

# 美国动态

(半月刊)

2017年3月1日 (第141期)

内部交流 仅供参考 请勿引用

上海市美国问题研究所



## 美专家称中美应抓住机遇共筑稳定的国际秩序

过去三十年来，中国积极参与战后国际秩序的重建，现已在国际组织中扮演着不可或缺的角色。美国应逐步接受中国在维护国际秩序方面发挥引领作用，促其成为维护全球稳定的积极力量。

## 美专家分析制定网络世界规则的重要性

权力、资本和政治的碎片化正成为动摇国际秩序根基的深层因素，而网络技术在此过程中起到了极大的助推作用。在面对网络世界的挑战时，需摆脱将现实和虚拟世界的国际政治割裂开来的惯性思维。

## 中美关系

### 特朗普的贸易政策或重创中国的富国之路

英国《每日电讯报》网站 2 月 18 日报道称，根据摩根士丹利的一项最新研究，美国总统特朗普的贸易政策有可能重创中国未来十年的经济发展，甚至有可能阻止中国成为高收入国家。

报告称，中国有望在 2027 年成为高收入国家，但若美国总统特朗普在全球推行保护主义政策，那么中国的这一具有重大意义的里程碑将被贸易战摧毁。报告指出，从外部因素看，中国是全球最大的贸易国之一，因此极端贸易保护主义将对其产生巨大影响，除了直接影响中国的出口增长外，还会对合作产生负面影响，进一步加剧制造业等存在的产能过剩问题，导致中国重新面临通货紧缩的压力。报告还警告称：“在具有保护主义色彩的环境中，竞争将减少，货物、服务及人员流动的频率也将下降，这会进一步导致有关创意的交流减少，技术转移的速度变慢，而后者一直是推动中国朝中等收入国家发展的驱动因素之一。”

尽管如此，报告仍认为中国的经济发展具有很强的稳定性，部分原因在于，中国近期面临的制造业产能过剩、国有企业背负不良贷款、建筑业投资不景气等经济问题都在政府的控制之下，这使其他因素对中国经济发展的影响有限。

### 外媒分析特朗普将如何处理对华知识产权纠纷

日本《外交学者》杂志网站 2 月 21 日刊文称，美国总统特朗普近期在中国的一场知识产权纠纷中获胜，但这并不能说明美国的对华知识产权保护政策也会受益。

文章称，在国内和国际双重压力下，中国政府一直努力构建有关知识产权保护的制度框架，特朗普商标案就是在该框架下处理的。但特朗普在商标案中胜诉并不会对美国（或其他国家）知识产权所有者产生连锁反应，这只会让特朗普本人受益。更危险的是，中国政府可能会将在商标案中的让步视为影响美国总统的一种手段，而不会像对待特朗普一样对待其他美国人。

尽管特朗普一直称中国“盗窃”知识产权，但特朗普政府尚未表明将接受前两届政府遵循的在知识产权保护方面的承诺。小布什政府和奥巴马政府显示出有意愿为加强知识产权保护而在其他贸易领域有所妥协。美国向来利用双边和多边两种手段来加强知识产权保护。而从目前的迹象来看，特朗普更倾向于从双边层面解决。

### 美媒：中国企业纷纷在美建造生产线

美国《华尔街日报》网站 2 月 27 日报道称，目前已有不少中资企业在美国建厂，而一旦美方对产自中国的产品征收高额关税，那么在美建厂的速度将进一步加快。这些企业在中国正面临着一系列的问题和压力，包括人工成本上涨、土地价格及电价飙升等。这打破了过去几十年的传统观念，即中国的生产成本非常低。另外，由于国内市场趋于饱和，中资企业也在积极寻求开拓海外市场。有些企业已经先行一步在美落脚，这样即使美方对中国产品课以重税，它们也已占得先机。来自浙江的纺织企业科尔集团就是其中之一。它已在美国设立公司，计划投资 6850 万美元在南卡罗来纳州设厂，并规划 5 年内在美投资 2.18 亿美元。科尔集团董事长朱善庆称，科尔集团目前在美雇佣员工 208 名，并计划再聘用 300 人。他表示，“这里有非常明显的成本优势”，

在南卡罗来纳州的兰开斯特，电力价格要比杭州便宜 40%。

### 美媒：美警惕我在吉布提的军事基地

美国《纽约时报》网站 2 月 27 日刊文称，中国正在吉布提建设首个海外军事基地，该基地距离美国最为重要的海外基地之一莱蒙尼尔营 (Camp Lemonnier) 只有几英里，这可能会暴露美国在阿拉伯半岛和北非的反恐行动。

莱蒙尼尔营建于“9·11”恐怖袭击之后，是美国在非洲的唯一永久性军事设施，由美海军负责运转，在该地的驻军会参与美国在中东和非洲之角的无人机定点清除行动以及突袭行动等高度机密的任务。美国分析门户网站“洞察中国”的创始人高攻博 (Gabriel Collins) 称，“就像一支敌对的足球队正使用附近的训练场”，“他们可以仔细观察你们的表现”。除了担心受到监视，美国一些分析人士还认为这标志着中国的全球野心在日益扩大，且将对美国的军事主导地位产生潜在影响。美海军战争学院教授彼得·达顿 (Professor Dutton) 称，中国在吉布提建设基地“是一个重大的战略动向”，“是为了保护通商以及中国在非洲之角的地区利益而进行的海军力量扩张”。不过，美国国防大学中国军事研究中心主任孙飞 (Philip C. Saunders) 称，“像这样的港口对攻击没有什么防御能力”，“在战争中坚持不了多长时间”。

### 从特朗普执政首月看中美经贸关系走向

特朗普可谓是美国历史上最不受欢迎的总统之一，其上任首日的支持率仅为 48%。此外，他在执政首月的一些言行引起国际社会的不满。

特朗普大肆宣扬中国贸易威胁论并称中国为“汇率操纵国”。截至 2016 年 9 月，中国银行持有 3.121 万亿美元的外汇储备，其中大部分来自美国。然而，中国曾在 2015 年 12 月出售 180 亿美元的美国国债，并于 2016 年 12 月出售 413 亿美元的美国国债。截至 2017 年 1 月，中国的外汇储备下滑至 2.998 万亿元。密切观察中国市场行情的分析人士认为，中国正在推动人民币升值，所以它并非“汇率操纵国”。

特朗普宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》，而中国计划扩展东盟-中国自贸区和区域全面经济伙伴关系并推进亚太自贸区建设，这些因素将为中国引领亚洲自由贸易创造条件。中国已成为东盟最重要的外国直接投资和贸易伙伴。据中国国务院的报告称，中国与东盟的年均贸易增幅达 18.5%，2015 年的双边贸易额为 4720 亿美元。与此同时，中国在该地区投资的基建项目数量增长了 41%。

特朗普曾宣称要对从中国进口的货物征收 45% 的高额关税，并对将制造业迁往国外的美国企业征收 35% 的关税。批评者指出，美国总统在未经批准的情况下征收如此高的关税属违法行为，但美国有线电视新闻网的帕特里克·吉莱斯皮 (Patrick Gillespie) 指出，美国关税规则存在四大漏洞：战时征税不设限，国家出现紧急事态时征税不设限，总统可在 150 天内对特定产品征收 15% 的关税，以及 1962 年的《贸易扩大法案》关于总统对特定行业征收关税的内容。如果特朗普对加拿大和墨西哥这两个亲密盟友征收关税，那么他或许也会对中国征收高额关税。评级机构穆迪模拟了特朗普对华征收高额关税后可能出现的情况，该机构指出中国经济会在短期内受到损害，但从长期来看，美国经济将因此陷入衰退，并最终导致全球经济陷入瘫痪。

从特朗普执政首月的言行不难看出，他可能会继续强化美国

的保护主义色彩，中国可能会面临一场贸易战。然而，特朗普在与中国国家主席习近平通话时承认了“一个中国”政策，美中高层官员随后就双边和多边问题进行了磋商。种种迹象表明，中美关系仍存在向好的可能性。

**作者：安东尼 (Antonio Graceffo)，上海大学悉尼工商学院讲师；译者：卢正源**

## 美专家称中美应抓住机遇共筑稳定的国际秩序

过去三十年来，中国积极参与战后国际秩序的重建，现已在国际组织中扮演着不可或缺的角色。美国应逐步接受中国在维护国际秩序方面发挥引领作用，促其成为维护全球稳定的积极力量。

兰德公司网站近日登载其战略与军事准则项目副主任迈克尔·马扎尔 (Michael J. Mazarr) 的文章指出，过去三十年来，中美关系持续向好，而如今却突然陷入困境。华盛顿在提出“构筑建设性关系”的愿望时，仍不忘就贸易问题和南海领土争端抛出威胁言论。美国政府若在寻求合作的同时仍坚持对中国的行为施加影响，中国就会犹豫是否要与美国一同支持和维护国际体系，而美国或将借此找到比加速对抗更好的激励措施。

在近期举办的达沃斯世界经济论坛上，中国国家主席习近平重申了北京对全球一体化和基于规则的国际秩序的承诺，并提出了推动增长和完善治理的议程。美国将据此试探中国是否愿意与之共同维护全球秩序的稳定。两大因素迫使中国在与美国主导的国际秩序进行互动时步履维艰。一方面，崛起大国倾向于扩张影响力并将现有领导者赶下台，此类权力转移通常会引发冲突。另一方面，中国将自身视为理所当然的亚洲领袖，认为西方国家长

期贬低和削弱中国的实力。此外，中国在南海及网络议题上的强硬立场，以及对在华经营的外企收紧管控等行为都指向一个结论，即中国想要破坏现有体系而不是融入其中。

这些因素让人们无法看清一个事实，即中国只是希望接受和融入由各种规则、机构和规范构成的现有国际秩序。过去 30 年里，中国积极参与了战后国际秩序的重建，现已成为国际组织中不可或缺的角色。中国一贯支持联合国体系及其核心主权准则的合法性，并一直积极参与维和、防止核扩散和气候变化等公共安全议题。从历史的角度看，各自提出具有深远意义的国家战略将使中美两国获益匪浅：一个是中国试图利用全球一体化来推动本国发展，另一个是美国吸引中国接受彼此认同的规范并促其加入相关机构。正如习近平主席在达沃斯论坛上所说的那样，“我们得出的结论是，融入全球经济是一个历史趋势，此举已被证明是正确的战略选择。”

实力的增长，以及历史因素导致中国对美不满情绪持续高涨，中国因此可能会偏离合作的轨道。中国的全球角色定位及其与美国的关系或许正走向一个关键的转折点，这也是美国应将习近平主席在达沃斯论坛上的声明视为契机的一个重要原因。习近平主席在讲话中呼吁，各国要在彼此认同的国际规范下实现公平和可持续的增长并分享其成果。美国应做出正式表态并逐步接受中国在维护国际秩序方面发挥引领作用，以此激励中国遵守关键标准。

鉴于互不侵犯、基于法治和公平贸易是必须遵守的三大原则，美国和其他国家可以让中国官方了解他们希望看到的行为，比如增强依照国际法解决主权争端或改变贸易政策的意愿。与此同时，美国也应给出积极回应，表明自己愿意看到中国发挥更大的引领作用，比如根据习近平主席演讲的政策主题提出积极的倡议，并检验中国能否正式成为构筑稳定国际秩序的协同力量。虽然中国

不想受外界控制，其在贸易和主权声索等问题上的政策和野心也很难改变，但美国仍应激励中国践行习近平主席的讲话精神，成为维护全球稳定的积极力量。

## 美国外交

### 美专家称特朗普正转向亚洲盟友

美国《国家利益》杂志网站 2 月 14 日登载新美国安全中心研究员理查德·方塔尼 (Richard Fontaine) 的文章称，美国总统特朗普和日本首相安倍晋三的会面，预示着特朗普构建美国与亚太地区国家关系的方式正被越来越多的国家接受。

美国亚洲政策的目标和主要工具并没有根本性的缺陷，但需要提高政策的执行力。美国以更强硬的方式增加在南海开展飞越和航行自由行动的频次，是美国支持地区规则的表现。美国与日本就双边自由贸易协定展开谈判表明，《跨太平洋伙伴关系协定》的最佳替代方案有望成形。美国履行对澳大利亚难民的承诺，将有助于修复特朗普与澳大利亚总理特恩布尔通话后双方的紧张关系。美国加速在韩国部署战区导弹防御系统将有助于韩国抵御来自朝鲜的威胁。美国增加国防开支将有助于安抚其盟友及伙伴。美国在亚洲的合作伙伴希望看到特朗普软化竞选时的言论，并制定能够维护他们利益和价值的政策。

### 美媒称特朗普开启美以关系新篇章

美国《国会山报》网站 2 月 19 日刊文称，奥巴马政府时期美以关系恶化，而如今美国总统特朗普开启了美以关系的新篇章。

特朗普在同以色列总理内塔尼亚胡会面时表示，美以之间存在牢不可破的特殊关系，“根深蒂固的政治、军事、经济和社会纽带反映了两国的共同价值、战略利益和积极的经贸合作关系”。

文章称，特朗普似乎想要改变在伊朗核问题上的政策。而就巴以和谈而言，特朗普强调了奥巴马政府未曾谈及的基本事实和原则，即“只能由巴以双方开展谈判”。他还明确表示，不会容忍巴勒斯坦开展恐怖暴力活动和灌输反犹太人的思想。除了白宫和国会强烈支持以色列外，民调显示美国民众也坚定地站在以色列这边。白宫表示，双方将在若干领域成立工作组，“其中涉及网络、情报、安全、贸易和技术等领域，以及如何应对伊朗和其他行为体的威胁，促进阿拉伯国家与以色列之间在经济等众多领域开展合作。”

### **布热津斯基：特朗普需给世界一个明确表态**

美国《纽约时报》网站 2 月 21 日登载美国前国家安全事务助理兹比格涅夫·布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）与美战略与国际问题研究中心研究员保罗·瓦森曼（Paul Wasserman）共撰的文章称，美国总统特朗普目前尚未就全球局势发表任何明确的声明，全球却要理解其团队时常发出的不负责任、考虑不周和无知的声明。

文章称，当前世界正朝明显的无序状态发展，脆弱的世界需要一个以清晰的思维和领导力见长的美国，并且将乐观与进步展现出来。“让美国恢复伟大荣光”和“美国优先”是很好的车贴标语，但制定美国外交政策需要的不只是一句竞选口号，特朗普总统需要向世界宣布他的愿景。

此外，文章还敦促特朗普承认，理想的长期解决方案是美国、

中国和俄罗斯这三个大国合作来维持全球稳定，且有效性在很大程度上取决于美中对话能取得多大成功。美国必须考虑到中国与俄罗斯达成战略联盟的危险性，为防止中俄进一步发展紧密关系，特朗普政府应高度重视美中关系。

## 美学者分析“伊斯兰国”溃败后美反恐战略的走向

美国《外交事务》杂志网站近期登载曾在小布什政府国家安全委员会任职的彼得·菲弗（Peter D. Feaver）和美国约翰·霍普金斯大学国际问题专家哈尔·布兰兹（Hal Brands）合著的文章称，美国正走向反恐战争的十字路口，在军事上战胜“伊斯兰国”并不意味着“9·11”事件以来的全球反恐战争就将宣告结束。在反恐战略方面，美国总统特朗普将有众多政策选项：

第一，从大中东地区撤军。该策略的逻辑是美军介入伊斯兰世界只会加深他们对美国的不满。但该策略或让极端分子趁机大肆宣扬美军是在遭重创后选择逃避，而且还会剥夺美国管控风险的手段。第二，减少美国的军事存在。美国可用有限的军力打击能发动重大袭击的恐怖组织，从而将这种威胁控制在可接受的范围。但该策略以管控为目的而非消除威胁，需要依靠当地那些惯用不义之举的行为体。在失去美军的支持后，这些人或将无力遏制恐怖组织。第三，强化打击“伊斯兰国”的策略。该策略是指无人机作战和其他只需承担有限责任的远程打击将成为猛烈空袭的一部分。但该策略的缺点在于需一次性部署 5 千至 2 万名士兵，每年将耗费 50 亿至 200 亿美元，而且可能会演变为持久战。第四，全面袭击策略。该策略包括中长期的大规模军事部署，同时还需投入相应的经济、外交和情报资源。然而，该策略需基于一种假设，即美国必须根治恐怖主义这个顽疾。

鉴于上述四个打击恐怖主义的选项都有其缺点，文章提出了“两步走”的策略：第一步是使用任何必要的手段，包括组织数万名士兵开展重大军事行动，摧毁具有全球行动力的恐怖组织。第二步是改变塑造“圣战者”意识形态的根本性社会政治因素，在伊斯兰世界开展国家建设并推广民主。

## 美专家分析制定网络世界规则的重要性

权力、资本和政治的碎片化正成为动摇国际秩序根基的深层因素，而网络技术在此过程中起到了极大的助推作用。在面对网络世界的挑战时，需摆脱将现实和虚拟世界的国际政治割裂开来的惯性思维。

美国《外交政策》杂志网站近日登载美国前常务副国务卿、卡内基国际和平研究院院长威廉·伯恩斯（William J. Burns）和前国务卿希拉里的技术顾问杰雷德·科恩（Jared Cohen）合著的文章。文章摘要如下：

权力、资本和政治的碎片化正成为动摇国际秩序根基的深层因素，而在此过程中网络技术可谓是最强大的推动力。网络能力涉及众多因素，其中包括数字基础设施的质量和运行能力、创新环境、政治空间和软实力。我们在面对网络世界的挑战时需摆脱惯性思维，即在分析问题、建立架构和制定战略时，将现实和虚拟世界的国际政治割裂开来。探究治理国家的四个核心要素或许有助于理解制定网络世界规则的重要性。

### 一、非对称优势

虽然网络能力是影响国力的一个变量，但并不能代表一国的实力。网络能力可能对非国家行为体的意义更大。非国家行为体

在进入网络空间、利用其施加政治影响或以独立或国家代表的身份开展重大网络活动时遭遇的阻力最小，但鉴于各国都要依赖数字网络，而网络环境高度复杂且普遍存在漏洞，非国家行为体将从中获得非对称优势。“匿名者”（Anonymous）黑客组织和“伊斯兰国”的行动都体现了数字化时代的核心特征，即活动分散的非国家行为体能够通过获取并部署网络能力来迅速提升实力。

## 二、胁迫外交

鉴于网络空间挑战的规模和性质尚未明确，我们要尽快在具备网络实力的国家之间建立沟通渠道，从而识别可以自我约束的领域，减少信息沟通上的错误并管控危机。在缺少令人满意的政策选项时，我们往往会冒险实施制裁。但此举的负面效应更大，不但会影响威慑的效果，使美国企业处于不利地位，还会在不经意间惹怒盟友并为敌人针对美国经济开展报复行动提供便利。此外，我们还应考虑将此类措施用于支持人权，比如惩罚那些为专制政权提供恶意软件、审查工具和监控系统等潜在危害性技术的企业和国家。此外，我们还要避免网络话语空间成为暴力极端分子活动的渠道。

## 三、盟友

就网络空间的合作而言，美国在利用盟友和伙伴关系时应关注三个方面：第一，我们要依靠相对宽松且更加灵活的合作架构；第二，我们要先与盟友、亲密伙伴和其他志同道合的国家开展合作。第三，我们要主动对制度进行调整以适应新的合作对象，尤其是崛起大国的参与。

## 四、对外援助

网络间谍活动、信息泄露和数据安全已成为美国总统选举中出现的核心问题，网络能力对外交活动的作用和影响可见一斑。我们应根据美国的网络空间政策来铺设光纤电缆并建造相应的

电信基础设施，为那些维护美国互联模式、规则和国际框架的国家提供支持。

虽然网络空间的挑战会让人们倍感困惑、混乱甚至是绝望，但若加以巧妙利用，网络技术在促进和平与繁荣方面将发挥巨大的作用。为满足本世纪的需求，培养外交和技术能力兼备的年轻队伍可谓是重中之重。就具备网络能力的行为体而言，美国必须根据对手不断提高的网络依赖度来运用相应的工具，从而调整其应对姿态。我们必须对计算机科学和技术领域投入更多的教育资源以提升网络实力，利用新技术开展胁迫外交，利用美国盟友来制定积极的网络行为准则，重新构思对外援助项目以把握住数字时代的机遇。

## 美国政治/其他

### 美千禧一代抵制特朗普的原因

世界报业辛迪加（Project Syndicate）网站 2 月 2 日登载美国哥伦比亚大学地球研究所所长杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）的文章称，千禧一代之所以抵制特朗普，是因为特朗普不能满足其真正需求。

萨克斯表示，美国国内最重要的政治分歧不在政党之间或各州之间，而是在代际之间。千禧一代（18 岁至 35 岁）将形成抵制特朗普政策的中坚力量。一项民调结果显示，此次美国大选中 45 岁及以上选民中有 53% 的人将票投给了特朗普，30 岁至 44 岁的选民为 42%，18 岁至 20 岁为 37%。萨克斯指出，千禧一代不盲目效忠于党派，更加倾向于自由主义，且更支持价值观相似、满足其需求的政治家。而特朗普的经济政策是针对一个较年老的、

白人居多、本土出生的人居多的美国而制定的。特朗普完全不了解年轻一代所面临的真正挑战，向墨西哥和中国发动贸易战以及发布针对穆斯林的禁令几乎不能满足他们的真正需求。萨克斯认为，许多观察人士仍局限于观察美国国会中传统的政党分歧，而忽视了人口结构的变化，而这一变化将在不久后产生决定性影响。未来美国政治将由千禧一代来主导。

### 特朗普执政首年面临的挑战或超美历任总统

美国《基督教科学箴言报》网站2月17日刊文称，特朗普判断成功的方式或与之前的总统有所不同，他在执政的第一个年头面临的困难可能会超过以往历任总统。

有不少美国总统都在执政早期遭遇过人事任命等危机。新任总统在制定政策时常常会犯错，本应内部解决的争端也会被媒体公之于众。此外，几乎每任总统都会在执政首年遭遇外部危机。

新任美国总统上任后要从五个方面了解如何运用总统的权力，即人事、流程、优先事项、政治和个人行为。就此而言，特朗普政府要凝聚团队的力量，而不是让他们形成一个敌对权力中心。不同于历任总统，特朗普敢于同媒体和华盛顿建制派进行斗争。如果特朗普在任期内只是想赢得反建制派的象征性胜利，他或许会将这方面的成果视为胜利。如果他想要完成对外宣称的议程，比如废除医保法案并提出替代方案、进行税改并开展基建项目，那么他最好有所行动。

### 美媒：美无法打赢抗击毒品的战争

美国《国会山报》网站2月19日刊文称，美国难以打赢抗

击毒品的战争。虽然美国的《毒品法》是基于涉案毒品数量或罪犯前科记录，以及对蓄意分发毒品的行为进行指控来强制量刑的，但事实证明，死刑作为最高刑罚在阻止毒品犯罪方面并无太大效果。政府制定严格的法律后，警察成为毒品战争的执法先锋。然而，工作指标和对逮捕人数的硬性要求将使警察把过多的精力放在截停搜查上，且社区和执法部门缺乏互信。检察官在审理相关案件时不愿为一些毒品犯罪案考虑其他司法选项。检察官通常不允许被告降低诉讼级别并让下级法院接手案件，而且即使有选择的余地，他们也会坚持判定重罪。法庭是毒品战争的最后一条战线，但那里并不完全是伸张正义的地方。法官不该对罪行较低的毒犯设定不合理的保释金，他们必须认识到判刑会让毒犯的人生留下永久的污点，因为罪犯通常没有抹除此类犯罪记录的权力。

### 特朗普政府考虑调整贸易逆差计算方法

据美国《华尔街日报》2月19日报道，特朗普政府正考虑调整美国贸易逆差的计算方法，以加强重新谈判关键贸易协定的政治依据。这项调整主要涉及从美国出口额的计算中剔除汽车等任何进口到美国然后原样出口到加拿大或墨西哥等第三国的商品。经济学家称，这种计算方法将使贸易逆差数据变大，因为这种方法通常将进口到美国的商品计为进口商品，而在这些商品出口时并未被计为出口商品。这类贸易被称为转口贸易。贸易逆差和顺差数据受到美国国会的密切关注，是围绕现有贸易协议应被保留、重新谈判还是取消的一场政治交锋的关键。更大的贸易逆差将为特朗普政府主张重新谈判贸易协议提供理由，可能使征收关税的举措获得更多政治支持。据报道，美国贸易代表办公室的工作人员对使用新方法编制数据的要求提出了反对意见。

## 美专家分析美贫困人口分布变化带来的挑战

美国布鲁金斯学会网站登载其高级研究员伊丽莎白·尼宝恩 (Elizabeth Kneebone) 的文章指出, 美国贫困人口在地理分布上出现极大的变化, 美国郊区覆盖多个区域, 因此无法为居民统一提供学习、工作和网络接入的条件。

郊区贫困家庭及个人面临的某些最严峻的挑战, 多与当地基础设施、保障体系和机构能力上存在的不足有关。首先, 交通方式的选项有限且周边工作机会较少。大部分传统的中心辐射式交通系统都无法将郊区串联, 但工作机会却在向郊区延伸。因此, 郊区居民不得不购买汽车并承担相应的费用。其次, 郊区的非盈利性安全网逐渐失去可靠性。郊区贫困居民很难获得关键性服务和全方位支持, 从而帮助他们度过经济动荡期或寻找并维持就业。最后, 当地政府机构的能力有限。与大城市相比, 郊区政府机构的资源较少且能力较弱, 同时缺乏应对需求上升的专业能力。

此外, 其他因素也让弥合上述差距变得更加困难。第一, 管辖区域的碎片化。任何地铁沿线的郊区都会覆盖多个管辖区域且管辖权经常会出现重叠。单个管辖区域通常难以有效应对需求上升, 各个社区也不得不为有限的资源展开竞争。第二, 资助款迟迟未能发放。从规模和能力上看, 郊区的社区基金会大多成立时间不长且规模较小。与此同时, 郊区非营利机构的能力不足也增加了资助者寻找潜在受助方的难度。第三, 联邦扶贫资金等善款的发放通常会忽视某些地理区域, 或者过多地流向市区。基于区域划分的扶贫项目在设计时通常不会将范围延伸至郊区。即使是人性化的扶贫或创造有利环境的项目, 通常也会将资金投入人口密度大的市区。第四, 对贫困地区的地理位置和受影响人群的认识与现实脱节。过时的观念将影响个人善款的数量、优先扶贫

的对象、服务模式、政策设计和扶贫的政治意愿。

如今，贫困地区的地理位置要求人们采取快速响应和跨区域操作的方式，并根据地区特点采取有效的扶贫措施。高效且多元化的社会服务机构或专注于社区发展且资金充裕的金融机构，通常能够利用自身规模和服务范围上的优势来弥补社区服务能力的不足。美国有许多社区正通过开展合作来扩大规模，此类服务模式可以将相邻的郊区、市郊管辖区域，以及郊区和农村串联起来。虽然有效服务模式趋向于建立一个核心实体机构，该机构将为员工提供组织、维护和落实合作目标的能力和专业技能；但支持型机构仍将面临众多挑战，它们要以创新方式让碎片化和缺乏灵活性的扶贫政策及资助措施满足范围更广的地区的需求。

在对扶贫和创造有利环境的政策做出决策时，联邦政策制定者若能秉持一些通用原则，就能更好地调整资源并进一步采取更有效的规模化措施。首先，明确鼓励以合作方式打破管辖区域的限制和政策瓶颈，明确用于支持合作的资金去向，并打破阻碍合作的管理屏障。其次，激活地区潜力。联邦投资有助于推动具有行动力的合作模式并弥补能力上的不足。最后，对创造有利环境的地区战略进行试点和评估。

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)