

# 2013 年的美国内政外交与中美关系

2014《美国研究报告》总报告撰写组\*

## 摘要：

2013 年第二任期以来，奥巴马政府并未摆脱府会分立、政党极化的政治窘况，国内有关联邦财政债务上限、政府关门、监听丑闻、医改的争议愈演愈烈，这直接制约了奥巴马的政策议程，使其政策导向呈现出明显的“内向化”趋势。正是基于这一背景，奥巴马政府在处理反恐战争、叙利亚问题、伊朗核问题以及乌克兰局势等方面都更多倾向于减少国际承诺、将责任与负担转嫁给全球和地区盟友、从而维持美国的国际领导形象，即“多边收缩”的战略倾向。在这种倾向的引导下，美国开始更多通过外交而非军事手段“管理”在国际和热点区域中的困境。在中美双边关系上，习奥“庄园会晤”为中美关系的发展确立了方向，两国在过去一年中实现了更为丰富而高层次的合作，政治、经贸、军事等方面的交流更为务实而直率。在奥巴马政府持续强化亚太再平衡战略的压力下，中国周边地区安全议题日益复杂，这也考验着中美两国建构新型大国关系过程中互相尊重的承诺与分歧管控的能力。

**关键词：**奥巴马第二任期、内政外交，中美关系

2013 年作为奥巴马第二任期的开局之年，也是美国内政外交新一轮调整的一年，不但将为奥巴马第二任期奠定基调，也将直接关乎奥巴马八年总统生涯的政治遗产，更影响着中美构建“新型大国关系”的努力。本文旨在从美国国内政治走向、奥巴马政府外交政策调整以及中美关系整体态势等三个方面系统梳理，对 2013 年以来奥巴马第二任期的内外政策走向进行评估。

## 一、分立政治下的“内向化”趋势

2013 年是奥巴马连任后的第一年，也是其奥巴马政府内外政策调整的一年，这一年华府政治乃至美国国内政治的走向为整个第二任期奠定了总体基调。

2012 年大选之后，美国联邦政府马上面临“财政悬崖”危机，并因此启动了“自动减赤程序”；2012 年底、2013 年初由于桑迪·胡克小学枪击案而导致公众中控枪呼声提高，但奥巴马政府在推进此议题时仍旧举步维艰；2013 年 4 月波士顿爆炸案削弱了奥巴马在执政期间结束反恐战争的业绩；5 月爆出美国国家税务局在大选前后刻意调查茶党组织的丑闻，损害了奥巴马竞选的公正性；6 月发生的“斯诺登事件”爆出奥巴马政府通过网络控制对国内外进行监听的丑闻；9 月和 10 月份又发生了两党在减少财政赤字措施上的分歧而导致政府关门 16 天；随后作为实现奥巴马医改重要环节的官网发生登陆问题，无法正常运作，招致公众和共和党的批评；2013 年 12 月以来愈演愈烈的乌克兰局势，又使奥巴马政府对俄政策成为受到抨击的目标。

整体而言，2013 年美国政治陷入了更为极化且碎片化的状态，奥巴马政府推进的许多内外政策都会遭遇国内政治的重重阻力，这也就塑造出以“内向化”趋势为主要特点的奥巴马第二任期的美国国内政治走向。

第一，美国政治生态中极化与右倾化趋势得以延续。自上个世纪 90 年代以来，美国两

---

\* 撰写组成员：中国社会科学院美国研究所樊吉社研究员、齐皓助理研究员、刁大明助理研究员。撰写组成员分别撰写报告第二、第三、第一章节。

党政治的分裂与对峙持续加深，两党实现共识与合作的空间被逐渐压缩。2013年在奥巴马医疗改革项目拨款问题上的重大分歧及其引发的政府关门危机，正是极化趋势的一次烈度较大的反应。

在极化政治生态延续的同时，共和党内部的茶党势力持续提升政治影响力，加强了美国政治的右倾化趋势，并直接提升了极化的分歧度。在2012年大选中，茶党势力所发挥的作用难以简单评估。可以肯定的是，茶党势力已呈现出两个趋势，即“反传统”、“反在任者”趋势，以及与社会事务宗教色彩保守派合流趋势。即便茶党在选举中的作用毁誉参半，在第113届国会中仍保持了约10位参议员、48位众议员的规模。<sup>①</sup>作为共和党内的一个重要政治力量，茶党在财政预算、债务上限、移民改革等涉及美国未来方向的重大议题上扮演了关键角色，其在外事务上的立场日渐保守强硬。例如，2013年10月的政府关门危机，正是茶党政治人物提出将奥巴马医改与财政拨款挂钩的修正案之后才最终导致的。<sup>②</sup>茶党对此次拨款立法的挟持、博纳等领导层对整个共和党阵营的失控，预示着共和党进一步保守化甚至极端化的趋势。

1960年代，巴里·戈德华特（Barry Goldwater）为首的保守派和纳尔逊·洛克菲勒（Nelson Rockefeller）、乔治·罗姆尼（George Romney）等为代表的温和派曾在共和党党内展开激烈争斗，前者将后者为共和党设置的路线评价为“统治或者毁灭”。<sup>③</sup>但有趣的是，前者虽最终胜出，却也令共和党遭遇了1964年大选那样的惨败，直到里根1980年的当选才算恢复元气。如今，在茶党势力驱动下的共和党或可被称为是“统治同时毁灭”（rule and ruin）：一方面，在极化的选民结构中，他们享有相对稳固的当选或者“统治”基础；另一方面，这些极端保守且带有“反智”、“反传统”色彩的人中显然少有具备丰富的政策经验和国家责任感的人物。

第二，奥巴马第二任期的政治空间被不断压缩，基本在内政议题上被彻底牵绊、在外交议题上同样遭遇国内压力。首先，奥巴马的“弱势连任”预示着其政治资源与选民根基的严重缩水。在2012年面临共和党对手罗姆尼强大挑战的情况下，奥巴马虽然得以连任，但从选举结果上看，其拥有的民意支持正在缩小。奥巴马在2012年得到了51.1%的选民票，比2008年下降了1.8个百分点，其获得的选举人团票为332张，比2008年也少了33张。这种连任时得票缩减的情况在美国历史上虽非仅奥巴马一人，但却是自1950年代艾森豪威尔连任以来的唯一一例。对于民意缩水的解释可能很多，但至少可以肯定的是，奥巴马第二任期可以利用的民意优势呈现萎缩趋势，其推进政策的战略空间较其第一任期更为有限，民意束缚和牵绊更加显著。

同时，奥巴马第二任期以来的满意度总体上持续下降，不满意度上升。具体而言，其满意度基本在2013年5月跌落到50%以下，而不满意度在2013年10月攀升至50%以上。满意度下降大概在2013年年初财政悬崖危机与自动减赤程序自动开启、控枪努力举步维艰、美国国家税务局调查茶党组织丑闻等一系列国内事务令公众失望之后；而不满意度上升则明显与两党关于全民医改争执导致政府关门危机有关。不难看出，奥巴马第二任期以来的民意压力持续上升，与其在2008年的高调当选形成了鲜明对比。

根据盖洛普民调显示，2013年10月20日到2014年1月19日即奥巴马上任第20个季度期间，其平均满意度为41.2%，与小布什同期（2005年10月到2006年1月）的41.2%持平。可见，奥巴马在第二任期的满意度已经与受到反恐战争泥潭和金融危机前奏双重压力的

<sup>①</sup> 参见 [http://en.wikipedia.org/wiki/Tea\\_Party\\_Caucus](http://en.wikipedia.org/wiki/Tea_Party_Caucus), 2014年4月10日访问。

<sup>②</sup> Svati Kirsten Narula, Ryan Jacobs and Judith Ohikuare, “32 Republicans Who Caused the Government Shutdown”, *The Atlantic*, Oct. 4, 2013, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2013/10/32-republicans-who-caused-the-government-shutdown/280236/>, 2014年4月10日访问。

<sup>③</sup> Geoffrey Kabaservice, *Rule and Ruin: The Downfall of Moderation and the Destruction of the Republican Party, from Eisenhower to the Tea Party*, Oxford University Press, 2012, p.xix.

小布什不分伯仲，处于总统政治的历史低点。<sup>①</sup>

此外，奥巴马第二任期将遭遇 2016 年选举周期的“软束缚”。本次总统选举以奥巴马连任落幕，这就意味着 2016 年总统选举将不会有在任总统谋求连任，即便仍不确定现任副总统拜登是否参选，但 2016 年大选显然较之 2012 年更具开放性与竞争性。

随着金钱和现代传媒在选举特别是初选中影响力的加深，总统选举周期的起点近年来被不断前置。从历史经验看，2016 年竞选周期极可能在 2014 年底的中期选举后或 2015 年初正式启动。事实上在 2013 年底，关于希拉里参选的猜测就不绝于耳，而共和党的可能人选之一、新泽西州州长克里斯·克里斯蒂（Chris Christie）的“封桥门”<sup>②</sup> 丑闻也开始被渲染和炒作，大有备选备战意味。一旦 2016 年竞选周期正式开始，美国政治的中心将被分散，奥巴马政府将需要考虑配合本党参选人，至少要避免制造不利于本党竞选的话题。换言之，奥巴马第二任期无法彻底摆脱选举周期的束缚，能够比较自由地发挥主导性、推进政策议程的时间极为有限。相对于多个尚未兑现的变革承诺而言，留给奥巴马铸定历史遗产的时间并不充裕。要想有所作为，奥巴马只能慎选变革目标，避免决策风险。

2014 年美国政治的最重要变量就是 11 月的中期选举，本次选举的选举过程和选后结果塑造并改变着华府政治生态，牵动着奥巴马政府内外政策的走向。

一方面，2014 年的中期选举无法将奥巴马带出府会关系的分立僵局。历史经验显示，总统所在党往往在中期选举中丧失国会席位，众议院的这种情况尤甚。自从 1856 年形成民主、共和两党竞逐的政党体系的以来，只有 4 次中期选举使总统所在政党获得了更多席位，民主党在 2014 年获得国会众议院多数的机会较小。同时，2014 年改选的 35 个国会参议员席位中民主党占据 21 个、共和党 14 个，且民主党换届席位中也不乏像弗吉尼亚、西弗吉尼亚、北卡罗来纳、路易斯安那、蒙大拿、阿拉斯加等多个保守倾向州。这就意味着民主党维持的多数地位将面临更大变数、共和党却迎来了又一个翻盘的机会。从众参两院的选举结构看，2012 年选举为奥巴马塑造的府会分立甚至分裂的政治困境极可能在未来 4 年持续存在，甚至可能向裂度加剧的方向发展，这无疑为奥巴马政府的战略布局和政策执行增加了更大成本与不确定性。

另一方面，奥巴马的政策议程选择空间持续收缩，只剩下关注政治遗产。就内政层次而言，奥巴马在中期选举年以及任期最后两年中将以促进经济与就业、落实全民医保方案、努力实现移民改革等为主要导向，确定其执政的国内遗产。在经济与就业领域，相关数据已展现出经济复苏趋势，根据国会预算办公室预计，2013 年美国实现了 3.1% 的增长率，至年底失业率也降低到 6.7%。<sup>③</sup> 相对而言，奥巴马政府经济增长方面的努力取得了一定效果，而其推进的就业政策则仍旧收效缓慢。财政预算与债务上限将始终是共和党特别是茶党势力制衡奥巴马政府的抓手，债务上限在未来的调整、2016 财年的预算审批都可能再度引起民主党和共和党之间的激烈争斗。在全民医保领域，虽然该政策遭遇了共和党特别是茶党势力的强烈反对，但就目前的府会生态而言，彻底通过立法方式废除奥巴马医疗计划几乎不存在可能，因而关于医改的争议将转化为对相关项目财政拨款等细节事宜的争议，或者是州层次政府在执行过程中的调整。移民改革将成为奥巴马任期最后两年的核心政策议题，由于拉美裔人口的激增对选举政治的重构，共和党也会对移民改革议题投入较多精力，以此争取拉美裔选民的支持，因而移民改革最终落实的可能性较大。

<sup>①</sup> Jeffrey M. Jones, "Obama Averages 45.8% Job Approval in Year Five", *Gallup Politics*, Jan 21, 2014, <http://www.gallup.com/poll/166964/obama-averages-job-approval-year-five.aspx>, 2014 年 2 月 5 日访问。

<sup>②</sup> Matt Smith, "Chris Christie Bridge Scandal: A Primer", *CNN*, Jan 9, 2014, <http://www.cnn.com/2014/01/09/politics/chris-christie-bridge-primer/>, 2014 年 5 月 22 日访问。

<sup>③</sup> Don Lee, "U.S. Economy to Grow at Solid Rate but Labor Market to Recover Slowly", *The Los Angeles Times*, Feb 4, 2014, <http://www.latimes.com/business/la-fi-economy-labor-20140205,0,1891313.story#axzz2sWOZtZtw>, 2014 年 2 月 6 日访问。

就外交层次而言，奥巴马在 2013 年因政府关门危机而缺席亚太峰会而表现出了政策“内向化”趋势，即外交政策与战略布局明显受制于内政困境。事实上，奥巴马政府进入第二任以来，由于其外交安全团队重组，其整体外交战略布局在 2013 年一度陷入整合与停顿之中。2014 年开年，包括奥巴马在内的多名美国高官密集访问亚太地区，再次高调强化了亚太再平衡战略。

## 二、“奥巴马主义”下的国际“管理”

美国媒体盘点 2013 年奥巴马总统第二任期第一年外交安全政策的时候较少积极评价，而从 2013 年初迄今，奥巴马政府在多个重大外交安全事件上的政策表现来看，他似乎不仅有一个“奥巴马主义”（Obama Doctrine），而且在坚定贯彻“奥巴马主义”。奥巴马第一任期内已经有不少专家学者讨论是否存在一个“奥巴马主义”，有人认为所谓的“奥巴马主义”就是“没有主义”（No Doctrine），<sup>①</sup>但也有人认为存在“奥巴马主义”，并且“奥巴马主义”核心内容之一是多边收缩（multilateral retrenchment）战略，即减少美国的海外承诺、恢复美国的形象、将美国的负担转嫁给全球伙伴。<sup>②</sup>2013 年以来，美国在反恐问题、叙利亚问题、伊朗核问题和克里米亚问题上的政策表现似乎证明奥巴马治下的美国正致力于“多边收缩”，在可能需要动武的问题上“慎战”，更加倚重外交，其目的是在美国综合实力受损的现实状况下，尝试“管理”美国面临的窘境。

首先，美国在反恐问题上逐步从“淡出”到最后“退出”反恐战争。2013 年 5 月 23 日，奥巴马在美国国防大学发表讲话，较为全面地阐述了他的反恐政策。奥巴马认为美国面临的恐怖主义威胁已经与过去有所不同，当前的威胁是“致命但能力较小的‘基地’组织分支；对在外国的外交设施和企业的威胁；本土出现的极端主义分子。这是未来的恐怖主义。”<sup>③</sup>因此，美国要完成击败“基地”组织及其相关势力的使命，这包括完成把阿富汗的安全交由阿富汗人负责的过渡，结束美军在阿富汗的作战使命，军队将在 2014 年底归国，美国在阿富汗的工作重点转变为训练阿富汗的安全部队。奥巴马还表示希望在反恐问题上获得更多国家的支持与合作。实际上，奥巴马从就任之初就尝试彻底结束布什政府发动的反恐战争，包括调整反恐重点、转变反恐方向、寻求各国合作、缓解与伊斯兰世界的关系等。在奥巴马第二任期的第一年，奥巴马基本完成了终结反恐战争的使命。美国军队已经完全撤出伊拉克，即将撤出阿富汗。未来的反恐任务将主要由恐怖组织或者恐怖分子所在国家所承担，美国仍将有选择地使用无人机遂行打击任务，构建反恐的有效伙伴关系，展开更多外交接触和提供相关援助，这就是奥巴马的反恐战略，但动用地面部队已经不属于他考虑的范畴。奥巴马在讲话中指出：“称动用地面部队较不可能造成平民伤亡或较不可能在穆斯林世界树敌是错误的。其结果会让更多美国人丧生，更多“黑鹰”（Black Hawks）被击落，与当地人口发生更多对抗，而且为支持这类袭击而难免扩大的使命很容易会升级为新的战争。”<sup>④</sup>奥巴马政府谨慎动用武力的原因在于，美国在经历十年反恐战争后国内政治环境中出现的“战争疲劳”，美国不愿意承受另一场战争的软硬代价，包括因此导致“树立更多敌人”和海外舆论的负面评价。

其次，叙利亚问题上以“化武换和平”。叙利亚国内的反政府示威活动在 2011 年初升级为武装冲突，叙利亚内战自此开始，且延续至今。叙利亚内战发生后，美国表态支持反对派，谴责叙利亚政府采取暴力手段平息内乱，并随后对叙利亚总统巴沙尔和其他多名高官进行制裁，甚至要求巴沙尔下台。由于内战，叙利亚出现了大量的难民外逃。鉴于美国在上个世纪

<sup>①</sup> Jackson Diehl, "Obama's Foreign Policy Needs an Update", *Washington Post*, November 11, 2010; Michael Hirsh, "Obama: The No-Doctrine President", *National Journal*, March 29, 2011.

<sup>②</sup> Daniel W. Drezner, "Does Obama Have a Grand Strategy?" *Foreign Affairs*, July/August 2011, Vol. 90, Issue 4.

<sup>③</sup> "Remarks by the President at the National Defense University", May 23, 2013, National Defense University, Washington, D.C.,

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>.

<sup>④</sup> 同上注。

未曾经以人道主义为由干预科索沃，美国是否军事介入成为国际社会关注的焦点。然而，奥巴马政府在 2012 年 3 月明确表示不会单方面介入叙利亚，而希望采取与盟友合作的方式，通过经济制裁和政治孤立叙利亚政府来实现巴沙尔政府的倒台。2012 年 8 月 20 日，在回答记者在什么条件下美国可能考虑针对叙利亚动用武力时，奥巴马首次提出了动武的“红线”，即在叙利亚大量的化学武器开始转移或者被使用时，美国可能考虑动用武力。随后这一立场在奥巴马政府答复国会议员的信时被再度重申。美国国内对于如何回应叙利亚局势的讨论在很大程度上受到这个所谓“红线”的影响。

2013 年 8 月下旬，中东媒体报道称，该月 21 日在叙利亚大马士革东部郊区发生了化学武器攻击事件，巴沙尔政府和反政府组织相互指责对方使用化学武器。因为有前述美国动武“红线”一说，美国在这一事件上的立场引起各国普遍关注。美国声称，情报部门拦截到叙利亚高官谈及化学武器的通讯记录，根据情报可以确定化学武器攻击是巴沙尔政府所为，因此美国要求叙利亚政府对此负责。8 月底，已经有多名美国高官暗示很快将对叙利亚发动为期三天的巡航导弹打击，美军六艘军舰正在被部署到地中海，战争似乎一触即发。8 月 31 日，奥巴马发表有关叙利亚问题的讲话，宣布将就叙利亚采取军事行动寻求国会的授权。在国会进行投票之前，国务卿克里在同英国外交大臣黑格会晤后说，如果叙利亚总统巴沙尔立即交出全部化学武器，可能免于美国的军事打击。克里“暗示”的解决方案很快有了反应，数小时后，俄罗斯外交部长拉夫罗夫在会晤叙利亚外长后做了同样的表态，即如果叙利亚政府将其化学武器置于国际社会监管之下，便可以避免武力。俄罗斯还呼吁叙利亚政府同意销毁化学武器并加入《禁止化学武器公约》。此前，奥巴马在参加圣彼得堡 20 国集团领导人会议期间，美俄总统曾经就叙利亚问题进行过磋商。俄罗斯外长拉夫罗夫做出上述表态后，美国旋即做出积极回应。奥巴马表示，如果叙利亚方面将化学武器移交给国际社会监督，美国愿意暂停对叙军事打击计划，参议院随后也推迟了对叙利亚动武决议案的投票。俄罗斯的方案也得到了其他各国的支持，联合国安理会在 9 月 27 日通过了一项有关叙利亚化学武器问题的决议，10 月 14 日叙利亚正式成为禁止化学武器条约组织的成员国。

叙利亚化学武器攻击事件发生后，美国因为曾经划过“红线”，虽不情愿，但仍然“作势欲打”。实际上，奥巴马政府划“红线”是出于半心半意，而且奥巴马在 2012 年 8 月第一次提到这条“红线”时也是被记者逼问出来的，之后还一直试图淡化它。2013 年 9 月 4 日，奥巴马甚至表示，这不是他给叙利亚划定的“红线”，是世界给叙利亚划出了“红线”。<sup>①</sup> 在叙利亚跨越“红线”后，奥巴马政府在是否对叙利亚动武的问题上表现得非常谨慎，这与十多年前曾经热衷军事行动和“人道主义干预”的美国大不相同。奥巴马没有直接诉诸武力，而是寻求国会授权。国务卿克里的暗示性讲话提供了美国不使用武力的台阶，是它得以在俄罗斯外长拉夫罗夫讲话后“顺坡下驴”，避免了美国介入一场它不情愿介入的军事冲突。奥巴马在 9 月 24 日联合国大会的讲话中为他的决定进行了辩解，称美国一直致力于外交解决，并认为军事行动不能带来持久和平，而且美国认为叙利亚领导人应该由叙利亚人民决定，而不是由美国或者其他国家决定。<sup>②</sup>

**第三，美国推动伊朗核问题的外交解决，达成临时协议。**伊朗核问题自 2002 年以后成为关注焦点，这是因为国际原子能机构发现伊朗没有遵守《不扩散核武器条约》的义务。伊朗核问题于 2006 年 2 月被提交给联合国安理会，联合国安理会在随后的几年中连续通过多个制裁伊朗的决议，敦促伊朗与国际原子能机构全面合作，接受国际原子能机构对其核项目

<sup>①</sup> Glenn Kessler, "President Obama and the 'red line' on Syria's chemical weapons", September 6, 2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/2013/09/06/president-obama-and-the-red-line-on-syria-chemical-weapons/>. 奥巴马及其他官员谈及“红线”数次，详见 Zeke J. Miller, "Seven Times The White House Discussed The Syria Red Line", April 25, 2013, <http://swampland.time.com/2013/04/25/six-times-the-white-house-discussed-the-syria-red-line/>.

<sup>②</sup> "Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly", September 24, 2013, New York.

的保障监督，并终止铀浓缩活动。此外，美国和欧盟也对伊朗施加了额外的制裁，制裁内容涉及石油和天然气、石化产品、航空和汽车工业、银行系统等。自2006年6月起，联合国五个常任理事国和德国即P5+1曾经尝试与伊朗谈判解决核问题，但并未能达成持久协议。奥巴马就任总统后曾经试图与伊朗进行接触，但没有得到积极回应。

2013年初，在奥巴马总统的亲自授命下，美国官员开始与伊朗内贾德政府进行秘密接触，探讨谈判解决伊核问题的可能。2013年6月伊朗举行总统选举，竞选期间政治立场较温和的候选人鲁哈尼承诺与国际社会积极接触，改变伊朗的国际孤立现状。鲁哈尼上任后，美国同伊朗的秘密谈判取得进展。与此同时，P5+1与伊朗的谈判也在2013年初同步进行，并在3月、4月和11月进行了多轮谈判。11月20日的谈判由各国外长直接参加，达成了《联合行动计划》，简称临时协议。该协议规定，伊朗超过5%的浓缩铀将进行稀释，或者转化成氧化铀；伊朗不再新增离心机；伊朗不发展新的铀浓缩或者钚分离设施；国际原子能机构的工作人员将对伊朗的核设施进行视察。作为回报，欧盟三国部分解禁对伊朗的石油制裁以及伊朗部分被冻结的资金；美国和欧盟终止对伊朗石化出口的制裁、终止对伊朗黄金和贵金属的制裁；美国终止对伊朗汽车工业的制裁；给予对伊朗民航配件的进口许可；联合国安理会、美国和欧盟均不新增对伊朗的制裁。这个临时协议为期六个月，随后P5+1将与伊朗谈判一个全面的协议。

这个临时协议虽然是通过P5+1与伊朗的谈判渠道达成的，但更多是美国和伊朗之间的交易。虽然目前这个协议仅仅是阶段性的成就，但受到国际社会的积极评价。伊核问题延宕多年，伊朗的铀浓缩项目不断取得进展，但奥巴马政府几乎从来没有表示考虑对伊朗动武。在2010—2011年，伊朗在纳坦兹的铀浓缩设施曾经遭到被称为“震网病毒”计算机病毒攻击，据称这次攻击的主谋是美国，意在通过病毒攻击迟滞伊朗的核项目。奥巴马自第一任期以来一直试图通过外交解决伊核问题，也曾主动向伊朗政府示好，并积极推动P5+1与伊朗的谈判。这个临时协议恰恰是美国在幕后与伊朗秘密谈判的成果。奥巴马政府在伊朗核扩散问题上轻易不言“战”，这是美国中东政策调整的体现。

**第四，美国温和应对克里米亚公投入俄事件。**2013年11月21日，乌克兰政府宣布暂停与欧盟签署联系国协定的筹备工作，引发了国内的街头抗议。乌克兰的国内政治动荡一直延续到2014年3月16日克里米亚地区举行全民公投，以此决定继续留在乌克兰还是加入俄罗斯联邦，乌克兰的国内动荡升级为国际社会共同关注的重大事件。3月17日，公投结果发布，96.6%的投票者赞成克里米亚加入俄罗斯，俄罗斯随即表示同意克里米亚加入俄罗斯联邦，21日俄罗斯完成克里米亚加入俄罗斯联邦的法律程序。

在乌克兰国内动荡的背后可以看到美国和欧盟的影子，但在克里米亚公投入俄后，美国表现得异常谨慎。在克里米亚公投之前，美国表示不会承认公投结果；公投完成后，美国随即对乌克兰和俄罗斯的部分官员进行制裁。美国还尝试从政治上孤立俄罗斯，停止了为即将在俄罗斯举行的八国峰会所做的准备工作。从乌克兰危机一开始，奥巴马总统和国务卿克里就明确表示，战争不是美国的选项，并一再呼吁通过外交解决。实际上，美国也没能真正动员起欧盟各国对俄罗斯采取有效的制裁措施。4月中旬，进入黑海的美国军舰曾经数次被俄罗斯的飞机近距离飞越，此后奥巴马在接受哥伦比亚广播公司采访时表示，包括美国和俄罗斯在内的任何国家都无法干涉和决定像乌克兰这样的国家与其邻国的关系，美国与俄罗斯不需要战争，并竭力淡化美俄之间的冲突。美国之所以在克里米亚问题上表现“低调”，一方面是因为美国在本地区的利益比较有限，另一方面则是因为美国面对的是一个强硬的俄罗斯，而且在叙利亚问题和伊朗问题上，美国需要俄罗斯的合作。

奥巴马宣布从阿富汗撤军，在叙利亚、伊朗和克里米亚问题上强调外交解决，这都是逐渐收缩，减少承诺，避免再度介入战争的政策选择。谨慎用兵在美国的官方文件中已经有清楚的阐释，奥巴马在2013年以来的外交安全政策进一步诠释了这一思路。



在“多边收缩”、强调管理的同时，美国外交却又陷入了另一场尴尬境地，其震动之大甚至危及其与盟友之间的密切关系。2013年6月，美国前情报分析人员爱德华·斯诺登将美国国家安全局的“棱镜”监听项目的秘密文件披露给《华盛顿邮报》和《卫报》，从而引发了所谓的“棱镜门”事件。在随后数月，斯诺登爆出了自2007年小布什时代以来美国政府实施的规模惊人的海外监听计划，其对象从盟友到“对手”，从欧洲到拉美，波及范围极广，且可以直接监听各国元首的日常通话甚至会议记录。“棱镜门”丑闻令世界哗然，更是美国外交的一次“地震”，美国的国际声誉再度遭受严重质疑，陷入了极为被动的境地。针对这一困境，奥巴马在2014年1月公开表态，美国政府将对国安局的监控进行限制，叫停对友好国家领导人的监控，但仍旧允许海量电话信息搜集，并声称由于反恐和国家的需要，美国不会彻底终止监控。可以肯定，美国的监控行为不但会增加各国在重大国际问题上合作与妥协的成本，而且会促使各国在网络等非传统安全领域展开新一轮具有反制意味的竞争。

### 三、中美新型大国关系中的合作与分歧

过去几年中，随着中国综合国力的快速提升，中美关系的发展模式出现一些新的变化。一方面，中美都意识到面对各种地区和全球性问题，两国有必要进行更多更深层次的合作，并且积极付诸实践；另一面，除了传统的西藏问题，台湾问题和贸易问题，中美关系开始面临一些新问题的考验，例如地区海洋争端和网络安全等问题，中美在这些问题上的矛盾和猜忌不断加深，不断积累的战略互疑反之影响双方合作的深度。

奥巴马政府上台后，美国即开始调整其全球战略，逐渐将更多的注意力放在亚太地区。在军事安全方面，美国承诺为其地区传统盟友提供更加可靠的安全保障。在经济方面，美国努力推进 TPP 谈判，试图以此平衡中国在地区经济中不断扩大的影响力。在政治外交方面，美国不但巩固并加强与亚洲传统盟友的关系，还与印度、印尼和越南等亚洲国家发展新的伙伴关系。且不论美国真正的战略意图如何，一个客观的结果是，随着美国“亚太再平衡”战略的不断推进，亚太地区的安全形势日趋紧张，中美互相指责的次数明显增加，声明明显升高，中美合作关系的全方面发展难以克服一些“第三方因素”带来的负面影响。

面对美国全球战略的调整和周边环境的变化，中国领导层提出了构建“中美新型大国关系”的倡议。在过去一年中，双方都对构建“中美新型大国关系”进行了积极探索并形成了不同的理解。纵观过去一年的中美关系，有三个显著特点：一是中美合作在各方面得到提升。中美两国领导人就构建中美新型大国关系取得了部分共识，中美关系的发展有了新的方向定位，所有的合作都围绕着构建新型大国关系展开，合作内容进一步扩展，合作程度加深；二是中美在一些全球和地区安全问题上的矛盾更加凸显。引发矛盾的主要因素是中日在东海和历史问题上的争端，中国与越南和菲律宾等周边国家在南海的岛屿主权争端，中美军事力量在南海的潜在冲突，中美网络安全等议题，美国在各种正式或非正式场合对中国的外交政策取向和亚太地区的安全稳定表示担忧；三是中美外交的风格发生变化，双方都从“暗中较劲”向“直言不讳”的方向发展，在进行合作的同时不再避讳矛盾和分歧，这在中国方面表现的更加明显。

**第一、从积极的方面看，过去一年中，中美合作方式更加灵活，合作内容更加丰富，水平有所提升。首先，中美双方最高层的接触和交往不再拘泥于时间、地点和方式，表现出了更多的灵活性和创新性。**有两个事件可以说明这一特点。2013年6月，习近平主席和奥巴马总统在加州的安纳伯格庄园举行会晤。按照原定计划安排，中美元首正式会晤被安排在2013年9月在俄罗斯召开的20国集团首脑峰会期间，但美方提出在加州举行中美领导人非正式会晤，这次非正式会晤为建立中美领导人之间的私人关系发挥了重要作用。虽然没有

正式的仪式，在这次会晤中，习近平主席同奥巴马总统的交流时间加起来超过8个小时。根据杨洁篪国务委员的描述，双方所谈，既有各自国内情况和治国理政经验，也有中美关系和国际地区问题，既有政治安全问题，也有经济金融问题，既有双边问题，也有网络安全、气候变化等全球性问题，既谈合作，也不回避分歧，不求面面俱到，但求深入坦诚。<sup>①</sup>且不论双方领导人能在这些问题上达成多少共识，这种交往方式既有助于两位领导人了解对方的想法和关切，也可以帮助他们建立对对方性格、思维方式和处事态度的基本认识，是建立互信的有效方式。

另一事件是2014年3月，奥巴马总统夫人米歇尔·拉沃恩·奥巴马访华。她的访问不涉及任何政治内容，重点是中美教育合作和青年交往，但其意义在于“第一夫人”访华本身。虽然美国“第一夫人”外交已有先例，并且有解释说米歇尔独自访华是对去年缺席安纳伯格庄园会晤的弥补，但这次访华的时机选择耐人寻味，考虑到中美正在探讨如何构建中美新型大国关系，美国亚太再平衡战略不断推进，中日关系不断恶化，米歇尔的第一夫人外交就显得不仅仅是礼仪性的，而是具有明显的发展关系、甚至是为接下来美国的一些举措“铺垫”的特殊意义。以上两个事件说明在未来中美关系的发展过程中，领导人之间的私人关系，甚至两个“第一家庭”之间的关系都可以成为沟通中美关系的重要渠道，这赋予中美关系更多的灵活性。

**其次，中美合作全方位发展。**过去一年的中美合作覆盖范围更加广泛，在各个领域的具体合作不断充实大的合作框架。2013年7月，中美第五轮战略与经济对话在华盛顿举行。这是中国领导人更换和美国大选之后的首次战略与经济对话，涉及的合作内容进一步扩展，已有的合作也提升到新的水平。战略对话后发布了91项具体成果，涵盖加强双边合作，应对地区和全球性挑战，地方合作，能源合作，环保合作，科技与农业合作，卫生合作，双边能源、环境、科技等八个领域。一些较为重要的新举措包括：双方举行第一次网络工作组会议，认为网络工作组是中美政府间就网络事务开展对话的主渠道，同意就网络事务进行可持续对话；双方致力于加强两军关系，并努力将其提升到新的水平，决定积极探讨重大军事活动相互通报机制，继续研究有关中美海空军事安全行为准则问题，包括在下一轮海上安全磋商中就此进行讨论；双方决定建立中美战略与经济对话两国元首特别代表热线，以便双方保持沟通；决定适时举行中美副部长级反恐事务磋商；中国国家计算机网络应急技术处理协调中心与美国计算机应急响应组织决定举行磋商，以加强双方合作；双方决定，通过在载重汽车及其他汽车，智能电网，碳捕捉、利用和封存，温室气体数据的收集和管理，建筑和工业能效等领域开展新的务实合作，加强应对气候变化的行动。<sup>②</sup>

**再次，中美之间的军事交流与合作水平有所提升。**中国国家主席习近平与奥巴马总统在安纳伯格庄园会晤中，提出建立与中美新型大国关系相适应的军事关系。为了落实两国领导人达成的共识，双方军事和防务部门在军事领导人互访、联合军事行动等几方面提升了中美军事交流的水平。2013年8月，常万全国防部长访美，参观美军太平洋司令部，首次作为中国防长参观北美防空司令部。<sup>③</sup>同月，中国海军第十四批护航编队与同在亚丁湾海域执行任务的美国海军梅森号导弹驱逐舰举行中美海上联合反海盗演练，期间两军直升机互降对方军舰。<sup>④</sup>2013年11月，根据两军年度交往计划，中美双方在美国夏威夷举行首次人道主义救援减灾联合实兵演练，这是中国军队首次派出实兵到美国本土举行演习。两军首次联合

<sup>①</sup> 中国广播网 [http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2013\\_10/25/30672795\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2013_10/25/30672795_0.shtml)，国务委员杨洁篪谈中美元首安纳伯格庄园会晤成果，2013年6月10日。

<sup>②</sup> 人民网 <http://politics.people.com.cn/GB/n/2013/0712/c1001-22185064.html>，第五轮中美战略与经济对话框架下对话具体成果清单，2013年7月12日。

<sup>③</sup> 凤凰网 [http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2013\\_08/20/28821085\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2013_08/20/28821085_0.shtml)，常万全访美参观北美防空司令部指挥中心核掩体，2013年8月20日。

<sup>④</sup> 人民网 <http://politics.people.com.cn/n/2013/0826/c1001-22693608.html>，中美海上联合反海盗演练落幕，2013年8月26日。



实兵演练在夏威夷和美国本土成功举行更被形容为“中美两军务实合作获突破”。<sup>①</sup>2014年4月，美国国防部长哈格尔访华，登上中国第一艘艘航母辽宁舰参观。<sup>②</sup>5月中旬，总参谋长房峰辉访美。<sup>③</sup>7月，中国将首次参加由美国主导的环太平洋联合军演。<sup>④</sup>从合作的性质来看，虽然中美军事关系仍然停留在高层互访和针对非传统安全的军事合作方面，但中美高层的军事互访更加频繁，针对潜在冲突的具体举措不断增加，有助于中美建立较低水平的军事互信，帮助中美在出现争端的领域管控分歧。

从过去一年的中美合作成果来看，虽然中美对“构建新型大国关系”的概念和路径仍有很大分歧，但两国领导人都意识到了中美两个大国进行合作的重要性，中美合作与讨论的议题也愈加具有全球性。美国领导人在各种场合表示欢迎一个和平崛起的强大的中国，中国也在很大程度上肯定美国在维护地区稳定方面发挥的积极作用。这些事实说明中美可以通过在各种全球和地区事务上的合作，在一些领域较为和平地实现权力和责任的再分配。

**第二，中美在一些地区和全球安全问题上矛盾凸显。**过去一年中，中美在地区海洋权益争端，海上自由航行和网络安全等议题上的矛盾成为影响中美关系的主要因素。

**首先，在地区海洋权益争端中，美国的态度逐渐从保持中立向积极干预转变，中美矛盾不断加深。**2012年日本宣布钓鱼岛“国有化”之后，中日关系严重恶化。美国为防止中日争端升级，不断强调《日美安保条约》的可靠性，一面安抚管控日本的行为，一面向中国施压，要求中国采取克制态度。2013年11月，中国宣布设立东海防空识别区，美军随即派出两架B52轰炸机飞越中国东海识别区，没有向中国通报身份，以此行动表示不承认中国设立的防空识别区。<sup>⑤</sup>美军太平洋总部司令洛可利尔2月访问日本时表示，美军不承认中国在东海划设防空识别区，中国改变现状的做法是不可接受的。<sup>⑥</sup>同月，即将访华的美国国务卿约翰·克里在华盛顿与到访的日本外相岸田文雄举行会晤时声称，美国将保护日本在包括中国称拥有主权的岛屿上不受任何攻击，他还重申在1960年签署的《美日安保条约》里美方对其盟友日本做出的承诺。克里在与岸田文雄共同举行的记者会上表示，“坚固的美日关系，是区域和平与安全的基石，美国将继续致力于对日本的条约义务”。克里说，这一承诺“包括东海”，并声明：“美国既不承认，也不接受中国宣布划设的东海防空识别区。”<sup>⑦</sup>4月，奥巴马在访日前接受《读卖新闻》的采访时，明确表示钓鱼岛由日本管理，《美日安保条约》适用于钓鱼岛。<sup>⑧</sup>

美国虽然反对中国设立东海防空识别区，但仍与日本的立场存在差异，例如美国防长哈格尔在中国设立防空识别区以后表示，主要问题在于中国没有事先与相关国家沟通，并且中国的识别区要求别国飞机通报，这超出一般性做法。<sup>⑨</sup>尽管美国表示不满和反对，美国政府

<sup>①</sup> 中华人民共和国国防部 [http://news.mod.gov.cn/headlines/2013-11/15/content\\_4475066.htm](http://news.mod.gov.cn/headlines/2013-11/15/content_4475066.htm)，中美两军举行人道主义救援减灾首次联合实兵演练，2013年11月15日。

<sup>②</sup> 光明网 [http://news.gmw.cn/newspaper/2014-04/08/content\\_3127826.htm](http://news.gmw.cn/newspaper/2014-04/08/content_3127826.htm)，美国防部长访华首日登上辽宁舰，2014年4月8日。

<sup>③</sup> 中国新闻网 <http://www.chinanews.com/mil/2014/05-18/6182215.shtml>，房峰辉访美发出中方维护合法权益的强有力信息，2014年5月18日。

<sup>④</sup> 央视网 <http://news.cntv.cn/2013/06/27/ARTI1372302634369413.shtml>，中国确定参加2014年环太平洋世界最大军演，2013年6月27日。

<sup>⑤</sup> 凤凰网 [http://news.ifeng.com/mil/video/detail\\_2013\\_11/27/31614275\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mil/video/detail_2013_11/27/31614275_0.shtml)，美国派B52轰炸机飞跃东海防空识别区，2013年11月27日。

<sup>⑥</sup> <http://wallstreetcn.com/node/75256>，美太平洋司令：不接受改变东海南海现状，不承认中国东海防空识别区，2014年2月6日。

<sup>⑦</sup> Remarks With Japanese Foreign Minister Fumio Kishida After their meeting, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/02/221459.htm>, February 7, 2014.

<sup>⑧</sup> “Obama Says US-Japan Treaty Applies to Disputed Senkaku Islands Ahead of Visit,” <http://www.foxnews.com/politics/2014/04/23/obama-says-us-japan-treaty-applies-to-disputed-senkaku-islands-ahead-visit/>, April 23, 2014.

<sup>⑨</sup> 凤凰网 [http://news.ifeng.com/mainland/special/fangkongshibiequ/content-5/detail\\_2013\\_12/05/31813783](http://news.ifeng.com/mainland/special/fangkongshibiequ/content-5/detail_2013_12/05/31813783)

仍建议美国的航空公司遵守中国防空识别区的规定，这说明美国力求在中日之间保持平衡，在不伤害同盟关系的前提下防止因中日争端升级卷入冲突甚至是战争。

但在南海争端中，美国在过去一年中频繁批评中国的南海领土主张缺乏国际法依据，指责中国的行为是“以大欺小”，表现出很明显的立场倾向性。2014年1月，针对中国刚刚实施的南海渔业管理新政，美国国务院发言人表示，针对其他国家在南海有争议区域的渔业活动而通过这些限制，是挑衅并可能造成危险的行为，中国宣称拥有这广泛海域的主权，但并未提出任何说明或国际法上的根据。<sup>①</sup>2月，美国国会众议院外交委员会就美国亚太政策召开听证会。美国负责东亚和太平洋事务的助理国务卿拉塞尔在国会听证会上要求中国就南海九段线作出明确说明，并指出中国划设防空识别区是向错误方向迈出的严重一步。他要求中国明确表明划设南海九段线的意义，并指出中国宣称主权的方式破坏地区稳定。在听证会上，拉塞尔公布了美方对中国以下7项行动的关切，其中5项涉及南海争端，包括：不断限制外界接触黄岩岛；对菲律宾在仁爱礁上的长期存在施加压力；在远离中方宣告拥有主权的岛屿同时邻近他国陆地的海域进行海洋油气区块开发竞标活动；将一些南海有争议地区设立行政管辖区甚至军事区；在南海有争议海域升级渔业管理规定。拉塞尔在作证时强调，中国在南海的模糊主权声索在本地区制造了“不确实、不安全和不稳定”。<sup>②</sup>4月，拉塞尔再次在国会听证会上指责中国维护南海主权的行动是通过武力或胁迫手段来获取领土，批评中国阻止菲律宾船只向仁爱礁运送补给的执法行动，声称美国会履行对盟国的防务承诺。<sup>③</sup>5月，中国海洋石油公司在西沙群岛附近的专属经济区进行钻井勘探，越南舰船多次冲撞中国钻井平台，美国白宫和国务院官员立即表态，批评中国在南海有争议海域设立钻井平台是挑衅行为，升高了该地区紧张局势。中国解放军总参谋长房峰辉访美期间，副总统拜登在会见房峰辉时对中国在与越南有争议的海域采取单边行动表示严重关切。<sup>④</sup>针对南海争端，美国政府的一系列做法都表明，美国在积极介入南海争端并支持菲律宾和越南等东盟国家的领土诉求，而且自2014年以来其南海政策更加趋于强硬。

**其次，中美关于“海上自由航行”分歧严重，双方直接发生军事摩擦或冲突的危险隐约有约显现。**2009年以来，美国不断强调其他国家舰船在中国附近海域的自由航行，中美双方对此“各执一词”。美方认为，在专属经济区内，各国舰船应享有像在公海中一样自由航行的权利，可以进行各种活动，其目的是保障美国舰船能够自由地在中国附近海域进行军事监控等活动，中方一直对此存有异议，认为它国舰船只能在另一国专属经济区无害通过。从2009年无暇号事件开始，中美在中国专属经济区海域内的摩擦开始出现并不断升级。2013年12月，类似事件再次发生，中美军舰在南海近距离“对峙”，对此事的原因中美说法截然不同。美方宣称，美国导弹巡洋舰考本斯号近日“在南海的国际水域合法航行”时，被一艘中国两栖登陆舰迎头逼停，考本斯号紧急避让，才避免相撞。<sup>⑤</sup>中方表示，美国考本斯号导弹巡洋舰一直盯梢、尾随、骚扰辽宁舰编队，并于事发当天进入中国航母编队的内防区，辽宁舰编队一艘中国军舰向考本斯号鸣笛警告，要求它离开训练海域，但对方继续向前航行。因此，中国船坞登陆舰抢位阻止其冒险航行，迫使考本斯号舰长下达“紧急规避”的命令。有分析认为，造成此事的主要原因是考本斯号巡洋舰对中国辽宁舰试航进行侦查，此事被看

---

[0.shtml](#)，美国防长：中国单边划设防空识别区不明智，2013年12月5日。

<sup>①</sup> 凤凰网 [http://news.ifeng.com/mainland/special/nanhailingtuzhengduan/content-3/detail\\_2014\\_01/10/32888409\\_0.shtml?from\\_ralated](http://news.ifeng.com/mainland/special/nanhailingtuzhengduan/content-3/detail_2014_01/10/32888409_0.shtml?from_ralated)，美方声称中国南海新渔业限制为挑衅，2014年1月10日。

<sup>②</sup> Maritime Disputes in East Sea, Testimony by Daniel R. Russel, Assistant Secretary, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>, February 5, 2014.

<sup>③</sup> “U. S. Warns China on South China Sea,” [http://www.realcleardefense.com/articles/2014/04/04/realcleardefense\\_morning\\_recon\\_107170.html](http://www.realcleardefense.com/articles/2014/04/04/realcleardefense_morning_recon_107170.html), April 4, 2014.

<sup>④</sup> “US Expresses ‘Serious Concern’ But Beijing Stands Firm Over Rig,” <http://www.ndtv.com/article/world/us-expresses-serious-concern-but-beijing-stands-firm-over-rig-525212>, May 16, 2014.

<sup>⑤</sup> Jon Harper, “Chinese Warship Nearly Collided with USS Cowpens,” <http://www.stripes.com/news/pacific/chinese-warship-nearly-collided-with-uss-cowpens-1.257478>, December 13, 2013.

成是继 2009 年“无暇”号事件之后中美之间最为严重的一次事故。<sup>①</sup>对于中美军舰在南海海域相遇事件,美国国防部长哈格尔与美军参谋长联席会议主席邓普西事后在五角大楼召开记者会,哈格尔批评中国拦截美国导弹巡洋舰考本斯号的行为不负责任,他呼吁中方保持克制,表示中美需要在亚太地区建立双边安全机制,避免再次发生类似事件。<sup>②</sup>

事实上,美国在中国附近海域的军事活动已有长期存在,随着中国不断发展海洋军事力量和中国与周边国家海洋争端的升级,中美在中国附近海域“相遇”的几率将大大提高,美国坚持的“航行自由”必然与中国维护海洋权益的行为相冲突,建立有效的管控机制将是避免中美在这一地区矛盾升级的唯一手段。

再次,网络安全问题成为影响中美互信的最为重要的非传统安全因素。在过去几年中,网络安全问题对中美关系的影响成为中美高层最为关注的议题之一,中美在这一领域的分歧和相互指责远大于合作。按照美国学者的说法,在中美关系中,没有什么问题像网络安全问题一样,在极短时间内出现,具有如此重大的意义,又引发如此大的摩擦。<sup>③</sup>从企业、私人机构到政府层面,美国频繁指责中国政府支持或参与针对美国政府和企业的网络攻击和窃密活动。

2012 年 11 月,美国国会下属的“美中经济与安全评估委员会”发表年度报告称,中国已成为网络世界最具威胁性的国家,美国政府应深入评估中国的“网络间谍”活动,考虑对从中渔利的中国企业加大处罚力度。2013 年 2 月,美国曼迪昂特网络安全公司发布报告,指责一个与中国军方有关的机构幕后操纵了一系列网络黑客攻击行动,众多总部位于美国的公司和组织的大量数据遭到窃取。对此,中国国防部和外交部发言人立即回应,指出这份报告存在技术漏洞。2013 年 6 月,美国中情局前雇员斯诺登爆料,美国政府长期入侵中国内地和香港网络,监控中国信息技术较为先进的一些企业和大学,还包括政府部门和国家领导人。斯诺登的爆料使得美国面临全球范围的指责,因此在一段时期内降低了批评中国威胁美国网络安全的调门。在 2013 年 6 月的中美元首安纳伯格庄园会晤中,两国领导人同意在中美战略与经济对话框架内成为中美网络安全工作组,就网络安全问题展开合作。

中美网络安全合作好景不长,中美关系最近再次因网络安全问题陷入困境。2014 年 5 月,美国司法部以“网络窃密”罪名起诉中国解放军五名军官,再次掀起中美之间就网络安全问题的激烈对抗,中国政府对此采取一系列反制措施。5 月 19 日,中国外交部部长助理郑泽光召见美国驻华大使博卡斯,就美国司法部不顾中方强烈反对,执意宣布起诉五名中国军官一事提出严正交涉和抗议。<sup>④</sup>当天,驻美国大使崔天凯就美国司法部以网络窃密为由宣布将对对中国 5 名军方人员进行起诉向美国国务院负责人提出严正交涉。<sup>⑤</sup>中国国防部外事办公室官员 20 日召见美国驻华使馆代理国防武官,也就此事提出严正交涉和抗议。<sup>⑥</sup>中国外交部发言人秦刚在 19 日就美国司法部宣布起诉中国军官一事发表谈话,称美方举动严重违反了国际关系基本准则,也损害了中美合作和互信。中方决定中止中美网络工作组活动,将根据形势发展作出进一步反应。<sup>⑦</sup>

<sup>①</sup> 环球网 [http://world.huanqiu.com/depth\\_report/2013-12/4664817.html](http://world.huanqiu.com/depth_report/2013-12/4664817.html), 中美军舰险些相撞内幕, 2013 年 12 月 16 日。

<sup>②</sup> 联合早报网 <http://www.zaobao.com/special/report/politic/sino-us/story20131221-290726>, 针对中美军舰险些相撞世故, 美防长指中国不负责任, 2013 年 12 月 21 日。

<sup>③</sup> Kenneth G. Lieberthal and Peter W. Singer, “Cybersecurity and U.S.-China Relations,” Brookings, February 23, 2012, <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/02/23-cybersecurity-china-us-singer-lieberthal>.

<sup>④</sup> 中国外交部网站 [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjb\\_602314/zygy\\_602330/zgg\\_644534/xgxw\\_644536/t1157620.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zygy_602330/zgg_644534/xgxw_644536/t1157620.shtml), 外交部就美国司法部宣布起诉中国军方人员召见美驻华大使博卡斯, 2014 年 5 月 20 日。

<sup>⑤</sup> 中新网 [http://www.china.com.cn/news/world/2014-05/20/content\\_32438215.htm](http://www.china.com.cn/news/world/2014-05/20/content_32438215.htm), 崔天凯就美国“起诉”中国军人向美国国务院交涉, 2014 年 5 月 20 日。

<sup>⑥</sup> 凤凰网 [http://news.ifeng.com/a/20140520/40381340\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140520/40381340_0.shtml), 国防部召见美驻华武官, 抗议美起诉五名中国军官, 2014 年 5 月 20 日。

<sup>⑦</sup> 中国外交部网站 [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/t1157508.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1157508.shtml), 中方强力反击美方“起



在网络安全问题上，中美分歧巨大，美国将商业间谍活动和用于政治和军事目的的窃听和网络攻击活动相区分，承认自身对他国信息和政府机构进行的监控和窃听行为，但严厉批评中国黑客窃取美国公司的商业机密，而中国认为美国在全世界范围内进行监控和窃听活动，却“贼喊捉贼”，中国一直是其网络攻击的受害国，美国没有权力指责中国。从中美在网络安全问题上的激烈交锋来看，技术问题不再单纯，政治考虑成为主导因素，中美战略互信的缺乏使得中美网络交锋愈加激烈，反过来导致中美在这一问题上更加不信任对方。在网络安全的重要性日益得到全球关注的背景下，中美在这一问题上的分歧将在很长时期内对中美关系构成更大程度的负面影响。

**第三，中美交往更加“直率”。**过去一年中，中美关系一个最为引人注目的特点是双方交往风格发生变化，一个普遍性的说法是中美关系从过去的“有话好好说”转变为“有话直说”，中美双方官员直接批评对方政策的次数明显增加，语气明显强硬。在中国设立东海防空识别区和中国与东盟国家的南海争端问题上，美国官员对中国的指责更加清晰明确，要求中国澄清“九段线”含义，谴责中国以武力改变现状，显得“咄咄逼人”。中国对美国的指责也丝毫不客气，直接要求美方改变错误言论，在领土争端问题上不“选边站队”的表态频频出现。

在2014年4月8日的中美防长共同记者会上，中国防长常万全批评日本、菲律宾和美国的各种做法，称中国在领土问题上不会妥协，中国军队召之即来，来之能战，战之必胜。在与军委副主席范长龙会面时，范长龙直接对哈格尔近来发表的言论表示不满。<sup>①</sup>4月9日，哈格尔尚在访华中，中国外交部与国防部先后对美提出批评。外交部发言人洪磊就美国副总统拜登会见香港民主派人士表示，任何外国势力都不得干涉香港政制发展，中方敦促美方停止以任何形式干涉香港内部事务。中国国防部发言人耿雁生则就美国国会众议院审议通过“确认《与台湾关系法》重要性和向台转让海军舰只”议案表示，中方要求美方充分认识到上述议案的高度敏感性和严重危害性，停止对台售武。

5月中旬，中国解放军总参谋长房峰辉访美，在与美国参谋长联席会议主席邓普西举行的联合记者会上，中国针对矛盾和冲突“有话直说”的风格得到再次展现，房峰辉表示，“美方实施亚太再平衡战略后，多次强调不针对中国，但周边一些国家借再平衡的机会做了一些不该做的事情，使本来很平静的东海和南海变得不平静。日本演出“购岛”闹剧，试图占有本来属于中国的钓鱼岛，这是中方坚决不能答应的”，针对南海问题，房峰辉表示，“在南海和东海问题上，主要的责任不在中方，一些国家认为中国要维护战略机遇期，就借机占便宜、闹事、挑衅中国，我们是绝对不能容许的。中国不惹事，但也不怕事，在维护自己主权、安全和领土完整上是坚定不移的，在这个方面，我们说得到，做得到。老祖宗留下的土地，一寸也不能丢！”<sup>②</sup>

在5月底刚刚举行的香格里拉对话会上，中美再次针锋相对。根据西方媒体的普遍描述，在此次对话会上，中美正面交锋的激烈程度前所未有，完全没有避讳。美国防长哈格尔在演讲中直白地表示，“中国在南中国海的领土争议危害了地区和平，中国没有处理好与这些国家的争议，对东亚的繁荣构成威胁。与中国不同，美国及其盟国都会与邻国就争议进行磋商，不会单方面划定防空区域。作为未来一个主要大国，中国需要明白和遵守由美国及其盟国设立的国际规则。”面对美国防长的“直白和坦率”，率团参加对话的解放军副总参谋长认为“非常过分”，而且“过分程度超出想象”。他在说明中国对海洋争端的立场后，脱稿表达对美日领导人演讲的看法，认为“安倍和哈格尔的演讲一唱一和，利用首先发言的优势向中国发起

---

诉”中方人员，2014年5月20日。

<sup>①</sup> 凤凰网 [http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2014\\_04/11/35672776\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2014_04/11/35672776_0.shtml)，范长龙当面批评美国防长哈格尔，2014年4月11日。

<sup>②</sup> [http://news.china.com/zh\\_cn/focus/nanhai/11156618/20140516/18505740.html](http://news.china.com/zh_cn/focus/nanhai/11156618/20140516/18505740.html)，房峰辉访美谈东海南海，2014年5月16日。

挑衅和挑战，哈格尔的讲话充满霸权主义味道，充满威胁恐吓语言，是一个非建设性的讲话。

<sup>①</sup>中国全国人大外事委员会主任委员傅莹表示“如果美国与盟友的关系把中国作为对立方，如果美国利用中国与邻国的摩擦来强化美国与盟友的关系，中国会对这种同盟打上很大问号。”<sup>②</sup>

以上中美关系的新特点对于构建中美新型大国关系有双重意义：一是中美构建新型大国关系需要更多交流和沟通。习奥安纳伯格庄园会晤，米歇尔访华，战略与经济对话的扩展与升级，中美军事交流水平的提升说明中美都在积极探索中美和平共处，通过合作解决问题的途径。二是新型大国关系需要新的交往模式。未来的中美关系不同于过去几十年的中美关系，也不同于冷战时期的美苏关系。作为大国关系，中美交往应该建立在更加平等的基础上，随着中国实力不断增强，国家利益必然扩展，中国有必要直接表达自己的利益诉求。在容易引发矛盾和摩擦的议题中，双方直接说出各自的不满和利益关切有助于了解对方的意图，避免误判和有效地管控分歧。

## **Inwardness : American Domestic and Foreign Policy in 2013**

**Abstract:** Confronted with the partisan polarization and divided government in his second term, President Obama has struggled with issues such as federal debt ceiling, government shutdown, NSA scandal, and Obamacare controversy. The political stalemate forced President Obama to take an inward turn in his political agenda. Under such context, the Obama administration is inclined to reduce its international commitments by withdrawing its troops in Afghanistan, reaching the Syria chemical weapons deal, negotiating an interim agreement with Iran over its nuclear program, reacting cautiously to the Ukraine situation. By doing so, the United States passed the responsibility and burden to the global and regional allies to maintain the U.S. international leadership image. This is called “multilateral retrenchment” strategy. With the guidance of this strategy, the Obama administration preferred diplomatic rather than military approaches in managing the international and regional issues. For the part of Sino-US relations, following the route mapped out by the "Sunnylands Summit", the two countries achieved a lot extensive, and pragmatic high-level cooperation in political, economic, military and other issues. Meanwhile, Obama administration's Asia-Pacific rebalancing strategy not only further complicated the security issues involving China, but also posed challenges for the two countries' commitments in building a new type of major power relationship.

**Key words:** Obama's Second Term, Domestic and Foreign Policy, Sino-U.S. Relations

(审读 黄平、周琪)

---

<sup>①</sup> 新华网 [http://news.xinhuanet.com/2014-06/01/c\\_1110952373.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-06/01/c_1110952373.htm), “树立亚洲安全观，共创亚太美好未来”，王冠中在香格里拉对话会上的演讲，2014年6月1日。

<sup>②</sup> 新华网 [http://news.xinhuanet.com/world/2014-06/02/c\\_126572501.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-06/02/c_126572501.htm), 境外媒体：中美日激烈交锋香格里拉对话，2014年6月2日。