

CIIS研究报告

# 中美新型大国关系： 挑战与契机

第 1 期

2013年9月



中國國際問題研究所

CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES



## 中国国际问题研究所简介

中国国际问题研究所系中华人民共和国外交部直属专业研究机构，主要对当前国际政治和世界经济等领域的重大问题进行中长期战略研究，对国际事务中重要的现实和热点问题做出及时分析，提出意见和建议，以供决策参考。

所前身为创设于 1956 年的中国科学院国际关系研究所。1958 年更名为国际关系研究所，1986 年起使用现名。1998 年，国务院下属的中国国际问题研究中心并入该所。

国研所现设 7 个研究部与 6 个研究中心。研究部分别为美国、亚太安全与合作、欧洲、发展中国家、欧亚、国际战略、世界经济与发展研究部；研究中心为中美、上合组织、军控与国际安全、能源战略、全球治理、海洋安全与合作研究中心。所里另设科研处、对外联络处等部门负责科研管理和对外交流。

国研所现有研究人员逾百人，其中约 40% 具有高级职称。从 1992 年起，国研所每年都有研究人员因贡献突出而享受国务院颁发的政府特殊津贴。迄今为止，共有 47 人享受过这一殊荣。

国研所图书馆是目前国内一流的国际问题研究专业图书馆，现有中、英、法、俄、德、日、西共 7 个语种约 30 万册图书。馆藏范围涵盖政治、经济、军事、外交、国际法等学科。

所内专设编辑部，负责编辑出版双月刊《国际问题研究》和 China International Studies。其中，《国际问题研究》杂志创刊于 1959 年，是国内创办时间最早的国际政治类学术期刊之一。China International Studies 创刊于 2005 年，是中国首个公开出版的外交与国际政治类英文学术期刊。

# CIIS研究报告

## 中美新型大国关系： 挑战与契机

阮宗泽

刘飞涛

沈雅梅

崔磊

杜兰

第1期

2013年9月

中國國際問題研究所

## 作者简介

阮宗泽：中国国际问题研究所副所长、研究员、《国际问题研究》主编、联合国开发计划署《人类发展报告》咨询委员会中方专家。1988年毕业于中国人民大学国际政治系，获国际政治专业学士学位，同年入所工作。2005年毕业于外交学院，获国际关系专业博士学位。研究方向是美国外交、大国关系。2007—2011年任中国驻美国大使馆公使衔参赞。

刘飞涛：美国研究部副主任、副研究员。1998—2003年任解放军国际关系学院国际战略研究中心讲师。2006年毕业于中国人民大学国际关系学院，获博士学位，同年入所工作。研究领域：美国外交思想、美国对外战略、大国关系、中国对外战略。

沈雅梅：美国研究部副研究员。2003年毕业于外交学院，获外交学硕士学位，同年入所工作。2006—2010年在中国驻以色列使馆政治处工作。研究领域为美国外交、中美关系、中国外交。

崔磊：美国研究部副研究员。2005年毕业于北京大学国际关系学院，获法学博士学位，同年入所工作。2007—2010年在中国驻英国使馆工作。研究领域是美国外交及国家安全战略、中美关系。

杜兰：美国研究部助理研究员。2009年毕业于中国人民大学国际关系专业，获法学硕士学位，同年入所工作。研究领域为美国亚太政策、中美关系。

第一章 2012年大选对奥巴马第二任期外交政策的影响	1
大选反映出的两党对外政策取向	2
美国政治生态的变化及对外交政策的影响	10
大选后的人事变动与外交决策	15
第二章 奥巴马第二任期亚太“再平衡”战略的演进	18
“再平衡”战略的微调及变化	19
微调及变化的原因	21
前景展望	23
案例研究：美日关系持续升温	24
第三章 “超越”中东：避战趋和	27
加大危机管控力度	29
在巴以问题上试图两面安抚	30
美国“超越”中东力有不逮	31
案例研究：美伊关系暗流涌动	32
第四章 奥巴马第二任期对华政策的调整	38
中美关系改善的契机	39
中美关系发生积极变化的动因	40
中美关系面临的挑战	47
中美关系未来展望	50
第五章 多渠道构建新型大国关系	52
降低选举政治的无端干扰	53
把新型大国关系确立为中美关系发展的共同愿景	54
探索增信释疑的新渠道	55
秉持包容性原则 共同参与亚太未来秩序的构造	56
提升中美在中东合作的层次和水平	57



# 第一章

## 2012年大选对奥巴马 第二任期外交政策的影响

回顾2012年美国总统大选，有助于更好地理解美国外交政策。

2012年大选是在美国经济持续低迷、失业率居高不下、联邦财政赤字和债务不断攀升、中产阶层收入停滞、对外政策面临严峻挑战、在国际事务中的影响力进一步下降的形势下举行的。大选对奥巴马政府第二任期的外交政策发展具有重要影响。

从政策内容看，大选为政界精英和选民提供了一次对美国外交进行全面检阅、反思和辩论的机会，推动了奥巴马第二任期的外交政策再评估和调整。从政策的制定和执行看，外交和国家安全班子的重组和运行，影响到奥巴马推行外交的议程偏好及工作风格。可以预期，今后四年美国政治生活的焦点仍在国内，但奥巴马政府面对恶劣的国内政治环境和庞杂的国际热点问题，出于塑造政治遗产的需要，将坚持务实主义外交路线，并继续推进全球战略的再平衡。

# 一、大选反映出两党对外政策取向

## （一）两党候选人外交政策辩论的焦点

此次2012年大选中，民主党与共和党对外政策辩论的核心问题是，在经济处于艰难时期和国力相对下降的情况下，如何维护美国的一超地位，继续发挥全球领导力。两党候选人辩论的焦点问题主要集中在以下几方面。

### 1. 国防预算的削减

国防是美国对外战略的实力基础，历届大选主要讨论的是如何分配国防预算，而这次主要围绕要不要削减预算展开辩论。根据两党2011年底达成的减赤协议，如国会无法在2012年前就削减赤字达成具体方案，2013年1月即启动减赤机制，国防预算将在今后10年每年削减500多亿美元。民主党总统候选人奥巴马在竞选中坚持，强大的国防要以雄厚的经济实力为基础，即便要以缩小军力为代价，也必须解决使经济基础岌岌可危的赤字和债务问题。而共和党总统候选人罗姆尼强烈抵制削减军费，主张将核心军费最低定在GDP的4%，通过发展国防实力“彰显美国的领导力”。

### 2. 巴以冲突和叙利亚内乱

罗姆尼强调以色列是美国在中东最重要的盟友，应让巴勒斯坦打消建国的念头。他在访问以色列时称，将全力“对抗否认以色列合法性的全球运动”，与“土耳其和埃及的反以政策”作斗争。他对叙利亚巴沙尔政权不抱幻想，主张对其采取“孤立和施压战略”，并向叙反对派提



供武器援助。奥巴马则称，自从当政以来，一直试图与穆斯林世界建立联系，缓和同阿拉伯国家的关系；如果连任，将重新劝以色列接受巴勒斯坦建国。奥巴马拒绝直接卷入叙利亚问题，反对建立安全区和向反对派提供武器援助。

### 3. 伊朗问题

双方都主张对伊朗实施制裁，不轻易动武，但同时声明如有必要将使用军事手段阻止伊朗获取核武器，武力是最后的选择。奥巴马说，“将防止伊朗以任何形式获得核武器”，倘若伊朗试图制造核武器，将毁灭之。但罗姆尼的观点是只要伊朗有接近制造核武器的能力，美国就动武。

### 4. 阿富汗撤军

二者均赞同按计划从阿富汗撤军，都希望使用无人机打击恐怖分子以减少地面部队的损失，但对于是否从2013年开始撤出则意见不同。奥巴马倾向于削减美军人数，罗姆尼表示要听取将军们的意见，实则不愿立即减少驻阿美军。

### 5. 应对俄罗斯的挑战

罗姆尼严厉批评奥巴马“损美利俄”的政策，将俄罗斯称为“头号地缘政治敌人”，并称将对其采取强硬路线。而奥巴马强调要“重新”审视与莫斯科的外交关系，继续“重启”两国关系；在伊朗和阿富汗问题上将努力维持与俄罗斯的共识，避免与其公开对峙。在核武器削减谈判问题上，奥巴马表示，如果普京承诺削减核武器，美国和北约将在建设导弹防御体系上做出妥协。而罗姆尼认为俄罗斯核武器削减数量非常有限，允诺将使用更多资金建造导弹防御体系，重启波兰的导弹防御计划。

## （二）两党候选人对外政策主张的共同点

可以看出，2012年总统大选中，两党总统候选人在外交政策方面争论的主要焦点是在中东、反恐等与美国国家现实利益密切相关的重要议题上。二者在对外战略重心等问题上基本一致，主要差别在于具体政策目标和方式选择上。奥巴马作为当政者，表态相对低调；罗姆尼作为传统的保守派，又是现任总统的挑战者，显得咄咄逼人，较为强硬。但到了竞选最后阶段，在许多重大对外政策问题上，罗姆尼也不得不有所修饰，双方的共同点远大于分歧。

### 1. 两党的对外政治哲学趋于实用主义

在竞选中，奥巴马把经济话题置于民主、人权之前，将如何打开海外市场作为主要目标，民主党将其政治理念形容为实用主义。共和党强调实力说话，但也注重现实利益，并不排斥对话。在强调增强亚太军力部署的同时，也表示要创造开放贸易投资的“里根经济区”。这反映出，当前美国经济不景气、发展乏力，决策层与民众视线都在向内转，执政者必须思考外交如何为经济服务，才能赢得更多支持。

### 2. 均强调利用盟友和伙伴关系推进美国的对外政策

民主党党纲以“强化同盟、扩展伙伴关系和复兴国际机构”为子标题阐述外交政策，认定美国与世界互动的基石是盟友。在亚洲，注重强化亚太同盟和伙伴关系以重新平衡亚太外交；在欧洲，继续利用军事相对优势确保盟友军事安全，继续坚持在波兰、土耳其和罗马尼亚的导弹防御部署。共和党党纲以“例外主义”来概述对外政策精神，实则是要强化美国在世界的领导力，其“例外”的支撑是盟国与伙伴，为此要深化与日本、澳大利亚等盟国关系，强化与伙伴尤其是印度的紧密合作。

### 3. 都主张继续把重返亚太作为对外战略的重心

“重返”亚太已成为奥巴马对外政策的标志性符号。奥巴马称即便削减赤字，也不削减在亚太地区的军费。而罗姆尼并不反对将战略重心转向亚太，只是强调奥巴马做得还不够，其亚太战略缺乏实质内容，主张增加军费来强化亚太地区的军事部署，包括开发大范围传统军事力量作为反击的选项，并提出要强化区域防御力量。

### 4. 外交政策辩论重点都放在中东地区

在第三次关于对外政策的电视辩论中，两人共47次提到伊朗问题，以色列也被提到34次。中东在美国全球战略中的地位不言而喻，中东地区形势对美国安全的影响也不可否认。奥巴马的中东政策与罗姆尼的主张可以说是大同小异，两人都赞同加强美以同盟关系，支持对伊朗制裁，严禁其拥有核武器，与盟国一起尽快瓦解叙利亚阿萨德政权，消灭基地组织及其分支机构。

## （三）两党候选人涉华言论的特点

此次大选中，两党总统候选人对中国的关注程度大大高于以往，谈论中国的方式有三大明显转变：第一，以前大选中谈及中国主要涉及的是人权问题，现在谈的是国家竞争力话题，中国被当作美国的竞争对手被提起；第二，以往中国问题被涵盖在外交问题中，这次是在美国的国内问题中。第三，中国成为了衡量美国优势与劣势的标准，而以前中国总是被用来证明美国的优势。<sup>1</sup>

比较来看，两党的“中国观”趋同，都认为中美关系的竞争一面上升。过去中国在美国大选中经常是被“教训”、“教育”、“帮扶”的对象，但此次两位候选人没有体现出这样居高临下的姿态，奥巴马甚至

<sup>1</sup> “美国总统大选与中美关系——价值中国专访中美关系问题专家、美国东西方研究所副总裁 David Firestein”，URL<<http://www.chinavalue.net/pvisit/DavidFirestein.aspx>>。

一度担心美国落后于中国“沦为老二”。这一方面表明两党已正视中国崛起的事实，另一方面也说明美国对中国挑战的恐惧情绪在上升。第三场总统辩论中专门辟出一节谈“中国崛起与明日的世界”，将经济、就业等民生议题与中国扯在一起，并包含如何应对中国将决定美国未来的内涵。两党竞选纲领强调要推进中美关系发展，承认一个和平崛起的、繁荣的中国对世界有益、对美国有利，但对中国崛起的不确定性都感到担忧，矛盾心态十分明显。

与冷战后前几次大选中的中国议题侧重于外交和安全不同，本次大选的中国议题聚焦于经贸问题并与美国经济衰落相联系。争论的焦点包括人民币汇率、贸易逆差、低价倾销和就业机会流失等，两党均主张在这些领域采取强硬政策。罗姆尼誓言一旦当选就把中国列为“汇率操纵国”，如中国不改变货币政策，将随时对其实施惩罚性关税。奥巴马则强调已通过外交、贸易等手段要求中国遵守规则。“中国”如同就业、再工业化、重整制造业等国内议程一般，被嵌入美国的内政纷争，对华贸易推行保护主义的声浪甚嚣尘上，增加了中美关系的复杂性。

奥巴马和罗姆尼两人均主张对华采用“接触”与“制衡”的两面策略。罗姆尼在《我将如何应对中国崛起》一文中提出，美国需巩固其经济威望，重建军队，使中国因代价高昂而放弃地区称霸道路，选择成为一个负责任的国际合作伙伴。<sup>2</sup>在对中国横加指责的同时，他也表示欢迎美中贸易增长和教育交流，欢迎中国对美国公司开放市场。奥巴马一方面主张继续努力与中国合作，尤其在缓和朝鲜半岛局势、化解伊核争议等问题上需要中国合作，另一方面强调自己已在跨太平洋地区重新部署了力量，并联合亚洲国家，以巧实力、低成本来应对中国的崛起。

对于两位候选人竞相“敲打”中国，美国媒体、学界、商界纷纷提出质疑。美国《赫芬顿邮报》刊文指出，“敲打中国”虽是“美国政治中的无聊游戏”，但似乎已融入现代美国政治传统，只是过去敲打中国主要是政治借口，现在则主要出于经济原因，尤其是中国制造业已经

2 Mitt Romney, "How I'll Respond to China's Rising Power", URL<<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204880404577225340763595570.html>>.

超过美国，经济总量也将在未来十年超越美国，这令美国政客“恼羞成怒”。<sup>3</sup>美国内有识之士也意识到，美国失业问题源于自身经济结构，指责中国只会转移选民目光，美国应正视自身竞争力不足的问题并制定长远应对战略，而推行保护主义不会增加国内就业机会。

#### （四）从大选辩论看奥巴马第二任期外交政策取向

经过长达一年多的胶着而乏味的竞选，奥巴马终于赢得大选，成功连任。共和党继续控制众议院，民主党继续在参议院占多数，共和党在州一级的地方政府占优势。奥巴马此次赢得并不轻松，虽然在选举人票上远超罗姆尼，但在总票数上仅以2.5%的微弱优势领先。本次大选揭示出美国目前存在的问题异常深重，财政赤字过高、失业严重、竞争力下降等问题的突出，使得美国上下对国家未来前景的担忧加深，这些都将对奥巴马政府未来的内政外交政策产生影响。

##### 1. 第二任期仍将继续以国内为重心，外交为内政服务的大局不会改变

在此次大选中，国内议题占据了压倒性的优势。这主要是因为，当下美国面临的核心挑战主要来自其内部，包括经济增长乏力、失业率居高不下、财政赤字高企等。民众也普遍对现状不满，不少民众甚至对国家发展方向存疑。《华尔街日报》与美国全国广播公司进行的一次民调显示，57%的人认为美国并未朝着正确的方向前进。<sup>4</sup>奥巴马为解决国内顽疾，志在推动一些改革议题，如金融系统改革、医疗改革、移民法案、枪支管控等，但这些都属于两党分歧明显的领域，都是“难啃的骨头”。在这种情况下，奥巴马第二任期仍不得不将大量精力用于国内。

即使未来奥巴马希望致力于在外交领域取得成绩，也难免被国内因

3 Daniel Wagner and Dee Woo, "China-Bashing Is a Tiresome Sport in American Politics", URL<[http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/chinabashing-is-a-tiresome-sport\\_b\\_1269734.html?ref=china](http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/chinabashing-is-a-tiresome-sport_b_1269734.html?ref=china)>.

4 《奥巴马2.0时代外交政策：加强接触亚太》，凤凰网，2013年1月28日，URL<[http://news.ifeng.com/gundong/detail\\_2013\\_01/28/21674318\\_0.shtm](http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_01/28/21674318_0.shtm)>.

素束缚手脚。一方面，共和党在此次大选的普选票上没有和民主党拉开差距，在众议院的多数席位仍然稳固，大选后共和党对奥巴马在外交决策上的制衡依然很强大。另一方面，美国安全战略和对外交往将受到军费和对外援助预算削减所带来的财政限制。因此，奥巴马恐怕无法在外交上分散过多精力，只可能在有助于国内经济和就业的领域大力拓展。未来四年美国的对外政策将以经济为中心，加强商业外交，加快自贸区谈判进程，以促进对外出口、开拓新市场。

## 2. 第二任期对第一任期的连续性大于变化

在实力相对下降的情况下，奥巴马在第一任期通过所谓巧实力外交，较有效地维系了美国的霸权。进入第二个任期后，他暗示将回归原本议程，只是会采取不同方式，且不会把目标订得过远过大。<sup>5</sup>可以推断，奥巴马在未来四年仍将力推“巧实力”外交政策，以“软硬结合”的方式捍卫美国在国际体系中的领导地位。美国将在一系列地区安全热点问题上推动盟友走上前台，利用自身战略力量优势为其支撑。同时，在全球性议题上积极推动多边对话和谈判进程。由于在应对伊朗核问题、朝鲜核问题、阿富汗撤军等问题上，美国都不可能独自解决，与盟友和重要伙伴国协调合作仍将是奥巴马外交政策的主要原则。

在中东问题上，奥巴马将不得不对中东增加关注。叙利亚国内冲突愈演愈烈，伊朗核问题迟迟未解，未来中东地区对奥巴马政府的挑战有增无减，美国将更加倚重以色列以及土耳其等中东盟友的作用。在中东继续战略收缩的同时，奥巴马会努力重新确立美国在新中东的地位，确定在中东的利益和战略目标，重建新地区盟友和安全体系。<sup>6</sup>

在亚太政策上，奥巴马会继续推进“亚太再平衡”战略。其第一任期外交方面最大的变化就是亚太新战略，而且此次大选中，投资亚太是奥巴马与罗姆尼的共识，也在国内得到了广泛支持，是争议最小的领

5 《奥巴马第二任期 外交政策目标更现实》，联合早报网，2013年1月22日，URL<<http://www.zaobao.com/special/report/politic/us2012/story20130122-97331>>。

6 唐志超：《奥巴马第二任期中东政策走向》，中国社会科学院西亚非洲研究所网站，URL<<http://iwaas.cass.cn/dtxw/xydt/2013-01-16/2497.shtml>>。



域。今后四年，奥巴马政府还将继续按照原定计划，继续调整在亚太地区的军事部署，加强军力；除继续加强与日、韩等传统盟友联系外，更加重视加强与越南、印度、印尼等新伙伴国的关系；加大经济方面的“重返”力度，扩大与亚太国家经贸联系，推动跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）谈判的完成。

### 3. 对华政策回归务实，继续“两面下注”政策

大选期间两党候选人争相对华示强，大打“中国牌”。奥巴马迫于共和党的压力，多次在WTO提出针对中国的诉讼，“对中国提起的贸易诉讼案是上届政府的近两倍”。而罗姆尼更是称中国为“作弊者”、“骗子”，要在经济上“对抗”中国。事实上，两位候选人的强硬态度主要是出于选举政治的目的，选举之后美国的对华政策就会回归现实。美国多数专家都认为，如罗姆尼上台，第一个违背的承诺便是“把中国列为汇率操纵国”的誓言。

奥巴马在第三场总统候选人电视辩论中表示，中国是“对手”，也许是“潜在的合作者”。可预见，奥巴马在未来不会把中国视为现实的敌人和威胁，而是主要的潜在战略竞争者。由于他在第一任期对华政策已成型，对中国的了解也很深入，其对华政策将具有连续性，今后仍会把中美关系列为最重要的双边关系，继续对中国拉打结合的“两面下注”策略。一方面，保持与中国积极对话沟通，在推进亚太“再平衡”战略时进一步解释该战略不是针对中国，在重大国际问题和全球性问题上谋求与中国的协调合作；另一方面，不放松实际上的对中国的围堵、制衡，防范中国挑战美国的霸权，努力将中国纳入由美国主导的全球政治、经济体系。总的来说，未来四年中美关系将呈现“合作更加广泛、竞争更加激烈”的特点。

## 二、美国政治生态的变化 及对外交政策的影响

奥巴马的胜选与其竞选策略和共和党阵营的失误密切相关，但美国政治生态的变化，是左右美国竞选总体形势的深层原因，也是决定美国未来政策走向的内在变量。

### （一）从大选看美国政治生态的变化

此次大选中，在经济增长乏力、失业率高企、“财政悬崖”等诸多经济、社会难题的巨大压力下，美国民主、共和两党相互攻讦，朝野上下心烦气躁，越来越情绪化，容忍度越来越小。国内政治思潮极化加剧，党争激烈，对立双方立场极端化，中间地带缩小。政治的极化现象日益明显，正在撕裂着美国社会。

首先，政治体制的弊端突显，运转失灵，政府公信力下降。两党在减少政府债务、平衡预算、社会保障体系、移民改革、金融监管改革、应对气候变化、结束伊拉克和阿富汗战争等问题上互不让步，斗得昏天黑地。共和党在2010年中期选举中控制国会众议院后，国会出现“逢奥必反”的现象，奥巴马政府第一任期的后两年在立法上乏善可陈，似乎提前进入了“跛脚鸭”状态，奥巴马也被称为“最具两极分化的总统”。新一届国会的政治格局依然是红蓝对立，僵局难破。

其次，党派利益凌驾于国家利益之上，党争畸形发展。民主党中的自由派和共和党中的保守派影响力都明显上升，不愿轻易做出妥协。当前美国国内面临诸多严重问题亟待解决，但两党拒不合作，相互推诿。



奥巴马抨击共和党把党派利益置于国家利益之上，搞“阶级战争”。后者则称奥巴马为万恶之源，推出的“再就业计划”不成熟，医疗和金融改革被特殊利益集团侵蚀。大选后，虽然奥巴马选举人票远超罗姆尼，但选民票只有2.5%的微弱优势，共和党对此不服。未来共和党可能在众议院为奥巴马施政制造麻烦，府院矛盾进一步激化。2008年首次当选总统时，奥巴马就曾呼吁避免“长期荼毒美国政治的党派纷争”，但在4年多之后，华盛顿的政治僵局非但没有被打破，反而更加严重。

再次，美国社会的分裂加剧。民粹主义死灰复燃，自称百分之九十九的“占领运动”对另外百分之一的权势精英大加挞伐。“占领运动”视政府为解决问题的答案，“茶党”认为政府本身就是问题，前者向左，后者向右，左右夹击，撕裂着美国社会，从两个侧面折射出美国政府失信于民的严峻现实。

最后，中产阶级塌陷，共识成为稀缺物。中产阶级受到金融危机打击最为严重，中间层日益萎缩，政治分野泾渭分明；黑人、拉丁裔少数民族选民向民主党靠拢；共和党更突出白人的基督教认同和价值观。在就业、税收、医保、移民、堕胎和枪支管控等问题上，美国民众的看法呈现对立倾向。结果就是任何一个政党都失去对中间力量的有效代表。

## （二）美国政治生态变化的原因

### 1. 美国经济疲软，复苏前景不明

美国发动两场战争，已经“失去了十年”。自从金融危机后，美国经济遭受沉重打击，艰难复苏，年经济增长率在2%左右徘徊，出现“无就业性增长”，失业率长期保持在8%左右，经济信心指数下跌到-65，<sup>7</sup>联邦政府的债务险些突破债务上限造成债务危机。对此，无论是民主党还是共和党都苦无良方，无力回天。

7 盖洛普经济信心指数建立在美国民众对两个关键问题回答的基础上，分别是对美国最近的经济状况的评价和对经济状况走向的评估，指数的理论范围是从-100到100。

## 2. 美国两党的“纯洁性”上升，包容性降低

过去美国政党为求代表性的最大化，都注重多样性与包容性，有较广阔的中间地带，无论是哪个党的合理主张，均可得到一些反对党的支持。但现在两党以党划线，寻求妥协的难度越来越大，共识越来越小。在民主、共和两党的提名大会和3次总统大选辩论中，双方在政策取向与问题应对上几无差别，但在价值观上却已势不两立。

## 3. 民众信心下降，反权势、仇富情绪泛滥

美国两党政治的极化和对立倾向越来越糟已成共识，不少民众对政府和国会的信任处在多年以来的最低水平。2008年的金融危机从根本上动摇了美国人的自信心。奥巴马曾说，美国处于危机之中，伤痕累累，人民正在失去家园，失去工作，商业萧条，医保过于昂贵，学校教育让人失望。但更可怕的是美国人的自信受到侵蚀而带来恐惧：担心美国衰落不可避免，担心下一代会降低他们对国家的期待。

## 4. 美国少数族裔选民规模迅速扩大，深刻影响美国的选举政治生态

少数族裔人口规模的迅速扩大、政治参与积极性的提高、在若干摇摆州有较多人口分布，成为此次奥巴马顺利连任的一个重要因素。美国人口普查局2012年5月公布的数据显示，截至2011年7月，美国白人婴儿占全年新生儿的49.6%，包括拉美裔、亚裔、非洲裔和混合族裔在内的少数族裔的婴儿出生率占50.4%，这是美国历史上首次出现白人新生儿未过半数的情况。<sup>8</sup>根据皮尤中心2008年的预测，到2050年，美国的少数族裔将成为美国的多数群体。美国白人族群正日益衰落，且这一大势已从精英层延伸到社会主流。传统白人阶层不甘心放弃原有的社会优势和政治权力，茶党运动便是中下层白人基督教人口对这一社会演变的抵制运

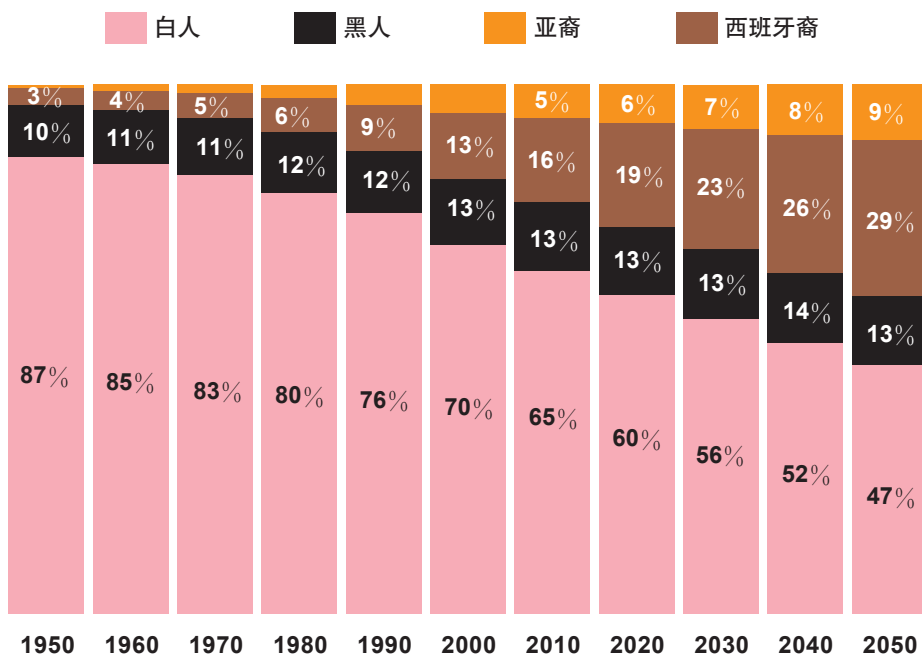
8 Hope Yen, "Census: Minorities now surpass whites in US births", URL<[http://www.nbcnews.com/id/47458196/ns/us\\_news-life/t/census-minorities-now-surpass-whites-us-births/](http://www.nbcnews.com/id/47458196/ns/us_news-life/t/census-minorities-now-surpass-whites-us-births/)>。

动。少数族裔在未来美国政坛的话语权会逐步提高，人口结构的变化对美国社会和政治的长期影响不可低估。

## 5. 其他力量强劲崛起，推动国际格局演化

美国从“一超”变成多极世界中的特殊一极，对国际事务的影响力有所下降。奥巴马政府在第一任期以“巧实力”为名，选择性地实现“幕后领导”，如在利比亚战争中有意退居二线。与此形成鲜明对照的是，以中国等金砖国家为代表的新兴力量群体性崛起，积极参与全球经济治理，在应对全球及地区问题上表现出较强的进取性，争取更大的话语权，对国际格局的变迁打上鲜明的烙印。

图1 1950年-2050年美国人口种族结构比例变化



来源：皮尤研究中心，2013年4月22日，URL<<http://www.pewresearch.org/files/2013/05/State-of-Race-April-2013.pptx>>。

### （三）政治生态变化如何影响美国的外交政策

随着美国政治的极化现象和党派斗争进一步加剧，第二届政府面对的将是一个更加分裂的美国。奥巴马赢得大选后虽然没有了争取连任的政治压力，国内政治束缚相对第一任期时有所减弱，但仍面临着国会的强烈掣肘。严峻的国内形势和激烈的党派斗争交织，使得奥巴马无法将太多的资源、时间和精力投入到对外关系领域。

变化的族裔比例也是一不容忽视的因素。美国黑人、拉丁裔、亚裔等少数族裔占人口多数的大城市显著增加，少数族裔在社会精英层中的比重越来越大。其中，据福布斯(Forbes)报道，在过去30年间，亚裔美国人数翻了两番，占美国总人口的比例约6%。亚裔移民及其后代教育水平更高，25岁以上的亚裔中50%拥有大学文凭，是全美整体水平的两倍。<sup>9</sup>与其他国家相比，美国的利益集团经常努力影响外交政策从而有利于他们海外的同胞。奥巴马政府“重返”亚洲政策或多或少有亚裔利益集团游说的因素，随着亚裔势力的日渐壮大，奥巴马将继续在经济、外交、安全等各领域投资亚洲。

未来，美国仍很难凭一国之力解决重大危机和全球性议题，奥巴马政府如要在外交领域取得成就，就须坚持多边主义，与各伙伴国加强协调合作。

在对华政策上，未来美国对华防范的一手恐怕将更硬，中美在亚洲将面临更多挑战。在国内危机频仍时，美国往往需要寻找“敌手”来激发其忧患意识和民众斗志。此次大选中奥巴马和罗姆尼都将中国塑造为美国的主要竞争对手，美国国内很多人都认为中国坐二望一，将在经济上挑战美国，进而在安全上对美国构成威胁。基于此，美国今后将在亚洲以“平衡”之名，加大对中国崛起的防范，确保其在多个国际领域的优势地位。同时，受国内政治生态的制约，美国在国际事务上不得不需

<sup>9</sup> 《经济利益超人口比例 亚裔移民成影响美国正能量》，中新网，2012年9月16日，URL<<http://www.chinanews.com/kong/2012/09-16/4186292.shtml>>。

要中国的合作。在处理全球经济、国际及地区热点问题上，在应对气候变化、能源紧缺等全球性问题上，以及处理伊朗核问题、朝鲜核问题、叙利亚危机等问题上，离开中国的合作，美国都难有成效。

### 三、大选后的人事变动与外交决策

奥巴马在第一任内结束了伊拉克战争，制定了从阿富汗撤军的日期，击毙本拉登，巩固了同亚洲盟国的关系，其管理外交事务的能力获得美国公众的基本肯定。2012年大选期间，共和党竞选人罗姆尼对奥巴马外交政策的批评集中在一些具体领域，包括指责奥巴马对美俄关系的“重启”虎头蛇尾，放任中东和平进程原地踏步，坐视伊朗开发核武器，争议性地扩大无人机行动，及对驻班加西领馆遇袭事件隐瞒真相等。然而，由于罗姆尼走温和派中间路线，始终拉开与新保守主义诉求的距离，强调和平愿望，其提出的政策主张无论在基调还是内容方面，均与美国现行政策差别不大，反而使奥巴马在外交辩论中获得加分，成为奥巴马胜选的重要助力。<sup>10</sup>

奥巴马连任后着手组建与自己外交理念相同的外交与国家安全班子，进一步巩固自身对外交事务的主导权。从奥巴马本人看，他作为连任总统，不受政敌威胁，外交行事将更加自由，第二任期对外交事务的介入相比于第一任期会更多。<sup>11</sup>从部门影响力来看，总统、白宫顾问及国家安全委员会相对于国务院和国防部来说更胜一筹。例如，“再平衡”战略是奥巴马总统首肯的战略，但前国务卿希拉里和负责东亚与太平洋事务的前助理国务卿坎贝尔为其注入了较多强硬要素，此二人的离任意味着“再平衡”战略中咄咄逼人的“希拉里”色彩必然淡出。目前，总统国家安全事务助理多尼隆退休，接替者是美国前常驻联合国代表苏

10 Lexington's notebook, "A win for Obama: The foreign-policy debate", The Economist (Online), Oct. 23, 2012.

URL<<http://www.economist.com/blogs/lexington/2012/10/foreign-policy-debate>>.

11 Geoff Dyer, "Obama seeks initiative on foreign policy", Financial Times, Sept. 25, 2012. URL<<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/df4cb1e2-0731-11e2-b148-00144feabdc0.html#axzz2TtFrsQDe>>.

珊·赖斯。奥巴马提名国安会亚洲事务高级主管丹尼尔·拉塞尔为坎贝尔的继任者，并提名国安会中国事务主管麦艾文接替丹尼尔，这些人事安排显示出美国将在白宫主导下推行重视亚洲的战略。

有美国学者指出，白宫顾问往往谙熟党派政治，但外交经验有限，白宫对外交政策“一把抓”严重损害了美国的海外利益。例如，奥巴马政府的对阿富汗政策及对伊朗政策就受到白宫“干涉”，流于对美国公众舆论的讨好，缺乏战略上的深谋远虑。<sup>12</sup>随着新任国务卿克里和国防部长哈格尔就位，这种局面有可能获得改观。这主要是因为克里和哈格尔两人均有长期议员政治生涯和参加越南战争的经历，对避免美国过度卷入对外战争有切身体会，对个人未来政治道路的设计没有更大抱负。相较于克林顿而言，二人行事稳健温和，强调合作与均衡，重视外交手段，不追求急功近利，不崇尚救赎众生。克里曾在参议院任命听证会上表示：“全球领导权是美国的战略必需品，不是美国的利他行为。”<sup>13</sup>哈格尔任职后的第一个挑战是应对巨额军费削减带来的冲击，“勒紧裤带过日子”<sup>14</sup>，已下令重新评估国防部2012年刚刚通过的美国军事战略，以便做出必要的适应措施。此外，二人均对中东事务抱有很大兴趣，反对单边动武、支持接触和谈判，他们参与塑造下的美国中东政策势将转向适度强化，维持美国在中东的主导地位，并在一定意义上对美国亚太“再平衡”战略的调整形成配合。

总的看，无论总统国家安全顾问赖斯还是国务卿克里，他们能否对美国外交发挥更大作用将取决于三方面因素：一是他们与总统关系如何，能否与总统进行有效的分工合作。二是个人的外交经验如何，能否化解一场重大危机事件或提出一项攸关战争与和平的重大外交倡议。三是他们在外交与安全班子内部是否面临竞争和掣肘。虽赖斯与克里的外

12 Warren I. Cohen, "The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat" by Vali Nasr, The Washington Post, May 3, 2013. URL<[http://articles.washingtonpost.com/2013-05-03/opinions/39007127\\_1\\_richard-holbrooke-foreign-affairs-middle-east](http://articles.washingtonpost.com/2013-05-03/opinions/39007127_1_richard-holbrooke-foreign-affairs-middle-east)>.

13 Statement of Senator John F. Kerry, Nominee for Secretary of State, Washington DC, Jan. 24, 2013. URL<<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/01/203455.htm>>.

14 《五角大楼新预算案“勒紧裤带过日子”》，《参考消息》2013年4月12日第6版。

交理念有所不同，但奥巴马仍牢牢把握着对外交事务的主导权，其外交政策主张和务实主义风格能够得到延续。





## 第二章

# 奥巴马第二任期亚太 “再平衡”战略的演进

“再平衡”战略是奥巴马政府第一任期的重大标志性举措，该战略在大选辩论中几乎没有受到反对派质疑和挑战。奥巴马胜选后首次出访就选择泰国、缅甸、柬埔寨三国，成为首位访问缅甸的在任美国总统，并出席东亚峰会，足见其继续经营亚太、在此“深耕细作”<sup>15</sup>的用心。迹象表明，奥巴马连任之后将续写“再平衡”战略，并在对其的落实中降速纠偏，从“高歌猛进式”战略东移转向对亚太地区更加平稳、长期的经营。

---

15 袁鹏：《美国大选对外交政策的影响》，《国际问题研究》2012年第6期，第21页。



## 一、“再平衡”战略的微调及变化

从2013年3月美国总统国家安全顾问多尼隆在亚洲协会的演讲，以及国务卿克里的首次亚洲之行可以看出，奥巴马推进“再平衡”战略在步伐节奏、内容构成、方式方法上都出现了微调和变化。

### （一）降低“再平衡”调门

奥巴马曾经高调宣称他是“美国历史上第一位太平洋总统”<sup>16</sup>，“美国已经是而且将来一直会是一个太平洋国家”，“将为塑造亚太地区及其未来发挥更大的和长期的作用”。<sup>17</sup>但近来，美国政要阐释“再平衡”战略的言辞明显趋于温和。多尼隆不仅从正面阐释了“再平衡”战略的含义，还专门从反面明确指出，该战略“并非意味着美国与其他地区重要伙伴的关系会削弱，并不是要遏制中国或是对亚洲发号施令，而且也不仅仅是军事存在问题”。国防部常务副部长卡特也强调，“再平衡”战略“不针对任何一个国家，也不针对任何国家集团”。<sup>18</sup>

### （二）资源适度逆向回摆

克里曾在参议院的任命听证会上谈及，他“深信扩大军事存在还不是十分重要”，美国在亚太地区的军事基地和驻军数量均“比包括中国在内的世界上其他任何国家都要多得多”。<sup>19</sup>哈格尔则在其任命听证会上

16 Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, Nov. 14, 2009. URL<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>>.

17 Remarks by President Obama to the Australian Parliament, Nov. 17, 2011. URL<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>.

18 Cheryl Pellerin, "Partnerships Highlight U.S. Rebalance within Asia-Pacific Region", April 9, 2013. URL<<http://www.defense.gov/News/newsarticle.aspx?ID=119733>>.

19 Elizabeth C. Economy, "John Kerry on China and the Pivot", Feb. 28, 2013. URL<<http://thediplomat.com/china>>.

表示，他相信可以利用美国空、海力量以及地面部队的地理分布，“巧妙地”进行“再平衡”，无需牺牲美国在中东的军事存在。<sup>20</sup>两人均流露出调整“再平衡”节奏的共同思路。克里正式任职后首访选定欧洲和中东，奥巴马连任就职后的首访也是中东，这表明，奥巴马政府将重新确定全球战略的轻重缓急次序，亚太问题的长期性和战略性意义更大，而中东问题的迫切性和紧要性更强。

### （三）强调政治、经济、安全等领域均衡推进

奥巴马第一任内开展军事及外交“再平衡”步伐较快，美国在亚太地区的新的外交和军事部署态势基本成型，但从“再平衡”战略内容的均衡性而言，经济及发展层面的“粘合力”还严重不足。目前，美国从民间到官方均一致强调，“再平衡”是包括“军事、政治、贸易、投资、发展以及价值观等所有要素”<sup>21</sup>的一项综合战略。贸易、投资及发展领域有望上升为奥巴马政府第二任期“再平衡”的重点内容，并成为一种长期趋势。

### （四）在亚洲领土争端问题上由挑拨转向管控

由于前国务卿克林顿的强势外交风格，以及军事“再平衡”需要有力的抓手，美国在介入中国与周边国家的领土争端时一度非常高调。奥巴马第二任开始以来，美国在相关问题上的言行转趋谨慎。例如，日本外相岸田文雄访美，国务卿克里对日本在钓鱼岛问题上保持克制表示赞赏，却只字未提《美日安保条约》。日本首相安倍晋三访美屡提钓鱼岛问题，始终未获奥巴马公开反应。克里访日及国防部常务副部长卡特访

---

power/john-kerry-on-china-and-the-pivot/>.

20 "Advance Policy Questions for the Honorable Chuck Hagel", URL<<http://www.armed-services.senate.gov/statemnt/2013/01%20January/Hagel%2001-31-13.pdf>>.

21 Thomas Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013", March 11, 2013. URL<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>>.

问印尼时，均呼吁领土争端的双方保持克制。显然，美国试图在维持现状的基础上，通过两面施压进行争端管控。

### （五）对中国的定位略转积极

奥巴马第一任内在“再平衡”框架下对中国的定位偏于消极、负面。在时任国务卿克林顿看来，中美关系从正面而言仅是美国同盟体系之外、与众多新兴国家伙伴关系的一支，在消极层面上却是“美国从未管理过的最具挑战性和后果最重大的双边关系”。<sup>22</sup>2012年《国防战略评估报告》则把中国列为对美国军力输出构成挑战的“潜在敌手”。<sup>23</sup>当前，美国已认识到，能否处理好中美关系是关乎其亚太战略能否成功的重大关键因素之一，因此对中美关系的定位转趋积极。多尼隆在亚洲协会演讲时，首次把建立建设性的中美关系明确列为美国“再平衡”战略的第三大支柱，并对中国关于构建新型大国关系的倡议做出了积极回应，称“致力于构建现存大国与新兴大国之间的新型关系是中美两国的共同责任”。

## 二、微调及变化的原因

“亚太再平衡”战略的初衷是把战略资源配置的重点从中东转向亚太，同时在亚太区域内从东北亚转向东南亚。然而，“再平衡”所倡导的战略重心东移从根本上颠覆了美国全球战略的传统优先次序，本身就承担着较大战略风险，在执行过程中又遭到美国国内及国际社会越来越多的批评，因此面临进一步调整的压力。

22 Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century", Nov. 10, 2011. URL<<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>>.

23 "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 2012. URL<[http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)>.

第一，“再平衡”战略的可持续性受到质疑。奥巴马政府全球战略调整的实质是战略收缩，根本目标是解决由伊拉克和阿富汗两场战争给美国造成的战略伸张过度，在这一背景下发生的资源转向，应以不突破战略收缩的底线为限。但是，由于奥巴马政府过度造势，本应长期经营的“再平衡”战略变成了急功近利的短线操作，致使其进取性和扩张性大增，迅速增加了对资源投入的需求。虽然美国政府一再强调，“再平衡”不会受到减支影响，但“无论政府官员怎么说，削减国防开支都会对美国在亚洲的军事态势造成深刻影响”，<sup>24</sup>也限制到政府增加向亚洲伙伴和盟友提供经济援助的能力。例如，国会研究报告表明，奥巴马政府申请2013年向东亚和太平洋地区提供的援助低于10亿美元，与宣布重心东移之前的数额大抵相同。<sup>25</sup>

第二，“再平衡”战略推行三年多来（包括此前的“重返”亚洲、“转向”阶段），在亚太的布局才刚拉开序幕，对美国外交全局的影响也才初步显现，但已经呈现出一些出乎意料且难以掌控的负面效应。一是该战略助长了亚太一些国家的冒进行动，使美国卷入地区冲突的风险加大。菲律宾乘势挑起黄岩岛对峙事件及日本上演“购岛”闹剧表明，美国的过度承诺和盟国的过度期待并不符合美国的利益。二是“再平衡”被普遍解读为对中国的“围堵”，加剧了中美之间的战略猜疑。三是该战略还引起一些亚洲国家的担忧，他们不愿意被迫在中美之间选边站队。

第三，中东及东北亚局势迫使美国不得不“东张西望”。<sup>26</sup>就中东而言，美国从伊拉克撤军并不意味着美国在中东的石油、反恐、扩展民主、盟国安全等战略利益也会一并撤出。相反，由于整个中东地区仍处在持续动荡之中，美国在中东捍卫其战略利益的环境比以往更加复杂。在利比亚战争、叙利亚内战、伊朗核问题及巴以冲突等多个热点问题的处理上，奥巴马政府的应对之策均遭到国内日益激烈的批评，被指为

24 Daniel Blumenthal, "Against the East Asia 'pivot'", *Foreign Policy*, Nov. 18, 2011. URL <[http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2011/11/18/against\\_the\\_east\\_asia\\_pivot](http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2011/11/18/against_the_east_asia_pivot)>.

25 《港媒文章：美“重返战略”缺乏经济支撑》，《参考消息》2012年9月24日第10版。

26 阮宗泽：《东张西望话美国》，《时事报告》2012年第2期，第46页。

“缺乏连贯性”以及奉行“双重标准”等。自2012年9月起中东爆发新一轮反美浪潮，更使美国难以置身事外。此外，最近针对朝鲜试射卫星和第三次核试验，美国、韩国采取了强化威慑的对等反应策略，朝鲜半岛危机循环上升，达到空前危险状态。这也使美国在把战略焦点转向东南亚时，需要瞻前顾后，必要时还可能强势回转，“再平衡”战略变得知易行难。

### 三、前景展望

总的看，奥巴马连任后对亚太“再平衡”战略执行过程中出现的失衡和偏差进行校正和修补，只是一种使战略实施更为均衡、平衡的技术性调整，并不会改变美国推行亚太战略的总体方向和基本布局。一些比较明显的变化有，军事“再平衡”的步伐可能会适度放慢，以便消化吸收前期“再平衡”战略造势过猛而产生的负面效应，并防止在亚太地区造成新的更大的资源紧张，干扰到美国对中东、东北亚的资源优先配置。经济“再平衡”的力度将继续加大，重在充实投资和发展项目，扩大美国在亚太的经济存在。在地区领土争端问题上，美国借助法律和多边渠道进行管控的倾向将更加突出，今后会加大力度推动亚洲安全机制功能化，把“东盟防长扩大会议”、“东亚峰会”等多边机制变成可以讨论领土争端的平台。

上述调整和变化的积极面在于，美国在管控领土争端方面降速纠偏、言行谨慎的做法可以向亚洲盟国传递出维持地区稳定、避免新的地区冲突的强烈信号，打消一些国家利用“再平衡”绑架美国、借以实现本国一己之私的念头，促使试图利用领土争端大做文章的国家回归理性，亚太局势有望走向缓和。并且，“再平衡”战略的趋势是从高调显示美国在亚太的平衡作用转向注意避免过度刺激中国，<sup>27</sup>其对中国的定位

27 徐坚：《构建中美新型大国关系的历史条件与主要问题》，《国际问题研究》2013年第2期，第15页。

转趋积极，这有助于缓解中美之间的战略猜疑，对中美关系而言是一种积极的变化趋势。

## 四、案例研究：美日关系持续升温

在奥巴马政府亚太“再平衡”战略的背景下，日本迅速上升为中美关系中重要的第三方因素。“再平衡”战略的微调及变化自然对美日关系的发展产生影响，后者反过来也影响到前者的后续落实。

### （一）美日关系升温的表现

#### 1. 安全关系更趋密切

美国对日本做出更明确的安全承诺。2010年9月，前国务卿克林顿公开宣称，美日安保条约适用于钓鱼岛。此后，白宫和国防部官员发表相同言论，表态支持日本，反对第三方采取单方面行动改变钓鱼岛现状。2013年2月朝鲜进行第三次核试验后，奥巴马致电日本首相安倍晋三，重申对日本的核保护承诺。与此同时，美日双边军事合作得到深化。2012年8月，美日同意修订防卫合作指针，扩大自卫队行动范围。2012年9月，两国达成在日本部署X波段预警雷达协议。两国还联合开发“标准-3”拦截器，提高美日反导系统兼容性。美方已在日本部署有争议的“鱼鹰”运输机，日方还提出购买美制F35战机等。此外，两国频繁举行联合军演，演习规模、内容、地域范围不断升级，针对性更强。

#### 2. 经济关系明显改善

双方在“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（Trans-Pacific Partnership, TPP）问题上有所突破。2012年11月，前首相野田与奥巴马会



晤时表示，日本有意加入TPP谈判。2013年初安倍访美时，两国发表联合声明，确认如果日本加入谈判，内容将包含所有商品，不必事先承诺单方将取消所有关税，这为日本加入TPP谈判扫清了道路。

## （二）美日关系升温的原因

### 1. 直接原因

日本前首相鸠山由纪夫执政期间，撕毁美日2006年达成的驻日美军重新部署协议，提出建立排除美国的“东亚共同体”，美日关系降至近年低点。2011年日本发生福岛核事故后，美国派航母救援，这成为两国关系修复的契机。安倍上台后表示将履行2003年美日协议，积极推动普天间机场搬迁问题，这使美日矛盾有所缓解。

### 2. 深层原因

安全上，日本是美国的长期盟友，双方同盟目标明确，即共同应对朝鲜发展核武器带来的威胁和中国崛起带来的不确定性。日本对美国的财政支持不遗余力。2013财年，日本11年来首次提高国防预算，是美国盟国中唯一一个增加国防预算的国家。近年来美国在亚太地区开展的三边安全合作中大多有日本参与，如美日印、美日澳、美日韩等。经济上，美日经济依赖程度高，互为主要投资和贸易伙伴，日本加入TPP对美国意义重大，包括有助于美国打开日本相对封闭的农业、制造业与金融市场，可为美日解决汽车、牛肉等领域的贸易争端提供一个平台，有利于强化美国主导的亚太经济秩序。

## （三）美日关系全面修复对中国的可能影响

### 1. 恶化亚太地区安全氛围，但对中国安全不会带来实质影响

这主要是因为美国并不愿与中方发生直接对抗。从中美关系的角度看，中方在朝核、伊核、叙利亚等国际热点问题上影响力，美方期待与中国合作。奥巴马第二任期的外交和国家安全班子对华态度属于温和，有望拉近中美交往。从美国自身看，美国正面临棘手的债务和减赤问题，国防开支将大幅削减，阿富汗战争和伊朗核问题牵扯精力，无暇过多地顾及中日岛争。事实上，年初安倍访美前夕，美国企业研究所日本问题专家奥斯林在《华尔街日报》上撰文，呼吁安倍在钓鱼岛问题上承诺日本“不开第一枪”，<sup>28</sup>这显示出美方不愿被日本卷入与中国的冲突中。

## 2. 短期内对中国经济的影响不大，但长远看会造成一定冲击

日本加入TPP存在巨大的国内阻力。据农林水产省预计，日本农产值将每年减少4万亿日元，约为现在农业产值的一半。安倍访美时出于安抚本国农业部门和赢得7月参院大选的考虑，并未在TPP问题上给美国明确承诺，这也是美国冷淡对待安倍来访的原因之一。从长远看，一旦日本加入TPP，中国出口将受到严重冲击，东亚经济一体化进程也将遭遇阻力，中国的东亚一体化战略将陷入被动。



28 Michael Auslin, "An Open Letter to Shinzo Abe", Wall Street Journal, Feb. 20, 2013. URL<<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323495104578311651565558658.html>>.



## 第三章

# “超越”中东：避战趋和

2012年大选期间，中东政策成为共和党对奥巴马外交政策大加挞伐的主要着力点，被贴上“软弱”、“天真”、“绥靖”等多个标签。事实也证明，中东局势动荡正在朝美国不希望看到的方向演变。与此前迫不及待从中东“抽身”的战略收缩相比，奥巴马第二任期将适度加大在中东有所作为，寻找从被动应对向主动谋势转变的突破点，同时力求避战趋和，“超越”中东给美国造成的种种束缚，而不是简单地“退出”或“重返”。

就美国全球战略在地缘层面的再平衡而言，亚太“与美国的未来休戚相关”，<sup>29</sup>中东则是“让美国艰难地学会谦逊的地方”，<sup>30</sup>奥巴马政府从主观上希望实现美国全球战略从中东到亚太的“转身”，不愿过多地公开染指中东变局。但中东局势动荡不安，既凸显了美国在促进民主与确保安全上的两难困境，使得中东现实难以被“超越”；这也对美国重返亚太形成更大牵制，使“再平衡”战略变得瞻前顾后，摇摆不定。随着奥巴马第二任

---

29 Acting Assistant Secretary Joseph Y. Yun, "Democracy and Human Rights In the Context of the Asia Rebalance", Testimony Before the Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, March 21, 2013. URL<[http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yun\\_Testimony1.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yun_Testimony1.pdf)>.

30 William J. Burns, "America and a Changing Middle East", Remarks at Princeton University, May 4, 2013. URL<<http://www.state.gov/s/d/2013/209008.htm>>.

期对“再平衡”战略做出微调，从相对偏激转向相对温和，奥巴马将腾出更多时间和精力盘活中东外交。在一定意义上，中东政策的演变将与亚太“再平衡”战略的调整互为联动、相互配合，二者共同推进美国外交在全球层面的地缘政策平衡。

此外要看到，美国战略重心东移的深层次原因是美国对中国认知的变化，奥巴马第二任期反思并微调“再平衡”战略的动因及特征也与中国因素有关，其中东和欧洲加大作为将会影响到今后中国在美国外交议程中的位置。由于美国已经认识到亚太“再平衡”战略能否顺利实施并取得成功，关键是能否恰当稳妥地处理好中美关系，中美探索在太平洋的和平共处有望获得进展。美国适度加大中东外交，将有利于扩大中美在中东进行合作的利益交汇点，充实中美关系的战略对话与合作内容。

## 一、加大危机管控力度

肇始于2010年年底的中东局势动荡，促使美国中东政策加速从冲突解决转向危机管控。这一方面是因为中东变局本质上是由地区阿拉伯国家政治、经济和社会发展严重失衡且权益分配不公而引起的，美国无法包办代替解决中东动荡的根源，另一方面是美国囿于国内经济复苏任务艰巨、从阿富汗撤军前景未定等，不得不在外交和军事反应上更加节制，注意量力而行。奥巴马第二任期伊始其本人及阁员多次访问中东，力图打造“土耳其—以色列—约旦”三角联盟，为今后美国在叙利亚问题上进行危机管控构筑稳定的战略依靠。

然而要看到，由于美国在中东各国的利益和影响力分布不均，奥巴马政府将继续避免“一刀切”，注重“区别对待，个案分析”。例如，顺势推动突尼斯、埃及、也门等国建立代议制民主政治，通过支持改革呼声来改善自身声誉，并“软化”伊斯兰极端主义；冷眼旁观沙特、巴林、也门等国的“民主化”呼声，重在保全美国同这些政权的军事安全联系；在叙利亚问题上，奉行有限干预政策，利用联合国安理会、联合国大会、“叙利亚之友”国际会议以及海合会等区域组织向巴沙尔政权施压，并协同整合叙利亚反对派力量。国务卿克里今年2月在罗马出席“叙利亚之友”国际会议时宣布，将首次直接向叙利亚反政府武装提供逾6000万美元的“非致命性”援助。<sup>31</sup>美国还同俄罗斯一起积极促进召开第二次日内瓦会议，邀请叙利亚冲突各方与会磋商。事态表明，奥巴马政府正在加大对叙利亚问题的危机管控力度，但仍将是“从幕后领导”，而非大包大揽，意在最大程度地影响地区局势的发展走向，把中东变局对美国利益的负面冲击降低到最小，同时避免用全部政治资本投入到在中东的外交冒险。

31 John Kerry, "Remarks With Italian Foreign Minister Giulio Terzi and Syrian Opposition Council Chairman Moaz al-Khatib, Rome", Italy, Feb. 28, 2013. URL<<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/02/205457.htm>>.

## 二、在巴以问题上试图两面安抚

巴勒斯坦问题久拖不决，但在美国的中东日程上，其紧迫性不抵叙利亚内战，战略性不抵伊朗核问题，巴以问题在美国中东战略中的核心地位正逐步淡出。2013年3月，奥巴马把第二任期首访地选在以色列，国务卿克里也在巴以和平进程沉寂多年之后努力推动其再现热络。一方面，这是美国改善与“小伙伴”以色列关系的需要。奥巴马第一任时，美以双方围绕“两国方案”、1967年边界线、定居点建设及恢复和谈等问题龃龉不断，以色列总理内塔尼亚胡频频和奥巴马公开“叫板”，甚至挑起对加沙的战事，誓言“要把美国留在中东”，<sup>32</sup>干扰到奥巴马政府亚太战略的实施。今年以来，奥巴马及克里多次在公开场合把美国对以色列安全的承诺上升到与中东和平进程同等重要的地位，不再把定居点建设的矛头直接指向以色列，显示了美国利用巴以问题向以色列“示好”、希望用友谊拴住以色列、避免其搅局的用意。

另一方面，这是对美国在巴勒斯坦问题上缺乏公信力的修补。奥巴马曾在开罗演讲中提出旨在解决巴以问题的、更显平衡的政策，并在2010年9月联大会议上向巴勒斯坦承诺“来年再聚首，建国梦成真”。然而，自2011年以来美国明确反对巴勒斯坦通过安理会谋求在联合国的会员国地位（即“入联”提案），放言准备动用否决权，并冻结对巴方的部分经济和人道援助，这严重破坏了美国充当“公平的调解人”的形象。奥巴马连任后再度在巴以之间积极劝和促谈，调和巴勒斯坦内部矛盾，既希望借此修补自身形象，重振美国对阿拉伯盟友的号召力，也有意把巴方约束在与以方的双边对话轨道上，避免其再度将建国问题诉诸联合国，从而令美陷于被动。

---

32 Oded Eran, "The United States in the Middle East: The Year in Review, Strategic Survey for Israel 2012-2013", The Institute for National Security Studies of Israel, pp. 19.

### 三、美国“超越”中东力有不逮

当前这轮中东动荡是在国际体系加速转型、力量对比朝着不利于美国等西方国家转变的背景下发生的，美国想“超越”中东将面临诸多制约因素。

第一，小布什时期错误的战略导向后患无穷，导致奥巴马政府至今仍在咀嚼苦果，不得不对付一个“扶不起”的伊拉克、“推不动”的巴以、“嚼不烂”的伊朗以及一大帮“靠不上”的阿拉伯国家，艰难捍卫在中东维持美式和平的基础。<sup>33</sup>地区局势动荡不安的现实难以被“超越”。

第二，中东地区经济秩序混乱，相关国家投资环境恶化，失业率高企，经济步伐停滞。西方学界普遍认为，若经济继续下滑，反民主力量将坐大。美国寄希望于参照九十年代中、东欧国家的转型经验，推动中东经济一体化，为政治变革提供动力。然而，国际金融危机阴霾未消，美国运筹中东的能力受到国内经济困境和政治僵局的严重束缚。

第三，美国在中东的联盟体系已经生变，地区国家的自主性上升。例如，埃及穆尔西政权奉行更为平衡的全方位外交；土耳其跃升为地区“明星”，外交活跃；海湾国家通过派“半岛之盾”联合部队进入巴林、海合会扩员等，对地区事务表现出前所未有的热情。伊朗核问题、巴以冲突等传统的安全隐患已形成自身发展的逻辑，“死结”越缠越多，难以在短期内打开。美国的控局能力空前下降，一招不慎恐将满盘皆输。

第四，多极化势不可挡，美国与其他大国在中东互为牵制。“阿拉伯之春”爆发之初，美、欧、俄领导人通过互访、举行峰会、联合撰文等形式，协调应对中东局势的立场，大国合作面有所上升。但是，战

33 Leon Hadar, "Why Stay in the Middle East", *The National Interest*, March 27, 2013. URL<<http://nationalinterest.org/commentary/why-stay-the-middle-east-8259>>.

略竞争同步加剧。利比亚战争激化了北约内部矛盾。叙利亚、伊朗核问题、巴以冲突等问题则凸显了美国等西方国家与俄罗斯、中国之间的深刻分歧。其他域外力量在中东奔走促和，与美国形成竞争角逐或者互为补充之势，反而凸显出美国对中东和平不可替代的作用，把美国的外交视线和资源拉回中东。

## 四、案例研究：美伊关系暗流涌动

由于美伊博弈是美国中东政策发展演变的一个集中体现，本课题选取美伊关系作为考察奥巴马政府中东政策走向的重点案例进行研究。尽管奥巴马连任以来在伊朗核问题及对伊态度上释放出新的和解信号，但随着伊朗总统大选带来新的不确定因素，美伊之间仍难超越从对抗到对话的鸿沟。就伊核问题走向而言，其仍将呈胶着状态，继续锁住奥巴马政府的相当一部分外交和军事资源。

### （一）美国对伊朗核问题及伊朗政策的松动迹象

#### 1. 软化伊朗核威胁调门

美方相信，由于电脑病毒攻击、离心机设计缺陷、核科学家遇袭及安理会制裁导致的关键原料短缺等问题，伊核计划进展缓慢。美国阻止伊朗拥核的紧迫感有所缓解。从奥巴马去年给伊朗最高领袖哈梅内伊传口信，及在连任后首次记者会上的表态可见，美国正在改变对伊朗核问题的要价——既希望阻止伊朗获得核武器，又重申尊重伊朗和平利用核能的权利。为此，美国不再提伊朗“暂停铀浓缩活动”，而是希望其证明“没有制造核武器”，要求其将铀浓缩纯度“封顶”，限定在3.5%至5%的低水平区间，并接受国际原子能机构更深入的核查安排。这意味着



奥巴马开始寻找在伊朗真正拥有“核武器”与具备某种“核能力”之间的灰色区域，进而有可能承认伊朗获得有限的铀浓缩权利。

## 2. 抬高对伊朗动武门槛

奥巴马多次申明，不排除使用武力迫使伊朗弃核，但对伊朗动武只有一条“红线”，即伊朗发展核武器。这一立场将“核武器”与“核武器突破能力”区别开来，实际上是拒绝为军事行动设定更明确的最后期限。副总统拜登在竞选辩论中进一步将“红线”解释为不允许伊朗拥有“核武器工具”。2012年9月，以色列总理内塔尼亚胡赴美出席联大会议并就设定“红线”一事向美方施压，遭到时任国防部长帕内塔的驳斥——“红线使人自缚手脚，是一种用来置人于政治困境的说法”。<sup>34</sup>美国还不断将伊朗有可能获得核武器突破能力的时间点推向未来。2013年3月，奥巴马表示，伊朗制成核武器需要一年多的时间。在美方看来，伊朗拥核的速度要低于以色列的情报评估，并且还增加了伊朗最终是否会做出拥核的政治决断这一不确定因素。

## 3. 平衡“双轨”政策用力

奥巴马把伊朗经济恶化、内斗加剧等归功于美国施压见效，认为这是美国赢得的一个重要的国际胜利，进而开始凭借自身在对伊强硬方面积累的政治资本，调整“胡萝卜加大棒”政策的用力，使之更加平衡。首先，奥巴马认为秘密行动对于阻止伊朗拥核更有效，在网络、情报等秘密行动领域打响一场消耗战。其次，奥巴马不断升级对伊朗制裁，增强制裁的合法性，使之成为提升伊朗拥核成本、以压促变的有效手段，以及西方与伊朗进行讨价还价的筹码。今后美国勒紧或适度松绑有关制裁时，均将更重视以此为杠杆，拓展外交解决伊核问题的空间。第三，美国明确排除对伊朗拥核的“遏制”选项，认为仍有时间用外交手段解决伊核问题。2013年1月，克里在提名听证会上承诺“让外交成为赢

34 Hilary Leila Krieger, "Washington won't define 'red lines', Obama tells US rabbis", Jerusalem Post, Sep 16, 2012, pp.2.

家”。副总统拜登在2013年2月慕尼黑安全政策会议上则表达了与伊朗直接谈判的意愿。

#### 4. 加大“公共外交”攻势

奥巴马加大对伊朗“公共外交”，期待6月伊朗总统大选出现更大的社会危机，然后再伺机而动，将其转化为推动伊朗制度转变的里程碑。继“美国之音”增开波斯语广播、国务院在“推特”开设波斯语账号之后，美国开通了美驻伊虚拟大使馆，加强与伊朗民众之间的交流。美还努力分化伊朗社会，于2012年9月把流亡伊拉克的伊朗反政府组织“人民圣战者组织”从外国恐怖组织名单中除去，从而使该组织在美资产得以解冻，并能与美实体产生交易。奥巴马胜选后的首项外交举措，就是追加制裁伊朗5家干扰卫星广播和进行网络管制的实体，此举则着眼于更好地利用社交媒体，网罗和组织伊朗内部潜在的反政府力量。

### （二）多重因素助推美伊较量新发展

#### 1. 中东局势动荡的冲击

中东局势动荡对美国和伊朗的地区战略处境产生重大影响，为美伊关系添加了新的复杂因素。一方面，伊朗的传统政治对手沙特、埃及等国转向内顾，无暇就核问题对伊朗施压。被伊朗视作“小撒旦”的以色列安全环境恶化，转入战略守势。另一方面，伊朗盛赞“阿拉伯之春”为伊斯兰觉醒的产物，积极倡导民主，力挺叙利亚巴沙尔政权，加强与埃及、约旦等国往来，借机扩大海军活动范围，还介入到巴林、也门等国的教派骚乱中，大有成为“阿拉伯之春”的最大赢家之势。奥巴马迫切需要一项新的地区安排，来防止伊朗成为美国中东霸权中的“飞地”。虽然美国已成功说服盟友及伊朗的主要贸易伙伴加入制裁伊朗的行列，但这些制裁措施本身对美国在欧洲、亚洲的联盟关系提出很高要



求，造成一些盟国承担了部分制裁成本。<sup>35</sup>今后，深受债务危机拖累的欧洲和能源需求高涨的日本、韩国等亚太国家能在多大程度上继续跟进相关制裁，而不伤及与美国的联盟关系，令人怀疑。<sup>36</sup>

## 2. 奥巴马对伊政策空间扩大

从国内看，由于对伊强硬派仍控制国会和媒体，奥巴马需不时予以迎合；但民心厌战，反战已成为政治共识。根据2012年9月芝加哥全球事务学会公布的“新千年外交政策”民调，70%的美国人反对在未得到安理会授权的情况下对伊朗动武。即便获得安理会的批准，仍有51%的人反对这么做。另一方面，79%的人认为，应该通过安理会对伊朗实施进一步的制裁。67%的人认为，美国政府应该与伊朗政权进行直接的外交接触。<sup>37</sup>

美国学界在伊朗问题特别是伊核问题上的态度也发生了明显转变。大部分人认为，对伊朗进行军事打击将产生严重后果，美国应尽一切可能避免战事。此外，根据美军新的军费削减方案，海军将分时段停用4艘现役航母。从2013年1月起，美军已经因技术故障无法按计划向海湾派出“尼米兹号”航母，这是美国自2010年以来首次无法在海湾地区保持两艘航母的军力标准，将直接影响到对伊朗进行威慑的效果，势必会把美国对伊政策从“大棒”一端往回拉。

## 3. 伊朗预留“和解”余地

受西方制裁影响，伊朗石油出口萎缩，通货膨胀激增。摆脱经济危机成为执政首要任务，攸关伊朗政权的生死存亡。<sup>38</sup>政坛强硬派与改革派在国家治理及对西方的态度上均有分歧，政治精英内部裂痕扩大。为改

35 阎梁、何劲汶：《欧盟、美国对伊朗的经济制裁：政策分歧及其弥合》，《欧洲研究》2012年第3期，第110页。

36 Annie Lowrey, "Obama Calls Oil Sufficient to Cut Reliance on Iran", New York Times, March 31, 2012, pp. A1.

37 Dina Smeltz, "Foreign Policy in the New Millenium", Sept. 10, 2012. URL<[http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/EMBARGO\\_CCS\\_2012.pdf](http://www.thechicagocouncil.org/UserFiles/File/Task%20Force%20Reports/EMBARGO_CCS_2012.pdf)>.

38 牛新春：《伊朗的“经济圣战”：一场政权保卫战》，《国际问题研究》2013年第1期，第96页。

善伊朗的内外处境，最高领袖哈梅内伊主张的“渐进式拥核”路线逐渐占据上风，自2012年以来为核计划的发展留有余地，在核原料及运载工具的开发上放慢脚步。2013年1月，哈梅内伊签署关于禁止伊朗开发核武器的教法决议，并称准备把这份禁核教令注册为具有法律约束性的国际文件。2013年3月，哈梅内伊发表波斯新年贺词时表示其“不拒绝与美国谈判，但不相信会有成效”，<sup>39</sup>姿态比前亦有缓和。

### （三）外交突破犹未可期

#### 1. 美国对伊政策自相矛盾

美国对伊朗政策有三个目标：约束伊朗的外交行为，推进其制度演变，逆转其核武开发计划。这三者之间互相联系，互为联动，有时甚至会产生互相抵消的反作用。例如，美国在外交上遏制伊朗，会孤立并伤及伊朗社会内部的改革派和其他温和力量；严厉制裁伊朗会刺激伊朗民众更加支持政府的核计划；积极支持推进伊朗政治改革，则会使伊朗国内的反政府力量蒙上与美“勾结”的骂名，反而在国内政治中失分。美国对待伊朗的政策手段也存在诸多矛盾。例如，美国一贯把伊核问题塑造为“最大的地区安全挑战”和“主要的国际安全威胁”，负面的舆论铺垫和政治动员充分，<sup>40</sup>对伊强硬成为国内政治的需要，对伊政策难以全面转向。

#### 2. 伊朗内顾倾向加重

美国媒体认为，目前伊朗拥核步伐放缓以及对西方态度有所软化是为避免在2013年6月大选之前发生国际危机。<sup>41</sup>随着大选政治揭幕，陷于内部分裂的伊朗很难在外交方面提出或落实重大倡议，也很难在国际

39 Ayatollah Khamenei, "Iran Will Raze Israel to Ground in War", Press TV, March 21, 2013. URL<<http://www.presstv.ir/detail/2013/03/21/294655/iran-will-raze-israel-to-ground-in-war/>>.

40 王明芳：《政治动员与冷战后美国对伊朗的政策》，《国际政治研究》（季刊）2012年第1期，第142页。

41 Jay Solomon, "Iran Cools Nuclear Work As Vote Looms", Wall Street Journal, April 2, 2013, pp. A1.

原子能机构及伊核问题六国机制框架下开展严肃、认真的伊朗核问题谈判。预计大选之后现总统内贾德及其派系被排挤出局的可能性很大，新产生的总统将更加顺从最高领袖哈梅内伊，不会决定性改变伊朗的政治路线及核计划，很难在坚持铀浓缩权利、要求取消全部制裁、寻求伊核问题正常化等主要的关切问题上让步。相反，伊朗当前努力提升经济自主性，发展“抵抗经济”，出台“无石油收入生存”计划，减少对石油依赖，努力开拓亚洲市场等举措，恰恰体现了其加强自身能力建设、积极抗压的决心。

### 3. 其他力量的牵制

从中东地区层面看，其他域内力量日益成为影响局势演变的决定性因素。例如，海湾国家出于教派冲突，合力孤立伊朗，不支持美国向伊朗推销“民主”。为扩大对这些国家的军售，美国仍需把伊朗塑造为共同“敌人”。再如，叫嚣战争是以色列内塔尼亚胡政府保持对伊核问题影响力的重要方式之一，且以方还有保住自身在中东的核垄断地位、借伊核问题回避与巴勒斯坦的实质性谈判等小算盘。美国对海湾国家及以色列的安全承诺将与美对伊的“和解”信号冲突，破坏美伊之间建立信任的过程。从国际层面看，奥巴马政府打造的所谓针对伊朗的国际联盟是脆弱的。例如，欧洲盟国跟从美国制裁伊朗，是因为他们一来不愿对伊朗动武，二来希望寻找解决伊核问题的根本途径，接受把除核问题之外的其他问题列入议程，而这两点立场均与美方有明显出入。此外，即便伊朗与美国、欧洲等达成核协议，联合国安理会何时结束相关制裁措施的适用仍不明了，“和解”对伊朗的吸引力极其有限。



## 第四章

# 奥巴马第二任期 对华政策的调整

随着美国大选尘埃落定和中国领导层完成换届，美国对华政策开始微调，出现一些积极动向，中美关系正面临新的契机，未来四年的中美关系有可能逆转奥巴马第一任期高开低走的趋势，呈现出新气象。但由于两国之间深刻的结构性矛盾和难以弥合的分歧，中美关系进一步发展仍面临严峻挑战，构建新型大国关系任重道远。

## 一、中美关系改善的契机

奥巴马连任以来，美国对华政策出现了一些积极动向，中美关系正面临前所未有的契机。

### （一）正面回应中方“大国关系”倡议，表态积极

3月11日，多尼隆在亚洲协会发表演讲，第一次正面回应中方提出的“构建新型大国关系”倡议，认为中美有可能走出历史上新老大国必然走向冲突的怪圈：

我们不希望两国关系被定义为竞争和对抗关系。我不同意某些历史学家和理论家提出的这一论点，即出于某种原因崛起中的大国和老牌大国注定要发生冲突。……更好的结果是可能的。但是，这有待双方——美国和中国——在现有大国和新兴大国之间构建一种新型关系。习近平主席和奥巴马总统都赞同这一目标。<sup>42</sup>

3月14日，奥巴马在致电习近平祝贺其当选国家主席时，也表示愿与中方一起“努力构建基于健康竞争而非战略博弈的新型大国关系”。6月7日，奥巴马在解释为何打破常规、在加州安纳伯格庄园与习近平举行非正式会晤时，表示：“这样一个不同寻常的安排，体现出美中关系的重要性，使双方有机会就广泛的议题进行讨论，探讨构建在互利互尊基础上的国与国新的合作模式。”在第一场会晤结束后会见记者时，奥巴马表示：“当前美中双方面临着把两国关系推向更高水平的独一无二机遇。我将致力于不错失这一良机。”奥巴马的表态显示，中美在构建新型大国关系问题上正在达成共识。

42 《总统国家安全事务助理多尼隆谈美国的亚太政策》（书面稿），2013年3月11日，纽约，  
URL<<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2013/03/20130314144171.html#axzz2TkMHtOCG>>。

## （二）推动高层互访

2013年2月以来，美国财政部长雅各布·卢、国务卿约翰·克里、常务副国务卿威廉·伯恩斯坦、参谋长联席会议主席马丁·邓普西、总统国家安全事务助理托马斯·多尼隆等高官相继访华，与中方展开密切磋商。国防部长查克·哈格尔在与中国国防部长常万全通电话时，向其发出访美邀请。美方主动提出在加州举行非正式会晤，显示出奥巴马迫切希望与习近平加深私人了解和工作关系，以推动中美关系进一步改善。习奥庄园会晤后，美方表示，愿意继续通过互访、会晤、通话、通信等方式与中方保持密切联系，将尽早实现互访，并适时在中国再次举行类似会晤。

## （三）在各领域、各层次推动交流

在人文领域，美国企业家苏世民斥资3亿美元在清华大学设立奖学金，以推动世界了解中国。在军事领域，美方邀请中方参加2014年环太平洋军演。今年，仅美军太平洋司令部就计划与中国进行约40次交流活动，包括联合搜救演习、开展军事医学合作等。<sup>43</sup> 双方还敲定今年举行两次联合军演。

# 二、中美关系发生积极变化的动因

奥巴马连任以来，影响美国对华政策的几个主要因素都对双边关系的改善有利。

---

43 Reuters, "From opera to exercises, U.S. and China deepen military ties", May 22, 2013. URL<<http://uk.reuters.com/article/2013/05/22/uk-usa-china-military-idUKBRE94L0VO20130522>>.

## （一）国家安全团队人事调整

奥巴马第二任期内，随着国防部长莱昂·帕内塔和国务卿希拉里·克林顿等人挂冠而去，克里和哈格尔等大西洋主义者接任，美国外交重心出现了微调，在向中东和欧洲倾斜。克里和哈格尔等人对华立场较为温和。克里在接受国会质询的听证会上，流露出对美国“重返”亚太战略的疑虑，担心增加在亚太的驻军会令中国人认为美国在围堵中国。<sup>44</sup>哈格尔主张接触和对话。他在接受采访时曾表示：

中国应该崛起，我们应该欢迎其崛起。中国将成为我们的竞争对手，他们已经是了，正如印度、巴西等国那样。那很正常。……那些新兴国家都执着于做同样的事情：稳定、安全、能源、资源、人口。我国必须拥有赖以保持繁荣的那些东西，中国也有权拥有。<sup>45</sup>

## （二）国内政治牵扯精力

由于美国经济复苏艰难，国内政治“极化”现象严重，整个第二任期，经济和内政仍将是奥巴马政府的头等大事。医保法案、移民改革、减少财政赤字等棘手问题将耗费奥巴马政府大量精力和时间，令其无暇顾及外交。这一点从2012年美国大选辩论关注国内经济而不是外交就能看出。在三场总统候选人辩论中，只有一场以外交为主题，其余两场全都以内政为主。候选人提及“中国”61次，相比之下，提及“能源”69次，“赤字”72次，“医保”91次，“税收”276次，都是国内政治议题。<sup>46</sup>

44 美联社2013年1月24日电。URL<<http://cnsnews.com/news/article/kerry-skeptical-need-more-us-forces-asia>>。

45 Robert Nolan, "Chuck Hagel, in His Own Words, on U.S. Foreign Policy Challenges", US News and World Report, Jan. 3, 2013. URL<<http://www.usnews.com/opinion/blogs/world-report/2013/01/03/chuck-hagel-on-afghanistan-syria-and-china>>。

46 笔者根据三场辩论所做词频统计，文字实录来自美国总统辩论委员会网站。URL<<http://www.debates.org/index.php?page=debate-transcripts>>。



在外交上，“中国”也不是美国的头等大事。2012年大选辩论中，国际议题中提及最多的是“伊朗”，超过中国，这表明美国更重视伊核问题。<sup>47</sup> 奥巴马一共发表过5次国情咨文，其中2009年非正式国情咨文中提到中国1次，2010年至2012年正式国情咨文中分别提到中国2次、4次和5次，且立场较为负面，今年的国情咨文仅提及1次，且较为正面，显示中国在美国面临的问题中地位下降。

同时，奥巴马已无连任压力，在涉华问题上不必考虑竞选因素，像大选前那样对华强硬，而可以采取更为务实灵活的对华政策，更多考虑如何为自身留下外交遗产，以名垂青史。今年没有中期选举，国会议员也不需要借中国说事，减少了干扰中美关系的一个重要因素。

### （三）政府智囊推动

美国政府智囊对美国的对华政策历来影响很大。希拉里·克林顿担任国务卿期间，高调宣示美国“重返”亚太，其咄咄逼人之势使中国疑虑上升。近来，美国知名政策分析人士和中国问题专家纷纷发表看法，不约而同批评奥巴马第一任期对华政策，建议政府做出调整，加强与中国接触合作。中国问题专家陆伯彬在《外交季刊》撰文批评奥巴马对华政策与“重返”亚太的目标背道而驰，效果适得其反，有调整对华政策的必要。他指出：

重返战略已经危及美国安全利益，付出的代价将越来越大。如果华盛顿沿着目前的战略继续走下去，中国的反抗将难免升级，阻碍双方在贸易、全球经济稳定等问题上开展合作。……随着中国的崛起，采取克制的政策，而不是危言耸听，将最符合美国的安全利益。<sup>48</sup>

2013年年初，奥巴马宣誓连任前夕，布鲁金斯学会中国问题专家李侃如建议，其与未来的中国最高领导人每年在多边场合至少举行四次会

47 同上。

48 Robert Ross, "The Problem with the Pivot", Foreign Affairs, Nov./Dec. 2012, pp.70-82.

晤，一次半天，将中美战略安全对话次数增加为一年四次，一次一天，深入探讨安全领域各自的核心关切，以增进战略互信。<sup>49</sup>

战略与国际研究中心中国问题专家葛莱仪也建议奥巴马政府早日与习近平会晤，为中美关系“积极定调”。她还指出：“中美已经在讨论‘新型大国关系’的含义，但在此概念基础上达成谅解、制定具体实施计划更有意义。”<sup>50</sup>

约翰·霍普金斯大学的戴维·兰普顿也敦促中美两国领导人各自指定高级官员负责双边关系，将军事交流机制化，并避免从事抵近侦察、网络窃密等“伤感情”的活动，谈判签署双边投资协定，在亚太地区推动建立两国都参与的经济、安全架构。他建议两国各界知名人士组成一个“智者”委员会，共同制定发展两国关系的具体措施，通过合作增进互信。<sup>51</sup>

“重返”亚洲政策的制定者和执行者、前助理国务卿库尔特·坎贝尔也在《金融时报》撰文主张，中美应增加对话机制数量，将口头承诺落实到行动上，两国领导人应举行“工作会议”。<sup>52</sup>

支持美国“重返”亚洲的铁杆盟友也希望美国改善对华关系。澳大利亚前总理陆克文在《外交季刊》撰文，指出中美两国领导层更替为两国关系的改善提供了宝贵机遇，建议两国领导人定期举行峰会，将军事交流级别提升到部长级，邀请中国加入跨太平洋经济战略伙伴关系协定谈判，甚至签署一份新联合公报。<sup>53</sup>

---

49 Kenneth Lieberthal, "Bring Beijing Back In", Brookings Research Papers, Jan. 17, 2013. URL<<http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2013/1/big%20bets%20black%20swans/bb%20bringing%20beijing%20back%20china%20lieberthal.pdf>>.

50 Bonnie Glaser and Brittany Billingsley, "US-China Relations: Strains Increase amid Leadership Transitions", Comparative Connections, Jan. 14, 2013. URL<[www.csis.org/files/publication/1203qus\\_china.pdf](http://www.csis.org/files/publication/1203qus_china.pdf)>.

51 David Lampton, "A New Type of Major-Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for U.S.-China Ties", Asia Policy (Advance Release), July, 2013. URL<<http://asiapolicy.nbr.org>>.

52 Kurt Campbell, "Steps to Improve US-China Relations", Financial Times, Apr. 22, 2013. URL<<http://blogs.ft.com/the-a-list/2013/04/22/the-mechanisms-of-the-us-china-relationship>>.

53 Kevin Rudd, "Beyond the Pivot: A New Road Map for US-Chinese Relations", Foreign Affairs, March/April 2013, pp.13-15.

#### (四) 中美相互依存与密切合作加深

在经济领域，中美经贸、投资额快速增长。2012年，中美全年双边贸易额为4847亿美元，创历史新高。截至2012年底，美国在华实际投资达到702亿美元，仍是中国外资最大的来源地之一。同时，中国对美投资继续呈增长趋势，2012年在美非金融类直接投资18.7亿美元，同比增长65%。截至2012年底，中国企业在美累计非金融类投资94亿美元，投资范围广泛，涉及诸多领域。<sup>54</sup> 中国对美国出口增长贡献颇丰。2003年到2012年十年间，美国对华出口增长294%，远远高于对其他地区出口平均增长率（111%）。<sup>55</sup>

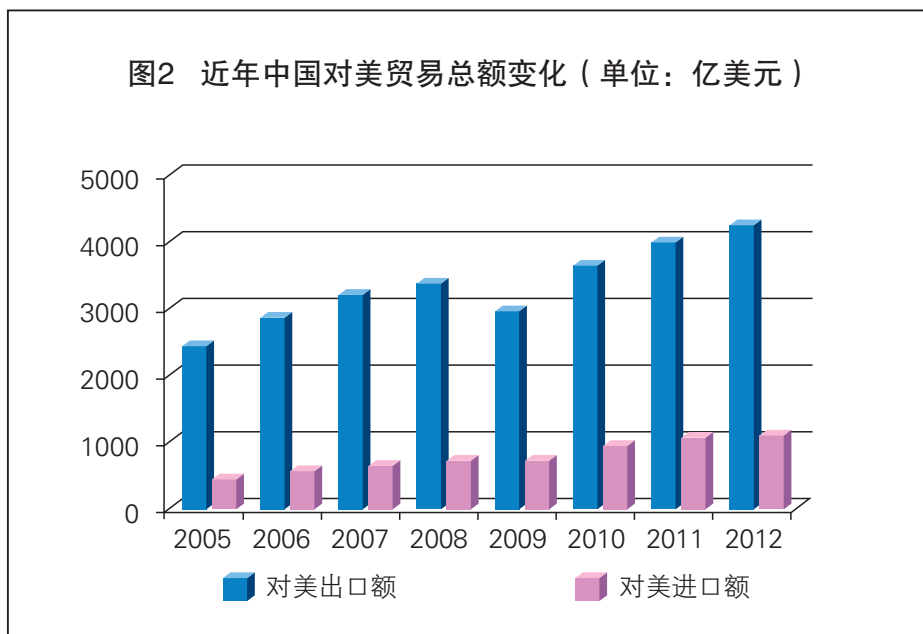
表1 2012年美国十大出口市场

国别	2012年出口总额（单位：十亿美元）	2003-2012年年均增长率（%）	2003-2012年增长率（%）
加拿大	263	7.0	73
墨西哥	208.4	10.1	127
<b>中国</b>	<b>108.6</b>	<b>16.9</b>	<b>294</b>
日本	66.8	4.0	36
英国	48.8	5.9	60
德国	46.2	7.1	73
巴西	42.5	17.9	298
韩国	40.1	8.8	97
荷兰	37.1	8.5	96
香港	35.8	12.8	182

数据来源：The US-China Business Council, "US Exports to China by States 2003-2012", Apr. 25, 2013。

54 商务部网站：《2012年中美经贸合作进一步深化》，2013年4月8日。URL<<http://mds.mofcom.gov.cn/article/date/201302/20130200033519.shtml>>。

55 The US-China Business Council, "US Exports to China by States 2003-2012", Apr. 25, 2013。



数据来源：商务部网站《贸易报告》，URL<<http://countryreport.mofcom.gov.cn/>>。

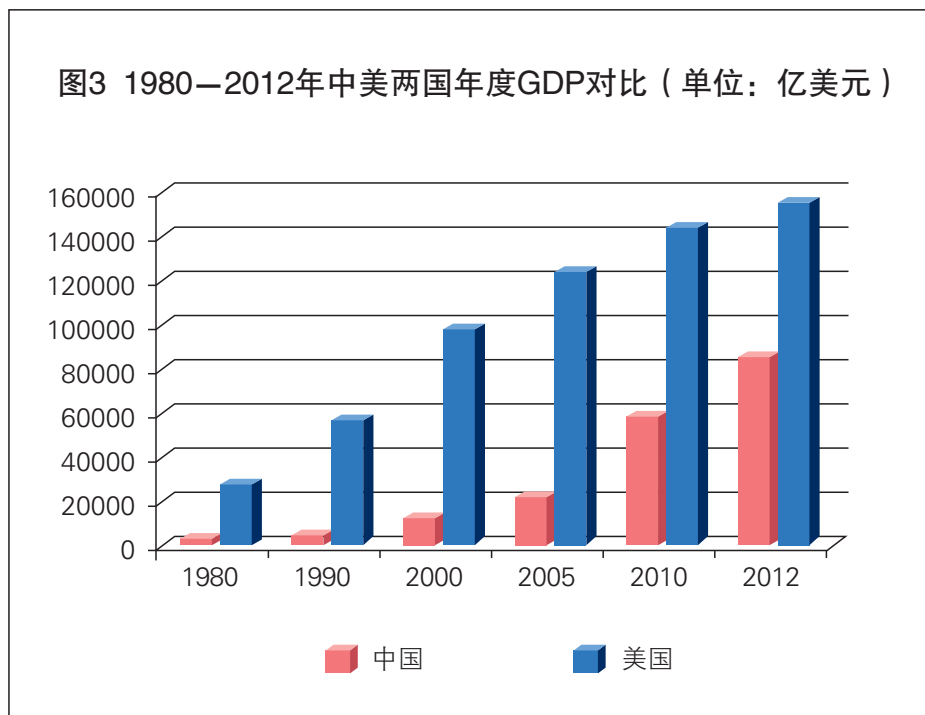
中美经济高度依存现状从去年美国大选聚焦于经济议题就可见一斑。以往美国大选，提及中国，必然会涉及美国的台湾、西藏、人权等方面政策，而这次大选候选人谈得最多的，是中美经济关系所涉及的工作、企业、贸易、市场、汇率等问题，由此可以看出两国经济关系的发展对美国经济的重要性。奥巴马2012年国情咨文五提中国，都和中国经济有关。

两国关系的民间基础也在不断巩固。近年来，中美关系总体平稳，气氛良好，没有发生大的波折，人员往来逐年增加。往返中美之间的人数每年高达300万，中国在美留学生人数已连续三年高居各国之首。2010年美国提出“10万人留学中国计划”，计划到2014年到中国留学的美国学生人数达到10万。

在军事安全领域，两国的军事互信也在上升。2012年3月，中国航天

科技集团公司成功发射“亚太7号”通信卫星后，美国国防部迅速与中方签订合同，租用该卫星为美军非洲司令部提供通信服务。今年5月，美国军方做出续租的决定。没有一定程度的互信，美国军方是不可能租用中国卫星的。

在国际事务上，随着中国综合国力的上升，美国希望中国承担更多的国际责任，与中国合作的意愿愈发强烈。克里在访华时一语道破，美国之所以想与中国发展一种“牢固、正常而又特殊的关系”，是“因为中国是一个大国，有影响世界的强大能力”。<sup>56</sup>



数据来源：《中国统计年鉴》，世界银行数据库。

56 John Kerry, "Solo Press Availability in Beijing", April 13, 2013. URL<<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207469.htm>>.

以朝核问题为例。今年2月朝鲜进行第三次核试验后，中国对朝鲜态度趋于强硬，投票赞成并认真执行了联合国有关制裁决议。美方对此做出积极回应。克里访华时承认，中国在非常认真地处理朝核问题。美国负责亚太事务的代理助理国务卿约瑟夫·尹出席国会听证会时表示，中美为保证半岛地区的无核化，将展开前所未有的合作。<sup>57</sup>

在中东，美国也面临诸多棘手问题，如伊核问题、叙利亚危机、阿富汗战争等，亟需中国配合支持。美国通过联合国制裁伊朗，限制其原油出口，企图借此迫使其放弃核开发计划，而中国作为伊朗原油的大买家，执行制裁决议的力度对制裁能否有效至关重要。2011年叙利亚危机爆发以来，美国希望联合国安理会通过决议干涉叙利亚内政，但屡遭中俄等国否决。叙利亚问题能否通过武力解决，中国的立场很关键。美国计划2014年从阿富汗撤军，但针对美军的恐怖袭击不断发生，导致美国对撤军后的阿富汗安全前景非常悲观。美国担心基地组织和塔利班卷土重来，迫切希望中国为维护阿富汗和地区稳定承担责任。

### 三、中美关系面临的挑战

尽管奥巴马连任以来，中美关系呈现积极态势，但一些消极因素依然存在，根深蒂固，让人没有理由对未来四年的中美关系盲目乐观。近年来，在经贸、人权、台湾等老问题上矛盾和分歧尚未根本化解的情况下，两国在某些领域又出现了新芥蒂。

首当其冲的是网络安全。今年2月，一家美国网络安全公司发表报告，指责中国军方曾侵入美国及其他西方国家100多家公司的网络系统，以窃取商业机密。多尼隆3月11日在亚洲协会演讲时，也用很长篇幅谈及网络安全问题，呼吁中国调查并设法阻止在其境内发生的网络窃密行

---

57 Joseph Yun, "Rebalance to Asia II: Security and Defense: Cooperation and Challenges", Statement Before the Senate Committee on Foreign Affairs Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, April 25, 2013. URL <<http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2013/04/207981.htm>>.

为。他表示，网络安全“不仅仅是国家安全问题或美国政府的担忧，美国企业越来越多地表达的严重担忧是，通过源自中国的规模空前的网络入侵所进行的手段高超、有针对性的窃取商业机密信息和专有技术的活动”。<sup>58</sup> 3月13日，美国总统奥巴马首次公开指责中国政府支持网络攻击，希望中国和其他国家能够遵守国际规则。副国务卿霍马茨指出：“在中美两国经济关系之中，目前最大的产生失信的原因之一就是缘于侵犯知识产权、商业侵权、各种网络问题以及侵入这些问题的组合。”<sup>59</sup>从以上美方表态可以看出，美国正在将网络安全与经贸问题挂钩，网络安全已成为中美经贸领域交锋的新焦点。

不过，今年6月发生的斯诺登事件，使美国在网络安全问题上奉行双重标准的虚伪面目暴露无遗。美国一方面指责中国对美发动网络攻击和窃密行为，另一方面又对包括中国在内的世界各国进行网络监控和信息盗取，大玩贼喊捉贼的游戏。事发以后，美国不但不对其自身的卑劣行为道歉反省，反而对中方未将斯诺登引渡回国颇有微词。双方虽然已建立网络安全工作组，并将在战略与经济对话期间展开讨论，但由于网络攻击非常隐蔽和分散，难以追根溯源和防范，且中美之间对网络安全的认识存在巨大分歧，如对“信息”、“网络攻击”等术语的定义难以达成共识，再加上双方既有的相互猜忌，这一问题短期内难以解决。

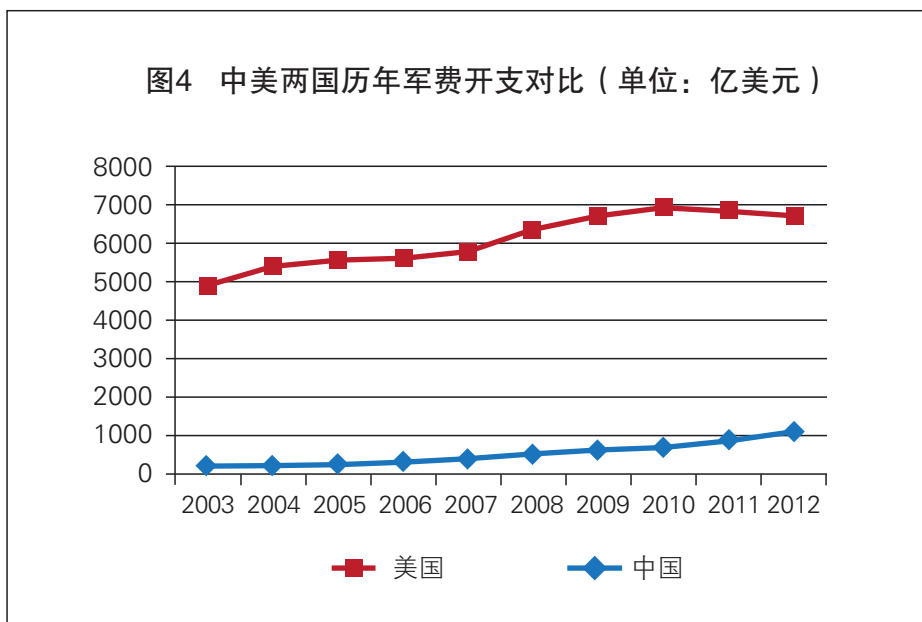
在钓鱼岛问题上，中美也有被日本拉下水、矛盾激化的危险。虽然在钓鱼岛主权问题上，美国始终表示不持立场，但中方对美国向日本提供安全保证的做法非常不满，希望美方做到真正的中立。今年4月，哈格尔在与日本防卫相小野寺五典会谈时就钓鱼岛问题表示：“美国反对任何寻求破坏日本管辖权的单方面行动或强制行为。”对此，中国驻美大使崔天凯点名警告美国：“其他方面不要去搬日本这块石头，而让日本这块石头砸了自己的脚。千万不要因小失大，因为眼前一时的需要而引来长期的祸害。”<sup>60</sup>

58 《总统国家安全事务助理多尼隆谈美国的亚太政策》（书面稿），2013年3月11日，纽约。

URL<<http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2013/03/20130314144171.html#axzz2TkMHtOCG>>。

59 《第一财经日报》专访罗伯特·霍马茨，URL<<http://www.yicai.com/news/2013/04/2617900.html>>。





数据来源：美国国防支出来自斯德哥尔摩和平研究所《SIPRI年鉴2013》，中国国防支出根据《中国统计年鉴》数据计算。2012年中国国防支出暂缺，为预算数字。

此外，在中国军事现代化问题上，美国的担忧也与日俱增。除了对中国军费每年以两位数的速度增长深感忧虑外，美国还担心，中国军队致力于发展反卫星武器、反舰导弹等先进武器和核威慑、地区力量投送和网络战能力，改进指挥与控制系统，会削弱美国对西太平洋的控制。美国国防部今年发表的《中国军力报告》更明确地表达了这种忧虑。中国则对美国增加在亚太地区的军事存在深为不满和忧虑，认为此举旨在阻碍中国崛起。双方缺乏战略互信的现状在这一领域表现得最为明显，也最难改变。

60 外交部网站，《驻美国大使崔天凯就钓鱼岛问题对媒体发表谈话》，2013年4月30日，URL<[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/dszlsjt\\_602260/ds\\_602262/t1036735.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/dszlsjt_602260/ds_602262/t1036735.shtml)>。

## 四、中美关系未来展望

奥巴马第一任期中美关系呈高开低走的走势，目前种种迹象显示，其第二任期内，中美关系有望低开高走。如果没有突发事件，在这四年里，中美关系将保持平稳，美对华政策将更温和、务实。可以说，未来四年正是中美商讨制定具体路线图，以实现“新型大国关系”构想难得的窗口期。

在某些具体问题上，中美可能取得较大突破。例如，随着朝鲜进行第三次核试验，中国在朝核问题上有所调整，与美国的分歧缩小，如果朝鲜进一步示强，中美在朝核问题上的协调将更为密切。再如，克里访华期间，中美发表《气候变化联合声明》，同意建立气候变化工作小组，预示着中美在气候变化问题上有望取得突破。哥本哈根会议以来，中美国内议程对气候变化和节能减排均更为重视，两国政府部门开展了更为频繁的磋商和沟通，初步达成了不冲撞对方底线的谅解。<sup>61</sup>即使在貌似无解的网络安全等问题上，由于该问题并非中美之间的双边问题，而是世界性和全球性问题，因此只要搭建起相应的多边平台，中美完全有可能通过共同制定行为准则等手段，管控分歧，建立战略互信，从而将双边关系中的消极因素转化为关系改善的契机。

但是，由于中美之间存在结构性矛盾，战略互信不足，在对台军售、南海、反恐、人权等问题上仍有根本分歧，难以达成共识，表面风平浪静，但暗流涌动，随时可能爆发争吵甚至冲突，需要时刻警惕，防止其失控。例如，今年4月，沉寂多年的反恐分歧就被出人意料地搬上台面。新疆巴楚发生恐怖袭击事件后，美国务院发言人呼吁中国公开调查该事件，保护维吾尔族公民的人权。同样是恐怖袭击，中方在波士顿爆炸案发生后，很快对死伤者及其家属表示慰问，严厉谴责恐怖分子。而

61 张海滨：《中美气候变化合作的前景及我对策》，《国际战略研究简报》第81期，北京大学国际战略研究中心，2013年5月13日。

美国并未投桃报李，谴责新疆的民族分离主义和恐怖主义分子，难免引起中方不满。中国外交部发言人指责美方缺乏同情心，在恐怖主义问题上奉行“双重标准”。

可以预见的是，奥巴马第二任期的四年里，中美关系将保持稳定，甚至“百尺竿头，更进一步”。但长远看来，中美关系正处于历史转折关头，既有改善的趋势，也有恶化的可能，充满不确定性：在后奥巴马时代，中美两国能否继续保持双边关系稳定，避免两国关系被国内政治生态、政府人事调整、盟国因素等左右或挟持？如何在各领域管控分歧，拓展新的合作空间？能否走出守成大国与崛起大国难免冲突的历史怪圈，建立一种新型大国关系？要回答这些问题，奥巴马第二任期这四年很关键。令人欣慰的是，两国最高领导人和朝野各界正在做出努力，为未来二三十年的中美关系奠定战略基础。



## 第五章

# 多渠道构建新型大国关系

随着中美两国政府换届顺利完成，“中美关系处于承上启下、继往开来的重要历史时期”，两国应在总结过去历史经验和教训的基础上，共同致力于建设中美合作伙伴关系，探索并“走出一条前无古人、后启来者的新型大国关系之路”。<sup>62</sup>

---

62 钱彤：《习近平会见美国总统国家安全事务助理多尼隆》，URL<[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/27/c\\_115927286.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/27/c_115927286.htm)>。

## 一、降低选举政治的无端干扰

美国国内政治极化，社会分裂态势呈持久化发展，两党政治恶斗短期内仍看不到缓和的迹象。在这种政治生态下，通过“敲打”中国获取选民支持，较长时期内仍将是美国政客信奉的“铁律”。但与以往不同是，这种做法的后遗症日益明显地显露出来。一是“中国因素”成为关乎美国国内政治局势的内在元素，以往选举中的“中国议题”无非是一种安全挑战，或意识形态分歧问题，而如今“中国议题”是与经济、就业等民生问题扯在一起，增加了中美关系的复杂性。二是大选因素成为影响中美关系震荡反复的不确定因素。每逢大选来临，中美关系将在何种程度上承受冲击，中美关系将在何种程度上发生震荡，都令人心生疑惑，为两国加大中美关系资源投入人为制造了瓶颈。三是大选中的恶意炒作毒化了两国发展关系的政治氛围。大选中的非理性言论对于两国民众具有极强的误导作用，严重损害中美关系健康发展的民意基础。其结果是美国普通民众的对华认知与现实情况严重脱节，而中国民众则普遍相信，美国政客对中国的攻击虽不乏选举语言，但与冠冕堂皇的外交辞令相比，选举语言实际上暴露了美国政客对中国的真实看法，因而也加深了两国间的战略猜疑，使两国建立战略互信的道路变得更加曲折。

为使中美关系立足于相对客观、理性的评估基础，增加中美关系长期稳定发展的确定性前景，美国选举政治中有关中国议题的讨论应回归理性，尤其应当避免为一味博取选民的欢心而信口开河地贬损中国。中国欢迎美国国内涉华政策的客观和理性辩论，希望美国两党在维护中美关系大局方面能够凝聚最低限度的共识；中国方面对美国政客极端化的选举语言不必过于认真，但也应以适当途径明确告诉美国政客，过火的言行对中美关系的损害不容低估，未来修复难度极大，政治及外交成本也会很高。

## 二、把新型大国关系确立为 中美关系发展的共同愿景

由于中美关系已经成为影响21世纪世界前途的一对双边关系，因此两国的战略定位和战略取向事关两国、地区及世界的未来发展态势和面貌。能够拥有共同的发展愿景既是战略性课题，更是现实性的挑战。

继去年访美首次提出中美构建“新型大国关系”倡议以来，习近平主席在多个场合倡导中美两国应当走出一条“平等互信、包容互鉴、合作共赢的新型大国关系之路”。美方也多次做出积极回应。前美国总统国家安全事务助理多尼隆在亚洲协会演说时做出积极回应，称“致力于构建现存大国与新兴大国之间的新型关系是中美两国的共同责任”。<sup>63</sup>国务卿克里在访华期间亦表示，美国将“以更宽阔视野和更长远眼光定位美中关系”，并愿同中方一道，“为美中构建新型大国关系注入强劲生命力”。<sup>64</sup>习奥庄园会晤，两国领导人在构建新型大国关系上进一步凝聚共识，新型大国关系的内涵进一步明确，即“不冲突、不对抗，相互尊重，合作共赢”。

中美新型大国关系并非空中楼阁，它与“积极的合作伙伴”以及“积极、合作、全面的中美关系”定位一脉相承。下一步，中美两国的工作重点应当从双边、地区及全球领域，规划构建新型合作关系的路线图，构筑支撑新型大国关系的具体载体，例如，两军已经确立建立新型军事关系的目标，该思路可以向政治、经济、文化等更多领域拓展，从而实现中美新型大国关系概念的具体化和丰满化。

63 Tom Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013", March 11, 2013. URL<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>>.

64 《习近平会见美国国务卿克里》，2013年4月13日，URL<[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/13/c\\_115377206.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/13/c_115377206.htm)>。

### 三、探索增信释疑的新渠道

近年来，中美两国的对话和沟通渠道日益丰富完善，但是“互信赤字”仍是困扰两国关系的最大制约因素，以至于各种阴谋论盛行，中美“战略猜疑”一定程度上不减反升。出现这种局面的原因，既有守成大国对新兴大国的天然疑惧这种结构性因素，也有沟通时机、方式等操作层面的因素，因此中美增信释疑的工作应有针对性地调整和强化。

首先，对战略互信问题抱务实态度。战略互信的增进与中美新型大国关系的构建相辅相成，是一个漫长曲折的进程，因此中美双方一方面不要急于求成，期望过高，另一方面也不应因一时挫折而丧失长远信心。

其次，在核心利益和重大关切问题上应寻求突破或管理型创新。在何种程度上能够相互尊重对方的核心利益和核心关切，就意味着双方能在何种程度建立战略互信。双方应就此展开对话，以便把握对方的政策底线，并探讨相互妥协或是协调的可能空间。

最后，应强化通过扩大接触与交流增进战略互信的方式。各种沟通和对话机制对于双方建立战略互信必不可少，但其弊端和不足是双方容易陷于“诚不信”的窘境，也就是不论一方如何解释，对方都抱着姑且听之的态度。走出这种困境的可行道路是，打破藩篱，深化交流。美国首次邀请中国参加2014年环太平洋军演就是一个新的尝试，这种合作交流如果能够持续扩大，将成为中美两国建立战略互信的实质性步伐。



## 四、秉持包容性原则

### 共同参与亚太未来秩序的构造

美国亚太“再平衡”战略的要义是应对亚太权力结构的剧烈变化，塑造和影响亚太秩序演进的道路和方向。但是亚太秩序的构建应当摆脱冷战思维的桎梏，尤其应当放弃单边主义优势主导的惯性思维。当今的亚太秩序来源于冷战以及美日片面媾和两大历史性遗产，在国际法理、道义上具有先天性的不足和缺陷。如果美国已经认识到这种包含不合理因素的秩序难以为继，应以开放性的姿态，与地区国家共同设计亚太的未来。但美国亚太“再平衡”战略由于过度强调“同盟优先”原则，已经明显陷入了上述两大历史窠臼，军事上围堵中国的态势事实上进一步强化，美国推进的跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）仅在口头上保持开放性。

奥巴马第二任期以来，美国亚太“再平衡”战略出现了一些具有积极意义的微调和变化，尤其是明确把中美关系列为“再平衡”战略的第三大支柱，这也说明美国已经充分认识到亚太“再平衡”战略能否成功以及能否顺利，关键是能否恰当稳妥地处理好中美关系，这是事关亚太未来走向的核心命题。国务卿克里在日本东京工业大学演说时，提出了构筑“太平洋梦”的构想，传达了愿与包括中国在内的亚太国家，共同塑造亚太未来的意向。

缅甸应成为中美合作协调的潜在方。美国“重返”亚太，更大程度上是重返东南亚，其中尤其以美缅关系的突破性进展为代表。但是，缅甸与西方关系改善，并不意味着缅甸会完全倒向西方，缅甸奉行的是全面灵活的外交政策，希望在中美等大国之间保持平衡，防止过度依赖任

何一国，将其战略地位化为同大国讨价还价的筹码，而不是充当大国的战略棋子。因此，中美在缅甸问题上加强协调，共同协助缅甸推行开放政策，推动缅甸国内政治和解及经济、社会转型，才真正符合中、美、缅三方的共同利益。

在亚洲领土争端问题上，美国管控争端的思路本质上是要通过两面施压的手段维护亚太秩序的现状，藉此可以向亚洲国家传递美国希望维持地区稳定、不希望卷入新的地区冲突的强烈信号，打消一些国家试图利用“再平衡”绑架美国、借以实现本国一己之私的念头，促使试图利用领土争端大做文章的国家回归理性。但这种管控通常是偏袒盟国前提下的管控，并无助于问题的最终解决，因此是一种消极管控。如果美国在领土争端问题上，能够在不违背其同盟义务的前提下，放弃盟国至上的绝对优先原则，以和平方式解决亚洲领土争端的机会将会大增，而且美国还可以名正言顺地在“中立”的立场上扮演调停人的角色。

## 五、提升中美在中东合作的层次和水平

充实中美中东事务对话机制，把地区安全、能源安全、打击海盗、防扩散等中美在中东的共同利益纳入对话范围，使中美在中东问题上的合作由立场协调向政策倡议和共同行动等领域的合作推进。在叙利亚内战问题上，由于美俄出现妥协迹象，为多边促和提供了空间，中国在不放弃单边促和努力的同时，可适时加入多边促和，帮助叙利亚实现国内政治和解。在巴以和平问题上，中国支持美欧继续扮演主要协调人的角色，但在发展援助领域，可以有所作为。年初，巴、以领导人相继访华，显示了对中国发挥更大作用的共同期待。

在伊朗核问题上，中美在防扩散层面拥有共同的利益关切，双方拥有进一步协调合作的空间，但中国并不认同美国片面强调制裁的做法，

美国更不能一方面指望中国更多与美国配合，而另一方面又强行将中国企业加入美国单边对伊制裁的名单。美国需要认识到，如果武力打击不是解决伊核问题的最终途径，那么中国在促谈方面可以发挥特殊的作用，而维持中国在伊朗的经济利益，是保证中国可以扮演特殊角色的唯一纽带。美国还需要认识到，伊核问题仅是其在中东面临的众多困难之一，一味孤立伊朗，事实上增加了美国管控和处理叙利亚、巴以和平、伊拉克重建、反恐等一系列问题的难度。随着伊朗总统选举结束以及温和派候选人鲁哈尼获胜，为美伊关系适度缓和提供了机遇。美国在上述一系列问题上如果能够展现更大的灵活性，中美协调合作的空间将会更大。



## 《CIIS研究报告》简介

《CIIS研究报告》是中国国际问题研究所研究人员撰写的、不定期发布的专题研究报告。报告选题瞄准当前国际形势的热点和中国外交的重点，将形势研判、学理探讨和政策分析融为一体，力求做到观点鲜明、语言精练、资料详实、立论有据、分析透彻。

《CIIS研究报告》同时发布中英文版，并在国研所网站提供全文下载。报告反映的是作者本人或相关课题组的观点，并不等同于国研所的立场。

# 内容提要

2013年，随着两国政府换届完成，中美关系也站到了一个新的历史节点之上。未来四年乃至更长时间里，美国外交如何变化以及中美两国如何互动成为世界关注的焦点。今年6月，习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤，为中美两国开展跨越太平洋的合作规划了方向。下一步，如何落实两国领导人达成的构建新型大国关系的战略共识，已成两国学界共同面临的迫切研究课题。本报告从美国大选中的外交政策辩论入手，分析其背后的政治生态变化及可能的外交政策取向，重点是捕捉并总结美国亚太、中东两大战略的调整动向，探讨奥巴马政府第二任期对华政策的发展前景。

本报告认为，奥巴马政府第二任期的亚太战略将由高歌猛进转向求稳走实，其外交资源和精力将向中东适度回摆，中美在地区、网络安全等问题上的分歧和矛盾仍然复杂，但各种分歧、摩擦仍然处在可控的范围内。两国有望通过深化和拓展合作，共同经营和构建一条新型大国关系之路。

编辑：科研处

地址：北京市台基厂大街头条三号中国国际问题研究所 邮编：100005

电话：010-85119556 邮件地址：keyan@ciis.org.cn 网址：www.ciis.org.cn