

专题报告（美国外交）



U. S. Diplomacy

B. 9

特朗普政府对俄罗斯的战略定位 及其对俄政策走向

何维保*

摘要： 特朗普政府在《美国国家安全战略》报告等文件中将俄罗斯定位为美国的战略竞争对手、“修正主义国家”、对美国及其盟友的安全威胁和意识形态对手，并围绕这一战略定位，在政治、经济和军事上对俄罗斯采取了一系列旨在“惩罚”和“威慑”俄罗斯的举措。特朗普政府的对俄政策总体上趋于更加强硬，受美俄两国国内形势及特朗普面临的处境等因素的影响，美国对俄政策的这种走向短期内不会发生根本性的改变。但是，由于特朗普与普京本人都有意改善两国关系，

* 何维保，中国社会科学院美国研究所助理研究员，主要研究领域为美国的对外政策与对外战略、美俄关系、美国与南海问题。



并且两国也有一些重要的共同利益，所以未来美俄两国在某些问题上实现合作也是可能的。

关键词： 美国外交 美俄关系 特朗普政府 国家安全战略报告

美俄关系是当前国际关系中非常重要的一对双边关系，能够对国际格局的发展变化产生重大影响。特朗普政府对俄罗斯的战略定位及其对俄政策，则对美俄关系的发展走向产生重要影响。在特朗普上任之初，美国对俄罗斯的战略定位曾经出现过摇摆。随着2017年12月特朗普政府发布《美国国家安全战略》报告，美国对俄罗斯的新战略定位逐渐成形，将俄罗斯定位为美国的战略竞争对手和“修正主义国家”。此后，特朗普政府对俄罗斯实施的各项政策越来越强硬，使美俄关系进一步陷入困境。美俄间矛盾和冲突的加剧将对国际环境产生重要影响，值得高度关注。

一 特朗普政府对俄罗斯的战略定位

美俄关系在奥巴马总统的第二个任期内就已经开始不断恶化，但特朗普在大选期间公开提出要改善美俄关系。2017年1月上任之后，特朗普也曾尝试去实现自己的竞选承诺，努力改善美俄关系。例如上任后没几天，他就命令国务院的欧洲与欧亚事务局（Bureau of European and Eurasian Affairs）列出一个清单，找出能够改善美俄关系的选项，以便换取俄罗斯在叙利亚反恐等问题上的合作。这些可能的选项包括减轻对俄罗斯的制裁，归还俄罗斯的两处外交设施等。^①然而，特朗普改善美俄关系的努力在国内遇到了强大

^① Michael Isikoff, “How the Trump Administration’s Secret Efforts to Ease Russia Sanctions Fell Short,” June 20, 2017, <https://www.yahoo.com/news/trump-administrations-secret-efforts-ease-russia-sanctionsfell-short-231301145.html>.



的阻力。民主党和美国的主流媒体利用俄罗斯干预美国大选和“通俄门”等问题，不断向特朗普施加压力；同时，共和党内的多数人也不支持特朗普改善美俄关系的计划。因此，美国国会多次通过议案，对俄罗斯发起多轮制裁，并限制特朗普解除这些制裁的权力。在这种巨大的阻力面前，特朗普逐步调整了自己的策略，降低了声称要改善美俄关系的调门，美国的对俄政策实际上也开始逐步向特朗普上任前的方向回归。2017年12月，特朗普政府发布了《美国国家安全战略》报告，这标志着特朗普政府对俄罗斯战略定位的正式成型。在这份报告中，特朗普政府对俄罗斯的战略定位主要包括以下内容。

（一）俄罗斯是美国的战略竞争对手，是“修正主义国家”

该报告认为，“历史的核心连续性就是对权力的争夺。当前时代也不例外。有三类主要的挑战者（修正主义国家中国和俄罗斯、流氓国家伊朗和朝鲜，以及跨国威胁组织，特别是圣战恐怖分子群体）正在积极地与美国及我们的盟国和伙伴竞争”；“曾作为上世纪的现象消失的大国竞争又回归了。中国和俄罗斯开始在地区和全球范围内重新展示其影响力……简而言之，它们正在争夺我们的地缘政治优势，并试图按照它们的喜好来改变国际秩序”；“中国和俄罗斯将它们在发展中世界的投资致力于扩大自己的影响力，并获取相对于美国的竞争优势……俄罗斯也通过经济方式，利用对关键能源和遍布欧洲与中亚的其他基础设施的控制，来投射自己的影响力”。报告还指出，“俄罗斯寻求恢复自己的大国地位，并在自己的边界附近建立势力范围”。^①

可见，该报告认为俄罗斯和中国一样，是当前美国的主要竞争对手之一，并且两国还寻求改变国际秩序，因此都是修正主义国家。

（二）俄罗斯是对美国及其盟国和伙伴的巨大安全威胁

报告认为，“俄罗斯致力于在全世界削弱美国的影响力，并使我们的盟

^① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/>.



国和伙伴与我们分离。俄罗斯将北约和欧盟视为威胁。俄罗斯正在投资发展新的军事能力，包括对美国构成了现存最大威胁的核武器系统，以及会削弱稳定的网络战能力。俄罗斯利用现代化了的颠覆战术，干预世界各国的内部政治事务。俄罗斯的野心与其不断增长的军事能力相结合，在欧亚大陆创造了一条不稳定的前线，在这里，因为俄罗斯的误算而导致冲突的风险正在增长”。另外，报告还认为俄罗斯大力发展导弹和网络战等能力，并试图干预美国国内的民主进程，这都对美国构成了威胁。^①

（三）俄罗斯在意识形态上对美国构成了挑战

报告指出，“中国和俄罗斯挑战美国的权力、影响力和利益，试图侵蚀美国的安全与繁荣。它们决定使经济更不自由，更不公平，并发展它们的军力，控制信息与数据以压迫它们的社会，并扩展它们的影响力……”；“中国和俄罗斯想塑造一个与美国的价值观和利益相对立的世界”。^② 这些内容说明，特朗普政府不仅认为俄罗斯对美国的国家安全构成了威胁，而且也对美国的价值观和政治制度构成了挑战。

除了《美国国家安全战略》报告外，特朗普政府随后发布的其他两份重要报告也对俄罗斯的角色和行为进行了分析和定位。美国国防部2018年1月发表的《国防战略》报告在涉及俄罗斯的内容上重复了特朗普政府国家安全战略报告的基本论调。这一报告指出，“国与国之间的战略竞争，而非恐怖主义，是当前美国国家安全的首要关切”；“对美国繁荣与安全的核心挑战是重新出现的长期的战略竞争，这种战略竞争来自《美国国家安全战略》报告所界定的修正主义国家。越来越清楚的是，中国和俄罗斯想塑造一个与它们的独裁模式相一致的世界——对其他国家的经济、外交和安全决

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/>.

② The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-announces-national-security-strategy-advance-americas-interests/>.



定拥有否决权”；“中国和俄罗斯通过追求自身的利益并同时损害国际规则和‘道路规则’，正在从国际体系内部削弱这种国际秩序”。^①

美国国防部2018年2月发布的《核态势评估》报告也声称，“自2010年以来，我们已经看到了大国竞争的回归。俄罗斯与中国已经不同程度地表明，它们寻求实质性地改变后冷战时代的国际秩序和国家行为规范”。报告还认为，俄罗斯以核威胁为后盾，用武力改变欧洲的版图，吞并了克里米亚，并支持东乌克兰地区的亲俄力量，此外俄罗斯还不断发展自己的核力量，降低了核武器的使用门槛，并违反了包括《苏联和美国消除两国中程和中短程导弹条约》（Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty，下文简称《中导条约》）在内的多个军控协议。^②

从特朗普政府2017年底2018年初发布的这几个重要文件中不难看出，美国已经将俄罗斯看作一个重要的战略竞争对手、巨大安全威胁和对国际秩序的挑战者，并认为必须要对俄罗斯采取相应的行动。在特朗普上任之前，由于美俄两国在世界权力格局中存在结构性矛盾，以及在一些地区热点问题上存在地缘政治冲突等，美国也常把俄罗斯看作对美国的挑战和威胁。但在《美国国家安全战略》报告中公开把俄罗斯定义为美国的战略竞争对手，这还是极其罕见的。此外，与奥巴马政府2015年发布的国家安全战略报告不同的是，在特朗普政府的这一国家安全战略报告中，由于美国把中国当作了最主要的长期威胁和挑战，所以俄罗斯“屈居第二”，被排到了中国的后面。这反映出了美国政府对当前世界大国实力发展态势的最新认知，但特朗普政府的这几份文件对俄罗斯的定位和定性仍然是比较负面的。这为特朗普本人打算改善美俄关系的计划增添了不小的障碍。同时，对俄罗斯的这种战略定位也为2018年特朗普政府对俄罗斯采取各项强硬政策提供了前提。

① “Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America,” January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

② “Nuclear Posture Review 2018,” February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.



在特朗普政府对俄罗斯进行明确战略定位的同时，美国战略界和学术界也有不少人纷纷呼吁对俄罗斯采取强硬措施，有人甚至公开倡议再次遏制俄罗斯。^① 美国媒体对俄罗斯的负面报道也显著增多。这种社会环境的变化一方面受到美国政府相关行为的影响，另一方面也促进了特朗普政府的对俄政策向强硬方向的转变。

二 特朗普政府对俄政策的实施情况

在对俄罗斯的战略定位已经明确的情况下，2018年特朗普政府的对俄政策围绕着两个核心而展开；一是对俄罗斯“侵略”邻国及干预美国大选等行为进行惩罚，让它付出应有的代价；二是调整部署，采取相应措施，对俄罗斯进行威慑，以防止俄罗斯继续采取类似的行为。具体来说，特朗普政府对俄罗斯采取了以下政策。

首先，在政治和外交上，减少与俄罗斯的高层互动，驱逐部分俄罗斯驻美外交人员，并对俄罗斯进行各种抨击和批评，加强在国际上对俄罗斯的孤立。特朗普在上任初期曾对改善美俄关系抱有比较高的期望，但国内强大的反对声浪使他不得不逐渐降低了要改善美俄关系的声调。随着美国对俄罗斯战略定位的正式确立，特朗普政府也减少了与俄罗斯政府的高层互动，直到上任一年半之后的2018年7月16日，特朗普才与俄罗斯总统普京在芬兰首都赫尔辛基举行了首次正式会晤，但这次会晤又在美国国内受到了广泛的批评。美俄两国还曾计划在将于2018年11月底举行的G20峰会期间举行首脑会晤，但在G20峰会举行前夕，特朗普宣布因为俄罗斯未释放在克赤海峡冲突中被俄罗斯逮捕的乌克兰船员，他决定取消在峰会期间与普京会晤的计划。最终，在G20峰会上特朗普只在会议间隙与普京进行了十几分钟的非正式交谈。不仅首脑互动稀少，美俄两国政府其他层级的高层在2018年的

^① Robert D. Blackwill, Philip H. Gordon, “Containing Russia, Again: An Adversary Attacked the United States—It’s Time to Respond,” January 18, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2018-01-18/containing-russia-again?cid=int-fls&pgtype=hpg>.



互动也比较少。

此外，美俄两国相互驱逐对方的外交官和抓捕对方的公民，也恶化了两国的外交关系。2018年3月，一名俄罗斯前特工及其女儿在英国发生中毒事件，英国指责俄罗斯政府对此二人使用了化学武器，并随后驱逐了部分俄罗斯驻英国的外交官。美国和其他一些国家对英国表示支持，也驱逐了部分俄罗斯外交官。特朗普政府共驱逐了60名俄罗斯驻美外交官，是所有国家中驱逐俄罗斯外交官数量最多的。另外，美国还关闭了俄罗斯驻西雅图的总领馆。俄罗斯对此采取了报复措施，驱逐了60名美国驻俄罗斯的外交官，并关闭了美国驻圣彼得堡的领事馆。这是2014年克里米亚危机后美俄两国之间爆发的又一次大规模的外交战。

2018年7月，美国司法部门在华盛顿逮捕了俄罗斯公民玛利亚·V·布蒂娜（Maria V. Butina），指控她对美国政治机构进行渗透。随后美俄两国间的相互指责不断升级。2018年12月15日，芬兰有关部门应美国的要求，逮捕了一名从赫尔辛基转机去西班牙的俄罗斯女性，美国司法部门指控这名俄罗斯女性涉嫌曾在美国从事洗钱和毒品犯罪活动。2018年12月28日，俄罗斯联邦安全局以从事间谍活动为由，逮捕了到莫斯科旅行的美国公民保罗·惠兰（Paul Whelan）。12月29日，美国联邦调查局在受美国监管的北马里亚纳群岛逮捕了一名俄罗斯公民迪米特里·马卡伦科（Dimitrii Makarenko）。马卡伦科在2017年6月曾被美国迈阿密的一家法院指控试图非法出口防务用品。美俄两国间这种抓捕对方公民的活动不断升级，进一步恶化了两国关系。

除此之外，特朗普政府还曾就乌克兰问题、叙利亚问题、化学武器问题、人权问题及军控问题等，对俄罗斯展开各种猛烈抨击和批评，并不断提醒盟国和伙伴要重视俄罗斯的威胁。特朗普政府采取的这一系列做法，显然是要损毁俄罗斯的国际形象，并试图在国际上孤立俄罗斯，以便对俄罗斯施加压力。

其次，在经济上，对俄罗斯发起多轮制裁，打击俄罗斯的经济。美俄两国间的经济联系比较弱，不存在类似中美之间那种密切的经贸往



来。但这并不妨碍美国政府利用经济手段打击俄罗斯。在奥巴马总统任内，美国就曾因克里米亚问题及俄罗斯干预美国大选等问题多次对俄罗斯实施制裁。特朗普上任之后，尽管他本人并不是很赞同对俄罗斯实施经济制裁，但由于美国国会的积极推动，美国仍继续对俄罗斯实施了不少经济制裁。

在2018年，特朗普政府先后对俄罗斯发起过多轮经济制裁，这些制裁主要针对俄罗斯的国防部门、情报部门、能源企业以及与其相关的一些实体和个人。2018年3月15日，美国财政部宣布对俄罗斯5个实体和19名个人实施经济制裁，以惩罚俄罗斯干预美国大选和进行网络攻击等行为。这是特朗普上任之后首次对俄罗斯实施的制裁。4月6日，美国财政部宣布对7名俄罗斯寡头及他们所拥有或控制的12家公司、17名俄罗斯高级政府官员、1家俄罗斯国有军火公司及其子公司以及1家俄罗斯银行进行经济制裁。被制裁的企业中包括著名的俄罗斯铝业联合公司（United Company RUSAL PLC）。美国财长史蒂文·姆努钦（Steven Mnuchin）在阐述美国的制裁理由时称：“俄罗斯政府为寡头和政府精英不成比例的利益而运作，俄罗斯政府在全球范围内进行了一系列恶意活动，包括继续占领克里米亚并煽动乌克兰东部的暴力活动；向阿萨德政权提供物资和武器，而该政权正在轰炸自己的平民；企图颠覆西方民主国家，以及进行恶意网络活动。从俄罗斯这个腐败的系统中获益的俄罗斯寡头和精英们将不会不受他们政府破坏稳定活动的后果的影响。”^①6月11日，美国财政部又将5个俄罗斯实体和3名俄罗斯个人列入制裁名单，理由是这些实体和个人与俄罗斯联邦军事和情报部门的恶意网络行为有关。8月24日，美国财政部宣布将2个俄罗斯实体和2名俄罗斯个人列入制裁名单，理由是他们规避美国的制裁禁令，为1个受到美国制裁的俄罗斯实体提供帮助。9月20日，特朗普签署行政命令，授权美国政府实施《以制裁反击美国的手法案》（Countering America's Adversaries

^① U. S. Department of The Treasury, “Treasury Designates Russian Oligarchs, Officials, and Entities in Response to Worldwide Malign Activity,” April 6, 2018, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338>.



Through Sanctions Act, CAATSA)^① 中的部分制裁措施。随后美国国务院发表声明，宣布将 33 个俄罗斯个人和实体列入制裁名单，使这一被制裁名单中的俄罗斯个人和实体增加到了 72 个。同时，美国国务院还宣布将中国中央军委装备发展部及该部部长李尚福列入制裁名单，因该部从被美国制裁的俄罗斯单位购买了苏 35 战机等装备。^② 2018 年 12 月 19 日，美国国务院又宣布对俄罗斯实施新一轮制裁，将 12 个俄罗斯个人和实体列入了制裁名单。美国不仅自己对俄罗斯实施经济制裁，还号召欧盟等美国的盟友和伙伴也对俄罗斯实施制裁。

特朗普政府对俄罗斯实施的这些经济制裁，一方面能直接影响被制裁的俄罗斯相关个人和企业的资产及其生产经营活动，另一方面也恶化了俄罗斯的经济环境，影响了国际社会对俄罗斯的经济预期。2018 年，俄罗斯的货币卢布曾出现大幅贬值，金融市场发生剧烈动荡，这与美国对俄罗斯发起的制裁有直接关系。不仅如此，针对土耳其、伊拉克和印度等国准备与俄罗斯进行的军火交易，特朗普政府也声称这可能会触发《以制裁反击美国对手法案》，威胁这些国家停止从俄罗斯购买军火。

除了经济制裁外，特朗普政府还试图阻止俄罗斯与欧盟之间进一步的能源合作，其中最重要的就是要阻止北溪二号项目（Nord Stream 2）。北溪二号是俄罗斯在 2015 年提出的一个天然气管道建设项目，它计划由俄罗斯天然气公司与德国、法国等部分欧盟国家的公司合建两条天然气输气管道，这两条管道将通过波罗的海，绕过乌克兰等国，将俄罗斯的天然气管道直接输送到德国等欧盟国家，从而满足德国等欧盟国家对天然气不断上升的需求。这一项目原计划在 2019 年完工。特朗普政府以安全等为由，一直在阻挠德国等北约国家参与这一项目，甚至曾威胁要对参与这一项目的欧洲公司进行制

① 特朗普在 2017 年 8 月 2 日签署的一项由美国国会通过的法案，该法案宣布将对伊朗、俄罗斯和朝鲜进行制裁。

② U. S. Department of State, “CAATSA Section 231: ‘Addition of 33 Entities and Individuals to the List of Specified Persons and Imposition of Sanctions on the Equipment Development Department’,” September 20, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/286077.htm>.



裁。2018年7月11日，特朗普在出席北约峰会期间，公开指责德国因过分依赖俄罗斯的能源而成为俄罗斯的俘虏。他还认为，美国在保护德国等北约国家免遭俄罗斯的侵略，而德国等很多国家却选择与俄罗斯达成能源管道协议，向俄罗斯支付数十亿美元，这是不合适的。^①12月11日，美国众议院又一致通过了一项决议，明确反对北溪二号项目，并支持总统在该问题上动用经济制裁。对此，俄罗斯外交部发言人在12月19日表示，美国威胁对有意加入北溪二号项目的公司实施制裁，是企图不择手段地将本国的液化天然气推入欧洲市场。^②

特朗普政府试图阻止俄欧之间的北溪二号项目，固然有能源安全和军事安全等方面的考虑，但这里面确实也有美国自己的能源出口盘算。美国近年来大量开采页岩气和页岩油导致化石能源产量剧增，出口压力增大，因此美国也想扩大自己对欧盟的能源出口。在这种情况下，压缩俄罗斯在欧盟的能源市场份额对美国来说就是很有必要的一步。目前，北溪二号项目实际上已经成为美、欧、俄之间博弈的重要目标，尽管相关的工程建设已经在向前推进，但这里面仍存在一定的变数。

由此可见，特朗普政府对俄罗斯进行经济制裁，一方面是要对俄罗斯的“恶行行为”进行惩罚，另一方面也是为了削弱这一战略竞争对手的综合实力，防止俄罗斯未来对美国构成更大的威胁，同时还要为美国自己获取更多的经济利益。

最后，在军事上和安全上，调整在俄罗斯周边的军事部署，要求盟国增加军费开支，并频繁在俄罗斯周边举行联合军演，以增强对俄罗斯的威慑；同时，在军控领域威胁退出《中导条约》，挑起新的军备竞赛。自2014年俄罗斯合并克里米亚之后，美国就开始显著加强在欧洲地区的军

① Jeff Mason, Robin Emmott and Alissa de Carbonnel, “Trump calls Germany ‘Captive’ of Russia; Demands Higher Defense Spending,” July 12, 2018, <https://sg.news.yahoo.com/natos-paradox-united-against-russia-divided-trump-013331872--finance.html>.

② 俄罗斯卫星通讯社：《俄外交部：美国威胁对有意加入北溪二号项目的公司实施制裁》，<http://sputniknews.cn/politics/201812191027156969/>。



事部署，以便对俄罗斯进行威慑。特朗普上任之后延续了这一政策。特朗普政府不仅在俄罗斯的周边加强部署和升级导弹防御系统，而且还计划建设更多的军事基地。例如2018年10月，特朗普在与波兰总统会晤后就宣称，美国正在考虑在波兰部署美国永久基地的可能性。另外，特朗普在督促盟国增加军费开支上可谓不遗余力，为了让北约盟国的军费开支达到占GDP 2%的目标，特朗普曾多次对德国等国家进行公开批评，甚至一度威胁要退出北约。

2018年，美国还频繁与部分盟国在挪威、波兰和乌克兰等国举行大规模的联合军事演习，向俄罗斯展示武力。例如，2018年10月25日至11月7日，以美国为首的31个北约盟国和伙伴国在挪威举行了代号为“三叉戟接点2018”（Trident Juncture 2018）的大规模联合军演，各国的参演兵力约有5万人，另外还出动了大批战机、车辆和舰船。本次演习的目标是确保北约的军事力量训练有素，能够一起行动，并准备好对来自任何方向的威胁做出反应。^① 这一演习显然是针对俄罗斯的。

另外，在几个地区热点问题上，特朗普政府在面对俄罗斯时也凸显出了强硬作风。在乌克兰问题上，特朗普政府明确要求俄罗斯将克里米亚归还乌克兰，并停止在乌克兰东部地区煽动暴力活动，特朗普还把对俄罗斯的经济制裁与乌克兰问题联系起来。此外美国不仅与乌克兰搞联合军演，还增加了对乌克兰的军事援助。据俄罗斯媒体报道，2018年，乌克兰从美国、英国等国获得了价值超过4000万美元的致命武器和其他军事器材。^② 2018年11月，乌克兰海军与俄罗斯海军在黑海的克赤海峡发生冲突，导致乌克兰的几艘舰船和24名水手被俄罗斯扣留。事件发生后，美国立即对乌克兰表示支持，并要求俄罗斯立即放人，特朗普为此还取消了与普京在G20峰会期间会晤的计划。除此之外，美国的军舰和战机此后也开始频繁进入黑海中

① NATO, “Trident Juncture 2018,” October 31, 2018, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_158620.htm.

② 俄罗斯卫星通讯社：《俄副外长：俄罗斯认为美在乌的军事存在多余》，<http://sputniknews.cn/military/201812191027151092/>。



接近俄罗斯的海域和空域，向俄罗斯施加压力。

在叙利亚问题上，特朗普政府也曾多次与俄罗斯政府针锋相对。2018年4月，美俄两国在叙利亚还差点发生直接的军事冲突。当时，特朗普政府以叙利亚政府使用了化学武器为由，准备对叙利亚发动导弹打击，而俄罗斯政府声称将会拦截威胁俄在叙利亚驻军的美国导弹，特朗普则发推特让俄罗斯做好准备，因为美国的导弹就要来了，并且这些导弹又好又新又智能。^①同时，美俄两国还都在叙利亚及其周边调兵遣将，两国间的军事冲突似乎一触即发。尽管该事件最终以美国避开俄罗斯的基地向叙利亚的部分设施发射了少量导弹结束，但当时美俄间这种剑拔弩张的紧张气氛曾一度引起全世界的高度关注。这一事件也充分表明，美俄之间发生直接武装冲突的可能性是存在的。

值得注意的是，在军备控制领域，美俄两国在2018年的分歧和摩擦也在加剧。这其中最引人注目的就是《中导条约》问题。《中导条约》是1987年12月由时任美国总统里根和时任苏联领导人戈尔巴乔夫在美国签署的，条约规定禁止两国试验、生产和部署射程500~5500公里的陆基巡航导弹和弹道导弹。^②这一条约对于限制美苏（俄）两国间的军备竞赛和维持战略稳定具有重要意义。美俄两国从2014年起就开始相互指责对方违反了《中导条约》。^③2018年，特朗普政府在这个问题上对俄罗斯的指责加剧，并要求俄罗斯销毁违反了该条约的9M729型陆基巡航导弹。但俄罗斯坚称该型导弹并未违反《中导条约》，并坚决拒绝了特朗普政府的要求，同时俄罗斯还指责美国的导弹防御系统等武器装备违反了《中导条约》。2019年2

① Shane Croucher, "Trump Warns Russia 'Nice, New, Smart' Missiles are Coming for 'Gas Killing Animal' Assad," April 11, 2018, <https://www.yahoo.com/news/trump-warns-russia-apos-nice-111934629.html>.

② U. S. Department of State, "Treaty between the United States and the Soviet Union Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles (INF Treaty)," December 8, 1987, <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>.

③ 蒋翊民：《美俄〈中导条约〉履约争议及其未来走向》，《现代国际关系》2015年第2期，第25页。



月1日，美国国务院宣布，美国将于次日起暂停履行《中导条约》义务，启动退约程序。美国一旦退约，将会对大国间的战略稳定和限制军备竞赛产生非常消极的影响，并有可能冲击美俄间的其他军备控制体系。

同时，也应该看到，其一，美国重提中导问题除了要钳制俄罗斯所谓的违规行为以外，也有明显地针对目前世界上最大的陆基中导大国中国的政策意图，所以特朗普本人和美国的主管官员曾多次提到要求中国参加关于新中导条约的谈判。其二，美国在东欧的反导计划仍然没有部署完毕，退约后美国如要在东欧诸国部署中程导弹，将会面临一系列的法律程序，并且也不符合特朗普要求欧洲北约盟国承担更多军费的一贯原则，同时，也会使东欧的反导系统面临俄罗斯可能会部署的中程导弹的更大威慑。其三，美国退出《中导条约》会使中国大量陆基中程导弹的存在更加合法化，而美国要在西太平洋地区部署陆基中程导弹则面临着选址和法律程序等一系列新困难。因而，退出《中导条约》并不是特朗普政府的最佳选择。

除了试图退出《中导条约》外，特朗普在2018年6月18日命令国防部立即开始组建美国太空军，这表明美国正式开启了太空军事化的大门，它很有可能会引发美国与俄罗斯及其他大国的太空军备竞赛。当然，美俄之间的军备竞赛在很大程度上可以说早已经开始了。随着近年来美国不断发展和部署导弹防御系统，俄罗斯相续研发了“萨尔马特”洲际导弹、“先锋”高超音速导弹等突防能力强的新型武器，以对冲美国导弹防御系统的影响。这说明美俄间的军备竞赛实际上早已经开始。随着《中导条约》可能会最终失效以及美国对太空军事化的推进，美俄间的军备竞赛也有可能愈演愈烈。

特朗普政府在军事上对俄罗斯的步步紧逼，一方面是要威慑俄罗斯，防止类似克里米亚危机的事件在东欧等地发生；另一方面是要团结盟友加强对俄罗斯的战略围堵，并利用调整军事部署和加剧军备竞赛等增加俄罗斯所面临的军事压力，防止俄罗斯在军事上挑战美国的优势地位。特朗普在上任之后，开始大幅增加美国的军费开支，其主要目标是针对中俄两国的，这一点在特朗普政府的《国防战略》报告中已经被讲得非常清楚。尽管从长远来



看中国可能是未来美国最主要的战略竞争对手，但在军事上，鉴于当前俄罗斯的军事实力仅次于美国，因此俄罗斯在未来的很长一段时间内都将是对美国的最大军事威胁，所以美国对俄罗斯的军事防范应该是不会放松的。

总之，从对俄罗斯的战略定位出发，特朗普政府围绕着“惩罚”和“威慑”俄罗斯的目标，在政治、经济和军事上采取了一系列措施。这些措施损害了俄罗斯的国际形象，影响了俄罗斯的经济发展，并使俄罗斯感受到了一定的安全威胁。俄罗斯政府对此也采取了一系列的回应措施。这使美俄关系在 2018 年显得格外紧张。因此，有不少人认为当前的美俄关系已经达到冷战之后的最低点，或认为美俄两国已陷入了“新冷战”。^①

三 特朗普政府对俄政策的发展走向

随着《美国国家安全战略》报告等文件对俄罗斯战略定位的成型，2018 年特朗普政府的对俄政策明显趋向更加强硬。这一发展趋势在可以预见的未来应该不会发生根本性的改变。这是因为以下几个方面。

首先，特朗普对俄罗斯的战略定位短时间内是很难发生改变的。

既然俄罗斯是美国的战略竞争对手，是一个“修正主义国家”，并且对美国及其盟国和伙伴构成了巨大威胁，那么美国对这样一个国家必然会采取强硬的围堵和遏制政策，而不会去纵容或绥靖它。这是符合基本逻辑的。特朗普政府对俄罗斯的战略定位是在分析俄罗斯近年来行为的基础上做出的，因此在俄罗斯自身行为发生显著改变之前，美国不大可能会轻易改变对俄罗斯的战略定位，美国的对俄政策相应地也很难发生根本性的改变。

其次，美国国内的反俄氛围比较浓厚，加上特朗普本人又受到了“通

^① Reid Standish, “The Meaning of a U.S. – Russia Summit in Helsinki,” June 28, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/06/finland-helsinki-russia-trump-united-states-summit/564074/>; Ted Galen Carpenter, “NATO Partisans Started a New Cold War with Russia”, December 27, 2018, <https://www.theamericanconservative.com/articles/how-nato-partisans-started-a-new-cold-war-with-russia/>.



俄门”等问题的困扰，因此他很难实现自己改善美俄关系的愿望。

美国总统特朗普本身是希望改善美俄关系的，实际上直到现在特朗普本人应该也没有完全放弃这个愿望，这从特朗普的很多言论中都能反映出来。例如2018年6月在加拿大参加G7峰会期间，特朗普就曾对媒体表示，他认为俄罗斯应该被邀请回G8，因为那对世界、对俄罗斯、对美国和对G7国家都有好处。^① 这种说法实际上也反映了特朗普对俄罗斯的一贯看法，即俄罗斯虽然有很多不良行为和缺点，但它仍是一个对世界来说非常重要的国家，因此美国仍有必要搞好与俄罗斯的关系。早在竞选期间，特朗普就曾多次表达过类似的观点。

然而，当前美国国内对俄罗斯却是一片反对之声。自2012年普京重新当选总统以来，美俄关系就已开始恶化。2014年俄罗斯合并克里米亚更是使美俄关系出现了危机。美国政界和媒体对俄罗斯干预2016年美国大选及特朗普团队“通俄门”问题的广泛炒作和宣传，使俄罗斯在美国国内的形象进一步被妖魔化。再加上俄罗斯在叙利亚等问题上的做法，以及被卷入对俄罗斯前特工及其女儿下毒事件等，都使美国民众对俄罗斯很难产生好感。2018年8月，美国有线电视新闻网（CNN）进行的一项民意调查表明，40%的美国民众认为俄罗斯是美国的一个敌人，这一比例是CNN自1999年开始在调查问卷中问这一问题以来最高的；同时，有60%的美国民众认为特朗普对俄罗斯过于友好。^② 这说明，特朗普改善美俄关系的计划是很难得到美国民众的支持的。

更重要的是，在美国国会中，民主党与共和党虽然在其他多数问题上对立严重，但在俄罗斯问题上，两党的立场却出奇地一致，两党的绝大多数议员都反对特朗普改善美俄关系的计划。美国国会制订的制裁俄罗斯的议案能

① Jennifer Hansier, “Trump again Calls for Readmitting Russia to G7, Blames Obama for Crimea’s Annexation,” *CNN*, June 10, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/06/09/politics/trump-russia-g8-press-conference/index.html>.

② Jennifer Agiesta, “CNN Poll: 6 in 10 Say Trump Too Friendly toward Russia,” August 17, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/08/17/politics/cnn-poll-trump-russia-enemy/index.html>.



够以近乎全票通过，也充分说明了这一点。特朗普已经宣布将会竞选连任，因此面对民众及两党内普遍存在的反俄情绪，他在对俄政策问题上实际上也不敢再继续冒天下之大不韪了。另外，特朗普在上任之前就被卷入了“通俄门”丑闻，他的竞选团队被指控与俄罗斯存在勾结。因此，特朗普对俄罗斯做出的任何让步和妥协，都容易被当成其团队“通俄”的证据。至今尚未结束的“通俄门”调查甚至能使特朗普面临被弹劾的危险。这无疑对特朗普产生了巨大的压力。

在巨大的阻力和压力面前，上任之后的特朗普面对现实，不得不逐渐降低了要改善美俄关系的调门，并开始顺应政府内部对俄强硬派的立场。目前，在特朗普的内阁班子中，曾被视为有一定亲俄倾向的国务卿蒂勒森已经被对俄持强硬立场的中情局前局长蓬佩奥取代，取代麦克马斯特出任总统国家安全事务助理的博尔顿更是著名的对俄强硬派。美国国防部和各情报部门则是天然的对俄强硬派。在这种情况下，特朗普的对俄政策趋向强硬也是顺理成章的。

美国国内的这种反俄氛围短时间内是很难改变的。尤其是美国两党当前都主张应该对俄罗斯采取强硬政策，加上“通俄门”问题短时间内也看不到要结束的迹象，因此特朗普政府的对俄强硬政策短期内也不大可能会被彻底扭转。

同时，应该指出的是，特朗普的对俄政策比目前所表现出来的强硬要复杂得多。一方面，2018年7月，特朗普在与普京正式会晤期间，公开表态强调俄罗斯没有干预美国大选，引起了美国朝野的尖锐批评；另一方面，特朗普在2018年6月参加在加拿大举行的G7峰会期间，甚至更加耸人听闻地公开宣称克里米亚是俄罗斯的。可见，本文谈及的美国政府的三个战略文件中对俄罗斯的战略定位，是特朗普对美国政界建制派的妥协。可以认为，特朗普的对俄政策受到以下诸因素的影响。

其一，特朗普多次表示希望改善美俄关系，绝不仅仅是对普京政府在大选期间对其表示支持的投桃报李，而是与特朗普对外政策中的孤立主义倾向有密切联系的。特朗普希望缓和或冻结美俄矛盾，以进一步减少美国



在欧洲的投入。为了阻止这一倾向，美国众议院在 2017 年 7 月通过了限制总统对俄政策权力的法案之后，又在 2019 年 1 月通过了限制其退出北约权力的法案。

其二，特朗普的对俄政策隐含着集中精力围堵中国这个美国朝野一致认定的美国领导地位与意识形态的最大挑战者的战略意图。

其三，特朗普的对俄缓和政策不仅受到了国会的强有力抵制，而且也受到了舆论与民间的猛烈批评，使谋求连任的他不得不经常展示其对俄强硬的一面。

最后，俄罗斯政府的对美政策短期内也很难发生根本性的转变。近年来俄罗斯对以美国为首的西方基本采取了隐忍、克制的态度，不主动叫板，反制美国时也留有余地。^① 普京本人也曾多次公开表示希望能改善美俄关系。但在美俄之间的一些根本性分歧上，可以肯定普京不大可能会改变自己的基本立场。例如在北约东扩问题上，当前普京不可能支持北约东扩；在乌克兰问题上，普京不可能把克里米亚归还给乌克兰；在叙利亚问题上，普京不可能放弃对阿萨德政府的支持；在俄罗斯干预美国大选和“通俄门”问题上，普京不可能承认俄罗斯曾干预过美国大选或曾与特朗普团队进行过勾结；在《中导条约》问题上，普京政府不可能答应美国的要求去销毁相关的导弹。只要俄罗斯在这些问题上的立场没有发生根本性的改变，美国对俄罗斯的战略定位就不会发生根本性改变，其对俄政策也是如此。因此，未来即使普京继续努力寻求改善美俄关系，美俄关系能够改善的程度也应该是比较有限的。

需要特别指出的是，当前美国政界和战略界的很多人对俄罗斯领导人普京怀有很深的成见，他们怀疑普京试图重建苏联帝国，或试图恢复苏联的势力范围。例如 2015 年 6 月，当时的美国总统奥巴马在德国参加 G7 峰会时，就曾公开指责普京不惜摧毁俄罗斯的经济和被国际社会孤立，试图重建苏联

^① 李瑞琴：《俄罗斯对特朗普政府〈美国国家安全战略报告〉的回应及评析》，《当代世界》2018 年第 2 期，第 33 页。



帝国的荣耀。^① 普京曾经对苏联的解体表示遗憾，在任内又积极推动独联体的一体化和欧亚联盟等的建设，这引起了很多西方国家的警惕。另外，在一些地缘政治问题上，普京也常常是态度强硬，敢于动用各种手段捍卫俄罗斯的利益。2014年俄罗斯合并了克里米亚，更是大大加深了西方国家对普京的怀疑。美国国内浓厚的反俄氛围的形成，与此也是有着密切的关系的。因此，只要普京仍然担任着俄罗斯的领导人，美国与俄罗斯的关系大约很难出现根本性的改善。在2008~2012年梅德韦杰夫任俄罗斯总统期间，美俄关系实际上是曾发生过很大程度上的改善的，也正是从2012年普京重新当选总统开始，美俄关系又开始走向了恶化。可见，对美国来说，要想看到美俄关系出现根本性的改善，它大约只能寄希望于普京退出俄罗斯政治舞台之后了。

不过，虽然当前美俄关系的改善面临着重重困难，未来一段时间内美国的对俄政策可能也仍是趋于强硬的，但这并不意味着美俄关系必然会失控，或恶化到难以收拾的地步。这是因为，尽管分歧重重，并且缺乏战略互信，但美俄两国间仍存在一些重要的共同利益。例如在维护世界和平与地区稳定问题上，管控好分歧与危机，防止发生直接的武装冲突，符合美俄两国的共同利益。在反恐问题上，美俄两国都需要打击伊斯兰极端主义势力。另外在军备控制问题上，军备竞赛升级失控对美俄两国来说实际上都不是什么好事。因此，特朗普政府虽然对俄罗斯实行强硬政策，但它实际上也没有完全关闭与俄罗斯对话的大门。所以美俄两国未来在某些问题上实现合作，甚至在一定程度上改善两国关系，也仍是有可能的。

(审读 郑羽)

^① Noah Barkin, Jeff Mason, "Obama Says Putin on Doomed Drive to Recreate Soviet Glories," June 8, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-g7-summit-ukraine-obama-idUSKBN0001P920150608>.