

# 拜登政府执政后的重大 国际问题笔谈\*

朱 锋 丁 纯 杨 成 毛瑞鹏  
汤 蓓 刘洪钟 孙海泳

**【内容摘要】** 由于美国国内政治极化严重，恢复经济、控制疫情、弥合国内社会撕裂等成为拜登政府的当务之急。而且由于特朗普政府时期的一些对外政策具有一定的社会基础，美国两党在一些领域也有共识，所以在一些重大国际问题上，拜登政府的立场和政策将以延续为主、调整为辅。同时，鉴于拜登阵营的建制派背景，其在国际问题上将更注重以多边主义和国际合作的方式推进相关政策。具体而言，在亚太安全领域，拜登政府对特朗普政府政策的延续将大于变化；美欧关系将有所拉近；中美俄和美欧俄战略三角关系的调整将对美俄关系未来产生影响。拜登政府以重振美国国际领导权为重要目标，对多边主义国际秩序将产生较大影响。在全球卫生治理领域，拜登政府将努力消除特朗普政府时期外交政策的负面影响。在重返亚太区域经济一体化问题上，美国短期内不会有实质性行动。在科技产业领域，特朗普政府时期的政策基调将得到延续，中国需努力遏制双方关系恶化的势头，为自身发展营造稳定的外部环境。

**【关键词】** 拜登政府 区域与大国关系 国际秩序 卫生治理 科技政策

**【作者简介】** 朱锋，南京大学国际关系研究院教授（南京 邮编：210023）；丁纯，复旦大学欧洲问题研究中心教授，欧盟让-莫内讲席教授（上海 邮编：

---

\* 2021年1月4—21日，上海国际问题研究院、上海市国际关系学会、上海国际战略问题研究会先后联合举办“新科技革命与国际关系研究的领域拓展”“拜登政府的涉俄政策及其影响”“拜登政府执政后世界秩序的变化”和“拜登政府的亚太政策”四次学术研讨会，这里汇集的是部分与会专家的报告。

200433); 杨成, 上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授(上海 邮编: 200083); 毛瑞鹏, 上海国际问题研究院副研究员(上海 邮编: 200233); 汤蓓, 上海外国语大学国际关系与公共事务学院副研究员(上海 邮编: 200083); 刘洪钟, 上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授(上海 邮编: 200083); 孙海泳, 上海国际问题研究院副研究员(上海 邮编: 200233)。排名不分先后。

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2021)02-0001-26

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202102001

## 拜登政府的亚太安全战略：结构要素与战略目标<sup>①</sup>

拜登政府执政后, 美国的亚太安全布局将进入新的调整期。其亚太安全战略对特朗普政府时期战略的延续和继承将多于调整 and 变化。拜登政府亚太安全战略的核心目标仍将是推动与盟国的军事和安全战略协调, 增强在亚太地区的军事部署和作战准备, 联合盟国与安全伙伴共同应对崛起中的中国。尽管其战略方案随新政府执政会有新的评估和调整, 但 2021 年 2 月拜登发表的首次外交政策演讲已明确宣布中国是美国最主要的战略竞争者。

### (一) 特朗普执政四年给美国的亚太安全战略带来重大调整与变化

第一, 随着 2017 年 12 月《美国国家安全战略报告》的发布, 特朗普政府宣告美国全球安全战略重心从欧洲和中东全面转向亚太, 构建以中国为首要潜在威胁的全球安全布局。这一布局的突出特点是中美战略竞争为主导的亚太地区成为美国全球安全战略的重心。这一转变并非始于特朗普政府, 奥巴马政府时期美国就开始执行“亚太再平衡”战略。但美国全球战略重心转向亚太, 以及美国根据自身战略利益重新规划美中力量竞争的“印太地区”, 则是特朗普政府完成的。从 2017 年的《美国国家安全战略报告》到 2018 年 6 月的《美国军事安全战略》, 再到特朗普卸任前提前解密的《美国印太战

---

<sup>①</sup> 朱锋, 南京大学国际关系研究院教授。

略报告》，均可以发现，应对一个崛起的中国已经成为美国全球战略的重心。

第二，特朗普政府宣布美国的国家安全战略重回国家中心主义，尤其是要应对中国这样的竞争者；同时，推动建设美、日、印、澳“四国安全合作机制”，开启了在亚太地区建立“亚洲版北约”这一多边同盟体系的进程。面对特朗普时期美国亚太安全战略的调整，我们必须超越美国宣布的所谓自由与开放的“印太战略”视角。特朗普政府在冷战结束将近 30 年后，完成了美国国家安全战略重回冷战时代的国家中心主义大国竞争局面的转变。特朗普政府 2018 年后对中国发起的贸易战、科技战，已经在新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）暴发之后进一步升级为全面的科技战、媒体战、外交战、人才战，尤其是大肆打压中国大型国有企业和标志性创新科技企业，这恰恰是国家中心主义大国竞争战略的延续。美国欲将中、美两国之间的经贸、投资以及科技合作关系纳入其国家安全范畴进行审查，进而按照美国的安全需要推进与中国的“脱钩”，抑制中国军事和战略力量的增长，重新拉大美国和中国的力量差距。

第三，特朗普政府的“印太战略”不再是“议题导向”“规则掌控”和必要时进行“军事介入”的传统美国亚太战略。“印太战略”以及随之出台的多份美国战略文件已经明确表明，美国开始推出后冷战时代第一个地区安全战略，这一战略以美国全球战略重心调整以及以中国为首要假想敌为特征。《美国印太战略报告》已经全面超越了克林顿时期的《东亚安全战略报告》，其基本实施方案、应用手段、军事部署、作战构想以及战略目标的设置都已经发生了巨大变化。“印太战略”强调了美国“印太”安全战略的四大要素，一是全面加强美国在这一地区的军事力量部署；二是全力扶持中国的另外一大战略竞争对手印度，使其成为牵制中国崛起和强化美国区域支持力量的战略重点；三是进一步强化亚太地区的同盟机制，把美国主导的双边同盟扩大为“亚洲版北约”；四是对未来战争形态的预估与准备，已经不再是以美国所选择的方式进行军事干预或者军事介入，而是着眼于全面和长期的军事对抗和战略对峙。

## （二）拜登政府的亚太安全战略：延续大于变化

拜登政府延续特朗普政府的亚太安全战略，不仅是因为拜登政府同样认定中国是美国最大的战略竞争对手，更重要的是，在美国国内深陷政治、经济与社会分裂之际，对华强硬甚至遏制中国，不仅是美国两党的最大共识，而且更是美国政界左、中、右三派一致的选择。拜登政府的亚太安全战略会在多方面延续特朗普时期的基本做法。

第一，继续对外交、安全和经济三个层面的关系进行安全化处理，在宽泛的国家安全目标下设计和处理对华经贸、市场和科技关系。在特朗普政府之前，美国的亚太战略在安全与经济问题上并无紧密联系。即使奥巴马政府提出“跨太平洋经济伙伴关系”（TPP）构想，在很大程度上也是为了重新调整美国与盟国和安全伙伴之间的贸易和市场关系，虽然 TPP 最初不接受和不包括中国，但也从未明确表示未来不包括中国。而特朗普执政四年，“去中国化”已经成为美国军事同盟体系在地区内的重要战略选项。2020年，日本政府通过了120亿美元的补贴方案，要求日本在华投资企业回迁国内；韩国三星公司也已经基本终止了在中国的芯片投资和制造。特朗普妄称，对华经济关系不再可以独立于安全关系，力推区域内盟友减少对中国的市场依赖，全面封杀华为。特朗普执政四年，地区经济关系的安全化逆流已经开始出现，这需要引起中国的足够重视。一是相关国家都在迫使一些关键核心技术企业减少对中国的投资，并开始部分从中国撤资；二是对华投资背后的安全战略考虑明显扩大；三是经济“脱钩”对同盟的多边化进程带来较大影响，相关国家正在协调其对华政策。<sup>①</sup>

第二，拜登政府的中国政策不会像特朗普政府那样情绪化，其亚太安全战略的调整也是必然的。拜登政府执政后美国的亚太地区战略会有怎样的变化，还需观察，但与特朗普政府的政策之间，连续性大于变化和调整是必然的。首先，基于“中国是美国最主要的战略竞争者”的判断，拜登政府的亚太安全战略会继续采取从安全角度考虑经济和市场关系的做法，产业链、供应链和价值链的部分“去中国化”难以避免。其次，拜登政府会继承“印太战略”的名称。特朗普政府将传统的地缘概念从东亚、亚太扩大到使用“印

---

<sup>①</sup> 特朗普政府的副国务卿比甘2020年10月访问韩国时明确表示，为建立有效的同盟体系，必须在经济和市场政策上采取一致的步调和行动，以降低对潜在安全威胁的经贸依赖。

太”概念，将太平洋司令部更名为“印太司令部”，本身就是协调和糅合了日本、印度等的主张。对更强调改善同盟关系的拜登政府来说，改变“印太战略”的名称在政治上和外交上均无可能。再次，继续推进美国在亚太地区的军事力量建设，寻求重新扩大在西太平洋的前沿军事部署，包括已经讨论了三年之久的恢复设置“第一舰队”和在西太平洋地区寻求设立美国新的前沿军事基地的问题。在南海周边地区寻找常规性的美国军事基地也将是大概率事件。此外，美军将继续推进盟友和安全伙伴之间的协同作战训练；美海军陆战队也将大规模部署在亚太地区，甚至美国海军、空军力量的70%将集中在这里。最后，“亚洲版北约”的建立绝非易事，但“四国+1”的渐进式多边安全合作进程很可能会启动。除了四国安全合作机制增加新成员之外，拜登政府还可能拼凑对抗中国的“全球民主联盟”，包括将G7扩容到G10，吸收印度、韩国和澳大利亚加入，变成所谓“民主国家的经济和安全论坛”。拜登政府的亚太安全战略走向对未来的地区经济和安全秩序都将产生重大影响，亚太地区已经成为影响中美关系的最重要变量。

拜登政府执政后，美国“印太战略”的调整将会给中国带来更为严峻的挑战，长期战略效应更具不确定性。其政策将不仅是强硬，而且会有更大的消极影响，并对中国整个周边安全带来更大冲击，中国对此应有充分准备。

## 美国政府交替后的美欧同盟关系前瞻<sup>①</sup>

拜登取代特朗普入主白宫，相继与英、法、德等欧洲国家领导人通话；拜登发表的外交政策讲话也反复强调“美国回来了”，并再次重申美国将联合包括欧洲国家在内的盟友合作应对挑战。这些举动引起了各方对拜登任内美欧关系前景的关注。我们可以在回顾美欧关系尤其是特朗普执政时期的纠葛的基础上，对美欧双边关系的未来走势加以预判和分析。

### （一）美欧同盟关系的存量和流量

长期以来，美国和欧盟国家等一直是政治、经济、军事和全球治理领域

---

<sup>①</sup> 丁纯，复旦大学欧洲问题研究中心教授、欧盟让一莫内讲席教授。

的盟友。在政治上，双方信奉和秉持相同或相似的理念和主张；经济上，美、欧双方互为最大的经济伙伴，双方在贸易、投资、技术等领域联系紧密。特别是 1995 年以后，跨大西洋两岸互相抱团的意愿和互动加强。其中主要包括《新跨大西洋议程》“跨大西洋商业对话”《美欧经济一体化框架协议》，2007 年美欧华盛顿峰会以及奥巴马时期的《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）谈判。尽管 TTIP 最后没有达成协议，但却反映了在全球化冲击下，同质、同构的欧、美在经济利益和治理理念上持相同或相似的立场。在美欧经贸关系中，美国的贸易逆差长期存在。美国在欧洲的投资是其在亚洲投资总和的 3 倍，欧、美之间互为主要投资来源地和目的地。在防务上，欧洲严重依赖美国和北约以获取防务红利，维持其高水平福利社会。从欧美历史传统、发展阶段、价值观以及国际规则制定等软实力方面看，美、欧双方亦高度相似。美、欧长期在它们构建的世界贸易组织（WTO）、七国集团（G7），经济合作组织（OECD）等多边框架中相互沟通和协调。

但是毋庸讳言，近年来，尤其是特朗普执政时期，双边关系问题频现，分歧或冲突剧增。美、欧双方不仅在自由贸易、全球化等方面主张相左，而且在航空补贴、数字税、北溪二号等经贸领域和具体项目上也矛盾突出。美国更是屡屡以军费投入比例不达标来敲打德国等欧洲盟国，在鼓动英国脱欧的同时抨击欧洲一体化。同时，美国从《巴黎协定》、伊核协议以及世界卫生组织（WHO）等频繁“退群”，并瘫痪 WHO 等多边机构，使得双方矛盾日益加深。

## （二）美欧同盟关系回归：掣肘和纠结

拜登政府团队成员与之前的特朗普政府相比，呈现出专业、多元、平衡和回归建制派的特点。在外交事务上，拜登政府反复强调要维持美国的领导力，吹响了“美国回来了”的集结号。重新加入包括《巴黎协定》在内的众多多边组织和协定等，体现了拉拢盟友、重聚队伍的明确意图；重返 OECD 关于数字税的谈判等举动则明显释放出对欧缓和的信号。欧洲方面也主动示好，不仅法、德等成员国积极呼吁，而且欧盟委员会也迅即发布了《应对全球变化的欧美新议程》，表达欧盟期望与美国重新强化合作的意愿。该文件

提出的双方加强合作的四大领域，既针对近期问题，也针对相对远期的问题。其中比较突出的是要加强双方在贸易和标准方面的合作，建立一个更加安全、繁荣、民主的世界。从表面来看，拜登政府的表态与欧洲主流社会希望美欧重回亲密盟友关系的意愿是一致的。

但是，要重塑欧美同盟关系实际上仍有诸多障碍。就美国而言，拜登政府的主要精力将集中于抗疫、经济复苏、国内种族主义和气候变化等方面。而如何安抚、应对一味叫嚣“美国优先”的特朗普的众多追随者，削弱甚至瓦解国内民粹主义的基础，使欧洲相信“美国回来了”并非口号，所有这些，绝非易事。更何况美国疏离欧洲其实肇始于奥巴马时代。

欧盟内部在如何对待美国回归问题上也有着明显分歧。首先，即使作为欧盟轴心的法、德之间，似也未能同步。当德国国防部长卡伦鲍尔(Annegret Kramp-Karrenbauer)提出欧洲还不得不依靠美国的保护的说话时，立刻遭到法国总统马克龙的回击。其次，相对于德、法等老欧盟国家，其他欧洲国家对美国具有不同的利益诉求。以波兰、匈牙利等维谢格拉德集团(Visegrád Group, V4)为代表的新成员国在处理对美关系时，显然将安全作为优先考虑因素而突出依靠美国制衡俄罗斯。此外，对于艰难脱欧、形影相吊的英国来说，重塑英美特殊关系也是其不二的选择。再次，基于对“欧洲完全依赖别人(美国)的日子一去不复返了”的认识和结论，深深打上默克尔、马克龙烙印的欧盟战略自主则强调欧洲的独立自主、发出欧洲自己的声音。尽管欧盟战略自主涉及防务、经济、外交等多个领域，但是其在欧盟内部是否已经达成共识并得以落实，尚无定论。2021年德国将迎来大选，默克尔将不再继续连任，考虑到基民盟、基社盟以及德国主流社会相对亲美的态度，新任领导人将会如何处理默克尔的政治遗产也有待观察。而法国2022年也面临大选，马克龙能否连任，届时德法轴心如何协调与引领欧盟及处理美欧关系，也同样需要看形势如何发展。最后，美、欧如何处理对华关系也将在一定程度上影响未来美欧关系的走向。美国要重新夺回西方世界领导权，需要树立中国这样一个外在的共同对手来聚拢队伍。而对于欧盟及其成员国而言，虽然有将中国视为经济竞争者和制度对手的一面，但更有希望合作共赢

的一面。这些国家不仅与中国的经贸关系密不可分，而且在包括气候变化等诸多全球治理问题上也亟待与中国合作。它们清楚地意识到，中国是重要的合作伙伴。在对华战略上，欧洲更希望根据自身利益既竞争又合作，体现战略自主，而非在美、中对峙中选边站队。欧、美对华战略和政策的差异显然也会影响美欧双边关系。

### （三）拜登政府治下的美欧关系将回暖

首先，在经贸领域，尽管双方锱铢必较的竞争态势不会改变，但双方的共同利益仍非常明显，改弦更张、反对一味制裁的拜登政府的经贸政策，将使美欧经贸关系较特朗普政府时期明显回暖。其次，在全球治理尤其是国际规制领域，随着拜登政府回归建制派外交轨道，重返 WHO、《巴黎协定》和 WTO 等多边框架，美、欧共同谋求再次主导全球治理，符合双方的共同利益。再次，美、欧均意识到中国的挑战，在科技领域对华遏制，在人权领域对华施压，此类合作会更进一步加强，但这也受到欧盟内部以及美国内部因素的制约。最后，欧盟内部也不断发出向美靠拢的声音，甚至可能在美国施压时，在特定时间和情势下会有所加强。

但是，美欧关系不可能完全回到蜜月期。一方面，从双边关系角度看，美、欧间结构性分歧已经存在，美欧经贸关系的结构性失衡还将持续。美国国内民粹主义势力将继续掣肘美国政府，欧洲也不会轻易放弃战略自主。另一方面，从中美欧大三角关系看，欧洲也不愿意在中美战略竞争中选边站队。欧盟不会轻易置对华关系给自己带来的利益于不顾，中美欧三方还将继续维持不等边三角形关系。对华关系在一定程度上不排除会成为美、欧之间接近或疏离的某种杠杆。

## 双重失衡“战略三角”与拜登执政后的美俄关系走向<sup>①</sup>

美俄关系（以及之前的美苏关系）自冷战开启以来就一直是影响国际格局的一组核心大国关系。苏联解体后，俄罗斯总体实力的下降使美俄关系对

---

<sup>①</sup> 杨成，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授。



国际体系转型和国际秩序重构的重要性有所削弱，但在国际安全的很多方面仍然发挥着关键作用。拜登在执政初期仍然将延续其大选前在《外交事务》杂志发表的文章中的观点，将俄罗斯视为美国安全的最大威胁，这是两国在军事安全领域拥有最为接近的结构性权力和冷战思维作为历史遗产长期存在的溢出效应。拜登执政及其对俄政策的调整毫无疑问是今后四年影响美俄关系的最大变量。拜登政府要求俄罗斯当局立即释放将反腐矛头直指普京本人的体制外反对派领军人物纳瓦利内，似乎预示着美俄关系在拜登执政期间的竞争和对抗底色。

仅从双边关系角度去研判美俄关系的走向可能会有较大的偏差。俄罗斯在相当长一段时间内仍将是国际事务的重要角色。在谢尔盖·卡拉加诺夫（Sergey Karaganov）等俄罗斯学者看来，美俄关系始终具有进行大交易的可能性。这关键在于美俄关系和其他大国关系相比具有更典型的外部性，即双方角逐的主要问题更多集中在国际层面而非国内层面。在这个意义上，中美俄和美欧俄两组战略三角关系对美俄关系未来走向的影响可能至关重要。

#### （一）中美俄三角关系对美俄关系的影响

中国的作用日益上升，美国的关注重点也更多在中国，这一组战略三角虽然正在日趋失衡，但仍然会对国际权力转移、国际体系转型和国际秩序重组产生持久影响。拜登政府启用克林顿政府时期曾经对朝鲜使用的“战略忍耐”界定对华政策框架，更是间接承认东升西降的“百年未有之大变局”。如果说 2008 年前后美国智库抛出的“中美共治”只是一个概念并将很快消失，那么在中美两国维持现有发展势头并且都不犯战略性错误时，“新两极”大概率将成为稳定的格局。

第一，俄罗斯作为“维持现状国家”试图通过中美俄战略三角框架影响美俄关系的空间有所缩小，但是 20 世纪 90 年代即已确定的以中俄战略协作伙伴关系对冲美国战略压力的惯性仍将持续相当长时间。在拜登政府对俄战略压力强度远超特朗普政府的情况下，提升中俄关系的战略水平是克里姆林宫为数不多的战略选择之一。普京当局有关“俄罗斯注定是个大国”的战略信念也决定了俄罗斯不可能抛弃其谋求“多中心世界”中独立角色的基本立

场。在2020年的瓦尔代国际辩论俱乐部云端年会上，普京首次将中、德两国定义为新的超级大国，表明俄罗斯在战略层面上已经进行了重大调整。

第二，对中国而言，“东升西降”和“新两极格局”在现阶段仍是趋势而非现实。在中、美两国全面战略竞争长期化且中国综合国力仍有较大提升空间的情况下，维持中俄关系的健康、稳定的重要性和必要性仍具有重大战略价值。中方最近一段时间反复强调中俄合作“无止境”“无禁区”“无上限”，也预示着未来双方可能在包括战略稳定、核不扩散、军事安全等诸多领域开展更高层次、更大范围的战略协作。在可预见的未来，只要国际范围内的中、美两极化进程仍在持续发展，俄罗斯就会打中国牌，中国也会打俄罗斯牌。拜登政府对俄政策如果不进行重大调整，俄罗斯就极有可能在中美之间被动选择站在中国一边。俄罗斯部分智库虽然提出了以俄、印为轴心组建“新不结盟运动”的倡议，鉴于拜登政府的所谓“道德外交”底色，美国推行基于实用主义的联俄制华战略可能性较小，莫斯科对华“友好中立”的可能性相应也就不大。

## （二）美欧俄战略三角关系对美俄关系的影响

俄罗斯的战略被动在拜登任内可能会成为影响美俄关系的另一个基本面。如果说在中美俄战略三角框架内俄罗斯仍然可以通过设定中俄关系的部分议程而发挥主观能动性的话，美欧俄战略三角的失衡对莫斯科似乎更为不利。在某种程度上，美欧俄关系更像是一个多维棋盘：底层为跨大西洋关系互动语境下的俄罗斯与西方关系；中间层为北约、欧盟二元架构下的美俄关系；上层为新、老欧洲二元结构框架内的俄欧关系。

第一，跨大西洋关系的核心是共同价值观和集体安全。特朗普作为一个特立独行的美国总统曾经极大伤害了跨大西洋关系的团结，欧洲的主导性国家几乎都在第一时间对拜登胜选表示热烈祝贺，就是对美国重新回到所谓“自由国际秩序”的联盟传统和价值观优先路线寄予厚望。在拜登政府主导的跨大西洋关系框架下，俄罗斯作为“另类他者”而非西方文明一部分的定位将会更加固化，这或将成为基本态势。

第二，俄罗斯曾经对北约和欧盟奉行双轨政策，即坚决反对前者向俄罗

斯边界不断推进的东扩，而拥抱与后者在经济等领域的务实合作，这本质上仍然是在北约主导者美国和其他同时身为欧盟成员和北约成员的国家之间插入楔子。乌克兰危机则结构性地改变了俄罗斯和欧洲国家的战略认知，俄罗斯对欧盟的信任度已经降至新低，最近更是在欧盟安全与外交政策高级代表自 2017 年后首次访问莫斯科期间以“干涉内政”为由直接驱逐德国、波兰和瑞典三名高级外交官。由此可见，在拜登政府“国际主义”外交的驱动下，俄罗斯已经很难像特朗普任内那样利用欧盟和北约在欧洲安全事务上的基本矛盾。

第三，作为苏联曾经的卫星国，中、东欧国家在后冷战时期基于重返欧洲、重回西方的身份构建需要，往往表现出比英、法、德等老欧洲国家更为强烈的疑俄、排俄、反俄情绪。欧盟内部对俄政策的制度越来越受到这一股政治力量的左右，而中东欧国家在心理上和行动上都表现得和美国更近、和老欧洲更远。在新、老欧洲二元政治的发展过程中，美国恰似市场经济背后那一只“看不见的手”，发挥着更为关键的作用。2020 年 8 月以来的白俄罗斯大选风暴背后，波罗的海三国和波兰等中东欧国家远较西欧国家更加积极地参与其中，美国因素的推波助澜是毋庸置疑的。整体而言，拜登执政意味着跨大西洋关系的修复程序自动重启，预示着北约和欧盟以及新、老欧洲之间二元权力结构的张力有所缩减，这将极大地削弱俄罗斯传统上“拉欧方打美方”的分而治之效应，俄罗斯的战略被动恐难避免。

### （三）俄美关系的主动权将长期掌握在美国手中

拜登执政对俄罗斯而言是一个巨大的不利因素，尤其是在其可能对莫斯科怀有民主党及建制派惯有的战略疑虑的情况下更是如此。而且，尽管美国的相对国力也在下降，但由于俄美双方的权力结构并不均衡，而且俄罗斯的实力下降速度远快于美国，这意味着俄美关系的主动权将长期掌握在美国手中。俄罗斯如果要避免“百年孤独论”<sup>①</sup>一语成谶，并防止自身国内政治议程按照美国及其西方盟友的要求而改变，势必主动调动中美俄和美欧俄两组战略三角关系。即便如此，留给俄罗斯的战略机遇和空间也非常有限。相对

---

<sup>①</sup> “百年孤独论”由被公认为普京意识形态操盘手的总统办公厅前副主任苏尔科夫（Vladislav Surkov）于 2018 年提出。

而言，俄、美重回双边合作框架的可能性反而较之前有所上升。双方同意《新削减进攻性战略武器条约》延长五年可以视为一个例证。拜登政府将气候变化问题作为外交政策的优先方向，也赋予了拥有巨大碳交易权的俄罗斯一定的外交政策抓手。

有限合作和持久竞争并存，将是拜登任内美俄关系的总体趋势。在此意义上，俄罗斯在拜登总统就职典礼前三天即打出准备对美实施“全面遏制”战略的旗号，同时强调可以“选择性合作”，似乎昭示了俄罗斯以斗争求合作、谋求俄美关系正常化的战略思维。

## 拜登政府的国际秩序观及其对多边主义国际秩序的影响<sup>①</sup>

以多边主义为主要原则的国际秩序，是世界各国共同维护国际和平与安全、促进全球可持续发展、应对人类共同挑战的基础和保障。历史上，美国与多边主义始终存在内在的紧张关系。<sup>②</sup> 特朗普政府的“美国优先”政策进一步加剧了美国与多边主义国际秩序之间的矛盾。拜登政府以重振美国国际领导力为主要对外政策目标，对多边主义国际秩序的走向将产生较大影响。

### （一）拜登政府的国际秩序观

第一，信奉通过参与进行领导的理念。维护以美国为主导的国际秩序是美国历届政府的共识，然而在手段选择上则存在差异。与特朗普政府频频以“退群”相威胁不同，拜登政府主张“参与和领导”，即联合其他西方国家掌控各领域国际规则的制定权和解释权，以使国际规则反映美国的国家利益和价值观。同时，拜登政府继承了其前任政府所塑造的大国战略竞争的既定判断，认为国际权力转移是对以美国为中心的国际秩序的主要挑战，为此主张在多边层面遏制和打压对手。

第二，以美国利益为导向的国际合作。与特朗普的零和思维不同，拜登

---

<sup>①</sup> 毛瑞鹏，上海国际问题研究院副研究员。本文系国家社科基金项目“特朗普政府的联合国政策及中美互动研究”（18BGJ060）的阶段性研究成果。

<sup>②</sup> Charles E. Morrison, “Tradition, Trump, and the Future of US Participation in Multilateralism,” in Christian Echele, Patrick Rueppel, Megha Sarmah, and Yeo Lay Hwee, eds., *Multilateralism in a Changing World Order*, Singapore: Korad-Adenauer-Stiftung, 2018, pp. 27-37.

政府具有更强的国际意识，相信全球性挑战对美国构成威胁，并承认即使超级大国也无法独自应对和独善其身。为此，拜登政府寻求恢复受挫的国际合作。然而，面对国内外压力，拜登政府将继续突出美国利益导向。尤其是在国际经贸规则方面，拜登政府虽然公开表示反对贸易战，但出于国内政治和地缘政治考虑，很可能会推进高标准环境和劳工条款，并继续强化跨国投资安全审查、技术出口管制和产业链安全。受此影响，经济民族主义在世界范围内有进一步蔓延的趋势。

第三，强化意识形态阵营划分。拜登政府认为西方民主制度是战后国际秩序的基础，同时将共同价值观作为美国同盟体系的倚仗。拜登在竞选期间高调提出主办“全球民主峰会”，与西方战略界所鼓动的“民主十国”（由七国集团+澳大利亚、韩国、印度组成）遥相呼应。拜登团队计划利用“全球民主峰会”拯救陷入困境的西方政治体制，并通过推进民主国家之间的国际联盟垄断国际规则制定权。

第四，轻视普遍性国际组织的作用。拜登就职首日便签署行政命令重返WHO和重新加入《巴黎协定》。然而，联合国等普遍性国际组织仍难以成为美国重振其国际领导地位的主要渠道。相反，强化同盟关系是拜登政府外交政策的突出特点。在竞选期间，拜登明确地将同盟体系视为美国领导世界的基础性力量。<sup>①</sup> 拜登政府更可能采取以同盟体系为基础的所谓“志同道合者联盟”形式，谋求主导国际议程。

## （二）多边主义国际秩序面临新的挑战

第一，多边主义话语体系面临重构压力。多边主义的基准点是各国共同利益，强调各国在共同认可的规则基础上开展合作。然而，美国及部分西方国家从意识形态偏见出发，将多边主义曲解为以西方价值观为基础的自由国际秩序。<sup>②</sup> 这种对多边主义的狭隘理解，刻意将中国等发展中国家排斥在外，破坏了多边主义包容和开放原则，其实质是维护西方国家对国际秩序的主导

---

<sup>①</sup> “The Power of America’s Example: The Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century,” <https://joebiden.com/AmericanLeadership/>.

<sup>②</sup> Hanns Maull, “Multilateralism: Variants, Potential, Constraints and Conditions for Success,” German Institute for International and Security Affairs, March 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C09/>.

地位。事实上，多边主义与自由国际秩序并非同一含义。美国对外关系委员会学者斯图尔特·帕特里克（Stewart M. Patrick）就表示，多边主义是指由《联合国宪章》所概述的多边合作的广泛体系，而自由国际秩序则大体上是一种西方的世界秩序观。多边主义话语体系之争，将是关系国际秩序发展方向的重要议题。

第二，封闭性小集团思潮加剧世界分裂。拜登政府把打造更加协调的西方阵营作为应对大国竞争的重要手段。这一战略呼应了西方国家出现的强化所谓“自由世界同盟”的思潮。在全球性挑战日益突出的时代背景下，强化意识形态分歧和组建封闭性小集团的做法将进一步加剧世界的分裂和削弱联合国等国际组织的权威。

第三，大国竞争制约多边合作潜力。大国竞争加剧是影响多边主义国际秩序发展的重要变量。拜登政府继承了特朗普政府关于大国战略竞争的论调，可能会延续在多边机制层面对中国的打压。其国务卿布林肯（Antony Blinken）就主张美国提升竞争优势，在“强势地位”基础上与中国展开合作。在多边层面加剧竞争无疑将进一步侵蚀国家间的相互信任，损害全球治理的有效性。

### （三）包容性多边主义的建设方向

多边主义的要义是国际上的事由大家共同商量着办，世界前途命运由各国共同掌握。<sup>①</sup>当前，在国际关系意识形态化倾向明显、小集团思潮涌动的背景下，应积极建设包容性多边主义，其核心要素包括开放、平等、法治、有效等基本原则。首先是开放。多边主义是通过集体行动应对多方面且复杂全球挑战的有效途径，与封闭排他的“小圈子”存在根本矛盾。为此，应维护联合国作为全球治理主要平台的权威地位，支持世界各国共同协商，合作应对全球和地区挑战。此外，还应提高发展中国家的代表性和发言权，通过回应发展中国家的呼声来体现包容性。其次是平等。公正平等是多边主义国际秩序得以持续的基础。维护多边主义应有利于增加中、小国家参与国际事

---

<sup>①</sup> 习近平：《让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞》，新华网，2021年1月25日，[http://www.xinhuanet.com/2021-01/25/c\\_1127023884.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-01/25/c_1127023884.htm)。

务的机会，从而更好地维护国际公平正义。公平的国际秩序要求推动实现各国的权利平等、机会平等和规则平等。各国有权根据其文化特征和发展阶段选择适合的发展模式和道路。再次是法治。推进国际关系的法治化是落实多边主义的重要途径。多边主义要求各国基于共同的国际规则处理相互关系。推进以规则为基础的国际秩序，还应当坚持在平等基础上制定相关的国际规则，各国适用法律和规则不应搞双重标准。最后是有效。提升有效性是坚持多边主义的必然要求。多边主义不仅是理念，更要付诸行动。同时，维护多边主义还应坚持动态调整原则，使全球治理体系符合变化了的世界政治、经济现状，满足应对全球性挑战的现实需要。

### 拜登政府全球卫生治理政策前瞻<sup>①</sup>

如何应对新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）全球大流行，是美国总统选举过程中的焦点议题之一，此次美国大选的结果在很大程度上也受其国内疫情的左右。拜登政府执政后的主要任务之一就是要兑现选举承诺，不仅要把美国国内疫情防控放在优先位置，而且要重返多边舞台，恢复并重振美国在公共卫生领域的全球领导地位。

#### （一）美国的卫生安全战略与特朗普的“负资产”

进入 21 世纪以来，全球卫生议题一直受到美国政府的高度关注，属于两党共识度较高的议题。美国数份国家安全战略报告持续关注卫生问题，强调全球范围内的公共卫生状况，特别是重大传染性疾病的流行影响美国的安全、繁荣乃至国际格局的稳定。从 2010 年到 2020 年，美国在全球卫生问题上投入的资金基本维持在每年 110 亿美元的水平。即便在特朗普政府削减对外援助上的大背景下，该领域的国际合作资金投入也并未大幅度下降。

国际卫生合作与美国总体安全与外交战略之间存在三个结合点。首先是将卫生领域视为传统的人道主义活动范畴。这一部分的国际合作项目，主要

---

<sup>①</sup> 汤蓓，上海外国语大学国际关系与公共事务学院副研究员。本文系国家社科基金项目“国际机制复合体与人类生命健康共同体建构研究”（20BGJ009）的阶段性成果。

由美国国际开发署负责执行。具体议题则包括母婴健康与营养、肺结核与疟疾防治、儿童卫生保健问题等。其次是以国务院作为牵头机构，通过对外援助，将国际卫生合作作为实现美国外交政策目标的工具。在“9·11”恐怖袭击事件发生后，小布什政府将向艾滋病肆虐的国家提供免费药物援助作为消除恐怖主义土壤、提升美国国际形象的重要手段。这一政策在奥巴马政府与特朗普政府时期都得以延续，“总统艾滋病紧急救助计划”一直是美国国际卫生合作中资金投入最大的项目。再次是通过国际合作，达到维护美国国家卫生安全的目的。美国国防部与疾控中心牵头，帮助发展中国家公共卫生部门进行能力建设、开展人员培训，通过信息共享提升美国海外疫情信息搜集能力。值得注意的是，相较前两个议题，美国在这一领域的国际合作开展时间较晚，资金投入也比较有限，2020 财政年度用于该领域的资金仅占所有国际卫生合作资金的 5%。<sup>①</sup>

2016—2019 年，特朗普政府的国际卫生合作政策可以被归纳为延续与继承。一方面，特朗普坚持共和党一贯的保守立场，扩大执行所谓“墨西哥城政策”<sup>②</sup>，禁止对外援助资金被用于和堕胎以及计划生育相关的项目。另一方面，他延续了美国在国家卫生安全问题上的基本政策目标，并在 2018 年与 2019 年相继发布《国家生物防御战略》与《全球卫生安全战略》。然而，众所周知，在执政最后一年，特朗普政府在全球卫生合作问题上全面倒退，极大消耗了美国在该领域积累起来的信誉与领导力。特朗普将疫情问题政治化、推卸责任、“甩锅”中国，并在疫情中多次对 WHO 无端进行政治攻击，并最终宣布退出该组织。

## （二）拜登政府重振美国全球卫生领导地位的可能尝试

可以预见的是，拜登政府执政后将力图消除特朗普政府在全球卫生议题上产生的负面影响，在一系列问题尤其是与国家卫生安全相关的议题上作出

---

<sup>①</sup> “Breaking Down the U.S. Global Health Budget by Program Area,” Kaiser Family Foundation, March 12, 2020, <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/breaking-down-the-u-s-global-health-budget-by-program-area/>.

<sup>②</sup> 1984 年 8 月，在墨西哥城举办的第二届世界人口大会上，里根政府宣布了该项政策。这一政策要求，作为获得美国与计划生育相关的对外援助条件，外国非政府组织不得“实施或积极推动堕胎作为计划生育的手段”。



政策转变。首先，在“墨西哥城政策”这一具体问题上，拜登将遵循民主党的一贯传统，取消对援助资金使用的限制。<sup>①</sup>这对相关发展中国家的女性生殖健康是个好消息，还意味着美国可以恢复对联合国人口基金的供资。其次，拜登在竞选期间就表示将重返 WHO，并恢复美国在全球卫生议题上的领导地位。美国的重返很可能伴随着一套改革方案，这在拜登团队提出的“新冠应对计划”中已经初见端倪。其中包括继续修订《国际卫生条例》、加强 WHO 作用；倡议在联合国秘书长办公室下设立应对全球卫生安全议题的常设协调员（Permanent Facilitator）职位；联合七国集团成员及其他志同道合的国家，成立可由国际关注的紧急公共卫生事件（Public Health Emergency of International Concern, PHEIC）自动触发的全球卫生紧急事件委员会（Global Health Emergency Board）机制。再次，拜登将重整美国在卫生安全问题上的国内机构，并加强国际合作的力度。奥巴马政府时期的一些安排将得到恢复，包括国家安全委员会中的大流行应对小组、国际开发署下的名为“预测”（PREDICT）的病毒检测与追踪项目等。拜登政府还将在国务院中新设负责全球卫生安全与外交的助理国务卿职务，并通过“全球卫生安全议程”倡议扩大与伙伴关系国家的合作。

美国在全球卫生领域的领导地位依赖三大支柱——道德号召力、雄厚的技术实力以及充足的资金投入。拜登政府试图同时在三个方向上扭转特朗普时期的大倒退。更多的合作言辞、更多的技术与资金投入将是美国下一阶段全球卫生合作的基调。

但是，美国重振全球卫生领导地位的尝试将受到一系列因素的制约。一是美国内部的疫情控制与经济恢复状况。拜登宣布了上任百天内的疫情防控与经济纾困计划，但效果仍有待观察。如果继续深陷公共卫生与经济的双重危机，美国在全球卫生治理议题上将力不从心。二是盟友可能对美国长期致力于全球卫生合作缺乏信心。特朗普政府展现了美国外交政策中独断专行、不可预测的一面。拜登政府将更多地呼吁多边合作，但是四年之后又将面临大选带来的不确定性。三是欧洲国家特别是法国和德国，已经在 WHO 改革

---

<sup>①</sup> 美国总统拜登已经于 2021 年 1 月 28 日签署行政令取消“墨西哥城政策”。

问题上展现出自主性与独立领导的雄心。2020 年 8 月，法、德出于对美国主导议程的不满退出七国集团关于世卫组织改革的谈判。此外，在法、德提出的改革路线图中，提议将摊派会费翻番。美国作为分摊比例最高且依然拖欠会费的国家，在这一问题上未必能够与欧洲盟友协调一致。四是拜登政府可能继续将卫生议题政治化。如果美国继续针对中国，将新冠病毒起源、对外卫生援助等问题政治化与武器化，不仅会极大地削弱其全球卫生政策的道义性，也会增加其他国家对被迫“选边站队”的疑虑，从而伤及拜登政府试图恢复美国领导作用的政策目标。

### （三）全球卫生治理发展前景与中国对策

拜登政府执政后，全球卫生治理领域将呈现更多的多边主义与多极化趋势。如果随着疫苗的应用，发达国家疫情能够得到缓解、回到“常态”，加强抗疫中的国际合作、改革 WHO 与《国际卫生条例》的议程很可能重新获得动力。一方面，从短期来看，各国可能在一些具体问题上强化协调，包括疫苗的国际公平分配、公共卫生事件的监测与应对，加强发展中国家应对紧急卫生事件的能力等。另一方面，在 WHO 改革与《国际卫生条例》修订中，在具有政治敏感性的议题上取得突破的可能性并不大，例如摊派会费上调问题、PHEIC 事件中 WHO 进行现场核查问题、建立对成员国遵守《国际卫生条例》的审查机制问题、在治理结构中纳入非政府组织等问题。有鉴于此，全球卫生治理中各类制度与合作安排“叠床架屋”，不同议题领域、不同区域之间合作进展不平衡的现象仍将长期存在。

在此背景下，中国在维护国内抗疫成果、加速社会经济恢复发展的同时，应当继续深化与“一带一路”沿线国家在公共卫生领域的交流与合作。一是应在疫苗国际公平分配问题上积极作为，坚持新冠肺炎疫苗的国际公共产品性质，通过向发展中国家进行技术转移、与新冠肺炎疫苗实施计划(COVAX)加强合作等多种途径开展国际合作。二是应以构建人类卫生健康共同体为指导理念，积极参与未来 WHO 改革议程，在坚持底线的同时促进国际合作。三是应重视周边区域的卫生合作机制构建，例如在澜湄合作机制中新设公共卫生工作组、构建东亚公共卫生对话机制等。

另外，公共卫生是中、美两国之间具有较大共同利益，较有可能重启合作关系的领域。中方应当鼓励美国向以 WHO 为核心的多边机构注入更多资源，同时要警惕美国拉拢少数国家在联合国框架之外另行构建机制，名为加强全球卫生安全，实则边缘化 WHO 的倾向。

## 拜登政府执政后中美围绕 RCEP 与 TPP/CPTPP 的互动前景<sup>①</sup>

2017 年特朗普执政后，明确将中国定位为“战略竞争对手”。而且对华采取强硬政策也已成为美国两党的共识。拜登执政后，这一定位也不会改变。但是，与特朗普的孤立路线和单边主义不同，在联合同盟国对华施压的同时，拜登也将寻求在气候变化、全球卫生治理、地区安全等领域与中国合作。尽管拜登政府的对华战略会给中国造成更大的外部压力，但也为中国努力推动两国关系走向理性竞争与合作提供了机会和空间。《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）和《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）/《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）就是两国可以尝试进行互动的领域。

### （一）RCEP 的特点及其对中国的重大战略意义

RCEP 具有若干突出特点，首先，它是东亚地区第一个真正意义上的区域性自由贸易协定，可以有效化解东亚区域合作中长期存在的“面条碗效应”。同时，RCEP 还是中、日、韩三国之间签署的第一个自由贸易协定，为未来三国谈判建立更高水平的自由贸易协定奠定了坚实基础。其次，无论是经济规模、贸易总额、外国直接投资，还是人口规模，RCEP 都占全球的 1/3 左右，是全球最大的自由贸易区。再次，RCEP 是一个具有较高水平的自由贸易协定。除了大范围降税之外，还包括在货物贸易领域实行原产地的区域累积规则、在服务贸易和投资领域采用负面清单规则等诸多亮点。最后，尽管条款标准不如 CPTPP 严格，但 RCEP 具有更大的现实可行性，而且更为关键的是，它并非一成不变，而是强调发展动态性和开放性，即规则可以

---

<sup>①</sup> 刘洪钟，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授。本文系国家社科基金重大项目“新形势下全球价值链重构对国际经济权力转移的影响及中国应对策略研究”（20&ZD143）的阶段成果。

根据需要不断升级，成员也可在协定生效 18 个月后随时扩大。

对于中国来说，RCEP 的签署具有经济、地缘政治和多边主义三大战略意义。从经济上看，RCEP 的签署将显著推进中国经济增长与发展。<sup>①</sup>除了经济收益增长之外，RCEP 对中国而言更重要的是有助于稳定全球价值链。中美贸易战和疫情给全球价值链的稳定和发展带来了巨大的不确定性。疫情之后，安全因素和政府政策将会成为影响跨国企业对外投资的两个重要因素。许多在华跨国企业有意采取所谓的“中国+1”战略来应对新的形势变化。在这种背景下，RCEP 的签署将极大增强各方对中国和东亚经济的信心。在 RCEP 框架内，成员国之间货物、服务、投资等领域的市场准入将进一步放宽，原产地规则、海关程序、检验和检疫标准等将逐步统一，这些变化无疑将有力促进经济要素在区域内的自由流动，强化区域内生产分工合作，进而推动中国和东亚区域内产业链、供应链和价值链的稳定和发展。

从地缘政治上看，RCEP 的签署对于中国增强地区影响力和提升国家形象具有重要作用。在中国与东亚各国经济一体化发展的格局下，中国经济与东亚高度依存，出口贸易中东亚占比超过三分之一，吸引的外国直接投资中东亚占比更是接近 80%。而随着中国经济的崛起，其对东亚各国经济的反向正面溢出效应也迅速提高。目前，中国是东亚经济增长的“发动机”，GDP 超过区域整体的 55%，是 RCEP 成员国中除老挝以外其他 13 个国家的最大贸易伙伴。RCEP 的签署无疑会进一步提升中国在东亚区域合作中的作用，并强化中国在东亚经济与欧盟、北美地区三足鼎立中的“领头羊”角色。

从多边主义角度看，RCEP 的签署对于稳定多边主义具有积极作用。过去几年，世界经济与政治遭受一系列冲击，如单边主义甚嚣尘上，各国对 WTO 和多边贸易体系的信心不断下降，中美贸易战和疫情给世界带来巨大

---

<sup>①</sup> 根据彼得森国际经济研究所的一份报告，中国是 RCEP 最大的单一经济受益者。如果中美贸易战持续进行，到 2030 年 RCEP 将使中国 GDP 额外增加 1000 亿美元，可以有效缓解中美贸易战的负面冲击。此外，RCEP 会使全球出口贸易额外增加 5000 亿美元，而仅中国就达到 2480 亿美元，占了几乎一半。Peter A. Petri and Michael G. Plummer, “East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia’s New Trade Blocs,” Peterson Institute for International Economics Working Paper 20-9, June, 2020, <https://www.piie.com/publications/working-papers/east-asia-decouples-united-states-trade-war-covid-19-and-east-asias-new>.

的不确定性，建立在多边合作基础上的全球化进程遭遇逆流。在此背景下，中国推动 RCEP 的签署，对于多边主义来说无疑是一个令人鼓舞的好消息。

## （二）拜登执政后中美两国围绕 RCEP 与 TPP/CPTPP 的互动可能性

为加强对中国的遏制，特朗普政府将奥巴马政府时期实施的“亚太再平衡”战略调整为所谓的“印太战略”。拜登执政后，出于巩固和扩大同盟一致对华的考虑，显然会选择继续推行“印太战略”。在经济领域，为了更有力地牵制中国，重返 TPP/CPTPP 甚至加入 RCEP 无疑是最佳切入点。不过，由于诸多因素的制约，短期内美国大概率不会加入 CPTPP 或 RCEP。

第一，从拜登政府的政策优先顺序看，亟须应对的挑战是疫情、经济萧条、气候变化和社会撕裂。对于重返 TPP/CPTPP，虽然拜登在竞选期间曾公开表示持开放态度，但两大因素将会制约其在短期内加入。一是国内存在广泛的反对意见。事实上，即使在奥巴马政府时期，TPP 也从未获得共和党和民主党的共同支持。前国务卿希拉里曾将 TPP 称为“黄金标准”，但她在 2015 年后为参加总统竞选，就开始强烈反对该协议。二是北美自由贸易区（NAFTA）带来的“阴影”。1994 年 NAFTA 成立后，美国对加、墨两国贸易逆差持续扩大，国内就业率自进入 21 世纪以来也开始下降。尽管许多研究表明这两者之间并无直接的线性关系，但是在国内民粹主义不断兴起的大背景下，全球化往往最易成为“替罪羊”，特朗普后来迫使加拿大和墨西哥重新谈判，目的就是让美国人误以为加入 NAFTA 是美国就业减少的罪魁祸首，而如果重新谈判，美国就业就会增加。这种情况下，在 2022 年美国国会两院中期选举前，拜登政府为了保住民主党的多数地位，显然不会贸然选择重返 TPP 或加入其他自由贸易协定。另一方面，短期内美国也不具备加入 RCEP 的条件，因为 RCEP 的扩容至少需要在协定生效 18 个月之后才有可能。因此，即使 RCEP 在 2021 年底前顺利生效，美国申请加入最早也得到 2023 年下半年。

第二，中国短期内也很难加入 CPTPP。最近中国多次公开表态对加入 CPTPP 持开放和积极态度。不过，由于在国有企业、劳工权益、信息与数据的跨境自由流动等方面差异太大，短期内尚难找到一种各方都能接受的处理

办法。从日本政府最近对中国加入 CPTPP 可能性的表态就可看出，这将是一个漫长的过程。此外，美国也会极力阻挠中国在其之前加入 CPTPP。因此，未来两年中美两国显然很难在 CPTPP、RCEP 问题上形成实质性合作，两国将会更多围绕亚太区域合作展开竞争。从美国的角度而言，其将极力拉拢盟友搅局，打乱甚至阻止亚太区域合作进程；同时，在不影响自身国内政策进程的情况下，会公开表达重返亚太或“印太”区域经济合作的决心，实际行动上则虚实结合、以虚为主，为未来加入做好准备。通过这些举措增强亚太盟友对美国预期和信心的同时，也最大可能地削弱中国在亚太区域经济合作中的影响力。从中国的角度看，则会继续推动 RCEP 早日生效，同时努力推动加快中日韩自由贸易协定谈判进程，加强与亚太各国双边自由贸易协定升级版的谈判。在此基础上，中国会不断加强与 CPTPP 成员国的磋商，探寻早日加入 CPTPP 的可能性。

### （三）中国处理对美关系的战略选择

拜登执政给中美两国构建新的双边关系框架提供了各种可能性。中国可以积极谋划，采取“四轮驱动”方式处理与美国政府的关系。

第一，在国内层面，扎实推进双循环战略的有效实施，练好内功。这是保障与美国发展对等关系的基础。通过进一步深化改革和扩大开放，解决各类“卡脖子”和瓶颈问题是保证中国作为超大经济体的国民经济顺畅循环的基础，也是实现“以内促外”带动国际大循环的有力支撑。只有在更高水平上构建起完整的国民经济发展体系，才能为世界各国提供更加广阔的市场机遇，推动形成更加稳定的全球经济循环体系，促进各国共享全球化深入发展的机遇和成果。也只有这样，我们才更有能力摆脱在关键领域对美国的过度依赖，推动两国最终形成平等、稳定、良性的竞争与合作格局。

第二，在区域层面，中国要积极引领东亚经济稳定发展与再平衡调整，以此形成处理对美关系的重要支撑。东亚经济再平衡的实质是要改变最终产品对美、欧市场的非对称依赖，最终形成一种区域内生产与消费相对均衡的可持续分工和发展体系。这一问题在全球金融危机之后就被提出，但却一直未能得到有效解决。中美贸易战和疫情的全球蔓延对东亚各国经济的巨大冲

击再次凸显了这一调整的重要性和紧迫性。中国要加强与东亚各国的政府间协调与合作，使各国均能从经济调整中受益，从而保证东亚经济再平衡调整顺利推进。

第三，在全球层面，中国要继续坚定维护多边主义，努力提升国际形象，以缓解来自美国的压力。根据皮尤研究中心的调查，西方发达国家的民众对华普遍持有一种复杂心态。一方面，大多数国家民众认为中国已经超过美国，是世界经济的最重要力量；但另一方面，他们对中国的看法在近些年却日趋负面。尽管皮尤研究中心的调查问卷本身存在立场预设的问题，但从结果的变化趋势看，仍然需要引起重视。

第四，在中、美双边层面，要努力与美国围绕 RCEP、TPP/CPTPP 等区域合作问题形成良性互动。一是要努力恢复与美国的战略与经济对话，最大程度重建两国之间的信任关系。二是可以对美国重返 TPP/CPTPP 或者加入 RCEP 秉持开放和积极的态度。美国加入亚太区域经济合作或许有牵制中国的目的，但从亚太地区经济发展中中国影响不断增强、美国影响相对下降的趋势看，美国重返 TPP/CPTPP 或加入 RCEP 不会弱化中国的地位，而且在某种意义上可能更有利于中国在多边框架内解决两国的经济和贸易争端，并赢得更多国家的信任与支持。

## 拜登政府对华科技产业政策的倾向及应对<sup>①</sup>

中美在政治制度、意识形态和地缘政治等领域的分歧与对抗将长期存在，拜登政府也将在科技产业领域延续特朗普政府的政策基调。中国需拓展中美科技产业关系中的合作面，努力遏制恶化趋势，尽可能为自身发展营造稳定的外部环境。

### （一）拜登政府对华科技产业政策的基本立场

尽管拜登政府与特朗普政府的政策倾向不存在本质区别，但拜登及其政策团队认为，特朗普政府出台的许多旨在切断中美经济关系的政策措施笨

---

<sup>①</sup> 孙海泳，上海国际问题研究院副研究员。

拙、代价高昂、缺乏战略意义。拜登及其政策团队希望采取更明智的方法，在一些议题领域与中国合作，但在技术领域，特别是前沿高科技领域，则需要与中国竞争。因此，拜登政府将延续对中国企业的主要制裁措施。与意识形态、地缘政治等领域的对立和对抗不同，在科技产业领域，拜登政府的政策基调将主要体现为竞争与限制，即在提升美国科技产业竞争力的基础上，对中国科技产业的发展进行制约，而非像特朗普政府那样一味对华极限施压。拜登政府强化中美科技竞争的着力点主要体现在四个方面。首先，增强国内科技投资。拜登已承诺将加大对美国工业投资力度，包括向科技产业进行大规模投资。其次，继续采取措施限制中国在网络通信和人工智能等领域的技术进步。再次，继续通过贸易施压等手段促使中国在知识产权与技术转让等领域做出让步。最后，保留针对中国高科技企业的出口管制等制裁措施中的主要部分。

与此同时，拜登政府将在改善与盟国关系的基础上，以价值观为纽带，利用联盟体系强化对华科技遏制。此前，民主党对特朗普政府侵蚀美国联盟体系的做法多有诟病。拜登及其政策团队亦曾多次表示希望改善与盟国的关系，并希望在主要欧洲国家和日本等盟友的协助下，继续对华科技施压。

## （二）影响拜登政府对华科技产业政策的主要国内政治因素

特朗普政府对华科技产业政策的惯性将限制拜登政府的政策选择。其主要包括三方面。一是数字技术政治化。在战略认知层面，美国将数字技术设备的来源国与价值观挂钩，并以此作为制裁中国企业的借口；将国际数字技术合作与地缘政治挂钩，如美方对中、俄在网络通信领域合作的种种指责；鼓噪所谓的“数字威权主义”，以此抹黑中国与发展中国家的数字基础设施建设合作。二是数字技术安全化。在政策逻辑方面，将中国在网络通信领域的技术进步视为对美国的安全威胁，并以此作为升级对华制裁的主要依据。三是数字技术壁垒化。在政策措施方面，美国密集出台针对中国的外国投资限制、出口管制、涉及网络通信等前沿技术的教育与学术交流限制等措施。与此同时，美国国会仍将维持既有的对华科技政策倾向。这是由于美国两党核心人物在对华科技产业政策上存在高度的政策共识，阻碍中国技术进步的



行动也一直是两党在过去几年共同推进的少数政策议程之一。因此，基于两党共识的国会立法进程将对拜登政府的对华科技产业政策产生重要影响。

### （三）未来中、美两国在科技产业领域的风险因素与合作空间

双边政治互信不足、科技产业竞争强度上升等因素可能强化拜登政府对华科技产业政策的竞争性倾向。首先，拜登的对华政策思路可归结为在可以合作的领域进行合作，对必须竞争的领域强化竞争，而科技产业是必须竞争的领域。如果两国战略竞争强度升级，会导致拜登政府对华科技产业政策的竞争性乃至对抗性上升。其次，双方在新兴技术领域的竞争关系有可能强化美国对华科技遏制政策。未来一段时期，新一轮科技革命的技术成果与产业应用将呈现爆发状态。中美两国在科技产业领域不利于美国的实力对比变化，会进一步加剧美国对华科技产业政策的竞争性。特别是在与中国企业存在竞争关系的部分美国企业及相关商业团体的游说下，两党可能会在强化对中国企业的制裁上增加新的共识，并推动出台新的制裁措施。再次，一旦拜登政府显著修复、改善与欧洲主要盟国的双边关系，将会增加盟国配合美国制裁中国企业的政策动能，并将对中外科技产业合作产生明显的负面影响。

当然，在高科技产业链合作、双边科技交流以及全球（科技）治理等领域，中国与美国也存在较大的合作空间。首先，在企业层面，中美两国在新兴科技产业领域合作空间广阔。以人工智能为例，美国拥有深厚的技术储备，而中国拥有丰富的数据与应用场景。两国企业在此领域扩大合作，有助于互利共赢。其次，从中美双边关系来看，两国在与科技相关的气候变化、传染病防治等领域存在较大合作空间。这些领域也是拜登政府试图（有限）扩大的双边合作领域。再次，中、美两国在全球治理领域存在较大合作空间。拜登政府可能会利用世界卫生组织、二十国集团、世界银行等多边合作框架，促使中国按照所谓的“国际标准”承担更多责任并受到更多制约，而非像特朗普政府那样对此类多边框架持排斥态度。

### （四）应对思路

第一，秉持开放创新政策立场，积极推动双方高科技企业在研发与产业方面的合作。首先，进一步完善外商投资、知识产权保护等领域的法规条例，

为包括美国企业在内的各国高科技企业来华投资或进行研发合作创造有利环境。其次，以中美地方交流为基点，通过既有或新建的两国省州或地方政府之间的合作机制与平台，推动美国高科技企业来华投资，并可以此促进双方高科技企业在第三方市场的合作进程。在此过程中，亦可尝试推动美国地方政府与高校对联邦政府施压，促使国务院等联邦政府部门恢复对中国赴美留学、访学人员正常的签证程序。再次，积极打造美国高科技企业在华合作项目的成功典范，如“特斯拉上海超级工厂”等项目，并以此推动美国高科技企业来华投资，从而降低美国对华科技“脱钩”的实际效果。

第二，在确保中美关系总体稳定的前提下，围绕科技产业与科技合作相关议题推动双边对话与合作进程。一方面，推动中、美两国开启各层级对话，在拓展交流范围的同时，就美国对华出口管制、对中国企业的制裁等议题展开磋商，争取迟滞或遏制美国对华科技制裁的升级趋势。另一方面，探索与拓展双方在太空探索等领域的合作议程，拓展两国科技合作的新空间。

第三，高度重视第三方对美国对华科技产业政策的影响，努力改善中国与欧洲国家的经济与科技产业合作关系。目前，美国与以欧洲国家为代表的盟国的关系正变得日益复杂，它们之间不仅有共同利益，也有各自的战略需要。欧洲国家面临因疫情导致的严峻的经济形势，对扩大中欧经济与科技产业合作存在较高的期待。特别是在科技产业领域，欧盟亦致力于保持欧洲的“数字技术主权”，期望缩小与美国在信息产业领域的差距。这为中国促使部分美国盟国在中美科技产业博弈中保持相对中立的立场提供了契机。有鉴于此，需着力推进中、欧双方在数字基础设施乃至人工智能等领域的合作进程，并促使欧洲主要国家不紧密追随美国的对华科技遏制政策。

第四，在多边层面，中国需适时推动全球科技治理，并可在此框架下探索中美合作的发展空间。可结合中方在 2020 年 9 月提出的《全球数据安全倡议》，推动关于数字基础设施合作的治理议程，并借此提升中国在新兴科技治理领域的话语权，为中国高科技企业的海外拓展营造有利的舆论氛围。

[责任编辑：孙震海]