《美国国家安全战略报告》联合解读

本文分别从美国拜登政府的对华政策、军事安全政策、国际经济政策、科技政策、区域国别政策、国际组织政策等方面，对其近日发布的2022年版《美国国家安全战略报告》进行研讨。

10月14日，上海国际问题研究院美洲研究中心组织院内专家，分别从美国拜登政府的对华政策、军事安全政策、国际经济政策、科技政策、区域国别政策、国际组织政策等方面，对其近日发布的2022年版《美国国家安全战略报告》进行研讨。现整理主要观点分为上下两篇发布，以飨读者。

*National Security Strategy 2022*

拜登政府国家安全战略报告涉华部分反映了拜登团队上任以来对华战略和政策的总体思路，因此有相当多的内容是我们非常熟悉的。除此之外，该报告中一些新的提法和政策微调值得我们重视。

**一是“在与中国的竞争中获胜”（Out-competing China）的提法。**该提法显示，拜登政府重视的是①在地缘政治和关键技术领域确保对中国的领先优势，以此保证美国塑造国际秩序的绝对能力优势。

**二是“决定性十年”的提法。拜登政府明确提出②未来10年是美国与中国竞争的关键阶段，决定美国能否在竞争中获胜。**这个想法之前在美国政府官员表态和主流智库报告中都有论述，而且是美国两党的共识，但是首次在国家安全战略报告中提出。这个时间框架对我们评估美国对华政策近中期走势很重要。

**三是对“民主对抗专制”框架做了微调，对所谓“专制国家”采取分别对待的策略。**该政策微调既是回应国内外对该框架的高度不满，也是进一步加大对中方施压的表现。

军事安全政策上，拜登政府的目标是③增能提效。其具体做法包括：

**第一，**进一步增加投入，3a）推进包括核武器在内的军事现代化。

**第二，**高度3b）重视新技术的运用及其转化，并且要求及时地将新兴技术转化为军事能力。

**第三，**通过综合和整合各种力量来提升美国的军事安全能力。

**第四，**发挥美国盟伴体系的效用，3c)将其盟伴的力量有效地整合到美国的军事安全能力中。(备注：联防、拉帮结派、美军事能力下发？设备销售至中国周边国家？)

**第五，**运用美国国内及国际上的④各种机制限制对手发展能力。

备注：贸易战、军事竞争、半导体限制、受限制企业名单、投资审查、出口管制、贸易制裁、新的贸易安排等等，均是这个思维

拜登政府认为到2030年，美国将第一次必须同时威慑两个主要核武器国家。拜登政府承诺降低核战争风险，进一步采取措施降低核武器在国家战略中的作用，但很显然，美国的核能力和军事现代化在进一步发展。

通过分析美国报告中的经济部分，可以发现：

首先，再次体现了拜登政府焦虑的心态，认为未来十年对美国经济能否可持续发展很关键。其实对中国也是如此。

其次，这份报告只是拜登政府执政以来实施的国家安全战略，包括实施的对华战略的总结和提炼，在不断试错后，现在有了一个总结，以便在未来两年多时间里继续贯彻执行。但显然报告并没有汲取任何教训。

第三，这份报告充满矛盾，例如既要大国竞争，又要在应对共同挑战上合作；既要战胜中国，又说不打冷战；既指责中国“经常滥用全球经济秩序，将其相互联系和优势作为武器。通过扣留关键商品的流动来任意提高成本”等，自己又要修改规则，用投资审查、出口管制、贸易制裁、新的贸易安排等打压中国；既要团结盟友和伙伴，又处处要当老大，把21世界的好处都占尽。**这些矛盾决定了尽管决心很大，但美国目标能否实现是不确定的。**

美国对华经贸政策的核心逐渐清晰，呈现为两个明显目标：

**一是遏制中国在关键产业的能力发展。**近期通过多项法案，对中国的围堵力度继续加大，并试图压缩中国在关键产业的发展空间。包括《芯片与科学法案》、《通胀削减法》、《生物技术与生物制造创新法案》以及新修改的《出口管制条例》等，都加大了对华投资、贸易和研发合作的限制。

**二是遏制中国在地区经济领域的地位提升，同时加速推进以盟友为基础的供应链重塑。**包括今年密集召开的美国以及17个伙伴经济体的政府供应链部长级论坛、IPEF部长级会议，之前的芯片四方联盟、美日印澳QUAD机制等，其盟友体系架构逐渐清晰，并深度介入亚洲区域，试图削弱中国在该区域供应链的核心地位。

美国新版国家安全战略报告总体继承了过去两届美国政府的战略理念，战略目标仍是维护美国霸权，战略手法仍是投资、结盟、竞争等基本手法，战略态势仍是总体积极防御与印太与欧洲方向进取。同时，**报告也反映了美国战略理念的三大重要变化。**一是对世界局势看法的重大变化，认为世界进入民主国家与威权国家的大国竞争时代。二是美国对外主要矛盾的变化，聚焦中俄挑战。三是国际秩序观的变化，明确了美国对现有国际秩序的修正主义态度。

美国政府发布的新版国家安全战略报告，详细说明了为加强国家网络安全所采取的一系列措施，并提到了外国竞争对手所构成的网络威胁挑战。**本次战略报告是冷战后首次将一国定位为“最大的地缘政治对手”，其冷战意味不言而喻。（备注：以前是苏联）**从网络安全领域具体的施政路径可以看出，拜登政府采取的是“软硬兼施”“攻防兼备”的策略，既有对自身硬实力提升的迫切需求，也积极强调国际规则制定和国际合作对美国经济繁荣和国家安全的重要作用。此外，美国报告对一些具体的领域，如支持落实联合国制定的关于负责任国家行为准则等条款也作出了具体描述。

就中外科技产业合作而言，拜登政府的首份国家安全战略报告，重点强调了所谓的中国地缘政治威胁并显著升级了对华“竞争”的战略意愿，其试图藉此加剧国际资本对中国发展所面临的外部环境的担忧，并在欧洲面临多重危机之际，增加国际产业资本向美国的流动规模。报告提出将在科技、网络等领域制定“规则”。这显示在未来一段时期，美国将致力于进一步强化其主导的技术联盟体系，在对华技术出口管制与针对中国高科技产品的市场封堵方面的内部协调度。从中长期来看，**美方的这一战略倾向将为中国科技产业自主创新进程注入更强的动能，而美国亦将承受其科技霸凌战略所产生的反噬效应。**

**拜登政府的国家安全战略报告在延续美俄对抗路线的同时，对涉俄战略的框架、定位、基调和目标作出重要修正。**在框架上，将“秩序之争”作为未来美俄关系的本质，强化俄罗斯对各国主权和领土完整的“普遍威胁”。在定位上，将俄罗斯从“并列对手”调整为“次级威胁”，强调俄仅在关键地区和领域对美构成挑战，认为其对现行国际秩序的挑战属于“有心无力”。在基调上，将推动美俄关系“纠偏止损”调整为“避战扩损”，基本放弃建立稳定可预期双边关系的愿景。在目标上，强化“削弱孤立”和“威慑分化”两大重点，提出利用盟国体系持续对俄削弱，增强自身的综合威慑能力，并试图将俄政府与人民相互对立。

10月14日，上海国际问题研究院美洲研究中心组织院内专家，分别从美国拜登政府的对华政策、军事安全政策、国际经济政策、科技政策、区域国别政策、国际组织政策等方面，对其近日发布的2022年版《美国国家安全战略报告》进行研讨。现整理主要观点分为上下两篇发布，以飨读者，本篇为下篇。

美国对欧洲政策的主要特征：

**第一**，美国认为民主与威权国家之间的系统性竞争是国际关系的主要趋势之一，通过安全问题的意识形态化，将欧洲国家与美国在安全认知方面捆绑在一起。当前美欧安全威胁和挑战的主要来源是中国和俄罗斯，这点美欧具有共识，两者的不同只是先后顺序和轻重缓急不同。

**第二**，美国强调欧洲与印太两大地区的联动，构建欧亚大的安全板块。美国指出，欧洲和印太是美国全球战略的两大支柱，两大地区应该实现联动和呼应，美国呼吁和支持北约和欧洲介入印太事务。

**第三**，美国将加强北约建设，欧洲的战略自主将受到严重冲击。未来十年内，欧洲将长期陷入美俄地缘政治的冲突中，能源短缺长期化和经济的长期衰退，都将导致欧洲在安全、能源、贸易以及国际秩序等方面严重依赖美国，欧洲战略自主的信心和能力将受到严重打击。

**美国报告强调拉美和加勒比地区对美国国家利益影响的直接性。**这一方面体现为双方紧密的经贸和人文纽带等正向因素，另一方面也体现为共同应对非法移民流动、极端气候变化、民主制度衰败和疫后经济复苏等挑战。《报告》在路径上强调西半球、美洲等整体性解决思路，重振和深化美拉伙伴关系。策略上延续和落实2022年美洲峰会的共识性文件，即美洲经济繁荣伙伴、移民和保护洛杉矶宣言，推动西半球的经济韧性、民主稳定和公民安全。

美国拜登政府新发布的《国家安全战略报告》，主要是对其前两年内外政策的一个总结，新东西比较少，但其战略基调、重点战略方向和实现战略的手段更加明确。**美国的“印太”战略实际上是其全球霸权护持战略，将“印太”地区作为决定美国能否保持其全球霸权的关键（备注：欧洲已经被摆平了）。**美国将中美之争定性为意识形态和价值观之争、制度之争、民主与专制之争、全球秩序之争、规则之争、经济技术标准之争、人才之争、第三世界之争。美国“印太”战略在政治军事上主要依靠自身实力、地区盟友和伙伴、北约国家等“一、二、三、四、五、N”同盟体系，在经济上主要依靠IPEF，同时还会利用民族宗教人权等手段。无论是从地缘政治的角度，还是从地缘经济的角度，东盟都是中美争夺的核心。而通过舆论信息战，争夺道义制高点是竞争热点。

日本的“印太战略”经历了三个阶段，从一开始的对华制衡工具，一度转变为部分领域对华合作的框架，现阶段则完全成为美国“印太战略”的“战略支点”角色。**安全上**，日本持续配合美国全面对华遏压，围绕中国形塑一个有利于美日的战略环境和价值观同盟；**经济上**，稳固以美日为主导的依附型共生体系，既确保日本的技术优势，又能将中国框限在产业链的中下游；**价值上**，日本是“联美压华”的“桥头堡”。以“普世价值”为修饰，为持续“借台遏华”谋求正当性。但基于美方明确说，“并不希望对华开展新的冷战”，与中方依旧是“竞争”而非“对抗”。**因此，日本国内已经有声音指出日本应在中美日三边互动之下实现“对冲中的摇摆”。**

从拜登政府“国家安全战略报告”看，美国中东战略可以概括为，以外交手段重构中东地区盟友体系，以服务于全球和地区范围内遏制中俄伊但主要是中国的大国博弈战略需要，同时将中东地区视为价值观外交的重要组成部分。既反映了其遏制中国的全球战略需要，也反映了其国内政治的需要。一是以外交为主要手段。报告认为美国在构建伙伴和联盟关系方面具有比较优势，能够通过外交手段实现地区安全形势的稳定。二是以应对传统安全挑战为主要战略目标。在中东地区，美不仅强调构建具有战略意义的伙伴和联盟关系，而且强调对霍尔木兹海峡和曼德海峡等重要海上交通要道的掌控。三是以控制重要地理位置为重点。减少战略资源投入仍将是美国中东战略的主要特点，在此背景之下，控制主要战略要道将成为美国中东战略的重点。四是不放弃价值观外交。出于国内政治需要，美将会在中东地区高举价值观外交的大旗，仍将会强调人权。

美国国家安全战略报告为美国对非战略（备注：垃圾区域，美国不重视）提供了总体战略指南。服务于美国全球战略竞争目标，同时在战略竞争基础下与对手进行必要合作，将是美国对非战略的主基调。**一方面，美国对非战略将更加务实、聚焦和有针对性。**美国希望加大对非洲务实合作，巩固美国领导力，重建在非洲的信誉；聚焦重点国家、重点领域、重点行业，希望在气候变化议程、能源转型、公共卫生、数字经济和网络安全、关键基础设施、关键资源等方面，提升美国的竞争力；重视规则和标准制定，通过设置新标准、新话语和新方式来建立相对于中国的比较优势；重视全政府对非合作方式，整合历届政府的对非政策工具，撬动和发挥私人部门在对非投融资上的作用；重视七国集团、多边金融机构等多边平台的作用，通过加强与 “同质国家”的协调配合，构建伙伴网络、议题网络，提升整体的竞争力。**另一方面，在应对非洲的发展挑战如粮食安全、流行病、恐怖主义、人道主义危机等问题上，美国也表示将与包括竞争对手在内的对象进行合作。**

美新版国家安全战略报告强化了对华竞争和加强国家联盟的战略取向，认为大国间围绕国际秩序的战略竞争成为新的时代特征。“国际秩序”“国家联盟”“中国”“气候变化”是报告的高频词。报告主张应对气候变化、公共卫生等全球性挑战，但又将国际秩序竞争作为其面临的首要和支配性挑战。报告提出“包容性联盟”概念，表示美国将建立广泛的国家联盟以加强集体影响力和提升美国在大国竞争中的地位。根据报告，美国将加大对国际组织的参与力度，并寻求加强在各领域的同盟体系以主导国际规则制定。