

# 智库言论

第 5 期  
(总 653 期)

中国国际经济交流中心

2021 年 2 月 18 日

## 拜登首次外交政策演讲勾勒美外交总体思路

美国当地时间 2 月 4 日,美国总统拜登在国务院发表了题为《美国在世界上地位》的演讲,这是拜登就任总统后首次对外公开发表外交政策演讲。外界对此高度关注并充满期待,希望拜登能就中美关系等热点问题详细阐述美新政府的政策主张。但拜登首次外交政策演讲耗时仅 23 分钟,重点是勾勒美国外交政策整体思路。

### 一、主要内容

**(一) 民主价值观是美外交政策的核心。**拜登宣布美国回归世界,专业外交将回到美国外交决策中心。拜登宣称美国外交必须根植于其所谓的民主价值观,如近年来被边缘化的自由维护、倡导机会、拥护普世价值观等问题。美国将首先解决自身民主价值观的问题,如取消禁穆令,推翻在军队中禁止变性人服役的禁令,应对美国系统性的种族主义和白人至上主义,并将举办民主峰会。

**(二) 修复盟友关系是美外交政策的重点。**拜登表示，美国不是迎接昨天的挑战，而是迎接今天和明天的挑战。盟友是美国最珍贵的资产，在外交上意味着美国重新与盟友并肩战斗。美国将在威权主义推进的新时刻展现领导力，以应对中国在对抗美国方面表现出日益上升的雄心和俄罗斯破坏和干扰民主的决心。同时，美国将在应对不断加剧的全球问题方面展现领导力，如应对新冠疫情、气候危机和核扩散。这些挑战只能通过志同道合的盟国共同努力才能解决，仅靠美国一家难以有所作为。拜登表示已分别与盟国领导人通话，包括加拿大、墨西哥、英国、德国、法国、北约、日本、韩国和澳大利亚，目的是更新合作模式、重建民主同盟力量，改变过去几年美国政府忽视盟友的状况。

**(三) 与敌手和竞争对手进行必要合作是美外交政策的组成部分。**为了提升美国的领导力和拉紧与盟友的关系，美国将与敌手和竞争对手在对美国有利益的领域进行合作。美国和俄罗斯已经同意将《新削减战略武器条约》延长五年，这是两国间在维持核稳定方面的唯一条约。但美国将全力维护关键的利益，提高俄罗斯干涉美国选举和网络攻击等行为的代价。美国与盟友加强合作将使得美国与俄罗斯打交道时更为有效。

同时，美国也将直面其最严峻的挑战者——中国对美国繁荣、安全和民主价值观的挑战。美国将直面中国的经济侵犯，反对其强势和压制行为，反击其对人权、知识产权和全球治理的攻击。但同时美国也准备和中国在美国利益所在的领域展开合作。通过国内更好的建设、盟友合作、恢复美国在国际组织中的地位、重拾美国的

信用和道德权威来实现竞争中的优势地位。

**（四）回归国际社会并赢回领导地位是美外交政策目标。**美国将在存在挑战的领域推进国际合作，如重回《巴黎协定》，在今年地球日举办气候领导人峰会等。美国还申请重新加入世界卫生组织，从而使得全球更好应对新冠疫情。在本政府内提升网络问题的地位，包括任命首位主管网络和新兴技术的副国家安全事务助理。美国将停止从德国撤军，结束在也门的战事，帮助沙特抵御来自伊朗的攻击，在难民问题和同性恋等方面展现道德领导力。美国将整合国内力量，通过美国国防部进行“力量全球态势评估”来改进外交政策，将军事力量与外交和国家安全优先目标更好结合。

**（五）外交政策与国内政策等同是美外交政策的显著特征。**美国外交政策和国内政策的界限将不再明晰。维护美国工人阶层家庭利益是美国外交的重要考量，所以推进外交目标时要努力实现国内经济振兴。拜登表示已签署了《加强购买美国计划》，将增加在研发方面的投入。通过增加对自身的投入来增强在国际上的竞争力，使得中国等国无法与美国展开竞争。

## 二、主要外交政策特点和变化

虽然外界对于拜登政府的主要外交政策已经有了一定认知，但是拜登当选后的首次外交政策演讲系统地阐述了美国整体外交逻辑，吸引了全世界的高度关注，美国国内媒体也展开了广泛的报道。与特朗普政府相比，拜登政府外交政策在战略目标上一致，具体方法方式上有调整。

**首先，拜登政府外交政策的战略目标与特朗普政府一脉相承。**

拜登明确表示，美国的外交政策即国内政策，国内政策也是外交政策。外交政策将积极服务于美国国内，尤其是中产阶级的利益。同时国内政策的推进也向外界积极传递美国所谓的民主价值观。这在一定程度上延续了特朗普时期外交政策服务于美国国内利益的目标，服务于美国利益第一的宗旨，是对美国国内单边主义和贸易保护主义的实质性延续与回应。

**其次，拜登政府推行外交战略的方式有变化。**拜登政府认为特朗普时期单打独斗的方式无法实现其战略目标。因此主张回归所谓的“多边主义”，即恢复美国在国际社会的领导地位，加强与主要盟国的合作，共同应对地区和全球性挑战，特别是来自俄罗斯和中国的威胁。同时把民主党的价值观外交有机地嵌入美外交整体设计，包括重视民主人权问题和气候变化问题、撤销禁穆令等。

**最后，拜登把对华遏制打压政策建构在其整体外交布局当中。**拜登在此演讲中对华政策着墨不多，但其整体思路已然成型。与特朗普政府将中国作为首位战略竞争对手不同，拜登政府把俄罗斯定位为敌手，把中国定位为严峻的竞争对手。拜登强调美国将主要通过提升自身实力、联合盟友力量和恢复国际社会领导力的方式，与中国展开全方位竞争，同时不排除在符合美国利益的领域与中国展开合作。

### 三、应对之策

目前，拜登政府的当务之急是应对国内疫情、处理气候变化问题、弥合国内严重分裂等国内议程。外交议程虽然相对靠后，但整体思路已基本成型。就中美关系而言，鉴于世界格局中“东升西降”

的趋势更加明显，全球经济增长中心向亚太转移，中美两国间实力对比态势发生了更有利于我的转变，在此情况下我不应对美抱有任何幻想，保持战略定力，拉打结合。

**首先，对于中美关系的基本竞争战略态势要有充分认识。**从短期来看，中美关系在特朗普时期遭受严重破坏，不仅绝大多数原有的官方和半官方交流机制暂停，两国在科技、文化和人文等各个方面的民间交流也受到很大冲击，而且美国国内民众对华民意也被误导而恶化。在此情况下，拜登政府受到了美国国内对华示强的强大压力，在短时期内拜登政府对华高压强硬政策难以出现根本性改变，从拜登主要内阁成员在参院提名作证时的表态就已充分体现。

从长期来看，中美关系中竞争的一面已经大大加强。不管谁出任美国总统，美国政府对中国的防范和遏制政策都不会出现根本性改变，而且拜登上任后所采取的通过回归世界领导地位、联合盟友共同遏制中国的政策将使我未来面临更严峻的外部挑战。拜登政府已明确表示将继续特朗普时期在印太地区联合印澳日同盟共同对华的政策，在我周边小动作不断。

**其次，不要幻想通过个别领域的合作能够对冲双方的分歧和矛盾。**拜登政府表示，将在气候变化这一关系美国利益的领域与中方展开合作，即美方与中方合作的前提是要符合美国利益，而不是考虑双方利益。所以中方不要幻想通过在气候变化领域的合作就能对冲双方在贸易、科技等领域的竞争博弈。不仅如此，拜登政府还可能在所谓的民主人权领域加强对中方的施压，在南海、涉台、涉疆、涉藏等问题上态度更趋强硬。

**再次，官方交流接触保持节奏，半官方和民间交流可适当提速。**

目前是中美关系的重要窗口期，同时也是中美关系的关键过渡期、塑造期和试探期。所以在这段时期与美国官方的接触应保持谨慎，不要授人以柄，而半官方和民间交往适当提速可以为中美官方下一阶段恢复接触创造条件与氛围。前段时间中国国际经济交流中心与美国全国商会共同举办了第十二轮中美工商领袖和前高官对话会。美方企业踊跃参会，在发言时均对特朗普对华破坏性政策进行批评、呼吁中美两国政府尽早接触，期望与中国企业开展务实互利合作。美国半导体协会也提出希望与国经中心尽早建立“二轨”合作机制，就两国半导体企业的合作出谋划策。

**最后，中方需要增强打破美国重回世界领导者、联合盟友合围遏制中国企图的主观能动性。**美国对华政策的前提和基础是美国回归世界领导者的同时，联合盟友共同对付中国。所以中国在对内推进结构性改革、对外加强制度性开放的基础上，要继续在国际舞台上宣介我人类命运共同体等先进理念，积极主动发展与周边国家的关系，拉紧与欧盟国家的联系。

（交流部 袁幽薇）