

专题：中国对外政策与中美关系

拜登的中国困境

[美] 迈克尔·马斯坦多诺

内容提要：拜登政府的对华政策面临两难境地。尽管拜登旨在扭转唐纳德·特朗普的外交政策，但他不能回归到特朗普之前的美国总统更中意的自由接触战略。拜登政府也将发现其很难超越特朗普政府所采取的不甚连贯的对华政策，也难以动员美国盟友和美国商界与中国展开竞争。只要中国在军事上引而不发，拜登政府的对华政策仍将在政治上陷入被动局面，而无法做到保持战略连贯性。

关键词：美中竞争 自由接触 “新冷战” 联盟政治

一、导言

在唐纳德·特朗普总统的领导下，美国的对华政策发生了重大变化。特朗普明确放弃了自由接触战略，即将中国融入美国领导下的国际秩序的努力。这一战略始于20世纪70年代美中双边关系正常化；冷战后，从老布什到奥巴马的历任美国总统都系统性地对华实施了这一战略。特朗普政府的首份《国家安全战略》报告将中国（以及俄罗斯）称为“战略竞争对手”，认为中国是决心“塑造一个与美国价值观和利益对立的世界”的“修正主义国家”。¹特朗普政府推动美国接

[美] 迈克尔·马斯坦多诺（Michael Mastanduno），美国达特茅斯学院教授。

原文刊载于北京大学国际战略研究院主办的英文期刊 *China International Strategy Review* (Vol.3, No. 2, 2021, <https://link.springer.com/article/10.1007/s42533-021-00093-9>)。此处刊载已获得作者本人及 *China International Strategy Review* 出版商施普林格·自然（Springer Nature）出版集团的授权许可。

¹ White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2021-10-29, p.25.

近中国的传统对手，包括越南和印度，并将“亚洲-太平洋”重新命名为“印度洋-太平洋”，既表明印度的关键作用，也展现出美国跨越两大洋与中国竞争的海上战略。在经济方面，特朗普政府挑起了与中国的贸易摩擦，并试图压制中国的技术能力。

然而，特朗普的对华强硬路线在战略上是不连贯的。他过分狭隘地关注双边贸易平衡，将其作为衡量美中竞争的关键指标。为换取看来可为美国出口商提供巨额利润的贸易协议，特朗普似乎愿意放弃他的强硬路线。特朗普并没有在与中国的经济冲突中谋求美国最亲密盟友的支持，相反，他对盟友发起了两个方面的经济战，一方面在外交上不断惹恼盟国，另一方面要求盟友增加对美贸易需求，分担更多责任。特朗普总统和他的一些最亲密的顾问在中国问题上采取的不同立场，进一步揭示了特朗普政府在战略上的不一致。虽然特朗普专注于经济，忽视意识形态，似乎并不关心中国国内政治，但时任国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）和副总统迈克·彭斯（Mike Pence）强调了美中在意识形态方面的鲜明对比。¹与其他政策领域一样，观察人士无法轻易确定特朗普政府高级官员的观点在多大程度上反映了特朗普总统本人的偏好。

拜登上任后决心扭转特朗普的外交政策。这并不稀奇，出于政治上和选举上的考虑，所有美国总统都有意与他们的反对党前任提出的外交政策保持距离。不过，拜登政府拥有比通常更多的政治动机来强调外交政策方面的变化。特朗普是战后美国最具破坏性和争议的总统。他违反外交规范，疏远盟友，拥抱“专制独裁者”。他抛弃美国战后70年旨在提升美国对“自由国际秩序”领导力的外交政策计划。通过反复宣称“美国回来了”，拜登希望既能从扭转被他视为特朗普的破坏性外交政策当中收获政治利益，又能从恢复美国战后传统角色中收获战略利益。拜登总统最初的举措——重返《巴黎协定》、世界卫生组织和联合国人权理事会——旨在渲染他的“正常”外交政策和特朗普的反常外交政策之间的差异，并释放一个令人放心的信号，即美国后冷战时期的全球计划已重回正轨。

不过，针对美国外交政策的核心和最重要的挑战——中国崛起，拜登则面临着一个棘手的困境。他无法扭转特朗普的对华强硬路线，重新采取之前美国总统的对华方式，即对华接触以诱使中国加入“自由主义国际秩序”。拜登认识到，美国的精英阶层及民主、共和两党在对抗中国方面达成的共识，加上中国的内外政策行为，使得重新采取之前的对华方式成为不可能。但是，拜登似乎也意识到，他也不可能同之前承诺的那样，超越特朗普对华不连贯的方式，在他所认为的“民主和威权之间的世纪之争”中，建立一个国际联盟来对抗和遏制中

1 Jie Dalei, "The Emerging Ideological Security Dilemma between China and the U.S.," *China International Strategy Review* (2020), No.2, pp.184-196.

国。¹美之间有合作的需要，许多美国盟友不愿加入一个“支持我们而反对它们”的联盟，美国国内存在经济上的约束，并且美中战略竞争互动具有特殊性，这些使得重新走向一个更为协调一致的当代版“冷战”显得不切实际。

拜登总统喜欢以惊人的速度驾驶汽车和卡车，²但他的对华政策陷入停滞状态，无论是前进还是后退都不容易。拜登政府的高级官员认识到了这一困境，他们提出“竞争性共存”（competitive coexistence）等模糊的政治口号，同时传达对抗中国的紧迫性和与中国合作的必要性，试图以此来巧妙地化解这一困境。在一次对美中经济合作前景深感

悲观的演讲中，美国贸易代表戴琦（Katherine Tai）提出了“持久共存”（durable coexistence）一词。³上任前不久，美国国家安全顾问杰克·沙利文（Jake Sullivan）和印太协调员库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）提出了“没有灾难的竞争”（competition without catastrophe），这展现了他们所期望的美中关系。这一想法可能无意中再现了美苏实现战略核均势后，美国的政策制定者是如何构想冷战的。⁴毕竟，冷战就是大国之间带着“防护栏”的战略竞争，“防护栏”即双方接受共存的必要性，并意识到避免灾难的紧迫性。如果不是这样，那冷战又是什么呢？沙利文和坎贝尔进一步建议，美国应该“支持民主”，但不是“反华”，这是一种微妙的平衡，因为中国已经成为大国竞争中美国的关注焦点。这些修辞上的挣扎表明，拜登的中国政策进退两难，陷于非常困难的境地。

中国的行为对于塑造美国政策的未来方向至关重要。尽管我们很快将会明白，安抚中国的行为不太可能迫使美国发生政策逆转并重返先前的对华接触共识，但中国不断彰显坚定自信的行为可能会使美国的对华战略偏离中立，朝着组建对华遏制联盟的方向发展。在缺乏这种动力的情况下，受制于重大事件和美中相对能力对比的持续演化，拜登政府的对华政策注定是被动的。

美中合作的需求，许多美国盟友的不配合，美国国内经济上的约束，以及美中战略竞争互动的特殊性，使得重新走向一个更为协调一致的当代版“冷战”显得不切实际。

1 Hal Brands, “The Emerging Biden Doctrine: Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time,” *Foreign Affairs*, June 29, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine>, 2021-10-29.

2 Matt Viser, “‘I’m a Car Guy’: Biden Zips Around in Electric Ford Truck to Boost Clean Energy Agenda,” *Washington Post*, May 18, 2021, 2021-11-11.

3 U.S. Trade Representative, “Remarks as Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s ‘New Approach to the US-China Trade Relationship,’” October 4, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>, 2021-10-29.

4 Kurt Campbell and Jake Sullivan, “Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.5, 2019, pp.96-110.

二、彻底扭转已无可能：自由主义赌注的决定性失败

冷战期间，美国在东亚的对苏遏制战略是基于美国与其最亲密的地区盟友之间达成的双边经济和安全联系上的“轴辐式”安排。¹华盛顿是共同的轴，每根辐条的末端则是美国的双边关系伙伴，包括日本、韩国、泰国、菲律宾、澳大利亚、新加坡。这种“轴辐式”的双边主义与在欧洲以北约为基础的多边机制形成鲜明对比。尽管形式不同，但这些由美国领导的西欧和东亚联盟网络，反映了在与苏联争夺全球权力中，美国对地区霸权的渴望。

苏联的解体为美国提供了由地区霸权扩展为全球霸权的机会。²北约得以保留并向东扩展，东亚的“轴辐式”安排仍保持完好。美国关键的战略创新是基于中国与美国特殊的双边关系将中国纳入“自由主义国际秩序”中，从而使之成为美国一根新的“辐条”。尽管中国不是美国的军事盟友，但美国认为它向中国提供了等同于早些时候美国冷战盟友的待遇。为了换取对于中国发展和崛起至关重要的经济利益，用美国国务院的话说，中国理应成为一个“负责任的利益攸关方”，追随美国的领导，采取支持美国优先事项的外交政策。中国理应成为美国的小伙伴，并且伴随其经济影响力的日益增长，最终成为美国推行“自由主义事业”中最重要的合作伙伴。

从美国的角度来看，这样的利益交换是说得通的。中国成为美国军事竞争对手似乎遥不可及。尽管国际经济一体化将推动中国更快地发展，但随着时间的推移，相互依存也将促使中国变得更像美国。在经济上，这意味着中国将实行有利于市场运作的改革；在政治上，它将逐步地朝着更开放和多元的方向发展。美国也将获得经济利益；美国的消费者将获得更便宜的中国商品，美国公司将有机会出口和投资于中国庞大的内部市场。美国赌中国的未来将朝着“自由主义”的方向发展。如今20年过去，随着加入世界贸易组织（WTO），中国实施了社会主义市场经济改革，并在反恐战争等美国的外交政策优先事项上与美国合作，美国似乎赌赢了。这一利益交换对中国也起到了作用，出口增长促进了中国经济的发展，并使其能够和平崛起：能力的增加带来了善意的外化。³

在奥巴马总统任期行将结束时，人们开始怀疑美国对中国的这一自由主义赌注的前景。奥巴马“转向”（Pivot）东亚是一种对冲策略，旨在继续维持美中双

1 Victor Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*, Princeton: Princeton University Press, 2016.

2 Michael Mastanduno, “Partner Politics: Russia, China, and the Challenge of Extending US Hegemony After the Cold War,” *Security Studies*, Vol.28, No.3, 2019, pp.479-504.

3 Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2005.

边经济合作的可能性，同时对外发出信号：美国也在为与中国展开更具竞争性的双边关系做准备。¹正如当时的候任美国国防部长阿什顿·卡特（Ashton Carter）在2015年参议院听证会上指出的那样，美国“欢迎中国的经济崛起”，但对中国日益增长的军事实力以及如何利用这些日益增长的能力感到担忧。²似乎有些突然，中国的军事挑战一下子浮出了水面。

到特朗普政府时期，美国国内达成了一个政策共识，即将中国融入“自由主义国际秩序”的战略失败了。正如特朗普政府最初的战略文件所言：“几十年来，美国的政策植根于这样一种信念，即支持中国的崛起及其融入战后国际秩序将使中国实现‘自由化’。不过，事实与我们的期望背道而驰……”³美国对中国的期望最终都没有实现。

毫不奇怪，美中两国精英对双边关系的演进持有不同的观点。在奥巴马政府和拜登政府任职的库尔特·坎贝尔，最近表达了“买方的悔恨”（buyer's remorse），并指出：回想起来，期待一个崛起的中国按照美国的愿景行事是美方的痴心妄想。他认为，“自由主义国际秩序”“未能吸引或约束中国”，“美国的军事力量和地区平衡都未能阻止北京寻求替换美国领导的国际体系的核心组成部分”。⁴事实证明，中国并不会受到外部影响；而尽管这样的证据不断增多，美国官员仍对中国抱有不切实际的期望。北京大学国际关系学者王缉思教授反驳说，美国无法接受中国为国际社会中等的一员，对中国的恐惧和嫉妒驱使美国遏制中国。⁵王缉思说道，从北京的角度来看，美国总是忍不住干涉中国内政以破坏共产党的权威，中国的坚定自信行为部分是对这一威胁的回应。他呼吁中美回归相互尊重的状态：美国不要公开地试图破坏中国内部秩序的稳定，而中国也不要故意削弱美国领导的国际秩序。⁶坎贝尔与王缉思所持观点之间的“交锋”，令人不安地呼应了昔日“正统派”（“苏联不受外界影响，必须被遏制”）和“修正主义者”（“强大的美国人正在传播他们的价值观，我们必须捍卫自己”）关于冷战

1 Kurt Campbell, *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, New York: Hatchette, 2016.

2 U.S. Senate, Armed Services Committee, “Opening Statement of Honorable Ashton B. Carter to be Secretary of Defense,” February 4, 2015, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Carter_02-04-15.pdf, 2021-10-29.

3 White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, Accessed October 29, 2021, p.25.

4 Kurt Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol.97, No.2, 2018, p.61.

5 Wang Jisi, “The Plot Against China? How Beijing Sees the New Washington Consensus,” *Foreign Affairs*, Vol.100, No.4, 2021, pp.48-57.

6 Wang Jisi, “The Plot Against China? How Beijing Sees the New Washington Consensus,” *Foreign Affairs*, Vol.100, No.4, 2021, pp.55-56.

起源的辩论。¹

无论人们选择指责哪一方，重要的问题都是，美国对华采取的对抗性做法以及相关的“行动—反应”循环能否被逆转。在可预见的未来，答案是否定的。更为强硬的对华政策并不仅是特朗普总统任期的显著特征。早在特朗普执政之前，对华强硬政策已经在美国国内逐步形成，现在它已深深嵌入美国的政党政治、外交政策领域的建制派，以及美国精英和公众的观点中。

今天，美国的民主、共和两党在国内和外交政策领域的几乎所有问题上都持不同意见。对华政策是两党达成共识的两大例外领域之一（另一领域是贸易，两党现在都对自由贸易和多边协定持怀疑态度）。在2020年总统初选期间，包括拜登在内的民主党候选人一致认为，特朗普更为强硬的对华政策是恰当的。他们在政治上与这位有争议的总统保持距离，认为通过减少对特朗普首选的关税工具的依赖，并通过与美国盟友更密切的合作，建立一个向中国施压的统一战线，可以更有效地对中国采取更强硬的立场。²

对华政策不是美国政客们与所谓深党势力（deep state）意见不一的问题。对华采取更强硬立场普遍存在于美国外交政策的政治、军事和经济层面。拜登政府的首份战略文件指出，“中国……已经迅速变得更为自信。它是唯一有能力融合自身的经济、外交、军事和技术力量，对稳定和开放的国际体系发起持续挑战的竞争对手”。³ 2021年3月，拜登的外交政策官员同中方在阿拉斯加举行的首次高级别会议就充满了争吵。美国国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）指出中国的内外行为“威胁”维护全球稳定的“基于规则的国际秩序”，并对此表示“深切关注”。对此，中方代表杨洁篪予以了有力回应，他指责美国对中国“居高临下”，并干涉中国内政。

尽管美中经济上存在着深度相互依存的关系，但美国官员的态度已逐渐从促进美中贸易转向怀疑美中贸易。美国贸易代表办公室（USTR）在2020年断定，中国遵守世贸组织成员国条款的情况“很糟糕”，“在经贸方面继续采取国家主导的、非市场的和重商主义的方式”。⁴ 美国贸易代表办公室2020年的报告呼应了其先前所做的评估，即准许中国加入世贸组织——自由主义接触战略的基石——是美国经济和战略上的失误。⁵ 拜登选定的美国贸易代表戴琦是在对华贸易问题

1 John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

2 Politico, “2020 Candidates’ Views on China,” December 18, 2019, <https://www.politico.com/2020-election/candidates-views-on-the-issues/trade/china/>, 2021-10-21.

3 White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2021-10-29, 2021, p.8.

4 U.S. Trade Representative, “2020 Report to Congress on China’s WTO Compliance,” January 2021, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2020/2020USTRReportCongressChinaWTOCompliance.pdf>, 2021-10-29, p.2.

5 Shawn Donnan, “US Says China WTO Membership Was a Mistake,” *Financial Times*, January 19, 2018, <https://www.ft.com/content/edb346ec-fd3a-11e7-9b32-d7d59aace167>, 2021-10-29.

上有名的强硬派,在2021年的确认听证会上,她向参议员们保证将继续在经济上向中国发起挑战,并认为特朗普发起的对华贸易摩擦是经济上挑战中国的正当工具。

美国政府最近采取的这些立场反映并强化了美国外交政策专家的观点和更广泛的美国公众的看法。现实主义者和自由国际主义者对美国外交政策的总体看法存在根本分歧。¹然而,他们目前在对华政策上达成了一致,现实主义者对中国相对能力的增长感到担忧,自由主义者将中国的“威权主义”视为对西方“基于规则的国际秩序”概念的威胁。在更广泛的美国公众中,2020年所做调查显示,高达73%的美国人持负面看法,达到20年来的最高水平,只有22%的美国人持正面看法。2002年,在自由主义最盛之时及紧随中国入世后的调查显示,43%的美国人持正面看法,35%的美国人持负面看法。²

在政治上,拜登既不愿意也无法反对这一新的“华盛顿共识”,其在国内政策领域投入的政治资源远多于外交政策领域。更重要的是,他明确将国内的复兴议程同与中国竞争的外交政策联系起来,而他的对华政策则建立在以民族主义的方式处理经贸问题上。美国国家安全顾问沙利文称,拜登政府的国内基础设施计划是“我们国家安全战略的核心、必要和基础”。³美国贸易代表戴琦在2021年10月的一次重要讲话中也有类似的表述。⁴正如一位精明的记者所观察到的那样,戴琦所描述的美国对华贸易战略更多地关注美国国内,而更少地关注中国。⁵戴琦传达的信息尤为重要。其一,美国通过谈判改变中国的任何努力几乎都不会成功,因为中国“双倍下注于以国家为中心的模式”;其二,对中国恰当的回应一定是在美国国内采取相应措施,更多地强调重建美国的制造能力,而不是通过谈判打开中国市场。尽管对美中谈判取得重大成功的预期降低了,但谈判仍应该继续下去。

1 Daniel Deudney and John Ikenberry, “Misplaced Restraint: The Quincey Coalition vs. Liberal Internationalism,” *Survival*, Vol.63, No.4, 2021, pp.7-32; Anatol Lieven, “Vindicating Realist Internationalism,” *Survival*, Vol.63, No.5, 2021, pp.7-34.

2 Pew Research Center, “Increasingly Negative Evaluation of China across Industrial Economies,” October 6, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>, 2021-11-11.

3 Gerald Seib, “China Looms Large in Biden Infrastructure Plan,” *Wall Street Journal*, April 5, 2021, <https://www.wsj.com/articles/china-looms-large-in-biden-infrastructure-plan-11617631234>, 2021-10-21.

4 U.S. Trade Representative, “Remarks as Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s ‘New Approach to the US-China Trade Relationship,’” October 4, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>, 2021-10-29.

5 Greg Ip, “US Trade Policy Adapts to a China That Will Never Change,” *Wall Street Journal*, October 6, 2021, <https://www.wsj.com/articles/u-s-trade-policy-adapts-to-a-china-that-will-never-change-11633532022>, 2021-10-21.

与特朗普不同，拜登似乎与其高级顾问更为合拍。在他的首场新闻发布会上，拜登承诺，尽管胸怀远大抱负，但中国“在他的任内”不会成为世界上最强大或最富裕的国家。他的口号“中产阶级的外交政策”，强调政府干预、产业政策和购买美国货，似乎与特朗普提出的“美国优先”惊人地相似，尽管拜登政府正在以更为温和、不那么挑衅的方式兜售它。“中产阶级的外交政策”和“竞争性共存”似乎在以更为灵活变通的方式对外传达：美国将对内继续奉行经济民族主义，对外继续与中国对抗。

拜登的政治动机是推进对华采取新的更强硬路线。即使拜登倾向于扭转美国对华的强硬共识，中国方面也不太可能采取更具合作性的对外和对内行为。

简而言之，拜登的政治动机是推进对华采取新的更强硬路线，而不是抵制更强硬路线，因为这样的做法不为美国国内和外交政策的建制派所欢迎，并将使拜登政府遭到来自共和党的党派攻击。此外，即使拜登倾向于扭转美国对华的强硬共识，中国方面也不太可能采取更具合作性的对外和对内行为。在国际关系学者所熟知的“行动—反应”循环中，针对美国的对华新共识，中方的反应是强化并扩展自身的强硬政策，而不是释放希望回到似乎已被遗忘的自由接触时代的信号。

三、全速前进？协调一致的美国遏制战略面临约束

如果不扭转对华路线，那么，超越特朗普政府对华发起的不甚连贯的挑战，提出一个全面的对华遏制战略又如何呢？尽管拜登政府拒绝明确地阐释这一点，但人们可以从其抱负和世界观中合理地推断出这一倾向。拜登总统将“民主与专制之间的斗争”称为世界政治的决定性特征，其中明显暗指美国是“民主选择”的典范，而中国是代表“专制”的最强大的国家。尽管在阿富汗遭遇溃败，拜登声称，不同于特朗普，他将人权置于美国外交政策的优先地位。在同“专制”政权的任何较量中，这都是显而易见的意识形态武器。拜登还承诺建立一个与中国竞争的地缘政治联盟——特别是一个“全球民主联盟”，再次强化了美中意识形态分歧的重要性。拜登政府力图重建美国的国内经济能力，以便在与中国的谈判中占据优势地位（尽管期望值较低）。通过这样的方式，拜登政府力图优先推进美国的地缘政治和意识形态战略。简而言之，拜登政府正在向对华实施“冷战”战略的方向推进。尽管如此，或者也可能正是因此，在2021年9月的联合国讲话中，拜登竭力强调美国对“新冷战”并不感兴趣。尽管拜登总统做出了这样的保

证,但外部批评者¹和拜登政府的美国学界支持者都不这么认为。拜登政府的美国学界支持者们赞许地注意到,拜登已经回到了“冷战剧本”上,认识到中国“构成了全方位的威胁,美国需要予以全方位的回应”。²

然而,对美国来说,急于向前推进并重现充满意识形态之争的“冷战”,同时推进基于联盟的对华遏制战略,可能在政治上是不切实际的,正如重回20世纪90年代和21世纪头十年的自由主义融入战略一样是不现实的。中美关系的起点截然不同于二战后的美苏关系,这使得拜登政府的对华战略(即便不是不可能)将很难朝着之前对苏战略的方向有效推进。

(一) 美中合作:必要但有困难

美国和苏联存在于同一国际体系中两个不同的地缘政治世界。美苏两国彼此独立,而非相互依赖,两国都有着政治动机与对方的世界隔绝开来。美国担心共产主义渗透到国内,而苏联领导人担心西方资本主义和消费主义会破坏苏联的计划。两个超级大国激烈地竞争,同时又谨慎地合作,这尤为突出地体现在军备控制领域。两国都意识到无论对方防御如何强大,自身都具有摧毁对方的核力量。“没有灾难的竞争”在这里也是一个贴切的描述。

美中竞争始于一个非常不同的情境。美国可能是当代国际秩序的缔造者,但中国已经成为这一国际秩序中舒适自在的且影响力越来越大的一员。现在呼吁西方对中国崛起做出“全面”回应的自由国际主义者,在十年前曾赞许地强调,中国与以往的大国不同,它正在崛起并在开放的西方秩序中被社会化,而这个西方秩序“容易加入但很难推翻”。³中国嵌入到了西方秩序中,同时又对其构成挑战。即使未来十年出现以美中为中心的全球竞争,这两大中心之间的相互依赖联系仍将十分有力。不同于冷战时期的美苏两国,美国和中国生活在同一个世界中。正如拜登政府官员所认识到的那样,孤立中国并不是一个切实可行的选择,而地缘政治对抗(或者拜登官员喜欢称之为“良性竞争”)必须同合作艰难并存。然而,两者之间达到平衡并非易事。

气候变化就是一个明显的例子。拜登将这一问题置于他

不同于冷战时期的美苏两国,美国和中国生活在同一个世界中。孤立中国并不是一个切实可行的选择,而地缘政治对抗必须同合作艰难并存。然而,两者之间达到平衡并非易事。

1 Andrew Korybko, "Biden Lied When He Told UN That U.S. Doesn't Want a New Cold War," *CGTN*, September 22, 2021, <https://news.cgtn.com/news/2021-09-22/Biden-lied-when-he-told-UN-that-U-S-doesn-t-want-a-new-Cold-War-13KZk77whQk/index.html>, 2021-9-20.

2 Daniel Deudney and John Ikenberry, "The Intellectual Foundations of the Biden Revolution," *Foreign Policy*, July 2, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/07/02/biden-revolution-roosevelt-tradition-us-foreign-policy-school-international-relations-interdependence>, 2021-10-29.

3 John Ikenberry, "The Rise of China and the Future of the West," *Foreign Affairs*, Vol.87, No.1, 2008, p.24.

的优先事项清单中，并任命前国务卿约翰·克里（John Kerry）为“气候特使”。拜登将气候变化视为生存性威胁，但如果没有中国的合作，就无法有效解决这个问题。如何在气候变化等问题上获得中国的合作，同时在其他领域与中国进行地缘政治和意识形态对抗？这一矛盾在拜登总统执政早期即浮出水面，克里和布林肯在优先考虑气候变化还是人权问题上发生分歧即是例证。随着2021年10月至11月在格拉斯哥举行的第26届联合国气候变化大会（COP26）接近尾声，这一争论进一步升温：克里敦促美国改善与中国的总体关系，以促进两国在气候问题上的合作；沙利文和布林肯则坚持更强硬的对华路线，不愿意将气候合作视为“中国在帮美国的忙”而因此迁就中国。¹拜登团队的解决方案是试图两全其美：敦促中国将气候变化视为独立于美中持续紧张态势的议题，为双边合作开辟空间。不出所料的是，中国意在通过气候变化上的合作谋取美国方面的让步，因而坚持议题联动。用中国国务委员兼外交部长王毅的话说，“中美在应对气候变化上的合作不能脱离两国关系的大局”。²

朝鲜也给美国造成了类似的困境。尽管特朗普政府对朝鲜上演了过山车式的剧情——先是对朝发出威胁和挑衅，导致许多人担心核战争的爆发，而后令人意外地与朝鲜领导人举行了前所未有的峰会，但朝鲜问题在特朗普任内几无进展。拜登在执政初期攻击朝鲜为“严重的国家安全威胁”，但与前几任总统一样，他应对朝鲜这一“威胁”的政策选项有限。军事工具不太切实可行，这迫使拜登政府依靠外交和经济制裁来迫使朝鲜遵守美国联合国的无核化目标。美国可以同日韩协同努力；但根本上，中国作为朝鲜经济和外交赖以生存的生命线，是解决朝核问题的关键参与者。比起朝鲜半岛不稳定变化（destabilizing change）带来的不确定性，中国领导人更喜欢维持朝鲜半岛的现状。拜登将需要中国的帮助来应对朝鲜的“威胁”。

最后是世界经济。不必设想到了“两国集团”（G2）时代，人们就会意识到，中国对维护“自由的国际经济秩序”越来越重要和关键。七国集团（G7）时代，美国可以在志同道合的初级盟友的支持下管理国际经济关系，而这早已成为历史。如果拜登政府打算恢复美国的领导地位，那么它就需要与中国合作。在2008—2009年的全球金融危机期间，中国和美国只进行了松散的政策协调。美国在应对危机中扮演了关键角色，以美元互换的形式提供了市场急需的流动性，同时通过可观的财政刺激来提振需求。中国利用大规模的财政刺激来抵消金融危机的负面影响，金融体系相对毫发无损。而在始于2019年的新冠疫情期间，美中之间的协调基本上荡然无存。每个大国在金融危机中都持经济民族主义的立

1 John Hudson and Ellen Nakashima, “In Advance of Climate Summit, Tension Among Biden Aides on China Policy,” *Washington Post*, October 25, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-kerry-sullivan-cop26-china-climate/2021/10/25/8429aa96-3502-11ec-9a5d-93a89c74e76d_story.html, 2021-11-11.

2 Hua Sha, “China Warns of Climate Hurdles,” *Wall Street Journal*, September 3, 2021, p. A16.

场,确保自身所需的供应,并使用可自行支配的财政和货币手段来减轻危机对本国公民的打击。然而,在下一次危机中,无论它何时发生,鉴于美国在财政和货币上的困境,美国都不太可能单枪匹马地进行应对。考虑到中国的规模和财富水平,发达工业经济体之间以及它们与中国的国际协调将变得更加重要。即使在没有危机的情况下,世界也需要美中合作来缓和经济民族主义和地缘经济竞争的态度,以便维持相对开放的世界经济。然而,合作将是困难的,因为每个国家都更关注本国国内,专注于本国的经济优先事项。若要恢复美国在自由世界中的经济领导地位,拜登政府将面临一场硬仗。来自国内的阻力使得美国参与自由贸易协定变得困难,美国缺席了当前在世界上最有活力的“印太”地区的两项最重要的倡议——《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)。

拜登对待中国的方式蕴含着政治和哲学张力。一方面,作为优秀的“自由国际主义者”,拜登政府的官员强调相互依存,以及多边合作解决全球问题的重要性。另一方面,他们认识到世界进入大国竞争的新时代,认为需按政权类型进行结盟以维护美国的安全,而“民主”和“专制”两种政权类型之间的竞争界定了时代特征。拜登可能可以一面将中国视为美国的主要对手,一面与中国合作解决高优先级的课题。但这将是一个艰难的平衡。美国在冷战缓和阶段的经验是有启发性的,但并不令人鼓舞。在国内层面,美国之前试图在经济和军备控制方面与苏联合作,同时在人权和国际影响力方面与苏联展开竞争,但这些尝试最终遭到美国国内两党的破坏。政治右派认为美国的政策过于迁就对手,政治左派则认为美国做出了与其意识形态原则相矛盾的妥协。苏联拒绝调整其外交和国内政策,以迎合美国在国内微妙的平衡行动,这也破坏了美国早期的努力。两个超级大国最终都大失所望,认为对方未能迎合合作的期待。即使短期内美中找到了合作的机会,从长期来看,两国“竞争性共存”或“没有灾难的竞争”也很可能遭遇类似美苏的命运。

(二) 美国盟友: 对冲, 但不站队

冷战是关于结盟的一段历史。美国在欧洲和亚洲发展了长期联盟,并与苏联争夺未表态的“第三世界”国家的拥护。驱使美国与伊朗、尼加拉瓜、菲律宾等国家政府合作的主要动力,并不是“亲民主”而是“反共产主义”的考虑。在冷战后的几十年里,美国的外交政策更加强调“促进民主”。因此,在考虑组建“对抗中国”的联盟时,拜登政府优先考虑“民主国家”并不奇怪。拜登认为,特朗普过于狭隘地关注来自中国的经济挑战,而忽视了意识形态的维度,即中国的国内政治制度与美国的价值观及其“自由主义国际秩序”的理念背道而驰。

然而,拜登政府将发现很难动员起一个反对中国的“民主联盟”。在欧洲,美国的盟友原则上同意“民主”和“人权”的重要性,并经常愿意与美国一起谴

责中国的“越轨行为”。然而，他们一般不愿意将对中国的批评的言辞转化为代价高昂的行动。欧洲国家（最主要是德国）的对华政策更加务实，意识形态色彩较弱，将捍卫本国的经济利益特别是出口利益置于最高级别的优先地位。此外，对欧洲政府来说，中国既不构成近在眼前的“安全威胁”（像俄罗斯那样），也不构成地缘政治挑战。而对美国而言，作为一个安全利益遍及全球的超级大国，它认定中国对其构成了地缘政治挑战。

鉴于美欧有着不同的经济和安全利益，即使美国实施有效的外交，也很难动员欧洲“民主国家”加入一个“支持我们而反对它们”的联盟，更何况美国并没有这么做。特朗普政府将更多的时间用于贬低欧洲盟友，而非动员它们支持美国，不过，拜登承诺会做得更好。他愿意尊重德国并撤销美国对“北溪二号”管线的反对，愿意解决空客和波音之间长期存在的争端，这标志着跨大西洋承诺的新生。然而，拜登突然无能地从阿富汗撤军，令在那里的欧洲伙伴感到震惊和沮丧，这一举动同特朗普以前的行动一样疏远了欧洲。随后，拜登政府与澳大利亚的核潜艇协议又激怒了法国，法国外交部部长明确表示，法国无意与美国站在一起反对中国。¹

东亚的结构性环境不同于欧洲，但建立一个明确支持美国的地区联盟的挑战依然存在。部分国家认为崛起的中国对许多东亚国家构成了近期和长远的安全“威胁”，这些国家认为美国持续的地区安全存在是有必要的。美日印澳非正式的“四边机制”（Quad）在海上联盟方面取得的进展，反映了地区国家对美国牵头的对华战略需求的不断增长。然而，即使对美国最亲密的盟友来说，经济上对中国的依赖也足以匹敌安全上对美国的依赖。大多数东亚国家希望同时从美中获得需要的利益。韩国前国会议长文喜相（Moon Hee-sang）最直接地表达了这种偏好。他指出，被迫在中美之间做出选择，有如“询问一个孩子到底更喜欢爸爸还是妈妈”。他澄清说，“我们不能为了安全而放弃经济，也不能为了经济而放弃安全”。²正如乔治城大学学者车维德（Victor Cha）所表明的那样，当面临不受欢迎的选择压力时，韩国不一定会选择安全联盟伙伴。³

韩国可能是美国盟友中对中国的地区力量最为敏感的国家。然而，即使是美国坚如磐石的太平洋盟国日本，也认为应该保持与中国经济合作大门的敞开。澳

1 Gerald Baker, "Biden Deals Europe a Tough Lesson in Realpolitik," *Wall Street Journal*, September 20, 2021, <https://www.wsj.com/articles/biden-macron-morrison-johnson-aukus-nuclear-submarine-indo-pacific-australia-france-11632153145>, 2021-11-11.

2 Uri Friedman, "How to Choose Between the United States and China? It's Not That Easy," *The Atlantic*, July 26, 2019, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2019/07/south-korea-china-united-states-dilemma/594850/>, 2021-10-21.

3 Victor Cha, "Allied Decoupling in an Era of U.S.-China Strategic Competition," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 13, No. 4, 2021, pp.509-536.

大利亚最近对“美英澳联盟”（AUKUS）和建立核潜艇部队的承诺，可能被理解为澳大利亚决定在美中分歧中干净利落地站在美国一边。但澳大利亚资深评论员很快指出，“美英澳联盟”的决定并不意味着澳大利亚放弃对冲——澳大利亚只是在加强与大西洋大国安全联系的同时，对中国的经济依赖保持清醒的认识。¹“民主团结”的意识形态感召力不太可能改变东亚国家的算计。与欧洲伙伴国一样，美国那些依赖贸易的东亚伙伴国在制定外交政策时，优先考虑的依然是物质实用主义，而非意识形态原则。围绕“民主”锻造亚太联盟，还必须面对印度这一棘手的问题，印度是一个关键的战略角色，然而其对“民主”的承诺似乎正在下降。²

美国方面任何力图让东亚伙伴们协调一致的努力，都无法回避美国结构性实力下降的现实。二战后，基于其提供的安全保护伞、本土市场吸引力，以及在世界经济中制定规则的权威，美国确立了在东亚的主导地位。尽管美国的军事地位并无变化，但美国市场已不再是东亚增长的主要引擎；在很大程度上，中国已经成为地区和全球的经济枢纽。美国抛弃了《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），放弃了其在规则制定上相应的权威。到目前为止，尽管宣称“美国回来了”，但尚无可信的迹象表明拜登政府打算恢复美国的这种权威。

（三）美国商界：不愿追随对抗中国

冷战时期美国国内构建的反苏联盟是广泛而深入的，这反映了美国精英和大众的民意，以及美国两党所持观点。美国的企业部门也包括在反苏联盟中，无论作为市场还是原材料供应国，它们从未对苏联形成任何重大的依赖。美国的公司回避东西方贸易，以免被贴上“与敌人开展贸易”的政治污名。³尽管美苏贸易在20世纪70年代有所松动，但当里根政府重新加剧冷战时，美苏之间的贸易再次遭到了阻抑。

中国的情况则完全不同。中国在相互依存的全球经济中扮演着举足轻重的角色，这是苏联既不渴望也没有实现的角色。在过去的30年里，不同行业的美国公司都严重依赖中国，将中国作为中间产品和最终产品的供应国及出口和投资市场。美国企业部门既执行了美国政府的“自由接触战略”，也是这一战略的直接受益者。因此，中国是美国最大的货物贸易伙伴国，第三大全部贸易伙伴国——仅次于美国的邻国和《美墨加协定》伙伴国（加拿大和墨西哥）。美中双

1 Gareth Evans, “The Real Risk of Australia’s Submarine Deal,” *Project Syndicate*, September 22, 2021, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/real-risk-of-australia-aukus-submarine-deal-by-gareth-evans-2021-09>, 2021-11-11.

2 Anatol Lieven, “Vindicating Realist Internationalism,” *Survival*, Vol. 63, No.5, 2021, pp.7-34.

3 Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Cornell University Press, 1992.

边贸易进出口总值每年约为6000亿美元，中美分别在货物贸易和服务贸易中享有相当大的顺差。¹在全球化时代，中国成为美国中间产品和最终产品的主要供应国。²美国对中国的依赖从服装和鞋类逐渐向价值链上游转移，包括钢铁、制药、消费电子产品，甚至先进技术。尽管美中在贸易问题上的摩擦是特朗普执政时期的重要特点，但随着中国逐步对外国开放金融领域，贝莱德（Blackrock）和先锋（Vanguard）等美国领先的金融公司最近也增加了它们在中国的业务。³

维持和深化美中经济相互依存符合美国企业的既得利益。美国商界并没有足够的影响力来阻止美国对华采取更具对抗性的路径。但是，通过影响美国政府，美国商界可以延缓美国在这一路径上的推进，并在推进对华对抗的道路上设置相应障碍。美国企业在中国的巨大利益使得“脱钩”——即切断美中经济联系——在政治上显得不切实际。例如，上海美国商会（American Chamber of Commerce in Shanghai）在2020年进行的一项调查发现，大多数在华经营的美国公司无意撤出中国，迁回美国。⁴任何美国政府都必须同时兼顾美国的安全目标和经济目标。美国企业对中国的依赖提醒拜登政府，当下的中美关系不同于冷战时期的美苏关系，对华全面的经济遏制将令美国付出惨重的代价。

（四）代理人冲突不是选项

美苏两个超级大国在冷战期间避免发生直接军事接触，担心任何冲突都可能升级为核战争。取而代之的是，美苏在越南、中东、阿富汗和其他地方进行了“代理人战争”。超级大国可能会输掉“代理人战争”（例如美国在越南的经历），但这不会对其联盟网络或在整体竞争中的相对地位造成决定性影响。在一方的重大利益或联盟网络受到威胁时，另一方通常会让步，就像美苏分别在1956年匈牙利事件中或1962年古巴导弹危机中所采取的做法。

美中竞争更加复杂。与冷战时期一样，双方都不愿冒升级为全面战争的风险。然而，通过相对低风险的“代理人战争”来管控美中之间的力量对比，这一选项在很大程度上也是不存在的。两国最明显的潜在冲突领域是台湾问题，中国认为台湾是其至关重要的利益所在，是其主权和领土不可谈判的一部分。鉴于台

1 U.S. Trade Representative, “People’s Republic of China: U.S.-China Trade Facts,” <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>, 2021-11-11.

2 Kenneth Rapoza, “Why is the U.S. so Ridiculously Dependent on China?” *Forbes*, April 30, 2020, <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2020/04/30/why-is-the-us-is-so-ridiculously-dependent-on-china/?sh=7bce74c156b5>, 2021-11-11.

3 The Economist, “Why is Wall Street Expanding in China?” September 5, 2020, <https://www.economist.com/leaders/2020/09/03/why-is-wall-street-expanding-in-china>, 2021-10-29.

4 Tom Mitchell, “US Companies Defy Trump’s Threats about Decoupling from China,” *Financial Times*, September 9, 2020, <https://www.ft.com/content/8d23d65b-ee20-4449-a615-e3d2a9b672f8>, 2021-11-11.

湾对美国联盟网络的影响及其在美国半导体制造业中的关键地位，可以说台湾也是美国的重要利益所在。如果发生潜在的军事冲突，双方则将直接交战，任何一方都不可能轻易让步。因此，不足为奇的是，《经济学人》最近将台湾称为“地球上最危险的地方”。¹

基于台湾本质上是中国的核心利益这一前提，美国政府可能会试图退出与中国的冲突。然而，问题是台湾对美国的东亚联盟网络有着更广泛的意义。对美国的东亚盟国而言，美国对台湾危机的反应是美国对他国承诺可信度的试金石。日本、韩国和澳大利亚将密切关注台海局势并得出自己的看法。如果美国希望维持其在亚洲的主导地位，它将不得不“保卫”台湾。因此，毫不奇怪，尽管中国武力解决台湾问题的能力稳步提升，拜登总统仍公开强调美国对台湾的安全承诺“坚如磐石”。²

与之前的美国政府一样，拜登政府将努力捍卫美国在台湾、南海和其他地区的利益，而不必与中国发生直接的军事冲突。想必中国领导人也会有类似的盘算。如果双方设法避免直接的军事冲突，这显然将是一个受欢迎的消息。但是，没有武装冲突也意味着随着美中竞争的加剧，拜登政府将更多地依赖意识形态或经济工具来处理对华关系。这样做可能会进一步加剧美国对华遏制战略面临的广泛约束，但拜登政府似乎准备动用这些政策工具。经济上和意识形态方面竞争的加剧将使美中两国的合作更加困难。如果拜登政府试图通过迫使其他行为体在美之间选边站队来谋求协作，而不允许它们选择对冲风险，那么，这也将加深美国政府与那些依赖贸易的盟国和美国商界之间的冲突。

四、进退两难？

从本质上看，拜登政府的外交政策反映了其恢复奥巴马执政时期所设议程的愿望——特朗普执政期间中断了这些议程。然而，民主和共和两党对华采取更强硬路径的共识，意味着拜登不能回到奥巴马最初采取的对华“自由接触”的战略。然而，拜登也无法推进和兑现他对美国人民的承诺——通过动员盟友对华进行经济和意识形态竞争，形成一个更具凝聚力的应对中国崛起的战略。考虑到中国在当前世界秩序中的作用，以及遏制战略对美国伙伴国和美国商界有限的吸引力，拜登的对华政策将保持中立，随事态的发展做出相应的反应，而不是用他更喜欢的战略方式去塑造事态本身的发展。

1 The Economist, "Superpower Politics: The Most Dangerous Place on Earth," May 1, 2021, <https://www.economist.com/leaders/2021/05/01/the-most-dangerous-place-on-earth>, 2021-09-20.

2 Orianna Skyler Mastro, "The Taiwan Temptation: Why Beijing Might Resort to Force," *Foreign Affairs*, Vol.100, No.4, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-03/china-taiwan-war-temptation>, 2021-11-11.

如果中国选择克制自己，表现得更加谨慎，这更多的是本着其20世纪90年代末和21世纪初提出的和平崛起和安抚战略的精神，在这种情况下，拜登政府的战略将保持渐进和被动，寻求管理与中国、美国伙伴国和美国商界的关系。

（崔志楠 翻译；耿协峰 校对）