



Fudan American Review

美国问题研究

2011/2 (总第十三期)

- 潘忠岐 奥巴马政府的战略调整与中美安全关系
- 潘锐
余盛兴 论奥巴马政府对华贸易救济新趋势
- 刘辉 美国最高法院大法官选任过程中的意识形态因素分析
- 姜亚萍 美国华侨华人与中国对美公共外交：
作用机制与政策思路
- 张霞 美国在中亚实施的公民组织项目评析
- 刘鹏
朱一童 美国军事战略的“巧实力”运用
——以“空海一体战”为例
- 王奔通 论美国双边自由贸易协定中的知识产权保护制度



复旦大学美国研究中心



世界出版社

FUDAN AMERICAN REVIEW

美国问题研究

2011/2 (总第十三期)

主办单位: 复旦大学美国研究中心

编辑委员会

- 顾 问: 王缉思 (北京大学国际关系学院)
杨成绪 (中国国际问题研究所)
- 主 任: 倪世雄 (复旦大学美国研究中心)
- 副主任: 吴心伯 (复旦大学美国研究中心)
信 强 (复旦大学美国研究中心)
- 委 员: (以汉语拼音字母排序)
蔡佳禾 (南京大学中美文化研究中心)
丁幸豪 (上海美国研究所)
冯绍雷 (华东师范大学俄罗斯研究中心)
黄 平 (中国社会科学院美国研究所)
黄仁伟 (上海社会科学院)
潘振强 (中国国防大学战略研究所)
陶文钊 (中国社会科学院美国研究所)
徐以骅 (复旦大学美国研究中心)
杨洁勉 (上海国际问题研究院)
袁 明 (北京大学美国研究中心)
朱明权 (复旦大学国际关系学院)

主 编: 沈丁立

副 主 编: 潘 锐

执行编辑: 蔡翠红

通讯地址: 上海市邯郸路220号复旦大学美国研究中心

邮政编码: 200433

电 话: 021-65642590, 021-65642269

传 真: 021-65119567

电子信箱: FAR@fudan.edu.cn

目 录

特约文章

- 奥巴马政府的战略调整与中美安全关系 /1 潘忠岐
论奥巴马政府对华贸易救济新趋势 /28 潘 锐 余盛兴

专题文章

- 美国最高法院大法官选任过程中的意识形态因素分析 /44 刘 辉
美国华侨华人与中国对美公共外交：作用机制与政策思路 /68 姜亚萍
美国在中亚实施的公民组织项目评析 /82 张 霞
美国军事战略的“巧实力”运用
——以“空海一体战”为例 /101 刘 鹏 朱一童
论美国双边自由贸易协定中的知识产权保护制度 /123 王弈通

青年论坛

- 美国防务承包再界定：动力、风险及未来 /143 冯潇然
美国对埃及的援助：过程、动因及影响 /159 朱耿华

学术评论

- 兰德的光荣与梦想
——读《兰德公司与美国的崛起》 /174 周云亨 朱中博

学术交流

- “中美关系、地区安全与全球治理”研讨会综述 /180 宋国友

特约文章

奥巴马政府的战略调整与中美安全关系^①

潘忠岐^②

【内容提要】 在金融危机背景下，针对受损的国家实力和国际地位，奥巴马政府出台了旨在重振美国全球领导地位的大战略。在其指导下，奥巴马政府并未把崛起中的中国视为威胁，而是视为可以借重但同时需要加以塑造的力量。在中美安全互动中，两国对安全利益的界定并未形成不可调和的矛盾，双方都刻意没有把对方看作安全威胁的主要来源，并在安全手段的选择上回避了敌对性。双方不仅维持了谨慎的战略合作，而且还提出致力于建设“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”，试探着对两国安全关系进行新的战略定位。

【关键词】 奥巴马政府 国家安全战略 中美安全关系

① 本文为潘忠岐教授主持的2010年度教育部人文社会科学重点研究基地（复旦大学美国研究中心）重大项目（10JJDGJW008）“中美战略互动研究”和信强教授主持的2010年度教育部人文社会科学重点研究基地（复旦大学美国研究中心）重大项目（10JJDGJW007）“冲突与合作：中国海军战略转型与中美海上安全关系”的阶段成果。

② 潘忠岐，复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

奥巴马政府（2009年－）对美国国家安全战略的调整深受全球金融危机影响。针对美国严重受损的国家实力和国际地位，奥巴马政府出台了旨在重振美国全球领导地位的大战略。它既继承了冷战结束以来历任美国政府的核心战略目标，又发展了美国对战略威胁的判断和对战略手段的选择，带有鲜明的主动塑造的特色。在这一战略指导下，奥巴马政府把崛起中的中国不是视为威胁，而是视为可以借重但同时需要加以塑造的力量，明确提出希望中国能与美国和国际社会一道在国际事务中发挥“负责任的领导作用”。中美一方面在解决金融危机和防止核扩散问题上达成共识，另一方面则继续在台湾、西藏、南海等问题上存在分歧。中美安全关系虽然没有摆脱起伏不定的既有逻辑，但在奥巴马执政初期实现良好开局，并在一定程度上打破了以往在美国政府更替期间中美安全关系总是先恶化再正常化的惯常模式。两国不仅从一开始就将双边关系界定为“积极、合作、全面”，维持了谨慎的战略合作，而且还提出致力于建设“相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”，试探着对两国关系进行新的战略定位。

一、奥巴马政府的战略调整及其国内因素

奥巴马2009年1月上台之际，正值由美国国内次贷危机引发的全球性金融危机和经济危机波及世界各个角落并进一步加速全球权力转移之时。美国的国家形象和国际地位均严重受损，国家安全环境又一次发生了急剧变化。来自民主党的奥巴马在总统竞选中就旗帜鲜明地打出了“变革”的旗号，他不仅成功问鼎总统宝座，而且赢得了美国民众乃至世界各国大多数人的信任和期待，实为众望所归。美国各界都急切地期待着新政府能重新审视和调整美国的对外战略，摆脱金融危机，重塑美国的全球领导地位。世界各国也都期待着新当选的奥巴马政府能“变革”美国的内政外交，为克服全球金融危机做出更大贡献，放弃单边主义做法，与国际社会一道解决日益增多和复杂的全球性挑战。^① 如何解决金融危机，重振美国的全球领导地位，顺理成章

^① Nicholas Burns, "The Ascension," *National Interest*, No. 99, January/February 2009, pp. 53 - 62.

奥巴马政府的战略调整与中美安全关系

地成为奥巴马政府思考美国国家安全战略的关键。尽管目标明确并在美国国内拥有广泛共识和支持,但在具体的战略设计上,一向影响美国调整对外战略的国内因素:理念辩论、政党斗争和民意较量,再一次成为新政府不得不考虑的重要变量。奥巴马政府从兼顾利益与价值观的角度将美国的大战略确定为“重振领导地位”。2010年5月发表的《美国国家安全战略报告》^①(以下简称《报告》,并不再另外标注引文出处)便是其战略调整的具体体现。

1. 理念辩论:自由主义与现实主义

如果说自由主义学者在小布什执政时期主要反击新保守主义及其倡导的单边主义,强调美国的国家安全战略应以多边主义为指南,那么到了奥巴马执政时期,他们的目标则是要向新政府说明美国为什么以及如何奉行自由国际主义的对外战略。继“软实力”之后,奈(Joseph Nye)进一步提出“巧实力”(Smart Power)概念。奈与阿米蒂奇(Richard Armitage)及其领导的美国战略与国际问题研究中心“巧实力委员会”于2007年发表研究报告,强调美国必须将“硬实力”与“软实力”巧妙结合起来,通过“巧实力战略”实现美国的外交目标。^②阿米蒂奇和奈于2008年4月应邀到美国参议院对外关系委员会作证,强调美国应“实施巧实力:为国家安全改革设定议程”。2009年1月21日,也就是在奥巴马总统正式上任的第一天,奈在《洛杉矶时报》上撰文,进一步建议美国实施以“巧实力”为核心的国家安全战略。在他看来,美国有望通过“巧实力”将软硬实力结合起来运用,从而有助于美国更加有效地发挥领导作用。^③国务卿希拉里·克林顿在接受任命的参议院听证会上多次援引“巧实力”概念。她说,美国必须使用被称之为“巧实力”的政策,在外交、经济、军事、政治、法律和文化等所有政策工

① The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C.: The White House, May 2010.

② CSIS Commission on Smart Power co-chaired by Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *A Smarter, More Secure America*, Washington D. C.: The Center for Strategic and International Studies, 2007.

③ Joseph S. Nye, "The U. S. can reclaim 'smart power': Hard and soft power used together can give the country the tools to lead," *Los Angeles Times*, January 21, 2009. 另请参见 Joseph S. Nye, "The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, November/December 2010, pp. 2-12.

具中,选择正确的工具或组合。她强调,“巧实力”将帮助美国恢复全球领导地位。^①由此可见,奈的“巧实力”战略构想对奥巴马政府的影响远非其他相关理念设计所能比肩。

与自由主义理念强调“巧实力”和“自由国际秩序”不同,现实主义学者主张美国应充分利用大国之间的战略博弈,确保美国的霸权地位不受挑战。米尔斯海默(John Mearsheimer)在《国家利益》上发表文章,全面阐释了现实主义的战略理念。^②他对冷战结束后二十年来的美国大战略进行了猛烈批判,认为其错误的根源在于以福山(Francis Fukuyama)的“历史终结论”和克劳瑟默(Charles Krauthammer)的“单极时刻论”为理念基础。结果,从1989年开始,美国几乎每三年就有两年时间在打仗,而且迄今还看不到结束的那一天。但美国却未能解决朝鲜和伊朗核问题,以及变得更糟的巴以关系问题。米尔斯海默强调:“美国陷入困境的根源在于在冷战后采取了错误的大战略”。“这个大战略的核心是‘帝国’”,即在维持美国主导地位的同时,在全球各地传播民主,甚至通过战争的方式。在米尔斯海默看来,美国应放弃对全球主导地位的追​​求,回归经受历史考验的“离岸平衡”战略。美国应集中精力确保没有任何一个国家能够像美国主导西半球那样主导东北亚、欧洲或波斯湾,这是确保美国优势地位的最佳选择,也是应对美国面临的各种威胁的有效方式——不论是恐怖主义、核扩散,还是传统的大国对抗。

在奥巴马政府走马上任之际,有关美国战略调整的理念辩论除了主要在自由主义与现实主义之间展开,还在一定程度上夹杂着孤立主义与国际主义的理念辩论。尽管在一定程度上金融危机使美国的贸易和投资保护主义抬头,并进而使美国的外交战略取向带上孤立主义色彩,但孤立主义与国际主义之间的理念辩论并未成为影响奥巴马政府战略决策的主要因素。毕竟,美国面临的首要问题是重振美国的全球领导地位,孤立主义取向显然无法让美国实

① Hillary Rodham Clinton, “Statement before the Senate Foreign Relations Committee,” Nomination Hearing to be Secretary of State, Washington, D. C., January 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>

② John Mearsheimer, “Imperial by Design,” *The National Interest*, No. 111, January/February 2010, pp. 16–34.

奥巴马政府的战略调整与中美安全关系

现这一战略目标。从奥巴马政府 2010 年发表的《报告》来看，自由主义与现实主义的理念之争是美国此次战略调整的主要考虑因素。

2. 政党斗争：加强国际合作与承担国际责任

美国政治的两极化倾向是美国历届政府在进行战略调整时都难以逾越的鸿沟，奥巴马政府也不例外。在重振美国全球领导地位问题上，国会两党的认知几乎别无二致，双方对于金融危机之后国际权力分配格局和威胁格局的判断也并没有实质性分歧，但在如何实现美国的战略目标方面，民主党的方案每每招致共和党的质疑和批判。问题并不仅仅在于美国应在多大程度上进行国际参与或做出国际承诺，而是在于背后支撑美国战略选择的理念。最核心的一点是，民主党政府强调国际合作对于美国重振全球领导地位至关重要，并认识到加强国际合作与承担国际责任是不可分割的，但对奥巴马政府对外战略持反对意见的共和党人却往往质疑让美国承诺过多的国际合作，不仅不愿让美国在以美国为中心的各种联盟之外承担更多的国际责任，而且抱怨其他国家不负责任。他们甚至借用一位政府幕僚在解释美国利比亚行动时所说的“跟在后面领导”（Leading from Behind），讥讽奥巴马政府以“跟在后面领导”的方式在国际舞台上代表美国发挥全球领导作用。有人还把“跟在后面领导”谑称为“奥巴马主义”。^①

奥巴马政府上任后面临的第一大难题是阻止金融危机进一步蔓延，让美国经济摆脱衰退，因为这是重振美国全球领导地位的关键。但奥巴马政府提出的救市计划并未如其所愿赢得共和党人的有力支持。尽管民主党的多数党地位使该计划得以在众议院通过，但是这种完全依赖本党支持使提案获得通过的情况在美国历史上是非常鲜见的。美国救市计划在参议院获得通过的情形与此相似，两党几乎完全根据党派立场进行投票表决，只有三名共和党人跨界投了赞成票，从而使提案得以涉险过关。此外，2011 年，提高国债上限问题再度引发民主党与共和党之间的政治斗争，“债务上限危机”在一定程度上演化为一场政治危机。

^① Charles Krauthammer, "The Obama Doctrine: Leading From Behind," *Washington Post*, April 29, 2011.

共和党人并不仅仅在经济和债务等问题上为奥巴马政府设置障碍。在内政与外交日益紧密相关的现时代，政治斗争已不再止步于内政。正如库普乾（Charles Kupchan）和特鲁博威茨（Peter Trubowitz）所指出的，外交同样是民主党与共和党在美国国会参众两院角力的焦点。他们认为，相比小布什政府，奥巴马政府执政初期，国会在外交政策方面的两党共识有所增加，但仍远远低于冷战期间。^① 奥巴马在竞选期间曾誓言要关掉让美国形象严重受损的关塔纳摩监狱，并在上任的第三天就签署了关闭令。然而，共和党人的反对和阻挠却最终迫使奥巴马总统于两年之后收回了他的决定。奥巴马政府想要尝试通过外交接触解决伊朗核问题，并于2009年3月对伊朗发表“新年致辞”。这一尝试遭到共和党人的普遍斥责。奥巴马政府要“重启”美俄关系，于2010年4月与俄罗斯签署新的《削减和限制进攻性战略武器条约》，以替代2009年失效的旧条约。该条约在提交参议院批准过程中也是经历了共和党人的百般刁难才获得通过。

在很大程度上，奥巴马政府制定和实施大战略的主要障碍不是来自国际，而是来自国内。好的大战略必须以国内的强有力支持为基础。但美国的国内政治斗争却成了奥巴马政府的主要掣肘。奥巴马政府有心推动美国参议院批准《全面禁止核试验条约》，但三分之二多数的批准底线令其望而却步。相当讽刺的是，似乎唯一能在美国凝聚两党共识的对外战略是对中国强硬。但正如库普乾和特鲁博威茨所言，这种共识不是大多数中间派的共识，而是少数极端派的共识，既不正常，也不稳定，因而无法构成支撑美国自由国际主义战略的两党合作。^②

3. 民意较量：对国际事务进行“约束性参与”还是“选择性参与”？

民意较量对奥巴马政府制定和推行对外战略的影响不仅与政党斗争紧密相关，而且在很多方面一脉相承。这实为美国的选举政治使然。随着全球金

^① Charles A. Kupchan and Peter L. Trubowitz, "The Illusion of Liberal Internationalism's Revival," *International Security*, Vol. 35, No. 1, Summer 2010, pp. 95 - 109.

^② Ibid.

奥巴马政府的战略调整与中美安全关系

融危机进一步蔓延和美国经济陷入衰退，美国民众普遍认为，国际权力对比在发生着不利于美国的变化，换言之，美国的地位和影响在走下坡路。美国民众因此认为，奥巴马政府应把精力主要放在解决国内问题上，但他们并没有因此在美国对外战略方面径直走向孤立主义。美国民众支持奥巴马旨在重振美国全球领导地位的对外战略，只是在国际合作问题上存在顾虑。大多数人主张美国对国际事务进行“选择性参与”而不是“约束性参与”，而且在这方面民主党选民与共和党选民之间存在明显分野。

根据芝加哥全球事务委员会2010年的民意调查，认为美国作用上升的民众比例从2002年的55%跌至2010年的24%，这是芝加哥委员会从事相关调查以来的最低纪录。反过来，认为美国作用下降的民众比例从17%增至37%。在民众看来，美国追求外交政策目标的能力严重下降，国内经济困难是其主要根源。因此，高达91%的美国民众认为，解决国内问题对于美国的未来发展要比应对各种国际挑战更重要。其中，经济和就业在很多民调中都被看作是美国政府应该最优先考虑的事项。^①

但美国民众并没有放弃国际主义倾向，他们依然希望美国在世界事务中发挥积极作用，不仅继续强烈支持美国的全球军事部署和对盟友的承诺，而且赞同美国政府更多地采取直接行动解决本国利益面临的关键威胁。依据芝加哥全球事务委员会的调查，美国民众现在主要不是在孤立主义与国际主义之间进行取舍，而是在约束性国际参与和选择性国际参与之间进行权衡。美国人现在奉行的是一种“受制约的国际主义”，既受制于国内因素，也受制于国际因素。因此大多数美国民众认为，美国对国际事务的参与应坚持“选择性”而不是“约束性”。71%的人认为美国应在解决各类国际问题中发挥适度的作用，而不是充当“世界警察”或扮演“全球霸权”的角色。

在国际参与的问题上，美国的民主党选民与共和党选民之间存在着明显分野。最明显的分歧体现在美国应如何对待国际制度和气候变化等问题。民

^① The Chicago Council on Global Affairs, *Constrained Internationalism: Adapting to New Realities*, Chicago, Illinois: The Chicago Council on Global Affairs, 2010.

民主党选民（62%）比共和党选民（35%）更倾向于支持美国在联合国框架内进行决策和处理国际问题。民主党选民（50%）比共和党选民（24%）更强调加强联合国的重要性。48%的民主党人认为气候变化是“关键”威胁，相比而言，只有16%的共和党人这样认为。85%的民主党人认为美国应参加国际气候变化条约，持相同看法的共和党人为50%。这种分歧在某种程度上恰恰反映了美国人在国际参与方式上的纠结。支持美国参与联合国或国际气候变化条约如果意味着美国必须做出相应的承诺和牺牲，那么美国人就要三思而后行，甚至直接打退堂鼓。因此，究竟美国应对国际事务进行“选择性参与”还是“约束性参与”，将是长期困扰美国民众外交取向的重大问题，也是奥巴马政府在制定和推行对外战略的过程中绕不过去的。面对金融危机的严峻挑战和前任政府留下的烂摊子，奥巴马政府通过提出重振美国全球领导地位的对外战略，最大程度地凝聚了国内共识与支持。

二、奥巴马政府的“重振领导地位”战略

在美国国家实力和国际地位处于逆境之时当选的奥巴马政府试图对国家安全战略进行大幅度的调整，不仅要与其前任最大程度地划清界限，更要完成恢复美国世界领袖地位的历史使命。奥巴马政府当仁不让地把重振美国全球领导地位作为其大战略的核心目标。冷战结束之时，老布什政府曾把确立美国领导地位作为战略目标，如今奥巴马政府把美国的战略目标定为重振领导地位，这显然是一种历史的延续。但经过二十年的世事变迁，美国国家安全面临的首要威胁和用以应对威胁的战略手段都已今非昔比。在奥巴马政府的国家安全战略中，大规模毁灭性武器及其向暴力极端主义者的扩散被认定为最主要威胁，加强自身实力建设、全面参与国际事务并不断完善国际秩序则是美国的主要战略手段。奥巴马政府的“重振领导地位”战略与其前任相比带有更为鲜明的“主动塑造”的特色。

1. 战略目标：重振美国全球领导地位

打着“变革”旗号走马上任的奥巴马政府对其前任的内政外交进行了大张旗鼓的调整。但国内外环境的制约给奥巴马“变革”留下的实际空间并不

奥巴马政府的战略调整与中美安全关系

大。有人怀疑奥巴马能否翻过小布什这一页。^① 在美国国家安全战略的基本目标方面，奥巴马政府不得不延续其前任的做法，继续聚焦美国的国家安全和全球领导地位。^② 略有不同的是，对于奥巴马政府来说，美国对外战略的核心不是维持而是重塑美国在全球的领导地位。

领导世界是美国历届政府锲而不舍的战略目标。每一届政府都不能放弃领导世界的使命，否则在国内就会丧失合法性。但“9·11”事件后，小布什政府的“先发制人”战略不仅损害了美国领导世界的国际合法性，而且使美国的国家实力严重受损。2008年开始的金融危机更使美国霸权地位的合法性进一步受到质疑，单方面主导世界事务的能力遭受历史性挫折。在危机中当选的奥巴马总统，首要任务之一就是改变国际社会对美国的怀疑，重建美国实力，恢复美国的全球领导地位。重振美国全球领导地位由此成为奥巴马政府对外战略的核心目标。安全、繁荣、价值观和国际秩序则被奥巴马政府界定为美国的核心国家利益。

在2010年5月发表的《报告》中，奥巴马政府明确指出，美国国家安全战略的重点必须放在“重振美国领导地位上，以使我们能够在21世纪更有效地促进美国的利益”。早在2007年，奥巴马便以“重振美国领导地位”为题在《外交》上发表文章，阐述自己的竞选纲领。^③ 当选之后，奥巴马更是反复强调重振全球领导地位对于美国国家安全的重要性。他在就职演说中表示，美国要准备好“再一次领导世界”。^④ 在《报告》的序言中，奥巴马进一步强调：“美国必须实行实现国家复兴和发挥领导地位的战略，这个战略将重建美国实力与影响的基础”。“没有任何一个国家比美国更有资格在全球化时代发挥领导作用”。“美国已准备好再次领导世界”。

克林顿政府第二任期的国务卿奥尔布赖特曾毫不讳言地把美国称作“不

① Frank Rich, "Obama Can't Turn the Page on Bush," *New York Times*, May 16, 2009.

② James M. Lindsay, "George W. Bush, Barack Obama and the Future of US Global Leadership," *International Affairs*, Vol. 87, No. 4, 2011, pp. 765-779.

③ Barack Obama, "Renewing American leadership," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4, July/August 2007, pp. 2-16.

④ Barack Obama, "Inaugural Address," January 21, 2009, <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>.

可或缺的国家”。奥巴马政府的国务卿希拉里几乎以同样的方式强调美国全球领导地位的重要性。她在接受任命的参议院听证会上说：“美国无法仅靠自身的力量解决世界上最紧迫的问题，但离开美国，世界也解决不了这些问题”。^① 2010年9月在对外关系委员会的演讲中，希拉里进一步指出：“世界一如既往地依赖美国”，“他们指望美国并不仅仅参与，而是领导”。她肯定而且明确地强调：“美国能够、必须并将要在新世纪中领导世界”。“实际上，今日世界的复杂性和关联性已经造就了一个新的美国时刻（a new American moment），其中美国的全球领导地位是关键”。针对美国民众的疑虑，希拉里进而表示，美国向来能够迎接各种挑战，这是美国的DNA使然。“对于美国来说，全球领导地位既是一种责任，也是一种史无前例的机遇”。^②

对于奥巴马政府来说，美国要重振全球领导地位，就必须从源泉上重建美国的实力和影响，并通过重振领导地位来捍卫美国的国家利益。具体而言，美国的国家利益主要有四个方面：安全、繁荣、价值观和国际秩序。安全就是确保美国、美国公民、美国盟国和伙伴的安全；繁荣就是在增加机会和促进繁荣的开放国际经济体系中建设强大的、创造性的和不断增长的美国经济；价值观就是在本国和世界各地尊重普世价值观；国际秩序就是美国领导地位通过更强有力的国际合作应对全球性挑战来建设促进和平、安全与机遇的国际秩序。

奥巴马政府不仅延续其前任的做法，将美国国家安全战略的目标设定为重振美国全球领导地位，而且跟其前任一样，继续在国家利益与价值观之间寻求平衡。奥巴马政府把价值观和国际秩序跟安全和繁荣一样界定为美国的重要利益，这充分说明其国家安全战略的指导原则既不是单纯的现实主义，也不是单纯的自由主义，而是二者的有机结合。但不论从国际还是从国内视角来看，美国都已不能像冷战期间及冷战后初期那样领导世界了。世界已经并且正在发生着不可逆转的、对美国将来发挥全球领导作用产生深远影响的

① Clinton, "Statement before the Senate Foreign Relations Committee".

② Hillary Rodham Clinton, "Remarks on United States Foreign Policy at Council on Foreign Relations," Washington, D. C., September 8, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/09/146917.htm>.

奥巴马政府的战略调整与中美安全关系

变革。这使奥巴马政府无法继续延用其前任的做法，来重振美国领导地位和捍卫美国国家利益。各种紧迫的全球性挑战均不能依靠任何一国自身的力量来解决，甚至像美国这样强大的国家也不行，而是需要所有国家甚至非国家行为体协调行动、合力应对。美国主导性的经济、军事以及软硬实力的灵巧结合，并不足以使其恢复领导世界的能力。对于奥巴马政府的战略调整来说，挑战并不仅仅在于如何重振，还在于如何构思美国的领导地位。

2. 战略威胁：大规模毁灭性武器及其向暴力极端主义者的扩散

像其前任一样，奥巴马政府也把恐怖主义和以核武器为主的大规模毁灭性武器扩散看作美国国家安全面临的主要威胁，并且也正式出台了《国家反恐战略报告》和《核态势评估报告》。奥巴马政府甚至提出并积极推进建立“无核世界”的设想。^① 小布什政府曾把美国面临的主要威胁描述为“恐怖主义极端势力与高技术的结合”。奥巴马政府虽然更倾向于使用暴力极端主义（violent extremism）来指代恐怖主义，但也异曲同工地认为，美国面临的主要威胁是大规模毁灭性武器向暴力极端主义者的扩散。不同的是，奥巴马政府并没有将恐怖主义与具体国家挂钩，不仅抛弃了小布什政府提出的有关“邪恶轴心”的说法，甚至在战略威胁的具体判定中没有提及对美国霸权构成潜在挑战的国家，更没有像小布什那样一度将中国界定为“战略竞争者”。

奥巴马政府在《报告》中明确指出，“冷战结束 20 年来，美国人民、美国本土和美国利益面临的威胁发生了戏剧性的变化”。“美国现在面临的威胁不是单一的核对手，而是核武器向极端主义者的潜在扩散，这些极端主义者会毫不犹豫地使用它们”。“本届政府的最大责任莫过于保护美国人民的安全。而美国人民面临的最大威胁莫过于大规模毁灭性武器，特别是暴力极端主义者谋求核武器以及扩散到其他国家造成的危险”。

在恐怖主义与核武器之间，奥巴马政府似乎认为后者对美国的威胁大于前者，这一点与其前任的认知存在着微妙的差异。例如，奥巴马政府在《报告》中强调：“恐怖主义是全球化时代后果更为严重的多种威胁中的一种。美国人民和全球安全的最严重危险依然来自于大规模毁灭性武器，尤其是核

① 参见刘子奎：《奥巴马无核武器世界战略评析》，载《美国研究》2009 年第 3 期。

武器”。这是通篇报告唯一一次使用“最严重”一词来阐述美国面临的战略威胁问题。美国认为，冷战结束以来，核冲突的危险实际上已经增加了。因为冷战期间积累下来的核武器还在，更多的国家获得了核武器，核试验还在进行，核秘密和核材料在黑市上交易，恐怖主义者一心要购买、建造或偷窃核武器。因此，有可能导致核冲突的核扩散在威胁着国际和平与安全。“这就是为什么阻止核武器扩散是必须优先考虑的事项”。

在一定程度上，奥巴马政府回避恐怖主义一词是为了同小布什政府的“反恐战争”划清界限，该报告甚至将伊拉克和阿富汗战争称作“反击暴力极端主义”的全球努力。而且，奥巴马政府还有意避免将恐怖主义泛化，在谈及暴力极端主义威胁时，《报告》把矛头主要指向基地组织及其在阿富汗、巴基斯坦和世界各地的极端主义成员，并且没有涉及有可能对暴力极端主义提供支持的国家行为体。或许是因为美国经过多年的反恐斗争，已经能够阻止常规的恐怖主义或暴力极端主义威胁，因此奥巴马政府认为，真正能够威胁美国国家安全的将是拥有并不惜使用核武器的暴力极端主义者。

除了大规模毁灭性武器及其向暴力极端主义者的扩散，奥巴马政府认为美国还面临其他多种威胁，包括宇宙空间和网络空间有可能遭受的潜在袭击、对传统化石能源的依赖、气候变化和传染病蔓延、失败国家对地区和全球安全的挑战以及全球犯罪网络的渗透等。因此，《报告》指出：“美国现在面临的威胁不是一个敌对的扩张主义帝国，而是一系列挑战，从暴力极端主义者的松散网络，到不遵守国际规范或处于内部崩溃边缘的国家”。

耐人寻味的是，奥巴马政府并没有将美国国家安全面临的主要威胁指向某个国家。实际上，从“9·11”事件到金融危机，除了美国主要出于自身原因导致实力和地位由盛转衰外，还有新兴国家的进一步崛起，以及由此形成的历史性权力转移。^① 其直接后果就是，结束了美欧等西方国家长期主导国际事务的局面，引发国际格局和国际关系发生重大转变。如果说金融危机前就已经发生的权力转移使世界在不断走向多极化，那么金融危机后国际体

^① Fareed Zakaria, "The Future of American Power: How America Can Survive the Rise of the Rest," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, May/June 2008, pp. 18-43.

奥巴马政府的战略调整与中美安全关系

系向多极化方向发展的步伐便进一步加快了。金融危机使多极格局的轮廓更加清晰,在一定意义上成为多极化进程进入新阶段的重要标志。^①但美国似乎并不认为这种权力转移或多极化是撼动美国霸权地位的主要原因,也没有因此将崛起中的新兴国家列为国家安全的威胁来源。

美国尽管因反恐战争和金融危机而处于失势的不利地位,但很多人坚信这是暂时现象,尚不至于从根本上终结其主导角色。美国一向具有令人吃惊的适应世界变革的能力,往往能在“大落”之后“大起”。因此,美国既不会轻言放弃其全球领导地位,也不认为有必要把崛起中的国家看作比暴力极端主义和核武器更严重的威胁。在这方面,奥巴马政府的对外战略明显有别于其前任,包括将地区霸权视为潜在威胁的老布什政府,将无赖国家视为威胁的克林顿政府和将“邪恶轴心”视为威胁的小布什政府。

3. 战略手段:重建实力、全面参与、改善国际秩序

奥巴马政府国家安全战略与其前任最大的区别在于战略手段的选择。奥巴马政府不仅抛弃了小布什政府的“反恐战争”和“先发制人”,而且不认为“政权更迭”或“民主改造”是维护美国国家安全的最佳手段。尽管奥巴马政府也非常重视国家实力,特别是军事实力,但与前任不同的是,新政府在强调实力建设的同时,更注重实力的使用方式,主张软硬实力的灵巧结合。奥巴马政府虽然并没有承诺放弃美国采取单边主义方式维护国家安全的权利,但显然更注重多边合作和国际参与。^②奥巴马总统本人曾多次表示,美国既要接触朋友,也要接触对手。此外,美国还要积极参与包括联合国在内的各种国际制度,推动建设一个“公正、可持续的国际秩序”。在奥巴马政府看来,美国在21世纪面临的各種安全威胁,尤其是大规模毁灭性武器及其向暴力极端主义者的扩散,都不能靠使用任何单一一种方法去应对,而必须综合

^① Xinbo Wu, "Understanding the Geopolitical Implications of the Global Financial Crisis," *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 4, October 2010, pp. 155-163; National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington D. C.: US Government Printing Office, November 2008.

^② 有关奥巴马政府与小布什政府国家安全战略的比较,请参见 Christine Gray, "President Obama's 2010 United States National Security Strategy and International Law on the Use of Force," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, No. 1, 2011, pp. 35-53.

运用多种战略手段，因此美国必须加强自身实力建设，全面参与国际事务，并不断完善国际秩序。

奥巴马政府在《报告》中高度强调实力建设的重要性。对于现政府来说，要重振美国的全球领导地位，就必须加强“国内建设和国际塑造”。其中国内建设尤其重要，因为“美国的国家安全始于本土”。奥巴马政府不再区分国家安全和本土安全，而是将其整合为一体。尽管奥巴马政府在思考美国国家安全面临的主要威胁时，并没有直接把美国领导地位的丧失归结为自身实力的受损，但它却非常明确地把重建自身实力看作重振领导地位的关键。

虽然奥巴马政府对经济和军事实力的重视与前任政府几乎别无二致，但在实力的使用方式上，却与之不同。相比而言，奥巴马政府更重视实力的灵巧组合，即“巧实力”。《报告》没有直接使用“巧实力”概念，但却明显体现了相关思想。奥巴马政府强调，军事实力的使用必须适度。“当我们适度地使用军事力量时，我们的安全和领导地位就能得到增强。但是当我们过度使用军事力量时，……我们在全世界的领导地位就会被过于狭隘地等同于军事力量”。军事实力永远是美国国家安全的基石，但必须与外交和经济政策结合起来，才能确保美国在世界上的领导地位。

奥巴马政府不仅出台了四年一度的美国国防评估报告，而且第一次对美国外交和发展政策进行了类似的评估，也出台了四年一度的评估报告。由国务卿希拉里组织并撰写前言的《通过民事力量来领导：第一个四年外交与发展评估报告》把发展列为跟外交和国防同等重要的美国外交政策的基石。^①在希拉里看来，“只要民事力量和军事力量相互匹配，那么美国就能促进自己的利益和价值观。”^②

奥巴马政府在《报告》中还明确把“全面参与”作为维护美国国家安全和重振美国全球领导地位的战略路径。这不仅是因为美国要重建自身实力、实现经济繁荣就必须既要依靠美国自身的修正能力，也要依靠国际社会的通力合作，

① Department of State, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, Washington, D. C.: Global Publishing Solutions, 2010.

② Hillary Rodham Clinton, "Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, November/December 2010, pp. 13-24.