



图/CFP

中期选举后，奥巴马政策走向何方？

文/汪晓风

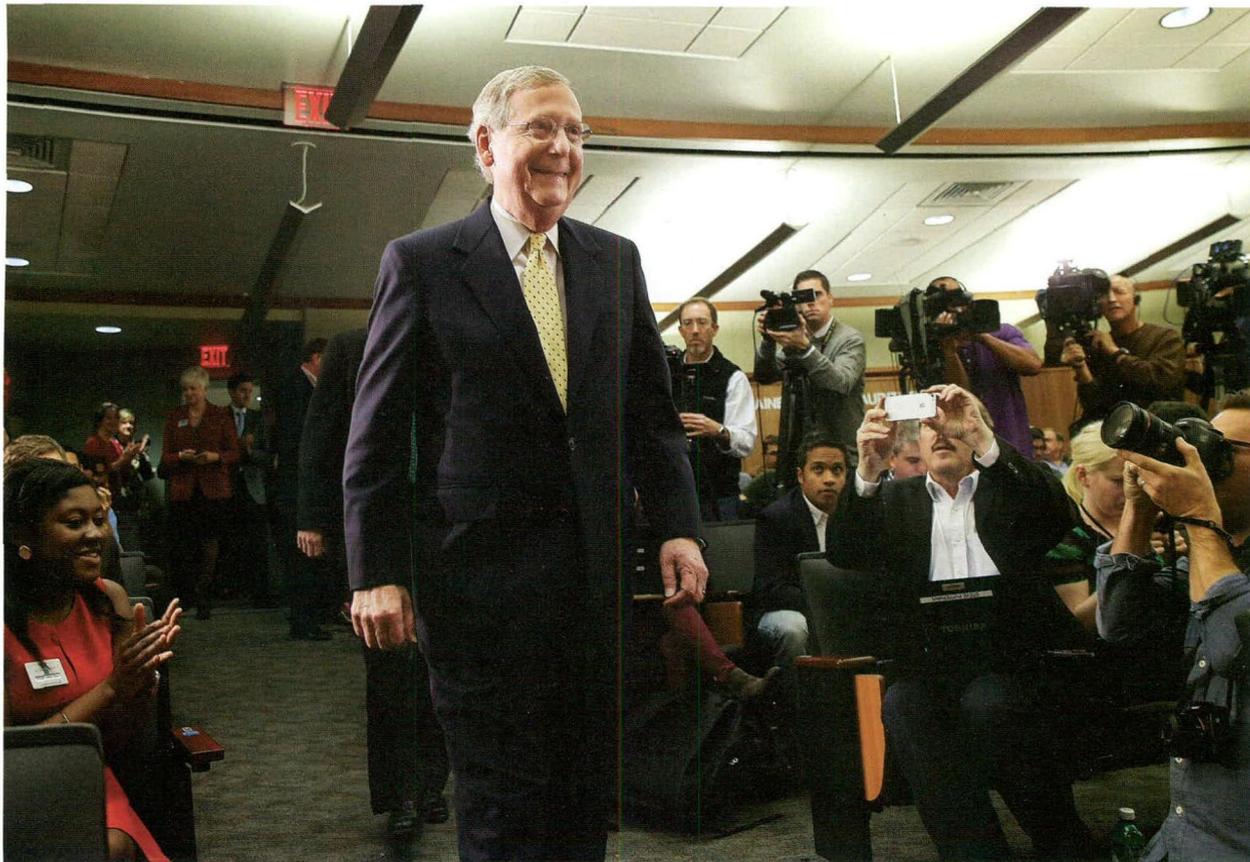
府会分立的情况下，总统一般都会减少推动立法议程的努力，而将主要精力和资源放于对外政策中。从美国外交重点来看，亚太再平衡战略是既有两党共识，又能给予奥巴马充分行动空间的议题。因而，继续推进亚太再平衡战略，必将成为奥巴马政府后两年的对外政策重点，进而影响到中美关系的未来走向。

2014年的中期选举重新划分了美国的政治版图，其中最重要的改变莫过于共和党全面掌控国会，这意味着奥巴马在接下来两年多总统任期内，不论是推行立法和任命官员，还是批准预算或签署条约，都会受到来自国会的掣肘。那么，奥巴马是否已沦为所谓的跛脚鸭总统？其内外政策重点将会如何调整？对中美关系又将产生什么影响？

选举结果显示民意共识

尽管中期选举是地方性的，但选举结果还是

能清晰地反映选民对奥巴马政府和政策的态度。在支持率连创新低的情况下，一些民主党候选人选择与奥巴马保持距离。为了不给竞选国会议员和州长的民主党候选人造成负面影响，奥巴马甚至提醒选民“我的名字不在选票上”，共和党则称“尽管总统不在选票上，但他的政策在选票上”，可见奥巴马沦为民主党负资产已成另一种共识。从国会选举结果看，民主党在联邦参议院失去8席，在众议院至少失去32席。州长选举方面，民主党仅获36个改选州中的11席，连马里兰州、马萨诸塞州和奥巴马的家乡伊利诺伊州等三个民主党传统大本营也宣告失利，可谓节节



▲ 美国共和党在参议院获得多数席位，共和党人麦康奈尔出任参议院领袖。图/CFP

败退。

奥巴马支持度下降受很多因素的影响，主要是其内政外交都不能令选民满意：

其一，对内政策承诺过多未能兑现。平心而论，奥巴马政府在重振经济、促进就业和社会保障等方面投入了大量资源，也有一定成效，目前美国也是西方发达国家中从经济危机中复苏势头最好的国家。但奥巴马的问题在于他给了公众很高预期，不论在竞选中还是在执政时，他的演讲精彩且令人充满期待，以为改变很快就能到来，但现实改变十分缓慢且会有反复。由于奥巴马所作承诺诸多不能兑现，就给公众留下了夸夸其谈的印象。对于那些全力支持者，奥巴马在医保和移民改革等问题上的妥协，也有负于他们的期待。其二，对外政治软弱有损大国形象。2010年奥巴马首次发表国情咨文时宣称“无法接受美国成为二等国家”，显示出对美国即将失去超级大国地位的一种焦虑。而奥巴马执政近6年来，美国实力地位和影响力相对下降趋势更为明显。作为

诺贝尔和平奖获得者，奥巴马处理国际问题倾向于以多边合作寻求解决方案，对武装力量的单边运用十分谨慎，也不擅长复杂的政治博弈和利益交换。近一年来奥巴马在应对乌克兰危机、伊斯兰国、伊核谈判等一系列问题上也表现得缺乏决断，这些被媒体和公众看作是有损美国世界领导地位的表现，认为政府软弱伤害了美国的自信心和自豪感。

府会分立是美国政治常态

进入第二任期，美国总统就会重点考虑其历史地位问题，希望其政治抱负能够实现，政治遗产可以得以延续，留下一些标志性执政成果，这可以是内政外交中的一些重大突破，或奠定解决一些重要问题的基础。另外，由于第二任期中期选举结束后，总统本人没有了连任压力，也可能会推出一些大胆而有争议的政策。

在府会分立的情况下，总统一般都会减少推

动立法议程的努力，而将主要精力和资源投入可以避免国会审查的事务，或者两党较易达成共识的议题。由于美国宪法将外交权分别赋予总统和国会共享，随着外交事务复杂化和对外决策的专业化，作为国家元首的总统及其行政部门实际上在外交领域获得了越来越多的行动自主权，因而第二任期的总统往往选择对外政策作为确立历史地位的主要着力点。奥巴马如能在一二重大外交问题上破局，则极有可能赢回国内外尊重，确立其历史地位。

从美国外交重点来看，有巴以冲突、乌克兰危机、叙利亚、伊斯兰国、气候变化、亚太再平衡、中美关系等一长串清单，奥巴马会仔细斟酌，选择性地着力。共和党控制的国会有一些议题上会支持奥巴马，包括推进跨太平洋伙伴关系和跨大西洋贸易与投资伙伴关系等，但在气候变化问题上可能阻止奥巴马和中国及欧洲之间的合作，也会在乌克兰、伊斯兰国和叙利亚问题上要求奥巴马采取更为强硬的行动。

亚太再平衡战略是既有两党共识，又能给予奥巴马充分行动空间的议题，且亚太再平衡完全在奥巴马任期提出，可以看作奥巴马主导下的一项全球性战略布局，再平衡战略目标一旦达成，将会奠定整个西太平洋未来的经济和战略格局，也是美国能否维持世界领导地位的关键一环。因而继续推进亚太再平衡战略，必将成为奥巴马政府后两年的对外政策重点，进而影响中美关系的未来走向。

处理中美关系考验政治智慧

中美关系的重要性早已超越双边关系范畴，对于地区和世界的和平与发展都有重大影响，对此双方已有共识，“太平洋足够宽广，容得下中美两个大国”。奥巴马多次表示愿意推动中美关系健康发展，中国强大有利于地区稳定，美国无意遏制中国。但如何把美国的亚太再平衡战略与中国倡导的新型大国关系进行对接，将是奥巴马面临的一大考验。

奥巴马对中美关系的定位迄今为止仍不是很

明确。奥巴马最初将中美关系定位成一种竞争与合作的关系，继而又提出G2构想。近年来在中国积极推动下，新型大国关系成为寻求双边新定位的讨论焦点，对于以“不冲突不对抗、相互尊重、互利共赢”为核心的新型大国关系，美国一些议员提出相反的理解，如认为不冲突不对抗意味着要求美国放弃同盟义务，特别是当中国与日本、菲律宾因岛屿争端产生冲突时；而相互尊重的问题在于中国宣称的核心利益比较模糊且可能随意扩大，并且将导致美国无法在人权等问题上批评中国。这些都令奥巴马政府即使愿意积极回应中方的倡议，也必须面对国会和公众的质疑。

亚太再平衡是美国应对全球经济、政治和安全重心向亚太转移趋势的必然选择，但不论是积极推动不包含中国的跨太平洋伙伴关系协定，还是将军力部署重点转移至亚太，或是在中国与周边国家关系中插杠子，都有或明或暗地干扰甚至遏制中国发展的意图。这也说明在奥巴马看来，若要保持美国世界领导地位，避免沦为二等国家，是要以防止中国的超越为先决条件的。如此看来，奥巴马政府所谓欢迎一个强大而稳定的中国的说法就多少有点口是心非。

当11月中美两国元首在中南海瀛台会晤时，奥巴马感叹任期只剩两年，中国国家主席习近平鼓励说，两年时间不短，可以铸就新的辉煌，希望奥巴马进一步巩固和发展中美新型大国关系。奥巴马如能将中国的倡议转换为中美共同的制度化安排，那么将为中美关系、亚太秩序乃至未来的国际格局建立一个稳定发展的基础，相信奥巴马完全看得清其中的重大意义，而如何在国会那里取得支持，就要看奥巴马的政治智慧了。

历史经验也许会给奥巴马增加一些信心。里根被认为是在第二任期成就最高的总统，因为他准确地把握了当时国际形势的趋势和美苏关系的实质，并推动苏联和东欧的变化，从而成功地结束冷战，为美国开启了唯一超级大国的新时代。而当1986年中期选举过后，里根所属共和党在参众两院的席位分别是45个和177个，而现在奥巴马及其民主党面临的形势比当时还略好些。^②

（作者单位：复旦大学美国研究中心）