”和“轨道服务站”等能力, 强化所谓“太空持久存在”(Space Persistence)。重点投资领域包括导弹预警卫星体系、全球定位系统(GPS)升级、国家安全太空发射(National Security Space Launch, NSSL)项目以及下一代弹道导弹预警系统建设。通过 NSSL 项目, 美国计划为中型和重型运载火箭提供稳定资金支持, 并同步推进低轨道与中轨道弹性星座的开发, 以提升太空系统在面对反卫星威胁时的生存能力与快速重构能力。整体而言, 这一系列预算与项目安排显示, 美国正系统性推进太空、网络与无人系统的深度融合, 为未来高端冲突情景构建跨域、分布式且高度弹性的作战能力基础。

表 6 2025 财年预算-最终军力规模（中文版，笔者自制）

2025财年预算-最终军力规模（单位：十亿美元）						
军事组成部分	2023 财年实际	2024 财年预算	2024 财年批准预算	当前2024 财年预测	2025 财年预算	2024年批准预算 减去2025年预算
陆军现役	453,551	452,000	445,000	443,700	442,300	-2,700
陆军预备役	176,680	174,800	174,800	174,800	175,800	1,000
国民警卫队	325,066	325,000	325,000	325,000	325,000	—
陆军总和	955,297	951,800	944,800	943,500	943,100	-1,700
海军现役	332,322	347	337,800	331,221	332,300	-5.5
海军预备役	55,072	57,200	57.2	55,979	57,700	500
海军总和	387,394	404,200	395,000	387,200	390,000	-5,000
海军陆战队现役	172,577	172,300	172,300	172,396	172,300	—
海军陆战队预备役	33,036	33,600	32,000	32,247	32,500	500
海军陆战队总和	205,613	205,900	204,300	204,643	204,800	500
空军现役	318,698	324,700	320,000	319,506	320,000	—
空军预备役	66,216	69.6	69.6	66,700	67,000	-2,600
空军国民警卫队	104,974	108,400	105,000	106,300	107,700	2.7
空军总和	489,888	502,700	494,600	492,506	494,700	100
太空部队现役	8,879	9.4	9.4	9,500	9,800	400
太空部队总和	8,879	9,400	9,400	9,500	9,800	300
现役总和	1,286,027	1,305,400	1,284,500	1,276,323	1,276,700	-7,800
预备役总和	761,044	768,600	763,600	761,026	765,700	2,100
合计	2,047,071	2,074,000	2,048,100	2,037,349	2,042,400	-5,700

资料来源：Defense Budget Overview

（2）网络安全与新型威胁防范

随着网络空间从辅助性领域转变为国家安全竞争的前沿阵地，美国对网络安全的认知已不再停留在“技术防护”层面，而是上升为制度治理与战略博弈问题。《国家网络安全战略》（National Cybersecurity Strategy, NCS）正是在这一背景下完成更新，其核心目标并非简单提升防御能力，而是重构网络空间的责任分配与风险承担机制。战略提出的五大支柱——关键基础设施保护、打击恶意行为体、提升市场安全性与系统弹性、投资韧性数字未来以及强化国际伙伴关系——本质上试图改变长期以来“由政府兜底”的网络安全模式，通过制

度设计迫使具备技术和资源优势的市场主体承担更大安全责任，并以监管和激励机制引导长期安全投入。这一转向标志着美国网络安全治理从事后应对转向事前结构性塑造。

这一治理逻辑在应对新型网络威胁时体现得尤为明显。勒索软件、供应链攻击和商业间谍软件已不再被视为孤立事件，而是被界定为系统性安全风险。为此，美国在 2025 财年维持 145 亿美元的网络空间活动预算高位运行，集中强化对医疗、教育、水务等高敏感基础设施的网络防护能力，同时推动联邦民用行政机构广泛采用网络安全共享服务。通过跨机构整合供应链风险管理工具，美国试图打破部门壁垒，将分散的风险感知整合为可操作的国家级风险图谱。更为关键的是，政府与私营部门之间的合作不再局限于信息通报，而是通过公私合作机制直接介入对手网络活动的破坏行动，并动用国家执法与制裁工具，将勒索软件与供应链攻击问题纳入国家安全反制框架。

在技术路径选择上，美国并未满足于修补既有系统，而是试图通过代际跃迁降低整体风险暴露。量子加密、数字身份解决方案以及与清洁能源基础设施深度耦合的安全设计，被视为构建长期网络韧性的关键支点。与之相配套的是对“零信任架构”（Zero Trust Architecture）的系统性推进，美国明确提出在未来十年内完成联邦网络体系向零信任模式的全面

迁移。这一做法并非单纯技术升级，而是通过最小权限原则、持续身份验证与动态访问控制，重塑网络空间中的信任逻辑，从而在结构上压缩内部渗透与横向移动的攻击空间。

美国对网络安全的布局同样具有鲜明的对外指向性。随着网络威胁跨境化特征日益突出，美国将网络安全纳入同盟体系建设的重要组成部分，通过构建多层次、网络化的国际合作机制强化与盟友之间的联动。威胁情报共享、联合演练和能力建设成为同盟协作的常态化内容，而在更高层级上，美国试图通过推广自身主导的网络安全标准，影响全球关键基础设施的安全规范制定。这种做法既服务于防范跨国威胁的现实需要，也在规则层面为美国在网络空间的长期竞争奠定制度优势。

制度工具的强化同样体现在立法与政策层面。新版网络安全战略明确提出，应通过立法限制服务提供商对系统漏洞的免责空间，并要求云服务提供商加强用户身份信息的收集与管理，以提升网络空间的可追溯性和问责能力。同时，美国推动联邦采购体系的网络安全实践发生根本性变化，要求相关产品与服务必须符合基于美国国家标准与技术研究院（NIST）指导文件的安全标准。借助政府采购这一高杠杆工具，美国试图将安全要求从联邦体系外溢至整个市场，形成“由政府定义底线、由市场抬高标准”的治理效果。

在供应链安全这一最具系统性风险的领域，美国的应对同样趋于制度化。2024年，NIST发布更新版网络安全供应链风险管理指南（Cybersecurity Supply Chain Risk Management, C-SCRM），为跨组织、跨产业识别、评估和缓解网络安全风险提供统一方法论。这一指南不仅服务于企业层面的风险管理，更成为美国整体网络安全战略的重要支撑工具，使供应链安全从分散应对转向国家层面的协同治理。

美国当前的网络安全战略并非单点加固或被动防御，而是一套试图通过责任重构、技术跃迁、制度外溢和联盟协作来塑造长期安全优势的系统工程。在提升自身防护能力的同时，美国也在持续推动其网络安全理念和标准向全球扩散，从而在日益激烈的网络空间竞争中占据规则制定与议程设置的有利位置。

（3）中美话语权变化

在新兴全球秩序加速成形的背景下，特朗普 2.0 时期的美国全球话语权正在经历一种具有结构意义的“双重流失”，这一变化既发生在价值叙事层面，也体现在制度影响力层面。在价值层面，美国长期倚重的“民主-自由”话语体系正面临明显的国际信任危机。以“民主峰会”为代表的价值外交平台，其国际动员能力持续衰减：参会国家数量从 2021 年的 110 个急剧下降至 2024 年的 35 个。这一变化并非单纯的外交执行

问题，而反映出越来越多国家对将民主议题工具化、阵营化的做法保持距离。东南亚、拉美等地区国家在对外战略选择上明显转向务实取向，更关注基础设施建设、能源开发与投资互利等现实议题，而非卷入意识形态对抗。这标志着美国以价值观为核心的国际动员能力正在被“去魅化”，其道义感召力不再构成普遍性的公共产品。

与价值话语同步受损的，是美国在全球制度体系中的主导地位。以新兴经济体为代表的非西方力量，正通过制度性整合对传统西方主导秩序发起实质性挑战。金砖国家机制的扩容是这一趋势的集中体现：成员国数量已扩大至 10 国，新增成员包括沙特阿拉伯、伊朗、阿联酋、埃及、阿根廷和埃塞俄比亚，使该机制在能源、金融、地缘政治等多个维度显著增强了代表性与跨区域覆盖能力。更为关键的是，扩容后的金砖国家在短期资本管制、国际金融机构份额公式改革以及新借款安排等议题上，展现出罕见的政策协调与集体行动意愿，开始在部分领域形成对美国与欧洲的实质性制衡力量。这并不意味着一个“反西方联盟”的出现，而是表明全球治理正在从单一中心向多极协商结构演化。

特朗普 2.0 的外交与安全政策呈现出强烈的现实主义与交易性特征，其战略收缩与冒险主义并存的矛盾取向，正在放大全球体系的不确定性。一方面，这种政策在短期内提升

了美国在关税、制裁和安全施压等工具上的使用效率；另一方面，却加速了美国制度权威的流失，使其全球领导力逐步从“规则主导”滑向“胁迫主导”。与此形成对照的是，中国通过参与和塑造多边机制、推动制度性合作与规则积累，正在以渐进方式提升其结构性影响力。未来一至两年内，中美在台海、前沿科技、能源与全球治理规则等关键议题上的互动，将在很大程度上勾勒出新兴国际秩序的基本轮廓。

本章结语

美国依然维持着全球最广泛的同盟网络与最强大的军事投射能力，但其运用这些资源的方式正在发生深刻变化：战略承诺的稳定性下降，联盟关系的可预期性弱化，外交政策越来越服务于国内政治动员与成本转移的现实需要。

在这一框架下，美国对外战略呈现出一种表面强势、内在紧绷的矛盾状态。一方面，通过关税施压、安全承诺重估与军事存在调整，美国在短期内增强了对盟友与对手的议价能力；另一方面，这种高度交易化的操作逻辑正在侵蚀其长期依赖的制度信用与规则权威，使同盟体系从“风险共担机制”逐步退化为“风险转嫁平台”。美国并未放弃领导地位的追求，但其领导方式正从规则塑造转向风险管理，从秩序建构转向压力输出。

而其对华战略在这一过程中起到了关键的牵引作用。无论是在印太地区的军事部署、科技安全议题的高度政治化，还是在盟友协调中的议题设置，美国都日益将中国定位为解释和整合其外交安全政策的核心变量。然而，这种以竞争为轴心的战略组织方式，在强化政策一致性的同时，也压缩了外交灵活性，放大了误判与升级的系统性风险，尤其是在台海、南海等高度敏感领域。

值得关注的是，美国外交与安全战略的调整正在产生超出传统地缘政治范畴的外溢效应。经贸、科技、数据与产业政策被持续安全化，标志着美国已将战略竞争延伸至制度与技术层面。这不仅改变了国际合作的基本条件，也为全球科技治理、供应链结构与发展路径设定了新的约束。外交不再只是国家间关系的调节器，而成为塑造技术规则与市场边界的前置力量。

三、科技与数字化转型

如果说内政转型塑造了美国战略选择的政治边界，外交与安全政策重构了其对外行动的工具组合，那么科技与数字化转型则构成了当下美国国家转型中最具决定性的权力支点。

在全球化动能减弱、供应链高度政治化、技术扩散速度加快的背景下，美国愈发清晰地意识到，单纯依靠市场优势与企业创新已难以确保长期技术领先。人工智能、半导体、先进通信、量子技术与数字基础设施等关键领域，正在同时承载经济增长、安全竞争与制度输出三重功能，使科技政策不可避免地被纳入国家战略的核心轨道。技术问题不再是“如何促进创新”，而是“如何防止失去控制”。

长期以来，美国始终将数字化转型视为国家竞争力与全球领导地位的核心支柱之一，并以高度制度化、连续性的政策设计推动技术进步与产业升级。从冷战后期的信息基础设施布局，到当前围绕人工智能、数据与算力的全球竞争，美国数字化战略呈现出明显的路径依赖与前瞻性特征，数字技术始终被置于国家发展与地缘竞争的核心位置。进入 2020 年以来，数字化转型不仅成为美国经济增长的重要引擎，也深刻塑造着全球科技产业分工、技术标准制定以及数字治理规则的走向。

从历史演进看，美国数字化战略的制度根基可以追溯至

克林顿政府时期提出的“信息高速公路”构想。⁵⁶该计划以大规模推进互联网和通信基础设施建设为核心，为商业互联网的快速普及和科技企业生态的形成创造了基础条件，奠定了美国在全球互联网体系中的先发优势。奥巴马政府则在这一基础上进一步将数字化转型与治理现代化相结合，通过开放数据计划、数字政府建设以及对创新型技术企业的政策扶持，推动数据资源从政府内部向市场和社会释放，显著提升了信息技术领域的创新活力与产业外溢效应。

特朗普政府时期，数字战略的重心则更多转向国际竞争维度，尤其是在第五代移动通信（5G）领域，通过削减监管约束、加快频谱分配与基础设施部署，强化美国在全球通信技术市场中的竞争地位，并将数字技术明确纳入国家安全与产业竞争框架之中。这一系列政策虽在风格与侧重点上有所差异，但在战略目标上具有高度一致性，共同构成了美国数字化转型的制度连续体。

56 Clinton White House. (n.d.). Origins of the information superhighway. The White House. Retrieved April 1, 2025, from <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/OSTP/Science/html/highway.html>

表 7 美国对数字技术的战略布局（中文版，笔者自制）

美国对数字技术的战略布局	
美国数字战略历史节点	年份
高性能计算法案	1991
信息高速公路计划	1993
下一代互联网研究法案	1998
21世纪信息技术计划	1999
国家宽带计划	2009
网络与信息技术研发计划	2010
联邦云计算战略	2011
大数据研究与发展计划	2012
联邦大数据研究和发展战略规划	2016
先进无线通信研究计划	2016
机器人技术路线图	2016
国家人工智能研发战略规划	2016
国家宽带研究议程	2017
国家量子倡议法案	2018
5G加速发展计划	2019
国家战略计算计划 2.5	2019
国家人工智能研发战略规划	2019
关键和新兴技术国家战略	2022
情报界数据战略	2023
国家网络安全战略	2023
国际网络空间与数字政策战略	2024
美国人工智能行动计划	2025

资料来源：美国国会立法、白宫（行政办公室）、联邦科研机构（如 NSF、DOE）、跨部门协调机制（如 NITRD）、FCC、国家战略委员会

进入 2025 年，在总统更迭与政策取向调整的背景下，美国数字化转型战略步入一个新的阶段。特朗普再次执政后，联邦政府在人工智能、大数据与云计算等关键技术领域并未推翻既有投入方向，而是在延续前期技术布局的基础上，对政策目标与治理逻辑进行了显著重塑。与拜登政府强调多边协调、规范治理与价值嵌入不同，特朗普 2.0 时代的数字政策更加强调“美国优先”的国家竞争导向，将数字化转型明确嵌入产业主权、技术防御与战略竞争框架之中。⁵⁷数字政策的重心由此前偏向制度构建与治理规则塑造，逐步转向以硬技术突破、产业控制力与安全可控为核心的现实主义路径，反映出美国在高强度国际科技竞争环境下对技术安全与战略自主的优先考量。

需要指出的是，特朗普 2.0 的数字战略并非在真空中展开，其政策设计在相当程度上仍以拜登政府时期形成的技术治理框架作为参照系与制度遗产。⁵⁸拜登政府曾通过行政令与配套政策，系统强调人工智能的伦理约束、风险评估与国家安全审查，并尝试将技术治理与跨国合作相结合，以巩固美国在全球科技体系中的规范性领导地位。这一治理取向在特朗普再次执政后并未完全消失，而是被重新排序：技术伦

57 Weiss, J. (2023). U.S. digital policy and the return of techno-nationalism. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org>

58 Sacks, D. (2024). What a second Trump administration would mean for U.S.–China tech competition. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org>

理与国际规范的重要性被相对弱化，其位置让渡于产业竞争力、技术领先优势与对潜在对手的防范需求。由此，美国数字化战略在 2025 年呈现出一种“目标收敛而路径分化”的特征——即在维持全球技术领先这一战略目标不变的前提下，治理手段从规范导向转向竞争导向，从多边嵌入转向单边强化，数字化转型日益成为美国大国竞争战略中最具工具性和安全属性的组成部分。

1. 美国数字化战略

2024 年 5 月 6 日，美国前国务卿安东尼·布林肯在旧金山举行的 RSA 大会上正式发布《国际网络空间与数字政策战略》（以下简称“该战略”），⁵⁹明确提出美国将在未来三至五年内以更具系统性和进取性的方式应对网络空间日益加剧的竞争与风险。这一战略文件既是拜登政府继《2022 年国家网络安全战略》⁶⁰和《2023 年国家网络安全战略》⁶¹之后，在数字与网络领域推出的又一纲领性政策文本，也被视为其试图通过制度塑造与规则输出，重构国际数字秩序并巩固美国全球技术领导地位的重要抓手。从政策层级看，该战略并非单一部门文件，而是外交、安全、技术与产业政策交叉叠加的综合性设

59 U.S. Department of State. (2024). U.S. international cyberspace and digital policy strategy. U.S. Department of State. <https://www.state.gov>

60 The White House. (2022). National security strategy. Executive Office of the President. <https://www.whitehouse.gov>

61 The White House. (2023). National cybersecurity strategy. Executive Office of the President. <https://www.whitehouse.gov>

计，反映出美国已将数字空间明确界定为与陆、海、空、天并列的核心战略疆域。

在理念层面，《国际网络空间与数字政策战略》提出“数字团结”（digital solidarity）⁶²作为贯穿全文的核心概念。美国国务院将其界定为构建一个开放、包容、安全且具有韧性的全球数字生态系统的价值基础，试图以此回应当前国际社会在数字主权、技术碎片化与网络安全威胁等问题上的普遍焦虑。与以往以网络防御或技术领先为主线的战略不同，“数字团结”并非单纯的技术或安全概念，而被赋予了明显的外交与制度属性，成为美国重塑国际数字秩序的重要叙事工具。在这一框架下，数字治理被系统性地纳入外交政策工具箱之中，与联盟构建、规则制定和地缘战略形成联动。

更深层次来看，“数字团结”反映的是美国在数字空间竞争压力显著上升背景下，对全球治理方式的一种主动调整。一方面，该概念延续了拜登政府长期强调的“基于价值的联盟”思路，试图通过将技术标准、网络安全与民主价值捆绑，强化与盟友及“志同道合国家”的制度黏合度；另一方面，它也折射出美国对全球数字秩序加速碎片化的现实担忧。在数字主权诉求上升、技术脱钩趋势加剧的背景下，美国希望通过

62 “数字团结”（digital solidarity）在《国际网络空间与数字政策战略》中被美国政府作为贯穿全文的核心理念提出，用以强调通过国际合作、开放的数字生态、跨国能力建设与技术共享来共同应对全球数字鸿沟与网络安全挑战。尽管该概念在联合国世界信息社会峰会（WSIS）等场合亦曾出现，但在此战略语境中，它体现的是美国对全球数字治理的政策定位以及其主导构建包容、安全与可信赖数字空间的战略意图。

“数字团结”这一话语，将自身规则体系包装为公共产品，从而在制度竞争中维持中心地位。由此，该战略不仅是一份网络与数字政策文件，更是一种试图同步推进制度重构与地缘战略的综合性布局。

表 8 美国军事领域的主要数字战略布局（中文版，笔者自制）

战略层级	战略名称	年份
顶层战略	国防部数字工程战略	2018
	国防部数字现代化战略	2019
	DoD 数据、分析与人工智能采纳战略	2023
	DoD IT 数字化现代化路线图 FY26–30	2024
军种战略	太空军数字军种愿景	2021
	陆军云计划2020	2020
	空军白皮书：数字空军	2019
	海军数据与分析优化战略	2017
	美军太空军数据与 AI 战略行动计划	2024
专项战略	国防部云计算战略	2012
	国防部 AI 战略概要	2018
	国防部云战略	2019
	国防部人工智能战略	2019
	DoD 软件现代化执行计划	2025
数据战略	国防部数据管理	2001
	国防部网络中心数据战略	2003
	国防部信息资源管理战略规划	2014
	国防部数据战略	2020
	DoD 数据、分析与 AI 采纳战略	2023
	太空军数据/ AI 细化行动计划	2024

资料来源：DoD 官方网站、国防创新机构 (DIU)、各军种官网、数据与人工智能办公室 (CDAO)、CIO 办公室

在该战略语境下，“团结”并非单纯的外交修辞，而是一种兼具制度输出与战略竞争功能的复合性概念。一方面，美

国试图借助这一话语框架，将网络安全、数据治理与人工智能规范等议题整合进一个以西方制度与价值体系为基础的共识网络之中，通过联合所谓“志同道合国家”，在规则制定与标准塑造层面形成集体行动能力；另一方面，“数字团结”亦被明确赋予地缘政治工具属性，成为美国在全球数字领域与中国等国家展开竞争的重要战略杠杆。通过强调“可信技术供应链”、推进能力建设援助以及输出治理规范，美国意在压缩竞争对手的技术扩展空间与规则外溢路径，从而在制度层面提前锁定竞争优势。

值得注意的是，在 2025 年特朗普再次当选总统的政治背景下，“数字团结”这一概念本身正面临潜在的政策重构。与拜登政府时期强调多边主义、人权导向与国际法协同不同，特朗普 2.0 的数字战略⁶³更可能围绕“数字主权”与“美国优先”展开，其政策逻辑偏向技术控制、产业安全与制度排他性。在这一取向下，尽管《国际网络空间与数字政策战略》在文本层面仍保留共治与合作的叙事结构，但其实际执行路径更可能呈现出高度现实主义特征，尤其是在涉及中国、俄罗斯以及部分全球南方国家时，美国将更加强调制度与技术的可控性与排他性，而非规则的包容性与开放性。这一转向不仅会削弱战略中原有的合作叙事，也可能加剧全球数字秩序的

63 “特朗普 2.0 的数字战略”是学界与媒体对美国前总统唐纳德·特朗普在假定的第二任期内可能采取的数字政策、科技竞争战略与网络治理方向的概括性称谓，用以指代其团队在数字主权、技术管制、平台监管、人工智能发展及对华科技竞争等方面拟采取的整体政策框架。

阵营化趋势。

在该战略构想中，“数字团结”所隐含对立的核心概念正是“数字主权”。美国在战略文本中将数字主权描绘为一种带有明显保护主义色彩的治理模式，其主要特征包括限制跨境数据流动、强调本地数据存储、推动技术自主化以及强化信息控制能力。该模式被明确指认为以中国和俄罗斯为代表的治理路径。尤其是中国自 2021 年实施《个人信息保护法》⁶⁴以来，其数据治理逻辑在数据跨境、平台监管和国家安全审查等方面与西方主导的国际规范形成系统性差异；而俄罗斯通过实施“主权互联网法”⁶⁵，在物理层面强化对网络基础设施的国家控制，更是将互联网空间直接纳入国家安全治理体系之中。

美国对上述主权导向型数字治理模式保持高度警惕，认为其不仅威胁全球数字市场的互联互通，也削弱了信息自由流动、技术创新扩散以及私营企业跨国运营的制度基础。通过提出并强化“数字团结”，美国试图重新锚定全球数字秩序的制度基准：这一基准不再围绕国家中心化的技术控制逻辑，而是围绕以规则为核心的跨国协作结构展开。这种分歧并非技术路径之争，而是制度范式之争，体现了两种截然不同的

64 全国人民代表大会常务委员会. (2021). 中华人民共和国个人信息保护法. 中国法律出版社.

65 Russian Federation. (2019). Federal Law No. 90-FZ: On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation regarding ensuring the safe and sustainable functioning of the Internet on the territory of the Russian Federation. Government of the Russian Federation.

全球治理想象及其背后的权力结构。

如果说“数字团结”在表层上试图构建的是一种基于信任与规则的制度同盟，那么该战略对中国的明确定位，则揭示了这一逻辑的另一面。战略文本直言不讳地指出，中国是“对美国政府和私营部门网络构成最广泛、最活跃、最持久威胁的行为体”，这一表述不仅为美国推动“可信供应链”提供了安全叙事支撑，也为其对华技术脱钩与数字基础设施替代政策赋予制度化正当性。从海底电缆、数据中心到 5G 基站和低轨卫星系统，美国正有意识地将这些关键节点界定为“必须由可信供应商提供”的战略资产，以此系统性削弱中国在全球数字空间中的结构性存在。

在具体实践层面，美国已通过“数字互联互通与网络安全伙伴关系”（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP）和“海底电缆安全计划”（CABLES）等项目，在菲律宾、哥斯达黎加等关键节点国家推进能力援助与基础设施投资。⁶⁶这些举措并非单纯的技术合作，而是一种深度的制度嵌入过程。通过协助伙伴国家建立本地安全运营中心、数据安全培训体系与灾后恢复机制，美国得以将自身的技术标准、平台架构与监管逻辑持续输入他国数字体系之中，逐步编织起一个以美式技术和治理范式为核心的跨国“制度网络”，从

66 U.S. Department of State. (2024). Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership (DCCP). U.S. Department of State. Retrieved from <https://www.state.gov/digital-connectivity-and-cybersecurity-partnership/>

而在全球数字秩序重塑过程中占据更为有利的位置。

在政策实践层面，“数字团结”的另一重要表现形式，是美国试图推动全球性技术治理规范的形成与制度化。该战略明确提出，希望在人工智能治理、跨境数据流动以及云服务安全等关键议题上达成多边共识，以塑造可复制、可扩散的国际规则框架。《广岛 AI 行为准则》以及拜登政府发布的人工智能行政命令⁶⁷，正是这一努力的具体体现。尽管这些文件在文本层面更多强调价值导向与伦理原则，但其深层逻辑并非单纯的规范倡议，而是围绕技术标准制定权与规则解释权展开的持续竞争。通过率先确立“负责任 AI”“可信数据流动”等概念，美国意在抢占制度高地，从而在未来的技术扩散与市场准入中占据结构性优势。

从整体路径看，“数字团结”的核心并不在于价值本身，而在于价值如何被工具化并转化为制度权力。其运作逻辑呈现出高度清晰的递进结构：首先，通过外交语言与价值叙事确立规则正当性；其次，借助能力建设援助与技术合作，强化他国对美式制度与技术体系的依赖；最终，通过安全威胁界定与阵营划分，推动联盟化执行。这一逻辑使“团结”成为一种兼具规范性与强制性的治理工具，其目标并非消解分歧，而是通过制度嵌入重塑全球数字空间的权力结构。

67 The White House. (2023). Executive order on the safe, secure, and trustworthy development and use of artificial intelligence. Executive Office of the President. <https://www.whitehouse.gov>

然而，该战略在实际推进过程中也暴露出显著的结构性和张力。首先，“团结”愿景与现实世界的多极制度格局之间存在明显落差。尽管美国试图通过统一的数字治理框架凝聚技术联盟，但现实中的全球数字秩序已呈现出多种制度并存、规范差异显著的状态。欧盟的《通用数据保护条例》（GDPR）高度强调个人隐私保护与数据主权，其治理逻辑与美国以市场效率和企业自由为核心的数据政策存在根本差异。⁶⁸如果美国将所有强调主权或本地控制的制度路径简单归类为排他性或“非自由”模式，其团结策略不仅难以扩大外部支持，反而可能在盟友内部引发协调成本上升与政策摩擦。

其次，美国在全球南方的制度吸引力与执行基础相对有限。尽管战略文件反复强调通过援助与能力建设推动团结，但在拉美、东南亚和非洲等地区，中国已通过更低的融资成本、更灵活的政策安排以及更快速的技术部署，建立起深度合作网络。华为在拉美推进云与通信基础设施建设，阿里巴巴在东南亚布局电商平台与云可用区，这些项目已成为当地数字经济运行的基础性节点。在缺乏同等规模资金支持与技术替代方案的情况下，美国的团结战略在全球南方面临被边缘化的风险，其制度叙事难以转化为实质性影响力。

更为根本的制约因素，来自美国国内政治的不确定性对

68 European Union. (2016). Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council: General Data Protection Regulation (GDPR). Official Journal of the European Union, L119, 1–88.

其对外战略可信度的持续侵蚀。特朗普再次当选后，其政府势必对拜登时期形成的多边机制与规则导向政策进行系统性审查与重塑。特朗普在其政治实践中始终对跨国协议和多边合作持高度怀疑态度，更倾向以单边施压和交易型博弈取代制度协调。如果特朗普政府选择放弃该战略中所倡导的“规则共建”路径，转而强化对抗性工具和贸易报复手段，“数字团结”极有可能迅速演变为“数字遏制”甚至“数字霸权”，从而丧失其在国际体系中原本具备的规范吸引力。

总体而言，“数字团结”是当前美国数字战略中最具规范性诉求与政治动员功能的核心概念之一。它既体现出美国试图主导全球数字秩序重塑的制度雄心，也集中暴露了其战略设计中的内在矛盾：在叙事层面强调开放与合作，在政策部署上依赖控制与选择性嵌入，在实施过程中则受制于国内政治波动与外部制度多元化的双重压力。在全球数字治理日益分化与多极化的现实背景下，若美国无法超越单一的战略竞争逻辑，构建更具包容性、可持续性与互利性的制度框架，那么这场以“团结”为名的制度竞赛，最终可能转化为一场以“分裂”为实质结果的地缘政治对抗。

在完成宏观价值叙事之后，《国际网络空间与数字政策战略》迅速转入对技术部署路径与外交操作机制的系统设计。与以往以威胁识别和防御应对为核心的网络安全政策不同，

该战略将数字政策的落点明确置于制度工程与能力输出层面，强调通过对全球数字生态的基础设施重塑、治理规则协同以及伙伴国家能力建设，来实现长期的战略性布局。这一转向意味着，美国所推动的不仅是一项网络治理计划，更是一项具有明确地缘政治指向的“数字地缘重构工程”，其目标在于通过制度与技术的深度嵌合，重塑全球数字空间的权力结构。

战略所提出的三项核心原则，本质上试图将美国的国家安全逻辑、人权与价值规范以及全球治理能力整合进一个统一的数字架构之中。这种多目标叠加的设计，标志着美国在数字空间的外交方式已从以往相对被动的风险应对，转向主动的秩序塑造。数字空间不再只是需要“防护”的领域，而被重新定义为可以通过制度设计加以塑形的战略空间。

首先，该战略将“以人权和国际法为基础的网络空间愿景”置于原则之首，清晰表明美国希望借助国际合法性话语，为其数字战略积累道义资源与制度正当性。不同于冷战后依赖技术领先和商业规模推动网络扩张的路径，美国此次刻意强调规范先行，试图重塑自身作为“可信治理提供者”（**trusted governance provider**）的角色。这一思路为美国在数字治理议题上与欧盟等盟友寻找价值共鸣提供了制度接口，尽管在数据主权、平台监管与执法机制等具体问题上，美欧之间依然存在难以消解的结构性差异。

第二项原则将网络安全、技术创新与可持续发展整合为国家能力建设的核心要素。在这一框架下，美国实际上重新界定了“数字能力”的内涵：它不再仅指硬件供给或算法研发能力，而是进一步延伸至制度输出、治理能力转移以及标准设定权的综合体现。换言之，数字能力被明确纳入国家战略权力的范畴，成为可被对外投射、用于塑造国际秩序的重要资源。这种将技术主权外化为制度主导权的路径，正是美国试图通过“数字团结”构建新型同盟体系的底层逻辑所在。

第三项原则则聚焦于工具动员，即通过外交、治理与产业政策的联动来整体性塑造数字生态系统。这一原则表明，美国已事实上放弃了早期关于“网络空间去主权化”的理想化设想，转而承认并强化国家在数字治理结构中的主导地位。⁶⁹网络空间不再被视为技术自由自然扩展的结果，而被界定为大国竞争的关键战场。在这一认知下，外交部门、私营科技企业与多边组织被整合进一个高度协同的“战略行动共同体”，以服务于统一的数字政策目标。

在上述原则指导下，该战略进一步被拆解为四个具体行动领域，涵盖数字基础设施建设、治理规则塑造、行为规范

⁶⁹ 这里所说的“网络空间去主权化”主要指美国在 1990 年代至 21 世纪初所倡导的互联网治理理念。当时美国政府、高科技产业与早期互联网思想家普遍强调网络空间不应受传统国家主权逻辑约束，主张以多利益攸关方（multi-stakeholder）模式取代政府主导的国际监管框架。典型表述包括 1996 年约翰·佩里·巴洛发表的《网络空间独立宣言》（A Declaration of the Independence of Cyberspace），以及克林顿政府时期推动的全球开放互联网政策。这一“去主权化”想象后来逐渐被地缘政治竞争、网络安全威胁和数字平台权力扩张所取代，美国也在近年战略中重新强调国家在数字治理体系中的核心角色。

设定以及能力援助机制等方面，体现出从制度、技术、外交与安全多层面并行推进的系统化布局。这种设计并非线性推进，而是通过多点同步发力，增强战略的韧性与可扩展性。

其中，最具现实指向性的行动重点之一，是构建一个“开放、安全、可信赖”的全球数字基础设施体系。这一目标背后，隐含的是对现有全球数字供应链结构的深度重塑。在中国科技企业，尤其是华为、中兴等，以成本优势和快速部署能力广泛嵌入全球通信与数字基础设施的背景下，美国明显加快了对“可信基础设施”标准体系的推广，试图将“安全与信任”转化为市场准入的制度性门槛。这一做法并非单纯的技术排他，而是一种具有明确战略指向的市场重构行为，其核心在于通过规则和标准，将地缘政治考量内嵌进全球数字经济的运行机制之中。

在上述战略框架下，“数字互联互通与网络安全伙伴关系”（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP）以及“海底电缆安全计划”（CABLES）构成了美国数字战略中最具操作性的制度载体。DCCP以基础设施融资、标准推广和能力建设为核心，试图协助发展中国家降低对中国技术体系的依赖，并将其数字发展路径重新嵌入以美国为中心的技术与治理网络之中；CABLES则直接介入国际通信主权层面，对全球网络骨干体系提出安全认证、风险评估与监管要

求。鉴于全球约 99% 的跨境数据流动依赖海底电缆完成，这一计划的战略意义尤为突出——控制通信主干，实质上意味着对信息流通命脉的结构性影响力。

在特朗普再次执政的政治背景下，这一基础设施安全导向的战略路径可能进一步收紧并制度化强化。特朗普在上一任期内曾推动“清洁网络计划”（Clean Network Initiative），⁷⁰ 试图将所有涉及中国技术供应链的关键环节排除在美国及其盟友的数字生态系统之外。其回归后，相关政策工具存在被重新激活的可能，并可能以更具进攻性的方式向全球南方国家推广，从而形成以“技术依赖度”和“安全可信度”为划分标准的分层式数字同盟结构。这种以安全叙事为基础推进技术排他与制度绑定的模式，虽然在短期内有助于战略整合，但也可能削弱美国在多边场域中的道义合法性与规则吸引力。

战略行动路径的第二个重点方向，是推动以权利为导向的数据与数字治理机制的国际协调。美国试图在跨境数据流动、隐私保护与数字权利议题上塑造全球共识，并与欧盟《通用数据保护条例》（GDPR）等现有规则体系展开制度对话。然而，在现实层面，这一目标面临多重结构性约束。一方面，美国国内长期缺乏统一的联邦层面隐私立法，加之大型科技企业高度依赖数据商业化模式，使其在国际治理谈

70 U.S. Department of State. (2020). The Clean Network: Ensuring trusted digital infrastructure. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/the-clean-network/>

判中面临制度一致性与合法性不足的问题；另一方面，许多全球南方国家在数字发展过程中更强调数据主权、本地化控制与国家安全考量，美国倡导的数据自由流通模式未必契合其现实利益诉求。

在这一背景下，美国所强调的“权利保护与数据互通并重”的治理主张，极易在国际社会中被解读为新自由主义式的“去监管化”方案。特朗普政府的回归很可能使这一倾向更加显性，其政策取向更可能支持以企业为中心的治理路径，而非推动类似欧盟模式的公共监管框架。这不仅将加剧美欧在数字治理理念上的分歧，也可能在跨境数据流动、人工智能标准设定等关键议题上形成长期制度裂痕。

第三个行动方向集中于推动国家间“负责任的网络行为准则”。表面上看，这一议程属于外交规范构建范畴，实质上则是美国数字安全战略在制度层面的延展。美国在既有《网络空间负责任国家行为规范》的基础上，试图搭建一个覆盖全球的“数字威慑框架”，以约束其认定的敌对行为体，尤其是中国、俄罗斯、伊朗和朝鲜的网络活动。这一框架不仅包括情报共享与应急响应机制，还涵盖对违规国家实施外交惩戒、技术封锁与经济限制的组合工具。

然而，该规范体系的普适性始终面临挑战。联合国框架下关于网络安全与国家行为的多边讨论迄今难以形成广泛共

识，美国主导的规范路径在全球范围内的接受度有限。随着特朗普重新执政，其政府更可能减少对联合国等多边机制的投入，转而通过双边协议或“志愿联盟”推进规则塑造。这种方式在执行层面或更具效率，却也更加排他，进一步削弱其规范主张的国际公信力。

能力援助则构成战略执行中的第四个关键工具，并在实践中发挥了显著的制度嵌入效应。以哥斯达黎加和阿尔巴尼亚为例，美国在两国遭受重大网络攻击后提供了数千万美元的直接财政援助，并同步部署网络安全咨询团队与基础设施升级方案。此类援助不仅提升了受援国的防御能力，更重要的是将美国的技术标准、操作流程与合作网络嵌入其国家数字体系之中，从而形成稳定的制度性联结。

这种“技术-援助-制度嵌入”的复合模式，是美国数字战略对外投射影响力的核心路径。通过私营科技企业、国防承包商与国际开发机构之间的协同运作，美国得以将能力输出转化为外交资本，将技术支持等同于战略绑定。CLOUD Act（Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act, 2018）体系⁷¹在这一过程中起到了重要的补充作用。该协议在保障美国司法主权的同时，为其与盟友开展数据交换与执法合作提供了制度接口。美国已与英国、澳大利亚达成的相关协议表明，

71 U.S. Congress. (2018). Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act (CLOUD Act), Pub. L. No. 115-141, 132 Stat. 348.

CLOUD Act 正逐步演化为数字治理领域“可信关系”的一种认证标准。

但这一机制同样存在争议，尤其在欧盟内部，围绕数据管辖权与隐私保护之间的矛盾长期未解。特朗普政府未来或将推动 CLOUD Act 协议进一步扩展，但更可能通过双边、强制性的谈判方式推进，从而削弱该机制多边化、制度化发展的可能性。美国数字战略的实施路径展现出从价值建构到行动机制的高度系统性，其目标不仅在于提升技术安全与输出治理规范，更在于通过制度设计重塑全球数字治理结构。然而，在特朗普重新掌权的背景下，这一原本建立在多边主义与制度协同基础之上的战略路径正面临显著调整。更加强调美国利益优先、技术封闭与制度排他的政策取向，可能削弱战略整体协调力，并显著增加与盟友之间的制度摩擦风险。这也意味着，美国数字战略的未来走向，已不再只是技术与治理选择的问题，而是其制度理想与现实权力逻辑之间一场持续展开的博弈。

2. 美国新兴技术发展路径与技术布局

在美国的科技战略与国家安全政策语境中，“新兴技术”（Emerging Technologies）与“前沿技术”（Frontier

Technologies) 并非可以随意互换的概念区分,⁷²而是直接关系到技术投资节奏、监管强度以及战略风险管理方式的核心政策工具。二者在美国战略体系中的差异,决定了政府在不同技术领域应当采取何种介入方式、配置何种资源,以及在多大程度上将技术发展纳入国家安全与国际竞争框架。

从政策实践角度看,新兴技术所强调的并非成熟度或即时可用性,而是其潜在影响力与高度不确定性。此类技术通常尚处于早期发展阶段,尚未形成稳定的商业模式或产业结构,但在未来五至十五年内可能对经济结构、社会运行乃至军事能力产生深远影响。其显著特征在于路径高度开放、结果难以预测:部分技术可能迅速突破并实现规模化应用,部分则可能在技术、伦理或市场层面受阻而被淘汰。正因如此,新兴技术往往出现在多个学科交叉地带,其配套的制度环境尚未成熟,供应链体系、人才培养机制、技术标准与监管框架普遍处于初始甚至空白状态。

基于这一特性,美国政府在应对新兴技术时,政策重点并不在于提前锁定“赢家”,而在于最大化探索空间并保持创新路径的多样性。具体做法包括通过国家科学基金会(NSF)、国防高级研究计划局(DARPA)等渠道持续投入

72 National Security Council & National Economic Council. (2022). National strategy for critical and emerging technologies. Executive Office of the President.
National Science and Technology Council. (2020). Critical and emerging technologies list update. Executive Office of the President.

基础研究；强化产学研协同，降低科研成果转化门槛；系统性扩大从 K-12 到研究生阶段的 STEM 教育投入；引导高风险、长期导向的资本进入早期技术领域；同时，对潜在伦理、治理与安全风险进行前置评估而非事后补救。人工通用智能、量子计算、神经形态芯片与合成生物技术，正是此类被纳入美国“战略储备”的新兴技术代表，其重要性不在于当下产出，而在于其可能重塑未来竞争格局。

相比之下，前沿技术在美国政策体系中的定位更为明确，其核心含义并非“新”，而是“处于全球科技能力的边界”。前沿技术通常代表着当前科学认知与工程能力所能达到的最高水平，强调的是系统复杂性、技术极限与不可替代性。这类技术可能并不年轻，甚至已发展数十年，但由于其技术门槛极高、基础设施投入巨大、工程难度长期存在，始终被视为科技竞争中的制高点。例如核聚变、高端半导体制造设备、尖端航天推进系统和大型高能物理实验平台，均属于典型前沿技术范畴。

在政策层面，美国政府对前沿技术的支持方式明显不同于新兴技术，其逻辑不在于分散探索，而在于集中突破。相关政策通常体现为长期、大规模、国家级投入，包括建设重大科研平台、整合国家实验室体系、吸引和锁定顶尖人才，并通过持续财政支持确保技术路线不中断。美国能源部对核

聚变研究的长期资助即是典型案例：尽管核聚变并非新概念，但其在能源安全和技术主导权上的战略意义，使其始终被界定为“前沿”，而非普通科研项目。

在具体政策文本中，美国往往将新兴技术与前沿技术并置使用，但二者承担的战略功能并不相同。例如，由商务部、国防部与国家安全委员会共同维护的“关键与新兴技术清单”（Critical and Emerging Technologies List），⁷³在操作层面整合了新兴性与战略重要性两个维度；而“前沿技术”这一表述，则更多出现在大国竞争与对外科技战略语境中，用以指代维持全球领导地位的关键技术高地，尤其在对华科技竞争框架下，具有明显的战略象征意义。

从更长期的视角看，新兴技术是一种高度动态的政策对象，其边界会随着技术成熟度、市场接受度和战略环境变化而不断移动。一项新兴技术可能成长为关键技术乃至前沿技术，也可能在竞争中被淘汰出局。前沿技术则更接近于一种阶段性评估结果，用以衡量某项技术在特定时间点上所达到的科学高度和系统复杂度。两者之间并非对立关系，而是构成一条连续的技术演进谱系。

正因如此，在战略实践中，美国政府在新兴技术领域更多扮演“探索者”的角色，通过开放式政策鼓励多路径试错；

73 National Security Council & National Economic Council. (2024). National strategy for critical and emerging technologies. Executive Office of the President.

而在前沿技术领域则扮演“攀登者”的角色，以高度集中化的资源投入跨越技术高地。对政策制定者而言，准确区分新兴技术与前沿技术，并据此匹配不同的治理工具与投资逻辑，并非概念层面的学术问题，而是直接关系到国家创新体系效率、战略技术主导权以及财政资源配置合理性的现实抉择。混淆二者，可能导致过早压缩新兴技术的探索空间，或对前沿技术支持不足而丧失战略优势。只有将“前沿”作为方向锚点，将“新兴”作为创新起点，并在二者之间建立清晰、可调节的政策衔接机制，美国才能在高度不确定的全球科技竞争中维持长期战略主动。

自 2020 年美国首次发布《关键和新兴技术国家战略》以来，⁷⁴其对前沿科技的国家治理范式已发生深刻转型。美国不再将技术发展视为分散的科研或产业议题，而是系统性地纳入国家安全、经济竞争与全球规则塑造的总体战略之中。从最初的政策协调尝试，逐步演进为以“清单化管理”为枢纽、跨部门协同运作的国家能力工程，美国围绕人工智能、半导体、量子信息、先进通信等关键领域，构建起高度制度化、指令化的技术治理体系。2024 年由国家科学技术委员会

74 National Security Council & National Economic Council. (2020). National strategy for critical and emerging technologies. Executive Office of the President.

(NSTC) 发布的第三版关键与新兴技术 (CETs) 清单⁷⁵, 在压缩技术大类数量的同时显著提升了细项辨识度, 明确将战略竞争相关技术置于优先序列, 标志着新兴技术治理已全面进入国家能力构建轨道。随着特朗普于 2025 年再次执政, 这一体系的“竞争-安全”导向进一步强化, 新兴技术愈发被嵌入国家战略边界、国际话语体系与全球产业博弈结构之中, 其政治性、系统性与排他性明显上升。

需要指出的是, CETs 清单并非单纯的政策参考文件, 而是一个高度动态、跨系统联动的治理指令框架。围绕该清单, 美国联邦政府已形成从战略设计到政策执行的纵向贯通机制: 能源部、交通部、国土安全部等设立专门技术办公室对接清单重点方向; 国务院通过特使机制统筹对外科技与数字议题协调; 移民体系将清单作为国家利益豁免的重要依据以吸引关键技术人才; 商务部与财政部则以清单为基础, 决定出口管制、对外投资限制与产业补贴的适用范围。通过这种方式, 技术清单被嵌入预算配置、安全审查、人才流动与外交实践之中, 逐步演化为美国“政-产-军-学”一体化科技治理体系的核心支撑结构。

在这一框架下, 人工智能成为最具系统整合意义的战略

75 White House Office of Science and Technology Policy. (2024, February). Critical and Emerging Technologies List Update. National Science and Technology Council. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/02/Critical-and-Emerging-Technologies-List-2024-Update.pdf>

技术领域。作为 CETs 清单中的核心类别，人工智能不仅被视为通用技术，更被定位为重塑未来战略优势的关键变量。拜登政府时期，美国在 AI 领域采取了相对平衡的发展路径，通过联邦研究资助计划同步推进基础模型研发、算法安全研究、算力基础设施建设与伦理治理框架搭建，力图在创新、风险管控与国际协调之间维持张力平衡。然而，特朗普再次执政后，AI 政策重心明显转向“性能优先、控制前置、产业领先”的并进模式。相较于前任政府强调风险治理与国际共识，新一届政府更注重加速国防和情报应用、压缩技术外溢空间，并以本土化为核心重构从芯片到模型的完整产业链条。

这一转向已在具体政策中得到体现。2024 年，美国财政部发布对外投资限制规则，将特定参数范围内的通用大模型明确列入禁投技术范畴，正式确认 AI 算力与通用模型能力已被纳入战略可控领域。与此同时，商务部持续收紧对高端 AI 芯片出口的审查标准，对英伟达、AMD 等厂商生产的高性能 GPU 实施分级管理，限制其向特定国家和地区扩散。国家标准与技术研究院（NIST）推出的《AI 标准全球参与计划》，⁷⁶则试图通过主导模型治理、算法安全与可追溯性标准的制定，构建美国在全球 AI 制度体系中的话语权边界。在生成式人工智能快速演进的背景下，美国政府已不再仅将 AI 视为经

76 National Institute of Standards and Technology. (2023). NIST AI global engagement program. U.S. Department of Commerce. <https://www.nist.gov>

经济增长工具，而是将其视作未来国际政治竞争中的“语言与认知技术主权”，并据此动态调整出口、投资与标准政策节奏。

半导体领域则构成美国新兴技术治理中最具地缘政治属性的基础性支点。作为现代数字经济和国防工业的底层支撑，半导体被持续界定为核心国家利益。从制造设备、先进封装到 EDA 软件与关键材料，美国在全球产业链中掌控多个不可替代环节。特朗普回归后，美国政府在延续《芯片与科学法案》总体框架的同时，进一步强化其安全与竞争属性，在限制中国获取高端制程技术的同时，加快推进本土制造能力的系统性重建。2024 年，财政部已将先进封装技术纳入对外投资限制范围，并加强对美企海外产线的合规审查，⁷⁷以防止关键技术发生“反向扩散”。

更具结构性的变化在于，美国正尝试通过“技术集群-产业联盟-标准联盟”三位一体的方式巩固其半导体主导地位。⁷⁸CETs 清单不再仅强调设计能力，而是将工艺、封装、设备与材料等环节一并纳入细项治理范围，凸显对整体产业生态韧性的重视。在此背景下，英特尔、台积电、三星、

77 U.S. Department of the Treasury. (2024, October 28). Outbound Investment Security Program: Final Rule implementing Executive Order 14105. U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/outbound-investment-program> U.S. Department of the Treasury

78 这里所说的“技术集群-产业联盟-标准联盟”三位一体安排，指美国近年来在半导体竞争政策中呈现出的结构性战略布局。一方面，美国通过《CHIPS and Science Act》推动本土先进制造、研发中心与供应链节点形成区域化“技术集群”；同时，美国政府与龙头企业共同打造跨国“产业联盟”，在制造、设计、设备和材料环节重构关键伙伴网络；此外，美国还积极主导半导体国际标准组织与新兴技术规范制定，以形成“标准联盟”，借此在全球技术体系中维持规则塑造能力。此三层结构共同构成美国巩固并延展其半导体主导地位的核心机制。

GlobalFoundries 等企业加大在美投资力度，以换取联邦补贴与税收减免。标准层面，美国推动供应链可视化、关键设备开放协议与国产设备认证制度，意在将本土半导体体系塑造成为相对独立、可控的战略平台。与此同时，出口管控逻辑由事后限制转向前瞻封锁，以“算力门槛-应用场景-人员可控性”为综合评估标准，形成将供应链管理与国家利益深度绑定的政策闭环。

在先进通信领域，美国同样将 5G 及后 5G 技术视为战略竞争前沿。CETs 清单中通信与网络技术类别持续细化，涵盖 O-RAN 架构、毫米波通信、6G 标准、网络切片、低时延协议以及系统级干扰检测等关键方向，反映出美国对通信主导权的高度敏感。过去数年，美国通过以安全为名义的市场准入限制，对华为、中兴等中国企业实施系统性排除，并借此推动通信产业的“政治清洁化”。特朗普政府在此问题上的立场更为直接和强硬，通过推动所谓“可信供应商”体系，将技术选择上升为政治立场表达。

在国际层面，美国正尝试将这一通信战略制度化。通过牵头构建包括英国、加拿大、澳大利亚、日本在内的政策协调机制，美国围绕通信供应链多样化、系统互通标准与频谱规范制定推进“制度同盟”式合作，试图在后 5G 与 6G 时代提前锁定规则制定权。这种以安全叙事为纽带、以标准和供应

链为抓手的通信治理路径，已成为美国在数字基础设施领域实施技术同盟化的重要工具。

表 9 美国技术水平不断提升，开发多种新的模型和算法（笔者自制）

领域	具体内容
机器学习与计算机视觉	2020年谷歌“谷歌大脑”模型图像识别准确度超90%，DeepMind通过Alpha Zero实现“自我游戏”学习，无需实际数据。
新算法与新模型	OpenAI发布GPT-3及ChatGPT，DeepMind的AlphaFold2算法破解蛋白质结构预测问题，Google和Facebook提出无监督表征学习算法。
智能芯片技术	IBM开发7纳米晶体管技术的四核加速器芯片，斯坦福大学开发“存算一体”的神经网络推理系统，美韩联合开发类脑芯片，宾夕法尼亚大学研发AI光芯片。
产业发展领域	美国AI产业链完善，自动驾驶领域技术领先，厂商实力强大。
完整产业链建设	硅谷周边企业形成完善产业链，在操作系统、开源平台、芯片等软件硬件领域位居全球前列。
自动驾驶领域	2020年全球自动驾驶数据显示，Waymo和Cruise分别排名第一、二。
人工智能厂商实力	美国厂商通过“AI+硬件+软件”组合形成商业化成果，谷歌位居全球人工智能厂商之首。
研究前沿领域	美国重点研发人类与AI协作、提升系统感知能力的研究，涉及安全AI、下一代AI等领域，保障国家安全。

在先进通信领域，标准制定已不再是技术专家主导的中性过程，而是演变为决定未来 5G/6G 产业格局与战略主导权的关键战场。美国已清晰认识到，谁掌握标准，谁就掌握进入市场的“制度钥匙”，并能够在技术尚未全面商用之前预先锁定竞争优势。围绕 6G 通信愿景，美国正联合欧盟、日本、韩国等盟友密集发布原则性联合声明，强调网络自治

（Network Sovereignty）、通信安全（Secure Connectivity）、平台可信（Trusted Platforms）与终端协同（End-to-end Interoperability）等概念。⁷⁹这些表述表面上以技术安全与系统可靠性为核心，实质上则构成了一套将技术标准与价值判断、安全评估和地缘政治立场深度绑定的制度框架。

在国内层面，美国通过政策引导推动通信标准与国家安全议程深度耦合。Open-RAN 联盟与 NextG 联盟已被明确纳入国家战略支持体系，其标准制定过程不再仅围绕性能指标展开，而是在早期阶段即引入“可信供应商”“风险来源评估”等安全条款，从制度设计上限制潜在竞争对手的参与路径。这一做法有效将中国企业排除在协议签署、测试网络建设与关键技术验证之外，使其在未来通信体系中逐步失去合法性与话语权。标准制定由此从“技术协商机制”转化为“准入与排除机制”，成为美国实施通信领域制度性围堵的重要工具。

与通信技术类似，量子技术在美国新兴技术治理体系中占据着高度特殊的位置。作为横跨信息科学、材料工程与基础物理研究的交叉领域，量子技术尚处于早期发展阶段，但其潜在的军事、情报与国家安全价值已促使美国政府进行系统性提前介入。2024 年版 CETs 清单继续将量子计算、量子通信和量子传感列为战略重点，并通过量子经济发展联盟

79 U.S. Department of State & European Commission. (2023). U.S.-EU Trade and Technology Council joint statement.

（QED-C）构建起一个以美国为中心的准国际合作网络。该机制虽以“产业协同”和“技术加速”为名，但成员范围严格限定于所谓“志同道合国家”，在制度设计上具备明显排他性，反映出美国在量子领域对技术扩散和规则共享的高度谨慎态度。

量子技术的独特之处在于，其产业化路径尚未明朗，但其对现有安全体系的潜在颠覆性已被视为不可忽视的战略变量。美国国家标准与技术研究院、能源部以及国防高级研究计划局（DARPA）近年来持续加大对量子芯片、量子算法与量子加密方向的财政投入，试图在关键节点上抢占技术制高点，并将科研成果尽早嵌入国防和情报体系。量子技术不再仅被视为未来产业机遇，而是被提前纳入国家安全能力储备的重要组成部分。

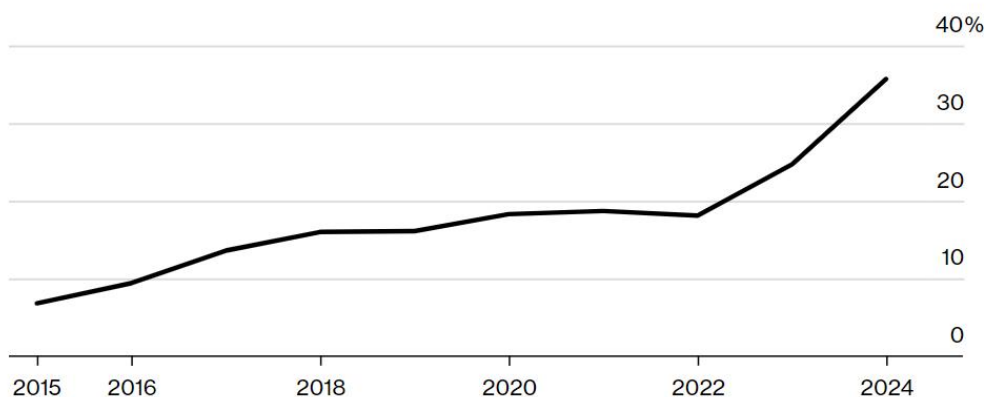
特朗普再次执政后，美国量子政策的战略取向进一步清晰化，并呈现出明显的“安全优先”特征。一方面，政府加速推动量子技术在战略预警、卫星导航、潜艇通信等军事场景中的应用试验，强化其对现有指挥控制体系的增益效果；另一方面，在产业和科研层面同步收紧技术外溢渠道，加强对量子设备制造、核心材料、关键算法和实验平台的出口与投资审查，明确限制中国企业获取相关资源。与拜登政府相对注重科研合作与长期生态建设不同，特朗普政府更强调技术

成果的可控性与转化效率，鼓励私营部门在国防导向框架下加速介入，同时压缩国际合作的开放空间。

在标准层面，美国的前瞻性布局尤为突出。尽管量子技术整体尚未成熟，但美国已联合部分 G7 国家向国际电信联盟（ITU）提交量子通信与相关技术的建议文本，试图在规则尚未固化之前提前“划线”，⁸⁰为未来标准体系奠定有利于自身的制度基础。这种“先立规则、后推技术”的路径，意在防止在关键领域被动接受由中国或其他国家主导的技术框架，从而将潜在竞争提前转化为制度优势。

总体而言，无论是在 6G 通信还是量子技术领域，美国都已不再满足于单纯的技术追赶或市场竞争，而是通过标准、联盟与安全叙事的叠加运用，将技术发展嵌入国家战略博弈之中。标准制定、技术治理与地缘政治正在高度融合，形成一种以规则为先锋、以安全为理由、以产业为支撑的综合竞争模式。这一趋势不仅重塑全球新兴技术的演进路径，也预示着未来科技竞争将更加制度化、政治化，其外溢影响远超技术本身。

80 G7. (2025, June 17). Kananaskis Common Vision for the Future of Quantum Technologies. G7 Summit, Kananaskis, Canada. <https://g7.canada.ca/en/news-and-media/news/kananaskis-common-vision-for-the-future-of-quantum-technologies/g7.canada.ca>



资料来源：PitchBook

图 3 全球风险投资资金的人工智能和机器学习占比

美国围绕人工智能、半导体、先进通信与量子技术所构建的治理体系，已经明显从以往分散、领域化的科技政策，转向一种以“名单驱动-制度嵌入-产业协同”为核心的合成式战略路径。关键与新兴技术清单（CETs）不再只是对技术门类的政策性归纳，而是逐步演化为联通国家安全、产业政策、外交布局与资本流向的中枢机制。技术治理的逻辑重心正在发生结构性转移：由鼓励创新与扩散，转向风险识别与能力控制；由开放合作与规则协商，转向以标准为工具的制度封锁与战略排他。这一转向在特朗普政府重新掌权后尤为显著，国家安全议程对科技政策的主导性显著上升，国际规则合作被置于从属地位，联盟构建以价值观筛选与风险过滤为前提，出口管制与对外投资限制则呈现出高度动态化和常态化特征。

在这一背景下，新兴技术不再被视为单纯的经济增长引

擎或产业升级工具，而是被系统性地嵌入国家战略边界之内，成为地缘竞争、制度博弈与权力重组的重要抓手。CETs 名单体系的真正意义，并不止于指引财政投入或科研方向，更在于其作为一张“战略地图”，将技术发展、制度规则与产业布局整合进同一治理框架之中。通过名单机制，美国得以在技术尚未完全成熟之前提前设定安全边界、定义合法参与者，并据此重塑全球技术链条、资本流动路径与标准制定格局，从而将既有的市场领先优势转化为更具约束力和持久性的制度性主导权。

在这一治理范式下，全球科技竞争的门槛正在被显著抬高。对于尚未形成自主创新能力、缺乏标准制定话语权或高度依赖外部技术体系的国家而言，其在未来技术秩序中的位置将愈发边缘化，甚至可能在关键领域面临技术主权受限与发展主动性丧失的风险。因此，理解美国在人工智能、半导体、通信与量子等领域的政策取向，已不能停留在具体措施或单项法规层面，而必须从其整体治理逻辑、制度结构与战略目标入手，方能准确把握全球科技竞争正在走向何种秩序形态，以及这一秩序将如何重塑未来的国际权力分布。

表 10 中美欧监管模式对比（笔者自制）

维度/主体	中国	美国	欧盟
立法路径	部门规章+案例引导	分散立法	统一立法
监管重心	服务端合规，数据安全与内容控制	产业自律，技术创新优先，限制技术出口	风险预防，禁止高风险应用，强化合规流程
责任主体	服务提供者为主，输入端数据合法性逐步强化	企业自愿承诺为主，司法补充（如版权归属判例）	开发者与部署者双重责任（如高风险 AI 需第三方评估）
技术限制	算法备案、数据主权管理（如训练数据需合法授权）	GPU 出口管制，模型参数限制	算力阈值限制（FLOPS），高风险领域禁用
国际合作	参与国际对话，侧重国内治理完善	主导多边合作（如 GPAI 联盟）、技术联盟化	推动全球标准（如 AI 法案模板化）
治理架构	行政主导的“五维一体”框架（政府+企业+生态协同）	联邦与州分权，行业自律组织主导	独立监管机构（AI Office）

美国标准战略的一大特点，是将多部门协同与跨产业联动纳入国家治理机制。NIST、FCC、NTIA、国务院、能源部、交通部等机构形成联合机制，共同推动平台互通、网络安全、算力合规、隐私合规等技术标准的体系化对接。尤其在数据流通和通信基础设施方面，联邦政府以国家安全为名义，统一标准口径，并推动其向国际组织输出，构建“国家标准-国际规范-企业执行”的三级共构模式。

另一方面，美国为降低企业和研究机构参与国际标准的制度门槛，在出口合规与科研激励方面进行了双重调整。商

务部于 2024 年 7 月修订《出口管理条例》，⁸¹明确企业在标准组织中的行为不再视作“技术转移”，形成豁免路径，旨在清除企业参与国际标准制定时可能面临的出口法规壁垒。NSF 也同步修订提案审核与科研激励制度，将参与国家或国际标准活动纳入项目评审正向指标，鼓励学术界与产业界联动投入全球标准体系构建。

表 11 美国《关键和新兴技术国家战略》两大关键支柱和优先行动⁸²（中文版，笔者自制）

支柱	具体内容
支柱一：强化国家安全创新基础（NSIB）	优先行动
	1. 培养世界上最高质量的科学技术劳动力；
	2. 吸引并留住发明家和创新者；
	3. 利用人力资本和专业知识进行建设和创新；
	4. 迅速推动发明和创新；
	5. 减少阻碍创新和价值增长的繁琐法规、政策和官僚程序；
	6. 引领反映民主价值观和利益的全球技术规范、标准和治理模式的发展；
	7. 支持发展一个强大的NSIB，包括学术机构、实验室、基础设施、风险投资，支持企业和工业；
	8. 提高研发（R&D）在美国联邦预算中的优先地位；
	9. 在政府内部开发和采用先进的技术应用，并提高政府作为私营部门客户的可取性；
	10. 鼓励公私伙伴关系；
	11. 与志同道合的盟友和伙伴建立牢固面向持久的技术伙伴关系，促进民主价值观和原则；
	12. 与各联邦部门一起，创建战略信号，以推动公众对社区和国家的接受度。
支柱二：保护技术优势	优先行动
	1. 确保争夺关键但非军事技术获取提出美国知识产权、科研
	2. 在技术开发的早期要求安全设计，并与盟友和伙伴合作来探索类似的行动；
	3. 通过建立机制、实验室或创新研究安全和保护R&D生态系统完整性，同时平衡开放与负责的创新；
	4. 确保在任何法律法规制定的框架下，对出口、投资和市场行为进行充分控制；
	5. 让盟友和合作伙伴制定他们自己的配置，类似于美国外国投资委员会（CFIUS）执行的流程；
	6. 加强对某些类型的国家安全相关技术以及与技术战略重要性的联系的审查；
	7. 提供更全面的技术出口管制协调机制；
	8. 与盟友协作促进信息流通，并就防范技术转让合作；
	9. 评估相关方对法律保护技术优势的责任，并尽可能提供实

81 Bureau of Industry and Security. (2024). Standards-related activities and the Export Administration Regulations; interim final rule (15 C.F.R. Part 730-774). Federal Register, 2024-15810.

82 National Security Council & National Economic Council. (2020). National strategy for critical and emerging technologies. Executive Office of the President.

值得注意的是，美国的标准战略并不仅仅依赖单边努力，而是逐步构建出以盟友为基础的“制度协同网络”。例如在通信领域，2024年与英、加、日、澳共同发起成立“全球电信联盟”（GCOT），旨在共同制定6G通信基础标准，覆盖频谱规划、信号架构、边缘计算、安全控制等关键领域。⁸³除技术路径外，该联盟更强调合作排他性与安全审查机制，明确拒绝来自“非志同道合国家”的参与者进入核心技术标准制定环节，实际上是以标准外壳设立国际技术壁垒，进一步限制中国等国家在通信核心领域的参与可能性。

83 U.S. Department of State, Government of the United Kingdom, Government of Canada, Government of Japan, & Government of Australia. (2024). Joint statement on the establishment of the Global Coalition on Telecommunications (GCOT). U.S. Department of State. <https://www.state.gov>

表 12 美国 2024 年《关键和新兴技术清单》⁸⁴（中文版，笔者自制）

技术领域类别	具体技术方向
先进制造	先进过程发展型制造
	先进材料成型和加工，包括支持清洁可持续制造、高效制造过程、精密制造以及产品和材料的快速优化和开发
先进工程材料	结构和功能材料基础科学
	具有特殊性能的材料，包括环境影响的重大改进
	用于材料性能表征和生命周期评估的技术
先进燃气涡轮发动机技术	高温系统、耐高温材料和工业生产与生产技术
	全权限数字控制、热障涂层和燃烧稳定性技术
先进网络通信与传感器	传统无线射频通信
	自适应网络通信
	地理空间感知
	网络安全与抗干扰
	电磁频谱作战、电子战、雷达
集成通信与网络技术	射频（RF）和混合集成电路、天线、滤波器和元件
	新一代无线网络
	光通信和光网络
	未来网络体系结构
	网络建模与优化
人工智能	机器学习
	神经网络
	模式识别
	自然语言处理
	图像识别和计算机视觉
	自主系统与人机协作，包括语音、手势、眼动等感知交互
	智能决策系统，如多智能体系统、自主控制与规划
	AI 安全性与可解释性，包括抗干扰、可信、鲁棒和公平性（算法偏差）
联邦学习	
生物技术	合成生物学，基因组编辑，蛋白质工程，基因驱动
	疫苗和治疗性药物开发，包括细胞和基因疗法
	生物制造，包括使用细胞工厂
	合成和工程细胞系统
	疾病和病原特异系统工程
	生物-非生物界面
生物制造和生物加工技术	
清洁能源的生产和存储	可再生能源技术
	先进核能技术
	电池与能量存储
	电网与微电网
	电力系统控制
	节能技术
	碳管理技术

84 White House Office of Science and Technology Policy. (2024, February). Critical and Emerging Technologies List Update. National Science and Technology Council. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/02/Critical-and-Emerging-Technologies-List-2024-Update.pdf>

3. 美国网络安全政策演化

当前，美国网络安全体系正经历一次并非技术驱动、而是政治—战略驱动的转向。特朗普政府再次执政后所释放出的政策信号表明，网络安全已被明确纳入国家主权与战略竞争的核心议题，其内涵不再局限于IT系统防护或合规管理，而被重新定义为支撑国家基础运行、社会稳定乃至未来战争形态的“底层安全能力”。这一变化意味着，美国正在从以风险管理为导向的网络治理模式，转向以国家安全为中心的全体防御工程。

这种转向首先体现在国家层面对网络防御职能的重新强化。面对能源、电网、交通和通信系统频繁遭受高强度攻击的现实，美国政府不再将网络威胁视为孤立事件，而是将其视为可能引发系统性失效的前置风险。在勒索软件和供应链攻击日益组织化、专业化的背景下，强化网络与基础设施安全局（CISA）等核心机构的权限、预算与跨部门协调能力，成为新的政策重心。这种“强防御”并非单纯扩大技术投入，而是反映出对未来冲突形态的判断——网络攻击将不再是战争的附属手段，而可能成为冲突初期乃至常态阶段的主战场。

与国家防御能力同步重构的，是政府与私营部门在网络安全责任上的重新分工。特朗普政府延续其去监管化逻辑，弱化部分联邦层面的合规约束，将更多防护决策权交还企业。

这一调整在表层释放了创新空间，使 AI 驱动的安全技术能够更快从实验走向部署，例如自动化威胁识别、智能态势感知和自适应防御系统的商业化进程明显加速。但从制度层面看，这种放权也意味着政府将网络安全的部分风险转移至市场本身，测试企业在缺乏强制监管下是否具备长期投入防护的激励与能力。由此，网络保险、责任认定和财政激励机制，正在成为新一轮治理设计中的关键变量。

人工智能的快速扩散，使网络安全的性质本身发生变化。AI 不再只是提升防御效率的工具，而正在重塑攻防双方的能力边界。随着拜登时期部分 AI 监管框架可能被调整，特朗普政府更倾向于通过降低审查门槛，加速 AI 在国家安全与商业防护中的应用。高盛研究认为，到 2025 年全球对人工智能的投资有望达到约 2000 亿美元，而其中美国约占 1000 亿美元左右。⁸⁵这一趋势推动防御体系从“被动响应”转向“预测-自修复”的模式转型，但同时也放大了系统性风险：AI 模型本身正在成为新的攻击对象，其漏洞利用、数据投毒和代理滥用问题，尚未形成成熟的治理框架。

勒索软件的演化进一步凸显了这一结构性变化。2024 年第四季度，美国记录的勒索事件达到 1663 起，创历史新高，而攻击组织数量同比增长 67%，表明这一威胁已从零散犯罪

85 Goldman Sachs Research. (2023). Global AI investment forecast: Approaching \$200 billion by 2025. Goldman Sachs. <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/ai-investment-forecast-to-approach-200-billion-globally-by-2025/>

演变为高度职业化的地下产业。⁸⁶更具战略意义的是，生成式 AI 被系统性嵌入攻击流程，使社会工程攻击在规模和精准度上均出现跃升。这意味着，传统依赖人工识别和静态规则的防御模式正在失效，企业和公共机构的安全能力差距被迅速放大，医疗、教育和中小制造业等关键但脆弱领域，正成为高风险集中区。

类似的结构转变也体现在分布式拒绝服务（DDoS）攻击的角色变化上。多家网络安全报告显示，2024 年全球 DDoS 攻击事件规模与强度显著增长。Cloudflare 的年度威胁报告显示，其系统在 2024 年阻止了约 21,300,000 次 DDoS 攻击，较 2023 年增长约 53%，其中第四季度出现大量超大容量攻击。⁸⁷这类攻击已不再仅是技术干扰，而是越来越多地与选举、抗议和外交摩擦相互交织，呈现出明显的政治工具化趋势。地下“攻击即服务”市场的成熟，加之 AI 对流量调度和节点选择的优化，使攻击的突发性和不可预测性显著增强，迫使防御体系向动态、分层和智能化方向重构。

医疗系统所暴露出的脆弱性，则集中体现了网络安全问题的社会性后果。2024 年，美国医疗机构泄露的数据高达

86 Corvus Insurance & Travelers. (2025). Q4 2024 Cyber Threat Report: Key ransomware trends. Corvus Insurance. Retrieved from <https://www.corvusinsurance.com/blog/q4-2024-travelers-cyber-threat-report>

87 Cloudflare. (2025). DDoS threat report 2024. Cloudflare, Inc. <https://blog.cloudflare.com/ddos-threat-report-for-2024-q4/>

2.76 亿条，几乎覆盖全国八成人口。⁸⁸随着远程医疗、数据驱动诊疗和可穿戴设备的普及，医疗体系的攻击面仍在扩大。这里的核心问题已不再是单点防护失效，而是系统架构本身难以支撑高度互联环境下的安全需求。零信任架构、动态访问控制和设备级加密，正在从“最佳实践”演变为行业生存的必要条件。

人工智能代理的出现，则进一步模糊了攻防边界。这类代理能够模拟人类决策并执行高权限操作，在防御端显著提升响应效率，但一旦被恶意利用，也可能成为高度隐蔽的攻击载体。已有研究显示，87%的企业曾遭遇 AI 代理驱动的攻击事件，这表明网络安全正在进入一个“能力与风险同步放大”的阶段，传统以边界防护为核心的安全逻辑已难以适应。

更长周期的挑战来自量子计算与太空资产安全。尽管量子计算尚未进入商用阶段，但其对现有加密体系的潜在颠覆性，已迫使美国提前推进后量子加密标准布局。然而，算法迁移和基础设施更新的高昂成本，使这一转型成为跨越多个政策周期的结构性任务。与此同时，低轨卫星数量的快速增长，将网络安全的防线推向外空领域，卫星控制系统和地面站正成为新的高价值攻击目标。

美国网络安全生态的变化并非单一威胁叠加的结果，而

88 HIPAA Journal. (2025). 2024 healthcare data breach report: 276 million records exposed. HIPAA Journal. <https://www.hipaajournal.com>

是技术演进、国家安全逻辑与政治治理取向相互作用的产物。人工智能、量子技术和太空系统正在不断扩展攻击面，而特朗普政府对主权、安全和技术自主的优先排序，则推动网络安全治理向更国家化、更前置、也更具排他性的方向发展。

4. 重构裂变中的中美科技竞合

在中美经贸摩擦持续升级、美国国内对中国学生与科研人员审查显著趋严的背景下，2024年12月中旬续签的《中美科技合作协定》（STA）并未引发广泛关注。⁸⁹然而，从政策层面看，这一协定的延续本身即具有重要信号意义：它表明，即便在全面战略竞争的结构性压力下，中美双方仍未完全放弃以制度形式维持最低限度科技合作的现实选项。对于美国而言，STA的存续并非对“脱钩”路线的否定，而是一种在安全焦虑与科研现实之间寻求平衡的务实安排。

自1979年首次签署以来，STA长期作为中美科技互动的基础性制度框架，支撑了双方在公共卫生、农业科学、环境监测等领域的合作。这一机制的核心价值并不在于单个项目的规模，而在于其提供了稳定、可预期的制度接口，使跨国科研合作得以在政治波动中维持连续性。尤其在冷战后至21世纪初，中美科技合作在推动中国科研体系融入全球网络的

89 U.S. Department of State. (2024). U.S.–China Science and Technology Agreement: 2024 renewal announcement. U.S. Department of State. <https://www.state.gov>

同时，也显著增强了美国自身科研系统的开放性与国际影响力。

然而，自 2018 年起，美国对华科技政策的安全化转向对这一合作模式造成了实质性冲击。“中国倡议”等政策将国家安全逻辑系统性嵌入科研管理流程，导致科研合作迅速降温。多项研究显示，这一阶段中美科研合著数量持续下滑，学术交流渠道明显收缩。更重要的是，这种收缩并未如政策制定者所期望的那样显著提升科研安全，反而在基础研究的可验证性、数据多样性与创新扩展能力方面削弱了美国科研体系的整体竞争力，尤其对华裔科研人员造成的制度性不确定性，已演变为人才流失与科研风险规避的长期问题。

2024 年修订后的 STA 在内容设计上明显体现出防御性取向。协议将原有较为开放的合作框架压缩至政府间合作层级，并通过增加安全与合规条款，试图在维持合作名义的同时降低政治风险。新文本强调科研人员安全、反骚扰原则和数据透明机制，在一定程度上回应了此前合作中暴露出的制度缺陷，但也同步削弱了高校、研究机构等非政府主体的参与空间。这种“保留框架、收紧通道”的做法，本质上反映出美国在科技合作问题上的策略转变：不再追求规模化合作，而是力图将合作限定在可控、低敏感度的技术领域。

这种调整并非没有代价。协议明确排除社会科学与人文

学科，意味着科技合作被进一步工具化，知识体系的整体互补性受到削弱。同时，美国国内科研资助环境的收紧与研究议题的政治化，也使 STA 的实际执行空间受到明显限制。即便制度框架仍在，科研人员在经费、审批与合规风险多重约束下，开展实质性合作的意愿与能力均被削弱，STA 面临“制度存在但功能弱化”的现实风险。

更具结构性的问题在于，STA 与美国更广泛的出口管制和投资限制政策之间存在张力。当前，美国对人工智能、量子计算、生物工程等领域实施的广泛管制，使“基础研究”与“军民两用技术”之间的界限日益模糊。STA 未能在这一关键问题上提供明确的制度边界，导致科研机构在执行协议时面临高度不确定的合规环境。在实践中，这种不确定性往往促使机构采取保守策略，从而进一步压缩合作空间。

尽管如此，STA 的延续仍具有不可忽视的战略意义。对于美国而言，在全球科研网络加速碎片化、自身科研体系国际化能力下降的背景下，完全切断与中国的科技联系并不现实，也不符合其长期创新利益。STA 至少为基础研究领域保留了一条制度化沟通渠道，使美国在高度对抗的国际环境中仍具备一定的制度灵活性与调整空间。

从前瞻角度看，STA 能否发挥实际作用，将取决于三个关键因素：其一，美国能否在科技治理中重新平衡安全考量

与科研自主，避免过度政治化侵蚀基础研究能力；其二，协议执行层面是否能够建立清晰、稳定的合规边界，降低科研人员的制度不确定性；其三，**STA** 是否能够作为“有限合作”的起点，为未来更广泛的跨领域协作积累信任资本。若这些条件无法满足，**STA** 将更多停留在象征层面，而难以承担实质性制度连接功能。

近年来，中美科技竞争已从贸易与产业政策摩擦，演化为对全球技术秩序的系统性重塑。这一竞争不再局限于具体技术领域的领先与落后，而是直接指向未来全球治理规则、技术标准体系以及国家主权形态的再定义。与冷战时期以意识形态为核心的对抗不同，当代科技竞争的本质在于对数据、算力、通信架构和智能控制系统等“未来主权基础设施”的争夺，其外溢效应正在重塑全球政治经济运行的底层逻辑。

半导体产业是这场博弈中最早暴露、也是最具代表性的前线。自 2019 年以来，美国通过出口管制、实体清单等工具，加强对先进制程芯片、**EDA** 软件和关键制造设备的限制，意在通过掌控产业链上游关键节点，划定对手技术能力的“天花板”。这是一种典型的“上游控制”思维，而不是单纯的防御性技术管制。在此基础上，美国又与荷兰、日本、韩国等制造与设备大国形成事实上的政策协同，强化对光刻机、关键材料和高端芯片设计 **IP** 的控制。这一系列举措推动全球半导体

供应链出现结构性重组：生产环节回流美国与部分盟国，面向中国的供应则面临更高的不确定性和合规成本。已有研究指出，这种“安全优先”的重组逻辑，带来的直接后果包括：芯片成本上升、研发周期延长、技术扩散变慢以及全球创新效率整体下降。更重要的是，中国台湾地区与韩国在先进制程上的枢纽地位，使其被迫在安全同盟与市场依赖之间寻找脆弱平衡；而许多发展中国家在关键零部件与设备上高度依赖中美及其盟友，更难在技术选择上保持政策自主。

中美科技竞赛并非只体现在对外政策上，也深刻折射在各自国内的“硬基础”上。以美国为例，围绕人工智能竞争的讨论，正在逐步回到电网承载能力、关键硬件供应和工程技术专长这些看似传统、实则决定性的问题上。一方面，美国电网老化严重。普遍估计至少约 70% 的输电线路服役年限超过 25 年，许多区域电网长期在接近满负荷状态运行。⁹⁰高性能计算中心、数据中心以及生成式 AI 模型训练对电力与稳定性的需求激增，正在将这一结构性短板暴露出来。相关研究指出，在能源效率有所改善的前提下，人工智能发展仍可能显著推高电力需求，如果电网难以及时扩容和升级，新一代技术应用的规模化落地将面临基础设施瓶颈。

另一方面，电网升级与数字基础设施建设高度依赖变压

90 American Society of Civil Engineers. (2021). 2021 report card for America's infrastructure: Energy. American Society of Civil Engineers. <https://infrastructurereportcard.org>

器、高压设备、控制系统等关键硬件，而这些硬件本身也置身于全球供应链紧张和地缘政治博弈之中。美国要在本土实现关键部件的再工业化布局，需要解决原材料供应、资本投入、产业链配套和市场预期等一系列难题。更深层的约束在于工程与项目管理能力。近些年，美国在多个大型基础设施项目上屡次出现延期和成本飙升，与高水平工程人才和项目管理能力供给不足密切相关。而中国则在大规模交通、电力与数字基础设施建设中积累了相对丰富的工程组织与实施经验。这意味着，中美科技竞争并不仅是实验室与算法的较量，也是一场比拼谁能更快、更有效率地将技术转化为可运行的基础设施系统的竞赛。从这个角度看，围绕电网升级、硬件本地化和工程能力建设的政策安排，已经成为美国在科技竞赛中维持长期竞争力的“内部战略要务”，而不只是一个技术政策边缘议题。

在半导体和基础设施之外，中美科技竞争还通过出口管制、投资审查、产业政策和标准制定，推动技术体系的加速“脱钩”。美国不断强化对中国企业在先进半导体、5G/6G、人工智能和量子技术领域的限制，并动员日本、荷兰、欧盟等盟友参与管控；中国则通过“国产替代”、供应链自主化和关键技术攻关，试图降低对西方技术与设备的依赖。结果是，全球技术体系正在沿着政治与安全线索出现二元化趋势：一

边是以美国及其盟友为核心的技术联盟，强调“可信供应链”与安全筛选；另一边是以中国为枢纽的技术网络，依托“一带一路”、数字经济合作和本土标准输出，构建相对独立的生态。多家国际机构的报告已经指出，这种“新碎片化”正在削弱过去几十年推动全球增长的深度互联格局。研究测算显示，如果这种经济与技术分离持续扩大，全球 GDP 从长期看可能损失数个百分点，而受冲击最大的是高度依赖全球市场和技术扩散的发展中经济体。技术生态的分裂还会放大数字鸿沟：发达经济体有能力维护多个技术标准体系和合规框架，而资源有限的国家往往被迫在两个互不兼容的系统之间“选边”，增加转换成本和战略风险。

科技竞争的安全化是当前局势中最值得警惕的一条趋势。⁹¹美国在国家安全战略中明确将人工智能、量子计算、网络能力和太空技术视为未来军事优势的关键支柱，并通过 AUKUS、Quad 等机制加强与盟友在相关领域的研发与部署协同。中国也在加快将新兴技术嵌入国防和安全体系，强调对战略前沿技术的“体系化掌控”。这使得科技创新与军事现代化形成相互强化的反馈回路。一方面，军事部门为新技术提供稳定资金和高风险实验场；另一方面，技术进步又被迅速赋予战略用途。智能武器系统、自主无人平台和算法辅助

91 US-China technology competition: A new Cold War threat to global stability. Modern Diplomacy. <https://moderndiplomacy.eu/2025/05/10/us-china-technology-competition-a-new-cold-war-threat-to-global-stability/>

决策工具的普及，正在压缩危机管理的时间窗口，减少人工干预空间，从而人为放大误判与升级的风险。

兰德公司和卡内基等机构的分析多次提醒，如果缺乏有效的沟通与风险管控机制，在南海、台湾海峡等高敏感地区，一旦智能监视、无人平台与算法决策体系叠加，在危机情境中可能出现更难预见、更难控制的升级路径。与冷战时期相对透明、可计算的军备控制框架不同，当代科技军备竞赛更具隐蔽性和技术不透明性，这给传统安全治理工具带来显著挑战。

在科技竞争不断安全化和阵营化的背景下，传统多边机制在数字规则与技术争端调节中的作用明显削弱。G20、WTO、OECD等平台在应对数据流动、数字税、跨境监管等问题时进展有限，联合国框架下关于人工智能伦理与治理的谈判也屡屡受制于大国间的战略互疑。对于许多“全球南方”国家而言，美国针对部分中国科技企业的严厉措施，并不总是被理解为单纯的安全防范，往往被视为“技术霸权”的延伸。这种观感与对现有国际经济秩序是否公平的既有质疑相叠加，使得全球科技治理的合法性基础受到侵蚀。与此同时，中国在推动自主标准、开源生态和数字基础设施合作时，也被部分国家以“技术依赖”和数据安全为由保持距离。换言之，双方在全球南方的叙事竞争与技术布局，并未真正缓解这些国

家的结构性担忧，反而在一定程度上加深了对“必须选边”的焦虑。

在一个高度互联、算法驱动的世界中，科技冲突若进一步固化为制度与生态的“硬脱钩”，其成本将由整个国际体系共同承担。因此，在竞争态势难以根本逆转的背景下，如何为合作、沟通与风险缓释保留空间，正成为维护全球稳定的关键议题。

从长周期视角看，中美科技竞争既是权力转移的表现，也是全球治理赤字的集中显现。半导体供应链重组、电网与基础设施的瓶颈、技术生态的二元化以及新型军备竞赛，正在共同塑造一个更加复杂、更加不稳定的世界环境。

技术本应是提升人类福祉、应对气候变化和公共卫生挑战的重要工具。但当技术被全面战略化并高度意识形态化时，其成本往往超出争夺主导权的双方本身，由整个国际体系共同承担。在算法可能参与塑造资源配置、舆论环境乃至战争决策的时代，“科技服务于何种秩序、通向何种未来”已经不是抽象的哲学问题，而是一个紧迫的政治与制度问题。

在可以预见的未来，中美之间的科技竞争难以被简单“解决”，更可能在竞争与有限协同之间长期摇摆。真正具有建设性的议程，或许不是期待竞争消失，而是设法为这种竞争设置边界和规则，使其不至于演化为不可逆的制度对抗和技术

断裂，并在此过程中尽可能维护开放、包容且具有一定可预测性的国际秩序。

结语 | 结构性竞争时代的美国转型与全球新秩序

本书梳理了美国在内政、外交与科技数字化领域的演变，所呈现的并非某一届政府的政策偏好变化，而是美国在全球力量结构重组背景下，对自身国家能力、制度工具与国际角色进行的整体性再定位。无论是拜登政府以制度修复和联盟整合为特征的政策路径，还是特朗普 2.0 时期更具对抗性、交易性与国家安全导向的战略取向，其共同指向的是美国对“长期结构性竞争时代”的主动适应，而非短期政治周期内的偶发调整。这种转型并非线性推进，也并不遵循传统的意识形态分野，而是在不确定性、竞争压力与制度惯性之间反复拉扯，其结果仍然开放。

在内政层面，美国政治已进入一种高度极化但又制度化的“低共识稳定”状态。民粹动员、身份政治与制度制衡并存，使国家治理在形式上维持运转，却在实质上不断积累结构性张力。权力不再围绕政策效率展开竞争，而更多围绕合法性叙事与动员能力展开争夺。这一结构性现实决定了美国未来政策更倾向于可迅速兑现的安全、产业与竞争叙事，而难以维持以制度耐心、跨党协作为特征的长期治理逻辑。由此，美国对外行为的稳定性将更多依赖力量配置而非规范承诺，其政策风格也将持续呈现高强度、低可预期性的特征。

在对外战略层面，美国正从以规则塑造为核心的霸权治理模式，转向以成本控制、风险外包与联盟分层为特征的方针。盟友体系不再主要承担价值整合功能，而是被重新组织为成本分担、能力协同与风险过滤的战略工具网络。对欧洲，美国在维持北约框架的同时压缩安全承诺弹性，倒逼盟友承担更大责任；对印太，美国持续前移军事与科技布局，将该地区塑造成大国竞争的前沿空间；在中东，美国通过“离岸平衡”和交易式外交降低直接介入成本。这种策略在短期内提升了美国的操作灵活性，但也在中长期削弱了同盟的制度黏性，加速了全球安全结构的碎片化。

而在科技与数字化领域，这一转型达到了最为集中、也最具外溢性的表达。技术不再只是国家实力的放大器，而被直接纳入国家治理与国际竞争的制度核心。通过关键技术清单、出口管制、标准联盟与数字伙伴网络，美国正试图将技术优势转化为结构性权力，将创新竞争转化为路径锁定。科技的政治化与安全化，使其成为连接国内治理、外交战略与全球秩序重构的枢纽变量。

中美关系构成当前国际体系中最具决定性的结构性变量。两国互动已从单一领域摩擦演变为涵盖经贸、科技、制度、意识形态与地缘安全的复合博弈。美国通过关税、出口管制、投资限制与技术联盟构建对华竞争边界，同时又无法完全摆

脱市场依存、全球治理责任与危机管控需求所形成的现实约束。这一张力决定了中美关系将在长期高强度竞争轨道上运行，但仍将保留高度工具化、议题受限的合作空间。未来中美关系的关键不在于是否“缓和”，而在于能否防止竞争机制失控并外溢为系统性冲突。

科技与数字化转型是美国战略重构中最具基础性和长期性的领域。美国已明确将人工智能、半导体、先进通信、量子技术与网络空间纳入国家核心能力体系，并通过 CETs 清单、出口与投资管控、标准制定和能力援助等机制，将技术优势系统性嵌入国家安全与外交工具箱之中。这标志着全球科技竞争已由市场驱动阶段进入制度主导阶段，技术不再仅是创新资源，而成为秩序塑造与权力分配的关键变量。

然而，美国科技战略的强化同样暴露出内在矛盾。一方面，美国试图以“数字团结”“可信技术”“规则导向”等话语重塑全球数字秩序；另一方面，其国内政治不确定性与政策摇摆削弱了制度承诺的可信度，并在盟友与全球南方国家中引发持续疑虑。在成本、速度与包容性方面，美国所能提供的技术替代方案仍难以完全对冲其他路径选择，这使得未来全球科技秩序更可能呈现多轨并存、分层竞争的格局，而非重新回归单一规则体系。

美国并未进入全面衰落阶段，但其全球领导力正在发生

性质变化：从依赖规则吸引力转向依赖能力配置与制度筛选，从秩序提供者转向秩序竞争者之一。对于国际体系而言，美国的转型并不意味着权力真空的出现，而是权力运行方式的改变。全球秩序正在从以规则扩展为导向，转向以风险管理与竞争管控为特征；从单一中心的制度输出，转向多重权力节点的并行博弈。在这一过程中，不确定性本身成为常态，而稳定不再来源于共识，而来自于彼此制衡下的动态均衡。

本书无意给出关于美国走向的预言。美国的国家转型尚在展开之中，但其外溢效应已开始重塑全球环境。一个以长期竞争为背景、安全优先为原则、技术主导为权力形态的时代正在加速浮现。但可以确定的是，美国已不再处于“维持既有秩序即可”的阶段，其正被迫在控制与开放、竞争与合作、即时安全与长期稳定之间进行反复而代价高昂的权衡。需要警惕的是，当竞争逻辑成为制度运行的默认前提，规则协调与公共治理的空间将被持续压缩。国际社会并非置身其外，而是在这一转型尚未定型的过程中，被同步纳入其影响半径之内。

关于研究立场与使用说明

本书基于研究团队在特定时间区间内对公开资料、政策文件与结构性趋势的分析形成，其判断在为理解美国国家转型过程中的内政、外交与科技权力演变提供分析框架与讨论基础。文中观点系作者与研究团队的独立学术判断，不构成任何形式的政策建议、预测结论或官方立场。

鉴于美国政治与国际环境本身具有高度动态性与不确定性，相关分析亦需置于其所处的时点与结构条件下加以理解。本书所涉及的情势研判，旨在揭示趋势性逻辑与制度性张力，而非对未来路径作出确定性判断。

研究团队欢迎在学术、政策与公共讨论语境中对本书进行理性引用与批判性使用，但不建议脱离文本整体语境进行片段化解读或工具化引用。

本书所涉政策与数据分析截至 2025 年 12 月。

本书版权归世界政经科技研究院所有。未经许可，不得以商业目的转载、摘编或改写。学术研究、政策讨论及公共分析可在注明来源的前提下合理引用。引用内容不得改变原意或脱离整体语境使用。



WORLD INSTITUTE OF POLITICS, ECONOMY AND TECHNOLOGY

世界政经科技研究院

