

拜登外交与安全团队：建制派全面回归

中国现代国际关系研究院美国研究所助理研究员 孙成昊

美国总统拜登上任，新政府的外交与安全团队引发国际关注。尤其是白宫国安会新设印太事务主管一职，或将影响中美关系走向。本期“论坛”特请专家对此解读。



孙成昊

问：拜登的外交与安全团队与特朗普时期相比有什么不同？

答：与特朗普执政期间相比，拜登外交与安全团队的最大特点是建制派全面回归，这与拜登拥有丰富的从政经验不无关系。相比在参议院没有打磨太久的奥巴马和政治素人出身的特朗普，拜登数十年的政治履历意味着他最重要的人脉集中在华盛顿建制派精英圈。在内阁层面，最典型的代表是提名国务卿布林肯和国家安全顾问苏利文。此外还包括驻联合国大使格林菲尔德、总统气候特使克里、国防部长奥斯汀等，都是奥巴马任内的得力干将。自内阁级别官员往下，拜登的外交与安全团队同样充满在决策界摸爬滚打许久的老面孔，而且对全球各地区事务都有专业人士，与特朗普政策覆盖面较为单一的团队形成鲜明对比。如拜登任命奥巴马任内负责东亚和太平洋事务的助理国务卿坎贝尔出任国家安全委员会印太协调员。坎贝尔是奥巴马“重返亚洲”战略的主要设计者，在华盛顿政界、学界游走多年，决策经验丰富。此外，主掌外交政策的国务院高级官员人选也多来自奥巴马“旧臣”，包括提名常务副国务卿的舍曼和负责政治事务的副国务卿努兰德，舍曼是2015年伊核协议主要谈判代表之一，努兰德曾任负责欧洲及欧亚事务的助理国务卿。

比起这一“明星团队”，特朗普当年的团队更像“草台班子”。首任国务卿蒂勒森和国家安全顾问弗林分别来自商界和军界，几乎没有参与高级别外交与安全决策的经验，部分导致特朗普政府初期在外交与安全政策上的混乱，最终蒂勒森黯然离职，弗林则因为“通俄门”成为最“短命”的国家安全顾问。右翼和保守思想极为浓厚的前白宫首席战略师班农、白宫贸易顾问纳瓦罗、前国家安全顾问博尔顿也让美国对外政策走上“美国独行”的歧路，同时让一些原本较理性的成员惨遭排挤，剩下的只有溜须拍马的国务卿蓬佩奥和难有主见的国家安全顾问奥布莱恩之流。

抗疫不力 日内阁支持率跌近“红线”

日本第204届例行国会18日开幕，首相菅义伟发表施政演说，表示将致力于尽早控制新冠疫情。分析人士指出，日本日益严峻的疫情导致国民不满，应对疫情成为菅义伟政府首要挑战。此外，东京奥运会能否如期举行、如何处理政治丑闻等一系列问题，关乎菅义伟的执政前景。

抗疫成为首要课题

日本迄今累计确诊病例已超过30万，死亡超4000人。自去年11月中下旬进入第三波疫情高峰以来，东京等多地单日确诊病例屡创新高，各地医疗资源吃紧。在这一背景下，应对疫情成为菅义伟政府的首要课题。

菅义伟在施政演说开头列举了已采取的应对措施，如对疫情严重地区实施紧急状态，

2 重塑美国形象 回到多边主义

问：从这一团队看，美国的对外政策将有什么调整？

答：拜登外交与安全团队的排兵布阵似乎向外界发出强有力的信号：在特朗普试图“抽干泥沼”的四年后，熟悉的华盛顿政治又回来了。比如，苏利文曾撰文猛烈抨击特朗普实施的“美国优先”，并提出美国在后特朗普时代将进行大规模自我调整，保护和捍卫美国的生活方式，重塑美国在世界的影响力。欧洲盟友更是难抑兴奋之情，从欧委会到智库纷纷抛出报告与建言，热切盼望拜登扭转美国对外政策走向，重振跨大西洋同盟。

总体看，拜登将努力重塑美国的国际地位，这一总体思路已在拜登发表的《为何美国必须再次领导世界》一文中有全面阐述。虽然在2022年中期选举前，拜登的主要着力点都

将在国内，但拜登团队在外交上并非毫无抱负，毕竟外交施策空间远大于国内，调整特朗普的“美国优先”政策更是当务之急。

拜登将在头两年循序渐进推进外交政策回调，包括重修美国的“民主灯塔”形象、重塑与盟友的关系、重归多边主义路线等。拜登针对国安会的职位调整也表明美国外交重点的变化，包括可能增设负责全球健康、民主和人权、网络和新兴科技等事务的高级主任。

拜登执政后的重要做法之一是召开“全球民主国家峰会”，将推广所谓民主价值观作为领导世界的抓手。拜登、布林肯、沙利文都曾强调这一峰会的重要性，认为能够借此证明美国不再是独行侠，而将回归国际社会。

拜登还将重新修复并巩固与盟友及伙伴的关系。比如美国将大力投资并保持北约的

3 新设印太主管 释放多重信号

问：拜登为什么新设印太事务主管一职？对中美关系有什么影响？

答：拜登在国安会内新设印太事务主管一职释放了多重信号。

从对外战略调整的层面看，印太仍将是未来美国全球战略的重要板块。布什政府以来，美国就有将战略资源向东转移，但由于“9·11”事件而不得不把资源投向中东的两场战争。奥巴马执政后，从“重返亚洲”到“亚太再平衡”，几乎与“撤出欧洲”同步，美国明显加大对亚太地区的投入，战略东移成为事实。特朗普继续推进“亚太再平衡”升级版的印太战略，推动美国优势资源继续向印太地区转移。拜登新设的印太协调员表明，新政府事实上已经接受“印太”这一表述，印太事务将继续成为美国外交战略的重要组成部分。

从决策机制的层面看，拜登政府在国安会增加一个高级别官员，体现了对协调亚洲政策的需求与日俱增。此前，作为白宫决策中枢神经的国安会，负责亚洲事务的往往是一位高级主任级别的官员。而如今的印太协调员将成为负责亚洲事务的“政策沙皇”，对上直接向国家安全顾问苏利文汇报工作，对下领导分别负责中国事务、印度事务、日韩澳及其他盟友事务的3名高级主任，协调政策的权力大大提升。此外，根据美国战略与国际研究中心高级副主席、曾在国安会工作的格林所说，2001年时国安会负责欧洲事务部门的人数是亚洲事务的3倍，2005年时两个部门人数旗鼓相当，各有1名高级主任和约5名主任。目前看，拜登任内国安会的亚洲部门可能会有3至4名高级主任，差不多是欧洲部门的3倍，亚洲(印太)的重要性可见一斑。

从人事任用的层面看，印太事务主管坎贝尔有效弥补了拜登团队缺乏亚洲专家的短板，能够发挥承上启下、穿针引线的作用。坎贝尔拥有丰富的亚洲政策经验，曾推动美日同盟升级，并在奥巴马任内成为“重返亚洲”政策设计的主要操盘手，为之后的印太战略作了重要铺垫。此外，坎贝尔与两党的政策精英都有往来，包括已过世的资深议员麦凯恩等共和党人士经常向坎贝尔咨询有关中国、日本等地区议题的建议。坎贝尔在亚洲事务上的经验、成熟的官僚技巧和在国会的良好人脉，都有利于拜登的地区战略设计与实施。

由于坎贝尔是国安会直接负责亚洲和涉华事务的高级官员，他的所思所想和政策取向必然深刻影响和塑造拜登的对华政策。从他的目前表态看，可能呈现以下特点与趋势：第一，美国将坚持特朗普的对华战略定位，但修正对华战略目标。坎贝尔2019年与苏利文共同撰文认为，特朗普政府在2017年《国家安全战略》报告中将中国视为“战略竞争对手”并无错误，但发起的竞争必须是警惕且谦虚的。坎贝尔2018年与拉特纳(可能出任国防部负责印太安全事务的助理部长)撰文认为，美国应反思“改变中国”的战略目标，重估对华政策，更多关注自身以及盟友、伙伴的实力和行为，而不是在地区孤立、削弱、改变中国。坎贝尔提出，中美战略竞争的目标是共存，但绝不意味着美国要在根本性问题上对中国让步。

第二，美国将调整对华战略竞争的手段和方式，重视同盟体系作用。坎贝尔2021年在文章中指出，美国必须通过重新接触亚洲来应对中国挑战。但与特朗普政府冷战式的

军事实力以防备俄罗斯，重新恢复国安会负责俄罗斯事务的高级主任职务，同时扩大应对新的非传统威胁的能力，并呼吁所有北约国家重新承诺履行作为民主联盟成员国的责任；加强与澳大利亚、日本、韩国的同盟互动，深化从印度到印尼的伙伴关系，维持对以色列安全的承诺，争取拉丁美洲和非洲国家融入更广泛的“民主国家网络”等。

拜登外交政策的另一个调整重点是恢复多边合作。伊核问题上，美国可能将与盟国与伙伴合作，加强和扩大该协议；朝核问题上，美国将与盟国以及包括中国在内的其他国家展开谈判，推进实现朝鲜无核化的目标；对俄关系上，美国将寻求延长《新削减战略武器条约》，以此作为新军控安排的基础，并致力于减少核武器的作用；气候问题上，美国将重返《巴黎协定》，召开世界主要碳排放国峰会，承诺在不损害美国经济的前提下进一步减少全球航运和航空业排放。

反华联盟不同，坎贝尔更希望按照议题和领域建立分门别类的联盟，比如在七国集团基础上邀请澳大利亚、印度和韩国加入，在意识形态领域形成所谓“民主十国”，另外拉拢澳大利亚、印度、日本，在军事领域打造“四方联盟”。坎贝尔的想法基本代表了目前美国战略界打造对华联盟的主流想法，如霍普金斯大学教授布兰兹和美国企业研究所研究员库珀近期提出类似建议，认为美国新政府应当在地缘战略、经济、科技、意识形态四个领域构建目标诉求明确、合作伙伴多元的联盟，将双边竞争转化为多边竞争。

第三，美国应当逐步与中国积累互信。坎贝尔和拜登团队多数人都认为，拜登执政后面临诸多国内挑战，前期必须先关注国内问题，但从一开始也必须与中国接触沟通。坎贝尔对此公开提出两点建议：一是设立合适的对华接触渠道和机制，二是两国关系不能再沿着当前的道路走下去，否则某些方面将比冷战还糟糕。不难看出，在布林肯、苏利文、坎贝尔等建制派主导下，美国国内理性的声音将被激活，对华政策的接触面和合作面有望扩大。比如在人文领域，拜登政府或将一定程度恢复人文交流；在全球治理领域，中美有望合作应对气候变化、抗击疫情、协调宏观经济政策等。

不过，美国整体对华政策走向不会有大幅改变，两国关系更不会回归奥巴马时期，只是在打交道的方式方法上相比特朗普有明显区别。就新一代民主党人的政策取向看，不少人支持保留特朗普对华“行之有效”的策略，当作对华施压的筹码，并不希望全盘推翻。因此，不能一厢情愿、不切实际地期待拜登执政后迅速翻特特朗普的对华政策，必须考虑到拜登仍面临诸多掣肘，对华政策调整可能进展缓慢，甚至出现“进一步退两步”的情况。

面临其他诸多挑战

除了疫情应对之外，菅义伟还面临其他诸多挑战。

在日本和全球疫情猛烈反弹的情况下，已经延期一年的东京奥运会将被取消的传闻不断。菅义伟在演说中强调，要让东京奥运会成为人类战胜新冠病毒的象征。但近期民调显示，约八成日本人主张东京奥运会再次推迟或取消。从之前日本政府东京奥运会推迟问题上的反复来看，菅义伟现在的表态并不能保证今夏一定能如期举办奥运会。

执政党自民党内部丑闻也继续困扰菅义伟。前首相安倍晋三牵涉的“赏樱会”丑闻最终以安倍秘书被检方起诉暂告一段落，但菅义伟因此前多次为安倍辩解而受到批评。前农林水产大臣吉川贵盛近日因涉嫌受贿遭起诉，此人被认为与菅义伟关系密切。这些丑闻都将成为在野党在本届国会上的追责目标。

姜倩梅