

美国研究

标题:

作者:

关键词:

搜索

美国2008年大选与奥巴马政府的政策趋向

作者:	张业亮	封面:	
关键字:	美国政治 2008年大选 奥巴马政府 气候变化		
年号:	2009		
期号:	第1期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	The 2008 Election in the US and the Policy Orientation of the Obama Administration		
中文标题:	美国2008年大选与奥巴马政府的政策趋向		

《美国研究》2009年第1期

美国2008年大选与奥巴马政府的政策趋向

张业亮

（内容提要）本文在对美国2008年大选奥巴马和民主党获胜的原因进行分析的基础上，探讨了大选结果对美国政治和社会的影响，以及奥巴马政府内外政策的趋向。文章认为，2008年大选是美国选举政治史上最引人瞩目的一次历史性的选举。奥巴马获胜的主要原因是美国金融危机引发的经济严重衰退，选民对布什处理伊拉克、阿富汗战争的不满，以及奥巴马作为美国有史以来第一位非洲裔总统竞选人所激起的黑人、拉美裔和年轻选民的投票热情。大选的结果将对美国政治走向和美国社会的种族关系产生重要和深远的影响。中左将是今后四年美国政治的基本走向。民主党16年来第一次同时控制白宫和国会、公众的期望和支持率高，这些为奥巴马政府实施其内外政策主张提供了有利的条件，但它仍然面临诸多严峻的挑战。

关键词：美国政治 2008年大选 奥巴马政府 气候变化

自2007年1月启动，历时两年的美国2008年大选终于落下帷幕。在总统选举中，高举“变革”大旗的民主党总统候选人、来自伊利诺伊州年仅47岁的第一任期参议员贝拉克·侯赛因·奥巴马以365对173张选举人票和53%的绝对多数选民票，战胜了共和党总统候选人、第二次参加总统选举、现年72岁的亚利桑那州联邦参议院约翰·麦凯恩，当选为美国第44任总统。在国会选举中，民主党巩固并进一步扩大了在参、众两院的多数地位。在众议院改选的全部435个议席中，民主党净增24个议席，与共和党的席位之差由选举前的233比202上升为257比178。除扩大了在众议院的多数外，民主党还赢得了佛罗里达、康涅狄格、伊利诺伊、北卡罗来纳、俄亥俄等原先倾向于共和党的州的联邦众议员选举的胜利。这是民主党近75年（1932年）来第一次在众议院占据这么多的席位。在参议院选举中，民主党在改选的35个议席中至少新增6席，与共和党的席位之差由选举前的49比49变为58比41，【注释】包括两名独立派，但参加民主党党团会议的参议员。【注尾】虽然没有达到阻止“冗长发言”（filibuster）所需的60席多数，但是民主党已经变微弱优势为稳固优势。【注释】到本文完稿止，明尼苏达州联邦参议员选举的重新计票还没有结束。这场选举在在任共和党参议员诺姆·科尔曼（Norm Coleman）和民主党挑战者阿尔·弗兰肯（Al Franken）之间进行，初步统计结果，阿尔·弗兰肯微弱领先。【注尾】在州长和州议会选举中，民主党也取得了胜利。2008年大选共改选11名州长，以及44个州共5824个议席。【注释】印第安纳、蒙大拿、新罕布什尔、北达科他、犹他、佛蒙特、西弗吉尼亚、华盛顿、北卡罗来纳、路易斯安那州。改选的议席占州议会全部议席的79%。【注尾】选举前，民主党占据28个州长职位，共和党为22个；选举后，民主党掌握29个州的州长职位，比选举前多一席；共和党则比选举前的22个少了一个。【注释】密苏里州的州长一职由共和党转为民主党。【注尾】州议会选举前，民主党在全国49个州议会的98个参、众两院中控制57个，内布拉

斯加州议会为无党派的一院制；选举后，民主党在全国99个州立法机构中占据优势。在州参议院中，民主党控制27个，共和党控制20个，还有两个州的参议院两党席位相当；在州众议院中，民主党控制30个，共和党控制19个。

这是民主党获得全面胜利的一次选举，更是一次历史性的选举。奥巴马的当选，是美国232年历史上第一次出现非洲裔总统，这注定将对美国政治、社会乃至人们的心理产生巨大而深远的影响。奥巴马还是自1964年后民主党总统候选人中第一个以超过半数选民票当选的总统，也是美国历史上第五个当选时最年轻的总统，第16位参议员出身的总统及肯尼迪之后第一位参议员出身的总统。【注释】当选时比奥巴马年轻的总统有尤利西斯·格兰特（Ullyses S. Grant）、西奥多·罗斯福（Theodore Roosevelt）、约翰·肯尼迪和比尔·克林顿。【注尾】

从选举政治的角度看，2008年大选也是美国选举政治史上最引人瞩目和最重要的选举之一。奥巴马竞选获胜，加上民主党在国会选举中扩大了在参、众两院的多数地位，使民主党自1995年以来第一次同时掌握白宫和国会两院的控制权，这将对美国今后四年的政局和政治走向产生深刻的影响。本文拟在对奥巴马和民主党获胜的原因进行分析的基础上，进一步探讨选举结果对美国政治和社会的影响，以及奥巴马政府内外政策的趋向。

## 一、奥巴马和民主党获胜的原因

奥巴马和民主党赢得选举的胜利主要有以下原因：

### （一）选举的政治环境有利于民主党及其候选人

2008年大选是在布什的声望和公众支持率下降到任期以来的最低点，美国遭受自大萧条以来最严重的金融危机和经济衰退，对外深陷伊拉克和阿富汗两场战争的泥潭，全球领导地位下降和国际形象严重受损的内外形势下举行的，这使民主党面临十分有利的选举环境。早在本次选举开始的2007年，美国美利坚大学历史学教授埃伦·里奇曼（Allan Lichtman）在分析选举前的各种因素后就认为，自1984年里根胜选蒙代尔以来，在总统选举的前一年，政治图景如此有利于一党是没有过的。【注释】Susan Page, " Five Reasons the GOP Faces an Uphill Climb in '08," USA Today, May 27, 2007. 【注尾】这一点具体表现在以下几个方面：

#### 1. 布什的公众支持率持续走低

2008年大选是对布什执政8年的一次全民公决式的“回溯性选举”（retrospective election）【注释】回溯性选举是选民最基本的投票行为之一，指选民根据两党和总统在任期内的表现来投票。参见，Morris Fiorina, *Retrospective Voting in American Elections* (New Haven: Yale University, 1981). 【注尾】。布什第一任期的公众支持率在50%上下波动，不过，在美国遭受九一一恐怖袭击后，布什的公众支持率曾一度高达90%。布什连任后，由于伊拉克局势的持续恶化，驻伊美军伤亡人数不断上升，对“卡特里娜飓风”（Hurricane Katrina）所造成的破坏救援不力，以及相继发生的阿布格莱布监狱（Abu Ghraib）虐囚丑闻和“特工门”事件等，导致布什声望大跌，公众支持率不断下降。根据2005年11月美国哥伦比亚广播公司的民意调查，布什的公众支持率只有35%，下降到他就任总统以来的最低点。2006年5月，美国14家主要民调机构举办的民调显示，布什的平均支持率只有34%，到2006年底更进一步下降到28%。2007年7月，由《华盛顿邮报》和美国广播公司举办的民调显示，65%的美国人不同意布什的工作表现，这一数字一直持续到布什任期结束。在《华盛顿邮报》和盖洛普自1938年举办民调以来，只有杜鲁门总统和尼克松总统曾高于这一不支持率。【注释】杜鲁门总统在朝鲜战争中的不支持率高达67%，尼克松在辞职前的公众不支持率为66%。民调数据参见，*International Herald Tribune*, Saturday/Sunday, November 5/6, 2005; Dan Eggen, " Bush's Post Presidency to Include More Than a Library," *The Washington Post*, January 19, 2009. 但对布什的支持率是严格依党派划线的：共和党的大部分人支持布什，民主党的绝大部分人反对布什。【注尾】

公众对布什支持率的持续走低，削弱了布什及共和党标签的政治影响力，对共和党竞选人产生了不利的影响。由于对布什的支持率下降，支持共和党的人数由2001年的52%下滑到2007年的41%；相反，支持民主党的人数则由48%上升到54%。【注释】The Pew Research Center for the People and the Press, " Trends in Political Values and Core Attitudes: 1987~2007," March 22, 2007. 【注尾】如何看待布什，成为共和党总统竞选人的一个难题，他们在不同程度上都与布什拉开距离；而民主党候选人则把批评布什政策、改变美国前进的方向作为动员选民的一个重要口号。“对布什任期的表现和美国前进方向的不满，成为2008年大选的一个中心动力，”【注释】Susan Page, " Five Reasons for GOP Faces an Uphill Climb in '08," USA Today, March 27, 2007. 【注尾】加之2008年总统选举是美国近56年

来第一次没有在任总统和副总统竞选连任的开放选举，这给奥巴马和民主党赢得大选提供了机会。在大选开始仅数月之内，《今日美国报》所做的一次民调就显示，在已登记的选民中，51%的选民认为民主党将在本次大选中获胜，只有38%的选民预测共和党将获胜。【注释】Susan Page, "Five Reasons for GOP Faces an Uphill Climb in '08," USA Today, March 27, 2007. 【注尾】

## 2. 选民的政党认同发生变化

从选民的角度来看，奥巴马赢得总统选举得益于两党认同者人数发生了有利于民主党的转移，认同民主党的人数在增多，认同共和党的人数在减少。政治图景的这一变化是奥巴马获胜的主要原因。

所谓政党认同，指的是选民加入某一政党或对某一政党忠诚的程度。【注释】Bruce Miroff, Raymond Sidelman, and Todd Wanstrom, *The Democratic Debate* (Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2002), p. 192. 【注尾】政党认同是决定选民投票行为的关键因素之一。与根据候选人政策主张和执政表现的议题投票的模式不同，政党认同的投票模式具有稳定性。美国全国选举研究（ANES）从1952年开始对选民的政党认同进行跟踪调查。根据它的统计，自1952年到1960年代中期，认同民主党的选民比认同共和党的选民多20%。进入1970年代，特别是1980年代里根当选总统后，共和党缩小了与民主党在选民政党认同方面的差距，继而在2000年大选中与民主党的选民力量不相上下。【注释】David Brady, Douglas Rivers and Laurel Harbridge, "The 2008 Democratic Shift," *The Policy Review*, December 2008/January 2009. 【注尾】到2004年，认同共和党的人数上升了2个百分点，而认同民主党的人数则下降了2个百分点，两党的认同人数均为37%。【注释】The Pew Research Center for People and the Press, "For Obama, No Day to Bask as He Starts to Build His Team for Transition: Inside of Obama's Sweeping Victory," Nov. 5, 2008. 【注尾】2004年之后，主要是由于对布什政府处理经济和伊拉克战争的不满，选民对两党的政党认同发生了有利于民主党的变化。根据皮尤研究中心的出口民调（exit poll），认同民主党的人数由2004年的37%增加到2008年的39%，而认同共和党的人数由2004年的37%下降到2008年的32%。【注释】The Pew Research Center for People and the Press, "For Obama, No Day to Bask as He Starts to Build His Team for Transition: Inside of Obama's Sweeping Victory," Nov. 5, 2008. 【注尾】美国其他民调机构和主流媒体的民调也显示，民主党在选民的政党认同方面比共和党高出5到10个百分点。【注释】David Brady, Douglas Rivers and Laurel Harbridge, "The 2008 Democratic Shift," *The Policy Review*, December 2008/January 2009. 【注尾】

## 3. 大选年不断恶化的金融和经济形势

自1930年代大萧条以来，经济议题多次在美国大选中成为总统候选人和选民关注的主导性议题，往往成为影响选举结果的最重要的因素：大选年的经济形势好，有利于在任总统所在党派的候选人在竞选中获胜。

2008年大选是在美国经济遭遇自大萧条以来最严重的金融危机和经济衰退的背景下举行的。自2007年12月起，美国经济就已经陷入衰退。由次贷危机引发的金融危机进一步加深了经济衰退，导致失业率一路攀升。大量失业导致领取失业救济金和丧失医疗保险的人数激增，数以万计的家庭面临失去住房。金融和经济危机及美国联邦政府的救援措施，加剧了联邦政府的财政赤字和内外债务，凸显了美国长期存在的经济和社会问题。这些都导致了选民对布什政府和执政的共和党处理经济的强烈不满和求变心理。【注释】皮尤民调显示，公众的满意度在布什任期内下降了25个百分点，中产阶级对个人收入下降尤其不满。【注尾】尤其是以美国著名投资银行相继倒闭为标志的金融海啸集中爆发在总统选举的冲刺阶段，这对共和党候选人极为不利。民调显示，在共和党全国代表大会之后，麦凯恩逐步拉近了与奥巴马的差距，但在华尔街金融风暴发生后，奥巴马的支持率大幅领先麦凯恩直至投票日。

经济形势的恶化，还使经济议题自九一一以来首次在美国全国性选举中取代伊拉克战争和国家安全，成为选民最为关注的议题和决定选举胜负的最关键因素。根据皮尤研究中心在选民投票后进行的民调显示，只有10%的选民把伊拉克作为影响他们投票的最重要的议题，而认为经济是最重要的议题的选民则高达63%。【注释】Andrew Kohut, "Post Election Perspective," *The Pew Research Center for the People and the Press*, Nov. 13, 2008. 【注尾】在2004年大选中起关键作用的道德价值观问题，在本次大选中基本没有受到选民的关注。

## 4. 战后美国选举政治史的“规律”

从战后美国选举政治史上来看，民主、共和两大党中很少有一党能够连续控制白宫超过两届，唯一的例外是老布什借助里根总统的巨大声望赢得1988年大选，使共和党连续掌控白宫12

年。这是因为两党中无论哪一党连续执政8年，都会面对选民求变的局面。选民求变的原因要么是该党执政观念陈旧，要么是执政团队被丑闻包围，要么是执政团队被其以前的不当决策所造成的出乎预料的后果所困扰。在这次大选中，求新求变的潮流也是对已经执政8年的共和党极为不利的选举因素。【注释】关于此论点可参见Charles E. Cook, Jr., "Are American Just Fed Up with Both Parties," *The Washington Quarterly*, Autumn 2007. 【注尾】

### （二）“奥巴马效应”：激起黑人和年轻人的投票热情

奥巴马赢得总统选举还得益于本次大选的高投票率，特别是30岁以下的年轻人及多数黑人和拉美裔选民的踊跃投票。据统计，2008年总统选举，约有1.33亿选民参加投票，选民投票率高达62.8%，高于2004年的1.22亿选民和60.1%的投票率，是1964年以来投票率最高的一次大选，也是第三次投票率连续上升的大选。【注释】Peter Baker and Jeff Zeleny, "For Obama, No Day to Bask as He Starts to Build His Team for Transition," *The New York Times*, Nov. 5, 2008. 【注尾】其中，黑人和年轻人的踊跃投票是本次大选投票率高于往届的重要原因。

传统上，黑人的投票率较低。奥巴马作为美国有史以来第一位非洲裔总统竞选人，激起了黑人选民极大的投票热情和政治期望。根据选后民调，黑人选民占2008年选民总数的13%，高于2004年的11%，增幅中多数是第一次参加投票的黑人选民。据统计，本次大选第一次参加投票的黑人选民占总数的19%，相比之下，第一次参加投票的白人选民只有8%。【注释】Andrew Kohut, "Post Election Perspective," *The Pew Research Center for the People and the Press*, Nov. 13, 2008. 【注尾】黑人投票率的上升加上黑人选民对奥巴马的一致支持，是奥巴马选民票大幅上升的主要原因。同样地，在国会选举中，黑人选民的高投票率对民主党竞选人有利。如，在北卡罗来纳州联邦参议员选举中，黑人选民的高投票率是在任共和党参议员多尔竞选连任失败的因素之一。

作为美国政坛一颗耀眼的新星，奥巴马的多元文化背景、超凡的魅力、近乎传奇的经历、出众的口才和充满激情的演说，加上美国主流媒体无处不在的渲染，使他受到美国年轻人偶像般的崇拜，被视为“接触多种文化并能驾驭网络的年轻一代的代表”，激起了年轻人极大的投票热情。在2008年大选中，年轻人选票占选民总数的18%。根据皮尤出口民调，在战场州，28%的年轻选民参加了一次竞选活动，比率远远超过其他年龄段的选民团体，约1/10（9%）的年轻选民为竞选捐款。年轻选民对奥巴马的压倒性支持是他获胜的关键之一。根据全国选举民调（the National Election Poll）的选后调查，在本次大选中，奥巴马获得2/3（66%）的30岁以下的年轻人的支持，远高于2000年戈尔的48%和2004年克里的54%。相反，麦凯恩只赢得31%的年轻人选票。【注释】The Pew Research Center for People and the Press, "For Obama, No Day to Bask as He Starts to Build His Team for Transition: Inside of Obama's Sweeping Victory," Nov. 5, 2008. 【注尾】

除黑人和年轻选民之外，奥巴马获胜还得益于拉美裔的选票支持。拉美裔美国人高达3000多万，是美国人数最多的少数民族之一，也是人口增长最快的少数民族。同时，由于拉美裔主要聚居在一些选举政治上重要的州，他们在美国政治中的作用越来越大。传统上，拉美裔是民主党选民联盟的可靠力量，高达44%的拉美裔投民主党的票，而认同共和党的只有16%，其他为独立选民。在2000年和2004年两次总统选举中，拉美裔投给共和党候选人的票数略有上升。但在2008年大选中，主要是由于对布什和共和党的移民政策不满，拉美裔选民投奥巴马票的人数增多。根据皮尤拉美中心在投票日进行的民调，在此次总统选举中，拉美裔选民中有66%支持奥巴马，只有32%支持麦凯恩。【注释】Mark Hugo Lopez, "How Hispanic Voted in 2008 Election," *The Pew Research Center for People and the Press*, Nov. 5, 2008. 【注尾】从各州拉美裔选民的投票情况来看，奥巴马在所有拉美裔人口大量居住的州都赢得了多数支持。

### （三）奥巴马的选举策略得当

在现代美国竞选中，制定竞选策略（campaign strategy）是竞选的必要步骤，正确的竞选策略是争取选民支持的关键一环。奥巴马能够取得总统选举的胜利，除了有利的政治环境之外，他的竞选策略得当也是一个重要的原因。

首先，奥巴马利用多数选民对伊拉克战争、经济和布什政府引导国家的方向的不满和求变心理，提出“变革”的口号，并不断根据选举形势的变化及时调整这一口号的形式和内涵。在与希拉里争夺民主党总统候选人提名的党内预选阶段，针对希拉里大打“经验”牌，奥巴马提出了“变革”的竞选口号。在希拉里也打出变革的旗号之后，奥巴马及时把“变革”这一口号调整为“我们可以相信的变革”（“Change We Can Believe In”），以显示希拉里所谓的变革不真诚，从而战胜希拉里，获得民主党总统候选人提名。在进入两党总统候选人竞选的阶段之后，针对麦凯恩，奥巴马又专门把“变革”这一口号进一步调整为“我们需要的变革”（“The Change We Need”）。

其次，奥巴马及其竞选班子有出色的组织、动员选民的能力。与历史上和本次大选的其他总统候选人不同，奥巴马除了运用电视、电话、广播、报纸、集会等传统方法拉选票外，还建立竞选网站，充分利用互联网和手机短信等方式筹措资金，动员选民。他还坚持“50个州”的竞选方针，广泛建立基层组织，依靠社区志愿者，挨家挨户争取选民，激发他们的参政热情，特别是主动接触年轻选民和少数族裔，并吸收了更多的独立派选民的支持。

再次，针对麦凯恩和共和党在国家安全问题上的传统竞选优势，奥巴马及其竞选班子把经济和医疗保健作为竞选的关键议题。早在2008年6月，奥巴马的竞选顾问就从次贷危机导致的经济不稳定中看出，经济议题有可能主导2008年总统大选。在三次总统候选人辩论中，奥巴马都强调美国走在错误的道路上，亟需变革，并把经济问题作为支持他的这一论点的主要依据。根据民调显示的18个战场州中67%的选民把经济作为头等重要的议题的情况，奥巴马把对选民的争取重点放在赢得那些对于选举哪位候选人犹豫不决但担忧经济问题的选民身上。【注释】Anne E. Kornblut, "Measured Response to the Financial Crisis Sealed the Election," The Washington Post, Nov. 5, 2008. 【注尾】

最后，奥巴马争取到郊区选民的支持，从而赢得了关键战场州的竞选。奥巴马在全国18个竞选的战场州都设立了竞选办公室，不局限于民主党传统的选举基地，而是在弗吉尼亚和科罗拉多等倾向于共和党的州与麦凯恩一争高低，尤其是把重点放在争取关键州的郊区选民的选票上。调查显示，在2008年总统选举中，奥巴马赢得了50%以上的郊区选民的选票，超过克里在2004年大选中的选票数，是自1972年以来民主党在郊区最多的选票数，从而扩大了他在一些战场州的多数。【注释】Anne E. Kornblut, "Measured Response to the Financial Crisis Sealed the Election," The Washington Post, Nov. 5, 2008. 【注尾】

#### （四）民主党在竞选经费上的优势

在美国全国性选举中，竞选人竞选资金的多少对其能否胜选有直接的影响。传统上，共和党由于得到大企业的支持，在竞选经费上占据优势。就总统选举而言，唯一的例外是在1964年大选中，民主党总统候选人林登·约翰逊由于在民调中领先，募集的竞选费用超过共和党总统候选人戈德华特。在2006年中期选举中，对共和党不利的选举政治环境及民主党有可能重新夺回国会控制权的前景，使得不少大公司增加了对民主党的政治捐款，加上民主党加大筹款的力度，从而历史性地缩小了与共和党在筹集经费上的差距。

在2008年总统选举中，奥巴马在大选阶段放弃联邦公共竞选资金，利用互联网等现代媒介募集竞选费用。到竞选前的一个月，奥巴马共筹集了7.5亿美元竞选费用，其中大部分是小额捐赠，【注释】Kathy Kiely, "Obama Takes Recent US Crisis in Stride," USA Today, Nov. 5, 2008. 【注尾】这大大超过了共和党总统候选人麦凯恩的8410万美元的联邦公共竞选资金和共和党募集的2.4亿美元。【注释】Anne E. Kornblut, "Measured Response to the Financial Crisis Sealed the Election," The Washington Post, Nov. 5, 2008. 【注尾】充裕的竞选经费使他可以在蒙大拿和印第安纳等红色州发动有效的竞选攻势，向这些州的选民强力宣传其竞选主张。相比之下，麦凯恩主要依靠企业界筹款后劲不足，严重限制了其宣传竞选主张的能力，难以抵御奥巴马的舆论攻势，甚至不得不放弃在密歇根州的竞选。

#### （五）中间选民对奥巴马的支持

所谓中间派指的是在政党意识形态上持中间立场的人。近十多年来，美国选举政治变化的一个重要方面是，越来越多的选民认为自己是中间派。以前，中间派在政党意识形态上是社会问题上的自由派和财政问题上的保守派。近年来，许多中间派在政府对穷人和中产阶级的开支、提高最低工资和政府对环境治理规则的制定等问题上持自由派的观点，但在死刑、堕胎等问题上则持保守派的立场。尽管在过去的五次总统选举中，中间派都支持民主党，但奥巴马比克里和戈尔获得了更多的中间派选民的支持。在本次选举中，奥巴马赢得了60%的中间派选票，而麦凯恩只获得44%。相比之下，2004年大选，克里只赢得54%的中间派选民的支持。【注释】Andrew Kohut, "Post Election Perspective," The Pew Research Center for the People and the Press, Nov. 13, 2008. 【注尾】此外，奥巴马还赢得郊区选民50%的选票，天主教徒54%的选票和其他关键的摇摆选民团体的选票。【注释】The Pew Research Center for People and the Press, "For Obama, No Day to Bask as He Starts to Build His Team for Transition: Inside of Obama's Sweeping Victory," Nov. 5, 2008. 【注尾】多数中间选民倒向民主党是奥巴马赢得选举的一个因素。

#### （六）国会选举形势对民主党有利

在国会选举中，除了经济下滑和布什支持率下降这样的政治环境有利于民主党候选人之外，民主党的开放席位少于共和党，也使民主党占有优势。

除了政治环境因素之外，影响国会选举的因素还有制度和个人因素，主要表现为由于议员退休而产生的开放议席、各州历史上的投票模式等。其中，抓住开放议席已被证明是过去国会选举重组的关键因素。1994年中期选举，在国会中，共和党夺取了22个民主党的开放席位，从而赢得了对众议院的控制权。1974年水门事件后的国会选举，民主党赢得13个共和党的开放议席。

在2008年国会选举中，参、众两院在选举前的形势都对共和党不利。首先，共和党由于议员退休而造成的开放席位多于民主党。在参议院改选的35名参议员中，民主党只有12席，共和党则高达23席，民主党需要保住的议席少于共和党。而且，其中5个共和党参议员由于退休而造成开放席位，民主党参议员则都竞选连任。在众议院选举中，在民主党具有竞争力的一些州，如伊利诺伊州、纽约州、明尼苏达州和俄亥俄州，有20多个共和党众议员宣布退休，而且在东北部地区的11个竞争最为激烈的竞选中，民主党只有两名在任议员竞选连任，其余9名不是共和党竞选连任就是目前空缺的共和党席位。其次，一些在2006年新当选的原席位岌岌可危的第一任期民主党众议员，由于共和党在大选年仍被同党众议员不断陷入腐败丑闻所困扰，地位反而得以巩固。【注释】Carl Hulse, " Democrats Increase Their Strength in the House, But Lose Some Races," The New York Times, Nov. 5, 2008. 【注尾】不利的选举形势，加上总体上不利的政治环境，使共和党在这次国会选举中，共丢失6个参议员席位、21个众议院席位，这是自1932年以来共和党首次在连续两次选举中丧失这么多的议席。

### （七）麦凯恩竞选策略的失误

除了总体政治环境对麦凯恩和共和党不利外，竞选策略不当也是共和党失利的一个原因。首先，为赢得提名，麦凯恩寻求共和党保守派的支持，但此举削弱了中间派对他的支持。其次，为了同时获得共和党保守派和中间派这两大选民团体的支持，他选择佩林为竞选伙伴，但多数美国人认为佩林并不具备当副总统的资格。再次，他放弃了关键州之一的密歇根州的竞选。第四，麦凯恩在金融危机发生后的表现，给选民留下了“动摇不定”（unsteadiness）的印象。最后，麦凯恩在竞选中极力与布什拉开距离，但其关键的外交和经济政策的主张又与布什差不多，以致48%的选民认为麦凯恩当选将延续布什的政策。【注释】The Pew Research Center for People and the Press, " For Obama, No Day to Bask as He Starts to Build His Team for Transition: Inside of Obama's Sweeping Victory," Nov. 5, 2008. 【注尾】

## 二、大选所反映的美国政治和社会变化及其影响

奥巴马打着“变革”的旗号当选，他在选举日晚的胜选演说中说，他的当选表明“美国变革的时代已经到来。”【注释】" Obama Elected President as Racial Barrier Falls," The New York Times, Nov. 4, 2008. 【注尾】美报评论认为，“奥巴马的历史性胜利给美国带来了政治和代际性的变化”，它“宣告了美国深刻的政治和社会重组时代的到来”。【注释】Scott Helman and Michael Kranish, " Obama Elected Nation's First African American President in a Romp," Boston Global News, Nov. 5, 2008. 【注尾】

奥巴马在2008年大选中的历史性胜利引起了美国学界的关注和争论。这些争论主要是：民主党赢得总统选举的胜利并连续两次赢得国会选举的多数，究竟是意味着美国政治走向发生变化——保守主义的终结、自由主义成为主流，抑或只是奥巴马个人的魅力、对共和党不利的政治环境及恶化的经济形势的综合作用的结果？与此相关的是，在2008年大选中，民主党16年来第一次同时控制白宫和国会，这是否开创了民主党长期主导美国政治的时代？奥巴马获胜主要得益于黑人、拉美裔、年轻人和妇女选民及受过良好教育的、富裕的白人的多数支持，这是否意味着两党的选民基础发生了变化，形成了新的政党选民联盟？奥巴马的当选究竟会给美国社会种族关系带来哪些长远的影响？美国内外政策的趋向如何？本文拟就上述这些问题做一些初步的探讨。

### （一）对美国政治走向的影响

美国学术界在上两次全国性选举之后都进行了关于美国未来政治走向的争论。保守主义思潮的兴起和得势是过去20多年美国政治走向的总体趋势。布什2004年竞选连任成功，共和党当时又控制了参、众两院的多数席位，有美国学者认为，2004年大选“是一次改变美国政治、导致政党选民再结盟的选举”，美国“已经进入了一个共和党长期主导的、也许是永久主导的时期”。【注释】The New York Times, Nov. 8, 2008. 【注尾】但这一断言很快就被两年后的中期选举所打破。在2006年中期选举中，民主党除一举夺回对参、众两院的控制权之外，在州长和州议会选举中也取得全面的胜利。这时又有美国分析家声称，民主党的全面胜利标志着长期主导共和党的保守主义运动的终结。【注释】Paul Krugman, " The Great Reversal," International Herald Tribune, November 11/12, 2006. 【注尾】

在2008年大选之后，美国的政治走向再次引起争论。美国《纽约时报》专栏作家保罗·克鲁格曼认为，2008年大选“是对政治哲学的一场明显的全民公决——进步主义的哲学获胜。”

【注释】The New York Times, Nov. 8, 2008. 【注尾】 还有美国分析家认为，“奥巴马的当选是一个政治上的里程碑，开创了民主党在美国政治中占主导的时代。”【注释】Nicholas D. Kristof, “The Obama Dividend,” The New York Times, Nov. 5, 2008. 【注尾】 而保守派则对这次大选的政治意义做出了相反的诠释，他们认为民主党虽然取得了选举胜利，但美国的社会和政治潮流没有发生变化，美国仍将是一个右翼的国家。【注释】William Kristol, “GOP Dog Days?” The New York Times, Nov. 10, 2008; David Sanger, “Obama Tilts to Centre, Inviting a Clash of Ideas,” The New York Times, Nov. 21, 2008; Robert Bames, “Obama Makes History,” The Washington Post, Nov. 5, 2008. 【注尾】 两种判断都有一定的证据支撑。

本文认为，2008年大选是对美国保守主义的一次重挫，在民主党的主导下，中间偏左将是今后四年美国政治的基本走向。这一论点的主要依据有五个。

1. 保守主义兴起与得势的历史条件发生了变化。保守主义之所以能在上世纪70~80年代兴起与得势，除了保守派利益集团的推动外，在很大程度上是因为“它为那个时代的问题提出了适当的解决方法。”【注释】法利德·扎卡利亚：《保守主义的终结》，载《新闻周刊》，2008年2月25日。【注尾】 在保守主义运动经过了30多年的发展之后，美国所面对的国内外环境发生了很大的变化，保守主义理念及其政策主张已不能有效地解决当今美国的社会经济问题，也难以应对美国当前面临的全球挑战。共和党在2006年中期选举和2008年大选中败选，从根本上来说，是选民对布什政府执政八年，特别是对他推行的保守主义国内政策和新保守主义对外政策的一次否定，是美国公众对保守主义理念的摒弃。

2. 从两党的意识形态来看，选后民调显示，共和党将更加保守，民主党的多数人主张走中间路线。根据皮尤研究中心的选后调查，60%的共和党人和倾向于共和党的选民希望看到共和党转向更保守的方向，只有35%的人希望共和党领导人遵循一条更加温和的路线。相比之下，民主党认同者中有57%支持其领导人在未来的数年里走中间路线，认为民主党应向左转的只占33%。【注释】The Pew Research Center for the People and the Press, “High Marks for Campaign, High Bar for Obama,” Nov. 13, 2008. 【注尾】

3. 从选民的政党认同、自我宣称的意识形态和议题立场来看，伴随着选民认同向民主党倾斜，自称为自由派的选民也略有上升。根据皮尤研究中心的民调，在2008年，选民中自称是自由派的为23%，与2004年的21%相比，上升了两个百分点。尤其重要和最能反映美国社会思潮变化的是，近年来，选民在一些关键的社会和文化价值观问题上的看法持续地左转。皮尤研究中心2007年3月发表的报告显示，虽然公众在美国社会最具分裂性和争论最为激烈的堕胎、同性婚姻、枪支管制和死刑等问题上的态度没有太大的变化，但在总体上，对传统的保守的社会价值观的支持在缓慢而稳定地减少，对传统的家庭婚姻价值观的支持由1994年的94%下降到2007年的76%。此外，公众对社会保障网和政府帮助社会弱势群体的支持上升，认为政府应该帮助穷人和需要帮助的人的选民分别由1994年的57%和41%上升为2007年的69%和54%；公众对美国社会日益加剧的贫富分化加大了关注，对强硬的国家安全政策的支持也有所减少。【注释】The Pew Research Center for the People and the Press, “Trends in Political Values and Core Attitudes: 1987~2007,” March 22, 2007. 【注尾】

4. 从公众对自由或保守的公共政策的态度来看，选民在多数议题上对自由主义的公共政策的支持在增大。战后美国保守主义的政治主张集中在四个领域：政府作用、社会福利、种族和社会问题。其中，如何看待政府的作用是保守主义和自由主义的最主要分野之一：自由主义主张扩大联邦政府对经济的干预，保守主义则反对联邦政府权力的扩大。保守主义“小政府”的理念源于对政府作用的疑虑。里根的名言——“政府不是解决问题的方法，而是问题本身”，被反政府保守派奉为圭臬。近年来，虽然美国公众对政府的效率和有效性仍然持怀疑态度，但困扰美国的社会经济问题，诸如社会贫富差距拉大、中产阶级收入下降、没有医疗保险的人数不断增加等，导致美国公众在政府作用问题上向左转。特别是在当前美国正遭受自20世纪30年代以来最大的金融危机和最严重的经济衰退的情况下，支持联邦政府加强对经济的干预及在医疗保健等问题上发挥更大作用的人数在显著增多。多数公众认为，当前美国的金融危机及其引发的经济衰退，是布什政府保守的经济政策和放松对金融市场的监管所致。根据皮尤研究中心的选后调查，希望联邦政府在解决美国目前存在的问题方面发挥更大作用的公众由2004年的46%上升到51%。【注释】The Pew Research Center for the People and the Press, “High Marks for Campaign, High Bar for Obama” Nov. 13, 2008. 【注尾】

5. 从奥巴马政治理念及公共政策的意识形态色彩来看，美国学者认为，虽然奥巴马主要依靠民主党自由派的支持胜选，他在参议院的投票记录表明他本人是一个坚定的自由派，但奥巴马是一个实用主义者，会根据形势变化随时采取新的战略和措施。【注释】David Sanger, “Ob

ama Tilts to Centre, Inviting a Clash of Ideas," The New York Times, Nov. 21, 2008. 【注尾】布鲁金斯学会的汤姆·曼 (Tom Mann) 认为, 奥巴马“是一个真正的进步主义者 (即自由派), 但他不是一个空头政治家, 而是一个实用主义者, 在面临新局势时将采取新方法或新策略。”【注释】Dan Balz, "Campaign Gives Some Clues to How Obama Will Govern," The Washington Post, Nov. 6, 2008. 【注尾】奥巴马本人在竞选期间也多次承诺, 要改变华盛顿的行事方式, 超越意识形态, 实行跨党合作的“新政治”, “推动华盛顿政治进入后党派时代”, 打造“有效政府”。奥巴马说: “目前的问题不是政府太大还是太小, 而是是否有效”。【注释】Max Stier, "Obama Signals Shifts in Governing Philosophy," The Washington Post, January 26, 2009. 【注尾】奥巴马的这些政治理念反映在公共政策制定上就是以政府效率而不是意识形态为出发点行使权力。改变美国政治的方向, 实行自由主义的内外政策是奥巴马政府和民主党控制的国会今后四年公共政策制定的主要方向, 但在必要时他们会与保守派妥协, 以在关键的议题上取得立法目标为准。

## (二) 对政党和选举政治的影响

2008年大选反映两党选民结构和地理基础发生了下列对民主党有利的、具有长远趋势的变化:

首先, 郊区选民投民主党票的人数上升。从1960年代末“新政”联盟解体至1980年代, 两党选民力量在地理分布上的一个特点是: 大城市的选民多数投民主党的票, 而郊区、小城镇、乡村的多数选民则支持共和党。进入1990年代以后, 在城市—乡村分野仍泾渭分明的同时, 两党对郊区选民的影响却发生了逆转: 共和党的影响式微, 民主党的影响上升, 特别是非南部郊区的选民的多数在多数情况下支持民主党。两党中无论哪个党都不能称拥有郊区选民, 郊区成为两党激烈争夺的一个地区。【注释】郊区选票的情况参见Charles E. Cook, Jr. "How Does 2000 Sack Up?" The Washington Quarterly, Spring 2000; David M. Shribman, "Subtle Shifts," in L. Sandy Maisel ed., The Parties Respond (Boulder, Colorado: Westview Press, 2002) pp. 306~307. 【注尾】2008年大选显示, 民主党在对郊区选民的争夺中取得了优势。根据选后民调, 奥巴马赢得了50%以上的郊区选民的选票, 超过克里在2004年大选中的选票数, 是自1972年以来民主党在郊区获得的最多选票。【注释】Alec MacGillis and Jon Cohen, "Democrats Add Suburb to Their Growing Coalition," The Washington Post, Nov. 6, 2008. 【注尾】

其次, 民主党扩大了选民联盟。除了郊区选民外, 在2008年大选中, 奥巴马除了争取到民主党传统票源少数族裔和妇女选民的支持, 还赢得了年轻选民及富裕的、受过高等教育的白人选民的支持, 从而使民主党形成了新的选民联盟。

年轻人对奥巴马的支持上文已述。近年来, 随着移民人数的增多, 白人占选民的总数不断缩小。1976年, 白人占选民总数的90%, 2008年大选时下降到74%。根据选后民调, 在2008年总统选举中, 受过高等教育的白人对民主党的支持率上升。在2004年总统选举中, 布什赢得的该选民团体投票比克里多11个百分点, 奥巴马把差距减少到4个点。【注释】Alec MacGillis and Jon Cohen, "Democrats Add Suburb to Their Growing Coalition," The Washington Post, Nov. 6, 2008. 【注尾】这使得支持奥巴马的选民与支持麦凯恩的选民相比, 更加种族多元化。支持麦凯恩的选民90%是白人, 而支持奥巴马的选民结构则更加种族多元化: 61%的白人、23%的黑人, 11%的拉美裔、2%的亚裔, 3%的其他族裔。

第三, 民主党在共和党主导的南部有所突破。在2008年大选中, 奥巴马和民主党不仅赢得了民主党传统上占优势地区的选民的支持, 还赢得了关键州的选举, 并在共和党占主导的红色州有所突破, 使美国的政治地图发生了新的变化。在俄亥俄、佛罗里达、弗吉尼亚和宾西法尼亚这四个决定本次选举成败的关键战场州, 奥巴马都取得了胜利。在国会选举中, 民主党不仅在纽约州、新泽西州和康涅狄格州众议员选举中赢得5个共和党席位, 使其在东北部地区85个众议院席位中占有65席, 而且民主党还有约1/3的新增席位来自西部, 包括新墨西哥州两个席位, 亚利桑那、科罗拉多、爱达荷和内华达州各一席, 从而进一步巩固了民主党在东北部和西海岸的传统基地。此外, 民主党还赢得了佛罗里达、康涅狄格、伊利诺伊、北卡罗来纳、俄亥俄这些原先倾向于共和党的州的众议院选举。

导致两党选民结构和地域分布的上述变化的直接原因, 是金融危机和经济衰退对诸如俄亥俄州这样的老的工业地带的冲击尤其严重, 使这些州的多数选民纷纷转投奥巴马和民主党的票, 但更深层次的原因则是这些地区外来移民大量增加及郊区发展所带来的人口结构的变化。近年来, 大量受过良好教育和富裕的选民从美国东西海岸迁徙到中西部地区和城市的郊区, 加上外来移民的增加, 改变了南部和郊区人口的构成, 议题主张也发生相应变化。例如, 在郊区, 城市化的发展使郊区人口更加种族多样化。近年来, 共和党为争取保守的乡村选举基地的支持, 在议题主张上强调乡村较为关注的堕胎、同性恋和同性婚姻等文化价值观问题, 并且在这些问题上持保守的立场; 而随着城市化和种族多元化的发展, 郊区选民更加关注的则是公共教育、吸毒、医疗保健



和经济等与民生相关的问题。正是由于共和党在议题主张上忽略了郊区选民的诉求，才造成郊区选票稳定地流向民主党。

上述变化显示，美国选举政治正在发生有利于民主党的长期变化的趋势。移民人数的增加，使少数族裔人数占全国人口比例上升，白人在全国人口中的比例相对下降，这将进一步扩大民主党的选民基础；随着在克林顿领导的民主党政府期间成长起来的年轻一代逐渐进入选民年龄阶段，而在战后“婴儿潮”时期出生的人进入退休阶段，美国选民将越来越注重国内经济、就业和社会保障政策，这些趋势都有利于民主党。但笔者认为由此判断民主党将长期主导美国政治还为时过早。就目前来说，民主党能否长期保持选举的优势，主要取决于奥巴马政府的国内经济政策议程，主要是大规模经济刺激计划能否取得成功，以及美国一些长期的经济社会问题能否得到有效的解决。

### （三）对国会政治和府会关系的影响

2008年大选使民主党16年来首次同时掌控白宫和国会，并扩大了其在参、众两院的多数优势，由此开创了民主党主导国会的新时期，这将有助于推行奥巴马和民主党的立法主张，但在国会两党政治极化及国会内的共和党人进一步趋于保守的情况下，两党围绕关键立法的意识形态之争将会日趋激烈。

首先，2008年大选对国会政治带来的变化之一是这一届国会中的共和党人将更加保守。这是因为在2008年国会选举中共和党落选的参、众议员多为中间派，而新当选的议员大多是保守派。国会参、众两院共和党温和派的消失，加强了国会共和党在意识形态上的同质性，扩大了两党在经济政策上的意识形态分歧，使得建立跨党派联盟的可能性变小，从而将加剧国会两党政治极化的现象。

其次，在2008年国会选举中，民主党虽然把在参议院的微弱优势转变为稳固优势，但并没有达到克服参议院共和党立法阻挠的60票，这使奥巴马政府力图推出的一些关键立法仍将在参议院面临较大障碍。参议院的立法机制与众议院不同。在众议院的立法中，一项立法只要简单多数就可以通过。但在参议院，由于有“冗长发言”的规则，少数议员就可以阻挠对某议案进行投票表决。因此，在出现立法僵局的情况下，一党在参议院中取得克服“冗长发言”的绝对多数席位对于一项立法能否获得通过至关重要。由于民主党在第111届国会众议院占有257对178的绝对多数，这使其可以在即使没有一个共和党议员支持的情况下通过相关法案。但在参议院，民主党必须与参议院共和党温和派议员缔结工作联盟，一些立法才有望获得通过。

再次，与共和党不同，在第111届国会中，民主党新当选的参、众议员多数为温和派，其中约1/3的新增席位来自西部，而且他们中的许多人是微弱多数当选，因此在一些关键的议题上将可能采取中间偏右的立场。他们的加入进一步扩大了在社会问题上持保守派立场的国会温和派联盟，这将加大民主党内的自由派和保守派在某些政策议题上的分歧。

最后，在总统与国会关系方面，奥巴马的白宫班子和顾问多数来自国会，奥巴马本人也是参议员出身，熟知国会事务，这是有利于奥巴马政府立法议程的一面。但美国府会关系中许多立法先例说明，一党同时控制白宫和国会的“一致政府”（unified government）并不一定能打破公共政策制定中的立法僵局。在国会两党议员都没取得绝对多数的情况下，一项议案的通过取决于国会参、众两院靠近中值议员的政策倾向（即，众议院的第218名议员，参议院的第50位议员），以及取决于现行政策与关键议员政策倾向的接近程度。

国会政治和府会关系的上述情况表明，民主党虽然扩大了在参、众两院的多数优势，但奥巴马和民主党的一些关键立法仍将面临较大的阻力。

### （四）对美国社会和种族关系的影响

2008年大选对美国社会种族问题乃至人们的心理将产生广泛而深远的影响。

种族问题一直是美国社会一个敏感且具分裂性的问题。在大选期间，两党总统候选人在竞选和辩论中都小心翼翼地避开种族问题。【注释】See, Anne E. Kornblut, "Measured Response to the Financial Crisis Sealed the Election," The Washington Post, Nov. 5, 2008, and Michael A. Flechael, "President Elect Sees His Race a Opportunity," The Washington Post, Jan. 19, 2009.【注尾】在竞选开始时，奥巴马的支持者曾担心种族问题对竞选的影响，但是大选投票前所预言的“布莱德利效应”（“Bradley effect”）并没有出现。

奥巴马作为非洲裔美国人，他的当选在美国种族关系史上翻开了新的一页。一方面，它标志着一个阶段的结束（a end of long journey），表明美国在解决种族问题上取得了巨大进

步，“突破了美国政治最后一个壁垒”（美国务卿赖斯语）。【注释】Peter Baker and Jeff Zeleny, “For Obama, No Day to Bask as He Starts, to Build His Team for Transition,” The New York Times, Nov. 5, 2008. 【注尾】根据《今日美国报》和盖洛普在选举投票次日进行的民调，奥巴马的当选激起了公众对美国未来种族关系的乐观看法，对美国能解决其种族问题有信心的公众上升到历史新高，2/3的美国人预测黑人和白人之间的关系最终将得到解决，这是自1963年民权运动高潮时盖洛普有该项调查以来的最高数字。

另一方面，也应看到，种族问题并没有完全从美国政治中消除，至少在南部一些州，种族身份仍在选举中起重要的作用。此外，黑人和其他少数族裔在美国社会经济中的不平等地位并没有得到根本改善。根据美国进步研究所的报告，目前美国所有家庭的收入都处于停滞，但拉美裔和非洲裔美国人的收入状况尤其堪忧，他们的家庭年收入远远低于白人。2000~2007年，拉美裔家庭年收入由3.9935万美元下降到3.8679万美元，年平均下降0.5%。相比之下，2007年，白人家庭的年均收入为5.492万美元，是拉美裔的1.4倍。同一时期，非洲裔美国人家庭年平均收入由2000年的3.572万美元下降到2007年的3.4091万美元，年均下降0.7%。2007年，生活在贫困线以下的黑人是白人的3倍。【注释】Michelle Singletary, “The Change That Hasn't Come,” The Washington Post, November 9, 2008. 【注尾】

### 三、奥巴马政府的政策趋向

上述分析为进一步探讨奥巴马政府内政外交趋向提供了有益的基础。奥巴马在竞选期间就反复阐述他在内政外交的一些关键议题上的政策主张。当选和就任后，其国内政策的议程和对外政策的基本趋向逐渐清晰。

#### （一）奥巴马政府的国内政策议程

在国内政策上，奥巴马政府将把经济、能源和气候变化、医疗保健、税收改革和教育作为优先议程。其中，奥巴马政府又将把防止美国经济进一步下滑，推动经济尽快复苏，创造就业作为任期内国内政策特别是经济政策的重中之重和首要目标。奥巴马在当选后召开的首次新闻发布会上明确表示，“经济增长和创造就业，将是我上任后的首要任务。”

#### 1. 以振兴经济为主的经济政策

奥巴马以推动经济复苏、创造就业为目标的经济政策主要有以下三项内容：

（1）提出并推动包括扩大政府开支和减税在内的一揽子经济刺激计划，加强联邦政府对经济的干预。奥巴马在竞选期间和当选后，由次贷危机引发的金融危机爆发，并逐渐向实体经济蔓延，导致经济衰退加深，失业率不断攀升，金融市场持续动荡，企业破产增多，消费开支下降。奥巴马当选后于2008年12月6日公布了其大规模经济刺激计划，作为应对美国经济衰退的主要措施。奥巴马的经济刺激计划称为“美国经济复兴和再投资计划”（American Recovery and Reinvestment Plan），其主要内容是：加大联邦对基础设施建设的投入，改善美国学校的教育设施，改进医疗状况，通过大规模公共开支创造数以百万计的工作岗位。国会参、众两院两党经过激烈的磋商，于2009年2月13日通过了总额高达7870亿美元的经济刺激计划。

（2）推动并实施大规模金融救援计划，同时加强联邦政府对美国金融机构、市场和金融产品的监管，稳定金融体系和市场。在实施大规模经济刺激计划的同时，奥巴马还敦促国会尽快发布布什政府期间国会批准的金融救援资金中还未发放的3500亿美元，并提出加强对金融的监管。此次美国金融危机发生的原因之一就是联邦政府放松对金融机构和金融产品的监管。在竞选期间，奥巴马提出加强金融监管系统是当选后的优先课题之一。根据奥巴马的竞选承诺及由民主党控制的国会正在讨论的相关立法，可以看出，奥巴马政府加强对金融机构监管的措施主要有以下几个方面：一是对美联储、证券交易委员会等联邦金融监管部门进行结构性改革；二是对监管制度进行广泛的立法审查，把不规则的金融业务，如对冲基金、质押中介、衍生品贸易和信用评级机构等置于联邦监管之下，严格审查信用评级机构，加强对房贷中介机构、信用违约掉期（credit default swaps）及造成此次金融危机的尚未纳入监管的金融衍生工具的监管；三是加强对操纵市场和掠夺性借贷的惩处，成立新的金融市场监管委员会以定期评估条件，就潜在的风险给总统和国会提建议；四是限制银行的规模，对高管的收入进行监督等。【注释】Stephen Labaton, “Senators Bid to Regulate Hedge Funds,” The New York Times, Jan. 29, 2009; Amit R. Paley, “Bailout Oversight Still Lacking, GAO Finds,” The Washington Post, Jan. 31, 2009; Anthony Faiola, “Obama Adviser Urges More Rigorous Global Financial Regulation,” The Washington Post, Jan. 16, 2009. 【注尾】

（3）实施房市救援计划，稳定房市。奥巴马把房市救援看作是帮助美国摆脱经济衰退的一

项重要措施，拟通过设立基金，帮助偿还抵押贷款有困难的房主；给房贷巨头房地美和房地美注资，以防它们在住房市场进一步扩大业务时遭受损失；由房地美和房地美为房主提供抵押贷款再融资等措施，避免大批家庭丧失住房抵押赎回权，从而稳定房市。

## 2. 为中产阶级和穷人减税的税收政策

为中产阶级减税是奥巴马竞选的经济政策主张之一，也是奥巴马经济刺激计划的重要组成部分。奥巴马的税收政策可概括为向富人增税、为中低收入家庭减税。奥巴马政府希望以此达到恢复社会公平，提高政府税收收入的目的。

在为中产阶级和穷人减税方面，奥巴马在竞选中承诺，当选后要为每个年收入不到25万美元的家庭减税，继续实施布什2001年和2003年的减税法案直到该法案有效期截止的2010年。根据奥巴马的税收计划，中等收入纳税人的税后收入在2012年将提高5%，或一年提高2200美元。中等收入被界定为年收入在4至7万之间。他还承诺为没有明确细化扣除额的房屋业主增加新的税收减免，以及为储蓄、大学学费和农业减税；实施名为“劳有所得”（“Making Work Pay”）的税收减免计划，该计划为符合条件的每个单身劳动者减免500美元，每对夫妇减免1000美元，对那些收入太低而不用缴纳所得税的人，减免的税额用以抵扣工资税中用以缴纳社会保障和医疗保健的费用。【注释】Jadie Clames and Caul Hulse, “Obama Considers Major Expansion in Jobless Aid,” The New York Times, January 3, 2009. 【注尾】

对占美国家庭数5%的年收入超过25万美元的富人增税，也是奥巴马竞选纲领的一部分。奥巴马认为布什的减税计划进一步拉大了富豪和其他美国人之间的贫富差距。奥巴马对富人增税计划主要是废除布什政府减税方案中的两个最高的边际税条款，提高资本所得税和利息税。

为获得国会中财政保守派对其经济政策的支持，奥巴马税收政策还包括经济刺激计划中的减税措施。减税占奥巴马经济复兴计划的40%，包括他在竞选中承诺的为多数工人免税500美元，该项措施将花费1500亿美元，还有超过1000亿美元为企业创造就业及投资于设备或工厂。【注释】Peter Baker and Carl Hulse, “Obama Plan Includes \$300 Billion in Tax Cut” The New York Times, Jan. 4, 2009. 【注尾】

## 3. 减少美国对国外能源的依赖并在国内采取积极措施应对气候变化

实现能源自给和积极应对气候变化的挑战是奥巴马最优先的议程之一，也是选民希望奥巴马政府和民主党控制的国会解决的仅次于经济的一个问题。根据2008年12月中旬《华盛顿邮报》和美国广播公司新闻频道联合举行的调查，84%的选民认为奥巴马应该推动联邦计划，控制电力公司的排放，同时为更多的再生能源提供资金。【注释】Shailaph Murray and Paul Kane, “Tone May Be Key to Obama’s Agenda,” The Washington Post, Jan. 4, 2009. 【注尾】

美国是世界上最大的能源消费国，目前仍十分依赖传统能源资源。在美国目前的能源消费中，煤炭、核能和石油仍是主要能源来源，其中，石油进口目前占美国年均消费的58%。统计显示，煤炭、石油和核电是满足美国电力需求的三大来源，目前，煤炭和核电已经得到充分开发和广泛运用，但到2030年，美国的电力需求将上升50%，【注释】Don Miller, “Coal and Nuclear Power Are Key to Obama’s Energy Plan,” Asian Times, January 2, 2009. 【注尾】对能源资源的需求将更大，另外，国际能源价格趋升及美国大量使用矿物燃料对环境保护的也将加大。

气候变化既是一个全球性问题，也是与美国国内能源结构和消耗密切相关的一个问题。美国是全球温室气体排放量最大的国家。克林顿政府时期，迫于国际社会的压力，美国于1998年11月签署了《京都议定书》。布什政府上台后，以中国和印度没有加入该协定、强制减排将阻碍美国经济发展，以及温室气体导致全球气候变暖的说法没有科学依据为由，于2001年3月退出了《京都议定书》。布什第二任期，在民主党控制的国会的压力之下，布什开始调整美国的气候变化政策。奥巴马政府就任后，美国的能源和气候变化政策将进一步做出重大调整。

奥巴马在竞选期间多次强调能源和气候变化问题的重要性，并提出了一系列既改善环境又有助于经济增长的绿色倡议（green initiatives）。就任后，奥巴马在白宫专门设立“能源和气候变化政策协调员”（White House coordinator of energy and climate policy）和气候变化问题特使职务，并任命了一些主张积极应对气候变化的科学家和前克林顿政府官员担任能源和环保部门的领导。

奥巴马对能源和气候变化问题的核心主张是美国应该减少石油消费，鼓励能源储备和效率，发展低碳能源。其能源和气候变化政策的目标和主要措施是：（1）在未来十年内投资1500亿美元用于开发可再生能源资源和清洁能源技术，大规模改造美国的能源结构，以减少美国对国外石

油的依赖，同时创造就业和减少温室气体排放。2008年10月，奥巴马在一次竞选演说中说：“我将每年投资150亿美元用于可再生能源，从而在今后十年创造500万个新能源工作岗位。”

【注释】Danial C. Vock, “States May Defer to Obama on Energy, Environment,” S tateline. Org s Daily, Jan. 6, 2009. 【注尾】他还要求美国到2012年，10%的电力由替代能源资源中产生，到2025年，进一步增加到25%。（2）确定美国减少温室气体排放的目标。奥巴马的气候变化政策目标是到2020年把美国的气体排放减少到1990年的水平，在此基础上，到2050年再减少80%。【注释】John M. Broder, “In Obama s Team, Two Camps on Climate,” The New York Times, Jan. 2, 2009. 【注尾】（3）支持建立“排放上限和交易”（cap and trade）制度，力争在2009年8月国会休会前通过相关联邦立法，并从2012年美国开始好转时实施。奥巴马政府拟通过这一制度减少温室气体排放，增加联邦税入，用超标排放企业缴纳的罚金支付为中低收入者减税所付出的开支。【注释】Jachie Calemes and Robert Pear, “Obama to Seek High Tax on Affluent to Pay Health Care,” The New York Times, February 25, 2009. 【注尾】（4）允许加利福尼亚等州制定本州更严格的汽车排放标准。（5）在气候变化问题上发挥全球领导作用，推动在气候变化问题上的国际合作。

#### 4. 改革社会保障和医疗保健制度

美国现行的社会保障和医疗保健制度面临资金即将枯竭、医疗保健费用上升、开支加大等难题。首先，社会保障和医疗保健面临潜在的财政危机。由于美国社会保障以“账单到期即付”（pay as you go）的方式运作，即用目前在职人员缴纳的工薪税支付退休人员的养老金，随着“婴儿潮”一代陆续到达退休年龄及人的预期寿命延长，社会保障面临的资金压力将越来越大。医疗照顾的财政状况比社会保障还要糟糕。美国目前没有享受医疗保险的人数高达4500万；随着受经济危机影响而失业的人数的增加，没有医疗保险的人数将进一步上升；经济下滑及金融救援减少了联邦政府可用于覆盖没有医疗保险的人的财政投入，用于医疗照顾的支出将大幅上升。医疗照顾到2010年就将出现赤字，在今后的20年中，医疗照顾的开支将增加一倍，占联邦开支的25%。【注释】Michael D. Steer, “Obama Pledges Entitlement Reform,” The Washington Post, January 16, 2009. 【注尾】其次，日益上涨的医疗费用已经成为不少美国人面临的严峻问题。根据美国一研究机构的报告，近十年来，医疗保健费用的上涨速度是其他物价上涨的4倍，个人收入中增长的部分基本用于支付上涨的医疗保健费用。2007年美国65岁以下的成人中有超过2/5的人难以支付医疗费用。每5个美国人中就有4个对医疗保健支出不满。【注释】Michael D. Steer, “Obama Pledges Entitlement Reform,” The Washington Post, January 16, 2009. 【注尾】

奥巴马在竞选中承诺“每一个美国人都有享受可负担得起的医疗保健的权利。”【注释】“For Obama, A Towering Economic To do List,” The New York Times, Nov. 5, 2008. 【注尾】就任后，奥巴马多次表示，新政府将把改革社会保障和医疗保健制度作为限制联邦开支努力的“一个中心部分”，重塑美国的社会保障和医疗照顾，特别是在经济危机造成失业人员剧增的情况下，改革医疗保健制度更是“不可拖延”。【注释】Jeff Zeleny, “Obama Promise Bid to Overhaul Retire Spending,” The New York Times, Jan. 7, 2009. 【注尾】

但如何大范围改革社会保障，到目前为止，奥巴马政府还没有出台具体措施。在扩大医疗保险覆盖范围方面，奥巴马政府拟采取的措施有：（1）在为期两年的经济刺激一揽子计划中，扩大联邦政府医疗保健保险和失业救济的范围。一是扩大失业救济的范围到临时工，该提案多年前遭到国会共和党的否决；二是为雇主延续为下岗和退休工人及其亲属缴纳的保险提供补贴。【注释】Jackie Calmes and Carl Hulse, “Obama Considers Major Expansion in Jobless Aid,” The New York Times, Jan. 3, 2009. 【注尾】（2）在税收政策中，通过向年收入超过25万美元以上的富人增税得来的收入，弥补扩大医疗保险范围资金的不足。（3）通过降低医疗保险费用、投资医疗信息技术、建立疾病预防和治疗合作等，为每个家庭减少医疗保健开支2500美元。此外，民主党控制的第111届国会上任后，通过了被布什否决的“州儿童保险计划”（the State Children s Health Insurance Program (CHIP)），该计划覆盖600万儿童，根据国会预算局预计，新增的400万儿童将在今后5年内用350亿美元开支加以覆盖。

此外，在教育政策上，奥巴马政府将加大联邦的投入，其中1000亿美元用于扩大早期儿童教育，80亿美元用于进一步实施《不落下一个孩子》（No Child Left Behind）的教育改革法案。奥巴马政府还将为数以万计的学生每人减免4000美元的学费。在其他社会政策方面，奥巴马政府的优先议程包括取消布什政府于2001年颁布的禁止联邦政府资助胚胎干细胞研究的行政命令，提高联邦最低工资标准等。

#### （二）奥巴马政府对外政策趋向

奥巴马政府对外政策趋向主要有以下几个方面：

1. 把重塑美国的国际形象，恢复和巩固美国在全球的领导地位和影响力作为对外政策的总体目标。

九一一事件后，布什政府以反恐为契机，大力推行单边主义的外交和安全政策，“布什主义”极大地损害了美国的国际形象，恶化了美国与欧洲盟国之间的关系。同时，随着国际上多极化趋势的进一步发展，以及包括中国在内的新兴国家的相继崛起，美国的实力地位相对下降。由美国次贷危机引发的全球金融危机，严重地动摇了美元的霸主地位和华尔街作为世界金融中心的地位，使美国的自由市场经济模式遭到普遍质疑。因此，奥巴马政府的总体对外政策目标就是恢复美国的全球领导地位，修复受损的国家形象。

2. 在实现对外政策目标的方式上，奥巴马政府将强调多边合作与对话，运用“巧实力”（smart power）开展灵活务实外交，改变布什第一任期奉行的新保守主义对外政策及单边主义军事政策，以及在反恐问题上“非友即敌”的外交理念。

“巧实力”是奥巴马政府对外政策的一个重要理念。美国驻联合国使团的人员苏珊尼·诺塞尔在美国的《外交》杂志上最早提出“巧实力”这一概念，国际关系理论新自由主义学派的代表人物、哈佛大学肯尼迪政治学院教授，“软实力”概念的提出者约瑟夫·奈在其著作中也提到“巧实力”，并将这一概念引入对外政策理论。所谓“巧实力”，指的是综合运用硬实力和软实力，从而实现对外政策目标。2009年1月13日，国务卿希拉里·克林顿在参议院举行的提名听证会上明确表示，美国当前面临的安全威胁要求新政府必须诉诸“巧实力”，动用一切可以动用的手段，包括外交、经济、军事、政治、法律和文化等领域的可行手段，打开美国外交的新局面。

在“巧实力”外交理念指导下，奥巴马政府外交政策将趋向务实、灵活。其具体的体现是：（1）在伊朗核问题上，愿意与伊朗“无条件”谈判，通过直接对话，说服伊朗和叙利亚“不采取危险行动，成为有建设性的地区事务参与者。”与此同时，加强与埃及、约旦和沙特阿拉伯等国的关系。（2）在朝核问题上，基本遵循布什政府时期建立的六方会谈框架，通过六方会谈迫使朝鲜弃核，同时也不排除美朝直接对话。（3）摒弃布什反恐战略“非友即敌”的理念。奥巴马的对外政策纲领指出，将寻求与所有国家，不论是敌是友，进行直接的外交谈判。（4）主张增强多边合作，并强调联合国等多边机构的作用。

3. 把防务、外交和发展援助作为对外政策的三大支柱。

在防务和安全上，奥巴马政府将在保持美国军事实力相对优势的基础上，强化美国的联盟体系，保护本土和盟国的安全，进一步削减美国的核武器数量，并就削减核武器条约与俄罗斯展开谈判，重新评估美国在东欧部署导弹防御系统的计划。在外交上，奥巴马政府将本着“谨慎改善紧张的外交关系，继续建设现有外交关系”的原则，首先着力处理好大国关系。一是巩固美国与其欧洲传统盟国的关系，改善布什时期因伊拉克战争等问题与老欧洲日渐疏远的关系。希拉里说，巩固美国与德、法等传统盟友的关系，“仍然是新政府的头等要务”。二是继续加强美日同盟关系，将它作为美国亚洲政策的基石。希拉里说：“美日同盟是美国亚洲政策不可或缺的基石，在维护亚太地区的和平与稳定上不可或缺。”三是努力修复与俄罗斯因在波兰和捷克部署导弹防御系统、在北约东扩和中亚的战略博弈等问题上的分歧而日趋紧张的关系，同时寻求俄罗斯在经济、地区安全和不扩散领域的合作。四是在对华政策上，奥巴马政府将大体延续布什政府的对华政策框架。在寻求中国在地区安全，特别是在朝核问题的解决上发挥更大作用的同时，延续并提升中美之间的战略对话，恢复中美军事交流；加强在经贸、能源和环境等领域双边合作的同时，扩大中美合作的范围，特别是在克服当前金融危机和改革国际金融体系方面的合作，把应对气候变化问题作为发展双边关系的新内容。在台湾问题上，奥巴马政府将继续坚持“一个中国”的政策，欢迎台海两岸改善关系，鼓励两岸加强对话和交流，但对台军售的立场不会改变。

4. 把从伊拉克撤军，增兵阿富汗以遏制阿富汗局势恶化，进而铲除基地组织作为对外政策的重点和优先议程。

（三）奥巴马内外政策面临的挑战

奥巴马政府的内政外交政策的推动和实施，既有有利条件，又面临严峻的挑战。公众的支持率高，加上民主党同时控制白宫和参、众两院，这是奥巴马兑现选举承诺，实现其内外政策主张的有利条件。奥巴马打着“变革”的大旗，以改变国家前进的方向，改变布什政府政策的承诺上台，这使得美国多数民众对奥巴马抱有极大的期望。虽然奥巴马的选民票仅为53%，但根据盖洛普的调查，公众对奥巴马当选的欢迎程度和期望值高达68%，高于克林顿在1992年的60%和布什在2000年的56%。【注释】Andrew Kohut, “Post Election Perspective,” The Pew Research Center for the People and the Press, Nov. 13, 2008.【注尾】皮尤民调发现，67%的选民相信奥巴马任期会取得成功，今后四年，美国会好转；而在1992年克林顿当选后和2000年大选后，对国家前景看好的人数只有50%。【注释】The Pew Research Center for the People and the Press, Nov. 13, 2008.【注尾】

但另一方面，奥巴马的内外政策面临严峻的挑战，受到诸多的限制。首先，奥巴马国内政策议程的实施将面临巨额财政赤字的限制。布什执政八年，由于实施减税、进行伊拉克和阿富汗两场战争，以及缺少对国内福利开支的限制，联邦政府的财政赤字不断攀升，2008年财政赤字高达4550亿美元。根据国会预算局预测，即使不把奥巴马7870亿美元的经济刺激计划计算在内，2009财年美国的财政赤字总额也将达到1.2万亿美元，占国内生产总值的8.3%，创下第二次世界大战结束以来的最高纪录。美国布鲁金斯学会于2009年2月发布的关于美国财政危机的报告也指出，即使按照最乐观的估计，从2009年开始的未来十年，美国每年的财政赤字也将平均为1万亿美元。如此庞大的财政赤字不仅将引发国会内部两党围绕经济刺激计划的平衡预算之争，还将限制奥巴马刺激经济复苏，改革社会保障和医疗保健制度，兑现为中产阶级减税的承诺的能力。

其次，在国会两党政治极化的情况下，奥巴马政府国内政策议程的自由主义色彩将会遭到共和党和保守派的反对。两党政治极化是近年来美国公共政策制定和国会立法所面临的基本政治环境。尽管奥巴马在竞选中和当选后承诺要跨党合作，实行“新政治”，民主党进一步扩大了在参、众两院的多数，但在当前美国两党政治高度“极化”和国会共和党更加保守的情况下，奥巴马的自由主义国内政策议程必然加剧国会两党在相关立法上激烈的意识形态之争。在当前面临严重的经济衰退和金融危机的情况下，虽然在国会中两党在刺激经济的必要性上基本达成共识，但在如何刺激经济尽快复苏的问题上，两党的主张截然不同。民主党主张加强联邦政府的干预，通过实施大规模公共开支来刺激经济，创造就业；共和党则从传统的保守哲学出发，主张减税，批评民主党的经济刺激计划规模过于庞大，消费性开支太多，不如减税效果好，增加了美国下一代的债务负担。虽然奥巴马为使经济刺激计划得到国会共和党议员的支持而在法案中加进了减税的内容并亲自游说，计划最终获得国会通过，但众议院所有共和党议员都投了反对票，在参议院对奥巴马经济刺激计划的表决中，只有3名共和党温和派参议员投了赞成票。如此以党派划线投票还将出现在奥巴马议程中的其他立法上，特别是改革社会保障和医疗保健制度、加强对金融监管等立法上。

第三，奥巴马政府的能源和气候变化政策及其相关立法，将引起联邦权力和州权，以及中西部工业州（brown states）与加州及东海岸（green states）诸州的利益冲突。美国现行法律《联邦海岸地区管理法》（The Coastal Management Act）规定，能源的开采权属于州权的范围。目前，美国已有23个州加入了降低二氧化碳污染的地区协定，其中康涅狄格、加利福尼亚、夏威夷、明尼苏达、新泽西和华盛顿等六个州在其州内已经实施了排放的最高限制。由加州发起的“西部气候倡议”（The Western Climate Initiative）目前已有10个州参加。中西部各州也在磋商本地区减少温室气体排放的对策。奥巴马的能源和气候变化政策则把联邦政府置于决策地位，但各州关心的是在近海石油开采、鼓励使用替代能源和减少温室气体排放等问题上，各州保留多少权力。在这样的情况下，奥巴马政府如果推动联邦关于气候变化的立法，将可能引发联邦和州权之争。此外，奥巴马的气候变化政策将面临来自“铁锈地带”的燃煤发电厂的反对。

第四，奥巴马政府大规模经济刺激计划中的贸易保护主义条款，以及民主党控制的国会的贸易保护主义倾向加强，不可避免将加剧美国与包括盟友在内的其他国家的经贸纷争。

最后，奥巴马政府的对外政策，从根本上来说，是对美国在实力地位相对下降的情况下所做出的一种战略调整，能否取得预期目标也是疑问。

张业亮：清华大学中美关系研究中心高级研究员