

B.5

2018年的美国外交：进展明显 挑战巨大

仇朝兵*

摘要： 特朗普政府的对外战略思想最直接地体现在 2017 年底以来白宫和美国国防部发布的《美国国家安全战略》《国防战略报告》《核态势评估报告》《导弹防御评估报告》等文件中。在这些对外战略思想指导下，在一些突出而且重要的议题上，2018 年美国外交取得了一些进展，但也面临着挑战。评判过去一年的美国外交或展望未来美国外交需要特别注意“美国优先”与“全球领导地位”的关系、“大国竞争回归”对未来国家间关系的影响、意识形态在美国外交中的作用以及特朗普政府的外交风格对美国外交的影响等问题。

关键词： 美国外交 特朗普政府 “美国优先” 大国竞争

经过两年多的发展，特朗普政府的外交风格越来越鲜明，外交政策思想逐步成型，一系列外交政策在 2018 年产生了一些实际效果。

本报告将简要阐述特朗普政府的对外战略，概述 2018 年美国外交中重要且突出的问题及其发展，进而对特朗普治下的美国外交做出初步评论。

一 特朗普政府的对外战略

特朗普政府的对外战略最直接地体现在 2017 年底以来白宫和美国国防

* 仇朝兵，中国社会科学院美国研究所副研究员，主要研究领域为中美关系史、美国公共外交、美国与东南亚国家关系。



部发布的几份战略报告中。

2017年12月18日,《美国国家安全战略》报告出笼。至此,执政已近一年的特朗普政府首次详细阐述了其应对国家安全挑战和发挥世界领导作用的基本方略,明确指出在全球范围内挑战美国领导地位的重要力量是:(1)中国和俄罗斯这样的“修正主义国家”,它们挑战了美国的权力、影响力和利益,试图侵蚀美国的安全和繁荣;(2)朝鲜、伊朗等“地区性的独裁者”,它们决意破坏地区稳定,寻求获得大规模杀伤性武器,威胁美国人及其盟国,并残忍地对待自己的人民;(3)以邪恶的意识形态的名义煽动仇恨、鼓动对无辜者的暴力活动的“圣战”恐怖分子,以及跨国犯罪组织等。^①

该报告认为,美国面临的竞争和对手都不是短暂的趋势或瞬间的挑战,需要持久地加以关注。为维持美国的政治、经济、军事和技术优势,必须保护四种至关重要的国家利益:第一,保护美国人民、国土和生活方式的安全,包括在网络时代维护国家安全和促进自身快速恢复的能力;第二,促进美国的繁荣,包括振兴国内经济,推动建立自由、公平和对等的对外经济关系,解决贸易不平衡问题,在研究、技术、创造和创新方面保持领先地位,保护国家安全创新基础(NSIB)等;第三,以实力维护和平,更新和提升军队、国防工业基础、核力量、太空、网络空间、情报等关键领域的竞争优势以及外交和管理能力,强化与盟国和伙伴的关系,并推动它们分担公平的防务责任,预防共同威胁;第四,促进美国的影响,以支持美国利益和反映美国价值观为导向,在多边组织中发挥领导作用,以便美国的利益和原则能够得到保护。^②

此后不久,美国国防部于2018年1月19日发布《国防战略报告》,是自2008年以来美政府首次发布新版类似报告。这份报告重点对《美国国家安全战略》报告所定义的“修正主义国家的长期战略性竞争”与应对之策做出阐述,指出中国和俄罗斯正在从体制内部削弱国际秩序;朝鲜和伊朗等

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp. 2–3, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>.

② The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 4, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>.

“流氓国家”正在通过获取核武器或支持恐怖主义破坏地区稳定。上述国家对美国的全球和地区领导力构成全方位竞争性挑战。^①为此，该报告提出11项具体目标，力图从三个方向实现美国的回应性战略，这三个方面即建立更具杀伤力的军队，强化联盟和吸收新的合作伙伴，加速改革国防部以提升其实际功能。^②

2018年2月2日出台的《核态势评估报告》，采取了全政府的方法，由国防部会同国务院和能源部，经由与盟国及美国政府内外专家磋商后完成。阻止潜在对手进行任何规模的攻击是美国核政策和核战略的优先关注。考虑到威胁来源的多样性及其环境的复杂性，该报告强调了核力量在国家安全战略中至关重要的作用，以对俄罗斯、中国、朝鲜、伊朗的威胁的判断为基础，提出一种灵活的、量身打造的核威慑战略，从而确保实现新时期的四个关键目标：（1）威慑核攻击和非核攻击；（2）为盟国和伙伴提供保障；（3）确保在威慑失败时实现美国的目标；（4）防止不确定的未来的能力。^③

2019年1月17日，美国总统特朗普、副总统迈克尔·彭斯（Michael R. Pence）和代理国防部副部长帕特里克·M. 沙纳汉（Patrick M. Shanahan）共同发布了2019年《导弹防御评估报告》（Missile Defense Review）。这是特朗普总统指示相关国家安全机构拟定的四个战略指导文件中的最后一份。该报告认为，目前美国面临的安全环境更加危险，需要一种应对“流氓国家”和地区导弹威胁的全面导弹防御之策，综合利用威慑、积极和消极的导弹防御以及攻击行动，来实现一种平衡、综合的应对导弹威胁的体系能力。为此，美国、盟国和伙伴国家将采取一种全面的导弹防御战略，释放反

① “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” p. 2, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

② “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” pp. 4-11, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

③ Department of Defense, “Nuclear Posture Review,” February 2018, p. VII, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.



击弹道导弹、巡航导弹和高超音速导弹威胁的综合高效的能力。该报告的最新政策构想强调，将保护本土免受敌方导弹威胁列为最优先选项，而发展地区导弹防御以保护驻外美军、盟友和伙伴免受任何威胁则降为次要考虑。^① 特朗普总统在发布该报告时发表的谈话中进一步将其细化为六点设想：第一，为优先保卫美国本土，将新建 20 个陆基拦截器，使其总量达到 64 个；第二，集中发展新的导弹防御技术，而不再向现有系统进行更多投入；第三，将开发用以防御新出现的巡航和超音速武器的导弹防御系统；第四，鉴于太空是新的作战领域，未来国防预算的很大部分将向构建美太空作战能力做出倾斜；第五，清除官僚主义障碍，加快获取和部署新技术；第六，坚持与盟国公平地分担责任。^②

2018 年，特朗普政府还发布了《国家生化防御战略》（The National Biodefense Strategy）、《美国国家网络战略》（National Cyber Strategy of the United States of America）和《反恐怖主义国家战略》（National Strategy for Counterterrorism）等报告，它们也可从不同维度对 2018 年乃至未来特朗普政府的外交走势做出解释。与此同时，国会通过的 2018 财年和 2019 财年《国防授权法》以及《亚洲再保证倡议法》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018）也都是理解特朗普治下美国对外战略的不可或缺的文件。

二 2018年美国外交重要议题及其发展

（一）朝核问题的突破与困难

特朗普总统在朝核问题及对朝关系上的政策和手法明显有别于历届前

① Department of Defense, “Missile Defense Review,” 2019, p. XX, <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>.

② “Remarks by President Trump and Vice President Pence Announcing the Missile Defense Review,” January 17, 2019, The Pentagon, Arlington, Virginia, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-announcing-missile-defense-review/>.

任，从2017年初开始对朝鲜“极限施压”，策动相关各方对其施加史上最严厉的经济和外交制裁。朝鲜对此做出强烈反应。2017年4月15日，朝鲜举行大规模阅兵；7月28日，朝鲜试射其新型道路机动发射火星-14（Hwasong-14）洲际弹道导弹；9月3日，朝鲜进行第六次核试验；11月28日，朝鲜试射火星-15（Hwasong-15）洲际弹道导弹。

作为回应，美国先是与其盟国韩国和日本加强沟通、协调与合作，孤立朝鲜，同时通过联合国安理会加大制裁朝鲜的力度。2018年初，时任国防部部长马蒂斯先后与韩国国防部部长宋永武（Song Young-moo）、日本防卫大臣小野寺五典（Itsunori Onodera）通话讨论对朝“极限施压”的必要性，认为这对迫使朝鲜改弦易辙、放弃其核武和导弹计划将产生重要作用。^①与此同时，美国发动多边外交攻势，对朝鲜施加持续的压力，展现出外交选择依然是开放和可行的。

在美朝对抗升级的情况下，朝鲜半岛的紧张情势也出现了缓和的苗头。2018年1月1日，金正恩表示朝鲜有意派代表团参加平昌冬奥会；2日，韩国政府向朝鲜方面提议9日在板门店举行两国高级别会谈；3日，金正恩下令重开板门店朝韩联络热线；6日，特朗普总统表示愿意和金正恩展开有条件的对话；9日，朝鲜半岛南北官员在板门店举行部长级会谈，达成了朝鲜运动员参加平昌冬季奥运会的协议。

3月5~6日，以青瓦台国家安保室室长郑义溶为团长的特使团访问了朝鲜，与朝方高层官员就促进朝鲜半岛和平、改善南北关系展开了对话，就创造条件促成以半岛无核化为目标的朝美对话、促进南北交流等问题进行了全面讨论。3月8日，金正恩表达了请韩方向美方转达与美国总统特朗普会面的意愿。3月8~11日，郑义溶和国家情报院院长徐薰访问美国，向特朗普总统转达了金正恩希望早日会见特朗普的口信。4月27日，金正恩与韩国总统文在寅在板门店韩方一侧举行了历史性会晤，签署了《关于实现半

^① Mattis, “Japanese Counterpart Discuss Alliance,” January 9, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1411037/mattis-japanese-counterpart-discuss-alliance/>.



岛和平、繁荣及统一的板门店宣言》，重申了朝鲜半岛无核化的目标。5月9日，美国国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）访问朝鲜，与金正恩举行会谈，解释了美国对于无核化的期望。朝鲜释放了三位被扣押的美国公民，这为特朗普和金正恩的峰会创造了条件。

6月12日，特朗普与金正恩在新加坡举行了历史性峰会，签署了《美利坚合众国唐纳德·J. 特朗普总统与朝鲜民主主义人民共和国金正恩委员长在新加坡峰会的联合声明》，特朗普承诺为朝鲜提供安全保证，金正恩重申了其对于朝鲜半岛完全无核化的坚定和毫不动摇的承诺。^①

美朝新加坡峰会之后，蓬佩奥国务卿开始了落实两国元首峰会成果的努力。6月14日，蓬佩奥访问韩国，与韩国外长康京和（Kang Kyung-wha）和日本外相河野太郎（Taro Kono）举行会谈。7月5日，蓬佩奥访问朝鲜，与朝方进行了会谈，朝鲜重申了其对于完全无核化的承诺，双方详细和实质性地讨论了接下来实现全面可核查的完全无核化的步骤。朝鲜还重申了尽快销毁其导弹发射试验场的承诺。双方就“完全无核化”的含义进行了长时间讨论。美方对“完全无核化”的定义非常宽泛，包括从武器系统到核燃料再到生产设备、浓缩设备，涵盖武器和导弹，而且包括核查。朝鲜方面对此表示理解并且未提出挑战。^②7月8日，蓬佩奥与康京和、河野太郎举行三方会谈，三方承诺将继续加强三边合作，以实现新加坡美朝峰会确定的目标。^③

9月18日，韩国总统文在寅访问朝鲜，并与金正恩围绕促进朝美无核

① “Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit,” June 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>.

② Secretary of State Michael R. Pompeo, Japanese Foreign Minister Taro Kono, and South Korean Foreign Minister Kang Kyung-wha at a Press Availability, July 8, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/283888.htm>.

③ Secretary of State Michael R. Pompeo, Japanese Foreign Minister Taro Kono, and South Korean Foreign Minister Kang Kyung-wha at a Press Availability, July 8, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/283888.htm>.

化对话、改善韩朝关系、结束军事紧张局面及战争威胁等议题举行了正式会谈。19日，蓬佩奥发表声明，对文在寅和金正恩委员长成功实现在平壤的会晤表示祝贺，并表示美国准备迅速进行谈判，改善美朝关系。^① 24日，特朗普总统与到访的文在寅总统举行会谈。文在寅向特朗普通报了访问平壤与金正恩会谈的情况。文在寅说，金正恩委员长反复表达了他对特朗普总统坚定的信任和期望，也表示希望早日与特朗普总统会见，迅速结束无核化进程，而且金正恩认为特朗普是唯一能够解决这个问题的人。^② 26日，蓬佩奥与朝鲜外相李勇浩（Ri Yong Ho）在纽约举行会谈，讨论了如何推进新加坡联合声明中做出的四点承诺及举行第二次特金会的问题。10月7日，蓬佩奥根据特朗普总统的指示，再次访问朝鲜，会见金正恩委员长，进一步推动解决朝鲜核问题的外交进程。

随着朝鲜半岛局势出现缓和，美朝关系取得突破性进展，在美朝韩等国积极推动以外交手段实现朝鲜半岛无核化的同时，美国、韩国和日本对安全、防务领域的合作进行了调整，以配合各方的外交努力，其中主要是暂停或取消了一些会被朝鲜视为挑衅性的联合军事演习。同时，美韩防务部门还通过韩美一体化防务对话（Korea-U. S. Integrated Defense Dialogue）、年度韩-美安全磋商会议、热线电话、军方高层互访等机制和形式来加强防务合作，并就朝核问题保持协调与合作。美日韩防务部门通过三方防务对话（Defense Trilateral Talks）机制，就朝鲜问题等地区安全议题进行了多次磋商、承诺和积极合作，与多边伙伴一道，支持对朝鲜“极限施压”的外交努力。^③

美韩、美日韩军方之间的协调与合作，既从形式上缓和了半岛的紧张局

① “On the Outcome of Summit Meeting Between President Moon and Chairman Kim,” September 19, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/09/286039.htm>.

② “Remarks by President Trump and President Moon of the Republic of Korea Before Bilateral Meeting,” September 24, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-moon-republic-korea-bilateral-meeting-3/>.

③ “Joint Statement of the 10th Defense Trilateral Talks,” <https://media.defense.gov/2018/Mar/22/2001893545/-1/-1/1/Joint-Statement-of-the-10th-Defense-Trilateral-Talks.PDF>.



势，配合了美朝韩通过外交手段实现半岛无核化的努力，也从实质上展示了美国及其盟国的团结和决心。美国在积极推动与朝鲜的关系的同时，也丝毫没有放松对朝鲜的制裁。

特朗普政府在朝核问题上采取了不同于往届美国政府的模式。蓬佩奥在接受美国广播公司（ABC）采访时说：“我们有很长的与朝鲜谈判的历史。他们采取了行动，只证明了那些承诺是错误的或不能接受的，或者他们无法兑现承诺。我的目标是尝试并确认是否真正有机会。我相信有这样的机会。”“我们了解历史；我知道风险。我们将采取不同的做法。我们将以不同于以往的方式谈判……我们有责任通过外交接触，努力寻找一种和平解决的办法，从而使美国人不必处于金正恩及其核武器的危险之中。”^①在接受英国广播公司（BBC）采访时，蓬佩奥说：“无论这届政府采取了什么手段和什么形式来实现朝鲜的无核化，都足以证明比美国历史上任何时候都更有效了。”^②确实，朝鲜在过去一年中没有再进行导弹试射，停止了核试验，55具美国士兵的遗骸已经回国，美朝已经在讨论如何推进无核化了，外交似乎正在为朝鲜选择无核化道路创造机会。但是，2019年2月特朗普和金正恩的河内峰会不欢而散，又给朝核问题蒙上了阴影。

（二）退出伊朗核协议

伊朗问题是特朗普政府对外政策议程中优先考虑的一个重要议题。2017年10月5日，特朗普在会见美国军方高级将领时公开表示，伊朗没有遵守“联合全面行动计划”（即《伊核协议》）的精神。特朗普认为，《伊核协议》非常狭隘，只是要求伊朗停止核计划，而伊朗实际造成的威胁远比这要大。除了核计划，美国对伊朗还有更广泛的关注。特朗普政府的第一任国

① “Interview with Jonathan Karl of ABC’s This Week,” April 28, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/281297.htm>.

② “Interview with Barbara Plett Usher of BBC,” September 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/09/286138.htm>.

务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）在2018年初接受美国有线电视网（CNN）专访时说：“核协议只代表政策的一小部分。美国有更大和更直接的关注：伊朗在该地区的恶意行为；在也门支持胡塞叛军；从也门向沙特发射火箭；向破坏伊拉克、叙利亚稳定的民兵提供武器；支持黎巴嫩真主党等。”^①他表示，美国的制裁针对的也不仅仅是伊朗的核计划，还有“伊朗在该地区破坏稳定的行动”。

2018年1月12日，特朗普发布了关于伊朗核协议的声明。他认为伊朗核协议给予伊朗的太多，伊朗政府因这个协议而得到的巨额财政收入未被用于改善伊朗人民的生活，而是被用于武器、恐怖和镇压，进一步被其领导人中饱私囊。特朗普提出了两种选择：第一，修改这个协议“灾难性的缺陷”；第二，美国退出协议。他呼吁主要欧洲国家和美国一道，反对伊朗的侵略，支持伊朗人民，并表示如果其他国家不能采取行动，美国将终止与伊朗的协议。^②

2018年1月，美国与英法德三国成立了负责制定《伊核协议》附加协议的工作小组。就在伊核问题有关各方进行磋商之际，2018年2月，以色列摩萨德特工从伊朗盗取了大量有关伊朗核计划的文件和CD光盘。4月30日，蓬佩奥就以色列情报机构从伊朗获取的这些文件发表谈话称，“许多年来，伊朗政权对世界坚持说其核计划是用于和平目的的。以色列从其内部获取的文件毫无疑问地显示，伊朗政权没有说实话”。“这些文件表明，多年来伊朗一直有一个秘密的核武器计划。伊朗试图发展核武器和导弹运载系统。”^③

由于未能与伊朗问题有关各方就修改伊朗核协议达成共识，特朗普在5月8日宣布退出该协议，并将对伊朗实施最严厉的制裁。

① “Interview with Elise Labott of CNN,” January 5, 2018, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2018/01/276876.htm>.

② “Statement by the President on the Iran Nuclear Deal,” January 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/>.

③ “Iran Atomic Archive,” April 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/281345.htm>.



5月21日，蓬佩奥在传统基金会发表题为“退出《伊核协议》之后：一项新的伊朗战略”的演讲。他列举了《伊核协议》的“致命缺陷”：其虚弱的“日落条款”（sunset provisions）只是延缓了伊朗政权不可避免的核武能力，该条款到期后，伊朗将会不受限制地发展导弹，在该地区引发潜在的灾难性军备竞赛。该协议检查与核实伊朗遵守协议情况的机制不够强大，在解决伊朗继续开发弹道导弹和巡航导弹方面也无所作为。蓬佩奥说，该协议“没有结束伊朗的核野心，也没有阻止其对地区霸权的追求”，伊朗在该协议达成后依然“是世界最大的支持恐怖组织的国家”，干了许多破坏地区稳定的事情。^①

蓬佩奥在演讲中明确提出了退出《伊核协议》之后美国对伊朗的新战略：继续与盟国合作，反对伊朗在中东破坏地区稳定的活动，封锁其对恐怖组织和恐怖活动的资助，阻止伊朗的导弹及其他先进武器系统的扩散，确保伊朗永远无法获得核武器。为实现这些战略目标，蓬佩奥强调美国将会从三方面做出努力：第一，对伊朗施加史无前例的金融压力，恢复对伊制裁，特别是制裁伊朗中央银行及其他实体的领导人；第二，国务院将与国防部及美国的地区盟国合作，威慑伊朗的侵略；第三，不懈地支持伊朗人民。^② 关于特朗普政府希望达成的新协议，蓬佩奥强调：“任何新的协议必须确保伊朗永远都不会获得核武器，能够阻止该政权的恶意行为。我们将不会重复往届政府的错误，不会重新谈判‘联合全面行动计划’本身。”蓬佩奥指出，达成新协议，伊朗必须满足12项基本要求。^③

在伊朗问题上，特朗普政府希望通过“极限施压”行动，做出全政府的努力，改变伊朗的行为。11月5日，作为美国对伊朗施加的史无前例的

① “After the Deal: A New Iran Strategy,” May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>.

② “After the Deal: A New Iran Strategy,” May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>.

③ “After the Deal: A New Iran Strategy,” May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>.

极限经济压力的一部分，美国再次对伊朗施加制裁。美国财政部部长史蒂文·姆努钦（Steven Mnuchin）宣布，从这一天起对 700 多个人、实体、航空业、航运业进行制裁。其中 300 多个是新增制裁目标，另外，还重新列入了之前《伊核协议》解除制裁的数百个人和实体。连同之前采取的制裁行动，在不到两年时间里，特朗普政府已对 900 多个与伊朗有关的目标实施了制裁。^①

与《伊核协议》相关，伊朗的导弹发展和导弹扩散问题也是美国对伊朗政策中的一个重要关注。2018 年 11 月 29 日，伊朗事务特别代表、国务卿高级政策顾问布莱恩·胡克（Brian Hook）在新闻发布会上说，伊朗把导弹及其他武器出口给代理人对平民和地区稳定造成了明显而且急迫的威胁，这违反了联合国反对武器扩散的决议。^② 12 月 12 日，蓬佩奥国务卿在联合国安理会演讲时呼吁联合国安理会采取行动，应对伊朗的导弹威胁。^③

（三）彻底击败“伊斯兰国”

“伊拉克和大叙利亚伊斯兰国”（ISIS，简称“伊斯兰国”）的崛起，极大地破坏了伊拉克、叙利亚及更广泛的中东地区的稳定，对国际和平与安全构成了严重威胁。2017 年 1 月 28 日，特朗普总统上任不久就签署了一份总统备忘录，要求国防部部长立即制订一份打败“伊斯兰国”的新计划，并在 30 天内向总统提交计划的初步草案。该备忘录要求这个计划草案包括：打败“伊斯兰国”的全面战略和计划；提出改变美国的任何接触规则和超越国际法要求的其他政策限制的建议；使用公共外交、信息活动和网络战略

① “Press Availability with Secretary of Treasury Steven T. Mnuchin,” November 5, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287132.htm>.

② “State Department Advisor: Iran’s Military Tentacles Expanding in Region,” November 29, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1701406/state-department-advisor-irans-military-tentacles-expanding-in-region/>.

③ Michael R. Pompeo, “Remarks at the United Nations Security Council Meeting on Iran,” December 12, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/288053.htm>.



孤立“伊斯兰国”并使其激进的意识形态失去效力；确立打击“伊斯兰国”的新联盟伙伴和提升其能力的政策；切断“伊斯兰国”财政支持的机制。^① 国防部部长提交的报告很快得到批准。

击败“伊斯兰国”的行动在2017年取得了重大进展，伊拉克和叙利亚的一些主要城市，包括摩苏尔等五个城市，都被从“伊斯兰国”手中收复。2018年1月1日，美国领导联军“坚定决心行动”（CJTF - OIR）的官员说，联军在2018年的目标是进一步取得胜利，重新聚焦支持国际社会的全政府的努力，防止以意识形态为基础的恐怖主义再度兴起，并援助合作伙伴，加强安全，以实现地区和世界的稳定。^② 1月11日，美国国防部发言人说，“伊斯兰国”物理上的疆域已被打得支离破碎，但其残余依然在伊拉克活动，还需要打掉其“招牌”，以确保它不会死灰复燃。^③

作为击败“伊斯兰国”的整体战略的一部分，从2017年12月29日到2018年9月16日，美国和盟国军队在伊拉克和叙利亚对“伊斯兰国”军队总共发动了1301次空袭，总共1961次战斗。^④ 其中具有标志意义的事件是，2018年7月22日由库尔德人、阿拉伯人和基督徒联合组成的“叙利亚民主联军”（Syrian Democratic Forces）在盟军支持下，成功地从“伊斯兰国”手中夺回叙利亚的大士沙（Dashisha）市。大士沙市从2013年起就是叙利亚和伊拉克之间“伊斯兰国”战士、武器和自杀式炸弹的大本营和中转站。

为有效打击“伊斯兰国”，除与北约组织成员国合作外，美国还与中东

① “Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria,” January 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-plan-defeat-islamic-state-iraq-syria/>.

② “Defeat-ISIS Coalition Reflects on 2017, Looks Forward to 2018,” January 1, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1406615/defeat-isis-coalition-reflects-on-2017-looks-forward-to-2018/>.

③ “Pentagon Officials Say Coalition Aims to Defeat ISIS’ Brand,” January 11, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1414032/pentagon-officials-say-coalition-aims-to-defeat-isis-brand/>.

④ 数据系根据美国国防部网站公布的信息进行统计的结果。

和非洲地区的盟国和伙伴保持着各种形式的合作，提升其反恐能力。盟军继续训练“叙利亚民主联军”和伊拉克安全部队并为其提供支持。美国把军队部署在叙利亚，与当地地面武装一起打击“伊斯兰国”。在伊拉克，美国军队为伊拉克军队提供了顾问，协调与伊拉克军队的行动，并有选择地为伊拉克安全部队（包括伊拉克库尔德安全部队）提供训练、装备和通信支持及情报等支持。在也门，美国派驻也门的军队对阿拉伯半岛的基地组织（AQAP）和“伊斯兰国”在也门的组织进行了打击，击毙了基地组织在阿拉伯半岛和“伊斯兰国”的几位重要领导人。美国还应约旦、黎巴嫩、土耳其等国政府的请求派出军事人员，支持它们战胜“伊斯兰国”的行动，提升其安全。在索马里，美国军队继续对“伊斯兰国”和阿尔·沙巴布（al-Shabaab）进行打击。在利比亚，美国军队与民族团结政府合作，对马格里布（Islamic Maghreb）的基地组织和利比亚的“伊斯兰国”恐怖分子进行了空袭。

在“伊斯兰国”即将被彻底击溃之际，美国及盟国军队关注的一个重要问题是，防止该组织的恐怖分子流散到其他国家，危害这些国家的安全和稳定。2018年11月，美国军队在叙利亚东北部建立了观察站，以防止“伊斯兰国”恐怖分子逃离幼发拉底河河谷，进入土耳其北部，从而影响土耳其的安全与稳定。彻底打败“伊斯兰国”是土耳其与美国的共同目标。

2019年3月23日，特朗普总统宣布，美国与“战胜ISIS全球联盟”（Global Coalition to Defeat ISIS）的其他伙伴，包括伊拉克安全部队和叙利亚民主联军一道，已“解放”了“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克控制的全部领土，100%击败了该恐怖组织。但是，这并不意味着恐怖组织特别是恐怖主义的意识形态的彻底消失。如何确保“伊斯兰国”在该地区不会卷土重来，依然是需要关注的问题。

（四）叙利亚问题

叙利亚问题在美国对外政策议程中占有重要地位，主要是因为它涉及三



方面内容：第一，打击“伊斯兰国”；第二，叙利亚内战和阿萨德政府使用化学武器；第三，俄罗斯和伊朗在叙利亚问题中的角色。

2018年1月17日，时任美国国务卿蒂勒森在斯坦福大学胡佛研究所就叙利亚问题发表演讲，阐述了美国在叙利亚的政策。他指出，美国希望在叙利亚最终实现五个目标：第一，彻底打败叙利亚境内的“伊斯兰国”和基地组织，使之不再对当地构成威胁，不再以新的形式再度出现，叙利亚再也不会成为恐怖分子组织招募、筹措资金、训练和在国内外袭击美国公民或美国盟国的平台或避风港；第二，通过联合国领导的政治进程解决叙利亚人民和阿萨德政权之间的根本冲突，使不在阿萨德领导之下的叙利亚作为一个稳定、统一、独立的国家来运行；第三，削弱伊朗在叙利亚的影响，避免叙利亚的邻国受到来自叙利亚的任何威胁；第四，创造条件，使难民和流离失所者能够安全和自愿返回叙利亚；第五，在叙利亚消除大规模杀伤性武器。^①

对于叙利亚内战，美国一直在以各种方式对阿萨德政权施加压力，要求通过联合国领导的政治进程解决其内部冲突。2018年1月24日，蒂勒森在与埃及外长萨迈赫·舒凯里（Sameh Shoukry）通电话时表示，强化联合国领导的日内瓦政治进程是解决叙利亚冲突的唯一合适的机制。同日，蒂勒森也与俄罗斯外长拉夫罗夫通电话，督促俄罗斯发挥影响力，确保阿萨德政权在联合国领导的日内瓦进程中发挥建设性作用。

关于生化武器及其他大规模杀伤性武器的问题，美国及其盟国希望叙利亚及其保护者宣布叙利亚的化学武器项目由禁止化学武器组织（Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons）来进行全面调查，销毁其余的化学武器储备，彻底解除其化学武器计划，并与禁止化学武器组织充分合作。

2018年4月7日，阿萨德政府使用化学武器袭击了无辜平民。美国政

^① Rex W. Tillerson, “Remarks on the Way Forward for the United States Regarding Syria,” January 17, 2018, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2018/01/277493.htm>.

府关于阿萨德政权化学武器使用情况的评估报告认为，叙利亚政府4月7日在东大马士革郊区杜马镇（Duma）使用了化学武器，并造成数十人死亡——包括妇女和儿童，数百人重伤。美国认为，叙利亚政府在空袭杜马镇时使用了氯气和神经性毒剂沙林。^①4月13日，美国、法国和英国军队对叙利亚境内的目标发起了精准打击，目的是打击叙利亚的化学武器能力，阻止阿萨德政权使用违禁武器。当日，特朗普总统在关于叙利亚的声明中又对俄罗斯提出了批评。他说，普京总统及其政府在2013年已向世界承诺确保清除叙利亚的化学武器，但阿萨德最近的攻击和反应直接表明俄罗斯未能信守其承诺。^②

在与叙利亚问题有关的几个议题中，“伊斯兰国”问题基本上已得以解决，叙利亚内战能否在联合国主导的日内瓦政治进程中得以解决，还考验着美国的外交能力，特别是美国与叙利亚政府、俄罗斯政府以及伊朗政府之间的互动。这些问题是相互交织和影响的。

（五）对阿富汗和南亚的战略

2017年8月18日，特朗普总统与内阁成员及军方将领们在戴维营召开会议之后，形成了美国的阿富汗及南亚战略。2017年8月21日，特朗普总统在谈到美国对阿富汗和南亚的战略时表示，美国在阿富汗和更广泛的地区面临的安全威胁是巨大的。美国在阿富汗和巴基斯坦的利益很明确：必须阻止恐怖分子威胁美国的庇护所再度出现；必须防止核武器流入恐怖分子之手并被用于反对美国。^③为此，特朗普提出了美国在阿富汗和南亚的新战略，

① “United States Government Assessment of the Assad Regime’s Chemical Weapons Use,” April 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/united-states-government-assessment-assad-regimes-chemical-weapons-use/>.

② “Statement by President Trump on Syria,” April 13, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-syria/>.

③ “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” August 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>.



包括：第一，新战略的核心支柱是从基于时间的方法转变为基于条件的方法；第二，整合象征美国权力的所有工具，包括外交、经济和军事工具，以达至成功的结果；第三，改变对待巴基斯坦的方式，使其不再是恐怖组织的庇护所；第四，发展与印度的战略伙伴关系，使其更多地帮助美国在经济援助和开发方面支持阿富汗；第五，取消对美国战斗人员的限制，使其能够更迅速有效地对敌人发动进攻。^① 特朗普也强调，仅有军事权力不会给阿富汗带来和平或者阻止恐怖主义威胁在这个国家的崛起，但战略性使用武力，有助于为实现持久和平的政治进程创造条件。^② 这个战略不仅是军事战略，也不仅是美国的战略，而是解决问题的区域性方法。这一战略最重要的方面是和解。^③ 通过和解，把塔利班融入国家之中，应该是实现阿富汗稳定和美国从阿富汗脱身的最佳途径。美国国防部在7月3日向国会提交的《提升阿富汗的安全与稳定》报告也强调，美国在阿富汗的最终目标是阿富汗政府和塔利班通过谈判达成政治解决。^④

2018年2月14日，塔利班发布了一封致美国人民公开信，表达了其关于和平的愿景。2月28日，阿富汗总统阿什拉夫·贾尼（Ashraf Ghani）提出了阿富汗伊斯兰共和国政府自己的无条件与塔利班进行和平谈判的倡议。5月11日，来自阿富汗、巴基斯坦和印度尼西亚的宗教学者举行的三边乌理玛会议（Ulema Conference）发表声明，支持阿富汗政府的和平倡议，并强烈谴责恐怖主义和暴力极端主义。6月4日，2000多位阿富汗乌理玛（Ulema）成员发布

① “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” August 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>.

② “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” August 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>.

③ Jim Garamone, “Mattis Shares Threat Pictures Behind New National Defense Strategy,” October 31, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1677315/mattis-shares-threat-pictures-behind-new-national-defense-strategy/>.

④ “Enhancing Security and Stability in Afghanistan,” June 2018, p. 5, <https://media.defense.gov/2018/Jul/03/2001938620/-1/-1/1/1225-REPORT-JUNE-2018-FINAL-UNCLASS-BASE.PDF>.

命令（Fatwa），宣布阿富汗正在进行的战争是伊斯兰教法所禁止的。随后，贾尼总统宣布6月12~19日开斋节期间全国范围内停火。塔利班单独宣布6月15~17日停火。这些举动都有利于阿富汗的政治和解进程。

美国一直保持着对阿富汗和平与和解进程的支持。3月13日，美国国防部部长马蒂斯在阿富汗首都喀布尔会见了阿什拉夫·贾尼总统，赞扬贾尼无条件地与塔利班进行谈判，表示完全支持阿富汗领导的和解进程。3月23日，参谋长联席会议主席小约瑟夫·福德（Joseph Dunford）访问阿富汗时说，这种完全不同的办法是实现在阿富汗的行动目标的正确途径。他还表示，希望美国在阿富汗政府与塔利班和解的努力中发挥作用。^① 美国驻喀布尔大使馆组建了由阿富汗政府代表和美国大使馆以及驻阿富汗美军领导人组成的和平与和解顾问小组（Peace and Reconciliation Advisory Group），同步关注阿富汗政府与塔利班的和平谈判。

由于阿富汗军队的准备依然不足，为实现其战略目标，美国在推动阿富汗政府与塔利班对话的同时，也保持着对塔利班的军事压力。2018年2月，美国中央司令部指定阿富汗为其主要工作重点，并增派了情报、监视和侦察力量以提升战斗力量，加强了空中打击力量和火力支持。3月，美国向阿富汗派出第一支安全部队援助旅，帮助阿富汗国家安全部门提升其效率，增强阿富汗军队和政府与塔利班作战的能力。美国对阿富汗政府的军事支持以及美军在阿富汗的军事行动，旨在使塔利班相信它在战场上是没有希望的，最佳选择是与政府谈判，从而实现阿富汗持久和平的政治进程创造条件。2018年11月17日，参谋长联席会议主席邓福德接受英国广播公司采访时反复强调，和解是阿富汗前进的唯一道路，必须对塔利班保持政治、经济、宗教和军事压力。“在军事方面，我们的任务是确保塔利班认识到他们无法在战场上获胜。”^②

① “Dunford Encouraged by Afghan, Coalition Efforts in Afghanistan,” March 23, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1474837/dunford-encouraged-by-afghan-coalition-efforts-in-afghanistan/>.

② “Dunford Reiterates that Reconciliation is Only Viable Path in Afghanistan,” November 18, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1693418/dunford-reiterates-that-reconciliation-is-only-viable-path-in-afghanistan/>.



（六）美国－俄罗斯关系

在美国看来，俄罗斯是一个“修正主义国家”，正在破坏现有的以规则为基础的国际秩序。在2018年，有许多议题影响着美俄关系的发展。

乌克兰问题是近年来美俄两国针锋相对的问题。2014年，俄罗斯兼并了克里米亚，把它并入俄罗斯联邦。俄罗斯还把军队推进到乌克兰西部的顿涅茨河地区，不断与乌克兰军队在该地区发生冲突。在乌克兰问题上，美国一直在向俄罗斯施加压力。

2018年1月24日，美国国务卿蒂勒森与俄罗斯外长拉夫罗夫通电话，强调俄罗斯需要加快履行《明斯克协定》（Minsk Agreements）规定的义务，以避免东乌克兰战争的升级。7月25日，美国发布了《克里米亚宣言》（Crimea Declaration），宣言说美国不接受俄罗斯吞并克里米亚的企图，并誓言保持这种政策，直到乌克兰领土的完整得以恢复。美国呼吁俄罗斯尊重其长期宣称的对“任何国家都不能使用武力改变其他国家的边界”这一原则，结束对克里米亚的占领。^①同日，蓬佩奥在参议院对外关系委员会作证时说，《克里米亚宣言》使美国不承认俄罗斯对克里米亚的吞并的政策正式化了。^②11月16日，蓬佩奥国务卿会见到访的乌克兰外交部部长帕维尔·克里姆金（Pavlo Klimkin）并对记者说，美国永远都不会接受俄罗斯兼并克里米亚，将会继续对俄罗斯施加压力，直到它完全履行《明斯克协定》并把克里米亚的控制权归还乌克兰。^③11月25日，俄罗斯水兵在刻赤海峡捕获乌克兰的两艘武装海军舰船和一艘拖船时首先开火，并造成至少三名乌克兰

① Michael R. Pompeo, “Crimea Declaration,” Washington, DC, July 25, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284508.htm>.

② Michael R. Pompeo, “An Update on American Diplomacy to Advance our National Security Strategy,” Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, July 25, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284487.htm>.

③ “Secretary of State Michael R. Pompeo and Ukrainian Foreign Minister Pavlo Klimkin Statements to the Press,” Washington, DC, November 16, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287422.htm>.

水手受伤。当天，蓬佩奥国务卿谴责了俄罗斯的行为，呼吁它归还乌克兰船只和被扣留的船员，尊重乌克兰的主权和领土完整，并表示反对俄罗斯兼并克里米亚。^①

为给俄罗斯施加压力，特朗普政府已采取多种措施：对俄罗斯实体和个人施加了 213 项制裁；因英俄双重间谍中毒一事，驱逐了 60 名俄罗斯外交官并关闭了俄罗斯驻西雅图领事馆；关闭俄罗斯驻旧金山的领事馆；在欧洲领导或参加了 150 次军事演习；为乌克兰和格鲁吉亚提供防御性武器；增加对乌克兰的安全合作资助；等等。

《中导条约》（Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty）问题是影响美俄关系的一个重要议题。2014 年 7 月，由于俄罗斯发展 SSC-8 陆基巡航导弹系统，美国宣布俄罗斯联邦违反了《中导条约》。此后，美国国务院不断对俄罗斯违反《中导条约》表示关注，并不断敦促俄罗斯重新回到遵守条约义务的轨道上来。由于俄罗斯对美国的关切一直不予理睬，美国在进行了政策评估之后，实施了新的综合性战略，对俄罗斯违反条约的行为做出反应，采取了新的外交、军事和经济措施。^②

2017 年 3 月 8 日，美国参谋长联席会议副主席保罗·塞尔瓦（Paul Selva）将军在众议院军事委员会作证时证实，俄罗斯违反《中导条约》，已经开始部署新的陆基巡航导弹。2018 年 6 月 7 ~ 8 日在布鲁塞尔举行的北约国防部部长会议宣布了“四个 30 倡议”（Four-30s initiative），即到 2010 年北约盟国将建立 30 支机械化部队、30 个空军中队、30 艘作战舰艇，且能够在 30 天内做好部署准备。2018 年 12 月 4 日，北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）在布鲁塞尔北约国家外交部部长半年度会议上表示，北约盟国一致认为，俄罗斯开发和部署新的陆基巡航导弹系统 SSC-8（也叫 9M729）违反了《中导条约》，并给欧洲-大西洋的安全带来巨大风

① Michael R. Pompeo, “Russia’s Dangerous Escalation in the Kerch Strait,” Washington, DC, November 26, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/11/287554.htm>.

② Bureau of Arms Control, “Verification and Compliance Factsheet INF Treaty: At a Glance,” December 8, 2017, <https://www.state.gov/t/avc/rls/2017/276361.htm>.



险，严重违背了该条约规定的义务。^① 蓬佩奥国务卿也表示，美国将暂停承担条约义务，除非俄罗斯重返条约并以可验证的方式遵守条约。^②

影响美俄关系的问题还有很多，比如俄罗斯在 2008 年对格鲁吉亚的南奥塞梯和阿布哈兹省的占领、对叙利亚阿萨德政权的支持，以及影响中东欧国家稳定的做法等。为应对俄罗斯给美国及其盟国和伙伴带来的安全挑战，美国与其他北约成员国进行了更加密切的合作，加强了防务关系，并提升了军队的准备状态，以使之更具机动性。

（七）“印太战略”的推进

“印太战略”在特朗普政府的地区战略中居于重要位置。2017 年 11 月 10 日，特朗普总统在亚太经合组织工商领导人峰会上发表演说，首次阐述了其推动建立“一个自由和开放的印太地区的愿景”。^③ 2017 年底美国政府发布的《美国国家安全战略》报告关于地区战略的部分，详细阐述了美国的“印太战略”。报告强调“印太地区正发生着世界秩序自由愿景与压制性愿景之间的地缘政治竞争”^④，并把中国和朝鲜视为印太地区的主要威胁。报告认为，中国正在利用经济引诱和惩罚、影响力行动以及暗示的军事威胁，说服其他国家听从其政治和安全议程；中国的基础设施投资和贸易战略强化了其地缘政治愿望；中国在南中国海建设前哨并使之军事化，威胁了其他国家的主权，破坏了地区稳定；中国发起的快速军事现代化运动，旨在限制美国进入该地区，而让中国能够为所欲为。报告认为，朝鲜正在迅速推进其网络、核和弹道导弹计划，这对全球都构成了威胁。核武器武装起来的朝

① “NATO Agrees; Russia in Material Breach of INF Treaty,” December 5, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1705843/nato-agrees-russia-in-material-breach-of-inf-treaty/>.

② “Press Availability at NATO Headquarters,” December 4, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/287873.htm>.

③ “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.

④ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 45, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017>.

鲜可能会导致世界上最具破坏性的武器在印太及更广泛的地区扩散。报告列出了美国为应对印太地区的挑战在政治、经济、军事与安全三个方面优先采取的行动。^①

2018年美国“印太战略”的推进，总体上也是沿着2017年《美国国家安全战略》报告的思路进行的。美国从政治、经济和军事等方面对该地区投入了大量资源。

在政治和外交方面，为应对朝核问题及其他安全议题，美国与韩国、日本、澳大利亚、印度以及东盟国家保持着密切沟通；强化了与盟国的关系并扩展了新的伙伴关系；支持印太地区重要的地区性组织，重视与东盟的关系，强调东盟在美国“印太战略”中的核心地位。总统特朗普、副总统彭斯、国务卿蒂勒森、国防部部长马蒂斯、参谋长联席会议主席邓福德等政要，都对该地区的盟国和伙伴进行了访问。

贸易是美国在该地区之利益的核心部分。特朗普总统在2017年亚太经合组织工商领导人峰会上发表的演讲中，特别突出了经贸问题在美国“印太战略”中的重要地位，强调要建立一种全新的伙伴关系，共同致力于加强美国与印太地区国家之间的友谊和商业联系，建立植根于公平和对等原则的强有力的贸易关系，推动共同繁荣和安全。^②

为讨论通过政府工具和政策促进私营部门伙伴关系的路径，释放印太地区的潜力，美国商会在2018年7月30日主办了“印太商业论坛”（Indo-Pacific Business Forum）。国务卿蓬佩奥、商务部部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）、能源部部长里克·佩里（Rick Perry）、国际开发署署长马克·格林（Mark Green）、海外私人投资公司（Overseas Private Investment Corporation, OPIC）总裁和首席执行官雷·沃什伯恩（Ray Washburne）以

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp. 46–47. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017>.

② “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.



及进出口银行代理总裁和主席杰弗里·格里什（Jeffrey Gerrish）等出席论坛并发表了演讲，重申将致力于采取全政府方式提升美国在印太地区的经济和商业接触。

国务卿蓬佩奥在题为“美国的印太经济愿景”的演讲中，阐述了特朗普政府“印太战略”的经济和商业支柱，以及美国商业与印太地区的接触对促进和平与繁荣的使命的重要性，强调了美国私营部门在确保印太地区可持续的、财政上负责任的经济未来方面所起的至关重要的作用。蓬佩奥在演讲中宣布，将向印太地区投资 1.135 亿美元用于发展该地区的经济，促进美国私营部门在该地区的投资，支持美国在数字经济、基础设施和能源等领域的出口，创造就业机会。在这次论坛上，美国海外私人投资公司、日本国际合作银行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）以及澳大利亚政府宣布建立三边伙伴关系，共同投资于印太地区的基础设施项目，解决关键性发展挑战，增加互联互通，促进经济增长，创造发展机会，培育一个自由、开放、繁荣、有包容性的印太地区的项目。^① 特朗普政府把美国与印太地区的经济接触视为一种真正全政府的使命，强调发挥私营部门在其中的作用。美国的这种做法体现了其针对中国“一带一路”倡议的明显意图。

在军事和安全领域，美国更新了与盟国的关系，并进一步深化和扩大了与伙伴的关系，加强了对盟国和伙伴的安全承诺。除在朝核问题上与韩国、日本等保持着安全合作和交流外，美国还在反恐、航行与飞行自由、和平解决争端、人道主义救援等方面与盟国和伙伴进行了合作，包括开展密集的双边、三边防务部门对话。

在军事和安全领域，值得关注的是美国与越南和印度的防务合作。2018年1月25日，美国国防部部长马蒂斯访问越南，并与越南国防部部长吴春

^① “US-Japan-Australia Announce Trilateral Partnership for Indo-Pacific Infrastructure Investment,” July 30, 2018, <https://www.opic.gov/press-releases/2018/us-japan-australia-announce-trilateral-partnership-indo-pacific-infrastructure-investment>.

历（Ngo Xuan Lich）举行了会谈，双方同意提升防务合作。^①4月底5月初，美国和印度举行了第三轮印美海上安全对话。9月6日，美国与印度首次举行外交部部长和国防部部长“2+2”对话。^②双方签署的《通讯兼容性与安全协定》（Communications Compatibility and Security Agreement, COMCASA）被视为美国-印度防务合作的重要一步。马蒂斯评论说：“这一里程碑式的协定深化了我们的军事合作以及我们共享最先进的国防技术的能力，使我们两国都更加强大。”^③

此外，美国还与菲律宾、马来西亚、印尼等国开展了广泛的反恐合作，以应对极端主义的威胁，防止激进伊斯兰恐怖分子在印太地区建立立足点；并进行广泛的海上安全合作，开展海上军事演习等。

三 对特朗普治下美国外交的评估

认识美国外交的本质并判断其未来政策走向，需要准确理解美国的整体对外战略思想及其外交实践。而认识和理解特朗普政府的外交政策和外交行为，必须全面审视特朗普及其政府官员的言行及其外交实践，并充分重视国会及其他社会力量在美国外交政策形成和实施过程中的作用。具体而言，评判2018年的美国外交并展望未来的美国外交，需要特别注意以下几点。

（一）“美国优先”与“全球领导地位”

特朗普在2016年大选中把“美国优先”作为其竞选口号。入主白宫之

① “Mattis, Vietnamese Defense Minister Discuss Security,” January 25, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1423615/mattis-vietnamese-defense-minister-discuss-security-other-issues/>.

② “U. S. , India Talks Demonstrate Shared Commitment, Pentagon Official Says,” September 8, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1624619/us-india-talks-demonstrate-shared-commitment-pentagon-official-says/>.

③ “U. S. - India Defense Cooperation a ‘Key Driver’ of Overall Relationship,” September 6, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1622396/us-india-defense-cooperation-a-key-driver-of-overall-relationship/>.



后，“美国优先”成为特朗普政府处理外交问题的核心原则。通观特朗普本人及其政府官员关于对外政策的言论和实践以及特朗普政府发布的各种战略报告可以看出，所谓“美国优先”并非“单边主义”或“新孤立主义”这些标签所能准确描述。实际上，在“美国优先”的旗号下，特朗普政府并未放弃美国在世界上的“领导作用”。

2017年的《美国国家安全战略》报告这样描述了“美国优先”与“美国在世界上的领导地位”之间的关系：“一个国内安全、繁荣和自由的美国就是一个拥有力量、信心和意愿在国外发挥领导作用的美国。它是一个能够维持和平、支持自由和为美国人民创造持久优势的美国。把美国放在优先地位是我们政府的责任，也是美国在世界上的领导地位的基础。一个强大的美国不但关乎美国人民的至关重要的利益，也关乎世界上希望与美国合作追求共同利益、价值和期望的那些国家的至关重要的利益。”^①

特朗普政府把“美国优先”放在其对外战略的首要位置，与美国在世界上发挥领导作用的意愿并不矛盾。特朗普认为，把美国放在优先位置是美国政府的义务，也是美国在世界上发挥有效领导地位的基础。^②在发布2017年《美国国家安全战略》报告时，特朗普说：“我们的战略是为了促进美国在世界上的影响力，但这首先始于在国内增加我们的财富和实力。美国将会再度发挥领导作用。”^③蓬佩奥国务卿在《外交事务》杂志上发表的《对抗伊朗：特朗普政府的战略》一文说：“无论是在竞选游说过程中，还是在上台后，特朗普总统都已明确表示，为把美国安全利益放在首位，急需美国发挥勇敢的领导作用。”^④2018年12月4日，蓬佩奥在布鲁塞尔演

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 1. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017>.

② “A New National Security Strategy for a New Era,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>.

③ “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>.

④ Michael R. Pompeo, “Confronting Iran: The Trump Administration’s Strategy,” *Foreign Affairs* (November/December 2018), <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/10/286751.htm>.

讲时说，特朗普总统做的事情“正在让美国重返它在世界上传统的核心领导地位。他按照世界本来的面目来认识世界，而不是依照我们期望的样子来认识世界。他知道，保证民主自由和国家利益的只能是民族国家。他知道……一个更安全的世界始终都要求美国在世界舞台上展现出勇气……美国打算发挥领导作用——现在和永远。在特朗普总统领导下，我们没有在国际体系中放弃领导地位或我们的朋友”。^① 在第55次年度慕尼黑安全会议上，彭斯副总统也说，美国在自由世界的领导地位不会踌躇，甚至一刻都不会踌躇，“美国优先”并不意味着美国唯一。美国在世界舞台上正在再次发挥领导作用。^②

所以，仅凭特朗普总统反复强调“美国优先”的说法，就给特朗普政府的外交贴上“新孤立主义”或“单边主义”等标签，完全是对特朗普政府外交之本质的误解。

（二）美国对安全威胁的认知：“大国竞争回归”

特朗普政府在战略层面对国家安全所面临的威胁的基本判断与以往的美国政府有根本的不同，“大国竞争回归”已成为美国判断国际安全环境的基础。2017年的《美国国家安全战略》报告把中国和俄罗斯界定为“修正主义国家”，认为“大国竞争又回来了。中国和俄罗斯开始重新主张它们的地区和全球影响力……它们在与我们竞争地缘政治优势，并试图以有利于它们的方式改变国际秩序”。^③ 2018年美国政府发布的《国防战略报告》也强调了“大国竞争回归”这一背景。

美国军政官员一再强调“大国竞争回归”这一认知。国防部部长马蒂

① Michael R. Pompeo, “Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order,” December 4, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/12/287770.htm>.

② “Remarks by Vice President Pence at the 2019 Munich Security Conference,” February 16, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2019-munich-security-conference-munich-germany/>.

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 27, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017>.



斯在约翰·霍普金斯大学高级国际研究院（School of Advanced International Studies, SAIS）演讲时说，自从上一个《国防战略报告》发布以来，威胁已发生了变化。随着俄罗斯和中国的挑战的到来，全球波动和不确定性日益上升。尽管美国会继续进行反恐运动，但大国竞争而非恐怖主义已成为美国国家安全的首要关注。^① 2018年1月30日，参谋长联席会议副主席保罗·J. 塞尔瓦（Paul J. Selva）说，大国竞争回来了……中国、俄罗斯和美国正在在全球竞争影响力……大国竞争将会持续多年，这在未来几十年的国家安全政策和对外政策的争论和制定中将是根本性的。^② 11月5日，参谋长联席会议主席邓福德在杜克大学也说，俄罗斯和中国是势均力敌的竞争对手，美国必须测试自己应对这些可能威胁的军事能力。中国和俄罗斯的崛起代表着大国竞争的回归，美国军队必须对这种挑战做出反应。^③

“大国竞争回归”这一判断对于认识当下及未来美国外交的走向具有重要意义。它将在很大程度上影响未来国家间的竞争与合作以及相关国家的政策选择。大国间的互动模式可能会重新回到“冷战”状态，从而对各自国内政治与社会产生重要影响。

（三）意识形态在美国外交中的作用

认识特朗普治下美国的外交，不能忽视意识形态和价值观在其政策选择、制定和执行过程中的影响。国内学术界和舆论界曾有一种论调，认为特朗普是一个商人，不强调意识形态，容易做交易。但过去两年中特朗普政府

① Jim Garamone, “National Defense Strategy a ‘Good Fit for Our Times,’ Mattis Says,” January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1419671/national-defense-strategy-a-good-fit-for-our-times-mattis-says/>.

② “Selva Describes Reality of Great Power Competition,” January 30, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1427940/selva-describes-reality-of-great-power-competition/>.

③ “U. S. Benchmarking Capabilities Against China, Russia, Dunford Says,” November 6, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1683762/us-benchmarking-capabilities-against-china-russia-dunford-says/>.

的外交实践已表明，这种判断是完全错误的。特朗普不仅仅是一个商人，他还是一个基督徒，是美国社会中右翼力量的代表。美国传统的意识形态是特朗普总统及其代表的政治力量的价值观的底色。

2017年的《美国国家安全战略》报告把中国定位为和俄罗斯一样的“修正主义国家”，认为“中国和俄罗斯希望塑造一个与美国的价值观和利益都对立的世界”。^①美国政要对特朗普政府追求的所谓“自由、开放”的印太地区之意涵的阐释，也明显体现出美国外交强烈的意识形态色彩。负责东亚和太平洋事务的助理国务卿帮办黄之瀚（Alex N. Wong）和国务卿蓬佩奥在解释“自由和开放的印太地区”这个概念时都强调，特朗普政府所谓的“自由”，在国际层次上，是指美国希望印太地区的各个国家免于强迫，能够以主权国家的方式追求它们在该地区选择的道路；在国家层次上，是指美国希望印太地区各个国家的社会都能够逐步变得更加自由，这意味着善治和确保公民能够享有他们基本的权利和自由。特朗普政府所谓的“开放”，首先意味着开放海上航线和空中航道。从经济上看，“开放”意味着公平和对等的贸易、开放的投资环境、国家间透明的协定等。^②彭斯副总统在2018年亚太经合组织工商领导人峰会上发表演讲时说，美国追求一个自由的印太地区，在这里，独立国家勇敢地追求它们自己的利益，公平地尊重它们的邻居；在这里，社会、信仰和传统携手共同繁荣和成长；在这里，个人行使上帝赋予他们的自由，追求他们的梦想，有步骤地完成他们的使命。他还说，美国追求一个开放的印太地区，在这里，商业和文化自由地流动；在这里，海洋和天空都可以用于和平目的；在这里，争端可以在没有冲突或强制的情

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 25, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017>.

② Alex N. Wong, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” Washington, DC, April 2, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/04/280134.htm>; Michael R. Pompeo, “America’s Indo-Pacific Economic Vision,” Secretary of State, Indo-Pacific Business Forum, U. S. Chamber of Commerce, Washington, DC, July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.



况下得以解决。^① 他表示，美国将一直支持个人权利，美国人信仰言论自由、私有财产和宗教自由。美国将继续支持印太地区和全世界渴望这些权利的人们。^②

从过去两年多中美关系发展的历程来看，意识形态色彩在特朗普政府的对华政策中体现得越来越明显，这很可能会成为中美关系中的一个破坏性因素。

（四）特朗普政府的外交风格

在过去两年多的外交实践中，特朗普政府表现出不同于以往美国政府的外交风格。在理解特朗普政府的外交政策和外交行为并评估其效果时，需要对其处理外交的方式和风格有恰当的理解，并把其外交政策放在宏观的历史和现实背景中来考察。

特朗普政府在外交事务中采取了一系列颇受争议的行动，比如退出《跨太平洋伙伴关系协定》（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、《巴黎协定》和《伊核协议》，发起对中国的贸易战，甚至批评盟国、挑起与盟国的争端等。这些只是特朗普政府外交的表象。毫无疑问，这些做法都体现了特朗普政府对外交、安全、经济等议题的认知。它与往届美国政府的不同之处只是实现和维护美国国家利益的方式不同，本质上都是捍卫美国的国家利益，维护美国的世界领导地位。

特朗普总统虽然宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》，但与加拿大和墨西哥达成了新的《美国 - 墨西哥 - 加拿大协定》（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA），为美国商品扩展了市场，提升了环境和劳工标准，增加了关于“非市场经济国家”条款；重新修改了《美韩自由贸易

① “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” Port Moresby, Papua New Guinea, November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

② “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit,” Port Moresby, Papua New Guinea, November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

协定》；与日本、欧盟等在贸易问题上达成了一些初步的原则共识。所有这些都可能会对进一步塑造未来世界贸易规则产生重要影响。

特朗普政府对朝鲜和伊朗开展的“极限施压”运动，旨在通过外交途径达致问题的解决。特朗普总统不想让美国军队介入任何地区，“他愿意与美国最顽强的敌人进行对话”，“他愿意与美国的对手达成协议，但如果这些谈判不能推进美国的利益，他也会很自然地离开谈判桌”。^① 在2018年“国务院外交日”（Department of State’s Foreign Affairs Day）的讲话中，蓬佩奥国务卿说：“高效的、有远见的外交增加了我们在不打一枪的情况下和平解决问题的可能。我们的外交政策尽管仍然是有原则的，但也是务实的——而且足够灵活，能够对不断变化的环境做出反应。我们仍坚守着植根于我们国家的利益的基本理想和价值观。”^②

在认识特朗普政府的外交政策时，还需要冷静看待它对“竞争”与“合作”的态度。2017年《美国国家安全战略》报告强调，“竞争并不总是意味着敌意，也不意味着会不可避免地导致冲突——尽管没有人应该怀疑我们捍卫我们的利益的承诺。成功竞争的美国是防止冲突的最佳方式”。^③ 参谋长联席会议主席邓福德在强调“俄罗斯和中国是势均力敌的竞争对手”的同时，也强调“竞争并不必然是冲突”，这并不意味着俄罗斯和中国是美国的敌人，美国外交官需要继续与这些国家接触。但作为军方领导人，他必须应对能力问题而不是意图。^④

虽然特朗普总统看上去有时候口无遮拦，政策变化具有很大随意性，也经常被视为缺乏政治经验或充满不确定性，但从另一个角度看，他在原则性

① Michael R. Pompeo, “Confronting Iran: The Trump Administration’s Strategy,” *Foreign Affairs* (November/December 2018), <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/10/286751.htm>.

② “Remarks at the Department of State’s Foreign Affairs Day,” May 4, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/281835.htm>.

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 3, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017>.

④ “U. S. Benchmarking Capabilities Against China, Russia, Dunford Says,” November 6, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Article/Article/1683762/us-benchmarking-capabilities-against-china-russia-dunford-says/>.



问题上表现出了坚定性，在策略上表现出了灵活性，而这是以美国的强大实力为支撑的。特朗普政府在外交方面的努力已取得了预期的一些成效。认识特朗普政府的外交风格，有助于加深对特朗普治下美国外交的认识，但不能把其外交风格当成美国外交的本质。无论是研究者还是决策者，都应该更多地关注美国外交涉及的问题本身。

(审读 吴白乙)

社会科学文献出版社版权所有，中国社会科学院图书馆