

美国印太盟友对华政策差异将持续*

(清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组 方圆圆 黄贝)

新冠肺炎疫情暴发后,美国印太盟友成为美国政府在疫情应对、网络安全、意识形态等问题上对华对抗的重点拉拢对象。然而,根据清华大学国际关系研究院中外关系定量预测组观察,2020年1月至6月,美国印太盟友在对华政策上并未达成一致,其对华关系呈现出明显差异性,可分为恶化组、波动组及平稳组。^①预测组认为,美国印太盟友在对华政策上的这一差异性将在2020年11月美国总统大选后一年内持续。其中,恶化组国家澳大利亚及平稳组国家韩国对华关系走势受美国大选结果影响较小,波动组国家日本、法国对华关系受大选结果影响较大。

一、美国印太盟友对华政策呈现明显差异性

2020年1月至6月,按对华关系分值变化情况,美国印太盟友可以分为三类(见表1)。恶化组国家澳大利亚、英国对华关系分值大幅下降,变化绝对值大于0.5。该组国家作为“五眼联盟”核心成员,与美国同为盎格鲁—撒克逊国家,与中国在意识形态与政治体制上存在根本分歧,对中国的威胁认知强烈。在美国霸权衰弱的国际体系转型期,两国分别作为中等强国和联合国常任理事国,具有在国际、地区体系中提升国家实力及影响力的意愿与实力。自疫情暴发后,两国对华关系呈线性下滑态势,负面事件涉及议题从

* 本文是国家自然科学基金重大项目“国家安全管理的决策体系基础科学问题研究”(项目批准号:71790613)的部分成果。

① 因清华大学国际关系研究院中外关系定量数据库中并不包括所有美国印太战略盟友,本文仅就数据库中所包含的国家进行分析预测。

表1 新冠肺炎疫情期间美国印太盟友对华关系情况(2020年1月至6月)

对华关系恶化组(变化值 <-0.5)	澳大利亚(-1.0)、英国(-0.6)
对华关系波动组($-0.5 \leq$ 变化值 <0)	日本(-0.3)、法国(-0.1)
对华关系平稳组(变化值=0)	韩国

初期的疫情问责议题向香港问题等意识形态议题转移。

波动组国家日本、法国对华关系分值在疫情暴发后初期保持平稳或小幅上升,但4月之后有所降低,整体变化绝对值均小于0.5。该组国家与特朗普政府对外政策在不同领域存在不同程度的分歧,同时对中国崛起抱有忧虑,其中日本还与中国存在历史、领土问题。这些国家对华关系在此期间呈现阶段性波动特征,负面事件涉及议题包括疫情问题、台湾问题、香港问题以及领土争端事件

平稳组国家韩国对华关系分值无明显变化,为对华关系稳定组。近年来韩国与中国保持密切的经贸往来和良好的政治互动,对华威胁认知相对较弱,因此在疫情期间并未加入美国指责、对抗中国的国际阵营,维持了对华双边关系的平稳态势。

二、2020年美国总统选举后印太盟友对华政策趋势预测

对于美国印太盟友对华政策在未来短期内的变化趋势,2020年11月美国总统选举结果对其将产生的影响已成为学界关注的重要问题。据清华大学国际关系研究院中外关系定量数据库显示,2000年以来,历次美国总统选举后6个月内,上述国家与中国双边关系分值大多无大幅度变化(变化绝对值 ≤ 0.5)(见图1)。其中,两个大幅度变化值均由该国政府既定对华政策或突发安全冲突导致,与美国总统选举结果关联性不强。^①然而,与往次大选相比,此次大选具有明显特殊性:一方面,由于大选前特朗普政府对华对抗政策走向极端化,中美关系分值已跌至建交以来最低值,因此居于中美之间

^① 大幅度变化值为2004年美国总统大选后的中日关系(-1.6)和2016年美国总统大选后的中韩关系(-1.1)。2004年大选后中日关系变化原因为日本首相参拜靖国神社,中韩关系变化原因为2016年开始的中韩萨德矛盾。

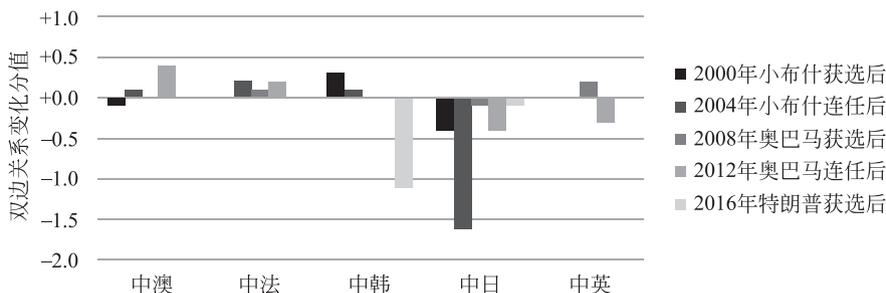


图 1 2000 年后历次美国总统大选后 6 个月内中外关系变化值

的部分美国盟友将可能采取更为立场鲜明的对华政策；另一方面，两位候选人的外交政策主张截然不同，一旦拜登获选，此次换届将被视为美国对外战略重大转变的信号，可能引发美国印太盟友对美、对华政策的大幅变化。因此预计与以往不同，在选举后 6 个月内，美国盟友及安全伙伴对华政策有可能出现调整，大幅变化将在大选后一年内凸显。

在此次总统竞选过程中，特朗普与拜登的同盟政策分别体现出“单边主义”和“多边主义”偏好。在对华政策上，虽然两人有向“对华强硬”方向不断靠近的趋势，但相较于特朗普，拜登更为务实的个人特质和对气候变化、公共卫生等国际合作议题的关注将使他当选后中美两国在相关议题上展开合作的可能性相对更大。在此背景下，预测组认为，此次美国总统选举后一年内，美国印太盟友对华关系差异性将持续，并分为两大类：对华关系趋势受大选结果影响较小的波动组以及平稳组国家和对华关系趋势受大选结果影响较大的波动组国家。

恶化组国家对华政策预测将受大选结果影响较小。由于澳大利亚、英国试图在国际体系转型期提升国家实力及影响力，并在多个领域对中国的威胁认知不断增强，因此预测恶化组国家与中国的双边关系分值将持续降低。以澳大利亚为例，2020 年 7 月，澳大利亚《2020 年国防战略更新》明确表示，将把印太地区定位为直接战略利益区，并通过加大国防开支提升军队作战能力，重塑澳大利亚的战略环境。^① 新版国防战略的发布代表着澳大利亚

^① Department of Defence of Australian Government, *2020 Defence Strategic Update*, https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Defence_Strategic_Update.pdf.

安全战略的重要转折,不仅标志着澳大利亚国防建设由防御型转向进攻型,更体现出澳大利亚将更加积极地扩大印太地区影响力。^①同时,澳大利亚在《2020年国防战略更新》中将中国对印太地区影响力的追求、中国南海活动和中美间可能爆发的军事冲突等明确为影响其战略环境的主要安全担忧,并表示将深化与美国的同盟合作以应对安全挑战。^②自2016年以来澳大利亚与中国龃龉不断,此次新冠肺炎疫情暴发后,澳大利亚是最早就疫情问题攻击中国,并在香港问题等意识形态议题上积极发声的美国盟友。目前,中澳关系恶化趋势已在政治、军事、经济、民间交流等领域全面体现,双边关系分值也跌至2005年以来最低水平(见图2)。在南海问题上,澳大利亚也紧随美国脚步,公开致信联合国秘书长古特雷斯,反对中国在南海的领土和海洋主张。^③在民间层面,澳大利亚国内关于与中国经济“脱钩”的呼吁日益增

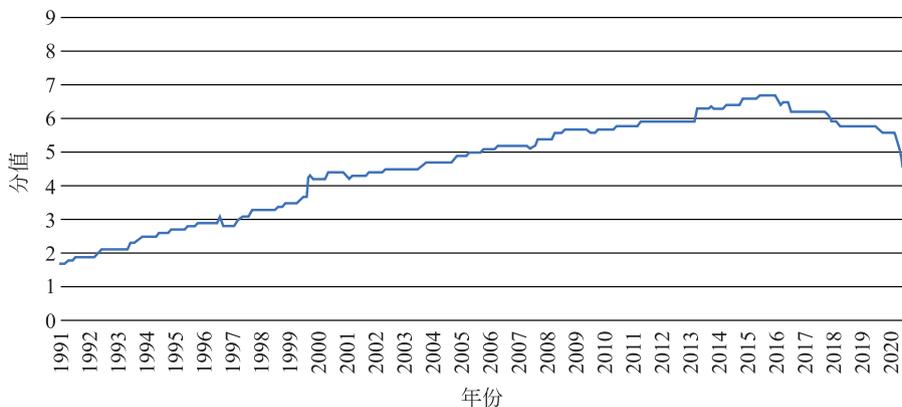


图2 中澳关系分值(1991年1月—2020年6月)

① 参见:Scott Morrison, *Launch of the 2020 Defence Strategic Update*, <https://www.pm.gov.au/media/address-launch-2020-defence-strategic-update>; 方晓志:《进攻色彩浓厚的澳大利亚〈2020年国防战略更新〉》,《解放军报》2020年7月16日;王鹏:《澳大利亚国防战略转向》,《中国青年报》2020年7月30日。

② Department of Defence of Australian Government, *2020 Defence Strategic Update*, https://www.defence.gov.au/StrategicUpdate-2020/docs/2020_Defence_Strategic_Update.pdf.

③ 凤凰网:《紧跟美国,澳大利亚也跳出来反对中国对南海主张》,2020年07月25日, <http://news.ifeng.com/c/7yOw0vLBCPt>, 访问时间:2020年8月5日。

多,两国人员往来也因两国政府互相发布旅游警报受到影响。^①由此可见,澳大利亚已将中国视为可能威胁其国家利益的主要国家,并因此加大反对中国力度。^②由于此次美国大选结果将不会对这一对华认知产生根本性影响,因此,无论特朗普或拜登获胜,预计2021年中澳关系都将持续走低。

平稳组国家对华政策同样将受大选结果影响较小。韩国与美国对华竞争战略存在“温差”,并将中国视为重要合作伙伴,因此对华关系分值将不会出现大幅度负面转向。2017年5月文在寅上台后,中韩关系走出“萨德”问题困境逐步回温,两国关系分值相对平稳(见图3)。在近年来中美战略竞争的情况下,韩国选择在中美之间采取对冲战略,即经济靠中国、安全靠美国。^③随着中美竞争日趋激烈,面临“选边”压力的韩国有可能进一步靠近美国,但这一可能性将不会在2021年内带来中韩关系的大幅度恶化,主要有以

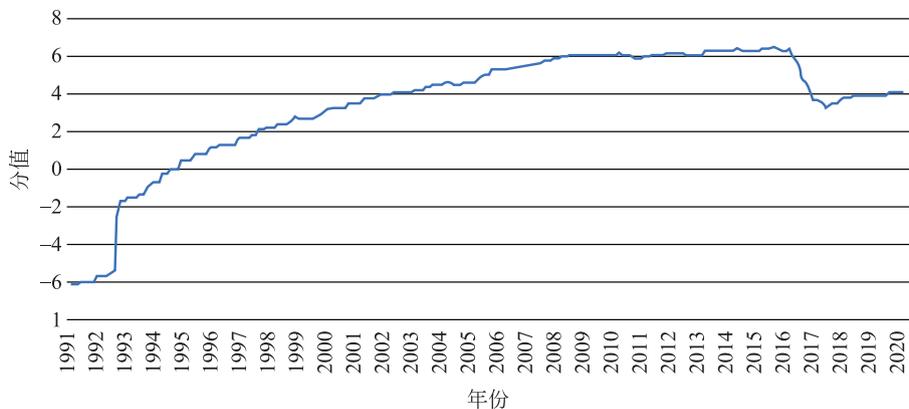


图3 中韩关系分值(1991年1月—2020年6月)

^① 关于澳大利亚国内中国经济“脱钩”的观点,可参见:Alan Dupont, “China’s Rise Not as Certain as They’d Have Us Believe,” *The Australian*, June 16, 2020, <https://www.theaustralian.com.au/commentary/chinas-rise-not-as-certain-as-theyd-have-us-believe/news-story/99d6e270acb0068db2335a5ee15b1f56>; Alan Dupont, “Canberra Vs Beijing: A Response to Sam Roggeveen,” *The Interpreter*, June 19, 2020, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/canberra-vs-beijing-response-sam-roggeveen>.

^② 周方银:《体系转型背景下的威胁认知与澳大利亚对华政策变化》,《世界经济与政治》2020年第1期。

^③ 齐桐萱:《中韩关系的改善限度》,《国际政治科学》2020年第1期,第161页。

下两个原因:第一,文在寅上台之后积极推行自主外交、均衡外交,调整朴槿惠政府向美国过度倾斜的政策,对中国做出管控“萨德”问题的“新三不”承诺,不断发展与中国的战略合作伙伴关系。在其剩余两年任期内,文在寅政府可能将继续保持处理对华政策时的积极态度,避免彻底倒向美国而与中国走向对抗。第二,相对于“五眼联盟”成员和日本、法国等其他美国盟友,韩国与中国不存在领土争端、意识形态分歧等关乎国家核心利益并高度牵动民意的矛盾,当前两国也对“萨德”问题进行了妥善管控。如果美国向韩国加大施压,要求其加入对华“包围圈”,对韩关系将是中国政府更倾向于务实处理、避免“四面受敌”的关键点,双边关系负面波动将更可能得到有效控制。

波动组国家对华政策预测将受大选影响较大。对华关系波动组国家因领土争端或意识形态差异等因素对中国存在威胁认知,但受“特朗普冲击”的影响,这些国家选择在中美之间保持相对平衡以应对美国政策的不确定性。此次大选之后,新任美国总统的外交政策将使这些国家与美国关系发生不同变化,继而影响它们的对华政策,因此这些国家与中国的双边关系分值将较大程度上受到大选结果影响。一方面,若特朗普连任成功,与特朗普政府磨合良好的日本的对华关系分值可能出现大幅度降低。2020年4月,中日关系分值结束了持续时间达三年的升温期转为下滑(见图4)。近期,随着来自特朗普政府的压力持续攀升,日本正呈现出逐渐向美靠拢的倾向。

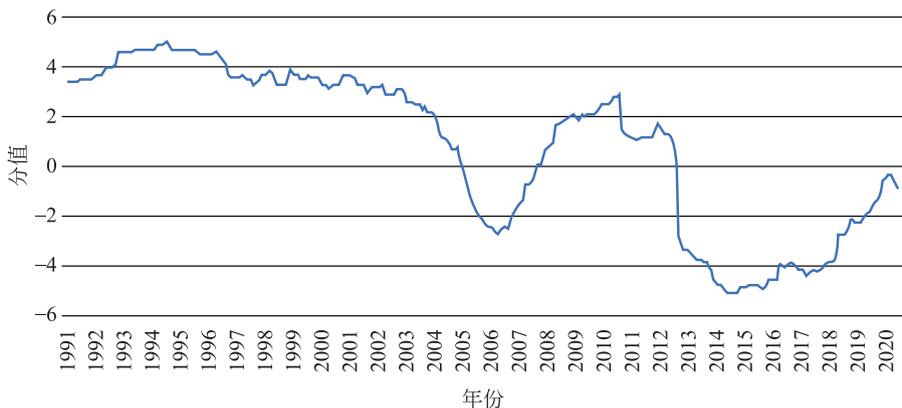


图4 中日关系分值(1991年1月—2020年6月)

如在香港问题上,2020年5月,日本政府拒绝了参与美英澳加四国外长涉港联合声明的邀请,然而由于美国在该问题上对日不断施压,日本最终于6月加入表态更为强硬的G7国家外长涉港联合声明。^①可以预见,如果特朗普连任成功,2021年中美关系将持续全面恶化,日本需要在同盟与经贸伙伴之间做出更加明确的选择,即追随美国采取强硬的对华政策,导致中日关系负面事件进一步增多。然而,值得注意的是,日本对华外交的传统是在谋求冲突最小化的同时维持现状,而非全面竞争。^②因此,预计中日双边关系可能的恶化程度将小于已显露与美国一道共同对抗中国意向的澳大利亚、英国等“五眼联盟”国家。如果拜登当选,中美两国将于战略竞争态势持续的同时,在部分议题上迎来合作机遇,这将一定程度上为日本提供灵活处理对华关系的空间,中日关系将可能维持有所波动但不会出现显著恶化的态势。

若拜登上台,与特朗普政府存在矛盾、摩擦的盟友法国对华关系分值出现负面变化的可能性将增大。2017年马克龙就任法国总统以来,中法关系保持良好发展势头,双边关系分值达到历史最好水平(见图5)。与此同时,特朗普政府与法国等欧洲盟友矛盾不断,北约也被马克龙宣告正在经历“脑死亡”。^③因此,中法关系的拉近既受到两国在经贸、人文等领域广泛共同利益的驱动,也与两国希望通过深化合作以制衡美国的单边主义政策有关。这种对特朗普政府的不信任感使法国在近期中美对抗加深、美国盟友“选边”压力增大的情况下并未完全跟随美国步伐。若特朗普连任成功,预计法国将继续采取避免被过度卷入中美对抗的自主性外交政策,中法关系将保持有所波动但整体良好的发展趋势。与此相对,拜登已承诺当选后会重回多边主义,修复美国与北约盟友的关系,并表示将把北约作为制衡中国影响

① “G-7 Urges China To Reconsider Imposing Security Law On Hong Kong,” *Kyodo News*, June 18, 2020, <https://english.kyodonews.net/news/2020/06/65132c4bc71c-urgent-g-7-urges-china-to-reconsider-imposing-security-law-on-hong-kong.html>.

② 加茂具树:《国际力量平衡变化日中应有“共创未来”意识》,《新民晚报》2020年7月29日, <http://newsxmbw.xinmin.cn/world/hyqsdds/2020/07/29/31775747.html>, 访问时间:2020年8月5日。

③ “Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-dead,” *The Economist*, November 7, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

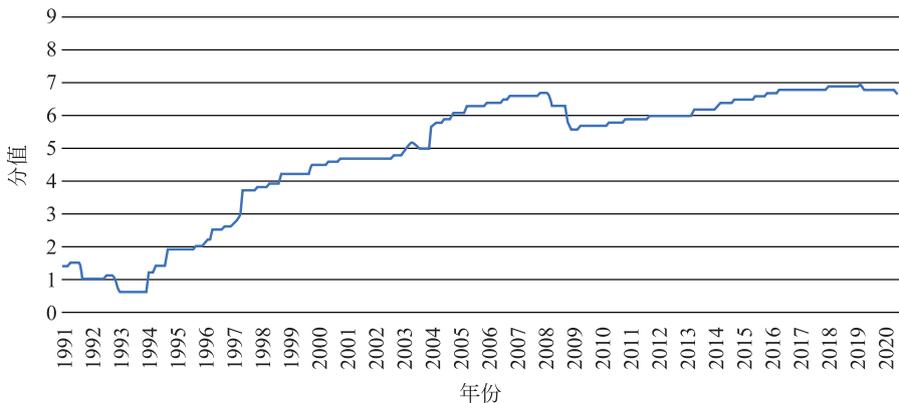


图5 中法关系分值(1991年1月—2020年6月)

力的重要平台。^① 因此,若拜登上台,法国与美国关系得以改善,两国可能在全盟平台上实现更大程度的对华政策协调,中法关系进一步恶化的可能性将增大。

三、结论

整体来看,由于特朗普和拜登在全盟政策上存在显著区别,美国大选结果将可能导致其印太盟友在具体对华政策议题上的差异化程度不同。若特朗普连任成功,美国印太盟友对华政策将延续现有差异程度,即“五眼联盟”国家为“急先锋”,与特朗普政府磨合良好的日本等其他盟友居于其次,积极配合美国的对华竞争战略;而对特朗普政府的同盟策略和“退群”政策持反对、怀疑态度的其他盟友则可能继续采取对冲战略和平衡外交政策。若拜登当选上台,美国政府将更多通过传统同盟体系、安全伙伴关系网和国际多边机制展开对华战略竞争,美国印太盟友在对华关系具体议题上协调一致的可能性将大大提升,同盟间差异程度可能缩小。总体而言,不论竞选结果如何,美国印太盟友对华政策差异性将在一年内持续。

^① Reuters, “Exclusive: Biden to Review Trump Decision to Cut Troops in Germany if Elected,” July 9, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-biden-germany-exclusive/exclusive-biden-to-review-trump-decision-to-cut-troops-in-germany-if-elected-idUSKBN24A293>.