

美国对华政策转变及中国的战略选择

王秋怡

【内容提要】特朗普执政后，中美两国对双方关系的主张严重错位，中美关系在经贸、政治和人文交流等领域都发生了巨大变化。拜登政府上台后，对特朗普政府的对华政策做出了一定调整，但仍将延续对华强硬的政策基调，同时更具针对性和平衡性。本文将综合广度和烈度来归纳分析特朗普政府对华政策态势的重大转变，并结合拜登及其政府主要人员的对华认知对未来中美关系的走向做出分析和判断；认为在今后的中美战略博弈中，中国需要维持战略理性、保持战略定力、坚持战略底线，认清现实，理清思路，积极发挥在中美关系上的影响力和塑造作用，促进中美两国关系的长期稳定与发展。

【关键词】中美关系 特朗普政府 拜登政府 对华政策

【作者简介】王秋怡，外交学院国际关系研究所讲师。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2021)02-0083-16

自从特朗普政府在2017年12月发布的《美国国家安全战略报告》中将中国定位为首要战略竞争对手以来,美国的对华政策产生了质的变化。美国对华战略态势从“遏制+接触”两手并重的均衡状态变为“以遏制为主”的失衡状态。拜登政府上台后,对特朗普政府的对华政策做出了调整,但美国对华强硬的态势没有发生改变,中国仍需面对严峻的国际环境现实,积极应对中美关系变化带来的严峻挑战。

一、特朗普政府的对华政策转变

美国特朗普政府的对华政策改变是两国力量对比发生重大变化的必然产物,同时兼具特朗普个人特色。特朗普政府对华全面和极化施压的举措主要包括以下领域和趋势。

(一) 经贸领域: 贸易限制措施常态化

在经济贸易领域,特朗普政府对华采取“此消彼长”的思路,即通过严格限制中国经贸发展来提升美国利益,将贸易战常态化。2017年8月14日,特朗普签署行政备忘录,授权美贸易代表审查包括技术转让等知识产权领域里的所谓“中国贸易行为”。^[1]此举表明美国对中美经贸关系采取单边破坏行动,拉开了对华贸易战的序幕。8月18日,美贸易代表办公室(USTR)针对中国政府在技术转让、知识产权和创新方面的某些行为、政策和做法发起“301调查”,进一步加深了中美贸易摩擦。2018年3月22日,特朗普签署《关于美国301调查行动的总统备忘录》^[2],提出三点核心意见:即就中国歧视性许可做法向世贸组织提出诉讼;限制对美国关键技术领域投资;对中国产品(如航天、信息通信技术和机械等)征收关税。以此为开端,

[1]《特朗普签署行政备忘录授权审查“中国贸易行为”》,人民网,<http://world.people.com.cn/n12017/0815/c1002-29469954.html>。

[2] The White House, Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-301-investigation/>。

美国开始采取多领域、多频率、多手段等方式对中国采取支持限制措施。

从美国对华持续近两年的经贸限制措施可看出，美国对华贸易战从试探性逐渐变为多轮性措施，目的是对华加大施压力度，以改变美国连续多年的高位贸易逆差状况，解决贸易逆差所产生的结构性问题。

此次特朗普政府发动的对华贸易战有明显特征，即涉及领域广、波及范围广、持续时间长、影响更深远；涉及投资、科技、汇率、政治、金融等多个领域；波及制造业、金融业、石油化工、信息产业、机械机电、服装纺织、轻工食品、电子电工、家居用品、建筑建材等几乎全部行业，具有多行业、多领域、高金额的特点。这主要由于中美间实力差距逐渐缩小，美国感到的威胁越来越强烈。此外，为解决国内严重的经济衰退问题，特朗普政府采取了减税和增加财政支出的刺激政策，随着减税增支的政策红利被逐渐消耗，深陷困苦的美国政府只能将经济衰退归咎于国际贸易体制的“不公正”，要求修改多边、双边贸易规则，用所谓“公平贸易”取代“自由贸易”，中国作为美国的重要贸易伙伴，近年国内生产总值年增长率远高于美国^[1]，且具有巨大而稳健的市场，必然会成为美国频频施加贸易威胁的对象。

（二）政治领域：涉华核心利益问题深入化

相比前任，特朗普政府对中国香港、新疆、西藏问题的关注度显著提升。在涉港问题上，奥巴马时期涉港立法较少，尽管国会也曾先后4次提出议案，但均未通过。特朗普时期涉港提案显著增多，除国会仍延续奥巴马时期的《香港人权和民主法案》外，还企图在其他方面干涉香港事务。这些议案包括：《2019年香港人权与民主法案》《2020年香港保障互联网自由法》

[1] 中美两国在2017、2018、2019年GDP年增长率分别为：6.947%、6.75%、6.11%；2.37%、2.927%、2.162%，The World Bank Data, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=US&name_desc=false。

《香港清空法案》^[1]《2020年香港人民自由与选择法案》《香港自治法案》《限制向香港出口催泪瓦斯及将人群技术控制应用于香港的法案》等。

特朗普政府以自身标准来衡量香港民主化进程，以保障香港自由为借口，呼吁中国政府给予香港“高度自治”和“行政、立法和独立的司法权”，企图离间香港与大陆关系，将中国政府在香港所推行的“一国两制”架空，为美国干涉和遏制中国留下空间，试图能从政治、经济、文化等方面介入香港问题。除法案支持外，美国政要还频频接触乱港分子，支持所谓“民主”活动，破坏香港的繁荣稳定。非政府组织(NGO)如“美国国家民主基金会”“美国国际事务民主协会”等，在美国政府的操纵下诋毁、对抗中国，成为美国“以港涉华”的爪牙，煽动香港分裂势力，协助乱港分子、港独分子从事暴力犯罪活动，严重危害香港人民的切身利益。

特朗普时期涉疆问题呈现出法案增多、立法诉求突出、破坏力强等特点，对中国的主权及新疆地区的稳定起到了消极影响。在美国第115、116届国会上，涉疆立法数量创近20年来新高。^[2]美国涉疆问题的核心是所谓“人权问题”，美国认为此前的《全球马格尼茨基人权问责法》在新形势下已经无法对新疆的“人权问题”实行全面制裁，需要一部专门的法律作为干涉新疆的突破口。2020年6月17日，《2020年维吾尔人权政策法案》签署成法，美国以新疆人权问题为借口，遏制中国、介入中亚的战略图谋昭然若揭，新疆问题也成为美国“全政府”对抗中国的重要组成部分。

西藏问题也成为美国对华实施遏制战略的载体。2020年12月27日，特朗普正式签署《2020年西藏政策与支持法案》。美国在西藏问题上是以宗

[1] 此法案名称源于华裔影星李小龙的英文名言“Be water, my friend”，法案主要根据《全球马格尼茨基人权问责法》(此为美国《2017财政年度国防授权法》中第1261—1265节)规定，香港和中国大陆官员，及在2019—2020年香港抗议期间参与压制示威者言论和集会自由的国有企业，将受到制裁和冻结资产。

[2] 郭永虎、熊小艳：《美国国会涉疆立法活动的动向、特征及影响：2017—2020年》，载《统一战线学研究》2020年第5期，第55页。

教信仰自由，特别是达赖转世等宗教事务为借口，施压中国政府。^[1]该法案的核心目的在于干涉中国内政，插手中国宗教事务，破坏西藏地区的繁荣稳定，是此前涉疆问题的延续和升级。

特朗普时期美台关系进入快车道，双方在安全战略、军事合作、政治互动、社会交流等方面得到较为迅速的发展。2017年至今，美国通过了10份重要涉台官方文件，政府与国会联手、两党与两院合作，将美国的对台政策“合法化”，提升美台“实质关系”，不断挑战中国底线。其中由参众两院审议、总统签署的《2018财年国防授权法》《2019财年国防授权法》《2020财年国防授权法》《2021财年国防授权法》，以法律形式为进一步扫除美台军事合作障碍、强化防务关系“保驾护航”。2017年《美国国家安全战略报告》、2019年国防部《印太战略报告》和国务院《印太战略两周年进展报告》，高调将台湾纳入美国“印太战略”布局中，试图借台湾的战略地位围堵中国发展。与此同时，美国还通过2018年的《台湾旅行法》《亚洲再保证倡议法》和2020年的《台湾友邦国际保护及加强倡议法》（简称“台北法案”）这种国内专门立法，加强和提升了美国与台湾的“官方交往”，为对台军售提供深层次的保障，并积极推动台湾巩固所谓的“邦交”和参与到国际组织中。美国的一系列行为表明，其屡次跨过边缘地带，力图虚化“一中”实质和内涵，为美台间的“外交关系”打通途径，让台湾更加“靠美抗陆”，进一步发挥“以台遏华”的作用。

（三）人文领域：人才交流阻断化

特朗普政府的对中国的遏制还体现在对人才交流的“围猎”上，范围涵盖了与中国或与中国有合作关系的科学家、科技人才等。2018年以来，美国司法部、联邦调查局、商务部、外交安全局等部门密切配合并展开联动，围绕中国发布的“中国制造2025”“千人计划”“长江学者”等名单，有针对性地瞄准中国未来经济发展的新兴高技术产业、国防军工领域的军事装

[1] 李捷、杨恕：《遏制与干涉：美国涉华核心利益法案分析》，载《亚太安全与海洋研究》，2020年第4期，第27页。

备、商业领域的核心竞争技术，对中国的相关海外人才不断进行打压和抓捕。

自美国司法部启动“中国行动计划”(China Initiative)以来，美国方面以“反制中国对美国国家安全造成的威胁”和阻止“中国瞄准世界技术和知识产权进行‘经济侵略’为由”，以《外国代理人登记法》《反勒索及受贿组织法》《国际紧急经济权力法》《电汇欺诈法》《外国投资风险审查更新法案》等法案为相关依据，发起多起针对中国海外人才从事“经济间谍活动”“窃取商业机密”、实行“电汇欺诈”和做出“虚假陈述”的诉讼案。在“中国行动计划”的部署下，美国国立卫生研究院(NIH)、联邦调查局(FBI)等机构相互配合，圈定参与中国政府“千人计划”(现更名为“海外高层次人才引进计划”)或者与军方有联系的华人学者，炮制签证造假、偷逃税款等罪名实施的抓捕行动。“猎捕”行动利用了美国法律的灰色空间，不仅严重威胁在美华人学者的人身安全，还进一步阻碍了两国正常的学术交流和学术自由。

特朗普政府在阻断人员流动方面还采取了一系列具有强烈意识形态色彩的措施。2020年12月，美政府发布新规，限制中国共产党党员及其直系亲属赴美旅行，对中共党员的签证施行收缩政策。美国的这些行为严重违背了中美建交40多年来两国对彼此社会制度的承认和尊重，为中美两国多渠道的沟通交流设置障碍。

美国还对中国驻美使领馆的活动加强了限制。2020年7月22日，美国无端要求关闭中国驻休斯顿领馆，要求中方人员在72小时内离开。美国要求中国驻美高级外交官访问美高校和会见美地方政府官员以及中国驻美使领馆在馆外举办50人以上文化活动均须报美国务院审批，此举公然违背《维也纳外交关系公约》《维也纳领事关系公约》和《中美领事条约》等相关规定。

二、拜登竞选期间及其政府成员的对华立场

拜登总统入主白宫，意味着美国从“特朗普时代”走向“拜登时代”。在特朗普对华政策“遗产”的基础上，拜登政府的对华政策及其发展前景，从

拜登在竞选总统期间的对华态度及其政府成员的涉华言论及立场即可见端倪。

（一）拜登在竞选期间即提出调整对华政策

2019年4月25日，拜登正式宣布竞选美国总统，竞选期间他对特朗普的对华政策进行了批判，认为特朗普的相关政策措施是失败的，造成中国获利而使美国受损的局面。

在贸易方面，拜登认为特朗普政府向中国发起贸易战，使美国的制造业陷入衰退，特朗普政府通过与中国达成的所谓“第一阶段协议”来游说美国大银行是为自己拉选票，并非为美国争取更多的就业机会，^[1]与中国的关税战在第一年就让美国损失了30万个就业岗位。^[2]在制造业方面，由于特朗普失败的政策，使中国在竞争中领先；在农业方面，“特朗普空洞的对华贸易协议及此前的关税战摧毁了全国各地的农民，美国也并未对中国政府的不公平贸易行为做出任何回应”^[3]；在清洁能源方面，特朗普阻碍了美国工人引领世界，为中国等国在关键技术和工作岗位上超越美国提供了免费通行证。拜登认为，在医疗设备方面，美国应该自己生产医疗用品和防护装备，以摆脱中国和其他国家的摆布；在供应链方面，应该将关键供应链带回美国，这样在危机中就不会依赖中国或其他国家生产的关键商品。

[1] The American Presidency Project, "Campaign Press Release - Fact Sheet: Joe Biden's Plan to "Build Back Better" for American Workers," Sep 07, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/campaign-press-release-fact-sheet-joe-bidens-plan-build-back-better-for-american-workers>.

[2] The American Presidency Project, "Campaign Press Release - Fact Sheet: The Biden-Harris Plan to Fight for Workers by Delivering on Buy America and Make It in America," Sep 09, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/campaign-press-release-fact-sheet-the-biden-harris-plan-fight-for-workers-delivering-buy>.

[3] The American Presidency Project, "Biden Campaign Statement on President Trump's Victory Lap on His Failed Trade Deal with China," August 17, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/biden-campaign-statement-president-trumps-victory-lap-his-failed-trade-deal-with-china>.

在人权问题上,拜登认为特朗普不够强硬,对中国在香港的“残酷镇压”视而不见,甚至是宽恕中国在香港和新疆的“侵犯人权行为”,“是30年来首位没有与达赖喇嘛会面或交谈的美国总统”^[1],由于特朗普的纵容,使中国“可以自由地加强对西藏的镇压”。^[2]

拜登在竞选期间就提出应调整对华政策。首先是在中美关系上对中国地位的界定。拜登直接且明确地承认中国是美国的“竞争对手”,在与美国有线电视新闻网(CNN)记者谈话时,拜登称“中国是一个严重的竞争对手”^[3];在接受美国哥伦比亚广播公司(CBS)采访时,拜登再次指出“中国是美国最大的竞争对手”。^[4]

其次表示要强化美国的联盟和伙伴关系,积极发挥其作用来应对中国的威胁。与特朗普屡屡“退群”不同,拜登明确提出“美国要加强对联盟政策的制定,以反击中国在经贸问题上的侵略和掠夺”,“美国必须加强在亚洲的伙伴关系和联盟”。^[5]拜登还在《外交事务》杂志上发文指出:“为赢得未来与中国或其他任何国家的竞争,美国必须增强创新优势,并联合

[1] The American Presidency Project, “Statement by Vice President Joe Biden on the Deepening Repression in Tibet,” September 03, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-vice-president-joe-biden-the-deepening-repression-tibet>.

[2] Ibid.

[3] The American Presidency Project, “Remarks in a Town Hall Meeting with Anderson Cooper of CNN at PNC Field in Moosic, Pennsylvania,” September 17, 2020. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-town-hall-meeting-with-anderson-cooper-cnn-pnc-field-moosic-pennsylvania>.

[4] 《拜登:中国是最大竞争者,俄罗斯是当前最大威胁》,观察者网, https://www.guancha.cn/international/2020_10_26_569301.shtml。

[5] The American Presidency Project, “Remarks in a Town Hall Meeting with Anderson Cooper of CNN at PNC Field in Moosic, Pennsylvania,” September 17, 2020. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-town-hall-meeting-with-anderson-cooper-cnn-pnc-field-moosic-pennsylvania>.

世界民主国家的经济力量，以打击滥用经济行为并减少不平等”。^[1]

第三，美国应进一步发挥世界领导作用。拜登认为在特朗普时期“中国政府在每一个方面都胜过美国”，“俄罗斯的普京、中国的习近平比特朗普更受世界人民信任”^[2]，美国政府必须改变自身形象，加强自身领导力，“应由美国而非中国来保护美国的工人、环境、透明度和中产阶级的工资”；“在清洁能源、量子计算、人工智能、5G、高铁或终结癌症等方面，美国没有理由落后于中国或其他任何国家”。拜登认为“中国正通过扩大其全球影响力，为推广自己的政治模式、投资于未来的技术来做长远打算”，美国需积极面对中国的挑战，对中国取强硬态度，并要追究其责任。

尽管拜登强调中国是美国竞争对手，需要对华采取强硬手段，但他也提出在“气候变化、核不扩散、全球卫生安全方面要寻求与中国的合作”；在实现朝鲜去核化方面，也需要包括中国在内的其他国家进行持续、协调的行动^[3]，突出对华合作的意图。

（二）拜登政府成员多主张对华采取强硬立场

拜登政府中与“中国问题”相关的官员大多曾在奥巴马政府中担任要职，他们对于中国的态度与拜登政府的对华政策有密切关系。他们在中国是美国强大的战略竞争对手方面具有高度共识，更多强调通过合作及加强联盟合作来遏制中国的发展，并认为相对于特朗普时期的对华“全面打击”，突出“重点打击”将会使美国对抗中国更加有效，而且在涉及核心利益时，

[1] Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again : Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” March/April 2020, [https:// www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again).

[2] The American Presidency Project, “Remarks in a Town Hall Meeting with Anderson Cooper of CNN at PNC Field in Moosic, Pennsylvania,” September 17, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-town-hall-meeting-with-anderson-cooper-cnn-pnc-field-moosic-pennsylvania>.

[3] Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again : Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” March/April 2020, [https:// www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again).

美国应持强硬态度。但也承认美国自身存在一定的问题，有必要时应加强与中国在多个领域的合作。

美国务卿安东尼·布林肯（Anthony Blinken）多次表示：“中国无疑构成了美国最重大的挑战”，“特朗普对中国采取更强硬的态度是正确的”。^[1]尤其是在新疆和台湾问题上他立场强硬，称“中国正在对少数民族穆斯林进行种族灭绝”。在台湾问题上他认为“美国应坚持其承诺，确保自治的台湾有能力自卫，支持扩大与台湾的接触”。^[2]2021年3月3日，布林肯发表了其上任以来的首场外交政策演说，明确将“中国的挑战”列为工作重点之一，称中国是美国21世纪以来面临的“最大地缘政治考验”。他说：“许多国家对美国构成严重挑战，但唯有中国具有撼动现行国际体系的经济、外交、军事和科技的实力。”

布林肯不完全赞同特朗普的做法，他认为“中国面临的挑战与其说是他们的优势，不如说是我们自己造成的弱点”^[3]，强调健康、气候和核不扩散等方面是美国需要与中国合作的关键问题；他主张美国在与中国“该竞争的时候竞争，该合作的时候合作，必须对抗的时候对抗”，而且“不论何种形式美国都要从优势地位来与中国接触”。^[4]财政部长珍妮特·耶伦（Janet Yellen）曾批评特朗普政府单方面对待中国经济行为的做法，她认为科技竞争会给中美两国带来巨大挑战，但也认为“要使用全套手段来修理中国的经济行为”。^[5]贸易代表戴琦（Katherine Tai）认为在对华贸易上建立一

[1] “US secretary of state nominee Anthony Blinken sees strong foundation for bipartisan China policy,” January 20, The straitstimes, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-secretary-of-state-nominee-anthony-blinken-sees-strong-foundation-for>.

[2] Ibid.

[3] USC US-China Institute, “Biden's China Team,” January 14, 2021, <https://china.usc.edu/bidens-china-team>.

[4] 《“白宫安全战略指导方针”：美国竞争者中，中国最具潜在综合实力挑战国际体制》，（新加坡）《联合早报》，2021年3月5日。

[5] Sylvan Lane, “Yellen vows to use 'full array of tools' to fight Chinese economic abuse,” The Hill, January 19, 2021, <https://thehill.com/policy/finance/534787-yellen-pledges-to-use-full-array-of-tools-to-fight-chinese-economic-abuse>.

种两党合作的方式至关重要，这样政策就会由国家利益而不是政治来驱动。国家情报总监艾薇儿·海恩斯（Avril Haines）指出，在奥巴马执政期间中美有过合作，但目前两国关系正变得越来越好斗，她认为美国需继续欢迎中国学生到美国来，人才是美国保持竞争力的关键；为了保护知识产权和个人数据，中美间的合作是必要的，通过合作能促使美国对华施压，迫使其改变在网络空间的行为。总统气候特使约翰·克里（John Kerry）认为美国、中国和印度在应对气候变化方面发挥着关键作用，必须建立与中国的关系，但对于美国反对的事情也要持强硬态度。国家情报总监艾薇儿·海恩斯称“美国面对中国所构成的咄咄逼人的威胁，应采取激进强硬的姿态。”^[1]

在加强联盟与伙伴国家的关系上，拜登政府成员有更多共识。国务卿布林肯强调，应通过与盟国和伙伴的合作来应对中国的挑战，因为“我们团结的力量让中国更难以忽视”。国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd Austin）曾呼吁在亚洲和其他地方建立和维持强大的联盟，他认为美军的全球存在可以建立信任。国家安全顾问杰克·沙利文（Jake Sullivan）认为与苏联相比中国是“更具挑战性的竞争对手”，但在跨国问题上与中国合作至关重要，通过明智地配置军事资源和与盟国的合作，美国能够遏制中国的安全威胁。中央情报局局长威廉姆·伯恩斯（William Burns）认为，对美国来说没有什么比与中国打交道更重要。他认为“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）是加强美国在亚洲的地位和塑造美中竞争环境的一种攻势；“胜过中国是未来10年美国国家安全的关键”，中国是越来越不好对付的权威对手。^[2]印度-太平洋事务协调官库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）认为美国在与中国打交道时需更加现实，而不是寻求孤立、削弱或改变中国，重点应放在加强美国和重建其联盟上。

[1] “Biden intelligence pick favors 'aggressive' stance on China threat,” Reuters, January 19, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-intelligence/biden-intelligence-pick-favors-aggressive-stance-on-china-threat-idUSKBN29O18J>.

[2] 石齐平：《中美PK到底在斗什么》，载[新加坡]《联合早报》2021年3月7日。

三、拜登政府的对华政策方向

基于自身及其团队的对华政策立场，拜登明确表示：“不会立即改变对华政策，但计划重新审视两国关系并与盟友展开对话，以制定全面、连贯的对华战略。”^[1] 2021年3月3日，美国白宫国家安全委员会公布拜登政府的《国家安全战略中期指导方针》。^[2] 白宫发言人表示，这份战略报告是拜登面向世界的愿景，为美国政府提供安全战略指导，为政府各部门提供一个方向，制定一个更加全面安全战略做准备。该报告与拜登阵营近来的陈述内容相似，但在对付中国方面的确有所强化。

首先，拜登政府对特朗普政府的对华政策具有延续性

虽然拜登本人及其政府主要成员均强调要在多方面加强与中国的合作，批评特朗普对华政策是失败的，但也强调特朗普对华的强硬立场是正确的。其政府成员的言论表明，在“中国是美国竞争对手”这一核心定位下，认可和赞同特朗普政府对华强硬的态度，因此拜登政府将延续对华强硬政策，只是在具体措施上有所调整。如拜登政府《国家安全战略中期指导方针》发表的时间恰在中国召开“两会”期间，且议题包括经贸、安全和意识形态，甚至还强调支持台湾，将台湾视为关键的经济与安全伙伴，表示将支持民主台湾，具有明显的挑衅性。报告明确指出，世界权力正在改变，也带来新的威胁，特别是，由于中国迅速变得更加强势，在美国众多竞争者中也只有中国具有潜力结合经济、外交、军事与科技力量，来持续挑战稳定和开放的国际体系。

[1] USC US-China Institute, "Biden's China Team," January 14, 2021, <https://china.usc.edu/bidens-china-team>.

[2] 原文见 The White House, Interim National Security Strategic Guidance, March 03, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

其次，拜登政府的对华政策更具针对性

目前看来，拜登政府对华政策更强调在意识形态方面施压，特别是在人权、少数民族权益等方面上试图改变中国的政策，更具针对性。拜登政府认为“同香港和新疆问题一样，中国在加深对西藏的镇压”。^[1]此前，特朗普政府已通过《香港人权与民主法案》《维吾尔人权政策法案》等涉及人权、民族等问题的法案，但这些方案在拜登政府看来是美国立场不够强硬的表现，甚至认为特朗普“宽恕”了中国“侵犯人权的行爲”。^[2]报告表示，美国要投资人民、经济与民主来战胜中国。且美国必须恢复全球领导地位，并结合其他国家，才能确保制定国际议程的能力。况且美国还将回应北京在非法贸易等方面的挑战，并将捍卫人权与尊严，其中也包括香港、新疆与西藏等。由此可见，拜登政府借助新疆、西藏问题，通过意识形态向中国施压的企图强烈，具有很明显的针对性。

第三，拜登政府对华政策将更具平衡性

拜登强调中国的重要性，认为一味对华强硬、与华脱钩于美国无益。中美关系高度依存，美国通过对华接触战略，在中国高科技、金融投资、网络安全等方面都有所获益，一旦强行脱钩，一方面将使美国在华获益受损，另一方面也会使美国影响中国的渠道受损。即便如美国所愿中美完全脱钩，但中国的发展趋势已很难阻遏。因此，拜登政府一改特朗普的“退群”政策，就职后立即宣布美国将重返《巴黎协定》和世界卫生组织，表明中美将在全球治理等问题及在国际组织框架下加强沟通与合作，通过与中国加强合作来平衡中美间的力量，让美国始终能够保持一定主导力。报告表示，拜

[1] The American Presidency Project, “Statement by Vice President Joe Biden on the Deepening Repression in Tibet,” September 03, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-vice-president-joe-biden-the-deepening-repression-tibet>.

[2] The American Presidency Project, “Biden Campaign Statement on President Trump's Victory Lap on His Failed Trade Deal with China,” August 17, 2020, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/biden-campaign-statement-president-trumps-victory-lap-his-failed-trade-deal-with-china>.

登政府将在合乎美国与中国的共同利益方面与中国寻求合作，包括气候变化、全球健康安全、武器管控等。

同时拜登也希望通过强化联盟来制衡中国，平衡中美间的竞争与合作。报告显示，拜登政府将通过与北约、澳大利亚、新西兰，还有亚洲盟友如日本和韩国等合作，合力建立更加有效的国际秩序，使像中国这样的国家为其行为负责。拜登政府将支持中国的近邻和商业伙伴，让它们能在不受胁迫的情况下做出独立的政治决定。但在加强联盟合作共同抗中问题上，拜登政府的呼吁并未得到积极回应。早些时候，法国总统马克龙、德国总理默克尔都拒绝了欧洲在中美之间选边站的立场，强调有必要与中国合作。^[1]

相对于特朗普的“强遏制”而言，拜登施行的是“软遏制”，既要维护美国的霸权地位，也要加强与中国在多方面的合作；既要解决疫情肆虐、政党极化等所带来的国内问题，又要应对中国所谓的“竞争”；在涉华核心问题上，如在涉疆、涉港问题上既展现出态度强硬，但在台湾问题的解释上留有余地，以奉行平衡之道，因此拜登未像特朗普一样强力地打台湾牌，并不断强调期盼两岸重启对话，对台湾仍造成一定的压力。

四、中国战略选择的思考

针对拜登政府对华态势上的“变”与“不变”，中国应认清现实，积极发挥在中美关系上的影响力和塑造作用，促进中美关系的良性发展。

（一）维持战略理性，厘清中美关系实质和实力对比

尽管拜登执政后美国的对华政策有所调整，但就现今的中美关系而言，有两个关键问题必须认清并理性对待。一是中美关系已发生质的改变，这种改变短时期内不会消除。中美关系的实质仍是竞合关系，而且是以竞争为主、合作为辅，美国遏制、规范中国的主基调没有改变。尽管拜登政府

[1] 汤绍成：《拜登延续抗中，欧盟不买单》，载[新加坡]《联合早报》2021年3月5日。

表示将加强与中国的合作，但值得关注的是，他上台仅1天，美国国际贸易委员会（ITC）就发起了针对特定电连接器和保持架组件及其产品的337调查^[1]，使中国多家企业受到影响。可见美国对华打压行为并未停止，特朗普不断对华“制裁”的政治遗产仍存在。

二是正视中美间的实力差距。随着中国实力的提升，中美关系发生了一系列变化，2018年中国GDP占美国的近70%，中国占美国贸易逆差的近40%。^[2]2020年，同样40个指标，美国68%领先，中国则是32%领先。^[3]这表明中美间仍存在明显差距，尤其在科技方面，全球供应链相互交织，美国仍掌握上流环节。如中国芯片设计水平虽然位居世界第二，但美国一旦宣布对华制裁，芯片设计就成为“无米之炊”。芯片设计的核心组成EDA（电子设计自动化）软件，美国仅前三大厂商就占全球份额至少80%，更为严重的是，一旦不及时购买新版本的EDA，则意味着旧版本的EDA在芯片设计中会处于脱节状态，即便中国本土公司自行研发破解美方EDA，难度很大，成本极高。

因此要深刻意识到美国国际地位的变化是一个相对概念而不是绝对概念，正如保罗·肯尼迪所强调的：“在对美国领导地位的衰落进行讨论时，有必要反复强调，这里的衰落是相对的，不是绝对的。”^[4]绝对衰落意味着霸权国被崛起国全面或在关键领域赶超，或者是霸权国自身出现危机导致国家失败，如苏联解体，美国显然并非如此。对中美关系实质的清晰认识和对美国相对衰落的充分理解，维持战略理性，是正确处理当前中美关系

[1] 中华人民共和国商务部网站《美国对电连接器和保持架组件及其产品发起337调查》，2021年1月22日，<http://trb.mofcom.gov.cn/article/cx/cp/bz/202101/20210103033283.shtml>。

[2] 王宏广：《填平第二经济大国陷阱中美差距及走向》，北京：华夏出版社2018年版，第143页。

[3] 王宏广：《40个指标透析中美差距：贸易战前后》，搜狐网，https://www.sohu.com/a/389582010_100095661。

[4] [美] 保罗·肯尼迪：《大国的兴衰》，蒋葆英等译，北京：中国经济出版社1989年版，第648页。

的前提和基础。此外，中国需在长期与美国的较量中做到“知己知彼”，在国际社会站得更直、走稳行远。

（二）保持战略定力，积极塑造中美关系

鉴于中美关系中仍存在共识和共同利益，中国需审时度势，保持战略定力，抓住改善中美关系的战略机遇。一方面，拜登政府上台，中美关系出现了改善的契机，另一方面，随着中国实力的增加，更具有应对美国的经验和战略资源。在面对美国打压、削弱之际，更有能力和实力来减缓美国的施压和竞争。当前，拜登政府在应对新冠疫情、经济复苏和气候变化等问题上都需要中国的合作，中国须保持战略定力和耐心，既要把握机遇适时调整中美关系，也要长期应对美国对华遏制、施压、竞争的态势。

（三）坚持战略底线，维护国家核心利益

战略底线是判断中美关系深度和广度的基点，从目前的形势发展来看，虽然中美关系有一定的合作契机，但仍需坚守战略底线。拜登政府有可能在涉疆、涉港、涉藏等人权、主权问题上进一步对华施压，以这些涉华核心利益问题作为双方交易的筹码。中国需广泛调动积极因素反施压，广泛利用中国在国际社会的地位和影响力来化解美国的压力。在台湾、南海等核心利益上，中国需随时做好准备，以应对美国的挑衅，以适时拓展我国的战略活动空间。

【收稿日期：2020-12-25】

【修回日期：2021-03-08】

（责任编辑：蒋娟）