



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第30期

2009年3月20日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

奥巴马政府的外交政策：美国实地考察后的思考

北京大学国际战略研究中心副主任 朱锋

2009年2月26日—3月8日，北京大学国际战略研究中心主任、外交部政策咨询委员会委员王缉思教授率专家学者小组访问美国，就当前国际形势与奥巴马政府的外交、安全政策进行了为期12天的调研，会晤了美国常务副国务卿斯坦伯格、世界银行行长佐利克、美国国家安全委员会亚洲事务高级主任杰夫·贝德、国防部东亚事务助理国防部长帮办谢伟森等一批奥巴马政府官员，并与波士顿、亚特兰大和华盛顿三地的智库及高校专家进行了广泛的讨论。3月11日—19日，中心王缉思主任和朱锋副主任又赴夏威夷分别参加了“中美日三边关系研讨会”和第四届“中美核问题二轨战略对话”。现将这三次出访和学术交流活动中的主要感受总结如下。

一、奥巴马政府的对华政策尚未定型

通过出访我们了解到，奥巴马政府在对华政策方面有比较多的设想，处理对华关系的总体基调比较务实，对于推进两国关系的深化也有热情。奥巴马政府内部对希拉里·克林顿国务卿2月20日—22日的访华给予了非常积极的评价，认为克林顿国务卿本人对于发展中美关系有很好的“投入”，这与中国政府对新任国务卿来华访问的评价是一致的。克林顿国务卿的访问为奥巴马政府时期两国关

系的发展开了好头。

从侧重点上来看，奥巴马政府的中国政策将和布什政府有明显不同。例如，布什政府执政八年，中美在共同反恐、推进良性竞争的双边经济、贸易与金融议题、台湾问题等方面着力较多。奥巴马政府上台之后，面对目前全球金融海啸的冲击，稳定和刺激美国经济金融已经成为政府的头等大事。在此背景下，奥巴马政府的中国政策也将有很明显的调整。例如，随着台海两岸局势的改善，中美关系中台湾问题的敏感度有所下降，对台军售是否符合中美关系三个公报原则的外交争议却在上升。中美关系中贸易赤字和人民币汇率问题的热度将有所下降，两国如何从各自经济刺激方案中相互获益的问题将会凸显。如何协调应对全球金融危机，并在应对危机的过程中加强中美合作是两国面临的重大考验之一。3月2日，世界银行行长佐利克在与王缉思会面时特别强调，中美合作（或称G2机制）是20国集团金融峰会能否促进世界协调、共度金融危机，并最终改革和强化全球金融监管制度的重要保障。3月5日，佐利克和林毅夫（世界银行首席经济学家兼副行长）联名在《华盛顿邮报》上发表文章，向世界公开了他们的共同观点：中美合作（G2）是20国集团机制（G20）成功的基础。

此外，气候变化与环保问题也将是奥巴马时代中美关系中的突出话题。奥巴马上台后，力主实行“变革外交”的重要内容之一便是改变布什政府时期拒绝签署《京都议定书》的立场，由美国来主导和推动全球新的多边气候谈判，推展以节能、环保和清洁能源为标志的“绿色经济”。奥巴马内政外交的这一绿色主题不可避免地给两国关系带来重大影响。

总的来说，奥巴马的对华政策还没有完全定型。美国内政中复杂的政党竞争、府院两立以及新的政治利益均衡重建的过程，都在牵制着上任才60天的奥巴马政府。这很明显地表现在，内阁主要人选都已经确定，但各部门内的高级助理人选的提名与落实进展缓慢。奥巴马政府在许多具体的外交问题上已有相对确定的政策原则，但有待大量有实际经验的官员将政策原则变成政策细节。这一现象在与美中关系密切相关的部门和领域中同样存在。在美国政府各部门大量的高级助理人选到位之前，奥巴马政府的对华政策还将继续处于酝酿阶段。

二、金融危机对美国的打击究竟有多大

金融危机对美国实体经济的影响正在逐步深化。据估计，2009年全年美国经济总量将出现负1.9%的缩水状况，2009年2月美国失业率高达8.2%。当前，稳定金融与经济、增加就业和防止进一步衰退等经济议题，成为美国公众衡量奥



巴马执政能力的首要指标。在这样的情势下，金融危机究竟会给美国带来什么样的变化，美国的实力地位在金融危机的冲击下是否会有所下降，是我们此次在美国考察交流的另一个重要关切。

我们认为，金融危机尽管给美国的虚体经济和实体经济都带来了很大麻烦和压力，但金融危机本身并不会对美国实力地位带来实质性的打击。或者说，金融危机并不会让美国衰落，原因在于：（一）衡量美国实力地位的重要指标是美国和其他大国进行比较时的“相对权力”。美国经济在金融危机中摇晃，其他一些大国的经济也在金融危机中战栗；美国经济在缩水，这些大国的经济也陷入低迷；金融海啸之下，美国与世界其他大国的权力与财富对比关系仍然是稳定的。（二）随着金融危机冲击的全球扩散，世界各主要地区和主要经济体在货币、市场和经济上对美国的依赖非但没有降低，反而进一步加深。从2008年年初的房贷危机到目前席卷全球的金融危机，美国并非是遭受最沉重打击的国家。相反，尽管美国的金融体制出了问题，美国经济的稳定和以美元为中心的国际金融运行体制仍然是世界走出经济低迷的重要保证。

从总体上来说，金融危机给美国的外交与安全战略造成三个方面的影响。

（一）奥巴马政府将会根据自身对世界战略形势的判断和美国的利益需要，重新确定美国海外军事与外交行动的重点。与布什政府相比，奥巴马政府的海外军事行动会更具有“选择性”。

（二）在“反恐战线东移”的情势下，奥巴马政府将进一步加强对阿富汗和巴基斯坦局势的影响和干预，防止失败国家的乱象继续恶化，努力避免金融危机冲击下地区与国家秩序的崩溃对美国全球战略利益的损害。

（三）奥巴马政府将以“发展”与“人权”并重的政策取代布什政府时期强硬的、不惜通过军事手段进行的美国式“人权”推广行动。

三、金融危机会使美国的海外行动出现“战略收缩”吗

我们并不认为金融危机会使美国的全球军事和安全行动进入一个“收缩期”。或者说，金融危机并没有让美国进行“战略收缩”；相反，由于担心金融危机到来后，一些国家和地区的社会经济秩序将出现垮塌从而导致国际不安全因素的突增与激化，美国的全球军事与安全介入甚至有上升的趋势。

目前，奥巴马总统在伊拉克撤军问题上的立场明显比其竞选时期要消极得多。2009年3月初他宣布，美国将在2010年10月底之前从伊拉克撤出大量部队，但仍将保留5万美军。这一打了折扣的撤军计划表明，奥巴马政府对整个中东、包



括伊朗局势相对来说持比较悲观的看法。此外，奥巴马上任伊始即宣称要向阿富汗增兵 1.7 万人，同时强调阿富汗不是“美国问题”，而是国际社会的“共同问题”。从这一表态中我们可以看出，美国将在自己选择的重点战略区域加大力量投入，但同时美国也会要求国际社会与其分担责任。

亚洲将是奥巴马外交与防务政策关注的首要地区。这不仅是因为美国和亚太地区的贸易量已经超过了它和欧洲的贸易量，更重要的是，美国所面临的各种战略性竞争与挑战的主要来源多在亚洲地区。美国最近一系列的外交姿态，例如向中东和阿富汗派出总统特使、同叙利亚进行谈判、愿意同伊朗进行直接对话以及向俄罗斯提出的大规模削减战略核问题谈判的新建议，都表明奥巴马政府在调整前任美国政府的外交和安全战略的同时，通过回归 20 世纪 90 年代美国外交的“自由国际主义”来实现他在就职演说中承诺的“要让美国再一次领导世界”。

然而，奥巴马政府目前也面临很多不易克服的困难。虽然上台仅仅 60 天，但奥巴马总统本人的民意支持率已经明显下降，从 2009 年 1 月 20 日上台时的 76% 下跌到 3 月 15 日的 64%。在 7970 亿美元经济刺激计划的具体支出、AIG 管理层 1.6 亿美元的奖金发放以及新政府经济政策是否出现“社会主义化”等一系列问题上，奥巴马政府正遭受国会共和党议员、保守主义政治势力以及自由派民主党议员的强烈攻击。虽然执政仅有两月，但是奥巴马政府在内政问题上几乎已经成为一个“弱势政府”。在这样的国内政治背景下，奥巴马政府调整外交与安全战略的空间十分有限。美国的外交与安全战略目前仍处在“变革外交”和“灵巧实力”这两大关键词的主导下，未来究竟如何发展，仍需拭目以待。

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