

## 后反恐时代美国全球战略走向 及其对世界秩序的影响

贾春阳

**【内容提要】**无论是从战略规划层面还是政策实施层面衡量，当前美国的全球战略已正式进入后反恐时代。除了将国家安全战略重点由反恐转向应对大国竞争，美国全球战略的新变化主要体现为，一是全方位重塑美国的实力优势，以实力赢得竞争；二是坚持“美国优先”，奉行“有原则的现实主义”；三是重整盟友和伙伴体系，让盟友和伙伴反哺美国；四是推卸国际责任，在应对全球性挑战和地区热点方面当“甩手掌柜”。鉴于美国的实力地位和国际影响力，其全球战略的新变化势必对未来世界秩序产生多重影响。

**【关键词】**后反恐时代 美国全球战略 世界秩序 美国优先

**【作者简介】**贾春阳，中国现代国际关系研究院美国研究所副研究员，博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2019)03-0024-16

“9·11”事件之所以具有标志性意义，主要原因在于它不仅改变了美国全球战略的优先排序，让美国的全球战略进入反恐时代，导致了阿富汗战争和伊拉克战争的爆发，还一度改变了大国关系的互动方式和方向，塑造了此后十几年的全球主要安全议程。从小布什执政后期开始，美国“其实已在有意识地朝终结反恐方向努力”。<sup>[1]</sup>奥巴马上台后更是将终结“反恐战争”当作施政重点，包括从伊拉克撤军、结束驻阿美军的作战任务并酝酿撤军等，但受制于阿富汗、伊拉克乱局及随后“伊斯兰国”的崛起，这种调整并未能完全到位，可以说反恐仍是美国全球战略的重点之一。最明显的例子便是奥巴马在阿富汗撤军问题上一再改变计划，最终不了了之，将这个烫手山芋甩给了特朗普。如今，以特朗普上台为标志，伴随新版《国家安全战略》《国防战略》的出台及“印太战略”的推出，美国的全球战略正式完成了转向，即由反恐时代进入后反恐时代。作为世界唯一的超级大国，可以预见，美国全球战略的调整和变化注定会对大国关系、全球经济和安全议程设置等产生重大影响，带来世界秩序之变。因此，本文拟从对美国当前战略和政策解读入手，分析后反恐时代美国全球战略的新变化，以及这种变化对世界秩序的影响。

## 一、美国全球战略进入后反恐时代

学界之所以将“9·11”事件后的十多年定义为美国全球战略的反恐时代，主要源于在此期间虽然反恐并非美国全球战略的全部，但一直是其优先任务和重中之重，美国的内政外交都深深地打上了反恐烙印。如小布什政府2002年发布的《国家安全战略》报告，32次提及“恐怖主义”（Terrorism），

---

[1] 袁鹏：《“反恐时代”的终结及其对美国的战略意义》，载《现代国际关系》2011年第9期，第25页。

46次提及“恐怖分子”(Terrorist)。<sup>[1]</sup>即便是到了奥巴马时期,美国2010年5月发布的《国家安全战略》报告仍然强调:“美国正在进行一场打击‘基地’组织及其恐怖主义分支机构的全球行动。”<sup>[2]</sup>如今,美国虽然仍在本土及海外从事反恐工作,但其全球战略却已正式告别反恐时代,进入了后反恐时代。

一是在战略规划层面,美国的国家安全战略和国防战略重点由反恐转向应对大国竞争,地缘战略重点由中东转向印太。众所周知,从“9·11”事件到特朗普上台前,美国国家安全战略和国防战略重点虽有调整,但反恐一直是重中之重。从奥巴马第二任期开始,美国的国家安全战略就开始谋求转向,即将其重点由反恐转向应对大国竞争。如2015年的《国家安全战略》报告宣称:“在全球范围内,我们已经超越了伊拉克和阿富汗的大规模地面战争,这些战争在过去10年中决定了美国的许多外交政策。”<sup>[3]</sup>言外之意就是美国已经开始超越“反恐时代”,反恐已经不再是美国外交政策的首要关切。美国防部同年出台的《国家军事战略》将“威慑、拒止和击败国家对手”列为美军的四大任务之首,将“扰乱、瓦解和击败暴力极端主义组织”放到了第二位。<sup>[4]</sup>如今,无论是《国家安全战略》报告还是《国防战略》报告,均强调“国家间战略竞争”,并将与中国、俄罗斯的“长期战略竞争”作为美国面临的核心挑战。美国新版《国家安全战略》报告明确宣称,“中国和俄罗斯是持续挑战美国的国力、影响力和利益,破坏美国

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

[2] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, May 27, 2010, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, p.19.

[3] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Preface of Obama, February 6, 2015, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf).

[4] Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2015*, July 1, 2015, [http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015\\_National\\_Military\\_Strategy.pdf](http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf), pp. 7-8.

的安全与繁荣”的“修正主义大国”和“挑战者”。<sup>[1]</sup>新版《国防战略》报告明确表示，美国繁荣与安全面临的核心挑战是中、俄等“修正主义国家”引发的“长期战略竞争重现”。<sup>[2]</sup>美国《防务新闻周刊》评论称，新报告显示大国竞争而非反恐将成为美国防部制定决策和调整力量结构的主要考虑。<sup>[3]</sup>可以说，伴随“伊斯兰国”在中东垮台，美国正式完成了这种国家安全战略和国防战略的转向，即由以反恐为重转向应对大国竞争或大国威胁。

地缘战略方面，在“9·11”事件后的十多年中，出于反恐需要，可以说中东及其邻近的中亚、南亚等地一直是美国全球地缘战略的重点方向。如今，从奥巴马时期的“亚太再平衡”战略到特朗普政府的“印太战略”，很明显一点就是美国的地缘战略重点已经不再聚焦中东，而是印太地区，这一点也与美国国家安全战略和国防战略的转向相适应。以2014年《四年防务评估》报告为例，该报告所列的美国国防战略优先事项中，将“推进亚太再平衡”放在了第一位，将“继续对欧洲和中东地区的安全与稳定作出有力承诺”放在了第二位，将“在全球范围内打击暴力极端分子和恐怖主义”放在了第三位。<sup>[4]</sup>特朗普政府《国家安全战略》报告的“地区战略”部分，则将“印太”排在了首位，将“中东”排在了第三位，将“南亚和中亚”排在了第四位。<sup>[5]</sup>

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp. 2-25.

[2] Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, January 19, 2018, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, pp. 1-2.

[3] Aaron Mehta, “National Defense Strategy released with clear priority: Stay ahead of Russia and China,” January 19, 2018, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2018/01/19/national-defense-strategy-released-with-clear-priority-stay-ahead-of-russia-and-china/>.

[4] The Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, March 4, 2014, [http://archive.defense.gov/pubs/2014\\_quadrennial\\_defense\\_review.pdf](http://archive.defense.gov/pubs/2014_quadrennial_defense_review.pdf), p. v.

[5] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp. 45-50.

二是在政策实施层面，坚持不懈地推进撤军进程，积极从反恐战场脱身。早在小布什时期，美国就宣布了从伊拉克撤军计划，随后于奥巴马时期完成了这一计划。从奥巴马第二任期开始，美国又启动了从阿富汗撤军计划，先是结束了驻阿美军及北约联军的作战任务，然后制定撤军时间表，逐步减少驻阿美军规模。然而，塔利班卷土重来导致阿富汗安全局势恶化，迫使奥巴马政府不得不多次改变和延缓撤军计划，至奥巴马任期结束时不了了之。在中东，“伊斯兰国”的崛起则迫使美国重返伊拉克，派兵进入叙利亚，并在中东、非洲多国实施反恐行动。可以说，美国虽然早有从反恐战场脱身之意，但无奈客观条件不仅不允许美军撤离，反而让美国越陷越深。在此背景下，特朗普上台后，不得不将“击败‘伊斯兰国’和其他极端伊斯兰恐怖组织”列为美国的“最优先目标”<sup>[1]</sup>，大幅加强在叙利亚和伊拉克的军事行动力度。在叙、伊之外，美国也明显加大了对“伊斯兰国”、“基地”组织、“索马里青年党”等恐怖组织和极端组织的打击力度。据美军中央司令部官员 2017 年 12 月介绍，为消灭也门境内的“基地”组织、“伊斯兰国”分支领导人，并阻止他们以也门为基地进行人员招募、训练和发动恐袭，美军 2017 年在也门实施了多起地面行动，以及超过 120 起空中打击行动，比过去 4 年的总和还要多。<sup>[2]</sup>在阿富汗，特朗普一改竞选期间宣称的“阿富汗战争完全是一个错误”、将“停止继续在阿富汗浪费钱”、“立即撤军”等政策主张<sup>[3]</sup>，于 2017 年 8 月推出所谓“阿富汗和南亚战略”，全面

[1] The White House, “America First Foreign Policy,” January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/>.

[2] “Centcom Officials Provide Update on Recent Counterterrorism Strikes in Yemen,” December 20, 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1401445/centcom-officials-provide-update-on-recent-counterterrorism-strikes-in-yemen/>; Jessica Purkiss, Jack Serle, Abigail Fielding-Smith, “US counter terror air strikes double in Trump's first year,” December 19, 2017, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-12-19/counterterrorism-strikes-double-trump-first-year>.

[3] Meghan Keneally, “What Trump has said about Afghanistan,” August 21, 2017, <https://abcnews.go.com/Politics/trump-afghanistan-past/story?id=49334361>.

加大在阿富汗的投入。据美国媒体透露，美军 2017 年在阿富汗境内的军事行动次数比 2016 年翻了一番。<sup>[1]</sup> 然而，特朗普的选择实质上与奥巴马 2010 年前后在阿富汗“先增兵、后撤军”的做法如出一辙，目的是“以战促和”，妄图通过加大军事投入将塔利班打回谈判桌，剿灭“伊斯兰国”，最终让美军以胜利者的姿态脱离反恐战场。近来美国在反恐战场上的三个动向证明了这一点，一是酝酿从叙利亚撤军，并试图以库尔德武装为代理人来确保美国的利益；二是积极与阿富汗塔利班进行直接谈判，酝酿有条件地从阿富汗撤军；三是美国众议院、参议院先后通过决议，要求美国终止对沙特领导的多国联军在也门的军事行动提供支持。可以预见，受制于中东、阿富汗等地错综复杂的安全环境，特朗普政府从反恐战场脱身的愿望注定不会轻易实现。但对美国而言，能否脱身主要取决于自身的战略意志，一旦美国政府做出决断，它完全有可能像 1975 年从越南撤军一样，不顾一切地从反恐战场脱身。

通过以上分析可以得出一个明确的结论，美国已在战略规划层面认识到结束反恐时代、将全球战略重点从反恐转向应对大国竞争和地缘博弈的重要性的必要性，并在政策实施层面不断谋求从反恐战场脱身，以彻底告别反恐时代。在此背景下，鉴于仍面临本土反恐防护形势和国际恐怖主义威胁，美国不得不继续努力做好反恐工作，并推出新版《国家反恐战略》，但反恐在其国家安全战略、国防战略中的重要性已大幅下降。可以说，美国全球战略已正式进入“后反恐时代”。至于它能否如部分学者所说那样是“战略竞争时代”（Era of Strategic Competition）或“大国竞争时代”（Era of Great Power Competition），还是用其他标签来命名，仍需历史来回答。

---

[1] Jessica Purkiss, Jack Serle, Abigail Fielding-Smith, “US counter terror air strikes double in Trump's first year,” December 19, 2017, <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-12-19/counterrorism-strikes-double-trump-first-year>.

## 二、美国全球战略的新变化

如果说美国的全球战略已经进入了后反恐时代，那么需要考虑的一个问题就是在这个时代美国的全球战略选择是什么？它有哪些新变化？虽然特朗普入主白宫之前没有任何执政经验，其执政团队如同走马灯一样不停换人，但从特朗普执政两年多来的政策议程看，其政府的全球战略却在逐渐成型，展现出一系列新特点。可以认为，将国家安全战略和国防战略重点由反恐转向应对大国竞争，地缘战略重点由中东转向印太，既是美国全球战略进入后反恐时代的标志，也是后反恐时代美国全球战略的一个突出特点。除此之外，美国全球战略的新变化还体现在以下四个方面：

首先，全方位重塑美国的实力优势，以实力赢得竞争。早在2016年总统大选期间，特朗普就打出了“让美国再次伟大”的口号。特朗普2017年就职当天，白宫网站就宣布了新政府的六大施政目标，包括调整能源政策、奉行“美国优先”的外交政策、重振就业与增长、让美军再次强大、强化法律秩序、重新谈判贸易协定，其目的就是“让美国再次伟大”。<sup>[1]</sup>经济上，特朗普对内推出大规模减税政策，废除奥巴马医改并推出新的医保法案，放松金融监管，吸引制造业和人才回流；对外崇尚贸易保护主义，抛弃多边主义，转向双边主义，为维护美国利益大打贸易战。军事上，彻底扭转奥巴马时期的“自动减赤”计划，连年大幅增加军费投入，扩充军队规模，为此不惜削减其他内阁部门的预算开支，目标便是“让美军再次强大”。与此同时，特朗普政府还接连推出多个旨在重振美国军事实力、谋求战略优势的战略文件或政策举措，包括推出新版《核态势评估》，在研发

---

[1] The White House, “America First Foreign Policy,” January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/america-first-foreign-policy>.



新型核武器的同时,大幅降低核武器使用门槛;重建“国家太空委员会”(NSC),组建太空军;推出《国家网络空间战略》,强调要“以实力求和平”“前置防御”;推出《导弹防御评估》报告,加速推进多层次反导系统建设等。凡此表明,特朗普政府的“以实力求和平”绝非空洞的口号,而是一个正在全方位推进的政策议程,最终目的就是让美国继续拥有任何国家所无法比拟的政治、经济、军事和技术优势,以在一个“充满竞争的世界”赢得国家间竞争,特别是大国竞争。

其次,坚持“美国优先”,奉行“有原则的现实主义”。“美国优先”可以说是特朗普本人及其政府最响亮的一个口号。美国新版《国家安全战略》报告也强调“此份国家安全战略奉行美国优先”,“这是一份‘有原则的现实主义’的战略,是以结果为导向而不是意识形态为导向的战略”。<sup>[1]</sup>也就是说,特朗普政府全球战略的一个突出特征就是一切坚持“美国优先”,一切以是否符合美国利益为准绳。在对外贸易方面,特朗普政府以不符合美国利益为由,先是退出“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP),后逼迫加拿大、墨西哥与美国签订新的自贸协定,并动辄对他国挥舞关税和制裁大棒。对于美国签订的国际协议或条约,如《伊核协议》《巴黎气候变化协定》《中导条约》等,特朗普政府也是毫不顾忌地说退就退。对于国际规则和国际机构,如果其符合美国利益,美国就高举大旗,将自己标榜成国际规则和秩序的维护者;如果不符合美国利益,就肆意扔到一边,例如,美国以“联合国人权理事会未能有效捍卫人权”、存在“政治偏见”为由,退出联合国人权理事会。<sup>[2]</sup>特朗普政府的这种“美国优先”和“有原则的现实主义”有

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 1.

[2] 《美国从联合国人权理事会退群的前因后果》, BBC 中文网, 2018年6月20日, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-44545690>。



时甚至到了毫不掩饰的地步。如在美国务院近期发布的《2018年国别人权报告》序言部分，美国务卿蓬佩奥明确宣称：“本届政府的政策是，如果对美国利益有利，那么不论其人权状况如何，美国都会与之保持接触。”<sup>[1]</sup> 特朗普政府是这么说的，也是这么做的。这一点在沙特记者贾迈勒·卡舒吉 (Jamal Khashoggi) 遇害问题上最为明显，特朗普不顾美国情报机构的结论和大量间接证据，公开为沙特王室和王储穆罕默德·本·萨勒曼 (Mohammed bin Salman) 辩护，并宣称“我们可能永远也无法知道关于贾迈勒·卡舒吉被谋杀的全部事实”，“无论如何，我们的关系是和沙特阿拉伯王国的关系”。<sup>[2]</sup>

第三，重整盟友和伙伴体系，让盟友和伙伴反哺美国。众所周知，美国的霸权体系可以说有两大支撑，一是美国自身超强的综合国力，二是他国所无法比拟的、遍布世界各地的盟友和伙伴体系。为了继续维护霸权，美国在积极重塑自身实力优势的同时，着手重整盟友和伙伴体系。在此之前，美国与盟友之间的关系更像是领导者、保护者与被领导者、被保护者的关系，美国向盟友提供安全保护、经济扶持、外交关照，盟友在美国保护下发展壮大，并向美国提供政治、经济和外交支持。如今，特朗普政府领导下的美国虽然仍旧要当盟友体系中的领导者和保护者，但鉴于自身综合国力的相对下降，已经不愿再免费或低价向盟友提供安全保护，也不愿再向盟友输送经济利益，相反要求盟友为美国所提供的安全保护买单，并为此向美国回馈经济好处。最明显的例证便是，为促使盟友增加防卫开支，并为驻本国境内的美军承担更大比例的经费负担，特朗普政府不惜采取各种威逼利诱手段迫使盟友就范。特朗普政府之所以如此，主要原因在于伴随美国

---

[1] U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices for 2018*, Preface, March 13, 2019, <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.

[2] Mark Landler, "In Extraordinary Statement, Trump Stands with Saudis Despite Khashoggi Killing," November 20, 2018, [https://www.nytimes.com/2018/11/20/world/middleeast/trump-saudi-khashoggi.html?\\_ga=2.85631449.1185732112.1553001675-1125892771.1550128119](https://www.nytimes.com/2018/11/20/world/middleeast/trump-saudi-khashoggi.html?_ga=2.85631449.1185732112.1553001675-1125892771.1550128119).

经济实力的相对下滑，特朗普政府认为美国为盟友提供了安全保护，那么盟友就应在经济和安全方面反哺美国，而不是让美国自己买单。在其他方面，如经贸问题上，特朗普政府对待加拿大、墨西哥、韩国及欧洲盟友亦是如此，为了增进美国的利益，不惜退出已签订的协定，如《北美自贸协定》《美韩自贸协定》，直至达成更有利于美国的新协定后方才罢休。

**第四，推卸国际责任，在应对全球性挑战和地区热点方面当“甩手掌柜”。**所谓国际公共产品，是指“那些能为国际社会所有成员享用的东西，它们可以由国际组织和机构掌管并使用的基金、储备、股权、债务或期权，也可以是以粮食、石油和各种物质形态表现的国际援助，还可以是国际规则、全球协定和组织形态本身，诸如‘奥斯陆进程’‘京都议定书’‘南极条约’等”。<sup>[1]</sup>除此之外，积极应对全球性挑战、参与地区热点问题解决等，虽然无法称之为“公共产品”，但这些活动符合国际社会所有成员的利益，应属于另一种形式的国际公共产品。西方国际关系理论的一个知名论断就是，国际社会的霸权国通过向国际社会提供公共产品来赢得威望和领导权，其他国家则受益于霸权国提供的公共产品，并因此支持其霸权。从二战后期开始，美国逐步树立自身在西方世界的霸权地位，主要方式也是向西方国家提供国际公共产品，如提供安全保护（北约）、经济援助（马歇尔计划）、稳定的经济和货币体系（布雷顿森林体系）等，美国得到的是霸权地位，以及由此带来的美元地位、国际经济规则制定权、国际秩序主导权。然而，这种霸权——国际公共产品模式的弊端在于，一旦霸权国走向衰落或相对衰落，则其向国际社会提供公共产品的意愿下降，那么国际公共产品的供给就可能会出问题。如今，坚持“美国优先”的特朗普政府对当前由美国主导建立的诸多国际规则和机制产生了不满，认为部分规则和机制损害了美

---

[1] 王逸舟：《国际公共产品彰显大国责任》，中国共产党新闻网，2009年2月3日，<http://theory.people.com.cn/GB/136457/8741666.html>。

国的利益，其向国际社会提供公共产品的意愿也明显下降。经济上，特朗普政府要做的是“停止纵容不公平贸易行为”，“解决长期贸易失衡问题”，以“推动建立自由、公平和互惠的经济关系”。<sup>[1]</sup>为此，美国大搞贸易保护主义和小团体主义，多番发起贸易战，并威胁退出世界贸易组织（WTO）。同时，美国也不愿再为应对全球性挑战和地区热点问题出力，欲充当“甩手掌柜”，如退出《巴黎气候变化协定》《全球移民协议》《维也纳外交关系公约》，退出联合国教科文组织，减少对阿富汗重建的支持，酝酿从叙利亚和阿富汗撤军等。在阿富汗问题上，特朗普曾公开抱怨称：“为什么俄罗斯不在那里？为什么印度不在那里？为什么巴基斯坦不在那里？我们为什么要在那里？我们离那里有6000英里呢！”<sup>[2]</sup>

### 三、世界秩序面临更多不确定性

美国作为当今世界唯一的超级大国、现行国际规则和世界秩序的主要制定者和主导者，其内外政策特别是全球战略的调整势必对大国关系、全球经济和安全议程乃至世界秩序产生不容忽视的影响。从美国的全球战略选择和发展态势看，美国全球战略的新变化给世界秩序带来的是更多不确定性。西方亦有学者认为，特朗普“无法挽救美国的全球霸权，而是会摧毁已经建立的以美国为主导的世界秩序”。<sup>[3]</sup>

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 19.

[2] “Trump Calls on Russia, Pakistan to Take More Active Role in Afghan Conflict,” January 3, 2019, <https://www.rferl.org/a/trump-urges-russia-pakistan-india-to-fight-in-afghanistan-soviet-union-ussr/29689008.html>.

[3] [加]阿米塔·阿查亚：《特朗普与美国世界秩序的终结》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2017年第3期，第10页。

首先，各国与美国打交道和互动的方式将直接影响未来世界秩序的构建。美国不顾国内外面临的恐怖主义威胁，选择告别反恐时代，并坚持“美国优先”，奉行“有原则的现实主义”，主要源于以下原因：一是特朗普政府认为美国面临的是一个“极其危险”“各种威胁正在加剧”的世界<sup>[1]</sup>，传统的大国竞争正在回归；二是美国虽然依旧是世界头号强国且发展态势也不错，但在大国综合国力对比方面呈现相对衰落态势，美国的竞争优势受到侵蚀，面临越来越多的竞争压力；三是特朗普认为美国前几届政府没有坚持“美国优先”原则，在国际社会承担了超出美国承受能力的国际责任，导致美国利益受损。在此背景下，伴随着特朗普政府全球战略的成型和展开，世界各国面临的将是一个具有多重属性或特质的美国，一是在发展上呈现相对衰弱态势，因此表现出一个愈加不自信、愈加敏感、愈加排外的美国，如严控外来移民、抵制多边贸易规则等；二是出现一个极力推卸国际责任、向国际社会提供公共产品的意愿下降的美国，一个更加自私自利、不讲信用、不守规则的美国，突出表现就是其各种“退群”行为；三是仍是一个世界头号强国，仍在经济、科技、军事等方面远远领先其他任何国家，且拥有遍布世界各地的盟友和伙伴体系的美国，也可以说是一个全能型冠军。那么，如何与兼具上述多重属性的美国打交道，如何引导、规制或塑造美国的对外行为，让美国在国际事务中更多地发挥积极作用，而不是负面作用甚至破坏作用，将是摆在世界各国面前的一个重要课题。世界各国与美国打交道的方式和结果，不仅会进一步影响美国的对外行为，还会给世界秩序带来重大影响。

其次，大国竞争走向长期化和全面化，大国竞争的方式和结果将直接决定未来世界秩序的架构。战略规划层面，美国将国家安全战略重点由反

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 1.

恐转向应对大国竞争，并将中国、俄罗斯等认定为“修正主义大国”和“竞争对手”，表明美国的国家安全战略和全球战略重点已经完成了转变，大国竞争已由战略设计变成了成型战略。政策实施层面，从中美经贸摩擦到台湾问题、南海问题、涉疆问题等，从乌克兰危机到叙利亚局势，再到不断加码升级的对俄制裁，以及单方面退出《中导条约》，表明美国对中国、俄罗斯的大国竞争已经全方位铺开。任何大国面对美国的全方位竞争都不会无动于衷，必然会做出必要的回应。俄罗斯总统普京 2018 年 3 月发表国情咨文讲话时公开展示系列先进武器，2019 年 2 月在美国暂停履行《中导条约》后迅速做出同样决定并宣布研发新型导弹，甚至不惜与美国进行“外交驱逐战”“媒体制裁战”等，表明俄罗斯面对美国的全方位竞争甚至是打压，选择的是坚决回应而非消极退让立场。在此背景下，世界各大国选择何种竞争方式？是有限度的、良性的竞争，还是无限度的、全面的、恶性的竞争？不仅直接决定了大国关系的未来，也将直接决定未来世界秩序的架构。如果美国要与中俄进行有限度的、良性的竞争，不以拖垮、打败或“吃掉”对方为目标，那么不仅大国关系会进入一个良性轨道，未来的世界秩序架构也将是稳定和有序的。反之，如果美国要与中俄进行无限度的、全方位的甚至是你死我活的恶性竞争，妄图通过竞争将中俄拖垮、打败或“变色”，那么不仅大国关系会越来越僵，甚至会走向全面的冲突和对抗，未来的世界秩序也将是暗淡的。

虽然美国的《国家安全战略》报告宣称“竞争并不总意味着敌对，也不一定会导致冲突”，“中俄的意图并非一成不变，在能够实现互利的领域，美国也准备与它们合作”<sup>[1]</sup>，但美国却在不断触碰中俄两国的底线，竞争手

---

[1] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp. 3, 25.

法实在难言正当。对中国，美国不仅推出《台湾旅行法》，以及包含强化美台防务合作内容的《2019 财年国防授权法案》，还联合加拿大、澳大利亚、新西兰等国在 5G 通信等高科技领域集体对中国进行不正当打压，可以说早已超出良性竞争的范畴。对俄罗斯，美国不仅不断加码经济和外交制裁，还不断推进地缘挤压，并妄图在俄罗斯搞“颜色革命”，可以说同样触碰了俄罗斯的底线。在此背景下，大国竞争离良性竞争可能越来越远，逐渐滑向恶性竞争和全面竞争的轨道。大国间的恶性竞争不仅会恶化大国关系，未来的世界秩序也会因此蒙上阴影。

第三，国际规则和世界秩序进入修正和重塑期，充满不确定性。作为二战后西方世界的霸权国和冷战后世界唯一的超级大国，美国可以说是当今世界国际规则和世界秩序的主要塑造者，也是最大的既得利益者。然而，如前所述，坚持“美国优先”的特朗普政府对当今的国际规则和机制已有不满，甚至有了另起炉灶之心。当然，美国要推倒重来或修正的是那些在其眼中已经不再符合美国利益的国际规则和机制，如对于联合国教科文组织、联合国人权理事会、《巴黎气候变化协定》《中导条约》，美国说退就退。即便是世界贸易组织（WTO），特朗普政府一方面推出一系列组合拳进行“拆台”，另一方面又提出一系列激进的改革措施，要 WTO 按照美国要求进行改革。同时美国还在打造自己的小团伙或小帮派，或用更符合美国利益的规则和机制取代已有机制，如用新的《美国 - 墨西哥 - 加拿大协定》取代《北美自由贸易协定》，修订《美韩自贸协定》，推动美欧签订新的自贸协定，主要目的就是通过这种双边或小多边的方式打造新的、更符合美国利益的贸易规则和机制，然后逼迫他国就范或跟随，从而继续掌控世界贸易规则的制定权和主导权。可以想象，鉴于美国、欧洲等发达国家和地区在世界经济格局中的地位和比重，一旦美国的企图得以实现，那么现有的世界贸易组织及相关规则很可能面临被抛弃的命运。然而，如今的世界已



不是 1945 年的世界，美国已很难再独掌世界秩序的制定权和主导权。一方面，美国早已丧失了凭借一己之力主导国际规则和机制构建的综合实力优势。另一方面，世界早已进入多极化、全球化和信息化时代，各国绝不允许美国一家掌控国际规则和机制的制定权。由此导致的结果是，美国及其伙伴国摆脱现有国际规则和机制束缚、建立于己更有利的国际规则和机制的努力，与世界其他国家特别是新兴大国建立更加公正合理的国际规则和机制的努力注定会发生激烈碰撞，给未来的世界秩序带来极大的不确定性。这对世界各国特别是新兴大国而言，既是新的挑战，也可能是前所未有的机遇。

**第四，人类在应对全球性挑战和解决地区性热点方面可能面临更大挑战。**如前所述，特朗普政府全球战略的一个突出特点便是，不断推卸国际责任，向国际社会提供公共产品的意愿在下降，在应对全球性挑战和解决地区性热点方面有当“甩手掌柜”之势。鉴于美国的超强实力和国际影响力，一旦美国缺席或甩手不干，那么人类在应对全球性挑战（如气候变化、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散等）和解决地区性热点（如叙利亚问题、阿富汗问题等）方面，可能会面临更大的挑战。如鉴于美国分摊联合国教科文组织预算的 22%，加上美国此前累计拖欠的高达 6 亿美元的会费，美国退出联合国教科文组织导致的一个结果便是，该组织会面临严重的经费不足，而其他任何国家恐怕都无力填补这一亏空。在应对气候变化方面，作为世界第二大温室气体排放国，美国退出《巴黎气候变化协定》，废除奥巴马时期的一系列旨在限制温室气体排放的能源政策，出台系列旨在促进能源独立和经济发展的措施，不仅严重削弱了人类减少温室气体排放的努力，也在世界上树立了一个易被他国效仿的反面典型。在应对恐怖主义方面，如同美军 2011 年撤离伊拉克为“伊斯兰国”的崛起创造了机会一样，美国急于从反恐战场脱身可能导致的一个后果便是，为国际恐怖组织的休养生息、卷土重来提供了可供利用的空间和契机，世界各国也会因此在应对恐



怖主义威胁过程中面临更大的挑战。在阿富汗问题上，特朗普急于从战场上脱身，可能像苏联 1989 年从阿富汗撤军一样，导致阿富汗重新陷入大规模战争和恐怖主义的漩涡，并影响到中南亚及其邻近地区的安全和稳定。

#### 四、结语

总之，在当今国际社会恰逢百年未有之大变局之际，“不论美国自身的实力状况如何变化，它所领导的世界秩序正处于衰落之中”。<sup>[1]</sup>然而，无论如何，作为世界头号强国，在打造更加公正合理的世界新秩序、应对全球性挑战和解决地区热点问题等方面，美国均应有所担当。令人失望的是，美国不仅没有发挥世界大国所应有的担当，反而打着“美国优先”和“有原则的实用主义”旗号谋一己之私，置国际社会的共同利益和人类的共同命运于不顾。这种自私自利的做法不仅给未来的大国关系、世界秩序带来极大的不确定性，事实上也会损害美国自身的利益，特别是国际信誉、威望和感召力。世界各国需要考虑的是如何与这样的美国打交道，如何减少美国的自私自利对本国、国际社会乃至世界秩序的负面作用，甚至是破坏作用。

【收稿日期：2019-03-26】

（责任编辑：张晓青）

---

[1] [加] 阿米塔·阿查亚：《特朗普与美国世界秩序的终结》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2017年第3期，第8页。