

美国意识形态外交的机理与变迁

樊吉社

摘要 自由、民主、人权、三权分立、市场经济等政治、社会和经济信仰，本质上是美国的“内在属性”，是其独有的意识形态。当美国崛起为世界霸权，其“内在属性”不断外化，影响乃至塑造美国的对外政策实践。冷战期间，一切以意识形态划分敌我友，意识形态外交是大国战略竞争的首要工具。冷战结束后，克林顿政府试图通过“接触”来“扩展”其政治制度和经济模式，小布什政府则刻意通过反恐战争颠覆并重建一些国家的政权，以消除滋生恐怖主义的土壤。他们笃信美国政治制度和经济发展模式的“优越性”、“典型性”和“代表性”，然而漫长的反恐战争折损了美国“赢得”冷战的威势。奥巴马政府尝试让美国外交政策回归现实，弱化对外政策中的意识形态色彩。特朗普执政期间对国际机制的态度、对国内议题的处理、对选举结果的反应，从根本上挑战了美国外交的意识形态传统、根基和美国的制度自信。拜登执政后，意识形态外交重新成为美国对外政策的基调，助力美国进行国内和国际外交动员，并统筹其内政和外交。在冷战结束迄今的三十余年中，美国意识形态外交大致完成了一个循环，再度成为大国战略竞争的重要工具。就此而言，当美国总统、政要和专家学者反复强调“冷战后”时代终结的时候，从意识形态意义上看，他们似乎是在暗示“新冷战”已然来临。然而，今非昔比，美国的意识形态外交政策必将面临诸多问题和挑战。

关键词 美国外交 意识形态 拜登政府 对华政策 中美关系

* 樊吉社，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院副院长、研究员（北京 100091）。

** 此文系中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院创新工程项目“美国内政外交变迁与中美关系”的阶段成果。感谢匿名评审专家提出的修改意见和建议，文中疏漏由作者自负。

分析或者研判美国的外交政策，可选择的分析视角和工具有很多，可以是国际关系理论，如现实主义、理想主义、自由主义、保守主义等，可以是地缘政治学，如陆权论或者海权论，还可以是外交决策分析，如决策者、决策过程、决策环境等。这些分析视角和工具均能够对某个阶段或者某位总统执政期间的美国外交政策做出具有说服力的解释。除此之外，是否存在一种相对恒定或者较为持久的因素时刻指导、塑造或影响着美国外交政策呢？

远观美国外交政策变迁，不论是冷战时期还是冷战结束以后，不论是共和党还是民主党总统执政，不论美国内外安全环境如何，诸如自由、民主、人权等理念似乎经久不变。近观拜登政府的对外战略，价值观、民主、制度、秩序和模式等词语频繁出现在美国官方文件和官员的政策讲话之中。

“民主”、“人权”、“普世价值”等意识形态元素俨然是解码美国内政外交的关键词，因此，很有必要重新探究美国外交政策中意识形态因素的缘起和变迁，从意识形态视角分析冷战结束后的美国外交政策实践，探讨美国对外政策所面临的意识形态困境及其演变方向。

一、美国外交政策中的意识形态因素：国内起源

关于“意识形态”的定义比较多元，本文借用美国学者安德鲁·吉奥吉和乔治·布莱克伍德的定义，他们把意识形态界定为成套的政治、社会和经济信仰（a concise set of political, social and economical beliefs），认为每一种意识形态都有一个坚实的制度和组织基础。^① 依此定义，美国政府官员、国会议员、专家学者、媒体从业人员惯常提到的理念或者观念，诸如自由、民主、三权分立、政教分离、市场经济、法治、人权、言论自由、信仰自由等，均属于政治、社会和经济信仰，它们本质上属于美国或者美国人自己独特的意识形态，美国建立了与之对应的制度和组织。这些“信仰”、“制度”和“组织”构成了美国的意识形态，它们是美国的“内在属性”。

外交是内政的延续，随着美国崛起为世界霸权并不断对外拓展影响，这些“内在属性”外化进入美国对外政策的范畴。因此，可以从美国国内的政治制度安排、政府和企业或者政治与经济的关系、政府与社会的关系中寻找美国意识形态外交的国内起源。

^① Andrew Gyorgy and George D. Blackwood, *Ideologies in World Affairs*, Blaisdell Publishing Company, 1967, p. 6. 转引自王立新：《意识形态与美国外交政策》，北京大学出版社，2007年，第2页。

第一，政治制度来源。美国国家建立与发展的过程不同于其他国家，部分在欧洲受到宗教迫害的美国先民迁居北美，随后实现独立，建立联邦制国家，实行立法、司法和行政权力三权分立、相互制衡的政治制度和两党制的政党制度。美国笃信其政治体制摆脱了欧洲的封建主义，是理想的政治制度安排。这种独特的建国经历和制度安排使得美国时刻强调自由和民主的价值及其重要性，他们自信美国人是“不一样的”，是“上帝的选民”，美国是独特的，是“山巅之城”，^① 进而是“不可或缺的国家”（Indispensable Nation）。^② 美国对自身政治制度的自信被抽象成“民主制度”、“三权分立”、“政教分离”等概念，美国人自信这是所有政治体制中的最优安排、最佳选项，美国因此以民主制度的卫士自居，对不同于美国的政治制度安排或者政治过程一律排斥。美国也因此拥有较强的对外拓展民主制度的冲动，期待其他国家能够效仿甚至移植美国的政治制度模式，建立与美国一致或者类似的政治制度和政权组织形式。美国还相信“民主和平论”，^③ 即民主国家之间不会发生战争。

美国认定其政治制度安排最优、期待其他国家效仿或者移植、确信民主国家之间不会爆发战争，这些共同构成了美国对外政策中的核心意识形态。美国将这些制度性偏好注入外交政策并付诸实践，按照美国的标准测度他国政治制度的好坏，对他国政治制度“指手画脚”，无视他国不同国情、发展阶段与政治制度的相关性。当然，美国似乎更看重政治制度的形式，未必关心这种政治制度的效率，也看不到制度移植可能造成的各种“水土不服”。美国以政治制度为由动辄干预他国事务，本质上属于“非我族类，其心必异”的傲慢姿态。

第二，经济模式来源。美国是较早的资本主义国家，采取了较为自由放任的经济政策。资本主义国家的经济也并非完全依靠“看不见的手”运行，政府对于市场经济所行使的职能主要有三项：通过促进竞争、控制外部性问题以及提供公共产品来提高经济效率，通过税收和预算支出等手段对收入进行再分配以促进公平，通过财政政策和货币政策促进宏观经济的稳定和增长。^④ 除了公共事业之外，美国政府一般没有或极少拥有商业实体。政府在大多数情况下不直

① Daniel T. Rodgers, *As a City on a Hill: The Story of America's Most Famous Lay Sermon*, Princeton University Press, 2018, pp. 217-246.

② 记者西德尼·布卢门撒尔和外交政策史学家詹姆斯·蔡斯在1996年共同造出了这个词组，用于描述美国在冷战后的作用，后来被国务卿奥尔布赖特频繁使用。Micah Zenko, "The Myth of the Indispensable Nation", *Foreign Policy*, November 6, 2014, <https://foreignpolicy.com/2014/11/06/the-myth-of-the-indispensable-nation/>.

③ 倪世雄、郭学堂：《“民主和平论”与冷战后美国外交战略》，《欧洲》，1997年第5期，第13—20页。

④ 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《宏观经济学（第19版）》，萧琛主译，人民邮电出版社，2012年，第32—37页。

接参与经济活动，但为经济活动设立规则、制定政策，通过政策调节经济活动。美国相信市场自发调节的作用，依靠市场供求关系调节经济运行状态，政府在国家经济生活中扮演相对超脱的管理者角色。美国没有全国性的经济计划，也没有专门的产业政策，个人、私营部门规划其经济活动，政府对经济生活的参与和干预程度低于绝大多数国家。

美国将此种经济政策理念推广到国家之间，将国内经济模式应用于国家间经济关系，因而，美国推动各国减少关税和非关税贸易及投资壁垒，倡导培育一个开放、透明和非歧视性、基于规则的贸易体系，落实与伙伴国家签订的贸易协议，推动贸易自由化，缓解“不公平”贸易行为对美国工人和公司的影响等。^①为前述目的，美国致力于谈判多边或者双边互惠贸易协定，倡导经贸政策“对等”（reciprocity）。美国反对国家通过拥有商业实体的方式直接参与或者以补贴等方式间接参与经济活动，将国家拥有企业或国家干预经济活动视为不公平贸易的具体表现，反对商业实体从事商业以外的活动。

美国国内经济的运行方式及其经贸政策偏好成为美国对外政策的参照系，美国以此衡量他国经贸政策是否“可行”、是否“合理”、是否能“接受”，并根据美国标准评价他国经贸政策、处理与他国的经贸往来，无视各国经济发展状况、阶段以及各自的国内经济考虑。

第三，社会管理方式来源。美国政府与社会的关系较为松散，《权利法案》为美国人应享有的言论、新闻、宗教与结社等方面的自由与权利提供保障。^②美国推崇“四大自由”，即言论自由、信仰自由、免于匮乏的自由和免于恐惧的自由。^③美国强调人人生而平等，个人权利受法律保障，主张制约权力对个人生活介入的范围和程度，宣称美国是“法治”（Rule of Law）国家，制约权力成为关键的社会管理机制、社会活动方式和社会秩序状态。

美国用其国内的社会治理方式以及政府与社会的关系模式作为坐标系，以此衡量他国的国内治理水平和质量，特别是政府与媒体的关系、政府与宗教的关系、政府与个体的关系，并由此生出“指导”他国国内治理的冲动。

美国因其独特的建国和发展历程而确立了具有一定特殊性的政治制度、经济模式和社会管理方式，保持了较长时间的政治、经济和社会稳定。在此制度

^① “U. S. Trade Policy: Background and Current Issues”, Congressional Research Service In Focus 10156, Updated January 30, 2023.

^② “The Bill of Rights: A Transcription”, National Archives, <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>.

^③ Franklin D. Roosevelt, “Annual Message to Congress on the State of the Union Online by Gerhard Peters and John T. Woolley”, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsh.edu/node/209473>.

之下，美国在北美大陆开疆拓土，通过南北战争巩固政权、实现统一；美国在整个美洲推行“门罗主义”，^①扩张地区影响力；美国经济长期保持快速发展，国民生产总值在19世纪末跃居世界第一并持续至今；经过第一次世界大战和第二次世界大战后，美国成为西方阵营的领导国家；经历近半个世纪的冷战后，美国在苏联解体后成为冷战的“赢家”。政治稳定、经济发展和国际影响力持续拓展赋予美国以意识形态自信，自认为能够代表先进的政治制度、经济模式和社会管理模式，因而是其他国家效仿的榜样。美国对其政治、经济和社会制度如此自信，以至于认为这一切都是无需辩驳、不证自明的真理，对外推广这些制度、模式和管理方式成为美国的“天定命运”，^②“己所欲，施于人”成为美国的外交哲学。

此种意识形态自信随着美国政治、经济和社会影响的全球拓展必然蔓延到对外政策之中，成为影响美国外交政策的意识形态因素。因此，意识形态具备了加州大学圣塔芭芭拉分校校长谷川毅教授定义的四项功能：意识形态是行动和政策的指南和跳板；意识形态是用来为行动提供辩护的工具；意识形态不是行动的引擎，而是一种参考框架、一种世界观，可用于解释或者理解国际关系的运行；意识形态用于国家或者国家集团之间的竞争，以引领国际性运动。^③

二、意识形态外交的扩张冲动与实践： 从克林顿到小布什

从1945年第二次世界大战结束到1991年苏联解体，以美苏为首的两大阵营进行了持续近半个世纪的冷战。冷战是界限清晰的两大阵营之间的对抗，包含激烈的军备竞赛、持久的军控和裁军谈判、局部的热战和广泛的代理人战争，但更是系统性的意识形态对抗，是两种政治制度、经济制度和社会管理方式的较量。这场较量以苏联解体而告终，世界因此进入后冷战时代。

冷战终结具有双重影响。第一，美国自认为赢得了冷战，也相当于证明了其政治制度、经济模式和社会管理方式的合理性、合法性和竞争优势。老布什总统在1992年1月28日的国情咨文演讲中宣称：“由于上帝的恩典，美国赢得

^① “Monroe Doctrine (1823)”，National Archives，<https://www.archives.gov/milestone-documents/monroe-doctrine>。

^② Robert J. Miller, *Native America, Discovered and Conquered: Thomas Jefferson, Lewis & Clark, and Manifest Destiny*, Praeger Publishers, 2006.

^③ Tsuyoshi Hasegawa, “Review of a Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev”, *H-Diplo Roundtable Reviews*, Vol. IX, No. 10, 2008, pp. 11-12.

了冷战。”^① 冷战结束后的两位总统都表现出美国赢得了冷战的姿态：克林顿总统在全球范围推动市场主导的繁荣议程，此种政策具有输出经济模式的特征；小布什总统则对一场恐怖主义袭击做出了过度的反应，^② 试图推动部分国家实现重建，此种政策似有改造他国政治制度的冲动。

冷战结束前后，美国著名学者弗朗西斯·福山撰文称，随着民主转型的浪潮在东欧、拉美、亚洲和撒哈拉以南非洲展开，经济现代化和政治现代化的过程最终通向各种形式的自由民主和市场经济，“历史在自由中达到顶峰：民选政府、个人权利，以及劳资流通只需适度政府监管的经济体制。”“自由民主也许是‘人类意识形态演化的终点’和‘人类政体的最后形式’，并因此构成‘历史的终结’。”^③ 自此，美国也相信各国政治体制必然进入同质化演进阶段，美国甚至可以通过积极的外交行动加速这一进程。

第二，冷战终结消除了两大阵营之间人为设定的种种壁垒，促进了经贸往来和人文交流，生产要素在全球范围内进行配置，全球化进入新阶段。由此衍生的另一个讨论是：全球化是否就是西方化？西方化是否就是美国化？在美国诸多官员和专家学者看来，这两个问题的答案似乎都是肯定的。在东欧剧变和苏联解体后，原华约成员国以及部分苏联加盟共和国实现经济转型时采用了“休克疗法”，放松价格管制，减少国家补助，加速贸易自由化，虽然这些尝试在各国的表现不尽相同，但似乎证明新自由主义经济模式的影响在冷战结束之初不断扩展。

冷战终结的双重影响使美国相信其政治制度和经济发展模式具有“优越性”、“典型性”和“代表性”，因此，美国在此后的外交行动中致力于拓展这些“无形”利益，以获得“有形”收益，意识形态因素深刻地影响乃至塑造了美国的外交政策。

冷战结束之初，老布什政府在其最后一份《国家安全战略》报告中明确表示：美国向往的一种世界愿景是自由、尊重人权、自由市场和法治。美国所追求的国家安全利益和目标则包括在世界范围内推动建立开放、民主和代议制政治体制，确保每一位公民的人权得到保证、受到尊重，推动各国人民参与政治。老布什政府认为，美国在过去四十年中都是世界范围内的民主象征和代言人，

^① George Bush, “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union Online by Gerhard Peters and John T. Woolley”, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsh.edu/node/266921>.

^② Odd Arne Westad, “The Cold War and America’s Delusion of Victory”, *The New York Times*, August 28, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/28/opinion/cold-war-american-soviet-victory.html>.

^③ 弗朗西斯·福山：《历史的终结与最后的人》，陈高华译，广西师范大学出版社，2014年，新版序、代序。

代表西方捍卫自由世界。^① 美国的意识形态自信在这份政策文件中表露无遗。

克林顿执政后，从1994年7月发布的第一份国家安全战略报告的题目即可见其外交政策浓厚的意识形态色彩——《一项接触与扩展的国家安全战略》。^② 克林顿政府将促进民主列为美国的三大利益之一，认为保护、巩固和扩大自由市场民主的共同体可以增进美国的安全，为此要改造俄罗斯、乌克兰和其他前苏联加盟共和国，推动这些国家的民主进程。此外，美国视维护地区安全、协调区域经济增长、合作、贸易、投资、拓展民主、捍卫人权为己任，大有“重任在肩、舍我其谁”的气势。美国的对华外交也充满了意识形态因素，包括克林顿执政初期美国在对华政策中将人权与最惠国待遇挂钩，随后又将人权、计划生育、宗教信仰、持不同政见者等议题列为中美互动的重点。在此后几年中，“接触”与“扩展”成为美国与非西方国家开展外交活动的关键词。“接触”所对应的是“遏制”，冷战结束后，美国用“接触”取代“遏制”，摒弃相互隔绝的孤立主义，拥护合作与协调的国际主义，淡化地缘安全竞争，使发展而非安全成为国家间关系的核心议题，与竞争对手开展对话和交流，推动竞争对手融入现存国际机制和全球商业体系，降低或者缓解敌意，增进合作与协调。“接触”的目的是促成改变。“扩展”则是拓展自由民主制度，培育市场经济，促进各国民主转型，其核心假设是“民主和平论”，即民主国家的行为更可预测，民主国家之间很少或不会发生战争。

不仅如此，克林顿政府外交政策中最具有意识形态色彩的内容则是被称为克林顿主义的“人道主义干预”，^③ 即如果美国的价值观和利益受到威胁，美国要采取干预行动。何谓“人道主义利益”？人为灾害、侵犯人权的行为、民主化、法治和文官控制军队等都可以被认定为“人道主义利益”。美国曾以南斯拉夫联盟共和国涉嫌“种族灭绝”为由，通过北约在1999年3月发起对南联盟持续78天的轰炸，并轰炸了中国驻南联盟大使馆，造成中国三名记者当场牺牲、数十人受伤、馆舍严重损毁。美国用保护人道主义利益的借口制造了巨大的人道主义灾难。

小布什执政期间，美国外交政策中的意识形态因素以另一种形式呈现出来。“9·11”恐怖袭击事件发生后，小布什总统发表数次讲话，将反恐战争引向更广泛的意识形态性质的对抗。2001年9月20日，他宣称美国的反恐战争“始

① The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1993, pp. 4-6.

② The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994, cover page.

③ Michael T. Klare, “The Clinton Doctrine”, *The Nation*, April 19, 1999.

于”但不会“止于”“基地”组织，美国将在全球范围内反击恐怖组织。^① 11月6日，小布什总统在与时任法国总统希拉克举行的联合记者招待会上表示，在反对恐怖主义的战争中没有中立的选项，所有国家要么与美国站在一起，要么与美国作对，国际反恐联盟将与恐怖主义这样的“邪恶”势力作战，直到消灭它。^② 11月16日，小布什总统在另外一场记者招待会上宣称，美国的反恐战争是一次“十字军东征”。^③ 2002年1月29日，小布什总统在其第一份国情咨文演讲中将伊拉克、伊朗和朝鲜称为“邪恶轴心”，宣称美国“无意将我们的文化强加于人。但美国将永远坚定地支持人类尊严的不可讨价还价的诉求：法治、限制国家权力、尊重女性、私有财产、言论自由、平等正义和宗教宽容”。^④ 同年9月，小布什政府发布的第一份《美国国家安全战略》报告称，美国拥有世界上前所未有和无可匹敌的力量和影响力，在自由原则信念和自由社会价值的支撑下，与美国地位相伴随的是无可比拟的责任、义务和机遇，美国应将其力量用于推进有利于自由的均势。为此，美国将在国际机构中促进自由，利用对外援助促进自由，使自由和民主制度发展成为双边关系的关键议题，做出特别努力促进宗教自由；通过自由市场和自由贸易催生全球经济增长的新时代；通过开放社会和建立民主的基础设施拓展发展圈等。^⑤

在反恐战争的大背景下，美国外交政策被包裹上意识形态的外衣。小布什政府将世界简化为“支恐”的邪恶力量和“反恐”的正义力量，将美国定义为正义力量的化身，美国的安全和经济利益也由此从具体转为抽象。小布什政府的外交政策不仅具有浓厚的意识形态色彩，而且更具攻击性。为了打击恐怖主义势力乃至铲除恐怖主义滋生的土壤，美国有更强烈的冲动采取军事行动，甚至主张通过先发制人的军事打击从源头上消除危险和威胁。美国更愿意推动一些国家实现政权更迭，如实施旨在对中东各国进行民主改造的“大中东计划”(Greater Middle East Initiative)，^⑥ 即在中东促进民主和善治、促进经济发展和改

① President Bush, "Address to a Joint Session of Congress and the American People", September 20, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

② President Bush, "No Nation Can Be Neutral in This Conflict", November 6, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/11/20011106-2.html>.

③ President Bush, "Remarks by the President upon Arrival", September 16, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010916-2.html>.

④ President Bush, "President Delivers State of the Union Address", January 29, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

⑤ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, pp. 1, 4.

⑥ Bakhtiyar Mirkasymov, "The US Greater Middle East Initiative", *Policy Perspectives*, Vol. 4, No. 2, July-December 2007, pp. 1-20.

善社会认知。小布什执政时期是美国的“反恐时代”，也是美国意识形态外交的“高光时刻”，导致美国付出高昂代价、外交和安全战略偏离方向，为此后十余年的美国内外困境埋下了隐患。

冷战结束后，意识形态影响乃至塑造了美国的外交政策。克林顿执政八年，美国在外交政策中重视意识形态因素，强调价值观，突出自由民主等理念，扩展市场经济模式，推动各国参与经济全球化，期待经济发展引领政治变革。小布什执政八年，美国将意识形态利益当作政策目标，将意识形态问题渗透到对外政策的方方面面，总体上保持了进攻姿态。然而，“9·11”恐怖主义袭击事件发生后，美国发动了漫长的反恐战争，导致其软硬实力大受折损，随后三位总统相继努力从反恐战场退出，并试图调整美国外交中的意识形态因素。

三、意识形态外交的调整与挑战：从奥巴马到特朗普

奥巴马执政之始，美国反恐战争已经进入第八年，金融危机的影响仍在发酵，国内出现茶党运动。茶党运动呼吁降低税收、减少政府开支、减少国债和联邦预算赤字，其核心政治主张趋向保守，反对美国外交政策的“自由国际主义”倾向。茶党包括两派，一派被称为“佩林派”（Palinite），主张继续对外干预，另一派被称为“保罗派”（Paulite），主张减少对外干预。茶党运动的出现表明美国国内在对外政策上出现反思和分歧，奥巴马执政后美国开始调整对外战略。

奥巴马政府对外战略调整表现为几个方面的重要举措。第一个举措是明确提出“负责任地终结伊拉克战争”，^① 放弃改造中东的冲动。奥巴马总统随后访问埃及并在开罗大学发表题为“新开端”的演讲，宣称来开罗“是为了寻求美国 and 全世界穆斯林之间的新开端，一个基于共同利益和相互尊重的新开端，一个基于美国和伊斯兰教互不排斥，也不必相互竞争的真理的新开端”。^② 奥巴马总统缓和与伊斯兰国家关系的行为因姿态比较谦和而被批评为“道歉外交”。奥巴马政府的第二个举措是拒绝“人道主义干预”，不再轻言用兵，在叙利亚内战问题上采取了极为谨慎的政策姿态。奥巴马总统在西点军校的演讲中明确表示，

^① President Obama, “Remarks of President Barack Obama-Responsibly Ending the War in Iraq”, Camp Lejeune, North Carolina, February 27, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-ndash-responsibly-ending-war-iraq>.

^② President Obama, “Remarks by the President at Cairo University”, Cairo University, June 4, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

不能因为美国“拥有最好的锤头”，就将所有问题都看成“钉子”，他为美国对外军事干预设定了各种前提条件。第三个举措是改变应对地区安全挑战的方式，尝试用对话和谈判的方式，动员多国共同合作应对诸如朝核和伊核挑战。第四个举措则是加强国内建设，强调重建美国力量和影响的根基，以实现国内振兴和全球领导。^①

奥巴马政府的对外政策调整不仅仅是“纠偏”，而更像是“改弦更张”。克林顿政府积极倡导所谓“人道主义干预”，小布什政府大力推行反恐战争，两位总统在执政期间均有较强的改造他国经济模式和政治制度的冲动，而奥巴马政府则选择慎用兵，减少对外干涉。相比前两位总统在执政期间过多参与海外事务，奥巴马政府则选择强化国内建设。为了聚焦国内，减少对外承诺，倚重多边，奥巴马政府做出明确规划，采取具体行动，有意淡化外交政策中的意识形态因素，更加重视有形的、可见的安全和经济利益，使美国外交政策回归现实。^②然而，宏大的理想并不能清除国内政治障碍，退出反恐战争的努力因“伊斯兰国”兴起而受挫，军方还积极主张在阿富汗增兵，延续反恐战争。奥巴马总统任期八年，美国最终未能完全退出反恐战争，其“重返亚太”或者“亚太再平衡”战略同样进展比较缓慢。

特朗普执政后，美国在两个方向上弱化意识形态外交。第一是对外战略方向性的调整。特朗普政府降低非国家行为体对美国构成的安全威胁，反恐不再是美国对外政策重点。美国重新将传统国家行为体视为主要安全挑战，并从强调大国协调与合作转向重视大国战略竞争。第二是特朗普政府采取了所谓“有原则的现实主义”外交策略，^③更重视实利，并未突出大国战略竞争的意识形态色彩。2017年12月发布的《美国国家安全战略》用意识形态的透镜评估中国的政策和行为，认为中国和俄罗斯这两个“修正主义大国”要塑造一个与美国价值和利益相对立的世界；中国寻求在“印太地区”取代美国，扩展国家主导经济模式的触角，依照自身偏好重塑地区秩序；美国需要放弃以前的执念，即支持中国崛起并融入战后国际秩序能够促进中国自由化。^④尽管美国官方文件突出了大国战略竞争潜含的意识形态因素，但特朗普政府的对外政策并没有展现出明显的意识形态偏好。例如，美国的关税战瞄准了包括中国和欧洲在内的多数国家和地区，特朗普总统本人对俄罗斯表现出非常温和的姿态，并热衷于通

^① The White House, *National Security Strategy*, May 2010, “Preface”, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf>.

^② 樊吉社：《奥巴马主义：美国外交的战略调适》，《外交评论》，2015年第1期，第69—86页。

^③ Michael Lanton, “The Trump Doctrine”, *Foreign Policy*, Spring 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/>.

^④ The White House, *National Security Strategy of the United States*, December 2017, p. 25.

过首脑会晤解决朝核问题，美国还在 2018 年启动了与塔利班的谈判，干预中东事务的行动也明显减少，如此等等。这些举措都在减少对外政策中的意识形态“含量”。

直到特朗普执政后期，美国对华战略才开始突出意识形态因素。尽管美国主流媒体较早开始使用“中国共产党”、“共产主义中国”指代“中华人民共和国”，但直到新冠疫情暴发后，美国才开始在官方文件、讲话中较高频次地使用意识形态色彩非常鲜明的语言和文字。^① 2020 年 5 月 20 日，特朗普政府发布《美国对中华人民共和国的战略方针》，^② 以非常系统的方式，从意识形态的角度攻击中国的政策，认为中国在经济领域采取保护主义和重商主义政策，迫使美国企业为进入中国市场而出让技术，获取敏感信息或者商业机密，运用经济杠杆干预其他国家的内政外交；认为中国在全球推广价值观，挑战美国的基本理念，中美意识形态竞争体现在政治、经济和社会等所有领域。

此后，特朗普政府的多位重要官员就中美关系发表演讲，攻击中国的社会制度，指责中国的内外政策，试图将中美关系引向意识形态对抗方向。2020 年 6 月 24 日，国家安全事务顾问罗伯特·奥布莱恩在亚利桑那州凤凰城发表题为《中国共产党的意识形态和全球野心》的演讲。^③ 7 月 7 日，联邦调查局局长克里斯托弗·雷在哈德逊研究所与沃尔特·米德对谈，主题为“中国影响美国体制的企图”。^④ 7 月 16 日，司法部长威廉·巴尔在福特总统博物馆发表对华政策讲话。^⑤ 7 月 23 日，国务卿迈克尔·蓬佩奥在尼克松总统图书馆发表题为《共产主义中国与自由世界的未来》的演讲。特朗普政府上述四位重要官员关于中

① 2019 年 4 月 29 日，美国国务院政策规划司司长斯金纳曾宣称中美之间的冲突是文明的冲突，她的这种表达在美国引发了较大争议。关于中美战略竞争属于文明冲突的说法昙花一现，没有对美国外交产生实质性影响。Joel Gehrke, “State Department Preparing for Clash of Civilizations with China”, *Washington Examiner*, April 30, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/state-department-preparing-for-clash-of-civilizations-with-china>.

② The White House, *United States Strategic Approach to the People’s Republic of China*, May 20, 2020, pp 2-7.

③ Robert C. O’ Brien, “The Chinese Communist Party’s Ideology and Global Ambitions”, Phoenix, Arizona, June 24, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/chinese-communist-partys-ideology-global-ambitions/>.

④ Walter Russell Mead and Christopher Wray, “Transcript: The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States”, Hudson Institute, July 7, 2020, <https://www.hudson.org/national-security-defense/transcript-the-threat-posed-by-the-chinese-government-and-the-chinese-communist-party-to-the-economic-and-national-security-of-the-united-states>.

⑤ William P. Barr, “Attorney General William P. Barr Delivers Remarks on China Policy at the Gerald R. Ford Presidential Museum”, Gerald R. Ford Presidential Museum, July 16, 2020, <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential>.

国政策的演讲，形同一次关于中美战略竞争的系统性意识形态动员。这些讲话是国务卿蓬佩奥策划的结果，四人分工明确：奥布莱恩讨论意识形态，雷讨论间谍活动，巴尔谈论经济，他本人的讲话则讨论中国对美国经济、自由和世界民主政体的未来的威胁。系列讲话目的明确、任务清晰，即分析中美关系的方方面面、数十年积累的中美巨大不平衡，以及所谓的中国霸权构想。^① 四个讲话的地点分别位于南部的亚利桑那州、东部的华盛顿、北部的密歇根州和西部的加利福尼亚州，东西南北的民众均在动员之列。具体地点选择似乎也有特别考虑，特别是国务卿蓬佩奥将最后一个讲话放在尼克松总统图书馆，而尼克松总统是推动中美缓和、对华展开“破冰”之旅的共和党总统，美国对华接触战略的起点也可从尼克松政府算起，就此而言，蓬佩奥的讲话试图从源头上颠覆美国对华接触战略的逻辑。特朗普政府推动美国外交回归大国战略竞争，并将意识形态因素注入对外政策，特别是对华政策的所有方面。中美关系中的经贸分歧被“安全化”和“意识形态化”，美国开始用意识形态透镜审视中美在涉台、涉藏、涉疆、涉港等议题上的分歧，并采取相应的对抗性政策，冷战结束初期一度困扰两国的意识形态议题再度回归中美关系。

尽管特朗普总统的外交安全团队在其任期的后半段尝试将意识形态因素注入对外政策，尤其是大国关系，但对美国传统建制派精英来说，特朗普总统执政对美国意识形态优越感所造成的内外影响简直是一场“灾难”：特朗普政府的外交政策偏好、对双边或者多边制度性安排的反应、对国内议题的处理、大选后对选举结果的挑战等言论和行为，从根本上挑战了美国外交的意识形态传统、意识形态根基和制度自信。

特朗普总统的对外政策实践挑战了美国意识形态外交的传统。他在 2016 年总统大选期间的一些言论引起了很多人的警惕，在“美国第一”或者“美国优先”的口号之下，特朗普呈现出“难以预测”、“零和思维”和“交易偏好”的特点。他还批评甚至威胁美国在欧洲和亚太地区的盟友，虽然他对外交似乎一无所知，但表现得非常自信。^② 特朗普的政策主张让盟国坐立不安。美国大选结束后，日本首相安倍晋三改变了赴秘鲁利马出席亚太经合组织（APEC）领导人会议的行程，于 11 月 17 日经停纽约会见当选总统特朗普，试图让特朗普明白

^① Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future”, Richard Nixon Presidential Library, July 23, 2020, <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/>.

^② Scott Horsley, “4 Things to Know About Donald Trump’s Foreign Policy Approach”, NPR, April 1, 2016, <https://www.npr.org/2016/04/01/472633800/4-things-to-know-about-donald-trumps-foreign-policy-approach>.

美日同盟对美国的重要性。^①

特朗普执政后，美国退出了多个双边条约或协定以及多边制度性安排。特朗普与朝鲜以及俄罗斯国家领导人的互动也引发较大争议，他批评盟国并与几乎所有和美国有较多经贸往来的国家大打贸易战。具有较强意识形态冲动、主张美国延续“国际主义”传统的美国精英不希望特朗普治下的美国回归“民族主义”或“孤立主义”，更不能接受特朗普总统抛弃美国的外交传统、基本原则和价值。对传统建制派政治精英来说，一个不愿意高举“意识形态大旗”来“引领世界”的美国还是真正的美国吗？

特朗普政府对国内问题的处理同样备受争议。特朗普反对外来移民，执政后立即签署第 13769 号行政令，在 90 天内暂停伊拉克、伊朗、利比亚、索马里、苏丹、叙利亚和也门七个国家的公民进入美国，^② 随后积极推动在美墨边界建墙阻隔非法移民越界。2017 年 8 月，弗吉尼亚州小城夏洛茨维尔的白人至上主义者集会会导致暴力冲突，特朗普总统的态度引发广泛争议。新冠疫情暴发后，尽管美国拥有较多的资源和较丰富的经验，但应对失当，造成大量感染患者死亡。他在内政外交决策中不倚重传统国家机器，偏好“抢风头”，决策随意性强，被认为破坏了美国政治制度和传统。诸如此类争议事件持续挑战了美国以“山巅之城”自诩的意识形态自信。

特朗普总统及其支持者对 2020 年总统大选结果的挑战则尤其致命。特朗普在 2020 年 11 月 3 日大选民调结束后不久即表示拒绝承认选举结果，他和他的支持者们采取了种种策略，试图推翻选举结果。这些尝试包括：大选结束后在亚利桑那州、佐治亚州、密歇根州、宾夕法尼亚州和威斯康星州等关键摇摆州发起数十起质疑选举结果的诉讼；选举结束后，通常由州政府以例行公事的方式确认选举结果，特朗普及其团队施压各地共和党，阻止确认选举结果；其团队还施压关键摇摆州的共和党议员，试图建立替代选举人名单，以制造选举结果争议；收集可能存在选举欺诈的故事或者事件；特朗普还试图向司法部施压，推动对选举的司法调查；施压副总统彭斯，拒绝将选举人团选票

^① Katie Hunt, Junko Ogura and Yoko Wakatsuki, “Japan’s Abe on US Mission to ‘Build Trust’ with Donald Trump”, CNN, November 18, 2016, <https://edition.cnn.com/2016/11/16/politics/japan-abe-trump-visit/index.html>.

^② “Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States”, Executive Order 13769 of January 27, 2017, <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>.

投给拜登。^① 特朗普及其支持者挑战选举结果的最极端行动是利用公众压力，制造了 2021 年 1 月 6 日冲击国会大厦的游行。

代议制政府、三权分立和民主选举是美国政治制度自信的关键，也是美国“指点”他国内政的合法性来源。在特朗普执政之前，美国国内已有专家学者反思其政治体制的效率问题。2012 年 4 月 12 日，托马斯·弗里德曼在《纽约时报》撰文《打倒一切》，发出了美国是否从民主制（democracy）走向了“否决制”（vetocracy）的疑问。民主制的初衷是设计一套复杂的制约机制，防止任何人获得过大的权力，而否决制则是由于两党从意识形态分歧走向极化政治，加之美国外部没有重大威胁，两党拒绝妥协并相互拆台，没有任何一方可以获得足以做出重要决定的权力。互联网和社交媒体对国会的常态化关注，联邦政府规模的持续扩展，游说集团的深度参与，这一切都强化了党派政治，导致立法系统几近瘫痪。^② 普通民众对政府的信心持续下降，联邦政府频繁关门，债务危机持续，社会撕裂，凡此种种，无不是“否决政治”的外在表现。福山将美国政府的低效称为“政治衰败”或者“政治危机”。^③

然而，美国政治制度低效的问题远没有特朗普总统及其支持者对总统大选结果进行挑战来得更加严重。美国曾有过武力推翻他国选举结果的行动，而这种场景在 2020 年选举后在美国国内重演：一个寻求连任的总统拒绝承认选举结果，进而发起对选举过程、选举结果的挑战。特朗普执政带来的问题是：美国人是否仍然是“上帝的选民”，美国是否仍然是“山巅之城”，美国的政治制度安排是否仍然是其他国家效仿的榜样？奥巴马总统的国家安全事务副顾问本·罗兹在特朗普任期末曾于《外交事务》发表《复兴民主》一文称，如果拜登当选总统，他将继承一个已经放弃了世界领导地位并失去道德权威的美国，他需

^① Rosalind S. Helderman, “All the Ways Trump Tried to Overturn the Election—And How It Could Happen Again”, *The Washington Post*, February 9, 2022, <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2022/election-overturn-plans/>; Russell Wheeler, “Trump’s Judicial Campaign to Upend the 2020 Election: A Failure, But Not a Wipe-out”, Brookings, November 30, 2021, <https://www.brookings.edu/articles/trumps-judicial-campaign-to-upend-the-2020-election-a-failure-but-not-a-wipe-out/>; William Cummings, Joey Garrison and Jim Sergent, “By the Numbers: President Donald Trump’s Failed Efforts to Overturn the Election”, *USA Today*, January 6, 2021, <https://eu.usatoday.com/in-depth/news/politics/elections/2021/01/06/trumps-failed-efforts-overturn-election-numbers/4130307001/>.

^② Thomas L. Friedman, “Down with Everything”, *The New York Times*, April 21, 2012, Section SR, p. 11.

^③ Ezra Klein, “Francis Fukuyama: America is in ‘One of the Most Severe Political Crises I Have Experienced’”, *Vox*, October 26, 2016, <https://www.vox.com/2016/10/26/13352946/francis-fukuyama-ezra-klein>.

要重建“山巅之城”，因为美国的民主不再是世界的“典范”。^①

四、拜登政府的“意识形态化”外交

拜登是华盛顿的“老面孔”，他从1973年1月到2009年1月担任参议员36年之久，曾在参议院外交关系委员会担任主席，曾会见过60多个国家、地区及国际组织的150多位领导人，并在波黑战争、科索沃战争、阿富汗战争和伊拉克战争等诸多对外干预中发挥了重要作用。更重要的是，他曾在奥巴马执政时期担任副总统八年。拜登参议员见证了冷战中后期国际局势的风云变幻、经济全球化的高歌猛进、美国对外干预行动、美国国际地位变迁以及中国发展和崛起，他熟悉意识形态话语，洞悉冷战对抗的手段和路径。拜登竞选并当选总统后，外交意识形态化成为美国对外政策的主要特征，对华政策尤其如此。

拜登在竞选期间就开始高举意识形态大旗，展示鲜明的意识形态政策偏好。他批评特朗普在执政期间背弃了赋予美国力量和团结的“民主价值观”，疏远了美国的价值观盟友，他准备“更新美国的民主和联盟”，以便让美国再次“领导世界”，而其首要任务是修复和重振“国内民主”，使白宫成为民主价值观和民主制度核心支柱的守护者而非破坏者，美国还将加强与民主国家的联盟，组织并主办全球民主峰会，讨论反腐败、抵御专制主义、促进人权等议题，团结“全球民主国家的经济实力”来应对中国。^②

拜登执政后立即将意识形态置于非常重要的地位，通过意识形态透镜看待美国当前面临的内政和外交环境，他执政迄今的政策文件、言论和行为中均包含较高“浓度”的意识形态含量。拜登总统在《过渡期国家安全战略指南》中强调，美国要维护“普世价值”，需振兴美国最基本的“民主”优势，“民主”是“自由、繁荣、和平与尊严”的关键；美国需要证明，不仅“民主仍然是管用的”（democracy can still deliver），而且民主对于应对挑战也是至关重要的；美国必须与志同道合的盟友一起振兴全世界的民主。^③ 2021年5月31日，在国家阵亡将士纪念日发表的演讲中，拜登总统宣称美国是“世界上唯一建立在一种

^① Ben Rhodes, “The Democratic Renewal: What It Will Take to Fix U. S. Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, September/October, 2020, pp 46-56.

^② Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump”, *Foreign Affairs*, March/April 2020, pp 64-76.

^③ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

理念之上的国家”，“民主不仅是一种政府形式”，还是“一种生活方式”、“一种世界观”，是值得为之奋斗、为之牺牲的“美国之魂”，当前“民主”正处于与“专制”斗争的危险之中。^①

同时，意识形态成为美国统筹内政和外交的关键工具。拜登政府在 2022 年 10 月发布的《美国国家安全战略》中打破内政和外交的边界，将二者融为一体。报告认为，美国要想在国外获得成功，必须加大对国内的创新和工业能力的投入，增强美国的承压能力（韧性），为此，美国将用产业战略补充私营部门的创新能力，对美国的劳动力、战略部门和供应链进行战略性公共投资，特别是关键技术和新兴技术。^②

拜登政府重振意识形态外交的第一要务是投资国内，通过自我修复以重建美国民主“典范”的形象。2021 年 11 月 15 日，拜登总统签署《两党基础设施法》，致力于“投资”包括道路、桥梁、公共交通、机场、港口和车辆等在内的交通基础设施，以及气候、能源、环境和网络等。^③ 2022 年 8 月，拜登总统签署《芯片与科学法》和《削减通胀法》，加强美国制造业、供应链和国家安全，投资和研发科学技术，发展清洁能源经济，助力美国创新、创业和制造。^④

拜登政府分别在 2021 年 12 月和 2023 年 3 月两次主持召开“民主峰会”，这成为其外交意识形态化的标志性行动。如果参照美国的标准，应邀参会的大概没有多少算得上实施了“真正的民主”。100 多个国家和地区的代表参加了第一次峰会，美国在峰会上发起“总统民主复兴倡议”（Presidential Initiative for Democratic Renewal），致力于支持自由和独立的媒体、打击腐败、培养民主改革人士、促进技术服务于民主、捍卫自由而公平的选举和政治过程，^⑤ 拜登政府计

① President Biden, “Remarks by President Biden at the 153rd National Memorial Day Observance”, Arlington National Cemetery, Arlington, Virginia, May 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/31/remarks-by-president-biden-at-the-153rd-national-memorial-day-observance/>.

② The White House, *National Security Strategy*, October 2022, p. 11.

③ The White House, “A Guidebook to the Bipartisan Infrastructure Law”, <https://www.whitehouse.gov/build/guidebook/>.

④ The White House, “Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China”, August 9, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>; The White House, “Building a Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act’s Investments in Clean Energy and Climate Action”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>.

⑤ The White House, “Fact Sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal”, December 9, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/>.

划投入 4.2 亿美元以落实这些倡议。第二次峰会由美国、哥斯达黎加、荷兰、韩国和赞比亚共同召集，拜登政府宣布再投入 6.9 亿美元以落实第一次峰会提出的倡议。

拜登政府将意识形态当作处理大国关系，尤其是对华战略的关键工具，用意识形态实现对国内和国际的动员。从 2015 年初美国国内讨论修改对华战略，到拜登政府出台国家安全战略，经过七年多的争论，美国最终在对华战略上形成了开展战略竞争的定论。然而，中美关系不同于冷战期间的美苏关系。美苏两大阵营的冷战是在一个平行世界展开的，各自建构彼此隔绝的经济体系和军事集团，而中美两国共同在一个全球互联的环境中发展关系、产生分歧、进行较量，两国存在非常复杂的利益纠葛，无法轻易进行切割。拜登政府对华采取的强硬政策必然包含对中美人文交流、经贸科技往来以及金融投资等诸多领域的限制和管制，这意味着美国的部分个人、企业和机构将随之受损。如何说服或者迫使这些个人、企业和机构响应美国政府的对华战略？意识形态显然是最合用的工具。美国对中美人文和教育交流的限制、对中美双向投资的限制、对中美经贸往来的限制、对中美科技合作的限制，无不运用意识形态作为借口，将所有的中国个人、企业和机构与美国相关的言论和举动以及互动都贴上“意识形态”标签，进而予以管制和限制，迫使美国个人、企业和机构支持对华战略的全面调整，这也是美国所谓全政府、全手段对华战略竞争的表现。

拜登政府将意识形态应用于协调盟国和伙伴的对华政策。在一个互联的世界中，美国单靠自身力量不可能对中国开展实质性的限制，如果没有盟国的协调与合作，美国推动对华“筑墙设垒”或“脱钩断链”只会损害自身利益，将很难得到美国企业的支持与合作，因此，美国需要协同盟友采取共同行动。然而，美国盟友的对华认知与美国有所不同，未必都响应美国的政策。拜登政府通过意识形态外交“污名化”中国与各国的往来，夸大中国实力，将中国描述为现存国际秩序的颠覆者，并诬称中国所有行为均具有政治和安全内涵，以此辅助对盟国的动员，促使其在对华政策上采取与美相同或者相似的政策举动。

拜登政府将外交意识形态化的行为导致世界愈发撕裂。2019 年 9 月 24 日，联合国秘书长古特雷斯在联合国大会第七十四届会议上发出了这样的警示：“我担心可能出现‘大分裂’：世界分裂成两个阵营，地球上两个最大的经济体建造两个独立的、相互竞争的世界，每个都有自己的主导货币、贸易和金融规则、

自己的因特网和人工智能能力，以及自己的零和地缘政治和军事战略。”^① 特朗普执政期间，美国采取了诸多逆全球化的政策，新冠疫情暴发加速了供应链重组，俄乌冲突则推动各政治力量的调整与变化。这三个态势加速撕裂世界，迅速逆转全球化，推动供应链重构，而拜登总统则是系统性加剧这种后果的美国领导人。

五、冷战后的美国意识形态外交：变迁与挑战

冷战结束迄今的三十余年中，美国意识形态外交大致完成了一个循环。冷战期间，意识形态外交是大国战略竞争、助推冷战的首要工具，一切以意识形态划分敌我友。冷战结束后，美国以胜利者自居，尝试在对外政策中推动制度输出，以完成“历史的终结”。克林顿政府试图通过与所有非西方国家“接触”来“扩展”经济互动，进而促成非西方国家的政治变革。“9·11”恐怖主义袭击发生后，小布什政府则试图通过反恐战争颠覆并重建一些国家的政权，以此消除恐怖主义滋生的土壤，结果却使美国陷入无休止的扩大化反恐战争，并导致美国国内问题日益严重。

奥巴马政府竭力弱化对外政策中的意识形态因素，尝试退出反恐战争，争取大国协调与协作，倚重多边和大国共同应对地区和全球挑战，但其政策未能获得国内最大限度的支持，种种努力皆因国内掣肘而效果不彰。从某种意义上说，特朗普当选后试图进一步回归美国自身利益，减少对国际事务的介入，淡化乃至完全消除对外政策中的意识形态考虑，用赤裸裸的利益算计来衡量与其盟国、伙伴乃至竞争对手的关系，这与奥巴马政府的现实主义外交有异曲同工之处，只是特朗普政府更加粗糙而鲁莽。美国的此种对外政策调整在新冠疫情暴发后偏离了轨道。为了大国战略竞争，美国重新在大国关系中祭起意识形态大旗。拜登政府的对外政策既是对特朗普政府外交鲁莽行为的修复，更是对其“美国优先”政策的继承和发扬，意识形态外交重新成为美国对外政策的基调。

在这三十多年中，美国意识形态外交完成了从大国意识形态较量到侧重对外输出经济模式和政治制度以应对恐怖主义、弱化外交中的意识形态因素、增加外交中的意识形态“含量”，再到将外交意识形态化的循环。就此而言，当美

^① 安东尼奥·古特雷斯：《秘书长在联合国大会第七十四届会议上的发言》，联合国网站，2019年9月24日，<https://www.un.org/sg/zh/content/sg/speeches/2019-09-24/address-74th-general-assembly>。

国总统、政要和专家学者反复强调“冷战后”时代终结的时候，他们似乎是在暗示“新冷战”已然来临。

展望未来，美国的意识形态外交政策将面临如下三个方面的挑战。

第一，美国对其政治制度安排、经济模式和社会管理方式的自信心下降，开始怀疑这些意识形态内容对其他国家是否仍然具有吸引力。在政治方面，2007—2008年金融危机之后，美国国内相继爆发“茶党”运动和“占领华尔街”运动，社会政治运动挑战了美国的政治僵局。民主党与共和党的党派政治在过去十余年中愈演愈烈，两党的中间派力量减少，政策主张更趋对立和对抗，两党在国会中的否决政治导致国内问题迟迟难解。2016年特朗普在总统大选中胜出，并在执政期间挑战美国传统的内政外交政策，2020年输掉总统大选后质疑选举的合法性，并煽动其支持者冲击国会山，甚至要求军方为其个人政治目的服务。在经济方面，美国是经济全球化的最大赢家，华尔街的银行家、资本力量和高新技术产业受益巨大，但美国也受到经济全球化的反噬，产业外迁导致国内工人失业，家庭收入下降，贫富分化加剧。不仅如此，美国政府很少介入经济活动，但其他国家可能介入较多，这使美国认定其企业难以在竞争中胜出。在社会方面，美国复杂的法治体系造成了不利的经济后果，泛滥的政治正确营造了处处充满禁忌的社会环境，极端的自由思想割裂了民众。美国的政治僵局、贫富分化和社会撕裂使其怀疑其制度、模式和治理方式的优越性。^①

第二，随着国内问题不断累积且短期内难以解决，美国内政外交政策的轻重缓急将有别以往，聚焦国内是其必然选项，对外拓展政治制度、经济模式与社会管理方式的意愿和能力将随之下降。美国的这种政策调整始于奥巴马政府，在特朗普执政期间进入剧烈调整期并延续至今。奥巴马政府在外交领域立足于调整自身存量，不做或者少做增量，或者只做象征性增量，从而成为“众筹版”霸权国。^②特朗普政府则选择退出各种国际机构和组织，显著减少对外投入，要求或者迫使盟国承担更多责任、贡献更多公共产品，以此减轻美国负担，使美国能够专注于国内事务。拜登政府则将“投资”美国当作国家安全战略的核心内容之一。聚焦国内、加强自身国力建设，是美国必然的、长期的选择。在资源相对有限的条件下，政策目标排序自然更倾向现实的、可见的国家利益，从而弱化价值观的、意识形态的无形利益。

第三，由于美国制度和价值观自信心下降，美国将更加担忧来自他国的意识形态挑战，处于“守势”的美国可能以更强硬的姿态和方式处理意识形态议

^① 樊吉社：《特朗普时代：B面美利坚》，澎湃新闻，2021年1月13日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10757996。

^② 樊吉社：《奥巴马主义：美国外交的战略调适》，第69—86页。

题，反而使美国更加重视意识形态因素在美国外交政策中的地位和作用。这将成为美国的悖论，即美国一方面希望聚焦国内，另一方面又需要在对外政策中承担更大责任。由于国内挑战艰巨，美国能否在制度层面与他国展开竞争已经成为问题。近年来，美国对任何外部的意识形态挑战高度重视，认定其他大国的政策正在动摇美国的根基，从而排斥对外人文和教育交流，对任何可能涉及意识形态内容的问题保持高度警惕，并做出了很多过激反应。不仅如此，美国越来越从意识形态视角分析和判断他国的政策行动，这也必然导致过度反应，甚至激化大国间的意识形态较量，从而导致“自我实现的预言”。

自冷战结束后，从“唯我独尊”、“舍我其谁”的攻击姿态回落到“民主制度是否仍然管用”的防御、保守状态，美国在意识形态问题上已经进入了“回摆”的另一个循环，这种趋势的复杂作用和影响仍待我们进一步观察并保持警觉。

（责任编辑：李 丹）

policy analysis and the study of international system. Using dramatic metaphors, role theory explores how domestic and international settings shape national role conceptions that significantly influence foreign policy making, and how national role conceptions, international agents and international system construct each other in interaction and evolution. Integrating material and ideational factors, focusing on specific setting and interaction in social process, spanning over multiple levels and dimensions in its analysis, role theory provides powerful tools for the interpretation of the complex, plural and pluralistic international processes in the world of uncertainty. Amidst profound changes unseen in a century, the Chinese perspectives and narratives are expected to become an important growth area for role theory in international relations.

Key words: role theory, national role conceptions, foreign policy, international system, international relations (IR), China

The Underlying Logic and Practices of the U.S. Ideological Diplomacy

FAN Jishe

Abstract: The political, social and economic beliefs in freedom, democracy, human rights, separation of powers and market economy are essentially the “intrinsic attributes” and the unique ideology of the United States. When the U.S. rose as the world hegemony, its “intrinsic attributes” have been continuously externalized, influencing and even shaping its foreign policy. During the Cold War era, everything was divided into friend and foe according to its ideology, thus ideological diplomacy was the essential instrument for strategic competition between great powers. After the end of the Cold War, the Clinton administration tried to “expand” its political system and economic model through “engagement”, while the Bush administration tried in vain to subvert regimes and rebuild nations in the Long War on Terror to eliminate the breeding ground for terrorism. They believed in the “superiority”, “typicality” and “representativeness” of the U.S. political and economic model, but the Long War on Terror undermined the American power and influence. The Obama administration attempted to bring U.S. foreign policy back to reality, reducing its ideological factors. The Trump administration fundamentally challenged the ideological tradition and foundation of U.S. diplomacy, and undermined people’s confidence in its political system by adopting the America First policy in dealing with allies and partners, handling the domestic issues, and reacting to the Presidential election result. For the Biden administration, ideology became the defining feature of American foreign policy. The United States made use of ideology to mobilize all domestic and international forces to serve its strategic purpose of out-competing China. The practices of

American ideological diplomacy in the last three decades indicate that ideological diplomacy is transforming into the essential instrument for great power strategic competition once again. In this regard, when U.S. Presidents, politicians, experts repeatedly emphasize the end of the “Post-Cold War” era, they seem to imply that the “New Cold War” has already come from an ideological perspective. In an economically globalized world, the relationship between and among countries are getting very complicated, the U. S. ideological diplomacy is bound to face tremendous challenges.

Key words: U.S. diplomacy, ideology, Biden administration, China policy, Sino-U.S. relations

Modern Political Warfare and the Prospect of the China-U.S. Strategic Competition

HU Xin GU Lei

Abstract: As the world has entered into a new period of turbulence and transformation, the international political landscape and balance of power has been adjusting and changing at an accelerated pace. In the historical trend of great changes, the United States intends to resume political warfare as an important means of grand strategy, in order to promote great power strategic competition. Modern political warfare not only inherits the traditional modes of ideological control and non-war conflict, but also combines the changes of the times and advancement in science and technology for comprehensive employment of public opinion warfare, cognitive warfare, and hybrid warfare to transform the systematic hegemonic advantage of the West into an offensive of all-domain political warfare. These tactics and effects have been verified in the Russia-Ukraine conflict. The purpose of this paper is to analyze the historical inheritance and contemporary evolution of political warfare in the United States and the West, and to present the complex confrontation of great powers in the political field. It also examines the risks of political warfare in the strategic competition between the United States and China so as to provide reference and provoke thinking for strengthening China’s national security, especially political security.

Key words: political warfare, strategic competition, national security, China-U.S. relations, Russia-Ukraine Conflict

(译审:魏 玲)