

# 总 论



Overview

## B. 1

### 2012 年大选：美国政治的变数与走向

孙 哲 刁大明\*

**摘 要：**2012 年是世界大选年，在金融危机的背景下凭借变革承诺而历史性当选的奥巴马将面临巨大的连任挑战，美国政治也将迎来新一轮洗牌。经济复苏缓慢、社会极化、民意抗争、国际领导力相对衰落，构成了奥氏连任之旅上不得不正视的严峻挑战，而如何有效拉动经济与就业当属其谋求连任的关键所在。此外，共和党提名的替代人选以及 2010 年人口普查后选民结构的变化也为奥巴马的连任制造了一定变数。由于大选政治上升为 2012 年美国政坛的绝对主题，内政外交等诸议题都将被贴上选举标签，为大选服务，其中涉华议题已呈现出某些被情绪化、工具化炒作的消极态势。从 2012 年上半年的选举情势上看，奥巴马坐拥在任者优势而更可能获得连

\* 孙哲，美国哥伦比亚大学国际关系暨政治学博士，清华大学国际问题研究所教授、博士生导师，清华大学中美关系研究中心主任，主要研究领域包括比较政治学，美国政治与外交、中美关系与台湾问题；刁大明，南开大学公共管理学博士，清华大学国际问题研究所博士后研究人员，清华大学中美关系研究中心主任助理，主要研究领域为比较政治学、美国政府与政治。



任，国会两院则因党派分布正常回摆和“茶党”势力等因素存在双双落入共和党之手的可能性。若这一推测最终实现，美国政坛将在至少未来两年中陷入党争拉锯的分立政府，包括中美关系在内的美国内外政策都将遭遇内耗与牵绊。如何有效加强机制化的交流与沟通，减少选举因素平添的成本，成为2012年中美两国必须处理好的现实问题。

**关键词：**美国2012年大选 美国政治 奥巴马政府

2011年4月4日，奥巴马的竞选网站悄无声息地实现了界面升级，标题从“为了美国组织起来”（Organizing for America）更新为“奥巴马2012”，随后还正式推出了一则全新的广告视频。在这段两分多钟的影像中，共有5位普通百姓为现任总统背书，告诉观众“人无完人”，总统已为国家“尽力而为”。整体叙事看似自然朴实，但暗藏玄机。5个讲述者按出场顺序为：北卡罗来纳州的中老年白人男性、内华达州的中年拉美裔女性、科罗拉多州的中年白人女性、纽约州的青年白人男性、密歇根州的中年非洲裔女性。如此形象设计，基本锁定了2012年美国选战的关键点，即关键州、少数族裔、女性。北卡州白人男性和内华达州拉美裔女性的出镜时间最长，可以从另一个方面解读：前者实为奥巴马要争夺的具有共和党倾向的选民群体；后者则是其亟待强化的民主党基本选盘。从奥巴马重新启动自己竞选的第一个举动，人们就可以看到他虽然一言未发、一面未露，却在保全现任总统在党争中的所谓“超然”立场的同时，巧妙地借助网络传媒迈出了谋求连任的重要一步。

美国著名政治学者小V. O. 基在他的《负责任的选民》一书中认为，由负责的、依据政策选择进行投票的选民所进行的选举，必然对政府政策选择产生深刻影响。<sup>①</sup> 2012年11月6日是美国选举日，包括总统、全部国会众议员、三分之一国会参议员（33位）以及11个州的州长等选任官员都将面临改选考验。奥巴马连任之战不会像网络宣传那么轻松，因为自2010年中期选举以来，美国政治虽然在新中间路线徘徊前行，但是奥巴马的“变革”魅力进一步失效，两党在国会特别是在众议院呈现极化分裂的趋势，围绕财政议题的争辩使得两党之争逐

<sup>①</sup> V. O. Key Jr., *The Responsible Electorate*, NY: Vintage Book, 1966, p. 7.



渐扩大到内政外交诸多领域。

虽然我们可以预见，理性与秩序仍将主导 2012 年美国“失序”与“混乱”的选举，但是本次选举无疑是美国政治发展过程的一个关键点，不仅会使美国政坛重新洗牌，左右美国未来 2~4 年的政治经济政策的走向，而且也已上升为牵动 2012 年世界事务走向的重要因素之一，对后金融危机世界的未来都有着不可低估的深刻影响。

## 一 奥巴马面对的三个挑战

2011 年以来，在奥巴马经济刺激计划的强烈推进下，美国经济仍复苏迟缓，直到 2012 年开年才初显好转，但经济与就业上升为美国民众的最大关注点和 2012 年大选的首要议题；受经济低迷所累，民众中的不满情绪与抗议活动在全美蔓延，从“茶党”到“占领华尔街”，为选情走向带来了更多对立与不确定；从伊拉克和阿富汗的撤军成为奥巴马得以标榜的外交亮点，“重返亚太”则为其重树美国领导力的关键布局，但叙利亚、伊朗、欧债危机等议题的持续发酵也牵动着奥氏的连任之旅。总体上看，奥巴马连任面临来自经济、社会和国际方面的三个挑战。

### 1. 经济挑战：复苏与就业压力凸显

2008 年“百年不遇”的全球性金融危机重创了美国经济。在其后两三年中，美国的失业率在 9% 左右的水平上居高不下，经济有长期陷入低迷徘徊期的危险。为了重振国家，奥巴马上台之后，借助府会皆由民主党主导的政治优势，快速通过了涉及 7870 亿美元的《美国复苏与再投资法案》，即新政以来最大规模政府干预的经济刺激计划。虽然奥氏“救市猛药”因扩大政府支出而饱受非议，但初步稳住了美国经济的阵脚，遏制住了更为严重的长期衰退的恶化趋势。然而，“授人以鱼”毕竟不如“授人以渔”，奥巴马政府的经济刺激属于“政府驱动”的复苏，只能解决燃眉之急，真正要提振经济，甚至推进其长期发展，则必须有内生性的动力，即要为美国经济寻找或创造出类似于 20 世纪 90 年代克林顿时代以信息产业带动的新经济的全新增长点。

关于新产业与新增长的战略构想，奥巴马在上台之初就曾作出明确的规划，即大力发展新能源产业与基础建设。新能源政策堪称奥巴马的“绿色新政”，期待实现刺激经济、减少温室气体排放以及提高能源安全等三个重要目标。然而，



关于新能源的系列政策在实施过程中却遭遇了技术研发、技术转化、利益角力、国际争议等多重阻力，导致其步履艰难、备受争议。同样遭遇挫折的是奥巴马政府在基础设施建设方面的努力。原本，奥巴马政府希望效仿新政的做法，通过增加基础设施建设投入在提升国家硬件竞争力的同时带动各地的就业与投资。这一思维的突出表现就是美国的高铁发展计划。按照该计划，到2034年，美国高速铁路将延伸到十大铁路走廊，服务80%的美国人口，仅启动资金就可达约80亿美元。<sup>①</sup>不过，这一贯穿美国的宏大计划一经提出就遭遇了从国会到部分州和地方政府的一致反对，共和党阵营对此大做文章，百般阻挠。从目前的情况来看，如果以州和地方政府民意表决方式决定是否推进高铁发展进程的话，奥巴马的计划几近流产，其民主党政府无望借力该项目重振经济。

在新增长点难以落实的同时，由于联邦财政状况堪忧，美国联邦政府的宏观经济调控能力本身也面临着巨大的挑战。在债台高筑的情况下，奥巴马上台伊始，不但无力有效地终止减税计划，还凭借政治影响力和国会民主党的支持批准了全民医疗改革计划，抬升了联邦财政支出。联邦财政赤字的扩大化与常态化都极大地局限了政府刺激、引导经济发展的驱动能力，也压缩了政府对经济与市场的宏观控制空间。

根据美国广播公司（ABC）和《华盛顿邮报》联合进行的一项民调显示，自2010年初以来认为经济并无好转的民众始终多于乐观者。2012年1月的一次调查结果更显示出扩大的悲观情绪，即认为经济向好的方向发展的民众比例为45%，认为无好转者为54%。<sup>②</sup>而美国哥伦比亚广播公司（CBS）和《纽约时报》在2012年2月中旬完成的一项民调的结果也耐人寻味：将经济与就业认定为当今美国选举中最为关键议题的民众为44%，远远高于其他任何政策议题。<sup>③</sup>两组数据足以充分说明一个不争的事实：本次选举的核心议题中经济与就业首屈一指。目前，美国广大选民对国家的经济与就业前景并不乐观，且急切期盼政治人物能采取有效措施尽快将国家带出经济低迷的阴霾。

## 2. 社会挑战：民意极化与“占领”抗争

奥巴马的扩张型“大政府”财政政策不但分裂了选民，也激起了共和党保

<sup>①</sup> Michael A. Fletcher, “Plans for high-speed rail are slowing down”, *The Washington Post*, January 16, 2012, [http://www.washingtonpost.com/business/economy/plans-for-high-speed-rail-are-slowing-down/2012/01/13/gIQAngYc1P\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/business/economy/plans-for-high-speed-rail-are-slowing-down/2012/01/13/gIQAngYc1P_story.html), 2012年2月23日访问。

<sup>②</sup> 参见 <http://www.pollingreport.com/consumer2.htm>, 2012年2月3日访问。

<sup>③</sup> 参见 <http://www.pollingreport.com/prioriti.htm>, 2012年2月23日访问。



守势力的激烈反弹。2012 年 2 月的民调显示，仍有 55% 的受访者不支持联邦政府向汽车业等陷入财政困境的大公司提供财政援助，支持者仅为 36%。<sup>①</sup> 同时，奥巴马全民医疗改革法案自 2010 年 3 月签署生效后，在相关机构的民调中其支持者与反对者始终处于“四四开”的胶着极化态势，约两成左右民众表示不了解或拒绝表态。<sup>②</sup> 极化的民意分裂最终在 2010 年酿成了一场延烧全美上下的“茶党”运动，进而导致了当年国会中期选举中共和党重返众议院多数席位。中期选举造势竞选尘埃落定之后，随着新国会的开幕，“茶党”运动似乎有所收敛，影响力与曝光度也有所降低。但从长期趋势看，一旦再度进入竞选季节，这股力量很可能很快跳上前台。

2010 年中期选举以来，美国政坛上呈现出的“府会分立”下的政党缠斗牵绊着政府制订及推行更为有助于经济复苏的政策与计划。两党在财经议题上争执不下，甚至分别因为预算分歧和债务上限分歧而形成僵局、联邦政府部分机构险些停摆。面对居高不下的失业率和来自共和党的压力，国会两院民主党人甚至以联邦支出过度为由，选择性地搁置了奥巴马提出的就业刺激计划。在经济情势岌岌可危的紧要关头，华盛顿政策决策圈却呈现出以驴象党争为中心的碎片化的低效和无为，令民众失望到了极点。正是在如此混乱的政经背景下，2011 年 8 月传出的就业岗位零增长的负面消息，直接引发了一场轰轰烈烈的“占领华尔街”的草根抗议运动。这场运动开始以纽约为中心，迅速蔓延到全美各大城市。数以百计的抗议者们以持续占领纽约市金融中心区的华尔街为手段，表达对联邦政府经济政策的失望，提出了反对大财团对政治的控制与垄断、反对政治与金钱之间的沆瀣交易、反对极少数人成为社会权贵的不公平的分配制度等口号。他们还明确要求奥巴马“组建一个总统委员会，以结束金钱对国会议员的影响”。“占领华尔街”运动的口号之一就是“我们是 99%”，意在表达对美国社会中仅有 1% 的人积累着巨额财富的现况的极度不满。<sup>③</sup>

“占领华尔街”运动虽然本质上不是一场有组织的“革命”，但可被视为导致美国社会分裂的新型劳资抗争：一方面大公司、大资本通过金钱控制政治，推

① 参见 <http://www.pollingreport.com/business.htm>, 2012 年 2 月 23 日访问。

② 参见 <http://www.pollingreport.com/health.htm#Kaiser>, 2012 年 2 月 23 日访问。

③ Phil Izzo, “What Percent Are You?”, *The Wall Street Journal*, October 19, 2011, <http://blogs.wsj.com/economics/2011/10/19/what-percent-are-you/>, 2011 年 12 月 5 日访问。



进全球化与去国家化；另一方面是主张平等权利的社会群体，特别是受到全球化冲击的失业群体，呼吁将资本利益留在国内。“占领华尔街”运动虽然并没有反映出明显的政党倾向，但显然为2012年大选中的两党斗法增加了几分不确定性。与此同时，“占领华尔街”运动的愈演愈烈加重了公众与政治人物对就业与经济复苏议题的关注度，如果该运动能够被控制在不对社会安定制造过大负面影响的范围之内，反而有可能推进美国相关政经制度与政策安排上改良式的调整与创新。

### 3. 国际挑战：从反恐到“反衰落”

2011年以来的国际舞台，上演着峰回路转而惊心动魄的一幕幕大戏。从西亚北非的乱象丛生，到东日本地震引发的核扩散危机，再到欧洲进入债务危机阴影等一系列牵动世界的重大事件，构成了美国所处的主要国际背景。

面对全球范围的变局，美国政府延续奥巴马上台以来的所谓“巧实力”外交政策来加以应对。例如，针对埃及和利比亚问题，美国采取了“有限干预”、积极配合的态度，更多充当了以法国为首的欧洲国家的“幕后推手”。同样的态度也发生在应对欧洲债务危机的议题上，美国给予欧洲伙伴的帮助与支援相当有限，而更希冀欧洲自身能够渡过难关或求助于中国等新兴国家。这些做法说明，面对后危机时代，美国已在一定程度上努力奉行量力而行、重振自我的战略原则，试图在维系美国在全球各个地区事务上的存在与影响力的同时，降低不必要的国际介入成本。

在选择“有限干预”、有限介入区域性热点事务的同时，奥巴马政府还大刀阔斧地推进了伊拉克战争和阿富汗战争的撤军行动和“终结”计划。从2009年6月开始，美国陆续从伊拉克撤出驻军，直到2011年12月18日全部完成预想撤军方案；而驻阿富汗美军也从2011年6月开始逐步撤出。2011年5月，美国反恐的“头号对手”本·拉登被美军在巴基斯坦击毙。这对于美国反恐战争而言具有极强的标志性意义：十年有余的“反恐战争”终于迎来了一个阶段性胜利。撤军与“结束”两场战争的努力，客观上讲振奋了美国的民心，为奥巴马政府赢得了一些好评。同时，策略性地将反恐战争“偃旗息鼓”，也符合当今美国“巧实力”外交主线下降低成本的客观需要。但值得长期观察的是，伊拉克重建、阿富汗与巴基斯坦局势是否会向如美国所期待的方向发展，西亚北非等其他地区是否会沦为恐怖主义盘踞的新据点，这些问题仍使奥氏政府饱受困扰。

从反恐战争中抽身的美国，呈现出“战略东移”的态势。按照国务卿希拉里·克林顿的说法，奥巴马政府力图将新世纪定位为由美国主导的“太平洋世



纪”，“国际政治的未来将由亚洲决定，而非阿富汗或者伊拉克，因而美国应当处于这一趋势的中心地位”。<sup>①</sup> 奥巴马政府提出的“重返亚洲”、谋求实现亚太各国“再平衡”的根本意图，明显带有针对 GDP 成为世界第二的中国的色彩。随着经济的崛起和综合国力的提升，中国逐步成为国际社会举足轻重的参与者，在众多国际事务决策上扮演着极为关键的角色。在中国崛起的背景下，关于 21 世纪是“亚洲世纪”甚至“中国世纪”的论断在西方世界不绝于耳，无疑挑战着正在相对衰落中的美国的世界领导地位。美国“重返亚洲”的布局，从其与中国周边国家在军事、经济、科技等领域展开密切的互动和合作开始，采取了一系列具有针对性的重大举措。例如，2011 年以来，美国从朝鲜半岛到南海，从高调参加亚太峰会到推动主导《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》（TPP），开始全力牵绊中国的稳步发展，介入中国经济发展与周边战略安全等事务当中。美国的战略重心从伊拉克、阿富汗两场战争向亚太地区的转移态势，固然有争取民心、宣示结束战争、集中精力搞好国内经济建设的宣传用意，但更多的是凸显了其在战略选择上从反恐到“反衰落”的重要改变。

总体观察，2012 年大选之前美国所处的国际态势相对缓和，使得外交议题不太可能成为大选的关键议题。2010 年中期选举以来，奥巴马本人在外交事务中的作为可以指摘之处并不明显。不过，两个国际涉美问题需要引起更多的重视：其一，随着 2011 年下半年叙利亚局势持续动荡和伊朗核问题矛盾升级，美国将扮演何种角色，选举政治又会如何影响奥巴马的抉择，有关讨论还在继续，美国的相关政策也尚在酝酿之中；其二，基于中国崛起与美国相对衰落的客观现实，本次选举在争辩美国的全球领导力时牵扯到的中国议题在多大程度上能够牵制中美关系的发展，同样值得观察和分析。不过，必须指出的是，即便中美之间已展开某种程度上的竞逐态势，两国在众多重大议题上仍旧享有极为广泛的合作空间，而这也是关乎全球利益的重大议题最终得以解决的客观需要。

## 二 左右大选的关键因素

一些政治学者认为，“真正选举中的投票之所以是公民影响政策的主要手

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, Nov., 2011, Issue 189, pp. 56 - 63.



段，不仅是因为它确实允许公民选出官员，并在某种程度上指导这些官员对政策的态度，更重要的是因为真正选举的存在使公民参与成为可能。因此，选举的事实间接地将一个原则强加于未来的决策者。即“决策中要考虑公民的愿望”。<sup>①</sup>

如果将2010年的中期选举视为对奥巴马政府以及民主党人政治绩效的期中检查，2012年的大选则是一次期末考试，关系到奥巴马及其民主党人能否顺利“升学”，获得下一个4年的执政。从选情发展的态势观察，2012年总统大选主要存在着两个至关重要的影响因素：内因即奥巴马本人的执政评价，外因即共和党提名战的替代人选。此外，2010年美国人口普查后选举人团的分布变化也设置了一些客观变数。

### 1. 奥巴马执政的经济绩效

自从2008年金融危机为背景，凭借“变革魔咒”当选以来，奥巴马始终背负着兑现竞选承诺、将所谓的“奥氏变革”带给全美民众的使命。这也是普通选民评价其执政的重要标准之一。从某种意义上讲，2012年奥巴马最大的竞选对手是2008年的自己，因为他必须向选民解释4年前的某些承诺为何姗姗来迟。

图1展示了奥巴马执政以来民众满意度的起伏变化情况，在过去3年的时间中奥氏的满意度已从将近70%跌至50%左右。客观而言，奥巴马2009年以来的民调缩水，是选民心态回归理性的正常反应。2009年9月之后特别是12月，奥巴马的满意度明显下跌，这与其时经济复苏慢于公众预期，失业率飙升过10%密切相关。<sup>②</sup>而2010年4月之后满意度的再次下滑，则可归结为签署全民医疗改革法案后遭遇了保守派和部分中间派选民的民意反弹。从2010年4月到2011年7月前后，奥巴马的民众满意度基本处于咬合状态，满意度与不满意度基本维持在50%左右，这也符合当今美国政治极化的基本常态。2011年8月之后，当官方公布就业率零增长、失业率持续在9%以上之时，奥氏的满意度迫近40%，几度创下新低。随后，其不满意度持续3个月内明显超过了满意度，直到2012年1月之后才再现回调迹象。

① [美]詹姆斯·安德森著《公共决策》，唐亮译，北京：华夏出版社，1990，第51页。

② Eleni Theodossiou and Steven F. Hipple, “Unemployment remains high in 2010”, *Monthly Labor Review* (Bureau of Labor Statistics), 134 (3): pp. 3-22.

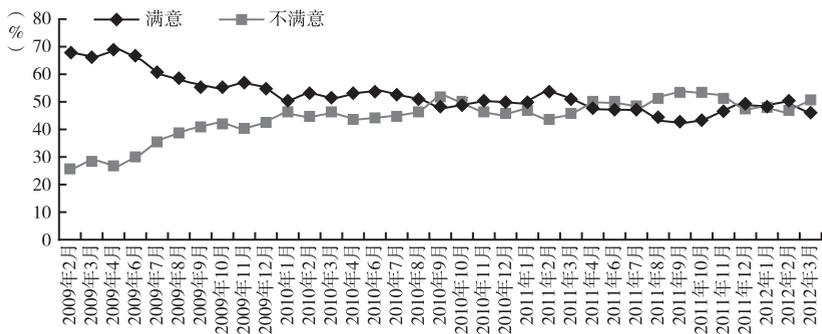


图 1 奥巴马执政以来的民调满意度 (2009 年 2 月至 2012 年 3 月)

资料来源：美国广播公司—《华盛顿邮报》联合民调结果，参见 [http://www.pollingreport.com/obama\\_job2.htm](http://www.pollingreport.com/obama_job2.htm)，2012 年 3 月 12 日访问。

2012 年 1 月以来民众对奥氏满意度的回升，无疑得益于经济形势的微弱趋好。2011 年 11 月的失业率已降至 8.4%，创下 2009 年 4 月以来的最低水平；而 12 月失业率为 8.3%，再创新低，并实现了持续下降。进入 2012 年以来，1 月份的失业率维持在 8.3%，并实现了 24.3 万个新增就业岗位。<sup>①</sup>进而奥巴马的满意度由阴转晴，进入 2012 年 2 月以来基本可维持在 48% ~ 50% 的基本态势。经济指标与民众的满意度能否持续提升并稳步延续到大选前夕的 10 月，将是判断奥巴马能否连任的硬性指标。

2012 年大选的核心议题将锁定为经济与就业，而细看往年美国总统连任失败的经历，经济均为首当其冲的决定性因素。1980 年面对陷入“滞胀”的经济，共和党人里根凭借一问“你们过得比 4 年之前好吗”击败在任者卡特；而 1992 年经济复苏滞后，民主党人克林顿战胜在任者老布什时的经典名言：“傻瓜，是经济”，皆为支持“经济当家”观点的绝佳佐证。

除了具体的经济与就业议题之外，奥巴马在更为广泛的内政外交领域内的作为也影响着选民对他的判断。表 1 列举出了奥巴马自上任至今在 14 个具体议题上民众的评价程度变化。从各议题的横向比较观察看，奥巴马在所有议题上的满

<sup>①</sup> Rachel Weiner, “January jobs report is good news for Obama”, *The Washington Post*, Feb. 3, 2012, [http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/january-jobs-report-is-good-news-for-obama/2012/02/03/gIA0wzkmQ\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/january-jobs-report-is-good-news-for-obama/2012/02/03/gIA0wzkmQ_blog.html), 2012 年 3 月 12 日访问。



意度均呈现出明显下降，与其整体满意度的下降一致。与此同时，在伊拉克、反恐、环境保护、能源、税收、移民、阿富汗、对外关系以及教育等议题上，对奥巴马满意的民众多于不满意者，但这9个议题的不满意度都无一例外地呈现增长，再度验证了民众对奥巴马评价的分化。此外，目前仍对奥巴马持有更多不满态度的议题除了经济与就业外还有医改保险、联邦赤字以及油价等，这些议题基本上都涉及财经事务的内涵或外延，也进一步验证了2012年大选中经济因素对奥巴马连任的关键指标意义。更为值得注意的是，油价议题在满意度与不满意度方面不但是变化最大的，也是负面维度上差距最大的。这或意味着，该议题存在发酵的潜质，可能成为奥巴马连任的潜在绊脚石。<sup>①</sup>

表1 奥巴马政府各项议题民调满意度调查结果（2012年2月与2009年4月对比）

单位：%

	满意度			不满意度			满意度与不满意度的 差额(2012年2月)
	2012年2月	2009年4月	变化量	2012年2月	2009年4月	变化量	
经济	48	58	-10	50	35	+15	-2
伊拉克*	57	59	-2	40	27	+13	+17
医疗保险	48	51	-3	53	28	+25	-5
反恐	63	59	+4	35	26	+9	+28
环境保护	57	60	-3	40	19	+21	+17
联邦赤字	40	49	-9	58	41	+17	-18
能源	52	60	-8	45	22	+23	+7
税收	50	54	-4	48	35	+13	+2
移民	49	47	+2	47	30	+17	+2
阿富汗	54	60	-6	43	26	+17	+11
对外关系	57	69	-12	40	22	+18	+17
失业率	49	59	-10	49	29	+20	0
油价	39	51	-22	58	25	+33	-19
教育**	56	56	0	41	31	+10	+15

注：\*斜体字所标注的项目为满意度高于不满意即令民众更为满意的议题。

\*\*教育议题的最早民调是在2010年5月进行的，而非其他的2009年4月。

资料来源：美联社—捷孚凯（GFK）联合民调结果，参见 [http://www.pollingreport.com/obama\\_ad.htm](http://www.pollingreport.com/obama_ad.htm)，2012年3月12日访问。

① Chris Cillizza and Aaron Blake, “Are gas prices the 2012 sleeper issue?”, *The Washington Post*, March 12, 2012, [http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/are-gas-prices-the-2012-sleeper-issue/2012/03/11/gfQA9sCx6R\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/are-gas-prices-the-2012-sleeper-issue/2012/03/11/gfQA9sCx6R_blog.html), 2012年3月13日访问。



## 2. 共和党初选的综合难题

除了奥巴马治下的经济状况以及其享有的民意认可度因素之外，共和党人能否拔擢出足以取而代之的强有力人选，当属左右 2012 年大选选情的关键外部因素。自 2011 年 3 月多位主流候选人宣布参选以来，共和党党内频频爆出难以整合的危险信号。虽然罗姆尼在与奥巴马对决中胜算更大，但共和党保守派势力却先后推出了巴克曼、佩里、凯恩、金里奇以及桑托罗姆等五位代言人，大有“除罗姆尼外皆可”（Anyone But Romney）之势。正是在党内陷入分裂的背景下，被传统意义上视为风向标的艾奥瓦、新罕布什尔、南卡罗来纳、佛罗里达等前四场初选却分别产生了 3 位不同的胜利者，全然失去了判断选举的指标价值。

从历史上考察，自 20 世纪 60 年代以来特别是 1980 年里根上台之后，保守主义成为共和党的核心价值观，但其党内因多元的地方利益差异也呈现出不同派系。90 年代，为了夺回和巩固众议院多数，共和党人也接受了所谓的政治“大帐篷”（big tent）策略，接纳了更多的温和派人士。一般而言，来自新英格兰地区和西海岸，或来自城市地区，或代表工商业和大公司利益的共和党人在财政和社会议题上持有较为温和的立场，而立身于南部地区，或来自农村地区，或代表传统农业或手工业利益的共和党人则保持着极为保守的主张，甚至强调某些宗教情怀。进入 21 世纪以来，美国社会出现极化趋势，奥巴马上台后的一系列财政扩张的决策，进一步激怒与动员了共和党内的保守派，加剧了共和党不同政治立场间的明显分野，催生了在财政政策上极端保守的“茶党”势力。在此背景下，共和党针对 2012 年总统候选人提名的初选才汇集了多个不同类型的共和党人，如温和派罗姆尼、保守派桑托罗姆以及金里奇，甚至还有被戏称为“茶党女王”的国会众议员米歇尔·巴克曼（Michele Bachmann）等。同时，由于 2012 年大选并非如 2008 年那样开放，共和党内的众多重量级人物和新秀大都迫于败选压力而选择放弃本次选举，转而将目光投向 4 年后的 2016 年。届时，奥巴马第二任期结束而无法连任，副总统拜登和国务卿希拉里参选的可能性极小，共和党人夺回白宫的机会相对增大。正是由于这个原因，参与 2012 年共和党提名争夺的候选人中大多是卸任的州长或议员，具有实力的在任者反而有所顾虑，没有参与竞争。

2012 年 3 月 6 日“超级星期二”之后，共和党阵营并未如预期那样尘埃落定，选情反而更为复杂化。四位候选人中，按照通常民调表现顺序分别为马萨诸



塞州前州长米特·罗姆尼、宾夕法尼亚州前国会参议员里克·桑托罗姆（Rick Santorum）、国会众议院前议长纽特·金里奇（Newt Gingrich）以及得克萨斯州现任国会众议员罗恩·保罗（Ron Paul）。根据全美国家广播公司和《华尔街日报》在2月底所做的民调显示，四位候选人在与奥巴马的单独对决中均无法获胜，但罗姆尼以44%对50%相对而言更具竞争力。而美国广播公司和《华盛顿邮报》在2012年3月初的民调也显示，罗姆尼对奥巴马为49%比47%，略占优势，且高于桑托罗姆比奥巴马的46%比49%。<sup>①</sup>正是由于在民调中曾经几次的优势，罗姆尼被共和党精英层视为最可能夺回白宫的人选，得到了众多现任国会议员和州长等政治精英的支持。

事实上，在竞争2012年总统候选人提名的共和党人中，罗姆尼的确是难得的“经管专才”，其拥有法学和商学的教育背景以及在投资咨询业傲人的从商经历——从成功运作2002年冬奥会到在4年州长任上将36亿美元的赤字转为7亿美元的盈余<sup>②</sup>——他的经济管理与运营经验，显然符合当今美国形势的需要。不过，罗姆尼左右摇摆的政治立场与记录、毫无公众亲和力的富人举止以及摩门教的非主流宗教信仰，都使得共和党保守派势力对其充满了怀疑和不安。相比较而言，目前对罗姆尼构成主要威胁的桑托罗姆，虽明显缺乏财经理验的经验，对国家目前面临的危机毫无良方，但因在社会议题上持有深度保守的立场，令保守派更为放心。一边是财经与政府运营能力高超、符合当前选情需要、更具几率夺回白宫的罗姆尼，一边是坚守保守政治站位的桑托罗姆，前者被共和党看成是对选民的“回应”，而后者却是共和党为选民提供的一个“选择”。相当长的一段时间内，共和党选民对这两类都存在明显缺失的候选人并不满意，因而无法取舍。

对最具有竞争实力的罗姆尼而言，最为明智的战略选择或应是尽快推进党内整合，正视保守派不易驯服的现实，积极伸出党内和解的橄榄枝，尽早实现共和党各派妥协。比如，罗姆尼可以在进一步扩展优势地位后，抛开传统习惯做法，提前向桑托罗姆邀约出任副手人选；或直接与党内保守派人士或“茶党”少壮派接触，尽快挑选并推出副手，以此吸引保守派、平息矛盾。目前看来，时常引发媒体关注的共和党副总统可能性人选包括现任俄亥俄州国会参议员罗伯·波特

① 参见 <http://www.pollingreport.com/wh12rep.htm>, 2011年12月3日访问。

② 参见 <http://www.pollingreport.com/wh12gen.htm>, 2011年12月3日访问。



曼 (Rob Portman)、佛罗里达州国会参议员马尔科·卢比奥 (Marco Rubio)、新泽西州州长克里斯·克里斯蒂 (Chris Christie)、路易斯安那州州长鲍比·金达尔 (Bobby Jindal)、弗吉尼亚州州长鲍勃·麦当诺 (Bob McDonnell)、南卡罗来纳州州长妮姬·哈利 (Nikki Haley) 等。<sup>①</sup> 无论何人担当副手，这次选择将为共和党在 2016 年选举周期中的世代更替提供参考。

### 3. 基于 2010 年人口普查的新调整

2012 年大选是基于 2010 年人口普查结果的新一次联邦、州以及地方层次的选举。美国每 10 年进行一次人口普查，并根据各州人口普查的结果调整国会众议员席位分布、总统选举人团选举人分布以及各州的政府支出项目等。这意味着，2012 年大选所基于的选民结构与 2002 ~ 2010 年之间的选举相比发生了一定的变动。

根据 2010 年人口普查的结果，全美 18 个州产生了国会众议员和总统选举人团席位的调整。其中增加席位的包括得克萨斯 (4 个)、佛罗里达 (2 个)、亚利桑那 (1 个)、佐治亚 (1 个)、内华达 (1 个)、南卡罗来纳 (1 个)、犹他 (1 个) 以及华盛顿 (1 个)，而减少席位的则是伊利诺伊 (1 个)、艾奥瓦 (1 个)、路易斯安那 (1 个)、马萨诸塞 (1 个)、密歇根 (1 个)、密苏里 (1 个)、新泽西 (1 个)、宾夕法尼亚 (1 个)、纽约州 (2 个) 以及俄亥俄 (2 个) 等。<sup>②</sup> 从地区分布上可以看出，传统上倾向于共和党的保守州获得了更多席位，而在减少席位的各州中具有自由派倾向的民主党州较多。如此变化可能在根本上影响到国会众议院选举，进而可能为民主党的翻盘增加难度。

从选举人团选举人票数的分布变化看，奥巴马在静态上也部分丧失了 2008 年的优势。2008 年，奥巴马和拜登组合赢得了 365 张选举人票和 52.9% 的选民票，麦凯恩和佩林组合只赢得了 162 张选举人票和 45.7% 的选民票。<sup>③</sup> 但根据 2010 年人口普查的结果，即 18 个州选举人团分布的变化来重新统计 2008 年奥巴马与麦凯恩的得票，则其原来获得选举人票数在理论上转变为 359 比 179。再从 2010 年中期

① Aaron Blake, "Vice President Rob Portman?", *The Washington Post*, March 8, 2012, [http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/vice-president-rob-portman/2012/03/08/gIQAaz9czR\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/vice-president-rob-portman/2012/03/08/gIQAaz9czR_blog.html), 2012 年 3 月 12 日访问。

② "Apportionment Population and Number of Representatives", *U. S. Census*, Dec. 21, 2010, [http://2010.census.gov/news/pdf/apport2010\\_table1.pdf](http://2010.census.gov/news/pdf/apport2010_table1.pdf), 2012 年 3 月 13 日访问。

③ 参见美国联邦选举委员会官方网站相关数据, <http://www.fec.gov/pubrec/fe2008/2008presgeresults.pdf>, 2012 年 3 月 14 日访问。



选举的结果进行进一步推断的话，在 2008 年奥巴马得到选民票超出麦凯恩不足 10% 的 8 个州中<sup>①</sup>，至少有北卡罗来纳（0.32%）、印第安纳（1.04%）、佛罗里达（2.82%）、俄亥俄（4.59%）、弗吉尼亚（6.29%）等 5 个州已重现了明显的共和党倾向。如果其他州不变，这 5 个州在 2012 年大选中倒向共和党的话，最终结果将是奥巴马与共和党候选人之比为 272 比 266。这意味着，一旦再有某个小州（3 张选举人票以上即可）从民主党转向共和党，奥巴马将难以实现连任。

### 三 2012：美国政坛进入大选时间

随着 2012 年 1 月总统初选拉开帷幕，总统、国会甚至州长选战在全美上下的“立体式”打响，美国政坛很快进入以选举为导向的“选举时间”，重大内政外交政策也将被贴上选举政治的标签。

#### 1. 选举政治的时间表

从总统选战的时间表看，2012 年 1 月到 6 月为两党初选阶段，7 月到 10 月为两党候选人对决阶段，11 月 6 日为大选投票日，12 月 17 日为选举人团投票日，其中 8 月底共和党在佛罗里达、9 月初民主党在北卡罗来纳还将分别召开全国代表大会以正式确定两党正副总统提名。2013 年 1 月 3 日新一届国会开幕，1 月 20 日新当选总统宣誓就职。

在初选阶段，共和党内部整合不利，已呈“龙争虎斗”之势。一般而言，初选有可能很快产生结果，但如果遭遇极为艰困的势均力敌时才会持续到最后一刻。2008 年大选时，麦凯恩作为共和党候选人在当年 3 月初就锁定了胜局，但是当时的民主党初选则较为罕见地坚持到 6 月初希拉里宣布退选后才得以奥巴马获得党内认可而形势明朗化。2012 年，共和党罗姆尼与保守派代言人的对决或将会重复 4 年前民主党的落幕方式，如果在数位候选人均不提前退选的情况下，共和党的初选或被拖沓更长时间。

短期分析，共和党无法尽快实现有效整合的短期赢家应该是罗姆尼。在桑托罗姆和金里奇争夺保守派盘面期间，罗氏可以争取空间，尽量凑够在 8 月底共和党全

<sup>①</sup> Chuck Todd and Sheldon Gawiser, *How Barack Obama Won: A State - By - State Guide to the Historic 2008 Presidential Election*, NY: Vintage Book, 2009, p. 49.



国代表大会上所需要的获得提名的代表票数。但从长期来看，罗姆尼与党内保守派之间的裂痕如果不能及时弥合的话，在他与奥巴马对决时，共和党内部的保守派是选择放弃立场偏好、按照政党标签支持罗姆尼，还是选择杯葛或沉默，都直接牵连着罗姆尼。面对一个分裂的共和党，谋求连任的奥巴马可以以逸待劳，集中精力募集捐款并关注关键选区。一个失去整个共和党阵营做后盾的罗姆尼或者一个满口宗教、堕胎、同性恋婚姻等社会议题的桑托罗姆，显然无力将奥巴马请出白宫。

从国会政治的日程表看，新财年的预算案、刺激经济与就业、改革税收政策以及进一步减少赤字将构成2012年的主要立法争议。2011年12月中旬，国会两院最终通过了2012财年拨款法案，基本解除了2012年上半年再现政府关门危机的预警。但2012年4月、5月将审议2013财年预算决议案，这项将由新一届政府执行的财政计划无疑会成为两党争斗的新焦点。同时，经济复苏和减赤议题将可能激发新一轮由两院民主党人主导、部分共和党人参与的针对人民币汇率议题的立法挑战。如果一旦如2010年9月和2011年10月那样得到两院中一院放行，在选举换届的压力下，最终闯关成功的可能性不小。此外特别值得注意的是，国会两院两党在2012年会期开始之后迅速通过了给予商务部向“非市场经济国家”商品增收反补贴关税权力的修改关税法案，并于3月13日被奥巴马签署生效。此举显然是选举政治操作的结果，也为所谓“中美贸易战”的打响增加了隐患。其实，早在2月底众议院最终酝酿修法之时，众议院筹款委员会主席戴夫·坎普（Dave Camp）就曾公开表态，指责中国“伤害了美国产业、消耗了美国就业、扭曲了美国市场”，因而有必要赋予商务部对中国补贴产品增收关税的权力，以便“维护国际贸易中的平等”。<sup>①</sup>事实上，国会山庄内的政治风向，直接牵动选战走向，其相关政策议题的变化直接为两党候选人输送着可操作化的“话题弹药”。

在世界政经格局发生调整的当下，作为一场以经济与就业为主题的选战，各类议题被两党候选人操作，或互相打压，或共同转嫁责任；两党候选人也纷纷提出了自己的政治口号和治国主张。

<sup>①</sup> Doug Palmer, “U. S. lawmakers agree on bill to fight China subsidies”, *Reuters*, Feb. 29, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/29/us-usa-trade-china-idUSTRE81S1F620120229>, 2012年3月13日访问。



## 2. 为大选服务的内政外交

2012年1月24日晚间，奥巴马第三次发表了国情咨文，虽然强调了过去一年反恐战争的关键斩获，但重点还是集中在国内经济议题之上。奥巴马在国情咨文中列出了一长串关于国内经济意义的建议与对策，以就业和调整税收为主线，辅助以教育、能源、基础设施建设、金融规制等内容。

奥巴马2012年国情咨文中关于国内经济的核心政策大致可以被概括为五点内容：其一，强化发展美国制造业、基础设施建造业等实体经济，从而实现更多就业，并以包括高等教育和职业教育在内的教育改革、创新机制等作为促进方式；其二，通过调整公司税增强美国经济在全球范围内的吸引力与竞争力；其三，通过调整个人所得税，向年薪超过100万美元的家庭增收超过30%的税收，即所谓的“巴菲特税”（Buffet Tax），增加联邦财政来源，进而在改善赤字问题的同时缓和社会矛盾；其三，大力发展清洁能源产业，在减少能源海外依赖的同时，为经济增长寻求新引擎；其四，继续强化对住房信贷与大公司进行金融监管，防止经济再度衰退；其五，实现更为公平的国际贸易，通过建立监管机构和立法方式确保美国的国际竞争力。<sup>①</sup>

在全部74分钟的国情咨文中，奥巴马使用了46分钟阐释这些解决国内经济问题的主张，凸显备战大选之意味。从某种程度上说，这份国情咨文就是奥巴马谋求连任的竞选纲领。相对而言，在用不足8分钟谈到国际事务时，奥巴马只提及了中东特别是伊朗问题，强调了美国的全球影响力与军费开支。这样的安排并非失衡，而是要更加凸显竞选政治中的侧重。

从美国总统选举政治的一般情况看，总统第一任期的第四年往往更多关注选民的需求，总统为谋求连任通常都会将所有精力放在巩固基本盘、扩展新选民上，积极通过推进相应政策来讨好选民。但就奥巴马提出的国内政策而言，他在国情咨文中的一系列主张都将遭遇共和党的严峻挑战，不仅在政策制定过程中的国会讨论阶段，在两党候选人进行辩论之时，奥巴马及民主党政府都将受到共和党的质疑。其中原因并不难理解：2010年凭借“茶党”之势重掌国会众议院的共和党人早对“巴菲特税”、清洁能源项目、高铁等基础设施建设项目以及强化监管等主张持有

<sup>①</sup> 参见白宫官方网站提供的2012年国情咨文全文，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>，2012年2月3日访问。



极为强烈的反对意见，迫于选举压力，他们的反弹可能更为激烈。从目前的“弱分立”府会关系看，虽然也存在两党同时迫于选民压力而实现妥协的可能性，但奥巴马所提出的经济政策不会轻易在国会过关。其结果可能是，在 2012 年选举周期中，奥巴马会将无法重振经济的责任归罪于不配合的共和党人，而共和党则可指责奥巴马作为执政者的无所作为。长远而言，这种政党恶斗虽在一定程度上满足了各自的政治需求，却会严重腐蚀公众利益，最终的输家无疑是美国经济。

在外交领域，选举议题中“重内政、轻外交”的做法在美国有例可循。因为外交议题往往不被总统视为增色之处，因而不但不会太过重视，甚至还会采取消极守成的态势，不倾向于介入新的外交事务，以免招致不必要的麻烦。近 50 年来，在谋求连任年中在外交事务上实现巨大斩获的只有理查德·尼克松。他在 1972 年谋求连任年之初，对中国进行了“破冰之旅”，开启了两国正常交往的大门。同时，当年尼克松还与苏联签署了《第一阶段削减战略核武器条约》（SALT I）。在外交领域取得的巨大成功，为其成功连任创造了有利条件。<sup>①</sup> 不过，该做法的成功并未在后任者身上得以复制：1992 年老布什谋求连任之时，虽然坐拥结束冷战和打赢海湾战争的“功勋”，但仍受国内经济问题拖累而无法博取选民的再次认同。<sup>②</sup>

奥巴马在维护“终结”反恐战争重大成果的同时，将在 2012 年继续推行所谓“有退有进”的对外策略。也就是说，他将在极力维持伊拉克和阿富汗地区局势的稳定、在全球范围内警惕并争取遏制恐怖主义的重新抬头的前提下，在叙利亚、伊朗等中东议题和欧债危机等区域性问题上保持“有限介入”战略，提供政治和有限财力的支持；在重返亚太方面则加大投入、坚持步伐，试图平衡甚至遏制中国在亚太地区的和平崛起，维系其全球领导力。这一选择，既可以维持较为低度的国际介入，减少不必要的变数，又可以在彰显外交能力的同时，满足选民维持全球领袖地位的国民自豪感。

### 3. 遭遇牵绊的中美关系

虽说外交一般不是美国大选的主要议题，但是不少美国政治观察者们评论此

① Theodore H. White, *The Making of the President 1972*, NY: Harper Collins, 2010 (reprint), p. xxix.

② 林宏宇：《白宫的诱惑：美国总统选举政治研究（1952～2004）》，天津，天津人民出版社，2006，第 190 页。



次选举的一个重要共识就是“中国议题又回来了!”。<sup>①</sup> 哥伦比亚广播公司在2011年11月进行的民调显示,有61%的受访者认为中国近年来的经济发展不利于美国经济,认为有利者仅为15%,认为毫无关联者为12%,其他12%为不确定者。<sup>②</sup> 在如今美国民众急切要求激活本国经济,而在追究经济政策失误的同时,偏好性地对中国经济的发展带有抵触情绪,这就为参与竞选的政治人物操作中国议题创造了巨大的想象空间。与此同时,抓住时机的政治人物对中国议题的负面炒作,也在很大程度上加剧了美国民众对中国经济的误解与担忧,进而酿成了一个批评中国的竞选怪圈。

例如,2012年2月5日晚间,在家中观赏美国橄榄球大联盟“超级碗”总决赛的美国民众都会看到一则30秒的竞选广告,其中的主角是一个身穿黄色衣服、背着草帽的亚裔女孩。在中国民乐的背景下,女孩骑着自行车穿行过一条田间小路,笑着对镜头说道:“谢谢密歇根州的国会参议员黛比·斯塔贝诺,黛比花了很多美国人的钱,你们从我们这里借了越来越多的钱,你们的经济变弱了,而我们的经济却非常好,我们还拿走了你们的‘饭碗’。”这是来自共和党籍国会参议员参选人彼得·霍克斯特拉(Pete Hoekstra)的一则竞选广告,对现任参议员黛比·斯塔贝诺(Debbie Stabenow)进行负面攻击,而其所使用的工具却是中国元素即中国议题。<sup>③</sup>坦率地讲,彼得·霍克斯特拉们的竞选手段远非个别现象。早在2010年中期选举时,根据《纽约时报》的不完全统计,就有超过100个选区,250个电视广告以中国为噱头,至少29名两党候选人负面操作了中国议题,其中甚至包括当时连任堪忧的参议院多数党领袖哈里·里德等重量级人物。<sup>④</sup>

从中国议题与美国选举的互动历史上观察,20世纪90年代由于所谓“最惠国待遇”曾令中国事务时常游走在选战的风口浪尖之上,而进入21世纪以来,

① Rachel Will, “The China Card: China in the 2012 U. S. Presidential Race”, *US-China Today* (USC US-China Institute), Feb. 13, 2012, [http://uschina.usc.edu/article@usct?the\\_china\\_card\\_china\\_in\\_the\\_2012\\_u\\_s\\_presidential\\_race\\_17946.aspx](http://uschina.usc.edu/article@usct?the_china_card_china_in_the_2012_u_s_presidential_race_17946.aspx), 2012年3月12日访问。

② 参见 <http://www.pollingreport.com/china.htm>, 2011年12月3日访问。

③ David W. Chen, “China Emerges as a Scapegoat in Campaign Ads”, *The New York Times*, October 10, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/10/10/us/politics/10outsourc.html>, 2010年11月5日访问。

④ Rachel Weiner, “Pete Hoekstra’s China ad provokes accusations of racism”, *The Washington Post*, Feb. 6, 2012, [http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/pete-hoekstras-china-ad-provokes-accusations-of-racism/2012/02/06/gIQAPD6buQ\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/pete-hoekstras-china-ad-provokes-accusations-of-racism/2012/02/06/gIQAPD6buQ_blog.html), 2012年3月12日访问。



反恐战争等议题很快浮出水面，中国也因成为解决这些问题的重要合作者而渐渐淡出选举视野。直到金融危机和当下的后危机时代，美国经济低迷停滞，中国经济却持续发展，形成了鲜明对比。两国经贸关系中的贸易赤字、国债、人民币汇率等问题逐渐被某些美国政治人物加以炒作与夸大，转嫁矛盾，助长民粹主义抬头。

在弥漫着负面涉华态度的政治环境下，两党候选人特别是总统参选人都已将中国议题视为“撒手锏”。奥巴马总统的国情咨文虽以国内经济为主，却仍五次明确提及中国，使中国成为被提及最多的别国。其内容不是指责中国“不公平贸易行为”，就是极力炫耀了自己政府“正从中国抢回就业岗位”。<sup>①</sup>此举有意识地将民怨引向中国。

与在任总统尚且“收敛”的表达相比，共和党挑战者更为肆无忌惮。受到保守派青睐的金里奇和桑托罗姆基本上重拾起“中国威胁论”的老生常谈，新意不多。金里奇在强调“中国将成为美国面临的三大威胁之一”的同时，仅仅抛出过一些简单问题，如“如何比中国更具竞争力”或“如何在战略上与中国打交道”，而其能给出的答案却又相当常识化。<sup>②</sup>更为保守的桑托罗姆干脆直接祭出“社会主义国家”的标签，煽动意识形态偏见，还声言将不惜与中国展开贸易战。<sup>③</sup>相对于两位外行的“顾左右而言他”，罗姆尼的涉华立场走得更远，且更为尖锐。身为金融投资业出身的政治人物，罗姆尼一改昔日倡导自由贸易的理性立场，狠狠揪住人民币汇率不放，宣称“上任第一天，就要把中国认定为‘汇率操纵国’”，并将借助 WTO 等国际机制制裁中国的“不公平竞争行为”。在经济议题之外，罗姆尼还不忘在军事和人权领域压制、抨击中国，并向选民承诺他将带领世界进入下一个“美国世纪”而非“中国世纪”。<sup>④</sup>

必须看到，2012 年美国大选拉开帷幕后，两党参选人之间围绕中国事务的

① 参见白宫官方网站提供的 2012 年国情咨文全文，<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>，2012 年 2 月 3 日访问。

② October 11th, 2011: *Bloomberg/ Washington Post Republican Presidential Debate*, Hanover, New Hampshire.

③ November 9th, 2011: *CNBC "Your Money, Your Vote" Republican Presidential Debate*, Oakland University, Rochester.

④ November 9th, 2011: *CNBC "Your Money, Your Vote" Republican Presidential Debate*, Oakland University, Rochester & November 12th, 2011: *CBS News/ National Journal's GOP Debate*, Spartanburg, South Carolina.



“示强竞赛”就已起跑良久，中国议题可能会在年内甚至选举后更长时间内被情绪化地夸张与渲染。一方面，由于共和党的可能人选均不具备外交经验，势必将攻击奥巴马的焦点放在经济、就业、医疗改革等议题之上，而在经济事务中牵扯到中国，又有助于共和党人弥补、彰显所谓的“国际视野”；另一方面，两党候选人虽在对华态度与策略上不尽相同，但均有可能围绕经济与就业议题，针对进出口、债务、人民币汇率等攻击中国，以便转嫁个人的政治责任，指责对手，甚至在涉华事务上出现“合流”态势。一旦这一态势在美国联邦、各州甚至地方政坛上形成气候，将可能对未来一年中美经贸往来造成不利影响，无助于两国经贸交流、金融合作的顺利开展，也将给“中国企业走出去”战略在美国地方层次的推进制造不和谐音符。

## 四 2012 年大选结果及其影响前瞻

2012 年 11 月 6 日，美国的大选政治将达到最高潮，总统、国会等选举产生的结果会打破美国两党僵持的政治格局吗？就目前的选情发展而言，奥巴马获得连任、共和党攻占国会两院、府会形成分立的党争对峙很有可能是本次选举带给美国和世界的新变数。倘若如此，未来两年美国政治与政策制定的前景与走向如何？美国政治生态是否会发生根本性变化？选举后的美国将如何处理与世界特别是与中国的关系？这些问题构成了观察美国 2012 年选情的重要立足点。

### 1. 在任总统奥巴马可能获得连任

与 2008 年总统选举相比，2012 年悬念不多，全球各国最为关心的是谋求连任的奥巴马能否如愿以偿，最终再次主政白宫。2008 年选举是自 1956 年以来两党均无总统或副总统参选的一次大选，是全开放式的，因而为两党候选人提供了更多的当选机会和想象空间。但 2012 年总统选举是共和党人挑战在任的民主党总统，在任者具有更大优势。从历史考察，自 1900 年到 2008 年的 18 位总统中的 16 位谋求了连任，只有 5 位失败。换言之，挑战谋求连任总统的胜算不足四成。这事实上也降低了共和党阵营中众多具有实力者或政治新星尝试参选的渴求度，增加了奥巴马连任的可能性。

一般而言，在任总统往往具有一定的在任者优势（incumbency），即在任总统可以利用手中掌握的政治与行政资源为自身助选造势：比如，在任者坐拥更多



媒体曝光度，享有更多认知度，更易吸引政治资源；又如，在任者可以将整个选举年的执政议程设置与竞选纲领相结合，借助国家政策推进竞选；再如，在任总统在一定程度上可以通过政策倾斜，满足某些与连任密切相关的地区、利益群体甚至个人的利益诉求，从而锁定更多选票，等等。当然，在任者优势也可能转化为劣势。如果当国家面对重大内政外交难题（多为经济问题）时，一旦在任总统无力应对或无法及时解决，则可能成为公众舆论的众矢之的，进而在选举中遭遇报复。<sup>①</sup>在这个意义上观察，虽然 1900 年以来 5 位总统谋求连任失败，但其中 3 位出现在最近 40 年，即 1976 年的福特、1980 年的卡特以及 1992 年的老布什。2012 年的美国仍未走出后金融危机时代，仍面对众多内外挑战，奥巴马能否使用好“在任者优势”，值得评估。

就奥巴马本人而言，其在过去 3 年多以来的执政风格基本上接受了所谓的“永久性竞选”（permanent campaign），<sup>②</sup>即在传统执政、运作政府、制定公共政策的同时，借助新媒体等平台积极与选民互动，不但积极调整政策以满足选民诉求，而且加大选民动员力度，从民间向华府施压推进其政策成型。<sup>③</sup>“永久性竞选”使奥巴马与选民之间维持了极为重要的密切联系。这种联系体现在奥巴马竞选阵营始终维护着覆盖范围极为巨大的新媒体网络，如 facebook、twitter、YouTube 等网络平台和手机客户终端等皆为其竞选舞台。新媒体网络更容易联络、动员更多青年人以及知识界人士，这种竞选优势对共和党对手是巨大的挑战。

同时，奥巴马的“永久性竞选”为其打造了强大的募款能力与渠道。根据美国联邦竞选委员会（FEC）的官方统计，截至 2011 年底即大选尚未拉开帷幕之际，奥巴马就已经筹集到了 1.28 亿美元的竞选经费，与共和党全部 8 位主流候选人募款的总和相差无几。<sup>④</sup>根据媒体与专家预估，2012 年竞选周期中，奥巴

① George C. Edwards III and Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, 6<sup>th</sup> ed., Belmont, CA: Thomson Wadsworth, 2003, p. 81.

② Michael Scherer, “Obama’s Permanent Grass-Roots Campaign”, *Time*, Jan. 15, 2009, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1871921,00.html>, 2012 年 3 月 10 日访问。

③ Norman Ornstein and Thomas Mann, ed., *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute and Brookings Institution, 2000, pp. 15–29.

④ 参见美国联邦选举委员会官方网站提供的相关数据，<http://query.nictusa.com/pres/2011/YE/>, 2012 年 3 月 10 日访问。



马将筹措到 10 亿美元以上，远超过 2008 年的水平。<sup>①</sup> 强大的选民动员网络与巨额的竞选经费支持，无疑将有助于奥巴马发挥“在任者优势”。

如果奥巴马获得连任，进入第二任期的话，他一方面已积累了较为丰富的执政经验，另一方面也彻底摆脱了选举周期的牵绊，可能获得更大的施展空间，更多地兑现承诺，或将做出更多有助于提升自身“政治遗产”的重大决策。当然，第二任期的优势能否显现，也与总统所处的政治环境有关，其国会政治的倾向最为重要，决定着总统推进政策的顺利程度。

## 2. 国会两院或将全部转为共和党多数

就众议院而言，选举后共和党人维持多数地位的可能性极大，民主党翻盘概率不高。由于众议院在此次选举中将换选全部议员，换届规模较大且地方政治枝节较多，所有这些为预测完全的选举结果带来一定的难度。但是，2010 年后由于经济刺激计划和全民医疗改革立法而令民主党痛失多数席位的态势很有可能会延续下去。有研究已证明，医疗改革计划在众多众议院选区中疏离了中间派选民对民主党籍候选人的认同度，再加之“茶党”势力的影响，直接导致了民主党无法在短期内回归众议院多数。<sup>②</sup>此外，在选举实际运作中也存在一个明显对共和党有利的趋势，即 2012 年的国会众议院选举是基于 2010 年人口普查新结果的首次选举。正如前文所述，传统保守州获得了更多的席位分配，发生了倾向于共和党的重组。这一结构性微调，至少有助于共和党扩展至少巩固在众议院中的基本盘。当然，客观地讲，2012 年众议院选举结果很可能无法维持目前共和党以 242 比 193 领先的巨大优势，席位可能缩水，但仍会保持共和党多数。

就参议院而言，2012 年将有 33 个席位改选，涉及全美 33 个州。其中有 23 席目前被民主党或与民主党结盟的独立人士占据，仅 10 席为共和党籍，这一比重在静态上增加了民主党维持多数的难度。截至 3 月，23 个民主党人中已有 7

① Chris Cillizza, “Obama’s reelection campaign could hit billion-dollar mark”, *The Washington Post*, Dec. 12, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/12/AR2010121203181.html>, 2012 年 3 月 10 日访问。

② Brendan Nyhan, Eric McGhee, John Sides, Seth Masket and Steven Greene, “One Vote Out of Step? The Effects of Salient Roll Call Votes in the 2010 Election”, *American Politics Research*, Published online March 6, 2012, <http://apr.sagepub.com/content/early/2012/02/08/1532673X11433768>, 2012 年 3 月 14 日访问。



位宣布要退休，16 位要谋求连任；而共和党一边则只有 3 人宣布退休，其他 7 人将为连任迎战。

根据各州目前的民调情况分析，具有保守倾向的南达科他和内布拉斯加两州的席位因资深民主党人肯特·康拉德（Kent Conrad）和本·纳尔逊（Ben Nelson）双双退休而铁定转入共和党手中，而其他 11 个关键州将最终决定参议院的格局。其中密苏里、蒙大拿、弗吉尼亚三州为 2006 年民主党一举拿下的传统保守州，如今克莱尔·迈克卡斯基尔（Claire McCaskill）、乔恩·泰斯特（Jon Tester）为谋求连任或将分别面临现任国会众议员托德·艾金（Todd Akin）和丹尼斯·雷伯格（Dennis Rehberg）的强力挑战，而弗吉尼亚则由于现任者吉姆·韦伯（Jim Webb）畏难退选，转为前任州长蒂姆·凯恩（Tim Kaine）和前任国会参议员乔治·阿兰（George Allen）的殊死对决，三州均存在极大的回摆概率；威斯康辛、新墨西哥以及夏威夷三州长期在任的民主党人赫伯·科尔（Herb Kohl）、杰夫·宾格曼（Jeff Bingaman）以及丹尼尔·阿卡卡（Daniel Akaka）退休，共和党可能分别遴选颇具影响力的前州长琳达·林格（Linda Lingle）、前国会众议员希瑟·威尔逊（Heather Wilson）以及汤米·汤普森（Tommy Thompson）参选，对选情冲击剧烈，存在一定翻盘可能。此外，佛罗里达和俄亥俄两个传统摇摆州的民主党籍国会参议员也将谋求连任，在大选年中两州的选民投票率可能激增，从而增加了两州的变数。

与共和党大幅反扑不同，民主党只在三个州存在翻盘机会：缅因州长期在任的温和派共和党人奥林匹亚·斯诺（Olympia Snowe）退休，该州政治风向更具民主党倾向，宣布参选的民主党人、前州务卿马修·邓拉普（Matthew Dunlap）的胜算极大；马萨诸塞州由“茶党”拥护上台的斯考特·布朗（Scott Brown）可能迎战曾任国会监察组主席和联邦消费者进入保护局特别顾问的哈佛大学商法教授伊丽莎白·沃伦（Elizabeth Warren），该席位极易回归到民主党手中；内华达在任共和党人迪安·海勒（Dean Heller）因前任丑闻下台而替补上任，面临长期在任民主党籍众议员谢丽·巴克利（Shelley Berkley）的高调出击，增大了败选几率。

基于这样的估算，如表 2 所示，2012 年参议院选举后，民主、共和两党的席位比重出现翻盘的几率较大。按照偏保守估计，可能出现较为罕见的平局状态；而如果较为乐观地估计，民主、共和两党的比重可能保持在 48 比 52 到 46 比 54 之间



波动。如果参议院翻盘得以实现，主要原因应该是 2006 年民主党得势以来的一次明显党派回摆，“茶党”等保守势力的兴起发挥了加剧与强化该趋势的作用。

表 2 2012 年国会参议院选举结果预估

单位：席

状态 \ 党派 结果预估	民主党	共和党	说明
选举之前	53	47	第 112 届国会(2011 ~ 2012 年)两党比例
最为保守估计	53	47	南达科他、内布拉斯加从民主党转入共和党;缅因、马萨诸塞从共和党转入民主党
保守估计	50	50	南达科他、内布拉斯加、密苏里、蒙大拿、弗吉尼亚从民主党转入共和党;缅因、马萨诸塞从共和党转入民主党
乐观估计	48	52	南达科他、内布拉斯加、密苏里、蒙大拿、弗吉尼亚、威斯康辛、新墨西哥、夏威夷从民主党转入共和党;缅因、马萨诸塞、内华达从共和党转入民主党
最为乐观估计	46	54	南达科他、内布拉斯加、密苏里、蒙大拿、弗吉尼亚、威斯康辛、新墨西哥、夏威夷、俄亥俄、佛罗里达从民主党转入共和党;缅因、马萨诸塞、内华达从共和党转入民主党

资料来源：作者结合多项民调自行整理。

### 3. 府会分立下的美国政治走向

如果奥巴马顺利连任成功，而国会两院同时由共和党掌握多数的话，宾夕法尼亚大街的两端将分别置于驴象两党治下，未来两年的美国政坛也将陷入分立府会的拉锯与撕扯之中，导致美国政坛极化现象的加剧，无形中增加了政策制定的成本与内耗。不过，由于国会众议院共和党人应该无法达到推翻总统否决的 2/3 的 290 席，而国会参议院中的共和党人也无法达到阻止冗长发言的 60 席，因而奥巴马及其民主党人在府会博弈中仍将占据较为主动的优势地位。从目前的情况看，奥巴马与共和党国会至少或将在三个内政议题上展开激烈交锋，而这三个议题都直接与财政事务密切相关。

首当其冲的问题将是是否延续小布什时期巨额的减税计划。小布什当政期间，分别在 2001 年和 2003 年通过了两项巨额的减税计划。在金融危机爆发之后，特别是美国债务上限危机出现之时，众多研究者与观察家都认为小布什的减税计划当属危机的重要诱因之一。这两项减税计划将在 2010 年底失效，但在当年中期选举后，面对一个共和党控制的国会众议院和“跛脚”总统的处境，奥



巴马与共和党人达成妥协，同意将减税计划延长至 2012 年底。在这一背景下，2012 年大选之后是否继续延续减税，将再度考验奥巴马和共和党国会之间的微妙关系。对奥巴马而言，减税显然不符合其政治立场，而且也无助于联邦财政及早摆脱困境；对共和党而言，延续减税计划极为符合其政治诉求，且可以将其作为党争工具遏制奥巴马推进其他政策议题。

其二是债务上限的再度调整。自 2011 年 7 月、8 月美国债务上限危机暂且化解以来，由两院两党组成的削减赤字特别联席委员会并未有效达成一致，无力提出共同削减赤字与债务的立法计划。到 2012 年 1 月 30 日，美国联邦债务上限已提升至 16.394 万亿美元，并继续呈现上升趋势。<sup>①</sup>鉴于特别联席委员会机制的无效，奥巴马若连任，将在 2013 年 1 月按照 2011 年 8 月《预算控制法案》(Budget Control Act of 2011) 的规定，启动所谓的“封存”机制 (sequester)，进而削减至少 1.2 万亿美元的国会授权拨款。2011 年 11 月 21 日，奥巴马曾表示，届时如果国会采取任何立法行动阻止行政封存的话，他都将予以否决。<sup>②</sup>奥氏此举将是极为强硬的削减赤字行动，无疑将激怒国会两院的共和党人，一场围绕限制国家财政收支的立法大战可能旋即拉开帷幕。事实上，从历史上观察，重构美国联邦预算财政决策体系的 1974 年《国会预算与扣留控制法案》(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) 就是在尼克松总统反复采取“封存”方式扣留国会拨款项目，进而导致改变国会财政与政策意图的背景下，国会采取的立法报复行动。<sup>③</sup>因而，2013 年围绕债务上限的两党对峙或将导致联邦财政决策机制的新一轮激烈的改革。

其三是奥巴马的全民医改计划。该计划自 2010 年 3 月得到国会通过、总统签署而成为法律以来，始终被共和党人特别是“茶党”议员视为“眼中钉”。医改计划是从 2010 年到 2018 年分年度展开的一项步骤复杂的计划，如 2013 年的安排步骤就将包括建立激励医生与医疗机构更好地为病患服务的子分支项目、调

① David Lawder, “Obama seeks MYM1.2 trillion debt limit rise”, *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2012/01/13/us-usa-debt-obama-idUSTRE80B20P20120113>, 2012 年 3 月 12 日访问。

② 参见白宫官方网站, <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/11/21/president-obama-makes-statement-about-supercommittee>, 2012 年 3 月 14 日访问。

③ Howard E. Shuman, *Politics and the Budget: The Struggle between the President and the Congress*, 3<sup>rd</sup> ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992, pp. 223 - 226.



整医疗支出单项税收返还的门槛以及按照特定比例增收个人所得税和医疗器械消费税等内容。<sup>①</sup>在掌握国会两院的情况下，共和党有可能限制甚至阻止相关步骤的顺利展开，进而拖住医改计划的顺利实施。就其手段而言，可以是直接立法，也可以是通过其他立法手段，如在拨款法案中附加可以改变政策授权的和解修正案（reconciliation amendment）等方式。如果共和党采取这一行动，奥巴马必然会全力维护全民医改这一重要的“政治遗产”，府会对抗一触即发。

在外交领域内，无论是奥巴马还是共和党人当选，在总体上都可能不会改变目前所奉行的量力而行、有限介入、重振领导权的战略选择。但在方式和路径上，民主党人将继续坚持“巧实力”、重视在国际机制与多边外交的框架下解决国际问题，而共和党则更倾向于单边行动，或通过军事干预解决争端。同时，在议题设置上，奥巴马政府所重视的贸易保护与全球气候变化等议题，其地位或在共和党当选后有所下降。

具体就中美关系而言，2012年大选之后将出现某些新调整。从不同选举结果分析，若奥巴马连任，他将全力复苏美国经济，试图维持美国全球领导力。复苏经济需要中国的合作，所以在经贸关系上可能总体积极，但在人民币汇率、TPP等议题上将持续强硬；而在维持美国在亚太领导力方面，中美竞争或将持续加剧。若共和党人主白宫，情况将更为复杂。从历史上看，共和党总统在中美关系中所发挥的积极意义更大，而且共和党人在经贸议题上可能相对宽松。但由于“茶党”的产生，共和党人可能在国债和人民币汇率议题上转向对华更加强硬的立场。同时，由于共和党在人权、台湾议题上的传统负面态度，所以不能排除在涉及经贸、意识形态以及两岸关系等一系列问题上挑战中国的可能性。如果进一步分析，将极可能由共和党掌握两院的国会因素也考虑进去的话，若奥巴马连任成功，民主党总统与共和党国会形成“府会强分立”，包括中国议题在内的重要内外政策就有可能沦为驴象拉锯的牺牲品。

当然，从中美关系长期发展的历史维度看，历次美国大选都不可能根本上改变两国关系的大格局，2012年应该也不例外。所以，面对美国选举新周期给中美关系带来的这个短期变数，如何准确把握选举政治逻辑、积极适度加以妥善应

<sup>①</sup> *Patient Protection and Affordable Care Act*, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ148/pdf/PLAW-111publ148.pdf>, 2012年3月14日访问。



对、努力压低选举政治的负面成本，将是今年中美关系发展的关键所在，也是保持中美关系持续稳步发展态势的必然要求。

从这个意义出发，中国国家副主席习近平在 2012 年 2 月对美国的正式访问已取得了积极效果。此次访问恰好选择了共和党总统初选过程中的间歇期，巧妙地避开了选举话题。更为重要的是，习近平不但向美国民众展现了中国在处理两国关系中的充分信心与持久恒心，增进了解以尽量淡化弥漫在美国社会中的某些负面情绪，而且进一步确定了 2012 年中美在政治、经贸、军事等多领域高层互动交流机制的兑现与落实，如第四轮中美战略与经济对话、第 23 届中美商贸联委会、第三轮中美人文交流高层磋商、第二轮中美战略安全对话、第三次中美亚太事务磋商以及更为广泛的中美立法机构、政党的交流等。如此多渠道、多领域的两国互动，有助于减少 2012 年大选为两国关系发展带来的隔阂与变数。可见，本次访美是 2011 年初胡锦涛主席“定调”中美关系之旅的续写，也是 2012 年中美关系朝着稳定前进迈出的极为坚实的一步。

## The 2012 U. S. Elections: Uncertainties and Trends in U. S. Politics

*Sun Zhe Diao Daming*

Abstract: 2012 is the election year for the whole world, in which Obama, historically elected with a promise of change during global financial crisis, will face enormous reelection challenges and another round of reshuffle in U. S. politics will come. Slow economic recovery, social polarization, public protest, and decline in world leadership all pose serious and big challenges on Obama's road for reelection, while effectively enhancing economic recovery and employment rate remains the key for issue. Moreover, hopeful Republican presidential candidacy and voters structural changes after 2010 census will also bring uncertainties to the elections. Since elections are elevated to the most important place in U. S. politics in 2012, all domestic and foreign policy issues will be labeled with various election tags. There is a negative tendency for U. S. China policy being irrationally used as an instrument in elections. Regarding election circumstances in the first half year of 2012, Obama is more likely to get



reelected with incumbent advantages, while both chambers of Congress are likely to fall into the Republican majority due to normal backswing of partisan distribution and “tea party” influence. If this prediction comes true, U. S. will have a split government with lots of party struggles in next two years. U. S. domestic and foreign policy including U. S. -China relations will confront internal party frictions and tie-downs. How to reduce the additional cost of elections on U. S. -China relations with effectively strengthening institutionalized bilateral exchanges and communications becomes pressing and unavoidable issues for both countries.

Key Words: the United States Election politics 2012; Barack Obama; Domestic and Foreign Policy

# 美国全球及亚洲 战略调整



Adjustment of America's Global and Asian Strategy

B. 2

## “冷战”结束后美国如何维持 其霸权地位？\*

——从教育、科技、经济和军事的四维一体角度的描述

黄平 何兴强\*\*

**摘要：**美国教育、科技、经济、军事“四维一体”的互动关系是美国综合国力的重要源泉。报告描述了“冷战”结束以来，美国在政策和投入层面如何发展这四个因素并使之相互结合，从而继续维持其综合国力和世界霸权地位的过程。报告认为，一旦上述四个关联因素中的某个因素受到严

\* 本报告总体设计和定稿：黄平；初稿撰写：何兴强；王玮、余功德参与了部分资料的收集、数据整理和报告的讨论，余功德还参与了教育部分的起草。

\*\* 黄平：博士，中国社会科学院美国研究所研究员；何兴强，博士，中国社会科学院美国研究所副研究员；王玮，博士，中国社会科学院美国研究所助理研究员；余功德，博士，中国社会科学院研究所博士后。



重损害，或者不能做到“四维一体”式的相互结合，那么，其综合实力和霸权地位就将受到损害。

**关键词：**“四位一体” 美国霸权地位

1991年，持续近半个世纪的“冷战”最终以苏联的解体而宣告告终。怎样维护美国的世界霸权或“领导地位”，成了“冷战”后历届美国政府都面临的战略选择。

本报告关注的是“冷战”结束后美国如何将其教育、科技、经济、军事作为基础，并在战略和政策层面上如何使这四个方面相互结合，从而基本上维持住了美国在世界上的霸权地位。本报告最后将提出，一旦上述结合受到损害，或者不能做到“四维一体”式的相互结合，那么，其综合实力、霸权地位就将受到损害。

需要说明的是，本报告将不重复已被许多论著探讨过的美国“冷战”结束前在与以苏联为首的华约集团的激烈竞争过程（“冷战”）中如何确保其在西方世界的领导地位，更不追溯美国怎样在第二次世界大战结束后取代英国取得了西方世界的霸主地位，也不探讨美国在“冷战”结束后如何利用其对外战略和政策（包括其对外的经济、政治、能源、军事和文化等方面的战略和外交政策）以维持其世界霸权地位的，而将集中描述美国如何协调其国内的教育、科技、经济、军事结构和投入，并力图实现“四维一体”式的结合的。

毫无疑问，即使只从国内的结构和投入看，也决不止上述四个方面，本报告将集中关注这四个方面的，认为它们能否相互结合直接与国家如何提升和维护其竞争力相关，而将其他方面（例如地理环境、司法制度、治理结构、移民政策、公共卫生等）作为给定的条件，虽然这些条件——有的非常独特或曰“例外”，有的设计得很有特点，还有的或者需要改革，或者一直就处理得不好——对于如何和能否维护霸权地位也是非常重要的，有的时候甚至是非常关键的。

## 一 教育投入及改革打造技术创新和经济增长的基础

### （一）“冷战”结束后美国政府的教育改革、投入及其成就

美国历届政府一向重视教育在美国经济和科技进步中的基础性作用，把教育看



做美国的繁荣之源，并将教育质量与经济成就紧密相连。到 20 世纪 80 年代，美国一直以来的领先优势在许多方面被联邦德国和日本为代表的其他先进工业国赶上并超越，基础教育方面美国也落后不少。以 1981 年美国教育部发表《处于危险中的国家：教育改革势在必行》报告为标志，美国开始了当代教育改革，试图解决美国学校教育中质量下降的现状，改变美国基础教育落后的现状，为重振美国经济、科技以及提升综合国力打下基础。“冷战”结束以来美国的教育改革体现了以下几个特点。

### 1. 在基础教育方面强化联邦政府对教育改革的干预能力

在基础教育方面，改革的目标是试图保留其原有自由、灵活、开放的教育体系，在培养和发展学生创造力的长处的同时，逐步加强其基础知识教学。为此，美国政府采取各种措施，强化联邦政府对教育质量的管理和监控能力，以弥补其地方分权的教育管理体制的不足。从老布什 1991 年签发的《美国 2000：教育战略》（*America 2000: An Education Strategy*）到 1994 年克林顿政府通过的《2000 年目标：美国教育法》（*Goals 2000: Educate American Act*），再到小布什政府的《不让一个孩子落后》（*No Child Left Behind*）的教育法案，都体现了这一特点。经过这些改革，美国联邦政府对公共教育管理的权限正在逐步加大，对教育改革实践的导向功能也愈加显著。

### 2. 美国教育投入的持续增长

美国的教育投入分为两块，一块是联邦政府投入。“冷战”结束后美国联邦政府对教育改革和管理干预能力的加强，体现之一就是联邦政府教育投入的加大。美国联邦政府财政和由联邦立法产生的各类教育支出，从 1990 财年的 847 亿美元增加到 2003 财年的 1710 亿美元，增加了一倍，大大加强了联邦政府对教育改革的支持力度（见图 1）。

美国教育更大的一块投入来自民间（企业和社会）。“冷战”结束后美国的教育支出总额稳步增长。据美国教育部的数据，美国的教育支出总额从 1990 年的 3953 亿美元增加到 2009 年的 11110 亿美元，20 年间增长了 181%。同期美国的国内生产总值则增长了约 143%，教育支出的增长速度总体来说快于国内生产总值的增长速度。<sup>①</sup>“冷战”期间美国教育支出占国内生产总值的比重长期保持

<sup>①</sup> U. S. Department of Education-National Center for Education Statistics, “2010 full version of the Digest”, <http://nces.ed.gov/programs/digest/d10/>.

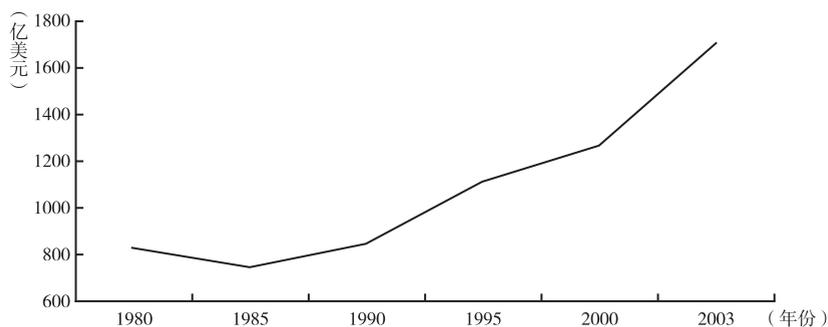


图1 美国联邦政府教育支出情况 (1980~2003年)

资料来源: U. S. Department of Education- National Center for Education Statistics, *Federal Support for Education: Fiscal Years 1980 - 2003*, <http://nces.ed.gov/pubs2004/2004026.pdf>。

在7.0%以下, 冷战后这个比重也得到提高, 2009~2010年度达到7.9%, 比1990年提高了1.1个百分点(见图2)。

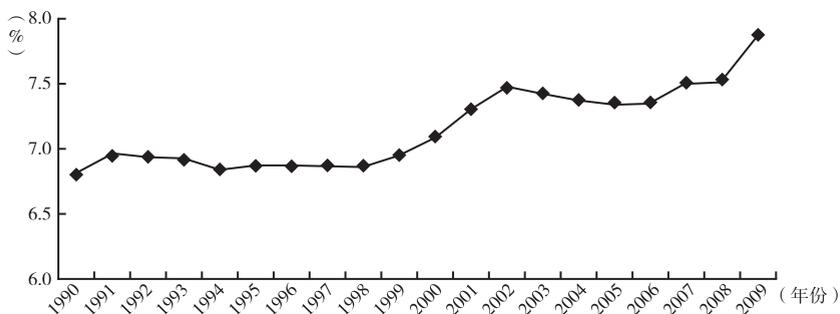


图2 美国教育支出占GDP比例

资料来源: U. S. Department of Education-National Center for Education Statistics, “2010 full version of the Digest”, <http://nces.ed.gov/programs/digest/d10/>。

### 3. 强调全民教育和终身教育

老布什签发的《美国2000: 教育战略》所确定的6项“国家教育目标”中, 使美国每个成年人都学会阅读和书写等就是目标之一; 克林顿执政期间推行的教育改革“21世纪社区学习中心计划”, 更明确地指出学习是终身的过程, 并将建立全民教育和终身教育体系作为美国教育改革的重要目标之一; 在小布什政府的《不让一个孩子落后》法案中, 与家庭和社区的配合也是一条重要的改革思路。这



一特点体现了美国政府的一个认识，即随着社会对劳动者文化科技素质的要求越来越高，仅靠少数科技精英已难以在 21 世纪维持美国的世界第一强国地位。

#### 4. 高等教育支出增长较快，大学入学人数稳步增长，开放程度有所提升

高等教育方面，“冷战”结束后美国仍然优势明显。1990 年，美国大学教育支出约为 2298 亿美元，到 2009 年增长至 4610 亿美元，翻了一倍，快于同期教育支出总额的增长速度。在绝对值上，高等教育支出一直占整个教育支出的 1/3 以上，2010 年更是达到了 41.5%。<sup>①</sup>高等教育入学人数从 1990 年的 1360 万人增至 2009 年的 1980 万人，增长了 45.6%，而同期美国的入学学生总数只增长了 22.7%，美国总人口也只增长了 22.9%，美国高等教育的入学人数增长幅度大大领先于其他阶段的入学人数增长幅度。<sup>②</sup> 同期，美国各种族接受高等教育的机会得到很大提升。在受过大学教育的人群中，1990 年，白人为 22.0%，黑人为 11.3%，亚太裔为 39.9%，拉美裔为 9.2%，到 2010 年，这些数据分别为 30.3%、19.8%、52.4% 和 13.9%。<sup>③</sup>

总之，20 世纪 90 年代以来，教育改革已成为美国社会共同关注的问题，直到目前的奥巴马任总统时期，仍然得到很强的体现。各届政府也都采取了许多措施促进美国教育的发展，在原有基础之上，政府增加了支持的力度，美国基础教育虽然问题仍然不少，但高等教育则继续保持着在世界上的优势地位。

## （二）教育促进经济和科技增长的基础性作用

首先，教育为科技和经济发展提供了人才，尤其是高端人才。

“冷战”结束后美国获得硕士和博士学位的人数均获高速增长。1990 年，美国有 33.7 万人获得硕士学位，到 2009 年，获得硕士学位的人数为 67 万人，几乎翻了一倍；1990 年，美国有 3.9 万人获得博士学位，到 2009 年，获得博士学位的人数为 6.9 万人，增加了 76.9%（见图 3）。其中，科学和工程学领域博士学位获得者人数在同一时期增加了 43.6%，占博士学位获得者总人数的 60% 以上（见图 4）。

“冷战”结束后美国的科技和经济发展所需的人才不仅仅来自本国。通过教育与移民这两个互相交叉的渠道，美国吸收了大量的他国优秀人才为己服务。在世界经济

① U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*; 2012, Education 145.

② U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*; 2012, Education 149.

③ U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*; 2012, Education 151.

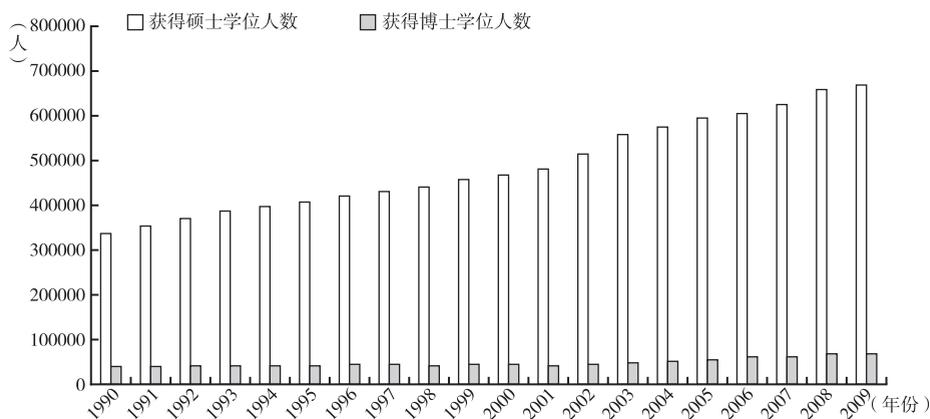


图3 获得硕士和博士学位人数

资料来源：U. S. Department of Education- National Center for Education Statistics, “2010 full version of the Digest”, <http://nces.ed.gov/programs/digest/d10/>。

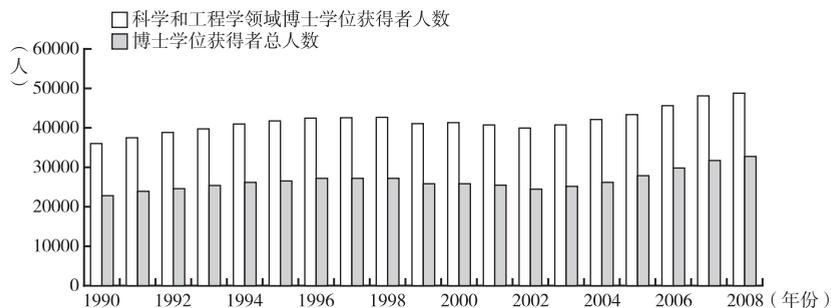


图4 博士学位获得者总人数与科学和工程学领域博士学位获得者人数

资料来源：National Science Foundation, *S & E Degrees: 1966 - 2008*, <http://www.nsf.gov/statistics/nsf11316/>。

论坛《2011~2012 全球竞争力报告》中，美国在“人才吸引”指标上排名第三，在主要大国中名列第一。在吸纳留学生方面，美国1990~2010年的二十年间吸纳的海外留学生数量增长了78.6%，从38.7万增加到69.1万。<sup>①</sup> 同期美国入学学生总数上涨幅度则为45.1%，显著低于海外留学生的增长速度。<sup>②</sup>在吸纳移民方面，从

① U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States; 2011*, Education 179.

② U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States; 2012*, Education 181.



“冷战”即将结束的1989年起，获得美国永久居留权的人数猛增，1989~1991年三年间均保持在百万人以上，1991年达到最高，超过180万人，此后增长数量下降，但也一直延续了这种高增长势头。到2009年，美国共吸纳移民2221万人。<sup>①</sup>其中，高学历、高技术移民占有重要地位，高学历和特殊技能人才获得永久居留权的人数占因工作动因而获得永久居留权的移民比重，有明显的上升趋势（见图5）。

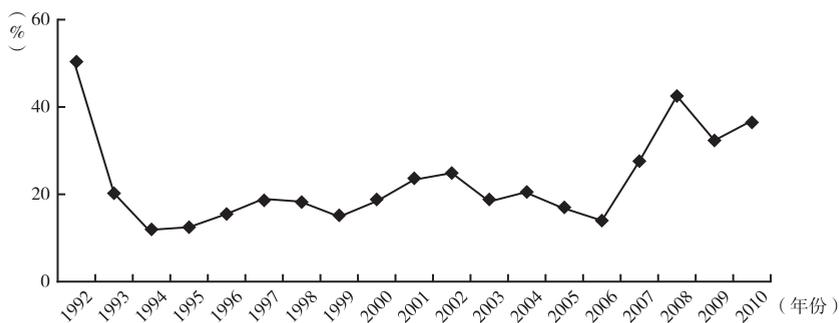


图5 高学历和特殊技能人数占因工作获得永久居留权人数比重

注：“冷战”结束初期，大量的原苏联、东欧地区高学历人才移民美国，使得1992年该比例高达50.3%。恢复常态后，该比例呈现较为明显的上升趋势，并在2008年达到1992年以来的新高42.5%。

资料来源：“2010 Yearbook of Immigration Statistics”，[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois\\_yb\\_2010.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois_yb_2010.pdf)；1992~1995年前的数据来自美国国家统计局网站。

其次，美国的高等院校与产业密切合作，在推动美国科技和经济发展中起着重要作用。

美国的公司、企业、研究型大学和科研机构、政府机构以及各种基金会大约于19世纪末20世纪初共同组成了一种全新的科研体系和伙伴关系，使得知识的创造者、推进者和应用者三方有史以来第一次可以进行充分的交流，共同发展出一系列认知策略。这一科研体系正是“美国世纪”的先决条件之一，它不仅是资本积累的力量，而且是知识的重新组合，它赋予美国在创造国内繁荣的同时在全球扩大影响的能力。部分学者将这种创新科研体制总结为“产学研合作”体

<sup>①</sup> “2010 Yearbook of Immigration Statistics”，[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois\\_yb\\_2010.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois_yb_2010.pdf).



制，认为它是美国创新能力的重要体现，其中最具代表性并产生了广泛影响的主要创新合作模式有科技工业园区模式、企业孵化器模式、专利许可和技术转让模式、高技术企业发展模式、工业—大学合作研究中心及工程研究中心模式。<sup>①</sup>

美国的高校在这种美国创新体系中扮演着重要角色。各高校、科研院所已成为美国科研创新合作模式中的主角。通过创办以大学为依托的科技园区（如硅谷），通过向企业发放专利许可和进行技术转让来实现产学研合作，通过创办高科技企业，通过创办工业—大学合作研究中心及工程研究中心这些模式，高校成为科技创新的源头，每年产生大量的技术专利，创造了许多高科技企业。

“冷战”结束以来，随着信息技术革命的到来，高校在其中的作用更为突出。仅以依托斯坦福大学的硅谷为例，以雅虎和谷歌公司为代表的引领全球的新型互联网公司和其他如思科（Cisco System）、太阳微系统（Sun Microsystems）等许多高技术企业在推动美国信息技术革命，推动经济增长方面起到了巨大的作用。其他在创新科研合作模式方面起着重要作用的大学还有麻省理工学院、哈佛大学、哥伦比亚大学、普林斯顿大学、康奈尔大学、芝加哥大学、威斯康辛大学、卡内基·梅隆大学、加州理工学院等。在世界经济论坛《2011～2012 全球竞争力报告》中，美国在“大学与产业之间在研发上的合作”指标上居第三，而在此前一年的全球竞争力报告中，美国则高居第一。在世界主要的大国中，只有英国的排名比较接近美国。<sup>②</sup>

最后，美国政府在促进高校与企业之间的密切合作中起到了至关重要的作用。

在政策和法律方面，美国政府制定了一系列法律，支持这种创新合作模式，仅“冷战”结束后通过的就有 1992 年的《小企业技术转移法》、1995 年的《国家技术转移与促进法》和 2000 年的《技术转移商业化法》等，形成了对产学研合作的完整的法律制度的保护体系。

在科研经费支持方面，1990 年，联邦政府为大学的科研活动拨付了 104.7

① 参见张微、张喜梅《美国产学研合作教育的特点与启示》，《中国冶金教育》2004 年第 3 期；刘力：《美国产学研合作模式及成功经验》，《教育发展研究》2006 年第 4 期；龚振湘：《美国产学研合作成功经验及启示》，《湖南师范大学教育科学学报》2009 年第 4 期。

② Klaus Schwab edited, “The Global Competitiveness Report 2011 - 2012”, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf); Soumitra Dutta and Irene Mia edited, “The Global Competitiveness Report 2011 - 2012”, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR\\_Report\\_2011.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2011.pdf).



亿美元，到2007年，这个数字增长到281.8亿美元，增长了169%，这其中绝大部分拨款投给了研发活动，使得研发经费从1990年的90.2亿美元增长到2007年的250亿美元，增长了177%<sup>①</sup>，而同期联邦政府的整个研发拨款只增长了65.2%。<sup>②</sup> 基础研究在大学科研经费总额中的比例从1990年的65.3%提高到2009年的74.6%，其间最高时曾达到76.4%（见图6）。美国联邦政府对促进大学进行科技研发活动的支持力度由此可见一斑。美国政府通过这种财政杠杆，努力将大学打造为基础研究的中心，使之与注重应用研究的企业相得益彰。

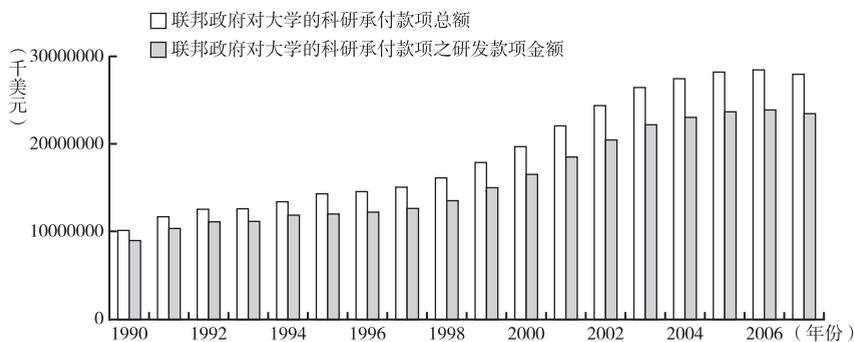


图6 联邦政府承付大学科研款项情况

资料来源：National Science Foundation, *Federal Science and Engineering Support to Universities, Colleges, and Nonprofit Institutions FY 2007*, <http://www.nsf.gov/statistics/nsf12301/>。

美国政府还出资设立各项计划，支持中小企业和大学、研发机构搭建合作平台，如《小企业创新研究计划（SBIR）》（1982年）、《小企业技术转移计划（STTR）》（1992年）、《先进技术计划（ATP）》（1995年）和《制造业发展合作计划（MEP）》（1988年）等。特别是“冷战”结束后克林顿政府出台的先进技术计划和加强了的制造业发展合作计划，推动了这种创新合作模式在“冷战”结束后新技术革命时代的发展。

① National Science Foundation, *Federal Science and Engineering Support to Universities, Colleges, and Nonprofit Institutions FY 2007*, <http://www.nsf.gov/statistics/nsf12301/pdf/nsf12301.pdf>.

② U. S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*; 2011, Science and Technology 520.



## 二 技术革新促进经济增长

在美国高质量的高等教育体系的支持下，美国“产学研”结合的创新科研体系推动着美国研发并将各种高新科技运用到生产实践中来，最终促进了经济的增长。在“冷战”结束后的新技术革命浪潮中，这种体系继续发挥着重大作用。其中，各届美国政府的科技政策发挥了重要作用，促进了科技创新体系与经济发展的结合。

### （一）科技政策促进科研创新体系的发展

#### 1. 克林顿政府时期

1993年2月22日，克林顿就任总统之后一个月就出台了《技术促进美国经济增长：建设经济实力的新方向》政策报告，阐明了以现实和全面的方式，加强美国在全球的经济竞争力的科技政策。该报告设定了科技推动经济发展的总目标，认为投资于技术就是投资于美国的未来。美国的科技发展必须用来推动建设经济力量和推动经济增长按新方向去发展。以克林顿总统及戈尔副总统为首的民主党人，在其科技顾问的支持下，对于技术对经济的极为重要的推动作用认识深刻，认为美国是到了该“采用全新的途径来认识美国科技资源的潜力和力量，对美国经济进行根本性调整的时候了”。<sup>①</sup>该政策是美国科技发展的蓝图，围绕着三个中心目标：①能够创造就业和保护环境的长期经济发展；②使得政府更有效率、更负责任；③在科学、数学和工程这些基础性学科方面成为世界领袖。

作为一位走“中间道路”的民主党人，克林顿的科技推动经济发展的目标着眼于依靠私营部门力量，认为企业是新技术的主要创造者，是经济持续增长的主要引擎，联邦政府的作用主要体现在政策支持上，政府作为企业的伙伴，在科技发展方面的主要作用是协调科技发展和应用，认为对技术的新投资将帮助私营

---

<sup>①</sup> President William J. Clinton, Vice President Albert Gore, Jr., “Technology for America’s Economic Growth, A New Direction to Build Economic Strength”, February 22, 1993, available at <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED355929.pdf>.



部门创造高工资、高技术的就业机会。围绕以上三个中心目标，其具体细化的目标体现了这一重要特点。

克林顿政府认识到工业和全国经济的发展不仅取决于企业和国家开发新技术的能力，更为重要的是将这些技术运用于商业的速度和效率，因此，克林顿政府的科技政策的目标不仅是鼓励企业进行技术创新，同时也帮助企业迅速将新技术进行商业化运用和技术产品的最终生产。联邦政府为了推动战略意义很高、最为优先但同时风险又很高的新技术开发和推广，与企业进行了非常紧密的合作。政府的作用就是鼓励企业对这些具有很大商业用途的优先技术进行开发，联邦政府将为企业提供配套资金，以减少企业开发这些技术的资金风险。

“先进技术计划”（Advanced Technology Program，ATP）是一个旨在加强运用性很高但风险亦很高的新技术开发的重要项目。通过企业进行申请、政府进行资助的方法来共担风险，目标是提高美国的竞争力，促进工业表现，推动经济发展。该项目是美国国家创新体系的一种形式，其主要目标就是促进经济增长。克林顿政府扩大了先进技术计划原来的规模，把对该机构的联邦资助由1994财政年度的2亿美元增至1997财政年度的7.5亿美元，将此计划发展成为一个主要的全国性项目，集中开发能够推动美国技术战略发展的关键技术。

克林顿政府的科技政策的主要信条更多体现在众多的产业技术创新联盟（industrial consortia）上。产业技术创新联盟成为商用技术研究和开发的主要承担者，政府在公司企业自己有了初步设想和规划后，从法律、资金、计划制订和实施三个方面，对创新联盟的组建和后续工作提供相应协助，目的是通过技术创新联盟这种方式，促进技术进步，提高美国产业竞争力，同时确保政府资助的项目是由市场需要驱动的。克林顿政府帮助推动的几个重要产业技术创新联盟有美国高分辨率显示器创新联盟、半导体制造技术创新联盟，这两个产业技术创新联盟都得到了克林顿政府“先进技术计划”的支持；此外还有新一代汽车合作计划或称清洁汽车计划，旨在提高美国汽车制造业竞争力、开发新技术增加汽车燃油经济性并减少排放，以及高级通信卫星技术计划。此外，美国政府还鼓励在其他具有重要战略意义的技术方面组建创新技术联盟，包括新建筑技术、信息控制和传感技术、快速自动成型等。

推动联邦国家试验室与私营企业的合作研究是克林顿政府又一项推动技术研发的重要政策。克林顿执政以来，美国公司与美国国家试验室的合作研究项目就



大大增加了，将政府的研发投入与企业的技术需求结合起来。仅能源部下属的30个试验室，新增加的合作研发协议项目就达271个，增加了82%；在现有能源部全部601个合作研发协议项目中，有75%集中在信息和通信技术、高级材料和制造业方面。在商务部下属的美国国家标准和技术研究所主持下，合作研发协议项目增加到了385个，新增加的项目达110个，其中一半是与小企业签署的。在美国国家航空航天局主持的项目中，政府与企业合作项目增加到超过400个。能源部和商务部以及美国国家航空航天局等这些美国政府的主要科学技术机构还一直在重新评估现存的技术转移机制，并尝试用新的方法来使得商用的技术和服务能够很快运用到美国产业中，如能源部的全球竞争力伙伴计划，美国国家航空航天局也有类似与企业的多个合作行动计划。

另一个引人注目的政府资助计划是制造业发展合作计划（Manufacturing Extension Partnership, MEP），MEP计划是一项国家级战略计划，建立于1988年，其目的是建立一个面向中小企业的国家级技术服务网络，扶持中小企业发展。由美国国家标准和技术研究所主持，它联合美国各联邦部局、州政府、国家实验室和地方研究机构建立地区级制造发展中心（MECs，又称制造技术中心），在制造技术的拥有者与需要这些技术的企业之间架起合作的桥梁。各中心根据本地区中小企业的的需求制订州级制造发展计划，向它们传播先进制造技术知识，帮助它们采用最新的制造技术与方法，使企业实现生产与经营管理的现代化。克林顿政府认识到美国制造业的基础就是由35万个中小企业组成，而它们目前在全球竞争中处于劣势，只有加强其技术能力，才能使得美国经济真正在全球进行竞争。克林顿政府上台后，大大加强了该计划，建立了更多的中心。

在所有政府推动的科技政策中，国家信息基础设施计划（National Information Infrastructure, NII）是克林顿政府的首要重点。克林顿政府认识到信息技术为代表的新技术革命浪潮已经来到，将国家信息基础设施计划列为政府最优先发展的重点是极其明智之举。信息基础设施是21世纪经济增长的必需基础，在全美范围内建立高速计算机通信网络，促进政府、企业、学校、研究机构、图书馆以及家庭的信息互联和共享；开发通信网络、光纤通信网及非同步转移模式交换技术、信息通用接入网技术、数据库和信息处理技术、移动通信和卫星通信、数字技术、高性能计算机和介面技术、图像库和高清晰度电视技术、多媒体技术，带动信息产业发展；发展电子出版、数字图书、网络媒体等新形式的文化



产业。该计划的实施对美国乃至世界产生了深远的影响，以数字技术为基础的科学技术发展通过先进的通信网络将所有人联系在一起，将世界工业体系带入 21 世纪的信息时代。该计划对加强美国技术实力、创造就业机会、直接推动经济增长方面的作用更是有目共睹。

国家信息基础设施计划的实施同样体现了克林顿政府的“中间道路”。该计划的实施主要依靠私营企业的力量，让企业在开放和部署全国信息基础设施中发挥主导作用，联邦政府主要通过创造有利的管理和政策环境、支持先进技术的研发和运用、改善政府服务、采购所需的最先进的信息基础设施硬件和软件，对企业的发展起到补充和提高的作用。

在克林顿政府的科技政策中，还有一项重点内容，也是在“冷战”结束后时代要求下进行的一次重大的调整，即将科技政策的重点从为军事服务、强调尖端军事科技研究，转向强调政府和私人部门密切合作、加速军事科技向民用生产的转化、增强高科技产业的国际竞争力。在这种转化过程中，国防部高级研究项目局在其中起到了关键的管理作用（具体内容参见本文第三部分）。

从美国的整个研发投入来看，自 20 世纪 90 年代以来一直保持在占国内生产总值的 2.5% 左右，变动不大，包括克林顿政府时期也是如此（见图 7）。但从联邦政府的研发投入与非联邦政府的研发投入的增长情况来看，90 年代以来有一个明显的变化，在克林顿政府时期表现得尤为明显，即联邦政府的研发投入占

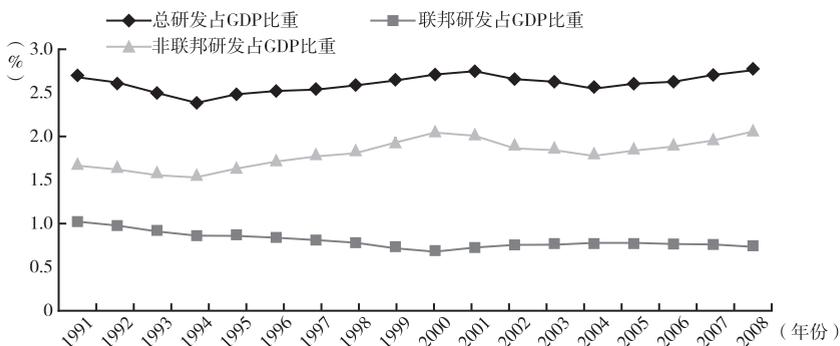


图 7 1991 ~ 2008 年美国研发投入与 GDP 的比率

资料来源：National Science Foundation, Science Resources Statistics, National Patterns of R&D Resources; 2008 Date Update。



GDP 的比率从 1991 年开始到 2011 年一直保持在 1% ~0.8% 之间，相比之下，非联邦政府的研发投入——主要来自公司、大学和非政府组织——占 GDP 的比率则一直保持增长，从 90 年代中期开始增长，一直到现在保持在占 GDP 的 1.5% ~2% 的水平。这与克林顿政府采取鼓励来自民间的研发投入的政策不无关系。从图 8 来看，这种表现更为明显，从 1989 年到克林顿政府所处的 90 年代，联邦政府的研发投入的增长率大大低于同期非联邦，即公司、大学和非政府组织的投入。联邦投入从 1990 年的 40% 一直下降到 2000 年的 24.8%，而同期非联邦的投入则从 60% 上升到 75.2%。

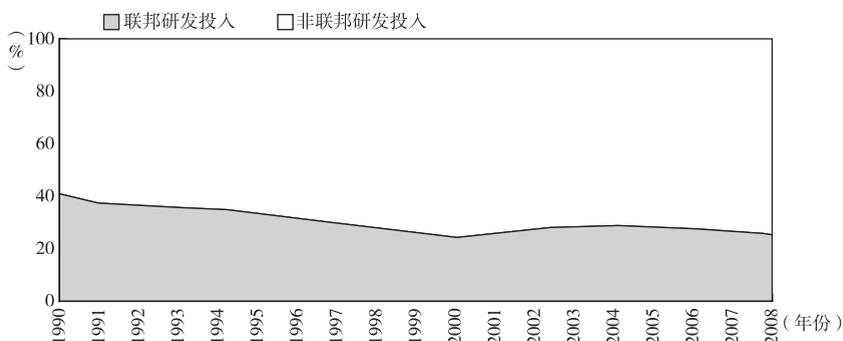


图 8 1990 ~ 2008 年美国研发费用构成比率：联邦研发投入与非联邦（公司、大学及非政府组织）研发投入比率

资料来源：National Science Foundation, Science Resources Statistics, National Patterns of R&D Resources; 2008 Date Update.

克林顿上台前后已经在各项政策中清楚阐明，民主党政府的中心目标就是保持美国在世界经济竞争中的优势地位。其中主要手段是追求美国在技术突破和技术综合能力方面的领先地位。在里根政府信息经济发展的物质和技术基础上，克林顿政府高度重视发展高新技术和完善国家创新体系对实现经济持续增长的作用，政府在建设信息高速公路、削减国防支出、加大科技投入、加大基础研究预算拨款比重、制定产业技术政策、完善对高技术发展的组织领导以及加强知识产权保护、促进研究和开发等方面发挥了极其重要的作用。

## 2. 小布什政府时期

在促进科研创新体系的发展方面，小布什政府主要沿袭了克林顿时期的一些计划和做法，启动实施了国家纳米技术计划、网络与信息技术研发计划、新的太空计



划、气候变化研究计划、新能源计划等。这些计划旨在保护美国在相关科技领域的领先地位，同时也担负着振兴美国经济的重要使命。小布什政府充分认识到克林顿时期信息技术主导的高科技产业对经济繁荣起到的巨大推进作用，在 2001 年的就职演说中明确提出要在信息化基础上，巩固美国在科技领域的世界优势地位。

自 2000 年下半年以来，美国经济明显减速，企业纷纷减产，小布什政府上台后在采取减税计划等经济政策的同时，把科技政策中推动技术创新作为又一项重要措施，希望可以依靠技术革命进一步提高劳动生产率，降低企业成本，帮助经济走出低迷。小布什政府保留了克林顿时期实施的许多技术创新计划，比如先进技术计划、制造技术推广计划、企业创新研究计划等。2002 年小布什政府发表的《先进技术计划：为共同的目标而改革》报告，旨在充分调动高等院校的科技资源，保证科技进步和科技创新的持续发展。在继承的同时，小布什政府也采取一些不同于克林顿政府时期的科技政策。在政府的研发投入上，小布什政府认为解决目前和将来面临的所有挑战的办法都将依赖于科学发现和新型技术，政府还要发展科学以确保持续的经济增长，不仅要确保短期的经济增长，而且还要为创新和技术搭建平台，以确保国家未来的成长与繁荣。但不同于克林顿政府主要依靠公司和企业进行研发，小布什政府认为增大政府对研发的投入是至关重要的，特别是在关键领域。

小布什任内一项重要的科技政策是 2006 年白宫科技政策办公室发起和实施的“美国竞争力计划”（American Competitiveness Initiative: leading the World in Innovation, ACI）。这是一个将科技与教育结合在一起的创新计划，该计划在政府科技政策方面强调联邦政府在关键性基础研究上的投入、在科学工具上的投入，认为联邦研发投入有助于促进知识的增长，并提供开发新技术所需的工具。这对保持美国经济的强大至关重要，因此美国竞争力计划的核心部分是小布什总统关于在今后 10 年内将对几个关键的从事材料科学基础研究的联邦机构的投入翻一番的承诺，主要包括纳米技术、化学、生物学、光学和电子材料学以及高端计算能力、高级网络技术、自动化和控制技术等方面。

## （二）科研创新体系支持下的经济增长

### 1. 新经济：克林顿政府时期科研创新体系对经济的推动作用

在克林顿政府时期，美国科研创新体系对经济增长的作用得到充分体现。



从总体经济表现来看，90年代初开始，美国经济开始出现稳步增长，在经济高速增长的同时，通货膨胀率和失业率持续走低。克林顿政府执政的8年，以现价美元计算，美国国内生产总值从1992年的6.34万亿美元连续增长到2000年的9.95万亿美元，国家的经济总量提升了近一半，如果按照2005年不变价美元计算，则从1992年的8.28万亿美元增长到2000年的11.2万亿美元（见图9）。按照现价美元计算，1993~2000年间美国实际GDP的增长率达到了4.0%（见图10），比1973~1993年间的增长率要快46%，是美国经济近30年来最长，也是增长最快的一段“黄金”时期。<sup>①</sup>在经济快速增长的同时，美国还保持了较低的通货膨胀率和失业率。1992~2000年间，美国通货膨胀率一直控制在3%以内，保持在年均2.6%的较低水平，1998年更是降到1.6%的超低水平（见图11）。失业率自1992年以来逐年下降，1992年为7.9%，1995年下降到5.6%，1998年为4.5%，1999年降至4.2%，2000年4.0%的失业率更是达到1971年以来的最低点，达到历史最低水平（见图12），西班牙裔和非洲裔的失业率也降至70年代早期以来的最低水平。从1993年到2000年，就业岗位增加了2200万个。<sup>②</sup>

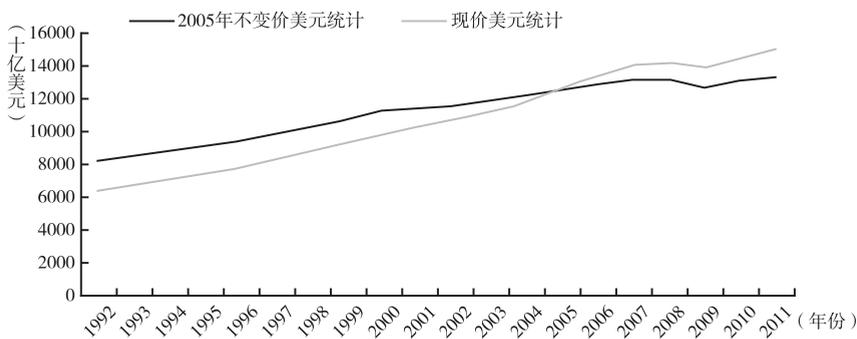


图9 1992~2011年美国GDP变动情况

资料来源：美国经济分析局网站 (<http://www.bea.gov/>)。

① Economic Report of the President, transmitted to the Congress, January 2001, United States Government Printing Office, Washington: 2001, p. 19.

② Economic Report of the President, transmitted to the Congress, January 2001, United States Government Printing Office, Washington: 2001, p. 19.

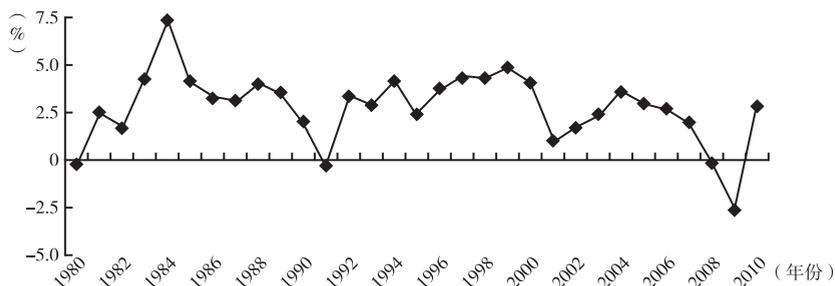


图 10 1980 ~ 2010 年美国实际 GDP 增长率

资料来源：1980 ~ 2009 年数据来自世界银行网站数据指标 (<http://data.worldbank.org.cn/indicator>)；2010 年数据来自美国经济分析局网站，[http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2011/txt/gdp4q10\\_3rd.txt](http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2011/txt/gdp4q10_3rd.txt)。

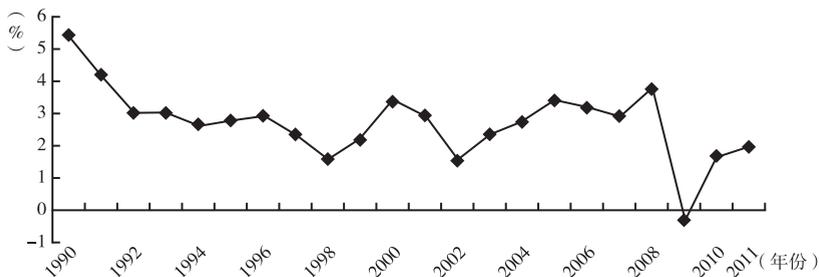


图 11 1990 ~ 2011 年美国消费者价格指数增长率

资料来源：1990 ~ 2009 年数据来自世界银行网站数据指标 (<http://data.worldbank.org.cn/indicator>)；2010 ~ 2011 年数据来自美国劳工部劳工统计局网站 (<http://www.bls.gov/data/>)，其中 2011 年只包括 1 ~ 2 月数据。

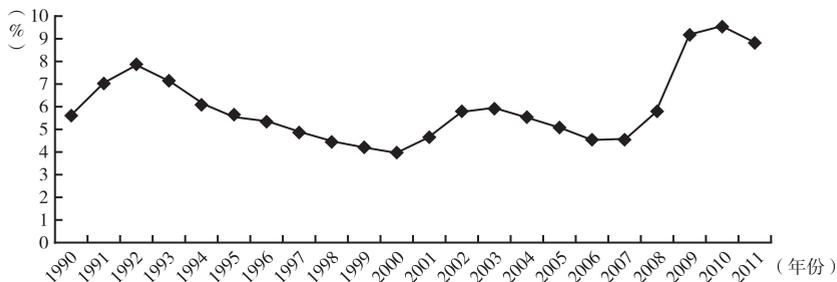


图 12 1990 ~ 2011 年美国失业率

资料来源：1990 ~ 2009 年数据来自世界银行网站数据指标 (<http://data.worldbank.org.cn/indicator>)；2010 ~ 2011 年数据来自美国劳工部劳工统计局网站 (<http://data.bls.gov/>)，其中 2011 年只包括 1 ~ 3 月的数字。



从信息技术对美国经济的具体作用来看，美国“新经济”的巨大潜力根植于信息技术产业和企业的高速成长。在“新经济”成长的10年中，特别是90年代中期以来，信息技术产业在推动经济快速持续增长、抑制通货膨胀和广泛的技术创新中扮演了重要角色。90年代美国经济空前繁荣，套用描述当时经济发展的一句话：该上升的都上升了——GDP、资本开支、收入、股票市场、就业人数、出口、消费者信心和企业信心，该下降的都下降了——失业率、通货膨胀率和利率。

第一，信息技术产业在对美国经济的推动作用非常明显。

尽管到2000年时，信息产业只占美国国民经济8.3%的份额，但它在1995~1999年间对美国实际经济增长的平均贡献达到了30%（见图13）。<sup>①</sup>90年代推动美国经济发展的引擎不再是房地产业、建筑业和汽车业，而是以微软、英特尔为代表的信息产业。

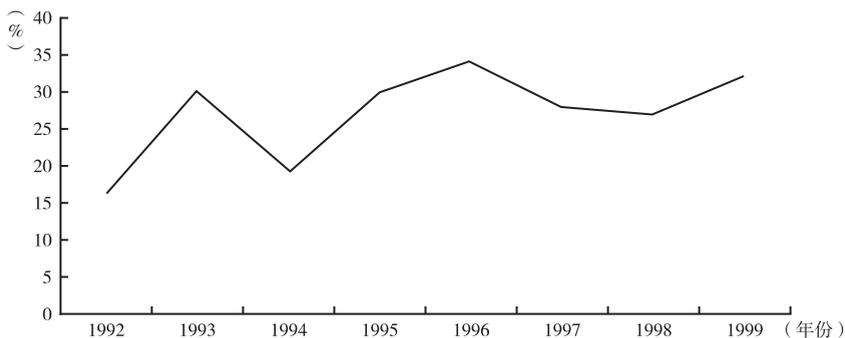


图13 信息技术产业带来的GDP增长

注：这里所指的信息技术产业包括计算机和通信硬件设备制造、软件开发、计算机和通信服务业，其中1998年和1999年的数字为当时估计数字。

资料来源：美国2001年《总统经济报告》，第25页。

以90年代中期以来互联网的迅速扩张和商业化为中心，信息技术的突破引发了网络的爆炸性成长，并伴以电脑处理能力的急剧增长和功能强大的新软件的持续增加，同时催生了电子商务这种会带来经济领域深刻变化的新的商业形态。这些技术上的进步刺激了计算机和通信设备以及利用和提高该设备生产能力的新软件的巨额投资。信息设备投资占美国企业资本支出的比例从1993年的33%，

<sup>①</sup> Economic Report of the President, transmitted to the Congress, January 2001, p. 25.



快速增长到 1998 年的 58%，成为全美企业最大宗的资本支出，<sup>①</sup> 大大推动了美国经济发展。而且，互联网的迅速普及化和社会化在创造大量与之相关的新企业的同时，使信息技术更迅速地渗透到或融合到国民经济的各个部门，美国传统产业部门能够充分利用信息化的机遇，更方便、更便宜地处理商务和交换信息。信息技术的普及对于传统经济的周期运作会产生很大影响，这表现在信息技术在生产操作、产品设计、存货管理、资产重置、改善顾客服务以及降低管理成本等方面实现的实时控制，这将有利于产业结构的优化和提升，从而对经济增长的作用将越来越大。

第二，信息技术产业能更容易、更迅速地降低产品和服务的价格，同时也创造了更多和报酬更高的就业机会。

信息产业对抑制通货膨胀的作用较为独特。这是由于信息技术更新非常快，信息产品本身价格下降迅速。例如，芯片作为计算机等信息产品的核心部件，以其运算能力计量，从 1991 年到 1997 年，其成本陡降了 98.5%，其降价幅度和速度是任何其他制造业所不能及的。<sup>②</sup> 90 年代中期以来，信息技术产品和服务的价格加速下降——1994 年约下降 1%，1995 年约下降 5%，1996~1998 年年均下降 8%。信息技术部门的价格下降已使 1994~1998 年的美国通货膨胀率全面降低——从 2.3% 下降到 1.8%，平均下降了 0.5 个百分点。<sup>③</sup> 此外，信息技术的广泛应用能够促使其他产业提高生产率，增强竞争力，致使生产成本降低，产品价格自然下降。

在提供就业方面，从 1994 年到 1998 年，信息技术产业的就业人数几乎增长了 28%（从 1992 年的 390 万增长到 1998 年的 520 万），而同期全美非农产业的就业人数大约增长了 11%。<sup>④</sup> 尽管 1998 年信息部门的就业人数在总就业人数中所占份额不到 5%，但信息产业的就业倍增效应比传统产业高。例如，微软公司每个就业机会可创造 6.7 个新工作，而波音公司每个就业机会只创造 3.18 个新工作。<sup>⑤</sup>

① 黄仁伟、吴雪明：《试析信息技术对美国“新经济结构”的影响》，《世界经济研究》1999 年第 6 期。

② 钟明：《美国信息技术对宏观经济的影响》，《世界经济与政治论坛》1999 年第 2 期。

③ 周茂荣、贺春临、吴姚东：《“新经济”解读——美国的奇迹和美国的知识经济范式》，《经济评论》2002 年第 1 期。

④ 周茂荣、贺春临、吴姚东：《“新经济”解读——美国的奇迹和美国的知识经济范式》。

⑤ 《商业周刊》1997 年 3 月 31 日。转引自陈宝森《论美国“新经济”》，《世界经济》1998 年第 6 期。



这一方面是因为微软公司的工资高，购买力强，高消费提高了就业的倍数效应，另一方面是因为其他制造业在全球化中越来越多地依靠外购件，信息产业则较多地运用当地的熟练劳动。

第三，技术创新提高了劳动生产率。

作为经济健康与否的重要指标，劳动生产率在 1995 年以后加速上升。1995 年之前，即从 1973 年到 1995 年，劳动生产率的增长率保持在 1.4% 左右，而 1995 ~ 2000 年，劳动生产率提高到平均 3.0%，增长了一倍。<sup>①</sup>这种增长一扫 20 世纪 70 年代以来随着经济扩张成熟这一指标显现出来的持续下滑的颓势。一般来说，劳动生产率的增长与经济周期有关，劳动生产率一般在经济繁荣的早期阶段开始上升，随着经济下滑而下降。但劳动生产率的增长也有其结构性原因，有时与经济周期无关，1995 年以来的劳动生产率增长是在 1990 ~ 1991 年经济衰退之后几个年头发生的，与经济周期无关，而应该是一种结构性的增长。这表明战后兴起的以计算机和通信为两大支柱的现代信息技术在经历了一个技术发展的长过程后，终于聚合成基础技术的突破，并开始显著作用于经济。以信息技术产业为代表的高科技产业持续、大量的技术创新成果，大大促进生产率的不断提高。1990 ~ 1997 年间，信息技术产业的劳动生产率实现了高达 10.4% 的年增长，而其他行业的生产率年增长只有 0.5%。随着信息技术的普及应用，传统产业的劳动生产率也大幅度增加。1999 年，美国全部制造业部门实现了高达 6.4% 的生产率增长，与此同时，工厂的单位劳动成本比 1992 年降低了 7%。<sup>②</sup>

第四，技术创新促进了产业结构升级。

随着信息技术的快速发展，形成了一大批信息技术产业群。同时由于信息技术向传统产业的不断渗透，加速了美国产业结构的调整和升级。20 世纪 90 年代后半期，美国各行业都进入了电子重组阶段。这一新调整期，即传统产业与新兴网络公司日趋融合，老牌制造商与电子商务专营公司之间的联盟和合资企业不断出现。目前，美国的新产业结构已形成雏形并日趋稳定，其基本特点是：以信息技术产业为代表的高科技产业成为美国经济的主导产业，而以高新技术装备起来

① Economic Report of the President, transmitted to the Congress, January 2001, p. 26.

② 张华胜、彭春燕、成微：《美国政府科技政策及其对经济影响》，《中国科技论坛》2009 年第 3 期。



的制造业和服务业成为美国经济的主体产业，两者相互依存、相互促进。

第五，信息技术产品促进美国出口迅速增长。

在美国的新经济中，巨额贸易逆差的增长曾经是人们担心的一个隐患，但其性质不同于过去，此前美国贸易逆差的增长源于美国产业的国际竞争力下降，而此次则是在美国经济空前增长和积累起来的消费者强大信心推动下，美国国内强劲的消费需求增长带来的对全世界商品和服务的进口导致的。相反，90年代美国的出口增长很快，是整体经济增长的3倍，并且服务业和高技术产品的出口增长更为迅速，比如高级半导体、计算机网络服务器、个人电脑、软件和服务、娱乐、金融和通信等，构筑了美国知识产业在世界市场上的领先地位。尽管知识产品产业带动下的美国出口旺盛，但在美国国内庞大的消费需求带动下，进口增长迅速，美国还是出现了巨额的经常项目赤字。

信息技术最终在20世纪90年代迎来了新的飞跃。信息技术、互联网以及新能源、新材料、生物工程等高新技术的发展提高了整个社会知识和信息的生产、传播和使用的效率，成为推动经济发展和社会进步的关键因素。正如克林顿在2000年4月5日召开的“白宫新经济会议”上所说的：“由于削减赤字、创造财政盈余的战略，由于扩展贸易，由于投资在教育、培训和技术上，以及构建新经济繁荣的基础条件，特别是《电信法》四年前的通过，美国人民、美国企业家才带给了我们一个奇迹般的经济恢复。新经济的成就源自技术的推动，源自观念的改变，它根植于创新和企业制度。它为我们打开了机会的大门，挑战了我们关于经济的固有理解。”<sup>①</sup>这个讲话充分表明，美国新经济增长、政府对技术的投资、信息技术的突破，在构建90年代的美国经济增长中起到了关键作用。

应该说，美国的科学技术的发展、科研制度的设计和创新、鼓励民用技术发展、政府与企业合作进行的研究等，是战后美国科研国家制度、注意科技发展状况的一个延续。对于信息技术的研究和开发，七八十年代以来也一直在推进，但克林顿政府在“冷战”结束后的世界政治、经济形势根本性转变的历史性时期，抓住了时代发展的特点，出台一系列政府协调的创新制度安排，引导美国企业和

<sup>①</sup> William J. Clinton, “Remarks at the First Session of the White House Conference on the New Economy”, Apr. 5, 2000, available at <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PPP-2000-book1/pdf/PPP-2000-book1-doc-pg625.pdf>.



人民在信息技术为核心的科技发展方面取得突破，推动并引领了世界性的信息工业革命，使得高增长、低通胀的新经济出现，导致美国经济连续十年的稳定增长，从而为美国维持其世界霸权地位提供了坚实的经济基础。

## 2. 布什政府时期美国科研创新体系的发展与经济发展情况

以信息技术为主的高科技产业是90年代以来美国经济增长的主导产业，但在小布什政府时期，新经济“泡沫”破灭，高技术产业萎缩，市场价值下滑，同时生物、新能源等被人们寄予较大希望的新兴产业尚未发展，美国经济持续强劲的增长势头消失，美国经济迎来了十年长期增长之后的衰退。再加上“9·11”恐怖袭击事件的打击，美国经济主要依靠金融、房地产业等行业拉动，从2004年开始，在金融和房地产业的带动下，美国经济迎来另一个发展时期，然而这实质上是用一个泡沫来替代另一个泡沫。到2008年美国金融危机出现并蔓延全球，标志着虚拟经济泡沫的破灭，美国经济出现低增长率、高失业率的衰退特征。这里有结构性原因，也有周期性原因，而小布什政府的科技和国防政策也起着重要作用。

小布什政府时期以来的美国经济表现，比起克林顿政府时期有不小的差距，具体可以归结为以下两点。

第一，美国的科技创新能力相比之下有了削弱。

信息技术的发展大大加快了知识扩散和科技进步的步伐，使得技术进步的周期性变化加快，因而，以信息技术为基础的第五次经济长波持续的时间很可能短于前面几次长波。小布什上台的2001年，正赶上美国经济在已经历一段较长时期的增长后的衰退期。当然，信息技术的发达，使得经济调整的弹性增强，如果政府采取有力的宏观调控措施，有可能使经济周期波动的幅度减小，强度减弱。但小布什政府的科技政策在创新方面并没有起到这方面的作用。

小布什政府在推动新经济方面的态度不算太积极。在产业政策方面，有别于克林顿政府对“新经济”产业的扶持，小布什政府更多向传统产业倾斜。其中一个重要原因是，小布什政府时期信息产业带动的经济增长高峰期已过，经济中逐渐形成的巨大泡沫给21世纪初的美国经济留下了极大的隐患。小布什政府对“新经济”的信心不足，采取消极态度加以应对。面对长周期的衰退，小布什政府在通过创新寻求新的经济增长点方面的力度和决心显然不够，传统的能源、军工、农业等产业的结构调整再次成为政府产业政策的中心。但随着全球化和技术大规模扩散，技术创新支撑不足的情况下，美国在这些产业的竞争中并不具有



压倒性优势。

从联邦政府的研发投入构成情况来看，美国政府的军事和国防开支再次成为重点，克林顿政府时期主要依靠企业和大学以及非政府组织进行研发的状况有所改变。政府主导研发、偏重国防和军事技术方面的研发，这可能是美国近些年来在创新能力、企业研发能力等方面的优势不再的一个重要原因。世界经济论坛（World Economic Forum）发布的全球竞争力报告（*The Global Competitiveness Report*）从七个方面对一国或经济体的技术创新力量（innovation）作出评估并排序。近两年的报告（2008~2009年、2009~2010年）正好能对小布什政府执政结束时美国的技术创新能力作出一个评价。其中，“创新能力”两次都是排在第6名，落在日本、德国、瑞士、瑞典以及芬兰之后。“企业的研发费用”的排行两年分别排在第3名和第6名，名次下降较快。“科学家和工程师的供给”、“每百万人口拥有的专利数量”、“政府采购先进科技产品”，排在第4~6名，落在其他几个国家后面。只有“科研机构的质量”以及“大学院校与产业之间在研发上的合作”排名居世界第一、二位。<sup>①</sup>2000年以来，其他国家科技实力大增，美国的科技实力已经开始出现相对下滑的趋势，这主要体现在专利和科技论文数量的减少上。美国人虽然仍拥有大量的专利，但比例正在下降，美国发明家拥有的工业专利数十年来一直呈下降之势，目前约占52%。与此同时，外国竞争者，特别是来自亚洲的竞争者则进步神速，已在一些创新领域取得领先地位。

此外，技术创新缺乏实体经济基础也影响了小布什的科技创新政策实施的效果。一国经济的持续健康发展最终还是要建立在有竞争力的实体经济之上，依靠资本市场来发展支撑本国经济的增长始终不是长久之计。工业特别是制造业的生产和创新仍然是一国经济实力的体现，也是一国经济持续发展的有力保障。从美国经济来看，从1993年实施以信息技术产业为支撑的新经济发展以来，美国经历了十年高增长、低通胀的快速发展，这有赖于信息技术革命和技术创新的活力，同时也有赖于美国不断发展的金融体系和明智的财政政策支持。美国纳斯达克、创业投资等市场促进了科技成果的扩散和转化，低息贷款等又刺激了国内需求的增长。然而，资本市场的快速发展以及第三产业的过度繁荣，工业特别是制造业的衰退，蕴涵着导致美国经济发展衰退的巨大风险。2001年互联网泡沫破

<sup>①</sup> The Global Competitiveness Report 2008 - 2009、2009 - 2010.



灭之后，美国制造业加速下滑，2000 年到 2006 年间下降的幅度明显加快，全部制造业占全美 GDP 的比率从 2000 年的 14.5% 下降到 2006 年的 11.7%（见图 14）。制造业增长速度也大幅下降，2001 年出现大幅下降之后，2002~2007 年的增长速度比 20 世纪 90 年代明显下降，从 1992 年至 2000 年间的平均 5.2% 下降到 2001~2007 年间的平均 1.4%（见图 15）。美国高技术和中高技术制造业的下降更为明显，绝对规模出现缩小，尽管近几年有所回升，但到 2006 年也仅仅达到 2001 年的水平。此时美国经济主要依靠金融和房地产等行业拉动，而资本市场迅速发展导致的巨大泡沫蕴涵的风险则更大。

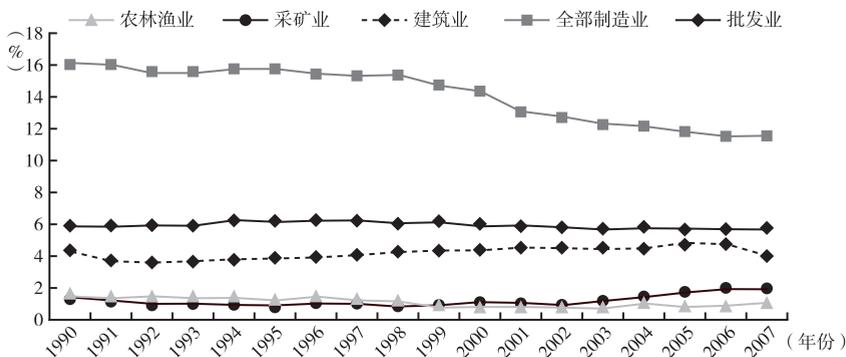


图 14 1990~2007 年美国各行业占 GDP 比率

资料来源：Economic Report of the President, transmitted to the Congress, January 2009, United States Government Printing Office, Washington; 2009, p. 298。

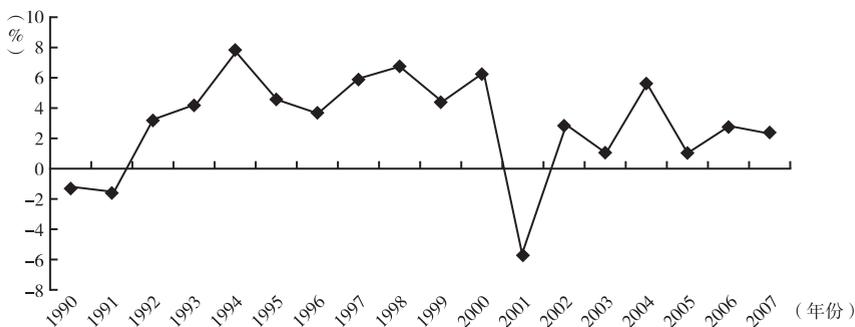


图 15 1990~2007 年美国制造业占 GDP 逐年变化率

资料来源：Economic Report of the President, transmitted to the Congress, January 2009, United States Government Printing Office, Washington; 2009, p. 298。



克林顿时期以科技为基础的新经济取得快速发展的一个重要原因就是政府推动了对新技术投资的大规模投入。纳斯达克和创投基金是美国高科技公司获得资金来源的另一重要渠道。在美国，创投基金的主要投资者是养老基金、保险公司、共同基金和投资银行等金融机构以及产业界。随着2001年以来美国高科技产业泡沫的破灭，高技术企业获得的风险投入也在减少。2000年美国风险资本规模为1000亿美元，此后急剧缩水到200亿美元，近几年有所回升，2007年为207亿美元。

第二，“反恐战争”的巨大影响。

小布什的“反恐战争”首先使得美国的军费开支大大增加，美国国家财政状况恶化。美国政府的债务十年间大幅增加，从2000年的3.395万亿美元增加到了2009年的7561万亿美元。财政赤字占GDP的比例同样是衡量一国政府财政状况的重要标准，小布什上台执政以来，美国政府财政状况开始由克林顿政府时期创下的预算盈余转为财政赤字，2001年以来美国经济的下滑以及“9·11”恐怖袭击以来“反恐”和国家安全开支的迅速增加应该是财政赤字状况出现的主要原因，但基本上也一直控制在3%的警戒比例左右。2008年开始，为了应对金融危机，美国政府出台了大规模的救市计划，刺激经济复苏，采取扩张性的财政政策，政府财政赤字迅速扩大，2009年已经突破了10%。2008年以来的巨额国债和财政赤字已经成为美国政府面临的重大经济难题之一。

“反恐战争”对美国债务和赤字的影响（以及对美国形象和信誉的严重损害）的相关论述已经汗牛充栋，本报告不再赘述。<sup>①</sup>

### 三 科技、经济推动下的军事实力增长

自第二次世界大战结束以来，美国的军事思想尽管受到各个时期军事战略转变的影响，但总的方向很明确，就是要以先进的科学技术和强大的国民经济为基础，不断研制新式武器装备，完善军队的体制编制，以不断增加的军事实力为后盾，保障国家安全与军事战略目标的实现。“冷战”结束后的国际形势发生巨变，美国的军事战略思想也开始发生变化。

<sup>①</sup> 2007年以来的金融风暴和由此引发的经济危机还在持续，或者说美国（和整个西方）的经济还没有完全走出低谷，很多结构性的深层次问题还有待继续跟踪观察，分析和研究更需要深化。



## （一）克林顿政府时期

作为“冷战”结束后的第一届美国政府，克林顿政府继续削减国防支出，任期内的美国军费开支一直是负增长。克林顿政府的首要目标是经济增长，不想让巨额国防开支拖累经济的增长，但作为世界唯一超级大国，保持军事上的优势地位又是必须之选。克林顿政府尽力避免造成因为削减国防开支而导致美国在世界上的头号超级大国地位受到损害的印象和事实，在继续压缩军队规模的同时，把加强战备和保持军事技术优势作为美军质量建设的首要任务。1994年9月，克林顿政府出台了《国防科技战略》，强调科学技术在保持美国军事优势、军备控制、制止大规模杀伤性武器扩散、迎接全球性威胁的挑战和增强经济安全中的核心作用。

从历史上看，美国的科技进步很大程度上一直为基于国家安全的国防科技所推动，第二次世界大战中以及“冷战”时期更是如此，美国政府的研发经费大部分都投入到国防项目中，也使得美国的科技在此期间保持了世界领先水平。然而，20世纪七八十年代以来，面临来自西欧和日本的强劲竞争，在许多高科技领域，美国的领先优势正在消失，虽然美国国防部的技术研究仍然保持着高水平，但美国国防的新技术向民用转移的速度已经远远落后，特别是在一些重要的竞争产业如计算机和微电子方面，转移速度更慢，落后欧洲和日本许多。从美国国内来看，克林顿政府削减军费开支的行为要面对共和党的批评和军事承包商的不满，于是，克林顿政府将目光转向改革国防采购政策，通过军民两用技术的发展来达到在削减军费开支的同时，又能发展对于美国国家安全和维护世界超级大国地位的军事技术和军事实力的目的，平息共和党人和军事承包商们的不满和攻击。

克林顿政府上台以来在军事技术战略方面最重要的措施就是确保投资于军民两用技术，同时支持军事力量发展和经济增长。1994年出台的《国防科技战略》强调，美国需要在削减国防预算的同时保持美国军队在军事技术方面的高标准。此战略一方面是让国防部在研发投资方面强调国防技术的基础，同时降低国防采购成本；另一方面是强调技术转移的作用，发展军民两用技术。在此精神下，国防部执行了克林顿政府的军民两用的研发政策，以更好地将国防科技的发展与商业用途的产业发展结合起来。这是与往届美国政府非常不同的政策，克林顿政府特别提出了需要取得突破的四大技术领域，即信息技术、制造科技、材料科技以及高级模拟与训练。



首先，作为强调民用科技发展的一个根本措施，在研发经费上，克林顿政府提出要在几年内将联邦研发资金中民用研发资金与国防研发资金比率调整为50%比50%。

当时美国联邦国防研发经费约占整个联邦研发经费开支的56%。为此，克林顿政府1994财年的预算中，提出了增加额外的民用研发费用26亿美元，作为平衡军民研发费用的一项措施。从实际执行情况看，联邦政府的研发费用，虽然到克林顿政府结束时的2001年也没有达到50%比50%的目标，但确实在其执政的8年间，联邦政府民用研发费用持续增加，1995年、1999~2001年非国防研发费用占到了联邦研发费用的45%，比1992年上升了4个百分点(见图16)。而实际的费用则从1993年的近280亿美元增加到2000年的近330亿美元，增加了50亿美元，增长率在大部分年份里超过同期政府国防研发费用的增长率(见图17)。

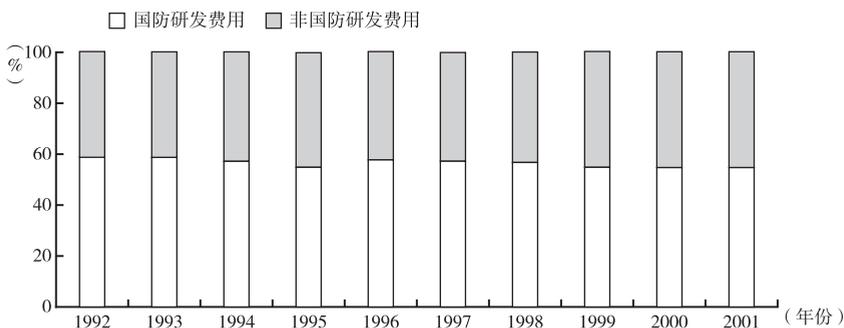


图16 克林顿政府时期军民研发费用构成比例

资料来源：National Science Foundation, Science Resources Statistics, National Patterns of R&D Resources; 2008 Date Update。

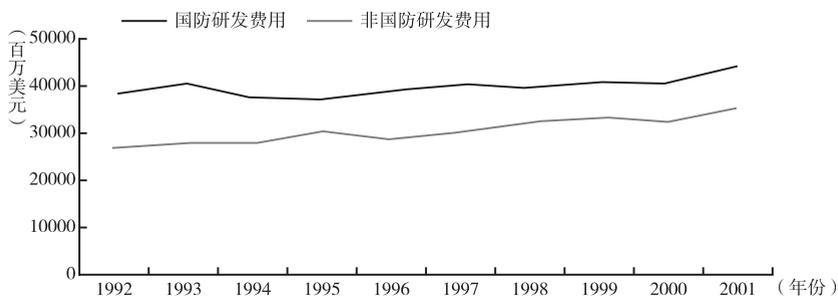


图17 克林顿政府时期军民研发费用变动情况

资料来源：National Science Foundation, Science Resources Statistics, National Patterns of R&D Resources; 2008 Date Update。



其次，通过技术再投资计划（Technology Reinvestment Project, TRP）支持通过利用民用技术进步来建立军事优势的政策。

该计划的核心是发展军民两用技术。这个国防转轨战略的主要内容是，支持政府所属的各个研究机构和工业界（包括军工企业）的合作，大力发展军民两用技术，推动军用技术的商业化，促进美国经济的增长，同时保护美国的国防工业基础。该计划的目标是通过支持军事和经济两方面的目标，使国家技术投资发挥最佳效益。对民用技术能力的重视源于这样一种认识，即大部分国防尖端技术也具有巨大的商业潜力，可以大大推动民用技术的发展，刺激私人技术投资的增加。因此，技术再投资计划是军民两用技术投资战略的基础。

该计划于1993年发起。这项大规模、多机构参与的技术开发计划，强调工业界、政府和学术界之间的合作伙伴关系，力求加速国防技术向商业化运用的转换过程，整合和发展美国的工业能力。这是联邦政府整合多个联邦机构开展的最重要的军民两用技术研发计划，克林顿计划投资17亿美元进行国防再投资和转换计划，而技术再投资项目就是其中重要的第一步。

该计划由国防部下属的高级研究项目局（Advanced Research Projects Agency, ARPA）负责管理，与其他五个联邦机构合作。这是克林顿政府为了强调其对军民两用技术的关注，将该机构的名称，即国防部“防务高级研究项目局”改回它以前的名称，即“高级研究项目局”。该局将特别关注推动尖端军事科技向民用生产转化的研究计划，并协同其他联邦机构，大力支持制造业的研究与发展。该局重点关注的技术领域包括原先一直在做的电子和信息处理技术，新的领域包括高性能计算机和通信计划——国家信息基础设施计划，两个非常重要的军民两用技术研发领域。技术再投资计划公布之后，受到美国各州政府、工业界以及高校的欢迎，在限定期限内，公司、大学、研究机构和政府部门向该计划申报了2850个项目，这些项目将要求联邦政府提供85亿美元的配套资金，其中有将近2000个属于五年内具有商业潜力的新技术开发类别。

最后，改革军事采购政策，消除使军事工业与民用工业隔离的障碍，在武器采购中尽量采用民品，保证军方能够以最低的费用采购质量最好的装备，以加速武器发展，从而降低军事采购费用。

与这种军事采购政策相适应，克林顿政府执政的大部分时间里，美国军费开支保持了负增长。到了2000财年，克林顿政策的末期，美国军费开支才第一次



大幅度增长，从1999财年的2810亿美元增加到2000财年的3017亿美元（见图18）。可以说，克林顿政府统治的8年内，实现了其削减军费开支、促进经济增长的目标，同时美国的军事力量也在军转民的推动下，保持了美国军事技术和装备的优势，在军事技术和战略方面取得了重大进步。直到任期末年，经济增长取得了巨大成果，在拥有财政盈余、政府财政状况良好的情况下，并将面临国际危机的情况下，克林顿政府才开始增加国防预算。

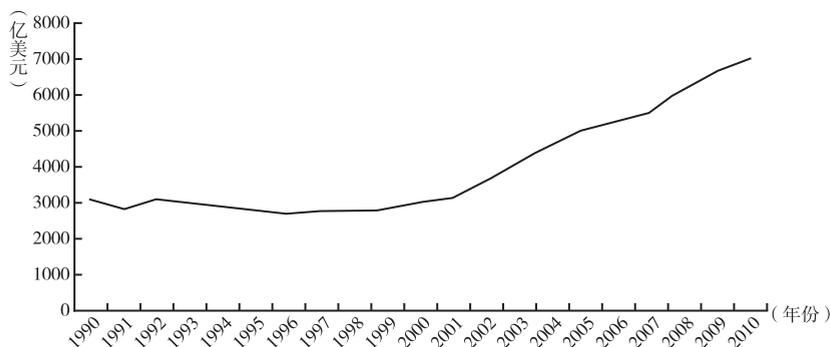


图18 1999~2010年美国军费开支情况

资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所军费开支数据库（SIPRI Military Expenditure Database）。

## （二）小布什政府时期

小布什政府时期，在“反恐”成为政府各项政策的中心的情况下，军事科技政策也受到影响，从2002年开始，联邦政府的军事科技投入突飞猛进，再次成为增长最快的科技投入项目。2003年联邦总体研发预算的增长首次超过1000亿美元，比2002年增加了135亿美元，其中联邦国防预算比2002年增加91亿美元，达573亿美元，国防研发预算重新占到联邦研发预算的57%，增加了两个百分点；2005年小布什政府的联邦研发费用再创新高，接近1200亿美元，其中国防研发预算达708亿美元，比2004财年增加了54亿美元（见图19），增加部分全部由国防部武器系统开发和国土安全部研发计划分享，国防研发预算的增速明显高于非国防研发预算的增速，国防研发预算超过全部研发预算的59%，此后一直到2009年一直保持着这个比例（见图20）。联邦非国防研发经费相比较



而言整体下降，研发经费增长比率放缓，就连前几年预算宠儿国立卫生院（NIH）和国家科学基金会（NSF）在新财年也不得不让路。这表明，小布什政府在军事和民用的倾向方面，不同于克林顿政府强调联邦政府的研发重点由军事转向民用，小布什政府重新把研发重点转向了军事。

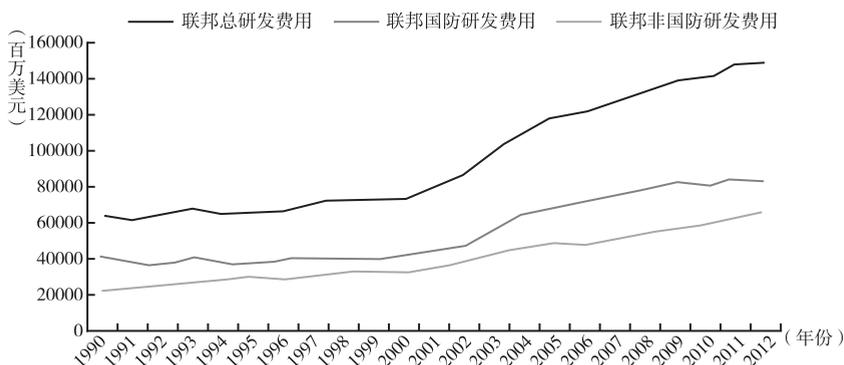


图 19 1990 ~ 2012 年美国联邦政府研发费用构成情况

资料来源：Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2012, pp. 136 - 138。

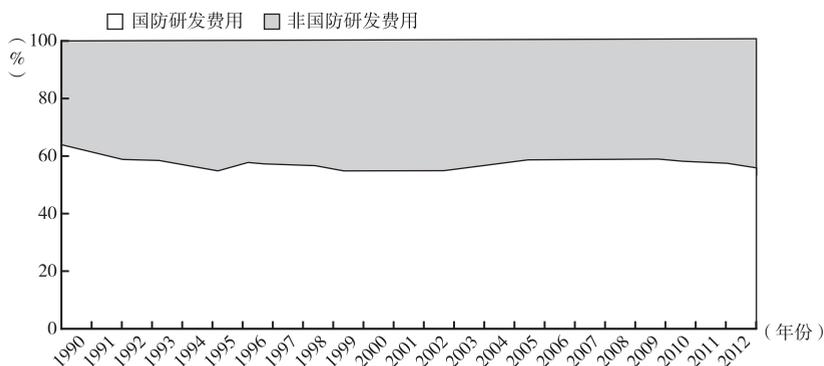


图 20 1990 ~ 2012 美国政府研发费用军民构成比例

资料来源：Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2012, pp. 136 - 138。

小布什政府“反恐”中心的政策影响了科技创新能力的发展。“反恐”占据了美国政府科研的大量财力，相对抑制了其在基础科研方面的投入规模。前述美国政府国防研发费用的增长就是一个例子。与克林顿政府时期军费开支的连年下



降相反，小布什政府时期，从2000年到2009年间，军费开支持续增长，10年间增长了75.8%，人均军费开支达到了2100美元，居各国之首。2009年美国的军费开支达到6610亿美元，占全球军费开支的43%，相当于排名第二至世界第十五的14国军费开支的总和。美国军费开支占GDP的比重10年间也一直在增加，从2000年的2.96%持续增加到2009年的4.68%（见图21）。<sup>①</sup>

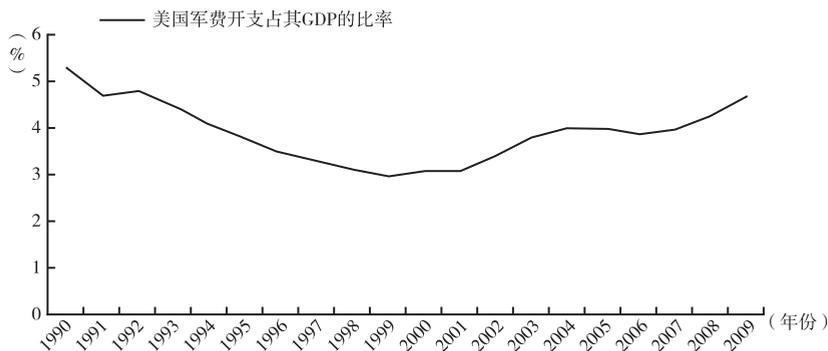


图 21 1990 ~ 2009 年美国军费开支占其 GDP 的比率

资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所军费开支数据库（SIPRI Military Expenditure Database）。

同时期，美国经济的表现起起伏伏，在经历了2001年以来的经济下滑之后，2004年以来实现了较快速度的增长，但到了2008年，在金融风暴的打击之下，经济出现了严重危机。军事技术方面，政府研发经费的迅速增长保证了美国能够继续保持，在军事技术方面的领先优势，然而，军事开支的大幅度增长的代价也是高昂的，经济被拖累，政府财政赤字和政府债务大幅度增长，再加上金融风暴的打击，整个国家陷入危机当中，难以自拔。

## 四 简短的结论

### （一）

就在弗朗西斯·福山以“历史的终结”来总结美国在“冷战”中取得的胜

<sup>①</sup> 数据来自斯德哥尔摩国际和平研究所军费开支数据库（SIPRI Military Expenditure Database），  
[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/milex\\_15](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/resultoutput/milex_15)。



利时，就在老布什在竞选连任中突出其外交方面取得的重大成就时，民主党人看到了美国在“冷战”中，特别是七八十年代以来，在世界经济中竞争优势的逐步减弱，看到了联邦德国和日本在教育和高科技领域的快速崛起以及美国的日益落后趋势。

在“冷战”结束的年代里，如何促进美国经济增长并保持美国在世界经济中的领导地位，成为克林顿竞选主题。对教育的改革和投入、对技术创新的重视，成为克林顿政府发展经济的两个重要基础。其中，在新技术对推动经济发展的重要性方面，克林顿政府比往届政府的认识要清楚得多，其实践下来的结果，推动了美国经济连续十年的增长，稳住了美国经济在世界经济中略显动摇的领先地位，将德国、日本等主要竞争对手甩在了后面。

同时，克林顿政府的防务政策也具有浓厚的经济色彩，最为重要的一个特点就是强调确立“国家安全是经济安全”的战略观点，把国防经济和民用经济紧密地结合起来，将重点从为国防服务、强调尖端军事科技研究，转向强调政府和私人部门密切合作、加速军事科技向民用生产的转化、增强高科技产业的国际竞争力，通过推动军民技术、加大对民用技术的投入，反过来推动了美国军事技术的更进一步发展，使得美国在国防上具有更强的竞争力。

## （二）

小布什政府时期美国的科技创新、经济发展表现比起克林顿时期来说逊色不少，虽然从“冷战”结束到现在，美国教育—科技—经济—军事“四维一体”的基本格局并没有发生实质性变化，甚至可以说美国的高校、科研机构与企业界和军界的相互合作的机制已经成型，历届政府也一直重视教育和科技在促进经济和军事中的作用，不断出台鼓励和协调研发、技术开发的政策，美国在研发上的投入最近20年来基本保持在占其GDP的2.5%左右，在发达国家中一直处于前列。但是，在小布什政府时期由于“反恐”等其国防研发费用相比非国防费用有所增加，加上小布什政府信奉自由放任，美国政府对信息科技产业发展的扶持力度有所下降。而且，更重要的是，“9·11”事件后将全国最为主要的资源用于“反恐”，联邦投入其他领域的预算相对减少，美国在最新的信息高科技企业和产业方面的竞争优势下滑，再加上经济发展的长周期效应，20世纪90年代以来美国经济在“新经济”的引导下发展起来的巨大优势正在丧失。雪上加霜的



是，美国的财政状况和因为金融风暴而导致的经济危机，使美国的实体经济实力正在呈下降趋势。

### （三）

21 世纪的第一个十年已经走完，美国在继续发展信息技术、网络经济的同时，又着眼于创造新的技术创新和新的经济增长点。就目前的情况来看，最有可能取得突破的是新能源和环境技术方面。从 20 世纪美国崛起以来的发展轨迹来看，持续的技术创新为美国经济的发展提供着持续而强大的动力。这种以竞争为动力的创新体制，根源于美国多年来形成的学、研、产、军的“四维一体”结合，也得益于“冷战”后历届美国政府对创新的引导和协调。如果奥巴马政府以及下一届美国政府能够在引导和协调教育和科技创新方面取得突破，能够在新能源和环境技术方面引领新一轮的技术革新，继而在融资和投资方面进行扶持，在产业化方向取得进展，从而发展成为一个能引导全世界经济增长的引擎，那么美国可能再次出现经济的新发展势头，美国就有可能再次与其他国家拉开差距。美国过去提高其综合国力并因而维护其世界霸权的内部根源在于其教育体制、科技创新及其产业化的转化，以及上述教育、科技体制和成果对于整个国家经济和军事实力的推动和支撑。但如果美国今后不能在创新方面有新的突破，且教育—科技—经济—军事也不能继续有机结合，美国整体综合实力走衰的趋势就将难于逆转（虽然这个过程将很可能十分漫长），其世界霸权地位也因此会受到严重挑战。

### （四）

本报告粗略描述了美国“冷战”结束后（特别是“冷战”结束后的第一个十年中），美国如何从教育、科技、经济、军事的政策和投入的角度，维持其综合国力和世界霸权地位的过程。应该说明的是：①美国联邦政府的政策指向只是一方面，这些政策能否实施、实施的效果如何，是另一方面。并且，即使在政策设计方面，也并不总是那么“四维一体”的，把这四个维度联系起来并用“四维一体”来形容，更是一个便于描述和分析的视角，而并不总是美国政府的清晰战略。②美国对相关领域的投入只是提高其综合国力并因此维持其霸权地位的必要条件，并不意味着只要有投入就一定能提高/维持，许多时候也有“打水



漂”（浪费）甚至适得其反的现象。例如，美国政府对教育的投入一直相当高，过去多年也一直保持着世界上领先的优势，但是近年来美国基础教育质量下滑比较明显，2012年最新的研究结果表明，美国17~24岁的青年人中一半人或者因为中学未毕业或者因为数学、科学和英语不合格而不能参军。③一个国家的综合国力的提高和国际地位的维持，可以从其内部教育、科研、经济、军事相结合的角度来观察，但并非都一定是合理设计的结果，实施过程中各类政策是否配套，各项投入是否协调，各部门、各行业是否配合，才是关键，如果它们之间相互牵扯或彼此冲突，那么，即使从单项看也许某项政策很重视、某类资金很充分，也仍然可能达不到提高综合国力或维持霸权地位的目的。④在试图用教育、科技、经济、军事“四维一体”的框架来描述美国“冷战”后如何维持其霸权地位时，还必须特别指出的是，这四个方面都并不仅是政策和投入的问题，多年来形成的历史传统和社会结构是比一时一局的政策取向和投入经费更重要的长远因素。例如，美国的教育制度及其教育—科研一体化结构，根植于美国特有的移民社会和文化传统，使其能够招纳世界各国之青年才俊进入美国的大专院校深造并进入其科研序列，这不仅仅是哪一届政府的哪一项政策所导致的。⑤在具体的政策层面，对于克林顿政府时期美国的经济繁荣，究竟是政策的作用，还是顺势而为所产生的后果，各种言说也各有一定道理，并且，后来的经济泡沫破裂，是否也与克林顿时期过于提倡“新经济”特别是所谓“知识经济”有关也有许多争论，这些争论对于回头来理解那个时期的美国政策举措也是非常具有启发性的，有的问题还需要进一步思考和研究。不过有一点是肯定的，2008年以来由于金融风暴所引发的本轮经济危机更多是由于结构性因素，而非单项政策失误所致，且目前美国实体经济的空心化趋势如果持续下去，那将对其教育、科技和政治、军事都产生极其深刻的影响，也会对其综合实力和世界霸权地位带来极大冲击。

## How to Maintain Post-cold War US Hegemony?

*Huang Ping He Xingqiang*

Abstract: The article argues that the U. S. system of educational, scientific& technological, economic and military development, or a tetrad interaction of the above



four factors, is a key to understand the U. S. national comprehensive power. Since the end of the Cold War, the U. S. has strategically restructured the policy towards, and budget for, education, science and technology, economy and military development. The report argues that the U. S. has basically maintained its national comprehensive power, retaining its world hegemony. If any of the four factors was seriously hurt, or the tetrad combination could not be achieved, the U. S. national comprehensive power and its world hegemony would be endangered in coming years.

Key Words: Tetrad Interaction; U. S. Hegemony

## B.3

# 美国亚太政策的战略转型

赵全胜\*

**摘要：**2011年，奥巴马政府提出“重返亚洲”战略，该战略类似20世纪90年代冷战结束后的美国亚太外交政策。本文详尽阐述始自90年代中期的《日美防卫合作新指针》提出和实施过程，指出该次关键性的战略转型既具有亚太地区国际关系的动态因素，也具有中美日三角关系动荡的历史背景。本文特别探讨了在美国对亚太政策转型过程中最引人注目的亚太政策“三驾马车”，他们是提出战略行动体的核心力量。这个战略行动体的出现和组成具备的必要条件包括政策推动力、专业素养、战略思维、创新性和前瞻性、宽松的政策环境及行政执行力六方面，这也构成了奥巴马政府亚太战略转型的政策基础。

**关键词：**重返亚洲 美国亚太外交战略 战略行动体

自2011年以来，奥巴马政府高调提出“重返亚洲”的战略，并对美国在亚太地区军事、政治、经济领域的政策进行了重新部署，颇为引人注目。但这并不是战后美国亚太战略的第一次转型，事实上之前美国对此已经做过多次重大调整。20世纪90年代冷战结束后，由美国主导出台的《日美防卫合作新指针》是这一战略转型的一个突出案例。本文试图集中论述美国外交政策体系中所出现的“外交战略制定与实行动体”（以下简称“战略行动体”）这一现象，及其在政策转型时所发挥的重大作用。美国的这一“战略行动体”包括三个层面上的因

---

\* 赵全胜，毕业于北京大学国际政治系，在美国加州大学伯克利分校获得博士和硕士学位，并于哈佛大学从事为期一年的博士后研究，美国美利坚大学国际关系学院教授和亚洲研究中心主任，联合国咨询员，研究领域为比较政治学和国际关系，侧重亚太地区。



素：第一，由具有战略眼光的决策领导人和顶级专家在瞬息万变的国际形势发展中洞悉潮流，捕捉新的战机；第二，由专家、官员通力合作，从新的战略视角上提出具有创新精神的新思维和政策转变；第三，在这个新的政策指导下，外交与战略政策全力合作、协调落实，确保这一新政策能够得到贯彻实施。以上就是“战略行动体”这个概念所涵盖的几个重要因素和步骤。它之所以能够发挥作用，也是与一些必备的内、外部条件密不可分的。这一点在本文的结语部分还要进一步加以总结。

## 一 问题的由来

20世纪80年代末90年代初，苏联解体，冷战结束。这对整个20世纪而言，都是一个意义重大的事件，因为它引发了全球范围内大国关系、外交政策新一轮的变化与调整。就亚太国际关系而言，如何重组这一地区的大国关系、处理热点问题，成为当时各国领导人所面临的新课题。其中一个很重要的问题就是，自第二次世界大战结束以来就结成的美日同盟将何去何从。在这期间，美日关系经历了一段不确定的“漂流期”，给两国关系带来了重大的冲击与考验。自80年代开始，美日之间经济摩擦不断、战略互信下降，美国出现了“敲打”日本的现象，而日本的离心力也日益增强。美日公众舆论之间互相的好感度明显下降，一度降至战后最低点，而反感度则不断攀升。

从图1中我们可以看出，日本对美国的好感度在80年代中期曾高达60%以上，而此后就一路下降，到了90年代初期则低至30%以下，甚至一度接近20%。而对美国的反感度则从1984年的不到10%，攀升到1995年的30%以上。换言之，到了90年代中期，持反感的人第一次超过了持好感的人。到了1996年美日同盟新的指导方针出台之后，两国之间的互相好感度出现了戏剧性的变化。日本对美国的好感度大幅度上升，而反感度明显下降，又恢复到了原来的水平。美国公众对日本的认知变化也基本上是沿着这个路径发展。美日关系的“漂流”现象在当时给两国的政治领导人和外交战略研究人员，提出了具有重大挑战性的课题。

本文将围绕着美国亚太政策的这次关键性的战略转型来研究美国战略转型中所出现的战略行动体，即美国如何提出和实施《日美防卫合作新指针》，从而实现其外交安全方面的一次“华丽转身”。从中我们可以看到，战略行动体所发挥

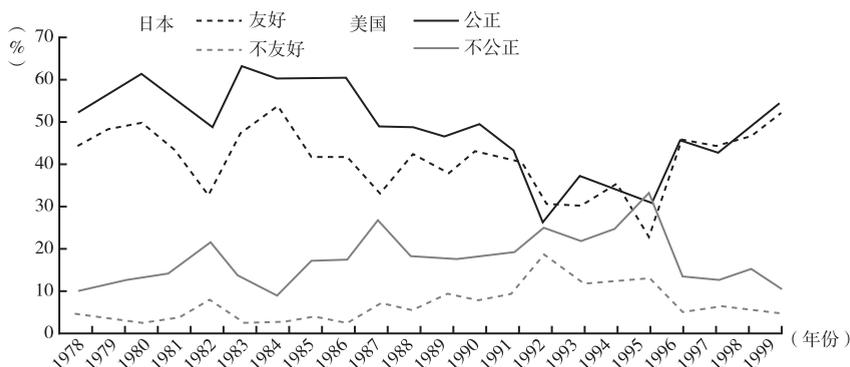


图1 有关美日之间相互认知的舆论调查

资料来源：朝日新闻—盖洛普民调。图中实线为日本民众认为美国公正与非公正。——为公正，-----为不公正。图中-----、-----分别为美国民众认为与日本关系友好与不友好。

的关键性的决策与执行作用。首先让我们就亚太地区当时所处的历史背景和国际环境做一个简单的梳理。

## （一）二战后美日关系的发展以及国际环境的变化

第二次世界大战结束以后，美军占领日本长达7年之久，在此期间签订了《旧金山和约》和《美日安保条约》，建立了美日军事同盟。以麦克阿瑟将军为首的美国占领当局有两大基本目标，一是非军事化，二是民主化。在其他方面例如教育、贸易与劳工等问题上，美国也有很多关注。这些在1947年通过的日本新宪法上都有很清楚的表现。随着美苏关系的紧张和朝鲜战争的爆发，日本顺理成章地成为以美日同盟为指针的美国在亚太地区的战略基石。20世纪50年代日本曾多次爆发过反对《美日安保条约》的运动和游行，但两国政府还是携手在1960年对此条约予以修订和再次批准。70年代初发生了两件大事，第一是1972年美国把冲绳归还日本；第二是同年美国总统尼克松在事先未知会日本的情况下突然访华，即被日本称为“越顶外交”的“尼克松冲击”。这两件大事对美日之间的互信造成了重大影响。

80年代的主要问题是美日之间的经济贸易摩擦。这就是我们在本文开始时就提到的“敲打”日本的起因。80年代后期出现的苏联解体和冷战的结束，使得美日关系到了一个不得不选择何去何从的十字路口，这也是我们在下文中将要



讨论的日本和美国各自在其内部辩论的大历史背景。

自 80 年代末至 90 年代初，其他重大的国际因素还包括中国 1989 年政治风波及之后出现的西方阵营对中国的经济制裁。中国忙于应付自己的国内事务，无暇他顾。美国的注意力又在很长时间内集中在苏联解体后的北约东扩，后来老布什时期又转向中东地区，集中力量打海湾战争。日本则从 90 年代初进入了所谓的“不景气的十年”的怪圈中。在这一时期，亚太地区国际关系相对平静。美国外交和军事战略的重点还是集中在欧洲和中东，以至于在克林顿的第一任总统任内，让人感到美国对亚太地区出现了相对意义上的疏忽。

但是到了 90 年代中期，中国经济继续崛起，并逐渐成为国际上令人瞩目的力量。与中国崛起相关的另一个事件是台湾海峡的导弹危机。众所周知，由于当时岛内的去中国化和台湾独立的倾向日趋明显，由此引发了中国大陆向台湾周边地区发射导弹，美军派遣两艘航空母舰抵达台湾海峡以保持该地区的稳定。值得注意的是，这两艘航空母舰都是从日本出发的，一艘是从冲绳基地，另一艘是从横须贺基地。这一事件的进展更加证明了日本作为美国在亚太地区桥头堡的作用。

当时亚太地区另一个引人注目的发展是朝核问题。朝鲜在 90 年代初期研发导弹，到 1994 年引发了美朝之间在核武器问题上的争执。朝鲜不顾各方的反对开发核反应堆（包括在 90 年代后期试射导弹）。这一举动在日本引起大哗，也给日本政界鹰派力量提供了加强国防建设的有力借口。沿着这一路线考虑，日本应该更加坚定地走加强自身军事安全力量的道路。与此同时日本需要“借船出海”，也就是借着美日同盟这一现有的机制而加强其军事力量，防止由朝鲜核武发展而引发的朝鲜半岛不稳定给日本带来的威胁。朝核问题的发展牵动了各方的神经，中国也由被动变主动，开始积极参与进而在之后逐步主导针对朝核问题的六方会谈，这就使中美日俄四大国都在不同程度上参与到亚太地区的热点问题中。

## （二）日本内部的政策辩论

日本内部对美国一直抱着一种复杂的心情：一方面，由于美军占领所带来的政治民主化和经济现代化而对美国充满感恩之心，从而坚持走美国忠诚“小伙伴”的道路；另一方面，对于美国的“太上皇”角色以及在日本设立基地并长期驻防心怀不满，从而引发民间的反美情绪。特别是美军基地所集中的冲绳地区



不断发生包括强奸民女在内的重大恶性事件，使当地人民苦不堪扰，进而引发了大规模反美示威游行。冲绳地方政府更是频频向东京中央政府提出要求美国退还军事基地和美军撤离冲绳的要求。直到现在还未完全解决的普天间机场问题就是在当时提出来的。与此同时，驰骋政坛多年的小泽一郎也率先提出了日本要成为一个“正常国家”的呼吁。日本内部对于修改宪法、提高国家的政治地位也形成了一股颇具影响力的思潮。在这样的背景下，东京都知事石原慎太郎和日本索尼公司总裁盛田昭夫出版了《日本可以说不》，<sup>①</sup>明确提出日本应该“前门拒狼，后门防虎”（狼和虎分指美国和中国），这在当时成了一个具有标志性意义的行动，深刻地反映了日本精英层内心深处对美国“太上皇”角色的愤懑和要求改变的呼声。这些都凸显了美日之间不但历史的恩怨问题没有根本解决，而且在新的时期还出现了新的矛盾，日本社会内部暗流汹涌。冷战结束以后，一个突出的问题摆在日本政府和民众的面前：冷战时日本面临的主要外部威胁——苏联如今已不复存在，那么美日同盟是否还有继续存在的必要。

这方面最有代表性的是名为《日本的安全保障与防卫力量》（也称《樋口报告》，即 Higuchi Report）的国防政策建议书。1994年2月，细川护熙内阁成立了以朝日啤酒公司总裁樋口广太郎为召集人的首相咨询机构“防卫问题恳谈会”。这一恳谈会广泛邀揽了包括东京大学国际关系学教授渡边昭夫在内的外交安全方面的专家学者。<sup>②</sup>他们很快在同年8月向新成立的村山富市内阁提交了这份建议书。在《樋口报告》中，他们特别提出日本应该加强多边安全合作，即一方面维持日美同盟；另一方面也应积极在联合国框架下开展多边外交安全合作，特别是要积极参与联合国维和行动。<sup>③</sup>

受这一建议书的影响，1994年日本防卫厅所发表的《年度防卫报告》中也指出，日本的外交安全战略应在新的形势下实现转型，即日本外交与安全的中心应该从以美日同盟为重点转为以联合国宪章为中心的和平主义外交。<sup>④</sup>与此同

① 盛田昭夫、石原慎太郎：《日本可以说不》，军事科学院外国军事研究部译，军事科学出版社，1990。

② 其中东京大学教授渡边昭夫发挥了关键性的作用，可以说是“防卫问题恳谈会”的灵魂人物。——来自2012年3月28日与立命馆大学足立研幾（Adachi Kenki）教授的访谈

③ Yoichi, Funabashi, 1999, *Alliance Adrift*, New York: Council on Foreign Relations Press, p. 231.

④ Asher, David L, 1997, “A U. S. -Japan alliance for the next century,” *Orbis* 41.



时，日本内部“重返亚洲”的呼声也日益高涨，即日本应该调整其自明治维新以来“脱亚入欧”的战略选择，强调它应修复与亚洲邻国的关系，以回归亚洲。也就是说，日本应该在强调与美国结盟关系的同时，突出它作为亚洲特别是东亚地区重要一员的地位。这些意见的提出，都表明日本有可能要脱离多年来形成的日本外交应以美日同盟为基石的主流思维。这正是日美关系处于“漂流期”的一个重要信号。

### （三）美国内部的政策辩论

自取代英国成为全球主导大国，乃至二战后成为超级大国以来，美国外交的一个重要原则就是不许出现对其霸主地位的挑战：不论意识形态如何，只要构成挑战，美国必然有所反击。从冷战时期的苏联，到后来如傅高义所提出的《日本第一》<sup>①</sup>，再到后来的中国威胁论，都是一脉相承，异曲同工。

日本自1970年就已经成为全球第二大经济体，到1987年其人均产值已经超过美国。随着日本经济实力的不断发展壮大，两国之间的竞争日趋激烈。这就引发了美国“敲打日本”（Japan Bashing）的新的对日政策。例如在20世纪80年代，人们经常可以听到美国对日本的严词批判，认为日本夺取了美国人的工作，用不公平手段占领美国市场，而日本又不向美国开放国内市场。一些带有象征意义的事件也相继发生，包括底特律的工人用大锤砸毁日本的丰田小轿车和索尼电视机的事件；1987年，美国认为日本向苏联泄密，出售可以帮助其潜艇攻击美国的技术而起诉日本的东芝电器公司。美日在经贸领域内的争执和摩擦成为当时美国对日外交中的一个重要关注点，两国对此争吵不休，几乎成为两国关系发展的主要潮流。早在苏联解体之前，美国的民意调查就显示日本已经超过苏联，成为美国公众认知中的头号威胁。当时美国的日本专家出版了一本名为《即将到来的美日战争》<sup>②</sup>的著作，集中地反映了当时的民意（这也使人想起数年后出版的《即将到来的中美冲突》<sup>③</sup>一书）。

① Vogel, Ezra F. 1985, *Japan as Number One: Lessons for America*. New York: Harper & Row.

② Friedman, George and Meredith LeBard, 1991, *The Coming War with Japan*. New York: St. Martin's Press.

③ Bernstein, Richard and Ross H. Munro, 1998, *The Coming Conflict with China*. New York: Vintage Books.



民众中这种视日本为主要竞争对手的想法不可避免地影响到精英和领导层。当时政界出现了一个有关日本研究的“修正主义”学派，他们认为：80年代中期，由于美国对日本的贸易逆差以及长期以来要求日本开放市场的努力不见成效，所以日本不是一个规范的、与西方类似的资本主义国家，有待美国协同其他西方国家去敲打，开放其市场，从而改变其内部传统性、结构性的问题。在这一学派的影响下，美国的媒体、国会、学界和业界都纷纷要求美国政府在处理对日关系时表现得更为强硬，并通过战略性地管理双边贸易关系来构建一个更加公平的美日关系。<sup>①</sup>所以在老布什任总统期间和克林顿任期的初期都有从“敲打日本”（Japan Bashing）而变为“忽视日本”（Japan Passing）甚至“无视日本”（Japan Nothing）的倾向。例如，当时美国政坛的一个风头人物是时任美国对外贸易谈判代表的米基·坎特（Mickey Kantor），他多次主导对日经贸谈判，发表了一系列对日强硬的言论，是美国方面“敲打日本”的一个冲锋陷阵的人物。

争论的另一方是以约瑟夫·奈为代表的认为需要从战略角度重新界定美日关系的学派。奈对日本的兴趣由来已久，1993年，他就和时任国防部长的佩里（William Perry）合写了一份报告，其中明确提出成功的美日战略应该具备以下基本要素：（1）具有关于美国国家目标的清晰概念，并且可以通过对美日两国互惠的方式得以贯彻；（2）整合在冷战时期被割裂的经济和政治利益；（3）依据同盟关系的变化调整这一同盟系统的国内、国际机制；（4）将美日同盟关系置于美国全球战略的背景下加以考虑。<sup>②</sup>针对当时美国国内的辩论，奈1995年在《外交》季刊上发表的文章中，列出了美国的亚太战略可能面对的五个选择：撤出东亚；终止在东亚的同盟关系，但仍然留在东亚成为均势格局的一员；在东亚构建类似欧盟的松散区域机制以取代同盟结构；在东亚构建类似北约的多边区域同盟；坚持美国在亚太地区的领导权。<sup>③</sup>

奈明确指出，前四个选项都是不可取的或是无法实施的，美国必须坚持其在

① Perry, William and Joseph S. Nye, 1993, *Harness the Rising Sun: An American Strategy for Managing Japan's Rise as a Global Power*. See Asher, David L. 1997. "A U. S. -Japan alliance for the next century," *Orbis* 41.

② Asher, David L, 1997, "A U. S. -Japan alliance for the next century," *Orbis* 41.

③ Nye, Joseph S. 1995, "The Case for Deep Engagement", *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, pp. 92 - 94.



亚太地区领导的双边同盟体系，其中美日同盟又是这一体系的核心。不仅如此，奈还把美国对日政策的关注点比喻成一个凳子的“三条腿”，即经济贸易、政治安全和国际事务中的作用，进而强调“美日关系必须保持‘三条腿’并重，即三个方面缺一不可”。他认为，克林顿政府头两年的美日关系，过分强调了经济贸易摩擦这一面，而忽视了另两条腿的作用，而这一点必须得到改变。<sup>①</sup> 在由他主导的《东亚战略报告》中，他更是承诺美国将在东亚保持 10 万驻军。<sup>②</sup>

针对奈的观点，修正主义学派的一个主要代表人物，加州大学东亚问题专家约翰逊（Chalmers Johnson）则表示了明确的反对。他认为冲绳基地的事情清楚地表明东亚的冷战已经结束，日本不再需要美国的驻军。美国要做的是确保能够顺利地进入亚洲，而不是在东亚保持固定的基地。他指出奈加强美日同盟的观点事实上是夸大了《樋口报告》的作用，并且还夹带着美国自身的私利，例如，保持向日本的获利不菲的军火贸易以及避免让日本成为美国在国际安全领域的竞争对手等。<sup>③</sup> 他特别强调，主张加强美日同盟的建议是出于对日本的不信任，希望借助同盟关系继续发挥“瓶塞”的作用以防止日本重新军备，而这样做本身恰恰是对亚太和平的最大威胁。<sup>④</sup> 两派意见交锋相对、各不相让，成为美日同盟出现“漂流”的又一明显迹象。

## 二 美国亚太政策转型战略行动体的“三驾马车”

美日同盟所出现的“漂流”和不确定现象主要是由于冷战结束所带来的国际关系和战略调整方面的新问题：过去存留下来的机制还能否适用？是否要发展一些新的机制？各大国应该怎样纵横驰骋，重新调整他们各自的外交政策？就美国外交战略而言，在欧洲有北大西洋公约组织，在亚洲有以美日同盟为主的一系

① Yoichi, Funabashi, 1999, *Alliance Adrift*, New York: Council on Foreign Relations Press, p. 259.

② Asher, David L, 1997, “A U. S. -Japan alliance for the next century,” *Orbis* 41.

③ Johnson, Chalmers, 1996, “The Okinawa Rape Incident and the End of the Cold War in East Asia”, *JPRI Working Paper*, No. 16.

④ Johnson, Chalmers and E. B Keehn, 1995, “The Pentagon’s Ossified Strategy”, *Foreign Affairs*, 74, pp. 103 - 114. Akaha, Tsuneo. 1998. See “Beyond Self-Defense: Japan’s Elusive Security Role under the New Guidelines for U. S. -Japan Defense Cooperation”, *The Pacific Review*, 11: 4, pp. 461 - 483.



列安全安排。这些现存的机制都面临着一个何去何从的问题。于是我们看到了美国主导下的在欧洲的北约东扩和在亚洲的美日同盟再定义这样的新的政策调整。

如前所述，就美日同盟而言，两国内部均无定见，争论不休，或提出把它改装，或呼吁减少其作用。众议纷纷，不一而足。日本《朝日新闻》著名记者船桥洋一就这一段美日双方的政策辩论和决策过程，洋洋洒洒写了一本长达 500 页的《美日漂流》的大作，详细记录了这一时期政策转变的过程。<sup>①</sup> 在美国对亚太政策转型的过程中最引人注目的是所谓的亚太政策“三驾马车”。由于这“三驾马车”都曾任教于哈佛大学，也称为“哈佛网络”（Harvard network）。这也就是本文在一开始所提出的战略行动体的核心力量。

约瑟夫·奈可以被称为这“三驾马车”的“设计师”（architect）和精神领袖。<sup>②</sup> 他早期曾以国际政治经济学相互依存理论而闻名，<sup>③</sup> 20 世纪 90 年代初又因率先提出“软实力”的概念而名遐寰宇。<sup>④</sup> 他的另一个鲜为人知的政治主张则是强调美国应在后冷战时期继续保持国际事务中的领导权。<sup>⑤</sup> 奈不但是美国政治学和国际关系学中的大师级人物，还是一个常年与政策圈有密切联系的学者，并通过旋转门多次进入政策圈，直接参与政策制定。早在老布什时期，他就被延聘到五角大楼主管一方工作，到了克林顿时期他开始把视线转向亚太地区，并为克林顿政府忽视日本而深感忧虑。所以他的两位多年密友——时任国防部长佩里（William Perry）和副国务卿杜奇（John Deutch）一声召唤，他就欣然再次从政，从哈佛来到华盛顿出任国家情报委员会（National Intelligence Council）主席，后又出任助理国防部长。奈从来不认同日本是美国最大的威胁，而是根据对当时国际形势变化特别是潮流发展方向的把握，认定美国不但不应该把日本视为对手，

① Yoichi, Funabashi, 1999, *Alliance Adrift*, New York: Council on Foreign Relations Press.

② 笔者曾专门就有关这一“战略行动体”的研究对约瑟夫·奈做了详细的访谈和电子邮件信息交流（2011 年 9 月 19 日）。

③ Keohane, Robert and Joseph S. Nye, 1977, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.

④ “软实力”的概念最早出现在奈 90 年代早期的著作（Nye, Joseph S. 1991, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books）中，2004 年他又将这一概念进一步整合发展，出版了关于“软实力”问题的专著（Nye, Joseph S. 2004, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs）；另外有关中美软实力的比较可见王希《中美软实力运用的比较》，《美国研究》2011 年第 3 期，第 19~32 页。

⑤ Nye, Joseph S. 1991, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books.



而应更加强化与日本战略同盟关系，以应对亚太地区可能出现的种种变局，这也就是后来广为人知的“奈倡议”的精髓。值得一提的是，奈并不主张把崛起中的中国视为敌人，而且反对遏制中国的政策。他希望通过确认和加强与日本的联盟，使美国在与中国打交道过程中处于更加有利的位置。这实际上也是他一贯地用巩固硬实力来加强外交软实力主张的具体实践。与此同时，奈也深知自己不是东亚问题专家，他急需一个这方面的顶级专家来帮忙，而这样的人选在哈佛是不缺的。

这就是“三驾马车”中的第二位，哈佛教授傅高义（Ezra Vogel）。他也可以被认为是“三驾马车”的军师。作为东亚问题的专家，傅高义的特点是通晓中国、日本，对两国政治、经济、文化、外交都有深入独到的研究。更令人称奇的是他还娴熟地掌握了中文和日文，在中国和日本各自做了较长时间的民间调查，并发表了里程碑式的著作，例如前面提到的《日本第一》，就使他成为在日本家喻户晓的人物（他的关于中国的最新力作是于2011年出版的《邓小平传》）。针对冷战后美日同盟关系出现的变化，傅高义早在1992年就撰文指出，“冷战后将美日紧紧连接在一起的共同利益源自两国作为世界上最大经济体以及领先的海外贸易国的地位”。<sup>①</sup>在奈的劝说下，傅高义同意出任国家情报委员会的东亚情报官。如此一来，美国亚太政策的这一“战略行动体”如虎添翼，从而使它的政策能够建立在对日本和中国都深入了解的基础上。不仅如此，傅高义还充分利用自己在日本和中国广泛的人脉关系和对日本知识的娴熟应用，在美日两国官员之间建立起了行之有效的互动机制，并把日本政治生活中的一些术语（例如“根回”——nemawashi）和做法成功地引入到美国决策圈，使得美国的这一战略行动体能够很好地把握日本政治文化的特点，在双方谈判中避免了很多不必要的误会。但是仅仅能够提出倡议和设想还是不够的，还需要有对这一政策的强有力的执行者，这就出现了我们所提到的“三驾马车”的第三位成员。

坎贝尔（Kurt Campbell）可谓是“三驾马车”中冲锋陷阵的先锋人物和政策的具体实施者。其实坎贝尔并不是一个研究亚洲问题的专家，但他是一个出色的国际关系学者，后来又成为一个执行力很强的政府官员。作为一个学者，坎贝

<sup>①</sup> Vogel, Ezra F. 1992, "Japanese-American Relations after the Cold War," *Daedalus*, Vol. 121, No. 4, p. 48.



尔对国际关系的调整，尤其是战略形势的发展变化有着清晰的把握。<sup>①</sup> 他于牛津大学取得博士学位后在白宫担任了一段时间的白宫学者（White House Fellow），后又到哈佛大学肯尼迪政府学院任教5年，从而与奈熟稔。从哈佛转到政府部门后，长期在国防与外交部门负责亚太事务的工作，从而积累了丰富的经验与知识。他不像奈和傅高义那样，工作几年又返回学界，而是选择了留在政坛直到今天（现在他是奥巴马政府国务院负责亚太事务的助理国务卿）。坎贝尔一方面直接了解奈、傅高义等人意见的精髓，另一方面又参与到和日本方面的许多具体谈判过程中，包括冲绳问题和后来的安保新指针，处处都留下了他的脚印。<sup>②</sup>

应该指出的是，美国对日新政策的战略行动体不仅依靠上述的“三驾马车”，还包括其他日本问题的专家。例如，傅高义曾建立了一个美日政策的非正式的研究小组。该小组成员包括美国国防分析研究所（Institute for Defense Analysis, IDA）研究员格林（Michael Green）、国防部日本事务高级官员吉亚拉（Paul Giarra）、国防大学国家战略研究所（Institute for National Strategic Studies, INSS）高级研究员克罗宁（Patrick Cronin）等“日本通”。同时这些“日本通”也经常和当时在美国国防大学访问的日本防卫厅的官员和学者进行深入的讨论及交流。此外，还应该强调的是，这一战略行动体还具有超党派的特点。作为“三驾马车”的“设计师”，奈同时也和共和党的几员具有相同理念的大将保持着密切的联系。例如，他通过私人关系，经常从前助理国防部长阿米蒂奇（Richard Armitage）和前国家安全事务顾问斯科特罗夫特（Brent Scowcroft）那儿听取有关对亚太政策的建议。<sup>③</sup>

### 三 美日谈判和对新指针的实施

当时美国的政界和学界有很多辩论，莫衷一是。尤其是很多经济部门的负责人，仍然认为日本是美国的威胁，不愿意改变对日本的态度。<sup>④</sup> 尽管如此，美国

① Campbell, Kurt M. 2000, “Energizing the U. S. -Japan Security Partnership,” *The Washington Quarterly* 23, p. 127.

② 就“三驾马车”的具体情况，笔者最近采访过约瑟夫·奈，以上论述是基于奈的回答整理而来。

③ Yoichi, Funabashi, 1999, *Alliance Adrift*, New York: Council on Foreign Relations Press, p. 229.

④ Yoichi, Funabashi, 1999, *Alliance Adrift*, New York: Council on Foreign Relations Press, p. 269.



最终还是实现了亚太战略的华丽转身。

1994年10月，时任美国助理国防部长的约瑟夫·奈提出了“奈倡议”（Nye Initiative），建议对冷战结束以来的安全关系进行广泛的双边审议，并建立一个“超越一般利益、具有增强美国长期国家利益的战略”，主张必须正确面对一个“大国化”的日本，“笼络日本”，反对“敲打日本”和“封锁日本”。<sup>①</sup>

1994年11月，克林顿政府把评估美日关系的任务由国务院转到国防部。<sup>②</sup>与此同时，美日相关政府部门保持着密切的联系和沟通。日本方面除了像桥本龙太郎首相这样的领导人物外，在政策部门中也有一批骨干力量。他们和美国的“三驾马车”有着加强美日同盟的共同理念，具体实施和谈判也是由外务省和防卫厅的官员来进行的，前前后后有很多重要官员卷入和美方的谈判与制定政策的过程中。这里仅举几个例子：日本防卫厅副长官西広整辉（Nishihiro Seiki）、外务省北美局审议官田中均（Tanaga Hitoshi）、防卫厅防卫政策局局长畠山蕃（Hatakeyama Hajime）及其继任者秋山昌广（Akiyama Masahiro），他们都在不同场合与奈及其他美国国防部的官员频繁接触，时时通气。<sup>③</sup>也正是在这种长期的互动与交流过程中，美日双方逐渐恢复了彼此之间的信任，从而也为美日同盟的“再定义”奠定了基础。我们知道，在国际关系和国际谈判领域里，互信问题是一个经常被强调的而保证国际合作成功的一个重要因素。<sup>④</sup>

1995年2月，在国防部长佩里（William Perry）的主持下，奈发表了《东亚战略报告》（也称《奈报告》）。这份报告否定了当时在美国颇为流行的看法，即“美日同盟已经随着苏联的解体而寿终正寝”。相反，报告呼吁，美日同盟是东亚稳定的基础，应对中国崛起是美日两国的共同课题。<sup>⑤</sup>此外，报告还承诺在可预见的未来，美国将在东亚保持10万驻军，同时加强其在这一地区的双边同盟体系。<sup>⑥</sup>

① 肖晞、王立名：《冷战后美日同盟：从“漂流”到强化》，《现代日本经济》2006年第3期，第14页。

② Asher, David L. 1997, "A U. S. -Japan alliance for the next century," *Orbis* 41.

③ Yoichi, Funabashi, 1999, *Alliance Adrift*, New York: Council on Foreign Relations Press, pp. 238 - 239.

④ 有关这方面的论述，见 Aaron M. Hoffman, 2002, "A Conceptualization of Trust in International Relations" *European Journal of International Relations*, pp. 375 - 401.

⑤ Nye, Joseph J. 1995, "East Asia Strategy Report", U. S. Department of Defense, <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=380>.

⑥ Asher, David L. 1997, "A U. S. - Japan alliance for the next century," *Orbis* 41.



值得一提的是，在发表《东亚战略报告》之前，奈与日本的官员保持着持续不断的沟通，并曾将报告草稿事先交给日本防卫厅官员过目，使其对可能出现的变化做好了充分的准备。奈这样做的目的是期望日本在今后的政策制定中也能“投桃报李”，从而建立起美日之间在政策制定前相互沟通、充分协调的惯例。事实上，日本方面也是这样做的。

此后，美日双方进行了一系列高强度的双边谈判。1995年11月，作为对《东亚战略报告》的回应，日本出台了新版的《防卫计划大纲》。该大纲虽沿袭了原有防卫大纲（1976）的精神，但又与旧大纲通过自身力量排除有限的小规模侵略的防卫力量整備目标不同，其主要目的是与日美安保体制相结合以“维持日本周边地区的稳定”。大纲把日本的防卫范围由日本本土扩大到“日本周边地区”，把使用武力的时机由“遭到敌人入侵之后”提前到“日本安全受到威胁”，把在日美安保体制下单纯提供设施便利的义务改为可以“适当地采取对策”。<sup>①</sup> 相比旧版大纲，新版大纲将提到“日美安保体制”的次数从2次增加到了13次，并特别强调美日同盟对日本是“必不可少”（indispensable）的。<sup>②</sup>

1996年4月，美国总统克林顿访问日本，与日本首相桥本龙太郎就日美安全保障问题进行全面研讨和磋商，并共同发表了《日美安全保障共同宣言——面向21世纪的同盟》。联合宣言肯定“美日关系是历史上最成功的两国关系”，着重强调以美日同盟为核心的两国同盟对维持21世纪亚太地区的繁荣与稳定将发挥重要作用。两国同意对1978年的防卫合作指针进行修改。美日安全联合宣言的内容，实际上是美日两国对美国东亚战略及日本新防卫大纲的正式确认，是对安保条约的“实质性改定”。美日同盟被再定义为“地区稳定的基础”。<sup>③</sup>

1997年9月，日美签署《日美防卫合作新指针》，并于1998年在日本国会获得通过，至此美日同盟重新定义的原则框架基本确立。新指针主要包括美日在三种情形下的军事合作：一种是日常情况下的合作；另一种是在日本遭到武装攻击情况下的合作；还有一种就是日本周边地区发生对日本和平和安全产生重要影

① 黄大慧：《从“基础防卫”到“动态防卫”——日本防卫政策的重大调整》，《当代世界》2011年第1期。

② Asher, David L. 1997, “A U. S. -Japan alliance for the next century,” *Orbis* 41.

③ 聂宏毅、肖铁峰：《日美同盟的历史演变及其对亚太安全的影响》，《当代亚太》2007年第8期，第42页。



响的事态时双方进行合作。其中第三种情形下的合作在美日同盟中是全新的，也是此次防卫合作指针修订的关键。<sup>①</sup>

为进一步落实新指针，1999年5月24日，日本参议院通过《日美防卫合作新指针》相关三法案，即《周边事态法》、《自卫队法修正案》、《日美相互提供物资和劳务协定修正案》，允许日本政府在美军介入日本“周边”军事冲突时派兵为美军提供海上搜救、后勤支援等后方支持，遏止和干预“周边事态”成为冷战结束后日美军事同盟的一项新使命，参与国际军事事务被确定为冷战结束后自卫队的主要任务之一。<sup>②</sup>

通过这一系列的宣言和举措，美日同盟能够及时应对后冷战时期所带来的新的转变和挑战，从而使这一同盟的性质发生了重大转变：从服务于冷战目的的军事安全机制转变为强调地区稳定和安全的联盟组织。这就不但对两国国内的公众舆论有一个很好的交代，对周边其他国家也有了继续发挥作用的“名正言顺”的理由，从而顺利完成了美国对亚太政策的又一次重大战略转型。

#### 四 中美日三角关系的动荡

如前所述，冷战结束后，世界面临如何重组以大国关系为主导的世界政治、经济、国际秩序的重大课题。在亚太地区，主要凸显的是中美日三角关系的调整及博弈。中国外交的指导方针，自邓小平主政以来，已经从毛泽东时代的革命外交转变为以实现中国现代化为主轴的外交战略。在此基础上，中国在外交政策方面做出了重大调整，即积极改善了与美日欧为主体的发达国家的关系。同时，也改善和巩固了以俄罗斯、韩国、朝鲜和东盟为代表的周边国家关系。中美关系的起伏动荡也是有清晰的路径可以追寻的，即从冷战时期的敌友关系到针对苏联的“准同盟”关系以至中美建交后的短期的蜜月关系。然而，自1989年后，两国关系进入谷底，可是很快又回升为既有合作又有竞争的关系，一直到自克林顿时期以来的建设性伙伴关系。这里面既经历了两国关系中的数次危机，如1989年

① 倪峰：《美日强化军事同盟的又一重要步骤——评日本众议院通过美日新防卫合作指针相关法案》，《宣传》半月刊1999年第10期。

② 聂宏毅、肖铁峰：《日美同盟的历史演变及其对亚太安全的影响》，《当代亚太》2007年第8期，第42页。



政治风波、台海危机；也出现了在各个领域中的合作关系，例如，WTO 谈判、反恐、解决国际金融危机等。直到最近中美在亚太地区又浮现出双领导体制（Dual Leadership）的态势。<sup>①</sup>

后冷战时期美国外交政策的主轴也是比较清晰的，即继续保持其在全球的领导地位，包括加强其在欧洲的以北大西洋公约组织为主的联盟，巩固其在亚太地区同盟伙伴关系及在中东地区为主的反恐战争及联盟。美国强调与中国的战略合作伙伴关系，同时也采用两边下注的思路（Hedging Policy），以防止由于中美关系逆转而发生的突发事件。

日本则呈现出不确定态势，特别是自冷战结束后，按前面所引用的船桥洋一的说法，日本的外交、安全战略进入了“漂流期”。日本公众舆论早在美军占领时期就有反美情绪，到了 20 世纪八九十年代反美情绪不断高涨。这方面可以要求归还冲绳美军基地的呼声不绝于耳为证。再如，日本要求在实现成为“正常国家”的诉求下，对日本宪法进行修改。这些迹象都表明日本要求成为一个完全独立国家的愿望。所以，在日本社会和政治圈中经常可以听到讨论自己应该如何定位以及如何确定美日同盟关系的走向。从上面提到的 1994 年《樋口报告》和《防卫厅年度报告》中对美日同盟关系的重要性下降的观点可以看出，这样的“漂流”倾向有可能成为日本的主流意见。所以在后冷战时期的 90 年代中期，日本就成了亚太国际关系的一个游离因素，也就出现了成为中美两大强国可以拉拢对象的可能性。

那么，中美各自都是如何面对日本的游离倾向呢？

通过对美国战略行动体中“三驾马车”的研究，可以看出以奈为代表的决策者敏锐地认识到了日本不确定的动向，及时地阻挡了日本漂流的倾向，进而用美日同盟新指针有效地将日本留在美国阵营。其实战后日本民众的反美情绪往往并不低于反华情绪。所以如何处理日本社会中的右翼问题也是美国外交的一个重要考虑。当然有关美日矛盾如何解决的解释很多。从表面上看，美日同盟和后来的新指针表现出美国不计前嫌的姿态。其实毋庸赘言，美国的考虑还是直接以国家利益为准绳的。以冷战时期为例，那时美国需要日本尽快在经济上恢复元气，在政治上重新实现稳定，所以在处理日本战犯和其他右翼的问题上，美国就采用

<sup>①</sup> 赵全胜：《中美关系和亚太浮现“双领导体制”》，《美国研究》2012 年预定发表。



了相当宽松的“高抬贵手”的政策。这也是日本战后历史问题常常得不到根本解决的原因之一。这里面也许还有另一个解读，就是认为美国因为已经通过投放原子弹而报了珍珠港的一箭之仇，所以可以容忍日本就此发点牢骚。到了后冷战时期，美国对日本国内右翼情绪的发展采取了低调处理的态度，这也是出于全球战略的考虑，即日本是其亚太地区军事战略的重要基石。当然美国的这种容忍也是有一定限度的。例如2006年6月，小泉纯一郎访美之前，美国众议院国际关系委员会主席海德（Henry Hyde）公开致函布什总统说，“如果小泉要来国会发表讲话，他首先得公开声明不再去参拜靖国神社”。<sup>①</sup>2007年6月，美国国会众议院外交事务委员会以39票赞成、2票反对的压倒性多数通过了有关谴责日本在二战期间强征亚洲国家妇女充当日军“慰安妇”的121号决议案。<sup>②</sup>但是美国从来没有把日本的历史问题当做其对日和对亚太政策的一个主要考虑因素。

具有讽刺意味的是，这一时期恰好也是中日关系由相对友好到出现恶化的起点。自中日1972年建交以来，两国关系进入了所谓的“蜜月期”。即便在1989年之后，日本也是发达国家中第一个取消对中国制裁、发展同中国关系的国家。那么，为何自90年代起中日关系趋向恶化呢？这里当然不能忽视日本右翼势力抬头的因素，以及由此导致的一系列对华不友好事件。例如，1994年，日本首相桥本龙太郎第一次以首相身份参拜靖国神社。不过在中国抗议之后，桥本龙太郎亦马上表示不会继续。这一时期发生的具有标志性意义的事件是1998年中国国家主席江泽民访日。从中方的角度看，这次访问很成功，因为中日两国确定了战略伙伴关系，并在一系列具体合作方面取得了进展。但从日本方面，特别是日本民众感知的角度来看，此次访问是失败的，因为中方将重点放在历史问题上。在双方没有事先沟通好的情况下，中方坚持让日本对历史问题做出书面道歉，而遭到日方的回绝。这给中日关系带来了巨大阴影。当然关于此次访问本身对于中日关系影响如何见仁见智，但是如果从中美日关系的走向看，可以看出在美日关系问题上民众的相互认知，正是从那时开始由冷变暖的。而在几乎相同的时间里，中日民众的相互感情则逐渐由热变冷。此过程直接影响到后一个十年甚至是

① 信莲：《日本的“健忘”与美国的斥责》，2007年8月6日，人民网，<http://world.people.com.cn/GB/1030/6077425.html>。

② Tokudome, Kinue, 2007, “Passage of H. Res. 121 on ‘Comfort Women’”, <http://japanfocus.org/-Kinue-TOKUDOME/2510>。



现在的中日关系。

所以，从美国外交战略转型看，美国的战略行动体确实起到了美国在亚太重大战略转型和坚持其领导作用的意义。美国阻止了日本的“漂流”倾向，从而巩固了美日同盟。美国的亚太政策由此实现了自冷战后的成功华丽转身。反观中日关系，则从这一时期开始渐行渐远。

## 五 美国外交的战略转型

作为占据全球经济、政治、军事龙头老大地位的美国，其外交战略无疑是它全球战略中的一个重要组成部分。美国的外交动向一直是世界各国关注的焦点。它的外交政策的成败荣辱，众说纷纭。一方面，其强势作风和霸权地位在世界的不同角落经常引发反美主义情绪；另一方面，美国独占鳌头的实力又使它成为国际体系保持稳定与发展的不可或缺的领导者。

美国外交曾经经历过多次战略性转型。而 20 世纪 90 年代所发生的亚太地区政策重大转型中，一个很值得注意的现象正是本文所关注的“外交战略制定与实行动体”（战略行动体）及其由奈、傅高义和坎贝尔组成的“三驾马车”。作为美国战略转型的核心人物，他们的特点是对一定的政策取向志同道合，有着明确的外交与战略理念，并且能够在政策设计、国际谈判和实施落实方面实现“一条龙”式的作业方式，在相对短的时间内完成重大的政策转型。他们有的时候也可以起到在不同部门机构中的“中间人”的作用，以达到交流信息和互通意见的目的，促进新政策的实施。<sup>①</sup> 这个战略行动体的出现和组成应至少具备以下六个条件。

第一，要有一个推动政策发展的核心力量。例如上文所提到的战略行动体的“三驾马车”。他们对政策有着相同的理念和志向，同时也在长期的工作实践中形成了互信和合作关系，从而成为一个特定政策的主要推手。

第二，这些核心人物都是由训练有素的专业人士组成，或是有国际关系的背景，或是有地区专业知识，一般都是所在领域内的顶级专家，并且多数具有在政

---

<sup>①</sup> 有关“中间人”的论述，见 Colin J. Bennet and Michael Howlett, 1992, “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change”, *Policy Sciences*, 25, p, 275.



府和智库部门工作过的实践经验。相对于政府机构的职员，学者在看待和分析国际关系局势，尤其是涉及战略前瞻性的议题上，具有明显的优势。正如保罗·米勒所指出的，参与决策的学者“可以相对获取更多信息，同其他同领域人士有更多互动沟通，因而可以有更加深刻的思索和理解”。<sup>①</sup> 如果仅有在一个具体部门工作的经验，或者是翻译工作的背景，恐怕将很难具有高瞻远瞩的政策眼光。

第三，需要具备长远的战略思维，能够认清时代发展的潮流。例如，冷战后美国的外交战略应该向何处发展，为冷战所设计的在欧洲的北约组织和在亚洲的美日同盟何去何从就成为美国外交转型的一个重大课题。在战略行动体的主导下，这些问题都比较快地得到了解决。

第四，需要具有创新性和前瞻性的思想，敢于提出反潮流的意见，而不被广为流行的主流意见所左右。如当时美国对日政策的主流意见是在经贸摩擦问题上“敲打日本”，甚至把日本视为主要竞争对手。而由“三驾马车”为首的战略行动体敢于从长远的战略全局着眼，提出不但应该停止“敲打日本”，阻止美日同盟的“漂流”，而且还要重新界定并高度评价美日同盟关系，从而把日本作为后冷战时期美国在亚太地区安全政策的一个主要基石。

第五，要有一个宽松的政策辩论环境。美国每一次重大战略转型都经历了严肃认真的政策讨论。有时甚至是两军对垒式的政策辩论。这种辩论很多情况下不仅是政策制定人士卷入进来，而且还包括智库及相关学者的参与讨论。其程度之深、场面之大，都是各国所罕见的。例如上面提到的90年代的那场有关亚太政策的大辩论，双方的领军人物奈/傅高义和约翰逊都是美国学界的“武林高手”，而傅高义和约翰逊更是当时东亚研究领域里数一数二的顶级学者。与此同时，这样的政策辩论还常常在内部举行，反复权衡各种利益的交织以及各方面的利害关系，并允许非主流派充分发表与主流意见不同的反对意见。

第六，新的战略不仅要有人提出，而且还要有具有高度行政能力的执行者来进行具体的操作和实施。例如，美国的旋转门机制就为战略行动体把理念付诸现实提供了很好的平台。

在这里，我们还应该注意人才问题。在以上对战略行动体的研究上，我们可

<sup>①</sup> Bowman H. Miller, 2010, “Soldiers, Scholars, and Spies: Combining Smarts and Secrets” *Armed Forces & Society*, p. 705.



以看到这样的—个行为模式：

人 → 理念 → 政策 → 具体实施

在这个过程中，最关键的还是能够提出创新理念并将其付诸实践的人才，这也就是经常被强调的有关在新的理念指导下的外交政策的说法。<sup>①</sup> 我们所讨论的战略行动体的“三驾马车”，前两位奈与傅高义均为名遐寰宇的顶尖学者，第三位坎贝尔则是具体政策实施的高手。坎贝尔自牛津大学毕业后就被延聘为服务于总统的白宫学者，后到哈佛大学任教，之后又被延揽到美国国防部，并在34岁时出任国防部助理帮办。时至今日，坎贝尔还在奥巴马政府担任美国国务院负责东亚事务的助理国务卿。如此丰富的历练，使他不但积累了必要的专业知识，同时也建立了广泛的人脉关系。类似“白宫学者”这样的机制，美国还有很多。例如后来成为美国政策转型主要推手的国防部长佩里和助理国防部长奈，早在从政之前就多次在每年阿斯本（Aspen）外交国防政策研讨会议上碰面，并就国际关系和外交政策问题进行频繁的交流，从而积累了深厚的友情和互信。

这里所研究的战略行动体，以及其所发挥的关键性作用在后来的政策转型中也都颇为明显。例如，小布什执政初期的反恐战略，就是由当时—组被称为“新保守主义”的代表人物所推动的。再来看亚太政策，进入21世纪以来，日本外交再次出现“漂流”。这就是在自民党与民主党政权更迭之际，民主党的第一位首相鸠山由纪夫于2009年明确提出日本应与中美两大国保持“等距离外交”的理念，并高调要求美军撤出位于冲绳的普天间机场，从而使美日同盟何去何从的问题再次浮上台面。对日本这一次的“漂流”倾向，美国行动迅速，不给日本内部想要脱离美国的力量以及外部力量（例如中国）使日本改变方向的任何机会，从而确保后来的菅直人和野田佳彦政权都只能重申依靠美国的外交政策，从而使日本继续留在美日同盟的战车上。

对美国而言，20世纪90年代中期的这一次对亚太政策的战略转型可以被视为—个华丽转身，是—个成功的承上启下的转折点。如前所述，这次转型使美日之间从濒于分离转为重归于好，而中日之间则从—个相对友好的时期走向了—个从精英到民众都有强烈对立情绪的时代。值得我们注意的是，90年代那—次政

<sup>①</sup> 有关论述可参阅 Judith Goldstein and Robert Keohane, ed., *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press, 1993.



策转型与 2011 年奥巴马提出的“重返亚洲”的思路是一脉相承的，那时所形成的战略格局也为当前美国对亚太的外交政策奠定了坚实的基础。还有一点应该指出的是，本文所讨论的战略行动体，实际上说明了领导人员和精英层在外交政策制定上是能够发挥指导作用的。拿中日关系、中美关系和美日关系这三组双边关系来看，如果单单从国际关系结构性的角度来看，恐怕不易从中看到它们未来潜在的变化。而在现实世界中，国际关系和各国外交政策却往往丰富多彩且复杂多变，变化随时可能出现，机会出现后也可能稍纵即逝。这就需要政策决定者有着对潮流动向的敏锐观察和把握，从而不失时机地发挥引导潮流的作用，而并非仅限于在大潮过后做些修修补补的工作。这也正是外交政策领导人和决策者（例如战略行动体）所能发挥作用的空间。

## American Foreign Policy Shift in the Asia-Pacific Region

*Zhao Quansheng*

**Abstract:** In 2011, President Obama called for a “return to Asia”, which resembled another policy shift in the 1990s. Focusing on a critical shift in American foreign policy in the Asia-Pacific region, this paper conducts a case study on the formation process of *the New Guidelines for U. S. -Japan Alliance* in the mid-1990s. This critical period at the beginning of the post-Cold War era was marked not only by the collapse of the Soviet Union, but also by several new dynamics in Asia-Pacific international relations, which included the rise of China, the nuclear development of North Korea, new tensions across the Taiwan Strait, and the likely drifting away of Japan from the U. S. -Japan Alliance. This study provides a detailed analysis of the historical background and changing dynamics of the U. S. -Japan-China triangular relationship. In particular, it provides an in-depth examination of the internal workings of U. S. foreign policy-making as well as the policy debates in Japan during the beginning of the post-Cold War era. It also includes a discussion of China’s reaction to this change. This paper presents the notion of a “Strategic Action Core Force” (SACF), including the key driving forces behind U. S. foreign policy formulation and



implementation in the above-mentioned critical strategic shift. A key group in the making of *the New Guidelines* in Washington was a “troika” of the policy elites also known as the “Harvard network”. These were three top officials with academic backgrounds, serving in the U. S. defense and foreign policy establishment—Joseph Nye, Ezra Vogel and Kurt Campbell. The study also documents the SACF’s interaction and engagement with its Japanese counterpart. It demonstrates that the SACF played an instrumental role in producing *the New Guidelines*, which successfully stopped the drifting tendency of Japan away from the United States. This new policy not only strengthened the strategic bilateral relations between the U. S. and Japan, but also enhanced overall U. S. leadership in the region. This successful transition in U. S. foreign policy served the best of the U. S. national interests while persuading Japan that it served Japan’s national interests as well (a real-world example of Joseph Nye’s concept of “soft power”). This paper not only emphasizes the importance of the strategic core force in the American for directions. This critical shift has had long-lasting implications for the challenge of Asia-Pacific international relations, which constitutes the foundation of current Obama Administration policy in this region.

Key Words: Return to Asia; America Foreign Policy in the Asia-Pacific Region; Strategic Action Core Force

B.4

## 重振 ~ ~ ，美国战略大调整

乔 良

## B.5

# 奥巴马政府的“新军事战略”及其评估

朱 锋\*

**摘 要：**2012年1月5日，奥巴马政府所推出的美军新战略，清晰地反映了奥巴马政府在美国财政赤字居高不下、军费削减已成定局的情况下，力争优化美军的军事力量结构、在区域安全议题上争取盟友和伙伴共同分担责任、力保美国战略优势和寻求在发展“空海一体战”基础上重点应对来自中国的“拒止战略”的军事新动向。该新战略虽然提出美军“瘦身”计划，但“瘦身”后并不意味着美国军事干预能力的下降，相反，将着眼于让美国的军事力量更能符合21世纪美国全球战略目标的需要。

**关键词：**奥巴马政府 军事战略调整

2012年1月5日，美国国防部发表了《保持美国的全球领导地位：21世纪的防务重点计划报告》（以下简称《防务计划报告》），<sup>①</sup>对美国未来的军事力量结构、美军的全球部署态势，以及国防军费持续削减之后的军事和战略目标，进行了重新的规划和说明。这一报告只有短短的8页，并没有通常所冠名的“战略报告”，但该报告的战略意义和对美军未来的指导价值不容低估。以该报告为标志，奥巴马政府已经推出了适应21世纪美国威胁评估和军事战略力量使用原则的新指针。其目的不单单是为了适应美国目前国内军费持续削减的需要，更重要

---

\* 朱锋，北京大学国际关系学院教授，北京大学国际战略研究中心副主任，主要研究领域为东亚安全、中美军事与战略安全关系、国际安全理论。

① 有关该报告的具体内容，请参见 U. S. Department of Defense, “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, January 2012, at [www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)。本文对该报告的引文，均出自该报告的电子版。



的是，该报告将在一系列新的目标和原则指导下重新塑造 21 世纪的美军全球军事战略。对美军来说，其保持全球不受挑战的实力地位和必要时进行全球军事干预的战略需求，都没有任何变化。正如奥巴马总统在该报告发表仪式上所说的，“我们所面临的财政上的选择是艰难的，但不应有疑问的是，在美国本土和世界各地，我们都将使得我们的武装力量继续成为有史以来拥有最好训练、最佳领导和最强装备的作战力量”。<sup>①</sup>

## 一 奥巴马政府“新军事战略”的主要内容

2012 年 1 月 5 日，美国公布的未来防卫具有很强的综合性、系统性、调整性和前瞻性。尽管措辞谨慎、行文精练、内容精干，但涵盖了奥巴马政府在继往开来的基础上继续调整和革新美军军事战略的决心和构想，是我们分析和认识未来美军军事动向和安全战略演进的基础性文件。该报告的主要内容包括四大块：一是对美军在全球各大区域继续保持安全责任和实现美军战略目标的新构想；二是重新勾画了美军在应对军事行动和非军事行动时的主要任务；三是美军未来建设的集中战略规划，这集中体现在“迈向 2020 年的联合力量”这一部分；四是清楚地阐述了美军在面临国防开支削减的新形势下究竟如何通过“瘦身”继续保持美军的战斗力和战略可靠性。

《防务计划报告》对美军在全球安全层面的任务和目标提出了一份整体性的方案，这一方案可以说既有继承，又有调整。首先，2012 年 1 月 5 日公布的美军新战略反映了美国对于全球安全环境的新认识。这一认识延续了 2009 年 1 月奥巴马政府上台以来调整美国国家安全战略的重点、剔除“反恐战争”作为美国全球首要安全使命的判断，进一步弱化了美军将为了反恐而直接卷入地区性军事冲突的紧迫性。《防务计划报告》明确指出，“本·拉登的死亡和许多其他基地组织高级领导人的被捕或者被杀使得该组织的能力大大削弱”。虽然南亚、中东和东非等地暴力极端分子仍然活跃，国际恐怖分子仍可能谋求窃取大规模杀伤性武器进而对美国的安全与繁荣造成“灾难性威胁”，但美国更倾向于采取积极的

<sup>①</sup> Elisabeth Bumiller and Thom Shanker, “Obama Puts His Stamp on Strategy for Leaner Military”, *The New York Times*, January 5, 2012.



预防性对策来对付这些威胁，“在必要时直接打击最危险的组织和个人”。

其次，配合美国总统奥巴马 2011 年 11 月 APEC 夏威夷会议时所提出的“战略东移说”，将美军的全球战略中心继续明确为亚太地区。《防务计划报告》提出，“美国的经济与安全利益包括西太平洋、东亚，并一直延伸到印度洋和阿拉伯半岛地区。这一弧形地带与美国都有着无法摆脱的联系，是不断变化的挑战与机遇的混合体”。为此，报告认为，美军将继续为全球范围内的安全作出贡献，但“必须恢复亚太地区的平衡”。该报告显然坚持 2011 年 11 月以来白宫所采取的美国亚太新战略的说辞，不是用“转身亚洲”（Pivoting Asia），而是用在亚洲的“再平衡”（Rebalancing）。

报告所提出的如何实现“再平衡”的措施包括如下几方面。第一，将美国与亚太关系建设的重点清晰地放在“盟国”与“伙伴国”关系上。报告指出，美国将“重视现有的亚太地区的盟国”，因为美国主导的这些联盟关系“为亚太地区的安全奠定了重要基础”。与此同时，美国将扩大与整个亚太地区新兴伙伴国的合作性网络关系建设，“以确保集体实力与实现共同利益的能力”。第二，提升与印度关系的战略定位，强调美国将投入精力与印度建立长期的战略伙伴关系，支持印度成为亚太地区的经济基地和印度洋地区的“安全提供者”。第三，报告勾画了应对亚太地区安全热点问题的蓝图，即“通过与盟国和其他该地区国家进行有效的合作”，维护朝鲜半岛的和平，组织和抵御朝鲜的挑衅。第四，应对中国的崛起，保持美国在亚太地区经济与商业利益、自由航行、外交与政治影响力等诸多目标的追求，必须与美国在该地区的驻军规模和军事实力相平衡。报告虽然没有直接提出所谓“中国威胁”，但对“中国崛起后对美国可能带来的地区冲击的判断趋向消极。报告表示，“从长期来看，中国作为一个地区大国的出现肯定会以各种方式影响美国的经济和安全”。“各种方式”的措辞显然是包括军事和战略层面上的“中国挑战”。

报告同样对应对“中国挑战”提出了一系列新的战略性举措。这些举措包括：①强调中美将继续保持合作，因为维护东亚的和平与稳定十分符合中美两国的共同利益，中美应该建立合作性的双边关系；②进一步要求中国军事力量增长过程中的战略意图的透明，认为这是避免地区摩擦的关键；③根据中国实力的增长来保持美国在亚太地区军事力量和前沿驻军的必要能力，以确保美国在亚太地区的“机会以及按照我们的条约义务与国际法自由行动的能力”；④报告突出美



国和区域内其盟国和伙伴一起共同应对中国崛起的必要性，指出继续在亚太地区“促进基于规则的国际秩序，这种秩序不仅确保了基本的稳定”，并能有助于“新兴大国的和平崛起、经济活力和建设性的防务合作”。

再次，报告明确了美国在中东地区的战略目标，回答了“阿拉伯之春”浪潮之后美国的中东安全战略的性质、任务和方向。该报告强调，美国中东防务工作的宗旨是“打击暴力极端主义和破坏稳定的威胁，维护美国对盟国与伙伴的安全承诺，并反对大规模杀伤性武器的扩散”。为了实现这些目标，美国将继续和其他盟国一起保持在中东的驻军，重视海湾地区的安全，阻止伊朗开发核武器的能力，对抗伊朗破坏稳定的政策。

最后，报告认为美国在欧洲和欧亚大陆的一些地区仍然面临着安全挑战和未能解决的冲突，美国仍然需要保持自冷战时代延续至今的欧洲安全战略的基础——增强北约组织的实力与活力。但报告对美国在欧洲的安全努力继续保持后冷战时期对北约欧洲盟国的战略需要——继续鼓励北约成为美国建设和实现全球安全的帮手，要求北约像在阿富汗和伊拉克那样承担超越欧洲区域之外的防务责任，并继续推动美国的欧洲北约盟国承担“安全生产者”，而非单纯依赖美国的“安全消费者”。对于美俄关系，报告的基调出奇的积极——既强调要继续对俄保持接触与合作，又强调要争取俄罗斯在尽可能多的领域内的合作。与《2010年美国国家安全战略报告》相比，2012年的《防务计划报告》已经不再将俄罗斯列为美国将继续面对的主要战略对手。这反映了奥巴马政府对执政以来美俄关系持续改善的信心。

在美军的军事任务这一板块上，报告更多地保持了《2010年美国国家安全战略报告》构想，强调美军的联合力量必须“重新校准其实力建设，有选择地进行新的投入”，以便完成包括“打击恐怖主义和非正规战争”、“阻止和挫败侵略”、“投射力量以必要时挫败区域拒止行动”、“打击大规模杀伤性武器”、“在网络和太空采取有效行动”、“保持安全、可靠和高效的核威慑”、“保卫本土和支持文官政府”等诸多军事目标。报告对于美军海外行动还做出了另外三个方面富有创新性的任务设置。在这方面，一是“提供其稳定作用的驻军”，强调海外驻军不仅将轮换部署，同时也可以有利于开展双边和多边的军事演习。美国的海外驻军和军演不仅将加强以美国为主导的同盟体系的威慑力，也可以提高美军盟国和伙伴国家军队的国内外防御能力和竞争力，更能加强联盟的凝聚力和增强



美国的影响力。二是采取人道主义和救灾行动，利用美军的迅速部署能力和便捷的通信、海运、监视和医疗力量，向灾害受害国和人民提供帮助，并在必要情况下让美军充当临时“执法者”，阻止自然灾变后的大规模人为暴力。与此相适应的是，美军将担负危机状态时海外公民的撤退使命。三是在维护稳定和平定叛乱方面采取行动。

该报告的第三大板块涉及“2020年美国的联合军事力量”的具体构想，即以2020年为目标的美军建设“路径”。在这方面，《防务计划报告》有三个方面的内容值得一提。一是继续坚持军事力量建设的“余量原则”。报告强调的未来战略环境是难以准确预测的，因此美军的力量建设必须考虑“无法绝对把握和预测未来战略环境的演变”，将保持范围广泛的一系列军事实力，为执行军事任务而提供整体性的和具有普遍适用性的军队力量。为此，虽然美军准备“瘦身”，但还是要应对不可预测的未来军事能力发展，保持对于“必要时扩展军队所需要的智力资本和军衔结构”。这一含义很明确，美军精简并不意味着“军官数量”精简。

二是美军在“瘦身”过程中保持“可逆转性原则”，实现现在投资的装备和未来需要投资的装备之间的连续性，保持装备研发和部署与工业基础、国防科研、研究力量、现役与预备役之间的平衡，战略需要与实际作战能力之间的平衡。一旦美国的政治决定和安全环境需要美军结束“瘦身”，转向大举“扩军”，那么，美军将继续有各种实质性的人员、技术、战略和资源优势来保障“扩军”的需要。

三是“补偿原则”。报告要求深入研究该防务计划在执行防务经费开支削减的同时如何避免影响现有的战争构想和应急计划。《防务计划报告》特别针对这一问题提出，美军将考虑建设全球范围内与盟军和伙伴国家间军事力量要素的网络体系，更加有效和迅捷地在全球部署、启用和投射军事打击力量和军事反应方案。

## 二 对奥巴马政府“新军事战略”的评估

奥巴马政府2012年1月5日，在五角大楼所宣布的美国军事新战略引起了全球社会的广泛争议。这一战略的目的、实施手段以及未来的美国海外军事与防



卫行动究竟如何演化，一系列的问题和专家解答引起了完全不同的看法。相当一部分观察家认为该战略是为了让美军适应目前美国正经历的经济低迷和财政减赤，为了配合奥巴马的经济振兴和削减联邦政府赤字计划，是2012年奥巴马总统竞选连任的政治工具。也有人认为，该战略是针对“中国”，因为美国的全球战略重心转向了亚太。特别是《防务计划报告》中首次强调的应对中国军方正在建设中的“区域拒止和区域反介入”（Area Denial and Anti-access）能力，强调美军针对中国这一军事能力建设依然要具有针对中国所必需的军事干预和军事打击能力，因而该新军事战略将加大对中国的军事和战略威胁。应该说，奥巴马政府所宣布的这一新军事战略具有多样化的政治、军事和战略含义。单纯从哪一个角度出发，都不足以理解美国当前战略调整的初衷和目标。

第一，奥巴马总统此次推出的美国“新军事战略”，重在让美军“瘦身”，以应对美国国内居高不下的联邦财政赤字和目前美国国内的经济困境，因而也被许多分析人士称为“瘦身战略”。这一“瘦身战略”的规模和目标考虑，在很大程度上既是美国当前国内共和与民主两党有关削减政府预算赤字所展开的政党竞争的结果，也是美国国内防务精英开始意识到美军也必须结束花钱大手大脚的时代，转而适应“节俭时代”的结果。

2011年美国国内政治中，政府财政赤字如何削减以及政府债务上限提高到多少，一直是美国内政的焦点话题。由于目前美国政府面临14.62万亿美元的沉重政府债务，过度的国防开支一直是美国国内批评的对象。从2001年“9·11”事件后，美国的军费从3160亿美元上涨到了2011年的6880亿美元，上涨幅度10年内超过了78%。<sup>①</sup>2011年6月底前国防部长罗伯特·盖茨离任之前，提出了未来5年削减780亿美元的国防开支削减设想。<sup>②</sup>然而，共和与民主两大政党恶斗的结果之一，就是在2011年8月2日美国政府新财政年度来临的前1天才通过了新的延长债务上限的决定。当天美国国会通过《预算控制法案》（Budget Control Act）授权美国政府到2012年12月底提高政府债务上限到1.2万亿美元，同时将国防开支削减作为缩减政府赤字的主要项目。法案规定未来10年美国将

① Peter Baker, “Panetta’s Pentagon, Without the Blank Check”, *The New York Times*, October 23, 2011.

② David Sanger, “Gates Asks for Defense Cut for His Departure”, *The New York Times*, June 25, 2011.



总体削减 1.5 万亿美金的政府开支，其中 3500 亿美金国防开支削减是“计划内”需要削减的，另外 6000 亿美金的国防开支削减是否执行，要依据两党国会特别委员会是否能达成具体削减政府开支的协议。如果该委员会到 2012 年 12 月 31 日仍然无法达成协议，从 2013 年开始，增加的 6000 亿美金的国防开支削减将在 10 年内自动进行。<sup>①</sup>

2012 年《防务计划报告》并没有对美军如何“瘦身”作出实质性的说明，因为这有待于国防部进一步提出和完善相关的“削减计划”。作为一项战略性的指导纲要，报告没有提出具体的“瘦身”方案，完全是从国内政治和技术操作层面的双重考虑。按照目前美国媒体公布的国防部“瘦身计划”，美国的陆军总体兵力将从目前的 57 万缩减到 2015 年的 52 万，10 年后的目标很可能是 49 万人。<sup>②</sup> 海军减 3000 多人，空军减 6000 多人。同时，削减美国海军的规模，淘汰 7 艘导弹巡洋舰，退役 260 架军用飞机，尽管美国的航空母舰战斗群仍然保持 11 艘的规模，但美国海军实力将削减到 313 艘战舰的规模。<sup>③</sup> 可以肯定的是，美军的“瘦身计划”将会波及美国的全球安全态势和海外作战规划，但即便“瘦身”，从 2012 年《防务计划报告》来看，只是应对性地调整美军卷入海外军事行动的时机、规模和频率，不会对美军总体的战略构想和战略目标带来任何重大影响。

然而，如何克服“瘦身”之后美军现实的军事和战略需求，从报告来看，却代表了奥巴马政府对未来冲突中军事力量使用原则和相应政治与外交战略实施的新思路和新看法。这些“新思路”和“新看法”集中体现在以下几个方面。

一是在更大规模和更高层次上的同盟协同原则。报告坚定地指出，随着“资源投入的减少，需要在海外军事行动的方向和频率方面做出考虑周延的选择”，“提供创造性和创新性的解决方案”，这就是“继续增强和保持同盟与伙伴国与美军之间军事力量的相互可操作性，增强同盟与伙伴国的能力支持”。美军

① Michael Mandelbaum, “America’s Coming Retrenchment: How Budget Cuts will Limit the United States’ Global Role”, *Foreign Affairs*, August 9, 2011.

② Elisabeth Bumiller and Thom Shanker, “Panetta to Offer Strategy for Cutting Military Budget”, *The New York Times*, January 2, 2012.

③ Thom Shanker and Elisabeth Bumiller, “In New Strategy, Panetta Plans Even Smaller Army”, *The New York Times*, January 4, 2012.



事实上是在2011年3月19日开始的对卡扎菲政权领导下的利比亚进行空中军事打击中尝到了甜头。类似规模的军事行动，美国完全可以“缩”在后面，通过提供指挥、管理、通信、情报、后勤和地面打击对象的信息定位等行动，放手让其盟国“冲杀在前”。

二是继续总结和保持10年来在伊拉克和阿富汗战争中获得的经验教训、专门知识和训练能力，消化、吸收并结合到美军新的海外军事行动中来，避免陷入伊拉克和阿富汗那样既“赢得战争”也想“赢得和平”的长期海外维稳泥潭。目前，美国鼓励和支持北约盟国以及海湾国家在伊拉克维稳中的贡献，努力推动和阿富汗塔利班势力的对话与和解，都反映了美军在海外军事行动过程中要“赢得战争”，但并不必然依靠美国直接介入“国家重建”进程来“赢得和平”。

三是削减美军军事打击能力的同时，拓展和加强美军在网络战和太空战等新的军事冲突领域内的能力建设。《防务计划报告》强调，“任何现代军队无法在得不到可靠的情报和通信网络以及进入网络空间和太空的保障措施的情况下，采取迅速而有效的行动”；“今天，太空系统和支持性的基础设施也面临着可能会使军事资源品质降低、遭到破坏或者中断等一系列威胁”。为此，报告要求美国继续同盟国以及伙伴国家合作，“投入力量开发现今的网络战和太空战实力”，保卫美国在网络和太空空间军事资源和军事行动能力上的可靠性。

四是提出和发展新的战争理念，实现美国各军种协同作战能力的进一步提升，推动联合作战能力和战争模式向“空海一体战”为代表的新战争态势升级。

《防务计划报告》特别提到10年中两场战争对美军作战能力和装备品质的检验与提升，强调“美军的联合军事打击力量终于实现了真正的相互依赖”。为此，报告提出，美国五角大楼鼓励美军追求军事打击模式和效率上的“变革的文化”，在兼顾资源方面压力和军费削减的同时保持会“带来长期收益的重要创新”的必要性，其目的是确保美国及其盟国与合作伙伴能够在“反区域介入、电脑网络战以及其他有争议的军事行动环境中”按照美国的意志采取行动。这一构想来自美国对“新威胁”的研判。美军认为，未来美国的作战对象，无论是中国还是伊朗，都不是为了彻底击溃美军，而是为了把美国“阻挡”得离自



已尽可能远一点。美国有可能受到网络攻击、太空通信装备攻击等新的作战形态。为此，美国需要发展和以往的战争手段和攻防领域不同的武器和军事能力。<sup>①</sup> 2011年，五角大楼不仅成立了网络司令部，而且以中国等为“假想敌”的网络战的准备和能力发展，也在紧锣密鼓地进行中。<sup>②</sup>

五是为了弥补在欧洲裁减美国驻军的进程，强化美国和欧洲盟国的协同作战能力，提高美军与欧洲国家军队的相互可操作性。

报告提出将与美国的北约盟友共同制定“智能防务战略”，以便按照需要把各国的军事实力汇总起来，加以共享和专门化，以应对21世纪的挑战。近年来，欧洲国家纷纷降低了防务开支的投入，以应对欧洲主权债务危机。德国、意大利等欧洲主要国家2012年度的防务经费比上一年下降幅度超过10%。<sup>③</sup> 五角大楼意识到，让欧洲为美国全球安全分担责任的目标不是简单地促使欧洲投入军事预算，而是能从政治和军事这两个方面，让美国在全球安全行动中更好地利用好欧洲现有的军事力量。这在相当程度上代表了美国克服防务经费持续削减但又需要保持美军海外作战能力的战略性方向。

第二，奥巴马政府“新军事战略”重新规划了其海外军事行动的目标和计划，代表了自2001年“9·11”事件以来，白宫和五角大楼对美国将保持和遭遇到的海外战斗行动的新认识和新理解，将以往美军海外行动中重要的“维稳行动”直接简化成了“打击恐怖主义和非正式战争”以及“阻止侵略”。这一战略将对美军未来军事行动的方向和区域选择产生重要影响。

“9·11”事件后美国相继发动了阿富汗战争和伊拉克战争，是布什政府重要的美军军事战略调整。虽然这一调整得到了“先发制人”和“单边主义”的恶名，但从此美国在后冷战时期的军事战略中，有了一项美军必须执行的非常重要的任务——海外“稳定行动”（stability operation）。美军海外军事战斗能力因此也必须具备非常重要的内容——海外“稳定行动能力”（stability operation

① Thom Shanker, “Pentagon Tries to Counter Cheap, Potent Weapons,” *The New York Times*, January 9, 2012.

② Thom Shanker, “U. S. Weighs Its Strategy on Warfare in Cyberspace,” *The New York Times*, October 18, 2011.

③ Stephen Fidler and Alistair MacDonald, “Europeans Retreat on Its Defense Spending,” *The Wall Street Journal*, August 23, 2011.



capability)。布什政府在2006年出版的《四年防务评估报告》中非常明确地将这一战斗使命和能力建设列入了美国军事战略。<sup>①</sup> 2010年的《四年防务评估报告》再度确认了这一美军海外军事行动的核心概念。该报告明确提出，美国“必须维持足够的军事力量，以便能大规模地应对危机事态、实现稳定和进行反恐”。该报告还认为，美国在全球面临着长期的、重大的“危机事态、不稳定和恐怖主义”活动的威胁，美军将为此继续保持足够规模的军事力量、随时准备介入和执行“稳定行动”。<sup>②</sup> 只是2010年的《四年防务评估报告》适应奥巴马政府不再将反恐列为美国军事战略优先事项的重大转变，在海外“稳定行动”评估中“反恐”不再列为第一位。

2012年1月5日美国公布的防务新计划报告，则第一次明确宣布“美军将不再需要维持以往规模的军事能力来执行久拖不决的、大规模的海外稳定行动”。换句话说，奥巴马政府认为，美国今后不会再在海外进行像阿富汗战争和伊拉克战争那样的持续近10年，甚至10年以上的军事行动。奥巴马政府想要以此告诉世界，布什政府那样的海外战争行动已经不再是美军的目標，美军的武器和人员规模当然将以此而进行实质性的调整。更重要的是，伊拉克战争和阿富汗战争这样规模和时间的海外军事“稳定行动”已经不再是美国的防务目标。这不仅是因为美国在阿富汗和伊拉克战争中汲取了教训，而且是美国战略界深刻意识到面对中国崛起以及依然还存在着众多“流氓国家”来说，美国再度陷入这样的大规模稳定行动，只能是一种战略上的“浪费”。<sup>③</sup>

第三，奥巴马政府的新军事战略虽然着眼于削减军费、缩减一定的军力规模，但对美国保持全球战略影响和军事反应与干预能力并没有任何影响，美国的军事实力、战备态势和军力的全球快速投掷和应急能力，并没有任何实质性的减弱和降低。在军事力量上，美国依然保持着不受挑战的绝对优势地位。事实上，美国国内政治也不可能接受旨在实质性削减美军作战能力的“新军事战略”。

① U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, March 2006, at <http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf>.

② U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 2010, at <http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.PDF>.

③ 美国国务卿希拉里·克林顿说得很清楚，在阿富汗和伊拉克发生的事情并不决定世界政治的明天；决定世界政治明天的是亚太地区。参见 Hillary Clinton, “U. S. Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011.



美军“瘦身”并非奥巴马政府的独创。自二战结束以来，朝鲜战争、越南战争以及冷战的结束都让世人目睹了美军的裁减计划。奥巴马政府此次推出的新军事战略，在相当程度上也是自20世纪90年代末以来美国调整冷战时代所积累的军事力量结构和部署规模的持续“瘦军”战略思想的延续，重在让基本保持了冷战时代重装备主导的、针对像苏联那样同等实力规模的战略和军事对手的美军，能够合理地降低到后冷战时代美国正在不断面对的新形势和新挑战。

鉴于美军在后冷战时代大大领先于其他国家的“新军事革命”所带来的全球快速打击实力、先进的技术和装备水平、无人匹敌的兵种联合作战能力和巨大的军费支出优势，美国防务界和战略界有关让美军的军事力量结构和全球战略态势进行调整的呼声从来就没有停止过。尽管2001年“9·11”事件让美国迅速卷入了阿富汗战争和伊拉克战争，但2003年5月开始，美国前国防部长拉姆斯菲尔德一直试图推动美军力量结构的转型，摆脱冷战时代的军事力量规模，将军费可以更多地用在更新装备和提升美军战斗力的技术优势上。只是由于军队规模和力量结构调整涉及各军种之间的利益争执和复杂的美国地方政治，布什政府的军队改革计划行动缓慢。在原定的12个要关闭的国内军事基地中只成功关闭了2个。<sup>①</sup>

奥巴马政府的新军事战略所追求的“美军瘦身”，说到底，是在以不削弱美军实际的海外军事干预和战略目标为基础的“美军调整”计划。例如，美国现任国防部长帕内塔就坚定反对美国海外军事实力的“削减”一词，而只是强调“美军区域部署和军备发展重点”的调整。<sup>②</sup> 奥巴马政府的“新军事战略”不仅有“瘦身”的一面，更有规划和突出发展未来重点作战能力的一面。今天，美国依然主导了世界新军事变革的最前沿，美军的全球快速常规打击能力和其之后的主要对手的差距是在拉大，而不是简单的缩小。美军依照自己的政治和战略目标，对未来有可能出现的各种威胁进行美国所选择的快速反应和全球打击，已经使得美国可以超越冷战时代所限制的那种“两场战争”为目标的能力和人员建

① 有关拉姆斯菲尔德时代的美军调整计划，请参见 Jack Matlock, *Superpower Illusion*, New York: Public Affairs, 2010, p. 54。

② Elisabeth Bumiller and Thom Shanker, “Panetta to Offer Strategy for Cutting Military Budget”, *The New York Times*, January 2, 2012.



设。2012年《防务计划报告》削减美国陆军的目标，事实上有可能瓦解冷战后期以来美军一直坚持的能同时“打赢两场战争”的军备模式。美国凭借着自己占有优势的核威慑能力和独一无二的常规战争能力，完全有可能对未来的军事威胁做出超越“两场”之上的，甚至是三场那样同时做出快速军事打击和全球反应的能力。美国布鲁金斯学会高级研究员迈克·奥汉龙指出，美国的新军事战略其实应该定义为“1+2战略”，即准备和一个最主要的战略竞争对手打一场正规战争，同时要有能力介入和干预两场区域性的军事干涉行动。<sup>①</sup>因此，奥巴马政府的新军事战略将削减美国陆军和海军陆战队，“瘦身”美国地面战和阵地战的能力，但并没有“瘦身”美国的军事打击能力。例如，美军将持续增强特种部队规模，经费从2010年的33亿美元增加到106亿美元；人数从3万人，增加到5.5万人；在全球活动和部署过的国家，从78个国家和地区扩大到100多个。而且，特种部队的授权也在发生变化。海外特种部队执行军事行动的授权也有望从参联会批准，转为只需向美国总统汇报就可以。

第四，2012年《防务计划报告》宣示美国将在亚太地区实现“再平衡”，将军事和战略矛头对准中国。这既与全球战略重心转移至亚太的外交声明相互配合，又有难以掩盖的内在矛盾。未来美国在亚太地区的军事动向值得高度关注。

奥巴马政府新军事战略认定美国未来最主要的“对手”是中国和伊朗，代表了美国军事和战略部门对21世纪美军所面临威胁的性质和来源的新认识，特别是对中国的“新定位”反映了美国对今天“中国威胁”的认知已经上升为美军最主要的对手。新军事战略的美军“瘦身”不仅不包括亚太地区，甚至在美军力量结构的调整上“中国指向”十分突出。例如，不削减美军已经拥有11艘的航母战斗群，依然坚持发展而不是放弃美国历史上最为昂贵的F35战机，都在处心积虑以中国为假想敌。<sup>②</sup>但中美的军事和战略较量究竟是什么性质和意义上的较量？是美苏那样的全球战略对峙性质的敌对较量，是仅仅在亚太地区的新冷战性质的较量，还是延续现在“既合作，又竞争”的“对冲”较量？即便在军事上美国想把中国看成和苏联一样，但中国的军事能力还不足以让美国把与中

<sup>①</sup> Michael O'Hanlon, "Why a One-War Posture for the U. S. Military Will Work?", *The Washington Post*, January 6, 2012.

<sup>②</sup> Michael O'Hanlon, "The Defense Budget and American Power", Remarks in the hearing of U. S. Senate Budget Committee, April 4, 2012.



国的战略关系定义为和苏联一样的关系。更何况，美国还要从中国市场“挣钱”和“借钱”，中美关系确实是一种“说不清，道不明”的关系。<sup>①</sup>

2012年1月5日的《防务计划报告》体现了奥巴马政府“中国认知”的两面性：一方面刻意采取较为温和与更具有“外交性”的措施，既强调中美合作的必要性，又提出了中国对美挑战的“复杂性”和“多样性”；另一方面，《防务计划报告》又非常清晰地将中国在中短期内对美国构成的军事和战略挑战，清楚地定义在“亚太区域范围内”的、因为中国军方发展“反拒止”和“反介入”能力，而对美国构成的“威胁”。针对这一定义，《防务计划报告》同时也明确地强调，尽管中美有这样的军事和战略竞争关系，美国的军事任务仍然是要“穿透”和“击垮”中国的“反拒止”和“反介入”军事能力。为此，《防务计划报告》实质上仍然反映了奥巴马政府所实行的中国战略的本质——“两面下注战略”：既要在军事上严格和坚定地防范、看管，甚至局部地遏制中国，又要在经济、政治和社会、外交等领域同中国保持接触与合作。美国究竟在战略上如何定义与中国关系的困境仍然长期延续。中美关系中竞争、合作与潜在对峙的这种复杂性，在新的《防务计划报告》中被进一步放大，而不是缩小了。<sup>②</sup>

## The Obama Administration's New Military Strategy and Evaluation

*Zhu Feng*

Abstract: The Strategic Guidance for the U. S. military priorities in the 21 century, which the Pentagon released on January 5 of 2012, explicitly demonstrates the domestic imperative of fulfilling military budget cut while maintaining the robust and credible military force to secure American global security interests. The Strategic

① Amitai Etzioni, “Is China America’s new enemy?”, CNN, January 6, 2012.

② Kenneth Lieberthal, “The American Pivot to Asia: Why President Obama’s turn to the East is easier said than done”, *The Brookings Institution Policy Briefing*, December 21, 2011.



Guidance offers an adequate and original thinking and planning for the U. S. military to follow up in the coming decade, and highlights capability building of the joint operational access against the Area-denial and Anti-access moves, which have been much characterized as China's military preference. In addition, the guidance argues strongly for the higher level of inter-operability and coordination between the U. S. and its allies and security partners. As a result, the strategic guidance will never truncate the U. S. military operations, and instead strengthen the U. S. military capability to gain entry and maintain access if necessary. Thus new military strategy of the Obama Administration will continue to project the U. S. power as requested, rather than weakening it, in the era of fiscal restraint.

Key Words: the Obama Administration; Military Strategy Adjustment

## B.6

# 奥巴马政府对美国反恐战略的调整

张帆\*

**摘要：**奥巴马政府上台后，着手对美国的反恐战略进行调整。此调整以布什政府的“反恐遗产”为基础，并结合国际反恐形势的变化，降低反恐在美国国家安全战略中的相对地位。就奥巴马政府而言，其反恐战略调整了美国反恐战略框架中各要素的优先次序，降低了军事打击在美国反恐战略中的重要性，强调与伊斯兰世界的“接触”，并为美国原有的反恐战略增添了新的内容。奥巴马政府就美国反恐战略的调整，对中国的对外战略具有一定的含义。

**关键词：**奥巴马政府 美国反恐战略 美国反恐战略调整

“9·11”事件后，美国国内在反恐问题上存在某种基本共识：以“基地”为代表的伊斯兰极端主义势力是美国现在及未来较长时期里面临的重大威胁之一；应对这一威胁的途径则是打击和消灭极端恐怖组织，改造极端势力得以兴起和发展的环境。以此认识为基础，美国反恐战略强调以软硬兼备的手段，缓解、降低，直至根除伊斯兰极端主义势力对美国安全的威胁。布什政府为美国反恐战略勾勒出一个大致框架，其基本要素包括：以军事手段打击、消灭极端恐怖组织；以公众外交、促进民主等手段，改造伊斯兰世界。在反恐战略的实施进程中，随着战略对手和国内外局势的变化，美国的反恐战略有所调整，这种调整在布什政府第二任期内已初见端倪，奥巴马政府上台后，尤其是2011年5月，美军击毙本·拉登以后，美国反恐战略的调整更为明显。奥巴马政府对美国反恐战

---

\* 张帆，副研究员，2001年毕业于中国社会科学院研究生院，获博士学位。从2001年起，就职于中国社会科学院美国研究所，从事美国对外战略研究。



略的调整以布什政府的对外战略“遗产”尤其是“反恐遗产”为背景；奥巴马政府的反恐战略调整与该政府对国家安全战略的调整密切相关；奥巴马政府的反恐战略总体上以“9·11”事件后美国反恐战略的基本框架为基础，有关调整主要涉及该战略中有关要素在此框架内的相对地位，涉及对某些战略手段的具体表述。此外，奥巴马政府也为原有的反恐战略增添了某些内容。

## 一 奥巴马政府对美国反恐战略的调整：背景

布什政府的对外战略尤其是“反恐遗产”是奥巴马政府着手对美国反恐战略进行调整的重要背景或基础。2011年的有关事态发展——本·拉登被击毙、“阿拉伯之春”等，促使奥巴马政府进一步调整美国反恐战略。

### （一）奥巴马政府调整美国反恐战略的背景：布什政府的“反恐遗产”

布什政府遗留给奥巴马政府的“反恐遗产”主要包括以下几方面。

（1）反恐在美国国家安全战略中的地位。在“9·11”事件后的一段时期里，美国国家安全战略以反恐为核心，反恐事务一度在布什政府对外战略中占据最优先的地位。随着反恐压力的缓解以及其他事务在美国对外战略议事日程上的日渐突出，在布什政府第二任期内，反恐事务在美国国家安全战略中的相对地位有所下降。布什离任时，美国国家安全界面临的挑战之一则是恰当处理反恐与其他战略事务的关系，具体而言就是如何在反恐与其他对外战略事务之间合理分配有限的资源，以及如何消除由于实施反恐战略而给美国整个对外战略带来的某些负面影响。

（2）反恐战略框架。布什政府分别于2003年和2006年发布了两个《国家反恐战略报告》。以对极端恐怖组织的认识为基础，这两个报告规定了美国反恐战略的基本原则和主要手段，即有效的反恐战略必须是软硬兼备的多种战略手段的综合运用，这些手段包括：军事打击、促进民主、公众外交等。<sup>①</sup> 这些手段在布

<sup>①</sup> *National Strategy for Combating Terrorism* (February 2003), <http://www.fas.org/irp/threat/nsc2006.pdf>; *National Strategy for Combating Terrorism* (September 2006), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsc2006/nsc2006.pdf>.



什政府的反恐实践中均有所体现，但各自的重要性或相对地位存在差异，且各种手段之间缺乏协调、配合，尚未形成一个有机的战略整体。

(3) 反恐实践及其后果。在具体的反恐实践中，布什政府试图以军事打击等强硬手段瓦解恐怖组织及其支持者，以促进民主，消除恐怖主义和极端思想得以滋生的环境，同时以公众外交改善美国在伊斯兰世界的形象。布什政府不断公开强调各种手段的重要性以及它们相互协调的必要性，但作为对“9·11”事件的反应，布什政府的反恐实践更多地体现了军事打击等强硬手段。阿富汗战争和伊拉克战争是美国对“9·11”事件的直接反应，布什政府通过这两场战争有力打击了“基地”组织阿富汗的有生力量，推翻了塔利班和萨达姆政权，并着手在阿富汗和伊拉克建立民主制度。但美国主导下的阿富汗和伊拉克“国家重建”遭遇各种极端势力的抵制和破坏，美国在伊拉克和阿富汗的军事行动演变为“反叛乱战争”（Counter-Insurgency War）。军事打击等强硬手段的运用始终是布什政府反恐战略实践的主线，促进民主和公众外交要么是军事打击的后续举动，要么处于辅助或补充地位，布什政府对军事打击等强硬手段的偏重给其他手段的实施带来负面影响。

在“9·11”恐怖袭击事件的刺激下，以军事手段打击或消灭恐怖组织是布什政府反恐战略优先考虑的事项，阿富汗战争和伊拉克战争是布什政府运用军事手段实施其反恐战略的重要体现。美国在阿富汗和伊拉克的军事行动对于消灭或瓦解恐怖组织发挥了一定作用，但伴随着这些军事行动和强硬手段，美国的反恐战略甚至整个对外战略也遭遇某些新的挑战。第一，布什政府对阿富汗和伊拉克的军事行动以“全球反恐战争”（the Global War on Terror, GWT）为旗号，旨在动员国内外一切反恐资源，但在战略实践中造成以反恐姿态——支持或反对美国军事行动决定敌友关系的局面，严重影响了美国与其某些传统盟友的关系；第二，布什政府的战争举动激发了伊斯兰世界的反美主义，在一定程度上增强了伊斯兰世界与美国及西方国家的对立气氛，使美国在伊斯兰世界推行公众外交的努力遭遇更大困难；第三，布什政府通过军事手段实现政权变化，从而为促进民主奠定基础，此进程将促进民主与军事行动联系在一起，使外界对美国在伊斯兰世界促进民主的努力产生诸多质疑；第四，与军事行动相关的“虐囚事件”严重损害美国形象，使美国反恐行动的合法性遭遇危机；第五，就军事行动本身而言，在相当一段时期里，美军以常规战争手段应对伊拉克“反叛乱战争”，难以



稳定和逆转该国日益恶化的安全局势，造成美国反恐战略乃至整个对外战略的被动，美国国内的反战之声也日益强烈。

布什政府试图通过促进民主来消除恐怖主义得以滋生的政治环境。该政府在伊拉克和阿富汗的相关实践以此为路线图，即政权更迭—民主选举—市民社会建设，此类进程实质上是以军事手段为前提，将民主制度强加于对象国，然后着手建设民主制度赖以生存和发展的市民社会。布什政府促进民主的有关实践很大程度上忽略对象国具体的社会文化环境，并且与军事行动等强硬手段相联系，遭遇众多批评。

布什政府力图通过公众外交在伊斯兰世界推广美国价值观，抵消或消除极端组织的反美宣传，同时为促进民主争取舆论支持。但随着反恐军事行动的扩大和强化，美国的公众外交更多地致力于为美国的相关行动辩护，而对军事打击等强硬手段的倚重不断激发伊斯兰世界的反美主义，使布什政府的公众外交难以收到预期成效。

布什政府在其第二任期内开始对美国反恐战略进行某些调整，就军事手段而言，美国按“反叛乱战争”的需求应对伊拉克日益恶化的安全局势，以增兵求稳定；在“哈马斯”赢得巴勒斯坦选举后，布什政府开始降低“促进民主”的声调；为应对伊拉克局势，布什政府更加注重公众外交的作用，美国在伊拉克的“反叛乱战争”实践更多地将军事打击与公众外交相结合。此外，为重树美国反恐行动的“合法性”，布什政府开始将关闭关塔那摩监狱、按公正司法程序审讯恐怖主义疑犯等美国国内外关注的问题提上议事日程。<sup>①</sup> 布什政府对美国反恐战略的调整涉及美国反恐战略框架内的各大要素，但并未根本动摇这些要素在此框架内的排列次序，也没有改变各种战略手段在实践中相互脱节、未能形成一个有机战略整体的局面。军事手段的调整对伊拉克安全局势的改善发挥了重要作用，尤其是军事打击与公众外交的结合使美国在伊拉克的“反叛乱战争”取得一定成效。但从总体上看，布什政府仍未改变军事打击、促进民主，以及公众外交在美国反恐战略框架内的相对位置，并未在公众外交领域采取重大举措，以扭转美国因在其反恐战略中对军事打击等强硬手段的倚重，其后果不仅影响美国反恐战略本身的效果，而且造成美国在对外关系上的被动，包括伊斯兰世界的反美主义、与传统盟国的紧张关系等，不利于美国其他对外战略目标的推进。

<sup>①</sup> Jeremi Suri, “American Grand Strategy after Iraq”, *Orbis*, Vol. 53, No. 4 (Fall 2009), pp. 630–632.



## （二）奥巴马政府调整美国反恐战略的背景：2011 年的事态发展

2011 年初，“阿拉伯之春”席卷中东、北非地区，美国政府对这些大规模民众抗议活动的评估存在某些较为一致的共识，其中较为突出的是：这些民众抗议活动在一定程度上表明，以本·拉登和“基地”为代表的极端组织及其所宣扬的极端暴力学说在阿拉伯民众中已丧失其吸引力。<sup>①</sup> 2011 年 5 月，美军击毙本·拉登，尽管就事件对美国反恐事业的含义而言，美国朝野的评估存在某些分歧，但较为一致的看法是：伴随着本·拉登的被击毙，以“基地”为代表的恐怖主义对美国的威胁大为降低。<sup>②</sup> 2011 年的此类事态进一步降低了反恐在美国对外战略事务中的重要性，成为奥巴马政府继续推进美国反恐战略调整的重要背景。

## 二 奥巴马政府对美国反恐战略的调整：连续性与变化

奥巴马政府的国家安全战略仍然强调反恐对美国安全的重要意义，并着手应对此类重要议题，即如何使美国反恐战略更为有效，如何在反恐与其他对外战略目标之间实现某种协调或平衡，如何消除或避免因反恐战略的实施而对美国其他战略目标造成或可能造成的消极影响。为应对这一挑战，奥巴马政府以其国家安全战略为指导，以布什政府“反恐遗产”为基础，对美国反恐战略进行调整。

### （一）奥巴马政府的国家安全战略及其对美国反恐战略调整的指导意见

出台于 2011 年 5 月的奥巴马政府的《国家安全战略报告》将美国对外战略目标概括为促进美国的安全与繁荣、推广美国价值观、建立符合美国利益的国际秩序。从该报告可以看出，一方面，反恐事务对于促进美国的安全具有重要意义

---

① *National Strategy for Counterterrorism* ( June 2011 ), [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism\\_strategy\\_2011.htm](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism_strategy_2011.htm).

② *National Strategy for Counterterrorism* ( June 2011 ), [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism\\_strategy\\_2011.htm](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism_strategy_2011.htm).



义，仍然是美国对外战略议事日程上的重要事项。<sup>①</sup>另一方面，促进美国的繁荣意味着奥巴马政府需要更多地关注国内经济问题，以实现“平衡的、可持续的增长”，并“合理使用纳税者的美元”；<sup>②</sup>推广美国价值观不仅意味着在世界范围内促进民主和人权，而且要求美国“增强其榜样力量”；<sup>③</sup>而建立符合美国利益的国际秩序则需要“确保有牢固的同盟关系”。<sup>④</sup>奥巴马政府阐述的美国对外战略目标对美国反恐战略调整具有重要指导意义。首先，美国有限的对外战略资源用于包括反恐在内的众多事务，需要在反恐与其他对外事务之间进行合理分配。其次，在努力实现反恐目标的同时，需要兼顾美国对外战略的其他目标，即反恐战略的实施不得为美国的其他战略目标——增强民主的榜样力量、巩固盟国关系等进行的努力带来负面影响。

奥巴马政府的《国家安全战略报告》还就上述战略目标的实现规划了大致的路径或手段，即重振美国的经济和实力地位、全球接触、整体政府（a whole of government）等。<sup>⑤</sup>此类手段，尤其是其中的“全球接触”，在奥巴马政府的反恐战略中得以充分体现。

### 1. 奥巴马政府的反恐战略

2011年5月，美军击毙本·拉登，奥巴马政府随后于同年6月出台其反恐战略文件《国家反恐战略报告》（*National Strategy for Counterterrorism*, June 2012），从该报告及奥巴马政府执政以来的相关政策实践看，政府对美国反恐战略进行了调整，这种调整以布什政府“反恐遗产”为基础，体现了一定的连续性和某些变化，其主要特征和内容大致体现在以下两个方面。

（1）反恐战略框架。奥巴马政府基本沿袭了布什政府的反恐战略框架，但对该框架内各类战略手段在美国反恐战略中的相对地位进行了调整，各战略手段本身则在布什政府“反恐遗产”的基础上有所继承或改进。

布什政府确立的美国反恐战略框架包括军事打击、促进民主、公众外交三大

① *National Security Strategy* (May 2010), [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf), pp. 19–21.

② *National Security Strategy* (May 2010), pp. 31–34.

③ *National Security Strategy* (May 2010), pp. 36–37.

④ *National Security Strategy* (May 2010), pp. 41–42.

⑤ *National Security Strategy* (May 2010), pp. 9–16.



要素或支柱，从布什政府的反恐实践看，诸如军事打击在内的强硬手段在其中居于优先地位；奥巴马政府的有关言行显示，布什政府的反恐战略框架仍然是美国处理反恐事务的重要基础，但军事打击等强硬手段的重要性有所降低，公众外交的地位空前提高，而有关促进民主的调门和策略均有所变化。此类调整旨在使美国反恐战略进一步适应后“9·11”时代的反恐形势，使美国反恐战略本身更具有有效性，同时消除布什“反恐遗产”对美国其他对外战略目标的消极影响，使美国反恐战略与美国的国家安全战略更加协调一致。

公众外交——与伊斯兰世界的接触。军事打击等强硬手段在消灭恐怖主义有生力量的同时，也加重了伊斯兰世界与美国的对立，反美主义为滋生新的极端组织提供了温床。为缓解或消除伊斯兰世界的反美主义，进一步孤立极端暴力势力，奥巴马政府强调与伊斯兰世界，尤其是穆斯林进行接触和对话，开展广泛而深入的公众外交。相对于布什政府，公众外交在奥巴马政府的反恐战略中居于更优先的地位，其具体方式和内容也有所变化。

首先，奥巴马政府针对穆斯林的公众外交更加注重首脑外交或高级别外交的作用。奥巴马总统试图以自己的言行，努力缓解伊斯兰世界与美国的关系，其最为引人注目的行动则是他2009年6月4日在开罗发表的题为《新的开端》的讲话。在讲话中，奥巴马表示：“我来到这里是想要在美国和伊斯兰世界之间寻求一种以共同利益和相互尊重为基点的新开端——基于美国和伊斯兰教并不相互排斥、不必相互竞争的真情。不仅如此，它们相互重合，拥有一些共同原则——公正与进步的原则，容忍与全人类都有尊严的原则。”“美国并非——也绝不会——与伊斯兰教交战。”“在打击暴力极端主义的斗争中，伊斯兰教并不是一个问题——伊斯兰教必须是解决问题的途径之一。”<sup>①</sup> 奥巴马还在讲话中明确提出，美国不希望保持在阿富汗的驻军，也不在阿富汗寻求军事基地；美国会将伊拉克交给伊拉克人，不在伊拉克寻求基地，不对伊拉克提出领土或者资源要求。奥巴马总统在开罗的讲话是美国政府极其引人注目的公关活动，对于缓解美国与伊斯兰世界的关系大有裨益。此外，国务卿希拉里·克林顿将其任职后第一次出访的第二站选在世界上穆斯林人口最多的国家——印度尼西亚，这是向伊斯兰世

<sup>①</sup> “Remarks by the President On A New Beginning”, Cairo, Egypt, June 4, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.



界发出善意的信号。希拉里在 2009 年 2 月中旬访问印度尼西亚期间明确表示，美国将增进不同宗教间的对话，加强西方国家与伊斯兰世界的沟通。希拉里借印度尼西亚之行试图表明，美国着手与伊斯兰世界，尤其是温和的伊斯兰国家恢复友好关系，而不是制造基督教与伊斯兰教之间的“文明冲突”。

其次，奥巴马政府针对穆斯林大众的公众外交以改变美国在反恐事务上的措辞为重要内容。布什政府用于描述美国反恐事务的措辞——“全球反恐战争”（the Global War on Terror, GWT）、“思想战争”（the War of Ideas）、“伊斯兰法西斯主义”（Islamfascism）等进一步加重了伊斯兰世界与美国的对立。布什政府后期，美国开始减少或降低这类提法。奥巴马政府执政后，以上述奥巴马总统和希拉里国务卿在埃及和印度尼西亚的演讲为开端，美国在描述其反恐事务时，已基本摒弃了布什政府惯用的提法，取而代之的一般提法则是“抵制暴力极端主义”（Countering Violent Extremism, CVE），以避免从“文明冲突”的视角处理美国反恐事务。<sup>①</sup>

促进民主——策略上的变化。布什政府在 2006 年后已开始降低其在促进民主问题上的声调，奥巴马政府更是很少公开使用“促进民主”这一提法。但“促进民主”在美国反恐战略中的地位并未发生明显变化。布什政府的“促进民主”表现为从政权更迭到民主选举再到国家重建等的制度建设进程，而在奥巴马政府看来，这类路径忽略伊斯兰世界特殊的社会—文化背景，而稳固的民主制度需要有坚实的社会基础为支撑。奥巴马政府更注意促进民主的基础工程建设，如市民社会、经济发展、教育和就业机会等。<sup>②</sup>

军事打击——相对于布什政府，军事打击等强硬手段在奥巴马政府反恐战略中的地位有所降低，目前主要应用于阿富汗。但就军事手段的具体运用而言，奥巴马政府基本继承了布什政府的做法。布什政府遵循“反叛乱战争”的客观需求，以增兵应对伊拉克日益恶化的安全局势。随着美国反恐战场、反恐重点东移到阿富汗—巴基斯坦，奥巴马政府将美军在该地区的使命仍然界定为应对和赢得“反叛乱战争”，其具体做法以布什政府在伊拉克的成功经验为基础，希望通过增兵稳定阿富汗局势。2009 年 3 月 27 日，美国总统奥巴马在白宫明确提到已经

① Marc Lynch, *Rhetoric and Reality: Countering Terrorism in the Age of Obama* (Center for a New American Security Report), [http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS\\_Rhetoric%20and%20Reality\\_Lynch.pdf](http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Rhetoric%20and%20Reality_Lynch.pdf), pp. 23 - 24.

② Marc Lynch, *Rhetoric and Reality: Countering Terrorism in the Age of Obama*, p. 25.



向阿富汗增兵 1.7 万人，2009 年 12 月 1 日，奥巴马总统在西点军校的讲话中再次提出了增兵计划，他宣布向阿富汗增派 3 万美军，并且以最快的速度在 2010 年上半年完成部署。但与此同时，奥巴马已开始着手准备美军的撤离计划，随着反恐形势的变化，尤其是美军击毙本·拉登以后，奥巴马政府进一步降低军事打击在其反恐战略中的相对地位，美军在阿富汗—巴基斯坦的军事行动更多地依赖无人机和特种部队等“低烈度”手段。

(2) 对反恐战略框架的补充。在上述反恐战略框架之外，奥巴马政府还明确提出所谓“退出”战略（exit strategy）和以“法治”（rule of law）促反恐，以增强美国反恐战略的灵活性和合法性，并将布什政府的“全球反恐战争”变为有针对性地确立美国反恐的地缘重点。

“退出”战略。通过增兵和撤军计划，奥巴马政府在反恐事务上明确了“退出”战略。2009 年 2 月 27 日，奥巴马总统发表演讲，提出要“负责任地结束伊拉克战争”。所谓负责任地结束伊拉克战争首要的是明确撤出美军的时间表。奥巴马在讲话中提出，美军将在 18 个月内完全撤出，即到 2010 年 8 月 31 日，美军在伊拉克的作战使命将终结；美军的作战旅撤出后，美军的主要使命将从作战转到支持伊拉克政府及其安全部队；与此同时，美军将由过渡力量执行训练、装备和指导伊拉克安全部队的使命，执行目标明确的反恐使命，保护伊拉克境内的其他军民活动。过渡期间，美军的规模将维持在 3.5 万~5 万人。<sup>①</sup> 根据美国和伊拉克签署的协议，到 2011 年底，美军将全部撤出伊拉克。撤军后，伊拉克的安全与稳定问题将主要由伊拉克安全部队负责。随后，美国基本执行了奥巴马设定的撤军战略。与从伊拉克撤军同步进行的是增兵阿富汗。增兵阿富汗是为了将重点转向训练并增加阿富汗的安全部队，以使之最终承担保卫阿富汗的使命。美国希望能够协助阿富汗建立一支 13.4 万人的军队和一支 8.2 万人的警察力量，这样美国最终将把在阿富汗的安全责任转移到阿富汗自己的军队和警察身上。在增兵的同时，奥巴马提出美军将在 18 个月后，即从 2011 年 7 月开始陆续撤出阿富汗。新增军队将着力打击塔利班，增强阿富汗的实力，为后期向阿富汗部队移

<sup>①</sup> “Responsible Ending the War in Iraq,” Remarks of President Barack Obama- As Prepared for Delivery, Camp Lejeune, North Carolina, February 27, 2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsible-Ending-the-War-in-Iraq/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsible-Ending-the-War-in-Iraq/).



交安全责任做好准备。奥巴马明确提出，阿富汗政府最终必须要为自己的国家负起责任，美国无意在阿富汗打一场无休止的战争。<sup>①</sup> 奥巴马政府在增兵的同时提出撤军计划，为美军体面“退出”做好了准备。

在美军击毙本·拉登后，奥巴马政府加紧实施“退出”战略。奥巴马于2011年6月22日宣布从阿富汗撤军的计划。根据该计划，美国在2011年底以前，从阿富汗撤离1万名美军士兵，在2012年夏季结束前，总共撤离3.3万人。届时，美军在阿富汗的兵力将恢复至奥巴马2009年底宣布增兵之前的规模。该撤军计划只是美军从阿富汗完全“退出”的初始阶段，随着美军逐步向阿富汗方面移交安全职责，美军将继续“稳步”撤离，在阿富汗的主要任务也将从作战转为支持，整个移交过程将于2014年底以前结束。

反恐地缘重点的确立。奥巴马政府上台之初，就将美国的反恐重点确定为阿富汗—巴基斯坦地区。本·拉登被击毙后，美国在重新评估其反恐形势的基础上，明确提出美国在地缘上的反恐重点，包括以阿富汗—巴基斯坦为代表的南亚地区、以也门为代表的阿拉伯半岛，以及以索马里为代表的东非地区等。<sup>②</sup> 相对于布什政府的“全球反恐战争”而言，奥巴马政府的此类调整使美国的反恐战略显得更为重点突出，更具针对性。

以“法治”促反恐。为消除布什政府因实施某些强硬反恐措施而给美国外交带来的负面影响，重塑美国的“可信度”、“道德权威”和“榜样力量”，奥巴马政府决意将美国反恐努力置于严格的法律框架之内，其具体举措则是，奥巴马总统于2009年1月22日，签署行政命令，全面改革美国对待恐怖犯罪嫌疑人政策体系，包括在一年内关闭关塔那摩监狱、重新评估现行审判恐怖犯罪嫌疑人的制度以及禁止对恐怖犯罪嫌疑人使用酷刑等。<sup>③</sup> 2011年6月出台的《国家反恐战略》阐述了指导美国反恐活动的基本原则，明确提出美国的反恐手段必须以

① “Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, March 27, 2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/).

② *National Strategy for Counterterrorism* (June 2011), [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism\\_strategy2011.htm](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism_strategy2011.htm).

③ Marc Lynch, *Rhetoric and Reality: Countering Terrorism in the Age of Obama* (Center for a New American Security Report), [http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS\\_Rhetoric%20and%20Reality\\_Lynch.pdf](http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Rhetoric%20and%20Reality_Lynch.pdf), p. 27.



“遵守美国的核心价值观”为基础，<sup>①</sup> 将奥巴马政府上台后倡导的以“法治”促反恐的观念通过战略文件的形式确立下来。

### 三 奥巴马政府对美国反恐战略的调整：初步评估

首先，奥巴马政府的反恐战略调整旨在使美国的反恐战略适应新的反恐形势。在恐怖组织有生力量不断遭遇重创，极端势力一时难以重新对美国安全构成现实重大威胁的形势下，美国的反恐战略除继续以军事手段致力于稳定阿富汗—巴基斯坦局势外，开始转向以预防为主战略，关注重点则是极端势力得以滋生的环境。奥巴马政府以所谓“全球穆斯林接触”为主要内容的公众外交消除或缓解了布什政府因实施强硬反恐措施而在伊斯兰世界激化的反美主义，同时以市民社会建设、增强穆斯林青年就业和教育机会等举措为促进民主奠定社会基础。这一切都旨在鼓励极端势力，瓦解和破坏极端主义得以滋生的基础和环境。美国反恐战略的主题从布什时代的“全球反恐战争”演变为“全球穆斯林接触”。

其次，奥巴马政府的反恐战略调整同时也兼顾国家安全战略的要求。奥巴马政府国家安全战略议事日程上的众多目标客观上要求该政府降低反恐事务在美国对外战略中的相对重要性；同时，反恐战略的实施需要兼顾、配合其他战略目标。从奥巴马政府迄今对美国反恐战略进行的调整来看，美国反恐战略主题的变化与奥巴马政府国家安全战略中的此类目标较为一致，即以美国榜样的力量促进民主、以强有力的同盟关系建立符合美国利益的国际秩序等。此外，“全球穆斯林接触”也体现了奥巴马政府在其国家安全战略上的某种思路，即以“全球接触”作为实现美国对外战略目标的主要路径。

此外，除了使反恐战略尽量与国家安全战略协调一致外，奥巴马政府也致力于反恐战略内部各要素或手段的协调、配合，以使美国反恐战略形成一个有机的战略整体，提高其效率。以“法治”促反恐更多地旨在改善美国在伊斯兰世界的形象，抵制极端势力的反美宣传，从而更好地配合“全球穆斯林接触”；美国在伊斯兰世

---

<sup>①</sup> *National Strategy for Counterterrorism* (June 2011), [http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism\\_strategy2011.htm](http://www.globalsecurity.org/security/library/policy/national/counterterrorism_strategy2011.htm).



界促进市民社会建设、增加经济援助等举措更是与“全球穆斯林接触”紧密相关，互为促进；奥巴马政府也关注其在阿富汗的军事行动可能对“全球穆斯林接触”造成的负面影响，努力避免过度的军事行动成为极端势力的反美宣传“弹药”。

总体上看，奥巴马政府以“全球穆斯林接触”为主的反恐战略在伊斯兰世界得到一定好评和欢迎，对改善美国在伊斯兰世界的形象、缓解反美主义、孤立极端势力，以及对重拾和增强美国对外战略的软实力，发挥了一定作用。

## 四 奥巴马政府对美国反恐战略的调整： 对中国对外战略的含义

奥巴马政府反恐战略调整对中国对外战略的含义主要体现在以下几个方面。

### 1. 反恐在美国国家安全战略中相对地位的变化

“9·11”事件后，反恐事务一度在美国国家安全战略中占有绝对优势地位。布什政府甚至以此作为划分敌友的重要标准，即对美国“全球反恐战争”的态度或支持程度。中方原则上对布什政府打击恐怖主义的立场和决心予以积极回应，并向美方提供了一定的反恐合作。在此背景下，中美反恐合作一时成为中美双方的重要合作领域，缓解了“9·11”事件前中美关系的紧张气氛。美国以反恐为核心的国家安全战略以及以军事打击等强硬手段为重点的反恐战略，在很大程度上使中美反恐合作具有稳定双边关系的作用。<sup>①</sup>

随着美国反恐压力或紧迫性的逐步缓解，美方开始重新关注中国“崛起”对美国国家安全的含义。在布什政府第二任期内，处理反恐事务与应对中国“崛起”并列成为美国国家安全战略优先考虑的事项；反恐事务在美国国家安全战略中的地位相对下降，应对中国“崛起”在美国国家安全战略中的地位相对上升，中美反恐合作逐步丧失其在战略层面上稳定中美关系的功能，这一趋势在布什政府第二任期内已有所显现，并伴随着奥巴马政府进一步降低反恐在美国对外战略中的相对地位而表现得更为明显。

从战略层面上看，奥巴马政府进一步降低反恐在美国对外战略中的相对地

<sup>①</sup> Shirley A. Kan, *U. S. -China Counterterrorism Cooperation: Issues for U. S. Policy* (CRS Report, July 15, 2010), <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL33001.pdf>, p. 1.



位，努力缓解美国与伊斯兰世界的关系，同时开始积极“重返亚洲”。我方对此需要观察和考虑的问题是，美方是否能够随着其反恐战略的调整将其有限的战略资源更多地用于应对中国“崛起”？

## 2. 阿富汗—巴基斯坦问题

在奥巴马政府的反恐战略调整中，许多举措——无论是确定反恐的地缘重点、“退出”战略，还是以“法治”促反恐都涉及阿富汗—巴基斯坦地区，可以说，近年来的阿富汗—巴基斯坦是美国反恐战略调整的缩影。

奥巴马政府已经明确表达了将美军完全撤离阿富汗的意图和时间表，并已着手实施。美军撤离阿富汗是在该国安全形势存在一定变数、阿富汗国家重建进程仍然存在不确定性的情况下进行的。未来阿富汗的局势不仅取决于阿富汗政府的治理能力，更取决于其邻国巴基斯坦的政策倾向。本·拉登被击毙后，美国与巴基斯坦的双边关系每况愈下，美方对巴基斯坦的怨言主要包括：巴基斯坦未能全力反恐，巴基斯坦因忌惮印度在阿富汗的影响力而扶植在阿富汗从事恐怖活动的势力，等等。巴基斯坦的政策倾向是影响阿富汗未来局势的重要变数。至于如何影响巴方的政策选择，美国国内目前存在较大分歧。一种见解认为，美国应该以更为强硬的姿态迫使巴基斯坦在阿富汗问题上采取更为积极的态度，将美国对巴援助与后者在阿富汗的合作程度挂钩，甚至提出进一步“忽略”巴基斯坦的主张。<sup>①</sup> 另一种见解则以分析巴基斯坦的行为根源为基础，认为巴方最根本的国家利益在于防范、抵御印度的进犯，在于与印度竞争在该地区的影响力；美国近年来对印度的大力扶持只会增加巴基斯坦的不安全感，而美国对印度的扶持在很大程度上源于美国制衡中国的考虑。因此，在美国调整反恐战略、撤出阿富汗的背景下，阿富汗未来局势的稳定需要巴基斯坦的合作，这种合作需要美国充分考虑巴方的安全关切，此类考虑又需要美国重新评估其对印度的战略定位。<sup>②</sup>

上述第二种见解将美国反恐战略调整后的阿富汗局势与美国的对印和对华战略相联系，对我方具有一定启迪意义。鉴于我国与巴基斯坦的传统友好关系，我们应该以此为思路而有所作为，这不仅可显示我方寻求阿富汗稳定的积极态度，

① Stephen D. Krasner, “Talking Tough to Pkistan”, *Foreign Affairs*, Vol. 91., No. 1. (January/February 2012), pp. 87–96.

② Amitai Etzioni, “Rethinking the Pakistan Plan”, *The National Interest*, No. 117. (Jan/Feb 2012), pp. 55–65.



也可借此迫使美方重新审视美国对印政策的某些前提假设。

### 3. 以“法治”促反恐

奥巴马政府明确提出以“法治”促反恐，实际上是将人权等美国价值观融入美国反恐战略中。这类调整在政策层面上给我方带来一些现实问题，主要涉及中美在新疆问题上的分歧。中方认为，新疆分裂主义势力以恐怖活动制造分裂，我方对此采取的举措是反恐行动；美方在“9·11”事件后一度在此问题上与中方采取较为一致的立场，但近年来逐渐从所谓民族独立、人权等视角看待新疆事态的发展。<sup>①</sup> 随着奥巴马政府将人权等美国价值观融入其反恐战略，中美在此问题上的分歧会进一步加重。在此情形下，我方在坚持原则的同时，应密切关注美方，尤其是美国国会在此问题上可能采取的行动，以及时应对。

## Obama Administration Counterterrorism Strategy Adjustment

*Zhang Fan*

**Abstract:** After taking office, the Obama administration has set about adjusting U. S. counterterrorism strategy. Based on the “counterterrorism legacy” inherited from the Bush administration and the changes in the global terrorism, this adjusting has decreased the relative importance of counterterrorism in the U. S. national security strategy. The Obama administration’s counterterrorism strategy has re-prioritized the elements in the counterterrorism strategy framework inherited from the Bush administration, deemphasizing the military means, and simultaneously stressing the engagement with the Muslim world. Besides, the Obama administration has added some new elements to the U. S. counterterrorism strategy formed in the Bush presidency. The Obama administration’s adjustments for the U. S. counterterrorism would have some implications for China’s foreign strategy.

**Key Words:** the Obama Administration; U. S. Counterterrorism strategy; U. S. Counterterrorism Strategy Adjustments

<sup>①</sup> Shirley A. Kan, *U. S. -China Counterterrorism Cooperation: Issues for U. S. Policy* (CRS Report, July15, 2010), <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL33001.pdf>, p. 3.

## B.7

# 美国重返亚太背景下的 “空海一体战”

洪源\*

**摘要：**本文从分析中美博弈、美国战略东移以及军事技术发展的综合性原因入手，解释美军提出最新“空海一体战”作战方式的深刻政治经济背景，并指出其本质上是美国与中国政治结盟未遂后，在海洋霸权国家包围陆权国家的过程中，依靠军事技术和战争实践的发展，针对欧亚大陆边缘地带而量身打造的特殊作战手段与作战方式。

**关键词：**重返亚太 空海一体战 美国军事战略

美国作为全球霸权国家，已经牢牢控制着国际范围生产—财富聚集地与海洋—大陆交通通道。所以，重返亚太真正内在驱动力何在？保证其成功的军事手段又是什么？第一，美国只有转向亚太才能延续霸权之路。在五大洲中，美国自北美洲发迹；南美作为门罗主义禁苑且各国力量弱小；欧洲在货币—一体化，尤其是财政—一体化之后，向着欧洲联合、“欧洲合众国”道路迅跑，美国势力被逐渐挤出欧洲大陆；弱小的非洲没有任何国家可以挑战美国；澳洲作为美国盟友并无更多利益与争斗；在中东与中亚十年战事受挫情况下，美国战略重心只有转向经济群体崛起的亚洲与太平洋地区，美式全球霸权“再就业”工程，也只有亚太地区能容纳美国独步天下的庞大军事实力。第二，具体推动力还是2005～2009年以来，谋求世界霸权过程中逐渐力不从心的美国鹰对中国龙拉拢、结盟失败而产生的“战略愤怒”，它使得美国战略重心转向亚太地区，以海洋国家对

---

\* 洪源，中国社会科学院美国研究所研究员，主要研究领域：军备控制、国际冲突、人类文明比较。



大陆国家占有优势地位的海陆包围态势，全面围堵潜在的战略对手中国。“空海一体战”作为围堵、遏制、封锁欧亚大陆国家海陆边缘地带的军事打击手段遂应运而生。第三，军事技术的迅猛发展，必然造成战争方法的革命。美军技战术发展加上“力量边界”，必然产生出以海空军为主导的新型作战手段。冷战后，美国在常规、核技术、海上、陆地、空中、太空、电磁已经分别占有优势地位，通过网络手段加以整合，在不增加硬件条件下，可以使战斗力成倍增加，美军作战方法又一次引领革命性变革。

## 一 “空海一体战” 出台背景

这是美国自建国以来，第一次全球战略东移，将外交、军事和多个战略盟友、准盟友系统整合，从北大西洋—欧洲—中东地区，全面转向亚洲和太平洋地区。

### 1. 美国转向控制亚太的意义

1991年冷战结束后，又主要是1990~2000年美国IT产业黄金十年之后，亚洲和太平洋经济发展成为整个世界最富于活力的地区，而2008年全球金融海啸之后，亚太地区成为世界经济低迷中的亮点，经济增长对世界经济的贡献比重加大。伦敦、法兰克福的金融中心地位，也同步变得比东京、上海、中国香港、新加坡逊色了。欧洲中心的伦敦—纽约—苏黎世—法兰克福世界经济带地位，逐渐被制造业的亚太地区替代。世界能源通道、原料通道、产品通道，也逐渐集中在亚太地区。约瑟夫·奈认同，早在1750年，亚洲人口约占世界的3/5，总产出占全球的3/4。20世纪初，即西方工业革命之后，亚洲在世界总产出中的贡献缩减到1/5。然而，到2050年，亚洲的经济水平预计会重回其在300年前的水平。而随着亚太地区逐渐成为21世纪全球战略与经济重心，东亚又将成为美国外交战略的重心。<sup>①</sup> 随着世界财富的逐渐东移，美国外交最重要的任务就是在亚太地区增大投入。美国必须控制该地区。因为只有典型意义上的欧亚大陆的大国，才能够对海洋霸权国家的经济命脉和成长方式构成真正的

<sup>①</sup> [美] 约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye): 《奥巴马的太平洋中心》(Obama's Pacific Pivot), 2011年12月6日, <http://beta.project-syndicate.org/commentary/obama-s-pacific-pivot>。



挑战。以美国为首的海洋国家，遏制中国和俄国等欧亚大陆国家的崛起就成为美国的必然选择。

进入 21 世纪，中美双方实力对比发生重大变化，中国经济总量跃居世界第二，并成为美国的巨额债权人。中国已成了全球经济的火车头。美国掌控的单极世界可能会在经济总量和实力变化的瞬间结束，如果中美关系中的对抗性因素压倒了合作的需求，那么美国在全球与地区治理中的难题，恐怕一个也难以解决，美国在全球与地区治理中的“单飞”政策也就很难完全行通了，美国在全球问题上不得不开始考虑如何利用中国因素。用希拉里·克林顿的话来说，就是随着伊拉克战争走向结束、美军在阿富汗开始向阿方转交安全职责，美国的外交重心正在发生变化。而随着亚太地区逐渐成为 21 世纪全球战略与经济重心，这里也将成为美国外交战略的重心。“美国外交在未来十年最重要的任务就是在亚太地区增大投入。亚太地区将是美国今后外交战略的重心，21 世纪将是美国的太平洋世纪”。<sup>①</sup> 利用亚洲的增长和活力对于美国经济和战略利益是极为重要的，也是奥巴马总统的优先考虑。希拉里·克林顿强调：“21 世纪美国的外交和经济防线并不在中东和欧洲，而在亚洲。”<sup>②</sup> 所以，不论 21 世纪是否成为“美国世纪”，有一个事实确凿无疑，那就是 21 世纪将成为“亚太世纪”，而不论“亚太世纪”以何种形式出现，美国以全球霸主地位，在该过程中扮演核心角色，控制该地区的演变，是一件顺其自然且具有深远意义的事情。

## 2. G2 “政治结盟”被拒，美国全面重返亚太

美国从冷战至今的对华战略，是“建立在遏制和接触两大支柱之上”，<sup>③</sup> 只不过有时着重前者，有时着重后者，而“接触的目标是双重的：一是鼓励中国成为负责任的大国，二是敦促自由改革。遏制的目标则是保持现状，这种状态维

① 《希拉里称 21 世纪将是美国的太平洋世纪》，2011 年 11 月 13 日，《新华每日电讯》，第 3 版。  
[http://news.xinhuanet.com/mrdx/2011-11/13/c\\_131243679.html](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2011-11/13/c_131243679.html)。

② [美] 利昂·哈达尔：《美国拖延已久的太平洋世纪》（America's Long-Delayed Pacific Century），《国家利益》杂志，（*The National Interest*）2011 年 11 月 21 日，<http://nationalinterest.org/commentary/americas-long-delayed-pacific-century-6175>。

③ [美] 丹尼尔·布卢门撒尔（卜大年）（Dan Blumenthal）：《瓷器店里的公牛》（Bull in the China Shop），《外交政策》，2012 年 2 月 10 日，[http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/10/bull\\_in\\_the\\_china\\_shop](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/10/bull_in_the_china_shop)。



持了数十年的和平与繁荣”。<sup>①</sup>

美国试图与中国在政治上结盟。2005年小布什继任后，美国调整了对华战略定位和政策，与“中国威胁论”伴生的“中国责任论”也就凸显出来。2005年，布什提出，“要以建设性和坦诚的方式与中国接触”。国务卿赖斯提出，“希望中国成为全球伙伴，能够并愿意承担与其能力相称的国际责任”。2005年9月21日，美国副国务卿佐立克开始提出要中国成为国际体制中“负责任的利益相关者”，鼓励中国在现行国际机制中发挥更大的作用，但前提是必须以美国的意愿行事。<sup>②</sup>他在“中国向何处去”的著名演讲中呼吁，中国应成为国际社会“负责任的利益相关者”。此后，“负责任的利益相关者”又被写入了美国2006年《国家安全战略报告》，正式成为美国官方的对华新定位。同时，2006年9月27日发表的反映美国各界精英主流意见、旨在指导整个21世纪美国全球战略的《普林斯顿项目报告》称：“美国的目标不应当是阻止或者遏制中国，而应当帮助它在目前的国际秩序范围内实现其合理的抱负，成为亚洲和国际政治生活中的一个负责任的利益相关者。”美国各界随即推波助澜，世界其他国家和地区纷纷跟进，美国所带动的“负责任的利益相关者”成为国际社会谈论中国时的一个时髦用语。在这一形势下，“中国威胁论”的喧嚣稍呈弱势，“中国责任论”压倒性地构成了中国所面临的主要国际舆论环境。2007年3月5日，美国哈佛大学经济史学教授尼尔·弗格森在《洛杉矶时报》上以“买下中美国”为题，提出“中美国（Chinamerica\_）”<sup>③</sup>概念。而2008年美国著名经济学家伯格斯特更提出“G2”概念，指要由中、美两国组成一个集团（Group）来代替旧有的G8，即八国集团，其核心是中美共治世界，甩掉欧洲、甩掉日本，实现所谓“中美国”、“G2”的政治结盟，携手合作解决世界经济问题。而所谓“中美国”、

① [美] 丹尼尔·布卢门撒尔（卜大年）（Dan Blumenthal）：《瓷器店里的公牛》（Bull in the China Shop），《外交政策》，2012年2月10日，[http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/10/bull\\_in\\_the\\_china\\_shop](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/10/bull_in_the_china_shop)。

② [美] 丹尼尔·布卢门撒尔（卜大年）（Dan Blumenthal）《重构中国政策：卡内基辩论——中国会成为（或将成为）国际社会负责任的利益相关者吗？》（REFRAMING CHINA POLICY: THE CARNEGIE DEBATES: Is China at Present (or Will China Become) a Responsible Stakeholder in the International Community），<http://www.carnegieendowment.org/.../china-as-responsible-stakeholder/2>。

③ [美] 尼尔·弗格森、莫里茨·苏拉里克（NIALL FERGUSON and MORITZ SCHULARICK）：《伟大的冲击》“The Great Wallop”，《纽约时报》（New York Times），2009年11月16日。



“G2”的真正内涵，正在于中美政治结盟。

在此期间，美国著名战略家基辛格也发表了类似观点，主张美中两国应建立一种“命运共同体”，将两国关系提升到类似二战后大西洋两岸关系的高度；前国家安全事务助理、奥巴马总统的政策顾问布热津斯基对此积极附和，推波助澜。美国对华政策设计，开始考虑甩掉欧洲与日本，试图探索中美共同宰治全球。仅仅从形式上来说，相当于中美两个大国自1950年《中苏友好同盟互助条约》之后的另一次“中美政治结盟”。这是美国明白武力已经难于独步全球，必须找一个合适帮手来实施全球管理。而在实际行动上撤掉传统的欧洲盟友和日本，对于美国来说，这是相当重大的历史性决定。无论美国如何考量、内心活动如何、能够从中获得多少利益，对于注重实用主义的美国来说，这确实是在全球实力对比变化后，对中国相对非常友好的举措。

但是，各个传统大国对“中美国”的这一提法，同样显露了忌惮、焦虑、不安和恐惧的情绪：欧洲的失落、俄罗斯的警觉和日本的嫉妒。2009年11月18日，温家宝总理在钓鱼台与奥巴马总统会面，明确提出，中美合作可以发挥独特作用，推动建立国际政治、经济新秩序，促进世界和平、稳定和繁荣。但是，我们不赞成有关“两国集团”提法，不接受中美共同宰治全球。奥巴马强调，中美关系具有全球意义，在促进世界经济复苏、应对气候变化、维护亚太地区和世界安全与稳定等重大问题上，美中合作至关重要。<sup>①</sup>

至此，美国战略学界经过5年酝酿的国家全球战略，对中国的战略与政治结盟的表白、“中美国”和G2的政治结盟构想，在2009年11月戛然而止。对美国来说确实难以接受，随即产生战略焦躁或战略愤怒情绪。又由于美国的十年反恐战争堪称“失去的十年”，对华遏制战略机遇一去不复返。五角大楼认定在亚太地区，美国只有一个日渐崛起的军事竞争对手，那就是中国。至2011年，美国开始高调推出“重返亚太”战略，分别在外交、经济及军事层面开始大举行动。2011年10月，作为纲领性文件，国务卿希拉里·克林顿在《外交政策》发表《美国的太平洋世纪》<sup>②</sup>一文，对美国战略重心东移和未来10年的亚太战略

<sup>①</sup> 2009年11月19日《人民日报》，第3版。

<sup>②</sup> [美] 希拉里·克林顿：《美国的太平洋世纪》（America's Pacific Century）*Foreign Policy*, 2011年10月11日，[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)。



进行阐述和宣示。无论是从政策原则还是从实际运作来看，美国战略重心东移的框架已基本清晰，即“主导亚太、应对中国、重振美国、维系霸权”。

如此看来，中国压力不可谓不大。但是，如果接受美国的政治结盟，中国就会迅即脱离广大第三世界国家，更要为此付出丧失政治和经济独立性的代价；如果不接受，则就必然面对美国对中国战略围堵、战略包围的代价。目前发生美国重返亚太事实的实质也正在于此。

美国“重返亚太”的经济手段。跨太平洋伙伴关系协议（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）前身是跨太平洋战略经济伙伴关系协定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement），是由亚太经济合作会议成员国中的新西兰、新加坡、智利和文莱等四国发起，从2002年开始酝酿的一组多边关系的自由贸易协定，原名亚太自由贸易区。它旨在促进亚太地区的贸易自由化。2005年，这四个亚太地区国家签署了“泛太平洋战略经济伙伴协定”（TPSEP），彼此承诺在货物贸易、服务贸易、知识产权以及投资等领域相互给予优惠并加强合作。初看是四个虽然富裕却在政治上影响力比较小的发达小国制定的经济合作方式，除名字起得大了些，并未引起人们过多注意。然而近年来，特别是2011年，该组织却以“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）的全新姿态出现。中国并未被邀请加入，对中国在区域内的地位和影响力提出了挑战。而TPP之所以能够高调引人注目，则源于美国高调介入TPP，并反客为主，在经济层面力推“跨太平洋战略经济伙伴协议”（TPP），要在亚太打造一个“高质量和具有约束力”的经贸框架，以实现其“重返亚太”和制衡中国的战略。

美国“重返亚太”的军事手段。美国寻求在亚太的军事部署“更广泛、更灵活、更持久”，加强在东南亚、澳大利亚的军事存在，并通过培训与演习来增强其盟友及伙伴国的军事能力。以“大西洋网络”为模本，美国正试图在亚太构建一个符合美国的利益与价值观的、包含各种伙伴关系与机构的“太平洋网络”。包括2012年1月5日奥巴马亲自公布的美国未来10年新军事战略，其针对中国的战略意图暴露无遗。<sup>①</sup>在具体战法上，则以“空海一体战”（AirSea Battle）为主要标志，达到在军事上遏制和制服中国、俄罗斯和伊朗的主要战略目标。

<sup>①</sup> [美] 美国国防部：《维持美国的全球领导地位：21世纪国防的优先任务》（*Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*），2012年1月5日。



## 二 “空海一体战”要素分析

美军“空海一体战”概念主要是关于西太平洋战区战争战役层面的问题。这些高端的作战问题，正是由于中国人民解放军为把美国军事力量排除在特定区域，例如第一、第二岛链之外而采取的强硬的反进入/区域拒止作战手段而催生的。从美军官方观点来看，“空海一体战”作战理念最早出现于2010年美国国防部发布的《四年防务评估报告》中，前国防部部长盖茨指示美国海军、空军、海军陆战队应建立新的作战理论，以应对来自“反进入（介入）/区域拒止”方面的挑战。2011年8月12日，美国正式组建了“空海一体战”办公室，标志着正式实施“空海一体战”作战理念。

### 1. “反进入/区域拒止”战略的诠释

“反进入战略旨在阻止美国部队使用作战区域的固定陆上基地；区域拒止行动就是旨在阻止在这个战区作战的美国海上部队的自由行动。”<sup>①</sup>但是，在中国的诸多军事论著中，并没有“反进入”、“区域拒止”这一类术语。但是，美国战略学家却一口咬定，中国的“撒手锏”作战方法可能就是“反进入/区域拒止”战略，它旨在迟滞美军力量投送部队（包括作战网络）的集结速度，使他们不能对中国的领土展开有效攻击，或者一旦他们进入到打击范围就打败他们。中国的武器包括：①反卫星系统与网络战武器；②二炮与空军对前沿基地的威胁；③反舰导弹（如东风-21）对海上水面舰艇的威胁；④卫星、雷达、巡逻机对海上部队的扫描定位；⑤中国海军航空兵远程打击部队；⑥中国海军潜艇舰队的导弹攻击；⑦雷达、光纤网、地空导弹、拦截飞机组成的中国防空网。

而另一个“空海一体战”所针对的国家伊朗，其“反进入/区域拒止”能力的武器组成：①3000枚左右的反舰水雷；②携带导弹的高速海岸船和小艇；③数百枚反舰巡航导弹；④基洛级以及适合浅水使用的微型潜艇；⑤稀少落后的俄式防空网与中近程地空导弹系统；⑥相当数量的中近程地地导弹系统。

近年来，随着中国经济实力和科技实力的不断增强，国防与军队建设也在实

<sup>①</sup> [美] Andrew F. Krepinevich:《为什么是空海一体战?》(Why AirSea Battle?), CSBA, 战略与预算评估中心, 2010年2月19日。



现同步协调的发展，研制了一批先进的武器装备。虽然这些武器装备完全是为了中国防御性国防政策的需要，其性能和水平与美国为首的西方发达国家也相距甚远，但西方国家，特别是美国和日本却一再表达了高度警觉与渲染，称中国在部署具有威慑性的强大“反进入/区域拒止”部队。美国提出“空海一体战”概念时指出，此举是为了应对地区大国日益增强的“反进入/区域拒止”能力。虽然没有公开点名中国，但是明眼人一看就再明白不过，矛头直指中国的军事现代化，包括“撒手锏”工程。

## 2. 军事部署与作战样式想定

“空海一体战”构想是一种全维作战理念，其实质是强调美军要充分利用在航空航天、网络、电子技术等方面的垄断优势，以美岛和日韩等盟国的作战和后勤基地为依托，以空海作战力量、太空及网络空间作战力量为主导，联合构成一个以天基系统为核心，由天基平台、空基平台和海基平台构成的多层次立体作战体系，在全维空间内加速实现其各种作战力量的有效融合。作战目标：反对中国的区域拒止，也就是反反进入能力，为刚刚脱离了黄水的蓝水海军，且并不是深海的远洋海军而打造的。特别有意思的是该战役理论的地点：在西太平洋战区组织实施战役级别的作战行动，旨在摧毁作战对手的“反进入/区域拒止”作战能力。从而，美国可以继续显示其主导任何升级冲突的能力，以增强该地区各盟国的信心。

大陆中心国家的周边军事集团分布。“空海一体战”就是海洋国家针对中国、俄罗斯、伊朗这些位于欧亚大陆边缘地带国家的进攻性作战行动。从本质上来说，海洋霸权国家美国及其盟国重返亚太，从最后一个链条锁紧了对欧亚大陆国家如中国、俄罗斯战略包围的态势。阿拉斯加—日本—中国台湾—菲律宾—印度尼西亚—新加坡—澳大利亚—印度—阿富汗—土耳其—中欧—西欧—北欧—格陵兰—加拿大北部包括北冰洋，形成的全球层次上完整“钻石形”包围圈的态势，就是海洋霸权国家对欧亚大陆的陆权国家的周边战略围困。而这在政治和意识形态上则称做“民主国家同盟”或几个“民主之弧”。在军事手段上，“空海一体战”作战方式就是在这样的背景下出笼的。所以，该作战方式是在海洋霸权国家包围陆权国家过程中，针对欧亚大陆和西太平洋和印度洋边缘地区、针对中国的海陆地理分布而量身打造的特殊作战手段和作战形式。

“空海一体战”的前提在于美国的军事部署在亚太地区的调整：①在整个西



太平洋地区，美国海军规模将扩大，3/4 的战略核潜艇、多数航母都将调配到该地区；②海军舰艇在日本至澳大利亚海域的例行航行将变得更加频繁；③海军舰艇将增加停靠越南、新加坡和菲律宾等国的次数，以应对中国日趋频繁的军事活动；④具有较高机动性、担当海陆两栖战主力的海军陆战队的作用将与日俱增。美国在军事战略调整的基础上，加上军事技术的进步，遂推出“空海一体战”概念，利用天基平台、海基平台、上陆基平台加上第二岛链关岛的改造，推行整体的全天候、全维的作战方式，利用天、空一体化信息和海军基地一体化给中国拉一张“天罗地网”。由空军、海军和海军陆战队实施的“空海一体战”概念，将促进美国各军种机构之间关系，采办策略和概念性战争方法也会发生积极的变化。“空海一体战”概念是美国反击新兴国家例如中国“反进入/区域拒止”的威胁而提出的全球战略，而这些所谓威胁包括中近程常规弹道导弹、远程精确巡航导弹、先进一体化防空和反导弹系统、电子和网络战能力、潜艇、水面舰艇和现代作战飞机。“空海一体战”使美国能够保持全球公域的“稳定”和“自由进入”能力。它将指导各军种密切合作，使美国始终保持对类似中国这样的国家的先进军事技术和“反进入/区域拒止”能力全球扩散的优势。“空海一体战”概念将有效整合海军、海军陆战队和空军前所未有的协同、合作、整合和资源投入的军事和技术能力。最后，五角大楼也把装备最差、士气最低、伤亡最大、战果相对最小的陆军这块“短板”生拉硬扯到“空海一体战”范畴中来，以便在该新系统中得到照顾与提升。

### 三 从“空地一体战”到“空海一体战”

#### 1. “空地一体战”的由来

早在 1982 年，美国国防部曾经推出美国陆军 FM-100-5 号野战条令《作战纲要》，即美陆军“空地一体战”指导原则，“空地一体战”概念是美国陆军和美国空军为解决北约在欧洲中部战线遇到由苏军和华约部队在欧洲战场数万辆坦克组成的钢铁洪流的严峻问题而提出的。即从地理和时间出发，空军和陆军共同提出了共同打造“延伸的战场”构想。

该构想从地理上看延伸到了作战区域 150 公里以外的地方，从时间上看将遥远距离攻击敌军的能力转换成了迟滞敌人增援部队的天数，这会直接影响到战斗



地域前沿边缘的近距离作战。空军战斗机、陆军间接火力和特种兵将实施后方打击，把敌人第二梯队兵力远远拦截在战斗地域和前沿边缘之后，迟滞他们对美国先头部队的增援，使战场主动权重新回到美军及其盟军手中。“空地一体战”产生于中欧战场上平衡的打破，反过来刺激了美国新战术、新武器系统和武器平台的研发，还推动北约出台了新的作战概念。

但是有心栽花花不开，无心插柳柳成荫。“空地一体战”在欧洲战场并没有用武之地，但是在1991年的海湾战争中美军在对付伊拉克5000辆坦克装甲车组成的机械化部队时，该理论终于得到大规模应用并获得大胜。无独有偶，2011年，美国国防部又决定打造被称做“空海一体战”的军事新战略，以针对所谓的中国“反进入战略”。

## 2. “空海一体战”缘于大规模陆战的凋零

自“反恐战争”以来，美军陷入伊拉克战争和阿富汗战争的泥潭。2011年2月25日，即将下台的美国防部长盖茨坦陈，陆军在今后战争中将被缩编并变成配角，美军则更多依赖海、空力量进行打击。他小心翼翼地引用麦克阿瑟的名言以表达其强烈感触：“如果未来任何国防部长建议总统再次向亚洲、中东或者非洲地区大规模派遣地面部队‘都应该检查他的脑子是否正常’。”<sup>①</sup>

但是，即使是“待遇最差、装备最差、军纪最差、战果最小”的美国陆军，平均计算不来，一个美国兵和平时期每年也需要35万美元，战争行动时则需要100万美元以上支撑。如果战死或受伤，后面一生伤残补助抚恤的费用和支出则更为浩大。美军相对固定的军费、每仗必然拨付的额外战费与每天日渐增加的支出相比，用“坐吃山空”比喻毫不为过，一样令掌握着看似庞大的7000亿美元军费的美军和美国政府捉襟见肘。不仅如此，相对于美国的世界霸权和全球战略需求，目前军费数量也只能算是勉强维持。而过于高额的军费开销，反而会拖累美国经济和社会发展，加速美国世界霸权的衰落。

同时，美军内部利益与派别争斗日趋激烈。国防部对于海军、空军、陆军、海军陆战队四大军种的经费份额争夺头痛不已，简单说来就是按照军种地位、任务划分难以公正分配军费，资源也分配不过来。在竞争中败北的陆军，未来的图景就是以较少的人数、较老旧的武器，执行一些说不清、道不明的配角任务，

<sup>①</sup> 2011年2月25日《纽约时报》，[www.nytimes.com/2011/02/26/world/26gates.html](http://www.nytimes.com/2011/02/26/world/26gates.html)。



“待遇最差、装备最差、军纪最差、作战任务最重、战果最小”的50万美国陆军，面临着全球战线过长、兵员难以回国轮换的疲惫境地。更为雪上加霜的是，由于陆军重要性的降低、所占军费份额的减少，陆军所属的有限空中打击力量也会面临老旧和削减。但是，以美国200年的历史，其依然极端重视历史和传统的传承，而且尽管美军历来以海空军见长，但是真正镌刻在美国人心中将星闪烁的著名将领，基本上都是陆军。目前陆军日益走向破落户的地位，令那些昔日骄傲的陆军将军们情何以堪？令即将奔赴战场的西点未来将军们作何感想？对美军整体士气也不会有任何好处。

其实，前任国防部长盖茨本人也经历了由“同时打赢两场战争”打遍天下无敌手，到日益认识到美军“力量边界”的痛苦过程。所以，他小心提出，高端冲突将以空海为主，在亚洲、非洲不大可能投入大规模机械化地面作战，陆军越来越难以找到理由维持现有庞大结构和开支，换言之，美国已经不准备在欧亚大陆和非洲大陆打一场大规模正规地面战，而对陆军的裁撤还将进行下去。但是使用海军、空军、天军、电磁作战无疑作战效费比很高，但疑问只有一个：只要美军没把别国百姓一个不剩地打完，人民仍旧不屈服怎么办？难道要靠X-37B空天飞机、“地狱火”导弹、全球鹰无人机来代替陆军抓俘虏控制局势吗？这是一个不可逾越的战争悖论。

### 3. 美军新装备需求与财力不足

随着空海一体化作战理念的提出，美军将围绕着空海一体化作战策略，深刻地变革其军事力量构成。美军的任务也由面控制转变为线控制。放弃了面控制，则美军将不再依赖强大的陆军实施军事占领，美国陆军将会大规模缩减，而以空海军为主体的作战样式将成为主流。强大的海上力量是美国全球霸权的支柱，美国海军则是完成美国世界战略的急先锋。美国海军由海军和海军陆战队两个独立军种组成。海军可分为舰艇部队、舰队航空兵、海上勤务部队和岸基部队四个兵种，外加海上警卫队。目前，海军编有两洋即大西洋舰队和太平洋舰队司令部，下辖二、三、四、五、六、七舰队，分为11个航母战斗群，10个舰载机联队，主要装备有84艘潜艇、143艘大型水面作战舰艇，含航空母舰12艘、导弹巡洋舰22艘、导弹驱逐舰57艘、导弹护卫舰49艘，2900架飞机（作战飞机1728架）、1500架直升机（武装直升机487架）。一言以蔽之，美国海军目前的实力依旧能够在世界各大洋及其上空称霸。



但是，面对近年军费预算不断萎缩，美国海军心烦意乱。2009年5月，海军提交了2010财年预算，最初希望能建造8艘新型舰艇，其中2艘为价格昂贵、性能好的作战舰艇[1艘“弗吉尼亚”级潜艇和1艘“阿利·伯克”级(DDG51)驱逐舰]，其余6艘为造价相对低廉的舰艇[3艘近海战斗舰、2艘TAKE-1辅助货船和1艘联合高速船(JHSV)]。9月，迫于国会质询的压力，海军马上见风使舵，主动削减了近海战斗舰的建造计划，从3艘减少到2艘，总的造舰请求也由8艘减少到了7艘，其中5艘是比较低廉的近海战斗舰、辅助货船和联合高速船。美国海军造舰计划年复一年游移不定、造舰费用显著上涨和建造新型舰艇所遇到的其他困难，以及海军造船能力及未来美国海军舰队能够保持多大规模和能力等诸多问题，在美国国内引起了激烈争论。

不过，即使如此，美国海军也承认，现在的中国海军及其战舰并不能对美国构成真正的威胁。处在和平发展中、专心于经济建设、致力于构建和谐世界的中国，尚没有能力，也没有意愿对美国海军的世界霸权和局部海空优势提出真正的挑战。

#### 四 “空海一体战” 何去何从？

2011年11月30日，中国国防部发言人耿雁生大校指出，美国提出的“空海一体战”理论是一种“鼓吹对抗、以牺牲他人安全换取自身安全的观点，是冷战思维的体现，与和平、发展、合作的时代潮流背道而驰”。<sup>①</sup>这是中国政府部门首次对美国的“空海一体战”理论提出的公开批评。

##### 1. 对中国安全的威胁

美军新作战方式的提出，意味着其开始实施全球战略收缩，实行亚太地区重点战略进攻。美军将放弃对所有非美国国家核心利益目标的军事保护，即美军将只保护与本国核心利益相关联的重点目标。未来10年内，根据“空海一体战”的设计要求，美军将继续加大对亚太地区的投入，尤其是在投射能力上加强投入，以保证“通行自由”。其中强有力的组织手段之一是建立亚太地区针对中

<sup>①</sup> 新华社：《国防部：“空海一体战”理论与时代潮流背道而驰》，新华网，2011年11月30日，[http://news.xinhuanet.com/mil/2011-11/30/c\\_122358812.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2011-11/30/c_122358812.htm)。



国、俄罗斯、朝鲜的弹道导弹防御网，通过对 C4ISR 系统的整合，开始为“空海一体战”的实施打下基础，更能够形成真正意义上的准战时盟国。由此看来，海洋大国美国携第一、第二岛链等海洋国家对中国、俄罗斯、伊朗这些欧亚大陆国家呈战略包围态势，意味着海洋国家对大陆国家边缘地带的战略争夺与控制。在过去一两年内，美国不断努力加强与日本、韩国、澳大利亚等传统盟友的军事联盟关系，频繁军演和出访，不断出售武器，培育亚太地区市场与指挥情报一体化，还包括美日扩大在情报、监测和太空侦察、导弹防御领域的合作等，为军事上重返亚太铺路，以应对中国崛起，防止美国在亚太地区的主导地位受到挑战。

从目前情况看，“重返亚太”战略是奥巴马政府 2011 年所做的政策修正，也拉拢了一批与中国有争议的邻国，在形式上形成了对中国的包围，但这种包围的内涵尚未形成。看来，一旦美国在 TPP 以及“空海一体战”问题上遭遇挫折，在战略上就还可能退回到“接触与遏制”中国的老路上去。美国的中国政策依然会继续在“压制中国”与“牵手中国”这两个极端之间摇摆不定。

## 2. 美军战场打击力与控制力脱节

战争固然从来是政治的继续，但是，战争也必须直接或间接获得经济利益才能够维持，达到战争最后的政治经济目的。它们的实现必须依靠战场的行动。毫无疑问，美军的打击能力属世界一流。首先，其陆、海、空、天、电磁“打击力”，显示出美军超一流的战场攻坚能力。其次，就是依靠战场和战区的“控制力”来维持战场局面。但是美军的控制能力却奇弱，与最初一轮的打击力相比，简直判若两支军队。

如果把二战后美军的作战行动比作外科手术。在战场初期即开刀时刻“打击力”如同热刀子切黄油、雷公打豆腐一样锋利无比，但是美军所受战场训练和军队功能、数量制约，无法保证有效制止伤口部位的失血，这就是战场“控制力”的极度缺乏。美军在手术接近完结之时，却根本无法缝合，或者不屑于缝合刀口，仅仅单纯充当“开膛手”的角色，只能导致战场“整合力”失效，这场手术就必然归于失败。总而言之，美军的战场控制力和整合力的短板太短，打击能力的长板又太长，长板的优势也就难以发挥其作用。这样，虽然美军在战争中能够做出一边倒的作战表演和漂亮的战场景观，但无数的战争史表明，没有最后的陆上战争数量控制力的优势，就不能完全控制局面，也不能够赢得战争，最终，美国也就因此失掉任何一场战争，持续 8 年的伊拉克战争和 11 年的阿富



汗战争就充分说明了这一点。它还表明，美军冷战后制造的“不可战胜”神话开始悄然褪色，因为其作战基本打击能力和战场控制力，已经在相当程度上双双开始退化。

美国前国防部长罗伯特·盖茨就深刻地认识到了这一点：“安抚并管理一个地理面积较大的第三世界国家，成功的可能性恐怕相当低。”<sup>①</sup>但是，美军至今也没有找出解决的办法。最后，是更高的要求，即在陌生土地上美国文明对其他文明的“整合”，如何才能做到最后解决和全面赢得战争。但美军现在对陌生土地、异样的文明和人群，依然摸不着头脑，军事占领之后采取的措施如瞎子摸象洋相百出，自身尚且难保，何谈美式文化与西方文明的整合力？由于美军的建军原则、风格和担负的任务所限，从结构和功能上无法保证完成后两个任务，自不必说。但是，陆军的人数不够依然是其中一大原因，而在任何大规模控制性的战争里面，陆军的基本数量始终是一个决胜的重要因素。但是美军竟然还没认识到这一点，或者因为经费拮据原因有意隐瞒这一点。这是美军海外作战的一大短板，更是美军未来“空海一体战”作战兵力和兵器构成的先天不足。

### 3. 美国难以维持长期战略压力

自冷战结束后的20年间，美国的军事战略走在错误的道路上，消耗了大量的国家资源，美国为过去20年错误的军事战略付出了沉重的代价。例如，自美国在2001年发动“全球反恐战争”以来，美国的国防预算从3040亿美元猛增到2011年的7250亿美元。10年来，美国的反恐开支每年达750亿美元。仅阿富汗和伊拉克的两场战争，就已经耗费了约1.3万亿美元，而且估计后续费用会更加惊人。根据2012年1月5日发布的新军事战略报告，在10年战争中死亡的美军士兵达到6200人，另有4.6万人受伤。<sup>②</sup>所以，在奥巴马2012年1月12日宣布未来10年美国将削减大约4890亿美元军费“瘦身”的背后，是2008年以来美国深陷经济衰退，失业率居高不下，加之过去10年在阿富汗和伊拉克的两场战争给美国造成的巨大消耗，其结果是到2011年11月16日，联邦财政赤字、政府债

① 罗伯特·盖茨：《在西点军校的讲话》，美国国防部，2011年1月25日，<http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1539>。

② [美]美国国防部：《维持美国的全球领导地位：21世纪国防的优先任务》（*Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*），2012年1月5日。



务突破了历史纪录，分别达到 1.4 万亿美元和近 15 万亿美元。<sup>①</sup> 但是，奥巴马政府仍然强调，无论防务预算结果如何，“我们都会确保在亚太地区的可用力量”。

看来，在咄咄逼人的“空海一体战”背后，也存在着不为人知的美国实力衰退导致的战略困境。“空海一体战”本身与美国其他作战方式并无本质区别，只是先声夺人，摆出一副吓唬人的架势，其战略威慑成分大，而在实战中能够起到的作用小，属于核后时代“高技术威慑”的一种。由于美国国家实力所限，美国甚至已经在形式上放弃，或者说无力进行一场甚至两场大规模、深入欧亚大陆纵深的战争，要想用“空海一体战”自身并不完全的空—海威慑和打击功能，来解决战争、结束战争进而赢得全面战争，那更是缘木求鱼，“此恨绵绵无尽期”。

总之，军事技术的进步，的确能够大幅度改变战场实力对比和攻防景观，但并不一定能够相应提高赢得战争的能力。即便在 1991 年海湾战争实践“空地一体战”时期、2001 年开始的十年反恐战争阶段，美军在战争全过程中的综合作战能力，也难以完成美国霸权所赋予的任务。尤其是冷战后几场战争中后期的表现说明，美军的作战能力依然不能令人满意。未来，在着重威慑、远程打击、避免占领的先天不足的“空海一体战”全面实施之后，一方面，美军将要出现一场效率革命，美军将会变得十分小巧灵活，快速反应能力将更加强大，将会发生脱胎换骨的变化。但是另一方面，美军战场作战的打击力和赢得全面战争的控制力，也会被进一步削弱，这是美军在战术和战略层面同时遇到的难以克服的大问题，从而使美国维持全球霸权政策的重返亚太战略受到深度制约。

## The AirSea Battle against the Backdrop of America's Return to the Asia-Pacific Region

*Hong Yuan*

Abstract: This paper, starting from analyzing the causes, including the current

① [美] 比尔·麦古尼 (Bill McGuire): 《美国国债已高达 15 万亿美元》(U. S. Debt Tops MYM15 Trillion Mark Today), 2011 年 11 月 16 日, <http://abcnews.go.com/blogs/business/2011/11/u-s-debt-will-top-15-trillion-mark-today>。



China-US relation, America's strategic pivot to Asia and its development of military technology, explains the profound political-economic backgrounds of the new AirSea Battle operation mode proposed recently by the United States. Failing to seek political alliance with China, U. S. relying on its advancement of military technology and war practice, made tailor-makes the special combat means and combat style in the view of the with regards to areas of Eurasia edge in the process of the marine hegemony countries besieging the terrestrial powers.

Key Words: Return to Asia-Pacific Region; AirSea Battle; U. S. Military Strategy

## 美国对中东战略的最新调整： 从维持稳定到推进民主化

周琪\* 沈鹏

**摘要：**奥巴马政府改变了布什时期的中东政策，回到了美国30多年来坚持的在中东地区维持和平与稳定的政策。然而，突然爆发的“阿拉伯之春”运动对奥巴马的中东政策形成了强烈冲击。由于无法确定哪些政治势力最终能主导这些国家的政权，奥巴马政府在运动初期仍然沿用其既定的中东政策，倾向于支持当地政权，同时敦促它们进行改革，而非全力支持抗议者。但随着形势的发展，美国担心，当阿拉伯国家内部产生变革动力时，如果美国不站在抗议民众一边，就会被视为当地独裁政权的支持者。经过一番艰难抉择，奥巴马最终改变了其原有的对中东地区的政策，从追求稳定变为追求民主。然而，要在中东建立稳定的新秩序，可能需要一个漫长的过程。美国支持中东民主化的政策在新的地区形势下仍将面临一系列新的挑战。

**关键词：**“阿拉伯之春” 美国中东政策 民主化

从2010年底开始，中东和北非的许多阿拉伯国家爆发了来势迅猛的大规模民众抗议运动，震惊了世界媒体。这场突然之间出现的“阿拉伯之春”运动也令美国政府深感意外和不安，政府官员和智库人士为此紧张地连续开会探讨其原因和美国应采取的对策。在阿拉伯世界的民众抗议运动浪潮中第一个倒台的是突尼斯的本·阿里政权，以此为起点，统治该地区长达数十年之久的诸多政治强人

---

\* 周琪，美国约翰·霍普金斯大学高级国际研究院哲学博士，中国社会科学院美国研究所研究员，研究方向为美国政治、外交、国际关系；沈鹏，法学博士，中国社会科学院美国研究所助理研究员，研究领域为美国政治。



接二连三地倒下。运动的多米诺骨牌效应随后扩展到了埃及、利比亚、叙利亚、也门等国。沙特阿拉伯、巴林、约旦、阿曼、黎巴嫩、科威特、卡塔尔等国以及一些其他非阿拉伯国家也受到了不同程度的影响。由于政治动荡主要发生在亲美的阿拉伯国家，如埃及、巴林、沙特阿拉伯、约旦和突尼斯等，而且这些国家几十年来一直是美国的重要盟友和美国中东政策的支持者，因此，美国极其担心如果这些国家发生政权更迭，其政权会落入伊斯兰激进势力或伊朗代理人之手。另一方面，美国也担心当阿拉伯国家内部出现变革动力之际，如果美国表现得犹豫不决、裹足不前，会被当地民众视为该地区独裁政权的支持者。在这种情况下，奥巴马政府经历了一番艰难抉择，最终做出决定，改变其原有的对中东地区的政策。

## 一 “阿拉伯之春”爆发前奥巴马政府的中东战略

“9·11”事件之后，小布什政府很大程度上把其战略重点放在了中东地区。美国先是用武力推翻了伊拉克政权，随后又加大了对伊朗的制裁。此后不久，布什政府出台了一个“大中东民主计划”，大力推行中东地区的民主化进程。根据“大中东民主计划”的战略设想，美国竭力推动阿拉伯国家的民主改革，埃及和沙特阿拉伯等美国重要的中东战略伙伴也不例外。<sup>①</sup>然而，这一政策不但收效甚微，而且耗费了美国大量的战略资源。<sup>②</sup>奥巴马政府执政初期就一心要改变小布什政府的中东战略，认为这一战略给美国带来了外交上的失败和全球信誉的下降。奥巴马能够当选为美国总统虽然主要是由于美国经济状况的恶化，但美国民众对美国正在进行的两场战争的严重不满，也是共和党在2008年大选中失利的主要原因之一。<sup>③</sup>

奥巴马执政后，在他的第一次正式的电视采访中，就表达了对伊斯兰世界的

① Robin Wright and Glenn Kessler, “Bush Aims For ‘Greater Mideast’ Plan: Democracy Initiative To Be Aired at G-8 Talks,” *The Washington Post*, February 9, 2004, p. A01.

② Oz Hassan, “American Democracy Promotion and the ‘Arab Spring’,” Report Presented to Former US Secretary of State Madeline Albright, The University of Warwick, December 2011, pp. 2–4.

③ Oz Hassan, “American Democracy Promotion and the ‘Arab Spring’,” Report Presented to Former US Secretary of State Madeline Albright, The University of Warwick, December 2011, pp. 2–4.



善意，表示美国不是伊斯兰世界的敌人。他还许诺将改变对伊朗的政策，声言：正如他在其就职演说中所说，“如果伊朗这样的国家愿意松开它们的拳头，就会发现我们伸向它们的手”。<sup>①</sup> 奥巴马还于2009年6月4日在开罗发表了针对整个伊斯兰世界的演讲，表达了美国同伊斯兰世界和睦相处和共同发展的愿望。这次演讲是他对中东政策的一次标志性表态。<sup>②</sup> 他说“我来到开罗，是为了在美国和伊斯兰世界之间寻求一种以共同利益和相互尊重为基础的新开端——基于美国 and 伊斯兰教并不相互排斥、不必相互竞争的真情”。他还对伊朗说，“我没有选择自陷于过去，我已经向伊朗领导人和伊朗人民表明，美国已做好向前迈进的准备”。<sup>③</sup>

总的来说，奥巴马政府在中东地区沿袭了依靠埃及、沙特、约旦等为代表的温和派国家的政策，同时继续防范并遏制以伊朗、叙利亚、黎巴嫩真主党为代表的强硬派国家和政党。他放弃了小布什政府的“大中东民主计划”，重新把地区稳定的目标置于比民主化目标更重要的位置上，以减少中东地区对美国全球战略形成的制约。此外，他用“打击暴力极端势力”的提法取代了布什政府的“反恐战争”的提法。经过一些年的努力，奥巴马政府逐渐撤出了美国在伊拉克的驻军。在巴勒斯坦和以色列问题上，他加大了对以色列的压力，要求以色列停止在约旦河西岸建立犹太人定居点，还力促以巴恢复和谈。对于伊朗，奥巴马政府与内贾德政府进行了试探性的外交接触，力图改变布什政府僵化的对抗政策。但这一尝试遭到了伊朗的拒绝，之后他再次加大了对伊朗的制裁力度。

奥巴马政府想要在中东实现稳定伊拉克新政权、巩固与温和国家的友好关系、遏制伊朗的核计划及其地区影响力、推进巴以和平进程等多重政策目标。<sup>④</sup> 在中东地区与在全球其他地区一样，美国都想要尽力维护其国家利益的三个层

① “Obama Reaches out to Muslim World,” BBC News, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/7852650.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7852650.stm).

② Remarks by the President on a New Beginning, June 4, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

③ Obama's Remarks in Cairo, June 4, 2009, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=86221&st=&st1=#axzzInAeDzFZ4>.

④ *National Security Strategy*, White House, Washington, May 2010, pp.24 - 26, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).



次，即国家安全、经济利益和美国的价值观。<sup>①</sup> 具体而言，美国在中东的核心安全利益是维护以色列的安全、打击伊斯兰恐怖主义。美国的经济利益主要体现在为了保持稳定的石油价格和保障石油自由流动，必须维护中东地区的稳定，而且不允许任何一个大国独自控制中东地区。在价值观方面，美国依然要推广人权、自由等美国核心价值观。在战略目标的优先选择上，可以说，奥巴马最初是把国家安全和经济利益放在优先地位，而不是像小布什政府那样把民主化目标放在首位。

## 二 美国的中东政策受到的冲击

正当奥巴马政府开始执行在西亚和北非追求地区稳定的主要战略目标以巩固美国已取得的利益时，阿拉伯国家却于 2010 年底爆发了声势浩大的“阿拉伯之春”运动。西亚和北非各国局势的动荡虽然有多种原因，各国的情况也存在着差别，但这并不能掩盖该地区存在的一些共同问题：大部分国家长期处于经济、政治和社会发展的严重失衡状态，制度建设和改革相对滞后。尽管近年来一些国家的经济发展状况尚佳，但普通民众却未能分享经济发展带来的好处，因此，他们对政府抱有强烈的不满。

在中东变局发生初期，奥巴马政府的反应更多的是一种权宜之计，而不是基于深思熟虑的战略考量。奥巴马政府首先希望支持当地政府维持稳定，而不是全力支持抗议者。这是因为：首先，中东国家政治局势的演进还处于初始阶段，存在着极大的不确定性，也无法确定哪些政治势力能够在尘埃落定后主导它们的政权；其次，奥巴马政府受财力所限，无力在中东地区采取需要重新投入大规模资源的行动。

例如在埃及，在“阿拉伯之春”运动爆发之前，美国实际上对 1978 年以色

---

① 2010 年 5 月，奥巴马签署的《国家安全战略》明确指出，美国在中东的重要利益包括：与亲密盟友以色列在众多事务上进行广泛合作，以及对以色列安全所做的坚定承诺；满足巴勒斯坦人民实现建国、获得机遇等合法诉求；伊拉克的安全、统一以及建立民主和重新融入地区社会；促使伊朗改变谋求拥核、支持恐怖主义、威胁邻国的政策；不扩散；推动反恐合作、获得能源并使该地区融入国际市场。参见 *The National Security Strategy*, The White House, Washington, May 2010, pp. 24 - 26, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).



列和埃及两国签订《戴维营协定》后的中东和平局面感到相对满意。为了刺激埃及和以色列遵守《戴维营协定》，美国在 1978 年之后的 30 多年里，每年都将其经济援助的最大份额给了这两个国家，其数量占到美国对外援助总额的 30% ~ 40%，从 1975 年到 2010 年总计达到 290 亿美元。<sup>①</sup> 这些援助确实有效地刺激了埃及同以色列和解，并在美国的中东政策上同它进行合作。因此，自 1978 年以来，阿拉伯世界同以色列之间没有再次发生大规模的战争，<sup>②</sup> 埃及也被视为美国确保以色列的安全、维持沙特阿拉伯的稳定以及遏制伊朗的地区影响力等目标的有力支持者和美国政策的代理人。对美国来说，埃及还是以色列与巴勒斯坦之间，以及巴勒斯坦内部 Hamas 派与法塔赫派之间的“中间人”。

为此，当 2011 年 1 月埃及爆发大规模的示威游行时，奥巴马于 1 月 26 日发表书面声明称：“穆巴拉克在很多关键性问题上都是美国的盟友”，“埃及政府应当顺应民意，进行政治、经济和社会等各个方面的改革，以提高人民的生活质量，并实现埃及的长期繁荣”。“为了实现这些目标，美国政府将与埃及政府和埃及人民进行共同努力。”<sup>③</sup> 1 月 28 日，美国国务卿希拉里·克林顿先是表示，“对于埃及警方及保安部队针对反对者所采取的暴力措施，我们深表担忧，我们呼吁埃及政府采取一切措施控制保安部队，同时反对者也不应当采取暴力措施，而是以和平的方式表达观点”。穆巴拉克政权应“寻求以各种方式来回应埃及人民的合理要求和正当利益”。然后她又重申，埃及“向来是美国在广泛的区域议题上的重要伙伴”，“在许多关键问题上一直是美国的盟友”。<sup>④</sup> 对美国来说，埃及作为美国长期盟友和阿拉伯国家联盟中的重要成员，其政权的突然变更无疑是美国中东政策的一个重大挫折。因此，在埃及政局动荡期间，美国政府始终希望穆巴拉克政权能够通过与民众对话和改革来缓和国内局势。

2 月 10 日，奥巴马再次就埃及局势发表声明，这时他的态度进一步向埃及

① 美国对外援助署网站：[http://www.usaid.gov/locations/middle\\_east/countries/egypt](http://www.usaid.gov/locations/middle_east/countries/egypt)。

② Jeremy M. Sharp, “U. S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request,” *CRS Report for Congress*, RL32260, June 15, 2010.

③ Remarks by the President on the Situation in Egypt, January 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/28/remarks-president-situation-egypt>.

④ Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton With Colombian Vice President Angelino Garzon after Their Meeting, Washington, DC, January 28, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/01/155566.htm>.



民众倾斜，他说，“埃及政府有责任向埃及人民以及世界表明自己的清晰立场。埃及政府必须拿出一份真实可信的、具体的、清晰的民主过渡办法，而目前埃及政府还没有任何具体的举措”。“埃及人民清楚地证明了埃及政府必须回应他们的诉求，满足他们的最高愿望，挖掘他们的无限潜力。在这艰难的时刻，我坚信埃及人民将会不屈不挠地坚持最后的胜利，并且埃及人民必须知道他们并不是孤立无援，美国和埃及人民始终站在一起。”但他也仍表示，“我们认为埃及政府与埃及反对党派、社会团体进行谈判可以帮助找到关于埃及未来关键问题的解决办法”。<sup>①</sup> 尽管美国的态度是尽力保全穆巴拉克，但是后者还是于次日宣布辞职。

另一个例子是美国对利比亚卡扎菲政权的态度变化。2003年，在经过权衡利益之后，向来与美国誓不两立的卡扎菲总统作出了两项重要决定：第一，2003年3月11日，利比亚与美国和英国达成了承担洛克比空难的民事责任的协议，同意支付给每名遇难者家属高达1000万美元的赔偿金；<sup>②</sup> 第二，利比亚宣布放弃发展大规模杀伤性武器的计划，并同意接受国际社会对利比亚进行武器核查。这两项决定改变了利比亚与西方对抗的政策，成为利比亚与美国关系出现转机的关键。卡扎菲的举动促使美国于2004年6月28日宣布与利比亚正式恢复外交关系。鉴于核扩散和核武器对美国国家安全方面的威胁日益严峻，利比亚以弃核来换取经济援助的模式成为美国赞赏的样板。美国希望这一模式也被朝鲜所效仿，成为解决棘手的朝鲜核问题的方法。<sup>③</sup>

正因为卡扎菲政权已不再对美国的国家安全和中东北非的地区稳定构成严重威胁，加之美国还未从两场战争中完全脱身，以及经济危机带来的沉重的财政压力，奥巴马政府开始对军事干预利比亚的倡议并不热衷。虽然设立禁飞区的想法得到了民主与共和两党议员的支持，并且奥巴马面临一些美国国会议员要求直接干预利比亚危机的压力，但为了竭力避免使美军陷入另一场新的战争，奥巴马政

① Statement on the Situation in Egypt, February 10, 2011, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=88980&st=&st1=#axzz1jK2MPDnn>.

② “Libya to Pay for Bombing,” *New York Times*, April 30, 2003, <http://www.nytimes.com/2003/04/30/world/libya-to-pay-for-bombing.html?ref=panamflight103>.

③ “Chronology of Libya’s Disarmament and Relations with the United States,” <http://www.armscontrol.org/factsheets/LibyaChronology>.



府对这一计划保持着谨慎的态度。为此，奥巴马的态度遭到了来自美国国内的激烈批评，指责他无视利比亚平民的安危，面对人道主义危机无所作为。<sup>①</sup> 关键的转折点发生在3月12日，这一天阿拉伯联盟宣布支持在利比亚建立禁飞区。<sup>②</sup> 正是阿拉伯联盟的这一表态对美国转变态度起到了决定性作用。考虑到卡扎菲甚至在阿拉伯世界也失去了人心，三天之后，奥巴马政府在国家安全委员会上作出了接受英国和法国在利比亚设立禁飞区建议的决定。<sup>③</sup>

此外，美国没有像在北约采取的历次军事行动中一样，把指挥权掌握在自己的手里，而是配合了北约的干预行动。在北约的干预行动以卡扎菲被击毙和反对派掌权而结束时，美国副总统拜登沾沾自喜地说，对于美国来说这是一场非常划算的战争，推翻一个独裁政权“只花费了美国20亿美元，而且美国没有损失一个士兵的生命”（相比之下，截至2011年10月，美国为阿富汗战争开支了5000亿美元，为伊拉克战争支付了1万亿美元）。<sup>④</sup> 实际上，大部分空中行动的费用是美国的北约盟国负担的，美国只起了援助作用。拜登还表示，这场战争为美国创造了一个未来参与战争的模式——美国在幕后支持北约的行动。这番话却令美国的北约盟国感到十分不快。

对于其他一些亲美的中东国家，美国根据各国的不同情况采取了不同对策，力图在“扩大民主”和维护地区稳定两者之间寻找一种平衡。例如，对于巴林的阿勒哈利法国王用暴力手段镇压要求民主的什叶派抗议者，美国官员们只是发表了一些评论和温和的外交抗议。2月14日，在巴林局势发生动荡后，美国国防部长罗伯特·盖茨（Robert Gates）依然前往那里访问。3月14日，美

① Mark Landler, “For Obama, Some Vindication of Approach to War,” *New York Times*, October 20, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/10/21/world/africa/qaddafis-death-is-latest-victory-for-new-us-approach-to-war.html>.

② Dan Bilefsky and Mark Landler, “As U. N. Backs Military Action in Libya, U. S. Role Is Unclear,” *New York Times*, March 17, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/18/world/africa/18nations.html?pagewanted=all>.

③ 此后的半年多时间中，利比亚经历了政府军与反对派之间拉锯战的艰难历程。在北约的帮助下，利比亚反对派武装力量不仅起死回生，而且夺取了全国大部分地区 and 城市。8月22日，利比亚反对派武装进入了黎波里市中心，“全国过渡委员会”宣布卡扎菲时代“已经终结”。10月20日，利比亚“全国过渡委员会”部队占领了苏尔特，前领导人卡扎菲被击毙。

④ Kevin Baron, “For \$ Billion, One Dictator,” *National Journal*, <http://www.nationaljournal.com/for-1-billion-one-dictator-muammar-el-qaddafi-20111020>.



国默许了以沙特阿拉伯为首的多国部队出兵协助巴林政府镇压什叶派的抗议活动。奥巴马及其他美国外交官对美国的被动政策进行了辩解，强调要防止巴林的骚乱被伊朗所利用。众所周知，巴林虽然是波斯湾地区最小的国家，人口只有大约 100 万，但是其战略重要性却远远超过其国土面积和人口规模。美国的第五舰队就驻扎在这里，随时监视着伊朗的动态。如果占人口多数的巴林什叶派推翻了执政的逊尼派王室，以什叶派占主导地位的伊朗在巴林的影响力就会大增，从而严重威胁美国在巴林的传统利益。因此，在 2011 年 5 月 19 日的演讲中，奥巴马一方面称“巴林是一个长期合作伙伴，我们致力于保障它的安全。我们认识到伊朗试图利用那里的骚乱，认识到巴林政府有维护法治的合法权益”。另一方面，他也说，“我们在公开和非公开场合都表明，大规模逮捕和残酷的暴力与巴林公民的普世权利并不相容，这些做法不会使要求改革的合法呼声消失。唯一的出路是政府与反对派进行对话，而当和平争取权利的一些反对派人士身陷囹圄时，便无法进行真正的对话。政府必须创造对话的条件，而反对党则必须参与对话，以便为全体巴林人民缔造一个公正的未来”。<sup>①</sup>

同样，对于持相对积极的改革立场的摩洛哥和约旦等国，美国也不希望进行政权变更，而是希望能够实现反对派与政府之间的对话。<sup>②</sup> 美国为此通过多种途径与巴林、沙特、约旦等国进行“积极接触”，敦促这些国家提高普通百姓的生活水平，进行民主改革，并与反对派探讨改革的途径。

在美国的压力下，沙特阿拉伯国王阿卜杜拉于 2 月 23 日从美国完成康复治疗回国后，立即宣布了一系列改善国内民生的举措，总价值 360 亿美元，其中包括给公务员加薪 15%、对学生和失业人员提供补助和增加政府无息住房贷款等。3 月 18 日他又宣布了一系列涉及工资、医疗和住房等改善民生的措施：将向居民发放现金补助，军队和安全部门将新增 6 万个就业岗位，国家将投入 2500 亿里亚尔（约合 670 亿美元）新建 50 万套住房，将公务员最低月工资水平提高到 3000 里亚尔（约合 800 美元）。他还宣布将成立一个反腐败委员会，打

① Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.

② Jeremy M. Sharp, “Jordan: Background and U. S. Relations,” *CRS Report for Congress*, RL33546, November 21, 2011, p. 1.



击贪污受贿。<sup>①</sup> 科威特政府发给每户 1000 第纳尔（合 3559 美元）的补贴；<sup>②</sup> 巴林则向每个家庭发放了 1000 第纳尔（合 2650 美元）；<sup>③</sup> 约旦政府也宣布拨出 2.83 亿美元的专款用于提高职工的工资和退休人员的退休金。<sup>④</sup> 另外，美国抓住时机大力煽动伊朗和叙利亚两国的民众起来反对政府，并多次表示叙利亚人民应仿效埃及，希望把政治动荡引向这两个与美国敌对的国家。<sup>⑤</sup>

直至 3 月 17 日，当美国助理国务卿比尔·伯恩斯坦（Bill Burns）出席美国参议院关于中东地区局势的听证会时，他的证词仍然显示了美国政府在中东政策上尚未拿定主意。他说：在当前的中东局势下，“美国决策者将面临许多艰难的抉择，因为民众选举的政府有时给美国政策带来的尖锐问题会超过其专制的前任者，选举有时会产生令人不安的后果”。<sup>⑥</sup> 这番话表明，奥巴马政府面临着两难选择。它既不想表现为站在抗议运动的对立面，也不想大张旗鼓地支持抗议运动。在美国高层决策圈内部也存在着不同的意见，以美国国家安全顾问托马斯·多尼伦（Thomas Donilon）及其副手丹尼斯·麦克唐纳（Denis McDonough）为代表的谨慎派和以国防部长罗伯特·盖茨为首的国防部门，对国务卿希拉里·克林顿为首的外交班子主张积极干预中东事务（包括迫使穆巴拉克下台、轰炸利比亚等行动）持很大的保留态度。

### 三 美国中东、北非战略的根本调整

本·阿里和穆巴拉克等多位亲美领导人垮台后，中东的民众抗议浪潮继续保

- 
- ① Jason Benham, “Saudi King Orders More Handouts, Security Boost,” Reuters, March 18, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/03/18/us-saudi-king-idUSTRE72H2UQ20110318>.
  - ② Al Bawaba, “Kuwait Ruler Gifts Money and Food Coupons to All His Subjects!” January 29, 2011, *Sott.net*, [http://www.sott.net/articles/show/222359 - Kuwait-ruler-gifts-money-and-food-coupons-to-all-his-subjects-](http://www.sott.net/articles/show/222359-Kuwait-ruler-gifts-money-and-food-coupons-to-all-his-subjects-).
  - ③ “Bahrain Doles out Money to Families,” Aljazeera, February 12, 2011, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/02/201121251854857192.html>.
  - ④ “Jordan Raises Salaries, Pensions in Face of Public Discontent,” Ahram Online, January 21, 2011, <http://english.ahram.org.eg/News/4503.aspx>.
  - ⑤ 5 月 19 日，奥巴马说“到目前为止，叙利亚一直追随其伊朗盟友，并就镇压策略向德黑兰求助。这说明了伊朗政权的虚伪，它宣称支持其他国家抗议者的权利，却镇压本国人民。”参见 Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.
  - ⑥ “Developments in the Middle East,” Testimony by Under Secretary of State for Political Affairs, William J. Burns, Senate Foreign Relations Committee, March 17, 2011.



持着蔓延的势头。<sup>①</sup> 美国政府感到不得不考虑改变其中东政策了。它认为当阿拉伯地区内部出现变革的动力时，美国不应再瞻前顾后，而应借机在该地区推动民主改革，否则如果被当地民众视为与该地区的独裁统治者站在一起的话，它注定会丧失这一地区人民的支持和对这一地区的影响力。它发现，此次中东变局主要是一次内生性的阿拉伯运动，其主旨不是反美而是反现政权，美国因此成为那些试图改变现状者求助的对象。美国政府感到如果对形势控制得当，中东局势不仅不会成为美国的拖累，反而可以变为为其可资利用的大好机遇。此外，奥巴马政府瞻前顾后的态度和对不同国家采取“双重标准”的做法，遭到了国内外舆论特别是伊斯兰世界的质疑和批评。皮尤公司 2011 年 5 月所做的一次民意调查表明，在“阿拉伯之春”运动爆发之后，美国在中东国家民众心目中的形象并没有得到改善。<sup>②</sup> 而在美国国内，新保守主义者则认为“阿拉伯之春”运动是“布什主义”迟到的胜利，批评奥巴马政府对支持民主不积极。正是在这种严峻的形势下，奥巴马政府意识到，它必须对其中东政策做出适当调整和对伊斯兰世界发出明确信号。

2011 年 5 月 19 日，奥巴马就美国的中东政策发表了重要演讲，它标志着美国对中东战略的根本调整。这也是奥巴马自 2009 年 6 月在埃及开罗发表演讲后再次就美国与伊斯兰世界的关系发表的重要讲话。他说：

我们能够而且将会阐明一系列核心原则——指引我们对以往六个月发生的各种事件作出回应的原则：美国反对对该地区人民使用暴力与镇压手段。

美国支持一系列普世权利。这些权利包括：言论自由、和平集会的自由、宗教自由、法治之下的男女平等，以及选择自己的领导人的自由——无论在巴格达、大马士革，还是萨那或德黑兰。

我们支持发生在中东和北非的能够满足整个地区普通人民的合理愿望的政治与经济改革。

我们对这些原则的支持并不是我们的次要利益所在。今天，我要在这里明确宣布，将对这些原则的支持转化为实际行动是我们的当务之急，我们还

① 2011 年 11 月 23 日，也门总统萨利赫在沙特签署协议，将权力和平移交给副总统。这意味着也门长达 33 年之久的“萨利赫时代”也落下了帷幕。

② Andrew Kohut et al., “Arab Spring Fails to Improve U. S. Image,” Pew Global Attitudes Project, May 17, 2011.



将利用我们所掌握的所有外交、经济与战略手段予以支持。

我们面临一个历史机遇……毫无疑问，美国欢迎那种促进自决和机会的变化。然而，这一诺言会伴有危险。但是，在接受这一地区的现状几十年之后，我们终于有了机会来追求我们理想中的世界（黑体字系作者所加）。

促进整个地区的变革，支持向民主过渡将是美国的政策。这项努力始于埃及和突尼斯，那两个国家的成败利害攸关，因为突尼斯是掀起这场民主浪潮的先锋，而埃及既是我们的长期伙伴，也是阿拉伯世界最大的国家。这两个国家都能通过自由与公平的选举、充满活力的公民社会、实行问责与高效的民主机构，以及负责任的地区性领导作用树立优秀典范。但我们的支持还必须扩大到那些转型尚未开始的国家。<sup>①</sup>

布鲁金斯学会研究员李侃如（Kenneth Lieberthal）注意到，“全球民主计划并不是奥巴马总统任期的突出部分，但是这随着2011年的‘阿拉伯之春’而发生了重大变化”。这个判断对于美国的中东政策也是适用的。<sup>②</sup>

至此，美国不但把支持中东北非地区的政治改革和民主运动提升为美国外交的“首要任务”，还表示将采取措施推动有关国家的民主转型，通过教育、经济、科技和医疗等交流渠道把美国的价值观和民主原则推广到这一地区。奥巴马政府承诺将加强与当地民众特别是广大年轻人的接触。奥巴马一方面大力赞扬已经进行了民主转型的埃及和突尼斯，另一方面则强烈呼吁巴林、叙利亚等国政府积极回应民众的改革要求，他还重申卡扎菲必须下台。<sup>③</sup>

如果说在中东和北非地区追求稳定与美国的国家利益相一致，而在这一地区追求民主变革与美国的价值观相符的话，那么，美国从2011年5月以来就是在重新审视利益和价值观之间的关联性，其结合点正如美国国务卿克林顿2011年11月7日在国家民主研究所年度民主颁奖晚宴上所说，“中东和北非真正的民主

① Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.

② Kenneth Lieberthal, “The American Pivot to Asia, Why President Obama’s Turn to the East Is Easier Said than Done,” December 21, 2011, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the\\_american\\_pivot\\_to\\_asia](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the_american_pivot_to_asia).

③ Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.



变革是符合美国的国家利益的”，虽然有时支持民主与美国的利益相冲突，但民主和自由是长期稳定的最大保障，“如今中东不稳定的唯一最大来源不是对变革的要求，而是对变革的拒绝”（黑体字系作者所加）。<sup>①</sup>

奥巴马 2011 年 5 月的演讲给美国的中东政策提供了一致性、资源和方向。尽管美国仍然无法决定从利比亚到波斯湾的国内冲突和民主进程的后果，但其对新政策的有效执行会对正在演变中的历史事件产生重大影响。

另外，对于美国来说，从 2011 年 3 月持续至今的叙利亚局势动荡，既意味着机遇也意味着风险。到底是支持要求自由和改革的抗议者，还是支持阿萨德政府防止局势发生恶化？这个问题一直困扰着奥巴马政府，因为叙利亚无论从国家实力、战略地位，还是对于中东各国以及西方大国的重要性而言，都远胜于利比亚。叙利亚的阿萨德政府对民众实施了两手政策，在采用强硬手段出动军警镇压反对派的同时，也使用怀柔政策来安抚民众。随着叙利亚局势的恶化和美国中东政策的调整，美国对叙利亚当局的态度日趋强硬，由口头谴责升级为实际制裁。<sup>②</sup> 4 月 29 日，奥巴马下令冻结部分叙利亚官员的海外资产以及与叙利亚的部分金融交易，并对叙利亚政府的某些经济活动实施额外制裁。受到制裁的官员包括总统阿萨德的弟弟、叙利亚共和国卫队司令马希尔、叙利亚情报总局局长马姆鲁克等人。<sup>③</sup> 5 月 18 日，美国政府又对叙利亚总统巴沙尔·阿萨德和其他 6 名高官发布制裁措施。<sup>④</sup> 此外，美国财政部对叙利亚和伊朗的情报部门和负责人也采取了一些制裁措施。在 5 月 19 日的演讲中，奥巴马首次称阿萨德政权“选择了谋杀之路”，并要求阿萨德本人要么立即选择进行政治转型，要么选择下台。<sup>⑤</sup> 8 月 18 日，奥巴马签署总统令，宣布冻结叙利亚政府在美国管辖范围内的所有资

① Keynote Address at the National Democratic Institute's 2011 Democracy Awards Dinner by Secretary of State Hillary Rodham Clinton, November 7, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176750.htm>.

② 2011 年 3 月 18 日，奥巴马谴责叙利亚政府使用暴力，他强调美国支持民众享有广泛的权利，包括言论自由和集会自由的权利，他认为包括叙利亚在内的各国政府，应该倾听本国人民合法的诉求和心声。4 月 9 日，奥巴马又表态称：“我强烈谴责叙利亚当局针对和平示威者在今天和过去几周所实施的持续的暴力行径，我同样谴责示威者们使用任何的暴力行为。”

③ Executive Order 13572; Blocking Property of Certain Persons with Respect to Human Rights Abuses in Syria, April 29, 2011.

④ Executive Order 13573; Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria, May 18, 2011.

⑤ Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.



产，禁止美国公民在叙利亚投资，加强针对叙利亚的出口禁令，并明确要求阿萨德下台。<sup>①</sup> 奥巴马在2012年1月17日会见约旦国王阿卜杜拉后再次表示，叙利亚持续发生的屠杀平民事件“令人难以接受”，美国将与约旦保持密切磋商，以便创造能够鼓励叙利亚现政府下台的国际压力和氛围。<sup>②</sup>

## 四 美国新政策面临的挑战

总的来看，由于中东各国在政治发展进程中难以摆脱本地区宗教、历史、社会和文化的影响，因此，不经历一个漫长的过程，稳定的新秩序可能很难建立起来。而同时，美国在中东地区的一些传统利益结构在短期内不会发生根本性改变，美国采取支持中东民主化的政策，在新的地区形势下美国仍将面临以下挑战。

第一，这次发生动荡的阿拉伯国家在后革命时代的不稳定可能将来自部落、种族、政治和宗教的分裂，从而导致国家再次出现政治动荡。在这次“阿拉伯之春”运动中，伊斯兰势力在参与反政府抗议过程中虽然有意地淡化其宗教色彩，但这并不意味着他们会放弃参与未来的国家政治进程。“阿拉伯之春”开始时提出的民主口号，在某些情况下甚至可能会引发宗教原教旨主义的情绪。也门、巴林和叙利亚可能因教派之争而出现分裂，而利比亚的部族体制则具有很大的爆发冲突的潜在可能性。例如，自2011年10月利比亚“全国过渡委员会”宣布全国解放以来，全国各地的零星武装冲突并没有随之结束。一些地区的部族武装和民兵组织始终不愿上交武器，接受整编。2012年以来，利比亚东南部城市库夫拉接连爆发部族冲突，利比亚政府不得不向该地区派出军队控制局势。利比亚部落众多，宗族利益盘根错节，一些部落间的矛盾由来已久，在如今国家安全体系尚在重建的过程中，一些部落试图通过暴力冲突的方式解决问题。针对上述问题，利比亚执政当局一直努力采取措施，加强对这些武装的控制，但其成效还有待观察。

第二，政权变更之后的阿拉伯国家的外交政策并不一定会像其前任独裁者那

① Statement on the Situation in Syria, August 18, 2011, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=91105&st=&st1=#axzz1jn8YjBu0>.

② Remarks by President Obama and His Majesty King Abdullah of Jordan, January 17, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/17/remarks-president-obama-and-his-majesty-king-abdullah-jordan>.



样唯美国马首是瞻。由于阿拉伯国家的民众普遍对以色列抱有反感，阿以矛盾一旦再次趋于激化，美国控制阿以矛盾的难度将比以前增大。在维持阿以关系的稳定方面，穆巴拉克曾起过非常重要的作用，而埃及的政权变更可能对巴以关系、约以关系、黎以关系、叙以关系产生难以估量的影响。因此，美国中东政策最优先的议程是确保埃及继续保持亲美路线。但埃及新政府可能不会像穆巴拉克时期那样对美国亦步亦趋。穆巴拉克政府曾经长期打压的“穆斯林兄弟会”在埃及未来政治框架中可能将发挥重要作用。埃及军方目前掌管着国家事务，对埃及今后局势走向发挥着重要作用。由于美国长期向埃及提供军事援助，许多埃及军官曾在美国学习和培训，两军关系密切。因此，美国试图借助美埃两军间的密切联系向埃及施加影响。埃及军方已承诺将遵守与以色列的和平协议，这背后的重要原因之一是不愿失去美国巨额的军事援助。奥巴马政府在加强与埃及军方关系的同时，加大了对埃及的经济援助。在穆巴拉克倒台一个月后，美国国务卿克林顿就于3月15日访问了埃及，承诺在此前1.5亿美元援助的基础上，再向埃及追加9000万美元的紧急援助。同时，奥巴马政府还与“穆斯林兄弟会”进行了接触，希望能影响埃及未来的政局走向。<sup>①</sup>

第三，伊斯兰极端势力可能会借助温和的伊斯兰政党的复兴而再次活跃起来，恐怖组织也可能在中东动荡的政局中找到可乘之机。<sup>②</sup>而这正是冷战后美国历届政府所担忧的情况。为此，美国需要与该地区新建立的政权合作以防范恐怖主义势力的活动。一些人认为温和的伊斯兰政党将会削弱极端伊斯兰势力的活动空间。各国反对派的言论也似乎表明，它们并不会轻易与美国作对。例如，美国人最担心的埃及“穆斯林兄弟会”并没有走向极端，而是力争把自己塑造成为遵守宪政规则的理性政党。它也没有公开反对美国和以色列。这一趋势似乎符合美国的利益和期待。但“伊拉克基地组织”和“阿拉伯半岛基地组织”等恐怖主义势力也在趁机制造更多的麻烦。

第四，很多阿拉伯国家领导人担心自己会步穆巴拉克和萨利赫的后尘，奥巴

<sup>①</sup> Shifting Sands: Political Transitions in the Middle East (Part 1), Hearing before the Subcommittee on the Middle East and South Asia of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 112th Congress, First Session, April 13, 2011, p. 13.

<sup>②</sup> Johanna Somers, “EU Anti-terror Chief Highlights Arab Spring Risks,” *Reuters*, September 5, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/09/05/us-eu-arabsspring-risk-idUSTRE7843TV20110905>.



马政府需要安抚处于不安中的阿拉伯盟友。沙特阿拉伯国王阿卜杜拉就对奥巴马政府最终抛弃穆巴拉克感到十分不满。如果巴林政府发生变更，那么美国第五舰队基地的继续存在就会面临直接威胁。因此，如何重建美国与保守的阿拉伯政权之间的互信便成为奥巴马政府中东政策的重要议题。为此，美国避免过度谴责保守的阿拉伯政权，同时支持这些政权稳定国内政局的计划，并呼吁通过和平方式解决政治分歧。为了防止美国与沙特的关系出现问题，并对抗伊朗在这一地区的影响力，美国于2011年12月29日宣布向沙特阿拉伯销售总价值近300亿美元的军事设备，包括84架F-15SA型战斗机，并帮助沙特空军升级其现役的70架F-15S型战斗机。两国之间的协议还包括了零部件、培训、维护、后勤等内容。美国希望通过向沙特出售这些军事设备来加强美国在中东地区利益的安全。<sup>①</sup>

第五，能否帮助中东经济获得复苏，是美国能否争取到这一地区国家支持的又一关键。中东动荡的根源在于民生的恶化，因此美国试图通过推动区域经济发展来巩固民主改造的成果。奥巴马明确提出要把正在经历民主过渡的埃及和突尼斯树立为中东地区新的民主样板，并优先为两国提供多项经济援助。为此，美国希望着重于贸易、投资而不是援助。奥巴马曾在其中东政策演讲中推出了一系列相关措施，例如：提出了稳定和革新埃及与突尼斯经济的计划，敦促其他国家帮助埃及和突尼斯维持短期内的财政需要；减免埃及10亿美元债务，同时与埃及官员协同工作保证这些资源能够用于推动经济增长和创业；以借贷形式帮助埃及从全球资本市场筹集10亿美元资金，用于基础设施建设和创造就业机会；以当年柏林墙倒塌后支持东欧国家变革的基金为样板，设立企业基金向埃及与突尼斯投资；在中东和北非推出贸易和投资刺激计划等。奥巴马表示，除埃及和突尼斯，美国海外私人投资公司（OPIC）也会为整个中东和北非地区的私营企业提供20亿美元的财政援助。美国还将与欧盟合作，启动“贸易与投资伙伴合作计划”，推动中东和北非地区的商品出口，以及提高区域贸易一体化的程度。<sup>②</sup>此外，如何避免新政权出现像以往政权那样的腐败，也是美国面临的一个难题。

① Mark Landler and Steven Lee Myers, “With MYM30 Billion Arms Deal, U. S. Bolsters Saudi Ties,” *New York Times*, December 29, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/12/30/world/middleeast/with-30-billion-arms-deal-united-states-bolsters-ties-to-saudi-arabia.html>.

② Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>.



第六，由于以埃及为首的温和的阿拉伯国家在中东的影响力出现了下降趋势，伊朗的战略地位可能会得到增强。伊朗在伊斯兰革命后一直追求建立一个伊斯兰世界，与中东地区的伊斯兰运动组织如黎巴嫩的“真主党”、巴勒斯坦的“哈马斯”和“杰哈德”等都保持着比较密切的联系。叙利亚是与伊朗关系密切的盟友，双方的同盟关系自20世纪70年代末就建立了起来。黎巴嫩真主党得到了伊朗的重要资助。此外，伊朗在巴勒斯坦的加沙地带以及巴林、也门、科威特、沙特的什叶派聚居地也具有一定影响，并且能在很大程度上影响阿富汗的局势。2003年，美国发动的推翻萨达姆政权的伊拉克战争使什叶派政治力量在伊拉克获得了主导地位。在美国看来，伊朗的周边环境由此得到了极大的改善，而这是美国所最不愿看到的。美国从伊拉克撤军后，伊朗与沙特的敌对关系有增无减。沙特宣称，如果发现有伊朗支持下的什叶派武装力量进行某种干预导致伊拉克逊尼派处于险境，沙特将进行必要的军事介入以保护伊拉克的逊尼派组织。沙特还将努力遏制伊朗日益上升的影响力。<sup>①</sup> 2011年，在穆巴拉克政权倒台后，伊朗军舰自1979年后首次通过苏伊士运河，显示了伊朗的地区影响力。<sup>②</sup> 伊朗近来频繁的军事和外交行动一方面是为了应对美国等西方国家的经济 and 军事压力，同时也是为了策应叙利亚，为叙利亚的当前困境解围。<sup>③</sup> 伊朗官方多次声明，反对任何外国势力干涉叙利亚局势，支持叙利亚总统进行改革，解决叙利亚危机最好的方式是进行对话。伊朗近来还多次召开会议讨论中东局势，并邀请哈马斯领导人赴伊参加革命33周年纪念活动，希望保持其在什叶派穆斯林中的影响力。

第七，由于中东局势动荡，以色列非常不确定阿拉伯国家正在经受的这场地

① Peter Alsis, Marissa Allison, and Anthony H. Cordesman, “U. S. and Iranian Strategic Competition in the Gulf States and Yemen,” November 21, 2011, pp. 10 – 18, [http://csis.org/files/publication/111121\\_Iran\\_Ch5\\_GulfState.pdf](http://csis.org/files/publication/111121_Iran_Ch5_GulfState.pdf).

② “Egypt to Let Iranian Warships through Suez Canal,” CNN, February 18, 2011, [http://articles.cnn.com/2011-02-18/world/egypt.iran.warships\\_1\\_suez-canal-iranian-warships-egypt?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2011-02-18/world/egypt.iran.warships_1_suez-canal-iranian-warships-egypt?_s=PM:WORLD).

③ 2011年12月24日，伊朗海军在霍尔木兹海峡举行了代号为“守卫90”的大规模军事演习；2012年2月15日，伊朗将首批国产核燃料棒装载至德黑兰研究用反应堆，并生产出新一代用于提纯浓缩铀的国产离心机。此外，2012年2月18日，两艘伊朗军舰抵达叙利亚塔尔图斯港口。根据协议，伊朗军舰将向叙利亚海军提供必要的培训，两国将举行一次联合海军演习。参见 Liam Stack, “Iran Warns U. S. as Syria Intensifies Crackdown,” *New York Times*, February 20, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/21/world/middleeast/iran-warns-us-over-syria-as-crackdown-intensifies.html>.



震会不会威胁到其生存基础。伊朗和土耳其近一年来变得更为反以，而埃及的剧变又使以色列更为孤立。埃及政局的持续动荡，使“中东和平进程”更加难以推进。以色列对“后穆巴拉克时代”的阿以关系忧心忡忡。为此，以色列更加坚定了其依靠军事实力来保证自身安全的立场。在当前伊朗核问题变得更为紧迫的情况下，美国力图劝说以色列不要单独对伊朗采取行动。然而，以色列的政治精英们对犹太人在历史上遭受的灾难记忆深刻，绝不允许自己的命运掌握在别人的手中。以色列认为伊朗核危机的发展正在超出其控制范围，非常担心自己可能会被未来拥有核武器的伊朗一举消灭。如果以色列贸然发动对伊朗的军事行动，那么中东可能将出现美国也难以掌控的混乱局面。

## New Adjustment of America's Middle East Strategy: from the Maintenance of Stability to Promoting Democracy

*Zhōu Qí Shen Peng*

**Abstract:** Obama Administration changed the U. S. foreign policy towards the Middle East under the Bush Administration, returning to the policy of pursuing stability in the Middle East in the past 30 years. However, the sudden emergence of “Arab Spring” movement has strongly impacted this policy. Since it could not be certain which political factions could finally dominate these countries, the Obama administration kept its original policy towards the Middle East, inclining to support local regimes, meanwhile urged them to carry out reforms, rather than give protestors an all-out support in the early stage of the movement. However, as situation developed, the U. S. government began to concern that if it failed to show support to the local people when they had aspiration for reform, it would be seen as the patron of those dictators. The Obama administration thus made a difficult choice and decided to change its Middle East policy in the end. However, it would take a long time to develop a new order with stability in the Middle East. The new U. S. Middle East policy featuring supporting democratization is to face a series of new challenges in the new situation in that region.

**Key Words:** Arab Spring; U. S. Foreign Policy towards Middle East; Democratization

## 奥巴马政府对利比亚危机的政策

刘得手\*

**摘要：**2011年2月中旬，利比亚危机爆发。对此，奥巴马政府以积极的多边外交和有限的军事干预相结合的手段达到了促使卡扎菲政府垮台的预期目标。总体来看，奥巴马政府对利比亚危机的政策谨慎而低调。这种政策的形成与奥巴马政府所奉行的“巧实力战略”理念一脉相承，与金融危机背景下美国联邦政府财政紧张及军事上的收缩战略密切相关，更是奥巴马安全团队对利比亚的事态发展适时掌控的结果。该政策对即将到来的美国大选的影响是一把双刃剑，而其对美国对外关系的影响则广泛而深远。

**关键词：**利比亚危机 奥巴马政府 外交政策

2011年2月中旬，相继在突尼斯和埃及爆发的政治动荡也波及利比亚。与前两国不同的是，利比亚政府与反政府力量之间的冲突迅速升级，并引起了国际社会普遍关注与迅速反应。联合国安理会于3月17日通过了第1973号决议，为军事干预利比亚危机提供了合法性基础。这一军事干预行动主要由北约主导，它从3月19日开始一直到10月31日结束。其间，2011年9月16日第66届联大正式认可由利比亚全国过渡委员会获得该国在联大的席位。10月20日，利比亚前领导人卡扎菲身亡。在短短的8个月时间里，统治利比亚长达42年之久的卡扎菲政权瓦解，利比亚政坛发生了翻天覆地的变化。值得注意的是，在应对利比亚危机的过程中，奥巴马政府的政策异乎寻常地谨慎、低调，本文试图对此作深入地探讨与分析。

---

\* 刘得手，博士，中国社会科学院美国研究所副研究员，研究领域为美国外交。



利比亚危机爆发后，奥巴马政府负责国家安全事务的团队就着手紧急磋商应对之策。在利比亚危机迅速升级、国际社会迅速反应的背景下，奥巴马政府的政策也由起初的犹豫转为强硬，从关注在利比亚美国公民的安全转为经济制裁，并最终决定动用有限的军事干预。但总体来看，奥巴马政府对利比亚危机的政策谨慎而低调。

与邻国突尼斯、埃及不同，利比亚的政治动荡急剧升级并引起了国际社会的迅速反应。这推动了奥巴马政府在利比亚问题上的首次正式表态。据报道，在动荡发生的几天时间内，利比亚政府军对抗议民众的镇压已造成 250 多人丧生。联合国人权高级专员纳瓦内泰姆·皮莱表态说，针对平民的大规模、有计划的袭击等同于危害人类罪。2 月 18 日，包括约旦、卡塔尔、马尔代夫等 3 个伊斯兰国家在内的 16 个国家的代表联署呼吁联合国人权理事会召开紧急会议，商讨利比亚局势问题。2 月 22 日，阿拉伯联盟决定中止利比亚的成员国资格。<sup>①</sup> 同一天，联合国安理会发表主席声明，谴责暴力和对平民使用武力的行为，呼吁利比亚政府担负起保护其人民的责任。<sup>②</sup> 2 月 23 日，匈牙利常驻联合国日内瓦使团以欧盟轮值主席国的身份代表欧盟要求联合国人权理事会召集特别会议讨论利比亚人权问题，该提议得到美国的支持。<sup>③</sup> 正是在这一天，美国总统奥巴马首次就利比亚局势发表讲话，他说，“首先，我们尽一切所能保护美国公民。那是我们最优先考虑的事情”。他还说，“像其他一切政府一样，利比亚政府有责任不使用暴力，以便使人道主义援助到达那些需要的人的手中，并尊重人权。不能履行那些责任，它就要承担后果，并为其持续侵犯人权的做法付出代价”。<sup>④</sup> 奥巴马总统的

① Natasha Mozgovaya, Shlomo Shamir and News Agencies, “Arab League suspends Libya as deadly crackdown persists”, <http://www.haaretz.com/news/international/arab-league-suspends-libya-as-deadly-crackdown-persists-1.345096>.

② Security Council Press Statement on Libya, 22 February 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10180.doc.htm>.

③ Report of the Human Rights Council on its fifteenth special session, 25 February 2011, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1\\_AUV.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/HRC-S-15-1_AUV.pdf).

④ Remarks by the President on Libya, February 23, 2011, <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/02/23/president-obama-situation-libya#transcript>.



讲话一开始似乎是在为其在利比亚问题上的迟缓反应作辩护。在谴责暴力问题上，他的立场并没有比联合国安理会的主席声明走得更远。

随着国际社会针对卡扎菲政权的立场与政策不断强硬，奥巴马政府的相应表态与政策也日趋强硬。2月25日，美国国务院宣布中止美国驻的黎波里使馆的活动。同一天，美国总统奥巴马签署第13566号行政命令，宣布对卡扎菲及其子女以及其他利比亚政府高级领导人实施旅行限制、经济制裁和财产冻结等措施。<sup>①</sup>同时，美国也停止了与利比亚之间有限的防务贸易。2月26日，联合国安理会一致通过第1970号决议，宣布对利比亚实施武器禁运、冻结卡扎菲等人的资产，并将利比亚的案件提交国际刑事法院等制裁措施。<sup>②</sup>2月28日，美国国务卿希拉里在联合国人权理事会年会上发表讲话，呼吁联大批准暂停利比亚在人权理事会的成员资格。她表示，为阻止利比亚当局继续威胁和杀害平民，美国将考虑采取各种可能的行动。<sup>③</sup>3月1日，联大通过决议中止利比亚的人权理事会成员国资格。3月3日，奥巴马总统在与来访的墨西哥总统卡尔德龙举行新闻发布会时重新阐明了美国政府在利比亚危机问题上的立场，他说，“未来，我们将继续传递一个明确的信息，即暴力必须停止，卡扎菲已经丧失了领导的合法性，他必须离开；那些对利比亚人民犯下暴力罪行的人应得到惩罚，利比亚人民对自由、民主与尊严的渴望必须得到满足”。<sup>④</sup>这是自利比亚发生政治动荡以来，奥巴马政府最为强硬的政策表态，而这一政策立场是其在国际社会特别是联合国针对利比亚政权的制裁措施不断升级的情况下表明的。

此后，围绕利比亚危机的事态变化再度加快。3月10日，法国正式承认利比亚反对派成立的利比亚全国过渡委员会。11日，欧洲理事会召开特别会议，该首脑会议宣布卡扎菲已经丧失了作为一个对话者的一切合法性，并敦促

① Executive Order 13566 - Libya, February 25, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/25/executive-order-libya>.

② Resolution 1970 (2011), Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011, 26 February 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>.

③ 《美国国务卿希拉里呼吁联大批准暂停利比亚在人权理事会的成员资格》，<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?NewsID=15117>。

④ Remarks by President Obama and President Calderón of Mexico at Joint Press Conference, March 03, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/03/remarks-president-obama-and-president-calder-n-mexico-joint-press-confer>.



他辞职。<sup>①</sup>与此同时，利比亚政府军向反对派的大本营班加西逼近。3月17日，卡扎菲通过电话连线发表电视讲话，他说：“事情已成定局……我们回来了，”他还说，“对那些放下武器的人将进行大赦，而对那些抵抗的人将毫不留情”。<sup>②</sup>同一天，联合国安理会以10票赞同、5票弃权的投票结果通过了关于利比亚问题的第1973（2011）号决议。该决议授权会员国视需要采取一切必要措施，强制在利比亚建立禁飞区。<sup>③</sup>次日，奥巴马总统分别致电英国首相卡梅伦和法国总统萨科齐，就落实联合国安理会第1973号决议加紧磋商。3月18日下午2时22分，奥巴马总统发表公开讲话，阐明了美国将对利比亚危机实施军事干预的立场。他说，“联合国通过明确承诺采取一切必要措施阻止在利比亚发生的屠杀而授权成员国使用武力……”他还说，“我已经命令盖茨国防部长和我们的军队协调他们的作战计划。明天，克林顿国务卿将去巴黎与我们的欧洲盟友及阿拉伯地区的伙伴会晤，商讨强制执行联合国1973号决议的事宜”。但他同时也表示，“美国将不向利比亚派遣地面部队”。<sup>④</sup>这一讲话表明，在经历了最初一段时间的犹豫之后，奥巴马政府的政策转为主动，最终决定以有限的军事干涉应对利比亚危机。

3月19日，法国战机率先向卡扎菲的军队开火，拉开了军事干预利比亚危机的序幕。最初，在利比亚的军事行动由美国主导，代号为“奥德赛黎明行动”。但是，3月24日，美国就与北约盟国商定将对利比亚军事行动的指挥权移交给北约，并于3月31日正式进行了这一领导权的移交。自3月31日起，对利比亚的军事干预行动正式改名为“联合保护者行动”。行动中，北约在利比亚执行主要的军事任务，美国军队则负责在情报、后勤保障等方面提供协助。而且，奥巴马总统明确表示，美国在利比亚的军事行动不以推翻卡扎菲政权为目的。<sup>⑤</sup>

① Nicole Koenig, “The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?”, p. 4, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwpl1119.pdf>.

② “Qaddafi vows ‘no mercy’ as U. N. eyes action”, March 17, <http://www.cbsnews.com/stories/2011/03/17/501364/main20044384.shtml>.

③ “Security Council Approves ‘No-Fly Zone’ over Libya,” 17 March 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>.

④ “Remarks by the President on the Situation in Libya”, March 18, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/18/remarks-president-situation-libya>.

⑤ “Remarks by the President in Address to the Nation on Libya, March 28”, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.



归结起来看，促使奥巴马政府最终决定以武力干涉利比亚危机的理由的确就像美国国防部长盖茨3月31日在众议院武装部队委员会召集的听证会上所概括的那样：卡扎菲的部队即将攻占反对派的大本营班加西，大屠杀的危险迫在眉睫，阿盟、海湾合作委员会呼吁卡扎菲停止武力，欧洲盟友表示愿意动用军事资源，显然，采取国际军事行动的时机和条件成熟了。<sup>①</sup>

概言之，在应对利比亚危机的过程中，奥巴马政府以积极的多边外交、严厉的经济制裁和有限的军事干预等相结合的手段，依靠国际合作，特别是与欧洲盟友和阿拉伯伙伴的密切协作，达到了促使卡扎菲政权瓦解的政策目标。总体来看，奥巴马政府对利比亚危机的政策十分谨慎而低调。它对利比亚危机的干预与布什政府在阿富汗战争、伊拉克战争问题上的做法相比有显著不同。在应对利比亚危机的过程中，奥巴马政府不仅重视联合国的作用，也重视北约的作用，而且还特别重视阿拉伯世界的反应，特别是阿盟的立场。它强调对卡扎菲政府实施政治孤立、经济制裁以及法律惩治等，而对军事介入利比亚危机犹豫不决。在得到联合国关于在利比亚建立“禁飞区”的军事干涉授权之后，奥巴马政府仍刻意避免过深卷入：宣布不向利比亚派遣地面部队，不以政权更迭为政策目标，并迅速将联军在利比亚的军事行动指挥权移交给北约。

## 二

奥巴马政府对利比亚危机的政策与其执政以来所奉行的“巧实力战略”理念、美国所处的一场金融危机与两场战争的背景密切相关，该政策更是奥巴马总统及其安全团队把握利比亚危机的事态发展以及对其中的诸多相关因素加以通盘考虑并进行利弊权衡的结果。

奥巴马政府应对利比亚危机的谨慎而低调的政策与其执政以来所奉行的“巧实力战略”理念是一脉相承的。冷战结束后，美国以世界上唯一的超级大国自居，在国际政治中，积极追求美国的领导权和霸权。受“9·11”恐怖主义袭

---

<sup>①</sup> Robert M. Gates, “Statement on Libya -House Armed Services Committee”, March 31, 2011, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1551>.



击事件的刺激，美国的强势对外战略在小布什政府第一任期内发展到一个高潮，其结果不仅导致美国深陷两场战争之中，而且其国际形象也严重受损。在对小布什政府单边主义外交的失误与教训反思的基础上，奥巴马政府主张实施“巧实力”对外战略。其标志是，在美国参议院为确认其国务卿一职的提名而举行的听证会上，希拉里明确表示，“当选总统和我都认为，外交政策必须基于原则和务实，而不是僵硬的意识形态，基于事实和证据，而不是情绪或偏见。我们的安全、活力和领导当今世界的努力促使我们认识到相互依存这一压倒性事实”。她同时强调说，“一直以来美国的领导作用都不是令人满意的，但它仍是被期待的。我们必须运用所谓的巧实力，即利用一切可以利用的工具——外交的、经济的、军事的、政治的、法律的——针对每一种具体情况，选择一种或几种工具。运用巧实力，外交将成为推行对外政策的先锋”。<sup>①</sup>

正是以“巧实力战略”理念为指导，奥巴马政府在应对利比亚危机过程中一再强调国际社会的合作；重视外交、经济等非军事手段的运用；主张慎用武力及对军事手段的运用加以严格的限制。因此，一定程度上可以说，奥巴马政府对利比亚危机的应对是其落实“巧实力战略”理念的成功范例。

奥巴马政府对利比亚危机的谨慎反应，特别是其避免在军事上过深卷入的政策也是源于美国深陷一场金融危机和两场战争的现实。2009年1月入主白宫之时，美国正经历着一场空前严重的金融危机和两场旷日持久的反恐战争。因此，奥巴马政府的施政重点对内是复兴经济，对外则是逐步结束两场反恐战争。与前者密切相关的是，应对美国的财政赤字和债务问题；与后者密切相关的是，通过结束伊拉克战争并逐步削减驻阿富汗美军，使美国军力得到适当的恢复和调整。

在奥巴马政府克服最初的犹豫转而决定对利比亚危机实施有限军事干预之后，美国资深共和党参议员卢格对此以发表公开声明的方式提出质疑，他说，“事实上，我们的预算已过度使用，我们的军队也已过度使用。美国人民要求通过国会全面、公开的辩论了解、评估在利比亚的行动”。<sup>②</sup> 卢格的担忧恰恰反应

① Hillary Rodham Clinton, “Nomination Hearing To Be Secretary of State”, January 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>.

② “Lugar: Budget and Troops Too Stretched for Libyan Action”, Monday, March 21, 2011, <http://lugar.senate.gov/news/record.cfm?id=332081&&>.



出奥巴马政府在财政和军力调动两个方面所处的困境。

2011年2月14日，奥巴马总统向国会递交了2012财年联邦政府财政预算案。该预算案计划在未来10年削减1.1万亿美元预算赤字，其中2012年的预计总开支为3.73万亿美元，比2011年削减2.4%。<sup>①</sup> 国防预算为6709亿美元，比2011财年的国防预算减少373亿美元。<sup>②</sup> 但是，国会共和党议员批评说，鉴于2010财年美国联邦政府的财政赤字高达12930亿美元，该财政预算案削减财政赤字的幅度太小。<sup>③</sup> 与美国巨额财政赤字密切相关，2011年1月，美国联邦政府的债务达到14万亿美元，距离法定债务上限14.294万亿美元只有3000亿美元。<sup>④</sup> 在此背景下，围绕联邦政府预算和提高债务上限，共和党占多数的众议院与白宫之间展开了半年多的论战，而提高债务上限之争最为激烈。直到2011年8月2日，在联邦债务上限即将到期的最后几个小时，美国国会终于通过议案，将债务上限提高至16.4万亿美元，同时规定削减联邦预算赤字2.5万亿美元。<sup>⑤</sup> 这意味着奥巴马政府终于避免了“关门歇业”的厄运。然而，这样的财政状况与府会关系对于奥巴马政府应对利比亚危机的牵制是显而易见的。

就尽快从两场反恐战争中脱身而言，奥巴马政府的既定政策是：2011年底实现从伊拉克的完全撤军；同年年底从阿富汗撤军1万人，到2012年夏总计撤军3.3万人，并于2014年将阿富汗的安全责任完全移交给该国人民。<sup>⑥</sup> 从军事意义上说，鉴于美军10年征战的高昂代价，奥巴马政府欲推行收缩战略，在这种战略背景下，它显然不愿开辟新的战线，至少它不愿过深卷入一场新的军事行动。

---

① “Barack Obama unveils US budget plans for 2012”, February 14, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/business-12446811>.

② “Nited States Department of Defense Fiscal Year 2012 Budget Request”, [http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY2012\\_Budget\\_Request\\_Overview\\_Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY2012_Budget_Request_Overview_Book.pdf).

③ “Recent US Federal Deficit Numbers”, [http://www.usgovernmentspending.com/us\\_deficit](http://www.usgovernmentspending.com/us_deficit).

④ “Jeanne Sahadi”, January 20, 2011, [http://money.cnn.com/2011/01/20/news/economy/debt\\_record\\_high/index.htm](http://money.cnn.com/2011/01/20/news/economy/debt_record_high/index.htm).

⑤ “The House voted for raising U. S. debt ceiling by MYM2.1 trillion”, August 2, 2011, <http://www.tradingnrg.com/u-s-debt-ceiling-2011-us-debt-limit-was-raised-by-2-1-trillion-august-1/>.

⑥ “Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan”, June 22, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>.



奥巴马政府对利比亚危机的政策更是奥巴马总统本人及其安全团队对相关因素仔细考量、权衡的结果。出于各种原因，奥巴马政府高级决策层对于军事干预利比亚危机都不同程度地持保留的态度。如果按从持比较强硬到稍微缓和立场的次序排列，则可以看出，国务卿希拉里的立场较为强硬，国防部长盖茨的立场则较为缓和，奥巴马总统的立场则介于两者之间。

2月28日，希拉里国务卿受奥巴马总统的派遣前往日内瓦参加人权理事会年会。在年会上她表示，“卡扎菲上校及其周围的人必须为这些行为承担后果，他们违反了国际法和起码的礼节。他们的行为使他们失去了统治的合法性。而利比亚人民使他们自己明白了这一点：卡扎菲该走了——现在就走，停止任何暴力或没有任何拖延”。这一发言是利比亚危机爆发以来，美国官方在相关问题上的最强硬表态。随着事态的迅速变化，希拉里支持军事干预利比亚危机的立场也愈发坚定。3月19日，法国战机率先发动对利比亚危机的军事干涉行动之时，希拉里正在巴黎，其支持军事干预利比亚危机的立场更加不言而喻了。

面对中东的政治动荡，奥巴马总统似乎努力与之保持一定的距离。有关研究认为，奥巴马和他的助手们认为，发动空袭会授人以口实：这些本土的暴动背后隐藏着华盛顿的阴谋。<sup>①</sup>因此，奥巴马总统在其2月23日首次就利比亚问题发表的讲话中郑重声明：“让我明确这一点，该地区发生的变化是由这一地区的人民推动的，这种变化不是美国或任何外国造成的，它代表的是那些寻求美好生活的人们的愿望。”<sup>②</sup>实际上，奥巴马总统既想避免人们怀疑中东的政治动荡是受美国的推动，也想避免由于美国的军事干涉而在中东激起强烈的反美主义，同时还想避免美国因过深卷入中东危机而在那里担负国家重建的责任。

国防部长盖茨在利比亚危机问题上的表态则更为低调。他显然不热衷于以军事手段干预利比亚危机。3月2日，盖茨在众议院拨款委员会就2012年防务预算举行的听证会上表示了他对在利比亚建立禁飞区的保留态度，他说，“坦率地说，建立禁飞区一开始就要对利比亚实施打击以摧毁其防空系统。禁飞区就是那

<sup>①</sup> David E. Sanger and Thom Shanker, “Gates Warns of Risks of a No-Flight Zone”, March 2, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/03/world/africa/03military.html?pagewanted=2>.

<sup>②</sup> “Remarks by the President on Libya”, <http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/02/23/president-obama-situation-libya#transcript>.



么建立的……它就是那么开始的”。<sup>①</sup> 言外之意，不要轻易谈论建立禁飞区。在3月11日北约外长会议上，盖茨的发言只字未提利比亚。他关注的是联军如何慎重、有组织、协调一致地向阿富汗人移交安全职责的问题。会上，他还特别对盟友不合时宜、仓促而未经协调地从阿富汗撤军的行动表示严重担忧。<sup>②</sup> 3月20日在乘专机前往俄罗斯访问的途中，国防部长盖茨在接受媒体采访时强调，“在现行的军事行动中，对于奥巴马总统而言，重要的是一个有意义的同盟，这意味着其他国家提供大量的军事投入，这样美国就不必在无限期内承担主要责任”。<sup>③</sup> 3月22日访俄期间，盖茨在接受俄罗斯国际文传电讯社采访时则表示，在利比亚，我们头两三天承担主要任务，我预计我们很快就后退扮演支持者的角色，而由其他国家承担强制建立禁飞区的大部分责任。<sup>④</sup> 上述表态表明，盖茨对于以建立禁飞区的形式干预利比亚危机态度消极，他也反对美国扩大在利比亚的军事行动。

此外，奥巴马政府对利比亚的军事行动并没有得到国会的授权，更没有得到国会的拨款，这也是导致奥巴马政府在军事上不敢过深卷入利比亚危机的不容忽视的因素。在应对利比亚危机的过程中，奥巴马政府积极开展多边外交，注重在联合国框架下采取协调一致的立场，以及在北约框架下的协同作战。与此形成鲜明对照的是，在这个问题上，奥巴马政府十分欠缺与国会之间的协调、协商。其结果或极端表现是：3月19日，奥巴马总统在未获国会授权的情况下命令美国武装部队空袭利比亚。两天之后，他才致信众议院议长和参议院临时主席，就美国军事干预利比亚行动的目的、理由及其限度等问题进行说明。<sup>⑤</sup> 众议院议长博纳3月23日的复信表明，奥巴马总统的这封信没有达到预期的效果。随后，美国国会就掀起了对奥巴马总统授权对利比亚动武的行为涉嫌违

① David E. Sanger and Thom Shanker, March 2, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/03/world/africa/03military.html?pagewanted=2>.

② Robert M. Gates, “Statement to NATO Defense Ministers”, March 11, 2011, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1547>.

③ Cheryl Pellerin, March 20, 2011, “Gates: Military Effort in Libya One Part of Solution”, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=63235>.

④ “U. S. to scale down its role in Libya operation; Gates”, [http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-03/22/c\\_13790909.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-03/22/c_13790909.htm).

⑤ “Letter from the President regarding the commencement of operations in Libya”, March 21, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/21/letter-president-regarding-commencement-operations-libya>.



宪的声讨。

根据美国国会于1973年通过的《战争授权法案》，美国总统在应对“国家紧急状态”时可以未经国会授权而采取单方面行动，但行动时间不超过60天，这些紧急状态的情况包括：美国本土、领地或武装部队遭到攻击。如果在这期间总统仍无法从国会得到战争授权，则该法案还另外给予总统30天撤出行动的时间。就美军采取对外军事行动须得到国会授权这一法律规定而言，美国对利比亚危机的军事干预显然不如阿富汗战争和伊拉克战争那样具有合法性，在这两场战争中，布什总统对美国武装部队发布的作战命令的确获得了美国国会的授权。在军事干预利比亚危机问题上，奥巴马总统的做法甚至比1999年克林顿总统下令美军轰炸科索沃还有过之而无不及。当时，美国司法部法律顾问办公室辩称，国会对科索沃战争的拨款就是它支持这场战争的支持。但在对利比亚的军事行动中，美国国会并没有批准任何拨款，奥巴马总统是将国会对五角大楼的常规性拨款用于对利比亚的空袭行动。<sup>①</sup> 上述这些有关军事行动合法性及拨款方面的问题对美国对利比亚危机开展军事干预行动的限制是毋庸置疑的。

### 三

奥巴马总统对利比亚危机的政策对美国国内政治和美国的对外关系具有重要影响。就其对美国国内政治的影响而言，鉴于它曾加剧府会关系紧张，因此，虽然可以说它是一项成功的对外政策，但其对奥巴马总统竞选连任的影响很大程度上是一把双刃剑。就其对美国对外关系的影响而言，其意义则尤为深远，主要体现在：它意味着所谓“无赖国家”与美国的和解难以实现；美国参与的联军对利比亚危机的军事干涉对中东动荡具有推波助澜的作用；围绕应对利比亚危机的协调与合作有助于强化美欧跨大西洋联盟关系等。

奥巴马政府对利比亚危机的政策曾在美国国内招致了广泛的批评。大多数批评针对的是政府优柔寡断、不愿意发挥领导作用以及并未对美国或国际社会的目标加以清晰界定等。批评者认为，联合国、欧盟或东盟都不具备领导国际社会的

---

<sup>①</sup> Bruce Ackerman, “Obama’s Unconstitutional War”, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/24/obama\\_s\\_unconstitutional\\_war? page = 0, 1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/03/24/obama_s_unconstitutional_war? page = 0, 1).



那种凝聚力、目的的统一性，特别是军事能力。奥巴马总统本应该从一开始就确定明确的目标，让美国在政治和军事上担当领导角色，在利比亚乃至该地区领导国际社会的行动。<sup>①</sup> 还有的批评针对奥巴马政府未经国会授权即发动对利比亚危机的军事干涉。

上述批评者包括美国资深参议员约翰·麦凯恩和约瑟夫·利伯曼，众议院议长约翰·博纳等。他们都从不同的角度对奥巴马政府对利比亚危机的政策提出质疑与批评。麦凯恩认为，奥巴马应该捍卫民主，美国应该担任领导。利伯曼则表示，起初，由于担心在利比亚的美国公民的安全，奥巴马在利比亚危机问题上表态比较犹豫，这可以理解。但是，“坦率地说，我希望我们能更明确更早表达反对卡扎菲政权的立场。事实是，现在该采取行动了，而不只是发表声明”。<sup>②</sup> 博纳在其3月23日回复奥巴马总统3月21日关于美国在利比亚行动理由的来信时质疑道，奥巴马总统应该对于美国在利比亚使命的范围、目标、目的以及实现手段等向美国人民和国会做出更清晰、全面的评估。<sup>③</sup>

来自美国国会的对于奥巴马总统未经国会授权发动的对利比亚军事干涉行动的批评尤为普遍。那些认为奥巴马总统未经国会许可而授权对利比亚实施导弹袭击是一种越权行为的国会议员们的愤怒不断积聚。对于奥巴马的批评来自国会的各个方面：比如像参议员吉姆·韦布和迪克·卢格这样的温和派；像众议员丹尼斯·库西尼茨和罗恩·保罗那样的极左和极右派，他们认为奥巴马总统的行为违宪；还包括来自两党的领导集团，包括众议院民主党议员团主席康涅狄格州议员约翰·拉森和来自密歇根州的自诩为“鹰派”的共和党众议员坎戴·斯米勒。<sup>④</sup> 尽管随着卡扎菲政权的瓦解、北约行动的结束，美国国内的这种批评趋于平息，但是，显然上述不满与批评很可能会被即将到来的美国大选激活，而其对奥巴马总统竞选连任的影响在很大程度上是一把双刃剑。

① Kemal Dervi?, “The Obama Administration and the Arab Spring”, [http://www.brookings.edu/opinions/2011/0401\\_obama\\_arab\\_spring\\_dervis.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/0401_obama_arab_spring_dervis.aspx).

② Gabriella Schwarz, “Senators criticize Obama over Libya”, <http://politicalticker.blogs.cnn.com/2011/02/27/senators-criticize-obama-over-libya/>.

③ “Speaker Boehner Letter to President Obama on Military Action in Libya”, Mar 24, 2011, <http://boehner.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=230831>.

④ Jonathan Allen & Marin Cogan, 3/21/11, “Did Obama lose Congress on Libya?”, <http://www.politico.com/news/stories/0311/51687.html>.



就美国与所谓“无赖国家”的和解问题而言，利比亚的事例表明，未经政权更迭，和解难以达成。奥巴马政府对中东、北非各国的动荡局势所采取的政策显然是不同的，其对利比亚采取的从经济制裁至军事干涉的政策与美利关系，特别是1969~2003年间的美利关系有密切关系。1979年12月29日，美国政府将利比亚列为“支持恐怖主义的国家”。1988年发生的洛克比空难事件则使美利关系降至新的冰点。2003年以来，由于卡扎菲政府同意向洛克比空难的遇难者支付总额为27亿美元的赔偿，并宣布放弃大规模杀伤性武器和导弹计划，美利关系逐步正常化。2009年1月，美利两国互派大使。同年9月，卡扎菲还首次参加在纽约联合国总部举行的第65届联大会议。2010年5月，美利两国还签署《贸易投资框架协议》。但2011年2月爆发的利比亚危机则使美利关系急剧恶化。奥巴马总统宣布对利动武的理由时讲到，“几十年来，通过支持恐怖主义来对付美国人民及其他人，通过在他自己边境内实施的屠杀，卡扎菲已经表明他自己愿意使用冷酷的武力”。<sup>①</sup>在这里，奥巴马重提卡扎菲支持恐怖主义的历史，而完全不顾美国国务院2006年6月已将利比亚从支持恐怖主义国家名单除名的事实。这表明，那些曾被美国贴上“无赖国家”标签的国家，与美国实现和解即便不是不可能的，也是十分艰难的。它所传递的信息对于那些同样曾被美国称之为“无赖国家”的影响不容低估。

就奥巴马政府对利比亚危机的武力干预对中东政治动荡的影响而言，它很可能会起一个推波助澜的作用。对于中东、北非各国发生的政治动荡，奥巴马政府的政策显然是不同的，这种不同是美国进行相应的利益权衡的结果。美国国防部长盖茨在众议院武装部队委员会的听证会上发言指出，“美国应对中东、北非动荡的核心原则是：反对暴力、支持普适价值、主张政治变迁和改革。与此同时，我们也认识到，该地区每个国家所处的环境都是独特的，其中许多受影响的国家是我们对付像基地组织和伊朗这样的共同挑战的重要安全伙伴”。<sup>②</sup>以也门和巴林为例，奥巴马政府对也门和巴林两国的内部动荡保持缄默。原因在于，这两个国家都是美国的战略盟友。美国的第5舰队就驻扎在巴林，这个岛国被视为遏制

<sup>①</sup> “Remarks by the President on the Situation in Libya”, March 18, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/18/remarks-president-situation-libya>.

<sup>②</sup> Robert M. Gates, “Statement on Libya -House Armed Services Committee”, March 31, 2011, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1551>.



伊朗的支柱。美国进步中心资深学者布赖恩·凯图卢斯认为，在巴林，奥巴马政府关注的是遏制伊朗和来自波斯湾的石油供应保持平稳。而其在也门关注的则是对付阿拉伯半岛的基地组织。<sup>①</sup>

但是，面对利比亚危机，奥巴马政府却打破了以往的沉默。其武力干预的政策对中东动荡的影响不容低估。乔治·华盛顿大学国际政治与人道主义干预专家迈克尔·波奈特认为，“干涉的决定确立了一个先例，事实上，令人担忧的是，实施一次干涉，就制造了将来再次进行干预的期待”。<sup>②</sup>而由于这种期待，中东的政治动荡会在一定时期内一定程度上呈愈演愈烈之势。目前，日益升级的叙利亚危机就是一个例证。

最后，这种影响还表现在美欧关系方面。在利比亚危机过程中，美欧之间的协调，特别是美国与北约的合作引人注目，其对未来美欧关系的影响十分深刻。多年来，美国与其北约盟友之间一直在责任分担问题上争执不休。而在对利比亚危机的军事干涉中，北约基本上处于主导地位，而美国则扮演支持者的角色。美国国务院负责欧洲事务的助理国务卿菲利普·戈登就此认为，在利比亚的行动“在许多方面表现出一种模式，即如何由美国开辟道路，并允许盟友提供支持。……在最初阶段的任务只有美国能胜任，接下来由欧洲人在某些方面发挥领导作用”。<sup>③</sup>奥巴马总统显然希望塑造这样一种责任分担的模式，他在3月26日的讲话明确表示，“正如我在开始时所承诺的那样，美国军队的作用是有限的。……也正如本周所达成的一致所表明的，在利比亚行动的责任正在由美国移交给我们的北约盟友和伙伴。国际社会就应该这样运作——更多国家，而不只是美国，应该承担维护和平与安全的责任”。<sup>④</sup>

① Jackie Northam, “Will U. S. Policy In Libya Spread To Other Nations?”, March 29, 2011, <http://www.npr.org/2011/03/29/134932182/will-u-s-policy-in-libya-spread-to-other-nations>.

② Jackie Northam, “Will U. S. Policy In Libya Spread To Other Nations?”, <http://www.npr.org/2011/03/29/134932182/will-u-s-policy-in-libya-spread-to-other-nations>.

③ “NATO in Libya a ‘model’ for Euro-US cooperation: US official”, 15 Sep 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/8764812/NATO-in-Libya-a-model-for-Euro-US-cooperation-US-official.html>.

④ “Weekly Address: President Obama Says the Mission in Libya is Succeeding”, March 26, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/26/weekly-address-president-obama-says-mission-libya-succeeding>.



奥巴马政府执政后，积极推动北约战略新概念的出台，其战略意图就是将北约塑造成一个与美国一道应对全球性挑战的伙伴。从一定意义上说，对利比亚的军事干预是这种战略意图的实战演练，它的成功有助于深化美欧以北约为依托的安全合作，对于密切美欧关系也具有重要意义。

## Obama Administration's Policy on Libya Crisis

*Liu Deshou*

**Abstract:** In dealing with Libya crisis that broke out in mid-February 2011, Obama administration combines its active multilateral diplomacy with limited military intervention and achieves its expecting goal of overthrowing Kaddafi regime. Overall, Obama administration's policy on Libya crisis is cautious and low profile. This policy is resulted from the timely control of the development of Libya crisis by Obama's security team who is guided by smart power strategy under the background of financial crisis and military shrinking policy. The impact of the policy on the coming presidential election is double-edged sword, and its influence on U. S. foreign relations is profound.

**Key Words:** Libya Crisis; Obama Administration ; Foreign Policy

## 奥巴马政府的对俄新战略 及其实施成效评估

何维保\*

**摘要：**奥巴马出任总统后，对美国的对俄战略进行了大幅度的调整，他提出了“重启”美俄关系的计划，取消了布什政府的东欧导弹防御计划，提出了新的欧洲导弹防御计划并邀请俄罗斯参与，与俄罗斯达成了新的削减进攻性战略武器的协议，并在经济、文化等领域加强了与俄罗斯的合作与交流。奥巴马政府的新对俄战略取得了一定的成效，美国在伊朗核问题、向北约的阿富汗驻军运输补给等多个问题上得到了俄罗斯的回报，美俄关系也得到了明显改善。但奥巴马政府的新对俄战略无法解决美国维护自己霸权地位与俄罗斯试图恢复自己大国地位之间的结构性矛盾，美俄在中东问题等许多国际问题上仍存在不少地缘战略利益上的分歧和摩擦，美国对俄罗斯国内政治的担忧和干预也容易对美俄关系产生消极影响。

**关键词：**奥巴马政府 美俄关系 对俄战略 重启

美国总统奥巴马于2009年1月出任美国总统之后，对美国的对外战略和对外政策进行了大幅度的调整，其中对美国的对俄战略的调整显得非常引人注目。奥巴马政府郑重宣布“重启”美俄关系，并在“重启”精神的指导下在多个领域内加强了与俄罗斯的合作和对话。目前，奥巴马总统的任期即将届满，不论已宣布参加竞选连任的奥巴马能否继续当选下一任美国总统，奥巴马政府的对俄战略和对俄政策都将是未来新一届美国政府的一项重要外交遗产，并将深刻影响未来美俄关系的走向。

---

\* 何维保，史学博士，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。



## 一 奥巴马政府调整美国对俄战略的原因

奥巴马政府调整美国对俄战略的原因是多方面的。综合来看，这些原因主要包括以下几个方面。

1. 奥巴马上台后决心对美国整体的外交战略和外交风格进行改革，摒弃小布什政府的单边主义作风，重新强调多边主义的国际合作与对话。奥巴马政府对俄战略的调整显然也是这种改革的一部分

与小布什不同，奥巴马认识到，“任何一个国家，无论其多么强大，都无法单独应对全球性的挑战”，因此，他认为美国应该如二战后所做的那样，通过加强各国间的合作，为未来做好准备，美国“必须要集中加强国际机制并激励集体行动，以此促进共同利益，如打击暴力极端主义，阻止核武器扩散和确保核材料安全，实现平衡且可持续的经济增长，制定合作方案，以应对气候变化、武装冲突乃至传染性疾病等的威胁”。<sup>①</sup>正是在这种思想的指导下，奥巴马对美国总体的外交战略进行了重大改革，并提出了“重启”美俄关系的方略。

2. 奥巴马政府认识到了俄罗斯在战略上对美国的重要性，认为美国必须加强与俄罗斯的合作

尽管与“冷战”时期的苏联相比，今天俄罗斯的实力和影响力都已不可同日而语，但俄罗斯仍是一个对美国非常重要的大国。在2010年5月向国会提交的《国家安全战略》报告中，奥巴马指出，俄罗斯是一个与中国和印度一样非常重要的影响力中心，“俄罗斯已经作为一种强有力的声音重新在国际舞台上崛起”，因此，美俄关系与中美关系和印美关系一样，对于美国与其他国家发展在共同利益基础上的广泛合作来说具有重要意义。<sup>②</sup>

3. 美国自身面对的困境以及解决一些具体现实问题的紧迫性促使奥巴马政府寻求尽快改善与俄罗斯的关系

奥巴马出任美国总统之时，正值美国在内政外交上都陷入困境之际。在国

<sup>①</sup> Obama, “National Security Strategy”, May 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).

<sup>②</sup> Obama, “National Security Strategy”, May 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).



内，经济危机的打击严重摧残了美国的经济，致使美国民众的失业率居高不下，同时，巨额债务和高企的财政赤字也给美国政府带来了巨大的压力。在国际上，反恐战争使美军在伊拉克和阿富汗都陷入了泥潭，小布什政府的单边主义对外政策也严重损害了美国的软实力，而在伊朗核问题和朝鲜核问题上，美国也几乎是一筹莫展。这种内外交困的局面，使得美国尤其需要来自俄罗斯等大国的合作与帮助。

另外，奥巴马上台时，美国在过境俄罗斯向北约的阿富汗驻军运输物资问题上正迫切需要得到俄罗斯的支持与帮助。在计划对伊朗进行新的经济制裁方面，俄罗斯的合作态度对美国来说也非常重要。解决这些现实问题的紧迫性也增加了奥巴马政府改善美俄关系的动力。

此外，小布什政府时期美俄关系由于多种原因而一度陷入僵局，这种状况也引起了许多美国学者的担忧和反思。奥巴马出任总统之后，美国国内学术界和思想界主张改善美俄关系的呼声也比较高。奥巴马政府调整美国的对俄战略在某种程度上也可以被看做是对这种呼声的反应。

## 二 奥巴马政府调整美国对俄战略的主要举措

奥巴马政府对美国对俄战略的调整主要包括以下内容。

### 1. 正式宣布“重启”美俄关系，与小布什政府的对俄政策分道扬镳

奥巴马政府对于“重启”美俄关系是非常看重的。为了表明美国对于“重启”美俄关系的认真态度，奥巴马政府甚至还专门安排了一个“重启”仪式。2009年3月6日，美国国务卿希拉里·克林顿与俄罗斯外长拉夫罗夫在日内瓦举行会谈，在这次会谈中，希拉里·克林顿送给拉夫罗夫一个上面写着“重启”（RESET）字样的小装置，并与拉夫罗夫共同按下了这个按钮。这种象征性的做法，表明了奥巴马政府决心要与小布什政府的对俄政策划清界限，重新发展与俄罗斯的合作关系。这无疑是向俄罗斯发出了一个明确的信号。

俄罗斯对奥巴马政府的新对俄政策反应积极。继两国外长的日内瓦会谈之后，2009年7月6日，奥巴马对俄罗斯进行了他上任之后的首次访问。在这次访问过程中，美俄两国签署了关于进一步削减进攻性战略武器问题的谅解备忘



录、美俄武装力量合作发展框架文件、有关反导问题的联合声明以及关于阿富汗军事中转问题的协议文件等。可以说奥巴马政府的“重启”战略很快就为美国带来了比较丰厚的回报。

## 2. 取消小布什政府的东欧导弹防御部署计划，实施新的欧洲导弹防御计划，并积极邀请俄罗斯参与这一新导弹防御系统的建设

在奥巴马上任之前，小布什政府决定在东欧的波兰和捷克建设导弹防御系统，以保护美国及美国的欧洲盟国。俄罗斯认为美国在东欧建设导弹防御系统将会严重威胁俄罗斯的安全利益，所以强烈反对美国的这一计划。因此，东欧导弹防御问题成为引发美俄之间矛盾与摩擦的一个重要症结。奥巴马上任之后，对美国的欧洲导弹防御计划作出了重大调整。2009年9月17日，奥巴马政府正式宣布，美国将放弃布什政府在东欧建设导弹防御系统的计划，而将建设一种新的欧洲导弹防御系统。

美国放弃在东欧建设导弹防御系统的计划，为美俄关系的进一步发展扫清了一个比较大的障碍。对此，俄罗斯公开表示欢迎。俄罗斯总统梅德韦杰夫曾明确指出，“我们赞赏当前美国政府在有关反导防御问题上做决策时所采取的措施，这带来了进步”。<sup>①</sup>

除了宣布放弃布什政府的东欧导弹防御计划之外，美国还正式向俄罗斯发出了邀请，希望俄罗斯能在欧洲导弹防御建设上与美国进行合作。奥巴马在宣布放弃东欧导弹防御计划时就同时宣称，“我们也欢迎俄罗斯的合作，以便把俄罗斯的导弹防御能力带入一个对我们的共同战略利益的更广泛的防护中”。<sup>②</sup>此后，美国国务卿希拉里与美国国防部长盖茨也多次公开表示，美国有意邀请俄罗斯与北约携手合作，共同发展导弹防御系统。北约在奥巴马宣布了新的欧洲导弹防御计划之后，也多次呼吁俄罗斯与北约共同建设导弹防御系统。面对美国和北约不断发出的邀请，俄罗斯对此也做出了比较积极的反应。2010年4月27日，俄总

① The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Medvedev of Russia at New START Treaty Signing Ceremony and Press Conference”, April 8, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-medvedev-russia-new-start-treaty-signing-cere>.

② Obama, “Remarks by the President on Strengthening Missile Defense in Europe”, September 17, 2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-Strengthening-Missile-Defense-in-Europe/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Strengthening-Missile-Defense-in-Europe/).



统梅德韦杰夫表示，俄罗斯将会同意北约秘书长拉斯穆森提出的北约与俄罗斯共同建设导弹防御系统的建议。<sup>①</sup>

更值得注意的是，在2010年11月在葡萄牙首都里斯本举行的北约领导人峰会上，北约成员国的领导人一致同意“决定发展一种导弹防御能力以保护所有北约欧洲成员国的人口、领土和军事力量，并邀请俄罗斯与我们进行合作”，“我们将会继续按照互惠、最大限度透明和互信的精神，寻找与俄罗斯进行导弹防御合作的机会，我们重申北约已经做好准备邀请俄罗斯共同探索在适当时机以互利的方式将现有和计划中的导弹防御系统连接起来的潜在可能”。<sup>②</sup> 而在此期间，俄罗斯总统梅德韦杰夫也正式表示，俄罗斯已经准备好在平等和负责任的原则下参加欧洲的联合导弹防御系统。这表明俄罗斯与北约在共同建设欧洲导弹防御系统问题上已经达成了初步的共识。<sup>③</sup> 这是一种很值得我们注意的重大动向。

### 3. 在防扩散和裁军领域，对与俄罗斯进行合作采取更为积极的态度，并取得重要成就

奥巴马上任以后，决心改变美国在核不扩散、军控和裁军方面的一些负面形象，恢复和维持美国在这些领域中的领导地位。为此，美国在这些领域中采取了不少积极行动。2010年4月8日，奥巴马与梅德韦杰夫在捷克首都布拉格签署了新的削减和限制进攻性战略武器的条约，新条约规定美俄双方将对自己现有的进攻性战略核武器及发射工具进行大幅度的削减。目前，美国国会参议院和俄罗斯议会都已经批准了该条约。这一条约的签署和实施是美俄两国在裁军领域及增强双方战略稳定方面取得的一项重大成就，同时它也是美俄关系“重启”取得阶段性成功的一个重要标志。

### 4. 全方位扩大了美俄之间的对话与交流

需要指出的是，奥巴马政府对美俄关系的“重启”并不局限于政治和安全

① RIA Novosti, “Medvedev says Russia interested in NATO proposals on anti-missile defense”, April 27, 2010, <http://en.rian.ru/world/20100427/158761782.html>.

② NATO, “Lisbon Summit Declaration”, November 20, 2010, [http://www.nato.int/cps/en/SID-1AE1CE3C-53C37520/natolive/official\\_texts\\_68828.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-1AE1CE3C-53C37520/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en).

③ RIA Novosti, “Russia ready to join missile shield as equal partner-Medvedev”, November 20, 2010, <http://en.beta.rian.ru/russia/20101120/161424960.html>; Svetlana Babaeva, “Good intentions may turn out bad results”, November 29, 2010, <http://en.beta.rian.ru/analysis/20101129/161543167.html>.



领域，相反，它是一种全方位的“重启”。2010年5月8日，奥巴马总统在接受俄罗斯电视台记者的采访时就曾明确指出，美俄两国关系“重启”的完整概念不仅是指在安全问题上“重启”两国关系，加强美俄两国间的商业和经贸联系、推动俄罗斯的创新、发展能创造就业机会和提高两国人民生活水平的高科技企业等，也是美俄关系“重启”的重要内容。<sup>①</sup>在这种“重启”精神的指导下，美俄之间的对话与交流在各个领域都得到了扩展。例如，美俄双边总统委员会（U. S. -Russian Bilateral Presidential Commission）的建立就是美俄双边关系得到全方位扩展的一个重要标志。

2011年12月16日，在世界贸易组织第八次部长会议上，俄罗斯加入世界贸易组织的协议获得批准，俄罗斯正式成为世界贸易组织的成员。这也是美俄关系发展的一项重要成就。在11月10日俄罗斯刚刚完成加入世界贸易组织的最后谈判时，奥巴马就发表讲话指出，这是“美俄关系中非常重要的一天”，俄罗斯加入世界贸易组织不仅对俄罗斯意义重大，而且也能增加美国制造品和农产品的出口，有助于创造新的工作机会，因此美国的公司和工人都能从中获益。<sup>②</sup>

### 5. 对未来与俄罗斯关系的长远前景提出了一定的设想

奥巴马政府调整对俄政策，使两国关系重新趋暖，这只是一个短时段的现象。然而，对于未来美俄关系的长远前景，奥巴马政府也并非没有设想。

2009年7月28日，美国助理国务卿菲利普·戈登（Philip Gordon）在美国国会作证时指出，北约应向欧洲所有的民主国家敞开大门，如果俄罗斯达到了相关的标准，能够为共同安全作出贡献，在盟国一致同意的情况下，不应该把它排除在北约之外。<sup>③</sup>这是美国的高级官员在俄罗斯加入北约问题上首次做出这样明确的表态。这显然也是向俄罗斯释放了一个明确的信号。虽然俄罗斯在短期的未来不大可能加入北约，但从长远的趋势分析来看，俄罗斯未来加入北约的可能性

① The White House Office of the Press Secretary, “Interview of the President by Sergey Brilev of Channel Rossiya, Russian Television,” May 6, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/interview-president-sergey-brilev-channel-rossiya-russian-television>.

② Obama, Statement by President Obama on Progress in Russia’s WTO Accession Talks, November 10, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/10/statement-president-obama-progress-russias-wto-accession-talks>.

③ Philip Gordon, “The U. S. Security Relationship with Russia and its Impact on Transatlantic Security”, July 28, 2009, [http://armedservices.house.gov/pdfs/FC073009/Gordon\\_Testimony073009.pdf](http://armedservices.house.gov/pdfs/FC073009/Gordon_Testimony073009.pdf).



却是存在的。2010年11月20日，俄罗斯总统梅德韦杰夫在回答一名记者的相关提问时指出：“在目前，我无法想象俄罗斯加入北约的情况，但任何事情都是在变化的，北约自身也在变化。”<sup>①</sup> 这表明，俄罗斯领导人并没有完全排除俄罗斯未来加入北约的可能性。

奥巴马政府在“重启”的框架下改善了与俄罗斯的关系，并宣布北约的大门也向俄罗斯敞开，这是一种意义深远的表态，非常值得注意。

### 三 对奥巴马政府新对俄战略及其实施效果的评估

奥巴马政府“重启”美俄关系的做法曾在美国国内引起过广泛的争论。不过，从近三年多来奥巴马政府对俄新战略的实施效果来看，奥巴马政府的这种新对俄战略还是取得了比较明显的成效的。这主要体现在以下几个方面。

#### 1. 美俄关系得到明显改善，两国间的各种摩擦大大减少

奥巴马出任美国总统并实施新的对俄战略之后，美俄两国关系很快走出了小布什政府时期的那种低谷，并开始逐步回暖。这从2009年以来两国高层频繁的互访和接连达成的一项又一项合作协议中不难看出。<sup>②</sup> 同时，美俄之间的各种摩擦也大大减少了。奥巴马政府已经取消了曾引起俄罗斯激烈反对的东欧导弹防御部署计划，并且两国已就联合建设欧洲导弹防御系统展开了具体的谈判；在俄罗斯的人权和民主等问题上，美国也一度放低了批评俄罗斯的调门；在俄罗斯与其邻国关系的问题上，美国也减少了对俄罗斯的直接批评与抨击。这使得奥巴马当政以来的美俄关系总体上显得比较“融洽”。

#### 2. 美国在多项国际问题上得到了俄罗斯的重要回报

奥巴马政府“重启”美俄关系并使美俄关系得到改善以后，美国在下面两

① RIA Novosti, “Medvedev noncommittal on prospect of Russia’s NATO membership”, November 20, 2010, <http://en.rian.ru/russia/20101120/161425599.html>.

② 2010年6月24日，美国白宫的新闻秘书办公室曾公布过一份对美俄关系“重启”成果的情况说明，这份文件罗列了美俄关系“重启”后两国所达成的政府间协议与成果，以及私人的和非政府的倡议及活动。从这份文件中可以看出，自“重启”两国关系以来美俄两国确实收获了非常丰富和广泛的成果。参见 The White House Office of the Press Secretary, “U.S.-Russia Relations: ‘Reset’ Fact Sheet”, June 24, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>.



个重要问题上得到了俄罗斯的回答。

首先是伊朗核问题。在奥巴马政府实施新的对俄战略并宣布放弃东欧导弹防御计划之后，先前一直反对对伊朗进行进一步制裁的俄罗斯突然转变态度，同意支持美国制裁伊朗的提议。最终在2010年6月9日，在联合国安理会投票表决对伊朗实施制裁的决议案时，俄罗斯不出意料地投了赞成票。俄罗斯的支持使得美国制裁伊朗的计划得以顺利实施。

其次，在过境俄罗斯向北约的阿富汗驻军运输军事物资问题上，美国也得到了俄罗斯的大力帮助。在2009年7月7日访俄期间，奥巴马与梅德韦杰夫签署了一项协议，根据这项协议，俄罗斯允许美国每年可以有4500个航班过境俄罗斯向阿富汗运输人员和物资。根据白宫的一项声明，这一举措每年将为美国节省1.33亿美元的运费。另外，此举还将为美国节省不少时间，大大提高美国相关行动的效率。<sup>①</sup>

### 3. 美俄合作与对话的深度有所加深，两国间的战略互信有所加强

美俄合作与对话的深度有所加深，这主要体现在美国与俄罗斯同意共同建设欧洲导弹防御系统上。当前，美国与俄罗斯正在就合作建设欧洲导弹防御系统问题展开具体的谈判，两国在这个问题上仍存在不少分歧，其中的一个主要分歧是，美国主张北约和俄罗斯各自建设一个独立的导弹防御系统，两个导弹防御系统相互交换相关情报信息，而俄罗斯则主张双方共同建设一个联合的导弹防御系统。<sup>②</sup>由此可见，虽然俄罗斯希望能平等地参与欧洲导弹防御系统的建设，但美国显然不想放弃对自己的导弹防御系统的指挥控制权的垄断；此外，由于导弹防御系统涉及许多敏感的高科技技术，美国对把这些高科技技术展示给俄罗斯人可能也存有一定的疑虑。但是，综合来看，未来美俄以某种方式展开合作，共同建设欧洲导弹防御系统的可能性是比较大的。这是因为，共同建设欧洲导弹防御系统对于加强美俄双方自身的安全都有很大的帮助，另外，如果美国不顾俄罗斯反对，一意孤行地独自搞导弹防御系统并导致俄罗斯采取了报复性措施，那么美国及其欧洲盟国的安全利益将大大受损，甚至得不偿失。

① American Forces Press Service, "Russia Allows Transit for Afghanistan-bound US Troops", July 7, 2009, <http://www.defencetalk.com/russia-allows-transit-for-afghanistan-bound-us-troops-20343/>.

② RIA Novosti, "Medvedev, Gates to discuss missile defense in Moscow", March 22, 2011, <http://en.rian.ru/russia/20110322/163135093.html>.



导弹防御系统涉及国家的战略安全问题，美俄两国计划在这个问题上展开合作，这本身就反映出美俄两国间的合作与对话已经达到了一个新的高度，两国间的战略互信也有所加强。除此之外，奥巴马本人也认为，美俄之间已经建立起一种关系，“一种真正的信任，这种信任很有希望能使未来美俄之间的谈判和对话产生成果”。<sup>①</sup>

然而，虽然奥巴马政府的新对俄战略取得了一些比较明显的成效，但它也存在不足之处。

首先，奥巴马政府的新对俄战略无法解决美俄之间的一些结构性矛盾。

随着自己国力的不断恢复，俄罗斯希望能重新成为得到普遍尊重的、具有举足轻重地位的世界大国，同时，俄罗斯主张推动世界多极化。而美国则希望维持自己的霸权和世界领导者地位。因此俄罗斯的发展壮大及其多极化主张对美国构成了某种挑战。如何在维持与俄罗斯合作关系的同时解决这一挑战？奥巴马政府的新对俄战略无法彻底解决这个问题。

另外，在战略互信问题上，虽然美俄两国曾多次强调冷战已经结束，美俄两国视对方为敌人的时代已经过去，但美国对俄罗斯未来重建一个大帝国的可能性仍然非常警惕，而俄罗斯则时常怀疑美国实行的是遏制俄罗斯的政策。因此，虽然奥巴马政府的新对俄战略使得美俄之间的战略互信有所增强，但美俄两国尚未实现本质上的战略互信。

其次，奥巴马政府“重启”美俄关系之后，主张优先在有共同利益的领域发展与俄罗斯的合作，而淡化或搁置了美俄两国在某些问题上的分歧，但这些分歧仍然是存在的，在未来仍有可能引起美俄之间矛盾和摩擦的激化。

例如在格鲁吉亚问题上，虽然奥巴马政府改变了小布什政府的做法，在支持格鲁吉亚及乌克兰加入北约的问题上放缓了脚步，但奥巴马政府重申支持格鲁吉亚等俄罗斯邻国的主权和领土完整。<sup>②</sup> 而俄罗斯已经承认了属于格鲁吉亚的南奥赛梯和阿布哈兹的独立。美俄两国在这个问题上的矛盾是无法调和的。

① The White House Office of the Press Secretary, “Interview of the President by Sergey Brilev of Channel Rossiya, Russian Television,” May 6, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/interview-president-sergey-brilev-channel-rossiya-russian-television>.

② Obama, “National Security Strategy”, May 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf).



2011年，在美国与欧盟国家的推动下，突尼斯、埃及和利比亚等中东北非地区的部分国家发生了所谓的“阿拉伯之春”运动，导致一些国家发生了政权更迭。在这一过程当中，俄罗斯对这些国家的外交政策多次与美国的外交政策发生摩擦和分歧。这反映出美俄两国在这一地区的地缘政治利益和地缘经济利益存在冲突。而这种冲突也是很难得到彻底解决的。

在俄罗斯国内的民主和人权问题上，美国经常对俄罗斯进行批评和干预，也时常会引起俄罗斯的不满。2011年11月，俄罗斯举行了第六届国家杜马选举，支持梅德韦杰夫和普京的统一俄罗斯党在选举中获胜。选举结束后，俄罗斯国内反对派声称选举中存在大量舞弊行为，并举行了声势浩大的抗议活动。12月6日，美国国务卿希拉里在出席欧洲安全与合作组织外长会议时公开宣称俄罗斯的这次选举既不公平也不公正，并要求俄罗斯对这次选举中的舞弊行为进行调查。<sup>①</sup>对于希拉里的这种指责，梅德韦杰夫和普京都进行了比较强硬的回应，他们批评希拉里的论调缺乏事实依据，并干预了俄罗斯的内政。

2011年9月24日，在与普京共同出席统一俄罗斯党代表大会时，梅德韦杰夫提名由普京代表该党参加2012年的总统大选，普京则表示，如果当选总统，将任命梅德韦杰夫出任总理。2012年3月4日，普京在新举行的俄罗斯总统大选中获胜当选。这意味着，在2012年俄罗斯很可能会再次出现普京任总统、梅德韦杰夫任总理的领导体制。普京与梅德韦杰夫的这种权力交接安排，也在美国引发了不少人的批评。

## 四 美俄关系面临的新挑战及其发展前景

奥巴马政府的对俄新战略总体上推行顺利，美俄关系也得到了明显的改善，但当前的美俄关系也面临着一些新挑战。这些新挑战主要包括：当前美俄两国在解决叙利亚问题上分歧严重；普京再次当选俄罗斯总统以及美国2012年即将举行的总统大选为未来美俄关系的发展增加了不确定性。

### 1. 美俄在叙利亚问题上的严重分歧

叙利亚是“阿拉伯之春”运动中国内政局出现动荡的中东国家之一。从

---

<sup>①</sup> Novosti, Clinton: Russia elections ‘neither free nor fair’, December 6, 2011, <http://en.rian.ru/world/20111206/169399214.html>.



2011年3月开始,叙利亚国内出现了反政府的示威游行并迅速蔓延到了全国的许多地方,叙利亚的安全部队与示威民众多次发生流血冲突,在部分城市,叙利亚政府军更是与反对派武装展开了大规模的战斗。美国与部分欧盟国家联合一部分阿拉伯国家,借此不断向叙利亚施加压力,试图迫使叙利亚的巴沙尔·阿萨德总统下台。但美国的做法多次遭到俄罗斯的反对与阻挠。

俄罗斯之所以反对美国的做法,是因为俄罗斯在叙利亚有着重要的战略利益。俄罗斯与叙利亚长期保持着友好关系,早在冷战期间,叙利亚就是苏联在中东地区的一个重要盟友。如今,叙利亚是俄罗斯的重要武器出口市场之一,叙俄两国签署有包括军事领域在内的诸多合作协议;叙利亚的塔尔图斯港则是俄罗斯在独联体国家之外设在海外的唯一一个军事基地。另外,维持与叙利亚的传统友好关系对于俄罗斯在中东地区发挥自己的影响力也至关重要。如果当前的叙利亚总统巴沙尔被赶下台,俄罗斯在叙利亚的既有战略利益未来能否得到维护将会被打上一个大大的问号。有学者还认为,俄罗斯在自己本国的北高加索地区本已麻烦不断,因此它也不希望看到美国在中东的干预行动在伊斯兰世界引发更多的冲突和动荡。<sup>①</sup>除此之外,对于美欧力推“阿拉伯之春”运动,以人权和民主为借口在部分国家实行政权更迭的做法,俄罗斯本来就不支持,甚至有所顾忌。这也是俄罗斯在叙利亚问题上多次反对美国的一个重要原因。

当前美俄两国在叙利亚问题上的一个主要分歧在于:美国明确支持要在叙利亚实现政权更迭,<sup>②</sup>而俄罗斯反对任何以巴沙尔总统下台为前提条件的涉叙协议安排。

为了捍卫自己在叙利亚问题上的利益,俄罗斯在联合国安理会多次否决美欧国家提出的针对叙利亚的决议案。2011年10月4日,安理会就法、德等国共同起草并提交的一份有关谴责叙利亚的决议草案进行表决,俄罗斯与中国动用了否决权,投了反对票,使决议草案未获通过。2012年2月4日,俄罗斯与中国一起,再次否决了由摩洛哥代表阿拉伯联盟向安理会提交的、由法英德等国及有关阿拉伯国家共同起草的涉叙决议草案。此外,俄罗斯还明确反对其他国家插手叙

① Dmitri Trenin, “Russia’s Line in the Sand on Syria”, February 5, 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137078/dmitri-trenin/russias-line-in-the-sand-on-syria>.

② Obama, “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly”, September 21, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/21/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.



利亚的内部事务，反对对叙利亚使用武力，并主张联合国安理会应在叙利亚问题上发挥主导作用。在美国及部分欧盟国家在叙利亚周边调兵遣将向叙利亚施加军事压力时，俄罗斯则派自己的海军舰队访问了叙利亚，彰显了自己在叙利亚问题上的强硬立场。

俄罗斯的做法引起了美国的强烈不满。美国国务卿希拉里·克林顿公开称俄罗斯与中国否决联合国相关涉叙决议案的做法是“卑劣的”，她还称俄罗斯与中国“不仅是反对叙利亚人民的渴望，而且是反对整个阿拉伯之春、整个阿拉伯觉醒运动的希望”。<sup>①</sup>

美俄在叙利亚问题上的分歧，反映出的其实是美俄两国在中东地区地缘战略利益上的冲突。叙利亚是中东地区的一个重要国家，它与 Hamas 和黎巴嫩真主党的密切关系使它能够对中东地区的局势产生举足轻重的影响，同时，叙利亚还是伊朗的重要盟友。如果美国能借“阿拉伯之春”运动席卷叙利亚的机会推翻叙利亚的巴沙尔政权，不仅将有机会改变中东地区的地缘政治版图，而且也将对伊朗构成沉重打击，从而有利于美国在伊朗核问题上对伊朗施加更多的压力。但俄罗斯在叙利亚有重要的战略利益，它不甘心自己在叙利亚的既得利益在美国的“倒叙”运动中付诸东流，同时，在叙利亚问题上坚持自己的声音，也有利于俄罗斯彰显自己在国际舞台上的重要影响力。因此，虽然目前美俄两国与相关各方仍在为解决叙利亚问题展开密集的外交行动，但叙利亚问题最终能否得到妥善解决还是一个未知数。再次当选俄罗斯总统的普京不久前在一篇文章中明确指出：“不应允许任何人把利比亚模式搬到叙利亚。”<sup>②</sup> 未来美俄两国如何在叙利亚问题上协调立场，减少分歧和摩擦，是美俄两国不得不共同面对的一大挑战。

## 2. 普京再次当选俄罗斯总统以及美国 2012 年的总统大选为美俄关系增添的不确定性

在 2012 年 3 月 4 日新举行的俄罗斯总统大选中，现任俄罗斯总理普京以超过 64% 的得票率再次当选俄罗斯总统。普京的新一届总统任期将从 2012 年 5 月开始。

① Al Pessin, “Clinton Lashes Out at Syria, Russia, China”, February 24, 2012, <http://www.voanews.com/english/news/Clinton-Lashes-Out-at-Syria-Russia-China-140371953.html>.

② Vladimir Putin, “Russia and the Changing World”, February 27, 2012, <http://premier.gov.ru/eng/events/news/18252/>.



普京再次当选总统在美国引起了不少人的担忧。这些人认为普京再次出任俄罗斯总统给俄罗斯的外交政策走向带来了不确定性，有些人还担心奥巴马对美俄关系的“重启”可能会由此终结。例如，美国著名智库战略与国际问题研究中心（CSIS）的俄罗斯与欧亚项目主任安德鲁·库钦斯（Andrew C. Kuchins）就认为，普京最新的竞选文章《俄罗斯与变化中的世界》已经表明，所谓的美俄关系“重启”已经结束，一个困难时期正等在前面。他指出：“可以确定的是，重启已经结束，华盛顿应该为与莫斯科之间有更多争吵的双边关系做好准备。”<sup>①</sup>

除了普京重新出任俄罗斯总统给美俄关系的发展走向带来的不确定性之外，2012年也是美国的总统大选年，美国的总统换届也为美国未来的对俄政策走向增添了不确定性。如果奥巴马在2012年的大选中能够胜选连任，那么美国的对俄战略将会保持很大的连续性，这一点是可以预期的。但如果是共和党人获得了选举的胜利，美国对俄战略出现较大调整的可能性就比较大。目前在共和党内的竞选中暂时领先的共和党总统候选人罗姆尼曾经反对批准美俄间新的削减和限制进攻性战略武器条约，并认为奥巴马政府放弃布什政府的东欧导弹防御计划是一个错误。<sup>②</sup>因此，如果罗姆尼最终在2012年的美国总统选举中获胜当选，美国在导弹防御等问题上调整对俄战略的可能性就比较大。

总之，如何解决叙利亚问题，以及如何应对美俄两国政府换届给两国关系的发展走向所带来的不确定性，是美俄两国当前面对的两个重要挑战。

至于美俄关系的发展前景，目前来看，尽管美俄两国在叙利亚问题上存在比较严重的分歧，但这一问题尚不足以构成美俄关系发展的严重障碍，两国在这一问题上仍有比较大的回旋余地。真正能对美俄关系的发展产生严重消极影响的问题，其实仍是美国在欧洲的导弹防御系统建设问题。美俄两国虽然就合作建设欧洲导弹防御系统问题达成了初步的合作意向，但两国就此展开的具体谈判却长期缺乏进展。在与俄罗斯进行相关谈判的同时，美国已经按照计划在欧洲开始了新导弹防御系统的部署工作，这引起了俄罗斯的不满。普京在不久前的竞选期间曾

① Andrew Kuchins, “The End of the ‘Reset’: Why Putin’s Re-Election Means Turbulence Ahead”, March 1, 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137308/andrew-c-kuchins/the-end-of-the-reset?page=2>.

② Mitt Romney, “Obama’s Worst Foreign-policy Mistake”, *The Washington Post*, July 6, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/05/AR2010070502657.html>.



经批评美国试图通过建设导弹防御系统追求一种“绝对安全”，不过，普京也没有排除与美国达成合作的可能性。<sup>①</sup>另外，伊朗核问题如果继续激化，美国如果对伊朗发动军事打击，也有可能对美俄关系造成比较大的负面影响。

奥巴马政府的对俄新战略使美俄关系得到了明显改善，目前美俄关系的总体发展趋势也是良好的，但这并不意味着未来美俄关系不会发生大的转折。在小布什担任美国总统期间，美俄关系也曾在“9·11”事件发生后发展到一个新的高度，但在小布什第二任期内，美俄关系却由于种种原因又一落千丈，两国关系又一度跌至冰点。<sup>②</sup>这就表明，美俄关系的发展走向在一定条件下是可以发生逆转的，如果美俄两国无法有效解决两国间的一些重要分歧，整个美俄关系的发展都有可能受到比较大的影响。因此，虽然目前奥巴马政府的对俄新战略看起来取得了不错的成绩，但我们也必须认识到，美俄两国间仍然存在一些对两国合作关系具有潜在威胁的问题。

如果未来美俄两国政府都能正确认识两国关系的重要性，谨慎处理好两国间的分歧，那么美俄关系的总体稳定应该是可以预期的。在欧洲导弹防御系统问题上，如果未来美俄两国达成了具体的合作协议，正式开始共同建设欧洲导弹防御系统，那将预示着美俄关系的发展又达到了一个新的高度。但如果两国无法解决在这个问题上的分歧，那么导弹防御问题将会对美俄关系造成非常大的消极影响。至于这一事态将会如何发展，我们可以拭目以待。

## The Obama Administration to Russia's New Strategy and Its Implementation Effect Evaluation

*He Weibao*

Abstract: President Barack Obama adjusted America's strategy to Russia greatly

① Vladimir Putin, "Russia and the Changing World", February 27, 2012, <http://premier.gov.ru/eng/events/news/18252>.

② 参见何维保《布什第二任期内对俄政策的调整及其原因》，载黄平主编《美国研究所青年学者论文选》，社会科学文献出版社，2009，第194~215页。



after coming into office. He put out a plan to “restart” the U. S. -Russia relation, gave up the Eastern European missile defense plan of the Bush administration, launched a new European missile defense plan and invited Russia to participate in, he also reached a new START with Russia, and has strengthened the U. S. -Russian economic and cultural cooperation and dialogue. Obama’s new strategy to Russia has made sense, the U. S. had got some returns from Russia on the Iranian nuclear issue and the issue of transporting supplies to NATO’s army in Afghanistan through Russia, and the whole U. S. -Russia relation becomes better. However, there are some conflicts between U. S. ’s strategy of keeping its leadership and Russia’s strategy of recovering its big power status on the international arena, Obama’s new strategy to Russia can not solve this problem, American’s geostrategic interest is different from Russia’s on the Middle East issue and some other international issues, and the U. S. ’s intervention in Russia’s internal politics also can produce negative influence on the U. S. -Russia relation.

Key Words: Obama administration; U. S. -Russia relation; strategy to Russia; Restart

# 美国经济、政治与社会



U. S. Economy, Politics and Society

## B. 11

### 温和复苏与奥巴马的白宫保卫战

——2011 年美国经济的点评

陈宝森\*

**摘要：**2011 年美国经济的总体表现为不稳定的温和复苏，这是经济复苏的内生动力不足，政府刺激衰减，以及日本地震、中东动荡、油价暴涨和欧债危机等外部因素综合作用的结果。当前美国经济面临的主要问题包括就业形势依旧严峻、楼市持续低迷、债务不断扩大和社会两极化的明显趋势，“占领华尔街”运动是这种态势的直接表现。2012 年的美国经济依旧受就业不足和楼市低迷的拖累，不过由于企业赢利状况良好，消费者信心正在回升，如果不出现大的外部冲击，美国经济在 2012 年的表现可能会好于 2011 年。

**关键词：**美国经济 失业 楼市 债务 “占领华尔街”

---

\* 陈宝森，中国社会科学院荣誉学部委员，中国社会科学院美国研究所研究员，研究方向为美国经济。



2011年，美国经济跌宕起伏，尽管官方数据显示经济复苏开始于2009年6月，2010年的国内生产总值又有3%的良好表现，但到2011年上半年这一势头却戛然而止。这是经济复苏的内生动力不足，政府刺激衰减，加上日本地震、中东动荡、油价暴涨、欧债危机等外部因素综合作用的结果。据美国商务部经济分析局最近公布的数据，2011年第一季度GDP增长年率为0.4%，第二季度为1.3%，第三季度为1.8%，第四季度为3.0%，全年为1.7%。第四季度的表现虽然向好，全年也只能算温和复苏。失业率下降缓慢不利于奥巴马的连任，共和党则乘机发难，决心把奥巴马拉下马。为击败共和党的图谋，奥巴马力求在就业和住房等关键问题上奋力一搏，在削减赤字的政策措施上与共和党一争高下。而广大弱势群体则不甘继续沉默，冲破重重阻挠，想方设法把“占领华尔街”运动坚持至今，用以表达自己的抗议和诉求。这些事件构成了2011年的美国复苏缓慢、政治僵局和社会危机并发的复杂而又阴郁的画面，奥巴马为了蝉联白宫宝座正在奋力拼搏，两党泾渭分明的政策决斗正在炽热也展开。

## 一 失业减少不多

当前美国经济复苏中的头号问题是就业。居高不下的失业人群加剧了弱势群体的贫困化，进而导致住房市场、消费市场的萧条和证券市场的震荡。解决就业问题成为破解复苏乏力的关键。美国政府2011年12月的就业报告带来了一些好消息，就业增加了20万人，失业率下降到8.5%，2012年前两个月的失业率维持在8.3%的水平。月度就业增长虽然差强人意，但失业的下降则因疲软的劳动队伍参加率而被夸大。此外，2011年第四季度的就业总数并没有超过第三季度。所以，虽然就业形势年终有所改善，但劳工市场还远没有开足马力。

应当承认，奥巴马执政后并没有忽视就业问题。他积极推行“美国复苏与再投资法”，恢复就业是他的重要的政策目标。主要措施是通过财政金融刺激推动经济复苏和就业增长，同时提出五年出口倍增计划振兴制造业促进就业，并试图以绿色经济为新的经济增长点，从根本上解决就业问题。为什么成效寥寥呢？

第一，远水不解近渴。抓科技创新和绿色经济，形成新的经济增长点属于战略性举措。然而科技进步有自身的规律，不可能一蹴而就。当前美国新能源行业的发展虽在个别领域取得了一些成功，但是至今还有很多技术难题未能攻克，要



使新能源的生产成本降低到化石能源以下，从而获得大量生产的商业价值，不会一帆风顺，而且需要政府这只“看得见的手”施加更大的推力和投入更多的资源。但是在这方面，奥巴马却受到共和党的掣肘。

第二，政策目标偏离实际。2010年3月，奥巴马政府提出的“国家出口倡议”打算用五年时间使出口规模翻一番，政策目标明确为振兴制造业，增加就业机会。显然，奥巴马打算一箭三雕，既增加出口又振兴制造业，同时促进就业。然而从结果看，出口虽有翻番希望，但振兴制造业只是口号，就业更乏善可陈。这是因为出口增长靠延长工时也能实现，而出口旺销的产品却并非全来自制造业。

第三，美国政府把经济贸易政策政治化，阻碍了在本土增加就业的机会。美国的历届政府，包括奥巴马政府都没有解决这个问题。比如，中国和美国之间的双向贸易、投资潜力极大，而现实的情况却是发展虽快，但极不平衡。以2010年为例，差不多是1:4。美国对中国投资是13:1。美国政客错误地把原因归结为中国的贸易保护和人民币低估等问题，实际上，根本的问题是美国把经贸政策政治化，用冷战思维对待合作伙伴，违背了优势互补和平等互惠的原则。如果美国政府把具有竞争优势的民用高技术产品对华出口限制合理放宽，对中国有积极性赴美投资的企业不以国家安全为由拒之门外，就会对美国增加就业大有帮助。

随着美国民众对现任总统支持率的下降，奥巴马总统意识到就业问题对其竞选连任的威胁，2011年9月12日，向国会递交了“美国就业法”，10月8日，又抛出了减赤增收方案，向共和党挑战。

这次奥巴马把视野首先放在小企业上，想要发挥小企业“创造就业机器”的作用，答应给小企业雇用工人和投资以各种优惠。就业法也提出使失业者能够找到工作的几项措施：加大基础设施投资；用课税减免鼓励企业雇用失业退伍军人；由联邦政府拿钱，资助地方政府少裁员；对雇用长期失业工人的企业给以课税减免；以及推行夏季就业和培训计划扩大低收入青年和成年人的就业机会；等等。“美国就业法”还在提高在职工人消费能力上做文章，如将工人的工资税削减一半，为典型美国工人家庭提供1500美元的减税，帮助美国房主为他们的抵押贷款再融资，等等。

上述各项促进就业和失业救助措施总计要花4470亿美元。钱从哪里来？这在奥巴马2011年9月20日的演讲中有了答案。奥巴马打出了公平、合理、正义



的旗帜，要求国会共和党人同意增加 1.5 万亿美元税收，矛头直指富人，向共和党人叫板。同时提出了减少赤字 3 万亿美元的方案。

应当如何评价奥巴马的就业法？我们认为，第一，就解决失业问题而言，奥巴马在号召振兴制造业创造就业的政策未见明显成效之后，转而把振兴小企业和兴修基础设施作为切入点，比较切合美国当前的实际状况。同时推出“美国就业法”把就业列入国会立法议程，旨在突出就业在当前经济复苏中的关键地位和迫切性，有助于引起全美国的关注和对其政策的支持。这一政策调整较之以前有进步。第二，提出就业法和与之相关的增税减赤计划，其实质是以解决就业为题拉开了两党 2012 年大选攻防战的第二幕。其策略是高举向富豪增税和公平、正义的大旗，抢占道义上的制高点，争取广大弱势群体和中间选民的同情，以提高支持率。

奥巴马的策略当然也为共和党人所觉察，并很快进行了反击。在参议院，共和党人成功地争取到某些民主党人的支持，否决了奥巴马的就业议案，接着参议院共和党人约翰·麦凯恩等 3 人提出了自己的就业法，与奥巴马唱起了对台戏。该议案反驳奥巴马的共和党人没有自己的就业计划的说法，同时提出了针锋相对的反措施。最重要的一条是取消奥巴马为新医疗法案增税 5500 亿美元的举措，第二就是取消奥巴马的金融改革法案，提案人说该法案将使 460 万人失业。另一项重要内容是削减个人和公司所得税率到 25%。除此之外，还提出给海外公司可能返回国内的 1.4 万亿美元收益以“免税期”，按现行税制，这些返回的资金需要向政府支付 35% 的税金，提案人认为减税后可以鼓励海外公司把钱用于国内投资和就业。提案人解释其动机时说：“我们只是不能看着过去两年已经失败的政策成为发展我国经济和创造就业的样板。更多的政府开支和过度的管辖本身就是问题而不是解决办法。”民主党众议员在评论两党的理论差异时说：“根本的分歧在于民主党视政府为进步和增长的伙伴，而共和党——至少是那些最近被选出的人——视政府为增长的障碍。”其实两种说法都未击中要害，更本质的差异在于他们是在维护不同群体的利益。

由于两党分歧较大，奥巴马倡议的就业法案最终无果而终，在 2012 年大选前，他在就业问题上所能做的将只是利用其行政资源小打小闹，而难有大的作为。



## 二 楼市持续低迷

2007 年次贷危机爆发，楼市泡沫破裂，住房市场从此一蹶不振，至今不见起色。

住房市场同劳动市场、消费市场紧密相关。失业人口居高不下，给楼市带来沉重压力，而楼市的低迷又拖累了经济复苏。当前，住房仍然是美国人最重要的资产，在财富缩水时，消费者将不情愿花钱，许多小企业主无法靠住房作抵押品进行融资，而地方政府所依靠的房产税又因房价下跌而锐减。因此搞活楼市也是促进复苏的重要切入点。

在“就业法”受阻后，奥巴马接着就在稳定楼市上大做文章。2011 年 10 月 24 日，美国联邦住房金融署与住房抵押贷款融资公司房利美和房地美（两房）发表联合声明，宣布了一系列对《住房可负担再融资计划》（Home Affordable Refinance Program）的修正。该计划是奥巴马于 2009 年推出的，目的是由房利美和房地美用再融资的办法支持陷于金融困境的房主，然而该法律的执行并不成功。奥巴马政府最早的设想是运用该法使 400 万到 500 万房主通过再融资获得较低的抵押贷款利率，以减轻房主负担，减少还债违约、银行止赎和房产甩卖等楼市萧条的根源。但是直到最近，只有不到 90 万个家庭获得再融资。其中资不抵债的房主（指负债额大于他们住房的市场价值）不足 10 万。这就是说，真正的困难户并没有从中受益。

接受这个教训，为了提高“计划”的效力，修正了的计划（以下称“修正计划”）首先放宽了参加者的资格要求。原来规定房主贷款与房产价值之比如果超过 128% 就不准参加再融资计划。现在取消了上限，改为贷款与价值的比率在 80% 以上的都可以参加。对参加者信用史的要求也被放松，房主只要在 6 个月（以前是一年）内不间断地支付了本金和利息，同时在过去 12 个月中拖欠不超过 30 天就算合格。此外新规定只要求参加者是就业人口而不考虑其收入，以前即使是就业人口，收入还必须达标。

“修正计划”可以使参加者获得较低的利率和成交价（买卖房屋达成协议后应当缴纳的一笔费用），“两房”发放的贷款在签订协议时利率普遍高于 5%。而目前 30 年期定息抵押贷款平均利率为 4.11%，15 年期定息抵押贷款平均利率为



3.38%，均处于历史低位。通过重组住房抵押贷款，可以降低月供金额。同时成交费以前高达4000美元，修正后可以减少一半。而且这笔钱可以合并到贷款中，虽然要多付利息，但前期可以不付现金。

有多少房主将受益？据计算，现有1750万户房主使用房利美、房地美的贷款，利息是5.5%，其中1650万户是在2009年6月以前启动的，1410万户在过去6个月没有拖欠，在过去一年中拖欠也没有超过30天。其中540万户贷款与房价之比超过80%。400万户的欠账很多，合约期很长，这部分人参加“修正计划”，其利率可以降到4%左右，加上节省一半成交费，收益可观，对房主应当有吸引力。还有一些其他的好处，如对参加“计划”者取消“两房”贷款的担保费；如果使用“两房提供的自动价值评估模型，就无须重新进行房产评估”等。奥巴马在楼市重灾区拉斯韦加斯发表讲话时说，这些举措将帮助更多房主以低利率进行再融资，为消费者省钱，让他们有更多钱用于消费。据估计，“修正计划”的实施有可能给房主节省74亿美元，其效果会比相同规模的临时性减税更明显。不过从地域看，受益者是不平衡的，得利最多的是内华达、密歇根、亚利桑那、佐治亚和佛罗里达等州，在这些州“两房”贷款超过其总贷款额的1/4。得益最少的是南北达科他、纽约、阿拉斯加和俄克拉荷马等州，在这些地方“两房”贷款不足其总额的5%。能参加“修正计划”的房主比例也大体相同。

“修正计划”中，有一条颇具争议。“修正计划”降低了抵押贷款服务商的“偿还风险”（put-back risk）。过去，服务商们不太愿意为房主启动再融资计划，担心之一是重新启动一桩贷款档案，会暴露原始贷款中的某些错误。按以前规定，服务商如果误传由他们向“两房”担保的借款人的信息，服务商有责任偿还有问题的抵押贷款。许多服务商过去曾被迫这样做。“修正计划”大大放宽了这一规则，这样做为的是提高服务商从事“修正计划”再融资的积极性。争论则发生在对“道德风险”的看法上。

“修正计划”会对楼市的企稳产生多大作用，要看愿意参加这一修正计划的房主的积极性。过去的“计划”由于条件苛刻，手续烦琐而使人望而生畏，“修正计划”可能使形势有所改观。但也有人认为即使房主积极参加，仍嫌规模太小，力度不够，主张更大胆一些。在这一点上，联邦储备系统表现颇为积极。在奥巴马出台“修正计划”时，美联储官员曾多次强调可能出台更多措施，支撑



楼市。事实上，此前当美联储宣布实行新的债券收购政策时，实行卖短期债券、买长期债券的“扭转操作”的主要目标并不是买国债而是买“两房”债券。美联储理事丹尼尔·塔鲁洛 10 月 20 日再次表示，如果需要额外货币刺激，大规模购买抵押贷款支持证券应列入选项的“前列”，实际上就是鼓吹实行“量化宽松 III”。这是一个在国际上颇为敏感的问题。因为这种发钞票促经济的办法将使美元进一步贬值，大宗商品价格暴涨，可能引发国际金融市场的更大动荡，对其他国家不利，是以邻为壑的举措。

### 三 债务上限闹剧

欧洲主权债务危机爆发的同时，2011 年中美国发生了债务上限僵局，险些酿成危机。此前，美国政府债务上限于 2010 年 2 月 12 日提高，达到 14.294 万亿美元。2011 年 5 月 16 日，财政部长盖特纳致函国会，紧急呼吁“2011 年 8 月 2 日，美国的借款授权将用尽”，要求国会批准提高债务上限。

提高债务上限本属国会议事常规，美国宪法第八款规定：“国会有权……以合众国的信用借款。”因此，如果联邦预算总支出超过总收入，出现赤字，可以由政府通过财政部发行债券用借款弥补差额。根据联邦法律，政府借钱，受债务上限的限制，上限只能由国会投票表决而增加。1917 年以前，国会直接向政府授权，规定每一笔借款的数量。1917 年，为了给美国介入第一次世界大战所需资金以灵活性，国会制定了一个“债务上限”的概念。自此以后，财政部在总额不超过债务上限的授权之下可以筹集任何需要数量的借款。在改变债务上限时，国会必须通过特殊的立法，并由总统签署。自杜鲁门总统以来历届总统都增加了国债。从 1960 年以来，债务上限已经提高了 68 次，包括里根的 18 次、克林顿的 8 次、小布什的 7 次、奥巴马的 3 次。从历史上看，在国会两院由总统所属的同一个政党占多数时，提高债务上限不成问题，但两院中若有一个与总统对立的政党占多数，就会遇到麻烦。1995 年克林顿治下就发生过类似问题，并迫使部分政府机构停止运作。好在当时还没有发生债务违约问题，因为当时美国的国债规模、债务率和利息负担还相对较小（累积国债不过 49210 万美元，占当年债务率 GDP 67%；GDP 72654 万美元，净利息 2411 亿美元）。

到 21 世纪，情况发生了变化。2011 财政年度，美国当年的财政赤字已达



1.248万亿美元，政府开支的40%依靠借款。如果到8月2日不提高债务上限，联邦政府将必须削减支出40%，这不仅将迫使政府停止日常运作，还会对国内和国际经济造成影响。尤其是如果对国债的利息停止支付，美国将会违约，由此导致主权债务危机，会给美国和全世界带来灾难性后果。

就在这一关键时刻，国会两党产生深刻分歧，共和党人坚持提高债务上限必须同时减少债务的增长。至于减少债务的途径，众议院占优势的几乎所有共和党议员，反对任何增税，同时要求大幅度削减开支。在参议院略占优势的民主党的大多数议员则主张增税，特别是对富人增税，辅之以开支的少量削减。“茶党”运动的支持者更主张立即、大量减少开支，平衡预算，并竭力推动共和党议员拒绝通过任何与之相反的议案。于是，提高债务上限的两党协商陷入僵局。

在债务危机阴影的重压下，两党经过反复讨价还价，到2011年7月31日，才终于达成妥协。奥巴马总统宣布两党同意减少赤字，避免违约。同一天众议院议长伯纳在办公室概要地向共和党人介绍了协议的内容：

\* 协议第一笔开支削减为9170亿美元，将在10年内做到，相应地增加债务上限9000亿美元。削减的开支超过增加的债务上限。

\* 协议建立一个国会联合委员会，它将在2011年11月23日提交一个减少债务的立法，该法将不允许修正也不得用冗长发言阻碍议程。立法的目标是至少在未来10年削减赤字1.5万亿美元并且必须在2011年12月3日通过。委员会将有12位成员，两党各6名。

\* 协议对国会立法规定一个制约机制，如果国会两党不能就至少1.2万亿美元的减赤达成协议，也可以提高债务上限1.2万亿美元。但必须对开支进行全面扣压，在国防和非国防项目上平分。这一扣压将应用于2013年到2021年法令型的和自行裁决型的开支，其数量等于1.2万亿美元与联合委员会达成协议的减赤数量之差额。这种扣压机制同1987年平衡预算法相同。有若干豁免，它们是社会保障、医疗救助、公务员和军队员工、退伍军人。医疗照顾不在豁免之列。

\* 债务上限可以另外增加1.5万亿美元，如果满足下面两个条件之一。

—— 一个平衡预算修正案被送达各州；

—— 联合委员会削减开支比要求增加的债务上限还大。



为了达成协议，奥巴马显然做出了较大让步，暂时放弃了增税要求。换得的是在2012年大选前，政府获得足够的债务授权，以免因债务上限再次受到共和党的挟持。

4天以后，也就是8月5日，评级机构标准普尔把政府债券的信用评级降低，这是美国历史上的第一次。世界市场以及美国三大股指经历了2008年金融危机以来的最大动荡，道琼斯工业平均指数一天暴跌635点（或5.6%）。然而，由于投资者担心美国经济复苏逆转和欧洲债务危机失控，把美国政府债券当做暂时的安全港，美国国库券收益率反而下降。穆迪和惠誉则保留了美债的AAA评级。

尽管这次事件有惊无险，但它发出了一个信号，即尽管美国政府债券由于以往的良好信誉而获得“金边债券”的美誉，但它并不是绝对安全的。此外，美元的国际储备货币地位虽然使他可以在债台高筑时，用发钞票的办法，维持债券的销售，而不致像意大利那样，必须把债券利息提高到无法承受的程度。但是美国的两党政治可以不顾后果地制造政治僵局，使证券市场动荡不安，不仅损害债券持有者的利益，也损伤了美国政府的信誉。

## 四 弱者奋起呼号

就在奥巴马为白宫宝座而奋力拼搏时，美国民众由于无法忍受的贫困化而不再沉默。美国人口普查局9月13日发表的公报为此提供了注脚。该局的数据表明：美国贫困人口2010年达到4620万人，与2009年相比新增260万人，达到52年来的最高值；贫困人口比例攀升至15.1%，相当于6.6个人中就有1名穷人，为1993年以来的最高水平；收入在贫困线一半以下的“深度贫困”人口为2050万人，为36年来最高。而与之对照，2010年美国新增百万富翁30万左右，总数由2009年的280万增至310万。1400万失业人口和几百名无家可归的原房主就是这种贫困化的见证。他们忍无可忍，走上了街头，从9月中旬开始发起了“占领华尔街”的草根运动，反映了当前美国的社会危机。

这个运动从最初并不被看好，很少被报道，以至遍及美国主要城市乃至西方许多国家。在占领者从纽约祖科蒂公园被逐出后，运动并没有停顿，而是转化为占领国会山和占领止赎房，并且获得媒体的某种同情，说明它具有肥沃的土壤和很强的生命力。



例如《华尔街日报》登载文章说：“‘占领华尔街’行动是当下美国百姓愤怒和不满与日俱增的有力例证……这些抗议者已经撼动了我们国家的良心，迫使人们就我们经济出现的所有问题展开全国的讨论。”《今日美国报》标题为“华尔街招致抗议的五个合理原因”的社论指出华尔街的贪婪导致五大危害：经济大衰退、奖金过多、人才流失、大到不能倒、华盛顿纵容。社论还说：“美国各阶层的人日益把华尔街的缺点看做某种形式的现代盗窃行为，如果情况不能很快改变，华尔街要担心的就不只是支起帐篷的抗议者。”<sup>①</sup>《纽约时报》的社论则说：“抗议者说，由于监管机构和官员的共谋，金融部门在信贷泡沫中不断膨胀并获益，而信贷泡沫却导致千百万美国人失去工作、收入、储蓄和房产。他们说的是完全正确的，由于不良时期无法结束，美国人对重新调整经济和复苏失去了信心。”“美国需要将公共政策的重点从保护银行转向扶持全面就业。”<sup>②</sup>

“占领华尔街”运动促使更多美国人觉醒，思考造成当前政治僵局的根源和孰是孰非。《纽约时报》说：“大多数人认为创造就业机会应当是政府当前的最高要务，并且应削减收入所得税来帮助实现这一点。80%的人认为修建桥梁、公路和学校很重要。”“71%的受访者认为，降低预算赤字的计划应该既包含削减支出也包括增加税收。美国人明白需要做出抉择。56%的人认为应提高对富人的税收以削减赤字。”美国《洛杉矶时报》甚至刊载文章提出向资产超过720万美元、位于金字塔顶端0.5%的美国家庭，“每年征收2%的财富税”<sup>③</sup>，由此可以为联邦财政增加700亿美元收入。

奥巴马对“占领华尔街”运动表示了同情，但是参与这个运动的不少人对奥巴马和民主党却表示失望。专栏作家达纳米尔班克在美国《华盛顿邮报》发表文章说：“对于困境中的奥巴马来说，这场刚刚爆发的运动是个获救的机会。他可以利用这个机会，以两年前激励茶党的民粹主义活力唤起自由派的热情。不过，正如自由派领袖已经知道的那样，这场新生的运动必须与奥巴马拉开距离，他曾扼杀过这项事业，只要有机会，他还会故伎重演。”文章还说：“‘美国未来运动’的领导人之一罗伯特·博罗塞奇在会上说：‘我可以肯定，这里的所有人

① 《今日美国报》10月12日社论。

② 《纽约时报》网站9月17日社论。

③ 美国《洛杉矶时报》9月20日刊登耶鲁大学教授布鲁斯·阿克曼和安妮·阿尔斯托特合写的《财富的极度集中威胁民主，美国即将到达这个时刻》。



都对本届政府感到心灰意冷。’他指责奥巴马‘过于谨慎’，‘未上阵先胆怯’，批评他在就业、全球变暖、国防和外交政策方面的表现。”<sup>①</sup> 民主党内部也有不少人反对奥巴马，对奥巴马不满，《纽约时报》9月17日的文章说：“他（奥巴马）已浪费了太多时间苦苦思索如何才能对政策做出足够大幅度的修正以便取得共和党的合作。答案早就很明显了：他做不到。自从他当选之后，共和党人就已公开表示不会与他合作，一年前，参议院少数党领袖米奇·麦康奈尔明确表示，共和党的目标很简单，就是阻止奥巴马连任。《纽约时报》的最新民意测验显示，美国人不相信两党合作能实现。60%的民主党人希望总统进一步挑战共和党。他不应该担心选民认为他很刻薄。他应该担心的是自己没有向选民证明他在竭尽全力为了他们的利益而战。”的确，奥巴马的烦恼就在于：在代表美国大资本、大企业利益的共和党占优势的体制内，要想不触动他们的利益而又满足弱势群体的诉求是一道难解之题。

就“占领华尔街”运动本身说，它还只是一种广泛的启蒙运动，在这个基础上要想出现超党派利益，真正代表99%选民诉求的第三党及其领袖人物似乎极少可能。在此情况下，如果没有深孚众望的另一匹黑马出现，奥巴马也许会成为他们不得以而求其次的选择。这是奥巴马最好的希望。

在2012年，一方面，就业不足和楼市低迷仍将对美国经济的拖累，外部的不利条件则是欧债危机的持续发酵。然而另一方面，企业赢利状况良好、利润丰厚，消费者信心正在回升。如果欧债危机不造成过大的冲击，美国经济表现将有可能好于2011年。至于奥巴马的白宫保卫战有几分胜算，还要看大选前美国的经济形势。

## Mild Recovery and President Obama's Defence of the White House

—Comment on the 2011 American Economy

*Chen Baosen*

Abstract: Overall, the 2011 American economy saw inconsistent moderate

<sup>①</sup> 美国《华盛顿邮报》网站10月日文章。



recovery, which came as a result of many factors including lack of internal incentives for the economic recovery, decline in government stimulation, the Japanese earthquake, the turbulence of the Middle East, soaring oil prices, and the European debt crisis. The current challenges facing American economy include gloomy employment situation, sluggish real estate market, continuous expansion of federal debts, as well as increasing social inequality, which was demonstrated by “Occupy the Wall Street” incident. The 2012 American economy are still affected by insufficient employment and dismal housing market. However, because enterprises are reaping handsome profits and the confidence of consumers rebound, without significant shocks from the outside, the 2012 American economy will outperform that of 2011.

Key Words: American Economy; Jobless; Real Estate; Debt; “Occupy the Wall Street”

## B. 12

# 美国制造业“复兴”的前景

王荣军\*

**摘要：**制造业“复兴”是目前美国政界、商界和学界都热衷于讨论的问题。参照20世纪80年代的制造业“复兴”可以发现，尽管当前这次制造业“复兴”与80年代那次有着相似的背景，但实际上有不同的表现和走向。从产出、贸易、就业和劳动生产率等主要指标来看，如果把周期性因素的影响排除在外，美国制造业在进入21世纪以后无论是在国内还是在国际上的地位都是相对稳定的，既没有出现严重恶化，也没有显著改善。与其他传统的发达经济体中的制造业大国相比较，美国制造业的国际竞争力在许多领域都具有相对优势。目前美国制造业最明显的“复兴”迹象，就是近两年来制造业产出和就业的增长明显优于其他产业。然而，这是周期性复苏还是结构性改善，目前还难下定论。即使把政府政策因素考虑在内，当前美国制造业“复苏”的前景依然有许多不确定性。

**关键词：**美国经济 制造业 复兴 前景

如果说制造业一词是当前美国大众媒体文章和官方文件的常用语，应该不算夸张。制造业不仅成为美国政界、企业界和学术界反复谈论的话题，普通民众也热情追捧，<sup>①</sup>甚至橄榄球场馆都出现了振兴制造业广告。2009年6月以后，随着美国经济逐渐复苏，美国媒体开始越来越多地将制造业与“复兴”一词联系起来。而在美国官方报告中，2012年的《美国总统报告》也明确表示：“……有迹象表明，美国可能正迎来一次制造业复兴。”<sup>②</sup>

---

\* 王荣军，史学硕士，中国社会科学院美国研究所研究员，研究方向为美国国际贸易与中美经济关系。

① 据德勤公司和制造业研究所联合进行的年度民调，2011年，86%的美国受访者认为制造业“重要”或“非常重要”。Deloitte and The Manufacturing Institute, *Unwavering commitment: The public's view of the manufacturing industry today*, 2011 annual survey.

② *Economic Report of the President: 2012*, Washington DC: United States Government Printing Office, 2012, p. 147.



美国制造业的现状和前景成为当下热门话题，首先源于人们对2007年金融和经济危机原因的探究。许多人开始重新思考美国过去十余年经济增长模式的优劣。对华尔街的质疑伴随着对美国制造业的作用及地位的追捧，不少人将美国经济过度金融化、虚拟经济过度发展与产业空心化和外包等联系起来，认定这是本轮严重经济危机发生的重要原因。而重振制造业似乎正是走出经济困局的最佳出路。一直高喊重塑美国经济增长基础的奥巴马政府顺势高举重振制造业的旗帜，从预算支出、税收、贸易等多方面大力推动制造业促进政策，使之成为其经济政策的重要组成部分。美国制造业在衰退结束后率先复苏，奥巴马政府也以此来证明其经济政策的有效性。

## 一 20世纪80年代美国制造业“复兴”的启示

有关美国制造业盛衰前途的讨论并非首次，究竟何谓“复兴”也从无严格标准和统一定义。二战后美国制造业曾如日中天，产值几乎占了世界的一半，但这毕竟是特殊环境下的产物。在20世纪七八十年代，美国的钢铁、汽车和计算机芯片等制造业支柱产业都曾在竞争中败给日本。当时美国社会也曾掀起大讨论，里根总统建立了专门机构以研究对策，美国各界纷纷到日本取经。直到90年代美国重建竞争优势后，这种反思和学习风潮才渐渐平息。在本轮衰退发生前，美国制造业重夺领导地位的经验曾是许多学者研究的对象。实际上，有分析认为，80年代末90年代初以后的十余年里，美国制造业在管理、技术等诸多方面都位居世界最前列，可称得上是美国制造业真正的“复兴”时代。对20世纪80年代这次制造业“复兴”的环境和特点略做描述和分析，可能有助于我们更好地了解本轮“复兴”的走向。

20世纪80年代对美国制造业国际竞争力地位的关注，起源于对美国货物贸易逆差的忧虑。1965年以前，美国对日、欧的贸易都是顺差。1965年，日本对美国出口超过了从美国的进口，1966年，联邦德国对美国贸易也发生了同样的变化。1971年，真正的历史性转折发生了，美国的整个对外贸易出现了逆差。自此以后的16个年头中，14个年头有逆差，而且数字越来越大，在1981~1986年间，逆差以年均34.1%的速度上升，引起了朝野的震惊，并对美国制造业竞争力开展了大规模的调查研究。



在政府方面，里根上台之后就将改善制造业的国际竞争力作为重点施政目标，采取了一系列重大措施，这其中影响最为广泛的当属里根政府的《经济复兴税法》。新税法关于加速折旧的规定，缩短了大部分固定资产的折旧年限，从而缓解了制造业复苏中资本不足的矛盾，促进了固定资产投资在这几年中的较快增长。里根又向国会提出了《国家生产力与技术革命法案》，以促进工业企业加速技术的开发和应用。政府还在促进新技术向产品的转化、提供发展高技术产业必需的风险资本、教育和工人培训、放松管制等方面采取了一些推动措施，为制造业的发展创造了较好的外部条件。1985年，里根总统决定设立并亲自领导“产业竞争委员会”。该委员会重新强调制造业对美国的重要性。在民间，1986年在诺贝尔奖获得者索罗等的倡导下，在麻省理工学院成立了工业生产力委员会。1989年该委员会提交了题为《美国制造业》的报告，引起了轰动。该报告强调制造业对一国竞争力的作用，指出美国企业在学习先进经验、提高产品质量、企业短期行为、应用研究、加强职工培训以及企业间合作等六个方面存在的问题，且因这些问题使美国与自己扶植起来的日、欧在竞争中处于不利地位。

美国制造业在国际竞争中的失利，也使美国企业家痛感曾使美国制造业走在世界前列的一套企业管理模式，如标准设计、批量生产、金字塔式的层级管理已经不能适应市场需求瞬息万变、技术进步突飞猛进的新形势。而第二次世界大战后，日本企业在学习美国基础上所进行的创新，如质量控制、适时库存管理、团队精神等均有其过人之处。于是在20世纪80年代末90年代初，美国制造业开展了一场组织管理的大变革，实行缩编、放权，开展再造工程，鼓励团队精神，发展横向公司，并且取得了实效。例如，三大汽车公司在1992年已把成本降到日本的丰田公司和本田之下，国内市场占有率大体恢复到20世纪20年代的水平。在高技术领域，美国的成绩尤为骄人，1994年在全球1020亿美元的半导体市场上，美国已夺回43%的占有率，日本的占有率则下降到40%。同时日本占领的是低档的记忆芯片，美国则牢牢地控制住尖端的微处理器市场。美国半导体设备制造商的市场占有率，则从1990年的谷底上升到54%。而执牛耳的则是美国的应用材料公司。

此外，技术创新也成为制造业发展的重要推动。自第二次世界大战以来，美国一直是全球发展信息网络的领头羊。在计算机方面由真空管到晶体管，到



集成电路到微处理器，由大型计算机到小型计算机到个人电脑；在网络方面由国防部的 ARPAnet 到各发达国家科研网络与美国的链接，形成互联网并把计算机技术同网络技术相融合，这整个过程中美国处于领先地位，因而当之无愧地成为信息革命的发祥地。信息网络化本身是一场产业革命，它还实现了与制造业相结合的变革。用信息技术改造制造业起始于 20 世纪 80 年代，但真正见效是在 90 年代。有分析称，整个 80 年代，美国企业在信息技术上投资了 1 万亿美元。总之，信息革命不仅使信息产业面目一新，而且它的溢出效应，把制造业整体，从运行效率、质量管理到生产率提升到了一个新的平台。在这一发展过程中，西海岸地区新兴的高技术制造业部门，如微电子、半导体、制药、新材料、航天与宇宙开发等急剧增长，其中电子工业增长尤其迅猛。而东海岸庞大的传统制造业部门如汽车、钢铁、纺织等，在经过对生产能力的压缩、改造和整顿之后，竞争力也开始上升。

20 世纪最后 10 年是以美国跨国公司恢复并增强其竞争地位开局的。在此期间，美国跨国公司以信息革命为手段，对企业进行了大规模的改组和改造，生产率大为提高。与此同时，随着许多国家的改革开放，并向市场经济转轨，美国跨国公司则不失时机，扩大了向全球进军的范围。由于美国公司在信息化、全球化中走到了前列，它们又夺回了在国际竞争中的优势地位。

当时美国制造业“复兴”在几个重要指标上均有所表现：生产率的增长率高于任何其他发达国家，也高于本国总体生产率的增长率；而制造业生产指数迅猛上升；制造业就业开始增加；制造业出口迅速上升；等等。而这些指标的改善应当是企业组织管理创新、技术创新和政府政策激励等重要变化带来的结果。当前有关美国制造业“复兴”的讨论同样是在美国长期面临巨额贸易逆差尤其是制成品贸易逆差的背景下展开的，下面就分别从美国制造业当前的产出、就业、生产率和贸易等主要指标的分析出发，看当前这轮“复兴”究竟有哪些表现。

## 二 美国制造业的产出和对外贸易情况

第一，2011 年初，曾有许多媒体报道过美国咨询公司 IHS 环球透视（IHS Global Insight）的一份研究报告，称中国在 2010 年超过美国成为全球最大制



造国。<sup>①</sup> 不过，根据世界银行的估算，2010 年美国的制造业增加值为 1.8 万亿美元，依然是世界最大的制造国，中国紧随其后。美、中两国的制造业增加值总额相近，远远超过其他几个主要的制造业大国如日本、德国等。

从图 1 可以看出，尽管美国制造业产出随着经济周期而有所波动，但长期而言一直保持着总体增长态势。

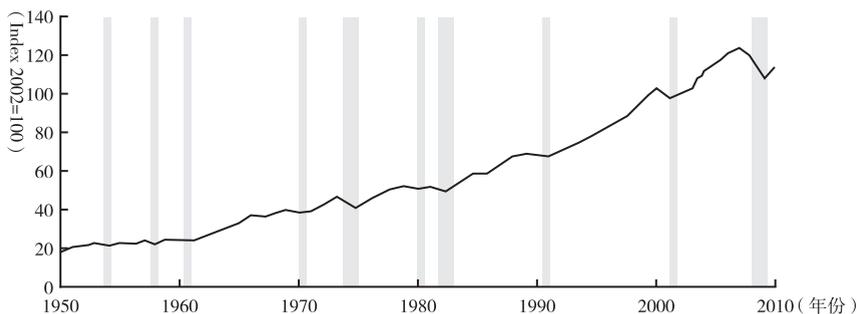


图 1 1950 ~ 2010 年美国制造业总产出指数的变化

注：2002 年为基期。阴影部分为美国经济衰退期。

资料来源：美国劳工统计局。

不过，制造业各产业的产出变化则呈现出较为复杂的局面，并不都是上升的。有些产业的产出一直迅速增长，有些则有所下降。如表 1 所示，从 20 世纪 90 年代初到 2011 年，美国 19 个主要的制造业产业部门中，部分产业基本呈萎缩态势，产出不断下降。这其中以纺织品、服装和皮革业为代表，尤以服装和皮革业为最。另有相当一部分产业在 90 年代还能保持增长，但进入 21 世纪后出现了明显的下降趋势，如纸和纸制品、印刷等。这两类产业数量并不大，总共有 4 ~ 5 个。余下的基本保持了稳定的增长，其中计算机和电子产品一直呈现迅猛增长的势头，在经济危机期间也不例外，反映出制造业信息化浪潮持久的影响力。

从主要制造业大国的国际比较来看，2010 年美国制造业增加值相当于当年其国民生产总值的 12.4%，这一数字远高于英国和法国，但比日本、德国、印度尼西亚和韩国、中国低得多。尽管制造业占 GDP 比重较低，但美国制造业增

<sup>①</sup> 如金融时报《中国成为全球最大制造国》，<http://www.ftchinese.com/story/001037460>。



加值的增长速度在过去 10 年中显然超过了其他发达经济体。按照美国劳工统计局的估算, 2000 年到 2010 年, 美国的制造业增加值经通货膨胀调整后增长了 11%, 增长速度高于同期日、德增速。<sup>①</sup> 此外, 从近年来外国投资的角度来看, 2007~2009 年间, 34.6% 的外国直接投资进入了美国的制造业部门, 这也反映出了美国制造业部门的吸引力。相形之下, 意大利是 21.1%, 英国是 18%, 法国和日本是 11.4%, 德国和韩国这一比例不到 10%。<sup>②</sup>

表 1 1990~2011 年美国工业生产指数变化 (以 2007 年为基期)

产业	1990 年	2000 年	2005 年	2007 年	2010 年	2011 年
食品饮料烟草产品	84.7	95.3	99.8	100.0	98.1	99.3
纺织品	128.4	145.1	124.4	100.0	74.9	78.0
服装和皮革	271.1	237.3	126.4	100.0	62.1	63.9
木制品	81.0	99.7	105.9	100.0	69.6	71.3
纸和纸制品	100.3	107.8	100.7	100.0	89.0	87.9
印刷及相关辅助产业	98.4	108.4	98.6	100.0	76.0	73.7
石油和煤炭	77.4	85.6	95.6	100.0	96.5	99.0
化学产品	67.0	81.2	92.9	100.0	86.7	88.5
塑料和橡胶产品	66.9	102.4	102.3	100.0	83.4	87.1
非金属矿产品	76.0	94.7	99.4	100.0	67.6	69.4
初级金属	87.1	100.3	95.2	100.0	83.3	91.2
金属制品	70.3	96.9	90.9	100.0	78.6	87.1
机械	72.5	98.5	92.1	100.0	80.8	91.0
计算机和电子产品	7.2	53.4	77.0	100.0	107.9	116.0
电气设备和零部件	82.3	114.3	95.3	100.0	78.9	80.1
汽车和零部件	54.4	97.4	102.3	100.0	76.1	83.0
航空航天和杂项运输设备	94.5	76.1	80.2	100.0	93.6	101.1
家具及相关产品	75.0	102.9	104.4	100.0	65.6	69.0
杂项制成品	60.1	86.4	98.9	100.0	96.0	101.8

资料来源: 据美国联邦储备委员会 (Industrial Production and Capacity Utilization) 数据整理。  
<http://www.federalreserve.gov/releases/g17/>。

① U. S. Bureau of Labor Statistics, “International Comparisons of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends: Underlying Data Tables”, October 13, 2011.

② OECD International Direct Investment Statistics, “Foreign direct investment: flows by industry”, <http://doi: 10.1787/data-00334-en>.



不过，从世界银行提供的数据来看，尽管 2010 年美国仍是全球制造业第一大国，但它在全球制造业增加值总额中所占份额呈下降趋势（见图 2）。80 年代早期，其所占份额近 1/3，目前已降至不到 1/5。日本所占份额也从 1993 年的 22% 降至约 10%，德国从 10% 降至 6%。这主要反映出的是以中国为代表的新兴经济体相对份额的迅速上升，并不表明发达经济体制造业增加值绝对值的下降。按美国商务部经济分析局的测算，虽然 2010 年时制造业增加值仍未回到危机前 2007 年的水平，但 1990 年到 2010 年间，美国的制造业增加值增长了 75%（按通胀率调整的 2005 年美元计算），2000 年到 2010 年间则增长了 16%。

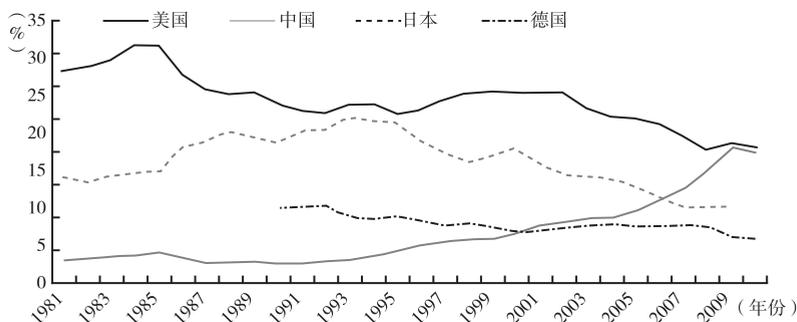


图 2 美、中、日、德制造业增加值占世界总额比重的变化

资料来源：世界银行，<http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.CD>。

第二，从对外贸易的角度来看，美国制造业的出口近两年的表现非常抢眼，是美国出口增长最大的贡献者。2010 年，美国出口了 1.1 万亿美元制成品，占总出口的 60%。

1999 ~ 2007 年间，美国的制造业出口增长了 3340 亿美元，增幅达 58%，但同期进口增长了 6920 亿美元，增幅达 78%。这比同期的名义贸易逆差额要高近两倍。2011 年，美国的货物出口额比 2010 年增长了 2024 亿美元。出口增长的主要部门是工业供应和原材料（1077 亿美元），资本品（448 亿美元），汽车、零部件和发动机（205 亿美元），食品、饲料和饮料（184 亿美元）以及消费者产品（104 亿美元）等。

2011 年货物进口比 2010 年增长了 2938 亿美元，进口增长的主要部门是工业供应和原材料（1537 亿美元），资本品（618 亿美元），消费者产品（304 亿美元），汽车、零部件和发动机（290 亿美元），食品、饲料和饮料（157 亿美元）等。



出口增幅最大的集中于制造业部门，主要是高技术产品、资本密集型产品和原材料产品。2009年上半年到2011年上半年，美国汽车出口增长了260亿美元（83%），发动机、仪器和通用机械的出口增长了250亿美元（35%），机电产品的出口增长了190亿美元（33%），塑料、有机化学产品和钢铁产品等出口的增长率分别达到53%、57%和78%。

随着美国国内汽车需求的复苏，三大美国汽车公司和外国设在美国本地的公司都在扩大在美生产。这种扩大不仅是为美国市场的需求服务，也是将美国的生产作为出口平台来为美洲和其他市场的需求服务。<sup>①</sup>

### 三 美国制造业就业和劳动生产率的变化

1. 与美国制造业产出长期增长并存的一个现象是制造业就业的长期下降。据美国劳工统计局的统计，美国制造业总就业人数在1979年达到最高点，为1940万人。尽管从2010年以来美国制造业就业已连续27个月净增加，2012年2月时这个数字也只有1177万左右。而在这1177万人中，只有约837万人真正从事工厂生产，仅相当于当时美国非农劳动力总数6.3%左右。<sup>②</sup>

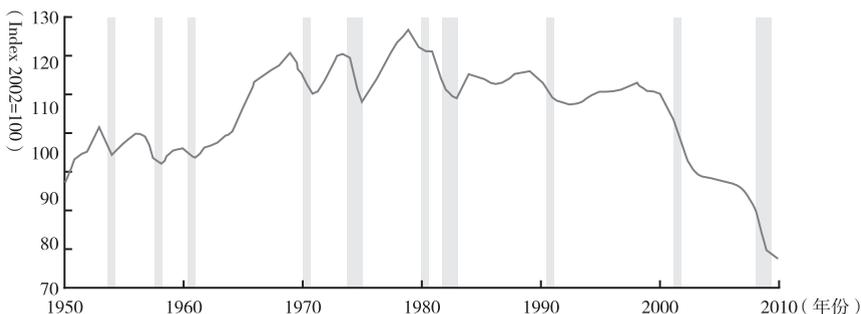


图3 1950~2010年美国制造业就业指数的变化

注：以2002年为基期。阴影部分为美国经济衰退期。

资料来源：美国劳工统计局。

① *Economic Report of the President: 2012*, Washington DC: United States Government Printing Office, 2012, pp. 144 - 145.

② 美国劳工统计局, <http://www.bls.gov/news.release/empst1.nr0.htm>.



从长期和国际比较来看，制造业就业下降现象并非美国独有。2000~2010年间，美国的制造业就业下降了近1/3，从目前可得的数据来看，同期只有英国制造业就业下降幅度能与此相当。但如果将时间跨度放宽到20年，那么美国与法国、德国、日本下降的幅度大致相当，比英国下降的幅度小得多。发生较大幅度下降的时间各经济体并不相同。有些国家在90年代的下降较大，而美国和加拿大在90年代制造业就业相对稳定，但在2000~2010年出现了大幅度减少。如果从制造业工作总时数来看，情况也大致类似。

美国制造业就业持续疲弱原因很多，也较复杂，究竟哪些因素起了最主要的作用，研究者的看法也存在分歧。一般认为，制造业就业受周期性因素影响较大，就业情况会随周期进入上升期或下降期而相应调整。此外，最常见的解释就是受劳动生产率迅速上升的影响。美国制造业效率越来越高、技术越来越先进，需要的劳工数从而越来越少。不过，单独用哪一种解释都有弱点，如周期性因素就难以完全说明最近两次经济周期的就业情况。与以往的扩张不同，最近两次的美国经济走出衰退，进入周期上升期后，并未给制造业部门带来更多就业。2001年衰退结束后，2002~2007年，美国工厂的产出增长了约16%，但相关就业未见增长。本轮危机结束后，2009年6月以来，工厂产出已增长了13.9%，但制造业总就业和工厂生产就业数均未回到危机前的水平。以劳动生产率的解释同样有弱点，90年代美国制造业劳动生产率增长同样迅速，但制造业就业人数却保持了相对稳定，因此，进入21世纪以来制造业就业的减少肯定还有其他原因。而且，由于生产率的增长大部分发生在计算机和电子产品生产部门，更难以用生产率增长来解释其他制造业部门的就业下降。此外，因当前的计算方式未能充分考虑低成本的国外进口中间品投入的影响，生产率的增长因此可能有所夸大。

不过，可以确定的是，制造业就业变化的前景受所属产业变化的影响极大。某些制造业产业，主要是服装和鞋类，与劳动密集型生产方式联系紧密，其劳工成本比制造业整体水平高很多。因此，来自低工资经济体的进口的竞争对其影响很大，一旦进口壁垒降低或取消，进口品会很快取代国内生产。1980年，美国服装业工人有130万，如今已不足15.6万人。制鞋业的就业下降更为厉害。同期，美国的服装和制鞋产出下降了近80%。还有一些制造业就业的下降与需求前景的变化相关联。以造纸业为例，纸张消费曾与经济增长关系密切，但随着电子通信在许多方面取代印刷，过去10年来纸张产出下降了约20%，导致了就业



的减少。而香烟的消费减少也导致了烟草业产出和就业自 2001 年以来减少了近一半。

在某些制造业部门，较高技能的需求对就业影响较大。由于自动化生产的发展，对某些曾在美国生产的产品（如电视显像管和音响设备）的需求大幅下降，以及管理和技术的发展使制造商能将全球生产集中于几个生产点。因此，在计算机和电子产业部门产出迅猛增长的同时，美国计算机和电子制造部门的总就业一直在下降。2010 年该部门在美国雇佣的 110 万人中，能只需要高中学历的生产线岗位只占 29%，剩下的如架构和工程设计、测量和计算等都需要较高的教育程度；制药业与此相类似，直接从事生产的人只占约 28%。<sup>①</sup>

表 2 2000 ~ 2020 年美国各主要产业部门就业的变化及预测

产 业	岗位数(百万)			变化		百分比分布			年变化率	
	2000 年	2010 年	2020 年	2000 ~ 2010 年	2010 ~ 2020 年	2000 年	2010 年	2020 年	2000 ~ 2010 年	2010 ~ 2020 年
所有产业	146.2	143.1	163.5	-3.2	20.5	100	100	100	-0.2	1.3
不包括农业的货物生产	24.6	17.7	19.5	-6.9	1.8	16.8	12.4	11.9	-3.2	1.0
采矿	0.5	0.7	0.7	0.1	0.02	0.4	0.5	0.4	2.3	0.4
建筑	6.8	5.5	7.4	-1.3	1.8	4.6	3.9	4.5	-2.0	2.9
制造	17.3	11.5	11.5	-5.7	-0.07	11.8	8.1	7.0	-4.0	-0.1
服务业	107.9	112.7	130.7	4.9	17.9	73.8	78.8	79.9	0.4	1.5
农、林、渔、猎	2.4	2.1	2.0	-0.3	-0.1	1.6	1.5	1.2	-1.1	-0.6

资料来源：美国劳工统计局，*Monthly Labor Review*, January 2012。

从生产率角度来看，如果以每小时实际产出这一指标来衡量，美国制造业劳动生产率自 2000 年以来已经增长了 41%。1987 年到 2010 年，美国制造业劳动生产率年均增长率达 3.4%，比同期非农业部门 2.3% 的年均增长率高得多。2000 年到 2010 年间，美国制造业劳动生产率增长速度远高于加拿大、德国、法国和日本等传统制造业大国（见表 3）。

① Marc Levinson, *U. S. Manufacturing in International Perspective*, CRS Report R42135.



表3 1979~2010年各国制造业劳动生产率变化比较(年均复合变化率%)

国家	指标	1979~2010年	1990~2000年	2000~2007年	2007~2010年	2009~2010年
美国	小时产出	4.1	4.3	6	3.3	5.8
	产出	2.5	4.2	2.8	-2.8	5.8
	时间	-1.5	-0.1	-3.1	-5.8	0
法国	小时产出	3.2	3.9	3.3	0.7	7.9
	产出	0.9	1.9	1.2	-3	3.5
	时间	-2.3	-1.9	-2.1	-3.8	-4
德国	小时产出	2.4	3.3	3.7	-2.5	6.9
	产出	0.7	0.6	2.4	-4.4	11.3
	时间	-1.7	-2.6	-1.3	-1.9	4.1
意大利	小时产出	2	2.6	0.3	-0.9	7
	产出	0.9	1.4	0.3	-5.8	4.6
	时间	-1.1	-1.2	-0.1	-4.9	-2.3
日本	小时产出	3.5	3.4	3.8	2.2	13.9
	产出	2.2	0.8	2.3	-2.3	16.7
	时间	-1.2	-2.4	-1.4	-4.4	2.4
韩国	小时产出	NA	10.5	8.1	3.4	8.6
	产出	8.6	8.4	6.8	5.1	14.8
	时间	NA	-1.9	-1.1	1.7	5.7
英国	小时产出	3.3	2.9	4.2	0.2	4.2
	产出	0.3	0.9	0	-3.5	3.6
	时间	-2.9	-1.9	-4	-3.7	-0.6

资料来源:美国劳工统计局,“International Comparisons of Manufacturing Productivity and Unit Labor Cost Trends: 2010 Data Tables”, December 1, 2011。

美国制造业劳动生产率的大幅度增长主要有几个原因。其一是制造商在技术主要是自动化等方面的技术的大量投资。传统的流水线生产工作岗位因此大量消失,目前,在美国制造业企业中直接从事生产的工人目前所占比例不到40%,大约30%的雇员从事的是管理和专业工作。其二是美国制造业雇员教育水平的迅速提高,目前约28%的制造业雇员接受过高等教育。其三是劳动生产率极高的某些制造业领域的快速增长。如仪器制造,其产出从2000年到2010年间增长了28%;航空制造,产出同期增长了21%。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> U. S. Bureau of Labor Statistics, “Manufacturing Sector and NIPA-level Manufacturing Industries KLEMS multifactor Productivity Tables by Measure”, August 11, 2011, <http://www.bls.gov/mpf/mprdownload.htm>.



与此相应，劳动生产率的提高也是劳动生产率较低的制造业部门迅速萎缩的反映。许多制造商将传统流水线生产岗位移到海外，或转到自有的海外工厂，或外包给合同供应商。这些现象有可能会使劳动生产率偏高，因为这些低于劳动生产率平均水平的美国制造业部门的关闭会在计算时拉高总体平均劳动生产率，出现实际上并没有哪个制造业部门效率提高，但计算出的劳动生产率依然上升的情况。不过这种现象在发达制造业大国中普遍存在，对我们所进行的国际比较结果影响不是太大。

## 四 当前美国制造业“复兴”面临的问题与前景

### 1. 当前的美国制造业“复兴”基础仍有待加强

(1) 正如前文所言，从产出、贸易、就业和劳动生产率等主要指标来看，如果把周期性因素影响排除在外，美国制造业在进入 21 世纪以后无论是在国内还是在国际上的地位都是相对稳定的，既没有出现严重恶化，也没有显著改善。与其他传统的发达经济体中的制造业大国相比较，美国制造业的国际竞争力在许多领域都具有相对优势。在某些领域，美国需要面对以中国为代表的新市场经济体的竞争，但这种竞争与 20 世纪七八十年代面对日本和德国的全面竞争完全不同。目前美国制造业最明显的“复兴”迹象，就是近两年来制造业产出和就业的增长明显优于其他产业。然而，这是周期性复苏还是结构性改善，目前还难下定论。

(2) 与 80 年代的“复兴”相比，当前美国制造业企业未出现重要的管理和组织创新，同时也没有能影响经济和产业结构发展的重大技术创新出现。从目前的情况来看，美国重振制造业战略，特别是发展清洁能源产业，短期内取得明显效果的可能性不大。主要原因是从技术储备和积累的角度来看，美国在清洁能源等领域的准备并不充分，短期内取得显著技术突破并转化为新兴产业的可能性并不大。

(3) 尽管民主、共和两党的主要政治人物都曾先后表示支持制造业发展，如共和党参与总统竞选的几位主要候选人都提出过类似口号。罗姆尼声称要让美国成为对制造业投资更具吸引力的地方，桑托勒姆甚至提出要全部取消美国制造商的公司税。但是，即使在两党党内，政策和认识上也并非毫无分歧。有些民主



党人就表示过对奥巴马对制造业的过分关注不以为然。克林顿时期的美国劳工部长罗伯特·赖克（Robert Reich）就明确说：“我们不应自欺欺人。像三四十年前那样的制造业为基础的经济不可能再有。”曾任奥巴马政府经济顾问委员会主席的克里斯蒂纳·罗默（Christina Romer）也指出，认为生产“实物”比提供“服务”更为重要的看法是错误的。<sup>①</sup>

（4）奥巴马政府的制造业振兴政策立足长效的措施较多，难以为当下的制造业发展提供直接的支持。其政策体系基本上围绕几个主要方面构建：政府对技术创新提供政策和资金支持；政府协助打开国外市场，为制造业产品创造国际需求；为制造业在美国国内的发展提供税收等政策激励。这其中对技术创新提供政策和资金支持的政策措施数量最多，包括先进制造伙伴计划（AMP）、物质基因倡议（The Materials Genome Initiative）、国家纳米技术倡议（NNI）和国家数字工程和制造联合体（NDEMC）等，范围广泛，确实有利于技术创新，也有利于技术与商业的结合应用。但这些项目的最终目的，都是要帮助制造商升级技术，更换资本品，从而在全球市场上更有效地竞争。而制造业的变化的理论和经验数据表明，这些努力是否能导致私营企业选择将其供应链中高附加值部分留在美国，以及这些活动能否创造就业机会，都有很大的不确定性。

## 2. 美国制造业“复兴”对中美贸易关系的影响

就制造业产出总额和在世界制造业总产出中所占份额而言，中美两国遥遥领先于世界其他主要制造国，而在相当一段时期内，中美之间即使发生位次变化，两国制造业总量的差距也不会太大。德勤公司和美国竞争力委员会根据对企业高级管理人员的调查，编制了一套全球制造业竞争力指标体系，2010年的排名中不仅将中国的制造业竞争力列为世界第一，而且认为中国在今后的五年内都将保持这一地位。而美国不仅现在仅居第四（中国总分为10，而美国仅为5.84），且在五年后会被巴西超过而跌至第五。<sup>②</sup>

奥巴马政府显然对此有所考虑，其应对就是将中国视为竞争对手，并对中国的商业和政策行为多方指责。在2012年的国情咨文中，奥巴马总统在振兴美国

<sup>①</sup> Tom Raum, “Obama call for manufacturing revival a tough goal”, *Associated Press*, Fri, Feb 10, 2012.

<sup>②</sup> Deloitte Touche Tohmatsu and the U. S. Council on Competitiveness, *2010 Global Manufacturing Competitiveness Index*, p. 21.



“制造业”方面花费了大段篇幅，要求建设可持续的经济、以美国制造为基础的经济。仅“制造业”一词出现的频率就超过8次。而直接提及中国的4次中有2次与制造业竞争有关，2次是有关与中国的贸易争端，并将对中国提起的贸易诉讼案件两倍于前任政府作为政绩来吹嘘。<sup>①</sup> 美国制造业振兴、中美贸易关系体现在这篇咨文中的联系显然并不令人愉快。考虑到制成品贸易在两国各自对外贸易以及在中美双边贸易中所占的比重都极高，而制造业尤其是高新制造也是中国政府大力支持发展的领域，许多人都担心美国的制造业“复兴”目标会对双边贸易和投资关系带来较大冲击。

这样的担心并非没有依据，但出现这种情况的可能性并不大。中国在制造业领域对美国形成的竞争目前还主要停留在总量上，在两国分工和供应链不发生重大变化的情况下，双方因政策目标相近而发生的摩擦就依然是可控的。

卡特彼勒公司（Caterpillar）的做法也许可以成为美国制造业“复兴”可能前景的一个旁证。作为制造业政策委员会的成员公司，卡特彼勒公司宣布计划在佐治亚州投资2亿美元以扩大其国内生产能力，准备雇佣约1400名雇员。但有媒体分析报道指出，卡特彼勒公司在海外的雇员已从90年代初的1.3万人增至2011年的7.1万人，约占该公司雇佣员工总数的57%。在佐治亚州建厂也是因为该州将为其提供7500万美元的税收优惠以及其他财政支持，同时，由于该州工会力量相对较弱，公司所付的薪酬将低于那些有工会组织的工厂。<sup>②</sup> 家具商布鲁斯·科克伦的故事更像政治秀，他的经历无法代表美国制造业的未来，也不太可能真正代表奥巴马政府所希望的那种制造业“复兴”。

## 参考文献

*Economic Report of the President: 2012*, Washington DC: United States Government Printing Office, 2012.

① <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>.

② Phil Mattera, “The price of a U. S. manufacturing revival”, <http://southernstudies.org/2012/02/the-price-of-a-us-manufacturing-revival.html>.



Emilia Istrate and Nicholas Marchio, *Export Nation 2012: How U. S. Metropolitan Areas Are Driving National Growth*, Brookings Institution, March 2012.

Harold L. Sirkin, Michael Zinser, and Douglas Hohner, *Made in America, Again: Why Manufacturing Will Return to the U. S.*, Boston Consulting Group, August 2011.

Deloitte Touche Tohmatsu and the U. S. Council on Competitiveness, *2010 Global Manufacturing Competitiveness Index*.

Xing Yuqing and Neal Detert, *How iPhone Widens the U. S. Trade Deficits with PRC*, GRIPS Discussion Paper 10 – 21, Nov. 2010.

David H. Autor, David DornGordon, H. Hanson, *The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States*, working paper, August 2011.

Marc Levinson, *U. S. Manufacturing in International Perspective*, CRS Report R42135.

## Prospects of U. S. Manufacturing Revival

*Wang Rongjun*

**Abstract:** Manufacturing Revival is currently a hot topic among not only politicians and businessmen, but also academics. Comparing with the manufacturing revival of the 1980s, current event has its own defining feature. Cyclical factors excluded, the U. S. manufacturing industry maintains a quite stable status both domestically and internationally in terms of major indicators such as output, international trade, employment and labor productivity. There are no significant improvements or deteriorations. The U. S. manufacturing industry enjoys an advantageous position over other major advanced economies. The most visible sign of “revival” of U. S. manufacturing is that the growth of output and employment of the industry is better than other industries. However, no one know for sure of the reason for the growth performance, cyclical recovery or structural improvement. Even taking the government support into consideration, there are still many uncertainties about the prospect of current manufacturing revival.

**Key Words:** the U. S. Economy; Manufacturing Revival Prospect

## 占领华尔街：原因、时机与影响

王欢\*

**摘要：**占领华尔街本质上是一场反对社会两极分化的左翼社会运动。它迅速变得声势浩大，既有发达国家由于国内外政治压力变化和经济全球化加深导致的贫富差距拉大的结构性社会原因，也有运动空间选取、政府反应过度以及议题开放策略等机制性运动过程原因。它发生在美国经济政治形势好转的2011年下半年，是因为其社会需求、战术形式和组织准备等现实条件此前并不成熟。由于左翼运动的社会需求和政策机会仍然存在，这场运动有可能克服严重的资金和组织支持困难而惊蛰复苏。无论是否复苏，它都会在相当长时间内迫使政府加强限制贫富差距的政策考量，并进一步加剧美国政治极化程度。

**关键词：**占领华尔街 社会运动 原因 时机 影响

占领华尔街在本质上是一场反对社会两极分化的左翼社会运动，抨击美国巨富阶层尤其是金融资本过度攫取社会财富，反对政府成为巨富阶层的获利工具，希望通过社会压力迫使政府改善劳动阶层和社会底层的经济政治地位。自2011年9月17日在纽约市金融区展开之后，这场运动在一个多月时间内成为世界上最受关注的事件之一，激起人们在全球至少数百个地方效仿展开占领行动，并被一些人称作是1968年以来美国规模最大的左翼社会运动。<sup>①</sup> 本文力图解释占领

---

\* 王欢，美国纽约大学政治学博士，中国社会科学院美国研究所副研究员，中共中央党校马克思主义理论教研部博士后，研究方向为集团政治、比较制度、美国州和地方政治。

① 在本文中，占领华尔街运动仅指发生在纽约市的抗议运动，并不包含更广义的占领运动中发生在其他地方的占领行动，一些地方的占领行动也有相当的持续性，可以视为是运动，比如美国的占领奥克兰运动和英国的占领伦敦运动。



华尔街运动背后三个容易引起困惑的问题。第一个问题是占领华尔街运动为什么很快变得声势浩大。第二个问题是为什么占领华尔街运动发生在 2011 年而不是 2008 年或者 2009 年。第三个问题是占领华尔街运动还能有多大政治影响。

## 一 为什么很快声势浩大

占领华尔街在短期内形成巨大声势，主要表现在几个方面。首先，占领华尔街很快成为美国主流媒体报道最多的事件之一。皮尤研究中心卓越新闻项目的新闻覆盖指数系列报告显示，占领华尔街在 9 月 26 日至 10 月 2 日的一周中就引起了美国主流媒体关注，占新闻空间的 2%，10 月 10~16 日占据新闻空间的 10%，之后经历相对冷遇之后在 11 月 14~20 日占据新闻空间达到 13%，超过了 2012 年总统选举所占的新闻空间。<sup>①</sup> 其次，占领华尔街很快成为新媒体中最受关注的事件之一。皮尤研究中心卓越新闻项目的新媒体指数系列报告显示，占领华尔街运动展开一周之后即进入最受新媒体关注的事件之列，在 9 月 24~30 日的一周当中，9 月 24 日纽约警察向一些女性抗议者喷射胡椒喷雾的视频成为 YouTube 新闻和政治类视频观看排行榜第二名，该视频也在推特网上成为被讨论最多话题榜的并列第五名。而在 10 月 17~21 日的一周当中，占领华尔街一举跨入网上博客界讨论最多的五大话题之列，排名第三位。<sup>②</sup> 再次，占领华尔街很快成为美国公众最感兴趣的新闻事件之一。皮尤公众与媒体研究中心 10 月 6~9 日的调查显示，占领华尔街被 7% 的受访者列为自己跟踪最紧的新闻，跻身公众最密切关注事件的第六位，而 10 月 13~16 日的调查则显示，18% 的受访者把它列为跟踪最紧的新闻，仅次于美国经济引起的关注（20%）。<sup>③</sup> 最后，占领华尔街激起全球众多地方效仿，掀起全球性的占领运动。根据英国《卫报》的列表统计，占领

① 皮尤新闻覆盖指数由报纸、网站、电视联播网、有线电视和广播等 5 大类 52 家主要媒体综合计算形成，计算方式和系列报告参见 [http://www.journalism.org/news\\_index/99](http://www.journalism.org/news_index/99)。

② 皮尤新媒体指数是对社会媒体关注事项的周度分析，主要聚焦于网上博客、推特网和 YouTube，其分析方法和系列报告参见 [http://www.journalism.org/news\\_index/100](http://www.journalism.org/news_index/100)。

③ 皮尤公众与媒体研究中心网站是 <http://www.people-press.org/>，所引调查数据分别见 10 月 12 日和 10 月 19 日发布的报告，链接分别是 <http://www.people-press.org/2011/10/12/wall-street-protests-receive-limited-attention/>和 <http://www.people-press.org/2011/10/19/growing-attention-to-wall-street-protests/>。



华尔街运动展开至 2011 年 11 月中旬，全球至少有 700 多个城市爆发了占领行动，主要集中在西方发达国家，也波及一些亚非拉发展中国家，形成全球性影响。<sup>①</sup>

占领华尔街运动很快变得声势浩大，其中既有结构性的深层社会原因，也有机制性的运动过程因素。

结构性的深层社会原因主要体现在两个方面。首先，20 世纪 70 年代中期以后，包括美国在内的西方发达国家统治精英增加社会福利、减小贫富差距的政治动力大减，政府比之前更多地维护资本和高收入阶层的利益，助长这些国家贫富差距普遍拉大。这主要出于两个原因，一是苏联东欧面临比西方世界更大的困境，计划经济以及苏联东欧政治体系失去吸引力，西方发达国家在经济政治发展范式上占据优势地位，其政治精英层政治信心普遍增强，缓减贫富差距的国际竞争压力减弱。二是 1973 年石油危机之后，西方国家在应对经济滞胀过程中，知识界和政界对 20 世纪 50 年代和 60 年代建设福利国家过程中的政府规制措施抨击日多，减少政府干预和刺激投资成为主流观念，缓减贫富差距的国内政治压力减弱。这两大因素直接激励了西方发达国家 70 年代中后期以来先后进行的有利于资本所得和高收入阶层的政府改革措施，包括减税、放松规制和限制社会支出增长等多个方面。而在现代社会当中，一方面资本与劳动相比处于社会组织和生产的核心地位，另一方面劳动力内部也在收入分配上具有显著的马太效应，如果没有政府主导的足够社会支出，贫富差距会自然增大，逐渐积累下层群众反弹的社会基础。

其次，20 世纪 70 年代后期以来，随着经济全球化加深，西方发达国家经济精英和普通公众受全球经济分工的正负面影响对比强烈，为这些国家贫富差距拉大起了推波助澜的作用，这一点在美国表现得相当突出。1970 年以来，美国全球化程度大幅增强。根据美国商务部经济分析局的统计数据，美国进出口总额（包含商品与服务进出口以及国外投资报偿）与国民生产总值的比率 1970 年、1990 年和 2010 年分别约为 0.124、0.253 和 0.364，40 年间增加了两倍。这至少从三个方面加剧了美国贫富悬殊问题。首先，由于资本具有较高全球流动性，而

<sup>①</sup> 最初的统计由西蒙·罗杰斯（Simon Rogers）于 2011 年 11 月 14 日公布，后来其数据经过更新，但是变化不大。<http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/oct/17/occupy-protests-world-list-map/print>.



劳动力（至少是不熟练工人）的流动性较差，随着美国资本国外投资报偿净值增大，美国资本相对于本国劳动力在全球化当中处于相对获益地位，加大了贫富悬殊。其次，随着美国与中国等发展中国家之间的进出口贸易额激增，美国不熟练劳动力和熟练劳动力之间、低附加值进口产业和高附加值出口产业劳动力之间以及普通劳动者和管理精英之间的工资收入不平等问题加剧。<sup>①</sup>最后，伴随着美国第二产业的逐步衰落和第三产业进一步增长，美国工会力量也从20世纪70年代以来日趋减弱，不仅降低了劳动者向企业和政府争取更高工资和福利的能力，也成为劳动者内部薪酬差距拉大的重要推手。<sup>②</sup>

上述两方面政治和经济原因的结合，使得20世纪70年代中期以来西方发达国家社会收入和财富分配差距加大，奠定了这些国家公众要求政府加大服务普通公众力度的社会基础。<sup>③</sup>以美国为例，家庭收入基尼系数从1975年的0.397攀升至2010年的0.469，收入最高的20%的家庭占有所有家庭收入的比重从1975年的43.6%上升到2010年的50.2%，而收入最低的20%的家庭占有所有家庭收入的比重从1975年的4.3%下降到2010年的3.3%。<sup>④</sup>相形之下，家庭财富分配更为悬殊，财富净值最高的20%的家庭占有所有家庭财富的比重从1983年的81.3%上升到2009年的87.2%，而财富净值最低的20%的家庭则资不抵债，占有家庭财富的比重从1983年的-0.3%下降到2009年的-1.4%。<sup>⑤</sup>

占领华尔街运动很快变得声势浩大的机制性运动过程因素主要体现在三个方面。首先，占领华尔街运动所选取的空间和名称极具象征意义，形成容易吸引全球性关注的聚焦点。2007年金融危机之后，占领华尔街并不是最早反对金融资

① Sachs, Jeffrey D., and Howard J. Shatz. 1996. "U. S. Trade with Developing Countries and Wage Inequality", *American Economic Review*, 86 (2): 234 - 239.

② Mishel, Lawrence, Jared Bernstein, and Heidi Shierholz. 2003. *The State of Working America*, 2002/2003. Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 189 - 196.

③ 西方国家最富裕阶层收入比重普遍加大可参见 Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty, Emmanuel Saez. 2011. "Top Incomes in the Long Run of History," *Journal of Economic Literature*, 49 (1): 3 - 71.

④ 除少数年份之外，美国的收入基尼系数一直处于逐步攀升过程中，1970年、1980年、1990年、2000年和2010年分别为0.394、0.403、0.428、0.462和0.469。U. S. Census Bureau. 2011. *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office, pp. 41 - 44.

⑤ Allegretto, Sylvia A. 2011. "The State of Working America's Wealth", *Economic Policy Institute Briefing Paper # 292*, [http://www.irl.berkeley.edu/cwed/wp/wealth\\_in\\_the\\_us.pdf](http://www.irl.berkeley.edu/cwed/wp/wealth_in_the_us.pdf).



本及其政治操控、要求增加政府社会支出的占领行动。2011年西班牙“5·15”运动出现得更早，而且是占领华尔街运动的学习对象。但是，占领华尔街的象征意义无可比拟，华尔街不仅拥有世界上最大的证券交易所，而且是2007年金融危机之后倒下的雷曼、贝尔斯登和美林等金融公司的总部所在地，长久以来就被视为金融资本的象征，作为“我们民主政治最大的败坏分子”和“美国的金融蛾摩拉”而被本次运动选中。<sup>①</sup> 运动所占有的“私有公共空间”祖科蒂公园虽然不在华尔街上，却也与华尔街近在咫尺，位于金融区核心地带，并没有妨碍使用“占领华尔街”这个具有极高象征意义的称呼，这在相当程度上使得占领华尔街成为最早受到全球瞩目并广泛效仿的占领行动。<sup>②</sup>

其次，纽约市政府及其工作人员对占领华尔街运动参加者的过激行为大幅增加了该运动的社会影响。事件的戏剧性是引发关注的重要环节，新媒体和传统新闻媒体对占领华尔街运动的关注都体现出了这一点。如前所述，占领华尔街运动首次进入最受新媒体关注的事件之列，就是由9月24日的胡椒喷雾事件所引发，激起广泛讨论。而皮尤研究中心新闻覆盖指数系列报告显示，占领华尔街运动的新闻覆盖率经历明显的阶段式攀升和下降，从基本被忽视到备受关注，相当程度上受到戏剧性事件的影响。占领华尔街进入主流媒体关注最重要的事件是10月1日纽约市警察局在布鲁克林大桥大规模逮捕示威者，被捕人数超过700名。在占领华尔街运动达到新闻覆盖率顶峰的11月14~20日，绝大部分报道都集中在抗议者和执法部门以及市政府公共空间管理部门之间的对抗事件上。

再次，占领华尔街的开放性在运动初期有利于激起参与者的热情。无论是加拿大媒体“广告克星”发起占领华尔街运动的倡议博客中、网群“匿名者”关于参与占领华尔街的号召中、纽约市积极分子在运动酝酿过程中，还是占领华尔街运动的决策机构纽约市大会在“占领纽约市声明”等文件当中，都对占领华尔街运动议题呈开放态度，没有提出具体的政策要求，而是笼统地提出一些原则

<sup>①</sup> “OCCUPYWALLSTREET: A shift in revolutionary tactics”, *Adbusters*, 13 Jul 2011, <http://www.adbusters.org/blogs/adbusters-blog/occupywallstreet.html>.

<sup>②</sup> 祖科蒂公园属于布鲁克菲尔德办公室物业公司（Brookfield Office Properties）所有的私有公共空间，一方面这里产权私有，不受公有公园的宵禁限制，其使用无须市政府批准。另一方面这里是公共空间，公园建设的条件就包括保持24小时开放，布鲁克菲尔德公司只有限制公园用途的权力。这为占领华尔街运动提供了极为有利的场所。



性问题。占领华尔街运动在开展过程中采用的大会、委员会、工作群和轮辐理事会（Spokes Council）等开放性组织形式以及协商式工作机制，也使得对现状不满的各类左翼人士都有机会把自己的看法表达出来，有机会参与直接民主过程。此外，该运动的开放性也有利于激发人们在新媒体中进行参与的热情，一方面扩大了占领华尔街运动本身的受关注程度，另一方面也有利于其他地方的人们在讨论过程中学习占领运动的技术，有利于占领运动的扩散。

总之，结构性的深层社会原因和机制性的运动过程因素共同推动了占领华尔街运动的受关注程度和对外扩散，使得它在较短时间内形成较大声势。

## 二 为什么是 2011 年

对美国社会来说，2007 年金融危机以来的四年当中，2011 年既不是经济状况最恶化的一年，也不是政治形势最严峻的一年。相比之下，2008 年和 2009 年的局面更为困难，主要表现在三个方面。

首先，2008 年和 2009 年是半个多世纪以来，美国 GDP 负增长最严重的时期。美国商务部经济分析局 1947 年以来的季度测算数据显示，除 1974 年之外，2008 年是美国唯一三个季度实际 GDP 负增长的年份，2008 年第三季度至 2009 年第二季度是 1947 年以来唯一连续四个季度实际 GDP 负增长的时期，经季节折算的实际 GDP 年增长率分别为 -3.7%、-8.9%、-6.7% 和 -0.7%，其中 2008 年第四季度是 1947 年以来实际 GDP 负增长第二严重的季度，仅次于 1958 年第一季度的 -10.4%。<sup>①</sup>事实上，美国实际 GDP 在 2009 年中期达到金融危机以来的谷底之后，开始持续增长，在 2010 年第二季度就已经超过了历史最高水平。美国国家经济研究所（NBER）商业周期测定委员会也在 2010 年 9 月发表声明，宣布 2009 年 6 月是最近一轮商业周期的谷底，指出该月份是经济衰退的终点和复苏的起点。<sup>②</sup>经历了一年多的持续增长之后，到占领华尔街运动展开时，美国国内生产状况已经明显改善。

① 美国商务部经济分析局 GDP 测算数据发布网址为 <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp>，1947 年之前没有季度测算数据。这里引用的 2008 年和 2009 年的季度数据是经济分析局 2011 年 7 月 29 日发布的经过修正之后的测算数据。

② 该声明文件的网址为 <http://www.nber.org/cycles/sept2010.pdf>。



其次，2009年中后期失业问题比2011年更为严重。2009~2011年是1947年以来美国失业问题最严重的两个时期之一，但是严重程度从2010年12月开始已经有所缓和。根据美国商务部人口普查局和劳工部劳动统计局联合开展的当前人口调查（Current Population Survey）月度数据，经季节调整的16岁以上劳动人口失业率自2008年5月开始持续攀升，从2008年4月的5.0%增加到2009年10月的高峰10.0%，之后一直在9.5%之上徘徊，直至2010年12月降低到9.4%，并缓慢下行到2011年12月的8.5%。尽管这一时期最高失业率低于1982年和1983年时期的最高失业率（10.8%，而且当时失业率超过10%的月份有10个），但是失业率连续在8.5%及以上的月份数则明显超出后一时期，两者分别是34个月和24个月。值得指出的是，2011年月度失业率最高为9.1%，比2009年5月至2010年12月之间任何月份都低。<sup>①</sup>

再次，2008年美国人对社会状况的不满情绪比2011年更严重。盖洛普公司的月度民调显示，2011年美国人对国内状况满意度年内平均值只有17%，是1979年以来倒数第二，与1986、1998和2000年高达60%的满意度形成了鲜明对比。但需要指出的是，2008年的满意度更低，只有15%。<sup>②</sup>更重要的是，2008年10月3日颁布的《经济稳定紧急法案》所引起的社会抗议和争议力度，超出2011年当中占领华尔街运动发生之前的社会争议。该法案规定建立问题资产救助项目，授权财政部高达7000亿美元的使用额度，用于紧急援助金融机构，购买金融机构的不良资产，引起了强烈反对。2008年9月就有40多个州至少发生了数百起抗议活动，其中包括劳联—产联和教师联合会在内的多个重要工会组织都举行了抗议活动，要求把资金用于支持劳动者而不是用于支持金融机构。<sup>③</sup>

① 当前人口调查数据可参见 <http://www.bls.gov/cps/data.htm>。

② Jones, Jeffrey M. 2011. “U. S. Satisfaction in 2011 Ranks as Second Lowest Since 1979”, <http://www.gallup.com/poll/151700/satisfaction-2011-ranks-second-lowest-1979.aspx>.

③ Rooney, Ben. 2008. “Bailout Foes Hold Day of Protests”, [http://money.cnn.com/2008/09/25/news/economy/bailout\\_protests](http://money.cnn.com/2008/09/25/news/economy/bailout_protests); Wiessner, Christia. 2008. “Labor Unions Protest in New York against Bailout”, <http://www.reuters.com/article/2008/09/26/us-financial-protest-idUSTRE4808KJ20080926>. 需要指出的是，反对强烈并不代表反对者占多数。根据包括皮尤中心和盖洛普公司在内多家民调机构的调查数据，当时多数美国人表示支持联邦政府的这一救市计划。皮尤中心和盖洛普公司2008年9月的相关民调结果可以分别见于以下网址：<http://people-press.org/http://people-press.org/files/legacy-pdf/452.pdf> 和 <http://www.gallup.com/poll/110746/Americans-Favor-Congressional-Action-Crisis.aspx>。



许多人感到困惑，为什么占领华尔街运动没有发生在 2008、2009 或者 2010 年，而是发生在 GDP 增长率和就业率等重要经济指标好转的 2011 年？这主要是因为社会运动需要一定的条件，其中三项重要的条件在 2011 年之前并不成熟。

首先，2011 年之前，左翼民众对通过常规政府过程改善普通民众生活状况抱有相当的期望，这种期望在 3 年之间逐步幻灭，展开政治抗争的必要性凸显出来。一方面，奥巴马及其民主党主导下的联邦政府满足不了劳动阶层认为合理的利益诉求。金融危机以来，富裕阶层成为救市和经济刺激等各种政策的主要获益者，收入基尼系数从 2007 年的 0.463 逐年增加至 2010 年的 0.469，收入分配不均问题加剧。<sup>①</sup> 财富分配不均问题也大幅加重，美国 1% 的最富有家庭占有所有家庭财富净值的百分比从 2007 年的 34.6% 跃升到 2009 年的 35.6%，1% 的最富有家庭财富净值与家庭财富中位值的比率，从 2007 年的 181 倍增加到了 225 倍。<sup>②</sup> 2009 年中期以来的低就业复苏不断加剧左翼民众对奥巴马及其民主党政府的幻灭感，日益认为 2008 年大选时他们投票所期望的变革并没有实现。此外，联邦、州和地方政府财政状况普遍持续恶化，通过政府财政手段改善民生的难度加大，《2011 年预算控制法》甚至使得一些社会支出直接面临缩减的危险。<sup>③</sup> 另一方面，2010 年以来美国政治大幅度右翼回潮加深了左翼民众对常规政策的忧虑，这一回潮主要表现在两个方面，一是 2010 年中期选举结果形成的政府右摆。共和党夺取了众议院多数党地位，缩小了参议院中与民主党的差距，并且在州长数和所控制州议会数量方面也实现了对民主党的大幅逆转。二是茶党运动推动下的社会舆论和组织力量右摆。2009 年以来，主要由共和党放任主义势力形成的茶党运动兴起，得到右翼精英主导和财力支持，抨击美国巨额政府支出和财政赤字，要求减税和减少政府干预，不仅使社会舆论大幅度右倾，而且在国会中形

① U. S. Census Bureau. 2011. *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2010*, Washington, DC: U. S. Government Printing Office, p. 41.

② Allegretto, Sylvia A. 2011. "The State of Working America's Wealth".

③ 美国联邦政府债务从 2008 年 9 月底约 10 万亿美元增加到 2011 年 11 月底约 15 万亿美元，标准普尔主权信用评级被从顶级的 AAA 级下调至 AA+ 级；州政府债务从 1990 年 3183 亿美元逐年增加至 2009 财政年度的 10380 亿美元，其中没有特定资金用来还债的长期债务超过半数，州财政预算形势继续恶化，2009 和 2010 两个财政年度被认为属于历史上州政府预算最艰难的财年之列，州政府一般性财政收入远远低于 2008 财年，据初步统计，2010 财年比 2008 财年减少了 10.4%；地方政府债务从 1990 年的 5398 亿美元逐年增加到 2009 财年的约 1.7 万亿美元，地方财政预算形势近年来也继续恶化。



成了茶党连线组织，在社会中形成诸多支持和代言组织。

其次，具有可行性的社会运动方式方法本身就是激励民众参与社会运动的重要因素，占领华尔街运动所采用的要地占领和大会协商形式受到了2011年初“阿拉伯之春”和西班牙抗议运动的启发。如果没有这种启发，2011年美国是否会产生持续性左翼运动也有待商榷，即使发生了左翼运动，也很难采取占领运动这种形式。2011年初“阿拉伯之春”中占领手段的成功运用，和2011年5月西班牙马德里市太阳门广场大会的经验，在相当程度上激励了美国左翼民众对占领华尔街运动取得成效的信心。“广告克星”在2011年7月13日发起占领华尔街运动的博客中提出，“你为Tahrir时刻做好准备了吗？”该号召直接表明，占领令人瞩目的公共空间这一运动方式来自对2011年初埃及人占领解放广场（Midan Tahrir）的效仿。而“广告克星”的资深编辑弥迦·怀特（Micah White）在日后的采访中也指出，占领华尔街在技术上“基本的想法是结合埃及和西班牙起义的方法。在埃及，人们聚集在一个极具象征意义的地方；在西班牙，人们结成大会，对所有事情一起投票，进行基于共识的决策”<sup>①</sup>。2011年夏天在纽约市最初策划抗议运动的30多人当中，不仅有参加了纽约市反对削减预算行动的当地人，也有刚参加过埃及、西班牙和希腊社会运动的外国人，正是在参加过西班牙占领运动的积极分子建议下，与会者决定借鉴大会这种核心组织形式。<sup>②</sup>占领华尔街运动不仅在前期酝酿设计过程中直接借鉴了西班牙占领运动的各种组织经验，而且在运动实施过程中与西班牙抗议者进行密切联系，不断相互交流想法和具体战术。<sup>③</sup>

再次，2011年6月纽约市发生的反对削减预算的抗议活动，为占领华尔街运动在纽约发生提供了良好的组织动员基础。20世纪70年代以来，包括工会组织在内的各种左翼社会组织重视选举政治、游说活动和短期施压活动，对持续性的社会运动方式缺乏兴趣，主题宏大的抗议活动却不得不依赖于小型、面对面的

① Lazar, Shira. 2011. “Occupy Wall Street: Interview with Micah White from Adbusters”, *Huffington Post*, October 7, 2011, [http://www.huffingtonpost.com/shira-lazar/micah-white-adbusters-\\_b\\_996931.html](http://www.huffingtonpost.com/shira-lazar/micah-white-adbusters-_b_996931.html).

② Kroll, Andy. 2011. “How Occupy Wall Street Really Got Started”, in Sarah van Gelder ed, *This Changes Everything: Occupy Wall Street and the 99%*, San Francisco, CA: Berrett-Koehler, pp. 16–21.

③ Writers for the 99%. 2012. *Occupying Wall Street: The Inside Story of an Action that Changed America*, New York: OR Books, pp. 7–8.



关系密切群体。<sup>①</sup> 6月16日，纽约市发生了纽约人反预算削减行动，纽约市一些小群体为反对纽约市长迈克尔·布隆伯格削减预算的提案，在市政厅附近露营3周进行抗议，尽管核心成员只有几十人，但是这场自称为占领布隆伯格斯维尔的抗议行动目标明确，其核心机构和决策机制是大会，所采取的直接民主方式带来了非常密切的群体氛围，这种氛围在占领华尔街运动中的大会、委员会、工作群和轮辐理事会中发挥了重要的作用，为后者锻炼了队伍，进行了预演。“广告克星”的倡议发布之时，恰逢反预算抗议结束，反预算削减行动积极分子抱着尝试心态，组织大会商讨运动展开事宜，把网上的声音落实为行动，并在占领华尔街运动开展之前就建立了大会以及多个委员会和工作群，保证了运动的落实和可持续性。<sup>②</sup> 此外，美国其他一些地方在2011年发生的反对削减预算的抗议活动，也为占领华尔街运动在这些地方的扩散提供了一定的组织动员基础。

总之，左翼民众对常规政治过程的期望幻灭、“阿拉伯之春”和西班牙抗议运动的战术启发以及纽约人反预算削减行动提供的组织准备，共同形成了占领华尔街运动在2011年展开的现实条件。

### 三 还能有多大政治影响？

2011年11月15日，纽约市警察局清理祖科蒂公园之后，占领华尔街运动很快走向低谷，不仅抗议活动随着天气转冷和新年到来迅速沉寂，而且受到的关注程度也很快下滑。首先，该运动很快不再受主流媒体关注。11月28日至12月4日的一周，根据皮尤新闻覆盖指数报告，占领华尔街所占据的新闻空间大幅下滑到3%。之后直到2012年2月底，它再也没有进入主流媒体最关注的事项之列。2012年初至2月底，它在五大类主流媒体中再没有进入过任何一类的前十名。其次，该运动迅速被新媒体冷落。根据皮尤新媒体指数系列报告，在2011年9月底至11月底，占领华尔街一直是新媒体中最受关注的事件之一，甚至曾分别在博客、推特网和YouTube最受关注事件排行榜名列第一。但是从11月28日开始直到2012年2月底，占领华尔街没有在其间任何一个星期进入上述任何一个榜单的前5名。

① Finnegan, William. 2011. "After Seattle", *New Yorker*, April 17, 2011, pp. 40-51.

② Writers for the 99%. 2012. *Occupying Wall Street*. p. 11.



这里自然出现了一个令人关心的问题，占领华尔街作为社会运动本身是已经成为过去，还是在经历蛰伏之后有机会回暖爆发呢？总体上讲，占领华尔街运动具备惊蛰复苏的社会条件。首先，美国政府近年来并没有落实，近期也很难采取任何缓解（更谈不上解决）社会贫富差距拉大问题的有力政策措施，美国社会中对左翼运动的基本社会需求依然存在。一方面，奥巴马总统执政以来最具有减缓贫富差距可能性的两大立法成果都存在严重问题，《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》重视政府与巨型金融机构的伙伴关系，重视机动干预而不是规则性预防，难以实现对金融巨头的制度性规制；<sup>①</sup>而《病患保护与平价医疗法》则面临各州立法落实和最高法院违宪审查等一系列问题，其落实前景仍然存在巨大不确定性。<sup>②</sup>另一方面，当前国会议员政治立场严重极端化，2010年国会通过医疗改革法时投票几乎完全以党派划线，2011年两党关于提高债务上限的斗争几乎导致联邦政府预算流产，这都是20世纪50年代以来美国政治精英一直经历的政治“极化”的最新写照，近期很难在没有左翼社会运动巨大压力的情况下，采取实质措施改善劳动阶层和社会底层公众的生活状况。其次，美国社会已经开始出现提供缓解贫富差距的政策机会，为左翼社会运动提供了获得政策成效的社会条件，主要有两方面的原因。一方面，从增加富豪阶层税负角度讲，存在三项有利的社会条件。一是美国社会对1%的最富裕阶层获得过大收入份额已成共识，对超级富豪征收“巴菲特税”已经具备一定的舆论基础。二是当前资本利得税和资本增值税远低于普通收入税，即使2012年12月两税优惠到期，资本利得税率与短期资本增值税率和普通收入税率一致之后，长期资本增值税仍然大幅度低于普通收入税，存在上升空间，至少存在阻止新一轮两税优惠法案出台的可能性。三是关于美国政府可以通过降低税率来刺激经济增长，从而提高财政收入的理论受到更多质疑，学界认为美国税率远远低于拉弗曲线最佳税率的观点得到最近30年财政实践的佐证，降低税率上限对公众的说服力大幅下降。另一方面，从增加社会支出角度讲，也开始出现两个有利条件。一是随着伊拉克战争结束和阿富汗战争接近尾声，美国每年用于反恐战争的1000多亿美元的所谓

① Skel, David A. 2011. *The New Financial Deal: Understanding the Dodd-Frank Act and Its (Unintended) Consequences*, Hoboken, NJ: Wiley, pp. 8-11.

② Jones, David K. 2012. "The Fate of Health Care Reform—What to Expect in 2012", *New England Journal of Medicine*, 366 (4): e7.



“海外应急行动”经费将大规模减少，为未来财政形势好转之后提高社会支出提供一部分空间。<sup>①</sup> 二是美国国内生产总值从2009年第三季度以来持续增长，在经历2010年下半年和2011年第一季度增速放缓之后，增长速度稳步回升，2011年第四季度增速折合年增速达到3%。随着美国能源自给率提高，以及有可能在清洁能源等新技术领域找到新的经济增长点，美国财政状况很可能在未来几年好转，为社会支出奠定基础。<sup>②</sup>

从社会运动资源动员的角度来讲，占领华尔街运动在资金和组织支持方面存在严重不足，但是也具备克服困难的可能性。首先，占领华尔街运动经费匮乏，但是存在迅速改善的可能性。运动初期的一个月是获得捐助最多的一个月，根据纽约大会会计工作群的财务报告，9月16日到10月18日，占领华尔街运动总计获得了超过45.4万美元的捐助净收入，其间共计支出约5.5万美元，结余超过39.9万美元。之后捐助幅度显著下降，到2012年1月11日，总计捐助净收入只有73.3万美元，净结余只剩约19万美元。2012年2月底3月初的一周，占领华尔街运动只收到捐助1556美元，而实际开支却将近1.5万美元，除预计用于保释被拘人员的约9万美元之外，3月2日剩余的约4.5万美元经费只够支持到3月下旬。<sup>③</sup> 这和茶党运动期间接受巨额资金支持的状况形成鲜明对比。但是，历史上从来不乏上层开明人士支持下层民众运动的先例，由于包括巴菲特在内的一些超级巨富曾经表态支持占领华尔街运动的诉求，占领运动有可能争取到这些巨

① 国会研究服务中心2011年的一份专题报告指出，“9·11”事件之后到2011年，用于三大反恐行动的经费达到1.283万亿美元，其中94%的经费用于国防部。Belasco, Amy. 2011. “The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11”, *CRS Report for Congress*, RL33110, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>. “海外应急经费行动”经费支出已经从2008财政年度最高峰的1869亿美元下降至2011财政年度的1588亿美元，而2013年国防部预算草案把2012财年和2013财年的预算分别进一步降低至1151亿美元和885亿美元。Office of the Under Secretary of Defense. 2012. *Overview – FY 2013 Defense Budget*, [http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2013/FY2013\\_Budget\\_Request\\_Overview\\_Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2013/FY2013_Budget_Request_Overview_Book.pdf).

② 对未来财政状况的官方判断主要依据国会预算办公室对经济增长的推断，而这种推断经常和经济波动方向相反，仅20世纪90年代中期以来就先后出现两次大幅度偏差，分别过分低估和高估了经济形势，1987年至2006年担任美联储主席的格林斯潘在其回忆录中对这个问题进行了讨论，其中对第二次误判的描述极为生动。Greenspan, Alan. 2007. *The Age of Turbulence*, New York, NY: Penguin Books, pp. 186–187, & 224.

③ 占领华尔街运动的财务状况由纽约大会会计工作群披露，该工作群的财务披露工作不够系统连贯，其网址是<http://accounting.nycga.net/>。



富的资金支持。其次，占领华尔街运动缺乏大型社会组织的支持，也缺乏政治精英的实质性参与，但是已经形成了具有相当组织协作能力的扁平组织网。和民权运动受到五大左翼社会组织强有力领导相比，占领华尔街基本上是民众自发组织进行的，对运动过程支持最多的两个工会组织都不是组织实力强大的工会，而且对运动的组织协调影响有限。<sup>①</sup>在这方面，占领华尔街运动甚至也不能和受到众多保守派精英分子和保守派组织支持的茶党运动相提并论。但是，占领华尔街运动拥有自己的网状组织体系。8月和9月初，纽约人反预算削减行动的参加者所主导的酝酿大会，为落实占领华尔街运动，建立了食品委员会、学生委员会、拓展委员会、战术委员会以及互联网工作群和艺术文化工作群，进行分工协作。<sup>②</sup>之后大会建立了众多委员会和工作群，开展相应的具体工作。而在决策方面，大会起初是唯一的决策机构，后来大会建立了具有决策权的轮辐理事会，由每个工作群派出代表组成，一方面能够更容易地对财务和法规问题进行决策，另一方面可以更好地解决场地问题。<sup>③</sup>尽管从2011年11月底以来占领华尔街运动的街头行动陷入低谷，但是运动形成的组织体系仍然存在，一部分积极分子仍然在密切沟通和活动，为占领华尔街运动复苏形成了组织基础。

那么，占领华尔街运动还能有多大政治影响呢？简单来说，在已经展现出的舆论关注和运动效仿之外，占领华尔街运动至少还会在两个方面产生政治影响，其影响程度将和占领华尔街运动重启之后的运动策略及其规模有一定关系。

首先，占领华尔街运动最大的影响在于思想意识，将在相当长时间内给美国政府形成舆论压力，迫使其在政策制定和执行过程中增加对贫富差距问题的考量。占领华尔街运动显著增加了公众对美国贫富悬殊加大问题的关注程度，包括奥巴马和巴菲特在内的一些政治和经济精英也明确表态希望支持缩小贫富差距，使之成为重要政治议题。在盖洛普公司2011年11月28日至12月1日进行的民意调查中，认为联邦政府通过政策手段减小收入和财富差距极其重要、非常重要

① 这两个工会组织分别是纽约城市大学的教职员工会和国际服务业雇员工会，前者除工会主席和一些成员几乎全程参与占领华尔街运动之外，还通过组织决议支持占领华尔街运动，而后者则在集会中扮演过安保角色并多次提出运动工作建议。参见 Shepard, Benjamin Heim. 2012. "Labor and Occupy Wall Street: Common Causes and Uneasy Alliances", *WorkingUSA: The Journal of Labor and Society*, 15: 121 - 134.

② Writers for the 99%. 2012. *Occupying Wall Street*. p. 11.

③ Writers for the 99%. 2012. *Occupying Wall Street*. p. 31.



和比较重要的受访者分别达到 17%、29% 和 26%，只有 28% 的受访者认为不重要。<sup>①</sup> 与此相对应，在盖洛普公司 2012 年 1 月 23 日的民意调查中，高达 63% 的受访者赞成对高收入阶层增加联邦个人所得税。<sup>②</sup> 同时也应该认识到，占领华尔街运动不会在民意上撼动美国资本主义制度，皮尤民众与媒体研究中心 2011 年 7 日~11 日的民意调查显示，在占领华尔街运动进行近 3 个月之后，对资本主义持正面和负面看法的美国公众分别为 50% 和 40%，与 2010 年 4 月 21~26 日的 52% 对 37% 相比，并没有明显变化。<sup>③</sup> 这一点相当程度上取决于美国社会中存在的庞大中产阶级队伍及其自我意识，1% 对 99% 的简单划分并不能得到社会大多数人的认同。皮尤中心的民意调查显示，58% 的受访者反对把美国社会简单划分为有产者和无产者两大群体，如果非选择不可的话，把自己归为有产者的受访者为 46%，比把自己归为无产者的人（39%）更多。<sup>④</sup>

其次，占领华尔街运动将进一步加剧美国社会的政治极化程度。一方面，占领华尔街运动相当程度上是左翼民众对政治极化背景下右翼回潮的反应，另一方面这种反应将进一步增强而不是减弱政治极化程度。存在两个重要原因，第一个原因是占领华尔街运动很可能把大量本来政治上比较冷漠的社会边缘人群带入政治生活当中，这在相当程度上将取决于运动复苏之后的运动策略。如果运动仍然坚持不提出具体政策要求，不动员参与选举的原则，那么这场运动很快会因为缺乏激励参与者的具体目标而成为难以维持的筵席，吸引边缘人群进入常规政治生活将难以实现。如果运动转向占领投票箱，尤其是在左翼力量较强的地方占领地方选举的投票箱，以及转向提出公众支持率较高的政策诉求，比如征收巴菲特税，很可能会因为存在成功的希望而把政治冷漠分子带入常规政治生活当中。第

① Newport, Frank. 2011. "Americans Prioritize Economy Over Reducing Wealth Gap: Fifty-two percent say having rich and poor is an acceptable part of the system", <http://www.gallup.com/poll/151568/Americans-Prioritize-Growing-Economy-Reducing-Wealth-Gap.aspx>.

② Morales, Lymari. 2012. "Republicans, Democrats Favor Tax Breaks to Win Back U.S. Jobs", <http://www.gallup.com/poll/152396/Republicans-Democrats-Favor-Tax-Breaks-Win-Back-Jobs.aspx>.

③ Pew Research Center for the People & the Press. 2011. "Little Change in Public's Response to 'Capitalism', 'Socialism'", <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-28-11%20Words%20release.pdf>.

④ Pew Research Center for the People & the Press. 2011. "Frustration with Congress Could Hurt Republican Incumbents: GOP Base Critical of Party's Washington Leadership", <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-15-11%20Congress%20and%20Economy%20release.pdf>.



二个原因在于，占领华尔街运动增强了左翼力量的凝聚力和组织信心，使他们高估了左翼在美国社会中的地位，高估了运动的受欢迎程度。事实上，占领华尔街运动的形式本身就受到相当质疑，皮尤中心 2011 年 7 ~ 11 日民意调查就显示，尽管总体上支持占领华尔街运动的人比反对的人更多，比例达到 44% 对 35%，但是对运动形式持反对态度的人远远多于支持者，分别是 49% 和 29%。如果占领华尔街运动复苏并继续采取原有运动策略，很可能会带来更多的反对者和更强的反对力度。

总之，占领华尔街运动具备复苏的社会条件和可能性，无论其是否复苏，都会在相当长时间内形成重要影响，一方面迫使政府加强限制贫富差距的政策考量，另一方面加剧美国政治极化程度。

## Occupy Wall Street: Causes, Timing, and Impacts

*Wang Huan*

**Abstract:** Occupy Wall Street is in essence a left-wing social movement against social polarization. There are both structural and mechanismic causes for the movement's rapid surge. The former is primarily the growing gap between the rich and the poor in the developed countries caused both by the changes of domestic and international political pressures and by the deepening of economic globalization. The latter mainly include the space selection of the movement, the overreactions of the government, and the movement's strategy of openness. The principal reason for the timing of its eruption in the latter half of 2011, when the economic and political situations had improved, is that such conditions as social demands, tactical solutions, and organizational preparation were lacking before. Because there are still social needs and policy opportunities for a left-wing movement, it is possible for this movement to overcome serious funding and organizational problems and therefore awake soon. No matter whether or not it recovers, Occupy Wall Street will in a considerable period both force the governments to take more policy considerations in restraining income and wealth inequalities, and enhance political polarization in the United States.

**Key Words:** Occupy Wall Street; Social Movement, ; Causes; Timing; Impacts

## 美国网络战略与中美关系

张国庆\*

**摘要：**美国在网络安全方面高度敏感，自觉有很大的提升空间。奥巴马政府为此做了大量努力，从立法到实施，从军事到文化，全方位升级国家网络安全战略。对中美关系来说，网络安全关系已成为重要议题，对双边关系前景有重大影响，但中美之间并不是网络战的关系。

**关键词：**网络战争 网络安全 黑客

2010年，美国主管反恐与网络安全的专家理查德·克拉克（Richard A. Clarke）出版了一本名为《网络战争》（*Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*）的著作，将网络战争定义为“出于造成破坏或干扰的目的，一国侵入他国电脑或网络系统的行为”，特别强调了网络战争的破坏属性和国家属性。<sup>①</sup>

而在美国新安全研究中心的报告《美国网络安全：信息时代的安全与繁荣》中，美国的网络安全被认为事关美国三个核心利益：保证自身及盟友的国家安全；在开放的国际经济体系中建立强大、创新型和不断增长的经济；推广价值观。这也意味着，美国网络战略将在军事、经济和文化三个领域推进，而借助网络的文化渗透可谓是看不见硝烟的斗争。

### 一 美国网络战略的形成

实际上，网络战争早就发生过。1991年海湾战争中，美国在伊拉克的防空

---

\* 张国庆，史学硕士，中国社会科学院美国研究所助理研究员，研究方向为美国媒体与美国政治。

① Ken Dilanian, “Virtual war a real threat”, *Los Angeles Times*, March 28, 2011.



体系中植入电脑病毒，在美军空袭伊拉克前用遥控器激活病毒，导致伊拉克防空系统出现瘫痪；1999年的科索沃战争以及2003年的伊拉克战争中，美军网络部队的影子也清晰可见。在俄罗斯方面，2008年俄军运用大规模“蜂群”式网络攻击格鲁吉亚。在这些案例中，网络战争和传统战争相结合，发挥了非常重要的作用。此外，2010年，伊朗核设施计算机还曾受到蠕虫病毒攻击，显示出网络安全对国家安全的重要性。

在网络战方面，美国既有心得，也有教训，因而对其战略制定煞费苦心，也颇具系统性。从克林顿到布什以至奥巴马的三届政府，都对网络战略进行了丰富和完善。

克林顿时期搭起的是网络战略构架。应该说，美国互联网安全管理纳入国家长期发展战略，是从克林顿政府开始的，并对布什政府有很大影响。在克林顿任职的20世纪90年代到21世纪初，美国先后发布了《保护美国关键基础设施》、《信息保障技术框架》（IATF）、《国家安全战略》，其间恰逢互联网大发展，这一战略也得到不断完善。

布什时期则将网络战略视为国家安全战略的关键要素，其地位进一步提高。“9·11”事件更是将网络安全推到了国家安全的前线。一方面，作为布什总统任期最重大的安全事件，“9·11”事件使得决策层意识到，信息安全战略应成为美国国家战略的核心战略，以确保在网络战线上不输给恐怖组织以及潜在的对手。另一方面，“9·11”期间网络的拥堵、信息传播的吃力、“基地”组织的反美宣传，都使美国政府意识到，必须加强网络上的宣传战和心理战。这一“反思”在伊拉克战争中得到兑现，尽管伊战不久陷入困境，但“倒萨”的宣传战和心理战无疑是十分成功的。也正是在布什任期内，美国发布了《信息时代的关键基础设施保护》和《网络空间的国家战略》，并进一步加强了网络心理战和文化战的建设。

奥巴马时期则是美国网络战略转向攻势的开始。由于十分重视互联网的影响力，也得益于网络对其选战的帮助，奥巴马上任伊始就开始推进网络安全评估，着手制定新的美国国家信息安全战略，并于2009年5月公布了《美国网络安全评估》，6月成立网络战司令部，2010年2月6日，美国众议院以压倒性多数通过了《2009网络安全法》。该法案赋予美国总统在必要时“可以宣布网络空间紧急状态，可下令限制或关闭任何危害联邦政府或者美国关键基础设施信息系统或



网络的互联网进出通信”。这一点，也成为2011年伦敦骚乱期间，英国政府切断手机通信信号的重要参考。可见美国在通过网络规制防范社会冲突和安全挑战方面，颇有“先见之明”。值得一提的是，奥巴马任命的国防部长帕内塔（接替盖茨），也是极其重视网络战的人。

2011年4月15日，美国发布的《可信网络空间身份标识国家战略》（正式稿）则更具进攻性。在此基础上，2011年7月14日，美国国防部公布了《网络空间行动战略》，确认网络为战争的第五空间——与天空、陆地、海洋和太空并列。这一战略确认了网络战争已经成为未来战争的“核心成员”，同时也将五角大楼与硅谷企业家紧密联系在一起，旨在“保卫互联网时代的美国”，并为美国谋取更多海外利益铺平道路。

值得注意的是，奥巴马时代的美国网络战略，还将战场引向文化渗透方面，并对社交网站给予了高度重视。有两个很明显的迹象：一是2010年初谷歌在希拉里等人支持下与中国政府进行的较量，其重要的追求就是更有效地影响中国舆论和民意。二是“美国之音”淡出中国，取而代之的是美国对微博等新兴媒体加大投入，不仅出现了大量豢养的网络水军，还与传统媒体遥相呼应。

回顾过去20年美国网络战略的形成，可以看出有三个挑战成为动力。一是现实挑战。在互联网时代，美国社会尤其是国防和安全系统，越来越依赖网络，而类似黑客攻击这样的网络安全隐患充分暴露出国家安全的脆弱性。2008年美军网络就曾遭遇过一次猛烈袭击，当时一个感染病毒的U盘被插进军方电脑，随后恶意代码侵入美军中央司令部网络，致使军方数据传到了入侵者控制的服务器上。美国战略和国际问题研究中心负责人吉姆·刘易斯也曾对外宣称，“我们2007年大约丢失了一座国会图书馆那么大存量的政府数据”。美国联邦调查局网络部负责人之一肖恩·亨利则进一步指出，通过互联网抢劫银行的案件数量远远超过持枪抢劫银行案。这意味着美国的经济安全也受到巨大挑战。

这种安全挑战还直接导致了人事变动。2011年7月25日，美国国土安全部负责联邦政府网络安全的官员兰迪·维克斯（国家网络安全局计算机应急响应小组组长）<sup>①</sup>宣布辞职，这被视为与此前美国政府部门或承包商网站遭袭有关。

<sup>①</sup> 国家网络安全局计算机应急响应小组负责保护美国政府计算机网络和与私营机构、州及地方政府展开网络安全合作。



美方宣称，2011年3月，一家外国情报机构通过黑客攻击，一次性从一家国防部承包商掠走2.4万份文档，堪称美国遭受最严重的一次数字攻击。此后，5月21日，洛克希德·马丁公司的信息系统也遭到了网络黑客袭击。不明身份人员通过复制这家公司内部使用的认证令牌侵入网络，而这家的网络内储存有大量涉及未来武器研发的敏感信息。由于事件非常严重，美国总统奥巴马曾专门听取汇报。这一系列事件直接导致了美国网络战略的升级。

迈克菲（McAfee）威胁研究副总裁德米特里·阿尔普洛维奇对此还进行了系统研究。在2011年8月初发布的一篇研究论文中，他将这种破坏行动命名为“暗鼠行动”（Shady RAT），这个名称来源于名为“远程访问工具”（remote access tool）的黑客技术。他的原始论文并未指明具体的受害企业，但表示受害者包括13家军工承包商。这份报告引起很大反响，因为利用互联网的间谍行为在西方已成为一项重大的国家安全关切，更进一步，美国担心自己的海量知识产权和防务机密落到其他国家手中。<sup>①</sup>

二是反恐需要。“9·11”事件以来的十年间，“基地”组织多次表示要策划意在给西方国家造成严重打击的“网络圣战”。据悉，基地组织曾试图“入侵”社交网站“脸谱”（Facebook），并对其他一些重要的计算机系统也发动过袭击。恐怖分子还利用谷歌地图和街景进行恐怖袭击的策划。英国政府123页的反恐计划显示，一支从事电子圣战的特别队伍——塔格里本齐亚德，2010年实施了一些网络攻击。特别是“自本·拉登死后，基地组织不仅呼吁个人参加恐怖袭击，还号召进行网络圣战”，而“基地”组织中的仇恨宣扬者更多地使用网络进行传播。专家估计，网络上有数千个与恐怖分子有关系的网站，英国政府报告指出，“其中有数十个网站的影响力特别大，恐怖分子经常光顾”。

三是文化渗透的需要。基于国家安全战略考虑，保持美国的绝对优势地位是美国的核心战略，因此，中国和俄罗斯将是美国重点防范对象，也被视为潜在对手。尽管冷战已经结束，但美国的对华、对俄文化和媒体渗透却始终没有放松，中情局的《十条诫令》更是这种渗透的重要指针。表现在网络上，既有隐蔽战线上“哲瓦在线”这样的“网络汉奸”在活动，也有微博等新兴媒体被当做公

<sup>①</sup> Congress Wants McAfee Briefing on Operation Shady Rat, August 11, 2011, <http://www.infosecislnd.com/blogview/15788-Congress-Wants-McAfee-Briefing-on-Operation-Shady-Rat.html>.



开的重要渗透窗口。基于此，美国的网络战略就有更深入的延伸，从军事、安全、经济领域迈向文化和意识形态领域。

## 二 美国网络战的核心内容

从美国《网络空间行动战略》看，美国新的网络战略有如下几个特点。

一是提升了网络战的地位。首次将网络空间并列于与陆、海、空、太空相同地位的“行动领域”，国防部也将以此为基础进行组织、培训和装备，以应对网络空间存在的复杂挑战和所谓的巨大机遇。

二是变被动防御为主动防御，公然提出了先发制人的战略主张。尽管名义上是为了“更加有效地阻止、击败针对美军网络系统的入侵和其他敌对行为”，但先发制人却为美国主动攻击他国开了一个很危险的口子。在奥巴马政府看来，对美国的网络攻击，最严重一类是由一个国家对美国发起的网络攻击行为，美国将之视为“战争行为”，可以对其发起传统方式的军事回击。假想中的这一类攻击，可能是利用计算机网络破坏美国的供电系统导致大面积停电，或者利用网络系统攻击美国的城市轨道交通等。一位美国官员公开宣称：“如果对方借助计算机网络破坏了我们的电网系统，也许，我们会向对方发射一枚导弹。”这意味着，只要是感到威胁，美国就可能会率先打响网络战，这与布什时期的先发制人战略有异曲同工之意。

据悉，新的网络战规则将允许军事操作员将计算机程序植入其他国家的网络中，并确保连接工作成为监视计划的一部分。一旦受到攻击，美国可以通过阻止网络入侵并攻击其他国家的服务器来保卫自身。美国在互联网方面的主导地位也有利于它对其他国家进行打击。众所周知，目前全球互联网根服务器有 13 台，其中唯一的主根服务器在美国，其余 12 台辅根服务器中有 9 台在美国。长期以来，美国通过主机注册和地址分发，掌握着所有国家的网络及主机注册信息，为其搜集情报提供了条件。集中解析服务，不仅让美国敛取了巨额服务费，而且可以作为网络战的利器，只要停止解析服务，对方的网络就会立即陷入瘫痪或停顿。可以说，美国实际上卡住了全世界互联网的咽喉，这也是各国不断与美国斗争，希望赢得更多的互联网自主权的原因所在。

三是加强国家网络战略的协调管理。奥巴马政府设立了与总统保持密切联系



的“白宫网络安全协调员”，并成立“白宫网络安全办公室”，协调美国联邦政府所有军事和民事部门网络安全政策和行动。此前，美国已建立六大维护网络安全专职机构，即隶属国土安全部的“美国计算机应急响应小组”、隶属国防部的“联合作战部队全球网络行动中心”和“国防网络犯罪中心”、隶属联邦调查局的“国家网络调查联合任务小组”、隶属国家情报总监办公室（ODNI）的“情报界网络应急响应中心”、隶属国家安全局的“网络空间安全威胁行动中心”，但始终缺乏一个整体的协调，不利于国家网络安全战略的整体推进。而事实上，由于网络空间对美国的繁荣与安全至关重要，因而不能由分散在政府各个机构中的专门部门来管理，需要进行有效整合及协调一致。根据新的战略安排，白宫网络安全办公室的主要职责是，进一步完善国家网络安全战略，传达政府意图，协调政策实施，与国内外受众保持联系，与私营部门、学术界、非政府组织等进行交流，对美国及全球网络安全形势进行评估，促进联邦政府与地方政府的合作，应对和解决重大网络安全问题等，可谓是美国政府加强对网络安全活动监管的核心部门。

四是建立国际网络安全联盟。在符合美国国家利益和价值观的前提下，美国将会积极推进国际网络安全联盟的建立，旨在影响网络空间的未来及其治理方式，同时防范可能遭遇的网络安全威胁。这一联盟的搭建，将会从美国的盟国做起，澳大利亚、加拿大等国都已积极响应美国的主张。接下来的疑问是这一联盟会否扩展到发展中国家，还是最终成为“网络北约”，成为排他性的，对中国、俄罗斯等国具有防范性的军事性联盟。

五是力争保持美国在网络发展上的优势地位，从而在网络战中拥有先机。根据美国的网络战略，国防部将会加强与国土安全部等其他政府部门及私营部门的合作，在保护军事网络安全的同时，加强重要基础设施的网络安全防护。同时，强化高科技人才队伍建设并提升技术创新能力。其中，利用黑客成为美国网络战略的一个充满争议的特点。

美国国家安全局表示，为了打好这场对国家安全日益造成威胁的网络战争，美国政府急需大量电脑黑客技术人才。在谈到该类“人才”严重短缺的问题时，国家安全局负责网络防御的信息保护理事会技术主管理查德·迪奇·乔治声称：“我们现在寻找的是网络武士，而非火箭专家。”这一点，从美国加强网络战略，而停止航天飞机研发即可见一斑。2011年8月，在拉斯韦加斯召开的全球规模



最大的黑客大会 Defcon 会议上，多个美国联邦政府机构——国防部、国土安全部、美国宇航局、国家安全局等联邦政府机构与私营企业竞争，为网络战网罗黑客人才。为了准备好将来的网络战，美国人甚至从娃娃抓起要培养黑客。

网络战的军事演习已经逐渐常规化。2011年9月底，美国举行了一场为期3天的大规模网络攻击应对演习，旨在检验包括电力、水源和银行在内的重要部门遭遇大规模网络攻击时的跨部门协同应对能力。美国国土安全部召集了来自联邦机构和国内外商业公司的数千名电脑安全专家，主要演练了应对敌方黑客对美国的能源、金融、商务、运输、通信、化学、防务、信息等“国家网络”展开“闪电攻击”的能力，以提高自身在遭遇网络敌人时的反应速度。美军网络司令部司令基思·亚历山大此间在谈及网络攻击时认为，“美国未来将遭受一次摧毁性攻击，这种可能性确实存在，我们应该做好准备。”而这可被视为“网络风暴Ⅲ”演习的出发点与落脚点：当“重大网络危机事件”发生时，美国政府机构、私营企业和国际伙伴能够具备“有效的事件反应能力”，并根据相关框架实施“有效的协调”。

网络战争的阴影，也带给军工集团巨大的赢利空间。如今，美国国防、情报和国土安全部门每年在网络安全上的开支高达100亿美元，加上私人公司的开支，单美国的网络武器市场就接近1000亿美元。这促使波音公司、诺思罗普—格鲁曼公司、雷神公司、洛克希德—马丁公司等军工集团都在大力投资建立网络工业集团，瞄准网络武器市场。基于利益集团以往制造威胁、散播紧张情绪来牟利的习惯性做法，未来的国际网络安全关系将会变得更加复杂，尤其是中美网络安全关系。事实上，帕内塔上台前后，已经多次将中国作为美国网络战的假想敌。

宣扬美国文化及所谓的普世价值观，也是美国网络战略的重要组成部分。在美国政府看来，访问互联网的机会促进了人们对美国人所珍视的言论自由和集会自由等普世价值观的尊重，互联网也为这些价值观的拥戴者和辩护者提供了推进自己事业的新工具，使持不同政见者获得了发言权，也使反对政府的公众获得了组织起来的手段。这一点，在北非和中东变局中表现得淋漓尽致，而在突尼斯、埃及特别是利比亚的政权更迭中，美国政府及其网络战略发挥了很大作用，社交网站甚至在相当程度上成为事态扩大化的关键推手。

为此，国务卿希拉里特别阐明联网的自由，“就是各国政府不应当阻止人民



与互联网、网站或者彼此连接”，并强调美国“维护互联网自由、在网上像网下一样维护人权的全球范围承诺”，包括与此相关的言论、集会和结社自由。而奥巴马和布什在任内，也多次表达了维护互联网自由的决心，并且用美元来支持这种决心，在“翻墙”技术方面增加了投资，以帮助个人逃避审查。更进一步，这也成为美国对中国及俄罗斯等国施加压力乃至进行演变的重要投资，使得美国的网络战略有了更具意识形态色彩的一面，也有更加隐蔽的一面。

### 三 美国网络战略对中国的影响

就网络安全而言，中国已成为受到网络攻击最大的受害国之一，中国的计算机网络几乎每时每刻都在遭受各种攻击。种种证据与数据表明：中国遭受的大量黑客攻击来源于境外。更进一步，中国的军事和安全，也笼罩在这种网络攻击的威胁之下。

对中国网络安全来说，有几点意识应该有的：一是网络战经常是通过攻击民用目标达到军事目的。国家的大多数关键基础设施，例如能源、运输、电信和金融等，都可能遭到攻击。换言之，仅仅军方具有防范意识是不够的，关乎国计民生的系统，都需要有网络安全意识，不仅是对内的，更要有外部防御意识。

二是网络战争制造的多是瘫痪而不是摧毁。与传统战争不同，网络战争不是摧毁建筑物、能源设施或者运输系统，而是造成对方军事行动能力的瘫痪、社会运转的停摆和民众生活与心理的混乱，这比直接摧毁基础设施和计算机硬件更具隐蔽性，杀伤力也丝毫不差。这就要求我们的军事和安全部门，必须在网络安全方面与国企和民用设施部门保持密切联系，防患于未然。

三是网络战争是隐形的，并且具有浓烈的意识形态特点。一方面，它意味着在你发觉之前，敌方可能就已经渗透到你的网络、攻击系统或者操控你的数据，如同潜伏在电脑里的木马一样，不仅可以随时发起攻击，而且在你不知不觉中窃取了大量信息和情报。另一方面，它意味着在和平年代里潜移默化地改变着国民对政府的态度，造成对方政府公信力的逐渐丧失，并默默地培植同情和支持自己的势力，一有机会，就以北非模式对其政府进行颠覆。而后者的杀伤力之惊人更是超出人们的想象。

对中国来说，美国公开在“互联网自由”战略的指导下，从技术、资金以



及外交、政治等方面，支持和资助某些公开宣称或暗自集结的以“颠覆中国政府”为目标的非政府组织，鼓励私营跨国公司挑战中国的国内法律，通过新兴媒体抹黑中国政府及毛泽东等开国领导人，造成比军事上的网络战争更具威胁的挑战。从中美军事实力对比看，美国悍然对中国发动军事打击的可能性微乎其微，其经济现状也负担不起，但以互联网为媒介的文化渗透，却可以起到四两拨千斤的作用，不得不防。

就中美关系来说，美国网络新战略的消极影响主要表现在以下四个方面。

第一，将会削弱和动摇中美之间本来就并不牢固的战略互信。在新的网络战略中，来自特定国家的黑客袭击被视作“政府资助的行为”，而此间美方更是多次指责和猜疑中国对美进行了有组织、有政府背景的所谓攻击。在中美经贸摩擦愈演愈烈，中美军事关系拖后腿的情况下，网络安全关系出现裂痕，将非常不利于中美关系的稳定和发展。与此前的人民币汇率一样，很有可能在未来一段时间里，网络安全摩擦将会成为反华势力、相关利益集团及一些媒体的炒作重点，这将在很大程度上影响到中美的战略互信。更进一步，美国还有将中国及俄罗斯列为重点防范对象乃至网络战目标的趋势，这将会给中美关系带来巨大的不确定性。<sup>①</sup>

第二，美国对与中国发生网络战的警惕性是显而易见的。以利比亚战争为例，在美军领导的多国部队2011年3月攻击利比亚之前，奥巴马政府内部曾经激烈讨论通过网络战摧毁利比亚防空系统的可能性。但后来担心此举可能开启网络战先河并为中俄所效仿，加上对在短时间实施网络攻击的效果无充足把握，最后放弃了这一选择，而仍采用战机、无人机和巡航导弹相结合的常规作战方式。尽管美国曾经讨论的具体技术尚属机密，但其很可能确实具备攻破利比亚政府计算机网络防火墙、切断军用通信线路、阻碍预警雷达搜集情报进而阻止将其传送至以北约战机为目标的导弹连的能力。

第三，网络战联盟的建立，也将影响中美关系乃至其他双边关系。2011年9月14日，美国官员称，美国和澳大利亚打算把网络空间防御纳入军事同盟协定并强化其他军事合作。对美方而言，这是网络战首次正式列入双边安全条约。美

---

<sup>①</sup> John Moe, “Frosty relations between U. S. and China on cybersecurity”, *Marketplace Tech Report*, June 21, 2011.



国防部长帕内塔对随行记者团说，“我以前反复说，网络空间是未来战场。这（网络战列入安全条约）可以说在很大程度上认可我的观点。”而帕内塔一直都是将中国作为美国网络安全的潜在敌人，在其任内，针对中国的网络战设计将会得到强化。更进一步，美国很可能在未来数年间与多个盟友建立这种网络军事合作，甚至成立网络北约一样的网络军事安全联盟。而这种网络上的激烈斗争，不可避免地会影响到现实中的外交关系。

第四，在知识产权等领域的摩擦也将因此升级。针对知识产权的网络防护，将是中美关系的一个焦点。在美国人看来，网络犯罪和侵袭的一个重要经济代价是知识产权损失。为此，美国会在今后的网络战略中加强对互联网知识产权的维护，同时也会对华施加压力，力促放开脸谱、推特等新兴媒体进入中国，进而更深刻地影响中国的文化、社会、经济乃至政治生活。

与此相关的，则是借助互联网等新兴媒体更进一步地对华进行文化渗透，这对中国的稳定乃至中美关系的未来都将会产生不可忽视的影响。

## U. S. Strategy of Cyber Way and China-US Relations

*Zhang Guoqing*

Abstract: The U. S. highly alerts on its cyber security, and believes there is much room to improve it. The Obama administration made every efforts in upgrading comprehensively national cyber safety strategy, not only from legislation to implementation, but from militaty to culture. Cyber Security has been an important issue in China-US relations, which has great innpact on the prospect of the bilaeral relations. However, China and the U. S. are not in a cyber war.

Key Words: Cyber War; Cyber Security; Hacker

## B. 15

# 美国的核事件应急管理体制

徐彤武\*

**摘要：**成熟的核事件应急管理体制是体现美国核大国能力的一个重要方面。在经历了60多年的发展和改革之后，这个由联邦政府主导、“条”“块”分工结合的四级体制已经演化为法治完备、机构健全、制度细密、资源丰富、准备比较充分、应急响应能力较强的体制，在许多方面处于国际领先地位。核事件应急管理体制的建设不仅凸显了核安全与国家安全的密切关系，反映了核危机管理的客观要求，而且具有鲜明的美国特色。今天，核事件应急管理体制是美国国家重大灾难性事件应急管理体制的有机组成部分，为保障美国的国家安全和公共安全发挥着重要作用。

**关键词：**美国政府 国家安全 核事件 应急管理

美国是世界第一核大国。但是，人们在论述或者评价美国的核能力时，往往忽略一个非常重要的方面，这就是美国针对各种可能的突发核事件而建立的应急管理体制。作为美国国家灾害应急管理体系乃至国家安全保障的一个有机组成部分，这个体制已经历了60多年的演变和改革，积累了相当丰富的经验，很多方面处于国际领先地位。本文的目的在于依据第一手文献，对美国核事件应急管理体制的形成、组织、内容、特点及存在的问题等进行概括性的介绍和分析。

### 一 核事件：美国官方定义及应急管理体制的变迁

在美国政府文献中，关于核事件（nuclear incident）或者核紧急情况的提法

---

\* 徐彤武，中国社会科学院美国研究所研究员，研究领域为美国社会、美国政治。



似乎从未完全统一，但联邦法律对于核事件早就下了清晰、完整并具有高度稳定性的定义。美国全面规范核能利用的基本法是《1954年原子能法》（*Atomic Energy Act of 1954*），它规定：发生在美国境内的任何事件，如果由于核原料、特殊核材料（指浓缩铀、钚或其他可以用来制造核武器的核材料）及核材料副产品（包括核废料）的放射性、毒性、爆炸性或者其他有害性导致或者造成了人身损伤、疾病、死亡，或财产的灭失、损毁，或对财产使用权的丧失，就属于核事件。其中包括由联邦核管理委员会（Nuclear Regulatory Commission, NRC）和能源部长认定的“核非常情况”，且这种非常情况所引起的核辐射泄漏对核设施场外（off-site）区域的人员健康和财产构成了损害。<sup>①</sup>若上述情况发生在美国境外，或者在运输途中发生在无任何国家管辖的区域，如果核材料及其制品由美国所有，或者由美国使用、监管，相关事件也符合该法对核事件的定义。<sup>②</sup>

冷战结束后，特别是2001年“9·11”事件以来，美国面临日益严峻的恐怖主义威胁。为了防范核恐怖袭击并做好相关的应急准备，美国政府对核事件的定义进行了补充，但未对《1954年原子能法》的条款进行实质性修改。联邦国土安全部2008年发布的《国家核事件应急预案》（*Nuclear/Radiological Incident Annex*）把所有核事件分为两大类：第一类因疏忽大意或者意外事故导致，包括民用核设施事故、联邦核武器制造厂事故、核材料及核辐射源的丢失、运输核原料及核辐射材料时发生交通事故、境内核武器事故、境外对美国领土和水域造成影响的核事故等；第二类是人为故意制造的，包括恐怖组织利用核武器、核辐射散布装置（即“脏弹”）和简易核爆炸装置（IND）对美国发动的袭击。两类核事件的共同点是它们引发的核辐射泄漏对公众健康、国家安全和自然环境构成危害。<sup>③</sup>

以上情况表明，美国政府对核事件的定义相当宽泛。它并非如一般公众所理解的那样仅仅涉及民用核电站事故，而是涵盖了任何可能发生的“涉核”紧急

① 场外（off-site）区域指核设施边界以外的地区。与此相对应，核设施边界以内的区域被通称为场区或场内（on-site）区域。

② U. S. Nuclear Regulatory Commission, *Nuclear Regulatory Legislation*, NUREG - 0980, Volume 1, No. 6, Washington DC, June 2002, pp. 1 - 12.

③ U. S. Department of Homeland Security, *Nuclear/Radiological Incident Annex*, June 2008, pp. 2 and 5 - 6.



事态。美国核事件应急管理体制的基本出发点是要对所有这些紧急事态做出迅速而且适度的反应，力求有效地防止、减缓或者消除核事件造成的危害，尤其是核辐射危害，保护本国公众健康与环境，维护公共安全和国家安全。

美国核事件应急管理体制的建设经历了 60 多年的演变，整个过程可以大致划分为三个阶段。

### 1. 初创阶段（1946 ~ 1978 年）

1946 年美国原子能委员会（Atomic Energy Commission, AEC）的成立，宣告了和平利用核能时代的到来，标志着构建核事件应急管理体制的开端。<sup>①</sup> 本阶段早期，在冷战和美苏核军备竞赛的紧张气氛中，美国为防范核打击建立了庞大的民防系统，这个系统后来转化为包含核事件应急机制在内的联邦、州和地方政府的灾害应急管理体系。1977 年，联邦政府核事业的主管部门固定为既密切联系又有明确分工的国防部（核武器用户）、能源部（核武器研制与核能源开发）和核管理委员会（核电工业监管）三大家，它们各自建立了核事件应急机制。另外，1970 年成立的联邦环境保护署从一开始就设置了负责环境辐射监测的部门，并承担核事件应急监测职能。在本阶段，美国曾多次发生较严重的核事件，但事关国防机密，公众当时并不知情。<sup>②</sup> 20 世纪 60 年代中期以后，美国民用核电产业蓬勃发展，而核事件应急管理体制的建设却相对滞后。

### 2. 成型阶段（1979 ~ 2000 年）

1979 年 3 月 28 日，宾夕法尼亚州的三哩岛核电站发生了迄今为止美国最严重的民用核电站事故。虽然这次事故中核辐射泄漏总量不大，但它暴露了核事件应急管理的严重问题。事故发生后的第三天，卡特总统签发了第 12127 号总统令，组建独立机构联邦紧急措施署（FEMA），把分散于联邦政府各部门中的防

---

① 美国原子能委员会（Atomic Energy Commission, AEC）是根据《1946 年原子能法》（*Atomic Energy Act of 1946*）建立的，拥有对美国国防和民用核计划的监督与管理权限。该机构依据《1974 年能源重组法》（*Energy Reorganization Act of 1974*）解散后，其民用核计划转交给新成立的联邦核管理委员会（Nuclear Regulatory Commission, NRC），国防核计划则划归联邦核研究与开发管理局（Nuclear Research and Development Administration, NRDA）。1977 年，核研究与开发管理局解散，其职能并入新组建的联邦能源部。

② 1961 年 1 月 3 日设在爱达荷州东部的绝密国防核试验场的核反应堆发生爆炸，导致 3 名军人当场死亡和严重的核辐射泄漏。美国《新闻周刊》把这次核事件称为美国有史以来“最致命的核灾难”。因为就核辐射泄漏的后果而言，这次核事件超过了 1979 年三哩岛核电站事故。参见“America's Deadliest Nuke Disaster”, *Newsweek*, March 28 & April 4, 2011, p. 35.



灾减灾职能全部集中到这个新机构中，美国从此有了一个全国性的应急反应（包括核应急）枢纽。1982年3月，设立在联邦紧急措施署内的联邦核事件应急协调委员会（FRPCC）正式成立，1985年美国出台了第一个《联邦核事件应急计划》。

1986年4月，苏联切尔诺贝利核电站特大事故和1987年9月巴西戈亚尼亚核事件发生后，<sup>①</sup>美国政府采取了一系列措施加强核事件应急准备。1988年11月18日，里根总统签署了关于应对国家安全紧急事态的第12656号总统令和关于联邦紧急措施署应对民用核电站事故的第12657号总统令。前者实际上是美国联邦政府各部门应对危及国家安全的突发灾害性事件的总纲领，这些灾害性事件包括遭受大规模核打击以及涉及核材料、核武器、核设施的事故。

克林顿总统在位期间，曾于1995~1998年发出4道与反恐怖主义有关的总统决策指令（Presidential Decision Directive, PDD），指示联邦调查局、环境保护署等部门在美国遭受非常规武器袭击时提供核应急支持。联邦政府各部门根据这些指令采取措施，防范核恐怖主义。这样，在新世纪来临之前，美国已形成了比较完备的核事件应急管理体制。

### 3. 改革阶段（2001年迄今）

2001年“9·11”恐怖袭击事件促使美国全面提升了核事件应急管理的能力。2003年联邦紧急措施署被并入新组建的国土安全部，次年，国土安全部发布了针对所有灾害性事件的《国家应急计划》。2008年，该计划升级为《国家应急框架计划》（National Response Framework, NRF），内容得到进一步调整、充实。<sup>②</sup>这个框架计划的特点是除了核心文件外，还以附件形式发布了应对各种可能突发的重大灾害性事件的专项应急预案，其中包括1985年《联邦核事件应急计划》的升级版《国家核事件应急预案》。在本阶段，所有“涉核”单位和州政府、地方政府的核事件应急能力在联邦政府的支持下都有了进一步提高。

① 切尔诺贝利核灾难被国际原子能机构列为7级（最严重）核事故，它泄漏的核辐射导致约4000人死亡，570万人和大片地区受到不同程度的核污染。巴西戈亚尼亚（Goiania）的核事件由当地一所医院的医用发射源被盗窃和拆解所致，直接造成4人死亡，250人受到核辐射照射，这次事件与美国三哩岛核电站事故同被国际原子能机构列为5级（比较严重）核事故。

② U. S. Department of Homeland Security, *National Response Framework*, January 2008, Washington DC. FEMA Publication P-682.



## 二 组织架构：四个层级的责任分工

从纵向观察美国的核事件应急管理体制，可以清晰地区别出四个组织层级，自上而下分别为：联邦政府、州政府（含首都华盛顿哥伦比亚特区政府和美国海外领地政府）、地方政府（含土著部落地区政府）和具体“涉核”单位。从横向看，每个组织层级又都包含四大基本“构件”，即政府应急管理部门、核医学专业实验室、公共卫生服务机构和私营组织（包括工商企业与非营利机构）。由于核事业本身的特点及核事件应急反应的专业性质，联邦政府向来掌握着最丰富的资源，承担着最主要的职责。

### （一）联邦层面的主要责任机构

在 20 家承担核事件应急管理责任的联邦机构中，最重要的是国土安全部、国防部、能源部、核管理委员会、环境保护署以及卫生与公众服务部 6 家。

国土安全部在体制中处于关键地位。首先，它是联邦核事件应急协调委员会的牵头者。该委员会的职能是不断完善国家核事件应急预案，统一协调相关政策、应急程序、调研活动以及对于各级地方政府的支持与指导。其次，它通过联邦紧急措施署促进跨部门、跨区域、跨行政层级、跨官方与民间组织界限的应急协调，落实核应急准备与培训计划，提高全民应对核紧急事态的意识。最后，如果需要，国土安全部有权依法调动能源部和环境保护署所辖的核应急力量，组成约有上千人的国家核事件应急分队（Nuclear Incident Response Team, NIRT）。<sup>①</sup>

国防部的核事件应急响应枢纽设在大规模杀伤性武器防御局（DTRA）的指挥中心。该中心拥有一大批核技术专业人员，实行 24 小时不间断战备值班。此外，国防部还有三支装备精良、可实现全球快速机动响应的核事件应急分队，它

---

<sup>①</sup> *Homeland Security Act of 2002*, Public Law 107-296, November 25, 2002, and Keith Bea, William Krouse, Daniel Morgan, Wayne Morrissey, and C. Stephen Redhead, *Emergency Preparedness and Response Directorate of the Department of Homeland Security*, CRS Report for Congress, Updated June 25, 2003, Order Code RS 21367, p. 5.



们是：空军机动核辐射评估分队（AFRAT）、辐射咨询医疗分队（RAMT）和医疗放射生物学咨询分队（MRAT）。

能源部的国家核安全局（National Nuclear Security Administration, NNSA）拥有 60 多年核武器研制安全管理经验和独一无二的核事件应急力量。这些应急力量由分工严密的若干单位组成，如核辐射空中监测分队（AMS）、国家大气核泄漏咨询中心（NARAC）、联邦辐射监控与评估中心（FRMAC）、核武器事故反应分队（ARG）、核应急搜索与支援分队（NEST）等。最精锐的力量是随时枕戈待旦的核辐射支援计划（Radiological Assistance Program, RAP）分队，他们分别驻扎在全美 9 个编号责任区域，可以在 6 个小时内携全套装备抵达国内任何地点。

核管理委员会是美国核电产业的主要监管者，也是民用核电站事故应急反应的责任机构。它要对民用核设施的事故进行准确评估与分析，指导相关核电站、核燃料循环处理厂等单位做出正确反应，并且及时与其他联邦机构和州政府、地方政府协调处置措施。核管理委员会拥有一支经验丰富的专家团队，他们组成了核事件应急管理的智囊团。

环境保护署在全美各地建立了以固定监测站为主的核辐射监测网（RadNet），对空气、地表及地下水、牛奶、降水这四种主要监测对象进行持续性的辐射值监测，必要时还可临时设置移动监测站点加强对某一地区的监测能力。该署配备专业装备的核辐射应急分队（RERT）可在核事件发生后数小时内赶赴现场，提供应急环境分析与评估，并对长期后续监测和消除核污染的计划提供技术支持。

卫生与公众服务部的主要作用是提供专业的应急公共卫生服务，对遭受核辐射照射的人员进行分类和救治，指导公众及抢险、医护人员做好辐射防护。该部所属的联邦疾病控制与预防中心（CDC）在 1991 年成立了核辐射研究分部，从公共卫生角度研究如何应对民用核电站发生的事故。“9·11”事件发生后，其研究领域扩大到针对核袭击的公共卫生准备与应急响应措施。

## （二）州及州以下层级的责任机构

### 1. 州政府应急部门

美国 50 州中有 31 个州建有民用核电站，其他 19 个州也都存在着各种放射



源，可能部署了装备核武器的美军或建有军用核设施。<sup>①</sup> 另外，没有任何一个州能排除意外核事件或遭受核恐怖袭击的可能性。基于现实考虑和相关联邦法律、行政规章的要求，各州的应急管理部门都具备核事件应急管理职能。一般来说，核设施较多的州对核事件应急管理的重视程度更高，投入资源也较多。

以“最有核缘”的伊利诺伊州为例，它建有比其他任何州都多的民用核电站机组（11 座），还有多处核燃料工厂、核能研究机构和核废料储存设施。该州紧急措施局（IEMA）下设一个核设施安全局，其基本职责是：对本州民用核电站开展各种检查，确保它们安全运行；通过三套功能各异的远程自动监测系统对核电站进行实时环境辐射监测；对本州范围内发生的核事件做出应急响应。州政府掌控的核应急力量有两支：一是由核反应堆专家和医学专家组成的核辐射应急评估中心，二是装备先进的核应急响应分队。

## 2. 地方政府应急部门

一般来说，本辖区或者临近区域有民用核电站的县，或人口众多、经济发达、安全保卫任务重的大城市，政府的应急部门都具备核应急响应能力。例如，加利福尼亚州的圣路易斯 - 奥比斯波县（San Luis Obispo County）境内有两座民用核电站机组，县政府应急服务办公室及本县所辖的各市制订了统一的核事件应急计划。在美国第一大会都纽约市，紧急措施办公室全天 24 小时监控全市情况。一旦重大灾难性事件（包括核事件）发生，该办公室便立即启动专用的应急指挥中心，市长及其工作班子可在那里汇总信息、形成决策、协调全市各部门的应急响应行动。

## 3. 民用核设施运营机构

依照联邦法律和监管规章，所有民用核电站都必须做好准备，应对任何有可能造成核辐射泄漏的事故。每一座核电站要成立至少由 200 名管理人员、工程技术人员和现场支援人员组成的应急抢险队。核电站以及其他民用核设施的应急组

---

<sup>①</sup> 这方面的一个典型州是内华达州。该州建有美国核武器试验场和储存库，但没有民用核电站。另据美国布鲁金斯学会研究，2002 年美国部署的核武器有 7982 件，储存的核武器有 2700 件。美国已知的部署了核武器的军事基地和军事设施占地面积为 1.5654 万平方英里，这个面积超过了首都华盛顿、马萨诸塞州和新泽西州的面积总和（它们的面积总和为 1.5357 万平方英里）。参见 The Brookings Institution, “50 Facts About U. S. Nuclear Weapons,” available at: <http://www.brookings.edu/projects/archive/nucweapons/50.aspx>, 2011 年 4 月 12 日。



织与响应能力受到联邦紧急措施署、核管理委员会及所在州政府的严格审核与多重支持。

### 三 应急响应：准备要求与三种基本响应模式

#### （一）“条”、“块”分工负责

美国核事件的应急准备与响应建立在事先拟就的周密计划上，讲究“条”（行政系统）、“块”（行政区域）的职责划分。《国家应急框架计划》指出，计划是“国家应急准备的基础”，而联邦层面的计划更加侧重于发生几率小但后果严重的事件。<sup>①</sup> 当美国遭受核恐怖攻击或者由于恐怖袭击引发重大核事件时，国土安全部将依照法定授权协调各个联邦机构的应急响应。另外，若干有能力、有资源对本系统突发核事件进行应急处置的联邦机构，如国防部、能源部、国家航空和航天局等，都对核事件制订了详细的应急准备与响应计划。一旦本部门管控的核材料、核设施、核武器突发紧急情况，这些机构就要依法担负应急响应的领导责任，并与其他联邦机构和州政府、地方政府通力合作。例如，2005年2月，五角大楼发布了长达342页、适用于所有美军单位的《核武器事故应急响应程序》（修订版）。这个文件对于国防部系统的核应急响应责任和同各级政府的协调做出了详尽规定。<sup>②</sup>

州政府和地方政府核事件应急准备与响应的重点是民用核电站事故。1979年，三哩岛核电站事故后，卡特政府将民用核电站场外应急准备的指导责任从联邦核管理委员会分离，移交给联邦紧急措施署，以便在发生核电站事故时更有效地协调各级政府和其他相关单位（如警察局、电力公司、自来水公司、消防队、医院、运输部门等）的行动，核管理委员会则保留对核电站场内应急准备与响应工作的监管权。各级政府和民用核电站运营方在制订应急计划、进行

① U. S. Department of Homeland Security, *National Response Framework*, January 2008, Washington DC. FEMA Publication P-682, p. 71.

② Office of the Assistant to the Secretary of Defense for Nuclear and Chemical and Biological Defense Programs, *Nuclear Weapon Accident Response Procedures (NARP)*, DoD 3150.8 - M, February 22, 2005.



相关准备、发起或终止应急响应时，必须遵循这两家联邦机构发布的通用标准和程序。

## （二）对州和地方政府与民用核设施应急计划的要求

联邦政府规定，所有联邦以下层级的政府机构、民用核电站的应急计划必须涵盖 16 个方面，即组织分工、场内应急、应急支援、事故分级、应急通报、应急通讯、宣传教育、应急设施、场区评估、应急防护、辐射控制、医疗卫生、恢复措施、演习演练、应急培训和计划修订。这 16 个方面涉及核应急准备、核应急响应、核事件后的恢复三大阶段的工作，较充分地反映了核应急管理的客观规律，体现了美国的制度创新能力，不仅是美国核应急实践经验的总结，也凝聚了大批专业人员多学科研究的成果。有些要求被其他核国家所学习和仿效，甚至成为国际标准。以下仅举几例。

（1）组织分工。所有涉及应急计划疏散区域（EPZ）的州政府、地方政府、核电站运营方、工商企业和其他支持性机构都要有清晰的应急指挥流程、职责划分和平滑衔接。<sup>①</sup>

（2）事故分级。民用核电站事故等级划分为四级，从低到高依次为：发现异常、应急待命、场区应急和总体应急。每个事故级别对应着一定的应急响应措施。场区应急和总体应急都属于重大核事件，其中总体应急意味着核电站周边的居民要立即按预案进行疏散。事实上，美国所有核事件的应急状态都比照这个事故等级划分级别。

（3）应急防护。这方面的要求相当繁复。核电站及其他相关的应急组织要就所属人员的辐射防护、装备和紧急疏散做出预案，并对每个核应急状态的级别分别形成人员防护与疏散机制。应急计划必须就疏散路线、运输工具、特殊人群（幼儿园儿童、学生、住院病人、残疾人和监狱犯人）疏散、交通管制以及

---

<sup>①</sup> 应急计划疏散区域（Emergency Planning Zone, EPZ）指核电站周边需要采取应急措施并在必要时疏散居民的地区。联邦紧急措施署和核管理委员会规定的应急计划疏散区域有两种，一种为核电站周边 10 英里（约 16 公里）范围，此区域内的人员容易遭受核辐射照射，他们的健康有受到损害的危险，故称为“烟羽应急计划区”（Plume EPZ）；另一种为核电站周边 50 英里（约 80 公里）范围，此区域内的水源、土壤、动植物容易遭受核辐射污染，故称为“食入应急计划区”（Ingestion EPZ）。这种划分已经成为国际通行做法，所不同的只是区域半径的大小。



疏散人员的安置、管理、食品安全、污染清理等做出周密安排，规定抗辐射药品（如碘化钾片）的分发、使用和相关决策程序。

（4）演习演练。所有参与核事件应急准备与响应计划的组织必须遵照联邦政府的标准和程序每6年举行一次总体应急演习，核电站运营单位每两年演习一次。各种单项演练，如通信演练、防火演练、核辐射监测演练、救护演练等分别按月、季度和年定期进行，其中州和地方政府的应急通信联系演练应每月进行一次。

州政府和地方政府拟订的民用核电站应急准备与响应计划，必须先通过演习进行检验和完善，再由州长或其代表提交联邦紧急措施署审批。联邦紧急措施署还负责对各州的核应急计划进行年度审验。若无法通过年审，说明核应急计划已经不合乎要求，必须进行修改。

### （三）核事件应急响应的不同对策模式

美国多年来对各种核事件启动的应急响应可以归纳为三种对策模式。

（1）涉及国防机密的核事件尽可能在保密条件下处置，只有在对公共安全构成明显威胁时，相关信息才能按规定程序与渠道发布。1950~1980年间，美国共发生过严重的核武器事故32起。<sup>①</sup>这些事故主要由美国军方或能源部的核应急分队处置。例如，1980年9月19日，位于阿肯色州大马士革（Damascus）的空军大力神II型洲际弹道导弹燃料箱意外破裂并发生爆炸，核弹头被气浪抛到183米开外。美军驻扎在小石城空军基地的核应急分队闻讯出动，导弹发射井及周边地区被紧急疏散。事故导致核应急分队1名专家死亡、1名空军官兵受伤，但所幸未造成核爆炸和核辐射泄漏。

（2）重大民用核设施事故与核恐怖威胁往往触发联邦最高层级的响应和持续关注，最典型的例子莫过于对三哩岛核电站事故的处置。事故发生在1979年3月28日清晨4点，7点24分核电站宣布进入总体应急状态，各级政府随即启动应急响应措施，白宫密切追踪着整个事态的进展。4月1日下午，卡特总统夫妇在索恩伯格（Richard L. Thornburgh）州长陪同下亲临三哩岛核电站视察，并进入发生事故的二号反应堆控制室了解情况。此后事态日趋平缓，事故中泄漏出

<sup>①</sup> Center for Defense Information, Washington, D. C., "U. S. Nuclear Weapons Accidents: Danger in Our Midst", *The Defense Monitor*, I. S. S. N #0195 - 6450, Vol. X, Number 8, 1981.



的少量核辐射对公共安全的威胁迅速消退。

对于恐怖组织或犯罪分子发出的核威胁，无论真假，联邦政府一律高度重视并迅速做出反应。这种威胁首次出现在1974年，当时有人威胁要用核装置摧毁波士顿市中心，除非能得到20万美元。虽然事后证明这是虚惊一场，但联邦调查局在处置此案过程中出现的各种问题，促使联邦政府在能源部设立专门应对核恐怖威胁的核应急搜索与支援分队（Nuclear Emergency Support Team, NEST）。<sup>①</sup>“9·11”事件以后，小布什政府在大力强化国内核设施安全保卫和努力防止核扩散的同时，密令该分队对重要城市定期开展隐蔽的核辐射侦测，以及早发现核恐怖威胁的苗头。

（3）一般性民用核设施（包括民用核电站、核废料储存设施、核燃料运输工具和民用辐射源）发生的事故，由州政府、地方政府和相关运营单位应急处置，但必须依法报告联邦核管理委员会。三哩岛事故后，美国民用核电站仅在2003年发生过一次场区应急级别的事故，其余均为应急准备（Alert）以下级别的一般性事故。核管理委员会在每次应急响应发生后都会派员进行调查，并公开发出事故通报，对事故原因、潜在风险、运营商表现、响应程序、设备状况和应急行动进行总结与评价。

## 四 专业需要与本国实际的结合：美国体制的五大特点

### （一）时刻准备迎接“黑天鹅”

2007年春，黎巴嫩裔美国作家塔勒布（Nassim Nicholas Taleb）的《黑天鹅》一举登上《纽约时报》的畅销书排行榜，从此“黑天鹅”被人们广泛用来形容不大可能发生的特大灾难性事件。事实上，美国的决策者在指导核事件应急管理体制建设时，一个根本性的理念就是未雨绸缪，有备无患，要大胆设想几乎不可能出现的最糟糕的情形。因此，整个应急管理体制都是“军民一体、平战结

---

<sup>①</sup> William J. Broad, “THE NATION; Preparing to Meet Terrorists Bearing Plutonium”, *The New York Times Archives*, August 1, 1993, available at: <http://www.nytimes.com/1993/08/01/weekinreview/>, May 4, 2011.



合”，兼容性强，随时准备迎接“黑天鹅”。

基于对毁灭性核灾难的设想而进行应急准备的做法源于 20 世纪中叶的美苏大规模核对峙，当时仅为美国总统秘密修建的核掩蔽部就超过 75 处。“9·11”事件半年后，联邦核管理委员会设立了核安全与核事件响应办公室（Office of Nuclear Security and Incident Response），强化核设施安全保卫措施与核应急管理，并提高了核电站抗击飞机意外冲击的设计标准。国土安全部把遭受核弹与核辐射装置的恐怖袭击列为可能发生的“国家重大灾难性事件”。2007 年，美国举行了“首长 4 号”（TOPOFF 4）国家级防核恐怖袭击演习，次年，联邦紧急措施署出版了防范核辐射装置袭击的应急计划指南。2009 年，由国家安全委员会和总统科技政策办公室牵头，10 个联邦机构联合发布了关于防范核爆炸恐怖袭击的应急计划指南。这份指南所设想的情况包括恐怖分子在美国主要城市中心区域引爆 1 万吨级当量的核装置。

## （二）把信息管理置于应急管理的核心

现代危机管理理论与核事件危机处理的实践都说明：决定应急管理体制有效性的关键因素是信息。在应急响应过程中，信息管理涉及信息的采集、汇总、加工、分析、发布、传播和反馈等诸多环节，而信息管理的总目标是要确保信息准确、及时和通俗易懂，能够有效地服务于应急指挥机构的决策者和公众。

三哩岛核事故的处理过程产生了应急管理中涉及信息管理的许多教训。危机之初，宾夕法尼亚州政府几乎被大量相互矛盾的信息“淹没”，联邦政府无法获得事故的准确报告，对现场核泄漏数值的计算错误加剧了混乱状态和公众的恐慌。直到卡特总统亲自指派的核管理委员会专家丹顿（Harold Denton）抵达现场，并动用白宫专用通信线路保障索恩伯格州长办公室、联邦核管理委员会与白宫三方的联络后，被动局面才得以扭转。<sup>①</sup>在丹顿的帮助下，州政府顶住了巨大的压力，坚决排除错误信息的干扰，决定只让孕妇和儿童进行最有限的预防性疏散，从而避免了一场更大的公共安全危机。事后索恩伯格总结的三大教训是：领

<sup>①</sup> *Report of the President's Commission on the Accident at Three Miles Island- The Need for Change: The Legacy of TMI*, October 1979, Washington, D. C., published by U. S. Government Printing Office, 1979, 0-303-300, p. 39, p. 57 and p. 119.



导者必须形成事态发展的正确信息图景；不要传达谣言和指责性信息；及时与公众分享准确的信息。

三哩岛事件后，美国在制订核应急准备与响应计划时，特别注意设立灵敏、有效的信息传播机制，包括核事件报告机制、应急通信机制、信息发布机制、应急广播和警报系统等。许多细节性的规定都是以往实践经验的总结。例如，演习、演练警报和真正的应急响应警报在鸣响方式上不同，无线电广播是应急信息发布的重要渠道，24小时应急值班联络一律以固定线路电话为首选，再辅以其他手段等。2011年5月，联邦政府与美国最大的几家移动电话运营商合作，率先在首都华盛顿和纽约市推出了个人定位报警系统（PLAN），以便更快捷地传播重大灾害事件警报。<sup>①</sup>

美国还在提高信息透明度、加强公共核安全教育方面下了很大工夫。冷战结束后，美国提高了关于核活动以及核事件应急管理体制信息的透明度，加大向公众普及原子能知识、核辐射防护常识的力度，努力消减公众的核恐惧心理。所有参与核事件应急管理的联邦机构官方网站都发布了大量信息，向公众介绍核政策、核设施（主要是核电站及核科技领域的国家实验室）、核安全管理、核应急准备与响应措施方面的信息，各级政府出版和发放的公民防灾手册都包含核应急的实用内容。

### （三）大力加强专业实验室能力建设

核辐射的最大特点是人们只能借助仪器才能“看见”它。若要有效应对任何突发的核事件，一个必然要求就是环境和公共卫生部门要具备较强的放射化学专业实验室能力，以便对大批受照射人员及受污染地区的空气、土壤、水、农畜产品样本进行迅速、准确的化验，并根据结果对核事件的环境与公共卫生后果进行评估。美国国会的专题听证会指出，一旦发生重大核事件，短时间内需要化验样本的人数至少有10万之众，这将对专业实验室的能力构成巨大挑战。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Ed O'Keefe and Theola Labbe-Debose, "D. C. , NYC to launch mobile alert system", *The Washington Post*, Tuesday, May 10, 2011, p. A15.

<sup>②</sup> *Radiological Response: Assessing Environmental and Clinical Laboratory Capabilities*, Hearing before the Subcommittee on Investigation and Oversight, Committee on Science and Technology, House of Representatives, October 25, 2007, Serial No. 110 - 67, U. S. Government Printing Office, Washington DC, 2008.



美国在开发利用核能的过程中，逐步建立了一批具有国际领先水平的专业实验室，佼佼者便是能源部所属的 17 个国家实验室和 4 个国家技术中心，其中不乏在核医学、核化学、核环境科学领域的顶尖机构，如布鲁克海文（Brookhaven）国家实验室。它们与其他联邦机构及军队系统的实验室一起构成了美国核应急实验室群的骨干力量。此外，各州和地方公共卫生医疗机构拥有一批重点实验室，美国私营部门（如大学、核技术公司等）中也有一些核专业实验室。即便如此，许多专业人士仍然认为美国的实验室检验能力同重大核事件应急响应要求之间仍然存在着很大差距。

2005 年，应急实验室网络联合体（Integrated Consortium of Laboratory Networks）的成立是美国应急管理体制的一个重要创新标志。该联合体由国土安全部出面牵头，10 个联邦机构参加并签署备忘录，目的是最大限度地调动和利用联邦各系统、各机构及全国各地的专业实验室资源，促进成员单位之间的分工协作和信息交流，确立统一的应急检验质量标准与流程，以便有效地应对突发重大灾害性事件的后果，特别是这些事件导致的对核生化实验室需求的爆炸性增长。

#### （四）重视发挥民间组织的作用

在美国各级政府的核事件应急准备计划中，民间组织都是不可或缺的一个重要组成部分。概括起来，能够在核事件应急管理体制中发挥作用的民间组织主要有三种。

一是从事宣传教育、疏散组织、药品（或用品）分发、医疗护理、特殊人群照料、人员和物资运输等辅助性工作的地方公民志愿服务团体或社区居民组织。

二是具有较强应急响应能力和丰富经验，能够参与专业性抢险救灾工作和医疗卫生服务的全国性组织，即《国家应急框架计划》核心文件中指定的两大非营利机构——美国红十字会和全国救灾志愿组织联盟（NVOAD）。

三是巴核领域的专业协会、学会或研究机构。这类组织的作用主要体现为向政府决策者及核应急管理部门表达专家意见、开展政策咨询、进行专题调研、提供解决方案；向公众介绍核事业、解释核事件、普及核科学知识。最重要的组织包括：美国科学家联合会（Federation of American Scientists, FAS）、美国核学会



(American Nuclear Society, ANS)、州和海外领地流行病学委员会 (Council of State and Territorial Epidemiologists, CSTE)、公共卫生实验室协会 (Association of Public Health Laboratories, APHL)、兰德公司、哥伦比亚大学医学院核辐射研究中心 (Center for Radiological Research) 等。

## (五) 通过国际交流积累情报与实践经验

美国从不放过任何机会搜集别国有关核事件的情报，煞费苦心地借用“他山之石”。从1947年起，美国国家科学院等机构在杜鲁门总统的指示下与日本政府合作，采用流行病学和遗传学方法跟踪研究原子弹爆炸幸存者的健康状况，这就是今天分别设在广岛和长崎的放射性影响研究所 (RERF) 的来历。通过长期不懈的努力，美国掌握了比任何国家都丰富的核辐射医学的数据。1986年，切尔诺贝利核灾难发生后，白宫紧急组建了由环境保护署牵头的跨部门工作小组，夜以继日地进行研究，并派遣专家小组前往现场考察。

2006年11月23日，叛逃西方的俄罗斯特工利特维年科 (Alexander Litvinenko) 在伦敦罹患致命怪病，住院数周后才被诊断出遭受了放射性核素钋210的辐射。美方闻讯后，联邦疾病控制与预防中心随即决定对同利特维年科有过直接或间接接触的160名美国公民进行紧急筛查，以便确定他们是否遭受核辐射。令人深感意外的是，该中心费尽周折才寻找到一家美国私营实验室能担当此任，这暴露出美国公共卫生实验室系统应对核恐怖袭击的能力存在严重缺陷。这一事件也说明，恐怖分子在大城市投放极少量放射性物质就可能给公共安全造成重大威胁。有鉴于此，美国政府采取了一连串补救措施，如提升应急实验室网络的能力、加强大城市预防核恐怖威胁的准备工作、持续检查各相关机构间的应急协调机制，等等。

2011年3月11日，因特大地震和海啸引起的日本福岛第一核电站危机爆发。美国政府闻讯后立即派出多批核技术专家驰援日本，美方的“顾问”甚至常驻日本首相官邸，握有对核危机处置的“裁决权”。美国海军陆战队的核生化应急分队也首次携带大批高科技装备赴日参加抢险救援。核管理委员会还迅速成立了由7名资深核专家组成的专题研究小组，经过4个月的紧张工作，该小组于2011年7月完成了对福岛核灾难的研究报告。这份报告全面总结了福岛核灾难



的深刻教训，有针对性地提出了改进美国核电站安全监管及核事件应急管理体制的 12 条建议。<sup>①</sup>

## 五 评价与结论

从第二次世界大战结束迄今，美国的核事件应急管理体制经历了时代风云的变幻，也经受了突发核危机以及重大灾难性事件的洗礼。它已经发展成为一个建立在整套法律、法规、总统指令、行政决定等授权文件基础之上，机构齐全、机制完善、资源较为充足、具备较强应急响应能力的体制。作为美国国家重大灾难性事件应急管理体制的一个有机组成部分，核应急体制对包括核恐怖袭击在内的各种核事件做好了比较充分的应急响应准备，随时保持着临战状态。

当前，这个体制存在两个突出的问题。第一，庞大的官僚体系和复杂的权力授受程序妨碍了集中统一指挥机制的形成。日本福岛核危机发生 48 小时后，国会众议院自然资源委员会的首席委员马基（Edward J. Markey）就致信奥巴马总统，对美国缺乏集中统一的核应急指挥机制表示担忧。事实上，这并非什么新问题。在三哩岛危机的“尖峰时刻”，参与应急响应的各种政府机构多达 150 个，指挥与协调屡遇梗阻和混乱。关于三哩岛核事故的总统委员会报告就明确提出：应由单一的联邦机构负责核事件的应急准备与响应。至于为什么这一重要建议 30 多年来都被束之高阁，恐怕还是要从美国的政府体制上找原因。第二，州政府的核应急准备状况难尽如人意。2010 年的一项权威性专题调研结果显示，虽然各州都设立了 24 小时核应急响应官员岗位，但由于经费紧张、专业人才（特别是核辐射公共卫生专家）稀缺、相关制度不健全等原因，大约 45% 的州政府既没有做好准备，也未制订核应急准备与响应计划。即便是已有计划的州，也有 1/5 未按规定举行演习和演练。<sup>②</sup>

① United States Nuclear Regulatory Commission, *Recommendations for Enhancing Reactor Safety in the 21<sup>st</sup> Century, the Near Term Task Force Review of Insights from the Fukushima Dai-ichi Accident*, July 12, 2011.

② Sharon M. Watkins, PhD; Dennis M. Perrotta, PhD; Martha Stanbury, MSPH; Michael Heumann, MPH, MA; Henry Anderson, MD; Erin Simms, MPH; Monica Huang, MPH, “State-Level Emergency Preparedness and Response Capabilities”, *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, Vol. 5/URPPL 1, S134, Copyright 2011 American Medical Association.



上述两个问题难以在短期内得到解决。不过，在日本福岛核危机的长期效应作用下，特别是在当代公众对于任何核事件的信息都极为关切的情况下，美国政府已经采取一系列措施加强和完善核事件应急管理体制，使其向着更加灵敏、全面、高效、透明和负责的方向发展。2011年11月8日，能源部爱达荷国家实验室（Idaho National Laboratory, INL）的一个反应堆发生核泄漏，16名工作人员被紧急送医检查。<sup>①</sup> 该实验室和能源部启动了核应急指挥系统与救援程序，并及时向有关州、县和土著部落地区政府与媒体发布系列情况通报。11月17日，美国北达科他州某空军基地的“民兵 III 型”战略核导弹在维护时受损。事故处理完毕后，空军的发言人向新闻界披露了相关情况。<sup>②</sup> 对于军方来说，如此及时而透明的做法在过去是难以想象的。以上两起敏感度很高的核事件既是对美国核事件应急管理体制的最新测试，也是对公众的最新警示。它们再次说明：核事件是原子能开发与利用的必然伴生物，无论科学技术如何发达，这个伴生物都不会自行消失。人们能够做到的只有一点：时刻准备着。

## The Nuclear and Radiological Emergency Management in U. S.

*Xu Tongwu*

Abstract: A well-established nuclear/radiological incident emergency management is one of the essential aspects of U. S. nuclear capacity. After over 60-year-long development and reform, the four tier system has evolved one in which the federal agencies are taking foremost roles, combining the vertical line of leadership with state

① 在美国能源部所属的 17 个国家实验室中，爱达荷国家实验室（Idaho National Laboratory, INL）具有非凡的意义：这里实现了人类历史上第一次核能发电，诞生了美国海军核动力反应堆的雏形，形成了全球最大的核反应堆集聚区。更多相关信息及 2011 年 11 月 8 日核泄漏事故的详情可见该国家实验室的官方网站：<http://inlportal.inl.gov/>，2011 年 11 月 12 日。

② Craig Whitlock and Greg Jaffe, “Missile part is damaged in mishap”, *The Washington Post*, Tuesday, December 6, 2011, p. A2.



and local governments. The whole system is based on laws and specific regulations, specialized agencies, rich dedicated assets, comparatively good preparedness and capabilities of effective emergency responses. Many aspects of it are the most advanced in the world. With the American distinctiveness, the process of its building-up not only illustrates the close relationship between nuclear security and national security, but also reflects the professional requirements of nuclear/radiological crisis management. Nowadays the system has become an integrated part of federal disasters emergency management, and it is playing a significant role in defending the public safety as well as homeland security of the United States.

Key Words: American Government; Nation Security; Nuclear Incident; Emergency Management

## B. 16

# 美国债务上限提高过程中的 两党政治博弈及其影响

刘辉 齐皓\*

**摘要：**尽管2011年民主、共和两党就提高美国债务上限展开的政治博弈暂时以妥协方式得到化解，但两党在提高债务上限问题上的争执损害了美国国家信用，暴露了其国内政治的深层次问题。提高债务上限额度引发的政治危机使奥巴马政府的执政能力受到质疑，国际社会对美国解决国内问题的信心受挫，而与此相关的财政问题近期内也将深刻地影响美国干预国际事务的能力和方式。

**关键词：**债务上限 美国政治 两党博弈

财政税收政策立场的差异历来是区别民主、共和两党的重要政治标志之一。政治理念的差异导致了两党在2011年提高美国债务上限的方式上分歧严重。两党就此展开的政治博弈虽然以妥协方式暂时得以化解，然而提高债务上限问题引发的两党争斗却损害了美国国家信用，美国国内政治的深层次问题把一场就财政税收问题展开的政策争斗激化为一场政治危机，导致奥巴马政府的执政能力被质疑，国际社会对美国解决国内问题的信心受挫，而与债务上限有关的财政问题也将在近期内深刻影响美国干预国际事务的能力和方式。因此，描述民主、共和两党在提高债务上限过程中的政治博弈，分析两党提高债务上限方式的分歧与相关博弈过程的特点，对于揭示美国国内政治

---

\* 刘辉，中国政法大学研究生院经济法硕士，中国社会科学院美国研究所助理研究员，研究方向为美国政治；齐皓，清华大学国际关系学系博士，中国社会科学院美国研究所助理研究员，研究方向为国际环境合作与国际制度。



的深层次问题及其国际影响具有现实的实践意义与深化美国政治研究的学理意义。

## 一 提高债务上限的基本过程

为防止政府滥发国债平衡财政收支，美国国会于1917年制定了债务限额发行制度。根据该制度规定，政府债务实行限额发行，发债期限、融资额度必须得到国会批准。2011年1月6日，财政部根据该法案授权通知国会，当时为期10年的美国债务规模极有可能在8月2日达到14.29万亿美元的法定上限，为避免违约拖欠，损害国家信用，并对国际金融市场和长期低迷的美国经济造成更大打击，国会应在债务达到上限前，批准提高现有债务规模上限。经过艰苦的政治角逐与妥协，8月1日，民主、共和两党制定了一项总额为2.1万亿美元，分两步提高债务上限并削减赤字的解决方案。首先，国会两党同意以10年内削减赤字9170亿美元为条件，允许联邦政府立即将债务上限提高9000亿美元以维持未来6个月需要的支付额度；其次，剩余1.2万亿美元赤字与债务上限提高所需额度由两党议员组成国会“超级委员会”协商解决，如果11月23日前“超级委员会”未能达成妥协方案，联邦政府将启动赤字自动削减机制，对等削减国防及其他项目开支共约1.2万亿美元。根据工作流程规定，“超级委员会”应在截止期前两个工作日（即11月21日）向国会预算办公室提交协议报告。11月21日两党谈判宣告破裂。在两党激烈博弈的同时，美国财政赤字迅速攀升。12月30日，债务规模与当前债务上限差额已经小于1000亿美元。为应付危局，奥巴马根据法律授权，再次要求国会同意将债务上限提高1.2万亿美元，达到16.4万亿美元。由于该方案得到国会批准，2011年7月底以来美国债务上限累计提高2.1万亿美元。

## 二 提高债务上限过程中的两党分歧与博弈

在经济规模一定的条件下，国家财政税收政策的价值取向决定着—国清偿债务能力的大小。而财政税收政策立场上的价值取向历来是区分美国民主、共和两党的重要政治标志之一。理念差异导致双方在提高债务上限方式上分歧严重，政治博弈随之全面展开，并呈现出下列延续至今的特征。



## （一）政治理念对立，妥协余地狭小

在经济社会领域，共和党更相信市场对效率与社会公正的调节作用，主张最小限度的政府干预，力主通过减税刺激经济发展，反对通过实施大规模的社会福利政策和提高高收入者的税收水平促进社会公正。与此相对立，民主党则认为提高高收入者税收水平与适时适度的社会福利政策是通过政府干预弥补市场调节不足的必要方式。作为对共和党自由放任的古典自由主义主张的反动，新政及以后几十年的国家干预与福利国家目标实践带来的弊端虽然迫使两党由市场调节与政府干预的两端向中间靠拢，市场干预与政府调节程度高低之争仍然成为两党理念的区别。然而，这些理念差别与两党实际代表的政治利益结合之后，政治争斗的张力导致双方难以妥协。在财政税收政策上，增税或减税、确定征税对象范围、税率高低等内容都成为政治博弈的不同侧面。

债务上限问题出现后，美国总统奥巴马于2011年4月13日向国会两院提出了提高债务上限与赤字削减方案。该方案计划在“12年内将美国赤字削减4万亿美元，到2015年财政赤字占国内生产总值（GDP）的比例由现在的9.7%降至2.5%，2020年进一步降至2.0%。政府通过削减财政开支、减少利息支付达到减少赤字75%的目的，通过税制改革，以增税方式消化剩余财政赤字，减赤计划不涉及社会保障与医疗开支”<sup>①</sup>。奥巴马政府减少开支增加税收的目的在于保留为低收入者支出的社保与医疗计划预算份额，同时将削减赤字与提高债务上限分离，规避由于提高债务上限被放大的增税效应。但代表高收入者利益的共和党坚决反对增税，他们力主通过预算改革方式大幅削减社保与医疗开支。奥巴马计划出台伊始，参议院共和党领袖麦康奈尔（Mitch McConnell）即对媒体放出口风，表示“共和党不愿意采取提高税收的举措，要（让共和党）支持减赤计划，就要（以）提高债务上限（作为交换）”。众议院议长共和党人博纳（John Boehner）则表示，“提高税收不应纳入减赤计划，有关提高债务上限的计划（才）是未来数周内的议题。”<sup>②</sup>可见，提高债务上限过程自始即显现出两党政治

<sup>①</sup> “Obama to lay out his deficit strategy”, <http://politicalticker.blogs.cnn.com/2011/04/13/political-hot-topics-wednesday-april-13-2011/?iref=allsearch>.

<sup>②</sup> “House vote on GOP debt plan delayed”, [http://www.cnn.com/2011/POLITICS/07/28/debt\\_talks/index.html](http://www.cnn.com/2011/POLITICS/07/28/debt_talks/index.html).



理念的尖锐对立。为寻求妥协，奥巴马在其方案宣布当日即提议成立一个由副总统拜登领导的专门委员会，开始就削减赤字和提高债务上限问题与国会两党进行协商。

5月16日，美国债务已达到法定上限14.29万亿美元，两党协商却仍未完成。财政部被迫开始采取非常措施管理债务，以便在8月2日债务最后期限到来前维持偿债能力。进入6月，两党仍未就迫在眉睫的债务上限与削减赤字方案达成一致。6月27日，奥巴马会见国会两党领导人就债务问题进行协商，此后又多次个别协商，但仍无结果。

7月8日，财政部预测，至12月30日美国债务规模将达到15万亿美元以上。当日，奥巴马要求国会立即同意将债务上限提高1.2万亿美元，作为避免欠付的应急措施。但是，由于奥巴马政府4月13日方案将提高债务上限与增税减赤分离，共和党不愿在民主党政府未做任何让步的条件下，同意先行提高债务上限至15.49万亿美元，两党妥协依然难以达成。

经过博弈，7月25日，参议院多数党领袖民主党人哈里·里德（Herry Reid）和众议院议长共和党人博纳分别代表本党提出正式“妥协”方案。民主党方案要求在“今后10年削减政府开支2.7万亿美元，同时将债务上限提高2.4万亿美元，该方案不增加税收，不削减老年医疗保险制度、医疗补助制度和社会保障制度开支，但在保留社保医疗开支同时改革上述制度。依据里德方案，可削减的项目包括国防开支在内共计1.2万亿美元，加上结束伊拉克、阿富汗战争直接节省1万亿美元，同时节省支付利息4000亿美元，割除社保制度弊端还可节省4百亿美元。”<sup>①</sup>

与奥巴马4月13日方案相比较，里德方案主张削减国防开支，维持低收入者社保与医疗计划开支，着手堵塞社保医疗制度中存在漏洞的同时不增加税收，放弃了奥巴马7月8日方案。此举表明民主党事实上部分采纳了共和党的主张，为达成妥协做出了一定让步。

相反，博纳计划同意将债务上限总额提高2.6万亿美元，但是该计划需要分两步表决实施。第一步表决将批准今后10年削减约1.2万亿美元的政府开支计

<sup>①</sup> 新华社：《CNN说美两党均提交新削减计划但二者要求大不相同》，《参考资料》2011年7月29日（星期五），第143期，总第29497期。



划，同时提高 2011 年底的债务上限额度。提高 2012 年底之前的债务上限额度则由第二步表决结果决定。决定结果必须以两党超级委员会制定出一致接受的税收与社会福利制度改革方案为前提。与麦康奈尔和博纳最初立场相比，共和党维护高收入者利益，反对一切增税计划，主张通过预算改革大幅度削减社保与医疗开支，同时维持国防开支水平的立场丝毫未变，博纳方案仅仅在债务上限额度上对民主党做出了意义有限的微小让步。

## （二）两党提高债务上限方案同 2012 年总统选举联系密切

比较两党方案可以看到，民主、共和两党一致承认必须采取短期紧急措施维护美国国家信用，同时着眼未来制订长期计划削减财政赤字才能彻底地解决债务问题重振美国经济。但两党方案均将提高债务上限与 2012 年总统选举紧密联系起来。方案安排中过多的党派政治考虑为达成妥协设置了巨大障碍，使提高债务上限过程复杂化并充满了政治博弈色彩。

两党方案均在程序安排上大做文章，提高债务上限的时间点成为民主、共和两党的最大分歧点。民主党方案涉及的债务上限足以支撑到 2012 年 11 月总统大选结束后。相反，共和党方案坚持只讨论 6 个月内的债务上限，未来一年的债务上限需要到 2012 年初再行重新讨论。显然，共和党毫不掩饰利用提高债务上限时间点设置分散奥巴马竞选活动精力的政治意图，而民主党方案则利用了债务上限额度巧妙地掩盖了时间点设置的真实动机。另外两党都列入了有利于本党而不利于对手选举的实体内容。例如，在哪些领域削减财政开支，是否增税都成为讨价还价的博弈内容。

博弈过程各有得失，手段各显神通。民主党在提高债务上限问题上取得了民意支持，而共和党则由于态度僵硬失去了道义优势。相形之下，在国会众议院处于弱势的民主党在博弈手段方面更善于争取民意，由于提高债务上限意味着可能增加税收，必然引起美国民众特别是高收入者的担忧。6 月中旬《华尔街日报》的一次民意测验表明，在经济低迷的形势下，反对提高债务上限的民众占被调查者的 39%，支持者占 28%，其余 43% 持中立态度。而强势的共和党人则利用民意，呈现出仗势顽固的僵硬态度。奥巴马政府与民主党深知本党方案顺利通过国会两院特别是共和党把持的众议院审议难度极大，因此极力争取民意支持，并为此展开了一系列舆论攻势，积极抢占道义制高点。6 月 29 日



至7月25日民主党新方案出台前，仅奥巴马本人就举办了3次记者招待会，并利用推特网（Twitter）与社会公众网上交流一次，在其他场合奥巴马也多次解释本党方案，试探社会反应，调整应对策略。其中，7月26日，奥巴马在白宫东厅向全国发表讲话，集中体现了民主党舆论公关的主要特点。归纳起来包括：

（1）推销本党理念，呼吁民众支持。民主党与奥巴马政府大力突出两党的“本质”区别，塑造民主党注重社会公正的正面形象，把债务上限的处理方式同美国民众的日常生活以及共和党前政府的政策失误联系起来，将两党之争定性为“一场直接影响到所有美国人生活的辩论”。<sup>①</sup> 民主党政府极力强调过去8年共和党政府数万亿美元的新减税计划以及发动两场战争不仅花光克林顿政府积累的财政盈余，更造成政府债台高筑的“过错”，还警告美国人政府债台高筑会“导致工作机会减少并严重损害经济……纳税人的钱将用于偿还国债利息。公司企业不愿意到一个收支失衡的国家开展业务雇用员工，利率可能会上涨，危及每个贷款的人。……而且（政府会）因此没有足够资金投资于能够创造就业机会的教育和基础建设部门，也无力为联邦老年医保（Medicare）和联邦贫困医保（Medicaid）等重要项目提供资金”<sup>②</sup>。而对于本届政府执政两年扩大开支刺激经济导致赤字增加的后果，则解释为“（联邦）政府为中产阶级减税刺激经济，采取紧急措施资助州政府发放失业保险金避免更多的教师、消防队员和警察被裁员”，以及为支付“昂贵处方药计划”的必要支出。

（2）美化自己，攻击对手。为争取舆论支持本党提高债务上限方案，民主党方案被描绘为量入为出兼顾国防与民生，“使联邦老年医保计划能继续为子孙后代提供保障”并让“最富裕的美国人和最大的公司企业放弃一些他们所享受的税收优惠和特殊减免”的积极均衡方式。奥巴马强调，“这种均衡的方式要求每个人都做出一点不太大的牺牲……（并保证民主党方案）不增加占美国人口98%、年收入25万美元以下者的税负就可以将财政赤字降低4万亿美元左

① “Dress by the President to the Nation”, <http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2011/jul/26/barack-obama/obama-says-reagan-raised-debt-ceiling-18-times-geo/>.

② “Dress by the President to the Nation”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/07/25/address-president-nation>.



右，使国家步入偿清债务的轨道，并帮助小企业和中产阶级家庭尽快重新站稳脚跟。”<sup>①</sup> 同时宣扬民主党方案“是跨党派的”。他表示，虽然民主党内很多人对福利项目削减措施不满，但在公平分担条件下，绝大多数人愿意接受削减措施，而众议院共和党人的冥顽不化，就是在偏袒最富裕的美国人或最大的公司，同意其方案就会造成老年公民、青年学生被迫为老年医疗保险和大学教育增加支出，就会继续造成对冲基金经理的纳税税率低于秘书，企业或石油公司享受着不当的税收优惠，而用于教育和清洁能源项目的资金却被削减的不公正方式大行其道。共和党不遗余力地维护此种方式，正是民主党积极均衡方案进入立法程序困难重重的原因。

(3) 审时度势适当妥协，争取共和党中间派。出于对国会众议院力量对比的考虑，博弈过程中，民主党始终指责共和党企图利用解决债务上限问题的两步方案在6个月之后再次把美国经济与民众福祉作为实现政治目的的抵押品，但同时也对此做出妥协姿态。奥巴马在讲话中向两党领导人表示，“无论采用哪一种方式，必须在今后几天里拿出一个能够由国会两院通过的公平妥协议案……最终把政治因素搁置一旁，帮助我们取得进展。”他吁请选民向其国会议员发出支持民主党的声音。

与民主党灵活的妥协姿态相比，共和党倚仗掌控众议院的优势和民众惧怕增税的心理，对于民主党的公关攻势采取了一种“任尔千条妙计，自有一定之规”的僵硬态度，“不允许民主党政府挥霍纳税人钱财”是其拒绝让步的终极理由，“我们妥协，他们挥霍”自始至终成为反对妥协的借口。但是，经过一系列艰苦的公关攻势，特别是经过奥巴马的有力说服，民主党较为成功地赢得了民意。与6月中旬《华尔街日报》的民意测验结果相比较，7月29日的民意测验结果表明，被调查者中，38%的民众支持提高债务上限，反对者占31%，中立者占31%。民意测验同时表明，民众对于民主党方案支持率高达58%，超过共和党方案22个百分点。同一民意测验还表明，被调查的共和党人中，认为其国会议员没有为达成协议付出足够努力者占被调查人数的58%；在无党派人群中，79%的人认为共和党没有做出足够让步。此外，大多数共和党人表示他们愿意看到对富人提高征税水平。可见，民主党公关攻势对共和党中间力量的争取也是成功的。对

<sup>①</sup> “Dress by the President to the Nation”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/07/25/address-president-nation>.



于民意测验结果，总统制政体研究学者乔治·爱德华兹表示，民主党不可能“仅凭总统发起一次公关闪电战就可以产生如此之大的效果，更为可能的原因是，公众受到了整个世界以及各种事件的影响，他们越来越清楚地认识到有必要达成协议”<sup>①</sup>。民主党之所以成功，完全在于“公众已经看到了最顽固的是哪一方——那就是众议院共和党人，总统表现出了一定的灵活性，而众议院的共和党人却寸步不让，有些人看出了其中的奥妙”<sup>②</sup>。应该说乔治·爱德华兹的结论，是对民主党公关攻势及其效果较为客观的公正评价。

在舆论压力下，8月1日，民主、共和两党就提高债务上限第一部分内容暂时达成了妥协，债务上限提高9000亿美元以上，达到15.194万亿美元。然而，在超级委员会讨论第二部分债务上限额度以及削减1.2万亿美元以上赤字方案过程中，两党再起争执。民主党人要求增税并通过奥巴马政府提出的就业促进法案，但不愿意在共和党人主张大幅削减的社保医疗领域再做出新的让步。而共和党人仍然坚决反对向年收入超过百万美元的美国富人增税。11月21日谈判破裂，奥巴马表示，如果国会无法达成削减财政赤字的新方案，他将依法行使总统权力，启动自动削减赤字方案，而避免出现此种后果的唯一途径是国会重新努力达成一项“平衡的计划”。<sup>③</sup>进入12月，债务上限状况进一步恶化却为民主党提供了化解共和党攻势的契机。美国财政部官员12月27日透露，截至12月30日，债务规模将突破15万亿美元，与当前债务上限差额也将小于1000亿美元，仅30日一天，即有820亿美元债务利息和社会保障付款项目到期，此结果与财政部7月8日的预测完全一致。为避免发生政府关门的后果，总统奥巴马立即通告国会，要求在两党8月债务上限协议基础上，再次提高债务上限1.2万亿美元，将目前美国债务上限从15.194万亿美元提升至16.394万亿美元。与奥巴马7月8日提案的不同之处在于，由于8月达成的“2011预算控制法案”中规定，当债务实际数额与规定上限差额达到1000亿美元时，国会对于政府的请求必须在15个工作日给予回复，逾期债务上限将自动调高。由于美国国会已开始休会，至2012年1月17日方

① “Is Obama winning over Americans in debt - ceiling standoff?”, [http://www.csmonitor.com/content/search/\(offset\)/1340?SearchText=2011%2F7%2F20+Obama](http://www.csmonitor.com/content/search/(offset)/1340?SearchText=2011%2F7%2F20+Obama).

② “Is Obama winning over Americans in debt - ceiling standoff?”, [http://www.csmonitor.com/content/search/\(offset\)/1340?SearchText=2011%2F7%2F20+Obama](http://www.csmonitor.com/content/search/(offset)/1340?SearchText=2011%2F7%2F20+Obama).

③ 《美国主权信用评级暂不会调降》，<http://finance.jrj.com.cn/2011/11/23115411627654.shtml>。



可复会，此项请求符合 2013 年前美国政府获得拨款的协议内容，因而毫无悬念地获得了批准。新法案通过后，民主党在处理债务上限问题上，不仅保全了其方案第一部分的实施成果，而且降低了共和党方面带来的减税阻力。但随着大选之年的到来，财政税收政策必将继续成为两党政治博弈的重要内容。

### 三 两党政治博弈的影响

提高债务上限过程中的两党政治博弈对美国和世界经济的复苏都有极大的负面影响。

第一，奥巴马政府的执政能力受到质疑，国际社会对美国解决国内问题的信心受挫。表面上看，提高债务上限是一个经济问题。奥巴马在 6 月 27 日的讲话中一再强调，两党达不成一致协议，美国就要违约，国家信用评级就要下调，全世界的投资者就会怀疑美国是否还是一个值得投资的地方，贷款的利率就会飙升，进而面临引发深度经济危机的危险。正如奥巴马预言，8 月 1 日两党虽然就债务上限暂时达成妥协，国际信用评级机构标准普尔公司 8 月 5 日仍将美国主权信用评级从顶级的 AAA 级下调至 AA + 级。美国自第二次世界大战后，国家信用评级首次低于英国、德国、法国、加拿大等国的信用水平。标准普尔公司宣布降低美国国家信用等级后的黑色星期一，美国和全球股市大幅下挫。

但是，依据美国政治运作特点，提高债务上限的政策争斗最终会以两党妥协的方式加以解决。目前美国经济低迷、政府财政赤字不断上升的问题不大可能在 2012 年大选结束前得到妥善解决，但大选前如果两党能够就提高债务上限达成协议就可以缓解问题的紧迫性。历史上，美国曾经 74 次提高债务上限以缓解欠付压力。事实证明，在欠付期限之前提高债务上限与美国的偿债能力之间并不存在单一的因果关系。只要美国具有偿还能力，世界金融市场上找不到比美元国债更好的同类金融产品，短期市场震荡就不会严重影响美国经济。8 月 6 日，奥巴马针对标准普尔公司降低美国国家信用等级一事做出反应，表示“不管评级机构怎么说，美国仍然是 AAA 级国家”。其言论不仅仅是为市场打气的必需之举，也是对美国国家信用的一种客观评价。奥巴马发表讲话的第二天，标准普尔公司发表声明予以反驳，声称“降级反映了我们的观点，即美国国会和政府最近达成的财政巩固方案没有达到我们认为缓解美国政府中期债务状况所需要的标



准”。标准普尔公司在历史上首次把美国国家信用降级，并将债务前景从“稳定”降级为“负面”，这意味着在今后 12 ~ 18 个月内，如果美国财政形势未见好转，其国家信用评级还将进一步下调。从理论上讲，如果标准普尔的信用评级在金融市场上能够发挥关键作用，全世界对美元的投资热情将大幅度下降，美国经济将进一步陷入衰退。但事实上，美国及世界股市经过黑色星期一下挫后，很快又大幅反弹。11 月 21 日，两党就债务上限第二部分安排谈判破裂，标准普尔公司、穆迪投资者服务公司和惠誉公司三大评级机构均表示会维持美国的信用评级，其中惠誉特别声明，国会减赤谈判失败可能会导致惠誉公司将美国债务评级前景从目前的“稳定”调降至“负面”，但不大可能再次降低美国国家信用评级。包括标准普尔在内的三大评级机构维持美国国家信用原有等级，以及 2011 年底美国国债在国际金融市场的投资价值超过黄金等一系列事实证明，即使美国经济低迷，目前美元仍是最具投资价值的资产，与 2011 年希腊、爱尔兰、意大利、葡萄牙等国的债务危机不同的是，上述欧洲国家缺乏美国具有的最终偿付能力，美国债务状况虽然严重，但象征意义大于实际后果，短期内不会造成 2008 年金融危机那样的严重后果。

尽管如此，在美国债务规模超过 15 万亿美元的背景下，民主、共和两党在提高债务上限与减赤方案上的争执的确损害了美国国家信用，进一步暴露了国内政治的深层次问题。提高债务上限将一场为财政税收问题展开的政策争斗激化为一场政治危机，导致了国际社会对美国解决其国内问题的信心受挫。美国债务上限解决过程久拖不决的原因在于问题解决机制失灵，其根源就是美国的国内政治。

此次博弈过程中，共和党的两步方案成功地降低了击毙奥斯马·本·拉登给奥巴马带来的民意支持，加大了当前的施政难度。8 月 1 日，美国全国广播公司民意测验结果显示，奥巴马的施政满意度降至其执政以来最低点——40%，而民众对于其处理提高债务上限问题的满意度也仅有 41%。不仅如此，两步方案同时干扰了奥巴马竞选连任的努力，仅在 2011 年 4 月至 8 月期间，因被迫集中精力应对两党债务方案谈判，奥巴马取消了多场筹款活动。

更重要的是，两党政治博弈的新特点进一步增加了政治妥协的难度，提高债务上限的两步方案直接影响了奥巴马未来的政治运作效能。自 1962 年以来，美国已 74 次提高债务上限，在野党利用债务议题宣传本党理念，反对执政党现行政策，吸引选民注意力是美国政治的常态。在制衡性政治制度下，提高债务上限



的过程就是各利益集团通过争斗达到妥协的政治过程。而与以往不同之处在于，此次博弈国会两党历史上第一次在新财年开始之后（2012 财政年度时间为 2011 年 10 月 1 日至 2012 年 9 月 30 日）仍未就全部债务上限额度及赤字削减达成一致。根本原因在于美国政治极化的现状阻碍了两党妥协。作为共和党右翼派系运动的产物，“茶党”所持的极端自由放任立场和强调在宪法范围内更严格限制政府权力的极端态度威胁到共和党内部团结，造成解决提高债务上限问题不仅需要两党互相妥协，还需要得到共和党内部的“准第三方势力”茶党允许。在民主、共和两党分别掌控参众两院的格局下，茶党力量的存在必然在美国政坛上制造出越来越多的政治僵局，奥巴马的政治运作效能亦会随之大大降低，直接影响着国际社会对美国解决国内问题的信心。耶鲁大学政治学教授雅各布·霍克和国际法教授奥娜·哈萨韦在考察了提高债务上限的政治博弈过程后对此评价说，总统以丧失国会支持为代价获得的单方面胜利，同国会党同伐异指责总统而在选民心中变得无足轻重一道，将提高债务上限的政策争斗转变为一场美式民主危机，而美国民众和国际社会则承受着由问题解决机制失灵带来的后果。而这正是国际社会对美国解决国内问题信心受挫的原因所在。

第二，财政问题近期内将深刻地影响美国干预国际事务的能力和方式。首先，作为博弈结果，军事开支大幅缩减，导致美国大力调整军费的使用领域与方向。过去 10 年中，美国依靠举债维持着两场旷日持久的战争，当美国政府因财政入不敷出而被迫削减赤字时，美国的国防预算也将随之大幅削减。12 月 9 日，国会两党反复博弈，最终确定 2012 年度国防开支额度为 5180 亿美元。同上一财政年度相比减少 1800 亿美元。<sup>①</sup> 未来 10 年共计削减 4500 亿美元，假如自动赤字削减机制被启动，军费将会削减 5000 亿美元。五角大楼自 2011 年 3 月以来已经削减了 27 个将军级别工作岗位，未来 5 年高级军衔人员将削减 10%，同时大力削减陆军作战部队人数，将军队缩减至“9·11”事件前的规模，<sup>②</sup> 被节省的经费用于大力发展空天飞机、无人机、新型航母、网络战武器、定向能武器以增强海空力量，以达到放弃落后战力，重点培植新锐、减钱/员增效的目的。2012 年

① 2011 年 12 月 9 日中央电视台中文国际频道 18:00《中国新闻》播报。

② 《美军今年已削减 27 个将军级工作岗位减少开支》，<http://military.china.com/news2/03/11078240/20111230/16961581.html>。



1月，国防部长帕内塔宣布美国放弃同时打赢两场战争，转而实施强调集中力量打赢一场大战，同时维持“破坏”第二个敌国任何侵略性计划能力的“1+”战略和脱离中东重返亚太的战略重点转移，美国干预国际事务的能力在总体削弱的同时，在局部会极大地增强。

其次，美国干预国际事务的方式将做出重大调整。直接干预将减少，而更多地依靠联盟力量与所谓巧实力弥补绝对实力不足的做法将大量增加。对于国际事务的干预行动则会更多地采取为盟友提供支援而非直接行动的方式进行。例如，在伊朗、叙利亚问题上，会更多借用联合国、欧盟、北约、阿盟和伊叙国内的反对力量围堵、拖垮两国以等待最佳动武时机。即使在高调重返东亚重点防范中国的问题上，利用制造“中国威胁论”及中国同周边国家的领土、领海纠纷，将相关国家推到遏制中国的第一线坐收渔利也是其已经施展并将继续施展的主要手法。同时，由于奥巴马上台后将反恐行动重点放在国内，削减军费等安全项目开支，势必造成对于国际反恐行动援助减少，如给予阿富汗、巴基斯坦等盟国的反恐援助也将减少。

美国凯托学会防务与外交政策研究所副所长克里斯托弗·普雷布尔2011年7月21日在《国家利益》杂志网站发表《美国的宏大战略与债务危机》一文中评论，“如果军费被削减，防止出现一支外强中干军队的另一种办法是减少军队担负的使命……如果我们能够抵制住动辄就想向麻烦地区派遣军队的冲动，我们就能负责任地保留一支规模较小、费用较少的军队。我们军队的这种制约可能会促使其他国家为自己防御担负起主要职责。这可能会使美国和世界未来走上一条可持续发展的道路。期待某一个国家来确保整个星球的安全是根本不现实的。”<sup>①</sup>可见，美国在最近的将来试图像过去10年一样为所欲为，在世界动辄使用武力干预国际事务的能力将被削弱，方式也将有很大变化，在绝对实力保持领先情况下相对实力正在发生微妙的变化。

综上所述，民主、共和两党围绕提高债务上限的政策争斗极大地损害了奥巴马政府的执政能力，降低了国际社会对美国解决国内问题的信心。作为博弈结果，提高债务上限与削减赤字方案迫使美国大幅缩减军费开支，大力调整军费使

<sup>①</sup> 新华社：《普雷布尔认为债务危机将影响美国实施军事和外交政策》，《参考资料》2011年7月29日（星期五），第143期，总第29497期。



用领域与方向，折射出一个不争的事实，即当美国政治深层次出现问题，政治极化现象导致妥协困难，政治运作成本急剧提高、效能大大降低时，制定政策解决问题的机制就会失灵。美国欲无所顾忌地干预世界事务的能力就会因难以克服内部阻力而大大降低，并深刻影响美国干预国际事务的范围与方式。

## The Dispute and Its Influence on Debt Ceiling Increase Between the Republican and the Democratic Parties

*Liu Hui Qi Hao*

**Abstract:** The dispute on debt ceiling increase between the Republican and the Democratic parties was settled temporarily with compromise in 2011. However, the political game between the two parties has reduced U. S. national credit and exposed its deep-rooted problems in domestic politics. The political crisis triggered by the debt ceiling increase induced suspicions on the Obama administration's ability to govern and hit the international community's confidence in the United States' ability to solve its domestic problems. The relevant fiscal problems will also profoundly affect U. S. 's ability and methods to intervene in international affairs.

**Key Words:** Debt Ceiling Increase; Crisis; Game

# 中美关系

Sino-US Relations



B. 17

## 美国宏观经济走势与中美经济关系展望

贺力平\*

**摘要：**2011年是美国经济复苏进程由于多种原因出现波折的一年。2012年美国经济增长将继续面临不够明朗的前景，很可能仅有温和偏低的增长业绩。总产出和就业情况已成为影响大选进程和结果的重要因素。同时，由于金融危机的后续影响，美国政府宏观经济政策调节手段的空间大大缩小，货币政策和财政政策都分别面临若干重要制约。美国经济政策的对外诉求近年来再次显著增多，并因此影响到中美经济关系。但是，维护和发展中美经济关系对美国也具有重大意义：中国市场和中国经济很可能成为助推奥巴马政府提出的美国出口五年内翻番设想得以实现的最大的国际贡献者。

**关键词：**美国宏观经济 美国经济政策 中美经济关系

\* 贺力平，北京师范大学经济与工商管理学院金融系教授，国际金融研究所所长，主要研究领域为世界经济与国际金融。



2011 年是美国经济遭受 2008 年金融危机后的第四个年头。美国经济本来可指望继续 2010 年强劲复苏势头并转向稳步增长，却在这一年受到一些新因素的干扰。国内层面出现了联邦政府巨额赤字和债务高限的激烈政治争吵，国际层面出现了部分欧元区成员国主权债危机问题。两者都严重影响到美国宏观经济走势，直接或间接地影响到宏观经济政策决策，并进而影响到中美经济关系的未来前景。

下文首先概述美国宏观经济 2011 年的走势和 2012 年的前景，然后梳理美国政府经济政策调整动向，最后展望中美经济关系的发展前景。

## 一 美国宏观经济 2011 年走势和 2012 年前景

2011 年美国宏观经济总体走势的特点是：经济增长转低，就业压力高位持续，住房部门复苏乏力，投资需求增速偏低。

在 2007 年次贷危机和 2008 年金融危机爆发前，美国宏观经济走势的基本特点是，经济增长保持中速，失业率和通货膨胀率都在低位，联邦政府财政赤字因反恐战争、军事开支和社会福利等因素而有扩大，但尚未到达危机程度。美国宏观经济和经济结构中当时被认为最严重的问题仅有有对外收支持续性逆差。2003 ~ 2006 年，美国国内生产总值年均实际增长率在 3% 左右，失业率在 6% 左右。这个水平被许多经济学者认为是代表了“自然失业率”。此外，国内通货膨胀率也连续多年保持在低水平上，消费物价上涨率一般不超过 3%。这些基本宏观经济指标的良好状态被广泛认为是“大温和”（Great Moderation）。

但是，金融危机后的 2009 年成了美国经济的衰退之年。国内生产总值增长率一度跌落到 -5%。伴随着总产出水平的大收缩，失业率开始爬升。2010 年初，失业率超过 10%（见图 1），接近 20 世纪 80 年代初的高水平。失业率指标的变动强烈地影响了国内党派的政治竞争。

2010 年是美国经济的复苏之年。国内生产总值增长率回升到 3% 以上，失业率停止上升并有所下降。尽管有两轮超常规的“数量宽松”货币政策操作，国内通货膨胀继续停留在低位。政治天平似乎朝着执政的奥巴马行政当局开始移动。

但是，2011 年的经济走势出现了一些挫折因素。上半年，国内生产总值增长率出现下滑，失业率出现摆动中的上升。一些时候，经济复苏和增长前景变得不明确起来。尽管 2011 年第四季度国内生产总值增长率回升到 2.8% 的不错水

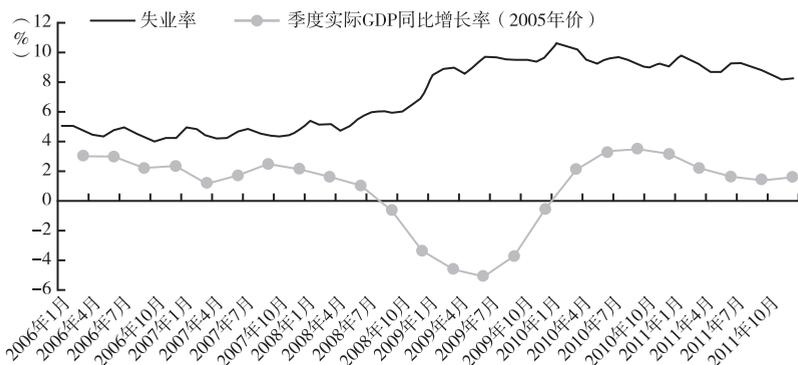


图1 2006~2011年美国季度国内生产总值增长率和失业率

注：失业率为月度数；GDP为季度数。

资料来源：CEIC、WIND数据库。

平，但许多分析者对这个水平在2012年的可持续性表示怀疑。

美国宏观经济走势在2011年遇到的挫折因素来自多方面，涉及住房部门的复苏乏力，消费者信心恢复进程摇摆；投资者信心严重不足，企业投资增长缓慢；财政政策运作受到新的制约，对实体经济支持力度难见提升；外部需求增长虽有相对好转，但未对总需求增长发挥足够作用。

图2显示的是2006年第一季度以来美国按支出法计算国内生产总值各部门的构成。在四大部门中，国内居民消费占美国国内生产总值的比重一直在70%左右。美国国内需求高度依赖居民消费。总体上看，这部分消费比重在2011年

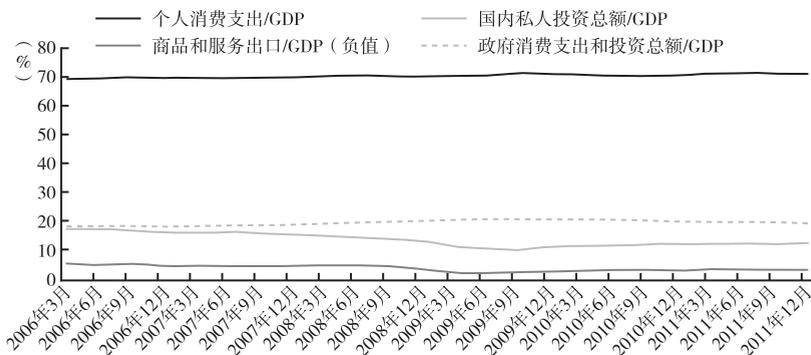


图2 2006~2011年美国按支出法国内生产总值的构成：  
消费、投资、政府支出、净出口（季度数）

资料来源：WIND数据库。



保持了不变战略有上升的情形。但是，因 2011 年国内生产总值总和增长率低于 2010 年，居民消费需求可以说相对于前年没有对去年经济增长作出新积极贡献。

但相对突出的问题是私人部门投资需求增长缓慢。国内私人投资在金融危机前的一段时期所占比重为 18%。2008 年金融危机爆发以来，国内私人投资遭受巨大冲击，其比重一度下降到 10%，并成为拖累美国经济增长的重要因素。2011 年，投资需求增长继续处于低位，其占支出法国内生产总值的比重仅为 13%，比危机前的一段时期的平均水平低 5 个百分点。虽然住房投资在 2011 年有所恢复，但非住房固定资产投资当年却出现了显著减速。

私人部门消费需求和投资需求都受到金融危机的严重冲击。正因为这样，美国政府在危机爆发以后加大了财政政策运用，大幅度扩大了财政支出。政府部门消费和投资支出在国内生产总值中的比重自金融危机爆发以来出现显著上升，从以前的 19% 上升到 21%。金融危机是美国政府财政赤字和债务增加的一个重要原因。

次贷危机和金融危机爆发前，支持美国居民消费需求强劲增长的主要因素是与住房相关的需求，包括个人购买新房和建筑业投资。但是，2007 年下半年以后，住房价格和购买等指数急剧下降，成为美国经济增长的一个严重制约因素。即使到最近一段时期，美国住房市场离完全恢复还有很大距离。

图 3 和图 4 显示的是有关住房部门的几个指标。首先，房屋价格指数截至 2011 年底仍然为走低趋势。其次，新房销售数和销售额两个指标虽在 2011 年出现了止降的迹象，但总体水平依然偏低。再次，新房开工数继续有巨大波动，表明这个市场仍不稳定。

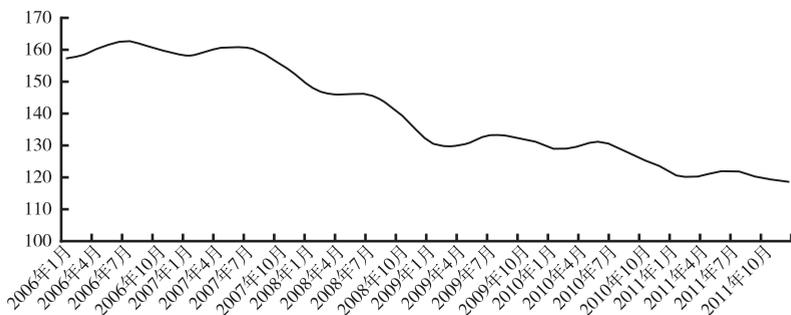


图 3 2006 ~ 2011 年 Freddie Mac 房屋价格指数走势图（月度数）

资料来源：CEIC 数据库。

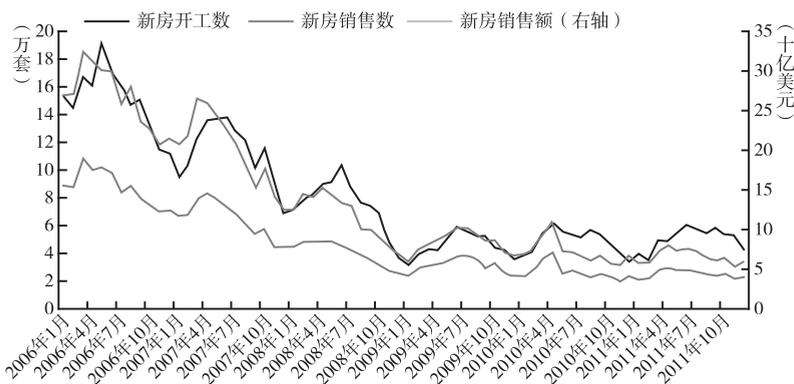


图4 2006~2011年美国住房购买开工和销售数(月度数)

资料来源: CEIC 数据库。

此外, 由于持续性的一段对外收支逆差, 净出口在支出法国内生产总值中的比重一直为负数, 危机前的一段时期通常水平为 $-6\%$ 。危机爆发以来, 净出口负比重有所减少, 但仍在 $-3\% \sim -4\%$ 范围内。如图5所示, 货物贸易方面不平衡的情况在2011年仍然非常突出, 其与国内生产总值的比例接近 $5\%$ 。

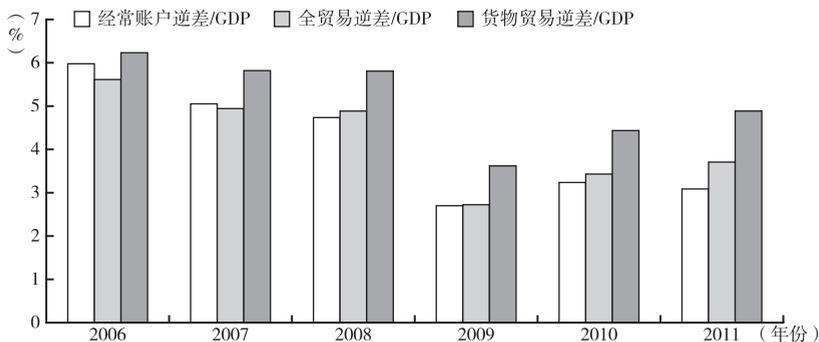


图5 2006~2011年美国经常账户逆差、全贸易逆差、货物贸易逆差与国内生产总值比率

资料来源: WIND 数据库, 2011年。

2011年, 许多观察者和分析者都在担忧美国经济会陷入“二次探底”。尽管总体经济指标并没有表明出现了这种情况, 但经济增长率的下滑的确提示着宏观经济中尚存在若干重要的下行风险因素。这些因素主要包括以下几个。



第一，失业率上升的滞后效应。2009年以来，失业率上升到最高时接近10%，已接近20世纪80年代的高水平（11%）。失业率统计指标已经不包括那些因长久无法获得工作岗位而退出劳动市场的人士，也不完全包括那些寻求非全职工作的求职者。美国就业市场的总体状况实际上比简单的总和失业率所反映的更加严重。失业率上升给失业者家庭带来了收入减少的影响，更重要的是也给就业者带来了收入稳定性下降的影响，从而促使这部分人员也增加了储蓄倾向并相应减少了消费需求，从而给总需求复苏带来不利影响。

第二，住房部门因房价下跌和信贷违约事件猛增而急剧收缩。大量住房分期付款者面临“净负资产”问题（negative equity），即所拥有的不动产市场价值少于未偿还负债价值。在这个背景下，美国许多家庭和个人被迫进行资产负债表调整，即通过减少当前支出增加当前储蓄，从而消除“净负资产”问题。住房价格的继续下降以及未能回复到“临界点”水平，是美国普通家庭难以增加消费需求的一个重要因素。2008年以来，消费需求实际年均增长率为0.5%。此种情况很可能将延续到未来几年。此种看法多少也为美国总统经济顾问委员会成员们所认同（Council of Economic Advisers, 2012, 51-54）。

第三，企业部门作为一个整体在金融危机前也存在高负债问题。金融危机爆发给许多企业带来了紧缩效应。此外，由于消费市场的相对收缩，企业部门的投资信心受到不利影响。投资增长率在金融危机爆发以来一直处于低位。

美国金融部门的快速扩张是危机前美国经济增长中的一个突出特色。各种金融创新不断涌现，信贷普及到不合格的借款主体，大量衍生工具的不恰当运用又掩盖了信用风险。许多金融机构，尤其是投资银行和证券中介机构快速膨胀，并通过国际资金往来将风险分散到整个国际金融市场和金融体系。金融危机爆发，美国金融部门出现许多调整。投资银行被并购重组，传统业务（证券中介、金融衍生品代理和自营以及影子银行等）大幅度收缩，不少中小银行关闭或重组。一些大型商业银行在经历艰难时期后重组为综合性超大型金融机构，但继续面临资本金充实问题。更重要的是，许多金融机构放缓了信贷发放。金融机构对经济增长的中介支持作用出现弱化迹象。

第四，美国对外收支继续处于严重逆差状态。贸易逆差在2010年仍然高达5600亿美元，接近当年国内生产总值的4%。2011年，全部经常账户逆差与国内生产总值的比例为3.1%，比金融危机前低了许多。但是，这个下降出现在美



国对外经济政策已有一定调整、经济增长速度有所下降的大背景下。该指标是否能够继续下降以及下降到什么程度仍有许多不确定因素。

在一定程度上可以说美国经济在 2011 年取得的最大成就是实质上避免了“二次探底”。但是，经济复苏和可持续发展的根本性问题尚未得到有效解决。除了上面指出的几个问题，美国经济在 2012 年还将遇到一些新的挑战。这包括，全球经济因欧元区主权债问题而出现减速，美国联邦政府财政政策可用力度的减弱，联邦储备委员会因通货膨胀上升迹象而不得不更加审慎地运用非常规货币政策工具。

如果在 2011 年美国国内生产总值增率能达到 2%，失业率能降低到 8% 以下，消费物价上涨率不超过 3.5%，那么可以说将是极好的消息。其中，如果失业率能在年底之前下降到 7.5% 左右的水平，将会在政治上十分有利于现任总统奥巴马的连任竞选。但是，如前所述，如何运用经济政策多种手段来达到这些经济目标，显然存在挑战。

## 二 美国经济政策调整动向和趋势

为应对金融危机及其后续影响，美国政府在货币政策和财政政策两方面都推出了大规模的甚至是超常规的扩张性对策。这些政策在国内和国际层面引出许多争议。来自国内政治层面的争议日益突出地制约着一些重要政策的稳定性和实施力度。同时，国内外宏观经济的实际走势也从不同角度对有关经济政策提出了新的挑战。

美国联邦储备委员会自 2008 年金融危机爆发以来采取了极度宽松的货币政策方针。这主要表现在大幅度降低联邦基金利率，使之接近零的水平并超长期地维持这个极低利率水平。同时，在数量方面，大规模扩张联邦储备委员会的资金供给。2008 年末向美国许多金融机构发放应急性流动贷款和收购许多金融资产构成了第一次量化宽松（QE1）。2010 年 10 月宣布大规模购买联邦政府债券构成了第二次量化宽松（QE2）。在金融危机爆发将近三周年之时，联邦储备委员会于 2011 年 8 月宣布继续维持当前低利率并预计此立场至少延续到 2012 年年中，事实上构成了“第三次量化宽松”（“QE3”）。

但是，尽管有这些政策大举动，货币政策对美国实体经济走势的直接影响相对有限。这主要是因为：①金融体系遭受金融危机重创，其基本功能迟至 2011



年未见根本好转。②实体经济的好转和货币政策的效力在很大程度上要依赖于消费者信心和投资者信心的恢复，而2008年大危机给予这两个方面的信心重大创伤，其恢复也需要很长一段时间。

上述第一个原因的一个重要指标是美国广义货币增长率在2009和2010年两年中出现前所未有的下降势头（见图6）。本来，在理论上，当中央银行实行扩张性货币政策时，人们可指望广义货币增速会上升。这个情形之所以未在2009~2010年的美国出现，根本原因是金融机构处于危机后的大调整阶段，银行体系的货币创造功能出现了一定程度萎缩。存款转化为贷款或贷款转化为存款不仅因为实体经济需求的收缩而减缓了，而且也因为银行机构需要大幅度增加资本金和现金准备而弱化了。

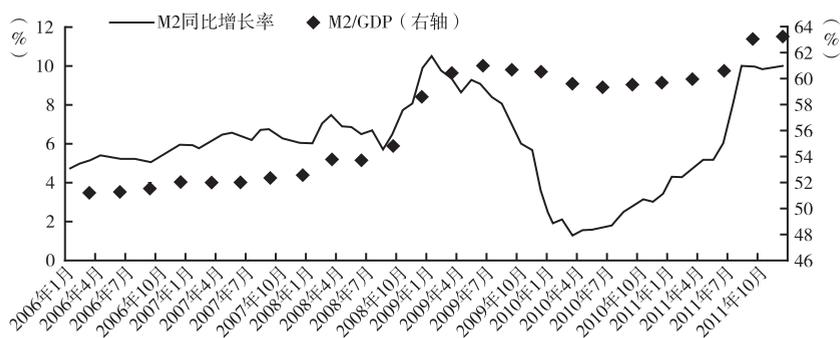


图6 2006~2011年广义货币同比增长率和广义货币与国内生产总值比率（季度数）

资料来源：CEIC 数据库。

2011年本是美国广义货币增长出现复苏的好年头，完全走出了此前的紧缩阴影。这表明美国的货币金融体系开始走向正常状态。但是，2011年的欧债危机和国际金融监管强化趋势也给美国金融体系带来了新的压力。美国金融机构的资本充实和风险防范仍然需要继续展开，信贷扩张步伐还必须小心翼翼。如前指出，美国房地产市场的“萧条化”趋势还没有结束，而这也会影响到金融部门的作为。

制约美联储货币政策调整走势更重要的因素是国内居民消费物价变动情况。在2009和2010年，尽管美联储实施了两轮“量化宽松政策”，居民消费品没有出现许多批评者担忧的上涨趋势。相反，2009年实际情况是一定程度上的通货



紧缩，如图7所示的标题CPI上涨率在2009年为负数，核心CPI上涨率在2010年也为负数。但是，2011年初后，标题CPI上涨率出现了明显快速上升迹象，同时，核心CPI上涨率也在逐渐回升。2011年下半年，标题CPI同比上涨率出现了一定程度回落，但核心CPI同比上涨率继续稳步上升，而且已有数月超过了2%门槛线。这种情况，显然为美联储的决策者们所顾忌。

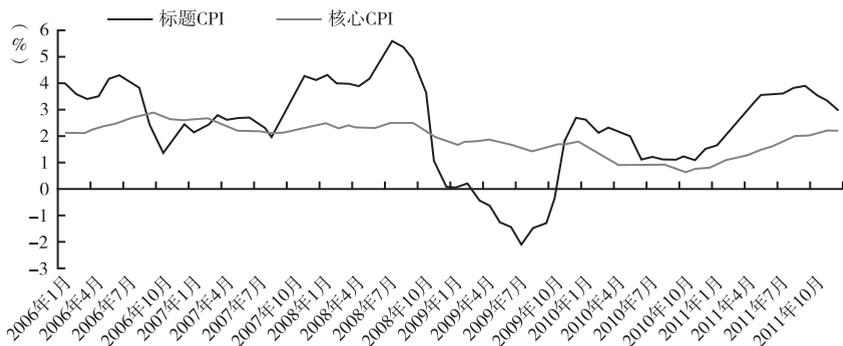


图7 2006~2011年美国消费物价指数同比变动率，  
标题CPI和核心CPI（月度数）

注：标题CPI指常规居民消费物价指数，核心CPI指扣除掉食品和燃料后的居民消费物价指数，后者通常被认为短期波动性较低。

资料来源：WIND数据库。

有两个因素明显影响到2011年及今后一段时间美国居民消费物价水平的走势。一个是国内住房部门的复苏进程。如果住房需求开始稳定增长，如果住房价格不再继续下滑，那么，该部门对总体物价水平走低的压力就会大大减少。总需求其他方面任何程度的好转或回暖将会快速地促使居民物价水平也出现相应的上升势头。

第二个因素是美元汇率走势。2011年欧债危机的深化给全球资金市场带来重大影响，并在一定程度上促使美元汇率（尤其美元兑欧元及欧洲其他重要货币的汇率）呈现走高倾向。美元汇率如果在2011年持续以前的走弱趋势，国内通货膨胀水平肯定会高于实际水平。

所有这些情况都提示美联储在2012年应在货币政策决策上更谨慎小心，至多是继续其在2011年的基本立场：单纯保持宽松后的“中性”姿态，不再进一步扩大对数量型手段的使用。

进一步看，美国宏观经济政策操作在财政政策上也受到了类似的制约。在



2008年金融危机爆发后，当时的布什行政当局和后来的奥巴马行政当局都出台了若干财政政策来缓和金融危机的冲击作用，尤其针对遭受严重冲击的金融机构和住房部门负债者。果断运用财政手段来应对金融危机是2009年国际流行做法。

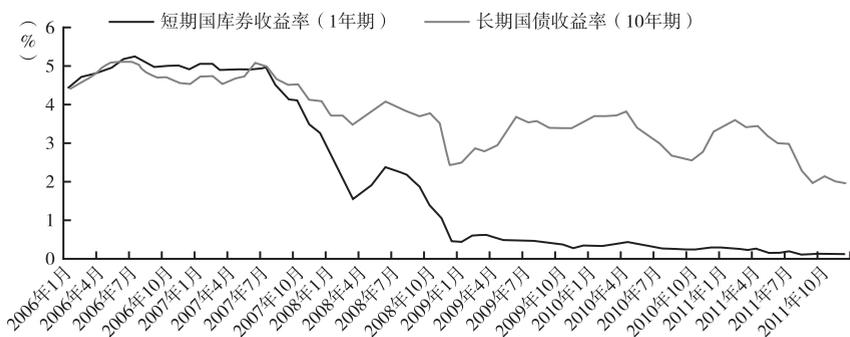


图8 2006~2011年短期国库券和长期(10年期)国债到期收益率(月度数)

资料来源:CEIC数据库。

奥巴马政府在2010年提出医疗改革计划和就业振兴计划，某种程度上是借助流行趋势来加强本党的选民基础，进而为以后的大选赢得更多机会。但在美国，许多人都认识到这些基于财政资助的政策方案短期内都将扩大联邦政府财政支出并导致债务负担增加。共和党人于是也借助历史上早已形成的联邦政府债务上限法强行要求奥巴马总统修改方案，至少在新的政策中注入带有明显共和党色彩的减税条款。

参众两院的政治派别围绕债务上限的争吵客观上也反映了美国联邦政府财政状况自金融危机以来的恶化问题。这样，在2011年秋季，当共和党与民主党刚刚在国会就争吵多日的债务上限达成了折中协议，标准普尔评级机构却下调了美国主权债务信用评级。这是该机构自1975年开始提供信用评级以来第一次对合众国债券信用评级的下调。

债务上限问题和信用评级下调两大事件客观上都限制了联邦政府继续大规模财政扩张的能力。国会与联邦政府最终达成的协议要求联邦政府在长时间内(10年)停止债务总额的增加，尽管在近期内尚可继续扩大财政支出。美国联邦政府债券评级下调带来的主要影响则是政府债券的市场收益率可能面临升高的压力。理论上，财政扩张的规模和速度不仅取决于现有债务存量的多少，而且也取决于发债成本，而发债成本的高低主要由市场收益率来决定。如果联邦政府债券



收益率上升，那么，满足长期债务总额不增加的前景将变得十分暗淡。

概括地说，2011年美国政府在货币政策和财政政策两大方面都面临着显著制约，不太可能出台强有力的、超常规的政策措施。

在这样的背景下，美国政府及政策人士们都希望通过对外途径来缓和国内经济难题，希望国际社会给予美国经济复苏更多支持和帮助。奥巴马总统上台初期就提出2011~2015年出口翻番目标。但是，这个政策目标也受到国际市场需求方面的显著制约。在对外贸易方面，欧洲和日本是美国的两大市场，而这两个市场近来都出现了一定问题。欧洲经济受到那里主权债务危机的影响，市场需求增长前景十分不确定。日本方面，尽管美元兑日元汇率出现了大幅度的贬值，但由于日本经济本身的不景气，美国对日本出口增长缓慢。美国对外部市场增大的需要与国际经济总体走势自2011年以来转为减速之间形成了明显的矛盾。

### 三 中美经济关系前景展望

从1979年中华人民共和国与美利坚合众国正式建立外交关系以来，两国贸易和经济交往关系总体上保持了快速增长和不断深入的发展势头。30多年来，两国外交关系经历了许多波折，其中不少涉及双边政治、军事、外交和经济等方面的事务，也涉及其他一些复杂因素。随着两国国际地位和世界政治经济格局的变化，两国经济关系出现了一些重要变化。

美国的总体经济规模和绝对经济实力尽管有时受到经济周期的不利影响，大体上保持了增长趋势，但美国的相对经济实力在下降，主要表现为其在世界总产出中的比重在下降。中国的绝对经济实力和相对经济实力都在上升，主要表现为产出总量快速增长并大大超过世界平均速度。

按照购买力平价方法，如果不考虑欧盟或欧元区，美国是世界上第一大经济体，中国是世界上第二大经济体。根据国际货币基金组织的预测，按购买力平价方法，中美两国国内生产总值到2016年就旗鼓相当了。但是按照市场价格和汇率方法，中国产出总量接近美国水平仍然需要至少20年时间。总的来看，由于中国经济增长速度显著高于美国并高于世界经济平均水平，在未来时期，中国经济对世界经济增长动态的影响具有举足轻重的作用和意义。

如果不考虑欧盟内部的国际贸易，目前美国是世界上第一大商品进口国，是



国际总需求的最大提供者；中国是世界上第一大商品出口国，是国际总供给的最大提供者。中国出口商品供给中很大一部分属于跨国企业的国际化网络之构成部分。总体上看，中国经济已经高度依赖国际市场需求和海外原材料供给，依赖程度已高于包括美国在内的许多发达经济体。

在国际直接资本流动方面，美国近年来一直是世界上每年对外直接投资和吸引外商直接投资最多的国家；中国是吸引外商直接投资最多的国家之一；中国对外直接投资近年来增长迅猛，但绝对规模离发达国家尚有一定距离。包括美国在内的世界许多国家都在积极向中国对外直接投资开绿灯。

在跨境证券投资方面，近年来美国一直是每年吸引资金流入最多的国家，包括私人证券投资和官方证券投资。这主要归因于美国证券市场的开放性、规模和流动性等。2008年美国金融危机尚未从根本上动摇美国金融市场的国际领先地位。中国因在私人证券市场的对外开放上保持显著的限制性政策，通过规范渠道流入和流出的私人证券资金规模相对小。

在对外资产总量方面，美国目前仍然是世界上最大的海外资产国，紧追其后的有日本、德国和英国等。但美国对外负债（国外对美国资产的所有权）超过了美国海外资产，因此美国近年来处于对外净负债地位（即净债务国）。就中国而言，主要归因于官方外汇储备的快速增长，中国对外投资净头寸近年来快速增长，并成为国际上最大的净债权国（类似地位者有日本、德国、沙特阿拉伯等）。这种情况也使国际上不少人士谈论中美经济关系使用“最大净债务国”与“最大净债权国”相对应的概念。

在金融市场总量指标上，例如股票总市值、各类债券发行余额、证券交易总量、外汇交易总量、金融衍生品结算头寸等，中国与美国等传统金融发达国家尚有不同程度的差别。这一方面是因为金融市场在中国起步相对较晚，另一方面也是因为中国金融市场开放程度显著落后于发达国家。在个别指标上，例如股票市场总市值和交易总额上，经济周期影响突出。在一定时期内，中国与国际领先水平的差距可大幅度缩小。

在货币国际化程度上，人民币目前显著落后于包括美元在内的许多国际货币，例如欧元、日元、英镑等。近年来人民币国际化程度有了快速提升，主要表现为跨境结算中使用率的提高和越来越多的发展中国家和新兴市场经济体官方机构宣布乐于接受人民币作为其储备货币之一。但人民币国际化进程仍然受到中国



资本账户开放进度（非充分可兑换性）的制约。相应地，美元仍然是国际上主导储备货币。美元在世界各国外汇储备总额中的比重超过 60%。在可见的未来，这一格局难见根本性改变。人民币进入国际货币基金组织的特别提款权（SDR）组成，可加快世界外汇储备币种构成的调整。

以上概括了中美两国在世界经济、贸易、资金流动、金融市场和国际货币等多方面的大体上的对比情况。总体上看，中国国际经济地位在快速上升，同时美国仍然拥有绝对领先地位。在一些指标上，中国的地位在快速升高，正在赶上包括美国在内的发达国家的水平。但在另一些指标上，中国因受制于国内政策而在可见的未来无法出现大幅度的跃升。

以上背景概况也从一个角度表明，围绕中美两国经济贸易问题的政策关系在许多方面已经超出了传统的双边范围。过去人们常常说中美两国代表了“最大的发达经济体”与“最大的发展中经济体”。近年来，越来越多的人士开始使用“世界第一大经济体”与“世界第二大经济体”来指称两国。同时，不少人士注意到两国在经济结构和经济政策体制方面存在许多显著差别，两国经济增长潜力及其特征也有许多差别。

进入 21 世纪不久，世界范围内出现了有关“全球经济失衡”的讨论。这场讨论的一个焦点问题是，一些像美国那样的大型经济体出现了持续性大规模经常账户逆差，另一些像中国那样的大型经济体几乎同时出现了持续性大规模经常账户顺差。如果中美两国可视为同一个超大型经济体之中的地区，那么这种对外收支不平衡或许不是一个严重问题。但是问题在于，中美两国经济政策体制在许多方面不相同，两国经济政策协调往往还伴随着显著摩擦。这样，不论是美国的逆差还是中国的顺差都可能带来对世界经济平衡增长的不利影响。

2008 年国际金融危机爆发后，一些人士认为这场危机在某种意义上与全球经济失衡有关。这种观点如果用来让美国政府当局推卸或减轻对那场危机的责任，那么显然是大错特错。但如果人们更多地从这种观点出发去思考当前世界经济结构中的一些“隐而不见”的问题，并努力去理解这些问题广泛而深远的影响，包括现行各国经济政策体制中的缺陷以及国际范围内全球治理结构和政策协调机制的不足，那么，世界或可从有关“全球经济失衡”与“国际金融危机”相互关系的讨论中得到收获。

从中国的角度看，中国经济进入 21 世纪后总体上保持了超过十年之久的高



速经济增长态势。在强有力的政策应对下，2008年爆发的国际金融危机事实上也没有逆转中国经济快速增长态势。但是，中国经济结构中的一些不平衡、不协调问题继续存在，它们包括：投资规模偏大，总需求增长很大程度上依赖于投资扩张；粗放型经济发展特点突出，能源资源消耗偏高，环境损害程度过大，经济活动效率偏低；各地区各行业发展相对不平衡，服务业相对增长速度偏低；政府干预经济程度过高，资源配置中的市场化程度偏低；等等。

这些问题多少也以这样或那样的方式反映在中国对外经济关系中，并成为影响中外特别是中美经济政策交流的突出问题。这方面的一个典型事例是人民币汇率。

21世纪初以来，在多方面积极因素（包括中国加入世界贸易组织、国内劳动力流动性升高、宏观经济相对稳定等）的作用下，中国对外贸易出现了高速增长势头，贸易顺差规模也显著扩大。在这个背景下，美国官方提出了人民币汇率偏低问题并使这个问题长期放在了中美双边政策磋商的日程中。

事实上，如图9所示，人民币对美元汇率从2005年7月出现了持续性的上升。从2005年初到2011年底，人民币对美元总体升值幅度超过30%。而且，人民币的有效汇率指数，即按贸易加权的综合变动指数，自2005年以来也基本保持了逐步上升的趋势。单从汇率指标的变动看，包括美国在内的国际社会似乎毫无理由再提出人民币汇率问题。有关人民币汇率问题的国际政策争论实质上反映了各方对所涉及的经济政策体制和倾向的不同理解及偏好。这也从另一方面说明，中美之间乃至在更大范围内中外之间的经济政策交流已经随着中国总体规模

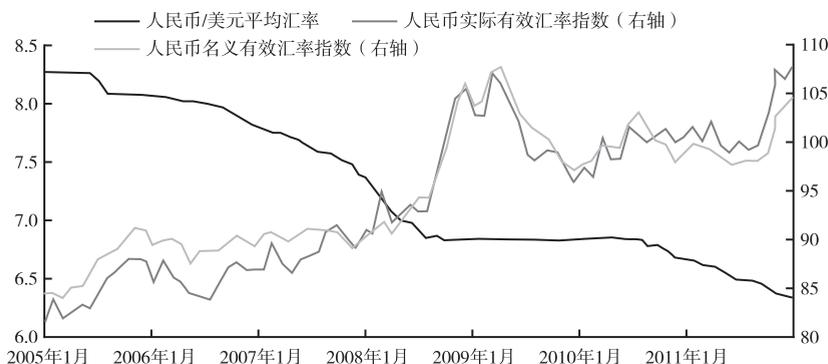


图9 2005~2011年人民币/美元汇率，人民币实际和名义有效汇率（月度数）

注：人民币有效汇率指数原始来源为国际清算银行（BIS）。

资料来源：WIND数据库。



的扩大和国际经济地位的上升而演变到新的更高层次上了。

另一个突出事例是中美双边贸易平衡问题。如前所述，这个问题有两个层次。一是两国总体对外贸易都出现了显著不平衡，其中美方为逆差，中方为顺差；二是两国之间的双边贸易也有显著不平衡，即美方逆差和中方顺差。如果看前一个方面，自2008年金融危机爆发以来，两国情况客观上在改善。美国官方近年来在二十国会议框架中提出了“参考性指南”，其中一个指标是各国将经常账户差额（这其实主要由货物贸易差额所决定）与国内生产总值的比例降低到4%以下。到2011年，美国的这个指标值为-3.1%，中国为3.1%，两者都比前几年大大下降了，而且也明显合乎了“参考性指南”的要求。换言之，中美两国贸易不平衡似乎应不再成为一个突出问题。

但是，从双边平衡的角度看，尤其对美国而言，中美两国近年来的不平衡问题似乎还更加突出了。表1显示了2000年以来美国对华贸易逆差占美国全部对外贸易（货物贸易）逆差总额中的比重。总的趋势是这个比重在上升，例如从2000年的19.2%逐渐上升到2008年的32.8%，平均每年上升1.7个百分点。特别地，在最近三年中（2009~2011年），上升速度看上去进一步加快了，平均每年上升2.6个百分点。2009年为比重达到最高值之年，当年为45.1%。最近的2011年为40.7%。这些数值分别都远远超过了过去的纪录，例如在20世纪70年代联邦德国在美国贸易逆差中所占比重和20世纪80年代日本所占类似比重。

表1 美国对中国贸易逆差及在美国全部贸易逆差中的比重

年份	美国对华贸易逆差 (亿美元)	美国全部贸易逆差 (亿美元)	美国对华贸易逆差占美国全部 对外贸易逆差的比重(%)
2000	838.3	4361.0	19.2
2001	831.0	4119.0	20.2
2002	1030.6	4682.7	22.0
2003	1240.7	5323.5	23.3
2004	1622.5	6548.3	24.8
2005	2022.8	7723.8	26.2
2006	2341.0	8279.7	28.3
2007	2585.0	8087.6	32.0
2008	2680.4	8162.0	32.8
2009	2268.7	5035.9	45.1
2010	2730.6	6349.0	43.0
2011	2954.6	7267.1	40.7

资料来源：美国人口普查局（www.census.gov）。



客观地看，两大因素促成了美国对外贸易逆差中“中国比重”的上升。首先，过去美国与东亚地区的贸易逆差自 20 世纪 90 年代以来就出现了向中国转移的趋势，而这主要归因于中国作为国际贸易网络中制成品最终产品集成地之地位的上升。其次，在爆发金融危机之后的 2009 年及后来两年中，美国许多贸易伙伴的经济体受到了相对严重的冲击，中国所受冲击的程度相对轻，这样，中美双边贸易，至少是中国对美国的制成品出口就得以在美国市场上取得一个较好的成绩。在这两个因素中，前者是结构性的，后者是暂时的。而且即使就结构性变化而言，近年来也出现了一些新动向，即国际贸易网络中制成品最终产品集成地开始向中国以外其他新兴市场经济体转移。从长远观点看，美国对外贸易逆差中“中国比重”趋于从目前高水平上下降。

然而，普通舆论和不少美国政界人士却不会像这样认真地追究近年来中美双边贸易不平衡的具体原因，而倾向于将美国对外贸易总体不平衡的主要原因归之于中国并拿出表 1 的数据来做“证据”。客观上，这当然会增大对中国的“压力”。

近一段时间以来，美国政府出台了若干政策举动，从多个角度看，这可被认为是体现了增大对中国“压力”的动向。

一个是联合若干亚洲太平洋经济体构建一个新型协议联盟——“跨太平洋伙伴关系协议”（英文简称 TPP）。按照美国官方发布的说法，TPP 宗旨之一是“采取高标准，以保证充分共享与承担协定的利益与义务”，即不同于许多初级形式的贸易合作关系。美国与其他 8 个国家代表于 2011 年 11 月就缔结“一项宏大的 21 世纪跨太平洋伙伴关系协定”达成协议，统一尽快推进该伙伴关系协定的落实。这 8 个国家是：澳大利亚、文莱达鲁萨兰、智利、马来西亚、新西兰、秘鲁、新加坡和越南。毫无疑问，像越南这样的参与者在经济政策体制上与中国而非美国有更多的接近性。

在有关 TPP 声明发布不久的 12 月份，美国贸易代表办公室就“中国遵守 WTO 规则的情况”向国会提交了专题报告。这份报告认为，中国加入世界贸易组织（WTO）已有 10 年，不再是一个“新成员”；中国“已被证明是全球贸易体系的一个主要受益者”；美国与 WTO 其他成员已将中国视为“WTO 体制的成熟参与者”并高度重视中国遵守 WTO 规则的情况。与以往美国政府许多政策诉求有所不同的是，这份报告关注到中国国内经济政策的许多方面，而不仅仅局限于对外贸易政策或者外资政策。惯常问题如知识产权在这份报告多少也被赋予了



一些新的含义或给予了拓展性的运用。

进入 2012 年不久，奥巴马总统在其发表的“国情咨文”中再次强调了贸易对美国经济增长的重要作用，并声言要进一步采取措施促进美国对外出口和就业。随后不久，美国政府宣布成立一个新机构，即跨部门的“贸易执法工作组”。奥巴马在签署行政授权的当天（2 月 28 日）说，该机构“将动用联邦政府的所有资源来调查并打击全球各地不公平的贸易活动，其中包括像中国这样的国家”。

事实上，美国政府近两年明显增加了针对中国出口商品和贸易政策的国际诉讼行动，最近的案例包括在世界贸易组织内提出中国稀土出口限制政策问题（2012 年 3 月）。

可以认为，美国近来已在多个层次开展了涉及中国的贸易政策行动，包括在全球层次、区域层次和双边层次。这些政策行动背后的动机或驱动因素也是多方面的：国内宏观经济政策调节手段的相对不足；党派竞争的政治需求；力图影响中国经济政策行为并促使中国政策行为更多地表现出与国际经济潮流相“和谐”的倾向。在许多地方，美国官方立场是要求中国在国际经济及其所有相关领域的国际交往活动中承担更多的国际责任，并认为这是与中国上升的国际地位相吻合的趋势。

如果全面地看待美国的政策行为，还应注意金融危机发生以来其对中国上升的国际地位努力加以或积极准备加以接纳的一面。“二十国首脑会议”机制在一定意义上可以说是发达经济体与新兴市场经济体平衡协商的新机制，也是当代全球治理结构上的一个突破。在国际货币基金组织和世界银行等全球性机构的改革问题上，美国等发达国家对包括中国在内的新兴市场经济体也作出了许多重大让步。

在双边层面，美国朝野上下有着许多积极看待“中国问题”的共识。有影响的半官方的智库主张向中国开放直接投资并认为这会有利于美国经济复苏和增长，而且并不损害美国安全利益（Rosen and Hanemann, 2011）。就奥巴马总统在 2009 年初提出的国民出口倡议（National Export Initiative），即在 2010 ~ 2014 年全美出口翻番的设想而言，中国市场和中国资金很可能成为助推这个宏伟设想得以实现的最大国际贡献者。此外，毫无疑问，中国将继续是美国金融市场乃至全球金融市场保持稳定的一个重要正面因素。

所有这些都提示中美两国政策行为者们应更多从发展的建设性的立场来看待和处理两国经济关系，从摩擦中找到更多契合点，并在美国的大选之年和中国的换届之年——2012 年，让中美经济关系朝着深化和拓展方向继续前进。



## 参考文献

邹加怡：《发展更加平衡的中国对外经济关系》，《国际经济评论》2011年。

Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President*, February 2012.

Daniel H. Rosen and Thilo Hanemann, An American Open Door? Maximizing the Benefits of Chinese Foreign Direct Investment, Special Report, *Center on U. S. -China Relations*, Asia Society and *Kissinger Institute on China and the United States*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, May 2011.

# The United States Macroeconomic Trends and Prospects of Sino-U. S. Economic Relations

*He Liping*

Abstract: U. S. economic recovery struggled with twists and turns in 2011 for multiple reasons. Prospects of U. S. economic growth in 2012 will continue to face uncertainties, with a strong possibility of having fairly moderate growth performance. Gross output and employment situation became important factors affecting the process and results of the general election. At the same time, the room for maneuver of macroeconomic policies has reduced considerably, there are significant constraints for both monetary and fiscal policies. Claims of U. S. economic policies targeting international trade partners has increased significantly in recent years, with heavy impacts on the China-U. S. economic relations. However, it is also of great importance for the U. S. to maintain and develop China-U. S. economic relationship; Chinese market and Chinese capital is highly possible to play a role as the largest international contributor in meeting the policy goal of doubling the U. S. exports in five years proposed by the Obama administration.

Key Words: the United States Macroeconomic; American Economic Policy; Sino-U. S. Economic Relations

# 全球失衡与中美在再平衡中的责任

张燕生\*

**摘要：**在经济全球化背景下，造成全球经济失衡的根源主要不在经常项目端，而在资本和金融项目端，主要是全球金融货币失衡。全球经常项目差额出现新兴经济体持有顺差、发达经济体持有逆差的系统性偏差。这种系统性偏差反映了失衡的性质，即经济全球化过度强调贸易、投资和金融自由化，过于忽视经济发展和社会公平，从而导致了全球范围内的“南北失衡”。究其根源，是全球治理缺失导致美国等国过度消费、过度借贷、过度进口、过度福利、过度享受全球化红利。对此，美国应当承担调整责任而不是推卸责任和转嫁负担。中国贸易顺差主要是来华投资形成的全球化顺差。中国作为负责任的大国，在承受能力之内应当起促进全球经济再平衡的责任和义务，如建立国内最终消费带动经济增长的长效机制、鼓励资本输出和外汇资产多元化管理与运用。美国应调整需求结构及技术出口限制政策、供给结构，承担全球再平衡调整责任。

**关键词：**经济失衡 全球经济再平衡

## 一 全球经济失衡的起因

### （一）经济全球化与全球经济失衡

全球经济失衡的起因主要源于经济全球化的内生矛盾和困境。一方面，全球经济市场化和开放推进了“地球村”的形成和发展，运输和通信科技革命加速

---

\* 张燕生，国家发展和改革委员会学术委员会主任，主要研究领域为经济学。



了各国之间的相互联系和融合，大大增进了世界经济福利和效率。另一方面，由于缺少具有强制约束力的国际贸易、金融、货币、生态环境和社会发展的世界新秩序，没有建立起与全球化相匹配的有效治理结构，从而使全球经济失衡的内在矛盾缺少内在调整机制，导致风险不断累积直至发生危机。尤其当全球化扩展到金融领域时，全球金融市场一体化进程明显加快。而华尔街处于全球金融市场的中心，它越来越容易动员和配置全球金融资源，美元越来越容易对外转嫁风险和调整责任，各种金融创新工具越来越容易增加负债以支撑过度消费和进口，最终导致金融泡沫的系统性风险急剧上升。在缺少有效全球金融监管的条件下，引发全球经济失衡和金融危机就是必然的。如果国际社会不能从全球治理层面上解决好失衡根源及调整责任，迟早会导致一场全球化时代的世界性大危机。

## （二）本轮全球经济失衡经历的三阶段

第一阶段是1990~2000年，世界经历了一场以IT泡沫形成和破灭带动的全球实体经济失衡。其起因是1990年经济全球化进程提速，IT革命带来的创新浪潮日益高涨，使世界经济进入了一个由美国引领的“新经济周期”。当时，源于美国的世界性IT革命方兴未艾，创新浪潮“创造性毁灭”了传统经济形态，投资未来的风险资本和创业板市场异常活跃，助推了IT泡沫的形成和发展。在20世纪90年代前期，美联储基准利率大幅持续下降（见图1），为“新经济繁荣”制造了过于宽松的货币环境。在“新经济繁荣”的带动下，美国经常项目逆差开始持续增加。到2000年底和2001年初，这场“新经济周期”才告结束，IT泡沫破灭。由于这个阶段的全球经济失衡主要局限在实体经济领域，全球化和世

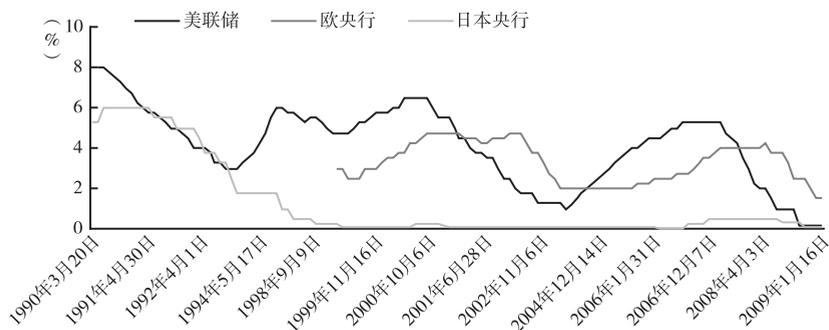


图1 美、日、欧央行基准利率变化



界科技革命尚处早期，所引发的各种失衡矛盾没有充分显现出来。

第二阶段是2001~2008年，世界经历了一场以金融和楼市泡沫形成和破灭引发虚拟经济与实体经济日益脱节的全球失衡。起因首先是美国等拒绝接受“新经济周期”结束必然带来的衰退和调整，要独享全球化不平衡发展所带来的巨额红利。一方面，美联储通过又一轮的连续降息，再次创造过于宽松的货币环境，美国家庭负债率和金融机构信贷增长率都出现了两位数的增长势头，促进了美国私人消费和投资的空前高涨。另一方面，美国金融机构资产证券化的创新潮造成房地产贷款井喷式上升，支撑了美国房价（Case-Schiller 房价指数）的持续高涨。金融和房地产泡沫经济带动了一场全球性的非理性繁荣，进而加速了美国过度消费和进口的持续增长。在这个阶段，美国经常项目逆差几乎是以一年增加1000亿美元的速度上升，到2006年突破了8000亿美元的历史纪录。这才是造成全球经济失衡的真实原因。

第三阶段是从2009年至今，正在进入危机使全球失衡状况有所收敛而救市推动新一轮泡沫兴起的进程中。一方面，主要发达国家正处于“缺需求、缺信心、缺办法”的复苏困境之中，基准利率保持在很低的水平，如美联储基准利率在零或接近于零的水平将至少持续到2013年6月。全球过于宽松的货币环境、量化宽松、“扭转操作”（OT2）和创造外需等手段，正在催生新一轮的全球经济泡沫。另一方面，发达国家在紧缩财政和放宽货币，制造全球通胀和泡沫经济，以避免陷入新一轮衰退。新兴经济体在紧缩货币和放松财政，力图控制自身通胀和泡沫经济，以防止经济过热。很显然，新兴经济体应对泡沫经济的体制能力较脆弱，当美国等发达经济体走向复苏之时，也是新兴经济体泡沫经济破灭之时。

### （三）美国在全球经济失衡中的损益

首先，全球霸权地位保证了美国成为全球经济失衡的最大受益者。一方面，美国出口占世界出口的比重，从1948年的22%下降到2008年的8%。这个按照“居民”统计的美国出口，很大程度上掩盖了按照“所有权”统计的美国出口，即美国通过长期对外股权投资，建立起其全球生产体系，从美国出口的产品和服务只是美国全球出口的一部分。另一方面，美国享有全球化红利而不愿意承担全球化调整的责任。无论是IT泡沫破灭的新经济周期调整，还是金融泡沫破灭的资产负债失衡的调整，美国都不愿意承受调整所必然带来的衰退和失业，不愿意



调整低储蓄、高碳化的生产和生活方式，不愿意调整其过度依赖金融的产业结构，最终使全球失衡越来越严重，直至不得不走向危机调整。

其次，全球金融货币特权保证了美国成为全球经济失衡的最大收益者。其标志是在金融全球化条件下，美国家庭、企业和政府的储蓄率持续下降，最后进入国民负储蓄状况，还有用不完的剩余资本，要用过度消费和资产证券化去消耗，最终酿成了这场危机。这说明，当金融货币特权被滥用时，美国才成为过度索取金融全球化红利的受害者。在过去十年里，在华尔街制造的金融泡沫和房地产泡沫诱导下，美国最好的理工科人才都去了华尔街，美国企业利润的40%来自金融领域，美国虚拟经济的过度膨胀、负债消费和进口的过度扩张、各种债务过度积累制造了非理性繁荣幻觉。一旦泡沫破灭，美国民众就成为最大的受害者，这个教训难道还不深刻吗？

再次，技术创新成为美国虚拟经济过度发展的最大受害领域之一。自1990年以来，美国制造业增加值的相对比重持续下降，金融和建筑、房地产业的相对比重持续上升。1998年以来，OECD成员高技术制造业的增加值比重也呈现出持续下降的走势。尤其是2000年以来，美国几乎所有技术领域的发明专利申请增长都呈现了20%以上的下跌，这反映了美国在金融和楼市泡沫时期，技术创新活动被普遍忽视。对此，美国总统奥巴马2009年发表了《岩上之屋》（“The House Upon a Rock”）的演讲，阐述美国经济复兴战略，即美国“经济之屋”要建立在坚实的“实体经济之岩”上，要重塑美国21世纪全球领导力的经济发展战略。然而，美国完成这个战略调整至少需要十年，谁来为美国经济走出困境埋单呢？

然而，美国认为经济全球化失控导致了新的不公平竞争。发达国家成为失败者，新兴市场搭便车不负责成为受益者。美国要超越世界贸易组织和多哈回合贸易谈判，创造新的开放标准，即统一边境内竞争政策。美国要求新兴市场承担更高的劳工标准、环境标准、知识产权保护标准，提高其投资成本和经营成本，引导资本回流欧美，解决欧美产业空心化。美国正从旧时代的跨境就业竞争和产业竞争转向跨境规则竞争和话语权竞争。美国的目的是要重塑危机后的国际经济新格局、新规则、新责任体系，确立全球化时代的美国利益和国际秩序。如美国从亚太经合组织（APEC）转向跨太平洋伙伴关系协议（TPP），意味着美国开始从开放的地区主义转向排他性的地区主义；从发达国家与发展中国家区别对待转向统一的美国主导的高标准；从包括中国在内的亚太区域组织转向排斥中国的区域



组织、美国主导的太平洋时代和太平洋集团。美国要以此打造 FTA 范本，把美国治理推向世界，变成全球治理的范本。

## 二 全球经济失衡的衡量

当前，衡量全球经济失衡常用的标准主要有两个，一个是全球经常项目差额。另一个是外汇储备余额。在经济全球化背景下，造成全球经济失衡的根源主要不在经常项目端和贸易失衡，而在资本和金融项目端，主要是全球金融货币失衡。

### （一）全球经常项目差额之谜

在经济全球化阶段，全球经常项目差额出现了新兴经济体持有顺差，发达经济体持有逆差的系统性偏差（见图 2）。尤其在 2004~2008 年，发达经济体的逆差出现了倍增，新兴经济体的顺差也出现倍增。

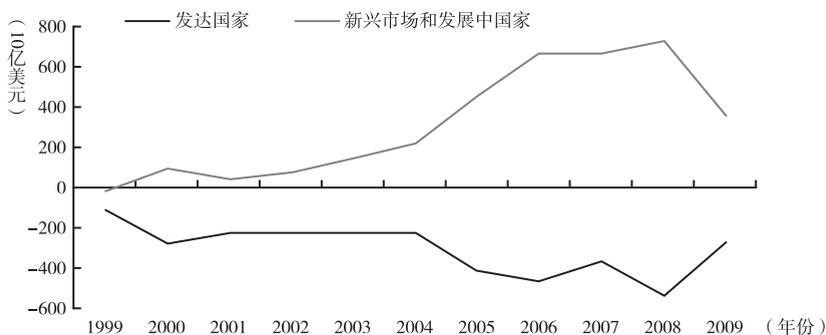


图 2 新兴市场和发展中国家、发达国家经常项目差额变动

资料来源：根据 IMF 数据计算。

这种系统性偏差，一是反映了全球化的交易模式，即发达经济体通过跨境投资在新兴经济体组织生产和出口，新兴经济体完成最终产品组装和出口，与此相对应，发达经济体提供最终消费和进口。表面看是新兴经济体的贸易顺差，实质上是跨国公司内部贸易顺差。二是反映了全球化的分工模式，即美、英、法等国为全球提供金融等现代服务顺差，日、德、韩等国为全球提供服务贸易逆差和高品质制成品顺差，金砖国家为全球提供资源和劳动力贸易顺差。三是反映了全球



化的金融模式，即新兴经济体持有资本流动逆差，发达经济体持有顺差。在对外金融资产结构中，新兴经济体主要持有低收益、无控制权、易贬值的资产（如外储资产），发达经济体主要持有高收益、有控制权、易升值的资产（如股权投资）。在金融泡沫时期，这种系统性偏差被不断放大，发达经济体的金融主导与新兴经济体的被动分工被不断放大，一直到泡沫破灭。贪婪使有毒资产的制造者成为最终的持有者。

由此可见，全球经常项目差额的系统性偏差恰恰反映了失衡的性质，即经济全球化过度强调贸易、投资和金融自由化，过于忽视经济发展和社会公平，从而导致了全球范围内的“南北失衡”。究其根源，是全球治理缺失导致美国等国过度消费、过度借贷、过度进口、过度福利、过度享受全球化红利，造成了日益严重的全球自由化与发展、效率与公平之间的严重失衡。

## （二）全球经济失衡责任之谜

全球经济失衡的责任主要在逆差方还是顺差方？从危机前的 2006 年全球经常项目差额分布看，美国经常项目逆差创历史最高纪录，达到 8036 亿美元，占到全球经常项目逆差的 60% 以上（见表 1）。而全球经常项目顺差较大的经济体，

表 1 2006 ~ 2008 年全球及主要国家经常账户盈余

单位：百万美元

	2006 年	2007 年	2008 年
全球	253585	403278	298123
发达经济体	-436635	-328367	-495389
美国	-803548	-726571	-706066
日本	170517	210490	156634
德国	190221	263056	243549
法国	-11550	-26620	-64229
英国	-80881	-74729	-45670
新兴和发展经济体	649424	673905	723206
非洲	50807	32341	27349
南非	-8088	-74729	-45670
发展中的亚洲经济体	290220	420031	419704
中国大陆	253268	371833	426107
印度	-9299	-11284	-36088
中东欧	-91322	-136136	-162623
中东	252097	270556	358452

资料来源：IMF 国际收支统计数据。



分别是中国（2533 亿美元）、中东（2521 亿美元）、德国（1902 亿美元）和日本（1705 亿美元）。中国为世界提供了低成本劳动力，中东为世界提供了能源，德国和日本为世界提供了技术和高品质制造品。很显然，它们都是实体经济为主的经济，不是全球虚拟经济失衡的主要来源。德国总理默克尔说，高赤字国家应增强自身竞争力，而不是限制那些已想出办法让世界购买自己产品的国家。

美国学者会认为，美国为全球承担了最终消费者的义务，如果美国不再愿意承担这种义务，其他国家就应承担更多创造最终需求的责任。事实上，美国承担的全球最终消费者和贷款者的责任是与其享有的全球金融货币特权和贸易投资地位相一致的。当美国承担的全球权利和义务出现严重失衡，尤其是金融货币特权被滥用导致过度消费和进口，导致全球失衡越来越严重时，就应当承担调整责任而不是推卸责任和转嫁负担。

### （三）中美经常项目差额变化的比较

美国经常项目逆差大幅增长始于 20 世纪 90 年代（见图 3）。在经历 1991 年短暂调整后，美国经常项目逆差自 1992 年以来呈现出持续增加的趋势。分别在 1998 年、2000 年、2004 年和 2006 年突破了 2000 亿、4000 亿、6000 亿和 8000 亿美元的大关。其中 1998 ~ 2000 年是美国 IT 泡沫高涨的时期；2004 ~ 2006 年是美国金融和楼市泡沫高涨的时期，两次泡沫经济一次接一次地把美国经常项目逆差推向新高。所以说，全球经济失衡分为两个阶段：1990 年至 2000 年是 IT 泡沫带动的实体经济失衡；2001 年至 2008 年是金融泡沫带动的虚拟经济失衡，由此带动了 1990 年以来美国经常项目逆差的持续增长。

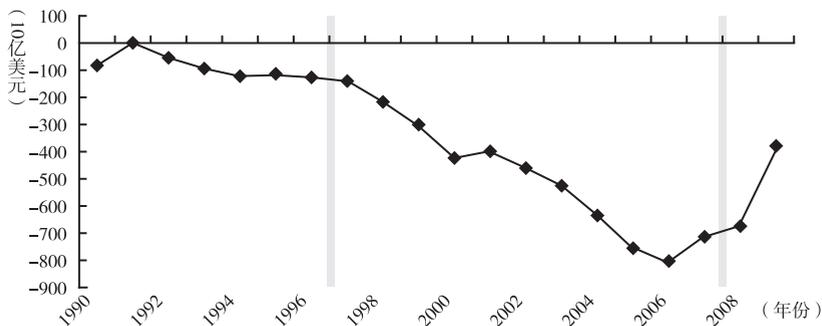


图 3 1990 ~ 2009 年美国经常项目逆差变化

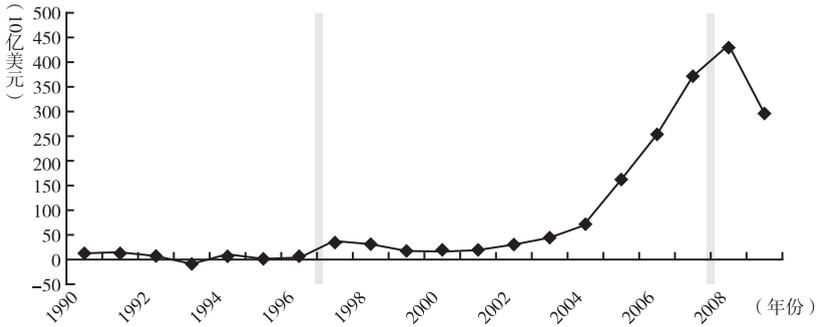


图 4 1990 ~ 2009 年中国经常项目顺差变化

从图 4 可以看到，中国经常项目顺差显著增加始于 2004 年。有两个因素推高了我国顺差的大幅上涨。一是中国加入世界贸易组织后全球投资者大举投资中国，尤其出口导向型外资的大量涌入，迅速拉高了我国经常项目顺差。二是美国金融泡沫带动的全球非理性繁荣，拉动了我国出口增长。表 2 数据表明，1999 ~ 2003 年我国经常项目顺差占 GDP 的比重一直保持在 3% 以下，2004 年达到 3.55%，2005 年上升到 7.19%，2006 年达到 9.53%，2007 年达历史新高的 10.99%；美国金融危机爆发后，我国经常项目顺差占 GDP 的比重很快降至 2003 年的水平（2011 年上半年降至 2.8%）。这说明，美国泡沫经济进一步扩大了中国经济内外部失衡，而不是相反。

表 2 1997 ~ 2010 年中国经常账户顺差占 GDP 的比重

单位：亿美元，%

年份	经常账户差额	货物贸易差额	服务贸易差额	收益差额	经常转移差额	GDP	经常账户顺差/GDP
1997	369.63	462.22	-33.99	-110.04	51.43	9256.53	3.99
1998	314.71	466.14	-27.77	-166.44	42.78	10194.59	3.09
1999	211.14	359.8	-53.39	-144.7	49.43	10832.78	1.95
2000	205.19	344.74	-56	-146.66	63.11	11984.8	1.71
2001	174.05	340.17	-59.31	-191.73	84.92	13248.05	1.31
2002	354.22	441.67	-67.84	-149.45	129.84	14538.28	2.44
2003	458.75	446.52	-85.73	-78.38	176.34	16409.59	2.80



续表

年份	经常账户差额	货物贸易差额	服务贸易差额	收益差额	经常转移差额	GDP	经常账户顺差/GDP
2004	686.59	589.82	-96.99	-35.23	228.98	19316.4	3.55
2005	1608.18	1341.89	-93.91	106.35	253.85	22359.14	7.19
2006	2532.68	2177.46	-88.34	151.56	291.99	26578.81	9.53
2007	3718.33	3153.81	-79.05	256.88	386.68	33822.67	10.99
2008	4261.07	3606.82	-118.12	314.38	457.99	43261.87	9.85
2009	2971	2495	-294	433	337	49092.81	6.05
2010年上半年	1265	897	-117	291	194	25323.77	5.00

### 三 中美在全球经济再平衡中各自的调整责任

#### (一) 美国试图推卸而不是担当失衡的调整责任

为了推卸造成这场危机的道义责任，对外转移国内失业增加所带来的政治压力和调整代价，为泡沫经济所造成的竞争力持续下降赢得调整的宝贵时间，美国把中国作为替罪羊来转嫁危机责任和失衡调整代价，以转移国内政治压力，就成为美国政治家们的一项有效策略。其理由是中国持有3.2万亿美元的外汇储备余额和1800亿美元的经常项目顺差，为什么不让人民币大幅升值，为什么不扩大国内消费，为什么不采取大幅增加进口的措施。

美中经济安全与评估委员会（USCC）向美国国会提交了2010年的年度报告，指责中国操纵货币，导致美国出现巨额贸易逆差，从而损害了美国的制造业和就业。该委员会在2009年度报告中曾提出，目前危机根源在于全球经济失衡。美国作为全球最大的支出者和借款人，与中国作为全球最大的储蓄者和贷款人，各自应为全球经济失衡承担一半责任。美国要运用贸易救济法律回应中国不公平的贸易行动；主动回应中国货币操纵行为以迫使中国允许人民币更灵活地反映市场力量，以矫正全球经济失衡。



## （二）中国贸易顺差主要是来华投资形成的全球化顺差

在经济全球化背景下，中国形成了各占半壁江山的两元贸易生产体系<sup>①</sup>。一元是以国际产品内工序分工为基础、以跨国公司内部贸易为主体的加工贸易生产体系。2009年，我国加工贸易体系中，外资企业进出口占比约84%，内资企业占比约16%。另一元是以国际比较优势和差异化分工为基础<sup>②</sup>，以内资企业为主体的一般贸易生产体系。其中，内资企业进出口占总进出口贸易额的68%，外资企业进出口占比约32%。

这种两元贸易生产体系有着以下不同的特征。

（1）贸易顺差以跨国公司内部贸易为主。2010年，我国货物贸易总顺差是1830亿美元，其中加工贸易顺差3229亿美元，一般贸易逆差472亿美元。

（2）加工贸易的主要增值环节在国外。据中国科学院陈锡康教授研究团队的测算，中国加工贸易出口1美元所创造的附加值仅为0.2美元左右，而中国从美国进口1美元商品为美国创造的附加值则高达0.8美元。

（3）人民币升值对顺差的影响很不确定。顺差的主要创造者——国际大跨国公司对人民币升值很不敏感，而就业的主要创造者——港澳台及国内中小企业对人民币升值的承受能力较低，这既制约了人民币升值的幅度和空间，也降低了升值对顺差的调节效果。

（4）扩大进口以实现贸易平衡目标的效果也很不确定。如果采取扩大一般贸易逆差的方式来弥补加工贸易顺差的方式平衡贸易收支，就会产生进口的价值100%境外创造，所弥补的加工贸易顺差只有20%左右是本地创造，顺差不一定减少多少，而对国内制造和就业产生较大冲击的结果。

中国大力发展加工贸易的目的，主要是为了积极参与全球化，解决长期困扰中国发展的外汇短缺和资本短缺缺口，引入外来竞争压力和市场经济因素，促进体制转型和经济发展。而国外跨国公司落户中国的目的，前期主要是为了获得中国廉价的劳动力、土地、环境等要素和资源，后期转向扩大在华销售的市场份

① 参见张燕生《跨越中等收入陷阱阶段的外部环境变化与国际收支调整》，内部文稿，2011。

② 关于国际工序分工和差异化分工模式的理论最新发展，参见刘厉兵《新国际分工理论综述》，内部文稿，2010。



额。这种互利共赢的合作所带来贸易顺差是全球化的必然结果，而不是全球经济失衡产生的根源。

### （三）中国应承担的全球再平衡调整责任

首先，中国作为负责任的大国，在可承受能力之内应担当起促进全球经济再平衡的责任和义务。2011年，中国外经贸工作的重点是积极扩大进口、稳定出口、减少顺差。2011年前三季度，中国进口增速高过出口4个百分点。历来是出口交易为重点的中国广交会从2011年也开始转向鼓励进口交易。

其次，中国作为负责任大国，“十二五”期间开始积极鼓励消费，建立国内最终消费带动经济增长的长效机制。这是从出口导向转向内需立国，从投资驱动转向消费和投资双驱动的巨大转变。随着这个转变，中国将为世界提供越来越大份额的最终消费需求，从而有利于促进全球经济再平衡。

再次，2011年中国加快实施了“走出去”战略，鼓励资本输出和外汇资产多元化管理和运用。2006~2010年，中国对外直接投资的增速年均超过40%，明显高于外商来华直接投资10%的年均增速。未来五年，中国将转向出口和进口并重、“引进来”和“走出去”并重的新阶段。

### （四）美国应承担的全球再平衡调整责任

首先，美国应调整其需求结构。从过度依赖消费转向鼓励本国储蓄和投资上来，而不是通过创造更多流动性的方式来创造需求。美国目前宏观政策的必然结果，是创造大量新增流动性进入全球资产市场和别国虚拟经济部门，来制造新一轮的泡沫经济。这只会恶化而不是改善未来的全球经济失衡状况。

其次，美国应调整其高技术出口限制政策。美国希望中国开放农产品市场，而不对中国开放高技术产品市场，认为前者是经济问题，后者是政治问题。从中国角度分析，农产品进口是真正的政治问题，它涉及数亿中国农民的生计。而高技术产品进口才是经济问题，它涉及减少中美贸易顺差。

再次，美国应调整其供给结构。美国实施振兴制造业战略涉及用什么方式来实现的问题，是采用贸易保护主义方式，推进制造业的本地化、区域化和集团化；还是采用开放的多边主义，继续推动经济全球化、自由化和普惠制。目前，无论是美国还是欧洲的再工业化战略都存在走向保护主义的政策取向。



# Global Imbalances and Responsibility of China and the U. S. in Rebalancing

*Zhang Yansheng*

**Abstract:** In the context of globalization, the root of global imbalances is not mainly in current account, but in the capital and financial account. The global financial and currency imbalance is the main cause. Systematic deviation has occurred in the global current account difference that emerging economies have surpluses and developed economies have deficits. This kind of systematic deviation reflects the nature of imbalances. That is, the economic globalization has overemphasized trade, investment and financial liberalization, and has ignored the economic development and social justice, which initiated the north-south imbalances. Basically, the reason lies in the lack of global governance which led to the over-consumption, over-borrowing, over-import, over-welfare and over-taking globalization bonus in the U. S. and some other countries. The U. S. should take the responsibility rather than passing the buck or shifting the burden. China's trade surplus is created by foreign investments. As a responsible nation, China should take the responsibility and obligation to promote the rebalance of the global economy within the limits of its capacities. For example, China should establish persistent effective mechanism of encouraging consumption to drive economic growth. China also should encourage capital export and diversify the foreign exchange assets. The U. S. should adjust the demand structure, the export restraint policy of high-tech products and the supply structure.

**Key Words:** Global Imbalances; Economic Rebalancing

## 美国“重返”亚洲与中美关系

樊吉社\*

**摘要：**十年反恐战争逐渐结束提供了美国重新思考军事战略的机遇，金融危机的影响则迫使美国在军事开支呈下降趋势的情况下分清轻重缓急，而美国对中国军事现代化规模和速度的忧虑让美国军事战略调整找到了方向。美国希望通过高调“重返”亚洲强化与亚洲各国的军事、政治和经济关系。美国“重返”亚洲将对中美关系产生重要影响，在可预见的未来，中美在亚太地区有可能形成一种“竞争”关系，这种竞争关系体现在政治、经济、外交、军事、地区安全等多个领域。中美之间“竞争”影响并不意味着中美可能走向对抗。为了避免中美关系由“竞争”状态转变成“对抗”状态，中美两国均需要“管理”双边关系，并尝试建立新型的战略稳定关系。

**关键词：**美国 重返亚洲 中美关系 奥巴马政府

2009年下半年以来，美国“重返”亚洲开始成为国内学界关注的热点话题，2011年下半年美国“重返”亚洲再次成为热点话题。<sup>①</sup>国内学者对此展开了激烈的讨论和深入的分析。纵览相关研究可以发现，对美国“重返”亚洲的研究多集中于美国军事意义上的“重返”，而对此番“重返”的政治和经济内涵重视不足。本文将较为全面地探讨美国“重返”亚洲的背景和美国“重返”亚洲的军事、政治和经济内涵，在此基础上分析美国“重返”亚洲对中美关系的影响。

\* 樊吉社，中国社会科学院美国研究所研究员、战略研究室副主任、军备控制与防扩散研究中心副主任，研究领域为美国安全、军控政策和中美安全关系。

① 中国知网收录的、与美国“重返”亚洲相关的学术期刊论文、重要报纸杂志评论文章有70余篇，刊载于其他报纸杂志的时政评论则不计其数，还有更多的电台和电视台间或邀请专家、学者和时政评论员分析美国“重返”亚洲的方方面面。



## 一 美国“重返”亚洲的背景

虽然美国“重返”亚洲一说来自国务卿希拉里,<sup>①</sup>虽然奥巴马总统自诩是“美国的第一位太平洋总统”,<sup>②</sup>但“重返”(Return)并不是描述奥巴马政府亚太政策的准确词语。美国学者也对“重返”持有不同意见,因为美国从未离开过亚洲,实际上从老布什总统迄今美国从未忽略过亚太地区的重要性,克林顿总统甚至提出过“新太平洋共同体”(New Pacific Community)的概念。美国学者更多使用“重新接触”(Reengagement)亚洲,或者亚洲“支点(枢纽)”(Pivot)来诠释奥巴马政府的亚太政策。如果从历史的纵深观察和分析美国的亚太政策,所谓“重返”亚洲实质是奥巴马政府调整的重要组成部分。为行文方便,本文将沿用“重返”一词描述奥巴马政府的亚太政策。

奥巴马政府亚太政策调整并非始于2009年7月,早在竞选期间他已经明确表示,一旦当选他将实现国家安全方面的五个目标,其中包括负责任地结束伊拉克战争并重建美国的联盟以应对21世纪的挑战。<sup>③</sup>就此而言,美国反恐政策的调整是美国“重返”亚洲的第一个最重要背景。

就任之初,奥巴马总统即表示要“负责任地结束伊拉克战争”。<sup>④</sup>他随后采取的政策的确在逐步兑现结束伊拉克战争的承诺,<sup>⑤</sup>例如,降低反恐问题在美国政治议程中的地位、关闭关塔那摩监狱、将反恐的重点东移到阿富汗和巴基斯坦、在增兵阿富汗的同时提出了撤军的时间表等。奥巴马政府也改变了反恐的手

① 2009年7月,国务卿希拉里赴泰国参加东盟峰会,签署《东南亚友好合作条约》并宣称“美国回来了”。参见 Bonnie Goldstein, “Hillary Clinton in Thailand: ‘The United States Is Back!’”, July 22, 2009, <http://www.politicsdaily.com/2009/07/22/hillary-clinton-in-thailand-the-united-states-is-back/>。

② Mike Allen, “America’s first Pacific president”, November 13, 2009, <http://www.politico.com/news/stories/1109/29511.html>。

③ “Obama’s Remarks on Iraq and Afghanistan”, July 15, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html?pagewanted=all>。

④ “Responsibly Ending the War in Iraq”, February 27, 2009, North Carolina, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsibly-Ending-the-War-in-Iraq/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsibly-Ending-the-War-in-Iraq/)。

⑤ 详细分析参见樊吉社、张帆《美国军事:冷战后的战略调整》,社会科学文献出版社,2011,第294~300页。



法，重点训练并增加阿富汗的安全部队，使之能够承担保卫阿富汗的使命，因为美国无意在阿富汗打一场无休止的战争<sup>①</sup>；在伊拉克，美国逐步将安全责任向伊拉克政府及其安全部队转移。另外，奥巴马政府还致力于消除滋生恐怖活动的根源，呼吁国会拨经费用于建设学校、修筑道路、修建医院、增加阿富汗和巴基斯坦边境地区的经济机会；派出民事人员与阿富汗人进行长期合作，并加强中央及地方政府机构的能力，帮助恢复阿富汗关键性的经济行业。<sup>②</sup> 不仅如此，奥巴马政府还呼吁国际社会提供更大支持，共担反恐的责任。他在讲话中指出，“（恐怖主义）不仅仅是美国的问题——远远不只是美国的问题。相反，它是一个最高层次的国际安全挑战。”<sup>③</sup> 奥巴马政府更重要的举措是缓解美国与伊斯兰世界的关系。2009年6月4日，他访问埃及并发表题为《新的开端》的讲话，明确表示：“要在美国和伊斯兰世界之间寻求一种以共同利益和相互尊重为基点的新开端”。“美国并非——也绝不会——与伊斯兰教交战。”<sup>④</sup> 奥巴马政府随后大幅减少反恐投入，并撤回此前用于反恐战争的军队。反恐政策的调整让美国有余力“重返”亚洲，并实现军事力量的重新部署。

“重返”亚洲的第二个重要背景是美国面临削减财政赤字的压力，其中军费开支的减少是一项重要内容。布什执政的8年时间，美国外交、军事、安全战略的主轴是反恐战争。反恐战争让美国软硬实力受损，反恐战争也让美国耗资甚巨。根据美国国会研究处2011年3月发布的报告，“9·11”事件以来，用于战争行动、基地安全、外援和参加两场反恐战争的士兵医疗等的支出累计达到了1.283万亿美元，<sup>⑤</sup> 但这绝对不是全部开支。如果对比一下美国国防预算的变化，也许反恐战争开支的增幅更直观一些。2001财政年度美国的国防预算是3631亿美元，到2011财政年度，这个数字达到了7250亿美元，增幅将近一倍。军事开

① The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan”, *West Point*, New York, December 1, 2009.

② The White House Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: The Way Forward in Afghanistan”, December 1, 2009.

③ The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan”, March 27, 2009.

④ The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by the President on a New Beginning”, Cairo, Egypt, June 4, 2009.

⑤ Amy Belasco, “The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations since 9/11”, CRS Report for Congress RL33110.



支仅能够从每年的国防预算中看得到，还有更多的、与反恐战争有关的庞杂而庞大的开支未必那么“显眼”，特别是美国本土的反恐支出。在“9·11”事件十周年之际，美国联邦政府和州政府每年用于本土安全的费用达到了750亿美元。反恐开支的增加只是问题的一面，由于中东的反恐战争，国际油价波动剧烈。2003年美国入侵伊拉克之前，国际油价不到25美元1桶；到2008年，国际油价飙升到接近160美元1桶。石油对美国经济的拖累显而易见，巨量的反恐开支导致美国政府“欠债”度日，2008年爆发的金融危机让美国不可能再继续维持如此庞大的军费支出。

不仅如此，国际金融危机的爆发使美国政府赤字大幅上升，国债纪录屡创新高。为提高美国政府债务上限，国会两党于2011年7月底经过艰苦谈判达成共识，提高债务上限的同时，联邦政府将在未来十年内大幅削减财政赤字。根据国会通过的《2011年预算控制法》，联邦开支中被削减的各项安全项目包括国防部、国土安全部、退伍军人事务部、国家核安全局和国务院的国际事务、情报机构的管理部分。为响应国会的要求，国防部需要在未来十年削减4870亿美元军事开支。<sup>①</sup>

美国“重返”亚洲的经济背景不仅是削减联邦开支，还包括振兴经济。由于金融危机的冲击，美国失业率居高不下，为了提振经济，奥巴马总统在2010年的国情咨文中提出扩大出口，在未来五年中实现出口翻番，为美国创造200万个就业机会。为此，他还发起了国家出口倡议以协助农场主和小商业增加出口，并改革出口管制体系。<sup>②</sup> 亚太地区显然是美国扩大出口、提振经济的主要方向。

“重返”亚洲的第三个背景是中国崛起引发的忧虑。中国军费连续多年呈现补偿性的两位数增长，研发新型武器系统如隐形歼击机和航母等的速度加快，美国所谓中国经济实力最终将转化为军事实力的担忧似乎正成为现实。在2010年的《四年防务评估》报告中，美国称中国崛起将“继续重塑国际体系”，“全球和亚太地区不断演变的战略图景中最具有影响的一个方面，是中国在地区和全球经济与安全事务中的存在和影响不断增长”。“中国的军队开始发展新的角色、使命和能力，以支持其日益增加的地区和全球利益。”在这份报告中，美国对中

① Secretary of Defense Leon Panetta, “Defense Budget Request—Written Submitted Statement to Senate Armed Services Committee”, February 14, 2012.

② The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by the President in State of the Union Address”, January 27, 2010.



国的评估还略显乐观，认为中国军事力量的增强将使中国“在国际事务中发挥更实质性和更建设性的作用”<sup>①</sup>。这种评估在2011年2月发布的《美国国家军事战略》报告中开始发生变化，该报告认为“中国长达数十年的经济增长预计将促进其持续的军事现代化，并拓展区域内和区域外的利益”，并暗指中国“展示民族主义和自信考验美国伙伴的韧性和美国的领导力”，因此美国“将继续仔细监视中国的军事发展”，“关切中国军事现代化的程度和战略意图，以及中国在外空、网络、黄海、东海和南海的自信”。<sup>②</sup>如果说以前美国对中国军事现代化的担忧仍然处于“疑虑”状态，现在美国的此种“疑虑”已经转化为“焦虑”。美国在其军事战略报告中重申，为保护美国及其盟友的国家利益，美国将展示意志并投入必要的资源，以应对海上、外空和网络空间的（中国）挑战。

十年反恐战争逐渐结束提供了美国重新思考军事战略的机遇，金融危机的影响则迫使美国在军事开支呈下降趋势的情况下分清轻重缓急，而美国对中国军事现代化规模和速度的忧虑让美国军事战略调整找到了方向。不仅如此，美国还希望通过高调“重返”亚洲强化与亚洲各国的政治、经济关系。小布什总统虽然从未放弃亚洲，但因为他在两个任期内专注于反恐战争，美国并没有太多关注亚太地区，甚至忽略了东盟。<sup>③</sup>奥巴马政府“重返”亚洲旨在改变小布什政府时期的亚洲政策。

## 二 美国军事“重返”亚洲

美国在军事上从来不曾离开亚洲。冷战时期，因为担忧苏联侵略欧洲，美国主导建立了北大西洋公约组织；美国在亚洲的安全框架则主要依托多个以美国为核心的双边军事同盟构建的“辐辏”体系。冷战结束之初，美国曾经尝试裁撤亚洲驻军，弱化在亚洲的军事存在。1990年的《美国国家安全战略报告》强调“超越遏制”，缩减美军规模，根据新的威胁调整美国的海外

① Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2010, pp. 7, 60.

② Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America's Military Leadership*, February 2011, pp. 2-3, 14.

③ 叶蕴：《中美关系再平衡：专访新加坡国立大学李光耀公共政策学院院长马凯硕》，《南风窗》2009年第25期，第20页。



驻军。<sup>①</sup> 1991年的《美国国家安全战略报告》中进一步明确了收缩力量的思路。美国认为威胁的消失和盟友防务能力的提高允许美国缩小在亚太地区的前沿驻军规模。但美国亚太军事力量调整的势头随着朝核危机和台海危机先后爆发而告终止，克林顿总统执政的八年中美国在亚洲基本维持了冷战时期的安全架构和军事力量规模。在20世纪90年代末，随着美俄关系的发展，美国国内曾经有过军事战略是否应该东移的讨论，但并未付诸实施。如果不是“9·11”恐怖袭击发生，美国战略东移可能早已经成为现实，但随后美国专注反恐，亚太地区不是美国政治和安全议程上的重点，美国战略东移的问题暂时搁置。

虽然如此，拉姆斯菲尔德执掌国防部的时候倡导“防务转型”，美国已经开始尝试调整在亚太地区的军事战略。拉姆斯菲尔德在任职之初就明确表示要放弃“打两场战争”的军事战略，削减部署在欧洲的陆军和空军，并将更多军力关注亚洲，为美国打造一支更为机动的部队。<sup>②</sup> 在他主持下完成的《四年防务评估》报告认为，美国所面临的关键地缘政治趋势之一是：潜在的地区大国有可能获得足够的能力危及对美国利益至关重要的地区的稳定，一个宽广的不稳定弧从中东延伸到东北亚，这个地区包含崛起的和衰落的地区大国，因此，维持亚洲的稳定平衡是一个复杂的任务。存在一种可能，即一个拥有可怕资源基础的军事竞争者会在这个地区出现（暗指中国）。为应对这些地缘政治发展趋势，美国将发展一个能为美军在关键区域拥有更大灵活性的基地体系，重点发展西欧和东北亚之外的基地；在美国没有永久性实验场和基地的地方提供临时准入外国设施以进行训练和演习；根据地区威慑需要重新分配军事力量和装备等。<sup>③</sup> 由于“9·11”恐怖袭击的发生、拉姆斯菲尔德防务转型的努力遭到了陆军的反对、拉姆斯菲尔德与将军们之间的分歧以及国会的压力，美军防务转型进展并非如拉姆斯菲尔德所预期的那样顺利，<sup>④</sup> 但美国的确在20世纪的第一个十年尝试调整了与日本和韩国的军事同盟，美国与亚太地区其他国家之间的军事关系也得到了明显改善。

① “White House Fact Sheet on the National Security Strategy Report”, March 20th, 1990, 参见 <http://www.presidency.ucsb.edu>。

② Richard J. Newman, “Dropping the big one: Rumsfeld’s radical new plan for the Pentagon”, *U. S. News & World Report*, May 28, 2001, Vol. 130, Issue. 21, p. 26.

③ The Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001, pp. 4, 26.

④ 详见樊吉社、张帆《美国军事：冷战后的战略调整》，社会科学文献出版社，2011，第122～137页。



此番美国军事上高调“重返”亚洲意在实现美国军事战略从冷战时期到后冷战时期的转变。美国军事“重返”亚洲主要体现在如下几个方面。

第一，在东北亚继续此前的军事同盟调整。美日同盟的调整已经进行了多年，调整的目的在于强化美日军事合作、提高信息和情报合作、美日共享军事设施、增强美军和日本自卫队之间的联系等。美韩同盟的调整大致与美日同盟调整同步，包括龙山基地迁移、驻韩美军缩减、驻韩美军重新部署以及战时指挥权交接问题。奥巴马入主白宫以来，这些调整仍在继续。2009年6月，美韩发表《美韩同盟联合构想》，试图将美韩同盟扩展成双边、地区和全球范围内的全面战略同盟。<sup>①</sup>“天安舰事件”后，美韩宣布将原定于2012年4月进行的战时指挥权交接推迟到2015年12月；随后发起了双方国防部长和外长参加的“2+2”磋商；美韩频繁举行大规模联合军事演习，包括在日本海和黄海的军事演习以及韩国首次主导参与的海上拦截演习。不仅如此，美、日、韩三国之间对朝政策协调也得到了加强，三国外长还在2010年12月举行了三边会谈。

第二，传统军事关系得到进一步加强，这主要是美菲和美澳同盟。冷战结束初期美军被迫撤出菲律宾后，1995年菲律宾再度向美军发出邀请，以应对和中国之间的海上领土争议，此后两国签署了《美菲军队到访协定》。“9·11”恐怖袭击后，美菲在反恐领域的合作大幅增强，菲律宾允许美国海军舰只和军用飞机使用其港口和机场，<sup>②</sup>两国定期举行代号为“肩并肩”的联合军事演习。美菲关系近年来进展并不顺利，2009年，菲律宾曾提出重新谈判《美菲军队到访协定》，美国也有人主张将派驻菲律宾的500多名特种兵撤出。然而，随着美国着意“重返”亚洲，美菲军事关系逐步加强。2011年11月，国务卿希拉里访问菲律宾，承诺为菲律宾提供军事及经济领域的帮助，升级两国的同盟关系，在南海主权争议问题上支持菲律宾。2012年1月底，两国展开进一步磋商，探讨增加联合军事演习以及美国海军访问菲律宾港口频率的问题，两国甚至讨论恢复在菲律宾的美军基地。<sup>③</sup>毫无疑问

① The White House Office of the Press Secretary, “Joint Vision for the Alliance of the United States of American and the Republic of Korea”, June 16, 2009.

② Thomas Lum, “The Republic of the Philippines and U. S. Interests”, CRS Report for Congress RL33233, January 3, 2011, p. 11.

③ John H. Cushman Jr. and Floyd Whaley, “Philippines Negotiates Broader Military Ties with U. S. ”, *New York Times*, January 27, 2012.



问，在中国与菲律宾海上领土争议加剧的时刻，美菲军事合作呈现加速增强的势头。美国在亚洲的五个军事同盟中，美澳军事同盟最为稳定，两国在防务领域的合作不断深化。2010年，美澳部长级会谈期间，双方建立了一个“军队态势工作组”探索在澳大利亚增强联合防务合作的事宜，包括美军在澳大利亚的训练、更多的港口访问以及美军在本地区的更大海军存在。<sup>①</sup>奥巴马访澳期间，美澳宣布美国将在达尔文部署2500名海军陆战队员，首批250名海军陆战队员将于2012年进驻，这是越南战争结束以来美军首次增加在澳大利亚的部署。

第三，新型军事关系的建立和强化，主要包括新加坡、越南和其他东南亚国家。新加坡一直支持美国在亚太地区的前沿驻军，曾主动提出同美国缔结准入协定。美军撤出苏比克湾基地后，将海军后勤转移到了新加坡。新加坡的樟宜海军基地已经开始运作并可以接纳美国航母。目前新加坡同意部署美国濒海战斗舰，并增加两国军队联合训练与行动的机会。美国和越南之间的军事关系目前也呈现升温趋势。美国同这些东南亚国家之间的军事合作主要包括港口访问、海空军的维护与维修设施的准入、训练和联合演习等。

第四，大幅提升关岛军事基地的地位。由于美国驻军同东道国之间关系紧张，过去20年来驻军问题一直困扰美国与其盟友之间的关系。为解决这个问题，美国近年来大幅投入对关岛军事基地的建设。关岛军事基地包括安德森空军基地、阿普拉海军基地和阿加尼亚海军航空站。安德森空军基地将变成最大的燃料供应库、太平洋上最大的弹药库、极佳的训练场和战略轰炸机基地。阿普拉海军基地则是美国海军在西太平洋最大的海军基地之一，也是重要的舰艇维修、补给、停泊修整基地，它也是西太平洋上唯一的核潜艇基地，能保障一个航母编队所需的装备。阿加尼亚海军航空站则是美国航空兵在西太平洋的主要侦察和反潜基地。

### 三 美国政治和经济“重返”亚洲

美国增强与亚太各国的军事关系并增加军事存在是美国“重返”亚洲最重

---

<sup>①</sup> Bruce Vaughn, “Australia: Background and U. S. Relations”, CRS Report for Congress RL33010, January 13, 2012, p. 3.



要的内容之一，政治上“重返”亚洲也是奥巴马政府亚洲政策调整的重要组成部分。美国政治上“重返”亚洲表现在多个方面。

第一，美国政府高官频繁访问亚太地区。2009年2月，国务卿希拉里首次出访选择日本、印度尼西亚、韩国和中国。她在亚洲协会的演讲中称，首次出访亚洲意在表明“我们需要太平洋彼岸的强大伙伴，就如同我们需要大西洋彼岸的强大伙伴一样。我们毕竟既是一个跨大西洋大国，也是一个跨太平洋大国”<sup>①</sup>。2010年5月，国务卿希拉里再度出访日本、中国和韩国。同年10月，她出访越南、柬埔寨、马来西亚、巴布亚新几内亚、新西兰和澳大利亚亚太六国。也许国防部长盖茨在第十次香格里拉对话上的演讲更能说明美国政府高官访问亚洲的频繁程度：在2008年5月之前，盖茨作为国防部长访问亚洲4次，到2011年6月盖茨已经访问亚洲14次；国务卿希拉里此时已经访问亚洲7次；奥巴马总统在任的每一年都到亚洲进行访问。<sup>②</sup>帕内塔接任国防部长后首次访问也选择了亚洲三国。美国高官频访亚洲凸显亚洲在美国政治议程中的重要地位。国家安全事务顾问多尼隆称奥巴马总统2011年11月的亚洲之行是为了“落实美国全球战略实质而重大的重新定向”。<sup>③</sup>

第二，美国强化亚太地区原有的多边框架，并创设、参与多边地区框架。亚太经合组织（Asia-Pacific Economic Cooperation）是亚太地区最重要的经济合作论坛，美国一向比较重视这个多边机制。<sup>④</sup>奥巴马政府一方面为了提振经济，另一方面为了强化美国在亚太地区的政治、经济和安全影响，开始提升亚太经合组织的重要性。2011年11月，美国在夏威夷主办了亚太经合组织峰会，这是18年来美国首次主办亚太经合组织峰会。美国希望通过提升亚太经合组织的重要性来塑造亚太地区的政治、经济和安全议程。跨太平洋伙伴关系协议

① Hillary Rodham Clinton, “U. S. -Asia Relations: Indispensable to Our Future”, Remarks at the Asia Society, New York, February 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>.

② Robert Gates, “Emerging Security Challenges in the Asia-Pacific”, Remarks at the 10th Shangri-La Dialogue, June 4, 2011.

③ Karen Parrish, “Donilon: Obama Calls for ‘All-in’ Asia Strategy”, *American Forces Press Service*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=66166>.

④ Ben Rhodes, “Readout of President Obama’s Recent Trip to Asia”, November 22, 2011, The Washington Foreign Press Center, <http://fpc.state.gov/177621.htm>.



(Trans-Pacific Partnership, TPP) 是美国大力推动的一个新的多边区域经济合作框架。<sup>①</sup> 美国对东亚峰会的态度也发生了显著的变化。此前小布什政府对东盟主导的这个地区框架没多少兴趣, 美国的态度经历了希望加入东亚峰会、对峰会采取漠视态度到再度重视的过程。<sup>②</sup> 2009年11月, 奥巴马访问日本时表明了希望参加东亚峰会的意愿, 他称: “随着东亚峰会在应对当代挑战的过程中发挥作用, 美国期待着以更正式的方式与之接触。”<sup>③</sup> 2010年1月, 国务卿希拉里在夏威夷的亚洲政策讲话中进一步明确了美国的态度, 她说: “我们提议与亚洲的伙伴和盟友开始磋商, 探讨美国在东亚峰会中的作用, 以及东亚峰会怎样才能融入更广大的制度图景之中。”<sup>④</sup> 经过努力, 美国于2011年11月正式参加了东亚峰会。通过参加东亚峰会, 美国希望影响东亚峰会的议程, 进而推动东亚峰会成为地区政治和安全对话的主渠道, 并增强其解决问题的能力。<sup>⑤</sup>

第三, 美国增加与东盟的互动, 突出强调东盟作为地区多边架构的重要地位。小布什政府曾经一度忽视东盟, 前国务卿赖斯也缺席东盟地区论坛。奥巴马政府改变了前任对东盟的政策态度, 于2009年7月派国务卿希拉里参加东盟外长扩大会议, 与东盟签署了《东南亚友好合作条约》并参加东盟地区论坛, 这为后来美国参加东亚峰会扫清了障碍。美国对东盟的重视是全方位的, 不仅参与东盟地区论坛, 还参加了东盟国防部长扩大会议, 正式成立美国驻东盟外交使团并派出首任常驻代表。由于美国不肯改变对缅甸的政策, 美国与东盟领导人之间的对话一直未能展开。奥巴马政府改变了对缅甸的政策, 美国—东盟领导人峰会得于2009年11月在新加坡举行; 随后美国在纽约举行了第二次峰会; 2011年11月在巴厘岛举行了第三次峰会。2009年7月, 国务卿希拉里与湄公河下游国家外长

① 跨太平洋伙伴关系协议的内容将在美国经济“重返”亚洲部分详述。

② 有关美国与东亚峰会关系的分析, 参见王光厚《美国与东亚峰会》, 《国际论坛》2011年第6期, 第29~33页。美国曾经暗示, 即使峰会邀请美国作为观察员, 美国也不会参与。Alan D. Romberg, “The East Asia Summit: Much Ado About Nothing—So Far”, January 11, 2006, <http://www.stimson.org/summaries/the-east-asia-summit-much-ado-about-nothing-so-far/>.

③ The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall”, November 14, 2009, Tokyo, Japan.

④ Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities”, January 12, 2010, Honolulu, Hawaii, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>.

⑤ Alan Burns, “U. S. Joins East Asia Summit: Implications for Regional Cooperation”, November 17, 2011, [http://www.nbr.org/downloads/pdfs/NBR/NARP\\_Murphy\\_interview\\_11172011.pdf](http://www.nbr.org/downloads/pdfs/NBR/NARP_Murphy_interview_11172011.pdf).



举行会议，启动了湄公河流域行动计划（Lower Mekong Initiative），与湄公河下游国家展开更频繁的合作。东盟逐渐成为美国亚洲政策的重要支柱之一。

第四，美日澳和美日印协调关系的发展。美日澳三边战略对话虽非新设机制，但美日澳三边的合作在奥巴马执政后得到增强，这主要表现为三国的联合军事演习，包括2010年6月在冲绳的军事演习、2011年7月在南海的联合军事演习、2012年2月三国空军的联合军事演习等。美印战略合作关系的发展始于小布什执政时期，但在奥巴马执政后得到推进；不仅如此，美日印之间的战略协作也得到同步推进。无论是美日澳还是美日印，这些新型战略协调关系的发展都有针对中国崛起的内涵。

经济考虑是美国“重返”亚洲的第三个方面。亚太地区对美国的经济意义不言而喻。美国贸易代表认为亚太地区是全球经济增长的发动机，该地区GDP占全球GDP的60%、国际贸易的50%。1990年以来，亚太地区的货物贸易增加了3倍，全球在这个地区的投资增长了4倍。<sup>①</sup>《白宫简报》也称亚太地区对美国经济增长和增加就业意义重大，因为美国10个最大的贸易伙伴中有6个在亚太经合组织中。2010年，亚太经合组织各经济体购买了美国全部出口商品的61%以及美国私营服务出口总额的37%以上，支持了美国的500万个工作岗位。<sup>②</sup>奥巴马总统在亚太经合组织夏威夷峰会期间的讲话更是强调亚太对美国出口翻番和创造就业机会至关重要。<sup>③</sup>美国要提振经济、增加就业，亚太是美国头等重要的区域。奥巴马政府也的确在该地区投注了很多精力，前述美国政治上“重返”亚洲相当一部分内容具有“政治搭台，经济唱戏”的意味。美国经济“重返”亚洲不仅包括推动美韩自由贸易区的建立、在《贸易和投资框架协议》下与东盟的合作，还包括美国大力推动的跨太平洋伙伴关系协议（TPP）的谈判。TPP并非美国首创，小布什政府在2008年即表示要与其中一些国家谈判，但真正大力推动TPP的是奥巴马政府。2009年11月，奥巴马总统表示美国有意

① Ian F. Fergusson, Bruce Vaughn, “The Trans-Pacific Partnership Agreement”, CRS Report for Congress R0502, January 10, 2001.

② The White House Office of the Press Secretary, “APEC: Fact Sheet on 19th Annual Leaders Meeting Outcomes Creating Jobs, Growth, and Economic Opportunity with AELM Declaration & Annexes”, November 13, 2011.

③ The White House Office of the Press Secretary, “Opening Remarks by President Obama at APEC Session One”, November 13, 2011, Honolulu, Hawaii.



参与 TPP 谈判；2010 年 11 月 14 日，亚太经合组织峰会的闭幕当天，与会九国同意美国总统奥巴马的提案，于 2011 年 11 月的亚太经合组织峰会完成并宣布跨太平洋伙伴关系协议纲要；2011 年 11 月，亚太经合组织峰会期间，TPP 成员国领导人达成共识，各国加速谈判，尽快达成协议。

## 四 美国“重返”亚洲与中美关系

无论是美国“重返”亚洲的军事内容、政治内容还是经济内容，都很容易看到美国战略调整背后的“中国内涵”。

冷战结束后，美俄关系发生了较为显著的变化，北约和欧盟相继东扩。奥巴马政府试图“重启”美俄关系，美国的安全和军事战略报告中很少再将俄罗斯视为主要的军事对手，欧洲不再是美国军事战略的重点。与此同时，美国已经无意继续在反恐问题上投入大量的人力、物力，逐渐结束反恐是奥巴马政府的工作重心之一，结束反恐意味着美国前期在反恐战场的军事力量也将撤出，军事战略调整势在必行。美国军事战略调整的方向是从关注当下战争转为关注未来的挑战，<sup>①</sup> 即亚太地区的挑战。<sup>②</sup> 环顾亚太地区，能够对美国构成安全挑战的除了朝鲜半岛就只剩中国了。实际上，2011 年《美国国家军事战略》报告“战略环境”部分所述五项内容中的两项与中国密切相关：亚洲财富增加导致的军事现代化和资源争夺；全球公共空间和全球互联领域的挑战。<sup>③</sup> 美国此番军事“重返”亚洲针对中国似乎不言而喻。奥巴马政府的军事战略虽然不再提对华“两面下注”，<sup>④</sup>

① Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 1.

② 值得关注的是，在国防部长帕内塔为“战略指南”撰写的前言以及他在国会的佐证中，他所提到的美国战略重点是亚太和中东，而不仅仅是亚太地区。见 Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012. Secretary of Defense Leon Panetta, “Defense Budget Request—Written Submitted Statement to Senate Armed Services Committee”, February 14, 2012.

③ Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America's Military Leadership*, February 2011, pp. 2–4.

④ 在 2006 年的《四年防务评估》报告中，美国宣称要与盟友和伙伴一起“两面下注”，防备某个主要的或者正在崛起的大国走向敌对的道路，详见 Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2006, pp. 27–32.



但过去两三年中美国军事战略调整的内容毫无疑问朝着这个方向前进。在2011年的《美国国家军事战略》报告和2012年初的“战略指南”——《维持美国的全球领导地位：21世纪国防优先任务》中，美国已经不再掩饰对中国挑战的担忧。美国从抱怨中国军事现代化、战略意图不透明逐步转到“排兵布阵”防范中国可能对美国构成的挑战。

美国政治和经济“重返”亚洲的内容也与中国密切相关。过去十多年中，美国专注反恐，其亚洲政策强调双边关系，而忽略多边关系以及区域性的多边组织。中国则在过去十多年中专注经营与周边国家的关系，坚持“以邻为伴，与邻为善”以及“睦邻、安邻、富邻”的周边外交方针政策，与本地区的国家实现互利共赢。在此过程中，中国积极创设并参与了与东盟的合作机制，包括10+3对话机制、10+1对话机制，参加了东盟地区论坛和东亚峰会；在经济领域倡议并推动中国—东盟自由贸易区的创建。中国在亚太区域的多边外交引起了美国最深处的忧虑：美国有可能成为多个区域多边机制的局外人。近年来，美国对中国参与或者主导的多边组织可能排斥美国颇多戒备，美国更担心现有或者孕育中的多边机制可能影响美国的双边同盟。奥巴马政府政治和经济“重返”亚洲一方面确有振兴经济、参与亚太经济繁荣的需要，另一方面则是要平衡中国在亚太地区的影响，通过介入或者创设亚太区域的多边机制安抚盟友，并塑造多边机制的发展方向。美国能够在较短时期内比较顺利“重返”亚洲，关键在于迎合了东南亚各国对中国迅速崛起的忧虑。

美国高调“重返”亚洲毫无疑问将对中美关系产生重要影响。在可预见的未来，随着中国综合实力的提升，中美在亚太地区有可能形成一种“竞争”关系，这种竞争关系体现在政治、经济、外交、军事、地区安全等多个领域。第一，中国军事力量的建设不会因为美国的反对而止步，中国仍将投入资金研发武器装备。由于中国利益不断拓展，类似打击海盗、保护航线的需要也将上升，中国海军也有“走出去”的需要，这可能让一直主导西太平洋地区的美国短期内很难适应。美国在军事战略报告中一再表述对“区域拒止”、“反介入”能力建设的忧虑，美国军事上“重返”亚洲即为提前防范中国挑战美国主导地位的表现。另外，美国在南海地区对中国军事力量的海空抵近侦察也考验双边关系的韧性。第二，在朝鲜半岛、南亚等亚太地区安全问题上，中国作用日益上升，而中美两国利益未必一致，甚至可能完全冲突，两国如何协调利益冲突也将是未来中美关系的挑战之一。第三，除了双边安全关系、地区安全问题，美国在中国与周



边国家的领土争议问题上采取的立场更可能导致中美关系复杂化。2010年7月，国务卿希拉里在河内举行的东盟地区论坛上公开就南海问题表态，她称南海航行自由、自由利用亚洲共享海域以及在南海维护国际法符合美国国家利益，并支持南海申索国在不受外来压力的情况下协商解决领土争端。<sup>①</sup> 在中日撞船事件后，美国宣称钓鱼岛属于《美日安保条约》第5条的适用对象。在中国与菲律宾的海域争端中美国也做出了不恰当的表态。美国介入中国与周边国家的领土争议将是中美关系的另一个重要挑战。第四，在经济领域，由于美国推动跨太平洋伙伴关系，而中国致力于推动与周边国家的自由贸易区，两国竞争区域经济合作主导权的势头有可能继续下去。第五，随着美国恢复对多边机制的兴趣，中美很可能在亚太地区诸多多边机制的构建、发展中竞争影响。

中美之间未来可能形成“竞争”关系并不意味着中美可能走向对抗。目前来看，美国“重返”亚洲仍然面临一些挑战。第一，美国“重返”亚洲在安全领域是一种“防范”姿态，在经济和政治领域则是一种竞争姿态，部分具有安抚其亚洲盟国和伙伴对中国崛起的担忧，并非全然的对抗态势。第二，无论是在全球问题还是地区问题上，中美拥有很多共同利益，地区的和平与稳定符合两国共同利益，而且美国在诸多地区问题上需要寻求中国的合作，美国显然不可能在寻求对抗中国的同时得到中国的合作。第三，虽然中美仍然存在意识形态上的巨大分歧，但两国在经贸领域的合作趋向广深发展，经贸领域的分歧也较安全领域的分歧易于化解，两国人民的交往亦非冷战时期可比，并且中美之间已经存在60多个对话机制，双边分歧依然处于可控范围，对抗不符合任何一国利益。第四，虽然美国一直在“重返”亚洲问题上调门很高，但在相当一段时间内中东仍然掣肘美国。近年来，无论是美国政府高官的讲话、美国政府的官方文献，还是美国的外交实践，都很容易看到亚太是美国的核心关注，但中东同样是美国军方深处的忧虑，如何实现亚太与中东的平衡将持续困扰美国。<sup>②</sup> 第五，中国周边国家经济上重视与中

① Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability”, July 23, 2010, Hanoi, Vietnam, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>.

② 值得关注的是，在国防部长帕内塔为“战略指南”撰写的前言以及他在国会的佐证中，他所提到的美国战略重点是亚太和中东，而不仅仅是亚太地区。见 Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012. Secretary of Defense Leon Panetta, “Defense Budget Request—Written Submitted Statement to Senate Armed Services Committee”, February 14, 2012.



国的合作，安全上希望依托美国，维持这种微妙平衡符合这些国家的利益，没有任何一个国家希望面对中美对抗。<sup>①</sup> 第六，由于金融危机的影响，美国计划在未来十年逐步削减军事支出，美国当前的战略调整具有“用更少的钱，办更多的事儿”的意味，这决定了美国不可能在军事领域做出过多承诺，美国将更多借重盟友和伙伴的力量与中国竞争，从而扮演所谓的“领军角色”，因此中美直接面对的可能并不大。

为了避免中美的“竞争”关系转变成“对抗”状态，中美两国均需要“管理”双边关系。管理中美关系需要中美两国均较为理性地评估中美实力消长状态和未来的发展趋势，过度乐观和过度悲观的预期都将对中美关系产生负面影响。管理中美关系还应考虑第三方因素的影响。美国在南海问题，中越、中日、中菲领土争端问题上的表态不利于中美关系的发展，也可能导致第三方利用、放大中美之间的分歧，诱发中美之间的对抗。谨慎处理第三方因素是美国“重返”亚洲首要关注的问题。另外，由于美国相对实力下降，“防御性”的心态以及可能由此滋生的民族主义情绪将影响未来中美之间的危机管控。概言之，21世纪的中美关系不是也不应是零和关系，中美冲突如果不是出于自主选择，绝非不可避免。<sup>②</sup> 在美国面临战略转折点的时刻以及美国“重返”亚洲的背景下，中美两国应探索建立一种新型的战略稳定关系，这是摆在中美两国面前最重要的课题之一。

## The U. S. Pivot to Asia and Sino-U. S. Relations

*Fan Jishe*

**Abstract:** Against the three backdrops, namely, American gradual withdrawal from the war on terror since Obama took office, the lasting impact of financial crisis on American economy and its projected military budget, and American increasing alertness

① 樊吉社：《谁在忧虑中国的崛起？——〈太平洋流读后〉》，《美国研究》2009年第1期，第138~147页。

② Henry A. Kissinger, “The Future of US-China Relations”, *Foreign Affairs*, March/April 2012.



of China's rising challenge, Obama administration has been conducting the high profile strategic shift toward the Asia-Pacific region since 2009. The United States hopes that its pivot to Asia could help strengthen its military, political, and economic relations with Asia-Pacific countries. Without any doubt, American pivot to Asia has, and will have, a significant impact on Sino-U. S. relations. In the foreseeable future, it is high likely that Sino-U. S. relations will gain a flavor of competitiveness, and the competitive aspect in the bilateral relations will be reflected in the political, economic, diplomatic, military, and regional security fields across the Asia-Pacific region. That China and U. S. compete for influence in the Asia-Pacific region does not necessarily mean that this kind of competition could lead to confrontation. As what Henry Kissinger has indicated in his latest article in *Foreign Affairs*, for Sino-U. S. relations, conflict is a choice, not a necessity. To avoid confrontation, both China and U. S. should learn to manage bilateral relations, and try to establish and maintain strategic stability between two countries.

Key Words: U. S. ; Pivot to Asia; Sino-U. S. Relations; Obama Administration

## 从合作伙伴关系到新型大国关系

袁 鹏 宋莹莹\*

**摘 要：**从2011年初胡锦涛主席访美，中美达成共同建设“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”到2012年初习近平副主席访美，倡议构建“前无古人，但后启来者”的中美新型大国关系，中美关系过去一年的主旋律，是系统总结过去40年的基本经验和规律，客观评估中美关系近几年来出现的新问题和发生的新变化，进而全面规划中美关系未来发展的新框架和路线图。本文详尽分析了胡锦涛主席访美的背景、主要成果和积极影响，同时指出中美之间新近出现的一系列重大变化使得指导过去40年的基本范式或框架不敷所需，因而各种矛盾和问题依然严峻，各种难题单凭一次高访难以全面破解。而习近平副主席的访问是在2011年“胡奥会”达成的重要共识基础上的“充实内涵、探寻路线”之旅，其中，构建中美新型大国关系模式得到双方高层一致认同，为中美关系下一步的发展奠定了重要思想基础和实践起点，地方及民间交流、两军关系发展有望成为重要着力点。

**关键词：**2011年 中美关系 新型大国关系 美国外交政策

2011年1月，应美国总统奥巴马邀请，胡锦涛主席对美国进行了为期4天的国事访问。这次访问，中美两国达成了共同建设“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”共识，为中美关系的未来发展设定了新目标、确立了新框架。2012年2月，习近平副主席访美，提出构建“前无古人，但后启来者”的中美新型

\* 袁鹏，中国现代国际关系研究院美国研究所所长、研究员；宋莹莹，中国现代国际关系研究院美国研究所副研究员。



大国关系新思想，为合作伙伴关系框架充实了新内涵，为中美关系的未来发展提供了路线图。于是，中美关系在历经 40 年正常化之后，开启了新的篇章。



2011 年 1 月 18~21 日，胡锦涛主席对美国展开正式国事访问。此次访问是在中美关系发展处于一个极为特殊的背景之下展开的。

首先，中美关系在奥巴马上台之后，经历了戏剧性的大起大落。双方对未来关系的发展开始普遍滋生某种战略上的不确定，甚至一定程度上的悲观情绪。自 2009 年初奥巴马上台至年底首访中国，中美关系可谓高开高走，学界一度弥漫所谓“中美共治”、“两国集团”等论调，乐观主义情绪扶摇直上。但从 2009 年 12 月哥本哈根气候变化会议开始，中美关系陡然发生逆转，两国围绕谷歌事件、美国对台军售、奥巴马会见达赖喇嘛、“天安号事件”、中日渔船相撞事件、黄海、南海等问题龃龉不断、摩擦升级，围绕人民币汇率、经贸关系等领域的博弈也同时升温，导致中美关系急转直下。起伏不定本是中美关系过去 40 年发展中的一种常态，但在短短两年之内，如此高频率、大幅度的跌宕起伏，却十分罕见。虽未出现类似 1999 年“炸馆”、2001 年“撞机”之类恶性事件，但彼此战略博弈的深刻性、全面性、持久性却是空前的。在这一背景之下，中美两国战略界、民间、媒体都弥漫着一股关于中美关系的悲观论调。国际社会也开始炒作中美走向“新冷战”的种种可能。日本《产经新闻》将这一轮中美冲突划出了包括谷歌事件、对台军售、奥巴马会见达赖、人民币升值和伊朗核问题在内的“五条战线”，并据此称中美关系繁荣的根基已经消除。英国《经济学家》杂志认为，中美关系可能是当今世界上最重要的关系，甚至是明天世界上更加重要的关系。但近期的争吵让人们意识到中美关系是多么的敏感，而且失控的速度是多么的快。德国《每日镜报》将上述中美战线称为“永久的要害点”，并称中美间“爱从来没有过”。《印度时报》说，中美关系现在有滑向“新冷战”的危险。文章说，中美近期的交恶是一场风险很高的对抗游戏，说明奥巴马上台后中美关系缓和的情势已开始走下坡路，中国经济的高速增长使其不再需要恭顺于美国。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 《中美关系失控速度快或滑向新冷战》，参见 2010 年 2 月 8 日《环球时报》报道。



中美关系往何处去，成为中美两国面临的共同挑战。

其次，中美关系恰好进入基辛格秘密访华和乒乓外交以来的40年。俗话说，四十不惑。但对中美关系而言，过去40年远未达到“不惑”的程度，而是到了一个需要系统总结经验和教训、全面规划未来发展的转折期。过去40年中，尼克松、邓小平等领导人之间的高层互访，为双边关系从解冻、建交到深化、发展等阶段奠定了坚实的基础，但双边关系的发展一直伴随着合作与竞争两根主线，其间种种波折不断。1989年，中美关系一度降到了建交以来的冰点，紧接着银河号事件、李登辉访美、台海紧张态势、中国驻南联盟使馆被炸事件以及中美撞机事件，两国之间的摩擦时被激化，险象环生。“9·11”事件之后，美国战略重心被迫转向反恐、反扩散并异化为在中东搞民主化、在中亚推进“颜色革命”，客观上给中国的发展提供了战略机遇，也为中美关系长达八九年的和平稳定奠定了基础。但是随着美国调整全球战略并深陷金融危机，中美关系既有的格局正被打破。过去40年的经验和教训如何总结，哪些可能成为指导未来发展的指针或法宝？确实也到了系统梳理的时候。因此，中美关系如何继往开来，成为中美两国共同面临的历史使命。

最后，经历2008年金融危机和西亚、北非变局等重大历史性事件的不断撞击，全球和地区格局孕育重大调整，国际体系面临着冷战结束以来最深刻的变迁。美国房地产政策的不当、金融衍生品的滥用、货币政策的贪婪以及欧洲国家福利政策的纵容，使美欧等资本主义发达国家在这次金融危机中受到重创。西亚、北非局势说明该地区并没有完全按照美国所期望中东民主化的轨迹前进，而伊核问题升温、以色列等国的“不配合”以及国内经济的掣肘也使美国对中东有些力不从心。同时，美国高调宣布战略重心东移，使亚太地区的和平稳定与地区秩序也面临全新的挑战。美国加强与盟国关系，插手南海纠纷，强化军事部署等，都对中国与周边国家双边或多边关系的良性发展带来了压力。如何有效进行战略协调，共塑国际新秩序；如何调整思维，实现亚太和平共处，成为两国以及全世界共同关注的话题。

正是在这一大背景之下，胡锦涛主席展开了对美国具有历史性意义的重要访问。部分媒体将此访问1979年邓小平访美和1997年江泽民访美相提并论，将其称作具有重大里程碑意义的国事访问。中国精心准备，美方高度重视，其根本原因在于，两国都不希望双方走向紧张对立，而希望借此访化解战略疑虑，管控潜



在风险，重新规划未来，确保两国关系在正确的轨道上继续前进。

此次访问至少取得了三方面的积极成果。第一，有助于中美两国增信释疑，重建战略互信。通过胡奥会谈、奥巴马的家庭晚宴和“3+3”（胡锦涛、戴秉国、杨洁篪+奥巴马、希拉里、多尼隆）小范围深入交流等形式，双方对过去两年中美关系的发展，作出了全面客观的评估，进行了深入坦诚的交流，也对彼此战略意图作了清晰的阐释。中方理性务实地面对美国历史形成并现实存在的全球领先地位及在亚太地区的利益存在，同时期待美国在全球和地区事务上发挥建设性作用。美方重申欢迎一个和平、稳定、繁荣的中国崛起，并表示不寻求对华遏制战略。应该说，双方善意的表态，极大程度地缓解了此前一度弥漫的深度猜忌，也有力回击了媒体关于两国关系悲观前景的种种预测或炒作，一定程度上有助于两国减少猜忌、增信释疑。

第二，中美签署具有战略指导意义的政治文件，既是对过去的总结，也是对未来的谋划，使两国关系得以继续在正确的轨道上前行。两国于2011年1月19日签署《中美联合声明》，成为继三个《联合公报》和1998年克林顿访华及2009年奥巴马访华相继签署的两个《联合声明》之后，中美关系史上第六份政治文件。此份联合声明的意义在于，全面客观地梳理了中美关系的历史与现实、共同利益与主要分歧，并具体规划了两国未来关系发展的大方向和不同领域的发展路径，从而为中美关系的下一步发展提供了指导方针和原则。

第三，双方明确了中美关系的新定位，即“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”，<sup>①</sup> 这具有里程碑意义。中美关系40年的发展，虽在起伏不定中螺旋上升，但彼此关系缺乏一个明确的定位。长期以来，双方更多以“不是什么”（如非敌非友）看待对方，但彼此究竟是什么关系却一直语焉不详。1998年双方达成的努力建设“面向21世纪的建设性战略伙伴关系”共识，更多是一种对未来前景的期许，而非对客观现实的描述，并且多少带有某种理想主义色彩，因此很快即被美方束之高阁。而此次首次明确了中美之间是“伙伴关系”，则是一种既符合实际又能被双方共同接受的定位。同时双方一致同意不希望成为“竞争性伙伴”，而要努力建设“合作性伙伴”。既然要做“合作性伙伴”，前提是相互尊重彼此核心利益，结果是追求互利共赢，这正是共同建设“相互尊重、互利共赢

<sup>①</sup> 《中美联合声明》，参见新华网华盛顿2011年1月19日电。



的“合作伙伴关系”这一表述的应有之义。这对于客观准确地把握中美关系的现在，以及全面规划中美关系的未来，无疑具有战略框架般的指导意义。而这一定位，同布什时期两国元首达成的“积极、合作、坦诚”关系及“建设性合作”关系，和奥巴马执政初年两国形成的“积极、合作、全面”关系的基本精神是一脉相承的。上述重要成果，既是中美关系大起大落的一种稳定剂，也是对过去40年两国关系发展的一个阶段性总结，同时还是未来中长期发展的一个新的规划。

## 二

在上述精神指导之下，2011~2012年的中美关系开始止跌回升，重回正轨，取得了一系列积极进展。

首先，两国在巩固既有合作与交流机制的前提之下，搭建了若干新的机制，为稳定两国关系提供了新的制度性保障。包括围绕两国如何在亚太地区和平共处而搭建的中美亚太事务磋商机制；围绕两国核心的敏感安全议题，在战略与经济对话框架之下搭建了中美战略安全对话机制；围绕两国民间及地方交流，进一步推动了两国人文交流机制及省州长论坛机制等。迄今为止，亚太事务磋商机制已经进行两轮，分别于2011年6月25日和10月11日在美国檀香山和中国北京举行，由中国外交部副部长崔天凯与美国助理国务卿坎贝尔主持磋商。双方都对该机制的建立抱有期待，并且做了认真的筹备，两轮对话均取得比较好的效果。磋商对于缓解中美在亚太地区的紧张关系无疑具有非同寻常的现实意义。中美作为在亚太具有重要影响的国家，在维护亚太稳定、促进经济发展、应对安全挑战、促进区域合作等方面有共同利益和责任，磋商机制为两国对该地区事务进行沟通协调、减少猜忌、增进合作搭建了机制性平台。值得一提的是，中美军方高层首次参与战略安全对话机制，也因此使该机制形成了具有中美特色的“2+2”对话模式——中方外交部副部长张志军、中国人民解放军副总参谋长马晓天同美国常务副国务卿斯坦伯格、国防部副部长弗卢努瓦展开对话，美方参与者还包括美军参谋长联席会议副主席卡特赖特、助理国务卿坎贝尔、美军太平洋总部司令威拉德等高官。这对于两国在一系列敏感而重大的战略安全问题上进行沟通以及稳定两军关系是重要的补充。人文交流机制也获得了长足的发展。2010年5月25日，“美中人文交流高层磋商机制”（CPE）成立，中国国务委员刘延东与美国国务



卿希拉里·克林顿共同主持召开了此次会议，并分别代表两国政府签署了《关于建立中美人文交流高层磋商机制的谅解备忘录》。2011年胡锦涛主席访美期间，在白宫南草坪的讲话中提到，“中美伙伴关系应该基于人民广泛参与”，从战略高度积极推动人文交流，夯实中美友好的社会基础和民意基础。2011年4月12日，在“美中人文交流高层磋商机制”第二次会议以及之后，中美两国建立中美省州长论坛，地方各级在一系列领域开展交流合作，包括增强友好省州和友好城市关系、中国增加奖学金名额、“十万人行动计划”、劳瑞德国际大学网络（Laureate International Universities）的重要捐助、扩大中国教育行动（Teach for China）项目、西密歇根州学生奖学金计划、探讨举办中美文化年、美国改革对华签证规定——包括增加签证效率和派出签证人员等掀起了中美公共外交的新高潮。中美人文交流机制对于两国关系的持久稳定发展提供了一个很重要的民间基础。

其次，两国在一些重大问题的处理上更加成熟、冷静，既坚守原则，也不失灵活，避免了两国关系的大起大落。比如，在美国对台军售问题上，双方虽仍激烈交锋，但恪守斗而不破的底线。在中方的原则宣誓和强烈反对下，尽管美方仍坚持对台出售巨额先进武器，但也未如台湾所愿实现对台出售 F16C/D 等敏感武器的突破。台湾媒体披露，美此轮售武实际上已提前与中国大陆有“私下交底”，宣告里根时期秘密签署的对台“六项保证”政策部分失效。而在2012年台湾地区领导人选举问题上，美方总体保持低调、不公开介入态度。卡内基基金会副总裁、前美国在台协会台北办事处处长包道格在台湾选举前夕的电视采访，被媒体普遍解析为美在选举中“有意挺马”。尽管媒体分析有猜测之嫌，但从选前选后美国学界表态及舆论反应看，马英九竞选连任符合美国当局现阶段稳定中美关系的现实利益，“维稳”成为中美两国在台湾问题上阶段性的契合目标。同时，在人民币汇率方面，美虽继续保持高压态势，但在将中国列为“汇率操纵国”方面尚能保持克制，政策相对谨慎。在南海问题上，相较2010年赤裸裸地公然插手南海事务、偏袒越南等申索国的诉求，2011年美国调门相对缓和。在利比亚问题上，中、美、俄等大国立场罕见一致，一定程度上有助于降低中美之间的敌意，缓解双边关系的紧张气氛。

最后，美对华认知有所改观。弥漫在2010年前后的美国对华认知与论调更多的是一种批评，包括攻击中国在南海及周边外交上过于强势，“咄咄逼人”；



在应对“阿拉伯之春”、“茉莉花革命”方面表现得“反应过度”、“神经过敏”；在自主创新、国企补贴等政策上正在根本改变改革开放总路线；等等。2011年之后，美国对中国内政、外交的认识多少趋于理性，尤其是对中国发表新的《和平发展白皮书》，反响普遍比较正面。美方对中国外交的认识也从过去单纯、强硬的指责，转向相对全面均衡的理解。应习近平副主席邀请，美国副总统拜登于2011年8月17~22日对中国进行了为期6天的访问。双方就核安全、双边贸易进行了多次友好交谈；双方还共同参观地震灾后重建项目和都江堰水利枢纽；拜登在四川大学的演讲有意针对中国持有美国国债的安全性问题做了系统回应，并表示热切期待习近平副主席访美，显示美希望稳定两国关系的战略心思。

尽管出现了上述积极的变化，但中美关系的深层结构性矛盾依旧存在。而且随着国际国内各种复杂因素持续发酵，中美关系的问题和挑战仍在累积，指望通过一次高访得到缓解不切实际。概言之，中美关系正在发生三大不利变化。

一是两国力量对比的变化愈加深刻而难以逆转，由此引发两国战略心态发生微妙变化。2011年，中国GDP达到47.16万亿元人民币，约合7.3万亿美元，而同年美国的GDP是15.09万亿美元，中国GDP相当于美国的48.5%，而2001年这一比例仅为12.8%。这意味着，中国仅仅用了10年时间，将GDP总量从美国的约1/8提升至约1/2。这一追赶速度不可谓不惊人。而从未来预期看，美国国内经济金融体制面临调整，经济低迷态势短期难有改观；中国则后发优势依然强劲，仅从GDP来衡量，国际多个权威机构预测，中国超美很可能在2020年左右。IMF一份报告更大胆预测，这一时间会提前至2016年（按购买力平价计算）。<sup>①</sup>这一对比往往同新兴大国群体性崛起和西方大国整体性低迷而形成的国际格局变迁的大背景联系在一起，更凸显了中美两强对比拉近的态势。同时，中国军事现代化的迅速发展，同美国10年来首次大幅削减军费的收缩动作，也形成某种反差。尽管两国军事、经济差距依然明显，质与量仍然不对等，但这种变化客观上已然引发两国民众心态的巨大变化。美国战略敏感性和焦虑感明显上升，中国的自信心与自豪感则一路上扬，这种心态变化放大了两国实力对比的真实画面，容易被套进“老大对老二”的模板。美国战略界越来越集中思考三个

<sup>①</sup> 《中国GDP五年超美 2016年成“中国世纪元年”？》，<http://finance.sina.com.cn/roll/20110429/10239773229.shtml>。



带有根本性和全局性的大问题：如何应对世界历史上第一个 13 亿至 15 亿人口大国的崛起所带来的资源、能源进而是经济上的巨大挑战？如何应对世界上仅存的社会主义大国迅速崛起所带来的政治制度、意识形态、发展模式上的巨大挑战？如何应对一个唯一没有完全解决主权和领土完整的大国的迅速崛起所有可能带来的军事安全上的巨大挑战？在这一背景下，美国越来越开始不加隐晦地把中国视为其主要战略对手。奥巴马在 2012 年 1 月发布的《国情咨文》中五提中国，并倡导成立针对中国意味明显的“贸易执法小组”，要求用规章制度来约束中国的“不公平贸易行为”。<sup>①</sup> 美国国防部在 2012 年 1 月 5 日发布的《维持美国的全球领导地位：21 世纪国防的优先任务》报告里，公然将中国与伊朗并列视作美国反“反介入”的主要障碍。<sup>②</sup> 报告称，“从长期来看，中国作为地区强权的崛起将从各个方面影响美国的经济和安全利益”，美国要“有效地威慑潜在对手（如中国和伊朗）”，阻止他们达到目的。<sup>③</sup> 国际媒体也加大炒作中美两强并立乃至两强对立的这种声音。总之，区域性军事对手、全球性经济对手、全面性政治对手的观念，正在逐步形塑美国精英、战略界人士的中国观。因此，胡锦涛主席访美之后，中美关系的舆论环境虽有所好转，但总体悲观和负面的基调却难以根本改观。

二是两国战略基础出现了新的变化。一方面，随着美国有意终结反恐，将战略转向应对新兴大国等更加广泛的议题，过去十年支撑中美关系发展的反恐合作这一基础出现了重大松动。而美国公开宣誓将战略重心转向亚太，则使得美国同作为亚太大国的中国之间的战略矛盾愈加明显。另一方面，随着中美同步转变经济发展方式，中国推出“十二五”规划，强调扩大内需，增加消费，注重环保和民生；美国强调出口倍增，制造业回归，这使得中美两国长期形成的典型互补性经济经贸模式遭到部分侵蚀。两国经贸领域的互补性减弱，竞争性增强，合作面受阻，冲突面加大。因此，经贸关系正从两国关系的稳定剂和压舱石变成冲突点和摩擦源。纵观 2011 年至今，中美之间的贸易摩擦此伏彼起，美国针对中国

① 参见巴拉克·奥巴马 2012 年 1 月 24 日在华盛顿美国国会发表的《2012 年美国国情咨文》。

② “Sustaining U. S. global leadership: priorities for 21st century defense”，美国国防部网站发布的报告，参见 [http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)。

③ “Sustaining U. S. global leadership: priorities for 21st century defense”，美国国防部网站发布的报告，参见 [http://www.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf)。



的贸易制裁法案和各种动作接连不断。其中，奥巴马签署命令，在美国贸易代表办公室内部设立跨部门贸易执法小组（Interagency Trade Enforcement Unit），这种明显指向中国的约束性机制标志着美国行政当局已公然加入国会对华经贸问题政治化的大合唱中。2012年2月29日，华盛顿智库资讯科技及创新基金会（Information Technology & Innovation Foundation）公布了一项报告，指责中国利用操控货币、补贴、关税、强制技术转移、出口限制、标准制定及其他政策，普遍在各领域中为中国企业取得“绝对优势”。<sup>①</sup>美国近期还频繁对激光打印的墨盒、照相手机、平板电脑等中国产品发起更具隐蔽性的“337调查”。一度有望成为两国关系新合作空间的新能源合作、气候变化合作一波三折，不仅尚未成为两国新的战略合作基础，而且这些领域本身也开始成为问题的一部分。美国太阳能企业就向国际贸易委员会和美国商务部提交了针对中国企业的贸易诉讼。2012年3月19日，美国商务部作出对华太阳能产品反补贴调查的初步裁决，认定中国涉案企业存在2.9%~4.73%不等的补贴幅度，并追溯90天征税。旧有战略基础弱化或松动，新的战略基础仍未建立，这给中美关系带来的挑战是空前的。

三是两国关系所面临的国际、国内环境也在同步发生新的变化。从国际层面上看，美国明显加大了针对中国的国际布局和军事外交能力。美国同日、韩、澳、菲等传统盟国的军事关系明显强化，针对中国的色彩和动作也愈加明显。美国决定在澳大利亚达尔文新增2500人的特种部队部署，以及将驻日美军从冲绳向关岛的部分转移，被媒体普遍解读为针对中国反介入能力的一种反应。而所谓空海一体战、濒海战斗舰等计划和倡议的出笼，针对中国的一面昭然若揭。美国还加强同越南、印度、菲律宾等与中国存在领土、领海主权争端国家的合纵连横。同时，美国还明显加大了同中国传统上关系密切和友好的国家之间的联系。希拉里成为时隔半个世纪访问缅甸的首位美国国务卿，并在访问期间高频率与缅甸高层进行交流，考虑向缅甸派遣大使，转交奥巴马信件，传授昂山素季作为参议员和总统竞选人的经验，并承诺提供120万美元援助。美国还开启两轮美朝首次对话，向朝鲜发出积极信号。同时，美国加大对巴基斯坦的援助，不仅继续

<sup>①</sup> Robert D. Atkinson, “Enough is Enough: Confronting Chinese Innovation Mercantilism”, 华盛顿智库资讯科技及创新基金会网站发布的报告，见 <http://www.itif.org/publications/enough-enough-confronting-chinese-innovation-mercantilism>。



2007年双方达成的向巴基斯坦出售F-16C/D“block-52”系列战机的协议，并对较早的F-16战机进行升级；美国国会还通过法案，授权政府在2010年承诺向巴基斯坦提供价值75亿美元的民事援助之外，于2012年到2016年再向巴基斯坦提供20亿美元的军事援助。美国将巴基斯坦视作在反恐和打击对双方都构成威胁的极端分子领域最强有力的合作伙伴。尽管美朝、美巴关系目前再次遭遇挫折，但美国利用软硬两手对其或拉拢，或打压，给中朝、中巴传统友好关系的发展制造了不小的障碍。随着美国支持俄罗斯加入WTO以及暂时冻结在东欧的导弹防御系统的部署，美俄关系开始“重启”，走向相对缓和。中、美、俄三角关系中，美俄矛盾首次让位美中矛盾退居其次，美俄关系发展前景耐人寻味。以上种种，使“第三方因素”对中美关系的捆绑效应不减反增，负面冲击值得警惕。

从国内层面上看，两国各自的对外决策环境也都在发生深刻变化。大选年的美国国内政治历来是影响中美关系的重要因素。此次更是出现了两党总统候选人一致对华施压的态势，而且争相比谁的调门高。经济低迷、失业加剧背景下的美国民众也一定程度上成为被右翼势力借重的力量，对华的抱怨和不满声加大。曾经是中美关系支持力量的美国商界，也因所谓中国自主创新、政府补贴、网络攻击、国民待遇等政策产生猜忌而抱怨声加大。中国国内对美外交决策的环境也在发生巨大变化，主要表现在网络民意对政府对美政策时有不满，不同利益集团、政府部门在对美外交上争相发声、难以统筹等，成为新时期中国对美外交的新制约因素。

正因为如此，过去几年影响中美关系的一些负面因素仍然在继续发酵，其中比较典型的首先是中美在亚太地区的战略博弈态势越发明朗。希拉里在《外交政策》上发表的《美国的亚太世纪》一文中明确指出，“未来的政治将决定于亚洲，今后10年美国外交最重要的使命是把外交、经济、战略等投入锁定于亚太地区”<sup>①</sup>，对美国的战略重心东移进行理论上的铺垫和政策上的宣誓。紧接着，新任国防部长帕内塔上任伊始即出访日本、印度尼西亚、韩国等亚太三国。一路上帕内塔反复强调，美国未来10年虽总体军费削减，但绝不会减少在东亚的驻军和军事投入，并且打算加强在东南亚以及印度洋的军事部署，包括深化与澳大利亚的合作、在新加坡部署近海作战舰只等。2011年11月奥巴马的东亚之行寓

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, November 2011.



意深刻，包括在夏威夷主持召开 APEC 会议，赴雅加达参加东亚峰会（成为首位参加这个地区性多边会议的美国领导人），并正式启动跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）进程。至此，宣告美国战略重心东移已完成了从理论到实践的过渡，开始进入具体运作的“实战阶段”。而希拉里在菲律宾将“南海”称为“西菲律宾海”显然也不是口误，表明中美在亚太地区尤其是围绕南海问题的博弈才刚刚拉开序幕。

其次，中美两国经贸摩擦出现大幅升级，多少呈现出某种中美贸易战的态势。中美之间的贸易摩擦已经从过去美国单纯地攻击中国某些产品，上升到指责中国的贸易政策和发展战略；从过去的传统经贸领域扩展到中国新兴产业；从人民币汇率制度跨越到指责中国的“血汗工厂”及用工制度等，而且还将中美之间的贸易摩擦提升到自由市场资本主义对国家资本主义“新两制斗争”的高度。美国总统奥巴马于 2012 年 3 月 13 日签署了 H. R. 4105 法案，授权美政府可对包括中国在内的非市场经济国家征收反补贴税。美国商务部 2012 年 3 月 19 日作出裁决，认定中国出口美国钢铁制成的车轮存在倾销和补贴行为，美国决定针对这些产品征收反倾销和反补贴关税。可以预见，中美经贸摩擦的大戏也才刚刚拉开序幕。

再次，针对中国政治上的言行也在升温，尤其是加大对中共十八大高层换届选举的关注。国会美中经济安全评估委员会以及布鲁金斯学会、传统基金会等智库，频繁举办针对中国领导人更迭的听证会，出笼各种报告，发表相关文章。美国各方显然摆出一副要在这一轮中国政局变动中有所作为的姿态，这也为中美关系未来发展埋下了隐患。

可见，2009 ~ 2011 年中美关系大起大落并非偶然，这一戏剧性的变化所揭示的，正是中美关系近年来所发生的上述深层变化。胡锦涛主席访美为及时遏制这些新变化导向难以逆转的趋势作出了重要努力，但要根本推动中美关系继续朝着健康稳定方向发展依然任重道远。

### 三

正是在这一背景下，2012 年 2 月 13 日，应美国副总统拜登邀请，习近平副主席赴美国开始了为期 5 天的访问。如果说 2011 年的胡锦涛主席访美和“胡奥



会”为未来中美关系发展设定关系框架，那么习近平副主席访美就是在这些总体精神之下，具体探寻如何充实合作伙伴关系框架，构建合作伙伴关系的路线图。5天3个城市的高频度密集式活动，使访问取得圆满成功。连一向苛责的美国媒体，也不吝笔墨予以积极报道。诚如李侃如所言，“此访的关键是巩固双边关系，奥巴马总统和习近平副主席两个领导人之间的化学效应，能为未来中美关系建立深度互信起到很大推动作用。”<sup>①</sup> 克林顿任总统时期的白宫办公厅主任托马斯·麦克拉蒂当天在华盛顿举行的一个研讨会上表示，习近平此次访美有助于加深美中两国之间的理解，美中两国走在共同前进的道路上，两国的利益休戚相关，中国给美国和拉美等国家提供了广阔的市场空间。<sup>②</sup>

首先，此访最具重大意义的成果，在于提出并探讨中美构建新型大国关系主张。习近平在美国副总统拜登和国务卿克林顿共同举行的欢迎午宴致辞时提到，“中美双方完全有智慧、有能力、有办法维护和发展好合作伙伴关系，树立前无古人、后启来者的典范。”“双方只能如邓小平先生所言‘摸着石头过河’，或者如克林顿国务卿所言‘逢山开道，遇水架桥’。中国有首流行歌的歌词这样唱道‘敢问路在何方，路在脚下’。”<sup>③</sup>在美中贸易委员会的午宴上，习近平引用了宋代词人辛弃疾的《菩萨蛮·书江西造口壁》的“青山遮不住，毕竟东流去”，来形容中美友好合作的大势所趋。这是在理论和实践两个层面，为中美新型合作伙伴框架找到根基和抓手。<sup>④</sup>

在习近平访美17天后，希拉里在美国和平研究所发表讲话，提到“2012年的中美关系是不同寻常的，到达了一个历史的新阶段。美国尝试着与一个正在崛起的大国共同努力，将她的成长塑造成有利于全球安全、稳定、繁荣的积极因素，同时维持和维护美国在世界格局变化过程中的主导作用。我们正在努力防止两国陷入不健康的竞争、对抗和冲突状态；不将获取利益建立在牺牲对方利益和

① Kenneth Lieberthal, “The Significance of Vice President Xi Jinping’s Visit to the U. S.”, 布鲁金斯学会网站, 参见 [http://www.brookings.edu/multimedia/video/2012/0213\\_lieberthal\\_xiJinping.aspx](http://www.brookings.edu/multimedia/video/2012/0213_lieberthal_xiJinping.aspx).

② 《美国各界人士热议习近平副主席访美》，新华网2012年2月16日报道。参见 [http://news.xinhuanet.com/world/2012-02/16/c\\_111534034.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-02/16/c_111534034.htm)。

③ 《习近平：中美有智慧 能力 办法维护发展好合作伙伴关系》，新华网2012年2月15日报道。参见 [http://news.xinhuanet.com/2012-02/15/c\\_111528380.htm](http://news.xinhuanet.com/2012-02/15/c_111528380.htm)。

④ 《习近平访美之旅系列：人情味浓厚 言行展现亲和力》，中国新闻网2012年2月18日报道。参见 <http://www.chinanews.com/gn/2012/02-18/3679308.shtml>。



双边关系的基础上；坚持担负起我们对国际社会的责任。我们将共同建立一个新的双边关系模式，即打造一个稳定与双方认可的竞争与合作平衡的模式。这无先例可循”。<sup>①</sup> 希拉里还提到，“中美关系首先要遵循的原则就是，支持中国和平崛起和增进美国国家利益之间没有本质冲突，一个繁荣的中国对美国非常有益，一个繁荣的美国同样对中国有利。”<sup>②</sup> “中美两国不能够解决世界上所有的问题，但是没有中国和美国，全球面临的问题则得不到解决。我们希望中国成为一个真正全面的利益攸关方，承担起全球性大国的角色，稳固国际秩序，与美国一同迈向繁荣的未来。”<sup>③</sup> 希拉里的上述表态说明，中美两国高层不约而同地认识到，中美建立新型大国关系是唯一选择，尽管困难重重且无先例可循，但双方愿意努力尝试、大胆试验。这一新的重要共识成为今后一个时期中美努力的新方向。

其次，此访再度激活了中美地方交流的热潮。此次访美润物细无声的效果主要体现在访问的安排方面。习近平安工程副主席特意选择 27 年前曾经访问过的艾奥瓦州小镇马斯卡廷作为重要一站，可谓匠心独运。习近平副主席不仅出席了中美农业合作高层研讨会并致辞，见证两国农业合作谅解备忘录签字仪式，还参观考察艾奥瓦州金伯利农场，在农场主金伯利的陪同下操作其农用机械，并在艾奥瓦州与 27 年前到美国考察时结识的部分老朋友聊天，之后在洛杉矶观看了湖人队与菲尼克斯太阳队的球赛。这种精心安排的怀旧之旅，燃起了美国地方、民间对发展中美关系的热情和热潮。紧随其后，艾奥瓦州的副州长雷诺兹访华，得到习近平副主席的接待。这种颇具人性和情感色彩的访问方式，是一种不同于以往政府官方外交模式的软性交往。这种软性交往跨过了两国政治、军事等硬实力方面结构性矛盾的阻力，更加直接地向美国民众传递了对两国关系未来持有积极态度的信号。美国华盛顿威尔逊国际学者中心中美关系研究所副所长史伯明（Douglas Spelman）在接受媒体采访时表示，“鼓岭故事”显示出中美民间交流源远流长，并且让人看到中国领导人对个体民众的关怀之情，而不仅仅是聚焦于中美政治或经贸等宏大议题。<sup>④</sup> 毫无疑问，美国地方政府参与到中美关系的构建

① Hillary Rodham Clinton's remarks at the U. S. Institute of Peace China Conference, March 7, 2012.

② Hillary Rodham Clinton's remarks at the U. S. Institute of Peace China Conference, March 7, 2012.

③ Hillary Rodham Clinton's remarks at the U. S. Institute of Peace China Conference, March 7, 2012.

④ 《习近平访美之旅系列：人情味浓厚 言行展现亲和力》，中国新闻网 2012 年 2 月 18 日报道，参见 <http://www.chinanews.com/gn/2012/02-18/3679308.shtml>。



当中，开始成为中美关系未来发展新的重大环节，既为众多敏感问题绕过华盛顿提供了新的空间和可能，也为两国进行民间交流和发展扎下了新的根基。

最后，此访为中美两军交流提出了新的要求和方向。2012年一开年，美国总统奥巴马和美国国防部长帕内塔以及美军参谋长联席会议主席马丁·邓普西发布了《维持美国全球领导地位：21世纪世界国防的优先任务》的战略评估报告。报告中要求“中国军事力量的增长必须要在更明确地澄清其战略意图的前提下进行，以避免引起该地区摩擦”。这就需要中美两军打破以往虎狼对视的状态，增进交流，建立稳定的两军关系，避免不必要的误解与疑虑。习近平副主席此次访问的亮点之一就是访问五角大楼。国防部长帕内塔为习近平副主席举行了隆重的欢迎仪式。习近平副主席在五角大楼与美国国防部长帕内塔、美军参谋长联席会议主席邓普西会谈时指出，“中美两军关系是两国关系的重要组成部分，需服从、服务于建设中美合作伙伴关系的大局”，“希望中美两国防务部门本着‘尊重、互信、对等、互惠’的原则，继续扩大和加强多领域、多形式的对话交流，尊重和照顾彼此重大关切，培育和增进战略互信，为构建健康、稳定、成熟的两军关系而共同努力”。2011年7月中国人民解放军总参谋长陈炳德上将与来访的美军参联会主席迈克尔·马伦海军上将举行会谈时，曾经达成了在2012年上半年举行中美海上军事安全工作小组会议和年度会议的一致意见。习近平副主席访美行程中专门访问五角大楼更是为中美两军关系未来的发展增添了新的动力。以往因为对台军售等结构性问题而搁置的中美军事关系，一直处于相互指责与高度不透明的状态。媒体也曾经预言中美两国未来很可能在敏感地区发生军事冲突。但是，习近平副主席访美期间提出的“两军关系服务于中美合作伙伴关系的大局”的行动方针，美国国防部长帕内塔和美军参谋长联席会议主席邓普西对习近平副主席访美的高度肯定，都为两军增进交流、建立稳定关系奠定了基础。

进一步推动中美两国在重大议题上寻求共识，增进互信，是中美两国实践从合作伙伴关系到新型大国关系转型的现实路径。中国还有很大的崛起空间，美国既无法阻挡，也无法颠覆。因此，最有效的共处方式就是双方在现有合作基础上，继续寻找共同点，探索共同利益的深层内涵。中美之间的结构性矛盾依旧存在，双方在亚太地区的博弈越来越成为全球关注的焦点。同时在推进联合国改革，解决地区热点问题，防范与应对恐怖主义，防止大规模杀伤性武器扩散，建立朝鲜半岛永久和平机制，推动全球经济实现强劲、可持续与平衡的增长，达成



创建新的生态环境的全球共识等领域，双方的交集随着中美实力对比的变化，越来越需要更多的沟通与合作来解决一些不必要的阻碍与误解。中美构建新型大国关系将会为其他新兴力量提供一个范式参考，为建设和平、繁荣、稳定的国际新秩序作出贡献。

## From Partnership to New Great-Power Relations

*Yuan Peng Song Yingying*

**Abstract:** From President Hu Jintao's visit to the United States in January 2011, at which time two countries reach the compromise of constructing the cooperative partnership with mutual respect and mutual benefit, to Vice president Xi Jinping's visit to the United States in February 2012, at which time we advocate the new model of relationship of great powers that "have no predecessors, but open a new door for the arrivals" between China and the United States, the main theme of Sino-US relation is that summarize the basic experience and regularity, and assess objectively the emergence of problems and changes between China and the United States in recent years, then picture out the new framework and route-map of the future of Sino-U. S. relations. In this paper, we analyze the background, the major achievements and the positive impact of President Hu's visit in America. Also we pointed out that the newly emerging problems between China and the United States, which demonstrate the basic paradigm and framework guiding Sino-U. S. relations in the past forty years is not suitable comprehensively. Thus the various contradictions and problems still grim, while various problems cannot be solved alone by a high-visit. Vice President Xi Jinping's visit is the expansion and enrichment of President Hu's visit, while President Hu and President Obama already reached a great consensus. During Vice President Xi Jinping's visit, the consensus of building new model of China-U. S. relations between two national leaders, laid the important ideological basis and practical starting point for the next phase of Sino-U. S. relations. Local and non-governmental exchanges, as well as the military relations, are expected to become important focal points.

**Key Words:** 2011; Sino-U. S. Relations; New Great Power Relations; Foreign Policy of America

# B. 21

## 后 记

本期《美国问题研究报告》（美国蓝皮书）将年度主题定为“美国全球及亚洲战略调整”。之所以选择这一主题，主要是因为自2011年以来世界形势经历了一系列重大变化，针对这些变化，美国的全球和地区战略正在进行深度调整，这其中既包括反恐战略的调整、中东政策范式的转换，也包括战略“东移”，尤其是美国的战略“东移”已经和正在对我国的周边环境产生深刻影响。深入认识这些变化和调整对于我们客观把握世界局势的发展脉络具有重要的现实和学术意义。为此，本报告编委会预约9篇稿件围绕着“美国全球和地区战略调整”这一主题展开讨论。其中重点话题是美国的战略“东移”。为了对这个问题有更加全面、深入的认识，本编委会不仅预约有关专家对相关问题最近进展进行分析和评估，而且邀请黄平教授和赵全胜教授分别从美国综合国力变化的过程和美国东亚政策的演变两个视角，对这个问题进行更深入的探讨。相信这种多角度、有跨度、有深度的讨论有助于深化我们的相关认识。

由于本年度主题涉及的问题比较多，所以来稿量也比较大，相对挤占了“美国政治、经济和社会”以及“中美关系”两个部分的稿件数量。因此，在这两个部分，我们只选取了一些最热门的话题展开讨论，有些投稿因篇幅的原因不得不舍弃，对此，编委会对投稿人深表歉意。

本着鼓励学术争鸣和创新的精神，本书的编者在稿件的编辑过程中对各篇稿件只做了文字处理和篇幅压缩，以求尽可能地尊重作者的原意。所有文章所阐述的观点只代表作者个人意见，既不代表作者所在的机构，也不代表本书的编者。

在本书编撰的过程中，我们得到了院内外、所内外专家和同仁的大力帮助。我们诚挚感谢空军指挥学院乔良将军，中国社会科学院荣誉学部委员陈宝森先生，美国美利坚大学亚洲研究中心主任赵全胜教授，中国现代国际关系研究院美国研究所所长袁鹏研究员和宋莹莹副研究员，清华大学中美关系研究中心主任孙哲教授和刁大明博士，北京大学国际关系学院朱锋教授，国家发改委学术委员会



主任张燕生先生，北京师范大学金融研究所所长贺立平教授在百忙之中为本皮书提供了宝贵的稿件。诚挚感谢中国社会科学院科研局王立强先生和陈黎女士为相关立项给予的帮助和指导。诚挚感谢社会科学文献出版社谢寿光社长和祝得彬、段其刚、刘娟编辑为本书出版提供的大力支持与协助。诚挚感谢所党委书记孙海泉、办公室副主任许安结所做的大量保障工作。诚挚感谢周琪、王孜弘、姬虹、袁征、王荣军各位研究室主任在本书策划、组稿、修订过程中付出的大量心血。诚挚感谢所内研究人员临时放下自己的研究课题为本书撰写稿件。诚挚感谢张超同志所做大量烦琐的编辑工作。

由于时间和水平限制，本书难免存在不少疏忽、遗漏和不尽如人意之处，诚挚望读者批评指正。

《美国问题研究报告》是我国美国问题研究学界共同的园地，诚挚欢迎国内外学界同仁不吝赐稿。

编者

2012年4月10日