

拜登對華政策：沒有特朗普的「特朗普主義」？



2021年1月20日，美國第四十六屆總統拜登 (Joe Biden) 宣誓就職，美國政治翻開了新的一頁。但是在特朗普 (Donald J. Trump) 政府治下遭受重創的中美關係能否如中國外交部長王毅所希望的那樣「辭舊迎新」呢？按照美國的政治傳統，政黨輪替往往會導致美國內政、外交政策的重大改變。拜登上台之前，也有人預言他執政後會「重置」(reset) 中美關係，將如自由落體般下墜的兩國關係拉回穩定合作的軌道。雖然拜登執政才兩個多月，其對華政策的面紗還沒有完全揭開，但是到目前為止他的言行已經表明拜登政府對於特朗普對華政策更多的是繼承，而不是揚棄，是「新瓶裝舊酒」，而不是「另起爐灶」。本文試圖對拜登執政以來對華政策的變與不變，以及對中美關係互動和走向可能的影響做一個大致的梳理和分析。

一 戰略調整

拜登執政伊始，總體還處於對外闡明整體外交思想和理念、說的比做的多的階段，在對華政策問題上亦是如此。總統拜登、國務卿布林肯 (Antony J. Blinken)、國家安全顧問沙利文 (Jake Sullivan) 等人已經多次發表外交政策演說，每次幾乎都會提到中國。白宮在拜登執政不到兩個月的時間裏還推出了《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance，以下簡稱《指南》)。從這些講話和文件中，我們可以大致看出拜登外交政策，包括對華政策和特朗普時期的異同。

拜登政府對世界以及美國和世界關係的看法與特朗普政府相比確實有相當的不同。第一，特朗普認為美國的問題都是世界造成的，其他國家，包括盟國都虧欠了美國。拜登在一定程度上承認美國自己也有問題，怪不得世

界。布林肯承認美國並不完美，美國外交也有失敗和缺點，必須面對，只有這樣美國才能進步。換言之，美國在外交問題上要抱有一定程度的謙卑，要在自信和謙卑之間找到平衡^①。

第二，和特朗普相比，拜登政府對美國面臨的國際環境有更清醒的認識。和中國國家領導人習近平所提的世界正經歷「百年未有之大變局」相似，拜登也認為「我們的世界正處於一個拐點」^②。然而，世界正在發生的變化未必對美國有利。布林肯提到了所謂全球民族主義和威權主義的興起、西方民主的退潮和脆弱、與中國和俄羅斯的競爭加劇、新的技術革命，等等。這些都對美國外交構成前所未有的挑戰。正因為時代不同了，美國必須有新的理念和戰略^③。

第三，拜登政府摒棄了特朗普「美國優先」、「讓美國再次偉大」等單邊主義和自我為中心的外交口號，認為美國不能自絕於世界，強調必須回歸世界（America is back）。美國已經無力單獨應對面臨的挑戰，必須依靠其盟友和夥伴採取集體行動才能奏效，因此比任何時候更需要其他國家的合作。美國也沒有解決世界上所有問題的藥方。這實際上是承認了美國力量的有限性和衰落，承認美國需要世界。這和習近平2021年1月在世界經濟論壇「達沃斯議程」對話會上所說「人類面臨的所有全球性問題，任何一國想單打獨鬥都無法解決」也有異曲同工之妙。

第四，特朗普將所謂重建美國軍事力量作為其任內的重大成就之一，過份強調「無可匹敵」的軍力在美國外交中的作用。而拜登政府則試圖淡化軍事力量的作用，突出外交的位置和分量，認為這是應對美國面臨的挑戰的最好方法。拜登政府明確宣布將放棄用軍事干涉的手段在世界上推行民主的做法。布林肯表示過去幾十年美國試圖用軍事手段干預別國的政權更替，代價太高，結果也不好，演變成「無盡頭的戰爭」，美國必須放棄這種吃力不討好的做法^④。

最後，特朗普靠製造分裂、煽動仇恨治國，使美國社會嚴重撕裂、民主危機重重，嚴重損害美國在世界上的聲譽和威望。拜登政府認為要恢復美國在世界上的領導地位，美國必須先把自己家裏的事情處理好，「攘外必先安內」；沙利文就提出了「外交即內政，內政即外交」的觀點^⑤。所以和以往不同，布林肯等人在發表外交政策演講時，大部分時間都花在講內政問題上。拜登還提出了所謂「中產階級外交」（foreign policy for the middle class）的概念，認為美國外交要為美國的中產階級和工人家庭服務，因為中產階級是美國力量的重要源泉^⑥。

拜登政府的這些外交理念和特朗普時期相比，至少在表面上看是一個進步；了解它們對把握拜登政府的對華政策會有一定幫助。當然，美國的外交政策宣示慣於用華麗的辭藻來加以包裝，在多大程度上能落實到處理具體外交問題上是另一回事，尤其是在應對中國這樣一個龐然大物的時候，美方往往用的又是另外一套邏輯。

我們可以從幾個方面來比較特朗普政府和拜登政府的對華政策理念和戰略。一是對中國的定位。特朗普政府在其官方文件裏第一次把中國定位為「戰略競爭者」和「修正主義大國」，而且還是一個「復仇主義」(revanchist)大國。特朗普政府高級官員認為中國是「今後五十年到一百年對美國國家安全的主要挑戰者」，「尋求壟斷二十一世紀所有重要工業的惡性對手」。拜登政府基本認同特朗普政府對中國的這一定位。不過，拜登政府更加突出中國挑戰的首要性和唯一性。布林肯在美國國會作證時把中國定義為「二十一世紀最大的地緣政治考驗」。在他看來，雖然俄羅斯、伊朗、北朝鮮等也對美國構成挑戰，但是它們和中國不在同一個數量級上，因為中國是唯一一個有經濟、外交、軍事和技術力量挑戰美國的國家^⑦。也就是說，只有中國具備綜合國力挑戰美國。

二是對中美關係性質的認定。既然中國是美國「前無古人」、可能也是「後無來者」的挑戰者，那麼邏輯上中美關係的性質就是一種競爭甚至對抗的關係。特朗普政府認定由於中國和俄羅斯的崛起，世界政治已經重新回歸「大國競爭」的時代。這種競爭不但是經濟、軍事實力的比拼，還是兩種世界秩序、兩種意識形態，甚至是兩種文明的較量。拜登及其團隊倒還沒有走那麼遠，把中美關係定義為文明或種族之間的衝突，但是他們顯然認同中美關係是民主與集權兩種社會制度、發展模式和世界秩序之間的競爭和較量。美國的對華政策目標就是要確保美國在這場競爭中全面獲勝。拜登團隊不斷強調中美競爭的嚴酷性，用了「嚴重」(serious)、「極端」(extreme)、「艱難」(stiff)、「險峻」(steep)這類字眼來形容中美之間的戰略競爭。

不過在拜登政府看來，中美之間的競爭並非沒有底線。2020年美國民主黨代表大會通過的民主黨黨綱就提出中美之間的競爭不應危及全球穩定，兩國也不應掉入新冷戰的陷阱。拜登在2021年2月慕尼黑安全會議發表的講話中也指出美國和中國、俄羅斯的戰略競爭並不意味着美國要回到冷戰時代，也不排除合作。布林肯則認為中美關係是世界上最重要、也是最複雜的雙邊關係，它包括三個部分：競爭、對抗和合作。美國應該能合作的就合作，該競爭的就競爭，須對抗的就對抗^⑧。《指南》也指出和中國的戰略競爭並不排除、也不應該排除在有共同利益的領域和中國合作。這些說法可以理解為拜登及其團隊眼中的中美競爭應該是有限的，而不是無限的。

三是對華戰略和策略手段的運用。特朗普政府在其執政過程中，逐漸開啟了全面甚至極限施壓的強硬對華政策模式，先是發動對華貿易戰，繼而在高科技、安全、人權等問題上均採取了強硬的擠壓姿態。在策略上，特朗普政府採取了所謂「全政府」(whole of government)和「全社會」(whole of society)的手段，也就是要動員整個美國行政當局的資源、甚至整個美國社會的資源來應對中國的舉國體制(whole of system)給美國帶來的威脅、滲透和影響。與此相配合，特朗普政府部分實施了對華在技術、經濟甚至人文交流層面的所謂「脫鉤戰略」，封殺中國高科技企業、限制中國公司在美上市、減少中國留

學生和學者赴美、關閉中國在美新聞文化機構，等等。2020年6月以後，中美各層次的對話交流機制也幾乎全面停擺。在蓬佩奧 (Michael R. Pompeo) 擔任美國國務卿的最後幾個月，他全面否定過去近半個世紀中美關係發展的基本框架，鼓吹在全球範圍內發動對華意識形態新冷戰，公開離間中國共產黨和中國人民，又回到冷戰時期試圖顛覆中國政府的老路上去了。

拜登團隊對於特朗普政府對華戰略的基本思路持肯定的態度。布林肯多次表示特朗普的對華強硬態度是正確的，只是不同意某些具體做法。布林肯、沙利文等人在不同場合對於拜登政府對華戰略和策略做了系統的闡述。他們認為不管是處理中美關係中的競爭、合作還是對抗部分，美國都必須從實力地位 (position of strength) 出發和中國打交道；實力地位是美國處理中美關係所有問題的最大公約數。

在美國外交的話語體系中，「實力地位」通常指的是軍事經濟實力，也就是所謂「硬實力」。但是布林肯等人對此則有不同的解讀。他們認為美國的實力地位大致體現在四個方面：一是美國的同盟和夥伴體系。美國的同盟體系是美國力量的重要來源。特朗普政府在處理中美關係時往往忽略盟友，而拜登政府要團結盟友和夥伴一起對中國施壓，這種力量疊加的效應將使得中國更無法忽視。二是重返國際組織和多邊主義。在這方面特朗普做出了一系列退群毀約的行動，當美國退出的時候，中國就填補了留下的真空；美國必須重新在這些多邊國際組織裏發揮領導作用。三是美國信奉的人權和民主價值觀。特朗普對中國的人權問題不感興趣，並常常拿人權問題和中國做交易。而拜登政府認為對中國的人權問題必須站出來發聲，因為這也是美國的力量所在。四是美國的實力地位還取決於國內治理的改善。首先從上述「中產階級外交」的理念出發，必須加強美國工人和公司的競爭力、加強美國的科技研發創新，還需要為美國工人爭取公平的國際競爭環境。如果美國做不到這一點，中國就可以從實力地位出發和美國打交道。其次需要改善美國的民主制度。如果連美國人自己都對他們的政府和機構沒有信心，彼此分裂，就會大大削弱美國在與中國進行戰略競爭時的地位^⑩。值得注意的是布林肯等人在談美國的實力地位時，很少強調美國軍事力量對加強與中國競爭的重要性，即使提到也是一筆帶過或放在最後。這說明對他們來說，從實力地位和中國打交道更多的是需要軟實力，而不是硬實力，因為拜登團隊認為和中國的戰略競爭主要是經濟、政治和技術上的，而不是軍事上的。

可以說，拜登團隊的對華方略有「四大支柱」：同盟戰略、多邊體系、人權外交和國內振興。用布林肯的話來說，這些都是美國的優勢所在，都在美國的掌控之中。這些優勢在特朗普時期沒能很好地發揮出來，甚至被破壞殆盡，讓中國佔了上風。因此，拜登政府要把美國的這些優勢重新發揮出來，應用到和中國的戰略競爭上。這也是為甚麼拜登政府的《指南》用了「重振美國優勢」(“Renewing America’s Advantages”) 這麼一個題目。

二 中美互動

以上對於拜登政府對華政策戰略理念和特朗普政府的比較分析，為我們理解拜登政府上台後中美之間的互動提供了一個大的框架。從中方在2020年11月下旬正式承認拜登當選到目前為止的中美互動來看，大致可以分為三個階段。第一個階段可以稱之為「喊話」階段。11月25日習近平向拜登發出賀電，正式承認其勝選、表達推動中美關係健康穩定發展的願望之後，中方似乎不急於尋求和拜登團隊建立高層聯繫。媒體曾傳言中方有意在12月派中央政治局委員楊潔篪赴美與拜登團隊溝通，並促成習近平和拜登早日會晤，但是中國駐美使館對此加以否認。

和以往的做法有所不同，中方主要是通過公開渠道向美方「喊話」，表達改善中美關係的願望。例如中國駐美大使崔天凱在美國頻繁出席研討會，接受媒體採訪，強調健康穩定的中美關係對兩國和世界的重要性，提出中方和拜登團隊應在適當時候舉行適當級別的溝通和政策協調。12月，王毅在和美中貿易全國委員會董事會代表團舉行視頻交流時表示，中美關係正處於一個關鍵的歷史當口，中美應開啟各層級對話，既包括長遠的戰略性問題，也包括具體問題。2021年1月14日，新華社高調報導習近平給美國星巴克公司(Starbucks)前首席執行官舒爾茨(Howard Schultz)回信，表示中國將為美國企業在華發展提供更廣闊的空間，希望他和星巴克公司為推動中美經貿合作和兩國關係發展繼續發揮積極作用。

中方「喊話」的主要精神是希望拜登政府能夠改弦更張，使中美關係走出特朗普時期的危局。1月21日，中國外交部發言人華春瑩在記者會上表示：「過去幾年，特朗普政府特別是蓬佩奧在中美關係中埋了太多的雷，需要排除；燒了太多的橋，需要重建；毀了太多的路，需要修復。」新華社還就此連續發表四篇系列評論，主題為「中美關係大局毀不得」、「人心相通之橋拆不得」、「經貿往來之勢擋不得」、「科技交流之路斷不得」。2月2日，楊潔篪透過和美中關係全國委員會的視頻對話，指出由於特朗普政府實行極端錯誤的反華政策，中美關係遭遇了兩國建交以來前所未有的嚴重困難。現在拜登已經正式就職，中美關係處於關鍵時刻，何去何從備受兩國人民和國際社會關注。

對於中方公開提出的這些訴求，拜登政府並沒有給予積極明確的回應。拜登執政初期的施政重點是處理內部危機，對華政策並不是他優先考慮的事項。拜登上任後一直到2月初，先後與英國、德國、日本等主要國家領導人通了電話，甚至和俄羅斯總統普京(Vladimir Putin)也通了電話，但卻沒有和他的「老朋友」習近平通話。在1月25日的白宮記者招待會上，發言人薩奇(Jen Psaki)稱拜登政府對於特朗普對華政策的評估還只是剛剛開始，美國將用「戰略耐心」(strategic patience)來處理中國問題^⑩。說白了就是拜登政府暫時還不想回應中方的「喊話」，馬上和北京打交道。

與此同時，拜登任命的主要外交和國家安全官員，在國會的確證聽證會上都闡述了他們對中國和中美關係的看法，幾乎毫無例外地認為中國是美國最大的挑戰和威脅，表示會繼續採取強硬對華政策。被提名為國務卿的布林肯認為對華強硬是特朗普政府和拜登政府「罕見的一致之處」；被提名為美國駐聯合國大使的格林菲爾德 (Linda Thomas-Greenfield) 以往對華看法相當溫和，但是現在也開始稱中國為「戰略對手」，表示會在聯合國抵制中國推動的「專制議程」；被提名為國防部長的奧斯汀 (Lloyd Austin) 原來和中國素無瓜葛，現在也大談中國是美國未來最大的威脅；而稍後被提名為中央情報局 (CIA) 局長的伯恩斯 (William Burns) 更是聳人聽聞地把中國領導層說成是「對抗性和掠奪性」的，認為「與中國競爭將是今後幾十年裏我們國家安全的關鍵」。總之，拜登政府的主要官員在公開言論中幾乎眾口一詞地渲染「中國威脅」，並沒有顯示出要和特朗普政策分道揚鑣的明顯跡象。

從2月初開始，中美互動開始從「喊話」模式進入「通話」模式。2月6日，布林肯和楊潔篪通了電話，這是拜登上任後中美最高級別外交官員的首次通話，而這是拜登團隊根據其總體對華戰略思路精心安排的。2月3日，拜登先到國務院發表了他就任以來的第一篇外交政策講話。在談到對華政策時，他聲稱美國將應對最嚴重的競爭者中國對美國繁榮、安全和民主價值觀帶來的挑戰，直面中國在經濟、人權、知識產權、全球治理方面的種種「不端行為」。但他也表示在符合美國利益的時候，美國準備和中國合作，這算是為楊潔篪和布林肯的通話下了指導棋。在兩人通話的前一天，布林肯還和英國、法國和德國的外長舉行了網絡電話會，談到中國問題。在與布林肯的通話中，楊潔篪明確要求拜登政府糾正特朗普政府對華政策的錯誤，表示中美應尊重彼此核心利益，各自辦好自己國家的事情^①。布林肯則指責中國破壞、濫用以規則為基礎的國際秩序，在新疆、西藏、香港、台灣等問題上批評中國^②。雖然雙方在通話中針鋒相對，各說各話，但是對中美關係的重要性和發展穩定的中美關係的必要性似乎也達成了一定的共識。

「楊布通話」為兩國最高領導人的通話鋪平了道路。2月11日，拜登終於利用中國新年除夕的契機和習近平通了電話，這與習近平和特朗普2017年利用春節通電話是一個套路。與拜登和世界很多其他領導人的禮節性通話不同，這是一次具有實質性內容、範圍廣泛、長達兩個小時的通話。這次最高層面通話的氣氛顯然沒有像楊布通話那樣劍拔弩張。按照中方的說法，兩位領導人互賀新年，並就雙邊關係和重大國際及地區問題深入交換意見。習近平直言中美合作可以辦成許多有利於兩國和世界的大事，而中美對抗對兩國和世界肯定是一場災難。他甚至引用拜登擔任副總統時對他說過的一句話：美國最大的特點是可能性，希望中美關係能夠出現柳暗花明的轉機。習近平提出雙方應重建多層次對話機制，準確了解彼此政策意圖，避免誤解誤判。拜登對此表示贊同，並讚揚了中國的歷史、文明和人民^③。美方關於這次通話的說明依然凸顯美國的高姿態，強調拜登對中國經濟行為，處理香港、新

疆、台灣問題的關注。不過白宮新聞稿也提到雙方談到了新型冠狀病毒肺炎 (COVID-19) 疫情、氣候變化、防止武器擴散等兩國可能進行合作的領域^⑭。中方對這次首腦會談持相當肯定的態度，認為兩國元首在發展中美關係問題上達成了一些共識，對今後一段時期中美關係發展具有重要指導意義。在以後和美方的互動中，中方官員多次提及要落實兩國元首通話精神和共識，而美方則似乎未賦予這次元首通話任何特殊的意義。

中美元首「通話」後，邏輯上的下一步就應該是「對話」了。按照中方的說法，3月18日中美在阿拉斯加的會談就是兩國最高領導人交辦的任務。不過要讓拜登的外交團隊落實這一任務並非易事，從其對華戰略的思維定式出發，拜登團隊在對話前做足了鋪陳。先是於3月12日召開了美國籌劃已久的美、日、澳、印四國峰會 (QUAD)，這是拜登上台後推行對華「同盟戰略」的一次重大行動。會後發表的聯合聲明雖然沒有點中國的名，但是在一系列問題 (包括新冠疫苗、東南海海上秩序和航行自由、高科技) 的敘述上，中國的影子卻無處不在。沙利文承認四國峰會討論了中國構成的挑戰，稱四國領袖對中國都不抱幻想，但是峰會主要討論的不是中國，而是氣候變化、新冠疫情等全球性危機。這聽上去好像有點「此地無銀三百兩」的味道，不過沙利文明確表示四國機制並不是一個軍事同盟，只是四個民主國家在經濟、技術、氣候和安全等問題上的一個合作機制。

就對華政策而言，美方認為四國峰會是一個標誌性的事件，在印太地區形成了對美有利的態勢。沙利文等人稱拜登上台以來，美國和歐洲盟國就如何形成對華共同立場進行了深入的磋商。美國解決了與日本和韓國懸而未決的美軍費用問題，現在又把四國機制提升到一個新的水平。美國國內的情況也有所改善，新冠疫情逐漸受到控制，國會通過了《2021年美國救援方案法》 (*American Rescue Plan Act of 2021*)。總之新政府經過五十多天的努力，已經可以從實力地位出發去和中國人打交道，開展對話了^⑮。

為了進一步貫徹拜登團隊的「同盟戰略」意圖，美方還把即將舉行的中美會談與布林肯和奧斯汀對日本和韓國的訪問捆綁起來。兩人先飛到東京和首爾舉行美日、美韓外交和國防部長的「2+2會談」，然後布林肯再飛到阿拉斯加和從華盛頓趕來的沙利文會合，與中方進行對話。3月16日，美日發表聯合聲明，在釣魚島、新疆、香港、南海、台灣等一系列問題上點名抨擊中國。在美日雙邊聯合聲明中如此全面地批判中國內政、外交的做法是前所未有的，理所當然地引起了中方的強烈反應。而就在中美會談前夕，美方又以中國全國人大通過修改香港選舉法決定為由，宣布對二十四名中國和香港官員追加金融制裁。

美方這些在中美會談前夕針對北京的舉動已經讓中方考慮是否要取消這次會面，不過當時會談可能已是箭在弦上，不得不發了。但是可以肯定地說，當楊潔篪和王毅3月18日步入會議室的時候，對美方已經非常不滿；而壓倒駱駝的最後一根稻草則是布林肯和沙利文的開場白。兩位利用本來應該

是禮儀性的簡短歡迎詞，再次批評中國的新疆、西藏、台灣，以及網絡安全和對外經濟政策。俗話說，事不過三，在美方的一再挑動下，中方的不滿終於爆發，楊王兩位當着全球媒體的面對美方的指控作出了全面和激烈的反擊。他們表示不承認美國所主張的所謂以規則為基礎的國際秩序，美國也無法代表國際社會和世界輿論；美國沒有資格說要從實力地位出發，居高臨下和中國說話；如果美國要和中國好好打交道，就要在相互尊重的基礎上進行；美國干涉中國內政的老毛病應該好好改一改了。中方的這些觀點一時間成為熱議話題，在全球輿論場持續發酵。對中方的強勢反擊，美方不得不再次作出回應，雙方你來我往，欲罷不能，原定十幾分鐘的開幕會延長到一個多小時，出現了中美外交史上少見的「對攻」。由於整個過程曝光在全球媒體面前，使中國意外獲得了向國際社會全面表達自己觀點的機會，反客為主，提高了自己的國際話語權。

在中美第一輪會談出現激烈交鋒之後，國際輿論紛紛預測這次會談將會無果而終。所幸在會議進入閉門階段之後，雙方並沒有意氣用事，而是進行了「坦誠、深入、長時間、建設性」的會談。根據中方在事後發布的新聞稿，雙方討論的範圍極其廣泛，幾乎涵蓋兩國關係中所有的雙邊和多邊問題。會談也並非一事無成，雙方同意建立中美氣候變化聯合工作組，探討了為各自外交人員接種新冠疫苗作出對等安排，同意就彼此外交領事機構人員活動和駐對方媒體記者等問題進行商談，討論了根據疫情形勢調整相關旅行和簽證以推動中美人員來往正常化等問題。如果中方披露的會談內容屬實，那就表明中美已經開始着手處理特朗普政府遺留下來的問題了。

三 政策走向

拜登政府上台之後，從「喊話」、「通話」到「對話」，中美開始了緩慢而艱難的互動過程。應當說，中美關係的總體氣氛和特朗普政府後期相比還是有所改善的，至少特朗普時期近乎瘋狂的對華敵視態度有所收斂，但是在對華具體政策問題上，拜登團隊基本上還是在唸着特朗普的經。

例如，在新冠疫情問題上，拜登政府不再使用特朗普老掛在嘴邊的「中國病毒」這樣帶有歧視性的詞彙，但是美國官員依然堅持中方在疫情初期的處理缺乏透明度，有意隱瞞疫情。如果中國政府早日分享所有信息的話，美國乃至世界的疫情不會那麼嚴重。他們對世界衛生組織（WHO）專家在武漢的溯源調查也持保留或批評態度，認為中方沒有交出早期疫情的所有資料。WHO調查得出新冠病毒極不可能從武漢實驗室洩漏的結論後，美國情報機構表示將繼續就病毒源頭問題進行調查。這種看法妨礙了中美之間在新冠問題上開展可能的合作。事實上，拜登團隊依然視新冠問題為中美進行地緣政治博弈的領域之一。

在經貿問題上，拜登在競選時多次表示反對特朗普的貿易戰，拜登上任後暫停實施了對3,700億美元中國商品加徵關稅的措施，但是對特朗普政府已經增加的關稅則遲遲沒有動作。沙利文表示新政府需要時間和盟國商量，以達成對華貿易的共同戰略。有美國媒體分析指出拜登政府在關稅問題上按兵不動，實際上是想以對華關稅作為籌碼，換取北京在人權、安全等其他問題上作出讓步。同時，拜登政府也希望等到美國國內經濟有所好轉後再和中方談貿易問題，使美國處於更為有利的談判地位。

對特朗普時期對中國高科技企業的打壓，拜登政府也無意作出重大改變，甚至開始採取新的限制措施。例如，對於特朗普政府1月公布的美國商務部有權以「威脅國家安全」為理由封殺涉及技術的商業交易的新規定，拜登政府商務部表示將繼續就此規定徵詢公眾意見，並在到期後實施。2月下旬，拜登簽署一項行政命令，加強對美國在半導體、藥品和其他尖端技術製造業供應鏈方面的保護，其主要矛頭顯然針對中國。3月，美國聯邦通信委員會(FCC)先後宣布將包括華為在內的五家中國高科技企業列入不可信供應商的黑名单，撤銷中國聯通美洲公司和太平洋網絡公司在美國提供電信服務的授權。美國商務部長雷蒙多(Gina M. Raimondo)宣布已根據特朗普時期簽署的一項行政命令向多家中國公司發出傳票，要求這些公司提供在美的信息和通信技術服務資料，以確定它們是否對國家安全構成風險。3月24日，美國證券交易委員會(SEC)通過《外國公司問責法》(*Holding Foreign Companies Accountable Act*)最終修正案，如果確定實施，受到最大影響的將是中國企業。

不過，拜登政府也面臨美國企業界要求其在經貿問題上盡快取消對華關稅、放寬對中國企業限制的壓力。例如美國亞馬遜(Amazon)等大公司的首席執行官曾聯名寫信給美國商務部，反對上述特朗普政府頒布的限制與華商業交易的新規定；兩國企業界也在探討規避美國政府限制的新途徑。3月11日，中美兩國半導體行業協會宣布成立「中美半導體產業技術和貿易限制工作組」，為中美半導體產業建立一個及時溝通的信息共享機制，交流有關的政策。同月，中國手機製造商小米贏得了美國聯邦法官阻止國防部對其在美投資禁令的裁決。

在涉及中國核心利益的一些安全問題上，拜登政府的基本立場和政策與特朗普政府也是大同小異。例如對中方認為「最重要最敏感」的台灣問題，布林肯、奧斯汀等高官強調拜登政府將維持對台灣長期、強有力和兩黨一致的承諾，確保台灣有能力防衛自己，並聲稱美國對台灣的支持「堅如磐石」。拜登政府也沒有從蓬佩奧1月宣布全面取消美台接觸限制的決定往後退的意思。台灣駐美代表蕭美琴受邀出席了拜登的就職典禮，這是中美建交以來首次有台灣代表受美國官方邀請參加新總統就職典禮。在2月11日中美兩國元首通話之前，拜登政府特地安排蕭美琴進入國務院會見負責東亞與太平洋事務的代理助理國務卿金成，這是拜登上台後美台之間的首次官方接觸。3月11日，布林肯在國會作證時高度讚揚台灣，並稱台灣為「國家」。他還表示將邀請台

灣參加擬議中在年底召開的全球民主峰會。26日，美國在台協會(AIT)和台灣駐美經濟文化代表處針對中國不久前通過的《海警法》，簽署海巡合作備忘錄，這是拜登上任後美台簽署的第一份政府間合作文件。這些事態的發展表明美台「非官方關係」正在朝着半官方或準官方關係的方向發展。

中美雙方在台灣海峽的相互軍事威懾活動也沒有因為拜登上台而減弱。拜登上任後沒幾天，1月23日，大陸八架H-6K轟炸機和四架J-16殲擊機飛入台灣西南角的防空識別區。拜登政府國安會和國務院為此首次就台海問題作出回應。國務院的聲明要求北京停止對台灣施加軍事、外交和經濟壓力，和台灣政府開展有意義的對話。3月26日，美台簽署海巡合作備忘錄的當天，大陸派出二十架次軍機飛入台灣西南空域，規模空前。美國國務院再次發聲，要求北京停止對台灣施加軍事壓力。美國海軍2月恢復在台灣海峽的巡航，而拜登執政兩個月裏已經三次派遣軍艦通過台灣海峽。

另一方面，根據中方的說法，在中美的通話和對話中，美方多次重申其「一個中國」的政策沒有改變，將遵循「中美三個聯合公報」(Three Joint Communiqués)，但是拜登政府並未公開宣示這一點。到目前為止，拜登政府還沒有派高官去訪問台灣，也沒有宣布任何新的對台軍售。雖然美國不斷有人主張將台灣納入美國印太戰略，但拜登團隊對此仍持比較謹慎的態度。在四國峰會後召開的記者招待會上，有記者問到台灣外交部長表示希望加強和四國機制的安全合作，四國機制是否會加強在台灣問題上的協調，以增加大陸對台動武的成本，沙利文未予以正面回應，只是強調四國機制並非安全同盟。

在南海問題上，拜登政府繼承了前任政府的立場，認為中國在南海的主張是非法的，破壞了該地區所謂以規則為基礎的國際海洋秩序。拜登就任後雙方在該地區的軍事對峙並無緩和。1月美國「羅斯福」號航空母艦打擊群就進入南海巡航，2月又派「羅斯福」號和「尼米茲」號雙航母打擊群進入南海活動；而北京也多次在南海、黃海、東海等海域舉行大規模軍事演習。拜登政府在南海問題上也開始實施其「同盟戰略」，試圖糾集其西方盟國介入南海問題。英國、法國、澳大利亞和加拿大等國已不同程度地同意加入在南海的所謂「自由航行行動」。

拜登政府對華戰略的另一根重要支柱是人權外交，這也是中美雙方迄今發生正面衝突最多的一個領域。拜登上台後，其政府官員對中國新疆、西藏、香港人權問題的批評不絕於耳，並力圖把人權問題上對中國的單邊壓力變成多邊攻勢。兩個多月裏，雙方在人權問題上大戰了三個回合。

第一個回合是關於香港問題。3月11日，中國全國人大高票通過〈關於完善香港特別行政區選舉制度的決定〉，美國於16日宣布根據國會通過的《香港自治法》(Hong Kong Autonomy Act)對中國和香港的二十四名官員實施金融制裁。西方七國集團(G7)外長也發表聯合聲明，對中國人大的決定表示嚴重關注。中方對美方的制裁表示堅決反對和強烈譴責，並謂已經採取必要的反制措施。

第二個回合是關於新疆問題。布林肯1月在國會作證時表示認同前國務卿蓬佩奧關於新疆發生「種族滅絕」的說法，並提出要禁止從新疆進口強制勞動生產的產品。拜登政府一直在幕後積極運作在新疆問題上和西方盟國建立統一戰線，採取集體制裁行動。3月22日，歐盟宣布就新疆人權問題對四名新疆官員和一個新疆實體進行制裁。美國、英國、加拿大紛紛跟進制裁，還就新疆人權問題發表聯合聲明；新西蘭和澳大利亞雖然沒有加入制裁行列，但也就此發表聯合聲明表示支持。中方第一時間對歐盟、英國、美國、加拿大進行反制裁。這是歐盟三十年來第一次因人權問題對中國實施制裁。很明顯，這是一次以美國為首的西方國家針對中國打的一場「團體戰」。中國和歐盟國家之間的制裁和反制裁已經開始影響中歐、中美之間更廣泛層面上的經貿關係，歐盟議會暫停審議2020年底簽署的《中歐投資協定》(EU-China Comprehensive Agreement on Investment)，歐美一些品牌企業停止使用新疆棉花，遭到中國民眾和企業的強烈抵制。

第三個回合是聯合國第四十六屆人權理事會。拜登上台後，美國宣布重返缺席兩年半的聯合國人權理事會。2月至3月間，中美雙方開始在人權理事會唇槍舌戰。在人權理事會這樣的多邊平台，中方往往可以化被動為主動，營造「得道多助」的有利局面。例如白俄羅斯代表七十一國共同發言，支持中國在香港問題上的立場；古巴代表六十四國發言，敦促西方國家停止利用新疆問題干涉中國內政。中國代表在發言中指出美國人權狀況持續惡化，以及美國早就犯下「種族滅絕」的罪行，大肆驅逐屠殺印第安人。中國還敦促英國、澳大利亞、加拿大和歐盟等其他西方國家採取有效措施，解決自身嚴重的種族主義、種族歧視和仇外暴力問題。

四 幾點思考

從以上的初步分析中可以看到，拜登執政兩個多月，中美關係還未能翻開新篇，其根本原因是拜登團隊的主流對華政策思維和特朗普政府有很大的相似性，信奉的是沒有特朗普的「特朗普主義」。拜登團隊並不急於改變特朗普政府留下的中美關係遺產，因為這個遺產對美國有利。拜登團隊希望以特朗普時期形成的中美關係現狀為底線，以此為籌碼和中方展開新一輪的博弈，以便贏得中方更多的讓步。而中方認為特朗普政府在中美關係的各個領域推行了一系列的錯誤政策，惟有對其對華政策進行撥亂反正，中美關係才可能回歸正常。從這兩個多月的中美互動情況來看，拜登政府不太可能滿足中方的要求。用拜登等人的話來說，時代不同了，拜登政府不是「第三屆奧巴馬政府」。從這個意義上說，中美關係確實回不到過去了。

雖然拜登政府到目前為止的對華政策和特朗普時期相比並無質的不同，但是並不等於就沒有量的變化。和特朗普政府後期近乎瘋狂的對華政策相

比，拜登政府的總體外交政策，包括對華政策更為理性穩定，更可預測。拜登外交團隊的主要成員如布林肯和沙利文等人儘管不可避免地帶有美國傳統外交精英慣有的傲慢和偏見，但他們畢竟還是理性的建制派，不會像特朗普和蓬佩奧那樣劍走偏鋒，一意孤行。正因為雙方表現較為理性，即使發生衝突，後果還是可控的。這次中美阿拉斯加會談火爆開場，和緩收官，說明這個團隊還是可以打交道的。可以說，中美關係雖然還沒有回升，但在一定程度上已經止跌。這對特朗普時期已經搖搖欲墜的中美關係來說，已經是好消息了。

布林肯和沙利文等人非常自信地認為他們已經找到了應對中國的有效戰略，也就是前面談到的「四大支柱」；它們構成可以和中國進行更有效戰略競爭的「實力地位」。不能說拜登政府的對華新戰略毫無成效，最近美國聯合幾乎所有西方國家在新疆問題上「圍攻」中國，造成了一定的「西瓜效應」，可以視為拜登政府對華「同盟戰略」的一次成功實踐。但是這種對華戰略思維依然存在不少盲點和內在矛盾，從長遠來看會影響美國對華政策的有效性和可持續性。

首先，拜登政府的對華「同盟戰略」可以說是「成也蕭何，敗也蕭何」。拜登團隊的一些人現在把「同盟戰略」看成是對付中國的萬靈藥，處處事事要拉一幫「小兄弟」和中國打群架，以勢壓人，長此以往必然會帶來負面效應：一是會引起中方的極度反感，反彈會更為強烈。例如在這次中美會談之前，美國試圖利用日本敲打中國，反而逼得中國毅然決然和美國公開攤牌。二是美國比較容易在人權這樣一些多半只具有象徵意義的問題上和盟國建立統一戰線，但是碰到經貿、安全等更具實質性的問題時，盟友未必和美國一條心。例如韓國和日本同為美國的盟友，但是對中國的態度卻大相逕庭，說明了「同盟戰略」的局限性。三是美國的「同盟戰略」如果不加節制，很可能造成國際關係的「集團化」。失衡和平衡從來是國際政治的鐵律，美方熱衷於拉幫結派，中方也可以抱團取暖。布林肯在中美對話前搞集團政治，中俄立馬就發表了聯合聲明。而更重要的是一個集團化、碎片化的國際體系是否對美國整體外交有利，也是值得懷疑的。拜登一直說他不想引發新冷戰，而他的「同盟戰略」恰恰可能把世界推向兩極對立的新冷戰。

其次，拜登的全球外交和對華戰略之間有着深刻的內在矛盾。一方面他強調和中國系統性的、不可調和的戰略競爭，而且這種競爭是零和的，美國一定要贏，中國一定得輸；另一方面在全球層面，他又強調跨國問題的緊迫性和全球治理的必要性，美國需要和其他國家，包括中國合作才能有效解決這些問題。這兩種思維的內在邏輯顯然是格格不入的。可是拜登團隊在處理對華問題時常常打着一廂情願的如意算盤：既要在一系列有關中國內政和核心利益的問題上對中國「拉單子，提要求」；又指望中國在一系列涉及美國利益的全球性問題上和美國合作。外交講究的是有來有往 (give and take)，而不是予取予奪 (take and take)；拜登團隊不應該不懂得這個道理。平心而論，美

國對中方提出的要求大部分都和中國的內政和領土完整有關，而非關乎中國的國際行為，以這些訴求來作為和中國戰略競爭的核心內容，其正當性和合法性也嫌不足。怪不得崔天凱要向美方官員發出拷問：美方表示關注的名單愈來愈長，以前是台灣，現在又加上了新疆、西藏、香港，你們是否想把中國所有的省份都加到這個名單上，你們的真實意圖是甚麼？是否想解體中國？難怪這次中美會談後，中方又給美方劃出了一條新的紅線：中共的執政地位和制度安全是不可觸碰的紅線。美方想要「魚與熊掌」兼得，即便不是不可能，也會是困難重重，難以為繼。

再次，拜登上台後的表現清楚地說明他的對華政策受到美國國內政治的嚴重束縛和干擾。一方面美國內政問題如麻，拜登急需在新冠疫情、經濟復蘇等國內議題上有所建樹，需要兩黨一致的支持，不願意因為中國問題而犧牲其國內政治利益；另一方面特朗普政府在對華政策上的「焦土戰略」，使得蓬佩奧等人讓美國在對華政策上的倒退變得不可逆轉的戰略意圖初見成效。拜登團隊對特朗普的對華遺產幾乎不敢越雷池一步，惟恐被兩黨的強硬派說成對華軟弱。特朗普四年執政對中國的污名化確實大大強化了國內的反華氛圍。但是稍稍了解中美關係歷史的人都知道，如果美國的政治家只能因為選舉利益而受制於國內的民意和共識，那麼中美關係就永遠不可能有上世紀70年代的突破。所以，歸根結底還要看拜登團隊有沒有改善中美關係的政治意願，有沒有當年尼克松 (Richard M. Nixon) 和基辛格 (Henry A. Kissinger) 那樣的戰略格局和視野，還是被政治正確的思維定式捆住手腳。

目前還看不出拜登團隊中有這樣具有開拓性和前瞻性思維的人物；唯一的希望可能是拜登本人。從拜登一貫的對華思維來看，他雖然也接受了中國是美國戰略競爭對手的說法，但是堅持不認為中國是美國的敵人。在3月25日的首次記者招待會上，他還明確表示美國不尋求和中國的對抗。拜登和習近平通話的基調是積極的，首次中美高層戰略對話也是兩人共同促成的。拜登應該樂見更為穩定健康的中美關係。拜登的問題在於他年老體弱、精力不濟，層出不窮的內政問題已經把他弄得焦頭爛額，至少在相當一段時間裏無暇顧及對華政策。就像他自己所坦言的，上任後他的全部精力都放在處理新冠疫情和經濟問題上。這就可能出現和特朗普時期相同的情況，那就是美國對華政策被總統手下自以為高明的幕僚所把持，從而再次使中美關係出現停滯不前，甚至步入歧途的情況。

當然，拜登政府才上台幾個月，其對華政策還在形成之中。現在下定論還為時過早。用拜登的話來說，一切皆有可能；中美雙方形成某種良性競爭機制的可能性還不能完全排除。中美關係走到今天，有點像上世紀50年代朝鮮半島的局面，雙方誰也沒有辦法把對方趕到海裏去，唯一的出路就是握手言和。冷戰結束以後，美國共和黨外交精英曾提出，美國的全球戰略目標是要防止再次出現一個像蘇聯那樣和美國平起平坐的競爭對手 (peer competitor)，說穿了就是要把美國在後冷戰時期唯一超級大國的地位永久化。時至今日可

以肯定地說，美國的這一戰略目標已經失敗。不管美國人喜歡不喜歡，中國將成長為一個和美國同等數量級的大國，這對很多美國精英來說可能是難以接受的。當中國還羸弱的時候，美國領導人不吝嗇說「美國歡迎一個強大、繁榮、穩定的中國」，拜登也曾多次說過不認為中國的崛起是對美國的威脅。可是今天當中國真正強大起來的時候，美國卻表現得有點「葉公好龍」。

作為兩個同等數量級的大國，中美需要培養對對方的同理心 (empathy)。一方面，美國需要理解中國「百年屈辱」的歷史記憶和心態。中國不是一個典型的崛起大國，它到現在還沒有實現國家的完全統一。如果美國鐵了心要阻擋中國統一的百年民族願望，必然會遭到中國人民的集體反抗，也不會給美國帶來和平和繁榮；對這一點拜登其實有一定程度的理解^①。另一方面，中國也需要理解美國的「百年霸主」心態。用美國學者艾利森 (Graham T. Allison) 的話來說，美國已經習慣當老大，所以接受中國「崛起」的現實很痛苦。過去在雙邊互動中，中國顯得比較敏感，而現在美國的「小心臟」也變得很脆弱。從這次安排阿拉斯加會談中的一些細節就可以看出來。

中美兩國還要防止過度自信。拜登團隊的外交精英認為美國有很多中國沒有的優勢，在和中國的戰略競爭中，美方在每個領域都可以完勝；而中國的精英階層裏也有不少認為歷史在中國的一邊，中國在崛起，美國在衰落。其實時間在誰的一邊、誰更有優勢還真不是板上釘釘的事；雙方都有強項，也有軟肋。所以布林肯所提出的美國既要自信，又要謙卑，對雙方來說都是需要付諸實踐的金玉良言。

中美之間的戰略競爭誰能勝出或者能不能雙贏，歸根結底還是要取決於各自內部制度的善治良政、創新活力和穩定機制。從這一點來看，拜登團隊強調美國外交的力量和源泉來自內政的更新是明智的提法。就如楊潔篪所多次強調的，中美應該各自把自己的事情管好，而不是整天去干涉對方的事情。現在就看誰能為自己的人民謀更多的福祉，在這基礎上為世界人民做更多的好事。這應該是中美競爭或競賽的要義所在。中美可以也應該成為兩個——套用一個美國人的詞彙——「仁慈的大國」 (benign power)。美國作為一個「百年霸主」，中國作為一個「千年文明」，應當有共存共榮的雅量。如此則中美兩國人民幸甚，世界人民幸甚。

註釋

① Antony J. Blinken, "Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations" (19 January 2021), www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf.

② *Interim National Security Strategic Guidance* (March 2021), www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf.

③④⑦⑧ Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People" (3 March 2021), www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/.

- ⑤ Jeff Seldin, "Biden's National Security Advisor Approach Sees Merger of Foreign, Domestic Policy" (29 January 2021), www.voanews.com/usa/bidens-national-security-approach-sees-merger-foreign-domestic-policy.
- ⑥ "Remarks by President Biden on America's Place in the World" (4 February 2021), www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/.
- ⑨ Antony J. Blinken, "Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations"; "A Foreign Policy for the American People"; "Secretary Antony J. Blinken with Wolf Blitzer of CNN's The Situation Room" (8 February 2021), www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-wolf-blitzer-of-cnns-the-situation-room/; "Secretary Antony J. Blinken with Hillary Clinton, 'You and Me Both with Hillary Clinton' Podcast" (2 March 2021), www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-hillary-clinton-you-and-me-both-with-hillary-clinton-podcast/; "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan, February 4, 2021", www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/02/04/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-february-4-2021/.
- ⑩ "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki, January 25, 2021", www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/25/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-january-25-2021/.
- ⑪ 〈楊潔篪應約同美國國務卿布林肯通電話〉(2021年2月6日)·中華人民共和國外交部網·www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1851936.shtml。
- ⑫ "Secretary Blinken's Call with PRC Director Yang" (5 February 2021), www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-prc-director-yang/.
- ⑬ 〈習近平同美國總統拜登通電話〉(2021年2月11日)·新華網·www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/11/c_1127093231.htm。
- ⑭ "Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Xi Jinping of China" (10 February 2021), www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/.
- ⑮ "Senior Administration Officials Preview of National Security Advisor Jake Sullivan and Secretary of State Anthony J. Blinken's Trip to Anchorage, Alaska" (16 March 2021), www.state.gov/senior-administration-officials-preview-of-national-security-advisor-jake-sullivan-and-secretary-of-state-antony-j-blinkens-trip-to-anchorage-alaska/; "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan, March 12, 2021", www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/12/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-march-12-2021/.
- ⑯ 他在接受美國有線電視新聞網(CNN)訪問時曾表示，由於中國四分五裂而被列強侵略的歷史，中國需要一個統一和有控制力的政府。但是他也要告訴中國領導人，民主價值觀是美國的立國之本，要他作為美國總統在新疆、香港等問題上不發聲也是不可能的。從文化上講，每個國家的治理都有不同的準則。參見 "Remarks by President Biden in a CNN Town Hall with Anderson Cooper" (17 February 2021), www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/17/remarks-by-president-biden-in-a-cnn-town-hall-with-anderson-cooper/。