

# 美国新政府高官首访日韩有何看点

外交学院国际关系研究所教授、日本研究中心副主任 周永生



周永生

美国拜登政府国务卿布林肯与防长奥斯汀计划本月中旬访问日本和韩国,分别与日韩两国举行安全保障磋商委员会(“2+2”)会议。这将是拜登政府执政以来,美国最高外交和国防官员的首次出访。

美方将与日韩着重讨论什么问题?这次访问对于拜登政府的外交政策有何指向性意义?对地区局势又将产生什么影响?我们请专家——编者

## 1 两场“2+2”议题各有侧重

问:拜登政府高官首访将与日韩着重讨论什么议题?

答:美国和日本“2+2”会议早在上世纪60年代就已经启动,名为美日安全保障会议。美国同韩国的“2+2”会议则迟至2010年首次举行。

外交部长和国防部长在一个国家内阁当中均为核心成员。尤其是被视为美国外长的国务卿,除了担负外交职能以外,还掌管部分内政事务,在美国的政治序列当中仅次于总统、副总统、众议院议长、参议院临时议长,是内阁的首席部长,位列美国排名第五位的国家领导人。国防部长在内阁的排序中也位居前列,是关系到国家安全的重要领导职位。国防部长出席的国

际会议有其专业性,往往与国际关系、军事战略,以及地区安全的磋商紧密相关。美国新政府最高外交和国防官员首次出访,无疑颇具象征意义。

同时,拜登政府执政一个多月以来已经陆续展现了本届政府的外交战略与方针。3月3日,白宫国家安全委员会公布了拜登政府的《国家安全战略中期指导方针》。据国安会表示,这份战略方针是拜登在与世界各国接触时的愿景,为美国政府各部门提供国安战略指导。

不难猜想,美国与日韩的“2+2”会议将聚焦外交政策与安全保障问题。但美国同日本与韩国分别举行的双边磋商当中,既有重合的部分,侧重点又各有不同。美

日之间侧重于亚太格局和印太战略,很可能涉及冲绳美军基地迁移、台海局势、东海及钓鱼岛争端、南海地区局势等针对中国的问题,以及朝鲜核导能力、对朝制裁和人质等问题。而美韩之间的安全防务合作虽也涉及东亚乃至亚太地区的安全局势,但主要还是涉及应对朝鲜军事能力,以及如何重启对朝接触的问题。

虽然美日和美韩两对双边关系的关注点存在一定差别,但美国仍占据主导地位。根据拜登本人的多次表态,布林肯和奥斯汀应当会秉承其加强与盟国合作的国际战略,着重在首次出访期间展现与日本和韩国的紧密关系和友好氛围,对盟国释放信号。同时,充分利用日韩两国在亚太地区前沿的地理位置,发挥他们在地缘上的优势,以实现美国防范与阻遏中国军事力量崛起的长远目标。

问:此次访问对于拜登政府的外交政策有何指向性意义?

答:在美国国务卿布林肯3月3日发表的首场外交政策演说里,应对中国挑战被明确列为八大优先事项之一。布林肯说,美国21世纪面临的“最大的地缘政治考验”就是美国与中国的关系,需要在应该的时候进行竞争,在可以的时候进行合作,在必要的时候进行对抗。

拜登政府的焦虑不难理解。新冠疫情对美国社会的冲击十分巨大,不仅放大了激化了美国社会固有的种族主义、阶层固化等难题,暴露了西方社会治理能力上的短板,也使美国的综合国力遭到了历史罕见的重创。美国2020年失业率居高不下,GDP全年萎缩3.5%,是1946年以来最严重的萎缩,也是自2007至2009年大衰退以来首次出现年度下滑。相比之下,中国抗疫迅速取得成效,经济生产恢复较快。中国GDP全年增长率达到2.3%,是世界各主要经济体中唯一实现正增长的国家,且GDP总量首次突破100万亿元大

## 2 将成主要议题 协调对华方针

关,这此消彼长间,中美两国在综合国力上的差距加速缩小。

因此,拜登政府近来实际动作不断。之所以欧盟达成成为期四个月的暂停互征惩罚性关税的协议,美国的考虑之一便是协调西方世界内部关系,以便集中力量应对中国。个别中东欧国家近来对“17+1”合作框架发出微词,背后也与美国的挑唆密不可分。美韩外交人员之所以加班加点地赶在布林肯和奥斯汀访问前就耽擱已久的军费分摊问题达成原则性协议,也不无类似的考虑。

但还是要看到拜登政府对华政策中的其他考量。在特朗普执政后期,实际上已经把中国当作最现实的对手,近乎不择手段地实行全面遏制和打压。但是,拜登政府暂未像特朗普政府那样走向极端,最主要的竞争者毕竟不是敌人。在拜登的涉华表态中,也可见资深政客灵活狡黠的一面,中美两国之间仍然有合作的潜力与可能。这些因素也很可能影响美国同日韩此次“2+2”会议的议题。

## 3 接触试探为主 难有具体政策

问:此访将对地区局势产生什么影响?

答:需要强调的是,美国政府高官对日韩两国的访问和“2+2”会议,在大多数情况下是一种接触和试探的过程,拜登政府高官的首访恐怕更是如此。双方在会议中最大的可能是提出本国最深刻和实质性的关切,并且探讨应对的策略,逐步促成共同的战略和政策,未必会在首次接触就迅速形成某些具体的政策。

但既然是外交与国防最高长官之间的对话,大战略方面的探讨总归是不可避免的。应对中国的全面崛起虽是核心议题,但美国也不会放过朝鲜和俄罗斯等对“国际民主阵营”的“威胁”。在拜登竞选期间,很长一段时间是公开把俄罗斯作为美国“最主要的敌人”来看待,这有别于对中国“主要竞争者”的定位。竞争者之间既有竞争,甚至严重到可能对抗的程度,同时又有相当的合作空间,而这样的合作空间在美俄之间恐怕极为有限。在拜登竞选后期和执政以后,他对中国的看法虽有所倒退,但对俄罗斯的看法并没有实质性好转,把俄罗斯作为“敌人”的战略考虑也没有改变。

日俄关系也面临新的挑战。日本在安倍晋三执政时期同普京进行过20次以上会谈,曾尝试通过放弃齿舞群岛和色丹岛的“两岛解决”方案来解

决日俄之间未签署和平条约的问题。安倍虽希望菅义伟继承这一路线,但菅义伟今年1月在国会的表态使俄方认为其政策立场较安倍时期出现倒退,为两国关系埋下变数。美日两国在日本加强反导力量建设和部署的共识,也势必削弱俄罗斯的战略威慑能力。

朝鲜核问题也是美国与日韩两国无法回避的议题。但到目前为止,拜登政府尚没有明确的对朝表态,也没有前总统特朗普执政之初那种迫切解决相关问题的意愿。这主要是由于特朗普对朝政策的失败,令拜登认识到朝核问题不是在短时间内就能轻松取得突破的。而在当前亚太地区的整体形势下,拜登也难怪找到解决问题的途径。因此,“2+2”会议虽必然谈及朝核问题,却主要是通过了解韩国和日本的看法,来调整美国对朝核问题的定位,进而寻求形成共同的朝核政策。

总而言之,拜登政府高官的首次出访应该还是以试探和沟通为主要目的,且充分显示出对中国的重视。消极的一面是,美国不会放弃建立一个针对中国的遏制体系的努力。但积极的一面是,中国分量的迅速增加,令美国不得不让自己的外交力量在多个方向上贯穿中国议题。这无疑将增加中国面对拜登政府时的谈判筹码。

# 对华“做正确的事”,美方为何缺了些勇气?



沈逸 复旦大学国际关系与公共事务学院教授

美国新一届政府入主白宫将近2月,调整对华战略无疑是引发各方高度关注的重点。因而,3月3日美国国务卿布林肯发表的首场外交政策演讲,以及美国总统国家安全事务顾问沙利文同期发布的“临时美国国家安全方针”备受舆论关注。

## 缺乏实质内容

无论是布林肯的演说,还是沙利文的临时方针,都没有做出什么实质性的新政策宣誓。尽管竞争、合作、对抗并用,以及重提“实力地位”的话语,引发了不少媒体的关注,但无论是学术研究、政策分析还是新闻分析等各方的业内人士,均难以

从中获得美国新一届政府对华战略构想的“干货”。

这些字面意思明了的措辞,在逻辑和理论上虽没有什么问题,但对于如何处理中美关系这对当今世界上最重要的双边关系,并没有给出人们希望看到的答案。这意味着中美关系出现的各种问题,并非单纯由于2016年特朗普胜选后出任美国总统所直接导致的,因此难以通过2020年总统选举“换人”的方式,找到一个简答的解决方案。

新一届美国政府对华战略面临结构性困境,甚至出现某种意义上“难产”,这其实早就有迹象可寻。而当选后美方领导人迟迟不与中方领导人通话,就是早期迹象。反观中方,从2020年8月至2021年2月,驻美大使,外交部副部长、部长,以及分管外事工作的国务委员,都在不同场合通过发表主旨演讲、发表署名文章、回答记者提问、发表主题演讲、通过美中关系全国委员会发表公开演说等方式,将中方对于中美关系的战略认识、面临的主要障碍、可行的解决方式、中国利益的底

线与红线,乃至具体的操作路径等掰开揉碎,一遍又一遍,娓娓道来。中国领导人在给美方的贺电,以及在2021年两国领导人通话时,也反复指出了中方的希望与要求。中美之间形成了鲜明的对比。

## 三大因素制约

造成这种局面的原因,简单来说,是新一届美国政府推进对华战略调整面临结构性的困境。

首先是美国国内政治的约束。就拜登所在的民主党自身而言,尽管拿下了2020年总统选举,但并没有掀起预期的所谓“蓝色浪潮”;输掉选举的特朗普依旧以7300余万得票创下了美国历史上第二高的得票纪录;民主党在众议院仅保持微弱多数,在参议院则主要靠副总统哈里斯占据1票优势,在国内政治上处于弱势地位。如今,党外喧嚣阵阵,逃过二轮弹劾的特朗普在今年2月举行的保守派政治行动年会上又高调复出,猛烈攻击拜登政府。考虑到2022年国会中期选举,以及2024年美国大选的压力,新一

届美国政府调整对华战略面临强大的国内政治约束。

其次是美国自身实力相对衰退形成的制约。新一届美国政府高度重视与盟友合作来应对所谓“中国挑战”。这其中除了对多边主义的内生偏好之外,更多反映的是对客观现实的认知,即美国已经很难完全靠一己之力应对挑战。但是在动员盟友时,美国面临的困境显而易见:国务卿布林肯出面组织的第二次美、日、印、澳四国外长会议,未能发表联合声明,美、日、印会后各自拿出一个声明,无法形成一致对华战略态势表露无疑;拜登寄以厚望的七国首脑视频会议的结果,是德国总理出面代表七国集团声明“要与中国加强接触”,而英国试图拉拢印、韩、澳,将七国集团扩展成为指向中国的所谓“民主10国”的尝试直接遭遇挫败。美国难以拿出有效筹码劝说盟友放弃与中国交往,多少有点屋漏偏逢连阴雨之尴尬味道。

第三则是中美关系本质特征形成的约束框架。今天的中美关系,是20世纪70年代以来,双方基于对自身利益的客观诉求,持续不断互动建构而成的;其核心特点正如中方在各种场合反复强调指出的,“中美两国合则两利,斗则俱伤”。诱发美方焦虑的中美实力对比的变化,其实是美国国内利益分配机制等原因造成的。用改变对华战略替代美国国内不可或缺的重大结构性改革,不仅于事无补,甚至可以说是南辕北辙。从美国新总统拜登、国务卿布林肯、国家安全事务顾问沙利文等人已经发表的演说来看,其反复强调要提升美国自身实力之类的只言片语,也表明他们其实非常清楚问题的症结所在,但基于各种因素,他们最终仍然尝试选择“做容易的事”,而非“做正确的事”。

## 宜当“拨乱反正”

希望新一届美国政府最终能够有充分的勇气、必要的智慧及足够的技巧,在对华战略上做出艰难但是正确的决定,让中美关系重新回到正确的轨道上去,实现王毅外长所说的“拨乱反正”。这对于面临包括新冠疫情在内的诸多全球性挑战的世界来说,将会是一个好消息。