

拜登政府的对华战略：竞争性 共存与新平衡

王帆

【内容提要】拜登政府上任以来的对华政策引起外界的广泛关注。综合研判，拜登政府的对华战略既不会继续特朗普政府肆意妄为的老路，也不会回到奥巴马时代“接触加施压”的战略，而是会形成一种以竞争性共存为方向、以新平衡为目的的新战略。竞争性共存是拜登政府国内政治需要与国际影响力相平衡的结果，其虽包含在某些领域与中国加强合作的成分，但仍以竞争为主调，其竞争性表现在政治领域的思想斗争与联盟围堵、经济领域的内顾和军事领域的遏制深化与多点挑拨。其目的是为了对华形成新平衡，建立拜登时代开启的新常态。拜登政府将以传统的权力均衡为主导、辅以价值观渗透与国际法规则层面的议程设定，试图在尽量减少美国利益损失的情况下压制中国的发展势头。

【关键词】拜登政府 对华战略 中美关系 竞争性共存 新平衡

【作者简介】王帆，外交学院副院长、教授、博士生导师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)04-0001-25

拜登政府上任以来虽然优先解决国内诸多危机，但其对外政策也成为外界关注的焦点，其中对华政策尤其引人注目。一般认为，拜登政府的对华战略竞争关系性质不会改变，将更加突出意识形态竞争，回归联盟战略传统并持续展开经济科技竞争等。但拜登政府对华竞争的具体策略将出现变化，包括各类竞争手段的运用原则、博弈竞争的激烈程度、军事遏制的范围、双方可妥协的空间等等。那么，拜登政府期望塑造什么样的美中关系？将执行怎样的对华战略？这些都是本文关注的重点。

一、大战略视角下的美国对华政策概述

学术和智库界对新形势下美国对华政策和中美关系走向的判断大致有以下三类观点。

第一类观点认为中美关系将趋向缓和。从中美在促使经济复苏、应对气候变化、加强疫情合作和管控中美竞争等方面看，美国有缓和中美关系的现实需求。布鲁金斯学会外交政策项目资深研究员何瑞恩（Ryan Hass）认为，虽然中国在很多问题上表现强势，但是并没有彻底改变两国间“竞争性相互依存”的本质。何瑞恩指出，美国政界近年来过于关注和夸大了中国的优势，陷入了美国前国防部长詹姆斯·施莱辛格（James R. Schlesinger）所说的“巨人恐惧症”，而这往往会造成偏颇和扭曲的观点。^[1]约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）认为不必疑神疑鬼，美国要避免夸大对华恐惧，导致过度反应。^[2]昆西研究所（Quincy Institute）东亚项目主任迈克尔·史文（Michael D. Swaine）表示，没有太多实际证据支持中国是严重威胁的观点，作为一个

[1] Ryan Hass, *Stronger: Updating American Strategy to Outpace an Ambitious and Ascendant China*, New Haven: Yale University Press, 2021, pp.5–9.

[2] Joseph S. Nye, Jr., “The Logic of US–China Competition,” Project Syndicate, May 6, 2021, <https://www.project-syndicate.org/commentary/joe-biden-us-china-relations-cooperative-rivalry-by-joseph-s-nye-2021-05?barrier=accesspaylog>.

军事大国，中国没有能力在“不摧毁自己的情况下摧毁美国”；中国的经济影响力很难上升到对美国价值观构成生存威胁的程度；有关中国对美国意识形态方面的威胁也被夸大，事实上，中国政府对输出其治理体系兴趣不大，无证据表明中国人在强迫或积极劝说各国效仿他们的经验。^[1]

第二类观点认为美对华政策将更为强硬。这类观点认为中美关系缓和是暂时的，双方不可调和的结构性矛盾将导致两国掉入“修昔底德陷阱”或冷战式的战略对抗。普林斯顿大学教授范亚伦（Aaron Friedberg）指出，美中关系合作的基础和前景正在迅速消失^[2]，库珀（Zack Cooper）和布兰兹（Hal Brands）则认为，美国不可能按照自己的想法真正改变中国，也不可能改变中国“谋取地区优势”和“主导亚洲秩序”的意图。^[3]

第三类观点认为拜登政府的对华政策尚未真正成形。面对特朗普时期跌入谷底的中美关系，拜登政府仍在摸索和观望中，中国政府亦在测试和探底，故目前对拜登政府的对华政策下结论为时过早。库尔特·坎贝尔（Kurt M. Campbell）认为美中“接触”的时代已经过去，但未来态势并不明确。美中关系不是胜负分明的两极竞赛，中国在经济活力、技术创新和全球联系等方面远超苏联^[4]，美国应避免对华采取冷战方式。^[5]他指出，美中紧

[1] Michael D. Swaine, “China Doesn't Pose an Existential Threat for America,” *Foreign Policy*, April 21, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/04/21/china-existential-threat-america/>.

[2] Aaron Friedberg, “An Answer to Aggression: How to Push Back Against Beijing,” *Foreign Affairs*, August 11, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-08-11/ccp-answer-aggression>.

[3] Zack Cooper and Hal Brands, “America Will Only Win When China's Regime Fails,” *Foreign Policy*, March 11, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/03/11/america-chinas-regime-fails/>.

[4] Kurt M. Campbell, *The China Challenge and the Aspen Strategy Group*, in Leah Bitounis and Niamh King eds., *Domestic and International (Dis)Order : A Strategic Response*, Washington: The Aspen Institute, 2020, pp.51–54.

[5] Kurt M. Campbell, “The Changing China Debate,” Chatham House, August 20, 2020, [https://americas.chathamhouse.org/article/the-changing-china-debate/](https://americas.chathamhouse.org/article/the-changing-china-debate).

张关系与战后的美苏紧张关系有重要差异：美中间科技供应链的相互依赖关系更为复杂，在应对跨国挑战时两国也不得不合作；美中竞争不太可能以一方崩溃而告终。因此无论冷战是否重演，两国都应制定信任建设措施，防止冲突激化。^[1]美国莱巴嫩谷学院政治学和全球问题研究教授克里斯·多兰（Chris Doran）强调，拜登必须承认国际体系架构自奥巴马时代以来已经发生变化，美中对抗似乎正在使当前的世界格局趋向于冷战2.0版的分化局面，这意味着拜登不能简单地对抗美国的对手。尤其面对中国这个唯一与美国势均力敌的竞争对手时，需要采取竞争与合作的手段。^[2]

综合美国智库界的观点，可以归纳为以下几点：首先，美国存在着夸大中国威胁的情况。对此，一些美国精英主张要准确有效地评估对华战略，以避免在夸大中国威胁的前提下，使美国付出过当的成本和风险代价；对华强硬需有程度上的把握。其次，与中国竞争会让美国付出巨大的成本代价，所以对华强硬需要改变策略。虽然中国正在对美国形成更大挑战，但美国同时面临更多国内困难。因此，美国应采取更多收缩聚焦政策，把矛头直对中国，而不是四面树敌。美国从阿富汗撤军、与伊朗缓和关系，都是基于这方面的考虑。同时，美国还应联合盟友一起对付中国。其三，美国对华战略将具有长期性。拜登政府应立足长远，通过分阶段、长期竞争来削弱中国；而维护、利用和发挥好美国仅有的技术优势，在技术层面严控中国发展，将成为美国短中期的重点。

这些看法体现了美国对华战略更为精细的思考，很有可能在对华战略评估中产生影响，因而值得高度关注。这也从另一方面说明美国在对华强

[1] Kurt M. Campbell and Ali Wyne, “The Growing Risk of Inadvertent Escalation Between Washington and Beijing,” *Lawfare*, August 16, 2020, <https://www.lawfareblog.com/growing-risk-inadvertent-escalation-between-washington-and-beijing>.

[2] Chris Doran, “Biden Doctrine should remake foreign policy, not reinstate it,” *The Hill*, March 20, 2021, <https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/544168-biden-doctrine-should-remake-foreign-policy-not-reinstate>.

硬的过程中是有成本下限和战略边界的，换言之，拜登政府既强调对华战略的持久战和长周期，同时又强调激烈竞争下的共存，所以美国一方面会开启对抗性竞争，但又会考虑成本与风险。如美国务卿布林肯所说，美国不太会使用“蛮力”来对付中国，而是会实施更有分寸、更有选择性的经济脱钩计划。美国的战略理念将由特朗普时期的“战而胜之”重新回到“不战而胜”，也就是将特朗普的“毕其功于一役”转向为分阶段、分周期的中长期战略实施。在第一阶段是着眼于提升自身实力，并基于这个目标制定对华战略，以联合盟友的方式打压和削弱中国为主线。拜登政府一方面高举意识形态旗帜，加强联盟战略和外交孤立围堵，推进制度模式竞争和军事遏制；另一方面通过局部领域的合作将中美关系控制在“争而不破”的状态。相较于特朗普政府，拜登政府的对华政策将更为全面综合，注重把握尺度和分寸，保持必要的柔性和灵活性，试图根据情势同时或交替使用对抗、竞争与合作三种工具。

二、拜登政府的对华政策方向：竞争性共存

面对美国内形势和涉华政治舆论氛围，拜登政府试图“以压促变”，但又不愿“自损八百”，因而将形成一种兼具竞争与共存的新战略。

（一）拜登政府选择竞争性共存战略的动因

基于拜登政府的对华战略调整可以看出，中美关系正在经历从竞争性相互依存到竞争性共存的转变，从合作型施压到有限脱钩和科技冷战的转变，从亚太战略到印太战略的转变。中美之间过去是竞争性相互依存、竞争性合作，现在则是竞争性共存，相对从前略有回摆，使中美关系处于可进可退的状态。

拜登政府在对华战略上正在为竞争性共存搭建框架。拜登的两位高级顾问库尔特·坎贝尔和杰克·沙利文（Jack Sullivan）曾在《外交事务》杂

志上撰文称，“与中国接触的时代已经唐突地结束了”，应“采取一项与中国既竞争又共存的双重战略”，“竞争与其说是一个需要解决的问题，倒不如说是一种需要管控的状况，也可以解释为竞争性共存。美国应该在四个关键的竞争领域——军事、经济、政治和全球治理上与中国建立对美国有利的共存条件。”^[1]

那么，拜登政府为什么要在对华关系中选择竞争性共存战略？

首先，美国政府认为与中国的竞争具有长期性。苏联曾是一个三条腿的板凳，其中两条腿已经摇摇晃晃。中国则是一个完整而结实的椅子。因此，与中国的较量不同于对苏联的冷战。“在任何竞争中，都会有行动和反制行动。几十年前，美国曾有一个经济竞争对手要求美国在思维上做出重大改变。20世纪80年代的日本就是那个竞争对手。在21世纪，中国已经成为那个竞争对手，而且与美国在更全面的基础上展开竞争。对此，我们不应排除未来在符合共同利益的领域开展合作的机会。”^[2]因此，拜登政府的对华战略立足于从长计议，通过分阶段的长期竞争来削弱中国。

其次，与中国的竞争会付出巨大的成本代价。美国需要从成本与风险这两个角度来看待与中国之间的竞争与共存。萨姆·萨克斯（Samm Sucks）提出的“小院高墙”理论，相对于特朗普时期的面打击、点合作，她主张面合作、点对抗。因为无论美国如何挤压中国，挤出去的利益都很难流回美国，而是流向其他新兴国家。挤压的代价则主要由美国消费者买单，在竞争中受损的都是美国企业。至于那些获利的国家，也未必比中国更好对付。因此，中美之间反而存在很多继续合作的空间。对美国而言，损耗自己的

[1] Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.

[2] Earl Carr, “US & China: Redefining Competition and Cooperation,” *Forbes*, January 31, 2021, <https://www.forbes.com/sites/earlcarr/2021/01/31/us-and-china-redefining-competition-and-cooperation-through-manufacturing-tech-and-innovation/?sh=5a6d8074331b>.

能量，击退一国换来另一国或另外多国的崛起，显然不是最佳选择。因此基于成本考虑，萨克斯主张，美国只需要选择锁定若干个与国家安全至关重要的科技点（小院），进行积极保护（高墙），既可实现最符合美国利益、也能适当满足中国需求的新中美关系。她提出，今后相当长一段时间内，中国对美国高新科技领域的威胁，远没有某些媒体和国家渲染得那么大。^[1]因此，预计拜登政府会实施更有分寸、更有选择性的经济脱钩计划，而不是全面彻底的脱钩。在技术方面，美国正在制定一项工业政策，以强化美国在半导体、5G 和其他拜登想要发展的新兴技术方面的竞争力。^[2]而在中正在进一步加大改革开放力度、开放市场准入（主要是金融和汽车市场）的背景下，拜登政府很可能寻求恢复双边投资协议谈判。

第三，由于中美之间是可控的竞争，因此是可以共存的。拜登政府认为，中国国内生产总值（GDP）将超过美国，但在可预见的未来，人均 GDP 仍将远远落后于美国。这将意味着对中国领导人来说，关注国内需求更为重要。在国际上，毫无疑问，中国在贸易、投资和基础设施发展方面引人注目的全球领先地位为其提供了更大的机遇影响，但中国距离成为国际金融、资本市场和货币规则的制定者，而非接受者还需要很多年。将中国视为敌人，夸大对抗，将阻碍中美之间必需和必要的合作。

不过，竞争性共存战略的前提还是竞争。美国前国家安全委员会亚洲事务高级主任麦艾文（Evan S. Medeiros）认为，“新的对华政策应以‘风险管理’为基调，不应再寻求为了合作而弱化竞争”，“在此基础上需要把握三个方向：一是明确对华关系中哪些属于竞争范畴，哪些不属于竞争范畴，

[1] Samm Sacks, “Samm Sacks Testifies Before House Foreign Affairs Committee on ‘Smart Competition’ With China,” New America, May 10, 2019, <https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/samm-sacks-testifies-house-foreign-affairs-committee-smart-competition-china/>.

[2] James Palmer, “A New Era of U.S.–China Competition Begins,” *Foreign Policy*, May 19, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/05/19/china-us-competition-technology-endless-frontier-new-cold-war/>.

美中关系将取决于能否找到其中的平衡点；二是重新调整对中美合作的成果预期；三是重建对华政策的决策过程”，“美中关系中的竞争至上，并不意味着军事冲突或对抗不可避免，美中竞争既是敌对的零和博弈，也可以推动双方做得更多更好：可能是提供发展援助，也可能是投资全球项目。”^[1]

竞争之后才是共存。为了阻止美中关系的进一步恶化，美国将强调共存。竞争并不影响共存，共存是为竞争服务的，同时共存是竞争的底线；竞争是有界限的，共存是不得已而为之，否则只有共亡。对于美国而言，一方面，中国会成为修昔底德式的对手，在政治光谱中威胁美国的地位；另一方面，美国和中国注定要共存，因为剩下的唯一选择就是同时毁灭。中美都面临实际的问题，没有哪一方能单独解决这些困难。艾利森（Graham Allison）认为，“第一，（中美之间）一方面是修昔底德式的对手关系，另一方面是被科技与核武器所绑定的、无法逃避的、连体婴儿般的共生关系。第二，在环境与自然方面和平共处，如果要避免共同毁灭的话。”^[2]当然，共存并不意味着对竞争的限制。美国有可能在三方面对中国施压：一个是制度层面，一个是意识形态层面，一个是联盟层面。这些都更有隐藏性，也具有针对性和杀伤性。

（二）拜登政府执行竞争性共存战略的思路

竞争性共存体现为竞争与合作并存。美国务卿布林肯在新闻发布会上坦承：“美中关系可以说是世界最重要的关系，它将对美国未来生活的方方面面产生影响，而且这种关系也越来越带有一些对抗性意味，它兼具竞争

[1] Evan S. Medeiros, “How to Craft a Durable China Strategy,” *Foreign Affairs*, March 17, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-17/how-craft-durable-china-strategy>.

[2] “A Dialogue Between Graham Allison, Coiner of ‘the Thucydides’ Trap’ and Wang Huiyao, CCG President,” Center for China and Globalization, April 6, 2021, <http://en.ccg.org.cn/archives/70975>.

与合作。”^[1]坎贝尔与沙利文都主张采取一种挑战中国而不激怒中国的政策。

对于如何实现竞争性共存，美国将聚焦于规则权之争。拜登称，其政府已经为美中之间“极其激烈的竞争”做好了准备，但他在接受美国哥伦比亚广播公司的采访时强调，“我不会像特朗普那样，我们将专注于国际通行规则”。^[2]至于在外交和安全政策上的行动，美国外交关系学会资深研究员爱德华·奥尔登（Edward Alden）主张采取克制政策。^[3]美国正从“在国外发动‘选择性战争’”的时代退出，拜登的支持者认为，美国的武装力量并未做好准备与火力、技术装备都跟自己旗鼓相当的敌人大战一场。^[4]虽然美国人认为其国家应该对外代表自己的价值观，“但也担心国际对抗的成本和由此带来的不必要的副作用，以及政治上可能出现的过度扩张”。“美国人希望其政府能谨慎地使用权力，有选择地寻求最佳机会，以促成积极的变化。”他们认为最重要的是避免美国受到直接威胁，其他一切，包括与中国和俄罗斯的地缘战略竞争都是次要的。^[5]

因此，拜登政府的竞争性共存战略将运用多种复合手段，而非单纯的经济制裁抑或军事施压。具体来说将包括以下几点：

[1] “Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability,” U.S. Department of State, January 21, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability/>.

[2] Amanda Macias, “Biden says there will be ‘extreme competition’ with China, but won’t take Trump approach,” CNBC, February 7, 2021, <https://www.cnbc.com/2021/02/07/biden-will-compete-with-china-but-wont-take-trump-approach.html>.

[3] Edward Alden, “Report Sheds Light on How Biden’s Future NSC Chief Wants to Reshape U.S. *Foreign Policy*,” Foreign Policy, December 7, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/07/jake-sullivan-nsc-biden/>.

[4] Администрация Байдена, “риски и возможности для российской дипломатии,” Независимая, 22 января, 2021, https://www.ng.ru/ideas/2021-01-22/100_180121012021.html.

[5] “Elevating Middle-Class Interests in Diplomacy, Defense, and Economic Security,” in Salman Ahmed and Rozlyn Engel, eds., Return to Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class, Carnegie Endowment, https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf, pp.49–65.

1. 政治领域的意识形态攻击与联盟围堵

拜登政府将会重拾政治战理念，结合环境条件变化对付崛起的中国。明确把中国定位为意识形态和制度模式上的对手，用“民主自由人权”整合凝聚国内不同阵营的群体和党派，动员组织国际意识形态同盟。拜登宣称，要以“民主价值”对抗更多的“威权主义”，“美国要以榜样的力量，而不是力量的榜样来领导”。^[1]

拜登政府将给中国政府贴上“威权主义”标签，攻击中国社会主义制度和治国理政理念；抹黑中国对外输出意识形态和制度模式，塑造“中国模式威胁论”；歪曲中国对外政策，散布“中国威胁论”，恐吓各国；推进泛意识形态化政策，不但组织“民主国家联盟”，而且在经济、科技、文化、社会等非政治领域组织或支持意识形态一致的国家联盟，制定包含意识形态色彩的规则条款，排除、排挤、限制中国；挑拨利用中国内部社会问题和群体认知差异，扰乱中国。在民主党执政时代，美国对意识形态武器的运用无疑会更加强化。

应当清醒地认识到，美国对华意识形态战只是手段，遏制中国崛起才是其真正目的。美苏冷战时期亦是如此。尼克松曾坦言：“如果他（戈尔巴乔夫）在国内的巨大改革获得成功，那么我们在 21 世纪将会面临一个更为繁荣和富饶的苏联，那时它将成为比今天更难对付的敌手”。^[2] 极为危险的是，美国如果把对华意识形态战作为平息其国内矛盾的重要抓手，将对中美关系造成长远伤害。

联盟战略是拜登政府对华政策中与国内治理并重的两大行动起点之一。拜登执政后的首轮密集外交活动重点，就包括集中说服一些国家共同应对中国，他有别于信奉“美国优先”的特朗普——一方面敲诈盟友，另一方面又要求各国追随美国对华极限施压。在拜登团队看来，特朗普的

[1] “Remarks by President Biden on America's Place in the World,” The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[2] Richard Nixon, 1999: *Victory without war*, New York: Simon & Schuster, 1988, p.27.

手段既不专业又十分短视。拜登强调，“美国回来了。美国的同盟是我们最伟大的资产”。^[1] 正如乔治·凯南当年在著名的长电文中所指出的：“苏联人能否扭转劣势，取决于西方世界所展示的团结、坚定和魄力的程度”。^[2] 拜登宣称，要“与美国的盟友和伙伴合作，更新美国在国际机制中的作用，重新获得已失去的信用和道德权威，美国将从更强劲的地位上来竞争”。^[3] 拜登上任伊始，迅即展开以西方世界为核心的多边外交行动，在中国问题上与他们协调立场和政策。近期南海和钓鱼岛等问题不同程度出现波动，中英关系、中欧关系、中日关系出现波折等“反常现象”，都与拜登政府的外交行动不无关系。

基于联盟策略的考虑，今后美方每逢出台对华重大举措，必将更多与西方盟友、涉华利益相关国协调立场，争取“统一声音”。在“国际统战”中，美方将以中国的所谓“意识形态输出”“领土扩张”“战狼外交”“经济侵略”等概念为抓手，渲染“中国威胁”，巩固西方传统联盟，把中国复兴所牵动的世界地缘板块相关国家联合起来，挑动与中国有领土主权权益争端的国家闹事，营造联合应对中国之势；以应对中国为由，延续冷战遗留下的联盟机制，组织、扩大或强化有针对性的政治军事、科技联盟。印太战略体系、四方安全对话机制（Quad）、澳新美同盟、美菲同盟、美泰同盟、美日韩机制及“五眼联盟”、北约等将会不同程度地得到激化或调整。拜登已然开始

[1] “Remarks by President Biden on America's Place in the World,” The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[2] “George Kennan to James Byrnes ‘The Long Telegram’,” *Ideological Foundations of the Cold War*, Harry S. Truman Administration File, February 22, 1946, <https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/telegram-george-kennan-james-byrnes-long-telegram?documentid=NA&page=1>.

[3] “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” The White House, February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

不遗余力地拉拢日、韩等国在关乎中国核心利益的敏感问题上表态^[1]，从而进一步拉拢美国的盟国切割与中国的战略联系。

库尔特·坎贝尔认为，“美国过去数十年的对华‘接触’政策并未实现让中国更加‘自由’的政策制定前提，中国甚至走上了与之期望相反的道路”^[2]，“美欧对华战略共识远大于分歧，应及早修复美欧关系，协调建立新的对华政策。其中尤为紧迫的是规范关于中国的跨大西洋对话机制，特别是使‘第一轨道’（政府间）互动更加制度化。例如加强美欧政治精英在应对中国投资、技术竞争、中国影响力等不同问题领域的对话”。^[3]

不过，拜登政府的联盟战略尚未形成其所期待的“反华大合唱”。拜登在七国集团（G7）会议和慕尼黑安全会议平台上推销的重振同盟、“民主国家联盟”等主张应者寥寥。东道主德国总理默克尔在会后的新闻发布会上强调，为重建世界经济体系，七国集团希望加强与二十国集团，尤其是与中国合作。^[4]美国卡内基国际和平基金会欧洲项目主任埃里克·布拉特伯

[1] “U.S.-Japan Joint Leaders’ Statement : ‘U.S.-Japan Global Partner for a New Era’ ,” The White House, April 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/> ; “Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference,” The White House, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/21/remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/>.

[2] Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, February 13, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>.

[3] “Dealing with the Dragon: China as a Transatlantic Challenge,” Bertelsmann Stiftung, Program Germany and Asia The Asia Society Center on U.S.-China Relations China Policy Program, George Washington University, June 2020, https://asiasociety.org/sites/default/files/inline-files/Dealing%20with%20the%20Dragon_Report.pdf.

[4] “Speech by Federal Chancellor Dr Angela Merkel during the Munich Security Conference Special Edition on 19 February 2021,” Press and Information Office of the Federal Government, February 19, 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-during-the-munich-security-conference-special-edition-on-19-february-2021-video-conference--1861248>.

格（Erik Bratterberg）评价称，“华盛顿对欧洲的犹豫不决感到沮丧”。^[1]因而，一方面美国把维护霸主地位凌驾于他国现实利益之上，绑架他国跟进；另一方面其他国家则是以现实利益为导向，寻求自身利益最大化。这种反差将使美国的战略推进不顺。

2. 经济领域的冲突限制与自身实力提升

中国崛起的重要标志是在经济上超越美国，这不仅包括数量规模上，还包括经济质量上的超越。目前来看，中国GDP超美不可阻挡，指日可待，但在质量上实现超越尚需时日。因此，当前美国对华经济战略的目标在于把中国经济发展约束在美国主导的世界经济体系内，倘若约束无效，则在极端情况下将中国排除在世界经济体系之外。

执政以来，拜登政府对中美经贸问题采取相对模糊的处理方式，对特朗普对华经济科技战的必要性给予肯定，但亦表示对其范围、方式、节奏要进行慎重评估。拜登团队把中国经济发展、知识产权和全球治理作为对美国的“重大威胁”，要“对抗中国的经济行为”。^[2]美国将会在遏制中国经济竞争力、减缓中国经济发展速度、对冲中国经济世界影响力等方面进行布局。

目前看，中美经贸战、科技战、知识产权战，直至金融领域的斗争较量仍将持续。但由于当前新冠疫情尚未结束，美国经济的底气不足，形势会更形复杂，双方在中低端产业领域中的角逐可能会明显缓和，在高端产业领域的竞争则会加剧，甚至会有选择地“脱钩”。拜登已经签署行政命令，审查美国的药物、稀土、半导体、大容量电池等关键商品的供应链状况，并将展开为期一年的更深入评估，重点关注国防、卫生、信息、能源、交通、

[1] Erik Bratterberg, “Transatlantic Relations After Biden's First 100 Days,” Carnegie Endowment for International Peace, May 6, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472>.

[2] “Remarks by President Biden on America's Place in the World,” The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

粮食六大领域，要求提出改善供应链复原性和安全性的建议。^[1]该行政命令虽未提及中国，但拜登此举意在美中竞争的大背景下寻求减少关键产品对华的依赖性，是其推动部分敏感领域对华“脱钩”的实际举措。经济战一向是把“双刃剑”，拜登政府处理对华经贸问题会接受特朗普政府的教训，更讲求策略、面对现实，而不是四面出击。

拜登执政后，一个重要政策动向就是重新调整与国际经济体系的关系，联合意识形态相近的国家 / 地区推进经济一体化。拜登可能一方面延续奥巴马时代的制衡与改造策略，推进建立排他性的经济一体化组织（如 TPP），制定打压中国的“国际规则”，推进尖端科技“脱钩”、实体经济回流美国等，与中国展开经济竞争；另一方面则设置排华机制，用包含政治制度门槛的条款阻挡中国，把中国排除在外，以压促变，但也给所谓“改造到位”的中国留下空间。换言之，在多边经济组织机制内强行加入政治性涉华条款，有可能成为拜登政府在经济上遏制中国的常态化手段。美国商会发表研究报告称，尽管中美经济“脱钩”代价巨大，但“并非不可接受”。^[2]一旦中美关系恶化，在极端情况下不排除美国推动建立将中国经济排除在外的另一套国际经济体系。

3. 军事领域的遏制深化与多点挑拨

军事、科技、金融和人才是美国最具优势的领域。美对华军事战略的核心在于形成军事同盟、维持对华的军事优势，用军事遏制配合美国对华政策，同时为中美关系破裂时，特别是在台海方向上可能的冲突做准备。拜登政府将持续推进深化印太战略体系，巩固美日韩同盟，发

[1] “Executive Order on America's Supply Chains,” The White House, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

[2] “U.S. Chamber Releases In-Depth Analysis of U.S.-China Economic Relationship,” U.S. Chamber of Commerce, February 17, 2021, <https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-releases-depth-analysis-of-us-china-economic-relationship>.

展四方安全对话机制，改造原有的澳新美同盟、美菲同盟、美泰同盟等联盟机制，拓展“五眼联盟”和北约的职能，建立对华全方位军事封锁圈。拜登政府与特朗普政府在对华政策上有诸多变化，但对华军事战略遏制方面则会保持延续。

对华高科技战争是美军作战能力建设的目标。该进程在奥巴马时代已经开启，特朗普时期加速推进，拜登政府继承延续。拜登已指示国防部长奥斯汀对美军在全球的态势进行评估。^[1]国务卿布林肯在接受 CNN 专访时宣称，将确保美国的军队能够威慑中国的“侵略”。^[2]可以确定，美对华军事战略重在遏制，阻止中国通过军事力量改变“现状”，但未必是实战。因为“战争有自己的力量，它会让您偏离所有深思熟虑的打算”。^[3]中美两个核大国一旦发生战争，不仅将是世界的灾难，两国自身也都无法幸免于难。这正是竞争性共存所强调的含义。

新冠疫情当前，拜登政府在重建国内秩序、重塑国际形象的任务尚未完成之际，贸然进行外部干预是很危险的。2021年2月4日，拜登政府上台后首次实施台湾海峡和南海舰艇巡航行动，“麦凯恩”号导弹驱逐舰当天通过台湾海峡^[4]，2月5日又闯入中国西沙领海。同日，中国国防部宣布，中国在境内进行了一次陆基中段反导拦截技术试验，试验达到了预期目的。^[5]虽然从技

[1] “Remarks by President Biden on America's Place in the World,” The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[2] “Secretary Antony J. Blinken with Wolf Blitzer of CNN's The Situation Room,” U.S. Department of State, February 8, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-wolf-blitzer-of-cnns-the-situation-room/>.

[3] George Kennan, Frank Costigliola ed., *The Kennan Diaries*, New York: W. W. Norton & Company, 2014, p.xxxi.

[4]《2021年2月4日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，中华人民共和国外交部，2021年2月4日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1851272.shtml.

[5]《权威发布！中国成功实施陆基中段反导拦截技术试验》，中华人民共和国国防部，2021年2月4日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2021-02/04/content_4878555.htm.

术层面看，中段反导主要针对的目标是弹道导弹，但这有可能会被解释为一次针对美军军事行动的回应。

拜登政府执政以来，美国一些智库、媒体不断炒作中美将在台海发生战争，认为中国可能在不久的将来提前军事解决台湾问题，美国或对此进行军事干预。这引起了各方的警觉。美国卡托研究所高级研究员布兰登·巴莱里亚诺（Brandon Valeriano）和埃里克·戈麦斯（Eric Gomez）警告说：“美国现在最不需要的就是在国外进行更多的军事干预或扩大防御承诺。将领导能力与使用武力解决混为一谈，是华盛顿一种危险的病态，新政府很难避免，但也必须避免。”^[1]显然，美国虽会不断采取军事施压的作法，但这一作法是其综合施压的一部分。美国对华打压遏制，既包括军事施压、联盟围堵，也包括经济战、科技战、舆论战等等综合手段。

然而，无论中美关系如何变化，美国政府从未放弃在涉华热点、敏感问题上挑动中方神经的做法。拜登政府将会把热点敏感问题作为孤立、遏制、围堵、“改造”中国的抓手。其利用热点敏感问题的手法将会更加狡猾诡诈，注重同盟友和媒体的协作，而非为所欲为、孤身作战。不过，涉华热点敏感问题往往关乎中国的核心利益和民族尊严，牵动14亿中国人的民族感情，“是碰不得的”。^[2]美前驻华大使芮效俭（J. Stapleton Roy）曾警告说：“美国决策者在处理台湾问题时，必须考虑美中之间因为台湾问题爆发军事冲突并升级为核战的风险因素。”^[3]美国兰德公司发表研究报告指出，美国为了

[1] Brandon Valeriano and Eric Gomez, “Foreign Policy Restraint: a Bold Idea for Biden's First 100 Days,” CATO Institute, January 21, 2021, <https://www.cato.org/commentary/foreign-policy-restraint-bold-idea-bidens-first-100-days>.

[2] 杨洁篪：《在同美中关系全国委员会举行视频对话时的讲话》，中华人民共和国外交部，2021年2月2日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1850360.shtml>.

[3] J. Stapleton Roy, “Keynote Remarks by Ambassador J. Stapleton Roy at the Wilson Center China Fellowship Conference 2021,” Wilson Center, February 3, 2021, <https://www.wilsoncenter.org/article/keynote-remarks-ambassador-j-stapleton-roy-wilson-center-china-fellowship-conference-2021>.

自保振兴，未来可能被迫减少干预全球事务，包括慎重对待台湾问题，缓和台海紧张局势。^[1]种种迹象表明，拜登政府的对台政策可能声势很足，但也会把控可能的潜在风险。

总之，拜登政府的竞争性共存战略，虽然相较于特朗普政府的激烈对抗更加难以对付，但却相对底线明晰及具有更多可预测性。其目标不同于前任政府主要在经贸领域对中国“极限施压”，而是在于形成对华的新平衡。

三、拜登政府的对华战略目标：新平衡

美国对华战略中，有一个概念叫“新平衡”。^[2]众所周知，奥巴马时期美国有“亚太再平衡”战略，那么拜登政府的“新平衡”是什么含义？美国要如何实现新平衡？

（一）拜登政府的新平衡

“新平衡”是在明确“中美竞争”的战略定位之后才确定的。美国前国家安全委员会亚洲事务高级主任麦艾文认为，“美国现在正转向以风险管理为依据的框架，这意味着要预料并容忍可能发生的摩擦与紧张关系，甚至审慎地加以利用：接受美国的措施带来的某些风险和代价，平衡多种互相冲突的利益，承认某些分歧无法解决，必要时利用对话与合作。但是也切不可把对话与合作当作目的。这种策略转变，目的就是要制定能够反映美

[1] Lin Bonny, “U.S. Allied and Partner Support for Taiwan Responses to a Chinese Attack on Taiwan and Potential U.S. Taiwan Policy Changes,” RAND Corporation, February 18, 2021, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/CTA1100/CTA1194-1/RAND_CTA1194-1.pdf.

[2] Anthony Rowley, “Biden must seek a new balance of equals in Asia to avert a US-China partition,” *South China Morning Post*, January 21, 2021, <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3118895/biden-must-seek-new-balance-equals-asia-avert-us-china-partition>.

中关系竞争核心，但是又要建立能够经受两国不可调和的利益冲突的持久关系的政策。”^[1]美国时事评论家法里德·扎卡里亚（Fareed Zakaria）认为，当前，世界正从美国主导的单极体系转向两极世界，首次出现一个真正与美国平起平坐的竞争对手。^[2]按照亨利·基辛格的说法，既要接受中国崛起的现实，又展开战略竞争是美方可取之路。^[3]美中已进入“竞争性共存”阶段，“但竞争须以警惕和谦逊的态度进行，而非期望改变中国”。^[4]这一观点代表了民主党精英对中国看法的整体性转变，被称为“新华盛顿共识”。在这个战略竞争的前提之下，美国将要推行新的平衡战略。

美国国家安全委员会“印太事务协调员”坎贝尔认为，“美国在亚洲的真正目标，是谋求与中国保持权力平衡，为阻止中国称霸而维持美国的影响力，且让亚洲国家相信美国的行动和目的具有正当性”，“新平衡也是为了确保竞争性共存的战略考量。新战略必须包含动态权力平衡组合，要把中国捆绑拉入新的或现有机构，以促进外交对话和接触”。他强调“现代版的典型权力平衡不能只使用军事威慑手段，必须考虑到国内和国际两个维度。此外，权力平衡还涉及美国对自身经济和军事实力的评估和决心”。^[5]

[1] Evan S. Medeiros, “How to Craft a Durable China Strategy,” *Foreign Affairs*, March 17, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-17/how-craft-durable-china-strategy>.

[2] Fareed Zakaria, “China-US rivalry poses world's greatest challenge, but we can prosper,” *The Sydney Morning Herald*, November 27, 2020, <https://www.smh.com.au/national/china-us-rivalry-poses-world-s-greatest-challenge-but-we-can-prosper-20201125-p56hwe.html>.

[3] Mathias Döpfner, ”INTERVIEW: Henry Kissinger on the political consequences of the pandemic, China's rise, and the future of the European Union,” *Bussiness Insider*, April 25, 2021, <https://www.businessinsider.com/henry-kissinger-interview-politics-after-pandemic-china-europe-2021-4?r=DE&IR=T>.

[4] Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.

[5] Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>.

美国前国家安全委员会亚洲事务高级主任麦艾文认为，“捆绑式约束战略能在平衡中国影响力上奏效。该战略把中国拉入现有和新成立的机构，将削弱中国修改规则标准的能力。虽然中国开始在国际上坚持其主张，但捆绑式约束战略仍可奏效，只是需要在涉及诸如北极、网络安全、无人机和自动武器等问题的标准上更新换代，从而继续发挥作用”。^[1]

总而言之，拜登政府的“新平衡”是一种综合战略，其认识到新形势下中美冲突加剧的现实，明确了中国作为美国竞争对手的定位，摒弃了奥巴马政府以前一贯执行的对华“接触”政策，不惧怕中美摩擦、冲突乃至对抗，必要时可以主动利用摩擦实现目的。“新平衡”结合了传统的军事威慑，加之增强自身在亚太存在的“正当性”，又辅以在国际组织和机构中设定标准与议程的努力，根本目标在于限制中国不断上升中的影响力，以护持美国霸权。

（二）拜登政府如何实现新平衡

那么，美国要谋求的平衡包括那些方面呢？

首先，要在价值观外交与追求商业利益之间寻找平衡。拜登上任不久，美国的整体大战略尚在运筹帷幄之中，不过，其当前重点是在国内大力投资开发先进技术和招募民主盟友构建反华“统一阵线”。所谓“民主十国”即是这一构想的体现。美国的民主十国集团就是在七国集团的基础上加上澳、印、韩三国，同时将人权等价值观因素与美国的高科技竞争联系在一起，以阻止中国应用互联网人工智能进行“社会控制”，并在5G领域摆脱对中国的依赖。^[2]

为了阻止“中国赢得互联网”的局面发生，美国的一份报告提议建立由美国、日本、德国、法国、英国、加拿大、荷兰、韩国、芬兰、瑞典、

[1] Evan S. Medeiros, “How to Craft a Durable China Strategy,” *Foreign Affairs*, March 17, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-17/how-craft-durable-china-strategy>.

[2] Ishaan Tharoor, “A D-10 of the G-7 and three other democracies could serve as an allied approach against China,” *The Washington Post*, December 18, 2020, <https://www.washingtonpost.com/world/2020/12/18/an-emerging-new-alliance-democracies/>.

印度、以色列、澳大利亚等国组成的“T-12”论坛，共同促进科技发展的规范和价值观。^[1]霍普金斯大学高级国际研究院教授、美国企业研究所学者哈尔·布兰德斯（Hal Brands）和企业研究所研究员、“确保民主安全联盟”主任扎克·库珀（Zack Cooper）在《外交事务》上发表文章，反对“在美中竞争中将意识形态与地缘政治竞争分离”的观点。他们认为，意识形态在美国对外政策中扮演重要角色，是赢得冷战的重要因素；面对中国竞争，剥离意识形态不符合历史和战略，是不现实的。^[2]

然而，美国将推动的意识形态外交又必然与其经济利益相平衡。荣鼎咨询公司创始合伙人荣大聂（Daniel Rosen）表示，拜登政府在制定对华政策时，需要考虑的不仅仅是政治或意识形态，也需要仔细权衡其政策对产业的成本。“很明显，此时此刻政治是第一位的。没有哪个领导人或有志成为领导人的人想在对华强硬的问题上落于人后”，但是“如果不同时考虑商业利益和国家安全利益，我们就无法为美国利益服务”。^[3]

其次，要在非传统安全与传统安全之间寻找平衡。拜登政府的重点任务之一是应对气候变化和抗疫，但这能否成为其对外战略的重中之重呢？美国政府气候问题特使克里（John Kerry）曾表示，不会为了气候协定而牺牲军事和经济优先事项。^[4]换句话说，传统安全仍然被置于非传统安全之上，

[1] Steven Feldstein, “How Should Democracies Confront China's Digital Rise? Weighing the Merits of a T-10 Alliance,” Council on Foreign Relations, November 30, 2020, <https://www.cfr.org/blog/how-should-democracies-confront-chinas-digital-rise-weighing-merits-t-10-alliance>.

[2] Hal Brands and Zack Cooper, “U.S.-Chinese Rivalry Is a Battle Over Values,” *Foreign Affairs*, March 16, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-16/us-china-rivalry-battle-over-values>.

[3] Ana Swanson, “Biden on ‘Short Leash’ as Administration Rethinks China Relations,” *The New York Times*, February 18, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/02/17/business/economy/biden-china.html>.

[4] Bob Davis and Lingling Wei, “Biden's China Policy to Be Steered by Team of Rivals,” *The Wall Street Journal*, February 3, 2021, <https://www.wsj.com/articles/bidens-china-policy-to-be-steered-by-team-of-rivals-11612348201>.

美国还是会基于传统安全来作为制定对外战略的核心，只不过是添加了新的内容。比如，同样是打压中国，现在侧重于转向了数字经济以及与其供应链相关的基础设施、联合美国的盟友构建针对限制中国的新科技规则等。拜登政府认为，美国政府和美国企业之间的合作将是平衡国家安全和商业利益的关键。美国政府将评估目前的税法和联邦清洁空气法案下的许可程序，以吸引投资和加强美国在该行业的竞争力。^[1]提升美国企业尤其是制造业能力也被视为提升美国安全能力的举措。

第三，要在“防范中国”和“与中国合作”之间寻找平衡。对中国的防范打压是美国动员民众、凝聚人心的重要手段。从特朗普时期起，美国即对此进行了广泛的舆论动员。拜登政府也不会放弃这一点。根据益普索集团最近一项民调显示，54% 的美国人感到中国的崛起是美国的最大威胁；大多数美国人确信特朗普未经证实的说法，即中国对新冠肺炎大流行及其造成的经济后果负有责任，并认为中国“吃掉了美国的午餐”。^[2]俄罗斯学者布洛欣认为，拜登政府“不会有像特朗普当政时那样的中国恐惧症”，“对于五角大楼和美国的智囊团来说，中国是一个威胁。但是，与民主党和中国公司同时保持着关系的政治精英将支持对华关系正常化”；“这些因素很可能导致新一届美国政府采取一种选择性策略，遏制中国并同时保持对话”，具体而言，“华盛顿可能会相当严格地限制在美国运营的中国科技公司，与军工有关的中国公司也将承受压力。但是，在有可能找到契合点的那些领域，将加强伙伴关系”。^[3]

[1] “Semiconductors and the U.S.–China Innovation Race,” Foreign Policy Special Reports, February 16, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/02/16/semiconductors-us-china-taiwan-technology-innovation-competition/>.

[2] “More than 1 in 3 Americans believe a ‘deep state’ is working to undermine Trump,” Ipsos, December 30, 2020, <https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/npr-misinformation-123020>.

[3] “Top Chinese diplomat urges US to stop meddling into Beijing's affairs, advocates mending ties,” RT, February 2, 2021, <https://www.rt.com/news/514336-us-china-meddling-cooperation/>.

第四，要保持正常贸易与高科技限制之间的平衡。拜登政府强调“不冷战，不脱钩”的战略底线。拜登团队意识到，“新冷战”和“脱钩”不符合美国的长远利益。美国国防部中国工作组负责人拉特纳（Ely Ratner）在《华盛顿邮报》发文强调，“中美竞争不是冷战重演”。其一，中国不是“第二个苏联”，既没有组建反美集团，也未发动代理人战争。与冷战对立不同，中美经济交流密切，中国已融入国际体系，中美竞争是有限度、差异化的，而非全面对抗，军事联盟、地缘遏制或全面经济脱钩并不适用。其二，“全面脱钩”口号会导致华人遭受种族歧视，也将使美国失去了解和进入中国的机会，无法影响中国的中产阶级群体。其三，“贸易脱钩”等同于“自我孤立”，“关税战或陷入新冷战陷阱”，由于存在共同利益，两国“既不能走向冷战，也不可完全脱钩”，可“设定条件后再行合作”。同时，美国应减少对中国商品的依赖，以多边主义规制中国的发展模式和对外行为。其四，中美可以在“有限脱钩”的模式下展开科技竞合。^[1]

彼得森国际经济研究所的一项研究显示，美国消费者或为特朗普“美国制造”政策“挽回”的每一个工作岗位每年要多支付25万美元，也就是说为购买商品和服务多支出了极其高昂的940亿美元。由于拜登政府“购买美国货”的口号是与特朗普政府相类似的一项保护主义政策，显然也会带来类似的结果。^[2]

在高科技领域，美国将会采取精确打击的作法。2021年2月24日，拜登在白宫签署行政令，下令对美国半导体制造、新能源电池、稀土矿物和

[1] Richard Fontaine and Ely Ratner, “The U.S.–China confrontation is not another Cold War. It's something new,” *The Washington Post*, July 2, 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/07/02/us-china-confrontation-is-not-another-cold-war-its-something-new/>.

[2] Gary Clyde Hufbauer and Euijin Jung, “The high taxpayer cost of ‘saving’ US jobs through ‘Made in America’,” Peterson Institute for International Economics, August 5, 2020, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/high-taxpayer-cost-saving-us-jobs-through-made-america>.

医药用品四大领域的供应链弹性进行评估，并在 100 天内提交报告。在长期评估工作中，美国政府部门要对加强美国供应链弹性的措施形成政策建议，其中包括对完善供应链的法律法规等制度设计，以及通过外交、经济、贸易政策等手段，协调盟友和伙伴国家加强供应链等。拜登指出，该行政令旨在解决经济关键领域中的供应链漏洞，使美国做好应对任何危机和依靠自己的准备，“而实现这一目标的最佳途径，就是通过在国内投资来保护和增强美国的竞争优势”。拜登表示，在新冠疫情期间，美国出现口罩、防护服等公共卫生防疫物资短缺的现象“不应再发生”。在谈到半导体供应短缺问题时，拜登引用“缺一颗马蹄铁钉，失一个王国”的谚语，强调供应链弹性的重要，并称半导体就是“21 世纪的马蹄铁钉”。除了对关键领域供应链的短期评估，这项行政令还要求美国政府部门要对国防、卫生、信息技术、交通、能源、农业等六大领域的供应链进行长期评估，并建立四年一次的供应链评估审查机制。拜登强调，“富有弹性、多样化和安全的供应链将有助于重振美国制造业，同时创造高薪就业机会”。^[1] 因此，欧亚集团全球科技政策事务负责人保罗·特里奥（Paul Triolo）将该政策称为“巧脱钩”。^[2]

第五，要在战略与战术之间寻找平衡。从战略上而言，拜登计划与美国的盟友加强联系，从而向中国施压，但这可能是说易行难，或将面临战术执行的难题。美国及其盟友在与中国的经济联系、威胁感知等诸多方面存在差异，类似澳大利亚那样主动递“投名状”的是少数，大多数国家，即便是美国的盟国，也不愿在中美之间“选边站”。战略与国际问题研究中心的专家甘思德（Scott Kennedy）指出，拜登政府有明确的政策目标以及大量可用措施，但还未“搞清楚该如何将战略部署和战术结合起来”，在美中

[1] “Executive Order on America's Supply Chains,” The White House, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

[2] Paul Triolo, “The Future of China's Semiconductor Industry,” *American Affairs*, Vol.5, No.1, 2021, pp.90–113.

竞争方面“还有许多东西需要探讨”。^[1]

对于拜登政府而言，把政治置于经济之上对兑现他实现经济复苏的竞选承诺没有益处。拜登在针对中国政治经济问题上陷入两难：经济政治化不行，政治经济化也不行；对中国强硬将获得政治加分，但对美国经济将是灾难性的，而对中国“软弱”可能扼杀反华的国会与新政府之间的合作努力。因此，拜登政府决定采取两手政策，也就是政治、经济平衡或相结合的政策。一方面打击所谓的中国不公平贸易行为，另一方面还要制定国家战略，帮助美国增强经济地位，更好地对抗中国的竞争。美国对华贸易代表戴琪认为，“中国是对手也是贸易伙伴，同时还是一个巨大的参与者，我们还需要与他们合作，以应对特定的全球挑战”。戴琪指出，“我们必须记得如何同时边走路，边嚼口香糖，还要一边下西洋棋。”^[2]也就是说，拜登政府将采取立体化、目标平行、多管齐下的对华政策。

四、结语

拜登政府的对华战略将是竞争与合作的新组合，这种组合以竞争为主导，以合作为辅助，与中国的合作也将服务于美国对华优势竞争战略。以竞争性共存为原则，把控竞争烈度，以期减少成本和风险。以实现新平衡为手段，综合处理多组矛盾因素的关系，以期在成本有限、关系错综复杂的中美关系中谋取利益最大化。“竞争性共存”与“新平衡”是战略理念重归“不战而胜”思想的体现，立足于中长期和分阶段，强调无形战线的激

[1] Scott Kennedy, “A Complex Inheritance: Transitioning to a New Approach on China,” Center for Strategic and International Studies, January 19, 2021, <https://www.csis.org/analysis/complex-inheritance-transitioning-new-approach-china>.

[2] Katherine Tai, “Opening Statement of Ambassador-designate Katherine Tai Before the Senate Finance Committee,” February 24, 2021, Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/february/opening-statement-ambassador-designate-katherine-tai-senate-finance-committee>.

烈竞争。联合盟友，设定所谓“国际规则”，以达到“以压促变”的目的。

显然，竞争将成为美国对华战略的主调。拜登政府在对华关系上已然掉入了特朗普所设置的议程，在竞争与合作关系中强调竞争压倒一切，以谋胜代替共赢。竞争性共存的目的将是实现对华战略的新平衡，新平衡意味着拜登政府在与中国保持经济联系的同时又能够最大程度的限制中国经济，让中国停留于世界二流地位难以攀升。相较于一般意义上的遏制战略，新平衡具有综合性，结合了传统的权力均衡、军事围堵、规则之争以及意识形态对抗、舆论战等因素，同时拜登政府又意图在一些必须合作的领域实现对中国的合作型施压，以共同解决人类面临的气候变化、核扩散等问题。

拜登政府的竞争性共存与新平衡战略虽然精于设计，但实难奏效。中国是世界第二大经济体，在全球范围内与诸多国家形成了相互依存关系，同时也是国际产业链和供应链中难以替代的重要角色。在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下，美国亦很难实现对中国的“规锁”。美国拼凑的“对华包围圈”看似庞大，实际上诉求各异。美国的遏华战略注定走不通。

【收稿日期：2021-05-31】

（责任编辑：邢嫣）