解构“深层政府”：美国涉外官僚机构与人事任命*

付　舒

【内容提要】 特朗普第二任期伊始设立政府效率部，对联邦政府进行了史无前例的大规模裁员，总统与官僚体系的紧张关系达到新的高度。为厘清美国当前涉外官僚机构人事改革的具体内容、一般规律及其给美国对华政策带来的影响，可以从历史、理论和实证三个维度展开探讨。在历史维度上，梳理美国涉外官僚机构的历史演变，能够充分展现当今美国两党总统对待官僚的差异化态度：民主党总统依赖具有专业化的各政府部门，共和党总统则反对以专业化为主导的官僚体制，其主要原因是美国近300万联邦公职人员中有99%是职业官僚，且绝大多数是偏向民主党的自由派。在理论和实证维度上，梳理2013—2024年《美国政府重要职位名录》的原始数据发现，总统对涉外官僚机构的人事任命呈现一定的规律。特朗普对涉外官僚机构的重塑与冲击主要体现在减少职业官僚数量上，集中于相对容易控制的独立机构，对于须经参议院确认的政治任命和专业性较强的行政部门，特朗普仍需要兼顾忠诚度与专业性。面对特朗普个人性格带来的美国对外决策的不确定性，我们应该更加关注美国对外政策背后的制度性因素，从而更有效地规避冲突风险、促进长远合作。

【关键词】 美国政治；“深层政府”；涉外官僚；政党政治；政治任命

【作者简介】 付舒，上海交通大学国际与公共事务学院国际关系系助理教授（上海　邮编：200030）。

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550（2025）09-0046-30

* 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家提出的意见与建议，文中错漏由笔者负责。

中国知网 https://www.cnki.net

特朗普第一任期提出“抽干华盛顿的沼泽”的政治口号，将联邦官僚体系视作“深层政府”的象征，[①] 对其展开持续而深刻的调整，质疑传统文官制度与去专业化倾向成为特朗普政府重塑行政国家的重要特征。2025 年特朗普再次执政后，这一趋势更加突显：他特别设立了“政府效率部”，对联邦政府的官僚体系进行大规模裁撤与重组，意在以政治忠诚和效率为导向重塑行政权力结构。其中一些重要的涉外官僚机构也受到剧烈冲击。例如，特朗普第二任期伊始便对美国国际开发署和美国全球媒体署进行了重组乃至裁撤，导致美国对外传播体系停摆。特朗普政府对美国涉外官僚机构的重塑与冲击影响了美国对外关系的连续性与稳定性，一定程度上也增加了中美战略互动的不确定性。与此同时，学界对美国涉外官僚机构的研究却相对缺乏。鉴于此，本文在世界百年未有之大变局加速演进和大国战略博弈日益激烈的背景下，从历史维度考察美国涉外官僚机构的演变，在理论上尝试探求总统对涉外官僚机构人事任命的一般规律，并通过实证数据加以验证。本文旨在从人事任命的视角解构美国的涉外官僚机构，揭示两党总统对官僚体系的差异化立场，从而加深对当前美国涉外官僚机构改革性质、意图和一般规律的理解，为管窥美国对华政策的变化提供制度性视角。

一、文献回顾

伴随中美战略博弈的深入以及特朗普第二任期的到来，从美国国内政治视角研究美国对外政策的现实意义和战略价值日趋突显。学界对美国总统与国会如何影响外交政策的研究较为深入，以官僚机构为视角的研究则相对欠缺。为从美国总统与官僚互动的维度分析美国对外政策，本文主要梳理与评述了大国竞争的国内政治维度、美国行政部门与对外政策以及有关美国“行政国家”与“深层政府”三方面的文献。

（一）大国竞争的国内政治维度

长期以来，西方主流国际关系理论坚持以国家为基本单位，从结构性或系统性角度解释国家行为，忽视了国家内部的政治结构、制度安排与权力博弈。[②] 与之相应，国际关系学者对中美关系的解释主要集中于实力对比的变化、意识形态的分歧

① “深层政府”与“深层国家”均为 deep state 的常见译法，在中文话语体系中基本可以通用。鉴于本文聚焦于官僚机构的讨论，本文统一采用“深层政府”的表述。

② Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979.

中国知网 https://www.cnki.net

以及国际形势的动荡。[①] 自冷战结束以来，国际关系学界日益重视国内政治对外交政策的影响。罗伯特·帕特南（Robert D. Putnam）提出了“双层博弈”理论，强调国内政治与国际政治的相互嵌套。[②] 詹姆斯·费伦（James D. Fearon）进一步指出，外交政策的制定深受国内制度与政治激励制约，重申“外交是内政的延续”。[③] 此外，围绕国内政治与国际关系的互动还涌现出国家内政与国家间战争、[④] “贸易和平论”[⑤] 和“民主和平论”[⑥] 等一系列代表性理论。

近年来，美国国内政治的演变对美国对华政策的影响受到中国学者的广泛关注，主要从三方面推进了研究议程。第一，美国对华政策的转变源自美国的阶层变化。特朗普政府的“美国优先”政策旨在巩固蓝领阶层的支持，拜登政府实行一系列国内经济政策重振中产阶级，致使中美两国围绕国家治理能力的较量更加突显。[⑦] 第二，美国对华政策的转变源于国内政治生态的民粹化和本土化。[⑧] 因此，美国对华政策从基于自由主义的规则约束转向基于现实主义的合作型施压与双边经济竞争。[⑨] 第三，美国对华政策开始受国内政治极化影响，随着美国国内党争极化日益加剧，两党精英及民众在重大对外议题上越发显现差异性立场，共和党在涉华议题上发挥

---

① 参见王缉思等：《美国战略探析与中美关系前景展望》，载《国际经济评论》，2024 年第 2 期，第 9—49 页；Aaron L. Friedberg, “The Future of U. S. - China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, Vol. 30, No. 2, 2005, pp. 7-45; Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*, Houghton Mifflin Harcourt, 2017。

② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

③ James D. Fearon, “Bargaining, Enforcement, and International Cooperation,” *International Organization*, Vol. 52, No. 2, 1998, pp. 269-305.

④ Bruce Bueno de Mesquita and David Lalman, *War and Reason: Domestic and International Imperatives*, Yale University Press, 1992.

⑤ Helen V. Milner and Dustin Tingley, *Sailing the Ship of State: The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 2015.

⑥ Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, 1993.

⑦ 《美国内政外交演变的表现与动因——王缉思教授专访》，载《当代美国评论》，2022 年第 6 期，第 1—16 页；谢韬：《美国两党选民的阶层重组》，载《现代国际关系》，2022 年第 12 期，第 44—53 页；赵明昊：《大国竞争的内政化：以拜登政府重建中产阶级政策为例》，载《美国研究》，2021 年第 6 期，第 9—34 页。

⑧ 陶文钊：《“特朗普现象”剖析》，载《国际关系研究》，2016 年第 6 期，第 3—15 页；肖河：《美国反建制主义和特朗普政策》，载《国际政治科学》，2017 年第 2 期，第 62—94 页；付随鑫：《美国的逆全球化、民粹主义运动及民族主义的复兴》，载《国际关系研究》，2017 年第 5 期，第 34—46 页；莫盛凯：《“特朗普冲击”与 2016 年美国大选：基于民调的回溯性分析》，载《国际政治科学》，2018 年第 3 期，第 106—141 页；付舒：《谁在支持特朗普：实证分析美国民粹主义》，载《国际政治科学》，2024 年第 4 期，第 73—107 页。

⑨ 王浩：《从制度之战到经济竞争：国内政治与美国对华政策的演变（2009—2018）》，载《当代亚太》，2019 年第 1 期，第 38—55 页。

中国知网 https://www.cnki.net

了主导作用。[①]

（二）美国行政部门与对外政策

研究美国政治与美国对外政策的学者在探讨行政机构对外交政策的影响时，更多关注美国的首席行政官即总统，其中最著名的是“两个总统”理论，即强调总统在外交事务中产生了更重要的影响。[②] 虽然发动战争的权力归国会所有，但美国总统作为三军总司令，拥有一系列灵活的单边行动权力[③]以及通过公开演讲操控舆论的能力，[④] 因此往往能够绕开国会和民众在对外政策上发挥主导作用。

然而，在美国对外政策的制定中，总统需要大量依赖具有专业背景的官僚体系，而总统对官僚的控制和依赖如何影响美国对外政策乃至中美关系亟须学者进行深入探讨。结合美国内政的新趋势、新态势展开外交政策分析，讨论共和党与民主党总统对官僚机构的不同态度如何影响对华政策的制定，具有巨大的研究潜力。

（三）“行政国家”与“深层政府”及其对中美关系的影响

美国官僚机构在行政管理和国家政策执行中扮演着至关重要的角色，美国学者称其为“行政国家”。相关学者对美国政府机构的行为与效率展开了较为深入的研究，[⑤] 尤其关注总统如何通过政治任命和机构设置来实现对官僚系统的控制及其怎样影响行政人员的动力、职业选择和政府绩效。[⑥] 威廉·豪威尔（William Howell）和泰瑞·莫（Terry Moe）分析了强人总统与行政国家，认为虽然民主党与共和党总统都会通过政治化和中心化对官僚进行控制，但不同党派的总统对行政官僚机构的态度存在差异：民主党总统通常更依赖专业化的政府部门，共和党总统却视官僚机构为敌甚至会破坏现有官僚机构，更加注重官员的忠诚度，用政治强人的方式提拔

---

① 刁大明：《美国对外政策的极化》，载《现代国际关系》，2022 年第 8 期，第 30—36 页。

② Aaron Wildavsky, “The Two Presidencies,” *Trans-Action*, Vol. 4, 1966, pp. 7-14; Brandice Canes-Wrone, William Howell and David Lewis, “Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Reevaluation of the Two Presidencies Thesis,” *Journal of Politics*, Vol. 70, No. 1, 2008, pp. 1-16.

③ William G. Howell, *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton University Press, 2003.

④ Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Congressional Quarterly Press, 1987; Brandice Canes-Wrone, *Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public*, University of Chicago Press, 2006; James N. Druckman and Lawrence R. Jacobs, *Who Governs? Presidents, Public Opinion, and Manipulation*, University of Chicago Press, 2015.

⑤ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, 1989.

⑥ David E. Lewis, *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton University Press, 2008.

中国知网 https://www.cnki.net

和控制核心部门的核心岗位。[①] 此外，还有一些实证研究关注官僚的选拔与更替、[②]意识形态[③]以及行政表现等问题。[④]

中国学者对美国官僚制度的关注也日益增加。作为美国联邦政府的核心组成部分，官僚体系在政策制定和执行中扮演着“稳定器”与“执行者”的双重角色。周琪从决策本质的角度分析了美国官僚模式，认为政府决策是集团的博弈，总统依赖于官僚系统获取信息和提供选择，并运用其影响力来推动决策，而这种影响力来源于正式权力、职业声誉和特权。[⑤] 庞珣与何枻焜运用委托—代理理论分析了美国对外援助官僚机构的自主裁量权及其政策偏好，指出对外援助政策的外部关注度低，负责具体计划、决策和实施的各官僚机构具有高度的自主裁量权。[⑥] 陈静静以冲绳问题为例研究了美国官僚机构如何应对非危机情势下的非重大外交问题。[⑦] 此类研究普遍认为，总统在对外政策中往往只关注少数核心议题，非紧急和非重大的议题交给官僚机构进行自主裁量。

特朗普 2016 年当选美国总统后公开批评“深层政府”，致使总统与行政官僚的紧张关系达到高峰。有学者对特朗普提出的“深层政府”概念加以辨析，考察了美国官僚系统的运作模式，从这一角度解释官僚与特朗普之间的矛盾。“深层政府”的概念源于土耳其，是指一个由军队和情报界等国家安全机构和文官构成的秘密网络，在美国政治语境中被界定为国家安全和法律执行机构的混合体。[⑧] 特朗普利用这一概念攻击政治对手，将“深层政府”延伸为一个松散的“反特朗

① William Howell and Terry Moe, “The Strongman Presidency and the Two Logics of Presidential Power,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 53, No. 2, 2023, pp. 145-168.

② Emanuele Colonnelli, Mounu Prem and Edoardo Teso, “Patronage and Selection in Public Sector Organizations,” *American Economic Review*, Vol. 110, No. 10, 2020, pp. 3071-3099.

③ Jörg L. Spenkuch, Edoardo Teso and Guo Xu, “Ideology and Performance in Public Organizations,” *Econometrica*, Vol. 91, No. 4, 2023, pp. 1171-1203.

④ Emanuele Colonnelli, Mounu Prem and Edoardo Teso, “Patronage and Selection in Public Sector Organizations,” pp. 3071-3099.

⑤ 周琪：《官僚政治模式与美国外交决策研究方法》，载《世界经济与政治》，2011 年第 6 期，第 34—51 页。

⑥ 庞珣、何枻焜：《微观决策与宏观政策的冲突：官僚政治视角下的美国外援政策》，载《外交评论》，2014 年第 3 期，第 107—135 页。

⑦ 陈静静：《美国应对常规外交问题的模式——以对冲绳问题的决策（1945—1969）为例》，载《美国研究》，2014 年第 1 期，第 86—115 页。

⑧ Mike Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government*, Penguin Books, 2016, pp. 33-34；付随鑫：《美国的“深层国家”及其与特朗普的矛盾》，载《当代世界》，2017 年第 5 期，第 30—33 页。

中国知网 https://www.cnki.net

普网络”，包括政府内部的建制派和体制外的反特朗普势力。[①] 特朗普与“深层政府”的矛盾使学界重新审视了官僚机构对总统权力的制约。节大磊回顾了美国官僚历经的“绅士政府”“政治分肥制”“文官制”三个阶段，并讨论了官僚与总统的双向互动机制，即职业官僚自下而上对总统的抵制与总统自上而下对官僚的控制。[②]

随着特朗普第二任期的到来，学界也开始关注美国涉外官僚机构改革对中美关系的潜在影响。相关研究主要有两种看法：一是认为特朗普大力改造美国官僚体系，降低了机构的专业性，增加了美国对华政策的不确定性，因此不利于中美关系的稳定。[③] 特朗普的“2025 项目”提出了拆解国土安全部、撤除教育部等举措，并强化对司法部与联邦调查局等机构的控制，使其行政团队格外强调对特朗普以及特朗普主义的忠诚度。[④] 二是认为特朗普对官僚机构的改革突破了对传统政治精英和职业官僚的依赖，客观上减少了官僚阻力并提高了外交行动的即时性，这种短链决策有利于中美之间达成战略妥协和改善双边关系。[⑤]

尽管前述研究为本文提供了诸多有价值的参考，但也存在三方面改进空间：第一，在学理基础上，囿于美国涉外官僚机构的专业性、复杂性以及美国官僚部门利益和偏好的多元化，既有研究对美国总统重塑涉外官僚机构的内在逻辑关注较少，因此对于探讨官僚系统如何影响美国对外政策仍有较大空间。第二，在研究内容上，美国行政系统中的各类个体如何影响外交政策仍有待厘清。尤其是特朗普第二任期对官僚机构进行重塑与改造这一美国内政发展新态势必将对其外交政策产生相应影响，需要对美国涉外官僚机构新变化展开更加细致的考察。第三，在研究方法上，近年来以因果推断为核心的“可信度革命”在经济学与政治学等社会科学领域方兴未艾，美国政治和中美关系的研究也需要增强科学性和可信性，系统地搜集数据并采取科学的实证方法进行分析，有助于厘清影响美国对外政策的国内政治因素。

---

① 张志新：《反对特朗普的“深层国家”真的存在吗》，载《世界知识》，2019 年第 22 期，第 38—39 页。

② 节大磊：《美国的“深层国家”：现实与迷思》，载《美国研究》，2022 年第 1 期，第 72—102 页。

③ Francis Fukuyama, “In Defense of the Deep State,” *Asia Pacific Journal of Public Administration*, Vol. 46, No. 1, 2024, pp. 1-12.

④ 赵明昊：《革命在风中飘荡：特朗普开启“新里根周期”?》，https：//m. thepaper. cn/newsDetail_ forward_ 30120016。

⑤ 节大磊：《2024 年美国大选与“后—后冷战时代”的美国外交战略》，载《美国研究》，2024 年第 6 期，第 34—57 页。

中国知网 https://www.cnki.net

二、美国官僚机构的历史演变

美国官僚机构是总统领导下的行政机构，是由任命官员和公务人员组成的庞大的科层组织，其基本职能是执行法律和政策、担负政府的日常工作。[①] 美国宪法并未对官僚机构的设置及其权限做出规定，因此有必要对美国官僚机构的历史演变进行系统的回顾。官僚机构的历史演变能够体现涉及内政与外交两类官僚机构的共性，也是探讨涉外官僚机构特殊性的起点。本部分回顾自美国建国至今美国官僚制度的演变，具体可分为四个阶段。

（一）早期联邦官僚体系的建立（1789—1829 年）

美国的联邦官僚制度诞生于乔治·华盛顿（George Washington）领导下的新生政府。华盛顿建立了一个有限的官僚体系，其主要目标是维护国家安全和对外事务，而非管理国内经济或社会事务。原因在于美国建国初期农业人口占总人口比例的 95%，政府职能有限且权力受到诸多制衡，大部分税收、教育、公共安全、司法和奴隶制度等内政事务归联邦国会和州政府管辖。在这一时期，联邦政府只设有战争部、国务院、海军部和财政部四个行政部门，职能集中于外交、国防和财政管理。

华盛顿推行了一种“贤能政治”模式，认为联邦官员应具备高尚的品格、卓越的能力和丰富的经验，因此政府职位多由受过良好教育、在社会上享有崇高声誉的精英人士担任。[②] 这一时期，政府的行政管理相对稳定，官员的忠诚度较高且专业能力较强。然而，由于行政体系尚未成熟，加上政府权力受到宪法严格限制，联邦政府的行政职能相对有限，大部分事务仍由州政府负责。

美国建国初期的官僚机构以国务院为核心，几乎都与涉外事务有关。1789 年托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson）成为首任国务卿，其主要职责包括管理与欧洲强国的外交关系以及拓展海外贸易渠道。当时涉外机构的规模较小，人员精简且多来自社会精英阶层，如出任驻外使节的约翰·杰伊（John Jay）和约翰·昆西·亚当斯（John Quincy Adams）等，展现了早期“贤能政治”的特点。这一时期联邦政府还确立了驻外使节等级与礼仪体系，初步形成了美国外交的规范化框架。不过，由

① 李道揆：《美国政府和美国政治》，商务印书馆 1999 年版，第 447 页。

② Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge University Press, 1982, p. 31.

中国知网 https://www.cnki.net

于联邦政府总体规模有限，涉外机构在决策能力、财政支持和行政影响力方面均相对较弱，对海外事务的管理更多依靠个别精英外交官的个人能力和社会关系。①

尽管这一时期的官僚体系以精英治理为特征，但其弊端也逐渐显现。由于官僚体系相对精简，公职人员的任命主要基于资历和专业能力，强调稳定性和连续性，但这种任命方式也导致政府职位长期由特定精英阶层垄断，缺乏广泛的代表性，社会各界对政府决策的影响较为有限。

（二）猎官制时期与“任人唯亲”（1829—1880 年）

1829 年，安德鲁·杰克逊（Andrew Jackson）当选总统，成为美国历史上首位平民出身的总统。在官僚政治上，他认为政府应该由普通民众管理，而非精英阶层垄断。杰克逊选拔官僚的主要标准是忠诚度，认为任何忠于政府的人都可以胜任官职。因此，在杰克逊任期内，美国官僚机构开始大规模更换政府官员，以确保行政体系的政治忠诚。② 学者把这一制度称为“猎官制”（spoiled system）或“分赃制度”，美国联邦官僚体系由此进入“任人唯亲”的时代。

猎官制的核心特征在于政府职位的任命和提拔更多取决于政治忠诚度、党派支持或个人关系，而非能力与专业性。这一制度的实施导致联邦政府职位成为党派竞选的筹码，执政党不再优先考虑政府的行政效率和管理能力，而是倾向于以政府职位回报支持者。③ 在这种体制下，政府运作变得低效且腐败现象频发，许多没有经验或专业能力的人员进入政府，严重影响了政策执行质量。

在猎官制时期，美国涉外官僚体系同样经历了严重的政治化，驻外外交官的任命不再侧重于外交能力或经验，而是高度依赖于党派忠诚与个人关系。例如，在杰克逊任期内，许多没有外交经验的政治支持者获得了驻外使节职位，导致外交失误频发，甚至部分外交官因缺乏语言能力而难以正常履职。④ 这种现象降低了外交官队伍的整体素质和稳定性，也引发了各界对美国涉外官僚机构效率低下、充满政治裙带关系的批评，直接促成了后来文官制度改革运动中关于外交体系专业化的诉求。

19 世纪中后期，随着美国工业化的加速，政府管理的复杂性提高，人们对专业化行政管理的需求逐渐增强。1881 年，美国总统詹姆斯·加菲尔德（James Garf-

① Elmer Plischke, *U. S. Department of State: A Reference History*, Greenwood Press, 1999, pp. 35-50.

② Richard Hofstadter, *The American Political Tradition and the Men Who Made It*, Alfred A. Knopf, 1948, pp. 57-86.

③ Paul P. van Riper, *History of the United States Civil Service*, Row, Peterson & Company, 1958, pp. 30-59.

④ Leonard D. White, *The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861*, Macmillan, 1954, pp. 45-62.

中国知网 https://www.cnki.net

ield）因未满足某位党派支持者的职位要求而被刺杀，这一事件成为推动官僚制度改革的直接导火索。①

（三）文官制度改革与“任人唯贤”（1880—1980 年）

1883 年，美国国会通过了《彭德尔顿法》，标志着美国官僚体系从猎官制向“任人唯贤”的制度转型。该法建立了一套公开、竞争性的招聘和选拔制度，取代了基于党派关系的官员任命方式，并成立了美国文官委员会来负责监督联邦职位的招聘与考核。② 虽然最初该法仅适用于少部分联邦职位，但随着时间的推移，文官制度逐渐覆盖了大部分政府机构，确保了官僚体系的专业化和独立性。

文官制度改革极大地提升了政府行政效率。官员的聘用基于能力和经验大幅提高了联邦政府的专业化程度。这套制度也保障了官员权利，政府雇员不再会因政治原因轻易被解雇，政策执行的连续性得到了保障。此外，文官制度的推行还强化了官僚体系的独立性，使政府机构不再完全受制于总统或党派领导人，增强了行政管理的稳定性。③

20 世纪初，美国官僚体系经历了进一步扩张。伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）作为美国史上第一位拥有博士学位的总统，在其博士论文中深入研究了官僚制度，并强调行政管理的专业化。④ 后来真正推动联邦政府和官僚体系大幅扩张的关键人物是富兰克林·罗斯福（Franklin D. Roosevelt）。在 20 世纪 30 年代的大萧条时期，罗斯福推行新政，建立了社会保障局、联邦存款保险公司和证券交易委员会等新的联邦机构，以应对经济危机并加强政府对市场的监管。⑤ 这一时期，联邦雇员数量显著增加，行政管理职能也进一步扩展，使联邦政府成为国家经济和社会治理中的核心力量。

一些简单的数据可以说明这一变化。1910 年，当行政国家尚处于初步发展阶段时，联邦官僚体系中全职工作的非军事雇员约有 39 万人。到 1980 年，这一体系已趋于成熟，全职工作的非军事雇员数量超过了 210 万人。同一时期，新增的

---

① Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement, 1865-1883*, University of Illinois Press, 1968, pp. 198-214.

② Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, pp. 59-68.

③ Daniel Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton University Press, 2001.

④ Woodrow Wilson, “The Study of Administration,” *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887, pp. 197-222.

⑤ William E. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*, Harper & Row, 1963, pp. 167-196.

中国知网 https://www.cnki.net

政府机构多达数百个，甚至连专家都难以就其确切数量达成一致。[①] 1940—1980 年，联邦官僚体系的人均支出（扣除军事开支和国债偿付，并经通货膨胀调整）增加了六倍，总支出增长了十倍，而其占国内生产总值的比例更是增长了三倍以上。[②]

在涉外事务上，1924 年通过的《罗杰斯法》将领事官员合并到外交官序列，实行严格的竞争考试、任用标准和系统化晋升制度，明确了外交官员的专业化道路。冷战时期，美国国务院规模与职能迅速扩张，国家安全委员会、中央情报局和国际开发署等机构的成立进一步拓展了涉外官僚体系的职能与结构，使之成为配合美国全球战略的重要工具，突显了美国在国际政治、经济与安全领域的全面介入和管理能力的大幅提升。

值得一提的是，罗斯福政府对官僚体系的深远影响不仅体现在政府规模的扩张上，还包括对文官制度的巩固。虽然新政时期有大量政治任命的官员，但核心行政机构的技术官僚仍然依赖专业能力晋升而非仰仗党派关系。此外，罗斯福利用行政权力强化了联邦政府的调控能力，为后来的社会福利国家奠定了基础。第二次世界大战期间，罗斯福进一步推动官僚体系的发展和战时经济管控体系的形成，将联邦政府的管理能力提升到前所未有的高度。[③] 罗斯福的治理模式奠定了现代联邦政府的基础，也影响了美国两党对官僚机构角色的认知。民主党逐渐成为支持“大政府”的代表性政党，认为官僚体系在经济调控和社会福利方面扮演着重要角色；共和党则对政府扩张持一定的批评态度。这种差异为当今美国两党对官僚体系的差异化立场提供了雏形。

（四）美国两党对官僚体系的差异化立场（1980 年至今）

20 世纪 80 年代以来，美国两党对官僚体系的态度出现明显对立，呈现出截然不同的立场。[④] 鉴于美国的官僚机构几乎完全体现了进步价值观，主张加强联邦政

---

① Jennifer L. Selin and David E. Lewis, “Sourcebook of United States Executive Agencies (2nd edition),” Administrative Conference of the United States, Government Publishing Office, 2018, p. 12.

② Thomas A. Garrett and Russell M. Rhine, “On the Size and Growth of Government,” *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 88, 2006, pp. 13-30.

③ Bartholomew H. Sparrow, *From the Outside In: World War Ⅱ and the American State*, Princeton University Press, 1996.

④ 威廉·豪威尔和泰瑞·莫提出了总统权力的非对称逻辑，强调的就是两党总统对官僚体系态度的非对称性。参见 William Howell and Terry Moe, “The Strongman Presidency and the Two Logics of Presidential Power,” pp. 148-169。由于非对称性在中文语境中含义相对模糊，因此笔者将这一现象表述为“两党对官僚体系的差异化立场”。

中国知网 https://www.cnki.net

府在社会福利、环境保护和经济调控等领域的作用，因而被民主党视为治理伙伴。官僚机构在政策制定和执行上坚持进步主义原则，致力于提供公共服务，解决民众迫切需要的问题。[①] 具体来看，带有明显自由主义使命（如卫生服务领域）的官僚机构中的支出增长最为显著，[②] 大多数联邦机构倾向于意识形态左派，[③] 民主党人比共和党人更有可能在职业文官体系中工作并获得晋升。[④] 正如豪威尔和莫所言，“美国的官僚机构从设计之初就是一个鲜明的自由主义行政国家”。[⑤]

与之相对，共和党则倾向于削弱联邦政府的作用，强调去中心化和减少监管。自里根政府开始，共和党对官僚机构的不信任和敌视态度变得愈加激烈。里根在其就职演说中毫不含糊地表示：“在当前的危机中，政府不是解决问题的办法，政府本身就是问题。”[⑥] 共和党将官僚体系视为政府过度干预的象征，主张通过预算削减和法规废除等方式削弱联邦政府的作用，并试图为官僚体系“去合法化”。共和党总统对官僚体系的敌意主要出于两个原因：一是保守主义长期秉持反对监管和税收的立场，二是社会保守主义者具有维护传统价值观的诉求。[⑦]

自里根以来，美国的保守主义政客在意识形态上越来越极端化。[⑧] 这一趋势在2010年后尤为明显，因为这一时期见证了茶党运动的兴起以及右翼民粹主义的崛起。2016年特朗普政府上台后对官僚体系的冲击尤为显著。特朗普认为官僚机构中存在一群“不受民选总统控制的官员”，阻碍其政策实施，因此大力推动“抽干华盛顿的沼泽”政策，削减官僚体系规模，减少联邦职位，并弱化行政机构的权力。[⑨] 2020年10月21日，特朗普颁布第13957号行政命令（又称“Schedule F”行政命

① Theda Skocpol, “State Formation and Social Policy in the United States,” *American Behavioral Scientist*, Vol. 35, No. 4-5, 1992, pp. 559-584.

② Thomas A. Garrett and Russell M. Rhine, “On the Size and Growth of Government,” pp. 13-30.

③ Joshua D. Clinton, et al., “Separated Powers in the United States: The Ideology of Agencies, Presidents and Congress,” *American Journal of Political Science*, Vol. 56, No. 2, 2012, pp. 341-354.

④ David Lewis and Mark Richardson, “Personnel System Under Stress: Results of the 2014 Survey on the Future of Government Service,” CSDI Working Paper 2, Vanderbilt University, 2017; Jörg L. Spenkuch, Edoardo Teso and Guo Xu, “Ideology and Performance in Public Organizations,” pp. 1171-1203.

⑤ William Howell and Terry Moe, “The Strongman Presidency and the Two Logics of Presidential Power,” p. 157.

⑥ “Inaugural Address 1981,” https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/inaugural-address-1981.

⑦ David Corn, *American Psychosis: A Historical Investigation of How the Republican Party Went Crazy*, Twelve, 2022; Frances Fitzgerald, *The Evangelicals: The Struggle to Shape America*, Simon & Schuster, 2017; Allan J. Lichtman, *White Protestant Nation: The Rise of the American Conservative Movement*, Grove Press, 2008.

⑧ Nolan McCarty, *Polarization: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2019, p. 42.

⑨ Steven Skowronek, John Dearborn and Desmond King, *Phantoms of a Beleaguered Republic: The Deep State and the Unitary Executive*, Oxford University Press, 2021, pp. 3-12.

中国知网 https://www.cnki.net

令)，试图重新分类大量公务员职位，以便总统可以更加容易地解雇公务员并更换为忠于自己的官员。① 尽管该命令在拜登上台后被撤销，但它还是突显了共和党总统与官僚体系之间的紧张关系。

梳理美国联邦官僚机构的历史演变有助于深入理解特朗普政府对其进行重塑的动因，尤其是对涉外机构的控制。特朗普政府在其第二任期内采取了一系列措施，试图削弱涉外官僚机构的独立性和影响力。2025 年 1 月 20 日，特朗普签署了第 14169 号行政命令，暂停所有美国对外发展援助项目 90 天，以进行审查。② 随后，美国国际开发署的大部分员工被解雇或停职，员工人数从超过 10000 人减少到约 300 人，人道主义项目的运作受到严重影响。在同一天，特朗普政府还签署行政命令，恢复 Schedule F 职位并将其重新命名为“政策性职业岗位”。该命令要求将约 50000 名涉及政策建议、制定和执行的联邦雇员重新归到这一类别，使其失去传统公务员保护并可被随时解雇，从而便于特朗普任命忠于自己的官员，一定程度上削弱职业外交官的稳定性。③ 这些措施反映了特朗普政府对官僚机构尤其是涉外机构的控制欲望，旨在将其转变为执行总统意志的工具。特朗普政府对联邦官僚体系的重塑并非偶然，而是具有深刻的历史背景和渊源，厘清联邦政府职能的历史演变有助于更加全面地认识与理解当前美国的政治生态，特别是行政权力与官僚机构之间的紧张关系。

三、美国涉外官僚机构与人事任命

为更加系统地厘清美国总统如何控制涉外官僚机构，进而考察特朗普第二任期对于美国涉外官僚机构的重塑，本文以总统对涉外官僚机构的人事任命为主要切入点。在明确美国涉外官僚机构的定义和分类之后，本部分进一步说明总统如何通过人事任命来实现对涉外官僚的控制，并尝试从联邦政府官僚的意识形态角度揭示特朗普不信任官僚机构的深层原因。

---

① The White House, “Executive Order on Creating Schedule F in the Excepted Service,” https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-creating-schedule-f-excepted-service/.

② The White House, “Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid,” https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/.

③ The White House, “Restoring Accountability to Policy-Influencing Positions Within the Federal Workforce,” https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/restoring-accountability-to-policy-influencing-positions-within-the-federal-workforce/.

中国知网 https://www.cnki.net

（一）美国涉外官僚机构的定义与分类

美国涉外官僚机构一般是指美国联邦行政体系中主要负责对外事务和外交职能的部门和机构，即在职能上直接涉及外交政策、国家安全、对外援助、对外宣传和国际经济关系等领域的行政机关。① 美国联邦政府的涉外官僚机构大致可分为两类：第一类是以涉外职能为主的行政部门（department），第二类是涉外的独立机构（agency）。

在美国联邦政府的15个行政部门中，国务院、国防部、财政部和商务部承担着主要的对外职能。② 国务院和国防部分别主管外交和国防事务。国务院负责制定和执行美国的外交政策，代表美国同其他国家和国际组织进行外交接触和谈判，管理驻外使领馆，签署和执行国际条约，处理签证和护照事务，并为海外美国公民提供领事保护。国防部负责制定和实施国家防务政策，指挥和管理美国陆军、海军、空军、海军陆战队和太空军等武装力量，其职责包括制定军事战略、组织军事演习与行动、管理国防预算以及推动武器研发与采购。国防部还通过驻外军事代表和安全合作办公室等渠道开展双边与多边安全合作、军售与联合演训，从而在国际安全领域发挥作用，为美国整体外交政策的实施提供支撑。财政部与商务部在国际经济与贸易领域发挥重要作用，也是典型的涉外行政部门。财政部负责对外金融制裁和国际财政合作，商务部通过其下属的外国商务服务机构促进对外贸易与投资，两个部门经常联动开展涉外经贸工作。例如，财政部的外国资产控制办公室和商务部的产业安全局分别掌握着金融制裁和出口管制两项工作。

这四大部门作为涉外行政机关的核心组成部分，其部长（secretary）由总统提名并须经参议院的听证和确认。每个部门内部设有常务副部长（deputy secretary），协助部长管理整个部门的运作；常务副部长之下通常还设有若干副部长（under secretary），负责特定职能或政策领域的事务，是部门内部的重要高层职位；副部长以下设有若干助理部长（assistant secretary），分管更为具体的对外事务。常务副部长、副部长和助理部长基本都需要总统提名并经参议院确认。这些行政部门在组织上直

---

① 美国涉外官僚机构（foreign policy bureaucracy）这一概念近年来逐渐受到学界关注。参见 Matt Malis, “Foreign Policy Appointments,” *International Organization*, Vol. 78, No. 3, 2024, pp. 501-537; Matt Malis, “Status and Influence in the Foreign Policy Bureaucracy,” https://mattmalis.github.io/files/pdf/Malis_Influence_31mar2023.pdf。

② 此外，其他行政部门也设有涉外办公室并参与一定程度的国际合作与事务，如国土安全部在移民与边境安全领域与他国互动，能源部在核不扩散与国际能源治理中发挥作用，农业部推动农产品出口与海外援助，卫生与公众服务部则在全球公共卫生合作中扮演重要角色。然而，这些部门的政策重心仍主要服务于国内治理，其涉外职能多为其核心内政职能的延伸或技术性支持，因此不在本文的考察对象之列。

中国知网 https://www.cnki.net

接隶属总统，并接受国家安全委员会和国家经济委员会等跨部门协调机制的指导。①

除行政部门外，美国联邦政府中还存在一批在对外政策执行中发挥重要作用的独立机构。这些机构通常经由国会立法或总统行政令设立，具有相对独立的法人地位和专业使命，直接服务于美国的外交战略和对外政策。严格意义来说，这类涉外机构可具体分为独立行政机构（independent executive agency）、独立监管机构（independent regulatory agency）和政府公司（government corporation）。就独立程度而言，政府公司最低，独立行政机构次之，独立监管机构最高。政府公司虽然具有运营自主性，但仍受总统和国会制约；独立行政机构不隶属内阁部门，具有一定的政策独立性；独立监管机构则通过多成员制与固定任期设计在法律上实现最高程度的独立，避免政治干预。为简化分类，本文将三者统称独立机构。②

图 1 展示了典型的美国涉外独立机构。美国国际开发署负责美国联邦政府在全球范围内推进经济发展、人道援助与民主治理项目。美国全球媒体署原为广播理事会，主管对外广播与公共外交宣传，下属“美国之音”和“自由亚洲电台”等核心媒体实体，致力于在全球传播美国的价值观与政策立场。中央情报局是美国的主要海外情报机构，负责收集、分析和传播有关外国政府、组织和个人的情报，为总统和国家安全决策提供支撑，并在特定情况下开展秘密行动以维护美国国家利益。和平队是外交政策导向的志愿者组织，主要向海外派遣志愿者以开展人道和发展援助。美国和平研究所是一个独立的非党派联邦机构，致力于通过研究、培训与实地项目推动冲突预防与和平建设。

最典型的涉外独立监管机构是美国国际贸易委员会，该机构不隶属国务院或商务部，而是作为一个独立的联邦机构专责处理与对外贸易相关的反倾销、反补贴以及产业损害调查。在中美经贸摩擦等重大议题中，美国国际贸易委员会的裁决往往成为启动贸易制裁或调整关税政策的技术依据，对美国对外经济关系产生了实质性

---

① 国家安全委员会（NSC）由总统主持，由国务院、国防部和情报机构等法定成员参加，负责协调国家安全政策的制定和实施。其中国家安全事务助理（National Security Advisor）领导国家安全委员会的日常工作，由总统任命且无须通过参议院确认，直接向总统汇报。国家经济委员会（NEC）负责协调国内外经济政策，成员包括财政部部长、商务部部长和贸易代表等。另外，总统行政办公室（EOP）中也包含涉外部门，直接协助总统筹划、协调并监督国家外交政策的制定与落实。例如，美国贸易代表办公室（USTR）在总统授权下主导拟定和协调美国的贸易政策，代表美国参与国际贸易谈判。总统行政办公室下属涉外部门的特点在于其高度的政治性和灵活性，其官僚人员多为总统直接任命的高级顾问，运作方式强调快速响应和政策协调，较少受制于传统官僚体系的约束。参见 Jennifer L. Selin and David E. Lewis，“Sourcebook of United States Executive Agencies (2nd edition)，” pp. 18-27。

② 施密特、谢利、巴迪斯著，梅然译：《美国政府与政治》，北京大学出版社 2005 年版，第 299—304 页。

中国知网 https://www.cnki.net

影响，是技术官僚机构介入外交政策的典型例证。涉外政府公司的典型代表是美国进出口银行，作为政府出口信贷机构支持美国对外贸易。这些独立涉外机构均有明确的法律授权和各自的治理结构，有的由董事会领导，有的由多名委员或署长负责；在组织上独立于内阁部门，但通过其专业职能在对外贸易、经济合作和冲突调解等领域发挥作用，从而在不同程度上支撑美国的外交战略和对外政策。

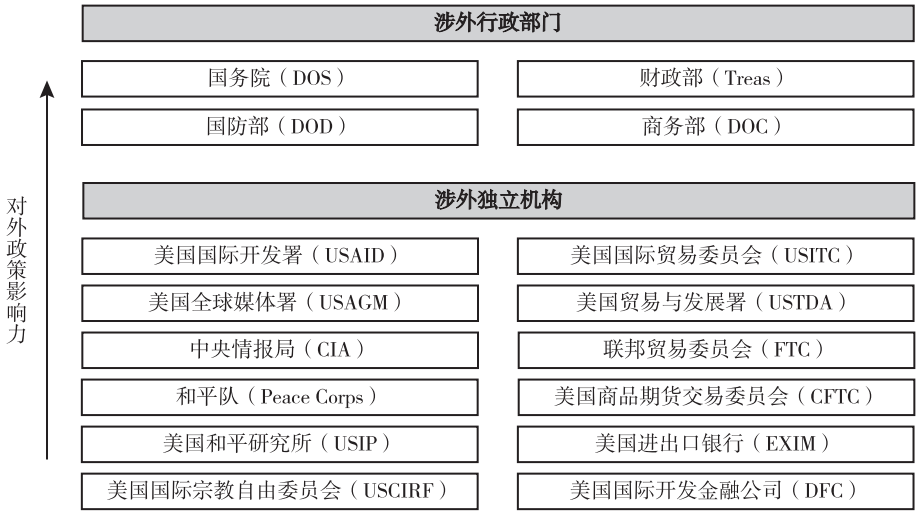

图 1　美国涉外官僚机构一览

资料来源：笔者自制。

（二）美国官僚人员的分类

美国官僚机构的权力大小与官僚人员规模息息相关，机构的雇员数量能直接反映该机构的能力和影响大小。作为首席行政官的美国总统对高级别的行政官僚具有任免权，可以通过政治任命强化对官僚机构的控制。美国官僚机构的人事体系由政治任命（political appointments）官员和职业官僚（career bureaucrats）两部分构成。

政治任命官员是由总统任命，主要以政治忠诚和政策取向为考虑标准，包括须经参议院确认的职位和无须参议院确认的职位。政治任命官员一般在总统任期内服务，随政府更迭而进退，以确保总统对行政部门的领导和政策贯彻。这种任用模式往往被视为“旋转门”现象的表现，正如休·赫克洛（Hugh Heclo）在其 1977 年出版的著作《陌生人的政府》中所揭示的那样。①

① Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Brookings Institution Press, 1977.

中国知网 https://www.cnki.net

与其他国家相比，美国的政治任命无论是在广度上还是深度上都要更显著，这也是美国官僚制度的鲜明特征。自 1980 年以来，美国联邦政府中的政治任命官员大致维持在 4000 人左右，其他西方民主国家官僚体系的政治任命官员数量通常则仅有几十人至几百人不等。① 在比较政治学意义上，政治任命代表的是“政务官”，职业官僚代表的是“事务官”，两者间的对立体现了政府在责任制和专业性之间的权衡。

政治任命的职位具体可以分为总统任命、非职业高级行政岗位和 C 级特设职位三类（如图 2）。第一种是总统任命，即联邦政府中需要由总统提名的最高级别行政官员，其中既包括须经参议院确认的总统任命职位（PAS），如行政部门的部长、常务副部长、副部长与助理部长，独立机构负责人和驻外大使等，也有无须参议院确认的总统任命职位（PA），如白宫幕僚长和国家安全事务助理等。② 平均每届政府的总统任命有约 1340 人须经参议院确认，500—600 人无须参议院确认。③ 第二种是

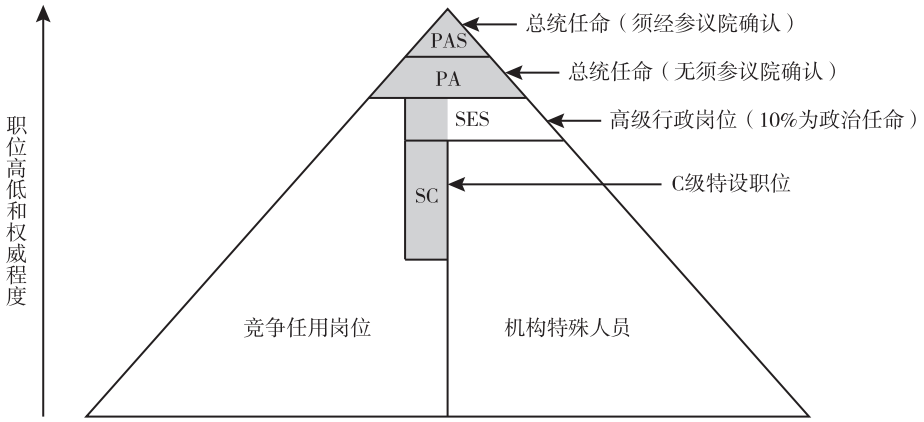

图 2　美国官僚机构岗位分类

资料来源：笔者自制。

注：美国官僚机构的岗位自下而上呈现职位与权威越来越高的特点。阴影部分代表政治任命官员，白色部分代表职业官僚。

---

① 例如，在 20 世纪 90 年代改革之前的日本，一个部级官僚机构（如对应美国财政部的大藏省）只有 2—3 名政治任命官员。参见 Jun Makita，“A Study of the Functions of Political Appointees from a Comparative Perspective，” *Asian Journal of Comparative Politics*，Vol. 7，No. 1，2022，pp. 146-161。

② Christopher M. Davis and Michael Greene，“Presidential Appointee Positions Requiring Senate Confirmation and Committees Handling Nominations，” CRS Report RL30959，Congressional Research Service，Washington，D. C.，May 3，2017.

③ David E. Lewis，“The Number of Political Appointees：A Practical Research Guide，” Center for Effective Government-Harris School of Public Policy，The University of Chicago，2024.

中国知网 https://www.cnki.net

非职业高级行政岗位（SES 或 NA），即职位稍低于总统任命的行政岗位。虽然大部分的高级行政岗位是由官僚机构内部选拔的职业官僚，但有 10%左右的高级行政岗位由总统任命，因此被称为非职业高级行政岗位。[①] 不同机构的非职业高级行政岗位人数不一，单一机构的非职业高级行政官员最多不超过 25%。[②] 平均每届政府中高级行政官员共有 8000 人左右，其中政治任命的非职业高级行政岗位有 800 人左右。第三种是 C 级特设职位（SC），这是美国联邦政府中一种无须参议院确认的政治任命类别，主要用于在各行政机构中安排那些需要与高级行政官员密切协作、具有政策敏感性和信任基础的岗位。它是联邦政治任命系统中最灵活、最广泛使用的一类“非职业职位”，也最容易受政府党派更迭影响。平均每届政府有 1200—1500 个 C 级特设职位。

在一个典型的涉外官僚部门，领导团队由几十名总统任命的官员组成，目前每个部门大致包含 15—53 个须经参议院确认的高层职务（包括部长、常务副部长、若干副部长和多位助理部长等）。这些高层任命之下还可配备一些无须参议院确认的政治副手如办公室主任和顾问等，从而形成一个“政治任命层级”。这样的人员架构使得行政部门的部长能够直接依靠一支政治任命团队来掌控政策方向，同时管理层之下的广大岗位仍由专业公务员担任，以执行日常业务。

在美国官僚机构的人事体系中，绝大部分都是职业官僚，他们在联邦行政人员中占比超过 99%。与政治任命的岗位不同，职业官僚是指文官体系中通过联邦文职雇员制度录用的职业官员，即所谓公务员。他们通常通过考试或专业资历进入行政体系，遵循功绩制度，享有任期保障，在不同政府之间连续供职。职业官僚依据《联邦公务员法》[③] 和《文官制度改革法》等法案进行招录与管理，拥有相对稳定的职位、规范的晋升机制以及免于政治干预的法律保障。就具体类别而言，职业官僚包括高级行政岗位中的职业行政人员、竞争任用的职员以及机构特殊人员。在美国涉外官僚机构中，职业官僚构成了外交政策制定与执行的核心力量。他们以专业性、稳定性和制度连续性为主要特点，确保了美国对外事务在总统党派更迭时保持连贯性和高效性。[④] 根据美国人事管理局的数据，截至 2025 年 3 月，联邦政府共有约

---

① Jon O. Shimabukuro and Jeniffer A. Staman, “Categories of Federal Civil Service Employment: A Snapshot,” CRS Report R45635, Congressional Research Service, Washington, D. C., March 26, 2019.

② U. S. House of Representatives, *United States Government Policy and Supporting Positions* (*Plum Book*), U. S. Government Publishing Office, 2024.

③ 《联邦公务员法》指的是 1883 年颁布的《彭德尔顿法》。这是美国联邦公务员制度的奠基性法律，标志着现代文官制度的起点。

④ Agnes Cornell, “Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs,” *Governance*, Vol. 27, No. 2, 2014, pp. 191-214.

中国知网 https://www.cnki.net

230 万名文职雇员或职业官僚。①

对于政治任命官员与职业官僚，有三点需要补充：第一，三种类别的政治任命官员均不受公务员法保护，可以随时被解雇。例如，在特朗普第一任期内，共有四位国家安全事务助理先后任职，分别是迈克尔·弗林（Michael Flynn）、麦克马斯特（HR McMaster）、约翰·博尔顿（John Bolton）和罗伯特·奥布莱恩（Robert O'Brien），这体现出该政治任命职位的高度流动性和高度政治化。第二，职业官僚与政治任命官员的主要区别在于职业官僚拥有长期并由考试保障的职业轨道，但当他们在总统提名的高层政治任命职位任期结束后通常能够返回原来或相近的职业轨道，维持其资历与身份。② 例如，劳伦斯·伊格尔伯格（Lawrence Eagleburger）作为职业外交官，于 1989 年 3 月 20 日出任副国务卿，在卸任后恢复其职业外交员身份；他于 1984 年 4 月 12 日被授予“职业大使”称号，表明其即便担任政治任命高层职务，仍保有重返职业外交官序列的资格。第三，虽然政治任命岗位的重要性较强，但从数量来看政治任命岗位在美国联邦政府官僚体系中占据极小的一部分（不足 0.3%）。

（三）涉外官僚人员的意识形态

美国涉外官僚机构人员也同样分为政治任命官员和职业官僚，两类行政人员不仅职能不同，在意识形态取向上更是存在巨大差异。约尔格·施彭库赫（Jörg L. Spenkuch）等系统整理了 1997—2019 年美国联邦政府的官僚人事记录，并与全国选民登记数据相匹配，对约 200 万名联邦政府官僚的意识形态进行了精细化测量。他们首次系统揭示了不同类别的官僚人员与总统之间的意识形态是否一致。本文根据施彭库赫等的原始数据，③ 提取出自克林顿政府到特朗普第一任期美国涉外官僚机构人员的意识形态变化，进行了不同意识形态官僚占比的可视化，并对政治任命

① U. S. Office of Personnel Management, “FedScope - Federal Workforce Data. March 2025,” https://www.opm.gov/news/new-data-shows-trump-administration%CA%BCs-progress-in-right-sizing-the-federal-bureaucracy/.

② “Foreign Service Act of 1980,” https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1077/pdf/COMPS-1077.pdf.

③ Jörg L. Spenkuch, Edoardo Teso and Guo Xu, “Ideology and Performance in Public Organizations,” pp. 1171-1203. 具体而言，该文使用这些官僚人员的投票行为——即投票给民主党总统或共和党总统的党派认同——来测量行政官僚人员的意识形态。该文的复现数据参见“Supplement to ‘Ideology and Performance in Public Organizations’,” https://www.econometricsociety.org/publications/econometrica/2023/07/01/Ideology-and-Performance-in-Public-Organizations/supp/20355_Data_and_Programs.zip。

中国知网 https://www.cnki.net

官员与职业官僚分别加以呈现（如图3）。①

本文发现，涉外官僚机构的政治任命官员表现出显著的党派周期，即政治任命官员的意识形态随总统党派的不同而发生明显变化。总统更倾向于任命在意识形态上与自己高度一致的人士，以确保涉外官僚机构能够高效地执行总统及其所在党派的政策议程。这些职位没有长期的工作保障，任职者随总统更替而频繁更换。这种频繁更替在总统政权交接时期尤为明显，如自奥巴马政府过渡到特朗普第一任期期间，联邦政府高层的政治任命官员大规模更替，以确保与新总统的政策偏好保持一致。因此，政治任命官员群体表现出强烈的政治周期性，并成为总统控制和塑造美国外交政策方向的重要工具。②

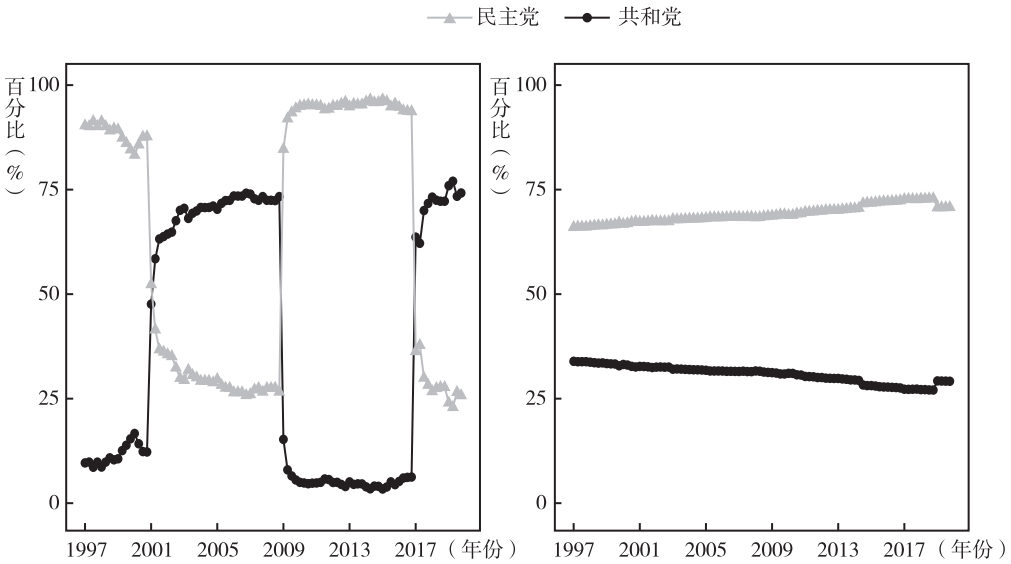

图3a　政治任命官员　　图3b　职业官僚

图3　涉外官僚机构中政治任命官员与职业官僚的意识形态

资料来源：笔者自制。

与政治任命官员形成鲜明对比的是，美国涉外部门职业官僚的意识形态并不存在党派周期，大多数（50%以上）职业官僚都持有偏向民主党的自由主义意识形

① 根据施彭库赫等公开的原始数据中的机构名称，本文筛选出国务院、财政部和商务部三个涉外官僚机构的行政人员，国防部的信息因涉密未公开，其他独立涉外机构信息在数据中则被原作者合并为“其他”类别而无法进行筛选。不过，鉴于国务院、财政部和商务部三大涉外机构人员众多且职能重要，对其进行可视化呈现的规律和趋势具有很强的代表性。

② Terry M. Moe, “The Politicized Presidency,” in John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., *The New Direction in American Politics*, Brookings Institution, 1985, pp. 235-271.

中国知网 https://www.cnki.net

态。无论总统及其政党如何变化，涉外部门的职业官僚中的民主党与共和党人士的比例均呈现稳定态势。具体而言，1997—2019 年美国涉外官僚机构中的民主党职业官僚比例稳步上升，共和党职业官僚的比例则逐渐下降，总体意识形态结构基本保持不变。

在美国联邦政府体系中，职业官僚占据压倒性多数，占所有行政人员的 99%以上，其中在涉外部门工作的职业官僚更集中地展现出自由主义意识形态特征。这一意识形态结构的稳定性意味着即使总统党派更替，涉外官僚机构内部的政治构成仍会保持相对恒定。该结构性特征在一定程度上解释了为何民主党总统普遍更愿意信任并依赖职业官僚，视其为推进政府政策、维持行政稳定的重要伙伴，而共和党总统尤其是意识形态上更为保守或具有民粹化倾向的领导人往往将职业官僚机构视为掣肘行政权力的他者。特朗普政府时期，“深层政府”这一概念被广泛用于批评官僚机构对总统政策的“消极抵抗”或“制度性对抗”。① 这种敌意并不仅仅是政治策略上的选择，而是源自更深层的意识形态冲突，即共和党对大政府的天然警惕使共和党总统倾向于通过政治任命加强对行政机构的控制。

四、美国总统对涉外官僚机构人事任命的实证分析

本部分尝试从理论上探讨美国总统对涉外官僚机构人事任命的一般规律，并基于 2009—2024 年奥巴马政府、特朗普第一任期与拜登政府的官僚人事数据，实证分析不同党派总统在控制涉外官僚体系上的差异，从而揭示出特朗普对涉外官僚机构的冲击在人事任命方面是否延续既有规律以及有哪些特殊表现。

（一）美国总统对涉外官僚机构人事任命的一般规律

每一位新总统在就任初期都会对本届联邦政府的官僚人员进行人事任命，总统对这种任命拥有很大的自主权和裁量权。在对外政策领域，总统在关注外交政策的同时，也会受人事控制和奖赏忠诚者动机的驱动对官僚机构施加影响和控制。本文尝试从四方面探讨总统对涉外官僚机构人事任命的一般规律。

第一，涉外官僚机构的职业官僚人数在总统的党派轮替中呈现明显差异。具体而言，在民主党总统任期内，高级岗位中的职业官僚人数会有显著增加，共和党总统任期内则相反。出现这种差别源自两党在行政国家角色认知上的根本分歧：民主

① Jeannie Suk Gersen, “How Much of the Government Can Donald Trump Dismantle?” https://www.newyorker.com/news/the-lede/how-much-of-the-government-can-donald-trump-dismantle.

中国知网 https://www.cnki.net

党政府倾向于扩大涉外机构的专业职能，强调多边主义、技术治理和持续性外交，因而更依赖稳定且专业的职业官僚体系，并增加对职业官僚的雇用。在奥巴马政府与拜登政府任期内，国务院、美国国际开发署和财政部国际事务局等涉外机构中的职业官僚人数往往保持稳定，甚至有所扩张。相反，特朗普政府则更倾向于控制职业官僚的数量，以此削弱行政官僚体系在外交政策上的主导地位。对于职业官僚的岗位，总统可通过备忘录或行政令通知所有联邦机构立即冻结招聘。这种做法曾在特朗普 2017 年和 2025 年的执政首日实施，导致职业岗位出现大量空缺、职业公务员数量减少。特朗普政府频繁批评外交系统中存在“深层政府”，并尝试通过冻结招聘或以临时政治任命官员代替职业官僚等手段重构对涉外官僚体系的控制关系。

第二，须经参议院通过的总统任命数量受制于参议院的党派构成和席位比例。具体而言，如果总统所在党派在参议院掌握的席位较少，该届政府须经参议院确认的总统任命人数也会较少。在每届政府中，总统可以提名 1200—1340 个须经参议院确认的总统任命。依据美国法律，总统无权自行增设职位，但实际每届政府能提名并最终确认的数量不等。尽管在职位空缺时，总统可指派“临时”（acting）人员代理职务（最多 300 天），延迟正式提名和确认，从而影响或操控参议院确认的总统任命数量；然而，总统对须经参议院确认的政治任命的控制能力是有限的，这类政治任命数量主要受到参议院党派席位比例的影响。[①] 例如，由于民主党在 2014 年中期选举后失去了在参议院的优势地位，致使奥巴马第二任期内的政治任命受到限制。特朗普第一任期内共和党在参议院的席位比例虽占多数，但在某些关键任命上仍遭遇阻碍。[②] 而在拜登政府初期，民主党在参议院仅以副总统的决定票（tie-breaker）维持微弱多数，使得其在参议院确认的政治任命人数减少。随着美国政治极化的加剧以及参议院总统党派的席位优势呈现不断缩小的趋势，在参议院席位比例不足的情况下，总统可能面临任命提名被否决或长期拖延的风险，进而影响涉外机构的政策执行效率和行政稳定性，因此总统不得不提名具有一定专业能力的部长级人选。

第三，无须参议院确认的总统政治任命数量在行政部门与独立机构存在不同。这种差异主要取决于机构的功能属性与专业复杂性。一般而言，在国务院和国防部

---

① 值得一提的是，参议院在 2013 年通过了“核选项”改革，取消了对大多数行政和司法任命的阻挠议事机制，将确认门槛从 60 票降至简单多数。参见 Shu Fu and William G. Howell，“The Filibuster and Legislative Discussion，”*Journal of Politics*，Vol. 85，No. 4，2023，pp. 1575-1580。

② 例如，特朗普提名的美国贸易代表罗伯特·莱特希泽直到 2017 年 5 月 11 日才获得确认，距离其提名有四个多月的时间。特朗普总统的其他一些关键提名也遭遇阻碍，如特朗普提名迈克尔·多尔森担任环境保护署化学安全与污染预防助理署长，但由于其与化学工业的联系以及对其独立性的质疑，遭到两党议员的反对，最终于 2017 年 12 月 13 日被撤回提名。

中国知网 https://www.cnki.net

等专业性强、任务高度技术化的大型涉外部门，政治任命主要集中在最高领导层，须经参议院确认的总统任命职位在这类机构内部占比较小。例如，国务院的部长、常务副部长、副部长和助理部长需要由总统提名并经参议院确认，但驻外使馆参赞等中下层职位绝大多数为经过职业训练的外交官。这些职业官员往往在数届政府间留任，形成确保外交政策稳定执行的“制度记忆”。国防部更是如此，其军事指挥体系基本独立于文职政治任命官员，专业官员依据军衔和服役年限晋升，维持了相对封闭的专业秩序。

与此形成鲜明对比的是，国际开发署、全球媒体署以及和平队等具有强烈政策导向、执行任务更偏向援助与价值传播的独立涉外机构更容易受到总统政治任命的影响。这些机构组织结构较为扁平，任务灵活性强，容易被总统用于推进具体政治议程。尤其是共和党总统会在这些独立涉外机构通过增加强调忠诚度的政治任命的人数，确保其对涉外官僚机构的控制。例如，国际开发署的多位助理署长职位一直由政治任命官员担任，政策重点常因政府更迭而发生重大调整，特朗普第二任期甚至将其并入国务院，由国务卿马尔科·鲁比奥（Marco Rubio）直接负责。① 与之类似，和平队作为人道外交机构，其署长每届政府都会更替，虽然志愿者项目具有相对独立的专业精神，但项目的地区重点和规模也会随政治领导的偏好而调整。②

第四，两党总统对涉外官僚机构的人事任命与机构的意识形态是否同总统一致无关。有研究指出，国务院和国防部等执行涉外任务的机构专业性较强、价值中立，而教育、环境和社会政策等领域的内政机构常带有明显的党派色彩。③ 虽然内政涉及许多专业领域，但总统对内政官僚的控制往往是意识形态主导，具有明显的党争属性。涉外官僚则由于其专业性较强的属性，更强调行政逻辑，行政部门与独立机构的区别更为突出。总统的政治任命在不同意识形态偏向的机构之间区别不大，这也符合“党派政治止于水边”的传统观点。④ 在制定外交政策时，涉外官僚体系中的专业官员发挥了重要作用，他们在政策制定中主要基于专业判断而非意识形态立

① Sean Lyngaas and Jennifer Hansler, “State Department Formally Notifies Congress It Is Effectively Dissolving USAID,” https://edition.cnn.com/2025/03/28/politics/state-department-formally-notifies-congress-effectively-dissolving-usaid/index.html.

② Peace Corps, “FY 2024 Annual Performance Report,” https://files.peacecorps.gov/documents/open-government/2024_Peace_Corps_Annual_Performance_Report.pdf.

③ Anmol Soni, Evan Matthew Mistur and Blake Emidy, “The Interactive Effects of Professionalism and Politicization: Why Professional Standards and Political Control Mix like Oil and Water,” *Public Management Review*, 2025, DOI: 10.1080/14719037.2025.2513488.

④ Arthur H. Vandenberg, *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Houghton Mifflin, 1952, p. 112.

中国知网 https://www.cnki.net

场。[①] 尤其是在外交和经贸领域的职业外交官往往能够超越党派分歧，致力于维护国家利益和外交政策的连续性，因此与国内政治官僚相比，总统在涉外官僚的政治任命中会更加看重专业性而非绝对的忠诚度。[②]

（二）数据与方法

《美国政府重要职位名录》（也称《梅花名册》）是美国政府的一份官方出版物，每四年由联邦政府人事管理办公室以及国会众议院监督与改革委员会联合编制发布。《美国政府重要职位名录》将官员类型细分为七类，均可与前文所述相对应。[③] 根据政治任命官员是否须经参议院确认，本文把七类官员类型简化为须经参议院确认的政治任命官员、无须参议院确认的政治任命官员以及职业官僚三类进行实证检验。

本文对《美国政府重要职位名录》中每届政府的涉外官僚机构人员数量进行了数据清理和可视化，尝试验证美国总统对涉外官僚机构人事任命的一般规律。在时间上，本文考察了2009—2024年奥巴马政府、特朗普第一任期与拜登政府不同类型的高级官僚人员。在机构上，本文的分析涉及绝大多数涉外官僚机构，包括国务院、国防部、财政部和商务部四大涉外行政部门以及国际发展署、新闻媒体署、中央情报局、进出口银行、国际贸易委员会、国际开发金融公司、贸易与发展署、和平队、和平研究所等其他独立机构。通过对涉外行政部门与独立机构的可视化呈现，可以观察到总统对这两类涉外官僚机构人事任命的不同策略。另外，为更加系统地检验不同总统对于涉外官僚机构人事任命的影响，本文也做了回归分析，其结果与宏观数据的可视化相一致。

（三）实证结果

图4展示了奥巴马政府、特朗普第一任期和拜登政府的政治任命官员与职业官

---

① Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little & Brown, 1971, p. 252.

② William J. Burns, *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*, Random House, 2019.

③ 《美国政府重要职位名录》中列出的官员类型包括：（1）须经参议院确认的总统提名职位（PAS），如内阁部长、驻外大使和联邦机构负责人等；（2）无须参议院确认的总统提名职位（PA），如高级顾问和机构副职负责人等；（3）非职业高级行政岗位（SES或NA），即高级行政服务中的政治任命官员，在各行政机构高层担任领导职务；（4）涉及机密或政策制定的C级特设岗位（SC）；（5）一般职级岗位（GEN），即美国联邦政府公务员系统中最常见的职位分类体系，覆盖约80%的联邦雇员，《美国政府重要职位名录》中仅展示该部门这一类型官员的中高级岗位数量；（6）技术行政职位（TA），属于例外服务或机构特殊人员中的一类，集中在需要特定技术或管理技能的领域，因专业性或特殊性豁免常规招聘流程；（7）例外服务岗位（XS），这是例外服务中的细分类别，用于高度专业化或敏感领域的职业雇员招募。其中，第二类到第四类属于无须参议院确认的政治任命官员，而第五类到第七类属于职业官僚。

中国知网 https://www.cnki.net

僚在行政部门与独立机构中的人数变化，图 5 展示了政治任命官员与职业官僚在自由派和保守派涉外官僚机构的人数变化。本文基于实证结果对前文归纳的四点规律进行了验证并得出四点结论。

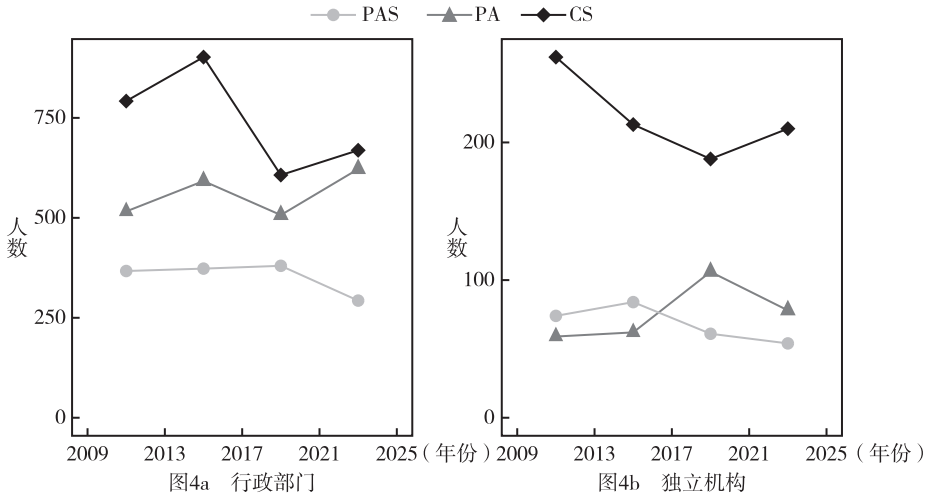

图 4 政治任命官员与职业官僚在涉外行政部门与独立机构的人数变化

资料来源：笔者自制。

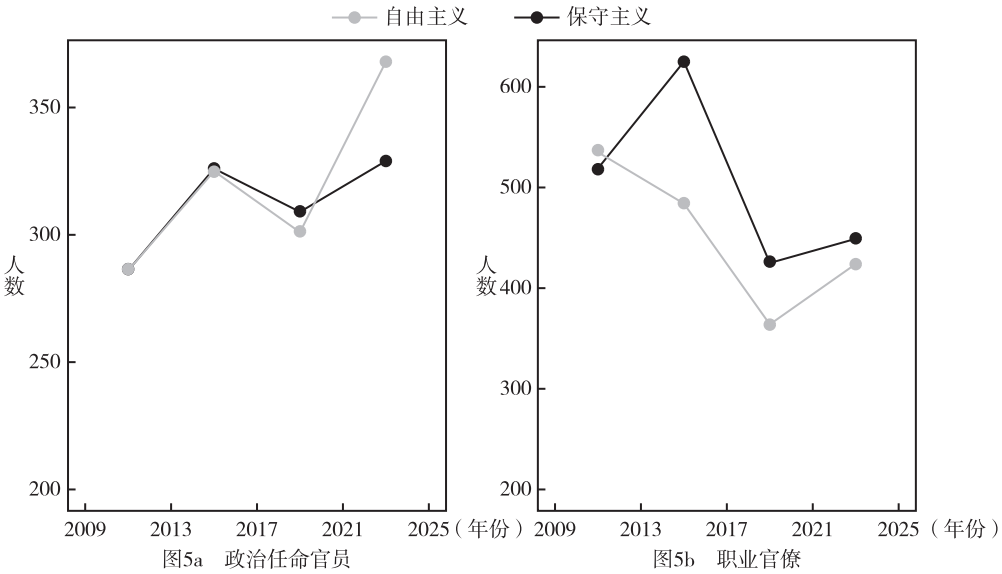

图 5 政治任命官员与职业官僚在不同意识形态取向涉外官僚机构的人数变化

资料来源：笔者自制。

中国知网 https://www.cnki.net

第一，美国涉外官僚机构的职业官僚人数在民主党与共和党轮替之间呈现出明显的党派差异。如图 4 黑色菱形折线所示，奥巴马政府时期，无论是涉外行政部门还是涉外独立机构，职业官僚人数保持在较高水平。进入特朗普第一任期，涉外职业官僚人数从奥巴马政府时期的近 1000 人下降到 700 人左右。到了拜登政府时期，职业官僚人数再次回升到 800 人以上的规模。这一变化趋势印证了民主党与共和党在行政国家角色认知上的根本分歧。民主党政府倾向于扩大涉外机构的专业职能，强调多边主义、技术治理和持续性外交，因而更依赖稳定且专业的职业官僚体系。相较之下，特朗普政府则更愿意控制职业官僚数量，从而增强特朗普个人意志在对外政策中的主导地位。

第二，从须经参议院确认的总统任命的变化趋势来看，总统所在党派的参议院席位比例制约了涉外机构的人事任命。如图 4 浅灰圆点折线所示，奥巴马政府参议院确认的涉外高级官员人数接近 400 人（包括行政部门和独立涉外机构）。在特朗普第一任期，须经参议院确认的高级岗位任命减少约 30 人。拜登政府执政后，民主党在参议院的实际控制力维持在 51 席，优势薄弱，涉外领域须经参议院确认的官员人数下降明显，再次减少约 100 人。这一趋势可与其他学者的研究结论相互印证：随着美国政治极化的加剧以及参议院总统党派的席位优势不断缩小，须经参议院确认的总统任命成功比例不断下降，从小布什政府的 87%下降到拜登政府的 60%。①

第三，从无须参议院确认的政治任命人数分布来看，在涉外行政部门与涉外独立机构之间存在明显差异。如图 4 深灰三角折线所示，特朗普第一任期在涉外独立机构的政治任命人数与奥巴马政府和拜登政府相比显著增加，而在行政部门中的政治任命人数相对较少，减少了 85 人。出现这种差异的原因主要源自机构的功能属性与专业复杂性。行政部门具有高度的专业性和技术治理属性，其政治任命通常只限于最高领导层，而中层与基层主要由专业的职业官僚组成，形成制度记忆与持续性治理能力。与此形成鲜明对比的是，独立机构具有强烈的政策导向与任务灵活性，更容易被共和党总统通过增加强调忠诚度的政治任命官员来施加控制。特朗普第一任期在涉外独立机构的政治任命人数要比奥巴马政府增加约一倍，但在拜登政府减少约 1/3。这体现出不同党派的总统对不同机构人事任命策略的显著差异。

第四，如果把涉外官僚机构按照意识形态划分为自由派机构与保守派机构，两

① Nicholas R. Bednar and David E. Lewis, “Presidential Investment in the Administrative State,” *American Political Science Review*, Vol. 118, No. 1, 2023, pp. 442-457.

中国知网 https://www.cnki.net

党总统在官僚人事任命方面并没有明显差异。① 无论是在总统拥有绝对控制权的政治任命官员（包含总统任命、非职业高级行政岗位和 C 级特设职位，不包含须经参议院通过的总统任命）还是职业官僚的任命，奥巴马政府、特朗普第一任期和拜登政府中的自由派涉外机构与保守派涉外机构的人数变化趋势相似（如图 5）。尤其是特朗普第一任期无论是政治任命官员还是职业官僚的人数都明显下降，并且自由派涉外机构与保守派涉外机构均呈下降趋势，更加说明了特朗普对官僚机构的不信任。

为进一步检验不同总统对涉外官僚机构人事任命的影响，本文整理出总统任期×官僚机构×官员类型的面板数据（见表 1）。研究时段内的 16 个官僚机构（4 个涉外行政部门与 12 个涉外独立机构）和 3 种官员类型的样本量共 192 个。本文采用最小二乘法线性模型，以官僚数量为因变量，以特朗普政府为自变量，并加入官僚机构

表 1　回归分析结果

自变量	因变量：官僚人数				
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5
	全部	职业官僚	须经参议院确认的政治任命官员	其他政治任命官员	意识形态
特朗普第一任期	−4.688*** (1.778)	−13.813*** (4.825)	−0.500 (0.478)	3.306*** (0.542)	−5.400*** (2.061)
拜登政府			−6.375*** (0.478)		
特朗普第一任期×行政部门				−20.722** (8.267)	
特朗普第一任期×意识形态一致					−1.004 (1.592)
官僚机构固定效应	√	√	√	√	√
样本量	192	64	64	64	168
R^2	0.703	0.959	0.988	0.985	0.692

资料来源：笔者自制。

注：* p<0.1，** p<0.05，*** p<0.01。样本的分析单位是部门与机构的某一类别官僚在一届政府中的数量。所有模型的稳健标准误聚类到每四年的总统任期，在括号中显示。所有模型均包含官僚机构的固定效应。由于有三个官僚机构的意识形态测量存在缺失值，故模型 5 的样本量为 168。

① 根据马克·理查德森等对官僚机构意识形态的测量，把美国涉外官僚机构划分为偏自由主义与偏保守主义两类。具体意识形态测量数据和方法，参见 Mark D. Richardson, Joshua D. Clinton and David E. Lewis, "Elite Perceptions of Agency Ideology and Workforce Skill," *Journal of Politics*, Vol. 81, No. 1, 2018, pp. 303-308。为便于讨论，本文分别将其称为自由派涉外机构与保守派涉外机构。

中国知网 https://www.cnki.net

的固定效应，对特朗普第一任期与其前后的民主党政府进行相比，评估同一官僚机构内部的人员数量变化。因为核心自变量是总统任期，所有模型的稳健标准误聚类到每四年的总统任期。

模型 1 包括全部样本，检验特朗普第一任期的官僚人员数量与奥巴马政府和拜登政府相比的变化。结果发现，对于单一官僚机构而言，特朗普第一任期的官僚人数与奥巴马政府和拜登政府相比减少约 5 名。模型 2 关注职业官僚，结果显示，特朗普第一任期官僚人数的减少主要是因为职业官僚人数的减少，平均每个机构减少了约 14 名职业官僚。模型 3 关注须经参议院确认的政治任命官员，以奥巴马政府为参照展现特朗普第一任期和拜登政府在每个机构中须经参议院确认的政治任命官员平均数量的变化。结果发现，在拜登总统任期内，因民主党在参议院仅以副总统的决定票维持微弱多数，其在平均每个机构须经参议院确认的政治任命人数减少了约 6 名（与奥巴马政府相比）。模型 4 关注其他政治任命官员，加入特朗普第一任期与行政部门的交叉项，展示行政部门与独立机构的异质性。结果显示，在无须参议院确认的其他政治任命岗位中，与民主党总统相比，特朗普第一任期通过增加政治任命来控制涉外官僚机构的行为主要体现在涉外独立机构而非行政部门。特朗普会在平均每个独立行政部门增加约 3 名政治任命官员。而在四大涉外行政部门中，特朗普第一任期的政治任命官员反而各自减少了约 17 名。该结果一定程度上说明，特朗普第一任期通过人事任命对涉外官僚的控制更多体现在涉外独立机构，对于专业性更强的涉外行政部门，特朗普的人事控制力度则较为有限。模型 5 根据机构意识形态测量数据，[①] 发现与总统意识形态一致或不一致的官僚机构并不存在异质性（交叉项系数不具有统计显著性），这说明两党总统在涉外官僚人事任命方面不受机构意识形态影响。

五、理解特朗普第二任期对涉外官僚机构的人事任命

在 2017 年开始执政之时，特朗普便凭借强烈的民粹主义倾向，以“抽干华盛顿的沼泽”的名义对美国官僚机构进行了剧烈重塑，其特征是不信任与排斥传统文官体系。2025 年特朗普重返白宫这一趋势进一步加剧，其通过建立政府效率部，对联邦政府进行了史无前例的大规模裁员。在本文看来，特朗普第二任期对涉外官僚机

① Mark D. Richardson, Joshua D. Clinton and David E. Lewis, “Elite Perceptions of Agency Ideology and Workforce Skill,” pp. 303-308.

中国知网 https://www.cnki.net

构的人事任命某种程度上是对其第一任期的延续，并未脱离总统对涉外官僚机构人事任命的一般规律。

首先，重返白宫后特朗普在涉外官僚机构的用人策略毫不意外地延续了共和党总统对职业官僚的不信任，同时格外依赖体现忠诚度的政治任命。就职首日，特朗普团队即要求国务院十余名资深职业外交官集体离职，包括整个副国务卿和助理国务卿层级官员在内，尤其针对在外交领域的职业外交官，旨在用忠于其议程的“自己人”取代被视为“不忠”的文官。① 此前特朗普竞选团队已明确表示将“解雇每一位中层官僚”以根除行政机构中的阻力。② 结果在特朗普第二任期百日内，关键决策迅速由少数风格强硬的政治任命主导，传统职业官僚则明显边缘化。这表明，与民主党政府通常依赖职业官僚维持政策连续性形成鲜明对比，特朗普再次执政后对职业外交和安全官僚体系进行了大幅人事重组和裁汰，呈现出明显的党派差异性。这种党派差异性是自里根政府以来就一直存在的，在涉外领域特朗普裁撤与其意识形态不一致的职业官僚并非特例。

其次，尽管总统在行政机构中拥有更广泛的政治任命权限，但涉外行政机构中仍有相当比例的政策由具备专业背景的政治任命官员主导，体现出特朗普在涉外政治任命方面依然要考虑专业能力与政治忠诚之间的互动协调。尽管国防部部长皮特·赫格塞思（Pete Hegseth）由于其福克斯新闻主持人和退役陆军少校的履历而备受争议，最终在参议院以副总统詹姆斯·万斯（James D. Vance）打破 50∶50 的僵局才得以任命，但其他几位涉外部长的任命仍存在忠诚度和专业性上的平衡。这与前文指出的大型涉外部门具有专业性强、任务高度技术化的特点密不可分，即便特朗普看重忠诚度，但在涉外经济贸易领域的部长级官员仍需要具有较强的专业能力。佛罗里达州联邦参议员鲁比奥出任国务卿，他在参议院曾长期关注外交和国家安全议题，是外交事务委员会成员，具备较强的对外政策专业能力。财政部部长斯科特·贝森特（Scott Bessent）虽然是特朗普的坚定支持者，同时具备深厚的对冲基金经验和国际金融知识储备，既主张延续“美国优先”路线的同时，在贸易与汇率政策上也展现出较为系统的政策取向。贝森特在参议院的确认听证会上表示，如果不延续 2017 年减税法案将对中产阶级构成“经济灾难”，但他也主张对金融市场采取审慎监管态度，显示出其专

① Jeremy Herb, Hannah Rabinowitz and Evan Perez, “Trump Touts Political Firings and Retribution as He Begins a Government Overhaul in His Image,” https://edition.cnn.com/2025/01/21/politics/trump-touts-political-firings-and-retribution-and-installs-loyalists-at-key-posts.

② Jonathan Swan, Charlie Savage and Maggie Haberman, “Trump and Allies Forge Plans to Increase Presidential Power in 2025,” https://www.nytimes.com/2023/07/17/us/politics/trump-plans-2025.html.

中国知网 https://www.cnki.net

业能力在财政体系中具有主导地位。[①] 同样地，商务部部长霍华德·卢特尼克（Howard Lutnick）虽然是一位华尔街出身的金融家，并且是特朗普重要的政治捐助者，但他在国际产业政策与出口管制问题上也提出了明确主张，尤其强调对稀土供应链和半导体产业的扶持。[②] 由此可见，总统在须经参议院确认的行政部门最高级职务的任命中，不仅要考虑忠诚度，还不得不把政策专业能力作为重要参考，这体现出特朗普政府在核心涉外行政部门中坚持“忠诚且专业”的人事标准。

相较之下，在行政部门以外的独立机构中，特朗普对涉外机构人事与组织架构的干预则更为强势，重心转向制度控制与结构重构。以国际开发署为例，特朗普不仅在就职首日签署命令冻结 90 天援外资金，更是在数周内推动将该署并入国务院并裁撤 83%的项目，几乎解构了这一冷战后对外援助的核心机构。特朗普关闭了国际开发署华盛顿总部，约 1600 名职员遭解雇，另有 4700 人被强制休假。[③] 在美国全球媒体署方面，特朗普提名右翼评论员布伦特·博泽尔（Brent Bozell）与渲染 2020 年选举“被操控”的前新闻主播卡莉·莱克（Kari Lake）出任该机构高级管理人员，并宣布“美国之音”全体员工停职并带薪休假，导致曾覆盖全球约 4.27 亿受众的美国对外广播体系陷入停摆。[④] 在国家安全委员会内部，特朗普则通过精减政策官员、将职位交由总统亲信或竞选顾问担任，取消了以往由国务院和国防部派驻的多数跨部门协同人员，强化对安全决策流程的直接掌控。[⑤] 这些做法不仅体现了对独立机构政治忠诚度的高度要求，更通过削弱制度独立性与专业自治权全面增强了总统对涉外独立官僚结构的控制能力。

综上，特朗普在涉外行政部门中虽然拥有广泛的人事任命权，但仍倾向于兼顾专业性与忠诚度，在涉外独立机构中则通过制度重构的手段更为彻底地重塑组织结构与权力关系，使涉外官僚体系更直接服务于其总统议程。

---

① Meridith McGraw, Michael Stratford and Sam Sutton, “Trump Taps Hedge Fund Manager Scott Bessent to Lead Treasury,” https://www.politico.com/news/2024/11/22/scott-bessent-treasury-secretary-trump-00188549.

② Alan Rappeport, “Senate Confirms Howard Lutnick as Commerce Secretary,” https://www.nytimes.com/2025/02/18/us/politics/howard-lutnick-confirmed-commerce.html.

③ Sean Lyngaas and Jennifer Hansler, “State Department Formally Notifies Congress It Is Effectively Dissolving USAID,” https://edition.cnn.com/2025/03/28/politics/state-department-formally-notifies-congress-effectively-dissolving-usaid/index.html.

④ David Folkenflik, “‘Bloody Saturday’ at Voice of America and Other U.S.-Funded Networks,” https://www.npr.org/2025/03/15/nx-s1-5329244/bloody-saturday-voiceofamerica-radio-free-asia-europe-trump-kari-lake.

⑤ Lilith Foster-Collins, “Trump Team Probes National Security Council Staff Loyal,” https://www.newsweek.com/trump-team-probes-national-security-council-staff-2013918.

中国知网 https://www.cnki.net

六、结论

本文梳理了美国涉外官僚机构的基本情况，就美国总统对涉外官僚的人事任命进行了理论归纳和实证检验，尝试为理解特朗普第二任期对涉外官僚机构的重塑与冲击提供理论视角和实证参考。本文的发现可为理解特朗普任期内总统与涉外官僚的互动提供三点启示：第一，从美国官僚机构的历史演变可以看出，特朗普对涉外机构中的职业官僚的不信任源于美国职业官僚的自由主义倾向，这也是他在第二任期对涉外官僚进行重塑和改造的内在因素。第二，由于对外事务的专业性和复杂性，特朗普在涉外行政部门的人事任命中无法做到完全以忠诚度为唯一考量，仍需要在涉外机构的专业性与总统政策偏好的忠诚度之间进行权衡与协调。第三，特朗普对涉外官僚机构的重塑与冲击主要集中于相对容易控制的独立机构。

为解构“深层政府”，本文尝试从涉外官僚机构与人事任命的角度展开分析。然而，从更宏观的官僚制度出发研究美国政治和中美关系，仍有诸多议题值得深入探索。其一，与人事任命同等重要的是官僚机构的财政支出。隶属总统行政办公室的行政管理和预算局制定政府年度预算提案，总统多大程度上根据其政策与意识形态偏好对特定部门的支出进行增减亟须理论探讨和实证检验。其二，本文发现总统在任命涉外官僚时并未遵循明显的意识形态分野，但在内政领域是否更受意识形态驱动则有待进一步实证检验。其三，涉外官僚体系中专门面向中国的部门与机构及其在中美关系中的作用与影响也有待更加细致的梳理。

在本文看来，美国涉外官僚制度具有一定的专业性和韧性，并非特朗普一人所能撼动。面对特朗普个人性格所带来的美国对外决策的不确定性，更重要的是关注美国对外政策运行中的制度性约束与结构性因素。通过梳理美国行政官僚制度的历史发展演变，解释总统与官僚体系互动的基本逻辑，能够更为准确地理解美国外交政策的连续性与变动性，也有助于在处理中美战略博弈中识别和把握制度层面的稳定因素，从而在务实基础上降低冲突风险，推动中美关系的行稳致远。

（截稿：2025 年 6 月　责任编辑：郭　枭）

中国知网　https://www.cnki.net

Deconstructing the "Deep State": US Foreign Policy Bureaucracy and Presidential Appointments

FU Shu (46)

【Abstract】 At the outset of his second term, President Donald Trump established the Department of Government Efficiency and launched an unprecedented wave of mass layoffs across the federal bureaucracy, pushing presidential-bureaucratic tensions to a new height. This article clarifies the concepts and general patterns of personnel reform within the US foreign policy bureaucracy, and assesses its implications for US policy toward China. To do so, it approaches the subject from historical, theoretical, and empirical perspectives. Historically, this article traces the evolution of the American bureaucracy to reveal the asymmetric attitudes of Democratic and Republican presidents toward the administrative state. Democrats tend to rely on the professional expertise of administrative agencies, whereas Republicans are more skeptical of the bureaucracy and prioritize political loyalty. This asymmetry stems from the fact that roughly 99% of the nearly three million federal employees are career bureaucrats, the majority of whom lean liberal and favor the Democratic Party. Theoretically and empirically, drawing on original data from the United States Government Policy and Supporting Position ("Plum Book") from 2013 to 2024, this paper identifies general patterns in presidential appointments to foreign policy departments and agencies. The key finding is that Trump's reshaping of the foreign policy bureaucracy was primarily reflected in reducing the number of civil servants, especially within independent agencies that are relatively easier to control. However, in areas requiring Senate-confirmed appointments and in highly professionalized departments, he still had to balance between loyalty and expertise. From the perspective of US domestic politics, this study offers implications for Sino-US relations: Given that Trump's personal style injects uncertainty into American foreign policy, greater attention should be directed to the institutional foundations of US policy. Therefore, a rational understanding of US institutions can help mitigate risks of conflict and foster stable, long-term cooperation between China and the US.

【Keyword】 US politics, "deep state", foreign policy bureaucracy, party politics, political

中国知网 https://www.cnki.net

appointments

【Author】 FU Shu, Assistant Professor at the School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University.

Technology Hype in Great Power Competition: An Analysis of the Historical Archives of the Strategic Defense Initiative

YAN Zhanyu (76)

【Abstract】 Technology hype is a cognitive-gaming strategy employed in great power competition. The initiating state deliberately inflates the supposed benefits of an emerging technology or technological system, aiming to shape the target state's technological cognition. By convincing the opponent of the necessities and advantages of the technology, the initiator induces the rival to bear additional costs, thereby achieving its strategic goal. The logic underlying technology hype rests on two conditions. First, the comprehension of new technology is an incremental and evolving process, and hype constitutes an unavoidable phase of this process. Second, since the acceptance of novel technologies follows identifiable cognitive frameworks, a state can shape the adversary's technological cognition by exaggerating the promise of innovation and heightening technological anxiety, thereby distorting the rival's cost-benefit calculus during the hype phase. Two principal mechanisms shape technological cognition: perceived usefulness and perceived ease of use. The former encompasses beliefs about technological trajectories, ethical implications, and empowerment potential; the latter includes assessments of cost pressures, temporal constraints, and foundational capabilities. When the initiator convinces the rival that the technology is both highly useful and readily adoptable, the hype strategy is likely to succeed. The target state then commits extra resources to develop such technology. The archival records of the US Strategic Defense Initiative corroborate this behavioral logic. Analysis of primary sources demonstrates that Washington leveraged technological hype to entice Moscow to pursue new strategic defense weapons. By amplifying the perceived potential of missile-defense technologies, the US successfully escalated the competitive dynamic of containment. Elucidating the theoretical

中国知网 https://www.cnki.net