

# 奥巴马政府的巧实力战略

吴友富 陈 默

**摘要** “巧实力”战略是奥巴马政府在美国外交和内政政策上的新路线。外交上,奥巴马出访利益相关国家,通过其对国际公关的运用改善美国的国际关系;内政上,进行医疗改革,充分争取美国中下层人民的支持。奥巴马政府希望借助“巧实力”战略重塑美国良好的国际形象,保持它在全世界的领导地位。“巧实力”战略在实际的运用中取得了一些成绩,但也面临一些挑战。

**关键词** “巧实力”战略 美国外交 奥巴马政府

**中图分类号:** D83 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-4812(2010)04-0037-41

## 一、巧实力战略的提出

“巧实力”概念最早是由美国学者苏珊尼·诺瑟在2004年《外交》杂志上发表论文《巧实力》中提出的。当时,美国在经历了“9·11”的恐怖袭击后陷入了伊拉克战争的泥潭,布什政府的单边主义使美国的国际形象和领导地位受到严重打击。诺瑟提出:“必须实行这样一种外交政策,不仅能更有效反击恐怖主义,而且能走得更远,通过灵活地运用各种力量,在一个稳定的盟友、机构和框架中促进美国利益。必须设定一种进程,组合所有力量资源,然后坚定、务实地应对挑战,捕捉机遇。这种政策将平息美国公众的不安,统合缺乏协调的政府部门,在全球实现美国的目标。”<sup>[1]</sup>即强调综合利用软实力和硬实力的外交战略。诺瑟将巧实力战略看作是对威尔逊、罗斯福、杜鲁门和肯尼迪奉行的自由国际主义理论的延伸。

2006年1月,哈佛大学教授、著名学者约瑟夫·奈在《外交》杂志上发表题为《思考软实力》的文章,文中表示:“单独依靠硬实力或软实力都是错误的。将它们有效结合起来可以称作巧实力。”<sup>[2]</sup>约瑟夫·奈与美国前副国务卿理查德·阿米蒂奇在CSIS(战略与国际问题研究中心)共同主持“巧实力委员会”,该委员会的20名成员有现任国会参众两院议员、往届政府官员、退役将军和商界精英。2007年11月,CSIS发表题为《一个更灵巧、更安全的美国》的报告,全面阐释了巧实力战略。报告建议美国新一届政府在对外政策上注重“巧实力”的应用,建立起在新环境下可以应对全球挑战的政策框架,使美国在保持自己优势的同时,成为一个更有智慧的大国。<sup>[3]</sup>2008年4月24日,CSIS又发表《实施巧实力:为国家安全改革设定议程》的报告,对“巧实力”战略做了进一步的陈述。这些事实表明,巧实力战略在学术层面的提出与探究随着时间的积累逐渐成熟,并且在奥巴马入主白宫之前,已经成为美国战略界和军政界的主流共识。

在2008年的美国大选中,奥巴马承诺将改变美国的国际形象,修复小布什政府的单边主义和霸权主义给美国形象带来的负面影响,使美国重获世界领导权威。在就职演说中奥巴马指出:“美国是每个国家的朋友,是想寻找和平与尊严的男人、女人和小孩的朋友,我们已准备好再一次领导世界。要记得,先辈压倒法西斯主义……不只用炮弹和坦克,还凭借坚定的信念。”表明新一届政府要依靠巧实力将美国的价值观和信念观渗透到外交战略中,与

军事等硬实力相结合,重新塑造美国的全球领导地位。

巧实力战略除了是在外交上对“软实力”和“硬实力”的“中和”,在内政与外交上也是一种“中和”。外交是一国内政的延续,外交政策的制定和实施必然受到一国内政的影响和制约,而巧实力战略在外交上的运用也会对美国的内政产生影响。如前任国家安全委员会助理所言,对奥巴马政府而言,外交并非一件容易的事,它的议程充满了干扰性问题,面临来自国内外两方面的挑战。从这个层面上讲,巧实力战略是一个涉及外交和内政的全面战略。

“巧实力”在奥巴马上任之初就成为美国外交战略的代名词,在美国国内及其他国家引起了广泛关注。美国国内及世界各国对于美国新一届政府的外交和内政政策充满了期待。

## 二、奥巴马政府的巧实力外交战略

奥巴马正式出任美国总统后,积极开展了一场外交领域的变革。在这场变革中,“巧实力”作为美国外交的指导,贯穿在外交新政中。2009年1月,在美国国会参议院外交委员会举行的听证会上,希拉里提出要用“巧实力”来处理国际关系,综合利用外交、经济、军事、政治、法律和文化等领域的可行手段,团结一切可以团结的力量,巩固原有联盟,形成新的联盟,以便打开美国外交的新局面。希拉里指出,外交将在奥巴马政府中站居主导地位。<sup>[4]</sup>拜登也强调,奥巴马政府将外交置于武力之上,而非以武力为中心。此届政府还提出将发展、防务、外交(所谓“3D”)作为对外战略的三大支柱,明确了美国外交战略与调整方向。

布什政府在外交上奉行单边主义,将反恐战争作为其外交的核心,主要依靠美国的硬实力,即强大的经济和军事实力,在对外政策和国际事务上逆国际主流而一意孤行。导致美国与欧洲和日本等传统伙伴疏远,与中国、俄罗斯等新兴大国关系冷漠,加之对朝鲜和伊朗等国的公开指责和对伊斯兰社会公开的敌意,使美国在世界上愈加孤立,其国际形象和声誉受到严重损害。

奥巴马上任后首先改变了以反恐为核心的外交战略:如下令关闭关塔那摩监狱,提出尽早结束伊拉克战争等。奥巴马说:“我不只是想结束战争,而是想首先结束使我们卷入战争的思维。”<sup>[5]</sup>并提出与恐怖主义的斗争既是军事上的,也是观念和原则上的。<sup>[6]</sup>同时对小布什政府单纯依靠硬实力的外交政策做出调整,更多的将软实力融入到外交政策中以期平衡布什政府对于硬实力的过度依赖。上任后不久,奥巴马访问了与美国反恐战争有关的国家,充分展示了其运用国际公共关系的魅力,同时,以谦卑的态度和道歉的口吻向各国示好,试图以此来重塑美国的国际形象,利用“巧实力”来开拓美国外交的新局面。

为改善美国与伊斯兰世界的关系,国务卿希拉里的亚洲之行将印度尼西亚——世界上穆斯林人口最多的国家作为一站,代表着美国与穆斯林世界和解开始,也是美国与穆斯林世界寻求一条新的发展双边关系途径的开始。此后,奥巴马分别走访了土耳其、沙特和埃及,宣称“美国没有也永不会与伊斯兰开战”,并在开罗大学发表了对伊斯兰世界的演讲。演说中奥巴马反复引述《古兰经》,并将美国历史上与伊斯兰世界的友好片段一一重现,表示出了对伊斯兰世界的善意和寻求建立新合作的诚意,获得了伊斯兰世界的高度评价。

奥巴马在竞选时表示,亚洲将成为美国外交的重心,并提出中美关系是21世纪美国最重要的双边关系。2009年11月13日至19日,奥巴马对亚洲(日本、韩国、新加坡和中国)进行了为期长达9天的访问,其中在中国访问的时间有4天。白宫国家安全委员会高级官员本·罗德斯表示:奥巴马期望通过此行巩固美国在东亚的盟友,同时强化新的伙伴关系。卡内基国际和平基金会副主席道格拉斯·帕尔称奥巴马的亚洲之行为“一次公关之

旅”，改善美国的国际形象是奥巴马此行的重要目的。

此外，奥巴马在二十国峰会、北约峰会和美欧首脑会议中与欧洲各国领导会晤，对美国之前的一些态度和行为表示歉意，并强调欧美合作的重要性，以巩固欧美的传统伙伴关系；奥巴马还访问了拉美，强调与拉美各国“平等的伙伴关系”；重启了与新兴大国俄罗斯的关系。美国坦言无法独自面对世界上的新挑战，需要与其他国家合作，在外交上向多边主义转变。这些都表现出奥巴马政府在外交方面对巧实力战略的依赖。

### 三、奥巴马政府的巧实力内政战略

巧实力战略除了是对美国外交政策上的调整，其战略性的影响也延伸到美国的内政等方面。同时，美国的内政对巧实力战略在外交上的实施也存在着反作用力。例如近来美国最受关注的内政问题莫过于医疗改革，而美国的这一对内政策直接影响到其外交计划：奥巴马为此两次推迟了对澳大利亚和印尼的出访时间。《一个更灵巧、更安全的美国》一文中明确指出：“巧实力”战略的实施要求美国从国内事务做起。<sup>[7]</sup> 奥巴马上任后不仅需要面对一系列外交事务，在内政方面还存在着金融危机带来的国内经济萧条和失业压力，能源技术以及医疗和教育领域的政策改革等问题。

西方发达国家中只有美国不具备全民医疗保障系统，而是实行政府医保计划、企业补充医保计划和商业医疗保险计划三者相互补充的医疗保障体系。美国的多位总统包括罗斯福和克林顿都曾想进行医疗改革，却都无果而终。奥巴马于今年3月23日签署了国会通过的医改法案，标志着美国自1965年建立起的医疗保障体系将被改变。

奥巴马在竞选时就对医改做出过承诺，并将其作为竞选的重要筹码之一，并终于在上任一年后实现了他的这一目标。根据法案，到2014年，将有3200万美国人被纳入医保体系，同时，对于年收入低于43320美元的个人和低于73240美元的三口之家，美国的医保覆盖率将由现今的85%提升至95%<sup>[8]</sup>，基本上实现全民医保。奥巴马在医改中强调“公共选择”(Public Option)，即政府管理的医疗保险计划，希望在提高医保覆盖率的同时，提高医保效率，并通过消减医疗开支、向保险公司增税及加强政府的监管来降低医保的成本，根据新法案预测今后10年内将减少赤字1万亿美元。

此次医改充分显示出了奥巴马政府对于巧实力战略的依赖和成功运用。在内政方面，巧实力战略在奥巴马政府的一个重要体现就是依靠人民，这是奥巴马政府的一个重要原则。实际上，奥巴马从竞选开始就采取了依靠人民的策略，他的竞选之路被西方专家称为是“长尾理论”<sup>[9]</sup>在政治领域的应用。奥巴马关注到了处于尾部的大多数中下层人民，努力争取这些以往被忽视的力量，他上台后的很多措施也是以这一群体为争取对象来颁布的，其中医改最能体现他的这一思想：即医疗改革受惠最大的是美国社会的中下层人民，尤其是贫困人民。奥巴马政府选择依靠人民这一战略是有深层原因的。任何领域的竞争都以取得“话语权”为最高形式，即成为标准的制定者，标准被应用的范围越广泛，该主体就越具有影响力和竞争力。奥巴马政府就是秉承这样的思想来运用依靠人民的巧实力战略的，它针对美国的中下层人民出台政策、采取措施，很容易争取到更广泛的受众，由此，奥巴马政府的影响力就会更大。依靠人民的群众路线是中国革命与改革获得成功的重要保障，如今美国也开始转向这一战略，尽管目前还处于雏形阶段，但是作为巧实力的一种体现方式，蕴含很大的潜力。

### 四、奥巴马政府巧实力战略的评析

奥巴马政府提出巧实力战略的初衷绝非单纯是在一个新名词上的标新立异，或是美国领

领导人在外交态度、风格和言辞上的改变，它所强调的是美国的军政和外交的结合，是美国外交在思想上和战略上的革新。如今，奥巴马上任已逾一年，新一届政府强调的巧实力战略对于美国外交和内政的影响也显现出来。

### 1. 奥巴马政府的巧实力外交战略评析

在奥巴马上任初期，他以极其友好的态度出访世界各国，受到了普遍的好评，在一定程度上修复了美国岌岌可危的国际关系，同时使美国的国际形象得到改善，世界各国对于巧实力战略及其所取得的效果赞赏有加。而在后面的时间里，巧实力战略的色彩在奥巴马政府外交上的运用却逐渐变淡，很多问题都未能达到预期的结果，有些问题在战略上甚至出现了前后矛盾。

之前呼声很高的美伊对话至今未能实现；在巴以和谈的处理上也没有任何新意，并且由于美国向巴勒斯坦施压而使阿拉伯国家大失所望；阿富汗与巴基斯坦问题非但没有因为奥巴马的新战略得到好转，反而进一步恶化，最终选择增兵的做法不禁让人怀疑其是在重覆小布什的旧路。对中国的态度更是前后截然不同，在美国面临金融危机带来的国内经济几近窒息时，奥巴马的高调访华使中美关系迅速升温，中国买入大量美国国债。随着美国经济逐渐走出谷底，接见达赖、轮胎特保案及强制人民币汇率升值等问题都立即显现出来。由希腊债务危机引起的欧元区的经济震荡及在气候变化等国际问题上的分歧，使美国和欧洲的关系也是不温不火。

纵观奥巴马政府一年来在外交方面的政绩没有达到最初国际社会的普遍期待，甚至可以说有些让人失望。在今年1月27日的国情咨文中，奥巴马讲演了71分钟，关于外交方面的内容只有9分钟，这也从侧面体现出奥巴马政府在外交方面的成绩不足为道。首先，巧实力更多地停留在策略和思想上，对于软与硬两种实力的结合在操作层面仍存在一定的欠缺，使巧实力战略在实践中并未得到很好的运用，收效不大。其次，任何战略的实施都需要保持前后的一致性和连续性，奥巴马政府对于巧实力战略在美国外交方面的运用缺乏这样的一致性和统一性，一些问题上的前后矛盾阻碍了战略的实施，表现出巧实力战略在实践运用中尚不成熟。最后，实施某一种战略并最终取得成效不会是立竿见影，在时间上有滞后性，因此，巧实力战略对于美国外交的影响仍需要一定时间来检验。

### 2. 奥巴马政府的巧实力内政战略评析

据美国媒体报道，最新民调显示，50%的受访者不支持奥巴马在2012年连任。<sup>[10]</sup>虽然在医疗改革上取得了一定的成绩，可是美国人民对于奥巴马政府的表现，尤其是内政上的表现还是不满意。

虽然受命于危难之中的奥巴马上任后马上推出了7870亿美元的经济刺激方案，使得美国经济在第三季度开始正常增长，但一直居高不下的失业率却使美国经济复苏的步伐受阻。尽管政府通过外交来转移国内视线，缓解国内矛盾，如对华的贸易战和汇率战等，但是美国人对于国内的经济形势还是忧心忡忡。此外，美国人对于最近备受关注的医改也并没有多少赞赏，反而是添了很多顾虑。

如前所述，奥巴马的医改在很多方面都具有历史意义，也体现了其巧实力战略在内政中的运用，不过美国国内对于医改的意见分歧很大，医疗改革议案和“预算协调”议案仍存在问题，这些因素或许会成为医改继续实施过程中的阻碍。究其原因，其一是美国人对于“大政府”的恐惧。美国与欧洲不同，欧洲政府在国民保障方面发挥的作用是非常大的，人们的社会保障很大程度上都是依赖于政府的，而美国人向来是淡化政府的作用。此次医改强调了政府的监管和调控作用，在某种程度上是对美国既有社会政治体系的挑战，使得

一直以“自由国度”为荣的美国人感到无法接受，称“政府本身才是问题”。

其二，医改触动了美国人最为敏感的“个人至上主义”的神经。医改在将 3200 万无医保人士纳入医保计划的同时，政府将对年收入超过 20 万美元的个人和年收入超过 25 万美元的家庭加征个人所得税，税率从原来的 1.45% 提高至 2.35%。并从 2013 年开始对保单超过 1.02 万美元的个人和超过 2.75 万美元的家庭征收 40% 消费税。<sup>[11]</sup> 这种向比较富裕的阶层征税来支撑新医疗体系运行的方式触犯了一些美国人的基本信念，即个人财产不可侵犯。所以，奥巴马的巧实力内政战略在具体的操作上还缺少一些深层次的考虑。

综上所述，“巧实力”是美国外交与内政的战略和手段，美国需要借助巧实力战略来重新塑造良好的美国形象，保持它在世界的领导地位，实现在世界范围内推广其影响力和价值观的目的。在来自国内外双重压力的作用下，美国诉诸于“巧实力”来实现目标，这是美国在国家整体发展上的一种战略性调整，一种在内政与外交上“内中外和”的中庸之道。然而，如美国政治评论家斯潘塞·阿克曼所说：“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>[12]</sup> 经历了一年的实践，巧实力战略在取得一定成绩的同时也呈现出来一些问题，其下一步走向还有待于观察。

#### 参考文献：

- [1] Suzanne Nossel, “Smart Power”, *Foreign Affairs*, March /April 2004, Vol. 83, Issue 2, p. 131.
- [2] Joseph S. Nye Jr., “Think Again; Soft Power”, *Foreign Policy*, March 1, 2006,  
<http://www.chinaspeech.com/DisplayFP.aspx?Id=697>
- [3] CoChairs; Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr. “A Smarter, More Secure America”, *CSIS Commission on Smart Power*,  
[http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106\\_csissmartpowerreport.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf)
- [4] Hillary Rodham Clinton, “Nomination Hearing To Be Secretary of State”, *Secretary of State, Statement before the Senate Foreign Relations Committee*, Washington, DC, January 13, 2009  
<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>
- [5] S. Ackerman. The Obama Doctrine [N]. *The American Prospect*, 2008203224.
- [6] D. Benjamin. Strategic Counterterrorism [R]. *Brookings Foreign Policy Paper Series*, 2008, (7).
- [7] CoChairs; Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr. “A Smarter, More Secure America”, *CSIS Commission on Smart Power*,  
[http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106\\_csissmartpowerreport.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf)
- [8] 《奥巴马医改新政惊险过关 36 州抵制法案执行困难》，中国日报，2010 年 3 月 23 日  
<http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/bmoz/2010-03-23/67378.html>
- [9] 长尾理论：过去人们只能关注重要的人或重要的事，如果用正态分布曲线来描绘这些人或事，只能关注曲线的“头部”，而将处于曲线“尾部”、需要更多的精力和成本才能关注到的大多数人或事忽略。
- [10] 《今年以来奥巴马的人气不升反降》，人民网，2010 年 4 月 3 日  
<http://world.people.com.cn/GB/11292543.html>
- [11] 《奥巴马跑完“医改马拉松”对中国的启示》，中国日报，2010 年 3 月 23 日  
<http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/zxqxb/2010-03-23/66771.html>
- [12] 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)

（作者简介：吴友富，上海外国语大学教授，博士，上海，200083；陈默，上海外国语大学国际贸易专业硕士研究生，上海，200083）

收稿日期：2010 年 5 月