

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2021年4月 第5期 总第106期

美国对华竞争战略显现
更深的全球角度和更宽的多维构架

岳晓勇



—— 中国人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

岳晓勇，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、世情研究中心主任。岳晓勇博士曾任外交部政研室副主任、外交部政策规划司副司长、中国驻美国使馆政治处主任和国务院研究室司长等职，并先后担任中华人民共和国驻卡塔尔国、哈希姆约旦王国和爱尔兰共和国大使、中国改革开放论坛常务理事和中国—阿拉伯国家博览会（宁夏）外事顾问。岳晓勇博士长期从事外交实践、中国外交政策调研和国际关系及中国对外战略规划与政策研究，主要研究领域为中国外交、美国对外政策、中美关系及国际战略问题等。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

美国拜登政府调整了其对华政策，形成了更深的全球角度和更宽的多维构架，概括为“一二三四”，即以竞争战略为总纲，以对抗加接触为两手，以竞争、合作和对抗三元一体为策略生态，以维系美国领导、拉拢联盟、加强西方价值观为核心的“形象和舆论战”、强化“规则为基础”的“规制战”的四维部署来推进，在经济、军事、外交、科技和人文等领域全面和长期地应对中国崛起的“全面挑战”。该构架反映出了拜登政府有回归接触、对话与合作的意愿。但是，一些势力对中国的发展与强大仍有严重不适和焦虑感，战略对抗和对立意识仍然存在。同时，美国存在明显的对华误判、偏见以及企图将公众对国内矛盾的不满向外转移和“甩锅”的趋向，并试图从美国主导世界和全球对外关系体系的角度来设计和实施对华战略，将之与美全球战略、国内振兴更深地融合起来。对此，我宜加深认识，把握美推进对华政策的结构性变化和推进层次，在经济和产业双循环发展的基础上，强化多维度应对，促美方落实中美两国元首今年农历新年通话共识，坚定捍卫我国利益，破解美超级中国威胁论；保持对美政策的稳定性和连续性，促进对话沟通与互利合作，实现两国关系稳定与健康发展。

综合近些年来中美关系变化的轨迹，拟可从“一二三四”构架来观察拜登政府对华战略和政策调整的走向，即以竞争战略为总纲，以对抗和接触为基本两手，以竞争、合作和对抗三元一体为政策生态，以突出美国领导、拉拢联盟、加强“形象和舆论战”、强化“规则为基础”的“规制战”为四大部署，在经济、军事、外交、科技和人文等领域全面和长期应对中国崛起的全面挑战，维护美国的世界主导地位。

从1月20日美国第59届（第46任）拜登总统就职算起，本届总统上台仅两个多月，内外政策出台广泛，节奏比较快，其国家安全班子主要人物就美新政府对外战略和对华政策讲话和文件已有不少，与所谓的盟友和对手国家的互动也相当频繁，显示主动进取姿态，也受各方压力。此外，国际关系状态既是国际行为体对外部趋势和格局变化的反应，也是与行为体自身主动构建与推动共同形成的；美方对华政策向竞争战略成型，这一趋向更为明显，是美面对中国崛起不断作出应对以及为保住自身世界主导地位而主动塑造的。民主党在野的四年期间都在观察和形成新的对华政策，在很多领域也反对特朗普的策略举措，并从自身党派的利益出发，面对四年多来美国内外对特朗普政策严重不满的现实，提出了“回归”调整，有相当的酝酿时间和基础。但受美国一心重振其削弱的世界领导地位和信誉的影响，又有极为严重的疫情应对和恢复经济巨大压力，加上长期形成的偏见和国内各种政治势力都在加强影响，美国当前的一些设想如何发展，需要在互动中进一步观察。即便如此，这里以此框架来促进对美国对华战略和政策走向的认识，仍很有必要。

一、美国对华竞争战略的“一二三四”构架要点

所谓一，即美国将自身对华总战略放到“以实力为基础”的竞争战略这一总纲来进行，同时，涉及美的整个全球战略，也更多地以这一总纲来牵引。为体现这种总纲性，拜登政府基本上把美国对外政策的国家安全、繁荣和民主三大经典领域都放在这个框架内来考虑和推销。在拜登政府的全球战略挑战的认定中，无论是其《过渡性国家安全战略评估》报告中提出的七大全球性问题、民主价值观挑战、世界力量结构变化、全球治理四大领域，还是布林肯国务卿上任后首个外交政策讲话里的美国外交八大挑战，或所面临敌对或对手国家的挑战，以及他在3月24日在北约总部与欧洲盟国会晤上的讲话所提北约国家三大共同威胁，中国都在突出地位¹。美国两党不少议员把美国任何遇到的国际问题和挑战，都顺手往中国身上扯，成了新的政治正确；声称美对华政策调整以及美中关系的互动，已不是通常国与国之间的事情，而是超越美国一个国家，涉及更大范围的全球国际关系和国家生存方式的体系之间的对垒与竞争²。从欧洲和中东美传统盟友国家人士的交流看出，这与以前人们理解的美国对华调整有所不同，以前觉得美方更多地是从双边范畴在思考和部署对华政策，主要强调这一

¹ 见美国国务院官方网站，Speech by Secretary of State Antony J. Blinken at Nato headquarters Agora, “Reaffirming and Reimagining America’s Alliances”, March 24, 2021; 其中谈到大西洋联盟面对三大威胁，首位“军事威胁”中是中俄以及地区国家如伊朗和朝鲜等谋求核力量，中国在首位。第二大“非军事威胁”中，也将中国置于前列。第三大威胁是全球性问题，例如 Covid-19, 气候变化，恐怖主义等超越国家甚至不是国家实体造成的领域。<https://www.state.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances/>
<http://www.state.gov/reaffirming-and-reimagining-America's-alliances/>

² 见美国国务卿布林肯在2021年11月10日出席美国众议院外交关系委员会就美国对外政策问题进行听证会上的讲话与互动和答词，C-Span March 22, 2021, “House Foreign Affairs Committee Hearing on Biden Administration Foreign Policy Priorities, Secretary of State Antony Blinken testified before the House Foreign Affairs Cttee on the Biden administration’s foreign policy agenda, <http://www.c-span.org/video/?509633-1/house-foreign-affairs-committee>.

关系具有世界影响，现在比这更宽，是在美全球战略态势、调整与部署上把对华政策和与中国关系放要主线的地位，做成一个体系竞争叙事和战略思路。

布林肯所强调的是，中国是“世界上唯一具有经济、外交、军事、技术实力来严重挑战国际体系的国家”，包括“所有使世界得以按美国希望的方式来运转的国际规则、价值观和美对外关系”。类似的表述在拜登3月签署的《过渡时期国家安全战略指南》以及中美3月份安克雷奇“2+2”会谈中也有，界定中国是美国面对“唯一具有对国际体系造成持续性挑战的潜在能力”的“竞争者”³。综合美国两党议员最近听证会上的情况来看，其也是把中国的挑战，放在美国全球对外事务整体挑战中来看。

所谓二，在应对中国的这种全面战略竞争中，采取对抗和接触的两手，把对抗前置，又表示接触是一切对华政策的“公分母”。美方对华调整规划里，使用了反击、推回、对抗、威慑（“counter”“push back”“confront”“deter”）等多种体现对抗的政策概念，除了冷战时期用在前苏联上的遏制（containment）表述没怎么使用，其他的几乎都用了。

从尼克松到拜登政府对华政策的调整轨迹来看，美国对华政策始终坚持两手并重，只是不同时期重点不同，现在更是将其对华政策放在更大的竞争战略框架内来考虑。

³ 见 Interim National Security Strategic Guidance, signed by US President Joseph R. Biden in March, 2021 in White House official website, 第8页, 美国政府白宫官方网站。

尼克松时期，改变了此前对华冷战、全面围堵、封锁、遏制和孤立的策略，采取了以战略对话合作与和平演变的两手的总战略框架，中国一度被美定位为“友好的非盟国”，两国关系的国际政治基础是共同对付前苏联霸权主义威胁。这里将合作前置了。

冷战后克林顿时期，美对华奉行“接触加遏制”的两手政策，既是战略框架，又是策略手法，美认为中国是“非敌非友”的。现在看来，这是一个过渡性对华战略，服从当时美全球的“接触与扩展”战略框架；美期待通过接触把中国“引入”国际社会，实现演变，同时务实借重中国市场机会，推进合作。这里将接触前置了。美在中国认定的核心利益问题和增强影响上保持遏制和干涉，不考虑任何致力于以冷战后稳定和健康发展两国平等关系为目标的新定位，国际学界将之称为“漂移”状态的中美关系，经济和贸易关系被双方学界和企业界认为是两国关系的“压舱石”。

小布什政府时期，“911”事件后，中美双方关系的大框架没变，围绕国际安全和反恐等问题上的合作增多。美国内出现了更多要调整对华政策和增加对华压力和规制的声音，但没有大动。

奥巴马政府后期，提出对华政策“转向”，启动了新的美“重返亚太”战略，对华政策牵制、防范和施压的成分明显增多，甚至出现了美国在军事上加强对亚太地区转移的趋向。

特朗普政府时期，美一些势力对华展开极限施压，全面破坏了中美关系信任和基础，也打乱了美国建制力量调整对华政策的节奏与部署。美全球打压范围很宽，甚至包括了盟友。这股势力在国际上大搞

单边主义、保护主义和霸凌主义，产生了很多消极影响，这不仅使美对华关系，美对外政策许多领域、美与自己盟国与伙伴关系也都受到了冲击，出现了广泛要求美新政府回归理性和多边主义的呼声。

目前，拜登政府的对华政策以多边主义和规则为基础，实际上重点是由建制力量来进行更加有序的调整，把中国作为“最重要对手”，同时表示在气候、公共卫生、防止核扩散等领域开展对华合作⁴。这种“一点两面”还在展开和落实之中，美两党都有势力突出对抗和遏制，将合作后置并设“符合美利益”和“从实力地位”等前提。这种安排与特朗普之前、中美打开坚冰以来的各个阶段都有所不同。

所谓三，指在竞争战略总纲中，为增大对抗与接触两手中的对抗分量和弹性，针对中美关系的复杂和多样性，美将采取“竞争、合作、对抗”（Competitive、Collaborative、Adversarial）三元一体的政策生态⁵，核心是有意把对抗走向冲突边缘门槛放得更低。美企图展示的是其向全面对抗又迈进一步，但没有立即达到冷战式全面遏制程度，留出了对话和合作空间；突出显示了这是对中国“全面挑战”量身打造的、体现双方从国际体系、价值观和美国生存方式更大范围的对立，突出了一种现实主义利益交换、实力博弈和规制约束的中美关系竞争生态和竞争关系气氛。美在安克雷奇与中方“2+2”会谈时有意展示这种面目，受到了中方断然反对、揭露与反制。

⁴ 见 Antony Blinken remarks in his speech in the state department of US on March 3, 2021 “A Foreign Policy for the American People”：“Our relationship with China will be competitive when it should be, collaborative when it can be, and adversarial when it must be.” <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-American-People/>.

⁵ Ibid. 同上。

这也暴露出了美对华政策的深刻矛盾。一方面，美着手加强制约中国。在对外战略经典的国家安全、经济繁荣和价值观认同这三大目标里，美认为中美在国际战略安全上失去了足够重要的共同目标锚定，在经济繁荣方面的竞争因素增加，在价值观方面的对立全面突显，美企图以长期全面竞争来规制与削弱中国，这使得中美关系的管控难度空前增加，中国的实力不断接近美国，美的战略优势犹存但受到削弱。美国国内疫情严重，经济恢复不顺。在科技和产业发展上中美竞争增多，无论是从转移国内矛盾、推卸责任还是从维护美国领导地位的角度出发，都把与中国的对立突显出来，这对美国政治而言是很方便的，一些利益集团也积极推动，把国内政策失误和错误转移到中国。

另一方面又看到中美关系的复杂性和多面性。中国与美的经济发展高度交织，与世界经济与发展深度融合，中国持续增长与发展势头已经形成，超大国内市场的机会巨大，国际影响力持续提升，美对华关系已难以任由美单方左右，形成其历史上少有的战略焦虑和政策困境。美方气候特别代表、前国务卿克里表示，无论从哪个角度谈，中国在促进气候变化等全球性问题上的重要作用不可忽视，美国需要保持与中国的对话与合作，虽然这可能是领域性的，不影响其他问题上与中国的竞争。在这种情形下，美整体与中国对话与合作的需要反而更加清晰，但国内政治环境难以好转，“合作”在美对华政策的总盘子里不会消失，但将继续受到美竞争战略本身矛盾的消极影响。拜登政府这种三元一体的政策生态可能会持续相当一段时间。

所谓四，指美在对华竞争战略的主线中，将突出美国领导、聚合

联盟、加强“形象和舆论战”、强化“规则为基础”的“规制战”这四个支点，以此四维来推进长期和全面的对华竞争，这四大部署将起到支撑和牵引作用。

----这里的突出“美国领导”比通常所说的主导更宽。其一是“美国世界领导”的经典内容：美国要通过对华政策进行历史性调整，维护其世界老大的地位和霸权，维护其对国际战略安全形势、经济、贸易、投资和金融形势和战略通道、空间的控制，以及国际话语主导权，把国际体系变化的支配地位控制在手里。

其二是发出信息，不惜为牵头维护这种领导地位和组织联盟付出一定成本。这包括加强对一些国际和地区组织的参与和主导，带头对高风险科技与产业领域加强投入和盟国机会分享，甚至不惜带头走边缘。在当前美国世界领导地位削弱但尚无全面替代力量的时期，促压一些国家继续服从这一体系。

其三是把对华政策竞争总纲、两手策略和三元一体生态调整中的调节主动权，抓到自己手里并约束所谓的联盟。虽然美声称不会逼其他国家作选择，实际上仍在加强促压各方与美国对华竞争战略对标⁶。

----所谓聚合联盟，指打着多边主义的旗号搞小圈子，巩固现有联盟，增加其功能，拼凑新的联盟。加强北约大西洋联盟，积极加强印太地区的四国联盟，年内在美召开全球“民主峰会”⁷，加紧对现有自由贸易协议和相关政策审议，推进产业脱钩、“小院高墙”等排他性

⁶ 参见注 1。

⁷ 见 Interim National Security Strategic Guidance, signed by US President Joseph R. Biden in March, 2021 in White House, p.20, 美国政府白宫官方网站。

安排等，维系美为中心的国际安全、政治、经济甚至价值观体系。

----所谓的“形象和舆论战”实际已经展开，即更有系统地对中国制度、国家制度、党的领导、发展成就和内外政策成就等进行全面污蔑，掩盖美国在对华政策中谋求维护其霸权地位私利的本质，攫取全球性经济、产业和科技发展竞争的优势，服务美内外战略目标。美尤其在价值观领域加强对中国的攻击，在涉及我国核心利益问题上干涉中国内政，利用人权、西藏、新疆、南海、台湾、香港以及劳工等问题做文章，重在标榜“道义高地”，诋毁中国形象，把中国描述为国际社会的“坏人”和国际秩序的系统性破坏者，为美纠集和胁迫其他国家入伙、加强与中国竞争与对抗开道，为将自身国内困境与失败向中国战略性“甩锅”、违反公认国际法原则与联合国宪章宗旨原则制造舆论，为绕开市场规则搞保护主义和产业脱钩制造借口。中方理所当然地表示反对并加强驳斥和揭露，继续推进平等和共赢合作，不断充实与各国共建人类命运共同体和新型国际关系的内容，突显国际秩序和国际正义维护与建设者的形象。

----所谓规制战，实际是并非真讲规则，而是要把规则的话语权掌握在美自己手里。不是以联合国宪章为核心、普遍公认的国际法为主导的规则，而是美单方和联盟小圈子的“规则”，符合美国打压中国和维护其老大地位的规则，为在与中国竞争与对抗时，任意改变和增加规制找借口，也与舆论和形象战相呼应，为拉拢盟友，在经济、外交和军事多领域推进对华战略竞争体现共同政治和价值观基础，特别是在经济科技等领域，其脱钩或打压，都将从这种规制战入手，为

中国崛起制造障碍，将广泛涉及国内、国际法的斗争以及单边、双边和多边的多层次较量。这在拜登政府团队一系列高层讲话、政策行动和战略规划中暴露得很清楚，并已在与中国互动中体现出来。它有较强的欺骗性，要加强揭露，突出联合国系统在国际秩序中的核心地位和主权国家间以平等、公正与正义来维系和建立秩序的国际法基本原则，突显中国以平等互利、相互尊重、公平正义和合作共赢为基础的世界和平、安全和发展观。

二、对“一点二面三元四维”的美对华战略走向还可从中美互动有关背景的角度作进一步分析

（一）美现政府的这种政策走向，与前政府政策本质上没有不同，策略运作有自身特点

这些年中美关系被严重破坏，责任主要在美方，无论是作为对中国和平和正当崛起一种反应，还是主动行为，这都是确定无疑的。自中国成为世界第二大经济体以及在国际舞台展现更多的中国特色大国和合作共赢外交风采以来，美国从心态到行为，发生了巨大变化。从奥巴马到特朗普再到拜登，美对华政策设计，从各种“欢迎一个和平、稳定、繁荣的中国崛起”⁸的认定，到主要政策文件都把中国确定为美国的主要挑战和竞争对手，同时从加强军事安全制约、国际经济和政治牵制到人文打压全方位运作。一个重要特点是将遏制成分战略性加重，前置以和为主，又没有放弃接触。这是中美打开关系后没有

⁸ 见中新社 2014 年 11 月 10 日发，奥巴马当日出席北京亚太经合组织（APEC）领导人非正式峰会上的讲话：“促进亚太繁荣：经济发展优先目标”，中国新闻网。

出现过的新现象。

从 2020 年大选到现在，中美关系一直都是拜登竞选班子、他本人选举以及到目前应对美国对外政策中最突出的美国对外政策议题。民主党的大选纲领中涉及的对华政策和中美关系比以往都更多更重，主要从挑战角度切入。拜登从竞选到就任后曾多次接受采访都突出了对华关系。2020 年 12 月 28 日，在拜登就职前专门就外交政策发表了讲话。2021 年 2 月 4 日，在国务院发表了关于美国世界地位的讲话。3 月 3 日，国务卿布林肯在国务院上任后第一次全面外交政策讲话，几乎同时，拜登签署了美国《过渡时期国家安全战略指南》。3 月 10 日，布林肯出席国会众院外委会美对外政策听证会，长达近四个小时，两党提出了大量问题，核心是加强应对中国对美国和国际体系的“全面挑战”。拜登在签署《过渡时期国家安全战略指南》的前言里强调，这个报告就是要在他的政府正在起草的新的国家安全战略报告出台前，先尽快有一个指导性文件，让联邦政府各部门遵循并加强协调。强调美国面对的是一个崭新的战略形势，美战略不可能简单回归，要创造性应对。

（二）特朗普政府后期，特别是美大选后期，中美高层对话基本中断

中方采取了一系列行动，迫使美国对自身作法进行重审。拜登上台后，中美高层互动增多，习近平主席对拜登总统竞选获胜表示了祝贺，中国新年拜登夫妇发表了新春祝辞，中美元首在 2 月 11 日中国春节通电话，就中国牛年相互拜年并就双边关系和重大国际问题深入

交换意见。此前2月2日杨洁篪主任在美中关系全国委员会举行的视频会议上发表演讲，呼吁新一届美国政府推动中美有关系回到健康轨道上来。王毅外长于2月22日在外交部中美蓝厅论坛开幕式上以“拨乱反正、相互尊重、合作共赢”为题讲话，于3月8日在人大记者会上，就中美关系阐明了中方立场。这些讲话对推动中美关系恢复对话、重回正轨都有积极作用，双方一些具体领域里工作层有更多接触。

3月18到19日我国中共中央政治局委员、中央外事办主任杨洁篪，国务委员兼外长王毅在安克雷奇同美国务卿布林肯、总统国家安全事务助理沙利文的高层战略对话，达到了中方预期目标。双方围绕各自内外政策，中美关系以及共同关心的重大国际和地区问题进行了“坦诚、深入、长时间、建设性”的沟通，均认为对话是及时的、有益的，加深了相互理解⁹。此对话是双方落实两国元首今年中国农历新年通话共识的重要举措，是两国元首的亲自决策，符合两国根本利益；也是在近些年中国正当权益受到无理打压、中美关系遭遇前所未有的困难的情况下，双方寻求两国关系应对之道和稳定的努力，这是将两国关系从隔空喊话到面对面对话的又一个重要进展。中方不仅有力地美方阐明了自身立场主张，坚决揭露和顶回美方错误霸权行径，坚定捍卫中国主权、安全和发展利益，还阐明了中方致力于同美方相向而行、共同实现不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢的关系框架的目标和措施。双方沟通的议题广泛，涵盖了双边和共同关心的几乎所有的

⁹ 见中国外交部网站2021年3月20日发布的消息，“杨洁篪、王毅同布林肯、沙利文举行中美高层战略对话”，www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862771.shtml。

国际与地区问题，并就一些具体领域的交流与合作达成了共识。同时会谈正式开始前中美正面公开的交锋也引起了世界媒体的广泛注意。

三、针对美国对华政策这种调整，在认识和应对上，宜加强注意以下问题

(一) 今后我国将面对美国对中国更多正面、直接战略和政策压力，这是前所未有的新挑战，同时在这一博弈中，中国的发展和世界影响也将获得新的提升

美国的国家战略核心是重振实力和维持世界领导地位，势必把崛起强大、坚持独立、平等和相互尊重的中国视为实现其巨大障碍，对此要有长期准备。

(二) 加强关注美对华政策上所存在的战略目标与其能力不够的矛盾

我国具有实力上升的优势，但实力存量相对弱，美国有综合实力存量优势，但整体提升势头弱。时间在我国一边。中国的发展和在世界影响扩大、世界多极化态势以及经济全球化发展的内在规律，都在使美任何分裂国际社会、纠集排他小圈子、孤立和阻止我国崛起的企图难以得逞。近期看，拜登推进内外政策的国内政治环境很不宽松，疫情严重，经济恢复前景不明，各种矛盾积累，加上共和党和特朗普势力压力以及国际上各种力量的牵制，国内外政策推进空间都不大，对华打压不会顺利，其希望务实推进地华合作也有牵制。

(三) 拜登政府提出把管控与对华关系作为“21世纪最大的

地缘政治考验”¹⁰，这里面的信息量比较大

通过对拜登执政行为方式的分析以及与中东和欧洲等地人士交流，在精英中持类似看法的比较多。有人认为，这说明美方在有意强调对华战略不完全是冷战式的不同人类社会制度体系的对立，中国的挑战与冷战时前苏联对西方整个体系的威胁不同，而是东方文化下的大国发展与美式自由体制发展方式的竞争。笔者认为，大国的“地缘政治问题”，一般指在国际关系无政府状态下，国家间利益和矛盾的调整，没有更高力量来裁判，只有自我约束或冲突来解决，给国际局势带来特有的不稳定。这是以社会达尔文主义为基础的西方现实主义理论所声称的国家间关系“规律”，“修昔底德陷阱”是说法之一，基辛格所说的第一次世界大战前欧洲大国关系局面是又另一种前景。目前，国际社会已发展出以联合国和公认国际法一系列制度性安排，但由于大国的增加，这种安排对非顶层国家有更多的客观约束。但对中美这样的顶层大国来说，其关系的管控，最终是要靠自我约束和力量互动。美国以规则和多边主义为旗号拉拢盟友，建立制华联合体，就是在为此聚集国际政治资源。如前述，实践表明，国际矛盾和冲突的发展以及格局的实现，国际关系顶层行为体的自身行为和建构，将产生重要和决定性影响，这是大国需要对话、防止战略误解误判、搭建关系稳定机制的主要原因。我国在加强国际博弈的同时推动对话，敦促美方相向而行，揭露美方行动的霸权本质，是维护世界和平、安全和发展的高度负责任行动，也为维护自身正当利益增强主动。

¹⁰ 见同注 2。

（四）对美国战略和政策调整中有利于我国实现中美关系稳局的因素要加强利用，以战略自信和扎实的聚焦破解美国竞争战略构架

例如，拜登及其国安团队在各种场合仍注意抨击特朗普势力无视国际规则、单边和民粹主义的作法破坏了美国的世界领导力与信誉，强调在“符合美国利益时”要对外推进理性、对话接触和合作，加强利用国际合作来促进抗疫、恢复经济、促进就业、积极应对人类面临的共同挑战等，这里都存在我国可以借重和利用的因素。既要看清美国死保世界老大地位的霸权面目，也积极调动美国内和国际上主张稳定和发展与中国对话和务实的合作力量，填实和用好所出现的机遇窗口。

（五）拜登政府对华政策最突出的误判，仍是有意夸大中国崛起对现有国际秩序的冲击，制造“中国恐惧”；一些势力以强权主义思维，镜向看待中国的发展和在世界的行为

美国已有特朗普时期的教训，彼时的美国完全不顾公认的国际法准则和规则，大搞单边主义和霸凌主义，也损害了美国自身信誉和利益。美国一些势力推销的叙事是：对中国国际行为没有其他力量有能力约束，只有美国会同盟国来做，这是制度和系统性的对立与竞争，否则在美国主导秩序的生活方式将被破坏。对这种超级“中国威胁论”，要加强破除。

（六）对美强调其内政外交高度融合要加强研究

拜登政府十分强调现在美国内政外交政策界线已消失，两者密切

融合；美国对外行动要空前加强两者结合。这种强调，既显示了一种新的现实，也暴露了美国内矛盾之尖锐以及对美国国际行动的牵制。要加强观察这会在多大程度上使拜登政府对外状态更多变形。美把中国威胁用词提得很高，又始终给与中国接触与合作留出活口。对此要通过与美互动，深入研究其社会与政治变化，掌握中长期趋向。拜登上台后的政策议程推进得比较急促，也取得了一些进展，但一些结构性问题还没有碰，不少政策还在审议中。

（七）对美国舆论和媒体中的中美关系和美政府设计与推进中的两国关系有所区别，核心是破解美方的形象和舆论战

美国传统媒体和舆论机器庞大且能量高，炒作问题的能力很大，一个“小”问题，也可瞬间被无限放大，但同时其受资本和利益集团的影响，社会效果和信誉也大不如以前。而社交和新媒体的迅速发展，助推了社会分化和舆论的偏见。对这情况，既要有所分别，也要善于联系起来考虑，有效应对。

（八）对所谓的美国在对华政策上有“广泛共识”问题要深入和动态分析，警惕虚假信息和美国一些势力的歪曲叙事

美对华政策调整最明显的共识，是各种政治力量都感到中国崛起形成的竞争挑战，中国对以美为首的西方国家在世界上的支配和优势地位形成冲击，即普遍要适应中国发展的坐二望一之势。中国的这种趋势的影响，以及对一些国家产业发展形成的竞争，不仅美国有，欧洲、日本等发达地区和国家也有，且出现得更早，其冲击本身并不奇怪。欧洲也出现对中国崛起形成相互关系从传统的“伙伴加对手”二

元结构向“伙伴、竞争者、系统性对手”（A Partner、Competitor、Systemic Rival）三元结构变化的分析¹¹。对此，我们主张在平等和共赢的基础上共同解决和应对，这种挑战将会引起一些新的磨合，并不必然影响国家间的和平、稳定与合作。

在如何应对中国崛起的政策和策略领域，美国和其他发达国家没有那么“广泛、稳定”的共识。美国挑头加大对华打压，与美的世界霸权地位直接有关，很多中小国家都认为，这是美国的自我认识问题，不是世界的问题。虽然美不时会出现智库的某种民意测验，指出有很多人对中国有消极看法等，但对此要客观分析。在西方一国国内的公众舆论变化、政治领袖人物和权势集团的刻意误导都会产生广泛影响，特朗普在美国抗疫问题上对公众的误导所产生的严重后果就是突出例子。国际社会已把抗击这种误导、制造虚假信息，作为重大问题防范和应对。美国不同政治势力和利益集团、各不同领域或地方对中美关系的认识 and 应对态度一直有差异。美国及其欧洲盟友内始终有一些力量主张理性客观看待中国崛起和竞争，不愿作夸大的估计，也不认为中欧有关系是地缘政治问题，且不认为中国是欧盟的主要威胁，希望推进对话与合作。在对华关系问题上，加强做美国和世界有关国家各界的工作，都是有空间的。

¹¹ See Climate Home News 03/02/2021, “Surprisingly, climate is presenting an early test of Biden’s China doctrine”, by Nick Mabey, <http://www.climatechangenews.com/2021/02/03/climate-presenting-an-early-test-of-Biden’s-China-doctrine/>.

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>