

## 美国外交政策的转变： 从新孤立主义向国际主义的回摆

安高乐

**摘要：**2016年美国大选中特朗普以“美国优先”为口号，煽动“伊斯兰恐惧症”和“国外恐惧症”来迎合民粹主义的要求而当选总统，这很大程度上是美国在实力相对衰落的情况下恢复到新孤立主义的表现。特朗普政府处处以美国利益优先的做法不断破坏其与盟友之间的关系，国内治理能力在疫情中之善可陈，在一定程度上使其无法连任。拜登以恢复美国传统价值观为竞选纲领当选总统后，重新强调美国对世界的领导责任，调整与盟友的关系，调整前政府对中国和俄罗斯单打独斗的策略，强调以规则为基础的国际秩序，重新团结盟友和伙伴对付中国和俄罗斯。从国家层面上重新利用美国的全部权力以重建全球领导地位，敲打和警告违反人权的盟友，承诺向世界提供公共产品；从地区层面修复和调整跨大西洋伙伴关系、日韩关系以及与中东的关系等；从国际层面重返国际组织和恢复国际条约及国际机制；在对华关系上，与特朗普最后一年采取制裁+威胁“全面脱钩”的政策稍微不同，拜登对中国采取全面竞争+接触+高新技术领域脱钩的外交政策；对俄罗斯实行合作+遏制+全面制裁的政策。

**关键词：**新孤立主义；世界主义；外交政策；“软实力”；拜登政府

**收稿日期：**2022-04-18

**作者简介：**安高乐（1973-），四川师范大学华西边疆研究所研究员，主要研究领域：现当代国际安全、南亚问题。

**基金项目：**本文系国家社会科学基金一般项目“‘印太战略’背景下越南与域外国家海洋安全合作的新特征、逻辑动因及影响研究”（项目编号：21BGJ062）的阶段性成果。

特朗普以“美国优先”为口号，通过渲染“伊斯兰恐惧症”和“国外恐惧症”来迎合民粹主义的要求而当选总统，这实际上是美国在实力相对衰落情况下新孤立主义的表现。特朗普上台后，威胁盟国承担更多甚至全部的防务责任，导致和盟国的关系不断恶化。美国在没有盟国的支持下，在与中国的竞争中略显被动，加之特朗普政治管理经验的缺乏导致美国因疫情肆意传播，经济状况雪上加霜。拜登在2020年大选中以恢复美国传统价值为口号，即团结与治愈、反对特朗普主义、修复

美国与盟国的关系而赢得大选。拜登上台后对美国与盟友之间的关系作出了一系列调整，强调修复特朗普主政时期受损的美国与盟国关系，并使美国重返世界民主国家的“可信赖的领导地位”，以应对来自俄罗斯和中国的挑战。<sup>①</sup>拜登就任总统后，致力于加强美欧之间的跨大西洋联盟，重申美国对北约集体安全的义务；重新加入《巴黎气候协定》，并采取措施来应对气候变化，重新加入世界卫生组织；调整与亚洲盟友的关系；恢复美国的“软实力”和重返国际组织；强调国际合作以应对新型冠状病毒肺炎等。

## 一、美国孤立主义与国际主义的历史传统

美国外交总体呈现出孤立主义与国际主义、现实主义与理想主义、单边主义与多边主义三对关系的统一，并呈现出一体两面的特点。孤立主义者认为，保持与世界的良性疏离最有利于美国的国家利益。这个想法最初是受到华盛顿总统的启发，他在告别演说中警告不要与任何外国势力建立永久联盟，但同时提出，“美国在紧急的情况下可以放心地依靠临时的同盟”；<sup>②</sup>国际主义者认为，美国无法逃离世界，世界各地发生的事情严重影响美国的利益，否定国际参与的方法都会弄巧成拙；<sup>③</sup>孤立主义者强调通过减少国际参与来避免承担国际责任，国际主义者强调更多的国际事务参与和更多的国际责任。

杰森·爱德华兹等学者认为，美国的外交政策本质上是周期性的，通常在孤立主义和国际主义之间交替出现。<sup>④</sup>早期美国“孤立主义”的外交传统形成于独立到19世纪末这段时间。在这一时期，美国由一个殖民地变为一个独立国家，其外交布局是摆脱强国的控制，实现并巩固独立，孤立主义便由此产生。<sup>⑤</sup>尽管美国在19世纪末已经强大到足够参与全球政治，但它还是总体上专注于美洲大陆内部扩张和自身经济发展，因此那时的“孤立主义”一词被用来描述美国避免与欧洲国家签订相互防御协定。后来，随着实力增强，美国门罗政府于1823年提出门罗宣言，宣称“美洲是美国人的美洲”。<sup>⑥</sup>这标志着美国外交由“孤立主义”逐渐向地区“霸权主义”发展。美国在19世纪中期完成大陆扩张后，开始从地区大国向世界大国迈进，1898年就中国问题提出“主权独立，利益均沾”的门户开放政策，标志美国在亚洲欲与欧洲列强平起平坐。西奥多·罗斯福曾试图将美国引向国际主义高度，上台后对外奉

① Paul Sonne, "To counter China and Russia", *Washington Post*, December 9, 2020.

② 孔华润主编，王琛等译：《剑桥美国对外关系史》，新华出版社2004年版，第49页。

③ Brennan Stammen, "The Return to Isolationism in US Foreign Policy under Trump Administration", Paper prepared for the Midwest Political Science Undergraduate Research Conference, Drury University, April 3-4, 2020, p.4.

④ Jason A. Edwards, "Make America Great Again: Donald Trump and Redefining the U.S. Role in the World", *Communication Quarterly*, Vo.66, No.2, 2018, pp.176-195.

⑤ 王玮、戴超武：《美国外交思想史》，人民出版社2007年版，第49页。

⑥ 孔华润主编，王琛等译：《剑桥美国对外关系史》，第164-173页。

行门罗主义，实行扩张政策、建设强大军队、干涉美洲事务，并且因成功调停日俄战争而获得1906年诺贝尔和平奖，是第一个获得此奖项的美国人。

在将美国努力推向世界领导地位的总统中，威尔逊可谓发挥了里程碑的作用，他是美国国际关系理想主义的鼻祖。在威尔逊领导下，美国参加第一次世界大战。美国通过军火交易大发战争横财，实力迅速增强。一战结束后，美国在凡尔赛会议上根据自身实力谋划主宰和领导世界，提出《十四点和平计划》和提倡建立国际联盟。但在威尔逊亲自草拟完《十四点和平计划》后，英法等老牌帝国已将战胜果实瓜分殆尽，威尔逊回到国内被部分国人戏称为“傻瓜威尔逊”。由于《十四点和平计划》和国联设想并未给美国带来预期利益，美国参众两院也未通过美国加入国联的决定，这就导致美国倡导建立国联但又不加入国联的奇怪现象。美国重新回到孤立主义。不管怎样，美国对领导世界进行了大胆尝试，只是由于实力尚存且深谙外交谋略的老牌英法帝国暂时阻止了新兴的美国领导世界的设想。但威尔逊起草的《十四点和平计划》中的“公海航行自由”“民族自决”等原则成为国际法和国际关系的主要指导原则。美国设想建立的“国联”虽然未能给世界带来预期的和平，也未能阻止法西斯国家发动第二次世界大战，但是其探索和尝试却为二战后联合国的建立积累了一些经验。

二战中美国与苏中英法等国家结成反法西斯联盟，主导并促成开罗会议、德黑兰会议和雅尔塔等重要国际会议，签订一系列重要协定，为战后世界格局和美国利益实现进行机制安排。二战结束时，美国工业产量占资本主义世界1/2以上（1948年占53.4%），出口贸易占1/3（1949年占32.4%），黄金储备占3/4（1949年占73.4%），资本输出占世界第一位而且是最大的债权国。美国军事力量在战争期间迅速膨胀，到战争结束时其军队总人数高达1212万人，拥有世界上最强大的海军和空军，在海外建立了484个军事基地，还独家垄断原子弹。<sup>①</sup>高度膨胀的经济、军事实力，使美国重拾国际主义，建立世界霸权。美国根据大国一致原则主导建立联合国，建立国际货币基金组织和世界银行为基础的布雷顿森林体系、实施马歇尔计划和组建北大西洋公约组织、在拉丁美洲推行“第四点计划”等国际性组织和地区性体系，企图通过这些组织和体系实现其领导的战后世界政治经济秩序。美国还通过在海外建立军事基地和大量驻军来阻止对手势力扩张，进一步保证其联盟伙伴的国家安全，这反过来又使这些伙伴国家能够在国内投资经济复苏和社会支持计划。总体上来看，二战以来，除“尼克松主义”在短期内表现出一定程度的孤立主义以外，美国一直奉行国际主义，通过向资本主义世界提供公共产品来获得对其霸权的认可。冷战结束后，美国的霸权国地位得到进一步提升。这种局势一直延续到特朗普当选总统。他上台后强调“美国优先”，奉行新孤立主义，既要当世界领导又不

<sup>①</sup> 方连庆：《战后国际关系史》，北京大学出版社1999年版，第43页。

提供公共产品，这在损害盟国利益的同时反过来也损害了美国利益。需要指出的是，新孤立主义滥觞于特朗普政府时期，但早在奥巴马政府时期已出现新孤立主义的苗头。上任之初，奥巴马就开始分阶段从伊拉克撤军，并最终于2011年12月将美军全部撤出伊拉克。在阿富汗，奥巴马的计划是先增兵以稳定阿富汗安全形势，再逐步撤出美军。虽然最终未能如愿，但到奥巴马离任时，在阿富汗的美军人数也已从其上任之初的3.6万人缩减至不足1万人。<sup>①</sup>奥巴马政府的全球战略收缩表明美国霸权实力已出现衰落的迹象，美国需要在某些方面优先解决国内问题。

## 二、特朗普政府新孤立主义的表现、动因及负面影响

### （一）新孤立主义的表现

特朗普政府的“新孤立主义”政策与传统孤立主义政策的差异在于既减少国际参与和国际责任，又要维持美国的领导地位。新孤立主义与传统孤立主义既有关联又有不同。二者都试图减少国际参与，但前者试图维持全球领导地位。特朗普政府施政重点是解决国内事务，因此考虑减少某些类型的全球参与。特朗普政府选择从叙利亚、阿富汗撤军，减少对朝鲜半岛无核化的外交干预，公开谴责全球主义和多边主义，与传统盟友，尤其是北约盟友交恶。新孤立主义者明白美国无法完全脱离世界，只能尽量减少承诺，而非完全放弃。正如麦克纳利所言：新孤立主义者无法逆转全球化的影响，因此将大量移民和自由贸易看作美国受损的根源。<sup>②</sup>特朗普不断传达的“美国优先”议程，一方面反映了民众对美国干预全球事务的日益不满，同时也是国内政治综合因素在外交上的体现。总体而言，以下因素在一定程度上导致新孤立主义的出现。

### （二）新孤立主义的动因

#### 1. 美国霸权地位相对衰落

“9·11”事件是后冷战时期美国霸权相对衰落的诱发因素和分水岭。这一事件不仅改变了美国的国家安全观，还促使美国将大量资源投入“反恐”战争，消耗美国实力。如果说在冷战期间是朝鲜战争和越南战争极大地耗损美国实力的话，在后冷战后时期则是“反恐”战争极大地消耗了美国的霸权国实力。“9·11”事件使美国一改冷战时将主要大国作为头等威胁的观念，转而将恐怖主义以及恐怖主义与大规模杀伤性武器结合视为国家安全头等威胁。在此安全观念指导下，美国发动始于阿富汗的“反恐”战争。2011年，美国击毙本·拉登并宣布全球“反恐”战争取得阶段性胜利，但阿富汗后续“反恐”和阿富汗重建道路却步履蹒跚。美国20年“反

<sup>①</sup> 韩召颖、岳峰：《金融危机后美国的新孤立主义思潮探析》，《美国研究》，2017年第5期，第18页。

<sup>②</sup> C. A McNally, “The Rise of Neo-Isolationism”, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-rise-of-neo-isolationism>.

恐”战争使其在阿富汗死亡2400余人，19600余人受伤，用于阿富汗重建和维持驻阿富汗安全部队的国会拨款约1430亿美元。<sup>①</sup>2008年由“次贷危机”引发的经济危机让美国陷入经济发展疲软、华尔街金融腐败、失业人数增加和两极分化加大等社会问题。与此同时，世界多极化发展，新兴经济体群体性崛起，美国难以垄断国际事务决策权等接踵而至。在此背景下，美国民众孤立主义情绪浓厚，不愿本国承担过多国际责任。2016年特朗普抓住这一契机，以“美国优先”为竞选纲领赢得大选，将新孤立主义引入白宫。

## 2. 自由国际主义外交实践未能给美国带来预期成果

后冷战时代美国在自由国际主义大旗指导下推广民主的实践却让相关国家更为混乱，恐怖主义乘势而起。美国先后践行克林顿政府的“人权外交”、小布什政府的“大中东民主改造计划”以及奥巴马政府鼓励和支持的“阿拉伯之春”。小布什政府虽然推翻了塔利班政权，但阿富汗重建却遥遥无期；捣毁“基地”组织老巢，却使其在东南亚和南亚扩散；推翻萨达姆政权，却导致“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚得到发展的机会。奥巴马政府鼓励和支持中东北非反对派在“阿拉伯之春”中夺取政权，但至今还未完成秩序的重建，导致中东出现权力真空，恐怖主义进一步扩散。

美国民众怀疑自由国际主义外交战略，选择回归孤立主义。美国民众发现自由国际主义外交实践让美国陷入“反恐”泥淖，无力应对其他威胁。印度、巴基斯坦和朝鲜正在扩大核武库。与此同时，美军在阿富汗牺牲生命和消耗财力。2016年4月美国皮尤研究中心民调指出：57%美国人认为美国应该“处理自己的问题，让其他国家尽其所能处理自己的问题”。在2016年大选中，民主党候选人桑德斯和共和党候选人特朗普在质疑美国促进民主、补贴盟友国防和军事干预的嗜好时，都受到听众的欢迎，只有民主党候选人希拉里坚持自由国际主义大战略。<sup>②</sup>

## 3. “伊斯兰恐惧症”

“9·11”事件以来，国际社会发生深刻变化，其中包括非传统国际格局凸显。非传统国际格局是近20年来逐步形成的，在传统主权国家和国际组织之外，出现影响越来越大的非国家非国际组织行为体与特定国家对抗，并对主权国家外交关系产生影响的国际体系。在传统国际格局中出现足以影响大国国际安全战略、国家间关系的新变量——国际恐怖主义网络等非国家行为体，所以可以把这种国际体系称之为“非传统国际格局”。<sup>③</sup>“非传统国际格局”中的恐怖主义和大规模移民对国家安

<sup>①</sup> Clayton Thomas, “Afghanistan: Background and U.S. Policy: In Brief”, *Congressional Research Service*, March 25, 2021, p.1.

<sup>②</sup> John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing”, *Foreign Affairs*, July/August 2016, p.70.

<sup>③</sup> 刘江永：《美国军事卷入钓鱼岛将面临两难困境》，《国际问题研究》，2011年第3期，第1页。

全和外交政策形成很大冲击，强大如美国者亦不能幸免。“9·11”事件后的恐怖主义和移民问题让美国产生“伊斯兰恐惧症”和“仇外恐惧症”，并在一定程度上促进美国新孤立主义产生，从而在很大程度上改变了美国的国家安全观。虽然美国自建国伊始就是大量移民构成的国家，但历史上的移民对美国国家身份认同的稀释经过美国内战和两次世界大战的洗礼，国家认同得到加强。自上世纪50-60年代国家认同受到民权运动的侵蚀起，美国的盎格鲁新教核心文化及其自由民主政治信条面临四个挑战。一是苏联解体消除了对美国安全的重大威胁，因此与次国家、跨国、双重国籍身份相比，国家身份认同显著降低。历史经验和社会学分析表明：缺乏外部“他者”威胁可能会破坏社会内部的团结并滋生分裂。二是冷战结束以来的多元文化主义和多样性意识形态侵蚀美国身份、文化核心和美国信条的合法性。三是与之前几波来自欧洲的移民不同，始于20世纪60年代的第三波大规模移民潮主要是来自拉丁美洲和亚洲。与早期移民已被同化到美国社会不同，20世纪60年代后的移民对母国忠诚度影响了他们在美国社会的同化度。四是20世纪60年代后的大多数移民使用单一的非英语语言，这阻碍其同化的进程。<sup>①</sup>除这些现实挑战外，以特朗普为代表的基督教福音派领导人关于威胁源的政治宣传叙事对孤立主义产生了极大的推动作用。从2015年特朗普使用“美国优先”的竞选口号到2018年第一个国情咨文有关移民的仇外宣传，均助推了国内新孤立主义的发展。<sup>②</sup>

### （三）新孤立主义的负面影响

#### 1. 国家层面：损害美国“软实力”

“软实力”是一国国力的关键组成部分。“软实力”主要基于吸引力而非强制力，在面对诸如新冠病毒肺炎等需要共同应对的全球挑战时显得尤为重要，即使强大如美国亦不例外。特朗普政府从一开始处理外交事务的方法就是硬实力，而且只有硬实力。<sup>③</sup>其实美国“软实力”下降不是始于特朗普，而是早在2003年伊拉克战争时已经初见端倪。在特朗普时代，美国吸引力下降尤为严重和急剧。特朗普拥护白人至上的种族主义，意欲颠覆司法制度以及打算推翻民主选举而弄出的种种闹剧显示他对软实力的贬损。约瑟夫·奈认为：各国必须利用“有助于解决问题的多种沟通渠道”来获得软实力。然而特朗普总统利用推特进行人身攻击，贬损和谩骂任何反对他的人。他在全球传播“丑陋的美国”形象，<sup>④</sup>“皮尤研究中心”数据表明：美

---

<sup>①</sup> Samuel P. Huntington, *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2005, p.18.

<sup>②</sup> Erika Lee, “America First, Immigrants Last: American Xenophobia Then and Now”, *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, No.19, 2020, p.14.

<sup>③</sup> Russell. Berman, “President Trump’s ‘Hard Power’ Budget”, *The Atlantic*, March 16, 2017.

<sup>④</sup> Geoffrey P. Johnston, “Can Biden Restore U.S. Soft Power?”, <https://www.thewhig.com/opinion/can-biden-restore-u-s-soft-power>.

国形象在世界范围内遭受相当程度的削弱，尤其是在欧洲主要盟友如德国、英国或法国的形象更是大大贬损。<sup>①</sup>

## 2.地区层面：跨大西洋伙伴关系及其与日本和韩国的关系的破坏

第一，破坏跨大西洋伙伴关系。在2016年特朗普当选总统后，为实现“美国优先”政策，特朗普不断向欧洲盟国施压，要求他们增加国防开支。在30个北约盟国中，尽管有10国应特朗普要求将国防开支占比提高到本国GDP的2%（这一标准在2014年只有3个国家达到），但特朗普还是威胁要将美国力量从北约撤回。<sup>②</sup>这极大削弱了跨大西洋伙伴关系，导致美欧关系龃龉不断。加之特朗普反复无常、言而无信以及喜欢人身攻击的个性，如2018年在加拿大举行的七国集团峰会上，特朗普对与会其他国家领导人尖刻的人身攻击导致美国与盟国离心离德、关系疏远和争吵不断。<sup>③</sup>特别是欧盟与美国的关系在特朗普政府时期遭到严重削弱。因为特朗普一再批评欧盟，并将其列为最大敌人之一，尤其是德国首当其冲。<sup>④</sup>鉴于美国对德国的巨大贸易逆差，特朗普因此称德国为“糟糕的国家”，并攻击默克尔为“糟糕的总理”。<sup>⑤</sup>

第二，破坏美国与日韩的关系。美国是日本重要盟国，这不仅体现在经济上，而且体现在政治和军事上。特朗普在维持与日本关系方面显然发挥了消极作用，更多地强调经济利益，只关心日本是否支付足够资金维持驻日美军。早在当选前的2016年8月，特朗普竞选造势时就指出：“如果美国遭到袭击，日本人不会采取什么行动，只会在家里用国产索尼电视机看电视。”<sup>⑥</sup>当选后，特朗普经常表示要重塑美日关系，并威胁说如果日本不支付所有费用就要撤回驻日美军。<sup>⑦</sup>在经济上，日本自2013年起决定加入跨太平洋伙伴关系（TPP）谈判，在贸易政策上的优先目标一直是通过自由贸易协定来平衡中国影响力。2017年特朗普政府决定退出TPP，日本劝说美国重返协议无果后，于2018年决定就商品、服务和其他重要领域与美国进行双边自由贸易谈判。2019年7月7日两国签订贸易协定和数字贸易协定，2020年1月1日

---

① Hendrik W. Ohnesorge, “Joe Biden and the Future of Transatlantic Relations”, *E-International Relations*, December 1, 2020, p.3.

② Elena Lazarou and Jana Titievskaia, “US Foreign Policy after the 2020 Presidential Election: Issues for the European Union”, *European Parliamentary Research Service*, December 2020, p.5.

③ Hendrik W. Ohnesorge, “Joe Biden and the Future of Transatlantic Relations”, *E-International Relations*, December 1, 2020, p.2.

④ Cat. Contiguglia, “Trump: EU is One of United States’ Biggest Foes”, *Politico*, July 15, 2018.

⑤ Bloch, Agneska and James Goldgeier, “Reviving the Transatlantic Relationship”, <https://www.bosch-stiftung.de/en/story/revivingtransatlantic-relationship>.

⑥ Jesse Johnson, “Trump Rips U.S. Defense of Japan as One-sided, Too Expensive”, *Japan Times*, August 6, 2016.

⑦ Mark S. Bell, “Assessing the U.S. Commitment to Allies in Asia and beyond”, *The German Marshall Fund of the United States*, No.11, 2018, p.10.

生效。尽管安倍首相相对协议乐见其成，但该协议还是惹恼了日本各大产业部门：首先，从长期来看影响了日本牛肉猪肉出口；其次，该协议并没有减少日本汽车和汽车部件的关税。尽管如此，美日联盟仍然属于不对称的相互依存关系。日本处于弱势和从属的一方，为获得美国安全保护，日本只能委曲求全。日本为防止把所有鸡蛋装在一个篮子里，2018年7月17日与欧盟签订“日欧经济伙伴协议”。在安全上，日本担心被特朗普政府抛弃的恐惧心理使安倍政府选择对冲战略，积极改善中日关系。在中国新冠病毒暴发之初，日本向中国捐献大量抗疫物资。正如贝尔所说：当盟国担心盟主安全保障不可靠时，可能会与结盟针对的国家改善关系。<sup>①</sup>

与日本相比，韩国对美国的“敏感性”和“脆弱性”较美日同盟更明显。原因在于韩国距离朝鲜距离更近，更易遭到朝鲜的攻击。罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈认为，相互依存是指国际社会中不同角色互动的的影响和制约关系。这种互动的的影响和制约关系可以是对称的，也可以是不对称的，其程度取决于角色对外部的“敏感性”和“脆弱性”。<sup>②</sup>美韩关系中，韩国试图获得美国军事保护，美国对韩国提供驻军和承担部分驻防费用，以便牵制朝鲜、俄罗斯和中国，但双方对彼此政策表现出的“敏感性”和“脆弱性”不同。韩国出于国家领土主权安全的需要，其“敏感性”和“脆弱性”大于美国，属于更敏感和更脆弱的一方。特朗普上台后，要求韩国承担更多驻韩美军费用。这些费用不仅包括美军在韩国驻防费，还包括朝鲜半岛以外的“盟军贡献”。两国为续签“特别措施协议”（SMA）争吵不休。特朗普政府要求韩国增加400%的费用负担，而韩国坚持只能增加13%，从而导致SMA陷入僵局。<sup>③</sup>到2019年11月底，韩国额外支付50亿美元，这是韩国之前每年支付的5倍。<sup>④</sup>2020年4月在韩美紧张僵持的第11次《特别措施协议》谈判中，特朗普政府再次要求韩国在第10次SMA的基础上增加13%以上的防务费。面对特朗普政府的施压，文在寅总统坚持“增加13%以下是最佳方案”的强硬立场。美韩联盟面临的另一直接挑战是围绕重启美韩主要军事演习。特朗普在与金正恩会晤后单方面中止这一演习。批评者认为：美国进一步中止演习可能会损害（美韩）联盟的战备状态。<sup>⑤</sup>美国“传统基金会”担心地指出，由于特朗普执政期间美韩关系的不稳定，导致从2018–2021年的四年中两国取消、减少和限制军演，这导致韩国的威慑和防御能力下降。

---

① Mark S. Bell, “Assessing the U.S. Commitment to Allies in Asia and beyond”, The German Marshall Fund of the United States, No.11, 2018, p.15.

② 倪世雄等：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社2006年版，第336页。

③ Congressional Research Service Report, “South Korea: Background and U.S. Relations”, *Congressional Research Service*, February 2, 2021, p.2.

④ Won Gon Park, “Trump’s America or America’s Trump and the Korean Peninsula”, *Global North Korea*, 2019, p.3.

⑤ 李侑珍：《文在寅强调防卫费“上调13%是最佳方案”对美显强硬》，韩国《中央日报》，2020年4月24日，第2版。

鉴于此，该基金会建议美韩两国恢复在朝鲜半岛的军事演习。<sup>①</sup>

### 3.全球层面：危及自由国际秩序、国际机制以及应对气候变化的共识

特朗普上台以后，其外交政策破坏了过去70年来以来西方大部分地区赖以繁荣和稳定的自由主义国际秩序。不管是怀疑欧洲和亚洲的联盟体系，还是攻击联合国和其他多边机构，特朗普政府都被认为对美国在二战后建立的全球治理体系构成直接威胁。而这反过来又削弱了美国的自身力量。<sup>②</sup>

二战后美国主导建立了一系列国际组织，签订了一系列国际协议。许多国家通过承认美国领导权获得其提供的公共产品。特朗普总统废除一系列国际条约，退出《巴黎气候变化协定》和世界卫生组织。2017年7月1日，特朗普政府发表声明称：由于美国对自身经济利益的关心超过国际上对气候变化的共同关切，因此美国决定退出《巴黎气候变化协定》。<sup>③</sup>2020年4月，特朗普宣布停止向世界卫生组织提供资金，5月宣布终止与世卫组织的关系。7月6日美国正式退出世卫组织。<sup>④</sup>特朗普在任职期间奉行“能源主导”政策，努力提高石油、天然气和煤炭出口，废止约100项关于气候和环境的法规。<sup>⑤</sup>此外，特朗普政府还退出“联合国人权委员会”。特朗普抛弃这一系列国际规范和机制，在破坏全球共识的同时也损害了美国国际形象并降低了其国际声望。

## 三、拜登政府向国际主义政策的部分回摆

### （一）从国家层面重拾美国在全球的软实力

拜登和他领导的政府宣称重新利用美国的全部权力以重建美国的全球领导地位。军事实力和经济实力当然至关重要，但是“软实力”将再次发挥更大的作用。拜登在《外交事务》发表题为“为什么美国必须再次领导”的文章，指出“作为一个国家，美国必须向世界证明美国已准备好再次发挥领导作用，这不仅仅是用美国的硬实力，而且是发挥美国的榜样作用（软实力）。”<sup>⑥</sup>拜登政府为重整美国“软实力”，首先在就职演说中宣布将恢复美国的传统价值观，包括民主和人权外交。

---

<sup>①</sup> Bruce Klingner and Jeff M. Smith, “President Biden Should Strengthen Alliances During Asia Trip”, Asian Studies Centre, May 19, 2022, p.7.

<sup>②</sup> James Curran, “Americanism, not Globalism: President Trump and the American mission”, Lowy Institute, July 2018, p.2.

<sup>③</sup> Ilja Richard Pavone, “The Paris Agreement and the Trump Administration: Road to nowhere?” *Journal of International Studies*, Vol.11, No.1, 2018, p.34.

<sup>④</sup> Tiaji Salaam-Blyther, “U.S. Withdrawal from the World Health Organization: Process and Implications”, *Congressional Research Service*, October 21, 2020, p.34.

<sup>⑤</sup> “Biden Administration to Unveil More Climate Policies”, *Reuters*, January 24, 2021.

<sup>⑥</sup> Joseph R. Biden, “Why America Must Lead again”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, No.2 March/April 2020, pp.64-76.

其次，敲打和警告违反人权的盟友。2018年沙特记者卡舒吉在土耳其当时的首都伊斯坦布尔被谋杀，尸体被肢解。事发后特朗普政府拒绝以解密形式公布报告，而是专注于改善与沙特阿拉伯的合作，寻求与沙特建立更紧密的关系。与此相反，拜登政府要求公布报告，对据称参与谋杀记者的沙特阿拉伯公民实施针对性制裁。<sup>①</sup>2021年2月25日，拜登与沙特国王萨勒曼通电话时强调“美国对人权和法治的重视，将美国和沙特的关系置于新基础上”。<sup>②</sup>2月26日，美国国务卿布林肯在推特上宣布对迫害异议人士的76名沙特阿拉伯人施加签证限制，其中包括谋杀卡舒吉的凶犯。<sup>③</sup>

再次，承诺向世界提供公共产品。当下，COVID-19疫苗是拜登政府必不可少的公共产品，美国能否向弱国公平地提供COVID-19疫苗具有强烈的伦理和道德意义。随着全球流行病蔓延，特朗普政府退出世界卫生组织，并拒绝加入由世界卫生组织和“全球疫苗和免疫联盟”发起的“新冠肺炎疫苗实施计划（COVAX）”。与世卫组织重新接触后，拜登政府于2月宣布，美国将向COVAX捐款40亿美元，以确保中低收入国家最终能够获得COVID-19疫苗。<sup>④</sup>在后特朗普时代，拜登要做的不只是简单地避免在Twitter上侮辱别人以恢复美国软实力，而是以实际行动重塑美国“软实力”。

## （二）从地区层面调整跨大西洋伙伴关系、日韩关系以及与中东的关系

### 1. 调整跨大西洋伙伴关系

与特朗普相比，拜登被描述为坚定的跨大西洋主义者，他与包括默克尔在内的许多欧洲最重要领导人保持密切关系，这是他校正与欧洲关系的有利因素之一。<sup>⑤</sup>默克尔在谈论拜登时表达了对跨大西洋关系的新希望。<sup>⑥</sup>德国外交大臣海科·马斯不吝溢美之词地赞扬道：“拜登当选美国总统意味着跨大西洋伙伴关系的新机遇……欧洲需要一种跨大西洋伙伴关系的新协议，其基础应包括通过国际解决方案，而不是‘美国优先’或‘欧洲优先’的政策应对国际挑战。”<sup>⑦</sup>拜登政府主要从经济贸易和安全防务合作方面来调整与欧洲盟国的关系。

---

<sup>①</sup> Geoffrey. P. Johnston, “Can Biden Restore U.S. Soft Ppower”, <https://www.thewhig.com/opinion/can-biden-restore-u-s-soft-power>.

<sup>②</sup> 王兆昱：《美国总统拜登与沙特国王通电话，提出人权呼吁》，[https://www.sohu.com/a/452747115\\_656058](https://www.sohu.com/a/452747115_656058)。

<sup>③</sup> Geoffrey P. Johnston, “Can Biden restore U.S. soft power?”, <https://www.thewhig.com/opinion/can-biden-restore-u-s-soft-power>.

<sup>④</sup> Ibid.

<sup>⑤</sup> Matthew.Karnitschnig, “What Biden Means for Europe: On Key Issues from Climate Change to China, How the Next US President Will Revamp Transatlantic Ties”, *Politico*, November 8, 2020.

<sup>⑥</sup> Mark. Landler, “Biden Victory Brings Sighs of Relief Overseas”, *New York Times*, November 7, 2020.

<sup>⑦</sup> Frank. Jordans, “AP Interview: Germany Seeks ‘New Deal’ with US under Biden”, *Associated Press*, November 10, 2020.

第一，经济和贸易。拜登政府在国内承诺恢复在抗疫中的领导作用，包括成立一个咨询委员会以应对病毒进一步蔓延，同时解决疫情带来的社会经济问题。拜登政府打算减少美国与欧洲进行的贸易战。在竞选后期，担任拜登竞选活动最高顾问的布林肯宣布：“欧盟是世界上最大的市场，美国需要改善与欧盟的经济关系，需要结束特朗普政府已经启动的人为贸易战……这一直在毒害两者的经济关系，造成岗位流失，增加消费者的成本。”<sup>①</sup>

第二，与北约的安全防务合作。特朗普政府最初通过在“欧洲威慑倡议（EDI）”资助下与欧洲进行联合军事演习，在欧洲中部和东欧前沿部署军事装备，提高美国在欧洲的国防参与度。2020年，美国政府提议削减EDI资金，将所削减下来的资金用于与墨西哥的边界墙建设费用。这引起了国会的强烈反响和反对。拜登当选后承诺继续支持EDI，不会从计划中挪用资金。

较之特朗普，拜登是北约的长期支持者。他将北约视为“恢复和重新构想伙伴关系”计划的关键要素，在他的领导下美国会力保北约军事实力，扩大盟国能力，以应对新的非传统威胁，例如武器走私、网络间谍以及太空和公海的新挑战。在当选总统前，拜登在《外交事务》杂志上撰文写道：“美国的承诺是神圣的，而不是交易性的。北约是美国国家安全的核心，是自由民主的堡垒和价值联盟。与强制或现金建立的合作伙伴关系相比，价值联盟更加持久、可靠和强大。拜登也强调，盟友也应公平地承担一份责任。”德国各党派的决策者已经表示，一旦拜登就职，他们将增加德国对北约的义务。<sup>②</sup>

## 2.调整与日本和韩国的关系

拜登上台后迅速改善美日关系。2021年1月27日，拜登与日本首相菅义伟在电话中重申美国对日本安全条约的承诺，称美国将根据《美日相互防卫协议》毫不动摇地支持日本的防务。2月，美国国务卿布林肯与日韩的高级外交官举行第一次会议，讨论来自朝鲜的威胁。国务院的一位高级官员说，这次会议旨在发出一个强烈信号，即拜登政府在其任职的第一个月内致力于恢复与日本的关系。<sup>③</sup>4月16日，菅义伟造访华盛顿。他是拜登上台后访美的第一位外国领导人。美日首脑达成加强战略联盟共识，美方重申对日安全保障。<sup>④</sup>2022年5月21日至24日，美国国务卿安东尼·J·布林肯陪同拜登总统访问亚洲，会见日本首相岸田文雄并出席四方领导人峰会。在东京期间，国务卿与日外相和其他日本高级官员会面。国务卿和外相讨论如何应对普

<sup>①</sup> Andrea Shalal, “Biden Would End Trade War with EU, but Focus on Fixing Imbalance Trade”, *Reuters*, September 22, 2020.

<sup>②</sup> Joseph R. Biden, “Why America Must Lead again”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 March/April 2020, p.73.

<sup>③</sup> Michelle Ye Hee Lee, “As Biden Seeks to Restore Alliances, a Souring Japan-South Korea Relationship Presents a Challenge Image without a Caption”, *Washington Post*, March 3, 2021.

<sup>④</sup> “Suga-Biden Summit Pushed Back to April 16”, *The Japan Times*, April 2, 2021.

京总统对乌克兰的持续战争、朝鲜发展核武器可能日益破坏稳定的行为，以及新的经济政策协商委员会（EPCC）下的美日合作的全球反应，包括区域经济发展。<sup>①</sup>5月23日拜登在东京与日首相岸田文雄会见时表示，美国支持日本加强其防御能力的计划，两位领导人承诺进行密切合作。<sup>②</sup>

与特朗普相比，属于建制派的拜登政府的外交政策布局是优先考虑重建美国联盟关系，以便恢复美国的国际影响力，并在区域和全球范围内保持对中国更有效的竞争力。<sup>③</sup>拜登和韩国总统文在寅在2021年2月3日第一次电话中同意加强日美韩之间在关键问题的合作范围，包括朝鲜和中国问题，以改善紧张的日韩关系。<sup>④</sup>2021年3月，美国和韩国达成军事费用分摊协议，韩国增加10亿美元的美国驻韩美军防卫费（同比增幅为13%）。新协议有效期为2021–2025年。考虑到2021年国防预算增长率为5.4%，根据2021–2025年国防中期计划，今后5年的年均国防费增长率为6.1%。美韩新协议解决特朗普政府遗留的僵局。<sup>⑤</sup>拜登政府还宣布恢复特朗普认为不必要并削减的美韩军事演习，确保美国根据《共同防御条约》对韩国“不可动摇”的安全承诺、美军在韩国的布防以及复兴和升级世界各地的民主联盟，使之符合现代化防卫的标准。<sup>⑥</sup>为了加强美韩同盟关系并调解韩国和日本之间的历史怨恨，同时增加“四边对华机制”与韩国的接触，拜登2022年5月19–24日访问亚洲和参加“四边对华机制”期间将韩国作为访问首站。尹锡悦总统和拜登总统重申了两国对共同防御条约的承诺和义务，拜登总统申明美国将利用美国的全方位防御能力，承诺在韩国受到威胁时向其提供更广的义务。两国元首还同意尽早重启高级别扩展威慑战略与磋商小组，同时承诺通过加强联合防御态势进一步加强威慑，并重申对战时作战条件改变时的承诺。<sup>⑦</sup>

### 3. 重回伊朗核协议和重校与中东的关系

中东是美国传统外交的重要领域。拜登政府要重回世界主义，重校美国与中东的外交关系是一项重要任务。为限制伊朗发展核武器，美国希望通过多边主义的力

---

① U.S. Department of State, “Secretary of State Blinken’s Travel to Japan on May 21–24”, <https://www.state.gov/secretary-of-state-blinkens-travel-to-japan-on-may-21-24/>.

② Trevor Hunnicutt, “In Tokyo, Biden Endorses Japan’s Plan to Beef up its Defenses”, *Reuters*, May 23, 2022.

③ Mason Richey and Rob York, “Resetting Relations Will Require True Grit”, *Comparative Connections*, Vol. 22, No. 3, 2021, pp. 45–58.

④ “Biden, Moon Affirm Need to Improve Japan-S. Korea Ties”, *Jiji Press*, February 4, 2021.

⑤ Wikipedia, “Foreign Policy of the Joe Biden Administration”, [https://en.wikipedia.org/wiki/Foreign\\_policy\\_of\\_the\\_Joe\\_Biden\\_administration](https://en.wikipedia.org/wiki/Foreign_policy_of_the_Joe_Biden_administration), p.15.

⑥ Michelle Ye Hee Lee & Dan Lamothe, “U.S. and South Korea Reach Military Cost-Sharing Agreement after Deadlock under Trump”, *Washington Post*, March 8, 2021.

⑦ White House, “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/>.

量，与另外四个联合国安理会常任理事国以及德国于2006年与伊朗签署“联合全面行动计划（JCPOA）”。2018年5月，特朗普总统宣布美国退出JCPOA，重新实施制裁，阻止美国公司在伊朗开展业务，并禁止与伊朗开展业务的外国公司（包括欧洲公司）进入美国整个银行和金融体系。美国制裁对伊朗经济产生了非常严重的影响，引发了广泛的不满和抗议。然而，美国退出多边协议后的极限施压战略并未能将伊朗带回谈判桌。拜登当选总统后声称打算重新恢复对伊核协议，并打算以此为条件让伊朗恢复“发展核武器仅限于和平用于民用”的承诺。他还表示，美国将利用与盟国的外交与合作来加强和扩大协议，同时阻止伊朗其他破坏稳定的活动。<sup>①</sup>

在中东和阿富汗问题上，拜登减少军事存在，结束“长久的战争”，同时确保重点打击“基地”组织和“伊斯兰国”。拜登政府改变了特朗普时期对沙特的“宠溺”政策。特朗普卸任前的1月10日，美国将胡赛武装列入恐怖主义组织名单。拜登发表声明称，美国将结束沙特主导的对也门的战争。1月27日上任刚满一周的拜登宣布，暂时冻结向沙特销售武器的交易。2月5日，美国务院宣布将胡赛武装从恐怖组织名单中撤出。这些措施表明美国不再支持沙特介入也门内战，同时表明美国外交更加注重人权，因为也门内战导致严重人道主义危机。高举人权牌的拜登政府显然不会为沙特背锅。不管怎样，美沙联盟关系已经持续76年，这些措施只能是“重校”美沙关系。因为美国仍需与沙特、埃及和阿联酋保持联盟关系，以应对恐怖主义和伊朗的潜在威胁，消减中国和俄罗斯的影响。<sup>②</sup>分析家认为，美沙两国有重大的持续利益，但拜登一开始就表明美沙关系要更好地反映美国的利益和价值观。<sup>③</sup>

对拜登来说，特朗普唯一值得继承的外交政策是促成以色列与几个阿拉伯国家和解。拜登欢迎特朗普政府为以色列与阿拉伯联合酋长国和巴林之间关系正常化进行的调停。2020年9月特朗普在白宫主持签署《亚伯拉罕协议》，促进以色列与阿联酋关系正常化。拜登将协议称为“弥合中东分歧的历史性步骤”。但是拜登团队还是对《亚伯拉罕协议》规定向阿联酋出售F-35战斗机表示担忧。另外，特朗普政府2018年将美国大使馆特拉维夫迁到耶路撒冷的行为无助于两国方案的实行。这导致2020年特朗普宣称的中东和平计划流于形式。拜登过去曾反对以色列在被占领的约旦河西岸建设定居点，并表示支持两国方案来解决巴以冲突，宣布将恢复向约旦河西岸和加沙提供资金。巴勒斯坦民族权力机构对拜登胜利表示欢迎。2020年11月8

---

<sup>①</sup> Elena Lazarou and Jana Titievskaia, “US foreign policy after the 2020 Presidential Election: Issues for the European Union”, *European Parliamentary Research Service*, December 2020, p.4.

<sup>②</sup> Ibid..

<sup>③</sup> Matthew Wright, “Biden Tells Saudi king He Will Hold Country ‘Accountable’ For Human Rights Abuses after US Government Said Crown Prince Mohammed Bin Salman DID Approve Murder of Jamal Khashoggi”, *Daily Mail*, 27 February 2021.

日，阿巴斯总统与阿拉伯领导人一起祝贺拜登当选总统。<sup>①</sup>尽管拜登及其助手努力斡旋中东局势，平息阿以暴力冲突，但以色列与哈马斯的暴力冲突会干扰拜登政府聚焦疫情防控、气候变化和其他优先战略选择。

### （三）从国际层面重返国际组织和恢复国际条约及国际机制

拜登在就职演说当天就宣布美国准备重新加入《巴黎气候变化协定》。<sup>②</sup>同一天，拜登致信联合国秘书长古特雷斯，表示美国将重返世界卫生组织。<sup>③</sup>在上任一周的1月27日，拜登总统发布一系列行政命令，表明他的政府将在整个政策中优先考虑气候问题，并将气候因素纳入相关政策领域。拜登政府就气候变化的行政命令设定雄心勃勃的目标，即到2050年实现“碳中和”，使美国与其他主要国家和地方政府保持一致，并提出“不迟于2035年实现无碳污染的发电工业”。<sup>④</sup>3月26日，拜登邀请包括中俄在内40个国家元首出席4月召开的全球气候危机峰会。白宫介绍说，这次会议旨在强调世界采取行动的迫切性，凸显保护环境带来的经济效益。<sup>⑤</sup>拜登采取的措施旨在国内恢复国家实力，在国际上恢复受损的国际地位，包括已经开始重新加入《巴黎气候协定》的过程、重新与世界卫生组织合作，并承诺加入COVAX。<sup>⑥</sup>拜登总统采取的具体措施包括签署行政法规应对气候变化、推翻仇外和偏执的“穆斯林禁令”。美国难民政策在一定程度上体现美国在世界上的领导地位，与特朗普修墙阻止难民的政策不同，拜登于2021年2月5日批准恢复难民接纳计划。

## 四、拜登政府对特朗普政府外交政策的“扬弃”

虽然拜登政府发表了很多关于国际主义的政策声明取向，并在对待盟友的外交政策上作了重要的调整，但针对一些国家的外交政策，拜登在一定程度上延续了特朗普的外交布局，其中在针对中国和俄罗斯的问题上，美国总体上延续了特朗普的外交遗产。

### （一）激烈竞争与接触并用的对华关系

特朗普政府对华采取的是遏制+威胁全面脱钩，拜登政府推行激烈竞争与接触+

---

<sup>①</sup> Elena Lazarou and Jana Titievskaia, “US Foreign Policy after the 2020 Presidential Election: Issues for the European Union”, *European Parliamentary Research Service*, December 2020, p.4.

<sup>②</sup> “Biden Administration to Unveil more Climate Policies”, *Reuters*, January 24, 2021.

<sup>③</sup> Tiaji Salaam-Blyther, “Rejoining the World Health Organization (WHO): Reform and Related Issues”, *Congressional Research Service*, February 1, 2021, p.1.

<sup>④</sup> Mark Elder, “Optimistic Prospects for US Climate Policy in the Biden Administration”, *Institute for Global Environmental Strategies*, February 2021, p.1.

<sup>⑤</sup> Eric Beech, “Biden Invites 40 World Leaders to Virtual Climate Summit: White House”, *Reuters*, March 27, 2021.

<sup>⑥</sup> Statement and Releases, “Fact Sheet: President Biden to Sign Executive Actions Restoring America’s Place in the World”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/04/fact-sheet-president-biden-to-sign-executive-actions-restoring-americas-place-in-the-world/>.

技术脱钩。自“中国2014年度军力报告”出台以来，对华采取强硬措施是美国民主共和两党的共识。特朗普除担忧中国经济增长和批评新冠病毒问题外，还以人权为由在香港和新疆问题上批评中国，出台“2020年维吾尔人权政策法”，并对多名中国官员实施制裁。此外，特朗普政府还威胁在经济上与中国全面脱钩。2018年2月，特朗普政府内部通过讨论达成一致：认为美国盛行了40年的对华接触政策是失败之举。特朗普政府出台的《国家安全战略》和《国防战略》报告，公开将中国定义为“战略竞争对手”。<sup>①</sup>2018年3月22日，针对中国的301调查报告发布后，特朗普总统立即公布了对中国出口商品加征关税的计划时间表。随后中美贸易战升级，有学者指出，中美贸易战的根本原因在于美国对两个大国之间“权力转移”的深层次战略焦虑。

拜登政府与特朗普的对华政策既存在一定连贯性又有一定差别。连贯性表现在国会推动下，拜登政府可能加大对中国的竞争力度。2021年5月20日参议院商业、科学和运输委员会通过《无尽前沿法案》。6月9日参议院通过《2021美国创新与竞争法案》。目前二者还未进入拜登签署的程序，这些法案一旦成为美国国内法，国会将通过这些法案划拨大量资金在高科技领域与中国展开全面竞争。与特朗普政府威胁全面脱钩的政策相比，拜登政府以高科技领域为抓手，围绕技术霸权的斗争仍在继续，而且还在扩大。美国与中国脱钩涉及一系列领域：切断与中国相关的实体的全球高科技供应链；对关键技术投入的出口管制；加强美国国内技术能力和创新的产业政策和市场干预等。<sup>②</sup>除了脱钩领域外，中美竞争的领域不仅在人工智能、量子技术和高超声速技术等新兴技术领域争夺技术优势，还在半导体、信息和通信设备等关键技术领域争夺供应链。

两届政府的不同之处主要体现在实施途径上，特朗普主要采取蛮干的单边主义向中国施压，而拜登政府通过与盟国合作，在一些问题上采取排华性多边主义向中国施压。在经济上，拜登对中美经济一体化程度更为敏感，因此不太可能完全放弃合作，特别是那些美国公司难以在其他地方获得的产品。<sup>③</sup>在区域经济竞争中，拜登政府将通过增加对亚洲国家的经济参与来试图减少中国在亚洲的经济主导地位。拜登政府表示有兴趣重新加入区域性自由贸易协议“全面进步跨太平洋伙伴关系”。拜登任副总统时曾支持该协议。通过与日本、澳大利亚和印度等国家建立针对中国的准军事联盟，拜登可以利用盟友与中国开始集体谈判，甚至以盟友代言人身份向中国施压。在阿拉斯加“2+2”会议上，布林肯称“自己与世界各地的100位

<sup>①</sup> 陶文钊：《美国对华政策大辩论》，《现代国际关系》，1996年第1期，第19-28页。

<sup>②</sup> Robert Farley, “With Focus on China, US Senate Passes Major Industrial Policy Bill”, <https://thediplomat.com/2021/06/with-focus-on-china-us-senate-passes-major-industrial-policy-bill/>.

<sup>③</sup> Elena Lazarou and Jana Titievskaia, “US foreign policy after the 2020 Presidential election: Issues for the European Union”, *European Parliamentary Research Service*, December 2020, p.3.

同行进行交谈并对日本和韩国进行访问，美国提出的问题不仅与中国和美国有关，而且与该地区和全世界其他国家有关”。<sup>①</sup>

拜登政府在对华施压的同时，也主张在某些问题上与中国开展合作，包括气候变化和卫生安全问题等。2021年2月4日，拜登总统在国务院发表入主白宫后的首次对外政策演讲，将中国称作美国“最严峻的竞争者”，称“美国将对中国的贸易施压，抗击中国咄咄逼人的强制行为，抵制其对人权、知识产权和全球治理的侵害”，但“在符合美国利益时随时准备与北京共事”。他还说，美国将“从实力地位出发去竞争，办法是在国内重建得较好，与盟国和伙伴共事，更新美国在国际机构中的作用，恢复美国的信誉和道义权威”，并且重整美国作为民主旗手的地位，“在捍卫民主的斗争中团结世界”。<sup>②</sup>在朝核问题，拜登政府也会争取与中国合作来应对朝鲜半岛核扩散问题。

## （二）将俄罗斯定位成重要对手

特朗普政府的对俄政策摇摆于强力遏制与和解之间，不变的是拒绝与俄罗斯达成军备控制协议。拜登上台后，对俄罗斯实行合作+遏制+制裁的政策。首先与俄罗斯延长双边军控协议。冷战时期，美苏核弹头总数达到70000枚，冷战结束后，基于一系列军控协议，两国核武器总数减少到8000枚。<sup>③</sup>这些军控协议包括奥巴马政府时期签署并生效（2011年）的《减少战略武器新条约（START）》。协议有效期为5年，2021年2月5日到期。2021年1月26日，拜登总统和普京总统交换外交照会，向对方通报打算将该条约延长5年的想法。在俄罗斯议会通过后，协议于2月3日提前生效，延长5年。通过签署新的START，可以限制美俄部署的核弹头数量，并建立加强版的监视和核查机制。新的START在减少核战争威胁方面发挥重要作用。这可让美国腾出部分精力和资金来应对真正威胁美国安全的诸如疾病、气候变化、经济不平等、系统种族主义和白人民族主义等问题。

其次，拜登在竞选时将俄罗斯视作美国对手，上台后致力于捍卫民主价值观的承诺，根据当时的预测这可能会刺激俄罗斯更加粗暴地干涉乌克兰东部地区。如果紧张局势升级，美国可能会增加对乌克兰的军事支持。拜登政府声明：国际社会应扩大对俄罗斯的制裁。<sup>④</sup>

最后，遏制俄罗斯在中东的影响。拜登在批评特朗普政府未能解决俄美在叙利

---

① 《中美阿拉斯加第二轮对话》，《微观美利坚》，2021年3月21日。

② 时殷弘：《拜登政府对华当今方针宣示与浮现中的政策总纲》，《人大美国研究简报》，2021年3月7日第1期。

③ “New START and Next Steps for Reducing Nuclear Weapons Risks”, *Congressional Progressive Caucus Center*, February 12, 2021, p.1.

④ Elena Lazarou and Jana Titievskaia, “US Foreign Policy after the 2020 Presidential Election: Issues for the European Union”, *European Parliamentary Research Service*, December 2020, p.4.

亚冲突的同时，承诺要遏制俄罗斯在中东的影响。需要指出的是，拜登在竞选时将俄罗斯列为“最大敌手”只是一个策略。美国在与其最大竞争对手中国全面竞争时不太可能将军事大国俄罗斯完全推向中国。

## 五、结语

冷战结束后，非传统安全对国际体系的冲击是始料未及和史无前例的。“9·11”袭击事件不仅摧毁了世贸大楼和伤及3000多生命，而且让美国陷入了10多年的“反恐”战争，消耗了大量人力物力资源。与此同时，美国忽视基础制造业的经济政策导致其经济发展失衡，贫富差距拉大，族群矛盾增加。正是在这种背景下，美国的“霸权”地位受到冲击：一方面，美国难以一如既往地向世界提供公共产品；另一方面，新孤立主义者也不愿意美国承担更多的世界责任。特朗普借此契机，以“美国优先”为竞选口号登上总统宝座。上台后，特朗普外行的外交辞令、破坏国际规范的行为以及反复无常的外交政策导致美国疏远朋友和盟友，严重削弱了美国的实力和地位。尽管拜登政府试图让美国重新领导世界，但在国内遇到高度撕裂的社会和棘手的烂摊子，在处理外交政策时面临特朗普在离任前设定的一些规则和日益复杂的国家利益之争。拜登重新领导世界的设想首先取决于当下的疫情控制和经济复苏。只有美国在控制住本国疫情的情况下才能向其他国家提供疫苗和医疗设施；其次，面对族群冲突和特朗普修墙排外的移民政策，拜登已签署行政命令，以便建立公平、有序和人道的移民体系，让新移民和老移民后裔都能更充分为美国服务，让美国更加安全、强大和繁荣；再次，拜登政府在没有安排周全的情况下仓促从阿富汗撤军导致拜登政府在盟友及国内遭到很多批评，拜登总统被认为是比福特更软弱的总统，美国如何修复这一受损形象也是一个重要的问题；从次，美国只有恢复发展经济并充分解决国内就业问题，并向盟友提供公共产品才能恢复领导地位。最后，美国在不能如此前向盟友及国际社会提供公共产品的前提下，通常以安全议题为抓手，以联合国和国际机制为平台，围绕某个国家违反国际机制的行为展开讨论，来团结盟友和国际社会中的大多数国家重新对美国领导地位的认可，从而重新恢复其领导地位。

[责任编辑：孙喜勤]