

B.5

2017年的美国外交：特朗普政府的变革与摇摆

袁 征*

摘 要： 特朗普执政以来，秉承“美国优先”的理念，推行“有原则的现实主义”战略。更多关注国内事务，而对国际事务的关注有所下降，新孤立主义倾向显现。对于多边合作，采取消极的态度，不愿承担更多国际义务，单边主义倾向有所抬头。为实现“让美国再次强大起来”的施政目标，特朗普政府推行贸易保护主义，发展强大军事力量，以实力求和平。回归大国竞争思路，将中俄视作美国的战略竞争对手。具体而言，特朗普政府对朝鲜“极限施压”；加大打击“伊斯兰国”极端势力的力度，同时保持对伊朗的高压态势；大幅调整阿富汗和南亚战略，施压巴基斯坦，抬升印度的角色；推行“禁穆令”，恶化了美国同伊斯兰世界的关系。特朗普政府“美国优先”的行为引发国际社会的反弹，损害了美国的国际形象。特朗普自以为是的个性，加上国家安全团队还有待整合，就使得特朗普政府对外政策不可避免地出现一定程度的摇摆。

关键词： 美国外交 美国优先 有原则的现实主义 特朗普政府

* 袁征，中国社会科学院美国研究所研究员，美国外交研究室主任，主要研究领域是美国对外战略和中美关系。

2017年是特朗普入主白宫的第一年。跌跌撞撞之中，特朗普政府采取了一些与前任不同的外交政策，颇具争议。回顾特朗普政府的具体行为，结合其在2018年12月18日发布的首份《美国国家安全战略报告》，我们可以对这届政府的对外战略有进一步的认知。

一 “美国优先”的国家安全战略

作为一个华盛顿权势阶层的“圈外人”，非建制派总统特朗普表现出与众不同的个性，并刻意在内外政策领域表现出有别于前任的政策特点。他特立独行的做法，给各方留下了深刻的印象。上任头一年，特朗普推出了“美国优先”的国家安全战略，并竭力落实在国防外交政策上。

第一，“美国优先”成为特朗普政府对外政策的主基调。在2016年的选战中，特朗普一再强调其“美国优先”的理念。他首次系统阐释其外交政策时，就表示：“我的外交政策将永远把美国人民的利益和美国安全置于首要位置，那将是我做出的每项决定的基础，美国优先将是我所领导的政府主要和高于一切的主旨。”^①上台执政后，他就秉承这种理念，来推进美国的对外政策。2017年9月19日，特朗普在第72届联合国大会上表示，他将永远秉承“美国优先”原则，“作为美国总统，我将永远把美国放在第一位”。^②12月发布的《美国国家安全战略报告》再次强调：“将美国置于优先的地位是我们政府的责任和美国有效的世界领导地位的基石。”^③

特朗普迎合了美国国内一批中下层民众的排外思想和贸易保护主义的倾向，思维当中充满了零和意识。在他眼里，世界各国包括美国的盟友都在占

① Donald J. Trump, “Trump on Foreign Policy,” April 27, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>.

② “Trump’s 2017 U. N. Speech Transcript,” September 19, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>.

③ “A New National Security Strategy for a New Era,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>.



美国的“便宜”，美国则是吃了大亏，因此他必须改变这种情况。在贸易上，大力推行贸易保护主义，动用各种手段压其他国家对美国开放市场，否则就单方面提高进入美国市场的关税。在同盟义务上，要求其他国家增加军费开支，更多地承担其自身的防务义务。每一个国家的政府都应当将本国的国家利益放在首位，但本届美国政府则将这一点发挥到了极致，强调美国利益至上，而罔视全球化时代国家与国家之间相互依赖的关系，罔顾国际义务。实际上，这是一种典型的霸权主义做法，与全球化时代合作共赢的潮流相悖。

第二，特朗普政府推崇的是“有原则的现实主义”（principled realism）战略。在特朗普政府看来，美国当前所处的世界正在迎来更为激烈的竞争，而且国家间权力平衡正朝着对美国不利的方向发展，因此特朗普政府对于全球竞争有了更为深切的认知：认可世界事务中实力的中心角色，回归主权国家的本位认知，确认强有力的主权国家是塑造和平世界的最大期望，并对美国的国家利益进行了清晰的界定。综观特朗普政府一年来的言行举止，这一战略有意淡化意识形态和价值观，突出强调美国自身利益，以结果为导向。尽管特朗普政府认为传播美国的价值观对于在全球推广和平与繁荣至关重要，但特朗普本人更为务实，将更多精力集中于美国国内事务，不愿过多干预外部事务，更不太愿意以意识形态为主要动力来对外推动民主人权。显然，特朗普推行一套有别于之前两届政府的理念，既不同于奥巴马政府强调人权和意识形态，重视国际组织，也不愿过多干预外部世界，这和小布什政府也明显不同。当然，强调现实利益并不是说特朗普政府完全无视推广美国的自由价值理念，“之所以说是有原则的，是因为其建立在推广美国原则的基础之上，用以在全球范围来传播和平与繁荣”。^① 否则，我们就难以理解特朗普上台之后对待朝鲜、伊朗、古巴和委内瑞拉等国家的敌视政策。概括来说，就是“我们为自己的价值观所引领，并受到我们利益的约束”。^②

^① *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 55.

^② *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 55.

第三，重点关注国内问题，对国际事务的关注度下降，新孤立主义倾向凸显。“美国优先”战略的另外一层含义则是重心在美国本土，要将主要精力放在美国自身的发展上，优先处理好自身的事务。特朗普多次表示：“（之前）我们的领导人常常在海外忙于国家建设，但他们没有做强我们自己的国家并使其充满活力。”^①在他看来，“当我们在国内重铸美国的力量和信心之际，我们也会在海外恢复我们的力量和地位”。^②如同《美国国家安全战略报告》的结论中所言，“概括来说，我们的任务是稳固我们的家庭，打造我们的社群，服务于我们的公民，并宣告伟大美国成为世界一个闪亮的榜样”。

历史上，“美国优先”的论调或多或少都和孤立主义有关。20世纪40年代，无论美国优先委员会（America First Committee）还是美国第一党（America First Party），或反对美国参加第二次世界大战，或主张孤立主义。

对于特朗普政府而言，内政居优先地位，美国经济复苏、增加就业、边境管控、移民执法、社会保障、税收减免等议题被提上重要议事日程，而对外关系服务于国内政治经济的需要。当然，美国的全球利益诉求使得特朗普政府采取的战略收缩是有限度的，不可能退缩至20世纪30年代以前那种传统的孤立主义状态。新版《美国国家安全战略报告》明确表示，美国将致力于拓展国际影响力，并在政治、经济和军事三个层面与中俄展开竞争。特朗普认为美国的战线拉得过长，过多耗费美国有限的资源，因此他对于中东地区的投入也是有节制的，更愿意利用美国的盟友如沙特、以色列及伙伴来打击“伊斯兰国”，阻遏伊朗地区影响力的上升。实际上，早在选战中他就多次认为美国不应当在中东卷入过多，美国更不应参与其他国家的重建，那样是得不偿失的。

排外和反移民是这届政府新孤立主义倾向的一种表现形式。面对大量的

^① “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/>.

^② Donald Trump, “State of the Union Address,” January 30, 2018.



拉丁裔和亚裔移民的不断到来，白人群体，尤其是中下层蓝领工人，明显有一种失落感和不安全感，对于美国国内种族日益多元化的趋势和美国国际地位的担忧日益上升。这种情绪在金融危机到来之后变得更为强烈。特朗普政府迎合这种情绪，以国家安全为由签发“禁穆令”，收紧移民政策，同时在美墨边界修筑高墙，打击非法移民。

第四，特朗普政府消极对待多边合作，不愿承担更多国际义务，单边主义倾向有所抬头。特朗普上台执政后，美国先后退出了《跨太平洋合作伙伴关系协定》、《巴黎气候变化协定》、联合国教科文组织和《全球移民协议》。这其中，最具轰动效应的当是特朗普政府单方面退出联合国《巴黎气候变化协定》，使得国际社会共同抗击气候变暖遭受重大挫折。

秉承“美国优先”的理念，2017年3月底，特朗普签署行政命令，废除了奥巴马政府的《清洁能源计划》和《气候行动计划》，放弃了碳排放限制和2030年减排目标，鼓励开发煤炭等高排放能源。6月1日，特朗普正式宣布美国退出《巴黎气候变化协定》，这标志着特朗普政府彻底抛弃了国际社会共同抗击气候变暖的合作。在特朗普看来，这个协定有悖于美国的国家利益，使美国企业处在一个不利的竞争地位，进而减少美国的就业机会。他表示，“这个协定与其说是关乎气候，不如说是关乎其他国家获得相对于美国的财务优势。当我国签署巴黎协定时，世界其他国家表示赞赏……他们那么高兴，原因很简单，那就是这个协定把我们国家……置于一个非常大的经济劣势”。^① 根据《巴黎气候变化协定》中的相关规定，美国完成退出流程还需要三年多时间，这意味着美国可能要等到2020年11月才能正式退出。

特朗普之所以这么做，还有国内政治的考量。首先是兑现大选的承诺，迎合选民的诉求。其次，迎合共和党主流建制派，争取他们的好感与支持。与民主党不同，多数共和党人对于《巴黎气候变化协定》持负面消极态度。

^① “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” June 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>.

共和党与包括能源军工在内的大企业和工商阶层关系密切，这些企业反对采取更为严格的环保排放政策，认为那样会增加企业的负担，增加生产成本，削弱美国企业的国际竞争力。而要承担国际排放义务，传统的能源工业必然会受到更多挤压，因此极力反对环保举措。

第五，特朗普政府将经济安全视作国家安全的组成部分，推崇贸易保护主义，追求“公平对等贸易”。在特朗普的思维逻辑里，全球化浪潮下美国处在十分不利的位置，全世界都占美国的便宜。《美国国家安全战略报告》强调，美国必须保持竞争心态，经济安全即是美国的国家安全，而其他国家“使用倾销、歧视性非关税壁垒、强制技术转让、非经济手段、工业补贴和其他政府与国有企业支持来获取经济上的优势地位”，这种局面必须改变，要寻求所谓的“遵守规则的公平、互惠和诚实的经济关系”。^①

特朗普搭建了一个充斥着贸易保护主义者的经贸班底：财政部部长姆努钦（Steven Mnuchin）、商务部部长威尔伯·罗斯（Wilbur L. Ross, Jr.）、贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）和白宫首席贸易顾问彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）。这四人都是强硬的贸易保护主义者。商务部部长威尔伯·罗斯在参议院提名听证会上表示，关税将成为美国未来与外国进行贸易谈判的手段之一，也将成为美国惩罚违反贸易规则的国家工具。曾在20世纪80年代里根执政时期担任副贸易代表的莱特希泽认为使用关税来促进美国工业发展是共和党人的宗旨。

特朗普政府侧重双边谈判，轻视多边贸易协定，主张购买美国产品，雇用美国工人。他认为，“我们在华盛顿的领导人谈判达成了灾难性的贸易协定，给许多外国带来大量收益，但将无数美国工厂和工作机会送给了其他国家”。^②上台伊始，特朗普就不顾国内外的反对，坚决退出了《跨太平洋合作伙伴关系协定》，认为这是一笔导致美国大量工作岗位流失的贸易协定

^① *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 19.

^② “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/>.



(job - killing deals)。对于北美自由贸易区，特朗普政府以退出为要挟，迫使加拿大和墨西哥两国重新就协定条款展开多轮谈判。特朗普通过推特发文说：“美国对墨西哥的贸易逆差为 600 亿美元。北美自由贸易协定从一开始就是数字庞大的单边交易。”此外，特朗普政府还就贸易逆差、知识产权和市场开放等问题对中、日、韩和欧盟施压，要求其他国家进一步开放市场。

第六，大幅增加军费开支，增强国防力量，寻求“以实力求和平”(pursue peace through strength)。强大的军事力量用以维护美国的国家安全，这是“美国优先”理念的一个重要层面。早在大选期间，特朗普就多次强调“以实力求和平”的理念，主张重铸强大的美国军事力量。而 2017 年 12 月发布的《美国国家安全战略报告》又明确提出了“以实力维护和平”(preserve peace through strength)。^①

上台伊始，特朗普就签署了《关于重建美国武装力量的总统备忘录》，要求国防部部长对美军战备情况进行评估，然后就重振美国武装力量向总统提出行动建议，包括 2018 年度国防开支数额。^② 在其推动下，《2018 财年国防授权法》将国防预算增至 7000 亿美元。与 2017 年相比，军费预算增加了将近 700 亿美元，增幅达 10%，这是自 2007 年以来最大的年度增幅。之所以这么做，特朗普的目的就是“让美国军队再次伟大”(Make the American Military Great Again)。^③ 不仅如此，特朗普政府还要对美国的核武库进行重大升级，以确保美国保有足够的威慑能力。美方明确表示，如果俄罗斯不遵守《中导条约》，则美国也无法履行该条约的义务。不仅如此，特朗普政府还要求盟友承担更多防务负担，以减少美国的军事义务。

第七，回归大国竞争的思路，将中俄两国视作美国的战略竞争对手，列在各类威胁的首位。这是自冷战结束以来的重大变化。特朗普政府一反全球化

^① *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 4.

^② “Presidential Memorandum on Rebuilding the U. S. Armed Forces,” January 27, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-rebuilding-u-s-armed-forces/>.

^③ “President Donald J. Trump will Make the American Military Great Again,” December 12, 2017.

时代相互依赖、合作共赢的精神，更加强调权势的重要性，强调大国之间的零和竞争，淡化了相互合作的需求。就特朗普上台以来的行动来看，特别是如同《美国国家安全战略报告》所阐述的思路，特朗普政府认定美国处在一个竞争的世界，“将对所面临的日益增长的政治、经济和军事竞争做出回应”。而“中俄挑战美国的权势、影响力和利益，企图侵蚀美国的安全与繁荣”。^① 特朗普政府贸然将中俄两国同时作为战略竞争对手来看待，这会加剧大国之间的竞争与博弈，无助于大国间的战略互信。

二 上任以来特朗普政府的对外政策行为

纵观特朗普执政第一年的对外政策，应当说尚未形成系统完整的对外战略，外交政策甚至出现前后摇摆、自相矛盾的状况，议题引导和结果引导的特点颇为突出。

（一）放弃奥巴马政府“战略忍耐”政策，对朝鲜“极限施压”

近年来，朝鲜在进行核试验的同时，大力推进运载工具的研发。2017年，朝鲜多次进行中远程战略弹道导弹试射，其中三次洲际弹道导弹试射和一次氢弹试验更是引起了美国及其盟友的强烈反应。7月4日美国独立日，朝鲜宣布成功试射一枚远程洲际弹道导弹。7月28日，朝鲜进行了第二次洲际弹道导弹实验。9月3日，朝鲜在丰溪里试验场进行了氢弹试验。这是自2006年以来的第六次核试验，也是当量最大的一次。11月29日，朝鲜再次试射“火星-15”洲际弹道导弹。

由于特朗普班底意识到朝鲜发展核武器及其运载工具给美国国家安全带来的现实威胁越来越大，朝核问题就成为特朗普政府的首要安全议题。特朗普认定奥巴马政府在朝核问题上的“战略忍耐”政策已然失败，必须寻找新的解决方案。用特朗普自己的话来说，就是“采取战略忍耐的时代已经

^① *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 2 - 3.



结束了”。^① 特朗普政府转而采取对朝鲜极限施压的政策，就是通过经济制裁和外交手段最大限度施压，迫使朝鲜停止导弹和核活动。其最终目标就是“彻底、可核查且不可逆转的半岛去核化”，去除朝鲜的弹道导弹项目，阻止朝鲜研发核武，不让朝鲜具有威胁美国本土的能力。^②

为了达到“极限施压”的目标，特朗普政府主要采取了外交斡旋、军事威慑和经济制裁三种手段。

其一是外交斡旋。特朗普政府通过与中、俄、韩、日、英、法、德等国的磋商，协调对朝立场，加大对朝鲜的外交施压。特朗普、彭斯、蒂勒森、马蒂斯等都曾访问韩国并表态：一方面承诺美国对于韩国的军事防务义务，另一方面警告朝鲜不要误判形势，坚持朝鲜去核化的目标。特朗普政府加大对华压力，寻求中国的合作，推动中国发挥更大作用，帮助解决朝核问题。由于缺乏战略信任，加上中美在朝鲜半岛问题上固有的分歧，中美在朝鲜问题上的合作是有限度的。双方的合作更多是战术上的协调，而非战略上的合作。

保持同朝鲜方面的外交沟通渠道。尽管特朗普明确表示美国不会在朝鲜不愿弃核的情况下与朝鲜开展谈判，但美朝之间中低层级的接触与沟通还是存在的，并没有完全关闭。特朗普政府对朝鲜软硬兼施：一方面特朗普政府多次表示，对朝鲜的军事行动是“摆在桌面上的选项”。比如，2017年8月29日，特朗普就朝鲜发射导弹公开表示，“威胁和破坏稳定的行动只会增进朝鲜政权在地区 and 世界各国中的孤立，所有选项都在台面上”。^③ 另一方面又不排除对话的可能性，试图消除朝鲜的担忧，明确表示美国不谋求朝政权

① “Remarks by President Trump and Prime Minister Abe of Japan in Joint Press Conference”, 1 Tokyo, Japan,” November 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-joint-press-conference-tokyo-japan/>.

② 关于特朗普政府在朝核问题上的立场和举措，详见 Rex W. Tillerson and James Mattis, “We’re Holding Pyongyang to Account,” *The Wall Street Journal*, August 13, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/08/273409.htm>.

③ “Statement by President Donald J. Trump on North Korea,” August 29, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-north-korea/>.



更迭和崩溃、不谋求加速半岛统一、不谋求在非军事分界线以北驻军的借口、不谋求加剧朝鲜人民痛苦。在美方看来，朝鲜要谈判就表现出诚意，至少要“立即终止挑衅威胁、核试验、导弹发射和其他武器试验”。^①9月30日，蒂勒森访华期间承认“我们有与朝鲜沟通的渠道。我们的处境并不黑暗，我们对朝鲜开放了两三个沟通渠道”；“我们有自己的渠道”。^②

其二是军事威慑。特朗普政府在将外交解决作为首选之余，非常注重军事威慑，更是将军事打击明确提上议事日程。尤其是在朝鲜进行了第六次核试验和试射洲际弹道导弹后，特朗普政府在不同场合提高了对朝鲜动武的调门，明确表示军事打击是解决朝核问题的选项之一。2017年7月28日，特朗普就朝鲜第二次发射洲际弹道导弹发表声明，表示美国将采取所有必要的步骤来确保美国本土的安全和保护美国在区域内的盟友。^③当年9月，在联合国大会上讲演时，特朗普嘲讽朝鲜领导人是正在执行自杀任务的“火箭人”。他威胁，如果朝鲜不终止其核武研发或者威胁美国及其盟友，美国就“将无可选择地彻底摧毁朝鲜”。^④

不仅如此，美军加强在东北亚的军事部署与行动，强化前沿军事存在。除了初步完成萨德导弹防御体系的部署之外，美国多艘航母、隐形战机、无人攻击机等，都部署在朝鲜半岛及其周边区域。10月下旬，“西奥多·罗斯福”号和“尼米兹”号两个航空母舰打击群抵达西太平洋海域。加上部署在日本的“罗纳德·里根”号，美国罕见地在同一区域同时部署3个航母

^① Rex W. Tillerson and James Mattis, “We’re Holding Pyongyang to Account,” *The Wall Street Journal*, August 13, 2017.

^② Rex W. Tillerson, “Remarks at a Press Roundtable, Beijing, China,” September 30, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/09/274563.htm>.

^③ “Statement from the President on North Korea’s Second ICBM Launch,” July 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-north-koreas-second-icbm-launch/>.

^④ “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>。对此，朝鲜外长李勇浩表示，美国总统特朗普已向朝鲜宣战，朝鲜有权采取相应对策，包括击落美国的战略轰炸机，无论这些轰炸机是否在朝鲜空域。



打击群。朝鲜第六次核试验后，美军多架 B-1B 战略轰炸机在战斗机的护航下逼近朝鲜，进行飞行军事演练。与此同时，美韩日加强协商，频频在朝鲜半岛周边大规模举行联合军事演习。诸如美韩举行代号为“关键决断”“警戒王牌”大型联合军演以及美日韩三国联合举行的导弹预警联合演习等。11月11日，韩美海军在朝鲜半岛东部海域进行航空母舰战斗群联合演习。美军派出“罗纳德·里根”号、“西奥多·罗斯福”号和“尼米兹”号3艘核动力航母和11艘宙斯盾驱逐舰参加演习。这是韩国海军首次与3艘美国航母一起进行联合演习。

其三是经济制裁。多边层面上，主要是通过推动联合国安理会通过决议严厉制裁朝鲜。2017年，针对朝鲜核、导实验，联合国安理会先后在6月、8月、9月和12月通过了第2356号、第2371号、第2375号和第2397号四份决议，对朝鲜实施严厉制裁。^①美国则是这些议案背后的大力推手。与此同时，与韩日等盟国协调立场，发起对朝鲜的进一步制裁。在双边层面上，美国则单方面采取举措，强化对朝鲜的经济制裁。比如，3月24日，美国国务院宣布，对违反禁令向伊朗、朝鲜和叙利亚出售大规模杀伤性武器相关设备与技术的11个单位和个人实施制裁，其中包括6家中国公司和3名中国公民。9月21日，特朗普签署行政命令，禁止美国对与朝鲜有贸易往来的实体及个人进行商贸活动，规定任何180天内访问过朝鲜的货轮将被禁止进入美国。这也是美国目前颁布的最为严厉的制裁举措，希望以此阻止朝鲜发展核武器。特朗普表示，新的制裁措施将切断朝鲜用来发展核武器的资金

^① 2017年6月2日，联合国安理会一致通过第2356号决议，将朝鲜14人列入旅行禁令和资产冻结制裁名单、4个实体列入资产冻结制裁名单。联合国安理会8月5日一致通过的2371号决议禁止朝鲜煤、铁、铁矿石等原材料以及海产品的出口，并禁止各国开设与朝鲜实体或个人的新合资企业或合作实体，或追加投资。而9月11日一致通过的2375号决议对朝鲜进口原油及其产品实施严厉限制，规定对朝原油出口量不得超过400万桶，并将对朝成品油出口配额设定为200万桶，并禁止各成员进口朝鲜纺织品、聘用朝鲜劳工，以及冻结部分朝鲜政权机构的资产、遏制朝鲜走私等。第2397号决议则要求将朝鲜每年成品油进口数量从200万桶削减至50万桶，原油进口数量不能超过每年400万桶上限，以及朝鲜的海外务工人员在规定期限内被遣返等内容。此外，决议还涉及朝鲜的食品、机械、电子设备、木材等出口以及工业设备、机械等进口。

来源，并授权美国财政部“针对任何与朝鲜在货物、服务或者技术领域进行重大贸易行为的任何个人或者实体”采取措施。^①9月26日，美国财政部宣布，对“参与支持”朝鲜发展大规模杀伤性武器的朝鲜8家银行和26名公民实施制裁，受到制裁的个人在美国境内资产将被冻结。10月26日，美国财政部宣布对朝鲜7名个人和3家机构实施制裁，这些人员和机构涉及朝鲜军事安全部门、驻外使领馆和海外企业，其中包括朝鲜驻沈阳总领事。11月20日，特朗普宣布将朝鲜重新列入支持恐怖主义国家名单。随后美国财政部宣布针对朝鲜海上运输和贸易领域，对朝鲜实施新的制裁，制裁对象包括与朝鲜有生意往来的中国企业和个人。

（二）在中东地区，特朗普政府派遣特种部队有限介入伊拉克和叙利亚战事，加大打击“伊斯兰国”极端势力的力度，同时保持对伊朗的高压态势

在特朗普上任的第一年，国际社会联手打击“伊斯兰国”的行动取得了明显的进展。根据特朗普政府提供的数据，2015年初“伊斯兰国”顶峰时期掌控了大约27000平方英里的土地，占据了伊拉克78%的面积和叙利亚58%的土地。而特朗普上台执政半年，大约8000平方英里土地被收回。^②

2017年1月28日，特朗普上台伊始就发布了备忘录，阐述了打击在伊拉克和叙利亚的“伊斯兰国”的理由，要求国防部部长在30天内向总统提交一个击败“伊斯兰国”的初步方案。^③特朗普政府认定叙利亚内战对美国

① “Presidential Executive Order on Imposing Additional Sanctions with Respect to North Korea,” September 21, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-imposing-additional-sanctions-respect-north-korea/>.

② Karen De Young, “Under Trump, Gains against ISIS have ‘Dramatically Accelerated’,” August 4, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/under-trump-gains-against-isis-have-dramatically-accelerated/2017/08/04/8ad29d40-7958-11e7-8f39-eeb7d3a2d304_story.html?utm_term=.8f35a25d3e9c.

③ “Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria,” International Security Presidential Memorandum - 3, January 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-plan-defeat-islamic-state-iraq-syria/>.



国家利益构成重大威胁，“伊斯兰国”、俄罗斯和伊朗都可以从叙利亚内战中获益。

为有效打击“伊斯兰国”，特朗普政府采取了一套举措，主要包括：一是进一步派遣特种部队进入伊拉克和叙利亚，并将决策权从白宫下放至战地指挥官，这样就能有效地提升前线指挥的应变性和有效性。二是美国不直接介入对象国的重建工作，而集中精力训练对象国军事力量，提升其对抗和打击“伊斯兰国”的力量。三是和盟友伙伴分担义务。美国与法国、英国和土耳其协调打击“伊斯兰国”的行动，在中东利用以沙特为首的海湾国家来牵制伊朗，加大对于“伊斯兰国”的围剿。

在叙利亚问题上，美国同俄罗斯既磋商协调行动，又展开了博弈和角力。双方在打击“伊斯兰国”的问题上分歧不大，但俄罗斯支持叙利亚巴沙尔政府，而美国则支持叙利亚反政府武装。于是在叙利亚出现两大对峙力量：一方是美国、温和反对派和库尔德人，另一方则是俄罗斯、巴沙尔政权和伊朗。双方一面打击“伊斯兰国”，一面相互角逐，争夺消灭“伊斯兰国”之后在叙利亚的主导地位。虽然美国赞同政治解决叙利亚内战，但希望借助叙利亚国内反对派的力量，赶巴沙尔下台。2017年4月6日，以叙政府对无辜平民动用化学武器袭击为由，美国向叙利亚发射了59枚战斧导弹，袭击了叙利亚机场。^①这是美国对叙利亚阿萨德政权采取的第一次直接军事行动。随后，美国财政部发表声明，宣布对271名“与叙利亚政府的化学武器开发项目”有关的叙政府机构人员实施制裁，美方冻结美国境内与被制裁者相关的财产，并禁止美国公司和公民与被制裁者有交易往来。

特朗普政府还将伊朗视为安全威胁，并采取步骤来压制伊朗。上台伊始，特朗普政府就对伊朗政策重新评估。美国国务卿蒂勒森认定“伊朗是世界头号支持恐怖主义的国家”，并将伊朗与朝鲜相提并论，警告称美国对

^① 参见特朗普向国会两院提供的动武通报。“A Letter from the President to the Speaker of the House of Representatives and the President Pro Tempore of the Senate,” April 8, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-speaker-house-representatives-president-pro-tempore-senate/>。

伊朗已经失去“战略耐心”。^① 特朗普政府指责伊朗支持恐怖主义，主张加大对伊朗的制裁措施，并严厉批评伊核协议，称之为美国签署过的“最糟糕协议”。在特朗普看来，奥巴马政府时期达成的伊核协议给予伊朗的让步太多，是一个“灾难性的、软弱和不全面的糟糕协议”。^② 在特朗普看来，现有的协议仅仅暂时推迟了伊朗拥有核武器的进程，因此他要求伊朗允许国际核查员立即核查所有要求的地址；确保伊朗不再研制核武器；核查应持续下去，而不应有任何期限。如果伊朗不遵守任何条款，制裁则会自动继续。而远程导弹和核武器项目是不可分割的，伊朗研发导弹应受到严厉的制裁。特朗普一度威胁要退出伊核协议：要么修补这个协议的漏洞，要么美国就退出该协议。2017年10月3日，特朗普宣布针对伊朗的新战略：和盟友一起回击伊朗在地区内采取的导致地区不稳定的活动和支持恐怖主义的行径；对伊朗政府采取进一步的制裁；解决伊朗扩散导弹和武器而威胁邻国、全球贸易和自由航行的问题；阻止伊朗拥有核武器的所有路径。这其中，重点加大对伊斯兰革命卫队进行严厉制裁。^③

特朗普政府还利用沙特和以色列来牵制伊朗在中东影响力的拓展。特朗普首次出访中东的第一站就是沙特，双方签署价值高达1100亿美元的军售协议及未来10年总价值为3500亿美元的防务合作协议。10月6日，美国宣布向沙特出售最先进的萨德导弹防御系统，以对抗伊朗的弹道导弹研发。出于战略需要，也是继承共和党一贯偏袒以色列的传统，特朗普政府一改奥巴马时期的政策，一边倒地站在以色列一边。2017年12月6日，特朗普宣布美国承认耶路撒冷为以色列首都，启动将美国大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷的计划。这一决定无疑会加剧巴以地区的紧张局势，给本来就停滞的巴以

① “Secretary of State Rex Tillerson Press Availability,” April 19, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/04/270341.htm>.

② “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/>.

③ “Remarks by President Trump on Iran Strategy,” October 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>.



和平进程进一步蒙上阴影。此举立即引发了国际社会的严重关切和强烈谴责。12月21日，联合国大会召开紧急会议通过决议，要求美国撤回将其使馆迁往耶路撒冷并承认耶路撒冷是以色列首都的决定。这项决议并不具备约束力，但具有道义力量和象征意义。

（三）大幅调整阿富汗和南亚战略，施压巴基斯坦，抬升印度的角色

奥巴马执政期间，美国曾经公布阿富汗撤军时间表，但后来鉴于阿富汗不稳定的形势而不得不两次延迟撤军计划。到奥巴马离开白宫时，尚有8400名美军士兵驻留在阿富汗。^① 特朗普曾多次抨击阿富汗战争浪费金钱，承诺要尽早结束这场战争。上台执政后，特朗普指示新一届国家安全团队对美国的阿富汗和南亚战略进行全面的评估。2017年8月21日，特朗普在弗吉尼亚州的迈尔堡空军基地发表演说，宣布了美国在阿富汗和南亚的新战略。

其一是特朗普决定增兵阿富汗，以确保美国的安全利益。在特朗普看来，美国已经在阿富汗付出了“巨大牺牲”，因此“必须寻求一个体面的和长久的结果”。特朗普政府决定向阿富汗增派美军兵力，采取政治、经济和外交的综合方式，与盟国和伙伴联手，提高阿富汗政府军掌控局势的能力。这一举措的出台，是特朗普内部数月的博弈之后的产物。副总统彭斯、白宫办公厅主任凯利、国防部部长马蒂斯和总统国家安全事务助理麦克马斯特主张向阿富汗适度增兵，以稳定局势。而白宫首席战略师班农则反对增兵，主张撤军。经过一番博弈后，特朗普在戴维营召开高级别安全会议，最终决定增兵阿富汗。根据美国国防部发布的信息，截至2017年9月30日，驻阿富汗美军人数增至15300人。

其二，一反奥巴马时期的做法，不再设定美国撤军时间表。特朗普

^① Jim Garamone, “Obama: 8, 400 U. S. Troops to Remain in Afghanistan through January,” DoD News, July 6, 2016, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/827640/obama-8400-us-troops-to-remain-in-afghanistan-through-january-2017/>.

最初是想要从阿富汗撤军，但上任后意识到“仓促撤离将会被包括“伊斯兰国”、基地组织在内的恐怖分子迅速填补真空”。因此，快速撤军的后果是“能够预测但不能接受的”。特朗普班底认为，阿富汗反恐是美国全球反恐战略的组成部分，美国应当防止阿富汗重新成为威胁美国安全的策源地。美国不应重犯在伊拉克仓促撤军的错误，避免从阿富汗快速撤离。^①

其三，加大对巴基斯坦施压，要求巴方不要成为塔利班和恐怖组织的“庇护地”。在反恐问题上，美国和巴基斯坦的关系急转直下。2017年7月19日，美国国务院发布《2016年度恐怖主义形势国别报告》，将巴基斯坦认定为“恐怖主义的避风港”之一，指责巴基斯坦政府对极端组织未能采取有效行动。8月21日，特朗普公开指责巴基斯坦，“就巴基斯坦而言，它常常为混乱、暴力和恐惧提供安全港”。特朗普政府认为，美国向巴基斯坦提供了超过330亿美元的援助，却没有得到巴方在反恐问题上的有力支持，因此要求巴方加大在西北部部落区对“基地”组织和塔利班残余势力的打击力度。^②而巴基斯坦则表示已经采取军事行动，并做出了大量牺牲。9月1日，美方宣布暂停对巴基斯坦价值2.55亿美元的军事援助，表示只有巴方在打击境内恐怖组织和阻止阿富汗境内恐怖分子越境袭击方面采取有效行动后才能拨付援助。这一举动使两国关系更趋紧张。12月4日，马蒂斯访问巴基斯坦。他在肯定巴基斯坦为反恐战争做出牺牲的同时，重申巴基斯坦能够在促成阿富汗和平进程上发挥重要作用，必须加倍打击在巴领土上活动的武装分子和恐怖分子。^③

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.

③ “Readout of Secretary Mattis’ Meeting with the Pakistan Prime Minister and Minister of Defense,” Dec. 4, 2017, <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1387097/readout-of-secretary-mattis-meeting-with-the-pakistan-prime-minister-and-minist/>. 另见《美防长首访巴基斯坦姿态放缓：施压不是我的方式》，新华社2017年12月6日电。



其四，进一步加强同印度的战略合作伙伴关系，希望印度能为阿富汗的地区经济援助和发展出力。^①在美巴关系紧张的同时，特朗普政府转而又和印度的关系愈加密切，还希望印度在阿富汗问题上发挥建设性的作用。

（四）对俄强化制裁，美俄关系陷入冷战结束以来最低点

如同《美国国家安全战略报告》所表述的，特朗普政府认定中俄是“修正主义国家”，将中俄视作两个主要的战略竞争对手。俄罗斯是军事层面的对手，而中国则主要是经济安全层面的竞争对手。尽管特朗普政府有意在贸易、台湾、南海等诸多问题上对华施压，小动作也不断，但考虑到半岛形势紧张、在朝核问题上还有求于中方，而中方也采取了淡定与合作的方式，并对特朗普首次访华以礼相待，因此至少表面上中美关系相对平稳，尽管还存在诸多不确定性。然而，美俄关系则是每况愈下，不断恶化，降到了自冷战结束以来的最低点。2017年5月14日，蒂勒森在接受采访时指出，美俄关系已降至“冷战结束以来最低点”，“互信程度非常低”。他进而表示，“如果这种关系维持在这种低水平上，那这对世界来说不是健康的，当然对于美国人民、我们的国家安全利益及其他方面来说都是不健康的”。^②

上台之初，特朗普其实有意改善同俄罗斯的关系，以便在美俄中三角关系中扭转被动局面。然而，随着“通俄门事件”的发酵，特朗普不得不转而采取对俄罗斯强硬的政策，竭力撇清同俄罗斯的关系，加大对俄罗斯的制裁力度。

在乌克兰问题上，美国对俄一直采取强硬立场。某种程度上，美国将乌克兰问题作为增强北约内部凝聚力的催化剂。2017年3月31日，国务卿蒂勒森出席北约国家外长会议期间，公开主张北约各国共同应对俄罗斯对乌克兰及其他地区的“侵略”。以美国为首的北约继续东扩，加强在波罗的海和

^① Mike Pence, “Donald Trump’s New American Strategy for Afghanistan will Undo Past Failures,” Editorial, *USA Today*, August 21, 2017.

^② Rex W. Tillerson, “Interview with Chuck Todd of Meet the Press,” May 14, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/05/270847.htm>.

波兰的军事部署。而北约在波罗的海和黑海举行军事演习，发生美国海上空中的对峙和较量，一时间使各方都绷紧了神经。11月28日，蒂勒森发表演讲，阐述美欧关系的重要性。他明确表示，俄罗斯是美欧的威胁，西方试图劝说俄罗斯停止“侵略”邻国和干涉欧洲国家选举的努力目前看来“收效甚微”，俄罗斯仍在“侵犯”乌克兰主权，并“挑拨”美欧关系。他称，俄罗斯不改弦更张，美欧对俄制裁就不会取消。^①

美俄之间的制裁与报复愈演愈烈，大大恶化了两国关系的氛围。2017年6月20日，美国财政部宣布，对38个人和实体实施制裁，以回应俄罗斯在乌克兰问题上的举动。8月2日，特朗普签署制裁俄罗斯、伊朗、朝鲜法案，对俄罗斯公司和个人进行经济制裁。作为回应，7月28日，俄罗斯外交部宣布回应措施：裁减美驻俄外交人员数量至455人，禁止美使馆使用其位于莫斯科的多所房屋，同时俄方保留对美采取其他措施的权利。作为报复，美方要求俄方关闭俄驻旧金山总领馆及位于华盛顿和纽约的各一处外交设施。9月2日，美国情报人员搜查俄罗斯驻旧金山总领馆以及俄驻华盛顿商务代表处等机构，引发俄方强烈抗议。10月27日，美国国务院出台制裁俄罗斯的指导意见，同时公布了一份涉及俄防务和情报领域39个人及机构的名单。10月31日，美国财政部发布消息，禁止从2018年1月底开始该国管辖范围内的自然人和法人协助俄罗斯进行深海勘探、北极以及页岩气项目。11月13日，美国司法部宣布将在美国的俄罗斯电视台“今日俄罗斯”列入外国代理人名单，需要定期向美方报告与外国委托人的关系及在美国的活动和财务收支等情况。可以说，美俄关系每况愈下。不过，在反恐、不扩散、网络安全等诸多问题上，双方还有合作需要。在叙利亚问题上，双方既博弈又合作。双方在如何实现叙利亚政治和解的问题上存在重大分歧，但双方都同意打击“伊斯兰国”，主张履行联合国安理会第2254号决议，在叙利亚实行宪法改革，在联合国监督下举行自由、公正、透明的选举。7月和

^① Rex W. Tillerson, "The U. S. and Europe: Strengthening Western Alliances," November 28, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/11/276002.htm>.



11月，特朗普和普京在汉堡 G20 和岷港 APEC 峰会期间都举行了正式会谈，并达成一定共识。

（五）以维护国家安全为由，将反恐与移民执法结合起来，推出“禁穆令”

以“美国优先”理念为指导，特朗普将反恐和移民政策结合在一起，对进入美国的人士进行严格审核，以确保“恐怖分子、跨国犯罪和其他危险人物更难抵达美国”，维护美国的国家安全。2017年1月25日，特朗普发布两项行政命令：一是动用联邦资金启动美墨边境筑墙计划，加强边境巡逻，以减少非法移民和毒品进入美国；二是加强对非法移民遣返的执法工作。^①

更具争议的是特朗普政府推出了“禁穆令”。1月27日，特朗普签署了“阻止外国恐怖分子进入美国的国家保护计划”的13769号行政命令，120天内所有难民禁止入境美国。而此后90天内，伊拉克、叙利亚、伊朗、苏丹、索马里、也门和利比亚七国公民被禁止入境美国。美国国务院将无限期对叙利亚公民停发签证并停止处理所有叙利亚难民的庇护申请。特朗普表示，出台这一政令旨在给国土安全部、国务院等相关部门充足时间来制定更为严格的难民审查和签证审核制度，以阻止“极端恐怖分子”进入美国。不过，这一禁令所涉及的七国都是伊斯兰国家，因此引发广泛的批评。3月6日，特朗普签署了新的行政命令，将伊拉克从受限名单中移出，且不再无限期禁止来自叙利亚的难民入境。^②6月26日，美国最高法院决定，允许总统特朗普签署的移民限制令部分生效。9月24日，特朗普签署新的行政命令，要求从10月18日开始禁止8个国家的公民进入美国。撤下苏丹，又新增了乍得、朝鲜和委内瑞拉三国。10月24日，美国总统特朗普签署新行政

^① “Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements,” January 25, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>.

^② “Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,” March 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/>.

命令，随着为期 120 天的难民禁令当天到期，美国重新允许难民进入美国，同时要求联邦政府部门实施更严格的审查。

不过，特朗普颁布的“禁穆令”先后被夏威夷、马里兰的联邦法官所“冻结”，原因是涉嫌宗教歧视和违反宪法。双方诉诸法律，最终交由最高法院来裁断。9 月，美国最高法院核准实施特朗普政府难民禁令。12 月 4 日，美国最高法院以 7 票支持、2 票反对，裁定总统特朗普早前签署的针对六个伊斯兰国家以及两个非伊斯兰国家的公民的旅行禁令完全有效。这意味着特朗普将可以禁止或者限制来自伊朗、利比亚、叙利亚、也门、索马里、乍得、朝鲜公民及来自委内瑞拉的一些政府官员入境美国。几经周折，“禁穆令”最终得以实施。

三 未来特朗普政府对外政策趋向

从特朗普政府第一年的外交行为，我们可以对这届政府对外政策的趋向有一个基本的把握。就特朗普政府所发布的《美国国家安全战略报告》来看，其“美国优先”的理念不会改变，利字当头、罔顾国际义务的基点不会发生本质的变化。而这必将导致美国和国际社会包括盟友之间的矛盾与摩擦。另外，特朗普政府的主要精力还是会放在国内事务上，经济发展、就业机会、移民改革等都是关注和着力的重点领域，关系到特朗普的执政地位。事实上，特朗普上台以来，他在不同场合都将近期美国经济的良好表现大包大揽到自己身上。无论是在联大的发言，还是《美国国家安全战略报告》发布时的讲话，都在大谈自己的功劳。他表示，“在美国本土，我们兑现了我们的承诺，我们释放了美国经济的动能，自大选以来已经创造了超过 200 万个工作机会。失业率处在 17 年以来的最低点。股市处在历史最高点，刚刚又创下历史新高——自我当选以来第 85 次创下新高”。^①

^① “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/>.



由于对全球化和国家间贸易关系的偏狭理解，特朗普政府抑制不住贸易保护主义冲动，未来会继续通过双边路径、利用关税大棒来迫使其他国家对于美国开放市场的要求做出让步。可以预想，美国和那些对美有贸易顺差的国家之间的贸易摩擦会进一步加剧，甚至会爆发一定规模的贸易战。特朗普政府的贸易保护主义是否会走到极致，甚至对现有的国际贸易体系造成前所未有的冲击，将是各方关注的焦点。

未来大国间的竞争会进一步上升，甚至会影响到国际新格局的演变。在特朗普政府明确将中俄界定为“战略竞争对手”和“修正主义国家”，并将首要威胁界定为大国竞争后，美国与中俄两国关系的发展注定不会一帆风顺。如果不能有效管控分歧，中美俄竞争必然加剧。由于美俄关系的结构性矛盾，加上“通俄门事件”的影响，以及共和党内传统的反俄声音的高涨，短期内美国对俄政策很难做出实质性调整。中美之间战略竞争也会凸显，两国的战略博弈会进一步加强。

尽管特朗普看上去咄咄逼人，但某种程度上是一个弱势总统。原因在于：其一，特朗普上台执政“先天不足”。特朗普的当选就颇具争议，普选票还比竞争对手希拉里少了将近 300 万张票。美国社会撕裂，反对特朗普的声音不断。弥合美国国内巨大的政治分歧和撕裂的美国社会对特朗普而言是不可能完成的任务。实际上，特朗普清楚地意识到，他不太可能改变那些反对他的选民对自己的看法，更不太可能赢得他们的支持，而更为重要的是要兑现那些支持他的选民的诺言。当然，是否能够真正兑现政治诺言不重要，重要的是要做出政治姿态，让支持他的选民认为特朗普已经尽力了。其二，精英阶层和主流媒体都不看好特朗普，等着看特朗普的笑话。特朗普和主流媒体如《纽约时报》、CNN 等的关系颇为紧张，而美国的许多智库都“靠边站”，甚至冷嘲热讽。^①其三，特朗普上台以来，在移民问题上颁布“禁穆令”、医保问题上废除奥巴马医保法案等都曾遭遇尴尬，政令不畅，客观上

^① 2017 年 12 月走访美国多家智库后笔者得出的感受，也能感觉到一些美国学者的失落，他们都被晾在一边。

冲击了特朗普的执政权威。其四，“通俄门”事件牵涉人员愈加广泛，使特朗普团队疲于应付，进退失据，反过来引发了国会的反弹。从弗林的去职到联邦调查局局长科米的解职，从库什纳到特朗普儿子的卷入，“通俄门”事件一直困扰着特朗普，特别检察官穆勒的调查更是让特朗普团队如坐针毡。其五，多项民调显示，特朗普的支持率一直十分低迷，长期徘徊在40%以下，甚至低至32%，是自第二次世界大战以来支持率最低的总统。^①这就使得政客们，尤其是国会议员，敢于站出来挑战总统。尽管共和党在参众两院都占据多数席位，但如同医保案所展现出来的，共和党内部并非铁板一块，不会全都站在特朗普一边。其六，作为一个“政治素人”，特朗普和华盛顿的权势阶层没有太多的瓜葛，明显缺乏政治经验，在如何协调、游说和谈判方面还缺少经验。况且，商人出身的他早就习惯了公司治理的董事长拍板模式，并不习惯应付那些国会议员。多种表态显示，他其实很艳羡中俄两国领导人的权威地位。

上述因素中，“通俄门事件”尤其让特朗普政府备受困扰。时至今日，“通俄门事件”的调查还在继续深入，牵涉面也越来越广，并给特朗普本人及其周围亲信和幕僚带来不小的压力。这个事件还在继续发酵，不排除会给特朗普带来更大的麻烦。2017年7月12日，来自加州的民主党众议员布拉德·谢尔曼（Brad Sherman）正式对特朗普提出弹劾的议案，指控特朗普在“通俄门”的调查中妨碍司法公正。显然，不管特朗普如何喊冤，甚至认为这是前所未有的政治迫害，但“通俄门事件”是特朗普执政的一大软肋。即使特朗普被弹劾下台的可能性不大，但民主党人会时不时拿这个事情来敲打特朗普。特朗普的内外政策抉择受到了美国三权分立政治架构的强力制衡。除了“禁穆令”、医保案外，“通俄门”带来的压力迫使特朗普有意改善美俄关系的努力彻底泡汤。为了择清“通俄”的嫌疑，特朗普不得不摆出一副强硬的立场。目前的美俄关系还在持续滑坡，短时间难以改善。

^① “President Trump: Job Ratings,” http://www.pollingreport.com/djt_job.htm.



不仅如此，特朗普政府的外交安全班底尚待进一步整合。自上任以来，特朗普人事安排的步伐颇为缓慢。尽管各大部委的主官已经到位，但自副国务卿、国防部副部长以下的任命都迟迟未见分晓。一方面是官员任命和到位缓慢，或空缺，或代理的现象普遍存在。另外，内部斗争激烈，协调与整合并不顺畅，以至于特朗普政府走马灯式地换人。在过去的一年，特朗普政府多名要员或被解职，或主动挂冠而去。

特朗普政府官员任命进展迟缓，主要是两个方面的原因：一是很多精英人士或曾在大选中公开反对特朗普，或根本不愿与之伍，特别强调忠诚的特朗普在挑人时就捉襟见肘，一时间找不到那么多合适的人选；另一个更为重要的原因是，特朗普本人其实并不是特别急于提名，这样他受到的牵制会更小，有利于个人的小圈子决策。商人出身的特朗普早已习惯了公司里面那种老总发号施令、一人拍板的做法。他内心所羡慕的，其实是像俄罗斯普京那样大权在握，说一不二。不过，问题在于特朗普的主要精力放在国内问题上，对外交政策投入的精力相对有限，认知和学习的过程也会加长。同时，作为商界的另类奇葩，特朗普并不是特别能包容他人不同的意见。一旦政见不合，特朗普就决定换人。

就特朗普政府的对外决策架构来讲，美国国务院的地位明显下滑。特朗普大幅削减了国务院的预算和人数，对外政策制定、协调与落实就遇到了很多困难。蒂勒森实际上没有应有的发言权，甚至屡屡出现白宫和国务院在同一问题上的表态不相一致的情况。显然，特朗普政府各部门之间的沟通还不够顺畅，需要磨合。特朗普与国务卿蒂勒森的关系也变得十分微妙，这也是一直风传蒂勒森想挂职而去的重要原因。^①

而在国际方面，特朗普政府秉承“美国优先”的理念，大搞贸易保护主义，不愿承担国际义务乃至同盟义务，备受国际社会诟病，美国的国际形象实际上一落千丈。特朗普的做法会加剧与其他国家的摩擦，进而引发国际

^① 2018年3月13日，美国总统特朗普突然解除了美国国务卿蒂勒森的职务，由中央情报局局长蓬佩奥接任。最终靴子落地，传言成真。

社会的反弹。可以预见，未来特朗普治下的美国左右国际事务的能力将会受到更多限制。难怪不止一个美国学者辛辣地说，特朗普的所作所为不是“让美国再次伟大”，而是让中国再次伟大。^①

上述诸多因素决定了特朗普政府短期内难以形成一个系统的对外战略，而时至今日特朗普本人很多时候为突发议题所引导，政治作秀成分多于战略考量。由于缺乏一个通盘的对外战略规划，内外因素的牵制作用就会愈发凸显，从而导致特朗普政府对外政策的摇摆不定，乃至自相矛盾。特朗普政府一方面强调同盟对于美国霸权的重要性，另一方面一再要求盟国担负起更多的自我防护任务，并在贸易问题上不断施压。其客观结果就是盟国感知到依托美国的不确定性，进而迫使相关盟国做出政策调整，寻求发展自身独立的防务力量。事实上，欧盟已开始着力打造自身的防卫力量，而日本安倍政府也“借船出海”，逐步突破和平宪法的限制，提升日本的军事力量。在朝核问题上，特朗普对朝极限施压，但在具体策略上出现分歧。一方面，特朗普政府不断抨击朝鲜政权，以“火箭人”来蔑称朝鲜领导人，并屡屡以军事打击作为威胁。另一方面，特朗普政府又出面表示不颠覆朝鲜政权，不寻求改变朝鲜社会制度，无意加速朝鲜半岛统一或向南北停战线以北派兵。以国务卿蒂勒森为首对朝鲜和中国持开放立场。但白宫方面则持消极态度。2017年9月30日，蒂勒森在北京接受采访时表示，美国就核问题和导弹试射问题，与朝鲜进行了直接沟通。^②而特朗普随即打脸，表示与朝鲜对话没有意义。他在推特上说：“我告诉我们这位了不起的国务卿蒂勒森，尝试跟小火箭人沟通是在浪费时间。”他还写道：“省下你的精力吧，蒂勒森。我们该做什么就去做！”10月7日，特朗普发推特再次谈及朝鲜半岛局势，认为多届美国政府与朝鲜进行了25年的谈判，花费了大量金钱，也达成了一些协议，但这些协议没有发挥任何作用。对付朝鲜，“只有一件事管用”。等到10月13日，特朗普又表示，如果朝鲜愿意谈判并且体现在行动上，美国对

^① 2017年12月笔者去美国访谈，就有美国学者和前政府官员表达过这样的观点。

^② Rex W. Tillerson, “Remarks at a Press Roundtable,” September 30, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/09/274563.htm>.



此持开放态度。12月12日，蒂勒森在华盛顿智库大西洋理事会上发表题为“应对2017年及未来的外交政策挑战”的演讲时说，只要朝鲜准备好了，“美国愿意开始与朝鲜进行‘不设先决条件’的谈判”。^①随后白宫方面表示，在朝鲜同意弃核之前，美国不可能与朝鲜举行任何谈判。同样，在叙利亚问题上，关于巴沙尔去留的问题，美国的立场同样出现摇摆。特朗普政府时而表示叙利亚政权更迭是先决条件，时而表示巴沙尔下台与否不是必要条件，打击极端组织才是首要任务。比如2017年9月，美国公开表示，叙利亚总统巴沙尔·阿萨德的去留将由叙利亚人民决定。而到了10月26日，蒂勒森在日内瓦强调，“美国想要一个完整和统一的叙利亚，巴沙尔·阿萨德在叙利亚政府中不扮演任何角色”。^②

总之，正是受到美国内外多种因素的制约，特朗普政府的对外战略至今尚未形成完整体系，仍在调整过程之中。而应急式的处理方式，使特朗普政府对外政策还存有一定的多变和不确定性，左右摇摆，甚至前后矛盾也就不可避免了。最后需要特别指出的是，由于在国内议题上受到很大牵制，未来不排除特朗普尝试着力在对外关系领域取得突破，这就决定了他对外政策的投机性和冒险性。

(审读：倪峰)

^① Rex W. Tillerson, “On ‘Meeting the Foreign Policy Challenges of 2017 and Beyond’”, The 2017 Atlantic Council – Korea Foundation Forum, Washington, DC., December 12, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/12/276570.htm>.

^② Rex W. Tillerson, “Press Availability in Geneva, Switzerland,” October 26, 2017, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2017/10/275104.htm>.