

当前美国“二元化”外交政策的 表现、成因和走势

滕建群

【内容提要】当前，美国外交政策明显呈“二元化”结构：一方是特朗普政府，另一方是美国现实政治。特朗普政府试图进行全球收缩、向盟国索取好处、发起贸易摩擦，其目的是休养生息，保证“美国第一”。受全球霸权惯性思维和商业利益驱使，现实政治又使美国不得不保持在相关地区的存在，拒绝放弃全球地缘政治利益。即使特朗普2020年连任总统成功，政府与现实政治间的博弈也不会停止，但两者之间的差距会有所收窄。

【关键词】美国 特朗普政府 外交政策 结构

【作者简介】滕建群，中国国际问题研究院美国研究所所长、研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)02-0001-16

一、当前美国“二元化”外交政策的主要表现

美国外交政策“二元化”表现与其面临的国际形势和国内政治有关，表现在大国关系、地区事务、盟国关系等方面，还夹杂着特朗普总统的个性，使特朗普政府在推行其外交政策方面左右为难，时空受限。很多时候，政府的意愿与现实政治相互矛盾，政府不得不做出妥协。

（一）在大国关系上，特朗普政府试图做出重大调整，加强对华战略竞争，同时改善对俄关系，但现实政治重重设防，政府难有作为

特朗普总统对俄罗斯领导人表示赞赏，认为普京是让人钦佩的政治家，他和普京可“相处得非常融洽”。^[1]2016年12月，奥巴马政府以俄罗斯涉嫌通过网络干预美国总统选举为由，驱逐35名俄驻美外交官，被认为是奥巴马留给新总统的“坑”。特朗普当天指出，“国家需要做更大更好的事情”。^[2]此前一天，特朗普表态，不要把“黑客干预大选”归咎于俄罗斯，要怪就怪电脑“使我们的生活复杂化”。^[3]

对美国驱逐外交官事，俄罗斯表现镇静，并未立即做出对等反应。俄罗斯表示，“考虑到美国处于过渡期，莫斯科仍认为可找到与华盛顿关系正常化的道路。”^[4]俄罗斯在等待特朗普上台后改善两国关系的机会，暂不驱逐美国外交官，以显示俄罗斯特别是普京总统的远见。俄罗斯想借助特朗普上台的机遇来改善已僵硬的双边关系。

2017年7月，特朗普和普京在德国实现首次会晤，双方的谈笑和肢体语言表明两人惺惺相惜。特朗普一改国际场合唯我独尊的作风，跑步迎上

[1]《特朗普青睐“强人政治家”，与普京不限时密谈让美欧提心吊胆》，澎湃网，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2267068。

[2]《奥巴马离任前追加对俄制裁，驱逐35名外交官 俄：等特朗普上台》，观察者网，https://www.guancha.cn/global-news/2016_12_30_386839.shtml。

[3] 同上。

[4] 同上。

普京总统，双方多次握手，“握手握到停不下来”。特朗普称，“普京和我讨论了很多问题，进展非常顺利。会谈非常非常好，接下来我们还将继续讨论。我们期待能给俄罗斯、美国 and 所有相关各方带来正面的东西。”^[1]一年后，美俄元首在赫尔辛基正式会晤，特朗普继续对普京大加赞赏。当在记者会上提及俄罗斯网络攻击 2016 年美国总统选举时，特朗普认为“俄罗斯没有干预”。^[2]他说：“普京今天有力地反驳了这点。我看不到任何俄罗斯干预的理由。”^[3]从言论和行动上看，特朗普确有改善与普京个人及美俄两国关系的愿望。

但现实政治不允许特朗普走得太远。赫尔辛基美俄元首会晤记者会刚过，美国国内就炸了锅。媒体认为，特朗普在赫尔辛基的表现不可原谅。有政客指出，这简直是“出卖美国”，特朗普必须受到审判和弹劾。时任众议院议长瑞安声明，“俄罗斯不是我们的盟友”。^[4]专栏作家弗里德曼认为，“这是美国历史上最危急时刻。在赫尔辛基发生的一切证明美国总统在历史上第一次或故意，或因为重大过失，或因为他自己扭曲的人格，而出现‘叛国行为’，这一行为违反了他当选总统时‘恪守、维护和捍卫美利坚合众国宪法’的誓言。”^[5]

特朗普入主白宫后，对其“通俄”指控一直没有停止过。他指定的国家安全事务助理弗林上任仅三周即因其在政权过渡期与俄驻美大使谈论对俄制裁、却对副总统隐瞒一事而被迫辞职。2017 年 5 月，联邦调查局局长科米遭特朗普解职。5 月 17 日，司法部任命前联邦调查局局长米勒为特别

[1] 《特朗普与普京在汉堡首次正式会晤，持续两个多小时》，环球网，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnK3X3h>。

[2] 《特朗普：有关“俄干涉美国大选”说法完全是谬论》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/242841739_162522。

[3] 《美国人批自家总统“卖国”，两党议员对特朗普齐“开火”》，环球网，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKavE1>。

[4] 同上。

[5] 同上。

检察官负责“通俄”调查。“通俄门”调查持续到2019年3月，米勒向司法部提交的调查报告认为，某些情况下特朗普竞选团队愿接受俄罗斯在选举时的帮助；在其他时候，竞选官员避而远之。调查未证明特朗普竞选团队与俄政府合谋。在妨碍司法指控上，报告举出10个例证，包括解除科米联邦调查局局长事。米勒建议，国会可调查上述行为并采取行动。米勒指出：“总统试图妨碍司法调查的尝试都没成功，原因是他周围的人几乎都拒绝执行他的命令。”^[1]由于总统的权力，特朗普的公开评论也被视为妨碍司法，但独立检察官把这项指控的调查交给国会。用时22个月、耗资2500万美元、至少34人和3家公司先后被问询的“通俄门”调查告一段落，特朗普毫发无损，但其改善对俄关系的空间被压缩。迫于国内政治压力，特朗普不得不对俄强硬，称2016年俄干预美国大选，宣布制裁俄罗斯。^[2]

从美俄关系走向看，即使特朗普愿意改善对俄关系，但国内政治不会给他机会。总统个人之力尚难左右美俄关系转寰。

（二）在地区事务上，特朗普政府想继续实施全球战略收缩，从相关地区撤出驻军，但现实政治不允许美国完全脱身，因而在同一地区出现一边撤军、一边增兵现象

叙利亚内乱始于2011年，美国最初目标是借西亚、北非的“阿拉伯之春”推翻阿萨德政权。奥巴马政府曾以叙利亚拥有和使用化学武器为由险些对其动武，后在中国、俄罗斯等国的斡旋下退了回去。美国2017年初向叙利亚派出地面部队，在库尔德武装配合下进入叙利亚西北部地区，行动代号为“安抚与威慑”。^[3]美军部队尽管规模不大，但抵挡住了土耳其企图在叙

[1] 《独立检查官米勒报告》，第二卷，第158页。

[2] 2018年3月15日，美国财政部宣布，制裁19名俄罗斯人和5家俄罗斯实体。这是特朗普政府第一次对俄发起制裁。美国财政部长姆努钦声明，制裁旨在打击来自俄罗斯的恶意网络攻击，包括干涉2016年美国总统选举。参见《特朗普政府首次制裁俄罗斯》，中华网，<https://news.china.com/internationalgd/10000166/20180317/32195729.html>。

[3] 《美重装部队高调进入叙利亚》，中国军视网，www.js7tv.cn/news/201703_84494.html。

利亚北部建立“安全区”的行动。

2018年4月，特朗普称，希望美军从叙利亚撤离，美国过去10年中东地区花费7万亿美元，但“除了死亡和毁灭一无所获”，还让“伊斯兰国”获得了大量的石油资源。^[1]当时，美国在叙利亚部署了约2000人的地面部队。2019年10月，特朗普政府突然从叙利亚东北部撤出十多个据点。土耳其趁机以打击库尔德分裂势力为由，把部队开进叙利亚北部地区。叙利亚政府军在俄军配合下迅速接管相关城镇，使叙利亚和俄罗斯成为美国撤军的赢家。随后，俄土达成在叙北部地区联合巡逻的协议，土耳其达成了在该地区建立“安全区”的目标。

特朗普政府从叙利亚撤军激起国内强烈反对。2019年10月16日，美国众议院以354票赞成、60票反对的结果通过决议，反对从叙撤军。^[2]两党议员一致认为，从叙撤军使极端组织“伊斯兰国”卷土重来，对与美军并肩作战的库尔德武装是背信弃义。特朗普回应称，美国在中东“没有什么可担心的”，因为地理位置遥远。^[3]不久，特朗普政府决定从伊拉克调重装甲部队进入叙利亚，其装备包括M1主战坦克和M2装甲车。这是美军第一次派重装甲部队进入叙境内，美军之前的部队是“斯特莱克”轻型装甲部队。特朗普政府杀回马枪的借口是保护叙利亚富油区，并称之所以派重装甲部队，是因为担心先前派驻的200名特战队员难以应付不明身份的武装人员袭击。美重装甲部队以保护油田为由进入，主要目的是继续在叙利亚屯兵。

特朗普在总统竞选期间即提出从阿富汗撤军。2019年8月3日，美国和塔利班第八轮谈判在卡塔尔首都多哈举行。双方讨论了4项安排：一是反恐；二是美国从阿富汗撤军；三是保证阿富汗内部对话；四是实现阿富

[1]《特朗普为何急于从叙利亚撤军》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2018-04/04/c_1122639341.htm。

[2]《美众议院通过决议反对特朗普从叙利亚撤军》，中新网，<http://www.chinanews.com/gj/2019/10-17/8981453.shtml>。

[3] 同上。

汗永久和平。塔利班提出，只有与美国达成协议，它才会与阿富汗政府和解。而美国担心一旦撤军，阿富汗会出现权力真空并面临全面内战。

2001年，美国和北约其他成员国第一次在该组织外使用武力，推翻塔利班政权。高峰时期，北约在阿富汗驻有11万部队。2014年底，北约部队结束在阿富汗的作战行动，留下来的部队担负培训当地军警和为政府提供安全咨询任务。2016年5月，北约通过“支援阿富汗任务”计划，将支援时间延续到2020年，多个北约及非北约国家参加该项行动。目前，各国在阿富汗驻军人数约1.2万。^[1]

特朗普政府急于从阿富汗撤军，但现实政治和阿富汗局势使其难以顺利而体面地撤军。2019年9月7日，特朗普突然宣布原计划与塔利班在戴维营举行的会晤取消，理由是美国驻喀布尔大使馆附近发生爆炸，1名美国军人、1名罗马尼亚军人和10名平民被炸死。^[2]随后，美国又和塔利班代表有过多次接触。2020年2月29日，美国政府和阿富汗塔利班组织签署和平协议，美国承诺在未来14个月中撤出在阿的全部美军。但协议墨迹未干，美国空军又开始轰炸塔利班组织。美军想体面撤军阿富汗并非易事。

（三）在盟友关系上，特朗普政府以“退群”相威胁，索要更多保护费，美国二战后建立起来的全球同盟体系正遭受侵蚀，而现实政治则想办法阻止政府退出

2017年1月，特朗普在总统就职演说中称：“几十年来，我们以美国工业的衰败为代价，富裕了外国工业；我们对外国军队施以援手，却视本国军队的无情耗损而不见；我们保卫外国领土，却没有保护自己的领土；我们在海外花费数以万亿计的美元，自己国家的基础设施却年久失修、破

[1]《北约在阿富汗驻军将延长至2016年以后》，中评网，<http://www.crntt.com/doc/1042/4/0/1/104240187.html?coluid=70&kindid=1850&docid=104240187>。

[2]《“9·11”事件十八周年民众悼念逝者，美驻阿使馆发生爆炸》，中华网，https://news.china.com/socialgd/10000169/20190911/37022641_all.html。

败不堪。”^[1] 在特朗普眼中，盟友一直是美国的负担。

同盟战略是美国谋取全球霸权的重要支柱。战后，美国对欧洲施以“马歇尔计划”，进行大规模经济援助，在欧洲屯兵数十万，从经济和军事两个维度控制欧洲。1949年8月，北大西洋公约组织在华盛顿成立，当时只有12个国家，其目标明确——抵御苏联和其他华沙条约成员国的威胁。冷战期间，美国财大气粗，出钱出兵，承担欧洲防务，形成欧洲对美国的依赖。

不论是经贸还是安全，特朗普对多边机制不感兴趣。他威胁退出北约，并让白宫工作人员查阅是否可以单独退出北约的条款。^[2] 与此同时，他沿用奥巴马政府要求北约成员国增加军费的做法，向北约成员国施压。法国总统马克龙甚至认为，北约已“脑死亡”^[3]，即美国不再带头，北约正变得“群龙无首”。

“退出北约”令美国各界不安。2019年12月11日，参议院全票通过由两党议员联名提出的议案，阻止美国退约。民主党提案人凯恩指出：“白宫高层已经在认真讨论、严肃考虑（让美国退出北约）。”^[4] 前国家安全事务助理博尔顿警告，特朗普如果连任，可能“将孤立主义进行到底”，带着美国退出北约。议案规定，总统须经国会同意，才能退出北约。^[5] 从立法角度，国会限制了特朗普政府退出北约的可能，让成员国吃了“定心丸”。

在亚洲，特朗普政府威胁退出美日、美韩同盟关系。2019年6月特朗普接受采访时表示：“日本如果受到攻击，美国将不惜打第三次世界大战。但是如果美国遭受攻击，日本人只会在索尼电视上看热闹。”^[6] 这抓住了日

[1] 参见白宫网站：<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address>。

[2] 《这个群特朗普就是讨论要退出，就是送给普京的世纪礼物》，央视网，<http://news.cctv.com/2019/01/17/AR TIXPxhSxj2JmTTti5MCeMJ190117.shtml?agt=6305>。

[3] 《法国总统说北约正在“脑死亡”，提倡安全事务自主》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/09/c_1210346554.htm。

[4] 《美国会推法案预防政府退出北约，特朗普曾批北约》，新华网，www.xinhuanet.com/world/2019-12/13/c_1210393290.htm。

[5] 同上。

[6] 《68年美日同盟要完？特朗普到访前亲口表态，日本最担心的事出现》，网易网，dy.163.com/v2/article/detail/EIOH3E2C0528LMRT.html。

本在安全上对美国依赖的软肋。当年，美国利用战胜国身份军事占领日本。这么多年，日本是美国在东北亚地区的重要“桥头堡”和前进基地，是其亚太战略的重要支撑点。因此，特朗普政府想退出日美安保条约同样不符合美国现实政治的需要。

让盟友承担更多驻军费用是特朗普政府的重要追求。冷战后，美国开始算计驻韩美军费用分担比例。1991年，美韩达成协议，韩国支付驻韩美军韩籍雇员工资、基地建设费及后勤保障费。之后，韩国为驻韩美军提供费用的比例不断提高，从最初每年1.5亿美元提高到2019年的约8.7亿美元。^[1]进入2019年夏，特朗普政府放风，2020年要让韩国承担驻韩美军费用50亿美元，容不得韩国讨价还价。特朗普称，如此要价的原因是韩国是个富国。^[2]特朗普政府不会轻易向韩国妥协，咬定韩国必须全额支付驻韩美军费用，包括战略轰炸机前出到东北亚地区巡逻的开支也得由韩国出。特朗普政府的手段很直接，韩国如果不出钱，美国将从朝鲜半岛撤军。而当下韩国在安全问题仍离不开美国。之前，特朗普政府曾如法炮制，逼着文在寅政府重新签署美韩自贸协定^[3]，迫使韩国再次在对美贸易上做出巨大让利。

（四）在个人偏好上，特朗普急于兑现承诺，把相关棘手问题做成“夹生饭”。不论是朝鲜问题还是伊朗问题，特朗普政府和现实政治难以达成一致

开始时，特朗普政府把奥巴马政府的对朝“战略忍耐”换为“极限施压”。在国防部长马蒂斯主导下，美国对朝政策转向对抗，派出兵力和兵器前出半岛，配以经济制裁等手段，企图迫使朝鲜屈服。特朗普和朝鲜最高领导人金正恩直接打起“口水战”，双方互不相让。

[1] 《驻韩美军“费用分摊”依旧谈不定》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2020-01/17/c_1210441631.htm。

[2] 同上。

[3] 2018年9月，美国和韩国签署新自贸协定。两国曾于2012年3月生效过自贸协定，但特朗普认为该协议不公平，以撤军为要挟逼文在寅政府签署了新自贸协定。

2018年初，韩国平昌冬奥会为美国对朝政策变化提供了契机。特朗普让时任中情局长蓬佩奥主导半岛事务，密访平壤。朝鲜派高官前往华盛顿和纽约与美接触，达成两国元首新加坡会晤，并形成了四点共识，缓和了半岛局势。会晤前，朝鲜炸毁丰溪里核试验场，美国缩小或停止在半岛地区的联合军演。之后，双方又在河内和朝韩非军事区进行过两次会晤，但未取得实质成果。

目前，朝美互动停滞不前。特朗普政府难以从国会拿到解除对朝制裁的授权，难以提出推进朝核问题解决的有效举措，朝鲜正在渐渐失去耐心，不时威胁要重走对抗之路。当前半岛局势微妙而脆弱，各方须保持警惕。

在伊朗问题上，特朗普政府与现实政治存在“温差”。特朗普政府重归传统的中东政策，依靠中东传统盟友打压伊朗。2019年6月20日，美军无人机被伊朗导弹击落后，特朗普整天都与其安全团队商量对伊报复，计划打击的目标有三个：伊军雷达阵地、导弹发射阵地和指挥控制设施。美军只要出动少量战机就可完成任务。但在最后时刻，特朗普叫停了军事打击，其理由是：幸好是1架无人机，未造成美军伤亡；肯定是伊军某个军官下达的攻击令，不是伊政府行为；因为美将军告诉他若实施打击，至少会有150名伊军士兵死亡。^[1]

2019年1月3日，美军在巴格达机场斩首伊朗伊斯兰革命卫队高级将领苏莱曼尼。8日，伊军向两个美军驻伊拉克基地发射导弹。伊朗的反击显然是国家战争行为，但特朗普政府还是没有还手，认为袭击没造成美军士兵伤亡。特朗普政府三番两次不对伊朗动武，并不符合美国保护其资产的习惯，更不符合美国“有仇就报”的现实政治。

特朗普实际上是在盘算军事手段的得失。叫停军事打击让美国强硬派大失所望，让盟国感觉到美国靠不住，但对特朗普来说，不贸然动武将为其政治生涯带来利好，可避免美国深陷中东乱局。

[1]《伊朗公布击落美国无人机视频，特朗普：很难相信是故意打的》，观察者网，https://www.guancha.cn/international/2019_06_21_506488.shtml。

二、当前美国“二元化”外交政策的起因

当前美国的“二元化”对外政策源于其内政和外交现实。建国伊始，美国总统的个人意志就被国体设计者加以制约，政府和现实政治、商业利益的冲突从未终止。特朗普提出“美国优先”，其任性的执政风格偏离外交传统。上任以来，特朗普政府和现实政治的“二元化”轨迹时近时远、摇摆不定，表现为近年来美国对外政策的不确定性和矛盾性。

（一）美国现实政治始终需要对手并借此来制定对外政策，但总统心中的对手可能另有他人

冷战结束后，美国失去苏联对手，显得束手无策。“9·11”事件前，美国找不着对手。克林顿政府在1993年提出美国的四大威胁：大规模杀伤性武器扩散；两场几乎同时发生的大规模地区战争；经济安全；东欧民主进程倒退。2002年，小布什政府提出用“均势理论”来平衡大国竞争，保持美国主导的大国关系稳定。^[1]之后，美国把恐怖主义当成主要威胁，进行了长达10年的全球反恐战争。2011年奥巴马政府宣布这场战争结束，想把战略重心放在亚太地区，实现“亚太再平衡”，但直到其执政结束，美国的战略重心仍未从欧洲和中东转移到亚太。

特朗普政府于2017年12月发表的《国家安全战略》报告把战略重心转移到大国竞争，把中国和俄罗斯看成是国际秩序的“修正主义者”，要与两国进行“战略竞争”。与中国展开贸易摩擦、打压中国高技术产业、限制中美人文交流、利用中国周边矛盾向中国施压，成为特朗普政府对华政策的模式，中美关系出现倒退。对俄罗斯，美国政府同样难以冲破国内政治的束缚以改善双边关系。美国在欧洲需要对手，其军工复合体可借此索要

[1] George W. Bush, “The National Security Strategy of the United States,” September 17, 2002, <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2002/>.

更多经费。美国利用欧洲特别是新欧洲对俄罗斯的天然恐惧来渲染其危害，不断把新欧洲纳入自己的势力范围。美军心安理得地在欧洲驻扎，欧洲国家尽管有不同声音，但苦于自身防务能力有限及对美国在各领域的依赖，最终还是得听命于美国。正因为有俄罗斯这个天然敌人，美国才能让北约成员国增加军费。美国表面上是向欧洲提供安全保障，特别是核武器“延伸威慑”，为北约成员国提供核保护，但美军在欧洲最根本的作用是保护其商业利益。在欧洲方向，美国不能缺少俄罗斯这个威胁，只要俄罗斯在，美国就能强化对欧洲国家的控制。因此，特朗普即使想改善对俄关系，也不会得到太多空间，最后还得以俄为对手。

（二）为“省钱”特朗普政府想放弃军事同盟，但美国需要同盟来支撑其全球战略，“退群”是不可能的

北约官方数据显示，北约国防开支总额 2017 年为 9587.1 亿美元，2018 年超过 1 万亿美元。^[1]其中，美国军费开支占北约总军费的 72%。北约防御过度依赖美军，在情报、监控、侦察、空中加油、弹道导弹防御和空中电子战等方面难以离开美国。特朗普对此心怀不满，认为欧洲国家在生意上从美国赚取数十亿、上百亿美元，却对美国为欧洲提供安全保障没有回报，这不合理。每次北约峰会，特朗普必会要求其他成员国增加国防开支。

特朗普政府考虑最多的是眼前利益，认为向盟国提供援助让美国吃亏，派出军队也让美军战斗力受损，美国既然向盟国提供安全保证，那这些盟友就必须提供费用，只有这样美国才能心安理得。特朗普政府此举极大地透支了美国软实力，对北约成员国也好，对并肩作战的库尔德武装也好，盟主一味催要钱财或想退群就退群，让盟友难以信任。当下美国可获得利益，但从长远看盟国会越来越多地离美国而去。“退群”或催钱将动摇美国在战后建立起的同盟体系，会影响到其全球霸权地位，美国的现实政治不可能

[1]《北约 2018 年的国防开支将在 6 年内首次超过 1 万亿美元》，俄罗斯卫星通讯社网站，<http://sputniknews.cn/military/201807111025855965/>。

让特朗普做出如此选择。

（三）在处理地区事务上，特朗普个人色彩浓厚，其随意性让美国地区事务政策难与现实政治相衔接

“二元化”对外政策与特朗普总统本人个性密不可分。很多人看来，他不按常理出牌，让建制派政治难以容纳。自1953年朝鲜战争停战以来，特朗普是第一个以现任总统身份与朝鲜领导人会晤的美国领导人，显示出其个人意志对对外政策的影响。推动朝鲜弃核是他2016年竞选总统时的承诺，他想要解决问题，甚至认为一个电话、一个汉堡就可搞定金正恩委员长，解决朝核问题。然而，在与金正恩会晤三次后，特朗普在朝鲜半岛事务上腾挪的空间被极大压缩。他仍希望保持现有接触态势。半岛问题进展是其津津乐道的话题，特朗普不断吹嘘，正是由于自己的努力，朝鲜不再进行核试验和中远程导弹试验。对美国选民来说，能否从根本上解决朝核问题不重要，重要的是特朗普总统在“努力与朝鲜接触”。至少在2020年11月总统选举前，他不想让美朝关系崩盘。

真正解决朝核问题，并不符合美国在东北亚地区的战略利益。一旦美朝关系正常化、朝鲜放弃核武器，首当其冲的是美国的两个地区盟国是否还有存在的必要。文在寅上台后，其顾问多次公开称，美国要撤军。^[1]盟国会不再希望美国在东北亚地区存在下去。半岛适度紧张为美国在该地区的存在提供理由。表面上看，美国在向地区国家，特别是向日韩两个盟国提供安全保证，但实际上，美国正是借此来部署对中国和俄罗斯两个大国的围堵。美国导弹防御体系缺少韩国和日本两个支点会出现巨大漏洞。

在与伊朗的较量中，特朗普至少有两次机会可以动武：无人机被伊朗击落；驻伊拉克军事基地被伊朗导弹打击。特朗普之所以忍而不发，原因有二：一是2020年总统选举已拉开帷幕，他不敢冒险出击，不能因小失大

[1]《文在寅安保助理：韩国总统要让驻韩美军撤军，美军必须撤出韩国》，腾讯网，<https://new.qq.com/omn/20180228/20180228A0NY24.html>。

断送政治前程，打赢了固然可为争取连任加分，但打输了等于结束自己的政治生命；二是美国现驻中东兵力无法把伊朗一举击败。伊朗不是叙利亚，特朗普上台后已两次导弹打击叙境内目标，叙利亚没有还手之力，但面对伊朗，美国仅凭在中东的现有兵力难以将其制服。历史上看，美国领导人可赢得战争，但不一定能赢得总统选举。2016年总统选举期间，特朗普不断拿2012年9月美国大使史蒂文斯在班加西遇害事件说希拉里无能，让希拉里失分多多。特朗普强调：“以前所有人都说我是战争贩子，现在他们说我是鸽派。我认为我哪个都不是，我是个有常识的人，我们国家需要的就是常识。”^[1] 特朗普非常清楚自己的身份和地位。

三、美国“二元化”外交政策的基本走势

特朗普政府的外交政策与美国现实政治格格不入。不管“退群”、进行大国竞争，还是介入地区事务，其外交政策时常偏离传统的政治路线。经过白宫岁月的历练，特朗普政府在不断修正其对外政策，基本趋势是其外交政策会接近现实政治，政府和现实政治间的距离会拉近。

（一）在意识形态领域接近美国现实政治

作为房地产商人，特朗普上台后习惯用经商模式考虑其外交政策得失。在大国关系、地区纷争及其他国际事务方面，特朗普政府的对外政策显得急功近利，缺乏逻辑性和连续性。

执政之初，特朗普想强化其意识形态色彩，启用一批保守分子作为阁员或顾问。比如前政策师班农，他从总统大选开始就以浓烈的意识形态色彩加入特朗普竞选团队，成为竞选团队的主要运营官，之后进入白宫。组阁之初，班农是特朗普的思想导师，但由于其极端的意识形态主张，连特

[1]《特朗普：我不是战争贩子，也不是鸽派》，观察者网，<https://news.sina.com.cn/w/2019-06-23/doc-ihytcerk8727165.shtml>。

朗普本人也难容其人，使其于2017年8月离开白宫。副总统彭斯也带有浓厚的意识形态色彩，他于2018年10月发表的“政府对华政策”演讲，从社会制度、经济体制、技术进步、人文交流等各个层面攻击中国，被认为是美国发出的“新冷战演说”。国务卿蓬佩奥善于见风使舵，根据特朗普及保守势力的喜好在各种场合宣扬美国意识形态，恶毒攻击中国。

国内政治日益强调意识形态必然会延展到政府的对外政策上来。强化意识形态色彩使特朗普日益走近保守派政治势力，他选择意识形态色彩浓厚的阁员围绕着他，不可能不受他们的影响。特朗普本人或许对冷战思维和零和游戏规则不喜欢或不感兴趣，但他已被美国的反华意识形态绑架，必然与保守派政客走近。这一点在其对华政策上非常明显，使中美关系遇上建交40年来巨大的麻烦和挑战。美国不仅增加对华关税和限制技术合作，而且也在意识形态领域强化对华攻击。在这一过程中，特朗普尽管在意商业利益和美国霸权，却依然拾起意识形态这个工具，制定带有意识形态色彩的对外政策。其主要考虑：一是利用意识形态来为自己的政治生涯提供支持，特别是把那些强调意识形态的群体，从政客到学者，变成自己的基本盘；二是利用意识形态来为政府的对外政策提供理论依据，像冷战时那样，把意识形态当成与对手抗衡的理论。

（二）在塑造对手上接近美国现实政治

历史上看，美国是极具危机意识的国家，这是美国的外交传统。有人认为，美国的对外政策是由它的敌人确定的。一战结束后，美国提出孤立政策，不卷入欧洲纷争。但到二战中期，美国还是把欧洲的德国和亚洲的日本当成对手，并投入了军事资源，成为二战的战胜国。二战之后，美国有了苏联这个对手；冷战结束后，美国将恐怖主义树为对手。特朗普上台后，美国公开声明，中国和俄罗斯是其主要的战略竞争对手。

在对俄政策上，特朗普不得不接近美国现实政治，把俄罗斯当成对手，制定美国的大国战略竞争政策。执政初期，特朗普雄心勃勃，在对外政策

上“任性”和“直率”，之后个人意志被不断消耗，他必须要考虑利益集团的需要，特别是在对手选择上。如果没有俄罗斯的“威胁”，美国就难有在欧洲驻军的借口，民众也会反对在国防上投入如此巨大的开支，军工利益集团和华尔街大佬便难以分割纳税人的资产。特朗普要谋求执政基础的牢固，就必须回归现实政治。

特朗普希望改善美俄关系，但其独立的对俄政策空间被不断挤压，反对派四面八方为其设置这样或那样的“门”。特朗普与普京会晤过多次，均未有成果。他便不再褒奖普京，不再着力改善美俄关系。相反，他发起对俄罗斯的新制裁，并指责俄罗斯通过网络干涉美国的民主选举。在这种氛围下，特朗普在其任内改善美俄关系的可能性进一步缩小。

（三）在地区事务上接近美国现实政治

特朗普的对朝和对伊政策带着浓厚的个人色彩，但在现实政治面前，他难以收获成果。在这两个问题上，特朗普政府一开始都采取“极限施压”的策略，希望通过政治打压、外交孤立、经济制裁、军事威胁等“组合拳”让两国屈服。但后来特朗普对待朝鲜和伊朗的政策出现差异：对伊朗是继续施压；对朝鲜则由施压转向接触。在最初阶段，两种政策都含有特朗普本人的意愿。

在朝鲜问题上，美朝高层接触自2019年6月以来已中断多时，朝鲜显得不耐烦，特朗普政府也难有实际举动以促进半岛局势向着和解方向发展。面对朝鲜的压力，美国可能会重走与朝对抗老路，或采取奥巴马政府时期的“战略忍耐”政策，任朝鲜自生自灭。在强大的传统政治面前，本想在朝核问题上有所作为的特朗普不得不放下野心，回归现实政治。

在伊朗问题上，特朗普政府和现实政治走的较近。1991年海湾战争开始，西方国家在美国带领下通过武力动摇了中东长期形成的权力架构，但没有建起新的权力机制，造成中东持续大规模动荡。伊朗在中东坐大与美国的政策有关。美国带领北约于2001年推翻阿富汗塔利班政权，2003年推翻伊拉克萨达姆政权，等于帮助伊朗消灭了两大天敌。之后，“伊斯兰国”极端势力异

军突起，再次为伊朗提供了机会，导致其把势力范围扩展到中东各处。奥巴马政府试图平衡与中东各国的关系，与伊朗达成伊核协议，也给了伊朗机会。

眼看伊朗在中东的势力范围不断扩大，影响到美国及其地区盟友在中东的利益，特朗普上台后便试图抑制住伊朗这种坐大势头，依靠以色列、沙特等国围堵伊朗。未来，伊朗会继续向美国示强，以争夺中东主导权和地区话语权，并与以色列、沙特等国对抗。特朗普政府除进一步利用中东传统盟友打压伊朗外，别无其他选择。

（四）在实力使用上，政府和美国现实政治相背离

特朗普政府在全球范围内收缩的政策源于美国综合实力衰退，放缓对外干涉的步伐可让美国有时间休养生息。在美国历史上，孤立主义曾有过成功先例，特朗普也在走这条老路。商业阅历让特朗普不轻易出手，不做一些无用功。

美国的衰落是多方面的。尽管非农就业率、经济增长率等数据都保持温和上扬态势，但美国正在负债经营，国债截至2020的1月29日已达23.294万亿美元。^[1]美军出现航母荒，很多时候，各大洋面看不到美国航母战斗群。在核力量建设上，美国在冷战结束后只采取“延寿计划”，未上马和入役新“三位一体”核武器。由于美国在全球范围内采取“多取少予”政策，盟国不再死心塌地跟着美国走。

然而，在对外政策上，美国的霸权和全球利益仍带有巨大惯性，这种现实政治会不断地拉扯特朗普政府偏离既定对外政策轨道，表现为政府和现实政治间的博弈会时紧时松、时远时近，美国当前二元化的对外政策不会重合到一起。

【收稿日期：2020-02-26】

（责任编辑：李万胜）

[1] 参见美国国债钟网站（<https://www.usdegtclock.org/>），该网站实时显示美国国债增长变化。