

抛弃博尔顿 特朗普外交政策会变吗

复旦大学美国研究中心教授 韦宗友

美国总统特朗普 10 日宣布，总统国家安全事务助理约翰·博尔顿已在他的要求下辞职。博尔顿成为特朗普任内离职的第四位总统国家安全事务助理。

博尔顿为何被解职？未来美国外交政策是否将有所变化，我们请专家为您解读。——编者



韦宗友

问：博尔顿任内主要做了哪些工作？他的出局可能对美国的外交政策产生哪些影响？

答：自 2018 年 3 月就职到今年 9 月被解职，博尔顿在国家安全事务助理一职上总共坚持了 17 个月。17 个月来，在朝核、伊核、阿富汗撤军、委内瑞拉、中美贸易摩擦乃至美俄关系等特朗普关心的重大外交问题上，博尔顿的“成绩单”乏善可陈。

在中美经贸问题上，尽管博尔顿表示他不懂经贸问题，不愿意掺和，但是却主张提升美台关系和增加美军在南海地区的“航行自由行动”，加剧中美对抗风险。博尔顿对俄罗斯的敌意，也让特朗普在重启美俄关系方面倍感孤立。如果说博尔顿的外交“贡献”，那么就是美国在单干和对抗的道路上越滑越远。

当然，这也不能全怪博尔顿，毕竟正如他自己所说的，他只是“国家安全事务助理”，而非“国家安全事务总理”。不过，博尔顿的离职，还是会对特朗普的外交政策产生一定影响。

具体来说，第一，特朗普的外交风格可能会出现由“极限施压”到面对和谈的转变。少了博尔顿这样的百分百“鹰派”，加上明年大选年的选举需要，特朗普接下来可能更希望通过和谈等方式解决问题，特别是在“极限施压”的同时，也作出部分让步，给对方一定回旋空间，以便在棘手的朝核、伊核乃至阿富汗撤军等问题上取得部分突破，能向国内晒一晒外交成

绩单，为选举造势。

第二，国务卿蓬佩奥以及国务院在外交政策上的影响力会越来越大。由于博尔顿对国安会的改组及博尔顿的出局，未来一段时间，国安会为总统提供安全决策参考的能力会进一步受到削弱。而颇受特朗普赏识的国务卿蓬佩奥及其所在的国务院在外交乃至安全政策上的影响力将会不断上升。

蓬佩奥虽然也是外交政策“鹰派”，但是他善于审时度势，主张在施压的同时，与对手谈判，尽可能通过外交途径解决问题。更重要的是，他从不当面顶撞特朗普，而是想方设法将特朗普的外交直觉和意图变成政策实践。

第三，朝核问题可能会出现新转机。目前，朝核问题再次陷入僵局，但无论是朝鲜领导人还是特朗普都没有关上谈判的大门。在博尔顿出局后，支持和谈的国务卿蓬佩奥在外交和安全政策上的影响力日益上升的背景下，特朗普与金正恩可能在不远的将来再次举行会晤，甚至可能在朝核问题上达成部分妥协。

第四，伊核、阿富汗撤军以及美俄关系重启，依然充满了未知数。在这三大外交议题上，特朗普无疑想取得某种突破，博尔顿的离职，也提供了契机。但是，鉴于当前沙特境内发生的油厂遇袭事件和蓬佩奥对伊朗的指责、阿富汗境内再次发生恐怖袭击事件和美国国内对重启美俄关系的重重阻力，短期内特朗普政府可能无法在这三大议题上取得进展。

问：博尔顿为什么会被特朗普解职？他与特朗普之间有哪些重大分歧和矛盾？

答：博尔顿被特朗普解职，直接原因是他将特朗普打算与阿富汗塔利班谈判代表在美国戴维营举行和谈的消息透露给媒体，搅黄了特朗普与塔利班的和谈计划。但深层次的原因是，他与特朗普在一系列重大外交问题上的分歧以及双方在外交理念和个性风格上的矛盾。

第一，在朝核、伊核、阿富汗、委内瑞拉乃至俄罗斯等重大外交问题上，博尔顿与特朗普存在严重分歧。

在朝核、伊核问题上，对自己“做交易”能力迷之自信的特朗普，深信他可以通过“极限施压”和“抛出橄榄枝”的软硬两手，实现他想要达成的目标。而作为“鹰派”中的“鹰派”的博尔顿，对与朝鲜、伊朗会谈，抱有近乎偏执的排斥与反感，认为只有采取极限施压，甚至不惜使用武力，才能迫使后者就范。

在委内瑞拉问题上，博尔顿也没少让特朗普烦心。博尔顿一度信誓旦旦地表示委内瑞拉总统马杜罗很快就会下台，但事实却是任凭美国经济制裁和政治施压，马杜罗岿然不动，并逐渐控制了国内局势，“改朝换代”遥遥无期。此外，对特朗普与俄罗斯“眉来眼去”，希望俄罗斯重新回归七国集团，博尔顿也表示不满，认为俄罗斯是美国的敌手，不应该向俄罗斯示好。

总之，在特朗普关心的一系列重大外交问题上，博尔顿基本上都

好战派老当“搅局者” 博尔顿踩特朗普底线

扮演了“搅局者”角色。

第二，双方在外交理念上的分歧。一系列重大问题分歧的背后，是双方在外交理念上的不同。博尔顿作为新保守派中的一员“悍将”，对使用武力和“政权更迭”并不排斥，相反认为该出手时就出手。而特朗普尽管坚定捍卫“美国优先”，但对使用武力却慎之又慎。他反对将美国的金钱和鲜血耗费在对美国安全并无直接关联的国外战场上，并不止一次讥讽小布什在中东的“政权更迭”行动。

在特朗普看来，捍卫美国利益更有效的方式是通过极限施压，不战而屈人之兵，让对方“迷途知返”，最终屈服于美国的要求。换言之，对外展示“肌肉”只是施压手段，而不是目的本身，更不是要将美国陷入劳民伤财的战事。他挑选博尔顿，更多是将其作为向对手施压的一门“重炮”，但却绝非要真的使用重炮。当博尔顿把使用武力或一味好勇斗狠当作目的本身，并因此危及特朗普的外交政策目标时，意味着博尔顿的使用价值已经透支，两人的合作也到了尽头。

第三，个性风格上的不合拍。特朗普的霸道和独断专行人所共知，这也是他内阁班子走马灯似的频繁更换的重要原因。

明年特朗普力拼连任 蓬佩奥去向备受关注

问：美国即将迎来大选，特朗普一心要实现竞选连任，您认为未来白宫人事还可能出现哪些变动？

答：对于 2020 年的总统大选，特朗普志在必得。他目前的内政外交政策举措，都要服务于明年大选的需要。在人事方面，可以说凡是与特朗普的理念、风格不合拍的，基本上都被他“修理”掉了，但这并不意味着未来不会出现较大人事变动。

当前，迫在眉睫的是新任国家安全事务助理的人选问题。特朗普宣称，他手头上有四个人选，可能

会在本周任命新的国家安全事务助理。无论最终这一职位花落谁家，有一点是明确的，即新任国家安全事务助理不大可能左右特朗普的外交和安全政策理念和重大决策，更不可能像博尔顿那样忤逆特朗普的意愿。换言之，在重大外交、安全决策上，特朗普将是自己的“国家安全事务助理”。

有一种说法，蓬佩奥可能会成为新的国家安全事务助理，成为身兼国务卿和国家安全事务助理两职的另一个基辛格。如果这样，那么国

安会的职能可能会得到加强，蓬佩奥的影响力也会进一步上升。

不过还存在另一种可能性：蓬佩奥没有身兼二职，相反决定在明年适当时候辞去国务卿一职，竞选参议员。目前，已有共和党资深议员游说蓬佩奥明年竞选国会参议员，蓬佩奥对此不置可否。如果蓬佩奥真的辞去国务卿一职，特朗普将不得不考虑第三任国务卿人选问题。

此外，美国媒体也盛传特朗普对商务部长罗斯颇有微词，特别是他领导的商务部在中美经贸谈判等一系列问题上建树不多，未能给特朗普在外交和经贸问题上加分。鉴于特朗普的个性及其内阁班子的高度流动性，不能排除未来美国商务部长换将的可能性。

土耳其、俄罗斯和伊朗三国领导人 16 日在土耳其首都安卡拉举行会晤，重点讨论了叙利亚安全问题，强调应在叙利亚西北部伊德利卜地区实现长期停火，并表示愿推动组建叙利亚宪法委员会。

分析人士认为，此次会晤达成的共识对于推进叙利亚问题政治解决具有积极意义，但叙问题背后的国际力量博弈愈加激烈。在叙问题中扮演重要角色的土耳其，与俄罗斯、美国既存在分歧，也寻求合作，在俄美博弈加剧之际，土与俄美关系如何演绎发展，恐将对叙问题乃至中东局势带来深度影响。

土俄相互依赖

分析人士指出，土耳其、俄罗斯和伊朗三方会晤有利于缓解伊德利卜地区紧张局势，推进叙问题政治解决。但不可忽视的是，土耳其和俄

博弈叙利亚 考验土耳其“平衡术”

罗斯在伊德利卜分别支持叙反对派和政府军，存在重大分歧，这对叙问题的政治解决是个不利因素。

尽管在叙问题上土俄既有合作也有分歧，但整体来说，两国关系近年来呈回暖趋势，在政治、经济、军事和能源等领域开展了不少合作，在军事领域，土耳其更是无视美方的警告与制裁威胁，坚持购买俄制 S-400 防空导弹系统。

土耳其卡赫拉曼马拉什大学国际关系学教授伊斯梅尔认为，土耳其和俄罗斯目前是相互依赖的。一方面，在美国对土耳其态度降温的背景下，土耳其需要来自俄罗斯的支持与合作；另一方面，俄罗斯也希望利用土耳其，在以美国为首的北

约内部制造裂痕，俄也乐见土在地区事务中成为强有力的“臂膀”。

土美若即若离

埃尔多安说，将给美国最后两周时间，如果土美无法推进“安全区”，土方将采取单边行动进入叙东北部。

土美两国 8 月同意在叙东北部建立“安全区”，隔离土边境和叙东北部的库尔德武装力量，帮助在土的叙利亚难民重返家园，同时解决土边境的安全隐患。但美国在“安全区”计划上并不积极，加上两国在“安全区”的面积和管理等方面迟迟无法达成一致，导致该计划进展缓慢。

“安全区”分歧只是土美近年来

关系恶化的一个缩影。土耳其政府认定，居住在美国的宗教人士居伦是 2016 年未遂政变的幕后主谋，但美国政府却一再拒绝引渡居伦，这令两国战略互信受到严重损害，此后一直龃龉不断。今年 7 月，因土耳其从俄罗斯购买 S-400 防空导弹系统，美国将土耳其踢出 F-35 战机项目，更令双方关系雪上加霜。

不过在与美频频硬碰硬的同时，土耳其也时不时向美吹吹暖风。埃尔多安 13 日就表示，他向美国总统特朗普表达了购买“爱国者”导弹防御系统的意愿。

分析人士指出，埃尔多安的这番表态并不令人意外。由于与美国交恶招致制裁，土耳其近年来经济

下滑严重。土耳其一方面畏惧来自美国的进一步制裁，另一方面，也期待通过与美国改善关系提振投资者信心。

寻求平衡外交

分析人士指出，土耳其未来采取怎样的外交政策对叙利亚以及中东地区局势都至关重要。从土政府的一贯立场看，土耳其将继续在俄美间寻求平衡，并利用这一局面获取更多筹码。

土耳其政治经济社会研究基金会研究员阿均认为，土耳其目前重视与俄关系，但并不愿意与西方传统盟友“翻脸”。伊斯梅尔表示，土耳其今后希望与俄美同时保持互惠的双边关系。对土耳其而言，与一方交好并不意味着与另一方交恶，土耳其目前正在试图采取灵活的多边外交政策。施洋 郑思远