Research Note

2021.3.5(Y-Research RN024)

马鑫/第一财经研究院特约研究员

Committed to Improving Economic Policy.

www.cbnri.com

研究简报 热点

中国成为拜登政府外交政策核心议题

摘 要

近日，拜登政府外交国安团队不断对外释放信息，表示美国外交政策的核心议题是中国，并将中国视为唯一能够对美国倡导的国际秩序构成挑战的对手。将中国定义为“威胁”与“竞争对手”，是拜登政府对特朗普时期中国政策的延续。尽管拜登政府也将中国视为战略竞争对手，但它并没有像前任政府那样以零和的方式看待中国，而是强调了潜在的合作渠道。近期，美外交国安团队的一系列动作，表明拜登政府急于打破特朗普时期的一些做法，避免外界对于政府政策不明的猜测阶段，并为其它正在撰写战略的美国国安部门提供清楚的指导方针。

正 文

马鑫/第一财经研究院特约研究员

3 月 3 日上午，美国拜登政府新任国务卿布林肯发表任内首场外交政策演讲。他列出了美国外交的八大优先任务，强调中国是美国的最大威胁。同日下午，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》，其中特别指出，中国是唯一具有潜在综合实力挑战国际体制的主要竞争者。中国成为拜登政府外交政策核心议题。

针对美国国务卿布林肯最新涉华表态，中国外交部发言人汪文斌 4 日在例行记者会上表示，以意识形态划线，拉帮结派搞针对特定国家的“小圈子”不得人心、没有出路，希望美方摒弃陈旧过时的零和思维，采取理性务实的对华政策。

一、外交政策核心议题是中国

上任不满两个月，美国国安团队正在对外释放信息——外交政策的核心议题是中国。在布林肯的讲话中，中国是唯一一个被布林肯列为八项优先事项之一的国家。布林肯声称，中国是美国 21 世纪面临的最大地缘政治考验。他强调，中国是“唯一拥有经济、外交、军事和技术实力来对稳定和开放的国际体系---所有那些我们希望世界以这种方式运转的规则、价值观和关系构成重大挑战的国家。而这个体系最终服务于美国人民的利益并反映美国人民的价值。”

白宫国安委发布的《国家安全战略中期指导方针》（Interim National Security Strategic Guidance，下称“方针”），提到最

多的国家就是中国，共 15 次，远高于俄罗斯的 5 次、伊朗 4 次、朝鲜 2 次。“方针”与布林肯讲话相呼应，把中国视为“新威胁”，再次指出，中国是有可能将其经济、外交、军事和技术力量相结合，对稳定而开放的国际体系提出持续挑战的唯一竞争对手。就在上个月初，拜登也在国务院发表上任后的首次外交政策讲话，将中国称为是美国“最严峻的竞争者”。

二、中美竞争与合作并存

布林肯强调中美竞争并不排斥中美合作，他说，华盛顿将与中国在应该的时候竞争，在可以的时候合作，在必要时对抗，但他指出，无论是哪种形式“我们都要以实力地位来跟中国接触”。

在如何应对中国挑战上，“方针”提供了三大方向。首先是强化自身优势，“通过恢复美国的信誉和全球领导地位，确保是美国而不是中国来设定国际议程。”

第二是在面临美国利益或价值观遭中国威胁时做出应对。拜登政府将透过与北约、澳大利亚，新西兰还有亚洲盟友如日本和韩国等合作，在国际上站在一起，合力建立更有效的国际规范，使像中国这样的国家为其行为负责。布林肯强调，美国应对中国挑战时必须与盟国和伙伴合作，“因为我们的团结力量让中国更难忽视。”拜登也强调，要更好的竞争，美国必须先处理好国内问题，之后与盟友联手，在国际社会占有一席之地，并重建美国的信用与道德权威。

最后，在特定议题上与中国务实合作，减少误判风险。“方针”点明拜登政府将在合乎美国与中国共同利益方面，与中国寻求合作，

包括气候变化、全球健康安全、武器管控等等。

三、特规拜随，有所调整

拜登政府更加重视美国在世界舞台的领导力，这与特朗普的“美国优先”有明显不同。不过将中国定义为“威胁”与“竞争对手”，是拜登政府对特朗普时期中国政策的延续；不过，拜登作为全球化主义者和联盟建设者，其团队在应对方式上对特朗普时期的政策做了调整。尽管拜登政府也将中国视为战略竞争对手，但它并没有像前任政府那样以零和的方式看待中国，而是强调了潜在的合作渠道。

拜登在上任不满两个月即发布国家安全指导方针被视为罕见的作法。美国总统上任后通常有几份重要的国安战略文件发布，为新政府的国安外交政策确立方向。比如，特朗普 2017 年 12 月发布的《国家安全战略书》，2018 年 1 月公布的《国防战略报告》和 2018 年 2 月发布《核态势评估报告》。奥巴马时期 2009 年春季曾有过国家战略指南，但并未对外公布。分析称，拜登政府急于打破特朗普时期的一些做法，避免外界对于政府政策不明的猜测阶段，也在为其它正在撰写战略的美国国安部门提供清楚的指导方针。最终报告将在今年稍晚时候公布。