

2024 年美国大选与“后-后冷战时代”的美国外交战略^①

节大磊

[内容提要]相对实力的变化以及国内民意的持续冲击,使美国冷战后长期奉行的自由主义霸权外交战略难以为继。特朗普第一任期和拜登政府共同为美国“后-后冷战时代”的外交战略描绘了基本轮廓:美国的所谓“领导权”的褪色,海外军事干预的减少,海外推广民主的兴趣大幅下降的同时价值观被工具化,以及在国际经济层面的保护主义和产业政策的兴起。一方面,特朗普即将开始的第二任期的外交战略在政治、军事、价值观和国际经济四个方面依然会体现出上述轮廓。另一方面,特朗普外交无疑也有自己的特点,包括在关税、与盟友关系以及俄乌和巴以等既有冲突等具体议题领域,特朗普与所谓“深层国家”之间的矛盾,以及以“疯子理论”为指导的外交风格。随着国内外形势的变化,美国“后-后冷战时代”的外交战略将持续演进。

关键词:美国政治 2024 年美国大选 外交战略 特朗普政府 拜登政府

全世界都较为关注美国 2024 年大选。这不仅仅是因为跌宕起伏的选举过程以及各种意想不到的情节,更是因为这次选举将对美国内政和外交都产生重要而深远的影响。最终,特朗普以席卷七个摇摆州、选举人票大幅领先的方式赢得选举,共和党也在参众两院获得微弱多数。特朗普即将开始的第二任期在外交领域是否将是加

① 本文为国家社科基金研究项目阶段性成果。感谢《美国研究》匿审专家的修改建议,文责自负。

强版的“美国优先”？随着拜登政府进入任期尾声，其外交战略是否也将完全画上休止符？本文认为，纵观 2017 年以来美国外交战略的演变，不同政府之间的差异更像是在相似大战略下的次级区别，而非更具根本性的大战略层面的调整。^① 这种兼具同一性和差异性的辩证视角有助于思考 2025 年之后的美国外交战略走向。

本文第一部分将首先梳理特朗普第一任期和拜登政府在政治、军事、价值观和国际经济层面所进行的“轮廓”相似、细节有别的调整，第二部分分析这些调整的基本动力——相对实力的变化以及国内民意，第三部分则聚焦于更具特朗普特色的外交政策和风格，包括新政府在关税、盟友以及乌克兰危机和巴以冲突等具体议题领域的可能政策，新政府与所谓“深层国家”的矛盾与冲突，以及特朗普所钟爱的“疯子理论”外交风格。

一 “后-后冷战时代”美国外交的“轮廓”：特朗普第一任期和拜登的遗产

2016 年特朗普的胜选及其推行的“美国优先”外交战略极大地冲击了美国第二次世界大战以来的外交共识。特朗普政府对包括北约在内的美国同盟体系、国际组织、自由贸易协定、防止核扩散等提出质疑，并时常赞美美国的手对手国家，几乎挑战了自由主义霸权战略的所有重要支柱。2021 年拜登政府则大力宣称“美国回来了”，似乎预示着要回归传统。拜登政府的国安和外交团队最初被美国媒体解读为建制派的回归，甚至有美国专家指出这个团队中的大部分曾支持伊拉克战争，这次回归“做好了战争准备”。^②

然而，特朗普和拜登政府呈现出的一些相似性可能体现出美国外交战略调整的更加深层的逻辑，这些逻辑将在相当长一段时期得以延续。正如美国对外关系委员会前主席理查德·哈斯所言，“现任总统和前任总统的外交政策之间的连续性比人们通常认为的要大得多……美国对待世界的方式正在发生范式转变。在明显的波动

① 这种情况在历史上常见。比如，美国在冷战时期的 40 多年间在大战略层面都是遏制战略，但是不同政府之间在大战略层面下的次级区别显而易见。另外，后冷战时期的美国的自由主义霸权战略也可以分为以克林顿政府为代表的自由国际主义以及以小布什政府为代表的新保守主义。

② Alex Ward, “The Revenge of the Blob,” *Vox*, December 8, 2020, available at: <https://www.vox.com/22153765/joe-biden-foreign-policy-team-revenge-blob>, 2024. 11. 20; Stephen M. Walt, “Biden Sees the A-Team. I See the Blob,” *Foreign Policy*, December 11, 2020, available at: <https://foreignpolicy.com/2020/12/11/biden-sees-the-a-team-i-see-the-blob/>, 2024. 11. 20; Doug Bandow, “The Blob Is Back and It’s Ready for War,” *The American Conservative*, December 3, 2020, available at: <https://www.theamericanconservative.com/the-blob-is-back-and-its-ready-for-war/>, 2024. 11. 20.

之下,后-后冷战时期美国外交政策的轮廓正在浮现”。^① 具体而言,特朗普和拜登在政治、军事、价值观和国际经济层面都对美国外交战略进行了相似的调整。^② 当然,这些相似性只是“轮廓”上的相似,两任政府在上述四个方面的细节上依然存在差异。

(一) 政治层面:对“领导权”的放弃与修正

众所周知,特朗普作为总统几乎弃美国第二次世界大战后的领导权如敝履。特朗普提出的“美国优先”及其所代表的民粹主义和民族主义情绪与美国建制派所理解的世界领导权截然相反。美国建制派认为,美国是一个“不可或缺的国家”(indispensable nation)和责无旁贷的领导者,美国的领导同时有利于自身和世界的利益。与之相对,特朗普政府认为,美国的所谓“领导”让包括美国盟友在内的其他国家占尽美国的便宜,美国必须更加注重自身的、短期的、物质的利益,并且不应当受到国际制度和多边主义的制约。尽管特朗普依然希望维持美国实力的超强地位,但完全忽视了权威和合法性的重要性。特朗普政府也实践了其诸多民粹主义和民族主义的外交政策,退出了包括《跨太平洋伙伴关系协定》《巴黎气候变化协定》《伊核协议》《开放天空条约》、联合国教科文组织、联合国人权理事会、世界卫生组织等在内的多边协议和国际组织。理查德·哈斯将特朗普的外交政策称作“退出主义”。^③ 尽管特朗普政府没有正式抛弃北约及其他传统盟友,但是其言论依然大大削弱了美国承诺的可信度。总之,特朗普政府的四年任期被普遍认为是美国全球领导权的终结,并且即使在政府换届之后也无法恢复。^④

拜登政府尽管宣称要恢复美国的领导权,但也对美国领导权的含义悄然进行了修正。首先,把重振国内民主视作在国际上发挥领导作用的前提。在2020年总统大选期间,拜登在《外交事务》发表题为《美国必须再次领导:拯救特朗普之后的美国外

① Richard Haass, “The Age of America First: Washington’s Flawed New Foreign Policy Consensus,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6 (2021), p.85.

② 在大国竞争和对华政策方面,特朗普政府和拜登政府也有很多共性。本期有专文论述,此处略过。

③ Richard Haass, “Trump’s Foreign Policy Doctrine? The Withdrawal Doctrine,” *Washington Post*, May 27, 2020, available at: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/05/27/trumps-foreign-policy-doctrine-withdrawal-doctrine/>, 2024. 11. 20.

④ Ian Bremmer, “The Era of American Global Leadership Is Over. Here’s What Comes Next,” *Time*, December 19, 2016, available at: <https://time.com/4606071/american-global-leadership-is-over/>, 2024. 11. 20; Alan Behm, “The Decline of U.S. Global Leadership: Power without Authority,” *The Interpreter*, October 7, 2019, available at: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/decline-us-global-leadership-power-without-authority>, 2024. 11. 20; Angela Dewan, “America’s Role as Global Leader all but Died under Trump. The World Was Outgrowing It Anyway,” available at: CNN, November 1, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/11/01/world/trump-us-global-leadership-election-analysis-intl/index.html>, 2024. 11. 20.

交政策》的文章。^① 拜登在文中表示,美国在世界上推动进步以及动员集体行动的能力始于国内,美国的民主不仅是美国社会的基石,也是美国力量的源泉。拜登承诺将推动教育和司法公平、保护投票权、提高政府的透明度和问责制、改革移民制度等。其次,拜登也强调美国在国际上的领导权要更多地服务国内百姓。因此,美国需要一方面更多地投资基建、教育、健保和研发,从而提高美国中产阶级的竞争力,另一方面要确保国际贸易的规则对美国是“公平”的。再次,美国的领导权需要其盟友和伙伴国的共同合作。要求盟友“责任分担”在第二次世界大战后的美国外交史上并不鲜见,但拜登政府对其重视程度超出以往。总之,拜登政府为美国的国际领导权设定了前提条件(重振国内民主)和限定条件(服务国内中产),并且修正了其实现路径(与盟友和伙伴国合作)。

拜登政府在 2022 年发布的《美国国家安全战略》更详尽地阐述了上述主张,同时特别强调美国的优势依然“无与伦比”,体现在“美国人民的聪明才智、创造力、韧性和决心”,美国的“价值观、多样性和民主制度”,“技术领先地位和经济活力”,以及“外交使团、情报界和军队”。^②该报告特别指出美国的竞争对手国内外的问题和挑战巨大。这似乎是在论证美国仍然有“资格”行使领导权。但是这也恰恰与冷战结束之后美国真正“无与伦比”的实力地位和领导权形成了鲜明对照,因为彼时美国的领导权的资格是“不证自明”的。对于拜登政府对美国“领导权”的修正,卡内基国际和平基金会前主席杰西卡·马修斯把拜登政府的外交战略称作“没有霸权(hegemony)的领导”。^③ 奥巴马政府时期的国家安全副助理本·罗兹则表示,拜登政府对“领导权”进行再思考时,需要进一步考虑美国主导地位(primacy)的丧失以及美国政治的乱象等因素。^④

(二) 军事层面:继续“不做傻事”

“不做傻事”的说法始自奥巴马政府。自此之后,“克制”而非“干预”的思维在两党内部都占据了主导地位。^⑤ 就任总统后,特朗普做出过几次与在海外使用武力

① Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (2020), pp.64~76.

② The White House, *National Security Strategy*, October 2022, pp.7~8, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2024. 11. 20.

③ Jessica T. Mathews, “What Was the Biden Doctrine? Leadership Without Hegemony,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 5 (2024), pp.38~51.

④ Ben Rhodes, “A Foreign Policy for the World as It Is: Biden and the Search for a New American Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 4 (2024), p.8.

⑤ Walter Russell Mead, “The Return of Hamiltonian Statecraft: A Grand Strategy for a Turbulent World,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 5, p.54.

相关的决定。首先是2017年4月和2018年4月(与英法一起)两次以叙利亚阿萨德政府使用化学武器为由对其进行空中打击。两次空袭更多是特朗普对于化学武器袭击的冲动式反应和一次性决定。^① 在2018年4月的空袭之后,特朗普发表讲话表示,美国绝不寻求在叙利亚的永久性军事存在,再多美国的血汗也无法带来中东的持久和平,中东的命运在其自己人民手中。^② 事实上,最终导致时任国防部长詹姆斯·诺曼·马蒂斯(James Norman Mattis)辞职的导火线即特朗普坚持从叙利亚完全撤军。^③ 其次,特朗普政府于2020年1月斩首伊朗伊斯兰革命卫队圣城旅前旅长苏莱曼尼。这是特朗普政府比较冒险的一次行动,因为此举很有可能导致与伊朗的直接军事对抗。特朗普政府的官方说法是苏莱曼尼参与了2019年底亲伊朗的民兵组织对美国在伊拉克军事基地以及大使馆的攻击,并且正在筹划新的针对美国军队和外交人员的袭击,所以必须予以清除。^④ 再次,在阿富汗问题上,特朗普政府于2017年8月决定延长并增强美军在阿富汗的存在。特朗普一直表示美国应该撤出阿富汗,但经过与其国家安全团队和军方一再讨论,才勉强接受一定程度的增兵。^⑤ 同时,特朗普也强调,这不再是“国家建设”,他所谓“胜利”有着清晰的定义——击溃“伊斯兰

-
- ① Michael D. Shear, and Michael R. Gordon, “63 Hours: From Chemical Attack to Trump’s Strike in Syria,” *New York Times*, April 7, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/04/07/us/politics/syria-strike-trump-timeline.html>, 2024. 11. 20.
- ② The White House, “Statement by President Trump on Syria,” April 13, 2018, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-syria/>, 2024. 11. 20.
- ③ Paul Sonne, Josh Dawsey, and Missy Ryan, “Mattis Resigns after Clash with Trump over Troop Withdrawal from Syria and Afghanistan,” *Washington Post*, December 20, 2018, available at: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-announces-mattis-will-leave-as-defense-secretary-at-the-end-of-february/2018/12/20/e1a846ee-e147-11e8-ab2c-b31dcd53ca6b_story.html, 2024. 11. 20.
- ④ The White House, “Remarks by President Trump on the Killing of Qasem Soleimani,” January 3, 2020, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-killing-qasem-soleimani/>, 2024. 11. 20. 据报道,特朗普政府决定袭击苏莱曼尼的动机包括:美国于2019年6月取消了针对伊朗击落美国无人机的报复行动,媒体反应负面;特朗普政府认为奥巴马政府在2012年对于美国在班加西的大使馆保护不力,自己的强硬反应将胜于前任;特朗普需要参议院的共和党强硬派在即将到来的弹劾案中的支持;等等。Missy Ryan, Josh Dawsey, Dan Lamothe, and John Hudson, “How Trump Decided to Kill a Top Iranian General,” *Washington Post*, January 3, 2020, available at: https://www.washingtonpost.com/national-security/how-trump-decided-to-kill-a-top-iranian-general/2020/01/03/77ce3cc4-2e62-11ea-bcd4-24597950008f_story.html, 2024. 11. 20; Michael C. Bender, Michael R. Gordon, Gordon Lubold, and Warren P. Strobel, “Trump’s New National Security Team Made Fast Work of Iran Strike,” *Wall Street Journal*, January 9, 2020, available at: https://www.wsj.com/articles/trumps-new-national-security-team-made-fast-work-of-iran-strike-11578619195?mod=hp_lead_pos5, 2024. 11. 20.
- ⑤ Philip Rucker and Robert Costa, “‘It’s a Hard Problem’: Inside Trump’s Decision to Send More Troops to Afghanistan,” *Washington Post*, August 21, 2017, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/its-a-hard-problem-inside-trumps-decision-to-send-more-troops-to-afghanistan/2017/08/21/14dcb126-868b-11e7-a94f-3139abce39f5_story.html, 2024. 11. 20.

国”和基地组织,阻止塔利班占据阿富汗,对针对美国的恐怖袭击防患于未然。^① 2020 年 2 月,特朗普政府与阿富汗塔利班达成《多哈协议》,承诺在 2021 年 5 月前完成撤军,并在离任前将美军在阿富汗的数量降到 2500 名。总之,尽管出于各种原因做出过几次短暂的使用武力的决定,特朗普政府对在海外使用武力整体上态度十分消极。事实上,特朗普在卸任前吹嘘自己是几十年来唯一一个没有在海外发起新的战争的总统。^②

在海外使用武力问题上,拜登政府延续了前任政府的谨慎态度。在上台之前,拜登即明确表示,使用武力应当是最后选项而非优先选项。只有当美国重大利益受到威胁、目标清晰且可实现以及美国人民支持的情况下,才可以使用武力。拜登也认为,美国应当聚焦于打击恐怖主义而非国家建设,因此应当终结在阿富汗和中东的“永久性战争”,转而通过小规模特种部队和本地合作者实现反恐目标。^③ 拜登政府的《美国国家安全战略》对使用武力做出了更多限定:除了作为最后的选项、目标清晰且可实现以及美国人民的支持,还要符合美国的价值观和法律,并且要与非军事手段结合使用。尽管美国要继续打击恐怖主义,但这可以通过超视距军事行动实现,并且要从“美国领导,伙伴助力”转换到“伙伴领导,美国助力”的模式。^④ 基于此,拜登政府在付出不小政治代价的情况下,依然坚定地从阿富汗彻底撤军。拜登政府在 2023 年 4 月公布的对阿富汗撤军的审议报告坚持认为,撤军是在当时条件下的正确决定,并使美国能够更成功和有效地应对国内外挑战。^⑤

乌克兰危机和中东冲突的爆发则对拜登政府避免在海外使用武力提出了更大挑战。^⑥ 俄乌冲突爆发后,拜登政府一方面坚决对乌克兰提供军援和情报,并对俄罗斯施加经济金融方面的全方位严厉制裁,另一方面尽力避免与俄罗斯之间的直接军事冲突。据报道,参谋长联席会议主席马克·米利在其随身携带的公文包里很长时间里放置着一个便签,上面写着美国在俄乌冲突上的四项战略目标:避免美国和北约与

① The White House, “Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia,” August 21, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>, 2024. 11. 20.

② Donald J. Trump, “Farewell Address,” January 19, 2021, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/farewell-address/>, 2024. 11. 20. 对特朗普这个说法的批评,参见 Matthew Duss, “Calling Trump an Anti-Imperialist Is Nonsense,” *Foreign Policy*, April 18, 2023, available at: <https://foreignpolicy.com/2023/04/18/donald-trump-presidency-anti-imperialist-militarism-war/>, 2024. 11. 20.

③ Biden, 2020, pp.71~72.

④ The White House, *National Security Strategy of the United States*, October 2022, p.20.

⑤ The White House, “The U.S. Withdrawal from Afghanistan,” April 6, 2023, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-Withdrawal-from-Afghanistan.pdf>, 2024. 11. 20.

⑥ 节大磊:《权力转移背景下拜登政府的战略布局与困局》,载《战略决策研究》,2024 年第 6 期,第 45~60 页。

俄罗斯之间的物理冲突(kinetic conflict);将冲突控制在乌克兰境内;加强和维护北约团结;给予乌克兰作战的工具。^①就中东地区政策而言,拜登政府宣称其目标是使冲突降级和推动中东一体化,企图在整体上保持战略收缩的同时,在该地区塑造一种有利的战略环境。2023年10月巴以冲突爆发后,拜登政府的主要目标是管控冲突,避免冲突蔓延到中东更大范围,从而避免美国被迫再度将更多军事和外交资源投入中东。尽管中东冲突不断扩大,拜登政府依然试图避免直接卷入。美国学者米德批评道,拜登政府仅仅依靠穿梭外交而舍弃武力使用的方式是一种幻想。^②

(三)价值观层面:推广民主重要性的下降以及价值观的工具化

众所周知,特朗普本人对于价值观和意识形态不屑一顾。他在就职演说、中东之行和联合国大会的讲话中一再明确表示,美国并不打算把将自己的生活方式强加于人。特朗普政府在2017年发布的《美国国家安全战略》报告也宣称,美国的国家安全战略是由结果而不是意识形态指导的“有原则的现实主义”。^③在价值观问题上,拜登政府的《美国国家安全战略》报告首先承认,美国并非总是能够完全实践自身的民主理念,并且在近些年美国民主还受到来自内部的挑战。美国民主是一项未竟的工作,需要不断地正视和纠正自身缺点。其次,拜登政府更加强调民主制度能够解决具体问题,提高人民的福祉。换句话说,拜登政府更加突出民主的工具价值。最后,该报告也强调,美国的安全不需要“以自身的形象”塑造其他的政府和社会。^④在对

① Shane Harris, Karen DeYoung, Isabelle Khurshudyan, Ashley Parker, and Liz Sly, “Road to War: U.S. Struggled to Convince Allies, and Zelensky, of Risk of Invasion,” *Washington Post*, August 16, 2022, available at: <https://www.washingtonpost.com/national-security/interactive/2022/ukraine-road-to-war/>, 2024. 11. 20.

② Walter Russell Mead, “Biden’s Diplomatic Magic Thinking: His Attempts to Soothe the Middle East Have Produced the Opposite Effect,” *Wall Street Journal*, September 23, 2024, available at: <https://www.wsj.com/opinion/bidens-diplomatic-magical-thinking-foreign-policy-national-security-ebfb2277>, 2024. 11. 20.

③ The White House, “The Inaugural Address,” January 20, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>, 2024. 11. 20; “President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit,” May 21, 2017, available at: <https://zhtrumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>, 2024. 11. 20; “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>, 2024. 11. 20; *National Security Strategy*, December 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2024. 11. 20.

④ The White House, *National Security Strategy of the United States*, October 2022, p.16.

华政策上,拜登政府一再强调不寻求改变中国体制。^①

具有讽刺意味的是,特朗普政府和拜登政府在整个对外战略上降低了价值观和意识形态的地位,不再寻求改变其他国家和地区的制度,但是在涉及中美关系的时候,两届政府却越来越多地提到意识形态因素,甚至用意识形态来界定中美关系。这种看似矛盾的情况出现的主要原因如上所述:价值观和意识形态的角色发生了从目的性到工具性的转变。^②

以蓬佩奥等人为代表的特朗普政府官员对于价值观的工具性使用比较显见:他们一方面并不在意价值观或民主,另一方面却歇斯底里地攻击中国的政治制度。拜登政府的方式则具有一定的迷惑性。拜登政府一直宣称未来的国际秩序是“民主与威权”之间的竞争,高调召开“民主峰会”,并采取了一些有限的“加强自身民主”和“支持国外民主”的措施。^③然而事实表明,在地缘政治利益与其所鼓吹的价值观之间发生矛盾的时候,拜登政府会轻易地选择前者。比如,拜登政府积极拉拢被认为“民主倒退”的印度,并在 2023 年 6 月高规格接待了印度总理莫迪的国事访问。2023 年 9 月,拜登总统访问政治制度迥异的越南,并将双边关系提升至“全面战略伙伴关系”。拜登总统最具争议性的访问当数 2022 年 7 月的沙特之行。卡内基国际和平基金会的阿隆·大卫·米勒(Aaron David Miller)批评拜登“一方面在对抗俄罗斯以捍卫乌克兰、人权和民主,一方面却与一个‘残酷’和‘压制性’的沙特领导人会面”。^④拜登也深知访问沙特的争议性,并于 2022 年 7 月 9 日在《华盛顿邮报》专门发文解释缘由。^⑤出于地缘政治竞争考虑,拜登政府对西非地区的军事政变的反应比较温和,包括一开始没有把尼日尔和加蓬的变局称作“军事政变”,并且加强了与赤道几内亚

① Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, available at: <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, 2024. 11. 20; 中华人民共和国外交部:《习近平同美国总统拜登举行中美元首会晤》,2023 年 11 月 16 日,available at: https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202311/t20231116_11181125.shtml, 2024. 11. 20; 中华人民共和国外交部:《习近平同美国总统拜登通电话》,2024 年 4 月 2 日,available at: https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202404/t20240402_11275431.shtml, 2024. 11. 20。

② 樊吉社:《美国意识形态外交的机理与变迁》,载《外交评论》,2023 年第 6 期,第 116~135 页。

③ Thomas Carothers and Frances Z. Brown, “Democracy Policy Under Biden: Confronting a Changing World,” Carnegie Endowment for International Peace, February 2024, available at: <https://carnegieendowment.org/research/2024/02/democracy-policy-under-biden-confronting-a-changed-world?lang=en>, 2024. 11. 20.

④ Peter Baker and David E. Sanger, “Biden’s Fraught Saudi Visit Garners Scathing Criticism and Modest Accords,” *New York Times*, July 15, 2022, available at: <https://www.nytimes.com/2022/07/15/world/middleeast/biden-mbs-saudi-visit.html>, 2024. 11. 20.

⑤ Joe Biden, “Why I’m Going to Saudi Arabia,” *Washington Post*, July 9, 2022, available at: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/07/09/joe-biden-saudi-arabia-israel-visit/>, 2024. 11. 20.

的军事政权的关系。^①此外,拜登政府与中东欧和中亚一些国家的关系似乎也没有受到价值观的过多束缚。对于这些与拜登政府鼓吹的价值观不一致的情况,拜登总统在2024年6月初的一次媒体采访中,不得不表示美国有两种盟友:一种是以价值观为基础(value-based)的联盟,一种是以实用为基础(practical-based)的联盟。^②约翰斯·霍普金斯大学学者哈尔·布兰德斯甚至表示,为了与中俄竞争这种“大善”,可以牺牲一些“小善”——与一些价值观不符的国家结成盟友。^③

(四) 国际经济层面:保护主义与产业政策

奥巴马政府时期已在美国国内慢慢发酵的贸易保护主义思潮随着打着“美国优先”旗号的特朗普于2016年的当选而被彻底释放。特朗普政府的国际经济政策在理论和实践上都与后冷战时期美国的政策大相径庭。特朗普政府时期美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)表示,美国贸易政策的目标不应当是实现某种外交政策目标,也不应当是纯粹为了提高经济效率,而应当是有助于实现一个理想的国内社会。基于此,贸易政策的目标应当是让大多数公民,包括那些没有受过高等教育的人,能够通过稳定、高薪和有尊严的工作成为中产阶级。因此,特朗普政府执行的是一个“平衡的、以工人中心”的贸易政策。^④在这样的思想指导下,特朗普政府一方面退出《跨太平洋伙伴关系协定》,抨击以世界贸易组织为代表的多边贸易体系,导致世界贸易组织争端解决机制停摆;另一方面援引《1962年贸易扩张法》第232条以及《1974年贸易法》第301条肆意使用关税手段,并重新谈判了《美韩自由贸易协定》以及《美墨加协定》,与日本和中国谈判达成初步贸易协定。^⑤特朗普政府的国际经济政策具有明显的保护主义、单边主义、民粹主义色彩。更重要的是,特朗普的当选及其政策对其继任者拜登政府产生了重要影响。莱特希泽在其新书中不无自得地说:“拜登政府——除了几个重要的例外——一直沿着特朗普总统和我制定的道路

① Lydia McFarlane, “Senators Take Biden Official to Task over Coups in West Africa,” *Hill*, October 24, 2023, available at: <https://thehill.com/policy/international/4273430-senators-take-biden-official-to-task-over-coups-in-west-africa/>, 2024. 11. 20; Nike Turse, “Squeezed by African Coups, Biden Cozies up to the World’s Worst Dictator,” *Intercept*, March 25, 2024, available at: <https://theintercept.com/2024/03/25/biden-equatorial-guinea-teodoro-obiang-aid/>, 2024. 11. 20.

② Time Staff, “Full Transcript of President Joe Biden’s Interview with Time,” *Time*, June 4, 2024, available at: <https://time.com/6984968/joe-biden-transcript-2024-interview/>, 2024. 11. 20.

③ Hal Brands, “The Age of Amoralism: Can America Save the Liberal Order Through Illiberal Means?” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 2 (2024), pp.104~117.

④ Robert E. Lighthizer, “How to Make Trade Work for Workers: Charting a Path Between Protectionism and Globalism,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 4 (2020), pp.78~92.

⑤ 柯静:《特朗普政府自由贸易协定战略及其影响》,载《现代国际关系》,2020年第9期,第32~40页。

前进。”^①

2016 年民主党和希拉里·克林顿败选后,民主党的外交政策精英们开始进行深刻反思。2018 年 2 月,杰克·沙利文(Jake Sullivan)和奥巴马政府时期的国家安全事务副助理本·罗兹共同成立了“国家安全行动”(National Security Action)项目,试图修正民主党建制派的传统外交政策立场,在外交政策和国内政策之间建立更好的联结。^②值得注意的是,沙利文在 2020 年初加入拜登竞选团队时负责的是国内事务而非外交政策。2019 年,沙利文还在《大西洋月刊》撰文回忆道,奥巴马政府在讨论国家安全和外交议题时,很少涉及这些议题对美国中产阶级的影响。他还提到一位民主党同事珍妮弗·哈里斯(Jennifer Harris)问到一个发人深省的问题:奥巴马政府与小布什政府的国内经济议程大相径庭,但是两届政府的国际经济议程却几乎相同?沙利文认为,这意味着美国两党都把国际经济议题孤立看待,而不去关注其与国内政策的联结。因此,美国的总体国家安全战略,包括资源的分配、威胁和机会的优先排序、对事件和环境的塑造以及努力发展的对外关系,都需要有助于美国中产阶级的振兴。^③2017 年末,卡内基国际和平基金会组织了包括沙利文在内的一个跨党派工作组,研究美国外交如何能够助益美国的中产阶级。^④

拜登政府甫一上台发布的《临时国家安全战略指南》呼应了民主党的上述反思:必须根据工薪家庭的生计而非企业利润或国民财富总额重新定义美国的经济利益。这就要求以公平和包容性增长为基础的经济复苏,以及鼓励创新、增强国家竞争力、创造高薪就业机会、重建美国关键商品供应链以及扩大所有美国人机会的投资。^⑤拜登政府在 2022 年 10 月发布的《美国国家安全战略》报告再度指出,既有的国际经济规则没有能够制约所谓“非市场行为”,主要关注公司利益而忽视了工人和环保,而且没有涵盖包括电子贸易在内的新经济形式。因此,美国需要与盟友和伙伴国共同“更新”既有的国际贸易体系,推动公平和有韧性的增长,打击违反竞争的行为,将工人的声音纳入决策过程,并且确保劳工和环保方面的高标准。与此同时,报告也指出,美国需要制定并执行一个“现代的工业和创新战略”。因为市场本身无法有效应

① Robert Lighthizer, *No Trade Is Free: Changing Course, Taking on China, and Helping America's Workers* (New York, NY: Broadside, 2023), p.312.

② Alexander Ward, *The Internationalists: The Fight to Restore American Foreign Policy after Trump* (New York, NY: Portfolio/Penguin, 2024), Chapter 1.

③ Jake Sullivan, "Yes, America Can Still Lead the World," *The Atlantic* (Jan./Feb. 2019), p.83.

④ Jake Sullivan et al., *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, available at: <https://carnegieendowment.org/research/2020/09/making-us-foreign-policy-work-better-for-the-middle-class?lang=en¢er=global>, 2024. 11. 20.

⑤ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2024. 11. 20.

对技术的快速发展、全球供应链的脆弱性、“非市场行为”以及气候变化危机,美国需要“战略性”的公共投资。^① 总之,拜登政府的国际经济政策更加强调政府的角色和产业政策,更加具有保护主义色彩,更加注重国家安全和地缘竞争,是一种范式的转换或者对汉密尔顿传统的“回归”。^②

二 “后-后冷战时代”外交战略形成的基本动力: 相对实力与国内民意

特朗普第一任期和拜登政府在政治、军事、价值观和国际经济侧面对美国外交战略进行了方向相似的调整,其根本动力来自国际层面相对实力的变化以及国内民意的共同影响。正是因为相对实力的下降,美国才对自己所谓“领导权”打了折扣,对海外武力干预和推广民主逐渐失去兴趣,开始重拾保护主义和产业政策。^③ 国内民意也腐蚀了自由主义霸权战略的国内政治根基,一开始是不易被觉察的暗流涌动,最终在 2016 年以汹涌之势促成了特朗普的当选。

注重相对实力的结构现实主义自冷战结束一直处于被批评和自我辩解的状态。结构现实主义被批评无法解释冷战的终结,无法解释为什么没有出现制衡一家独大的美国的联盟,无法解释后冷战时期国际秩序的主要特点,等等。^④ 除在理论解释力

① The White House, 2022, pp.14, 34.

② White House, “Remarks on a Modern American Industrial Strategy by NEC Director Brian Deese,” April 20, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/04/20/remarks-on-a-modern-american-industrial-strategy-by-nec-director-brian-deese/>, 2024. 11. 20; White House, “Remarks on Executing a Modern American Industrial Strategy by NEC Director Brian Deese,” October 13, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-on-executing-a-modern-american-industrial-strategy-by-nec-director-brian-deese/>, 2024. 11. 20; White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” April 23, 2023, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>, 2024. 11. 20; 李巍:《“新华盛顿共识”与美国经济战略的转型》,载《国际问题研究》,2023 年第 5 期,第 48~70 页;付随鑫:《拜登经济学与美国新经济范式》,载《现代国际关系》,2023 年第 9 期,第 76~96 页;Dong Jung Kim, “U.S. Protectionism and Competition with China,” *Washington Quarterly*, Vol. 47, No. 2 (2024), pp.71~86。

③ 施韦勒也从相对实力变化的视角看待特朗普现象。参见 Randall L. Schweller, “Why Trump Now: A Third-Image Explanation,” in Robert Jervis et al. (eds.) *Chaos in the Liberal Order: The Trump Presidency and International Politics in the Twenty-first Century* (New York: NY: Columbia University Press, 2018), pp.22~39。

④ Richard Ned Lebow, and Thomas Risse-Kappen (eds.), *International Relations Theory and the End of the Cold War* (New York, NY: Columbia University Press, 1995); William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1 (1999), pp.5~41; G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001)。

上遭遇的批评,相对实力作为一个变量也存在难以观测和衡量的挑战。衡量客观指标还是影响力?经济总量还是经济效率更具指标意义?非物质性实力/软实力是否重要?决策者对相对实力如何认知?^①与历史上大战后或者冷战的骤然终结带来的相对实力的突然而确定的变化不同,冷战后大国之间的相对实力的变化是渐进的。这种渐进性也加剧了对相对实力进行评估的难度。

分析上的困难并不意味着应当忽视相对实力的影响。以美国总统的国情咨文为例,冷战后美国实力超群时期的国情咨文一般很少提到中国。第一次从竞争的视角提到中国则是 2006 年——小布什总统提到了在经济方面中国和印度作为“新的竞争者”的出现。但小布什的主旨是美国经济依然遥遥领先,不过不能“自满”,要反对保护主义或者要求政府扮演更大角色等观点。奥巴马总统的两届八年任期则是转折点。奥巴马总统自 2009 年起每次国情咨文都提到中国,领域涉及可再生能源、基建、教育、创新、国际经济规则等,并在 2011 年提出当前是美国又一次“斯普特尼克时刻”。曾经担任奥巴马政府助理国防部长和国安会高级主任的德里克·乔莱特(Derek Chollet)在书中表示,克林顿和小布什政府时期所讨论的问题不是美国是否占据支配性地位,而是美国如何运用其实力。对奥巴马来说,美国自身实力的未来成了问题,优先事项是如何重建美国国力。^②乔莱特的评论清楚地反映了相对实力变化的影响。奥巴马之后的特朗普和拜登总统则更是在每一次国情咨文中都提到中国。其简单逻辑,即同等竞争者的出现要求美国调整内外政策。拜登总统更是表示,是美国而不是中国在“崛起”,也反映出其对相对实力变化的重视。^③

学术研究也从侧面反映了相对实力变化的影响。在 2007~2008 年金融危机(尤其是 2012 年)之后,美国学界和政策界越来越多的研究和分析是建立在相对实力变化以及所谓“单极时刻”终结的基础之上的。值得关注的是,在这段时期持这种分析视角者远远超越传统的现实主义阵营,也包括自由国际主义者、新保守主义者、跨政

① 最近的相关论争,参见 Michael Beckley, “The Power of Nations: Measuring What Matters,” *International Security*, Vol. 43, No. 2 (2018), pp.7~44; Jennifer Lind, “Back to Bipolarity: How China’s Rise Transformed the Balance of Power,” *International Security*, Vol. 49, No. 2 (2024), pp.7~55。

② Derek H. Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America’s Role in the World* (New York, NY: Public Affairs, 2016), p.47.

③ 以上有关国情咨文的内容,来自 Annual Messages to Congress on the State of the Union (Washington 1790~the present), the American Presidency Project, UC Santa Barbara, available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/presidential-documents-archive-guidebook/annual-messages-congress-the-state-the-union>, 2024. 11. 20。

学两界的民主党和共和党的学者,以及地缘政治风险专家等。^① 他们的最终结论和政策建议自然不尽相同甚至大相径庭,但其分析起点都是相对实力的变化以及“单极霸权”的终结。换句话说,这些讨论对于向何处去的问题提供了不同的答案,但是它们对现实状况的理解相当接近,亦即美国面临一个更具竞争性、更加无序的世界。

就美国国内民意来说,从 20 世纪 70 年代之后,美国占主导地位的外交战略就一直与民意之间存在不小的差距。相对于建制派外交精英,美国普通民众更希望优先社保、打击犯罪、健康保险等国内开支,更注重跟自身利益直接相关的诸如反恐、打击毒品以及防治传染病等外交政策目标,对在海外使用武力的态度也更加保守。^② 也有美国学者研究发现,美国民众对国际事务的态度远比精英更接近现实主义的立场。^③

换一个角度来看,美国国内主张不同外交政策的派别的力量也在此消彼长。美国外交史专家米德曾经用一个形象的比喻来形容克林顿政府末期美国外交政策遭遇的困境:“美国的外交政策好比一辆汽车。坐在前排的威尔逊派和汉密尔顿派都认为汽车应该开得尽可能快,但是对于最佳行驶路线,他们意见不一。他们并排踩着油门,却在争夺方向盘。与此同时,杰斐逊派坐在后排,行使着后座司机的典型特权:他们大声而恼火地抱怨汽车速度太快,而且总是拐错弯。这三个学派忙于争斗,起初都没有注意到引擎——杰克逊派的支持给了汽车真正的动力和驱动力——不再有反应了。汉密尔顿派和威尔逊派都踩下了油门,但无济于事:汽车继续减速。”^④如果说这

① 现实主义学者分析参见 Christopher Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana,” *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 1 (2012), pp.203~213; Stephen M. Walt, “The End of the American Era,” *National Interests*, No. 116 (2011), pp.6~17。其他学者的分析参见 G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011); Robert Kagan, *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World* (New York, NY: Alfred A. Knopf, 2018); Charles A. Kupchan, *No One’s World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn* (New York, NY: Oxford University Press, 2012); Richard Haass, *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order* (New York, NY: Penguin Group, 2017); Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (New York, NY: Penguin Group, 2012)。

② Benjamin I. Page, and Jason Barabas, “Foreign Policy Gaps between Citizens and Leaders,” *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 3 (2000), pp.339~364; Benjamin I. Page, and Marshall M. Bouton, *The Foreign Policy Disconnect: What Americans Want from Our Leaders but Don’t Get* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2006)。冷战结束后大部分西方国家内部对所谓“自由主义国际秩序”的支持度都在下降。Peter Trubowitz, and Brian Burgoon, *Geopolitics and Democracy: The Western Liberal Order from Foundation to Fracture* (New York, NY: Oxford University Press, 2023)。

③ Daniel W. Drezner, “The Realist Tradition in American Public Opinion,” *Perspectives on Politics*, Vol. 6, No. 1 (2008), pp.51~70。

④ Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York, NY: Routledge, 2002), p.304。对于“汉密尔顿派”“威尔逊派”“杰斐逊派”和“杰克逊派”的外交政策偏好的描述,参见该书。

段话是 20 世纪末美国外交因为冷战终结而缺少共识的写照的话,那么对于当今的情况,也许可以说,杰克逊派已经抢下了方向盘,把威尔逊派挤到后排,而改头换面的汉密尔顿派和杰斐逊派在争夺副驾驶的位置。^①

应当承认,无论是美国在国际上相对实力的变动还是国内民意的演化,在时机上都与美国外交的转型并不完全契合。但这些内外变局的持续冲击意味着,美国外交战略的调整不是“是否”的问题,而是“何时”的问题。一旦调整发生,则很难再回到过去。

三 特朗普外交 2.0 版

特朗普第二任期的外交战略将按照上述“后-后冷战时代”美国外交的“轮廓”展开,但在共性之外,特朗普 2.0 版的外交必然也具有自己的特色。经过特朗普第一任期和 2024 年大选的洗礼,以及 2020 年特朗普败选后美国传统基金会的“2025 项目”和美国优先政策研究所对所谓“特朗普主义”所做的系统化、理论化的工作,特朗普第二任期在外交政策上的偏好已相对清晰。以下就关税、美国与盟友关系、乌克兰危机和巴以冲突等议题领域^②,特朗普与所谓“深层国家”之间的矛盾以及以“疯子理论”为指导的外交风格进行详述。

(一) 关税、盟友、乌克兰危机及巴以冲突

在竞选期间,特朗普宣称一旦重返白宫,将推动通过《互惠贸易法》(Reciprocal Trade Act)。根据这项法律,“其他国家将面临两个选择——要么取消对我们的关税,要么向我们支付数千亿美元”。^③ 特朗普除了表示对大多数外国商品征收普遍的基准关税,还特别强调要终结美国对中国的经济依赖,包括取消中国的最惠国待遇,采取一项为期 4 年的计划,逐步淘汰所有从中国进口的必需品,并对中美之间的双向投资加强限制等。^④ 这些说法也完全反映了特朗普最重要的贸易政策顾问莱特希泽的主张。莱特希泽认为,“美国优先”的外交政策有两大支柱:“共同防御”(mutual

① “汉密尔顿派”曾经拥抱关税,第二次世界大战后则转向支持自由贸易,现在则有回归保护主义之势。

② 在议题领域方面,其他的重要区别还将体现在气候变化、能源政策、边境安全和移民政策等方面,限于篇幅,本文略去。

③ Donald J. Trump, “Agenda 47: Cementing Fair and Reciprocal Trade with the Trump Reciprocal Trade Act,” June 21, 2023, available at: <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-cementing-fair-and-reciprocal-trade-with-the-trump-reciprocal-trade-act>, 2024. 11. 20.

④ Donald J. Trump, “Agenda 47: President Trump’s New Trade Plan to Protect American Workers,” February 27, 2023, available at: <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-new-trade-plan-to-protect-american-workers>, 2024. 11. 20.

defense)和“平衡贸易”(balanced trade)。为实现所谓“平衡贸易”,莱特希泽认为美国要与中国进行“战略脱钩”(strategic decoupling),实现完全的贸易平衡。此外,莱特希泽也表示,中国以外的其他很多国家在贸易上对美国很不公平,包括美国最紧密的盟友在内。他批评这些国家操纵货币、提供补贴以及维持诸如歧视性的监管政策等广泛的非关税壁垒。莱特希泽也猛烈抨击了世界贸易组织,并建议废除其争端解决机构。^①

据报道,在选举结束之后,莱特希泽及其助手正在积极兜售其大规模增加关税的计划。一方面,他们试图说明,大幅增加关税能够刺激国内生产和经济活力,另一方面,他们希望通过国会立法增加关税,并企图用关税收入抵消部分计划中的国内减税。^②目前莱特希泽在特朗普新政府中的角色尚不完全清楚,共和党以及亲特朗普的马斯克等企业家也担忧大规模增加关税的经济后果,新增关税的力度和幅度也有待观察,但是特朗普已经表示要对加拿大、墨西哥和中国增收关税,并任命了莱特希泽曾经的办公室主任杰米森·格里尔(Jamieson Greer)担任贸易代表,比特朗普第一任期更加猛烈的“关税战”极有可能即将到来。

特朗普对于美国盟友的鄙夷态度众所周知。欧洲外交关系委员会(European Council on Foreign Relations)美国项目主任杰里米·夏皮罗(Jeremy Shapiro)对于特朗普对盟友的态度的总结十分精到:“我不认为特朗普有摧毁联盟的计划,但他也并不真心关心联盟。他认为这些联盟等于是敲美国公众的竹杠。对他来说,盟友就像亲戚一样,他们到你家借钱,然后待一整天,并且使用你的游泳池。”^③特朗普再度当选已在其盟友中引发担忧。2024年11月7日,法国总统马克龙在匈牙利布达佩斯举行的欧洲政治共同体峰会上表示:“他(特朗普)是由美国人民选出来的。他将捍卫美国的利益……问题是我们是否愿意捍卫欧洲的利益。这是唯一的问题,也是我们的首要任务。”欧盟理事会主席米歇尔表示:“我们必须更好地掌握自己的命运。

① Robert Lighthizer, “Bad Trade Policy Endangers American National Security,” in Fred Fleitz (eds.), *An America First Approach to National Security* (Washington, DC: America First Press, 2024), pp.159~166; Robert Lighthizer, Testimony before the House Selection Committee on Strategic Competition between the United States and the Chinese Communist Party, May 17, 2023; Robert Lighthizer, 2023.

② Gavin Bade, “Lighthizer and His Allies Lay Groundwork for Trump’s Massive New Tariffs,” Politico, November 12, 2024, available at: <https://www.politico.com/news/2024/11/12/lighthizer-trump-new-tariff-plan-00189114>, 2024. 11. 20.

③ Yaroslav Trofimov, Lara Seligman, and Alexander Ward, “Deals and Deterrence: Trump’s Foreign Policy in a Dangerous World,” *Wall Street Journal*, November 9, 2024, available at: <https://www.wsj.com/politics/policy/trump-foreign-policy-china-russia-iran-ukraine-8c32cdf4>, 2024. 11. 20.

这不是因为特朗普或者哈里斯,而是为了我们的孩子。”^①相对而言,韩国、日本等美国的亚洲盟友对特朗普再度当选的反应在表面上更显乐观,但它们的领导人异常积极的表态、寻求与特朗普早日会面的机会以及试图诉诸“高尔夫外交”等,恰恰反映了这些盟友内心的不确定性和不安全感。

值得注意的是,尽管特朗普本人对于美国的传统盟友似乎不屑一顾,但是其外交政策顾问都在强调盟友的重要性,当然他们也会强调盟友责任分担的必要性。共和党 2024 年的政纲也提出“加强联盟”,这将通过“盟友履行投资于共同防御的义务和恢复欧洲和平来实现”。^② 曾任特朗普第一任期国安会行政秘书并已经被任命为特朗普第二任期乌克兰问题特使的基思·凯洛格(Keith Kellogg)表示,美国要与“盟友密切合作,确保它们在防御其自身区域方面发挥作用”。^③ 特朗普第一任期国务院发言人摩根·奥塔格斯(Morgan Ortagus)也提出,“美国优先”并不是批评者所认为的孤立主义。美国的盟友体系在和平时期有助于美国“对国际事务施加影响以及避免战争”。一旦战争爆发,美国的盟友网络则是相对于对手国家的“最大的比较优势”。当然,美国的盟友也要增强责任感,比如在乌克兰危机中,美国比欧洲国家承担更大的负担不符合逻辑。^④ 奥布莱恩也宣称,特朗普对盟友体系的重新检视并不代表他持纯粹的交易视角或者是对盟友体系持敌视态度的孤立主义者。事实上,在特朗普第一任期,北约以及美国与日本、以色列和阿拉伯国家的军事关系都得到了加强。^⑤ 特朗普第一任期国家安全事务副助理、2017 年《国家安全战略报告》的主要执笔者纳迪娅·沙德洛(Nadia Schadlow)建议,面对更加复杂严峻的地缘政治局面,特朗普第二任期需要“更多、更好的朋友”。美国的盟友也需要提升军事能力和军事一体化水平,需要在冲突爆发时率先反应,以及需要在中美之间更加明确立场,等等。^⑥

① Raf Casert, and Justin Spike, “50 European Leaders Assess How Trump Will Affect Their Fortunes and Seek a Common Stance on Russia,” Associated Press, November 7, 2024, available at: <https://apnews.com/article/eu-summit-trump-ukraine-elections-germany-2b11d3dc3eedebef7f37d6c4c4d9792f8>, 2024. 11. 20.

② “2024 GOP Platform: Make America Great Again!”, July 8, 2024, The American Presidency Project, available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2024-republican-party-platform>, 2024. 11. 20.

③ Keith Kellogg, “Defining the America First Approach to U.S. National Security,” Fred Fleitz (eds.), *An America First Approach to National Security* (Washington, DC: America First Press, 2024), pp.13~28.

④ Morgan Ortagus, “America First, NATO, and U.S. Alliances: Why America First Is Not Isolationism,” in Fred Fleitz (eds.), *An America First Approach to National Security* (Washington, DC: America First Press, 2024), pp. 141~158.

⑤ Robert C. O'Brien, “The Return of Peace Through Strength: Making the Case for Trump’s Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, No. 4 (2024), p.26.

⑥ Nadia Schadlow, “How America Can Regain Its Edge in Great-Power Competition: A Second Trump Term Would Require a New Strategy,” *Foreign Affairs*, October 9, 2024, available at: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-america-can-regain-its-edge-great-power-competition-trump>, 2024. 11. 20.

以上人物都在特朗普第一任期担任过职务,并且其中有些人也有可能在新政府发挥作用,因此其说法难免有合理化乃至美化之嫌。但这些说法也表明,特朗普的“美国优先”政策一方面不愿意像过去一样承担“过多”的责任和负担,另一方面又企图享受拥有盟友的好处。^①“责任分担”议题在美国与盟友的关系中并不新鲜,而“美国优先”的特殊之处在于其实现“责任分担”的方式更加激烈,程度更深——甚至从“责任分担”变成了“责任转移”。总体而言,特朗普及其“美国优先”路线的归来不可避免地会增强盟友对其可信度的担忧以及战略自主倾向,但是长期来看,美国同盟体系的演变将取决于美国、美国盟友以及美国对手国家之间的复杂博弈,尚具不确定性。

在乌克兰危机问题上,特朗普在竞选中批评拜登政府对乌政策将导致“第三次世界大战”,表示“我们的目标是立即全面停止敌对行动……和平刻不容缓”。^② 特朗普的外交政策顾问凯洛格和弗雷德雷克·弗莱兹(Frederick Fleitz)在《国家安全的“美国优先”路径》中认为,美国在乌克兰危机上需要一个新的、更加全面的战略。乌克兰的人口劣势和在战场上的颓势、美欧援助的不确定性使乌克兰处于不利局面,同时冲突的持续促使俄罗斯与中国、伊朗、朝鲜走近,因此,美国政府应该更加积极地推动俄乌和谈。^③ 特朗普自己从来没有提供过其和平方案的细节,但媒体时常报道特朗普的外交顾问们提出的各种不同版本的方案。根据《华尔街日报》报道,最近在特朗普过渡办公室流传的一份方案包括乌克兰承诺至少 20 年内不加入北约,美国继续向乌克兰提供军事援助,以及冻结目前双方实际控制线并设立一个约 800 英里的非军事区。^④

特朗普政府的人事组成也表明,乌克兰将面临更大的和谈压力。副总统当選人万斯一直批评美国的援乌计划,并积极推动俄乌和谈。他甚至在 2022 年接受班农访谈时说:“坦白说,我真的不在乎乌克兰发生了什么。”^⑤在乌克兰危机问题上立场相

① 这类似于美国在要求盟友责任分担上长期面临的一个困境:盟友分担防务固然可以为美国节约资源,但是同时也会减少美国对盟友的影响力。参见 Brian D. Blankenship, *The Burden-Sharing Dilemma: Coercive Diplomacy in U.S. Alliance Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2023)。

② Donald J. Trump, “Agenda47: Preventing World War III,” March 16, 2023, available at: <https://www.donald-jtrump.com/agenda47/agenda47-preventing-world-war-iii>, 2024. 11. 20.

③ Keith Kellogg and Fred Fleitz, “America First, Russia, and Ukraine,” in Fred Fleitz eds., *An America First Approach to National Security* (Washington, DC: America First Press, 2024), pp.75~96.

④ Alexander Ward, “Trump Promised to End the War in Ukraine. Now He Must Decide How,” *Wall Street Journal*, November 6, 2024, available at: <https://www.wsj.com/world/trump-presidency-ukraine-russia-war-plans-008655c0>, 2024. 11. 20.

⑤ Andrew Roth, “Trump’s Choice of Vance ‘Terrible News’ for Ukraine, Europe Experts Warn,” *Guardian*, July 17, 2024, available at: <https://www.theguardian.com/us-news/article/2024/jul/17/trump-jd-vance-vp-ukraine>, 2024. 11. 20.

对强硬的蓬佩奥和黑莉未能进入特朗普新的国安团队,而即将担任国安顾问和国务卿的沃尔兹和卢比奥都曾投票反对 2024 年春的大规模援乌计划。卢比奥宣称,在非法移民正从南部边境涌入之际,美国已无力为乌克兰的自由而战。沃尔兹则表示,拜登总统“既没有解释美国在乌克兰问题上的目标,也没有说明实现这些目标的策略……短期内,美国的军事援助必须以欧洲分担负担和欧洲同等援助为前提”。^①

特朗普新政府很可能会延续其第一任期亲以色列、亲沙特以及强硬对抗伊朗的路线。曾经在特朗普第一任期担任国务院打击反犹主义副特使的艾莉·科哈尼姆(Elie Cohanin)在《国家安全的“美国优先”路径》中建议,加大对以色列的援助力度,继续扩大《亚伯拉罕协议》,尤其是实现以色列和沙特的关系正常化,推动加沙地带的“去军事化”以及巴勒斯坦“去极端化”,恢复对伊朗的“极限施压”策略并对伊朗内部反对派进行“极限支持”。^②在竞选中,特朗普曾经语焉不详地要求以色列尽快完成任务、结束冲突,并表示以色列正在输掉“公关战”。^③2024 年 11 月 11 日,以色列总理内塔尼亚胡表示,他已经与特朗普进行了三次通话,他们对伊朗及其附属威胁的看法完全一致。^④在人事组成上,卢比奥、沃尔兹以及美国驻联合国大使提名人埃利斯·斯特凡尼克(Elise Stefanik)、美国驻以色列大使提名人迈克·赫卡比(Mike Huckabee)都有很强烈的亲以色列色彩。特朗普新政府推行第一任期中东政策加强版的必然结果是,美国会为支持内塔尼亚胡政府付出更多的外交代价,巴以冲突解决更加遥遥无期,而伊朗发展核武器的动机更加强烈。

(二) 特朗普对“深层国家”:第二回合?

特朗普在 2016 年大选期间,就不断声称要“排干沼泽”,彻底改造华盛顿的政治生态。这当然也包括外交、情报、军事、执法等国家安全领域的所谓“深层国家”。特朗普认为,情报机构对俄罗斯干预大选的调查挑战了自己胜选的合法性,而践行“全

① David E. Sanger and Catie Edmondson, “Once They Were Neocons. Now Trump’s Foreign Policy Picks Are All ‘America First’,” *New York Times*, November 12, 2024, available at: <https://www.nytimes.com/2024/11/12/us/politics/trump-foreign-policy-neocons-america-first.html>, 2024. 11. 20; Michael Waltz, “The Era of Ukraine’s Blank Check from Congress Is Over,” *Fox News*, September 18, 2023, available at: <https://www.foxnews.com/opinion/ukraines-blank-check-congress-over>, 2024. 11. 20.

② Ellie Cohanin, “America First, Israel, and the Middle East,” in Fred Fleitz (eds.), *An America First Approach to National Security* (Washington, DC: America First Press, 2024), pp.121~140.

③ Hugh Hewitt, “Former President Donald Trump on Israel’s War, 2024, and Much More,” April 4, 2024, available at: <https://hughhewitt.com/former-president-donald-trump-on-israels-war-2024-and-much-more>, 2024. 11. 20.

④ Wafaa Shurafa, Samy Magdy, and Kareem Chehayeb, “Netanyahu Says He and Trump ‘See Eye to Eye,’ as Israel Bombards Lebanon and Gaza,” *Time*, November 11, 2024, available at: https://time.com/7174795/netanyahu-trump-israel-airstrikes-lebanon-gaza/?utm_medium=email&utm_source=sfmc&utm_campaign=newsletter+brief+default+ac&utm_content=+++20241111+++body&et rid=274667264&lctg=274667264, 2024. 11. 20.

球主义”路线的整个国家安全机构妨碍了“美国优先”的落实。美国总统有多种方式和手段“整顿”美国行政部门:一是决策的集权化,即总统将政策的决策集中到白宫的总统行政办公室,从而压缩白宫以外的行政部门本应具有的政策空间;二是人事的政治化,即通过任命政治官员或者加强对职业官僚的控制使得官僚机构更有效地回应总统的偏好,其中一个引起众多关注的例子是,特朗普于2020年10月签署行政命令,试图通过创造一个新的联邦雇员类别,将数以万计乃至十万计的职业官僚岗位转变为类似于政治任命的岗位;^①三是除通过立法或行政命令从整体上加强政治任命官员的作用或削弱对职业官僚的职业保护,总统还有不少能够针对具体官僚机构和人员的方法与手段,包括人员替换、机构重组和精简等。在特朗普第一任期结束时,美国情报机构、司法部和国务院在人员、士气和专业性方面都受到巨大冲击。^②

特朗普及其支持者认为“排干沼泽”是一项未完成的任务,决心要在第二任期将其进行到底。在此次总统大选中,特朗普宣布了一项“十点计划”,“旨在一劳永逸地瓦解深层国家”,包括重新颁布2020年被拜登废除的行政命令,“清除国家安全和情报机构中所有的腐败分子”,严厉打击政府内的泄密者,增强行政机构监察长办公室的独立性,要求国会成立一个独立的审计系统持续监督情报机构,将联邦官僚机构的一部分迁往华盛顿以外的地点,等等。特朗普还表示将动用总统不使用国会拨款的所谓“扣押权”(impoundment authority)“消灭深层政府、排干沼泽、饿死战争贩子……并将全球主义者赶出政府”。^③为实现以上目标,特朗普及其支持者比第一任期更有计划和组织。传统基金会的“2025项目”很早就开始从政策、人才、培训等方面在为

① Lisa Rein, and Eric Yoder, “Trump Issues Sweeping Order for Tens of Thousands of Career Federal Employees to Lose Civil Service Protections,” *Washington Post*, October 22, 2020, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-order-federal-civil-service/2020/10/22/c73783f0-1481-11eb-bc10-40b25382f1be_story.html, 2024. 11. 20。上述行政命令被拜登总统于上任之初废除。White House, “Executive Order on Protecting the Federal Workforce,” January 22, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/22/executive-order-protecting-the-federal-workforce/>, 2024. 11. 20。

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72~102页。

③ Donald Trump, “Agenda47: President Trump’s Plan to Dismantle the Deep State and Return Power to the American People,” March 21, 2023, available at: <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-plan-to-dismantle-the-deep-state-and-return-power-to-the-american-people>, 2024. 11. 20; “Agenda47: Using Impoundment to Cut Waste, Stop Inflation, and Crush the Deep State,” June 20, 2023, available at: <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-using-impoundment-to-cut-waste-stop-inflation-and-crush-the-deep-state>, 2024. 11. 20。目前1974年的《国会预算和拨款控制法案》对总统的“扣押权”有严格的限制,但是特朗普表示将挑战该项法律。

可能的共和党胜选做积极准备。^① 传统基金会主席凯文·罗伯茨(Kevin Roberts)在“2025 项目”的重要文件《授权领导:保守派的承诺》的前言中表示,新的保守派政府要“摧毁行政国家,将自治还给美国人民”,为此该文件列举了“如何解雇所谓‘不可解雇’的联邦官僚,如何关闭浪费和腐败的局和办公室,如何打击各级政府的觉醒宣传(woke propaganda),如何恢复美国人民对行政国家的宪法权威,以及如何在此过程中节省无数纳税人的钱”。^②

在历史上,特朗普自称的偶像、另一位具有民粹主义色彩的总统安德鲁·杰克逊在 1829 年的就职典礼结束后,邀请大量平民进入白宫庆祝,热烈的气氛和无序的状况导致白宫内一些建筑和家具被损毁。特朗普似乎决心在第二任期以另一种形式重现这种打破华盛顿的“瓶瓶罐罐”的场景。在这次当选之后,特朗普及其团队行动迅速。特朗普宣布成立以马斯克和维维克·拉马斯瓦米(Vivek Ramaswamy)领导的所谓“政府效率部”,“拆除政府官僚机构、削减过度监管、削减浪费性开支并重组联邦机构”。^③ 在国安团队方面,特朗普提名的国防部长皮特·赫格赛斯(Pete Hegseth)、国家情报总监塔尔西·加巴德(Tulsi Gabbard)以及司法部长马特·盖茨(Matt Gaetz)被普遍认为对特朗普忠诚有余,但是专业性、经验以及声望都远远不及。美国媒体认为,如果得到参议院确认通过,这三个人将成为特朗普宣布的对所谓“深层国家”战争的“先头突击部队”。^④ 赫格赛斯曾经表示在军队推动过“多元、平等、包容(diversity, equity, inclusion)或者觉醒(woke)政策”的将军都应该被解职,盖茨曾表

① 尽管特朗普在竞选中刻意与“2025 项目”保持距离,但是在参与《授权领导:保守派的承诺》的 40 名作者和编辑中,有 31 名曾经在特朗普第一任期内在政府、竞选团队或过渡团队中任职。该文件提出的很多政策建议也与特朗普的竞选承诺有所重合。罗伯茨甚至明确表示该基金会力图“将特朗普主义制度化”。Elena Shao, and Ashley Wu, “The Many Links Between Project 2025 and Trump’s World,” *New York Times*, October 22, 2024, available at: <https://www.nytimes.com/interactive/2024/10/22/us/politics/project-2025-trump-heritage-foundation.html>, 2024. 11. 20.

② Project 2025, *Mandate for Leadership: The Conservative Promise*, Washington, DC: The Heritage Foundation, 2023, p.9.

③ Daniel Trotta, and Eric Beech, “Trump Names Elon Musk to Lead Government Efficiency Drive,” Reuters, November 13, 2024, available at: <https://www.reuters.com/world/us/trump-says-elon-musk-vivek-ramaswamy-will-lead-department-government-efficiency-2024-11-13/>, 2024. 11. 20.

④ Peter Baker, “Trump Takes on the Pillars of the ‘Deep State’,” *New York Times*, November 17, 2024, available at: <https://www.nytimes.com/2024/11/14/us/politics/trump-gaetz-gabbard-hegseth-deep-state.html>, 2024. 11. 20.

示应该废除联邦调查局,而毫无情报领域工作经验的加巴德也已引起情报界的担忧。^①在盖茨因为丑闻退出司法部长提名后,特朗普新提名的帕姆·邦迪(Pam Bondi)的争议相对较小,但其突出特点也是对特朗普一以贯之的忠诚以及“整顿”司法部的立场。

此外,特朗普过渡团队也在考虑通过总统行政命令,成立一个由退伍军官组成的所谓“勇士委员会”(Warrior Board),审查并建议罢免被认为不称职的将军。^②美国前国防部长查克·哈格尔(Chuck Hagel)已经对特朗普想要推动对其提名人实行所谓“休会任命”以及成立“勇士委员会”等表达了军队被政治化的担忧。^③由于法律和惯例的限制、对于专业知识的需求以及官僚体系自身的特点,特朗普不可能“一劳永逸”地解决他所认为的“深层国家”,但是未来四年美国国家安全机构在专业性和政治性之间一定会出现此消彼长的趋势。

(三) 以“疯子理论”指导的外交风格^④

在谈到特朗普的外交风格的时候,“不可预测”可能是所有人的共识,而这的确是特朗普有意为之。特朗普对“不可预测”的钟爱似乎是一以贯之的。特朗普在其《再次伟大:如何修复问题美国》一书中写道:“我不会告诉对方我在做什么,我不会对他们发出警告,我不会让他们轻松地置我于一个可以预测的行为模式之中。我不希望人们知道我怎么做,或怎么想。我喜欢变幻莫测。这让他们不知所措。”^⑤2016年4月,在一次关于外交政策的讲话中,特朗普再次说道:“我们作为一个国家必须更加不可预测。我们现在完全可以被预测。我们告诉别人所有的事情。我们要派遣军队,我们告诉别人。我们要派遣别的东西,我们召开一个新闻发布会。我们必须变

① Peter Charalambous, “Pete Hegseth’s Plan to Overhaul America’s Military: ‘You Need to Fire a Ton of Generals’,” ABC News, November 14, 2024, available at: <https://abcnews.go.com/US/pete-hegseths-plan-overhaul-americas-military-fire-ton/story?id=115842674>, 2024. 11. 20; Patrick Tucker, “‘Extraordinarily Dangerous’: Intelligence Community Insiders Warn Against Trump’s DNI Pick,” *Defense One*, November 15, 2024, available at: <https://www.defenseone.com/threats/2024/11/extraordinarily-dangerous-intelligence-community-insiders-warn-against-trumps-dni-pick/401092/>, 2024. 11. 20.

② Vivian Salama, Nancy A. Youssef, and Lara Seligman, “Trump Draft Executive Order Would Create Board to Purge Generals,” *Wall Street Journal*, November 12, 2024, available at: <https://www.wsj.com/politics/national-security/trump-draft-executive-order-would-create-board-to-purge-generals-7ebaa606>, 2024. 11. 20.

③ Chuck Hagel, “Why I’m Worried about Our Military,” *New York Times*, November 15, 2024, available at: <https://www.nytimes.com/2024/11/15/opinion/trump-military-politics.html>, 2024. 11. 20.

④ 此处的讨论部分基于节大磊:《“疯子理论”与特朗普外交》,《澎湃新闻》,2017年1月16日,https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_1601753, 2024. 11. 20.

⑤ Donald Trump, *Great Again: How to Fix Our Crippled America* (New York, NY: Threshold Editions, 2016), p.46.

得不可预测。从现在开始。”^①他在第一任期的外交实践也的确呈现出“不可预测”的鲜明特色,以至于自己的国安团队也时常不知所措。目前看来,特朗普会将他引以为傲的“不可预测”延续到第二任期。2024 年 10 月他在接受媒体采访的时候,表示中国将会“尊重他”,因为知道他“很疯狂”。^②

事实上,特朗普的“不可预测”的外交有一定的理论基础。美国前总统尼克松将之称为“疯子理论”(madman theory)。也就是说,在对手和敌人面前保持一个不可预测、不够理性乃至不计后果的形象,将会更容易向对方施加压力,迫使对方让步。这样的逻辑其实并不新鲜。马基雅亚维利在其《论李维罗马史》中就曾言,“时而装疯卖傻其实是明智之举”。在冷战期间,托马斯·谢林和后来因为“五角大楼文件”而出名的丹尼尔·埃尔斯伯格(Daniel Ellsberg)在讨论威慑战略时也说到,有时表现得容易冲动、不太可靠、失去控制反而有助于增加威慑的可信性。^③

20 世纪 60 年代末,尼克松总统以及基辛格为了体面地结束越战,则试图将“疯子理论”用于实践。尼克松总统的白宫幕僚长霍尔德曼在其回忆录中谈到,前者曾经对他说:“我把它叫作‘疯子理论’。我希望北越感到我会不惜一切代价结束战争。我们得向他们透露出这样的信息——尼克松对共产主义深恶痛绝,当他发怒时没人能制止他,而他掌握着核按钮!那么两天后胡志明就会到达巴黎祈求和平了。”^④总之,尼克松和基辛格想要展现一个失去耐心、不计代价的非理性形象,希望借此给北越和苏联施加足够压力并在谈判桌前攫取优势,从而以更接近美国立场的方式结束越战。

为了配合自己的“疯子”形象,尼克松总统在 1969 年 10 月中下旬秘密地大规模提高了美国的全球核警戒水平,希望在使国内公众和美国盟友蒙在鼓里的情况下,苏联能够留意到美国发出的威胁。^⑤这段时间,美军在美国本土、西欧、中东、大西洋、太平洋和日本海等地采取了多项军事行动,包括 1969 年 10 月 27 日 18 架载有核弹的 B-52 轰炸机在苏联领空附近逡巡良久。但是,尼克松的“疯子理论”并没有取得预期效果。尽管 1969 年的全球核警戒大动干戈,并且增大了美苏核战争的风险,但

① Donald Trump, “Foreign Policy Speech,” *New York Times*, April 27, 2016, available at: <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>, 2024. 11. 20.

② Kayla Epstein, “Trump Says China Respects Him Because Xi Knows He Is ‘Crazy’,” BBC, October 19, 2024, available at: <https://www.bbc.com/news/articles/c39l89j10e1o>, 2024. 11. 20.

③ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966); Daniel Ellsberg, “The Political Uses of Madness,” Lowell Institute of the Boston Public Library, Boston, MA, March 26, 1959, available at: <https://ia803203.us.archive.org/32/items/ThePoliticalUsesOfMadness/ELS005-001.pdf>, 2024. 11. 20.

④ H. R. Haldeman, and Joseph DiMona, *The Ends of Power* (New York, NY: Times Books, 1978), p.83.

⑤ Jeffrey P. Kimball, and William Burr, *Nixon’s Nuclear Specter: The Secret Alert of 1969, Madman Diplomacy, and the Vietnam War* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2015).

苏联领导人似乎对此无动于衷。尼克松总统也就没能在上任初期以体面的方式迅速结束越战。特朗普第一任期在对朝鲜、伊朗、中国以及欧盟的政策上都体现了一些“疯子理论”的逻辑,然而都未取得其预想的效果。以朝核问题为例,特朗普在上任初期警告朝鲜“将遭遇世界从未见过的烈火与怒火”,表示美军“枪已上膛”。而且他在首次联合国大会讲话中威胁要“彻底摧毁朝鲜”,并蔑称“火箭人正在执行自杀任务”。^①在特朗普自认为积累了足够的威胁之后,他在次年突然与朝鲜领导人在新加坡、越南以及“三八线”举行峰会谈判。然而,朝核问题在此之后基本上回到了原点。

最近的相关研究也表明,“疯子理论”要想产生期待的效果面临诸多障碍,包括如何发出明确的信号,如何使威胁和保证同时可信,以及国内政治和盟友的牵绊。该理论最多只能在条件苛刻的极少数情况下发挥有限作用。^②事实上,“疯子理论”的逻辑存在一个根本性的“理性-非理性”悖论:其表面上的“非理性”和事实上的“理性”之间的相互抵触。换句话说,“疯子理论”的表面“非理性”是假装“疯狂”而已,是为了增强自己威胁的可信性,以达到一个“理性”的战略目标。“理性”的战略目标的存在就意味着表面的“非理性”必然有其限度,从而削弱“非理性”在对手眼中的可信性。然而,如果没有一个“理性”的战略目标,“疯子理论”也就成了毫无目的、毫无必要的无谓挑衅。以尼克松为例,他在1969年实施的全球核警戒充满了理性算计:他希望美国的动作既能让苏联感受到自己已失去耐心,但又不至于过度挑衅,并且出于政治考虑不愿惊动美国民众和盟友。如此充满矛盾的要求不仅使得美国军方在执行其命令时疑惑丛生,也让苏联轻易地看出尼克松是在虚张声势。据报道,特朗普在

① Peter Baker, and Choe Sang-Hun, “Trump Threatens ‘Fire and Fury’ Against North Korea If It Endangers U.S.,” *New York Times*, August 8, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/08/08/world/asia/north-korea-un-sanctions-nuclear-missile-united-nations.html>, 2024. 11. 20; Dan Merica, Kevin Liptak, and Angela Dewan, “Trump Warns North Korea: U.S. Military ‘Locked and Loaded’,” CNN, August 11, 2017, available at: <https://www.cnn.com/2017/08/10/politics/trump-north-korea/index.html>, 2024. 11. 20; Donald Trump, “Remarks to the 72th Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>, 2024. 11. 20.

② Joshua A. Schwartz, “Madman or Mad Genius? The International Benefits and Domestic Costs of the Madman Strategy,” *Security Studies*, Vol. 32, No. 2 (2023), pp.271~305; Roseanne W. McManus, “Crazy Like a Fox? Are Leaders with Reputations for Madness More Successful at International Coercion?” *British Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 1 (2021), pp.275~293; Samuel Seitz, and Caitlin Talmadge, “The Predictable Hazards of Unpredictability: Why Madman Behavior Doesn’t Work,” *Washington Quarterly*, Vol. 43, No. 3, (2020), pp.31~46; Roseanne W. McManus, “Revisiting the Madman Theory: Evaluating the Impact of Different Forms of Perceived Madness in Coercive Bargaining,” *Security Studies*, Vol. 28, No. 5 (2019), pp.976~1009.

第一任期也要求下属把自己描述成一个“疯狂”的领导人。^① 尽管这样刻意塑造的“疯狂”形象作用有限,但特朗普依然很可能把这种风格延续到第二任期。

结 语

相对实力的变化以及国内民意的持续冲击,使美国冷战后长期奉行的自由主义霸权外交战略难以为继。特朗普第一任期和拜登政府共同为美国“后-后冷战时代”的外交战略描绘了基本轮廓:美国的所谓“领导权”的褪色,海外军事干预的减少,海外推广民主的兴趣大大下降同时价值观被工具化,以及在国际经济层面的保护主义和产业政策的兴起。一方面,特朗普即将开始的第二任期的外交战略在政治、军事、价值观和国际经济四个方面会延续上述转变;另一方面,特朗普外交毫无疑问带有自身的特点,包括在关税、与盟友关系以及俄乌和巴以等既有冲突等具体议题领域,特朗普与所谓“深层国家”之间的矛盾,以及以“疯子理论”为指导的外交风格。随着国内外形势的变化,美国“后-后冷战时代”的外交战略将持续演进。自美利坚合众国诞生以来,其外交战略的调整基本上是伴随国力的上升进行的,如何在相对实力下降的时候进行战略调整对美国来说是较新的考验。无论如何,美国的开国之父们的良好愿望是新生的美国能够在与外部世界的互动中成就更好的自己,而不是在与外部世界的拉扯中自我沉沦。如此则对美国和世界来说都是福音。

节大磊:北京大学国际关系学院副教授

(本文责任编辑:仇朝兵)

① Jonathan Swan, “Scoop: Trump Urges Staff to Portray Him as ‘Crazy Guy’,” Axios, October 1, 2017, available at: <https://www.axios.com/2017/12/15/scoop-trump-urges-staff-to-portray-him-as-crazy-guy-1513305888>, 2024. 11. 20.

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

December 15, 2024

Vol.38, No.6

Focal Topic

The 2024 U.S. Elections and the New Trend of America's Domestic and Foreign Policies

The 2024 U.S. Elections and the Future Trends of American Politics

Diao Daming (10)

The 2024 U.S. elections accompanied by uncertainties is essentially an election with the theme of concentrated venting of public resentment since 2016. The Democratic Party is at a relative disadvantage due to unfavorable factors such as the burden of incumbency relating to such issues as the economy and inflation, immigration and border control, and its dealing with external crises. Kamala Harris's succession did not reverse the final failure. As a result, Donald Trump once again took advantage of public resentment to have achieved "quasi-re-election" with an increase in popular votes. The election marks the beginning of a new cycle of conservative-dominated American politics. The two parties will continue to change in terms of voter structure and regional distribution, and the political elites of both parties will also usher in generational renewal. The weak one-party government, the legacy-oriented motivation, and the minority presidential status which Trump faces after the elections, will shape U.S. domestic and foreign policies, and Trump's unprecedented interaction with his big campaign financial donors and its policy impact are also worthy of close attention.

The 2024 Elections and U.S. "Post-Post-Cold War" Foreign Policy

Jie Dalei (34)

The shifts in both relative power and domestic public opinion have combined to render the U.S. long-standing post-Cold War foreign policy strategy of liberal hegemony unsustainable. The first Trump administration and the Biden administration have both exhibited the outlines of a "post-post-Cold War" U.S. foreign policy, including abdication and modification of the so-called U.S. leadership, reduction in overseas military intervention, decreasing interest in democracy promotion while turning democratic values to instruments for strategic competition, and increasing economic

protectionism and industrial policy. A second Trump administration's foreign policy will very likely operate within those contours. Meanwhile, a Trumpian foreign policy will certainly have its distinctive features, including its positions on tariffs, alliance politics, and the ongoing Ukraine crisis and Israeli-Palestinian conflict, the tensions between Trump and the so-called "deep state," and Trump's inclination for a "madman theory" of diplomatic bargaining. The U.S. "post-post-Cold War" foreign policy will continue to evolve as a result of a changing external environment and domestic political dynamics.

The Debate on the "End State": U.S. Strategic Debates on China Policy in the Context of the 2024 Presidential Election

Da Wei (58)

During the 2024 U.S. presidential election, the American strategic community engaged in a new round of debates on the "end state" of its China strategy. The primary perspectives in the debate included the "regime-based end state," the "order-based end state," the "policy-based end state," and the "no end state" approach. The debates revealed an increasingly negative perception of China within U.S. strategic discourse. It is currently difficult to predict which of these viewpoints might guide the Trump administration's strategic choices after he assumes office. However, regardless of future developments, the "end state" of U.S. strategy toward China remains far from being formed.

American Diplomacy

Analyzing the U.S. Democratic and Republican Parties on the Palestinian-Israeli Issue: Consensus, Differences and Influences

Zhang Wenzong and Wang Suyu (72)

U.S. bipartisan support for Israel, especially strong military support, is an important reason why the Palestinian-Israeli issue has remained unresolved for a long time. Since the end of the Cold War, the U.S. administration and Congress alternately led by the two parties have differed to some extent in their treatment of the two-state solution to the Palestinian-Israeli conflict. The Democratic Party attaches more importance to the two-state solution, while the Republican Party is more sympathetic to the right-wing government of Israel. The Donald Trump administration was almost entirely on the side of the far-right Netanyahu government, which rejected the two-state solution. After the outbreak of the new round of Palestinian-Israeli conflict in October 2023, both parties in the U.S. supported Israel by in-