

# 拜登执政与中美战略竞争走向\*

□ 吴心伯

〔提 要〕 拜登政府继承了特朗普政府视中国为主要战略竞争者的认知，竞争是拜登政府对华思维的核心概念、对华政策的组织原则以及处理对华关系的基调。但在竞争方式上，拜登政府与特朗普政府有着重要区别，如更加注重提升美国自身的竞争力，更多利用盟友体系和多边机制，强调“巧竞争”，不排除与中国的必要合作等。拜登政府的对华战略竞争将受到一系列内外因素的制约。在新的形势下，中国将更好地应对来自美国的战略竞争，对一个竞争性越来越突出的双边关系善加引导和塑造。未来四年，中美关系发展主要存在竞争加合作型、竞争主导型和竞争—冲突型三种互动模式，两国应着力避免竞争—冲突型关系模式，争取竞争加合作型关系模式，确保良性竞争主导型关系模式。

〔关键词〕 拜登政府、中美关系、战略竞争

〔作者简介〕 吴心伯，复旦大学美国研究中心教授、主任

〔中图分类号〕 D822.371.2

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 2 期 0034-15

特朗普执政四年，给中美关系造成了史无前例的破坏。随着拜登入主白宫，人们普遍关注如下问题：拜登对华政策与特朗普对华政策有何不同？美

\* 本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“中国崛起背景下的中美战略互动研究”（项目批准号：17JJDGJW002）的研究成果。

国将如何开展对华战略竞争以及中国应如何应对？中美关系在未来四年将如何演变？

拜登政府面临的国内外环境与四年前大不相同，这将在很大程度上决定他的执政议程和优先关注领域。在对华问题上，拜登将继续继承特朗普政府对华战略竞争的基调，同时进行一些重要调整，这对两国关系既意味着挑战，也蕴含着机会。与此同时，随着实力地位的增强和博弈技巧的不断提升，中国将对中美关系走向发挥越来越重要的塑造作用。未来四年，中美关系存在缓和与改善的重要机遇，在中美关系演变的大趋势下，这种调整可能只是战术性的，但却极为关键。

### 一、拜登对华政策环境

拜登上台后，首先要面对的是异常棘手的国内问题，控制新冠肺炎疫情、恢复经济、改善种族关系等是当务之急。鉴于新冠肺炎疫情在美国肆虐，要完全控制疫情需要半年甚至更长时间，经济恢复在很大程度上取决于疫情发展，而种族矛盾是美国的系统性痼疾，短期内难望有重大改善。因此，拜登的执政议程将以应对国内挑战为主导，但因短期内难以取得显著进展，其在政治上仍将处于比较弱势的地位。

就对华政策而言，拜登面临的首要问题是处理特朗普留下的负遗产。特朗普政府将中国定义为美国最主要战略竞争对手，主张采取强硬对华政策以应对中国挑战，这在美国政策界基本形成了共识。但特朗普政府对华发起无底线的战略竞争和不计后果的战略对抗，前所未有地重创了中美关系。如何收拾这个烂摊子，是拜登处理对华关系的最大难题。

从外部看，过去四年间中国已发生了重要变化。2016年，中国经济总量

约为美国经济总量的60%；2020年，这一比例已跃升到70%以上，<sup>[1]</sup>中美力量对比差距进一步缩小。中国如期实现了脱贫攻坚目标任务，这不仅是中国历史上的巨大成就，也为人类减贫事业、人类社会发展作出伟大贡献。中国顶住了特朗普政府发起的贸易摩擦、技术封锁，快速有效地控制了国内新冠肺炎疫情，率先恢复经济强劲增长，充分体现了中国制度的活力和韧性，大大提升了中国人民的自信心和自豪感。面对外部环境变化和自身新发展阶段需要，中国及时调整发展战略，大力推进关键技术自主创新，构建双循环发展格局，继续扩大对外开放，推动《区域全面经济伙伴关系协定》签署，完成中欧投资协定谈判。在新的历史条件下，中国积极实施新的战略布局，发展态势和前景看好。

与此同期，在特朗普政策冲击下，美国的外部环境严重恶化。在“美国优先”理念驱使下，特朗普政府对国际机制采取“不合则去”的粗暴做法，创下美国“退群”的历史记录。特朗普悍然向一众盟友发起贸易战，退出《巴黎协议》和伊朗核问题全面协议，对德俄合作建设的“北溪二号线”天然气管道项目发起制裁，单方面从德国撤军，在军费分担问题上向日本、韩国施压，等等。这一系列举措损害了盟友利益，激起了盟友对美国的严重不满，盟友与美国离心离德的严重程度几乎前所未见。特朗普发起对华全面战略竞争，对华打压无所不用其极，对中国的政治攻击如冷战重演，外交对抗烈度史无前例。特朗普政府的霸凌行径引起了大国关系激烈动荡，破坏了应对全球性挑战至关重要的大国合作，威胁了全球产业链、价值链、供应链安全，践踏了国际规则与秩序。特朗普政府在“美国优先”口号下，为谋一己之私而不择手段、不顾底线，其对抗性、破坏性和危险性充分显露，使美国从现存国

---

[1] 根据世界银行数据，2016年中国GDP总额为11.23万亿美元，美国GDP总额为18.71万亿美元，中国约为美国的60%，<https://databank.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/1ff4a498/Popular-Indicators#>。2020年，中国经济增长2.3%，按全年人民币兑美元平均汇率计算，中国经济总量为14.73万亿美元；2020年美国GDP初步估算负增长3.3%，经济总量为20.95万亿美元，中国约为美国的70.3%。

际秩序的缔造者和维护者变为最大的破坏者，其在国际社会的声誉和信誉遭受重创。

美国国内议程的优先性、特朗普政治遗产掣肘、中美互动态势变化、美国国际地位与影响力下降等因素，都将严重制约拜登政府对华政策的设计与实施。在未来四年内，美国对华政策将很难彻底摆脱特朗普留下的阴影，美国对华关系改善将是渐进的、有限的甚至是艰难的。

## 二、美国对华战略竞争新态势

拜登曾在竞选中表示，美国“最大的竞争对手是中国”；<sup>[1]</sup>其在入主白宫后又宣称，中国是美国“最严峻的竞争对手”，美国要在经济、安全、外交、人权、知识产权、全球治理等领域与中国展开竞争。<sup>[2]</sup>国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）把处理与中国的关系定义为“21世纪最大的地缘政治考验”，断言“中国是唯一拥有经济、外交、军事和技术力量来严重挑战稳定与开放的国际体系的国家”。<sup>[3]</sup>白宫新闻秘书珍·普萨基（Jen Psaki）表示，“我们正同中国进行激烈竞争”，“与中国的战略竞争是21世纪的关键特征”。<sup>[4]</sup>由此可见，竞争将是拜登政府对华思维的核心概念、对华政策的组织原则以及处理对华关系的基调。与此同时，拜登政府可能重新界定竞争在对华战略

---

[1] “被媒体追问下表态，拜登：美国最大威胁是俄罗斯，中国是最大竞争对手”，环球网，2020年10月26日，<https://world.huanqiu.com/article/40RP0fx9RZ1>。（上网时间：2021年1月20日）

[2] “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” Washington DC, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>。（上网时间：2021年2月19日）

[3] Speech by Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” Washington DC, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>。（上网时间：2021年3月5日）

[4] “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki,” January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/01/25/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-january-25-2021/>。（上网时间：2021年1月28日）

中的地位以及对华竞争的主要内涵，进而在对华竞争方式上有所改变。

拜登政府对华竞争的重点将围绕如下几方面展开：

第一，技术之争。技术被视为“美中竞争的中心”，<sup>[1]</sup>为保持美国在技术创新方面的领先地位，拜登政府将在量子计算、人工智能、半导体、机器人、新能源、生物技术、先进材料等重要技术领域展开对华竞争。<sup>[2]</sup>在竞争方式上，一是阻止中国获得先进技术、新兴技术和重要基础技术，防止中国缩小与美国技术差距；二是加大研发投入，确保美国技术优势。与特朗普政府滥用国家安全名义对华实施广泛技术脱钩不同，拜登政府可能采取所谓“小院高墙”策略，缩小技术封锁范围，加强对关键核心技术保护。<sup>[3]</sup>在对华技术竞争方面，拜登政府将更加重视多边手段，除了拉拢盟友强化对华技术管制外，还可能与核心盟友一道合作开发通信设备，推动构建不依赖中国的半导体供应链。<sup>[4]</sup>此外，拜登政府还会通过加大科研投入、增加购买美国商品与服务的支出，来保持美国在人工智能、量子计算、半导体、5G等领域的优势地位。

第二，规则之争。拜登声称信奉“公平贸易”，为确保国际经济规则对美国有利，要在数字和生物技术等领域建立新国际规则，并修订关于补贴和政府采购方面的国际贸易规则。<sup>[5]</sup>拜登上任后表示，美国将同中国展开“极

[1] “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki”.

[2] 余东晖：“沙利文接棒奥布莱恩后首论美中战略竞争”，中评社，2021年1月29日，<http://www.crntt.com/doc/1059/9/8/1/105998103.html?coluid=93&kindid=7950&docid=105998103&mdate=0130055311>。（上网时间：2021年2月1日）

[3] “小院高墙”（small yard, high fence）策略是“新美国”智库（New America）研究员诺兰德·拉斯凯（Lorand Laskai）和赛姆·萨克斯（Samm Sacks）在2018年提出的方案，即要有选择地界定对美国国家安全至关重要的技术，并以更有力的措施保护这些技术。Lorand Laskai and Samm Sacks, “The Right Way to Protect America’s Innovation Advantage,” *Foreign Affairs*, October 23, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-10-23/right-way-protect-americas-innovation-advantage>。（上网时间：2021年2月2日）

[4] 据报道，拜登政府已开始与盟友和伙伴对话，拟议在半导体、人工智能、技术标准、量子计算、生物科技、5G通讯、监控技术等领域共组限制中国的联盟。余东晖：“华府观察：全球科技业中美两边下注”，中评社，2021年3月2日，<http://www.crntt.com/doc/1060/2/0/9/106020988.html?coluid=148&kindid=7550&docid=106020988&mdate=0303003953>。（上网时间：2021年3月4日）

[5] Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020.

端竞争”（extreme competition），聚焦国际规则。<sup>[1]</sup> 具体而言，美国将重点关注国有企业、劳工标准、环境标准、知识产权保护、“强制转让技术”等方面，与中国进行规则博弈。为防止中国主导数字经济技术和产业，拜登政府还将尝试推动建立多边数字基础设施标准与规则，以保护数据隐私、防止“威权政府”利用数字技术监视本国公民等为借口，挤压中国数字经济企业的国际市场。

第三，价值观之争。国务卿布林肯把“复兴民主”（Renew democracy）列为美国外交优先事项，誓言要在全世界支持民主，特别强调要在对华关系中捍卫美国价值观。<sup>[2]</sup> 拜登政府在对华竞争中突出价值观因素，除了沿袭民主党一贯的理念偏好外，更有对内动员民众支持、对外拉拢盟友等实际的政策考虑。在竞争方式上，与特朗普政府赤裸裸地攻击中国政治制度和执政党不同，拜登政府将更多地通过议题导向策略，在涉港、涉疆、涉藏等问题上对华施压，并与中方关切的议题挂钩，讨价还价。<sup>[3]</sup> 同时，拜登政府还会积极动员盟友，如召开“民主国家峰会”，组建针对中国的联盟。

第四，安全之争。在对华安全竞争方面，拜登政府会继承奥巴马政府“亚太再平衡”战略和特朗普政府“印太战略”的主要内容，以西太平洋为安全竞争的重点，继续关注南海，加大对台海的介入。在竞争方式上，美国将扩大在相关地区的军事存在，增强美军在西太平洋的攻防能力，提升美台军事与情报合作力度，协助一些东南亚国家发展海上力量等。拜登政府将继续以美日澳印四国合作为主要平台，<sup>[4]</sup> 同时加大对一些东南亚国家的拉拢力度。此外，网络空间也被美国视为对华安全竞争的重要领域，将从能力、规则等方面强化自身优势。

---

[1] Cassidy McDonald, “Biden Says U.S. won’t Lift Sanctions until Iran Halts Uranium Enrichment,” *CBS News*, February 7, 2021, <https://www.cbsnews.com/news/biden-interview-iran-sanctions-nuclear-agreement/>. (上网时间：2021年2月18日)

[2] Speech by Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People”.

[3] 余东晖：“沙利文接棒奥布莱恩后首论美中战略竞争”。

[4] 2021年2月18日，拜登政府上任后的首次美、日、澳、印四国外长对话在线上举行。此外，华盛顿还积极推动对话升级，举行“四方安全对话”首次领导人会议。

第五，金融之争。特朗普政府对华发起金融战，限制中国公司在美上市及美国资金进入中国股市，并对一些中国公民个人和实体机构实施金融制裁。除了可能沿用上述做法外，拜登政府还可能出手狙击人民币国际化。在美元进入贬值周期、中国经济增长和人民币升值前景看好的背景下，人民币国际化步伐将进一步加快。在美国看来，这将挑战美元霸主地位，抑制人民币国际化进程将成为拜登对华金融竞争的重要潜在选项。具体措施包括阻挠增加中国在世界银行和国际货币基金组织中的投票权和份额，阻止一些国家将人民币纳入储备货币、与中国达成双边货币互换协议等。

在竞争方式上，拜登政府将与特朗普政府有着重要区别。特朗普政府对华竞争重点在于竭力打压、削弱中国，拜登政府则更注重提升自身竞争力，从加大科研投入、推出产业政策、改善基础设施等方面，谋求通过振兴美国赢得竞争。特朗普政府对华竞争以单边行动为主，虽然也试图拉拢盟友和其他国家共同对抗中国，但其浓厚的单边主义色彩和对同盟纽带的削弱使其建立反华联盟效果不彰，拜登政府将更加注重与盟友协调，在经贸规则、技术管制、投资限制、价值观、安全等领域争取盟友配合与支持，<sup>[1]</sup> 拜登政府还会积极利用世界贸易组织、二十国集团等多边机制，通过规则的制定、修改和议程设置等方式，推进对华竞争。特朗普政府对华竞争不计后果、不惜代价，“杀敌一千，自损八百”，其对华加征巨额关税，其中很大一部分由美国消费者、制造商买单，拜登政府注重竞争的成本控制，强调“巧竞争”，减少硬对抗，避免两败俱伤。特朗普政府对华战略竞争滑向战略对抗，几乎排除了对华合作，拜登政府则明确表示要在应对气候变化、核不扩散和全球公共卫生安全等与中国有利益交集的问题上进行合作。<sup>[2]</sup>

毫无疑问，拜登政府对华战略竞争将受到一系列因素制约。首先，美国

---

[1] 余东晖：“沙利文接棒奥布莱恩后首论美中战略竞争”。

[2] “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Xi Jinping of China,” February 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china/>. (上网时间：2021年2月18日)

国内政治、经济、社会形势的演变。美国国内政治与社会矛盾能否得到缓解，新冠肺炎疫情能否在短期内（半年左右时间）得到有效控制，经济能否逐渐恢复并避免发生新的危机，这些都充满着不确定性，将极大地影响拜登政府在外交上投入的资源和精力。其次，利益集团的影响。特朗普政府以非建制派姿态，在对华问题上竭力排除华尔街、硅谷、制造业、零售业等相关利益集团影响，而拜登政府则是典型的建制派，与美国各利益集团有着千丝万缕的联系，相关利益集团将谋求对拜登政府的对华政策施加影响。<sup>[1]</sup>最后，盟友的作用。拜登政府强调将在对华问题上加强与盟友协调，不仅意味着美国将在处理对华关系时争取盟友的支持与配合，也意味着盟友有机会影响华盛顿的对华政策。拜登政府尤其看重与欧洲盟友在对华问题立场上的协调一致，宣称“我们必须一起为同中国的长期战略竞争做准备”。<sup>[2]</sup>然而，欧洲在对华关系上的利益诉求与美国并不完全相同，二者对中国的看法也存在分歧，<sup>[3]</sup>这意味着在对华问题上，欧洲不可能唯华盛顿马首是瞻，华盛顿有时也不得不顾及欧洲的立场。而美国亚太地区的盟友与中国在地理上更为相近，且大多与中国经济联系密切，要让他们在对华问题上一味同美国保持步调一致更

---

[1] 美国商会在2月17日发布《了解美中脱钩》研究报告，评估中美脱钩在投资、贸易、人文交流以及航空、医疗器材等领域将给美国带来巨大经济损失，强调中美全面脱钩不可取。这份报告在拜登政府全面评估对华政策之际发布，无疑是要影响拜登政府对华政策选择。“Understanding U.S.-China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts,” China Center, US Chamber of Commerce, February 21, 2021, [https://www.uschamber.com/sites/default/files/024001\\_us\\_china\\_decoupling\\_report\\_fin.pdf](https://www.uschamber.com/sites/default/files/024001_us_china_decoupling_report_fin.pdf).（上网时间：2021年2月18日）

[2] “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.（上网时间：2021年2月20日）。

[3] 2020年底，欧洲顶住美国压力与中国达成中欧投资协定即为一例。另据欧洲智库欧洲对外关系委员会2021年1月发布的针对欧洲11个国家、1.5万民众的民调报告显示，60%的受访者认为，本国政府应该在中美和美俄对抗中保持中立。就在拜登呼吁欧洲与美国一道准备与中国的长期战略竞争时，德国总理默克尔表示，需要中国来解决全球性问题，欧美在中国问题上存在意见分歧。邵一佳：“欧洲11国民调：近六成受访者认为中国将在10年内超过美国”，环球网，2021年1月20日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1689359292621150930&wfr=spider&for=pc>; Ayhan Simsek, “Merkel for Joint Transatlantic Policy on Russia, China,” February 19, 2021, <https://www.aa.com.tr/en/europe/merkel-for-joint-transatlantic-policy-on-russia-china/2150935>.（上网时间：2021年2月22日）



非易事。

### 三、中国的应对

中国对拜登执政后的美国对华政策和中美关系走向有着清醒的认识。中美战略竞争是国际格局演变和中美两国各自发展变化的产物，是长期的和持久的，拜登政府将继续推进对华战略竞争，竭力放慢中国综合国力和国际影响力增长步伐，维护美国霸权地位。但拜登政府对华政策将呈现出不同于特朗普政府的特征，既为两国关系发展带来新的挑战，也蕴含了合作的机会。妥善把握这些机会，有助于推动中美关系改善和发展。在此过程中，中国自身发挥的能动作用至关重要。随着自身实力地位的发展，中国对国内发展战略和对外战略作出了相应调整，自信心逐渐增强，对美战略博弈经验和技巧不断丰富，使得中国能够更好地应对美国发起的战略竞争，引导和塑造一个竞争性越来越突出的双边关系。

可以预计，未来几年拜登政府将在涉港、涉疆、涉藏等问题上继续向中国施压，祭出新的措施，动员更多盟友积极介入。在涉及中国主权和领土完整、政治安全问题上，中国必将坚定地顶住美国压力，两国在这些问题上的较量注定是激烈和尖锐的，美国的一些盟友也将被不同程度地裹挟其中。同时，美国（包括拜登团队内部的一些官员）也可能试图将中美竞争意识形态化，给中国布下“冷战陷阱”，对此中国应保持警觉，避免将两国竞争渲染为制度和意识形态之争。事实上，中美竞争的实质是美国为维护其霸权地位、阻遏中国发展挑起的两国争斗，是美国力图维持单极世界、抵制世界多极化趋势的集中体现。中国同美国进行斗争则是为了维护自身正当的发展权，是为了推进世界多极化、捍卫多边主义、促进全球治理的正义之举。

经贸、科技、金融领域仍将是中美竞争的主战场。拜登政府既要从中国

快速发展的经济中获益，又要谋求限制中国国力提升，这将使两国之间既有合作、更有竞争。中国应加大改革开放力度，进一步开放市场，改善营商环境，为美国企业提供更多市场机会，争取美国商界对中美经贸关系的支持。同时，中国应继续大力推进技术创新，减少对美技术依赖，降低在关键技术领域的脆弱性，更好地维护自身供应链、产业链安全。此外，中国可通过贸易和投资领域的制度性安排，进一步深化与东亚、欧洲等地区国家经贸合作，更加有效地推进出口和投资市场多元化，最大程度规避美国贸易和投资保护主义带来的风险。在中国经济发展前景看好、人民币稳步升值背景下，中国应积极推进人民币国际化战略，拓展人民币跨境支付体系，减少对美元体系依赖，降低外部金融风险。在应对特朗普政府发起的关税战和技术封锁斗争中，中国积累了不少有益经验，通过关税、出口管制、制裁等手段有力回击了美国的挑衅行为，这些手段同样适用于应对拜登执政时期的中美经贸竞争。

拜登政府将在南海、台海加大对华施压力度。在南海问题上，中国将继续坚决顶住美方压力，坚定维护中国主权、海洋权益和安全利益。同时，中国将继续积极推进与东盟国家关于“南海行为准则”谈判，通过谈判与磋商处理好与相关国家的海上纷争，确保南海局势总体稳定。在台湾问题上，中国应在新形势下积极增强对台海安全环境的塑造能力，稳步提升对台海局势的把控能力。随着中美两军在西太平洋互动力度和频率的加大，两军之间发生海空意外事件的风险也在上升，因此要利用两军交往渠道推进信任措施建设，完善风险管控、危机预防和管理的机制建设与实践。

拜登政府在理念上接受全球化和全球治理，誓言要回归多边主义，在国际事务中发挥领导作用，这为中美合作提供了重要机遇。两国在应对气候变化、全球公共卫生、国际经济与金融治理体系改革、伊核、朝核等地区热点问题上，有合作的必要与可能。与此同时，拜登政府将更加注重利用多边机制对华博弈，可能继续推动将中国排除在外的多边经贸合作安排，将大国竞争因素嵌入全

球治理机制，通过规则制定和议程设置打压和限制中国，阻挠中国参与和推动的双多边合作倡议等。有鉴于此，中国应积极谋划如何在联合国、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织、二十国集团等框架内与美国开展竞争，警惕美国对东亚合作、欧亚合作、“一带一路”倡议的干扰。总体而言，中美两国在多边领域的博弈力度将不断增强，美国对多边机制的功利态度会越来越突出，必将严重制约两国在多边领域合作的空间和成效。

新形势下，中国越来越需要跳出传统思维模式与经验，重新思考中美关系，以国内层面为立足点、以双边层面为着力点、以多边层面为支点，做好对美博弈。作为21世纪大国竞争的集中体现，“中美竞争的本质是经济实力和社会治理能力之争”，<sup>[1]</sup>这意味着两国博弈的关键在于各自内部发展与治理。对于正在步入新发展阶段的中国来说，以畅通国民经济循环为主构建新发展格局、以科技创新催生新发展动能、以深化改革激发新发展活力、以高水平对外开放打造国际合作和竞争新优势、以共建共治共享拓展社会发展新局面，<sup>[2]</sup>是中国国力再上新台阶、治理再上新台阶的保证，也是新形势下处理对美关系的立足点。同时，随着经济全球化、区域化和政治多极化发展与自身综合国力与治理能力不断增强，中国能够在国际政治经济事务中发挥更大作用，从国际层面引导与塑造中美关系。

2021年2月11日，习近平主席在与拜登总统的通话中，主张中美两国要聚焦合作、管控分歧，建议两国重新建立各种对话机制，两国外交部门开展深入沟通，两国经济、金融、执法、军队等部门开展接触，要求美方在台湾、涉港、涉疆等问题上尊重中国的核心利益，慎重行事。<sup>[3]</sup>中国提出的这些建

---

[1] 吴心伯：“论中美战略竞争”，《世界经济与政治》2020年第6期，第129页。

[2] “习近平主持召开经济社会领域专家座谈会强调，着眼长远把握大势开门问策集思广益，研究新情况作出新规划”，新华网，2020年8月24日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-08/24/c\\_1126407763.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-08/24/c_1126407763.htm)。（上网时间：2021年1月28日）

[3] “习近平同美国总统拜登通电话”，外交部网站，2021年2月11日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1853679.shtml>。（上网时间：2021年2月18日）

设性主张、务实建议和谆谆忠告，对重启中美关系和妥善处理两国间重大、敏感问题具有重要意义。

### 四、中美关系走向

拜登执政后中美关系何去何从，很大程度上取决于美国在两个问题上的举措：一是如何处理特朗普政治遗产，二是如何重置对华议程。

特朗普执政四年，发起对华战略竞争和战略对抗，给中美关系造成了史无前例的破坏。如何处理这个烂摊子，是拜登政府面临的一大挑战。总体上看，拜登政府有三种选择：一是继承，使其成为新政府对华政策的一部分；二是废除，以新政策取而代之；三是战术性运用，将其作为筹码对中国施压或讨价还价，在获得预期让步后再行调整。在实际政策操作中，拜登政府很可能三管齐下、综合运用，至于具体的政策取舍，则要经历一个政策评估过程。<sup>[1]</sup>在当前美国国内政治和社会环境下，拜登政府难以对特朗普对华政策动大手术、果断切割，更可能采取局部和渐进式调整。

拜登政府对华政策形成过程中，其既需要聆听团队内部不同声音，照顾民主党内部不同诉求，更需要面对来自共和党的压力。在拜登团队内部，有的主张要强硬对付中国，提高对华竞争有效性；有的则主张竞争同时兼顾务实合作。在国会山的民主党和共和党议员中，主流观点是对华强硬和施压，对华问题上的两党共识成为当下美国政治的一个突出特征。总体来说，拜登政府对华政策主要受到四大势力的影响塑造：一是价值观派，对中国持意识形态偏见，打着民主、人权、自由等旗号对华施压；二是战略派，关注中国实力增长和国际影响力扩大，急于同中国展开军事和地缘政治竞争；三是商界利益派，希望更多地进入中国市场，扩大两国经贸联系；四是全球治理派，

---

[1] 普萨基在2021年1月25日记者会上的相关表态，说明这个评估已经开始。“Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki,” January 25, 2021。

主张与中国合作应对全球性挑战，推进全球治理，维护现有国际体系。这四大势力的政策影响不是固定不变或泾渭分明的，而是动态且相互交织的，拜登政府对华政策的轨迹将很大程度上取决于美国国内国际形势发展以及各势力之间的博弈。

美国对华议程的重置主要需要解决两个问题：重建中美互动机制和确定对华关系议程。特朗普执政后期，中美之间的主要交往机制均告停摆，双方缺乏实质性沟通渠道，这对双边关系问题的处理极为不利。对拜登政府来说，当务之急是与中方重建外交、经济、安全等领域的对话磋商机制，并尽快启动，发挥其对两国关系的支撑和管理功能。同时，要确定双边关系的优先领域和重点议题，通过处理这些议题，促进两国关系稳定、改善和发展。当然，不论是重建中美互动机制，还是确定对华关系议程，都需要两国进行有效沟通和磋商。2月11日拜登总统与习近平主席的通话迈出了重要的第一步。

未来四年，中美关系走势有如下几种可能：

一是竞争加合作型，竞争态势突出，但合作也是双边关系的重要方面。特朗普执政之前，中美关系一直呈现竞争与合作交织状态，有时竞争大于合作，有时合作大于竞争。随着特朗普明确将中国确定为美国最主要战略竞争者，竞争在双边关系中占据主导地位。拜登政府将延续这一对华政策思路，但与特朗普政府不同，拜登政府团队认识到与中国开展合作的必要性。<sup>[1]</sup>如果两国能够在双边和多边领域重启合作，并不断取得进展，就能够产生积极效应，推动双方合作意愿不断增强、合作领域不断拓展，合作性在双边关系中的分量上升，并在一定程度上平衡竞争性。

二是竞争主导型，竞争是双边关系的基调，合作意愿较低且在很大程度上受制于竞争思维。在这种关系模式中，关键在于确保竞争大体上是良性的和可控的，双方按照大致相同的规则进行竞争，并确立有效的管控机制，尽

---

[1] 国务卿布林肯表示，中美关系有对抗的成分，有竞争的成分，也有合作的成分。“Secretary Anthony J. Blinken at a Press Availability,” January 27, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability/>。（上网时间：2021年1月29日）

管竞争可能是激烈的和常态化的，却不会导致对抗冲突、对双边关系产生颠覆效应。合作在双边互动中不占主要位置，合作性难以淡化竞争性。

三是竞争—冲突型，竞争是恶性的，因竞争失控而导致对抗冲突、爆发新冷战的风险增大。在这种关系模式中，竞争的主要目的不是提高自己，而是削弱或击垮对方；竞争缺乏规则和机制约束，从而导致各自政策底线和两国关系底线不断被突破，双方互动陷入恶性循环，对抗冲突越来越频繁，特朗普执政后期中美两国关系走势即为此。

在拜登执政时期，中美两国应着力避免竞争—冲突型，争取竞争加合作型，确保良性竞争主导型。“不冲突不对抗”是中方处理中美关系的一贯主张。<sup>[1]</sup>拜登执政后在强调对华竞争的同时，也表示中美之间“不需要有冲突”，“不可能也绝不能回到冷战时期本能的对抗和僵化阵营”。<sup>[2]</sup>拜登本人对中国比较了解，有较开阔的国际视野和丰富的执政经验，其执政团队大多来自建制派，政策分寸感较强，这与特朗普及其团队形成鲜明对比。因此，拜登执政给中美关系发展提供了一个缓和与调整的机会，但能不能抓住机会，主要看两国能否确立对彼此战略意图的基本信任，能否有效地开展务实合作，能否管控好越来越多且更加棘手的分歧。它考验着两国各自政策调整的能力、克服国内政治干扰的能力以及控制战略焦虑和战略冲动的能力，这对美国方面尤其如此。

从中美关系的大背景看，国际格局演变和中美两国的国内形势发展仍处在深刻变化之中，这种变化把中美关系带入了一个剧烈变动时期。对中美两国而言，未来四年恐怕难以给双边关系确立一个稳定的框架，而只是寻求中美关系新框架历程中的一个阶段，但却是一个关键阶段。中美战略竞争之势

---

[1] 在祝贺拜登当选美国总统的贺电和与拜登就任总统后的首次通话中，习近平主席都强调了这一点。参见“习近平致电祝贺拜登当选美国总统”，外交部网站，2020年11月25日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1835555.shtml>。（上网时间：2021年2月18日）

[2] Cassidy McDonald, “Biden Says U.S. won’t Lift Sanctions until Iran Halts Uranium Enrichment”; “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021.

固然难以逆转，但能否抑制恶性竞争与战略对抗，让竞争本身多一些良性，在竞争之外增加一些合作，这四年的努力至关重要：如果成功，有望为下一阶段的中美关系发展打下良好基础；如果失败，下一阶段的两国关系势必面临更加严峻的考验。

长远来看，中美两国能否确立一个新的稳定的关系框架，很大程度上取决于美国能否客观理性看待中国崛起和世界格局发展，设计一项明智、合理且可行的对华战略。美国政策精英把中美关系的问题看作是力量上升的中国不断挑战美国主导地位 and 现存国际秩序。<sup>[1]</sup> 而在中国看来，中美关系的问题在于美国不能接纳新兴大国崛起，不能适应世界政治经济格局的剧烈变化，试图以旧的思维和战略应对新的现实。<sup>[2]</sup> 美国最终能否做出必要的调整，取决于中美力量对比的进一步发展变化，也取决于国际格局的深入演变，更取决于中美互动对美国理念和行为的塑造。拜登政府将如何书写这段历史，国际社会拭目以待。

【完稿日期：2021-3-2】

【责任编辑：李 静】

---

[1] 特朗普政府在2017年12月发布的《国家安全战略报告》中称，中国挑战美国的实力、利益和影响力，试图根据其利益偏好改变国际秩序。拜登政府也宣称，中国挑战美国的繁荣、安全和民主价值观，挑战稳定开放的国际体系。The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp.2, 27; “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” Washington DC, February 4, 2021; Speech by Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People”。

[2] Wu Xinbo, “The China Challenge: Competitor or Order Transformer?,” *The Washington Quarterly*, 43:3 (Fall 2020), pp.99-114.