

拜登政府对华战略研判及中国对策

曾晨宇 徐秀军

【摘要】近年来,美国不断升级对华打压,逐步形成并发展为对华战略遏制与规锁,两国关系面临严峻挑战。基于体系结构决定单元行为的新现实主义逻辑和中美战略矛盾的现实基础,可以预判,拜登政府的对华战略在短期内不会因政府更迭而出现根本性转变,结构性矛盾主导下的中美战略竞争仍为中美关系的主要内容。而且,由于美国国内政治、经济和疫情等因素的影响,拜登政府甚至可能升级对华规锁战略。尤其在多边合作、意识形态、经贸规则和周边环境等方面,中国将继续面临来自美国的压力与挑战。为此,中国应着力于夯实国内大循环主体基础,确保和增加中美关系的依赖程度,深化同欧洲的合作,稳定与周边国家的关系,切实加强同发展中国家的团结合作。

【关键词】中美关系 规锁战略 大国博弈 全球治理

【作者简介】曾晨宇,历史学博士,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;
徐秀军,法学博士,中国社会科学院大学国际关系学院教授,中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员。

(中图分类号) D83/87 (文献标识码) A (文章编号) 1000-2952 (2021) 03-0039-10

特朗普政府时期,“规锁战略”逐步成为美国政府锁定中国发展的战略主轴,严重影响两国正常关系。^①随着美国政府完成权力更迭,拜登领导下的民主党政府对外政策的调整与变化,无疑将对中美关系产生深远影响。从目前情势判断,拜登政府总体上将延续特朗普政府的对华规锁战略,甚至可能会升级部分领域的规锁程度。因此,在拜登政府时期,中国可能面临来自美国的更大挑战和压力。为此,分析美国新政府的对华战略的主要内容与可能造成的影响,将有利于中国未雨绸缪,把握对美关系的主动权。

一、拜登政府对华战略的基本行为逻辑

2008年国际金融危机以来,美国的相对实力不断衰落,与之相对的则是中国实力的快速增长,并构成“百年未有之大变局”的重要特征之一。自2010年中国经济总量超过日本成为世界第二大经济体后,中美矛盾沿着权力转移的基本逻辑,逐渐演进为结构性矛盾,中美关系也随之转向霸权国针对崛起国的战略遏制与打压。为了维护单极体系和其全球领导者地位,美国通过政治、经济、外交、

① 张宇燕、冯维江:《从“接触”到“规锁”:美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》,《清华金融评论》2018年第1期,第24-35页。cnki.net

军事等综合手段,对中国进行遏制、规锁和削弱。从奥巴马政府“重返亚太”的“亚太再平衡战略”,到特朗普政府将中国定位为“战略竞争对手”(strategic competitor),推进“印太战略”,逐步升级对华规锁战略,都是将中国认定为挑战美国的国际权力与影响力、侵蚀美国的安全与繁荣的国家。

在国际力量对比“东升西降”的世界大背景下,美国很可能会长期将中国视为挑战其霸权的主要威胁,将中国视为其主要的竞争对手,规锁中国的发展空间,使中国无力威胁或挑战美国霸权。^①美国将崛起的中国视为一个全方位的战略竞争对手,地缘政治成为未来中长期内中美双边战略互动的主要变量。虽然美国国内政治极化严重,但近年来两党在看待“中国崛起”问题上却已形成共识。2020年9月30日,众议院共和党外交委员会中国小组发布《中国问题工作组报告》,民主党主导的情报委员会发布《深入中国:中华人民共和国情报力量与竞争力报告》。两份报告都将中国列为美国的主要战略威胁,同时一致建议美国采取强硬手段应对中国的崛起和威胁。^②这一宏观战略很大程度上已成为美国民主、共和两党的基本共识。美国民调机构皮尤研究中心(Pew Research Center)2020年8月所作调查显示,有73%的美国公民对中国抱有负面看法,达到历史新高。^③美国智库与国际问题研究中心(Center for Strategic and International Studies)的民调也显示,有54%的美国民众认为中国是最大挑战。^④对华强硬已具有一定的民意支持,并成为共和、民主两党共同的施政基础。这说明,在对待“中国崛起”的问题上,两党拥有相同的民意基础。近年来,两党在经贸、高科技、涉台、涉藏、涉疆、涉港、南海和人权等领域保持基本一致的对华强硬基调,国会中一系列涉华法案的表决也多以高票赞成通过。这反映出两党在对华政策的诸多方面存在共识。同时,中美关系存在的结构性矛盾决定了美国对华战略在短期内很难因为政府更迭而发生根本转变。因此,拜登政府的对华战略将会延续奥巴马与特朗普时期遏制、打压和削弱中国势力的国家战略,其目标仍是将中国的发展控制在美国设下的限度之内,进而达到重新确立美国在全球的单极霸主地位、恢复美国在全球的领导地位的目的。

从拜登竞选期间和上台初期的言论与承诺判断,拜登政府的对华策略将与其前任有所不同,在政治、经济和安全等方面将呈现新的特征。拜登政府多由较为温和的民主党建制派组成,其多数内阁成员曾在奥巴马政府中任职。据此可知,新政府的执政理念应为中间道路偏左,同时吸纳部分进步主义的主张,其外交与贸易政策将带有强烈的美国传统建制派色彩。有鉴于特朗普政府的反全球化行动和单边主义行为所带来的负面效应,美国将修补其已然受损的软实力,重新举起美式全球主义的旗帜,并利用美国既有的同盟关系和全球多边治理体系,在全球范围内遏制中国的崛起,削弱中国的实力。就如美国智库专家所指出的,拜登政府将打造一个在科技规则上高度规锁中国的科技同盟,一个在经济上对抗中国影响力的经济联盟,一个在政治和军事上对抗中国影响力的地缘战略同盟,并且以“美式民主”为意识形态号召,组建一个在全球范围内对抗中国的全球治理联盟。^⑤

此外,拜登在总统竞选中的主要支持者为中产阶级与少数族裔,新政府的贸易、外交政策的制

① 冯维江:《百年变局视野下的大国竞争与中美关系》,《当代世界》2019年第8期,第10~11页。

② U. S. House of Representatives, China Task Force Report, September 30th, 2020, <https://gop-foreignaffairs.house.gov/wp-content/uploads/2020/09/CHINA-TASK-FORCE-REPORT-FINAL-9.30.20.pdf>, 2021年2月26日; House Permanent Select Committee on Intelligence, The China Deep Dive: A Report on the Intelligence Community's Capabilities and Competencies with Respect to the People's Republic of China, September 30th, 2020, https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/china_deep_dive_fact_sheet_9.28.20.pdf, 2021年2月26日。

③ Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Country, Pew Research Center, October 6th, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>, 2021年2月26日。

④ Center for Strategic and International Studies, Mapping the Future of U. S. China Policy, Views of U. S. Thought Leaders, the U. S. Public, and U. S. Allies and Partners, <https://chinasurvey.csis.org>, 2021年2月26日。

⑤ Hal Brands and Zack Cooper, The Great Game with China Is 3D Chess, *Foreign Policy*, December 30th, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/30/china-us-rivalry-great-game-cold-war/>, 2021年1月23日。

定将很可能向其主要支持者的利益倾斜。因此，拜登政府可能会塑造顾及中产阶级的外交政策，同时将大幅修正新自由主义经济政策，实施偏向公认的、较为左倾的经贸政策，以确保美国劳工利益和环境保护。这些都将成为拜登政府的对华战略与行为的基本逻辑。

二、拜登政府对华战略的国内基础

国内政治经济状况是美国大选和政府执政的重要基础，也是分析美国对华战略需重点考察的因素。特朗普的上台，很大程度上利用了美国经济社会发展和对外交往中积累的各种矛盾，但这也成为其执政的掣肘因素。^① 拜登的上台执政同样如此。在新冠肺炎疫情暴发前，美国政府就已经面临各种国内矛盾，并深刻影响着美国对华战略的制定与实施。2020年新冠肺炎疫情在美国扩散蔓延，特朗普政府不仅延误了最佳防疫时机，而且不顾卫生专家的反对，强行重启经济活动，导致疫情在美国国内不断升级，呈现失控的状态，造成了美国有史以来最为严重的公共危机事件。疫情大流行对美国国内经济、政治和社会带来重大冲击和影响，并成为影响拜登政府执政的最主要变量之一。

一方面，经济增长大幅衰退，财政状况难以为继。2007年美国次贷危机引发的国际金融危机，导致美国经济萎缩，政府债务急速攀升。美联储采取了一系列救市措施，通过降息、扩大发债规模和多轮量化宽松，实现了财政赤字货币化，帮助美国经济走出了危机，但也造成国债规模长期居高不下，财政赤字货币化难以退出。^② 在执政的四年中，尽管特朗普政府试图兑现当初减少财政赤字的竞选承诺，但美国的财政状况不仅未得到改善，甚至还趋向进一步的恶化。2020年2月，在特朗普政府提交国会审议的2021年财政预算中，财政赤字为1.084万亿美元。^③ 按此估计，2020年美国财政赤字占国内生产总值（GDP）的比例为4.9%，较之2019年上升了0.3个百分点，大致相当于2015年奥巴马政府最低纪录的两倍。

2020年，突如其来的新冠肺炎疫情全球大流行对美国经济造成了重大冲击，并引发了第二次世界大战以来最为严重的经济大衰退。美国在2020年4月的失业率一度高达14.7%，创下“二战”以来失业率的最高纪录，劳动参与率也下降到20世纪70年代以来的最低水平。2020年第一季度的经济环比增长率为-5%。疫情全面爆发的第二季度，经济环比增长率更大幅恶化至-32.9%。此后，由于经济活动部分重启、巨额的纾困政策和无限量宽松货币政策的支持，美国经济状况有一定复苏，失业率有所下降，贸易逆差扩大。第三季度，美国经济复苏的速度整体放缓，GDP环比折年率达35%。到第四季度，由于疫情再度爆发，导致美国经济复苏进程再次受阻，失业率虽然继续保持下降，但仍处于历史高位，经济复苏的速度明显放缓。^④ 世界银行与美国商务部经济分析局发布的数据皆显示，虽然美国第三、四季度的GDP有所恢复，但2020年全年的GDP增速仍低至-3.5%。^⑤

① 李文：《特朗普任期内美国内外政策调整与中美关系》，《中国社会科学院研究生院学报》2017年第2期，第123~125页。

② 刘思源：《财政赤字货币化：理论与实践》，《宏观经济研究》2020年第9期，第52~53页。

③ Board of Governors of the Federal Reserve System, Monetary Policy Report to the Congress, February 7th, 2020, <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/2020-02-mp-report-part2.htm>, 2021年1月18日；Office of Management and Budget, A Budget for American Future, February 10th, 2020, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2021-BUD/pdf/BUDGET-2021-BUD.pdf>, 2021年1月19日。

④ Bureau of Economic Analysis, Gross Domestic Product, 4th Quarter and Year 2020, <https://www.bea.gov/news/2021/gross-domestic-product-4th-quarter-and-year-2020-advance-estimate>, 2021年1月29日；National Data, Section 6, Income and Employment by Industry, <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey>, 2021年1月30日。

⑤ International Monetary Fund, United States Country Data, <https://www.imf.org/en/Countries/USA>, 2021年1月29日；Bureau of Economic Analysis, Gross Domestic Product, 4th Quarter and Year 2020, <https://www.bea.gov/news/2021/gross-domestic-product-4th-quarter-and-year-2020-advance-estimate>, 2021年1月29日；National Data, Section 1, Domestic Product and Income, <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey>, 2021年1月29日。

为了应对疫情和促进经济复苏,美国国会通过一系列救济法案,因此导致财政形势雪上加霜,国家债务水平陡然上升。2020全年,美国财政赤字占GDP的比重从上一财年的4.6%升至15.2%,创第二次世界大战结束以来的新高。^①另据美国国会预算办公室的统计,2020财年(2019年10月—2020年9月)美国赤字高达3.132万亿美元。^②由于大规模救助计划致使财政支出扩张,美国债务水平大幅增加,导致美国2020年债务水平快速攀升。据统计,2020年第一季度债务的GDP占比达107.17%,第二季度迅速攀升为135.64%,第三季度仍高居127.27%。^③2020年10月的国际货币基金组织(IMF)报告则估计,2020年美国政府的总债务占GDP的比重为131.2%,比上年增加22.5个百分点。^④在当前美国疫情仍未得到控制的情况下,拜登团队承诺会推出更大规模的1.9万亿美元的经济刺激与纾困法案,可预期的是美国2021年的财政状况将更加难以为继。不断恶化的财政状况,将对拜登新政府的对外政策的实施带来掣肘。

另一方面,社会矛盾日益突显,政治对立日益严重。自20世纪70年代以来,美国经济的高度金融化虽然带来充足的经济活力,但也加剧了财富分配的不均。进入21世纪后,伴随着信息技术革命和网络科技产业的逐渐崛起,新型商业和经济模式的普及进一步加剧了传统产业的衰落。经济全球化导致美国国内利益结构的变化,出现了由原先的利益相关转向利益分离的情况,收入不平等日益加剧。^⑤美国产业链的全球布局外移了部分产业链,导致了美国传统工业区的衰落以及蓝领中产阶级的失业,造就了美国著名的“铁锈区”。同时,美国新移民和少数族裔人数的增加,导致白人在总人口比例中持续下降,引发白人的焦虑情绪和右倾化,刺激了白人民粹主义、民族主义思潮。这众多因素叠加在一起,导致美国两极分化日趋严重,社会对立和分裂情绪空前高涨。

新冠肺炎疫情大流行发生后,美国部分地区颁布“禁足令”,许多行业被迫关门,低收入人群的失业率暴增,收入大幅下降。同时,因为无法忍受“禁足令”带来的不便和压抑,民众对政府和社会的抵抗情绪进一步滋长,国内不稳定因素大大增加。另外,特朗普政府上台以来一直在煽动族群对立,激化社会矛盾,使得原本就存在的社会撕裂空前加剧,戾气加重。在疫情问题上,特朗普为了巩固其选举的基本盘,采取了弱化疫情威胁、提前重开经济和种族矛盾中打“法律与秩序”牌的政策,引发了美国社会的严重对立和撕裂。黑人弗洛伊德之死,引发了蔓延全美的示威活动,并演变成大规模暴力冲突,成为美国社会严重对立和撕裂的直接反映。

在社会矛盾不断激化的同时,美国两党政治也逐渐走向对立与极化。美国共和党和民主党在政策立场等方面的差异日渐扩大,但在两党各自的内部,其统一性却也越来越高。^⑥自20世纪60年代起,美国共和党和民主党都形成了各自稳定的选民阵营和政治主张,成为西方资本主义国家里的两党政治代表。随着冷战的结束,美国成为全球唯一的超级大国,“历史终结论”与“冷战胜利论”在

① Congressional Budget Office, Monthly Budget Review for September 2020, October 8th, 2020, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-10/56661-MBR.pdf>, 2021年1月19日。

② Congressional Budget Office, Monthly Budget Review: Summary for Fiscal Year 2020, November 9th, 2020, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-11/56746-MBR.pdf>, 2020年1月19日。

③ Federal Reserve Bank of St. Louis, Federal Debt: Total Public Debt as Percent of Gross Domestic Product, <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEGDQ188S>, 2021年1月30日; U. S. Department of the Treasury, Federal Debt: Total Public Debt, <https://fred.stlouisfed.org/series/GFDEBTN>, 2021年1月30日。

④ IMF, *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, October 7th, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>, 2020年1月19日。

⑤ 程亚文:《经济全球化、利益疏离与政治撕裂——当代世界经济政治的新转折》,《外交评论》2019年第6期,第62~90页;徐秀军:《经济全球化时代的国家、市场与治理赤字的政策根源》,《世界经济与政治》2019年第10期,第117~118页。

⑥ David Brady and Hahrie Han, *Polarization Then and Now: A History Perspective*, in Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., *Red and Blue Nation? Characteristics Causes of America's Polarized Politics*, Washington, D. C.: The Brookings Institution, 2006, pp. 4-19.

美国的舆论中大行其道。然而，从20世纪70年代布雷顿森林体系崩溃开始，美国经济经历了金融化与去工业化进程，传统的制造业优势已大不如前。这一进程对国内多元化的社会利益产生了明显的差异化影响，许多传统的制造业中心遭受到严重打击。经济全球化、产业结构变革、非传统安全的威胁以及2008年国际金融危机，给美国造成了严重的社会问题，同时加速了美国产业版图的重新组合。在美国产业结构变化的同时，美国的社会结构也发生了剧烈变化。美国政治稳定的保障力量——中产阶级在不断地萎缩；美国上层家庭不仅在数量上不断增加，其所积聚的财富比例也有所上升；与此同时，底层家庭的数量也相应扩大。皮尤研究中心数据显示，美国中产阶级所占比例从1971年的61%降至2016年的52%，上层收入者从1971年的14%增至2016年的19%，底层收入者从1971年的25%增至2016年的29%。^① 社会结构的变化，导致美国社会利益分歧日益严重。蓝领阶级为代表的产业工人与基于种族主义和传统价值观的文化保守主义相结合，与以新移民和新兴产业为主体的精英阶级和外来移民在利益选择上分道扬镳，导致了美国政治版图的剧变，也进一步影响到民主党和共和党的政策主张逐渐走向对等极化，并最终在美国政党政治中造成了难以弥合的鸿沟。

美国社会日益严重的两极分化和逐渐加剧的社会不平等，助推了美国国内右翼保守势力和左翼民粹主义的崛起，并与民族主义相互交织。在民粹主义、本土主义和反建制主义的推动下，美国国内政治的党派斗争与对立日趋严重，美国政治生态趋于恶化。^② 两党斗争进一步加剧，政治极化发展到了前所未有的程度。在116届美国国会会期，出现了长达35天的政府停摆，成为美国历史之最。新冠肺炎疫情对美国造成的严重经济、社会冲击，加剧了美国国内政治格局的两极化。随之而来的2020年美国大选，特朗普和部分美国共和党政客指责选举舞弊，拒绝承认选举结果，更进一步加剧了美国政治与社会的撕裂程度，并酿成2021年美国国会山暴动事件。美国的政治极化是其国内族群矛盾、党派恶斗、阶级矛盾、产业失衡与贫富差距的集中体现。严重的政治极化导致美国国内少有实质性的社会经济改革，党派斗争无休无止，而这反过来又进一步强化了两党在经济政策和社会政策领域的分歧，形成保守主义与自由主义两条并行不悖的发展路径，导致美国外交政策更加受制于国内政治博弈的影响。^③

为了转移国内日益累积的社会矛盾和政治对立，无论哪个政党上台执政，美国政府在对外事务上均会将矛头指向所谓的外部“威胁”。同时，为了维护美国的霸权利益，两党都主张防范外部的潜在威胁者。从历史上看，苏联、日本等国都曾充当美国转移国内注意力、转嫁国内矛盾的对象。如今，在经济和安全上，中俄两国均拥有与美国竞争的实力，因此成为了美国对外战略中的“战略竞争对手”。

三、拜登政府对华战略的基本框架及其影响

拜登政府的对华战略，取决于美国内部经济、社会与政治的利益需求。根据美国对华战略基本行为逻辑和新政府的执政基础，拜登政府的对华战略与前政府有共通之处，但也会有所调整，并因此呈现新的特征。从目前情况来看，拜登政府对华战略的可能性调整主要体现在五个方面。

① Pew Research Center, *American's Shrinking Middle Class: A Close Look at the Changes Within Metropolitan Areas*, May 11th, 2016, pp 48, 56-71, <https://www.pewresearch.org/social-trends/2016/05/11/1-the-american-middle-class-loses-ground-nationally/>, 2021年2月26日; Rakesh Kochhar, *The American Middle Class is Stable in Size, but Losing Ground Financially to Upper-Income Families*, September 6th, 2018, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/06/the-american-middle-class-is-stable-in-size-but-losing-ground-financially-to-upper-income-families/>, 2021年2月26日。

② Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2014, p 505.

③ 周琪主编：《意识形态与美国外交》，上海人民出版社2006年版，第234页；王浩：《当代美国的政党政治极化：动因、走向与影响》，《美国问题研究》2020年第2期，第115-117页。

(一) 更加倚重多边合作平台作用

在特朗普政府执政的四年里,美国处理国际和双边问题多采取单边主义外交行动。美国先后宣布退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、《巴黎协定》、联合国教科文组织、全球移民协议、伊朗核协议、联合国人权理事会、万国邮政联盟、武器贸易条约、中导条约、开放天空条约、世界卫生组织等多个国际协议和国际组织。特朗普政府的右翼单边主义“退群”行为,破坏了美国长期以来组建、经营的全球多边体系和全球治理体系,动摇了美国与其盟友的关系,并对美国的全球软实力造成影响。具有强烈民主党建制派色彩的拜登在竞选期间就多次表示,要重塑美国在世界的领导,强调修复以美国为主导的全球治理秩序,强调国际合作,倚重国际多边平台。美国国务卿布林肯也被誉为民主党内具有代表性的多边主义全球化外交家。拜登政府将通过美国打造的国际组织和全球治理体系,整合美国的盟友与伙伴,提高美国的国际影响力。拜登在就任美国总统首日便签署命令,宣布重新加入世界卫生组织和《巴黎协定》。在一些重大区域和国际问题上,拜登也更侧重于借助国际多边合作体系。他曾在不同场合表示,美国会重新加入伊朗核协议,也将与多国进行合作,倚重多边机制来应对朝鲜问题。由此可见,在对华战略上,拜登政府将更加依靠多边合作,在世界贸易组织、世界卫生组织等国际机构框架内,运用其效力和威望对中国进行遏制与防范。

(二) 更加注重发挥全球同盟体系的协调遏制

第二次世界大战后,美国编织、组建了一套维护战后世界秩序的全球治理体系,同时建立了防卫美国安全的同盟体系。战后全球治理体系与美国的同盟体系不仅是维护其全球利益的重要保证,也是保卫美国本土安全的战略纵深防御网,构成美国主导的战后国际秩序的重要组成部分。在美国的全球战略、国家安全、对外贸易和军事部署上,美国的同盟体系和伙伴国家起到了至关重要的作用。然而特朗普政府推行“美国优先”政策,实行单边主义贸易政策,试图使产业链回归美国本土;在安全领域,强迫其盟友增加国防开支,降低美国的军事费用。这些措施削弱、扰乱了美国与其盟友和伙伴之间的关系,损害了美国“二战”后苦心组建、经营的同盟体系,并将最终破坏对美国有利的国际秩序基础。^①拜登在2020年3/4月号的《外交》杂志上发表题为《为什么美国必须再次领导世界》一文,预告了民主党政府的全球战略将是回归到传统的全球治理体系。拜登在文中称:“若成为总统,我将做的不仅仅是修复对我们而言具有历史意义的伙伴关系,而且将带头努力为我们身处的当今世界重塑这些伙伴关系。”^②2020年11月,包括美国前国防部长马蒂斯(James Norman Mattis)在内的专家撰文,认为美国应尽快修改国家安全战略,删除其中的“美国优先”政策,维护美国的同盟体系。^③因此,拜登新政府在处理其与欧洲和北约的关系上,可能会将致力于修复美欧关系和恢复北约的安全职能作为对外政策举措的优先事项,强调美国对北约成员国的安全保证。在对华战略上,拜登政府很可能会改变特朗普政府的对华单边主义政策,更加注重发挥联盟和伙伴关系的作用,强调集体应对来自中国的安全威胁和全球挑战。美国新任国家安全顾问杰克·沙利文(Jake Sullivan)也曾表示,特朗普政府一方面与中国单打独斗,同时还和盟友与伙伴“挑起事端”,而拜登政府则打算与美国的盟友和伙伴共同磋商,探讨如何应对中国。^④

① 赵晨:《特朗普的“蛮权力”外交与美欧关系》,《世界经济与政治》2020年第11期,第82页。

② Joseph R. Biden, Jr., Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump, *Foreign Affairs*, Vol. 99 (2), 2020, pp. 70-71.

③ Kori Schake, Jim Mattis and Jim Ellis, Defense in Depth, Why U. S. Security Depends on Alliances—Now More than Ever, *Foreign Affairs*, November 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-23/defense-depth>, 2021年1月23日。

④ M. K. Bhadrakumar, Biden's Security Adviser Gives a Foreign Policy Preview, *Asia Times*, January 5th, 2021, <https://www.asiatimes.com/2021/01/biden-security-adviser-gives-foreign-policy-preview/>, 2021年1月23日。

(三) 强调意识形态方面的竞争

在意识形态方面，拜登政府很可能会加大对中国的施压力度，并由此呈现出持续升级的竞争态势。究其原因，主要在于以下三个方面：第一，美国国内近年来政治生态持续恶化，形成了民主党和共和党对等极化这一最极端形式，两党斗争的激烈程度不断上升。^① 美国政治的严重极化，令美式民主广受质疑。自新冠肺炎疫情暴发以来，美国政府和民众的抗疫表现使得美式民主政体的弊端暴露无遗。2021年爆发的美国国会暴乱事件，更令人们对西方世界所秉持的民主价值和西方政治、社会制度产生怀疑，西方价值观因此遭受前所未有的挑战。第二，在特朗普政府执政后期，美国出于遏制中国和转移其国内疫情视线目的，不断在意识形态方面升级对中国的施压，屡屡触及中国底线，并构成中美关系的最大障碍。^② 虽然美国已着手新冠病毒疫苗接种工作，但存在众多问题，尚未对疫情控制带来明显改变，其国内疫情发展至今仍未到达拐点。相形之下，中国的制度优势在疫情防控中得到充分的体现，国内疫情获得有效控制。中美之间在疫情管控方面形成了鲜明的对比。第三，拜登及其内阁成员多为民主党建制派，新政府很可能出于维护民主党传统价值观的目的，在外交政策和国际战略上呈现出更加强烈的意识形态特征，并渗入某些威尔逊式的理想主义成分，着重强调和推行人权外交。为重振其民主价值和制度优势，拜登政府将可能与中国在意识形态方面展开斗争，要求后者在价值观领域进行回应，并在斗争的方式、节奏和激烈程度等方面超过特朗普政府，以打击中国在疫情防控工作中显现的制度优势。拜登曾撰文写道：“当上总统后，我将立即采取措施，重振美国的民主和联盟，保护未来的美国经济，并再次让美国领导世界。”^③ 在对华战略上，拜登政府将更加重视“民主”“自由”“人权”以及政治制度等议题。

(四) 强化经贸规则约束

在特朗普执政的四年内，美国在经济政策上推出“美国优先”的保护主义政策，不仅破坏了稳定的对外经贸关系，也对国际贸易投资环境和世界经济增长造成了较大的负面影响。美国所发动的贸易战不仅未能重振其制造业，也未能扭转美国的对外贸易逆差。就中美贸易而言，2020年美国对华贸易逆差创最近14年以来的新高。^④ 比之特朗普政府，拜登政府将更加重视国际制度和规则的建设。如此一来，拜登政府对华经贸政策的不确定性将减小，但仍会将中国视为最大的竞争对手，并在关键领域趋于强硬。拜登政府可能不会主张滥用关税手段，不会像特朗普那样在短期内频繁挑起贸易冲突，但是会在贸易问题上加大对中国的“制度约束”，并且将致力于在经贸领域建立一个针对中国的经贸同盟。拜登政府可能会以某种形式重建类似于奥巴马政府所建立的“跨太平洋伙伴关系协定”，以打造有利于美国的更高水平、更深层次的经贸规则体系。一方面，借助此类高水平、深层次的经贸开放组织，重新塑造21世纪的国际贸易规则，争夺世界贸易规则制定的主导权；另一方面，对中国进行规则性限制，以应对中国的贸易扩张和相对竞争优势。拜登政府还将与其盟友和合作伙伴共同制定与经贸相关的科技规则，在5G、人工智能、高铁和清洁能源等方面加强美国与其盟友和伙伴间的合作，对中国进行技术规则方面的高度规锁。在经济安全方面，拜登曾强调“经济安全就是国家安全”，^⑤ 承诺创造数百万个制造业岗位，限制从中国进口那些被认为威胁国家安全的产

① 王浩：《当代美国的政党政治极化：动因、走向与影响》，《当代美国研究》2020年第2期，第170~203页。

② 王达：《美国对华意识形态遏制升级的实质》，《马克思主义研究》2020年第4期，第148~157页；王达：《美国政府对华战略的调整与中美关系走势》，《东北亚论坛》2021年第1期，第14~18页。

③ Joseph R. Biden, Jr., Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump, *Foreign Affairs*, Vol 99 (2), 2020, pp. 64-65.

④ United States Census Bureau, Foreign Trade: Trade in Goods with China 2020, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>, 2021年1月27日。

⑤ Joseph R. Biden, Jr., Why America Must Lead Again: Rescuing U. S. Foreign Policy After Trump, *Foreign Affairs*, Vol 99 (2), 2020, pp. 64-65.

品,以减少美国对中国的依赖。美联储前主席耶伦在出席担任美国财长的参议院提名听证会上声称,中国在国有企业地位和出口补贴上对美国经济贸易产生威胁,并且是美国主要的竞争对手。另外,面对美国国内的结构性问题,拜登政府将在国有企业、补贴、劳工、知识产权、环保等关键领域推动制定不利于中国的国际规则。在保护其国内企业和劳工群体的同时,限制中国对外经贸关系的拓展,转嫁美国国内的经济问题,维护和塑造美国的经贸竞争优势。^①

(五) 加大对中国周边的外交投入

亚太地区不仅是世界经济最具活力的地区,也是与中国核心利益密切相关的地区,因此也是美国围堵、遏制中国的关键地带。^②从奥巴马政府的“亚太再平衡战略”到特朗普政府的“印太战略”,美国政府一直致力于挑起和利用中国与周边国家的争端,通过加大对中国周边国家的投入,树立反华、制华先锋,以达到遏制中国的战略目的。拜登政府将保留特朗普政府“印太战略”中的实质内容,并将“离岸平衡”和谋取战略优势作为对华战略的重要选项。由于民主党秉承的多边主义和区域主义传统,拜登政府将在美日同盟、美韩同盟、美澳新联盟的基础上,加强与东南亚、南亚各国的联系,从而在亚太和印度洋地区编织针对中国的加强版“印太战略联盟”。

拜登政府的对华战略新框架将使中美关系和中国外交面临新的环境和挑战,主要包括五个方面:一是增加中国参与多边合作的压力。美国重返和倚重多边合作的目的并不是为了维护现有多边机制和遵守多边协议,而是要增加中国拓展多边合作的压力。一方面,美国将有选择性地利用多边机制和规则来制约中国行动,限制中国的国际影响力;另一方面,美国将把中美双边问题和矛盾引向美国主导的多边平台,诱使更多国家参与孤立中国。二是加剧中国与西方各国的竞争与对抗。美国强化盟友关系和组建民主国家联盟,将会直接把中国同西方国家之间的意识形态和政治制度差异摆在国际竞争与博弈的前台,中国同美国之间的竞争可能会被上升到同整个西方世界的制度之争和道路之争。三是美国将有针对性地改造现有国际机制,并主导国际规则改革朝着不利于中国的方向发展。一方面,通过把规则标准设定在超越中国现有发展阶段水平,增加中国对接国际规则的门槛与代价;另一方面,通过将政治经济体制等因素纳入新的国际规则,把中国排除在现有规则体系之外。这将大大阻碍中国深层次开放和对接国际市场规则的步伐。四是美国将推进加强版的“印太战略”,加大对中国周边国家投入,此举必会增加周边环境的不安定因素,并使边境和周边热点升温。五是阻碍“一带一路”的实施与建设。受美国升级“规锁”战略的全面遏压,“一带一路”建设将会在多点受阻,尤其是会导致中东地区的冲突与动荡加剧,使中国的能源通道安全风险上升,新欧亚大陆桥和中国—中亚—西亚经济走廊出现“断点”,破坏“一带一路”的协调发展和整体推进。

四、中国的战略应对

从目前拜登政府的对华战略方针和政策主张来看,美国政府更迭以及民主党建制派回归并不会自动带来中美关系重返良性互动轨道,那种单纯寄希望于以“低级政治”领域的合作促使“高级政治”战略互信的主张也很难成为现实。在特朗普政府上台初期,正是基于对奥巴马执政时期民主党对华遏制加码的恐惧,国内社会对中美关系不乏持乐观态度者。如今,虽然民主党再次上台,但目前尚无任何证据显示拜登政府在对华战略上同特朗普政府存在根本性的差异。从美国大选辩论情况看,两党之间在是否建边境墙、禁穆令、是否恪守全球规范等具体问题上存在不同立场,但在对华

^① David Lawder and Adrea Shalal, U. S. Treasury Nominee Yellen Says China Guilty of “Horrendous” Rights Abuses, *Reuters*, January 20th, 2021, <https://www.reuters.com/article/usa-biden-yellen-china-idUSW1N2HO03M>, 2021年1月21日。

^② 姜扬,《美国“印太战略”走向前瞻与中国的战略应对》,《东北亚论坛》2021年第1期,第21页。All rights reserved. <http://www.cnki.net>

遏制问题上，两党的态度与理念高度相似。中美竞争甚至被认为是国际秩序主导权之争。^① 尽管在某些方面，拜登政府迫于国内压力迫切需要加强同中国的合作，但在涉及国家重大利益的更多领域，拜登政府的对华战略将会使中美关系面临更加严峻的挑战。

2021年2月4日，拜登在美国国务院发表的首次外交政策专题演讲中，将中国称作是对美国构成挑战的“最强势竞争者”，誓言要和中国进行对抗和反击，但同时要在符合美国利益时与中国开展合作。^② 面对拜登政府对华战略的调整和升级，中国需要进一步夯实中美关系的国内基础和双边基础，同时加强同支点国家和地区的关系，从外部化解来自美国的压力和挑战：一方面要保持战略定力，坚持战略底线思维，立足国内，牢牢把握住发展与开放的主动权；另一方面要积极主动地挖掘中美合作增长点，并同其他各国构建和深化伙伴关系，通过高质量共建“一带一路”赢得国际社会更多的理解和支持，以充分的耐心等待国际格局发生重大转机性事件的历史窗口。

第一，夯实国内大循环的主体基础，不断提升中美关系的自主性。作为世界第二大经济体，国内大循环日渐成为中国经济发展的重要基础。以国内大循环为主体不仅是中国经济发展新阶段的必然要求，也是大国经济发展的重要特征，更是经济自主、减少对外部依赖的基础依托。世界经济大国必须实现经济的内部可循环，提供巨大的国内市场和供给能力，支撑并且带动外循环。^③ 面对美国可能实施对华长期持续遏制的态势，夯实、完善国内大循环是维护中国经济安全的必要条件。为此，在现阶段，中国要着力构建高水平社会主义市场经济体制，形成强大的国内产业链和消费市场，为国内大循环提供坚实的国内市场基础与可靠的制度保证。

第二，拓展中美共同利益，确保两国相互依赖的持续增加。近年来，为阻碍中国经济发展并进而中断中国的崛起进程，美国试图在政治、规则、观念和功能联结等方面对华推行脱钩。^④ 即便如此，中美双方在许多领域仍保持着相互依赖的关系。为了应对美国的脱钩政策和对华遏制战略，应确保两国在重点领域中的持续依赖关系，特别是加强在产业结构和全球治理规则与治理行动方面的利益融合和优势互补。在全球产业链中，确保中美两国产业之间的共存、融合和相互依赖。在全球治理中，确保中美两国利益高度融合，不断拓展两国合作空间。尤其是在气候问题上，中国应及时回应美国可能释放的合作意向，参与美方举办的“气候变化峰会”，提升两国的合作空间。

第三，深化中欧全面战略伙伴关系，拓展双边务实合作。尽管拜登政府表达了对欧洲的重视，并要重建美欧同盟关系，但由于中欧在经济、贸易、气候变化、环境保护和科技创新等领域都有共同利益，欧洲仍是中国可以依托的重要国际力量，中、欧建设全面战略伙伴关系前景广阔。欧盟不仅是中国重要的贸易伙伴，也是一支可以影响国际格局变动的战略力量。中国和美国在世界范围内处于竞争关系状态，中欧之间则存在着更为突出的经贸合作战略价值。中欧双方于2020年底达成的《中欧投资协定》，将为中国和欧洲市场的双向开放创造新的机遇。在加强中国和欧盟伙伴关系的同时，还应重视同欧洲重要支点国家的双边关系，尤其是发挥中德关系的引领作用。

第四，做稳做实做强周边合作，维护周边稳定。长期以来，“周边是首要”是中国外交战略的关键组成部分。中国与周边国家的关系是决定美国围堵、遏制中国战略成败的核心变量，妥善处理与周边国家的关系是有效应对美国对华战略的关键。美国奥巴马政府的“亚太再平衡战略”与特朗普

① 孙通、张一帆：《中美战略竞争时代的中国与国际秩序：机遇、挑战及应对》，《苏州科技大学学报》（社会科学版）2020年第5期，第42~50页。

② Transcript of the Foreign Policy Speech U. S. President Joe Biden Delivered at the State Department on Thursday, February 5th, 2021, <https://asia.nikkei.com/Politics/Transcript-President-Joe-Biden-delivers-foreign-policy-speech>, 2021年2月5日。

③ 刘鹤：《加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局》，《人民日报》2020年11月25日；王一鸣：《百年大变局、高质量发展与构建新发展格局》，《管理世界》2020年第12期，第8页。

④ 王明国：《从制度竞争到制度脱钩：中美国际制度互动的演进逻辑》，《世界经济与政治》2021年第40期，第73页。<http://www.cnki.net>

政府的“印太战略”都曾获得中国周边部分国家的积极响应。但这些国家与中国存在的矛盾和分歧，也为美国制衡、遏制中国提供了可乘之机。因此，在处理与周边国家的海洋、领土纠纷时，中国应保持战略定力，搁置分歧，共同开发，并本着求同存异、先易后难的方针原则，分阶段与周边各国进行磋商，对与周边国家的纠纷和矛盾施行有效管控。

第五，加强同发展中国家团结合作，高质量共建“一带一路”。中国是在全球发展治理领域发挥重要引领作用的发展中国家。中国提出的人类命运共同体理念，不仅符合全球经济社会的发展需求，而且体现了中国在全球发展中承担的引领作用。构建人类命运共同体，就是要“建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”。这需要中国始终站在发展中国家一边，切实维护发展中国家利益，在国际交往中充分考虑发展中国家的合理利益诉求，为提升中国的国际话语权和影响力、应对美国霸权主义和单边主义提供有力支撑。当前，中国要将“一带一路”作为维护发展中国家利益的主要合作平台，不断推进“一带一路”高质量发展。

通过多领域的积极有效的战略应对，中国应该能够在中美关系的变局中开出新局，变美国对华战略压力为发展动力，不断创造中美合作的机遇，并推动中美关系朝着以协调、合作、稳定为基调的新型大国关系方向迈进。尽管这些应对策略并不能确保中美建立起健康稳定的合作竞争关系，但一定能够大大增加中国运筹中美关系的基础与空间，有效缓解或化解来自拜登政府的战略压力。

(责任编辑：王华)

A Prognosis for the Biden Administration's Strategy Toward China and China's Countermeasures

Zeng Chenyu Xu Xiujun

Abstract: In recent years, the United States has been escalating its suppression of China, gradually forming and developing it into strategic containment and confinement, and the relationship between the two countries faces serious challenges. Based on the neorealist logic of systemic structure determining unitary behavior and the realistic basis of strategic contradictions between China and the U. S., it is argued that the Biden administration's strategy toward China will not be fundamentally transformed by the change of administration in the short term, and the strategic competition between China and the U. S. dominated by structural contradictions will maintain its dominating role in China-U. S. relations. Due to domestic political, economic and epidemic factors, the Biden administration may also upgrade its confinement strategy toward China. China will still face pressure and challenges from the U. S., especially in the areas of multilateral cooperation, ideology, economic and trade rules, and the surrounding environment. In this regard, China should focus on strengthening the foundation of the leading role of the domestic economic cycle, ensuring and increasing the interdependence between China and the U. S., deepening the cooperation with European economies, stabilizing the relations with neighboring countries, and effectively strengthening solidarity and cooperation with developing countries.

Keywords: China-U. S. relations; confinement strategy; the game among big powers;

global governance Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>