

# 美国动态

(半月刊)

2021年7月1日 (第240期)  
仅供参考

上海市美国问题研究所



**美官员称拜登应借鉴肯尼迪的“灵活应对”战略来应对中国挑战**

拜登可以借鉴约翰·肯尼迪总统在上世纪60年代为威慑和反击苏联入侵而采取的“灵活应对”战略来应对中国。

# 中美关系

## 即便与中国对抗时美国也必须与中国接触

美国《国会山报》网站 6 月 21 日登载加州大学欧文分校教授格雷戈里·谢弗 (Gregory shaffer) 的文章称, 中国经济和地缘政治的崛起改变了全球战略环境, 美国应该考虑接触的不同层面, 而不是结束接触。事实上, 美国国家安全委员会印太事务协调员库尔特·坎贝尔含蓄地谈到了美国目前缺乏的三种必要的接触形式。

首先, 即使美国的目标是对抗中国, 接触仍然是必要的。即使在高度冲突的情况下, 外交和对华谈判仍然很重要。贸易和技术政策也充满了竞争, 如果它们不是建立在商定的规则和理解的基础上, 就可能引发有害的、针锋相对的升级。当经济危机和金融危机袭来, 这些风险将变得尤其突出。

其次, 美国需要与中国合作以有效应对共同的挑战, 如坎贝尔所说的气候变化、全球流行病和核扩散。即使在这些共同关心的领域, 也存在竞争和对抗。然而, 这种竞争也可以导致互利的结果, 如向全球提供疫苗、发展绿色科技。

再次, 坎贝尔强调了在美国内部两党合作的重要性。随着美国政治的恶化, 美国相对中国的地位也在减弱。美国在国内无法合作, 支持了中国“美国在衰落、中国在崛起”的说法。两党合作富有成效地应对中国的挑战可能是最难实现的, 但这很关键。

## 学者分析拜登为何不着急制定对华政策

《南华早报》网站 6 月 16 日登载卡内基国际和平研究院非

常驻学者包道格 (Douglas H. Paal) 的文章称, 拜登政府在试图收紧特朗普对华政策的同时, 却对其对华政策的细节秘而不宣。

文章称, 拜登政府在抗击疫情、重启经济等方面的举措取得了显著成功。但对于处理中国问题的雄心十分有限。

可以理解的是, 特朗普曾大肆破坏美国与其他国家的联盟和伙伴关系, 而拜登团队希望修复与这些国家的关系。拜登政府也似乎试图收紧特朗普政府遗留的竞争、合作和争论的松散局面。例如, 拜登近日发布了一项新行政令, 废除特朗普之前颁布的限制中国应用程序的命令, 并为实现同样的目标建立了更健全的法律基础。国防部长奥斯汀宣布, 他接受了一个特别工作组提出的建议, 将美国军队的注意力从伊拉克、阿富汗和恐怖主义等先前的重点领域转移到来自中国的“威胁”上。

随着这些初步行动的展开, 外界根本不清楚拜登在处理棘手且日益危险的中美关系时, 是否会走向新的或不同的方向。实际上, 在拜登政府对华政策慢动作的背后, 隐藏着一个重要因素。如今, 美国在税收、基础设施支出、国际贸易和其他国内问题的前进方向方面正陷入更多党派纷争。通过对其对华政策的细节秘而不宣, 拜登政府可以继续利用两党对北京方面的敌意。此外, 拜登及其顾问们在从容考虑如何应对中国挑战的议题上, 也有在中期选举中保护和增加民主党多数席位的考虑。

### **兰德公司：有关美中战略竞争的七个主要发现**

美国智库兰德公司 (Rand) 近日发布报告《美国与中国的战略竞争》, 回顾了兰德公司过去五年发布的与美中战略竞争相关的 60 多份报告, 分析了有关美中战略竞争的主要发现和关键主题。报告主要内容如下:

兰德公司有关美中战略竞争的各项研究存在七个相对一致的主要发现：（1）中国是美国最重要的高风险竞争对手。美中战略竞争的结果不仅可能会影响美国的经济前景，也会对国际秩序的稳定和未来走向产生深远影响；（2）经济、外交和技术在竞争中占据核心地位；（3）美国在综合国力方面占优势，但中国正在缩小差距；（4）由于中国军事能力迅速提升，美国在亚太地区的安全地位正受到侵蚀；（5）尽管发生战争的总体风险仍然很低，美中之间日益加剧的竞争使得台湾和南海等热点地区的局势更加紧张；（6）管理联盟和伙伴关系可能是美国治国方略的主要挑战；（7）由于美中之间的常规战争会带来灾难性风险和代价，两国都欲以战争以外的措施来推进其利益。

除了上述七个主要发现，报告还指出了美中战略竞争将围绕六个关键主题展开：（1）对地区领导地位的竞争。中国寻求在亚洲地区的政治、经济和安全事务方面发挥更大的作用，与美国在该地区影响力的竞争加剧；（2）对全球影响力的竞争。研究人员普遍认为，美中之间的竞争远远超出了亚太地区；（3）随着中国在与美国日益激烈的竞争中继续实现其核力量的现代化，军备控制和核、太空和网络领域的威胁管理问题可能会越来越重要；（4）为了应对中国的军事现代化，美国需要新的概念、技术和方法来加强美国在亚洲的安全地位；（5）信息、网络和太空竞争加剧；（6）在竞争中合作的重要性。由于经济上的相互依存和应对共同威胁的需要，双方在竞争的同时必须进行合作。

报告还就如何应对这些问题提出了政策建议并指出需要进一步研究的领域。报告建议，美国需在技术竞争、建设伙伴能力、人工智能、核威慑等方面做出规划和努力。报告还指出有六个方面的重要课题值得进一步研究：改善跨领域、跨层次、跨联盟和跨伙伴关系的协调方式；寻求竞争的最佳方式；制定战争以外的

竞争措施；关注竞争的技术层面；建立竞争中的合作机制；抓住地缘政治机会。

## 美官员称拜登应借鉴肯尼迪的 “灵活应对”战略来应对中国挑战

拜登可以借鉴约翰·肯尼迪总统在上世纪 60 年代为威慑和反击苏联入侵而采取的“灵活应对”战略来应对中国。

《外交家》杂志网站 6 月 24 日登载美国海军情报官员尼克·丹比（Nick Danby）的文章称，拜登可以借鉴肯尼迪总统在上世纪 60 年代为威慑和反击苏联入侵而采取的“灵活应对”（flexible response）战略来应对中国。

文章称，拜登正确地将中国界定为一个复杂的、将挑战美国硬实力和软实力的威胁。但华盛顿该如何回应呢？《2018 年美国国防战略报告》将中国列为“强大的竞争对手”，但没有提出一项协调的方式在未来一个世纪中同中国竞争。“冷战 2.0”策略迫使华盛顿采取不必要的目标和重复的政策。其他专家提出了“共同进化”或“竞争性合作”的方法。但是，若北京并非真诚行事且不打算改变其行为时，华盛顿能容忍多少“合作”？这两种策略给拜登提供的对抗中国的路线图都不充分。

肯尼迪总统在 20 世纪 60 年代早期曾试图阻止苏联对西欧的入侵。他的“灵活应对”战略通过“遏制所有战争，不论是总体战还是有限战争、核战争还是常规战争、大战争还是小战争”来控制冲突。该策略还承认，多重威胁需要多重应对。美国只有通过发展和部署一系列从政治、经济到外交的选择和报复，对苏联的每一次入侵都做出相应的反应，才能威慑苏联并维持和平。肯

尼迪的做法可能有助于拜登为目前的时代制定一个在东亚维护和平、主权和基于规则的秩序的战略。

文章称，就像任何历史类比一样，将肯尼迪对苏联的灵活应对与当代遏制中国的需要进行比较是不完美的。肯尼迪的“灵活应对”战略也并非没有瑕疵：政府采取行动的倾向导致“对一个又一个危机作出无尽的反应，而不是朝着长期目标努力”；事实也证明，培养多种对抗苏联的工具代价高昂。

正如冷战历史学家约翰·刘易斯·加迪斯所总结的那样，拜登应该在吸取这些教训的前提下，采用肯尼迪的“灵活应对”战略来应对中国，使“美国在不升级（冲突）或羞辱的情况下，有足够的灵活性作出反应”。美国需要在所有被认为对中国的发展和“侵略”至关重要的领域采取行动和竞争，直到中共遵守国际准则并停止“损害”美国及其盟友利益的行动。

给予总统多个报复性选择并不是革命性的外交政策信条。但肯尼迪的方法是独特的，因为它使拜登政府能够分析中国的“灰色地带”策略，并发展出最具创造性、最具成本效益且规避风险的方法来对抗中共“破坏稳定”的活动，同时又不会使冲突升级或无法保护盟友。它提醒政策制定者，美国的战略必须相应地、灵活地抵制来自对手最紧迫的威胁，静态的反应并不适用。

文章称，基于肯尼迪的战略，拜登政府应贯彻四项关键举措：加强美国在太平洋地区的常规军事能力；使“灰色地带”报复措施多样化，如增强东亚盟国计算机系统的韧性；使导弹系统现代化；限制中国的经济“胁迫”，如确保关键产品的国内供应链减少对中国的依赖。

# 美国外交

## 美智库分析首次“拜普会”影响

美国外交关系委员会（CFR）近期载文称，首次“拜普会”在一定程度上缓解了美俄紧张关系，也暴露了两国在解决网络安全和人权等问题上存在巨大分歧。文章摘要如下：

尽管诸多有争议的问题未取得突破，但双方一致认为，这次会谈是建设性的，两国元首就战略稳定和网络安全问题启动了对话。会谈至少暂缓了紧张局势，为外交打开了一扇窗口。

在军控方面，峰会上发布的联合声明重复了里根和戈尔巴乔夫 36 年前在日内瓦提出的方案——“核战争不可能打赢，也决不能打”。双方明白，在这一关键领域取得成果并缓解紧张局势是十分必要的。

网络安全是议程中最复杂、最具挑战性的问题之一。除了网络空间自身的特性，美俄之间完全缺乏信任，建设性的对话几乎不可能。但考虑到网络空间在现代社会中的中心地位，解决该问题是不可避免的。尽管存在巨大障碍，但仍有办法启动对话。

两位领导人在峰会后发表的讲话表明，双方在人权和政治自由问题上存在巨大分歧。拜登明确表示，他打算在全球范围内捍卫民主、普世权利和基本价值观。美国官员将继续关注普京加速打击独立媒体机构和政治对手的行动。而普京一再强调，他不会容忍外界干涉俄罗斯内政。

## 美学者称美需要制定战略在国际组织中应对对手

美国《外交政策》期刊网站 6 月 29 日登载美国捍卫民主基

金会高级顾问理查德·戈登伯格 (Richard Goldberg) 的文章称, 拜登政府和美国国会面临的一个根本问题是, 美国在捍卫国家主权、安全、盟友和民主价值观的同时, 如何应对对手国家系统性地利用国际组织。

美国国会每年都向联合国及相关机构拨款数十亿美元, 但无论是国会还是行政机构都没有进行充分监督, 这笔资金也缺乏全面的战略来推进美国的利益, 并对抗对手国家的操纵。

应对挑战的方法之一是, 美国不予理会, 或者完全退出这些组织。然而, 仔细观察就会发现, 这种假设存在风险。以国际电信联盟和国际民用航空组织为例, 近年来, 北京赢得了这两个机构的领导人选举, 中国获得了两个关键平台, 在关键技术和经济领域提升自身的标准。

在此前的提名确认听证会上, 美国常驻联合国代表格林菲尔德承诺将把对抗中俄作为其首要任务。最近, 美国国务院宣布将支持一位美国候选人领导国际电信联盟, 该组织定于今年晚些时候举行选举。但要在国际组织的政治战场上占据上风, 还需更多努力。美国国务院应该任命一位负责国际组织选举的“沙皇”, 与白宫合作开展“作战室”式的行动, 以击败中俄支持的联合国和其他国际组织领导人候选人。

无论是与盟友合作还是单独作战, 华盛顿必须对各个机构逐个发动改革之战, 以恢复美国主导的国际秩序。这意味着在可能的地方进行修复, 在必要时取消某些机构。推进美国利益和在国际组织内部对抗对手需要韧性和承诺, 两党必须都作出承诺。

## 美如何应对拉美和加勒比海地区的战略竞争

美国战略与国际研究中心 (CSIS) 网站 6 月 17 日发布报告

称，随着美国的竞争对手在拉丁美洲的影响力上升，美国应更新对战略拒止（strategic denial）的理解，以应对拉美和加勒比海地区的战略竞争。

报告称，随着拜登政府上台，把美国外交政策的重点放在战略竞争上的想法显然得到两党的广泛支持。美国的治国方略越来越多地针对强大的国家对手而不是非国家行为体构成的威胁。然而，地缘政治竞争不仅发生在印太、欧洲和中东地区，也发生在拉美，并逐渐影响到美国在拉美的核心战略利益。近 200 年来，美国在拉美地区的核心利益是战略拒止，即阻止强大对手在拉美立足。随着进入地缘政治竞争的新时期，美国必须更新对战略拒止的理解，以适应实际情况。

针对中国、俄罗斯、伊朗等国在该地区对美国核心利益带来特殊挑战，报告建议美国根据七项原则来做出回应。

一是更系统地记录大国在美国邻国的活动和存在，以避免对战略挑战作出零散回应。

二是追踪弱点和优势。中、俄、伊在拉美和加勒比地区扩张影响力并非一直是受欢迎的现象，研究这些国家在地区存在的哪些方面造成了外交或软实力的脆弱性，是制定更具竞争力的应对措施起点。

三是关注地方政府和人民最关心的安全问题。美国必须让自己成为帮助西半球国家解决安全问题的首选伙伴，因此必须优先考虑合作伙伴面临的最紧迫的安全挑战。

四是反对威权主义。维持该区域基本上的民主性质，并注重提高治理和政治机制的质量，可以减少竞争对手带来的影响。

五是强调成本效益高的竞争手段。当资源相对稀缺时，美国将需要想办法增加每一美元带来的收益。

六是发挥政府以外的优势。美国与南部邻国有着深厚的文

化、政治和历史联系，促进人文外交可能是加强与该地区关系和限制强大竞争对手影响力的一种高成本效益方式。

七是明白有付出才有收获。如果美国最终不寻求一种资源更充足、全政府参与的方式，那么当战略挑战变得不可忽视时，它可能不得不再次进行更大规模的补偿性投资。

### 美学者称“拜登主义”逐渐显现

《外交事务》期刊网站 6 月 29 日登载约翰·霍普金斯大学教授哈尔·布兰德斯 (Hal Brands) 的文章称，特朗普可能已经让华盛顿转向了大国竞争，但拜登把这个问题放在了更大的战略框架内，“拜登主义”逐渐显现。文章摘要如下：

民主国家面临三个相互关联的挑战。第一个威胁来自俄罗斯尤其是中国等“威权国家”。这些国家正在世界各地与美国抗衡，“威胁”民主国家。

第二个威胁来自跨国问题，这些问题在制度竞争中变得越发重要。新冠肺炎不仅是百年一遇的流行病，也对民主国家能够有效应对其公民面临的最紧迫危险的观点提出了挑战。跨境腐败不仅威胁善治，也是俄罗斯等威权国家用来扩大影响力、削弱对手的手段。如果不解决跨国问题，民主国家就无法赢得大国竞争。

第三个威胁是民主从内部的衰落。近年来，美国出现了一位毫不掩饰反自由主义的总统，以及一场推翻民主选举的暴力行动。在整个自由世界，反民主情绪达到自二战以来的顶峰。美国国内的民主治理危机与在国外的民主影响危机是一体的。

三重挑战意味着三重回应，从拜登政府早期采取的举措中可以看出这一点。首先，美国必须加强民主社会的凝聚力和恢复力，以对抗专制对手，并使民主团结真正成为全球性的，因为威胁的

许多方面都需要全球响应。其次，它必须领导世界民主国家解决任何国家都无法独自解决的跨国问题。最后，它必须通过对自身竞争力进行再投资，并证明民主仍然可以为其公民带来好处，进而在全球竞争中建立一个优势地位。

拜登外交政策的核心是将美国战略的广泛概念付诸实施，即民主的至高无上地位比任何时候都更岌岌可危。不同于特朗普，拜登把修复与最亲密盟友的关系作为全球民主方阵中的盾牌。

拜登政府还在应对关键的全球挑战上构建民主合作的中心地位。它在科技竞争中也采取了同样的策略。在国内，拜登一直寻求对科学研究、数字和实体基础设施以及其他领域进行投资，以提高竞争力，并解决工人和中产阶级之间的疏远。

然而，在战略轮廓浮出水面的同时，挑战和不足也逐渐显现。最明显的是，拜登的框架对某些观众更有吸引力。这一战略的前提是，美国可以通过加深与成熟民主国家的团结来最好地遏制威权主义的发展。但是，不管是在军事上还是外交上，要想遏制俄罗斯和中国的实力，还需要与波兰、土耳其、越南和菲律宾等国不完美或完全专制的政府合作。

此外，凝聚亲密的民主盟友仍将是一个挑战。把注意力集中在意识形态和技术斗争上，也可能分散政府对同样紧迫的军事危险的注意力。毕竟，美国可能会因为未能遏制威权主义侵略者和保卫东欧和西太平洋的民主前哨而输掉制度之争。

最后，该战略的国内外组成部分之间的联系并不像拜登政府声称的那样天衣无缝。在拜登看来，改善中产阶级的经济命运是防止“特朗普主义”复兴的保障，也是加强美国外交的国内基础的一种方式。然而实际的结果是，“购买美国货”看起来像是民主党式的“美国优先”，反响平平的贸易政策让许多国家怀疑美国是否真的回来了。

## 美国政治/其他

### 学者警告美公共债务飙升

斯坦福大学经济学教授迈克尔·博斯金 (Michael J. Boskin) 6月23日在世界报业辛迪加 (Project Syndicate) 网站撰文称, 在近期, 强劲的经济增长能保护拜登免受其鲁莽支出的后果。但若拜登政府对增长预期过于乐观, 他可能会后悔。文章摘要如下:

美国需要控制快速增长的国债, 但拜登似乎急于反其道而行之。美国目前的联邦债务总额已达到 GDP 的 107%, 是自二战后的最高水平。拜登政府 2022 年的预算将达到美国和平时期最大的赤字。2022-2026 年, 拜登政府的赤字将平均占 GDP 的 5.9%。

有观点认为, 美国以本币借贷, 美联储只需要从财政部购买债务, 因此无需担心。但这种说法值得怀疑。

一是从历史上看, 巨额债务的积累通常伴随着增长乏力、通胀上升、金融危机等严重问题, 或多个问题同时发生。尽管美国有发行世界领先储备货币的优势, 但通货膨胀的风险正在攀升, 债务融资只会加速这一趋势。二是高额债务提高了刺激通货膨胀的诱因, 尤其是当外国人持有大量债务时。三是更多公共债务将最终推高利率, 挤掉投资并损害潜在经济增长。四是若债务持续扩大, 当未来发生危机经济真正需要支持时, 美国政府可能因财力不足而无法实施政策应对。同时, 发达国家债务泛滥使债务能力有限的贫穷国家更难应对新冠肺炎疫情, 从而加重这一危机。

### 美学者分析拜登政府的供应链报告

拜登政府近日公布了对半导体芯片、电池、关键矿物和制药

四个关键行业供应链的报告。美国战略与国际研究中心资深顾问、肖勒国际商务研究中心主任威廉·莱因施(William Reinsch)撰文建议拜登政府在制定供应链政策时，设立明确的优先事项。

莱因施认为，美国一些关键行业的生产长期以来一直在下降，美国在基础研究方面的投资也在减少。2019 财年，美国联邦研发支出占 GDP 的 0.6%，为 60 多年来最低水平。这些挑战是公认的缺陷，也敲响了警钟。报告提出的 23 项建议代表了回归此前的产业政策——现在最好将其描述为创新政策，政府将在促进重要领域的研究方面发挥更大作用。

然而，他们的路线图是否正确仍不确定。许多建议都提到了在创新工作中投入更多资源的必要性。共和党人过去经常反对这些政策，因为政府干预经济，“挑选赢家和输家”。更为复杂的问题是，这些措施如何与贸易政策相互作用。

尽管该报告承认，美国制造所需要的一切既不可能实现、也不是最佳选择，但“购买美国货”的建议和回流政策最终可能会使实现更大的供应链弹性变得更加困难和昂贵。长期以来，在构建供应链的过程中，弹性和效率之间一直存在矛盾，但这份报告基本上假装这种矛盾并不存在。

如果政府能做两件事，将有助于实施报告中的建议：意识到弹性和效率之间的矛盾关系；界定哪些行业对美国的国家安全至关重要。长期以来，出口管制界的一个公理是，如果试图保护一切，最终什么也保护不了。聪明的供应链政策的本质是设定明确的优先事项。

## **移民和拉丁裔选票是民主党在 2022 年的绝佳机会**

美国布鲁金斯学会网站 6 月 17 日登载该智库非常驻治理研

究高级研究员加布里埃尔·桑切斯(Gabriel R. Sanchez)的文章称,最近针对拉丁裔民众的民调显示,移民议题可能会为民主党人动员拉丁裔选民提供重要机会。文章摘要如下:

在 2020 年大选中,特朗普在拉丁裔选民中支持率上升的重要原因之一是拉丁裔对移民或遣返问题的关注度下降。2020 年,新冠疫情和医疗支出是主要议题,社会公正和歧视也成为拉丁裔选民的首要关切。

移民议题的显著度下降还可能因为 2016—2020 年间拉丁裔的政治行为发生了转变。其中一点是两党的拉丁裔选民出于党派动机投票的比例上升,出于支持拉丁裔社区动机的比例下降。这一趋势十分重要,因为如果持续到 2022 年之后,党派认同取代种族认同成为主要动机,拉丁裔可能会更支持共和党候选人。

移民问题对两党来说都是一个机会。尽管移民政策对拉丁裔选票的关键作用有所下降,但它也可能在 2022 年重新成为主导性议题。随着移民人数在拜登上任后大幅上升,移民问题已经成为政府的焦点。移民中心近期对拉丁裔选民的民调发现,在关键州和地区,拉丁裔选民再次将移民列为仅次于疫情的首要任务(27%对 36%);此外,大多数拉丁裔选民支持拜登的移民议程,包括让副总统哈里斯致力于解决移民的根源问题。

然而,许多拉丁裔美国人并不清楚拜登和民主党人或共和党人在移民问题上的立场。如果两党能共同促成全面移民改革,双方都能赢得拉丁裔选民的认可。2022 年拉丁裔选民投票情况是否会和 2020 年相似,将取决于移民政策发生怎样的变化。如果共和党阻挠移民政策改革,那么民主党应独立推进,并把这当作争取拉丁裔选民的绝佳机会。

## FPRI 建言美实现稀土元素和关键矿产供应链的多样化

近日，美国外交政策研究所（FPRI）发布文章，讨论了美国的关键矿产储备和生产，并就美国必须实现稀土元素和关键矿产供应链的多样化点给出了政策建议。主要建议包括：

一、建立与战略石油储备类似的关键矿产储备。美国大约 80% 的稀土来自中国。如果发生严重的国际危机，中国可能会实施关键矿产禁运。美国必须立即建立与战略石油储备类似的关键矿产储备。该储备的存量还有待讨论，但在第一阶段，将存量定为每年稀土需求的三分之一到一半似乎是合适的，之后则可以将储备扩大到全年的供应量。

二、发展国内开采和提炼关键矿产的能力，并发挥私营部门的驱动力。由稀土开采公司 Lynas 和其得克萨斯州的合作伙伴 Blue Line 公司制定的在美国国内建立稀土精炼设施的计划应该成为开创性的项目，为在整个北美建立更大更好的设施铺平道路。拜登政府还应重新授权《国防生产法案》，以加快这些设施的规划、建设和运营，因为扩大国内矿产项目可以克服一个关键的战略弱点。

三、鼓励美公司扩大在海外的稀土开采业务。政府应该鼓励美国公司扩大在非洲、亚洲和拉丁美洲的稀土开采业务。非洲丰富的矿产储备使其成为供应链多样化的理想目的地。然而，“青年党”和“博科圣地”等组织带来的安全挑战将要求美国及其盟友投射力量，以保护供应链。

四、制定具体目标，建立战略合作伙伴关系。美国决策者必须制定具体目标，以减少对中国稀土和关键矿产的依赖。美国现在必须探索扩张关键矿产供应的方案，同时召集盟友组成稀土“消费国俱乐部”，制定政策，在开采和精炼设施多样化方面建立战略合作和伙伴关系。

## CSIS 分析拜登政府的核政策和走向

美国战略与国际研究中心网站近日登载该中心核问题项目主任、国际安全项目高级顾问丽贝卡·赫斯曼(Rebecca Hersman)等的文章《预测核未来：拜登政府的政策和态势》，分析了拜登政府的核政策走向。文章摘要如下：

如今，针对美国核政策的公共讨论异常喧嚣，其中最大的争议集中在核力量的现代化问题上，特别是洲际弹道导弹部队的未来和承诺建立三合一核运载系统，核武器在美国整体威慑宣示政策中的作用和首要地位，俄罗斯和中国作为美国核政策的推动者所构成的相对“威胁”，以及军备控制在管理和减少这些威胁方面的相关性和效用。文章认为，可以从以下几方面寻找拜登政府核政策风向变化的线索：

第一，延长《新削减战略武器条约》(New Start Treaty)。拜登政府就职 14 天后迅速采取行动，在该条约即将到期的几天前，将其延长五年。在很大程度上，美国国内的核专家对这些努力表示赞赏，美国在欧洲和亚洲的盟友也松了一口气。然而，还有很多困难的工作要完成。国内外选民将期待拜登政府与俄罗斯和中国在战略稳定和降低风险问题上进行建设性接触，以为军控和降低核风险努力的未来建立基础。

第二，联盟合作和再保证。对多边主义和全球联盟体系的重新承诺一直是拜登政府国家安全政策的前沿。这一政策带来了一系列核政策影响，其中最重要的是美国的核宣示政策可能会发生变化。美国在欧亚的盟友对此深感担忧，但拜登政府的官员特别强调，他们对欧亚地区安全关系的承诺仍然是最重要的，只有在盟友完全支持的情况下，才会改变宣示政策。

第三，三位一体运载平台。拜登政府的许多高级官员一直表示支持维持海陆空三位一体的核武器运载平台，从国防部长等人

的发言来看，美国将维持其陆基核武库。美国的核现代化可能会试图延长民兵 3 洲际弹道导弹的使用寿命，或者推进“陆基战略威慑”计划。该计划的反对者主要考虑到了意外或误判使用核武器的风险，以及五角大楼采购系统的成本和透明度。而支持者称，该计划在多届政府的领导下进行了广泛研究，进一步的延迟将带来严重的操作风险。对民兵导弹的关注忽视了整个系统所需的现代化视野，以及与其他高度优先的现代化工作的有效整合。

第四，核指挥、控制与通信（NC3）系统。美国的 NC3 系统正在老化，需要彻底改造才能在完全数字化的世界中成功运行。目前的 NC3 现代化计划由美国战略司令部的 NC3 企业中心执行，虽然许多细节还不清楚，但很明显，网络安全将是所有现代化工作的重中之重。

第五，其他核态势和项目。如果“陆基战略威慑”计划继续推进，焦点将不可避免地落在政策审查过程、2023 财年项目和预算审查中出现的其他具有争议但成本较低的项目决策上。在国防部内部，预计将对旨在取代空射巡航导弹的远程备用武器（LRSO）进行额外审查。国家核安全管理局（NNSA）也将面临更大的预算决策。

第六，更多整合。美国防部长奥斯汀多次强调支持发展他所谓的“综合威慑”战略。这一概念寻求通过同步的进程来协同发展能力，很可能是拜登政府核态势评估背后的驱动原则。综合威慑战略还依赖于国防部战略、原则和概念发展中常规和核整合（CNI）的进一步发展。同样，综合军控的前景也值得进一步思考。综合施策，军控与威慑并行不悖，对未来与中俄的冲突与合作至关重要。

本刊所载文章的观点不代表本刊编辑部观点，仅供读者参考。

编辑部：上海市美国问题研究所

地址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

邮编：200020

电话：021-33665148

工作邮箱：[bianjibu@sias.org.cn](mailto:bianjibu@sias.org.cn)