

拜登执政与对外关系

拜登政府“印太战略”新态势 与中美关系

仇朝兵*

【内容提要】 拜登政府基本延续了特朗普政府时期对美国“印太战略”的认知，并在此基础上与时俱进地推进了美国“印太战略”的实施：加强与盟国及伙伴的关系并进一步明确其安全承诺；强化多边合作，升级四边安全机制；深化与域外盟国的战略沟通与协调；深化与盟国及伙伴的军事关系，强化在印太地区的军事行动；在经济领域进一步推动规则塑造；战略推进过程中更加强化意识形态色彩。拜登政府“印太战略”的推进深刻影响了中美关系并使其呈现出一些新态势：在关键议题领域延续特朗普政府的做法并进一步加码；加强与盟国在涉华议题上的协调，形成联合对华施压态势；对华政策“意识形态化”进一步加剧；在与中国进行激烈竞争的同时也寻求某些领域的合作。未来相当长时期内，中美关系发展可能都会比较困难。中国需要关注美国应对中国的战略方法，并高度关注美国与印太国家及域外盟国在印太的互动及其趋势，恰当处理好与印太地区其他国家的关系，努力塑造良好的地区安全环境。

【关键词】 拜登政府 印太战略 中美关系 意识形态化

* 仇朝兵，中国社会科学院美国研究所副研究员。

自2021年1月拜登入主白宫以来,美国“印太战略”的推进呈现出一些新的态势,威慑、防范和遏制中国的意图更加明显和强烈,中美关系未来发展前景值得关注。本文拟在尽可能全面地考察国内外学术界相关研究成果的基础上,通过分析拜登政府关于“印太战略”的基本认知,详细梳理过去一年美国“印太战略”之推进所呈现的新态势和中美之间的互动,探讨美国“印太战略”之展开对中美关系的影响。

一、拜登政府关于“印太战略”的基本认知

认识拜登总统入主白宫以来美国“印太战略”的推进,需要以全面和准确地认识拜登政府关于“印太战略”的基本认知为基础。同时,认识拜登政府的“印太战略”,也需要以对特朗普政府时期美国“印太战略”,甚至更长历史时期内美国“亚太战略”全面和整体的认知为基础。

冷战结束以来,从“亚太”到“印太”,美国的战略视野和战略思维改变了,但其基本的战略目标却是一以贯之的,也就是维护美国所谓亚太/印太地区的“和平”“稳定”“繁荣”以及“扩展民主”等。冷战结束后历届美国政府都是如此界定其亚太或印太战略之目标,只是在不同时期、面临不同的国际形势和问题,不同的美国政府做出的政策选择或应对方式有所不同而已。认识拜登政府的“印太战略”,需要充分考虑美国亚太/印太战略之目标的历史延续性,同时也需要充分注意该地区各种议题的发展和变化对美国相关战略的影响。通过对比前后两届美国政府对“印太战略”的基本认知,有助于深刻认识美国“印太战略”的实质,把握其未来走向和发展前景。

(一)“印太战略”愿景和原则

在奥巴马政府时期,美国实现了战略视野从“亚太”向“印太”的转变。到特朗普入主白宫之后,美国正式推出了“印太战略”。2017年11月,特朗普在亚太经合组织(APEC)工商领导人峰会上发表演说,阐述了其推动建立“自

由和开放的印太地区”的愿景。^①后来，特朗普政府发布的《美国国家安全战略》《国防战略报告》《印太战略报告》《自由和开放的印太：推动一种共同愿景》等重要报告和2021年初解密的《美国印太战略框架》等明确阐述了其“印太战略”的愿景和原则。

关于美国的印太愿景及其基本原则和精神，拜登政府完全继承和延续了特朗普政府时期的说法。2021年1月，美国国务卿布林肯在参议院外交委员就其国务卿提名举行的听证会上回答质询时表示，拜登政府认为印太地区是一个至关重要的地区，在美国对外政策中必须处于优先地位，美国将继续用“印太”概念来描述这个地区。^②2021年12月，布林肯在印尼大学发表了题为《自由和开放的印太地区》的演讲，详细阐述了拜登政府关于“自由和开放的印太地区”的愿景，提出美国将“推动塑造自由和开放的印太地区”；“在该地区内部及该地区之外建立更强大的联系”；“推动基础更广泛的繁荣”；“帮助建设更有韧性的印太地区”；以及加强印太地区的安全。关于“自由和开放的印太”之意涵，布林肯解释道：“自由指的是书写你们的未来的能力并对你们的社会和你们的国家中发生的事情拥有发言权，不管你们是谁或者你们知道谁。开放，天然地来自自由。自由的地方对新的信息和观点是开放的。它们对不同的文化、宗教、生活方式是开放的。它们对批评、自省以及更新（renewal）也是开放的。”“当我们说我们希望塑造自由和开放的印太地区时，在个人层次上，指的是人民在其日常生活中是自由的，并生活在开放的社会中。在国家层次上，指的是每个国家都能够选择其自己的道路及自己的伙伴。在地区层次上，指的是在世界上的这个部分，问题将会以开放的方式得以解决，规则将以透明的方式达成并得以公正地运用，商品和思想以及人民将会在陆地、网络空间和开放海洋自由地流动。”^③拜登政府在2022年

① Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, Vietnam, November 10, 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/> [2021-12-10].

② Nomination of Hon. Antony J. Blinken to Be U.S. Secretary of State—Part I, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred Seventeenth Congress, First Session, January 19, 2021, pp.313—314.

③ Antony J. Blinken, “A Free and Open Indo-Pacific,” Speech at Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia, December 14, 2021, available at: <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific/> [2022-02-01].

2月发布的《美国印太战略》报告中明确表示，美国必须与其盟国和伙伴合作，致力于“塑造一个自由和开放、互联互通、繁荣、安全和有韧性的印太地区”^①。

所有这些都表明，在“印太”问题上拜登政府基本延续了特朗普政府时期关于“印太战略”的基本认知，其基本精神和核心内容都是一致的，也就是塑造所谓“自由和开放的印太地区”。

（二）对威胁和挑战的认知

拜登政府对美国在印太地区面临的威胁和挑战的认知，与特朗普政府时期也是一致的：都将中国视为首要的挑战；都强调朝鲜是严重的地区威胁；都重视恐怖主义等非传统安全挑战。

特朗普政府发布的2017年《美国国家安全战略》报告认为，在东北亚，朝鲜快速发展其网络、核及弹道导弹计划，构成了“全球性挑战”，“可能会导致世界上最具破坏性的武器在印太地区及更广泛地区的扩散”。^②美国国防部2019年6月发布的《印太战略报告》也强调：“恐怖主义、非法武装、毒品、人口和野生动物贩卖，以及海上抢劫，还有危险病原体、武器扩散和自然灾害等普遍存在的跨国挑战”等都是印太地区面临的威胁。^③

拜登政府在2021年3月公布的《临时国家安全战略指南》认为中国、俄罗斯、朝鲜是地区稳定的挑战者。美国还面临着治理脆弱国家内部的挑战和有能力破坏美国利益的非国家行为体的挑战。国内和国际恐怖主义和暴力极端主义依然是重要威胁。^④

从特朗普政府时期到拜登政府时期，美国政府关于印太地区的愿景、对印太地区存在的威胁与挑战等的认知没有发生根本变化，本地区安全形势也没有

^① White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p.7, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> [2022-03-20].

^② White House, *National Security Strategy of the United States*, December 2017, pp.45—46, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf> [2022-03-20].

^③ Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, pp.17—51.

^④ White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, p.9, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [2021-12-05].

根本改观。所以，拜登政府的“印太战略”基本上是全面继承了特朗普时期美国“印太战略”的基本原则和精神，并在此基础上，“与时俱进”地调整了应对印太地区各种问题和挑战的方式。当然，拜登政府的“印太战略”与特朗普政府时期也不完全相同。比如，拜登政府比特朗普政府更强调气候变化、公共卫生等区域治理问题。

二、拜登政府“印太战略”的推进

尽管拜登政府关于“印太战略”的基本认知与特朗普政府时期是一致的，但因应印太地区形势之变化和与美国与印太相关国家之间互动的实际情况，其具体推进过程也体现出一些明显的差异和特点。这里需要强调的是，拜登政府推进其“印太战略”所呈现出来的这些差异和特点，是在整体上继承特朗普政府时期“印太战略”的基础上的发展和延续。

（一）加强与盟国及伙伴的关系并进一步明确其安全承诺

在特朗普政府时期，美国与盟国之间虽然也龃龉不断，但实际上特朗普政府并不像有些人士批评的那样不重视盟国。总体来说，美国与印太盟友及伙伴关系是继续强化与发展的。这一趋势在拜登执政后显著加强。

早在2020年大选期间，拜登及民主党阵营就曾反复批评特朗普政府不重视盟国，破坏了美国与盟国的关系，不符合美国利益。在入主白宫后不久，拜登政府与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾、泰国等印太盟国，及印度、越南、印度尼西亚等伙伴就展开了密集外交活动，进一步深化与印太地区盟国及伙伴的关系，并更加明确地重申对盟国及伙伴的安全承诺。拜登政府在2021年3月公布的《过渡时期国家安全战略指南》中明确表示，美国的盟国是巨大的力量之源和美国独特的优势，美国将会重振其在全世界的联盟和伙伴关系并使之现代化。^①

^① White House. “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, p.10, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [2021-12-05].

2021年3月,美日举行“2+2”对话。双方在会谈中重申,美日联盟依然是印太地区和平、安全与繁荣的基石。日本决心提升其能力,支持国防并进一步加强联盟。美国强调了其对于通过各种能力,包括核能力防卫日本的坚定不移的义务。^①2021年4月,拜登与到访的日本首相菅义伟举行会谈。双方承诺“合作应对来自中国的挑战,以及诸如东海、南海以及朝鲜等议题”。菅义伟表达了“加强日本之防务能力的决心”,拜登再次表达了“美国对于防卫日本的承诺,包括《美日安保条约》之第5条适用于钓鱼岛等”^②。

2021年5月,澳大利亚外交部长佩恩访问华盛顿并与美国国务卿布林肯举行会谈,双方重申了对美澳联盟“牢不可破”的承诺。^③2021年9月,美国与澳大利亚举行第31次“2+2”部长级磋商。双方表示,将寻求在包括地区安全、基础设施、经济增长技术、民主韧性、人权、应对气候变化,以及应对流行性疾病等优先关注领域开展更紧密的合作。双方重申致力于通过四国安全对话机制(Quad)支持印太伙伴应对该地区的决定性挑战。^④

2021年2月,拜登与韩国总统文在寅通话,强调了加强美韩联盟的承诺,双方同意在朝鲜问题上密切协调。^⑤2021年3月,美韩举行“2+2”会谈,双方重申了按照《韩美共同防御条约》防卫韩国和加强韩美联合防卫态势的共

① U.S.-Japan Joint Press Statement, March 16, 2021, available at: <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/> [2021-12-12].

② Remarks by President Biden and Prime Minister Suga of Japan at Press Conference, April 16, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/16/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-suga-of-japan-at-press-conference/> [2021-12-12].

③ Secretary Antony J. Blinken and Australian Foreign Minister and Minister for Women Marise Payne at a Joint Press Availability, Antony J. Blinken, Secretary of State, Marise Payne, Australian Foreign Minister and Minister for Women, Ben Franklin Room, Washington, DC, May 13, 2021, available at: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-australian-foreign-minister-and-minister-for-women-marise-payne-at-a-joint-press-availability/> [2021-12-13].

④ Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2021, September 16, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2780670/joint-statement-on-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2021/> [2021-12-24].

⑤ Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Moon Jae-in of the Republic of Korea, February 03, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/03/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-moon-jae-in-of-the-republic-of-korea/> [2021-12-13].

同承诺。^①2021年5月，文在寅访美并与拜登举行会谈，双方同意把韩国的“新南向政策”（New Southern Policy）与美国“自由和开放的印太地区愿景”对接起来，合作创建一个安全、繁荣和富有活力的地区。^②

2021年1月，布林肯同菲律宾外交部长洛钦（Teodoro Locsin Jr.）通电话，布林肯强调了《美菲共同防御条约》对两国安全的重要性，并强调其明确适用于对太平洋地区，包括南中国海的菲律宾武装力量、公共船只或飞机等的武装攻击。2021年11月，美国与菲律宾举行第9次“双边战略对话”，双方重申了两国的条约义务，包括《美菲共同防御条约》第4条的义务。^③美国完全遵守其在2020年7月13日发布的《关于南海地区海上声索的立场》（Position on Maritime Claims in the South China Sea）文件。^④

2021年2月，拜登与印度总理莫迪（Narendra Modi）举行电话会谈，双方同意继续合作推动自由和开放的印太地区，保持支持航行自由、领土完整，以及更强大的地区架构。^⑤2021年7月，布林肯访问印度。在与印度外交部长苏杰生会谈后举行的联合记者会上，布林肯说，世界上没有哪种关系比美印之间的关系更重要，深化与印度的伙伴关系是美国最优先的外交政策关注之一。^⑥

① Joint Statement of the 2021 Republic of Korea-United States Foreign and Defense Ministerial Meeting (“2+2”), Media Note, Office of the Spokesperson, March 18, 2021, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2021-republic-of-korea-united-states-foreign-and-defense-ministerial-meeting-22/> [2021-12-13].

② U.S.-ROK Leaders' Joint Statement, May 21, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/> [2021-05-24].

③④ Joint Vision for a 21st Century United States-Philippines Partnership, November 16, 2021, available at: <https://www.state.gov/joint-vision-for-a-21st-century-united-states-philippines-partnership/> [2021-12-25].

⑤ Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Narendra Modi of India, February 8, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/08/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-narendra-modi-of-india/> [2021-12-13].

⑥ Secretary Antony J. Blinken and Indian External Affairs Minister Dr. Subrahmanyam Jaishankar at a Joint Press Availability, Jawaharlal Nehru Bhawan, New Delhi, India, July 28, 2021, available at: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-indian-external-affairs-minister-dr-subrahmanyam-jaishankar-at-a-joint-press-availability/> [2021-12-13].

2021年2月,布林肯与越南副总理兼外交部长范平明(Pham Binh Minh)通话,双方重申了“美国—越南全面伙伴关系”,并讨论了两国对于维护自由和开放的印太地区及保护和维持基于规则的南海的承诺。^①2021年11月,美国与印度尼西亚举行第19次年度“美国—印度尼西亚安全对话”,双方表达了推动印太地区的安全、稳定和繁荣和强化双边防务合作的共同愿望,并同意推动一些深化双边伙伴关系以解决新的和新兴挑战的倡议。^②

在2021年中,除了进一步明确对盟国及伙伴的安全承诺外,拜登政府与印太盟国及伙伴在更广泛的议题上都进行了协调与合作。比如,加强了与日本、韩国、印度及东盟国家在疫情防控问题上的合作;在朝鲜问题上,与韩国和日本进行了协调;与日本、澳大利亚、韩国就所谓“中国的挑战”进行了沟通,在台湾问题、南海问题、新疆问题等议题上对中国指手画脚,等等。

(二) 强化多边合作,升级四边安全机制

拜登政府宣称重视“外交”,强调所谓“多边主义”,在处理国际事务时更强调国际合作,尽管其“多边主义”只是有选择的多边主义。美国在印太地区进行的多边合作,主要有机制化的美日澳、美日印、美日韩等三边对话、美日印澳“四国安全对话”,还有就具体议题或项目进行的多边合作。其中,最突出的是进一步强化或深化了特朗普政府时期再启的美、日、印、澳“四国安全对话”机制。

在其入主白宫后不久,拜登就曾表示希望把“四国安全对话”提升到领导人层级,同时确保四国合作建立更好的沟通并强化四国之间的合作及合作的习惯。^③2021年2月,美、澳、印、日举行四国外交部长会议,就应对新冠肺炎疫情

^① Secretary Blinken's Call with Vietnamese Deputy Prime Minister and Foreign Minister Pham Binh Minh, February 4, 2021, available at: <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-vietnamese-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-pham-binh-minh/> [2021-12-13].

^② Readout of Indonesia-United States Security Dialogue 2021, November 23, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2852539/readout-of-indonesia-united-states-security-dialogue-2021/> [2021-12-19].

^③ Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing the Quad Leaders Summit and Bilateral Meeting with India, September 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/09/24/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-the-quad-leaders-summit-and-bilateral-meeting-with-india/> [2021-12-17].

情和经济复苏及气候变化等进行了讨论，并承诺合作应对这些全球挑战；四方还讨论了反对虚假信息、反恐、海上安全，以及恢复缅甸民主选举的政府，并把在更广泛地区加强民主韧性作为优先关注事项。四方强调至少每年举行一次部长级四国安全对话会议，定期举行高级和工作层次上的会谈，以加强合作，推动自由和开放的印太地区。^①

2021年3月，美、日、印、澳举行四国领导人视频峰会。此次峰会聚焦新冠疫苗合作、气候变化合作、关键和新兴技术合作三个核心议题。此次会议之后，四国发起建立了“四国疫苗专家小组”，支持四国长期合作，扩大新冠疫苗生产，支持印太地区卫生安全和新冠肺炎疫情应对；建立了新的“四国气候工作组”，加强四国合作，并与其他国家合作，推动《巴黎协定》之实施，推动低排放技术解决方案，支持减排等；召集了“关键和新兴技术工作组”，以确保关键和新兴技术之管理符合共同利益和价值并按照这一原则运作。^②四国领导人强调致力于加强美、日、印、澳四边合作，承诺共同致力于推动一种自由、开放、基于规则、植根于国际法的秩序，促进安全和繁荣，反对印太地区及更广泛地区的威胁。^③

2021年8月，美、日、印、澳四国高级官员举行线上会议。四国官员讨论了持续的国际合作对于结束印太地区新冠大流行及推动经济复苏的重要性；研究了促进在包括该地区面临的战略挑战、反对虚假信息、促进民主和人权、加强包括联合国及相关国际组织，以及支持印太地区易受胁迫行为影响的国家等众多共同感兴趣的议题上的合作；讨论了台湾海峡和平与安全的重要性，并重申“四国安全对话”（Quad）对东盟中心地位和《东盟印太展望》的支持。^④

① Secretary Blinken's Call with Quad Ministers, February 18, 2021, available at: <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-quad-ministers/> [2021-12-13].

② Fact Sheet: Quad Summit, March 12, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit/> [2021-12-14].

③ Quad Leaders' Joint Statement: "The Spirit of the Quad," March 12, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/quad-leaders-joint-statement-the-spirit-of-the-quad/> [2021-12-15].

④ U.S.-Australia-India-Japan Consultations (the "Quad") Senior Officials Meeting, August 12, 2021, available at: <https://www.state.gov/u-s-australia-india-japan-consultations-the-quad-senior-officials-meeting/> [2021-12-25].

2021年9月,美、日、印、澳四国领导人举行首次面对面峰会。四国再次承诺共同推动自由、开放和基于规则、植根于国际法而且不屈服于胁迫的秩序,支持印太及更广泛地区的安全与繁荣。除深化在应对新冠大流行、气候危机及关键和新兴技术等问题领域的合作外,四国还将扩大合作领域,特别是建立新的基础设施合作伙伴关系,发起成立“四国基础设施协调小组”(Quad Infrastructure Coordination Group),促进印太地区高质量基础设施发展。此外,四国还将在网络空间、教育和人员合作、阿富汗问题、反恐与人道主义合作、朝核等问题上进行合作;四国将继续培育合作的习惯,四国领导人和外长将会举行年度会晤,四国高级官员将会定期会晤。^①四国发布的《关于技术设计、开发、治理及使用的原则》重申,技术设计、开发、治理和使用的方法应该由四国共同的民主价值和普遍人权的尊重来塑造。四国致力于支持一个开放、可获得和安全的生态系统,基于互信和信任。^②

从2021年3月美、日、印、澳四国第一次视频峰会开始,四国安全对话机制(Quad)合作领域已大大扩展。虽然美方强调“四国安全对话”只是一个非正式聚会(gathering),也不是地区安全组织^③,但通过建立一些工作组和加强日常合作,其合作也在不断走向深化。

(三) 与域外盟国的战略沟通与协调进一步深化

与特朗普政府时期相比,拜登政府在推进其“印太战略”时更加注重与域外盟国的战略沟通与协调,特别是与英国、法国、加拿大、德国及欧盟和北约的沟通。拜登政府在《临时国家安全战略指南》明确强调,美国将会重振其在

^① Joint Statement from Quad Leaders, September 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/> [2021-12-15].

^② Quad Principles on Technology Design, Development, Governance, and Use, September 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/quad-principles-on-technology-design-development-governance-and-use/> [2021-12-15].

^③ Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing the Quad Leaders Summit and Bilateral Meeting with India, September 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/09/24/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-the-quad-leaders-summit-and-bilateral-meeting-with-india/> [2022-02-19].

全世界的联盟和伙伴关系，重申、投资北大西洋公约组织及其与澳大利亚、日本和韩国的同盟，并使之现代化。^①2021年4月，国防部长奥斯汀在美军印太司令部司令交接时说：“美国将会与其印太及其他地区——特别是欧洲——的朋友合作，以强化基于规则的、有助于促进自由的国际秩序。”^②

2021年3月，英国政府发布的《竞争时代的全球英国：安全、防务、发展及外交政策综合评估报告》强调，英国将深化与印太地区的接触，通过强大的外交和贸易联系，支持共同的繁荣和地区稳定。^③美国国防部代理副部长亚曼达·多瑞（Amanda Dory）对英国发布的《综合评估报告》强调跨大西洋联盟和印太地区表示欢迎。^④2021年4月，国防部长奥斯汀与英国防卫大臣本·华莱士（Ben Wallace）会谈后发表联合声明表示，将通过定期高层战略交流，讨论在欧洲和印太地区面临的共同挑战。^⑤2021年7月，奥斯汀与本·华莱士在五角大楼举行会谈，讨论了跨大西洋合作和责任分担对于应对全球广泛安全挑战的重要性及欧洲和印太地区的战略竞争。本·华莱士强调了英国在防务现代化方面的投入及对印太地区业已增加的关注。^⑥

① White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, p.10, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [2021-12-05].

② Lloyd J. Austin III, Secretary of Defense Remarks for the U.S. INDOPACOM Change of Command, APRIL 30, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2592154/secretary-of-defense-remarks-for-the-us-indopacom-change-of-command/> [2021-12-24].

③ HM Government, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, London: Her Majesty's Stationery Office, 2021, p.22, available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf [2021-12-18].

④ Readout of Acting Under Secretary of Defense for Policy Ms. Amanda Dory Phone Call with U. K. Director General, Strategy and International, Mr. Angus Lapsley, March 19, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2546335/readout-of-acting-under-secretary-of-defense-for-policy-ms-amanda-dory-phone-ca/> [2022-03-20].

⑤ Joint Statement on U.S.-UK Coordination on Strategic Documents, April 15, 2021, available at: <https://media.defense.gov/2021/Apr/20/2002624156/-1/-1/0/JOINT-STATEMENT-ON-US-UK-COORDINATION-ON-STRATEGIC-DOCUMENTS.PDF> [2021-12-19].

⑥ Readout of Secretary of Defense Lloyd Austin's Bilateral Meeting With U. K. Secretary of State for Defence Ben Wallace, July 12, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2691468/readout-of-secretary-of-defense-loyd-austins-bilateral-meeting-with-uk-secretary-of-defence-ben-wallace/> [2021-12-20].

印太地区也是法国外交的优先关注。2021年1月,美国国防部长奥斯汀与法国武装力量部部长弗洛朗丝·帕利(Florence Parly)通话,强调了两国之间战略联盟的重要性,并讨论了在印太地区的共同利益。^①2021年10月,奥斯汀与弗洛朗丝·帕利举行会谈,双方讨论了在印太地区的持续合作。2021年10月,拜登与马克龙在二十国集团峰会期间举行会晤时表示,美国欢迎法国作为印太伙伴发挥持久作用,其长期的承诺、地理位置及在整个地区的军事力量使它成为自由和开放的印太地区的关键贡献者和安全提供者。^②

德国在2020年开始形成其印太战略。2020年9月,德国政府发布印太政策指导方针——《德国—欧洲—亚洲:共同塑造21世纪》,确立了其印太政策新框架。^③2021年9月,美国国防部副部长凯瑟琳·希克斯(Kathleen Hicks)与德国国防部国务秘书贝内迪克特·齐默(Benedikt Zimmer)举行会谈,双方表示致力于继续在印太地区之安全等方面进行合作。^④2021年12月,奥斯汀与德国国防部长克里斯汀·兰布雷希特(Christine Lambrecht)通话,双方重申加强防务合作,包括增加在印太地区的合作。

除双边沟通外,美国还就“印太战略”相关问题与域外盟国保持着多边沟通与协调。2021年5月,美、法、德、英四国国防部门举行线上会谈,讨论了在印太地区投入力量和维持稳定等问题。^⑤2021年6月,美国及其盟国在“七国

① Readout of Secretary of Defense Lloyd Austin's Call With French Minister of the Armed Forces Florence Parly, January 28, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2486312/readout-of-secretary-of-defense-loyd-austins-call-with-french-minister-of-the/> [2021-12-19].

② United States-France Joint Statement, October 29, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/29/united-states-france-joint-statement/> [2022-02-04].

③ The Federal Government, “Germany-Europe-Asia: Shaping the 21st Century Together.” September 2020, available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d-274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf> [2021-12-05].

④ Deputy Secretary of Defense Hicks Meets With Mr. Benedikt Zimmer, State Secretary, Federal Ministry of Defence, Federal Republic of Germany, September 23, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2787027/deputy-secretary-of-defense-hicks-meets-with-mr-benedikt-zimmer-state-secretary/> [2021-12-19].

⑤ Readout of Under Secretary of Defense for Policy Dr. Colin Kahl Virtual Meeting with France, Germany, and the UK, May 20, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2849841/readout-of-under-secretary-of-defense-for-policy-dr-colin-kahl-virtual-quad-mee/> [2022-02-03].

集团”峰会上“强调了维持包容和基于法治的自由和开放的印太地区的重要性”^①，美国—欧盟峰会后发表的联合声明表示，双方愿意与其伙伴合作，推动实现包容、基于法治和民主价值的自由和开放的印太地区。^②2021年11月，美、法、德、英四国再次举行线上会谈，重申了联盟团结对于应对各种安全挑战及在印太地区之合作的必要性。2021年12月，美国与欧盟举行首次美国—欧盟印太问题高级别磋商。双方评估了各自与印太的接触和战略，重申愿意与伙伴合作，支持塑造自由、开放、包容、基于法治和民主价值、有助于地区稳定、安全和可持续发展的印太地区。^③

美国与英、法、德等盟国在印太地区具体的政策目标、利益追求虽有所不同，但就总体原则和基本价值而言，美国印太战略与这些盟国的印太战略基本上是一致的。与域外盟国的沟通、协调与合作，也表明美国“印太战略”的实施越来越具有“全球性”。这些协调与沟通，与英、法、德等盟国及欧盟和北约对“印太”事务之关注的深化也是一致的。

（四）深化与盟国及伙伴的军事关系，强化在印太地区的军事行动

过去一年多来，美国与印太盟国及伙伴的军事关系和军事合作继续推进，并就地区热点问题保持着密切沟通；在印太地区的军事行动进一步加强。拜登政府“印太战略”的“军事化”色彩日趋浓厚。

第一，美国与日本、澳大利亚、韩国、菲律宾、泰国等印太盟国及印度、印度尼西亚、新加坡、越南、新西兰等伙伴国的军事关系进一步深化，并就地区热点问题及共同感兴趣的问题保持着频繁的沟通。

① CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ, June 13, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/> [2021-10-31].

② U.S.-EU Summit Statement, June 15, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/15/u-s-eu-summit-statement/> [2021-09-21].

③ EU-U.S.: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the High-Level Consultations on the Indo-Pacific, December 3, 2021, available at: <https://www.state.gov/eu-u-s-joint-press-release-by-the-eeas-and-department-of-state-on-the-high-level-consultations-on-the-indo-pacific/> [2021-12-25].

2021年1月,美国国防部长劳埃德·奥斯汀与日本防卫大臣岸信夫通话,重申了美国对美日联盟的承诺,并就确保美日联盟之准备状态交换了看法。奥斯汀进一步重申,《美日安保条约》之第5条涵盖钓鱼岛及其附属岛屿(Senkaku),美国反对任何单方面改变东海之现状的企图。^①2021年12月,奥斯汀与岸信夫通话,讨论了深化防务合作以维护地区威慑的努力。

奥斯汀先后与三位澳大利亚国防部长通电话,重申美澳之间“牢不可破的联盟”。2021年8月,美澳举行“防务政策与战略对话”(Defense Policy & Strategy Talks),讨论了地区安全环境、力量态势、应对安全挑战的多边方法以及战略能力共同发展等问题。^②2021年11月,美国和澳大利亚发表了《澳美军事态势倡议十周年联合声明》,致力于进一步提升“军事态势倡议”^③。

美国和韩国军方也保持着机制化对话。在2021年3月美韩“2+2”对话期间,奥斯汀与韩国国防部长徐旭(Suh Wook)承诺把“做好准备”放在优先位置,保持强大防务态势。^④2021年5月,美韩举行第19次“一体化防务对话”(KIDD),承诺两国联合部队将保持准备状态,做好防卫韩国的态势。^⑤2021年8月,美韩举行首次双边“信息与通信技术合作委员会(ICTCC)论坛”。^⑥

① Readout of Secretary of Defense Lloyd Austin's Call With Japanese Defense Minister Nobuo Kishi, January 23, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2480919/readout-of-secretary-of-defense-loyd-austins-call-with-japanese-defense-minist/> [2021-12-19].

② Readout of U.S.-Australia Defense Policy & Strategy Talks, August 10, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2728161/readout-of-us-australia-defense-policy-strategy-talks/> [2021-12-20].

③ Joint Statement on 10-Year Anniversary for the Australia-United States Force Posture Initiatives, November 16, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2845438/joint-statement-on-10-year-anniversary-for-the-australia-united-states-force-po/> [2021-12-24].

④ Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Remarks With Defense Minister Suh Wook of the Republic of Korea in Seoul, Korea, March 17, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2540203/secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-remarks-with-defense-minister-suh-wook/> [2021-12-25].

⑤ Joint Press Statement for the 19th Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue, May 13, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2606924/joint-press-statement-for-the-19th-korea-us-integrated-defense-dialogue/> [2021-12-25].

⑥ DoD and ROK Conduct First Bilateral Communication Technology Cooperation Committee Forum, August 5, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2720628/dod-and-rok-conduct-first-bilateral-communication-technology-cooperation-commit/> [2021-12-24].

2021年9月，美韩举行第20次“一体化防务对话”，深化网络和太空领域合作。^①2021年12月，美韩举行了第46次“美韩军事委员会会议”（MCM）和第53次“安全磋商会议”。

2021年2月，奥斯汀与菲律宾国防部长德尔芬·洛伦扎纳（Delfin Lorenzana）通话，重申了美国对美菲联盟及《美菲共同防御条约》和《菲美访问部队协议》（VFA）的承诺。^②2021年7月，奥斯汀与菲律宾总统罗德里戈·杜特尔特（Rodrigo Duterte）会谈后，后者撤回了终止《菲美访问部队协议》的通知书。^③2021年9月，奥斯汀与洛伦扎纳会谈时重申，美国对菲律宾安全的承诺坚如磐石，双方同意采取一系列新倡议，以确保美菲联盟能够解决新兴挑战。^④

美国与印度、新加坡、新西兰等伙伴的军事关系和军事合作也进一步强化了。2021年3月，奥斯汀访问印度并与印度国防部长拉杰纳特·辛格举行会谈，双方讨论了提升美印“主要防务伙伴关系”的机会，并同意在信息共享、后勤合作、人工智能以及诸如太空和网络等新领域进行合作。^⑤2021年10月，美国与印度举行第16次美印防务政策小组（U.S.-India Defense Policy Group）对话，

① Joint Press Statement for the 20th Korea-U.S. Integrated Defense Dialogue, September 28, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2790817/joint-press-statement-for-the-20th-korea-us-integrated-defense-dialogue/> [2021-12-19].

② Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III's Phone Call With Philippines Secretary of National Defense Delfin Lorenzana, February 9, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2498917/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiis-phone-call-with-philippines/> [2021-12-19].

③ Jim Garamone, Philippine President Restores Visiting Forces Agreement With U.S., July 30, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2713638/philippine-president-restores-visiting-forces-agreement-with-us/> [2021-12-24].

④ Readout of Secretary of Defense Lloyd J. Austin III's Meeting With Philippine Secretary of National Defense Delfin Lorenzana, September 10, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2771441/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiis-meeting-with-philippine-sec/> [2021-12-19].

⑤ Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Joint Remarks With Indian Defense Minister Raksha Mantri Shri Rajnath Singh in New Delhi, March 20, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2544449/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-joint-remarks-with-indian-defense-minis/> [2021-12-25].

双方承诺深化两军之间的联合合作和互操作性。^①2021年11月,美国和印度举行了第二次“防务技术与贸易倡议产业合作论坛”(DICF),以深化两国间产业合作。美国军方与新加坡、新西兰军事部门机制化对话与合作也在不断扩大和深化。2021年5月,美国与新加坡举行第13次“双边指挥、控制和通信论坛”(Bilateral Command, Control, and Communications Forum)。2021年12月,美国与新西兰举行第8次年度防务政策对话。^②

第二,美国与其盟国和伙伴在印太地区的军事合作越来越凸显出其“印太战略”强烈的“军事化”色彩。

1. 美国提出了深化与其盟国和伙伴之军事合作的新的战略思维。2021年7月,奥斯汀在新加坡演讲,强调“威慑依然是美国安全的基石”,并系统阐述了“一体化威慑”(integrated deterrence)的思想。^③

2. 美国与域外盟国的军事合作展现出了新的态势。2021年1月,美国和英国签署《2021年部署航母打击群联合声明》。^④2021年6月,美英法三国海军首脑举行会谈并签署一项三边协议,承诺深化三方海军合作并提升互操作性。^⑤印太地区是三国海军合作的一个重点区域。2021年9月,美国、英国和澳大利亚三国“决心深化在印太地区的外交、安全和防务合作”并宣布成立了新的“三

① Readout of 16th U.S.-India Defense Policy Group, October 8, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2806246/readout-of-16th-us-india-defense-policy-group/> [2021-12-19].

② Joint Statement on 8th United States-New Zealand Defense Policy Dialogue, DEC. 15, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2875241/joint-statement-on-8th-united-states-new-zealand-defense-policy-dialogue/> [2021-12-19].

③ Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Participates in Fullerton Lecture Series in Singapore, July 27, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2711025/secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-participates-in-fullerton-lecture-serie/> [2021-12-24].

④ Statement on Carrier Strike Group 2021 Joint Declaration Signing, January 19, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2475243/statement-on-carrier-strike-group-2021-joint-declaration-signing/> [2021-12-21].

⑤ Megan Eckstein, US, UK, French Navies Agree to Bolster Joint Operations, Tech Collaboration, June 4, 2021, available at: <https://www.defensenews.com/naval/2021/06/03/us-uk-french-navies-agree-to-bolster-joint-operations-tech-collaboration/> [2021-12-20].

边安全伙伴关系”(AUKUS)。^①通过“三边安全伙伴关系”,美英两国将帮助澳大利亚建造至少八艘核动力潜艇,并在人工智能、网络安全等方面进行深度合作。

3. 美军在过去一年中与印太及域外盟国和伙伴进行了更为密集的联合军事演习,主要包括:与印度举行的代号为“准备战争”(Yudh Abhyas 2021)的双边联合军事训练演习;与日本、澳大利亚、印度、法国海军举行的“拉彼鲁斯”(La Pérouse)海上联合演习;与菲律宾举行的年度“肩并肩”(Balikatan)联合军事演习;与日本、澳大利亚和法国举行的代号为“ARC21”的大规模联合军事演习;第27次年度“联合海上战备和训练”(Cooperation Afloat Readiness and Training)演习;与澳大利亚、日本、韩国海军举行的“太平洋先锋2021”(Pacific Vanguard 2021)联合军事演习;“太平洋伙伴关系2021”(Pacific Partnership 21)演习;“大规模演习2021”(Large Scale Exercise 2021);“马拉巴尔2021”(Malabar 2021)多边海上演习;与澳大利亚、日本、英国海军联合参加多国“海上伙伴关系演习2021”;“刚毅之龙2021”(Resolute Dragon 21)双边训练演习,等等。

与特朗普政府时期相比,拜登政府与印太盟国和伙伴及域外盟国的军事合作进一步深化了,其“印太战略”实施的军事色彩更加浓厚。

(五) 进一步推动经济领域的规则塑造

在对外经济关系中,美国一直非常注重规则塑造。拜登政府与印太国家的经济接触,也基本延续了特朗普政府时期的做法,并在此基础上有了进一步的推动。这里仅以美国推动基础设施合作领域规则塑造的做法为例略作说明。

在特朗普政府时期,美国在与印太国家的基础设施合作领域推动规则塑造的努力主要体现在两个方面。

第一,与日本、澳大利亚等盟国及越南等伙伴合作,推动制定和执行高质

^① Joint Leaders Statement on AUKUS, September 15, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aucus/> [2022-02-05].

量基础设施发展与投资的国际标准。2018年11月，美国、日本、越南和巴布亚新几内亚共同倡议的“亚太经合组织高质量基础设施开发与投资手册”（APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment）经修改后得到所有亚太经济合作组织所有经济体的认可。2019年6月举行的二十国集团财长和央行行长会议及二十国集团大阪峰会共同确立了“二十国集团高质量基础设施投资原则”。美国海外私人投资公司、澳大利亚外交和贸易部和日本国际协力银行在2019年11月联合发起“蓝点网络”（Blue Dot Network）倡议，目的是让政府、私营部门以及市民社会在开放和包容性的框架下共同推动高质量的基础设施开发标准。

第二，推动对象国相关法律、规范和制度变革，创造能够促进基础设施发展的开放和竞争性的环境，这是美国推动与印太国家基础设施合作的更重要、更根本的方面。在“基础设施交易与协助网络”倡议下，美国国际开发署开展了一些项目，帮助推动了对对象国在相关法律、监管以及政策方面的改革，以确保公平和开放的市场竞争，并为合法行为体（包括美国私营部门）提供公平竞争舞台。此外，美国国际开发署还帮助伙伴国有效规划其基础设施需求，以更好地确定、规划和建设基础设施；支持遵守国际公认标准的透明的政府政策、监管和交易，以使不負責任的基础设施项目和榨取资源的安排难以成功。

拜登政府也非常重视国际基础设施合作，特别是相关领域的规则塑造。2021年6月，拜登总统在七国集团峰会上发起了“重建更美好世界”倡议（Build Back Better World, B3W）。《七国集团峰会公报》明确表示，七国集团将会把改变基础设施融资，特别是高质量基础设施投资的方法作为目标，加强与发展中国家的伙伴关系，帮助满足其基础设施需求。^①“重建更美好世界”倡议重点关注领域为气候、卫生与卫生安全、数字经济与性别平等以及公正等领域的投资，其中既包括物质基础设施，也包括数字基础设施，还包括卫生基础设施，以及劳工和环境标准等问题。

拜登政府在推动美国与印太国家基础设施合作方面直接相关的行动主要有：

^① CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better, June 13, 2021, available at: <https://uk.usembassy.gov/carbis-bay-g7-summit-communique/> [2021-09-23].

加强美、日、印、澳四国在推动高质量基础设施方面的协调；推进“重建更美好世界”倡议与“蓝点网络”倡议对接。2021年9月，美、日、印、澳举行四国峰会，提出以七国集团宣布的“重建更美好世界”倡议为基础，集合专门技能、能力和影响力，加强该地区正在开展的基础设施倡议。四国同意建立高级“四国基础设施协调小组”（Quad Infrastructure Coordination Group），定期开会，分享关于地区基础设施需求的评估，并协调各自提供透明、高质量基础设施的方法；协调技术援助和能力建设活动，确保四国的活动能够相互强化和相互补充，满足印太地区基础设施需求，并在高质量基础设施方面继续发挥领导作用。^①2021年10月，经济合作与发展组织（OECD）部长理事会举行会议，重点讨论了“蓝点网络”如何推动高质量基础设施投资，从而在实际上重建更美好的未来，也就是把“重建更美好世界”倡议与“蓝点网络”倡议对接起来，使之从设想或原则转变成操作性的机制或机构。

美国及其盟国和伙伴积极塑造印太地区高质量基础设施发展规则的努力，有助于为其自身及盟国和伙伴的企业塑造一种所谓“公平竞争”的环境；美国及其盟国着力改变印太国家相关国内治理规则和实践的做法，既有助于为美国企业扩展市场，也有助于美国扩展和深化其战略影响。当然，拜登政府推动经济领域规则塑造的努力并不仅体现在基础设施合作领域，其关注非常广泛。2021年10月，拜登在东亚峰会上宣布，美国将与伙伴国研究印太地区经济框架的发展，以在贸易便利化、数字经济和技术标准、供应链韧性、脱碳与清洁能源、基础设施、劳工标准及其他共同感兴趣领域与印太伙伴达成共同目标。^②2021年11月，亚太经合组织线上领导人会议期间，拜登总统强调致力于加强与亚太经合组织各经济体之关系以推动公平和开放的贸易和投资。^③

^① Fact Sheet: Quad Leaders' Summit, September 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/> [2021-09-26].

^② Readout of President Biden's Participation in the East Asia Summit, October 27, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/> [2022-01-01].

^③ Readout of President Joe Biden's Participation in the APEC Virtual Leaders' Meeting, November 12, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/12/readout-of-president-joe-bidens-participation-in-the-apec-virtual-leaders-meeting/> [2021-11-22].

（六）意识形态色彩在战略推进过程中进一步强化

意识形态对美国外交的深刻影响始终是存在的，特别是在大国间竞争日趋激烈的情况下，意识形态因素的作用和影响也会进一步被凸显出来。在认识拜登政府“印太战略”之推进时，需要充分注意其日益强化的意识形态色彩这一特点。

2020年大选竞选前，拜登在《外交事务》杂志撰文表示，在其就任总统第一年，美国将会组织和主办全球“民主峰会”，“以复兴自由世界国家的精神和共同目标。把全世界民主国家聚集在一起，加强民主制度，诚实面对倒退中的国家，并制定共同的议程”^①。2021年2月，拜登在国务院就外交政策发表演讲时强调：“为应对各种全球挑战，美国必须从植根于其所珍视的民主价值观的外交开始，这些价值观包括捍卫自由、支持机会、支持普遍权利、尊重法治并有尊严地对待每一个人。这是美国不竭的力量之源。”^②拜登政府在《过渡时期国家安全战略指南》中明确表示：“独裁主义正在全球范围内大步前进，我们必须与志同道合的盟国和伙伴一道，在全世界恢复民主的生机。我们将与全球的民主国家合作，威慑和防卫来自敌对国家的侵略。我们将与盟国和伙伴站在一起，反对针对我们民主国家的威胁。”^③美、英两国在2021年6月10日签署的《新大西洋宪章》中表示，两国“决心捍卫民主和开放社会的原则、价值和制度”，“确保民主国家能够提供解决关键挑战的办法”，拥护透明度，支持法治和公民社会及独立媒体等。^④6月13日，七国集团峰会发表的公报也表示，七国将致力于增加在支持民主方面的合作，反击外国对民主的威胁，加强媒体自由和确保对记者的保护，支持宗教或信仰自由，谴责各种形式的种族主义，应对

① Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.2 (March/April 2020), p.66.

② Remarks by President Biden on America’s Place in the World, February 04, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> [2021-02-28].

③ White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, p.19, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [2021-12-05].

④ The New Atlantic Charter, June 10, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/10/the-new-atlantic-charter/> [2021-06-11].

侵犯人权的行为。^①2021年12月,拜登政府举行“民主峰会”,在“防御独裁主义”“反腐败”和“推动对人权的尊重”三个主要领域做出承诺并采取行动。^②

在与日本、韩国、澳大利亚和印度等印太盟国和伙伴的双边、三边或多边互动中,拜登政府都反复强调“致力于捍卫和推动其共同的价值观”,凸显出其“印太战略”实施中强烈的意识形态色彩。比如,2021年4月,在与日本首相菅义伟会谈后举行的联合记者会上,拜登说:“日本和美国是该地区两个强大的民主国家,我们致力于捍卫和扩展我们共同的价值,包括人权和法治。我们还将合作,来证明民主国家在21世纪仍然能够竞争并获胜。”^③2021年9月,拜登与印度总理莫迪会谈后发表联合声明,重申并鼓励其他国家拥抱其自由、民主、普遍人权、宽容和多元主义以及所有公民的机会平等共同价值观,致力于实现可持续的发展和全球和平与安全。^④

拜登政府还进一步把意识形态因素注入到高科技和新兴技术合作、供应链安全合作等议题领域。2021年9月,“四国安全对话”(QUAD)国家申明,技术之设计、开发、治理和使用的方式应该由四国共同的民主价值观和对普遍人权的尊重来塑造。^⑤在第一次美国—欧盟贸易与技术理事会(TTC)会议上,美国和欧盟双方表示将就新技术之发展和部署开展合作,以加强双方共同的民主

① CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ, June 13, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communique/> [2021-10-31].

② Remarks By President Biden At The Summit For Democracy Opening Session, December 09, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/12/09/remarks-by-president-biden-at-the-summit-for-democracy-opening-session/> [2021-12-26].

③ Remarks by President Biden and Prime Minister Suga of Japan at Press Conference, April 16, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/16/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-suga-of-japan-at-press-conference/> [2021-12-12].

④ U.S.-India Joint Leaders' Statement: A Partnership for Global Good, September 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/u-s-india-joint-leaders-statement-a-partnership-for-global-good/> [2022-02-05].

⑤ Quad Principles on Technology Design, Development, Governance, and Use, September 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/quad-principles-on-technology-design-development-governance-and-use/> [2022-02-05].

价值观，合作解决技术滥用问题，支持捍卫人权。^①12月8日，白宫科学技术办公室发起一系列倡议，以刺激世界范围内用来支持民主价值观的新兴技术创新。^②在“民主峰会”上，美国、澳大利亚、丹麦和挪威宣布了“出口控制与人权倡议”，帮助制止有关政府滥用技术并推动一种植根于民主价值观的积极的技术愿景。^③

中国不是美国“印太战略”的唯一关注，但正在成为或者已经成为其首要战略关注。中美互动影响着美国对中国的认知以及拜登政府“印太战略”的实施和推进，其“印太战略”的实施和推进也在影响和塑造着中美关系的走势。

三、拜登政府“印太战略”下中美关系的新态势

拜登政府对中国的认知及表述与特朗普政府时期有所不同，但本质是一样的，都是把中国视为美国的首要威胁。特朗普政府2017年发布的《美国国家安全战略》报告宣称“中国寻求在印太地区取代美国，扩张其国家驱动的经济模式，并重塑该地区有利于其自己的秩序”^④。拜登把中国视为美国“最严峻的竞争者”^⑤。奥斯汀多次称中国为“迫在眉睫的挑战”或“迫在眉睫的威胁”。拜登政府在2021年3月发布的《过渡时期国家安全战略指南》^⑥和2022年2月发布

① U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement, September 29, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/> [2022-02-05].

② White House Announces Launch of the International Grand Challenges on Democracy-Affirming Technologies for the Summit for Democracy, December 08, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2021/12/08/white-house-announces-launch-of-the-international-grand-challenges-on-democracy-affirming-technologies-for-the-summit-for-democracy/> [2021-12-26].

③ Joint Statement on the Export Controls and Human Rights Initiative, December 10, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/10/joint-statement-on-the-export-controls-and-human-rights-initiative/> [2021-12-26].

④ White House, *National Security Strategy of the United States*, December 2017, p.25.

⑤ Remarks by President Biden on America's Place in the World, February 04, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

⑥ White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, p.8, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [2021-12-05].

的《美国印太战略》^①都认为，中国是唯一有潜力整合其经济、外交、军事和技术实力，对国际制度发起持续挑战的竞争者，正在整合其经济、外交、军事和技术力量，追求在印太地区的势力范围。

在延续特朗普政府对中国之基本认知的情况下，拜登政府“印太战略”的推进与中美关系的互动相互影响，进一步塑造着两国关系的发展，使中美关系呈现出一些新态势。

（一）在关键议题领域延续特朗普政府的做法并进一步加码

基于对中国整体的基本认知，在影响中美关系的几个关键议题领域上，拜登政府也都延续了特朗普政府时期的政策，有些方面甚至因中美之间的消极互动而进一步加码了。

在台湾问题上，在过去一年中，美国与台湾的实质关系大大提升：行政部门官员互动频繁，事务性合作取得突破，国会两党议员频频窜访台湾；重启了贸易与投资协定谈判；美台军事合作也在走向深入；美国还积极支持台湾当局所谓“拓展国际空间”的活动。

在科技脱钩问题上，拜登政府也延续了特朗普政府时期的做法，多次以所谓“国家安全”理由，把一些中国高科技企业列入所谓“实体清单”。2021年6月，美国国防部根据《2021财年国防授权法》发布了所谓中国军方企业名单。美国国防部坚决反对“中国的军民融合发展战略”，认为这“通过确保这些表面上是民用实体的中国企业、大学和研究项目获得和发展的先进技术和专业技能，支持了中国人民解放军的现代化目标”^②。此外，在贸易问题上，拜登政府也未纠正特朗普时期的做法。

^① White House. *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p.5.

^② Entities Identified as Chinese Military Companies Operating in the United States in Accordance with Section 1260H of the William M. (“Mac”) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021 (PUBLIC LAW 116-283), available at: <https://media.defense.gov/2021/Jun/03/2002734519/-1/-1/0/ENTITIES-IDENTIFIED-AS-CHINESE-MILITARY-COMPANIES-OPERATING-IN-THE-US.PDF> [2021-12-20].

（二）加强与盟国在涉华议题和对华政策上的协调，形成联合对华施压态势

由于把中国视为“首要威胁”，拜登政府在推进“印太战略”的过程中，特别是在与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等印太盟国及印度、越南等伙伴的双边及多边外交活动中，在涉华议题上都与之进行了沟通和协调。它试图通过构建更大的联盟和伙伴关系网络，联合围堵、威慑和遏制中国，这种意图正变得越来越明显和强烈。

2021年3月，美日举行“2+2”对话，双方就台湾问题、南海问题、钓鱼岛问题等进行了沟通。^①2021年4月，日本首相菅义伟访美并与拜登交换了关于中国之行动对印太地区及全世界之和平与繁荣之影响的想法。^②2021年3月，美国和韩国举行“2+2”对话，双方也讨论了涉华议题。^③

拜登政府在与欧盟及七国集团及北约框架内的互动中也加强了在涉华议题和对华政策上的协调与合作。2021年3月，布林肯和欧盟高级代表和欧盟委员会副主席何塞普·博雷利（Josep Borrell）发起了举行“美欧关于中国问题对话高层会议”的倡议。2021年5月，美国和欧盟举行了第一次“美欧中国问题对话”的高层会谈，讨论了共同关注的议题。双方还讨论了在诸如气候变化和不扩散以及某些地区议题上寻求与中国进行建设性接触等。^④2021年12月举行的第二次美欧关于中国问题对话高层会议评估了六个工作组的工作，并强调了美

① U.S.-Japan Joint Press Statement, March 16, 2021, available at: <https://www.state.gov/u-s-japan-joint-press-statement/> [2021-12-12].

② U.S.-Japan Joint Leaders' Statement: "U.S.-Japan Global Partnership for a New Era", April 16, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/us-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/> [2021-12-25].

③ Secretary of Defense Lloyd J. Austin III and Secretary of State Antony Blinken Conduct Press Conference With Their Counterparts After a U.S.-ROK Foreign and Defense Ministerial ("2+2"), Hosted by the ROK's Foreign Minister Chung Eui-yong and Minister of Defense Suh Wook, March 18, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2541299/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-and-secretary-of-state-antony-blinken-c/> [2021-12-25].

④ U.S.-EU: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on Consultations Between Deputy Secretary Wendy Sherman and Secretary General Stefano Sannino, May 26, 2021, available at: <https://www.state.gov/u-s-eu-joint-press-release-by-the-eeas-and-department-of-state-on-consultations-between-deputy-secretary-wendy-sherman-and-secretary-general-stefano-sannino/> [2021-05-29].

国和欧盟就与中国进行接触的方式保持沟通的重要性。^①

（三）对华政策“意识形态化”进一步加剧

意识形态始终是影响美国对华政策和中美关系的一个重要因素。在特朗普政府时期，美国对华政策开始高度“意识形态化”，更加强调和重视意识形态领域的斗争。在2019年和2020年里，副总统彭斯、国务卿蓬佩奥等美国政府高级官员多次从意识形态角度对中国进行攻击。拜登政府的对华政策，“意识形态化”的倾向进一步加剧了。

拜登政府对华政策的“意识形态化”，既体现在它对中国的基本认知方面，也体现在它对影响中美关系的若干具体议题的论述中。拜登政府处理影响中美关系的“台湾问题”“贸易问题”等关键议题的做法，都被赋予了“价值观”“人权”等内涵，使其具有强烈的意识形态色彩。

（四）与中国进行激烈竞争同时寻求某些领域的合作

拜登政府处理与中国关系的方式，与其整体的处理对外关系的思路是一致的，也就是利用外交手段，通过外交发挥领导作用。2021年2月，拜登在国务院就美国在世界上的地位发表演讲时说：“通过外交发挥领导作用，意味着再次与我们的盟国和关键伙伴肩并肩站在一起。通过外交发挥领导作用，还必须意味着与我们的对手和我们的竞争者进行外交上的接触，这符合我们的利益，而且会促进美国人民的安全。”^②

拜登、布林肯、国家安全事务助理沙利文等美国政要多次表示，美中关系有竞争的方面、敌对的方面和合作的方面，并多次表示要从“实力地位”出发

^① U.S.-EU: Joint Press Release by the EEAS and Department of State on the Second High-Level Meeting of the U.S.-EU Dialogue on China, December 2, 2021, available at: <https://www.state.gov/us-cu-joint-press-release-by-the-eeas-and-department-of-state-on-the-second-high-level-meeting-of-the-u-s-cu-dialogue-on-china/> [2021-12-25].

^② Remarks by President Biden on America's Place in the World, U.S. Department of State Headquarters, Harry S. Truman Building, Washington, D. C., February 4, 2021, available at: <https://ly.usembassy.gov/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> [2022-01-18].

处理与中国的关系。^①拜登政府一直是既强调与中国进行“激烈竞争”，也强调“管理”中美之间的竞争，并在符合其利益的领域与中国进行“合作”。拜登政府公布的《过渡时期国家安全战略指南》也指出，战略竞争不能、也不应该阻碍与中国的合作。美国将从实力地位与中国进行接触，进行务实的、结果导向的外交，并致力于减少误解和误判之风险。^②

2021年6月，以国防部中国工作组（DoD China Task Force）提交的最终建议为基础，国防部长奥斯汀发出内部指示，要求国防部开始采取若干行动，以更好地解决中国作为美国首要迫在眉睫的挑战造成的安全挑战。^③2021年7月，美国国务院副国务卿谢尔曼（Wendy Sherman）访华时呼吁在中美关系中建立“护栏”，以防止中美之间“极端的竞争”升级到失控状态。奥斯汀在新加坡发表演讲时表示，美国与中国之间的差异和争端是真实的，但“管理差异和争端的方式很重要。当我们的利益受到威胁时，我们不会退缩。但我们不会寻求对抗”^④。2021年11月，拜登与习近平主席在线上峰会前表示，希望与中国为两国间“直接的竞争”建立某些“常识性护栏”，明确和诚实地面面对双方的分歧，

① Secretary Antony J. Blinken at a Press Availability, Remarks to the Press, Press Briefing Room, Washington, DC, January 27, 2021, available at: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-a-press-availability/>; Secretary Antony J. Blinken With Andrea Mitchell of MSNBC Andrea Mitchell Reports, Washington, DC, February 1, 2021, available at: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-andrea-mitchell-of-msnbc-andrea-mitchell-reports/>; Remarks by President Biden on America's Place in the World, February 4, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>; United States Institute of Peace, "Passing the Baton 2021: Securing America's Future Together," January 29, available at: <https://www.usip.org/sites/default/files/Passing-the-Baton-2021-Transcript-FINAL.pdf> [2021-02-07].

② White House, "Interim National Security Strategic Guidance," March 3, 2021, pp.20—21, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [2021-12-05].

③ Secretary of Defense Directive on China Task Force Recommendations, JUNE 9, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2651534/secretary-of-defense-directive-on-china-task-force-recommendations/> [2021-12-20].

④ Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Participates in Fullerton Lecture Series in Singapore, July 27, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2711025/secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-participates-in-fullerton-lecture-serie/> [2021-12-24].

在利益交融的地方进行合作，以确保两国间的竞争转向冲突。^①2021年12月，奥斯汀在里根图书馆发表演讲时又表示，冲突并非不可避免，美国不希望与中国进行新冷战。“我们决心威慑侵略，防止冲突，并建立常识性护栏。”^②

2022年2月发布的《美国印太战略》也明确表示，美国在国内正在投资其实力的基础，与其盟友和伙伴协调应对方法，与中国进行竞争，以捍卫其共同的利益和未来愿景。美国的目标“不是去改变中国，而是塑造其运行的战略环境”，在世界上建立有利于美国及其盟国和伙伴，有利于其共有的利益和价值的影响力的平衡，“负责任地管理”与中国的竞争。^③在过去一年中，中美两国防务部门也多次举行视频会谈，包括防务政策协调对话，保持着开放的沟通管道，以防止和管理危机和风险。

对于美国政要所说的“竞争”“合作”“沟通”等说法，中国需要有清醒的认识，准确把握其意涵和意图。拜登政府更加强调“外交”的作用，更加强调“接触”，但这并不意味着它会放松对中国的“竞争”“遏制”和“敌视”。在这种总的处理对华关系的原则之下，拜登政府在对华竞争方面做得远比合作要多，“竞争”是拜登政府对华政策在主基调，“合作”是服务于其对华“竞争”的。

拜登政府是影响中美关系的这些关键议题上的政策和做法，无一不进一步恶化了中美关系；拜登政府加强与盟国及伙伴在涉华议题上的合作与协调，形成了对中国联合施压的态势，对未来中美关系、中国与周边国家关系及中国地区安全环境将会产生复杂影响；拜登政府在国际事务中强调意识形态问题，特别是以价值观和意识形态划线的做法，只会导致对抗更加升级。

① Remarks by President Biden and President Xi of the People's Republic of China Before Virtual Meeting, November 15, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/15/remarks-by-president-biden-and-president-xi-of-the-peoples-republic-of-china-before-virtual-meeting/> [2022-02-04].

② Jim Garamone, "Austin Tells Reagan Forum How U.S. Will Take on Challenge of China," December 4, 2021, available at: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2861926/austin-tells-reagan-forum-how-us-will-take-on-challenge-of-china/> [2021-12-24].

③ White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, February 2022, p.5.

四、结 语

拜登政府关于“印太战略”的认知延续了特朗普时期关于印太战略的基本认知，与冷战结束以来美国的亚太/印太战略都具有高度的历史延续性。与特朗普政府时期相比，拜登政府“印太战略”的推进是在特朗普政府“印太战略”之实施的基础上展开的，既有高度的延续性，也展现出一些新态势：美国对印太地区盟国和伙伴的安全承诺更加清晰；多边合作进一步强化，四国安全机制进一步深化；域外盟国高度介入印太事务并与美国进行了紧密沟通；推动经济领域规则塑造的努力更加雄心勃勃；战略推进的意识形态色彩进一步强化。战略竞争的“意识形态化”是一个特别值得关注的问题，意识形态化将会强化相互负面认知，使得双方的政策调整和改变都变得更加困难。

在其“印太战略”框架下，拜登政府全面继承了特朗普政府时期的对华政策：对中国的基本认知没有改变；影响中美关系的具体议题领域的政策也是延续大于改变。但过去一年，中美关系也呈现出一些新特点：美国与盟国在涉华议题上沟通和政策协调进一步加强，形成了美国与其盟国和伙伴联合对华施压的态势；美国对华政策的“意识形态化”进一步加剧；美国与中国的竞争更加激烈，“管控竞争”的难度在加剧。

拜登政府“印太战略”的推进，已对中美关系产生了深刻影响。未来相当长时期内，中美关系的发展可能都会比较困难，竞争性将会更加强烈，中美矛盾的长期性和斗争的艰巨性可能会成为两国关系的基本特征。中国需要重视美国应对中国的战略方法，并高度关注美国与印太国家及域外盟国在印太地区的互动及趋势，恰当处理好与印太地区其他国家的关系，着力改善自身的安全环境。

American politics today. Whether in Democratic Party or Republican Party, strong ideological differences and differences in values have brought deep factional rifts within the party, and also brought significant influence and consequences to legislative processes and policy issues of Congress. As “minority” political groups, factions within a given party that tend to be ideologically radical—like the far-right Republican “Freedom Caucus” and the far-left Democratic “Progressive Caucus”—are more politically and legislatively active. They employ traditional and non-traditional means to challenge and deny party authorities and leadership, obstruct or shift major policy issues in order to frame alternative political agendas or (re)create an environment favorable to advancing their own policy initiatives. In the cases of the 2015 Iran Deal and the 2021 Infrastructure Act, factional groups within the parties have exerted important impacts on the legislative processes and policy goals of Congress.

[Key Words] American Politics Intraparty Factions Democratic Party Republican Party Minority Political Groups

Biden’s Indo-Pacific Strategy and Sino-U.S. Relations

..... *Qiu Chaobing*

[Abstract] The Biden administration’s Indo-Pacific strategy is in essence the same with that of the Trump administration. Following what the Trump administration had done, the Biden administration has aggressively promoted its Indo-Pacific strategy in several aspects: strengthened relations with and commitments to its allies and partners in the Indo-Pacific; intensified multilateral cooperation and lifted the QUAD to the leader level; deepened coordination with its allies beyond Indo-Pacific, such as UK, France, Germany, EU and other NATO members; maintained close military relations with its allies and partners and fortified its military presence and operations across Indo-Pacific; furthered its effort to shape the rules for the economic

engagement; and underlined the critical role ideology played in the promotion of its Indo-Pacific strategy. The promotion of Biden’s Indo-Pacific strategy has seriously and deeply influenced the Sino-U.S. relationship, and hence emerged the new trends; the Biden administration followed and even went far more than what the Trump administration had done in almost every critical area in the Sino-U.S. relationship; coordinated closely with its allies and made joint pressure on China; the ideological differences were emphasized in its dealing with China; and while trying hard to compete intensely with China, the U.S. also seek to cooperate with China where they have an interest in doing so. It can be expected that in a relatively long period it would be hard for the Sino-U.S. relations. China should pay more attention to approaches the U.S. pursued to deal with China and the interactions among the U.S. and its allies and partners in and outside the Indo-Pacific, properly manage its relations with the rest of Indo-Pacific countries and try best to shape a friendly regional security environment.

[Key Words] Biden Administration Indo-Pacific Strategy Sino-U.S. Relations Ideologization

The Biden Administration’s Approach of Strengthening its Alliances and Partnerships and the Assessment of its Implications

..... *Shao Yuqun*

[Abstract] Strengthening its alliances and partnerships system has been a major part of the Biden administration’s strategy to compete with China. It has been trying to build a lattice work of alliances and partnerships to counter the all-around, worldwide and long term “China challenge”. Its approach has mainly concentrated in the two major regions of “Indo-Pacific” and Europe, and three major areas of economy/technology, politics/diplomacy, security/military. The Biden administration’s first-year approach of strengthening its alliances and partnerships system has been relatively pragmatic, which has