



为什么国际主义外交政策需要更强大的国内基础？

查尔斯·库普钱、彼得·特鲁波维茨¹

编者按：拜登上台后宣布，美国已准备好再次领导世界。他面临的主要挑战不在政策，而在政治。只有改变美国的政治生态，实行惠及工人的经济政策，重建两党共识，加强国内民主制度，才能为美国的国际主义外交政策赢得国内支持。本期摘译推荐美英两位学者对这一问题的分析。

美国总统拜登宣布，在他的治下，“美国已经归来”，并已准备好“再次领导世界”。他希望恢复美国促进国际合作并在海外捍卫自由价值观的传统角色。尽管拜登在去年的总统选举中获胜，但上述国际主义愿景却深受美国民众怀疑。面对日益加剧的两党纷争和城乡居民间不断加深的裂痕，长期以来支持美国参与海外事务的国内共识已经分崩离析。

伴随这些分裂趋势，美国的政策逐渐出现一种向内的转变。特朗普总统采取的单边主义、新孤立主义、保护主义和排外主义为大多数外交政策制定者深恶痛绝，却反映了民众对美国在海外过度扩张的担忧。

因此，解决美国工人面临的困难对于抵抗特朗普的“美国优先”方针和以不

¹ 查尔斯·库普钱（Charles A. Kupchan）是美国对外关系委员会资深研究员与乔治敦大学国际事务教授，彼得·特鲁波维茨（Peter L. Trubowitz）是伦敦政治经济学院国际关系教授与英国皇家国际事务研究所助理研究员。本文英文原文发表于《外交事务》网站：<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-20/foreign-policy-home-front>，此为中文摘译版。

满为基础的不自由政治而言至关重要。这必须从实现经济复兴开始。美国政府需要在疫情恢复、医疗保健、基础设施、环保技术、就业以及其他国内领域中进行持续性投资。为此，美国需要进行结构性政治改革来纾解当下的政治困境，并确保美国的外交政策符合美国工人的利益。

拜登需要采取“由内而外”的路径，将国内的优先事项和海外的目标有机联系起来。若拜登能够成功，将大大降低下一任总统重返特朗普时代自取灭亡的外交政策的几率。这对于恢复国际社会对美国的信心同样重要。鉴于美国政治的功能失调和两极分化，世界各国的领导人和人民有理由质疑：拜登代表的是美国政治的新常态，还是“美国优先”政策的短暂中止。

一、外交政策的国内障碍

那些忽视了动员和保持国内支持来实现对外目标的美国总统，常常为自己的政治失算付出代价。并非只有支持扩张主义或国际主义的总统会面临国内障碍。最初，特朗普的“美国优先”口号吸引了许多选民，但这一吸引力未能持续。特朗普草率地强加关税，违背国际承诺，漠视人权，还忽视盟友，其贸易政策对美国工人造成的影响弊大于利。他将新冠肺炎大流行归咎于中国，却任由疫情在美国肆虐。他使美国同盟友疏远，并把包括伊核和朝核问题在内的战略重点搞得一团糟。

相比之下，富兰克林·罗斯福或许是驾驭国内政治来推动外交政策的最佳典范。他推翻了两次世界大战期间禁锢美国外交政策的孤立主义，建立了广泛的两党联盟。该联盟支持了美国在战时应对德国纳粹和日本帝国主义的威胁，并在战后帮助实现了罗斯福的世界计划。新政的成功和战时的繁荣使美国人相信，对海外事务的参与以及开放的世界经济将有助于美国的安全，并将带来战后的繁荣。罗斯福的外交政策强调了美国的价值观和利益，同时吸引了理想主义者和现实主义者，并为全国各地、各行各业的美国人带来了好处。与其他总统相比，罗斯福在最大程度上把自由国际主义嵌入了二十世纪美国治国的指导精神。

拜登已明确表示，他希望效仿罗斯福总统。但拜登面临的现实比当时更

具挑战性：民主党在两院仅有微弱优势。当罗斯福在二战爆发后向选民“推销”国际主义时，他已经实现了大部分新政目标；而拜登颇具雄心的国内政策的效果尚待观察。今日的美国在政治上更加分裂，经济上更加不平等，人口结构也更加多样化。在华盛顿执政面临的障碍是：多数党已经几乎不可能赢得少数党的支持。如果拜登希望建立新的国际主义，他必须改变美国的政治生态。

二、拜登的经济政策

拜登重新链接美国对外行为和国内工人阶级经济社会需求的努力应从倾听新的声音开始。大型企业常常在外交政策的制定过程中发声，但这一过程却在很大程度上忽视了美国工人的利益。为了考虑工薪家庭的利益，拜登应当让劳工部长同财政部长一样，成为国家安全委员会（National Security Council）的常任成员。这将使白宫在审议外交政策时更好地倾听工人的利益诉求。拜登还应在国家安全委员会、国务院、国防部、美国贸易代表办公室和其他外交政策机构设立相关高级副职，以确保在决策过程中尽早、经常地考虑美国工人的需求。此外，拜登政府应深化国家安全委员会同其他国内事务部门之间的体制联系，包括国家经济委员会（National Economic Council）和国内政策委员会（Domestic Policy Council）等。

华盛顿还需尝试新的贸易调整措施，以减轻贸易协定对工人的负面影响（例如工资损失、失业等）。目前，华盛顿通过贸易调整援助计划（Trade Adjustment Assistance）为失业工人提供咨询、再培训、学费和其他形式的支持。然而，该计划过于被动，只有在企业关闭工厂或裁员后才发挥作用。此外，该计划未能解决由于技术变革带来的劳动力市场波动。通过培训工人掌握新技能，并在医疗健康、教育和政府服务等领域进行公共投资，拜登可以创造更多不容易被自动化和贸易取代的工作机会。同时，拜登政府还需纠正失业对社区带来的负面影响，包括经济发展停滞、人口萎缩、药物滥用、犯罪和暴力的增加等。

在拜登政府执政初期推行上述改革将增加拜登总统的继任者保留这些政策的概率。在民粹主义盛行的时代，推翻这些促进美国工人利益的政策在政治上不会有好处。

三、分裂的参议院

拜登可以通过战略重点和政治手段的重新结合来巩固治国的政治基础。他应当继续缩小美国在中东地区的驻军规模，减少对中东的承诺。同时，拜登应当回归美国长期的治国方略，即同盟友合作，捍卫民主，并维护欧亚地区的稳定。在传统议程的基础上，拜登还应将新的重点放在应对气候变化、推动全球公共卫生事业以及保持美国的技术创新优势上。

上述战略调整不仅是好的外交政策，更是好的政治策略。大约四分之三的美国选民希望美国部队撤离阿富汗和伊拉克。而聚焦亚洲和欧洲，同民主盟友团结合作，则得到民众的大力支持。北约赢得了两党选民的坚定支持，两党也在对华强硬上取得了一致。拜登政府在加强同印太伙伴的关系、重申对中国台湾地区的“安全承诺”以及鼓吹民主国家在敏感科技领域同中国“脱钩”等议题上，拥有坚实的政治基础。美国民众也把应对气候变化和全球公共卫生作为优先事项。

拜登可以通过对国内经济的大规模投资提高生活水平，减少不平等，重建社会契约，并进一步加强国际主义共识。在此方面，拜登不能等国会两党达成一致再采取行动，因为这在政治极度两极分化的华盛顿几乎不可能实现。拜登与其国会盟友需要改革美国参议院陈旧的阻挠议事（filibuster rules）制度，该制度通常只会扼杀众议院通过的立法。²拜登应当敦促参议院的民主党人彻底抛弃该制度，或对其进行根本改革，以使国会能够通过必要的法律。

拜登可以通过战略性的公共投资重启两党共识。他在竞选期间提出的两万亿“重建更美好的未来”基础设施方案（Build Back Better）将弥合城乡差距，而城乡差距正是导致政治瘫痪、两党分歧的重要因素。在农村地区扩大宽带网络覆盖将促进更公平的经济增长和更广泛的公民参与。修复国内老化破损的桥梁、道路和公共交通系统将促进都市地区的经济增长。化石燃料向可再生能源的过渡将创造数百万个新的就业机会，并提高美国在部分行业的竞争力。通过聚焦基础设施和气候投资，拜登可以在适当领域鼓励私营部门参与，让其协助缓解经济不平等。随着气候变化、网络安全和人工智能领域全球地缘政治竞争的展开，针对

² 阻挠议事制度（filibuster rules）又称“冗长辩论”，少数党议员用它来作为阻碍议事日程，拖长整个议会辩论过程，最终使议案胎死腹中。——译注

国内战略性投资将激励高科技创新，使美国在全球竞争中获得优势。

四、民主价值观

支持国际主义的另一路径是在世界各地维护民主和人权，以修复美国的声誉。大多数外国盟友同美国民众一样，支持拜登的相关努力。但要实现这一目标，美国必须首先在国内展现这些价值，然后才能向世界推广。

拜登若想避免“伪善”的指责，就必须在国外捍卫民主的同时，在国内进行政治改革。众议院领袖佩洛西（Nancy Pelosi）成立调查国会大厦袭击事件的两党独立委员会的提议，是朝着正确方向迈出的有力一步。

美国也应当开始修复其日益失去代表性的选举制度。《约翰·路易斯投票权促进法》（John Lewis Voting Rights Advancement Act）和《为人民法案》（For the People Act）应当被通过，用以促进选举制度的代表性和少数群体的参与性。在短期内，这些法案的通过将明显有利于民主党；但从长远来看，上述立法将通过刺激两党争夺所有美国人的选票来加强民主制度。

最后，拜登应当鼓励州政府改革选民选举代表的方式。目前，大多数州的初选是独立的，并以政党为唯一参选单位。在政治极化的当下，这一制度会“惩罚”温和派：为了获得提名，候选人需要迎合极端的意识形态而非位于政治光谱中央的温和思想。

五、罗斯福模式

密歇根州参议员阿瑟·范德堡曾提出“美国政治止于大洋之滨”。此后，美国的两党政治家都遵循了这一路线。但这句话是一种误导。在外交政策方面成功的总统往往不仅掌握了治国理政的艺术，更能顺应政治之势而动。

拜登可以借鉴罗斯福的经验，克服造成当下危机的国内障碍，包括不能充分代表美国普通民众利益的决策过程、阻碍两党合作并加剧分歧的政治实践以及损害选民权利的不合理选举制度等。拜登不仅需要通过临时的战术性调整把美国重

新带回国际舞台，更需要重新构想美国政治。通过改革和加强政治机构，使对外政策更具经济包容性，从而重建美国，只有这样才能恢复美国国际主义的声誉。

（陈泽均摘译，归泳涛校）