
拜登政府的中国政策再评价与中美关系展望

回顾2023年，中美关系先后经历了一系列“黑天鹅”“灰犀牛”事件的冲击，但中国坚持两国需要相互尊重、和平共处、合作共赢。在人类命运共同体理念的推动下，中美关系虽然一波三折，但仍然务实恢复，并重启了中美高层互访和建设性对话。2023年11月，中美两国领导人在美国旧金山举行元首会晤，开创了“旧金山愿景”，为两国管控冲突、稳定交往开辟了新的路径。回顾2023年，拜登政府的中国战略虽然总体上没有出现结构性变化，但面对新冠疫情后中国经济稳中有升、打压下中国敢于斗争和善于斗争，再加上乌克兰危机长期化、

巴以冲突尖锐化等地缘政治事件，拜登政府也不得不思考在战略竞争框架下如何稳定中美关系。虽然中美关系并未出现实质性变化，但拜登政府开始引入“去风险”概念，多次强调将与中国长期共存。展望2024年，美国大选等因素仍然会给中美关系制造新的不确定性，但中美关系总体稳定的局面不会出现根本性变化。

（一）2023年是中美关系跌宕起伏的一年

2023年伊始，中美关系曾一度燃起稳定与合作的希望。2022年11月，国家主席习近平和美国总统拜登在印度尼西亚巴厘岛举行会晤，两国元首确定了共同探讨“中美关系指导原则”框架的良好愿望，并达成了涉及外交、财经、气候变化、公共卫生等多个领域的共识。然而，进入2023年后一系列事件再度凸显了美国对华战略竞争背景下两国关系的脆弱性。

2023年2月，一艘中国民用无人飞艇因不可抗力误入美国领空。美国国防部无视中国对事情原委的解释，宣称该飞艇为中国对美实施军事侦察的“间谍气球”，这招致美国媒体和反华政客的肆意歪曲和大肆炒作，美国国内反华情绪不断蔓延。2023年4月，中国台湾地区领导人蔡英文以“过境”为名窜美，中美之间再度发生争议，中美关系进一步陷入紧张状态。

然而，面对乌克兰危机长期化给美国带来的战略挑战、全球地缘政治局势的动荡和世界经济的低迷，再加上“去中国化”难以全面实现的事实，拜登政府不得不重新检讨其中国政策，寻求中美在大竞争格局下稳定、可控的共存之道。2023年6—9月，美国国务卿布林肯、财政部长耶伦、总统气候问题特使克里(John F. Kerry)、商务部长雷蒙多等高官先后访华。布林肯向习近平主席表示，美国遵守拜登总统作出的“四不一无意”承诺，期待同中国开展高层交往，保持沟通畅通，负责任地管控分歧，寻求对话交流与合作。在经济领域上，中美成立“经济工作组”“金融工作组”与“商业问题工作组”，重建高级别交流和沟通机制。2023年10月，美国国会参议院多数党领袖舒默率参议院两党代表团访华，并受到习近平主席接见。舒默表示，美中关系稳定发展不仅对美中两国至关重要，也事关世界和平与发展，中国发展繁荣有利于美国人民。^[1]

2023年11月，亚太经济合作组织第三十次领导人非正式会议召开，中美元首在美国旧金山举行会晤。2023年10月下旬，外交部长王毅访问美国，并与拜

[1] “习近平会见美国国会参议院多数党领袖舒默一行”，新华网，2023年10月9日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2023-10/09/c_1129907105.htm[2024-01-05]。

登、布林肯、沙利文举行会谈。王毅指出，“通往旧金山”不会是一马平川，不能靠“自动驾驶”，需要美国拿出更大的诚意、更多与华相向而行的实际行动。最终，在中美双方的共同努力下，2023年11月国家主席习近平与美国总统拜登在旧金山郊外的斐洛里庄园举行会晤。习近平主席提出将“共同树立正确认知、共同有效管控分歧、共同推进互利合作、共同承担大国责任、共同促进人文交流”作为中美关系的五根支柱，两国元首同意推动和加强中美在人工智能、禁毒、军事、教育等领域的对话与合作。^[1]

（二）2023年美国对华战略竞争的整体结构已然成型

2023年，中美关系在曲折中发展，美国政府和国会继续针对中国实施战略竞争，但在细节上呈现出一些新变化。这尤其体现为美国在经贸科技领域加速对华“脱钩”和“去风险”，并且在亚太地区继续组织和拼凑针对中国的地缘政治与地缘经济的团团伙伙，试图在对华打压上建立和提升以美国为中心的“阵营对抗”态势。

2023年，拜登政府对华战略竞争的战略与政策框架已经基本清晰。美国强调以美国的同盟伙伴体系为抓手，在经贸科技、地缘政治等领域对华实施围堵和打压。在经贸科技领域，拜登政府引入“去风险”的新概念。2023年3月，欧盟委员会主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在访华前夕发表讲话，表示欧洲要“去风险”，降低对华经济依赖。这一新提法很快便被美国总统国家安全事务助理沙利文接受，他于4月27日在布鲁金斯学会发表演说称，美国“不寻求对华脱钩，而是寻求去风险”。^[2]5月20日，七国集团广岛峰会发表的联合声明也采用了“去风险”的提法。^[3]但是，美国政府并未对“去风险”给出明确定义，学界和媒体对“去风险”和“脱钩”间的异同也存在争议，既有人认为“去风险”只是

[1] “习近平同美国总统拜登举行中美元首会晤”，新华网，2023年11月16日，http://www.xinhuanet.com/2023-11/16/c_1129977979.htm[2024-01-04]。

[2] “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution”，April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>[2024-01-05]。

[3] “G7 Hiroshima Leaders’ Communique”，May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communique/>[2024-01-05]。

“脱钩”的另一种说法，^[1]也有声音指出“去风险”相较于“脱钩”，能帮助美国与欧洲国家、日本等盟友进行协调，以在对华战略上形成一致立场。^[2]

从2023年美国政府对华打压中国的手段和范围来看，没有出现明显变化，拜登政府似乎还未能实现从“脱钩”向“去风险”的转型。从2023年年初到12月20日，美国政府先后制裁了156个中国实体。中国受制裁的实体依然集中在航天航空、半导体这两个高精尖行业。2023年10月17日，美国商务部产业安全局公布了新的先进芯片、半导体制造设备出口管制规则，进一步限制和打压中国购买和制造高端芯片的能力。出口管制规则的升级在美国高官访华以寻求缓和中美关系的背景下发生，英伟达等美国企业为符合先前规定而为中国市场打造的H800和A800芯片不再合规，而RTX 4090等面向普通消费者的产品也受到影响。值得一提的是，针对英伟达寻求再次为中国市场定制新的芯片，拜登政府的立场在几天内出现了“180度的转变”。2023年12月2日，雷蒙多在参加里根国防论坛时威胁英伟达，“如果重新设计一款芯片，使中国继续进行人工智能项目，那么将承担相应后果”。^[3]然而，在同英伟达首席执行官交谈后，雷蒙多于12月11日改口称英伟达“能够、将会且应该向中国出售人工智能芯片，因为大多数人工智能芯片将被用于商业用途”，但仍不能出售最精密、处理能力最高的人工智能芯片。^[4]雷蒙多的态度转变恰恰反映了拜登政府的纠结心态，也就是，在实施对华“脱钩”以极力打压中国企业与实行“去风险”以保护自身和盟伴企业利益上摇摆不定。

美国“印太战略”在2023年有了进一步的发展。拜登政府重点加强与各盟友间的军事合作，包括扩大美国在菲律宾的驻军和军事基地使用规模、推进美日韩和美日菲三边合作等。更重要的是，得益于新冠疫情的退散，拜登政府可以在一定程度上推进其“印太战略”的经贸组成部分——“印太经济框架”（IPEF）

[1] 王珂瑜：“从‘脱钩’到‘去风险’：措辞改变但本质无异”，中美聚焦，2023年6月28日，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20230628/42885.html>[2024-01-05]；“Washington’s ‘De-risking’ of China Ties Might Be Just ‘Decoupling’ in Disguise”，Global Times, April 28, 2023, <https://www.globaltimes.cn/page/202304/1289958.shtml>[2024-01-06]。

[2] 柯静：“美欧对华‘去风险’战略及其对中国的影响”，《太平洋学报》，2023年第8期；常思纯、李清如：“试析美欧日对华‘去风险’政策”，《当代美国评论》，2023年第3期。

[3] Revell E., “Commerce Secretary to Crack Down on Nvidia AI Chips Redesigned to Get around Trade Curbs”, *Fox Business*, December 4, 2023, <https://www.foxbusiness.com/technology/commerce-secretary-crack-down-nvidia-ai-chips-redesigned-get-around-trade-curbs>[2024-01-05]。

[4] Heng W. L., “US: Nvidia Can Sell AI Chips to China, Just Not the Best Ones”, *China Daily*, December 12, 2023, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202312/12/WS6577d1f4a31040ac301a7559.html>[2024-01-06]。

的谈判。2023年2—11月，针对“印太经济框架”举行了6轮谈判、1轮特别谈判以及2次部长级会议。11月16日，“印太经济框架”的14个成员国在亚太经济合作组织领导人非正式会议期间就部长级会议成果发表声明，宣布在供应链、绿色经济和公平贸易三大支柱上达成协议。“印太经济框架”在产业链、供应链重组上推行“去中国化”的意图十分明显。

拜登政府还在亚太、中东和欧洲打造各种新的小多边机制，试图利用盟伴力量挑战和制衡中国日益增长的影响力。由美国、印度、以色列、阿联酋组成的中东“四方机制”于2023年2月举办商业论坛，主要议题涉及粮食和水源安全、能源、太空、交通、卫生和科技等；5月，四国的国家安全事务助理在沙特阿拉伯举行会晤，旨在推进一个更加安全、繁荣且与世界紧密相连的中东愿景。^[1]9月，美国同印度、沙特阿拉伯、欧盟签署宣布建设“印度—中东—欧洲经济走廊”的谅解备忘录，以牵制中国的共建“一带一路”倡议。尽管拜登政府先前提出的“重建更美好世界计划”等遇到“落地难”问题，但是“四方机制”继续运作和经济走廊计划的宣布充分表明，拜登政府利用以美国为核心的美西方“盟伴体系”，拉拢印度和部分东盟国家，并利用乌克兰危机对世界政治带来的冲击，试图在亚太地区推动“北约东进”和构建各种小多边机制，从而在地缘政治和地缘经济方面围堵和打压中国，在对华关系上全力推动形成“阵营对抗”的态势。

美国参众两院依旧是其最为蛮横的反华力量。“府院勾连”是2020年以来美国对华战略中最为突出的政策手段。自2023年1月第118届美国国会开幕以来，国会参众两院发起了多项涉及中国的提案，其中包括美国民主、共和两党提起的涉华共同决议和联合决议。与第115~117届美国国会相比，第118届美国国会的涉华提案依旧呈现出发起提案次数多的议员群体较为集中、议题设置范围广泛以及提交时间存在高峰期与低谷期等特点。^[2]经济、科技、人权以及台海问题依旧是美国国会涉华提案的主要议题。与第115~117届美国国会产生2246项涉华提案、其中46项由美国总统签署而成为法律的情况相比，截至2023年12月20日，第118届国会议员发起的提案中尚未有任何一项被美国总统拜登签署而形成法律，但这并不意味着美国国会在涉华问题上有所收敛，或拜登政府有意遏制美国国会华强硬的势头。2023年12月美国国会通过了《2024财年国防授权法》，该法

[1] “Readout of National Security Advisor Jake Sullivan’s Meeting on Regional Integration”, May 7, 2023, [https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/07/readout-of-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-on-regional-integration/\[2024-01-05\]](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/07/readout-of-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-on-regional-integration/[2024-01-05]).

[2] 周嘉希：“美国国会对华议程设置中的‘污名化’”，《亚太安全与海洋研究》，2023年第6期。

包括多项充满对抗性的涉华内容。在酝酿过程中，美国国会金融服务委员会主席麦克亨利（Patrick T. McHenry）对法律中引入强化对华投资限制的条款表示强烈反对，之后相关条款也被新上任的众议院议长约翰逊（Mike Johnson）否决。^[1]《2024财年国防授权法》酝酿过程中的插曲既体现出美国内部在对华战略竞争尤其是科技竞争上出现分歧，也体现出美国在对华科技围堵上遭遇困境。一方面，实质上属于“脱钩”措施的广泛投资限制虽然在短时间内能有效地遏制中国企业获取关键技术的能力，但也会限制美国投资者的经济权益；另一方面，基于“去风险”的思路对个别公司设限的做法更加具有针对性，但由于中国高新技术企业层出不穷而具有很大的执行难度。

（三）对2024年中美关系的展望

2024年是自特朗普政府于2017年12月将中国界定为“战略竞争对手”以来的第7年，也是拜登总统第一任期的最后一年。拜登政府的对华战略已经成型，中国也更加从容有效地应对美国打压。“黑天鹅”“灰犀牛”事件导致中美关系跌宕起伏，之后中美关系经受住考验，恢复了“斗而不破”“谈而促和”“稳且向前”“止跌企稳”的基本格局。然而，随着2024年美国大选到来，美国实施对华战略过程中出现打压态势的起伏是必然的，中美战略博弈激化的不确定性仍然难以排除。

展望2024年，拜登政府将继续以亚太地区为美国的全球安全战略重点，利用盟伴体系继续推进对华战略竞争和战略打压。拜登政府也将加强盯防中国影响力在中东、欧洲、拉丁美洲以及非洲等区域的提升与扩大。但拜登政府中国政策的重点还是继续开展科技战、贸易战、市场战、数据战和意识形态战，试图遏制中国科技创新与高精尖制造业的国际竞争力，拖慢中国崛起进程，重新拉开中美力量对比的差距。对此，中国一定要有足够的战略警惕和战略敏锐，必须通过高质量发展带动高质量开放，并以高质量开放进一步推进高质量发展。在大选季政治因素的影响下，美国国会的反华势力基于自身狭隘的意识形态和获取政治资本的个人私利，也将继续强硬攻击抹黑中国。随着2024年美国大选进程的展

[1] Mackenzie H. and Daniel F., “House Prepares to Drop China Investment Curbs from Defense Bill”, Bloomberg, November 29, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-11-29/house-prepares-to-drop-china-investment-curbs-from-defense-bill>[2024-01-05]; Steven T. D., Roxana T. and Mackenzie H., “House Speaker Johnson Drops China Investment Curbs from Defense Bill”, Bloomberg, December 2, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-12-01/china-investment-curbs-dropped-from-must-pass-defense-bill>[2024-01-05].

开，“疑华、反华、仇华”情绪很可能因为国内政治需要而再度激化，美国国会各种反华势力仍然可能谋求通过新的反华法案。尤其是，台海问题始终是中美关系最核心、最关键和最有战略意义的议题。美国选举这一叠加因素可能使拜登政府的对华政策空间进一步受到挤压。中美能否依靠巴厘岛会晤、旧金山会晤达成的共识来使两国关系不因台海问题而失控，将是对双方政治智慧与战略意志的重大考验。

中美关系是世界上最重要但又最复杂的双边关系。处理好中美关系、管控中美战略博弈是大变局下中国必须长期面对的战略挑战。未来很长时间内，中美两国之间仍将维持在综合实力上“美强我弱”、在战略博弈态势上“美攻我守”的基本局面。无论美国对华战略如何变化，中国都应以习近平外交思想为指导，在强调相互尊重、和平共处、合作共赢的同时，坚守国家根本利益的底线，妥善处理“灰犀牛”“拦路虎”等复杂事件和因素的干扰，冷静、自信和耐心地对美周旋，长期、耐心和理性地应对中美战略博弈。中美战略竞争的关键在于谁能把国内建设与发展之路走得更稳、更实和更好。
