



2021 年美国面临的十大风险和十大机遇

马修·伯罗斯、罗伯特·曼宁¹

编者按：经历了 2020 年的挫败和混乱，美国正步履蹒跚地走进新的一年和新一届总统任期。2021 年的美国和世界是会变得更加动荡，还是会转危为安呢？美国大西洋理事会的专家们怀着忧虑和希望，预测了 2021 年的十大风险和十大机遇，或许能为未知的旅途提供一些警示和指引。

2020 年被称为“地狱般的一年”。作为“灰天鹅事件”的新冠疫情爆发，政治分裂和“部落主义”随之加剧。美国在新冠疫情中退出世界卫生组织，还不断阻挠其他多边组织的活动，国际秩序愈发支离破碎。

尽管美国政治依然极化且功能失调，但民主党最终在总统大选中获胜。在人工智能和大数据等手段的辅助下，科学家们实现了一系列令人瞩目的创新，并迅速研发出新冠疫苗。美国在新一年里将面对十大风险和十大机遇。

一、十大风险

1. 因疫苗分发缓慢，新冠疫情进一步加深

新冠疫情将继续在美国、欧盟及俄罗斯等地肆虐。许多人可能出于对疫苗的预期而放松警惕。疫苗的分发可能遭遇难以预料的生产和后勤问题，使民众大规模接种疫苗的时间推迟。由于全球疫苗分发情况参差不齐，国际旅行禁令在 2021

¹ 马修·伯罗斯 (Mathew J. Burrows) 是大西洋理事会 (Atlantic Council) 远见、战略与风险项目主任，罗伯特·曼宁 (Robert A. Manning) 是大西洋理事会资深研究员。本文英文原文发表于大西洋理事会网站：<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-top-ten-risks-and-opportunities-for-2021/>。此为中文摘译版。

年的大部分时间里将持续存在。病毒也将继续传播和变异，限制疫苗的有效性。

2. 拜登执政或受束缚

拜登的执政能力可能受到限制，尤其是在共和党继续把持参议院的情况下。在当政的最后一段时间，特朗普极力为继任者创造麻烦。民调显示，70%的共和党人认为特朗普的胜选结果被窃取了。特朗普或将成为阻挠拜登未来四年执政的一根利刺。同时，左翼进步主义者将向拜登施压，使温和派对其政府的支持不断流失。

3. 债务高涨引发另一场全球金融危机

抗击新冠疫情的紧急支出使全球债务呈爆炸式增长。2020年全球债务总额增长了15万亿美元，达到全球GDP总额的365%。国际货币基金组织已经向81个国家提供了紧急金融援助。2020年低收入国家的资本流动比2019年减少7000亿美元。上述金融困境很可能引发另一场全球性的金融危机。

4. 西方国家受困于缓慢的经济复苏

国际货币基金组织和经合组织近期下调了新冠疫情对美国和其他国家造成的经济破坏的预测，但全球GDP要到2021年底才能回到2020年之前的水平。如果不能提供足够的财政刺激，西方将面临更糟的情况。还需强调的是，数百万民众刚刚从2008年金融危机中恢复，如今他们生活前景将再次黯淡，这可能导致更长期的民粹主义后果。

5. 朝鲜或制造危机

尽管特朗普和金正恩举行了三次会晤，但朝鲜已拥有一个更强大的核武库。新总统拜登或将受到朝鲜发射导弹或进行核试验的挑衅。拜登在媒体和国会的压力下可能不得不采取行动，使紧张局势进一步加剧。拜登政府最有效的应对方式是避免咄咄逼人的武力挑衅，转而寻求对朝鲜的多边谴责，并联合韩国、日本加强威慑。

6. 美国和伊朗的对抗或将加剧

特朗普在卸任前可能加强对伊制裁，使美伊关系更趋紧张，严重挫伤拜登重

返《伊核协议》的希望。如果伊朗采取报复行动，将引发特朗普政府强烈反应，导致冲突不断升级。美伊如能采取一种“以多换多”的谈判方式，延长伊朗停止核活动、冻结导弹研发等的时间线，换取联合国放松对伊朗的制裁，或许可以恢复一定的政治互信，但这样的前景远非必然。

7. 美国与中国在台湾海峡发生冲突的风险上升

台湾海峡或将成为中美紧张关系进一步升级的地区。尽管有爆发意外冲突的风险，但这并不意味着中国将采取军事行动。中国更可能采取“温水煮青蛙”的策略，对台湾施加经济压力，迫使美国承担挑起危机的责任。美国的任何军事干预都可能引发两个超级大国间的直接冲突。

8. 数十年来最严重的粮食危机或席卷全球

联合国已经发出警告，世界正处在五十年来最严重的粮食危机的边缘。新冠疫情扰乱了全球粮食供应链。联合国预测，死于与新冠肺炎相关的营养不良及疾病的人数将超过死于新冠肺炎的人数，这还不包括幸存者受到的损害。即使在发达经济体中，低收入人群也在遭受高食品价格和高失业率的双重夹击。

9. 全球中产阶级扩大的终结

过去三十年中，全球最大的成就或许就是数百万人得以脱离绝对贫困以及全球中产阶级的不断扩大。专家相信，将出现五十年来全球中产阶级的首次减少。到2021年底，将有1500万人陷入极端贫困。若明年经济增长低于预期水平，该数字还将增加。中产阶级的缩小常与政治动荡、民主倒退以及冲突加剧相联系。

10. 土耳其或成“流氓国家”

土耳其日益走向专制主义、伊斯兰主义和扩张主义，在索马里、卡塔尔、利比亚、伊拉克、叙利亚和巴尔干半岛进行军事干预或驻军，还在叙利亚、利比亚、阿塞拜疆与俄罗斯对抗，袭击了与极端组织“伊斯兰国”作战的库尔德人。土耳其还在部署S-400防空系统，在东地中海挑衅，威胁塞浦路斯。土耳其的军事行动或将引发更多冲突，迫使北约进行内部整顿。

二、十大机遇

1. 世界贸易组织或经历“重生”

世界贸易组织面临极不确定的未来，在缺少制度性领导和美欧间新共识的情况下，会进一步衰弱。这将助长贸易保护主义，并使贸易受制于不同的区域安排。重振基于规则的全球贸易秩序将成为一项重大成就，这需要美国在2021年采取三项步骤：(1)挑选新的世界贸易组织总干事；(2)为该组织的争端解决机制挑选新任法官；(3)在盟友的支持下为该组织的体制改革及上述措施制定框架。

2. 多边主义将复苏

拜登在竞选中承诺重振美国的多边主义政策。首先采取的措施是促使美国重返特朗普退出的所有国际机构和协议。美国还有机会在联合国体系中重塑其领导地位。此外，在太空、自主性武器、新型两用生物技术和地理工程技术等领域存在治理缺陷，目前能够制定标准且具有示范效应的国际协议有限。拜登政府应主动创造条件，使新兴技术服务于普遍利益。

3. 美俄应追求建立在共同利益基础上的双边关系

普京正面临十分棘手的局面：新冠疫情困扰俄罗斯，近邻国家局势动荡，低迷的油价破坏国内经济。普京或将寻求与美国、欧洲建立更加稳定的关系，包括建立相互约束架构。为此，首先需要通过谈判延长《新削减战略武器条约》，其内容应涵盖导弹协议以及中国加入的核稳定框架，还可以包括在乌克兰问题上达成和平协议的进展。

4. 逊尼派阿拉伯国家与以色列的新联合得到扩大和深化

近期达成的旨在使以色列与逊尼派阿拉伯国家关系正常化的一系列协议也许是特朗普给拜登留下的唯一外交成果。但是，在沙特王储萨勒曼与以色列总理内塔尼亚胡会晤后，沙特似乎已推迟向以色列开放的计划。沙特很可能将其作为与下届美国政府重建关系的筹码。拜登接下来应推动逊尼派阿拉伯国家与以色列达成区域自由贸易协定和投资条约，并警惕沙特要求美国对伊朗采取更严厉的措施，包括要求美国不重返《伊核协议》。

5. 美国将领导扩大的跨太平洋伙伴关系

布什和奥巴马政府发起了《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，将其作为美国亚太战略的支柱。然而，特朗普退出了该协定。重返 TPP 将成为美国重新获取亚太经济空间、恢复信誉、增强美国在规则制定领域领导地位的重要途径。拜登曾表示有意重返 TPP，但对其部分内容表示担忧。他必须取得两党共识，尽管会在政治上遇到障碍，但美国如回到谈判桌就能重新审视协议的相关内容。

6. 美国及其盟友将搭建数字治理的全球框架

在追求“数字主权”的趋势下，互联网正分裂为由欧盟、美国及中国主导的三个数字体制。美国目前处于有利地位，可以领导建立使数据自由流动的全球标准，并搭建相应的 5G 基础设施。拜登可以建立一个由美国、欧盟、日本、澳大利亚和其他国家组成的联盟，促使世界贸易组织拥护数据的无关税跨境自由流动和电子商务的去数据本地化要求。此外，美国应带头推动公共和私营部门开发和扩大开放式无线接入网络 (O-RAN) 技术，从而实现了对华为的超越。

7. 人工智能孕育新的合作形式

各国都认为人工智能领域需要共同的标准和规范，包括：在技术上必须是安全的；评估失败时必须展现责任性和透明度；必须确保用户隐私以及良好的数据治理；必须为环境和社会服务。挑战在于如何将这些标准付诸实践。各国政府应采取下一步行动，就人工智能革命带来的危害和收益建立普遍认可的基准。美国更应和中国就这些议题展开对话。美国还应同重要盟友协商，制定议程提交二十国集团和联合国，建立全球人工智能委员会，制定和执行相关标准，并监督人工智能使用情况。

8. 电池存储领域的“曼哈顿计划”正在出现

当下，加速向后石油经济过渡的最大阻碍是能源存储技术。更好、更便宜的电池可以降低成本、增加容量，使电动汽车更便宜也更具吸引力。能源存储是扩大可再生能源规模的关键，也对实现气候目标至关重要。拜登应召集私营部门、国会、州长、国家实验室、学术界，在白宫和能源部的领导下成立全国委员会，并配备充足资金，加速能源存储技术的突破。

9. 通用疫苗完成研发

疫苗研发的飞速进展得益于人工智能、大数据和长时间的研究经验。为下一次新病毒大流行提前研发通用疫苗，使之成为全球公共产品，是一项困难但值得追求的事业。美国应在世界卫生组织和美国国家卫生研究院的长期工作及国际合作基础上，牵头组建一个有愿景、有能力的联盟，共同研发通用的冠状病毒疫苗。

10. 重塑跨大西洋关系，在技术政策与对华政策上合作

在欧洲，越来越多的人认为必须拥有“战略自主权”，而且许多东欧和中欧国家希望同中国建立更紧密的经济关系。欧盟仍然打算对美国的技术巨头“征税”，并且坚持《通用数据保护条例》，以保护消费者隐私。尽管如此，只要拜登政府不要求欧洲盟友加入同俄罗斯及中国的“新冷战”，便有机会重塑跨大西洋关系，更好地协调技术政策与对华政策。

（陈泽均摘译，归泳涛校）