

拜登外交政策演讲 释放哪些信号

中国现代国际关系研究院美国所助理研究员 孙成昊

美国总统拜登近日在国务院发表上任后的首次外交政策演讲，释放美国回归传统外交、重新加强对外接触的强烈信号。美国外交政策的调整折射出拜登政府对外战略的哪些变化？中美关系是否将迎来机遇窗口？我们请专家为您解答。



孙成昊

问：特朗普时代的“遗产”将给拜登政府的外交政策带来哪些影响？

答：拜登执政绝不意味着美国国内“特朗普主义”烟消云散。特朗普在大选中超出预期的普选票数证明，美国国内的反全球化和民粹主义力量依旧强劲，而新冠疫情在美国的肆虐将进一步加剧“特朗普遗产”对拜登外交政策的束缚力。

第一，“去全球化”挑战将更为显著。新冠疫情暴发前，世界本已处于“慢全球化”状态，世界贸易增长趋缓已是明显表象。疫情加深了各国对全球供应链的担忧，部分国家的出口禁令还导致一些国家出现医疗设备短缺，保护主义兴起也让不少国家选择储备物资。

“去全球化”、分散行动和缺乏合作将是疫情后世界新秩序面临的挑战。在贸易、资本流动、创新和全球机构四个领域，要求开放和要求封闭的力量将激烈斗争。这是拜登政府不得不面临的新环境。

第二，美欧等西方国家就全球治理及其机构改革的争执将持续上升。此次疫情暴露出国际组织和机构应对重大公共危机时的“短板”，一些国家提议建设“超国家机构”。但即使倾向积极参与全球治理的拜登执政，美国国内对此仍可能产生激烈争论，因为拥有霸权地位的美国长期反对“世界政府”，不希望自身行动遭到国际机构掣肘，支持本土主义和反全球化的“特朗普主义”也将对拜登政府参与全球治理产生阻碍。

第三，民粹主义将继续在美国政治中扮演重要角色。受疫情影响，美国的民粹主义与“本国优先”思潮抬头，此前特朗普的种种做法也煽动了美国国内本已高涨的排外主义和民粹主义。疫情暴露的一系列结构性问题进一步刺激民粹主义人士，比如美国不够完善的医疗保险体系、抗疫无力的政府等。究其根本，这种思潮源于民众对美国政治、经济现状和国际环境的不满，因此也难以在短期内平息。

问：从这次演讲来看，拜登政府外交政策的主要特点是什么？

答：拜登此次演讲不仅确认了美国“外交优先”的政策方向，也明确了重新接触世界的政策取向，从中可以窥见未来美国外交政策的五大可能调整。

第一，与特朗普“蛮权力”划清界限，强化传统价值观外交。特朗普执政时美国外交“横冲直撞”、“退群废约”的行为不仅冲击国际机制，也让以欧洲为代表的一些国家担心“西方缺失”，美国成为西方价值观的最大挑战者。拜登认为特朗普的做法损害了美国领导形象，也削弱了西方核心吸引力。拜登任内将在价值观领域全面清理“特朗普遗产”，重新打造以美欧等西方国家为核心的价值观大联盟。

第二，外交始于国内，推动“中产阶级外交”。拜登将美国国内利益置于优先的立场与特朗普一脉相承。正如拜登在演讲中所说，外交政策与国内政策之间已经没有明确界限，任何美国在国外的行动都必须考虑美国工薪家庭的利益。拜登政府的

外交政策面临五大调整 美国重新加强对外接触

想法是，如果美国不能提升自身实力，就无法在复杂多变的国际环境下参与激烈竞争。如果这一理念只是特朗普“美国优先”的翻版，继续推动“买美国货”的保护主义，那么只会继续让盟友与伙伴心寒。

第三，巩固盟友关系，重振全球同盟体系。拜登多次强调巩固传统盟友关系的重要性，认为美国盟友体系在特朗普时代受到极大冲击，不利于巩固并提升美国的领导力。

美国重塑盟友体系的另一个目的是应对与中国及俄罗斯的大国竞争，拜登甚至可能在科技、经贸等不同领域让盟友发挥引领大国竞争的带头作用。在所有盟友中，欧洲可能最急于与拜登政府开展合作，但欧洲国家的目标主要在共同推动多边主义，而非参与大国竞争。正如法国总

统马克龙所言，应当追求“以结果为导向的多边主义”。在欧洲看来，重新激活多边主义是欧美合作的重要目标。

第四，应对大国挑战，巧妙走好“平衡木”。面对美俄关系及美中关系，拜登没有采取“一刀切”的战略，而是强调竞争与合作的双重特点。比如，拜登批评俄罗斯“网络攻击”，也强调愿与俄罗斯在军控等领域开展合作，美俄延长《新削减战略武器条约》5年时间就已释放积极信号。对于中国，拜登同样强调竞争与合作共存。

第五，重归多边合作，重振全球领导力。气候问题上，美国重返《巴黎气候协定》后或将与欧洲就碳减排措施进行协调；贸易协定问题上，美国会倡导消除对其不利的贸易壁垒，但也会抛弃单边主义，抵制全球经济滑向保护主义。

「特朗普主义」并未退场 美国民粹力量依旧强劲

中美关系氛围有所缓和 对华战略定位仍未改变

问：拜登政府的对华政策可能有哪些改变？

答：从目前看，拜登的外交政策宣示以及此前白宫所说的“战略耐心”让中美关系氛围得到一定程度缓和，美国暂时消失的温和声音可能被重新激活。但也应看到，美国对华战略定位没有改变，两国关系不会回到奥巴马时期的状态。

如拜登所言，美国将中国视为“最严峻的竞争对手”，竞争仍为美国对华政策主流，但在竞争方式上存在差异，如更强调利用价值观与盟友的力量制衡中国。不过，就新一代民主党人的政策取向而言，他们中的许多人支持保持特朗普的对华战略，而不是完全推翻它。

拜登调整对华政策的最大挑战是来自国内政治的束缚。首先，新一届国会的反华态度不会改变，将继续影响两国关系的氛围。在特朗普执政期间，美国国会就双边关系中的敏感问题通过大量反华立法。对中国持“鹰派”态度的议员仍然存在，还有许多反华议案正在等待新一届国会通过相关程序。

其次，由于民主党在国会仅占有微弱多数，拜登在中国问题上缺乏讨价还价的空间。特朗普在2017年成为总统时，共和

党同时控制了白宫和国会，利于推进国内政策。目前民主党虽然控制了国会两院，但在参议院的优势十分微弱，必须依靠副总统哈里斯的关键一票，拜登提出大胆议题的能力将受到限制。这种情况可能会迫使拜登在中国问题上做出更多让步，以换取共和党在抗击疫情和振兴美国经济等国内问题上的支持。

最后，拜登和民主党人并不愿意完全清算特朗普对华政策“遗产”。一些新一代民主党人认为，特朗普对华强硬政策并非完全无效，取得了一些民主党人希望但没有实现的进展。例如，针对中国的关税问题上，拜登不太可能在短期内彻底取消关税，更可能将其作为对华谈判的筹码，并把更多精力投入在市场准入、国企补贴、环保标准等民主党所关心的议题。

因此，我们应当对中美关系的变化持谨慎的态度。一方面，拜登在2022年中期选举前的首要任务是国内问题，包括新冠疫情、族裔矛盾、移民危机、经济复苏等。对华政策可能是次要问题，成为拜登与共和党谈判解决国内问题的筹码，而不是拜登案头的当务之急和必做之事。拜登还必须在“奥巴马遗产”与“特朗普遗产”之间寻求平衡，提防共和党以“对华软弱”为由

削弱其执政领导力。

因此，在特朗普对华“战略竞争”框架上进行一些调整是拜登当下处理对华政策最简单的方式。比如在不根本改变对华战略方向的情况下，增加一些在利益重叠领域的对华接触。拜登短期内要彻底推翻特朗普时期的对华政策是极其困难的，“不作为”或“慢作为”可能是拜登调整政策的更现实选择，亦有可能出现“进一步、退两步”的糟糕局面。

另一方面，拜登的对华政策将恢复一些理性，不确定性将减弱。尽管拜登已经明确将中国定位为“竞争对手”，但也承认双方拥有合作空间与领域。美方必须迷途知返、重回正轨，不能将错就错、一错再错，应当拨乱反正，把握并延长机遇窗口，尤其是逆转特朗普政府错误的对华政策，修复因特朗普政府所造成的损害。

在外交层面，中美两国可以考虑激活在经贸谈判之外的高级别战略对话，至少在军事、气候变化、科技、人文等领域率先开启对话。在人文交流领域，美方应当与中方积极互动、释放善意，确保这一领域不受政治关系波动的干扰，包括重新开放的领馆、放松学生和记者签证限制、取消对孔子学院的无理打压等，尽快夯实两国民意基础。

在全球治理领域，两国还可以在抗击新冠肺炎、应对气候变化、复苏全球经济等方面携手并进、同舟共济，通过扩大合作面不断挤压竞争面。

美伊针锋相对 僵局能否破解

伊朗最高领袖哈梅内伊近日表示，只有当美国切实取消对伊制裁并经伊方核实确认后，伊方才能重新遵守伊朗核问题全面协议。而美国总统拜登则表示，不会为了与伊朗谈判而先解除对伊制裁。

分析人士指出，两国领导人的表态延续了双方此前立场，可谓针锋相对，伊核协议前景短期看不容乐观。但双方对伊核协议各有需求，而且其他相关方都在努力促谈，因此重启谈判仍有希望。

伊朗有底气

哈梅内伊说，伊方只认可美方取消制裁的切实行动，而非“语言和纸面上”的内容，这是伊方明确政策，不会改变。

分析人士指出，哈梅内伊的最新表态展示了伊朗一贯的强硬立场，即伊朗不会在伊核协议问题上首先让步，而伊朗能够坚持这一立

场也有其自身的“底气”。

中国社科院伊朗问题专家陆瑾表示，尽管伊朗在美国制裁下面临经济困难，但仍有继续抵抗的余地，而美国单方面退出伊核协议也让伊朗占据了道义优势。

在绝不让步的同时，伊朗还在对美国施压。强硬派主导的伊朗议会去年底通过一项法案规定，如美国在一定期限内不放松对伊制裁，伊朗政府就应采取更强硬立场。伊朗议会主席团成员法拉哈尼明确指出，如果美国2月21日前不解除制裁，伊朗将根据这一法案驱逐国际原子能机构核査员。

此外，伊朗总统选举今年6月举行，此前美国单方面退约和重启制裁已经让伊朗强硬派在国内势头

上升，如果新上任的拜登政府维持对伊制裁，伊朗选情将更加有利于强硬派。

美国不松口

拜登在竞选期间曾承诺，胜选后将重新就伊核协议条件谈判并让美国重返协议，然而拜登的最新表态显示，只有伊方首先重新遵守伊核协议，美方才可能解除制裁。

美国国务卿布林肯和总统国家安全事务助理沙利文也多次表达这一立场，并称将在伊核协议基础上推动达成一个涉及伊朗弹道导弹能力和地区行为的更广泛的协议。

分析人士认为，美方坚持应由伊方迈出“第一步”有多方面原因。首先，拜登政府的伊核问题谈

判团队尚未成形。美国智库昆西负责治国研究会执行副总裁、伊朗问题专家特里塔·帕尔西说，拜登政府上月底刚刚任命罗伯特·马利为伊朗问题特使，而布林肯要求马利的团队在成形后才能制定和出台具体策略。

其次，国内政治需要强硬姿态。帕尔西指出，由于共和党方面对马利的任命以及拜登政府重回伊核协议的立场持反对态度，因此要求伊朗迈出第一步或许能让拜登显得更为强势。

再次，美方认为强硬姿态能迫使伊方签署内容更广泛的新协议。美国智库卡内基国际和平研究院核问题专家詹姆斯·阿克顿指出，新协议的支持者认为伊朗会在美国制裁

加码中妥协。

陆瑾认为，美伊双方最近表态都很强硬，都在试探对方底线，不会轻易妥协，因此伊核问题短期内很难有实质性进展。

谈判仍有望

不过分析人士认为，美伊重启相关谈判仍有一些有利条件。美伊双方都有谈判意愿，美国不愿伊朗进一步推进核活动，伊朗希望美国早日解除制裁，因此重启谈判仍是双方最佳选项。

阿克顿认为，伊朗对危机升级的承受力强于美国，美国以施压来迫使伊朗接受更多条件的目的不易达到。如果拜登政府不能尽快回到伊核协议，伊朗将进一步升级其核活动以获得更多谈判筹码。届时美方即使能与伊方达成新协议，对伊朗的制约恐怕只会比原来的协议更加有限。刘健 刘品然