

## 霸权护持与拜登政府的议题联盟<sup>[1]</sup>

凌胜利

**【内容提要】**拜登政府执政以来，不仅强化了传统联盟关系，还积极打造各种议题联盟，技术联盟、“互联网未来联盟”、芯片联盟、价值观联盟等，可视为其议题联盟的典型代表。在自身实力相对衰弱的情况下，拜登政府频繁组建议题联盟主要基于四方面的考虑：推动联盟扩容以助力霸权护持；弥补传统联盟关系的不足与局限；顺应议题政治不断发展的趋势；在传统安全领域之外塑造多边合作新形式。作为国际行为体在具体议题领域形成的相对松散的合作形式，议题联盟已成为拜登政府霸权护持的重要战略工具，在其进行国际动员、深化联盟关系以及助力美国参与大国竞争等方面都发挥了非常重要的作用，但同时也面临着效力有限和国内政治生态变化等多重因素的掣肘。展望未来，只要美国依然奉行对华竞争战略，其采取议题联盟的战略思路就不会发生根本性改变。

**【关键词】**拜登政府 霸权护持 议题联盟 中美关系 联盟关系

**【作者简介】**凌胜利，外交学院国际关系研究所副所长、教授。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241 (2024) 02-0023-19

---

[1] 作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错误概由本人负责。

相对于“特朗普冲击”<sup>[1]</sup>对联盟关系的忽视，拜登政府则将其视为美国全球战略的重要组成部分。拜登政府执政以来，积极改善美国与欧亚地区主要盟国的关系，并取得显著成效：在欧洲，北约从“脑死亡”状态还魂，乌克兰危机更使得其活跃度明显提高；在亚太，美国不仅与日韩澳等传统盟国强化合作，美日印澳“四边机制”（Quad）、美日韩、美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）、美日菲等小多边安全合作机制亦层出不穷，美国亚太安全战略的多边转向日益清晰。此外，在中美战略竞争加剧的背景下，为更大程度地进行国际动员，拜登政府还积极构筑议题联盟，如技术联盟、“互联网未来联盟”、“芯片四方联盟”、价值观联盟等。区别于传统联盟，这些议题联盟大多聚焦于非安全或非传统安全领域，议题比较单一，意识形态色彩突出，大国竞争意味浓厚。

## 一、既有研究及其不足

议题联盟（Issue Coalition）现象在冷战后广泛出现。国内外学术界从理论和实践两方面对该现象进行了深入的研究和探讨。在理论研究领域，相关成果主要集中在议题联盟的概念、形成原因等方面。

关于议题联盟的概念，国内外学界观点大同而小异。澳大利亚安全问题专家保罗·迪布（Paul Dibb）认为，议题联盟是“各方在保留各自原则基础上的临时性联合”。<sup>[2]</sup>曾在卡内基国际和平基金会等智库任职的学者安德鲁·皮埃尔（Andrew Pierre）认为议题联盟是“一组志同道合的国家在特定议题、特定时机同意采取联合行动并且不寻求建立持续性关系的合作形式”。<sup>[3]</sup>持类似观点的还有挪威国际事务研究所（NUPI）高级研究员约翰·卡尔斯

[1] “特朗普冲击”是指美国前总统唐纳德·特朗普在任期内所采取的政策和行动对全球政治、经济、贸易、科技等多个领域所产生的广泛而深远的影响。这一术语在特朗普首次以美国总统身份参加世界经济论坛年会时被提出，并随着他的政策在全球范围内产生影响而逐渐被广泛使用。

[2] Paul Dibb, “The Future of International Coalitions: How Useful? How Manageable?” *Washington Quarterly*, Vol.25, No.2, 2002, p.132.

[3] Andrew Pierre, *Coalitions: Building and maintenance*, Washington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 2002, p.2.

鲁德<sup>[1]</sup> (John Karlsrud)、中国学者王存刚教授<sup>[2]</sup>等。也有一些研究将议题联盟视为谈判联盟,并对此进行了较为深入的研究。<sup>[3]</sup>此外,还有关于准联盟、联合阵营等类似议题联盟的研究。<sup>[4]</sup>总体而言,议题联盟可以视为国际行为体(包括国家与非国家)在具体议题领域形成的相对松散的多边合作形式,其本质是一种功能性联盟。<sup>[5]</sup>

关于议题联盟的形成原因和国家在议题联盟中的行为逻辑,学术界也进行了深入的探讨。卡内基国际和平基金会高级研究员斯图尔特·帕特里克(Stewart Patrick)分析了小布什政府时期美国偏好议题联盟的四个主要原因:国际政治权力结构、美国的政治文化、美国国内的府会结构以及理想主义与现实主义两种战略心理间的矛盾。<sup>[6]</sup>美国乔治城大学的安德鲁·本尼特(Andrew Bennett)、约瑟夫·雷普戈德(Joseph Leggold)和伊利诺伊大学的丹尼·昂格尔(Danny Unger)等学者则剖析了海湾战争中的议题联盟。他们基于英国、埃及、德国、法国、日本与美国的成本分担行为,阐释了影响成员在联盟中贡献程度的五大因素——外部驱动因素包括集体行为、威胁平衡、联盟依赖三个变量;内部驱动因素涵盖国家自主性以及国内政治或官僚政治两个变量,以此来分析各国在成本分担中的表现差异。<sup>[7]</sup>孟加拉国达卡大学

[1] 卡尔斯鲁德认为,议题联盟是在给定的时间和地点解决特定安全问题的临时参与者形成的团体。参见 John Karlsrud and Yf Reykers, “Ad hoc coalitions and institutional exploitation in international security: towards a typology,” *Third World Quarterly*, Vol.41, No.9, 2020, p.1519.

[2] 王存刚认为,议题联盟是指国际行为体在某一跨国议题上存在利益相同或相近的情况,并据此自愿形成的一种合作形式。参见王存刚:《议题联盟:新兴大国参与全球治理的新方式》,载《中国社会科学报》2015年3月11日,第B05版。

[3] 刘稚、李致斐:《变革与突围:谈判联盟形成与发展的内生逻辑探析》,载《世界经济与政治论坛》2021年第5期,第106—110页。

[4] 刘丰:《国际政治中的联合阵线》,载《外交评论》2012年第5期,第59—60页。

[5] 凌胜利:《联盟之后——冷战后国际安全合作新形式探讨》,载《世界经济与政治论坛》2017年第1期,第1—8页。

[6] Stewart Patrick, “‘The Mission Determines the Coalition’: The United States and Multilateral Cooperation after 9/11,” in Martin S. Indyk and Bruce Jones eds., *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing US Security Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp.20-44.

[7] Andrew Bennett, Joseph Leggold and Danny Unger, “Burden-Sharing in the Persian Gulf War,” *International Organization*, Vol.48, No.1, 1994, pp.39-75.

教授阿里·阿什拉夫 (Ali Ashraf) 运用新古典现实主义理论分析了议题联盟成员国在阿富汗战争中的成本分担行为, 提出联盟依赖、外部威胁、搭便车、国内政治、国家能力与公众意见等因素是影响议题联盟组建的关键。<sup>[1]</sup>

在实践研究方面, 学术界对一些议题联盟的政策实践进行了分析, 其中以美国的议题联盟居多。中国学者史田一认为, 美国的霸权诉求和战略思维使其更热衷于组建议题联盟。<sup>[2]</sup> 夏立平教授探讨了特朗普政府如何通过建立议题联盟来加强美国在南海地区的影响力——特朗普政府将“航行自由”和“中国在南海的军事化”两大议题作为建立议题联盟的主题, 以“航行自由行动”(FONOPS) 和军事演习作为该联盟的主要行动样式。<sup>[3]</sup> 孙德刚教授等则对埃及塞西政府的“议题联盟”战略进行了研究, 认为该战略具有主权让渡的有限性、合作议题的单一性、合作方式的灵活性等特点, 有助于塞西政府化解安全自主性与不断增长的安全需求之间的矛盾。<sup>[4]</sup> 任琳研究员等探讨了全球治理中的“议题联盟”现象, 提出权威追求的差异导致各国对于议题联盟对象的选择不同, 权威基础的差异导致各国在议题联盟中所扮演的角色亦不同。<sup>[5]</sup> 拜登政府执政以来, 美国组建的议题联盟更是名目繁多, 学术界对其中的供应链联盟、技术联盟、科技联盟、芯片联盟、民主联盟等都进行了较为详细的研究。<sup>[6]</sup> 需要说明的是, 美国近期在传统

---

[1] A.S.M.Ali Ashraf, "The Politics of Coalition Burden-Sharing: The Case of the War in Afghanistan," Ph.D. dissertation, University of Pittsburgh, 2011.

[2] 史田一:《美国对外政策中的“议题联盟”行为分析》, 载《国际关系研究》2020年第3期, 第113—135页。

[3] 夏立平:《特朗普政府建立南海“议题联盟”初论》, 载《东南亚研究》2018年第6期, 第66—84页。

[4] 李典典、孙德刚:《论埃及塞西政府的“议题联盟”战略》, 载《世界经济与政治论坛》2022年第1期, 第144—172页。

[5] 孙振民、任琳:《全球治理中的次级力量:权威与议题联盟选择》, 载《东北亚论坛》2022年第6期, 第87—104页。

[6] 金香丹:《拜登政府“印太供应链联盟”的战略逻辑与困境——基于供应链权力视角的分析》, 载《东北亚论坛》2024年第1期, 第80—95页; 韩召颖、刘锦:《拜登政府组建“芯片四方联盟”的逻辑悖论》, 载《世界经济与政治论坛》2023年第3期, 第70—91页; 尹楠楠、刘国柱:《塑造大国竞争的工具——拜登政府科技联盟战略》, 载《国际政治研究》2021年第5期, 第109—129页。

联盟基础上拓展的美英澳三边安全伙伴关系、美日韩、美日菲澳等多边合作，不宜被视作议题联盟。其理由主要有两点：一是此类联盟均侧重于传统军事联盟基础上的合作，且安全色彩浓厚；二是合作的议题领域比较复杂，并非聚焦相对单一的议题领域。

总体而言，国内外学术界对议题联盟的理论和实践研究并不鲜见，但对拜登政府经略议题联盟的总体战略思路进行深入探讨的研究甚少。在中美战略竞争背景下，美国对于议题联盟的倚重会愈加凸显，而其所组建的议题联盟虽然形形色色，但却贯穿着共同的战略诉求。本文基于美国霸权护持的视角，尝试梳理拜登政府议题联盟的动向，重点探究其战略动因、特征、影响及局限性，从而为把握拜登政府乃至今后美国政府议题联盟战略的走向、更好应对美国的战略竞争提供参考。

## 二、拜登政府议题联盟的动向

冷战后，由于传统联盟的机制僵化，议题联盟作为更为灵活的合作形式逐渐发展起来。与传统联盟主要囿于安全领域不同，议题联盟的合作领域更为广泛，如美国的反恐联盟可视为议题联盟；在气候变化、国际金融改革、安理会改革等议题上出现的诸多小团体亦可视为此类联盟。

对于美国霸权护持而言，虽然北约等传统联盟依然存在，但由于美国的主导能力有所下降、联盟行动僵化等弊端不断凸显，这都促使美国越来越多地依靠议题联盟。拜登政府执政以来，组建了一系列议题联盟，以此增强其国际动员能力，更好地服务于美国霸权。

### （一）技术联盟

为加强美国在 5G 通信、人工智能、量子技术、半导体产业、空间技术、清洁能源等新兴技术领域的优势，拜登政府试图通过联合盟国与伙伴构建技术联盟来进行霸权护持。<sup>[1]</sup>拜登政府执政以来，高度重视关键与新兴技术

---

[1] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

问题，出台了多份政策文件。2023年5月，拜登政府发布了《美国政府关键和新兴技术的国家标准战略》，再次表明了美国未来要在全球新兴技术领域保持领导力的决心。拜登政府构建技术联盟的目的有三：一是保持领先的技术优势以维持其霸权地位；二是通过高科技技术封锁来遏制中国的发展；三是通过技术联盟修复并强化联盟关系。<sup>[1]</sup>

为推进技术联盟，拜登政府从立法、资金、技术支持等方面都加大了政府介入的力度。一是以美国国家安全为由，筑牢对华技术围墙。为此，拜登政府加大对美国国内技术研发的投资力度，通过经济制裁和行政禁令等单边主义方式遏制竞争对手的发展。二是深化与欧洲、亚太盟友的关系，推进新兴技术领域的合作与协调。三是注重企业层面的动员与合作，推动私营部门加强联合，形成政企合力。通过组建技术联盟，美国可以更加广泛而有效地加强盟国之间在技术领域的合作，便于美国维持在新兴技术领域的优势，从而实现霸权护持。

然而，拜登政府的技术联盟也面临诸多挑战。一是美欧之间在高科技产业上无可避免的利益之争，将影响双方在联盟中合作的密切程度；二是拜登政府政策的连续性令人存疑，如果美国国内政治发生变化，将直接影响到其技术联盟的存亡；三是技术联盟浓厚的意识形态色彩与现实利益脱节；四是技术联盟难以得到各国企业的通力合作；五是中国在科技领域与美国及其盟国存在广泛的共同利益，并非其所有盟友都认同美国强化、泛化对华竞争的做法。<sup>[2]</sup>

## （二）“互联网未来联盟”

2022年4月，美国联合60余国签署了《互联网未来宣言》，谋求打造“互联网未来联盟”。拜登政府将地缘政治竞争与网络安全威胁两大要素糅合起

---

[1] 凌胜利、雒景瑜：《拜登政府的“技术联盟”：动因、内容与挑战》，载《国际论坛》2021年第6期，第5—7页。

[2] 黄日涵、高恩泽：《“小院高墙”：拜登政府的科技竞争战略》，载《外交评论》2022年第2期，第152—154页；丁泰夫、高飞：《“相互依存武器化”背景下的泛安全化解析——以美国对华科技竞争为例》，载《国际安全研究》2024年第1期，第80—82页。

来，在提升网络威慑能力的同时，强调要在网络安全议题上加强与盟友的政策协调。2023年2月，美国发布的《国家网络安全战略》，再次强调了美国将致力于建立一个由各国组成的广泛网络联盟。该联盟以“人权”为旗号，提出一系列“积极”的合作目标：保护人权和基本自由；促进全球互联网信息自由流动；促进对全球数字生态系统的信任；倡导旨在保护和加强多方利益相关者的治理，使互联网为所有人的利益而运行。<sup>[1]</sup>

然而，从其宣言中不难发现，该机制虽以修复渐趋分裂的互联网为名，但实质是要建立以美国标准为基础的“开放、安全、可靠”的互联网秩序，并对越来越多的国家，特别是中国和俄罗斯在网络空间的行动做出“集体回应”——在网络理念、网络技术、网络规则等方面打压中俄等国；同时，借此提高一些摇摆国家做出对美国不利决策的成本。<sup>[2]</sup>

《互联网未来宣言》发布后，美国虽然以“互联网未来联盟”名义进行的动作不多，但它在不同地区、不同机制中都加强了与盟国的网络合作。因此，不排除美国采用化整为零、汇聚成流的方式来谋求实现其网络空间霸权。如美国—欧盟贸易和技术委员会(TTC)的成立可以看作是美国为推进“互联网未来联盟”的组建所作的准备。为了应对中国在科技和数字贸易领域的崛起，该委员会致力于促进大西洋两岸的交流与协作，以“确保民主国家而不是中国或其他国家来制定21世纪的贸易和技术规则”。<sup>[3]</sup>目前参与的成员国绝大多数是美国的盟国或者与美国关系密切的国家。美欧在数

---

[1] The White House, “FACT SHEET: United States and 60 Global Partners Launch Declaration for the Future of the Internet,” April 28, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/28/fact-sheet-united-states-and-60-global-partners-launch-declaration-for-the-future-of-the-internet/>.

[2] 王天禅、蔡翠红：《拜登政府网络空间国际战略框架及其内在缺陷》，载《现代国际关系》2022年第8期，第2—3页。

[3] The White House, “FACT SHEET: U.S.-EU Establish Common Principles to Update the Rules for the 21st Century Economy at Inaugural Trade and Technology Council Meeting,” September 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/fact-sheet-u-s-eu-establish-common-principles-to-update-the-rules-for-the-21st-century-economy-at-inaugural-trade-and-technology-council-meeting/>.

字基建领域也加强合作，这是出于抓住数字治理领域有利条件提前布局的考虑，也是双方希望加强对华竞争和主导全球数字治理话语权的谋划结果。<sup>[1]</sup>此外，美国在美日印澳“四边机制”、七国集团（G7）等机制中也大力推进网络空间合作。

不过，“互联网未来联盟”为了笼络更多国家参与其中，设置的门槛并不高，对成员国约束力也较低，导致其集体行动能力受限。因此，该联盟距离成为具有较强执行力、制度约束力的联盟体系还有相当的差距。从长远发展角度看，其自身还存在着成员国间在网络空间意识形态上的差异较大、具体实施路径不够明晰以及广大发展中国家普遍抱持观望态度等先天不足。<sup>[2]</sup>除了发展中国家外，很多社会团体、技术社群等也对“互联网未来联盟”持谨慎态度，因为其实际运作与《互联网未来宣言》所提及的多利益攸关方“自下而上”的决策流程相悖。<sup>[3]</sup>

简而言之，美方推动建立的所谓“互联网未来联盟”，实际是美国分裂互联网、谋求技术垄断和网络霸权、打压别国科技发展的重要举措。美方企图将自己设定的标准强加于人，限制甚至剥夺各国特别是发展中国家自主选择合作伙伴、发展互联网的权利，阻碍各国享受数字经济发展和技术进步红利。<sup>[4]</sup>

### （三）“芯片四方联盟”

美国半导体产业基础较强，但在制造能力特别是先进制程工艺上较为薄弱，严重依赖东亚地区，这被美国认为可能引发一系列风险，重塑半导体产业链成为拜登政府执政后的重要议题。<sup>[5]</sup>2021年5月11日，美国联合

---

[1] 孙成昊、王一诺：《拜登执政以来的美欧数字基建合作：特征、动因与影响》，载《和平与发展》2023年第2期，第74—76页。

[2] 凌胜利：《“脱钩断链”：拜登政府的互联网未来联盟战略》，载《国际论坛》2023年第2期，第41—60页。

[3] 郭丰、嵇叶楠：《ICANN体系演进及动向观察》，载《中国教育网络》2022年第8期，第34—36页。

[4] 《2021年12月9日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，外交部网站，2021年12月9日，[http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/202112/t20211209\\_10465049.shtml](http://new.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/202112/t20211209_10465049.shtml)。

[5] 吴泽林、尚修丞：《美国重塑半导体产业链的逻辑》，载《和平与发展》2022年第6期，第71—75页。

来自欧洲、日本、韩国、中国台湾地区等全球 64 家企业宣布成立“美国半导体联盟”（SIAC）。2022 年 8 月 8 日，美国总统拜登签署《2022 年芯片和科学法案》，这是一项旨在加强美国在全球半导体产业领导地位的重要立法。该法案的总体投资金额高达 2800 亿美元，其中针对半导体行业的补贴金额达到 527 亿美元。<sup>[1]</sup>更为严厉的是，2022 年 4 月，美国政府提议与韩国、日本、中国台湾地区建立“芯片四方联盟”（CHIP4），试图在半导体行业内部针对芯片形成更为严密的闭环合作，将中国大陆排除在全球半导体供应链联盟之外。2024 年 4 月，拜登政府以国家安全为由，修订了旨在阻止中国获取美国人工智能（AI）芯片和芯片制造设备的规定，相比以往更加严苛。

“芯片四方联盟”的战略目标聚焦于三方面：一是争夺半导体供应链的控制权。通过逐渐将亚太地区的半导体产业及技术转移到美国本土，打造美国半导体产业的技术霸权地位。二是建立联盟主导的全球半导体生态系统。美国在芯片联盟中强调标准开发的重要性，推动实现更安全的计算架构，倡导开放标准开发流程，以构建一个新的半导体生态系统。三是升级对华半导体出口联合封锁。因为如果没有其他芯片强国的加入，美国对中国的技术封锁无疑是形同虚设。<sup>[2]</sup>

但也要看到，来自日本、韩国、中国台湾地区的企业参与美国主导的“芯片四方联盟”，在很大程度上是迫于美国的压力。毕竟三星、台积电这些公司在中国（大陆）市场份额巨大，在短时期内难以找到替代市场的情况下，贸然放弃中国（大陆）市场并不符合其利益。<sup>[3]</sup>即便是美国的芯片企业，也并不完全认可美国对中国的市场限制和技术管控，如英伟达、高通等公司多次对美国的芯片出口管控政策提出异议。“芯片四方联盟”的实质是扭曲市场，人为推动产业转移脱钩。这与特朗普政府将科技和经贸问题政治化、工具化、武器化及试图割裂全球市场的做法一脉相承。这些逆

[1] 孙妍：《中国：坚决反对另辟蹊径破局》，载《IT 时报》2022 年 8 月 12 日，第 1 版。

[2] 唐新华：《“芯片四方联盟”加速西方“技术联盟”构建》，载《科技中国》2022 年第 5 期，第 95—98 页。

[3] 赵觉理、张静、陈言：《“芯片联盟”关键企业离不开中国市场》，载《环球时报》2022 年 8 月 24 日，第 11 版。

全球化举措会对建立在比较优势、规模优势以及价格倾斜优势基础上的东亚价值链产业分工造成极大的负面影响。<sup>[1]</sup>

#### （四）价值观联盟

拜登政府为了加强国际动员能力，其对外政策带有浓厚的意识形态色彩，谋求打造所谓的“价值观联盟”。在美日印澳“四边机制”、七国集团等多边机制中，美国极力强化价值观共识。2021年3月，Quad发布联合声明，宣称要“以民主的价值观为基础，努力建立一个自由、开放、包容、健康的地区”，突出了四国要以价值观共识塑造地区秩序的意图。在2021年6月的《七国集团峰会宣言》中，G7重申在支持民主方面的合作承诺，试图以人权问题为抓手干涉中国内政。<sup>[2]</sup>为了扩大价值观联盟的影响，美国还大张旗鼓地举办所谓的世界“民主峰会”，不断拉拢其他国家，试图壮大价值观联盟的声势。2024年3月，第三届“民主峰会”在韩国召开，更是暴露了美国要动员盟伴体系接力进行意识形态动员的战略意图。

拜登政府推行价值观联盟的战略目标在于，以较低成本来巩固美国的全球地位。具体而言，一是修复与传统盟友的关系，增强联盟内部凝聚力；二是对盟友施压，迫使其减少对华合作并参与遏制中国；三是保持内政与外交在意识形态上的一致性，争取国内中产阶级的支持；四是提升美国的软实力，维持美国的国际领导力。<sup>[3]</sup>对美国而言，强化在意识形态方面的价值观联盟，对内可以动员和争取更多政治支持，对外可以分散任何一国单独与中国竞争的风险与成本，可谓一举两得。<sup>[4]</sup>

---

[1] 刘兆国：《中日两国共同推动东亚价值链重构的挑战、机遇与路径》，载《现代日本经济》2022年第5期，第26页。

[2] The White House, “Carbis Bay G7 Summit Communiqué,” June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communicue/>.

[3] 叶成城、王浩：《拜登政府价值观联盟战略初探》，载《现代国际关系》2021年第9期，第12—13页。

[4] 魏志奇：《世界百年未有之大变局下的意识形态风险及其防范》，载《马克思主义研究》2022年第7期，第133—134页。

固然，拜登政府致力于在全球范围内推广美式民主并力求维护美国的意识形态霸权，同时试图用意识形态和价值观重新将世界分裂为相互对峙的两大新阵营，来构建围堵和遏制中国的战略包围圈，挑起世界舞台上的“新冷战”。<sup>[1]</sup>但拜登政府这种理想化的设想最终能否实现，令人存疑。对于美国的盟国与伙伴而言，价值观固然有一定的吸引力和影响力，但是这些国家与中国在经济、人文等诸多领域存在着大量的共同利益。因此，如果加入美国的价值观联盟、追随美国的对华政策，势必会与自身现实利益发生冲突。考虑到中国在全球贸易中的重要地位——已成为世界上 100 多个国家的最大贸易伙伴，其中不乏美国的盟国——将经贸、人文等领域意识形态化，无疑会加剧各国在中美之间选边站队的困境。此外，美国为了拼凑价值观联盟，对于民主等意识形态的标准并无严格限定，这也会削弱其内部共识与凝聚力。

综上所述，以上四个案例只是拜登政府议题联盟的部分代表，如围绕着乌克兰危机、气候变化等议题<sup>[2]</sup>，美国事实上也曾尝试打造一些议题联盟。这些议题联盟代表了美国对外战略的新动向，也反映了当前美国霸权护持的新形式。

### 三、拜登政府打造议题联盟的动因

关于议题联盟的成因，学术界普遍认为其兴起与冷战后的经济全球化、国际关系民主化、行为主体多元化、议题多元化等因素密切相关。具体到拜登政府而言，其频繁组建议题联盟，主要基于以下四方面的考虑。

#### （一）推动联盟扩容以助力霸权护持

对于霸权国而言，为实现霸权护持，在增强自身实力之外，亦需倚重

---

[1] 董亚星：《大国战略竞争与拜登政府对华战略走向》，载《南方论刊》2022年第2期，第11页。

[2] 张健、陈云轩、张亦诺：《拜登政府气候政策：动因、框架与缺陷》，载《和平与发展》2023年第4期，第25—28页。

强大的联盟体系做支撑。为此，除了巩固和强化既有联盟体系，还需要组建更加灵活的议题联盟，作为其传统联盟的重要补充。议题联盟可以视为霸权国联盟扩容的典型方式——它可以超越成员国间的战略关系，最大限度地实现某项议题的合作，从而缓解集体行动困境。领导国，即霸权国通常通过示范作用引领合作，承担关键责任，并根据成员国的实际情况确定合作的重点，同时在一定程度上加强对成员国的协调和指挥。<sup>[1]</sup> 议题联盟还可以为霸权国提供另一种“联盟扩容”途径，即通过在经济或政治上奖励“在多边联盟中服务”的第三方国家来“购买盟友”。<sup>[2]</sup>

对于拜登政府而言，其深知联盟体系对于霸权护持的重要作用，也意识到仅仅依靠强化传统联盟关系存在不足，因此要不断加强各种议题联盟建设，使得美国能够在更广泛领域最大程度地集结盟国与伙伴，减少传统联盟的集体行动困境，从而增强美国的国际动员能力，更好地实现霸权护持。因此，拜登政府执政后，美国在联盟问题上表现出更为明显的扩容倾向，将传统军事联盟扩展为广泛的围绕各类全球治理问题的议题联盟，同时逐步增加联盟对象数量、丰富国家类型和扩大议题覆盖范围，呈现出“传统联盟+”的形态。此外，拜登政府还试图将联盟政治从双边发展到小多边，强化联盟实力，进而实现对崛起国的“规锁”。这样做的本质是联合所谓“志同道合”国家，修复和重置既成全球治理体系，实现霸权护持的目标。<sup>[3]</sup>

## （二）弥补传统联盟关系的不足与局限

美国是当今世界盟国最多的国家，庞大的联盟体系为其全球战略的实施提供了巨大支撑。不过，美国的联盟关系大多形成于冷战初期，尽管冷战后试图通过联盟转型以增强其适应能力，但囿于传统联盟关系的合作领

---

[1] Jaïr van der Lijn et al., “Ad hoc coalitions” in Jaïr van der Lijn et al., *Peacekeeping operations in a changing world*, Publisher: Clingendael Institute, 2015, pp.65-66.

[2] John Karlsrud and Yf Reykers, “Ad hoc coalitions and institutional exploitation in international security: towards a typology,” *Third World Quarterly*, Vol.41, No.9, 2020, p.1519.

[3] 任琳、郑海琦：《虚弱的联盟扩容与全球治理秩序》，载《国际政治科学》2022年第1期，第1—37页。

域、行动程序等诸多限制，联盟僵化现象日益凸显。冷战后军事冲突可能性的下降和安全威胁的多元化，也在一定程度上加剧了美国与盟国之间的战略分歧与利益分化，导致协调两者的集体行动更加困难。如小布什政府时期，美国与盟国在阿富汗战争、伊拉克战争问题上存在分歧，使得美国难以调动其传统盟友。因此，小布什政府对其联盟体系应对新威胁与新挑战的效力持怀疑态度，不得不诉诸单边主义或者采取议题联盟的方式。<sup>[1]</sup>

相较于传统联盟，议题联盟更加灵活、更有执行力，可以相对克服“被抛弃”与“被牵连”的联盟困境、正式机制对行动自由的限制以及多边主义中的“集体行动困境”，提高合作效率。<sup>[2]</sup>美国对外关系委员会前会长理查德·哈斯 (Richard N. Haass) 认为美国组建志愿者联盟的优点在于：一是可以发挥集体力量的优势；二是行动更为迅速，不必事先获得某个权威的授权或者像传统多边机制那样要求成员国必须一致同意或达成共识，就能开展行动。<sup>[3]</sup>基于其霸权国的实力优势，美国可以利用议题联盟突破时效限制、规则限制、关系框架与任务目标，从而实现在特定议题中的利益最大化。

因此，拜登政府在对其传统联盟关系不断进行修复和强化的同时，更加强调加强联盟之外的多边合作的重要性，以此弥补传统联盟关系的不足与局限。对于美国的一些盟伴国而言，选择松散的议题联盟成本更低，有利于其在霸权国和崛起国之间选择性追随或保持中立，以博取更多收益。<sup>[4]</sup>

### （三）顺应议题政治不断发展的趋势

当今世界的议题日益多元化，不同议题当中的权力结构呈现差异性，

---

[1] Stewart Patrick, “‘The Mission Determines the Coalition’: The United States and Multilateral Cooperation after 9/11,” in Martin S. Indyk and Bruce Jones eds., *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing US Security Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp.20-44.

[2] 史田一：《国家为何因特定议题结盟？》，载《世界经济与政治论坛》2020年第3期，第23—48页。

[3] [美] 理查德·哈斯：《规制主义：冷战后的美国全球战略》，陈遥遥、荣凌译，新华出版社1999年版。

[4] 任琳、郑海琦：《联盟异化的起源》，载《国际政治科学》2021年第2期，第33—58页。

导致权力流散现象更加明显。对于美国这样的霸权国家而言，如何在议题多元化时代依然维持自身的霸权优势，先见性地组建各种议题联盟、提前塑造叙事语境不失为一条捷径。通过组建议题联盟，可以弥补美国在议题领域统合能力的不足。议题联盟已成为美国与中国争夺议题政治领导权及话语权的重要方式。<sup>[1]</sup>当前，美国对华战略呈现全政府、全社会的态势，实际上就是加强不同行为体之间的联合，从而能够更好地发挥多元力量的集结优势，在不同议题中尽可能谋求美国的战略优势。

此外，在不同议题领域，行为体的多元化以及由此带来的利益诉求的差异，给美国在议题政治中保持其领导地位带来了挑战。因此，拜登政府多次强调，美国需在关键议题领域，尤其是那些对其霸权或优势地位至关重要的领域，巩固并提升其主导力。<sup>[2]</sup>为了实现这一目标，议题联盟成为美国战略中不可或缺的一部分。

#### （四）传统安全领域之外的多边合作需要新形式

在全球化已深刻改变国际政治经济格局的今天，非传统安全议题甚至是一些非安全议题不断涌现，在国际舞台上发挥着越来越重要的作用。这些新兴议题的复杂性和多变性要求美国及其盟国、伙伴国采取更为创新和灵活的合作方式予以应对，美国长期所依赖的传统联盟形式已不再能完全适应这些新挑战。拜登政府宣称要“重返多边主义”，这不仅意味着要对现有传统联盟进行调整和重塑，也包括在新的领域寻求合作的可能性。

在美国看来，议题联盟作为一种新兴的多边合作形式，具有独特的优势。首先，它们通常在那些全球性组织不愿意或无法采取行动的领域发挥作用，对国际制度的冲击性较低，不会对主要政府间组织构成重大挑战，因此更多地被视为对现有国际制度的补充而非替代。其次，议题联盟的灵活性和

---

[1] 凌胜利：《中美国际制度策略取向比较——基于议题领导权视角的分析》，载《国际展望》2021年第5期，第67页。

[2] The White House, "Remarks by President Biden on America's Place in the World," February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

针对性使其成为应对特定问题的有效工具，因此也是更广泛的危机应对体系的重要组成部分，其与政府间组织共同形成应对治理危机的治理网络。<sup>[1]</sup>

此外，拜登政府将大国竞争视为首要挑战，认为大国竞争并不仅仅表现在传统安全领域，还广泛地存在于政治、经济、科技等诸多领域。<sup>[2]</sup>如何在这些领域开展大国竞争，无疑需要更加灵活的多边合作形式，议题联盟因而备受青睐。

总体而言，拜登政府在维护霸权的战略布局中，寻求以较低成本有效进行大国竞争，因此其国际动员的需求在不断增强。面对日益扩展的竞争领域和突出的议题政治，传统的联盟模式已不足以应对挑战，议题联盟以其灵活性和针对性成为集结战略资源的关键。因此，议题联盟已成为拜登政府推行其所谓“多边主义”的核心工具。

#### 四、拜登政府议题联盟的特征及其影响

议题联盟已成为美国霸权护持的重要手段，其与美国传统联盟关系有着显著不同，存在以下四个特征。

一是涉及领域广泛，且大多聚焦于传统安全领域以外。从拜登政府组建的技术联盟、“互联网未来联盟”、价值观联盟等议题联盟来看，它们既涉及到高科技这样的硬实力领域，也涉及意识形态这样的软实力领域。与传统安全领域不同，这些领域较少关涉国家核心利益，且在组建议题联盟时投入的成本相对较低，更容易获得他国的认同与参与。对拜登政府而言，这些领域对于维护美国的霸权至关重要，致力于在这些方面集结力量，可以有效弥补在非传统安全领域的国际动员能力不足。

二是展现出参与主体的广泛性和多元性。参与主体不仅包括传统的主

---

[1] Malte Brosig, “Ad Hoc Coalitions in a Changing Global Order,” *GIGA Focus Global*, Vol.4, 2022, p.1.

[2] The White House, “National Security Strategy,” October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

权国家，还涵盖了国际组织、企业以及行业协会等非国家实体。例如，在芯片和科技领域，企业成为联盟的关键成员，而行业协会则在技术联盟中扮演了重要角色。这种包容性的策略旨在扩大联盟的影响力，以吸引更多广泛的利益攸关方参与其中。鉴于某些企业在全球范围内具有巨大的影响力，有时甚至超过个别国家，因而在构建议题联盟时，必须重视并纳入这些非国家行为体。

三是呈现明显的大国竞争导向。例如，美国动员其盟友对俄罗斯实施的全方位、多维度的制裁实际上促成了一个议题联盟，旨在通过经济、金融、技术和政治手段对俄罗斯联合施压。在对华政策上，拜登政府以“竞争”为基调，将中美之间的竞争扩展至多个领域，对华打压几乎无处不在。无论是技术联盟、“互联网未来联盟”、“芯片四方联盟”，还是价值观联盟，它们的主要目标均指向中国。由此可见，拜登政府组建议题联盟是其进行大国竞争的重要手段，而这也会影响到其他国家参与议题联盟的意愿和程度。

四是具有浓厚的意识形态色彩。纵观拜登政府推动的诸多议题联盟，主要是吸收意识形态与其一致性程度相对较高的盟国与伙伴。尽管这些议题联盟的实用主义需求明显，但是在意识形态方面依然呈现明显的排他性。这也意味着拜登政府所谓“多边主义”的议题联盟并非真正普遍包容开放的多边主义。因此，对于那些考虑加入拜登政府议题联盟的国家来说，实际上面临着“选边站队”的困境。

拜登政府推动的议题联盟映射了美国霸权战略思想的演进，这一战略转变对其国际动员能力、联盟网络构建以及在全球舞台上的大国竞争都产生了重要的影响。

一是议题联盟将可能在一定程度上增强美国的国际动员能力。美国企图通过构建门槛较低、灵活性高的议题联盟，吸引多样化的国际行为体参与，突破传统联盟的边界和局限，以在更广泛领域实现战略资源的集结。拜登政府认为，这种策略不仅有助于强化美国的国际影响力，还能有效补偿美国相对实力的不足，为维护其霸权地位提供必要支持。而美国的综合国力

及其对外开放政策的广度与深度，是确保其国际动员能力的重要条件，而且美国对外政策的多边主义色彩越强烈，其国际动员就会更广泛。

二是议题联盟可以在一定程度上缓解美国的联盟困境。美国的传统联盟由于利益分化与战略分歧而矛盾重重，导致联盟的行动能力受限。特朗普政府时期，这些矛盾愈加凸显，让联盟关系陷入前所未有的困境。这也使得拜登政府将修复联盟关系视为重要任务。通过组建议题联盟的策略，美国根据盟国的共同利益诉求，既可以在传统联盟框架下开辟新的合作议题，也可以在联盟之外组建全新的议题联盟。这既守护了传统联盟的基石，又为其注入了新的活力与可能性。对于美国的联盟关系而言，这无疑是一种“增益”的解决思路。

三是议题联盟扩展了大国竞争的边界，为国际关系增添了新的维度。无论是美国亚太联盟的多边转向还是北约扩大防区外活动，都将中国视为重要的“规锁”目标。而拜登政府的议题联盟是要在更加广泛的领域打造形形色色的小团体，谋求实现更大程度地国际动员来对华多边施压。正是在美国的威逼与利诱之下，日本、韩国、加拿大以及部分欧盟国家对华政策日趋强硬，中国所面临的国际环境较之以往有所恶化。这不仅使得中美之间的战略竞争更加多维，也使得两国关系面临更加复杂的挑战。在这一过程中，其他国家被卷入这场全球性大国竞争的可能性亦有所增加。议题联盟加剧了阵营对抗的风险，使得世界多极化进程受阻。

但从另一方面看，拜登政府的议题联盟也面临着效力有限、国内政治及联盟关系变化等多重因素的持续掣肘，其推进绝非一帆风顺。

一是议题联盟的弱约束性影响其联盟效力。议题联盟以其低成本和高度灵活性的特点，在国际合作中发挥着重要作用。然而，这种合作形式的弱约束性也限制了其效力。议题联盟涉及的主体多元、结构松散，使得其内部协调变得更加复杂，联盟成员容易在责任分担上相互推诿。与传统安全领域的零和博弈不同，议题联盟涉及的领域往往更多地追求合作共赢，但这种合作的广度也意味着其在安全合作方面的效力可能受限。除非能在

某些安全议题上形成具有约束力的合作，否则议题联盟难以展现出强大的安全合作效果。当前的议题联盟主要集中在非安全领域或共同利益较多的非传统安全领域，而这些领域的合作通常缺乏传统联盟所具备的安全功能。<sup>[1]</sup>

议题联盟的非正式性和弱约束性还会进一步影响其内部凝聚力。成员国对联盟的支持程度可能会受到它们各自国家利益的影响和制约，换言之，成员国在决定对联盟的支持力度时，会首先考虑自己的国家利益。当涉及的利益关系复杂时，议题联盟在纳入其他国家进行协调的过程中也会遇到困难。<sup>[2]</sup>总之，议题联盟的约束力较弱，使得其效力不如传统联盟那样可靠。

二是美国国内政治生态及联盟关系的变化对议题联盟的影响。2024年是美国的大选之年，其国内政治存在变数，这也会深刻地影响美国政府对于议题联盟的态度。比较而言，拜登政府对于多边国际合作更为重视，将其视为美国霸权护持的重要工具，为此不惜在多领域拼凑各种议题联盟。如果特朗普重新执政，则可能会重拾“美国优先”，使美国更多地表现为“单打独斗”；对于议题联盟等多边合作机制则会相对忽视，虽不会全部弃用，但会基于功利主义的态度进行选择使用。

对美国来说，议题联盟能够增强其国际动员能力，但也意味着需要承担更多的国际责任。在议题联盟中，盟国对美国的安全依赖较之传统联盟相对偏低，这就要求美国在利益协调上展现出更高的灵活性，甚至在必要时进行一定的妥协以确保盟友的支持。这无疑增加了美国在联盟管理上的复杂性，需要在国内政治和国际合作中进行更为精细的协调。对此，美国不同领导人及政党会有着不同的利弊权衡，这也会影响到其议题联盟的持续性。

---

[1] 凌胜利：《联盟之后——冷战后国际安全合作新形式探讨》，载《世界经济与政治论坛》2017年第1期，第1—17页。

[2] Jaïr van der Lijn et al., “Ad hoc coalitions” in Jaïr van der Lijn et al., *Peacekeeping operations in a changing world*, Publisher: Clingendael Institute, 2015, pp.65-66.

## 结语

冷战结束以来，由于国际环境的变化，议题联盟作为国家间的多边合作形式日益增加。美国在追求霸权战略目标的同时，面临着自身实力相对减弱的挑战，因此利用国际资源来维护其霸权地位变得尤为关键。以往，美国的国际动员能力主要依赖于其所建立的传统联盟体系。但如今，这些联盟因利益分化和战略分歧而显得机制僵化、行动迟缓。这就促使美国在联盟之外寻求其他方式来增强其国际影响力。

议题联盟已成为拜登政府霸权护持的重要战略工具。展望未来，只要美国依然将大国竞争视为其霸权战略的首要挑战，其采取议题联盟的战略思路就不会发生根本性改变，所谓的“议题”可能层出不穷。正如美国财长耶伦（Janet Yellen）在2024年4月访华期间抛出所谓“中国产能过剩”的谬论，美国是否会以此为由拼凑新的议题联盟，对中国的优势产业进行围堵甚至“围剿”，十分值得关注。不过，受美国国内政治、联盟关系变化、各国利益取向等因素影响，美国的议题联盟也会面临诸多不确定性。

鉴于拜登政府在构建议题联盟时明显的大国竞争倾向，其对中国的战略影响不言而喻。面对拜登政府不断打造“弱华制华”的诸多议题联盟，中国需细致剖析各议题领域的特征及其对华的具体影响，从而加强精准施策。议题联盟与传统联盟存在诸多不同，中国在应对时应采取多元化的策略，拉打结合，分化弱化议题联盟可能对中国带来的负面影响。

【收稿日期：2024-02-28】

【修回日期：2024-04-10】

（责任编辑：邢嫣）