

# 美国动态

(半月刊)

2016年9月15日 (第131期)

内部交流 仅供参考 请勿引用

上海市美国问题研究所



## 美智库分析中国经济持续发展面临的阻碍

中国的经济发展正处于关键时期，但收入不均、债务高企、人口老龄化、劳动力萎缩以及转型速度较慢等因素，都有可能威胁中国社会和经济的稳定。

## 美媒称内部管理是美下任总统面临的潜在挑战

美国国内目前弥漫着浓烈的政治气息，无论谁将当选下任美国总统，其成功都离不开外交、经济及道德等因素，但各界却忽视了内部管理这一重要因素。

## 中美关系

### 美媒称中美达成协议以阻止芬太尼流入美国

据《华尔街日报》报道，奥巴马政府 9 月 3 日宣布，美中两国将进一步采取措施，包括达成促进执法和科研信息交流的协议，以防止芬太尼流向美国。奥巴马政府称，毒贩常以墨西哥为中转站将芬太尼等药物走私到美国，而这些药物大多来自中国，因此中国将成为美国执法机构打击国内毒品泛滥的重要合作伙伴。

报道称，自 2013 年起，美国 12 个州已发生 9600 多起因过量服用芬太尼而致死的案例。美国药品监督管理局近期的一份报告显示，中国在去年 10 月采取措施加强了对 116 种药物和化合物的监管，但利欲熏心的走私贩仍能从中找到漏洞。白宫国家安全委员会发言人内德·普赖斯（Ned Price）说：“我们还要继续努力，让美国人远离这种越来越致命的麻醉药。”

### 中美元首杭州会晤成果丰硕

9 月 3 日晚，中国国家主席习近平与来华出席二十国集团（G20）领导人杭州峰会的美国总统奥巴马举行会晤。双方围绕中美关系以及共同关心的重大地区和全球性问题进行了深入、坦诚和建设性交流，在中美新型大国关系、宏观经济、工业领域结构性改革、全球经济治理、创新政策以及双边投资协定等方面达成 35 项重要共识。

此外，当天下午习近平主席和奥巴马总统向联合国秘书长潘基文交存了气候变化《巴黎协定》批准文书，宣告中美两国正式批准该协议。奥巴马表示，美中作为两个最大经济体和最大排放

国，同时批准和接受《巴黎协定》将具有历史性意义，美方愿同中方继续开展密切合作，为建造一个更安全和繁荣的世界而努力。

### 美媒：美或将对台出售先进鱼雷

据美国《防务新闻》网站9月8日报道，台湾“国防部”一名官员称，在推迟多年之后，美国已确定将批准向台湾出售 MK-48 潜射重型鱼雷。报道称，台湾于上世纪 80 年代向荷兰采购了“海龙号”和“海虎号”两艘“剑龙级”潜艇，目前正在对它们进行改装升级，以延长服役期。拟购的 MK-48 潜射重型鱼雷将被装置在性能提升后的两艘潜艇上，来替换已超过使用期限的德国制重型鱼雷。报道还称，台湾正在推动“潜艇国造”计划，拟自行研发生产 8 艘潜艇。台“国防部”官员称，未来台湾将拥有 10 艘潜艇，并配备先进的 MK-48 潜射重型鱼雷与 UGM-84L 型潜射式“鱼叉”导弹。

### 美国会议员称关注香港立法会选举

据美国之音网站报道，9月9日美国国会及行政当局中国委员会 (CECC) 主席、共和党籍众议员克里斯·史密斯发表声明称，密切关注近日香港立法会选举过程中出现的参选人被取消资格、遭到人身威胁等情况，且美国国会将持续“监视”香港的民主进程及“一国两制”方针的具体落实。史密斯称，美国“非常重视”香港的高度自治和自由，立法会选举是体现香港维持“自由”的重要象征。他还批评香港特区政府似乎在选举前“随意取消参选人资格”，并对北京的“粗暴干预”表达了不满。他还称，明年香港特首选举将是北京治港政策是否有效的试金石。

对此，香港特区政府 10 日发表声明回应称，特区政府一直严格依法进行各项公共选举，并确保选举在公开、公平和诚实的情况下进行，外国议会不应干预香港的内部事务。

## 美智库分析中国经济持续发展面临的阻碍

中国的经济发展正处于关键时期，但收入不均、债务高企、人口老龄化、劳动力萎缩以及转型速度较慢（从制造业大国向服务业大国转型）等因素都有可能威胁中国社会和经济的稳定。

美国智库彼得森国际经济研究所近日发布了题为《中国经济新前沿：跨越持续增长的障碍》的报告，从全球金融监管体系、经济刺激政策的有效性、中国的教育现状以及各国的汇率体制等方面，探究了中国经济发展存在的问题。报告摘要如下：

“中国梦”的实现离不开中国经济的持续增长，中国国家主席习近平描绘了中国以重要身份重登世界舞台的美好愿景。中国过去提倡在提升国力的同时保持低调和耐心，但现在的情况已发生改变。

中国崛起为全球经济和金融强国势必会影响全球治理的格局，全球金融监管体系并未从可持续发展的角度适应中国崛起的现实，其关注重点仍在北大西洋地区。为了更好地平衡资源，全球金融监管机构应提升中国在机构治理和运作方面的地位，中国也要相应地提升自己的参与度，就全球体系目前无法解决的问题寻求创新方案并检验其效果。

不少评论家对世界各国央行在必要时扩大货币刺激措施的能力表示怀疑。但事实上，发达经济体的央行在进一步实施宽松政策上仍有充足的空间，新兴经济体的央行也有能力在必要时摆

脱主要发达经济体的束缚，制定独立的货币政策。中国只要坚持实施浮动的汇率政策，就能充分发挥宽松政策的作用。此外，作为全球第二大经济体，中国制定独立的货币政策比维持汇率稳定更有意义。

一国人力资源的发展水平与其经济发展普遍存在联系。近十年来中国的经济增长令人震惊，若适度开展市场经济改革，中国就有望继续保持较快的增长速度。不过，这一切都有赖于劳动力教育标准的大幅提升。相较于一些新兴国家而言，中国提升整体教育标准的力度还远远不够，尤其是在农村地区。

瞬息万变的经济环境和其他因素导致世界各国不停地探索适合自己的货币制度。作为重要的经济变量，汇率将对实体经济的表现（包括通胀）、财务状况和金融稳定产生广泛的影响。中国有关部门在去年调整了汇率政策，但外汇和金融市场却因此出现波动，这个教训让中国意识到，某些汇率政策的调整会产生重大影响。此外，这也让中国认识到阐明外汇政策和提高透明度的重要性。

### 美学者甘思德评 G20 领导人杭州峰会

近日美国战略与国际问题研究中心网站登载其资深研究员甘思德撰写的《G20 杭州峰会：远大志向与实际行动的差距》一文，分析了二十国集团（G20）领导人杭州峰会的亮点与不足。

甘思德称，G20 峰会被公认为“最重要的国际经济合作论坛”，在本次峰会上，中国国家主席习近平促请 G20 各成员国“以行代言”。中国正在扩大一支实干队伍，至少有 27 个国家、欧盟和 7 个国际经济组织的领导人参加了本次会议。因此，本届峰会是具有广泛代表性的大会，而不只是代表发布成果的少数几个国家。

G20 杭州峰会发表了长达 48 页的公报和 37 份附件，与会者就这些文件达成了共识，并对各项议题提出了几十项强化措施，这充分体现了成员国的实干精神。那些看似空洞的举措和略显单调的技术数据，关乎全球经济的长期健康发展。

本次峰会旨在“全面呼吁强劲、可持续、平衡和包容性增长，为统一发声提供平台”。峰会要求各国单独或共同采取货币、财政和结构性改革措施，以进一步推动增长。各成员国采纳了“新工业革命行动计划”，并且强调了引领科技创新以促进未来发展的重要性。

在气候变化领域，中美两国宣布正式加入气候变化《巴黎协定》，并鼓励其他国家以此为榜样。截至目前，已有 26 个国家（占全球碳排放量的 39%）加入了该协定。其他 G20 成员国虽然没有批准该协定，但有些国家表示希望不久后能够加入。本届峰会还建议进一步推动绿色金融（比如以绿色债券计划为载体）和可再生能源的发展，扩大环保倡议的覆盖面。

G20 杭州峰会还就如何通过健全和规范银行及其他金融机构，以及有效管控主权债务、限制汇率大幅震荡和减少资本流通波动等措施，来强化全球金融结构，而提出了诸多建议。各成员国、全球金融稳定理事会、国际清算银行和国际货币基金组织将在这方面采取实质性的举措。

G20 成员国领导人采纳了“全球投资指导原则”。与世界贸易组织（WTO）不同，为确保公平对待外商投资，本次峰会试图就各国如何对待外商直接投资和组合投资制定基准原则。各国贸易部长今夏就相关草案达成了共识，并在此基础上强调，要公平对待外商投资并限制在投资审查中使用安全和行业政策标准。

鉴于 G20 峰会无权强制要求各国遵守各项协定，峰会更多地是强调各国提交行动报告以提高透明度，希望国家信誉上的得失

将有助于改善各国的表现。该举措将被用于限制保护主义、减少化石燃料补贴和阐明税法。

此外，甘思德认为，本次峰会的一些议程进展并不顺利。譬如，中方反对保护主义的承诺可能会引发质疑。鉴于 G20 成员国普遍存在的贸易和投资壁垒、“多哈回合”谈判的失败以及区域性优待措施的不断增长，中方的承诺可能与实际不符。因此，G20 成员国领导人应加大对 WTO《贸易便利化协定》和《环境产品协定》的支持。

## 美国外交

### 外媒称美孟正在强化反恐合作

日本《外交学人》网站载文称，美国国务卿克里 8 月 29 日访问孟加拉国时表示，美国将与孟加拉国开展紧密合作以打击恐怖主义。克里称，“毫无疑问”，伊拉克和叙利亚的极端分子与其在孟加拉国的同伙一直保持联系，包括总理在内的孟加拉国官员也承认了这一点。此前，华盛顿和达卡在谁该对孟加拉国恐怖主义负责的问题上存在分歧。美方认为发生在孟加拉国的恐怖袭击是由国际恐怖组织精心策划的，且有证据显示最近在孟加拉国发动一系列袭击的激进分子与“伊斯兰国”组织有关联。而哈西娜政府则一直强调袭击者都是本土恐怖分子，反对将全球恐怖主义与孟加拉国的恐袭事件联系起来。文章称，克里的访问可能会消除双方的疑虑，为提升美孟关系铺好道路。因此，双方的反恐合作被视为此次克里访孟之行的最大亮点。

## 美学者称亚太地区国家无需在中美间选边站

据美媒报道，美国陆军上校、太平洋集团军助理参谋长汤姆·汉森9月1日在接受采访时称，澳大利亚必须在与中国的贸易伙伴关系和与美国的军事盟友关系中作出选择。随后，美国国防部发言人加里·罗斯表示，汉森表达的是“个人观点”，其评论“不代表美国政府或国防部的观点”。澳大利亚外交部长朱莉·毕晓普称：“澳大利亚寻求在最大的战略盟友和最大的贸易伙伴中保持平衡。”

对此，卡托研究所资深研究员、美国前总统里根特别助理道格·班多认为，澳大利亚及亚太地区其他国家无需在中美之间选边站，且地理位置决定了中国的邻国们不会持与其完全敌对的立场。经济联系为亚太地区的发展提供了重要动力，中国的邻国们不希望与中国的经济联系出现恶化。维护亚太地区尤其是中美关系的和平可能是美国未来几年最重要的外交目标，但迫使其他国家在中美两国间选边站并不会推动这一目标的实现。

## 奥巴马：美将继续推进“亚太再平衡”战略

据路透社网站报道，参加东盟峰会的美国总统奥巴马9月6日在老挝万象民族文化宫发表演说称，美国的“亚太再平衡”战略并非“一时兴起”，该战略“将长期持续下去”，因为这涉及美国的根本利益。

奥巴马称，对美国和全世界而言，今后亚太地区的重要性将进一步上升，该地区对美国未来的繁荣和安全至关重要。他说：“我们进一步坚定立场并发出明确的信息，作为太平洋国家，美国将继续留在亚太地区。无论形势是好还是坏，你都可以依靠美利坚合众国。”他还称，大国不应支配小国，“我致力于再平衡我



们的外交政策，以确保美国在该地区发挥关键作用”。奥巴马承认《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 在美国国内遇到了困难，但他表示将在离任前继续推动美国国会批准 TPP。他说：“如果 TPP 未能获批，不仅会产生负面的经济后果，也会让人们质疑美国的领导力。”

### 美俄就叙利亚停火协议达成一致

综合外媒报道，9月10日美国国务卿约翰·克里和俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫就叙利亚新停火协议达成一致，全新停火协议于12日日落后生效。双方承诺，如果协议能够顺利实施，将加强军事合作，包括共享情报和协调行动，以打击在叙利亚的极端组织。

克里说，“今天美国和俄罗斯宣布了一个旨在减少暴力冲突和痛苦、重启谈判以实现叙利亚和平的政治方案，”“如果叙政府和反对派均履行义务，它（停火协议）就能够坚持下去。”拉夫罗夫表示，尽管存在种种问题，“我们依旧达成了一揽子文件”，“这一切为重返政治进程创造了条件”，将有助于反恐战事和对叙利亚提供人道援助。不过，对于最新停火协议，美国国防部表示谨慎支持。五角大楼发言人彼得·库克说：“我们将密切关注接下来几天的落实情况。”

### 外媒称菲总统望美军撤出菲南部

据美国广播公司网站报道，菲律宾总统杜特尔特9月12日表示，他希望美军特种部队撤出菲律宾南部地区，否则该地区无法实现和平。杜特尔特称，20世纪初美军在平定该地区叛乱的

运动中杀害穆斯林，导致此地成为穆斯林反政府的温床。不过，他并未提及美军撤走的确切期限。这是杜特尔特自 6 月底出任总统后首次公开发表反对美国在菲律宾驻军的言论。

据美国之音网站报道，美国国防部对此发表声明称，应菲律宾历届政府要求，美军特种部队在菲律宾南部为当局提供支持和援助，目前尚未接到菲当局要求美军撤离的正式通知。声明称，美军一直在与菲律宾新政府商讨如何帮助菲方打击恐怖主义，将来还会继续跟菲方官员进行密切磋商，按菲方要求提供适当的援助。声明还提到，美菲关系涵盖的范围广泛，两国同盟关系是美国在亚太地区最持久、最重要的关系之一，也是过去 70 年来地区安全与稳定的一个基石。

据报道，菲总统办公室和外交部 13 日试图平息杜特尔特最新言论引发的争议称，马尼拉当局并未改变有关美国驻军的政策，且会继续履行两国此前签署的《增强防务合作协议》。

## 美刊分析奥巴马打造中东政治遗产的可能性

美国《外交政策》网站近日刊文称，美国总统奥巴马在 2009 年上任之初将限制核武及巴勒斯坦建国作为两项最重要的外交目标。奥巴马今夏打算在最后时刻巩固有关核武的政治遗产，人们不禁要问，奥巴马是否会在最后时刻打出中东牌？

2014 年，美国国务卿约翰·克里促成巴以和谈的幻想宣告破灭，此后，美国白宫内外开始讨论重打中东牌的可能性。奥巴马可能会在本届大选结束后采取行动，以免给希拉里·克林顿制造不必要的麻烦。这样的先例不胜枚举，罗纳德·里根、比尔·克林顿和乔治·沃克·布什都在任期的最后几个月开始寻求在中东打造政治遗产。一位前美国政府官员表示，不论是以讲话还是联

联合国决议的形式，奥巴马的计划“都会在内塔尼亚胡统治的国家引发恐慌”。奥巴马与内塔尼亚胡的“决战”将影响美国的中东策略。

据以色列和美国方面的消息称，两国通过谈判达成了一项为期 10 年的双边防务协定，美军对以色列的年度军援费用将从 30 亿美元提高到 40 亿美元。以色列将获得更多资金用于导弹防御，并同意将目前流向国内承包商的 25% 的援助金重新转给美国企业。虽然奥巴马会在西岸定居点和伊朗核协议上抨击内塔尼亚胡，但该协定表明奥巴马并不是一位反以色列的总统，内塔尼亚胡也将美国的慷慨援助视为推动民主发展的方法。

内塔尼亚胡与奥巴马较量了 8 年，现在看来他似乎获得了胜利。他坚决反对奥巴马就巴勒斯坦建国提出的条件，并成功顶住了对方的压力。他无视美国国务院和白宫的强烈谴责，继续在以色列修建定居点。尽管如此，奥巴马仍握有一张王牌，那就是有关巴勒斯坦建国的计划。他可能会在卸任之际就定居点的问题公开条件。此外，如果奥巴马寻求联合国安理会的批准，那么就有望巩固自己在这方面的外交遗产，并成功管控这场长达半个世纪的冲突。

巴勒斯坦建国是基于以色列 1967 年划定的边界，并根据土地交换协议将大片西岸土地划给以色列，而耶路撒冷将作为两国的首都。只有达成双边协议，巴勒斯坦难民才能返回以色列，而以色列将被公认为犹太人的家园。这套方案很快就会遭到双方的否决，阿拉伯国家甚至有可能在俄罗斯或法国的帮助下阻止安理会通过相关决议。但奥巴马相信，通过加快推进抵制、撤资和制裁等措施，可以迫使以色列接受这个方案。中东外交人士指出，从短期来看，奥巴马的这项计划弊大于利，此举不利于下任总统扭转美国在中东的颓势。

## 美国政治/其他

### 美 FBI 公布希拉里“邮件门”部分调查报告

据美国之音网站报道，美国联邦调查局（FBI）于当地时间 9 月 2 日公布了前国务卿希拉里·克林顿“邮件门”事件的部分调查报告，以回应美国大量民间组织和团体根据《信息自由法》向 FBI 提起的诉讼。报告显示，希拉里未就如何处理机密信息接受国务院的系统培训，也未就“私人公用”寻求国务院的许可，但并未发现希拉里有任何犯罪行为。

希拉里竞选团队发言人法伦当天表示，很高兴 FBI 能公布这份调查报告，“希拉里使用私人邮件处理公务显然是个错误，她为此承担责任”，同时这些材料也清楚地表明为何 FBI 建议不起诉希拉里。不过，共和党总统候选人特朗普的竞选团队表示，FBI 文件再次暴露了希拉里多次通过私人邮箱处理敏感信息的事实，她这么做是“为了掩盖国务院长期存在的利益冲突问题，向克林顿基金会捐款的金主们可以获得接触希拉里的机会并得到优待”。

### 美刊分析美海军当前面临的五大威胁

美国《国家利益》网站 9 月 3 日刊文称，美国的利益和盟友遍及全球，这也意味着美国海军需要在全全球范围内开展行动，美国海军面临着五大威胁：

一、水雷。过去 30 年里好几艘美国舰船遭到水雷袭击，且美国的潜在敌人拥有大量的水雷储备。二、反舰弹道导弹。中国利用大量的火箭军人才研发出了专攻战舰，尤其是针对航母的中

程弹道导弹。弹道导弹如果增加了反舰功能，就会构成前所未有的威胁。三、潜艇。“9·11”事件发生后，美国更加重视地面行动，从而进一步削弱了海军的反潜能力，潜艇的威胁越来越紧迫。中俄政府都在大力发展自己的潜艇舰队。朝鲜似乎决意要把装载潜射弹道导弹的潜艇投入实战。四、超音速反舰导弹。水面舰艇对战再次成为焦点。反舰导弹在全球范围内扩散，其飞行速度和致命性都远胜以往，这迫使美国海军扩大其监视范围。五、定向能武器。激光武器将开启一个新的时代。激光武器具有静音、发射成本低和难以躲避的优点，且基本不易被察觉。美国的敌人若能将定向能武器投入实战，则会对美国构成致命的威胁。

### 美芝加哥遭遇血腥劳动节

据美国《芝加哥论坛报》9月8日报道，2016年1月至8月，芝加哥市已有超过500人被杀，其中大多数人死于枪杀，这也超过了2015年全年被杀人数481人。包括周末在内的劳动节3天假期里，芝加哥共有65人遭枪击，近半数案件都发生在假期最后一天。报道称，8月1日以来，共发生了546起枪击事件，平均每天有15人开枪。夏季往往是芝加哥最危险的季节，但今年夏天是近二十年来最糟糕的一次。

芝加哥市警察局长埃迪·约翰逊认为，许多枪支暴力事件都可以归因于伊利诺伊州松散的枪支管理，譬如，因枪支犯罪入狱的罪犯很快就能获释。他说，与纽约和洛杉矶相比，芝加哥8月的暴力犯罪案件明显更多，这与纽约和洛杉矶执行更为严格的枪支管控有关，“如果我们像他们那样有枪支管控法律，暴力犯罪事件就能减少一半”。

报道还称，帮派处于暴力事件的中心。毒品交易、派系斗争、

社交媒体上的相互辱骂或者一双鞋都能引起帮派打手们持枪相向。枪击又引来了报复性枪击，从而陷入恶性循环。非法枪支很容易就能获得，袭击目标也很容易被锁定。此外，警察丑闻也使情况进一步恶化。

## 美多地举行“9·11”事件十五周年纪念活动

据美国《纽约时报》报道，9月11日美国多地举行“9·11”事件十五周年纪念活动，美国总统奥巴马出席了五角大楼的纪念活动。活动中，奥巴马为遇难者默哀，敬献花环，并发表讲话。奥巴马表示，在经历袭击之后，美国不仅要保卫国土，还要保护“我们的观念”。他说，“基地”组织和“伊斯兰国”等恐怖组织明白无法击败美国，所以它们试图制造恐慌以导致美国人民之间针锋相对，这也是为何重申“合众为一”理念如此重要的原因。奥巴马说：“我们的多样性仍然是且永远是我们最强大的力量之一。”美国国土安全部部长杰·约翰逊说：“在保卫美国不再遭受另一场‘9·11’式的、受海外指挥的恐怖袭击方面，我们更加安全了。但是，我们现在处于一个新环境中，必须做好准备，并竭力防止出现‘独狼式’袭击。”

此外，两党总统候选人唐纳德·特朗普和希拉里·克林顿均出席了在曼哈顿下城区的纪念活动。不过，由于身体原因，希拉里提前离场。

## 美媒：美劳动力紧缺的新时代是否已来临

美国《华盛顿邮报》网站近日刊文称，美国就业市场正处于历史性转型期。自由市场的支持者认为目前正处于最佳时期，而

批评者则认为自由市场引发了严重的收入不均和就业安全问题。

哈佛大学经济学家劳伦斯·卡兹 (Lawrence Katz) 和普林斯顿大学教授阿兰·克鲁格 (Alan Krueger) 在最新的研究中指出, 零工经济只占美国就业市场的 0.5% (即岗位总数的 0.5%), 所以无法成为推动转型的主引擎。研究发现, 更大的转变来自于传统薪资工作的“替代品”, 即卡兹和克鲁格提出的“替代性工作安排”。

这些发展迅猛的替代性工作安排主要分为以下四类: 独立承包商和自由职业者, 比如作家和软件工程师; 快餐业常见的随传工, 他们拥有指定的上岗或休息时间; 临时机构的工作人员; 总公司派遣的合同工, 比如咖啡店员工和安保人员。这些工作体现了美国引以为傲的就业灵活性。但若控制不当或界定不明, 替代性工作安排的扩散将使劳动力市场出现分化, 内外部员工的待遇将出现明显差异。

零工经济被炒作得很厉害, 但这并非劳动力市场的新常态。有一种解释是, 替代性工作安排的扩散是美国“大萧条”的产物, 当时美国出现了大量失业, 而谈判权却掌握在企业手里。我们现在要做的是限制雇主滥发工资。一个好消息是, 劳动力市场的供求情况比预想得要好, 随着美国经济逐步复苏, 失业人数正呈下降趋势。其他因素也起到了推动作用, 比如移民潮正在退去, 女性就业人数达到了高点。这些变化让谈判权重回工人手中。

我们仿佛看到了一个更加平衡的劳动力市场。亚特兰大联邦储备银行的报告指出, 美国的薪资年增长率从 2013 年末的 2% 提高到现在的 3.5%。目前美国人最渴望的是, 劳动力紧缺的时代能够悄悄来临。

## 美媒称内部管理是美下任总统面临的潜在挑战

美国国内目前弥漫着浓烈的政治气息，无论谁将当选下任美国总统，其成功都离不开外交、经济及道德等因素，但各界却忽视了内部管理这一重要因素。

美国《外交政策》网站近日刊文称，无论谁出任下届美国总统，管理将是其面临的潜在挑战。文章摘要如下：

外交政策固然重要，但只有塑造清晰的战略愿景，在维护共同利益的基础上，高举原则和规范的旗帜，外交政策才能影响其他国家。经济政策的涉及面虽广，但更重要的是美国的净收支和增长情况对其未来偿付能力的影响。道德规范是良性治理的第三根支柱，公共事业领域中的任何假公济私都是对其合法性的侵蚀。但与战略、经济或道德规范相比，媒体记者和评论员对第四个因素的关注度还远远不够，那就是管理。

美国《联邦公报》显示，总统负责管理 440 个联邦部门、机构及其分支。联邦政府雇用了超过 280 万文职人员和 200 多万现役和预备役武装人员。美国选民看重的是总统组建有才干的领导团队，以及对政府机构进行精细化管理的能力。

近年来，联邦政府和机构对管理的担忧与日俱增，这是不争的事实。美国退伍军人事务部医疗机构前大排长龙的场景、美国人事管理局遭受的网络袭击、医疗诈骗、美国特工处的困扰、美国国税局的政治偏见以及奥巴马医改网站上线后的尴尬都是明显的例子。

美国一如既往地宣布自己主张的政策、与他国政府进行磋商并投入援助资源，但这些措施对美国信誉和影响力的提升作用却越来越小。制定新政策或加大资源投入并非解决之道。如今的华盛顿已淹没在政策的海洋里，政策办公室、官员的设置以及办事



流程过于繁杂。近年来，美国国务院、国防部长办公室、国家安全委员会办公厅、美军参谋长联席会议办公室和情报联盟等关键国家安全机构的组织架构在不断膨胀。为应对不断出现的问题，美国选择增加相应的机构，比如增设专项问题办公室、特别协调员和经参议院确认的岗位。每增加一个办公室或官员就会削弱其他办公室的影响力。如今在美国国务院，国务卿约翰·克里手下有 2 名副国务卿、6 名副部长、18 名特使、18 名代表、6 名无任所大使、14 名专项问题协调员和 7 名特别顾问，他还要管理下面 60 多个局和办公室，而这还不包括美国的驻外大使。

国务院提出的创新方案很难达成广泛共识并提交给国务卿，要想提交给总统就更难了，与科林·鲍威尔担任里根政府国务卿时相比，目前国家安全委员会办公厅的规模扩大了 5 倍多。鉴于上千人都在争夺资源、权力和制定政策的机会，奥巴马总统只能依赖少数几个值得信任的白宫副手，就全球性事件制定有效的应对政策，而不是寄希望于跨机构合作。

对国会和行政部门而言，这是个大难题。单一职能办公室若要承担所有的职责，参众两院就要设置更多的下属委员会来对其进行监督。若想让两大部门放弃头衔之争、精简办公室和决策流程并形成合力，从而维护美国人的利益，最高管理者就要致力于解决管理上的难题。合理的战略、规范的预算和毫不妥协的道德标准固然重要，但“船长”若能有效掌控国家这艘航船的方向，美国的前景将会更加光明。

**本刊所载文章的观点不代表本刊编辑部观点，仅供读者参考。**

编辑部：上海市美国问题研究所

地址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

邮编：200020

电话：021-33665148

工作邮箱：[bianjibu@sias.org.cn](mailto:bianjibu@sias.org.cn)