



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第27期

2008年12月8日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

奥巴马政府初期全球战略与对华政策预测

北京大学国际战略研究中心主任 王缉思

美国候任总统贝拉克·奥巴马的组阁速度，在美国历史上是空前的。11月4日奥巴马胜选后仅仅一个月的时间里，在美国行政当局24个关键部门中，他已经提名了13位负责人，包括国务卿希拉里·克林顿、国防部长盖茨（留任）、财政部长盖特纳、商务部长理查森、国家安全顾问琼斯等，几乎全是美国政坛上的重量级人物。由于民主党现在国会占有很大优势，奥巴马的提名应能轻易获得通过，从而在上任后立即着手实施美国选民期待已久的“变革”计划。

一、美国实力地位的评估

美国的“软实力”因布什政府的单边主义外交和一系列倒行逆施而严重受损。当前的金融危机进一步暴露了美国制度的深层弊端，其“硬实力”亦遭重创。新兴大国的崛起，更使面临经济衰退的整个西方世界相形见绌。美国国家情报委员会最近发表的《2025年全球趋势》报告以及对外关系委员会会长哈斯、《新闻周刊》著名专栏作家扎卡里亚等战略思想家，纷纷“唱衰”美国实力地位，指出世界的多极化或“无极化”趋势无可阻挡，世界权力重心正在从西方向东方转移，美国应适应时势、调整战略。

虽然奥巴马及其顾问班子承认美国的国际地位有所削弱，但将其归咎于布什政府9·11以来的内外政策，而并未认可世界多极化趋势和美国实力地位持续跌

落的说法。奥巴马政府将纠正布什的错误以重振国威、恢复美国全球领导地位和信誉为己任，企图将美国的困境化为机遇。奥巴马的办公厅主任伊曼纽尔就当前美国面临的严峻形势评论道：“你不能浪费一次严重的危机，我指的是一次机遇，让你做你想做而过去做不到的事情。”

从客观上看，在奥巴马开始执政的时候，美国面临的困难前所未有的，而机遇也前所未有的。在政治上，美国黑人当选总统使世界舆论为之一振，至少暂时为美国挽回了一些颜面，让国际社会有所期待。在经济上，全球金融风暴对欧盟和日本的打击可能甚于对美国的打击，而欧日经济的弹性和长远活力不如美国；印度当前经济形势不利，孟买恐怖袭击又凸显了印度政治上的脆弱；俄罗斯受到金融危机和国际油价下跌的双重打击，快速崛起亦面临瓶颈。

在全球化继续深入发展的背景下，美国力量的削弱并不一定意味着其他大国的地位上升。2008年11月在华盛顿举行的二十国集团领导人峰会，反映了国际社会在应对金融危机和支持经济增长方面的合作意愿，而不是以邻为壑的争夺态势。就大国力量的横向对比看，很难得出美国霸权地位正在持续下降的结论。

二、美国全球战略的重新定位

奥巴马政府的全球战略，首先建立在它重整旗鼓的国内发展战略上。奥巴马提出的经济振兴和社会变革计划，包括进行大规模节能环保型的基础设施建设、加大研发投入、开发清洁能源、改进学校硬件设施、在国内推广宽带网络应用、给95%的家庭减税、扩大医疗保险覆盖面、减少财政赤字等等，都需要极大魄力和大量资金，也会受到国内保守势力的阻挠。奥巴马许诺的在其任期内将美国对外援助翻一番、建立一个20亿美元的全球教育基金等计划，很可能成为空中楼阁。在经济萧条的阴影之下，美国的国防预算也可能不得不削减，至少不能得到大幅度增加。可以预料，美国对外扩张的势头将会受到巨大的国内阻力和经济衰退的制约。

美国报刊和接近奥巴马的人士均认为，奥的外交思想以传统现实主义为特征，即重视大国合作和实力均衡。奥曾透露，他在外交上最推崇的是老布什时期的美国外交。奥巴马外交决策班子的组成，也带有务实、稳健、老成持重的色彩。

另一方面，奥巴马外交将带有危机时期的紧迫感和鲜明的个人特色。奥巴马政府的全球战略，将沿着全球金融稳定、能源与气候变化、国家安全、民主与人权四大议题展开。其中最重要的调整，是主要关注点可能从以反恐、防扩散为中心的军事安全议题，转移到以维护全球金融稳定、促进世界经济复苏为中心的经济安全议题。唯有在复苏经济、创造就业机会上显示出“大手笔”，才能维持美元的强势，恢复美国的贸易竞争力，发挥美国经济模式的优势，从而维护美国的



霸权地位。

以奥巴马为代表的美国新一代领导人认为,提高能源效率,开发新能源技术,建设低碳经济,以应对全球气候变化,是新的、潜力巨大的经济增长点。开发新能源,节能减排,有助于达到几个战略目标。首先,推行新的能源和气候政策将大大减轻美国对中东石油的依赖,而当前美国石油消费的三分之二依靠进口,每年需要花费上千亿美元。其次,这项新战略将拉近美国同欧洲、日本、澳大利亚等发达国家的距离,减轻在温室气体排放问题上的国际压力,改善美国形象。第三,开发新能源将有利于抑制国际石油价格,从而延缓俄罗斯、伊朗、委内瑞拉等具有“反美”倾向的石油输出国的崛起。第四,掌握先进的能源技术,就像上个世纪末美国领先开发信息技术一样,将使美国继续在科技领域独占鳌头,取得巨大的经济效益和政治影响。

民主党的经济政策往往以强化贸易保护为特征,奥巴马在竞选期间也曾经发表过批评北美自由贸易区和中国汇率政策的言论。奥巴马上台后,可能同国会一唱一和,主张提高进口产品的劳工标准和环保标准,保护国内市场。但是,金融危机下紧迫的资金需求和国内对廉价消费品的大量需求,使美国眼下必须保持市场开放,而不至于在贸易保护方面走得太远。

在伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、伊朗、朝核、巴以冲突、俄格冲突等种种难题面前,美国全球安全战略的调整余地是有限的。奥巴马执政后,仍将高举反恐和反核扩散大旗。美国的地缘战略重点将继续放在大中东地区,但反恐的“重中之重”已经从伊拉克转移到阿富汗和巴基斯坦。出于策略考虑,奥巴马政府可能不再明确将伊斯兰激进势力指为主要安全威胁,军事上也不再强调发动先发制人的打击。

奥巴马的政治理念和现实考虑,都将推动美国同其对手开展对话,拓宽接触渠道。奥巴马政府同伊朗、叙利亚、朝鲜、古巴等国,以至同哈马斯和塔利班,都可能进行接触,在对话中施加压力。美国亲以色列的立场不变,中东和谈难有进展。奥巴马政府中东政策的核心,将从促进阿拉伯国家的“民主化”转向促进该地区的稳定。奥巴马对在东欧部署导弹防御系统有所保留,也希望稳定对俄关系。然而在“软包装”之下,奥巴马政府的安全战略将保持一个“硬内核”,继续强化北约,维持强大军力,不排除在它认为必要的时候,向其对手炫耀以至使用武力。

虽然民主党的外交传统强调意识形态和民主人权,但当今世界政治同冷战刚刚结束时已恍如隔世,西方民主化在世界各地都受到挫折和抵制。在这种形势下,奥巴马政府不可能也无力建立什么“民主国家联盟”。在政策操作层面上,奥巴马政府必须务实地同各国当权派打交道。人权外交的旗子仍然要举,但同经济复苏、国家安全议题相比,处在次要地位。

三、奥巴马对华政策走向

从奥巴马在竞选期间努力避开美中关系的敏感话题、当选后迅速组阁并同中国方面进行接触等情况看，新政府在适应对华关系方面，将比历届政府弯路走得少一些。奥巴马政府预计将基本延续布什政府的对华政策，但也会做出某些局部调整。

如奥巴马政府将全球战略重点转移到经济复苏、金融安全上来，中美两国的合作潜力和范围将进一步扩大。美国高度关注新能源技术开发和节能减排，同中国贯彻落实科学发展观所要达到的战略目标，也有某些并行不悖之处。在金融、贸易、能源、气候变化、环保等方面，原有西方合作机制的缺陷越来越明显，需要建立健全包括新兴大国在内的国际合作机制，因此同中国的“磨合”愈发重要。当然，无论是在金融领域，还是在节能减排问题上，美国对中国都有很深的政治戒心和疑虑，也不肯在经济利益与技术转让方面轻易让步，双方的角力与摩擦不可避免。

从2006年开始的中美战略经济对话，在奥巴马时代将以某种形式继续。不过，美方关注的对话核心议题将有所转变，即更多地关注《中美能源环境十年合作框架》的执行和中美双边投资保护协定的谈判，并可能将能源和气候变化问题从中美战略经济对话中分离出来。当选后刚刚两周，奥巴马就宣布了新的美国年度温室气体减排方案，承诺在2020年将美国的温室气体排放降至1990年的水平，但没有将中国的量化减排作为其前提条件。这是一种以退为进的策略，对中国的节能减排实际上形成了更大的外部舆论压力。

如果说在经济和非传统安全议题上美国更加重视中国的全球角色，那么在国际安全议题上，奥巴马政府仍将把中国纳入亚太地区的框架内加以处理。尽管美日关系不会像布什—小泉时代那么亲近，奥巴马政府仍需借重日本、韩国和其他亚太盟国，接近印度和东盟，对中国形成某种牵制。对于中国日益强大的军力，特别是战略导弹、信息技术与空间技术的进步，美国保持着严密关注，对华军事交流暂不会出现明显进展。

美国对台政策坚持“不武、不独、不统”的基本框架不会发生变化。奥巴马政府将对两岸改善关系持肯定态度，同时希望中国大陆舒缓对台军事压力，在台湾“国际空间”问题上有所松动，但同时仍将继续加强美台军事合作。

编辑：赵明昊 审核：王缉思
网址：www.ciss.pku.edu.cn
邮件地址：CISS@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学国际关系学院
电话：86-10-62756530

邮编：100871
传真：86-10-62759302