

# 权力转移背景下拜登政府的 战略布局与困局

节大磊

**摘要：**美国奥巴马、特朗普和拜登三届政府都面临一个战略难题：即在权力转移背景下，如何同时保持在多个区域（亦即欧亚大陆上的欧洲、中东和印太）的主导地位和影响力？三届政府应对方式的共同点是在战略布局方面减少海外武力干预，更加注重亚太/印太地区。拜登政府的战略布局体现在三个方面，即坚决从阿富汗撤军的同时希望保持美国的承诺可信度，在欧洲和中东的冲突中维护美国利益的同时试图管控冲突，以及推动欧洲和印太盟友之间的协同。拜登政府的上述举措取得了一定成效，但是各有其局限性，未能从根本上解决权力转移背景下的战略难题，即资源和目标之间的错配问题。

**关键词：**拜登政府；权力转移；战略布局

**作者简介：**节大磊，北京大学国际关系学院副教授，北京大学国际战略研究院特约研究员。

2022年2月俄乌冲突爆发后，美国国内有关是否需要以及如何在欧洲地区和印太地区进行取舍的争论骤然升温。争论的一方认为，美国对于俄乌冲突的卷入和投入会影响其在更重要的印太地区投入足够的资源，从而削弱其在印太地区的威慑和实战能力。争论的另一方则认为，减少对俄乌冲突的投入不仅损害了属于美国重大利益的欧洲安全，同时也损害了美国的承诺可信度（Credibility），从而削弱其在印太地区的威慑效果。整体而言，争论双方的不同观点源自于他们对资源约束的程度、承诺可信度的重要性、对手的威胁程度以及对手之间的协作程度、欧洲的自主防务能力等

---

感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的意见和建议，文责自负。

等问题上的不同看法。<sup>①</sup>与此同时，这场争论之所以会出现，反映了美国面临的一个更深层次的战略难题：在权力转移背景下，如何同时保持在多个区域（亦即欧亚大陆上的欧洲、中东和印太）的主导地位和影响力？这个难题并非始自俄乌冲突，但是冲突的爆发意味着美国在其中一个区域所应对的情境发生急剧变化，从而使得这个难题以更为清晰和直接的方式呈现出来。<sup>②</sup>

本文探讨拜登政府试图应对这个战略难题的逻辑及其面临的困境。本文首先简要介绍拜登政府战略布局的基本背景——权力转移背景下美国大战略的调整，随后分别讨论拜登政府的战略布局的三个方面，即坚决从阿富汗撤军的同时希望保持美国的承诺可信度，在欧洲和中东的冲突中维护美国利益的同时试图管控冲突，以及推动欧洲和印太盟友之间的协同。本文的结论部分指出，拜登政府的上述举措尽管在一定程度上有助于其统筹不同区域的资源和投入，但是并未从根本上解决其战略困境。

---

① Elbridge A. Colby, "U.S. Hawks Must Finally Get Real about China", *Time*, February 20, 2024, <https://time.com/6696552/u-s-hawks-china-threat-essay/>; Michael J. Mazarr, "Why America Still Needs Europe", *Foreign Affairs*, April 17, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/why-america-still-needs-europe>; Emma Ashford, et al., "Does America Still Need Europe", *Foreign Affairs*, May 22, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/responses/does-america-still-need-europe>; John P. Walters, "Ukraine Is No Distraction from Asia", *Wall Street Journal*, April 4, 2023, <https://www.wsj.com/>; Hal Brands, "Defeating Russia Is the Best Way for the West to Defend Taiwan", *Bloomberg*, March 31, 2023, <https://www.bloomberg.com/>; Richard Fontaine, "Taking on China and Russia: To Compete, the United States Will Have to Pick Its Battles", *Foreign Affairs*, November 18, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/taking-china-and-russia>; Raphael S. Cohen, "The False Choice between China and Russia", *the Hill*, February 21, 2022, <https://thehill.com/opinion/national-security/595164-the-false-choice-between-china-and-russia/>; Elbridge A. Colby and Oriana Skylar Mastro, "Ukraine Is a Distraction from Taiwan", *Wall Street Journal*, February 13, 2022, <https://www.wsj.com/>.

② 关于在俄乌冲突爆发前对这一难题的讨论，参见 Evan Braden Montgomery, "Primacy and Punishment: U.S. Grand Strategy, Maritime Power and Military Options to Manage Decline", *Security Studies*, Vol. 29, No. 4, 2020, pp. 769-796; Linde Desmaele and Luis Simon, "East Asia First, Europe Second: Picking Regions in U.S. Grand Strategy", *War on the Rocks*, August 7, 2019, <https://warontherocks.com/2019/08/east-asia-first-europe-second-picking-regions-in-u-s-grand-strategy/>.

## 一、权力转移与美国大战略的调整

冷战结束后，美国成为了“高处不胜寒”的超级大国。<sup>①</sup>随着时间的推移，美国的超强实力及其宣称的“自由主义国际秩序”都渐渐内生了自我削弱的力量。第一，单极霸权下的美国，因为有更多的行动自由，无法抑制美国学者米尔斯海默（Joseph Mearsheimer）和沃尔特（Stephen Walt）所说的那种“以自身的形象塑造世界”的冲动，积极地甚至以武力在世界上推广民主，为此耗费了大量的国力，也成为其单极霸权终结的重要原因。第二，在美国单极霸权以及所谓“自由主义国际秩序”的全盛时期，也是全球化高歌猛进的时期。商品、服务、资金和人员的自由流动以及全球产业链的形成，极大地提高了资源配置的效率，促进了生产力的发展，提高了人类的福祉。与此同时，全球化在美国等西方国家的国内政治基础却在逐渐遭到削弱，民粹主义和民族主义暗流涌动。<sup>②</sup>第三，在这段时期，中国把握住了重要的战略机遇期，综合国力不断提升，改变了大国之间的实力对比。以上三个方面的发展，在实力层面和秩序层面上都改变了冷战后形成的世界政治的基本特点：美国的单极霸权和所谓的“自由主义国际秩序”难以为继。

相对实力和国际秩序的演变是渐进的，但是一般认为转折点始于奥巴马政府时期。正如奥巴马政府前官员德里克·乔莱特（Derek Chollet）所言，克林顿和小布什政府时期所讨论的问题不是美国是否占据支配性地位，而是美国如何运用自己的实力。对奥巴马来说，美国自身实力的未来成为了问题，优先事项是如何重建美国国力。<sup>③</sup>在这个意义上，奥巴马、特朗普和拜登三届美国政府的外交战略都是对同一个挑战的不同回应，即在美国相对实力下降和国际秩序转变的情况下，如何重新界定和维护美国的利益。如图1所示，三届政府的应对方式各有特点，但是共同点就是在战略布局方面，即减少海外武力干预，更加注重亚太/印太地区。

① 王缉思：《高处不胜寒——冷战后美国的世界地位初探》，载《美国研究》1997年第3期，第7-38页。

② Peter Trubowitz and Brian Burgoon, *Geopolitics and Democracy: The Western Liberal Order from Foundation to Fracture* (Oxford University Press, 2023).

③ Derek H. Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World* (Public Affairs, 2016), p. 47.

当然，美国对亚太/印太地区的关注并非始自奥巴马政府。<sup>①</sup> 冷战结束后，克林顿政府决定继续维持在亚太地区的同盟关系和军事上的前沿部署，并开始初步与印度和越南发展伙伴关系。美国学者罗伯特·布莱克威尔（Robert Blackwill）和理查德·方丹（Richard Fontaine）评论道，尽管克林顿政府没有向亚洲“转向”，但是至少没有从亚洲“转走”。这两位学者甚至把克林顿政府1995年的《美国的东亚-太平洋地区安全战略》（又被称作“《奈报告》”）称作奥巴马政府“亚太转向”的“智识上”的先驱。<sup>②</sup> 小布什政府的焦点毫无疑问在于中东地区的反恐战争，但是与此同时也并没有忽视亚太地区。为了维护美国在亚太地区的主导地位，小布什政府一方面加强了与中国的接触，另一方面低调地增强军事部署以及加强与盟友和伙伴之间的关系。有学者将小布什政府的政策称之为“（奥巴马政府）转向之前的转向”。<sup>③</sup> 小布什政府负责亚太事务的前官员也都纷纷表示对小布什政府忽视亚太的批评有失公允。<sup>④</sup>

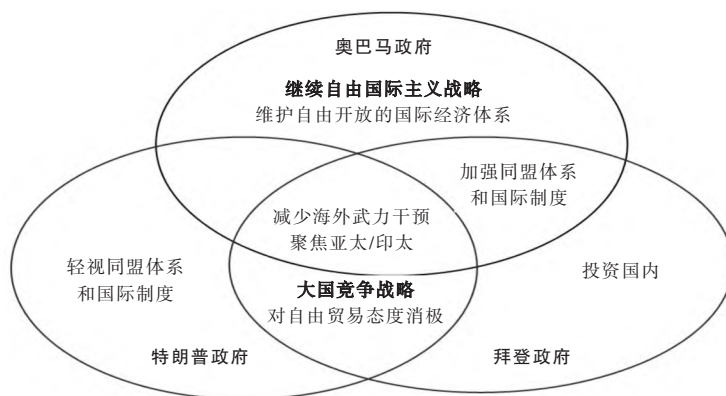


图1：奥巴马、特朗普和拜登政府大战略的异同

图片来源：作者自制

① 对于美国的亚太战略的历史回顾，参见 Michael J. Green, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783* (Columbia University Press, 2017)。

② Robert D. Blackwill and Richard Fontaine, *Lost Decade: The U.S. Pivot to Asia and the Rise of Chinese Power* (Oxford University Press, 2024), pp. 32, 29, & 27.

③ Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia”, *International Security*, Vol. 40, No. 4, 2016, pp. 45–88.

④ Victor D. Cha, “Winning Asia: Washington’s Untold Success Story”, *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 6, 2007, pp. 98–113; Michael J. Green, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, pp. 482–517; Thomas J. Christensen, “Obama and Asia: Confronting the China Challenge”, *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5, 2015, p. 29.

奥巴马政府则是大张旗鼓地宣布了其“亚太转向/再平衡”战略。尽管奥巴马政府从任期一开始即体现了对亚太地区的重视，但是时任国务卿的希拉里·克林顿于2011年10月发表于《外交政策》的题为《美国的太平洋世纪》的长文似乎正式吹响了美国“亚太转向”的号角。希拉里宣称美国在未来十年最重要的任务之一就是像美国在二战后在大西洋地区建立经济和安全架构那样，大幅增加在亚太地区的外交、经济、战略等各方面的“投资”。<sup>①</sup> 尽管奥巴马政府的“亚太转向/再平衡”从名称到执行都不乏争议和批评，但是它在政策宣示层面具有重要的象征意义。奥巴马政府宣称，其亚太政策也包括与中国建立“积极、合作和全面”的关系。而特朗普政府则将中国定义为所谓“修正主义国家”，对华实施所谓战略竞争。特朗普政府的几份重要的政策文件，包括《国家安全战略报告》《国防战略报告》《印太战略框架》《印太战略报告》等都直接或间接凸显了印太地区的重要性。<sup>②</sup> 拜登政府上台后的初始计划似乎是寄希望于稳住其他区域，以便集中资源和投入与中国进行战略竞争。因此，拜登政府表示，希望与俄罗斯建立“稳定和可预测”的关系，愿意在“任何时间和地点”与朝鲜进行谈判，并且考虑逐步重返伊朗核协议等。<sup>③</sup> 然而，从阿富汗撤军的狼狈，到欧洲和中东的安全局势的突变，拜登政府的战略布局经历的考验远远大于其最初的设想。

## 二、阿富汗：撤出与承诺

拜登在上台之初就考虑彻底从阿富汗撤军的问题。尽管美国军方建议

① Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, October 11, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

② The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>; U.S. Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America”, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>; the White House, “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific”, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>; U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report”, 2019, <https://media.defense.gov/>; U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision”, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

③ Robert D. Blackwill and Richard Fontaine, *Lost Decade: The U.S. Pivot to Asia and the Rise of Chinese Power*, p. 83.

在阿富汗保留 2500 人的小规模军队，拜登依然坚定地在 2021 年 4 月中旬宣布撤军。拜登表示，美国在阿富汗重要的国家利益是打击恐怖主义，而这个任务在 2011 年随着击毙本·拉登而基本完成。这次的决定也不仅仅是从阿富汗彻底撤军，更是终结通过军事行动在其他国家进行“国家建设”的时代。<sup>①</sup>当然，拜登政府也为彻底撤军付出了不小的代价：美国国内对撤军决定及其操作过程的巨大的批评声浪，美国盟友对拜登政府在决策过程中未能充分磋商的不满，以及在 2021 年 8 月底撤退过程中遭受的机场恐怖袭击。<sup>②</sup>即便如此，拜登政府在 2023 年 4 月公布的对阿富汗撤军的审议报告坚持认为，撤军是在当时条件下的正确决定，并且使得美国能够更成功和有效地应对国内外的挑战。<sup>③</sup>

在从阿富汗彻底撤军前后，拜登政府面临的一个挑战是如何同时维护美国的承诺可信度（Credibility）。<sup>④</sup>承诺可信度是美国国际关系学界长期争论的重要议题，其中争论的焦点是，在一个议题上的行为表现是否会影响其在其他议题上的可信度。以诺贝尔奖得主托马斯·谢林（Thomas Schelling）为代表的学者认为承诺之间是“相互依存”的，涉及到承诺可信度的“面子”是“值得为之战斗的少数东西之一”，而后来者普莱斯（Daryl Press）等学者则认为具体情境下的相对实力以及利益才是决定可信度的最重要因素，而过往言行的影响微乎其微。<sup>⑤</sup>即便认为过往言行的确影响承诺可信度，这种影响是与特定的领导人、特定的政权还是特定的国家相关联？这种影响局限于一国与某些国家之间的关系，还是会扩展到一个国家所有的对外关系？这种影响能够持续多长时间？<sup>⑥</sup> 这些都是在学

① The White House, “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan”, August 31, 2021, <https://www.whitehouse.gov/>.

② Alexander Ward, *The Internationalists: The Fight to Restore American Foreign Policy After Trump* (Portfolio/Penguin, 2024), Chapter 6, 7, 8.

③ The White House, “The U.S. Withdrawal from Afghanistan”, April 6, 2023, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-Withdrawal-from-Afghanistan.pdf>.

④ 有关可信度 (credibility)、信誉 (reputation) 和决心 (resolve) 等概念之间的区别和联系，参见 Robert Jervis, Keren Yarhi-Milo and Don Casler, “Redefining the Debate over Reputation and Credibility in International Security”, *World Politics*, Vol. 73, No. 1, 2021, pp. 167–203.

⑤ Thomas Schelling, *Arms and Influence* (Harvard University Press, 1966), p. 124; Daryl Press, *Calculating Credibility: How Leaders Assess Military Threats* (Cornell University Press, 2005).

⑥ Hal Brands, Eric S. Edelman and Thomas G. Mahnken, *Credibility Matters: Strengthening American Deterrence in an Age of Geopolitical Turmoil* (Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2018), [https://csbaonline.org/uploads/documents/Credibility\\_Paper\\_FINAL\\_format.pdf](https://csbaonline.org/uploads/documents/Credibility_Paper_FINAL_format.pdf).

界依然悬而未决的问题。相对于学界持续不断的争论，自二战以来的美国历届领导人都十分重视承诺之间的“相互依存”，并常以维护美国的承诺可信度为名对外使用武力。这种情况在奥巴马时期似乎有所转变。在2015年卸任前接受采访的时候，奥巴马对美国外交政策建制派对承诺可信度的过度重视颇有微词，表示“用炸弹去轰炸他人只是为了证明你敢于去轰炸他人，这可能是使用武力的最糟糕的理由”。<sup>①</sup>而特朗普对于所谓“不可预测性”的追求则表明他完全不在意承诺可信度的问题。<sup>②</sup>

在经历特朗普冲击后，拜登政府试图至少在一定程度上恢复美国的承诺可信度，但是撤出阿富汗的决定及其实施过程对此形成了巨大挑战。拜登政府则试图区分不同情境的承诺可信度。2021年8月20日，拜登在被记者问到阿富汗撤军是否会损害美国的承诺可信度的时候表示阿富汗与北约、日本、韩国甚至台湾地区存在根本不同，不具有可比性。沙利文在也做了类似表态。<sup>③</sup>略有讽刺意味的是，这种做法类似于特朗普政府时期国防部官员科尔比(Elbridge Colby)提出的“有区分的承诺可信度”(Differentiated Credibility)。科尔比提出，因为现实的变化以及资源的有限性，一个大国减少在次要或边缘议题上的承诺，反而能够增强其在重要议题上的承诺可信度。<sup>④</sup>最近的一些研究在某种程度上支撑了拜登政府和科尔比的说法。这些研究表明，其他国家在看待美国的承诺可信度的时候，不会做出简单化的判断，而是会结合具体的战略安全环境、战略资源限制以及对切身安全利益的影响综合评估。<sup>⑤</sup>

① Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine”, *The Atlantic*, April 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

② Karen Yarhi-Milo, “After Credibility: American Foreign Policy in the Trump Era”, *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 1, 2018, pp. 68–77.

③ “Full Transcript of ABC News’ George Stephanopoulos’ Interview with President Joe Biden”, *ABC News*, August 19, 2021, <https://abcnews.go.com/>; the White House, “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan”, August 17, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/08/17/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-and-national-security-advisor-jake-sullivan-august-17-2021/>.

④ Elbridge A. Golby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict* (Yale University Press, 2021), p. 58.

⑤ Tongfi Kim and Luis Simon, “A Reputation versus Prioritization Trade-Off: Unpacking Allied Perceptions of U.S. Extended Deterrence in Distant Regions”, *Security Studies*, Vol. 30, No. 5, 2021, pp. 725–760; Iain D. Henry, “What Allies Want: Reconsidering Loyalty, Reliability and Alliance Interdependence”, *International Security*, Vol. 44, No. 4, 2020, pp. 45–83; Ronald R. Krebs and Jennifer Spindel, “Divided Priorities: Why and When Allies Differ Over Military Intervention”, *Security Studies*, Vol. 27, No. 4, 2018, pp. 575–606; 刘丰:《从联盟体系到盟伴网络:概念厘清与理论适用性的探讨》,载《战略决策研究》2024年第5期,第3–15页。

一项针对美国撤出阿富汗的影响的案例研究表明，美国的盟友和对手的民意都认为，美国的承诺可信度反而上升了。<sup>①</sup>

### 三、欧洲和中东：冲突与管控

2021年春，乌克兰局势开始升温。根据拜登政府官员的说法，一方面提前做准备应对最差情景，另一方面也希望通过外交努力阻止俄罗斯采取行动，包括2021年6月拜登和普京在日内瓦的峰会、2021年11月中情局长伯恩斯的莫斯科之行以及2022年1月国务卿布林肯与俄罗斯外长拉布罗夫在日内瓦的会晤。拜登政府官员也声称，其公开披露情报的做法也是试图避免或延缓冲突的一部分。<sup>②</sup>在冲突爆发之前，拜登就确定了三项优先事项：支持乌克兰，加强北约防务以及避免与俄罗斯的直接冲突。<sup>③</sup>

在俄乌冲突爆发之后，拜登政府一方面坚决对乌克兰提供军援和情报，并对俄罗斯施加了经济金融方面的全方位严厉制裁，另一方面又尽力避免与俄罗斯之间的直接军事冲突。在2022年2月24号冲突爆发后，拜登明确表示，美国会保护北约盟国，但是不会直接卷入俄乌冲突，不会在乌克兰作战。<sup>④</sup>拜登也坚定地拒绝了美国国内以及泽连斯基强烈要求在乌克兰设立“禁飞区”的呼声。<sup>⑤</sup>据报道，参谋长联席会议主席马克·米利

---

① D. G. Kim, Joshua Byun and Jiyoung Ko, “Remember Kabul? Reputation, Strategic Contexts and American Credibility after the Afghanistan Withdrawal”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 45, No. 2, 2024, pp. 265–297.

② Massimo Calabresi, “Inside the White House Program to Share America’s Secrets”, *Time*, February 29, 2024, <https://time.com/6835724/americas-intelligence-secrets/>; 张帆：《以公开披露情报为武器——乌克兰危机期间拜登政府对情报的另类使用及其战略逻辑》，载《美国研究》2022年第5期，第25–48页。

③ Erin Banco, et al., “‘Something Was Badly Wrong’: When Washington Realized Russia Was Actually Invading Ukraine”, *Politico*, February 24, 2023, <https://www.politico.com/news/magazine/2023/02/24/russia-ukraine-war-oral-history-00083757>.

④ The White House, “Remarks by President Biden on Russia’s Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine”, February 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov>.

⑤ Susan Milligan, “Biden Stands Firm Against No-Fly Zone as Zelenskyy Prepares to Address Congress”, *U.S. News and World Report*, March 15, 2022, <https://www.usnews.com/>; Jason Lange, “Americans Broadly Support Ukraine No-Fly Zone, Russia Oil Ban—Poll”, *Reuters*, March 5, 2022, <https://www.reuters.com/world/us/exclusive-americans-broadly-support-ukraine-no-fly-zone-russia-oil-ban-poll-2022-03-04/>.

(Mark Milley) 在其随身携带的公文包里很长时间放置着一个便签, 上面写着美国在俄乌冲突上的四项战略目标: 避免美国和北约与俄罗斯之间的物理冲突 (Kinetic Conflict); 将冲突控制在乌克兰境内; 加强和维护北约团结; 给予乌克兰作战的工具。<sup>①</sup> 米利在冲突爆发一年后的采访中也表示, 他一直十分关注“升级管理” (Escalation Management), 因此“每一步都必须有意识地、深思熟虑地通盘考虑其逻辑发展。”<sup>②</sup>

拜登和国防部长奥斯汀在 2022 年 3 月和 4 月的言论一度引发了美国在俄乌冲突上的战略目标是否是政权更迭或者持续削弱俄罗斯的猜测和讨论。<sup>③</sup> 为了澄清美国在俄乌冲突上的战略目标, 拜登于 2022 年 5 月 31 号在《纽约时报》公开表示: 美国不寻求北约与俄罗斯之间的战争; 不寻求政权更迭; 如果美国及其盟国没有受到直接攻击, 不会直接卷入冲突; 不鼓励乌克兰攻击俄罗斯本土; 不寻求延长战争以便削弱俄罗斯。<sup>④</sup>

在军援领域, 尽管美方持续不断进行升级, 从最初的轻型防空和反坦克武器到远程火箭炮、“爱国者”防空导弹系统、主战坦克和飞机甚至备受争议的集束炸弹和贫铀弹, 但是其过程经常是拜登政府起初因为担心战事升级而拒绝提供某种武器, 延宕一段时间之后由于乌克兰、欧洲盟国和美国国内的压力而最终许可。<sup>⑤</sup> 这样的操作方式被美国国内的批评者认为

① Shane Harris, et al., “Road to War: U.S. Struggled to Convince Allies and Zelensky, of Risk of Invasion”, *Washington Post*, August 16, 2022, <https://www.washingtonpost.com/national-security/interactive/2022/ukraine-road-to-war/>.

② Erin Banco, et al., “‘Something Was Badly Wrong’: When Washington Realized Russia Was Actually Invading Ukraine”, *Politico*, 2023.

③ Kevin Liptak and Maegan Vazquez, “Biden Says Putin ‘Cannot Remain in Power’”, CNN, March 26, 2022, <https://edition.cnn.com/>; Julian Borger, “Pentagon Chief’s Russia Remarks Show Shift in U.S.’s Declared Aims in Ukraine”, *The Guardian*, April 25, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/25/russia-weakened-lloyd-austin-ukraine>.

④ Joseph R. Biden Jr., “President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine”, *New York Times*, May 31, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html>.

⑤ Dan Lamothe and Karen DeYoung, “Biden Administration to Send Patriot Missile System to Ukraine”, *Washington Post*, December 21, 2022, <https://www.washingtonpost.com/>; Nandita Bose, Steve Holland and Phil Stewart, “In Change of Course, U.S. Agrees to Send 31 Abrams Tanks to Ukraine”, *Reuters*, January 26, 2023, <https://www.reuters.com/world/us/reversal-us-agrees-send-31-abrams-tanks-ukraine-2023-01-25/>; Amer Madhani and Lolita C. Baldor, “Biden’s Shift on F-16s for Ukraine Came after Months of Internal Debate”, *Associated Press*, August 25, 2023, <https://apnews.com/article/biden-ukraine-f16-decision-russia-64538af7c10489d7c2243dadbad31008#>; Courtney Kube, “Ukraine Uses Long-Range ATACMS against Russia for the First Time”, *NBC News*, April 25, 2024, <https://www.nbcnews.com/news/world/ukraine-uses-long-range-atacms-russia-first-time-rcna148309>. 有美国学者把这种方式称作“边做边学” (learning by doing)。参见 Janice Gross Stein, “Escalation Management in Ukraine: ‘Learning by Doing’ in Response to the ‘Threat that Leaves Something to Chance’”, *Texas National Security Review*, Vol. 6, No. 3, 2023, pp. 29-50.

过于谨慎和保守。<sup>①</sup>出于对冲突升级的担忧，拜登政府迄今为止拒绝派遣军事训练人员进入乌克兰境内，也对乌克兰攻击俄罗斯的炼油厂和雷达预警系统表示反对。<sup>②</sup>2024年5月底，尽管拜登政府放松限制，允许乌克兰使用美国提供的武器越境打击俄罗斯境内的目标，但同时又要求打击仅限于哈尔科夫附近的俄罗斯境内军事目标。拜登当时在接受采访的时候表示，美国并没有许可乌克兰使用美国提供的武器打击“莫斯科”或“克里姆林宫”。<sup>③</sup>

拜登政府宣称其在中东的政策是使冲突降级和推动一体化，企图在整体上保持战略收缩的同时，在该地区塑造一个有利的战略环境。为此拜登政府试图扩展特朗普政府时期达成的《亚伯拉罕协议》，大力推动以色列与沙特关系正常化；提出印度—中东—欧盟经济走廊计划；通过外交接触和重返伊朗核协议稳定美伊关系。<sup>④</sup>拜登政府的战略看似开局良好。国家安全事务助理沙利文在《外交事务》2023年秋的长文中，甚至表示中东地区进入了“几十年来最安静”的时期。<sup>⑤</sup>沙利文话音未落，2023年10月7号

---

① Raphael S. Cohen and Gian Gentile, “Biden’s Catch-22 in Ukraine”, *Foreign Policy*, May 17, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/05/17/ukraine-russia-war-biden-us-aid-assistance-military-nato/>; Kori Schake, “U.S. Strategy in Ukraine”, in Hal Brands eds., *War in Ukraine: Conflict, Strategy and the Return of a Fractured World* (Johns Hopkins University Press, 2024), pp. 156–172.

② John Hudson, “Ukraine’s Attacks on Russian Oil Refineries Deepen Tensions with U.S.”, *Washington Post*, April 15, 2024, <https://www.washingtonpost.com/>; Ellen Nakashima and Isabelle Khurshudyan, “U.S. Concerned about Ukraine Strikes on Russian Nuclear Radar Stations”, *Washington Post*, May 29, 2024, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2024/05/29/us-ukraine-nuclear-warning-strikes/#>.

③ Eli Stokols, “Inside the Ill-fitting, Occasionally Chaotic, Decidedly Solid Biden-Macron Relationship”, *Politico*, June 7, 2024, <https://www.politico.com/news/2024/06/07/biden-macron-relationship-00162079>; Erin Banco, Alexander Ward and Lara Seligman, “Biden Secretly Gave Ukraine Permission to Strike Inside Russia with U.S. Weapons”, *Politico*, May 30, 2024, <https://www.politico.com/news/2024/05/30/biden-ukraine-weapons-strike-russia-00160731>; Fritz Farrow, “Exclusive: Biden Tells Muir U.S. Weapons Will Not Be Used to Strike Moscow, Kremlin”, *ABC News*, June 6, 2024, <https://abcnews.go.com/Politics/exclusive-biden-muir-us-weapons-wont-be-used-strike-moscow-kremlin/story?id=110865528>.

④ The White House, “National Security Strategy”, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>; 唐志超：《美国的中东战略调整：环境塑造与秩序重建》，载《西亚非洲》2024年第2期，第3–23页。

⑤ Jake Sullivan, “The Sources of American Power: A Foreign Policy for a Changed World”, *Foreign Affairs*, Vol. 102, No. 6, 2023, p. 23.

巴以冲突的再度爆发就完全打乱了拜登政府在中东的战略布局。

冲突爆发后，拜登政府的主要目标就是管控冲突，避免冲突蔓延到中东更大的范围，从而避免美国被迫再度将更多的军事和外交资源投入中东。冲突甫一爆发，美国一方面派遣两个航母战斗群对伊朗形成威慑，另一方面表示没有证据表明伊朗直接策划或参与了 Hamas 对以色列的袭击。<sup>①</sup>此外，拜登政府也劝阻了以色列政府对黎巴嫩真主党发动先发制人的攻击。<sup>②</sup>在也门胡塞武装于 2023 年 11 月 19 日开始袭击红海商船后，拜登政府一开始出于担心冲突扩大而对使用武力打击犹豫不决，一直到 2024 年 1 月 11 号才开始首轮打击。<sup>③</sup>

对拜登政府最大的考验来自于 4 月初以色列和伊朗紧张关系的骤然升温。以色列于 2024 年 4 月 1 日用导弹袭击了伊朗驻叙利亚大使馆的领事部门建筑，导致伊朗在叙利亚的数名指挥官和军事顾问身亡。袭击发生后，拜登政府立即表示提前并不知晓以色列的计划，并通过阿拉伯国家和欧洲国家外交官向伊朗传递信息，希望后者不要过度反应。<sup>④</sup>4 月 14 日，伊朗动用大批无人机、弹道导弹和巡航导弹袭击以色列军事目标。美国通过与英国、法国和约旦合作，协助以色列拦截了绝大部分的导弹和无人机，极大减小了袭击对以色列造成的影响。在这之后，拜登政府又转而要求以色列政府保持克制，同时表示不会参与任何以色列可能的对伊朗进一步的报复行动。<sup>⑤</sup>随着 4 月 19 日以色列对伊朗中部伊斯法罕省的

① Katie Bo Lillis, Alex Marquardt and Oren Lieberman, “U.S. Intel Agencies Hunt for Evidence of Iranian Role in Hamas Attack on Israel”, *CNN*, October 11, 2023, <https://www.cnn.com/>; Peter Baker and Farnaz Fassihi, “Fearing Escalation, Biden Seeks to Deter Iran and Hezbollah”, *New York Times*, October 18, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/15/us/politics/us-israel.html>.

② Vivian Salama, Dion Nissenbaum and Benoit Faucon, “Biden Convinced Netanyahu to Halt a Pre-Emptive Strike Against Hezbollah”, *Wall Street Journal*, December 23, 2023, <https://www.wsj.com/world/middle-east/>.

③ Lara Seligman and Alexander Ward, “Biden Team Wary of Retaliating Against Houthi Attacks at Sea”, *Politico*, December 6, 2023, <https://www.politico.com/>.

④ Vali Nasr, “Why Iran and Israel Stepped Back from the Brink: U.S. Diplomacy Remains the Key to Regional Stability”, *Foreign Affairs*, May 14, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/israel/why-iran-and-israel-stepped-back-brink>.

⑤ James Mackenzie, Parisa Hafezi and Jeff Mason, “U.S. Will Not Take Part in Any Israeli Retaliatory Action against Iran”, *Reuters*, April 15, 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israels-netanyahu-vows-victory-after-iran-strikes-fears-wider-conflict-grow-2024-04-14/>.

有限报复打击，这轮以伊危机暂时告一段落。拜登政府则试图在阿曼与伊朗保持间接接触，并警告以色列不要发动对北部黎巴嫩真主党的“有限战争”。<sup>①</sup>

## 四、印太和欧洲：跨区域加乘效应？

拜登政府的另一项举措是试图加强跨区域间的战略协同，以此避免不同地域相互拖累，甚至能产生一加一大于二的加乘效应。拜登政府于2022年发布的《国家安全战略报告》明确表示，最符合美国利益的情况是，美国的欧洲盟国和伙伴在印太地区扮演积极的角色，包括支持自由航行以及维持台海的和平稳定。同样，美国也希望其印太盟友与欧洲盟友合作，塑造有利的国际秩序，“抵抗俄罗斯并与中国竞争”。报告也指出，这种协作不是对美国的恩惠，因为“一个地区的国际秩序的坍塌最终会危及其他地区”。<sup>②</sup>同年发布的《印太战略报告》也提出，美国要与域外的盟友和伙伴在印太地区协调政策，从而“倍增其有效性”。<sup>③</sup>

所谓“北约亚太化”可能是其中最明显的例子。<sup>④</sup>2019年北约的伦敦峰会首次公开表示“中国日益增长的影响力和对外政策带来了机遇和挑战，北约需要共同应对”。<sup>⑤</sup>2020年11月，北约秘书长任命的一个专家小组（Reflection Group）发布《北约2030：团结面向一个新时代》报告。该报告虽非北约正式官方文件，但是是其重要决策参考。该报告大量篇幅涉及中国，将中国定义为“全谱系的系统性竞争对手”，建议要加强与印太地区国家澳大利亚、日本、新西兰和韩国的协调与合作，甚至要思考与印

---

① Barak Ravid, “U.S., Iran Held Indirect Talks This Week on Avoiding More Attacks”, *Axios*, May 17, 2024, <https://www.axios.com/2024/05/17/biden-us-iran-regional-attacks>; Barak Ravid, “U.S. Warns Israel ‘Limited War’ with Lebanon Could Draw Iran to Intervene”, *Axios*, June 6, 2024, <https://www.axios.com/2024/06/06/biden-israel-lebanon-war-iran-intervention>.

② The White House, “National Security Strategy”, October 2022.

③ The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States”, February 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

④ 有关北约在后冷战时期扩张的逻辑，参见魏冰、刘丰：《威胁认知、安全供给与北约扩张的逻辑》，载《外交评论》2022年第5期，第19-52页。

⑤ NATO, “London Declaration”, December 4, 2019, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_171584.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm).

度和中亚国家的关系。<sup>①</sup>拜登政府上台后,“北约亚太化”更趋明显。2021年北约布鲁塞尔峰会公报提出中国的目标和行为对“以规则为基础的国际秩序构成了体系性挑战”,但同时也表示要与中国保持“建设性对话”。<sup>②</sup>在2022年马德里峰会上,北约发布新版《战略概念》。北约上一版的2010年《战略概念》完全没有提到中国,而2022年的《战略概念》对中国的无端指责涉及了军事现代化、供应链、外空、网络、海洋以及中俄关系等诸方面,并明确提出,印太地区的事态会直接影响“欧洲-大西洋安全”。<sup>③</sup>2023年北约维尔纽斯峰会公报除了重复新版《战略概念》对中国的指责之外,特别对中国发展对俄关系提出种种“警告”。<sup>④</sup>

北约的“亚太化”不仅仅停留在政策宣示的层面。2020年12月,日韩澳新等印太四国首次参加了北约的外长会。2022年5月,印太四国又参与了北约的军事委员会会议。2022年4月,北约与印太四国签署了一份重要文件——《应对共同安全挑战议程》(Agenda for Tackling Shared Security Challenges)。这份文件尚未被公开,但是一般认为合作倡议包括了新型技术、应对虚假信息、海洋安全、混合威胁、气候变化、韧性、外空、网络安全以及创新等诸多领域。<sup>⑤</sup>这份文件与2022年的《战略概念》被北约认为是加强与印太国家伙伴关系的核心文件。<sup>⑥</sup>引人注目的是,印太四国的领导人参加了北约2022年的马德里峰会以及2023年的维尔纽斯峰会。此外,北约还与日韩澳新加强了双边合作。北约与日韩澳三国都在2023年将双方伙伴关系从“个别伙伴关系与合作计划”(Individual Partnership and Cooperation Program, IPCP)提升到“个别定制伙伴关系计划”(Individually Tailored Partnership Programs, ITPPs)。后者是伙伴关系的升级版,

① Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General, “NATO 2030: United for a New Era”, November 25, 2020.

② NATO, “Brussels Summit Communiqué”, June 14, 2021, [https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/nato-hq/news_185000.htm).

③ NATO, “Strategic Concept”, June 29, 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf).

④ NATO, “Vilnius Summit Communiqué”, July 11, 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_217320.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_217320.htm).

⑤ United States Institute of Peace, “Report of the Expert Study Group on NATO and Indo-Pacific Partners”, February 2024, p. 23.

⑥ NATO, “Relations with Partners in the Indo-Pacific Region”, August 17, 2023, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_183254.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_183254.htm).

更加详细地制订了双方合作的具体领域和活动。<sup>①</sup>在此情况下，双方的对话交流、功能性合作以及联合演习等在质和量上都有所提升。<sup>②</sup>

北约是美国试图加强欧洲和印太跨区域协同的主要平台和抓手之一。拜登政府还试图充分发挥七国集团、“五眼联盟”以及新建立的美英澳“奥库斯”三边安全伙伴关系、美国—欧盟关于中国和印太的高级别磋商、美国—欧盟贸易和技术理事会等的作用。近些年来，欧盟作为一个整体以及欧盟成员国也纷纷加大了对印太地区的关注。欧盟于2021年4月发布了首份印太战略文件。在俄乌冲突爆发的情况下，欧盟又于2022年发布了《安全与防务战略指南》，强调印太地区的稳定和安全对欧盟的地缘政治利益和经济利益至关重要。<sup>③</sup>德国、法国、荷兰、捷克、立陶宛等欧盟成员国以及英国也纷纷发表各自的印太战略或指南。<sup>④</sup>另一方面，美国也推动其印太盟友积极参与欧洲安全事务。俄乌冲突爆发后，日本、澳大利亚、韩国和新西兰都不同程度地对俄罗斯进行外交谴责和经济制裁，并

---

① United States Institute of Peace, “Report of the Expert Study Group on NATO and Indo-Pacific Partners”, February 2024, p. 20.

② 凌胜利、吴玥瑾：《“北约亚太化”：联盟转型还是联盟扩员》，载《东北亚论坛》2024年第2期，第47-62页；孙成昊：《美国拜登政府两洋战略下的北约亚太转向趋势》，载《太平洋学报》2023年第7期，第17-30页；孙茹：《中美全球博弈下的北约亚太化》，载《现代国际关系》2022年第7期，第51-60页；赵明昊：《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》，载《世界经济与政治》2022年第6期，第26-55页；徐若杰：《北约战略转型：动力、趋势及政策影响》，载《欧洲研究》2022年第5期，第59-82页。

③ The European Union, “The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”, April 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0024>; the European Union, “A Strategic Compass for Security and Defense”, March 2022, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf).

④ Germany, “Policy Guidelines for the Indo-Pacific”, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/>; the Netherlands, “Indo-Pacific: Guidelines for Strengthening Dutch and EU Cooperation with Partners in Asia”, 2020, <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>; France, “France’s Indo-Pacific Strategy”, 2022, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en-dcp\\_a4\\_indopacifique\\_022022\\_v1-4\\_web\\_cle878143.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en-dcp_a4_indopacifique_022022_v1-4_web_cle878143.pdf); the Czech Republic, “The Czech Republic’s Strategy for Cooperation with the Indo-Pacific”, 2022, [https://mzv.gov.cz/file/4922486/CZ\\_Strategy\\_Indo\\_Pacific\\_2022.pdf](https://mzv.gov.cz/file/4922486/CZ_Strategy_Indo_Pacific_2022.pdf); Lithuania, “For a Secure, Resilient and Prosperous Future”, 2023, <https://jp.mfa.lt/uploads/default/documents/ENG%20Strategy.pdf>; U.K., “Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World”, March 2023, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435\\_NS\\_IR\\_Refresh\\_2023\\_Supply\\_AllPages\\_Revision\\_7\\_WEB\\_PDF.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf).

为乌克兰提供经济甚至军事援助。<sup>①</sup>拜登政府对于推动盟友之间的跨区域协同似乎颇为得意。拜登政府的副国务卿坎贝尔 2024 年 6 月 24 日在对外关系委员会发表的演讲中，表示美国的欧洲盟友和印太盟友的协作是美国的“独特的非对称性优势”。<sup>②</sup>

## 五、拜登政府的战略困局

拜登政府的上述举措尽管起到了一定的作用，但是也各有其局限性。就阿富汗撤军而言，即使事件本身对美国的承诺可信度的影响较小，但是在其他方面对拜登政府却是不小的打击，包括其处理问题的能力、对人权的承诺以及在国际社会中的领导力等。<sup>③</sup>另外，拜登政府的批评者倾向于强调阿富汗撤军与俄乌冲突爆发之间的关系。<sup>④</sup>无论公允与否，这无疑也增加了拜登政府的政治成本。其次，在欧洲和中东方面，尽管拜登政府试图管控冲突和避免投入过多资源，但是现实却未能如其所愿。美国援助乌克兰的武器类型持续升级，在俄乌冲突中的卷入有所加深，而中东地区的冲突也有所升级和扩大，以色列和黎巴嫩真主党之间的冲突时常一触即发。究其原因，一是拜登政府似乎在俄乌冲突问题上出现了所谓“使命攀

① Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Response to the Situation in Ukraine”, June 21, 2024, [https://www.mofa.go.jp/erp/c\\_see/ua/page3e\\_001171.html](https://www.mofa.go.jp/erp/c_see/ua/page3e_001171.html); Rob Harris, “Australia Vows to Support Ukraine until War Ends and Only on Kyiv’s Terms”, *the Sydney Morning Herald*, April 28, 2024, <https://www.smh.com.au/>; Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, “Russian Invasion of Ukraine”, June 29, 2024, <https://www.mfat.govt.nz/en/countries-and-regions/europe/ukraine/russian-invasion-of-ukraine>; Song Jung-a, “South Korea to Consider Supplying Arms to Ukraine after Putin-Kim Pact”, *Financial Times*, June 21, 2024, <https://www.ft.com/content/34439f7d-e546-40eb-92e5-54aa0224ecbe>.

② Kurt Campbell, “Sustaining U.S. Strategy in the Indo-Pacific”, Council on Foreign Relations, June 24, 2024, <https://www.youtube.com/live/zj6BmmyePX8>.

③ Joshua D. Kertzer, “American Credibility After Afghanistan: What the Withdrawal Really Means for Washington’s Reputation”, *Foreign Affairs*, September 2, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-09-02/american-credibility-after-afghanistan>.

④ Lauren Irwin, “McConnell Hits Biden for ‘Sending a Green Light to Putin’ with Afghanistan Withdrawal”, *The Hill*, April 24, 2024, <https://thehill.com/policy/international/4619508-mcconnell-hits-biden-for-sending-a-green-light-to-putin-with-afghanistan-withdrawal/>; Michael Vickers, “Biden Must Show that the U.S. Stands Ready to Support Ukraine, Militarily If Necessary”, *Washington Post*, January 20, 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/01/20/biden-must-show-that-us-stands-ready-support-ukraine-militarily-if-necessary/>.

升”（Mission Creep）的情况，<sup>①</sup>二是美国无法完全控制其他相关行为体的目标和行为。最后，尽管拜登政府推动欧洲和印太的跨区域联动取得了不少进展，但是这种联动的局限性和天花板也是很明显的。美国的欧洲和印太盟友之间的安全合作更多地体现在诸如网络安全、应对虚假信息、外空等能够较易跨越物理空间的议题上面，而囿于地理距离、制度障碍以及各自面临的安全局势，美国的盟友在另一区域的直接军事冲突里扮演重要角色的可能性极低。

在更根本的层次上，拜登政府没有解决文初提及的战略难题：即在权力转移背景下，如何同时保持在多个区域（亦即欧亚大陆上的欧洲、中东和印太）的主导地位和影响力？说到底，这是资源和目标之间的错配问题。事实上，美国主张维持优势以及主张收缩的专家都曾直白地指出了美国面临的选择：要么大幅增加军事资源，要么削减承诺和义务，调整战略目标。<sup>②</sup>两种调整都极为困难。最有可能的情况是像拜登政府这样左支右绌地应付，直到重大事件迫使其做出选择。

（责任编辑：曹金芳）

---

① Michael Krepon, “U.S. Is in Danger of Mission Creep in Ukraine”, *Forbes*, May 2, 2022, <https://www.forbes.com/sites/michaelkrepon/2022/05/02/us-is-in-danger-of-mission-creep-in-ukraine/>; Branko Marcetic, “Mission Creep? How the U.S. Role in Ukraine Has Slowly Escalated”, *Responsible Statecraft*, January 23, 2023, <https://responsiblestatecraft.org/2023/01/23/how-the-us-role-in-ukraine-has-slowly-but-steadily-escalated/>; Michael Evans, “Sending U.S. Contractors to Ukraine Could Provoke Moscow”, *the Spectator*, June 27, 2024, <https://www.spectator.co.uk/article/sending-american-contractors-to-ukraine-will-seem-a-provocation-to-moscow/>.

② Hal Brands and Even Braden Montgomery, “One War Is Not Enough: Strategy and Force Planning for Great-Power Competition”, *Texas National Security Review*, Vol. 3, No. 2, 2020, pp. 80–92; Stephen Wertheim, “Why America Can’t Have It All: Washington Must Choose Between Primacy and Prioritizing”, *Foreign Affairs*, February 14, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/why-america-cant-have-it-all>.

## Power Shift and Biden Administration's Strategic Adjustments and Quandary

Jie Dalei

**Abstract:** The Obama, Trump and Biden administrations all face a similar strategic challenge, i.e., in the midst of power transition, how to sustain U.S. dominant influence in multiple regions (Europe, the Middle East and the Indo-Pacific)? The Biden administration has made efforts along three lines: completing the total withdrawal from Afghanistan while trying to maintain the U.S. credibility; safeguarding the U.S. interests in the conflicts in Europe and the Middle East while trying to avoid escalation; pushing for collaboration between U.S. allies in Europe and the Indo-Pacific. These efforts have paid off to a limited certain extent, but they have not solved the more fundamental problem of the mismatch between resources and objectives.

**Key words:** Biden Administration; Power Transition; Strategic Adjustments

**Author:** Jie Dalei, Associate professor. School of International Studies, Peking University

## Biden Administration's Minilateral Security Cooperation in South China Sea and Its Impact on ASEAN's Centrality

Wang Daozheng

**Abstract:** Since the Biden administration came to power, the United States has strengthened its involvement in the South China Sea issue by promoting the construction of mini-multilateral mechanisms, resulting in a flourishing minilateral cooperation in the Indo-Pacific region. The Biden administration's South China Sea policy inherits the core logic of the Trump administration. At the same time, there have been new changes and developments in the depth of minilateral cooperation, security strategy planning, and the use of military force. On the one hand, the Biden administration has newly established a series of minilateral security mechanisms, such as the trilateral security partnership between Australia, the UK, and the United States, SQUAD, and the trilateral security partnership between Japan, Philippines, and the United States. On the other hand, the Biden administration has comprehensively upgraded QUAD, deepened the U.S.-Japan-South Korea and U.S.-Japan-Australia trilateral relations. Its construction of a minilateral cooperation in the South China Sea issue has impacted the multi-lateral norms and effectiveness of "ASEAN's centrality". Although the United States has attempted to build a minilateral cooperation to contain China, the overlapping content of cooperation and the different intentions and willingness of members to participate will limit the role of the relevant minilateral cooperation.

**Key words:** South China Sea Dispute; Biden Administration; Minilateral Cooperation; ASEAN