

# 霸权之翼：美国外交能力探析

——以特朗普、拜登政府为重点的分析<sup>[1]</sup>

凌胜利 杨光铭

**【内容提要】**美国霸权护持不仅有赖于其经济、军事实力，也与其外交能力密切相关。总体来看，基于对特朗普、拜登两届政府的研究分析，可以发现美国的外交理论对于国家政策的塑造和解释能力比较强大，但也体现了美国对自身的认知过度自信和对其世界霸权地位格外重视。同时美国的外交谋划也出现了战略失衡问题，即在战略目标与战略资源之间出现不相匹配现象。美国的外交机制在制度建设方面的能力虽然比较完备，但因国内政治分化、领导人的执政风格和国际制度取向等原因，也存在不确定性。美国外交的协调能力在国内外都谋求强化其作用，不过这种强化需求也加剧了各方之间的张力，使得统筹协调的难度增加。美国外交执行能力波动与其外交资源投入、外交人员素质密切相关，也与白宫对外交系统的信任程度有关。鉴于近年中美竞争加剧并具有长期性，两国在外交领域的博弈也异常激烈，这使得我们对美国的外交能力加强深入研究很有必要。

**【关键词】**美国霸权 外交能力 中美关系 拜登政府 大国博弈

**【作者简介】**凌胜利，外交学院国际安全研究中心主任；杨光铭，外交学院国际安全研究中心科研助理。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241 (2023) 01-0001-23

[1] 本文为国家社科基金“百年大变局下中国外交能力建设”（项目编号：21BGJ071）的阶段性成果。

当前国际环境的不确定性显著增强，主要大国之间的博弈日益激烈，相关各方规避军事冲突也十分重要。在这样的国际环境中，相关国家外交能力的重要性愈发突出，成为其能否避免卷入军事冲突、实现外交目标的重要因素，也成为国内外政策界和学术界密切关注的议题。关于“外交能力”的概念，目前国内外有诸多解释和定义，本文将“外交能力”定义为主权国家有效制定和执行本国对外政策的能力。<sup>[1]</sup>为了更好地实现自身的战略目标，包括美国在内的许多大国都非常重视外交能力建设。2017年特朗普政府发布的《国家安全战略报告》提到：“必须提升我们的外交能力，以便在当前的环境中进行竞争。”<sup>[2]</sup>拜登政府更是将外交视为其对外政策的中心和重振美国国家实力的首选方式。<sup>[3]</sup>国家实力是美国实行世界霸权的重要基础，不过在考察美国国家实力的构成基础时，既有研究更多是从经济、军事和文化等领域入手，而对美国的外交能力分析较少。然而从历史与现实来看，美国的外交能力不仅对造就和维系其世界霸权地位贡献较大，还对国际社会产生了深远影响。<sup>[4]</sup>美国的外交能力尽管不如其军事实力、经济实力那样显著，但它对于其霸权维护也极为重要，可以视为美国的“霸权之翼”，对于维护其国际形象和国际地位都具有重要影响。

---

[1] 凌胜利：《中国外交能力建设：内涵与路径》，载《国际问题研究》2022年第2期，第20—36页；白云真、张旗：《外交能力的概念、方法及其议程》，载《中共中央党校（国家行政学院）学报》2022年第2期，第137—144页。

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

[3] “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>; Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” U.S. Department of State, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

[4] [美]约翰·伊肯伯里主编：《美国无敌：均势的未来》，韩召颖译，北京大学出版社2005年版；John Ikenberry, *Liberal Leviathan*, Princeton: Princeton University Press, 2011。

有关美国外交能力的研究主要包括三方面内容。一是对构成美国外交能力的主体及其运作模式的分析。这些研究既从静态视角关注影响美国外交能力的主体（制度、机构或团体），分析它们的组织架构，又从动态视角探讨不同行为主体在美国外交实践过程中的功能和作用。<sup>[1]</sup>二是探讨美国外交能力与其霸权地位的关系。不少学者认为，外交能力对于美国霸权的缔造功不可没。韩德（Michael Hunt）指出，美国自第二次世界大战结束以来的外交努力（例如重视价值观和国际制度）使其霸权统治更具合法性，从而强化了其国际领导地位。<sup>[2]</sup>伊肯伯里（John Ikenberry）等学者也认为，相比历史上其他霸权国，美国更重视在外交上的投入——它更偏好采取协商而非强制的手段来推进其外交政策，这种“战略约束”的做法也在一定程度上缓解了美国对其他国家的威胁，从而减少了其他国家制衡美国霸权的意愿。<sup>[3]</sup>最后是关注当前美国外交能力建设中所存在的问题及其原因。不少美国学者认为，21世纪以来美国所取得的重大外交成就逐渐减少，国际影响力也呈现下降趋势。<sup>[4]</sup>2020年兰德公司发布的一份报告指出，美国外交能力的衰落与其在冷战后“单极时代”所滋生的自大情绪密

---

[1] [法]夏尔-菲利普·戴维、路易·巴尔塔扎、于斯丹·瓦伊斯：《美国对外政策：基础、主体与形成》，钟震宇译，北京：社会科学文献出版社2011年版；周琪主编：《美国外交决策过程》，北京：中国社会科学出版社2011年版；Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*, New York: Farrar Straus and Giroux, 2018。

[2] [美]韩德：《美利坚独步天下：美国是如何获得和动用它的世界优势的》，马荣久等译，上海人民出版社2011年版，第335—337页。

[3] [美]约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序的重建》，门洪华译，北京大学出版社2008年版；[美]约瑟夫·奈：《美国注定领导世界？——美国权力性质的变迁》，刘华译，北京：中国人民大学出版社2012年版；Robert Kagan, “The Benevolent Empire,” *Foreign Policy*, No. 111, 1998, pp. 24–35。

[4] James Dobbins and Gabrielle Tarini, “The Lost Generation in American Foreign Policy,” *The Hill*, September 14, 2020, <https://thehill.com/opinion/national-security/516208-the-lost-generation-in-american-foreign-policy/>.

切相关。<sup>[1]</sup>张清敏也指出,强大的实力反而使得美国不那么依赖于“外交”,其所谓的“外交”更多是建立在强权的基础之上。<sup>[2]</sup>约翰·米尔斯海默(John Mearsheimer)和斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)也认为,霸权优势使得美国的外交姿态走向傲慢,并在国际上推行罔顾他国利益的进攻性外交政策。<sup>[3]</sup>

上述研究对于了解美国的外交能力具有重要帮助,不过在当前美国霸权相对衰弱的情况下,需要认真探讨美国国家实力构成的不同要素的差异性变化,从而更好地研判美国外交能力的走势及其影响。实践显示,当前尽管美国的经济、军事实力相对衰弱,但外交能力依然可观,并可以通过对联盟成员、合作伙伴的国际动员,弥补自身实力的相对衰弱,近期美国强大的国际动员能力在俄乌冲突中也得到了印证。对于美国而言,在霸权优势有所减少的情况下,更加需要倚重国际动员能力,这也使得美国更加重视使用自身的外交能力。鉴于美国庞大的同盟体系和国际制度影响力,其在提升外交能力上也有不少战略资源。因此,考察美国的外交能力建设,特别是近年来的最新动态,对于了解美国的霸权战略运筹具有重要帮助。<sup>[4]</sup> 本文将从美国外交理论的创新能力、外交谋划国家战略的能力、外交机制建设的能力、外交协调方式对于解决相关问题的能力和外交政策的执行能力五个方面来系统分析当前美国的外交能力<sup>[5]</sup>,其中将重点考察美国行政

---

[1] James Dobbins, Gabrielle Tarini and Ali Wyne, “The Lost Generation in American Foreign Policy: How American Influence Has Declined, and What Can Be Done About It,” RAND Corporation, 2020, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA232-1.html>.

[2] 张清敏:《对外政策研究的主要维度及其内在逻辑》,载《国际政治研究》2019年第1期,第27—28页。

[3] Stephen M. Walt, “The End of Hubris and the New Age of American Restraint,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 3, 2019, pp. 26-35; [美]约翰·米尔斯海默:《大幻想:自由主义之梦与国际现实》,李泽译,上海人民出版社2019年版。

[4] 需要指明的是,本文所研究的美国外交能力主要是指以美国政府(行政权力)为主体的外交能力,也涉及美国智库、社团等其他主体对外交能力的影响。

[5] 凌胜利:《中国外交能力建设:内涵与路径》,载《国际问题研究》2022年第2期,第21—25页。

系统的外交能力。

## 一、外交理论的认识、创新和传播能力

作为外交能力的核心要素之一，外交理论具有指导外交实践的重要作用，同时也在一定程度上可以为某种外交实践进行辩护。对于美国外交理论的能力，可以从外交的认知能力、理论创新能力、国际传播能力三个维度进行分析。<sup>[1]</sup>

一是美国的外交认知主要是基于维护美国霸权目标，重点关注实现这一目标所面临的挑战，主要涉及国际格局、外部威胁等方面。其一，强调美国的世界领导地位是其外交的首要认知。自冷战结束以来，不论国际局势如何变化，抑或执政党和领导人怎样更迭，美国政府始终强调其世界领导地位。这种认知也深刻体现在冷战后美国历届政府的国家安全战略报告中。2015年奥巴马政府发布的《国家安全战略报告》指出：“美国的领导力量和核心地位是不可或缺的，美国必须领导……问题不在于美国是否会领导，而在于我们将如何引领未来。”<sup>[2]</sup>特朗普政府尽管更具危机意识，其任内在2017年发布的《国家安全战略报告》中大谈美国所面临的种种竞争，但仍强调美国“正准备领导世界，以保护我们的利益和生活方式”。<sup>[3]</sup>2022年拜登政府发布的《国家安全战略报告》也宣称，即使在大国竞争加剧与全球治理挑战增加的国际环境当中，美国对自己的角色定位仍是“不可匹敌的领导者”。<sup>[4]</sup>由此可知，

[1] 凌胜利：《中国外交能力建设：内涵与路径》，载《国际问题研究》2022年第2期，第21—22页。

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, February 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).

[3] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

[4] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, October 2022, <https://sd.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/257/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022-1.pdf>.

美国外交认知的首要关切是美国的世界领导地位，并以此来判断国际环境变化对其维护霸权有利与否。

其二，重申大国竞争为首要关注是近年美国外交认知的重大变化。在冷战的两大格局当中，大国竞争是美国外交的首要关注。在冷战结束尤其是“9·11”事件之后的一段时间里，非传统安全尤其是恐怖主义问题一度成为美国外交的重要关注。但近年来，随着国际格局变动尤其是中国崛起所带来的“挑战”，美国愈发察觉到它所面临的结构性张力。<sup>[1]</sup>在这种情况下，美国重新将“大国竞争”视作国家安全的首要关切，中国则被视为大国竞争的首要对象。拜登政府的《国家安全战略报告》更是明确研判“大国竞争”正代替后冷战时期的国际秩序，全球治理合作变得更为困难。<sup>[2]</sup>由此可见，在形成“美国注定领导世界”的固化认知之后，美国的所作所为都具有一种“问题解决型”思路，即思考有哪些因素会对它的领导地位构成挑战、采取怎样的手段才能实现其霸权护持，而非对这一目标进行修正。这一超常自信的外交认知对美国的外交能力建设也具有重要影响。

二是美国具有较强的外交理论创新能力，这与美国的国际关系研究、“旋转门”制度等密切相关。美国的“霸权”（hegemony）地位不仅反映在广泛的国际关系中，也体现在学术界。美国在国际关系领域的学者数量、期刊质量、大学及研究机构的排名等都处于世界领先地位。<sup>[3]</sup>其“旋转门”制度也加强了学术界与政策界的紧密联系，使得学者们的观点更有可能影响

---

[1] Christopher Layne, “The US–Chinese power shift and the end of the Pax Americana,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 89–111.

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, October 2022, <https://sd.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/257/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022-1.pdf>.

[3] 参见 [美] 彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳编：《世界政治中理论的探索与争鸣》，秦亚青、苏长和、门洪华、魏玲译，上海人民出版社 2006 年版。

到政府部门的决策，进而增加了将理论转化为实践的可能性，这也激励了学术界的理论创新热情。<sup>[1]</sup>此外，由于美国在国际社会的重要地位，其总统或政府官员的部分政策、观点也会被学者“理论化”，典型的如“威尔逊主义”“杜鲁门主义”“尼克松主义”和“里根主义”等。这些从现实政策中挖掘理论的做法，反过来也增强了美国的外交理论创新能力和对外交实践的辩护能力。在学术界，近年美国外交领域颇具影响力的理论观点有“修昔底德陷阱”和“锐实力”。“修昔底德陷阱”强调中美关系的对抗性，但忽视了两国关系良性发展的可能性，具有渲染“中国威胁论”的色彩。<sup>[2]</sup>“锐实力”虽然是对“软实力”之说的发展，但却明确把矛头指向中国和俄罗斯，同样具有对他国“污名化”的色彩。<sup>[3]</sup>这两个例子也反映出美国的外交理论创新具有服务于现实政策的迫切需求和目的。

从官方角度看，近年来美国政府的外交理念经历了从“美国优先”到“服务于中产阶级的外交”转变。特朗普政府将“美国优先”视为“政府的职责以及美国世界领导力的根基”，强调美国的外交政策理应更加关注本国及本土利益，因而具有浓厚的单边主义和现实主义色彩。<sup>[4]</sup>拜登政府则提出“服务于中产阶级的外交”，强调外交理应服务于内政需要，尤其是服务于美国广大中产阶级的利益。<sup>[5]</sup>这表明拜登政府认可“外交政策始于国内”

---

[1] 王莉莉：《美国智库的“旋转门”机制》，载《国际问题研究》2010年第2期，第13—18页。

[2] 蔡翠红：《中美关系中的“修昔底德陷阱”话语》，载《国际问题研究》2016年第2期，第13—31页。

[3] Cardenal, J. P., Kucharczyk, J., Mesežnikov, G., et al. *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence*, 2017, <https://www.ned.org/sharp-power-rising-authoritarian-influenceforum-report/>.

[4] 孙兴杰：《“特朗普主义”的终结？》，载《外交评论》2020年第6期，第33页。

[5] Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, pp. 70–72.

的逻辑，即在大国竞争时代，通过增强自身实力来获取更强的对外竞争力和吸引力。<sup>[1]</sup>总之，这些外交理论创新对于美国的外交实践具有较强的指导作用，也会对美国外交实践中的国内外动员能力产生较大影响。

三是美国具有较强的外交国际传播能力。一方面，由于美国强大的实力及其对国际事务的广泛参与，使得其影响力遍布世界。如何将理论创新转变为外交实践，需要重视外交的国际传播能力建设。另一方面，美国在国际关系领域的学术“霸权”地位，以及国内政界和学术界的密切联系，不仅增强了外交的理论创新能力，也增强了将理论转化为政策话语的便利，进而产生实际影响。重视对外传播的价值与策略也是美国具有较强外交国际传播能力的重要原因。在美国看来，国际传播具有占据道德制高点、引导国际舆论、谋求国际话语权和塑造良好国际形象的价值和功能。<sup>[2]</sup>通过加强国际传播可以增强美国的国际话语权，进而增强其国际影响和国际动员能力。美国也注重通过开展公共外交来加强外交理论和外交政策的国际传播，从而增强其国际影响力和外交实施中的国际动员能力。

## 二、外交的战略谋划能力

外交的战略谋划能力，是指主权国家通过制定和规划外交政策来谋划其国家战略的能力<sup>[3]</sup>，可以从外交对战略环境的研判、战略利益界定、战略资源动员、战略手段选择五个维度来分析近年美国外交谋划战略的能力。正如美国学者查尔斯·库普乾（Charles Kupchan）所言，“像美国这样的大国如果要保护自己，维护它辛辛苦苦建立的国际秩序，就需要一个健全

---

[1] Richard N. Haass, “U.S. Policy toward the Indo-Pacific: The Case for a Comprehensive Approach,” Council on Foreign Relations, March 19, 2021, p. 6; 赵明昊:《大国竞争的內政化: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。

[2] 冯峰:《美国官方话语的对外传播战略》,载《红旗文稿》2014年第6期,第23—26页。

[3] 凌胜利:《中国外交能力建设:内涵与路径》,载《国际问题研究》2022年第2期,第22页。



的大战略”。<sup>[1]</sup>美国非常重视自身外交谋划战略的能力，尤其体现为美国政府不定期发布《国家安全战略报告》。这些报告分析了历届政府所面临的国际环境与安全威胁，不仅为其制定对外政策提供了指导，更是各执行部门制定计划和方案的依据。<sup>[2]</sup>

一是重视对战略环境的研判。维系自身的世界霸权地位是美国外交战略的首要目标。基于此，深入分析对美国实现这一目标构成“危”与“机”的主要因素，则涉及到对战略环境的准确研判。首先，强调国际局势的竞争性是近年美国对战略环境研判的首要特征，显示近两届政府都重点关注大国竞争。特朗普政府认为美国处于“竞争性的世界”之中，正面临着日益激烈的政治、经济 and 军事竞争。<sup>[3]</sup>拜登政府也指出，美国正面临前所未有的挑战。<sup>[4]</sup>在诸多竞争当中对于大国竞争的关注显著增强，使得美国对华战略趋向严苛。其次，在威胁认知方面，美国近两届政府存在一定差异。特朗普政府对传统安全问题予以更高关注，并将中国、俄罗斯所谓“修正主义国家”，朝鲜、伊朗等“流氓国家”以及“跨国威胁组织”视为美国所面临的三大威胁。此外，经济安全也受到特朗普政府的高度关注。<sup>[5]</sup>而拜登政府在延续前任政府对大国竞争和经济安全重视的同时，也关注气候变化、人权和公共卫生等非传统安全议题。最后，美国近两届政府应对战略环境

---

[1] Charles A. Kupchan, *The End of American Era: U. S. Foreign Policy and the Geopolitics of the 21st Century*, New York: Alfred A. Knopf, 2002, p. 11.

[2] 邢悦、陆晨：《对冷战后〈美国国家安全战略报告〉的文本分析》，载《国际论坛》2019年第5期，第4页。

[3] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

[4] “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

[5] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

的思路有所不同。特朗普政府认为，解决这些问题必须基于“美国优先”的政策导向，这有助于美国在世界舞台上发挥领导作用。<sup>[1]</sup>拜登政府则认为，对内加强竞争力和创新能力以及巩固民主制度，对外强化联盟关系与多边合作，有助于美国在大国竞争时代取得优势地位。<sup>[2]</sup>对战略环境认知的差异会影响美国不同政府对于外交的重视程度和运用方式，也使得其外交能力呈现出一定差异。

**二是明确战略利益界定。**根据近年来美国官方表述，基于霸权护持的战略目标，美国的核心利益主要有四个方面：维护国土和国民安全；促进经济发展；捍卫美国式生活方式和价值观；增强国际影响力。<sup>[3]</sup>而近年来美国愈发突出经济安全和意识形态安全的重要性。特朗普政府和拜登政府都指出，“经济安全就是国家安全”，并强调经济安全在大国竞争时代所面临的挑战。<sup>[4]</sup>此外，意识形态安全也被美国屡次提上议程。其背后具有渲染危机意识的目的，以便更好地进行国内外资源动员，从而服务于美国的大国竞争需要。<sup>[5]</sup>如近年来美国刻意渲染意识形态、打造民主联盟，凸显中美意识形态和政治制度差异，实际上就是要为其对华战略围堵造势。对于美国的外交能力建设而言，就是着眼于促进上述四方面利益，不断落实外交

---

[1] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

[2] 《本届政府对中华人民共和国的方针》，美国驻华大使馆和领事馆，2022年5月27日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>。

[3] “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

[4] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>; Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, p.71.

[5] Aaron L. Friedberg, “Competing with China,” *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, pp. 7-64; Hal Brands and Charles Edel, “A Grand Strategy of Democratic Solidarity,” *The Washington Quarterly*, Vol. 44, No. 1, 2021, pp. 30-31.

政策举措。

三是加强战略资源动员。美国的战略目标和利益涉及政治、经济、意识形态等多个维度，涵盖国内、国际多个层次，这就要求投入大量战略资源，而其外交能力建设则要求充分利用好这些战略资源。总体而言，美国的战略资源储备依然可观。该国学者甚至认为，“美国现在是并将长期是世界上唯一有能力维持全球存在的国家”。<sup>[1]</sup>在国际层面，美国拥有规模庞大的同盟体系，也是诸多国际组织的创建者及核心成员。从综合国力的角度看，美国在经济、军事和科技创新等领域也具有强大优势。但从长期趋势来看，美国的全球优势已经不如以往那样明显了，其实力呈现出相对衰落的态势。因此，如何通过外交运筹来增强美国的国际动员能力，从而获取更多战略资源就显得尤为重要。

四是优化战略手段选择。美国对于战略手段的选择与其战略利益和战略资源密切相关，而外交手段是重要选择之一。需要明确的是，外交作为政策选项和开展外交工作所使用的手段截然不同，后者可以包含一些非传统外交的方式。在外交战略手段选择方面，美国近两届政府有所不同。特朗普政府奉行“美国优先”政策，强调政策制定以结果为导向、单方面增强美国的经济与军事实力，有选择性地承担国际责任和义务，具体手段则表现为频繁采取“退群外交”、要求盟友分担更多成本、采用“蛮权力”等方式处理对外关系、发动全球性“贸易战”等做法，具有浓厚的单边主义和民族主义色彩。<sup>[2]</sup>相对而言，拜登政府则具有更多的多边主义和国际协调色彩。在实施手段上，则体现为增强自身实力、有选择性地回归多边主义、加强在全球治理领域的国际合作、以价值观强化西方阵营的凝聚力、深化

---

[1] Stephen Brooks, William Wohlforth, *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 9.

[2] 刁大明：《特朗普政府对外政策的逻辑、成因与影响》，载《现代国际关系》2019年第6期，第19—27页；赵晨：《特朗普的“蛮权力”外交与美欧关系》，载《世界经济与政治》2020年第11期，第71—88页。

与盟友及合作伙伴的关系等方式。<sup>[1]</sup>然而，两届政府都采取了有限收缩的手段，在战略重心上聚焦亚太地区，以集中战略资源来应对大国竞争。两届政府外交手段的单边主义和多边主义差异，也在很大程度影响了美国的国际动员能力。

### 三、外交机制建设能力

外交能力离不开外交机制建设，这是外交政策执行的重要保障。美国外交机制涉及国内、国际两个维度。在国内层面，包括顶层机制设计、决策模式、执行机构三个方面。在国际层面，则主要涉及美国对国际制度的影响力。

一是以国家安全委员会为外交决策的核心机构。国家安全委员会（下文简称“国安会”）是辅助美国总统协调各政府部门进行外交决策的核心机构，更是外交顶层设计的关键机制。国安会在美国重大外交决策中发挥着枢纽作用，关系到外交的顶层设计。从功能方面看，国安会在很大程度上整合了政治、经济和军事等部门的资源，它既增强了总统对外交决策过程的把控，也有助于协调各部门之间的力量。<sup>[2]</sup>近年来，国安会机制也出现了一定程度的变化，主要与总统的偏好有关。特朗普更重视“小圈子”和私人关系的决策方式，使得国安会的正式会议数量锐减；核心幕僚和机构设置多次出现变动，弱化了国安会的稳定性。<sup>[3]</sup>而拜登政府则强调要增强对传统国家安全、经济安全、健康安全和环境安全之间的协调，具体表现为邀请新冠病毒疫情（COVID-19）反应协调员和总统气候问题特使参与国安

---

[1] Kathleen J. McInnis, “The Interim National Security Strategic Guidance,” Congressional Research Services, March 29, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11798>.

[2] 李栢：《美国国家安全委员会决策体制研究》，载《美国研究》2018年第6期，第127—141页。

[3] 孙成昊：《特朗普执政后美国国家安全委员会的变化》，载《现代国际关系》2019年第11期，第34—42页。

会的正式会议。<sup>[1]</sup>这些变化不仅表明了国家领导人的偏好对组织机构的影响，也体现了总统在国安会中的核心角色。

二是复合化的外交决策模式关系到外交机制的运转及其效率。美国政府的外交决策模式，存在理性行为模式、官僚政治模式和组织行为模式。当然，现实中的美国外交决策模式是混合模式，上述三种模式各有优劣，在美国外交决策中实际都不同程度地存在。如特朗普本人并不信任正式的决策机制，还经常同核心外交团队产生分歧。这使得特朗普更加偏好非正式的决策模式，尤其是只在忠诚于他的“小圈子”中进行决策。其结果是导致他任内的部分决策缺乏充分讨论，并具有非理性和随意性的特征。<sup>[2]</sup>相较而言，拜登总统对于正式决策模式有着更高的信任程度。他更加重视外交团队的意见，其决策模式具有更强的分权化特征。<sup>[3]</sup>除了政府内部的分歧外，“府会之争”往往也会影响美国的外交决策。

三是美国国务院作为最主要的外交执行机构至关重要。国务院旨在通过“外交、宣传和援助”等方式执行美国的外交政策，以促进美国的利益、安全和经济繁荣。<sup>[4]</sup>国务卿是国务院的最高负责人，其之下还有常务副国务卿、副国务卿和助理国务卿等职位，形成了一套等级鲜明的执行结构。驻外机构则涉及到外交政策的执行，也是重要的外交机制。从驻外机构来看，截至2021年12月底，美国共与195个国家建交，并在全球设有275个驻外机构，其中包括171个大使馆和88个领事馆。<sup>[5]</sup>美国还在联合国、北约、

[1] “National Security Council,” The White House, <https://www.whitehouse.gov/nsc/>.

[2] 刘胜湘、张鹏、高瀚：《特朗普政府国家安全战略的不确定性论析》，载《东北亚论坛》2020年第5期，第5—7页。

[3] 李宏洲、尹继武：《拜登的人格特质及决策特点》，载《现代国际关系》2021年第2期，第17页。

[4] “About the U.S. Department of State,” U.S. Department of State, <https://www.state.gov/about/>.

[5] “GTM Fact Sheet: Facts about Our Most Valuable Asset – Our People,” U.S. Department of State, [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/GTM\\_Factsheet1221.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/GTM_Factsheet1221.pdf).

欧盟、东盟、欧安组织、美洲国家组织等国际组织驻有外交使团。除此之外，由于内政与外交问题的紧密渗透，美国国防部、商务部、国土安全部、能源部等部门也或多或少会参与到外交政策执行的过程之中，彼此间的分工与协调对于美国外交执行具有重要影响。总体来看，美国形成了一套比较成熟的外交执行机制，能够保障外交政策的逐渐落实。不过有时也存在人员短缺、资源限制等制约因素的影响，限制了外交执行机制的运转，使得外交政策执行并不顺畅。

四是美国对于国际制度的影响力是其外交机制建设能力的重要组成部分。环顾当今世界的主要国际制度，美国及其盟国大多占据着极为重要的位置。这些国际制度也成为美国外交机制建设能力的重要组成部分，通过强大的国际动员能力，能够让国际制度为美国外交服务。不过美国对国际制度的主导程度、制度取向（主要是指国家对于国际制度的态度）会影响到其对国际制度的影响力，也关系到美国外交机制建设能力。

特朗普政府时期，美国频繁“退群”或“威胁退群”，对国际制度产生了重大冲击，也一定程度上削弱了美国对国际制度的影响力。受限于“特朗普主义”的残留影响以及国内政治分化凸显等因素，尽管拜登政府一定程度上回归了多边主义，但对受损的国际制度和美国国际形象的恢复依然有限<sup>[1]</sup>，也使得美国对国际制度的影响力有所下降。

对于美国的国际制度影响力，既要看到其在一些传统国际制度中的影响力有所式微，也要看到其依然具备强大的国际规则塑造能力。例如，美国不断打造技术、互联网未来、基础设施建设和民主国家等各种议题联盟，试图通过这些国际制度建设不断增强美国的国际动员能力，使其外交机制建设能力得以增强，从而更好地为延续美国的霸权地位服务。

---

[1] 达巍、黄婷：《拜登政府执政后的美国对外政策：继承与转向》，载《当代美国评论》2021年第3期，第1—19页。

#### 四、外交的统筹与协调能力

作为霸权国家，美国开展外交活动涉及的领域非常广泛，因此加强其外交的统筹与协调能力尤为必要。关于美国的外交统筹与协调能力，可以从政府内部、民间社会和国际层面三个维度来理解其近年来的统筹协调程度。

一是以“全政府”模式加强政府内部协调。以往对于美国外交的协调行动，大多认为府会之争、政府与社会的冲突等是美国外交协调的重要任务。不过近年随着美国不断强调大国竞争，其外交协调行为中的“全政府”特点更加明显。“全政府”模式是大国竞争时代美国加强外交协调能力的主要方式。自“9·11”事件以来，“全政府”模式就不断被美国运用到外交领域。尤其是特朗普政府重启所谓的“大国竞争”时代后，美国政府也运用“全政府”模式实施外交政策。2018年发布的《美国国防战略摘要》宣称：“长期的战略竞争需要多种国家力量要素——外交、信息、经济、金融、情报、执法机关和军队的紧密配合。”<sup>[1]</sup>美国《2019财年国防授权法》也敦促行政部门制定“全政府”对华战略。<sup>[2]</sup>在此基础上，美国政府各部门在其管辖领域采取了对华施压、竞争乃至对抗的“全方位”姿态，大有“乱箭齐发”之势。<sup>[3]</sup>拜登政府时期，国会进一步发布了《2021年美国创新与竞争法》《2022年美国竞争法案》等，加强了在涉华议题上的立法<sup>[4]</sup>，试图进一步强化对华竞争的“全政府”模式，同时在一些领域还注重吸取美国企业界的力量，从而在经济、军事方面给中国施加更大的压力。2022年12月，美国国务院

---

[1] “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” The U. S. Department of Defense, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

[2] John S. McCain, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 (Public Law 115-232),” August 13, 2018, Sec. 1261, Stat. 132. 2060. 2061, <https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf>.

[3] 刁大明、马嘉帅：《美国对华战略的“全政府”方式：概念、逻辑与现实》，载《当代美国评论》2021年第2期，第21—41页。

[4] 张腾军：《美国近三届国会涉华立法议程变迁：特点、动因及前景》，载《当代美国评论》2022年第1期，第17—36页。

正式成立“中国协调办公室”（China House），这一机构由国务卿布林肯主持设立，旨在确保美国政府能“负责任地”管理与中国之间的竞争，为美国对华政策和战略的成功实施提供人才、工具和资源。总之，当前美国所采用的“全政府”模式，谋求通过更大程度加强国内动员，从而更好地发挥内政对外交的支持作用。但受限于美国国内的政治极化、官僚组织的部门利益等影响，“全政府”模式的实际效果也受到限制。

二是以智库为重点积极调动社会资源。虽然政府机构是外交政策的执行主体，但如何调动社会资源来服务于外交活动也是一国外交协调能力的重要体现。美国非常重视调动社会资源来服务于外交工作，智库便是其中的典型代表。美国政府对智库资源的调动主要体现在三个方面。其一，在外交实践中参考智库的研究成果。许多智库通过出版书籍和期刊杂志、发布研究报告等方式公布研究成果。一些研究报告在得到外交高层的重视之后会对美国的外交政策产生较大影响。近年美国政府的“印太战略”“北极政策”“民主国家峰会”倡议和“服务于中产阶级的外交”理念都受到了智库报告不同程度的影响。<sup>[1]</sup>其二，美国政府也从智库中“搜罗”外交人才。由于“旋转门”制度的存在，不少智库的学者因其政策观点或个人能力获得认可而成为美国政府官员。如拜登政府的大部分内阁成员都有过在智库工作的经历<sup>[2]</sup>，最典型的便是国务卿布林肯和国家安全事务助理沙利文。其三，美国政府还调动智库机构来协助处理国际事务。相比传统政府间开展的“一轨外交”，非官方形式的“二轨外交”具有更强的灵活性和广泛性。智库是开展“二轨外交”的重要力量，在一些外交活动中可以发挥独特作用。除了智库之外，美国对社会资源的协调利用还包括企业、媒体和基金会等。

三是依托联盟体系和国际制度加强国际外交协调。美国非常重视利用

---

[1] Salman Ahmed and Rozlyn Engel, “Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class,” Carnegie Endowment for international Peace, September 23, 2020, [https://carnegieendowment.org/files/USFP\\_FinalReport\\_final1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf).

[2] Laurence H. Shoup, “The Council on Foreign Relations, the Biden Team, and Key Policy Outcomes: Climate and China,” *Monthly Review*, Vol. 73, No. 1, 2021, pp. 1–21.



国际力量来推进它的外交政策。通过构建联盟体系和国际制度网络，美国将自己同他国的利益进行捆绑，以此来换取其它国家对美国领导地位的认可和支持。<sup>[1]</sup>时至今日，美国依然保持着庞大的同盟体系，全球同美国有正式同盟条约的国家多达 52 个。<sup>[2]</sup>此外，美国将国际制度视为实施霸权战略的重要工具，因而积极构建经济、政治和军事等多领域的国际制度网络，并确保自身在相应制度框架中的领导地位。

但近年来美国的国际协调能力却出现了一定程度的下降，这与特朗普政府的“退群毁约”行为有很大关系。尽管拜登政府非常重视协调国际力量，但也面临诸多局限。一方面，美国国内的政治危机、经济困难、社会分裂和疫情治理等议题分散了美国对国际问题的关注，美国的相对衰落也迫使其采取了收缩性的外交政策。另一方面，基于大国竞争的需要，拜登政府只是选择性地重返了部分国际制度，同时试图构建“小多边集团”，以强行捆绑盟国“选边站队”，这种做法自然难以达到其政策预期。实际上，国际协调能力的下降也从侧面反映了美国实力的相对衰落及部分国家对美国的信任程度下降、对美国战略的追随弱化，这使美国的国际动员能力亦受到冲击。

## 五、外交政策的执行能力

外交政策设计需要在实践中得到有效执行。要使外交工作落到实处，需要以相应制度设计为保障，以物质资源为条件，以优秀外交人才为基础，不断增强外交政策的执行能力。

一是细化外交运行的制度保障。为了使外交工作得以顺利运行，也使外交人员能够有规可依，美国国务院专门汇编了一套《外交事务手册》

---

[1] [美] 约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序的重建》，门洪华译，北京大学出版社 2008 年版。

[2] 刘丰：《秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型》，载《外交评论》2021 年第 6 期，第 27 页。

(Foreign Affairs Manual) 及其相关手册 (Handbooks)。<sup>[1]</sup> 这是一系列与美国国务院及其外交人员相关的法律法规集合，并不定期进行更新完善。手册明晰了各涉外部门及相关人员的职责和权限，不仅有利于维持部门内的正常运作，以及加强跨部门的分工协作，而且便于外交人员根据法律或部门的授权履行职责，进而增强外交执行能力。

二是外交资源投入影响外交执行。根据美国官方发布的财政报告，2023 财年美国政府的外交事务（包括国务院和国际开发署）预算为 603.7 亿美元<sup>[2]</sup>，占政府预算总额约 1.04%。横向比较，美国外交事务的预算远不及高达 8580 亿美元的国防预算。纵向比较（参见表 1），近两年美国的外交预算呈现增长态势。在特朗普执政期间，外交费用一直稳定在 520—530 亿美元之间。而拜登上台之后，外交经费得到了一定程度的增加。2023 财年的预算总额增至 603 亿美元，相比 2022 财年增加了 19 亿美元，增幅为 3%，相比 2020 财年多了 14%。<sup>[3]</sup> 两届政府在外交经费上的投入也反映了它们对外交事务的重视差异，体现了拜登政府对于外交部门更加重视，有意提升美国的外交能力。

表 1. 2016—2023 财年美国政府外交事务费用（单位：亿美元）

年份	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
费用	511.2	556.3	524	525.7	525.9	530.7	585.2	603.7

资料来源：作者根据美国国务院的《国际事务预算报告》自制。<sup>[4]</sup>

（\* 此处的年份是指“财政年度”，按照美国的规定，其所计算时间是从上年 10 月 1 日到当年的 9 月 30 日。\*\*2016—2021 年的数据是实际经费开支，而 2022—2023 年的数据是预算费用。）

[1] FAM/FAHs Search, U.S. Department of State, <https://fam.state.gov/>.

[2] “Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs,” U.S. Department of State, [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/05/FY-2023-Congressional-Budget-Justification\\_Final\\_508comp.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/05/FY-2023-Congressional-Budget-Justification_Final_508comp.pdf).

[3] “The President’s Fiscal Year 2023 Budget,” U.S. Department of State, March 28, 2022, <https://www.state.gov/on-the-presidents-fiscal-year-2023-budget/>.

[4] “International Affairs Budgets,” U.S. Department of State, <https://www.state.gov/plans-performance-budget/international-affairs-budgets/>.

就具体开支项目而言，双边经济援助费用是外交预算中最大的一项，高达 295.9 亿美元，占总支出费用的 49%；外交事务管理费用位居第二，达 130.2 亿美元，占 21%；国际安全援助费用位居第三，达 89.6 亿美元，占比 15%。<sup>[1]</sup>对外援助费用占到总预算的 64%，足见美国政府对其的高度重视。双边经济援助、外交事务管理、国际安全援助、国际组织、多边援助 5 个项目占据了美国外交预算中的绝大多数经费开支。此外还包括一些零散的其他开支，例如给美国和平研究所和广播理事会的拨款。正因为有了相对充裕的外交资源投入，美国外交能力才有了相对丰富的资源保障。

三是外交人员情况影响到外交政策的落实。美国外交人员情况主要涉及人员数量、人员管理制度和人员素质等方面。其一，美国拥有全世界最为庞大的外交人员队伍。美国国务院的职员大体可以分为两类：在国内工作的公务员（civil service），以及被派到海外使领馆工作的外交官（foreign service officer）。后者又可以细分为职业外交官（generalist）和专业技术人员（specialist）。截至 2021 年 12 月 31 日，美国国务院有国内外雇员共计

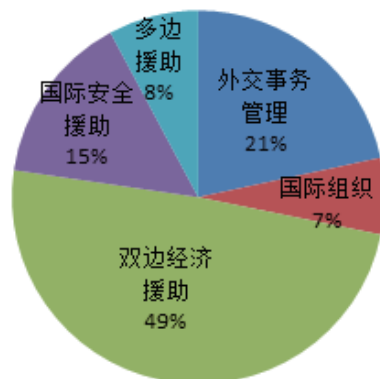


图 1. 2023 财年美国外交预算的主要开支项目占比

资料来源：根据美国国务院资料，来源与注释 1 相同。图表为作者自制。

[1] “Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs,” U.S. Department of State, [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/05/FY-2023-Congressional-Budget-Justification\\_Final\\_508comp.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/05/FY-2023-Congressional-Budget-Justification_Final_508comp.pdf).

76818人(主要构成类别参见图2),其中当地雇员50225人、公务员11165人、外交官13371人(职业外交官7917人,占59%;专业技术人员5454人,占41%)。<sup>[1]</sup>从纵向的角度来看,近几年美国外交官总人数并未出现明显变化(见表2)。总体而言,美国外交人员的数量比较庞大,这也有利于其外交任务的具体执行。

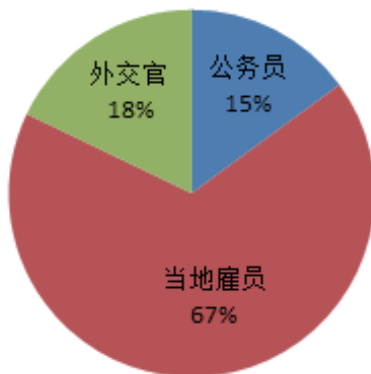


图2 美国国务院雇员构成类别

资料来源:根据美国国务院资料作者自制。

表2. 2016—2021 财年美国国务院雇员变化情况

年份	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
国内外雇员总数	75231	74880	73760	74241	76665	76912
外交官总数	13980	13873	13855	13790	13747	13589
职业外交官	8306	8283	8335	7999	8024	8025
专业技术人员	5674	5590	5500	5439	5723	5564

资料来源:根据美国国务院的相关统计数据<sup>[2]</sup>作者自制。( \* 此处的年份是指“财政年度” )

其二,美国外交人员管理制度比较规范。美国外交官体系基本建立在

[1] “GTM Fact Sheet: Facts about Our Most Valuable Asset – Our People,” U.S. Department of State, [https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/GTM\\_Factsheet1221.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/02/GTM_Factsheet1221.pdf).

[2] “Department of State Facts about Our Most Valuable Asset – Our People (End of Fiscal Year Counts),” U.S. Department of State, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/01/Department-of-State-Facts-About-Our-Most-Valuable-Asset-Our-People-Trends-2007-2019.pdf>.

《1980年外交服务法案》（Foreign Service Act of 1980）的基础之上。根据这一法案，除了领事代理人和海外雇员以外，只有美国公民才可以担任其外交人员。外交人员分为政务官与事务官。政务官由美国总统提名，需经参议院多数通过方可生效，通常包括使团团长、大使、资深外交人员之类的高级外交职位。而事务官即职业外交官，则需要通过相应的资格考试才能进入职位申请。<sup>[1]</sup>美国已形成一套内容完整、层次分明的外交人员管理体系。

其三，白宫与国务院的信任关系影响外交人员的工作状态。特朗普政府期间的政策对美国的外交官群体产生了较大冲击。首先，特朗普的“反建制”（anti-establishment）倾向使其疏远了职业外交官。他将国务院蔑称为“深层国务院”（Deep State Department），不仅严厉批评外交精英的政见，而且加大了对外交人员的审查力度。<sup>[2]</sup>在这种情况下，很多资深外交官不得不被迫或主动离职。据统计，特朗普执政期间有近 1/4 的高级外交官离职，同时国务院某些部门有多达 1/3 的雇员流露出离职的意愿——相比 2016 年高出 1 倍多。<sup>[3]</sup>其次，受“白人至上主义”情绪的影响，特朗普更倾向于提名白人男性作为高级外交官员，而不考虑外交官员的“多元化”问题。在其任内，高级外交官员中女性和少数族裔的比例呈现下降趋势。正如批评者所指出的，特朗普使美国的高级外交官更加“白”（Whiter）了。<sup>[4]</sup>此外，特朗普对外交人才的选用存在很大问题。正如美国学者斯蒂芬·沃尔特所言，“特朗普对人才的判断力很差”，其选择的高级外交官员存在缺乏外交经验

---

[1] “Foreign Service Act of 1980,” Congress, <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/senate-bill/3058>.

[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99—101页。

[3] William J. Burns and Linda Thomas-Greenfield, “The Transformation of Diplomacy How to Save the State Department,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6, 2020, p. 104.

[4] *Ibid.*, p. 106.

或能力不足的情况。<sup>[1]</sup>最后，特朗普本人决策的专断和反复也使其频繁更换核心幕僚，例如他任内更换了4位国家安全事务助理，启用了2位国务卿，这对外交系统的稳定性造成了较大负面影响。<sup>[2]</sup>相比“政治素人”特朗普，长期从事政治工作的拜登更重视对外交官员的选择。在对核心幕僚的选用上，拜登选择了大量兼具智库背景和政治经验的官员，这也使得拜登政府具有浓厚的“专家治国”色彩。<sup>[3]</sup>同时拜登政府也选用了多位奥巴马时期的外交官员，这既使其核心外交人员更具有经验和专业性，也增强了政策执行的连贯性。<sup>[4]</sup>此外，拜登政府也试图实现外交官员的“多元化”，增加了女性、少数族裔高级外交官数量。这对于恢复国务院的士气、增强美国外交的执行能力具有重要帮助。

## 结 语

美国的外交能力与其霸权密不可分，可视为美国的“霸权之翼”。谋求霸权护持是美国重视外交能力建设的主要原因。外交能力、经济能力和军事能力对维系美国的霸权地位而言，三者缺一不可，而且投资外交能力建设的“成本”更低。本文主要从外交理论的创新能力、外交政策的谋划能力、外交机制的建设能力、外交的协调与统筹能力、外交政策的执行能力五个维度分析了美国的外交能力。总体来看，美国外交理论的创新能力还是比较强大的，但也体现了美国外交认知的过度自信和对自身霸权地位的格外关注；美国外交政策的谋划能力出现了战略失衡，在战略目标与战略资源之间如何平衡关系到美国外交的扩张与收缩；美国外交机制的建设

---

[1] Stephen M. Walt, “Trump’s Final Foreign-Policy Report Card,” *Foreign Policy*, January 15, 2021, <https://www.foreignpolicy.com/2021/01/05/trumps-final-foreign-policy-report-card/>.

[2] 孙成昊：《特朗普执政后美国国家安全委员会的变化》，载《现代国际关系》2019年第11期，第34—42页。

[3] 宋静、司乐如：《美国智库因素影响下的拜登政府对华政策走向》，载《世界政治与经济论坛》2021年第1期，第56—79页。

[4] James Dobbins, “For Joe Biden, an Experienced Foreign Policy Team,” *Rand*, January 19, 2021, <https://www.rand.org/blog/2021/01/for-joe-biden-an-experienced-foreign-policy-team.html>.

能力在制度建设方面比较完备，但因国内政治分化、领导人执政风格不同和国际制度取向等原因存在不确定性；美国外交的协调与统筹能力在国内外都谋求强化，不过这种强化需求也加剧了各方之间的张力，使得对各方的统筹协调难度增加；美国外交政策执行能力的波动与外交资源投入大小和外交人员的素质高低密切相关，也与白宫对外交系统的信任程度有关。

尽管美国长期重视外交能力建设，但这一能力却在近年来呈现出一定程度的衰落。尤其体现在外交协调、外交政策执行的能力等方面。一些美国学者也警告称，任由美国外交能力衰落，很可能会使美国沦为一个“超级流氓大国”（Rogue Superpower）。<sup>[1]</sup>究其原因，既有美国实力相对衰落的影响，也是其国内政治和社会层面所出现的危机使然，更有其政治精英素质下降的因素。<sup>[2]</sup>对于美国的霸权护持而言，其外交能力对于维护美国的霸权利益、塑造美国的国际形象具有重要作用。外交能力可视为美国的“霸权之翼”，虽然不如经济、军事能力那般强硬，但其柔韧性却对美国霸权的维护意义重大，关系到美国的国际动员能力和国际形象。

值得注意的是，中国议题已经成为当前美国外交能力建设的重点关注之一。近年来美国外交能力建设与中国密切相关，有些举措甚至可以说是为中国“量身定制”。鉴于中美竞争的长期性，两国对于预防军事冲突都非常关注，而外交领域的博弈却异常激烈。在这种情况下，只有加强对美国外交能力的研究，方能做到“知己知彼”，增强外交的斡旋和斗争能力，从而维持中美长期“斗而不破”局面。

【收稿日期：2022-10-15】

【修回日期：2022-12-09】

（责任编辑：马燕冰）

---

[1] Michael Beckley, “Rogue Superpower: Why This Could Be an Illiberal American Century,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 6, 2020, pp. 73-86.

[2] 左希迎：《美国外交政策的危机及其根源》，载《外交评论》2022年第3期，第28—35页。