

奥巴马“百日外交”述评

王鸿刚

[内容提要]为摆脱反恐、大国关系和热点问题处理方面的困境,奥巴马政府上台后对美国外交政策进行了大幅调整,其百日外交体现了变革思路:积极修复同盟体系,加强与新兴大国交往,在中东寻求和解,助推南亚反恐战略。“百日外交”虽有成就,但前景还存在不确定性。

[关键词]美国 奥巴马 外交 政策调整

[作者介绍]王鸿刚,中国现代国际关系研究院美国所助研,主要从事美国外交政策研究。

奥巴马政府执政已过百日,其外交政策的各个方面基本展开。本文拟在分析政策背景的基础上,从巩固同盟体系、借重新兴大国、化解中东困局、南亚多边外交等四方面,总结奥巴马政府“百日外交”,并对其特点和未来走势进行归纳与展望。

一

奥巴马上台时,美面临多重外部挑战。在反恐方面,布什政府热衷于单边路线、武力手段和政权更迭,阿富汗未完全搞定便移师中东,结果两线作战、摊子过大,而且师出无名、失道寡助,深陷战争泥潭和地区乱局。奥巴马接手了一个难以收拾的“烂摊子”,如何尽快摆脱困局成为其上任后面临的最紧迫问题。

在盟友关系方面,过去八年来,美与日、韩等国关系稳步推进,但其同盟体系中最核心的美欧关系却呈渐行渐远之势。布什政府初期笃信单边主义,对欧洲传统盟友在言语上多有不敬,常把“老欧洲”挂在嘴边,导致美欧关系疏远;在伊拉克等重大问题上不理睬盟友意见,更引致欧盟公开批评。后因阿富汗战事不顺,美欧又在责任分担问题上龃龉不断。因此,新上任的奥巴马总统不得不承担起修复和推进同盟体系的重任。

在与新兴大国关系方面,布什政府任内,美与中、印和巴西等国关系有不同程度推进,但美俄关系

恶化成为其大国关系的“硬伤”。由于冷战思维残余和保守意识形态驱动,美长期以来轻视俄实力、忽视俄利益、藐视俄战略,未能正确对待重新崛起后的俄罗斯在经济、政治和安全方面的要求,导致两国关系几乎陷入冷战结束以来的最低谷。时代发展的大趋势要求奥巴马全面思考美与崛起大国的共存模式,妥善处理与中、俄等国的关系。

在热点问题上,布什政府后期虽在伊核、巴以和平进程等问题上投入一定精力,但并未取得实质性效果。这不仅使美国全球信誉受损,而且引发更大范围内的地区秩序混乱,导致美国外交全局处于被动状态。奥巴马政府只有处理好这些问题,才能“盘活”地区外交,摆脱不利处境。

总之,上述种种挑战要求奥巴马政府必须尽快更新对世界趋势的认识,理顺与别国的关系,解决目前困扰美国的热点难点问题,尤其是要尽快结束反恐战争对美整体外交布局的束缚,通过变革实现脱困疗伤,“重塑美国的全球领导地位”^①。为此,奥巴马政府上任后立即着手进行三方面调整:其一是理念调整,确立以“务实”与“合作”为主调的“世界观”。奥巴马强调,美必须认识到世界已“今非昔比”,美无法独自应对各种威胁,必须与世界各国通

^① Barack H. Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2007, pp. 2-16.

力合作；^①同时改变以往非此即彼的“世界观”和顾此失彼的窘境，实现“坚持美国价值观”与“维护美国安全”之间的协调平衡、“巩固传统盟友”与“拓展美国合作体系”之间的统筹兼顾，“向世界展示一个新外交时代的到来”^②。其二是机构调整，确保政策思路得到有效贯彻落实。奥巴马启用多位中间派资深外交人士组建国安团队，改变前任政府浓重的意识形态色彩；加强国家安全委员会的作用，确保对外决策权集中于白宫和总统，防止布什政府时期的政出多门现象，确保政令畅通；同时，还专门任命了针对伊核、朝核、南亚、中东和平进程等问题的特使，为解决这些问题设立“快速通道”。其三是重心和方法调整，更强调亚洲的重要性和外交手段在对外战略中的作用。奥巴马政府一方面顺应世界权力中心和恐怖活动重心双东移的趋势，将美安全政策重点从伊拉克转向南亚的巴基斯坦和阿富汗，并对亚洲崛起大国及未来亚洲地区秩序给予更多关注；另一方面更突出外交手段的使用，国务卿希拉里上任之初就高调推出“巧实力”外交战略，声称要尽量审慎使用军事力量，提升外交在对外战略中的分量。^③

二

奥巴马执政百日，大体按照上述思路从各方面快速展开其具有变革色彩、体现务实和灵活精神的外交活动。首先，展现诚意和尊重，主动修复并深化与传统盟友的关系。为体现重视，奥巴马新政府组建初期的外交活动大多锁定于传统盟国。奥巴马将首次出访国定为加拿大，希拉里首次出访锁定日本，而副总统拜登则在就任不久借参加慕尼黑安全会议之机会晤了欧盟领导人。在经济危机背景下，奥巴马政府尤其强化了对欧盟、日本的拉拢力度。在美日关系上，希拉里强调，美期待与日本进一步加强伙伴关系，共同维护亚洲和平、应对全球性挑战，并明确表态支持将绑架问题纳入六方会谈。在美欧关系方面，奥巴马于3月31日到4月7日访问欧洲，出席二十国峰会、北约峰会和美欧首脑会议三个大型多边会议，集中拜会欧盟各国领导人，对美此前的傲慢表示歉意，并希望“倾听、学习和发挥领导带头作用”，努力修复与欧盟各国的关系。

其次，推进中美关系。奥巴马政府就任之初就迅速对中美关系进行新的定位。国务卿希拉里认为，中美关系是21世纪世界最重要的双边关系，崛起的中国不是美竞争对手，两国均可对彼此的成功做出贡献，并从彼此的成功中获益；两国应扩大合作，同舟共济，共渡时艰。^④访华期间，希拉里态度积极，高调呼吁合作，并在人权等问题上谨言慎行，避免伤害两国关系；针对南海“无暇号”事件，奥巴马政府迅速处理，力争不影响两国关系大局，使中美关系首次摆脱白宫政党轮替带来的干扰和冲击。4月1日，奥巴马借G20伦敦峰会之机与胡锦涛会晤，确立了“共同建设21世纪积极合作全面关系”的两国关系新定位，并建立“中美战略与经济对话机制”。

在对俄政策上，奥巴马政府也采取了多方面措施，以尽快“重启”美俄关系。在2月慕尼黑安全会议上，副总统拜登明确向俄发出和解信号，标志奥巴马政府正式启动对俄政策调整。拜登强调，美俄关系不应是零和游戏，双方在军控以及打击基地组织和塔利班方面有共同利益，美俄关系必须“重新按下复原按钮”。3月6日，希拉里表示，美俄两国可在反导系统研发方面合作，甚至可就共同部署反导系统达成协议。4月1日，奥巴马会晤俄总统梅德韦杰夫，强调愿意以合作取代对抗，重启美俄双边关系。双方发表《俄美总统联合声明》和《俄美总统关于进一步就削减进攻性战略武器条约进行谈判的联合声明》，强调美俄“彼此敌视、把对方视为敌人的时代早已过去”，将立即开始新一轮削减战略武器谈判，力争今年底达成协议。奥巴马还接受了梅德韦杰夫的邀请，将于今夏访俄。

再次，扩大接触、谋求和解，扭转美在中东的不

^① Barack H. Obama, Inaugural Address, January 21st, 2009, <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>.

^② Barack H. Obama, Address to Joint Session of Congress, February 24, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress/.

^③ Hillary R. Clinton, Nomination Statement before the Senate, Jan. 13, 2009, <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>.

^④ Hillary R. Clinton, Remarks at the Asia Society, “U.S. -Asia Relations: Indispensable to Our Future”, February 13, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/117333.htm>.

利处境。这主要体现在三个层次:第一个层次是改变对伊朗政策,尝试通过示好和“直接接触”化解矛盾、扩大合作。上任之初,奥巴马政府就向伊朗传递和解信号,表示如果伊朗“松开拳头”,美“愿意与伊朗握手”。3月20日,奥巴马又在伊朗新年之际发表讲话,表示愿与伊朗建立“建设性关系”,并两次正面提及“伊朗伊斯兰共和国”,这被解读为有暗示外交承认的意味。奥巴马、希拉里、南亚问题特使霍尔布鲁克以及美军参谋长联席会议主席迈克尔·马伦等人还多次表示,美与伊朗在阿富汗问题上有共同利益,希望与伊朗展开合作。3月31日,美南亚问题特使与伊朗副外长在海牙阿富汗问题国际会议上进行了首次公开直接接触。4月8日,美又宣布“全面参与”六国与伊朗举行的多边核谈判,进一步显示与伊朗直接接触的决心。

第二个层次是积极展现对巴以问题的关切,改变往届政府临近执政末期才推动中东和平进程的做法,一上台就明确表示支持中东和平“路线图”和“两国方案”。希拉里称,美对中东政策目标是在确保以色列安全基础上,帮助在约旦河西岸和加沙地区建立独立的巴勒斯坦国。奥巴马在访问土耳其期间也表示,美将努力推动和谈,促成以色列和巴勒斯坦作为两个国家和平共存。为此,美中东问题特使乔治·米切尔和国务卿希拉里等人密集访问中东,向以色列施压,推动国际社会和周边国家为重建加沙提供支持,扶持巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯,并着力打压巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动(哈马斯)。与此同时,与叙利亚保持审慎接触,将其作为化解中东困局的另一突破口。3月7日,美国负责近东事务的助理国务卿帮办杰弗里·菲尔特曼和国家安全委员会成员丹·夏皮罗访问叙利亚,希望叙助推巴以和平进程和美伊关系缓和。

第三个层次是向伊斯兰世界伸出橄榄枝。在就职演说中,奥巴马承诺在美与穆斯林世界关系上,“将以共同利益和相互尊重为基础”,“寻求一条新的前进道路”。为向伊斯兰世界示好,奥巴马将首个专访机会给予阿拉伯卫视,并宣称美“不是穆斯林的敌人”,“将以尊重的语言实现双边交往”。4月6日访问土耳其期间,奥巴马又承诺,美与伊斯兰国

家将“永不交战”,并决心构建“伙伴关系”,在出现分歧时将“深怀敬意”地“仔细倾听,以消除误解”。希拉里也在首次亚洲之行中访问了穆斯林人口大国印尼,以显示对穆斯林国家的重视和诚意。

此外,奥巴马政府刻意突出对阿富汗和巴基斯坦新战略中外交手段的分量。美国国家安全顾问琼斯强调,美阿巴新战略是一项军事、外交和发展问题统筹兼顾的战略,有意淡化其军事色彩。希拉里也指出,新战略是一项军民兼顾的战略,经济、农业、技术、医疗、基础设施等各个领域的民间援助将是决定阿巴新战略能否成功的重要支柱。同时,奥巴马政府还推动建立了美、阿、巴三方外长定期会晤机制,确保三国在地区问题上更紧密合作,承诺未来几年向阿富汗派出大量法律顾问、农业专家、水利专家甚至兽医,帮助其解决贫困等问题。不仅如此,奥巴马政府积极通过外交渠道寻求国际社会对其阿巴新战略的支持。希拉里称,奥巴马政府已停止使用“反恐战争”一词,暗示阿巴新战略不再以军事手段为主,而是将更多借助外交渠道寻求更多国际支持。在奥巴马政府推动下,3月31日,70多个国家及联合国等十几个国际和地区组织的代表出席了阿富汗问题国际会议;美还加大了与俄、中、印及中亚国家等的外交接触力度,寻求对阿巴新战略提供更多支持与合作。

三

奥巴马政府试图借助“巧实力”,以策略和目标上的局部调整改变外交困局,但其外交政策摊子还刚刚铺开,实际效果与未来前景还要取决于多方面因素。从表面看,“和解”、“合作”与“和谐”是奥巴马政府“百日外交”的最大特征。奥巴马政府反复强调将更加注重“聆听”,从向伊斯兰世界和传统盟友示好的一系列举动看,奥巴马政府确实表现出对其他国家的更多尊重。为争取其他国家的合作与配合,奥巴马政府放低身段,主动拉近与别国关系,尽量避开敏感问题、重视利益交换,力争存异求同,扩大合作。在同中国交往时尽量淡化人权分歧,以制裁东突分子换取中国在阿富汗问题上的合作,就是例证。在手段方面,奥巴马政府全面动用外交、经济、军事、

政治、法律和文化等各种资源;在目标方面,奥巴马政府则努力做到既团结朋友,又接触对手,避免“拉一派,打一派”,尤其是注意提升与中俄等大国的关系,努力将其纳入以美为主的国际机制之中。

然而,从深层次看,这些并不意味着美外交政策的彻底改变,奥巴马外交新政仍是继承性与变革性的有机统一。奥巴马认识到,变革乃大势所趋,美国只有与时俱进,才能继续领导全球。布什政府执政八年导致的政策“跑偏”,不能靠小修小补,而必须进行全盘清算,才可能在全球范围内争取主动。但另一方面,美全球利益并未因白宫易主而改变,美目前所处的国际形势不会因奥巴马出现而改变,美对外战略“工具箱”中的各种手段也不会变。这些因素决定了美外交战略的大框架不会发生根本性变动。因此,有相当一部分评论认为,奥巴马政府的对外政策其实与布什政府后期并无不同。^① 奥巴马新政府的对外政策,是在传统手段受挫后和内忧外患的大背景下,凭借巧实力外交重振美领导地位的另一种策略上的探索。

截至目前,奥巴马外交政策开局不错;着眼未来,也面临着难得的历史性机遇。奥巴马做出的对话与和解姿态,给美国和世界带来一股清新的政治空气,为很多国际难题的解决燃起了希望之火,因此得到美多数民众和全球的积极支持和响应。在欧洲,奥巴马的表现赢得了各国领导人的认同和欧洲民众的普遍赞扬;在美俄关系上,梅德韦杰夫也对奥巴马的和解姿态表示欢迎,并承诺共同努力开拓两国关系新阶段;面对美国示好,伊朗暗示了同美和解以及在阿富汗问题上与美合作的可能性;中东各国也对美积极推动和平进程的努力给予肯定和支持。尤其要看到,奥巴马就任于美内忧外患的“危难之际”,美民众对奥巴马抱有很高期待。因此,虽然奥巴马政府工作难度很大,风险也高,但如能在目前形势下顺势推进、力挽颓势,重建美领导地位,其回报也将十分丰厚,可能在美外交史上留下浓墨重彩的一笔。^②

但这并不意味着奥巴马政府的外交政策将一帆风顺。一方面,各种国际问题错综复杂、盘根错节,要在短期内实现一揽子解决难度很大。对于奥巴马

的外交转变到底是“战略性的”还是“策略性的”,很多国家还持怀疑态度。由于在安全方面的战略互信不可能在短期内迅速建立,要其他国家在敏感问题上与美合作绝非易事,美与其他国家的讨价还价以及新型关系模式的确立,必将是一个长期和艰难的过程。正因如此,百日外交虽然场面热闹,但并未立即给奥巴马政府带来实质性成果。美欧关系方面,双方在阿富汗的责任分担问题上分歧仍然未消,在应对经济危机方面意见也不一致;美俄关系方面,虽然双边关系已有回暖迹象,但目前对话尚未触及深层结构性矛盾,两国关系能否确立可持续的全新模式仍有较大变数。美迫切希望能在阿富汗问题上得到伊朗配合,但因双方各有盘算,伊朗仍在总体上持观望态度。

另一方面,奥巴马政府的外交变革还面临着诸多国内制约。来自共和党、保守力量和传统利益集团的抵制和反对,将是奥巴马政府实现外交政策战略性转变的主要掣肘因素。对于奥巴马百日来的表现,盖洛普统计的美国国内支持率仅有56%,与往届总统相比仍然较低,这说明奥巴马推行新政仍面临较大阻力。面对国内的质疑和反对,奥巴马政府必须证明目前所从事的谈判与妥协是“慎重的讨价还价”,而不是“胆怯的绥靖举措”;^③同时,奥巴马政府还要避免长期存在的部门间博弈破坏政府团结,尤其是防止国务卿、国防部长、国安顾问和副总统以及财政部长等资深人物之间可能因争夺政策主导权而出现的内耗。

总而言之,奥巴马政府外交政策调整摊子刚刚铺开,其未来发展既要看美与其他国家的互动情况,也取决于其与国内政治力量的复杂博弈。奥巴马主政的美国最终能否成功脱困,还有待时间检验。○

^① Bobby Ghosh, “Obama Afghanistan Plan Breaks Old Ground”, *Time*, Mar. 28, 2009, <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1888257,00.html>. Robert Kagan, “Foreign Policy Sequels”, *Washington Post*, March 9, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/08/AR2009030801493.html>.

^② Thomas L. Friedman, “Radical in the White House”, *The New York Times*, January 20, 2009, http://www.nytimes.com/2009/01/21/opinion/21friedman.html?_r=1.

^③ Lawrence Freedman, “Change an Enemy Can Believe in”, *Globe and Mail*, March 28, 2009.