

# 奥巴马外交：一个新自由主义的时代？

牛新春

[内容提要]到目前为止,奥巴马的外交行动看起来大多是“试探性的”、“姿态性的”,实际上可能预示着一场自罗斯福以来最深刻的外交革命。奥巴马外交的思想理论、政策构想和实践具有严密的内在逻辑,美国外交正在进入一个新自由主义时代。然而,奥巴马外交能走多远,仍取决于美国国内和世界各地的接受程度。

[关键词]美国外交 奥巴马 新自由主义

[作者介绍]牛新春,中国现代国际关系研究院美国所研究员,主要研究美国外交、中美关系等。

奥巴马打着“重塑美国形象”的旗帜走进白宫,百日外交也集中体现在改变美国形象方面。百日之内,奥巴马总统、拜登副总统和希拉里国务卿等出访欧、亚、美三大洲,通过“道歉之旅”、“倾听之旅”和“平等伙伴之旅”,让全球感受到了美国外交的一股清新之风。毫无疑问,同布什时代相比,奥巴马时代的美国身段放软了、姿态放低了、策略变灵活了。这些外交姿态、手段和方式的变化,是预示着一场思想、行动领域的实质性革命,抑或仅仅是改善美国形象的权宜之计?短短的百日外交似乎很难说明什么,然而结合奥巴马及其团队在长达近两年的竞选期间的外交论述,就会发现奥巴马外交的思想理论、政策构想和政策实践具有严密的内在逻辑性。奥巴马百日外交是一场深刻外交革命的预兆,奥巴马正在努力将美国外交带入一个新自由主义的时代。自富兰克林·罗斯福以来的民主党政府中,克林顿采取“新中间路线”,肯尼迪和卡特两届政府曾推行有明显自由主义色彩的外交政策,但受制于冷战大背景,影响并不突出。从其野心和深度、广度来看,奥巴马的“变革外交”有可能成为美国历史上自罗斯福以来最深刻的外交革命。

## 一、理论基础

2005年,一批民主党的自由主义国际问题专家成立了一个名为“凤凰倡议”的小组,研究、推广民主党的外交政策思想。2008年大选前,这个小组发表题为“战略领导:21世纪国家安全战略框架”的研究报告,为未来新总统献策。该小组声称,这是一份为两党候选人准备的报告,跨越了党派和意识形态界线。报告的主要执笔者苏珊·赖斯在前言中也说:“该报告与遏制、接触、扩展等传统概念决裂,抛弃了对现实主义的权力政治与自由主义的理想主义的两分法标准”。<sup>①</sup>然而,“凤凰倡议”小组的几乎所有成员都在奥巴马执政后进入政府,成为国家安全领域的重要决策官员——已经获得奥巴马提名或正在等待提名的包括:苏珊·赖斯(Susan E. Rice)为美驻联合国大使、安妮·斯劳特(Anne Marie Slaughter)为国务院政策规划司司长、伊沃·达尔德(Ivo H. Daalder)为美国驻北约大使、安东尼·布林肯(Antony J. Blinken)为副总统国家安全事务顾问、莱尔·布瑞拉德(Lael Brainard)任财政部负责国际

<sup>①</sup> A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, p. 3.

事务的助理部长、科特·坎贝尔(Kurt M. Campbell)为负责东亚事务的助理国务卿、迈克尔·麦康福尔(Michael A. McFaul)为国安会负责欧亚事务的资深主任、盖尔·史密斯(Gayle E. Smith)为国安会负责发展与可持续安全事务的资深主任、詹姆斯·斯坦伯格(James B. Steinberg)为常务副国务卿。由此可见,恐怕没有一个团体、没有一份报告比之更能体现奥巴马团队的对外政策理念和构想。这份报告执笔者的党派身份、意识形态立场和报告中的外交政策构想,无一不显示出奥巴马政府的外交蓝图。“凤凰倡议”报告是一份总结了冷战结束以来新自由主义研究成果的外交纲领,这份报告对现实主义的基本理论假设发动攻击,提出了相对应的新自由主义的理论假设。这些假设在理论上并非创新,早在30年前随着新自由主义的产生就出现了。但是,将这些假设作为美国政府的对外政策理论基础,奥巴马政府是第一次。

无政府状态是现实主义理论大厦的基石,奥巴马外交团队的“变革外交”就是从撼动这块基石开始的。同现实主义一样,新自由主义也在一定程度上承认无政府状态是国际社会的基本特征,但是,后者对无政府状态的程度和影响有截然不同的解释。新自由主义认为,无政府状态被夸大了,国家之间的相互关联和相互依赖被忽视了;国家并非总将生存作为最首要的任务,国际社会并非像现实主义描述的那样危险。<sup>①</sup>“凤凰倡议”小组的报告指出,当今国际社会的首要特征是相互关联性,认清这个现实是制定正确外交战略的前提。相互关联性既带来了相互依存,也带来了相互脆弱,既是一个挑战,更是一个机会。<sup>②</sup>

自从冷战结束以来,新自由主义学者就不断强调,在世界日益相互依赖的背景下,非传统安全威胁的地位上升,国家对生存的担忧下降,对国家安全的威胁主要来自非传统的跨国威胁,国家之间权力竞争的烈度减弱,无政府状态对国际关系的影响式微。巴西和刚果的森林减少,会影响美国的国家安全;亚洲的气候变化也会波及美国的国家利益。非传统的跨国安全威胁,需要多国协作应对,这是国际社会的根本特点和主要矛盾。克林顿政府的总统国家安全

事务助理安东尼·莱克将这种思潮称为“后现实主义”或“后现代主义”。奥巴马外交团体坚定地站在了“后现实主义”的立场上。苏珊·赖斯曾在克林顿时期担任助理国务卿,但在2008年民主党初选中抛弃希拉里转投奥巴马门下。在谈及希拉里与奥巴马的外交理念区别时,她表示希拉里“恢复美国权力”的外交目标根植于旧时代,奥巴马则提出了面向未来、具有实质性内容的外交蓝图。<sup>③</sup>由此可以看到,奥巴马团队与权力政治决裂的程度,不仅与共和党保守派划清界线,而且与民主党温和派也拉开了距离。当希拉里将“恢复美国实力”地位作为首要外交目标的时候,奥巴马则将“重塑美国形象”放在了优先议事日程中,并且强调,恢复声誉不能主要依靠军事实力,而是要让人们相信“美国为自由而战”。<sup>④</sup>

权力分散化、网络化是当今国际权力格局的特征,“极数”是一个过时概念,不能准确描述国际权力格局。新现实主义的奠基者肯尼斯·沃尔兹指出,国际社会的组织原则是无政府状态,每个国家的职能和性质都相同,国家在国际格局中的位置应当根据其能力来决定,国际格局以“极数”来论,能力包括领土、人员、军事和经济实力,最重要的是军事力量。国际体系的变化就是“极数”的增减。<sup>⑤</sup>国家权力的同质性和等级性是新现实主义理论的另一根支柱。

新自由主义则强调权力的分散化、平面化和网络化。“凤凰倡议”的报告认为,权力分散化是当今世界的两个根本特征之一,发生在各个层次和各个领域。军事上,美国仍然是最强大的;经济上,欧盟

<sup>①</sup> Helen Milner, “The Assumption of Anarchy in International Relations Theory”, *Review of International Studies*, January 1991, pp. 81–82.

<sup>②</sup> A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, pp. 11–12.

<sup>③</sup> Stephen J. Randall, “The American Foreign Policy Transition: Barack Obama in Power”, *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 11, Issues 1 and 2, Fall and Winter 2008/9, <http://www.jmss.org/2009/winter/articles/randall-us-2009.pdf>.

<sup>④</sup> Barack Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2007, p. 42.

<sup>⑤</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Press, 1979, pp. 78–83.

已经与美国旗鼓相当,中国正在成为另一个大国,印度在敲门,日本在复苏。中国对市场和资源的需求,改写了亚洲、非洲和美洲的经济地图。俄罗斯利用石油、天然气资源,在诸多领域挑战美国利益。欧盟则试图用法律原则和经济利益规划新的国际议程。<sup>①</sup> 在新自由主义者看来,国家权力并非是同质的,不同的国家利用各自的特点及其在国际分工中的不同地位,享有各自的权力。在这个权力分散化的世界上,决定国际关系的核心因素不再是传统的实力,而是“关系”或“相关性”(connection)。国际社会的网络化结构取代了等级性的权力结构。安妮·斯劳特说,我们生活在一个网络化的世界;在这个世界里,权力来源于“关系”,重点是一个国家和谁有“关系”,建立关系的目标是什么。核心因素不再是相对实力,而是中心,处于网络中心的国家拥有最高的关联度,就是最有权力的国家。<sup>②</sup>

在20世纪,人口和领土是构成国家实力的核心要素,但是在21世纪国家的规模可能将成为负担,而不是优势。在市场和生产全球化的时代,过大的规模不能带来更多经济效益,反而会造成管理上的高成本。<sup>③</sup> 通过分散化和网络化两个概念,奥巴马外交团队不仅推翻了权力同质性的假设,而且彻底解构了现实主义对“权力”的定义。

21世纪国家之间的合作将更容易,因为国家更重视绝对收益,而不是相对收益。在国际合作中,国家强调绝对收益还是相对收益,是新自由主义与新现实主义辩论的核心议题之一。前者更强调绝对收益,后者更重视相对收益。新现实主义认为,两个国家面临合作时,不是问“对我们两国都有好处吗”,而是问“谁的好处更多”。预期得到好处较少的国家,将拒绝合作。<sup>④</sup> 因此,依据相对收益论的观点,国家之间的合作非常难。新自由主义则认为,如果合作对双方都有益,国家的利益是追求最大化的绝对利益。<sup>⑤</sup> “凤凰倡议”的报告指出,当今世界竞争和冲突仍然存在,将来还会存在,但是合作和融合的前景更符合大多数国家的利益,不论是现存大国还是崛起中的大国。这种前景能否达到,不单取决于美国,因为其他国家有它们自己的政策目标和重点。然而,美国作为世界上最强大的国家,能够塑造有利

的环境。<sup>⑥</sup> 安妮·斯劳特也指出,世界网络化既有积极影响,也有消极后果,但是总体而言积极面大大超过消极面。<sup>⑦</sup> 可见,奥巴马外交团队也意识到,尽管合作符合大多数国家利益,但并非一个容易达到的目标。但是,他们对绝对收益的重视,显示出他们承认这样的合作目标是有可能达到的,并因此建议美国应当起带头作用。

## 二、政策构想

无政府状态的影响减弱、国家之间的相互依赖加深,国际权力分散化,国家更重视绝对收益,这些对国际关系基本判断的变化,不可避免地导致奥巴马外交战略的相应调整。与此相适应,发展、裁军和国际合作成为奥巴马对外战略中的三大关键目标。

发展是解决国际冲突、建立国际秩序的最根本途径,发展才能加深国家之间的相互联系,才能建立共同的价值观,为和平打下基础。早在上世纪20年代和平运动时期,美国的自由主义者们就坚信,美国可以利用自己的经济资源促进国家之间的相互依赖,由此导致政治上的稳定,并最终出现和平的国际秩序。因此,经济发展和相互依赖是世界秩序的关键。<sup>⑧</sup> 在发展中解决问题,通过发展解决问题,更是奥巴马政府的一个基本理念。在国内,奥巴马对美国经济社会的发展采取了“进步主义”的强力介入政策。奥巴马提交了美国历史上规模最大的预算案,包含有史以来最高的科研资助,政府直接资助企业增强国际竞争力。奥巴马政府断定,能源技术将是推动美国经济进入下一个增长期的新引擎,也是增

<sup>①</sup> A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, p. 12.

<sup>②</sup> Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Network Century”, *Foreign Affairs*, January/February 2009, p. 94.

<sup>③</sup> Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Network Century”, *Foreign Affairs*, January/February 2009, p. 101.

<sup>④</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 105.

<sup>⑤</sup> Arthur A. Stain, “Coordination and Collaboration Regimes in an Anarchic World”, *International Organization*, Spring, 1982, p. 318.

<sup>⑥</sup> A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, p. 15.

<sup>⑦</sup> Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Network Century”, *Foreign Affairs*, January/February 2009, p. 112.

<sup>⑧</sup> [美]孔华润主编,王琛等译:《剑桥美国对外关系史》,新华出版社,2004年,第14-16页。

加美国国际竞争力的新边疆。奥巴马在 2009 年年年初的参众两院联席会议上说：“谁掌握了清洁、可再生能源技术，谁将领导 21 世纪。”<sup>①</sup>在国会 4 月 29 日通过的新预算中，奥巴马提出了三个国家重点投资领域：能源、医保和教育。能源排在首位。利用新能源推动美国经济发展，其他问题才能迎刃而解。

在国际上，奥巴马把上世纪 20 年代的发展观推向了一个新高度，即所谓的“尊严建设”（dignity promotion）。美国不仅要推动其他地区的经济、政治和文化发展，而且要让人们有尊严地生活，或者说首先是有尊严地生活。奥巴马竞选前期的外交顾问萨曼沙·鲍尔说，在外交圈子里没有一个人比奥巴马更重视尊严的价值。从尊严的角度看，你才能明白为什么在达尔富尔难民营花 30 亿美元不足以解决问题，因为那种生活方式不是他们想要的，不是一种人道的的生活方式，他们没有尊严。在巴格达和加沙提供尊严比举行选举难多了，为什么在那里坏人赢得了选举，因为人们生活在恐惧之中，对饥饿的恐惧，对暴力的恐惧。美国安全在很大程度上依靠尊严建设，不如此，美国将永远摧毁不了基地组织。<sup>②</sup>从长远看，只有世界各地的人们都有尊严地生活，才能消除仇恨的种子。发展才是解决一切国际冲突的根本道路。

与奥巴马政府有密切关系的“全球发展中心”指出，在过去几十年里，外交（diplomacy）、国防（defense）和发展（development）等 3D 被当作美国 21 世纪对外战略的核心工具，但是布什政府依次强调国防、外交和发展。在发展问题上，布什也仅仅重视对外援助，而不是制定一个广泛的全球发展战略。奥巴马则正好相反，依次强调发展、外交和国防，全球发展包括贸易、投资、移民、气候变化和对外援助等。<sup>③</sup>奥巴马上任后在国际上把恢复国际经济和能源合作当作重点目标并非权宜之计，而是顺势而为，是其全球发展观的一部分。

裁军是传统自由主义和新自由主义的共同主张之一，调整冷战后的军事态势则是近几届美国政府都在做的工作，奥巴马政府有意将两者结合起来。自由主义认为通过军事手段能够达成的目标很少，代价却很大。早在上世纪 20 年代自由主义学者就

推出研究成果，认为自 1789 年后战争已经是一项无利可图的事业了。<sup>④</sup>自核武器出现以来，大国战争的毁灭性进一步加剧，新自由主义特别强调“军事力量无用论”，认为美国强大的军事力量难以转换成其他领域的优势。

在国际政治中，不同领域相对独立，在各自的轨道上竞争与合作。<sup>⑤</sup>冷战后的美国经验表明，不仅军事实力优势难以转化成经济、政治优势，而且动用军事力量越来越困难了。“凤凰倡议”的报告强调，当前美国军事行动受到三大制约，很难发挥效用。其一，没有国际支持和道义、法律基础，重要军事行动难以取得成效，这是伊拉克战争最大的教训；其二，美国强大的军事实力和其用途之间存在巨大差距。由于重大国家安全事件具有的不对称性和政治性，军事实力难有用武之地，如反暴动、反恐怖等；其三，军事行动带来的后续成本太高。通过军事行动来推翻一个旧政府，建立一个新政权，在本质上是错误的。<sup>⑥</sup>既然军事力量的功能下降，裁军就是顺理成章的选择了。

奥巴马政府裁军的首要目标是核裁军。自从上世纪 40 年代核武器出现以来，实现全球无核化就是自由主义外交的一个重要目标。奥巴马的外交班子提出了在核武器领域的裁军目标：（1）重申美国追求无核世界的目标，并采取切实措施削减核武器；（2）美俄各自将核武器最终减少到 1000 枚；（3）通过谈判达成，可验证地终止可用于核武器的裂变物质生产，尽早签署《全面核禁试条约》；（4）建立一个国际组织，专门管理全球的裂变物质生产和储存，以

① Remarks of President Barack Obama, Address to Joint Session of Congress, February 24, 2009.

② Spencer Ackerman, “The Obama Doctrine”, *The American Prospect*, March 24, 2008, [http://www.prospect.org/cs/articles?article=the\\_obama\\_doctrine](http://www.prospect.org/cs/articles?article=the_obama_doctrine).

③ Nancy Birdsall ed., “The White House and the World: The Global Development Agenda for The Next U. S. President”, The Center for Global Development, 2008.

④ Joseph A. Schumpeter, “The Sociology of Imperialism”, in Joseph Schumpeter (ed.), *Imperialism and Social Class*, New York: Meridian Books, 1955, p. 56.

⑤ 参见 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown and Company, 1977, pp. 24–29.

⑥ A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, pp. 16–17.

供核能利用。让国际原子能机构管理一个“国际能源库”，集中向和平利用核能的国家供应核能。<sup>①</sup>与此同时，奥巴马打算根据冷战后国家安全威胁的变化调整美国军事战略。在财政压力和非传统威胁明显突出的背景下，大幅度调整冷战后的全球军事战略再度出现机遇。布什政府第一任国防部长拉姆斯菲尔德曾经推动美国军事力量“小型化”、“灵活化”，但未能取得重大突破。现在，这一历史任务落在了奥巴马肩上。

在整个竞选期间，奥巴马最显著的外交特色就是反对布什政府的“单边主义”，主张多边主义的国际合作。奥巴马的外交智囊指出，当世界已经网络化和平面化的时候，国际政治却未能提供足够的中心，导致了国际社会的管理不足。要缩小这种管理差距，就要强化相关国际机构，增加它们的效力。<sup>②</sup>曾跟踪奥巴马竞选活动的记者尼古拉斯·雷曼指出，在后布什时代，美国外交将较少关注霸权和军事实力，而要集中力量促进国际合作，外交的核心任务是就解决全球威胁达成国际共识。<sup>③</sup>当然，在凝聚国际共识的过程中，美国的领导地位还应当加强，但是这种领导不同于权力政治中的领导，是对领导概念的重新定义。在这里，一个领导不能直接控制其他人。不同的国家可以动员不同的联盟，解决特定的问题。地区大国应当解决它们区域内的危机，美国在对美国重要的地区，能找到正确的人，能利用正确的杠杆。<sup>④</sup>

在这个网络化的世界里，美国是众多圈子的中心，如：美国是气候变化问题的中心、是朝核问题的中心、也是国际经济的中心等。美国不一定要直接控制或指导每个圈子的工作，但是在每个圈子里美国必不可少。这就是奥巴马常常说的“美国不能独自解决问题，离开美国也解决不了问题”<sup>⑤</sup>。然而，布什政府也曾经为国际合作努力过，但没有取得成功，其他国家为什么要配合奥巴马的工作呢？奥巴马祭出的是“集体安全”逻辑，“在一个相互关联的国际社会中，确保美国利益的最佳方式是理解和保护其他国家的利益”<sup>⑥</sup>。

促进国际合作的圈子很多，有盟国间的、非盟国间的，甚至对手之间的。以美中关系为例，美国渴望

美中合作的愿望人所共知，关键问题是合作不能只要求“中国配合美国的工作”，而应当相应考虑和照顾中国的利益。美国是否准备稍微放松一点自己的主导地位，赋予中国与其实力地位相适应的权力？如果美国政府仍然想最大限度地控制国际主导权，那么无论合作的调子唱得多高，都不会促成中美关系的重大变化。对此，奥巴马竞选班子给予明确回应，主张“调整地区和全球性国际组织，让它们能反映出中、印等崛起中国家的实力变化，照顾这些国家日益广泛的利益需求。对于这些国家转型过程中出现最坏前景的可能性，要避免过早地采取两面下注的防范措施”。<sup>⑦</sup>相对于布什政府时期的对华“两面下注”政策，这是一种重大的政策调整。不仅同意与中国等崛起中国家分享权力，而且不同意目前就采取“两面下注”政策，以避免陷入“你视中国为敌人，中国就会成为敌人”的困境。

从奥巴马宏大的外交构想来看，百日外交革新仅仅是“万里长征”的第一步，难免被人判断为“仅仅是姿态”、“表面的”。然而，其外交革新是否有实质性意义，关键在于它是否是一个大战略的组成部分，而不是判断其步子是否够大、效果是否显著。

### 三、外交实践

奥巴马上台后的百日里，应对金融危机居于美国对外战略的核心位置。奥巴马利用国际金融危机提供的机会，以20国集团伦敦会议为平台，为其全球发展战略作铺垫——一方面协调美、中、欧关系，

① A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, p. 23.

② A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, p. 17.

③ Nicholas Lemann, “World’s Apart”, *The New Yorker*, October 13, 2008, p. 112.

④ Anne-Marie Slaughter, “America’s Edge: Power in the Network Century”, *Foreign Affairs*, January/February 2009, p. 102.

⑤ Remarks of President Barack Obama, Address to Joint Session of Congress, February 24th, 2009.

⑥ A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, p. 7.

⑦ A Phoenix Initiative Report, “Strategic Leadership: Framework For a 21st Century National Security Strategy”, Center for a New American Security, p. 30.

促成伦敦 20 国金融峰会就加强国际金融合作和监管形成共识,另一方面增加对穷国、金融不稳定国家的金融援助,保持全球经济稳定。在伦敦峰会上,奥巴马还对欧洲妥协,同意创立一家全新的“金融稳定委员会”(FSB),作为“金融稳定论坛”(FSF)的继承性机构。4月19日第五届美洲国家首脑会议发起建立一个新的“西半球微观经济增长基金”,以便对拉美地区多达 900 万个小企业和微观经济组织提供中长期贷款。

在推动全球金融稳定的同时,奥巴马也在气候变化、能源革命领域迈出了第一步。1月26日,希拉里·克林顿就任国务卿后在第一时间任命布托德·斯特恩为美国新任气候变化事务特使,以此表示美国将全力以赴,从战略高度重视解决全球气候变化问题。第五届美洲国家首脑会议建立了“美洲能源与气候伙伴关系”框架,鼓励相关国家在能源安全和对抗气候变暖方面进行合作,发展可替代能源和清洁能源。与此同时,美国将与巴西、加拿大和墨西哥等国通过“能源与气候变化主要经济体论坛”展开紧密合作,应对气候变暖,并推动“哥本哈根气候变化协议”达成更高目标。4月28日,“能源与气候变化主要经济体论坛”第一次预备会议在华盛顿举行,17个主要经济体政府的气候变化特别代表,以及丹麦和联合国代表与会,以推动年底在丹麦哥本哈根召开的联合国气候变化大会取得成果。参加此次会议的中国国家发改委应对气候变化司司长苏伟说:“虽然这次会议跟上次会议在同一个地点,但是大家感觉不一样,因为奥巴马政府对气候变化问题的态度有了根本性的变化。”<sup>①</sup>

为了促进美国领导下的国际合作,除了在发展问题上的努力外,奥巴马也在其他领域开始行动。其一,重塑美国形象,增加美国的吸引力。奥巴马在首次对参众两院联席会议上的讲话中说:“没有一种力量比美国榜样更强大。”<sup>②</sup>为了让人们爱美国,把美国当作榜样,奥巴马关闭了关塔那摩监狱,禁止在审讯中使用酷刑。在国际舞台上,承认美国政府犯过的错误,承诺要虚心听取别国意见;主张修复同伊斯兰国家的关系,宣称永远不同伊斯兰国家开战。

其二,同发展中国家分享权力,吸引它们加入美

国领导下的国际合作。伦敦峰会宣布,对国际金融机构进行现代化改革,改革它们的授权、规模和治理,新兴市场和发展中国家必须有更大的话语权和代表权,坚决执行 2008 年 4 月达成的 IMF 配额和话语权改革的方案,要求 IMF 在 2011 年 1 月之前完成下一次配额审查。

其三,同美国的老对手接触。奥巴马宣布,“我们向全世界表明一个接触的新时代开始了,美国不能避开谈判桌,也不能无视可能伤害我们的敌对力量”。<sup>③</sup>在短短三个月内,美国向伊朗、古巴、委内瑞拉等国家伸出和解之手,同伊朗开始直接会谈,单方面解除了对古巴的部分制裁。

在裁军领域,美国在核裁军和调整军事态势两个方面都有所动作。4月5日奥巴马在布拉格发表讲话,呼吁建立“无核武世界”。4月底,美俄谈判代表开始就削减核武器谈判,期望用《第二阶段削减战略武器条约》取代今年 12 月将到期的《削减战略武器条约》,双方承诺将核武器总数削减到 5000 枚弹头的水平。奥巴马也向国会提出,希望尽快批准《全面禁止核试验条约》。奥巴马还计划在今年内召开关于世界核安全的全球首脑会议,为全球核裁军凝聚共识。4月7日,美国国防部长盖茨宣布 2010 财年美国国防开支的重点将发生根本性转移,削减针对大规模战争的多项大型武器研发和采购项目,加大对特种战、网络战、情报、监视和侦察能力的投入。

毫无疑问,到目前为止奥巴马采取的外交行动大多是“试探性的”、“姿态性的”,但是并不能因此而低估其重要性。国际政治博弈中,为了把风险控制到最低,最佳选择就是先从非实质性的、非关键利益的步骤着手,在逐步建立信任后,渐次增加重要议题。<sup>④</sup>在自由主义的外交逻辑中,积极的外交实质

<sup>①</sup> “华盛顿预备会显示主要经济体愿积极应对气候变化”,国际在线,2009年4月30日,<http://www.cchina.gov.cn/cn/newsinfo.asp?newsId=17214>.

<sup>②</sup> Remarks of President Barack Obama, Address to Joint Session of Congress, February 24th, 2009.

<sup>③</sup> Remarks of President Barack Obama, Address to Joint Session of Congress, February 24th, 2009.

<sup>④</sup> Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 1960, p. 50.

上是“投桃报李”的游戏。鉴于美国的强大实力地位,美国有资本先投一个桃子,以期待其他国家报之以李,最终形成良性循环。

#### 四、前景

外交理念和构想是一回事,效果和前景是另一回事。到目前为止,奥巴马的外交行动尚未取得实质性成果,“外交革新”未能帮助美国解决任何一个重大难题。未来美国外交走向何处,除了理念和构想的影响外,美国国内政治因素和国际政治因素的作用同样重要。

首先,政治上奥巴马是否得到了美国人的完全授权,直接关系到其外交理念能否得到国内持久支持。奥巴马在大选中以 365 : 173 的选举人票、52.9% 的普选人票获胜,民主党同时还扩大了在参众两院的优势地位,据此可以说奥巴马在很大程度上获得了美国人的授权。但是,选举效应持续的时间是有限的。林登·约翰逊说:“无论你以多大的优势入主白宫,你只有一年的好时光,然后议员们就要考虑自己的选举了。”<sup>①</sup>因此,新政百日是推进重大变革的理想时机。历史上,托马斯·杰佛逊、安德鲁·杰克逊、富兰克林·罗斯福和罗纳·里根都是在新政百日推出具有历史意义的变革计划的。但是,一项重大的外交革命需要获取持久的国内支持,不仅要求总统在选举中获得充分授权,而且依赖于国内政治板块的稳定优势。从 2008 年的大选看,目前还很难判断民主党已经拥有这种稳定的优势,也很难断定 2008 年大选是一场“重组性选举”<sup>②</sup>。1896 年共和党胜选、1932 年民主党胜选、1980 年共和党胜选都属于“重组性选举”,也均带来美国内政、外交的深刻变化。一般而言,“重组性选举”能使一个党的优势持续 30-60 年。“美国对外关系协会”研究员彼特·巴内特相信,奥巴马胜选就是一次新的“重组性选举”,像里根当年创造了“里根民主党人”一样,奥巴马也有一个“奥巴马共和党人”。<sup>③</sup>但是,正如美国政治学家理查德·皮尔斯所言,政治学家对“重组性选举”的预测就像经济学家对衰退的预测一样,“对于过去发生的两次经济衰退,我们准确地预测到了五次”<sup>④</sup>。奥巴马外交理念

能否获得国内持久支持,美国内政治生态是否发生根本性变化,最早、最直接的检验将是 2010 年底的国会中期选举。

其次,国际社会是否给予美国外交变革的空间,主要国家是否认同奥巴马的新自由主义世界观?奥巴马已经向美国的盟友、非盟友和传统对手伸出了友善之手,别的国家也回应了相应的善意。但是,实质性问题仍未进入议事日程,欧洲国家、日本能否给予奥巴马重大支持,古巴、伊朗、委内瑞拉等国家是否会做出重要政策调整,现在还言之过早。以伊朗问题为例,假如美国的政策调整是实质性的,美国就应承认伊朗和平发展核能的权利,结束布什政府对伊朗铀浓缩“零容忍”的政策,而美国也有理由由此期待伊朗方面有善意回报。但如果伊朗的真实意图就是拥有核武器,无论美国怎么退让,伊朗都不会放弃发展核武器,那么,奥巴马对伊朗的外交新政就无路可走了。

外交理念的变化可以是革命性的,但外交行动却不能。美国政治评论家斯潘塞·阿克曼说:“翻天覆地的变化只发生在外交思想上,而不是外交政策上。”<sup>⑤</sup>奥巴马的新自由主义世界观是处在一个友善的国际环境中还是一个对立的国际环境中,至关重要。历史经验证明,当一个国家要率先改变国际文化,而其他国家都未准备好时,改革者不仅不能成功,而且利益将受到损害。○

<sup>①</sup> Gordfrey Hogson, *All Things to All Men*, Simon and Schuster, New York, 1980, p. 31.

<sup>②</sup> 关于“重组性选举”的论述,参见 Richard Pious, *American Politics and Government*, McGraw-Hill, Inc., 1986, p. 306.

<sup>③</sup> Peter Beinart, “The New Liberal Order”, *Time*, November 24, 2008, p. 24.

<sup>④</sup> Richard Pious, *American Politics and Government*, p. 306.

<sup>⑤</sup> Spencer Ackerman, “The Obama Doctrine”, *The American Prospect*, March 24, 2008, [http://www.prospect.org/cs/articles?article=the\\_obama\\_doctrine](http://www.prospect.org/cs/articles?article=the_obama_doctrine).