

第二届奥巴马政府内外政策前瞻

周 琪

[内容提要] 奥巴马总统连任之后，仍将面临在政治上严重分裂的美国公众和一个民主党不占优势的国会。这将给他在第二任期内解决国内问题带来极大的困难。这些问题包括避免坠入“财政悬崖”，实施医保改革法，推动气候变化政策，以及制定新的移民法。在外交政策方面，第二届奥巴马政府将延续其把战略重心放在亚洲的政策。在对外交班子进行调整之后，其执行外交战略目标的手段和风格将可能发生一些变化。本文将对促使奥巴马总统做出战略调整的因素、其亚太战略与前两任美国总统的亚太战略的差别、其第二任期内亚太战略的重点，进行预测和分析。

奥巴马在 2012 年的大选中获得连任后，人们普遍关注哪些国内外议程将成为第二届奥巴马政府的施政重点？其内外政策将会有哪些延续或变化？其外交战略的实施将对中美关系产生怎样的影响？本文将对这些问题进行一些探讨。

奥巴马第二任期的国内政策重点

奥巴马连任之后，不仅面临着美国公众在政治上的分裂，而且面临着一个民主党不占优势的国会。民主党在 2010 年的中期选举后丧失了众议院的多数席位，在参议院中的多数席位也减少到 60 席以下，而且两党在参众两院的表决中基本上完全以党派划界，在医改法案、预算法案等重大问题上都难以达成妥协。2012 年大选的结果延续了这种状况。国会的选举结果是，民主党和共和党在参议院赢得的席位之比是 53:45，其余 2 席为无党派人士所得；在众议院的 435 个席位中，共和党与民主党获得的席位之比是 233:195。这意味着奥巴马要想在国会通过任何有实质意义的改革法案，都会遇到巨大的阻力。

表 1 2008 年、2012 年大选中持党派立场的选民投票比较 (%)

党派	占选民数量比例	支持奥巴马的比例 (2012)	支持罗姆尼的比例 (2012)	支持奥巴马的比例 (2008)
民主党	38	92	7	89
共和党	32	6	93	9
无党派人士	29	46	50	52

数据来源：“Exit Polls 2012: How the Vote Has Shifted,” November 6, 2012,
<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/2012-exit-polls/table.html>.

在美国国内经济方面，根据美国商务部经济分析局的统计，美国 GDP 的增长在 2012 年的第三季度达到了 3.1%，比第二季度的 1.3% 有了大幅度的提高。这也是 2011 年底以来美国经济达到的最快增长率。这一增长速度源于出口和消费的增加，以及州和地方政府开支的增长。美国的住房市场也呈现出缓慢而稳定的改观。此外，一个对于美国民众来说十分重要的指标是，从 2011 年年底以来，美国的失业率呈现出稳步下降的趋势，2012 年 8 月下降到 8.1%，9 月下降到 7.8%。美国劳工部公布的数据显示，10 月份的失业率为 7.9%，新增加的非农业工作岗位为 17.1 万个；11 月份的失业率仍为 7.8%；12 月份新增加的非农业工作岗位为 15.5 万个。截至 2012 年 10 月，美国经济状况的好转已使就业人数连续 25 个月持续增长，与奥巴马 2008 年当选时相比，增加了 58 万个工作岗位。然而，虽然经济状况的好转有助于奥巴马赢得大选，许多经济学家却并不期待 2012 年第一季度的美国经济会有大的改善。美国全国商业经济学会的 48 位经济学家的最新预测是，美国第一季度的 GDP 增长率仅为 1.8%，受其影响，失业率也不会有大幅度的下降。此外，奥巴马所采取的应对“财政悬崖”的措施可能会减缓美国经济的复苏速度。

在这种国内经济、社会形势下，奥巴马在第二任期将面临一系列紧迫的国内问题，而且大部分都是其第一任期内遗留下来的任务。第一个也是最为紧迫的问题是，必须在 2013 年 1 月 1 日之前在国会中就削减美国政府财政赤字的问题达成妥协，防止联邦政府坠入“财政悬崖”。否则，为了避免政府债务超过法律规定的上限，国会将自动启动减少赤字的计划。在增税的问题上，民主党和共和党具有不同的理念。奥巴马政府主张为了促进美国社会的公平和消费，应主要对富人增税；共和党则认为对富人大幅度增税会破坏私人投资的积极性，从而更加不利于就业状况的改善和经济的复苏。在“财政悬崖”的压力下，众议院终于在最后一刻达成了妥协。根据妥协方案，从 2013 年开始，政府将向个人年收入高于 40 万美元或家庭年收入高于 45 万美元的富裕人群增税，这些人群的所得税税率将从现行的 35% 上调至 39.6%。这是美国近 20 年来首次上调个人所得税税率。据估计，这将在未来 10

年中为美国政府带来大约 6 千亿美元的岁入。但是，经济学家们担心，增税和削减开支可能给美国经济带来新的衰退，使失业率重新回到 9%。

为了避免债务危机，美国国会曾于 2011 年通过预算控制法案，规定将由民主党和共和党议员组成一个减赤“超级委员会”，负责拟定在 10 年内削减 1.21 万亿美元预算的具体方案，其中国防开支和非国防开支（即社会保障和教育开支等）各占一半，否则当政府财政赤字达到 16.4 万亿美元的上限时，将启动自动减赤机制。但是，这个委员会在当年 11 月宣告谈判破裂。2012 年 12 月 31 日，美国联邦政府的举债额度已经达到了 16.4 万亿美元的法定上限，但法律允许财政部采取临时性措施，维持联邦政府运行约两个月。这就意味着到 2013 年 3 月 1 日，如果美国参、众两院未能通过减赤计划，减赤机制将自动启动。由于民主党和共和党未能就减赤计划达成妥协，奥巴马于 3 月 1 日晚签署了总统令，正式启动自动减赤机制。这样一来，就 2013 财年而言，奥巴马政府必须在 7 个月内削减 850 亿美元的财政开支。

自动减赤计划的实施意味着未来 10 年内美国联邦预算将减少 1.2 万亿美元，其中包括已经得到批准的减赤数额。美国的国防预算将在 10 年内每年削减 500 多亿美元。美国国防部长莱昂·帕内塔（Leon Panetta）于 2013 年 1 月 10 日表示，应对国防预算削减的措施将可能包括减少军事设施保养，停止雇用文职人员，以及暂停签订采购合同。

奥巴马政府在第二任期内面临的第二个问题是，如何实施新的全民医保法。全民医保被认为是奥巴马执政以来取得的最大成就。奥巴马在第一任期内投入了全部个人资本来推动医保法案的通过，在做出极大的妥协之后，于 2010 年 3 月 21 日成功推动众议院以 219 212 票的微弱优势通过了《患者保护与平价医疗法案》（The Patient Protection and Affordable Care Act）。然而，该法案通过之后，美国国内的质疑之声从未间断，共和党人更是耿耿于怀，一直在伺机推翻该法。围绕医改法的争论焦点是其中的“强制参保”条款。反对者认为，美国宪法并未赋予政府强制民众参与医保的权力，医保法干涉了个人自由，因此应被视为违宪。全美相继有 26 个州出现了“医改违宪”的诉讼。2011 年 8 月，设在亚特兰大的联邦第十一巡回上诉法院裁定医改法违宪，并将此案提交最高法院裁决。2012 年 6 月 28 日，美国最高法院以 5 票对 4 票裁定，医保改革法的大部分条款没有违宪，包括其中的“强制参保”条款。医保改革法将于 2014 年全面实施，联邦和各州议会及州政府都将面临如何执行医改法的细节问题。由于民主党和共和党在这些问题上仍然存在极大分歧，可以预料，医保改革法的实施仍将会面临重重困难。

第三个问题是，如何推行奥巴马政府的气候变化政策和能源政策。奥巴马总统在上任之初就着手改变小布什政府时期的美国能源政策，把能源改革放在其政策的优先位置。他在第一任期内制定的能源政策是在未来 10 年投资 1.5 千亿美元，以

实现三个目标，即刺激经济，减少温室气体排放和提高能源安全。

尽管奥巴马第一任期的能源政策和气候变化政策未见明显成效，但是，美国能源供应形势发生了很大的变化。国际能源机构估计，到 2020 年，由于美国页岩气产量的急剧增长，美国将超过沙特阿拉伯成为世界上最大的能源生产国。它还预测，美国石油产量将在未来若干年内迅速增长，2020 年将达到 1110 万桶/日。到 2030 年，天然气（包括页岩气）将取代石油成为美国最大的能源来源。根据美国政府的统计，与 2011 年同期相比，2012 年前 7 个月美国能源消费所产生的二氧化碳排放下降了 5.3%。这主要是由于在前 8 个月中，美国使用天然气发电的比例有了大幅度提高，占发电量的比例从上一年度的 24% 提高到了 31%。

美国能源信息署 2012 年的统计显示，美国石油产量从 2008 年到 2011 年提高了 14%。它预测，到 21 世纪 20 年代末，美国的石油年产量将从 23.4 万桶/日提高到 750 万桶/日；美国的石油进口量在未来 10 年内将下降 50% 以上，从现在的 1000 万桶下降到 400 万桶。同时，美国天然气的年产量在 2008 年至 2012 年之间提高了约 14%。这样一来，到 2020 年，美国天然气的产量将超过消费量，届时将会有天然气净出口。美国的可再生能源产量也会有所提高，但它对美国能源产量的贡献相对较小，主要来自太阳能，其产量在未来 30 年中将提高 3%。到 2035 年，石油和天然气将可以满足美国能源需求的 55%，但来自风能、太阳能和乙醇的能源不会超过 11%。另一方面，2012 年美国的石油消费下降到 1890 万桶，比 2006 年下降了 8.4%。国际能源机构预计，在未来的几十年中这一数字还会持续下降。

奥巴马在其第一任期内的能源政策是建立在全球能源短缺和美国能源供应过度依赖进口的现实基础上的，而现在情况似乎发生了变化。有一种看法认为，美国进入了一个“能源充足”的时代。在新的局面之下，奥巴马是否还会延续其第一任期的能源政策？

有两个情况使得奥巴马不得不对其第一任期的能源和气候变化政策做适当的调整。其一，与奥巴马第一任期的前两年不同，民主党现在已经不能再在国会两院的投票中取得必要的多数票。这意味着如果奥巴马想在国会通过有关气候变化的法案，基本没有成功的希望。其二，由于美国面临债务危机和联邦财政赤字，奥巴马政府已经不可能像在第一任期那样，为资助绿色能源的项目投入上百亿美元。这两种情况都限制了奥巴马的政策选择。

奥巴马在竞选中表示，美国的能源开发将创造就业岗位和经济繁荣，因此他支持石油、天然气、清洁煤及可再生能源的生产。在这一表态中，他并没有显示出对传统能源的“偏见”，但他对气候变化的关注并没有改变。奥巴马在再次当选后的第一周就表示，他将在第二任期内同国会合作，在不损害美国经济的前提下制止人类造成的气候变化，在未来的年月里寻求跨党派的支持来应对全球变暖问题。

在能源政策方面,对温室气体排放进行更严格的限制一直是奥巴马和美国环保署的优先考虑。为此,奥巴马将继续推动把煤炭发电改为天然气发电。预计环保署很快将根据 2007 年美国最高法院的规定,为新建的火力发电厂的二氧化碳排放设定更为严格的排放标准,以抬高其成本。由于大选期间“桑迪”飓风和其他气候异常事件重新引发了美国国内对气候变暖的担忧,环保组织坚持要求征收碳排放税。其目的是通过抬高石油、天然气和煤炭的价格,来促进对其他能源的选择。

目前,页岩气开发在美国具有良好前景。美国能源界对页岩气将给美国能源供应状况带来的改观寄予厚望。然而,页岩气开发必须使用注水压裂技术和化学物质,这将带来新的环保问题。环保主义者已于 2012 年要求对此制定新的环保规章,这有可能放缓美国页岩气产量的增长速度。此外,环保组织还担心加拿大“拱心石”(Keystone) XL 石油管道项目会造成环境破坏,因为这一管道将穿过美国中部的含水层到达美国海湾海岸炼油厂。由于担心环境受到破坏,奥巴马已于 2012 年 1 月否决了这一项目。

在具体政策方面,奥巴马在第二任期内需要决定的事项包括:是否完全取消对石油和天然气生产部门的补贴;是否说服国会继续给予可再生能源和电动汽车技术补贴;是否在加拿大为其“拱心石”XL 石油管道项目重新规划路线之后为其开绿灯;是否执行有关页岩气开发的规章;是否征收碳排放税。这些都将对美国未来的能源发展方向带来深刻的影响。

第四个问题是,奥巴马政府必须全力以赴地在国会推动通过移民改革法。移民改革是奥巴马在 2008 年竞选期间就做出的承诺,他曾藉此赢得了大多数拉美裔和亚裔选民的支持。在 2012 年的大选中,奥巴马又极大地得益于这两个族裔尤其是拉美裔的支持。

表 2 2008 年、2012 年大选中少数族裔投票比较 (%)

族裔	占选民数量比例	支持奥巴马的比例 (2012)	支持罗姆尼的比例 (2012)	支持奥巴马的比例 (2008)
白人	72	39	59	43
黑人	13	93	6	95
拉美裔	10	71	27	67
亚裔	3	73	26	62
其他族裔	2	58	38	66

数据来源:“Exit Polls 2012: How the Vote Has Shifted,” November 6, 2012, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/politics/2012-exit-polls/table.html>.

奥巴马在第一任期内曾多次敦促国会通过与非法移民有关的移民改革法案,但都无功而返。为此,他尝试采用一些灵活政策来处理移民问题。2012年6月,奥巴马宣布将暂停遣返在幼年时期进入美国的守法的年轻非法移民,并向他们发放工作许可证,条件是这些移民在非法进入美国时年龄低于16岁,目前年龄在30岁以下,在美国连续生活5年以上,在美国高中毕业或获得同等学历,或者仍在就读,或在军中服役,并且没有任何犯罪记录。奥巴马在此次大选的后期也表示,他将在连任后第一年的上半年在国会提出新的移民改革法。为了不失信于在大选中曾给予他关键支持的拉美裔和亚裔选民,奥巴马必须履行其在选举中做出的承诺,因此移民改革也将成为奥巴马第二任期前两年的紧迫任务。2013年3月4日,奥巴马政府的国土安全部部长珍妮特·纳波利塔诺(Janet Napolitano)表示,“移民改革是本年度国土安全部优先于网络安全的立法问题”。

奥巴马之前的美国亚太战略

奥巴马总统在连任之后很快用行动表明,在其第二任期,他将仍然把美国外交战略的重心放在亚洲。大选日过去不到两周,奥巴马就启动了其连任后的首次国外之旅,出访了泰国和缅甸,随后参加了在柬埔寨金边举行的东亚峰会。虽然新任国务卿约翰·克里(John Kerry)的首次出访对象是欧洲和中东九国,但这被视为安抚美国的欧洲盟国以平衡美国全球战略之举,并不意味着美国的战略重心有所改变。

在分析奥巴马政府的“再平衡”战略之前,我们不妨先来回顾一下从冷战结束到奥巴马当政之前的美国亚太政策,借以观察奥巴马的“再平衡”究竟给美国的亚太战略带来了怎样的调整。

冷战结束以后,克林顿时期的美国亚太战略与冷战时期相比并没有发生明显的变化,其特征仍然是以美国为核心的“辐轴”式联盟体系,即以美国与日本、韩国和澳大利亚等国的双边安全同盟为核心,维持亚太地区的均势,确保美国在亚太扮演地区秩序主要保障者的角色,防止新的“地区霸权”威胁美国的地区领导者地位。在战略手段上,美国把双边主义视为核心的政策手段。

小布什当选总统之后,无论是其本人还是他的国家安全顾问赖斯,最初都把中国看成是“亚太地区稳定的潜在威胁者”和一个“战略竞争者”,而不是克林顿政府所说的“战略伙伴”。小布什政府还多次表现出对亚太地区力量失衡的担忧,因此设定了如下的亚太政策目标:通过加强与亚洲盟友和地区大国的关系,防止中国成为美国地区主导权的挑战者。为了实现美国的战略目标,小布什政府在执政之初对亚太和对华政策的设想是,明确地把加强与日本的防务同盟作为美国亚太战略的

基础，启动美日韩三国安全与防务磋商机制，加强与澳大利亚的双边关系，协调与印度等地区大国的关系，加强对台湾的保护。小布什总统曾在 2001 年 4 月表示，如果台湾受到攻击，美国将尽其所能协防台湾。

然而，小布什政府针对中国的战略调整构想还未来得及实施，九一一事件就发生了，迫使美国政府重新调整其全球战略，将反恐作为全球战略的首要任务。这一调整为中美关系的改善带来了转机。在反击恐怖主义和防止大规模杀伤性武器扩散成为小布什政府首要任务的情况下，对于美国来说，建立美国主导下的国际合作变得十分重要。无论是在反恐战争中还是在诸如朝鲜核危机这样的防扩散问题上，美国都需要中国的合作。布什政府不再将中国视为“战略竞争者”，而是很快转向寻求发展同中国的“建设性合作关系”。2002 年的美国《国家安全战略报告》也把中国看作美国在亚太地区促进稳定、和平与繁荣的重要因素。

2004 年底小布什再次当选总统后，美国的对外政策仍以全球反恐和防扩散为中心，军事资源和关注重点仍然集中在中东地区，小布什政府的亚太政策也因此得到了延续。不过，事实上，在小布什政府的第二任期内，美国在继续以反恐为首要战略目标的前提下，对亚太地区有了一些新的关注点。

首先，美国开始对中国的崛起感到担忧。对美国而言，中国在经济和军事上的迅速崛起是一个前所未有的挑战。美国认为，中国正在东亚地区加紧开展排斥美国的地区主义外交，积极参与东亚峰会、东盟+1、东盟+3、东盟地区论坛、东北亚自由贸易区等地区合作机制，试图缩小美国在东亚的影响。美国还对中国的未来走向感到极大的忧虑，认为中国在美国进行反恐战争的过程中获益最大，正在成为亚洲的经济中心，而且中国正在利用这一优势，把它转化为政治和战略力量。

其次，美国开始担心自己有可能被孤立亚太地区的多边合作机制之外。在美国进行全球反恐战争的同时，亚太地区的多边合作机制迅速发展。除前面提到的地区组织外，上海合作组织的机制化建设也在不断取得新进展，合作重点开始从反恐和打击犯罪向有针对性的军事合作扩展。由于担心这些地区合作将把美国排斥在外，美国官员开始在不同场合强调美国历来是亚太地区的一部分，反对任何将美国排除在亚洲事务之外的做法，并大力强调亚太经合组织（APEC）在地区合作中的重要性。

然而，虽然冷战结束后美国一直声称将继续承担亚太地区和平与安全的责任，通过加强同盟关系来维持其在亚太地区的影响力和威慑力，但总体而言，在小布什政府时期，美国的外交重心一直集中在亚洲之外的地区。这主要是因为九一一恐怖主义袭击发生之后，美国把反恐战争的重点放在了中东地区。由于阿富汗战争和伊拉克战争吸引了美国的主要注意力，亚太地区在小布什政府外交政策中的重要性自然相对而言下降了。

奥巴马担任总统之前美国发布的最后一份关于亚太地区的安全战略报告，是1998年发布的《美国东亚-太平洋地区安全战略》。这份报告提出，美国的战略重点是加强美国与其亚太地区主要盟友的关系，并促进民主化进程和地区安全。然而从那时起到奥巴马当选总统的10年间，亚太地区至少发生了四个重要的变化：1. 亚太地区在全球经济和政治中的分量日益加重。2. 中国的经济迅速发展，影响力不断扩大。3. 更多的亚洲国家成为核国家，印度和巴基斯坦先后加入了核俱乐部，朝鲜也在放手进行核试验，同时还存在着用于制造大规模杀伤性武器的技术、材料向其他国家和非国家行为者扩散的危险。4. 多边合作日趋加强，政治对话、经济一体化以及全球化带来的发展营造出了一个新的寻求合作的氛围。

在这种情况下，美国政府的亚洲政策受到了美国国内人士和美国的亚洲盟国的批评，东盟国家也感到美国忽略了它们。在奥巴马首次当政前后，美国国内外外交政策圈中出现了一批要求新政府重新思考美国的亚太地位的政策分析报告。其中特别值得一提的，是后来担任亚太事务助理国务卿的柯特·坎贝尔（Kurt Campbell）等人在2008年6月发表的报告《平衡权力：美国在亚洲》（The Power of Balance: America in Asia）。该报告指出，在小布什时期，“虽然美国也在亚洲取得了一些战术上的成就（如2004年海啸之后在东南亚开展的救灾行动），加强了美国与日本和韩国的同盟关系，与中国和印度进行了更多的建设性交往，但是这些战术性的成果并没有集合成为一个成功的全面战略。美国的战略由于偏重于伊拉克和阿富汗而削弱了其向亚太地区进行重大权力转移的能力，这对美国传统上在这一地区平衡权力的作用构成了很大的挑战。”正是在这种背景下，新一届的奥巴马政府开始认真地重新思考美国的亚太战略。

奥巴马政府第一任期的战略“再平衡”

2008年底和2009年初，奥巴马在其首次当选总统的最初时日就指示其国家安全班子进行一项战略评估，包括对全球局势和美国战略重心的评估。评估的结论是，美国在全球的力量部署不平衡。这一评估导致奥巴马政府做出了一系列关键性决定。奥巴马由此认为，美国的关注点和军力部署过于集中在中东地区，从而严重忽略了亚太地区。

综合来自美国各方面的分析，促使美国进行战略“再平衡”的原因主要包括：

1. 世界经济和政治中心正在向亚太地区转移，亚太地区在全球的战略重要性显著提高，经济重要性日益增长，成为世界上经济最活跃的地区和发展速度最快的地区。美国强烈希望能够维持其在亚太地区的领导地位，同时参与并受益于亚太地区的经济发展。美国亚太事务助理国务卿坎贝尔2010年1月在国会作证时说：“毫

无疑，美国本身是一个太平洋国家，在地理、军事、外交和经济所有方面，亚洲和太平洋都将必须应对 21 世纪的挑战，并抓住 21 世纪的机会。当亚太世纪来临且影响新的国际关系时，美国必须提高和加深在这一地区的战略参与和领导作用。”2012 年 11 月 15 日，美国国家安全顾问托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）在解释亚太地区对美国的重要性时说，到 2015 年，亚洲的 GDP 将占全球 GDP 的 30%；到 2017 年底，亚太地区将贡献美国之外的全球经济增长的 50%。他指出，亚洲占美国商品和服务出口的 25%，占美国商品和服务进口的 30%；美国对亚洲的出口为大约 240 万美国人提供了工作，而且这一数字还在继续增长。美国在亚洲的强有力的贸易和投资，对美国的经济复苏和长期经济实力而言至关重要。

2. 中国在亚太地区的经济实力和影响力日益增长，对美国的地区领导地位构成了挑战。根据美国国会研究局的分析，美国尤其担心随着军力的日益增强，中国会以更自信的方式提出对有争议的海洋领土的要求。这将对航行自由和美国在该地区投放兵力的能力造成限制。

3. 当美国深陷于伊拉克战争和阿富汗战争时，美国尚不具备进行战略重心转移的条件。然而，美国已于 2011 年底从伊拉克撤军，并承诺将于 2014 年底结束美军在阿富汗的全部作战任务，这使得美国得以逐步从中东地区抽身。此外，随着 2011 年 5 月本·拉登被击毙，基地组织的势力受到沉重打击，这使得奥巴马总统可以在 2012 年初宣布“美国翻过了十年反恐战争的一页”。在这种条件下，美国可以开始认真制定和贯彻其战略“再平衡”计划了。

4. 美国面临着严重的债务危机。美国政府为伊拉克和阿富汗战争投入了大量经费，2008 年以后为了应对金融危机，又投入了巨额资金。这使得美国联邦债务在 10 年间大幅度增长，从 2000 年的 5.628 万亿美元增加到 2011 年 8 月的 14.5807 万亿美元，超过了 2010 年美国的国内生产总值（14.5265 万亿美元），占国内生产总值的比例也从 2001 年的 56.4% 增加到 2008 年的 83.46%，2011 年突破 100%。美国财政赤字占美国国内生产总值的比例在 2009 年已突破了 10%。美国债务危机不仅导致美元在 2011 年 8 月的美国主权信用评级中从顶级的 AAA 级下调至 AA+ 级，造成美国这个世界最大经济体的国债信用首次从顶级跌落，而且美国民主和共和两党在解决债务危机上的僵局几乎导致政府再度关门。在债务危机的压力下，占政府开支约 20% 的国防开支（其中还没有包括对伊拉克和阿富汗的补充开支）必须被大幅度削减，美国政府不得不把被压缩的预算集中使用，其战略目标也不得不收缩。在 2012 年初宣布的新《国防战略指南》中，美国的目标不再是确保“同时在两个主要战场长期作战的能力”，而缩小为“能够在打一场战争的同时阻击另一个地区的侵略”，而且在对军事战略思考的说明中把联邦预算的削减与国防战略收缩的关系表述得非常明确。

在进行战略重心转移的过程中，奥巴马政府首先做出了一些象征性的姿态。国务卿克林顿上任后的首次出访对象就是亚洲国家。这是自 1961 年迪安·杜勒斯 (Dean Rusk) 担任国务卿以来，美国国务卿首次把亚洲作为其上任后的首访地区。奥巴马在白宫会见的第一位外国领导人是日本首相。2009 年 7 月，克林顿国务卿代表美国政府与东盟国家外长签署了加入《东南亚友好合作条约》的文件。2009 年 11 月，奥巴马在访问日本时发出了第一个明确信息——“我是美国的第一位太平洋总统。”他表示，美国将更多地参与亚洲事务，并宣布美国将参与跨太平洋伙伴关系协议(TPP)。2010 年 1 月 21 日，奥巴马政府的亚太事务助理国务卿坎贝尔在参议院外交关系委员会的东亚和太平洋事务小组委员会上作证时强调，“在亚太世纪到来之际，在新的国际环境下，美国必须加强和加深它在这一地区的战略参与和领导作用。”2010 年 1 月，克林顿国务卿在檀香山发表外交政策讲话，第一次引人注目地提出美国要“重返亚洲”。这次讲话和她 2010 年 10 月在夏威夷发表的讲话以及 2010 年 5 月美国发布的《国家安全战略》报告都表明，美国已经做出了把战略重心放在亚太地区的明确选择。

随后，奥巴马政府通过一系列外交和军事部署，使战略“再平衡”的内涵逐渐清晰。这些部署包括：强化美国与亚洲盟友（如日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等国）的安全同盟关系；增加在亚太地区的军事部署，在未来 10 年内把 60% 的海军军力部署在太平洋地区，并在该地区举行更多的军事演习；发展同东南亚、南亚国家的新伙伴关系；加强美国对东南亚国家多边机构的制度性参与，以增强其在亚洲的存在感；加强亚太多边经济体系（如亚太经合组织、跨太平洋伙伴关系协议）的建设；谨慎处理与中国的竞争与合作关系。按照 2011 年 11 月美国总统国家安全顾问多尼隆的解释，美国战略“再平衡”的最终目标是，通过影响亚太地区的规范和规则，促进美国在这一地区的利益，确保“国际法和国际规范得到遵守，商业和航海资源得到保障，新兴大国与其近邻建立相互信任的关系，通过和平手段解决争端。”这些目标显然都有所指。

在奥巴马政府第一任期内，美国已经在亚太地区采取了大量行动来彰显美国的战略再调整。东亚地区发生的一些事件也为美国宣示“重返”亚洲提供了契机。2010 年 3 月，韩国“天安”号警戒舰在执行巡逻任务时被击沉，韩国方面经过调查后认为是朝鲜所为。为此，美韩两国于 2010 年 7 月和 10 月分别在中国的东海和黄海举行了两次联合军事演习。7 月 23 日，东盟地区论坛外长会议在越南河内举行，克林顿国务卿在会上宣称，美国在南海岛屿争端问题上保持“中立”，但是维护南海国际航道的“航行自由”关系到美国的利益，有关各方在南海争端问题上应遵从国际法。这一表态标志着中美两国在南海问题上的争论的开始。

美国“再平衡”战略的重点是巩固其与亚洲传统盟国的关系。自 2011 年起，

美国不断加强在亚太地区的军事部署，巩固与日本、韩国和澳大利亚的安全同盟关系。本来布什政府已经从韩国撤出了 40% 的美国军队，并撤出了部署在朝鲜和韩国之间的非军事区的军队，减少了美韩之间军事演习的规模和频率，但奥巴马政府逆转了这一做法。美国增加了其在韩国的驻军，在 2012 年之前的 3 年时间里，与韩国联合举行了一系列朝鲜战争以来规模最大的联合军事演习。美韩之间还达成了多项防务协定。2012 年初，美国国防部宣布了提高美国在朝鲜半岛军事能力的计划。

2011 年 7 月，美国和澳大利亚海军以及日本海上自卫队在濒临南海的文莱近海举行军演。这是美日澳三国首次在中国南海附近举行军演。2011 年，奥巴马在访问澳大利亚时宣布，美国将在澳大利亚达尔文港驻军 2500 人。2012 年 1 月 5 日，奥巴马在五角大楼宣布美国国防战略指南《维持美国的全球领导地位：21 世纪国防的优先任务》时，第一次对加强亚太地区的军事部署作出明确表态。在美国政府的赞许下，作为对美日防务同盟的补充，日本同菲律宾、越南签署了战略伙伴关系协定，扩大了同它们之间的防务合作和军事交流。2010 年，澳大利亚、日本和韩国军队首次加入了美菲之间以“肩并肩”命名的年度军事演习。此外，美国扩大了美日联合海军演习的规模，以准备对有争议的岛屿进行防御；与菲律宾达成了新的出售武器协议；恢复了同印度尼西亚和新西兰的防务合作。

美国还积极发展与其他亚洲国家的全新伙伴关系，特别在与印度和缅甸的关系发展上下了很大的功夫。奥巴马于 2010 年 1 月表示支持印度成为联合国安理会常任理事国，并同意放松对印度出口军民两用高科技设备的限制，在核供应国集团等国际组织中支持印度。2011 年 11 月，美国国防部向国会提交了一份《美-印安全合作报告》（U.S. - India Security Cooperation Report）。报告认为自 2004 年以来，“曾经不熟悉的两个国家之间的不成熟关系，已经发展成为真正的伙伴关系。”美印防务关系在过去 10 年中得到了加强。美国国务院已经制定了加强美印双边安全合作的 5 年计划，并确定将在四个主要领域改善和扩大同印度的关系，包括联合举行军事演习，开展国防贸易和支持印度军队的现代化，在诸如人道主义援助和救灾等领域开展合作，以及开展与其他亚洲伙伴的合作。

美国与缅甸的交往也日趋频繁，鼓励缅甸政府放松对国内的政治控制，促使其向民主选举转变。2012 年 7 月 11 日，美国与缅甸正式恢复了大使级外交关系，同日奥巴马总统宣布准许美国公司在缅甸投资。美国还免除了缅甸的数十亿美元债务，给予它大规模的发展援助，并对它进行了大量的新投资。第二任期伊始，奥巴马首次出访就选择了缅甸，这使他成为首位访问缅甸的在任美国总统。奥巴马访问期间会见了缅甸政府和反对派领导人，包括昂山素季和其他非政府组织成员，并表示如果缅甸政府做出正确选择，美国将成为缅甸可靠的伙伴。

同时，美国还加强了同越南的关系。从 20 世纪 90 年代起，历届美国政府都拒绝了越南想要同美国发展防务关系的愿望。然而 2010 年，美国国务卿克林顿和国防部长盖茨多次访问了河内。克林顿国务卿甚至号召建立美越战略伙伴关系。2010 年底，美国同越南进行了自越南战争结束以来的首次联合海军训练。从那时起，美国海军每年都同越南海军举行联合演习。两国还签署了关于防务合作的谅解备忘录。美国也加强了同柬埔寨的合作。2010 年，柬埔寨加入了美国领导的“合作海上备战训练”（Cooperation Afloat Readiness and Training），克林顿国务卿明确警告柬埔寨政府不要过于依赖中国。

另一个重要方面是，美国进一步扩大了其在制度化框架下对东盟的参与。美国政府比以往更加重视同东盟国家的关系，不仅试图在中国与东盟国家的领土争端中发挥调解和斡旋作用，而且寻求在制度化的框架内与这些国家发展关系。这一点从美国对东盟活动的参与中可以看出端倪，其中最为引人瞩目的是美国对东盟峰会的参与。2009 年，美国与东盟在新加坡举行了首届峰会。在峰会上，奥巴马邀请东盟首脑于 2010 年访美。2010 年 9 月，第二届美国-东盟峰会在纽约召开，会议主要讨论南海争端和美国与东南亚迅速增长的贸易关系。美国在会上承诺，它将在该地区的事务中发挥强有力的作用。双方会后发表了联合声明，强调了“海上安全”、“自由航行”的重要性。2011 年，美国正式加入由东盟主导的包括东盟峰会、10+1 和 10+3 的东亚峰会机制。这标志着美国正式成为东（南）亚国家组织的一员。

根据美国国务院的归纳，在奥巴马的第一任期中，美国设立的与东盟国家有关的组织和项目包括：1. 于 2010 年 6 月设立驻东盟使团，从而成为第一个设立这类使团的非东盟国家。2. 设立美国—东盟奖学金项目。除美国—东盟富布赖特计划（U.S. - ASEAN Fulbright Initiative）外，支持美国和东盟成员国的学者在设于美利坚大学的东盟研究中心举行研讨会，讨论如何解决该地区的重大问题。3. 为加强与东盟国家之间的协调，美国亚太事务助理国务卿坎贝尔每月都与由东盟成员国驻华盛顿大使组成的东盟华盛顿委员会举行会议。4. 对东盟的救灾管理提供制度支持。5. 建立美国—东盟杰出人士小组（U.S.—ASEAN Eminent Persons Groups）。6. 美国太平洋司令部于 2011 年向东盟派出一名国防事务联络官，旨在鼓励美国国防部和其他政府机构就东南亚地区的多国安全项目分享信息，并鼓励国防部深入参与和东盟防务事务有关的论坛，包括东盟国家国防部长扩大会议。此外，美国还希望于 2012 年 10 月举行的东盟海事论坛扩大会议制度化。

奥巴马政府第二任期的亚太战略重点

与第二次世界大战之后的美国亚太战略相比，奥巴马政府在第一任期内的亚太战略既有延续性，又具有某些新的特征。延续性表现在，美国继续寻求通过维持其在东亚的大量驻军和介入该地区的重大外交事件，来维持地区的稳定、安全和美国在亚太地区的领导地位。

另一方面，美国的“再平衡”战略具有四个值得我们重视的新特征：

第一，美国声称其战略“再平衡”不仅是军事方面的，还是政治、经济和文化方面的。然而到目前为止，它实际执行的首先是军事方面的“再平衡”，例如声明将把60%的海军军力部署在亚太地区；保证国防开支的削减不以减少亚太或中东地区的军事存在为代价；计划在澳大利亚新部署2500名士兵，在新加坡部署新的军事设施。凡此种种，表明美国将扩大其在亚洲的军事存在。

第二，美国的“再平衡”战略不同于以往的美国亚太战略，不仅强调要加强同传统盟国的关系，而且致力于建立新的伙伴关系，在实际行动上表现为积极加强同中国的近邻印度、印度尼西亚、缅甸和越南等国的关系。

第三，用更具战略性的、统一的方法来处理亚太事务，在亚太地区更加一致和审慎地运用各种权力和影响手段。其表现之一就是美国更多地参与东南亚国家的多边机制。

第四，重新认识和界定“亚太地区”的概念，把印度洋也纳入其中。例如，克林顿国务卿在《外交政策》杂志上提出，“未来的政治将取决于亚洲”，“亚太地区已经成为全球政治的关键驱动器”，亚太地区是指“从印度次大陆到美国西海岸”的地区，“这个地区跨越两大洋——太平洋和印度洋，它们日益通过海运和战略连接在一起”。助理国务卿坎贝尔则表示，在行动上把印度洋和太平洋联系在一起，是美国战略思考面临的下一个“挑战”。这样的思考源于存在着大量穿越这两大洋的海上运输。据估计，有50%的世界船运和70%的船载石油和汽油运输通过印度洋，其中绝大部分是运往东亚地区的。

2013年3月11日，美国总统国家安全助理多尼隆在亚洲协会解释美国的亚太战略时再次强调，亚洲的未来与美国的未来日益深深地联系在一起。他指出，在经济上，亚洲已占到全球GDP的四分之一，未来5年预计美国之外的全球经济增长的近一半将来自亚洲。他强调，这一增长正在支持重塑地区的强有力的地缘政治力量——中国的地位在上升，日本在恢复活力，韩国在兴起，一个“向东看”的印度与东南亚国家之间的关系比以往任何时候都更加密切。因此，在奥巴马的第二任期，美国将继续执行其“再平衡”战略。这是一个“全面的、多维度”的战略，其

重点是“加强同盟关系；加深同新崛起的国家的伙伴关系；同中国建立稳定的、有成效的、建设性的伙伴关系；促进建立和完善地区体制；帮助建立可持续分享繁荣成果的地区经济体系结构”。这些也是美国亚太战略的五大支柱和奥巴马政府第二任期的亚太政策重点。更具体地说，这五大支柱是：

第一，美国将继续加强与亚洲传统盟友的关系，即与日本、韩国、菲律宾、澳大利亚等国的关系。从小布什政府到奥巴马政府，美国的这一既定战略从未受到战略调整的影响。其中，美日关系仍然被美国看作是地区安全和繁荣的基石。此外，美国的“再平衡”不仅是把战略重心转移到亚太地区，而且在亚太地区把战略重心更多地放到东南亚，这是因为它认识到东南亚的重要性在日益增长。

第二，美国将继续在亚太地区发展与新兴国家的伙伴关系，特别是与印度、印度尼西亚和缅甸的关系。正如多尼隆所言，美国把同印度这个“世界上最大的民主国家”的关系，看作是“21世纪起决定性作用的伙伴关系之一”。美国也将努力发挥印度尼西亚作为“全球伙伴”的潜力，欢迎它积极参与地区多边论坛。此外，美国支持缅甸的政治民主化和改革，鼓励它向外界开放，并与美国建立伙伴关系。

第三，美国将继续寻求建立同中国的建设性关系。多尼隆指出，奥巴马总统赋予了中美关系极大的重要性，因为他认识到，“如果没有中国的参与和中美两国之间广泛的、富有成果的和建设性的关系，就几乎不可能应对世界上的外交、经济和安全挑战。”多尼隆反对用“对手”和“对抗”来定义中美关系，认为一个崛起的大国和一个现存大国之间并不注定会发生冲突，能否避免冲突取决于两国领导人是否选择和努力建立现存大国和新崛起国家之间的新型关系模式。美国将加强同中国的经济关系，寻求同中国共同努力来通过G20促进国际金融稳定，应对诸如气候变化和能源安全这样的全球挑战。

第四，美国寻求继续加强地区体制，帮助建立与经济、外交和安全相关的地区规范，重点是谋求与东盟国家在制度化的框架内发展关系。美国已经与东盟之间建立了很多合作组织和项目，这些合作不仅是军事方面的，还包括经济发展、文化交流和救灾管理等方面。在奥巴马的第二任期内，美国仍将继续推动这些多边区域合作。

第五，美国将进一步推进跨太平洋伙伴关系协议。美国把这看作是在亚太地区建立经济体系结构的核心，表示该协定将建立在下述条件之下：其成员国共同遵守高标准，消除对商品和服务准入的障碍，处理新的贸易问题，尊重建立在规范基础上的经济框架。

与2012年大选后10天内多尼隆对奥巴马外交战略的解释不同，多尼隆于2013年3月发表的政策演讲更加强调美国对中美关系的重视，明确表示拒绝选择遏制中国的政策。这反映出奥巴马政府把中国领导人的换届和奥巴马的连任看作是

“带有新机会的中美关系的新阶段”。当然，需要注意的是，美国并没有改变一个固有的看法：美国同中国的关系是合作与竞争共存。为了建立现存大国和崛起大国之间的新型关系模式，美国倡议保持和改善中美之间的交流渠道，并在对双方关系重大的问题上进行实际合作。在这些方面，美国有几个特别重视的问题：

1. 加深中美之间的军事对话，认为这是消除中美之间不安全的来源和潜在竞争的关键。

2. 更加重视网络安全，强调网络安全是美国政府所有层次关注的问题和打算同中方讨论的一个关键问题。在美国看来，鉴于美国和中国这两个世界上最大的经济体都极大地依赖于网络，网络安全已经不仅关系到军事方面，而且关系到经济方面。奥巴马政府要求中国政府采取认真措施，调查和制止破坏网络安全的行动，并希望中国参与直接对话来建立网络空间方面的行为准则。这显然将成为未来中美关系中的一个新的重要关注点。

3. 密切关注亚太地区的领土争端，表示坚决反对通过压制或使用武力的手段来推进领土要求。美国可能会更多地介入亚洲地区的争端，尤其是中国与其周边国家的领土争端，主要是南海争端和钓鱼岛争端。这些问题在奥巴马第一任期的后期逐渐升温，已成为影响中美关系的新的矛盾点。美国面临的挑战是，如何既保持自己在盟国中的安全保障信誉，又防止因介入地区争端而损害中美关系，进而损害美国自身的利益。

4. 坚持朝鲜必须放弃大规模杀伤性武器和弹道导弹项目。美国表示不能接受朝鲜成为一个核国家，不会在朝鲜寻求发展可能对准美国的核导弹时袖手旁观。在这个问题上美国将谋求与中国的新政府进行合作。

结 语

可以预料，在奥巴马的第二任期内，中美关系在保持总体稳定的情况下仍会呈现出摩擦不断的模式。不过，随着政府外交班子的调整，第二届奥巴马政府执行其外交和对华政策的风格会有所变化。前国务卿克林顿咄咄逼人的外交风格预计将会被新任国务卿克里较为理性和克制的风格所取代。当然，中美之间的这些摩擦也会为双方加强对话和沟通提供契机。

总体来看，与小布什时期相比，奥巴马时期的美国亚太政策既有延续性，也有变化。小布什执政期间，美国一直关注中国崛起带来的影响，希望通过加强与亚太地区国家的同盟和伙伴关系来维持美国在该地区的主导权，但这一目标受到了反恐战争的牵制。而在奥巴马的第一任期内，这个目标开始得到落实和贯彻。美国在亚洲地区的利益，如地区稳定、航行自由、商业流通自由、促进民主和人权等，并没

有发生变化。有所变化的是，美国开始更多地介入亚洲地区的事务，而且介入的手段和方式发生了改变。其目的是针对中国的影响力在亚太地区不断扩大的事实，继续维护美国在该地区的利益，并维持美国的地区主导地位。

最后，我们也应当看到，在第二届奥巴马政府继续推行其战略重心东移的政策之时，中东地区的紧张局势仍然是美国面临的最棘手的问题。伊朗核问题、叙利亚的政治危机、2014 年底美军撤离阿富汗的计划，都是美国面对的难题。此外，美国要想在中东建立一个稳定的新秩序，可能要经过一个漫长的过程。如果中东各国的政治经济形势长期得不到好转，甚至趋于恶化，美国将不得不在该地区投入更大的精力。这对美国执行其“再平衡”战略可能构成一个牵制。

（周琪：中国社会科学院美国研究所研究员）

2012年美国国会选举与 新一届国会对华政策走向

刁大明

[内容摘要] 2012年的国会选举是一场两党回归基本盘的选举。在两党极化趋势得以延续的同时,民主党由于少数裔等人口结构变动而在南方某些共和党基本盘内略有斩获,共和党则在“茶党”势力的驱动下进一步右倾保守化。基于对选举结果的判断可以预见,国会内两党的对峙将长期化,新一届国会将继续与奥巴马在内政外交等领域展开拉锯战与恶斗。这无疑扭曲着美国的国家利益,令美式民主深深陷入迷思。就对华政策而言,新一届国会或延续其扰乱中美关系稳步、健康发展的“不和谐音”角色:分立府会关系或诱发对中国议题的炒作,无形中给两国关系带来不必要的成本;关键委员会及其领袖、关键非正式连线组织、关键涉华议员甚至“茶党”议员的调整与变动,也在一定程度上增加了国会在涉华问题上消极行动的可能。

2012年是美国的大选年,总统选举吸引了全世界的关注。在奥巴马凭借在任者的优势顺利连任的同时,作为立法机构的国会也同步进行了换届选举,产生了与奥巴马及其行政机构分享联邦权力的第113届国会。要清晰了解和把握新府会将如何在未来两年掌舵美国的内政外交,国会选举及选后华府政治走势是需要观察的关键问题。

2012年国会选情

按照制度惯例,2012年的美国国会选举涉及三分之一的国会参议员(共33位)和全部国会众议员的改选换届。虽然规模上与2010年的中期选举无异,但因时逢总统选举,所以并未得到如中期选举那样的高度关注。

从选前情况看,本次换届席位在党派分布上对民主党较为不利。在参议院方面,虽然选前民主党以53席比47席占据多数,但本次换届的33个席位中有23个由

民主党人占据，变动幅度更大。具体而言，谋求连任者中有 16 位民主党人、6 位共和党人；退休者中有 7 位民主党人或与民主党结盟者、3 位共和党人；初选落败者仅有 1 名共和党人。就民主党而言，本次换届席位中的 6 个是 2006 年中期选举时从共和党手中赢得的。其中既包括密苏里州、蒙大拿州等传统保守州，也包括俄亥俄州、宾夕法尼亚州及弗吉尼亚州等摇摆州，且在任参议员均为首次谋求连任，存在一定风险。就共和党而言，来自印第安纳州和缅因州的资深参议员理查德·卢格（Richard Lugar）和奥林匹娅·斯诺（Olympia Snowe）分别因初选失败和自动退休而将席位开放给两党，制造了较大的不稳定性。同时，马萨诸塞州的斯科特·布朗（Scott Brown）和内华达州的迪安·赫勒（Dean Heller）皆为首次竞选谋求完整任期，也面对很大挑战。在众议院方面，选前共和党人以 242 席比 193 席占据多数。具体来讲，谋求连任者中有 217 位共和党人、165 位民主党人；退休者中有 19 位共和党人、21 位民主党人；初选落败者中有 6 位共和党人、7 位民主党人。这就意味着，民主党将面对更多的共和党在任者，其重掌众议院多数的几率相对较小。

从选举结果来看，共和党虽然在众议院以 234 席比 201 席维持了多数，但已流露出一定的民意劣势。从区域分布变化来看，共和党仅在西北中（West North Central）地区和东南中（East South Central）地区的席位比重实现了小幅上升。一般而言，西北中地区基本上属于偏向共和党的保守农业地区，而东南中地区则属于共和党传统保守的所谓“深南”基本盘。相比之下，共和党失分最多而民主党斩获最多的是新英格兰地区和太平洋沿岸地区，这就意味着民主党进一步巩固了其传统基本盘。与此同时，共和党在南大西洋、西南中（West South Central）等地区的比重略有下降。在很大程度上，这可以解释为拉美裔等少数裔选民在该地区人口比重的上升对共和党保守派构成了一定的挑战。此外，在涵盖俄亥俄州、印第安纳州、威斯康星州、内华达州、科罗拉多州等多个摇摆州的东北中（East North Central）地区（即“五大湖地区”）和落基山区，奥巴马表现更佳。这直接导致了民主党在该地区席位的增长。概括而言，本次国会众议院选举是一次回归、延续政治传统的选举，同时也表现出民主党在南部人口结构发生变化的地区及大湖区、山区等摇摆地区的优势略有扩大的趋势，但两党的地缘分野并未出现重大变动。

与在众议院中维持少数不同，民主党较为意外地在参议院巩固并扩大了多数席位。若计入与民主党结盟的缅因州新当选的独立人士安格斯·金（Angus King），民主党将以 55 席比 45 席占据多数党地位。具体来讲，民主党不但稳固了 2006 年首次赢得的 6 个席位，而且还增加了马萨诸塞州和印第安纳州的两个席位。共和党在失去三个席位的同时，仅从民主党手中夺得了内布拉斯加州的一个席位。从这四个党派易手的席位看，马萨诸塞州和缅因州回归到民主党自由派传统基本盘，内布

拉斯加州回归到共和党的基本盘,印第安纳州的变动则是两党胶着之中民主党略占优势的结果。换言之,参议院选举基本上与众议院选举的风格吻合,只是延续了政治版图的传统,并未发生重大重组。

影响国会选举结果的主要因素

从选情发展态势与结果评估来看,2012年国会选举大致存在着三个至关重要的影响因素,即2010年美国人口普查后国会众议院分布与选区的重新调整、总统选举的“下摆效应”(Presidential coattails),以及共和党内部“茶党”势力的影响。

其一是2010年人口普查后的国会众议院席位调整与选区重划。2012年大选是第一次基于2010年人口普查结果的联邦、州及地方层次的选举。根据联邦宪法,国会众议院席位及其选区的分布必须每10年根据新的人口普查结果重新划分。选区划分是各州的内部事务。目前有34个州由州议会进行划分,州议会多数党及州长是实际决策者。另外17个州由无党派或跨党派的独立委员会来主持划分,但仍旧由州议会享有最终决定权,州长也发挥较大影响。

根据2010年人口普查的结果,传统上倾向于共和党的保守州(如得克萨斯州、亚利桑那州、佐治亚州、内华达州、南卡罗来纳州、犹他州等)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”为数较多(如伊利诺伊州、马萨诸塞州、密歇根州、新泽西州、纽约州等)。此调整从静态角度看对共和党选情更为有利,但从动态角度看,则意味着这些“共和党州”正在经历着人口的增长与结构调整,长期而言可能酝酿着政治风貌的流变。

如果考虑到各州州议会和州长在选区重划中所扮演的角色的话,也可以得出对共和党选情有利的统计结论。49个州的两院制州议会中,有25个州的议会两院在2011年到2012年的选举周期内同时被共和党人控制,而唯一一个一院制的州即内布拉斯加州的州议会也在同时期处于共和党的控制之下。在这26个由共和党控制议会的州中,共和党所占据的众议院席位比率变化约为-0.9%,其绝对值远低于众议院2.4%的整体变化率。而在16个州议会由民主党控制的州中,共和党所占据的众议院席位比率的变化率则约为-6.4%,其绝对值远高于2.4%。这组数据对比说明,共和党通过控制州议会并进而控制选区重划,在很大程度上遏制了其在众议院选举中的席位缩水。此外,在州议会多数和州长同为共和党人的22个州中,共和党所占据的众议院席位比率的变化为-1.5%,而在州议会多数和州长同为民主党人的11个州中,这个数字上升为-8.2%。这一鲜明对比再次说明,各州共和党借助人口普查所导致的选区重划确保了众议院多数优势的维持。

其二是总统选举的“下摆效应”。与2010年国会中期选举最大的区别在于，2012年国会选举与总统选举同步，且受后者左右较大。在大选中，选民的投票率往往增加，总统所在政党的国会议员候选人更易借总统的东风而当选，即所谓的总统“下摆效应”。

从本次选前民调判断，奥巴马和罗姆尼两位候选人都存在一定民意压力。一方面对奥巴马而言，美国经济始终复苏缓慢，而失业率数据也长期处于在任总统谋求连任的历史警戒阈值的7.2%以上，致使其支持率呈现出下滑态势；另一方面，罗姆尼从初选以来就较难赢得党内保守派的绝对信任，存在降低保守派投票率的可能性。但即便如此，从各州的选举结果看，两党在总统选举的造势都不同程度地助推了国会选举。

以国会众议院选举为例，在将选举人团票投给奥巴马的26个州中，民主党所占据的席位比率上升了5.7%，其中只有艾奥瓦州（-10%）、新泽西州（-3.8%）、俄亥俄州（-2.8%）和宾夕法尼亚州（-9.1%）四个州有所下降。而在罗姆尼胜选的24个州中，共和党所占据的比率上升了2.9%，其中只有亚利桑那州（-1.8%）、路易斯安那州（-2.3%）及得克萨斯州（-5.2%）三州略微下行。两党候选人所斩获的各州内本党所占众议院席位比重的上升幅度都超过了众议院的整体变化率（2.4%），其中的“下摆效应”可见一斑。对几个出现逆向变化的州可以用一些特殊情况加以解释：艾奥瓦州、俄亥俄州以及宾夕法尼亚州均为摇摆州，罗姆尼阵营投入较大，自然一定程度上弱化了奥巴马的“下摆效应”；而亚利桑那州、路易斯安那州和得克萨斯州的情况则可以理解是为拉美裔等少数族裔人口激增而导致政党版图出现细微调整端倪的结果。

其三是共和党内“茶党”力量的极端化。虽然在兴起初期，“茶党”始终表现为在财经议题上持保守立场，在其他社会议题上略显多样化态势，但自2012年竞选周期开启以来，“茶党”却呈现出两个鲜明的发展趋势：其一是反对长期在任者与华府圈内人的反智、反传统倾向；其二是在社会议题上趋于保守化，即与传统社会议题极端保守派“合流”。

在国会特别是参议院选举中，“茶党”的新趋势可谓拖累了共和党。一方面，“茶党”挑战资深在任者的倾向广泛表现在多个州的竞选当中。在印第安纳州，正是由于“茶党”支持的保守派人士理查德·默多克（Richard Mourdock）的挑战，才导致了资深在任者理查德·卢格无法获得提名，进而使本来具有在任者优势的席位转为两党的“必争之地”。在缅因州，正是因为面对党内“茶党”势力的威胁，温和派奥林匹娅·斯诺才选择了不再谋求连任，进而使该席位进入民主党或自由派的觊觎之中。在得克萨斯州、内布拉斯加州和犹他州，共和党内具有一定政治经验和名望的候选人或在任者均面临“茶党”新人的极大压力。

第 113 届国会下的府会僵局

2012 年大选在延续与变化之中落下帷幕。2013 年 1 月 3 日和 20 日，由两党分治的国会和连任总统奥巴马先后就位，华府新一轮驴象博弈旋即拉开序幕。

本次大选之后，虽然众议院共和党人达不到推翻总统否决的 290 席，但参议院民主党人无法达到阻止共和党人冗长发言的超级多数（60 席），因而任何一方在府会博弈中都不具有主导优势。奥巴马推行的政策立法有可能得不到众议院的放行，也有可能参议院中遭遇某个共和党人的冗长发言而被搁浅。共和党人的政策议程虽然可以在众议院顺利过关，但却无法逾越参议院和总统审批环节。在这种“弱分立府会”的微妙关系背景下，民主党和共和党双方极有可能在多个提议上陷入毫不妥协的僵局。

首当其冲的是联邦财政议题。表面上看，财政议题的核心任务是决定采取何种方式减少赤字，即对哪些项目进行削减，对哪个群体增加税收；本质上，该议题暴露了两党对政府职能与定位所采取的不同立场之间的严重分歧。就目前的情况看，该议题包括如何应对所谓的“财政悬崖”与债务上限，是否延续小布什时期巨额的减税计划，以及削减国防开支和削减社会福利项目等多个政策困局。自 2011 年 7、8 月份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，无力彻底解决赤字与债务的难题。到 2012 年年底，美国联邦债务已飙升至 16.365 万亿美元，并呈现出持续增长的态势。2013 年开年以来，“财政悬崖”的债务危机暂且推延至 5 月下旬，2013 财年正式拨款法案则需要 3 月 27 日前获得通过。这些难题都摆在奥巴马和共和党人面前。

鉴于特别联席委员会机制无效，奥巴马将在 2013 年 3 月 1 日按照 2011 年《预算控制法案》（Budget Control Act of 2011）的规定，启动“自动减支”程序。该程序要求在 2013 财年剩余的 7 个月中减少开支 850 亿美元，预期可能造成约 70 万个就业岗位流失，并拖累今年美国经济增长率 0.6 个百分点。本次减支中的 460 亿美元需要从国防支出中削减。虽然该数字仅占两院通过的 2013 财年国防支出（6310 亿美元）的大约 7.3%，并不会造成重大负面影响，但如果两党在财政议题上出现周期性僵持，自动减赤将势必在多个财年持续实施，进而可能成为减缓美国军事投入的长期性消极因素。

其二是奥巴马的全民医改计划。该计划自 2010 年 3 月得到国会通过和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”。2012 年 6 月，美国联邦最高法院在保守派占据优势的前提下竟然未判决其违宪，这也进

一步激怒了保守派势力，后者发誓要将该医改计划废除。奥巴马的医改计划是从2010年到2018年分年度展开的一项步骤复杂的计划，仅2013年的安排步骤就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。在掌握国会众议院多数和可以在参议院搁置议程的情况下，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有效实施。就其手段而言，可以直接立法，也可以通过其他立法手段，如在拨款法案中附加可以改变政策授权的和解修正案等。如果共和党采取行动，奥巴马必然会全力保护全民医改这一重要的“政治遗产”，届时府会对抗将一触即发。

其三是奥巴马尚未兑现的一系列变革承诺。奥巴马在2008年当选时许下的承诺大都未能在其第一任期内兑现。这些承诺涉及移民改革、新能源、控枪、同性婚姻等议题，将在奥巴马第二任期的政策议程中有所体现。随着拉美裔等少数裔在美国人口结构比重中快速增长，移民政策俨然成为两党争夺未来选票的制胜法宝。奥巴马在2012年的连任很大程度上正是得益于少数裔的支持。因此，移民改革计划将如何展开，国会中的共和党人将如何在此议题上分享少数裔的选票，同时制衡奥巴马，都是值得关注的问题。新能源产业特别是清洁能源与气候问题，也是奥巴马一直倡导的政策议程。桑迪胡克小学枪击惨案发生之后，控枪议题再度上升为棘手的公共政策问题。这两个议题属于民主党自由派的主导议题，不但可能招致国会共和党人的阻击，甚至未必得到民主党内温和派的全力支持。例如，国会参议院多数党（民主党）领袖哈里·里德（Harry Reid）就长期与拥枪组织密切交往，在控枪议题上立场模糊。同性婚姻问题在现阶段获得联邦政府的立法支持显然是难以想象的，但随着联邦最高法院对各州同性婚姻议题的可能的介入，奥巴马势必再次公开声援同性婚姻，从而或将招致国会共和党人的反弹。值得注意的是，这些议题在推进过程中可能受到两党财政预算拉锯战的挤压，从而无法获得充分的立法空间，甚至沦为讨价还价的牺牲品。

第113届国会的对华决策走向

在华府的对华决策过程中，国会因素始终扮演着“瓶颈”的负面角色。需要解释的是，这种负面角色并非是国会作为一个整体而扮演的。它所造成的负面影响源于某些身居要职者或关键议员的推动。这也符合国会相对多元而碎片化的立法风格与决策模式。

委员会领袖的变动

在委员会立法决策过程中，委员会领袖拥有召集会议、设定议程、安排各分委员会构成、雇用委员会助理、参与所有审议、代表委员会向全会提交法案等权力，扮演着无可替代的角色，甚至被称为“国会山上的王公”。

具体到参议院层次，20 个委员会中的 17 个委员会此次进行了领袖调整，有 21 位参议员将接任委员会领袖。考察以往的投票记录可知，这 21 位议员中的 15 人参与过 2000 年给予中国最惠国待遇投票，投反对票者仅为 5 人，8 人参与过 2000 年解除中国军售的贸易制裁投票，投赞成票者为 2 人。由此可见，这些议员在对华经贸议题上相对理性，而在军事安全议题上则偏向保守，其中共和党方面的一些新领袖更为值得关注。

首先，接任军事委员会首席成员的吉姆·英霍夫（Jim Inhofe）持有极为传统的保守意识形态立场。来自保守农业州俄克拉荷马州的英霍夫因其意识形态偏见，一贯持有负面的对华立场。他曾于 2000 年脱离本党主流意见，投票反对给予中国最惠国待遇。近年来，英霍夫出任对外关系委员会东亚与太平洋事务分委员会成员，多次提案攻击中国。例如，2011 年，英霍夫曾与民主党人吉姆·韦伯（Jim Webb）一道提出决议案，要求禁止中国在南海地区“使用武力”。决议案一味偏袒越南、菲律宾等国，强调美国军事力量以保护自由为目的而对南海地区的介入及在该地区的持续存在。2012 年，英霍夫还曾以“危及美国国家安全”为由，无端质疑中国海洋石油总公司对在墨西哥湾拥有开采设施的一家加拿大石油公司的收购计划。可以预见，作为意识形态偏见的抱持者和所谓“中国威胁论”的鼓吹者，英霍夫一旦占据参议院军事委员会首席成员的职位，极有可能就南海问题等东亚周边安全议题向中国发难。

出任环境与公共工程委员会首席成员的戴维·维特（David Vitter）的涉华立场记录也比较复杂。在 2000 年的最惠国待遇投票中，维特投过赞成票，但近年来这位路易斯安那州的共和党人却在能源方面成为批评中国的旗手式人物。2011 年他曾在参议院提出法案，要求中国、印度和俄罗斯在温室气体减排方面与美国等发达国家统一标准。同时，维特还时常宣扬中国在与世界各国展开能源竞争，变相炒作“中国威胁”之说。如此看来，维特在意识形态和经济竞争方面对中国持有极为负面的态度。主导环境领域的立法之后，他势必继续刁难中国，牵绊中美能源与高新技术等领域合作的正常推进。

相比较而言，接任对外关系委员会首席成员的鲍勃·科克（Bob Corker）更具理性温和态度，并更为倾向于支持自由贸易。这位 2006 年当选的田纳西州国会参议员在 2011 年 10 月参议院审议、投票通过施压人民币汇率法案的过程中曾多次

公开表示反对，认为该提案不仅无助于美国经济，反而会导致世界两大经济体之间的贸易战争，“不是答案而是麻烦”。从这个角度看，其领导下的对外关系委员会可能对华持有较为审慎的态度，尽量避免极端化。

民主党方面，前任对外关系委员会主席约翰·克里（John Kerry）受命出任国务卿，来自新泽西州的鲍勃·梅内德斯（Bob Menendez）则接任委员会主席。作为第 113 届国会唯一的民主党籍拉美裔参议员，梅内德斯属于国会山上较为积极的“反华派”，在人权、经贸、台湾等议题上都曾有消极涉华行为记录。第 112 届国会期间，梅内德斯曾于 2011 年 5 月发动其他 44 位参议员联名致信奥巴马，要求向台湾出售 F16C/D 战机；于 2012 年 6 月与其他 4 位参议员联署提出涉及中国政治制度与人权事务的负面决议案；于 2012 年 9 月与其他 20 位参议员联名致信众议院议长约翰·博纳（John Boehner），要求众议院及早通过向中国施压的人民币汇率法案。由此可见，需要对梅内德斯在国会参议院的权势攀升倍加关注，特别是他掌握外交事务立法权力后，势必为中美关系制造更大的障碍。此外，值得一提的是，梅内德斯与鲍勃·科克同为 2006 年首次当选、2012 年刚刚连任。两位非资深议员执掌批准外交条约、外事任命等重大涉外事务的对外关系委员会，或将为未来美国外交走向带来某些不确定性。

相对于参议院，众议院的情况可能更为负面。全部 21 个委员会中有 10 个面临领袖的更新，12 位众议员将接任委员会新领袖。根据以往的投票记录观察，这 12 位议员中有 7 人参与过 2000 年给予中国最惠国待遇的投票，投反对票者为 4 人；12 人全部参与过 2005 年禁止对华军售的投票，投赞成票者为 7 人。由此可见，这些议员在对华经贸和军事安全议题上均更多地显露出负面立场。

共和党方面最引人注目的当属外交事务委员会的新任主席人选。前任主席伊利安娜·罗斯-莱蒂南（Ileana Ros-Lehtinen）因任期限制离职，来自加州的埃德·罗伊斯（Ed Royce）接任。罗伊斯态度较为暧昧，虽然支持给予中国最惠国待遇，但却同意禁止对华军售。他更为关注经贸事务，一方面重视中美经贸关系，另一方面担忧中国经济的快速发展会对美国国家和市场造成所谓的“挑战和威胁”。必须高度警惕的是，罗伊斯属于国会山上彻头彻尾的“亲台派”，不但是台湾连线的最初参与者之一，而且在过去的两年中曾 6 次提出涉台提案。在罗伊斯看来，“中国是台湾最大的威胁”，为了解决这一“威胁”必须采取经济与安全防卫两个手段。一方面，他极力推进美台自由贸易协定（FTA）、台湾赴美免签等政策，主张“事实就是美台贸易对台湾安全至关重要”；另一方面，他强烈要求美国对台出售包括 F16C/D 战机在内的先进武器，称“台湾面临着世界上最复杂而致命的军事威胁。……为了回应中国的崛起，其邻国正在强化与美国的安全关系，出售 F16 给台湾将释放一个积极的信号。”此外，罗伊斯与陈水扁、蔡英文等民进党人士保持着密切关系，

陈、蔡赴美都得到了其热烈欢迎。他还曾致信马英九，要求同意陈水扁保外就医。

在民主党方面，将接任外交事务委员会首席成员的纽约州民主党人埃利奥特·恩格尔（Eliot Engel）在涉华议题上采取的主动行动较少。此前，恩格尔曾投票反对给予中国最惠国待遇，支持认定中国为汇率操纵国和施压于人民币升值。根据这些投票记录可以推测，恩格尔或应在经济竞争层面对中国持负面态度。2008年6月，时任国会众议员外交事务委员会西半球分委员会主席的恩格尔曾主持了题为“中国在西半球的新挑战”的听证会。顾名思义，此次听证会旨在讨论中国在西半球给美国带来的挑战。在开幕讲话中，恩格尔强调了中国在西半球的“扩张”为美国带来的紧迫性，并特别提出了“中国和台湾在西半球的外交竞争”，其潜台词不乏以台湾问题牵制中国的意图。同时，在2011年底朝鲜领导人金正日去世后，曾经访朝的恩格尔在接受采访时表现出对东北亚事务的浓厚兴趣和对不同意识形态国家的明显偏见。从这些言论或可判断，恩格尔的对华态度极有可能出现意识形态与经济竞争方面的双重负面倾向。此外，恩格尔因其犹太裔身份而热衷于中东事务，或将在巴以问题等方面介入更多，要求奥巴马政府平衡亚太与中东的战略布局。

涉华关键议员的变动

首先，2003年和2005年国会两院相继建立的多个涉华连线组织（caucus）值得关注。国会选举后，国会涉华连线成员的留任率基本超出两院全会的整体留任水平，规模最大的众议院台湾连线成员的留任率略低于整体水平。具体而言有三个方面的动向：其一，2012年大选没有在根本上改变国会内有组织涉华行为的现实。其二，涉华连线组织的参与行为在一定程度上可能有助于议员的连选连任。其三，在涉华连线有助于议员连选连任的基础上，人权等意识形态议题在这个维度上的作用更为突出。

第二，从选举结果看，涉华关键议员在2012年国会选举中发生变动者并不多。这在一定程度上说明，本次选举不会从根本上改变目前国会在对华决策中的瓶颈作用。炒作人民币汇率议题的缅因州国会参议员奥林匹娅·斯诺、炒作人权与经贸议题的伊利诺伊州国会众议员唐·曼祖罗（Don Manzullo）和宾夕法尼亚州国会众议员蒂姆·霍尔登（Tim Holden）等人因退休或在初选中败北而结束了其国会立法生涯。现任国会众议院台湾连线主席之一的内华达州民主党人谢丽·伯克利（Shelley Berkeley）挑战在任者共和党国会参议员迪安·赫勒的尝试宣告失败，进而离开国会，导致台湾连线领导层的新一轮洗牌。不过，在过去四次国会选举中，有三次（2006年、2010年和2012年）都存在涉华连线领袖从国会众议院脱颖而出并角逐国会参议员的情况，其中两人当选。这也足见涉华连线对其政治生涯的显著推进效果。

第三，“茶党”在本次国会选举中呈现出某些负面作用，但在新一届国会两院中，“茶党”议员的规模并不会发生实质性缩减。从选举结果看，参议院中的“茶党”议员将达到10位，在整个国会参议院共和党人中占据五分之一强；而第112届国会众议院“茶党连线”的61位议员中有50位成功连任，再计入可能加入连线的新当选者，其规模至少可以得到维持。随着国会权力结构的重组，一旦这些议员在某些关键委员会或党团内处于重要职位，将有可能发挥更为重大的作用。已有一些研究就“茶党”在外交议题上的立场展开讨论，大体判断“茶党”内部存在着干预主义与孤立主义两种对立的外交决策倾向，当前以前者占上风。在干预主义和孤立主义的交互作用下，“茶党”一方面强调军事威慑与遏制，一方面强调贸易保护主义，这显然不利于中美关系的稳定发展。这种态度在2012年大选中共和党候选人的涉华议题炒作中也可可见一斑，而且极有可能影响到新一届国会的立法过程。

结 语

在1980年以来的五次在任总统谋求连任的选举中，国会选举结果均为在小幅波动的同时总体上维持了选前的两党实力对比。2012年的选举也不例外。从选举结果看，虽然民主党在总统和国会两院选举中都实现了不同程度上的胜利，但驴象对峙的格局并未得到平衡或被打破。在府会互动意义上，新一届国会将继续过去4年中奥巴马与国会共和党人就经济刺激计划、医疗改革、财政赤字、税收、移民、教育、能源等多个议题所展开的拉锯与缠斗。

新一届国会在延续驴象分治的华府政治困境之余，极有可能继续发出扰乱中美关系稳步、健康发展的“不和谐音”，但其介入程度可能不会发生重大改变，将依旧扮演“背景音”的瓶颈角色。一方面，僵持分立的府会关系可能诱发两党政治人物继续炒作中国议题，借机吸引眼球或转嫁责任，在无形中给两国关系带来不必要的困扰。另一方面，在对华政策的实施上，关键国会委员会及其领袖、关键国会非正式连线组织、关键涉华议员甚至“茶党”议员的调整与变动现况，也在一定程度上增加了国会涉华消极行动的可能性。

在后金融危机时代，中美关系已成为牵动全球事务的最为关键的双边关系。其涉及领域之广、触及利益之多深刻地决定了中美关系哪怕发生些许摩擦，都有可能为两国的正常交往或国际事务的有效解决制造出不可估量的负面成本。这意味着从整体与细节两方面密切关注新一届美国国会的政治和涉华走向，针对关键组织或个人做好预防性外交准备，是刻不容缓和势在必行的。

（刁大明：中国社会科学院美国研究所助理研究员）

美国国家网络安全战略的 演进及其影响

沈逸

[内容提要] 自 20 世纪 70 年代以来,以互联网为代表的信息技术在全球范围内迅猛发展,形成了跨越国界的全球网络空间。美国作为互联网概念、关键技术与核心设备的发源地和最大的软硬件资源占有国,其网络安全战略的演进经历了保护关键基础设施安全、监视控制特定内容信息流动、准备跨界行动以积极防御可能受到的威胁直至形塑全球网络空间信息内容的演进过程。冷战结束以来,特别是奥巴马政府时期,随着美国整体实力的压倒性优势持续减弱,美国在网络安全领域的相对战略优势更加明显,技术创新与网络安全对于美国国家利益的重要性更加突出,网络安全问题在美国国家安全战略整体框架中的重要性日益呈现上升趋势。

2013 年 2 月 19 日,美国网络安全公司曼迪亚特(Mandiant)公布了安全研究报告,指责中国政府支持黑客窃取美国商业机密并转交中国公司的做法不仅损害了美国公司的商业利益,危害了美国国内的就业,而且从战略层面挑战了美国的国家安全。2 月 20 日,白宫发布了一项打击窃取美国商业机密的新战略,其内容基本上援引了曼迪亚特公司的报告,称最新情况显示,针对美国企业的经济间谍和商业机密窃取活动正在加快步伐,通过网络攻击进行的经济间谍活动尤其对美国公司的知识产权造成了威胁。这是网络安全问题影响到国家安全并对大国关系构成挑战的最新事例。在这种背景下,对中国来说,理解美国国家网络安全战略的演进及其影响具有重要的理论价值和实践意义。

全球网络空间基本特征及其发展趋势

在论及美国网络安全战略的演进过程之前,有必要对构成其背景要素的全球网络空间的基本特征及其发展趋势进行简要概述。

以互联网为主要代表的信息技术发展形成了连接全球多数国家的网络空间,并

日趋影响当今世界的发展走势。国际电信联盟与其他相关机构的统计数据显示,截至2011年,全球在线网民人数已达到23亿,发展中国家的互联网渗透率约为25%,发达国家的互联网渗透率达到70%,而冰岛、荷兰、挪威、瑞典四国的互联网渗透率则达到90%;全球网络总体数据传输量为每秒76000G比特,分摊到每个用户大约为每秒34000比特。同时,统计数据显示,全球网络带宽等资源的分布极度不均衡,欧洲互联网用户人均带宽相当于非洲互联网用户人均带宽的25倍;2011年,中国新增约3千万固定宽带用户,约占全球新增宽带用户总数的50%。伴随着技术进步,移动互联网用户也在迅速增加。截至2011年,全球已经有超过10亿移动宽带用户,移动宽带服务需求比上年增加了40%。

摩根斯坦利公司发布的研究报告显示,从苹果公司推出系列手机等产品开始,移动互联网的发展与普及速度迅速提升,世界正在经历从桌面互联网向移动互联网转型的重要阶段。报告指出,在这种转型过程中,掌握了前沿技术并将其有效地转化为商业应用的公司,得以实现跨越式的发展;无法适应这一转型的公司,则将面临迅速衰亡和被淘汰的命运。对于一个国家来说,如果试图将网络产业作为国民经济的支柱产业之一,必须做好充足的准备,以应对来自快速变化的世界的挑战。

2012年5月,成立于1972年的美国最大的风险基金凯鹏华盈(Kleiner Perkins Caufield& Byers,缩写为KPCB)发布了总体上与摩根斯坦利公司的报告相似的报告,但该报告对移动互联网的商业应用发展态势持比较保守的观点,认为桌面互联网将迎来一段重要的发展时光,不会迅速地被移动互联网取代。

综合相关报告所揭示的网络空间基本数据及其对网络空间发展态势的描述,笔者认为,从1960年代、1970年代至今,以互联网为代表的计算机网络通讯技术已经在全球创造了一个将不同类型的行为体密切链接的网络空间。这个空间可以说是由众多不同的“层”(Layer)自下而上叠加而成的。首先是基础层——“物理层”,即众多提供关键服务的服务器、路由器、交换机、终端接入设备,以及将这些设备连接起来的有形或无形的线缆。然后是“逻辑”/“代码”层,即运行于“物理层”之上的软件。这些软件构成并限定了最终用户使用网络的方式和限度。除非具备特定的能力,否则最终用户只能在“逻辑”/“代码”层限定的范围或者说给定的权限内接入网络并使用相关的资源。最后是由互联网的具体用户所创造的“内容”层,即用户通过“物理层”和“逻辑”/“代码”层传播的内容。

在上述网络空间的“三层”基础上,还能细分出两个层次,从而形成一个比较精细的“五层”网络空间模型:

第一个细分出来的层次是单独的“协议层”,位于“物理”层和“逻辑”/“代码”层之间,为一类特殊的软件,即控制物理设备彼此之间通讯行为的通讯协议软

件。这一划分的依据是通讯协议软件在互联网中所占据的特殊地位。协议软件提供用户在网络空间中的关键性身份识别标志,不同版本的通讯协议在很大程度上导致了网络空间权力来源、行为模式与监管难易程度的差别。

现在通行的 IPV4 协议能够提供的通讯地址有限,因此需要由专业机构管理地址的分配。如果想要接入互联网的行为体,需要向掌握地址资源的机构提出申请,因此掌握分配权限的机构便获得了权力。与此同时,有限的 IP 地址使得用户在多数情况下通过共用 IP 地址上网。这个共用地址与用户的真实身份并不挂钩,这使得网络空间的言行至少看起来是“匿名”的,由此造成了用户在网络空间言行的变化。同样因为 IP 地址有限和用户身份难以查证,对网络进行监管有着相当的难度。

正在出现的新型 IP 通讯协议 IPV6 协议带来了全新的冲击。IPV6 协议克服了稀缺性,理论上能够为地球上每一粒沙子单独分配一个 IP 地址。IP 地址的充沛挑战了现有机构通过掌握地址资源而获得的权威,使得每个用户乃至每台设备绑定全球唯一确认的 IP 地址从技术上成为可能。显然这种技术变化将在很大程度上改变网络空间的匿名属性,对政府、公司和用户在网络空间的博弈产生至关重要的影响。

第二个细分出来的层次,是在“内容”层之后细分出来的“关系层”。网络空间传递的内容之中,其实还嵌入了制造、交换、传播、共享这些内容的用户之间的社会关系。在网络空间,需要通过具体的事件、话语、行动和组织来对这一层进行识别。2010 年在突尼斯爆发的“茉莉花革命”后来蔓延到了埃及、利比亚、叙利亚、巴林等地,并最终演变成“阿拉伯之春”。这引发了人们对嵌入在互联网空间的“关系层”的重视。一般而言,互联网最新的应用“社交网络”就被视为是针对这一关系层而专门设计的。它对推进政治变迁的巨大价值已经得到了证明。

上述对网络空间“五层次”模型的介绍主要有三方面的作用:第一,有助于理解互联网演进的历程及其发展趋势;第二,找到网络空间挑战既存政治、社会、经济、文化结构的关键节点;第三,为理解美国的国家网络安全战略提供技术背景。

从“物理层”来看,互联网依据物理层使用的核心设备之一,即互联网接入设备,已经从桌面互联网进入了移动互联网的阶段。这也是电子计算机问世以来,计算机通讯技术发展的第五个阶段。综合摩根斯坦利公司的研究报告,可以总结出桌面互联网与移动互联网的以下主要特点(见表 1):

表 1 桌面互联网与移动互联网特征比较

层次名	桌面互联网	移动互联网
关系层	嵌入内容之中的关系联系	用专门应用在网络空间再现真实的社会关系网络，成为推进互联网发展的重要动力之一
内容层	中心-外围式的内容创造、交换、分配、消费	多中心弱链接为主要特色的自组织网络，动态的内容创造、交换、分配与消费
逻辑/代码层	B/S 架构为主要代表的标准化网络应用	个性化定制的多样化移动应用
通讯协议层	IPV4 为主要代表的多通讯协议并存	IPV6 逐渐取代 IPV4，多通讯协议逐渐被通用的兼顾身份认证功能的单一通讯协议取代
物理层	以有线接入为主要方式，以台式机、笔记本电脑为主要接入终端	以智能手机与平板电脑为代表的移动互联网接入终端

在了解了技术背景之后，接下来展开的是对美国国家网络安全战略演进的分析。这一战略的形成与完善经历了漫长的时间，同时也受到各种非技术因素的重要影响

美国国家网络安全战略的演进

美国国家网络安全战略经历了一个逐渐完善的过程。从分析框架来看，美国关注的是如何定义网络安全的内涵，如何界定实践网络安全的手段，以及设定在全球网络空间内要实现的目标，寻求建立美国支配下的绝对优势，亦或谋求通过与其他大国合作共同保障网络空间的安全。

从实践层面来看，美国的网络安全战略经历了一个梯次发展完善的过程：从“保护”敏感信息与数据、关键系统、节点、基础设施安全，到侧重“监控”信息内容，“积极防御”可能面临的潜在威胁，最终发展成为“塑造”有利于美国的全球网络空间。这个梯次发展的过程，最早可以追溯到 20 世纪四、五十年代。当时美国认识到必须对与制造核武器相关的敏感信息进行必要的保护，不能放任其自由流动，否则将损害国家安全。

从 20 世纪 90 年代中期开始，美国国防部等相关部门就已经注意到了互联网所具有的战略价值，并加以系统的评估和研究。至于更加广义的信息安全战略，即对影响国家安全的特定类型信息的控制，则要追溯到 20 世纪四、五十年代诞生的作为信息安全立法基础的《原子能法》。

无论是互联网还是核武器亦或中美关系,进入美国国家安全战略视野的具体问题或者说问题领域,都从属于美国的国家安全大战略。因此,美国国家安全大战略整体观念的变化,必然会导致具体问题和领域的战略、政策和行为随之变化。20世纪90年代,美国国内出现了有关大战略的不同版本的讨论,这些讨论在理念层面为分析和认识美国的网络空间战略提供了宏观的分析框架。而从克林顿政府到奥巴马政府的历任美国政府颁布或实施的国家安全战略,则有助于从实践层面分析和认识美国的网络空间战略。

美国学者概括的孤立主义、均势战略、合作安全、美国至上等四种不同版本的战略,比较系统和完整地总结了美国网络安全战略的可能选择。克林顿政府执政期间,美国的国家安全战略和实践主要表现为通过美国领导下的大国合作来保障美国的国家安全。布什政府任期内,单边主义指导下的支配型战略获得了青睐。奥巴马政府执政期间,尽管美国在现实世界中的力量因反恐战争和金融危机等事件的影响呈现出较明显的下降态势,但在网络空间中,美国实施的互联网战略则更多地受美国至上战略的影响,谋求凭借美国的综合优势占据绝对的支配地位。

概括而言,在实践层面,美国的网络安全战略一直在两个端点中震荡和摇摆。一个端点是寻求建立美国支配下的世界,另一个端点是接受现实,谋求与盟友乃至新兴大国合作,同时尽力确保美国的领导地位。当美国的整体实力仍然处于不容置疑的绝对优势地位时,美国的决策者们可以以更加开放、自信的心态来讨论领导世界的问题。而当美国的整体实力显著下滑、战略文件中假设的“对等的竞争对手”真的开始涌现时,美国的决策者们则表现出各种显而易见甚至幼稚的战略焦虑,不仅尝试用语言,而且用行动来证明美国仍然拥有毋庸置疑的领导乃至支配世界的的能力。了解这种宏观和战略层面的观念因素,对分析和认识美国的网络安全战略是至关重要的。

2011年5月,美国白宫、国务院、国防部、国土安全部、司法部、商务部联合发布了《网络空间国际战略》。这是美国国家网络安全战略的集大成者,也是第一份明确表达主权国家在国际网络空间中的行动准则的战略文件。该战略文件的出台标志着美国国家网络安全战略的整体定型。这也是美国网络安全战略经历长期变化、发展、转型之后的阶段性成果。梳理这一变化发展过程,有助于更好地认识和理解美国的国家网络安全战略。

美国国家网络安全战略长期摇摆于“开放”与“控制”之间

首先需要指出的是,相比于其他国家,美国有其自身的独特性。从制度层面来看,自建国之后至第一次世界大战,美国的宪法第一修正案(即言论自由条款)对美国政府干预信息流动形成了明显的制约。从思想和观念层面看,美国国内各阶层

对政府实施情报搜集和信息流动管制普遍心存疑虑。1921年，美国国务卿史汀生（Henry Lewis Stimson）看到情报破译组截获的日本机密通讯时脱口而出“真正的绅士不拆阅他人信件”。这可以说是这种疑虑的现实表现。

当今美国国家网络安全战略的源头可以追溯到1946年颁布的《原子能法》和1947年颁布的《1947年国家安全感》。这两部法律正式授权政府在“一定情况”下可以对特定类型的信息进行管控。所谓“一定情况”，主要指在涉及国家安全的情况下，可以对相关的信息流动进行管控。网络安全战略的核心概念也因此得以初步界定，即信息可以自由流动，但不得损害国家安全。

20世纪40年代，美国对信息流动与国家安全的关注焦点是“保护”，也就是保护那些与国家安全相关的信息，主要指与制造原子弹相关的信息，避免因其泄露而损害国家安全。根据1946年的《原子能法》，所有与原子弹制造相关的数据被称为“限制性数据”。这种类型的数据必须处于严密的保护之下，不允许任何非政府组织或个人以任何名义接触任何此种信息。

从这时开始，美国逐渐接受了这样一个观念：为了保障国家安全，政府必须控制一些重要的信息，甚至是某些可能涉及个人隐私的信息。但如何界定国家安全，如何判定哪些信息事关国家安全，如何具体加以执行和落实，在美国接下来的具体实践中则存在明显的分歧，最终形成的是一种以开放为主、兼顾保护与控制的安排。于1966年通过并由林登·约翰逊（Lyndon Johnson）总统签署的《信息自由法》可以说是这种安排的最典型的体现。

《信息自由法》规定，政府必须无条件地公布不符合豁免条例的所有信息，任何专横或任意阻碍公众获取政府文件的政府机构成员，都将“面临一个特别委员会的调查，以确认他是否需要为拒绝交出文件承担主要责任。”《信息自由法》的通过使政府无法对所有政府文件继续保持严密的控制。民众能够援引该法案向政府机关要求查阅有关的文件档案。

另一方面，这一法律规定公众有权接触特定种类之外的政府信息。排在可以免于公开披露的九类信息首位的是“依据行政命令特别授权，基于国防或外交政策利益而需要保密的信息”，其次是“商业机密”以及“可能侵犯个人隐私的信息”。

上述两部分条款构成了《信息自由法》的主要内容。规定政府机构成员不得阻碍信息公开的条文如同锋利的矛，能够有效地穿透行政部门对内部信息的保护。允许总统以行政命令方式阻止特定信息披露的规定，则让行政部门获得了一个不太大但却足够坚固的盾，使其能够在一定程度上抵挡要求其开放信息的要求。两者并存在一部法律中，看起来很有些自相矛盾之处。

这种看似自相矛盾的规定，实际上正是要求“开放”与主张“控制”两方之间微妙互动的结果。以提出《信息自由法》立法动议的约翰·莫斯（John Moss）参

议员为代表的一方认为，应该推动政府信息的公开与透明。莫斯从 50 年代后期开始受命就行政机关压制新闻舆论的问题进行调查。这一调查促使莫斯开始关注行政机关滥用权力、阻碍信息自由流动的问题，并促使他最终提出制定《信息自由法》的草案。而以约翰逊总统为代表的另一方则试图削弱《信息自由法》对行政机构权力的限制。据当时担任约翰逊总统新闻秘书的比尔·莫耶斯（Bill Moyers）回忆，“约翰逊痛恨任何有关信息自由法的想法，痛恨记者对政府官员追根究底的责问，痛恨对官方观点的挑战。……当国会讨论《信息自由法》时，他试图修改并削弱这份草案。当《信息自由法》进入总统签署的程序时，他威胁要使用‘口袋否决（Pocket Vote）’。……虽然他在 1966 年美国国庆日签署了《信息自由法》，并随后发表了热情洋溢的演说，但是在私下里，他却以污言秽语咒骂《信息自由法》。”

从莫耶斯的回忆中，可以部分看出关于信息“开放”的主张在美国确实有着非常强大的影响力，美国政府的权力也确实受到了相应的制约。而另一方面，对国家安全的关注同样无法被完全忽视。两者之间形成了一种微妙的张力结构，并呈现出明显的阶段性起伏，从加强控制和限制信息流动，到放松控制和鼓励信息公开，起起伏伏，非常耐人寻味。

1982 年，里根总统签署了第 12356 号总统行政令。该行政命令在 1982 年至 1995 年间，允许美国联邦政府相关部门援引《信息自由法》中的国家安全例外条款，对大量被认为与国家安全相关的信息不予公开。由此引发并累计的强烈不满，迫使克林顿总统在 1995 至 1999 年间大幅放宽对信息的管制，解密并披露了大量的档案文件。从里根的强化到克林顿的放松，构成一个完整的循环。

2001 年 11 月 1 日，由美国司法部长冈萨雷斯（Alberto R. Gonzales）起草、布什总统签署的第 13233 号行政命令出台，该法令限制披露前任总统的相关记录。2002 年，美国国会通过《2003 年财政年度情报授权法》，对《信息自由法》做出修订，禁止美国情报机构回应任何外国政府或国际组织基于《信息自由法》向美国提出的信息公开要求。这里的情报机构指的是依据《1947 年国家安全法》第 3 条第 4 款建立的机构，包括中央情报局、国家安全局、国防部情报局、国家图像与测绘局、国家侦察办公室、国防部内部负责侦察的办公室、分属于陆海空三军和海军陆战队的情报机构、联邦调查局、财政部、能源部、海岸警卫队、国土安全部、美国国务院的情报与研究局，以及其他任何与情报相关的机构。基于总统和国家安全的需要强化信息控制的诉求，通过法律得到了充分体现。

2009 年 1 月 21 日，奥巴马总统签署了第 13489 号行政命令，取消了第 13233 号行政命令的限制。2009 年 11 月 29 日，奥巴马总统签署了第 13526 号行政命令，进一步授权政府在接到信息公开的请求之后，对某些特定类型的被认为与国家安全相关的信息进行加密。这意味着那些根据《信息自由法》被允许公开的信息，仍然

可能被政府重新设定为不可公开。有趣的是在同一个行政命令里，奥巴马又提出了一个时间表，规定那些被认为没有必要继续保密的信息可以在经过一段时间后自动解密。

在继续推动信息开放的同时，布什政府与奥巴马政府都强化了对信息的控制，其目标或者说理由都是为了保障美国的国家安全。这是九一一恐怖袭击事件带来的后果。该事件的发生刺激并推动了美国国家网络安全战略的转型。

美国国家网络安全战略向“控制”转型

2001年9月11日，美国遭遇恐怖袭击。在这一事件的推动下，长期迫于美国国内政治压力而潜伏在水下的信息“控制”战略开始浮出水面。其原因在于，九一一事件影响了美国政府制定与实践相关政策所依赖的国内民意基础。美国盖洛普公司从20世纪60年代中期至2003年间进行了一系列的相关调查，旨在了解美国民众对“何谓国家未来最大威胁”这一问题的看法。调查设立了大型公司、大型工会和大政府三个选项。调查数据显示，在1965年2月至2004年11月的时段里，美国民众始终认为大政府对于国家的未来构成了最大的威胁。值得注意的是，自冷战后期至2000年10月，认为大政府构成威胁的民众呈现稳定的上升趋势。1985年6月的调查数据显示，50%的受访者认为大政府对美国的安全构成了最大的威胁。2000年10月的调查数据显示，这个数字上升到了65%。

然而，九一一恐怖袭击事件发生之后，受访者对这个问题的认知发生了巨大的变化。2002年7月的调查数据显示，只有47%的受访者认为大政府是最大的威胁，这一数字是自1983年以来的历史最低点。

九一一事件的另一个影响在于，美国民众突然感受到了真实存在的巨大威胁。为了应对这种威胁，他们做出了某种选择，包括暂时牺牲此前被看作是至关重要的核心价值，即个人自由。在九一一恐怖袭击事件发生之后，2002年1月的调查显示，有47%的受访者认为政府应该采取各种必要的措施避免再度在美国发生恐怖袭击事件，其中包括那些会侵犯自由民权的措施。虽然随着时间的推移，这一比率在逐渐降低，但到了2003年11月，仍然有31%的受访者持相同的观点。

根据相关的公开信息和资料，美国在网络空间实施的“控制”意味着政府运用特定的信息系统，监视特定范围内的信息流动以及网络用户的活动。以美国来说，其“控制”分为两个部分，包括对外监控和对内监控。

对外监控主要由国家安全局负责。它以冷战时期遗留下来的对苏情报技术搜集系统为基础，综合美国自身的解密档案和欧洲议会2001年组织的临时委员会提供的调查报告，凭借20世纪40年代与英国、加拿大、新西兰、澳大利亚签署的《五国情报交换协议》，在全球范围内建立并完善了一套名为“梯队”(Echelon)的监

控系统。该系统具备全面监听电话、手机、传真、电子邮件、网页浏览、即时通讯等通讯手段的能力，每天能够处理接近或超过 10 亿次的通讯。

与对外监控相比，在美国境内重点针对美国公民的信息活动进行的对内监控，始终是美国信息安全战略中的难点。冷战时期，从 1947 年到 1973 年，美国国家安全局的“三叶草行动”(Operation Shamrock) 曾经在半合法状态下，监控了全美公民所有的国际电报。20 世纪 70 年代发生的“水门事件”促使国会对中央情报局等机构进行了秘密听证调查。在此调查过程中，“三叶草行动”意外曝光，由此导致美国国会制定了《1978 年对外情报监控法》，该法禁止在缺少证据的情况下对美国公民的通信活动进行监听。时任美国总统福特(Gerald Rudolph Ford, Jr.) 不顾当时的国防部长拉姆斯菲尔德和中央情报局局长乔治·布什的反对，推动《1978 年对外情报监控法》完成立法程序并签署生效。

自“水门事件”之后，对内监控成为美国信息安全战略中的一个灰色敏感区域。在具体的行动实施过程中，以联邦调查局为例，虽然它从 20 世纪 70 年代开始就逐渐发展出了一套能够对电话(龙系统，Dragon System) 和后来的电子邮件与网络浏览进行监控的系统(食肉动物系统，Carnivore System)，但其运用仍受到严格的限制：首先，必须取得特定法庭的监听许可(即通过非监听途径证明某个美国公民有被监听的必要)，然后才能实施监控；其次，这种监控始终处于严格的保密状态，以避免媒体的关注。九一一恐怖袭击事件发生之前，“食肉动物”系统的存在和运作被曝光，全美舆论顿时一片哗然，迫使国会准备进行听证，并试图对其进行控制。

九一一事件发生之后至 2008 年美国总统选举这段时间，美国国内的政治氛围转变了美国民众对政府监控信息流动的态度，并进一步影响了美国国会议员对相关立法的态度。盖洛普民意调查结果也显示，民众至少在最初的 4 年间(2001 年至 2005 年)愿意为了“安全”牺牲一定程度的“自由”，接受政府的监控。在这种情况下，美国国会也加快了对相关法律的推进。原本要接受严厉审查甚至可能被强制取消的联邦调查局的“食肉动物”监控系统在国会通过了审查，并且还得到了更多的资金支持。允许政府监控信息流动、要求公司向政府提供个人的互联网活动数据以配合反恐等国家需要的《爱国者法案》获得了通过。《1978 年对外情报法》中对监听美国公民设置的前提条件(通过非监听方式获得证据，证明其存在间谍嫌疑等)被删除了。诸如此类的变化都标志着在美国国家网络安全战略中，“控制”开始占据优势地位。

美国国家网络安全战略从“控制”向“塑造”转型

奥巴马参加总统竞选时，布什政府强化监听能力的做法成为民主党攻击的重点

之一，理由是此举为了国家安全而危及美国立国的核心价值，因小失大。具有讽刺意味的是，入主白宫之后，奥巴马政府对内和对外控制能力的建设非但没有停止，反而取得了长足的进步，网络安全超越反恐战争的需求，成为美国国家安全的重要组成部分，被赋予更重要的地位。更具进攻性的“积极防御”和“塑造”的概念应运而生，将目标直接指向了全球网络空间。

2011年，美国白宫、国务院、国防部、国土安全部、司法部、商务部联合颁布了《网络空间国际战略》，明确提出了要综合运用3D手段（即外交、防御和发展），确保美国战略目标的实现。其中与防御相关的部分首次将原先局限于国防战略的“威慑”战略引入网络安全领域，提出将综合运用网络空间的技术手段和实体世界的物理杀伤手段，来应对虚拟数字世界的信息攻击。美国国防部在依据《网络空间国际战略》细化落实的《网络空间行动战略》中，创造了“积极防御”（Active Defense）的概念，明确指出“当发现美国境外的计算机内存储有可能危害美国的代码时”，可以“主动”采用包括物理毁伤在内的手段“越境”攻击，以消除这种威胁。2013年3月12日，美国国家安全局局长、网军司令部司令凯斯·亚历山大（Keith Alexander）中将在国会参议院军事委员会听证会上作证时表示，美国正在组建40支网络战部队，其中13支属于进攻性部队，27支属于防御性部队，其战略的“攻击性”由此可见一斑。

同时，从2010年开始，由克林顿国务卿主导的美国国务院逐渐形成和完善了“互联网自由”的概念，并将其作为核心概念，统领《网络空间国际战略》的全文。这个概念的核心要点在于，通过对全球网络空间信息流动环境的塑造，将全球网络空间和最新的互联网应用作为实践美国外交政策的新工具。谷歌公司2010年与中国大陆发生的争端和摩擦，就是实践这种概念的典型案例，一些参与者实名发表的文章披露了其中的内在联系。突尼斯茉莉花革命的核心组织者之一，也曾撰文披露美国通过互联网和非政府组织将影响力渗透进中东和北非诸国的具体操作流程。曾经参与用新媒体推动跨国活动分子网络的组织和实践活动的白俄罗斯研究者则从实践和学理两个角度指出，这种新型的网络外交在某种程度上和大型能源集团游说美国政府的运作模式很有些相似之处。

美国国家网络安全战略的实践

美国的国家网络安全战略实践是丰富而复杂的，甚至比美国公开表述的网络安全战略本身更加复杂，具有典型的自我中心主义和美国式实用主义的特点。它能够毫不犹豫地围绕美国的国家核心利益，通过核心概念的精准调节，适应不断变化的环境的需求。概括而言，这种实践表现在四个方面，即：防范非国家行为体借助网

络威胁美国的国家安全；保护并巩固美国在网络空间的已有优势；支持跨国活动分子网络的颠覆行动，以此实现美国外交政策追求的目标；对正在出现的、可能成为美国对等竞争对手的国家进行网络安全观念的规训，塑造一个符合美国国家利益的网络空间战略大环境。

防范非国家行为体借助网络威胁美国的国家安全

美国的国家安全是美国网络安全战略追求的核心目标，不容受到任何形式的威胁与挑战。当任何非国家行为体试图以任何方式实施任何被认为危及美国国家安全的行动时，都会遭到美国政府迅速而有效的打击。2010年，非政府组织维基揭秘和披露了美国政府的“战争文件”和“国务院内部电报”，美国政府对此做出的反应是这种防范行动的典型体现。

这种防范包含两个部分，首先是可见的部分。维基揭秘事件发生之后，2011年2月15日，美国国务卿克林顿在乔治·华盛顿大学再次发表了有关互联网自由的演说，题为“互联网的正确与错误：在一个网络化世界里的选择域挑战”。她明确指出，维基揭秘和披露内部文件的行为不是美国所说的“互联网自由”，这种形式的“自由流动”是“窃密小偷”的行径。她明确提出，任何形式的互联网自由都不得威胁到美国的国家安全，否则就不是互联网自由。

在不可见的部分，美国政府与媒体构筑的良好关系形成了一张悄悄运作的网络，自动对信息进行过滤与加工。其中，《纽约时报》的行为比较具有代表性。得到相关材料之后，在进行报道的前一周，《纽约时报》派出了驻华盛顿办公室主任和高级记者组成的团队，携带采访提纲，甚至可能是已经获得的原始材料，赴白宫研讨报道的角度。《纽约时报》事后称，“来自美国国防部情报局、国家安全局、中央情报局、国务院的人员或其他未标明身份的人围着桌子持续工作了两天时间，告诉《纽约时报》哪些内容是不可以报道的。”当报道发布时，白宫新闻发言人第一时间用“不负责任”对维基揭秘事件进行定调，并将焦点聚集到了“巴基斯坦情报机构支持塔利班”以及“公布秘密行动的细节有损国家安全”这两点上。《纽约时报》和《纽约邮报》等媒体的报道焦点也如法炮制。除此之外，维基揭秘网站称，自从宣布发布机密文件之后，立刻遭到了海量的垃圾数据发起的“拒绝服务攻击”。当时为维基揭秘服务器提供域名解析服务的美国网络公司则接到了来自美国参议院国土安全委员会主席的电话，并随后宣布停止提供域名解析服务。

当黑客组织“匿名”发起针对性的反击，入侵那些配合美国政府打压维基揭秘行动的公司网站之后，美国政府采取了更加直接的行动。2011年1月27日，FBI在全美12个州和首都华盛顿发出27份搜查令。7月19日，FBI又在全美11个州发出21份搜查令，进一步调查其他设计分布式拒绝服务攻击的“匿名”组织成员。

同时,美国司法部向包括推特公司在内的互联网内容供应商及互联网服务供应商发出国家安全信函,要求其提供若干“匿名”组织成员的相关信息,包括 IP 地址、信用卡账号、发送的信息和内容。这些应对举措凸显了美国网络安全战略以国家为主体、以保障国家安全为首要目标的基本特点。这是任何程序与形式上的安排都无法从实质上加以改变的特点。

保持并巩固美国在网络空间的已有优势

美国在网络空间的巨大优势之一是,它对全球网络空间的关键基础设施具有实际的管理权限。这种关键基础设施的代表之一,就是域名解析系统 DNS。2012 年 12 月,大约 150 个国家和地区聚集在阿联酋的迪拜,就国际电信联盟管理国际网络空间的条约进行多边会谈。12 月 13 日,美国代表团团长克拉玛(Terry Kramer)在会上明确表示,美国不会同意签署一份改变互联网管理结构的新条约。美方详细阐述了自己的立场和观点:第一,美国拒绝签署任何可用于规范网络服务供应商、政府或私人公司的条约;第二,美国拒绝对包括垃圾邮件在内的网络信息流动做出限制,因为那会损害言论自由;第三,拒绝承认国际电信联盟在保障网络安全方面发挥了积极作用;第四,对互联网的治理必须在现行的互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)所谓的多重利益相关方的框架内依法进行;第五,国际电信联盟峰会无权就互联网作出决议。

一个基本的事实是,仅仅依据美国的国内法和美国政府、公司掌控的巨大的软硬件资源,美国就可以在某种程度上对全球网络空间进行有效的管理与控制。2011 年 8 月 11 日,IT 业界的知名网站 Zdnet 转载了谷歌公司的一位发言人对德国新闻杂志 *Wirtschafts Woche* 的谈话,称“谷歌公司收到了美国相关政府部门依据《爱国者法》开出的国家安全传票(National Security Letter)之后,将存贮在谷歌欧洲‘云数据中心’的数据通过安全的传输架构,越过大西洋,交给了美国的相关政府部门”。

显然,尽管有来自其他国家的强烈诉求,但美国并没有太大的兴趣遵循主权国家平等的原则,通过一个真正意义上的多边组织来改变现有网络空间的治理结构,因为这只会影响或削弱美国在网络空间的已有优势。

支持跨国活动分子网络的颠覆行动

从 1990 年代中期开始,美国国防部等系统就已经认识到,互联网的战略价值之一在于提供了一种低成本的有效工具,帮助美国政府去挑战乃至颠覆那些不符合美国国家利益的所谓威权政体。原来达到这一目的需要采取隐秘的行动,或派遣美国的特种部队冒被抓获的风险渗透到别国境内,或由美国政府直接介入,从而面临

巨大的政治风险，而今只要简单地培训非政府组织或者构建跨国活动分子网络就可以了。从 2009 年伊朗总统选举开始，以国务院为代表的美国政府机构开始积极推进进攻性网络安全战略的实践，其中于 2011 年 2 月在埃及进行的实践最具典型意义。

2011 年 1 月 25 日爆发的埃及危机经历了至少 6 个月以上的酝酿阶段。在此阶段，以推特和脸谱网为代表的新媒体发挥了“导火索”与“动员工具”的作用。在危机爆发和升级阶段，新媒体扮演了“协调者”、“燃料提供者”与“放大器”的角色，采取了以下步骤：首先，在错综复杂的组织者之间分享信息和资料，生产并传播具有凝聚力的象征性符号；其次，为参加游行示威的人群提供坚持下去的动力，这种动力主要来自外部力量的持续干预、自我实现的心理满足感以及“正在逼近成功”的成就感；最后，通过影响信息传递来放大自身力量，动摇政府应对危机的信心，蛊惑更多的旁观者持续加入其中。

在事件的发生和发展过程中，美国政府扮演的角色比较隐蔽，其作用主要通过三种方式表现出来：

第一，间接通过掌握技术优势的跨国公司，从技术上支持埃及反对派的抗议活动。由与美国政府保持密切关系的谷歌和推特公司出面，为埃及国内的反对派提供有效的信息技术支撑。这种密切关系是通过这两家公司的领导者与美国国务院政策设计办公室下属的 21 世纪治国方略项目的核心骨干成员的良好互动来维系的。这种技术支撑突出表现在语音推特功能上。在埃及政府关闭 90% 的互联网接入和手机服务而只留下固定电话服务之后，谷歌公司迅速开发出了语音推特功能，允许用户拨打特定的电话号码给语音信箱留言，软件会自动将留言转为文字信息，发布在推特上，从而确保了示威者与新媒体的链接不被切断。

第二，直接运用美国政府的影响抵消埃及政府在强制措施方面的优势。当埃及政府强势切断埃及互联网连接之后，美国施加巨大的压力，要求埃及政府立刻开放网络连接。有趣的是，美国同时认为有必要授权美国总统在必要的时候关掉互联网。美国国会曾于 2011 年讨论过授权美国总统相应的权限，使其得以在必要时“在互联网上宣布进入紧急状态”，并欲授予总统“关掉互联网”的权力，后因反对与质疑声过于强烈而暂时搁置。2012 年 7 月 6 日，奥巴马通过签署“分配国家安全和应急状态准备通讯功能的行政命令”(Assignment of National Security and Emergency Preparedness Communications Functions)，间接获得了类似的赋权。

第三，通过培训非政府组织借助互联网组织进行示威的能力间接介入其中，推动埃及国内的政治变革。美国事先培养了埃及境内的跨国活动分子网络。埃及组织游行示威的主力四月六日青年运动曾在 2008-2011 年间系统地接受了美国资助下的技能培训，特别是运用网络组织示威游行、推动政权更迭方面的技能培训。在穆

巴拉克下台后不到 72 小时的时间里，美国《外交政策》杂志就在专题文章中披露了这种培训的基本实施方式。根据介绍，从 1999 年开始，美国民主基金会、和平之家等机构一直资助南斯拉夫国内非政府组织推翻总统米洛舍维奇的行动，并将这个机构转变成为一个全球性的培训机构，培训各国非政府组织实施和平颠覆行动，“在 50 个国家举办了 50 场培训，促成了 15 次革命”。

规训潜在竞争对手的网络安全行为

从克林顿政府任期开始，美国总统发布的国家安全战略报告就明确提出，美国真正面临的战略威胁，是在全球范围内出现一个势均力敌的竞争者。当然，最有可能占据这个竞争者位置的候选国家一个是中国，一个是俄罗斯。除此之外，还有大量地区强国进入了待选名单，伊朗算得上是个中翘楚。关于如何应对这类挑战，美国军事记者詹姆斯·亚当斯（James Adams）在其 1994 年撰写的《下一场战争》一书中提出了与遏制苏联的冷战思维有所不同的新思路，即通过网络空间，采取不对称的行动，继续维持美国的优势地位。

该书设想了这样一个场景：中东地区面临冲突，伊朗和中国试图以常规军事力量介入其中。美国采取的应对方式是，首先在伊朗启动植入德黑兰供电系统的“木马”病毒，关掉德黑兰全城的电源。伊朗束手无策，只能邀请提供这些设备的美国公司进行杀毒服务，而派来的美方工作人员全部是特工。他们杀掉了旧的病毒程序，然后植入新的病毒程序，使得德黑兰持续陷入混乱状态。在中国，美国启动事先植入三峡电站控制软件中的“木马”病毒，切断对下游的水源供应。同时，美国军方远程致瘫中国人民解放军通讯系统的核心交换机。当中国国家最高领导人因打不通任何电话而如同热锅上的蚂蚁时，美国总统很关切地主动通过中方绝密的内线电话，向其表示“慰问与关心”。最后的结果是，美国兵不血刃地让这两个潜在的竞争者改变了其介入中东事务的安排。当然，这两个国家的关键基础设施也因此恢复了正常。有趣的是，这本书中所描述的美国通过网络空间对潜在对手采取的行动，正是今天美国通过各种方式极力说服中国等国家不要做的事情——尤其是涉及入侵计算机软硬件系统的各种黑客行动。

在前文提到的曼迪亚特公司发布的 76 页报告中，用了 20 页左右的篇幅阐述中国人民解放军总参谋部的机构设置与职能，用接近一半的篇幅阐述了其重要的发现与证据，称用 6 年时间追踪了针对 141 家美国公司或组织的 1905 次持续性入侵行动，其中 97% 的 IP 地址能够被追踪到上海，而且发现被追踪的入侵使用了简体中文的操作。接下来就是建立在推断基础上的结论：此类黑客行动得到了中国政府的支持，“因为中国政府不可能对此类行动一无所知”；这些黑客与中国人民解放军存在密切联系，“因为解放军招募了计算机专业毕业的学生，而且被追踪的所在地

上海有解放军的驻军”；这些黑客行动在窃取了美国公司的商业机密之后转交给中国公司，帮助其和美国进行不公平竞争。

曼迪亚特公司的报告披露之后，美国白宫立刻发布了《减少窃取美国贸易机密的行政战略》(Administration Strategy on Mitigating the Theft of US Trade Secrets)。该战略由美国商务部、国防部、国土安全部、司法部、国务院、财政部、国家情报总监办公室以及美国贸易代表办公室联合发布，认为网络入侵窃取美国商业机密的行动正在严重损害美国的国家利益。在这份 141 页的报告中，中国在 31 页被点名，几乎所有“窃取美国贸易机密”的案例，全部用“美国公司的中国雇员”、“中国人”和“中国”作为例证。读完此份报告的人基本会认为，中国正在通过系统的窃取商业机密的行为威胁美国公司的经济利益，并对美国的国家安全构成战略挑战。报告提出用外交行动、国内立法、国内执法行动、加强政府与私营公司间的合作的方式，来应对这样的威胁。整个报告的特点之一，在于将原先停留在传统安全和情报搜集领域的网络安全问题拉入了经济贸易领域，同时将经济贸易领域发生的商业机密被窃问题上升到国家安全的战略层面进行考量。在此背景下，美国政府可以制订相应的法规，限制特定的公司（如中国的华为和中兴）进入美国电信基础设施市场。这种明显的贸易保护主义政策现在变得名正言顺了。原先在美国国内遭遇严重反对的要求公司与政府合作、强化政府对在线信息管制的法案打着应对来自中国的网络威胁的名义，也比较顺利地进入到了执行阶段。

综合美方已有的战略和政策文件，可以发现美国对网络空间的行动进行了明确的界定，这种界定包含以下三个方面：

首先，是对网络安全概念的界定。美国极力推动根据美国国家利益界定的网络安全概念，认为关键基础设施和存储于信息设施中的信息（特别是商业机密）的安全，属于网络安全的范畴；在网络中传播的非经济类但可能对国家安全构成威胁的信息，原则上不属于网络安全的范畴；对于那些侵犯到美国国家安全的个案，可按照个案来处理；拒绝在法理和原则上承认主权国家拥有对信息内容进行管理的合法性、合理性和正当性。

其次，是对行为对象和具体过程的界定。美国对黑客行动尤其是与中国相关的黑客行动的关注焦点，经历了一个变化的过程。最早的关注点是从人权和政治自由的角度切入的，之后开始关注与美国国家安全相关的机密信息，最新一轮的讨论则围绕商业秘密与美国的战略竞争力。美国政府认为，一个国家搜集情报是很正常的行为，对此不必否认，但绝不接受利用国家情报机关的能力支持商业竞争的做法。美国此次对中国黑客行动的谴责，将搜集情报的国家行为和窃取商业机密的行动混为一谈，首次明确指出对美国构成的威胁源于中国用国家情报机关的力量窃取美国的商业机密，这是“不公平竞争”。这是一种新的提法，意图占据道德高地，迫使

中国在美国划定的行动范围框架内与美国进行谈判。美国总统奥巴马在致电祝贺习近平当选中国国家主席的电话中，首先提及黑客威胁问题。这可以被看作是某种重要的暗示，预计下一阶段美方将会加大力度，要求将黑客威胁和网络空间行为准则问题纳入中美经济与战略对话的框架。

第三是对行动方式和目标的界定。美国试图通过此类黑客报告制造出一个来自舆论的压力环境，迫使中国不仅同意将网络安全问题纳入中美战略与经济对话的框架，而且严格遵循美国的政策方案来采取相关的应对措施。同时，美国必然要为自己保留最大限度的行动自由空间，包括用美国国家安全局的全球信号监听系统窃取商业机密的行动自由。

如果潜在对手接受了美国的上述界定，就会被引入美国构建的规范体系，其相关行动也自然可以被预测，并符合美国制定的国际规范。

结 语

综上所述，整体来看，保持对互联网发展的国家控制始终是美国政府各种政策与战略的主要选择。美国政府的网络安全战略实践可以概括为如下三个方面：

首先，在物理和协议层，维持对网络空间关键资源的单边垄断和控制。这种垄断是通过美国政府同互联网名称与数字地址分配机构（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers，缩写为 ICANN）的关系来具体体现的。这个组织成立于 1998 年 9 月 18 日，其主要权限包括地址空间（IP Address Space）的分配、协议参数（Protocol Parameters）的配置、域名系统（Domain Name System）与根服务器系统（Root Server System）的管理等涉及全球互联网的重要工作。该组织实际上行使的是互联网号码分配当局（IANA）的职能。而取得这种职能需要得到美国商务部国家电信和信息管理局（NTIA）以定期续签合同的形式进行的授权。最早签定的 IANA 合同的有效期为 1 年，2003 年签定的为 3 年，2006 年签定的为 5 年，2012 年签定的合同将期限延长到 7 年，包括 3 年基本合同执行期和两次各两年的延长期。尽管期限在延长，也听取了多方面的意见，但是仅仅从过程安排来说，始终没能脱离美国政府的控制。中国工业和信息化部电信研究院通信信息研究所的研究人员指出，“尽管表面上是互联网名称与数字地址分配机构来行使互联网号码分配当局的职能，但是美国政府仍然掌握着关键系统的所有权，握有做出最终裁决的权力。尽管互联网名称与数字地址分配机构采取了多利益相关方的模式负责互联网的日常运营和维护，但本质上仍然只是一个承包商。”

其次，在应用的层面，系统运用美国掌握的技术优势，通过已经存在的政府与公司间的关系，大量开发符合美国网络空间战略目标的新型应用方式。此类实践数

量庞大，在此仅举两个代表性的案例。20 世纪 90 年代，美国中央情报局牵头组建了名为 In-Q-Tel 的风险投资公司，资助所有有助于强化美国在信息空间的情报搜集与信息监控能力的网络创新应用。其投资对象包括电话挖掘者公司（CallMiner）和可视技术公司（Visible Technology）。前者的创新成果是名为“Callminer Eureka！”的电话录音内容智能分析软件。据称其分析重点不仅包括语音，还包括语调、语速乃至说话过程中的沉默等非语音信息，并进而分析出说话者的真实心理状态。可视技术公司的主打产品是“基于 Web 2.0 的信息整合”，即通过每天访问超过 50 万个 Web 2.0 网站，抓取包括博客、论坛乃至 Youtube 视频网站的推荐留言在内的信息，精确地辨识出网上舆论的方向，识别出那些网络舆论的引导者，以及这些舆论或倾向与其客户（中情局现在是这家公司的最终客户）利益间的利弊关系。此外还有更加直接的“机器人水军”技术，即允许 1 人同时操控多个网络账号，在社交媒体平台参与公共讨论。据英国媒体报道，采购了这一技术的美军中央司令部、美国空军司令部主要将其用于社交媒体的舆论战，以便将恐怖分子的网络战士赶出网络空间。

第三，在内容与关系的层面，借助美国在政府、公司、非政府组织三者互动方面的丰富经验，构建灵活多样的基于项目的合作团队或跨国活动分子网络，将美国网络空间战略的指导理念和美国的战略目标植入互联网用户的观念中，塑造国际网络空间的舆论氛围。关于此类行动的政治价值，早在互联网投入商业运作不久的 1995 年，美国国防部分管低烈度冲突与隐秘行动的副部长办公室战略评估助理曾有过精辟的论述。他说：“互联网对威权政体构成了无法有效抗衡的长期战略威胁”，“借助互联网实施的行动，能够让对象国国内民众采取原先必须通过美国特种部队才能有效实施的行动。……这进而减少了美国特种部队面临的人身威胁，也避免了美国政府直接卷入政治风险”。

美国的网络安全战略已经演进到了防御和塑造的阶段，对中国的国家利益与中美安全关系构成了巨大的挑战。笔者认为，简单来说，中国应该从三个方面来应对这一挑战：

首先是“平衡”。中国必须发展最低限度的能力，如某种应急的域名应急系统，以便在全球域名系统出现意外时，保障中国的关键基础设施（如金融系统网络）能够继续正常运作。同时，发展某种明确的最低限度的威慑能力，以阻吓其他行为体发起的对中国关键基础设施的网络攻击行动，平衡美国的优势力量，避免美国滥用其网络空间基础设施、信息内容与流动方式以及实施越界“积极防御”行动的综合优势造成冲突局面的失控，并进而升级到不可收拾的地步。

其次是“互信”。网络空间的安全问题已经在某种程度上被美国安全化了。对中国而言，推动中美之间在网络空间问题上的互信是当务之急。但同时，中国必须

提出自己的网络安全概念，而不是简单地套用或否定美国提出的网络安全概念。

第三，在网络安全这个将长期发展的新领域，中国要明确提出具有可操作性的行为规范，规范美国等国行为体的行动，也让其他国家能够真正理解中国的战略意图，推进稳定性和确定性，尽量削弱不确定性带来的负面影响。

（沈逸：复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系博士）

“美国财政制度的变迁与挑战： 1790 - 2012”学术报告会综述

2013年2月5日，厦门大学公共事务学院张光教授应中国社会科学院美国研究所“美国对华战略发展趋势”创新项目组邀请，以“美国财政制度的变迁与挑战，1790-2012”为题向美国所科研人员作学术报告。报告会由倪峰副所长主持。

张光教授认为，观察美国财政制度变迁应有两个视角，即制度构造视角和财政内容视角。制度构造视角包括两个层次，即联邦政府立法（国会）、行政（总统及其行政机构）以及司法（最高法院）的横向预算过程层次，以及联邦主义照应下的联邦、各州、各地方的纵向政府间关系层次。财政内容视角则包括财政规模、收支结构、债务规模等层次。正是制度构造视角和财政内容视角在美国财政政治现实中的交叉，构成了一部惊心动魄的美国财政史。这部财政史大概可以分为四个时期，即汉密尔顿主导的建国财政时期（1789-1800）、州政府强势时期（1800-1842）、地方政府强势时期（1842-1933），以及联邦政府强势时期（1933至今）。

张光教授指出，目前联邦政府通过债务扩张来负担非战争项目，即经常性支出。这一做法只有联邦政府可以实施，州和地方政府是绝对不能通过发债的方式解决经常性的一般支出的。截至2013年1月，联邦债务占到了美国GDP的73%。导致目前的财政债务上限危机的因素除了社会福利、军事等固化收入外，小布什减税和金融危机显然也是关键因素。但是，必须要明确两点：其一，美国联邦负债率在西方国家并不算高，只要寻找到新的经济增长点，就能很快地弥合问题；其二，债务上限危机更多的是目前两党极化矛盾冲突的一个表象，是一个党争的噱头，真正的危机在很大程度上是政治危机，而非财政危机。目前美国学界的共识是，卫生与社会福利项目急需更为经济而有效的改革，以消除医疗福利体系中鱼龙混杂的增加交易成本的环节和单位，并进而缓解甚至彻底解决美国联邦支出的窘况。从这个意义上讲，全民医疗改革是极为关键而影响深远的一步，是解决美国财政压力的正确路线。但在党争的情况下，医疗改革在短期内是否奏效成为一个攻击点。

张光教授最后指出，经济的复苏、军事支出的科学控制、医疗改革的成功、社会保险等项目的调整，都将决定美国财政的未来。

（刁大明 供稿）

“美国的气候与能源”学术报告会综述

2013年3月19日，美国塔夫茨（Tufts）大学弗莱彻（Fletcher）学院的葛凯丽（Kelly Sims Gallagher）教授访问美国所，以“美国的气候与能源”为题作学术报告。

葛凯丽教授指出，当前美国决策层面临的一个最大的变化就是美国国内页岩气的大发展。美国天然气储量在过去5年间增加了一倍多，这在很大程度上归功于新技术。当前，页岩气产量约占美国天然气生产的50%，导致美国本土的天然气价格大幅下跌至每英热单位（BTU）2美元多的历史新低。低廉、充足的天然气给美国带来巨大的好处：其一，与页岩气生产相关的产业蓬勃发展，给美国创造了大量就业岗位。其二，美国的能源安全得以增强，能源进口的依赖度有所降低，可望在2025至2030年间实现技术上的能源独立。其三，低廉的天然气价格为制造业带来了更多的竞争优势，制造业开始回流美国，恢复竞争力。其四，温室气体排放开始降低，因为美国国内开始普遍使用天然气来代替煤炭发电。其五，美国能源趋向自给令政府决策层更加自信——当然也导致美国政府降低了提高能源效率的压力或紧迫感。就负面影响而言，页岩气开发过程中所使用的水力压裂技术可能会带来水体污染、空气污染、地质破坏等诸多环境风险。美国环境保护署目前仍在对页岩气开采造成的环境污染进行评估，结果将于2014年公布。美国的一些州则已经开始审慎监管页岩气开发。

葛凯丽教授介绍了奥巴马在第一任期内通过美国环保署利用《清洁空气法案》控制温室气体排放的有力措施。奥巴马曾签署为发电厂制定的汞排放标准，该标准提高了煤电厂的成本，遏制了汞的排放量，降低了温室气体排放。奥巴马政府颁布的针对机动车排放的燃料经济标准，则大大提高了美国的汽车燃料效率。此外，奥巴马政府还制定了电器效率标准、建筑物效率标准等有助于减排的标准。美国总统科技顾问委员会（PCAST）也曾建议奥巴马总统仿照国防部的《四年评估报告》（QDR）进行四年一次的能源评估（QER），为美国能源发展提供中短期的路线图。

葛凯丽教授最后谈及美国国会的立法动向。当前，美国国会开始提议通过征收碳税来控制碳排放，但葛凯丽教授认为美国征收碳税的可能性极小。

（赵行姝 供稿）

美国战略要闻

(2013年1-3月)

- 1月2日 奥巴马签署 2013 财年国防授权法案。法案包括涉钓鱼岛条款和涉台条款。涉钓鱼岛条款称美国对钓鱼岛主权归属不持立场，但承认日本对钓鱼岛的“行政管辖权”。涉台条款建议（不具约束力）美国向台湾地区出售 F-16C/D 或类似机型的战斗机。
- 1月3日 美国第 113 届国会正式宣誓就职。参议院和众议院的政治格局与上届相比没有发生大的变化，民主党和共和党在参议院和众议院仍然各占多数席位。参议院多数党领袖仍然由民主党人哈里·雷德(Harry Reid)担任，共和党人约翰·博纳(John Boehner)继续担任众议院议长。
- 1月8日 美国参议院台湾连线共同主席、参议院军事委员会共和党首席议员詹姆斯·殷霍夫(James Inhofe)率领代表团访问台湾。
- 1月9日 美国国防部长帕内塔会见以色列国防部长巴拉克，双方表示将继续在许多地区问题尤其是叙利亚、伊朗和加沙问题上展开合作。这是帕内塔就任国防部长后两人的第 11 次会面。
美国国务院发布简报，介绍援助叙利亚的情况，称美国的援助包括对新组建的叙利亚反对派联盟大力提供外交支持，为受冲突影响的叙利亚人提供人道主义援助，以及向叙利亚的非政府组织提供“非武器援助”。
- 1月11日 奥巴马总统在白宫与阿富汗总统卡尔扎伊举行会谈。双方同意美军提前结束在阿的作战任务，美军向阿富汗安全部队移交作战任务主要职责的期限将由原定的 2013 年夏提前到 2013 年春。此后，驻阿多国部队将转入支持角色，为阿富汗部队提供培训、建议和协助。
- 1月14日 帕内塔对记者表示，美法国防部领导人已敲定美军为法国在马里的军事行动提供情报、后勤和空中支援的细节。帕内塔称，此类援助表明了美国的决心，即“美国有责任在任何地方打击基地组织”。
帕内塔访问葡萄牙，开始其欧洲四国之行。这是 30 年来美国国防部长首次访问葡萄牙。此行的目的在于强调北约以及美国双边同盟关系

的重要性。帕内塔赞扬葡萄牙、西班牙、意大利和英国作为北约在阿富汗的“国际安全援助部队”的成员所发挥的作用。帕内塔称，此行要在各国同时面临国家安全挑战和财政挑战的时候，为未来合作打下基础。

- 1月15日 美国助理国务卿坎贝尔、国防部负责亚太安全事务的助理部长马克·李普特（Mark Lippert）和国家安全委员会亚洲事务高级主任丹尼尔·拉塞尔（Daniel Russel）开始为期三天的韩国、日本之行，与韩国和日本官员讨论朝鲜半岛问题、在联合国安理会讨论制裁朝鲜“导弹试验”、加强美日和美韩同盟、“海上安全”问题等。
- 希拉里·克林顿与利比里亚总统瑟利夫举行会谈。双方举行启动“美国-利比里亚伙伴对话”仪式，承诺展开高层次的外交和经济合作。
- 1月18日 希拉里·克林顿在美国国务院与日本外相岸田文雄会谈。双方讨论了朝鲜和地区安全、加强日美安全同盟、美军基地搬迁、跨太平洋伙伴关系等问题。她表示美国不在钓鱼岛主权归属上持立场，但承认钓鱼岛属于日本行政管辖范围，反对任何侵害日本行政管辖权的单边行为。
- 帕内塔在伦敦国王学院发表讲话，阐述北约的未来发展战略。他特别提到北约应当与美国一道，增加和深化在亚太地区的防卫努力，不但“不要担心美国的亚太‘再平衡’，而且要参与进来”。
- 1月21日 奥巴马发表就职演讲。关于外交问题，他表示持久的安全与和平不需要通过持久的战争来实现，承诺将确保美国在世界上的联盟的稳固，同时尽力通过和平方式解决与他国争端。
- 应法国请求，美国非洲司令部派出C-17运输机帮助法国将部队和装备运送到马里。
- 1月23日 希拉里·克林顿分别在参议院对外关系委员会和众议院外交事务委员会就美国驻利比亚班加西领事馆遭袭接受质询。
- 美国国务院朝鲜政策特别代表格林·戴维斯（Glyn Davies）开始访问韩国、中国和日本，与三国讨论对朝政策问题。
- 1月24日 希拉里·克林顿出席“10万人留学中国计划基金会”（The 100,000 Strong Foundation）成立仪式并致辞。该基金会的成立源自2010年美方提出的“10万人留学中国计划”。该计划提出，到2014年，在中国留学的美国学生人数要达到10万。
- 1月26日 美国军方在加利福尼亚州范登堡空军基地试射“陆基中段防御”导弹防御系统(GMD)拦截导弹。导弹成功完成预定动作，而后飞向外太空。

这次试射是 2010 年 12 月失败以来 GMD 拦截导弹第一次试射。

1 月 28 日 美国众议院外交委员会主席罗伊斯(Ed Royce)率领国会议员代表团访问台湾。

美国贸易代表柯克 (Ron Kirk) 宣布，美国与约旦就促进投资、信息和通讯技术服务和推进约旦劳工权利、改善工作条件等达成协议。

1 月 29 日 奥巴马在拉斯维加斯戴尔索尔高中发表讲话，就移民改革提出四部分建议：第一，继续加强边界管理；第二，打击雇佣无身份工人的公司；第三，登记无身份移民；第四，对涉及移民家庭、工人和雇主的制度进行合理的改革。

奥巴马宣布，他已批准对遭受内战摧残的叙利亚民众和逃离叙利亚的难民提供新一轮人道主义援助，追加援助 1.55 亿美元，使美国向叙提供援助的总额达到 3.65 亿美元，成为向叙利亚民众提供援助最多的捐助国。

1 月 31 日 中国国务院副总理李克强在人民大会堂会见美国众议院外委会主席爱德华·罗伊斯 (Edward Royce) 率领的代表团。

美国国际贸易委员会宣布，对华为、中兴、三星和诺基亚公司的 3G 和 4G 无线设备发起“ 337 调查”，以确定这些产品是否侵犯美国公司专利权。

希拉里·克林顿在对外关系委员会就美国的领导地位发表演讲，介绍过去 4 年来美国取得的外交业绩。

2 月 1 日 约翰·克里 (John Kerry) 宣誓就任美国国务卿。

2 月 2 日 美国副总统拜登 (Joe Biden) 出席第 49 届慕尼黑安全会议并讲话。

2 月 4 日 韩美两国海军在韩国东部海岸开始举行为期三天的联合海上演练，演习旨在防范朝鲜动用潜艇进行的攻击。

2 月 5 日 白宫发言人杰伊·卡尼 (Jay Carney) 表示，美国使用无人机空袭和定点清除身处国外、被认定为恐怖组织成员的美国公民，并不违反美国宪法。

帕内塔在乔治城大学发表演讲，阐述美国安全尤其是美国“领导地位”面临的挑战以及美国的国防战略。

美国国防部宣布，因担心预算削减，无限期推迟部署“杜鲁门号”航母战斗群，美国驻扎在波斯湾的航空母舰数量也将从两艘减到一艘。

2 月 8 日 美国代理商务部长布兰克发表声明表示，2012 年美国的商品和服务出口增加 926 亿美元，总额达 2.2 万亿美元，创有史以来的最高纪录。

2 月 10 日 驻阿富汗美军和北约驻阿富汗国际安全援助部队在喀布尔举行指挥

- 权交接仪式，美国海军陆战队上将约瑟夫·邓福德（Joseph F. Dunford）接替约翰·艾伦（John Allen）出任美军驻阿富汗最高指挥官，同时担任国际安全援助部队司令官。
- 2月11日 美国国务院根据美国“伊朗、朝鲜、叙利亚防扩散法”，以“违反防止武器扩散机制”为由，宣布对一些公司和个人实施制裁，其中有包括保利科技公司在内的四家中国公司和一名中国人。
- 由美军和泰军主办的东南亚地区最大规模的代号“金色眼镜蛇”的联合军事演习在泰国北部城市清迈举行开幕式。本次军演首次允许缅甸以观察员身份参加。中国也派出观察员参加。
- 俄罗斯禁止进口所有美国牛肉、猪肉、火鸡以及其他肉制品。美国贸易代表罗恩·柯克（Ron Kirk）和美国农业部长汤姆·维尔萨克（Tom Vilsack）对此发表声明，对俄罗斯的做法表示十分失望，呼吁俄罗斯立即恢复美国的肉类进口准入。
- 2月12日 美国、澳大利亚和日本三国代表在华盛顿举行第五届安全和防务合作论坛会议。
- 白宫发布关于阿富汗问题的简报，阐述美军在阿富汗的使命、安全过渡时期美军的任务以及2014年后美国在阿富汗的作用。
- 奥巴马就朝鲜进行核试验发表声明，称美国将增进与同盟国及合作伙伴的密切协调，并将与六方会谈伙伴方、联合国安理会及其他联合国会员国共同寻求采取坚决有力的行动。
- 奥巴马向国会发表国情咨文。他强调了经济议题，在外交政策方面只对阿富汗撤军、朝鲜半岛和伊朗核问题略作提及。他表示，将在一年内从阿富汗撤出34000名美军，于2014年结束阿富汗战争。
- 奥巴马签署“关于增进关键基础设施网络安全”的行政命令，称对关键基础设施的网络威胁在不断增长，成为美国国家安全面临的最严重挑战之一。奥巴马呼吁国会尽快通过提高美国网络防御能力的法案。
- 2月13日 奥巴马和欧洲理事会主席范龙佩、欧盟委员会主席巴罗佐分别在华盛顿和布鲁塞尔发表联合声明，宣布美国和欧盟将启动各自内部的必要程序，以正式展开“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”谈判，即自贸协定谈判。
- 美国导弹防御局和海军“伊利湖号”巡洋舰利用太空跟踪与监控系统卫星，成功完成一次宙斯盾反导系统试验。
- 2月14日 国务卿克里与欧盟高级代表阿什顿举行会谈。克里称，奥巴马的“亚太再平衡”政策绝不会以损害美国与欧盟的关系为代价。

- 2月15日 奥巴马在白宫会见意大利总统纳波利塔诺，双方讨论了世界经济和美国-欧盟自由贸易协定等问题。
- 2月16日 北约发表声明宣布，北约计划在土耳其部署的六套“爱国者”反导系统已经全部部署完毕，并投入使用。
- 2月19日 美国网络安全公司 MANDIANT 发布报告称，与中国军方有关的黑客多次攻击美国网站。报告还称，中国秘密网络部队在过去的6年里不断对美国大公司进行网络攻击，某些来自中国的攻击可以追踪到“中国网军”在上海的总部 61398 部队。
- 2月20日 美国驻华大使骆家辉宣布新的签证申请程序。从2013年3月16日起，申请赴美非移民类签证的中国公民将可以通过网络预约面谈时间，查询申请进度。
- 克里在弗吉尼亚大学发表他就任国务卿后的第一次公开演讲，阐述美国的对外政策。克里表示，美国对外政策所面临的最大的挑战不是来自外交，而是来自国会。
- 美国政府公布“减少美国商业机密盗窃战略”(The Administration's Strategy to Mitigate the Theft of U.S. Trade Secrets)，称将严厉打击日益严重的外国盗窃美国商业机密的违法活动。
- 2月21日 帕内塔在北约总部会见阿富汗国防部长穆罕默迪，双方主要讨论了阿富汗军队如何增强能力和力量以承担更大安全责任等问题。
- 2月22日 奥巴马在白宫会见日本首相安倍晋三，双方讨论了包括美日同盟、经济和贸易问题以及深化双边合作在内的双边、地区和全球问题。双方还就跨太平洋伙伴关系协议(TPP)发表了联合声明。两国政府确认，如果日本加入 TPP 谈判，谈判将包含所有商品。同时两国确认，在加入 TPP 谈判时，不必事先承诺单方面取消所有关税。
- 2月24日 克里开始为期11天的欧洲、中东之行。
- 2月25日 美国参议院通过“防止朝鲜核扩散及相关责任法”(The North Korea Nonproliferation and Accountability Act) 议案。
- 克里在伦敦会见英国首相卡梅伦，与英国外交大臣黑格举行会谈。双方讨论了缔结跨大西洋贸易协定、支持利比亚和突尼斯等民主政体“虚弱”的国家、叙利亚问题、伊朗核问题、阿富汗安全职责过渡问题以及中东和平等事项和问题。
- 2月26日 克里在柏林会见德国总理默克尔、外长韦斯特韦勒，双方讨论了阿富汗问题、叙利亚问题和两国经贸关系。他随后会见了俄罗斯外长拉夫罗夫。

- 美联储主席伯南克在参议院银行、住房和城市委员会作证，阐述过去半年来联储的货币政策，认为有必要维持超宽松的货币政策。
- 2月27日 克里在巴黎会见法国总统奥朗德、外长法比尤斯。双方讨论了美法经贸关系、跨大西洋贸易和投资伙伴关系、全球环境保护问题、马里问题、阿富汗问题和伊朗核问题。
- 查克·哈格尔（Chuck Hagel）宣誓就任国防部长。
- 2月28日 克里在罗马出席“叙利亚之友”国际会议，并与意大利外长特兹和叙利亚反对派理事会主席哈提卜举行联合新闻发布会。他宣布，美国将直接向叙利亚反对派提供6000万美元的援助，用于加强反对派的组织能力和人道主义援助。
- 雅各布·卢（Jacob J. Lew）宣誓就任美国财政部长。
- 3月1日 代号为“秃鹫”的韩美联合军演拉开帷幕。
- 奥巴马向国会提交2013年贸易政策议程和2012年度报告。报告列举的2013年贸易工作重点包括：继续推进到2014年底实现出口倍增的计划；加快跨太平洋伙伴关系协议谈判；与欧盟进行跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）谈判；在世界贸易组织继续推动贸易自由化。
- 奥巴马签署行政命令，正式启动2013财年大幅削减政府开支的自动减赤机制。到10月1日，美国政府机构将减少支出850亿美元，其中一半是对国防支出的削减。
- 3月2日 克里访问埃及，承诺向埃及的民主变革提供直接援助，敦促埃及为与国际货币基金组织达成协议而进一步努力和进行广泛改革。
- 3月5日 哈格尔在五角大楼同以色列国防部长巴拉克举行会谈。这是他就任国防部长后首次正式会见外国政要。哈格尔表示，尽管美国面临财政限制，但依然对以色列安全保持强有力的承诺。双方讨论了叙利亚问题和伊朗核问题。
- 美国太平洋司令部司令洛克利尔对众议院军事委员会表示，自动减支计划和预算的不确定性已经影响了太平洋司令部的运行，并且会像“雪崩”一样最终削弱美国的“亚太再平衡”战略。
- 3月7日 安理会以一致赞同的结果通过了美国提出的制裁朝鲜的新决议。
- 3月8日 哈格尔访问阿富汗，评估阿富汗的军事进展情况。这是他第五次访问阿富汗，也是他就任国防部长后的首次出访。
- 白宫宣布，通知国会授权商务部而不是国务院控制军民两用物品的出口计划，其目的在于通过对非敏感产品简化出口程序，便利美国制造

商在国际市场的竞争。奥巴马就此发布了行政命令。

约翰·布伦南(John Owen Brennan)宣誓就任美国中央情报局局长。

3月11日 美国总统国家安全顾问托马斯·多尼隆(Thomas Donilon)在亚洲协会发表题为“ 2013 年的美国和亚太 ”的演讲。多尼隆表示，在奥巴马的第二任期，亚太地区仍将是美国的战略重点。

美韩开始代号为“ 关键决断 ”的联合军演。

美日两国政府讨论开展太空开发与利用的“ 综合对话 ”在东京召开首次会议，双方发表联合声明。

美国宣布对被控涉嫌大规模杀伤性武器扩散的朝鲜四名官员和一家银行实施制裁。

3月12日 奥巴马在白宫会见文莱苏丹博尔基亚，双方讨论了将于 2013 年 10 月在文莱召开的东亚峰会所要商讨的问题。

美国国家情报总监克拉珀(James Robert Clapper)在参议院情报委员会作证，称网络攻击是美国面临的突出跨国威胁。关于恐怖威胁，克拉珀表示，核心的基地组织正处于困境，可能无法对西方发动复杂的、大规模的攻击。

美国国防部网络司令部司令凯斯·亚历山大(Keith B. Alexander)在美国参议院军事委员会表示，该司令部正在建立在网络空间保护美国利益的队伍。他称“ 这些队伍不是防守性的，而是进攻性的，在国家网络空间遭到进攻时保卫国家 ”。

3月13日 奥巴马在白宫会见来自美国军工、科技、能源和金融界的大公司的首席执行官，讨论政府如何与民间机构合作改善美国的网络安全问题。

3月14日 奥巴马与习近平通电话。他祝贺习近平当选为中国国家主席，希望同中方继续推动中美关系沿着正确的方向稳定向前发展，努力构建基于健康竞争而非战略博弈的新型大国关系。双方还就朝鲜半岛形势、网络安全等问题交换了意见。

美国财政部长雅各布·卢访问位于亚特兰大郊外的一家西门子工厂，强调投资对美国制造业和创造就业机会的重要性。

3月15日 哈格尔在国防部新闻发布会上宣布，为应对来自朝鲜和伊朗的威胁，美国将在阿拉斯加州和加利福尼亚州新增 14 套陆基导弹拦截装置。这使美国导弹拦截装置总数从 30 套增加到 44 套。新增拦截装置使美国的导弹防御能力提高了 50%。

(李晓岗 整理)

学术活动与交流

- 1月8日 黄平所长会见新加坡总理公署公共服务部战略政策办公室主任助理乔纳森，双方就美国在亚太地区的战略等问题进行交流。
- 1月9日 黄平所长会见美国布鲁金斯学会约翰·桑顿中心主任、外交政策与全球经济发展资深研究员李侃如，双方深入探讨了中美关系走势等议题。
- 1月10日 黄平所长出席中国战略文化研究会举办的“中美战略关切”研讨会。
- 1月11日 黄平所长出席北京大学“国际战略环境挑战与国家应对策略”研讨会。
- 1月14日 黄平所长会见约翰·霍普金斯大学高级研究院中国系主任蓝普顿，双方就如何理解新型大国关系以及中美关系未来进行交流。周琪研究员和赵梅研究员参加了此次会见。
- 1月15日 黄平所长出席北京大学与哈佛大学合办的“中美关系研讨会”。
- 1月21日 黄平所长出席全国对外友好协会年会，并就建立新型大国关系发言。
黄平所长与周琪研究员等在伊朗大使馆会见伊朗驻华大使迈赫迪·萨法里及其助手。
- 1月28日 黄平所长出席中美经贸关系研讨会。
- 1月30日 黄平所长与中国国际经济研究中心战略部人员举行会谈。
- 2月5日 厦门大学公共事务学院张光教授到访美国所，以“美国财政制度的变迁与挑战：1790-2012”为题作学术报告。报告会由倪峰副所长主持，刘尊副所长及所内30余位研究人员参会。
- 2月5-8日 黄平所长应日本国际文化会馆邀请，赴日本东京参加“亚洲领导力项目”论坛，并到早稻田大学以“中日韩互信关系的建立”为题发表演讲。
- 2月21日 黄平所长与海南省台办刘耿主任在京就“中国社会科学院台港澳研究院（海南）”筹备工作举行工作会议。
- 2月23日至
3月10日 王荣军研究员参加外交学会团组，赴美国执行“青年决策项目”，先后访问华盛顿、纽约、兰开斯特、哈里斯堡等地，对美国的政治、社会文化传统进行调研。
- 2月26日 黄平所长会见中美政策基金会香农·蒂斯女士。双方就如何增

- 进中美合作、如何看待美国的亚太政策等问题进行交流。
- 3月1日 黄平所长会见澳门中西创新学院院长苏树辉先生。
- 3月2日 黄平所长参加中国社会科学院日本研究所主办的中日美关系研讨会并发言。
- 3月3日 黄平所长出席中共中央党校战略所举办的研讨会并发言。
- 3月5日 外交部美大司调研小组访问美国所，就“中美安全问题”与美国所相关研究人员举行“战略圆桌”研讨会。黄平所长主持了会议，美国所20多位研究人员参会。
- 3月13-20日 黄平所长应联合国社会发展研究所和瑞典高等研究院的邀请出访瑞士和瑞典，参加在瑞士日内瓦举行的联合国社会发展研究所理事会会议，并与瑞典高等研究院院长、国际社会学会会长比杨·维特洛克商谈合作事宜。
- 3月19日 李柎副研究员以“美国国际问题研究人员与外交官的教育与培养”为题，与全所科研人员分享他在美国访学的经历和感受。美国塔夫茨大学弗莱彻学院的葛凯丽教授访问美国所，以“美国的气候与能源”为题作学术报告。
- 3月24日 黄平所长在延安干部管理学院就“中国和平发展道路”作专题演讲。

(方锐华 周婧 整理)