

拜登政府对华政策走向及其地缘政治影响： 以美国印太战略为视角

胡志勇¹ 胡伟星²

(1. 上海社会科学院 国际问题研究所, 上海 200020;
2. 澳门大学 社会科学学院, 澳门 999078)

摘要 拜登政府赞同特朗普政府对华认识,并继承了其对华遏制战略的基本思想,同时加紧实施针对中国的“联盟战略”,拉拢更多盟友,利用国际规则和法律,继续在知识产权、技术转移、补贴、产业政策、科技等领域持续打压中国,严重影响了中国快速发展的进程,增添了中国和平解决台海问题的复杂性与难度。中国必须早作应对。

关键词: 对华政策;拜登政府;印太战略;地缘政治影响

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1006-6365(2022)01-0015-11

DOI: 10.16740/j.cnki.cn43-1240/c.2022.01.002

拜登上台后,美国政府对华政策出现一些积极调整,但是,中美战略竞争的大格局没有改变。拜登政府摒弃了特朗普的“美国优先”和单边主义的对外政策,重塑与盟国的关系,重返多边主义,重新审视对华战略的总体布局。中美关系结束了特朗普执政后期的急剧下滑,但目前处于“止跌但没有回升”的局面。

拜登政府对华政策与特朗普时期比较,既有延续,也有变化。拜登政府认可特朗普政府对华政策的原则与基本立场,即把中国视为美国最有威胁的战略竞争对手,同时又采取了一套不同的竞争策略与政策。拜登政府对华策略手段呈现出温和、理性、软硬兼施的特点。其外交安全团队意识到必须以实力地位与中国打交道。与特朗普的全方位遏制和“极限施压”做法不同,拜登政府对华政策采

取了更务实的“该竞争时竞争,能合作时合作,必须对抗时对抗”的策略。“竞争、合作+对抗”的组合是拜登政府寻求利益最大化的策略工具,也成为拜登政府对华政策的基调,将贯穿拜登对华政策始终,也是我们观察未来中美关系演变的重要视角。

观察中美关系演变的另外一个视角是,拜登政府与盟友关系如何影响中美关系。拜登政府正在重塑盟国关系,通过联盟战略对中国展开全面施压。从特朗普政府弱化美国同盟关系、破坏美国价值观的“战略赤字”中走出来,是拜登政府外交的首要任务。拜登政府已经把重塑美国形象和重整美国实力作为战略优先,试图在实力地位的基础上与中国展开竞争。过去,美国的盟友体系被特朗普极大削弱,美国实力相对下降,美国需要重新联合盟友与伙

收稿日期: 2021-11-12

基金项目: 国家社科基金重大专项“新时代海洋强国建设”(20VHQ004)。

作者简介: 胡志勇,男,安徽芜湖人,上海社会科学院国际问题研究所研究员;胡伟星,男,北京人,澳门大学社会科学学院院长,特聘教授。

伴,共同抗衡中国。^①中国成为美国加强同盟和伙伴关系凝聚力的靶子和工具。拜登政府加紧实施针对中国的“联盟战略”,拉拢更多盟友,建立所谓“以规则为基础的国际秩序”以施压中国。印太战略就是美国对华竞争战略的最集中体现。本文以拜登政府的印太战略为视角,分析美国今后对华政策的走向及其地缘政治影响。

一、拜登政府对特朗普外交政策的继承与扬弃

拜登领导的民主党政府采取的是美国建制派外交政策,与特朗普的极端民粹主义、“美国优先”的外交政策有很大区别。特朗普执政后期,对中国采取了疯狂的、非理性的极限施压。拜登的外交安全团队则更加理性,在处理对外事务和对华关系方面更为熟练和有经验,政府各部门之间的内部协调也更顺畅。

拜登和特朗普两届政府虽有所区别,但在处理对华关系方面主要基调基本一致。美国与中国战略竞争的大格局不仅丝毫没有改变,而且这种竞争正向纵深发展。如果说特朗普政府是一伙反建制派的极端右翼,采取完全敌视中国的疯狂打压政策,拜登政府则是相对务实的建制派回归,采取的是务实强硬政策,中美之间可以在某些问题上展开务实对话,以防止出现全面失控的局面。总的来说,拜登政府的对华政策有以下几个特点:

(一)强调从实力地位出发与中国进行战略竞争。拜登政府力图从内外两方面重整旗鼓,加强美国与中国打交道的实力地位。美国国内政治与对华政策之间有密切关联,但是美国社会出现的严重撕裂、种族矛盾、移民问题和其他社会问题,远比对华关系更重要,使拜登政府不得不把控制国内疫情和恢复经济当作新政府当务之急。与中国相比,美国近年来的基础设施建设步伐已大大落后,在高科技投资方面也被中国

赶上。拜登政府只有稳定内部,才能更好地与中国竞争。

国际多边机构是同盟体系之外美国打压中国的重要平台。拜登上台后重返国际多边机构,重新加入世界卫生组织,重返《巴黎协定》,参加2022年至2024年的联合国人权理事会选举,加强美欧在气候变化、公共卫生及民主人权等领域的协调与合作。这些“返群”措施表明拜登政府逐步回归理性。拜登政府强调多边主义,实则意欲重新夺回在国际组织规则制定方面的话语权与领导权,以国际规则来约束中国。

(二)在印太地区采取联盟策略,以“打群架”方式来对付中国。拜登更注重与盟友间的合作,他改变特朗普时期的外交战略,把盟友和伙伴放在首要位置,重申美国对亚洲和欧洲盟友的安全承诺,淡化责任分担,极力拉拢盟友,强调恢复和加强盟国关系,重回以美国为主导的盟友战略体系。在印太地区,拜登继承特朗普“印太战略”,更加积极拉拢盟国和印度,组建反华联盟,重新塑造所谓以规则为基础的地区秩序,遏制中国崛起。特朗普时期“美国优先”政策对欧美关系影响甚远,贸易保护主义和经济民族主义战略使跨大西洋联盟受到了严重损害。拜登政府主张尽快恢复世界贸易组织和气候变化谈判的职能,与欧盟联手施压中国进一步开放市场,让美国的制造业回归。拜登政府上台后,在北溪II线问题上让步,意图全面修复与欧洲国家的关系,以共同对抗中国。

(三)拜登政府继承了特朗普对华全面战略竞争的思路,但其竞争的策略、套路和手段都发生了很大改变。在中美关系定位上,拜登政府与特朗普政府并无本质性差异。特朗普政府采取疯狂的极端手段打击中国,具体做法是“极限施压”加上全方位脱钩。拜登政府的“3C”政策(competition, cooperation, and confrontation)强调中美关系是既合作又竞争的竞合关系,提

出“该竞争时就竞争,能合作时就合作,必须对抗时就对抗”的口号。一方面,拜登政府继承了特朗普时期提出的“印太战略”并将其进一步升级,以多边海洋安全合作为抓手,促进“三海一洋”安全联动,携手沿线国家共同钳制中国,通过恶化沿线安全环境破坏中国的“21世纪海上丝绸之路”,以保护、维持美国在印太地区的战略利益,实现“印太”地区内部的力量平衡,使美国成为印太地区的力量平衡者、安全调节者与体系塑造者。另一方面,拜登政府强调中美在可能合作的地方展开合作,例如在应对气候变化和核不扩散领域。

由于美方坚持在该竞争的地方竞争,在必须对抗的领域对抗,中美之间的军事合作空间变得越来越小,竞争与博弈会进一步加剧,对抗性会上升。但是,拜登不止一次地明确表示,中国是对手而非敌人。这是他与特朗普对华战略定位上的一个重大差异。拜登政府与中国竞争并不刻意寻求冲突,拜登指出,“美国的目标是一种和平和稳定的竞争,不要发生冲突,这样最符合我们的利益”^②。中美和平共处式的竞争以不导致冲突为前提,虽然拜登政府将中国看成战略对手,但不想重回昔日与苏联冷战的老路,不想与中国打一场“新冷战”。从这个意义上讲,只要美国与中国保持一些合作领域,这些领域在必要时就可以成为两国紧张关系的缓冲器和调节阀。这无疑是拜登政府对华政策的一个新特点。特朗普后期对华政策毫无章法,拜登则要让中美博弈进入正常的理性国家间的激烈较量,减少诸多不理性的对抗。

(四)强化意识形态差异,推行价值观外交,在人权、香港和新疆等一系列问题上对中国施压。特朗普时期,华盛顿对人权和推广美式民主并不感兴趣。拜登政府对外政策有意识地凸显民主、人权等意识形态问题,强调中美意识形态差异,一方面,将民主、人权等意识形态问题作

为加强美国与西方盟友关系的纽带,缓和与盟友之间的矛盾,增进价值认同感,强化美欧之间的协调;另一方面,用民主、人权等问题作为抓手,对中国施加压力。^③

二、拜登政府与中国战略竞争的路径

2021年3月,拜登新政府在上台不到两个月就抛出了一份概述美国国家安全政策的文件(Renewing America's Advantages: Interim National Security Strategic Guidance)^④。该文件认为,中国是当今世界唯一有能力将经济、外交、军事和技术力量结合起来,对稳定和开放的国际体系构成持续挑战的潜在竞争对手,是21世纪“最大的地缘政治考验”。中美之间的战略竞争将是全面的与长期的,不仅体现在经济领域,也体现在体制和全球影响力方面。拜登政府对中国的制约和打压将沿着以下路径展开:

(一)在安全领域,拜登政府在继承特朗普政府“印太战略”基础上,继续推进印太战略议程,将重点集中于亚太、欧洲及中东地区,继续推进美国在印太地区的军事布局,缓和地区的军事对抗氛围,谋求优化投资环境。美国积极谋划与中国的军事竞争,增强在印太地区的军事存在,帮助盟友和伙伴提升军事能力与联合行动能力,进一步在印太地区发挥影响力。美国致力于应对大国战略竞争,遏制中国对美国及盟国使用军事力量,确保美国的全球主导地位。

美国积极致力于缓和与俄罗斯、伊朗的关系,暂时战略收缩,集中兵力应对中国,并进行特殊战争的准备。美国经过十多年的努力,建设了一支约六万名士兵的经过专门伪装的特殊部队,他们以平民、记者、公司员工等身份作掩护,偷偷地潜入他国内部策划混乱、渗透破坏,以助力美军执行特殊的战争。每年美国花费在秘密部队的开支约九亿美元。

(二)在经贸领域,拜登政府经济政策重心向内,把重点放在国内经济振兴上。美国经济参

与全球化的弊端正逐渐显现,美国经济呈现出国际化、服务业化与金融化的特点,制造业就业规模大幅萎缩,中下阶层的收入水平得不到有效改善,贫富差距越来越大。政治现实与理念转变促使拜登政府实施更多的贸易保护主义措施,继续“特朗普式”对外经济政策,着力从恢复和提升美国竞争力入手,相继推出两轮大规模的救助和复苏刺激计划,长期维持超宽松和超低利率环境,重振制造业,将供应链从海外迁回美国。与特朗普政府相比,拜登在对华经贸、外交和安全政策上都更强调盟友、规则和价值观因素,并将解决国内问题、重塑美国声誉和实力作为对华政策的基石。拜登的经贸政策无疑增强了中美经贸之间的竞争性,降低了对抗性,双边竞争向多边竞争蔓延,且中美相互依存度总体上会趋降。

2021年3月31日,拜登政府正式公布了规模达2.25万亿美元的基础设施建设计划,^⑤提高对企业的税收,从更强势的定位出发与中国展开经济竞争,以强化美国的竞争地位,减少美国对中国的依赖程度。同时,对华继续加征关税。

美国正在积极推动20国集团采纳全球性最低企业税制,以阻止政府收入遭到侵蚀,在一定程度上限制全球税收的逐底竞争^⑥,以保护美国国际性公司的竞争力,并为美国政府的大型基建计划寻求全球协助。

(三)在科技领域,保持美国的领导地位是其安全、繁荣及民主生活方式的基石,重塑美国的科技竞争力,巩固美国的关键科技优势,成为拜登新政府的重中之重。

中美科技竞争日趋激烈,拜登政府将继续对华科技封锁,实施“针对性脱钩”的动态调整政策,继续对华科技企业施压,阻止中国培养尖端半导体制造能力,并继续保持美国在高端微电子设计和制造领域领先的优势地位。半导体

和稀土成为美国对华的攻防手段,半导体已成为美国对华高科技竞争中的关键战场。^⑦

美国在高科技领域的政策攻守兼备。创造就业的计划是出于防守的目的,投资美国的竞争力是为了使美国更有实力处于攻势。实际上,拜登政府继续推行的半导体战略就是以政府补贴的方式,加大研发投入,降低厂商生产成本,重建美国研发能力,降低对海外供应商技能的依赖。拜登政府通过产业链重组削弱中国供应链,快速实现产业链本土化,推动高端制造业回流,加快供应链重组和与同盟合作,通过重点松绑,继续推动建设一个新的能与美国抗衡的“第二轨全球供应链”,以保障供应链安全,从而达到中国对美国某些高端技术的依赖的战略目标。

2021年4月,由参议院民主党领袖舒默和共和党参议员托德·扬共同提出的《无尽前沿法案 Endless Frontier Act》,要求在五年内投入1100亿美元以推进美国的技术研发,对抗中国崛起。拜登还提出了一系列计划以强化本国的半导体产业、保护美国的半导体供应链,并保持美国在人工智能、5G、量子计算、生物医学、存储等方面的优势地位。拜登政府不仅试图在半导体等关键供应链上摆脱对中国的过度依赖,还试图借此推动美国的半导体制造业发展。这是拜登政府为与中国经济竞争而进行的一次“前期攻击”,也是美国政治精英拟定的第一份未来中美博弈的纲领性文件,标志着美国正式开启了与中国全面战略竞争的序曲,将成为美国未来几年的重点战略方向。

尽管拜登政府不会封锁全部科技领域,但会重点封锁几个最先进、最核心的技术领域,在高端前沿性的科技领域对中国实行更为严格的封锁,阻遏中国在高科技领域的发展,防止中国超越美国成为世界技术第一国家。在中美竞争加剧的背景下,极端情况下美国对中国半导体行业的管制将从半导体制造、5G相关通讯设备,扩大到

芯片设计、封装测试、终端制造等环节,更多的关键设备和物料(光刻机、特殊气体、抛光垫等)将被纳入许可证管理,中国的涉军企业风险将急剧上升,汽车行业、工业品行业也可能受影响。

2021年4月8日,美国商务部发布公告,以涉嫌“破坏军事现代化的稳定”且“与美国国家安全和外交政策利益背道而驰”为由,将7个中国超级计算机实体列入“实体清单”,并严加制裁。这是拜登政府上台以来,首次针对中国高科技公司进行的制裁,表明拜登政府对华强硬政策正在变本加厉,不择手段地恶意打压中国高科技企业,^⑧以维护其科技垄断和霸权地位,遏制中国发展。

拜登上任后加强了对中国高科技企业的限制,涉及的领域包括通讯、人工智能、电子、航空、核工、兵器、铁路、船舶等。而且,拜登上台后不断加强经济制裁和出口管制,多次修订《美国出口管制条例》,出台了不少针对高科技行业的新政。同时,英国、加拿大和欧盟对高科技投资也作出了一系列限制,尽管中国政府亦采取了相应反制措施,但是未来中国高科技企业面临的国际政治经济环境将更为复杂。

(四)在外交领域,美国外交体现了双重特性:在国内体现为为国内经济建设服务;在国际上则更多体现为运用外交斡旋等非军事手段来维护国家利益。重新确立美国与主要盟国的共同利益,联合盟友共同抗衡中国成为拜登政府对外政策的主轴。拜登政府更注意发挥盟友和伙伴的作用,鼓励盟友承担更多的责任。拜登政府积极谋划组建民主联盟,开展人权外交,以期在人权问题上孤立乃至敲打中国。在筹办2021年所谓“民主峰会”期间,美方还以美国一家的标准划线,将世界上半数的国家划入“非民主国家”另册。

三、拜登政府的印太战略走向

2021年5月28日在斯坦福大学召开的一次研讨会上,美国印太政策的总协调人库尔特·

坎贝尔和国家安全委员会中国政策高级主管劳拉·罗森博格讲述了拜登政府的印太战略的基本思路。^⑨坎贝尔认为,战后以来美国政策重心一直在欧洲,有一段时间由于反恐而陷在中东地区,现在拜登政府真正下决心将重心移到亚洲,放在辽阔的印太地区。他认为,战后亚洲的秩序是美国主导的、建立在美军地区前置部署、自由贸易、自由航行、经济开放基础上的地区秩序。美国在地区平衡和调解争端方面起了决定性作用。但是,这个秩序受到两方面的挑战,一是中国崛起的挑战;二是美国自己因特朗普政策所造成的困境。拜登政府印太政策的头号要务是使该地区的盟国恢复对美国的信心,并为他们提供新的“担保”(reassurance)。

对拜登政府来说,一个有效的对华政策必须建立在一个好的亚洲政策基础之上,即是从亚洲到中国,而不是从中国到亚洲。罗森博格认为,拜登的对华战略有三根支柱。第一根支柱是美国与盟国、伙伴和友好国家建立牢固关系。美国认识到亚洲国家不愿意在中美之间选择,但通过提供对该地区的安全承诺的再保证和提供民主路径的选择,美国可以更加有力地与中国竞争。第二根支柱是美国要重振自己的实力,特别是在经济和科技创新领域不让中国超越自己,以更强的实力地位与中国竞争。第三根支柱是更聪明有效地与中国竞争,该竞争就竞争,必须对抗就对抗,可能合作就合作,用更巧妙灵活的策略对付中国。在继承特朗普时期“印太战略”概念和政策基础上,拜登政府开启了一个全方位对华的新的竞争政策。这个新政策将动员美国所有战略、经济和外交工具,与中国开展“全面战略竞争”,以抗衡中国日益崛起的全球力量。

因此,拜登的印太战略未来趋势值得关注:

(一)美国在安全领域积极推行“太平洋威慑计划”,^⑩积极打造威慑中国的“四大支柱”。即:1. 加快美军现代化升级,利用尖端技术网

络所提供的先进作战能力,增强联合部队杀伤力,建立一支一体化的联合部队,以击败对手支配海洋、空中、陆地、太空和网络空间领域的的能力,并支持美国在所有领域的控制与投射能力。

2. 改进区域兵力配置及部署,促进多领域能力整合,以创造规模优势,保持杀伤力和存活力的平衡。目前,美国已将60%的海军主力舰艇部署到太平洋。2021年4月,美国第五军种的海岸警卫队正从珍珠港抽调5艘执法船前往西太平洋地区等更广阔海域,^⑩试图与美海军陆战队携手对抗“在该海域日益活跃的中国海警船和民兵武装”。5月18日,美国海军“伯克”级导弹驱逐舰“柯蒂斯·威尔伯”号穿越台湾海峡,这是拜登上任后美军舰第5次穿航台湾海峡。

3. 加强联盟和伙伴关系,动员美国所有战略、经济和外交手段,向印太地区国家提供更多安全援助,通过训练演习提高协同作战能力;与盟国签订信息共享协议、加强对外军售、扩大军事合作和国际安全对话。

4. 与盟友和伙伴一起开展带有创新性质的演习,在周边地区的关键地点建立一个使用“真实-虚拟-构造”技术的联合网络空间作战靶场,演习创新的其他场所包括印太地区以及美国各地的靶场和训练场。尽管“太平洋威慑计划”总额达二百七十多亿美元,成本巨大,但美军将在拜登政府治下继承特朗普政府发布的国防战略基本方针,将美军的分散部署置于对华战略的核心位置。美军印太司令部司令为此还提出进一步分散印太区域美军据点的方针。

(二)美国运用联盟战略遏制中国的核心机制是美日澳印组成的四方对话机制(Quad)。为了对抗中国日益增长的军事和经济实力,拜登政府非常重视该机制,将其形容为“美国印太政策的基础”,积极推动“四方安全对话”机制化,并进一步将其从外长级的“对话”提升到国家首脑“峰会”级别,足见美国对该机制的重视和对该机制的影响力。也有观点认为,美国有意将

“四方安全对话机制”打造成“亚洲版北约”。美国高度重视美日澳印机制未来对印太地区地缘政治局势的影响力。

2021年以来,钓鱼岛局势再度升温,中日关系急剧恶化。2月25日,日本政府表态,如果中国海警船试图登陆钓鱼岛,日本可能进行“危害射击”。3月16日,美日两国举行“2+2”(外长+防长)会晤并发表联合声明,称中国行为与现行国际秩序不符,对国际社会构成挑战。声明还就台湾、涉港、涉疆等问题表示关切。美国与日本强化在安全领域的合作。由于有美国支持,日本政府对钓鱼岛问题的立场日趋强硬。日本陆上自卫队计划在9—11月开展岛屿紧急事态演习,此演习将成为日本自卫队有史以来规模最大的演习,^⑪目的是针对中国在钓鱼岛海域的频繁活动,这无疑导致东海局势进一步复杂化。

(三)美国与盟国一道加大了遏制中国海军活动的力度,在中国周边炫耀武力。美国频繁派出侦察机加紧对中国的情报收集、电子侦察工作,美国海军也在中国周边部署3个航母战斗群,并在2021年2月派出2个航母战斗群进入南海,意图将南海问题军事化。美国军事挑衅行动的背后所反映的是美国希望通过其主导构建的“亚太包围圈”,将中国海军牢牢封锁在第一岛链之内。美国海军与美国海军陆战队在降低来自俄罗斯威胁级别的同时将中国列为重点,并彻底改造海军陆战队,使其能在整个太平洋地区执行任务。美军还利用私人防务公司侦察机监视中国在海上的活动。与美海空军空中侦察力量相比,使用私人防务公司的侦察机在应对处理“灰色地带”问题时更具灵活性,也减少了直接军事对抗带来的外交压力,因而使用私人防务公司的飞机成为与美国军方联合行动的一部分,有助于提升美军在该地区的行动能力,并可有效降低印太地区爆发冲突的风险。

近几个月来,美国不仅在民主、人权问题上

与日本、英国、加拿大、欧盟等采取统一行动,而且通过联合军演,突出在南海、台海和东海的军事威慑。在南海和东海海域,美国和其盟国举行针对中国的联合军事演习,加大对中国的军事威慑,破坏中国周边安全形势。法国核动力攻击潜艇“翡翠号”、支援舰“塞纳河号”完成南海航行任务,英国重量级航母“伊丽莎白女王号”与德国一艘护卫舰也先后航行至印太海域。

(四)在经贸领域和台湾问题上对中国施压。2021年4月8日,美参议院提出一项法案,要求拜登政府采取与中国的“战略竞争”政策,提供资金支持美国制造业和供应链,以在经济和地缘政治领域与中国对抗,保护和促进美国“重要利益和价值观”。这个法案内容主要包括:重申美国对盟友和伙伴国家的承诺,并重申美国在国际组织和其他多边论坛中的领导地位,从而应对中国在西半球、欧洲、亚洲、非洲、中东、北极和大洋洲构成的挑战;呼吁美国政府提出对华外交战略;要求拜登政府确保美国在“印太地区”的军事预算,使其与对华竞争战略“适当匹配”;呼吁政府投资普世价值,授权一系列“人权和公民社会”措施,包括插手香港、新疆等地区的事务,并呼吁加强与台当局的“伙伴关系”;加强与盟国在军控方面的协调与合作,共享中国在弹道导弹、核、太空、网络空间等战略领域的信息。

该法案承认台湾是“美国印太战略的重要组成部分”^⑬,明确要求“防卫台湾”;并要求“在与其它国家交往的同样基础上”与台湾展开交往,“不得对美国政府机构与台湾政府同行直接和例行互动施加任何限制”。4月9日,美国国务院发布美台官方互动的新指导方针,放宽了与台湾接触的指导规程,以鼓励美国政府与台湾的接触。此举将使台海形势更趋复杂化,并将推高台海冲突的可能性。该法案强调有必要“优先考虑为实现美国在印太地区的政治目标所必需的军事投资”,凸显了美国两党合作,动员美

国所有战略、经济和外交工具,与中国展开全面战略竞争,以实现“印太战略”的战略意图。

美国积极联合英国、日本在印太以及其他地区加强高质量基建合作,^⑭重点包括5G网络、智慧城市和清洁能源等项目,以应对中国的“一带一路”倡议。这也是美日对抗中国影响力的又一大举措,成为抗衡中国“一带一路”的替代方案。美国希望通过加强印太地区的基建,以“赢得地区国家的信任”,提升抗衡中国的影响力。

(五)加强美国对印太地区的干预,在印太地区推广美国的价值观,以制衡“中国模式”。美国利用所谓新疆存在“种族灭绝”和“强迫劳动”问题,与欧盟、澳大利亚等协调采取一致行动,对中国实施制裁;利用香港问题与英国、加拿大、澳大利亚、新西兰及欧盟制裁中国;利用联合国多边场合联手施压中国。美国联合西方国家共同抗衡中国,无疑增添了中国发展的不确定性风险,中国新一轮发展面临更为复杂的外部环境。针对中国的“一带一路”倡议,拜登政府正在积极行动,采取既可以压制中国改变现行政策,又提供“一带一路”倡议替代选项的战略:美国将重点放在可以单独或与“志同道合国家”合作提供可信替代方案的领域,领导解决债务危机,提倡坚持“高标准的贷款条件”;加强商业外交,向沿线国家民众宣传“一带一路”项目的“环境和经济成本”,并向“一带一路”国家提供技术支持,推广美国质量与标准的“一带一路”替代方案;与盟友、伙伴和多边机构合作,更多满足发展中国家需求,采取行动保护美国在“一带一路”国家的安全利益。

四、拜登对华政策的地缘政治影响

拜登政府继续推动特朗普时期的“印太战略”,更主动地介入印太地区事务,强化与印太地区国家防务与经贸合作,与盟国和伙伴协作,找到可以合作的、共同的利益出发点,共同应对中国的挑战。美国在印太地区的战略与行动增

加了印太地区安全的不确定性,对中国及周边地区安全产生了极其不利的地缘影响,使中国周边安全不确定因素骤升;同时也使印太地区战略结构进一步失衡,印太地区冲突风险上升。

从本质上讲,拜登政府对华政策以“竞争+遏制”为主,合作为辅。在地缘政治和战略方面表现为中美之间的对立与对抗。

美国目前与主要竞争对手发生冲突的可能性正处于冷战以来的最高水平,潜在冲突将以现代化作战能力运用为主要特征。拜登政府对中国快速发展的战略焦虑显著上升,也将中国由“战略伙伴”转为“战略对手”,从国家层面拉拢盟友,以及不惜动用国际组织资源,对中国采取更加强硬的战略围堵、遏制政策,加大了对华军事围堵力度。特别是美国积极发展高科技军事,维持美国对华制衡的制高点和军事优势,积极布局印太地区,强化对印太地区投入,不断增强美军在印太地区的常态化军事存在与实战能力,强化对印太地区的战略威慑。拜登政府还推出了冷战以来最有力的产业政策,确保在关键技术上的领导实力,试图摆脱供应链对中国的依赖,联合澳、日、印度等国家组建科技联盟,拉拢盟友在高科技研发与产品生产上围困中国,联合打压中国科技发展,与中国开展技术竞争,为继续推进“印太战略”和进一步挑衅中国完成全方位的准备。

美国亦积极推动联盟现代化建设,不断提高其军事能力和准备状态,以确保美国及盟国保持强大和可信的军事威慑力;同时强化与印太盟国合作,积极应对该地区广泛存在的复杂安全挑战。

共同对抗中国成为新战略联盟“AUKUS”成立的战略目标,“AUKUS”的成立体现了美国联盟战略新动向。这是“二战”以来美国联盟战略的新发展,是拜登政府营造新冷战以围堵中国战略的发端,意味着世界上三个民主大国联

合起来应对中国的发展,标志着印太地区地缘战略格局的革命性演变。

“AUKUS”涵盖了高科技合作内容,主要包括人工智能、量子技术和网络等领域。实际上,“AUKUS”也是一项分享高科技防务技术的协定。组建“AUKUS”的军事目的性很强。核潜艇方面的合作意味着美英准备向没有核武器的澳大利亚出口核技术,加剧了印太地区核军备竞赛。若澳大利亚拥有隐蔽性高、能够长时间潜航的核潜艇,将极大提升对包括南海在内的印太地区的军事威慑力,也能有效提升美国在南太平洋地区的军事投射能力。

美英澳开展核潜艇合作,将给本地区造成核扩散风险、诱发新一轮军备竞赛、损害地区和平稳定、破坏东南亚无核区建设、引致冷战思维回潮等多重危害。

AUKUS将不可避免地成为又一个旨在遏制和对抗两个最强大的非西方国家的军事集团。澳大利亚获得美国核潜艇技术,将对国际核不扩散体系构成重大威胁,有可能破坏东盟和其他地区组织的威信,冲击亚洲的安全架构。

拜登政府上述对华新政策影响深远,特别是在安全领域刺激了中国周边军备竞赛,增添了周边地区不安全因素。“太平洋威慑计划”旨在强化印太地区的所谓战略威慑,以应对中国。在南海地区密集的军事行动凸显了美国与北约盟国在印太地区的战略协调进一步增强,以美国为主导的联合军事演习以中国为“假想敌”,频度与力度前所未有的,这种“新常态”的联合军事演习无形中增加了中国的应对压力。

在亚太地区布局上,美国积极利用“四方安全对话”“澳英美联盟”和“五眼联盟”遏制中国崛起。“AUKUS”的成立加剧了东南亚国家的安全担忧。美国利用四国联盟和美英澳三边协议,积极强化地缘政治与战略竞争,对东南亚和平稳定构成潜在威胁,加剧了地区风险和不确定性。

美军在南海地区以中国为假想敌,甚至以战争准备为目标的军事行动为冷战结束以来罕见。美军行径严重侵犯了中国主权和安全,破坏了南海地区和平稳定。但相比冷战中的北约,目前美国印太盟友伙伴在军事威慑中发挥的作用相对有限。

美国组建的排他性的少边机制及在冷战逻辑和遏制政策下创建的军事集团严重破坏了亚太地区的安全秩序,加剧了亚太地区的紧张局势。美澳两国部分战术层面的合作也将对亚太地区军事平衡产生重大影响。

美军计划在亚太地区部署中程导弹,这将对台湾海峡形成一定的威慑力,极大地破坏亚太地区的稳定,加剧台海危机。

尽管如此,在中国军事现代化稳步推进的情况下,美国很难重获二十世纪九十年代的对华压倒性优势。^⑤拜登政府的同盟强化政策是对特朗普轻视同盟的修正,但各国与美国的军事融合程度参差不齐,除日本外,其他盟友在能力上都无法融入美军第一岛链周边的作战体系。军售、联合训练演习等日常军事交流与合作并不能完全转化为战时威慑。

中国应当对拜登政府同盟强化政策保持高度警惕。中美之间爆发全面战争的可能性不大,但激烈对抗将日趋上升,有可能发生局部摩擦、冲突甚至局部性战争,但中国无意投入全面军事对抗,中美之间需要不断修正和完善双边危机管控机制,重新建立新的联合框架,系统性确立未来战略竞争的行为边界,重建双边对话机制,并设置多轨危机管控与治理机制,^⑥明确双方的“红线”与各自的“底线”界限,努力使中美之间的对抗限制在可控的范围内,以降低冲突的风险,从而确保双方的长期战略稳定性。

拜登政府已下定决心与中国展开“长期战略竞争”,以阻遏中国快速发展从而取代美国,美国当前的对华政策服务于这一根本目标。为

此,美国正加紧在军事领域及政治、法律等方面制定全方位的对华竞争政策。可以预见的是,未来十年,中美之间的竞争将会日趋激烈,中国必须直面美国发起的竞争挑战。中国无意与美国进行“战略竞争”,但并不回避中美在军事、科技、经贸等不同领域存在的竞争,并且要积极发展壮大自己,不断发展与各国的合作关系,共同应对各种全球性挑战,积极预防潜在的军事危机、防止核扩散、打击恐怖主义,^⑦努力使这种竞争保持一种良性化的合作态势,为印太地区和平与稳定作出自己应有的贡献。

美国的联盟战略就是通过加强内部团结来塑造整体性的对华战略,旨在统合民主联盟的庞大资源联合“制华”。中美关系在某些层面已经越来越具有冷战对抗色彩。竞争与敌对已经成为中美关系的主要特征,未来中美对抗程度与烈度只会增强,不会降低。而能否以合作冲淡对抗则成为中美两国领导人不得不面临的现实挑战。美国如何与中国领导层实现合作、如何影响中国政策已成为美国处理对华关系能否成功的关键。

随着中国地缘政治影响力不断上升,中美两国之间的对抗性紧张关系有可能反复重现。但是,中美两国又存在一定的相互依存与合作的需求,这将对中美双边关系产生缓和作用,^⑧美国内部政治压力影响着拜登政府的外交政策,曾支持拜登当选的势力将对新政府施加压力,反对特朗普的保护主义贸易政策,要求其对中国采取和解立场,促进与中国的友好关系,以获得大规模进入中国市场的机遇。而且,民主党左翼人士也主张和平解决中美关系中的问题,以避免重蹈冷战覆辙。

中美两国政府可以考虑将国际公共利益(如气候变化、核不扩散、联合维和等)、教育文化与人文交流作为优先合作的两个领域,盘活现有的对话机制,加强双方沟通;中美两军可以

在人道救援和减灾、两军高层接触、危机管控和缓解机制等三方面展开积极合作。

在中美安全竞争方面,拜登政府强调在实力的基础上与中国展开竞争,为此美国积极恢复与盟友的关系,并力推制定全球贸易规则以抗衡中国日益增长的影响力。拜登上台后,对内实施大规模基建计划及税改措施,以提升美国在多个领域的竞争力,旨在更好地与中国展开竞争。拜登声称绝不让中国在其任期内超过美国,除了构建遏制中国的同盟,还要促进美国的发展。如今中美力量对比发生了历史性变化,即使中国超越美国成为世界最大的经济体,但中国在软实力等方面仍落后于美国,中美两国必须警惕战略误判,避免双方过度反应。拜登政府提出强化美国在西太平洋地区的军事存在,向美国地区盟友重申安全承诺。而美国的盟友们对美国修复盟邦关系的诚意和举措寄予厚望,都想从中美竞争中获取更多的政治红利。拜登政府在台湾问题上更是有恃无恐,屡屡突破底线。尽管拜登政府上台后就表示将恪守中美三个联合公报精神,但继续打“台湾牌”“以台遏华”的战略没有改变。在全球经济秩序等方面,美国与欧洲盟国拥有诸多共同利益,中国面临的挑战将更为复杂。

中美两国关系的未来走向仍充满了诸多不确定性。中美之间缺乏互信,但在维护公海航行自由方面,中美也有共同利益。在全球治理问题上,诸如气候变化、跨国恐怖主义、非法移民、打击国际犯罪、共同应对全球公共卫生危机等全球性问题已经日益主导国际议程,将成为国际政治议程中的优先事项,并需要通过国际多边合作机制加以解决,这为中美合作提供了现实需求与可能性。中美两国应积极构建战略共识,包括共同利益、共同挑战,共同应对全球性挑战,超越意识形态,更多聚焦合作,共同维护世界和平与发展。中美两国领导人应从全球高度看待双方关

系,客观、理性、公正地看待彼此发展,减少战略误判,求同存异,务实合作。拜登时期的中美关系会拉长对抗过程,降低对抗程度,“战略忍耐”成为拜登政府对华最佳策略,也为中美双方调整完善各自应对模式提供了缓冲空间。

中国在提升综合国力的进程中要重视提升中国的软实力,讲好中国故事,进一步提升中国的国际形象。中国应致力于在科技研发领域或生产链的某一个或某几个环节精益求精,保持全球领先地位。中国应构建全新的教育体系,全面提高学生素养,建立高效科研体制,抢占全球高新科技阵地,提升中国整体科技水平。中国应坚持走和平发展道路,采取积极、有效、理性的措施,应对美西方的遏制战略,既斗争又合作,充分利用西方国家对华政策的差异性与矛盾心理,有针对性地做有关国家工作,敦促它们坚持战略独立性,真正实现战略自主,避免在反华的道路上走得太远;从战略全局出发,进一步增加对周边、非洲和拉美发展中国家的投入,争取更多国家理解和认可中国的政策和发展道路。从中长期来看,中美两国可能会找出管理南海等问题的共识与办法。中国应坚持多边主义外交,不断发展壮大自己的“朋友圈”,多结交利益相同的朋友,以分化、弱化美国遏制中国的联盟。

中国应清醒地认识到,拜登政府对华强硬政策正在全面实施,拜登政府正在继续沿用特朗普时期的“极限施压”手段,在经贸、台海、新疆等双边问题上可能发动新的攻势,尤其在南海、朝鲜半岛等地区安全问题上挑起新的争端,拜登政府对华政策继续充斥着要升级与对抗的风险,^⑨严重影响着中国快速发展的进程,并增添了中国和平解决台海问题的复杂性与难度。中国需要对美国丢掉幻想,积极做好军事上对抗、经济上脱钩和人文交流上中断的思想准备,早作预案。中美战略竞争可能愈演愈烈,继续恶化。战略竞争的任何一方都无法完全胜出或完

全摧毁对方。中美双方应通过重塑接触政策,避免滑落“修昔底德陷阱”,^⑩中美两国应明晰战略竞争界限所在,强化危机管控,避免中美冲突给世界带来毁灭性后果。中国应更积极主动地与美国开展应对全球性挑战的合作,坚持良性竞争,修复互信,推动两国在国际社会认可的行为准则和游戏规则下开展对话和合作,促进全球治理。

注释:

- ①林日、胡博峰等:《拜登一天两次发声!美重启四国机制“拉盟友抗中”,欧洲谨慎平衡印度表态微妙》,《环球时报》,2021年2月19日。
- ②⑨讲话内容见 <https://fsi.stanford.edu/news/white-house-top-asia-policy-officials-discuss-us-china-strategy-aparc%E2%80%99s-oksenberg-conference>,2021年6月6日。
- ③张一飞、杨楠、刘得手、张帆:《拜登政府外交政策前瞻》,《当代美国评论》,2020年第4期。
- ④White House,“RENEWING AMERICA’S ADVANTAGES: Interim National Security Strategic Guidance”, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>。
- ⑤Biden Proposes A \$2 Trillion Infrastructure Plan, The Wall Street Journal, April 6, 2021.
- ⑥逐底竞争是国际政治经济学概念,意指在全球化过程中,资本流遍世界,政府或企业不得不想方设法在社会福利方面开始竞争。简言之,国家或企业为了成为竞争中的赢家,将底线定为最低。
- ⑦Arthur Herman:The Key Battlefield in the Semiconductor High-tech War, Forbes biweekly, April 1,2021.
- ⑧韩晓明:《外交部回应美方打压中国7个超级计算机实体》,《人民日报》,2021年4月9日。
- ⑩《美海军上将吹嘘在印太击败中国的计划》,《亚洲时报》(香港),2021年3月4日。
- ⑪The U.S. Coast Guard deployed five law enforcement vessels to the Western Pacific region, The Star Spangled Banner, April 5, 2021.
- ⑫日本陸上自衛隊は9月から11月にかけて島の緊急事態演習を行う予定です。(日) 沖縄タイムズは、2021年3月23日です。
- ⑬余东晖:《美国国务院发布新美台互动指南 称非官方关系》,中评社华盛顿2021年4月9日电。
- ⑭赵挪亚:《抗衡中国影响力,美日想搞印太版“一带一路”替代方案》,观察者网,2021年4月7日。
- ⑮李晨:《美国印太战略中的军事威慑》,《北京语言大学国别和区域研究简报》,2021年4—5月合刊,总第22期。
- ⑯杨楠:《“安克雷奇对话”后的中美关系》,《中国评论》2021年第5期。
- ⑰David E. Sanger, Michael Crowley: Cautious Game between Biden and Xi Jinping, The Embryonic Form of the New US Policy toward China, New York Times, 18 March, 2021.
- ⑱《在和解与敌对之间:拜登任期内的中美关系展望》,《参考消息》,2021年4月4日。
- ⑲朱锋:《拜登对华外交未走出“特朗普泥潭”》,《环球时报》2021年3月23日。
- ⑳余东晖:《防大国战争 美退将吁美中勿落修昔底德陷阱》,中国评论社华盛顿2021年5月7日电。

[责任编辑 杨年保]

Policy Trend Toward China by Biden Administration and Its Geopolitical Influence: On the Perspective of America's Indo-Pacific Strategy

HU Zhiyong HU Weixing

(Institute of International Affairs, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200020, China)

Abstract: The Biden administration agrees with the Trump administration's understanding of China and inherits the basic idea of its containment strategy against China. At the same time, it has stepped up the implementation of the "Alliance Strategy" against China, attracted more allies, and continued to suppress China in the fields of intellectual property rights, technology transfer, subsidies, industrial policies, science and technology by using international rules and laws, which has seriously affected the process of China's rapid development. It has enhanced the complexity and difficulty to China's peaceful settlement of the Taiwan Issue. Thus, China must take some early responses.

Key words: China policy; Biden administration; Indo-Pacific strategy; geopolitics influence