



海外智库观点要览

北京大学国际战略研究院

2020年12月5日

第66期

拜登政府应如何恢复美国的国际角色？

丹尼斯·罗斯¹

编者按：拜登就任总统后，应该如何重塑美国在世界上的领导角色？就此，美国前资深外交官丹尼斯·罗斯认为，拜登政府应该同时运用软实力和硬实力（包括武力），在国际上确立均势与基于规则的自由主义秩序相结合的模式。他强调，美国应建立新的民主国家联盟，构筑与中国、俄罗斯及其他国家竞争的机制。

美国再一次处于界定自身国际角色的重要时刻，美国的责任应该是确保国家间关系遵循基本规则与规范。新当选总统拜登对此态度明确，他认为世界需要美国的领导，以免陷入一种危险的、只追求本国利益的“霍布斯式”状态。拜登是一个国际主义者，他看到了美国战略收缩和失去领导权的危险。但美国若想再次扮演像冷战时期与冷战后那样的国际角色，却受到很大限制，其面临的国际形势与国内政治已发生根本变化。

一、美国国际角色的不同框架

对美国来说，什么是恢复其国际角色的正确框架呢？应该是一个能够防止权力真空，在政治、军事和经济上可持续，并能保卫美国利益与价值观的框架。美国需要两种观念的结合：一是基辛格提出的均势手段，二是一个自由且基于规则的秩序。要实现均势和自由主义国际秩序的结合，硬实力和软实力都至关重要。软实力需要硬实力支撑，硬实力需要软实力提供可信性与合法性。

特朗普政府时期，美国的信誉受到极大破坏。美国背离了自身的价值观，政

¹ 丹尼斯·罗斯（Dennis Ross）是华盛顿近东政策研究所顾问与威廉·戴维森杰出研究员，任教于乔治城大学犹太文明中心，曾担任美国总统奥巴马的特别助理和国家安全委员会中部地区高级主任等职务。本文英文原文发表于《国家利益》网站：<https://nationalinterest.org/feature/how-biden-can-restore-america%E2%80%99s-role-abroad-172952>。此为中文摘译版。

府无能的形象（尤其在新冠肺炎疫情期间）进一步损害了“美国模式”的信誉。拜登政府必须向世界展示美国有能力实现既定目标，进而重塑美国的软实力。价值观和能力很重要，满足盟友和伙伴安全需求的可信度同样重要。

这意味着，即将上任的拜登政府必须为重塑美国的吸引力而努力，明确提出美国将恢复在国际上的领导地位。当然，如果美国不能处理好国内事务，就不可能对外扮演领导角色。因此，拜登政府如果要在国际上确立均势和基于规则的自由主义体系相结合的模式，并作为中心协调盟友和伙伴关系网络，就必须在国内和国际上都采取有效行动。

二、国内优先事项及其与美国国际角色的联系

在国内，新总统必须巩固美国的权力基础，这样做本身就可以给国际社会传递重要信息。当务之急是针对疫情建立系统性的检测和追踪措施，隔离高发和易感人群，确保学校与工作场所安全地重新开放，确保疫苗就绪后的有效分发和广泛供应。

新总统需要迅速同国会领导层合作，制定刺激和复苏经济的一揽子计划。他还需要迅速改变在某些议题上有害的政治氛围。幸运的是，对拜登而言成为一名组织者和协调者再自然不过。拜登已公开表示，他将在白宫召集司法和执法官员、警方领导、非裔领袖和社会活动人士，讨论并制定严肃可行的方案，解决系统性种族主义问题，并推进必要的警察执法改革。在移民、创新以及确保美国竞争力等问题上，他应当采取同样的方式。

解决上述问题是同中国竞争的必要条件，这既是国内问题也是国家安全问题。拜登总统必须在外交政策上重塑两党共识。针对中国、俄罗斯、伊朗和朝鲜，他必须召集国会领导层、外交关系与军事委员会的主席和高级成员，讨论美国针对每一国家希望实现的目标。他很可能发现各方在目标上具有共识，可以协调行动。拜登的外交与国家安全团队要在推进两党共识上做好准备。

上述措施并不会使分歧消失，但将国会纳入并表明对两党共识的承诺，对于在国内达成有关美国国际角色的共识十分必要。在同国会磋商后，总统应尽早公开讲话，解释美国的对外目标，在外交政策上重塑两党共识，赢得广泛的民众支持。

三、建立民主同盟

以上述做法展示对国内事务的良好领导将能在国内外引起共鸣。若能重新加入《巴黎气候协定》，重返世界卫生组织，拜登政府将向世界释放“美国再次成为良好全球公民”的信号。拜登政府还应尽早强调美国对盟友的承诺，表明美国准备讨论重新加入跨太平洋伙伴关系协定（TPP）。然而，在世界经济持续受到新冠肺炎疫情冲击，各国都致力于保护本国经济关键部门的情况下，贸易问题将变得更为复杂。可以从气候变化、抗击新冠肺炎疫情以及建立应对未来疫情的基础设施等与盟国更具共识的议题开始，先重建合作的基础，为处理包括贸易在内的争议问题扩展空间。

《伊核协议》属于美国重返多边协议的范畴。在伊朗不遵守相关规定，美国对伊朗的弹道导弹和地区行为有疑虑的情况下，美国无法简单地重返《伊核协议》。但是，美国政府应当同英国、法国和德国就该议题协调立场。形成共识后，美国政府可首先同中国和俄罗斯接触，最后纳入伊朗。尽管中国和俄罗斯可能会部分支持伊朗，但两国同样具有阻止伊朗获得核武器并在中东地区降低战争风险的目标。这提醒美国，尽管同中国和俄罗斯的竞争难以避免，但在有共同利益的领域，美国同有合中俄依然有合作的可能。美国的目标应当是在必须的领域竞争、在可能的领域合作。美国需要持续关注同盟和联合的管理，对潜在问题保持警惕，确保没有误解，识别联盟中哪一成员最有助于解决特定问题，并在必要时调整姿态。

美国及其欧洲和亚洲的民主盟友具有巨大的力量。尽管面临挑战，它们仍然提供了一种具有吸引力的模式。在竞选期间，拜登曾明确提出，如若当选，他将召开民主国家峰会，目的是建立共同准则，应对诸如全球气候变化、新冠肺炎疫情的负面经济影响等问题。该峰会致力于在民主国家内部重建信心和互信，为增强美国及其盟友同中国、俄罗斯以及其他国家竞争的集体能力提供机制雏形。

与此相关，英国首相鲍里斯·约翰逊倡导将七国集团（G7）转变为由十个民主国家组成的新集团（D10），试图将澳大利亚、韩国和印度纳入其中。在约翰逊看来，十国集团将为各国协调应对新冠肺炎疫情、制定电信政策提供平台。艾什·贾恩（Ash Jain）和马修·克罗尼西（Matthew Kroenig）在 2019 年就这一概念发表的文章中，设想了一个更加广泛的议程，宣称十国集团将“作为民主国家应对全球挑战、讨论和制定共同战略和政策的主要平台”。

十国集团将缓解欧洲和亚洲的盟友对美国的忧虑，它们目睹了美国近年来的

战略收缩与调整，开始怀疑美国是否可靠。美国对十国集团的承诺，将使盟友对美国的国际角色、倾听意愿以及同其他国家竞争的准备感到放心。与此同时，美国也应当在二十国集团（G20）框架下与各国协调。毕竟，中国、俄罗斯、巴西、南非以及沙特等重要国家都是该框架的成员，它们都必须在应对新冠肺炎疫情、其经济影响以及全球气候变化方面发挥作用。

十国集团不能取代美国在处理同中国、俄罗斯以及那些认定自身安全将受美国处理伊朗问题影响的重要中东国家的双边与多边关系上必须做的努力。如前所述，在应对一系列根本性挑战上同中国和俄罗斯合作符合美国的国家利益，包括新冠肺炎疫情、未来可能出现的危机、全球气候变化、恐怖主义、非常规武器扩散以及军备控制等。

一种流传的看法是，美国正在衰落，且无力领导一个权力更加分散的混乱世界。美国必须阻止这种看法的传播。当下，美国如果战略收缩，就将助长此种看法，使其成为自我实现的预言。美国无法主宰世界，但并非无能为力。没有其他任何国家有能力动员国际社会应对全球挑战。美国确实需要改变姿态，国内对过度扩张的批评并非错误，但提供的解决方案是不对的。美国应该以一种促进全球安全和可持续的方式领导民主国家。无论喜欢与否，特朗普使美国得以更容易地对盟友和地区伙伴宣称，如果希望维持美国的领导地位，它们就应该为自己的安全承担更大责任，并更多考虑美国在贸易领域的要求。

最后一点关于安全威胁与武力干涉。将武力作为最后手段、将外交作为第一手段的说法是不证自明的，动用武力从来不是任何一届美国政府的第一选择。但令人担忧的是，将外交作为第一手段的口号可能被作为永不使用武力干涉的理由。确实，美国决不能在还没有全盘考虑可能的后果之前就动用武力，但没有武力或足够威慑支撑的外交常常失败。显然，是否使用武力和干预取决于利害关系、冲突、目标的界定、成功的潜在代价和前景以及是否有可信赖的地区伙伴。美国不能非此即彼地看待这一问题，在大规模军事干涉和无所作为之间有许多折中选项。

为什么要提出干涉问题？因为在治国方略中，一国工具箱中所有的工具都必须可用。此外，在一个均势和自由主义规范并存的世界中，美国必须同时具备软实力和硬实力。若拜登政府能将两者正确结合，并与民主盟友们建立新的机制，美国就能恢复在世界上的领导地位。

（陈泽均摘译，归泳涛校）