

美国:拜登欲开新局难如愿

吴心伯(复旦大学国际问题研究院院长)

年近八旬的拜登年初就任美国总统,面对的是空前严峻的局面:在国内,大选引起的政治骚乱和对立史无前例,肆虐的新冠疫情夺去了40万人生命,导致自上世纪30年代以来最严重的经济衰退和高企的失业率,“黑人命贵”运动狂飙,种族冲突加剧;在国际上,前总统特朗普奉行“美国优先”使得盟友与美国离心离德,种种“退群”之举令美国的国际信誉扫地,影响力空前低落。

面对艰难时局,拜登确定了雄心勃勃的执政目标:在国内,战胜疫情,复苏经济,减少失业,寻求种族正义,推进移民改革,投资基础设施建设、教育和科技,重新激发美国活力;在国际上,重新加入一系列国际机制,改善同盟关系,重振美国领导地位。然而,一年下来,拜登政府步履维艰,进展有限,失误不少,实现开创新局的愿景并不乐观。

内政步履维艰

执政第一年,拜登政府在国内议程上致力于通过三大法案,即《美国救助计划》《基础设施投资和就业法案》《重建更美好未来法案》。《美国救助计划》主要开支包括应对疫情,为受疫情冲击的美国家庭纾困,为小企业、州和地方政府等提供援助。《基础设施投资和就业法案》旨在为现有联邦公共工程项目提供资金,同时在5年内新增约5500亿美元投资,用于修建道路、桥梁等交通基础设施,更新完善供水系统、电网和宽带网络等,是拜登政府加强美国经济增长活力和韧性的重大措施。其经济议程的核心《重建更美好未来法案》内容涵盖多项与医疗保健、气候变化、移民、教育、社会计划及税收改革等相关的条款。《美国救助计划》和《基础设施投资和就业法案》先后获得国会批准,《重建更美好未来法案》虽在众议院涉险过关,却在参议院因民主党议员曼钦的不支持而延宕至2022年。2022年是美国中期选举年,选举政治考量增加了该法案通过的不确定性。

在具体施政领域,拜登遭遇不少挫折。



■拜登在白宫签署《基础设施投资和就业法案》

在应对新冠疫情方面,上任伊始拜登就推出一项国家战略,强化疫苗接种、检测、隔离、佩戴口罩等多项措施,在一定程度上缓解了疫情。然而,从8月开始疫情反弹,到12月中旬美国新冠死亡人数超过80万,确诊人数超过5000万,均居全球之首。2021年美国新冠死亡人数超过2020年,“奥密克戎”变异毒株的扩散使美国防疫前景更加黯淡。来自共和党的抵制和一部分美国人的非科学态度,使拜登的抗疫政策效果大打折扣。

在经济领域,美国上半年复苏强劲,失业率显著下降,全年新增就业岗位近600万,但从第三季度开始,疫情反弹、供应链危机、劳动力短缺等因素导致经济增长显著放慢,预计全年增长5%左右。最大的问题是通货膨胀,4月起美国通胀指数持续攀升,至11月美国消费者价格指数(CPI)同比涨幅达到6.8%,是1982年6月以来最大同比涨幅,剔除波动较大的食品和能源价格后,核心CPI同比增长4.9%,达到1991年8月以来最高水平。由于通胀主要体现在能源和食品价格上,美国家庭生活受到显著影响。

在移民改革问题上,拜登政府以应对拉美非法移民、改革移民制度为核心,扭转特朗普政府的反移民政策,放宽一系列移民限制措施。然而,这不仅导致大量来自中美洲

的移民长期聚集在美墨边境而产生严重的人道主义危机,美墨边境的非法越境行为也达到了2000年以来最高水平。拜登的移民政策遭到共和党激烈抨击,众多联邦及地方官员批评甚至控告拜登干涉边境部门执法、公然漠视社区安全问题,拜登终止《移民保护议定书》的决定也遭到最高法院否决,拜登的移民新政进退两难。

疫情反弹,通胀高企,移民问题处置失当,加上阿富汗撤军招致灾难性后果,执政9个月后拜登支持率下降到44.7%,为1945年以来美国总统中期支持率最低。另一方面,党派斗争有增无减,政治对立依旧尖锐,国会共和党人在一些重要法案的投票上完全按党派划线,拜登在就职演说中发出的“让美国团结起来”的呼声早已随风消逝。

外交建树有限

外交上,拜登政府汲汲于发出“美国回来了”的信号,谋求重振美国的领导地位。

首先是重新加入特朗普退出的一系列国际机制。拜登在就职当天即宣布美国重返《巴黎气候协定》,并召开气候峰会,出席联合国气候变化格拉斯哥峰会,还与中国发表关于强化气候行动的联合宣言,意图表明

对气候变化问题的高度重视,同时也是展示美国的国际领导力。此外,拜登政府决定重返伊核协议,通过外交手段解决伊核问题。

其次是修复和巩固与同盟及伙伴的关系,特别是跨大西洋伙伴关系。拜登出席了七国集团峰会、北约峰会以及美国-欧盟峰会,建立了美国-欧盟贸易与技术理事会。在印太地区,拜登大力推进以美日印澳四国合作为核心的印太战略,提升合作层级,召开了两次四国峰会,与澳大利亚和英国结成新安全伙伴关系,积极拉拢东南亚国家。

最后是强化与中国和俄罗斯的战略竞争与对抗。拜登政府大体上继承了特朗普政府对华政策路线,视中国为最严峻的战略竞争对手,在经济、安全、外交、人权、全球治理等领域与中国展开竞争。同时,拜登政府将俄罗斯看作美国最大的威胁,在经济、外交、安全等领域不断对俄罗斯施压。华盛顿召开的所谓“民主峰会”,也是打着民主的旗号强化与中俄的对抗。

一年下来,虽然美国的国际形象有所改善,同盟关系也得到一定修复,但总体上建树有限,失误不少。从阿富汗撤军导致的大溃败严重打击了美国的国际声誉,削弱了盟友信任,也降低了拜登的支持率。美英澳开展核潜艇合作破坏地区和平稳定,加剧军备竞赛,损害国际核不扩散协定。美国从法国手中抢走与澳大利亚的潜艇交易也严重冲击了美法关系,暴露了华盛顿在处理跨大西洋伙伴关系上的极度自私自利。尽管拜登政府竭力拉拢欧盟共同对付中国,但欧洲不愿紧跟美国,而是基于自身利益谋求战略自主。关于重返伊核协议的谈判进展不顺。乌克兰局势紧张,大有冲突一触即发之势。“民主峰会”也因美国自身糟糕的政治表现而具有讽刺意味。

拜登受命于危难之秋,本思有所作为,然而美国沉疴已久,矛盾错综复杂,很多问题积重难返,令其心有余而力不足。2022年将迎来美国国会中期选举,从目前形势看,拜登所在的民主党要保持两院多数难度很大。如果民主党中期选举受挫,拜登接下来的执政之路会更加坎坷。

俄罗斯:与西方关系跌入谷底

冯绍雷(华东师范大学国际关系与地区发展研究院院长)

苏联解体三十年之际,全世界拭目以待,俄罗斯的举手投足将给其自身命运、给世界事务包括中俄关系带来何种发展前景。

经济复苏与挑战并存

据欧亚开发银行评估,2021年俄罗斯GDP为4.1%,通胀率7.9%,在欧亚经济联盟所有国家中通胀率最低。与俄罗斯毗邻且关系密切的哈萨克斯坦、白俄罗斯、塔吉克斯坦等国的国内生产总值也都与俄罗斯一样,超过了疫情之前水平。

俄罗斯国内政治稳定前行,从两件大事得以彰显:其一,议会选举中执政党统俄党稳操胜券,继续远远领先其他政党;其二,按俄罗斯总统普京说法,形势发展证明,2024年本届总统任期届满后仍可留任的宪法安排,有利于俄罗斯政治稳定。

年末军事干部会议上,普京透露,俄罗斯武装力量的现代化武器份额超过71%,在海陆空三位一体的核装备中占比89%,俄罗斯若干新型武器已能冲破美国反导系统,明年将开始按计划、均衡地为部队配备尖端武器装备。今年俄罗斯在北冰洋举行了独特的“白熊”军事演练,三艘战略核潜艇同时现

身北极,吸引了全球媒体。

俄罗斯依然面临疫情严峻挑战,解决贫困与基础设施建设等进程仍在艰难推进,从能源依附型经济转型将是今后若干年的巨大考验,代际变迁与社会多样化发展更将检验政府的治理能力。但历史证明,俄罗斯人有着在困境中奋起的巨大潜能。

与欧美关系持续恶化

2021年俄罗斯外交的特点之一,是与欧美等西方国家关系持续恶化。

美国总统拜登执政后,俄美就最为紧迫的延长新削减战略武器协议期限达成协议,6月和12月普京与拜登分别在线上与线下两次会晤,然而并没使已降到冰点的俄美关系有所改善。俄美关系滑坡与美国国内分裂及疫情恶化有直接联系,力主稳健的德国前总理默克尔离任,使俄欧关系更添变数。

俄罗斯与西方关系的焦点是乌克兰问题,乌克兰问题的核心在于能否确保明斯克协议得到执行,其中的关键是乌克兰必须承认东部地区的特殊地位。在乌克兰不愿执行协议,俄美又高度对峙之下,乌克兰局势的激化具有高概率。

11月以来,西方以俄罗斯军事调动威胁乌克兰安全为由,对俄罗斯施加巨大压力。俄罗斯国防与外交委员会前主席卡拉

加诺夫回应说:“俄罗斯加大对西方压力,为了表明我们多么认真地看待乌克兰问题。如果乌克兰不再是中立的非军事化国家,欧洲就会发生问题。”“俄罗斯不想进攻任何人,地面入侵不符合克里姆林宫根本利益。”

诚如俄罗斯资深战略家季莫费耶所言,一旦战争爆发对俄罗斯本身危害极大。第一,这非常可能是一场毫无结果、旷日持久的战争。第二,美国虽未必出兵,但会大幅度提升对乌克兰武器供应水平。第三,俄罗斯将陷入比克里米亚事件后更严重的外交孤立。第四,西方会大大加强金融与能源制裁。第五,俄罗斯未必能够控制乌东地区。第六,乌东地区也未必对俄罗斯有足够的忠诚。第七,久拖不决的战争并非能获俄罗斯国内支持。但这不等于说,俄罗斯不会在乌克兰问题上表明坚定与强硬立场。相反,俄罗斯为抵制北约继续东扩已表明“红线”:乌克兰不加入北约、不部署战略武器、不设军事基地。目前俄美已确认新年年初将举行又一次峰会,如果双方把握分寸,还是有可能使当前的紧张态势降温。

中俄进一步推进合作

11月是陀思妥耶夫斯基诞辰200周年,俄罗斯经济学家发现,这位俄罗斯文豪对经济问题的预见,竟相当符合当下俄罗斯发展

的需要。陀翁认为,俄罗斯转向亚洲是“治愈病根”和“进入未来门户”的重要举措。普京在年末记者会上对中国经济发展大加赞赏,俄罗斯转向亚洲是大势所趋。今年中俄两国不光在核能、月球开发、基础设施建设、双边贸易等各领域有了进一步推进,战略安全合作也获得提升。面对《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)启动,为推动俄罗斯与亚太互补合作,中俄理当有所作为。

此外,陀翁曾设想,俄罗斯应将长期发展作为优先目标,即主张将资金首先投入确保长期发展的任务。俄罗斯经济学家认为,这不仅契合俄罗斯实施国家重大项目推动发展的部署,也为中俄合作开辟广阔空间。未来俄罗斯能源依附型经济的转型既是严峻考验,也会蕴含地缘政治的重大变化,俄罗斯正在紧锣密鼓从各方部署。

俄罗斯拥有丰富的稀土、锂等关键矿产资源,拟在未来大大提高供应量,力争成为国际合作开发与生产的新领域。2020年俄能源战略设定目标:2024年出口氢能20万吨,2035年200万吨,2050年达5000万吨,占全球氢能市场20%,逐渐替代传统能源。俄专家甚至提出,利用现有天然气管道向欧盟提供氢气。中俄既要实现减排目标,发展绿色经济,又要稳健推进经济转型,面临如此重大的挑战与机遇,北京冬奥会期间的中俄元首会晤无疑将对未来两国合作提出重要部署。