

新冠疫情冲击与美国竞争性对华政策的深化

李冰洁

【摘要】：新冠疫情暴发肆虐促使国际经济、政治和安全秩序深刻变迁，各国“自保”心态更加突出，更加希望在变局中保障国家发展并获取战略优势。疫情下的美国对维系自身霸权更为忧虑，将中国视为首要“战略竞争对手”，在经济与科技、政治与外交、军事与安全等领域深化推动对华竞争，令中美关系发展面临持续考验。然而，美国抬升对华政策的竞争性一面亦会受到潜在对华合作需要、国内利益集团不同诉求以及其他国家的自主心态等因素对冲，将会呈现更多动态性、复杂性。未来，美国需要校准对华战略认知和实践，不让竞争对抗过度主导对华政策，推动中美关系向前发展。

【关键词】：新冠疫情；美国；对华政策

【作者简介】：李冰洁，北京大学国际关系学院 2019 级博士研究生。

The Impact of Covid-19 Pandemic and the Deepening of the US Competitive China Policy

Li Bingjie

Abstract: The raging outbreak of Covid-19 pandemic has prompted profound changes in the international economic, political and security order. The “self-protection” mentality of countries has become more prominent, hoping to ensure national development and obtain strategic advantages in the changing circumstances. Since the outbreak, the United States is growingly worried about maintaining its hegemony. It regards China as its primary “strategic competitor” and deepens its competition with China in the fields of economy and technology, politics and diplomacy, military and security, while pushing Sino-US relations towards continuous challenges. However, the emphasis on the competitive aspects of the US China policy is also hedged by various factors, such as the potential necessity for cooperation with China, the different demands of its domestic interest groups, and the autonomous mentality of other countries, leading to more

dynamics and complexities. In the future, the United States needs to calibrate its strategic understanding and practice toward China in order to prevent competition and confrontation aspects from overly dominating its China policy and to further promote the development of Sino-US relations.

Keywords: Covid-19 Pandemic; the United States; China policy

Author: Li Bingjie, PhD Candidate of School of International Relations, Peking University.

新冠疫情是百年不遇的大灾疫，人类生产生活、国家间关系互动无不受其重大影响，全球经济、政治、安全格局亦随之加快演变。与新冠疫情的全方位冲击同时到来的，是美国2020年总统选举和2021年新政府上台执政，其国内政治经济以及外交安全政策也在经历种种变革，其对华政策进一步向战略竞争方向调整则是变革中的重要内容。本文试分析新冠疫情对国际社会的影响，以及疫情下的美国从哪些方面推动对华政策调整至更加具有竞争性，并探究对冲美国进一步推动竞争性对华政策的内外因素。

一、新冠疫情对国际安全治理的挑战

新冠疫情不仅是一次跨国公共卫生突发事件，更是一场全球性的动荡危机，推动全球秩序和国际格局发生显著变化。有学者指出“疫情堪比世界大战，既有国际秩序难以为继”。^①新自由主义主导的经济全球化在疫情冲击下更加脆弱乏力，全球治理陷入困境、国家间竞争升温，非传统安全问题凸显令国际安全治理面临更大挑战。

第一，世界经济形势更加混沌，供应链危机、通胀危机、债务危机多重叠加，大国实力对比分化组合加快。一方面，全球供应链被严重扰乱，供给端和需求端双向遭遇打击，跨境贸易显著下滑。全球“芯片慌”缺口突出，半导体供应不足，多家车企、智能产品企业因之停产停工。美国持续发动的“贸易战”、“科技战”恶果显现，给全球供应链造成极大负面影响，全球供应链形态可能被迫转型。全球大宗商品价格大涨、普涨，铜价、煤价、油价2021年内涨幅均超30%，供给侧失调严重。大宗商品价格上涨增加供给端成本压力，传导消费品价格上扬，通胀率持续上行压力较大。国际物流全面受阻，原有跨境运输网络遭遇严重扰乱，海运危机尤为紧迫：2021年3月，“长赐号”货轮搁浅造成苏伊士运河大拥堵，上百艘船只被困或被迫绕道，如美国沃尔玛、瑞典宜家等大型跨国企业甚至自行购买集装箱和独立租船以应对航运危机。与此同时，与港口衔接的交通网络滞缓，铁路运输“一柜难求”，推动空运价格大幅上涨。“后疫情时代”意味着疫情对人类生产生活的限制逐渐

^① 袁鹏：“新冠疫情与百年变局”，《现代国际关系》，2020年第5期，第1页。

下降,但疫情仍会对全球供应链产生周期性、中断性、效率性的安全冲击。随着新冠疫苗接种的全球推进和各国经济刺激措施出台,全球经济逐步恢复,但是对全球供应链稳定与安全的风险和挑战仍将持续。另一方面,大国力量对比呈现中美加快接近、其他国家不同程度受损的态势:中美实力对比日趋接近,诸强实力受损。经济方面,中美GDP规模差距快速缩小,有望成为世界第一大经济体。以购买力平价(PPP)计算,2020年中国的经济规模达到24.1万亿国际元,美国为20.9万亿国际元,两国差距加速拉大。^①中国是全球经济增长最大的贡献者,是2020年全球唯一实现经济正增长的主要经济体;而美国GDP萎缩3.5%,创二战以来最严重衰退。据澳大利亚智库洛伊国际政策研究所(Lowy Institute)发布的2020年“亚洲力量指数”(Asia Power Index),美国虽然是亚洲最具影响力的国家,军事能力、国防网络和文化影响力领先,但疫情暴发以来,其综合得分创有史以来最大跌幅,尤其是在经济关系、经济发展前景和外交影响力失分于中国,国际威信前所未有下滑,两国整体差距加速缩小。^②传统强国实力受损,日本2020年GDP同比实际增长率为-4.4%,创1995年以来最大降幅,个人消费、出口和企业投资大幅下降,2021年经济复苏依然迟滞^③;欧元区经济2021年内两次陷入衰退,缓慢的疫苗接种进度和新冠封锁限制阻碍经济反弹,欧洲虽然多次试图重启经济,但皆因疫情再次爆发而叫停。新兴经济体也遭遇重创,如巴西2020年GDP下跌4.1%,印度2020-2021财年GDP增长率为-7.3%,创40年来最低水平。各国无论大小强弱,皆受到疫情的严峻考验。

第二,国际政治面貌更加失序,疫情下的全球治理脆弱和国家间竞争加剧交织发酵。一方面,各国面对突如其来的疫情措手不及,全球卫生健康治理体系在公共卫生危机面前脆弱不堪。疫情暴发初期,欧盟的政治应对机制基本失灵,各国自顾不暇,在关闭边境等问题上各行其是,甚至发生互相截留物资的闹剧。欧盟各成员国彼此相互指责,凝聚力大受冲击,单一市场、共同边境政策在疫情冲击下面临严峻挑战^④。在东南亚地区,由于边境管控措施,原有的庇护通道被关闭,一艘载有数百名罗兴亚穆斯林难民的船艇,被马来西亚以疫情防控为由拒绝靠岸,漂流回孟加拉途中有数十人死亡,罗兴亚船民危机再现^⑤。撒哈拉以南非洲预计有2.6千万至4千万人口因疫情陷入贫困,由

^① International Monetary Fund, "World Economic Outlook database", Updated by April 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases>, accessed on July 2, 2021.

^② Hervé Lemahieu, Alyssa Leng, "Asia Power Index Key Findings 2020", Lowy Institute, 2020, <https://power.lowyinstitute.org/downloads/lowy-institute-2020-asia-power-index-keyfindings-report.pdf>, accessed on July 2, 2021.

^③ 內閣府,「國民經濟計算(GDP統計)」、<https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>、検索時間:2021年11月17日。

^④ 金玲:“世界秩序演变中的欧盟一体化前景”,《人民论坛》,2020年第22期,第32-34页。

^⑤ “‘罗兴亚船民危机’再现:联合国表示疫情防控不能关闭庇护通道”,<https://news.un.org/zh/story/2020/05/1056702>, 上网时间:2020年7月2日。

于封锁政策导致部分民众的短期收入锐减,诸如发放现金的社会保护措施覆盖率仅为5%(全球平均水平为22%)^①。无论是欠发达地区还是新兴经济体,还是医疗资源丰富、公共卫生体系先进的发达国家,在疫情面前都显得脆弱不堪。多边合作则显得口号大于实际行动,应对全球公共卫生紧急情况的多边机制并没能有效阻止大多数国家采取单边应对的态度。2020年3月26日,二十国集团(G20)领导人特别峰会除了发表声明承诺共同应对威胁外,也没能达成其他更加有效的国际协调。在此之前,国际货币基金组织和世界银行号召为最贫穷国家提供债务减免,但G20成员国并没有在会议上做出明确的承诺。世界卫生组织在专业性和权威性方面获得了国际社会的认可,但是其权威不断受到美国的断供挑战和威胁。这些都反映出疫情的特殊性质,以及各国自顾不暇的现状。疫情的蔓延极大地暴露和放大了多边主义在治理效率上的不足,现有多边机制应对疫情的“乏力”,不可避免地削弱了它们的权威性和行动力。^②另一方,大国竞争加剧,地缘政治博弈回潮,国际社会更显“丛林化”。新冠疫情的持续时间之久和波及范围之广已远超预期,不少国家在疫情暂时得到缓解时,非但没有致力于国际抗疫合作,反而急于寻求替罪羊来转嫁责任,上演索赔闹剧。中美关系急转直下,特朗普政府及对华强硬的美国右翼鹰派片面指责中国要为“疫情担责”,并由此对中国展开空前的战略施压,广泛涉及政治、经济、外交、军事、人文交流等领域。美国还借助疫情加剧国际关系紧张,接连对伊朗、委内瑞拉、叙利亚等国家实施严厉制裁,全然不顾人道主义。疫苗作为国际公共产品,也成为美国权力争夺的工具。美国利用“疫苗外交”拓展影响力,拉拢印日澳三国合作生产疫苗,试图对印太地区的疫苗生产和分配施加更多控制。不过,美国此举并不能改变国际体系向多极化演进的方向,新冠疫情将进一步催化新旧世界秩序过渡。由少数发达国家主导掌控的国际格局正在发生结构性变化,传统大国与中小国家共同协调全球疫情防控过程,世界卫生组织秉持客观专业的精神,坚决抵住美国的强大压力,这些都反映出历史的进步和时代的变化^③。有学者认为:“此次新冠肺炎疫情既是美国霸权秩序的结束,也是霸权作为一种世界秩序的结束,这意味着在相当长的一段时间内,没有一个国家可以单独建立和维持一种世界秩序,全球治理将趋于扁平化”^④。

第三,国际安全态势更加复杂,非传统安全危机空前影响国际安全态势,新型安全问题凸显令国际安全治理难度加大。一方面,公共卫生安全一直是非传统安全的重要内容,新冠疫情让人类前所未有地直观感受到了全球化时代大流行病所带来的灾难性后果,以及在人口、物资、信息快速流

^① Ugo Gentilini, Mohamed Almenfi, Ian Orton and Pamela Dale, “Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures,” World Bank, Washington, DC., <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>, accessed on September 28, 2020.

^② 杨原、张宇燕:“新冠肺炎疫情下的全球政治与安全”,载张宇燕、邹治波主编:《全球政治与安全报告2021》,2021年1月,北京:社会科学文献出版社,第1-17页。

^③ 杨洁勉:“新冠疫情下国际格局和世界秩序变化趋势分析”,《俄罗斯研究》,2020年第5期,第4-5页。

^④ 秦亚青:“全球治理趋向扁平”,《国际问题研究》,2021年第5期,第64页。

动的背景下,防治工作的艰难程度。新冠疫情对非传统安全一般认知提出的最大挑战,是迫使当事国面临“自助”和“助他”两线作战的局面^①,既要控制国内疫情,应对短期内自身面临的医疗物资短缺,彼时国际响应也因自顾不暇而受限;“助他”还意味着要向他国提供援助,不仅出于人道主义、互相援助的考虑,还要防止疫情倒灌。中国在国内疫情得到缓解的第一时间,就向伊朗、意大利等国派遣医疗团队并捐赠关键的医疗物资。而反观欧洲各国则在意大利疫情恶化时乱作一团,迟迟未能响应意大利的求助。由于地理上相邻,欧洲国家面临即将暴发的国内疫情,优先选择了自保。“自助”和“助他”之间的矛盾对一般的非传统安全治理模式提出了挑战,现有的国际公共卫生体系还不足以应对此类危机。作为非传统安全,新冠疫情产生了严重的外溢效应,不仅引发了世界范围内的经济衰退,在个别国家还加深了政治动荡、社会对立、种族仇恨的程度,甚至引发骚乱。此次新冠肺炎疫情应属于“超级非传统安全”威胁,是百年未遇的流行疫情、当代国际关系的重要变量,并外溢为经济、社会和安全的综合安全威胁。^②另一方面,新冠疫情还加剧了国家对新兴技术安全的强烈焦虑,病毒基因组测序技术、物联网、无人机、GIS(地理信息系统)、人工智能、大数据、区块链以及5G技术都被广泛应用于与新冠病毒的斗争中^③,这些新兴科技成为挽救生命、高效抗疫的法宝。而因未掌握核心技术受制于人,由于疫情导致断供停产,国家对于突破技术封锁和垄断、攻克技术难关的渴望愈发强烈。疫情之下的新技术应用也带来了新的安全问题:大量员工被迫远程办公,为网络安全犯罪提供了可乘之机,麦肯锡、毕马威等多家知名咨询机构发表报告警示信息保密性、完整性和网络稳定性正面临危机^④,重新审视国际安全治理迫在眉睫。

二、拜登政府对华政策的竞争性

新冠疫情促使国际战略格局和全球安全环境加速变动,美国越发难以维系冷战结束自身主导多年的新自由主义国际秩序,其领导全球的能力、意愿和效果均严重下降,“霸权焦虑”在美国决策层、战略界以及社会民众中广泛蔓延。在此背景下,美国对华战略认知的消极面大幅凸显,将“战略竞争”设为对中美关系的最新定性。2020年美国总统选举结束后,新上台的拜登政府基本承续此

^① Lina Gong, *Covid-19: Is the Humanitarian Sector Prepared?*, Centre for Non-Traditional Security Studies, Year in Review 2020, p17.

^② 杨洁勉:“新冠疫情下国际格局和世界秩序变化趋势分析”,《俄罗斯研究》,2020年第5期,第6页。

^③ Zahra Mastaneh, Ali Mouseli, “Technology and its Solutions in the Era of COVID-19 Crisis: A Review of Literature. Evidence Based Health Policy”, *Management and Economics* No.4, 2020, pp.138-149.

^④ Jim Boehm, James Kaplan, Marc Sorel, Nathan Sportsman, and Trevor Steen, “Cybersecurity tactics for the coronavirus pandemic”, McKinsey & Company, March, 2020, <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk-and-resilience/our-insights/cybersecurity-tactics-for-the-coronavirus-pandemic>, accessed on July 2, 2021; Steve Bates, *Managing the information security impact of COVID-19*, KPMG International, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/managing-the-information-security-impact-of-covid-19.html>, accessed on July 2, 2021.

前由特朗普政府打造的对华“超强硬”路线，持续推动实施竞争性对华政策。

首先，在经贸与科技领域，美国对华经贸施压加剧，在高科技领域对华围遏力度增强，部分领域对华“脱钩”倾向愈发明显。经贸方面：新冠疫情暴发以来，美国受疫情冲击尤为深重，不断遭遇卫生防护物品等基础性物资供应紧张的困境。^①对此，美政策界、战略界以及公共舆论强化炒作“供应链安全”问题，特朗普政府尤其将此纳入其“美国优先”执政议程，以中国为归咎对象推动对华“脱钩”；在为2020年总统选举准备的“第二任期执政议程”中，特朗普方面还将“结束对华依赖”设置为优先任务，鼓动美国企业从中国回流本土^②。拜登政府上台后，也没有立即改变前任政府的对华经贸施压，而是以“人权”“贸易公平”等为名在经贸领域维持甚至强化对华强硬立场。美国贸易代表戴琦在向国会介绍贸易政策时着重强调“人权是拜登政府贸易政策的核心之一”，“面对中国不公平的贸易优势，美国可以使用包括关税、强迫劳动商品进口禁令等贸易工具与之抗衡”^③。与此同时，国会中的对华鹰派议员把对华“脱钩”作为重要政策主张：2021年2月，阿肯色州联邦参议员汤姆·科顿发布《击败中国：定向脱欧和经济持久战》（Beat China: Targeted Decoupling and the Economic Long War）报告，提出美国需要摆脱“同中国经济的纠缠”，在重要制造业、战略资源供应（药品、稀土等）领域免遭“中国的侵蚀”。^④在疫情催动的紧张氛围下，拜登政府加紧对供应链脆弱性的审查，于2021年6月初公布《建设有韧性的供应链，振兴美国制造和培育广泛增长》长篇报告；该报告提及中国450余次，提出考虑强化对“中国违规行为”的贸易调查；10月，美国贸易代表戴琦在“战略与国际问题”研究中心发表对华贸易政策演说，提出中美要在不同基础上寻求“再挂钩（recouple）”，但同时不排除延续单边方式对华施压^⑤。科技方面：新冠疫情期间，大数据、人工智能等新兴技术在维持社会正常运转、激发经济新动能方面的作用愈发凸显，美不愿科技霸权旁落，将中国的科技进步视为“紧迫威胁”，尤其在半导体、通信、数字技术等新兴领域强化对华科技打压。一方面，美政府和国会联动，动用强力手段打击中国科技企业和相关人士。2020年以来，美国扩大对华技术出口管制范围，利用“长臂管辖”方式打压中国出海科技企业，一度对腾

^① “COVID creates shortages of an array of U.S. medical supplies”, Reuters, <https://www.reuters.com/world/the-great-reboot/covid-creates-shortages-an-array-us-medical-supplies-2021-09-20/>, accessed on September 22, 2021.

^② “Trump’s Second-term Agenda”, https://ballotpedia.org/The_Republican_Party_Platform,_2020#cite_note-Core-6, accessed on September 5, 2021.

^③ “白宫要义：戴琦：强迫劳动是“粗野补贴”，将与布林肯讨论是否抵制冬奥会”，<https://www.voachinese.com/a/ustr-human-rights-trade-policy-force-labor-xinjiang-20210513/5889758.html>，上网时间：2021年9月25日。

^④ “Beat China. Targeted Decoupling and the Economic Long War”, https://www.cotton.senate.gov/imo/media/doc/210216_1700_China%20Report_FINAL.pdf, accessed on September 22, 2021.

^⑤ “Remarks As Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s ‘New Approach to the U.S.-China Trade Relationship’”, Office of the United States Trade Representative, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>, accessed on October 7, 2021.

讯(微信)、抖音海外版(TikTok)等中国企业发布禁用行政令。另一方面,拜登政府更将科技竞争视为对华战略竞争的核心部分,不仅动用自身力量采取“小院高墙”的高技术封锁,更倾向于拉拢盟友伙伴对华形成“包围”。2021年6月,美国和欧盟宣布成立“美欧贸易技术委员会”,提出将对抗“非市场经济国家的不公平贸易行为”并协调监管外国对敏感技术产品的投资等,不点名地将矛头指向中国^①。国会也在密集形成旨在强化美科技实力、阻遏中国科技进步的“无尽前沿法案”等立法提案,而旨在禁止华为等中国技术公司进入美国电信网络的“2021年安全设备法”则已获得参众两院通过,即将交由总统拜登签署成法^②。

其次,在政治和外交领域,美国对华政策的竞争性一面大幅上升,“全政府”对华竞争的政策范式不断固化深化,中美关系面临严重困难。2020年以来,面对新冠疫情的重大冲击,特朗普政府应对不力,转而瞄准中国“甩锅”,将施压中国视为转移国内指责、服务自身总统选举的“策略”。在此背景下,美国对华政策急剧转向蛮横、强硬,推出了一系列损害中国主权、安全、发展利益和中美战略互信的消极政策和言论。2020年,面对疫情形势恶化和总统选举压力,特朗普政府在执政末期将其对华政策的非理性一面推向极致:特朗普本人在当年5月白宫玫瑰园讲话中、9月联合国大会讲话中对中国展开毫无根据的污名和攻击,并派出时任联邦调查局局长、国家安全顾问、司法部部长以及国务卿等就对华政策发表系列演讲,矛头直指中国共产党的领导和中国政治制度,危害中美战略互信的根本,影响极为恶劣^③。这一时期,众议院中的共和党鹰派议员也组建了“中国工作组(China Task Force)”,围绕一系列涉华敏感问题提出数百余条体现对华强硬的立法建议;众议院共和党最大核心小组“共和党研究委员会”则推出《强化美国与应对全球威胁》战略报告,将中国列为美国面对的“头号威胁”并提出强化对华制裁等举措。此外,为展现进一步展现对华强硬,特朗普政府还打压中国机构在美合法活动,要求中国关闭驻休斯顿总领馆,极大伤害两国正常交往。拜登政府上台后,并没有从根本上反思、改善前任政府的对华政策,而是宣称中美将会迎来“极端竞争(extreme competition)”,国务卿布林肯将处理对华关系称为“美在21世纪面临的最大地缘政治挑战”,强调对于中国“该竞争时竞争,能合作时合作,必要时对抗”,国家安全委员会印

^① “冲突摆一边 美欧新平台剑指北京”, <http://www.dw.com/zh/冲突摆一边-美欧新平台剑指北京/a-59358702>, 上网时间:2021年9月25日。

^② “Senators Markey and Rubio Hail Congressional Passage of ‘Secure Equipment Act’”, <https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senators-markey-and-rubio-hail-congressional-passage-of-secure-equipment-act>, accessed on October 29, 2021.

^③ “特朗普总统白宫玫瑰园有关中国问题讲话全文”,

<https://www.voachinese.com/a/trump-rose-garden-china-remarks-full-text-translation-20200529/5441618.html>, 上网时间:2021年6月1日;“特朗普联大发言 主张对中国问责并展示美国国力”, <https://news.un.org/zh/story/2020/09/1067232>, 上网时间:2020年10月2日。

太事务协调员库尔特·坎贝尔则进一步宣告美国对华“接触”时代终结,“竞争时代”开启^①。同时,拜登政府亦深化“全政府”对华竞争态势。上台以来,拜登政府国防部组建“中国战略工作组”审议对华军事政策,中央情报局组建“中国任务中心”强化对华情报工作力度,国务院也酝酿增加对华人力投入“监视中国在全球的活动”。此外,在民主党看重的意识形态领域,拜登政府也在外交层面展现对华强硬姿态,其不仅继续在涉疆问题上延续前任政府“新疆存在种族灭绝”的不实论调,在涉港问题上发出消极言论,还继续炒作新冠病毒溯源问题,对中国国际形象造成负面影响。

再次,在军事和安全领域,美国将中国视为“步步紧逼的威胁(pacing threat)”,通过强化炒作“中国威胁”谋求维系军事霸权。新冠疫情肆虐对美军的海外部署和人员健康带来严重挑战,这一现实激化了美国战略界关于“中国借机谋取地缘政治利益”的臆测和渲染^②。拜登政府高度重视对华军事竞争。国防部长劳埃德·奥斯汀在任职听证会上即提出“会像激光一样聚焦来自中国的竞争”,上任之初向国防部全体雇员发送备忘录,强调“优先应对中国这一步步紧逼的头号挑战”,“发展正确的作战概念、能力和规划以支撑威慑,保持(对中国)的竞争优势”^③。就职后不久,拜登访问五角大楼,表示奥斯汀已向其报告准备成立新的“中国工作组”审议对华军事战略。该“中国工作组”由多名来自国防部、情报界及作战司令部的资深人员组成,由曾任新美国安全中心执行副总裁的中国军事安全问题专家(现任负责印太事务的助理国防部长)伊莱·拉特纳领导。经过近半年的政策审议,奥斯汀发布政策指令,宣布将根据“中国工作组”的评估结果“重振盟友伙伴网络,加强威慑并加速研发新的作战概念和战争能力,调整未来军力姿态并令文职和军事人员更加现代化”^④。在战略规划、行动作战和装备发展等方面,美国均优先考虑“中国威胁”的影响:战略规划上,美国参谋长联席会议主席马克·米利将中国称为美国面临的“最大军事威胁”,拜登政府负责政策的副国防部长科林·卡尔宣称美国国防部的首要任务是“正确应对中国”,并称“从经济、技术、政治、军事等层面而言,中国是唯一可以对美国构成系统性挑战的国家”^⑤。据此,拜登政府

^①“A Foreign Policy for the American People SPEECH,”<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>, accessed on October 30, 2021.; “White House Top Asia Policy Officials Discuss U.S. China Strategy at APARC’s Oksenberg Conference,” <https://fsi.stanford.edu/news/white-house-top-asia-policy-officials-discuss-us-china-strategy-aporc%E2%80%99s-oksenberg-conference>, accessed on October 30, 2021.

^②“Coronavirus may be giving Beijing an opening in the South China Sea”, <https://edition.cnn.com/2020/04/07/asia/coronavirus-china-us-military-south-china-sea-intl-hnk/index.html>, accessed on October 20, 2021; “China Uses Pandemic to Boost Military Pressure on Taiwan”, <https://foreignpolicy.com/2020/05/12/china-coronavirus-military-pressure-taiwan/>, accessed on October 20, 2021.

^③“Memorandum For All Department of Defense Employees”, <https://www.politico.com/f/?id=00000175-af22-d1da-a775-bf6625d10000>, accessed on October 20, 2021.

^④“Secretary of Defense Directive on China Task Force Recommendations”, U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2651534/secretary-of-defense-directive-on-china-task-force-recommendations/>, accessed on October 20, 2021.

^⑤“Official Talks DOD Policy Role in Chinese Pacing Threat, Integrated Deterrence”, U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2641068/official-talks-dod-policy-role-in-chinese-pacing-threat-integrated-deterrence/>, accessed on October 23, 2021.

提出“一体化威慑（integrated deterrence）”概念，并谋求以此为基础制定下一版《国防战略》；国防部长奥斯汀对此表示“综合威胁”强调整合美国各方面力量优势，在海、陆、空等为传统领域威慑外，增强太空、网络和信息领域威慑能力，以“让对手感到冒进的风险成本与任何预想的收益都不一致”。^①此外，拜登政府执政后立即着手开展“全球态势评估”（Global Posture Review），研究如何向对华竞争凸显的印太地区倾斜军力资源投入将成为此次评估的重点^②。行动布局上，美国已将中国视为“潜在冲突中的对手”，演习行动的对华针对性、实战意味都更加突出：2021年8月，美国陆军部公布介绍中国军事战术和战略文化的专门报告《中国战术》，着眼在专业军事教育和职业培养中更加突出对“中国威慑”的理解和应对。美军一系列旨在应对同中国“大国冲突”风险的新型作战概念，如海军陆战队的“远征前进基地作战”概念、海军的“分布式海上作战”概念等已在美军新近行动演练中逐渐得到试验。

最后，从单边强力打压中国走向联合盟友伙伴“抱团”围堵中国，是美国深化竞争性对华政策的最新动向。2020年初新冠疫情暴发，美国正值特朗普执政最后一年，疫情蔓延、选情焦灼、经济社会运行出现紊乱，致使特朗普政府选择单方面动用强力升级对华打压，以实践所谓“美国优先”的执政口号。2021年拜登政府执政后，其不再延续特朗普时期单边强硬的对外政策思路，而在外交中更加强调整联合盟友伙伴以促进“共同利益”。2021年3月，拜登政府公布《临时国家安全战略指南》，明确提出重振和更新全球盟友伙伴关系，将之作为确保国家安全的支柱之一。在拜登政府看来，新冠疫情引发全球局势更为紧张复杂，“民主国家愈发遭遇外部敌对威权力量的挑战”，需要“民主国家形成共同阵线，产生统一的愿景”。因而，拜登政府将强化“联盟对华”态势作为对华政策调整的重要一环：一是拉拢核心盟友一致对华。欧洲方向，拜登政府着力修复此前受损的跨大西洋关系，极力将中国推为美欧“共同威胁”。拜登在2021年度慕尼黑安全峰会上宣称“世界正处于民主与威权博弈的历史关口，美国及其盟友必须准备好同中国进行长期的战略竞争”^③。在“维护共同价值观和规则”的旗号下，美欧将贸易和技术领域作为联手对华的重点：2021年9月，美欧联合成立“贸易和技术委员会（TTC）”，强调抵御“非市场经济体的不公平贸易行为”，“塑造规范、标准和规则，使之反映民主价值观和对人权的尊重”。亚洲方向，美日同盟进一步突出遏华共识，时任日本首相菅义伟在访美期间同美联合发布首脑声明，时隔52年再度提及台湾问题；拜登政府提名

^① “Defense Secretary Says ‘Integrated Deterrence’ Is Cornerstone of U.S. Defense”, U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2592149/defense-secretary-says-integrated-deterrence-is-cornerstone-of-us-defense/>, accessed on October 23, 2021.

^② “Reposturing US Defense to the Indo-Pacific”, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/03/reposturing-us-defence-to-the-indo-pacific>, accessed on October 23, 2021.

^③ “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>, accessed on October 25, 2021.

的美驻日大使人选拉姆·伊曼纽尔在任职听证会上极力渲染美日同盟对中国的“制衡”，将美日同盟称为“地区安全的基石”^①。二是强化利用各类旨在遏制中国的“小多边”机制。拜登政府将对华竞争扩大渲染为“民主同威权的对决”，在西方国家主导的多边机制中不断要求形成对华“联合阵线”：在北约层面，美国务卿布林肯在北约总部发表演说突出渲染“中国威胁”，拜登政府推动在北约峰会公报将中国列为“系统性挑战”。七国集团（G7）层面，2021年G7峰会将中国推为重点关切，在涉疆、涉港、南海、台湾、新冠病毒溯源等问题上无端指责中国。美日澳印“四边机制”（Quad）层面，拜登政府重视四边机制的制华作用，首次召开线下面对面Quad峰会，再次强调所谓“印太地区自由开放”，在技术规范、地区治理等方面不点名地针对中国。三是组建新的遏华联盟。2021年9月，美国、英国和澳大利亚宣布结成新的三边安全伙伴关系（AUKUS），共同承诺“支持基于规则的秩序”，深化防务和技术合作：美国宣布向澳大利亚提供核潜艇技术，三国宣布在网络能力、人工智能和量子技术等前沿科技领域加强合作，在地缘政治、科技竞争中对抗中国的意味不言而喻^②。

三、拜登政府对华政策的多样性

新冠疫情暴发以来，美国对华政策经历了由特朗普到拜登的权力过渡，拜登政府基本延续了此前特朗普政府对华强硬的主基调，在具体操作上更加深化“全政府”的内部协调、更强调联合盟友伙伴和发挥美国自身影响力。但另一方面，在新冠疫情影响持续、世界大变局加速演进、美国国内政治经济形势面临多重挑战的背景下，拜登政府的对华政策调整也不会单向度地一味强硬，而将呈现更多动态性、复杂性：

第一，新冠疫情肆虐凸显全球性威胁日益深重，拜登政府并不希望中美关系完全“跌破”，同时寻求在可能条件下对华合作。拜登政府《临时国家安全指南》指出“最近的情况异常清楚地表明，我们面临的许多最大的威胁是没有国界和围墙的，必须采取集体行动给予应对”。拜登政府基本秉持自由主义国际战略观，能够认识到中国是国际社会的重要一员，对于维护国际秩序、应对全球挑战具有不可替代的作用。因而，比之特朗普政府，拜登政府的对华政策中非理性色彩、情绪化色彩相对没有那么浓重；对拜登政府而言，与中国共存是当前对华政策的重要目标。现任总统国家安全事务助理杰克·沙利文和国安会印太事务协调员库尔特·坎贝尔曾撰文表示中美关系不是美苏冷战，

^①“Submitted Statement by Mr. Rahm I. Emanuel Nominee for U.S. Ambassador to Japan”, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/102021_Emanuel_Testimony2.pdf, accessed on October 25, 2021.

^② “Joint Leaders Statement on AUKUS”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>, accessed on October 28, 2021.

双方应当寻求“没有灾难的竞争”，相互增进意图了解，避免无谓冲突^①。拜登在联合国大会上的讲话中也明确提出美国“不寻求一场新的冷战，也不是在寻求一个分裂成僵化阵营的世界”^②。同时，拜登政府重视气候变化等全球性问题，在气候变化领域寻求对华合作的愿望比较突出。拜登政府执政后，总统气候问题特使约翰·克里多次就合作应对全球气候变化同中国沟通，就中美气候变化合作、《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会等交换意见^③。2021年11月16日，中美举行元首视频会晤，拜登表示美方的目标不是改变中国的体制，双方应该相互尊重，和平共处，加强沟通，减少误解，以建设性方式妥处分歧^④。可见，拜登政府的对华政策调整具有复杂性，并不寻求无端推高对华紧张，体现“竞合并存”的特点。

第二，美国国内利益群体的诉求和想法多元，其中希望美对华政策理性务实、中美关系健康发展的声音也在试图对拜登政府产生影响。面对新冠疫情的巨大冲击，美国国内宣扬向中国“追责”“索赔”的极端言论不绝于耳，主张对华政策极度强硬的论调更加突出；特朗普时期，一批抱有对华偏见的鹰派战略人士取得政策影响力，与国会中的对华鹰派议员一道，通过行政、立法等多种手段推动美国对华政策走向竞争乃至对抗。然而，中美关系具有复杂性，美国对华政策的取向并不会单一取决于某一政治势力的推动。尤其是这种一味推动对华政策极端强硬的倾向事实上并没有让美国民众真正获益，反而伤害本可更多惠及中美两国人民的双边关系发展。上台执政后，拜登政府没有迅速纠偏前任政府对华政策的错误导向，而是不断宣称将同中国“激烈竞争”，美国内至少有两个群体对此不甚认同：其一是美国工商界。美国工商企业在多年来的对华经贸往来中获益巨大，“贸易战”带来的中美经贸关系下行令这些企业受损严重，他们希望拜登政府上台后能够在对华经贸政策上带来积极变化。2021年1月，美中贸易全国委员会和牛津经济研究院联合发布报告，认为中美经贸摩擦有损美国经济，呼吁美国政府削减对华关税^⑤；8月，美中贸易全国委员会、美国商会、美国零售联合会等30余家工商业团体联名致信拜登政府财政部长珍妮·耶伦和贸易代表戴琦，要求美相关部门重启关税豁免程序，减轻对美国工薪阶层等的伤害^⑥。其二是美国左翼进步力量。美国左翼进步力量具有反帝国主义、反战等政治传统，不支持右翼鹰派积极推动的对华强硬路线。佛蒙特

^① Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe,” *Foreign Affairs*, September/October 2019, pp.99-101.

^② “拜登总统在第76届联合国大会上的讲话”，<https://www.state.gov/translations/chinese/拜登总统在第76届联合国大会上的讲话/>，上网时间：2021年10月29日。

^③ “中美气候特使将开展面对面对话”，中华人民共和国生态环境部，https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202108/t20210831_864725.shtml，上网时间：2021年11月2日。

^④ “中美元首会晤为两国关系发展指明方向、注入动力——外交部副部长谢锋接受媒体采访问答全文”，新华网，http://www.xinhuanet.com/2021-11/16/c_1128070793.htm，上网时间：2021年11月17日。

^⑤ “美中贸易全国委员会呼吁美政府削减对华关税”，新华网，http://www.xinhuanet.com/2021-01/15/c_1126987446.htm，上网时间：2021年11月5日。

^⑥ “‘Lay out the strategy’: Corporate America grows impatient on Biden’s China trade review”，<https://www.politico.com/news/2021/08/16/corporate-america-biden-china-trade-504889>，accessed on November 5, 2021.

州联邦参议员、美国左翼政治家伯尼·桑德斯公开撰文反对开启对华“新冷战”，表示“与中国在全球范围内展开零和博弈将适得其反，导致政治局势更加危险”^①；数十个美国左翼进步团体致信拜登和国会议员，提出在对华交往中优先考虑气候变化合作，而不要谋求“新冷战”^②。

第三，新形势下许多其他国家地区谋求战略自主的愿望更加强烈，并不愿意在对华政策上完全跟随美国，拜登政府的“联盟制华”策略并不总能获得盟友的全力支持。新冠疫情令各国自顾不暇，“自保”心态更加突出。尽管拜登政府一再宣称要“重建美国领导地位”，希望动员“民主国家”联合应对中国，但许多国家对中国有自己的看法和交往方式。一方面，欧洲国家在对华问题不完全是和美国步调一致，战略自主倾向凸显。德国等认为中国是自身重要的贸易伙伴，德前总理默克尔即提出对中国应“拥抱而不是谩骂”，认为在气候变化、环保和全球健康领域必须“同中国一道进步”。^③另一方面，东南亚等位于中美之间的“中间地带”也不愿在中国之间“选边”，不希望印太地区成为冲突爆发点。在新冠疫情肆虐全球、特朗普政府对华空前施压的背景下，新加坡总理李显龙撰文《濒危的亚洲世纪——美中对抗的危害》，提出“亚太国家不希望被迫在美之间作出选择。它们希望与双方培养良好关系，承受不起疏远中国的代价”^④。对于美英澳三国建立新的安全伙伴关系（AUKUS），印度尼西亚等也看到了其中的地缘政治风险，担忧这将“持续引发军备竞赛和力量投射”，表态谨慎^⑤。

四、结语

新冠疫情暴发以来，美国对华政策随着世界大变局的加速演进而深度调整，拜登政府将特朗普政府开启的竞争性对华政策进一步战略化、机制化，在经济、政治、外交、科技、军事等多领域试图压制中国的发展进步，令中美关系的竞争性一面持续凸显。不过，疫情冲击亦更加反衬出美国霸权地位的不可持续性以及各国协同应对全球性问题的必要性，美国对华政策难以完全转向竞争对抗，各国也不会全然跟随美国制约中国。习近平主席指出：“中美关系不是一道是否搞好的选择题，而是一道如何搞好的必答题”^⑥。未来，美国需要校准对华战略认知和政策取向，不让竞争对抗过度主

^① “Washington’s Dangerous New Consensus on China Don’t Start Another Cold War”, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-17/washingtons-dangerous-new-consensus-china>, accessed on November 7, 2021.

^② “Biden’s new Cold War with China will result in climate collapse, progressives warn”, <https://www.politico.com/news/2021/07/07/biden-china-climate-collapse-progressives-498588>, accessed on November 7, 2021.

^③ “客座评论：默克尔的对华政策远远超出经济考量”，<https://www.dw.com/zh/客座评论默克尔的对华政策远远超出经济考量/a-59201039>，上网时间：2021年11月5日。

^④ “李显龙：濒危的亚洲世纪——美中对抗的危害”，《联合早报》，<https://www.zaobao.com.sg/zopinions/views/story20200604-1058602>，上网时间：2021年11月7日。

^⑤ “Statement on Australia’s Nuclear-Powered Submarines Program,” Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, https://kemlu.go.id/portal/en/read/2937/siaran_pers/statement-on-australias-nuclear-powered-submarines-program, accessed on November 10, 2021.

^⑥ “习近平同美国总统拜登通电话”，中华人民共和国外交部，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1906016.shtml>，

导对华政策，与中方一道探索符合两国利益和世界利益的互动新框架，推动中美关系向前发展。