

国际观察

八年三份报告 美国国家安全战略的变与不变

主线延续：“推进华盛顿的野心”

美国白宫日前发布最新版国家安全战略报告。作为总统特朗普第二任期的外交政策指导性文件，这份报告被诸多媒体和智库解读为“冷战结束以来美国外交战略思想最剧烈转折”，报告试图“彻底重塑美国对外政策”，重新定位“美国的全球角色”，重新定义“美国优先”。

从内容到基调，特朗普2.0版国家安全战略报告迥异于二战后历任美国总统的世界观和安全观。将这份报告与2017年特朗普首个任期和2022年时任总统拜登发布的国家安全战略报告作对比，可以清晰看到一个在全球力量对比变化与国内政治极化撕扯中政策摆荡的美国。

战略转向：“限定的核心美国利益”

2017年的报告保留了所谓“美国领导自由世界”、维护“基于规则的国际秩序”的外交总体框架，但抛出“美国优先”“大国竞争”概念，并提出在移民、贸易等问题上采取强硬立场，把经济与安全捆绑。

拜登政府2022年的报告，将美国面临的挑战概括为大国竞争和全球挑战。报告回归所谓“自由国际主义”原则，支持推广“民主价值观”，强调美国盟友伙伴体系重要性。报告未提“美国优先”，但在大国竞争、产业政策、科技管控等议题上，实际延续了特朗普1.0版报告的部分思路。

如今，特朗普2.0版报告与1.0版相比走得更远。报告说，维护“核心国家利益”而非“战后国际秩序”，是美国外交政策根本目的和外交战略唯一核心。

这意味着，至少在特朗普第二任期内，其外交政策将基于“能否提升美国实力与繁荣”这一核心标准，强调获利导向、交易思维，主张“在限定的核心美国利益上进行选择性竞争”和“灵活现实主义”。

在地区层面，新版报告对美国的战略优先级重新排序：提出“西半球优先”，将边境安全、打击贩毒和防止域外国家介入视为核心利益；继续把亚太视为大国竞争的主要地区；降低中东在美国安全战略中的重要性；非洲则被界定为关键矿产供应和所谓“恐怖主义风险”区域。

新版报告遭不少民主党人以及建制派学者的批评。美国外交关系学会网站刊文评估，该报告缺乏战略清晰度，“论战性大于政策性”。

政策摆荡：“视野更狭隘、政策更内顾”

跨越八年、历经两名总统与三届政府的三份报告，折射出美国外交政策的摇摆不定。

一是对全球性挑战的态度。以气候变化为例，特朗普1.0版报告虽批评全球气候议程不利于美国，但仍提出在这一领域成为“全球领导者”。拜登政府的报告则直接将气候变化置于全球性挑战之首。而在新版报告中，全球性挑战已成为“需要避免的负担”。

二是对盟友伙伴的定位。在2017年报告中，特朗普政府呼吁北约盟友提高军费开支，但承认同盟体系是美国的“宝贵优势”。拜登政府更是将“构建最广泛的盟友与伙伴联盟”作为外交政策重点。新版报告则显现出把盟友“工具化”的趋势，尖锐批评欧洲盟友的内政外交，并反对北约持续扩张。

三是对美俄

关系的立场。在2017年报告中，特朗普政府认为俄罗斯是美国的主要地缘政治对手。2022年，拜登政府将俄罗斯视为“重大威胁”。相比之下，新版报告对俄罗斯的定义“温和”许多，不仅鲜有批评俄罗斯，还期望与俄重建战略稳定。

四是战略优先地区的变化。2017年报告对西半球着墨不多，倒是拜登政府2022年报告提出“西半球对美国的直接影响超过任何其他地区”。新版报告则将毒品贩运、非法移民等议题提高到更重要层级，提出所谓“门罗主义特朗普推论”。有分析认为，这表明美国的拉美政策将更强调势力范围、更遵循强权逻辑。

专注于地缘政治与安全分析的美国“战争困境”网站评论说，与此前国家安全战略报告相比，新版报告“视野更狭隘、党派性更强、政策更内顾且个人色彩更浓”。

新版报告中不乏自相矛盾之处，如既宣称将“倾向不干涉主义”，又暗示美在西半球有“干预权”，还想推动欧洲改变发展轨迹。欧盟委员会前主席罗马诺·普罗迪认为，报告“以非常不恰当的方式干涉了他国内政”。

美国《外交政策》网站刊文说，这份报告时而鼓吹干涉主义，时而抨击干涉主义，“但贯穿始终的主线是推进华盛顿的野心”。

专家认为，变中亦有不变。维护美国在国际体系中的优势地位，构成三份报告延续的主线，尤其表现在重视大国军事竞争和国内经济安全。

三份报告都强调提升军事实力。2017年报告提出重建军队、强化核威慑，将太空视为重点竞争领域。2022年报告突出“一体化威慑”，并着手对“三位一体”核打击能力与核指挥控制体系进行现代化。新版报告提出重振国防工业，开发新一代“金穹”导弹防御系统，确保拥有“最强大”核威慑。

三份报告在经济安全方面也有一定延续性。2017年报告力推制造业回流，2022年报告强调供应链安全，新版报告提出再工业化、供应链“去风险”等。美国将高科技、制造业、关键矿产和能源领域的主导地位视为战略竞争的重点。

也有分析认为，在看清美国国家安全战略报告中门道的同时，也要区分报告中的战略与美国政府实际的政策。

一方面，发布报告是政府应国会要求的程序性举措，白宫为保持自身政策的灵活性，不会被这份文件的简单约束。另一方面，“计划赶不上变化”，美国外交政策往往会因为国际局势的变化而调整。另外，美国党派政治极化将进一步加深其外交安全战略的摇摆与不确定性，而选举周期也会影响外交政策的连贯性。

在持续的政策摆荡与撕扯中，美国对战后秩序和多边主义的承诺一再弱化，给世界带来更多不稳定性。

本版文/图均据新华社



这是12月2日在美国首都华盛顿拍摄的白宫。