

# 新大国竞争时代美国 对北约政策评析\*

杨悦 徐佳福

**【内容提要】**自从将与大国竞争确立为新的外交战略以来,美国开始调整其对北约政策以服务于此目标。特朗普在其第一任期内,试图通过优化防务责任分摊来推动北约内部改革,并利用北约在欧洲地区牵制俄罗斯。拜登政府则通过扩展安全议题以重振联盟凝聚力,推进北约全球联结以制衡俄罗斯和中国,并在其任内完成了北约“共同应对中国”的认知塑造、战略转向与伙伴网络构建等系统性工程。这两届美国政府分别通过施压与协商促使其北约盟国增加了军费开支,但未能减轻美国在欧防务负担;在联盟合作成效上有所进展,但未能修复日渐疏离的盟友关系;推动了北约战略重心转向应对大国威胁与挑战,但未能使北约盟友紧密追随美国的大国竞争战略,盟友对美的配合度有限。特朗普第二任期将继续以“美国优先”原则调整美国对北约政策,将施压盟国提高军费开支作为其首要关注,并继续在北约框架下渲染“中国威胁”,但在政策手段上或将偏离多边协同模式,转而通过“议题切割”等方式实现制华目标。特朗普抛弃其前任与北约盟友协同应对俄乌冲突的做法,不仅使北约协商一致的原则遭到破坏,甚至可能动摇北约的根基,并进一步加快欧洲防务自主进程。特朗普对俄罗斯的复杂态度也可能弱化北约对俄的有效威慑能力。

**【关键词】**美国国家安全战略;大国竞争;特朗普政府;拜登政府;北约

**【作者】**杨悦,外交学院亚洲研究所(国家安全学院)教授;徐佳福,外交学院国家安全学院硕士研究生。

**【引用】**杨悦、徐佳福:《新大国竞争时代美国对北约政策评析》,《当代美国评论》,2025 年第 1 期,第 64~81 页。

\* 感谢《当代美国评论》匿名审稿专家及编辑部提出的修改建议,本文文责自负。

近年来,美国国家安全战略出现重大调整,以中俄为核心指向的大国竞争成为其国家安全战略的首要目标。2017年美国国家安全战略报告声称,中俄两国试图塑造一个与美国价值观和利益相悖的世界,美国必须为这种竞争作好准备。<sup>①</sup> 2022年美国国家安全战略报告认为,美国面临的最紧迫的战略挑战来自中俄两个强国,并将应对与中俄的大国竞争作为优先事项,希望与盟伴共同塑造中俄的外部环境,在与之竞争的同时影响其行为。<sup>②</sup> 加上2022年俄乌冲突爆发,这些因素都对美国的北约政策产生了多方面的影响,既推动了北约国家增加军费与调整战略重心,也加剧了北约内部的分歧与矛盾。2025年,特朗普再次入主白宫,为美国对北约政策和北约的未来走向带来了诸多不确定性。国内学界近年既有研究重点关注了美国在北约中的角色等议题,但在动态跟踪美国对北约政策的快速调整 and 变化方面存在明显不足,而且缺乏对相关调整内容及效果的系统剖析与评估。鉴于此,本文将基于新大国竞争时代与俄乌冲突的背景,对特朗普第一任期与拜登政府对北约的战略定位及政策进行系统考察,以较为全面地评析这两届美国政府对北约政策调整的内容与效果,并对特朗普第二任期的相关政策走向作出研判。

## 一 新大国竞争时代美国对北约战略定位的变化

美国对北约的战略定位是其国家安全战略的重要组成部分,也是其制定对北约政策的基础。在冷战时期,美国对北约的战略定位主要围绕遏制苏联的目标展开,较为单一。自首份即1987年国家国家安全战略报告发布以来,美国对北约的定位在三个方面基本保持了延续性,即将北约视为捍卫西方民主价值观、维护美欧关系,以及应对外部威胁的重要战略工具。然而,自2017年世界再度进入大国竞争时代以来,美国国家安全战略报告及其相关政策显示,美国对北约的定位出现了显著变化。这主要缘于美国对外部威胁的重新评估以

<sup>①</sup> “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, pp. 25, 28, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

<sup>②</sup> “National Security Strategy,” The White House, October 2022, pp. 4-9, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>.

及“美国优先”原则对其联盟政策的影响,具体表现在以下三个方面。

一是美国要求北约共同应对来自俄罗斯的威胁。自2017年开启新一轮大国竞争以来,美国对俄罗斯的定位从“地区安全挑战”升级为“全球系统性威胁”,并强调与北约共同遏制俄罗斯的地区与全球影响力。2017年美国国家安全战略报告指出,俄罗斯与中国开始在地区和全球范围内重新确立影响力,它们正在争夺美国的地缘政治优势,并试图以有利于其自身的方式改变国际秩序。<sup>①</sup> 特朗普在2018年北约布鲁塞尔峰会上强调,增强北约防御能力和维持美国强大的军事力量才能有效威慑俄罗斯。<sup>②</sup> 2022年美国国家安全战略报告指出,俄罗斯破坏了欧洲和平,影响了世界稳定,其不计后果的核威胁危及全球核不扩散机制,因此美国呼吁北约盟友加大防务开支,实现军队现代化,以便在日益对抗的世界中加强威慑力。<sup>③</sup>

二是美国期待北约共同应对来自中国的“威胁”。随着中国的快速发展,美国愈发关注与中国的竞争关系,但直至特朗普第一任期初期,美国国家安全战略报告也未提出将应对中国作为北约合作的议题,北约内部也缺乏“中国威胁”共识。此后,特朗普不断向北约单方面渲染“中国威胁”,不但使中国崛起成为2019年北约伦敦峰会的焦点议题,也推动了北约峰会声明首次提及“中国挑战”。拜登执政后,将应对“中国威胁”作为美国与北约合作的重点,不仅指出美国将支持北约应对中国带来的日益增长的安全风险,<sup>④</sup>还推动北约发布2022年战略概念文件,使北约战略重心转向应对大国威胁与挑战。

三是美国对北约的战略定位更加关注“美国优先”。首届特朗普政府与拜登政府对北约盟友态度的调整以及对北约防务费用分摊问题的高度关注主要受“美国优先”原则的影响。特朗普政府奉行“美国优先”原则,其2017年国家安全战略报告仅提及北约6次,既少于小布什政府的14次,也少于拜登政府的15次。此外,特朗普政府还将“预计到2024年,我们的欧洲盟友将把

① “National Security Strategy of the United States of America,” p. 27.

② “Remarks by President Trump at Press Conference After 2018 NATO Summit in Brussel,” U. S. Mission to the North Atlantic Treaty Organization, July 12, 2018, <https://nato.usmission.gov/july-12-2018-remarks-by-president-trump-at-press-conference-after-2018-nato-summit-in-brussels/>.

③ “National Security Strategy,” pp. 3, 17.

④ Ibid., p. 39.

国防开支提高到占国内生产总值的 2%，其中 20% 用于提高军事能力”直接写入 2017 年美国国家安全战略报告。<sup>①</sup> 这是美国自发布国家安全战略报告以来首次，也是迄今为止唯一一次。这也反映出特朗普偏好将北约视作施压对象，而非协作机构。拜登政府对北约的定位本质上延续了“美国优先”原则，依旧强调北约军费分摊的公平性，继续推动北约战略重心转向，服务美国应对大国竞争的战略目标。

## 二 美国对北约政策的相应调整

自特朗普第一任期至今，大国竞争已然成为美国制定对外政策的核心考量，并在一定程度上体现在美国对北约政策的调整中。两届美国政府都将北约作为应对大国竞争的重要工具，但二者在具体政策手段上存在诸多不同。

### （一）北约军费分摊：从强制施压到协商承诺

特朗普和拜登都要求北约盟友增加军费开支，<sup>②</sup>但他们的出发点和具体目标存在差异。特朗普基于“美国优先”理念，强调北约盟友应承担更多防务责任，以减少美国在欧洲防务上的资源投入，并希望北约盟友用增加的防务支出购买更多美国的军事装备，从而助力美国军工产业发展。虽然特朗普也强调反恐、应对中俄挑战、维护网络安全等，但其主张北约应主要关注在欧洲和中东地区的防务。而拜登的主要出发点是加强北约的集体防御能力，以应对中俄、反恐、网络防御、气候变化、人工智能技术等 21 世纪的全方位挑战。

两者在政策手段上也不尽相同。特朗普政府主要采取威胁抛弃的胁迫方式。特朗普将美国保障下的欧洲安全当作可交易的商品，要求北约盟国分摊军费成本以换取美国对其的安全承诺，迫使盟国增加军费投入。2018 年北约

<sup>①</sup> “National Security Strategy of the United States of America,” p. 48.

<sup>②</sup> 美国关注的北约军费开支问题是北约各成员国的国防开支占其 GDP 的比例问题。美国对北约的直接经费贡献渠道主要有两个。一是北约共同基金 (common fund)，该基金通过非军事预算 (civil budget)、军事预算 (military budget)、北约安全投资计划 (NATO Security Investment Programme) 三项预算来支持北约运营和实现战略目标。二是军事行动与倡议。克里米亚事件发生后，美国主要通过“欧洲威慑倡议”常态化地支持北约的集体防御，该倡议最大的资金支出类别用于美国在欧轮换和常驻部队，其次是支持在欧美军预置装备和物资，其他小额资金投入则涵盖完善基础设施、增强伙伴能力 (该支出类别下设“乌克兰安全援助倡议”，每年为乌克兰提供资金支持)，以及支持军事演习等方面。

布鲁塞尔峰会前夕,特朗普政府向北约成员国发出一系列措辞严厉的信函,要求后者增加防务支出,以免影响美国对北约的安全承诺。2020年7月,美国宣布从德国撤出1.19万名美军,特朗普将撤军原因与德国“拖欠”北约款项相联系,并借此向北约盟友施压,迫使其对北约作出更多贡献。<sup>①</sup>另一方面,特朗普以应对俄罗斯等外部威胁为由,要求北约盟友增加军费,宣称盟国过低的军费投入会影响北约整体防务能力,使之无法应对诸多外部威胁。<sup>②</sup>尽管特朗普对北约军费开支占比不满,但其政府仍显著加强了美国对北约的军事支持。在2020年,特朗普政府对“欧洲威慑倡议”的投入达60亿美元,远高于2016年奥巴马政府时的8亿美元。<sup>③</sup>拜登政府则采取提供承诺与加强协商等软性方式与北约成员国互动。拜登政府通过一系列言论表态以及持续向乌克兰提供军事援助等举措,强调美国对北约的安全承诺,增强北约对美国安全承诺的信心。同时,拜登政府还强调各成员国增加防务开支是确保北约保持可持续性和威慑有效性的关键,并就军费分担问题与盟国展开协商。

## (二) 北约合作领域:推动与美国战略重点协同拓展

在美国的推动下,北约不断扩展战略重点。在新大国竞争时代,特朗普第一任期开始推动北约配合美国大国竞争战略,在支持北约积极应对俄罗斯威胁的同时,在北约内部单方面渲染“中国威胁”,并敦促北约盟友共同遏制中国在欧洲电信网络与经贸等领域的影响力。拜登执政后,继续推动北约协同美国的大国竞争战略,延续其前任对北约盟友渲染“中国威胁”的政策,试图推动北约对大国竞争形成战略认知共识。然而,与特朗普不同的是,拜登强调通过推动北约在全球的扩张以及在新兴技术领域的积极布局来应对大国竞争。

在传统安全议题上,特朗普主张北约专注于欧洲和中东地区的安全防务。首届特朗普政府支持北约调整欧洲军事部署,以永久轮换的方式在波罗的海

<sup>①</sup> Robbie Gramer, “Trump Undercuts Pentagon over Germany Troop Withdraw,” *Foreign Policy*, July 29, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/07/29/pentagon-trump-troop-withdrawal-germany-punishment/>.

<sup>②</sup> “Remarks by President Trump at NATO,” U. S. Embassy & Consulates in Russia, May 25, 2017, <https://ru.usembassy.gov/remarks-president-trump-nato/>.

<sup>③</sup> “The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview,” Congressional Research Service, July 1, 2021, p. 1, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10946>.

国家部署营级规模的多国战斗群,提升北约共同防御能力。北约首次在其东翼拥有了战备部队。2020年1月,特朗普提出“北约—中东”(NATOME)设想,让北约取代美国在中东地区的地位,以减少美国的资源投入。<sup>①</sup>在应对中国方面,特朗普更多的是单方面渲染“中国威胁”,并试图说服北约盟友拒绝中国对欧洲关键基础设施与通信网络的投资。<sup>②</sup>对于非传统安全议题,特朗普延续了反恐合作的优先性,在出席北约布鲁塞尔峰会期间将打击“伊斯兰国”列为北约的优先事项,并与北约盟友在军事训练、情报共享和后勤支持等方面保持协调与合作。特朗普政府还推动北约在网络安全领域的投入,建立北约网络空间作战中心,并与北约盟友在情报共享、网络安全演练方面保持合作;而对其不认为是安全威胁的气候变化议题则予以搁置乃至阻挠。

拜登政府继续推动北约协同美国应对大国竞争的战略目标,但与特朗普不同,其更注重通过拓展北约的全球安全合作及新兴技术布局来应对传统与非传统安全领域的复合挑战。一是应对大国竞争。在应对俄罗斯方面,2022年2月俄乌冲突爆发后,拜登政府在北约框架下展开对俄乌冲突的应对,包括在政治上共同谴责俄罗斯的行为,支持乌克兰主权与领土完整,并推动乌克兰加入北约进程;在军事上通过综合援助计划(CAP)、“北约乌克兰安全援助与培训计划”(NSATU),北约—乌克兰联合分析、培训和教育中心(JATEC)等机制向乌克兰提供军事装备、培训以及后勤支持;在多边协调上加强与日本、韩国、澳大利亚和新西兰“印太四国”(IP4)的合作,共同应对俄乌冲突带来的全球性挑战。在应对中国方面,拜登政府不但延续了其前任对北约渲染“中国威胁”的政策,还积极推动北约共同应对中国、推进“北约印太化”进程。北约在2022年至2024年连续三年邀请“印太四国”领导人参加北约峰会,将其列为“最高级

<sup>①</sup> Caitlin Oprysko, “NATO plus ME: Trump Proposes NATO Expansion into Middle East,” *Politico*, January 9, 2020, <https://www.politico.eu/article/nato-plus-me-donald-trump-proposes-nato-expansion-into-middle-east/>.

<sup>②</sup> “Remarks by President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg After 1:1 Meeting | London, United Kingdom,” The White House, December 3, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-secretary-general-stoltenberg-11-meeting-london-united-kingdom/>; Robbie Gramer, “Trump Wants NATO’s Eyes on China,” *Foreign Policy*, March 20, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/03/20/us-wants-nato-to-focus-on-china-threat-critical-infrastructure-political-military-huawei-transatlantic-tensions/>.

别的印太伙伴”,并与其开展军事互操作性、海上安全、网络防御等多个领域的合作;韩国成为首个加入北约合作网络防御卓越中心的亚洲国家。

二是深化地区合作。拜登政府积极推动北约拓展并深化与非洲、中东、拉美等地区盟伴的军事合作。北约与非盟在军官培训、多领域专家支持等方面开展更具实质性的合作。在中东,拜登政府延续了其前任的政策。2024年北约《华盛顿峰会宣言》强调,北约将拓展在该地区的既有合作,比如在约旦安曼开设北约联络处。在所谓美国“后院”的拉丁美洲,仅哥伦比亚一国为北约全球伙伴。2021年12月,双方达成一项新的伙伴关系计划,旨在强化互操作性、军事训练与演习、网络安全等关键领域的对话合作。

三是强化非传统安全与新兴技术领域的合作。在网络安全领域,拜登政府采用威胁渲染、议程设置、技术支持等手段推动北约网络防御相关政策及机制的制定与建立。北约《华盛顿峰会宣言》提出建立北约综合网络防御中心,加强网络态势感知,将网络空间作为作战领域,增强北约网络的安全性。在人工智能领域,北约将人工智能技术视为新兴和颠覆性技术领域之一,成立北大西洋防务创新加速器(DIANA)与北约创新基金,重点关注军用人工智能技术及其带来的风险,并于2021年发布首份人工智能战略,2024年围绕生成式人工智能等内容重新修订该战略。在气候变化领域,拜登政府力求与盟国达成合作。2021年4月,美国首次主办领导人气候峰会,北约时任秘书长斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)应邀参会。2021年6月,北约正式将应对气候变化纳入其安全议程,发布“气候变化与安全行动计划”。该计划从四个方面确定了北约在气候变化和安全领域的作用,即增强盟国对气候变化安全影响的认知,促进北约所有工作领域的气候适应,通过减少军事排放减轻其影响,加强与活跃在气候安全领域的其他行为体的合作。北约还设定了具体减排目标:到2030年至少减少45%的温室气体排放,到2050年实现净零排放。<sup>①</sup>

### (三) 北约在欧扩员:从谨慎支持到大力推进

冷战结束后,为巩固胜利成果和扩大对欧洲的控制力,美国积极推动北约东扩。自1989年东欧剧变至今,北约共扩员16个国家。自美国挑动新的大

<sup>①</sup> Katarina Kertysova, “Implementing NATO’s Climate Security Agenda: Challenges Ahead,” *NATO Review*, August 10, 2023, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2023/08/10/implementing-natos-climate-security-agenda-challenges-ahead/index.html>.

国竞争以来,第一届特朗普政府更关注北约内部改革,重视军费分摊,对北约扩员支持有限。而在拜登任内,美国重新恢复了对北约扩员的支持与主导。拜登政府将北约的壮大视为美国在全球范围内构建更广泛的军事同盟体系的一部分,其目标不仅指向俄罗斯,也着眼于对中国形成更大的军事威慑力。

特朗普第一任期对北约“门户开放”(Open Door)政策的态度是较为矛盾和复杂的。虽然特朗普政府对北约东扩明确表示支持,但特朗普个人则持谨慎态度。一方面,特朗普政府批准了黑山和北马其顿加入北约,副总统彭斯(Mike Pence)在明确表态支持北约东扩,甚至表达了对格鲁吉亚和乌克兰加入北约可能性的认同。<sup>①</sup>这反映了美国战略界支持北约东扩的共识,也体现出特朗普本人意识到了北约东扩在战略上的重要性。另一方面,特朗普对北约东扩表现出了较为谨慎的态度。他强调,只有在北约盟友公平对待美国的情况下,美国才会支持北约。这反映了他对北约东扩可能带来的潜在经济负担的担忧。此外,特朗普希望通过改善美俄关系来重新调整美国在欧洲的战略布局,因此对北约东扩较为谨慎,担心可能由此引发俄罗斯的强烈反应。<sup>②</sup>

拜登政府在北约扩员问题上表现得更为积极,主要出于以下三个目的。一是修复与北约盟友的关系,护持美国霸权。特朗普第一任期的“美国优先”政策导致美国与北约盟友信任受损,双方关系面临严峻挑战。拜登上任后,修复裂痕是美国稳固北约,进而护持美国霸权的关键一步。支持东扩是壮大北约的重要举措,不但有助于增强盟友的安全感、强化联盟凝聚力,更有助于巩固美国在联盟内部的影响力。二是应对俄罗斯威胁。在俄乌冲突爆发后,北约可以借东扩将军事同盟阵线向东推进,对俄罗斯形成更直接的

① “Remarks by Vice President Pence at NATO Engages: The Alliance at 70,” The White House, April 3, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-nato-engages-alliance-70/>; “Remarks by the Vice President and Georgian Prime Minister in a Joint Press Conference,” The White House, August 1, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-georgian-prime-minister-joint-press-conference/>.

② Michael E. O'Hanlon, “President Trump’s Instincts on Ukraine Have Been Bad, but He’s Right About One Thing,” The Brookings Institution, November 15, 2019, <https://www.brookings.edu/articles/president-trumps-instincts-on-ukraine-have-been-bad-but-hes-right-about-one-thing/>.

战略威慑。三是应对包括“中国威胁”在内的全球性挑战。北约扩员及其“印太化”转向,能够使美国整合更多资源,构建全球联盟体系,从而在应对全球性问题的同时,服务于大国竞争的战略目标。鉴于此,拜登积极推进国会审批芬兰与瑞典的入约资格,并在北约内部积极斡旋,施压反对扩员的国家。俄乌冲突发生后,拜登与北约成员国领导人共同签署《乌克兰契约》,以履行对乌克兰的安全承诺,落实长期双边安全协议,并将该契约作为乌克兰入约的“桥梁”。<sup>①</sup>

综上,特朗普与拜登政府对北约政策的调整方式存在显著差异。究其原因,主要有三点:一是外交理念不同,特朗普奉行“美国优先”理念,偏好单边主义和强硬手段,而拜登更强调多边合作和盟友关系;二是战略重点不同,特朗普更关注传统军事竞争,而拜登兼顾传统安全与非传统安全威胁;三是联盟政策偏好不同,特朗普倾向通过施压盟友来获取短期利益,而拜登更注重通过加强联盟体系来实现长期战略目标。

### 三 美国调整北约政策的实际效果

自挑动大国竞争以来,第一届特朗普政府与拜登政府围绕北约军费分摊、合作领域与扩员等议题调整了美国对北约政策,旨在护持美国霸权、维护美国安全利益、赢得大国竞争、维护跨大西洋关系。但上述调整仅实现了部分预期目标,还有不少问题未能解决。

#### (一) 北约军费分摊渐获成效,但未减轻美国对欧防务负担

特朗普在促成北约盟国分摊防务费用上取得了一定成效。至 2020 年,北约成员国军费开支占 GDP 的比重均有增加,9 个国家的军费开支达到了占本国 GDP2% 的标准,达标国家数量比 2016 年增加了 4 个。美国以外的北约成员国的军费开支规模从 2016 年的 2620 亿美元增至 2020 年的 3140 亿美元,增加了 520 亿美元。<sup>②</sup> 此外,在特朗普的施压之下,北约于 2019 年修改了

<sup>①</sup> “President Joe Biden Launches the Ukraine Compact,” U. S. Embassy in Ukraine, July 11, 2024, <https://ua.usembassy.gov/president-joe-biden-launches-the-ukraine-compact/>.

<sup>②</sup> “Defence Expenditure of NATO Countries (2014 - 2024),” NATO, June 2024, pp. 2, 5, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf).

2021年至2024年共同基金中各国须承担的份额要求,美国要承担的份额由约22%降至16%,而其他成员国应承担的比例则有所提升,如德国应承担约16%,英法分别应承担10.96%和10.19%。<sup>①</sup>由于北约共同基金的整体资金规模较小,这也只能被视为北约盟友对特朗普施压的一个象征性妥协。

在拜登任内,北约盟友军费开支增加的幅度及达标的成员国数量都显著提升。美国北约盟友军费开支总额在拜登任内增加了33.54%,而在特朗普第一任期内只增加了13.36%。<sup>②</sup>当然这与俄乌冲突爆发、北约盟友主动增加防务开支直接相关,但拜登政府加强协调也是重要原因之一。在拜登政府与北约盟友的商议下,北约成员国同意将2%军费开支标准由“目标上限”调整为“支出底线”,并将其写入2023年《维尔纽斯峰会公报》。2024年,军费开支达标的北约成员国增加到23个。<sup>③</sup>此外,拜登任期正值北约共同基金承担份额调整正式执行的四年,按照调整后16%的贡献占比,美国对北约共同基金的贡献由2018年的6.85亿美元降至2024年的5.72亿美元。<sup>④</sup>除了北约共同基金,拜登政府对北约的其他投入也大幅减少,如美国对“欧洲威慑倡议”的投入从2020年的60亿美元降至2024年的约36亿美元。<sup>⑤</sup>

然而,尽管美国对北约的直接资金投入有所减少,但由于俄乌冲突的爆发,美国对欧防务负担并未减轻。美国是乌克兰最大的军事援助提供者。2022年3月至2024年4月,美国国会先后通过五项法案,共计向乌克兰提供1750亿美元援助,其中1060亿美元直接供乌使用,其余大部分资金以购买美军装备的方式回流美国。<sup>⑥</sup>2024年,北约成员国向乌克兰提供了超过500亿欧元的

① “Funding NATO,” NATO, December 19, 2024, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm).

② “Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024),” p. 5.

③ Ibid., p. 2.

④ Lucie Béraud-Sudreau, Nick Childs, “The US and Its NATO Allies: Costs and Value,” IISS, July 9, 2018, <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2018/07/us-and-nato-allies-costs-and-value/>; “Funding NATO”.

⑤ “The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview”; “European Deterrence Initiative Fiscal Year (FY) 2024,” U. S. Department of Defense, March 2023, p. 3, [https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2024/FY2024 EDI\\_JBook.pdf](https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2024/FY2024 EDI_JBook.pdf).

⑥ Jonathan Masters, Will Mellow, “Here’s How Much Aid the United States Has Sent Ukraine,” Council on Foreign Relations, March 11, 2025, <https://www.cfr.org/article/how-much-us-aid-going-ukraine>.

安全援助,其中近40%来自美国,近60%来自北约欧洲成员国和加拿大。<sup>①</sup>

综上,虽然特朗普与拜登两届政府对北约的直接资金投入有所减少,军费开支达标的北约成员国数量也显著增加,但在发生重大地区性军事冲突时,北约的欧洲成员国难以独立应对,仍需依靠美国加大防务投入来提供安全保障。

## (二) 北约成员国之间合作有所突破,但未弥合北约内部裂痕

特朗普第一任期与北约的合作收效主要体现在应对俄罗斯、反恐与网络安全防御领域。在其第一任内,美国通过支持北约部队部署方式和规模的调整,提升了对俄威慑力。在反恐方面,北约成员国之间情报共享持续增加,北约成为全球打击“伊斯兰国”联盟(The Global Coalition to Defeat ISIS)的成员。北约处理和利用情报的方式也得到改进,先后出台了生物识别数据政策<sup>②</sup>和关于对抗无人机系统的实用框架。<sup>③</sup>在网络防御方面,其成效主要体现为网络防御行动计划等战略与政策的更新,与欧盟、芬兰等伙伴的合作拓展,以及网络空间作战中心等新机制的建立。

然而,鉴于特朗普“交易式”的外交风格及对俄罗斯的含糊态度,北约内部裂痕在其第一任期内持续加大。土耳其从俄罗斯购买S-400型导弹防御系统事件就体现了这一点:特朗普政府未能有效执行2017年美国对俄制裁法中的内容,对外发出了混乱信号,导致土耳其政府认为可以从俄罗斯购买武器,而不会因此面临美国的制裁。有分析人士认为,土耳其此举将使俄罗斯在一个关键的北约国家获得战略立足点,为分裂北约提供支持。<sup>④</sup>此外,特朗普在执政期间屡次抛出“北约过时论”,并威胁要退出北约,尽管这更多是一种策略性言论,旨在推动北约改革,要求北约盟友承担更多责任,但也导致了北约盟友由“大西洋主义”逐步转向“欧洲主义”,重视推进欧洲防务独立,以应对被美国抛弃的风险。在特朗普第一任期内,欧盟推进落实欧洲防务基金

① “Press Conference,” NATO, February 13, 2025, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_232958.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_232958.htm).

② “Brussels Summit Declaration,” NATO, July 11, 2018, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156624.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en).

③ “Countering Terrorism,” NATO, July 25, 2024, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_77646.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm).

④ Mark Simakovsky, Edward Fishman, “Trump Can’t Stop Putin from Poaching U.S. Allies,” *Foreign Policy*, July 31, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/07/31/trump-is-letting-putin-poach-u-s-allies-s400-turkey-russia-trump-nato-allies/>.

(EDF)、永久结构性合作(PESCO)和防务协调年度审查(CARD)等构想与倡议,通过资金支持、能力建设与国防战略协调推动欧洲防务一体化进程。这虽然满足了特朗普对欧洲防务自主的期待,却在一定程度上削弱了美国在北约的主导地位,也进一步加大了美国与北约盟友之间的裂痕。

拜登政府则重振了北约的凝聚力与美国对北约的主导权。拜登政府通过重申安全承诺、加强多边互动等方式,向北约盟国传递善意信号,得到了北约盟友的积极回应。拜登政府在很大程度上重振了北约盟国对美国与北约的信心,北约凝聚力显著增强。拜登政府推动北约调整安全合作,并建立了新兴技术与非传统安全合作新机制。北约在前沿防御、处于高度戒备状态的军事力量(high-readiness forces)、指挥控制、集体防御演习,以及瑞典和芬兰一体化协作等方面的能力均有实质性提高,且美国军方对北约的指挥权得到强化。<sup>①</sup>在马德里峰会上,北约成员国承诺向东翼增派兵力,并将多国营级战斗群升级为旅级建制。北约部队改编意在整合北约一体化协作能力,由美国军官出任的北约欧洲盟军总司令有权启动、部署部队,联盟常备海军部队也于2022年首次接受盟军作战司令部指挥调配。在网络防御、气候变化、技术创新等领域,北约也都建立了新的合作机制,加强了北约合作的可持续性。

然而,拜登政府同样未能有效弥合北约内部在核心问题上的分歧,双方利益诉求不一致使北约难以服务美国期待的政策目标。拜登政府尽管在修复盟友关系裂痕上有所建树,但无法从根本上解决北约内部的结构性与内生性矛盾。在美国借北约维系并扩大在欧影响力的同时,欧盟亦在寻求战略自主。2024年,欧洲理事会和欧盟理事会发布的《2024—2029年战略议程》称,鉴于欧洲所面临的安全威胁和北约内部的脆弱性,全力推进欧洲防务一体化已刻不容缓。<sup>②</sup>

### (三) 北约扩大关注范围取得进展,但未完全追随美大国竞争战略

在北约势力扩张方面,虽然黑山和北马其顿入约填补了北约在巴尔干半岛的空白区域,增强了北约的地理覆盖范围和影响力;但由于北约成员国对特朗普政府的“北约—中东”提议兴趣有限,加之北约东扩到中东涉及复杂的军

<sup>①</sup> Sean Monaghan et al., “Is NATO Ready for War?” CSIS, June 11, 2024, <https://www.csis.org/analysis/nato-ready-war>.

<sup>②</sup> “EU Strategic Agenda,” European Council, Council of the European Union, July 8, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-agenda-2024-2029/>.

事、政治和经济问题,因此该提议并未取得实质进展,更多地停留在概念和初步讨论阶段。在推动“北约印太化”问题上,首届特朗普政府通过单边渲染“中国威胁”促成了北约在2019年伦敦峰会上首次提及“中国挑战”。斯托尔滕贝格也在伦敦峰会期间指出,由于中国是仅次于美国的全球第二大军费开支国,因此北约必须应对中国崛起带来的安全影响。<sup>①</sup> 不过在此次峰会宣言中,北约只是用一句话泛泛提及了中国带来的“机遇与挑战”,并未就共同应对“中国威胁”达成共识。此外,特朗普政府还敦促北约将应对中国在网络和商业等领域日益增加的影响力作为优先事项,要求其盟友拒绝中国的基础设施与电信网络投资,但各盟国对特朗普政府的游说反应不一,特别是一些盟友认为不应该通过北约来应对“中国挑战”,因此特朗普的举措效果有限。<sup>②</sup>

拜登政府不但成功推动北约战略重心转向大国威胁与挑战应对,而且深化了北约在欧洲乃至全球的势力扩张。首先,北约内部就共同应对中俄达成了共识。《北约2022年战略概念》文件不仅将俄罗斯视为重大直接威胁,也首次将中国看作系统性挑战,还强调了北约与印太地区伙伴合作的重要性。<sup>③</sup> 其次,新入约的国家加强了北约的军事实力。芬兰与瑞典入约使波罗的海变成北约“内海”,北约对俄罗斯的制衡能力再度增强。最后,拜登政府极力推动的“北约印太化”提升了美国在印太地区的对华制衡能力,同时也增大了中国的应对负担。北约与“印太四国”近年来在传统与非传统安全领域的合作持续深化,提升了美国印太盟友的地区威慑力。北约在《印太地区视角报告》中将亚洲基础设施投资银行、高质量共建“一带一路”污名化为“中国经济扩张的手段”。<sup>④</sup> 面对北约的介入,印太地区国家在中美竞争中面临更加复杂的选择,中国在周边地区的处境变得更为严峻。

不过,北约成员国并未紧密追随拜登政府的大国竞争战略。拜登并未完全统一北约成员国对俄罗斯的敌对共识。例如,土耳其在俄乌冲突爆发后拒

① “Remarks by President Trump and NATO Secretary General Stoltenberg After 1:1 Meeting | London, United Kingdom”.

② Robbie Gramer, “Trump Wants NATO’s Eyes on China”.

③ “NATO 2022 Strategic Concept,” NATO, June 29, 2022, pp. 4, 5, 11, <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>.

④ “Regional Perspectives Report on the Indo-Pacific,” NATO, 2022, p. 16, <https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/regional-perspectives-2022-07-v2-2.pdf>.

绝美国要求其减少与俄罗斯的贸易往来,并拒绝对俄实施制裁。<sup>①</sup> 匈牙利、斯洛伐克在对俄乌冲突的态度上,更多持亲俄立场,既反对乌克兰加入北约与欧盟,反对北约向乌克兰提供军备与资金援助,也反对制裁俄罗斯。<sup>②</sup> 北约成员国强化在印太地区存在的战略目标与美国遏华战略目标也并不完全契合。例如,法国的“印太战略”提倡包容性,将发展与中国的伙伴关系作为重要支柱;德国的“印太战略”也强调与中国在经贸、气候变化等领域的紧密合作。<sup>③</sup> 再如,2023年1月,斯托尔滕贝格曾与时任日本首相岸田文雄讨论过在日本东京设立北约联络处的想法,以实现北约在印太地区的永久性存在。然而,2023年北约维尔纽斯峰会及2024年华盛顿峰会的成果文件均未正式宣布此事,可见北约内部并未就此达成共识。法国总统马克龙曾公开对此表示反对,称“在印太设立北约办事处将直接加剧与中国的紧张关系”。<sup>④</sup>

#### 四 特朗普第二任期美国对北约政策的走向

特朗普再次就职后实施的新政对美国的北约政策及北约未来走向已产生重大冲击,影响深远。下文将基于特朗普第一任期的政策与第二任期的初步动向,对其北约政策走向作出初步研判。

第一,特朗普政府的北约政策仍会受到诸多国内政治因素影响,恐将基本维持其第一任期的主基调。首先,特朗普的政治基本盘持续高度认同“美国优先”理念,因此其第二任期仍将以该原则为导向调整北约政策,包括要求盟友增加军费、重新评估北约在欧洲的军事布局及其对俄罗斯的政策等,以确保美国

① Alper Coskun et al., “Understanding Türkiye’s Entanglement with Russia,” Carnegie Endowment for International Peace, October 15, 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/10/understanding-turkiyes-entanglement-with-russia?lang=en>.

② Zsuzsanna Végh, “Hungary in Waiting: The Slovak Challenge for the EU and Ukraine,” European Council on Foreign Relations, November 28, 2023, <https://ecfr.eu/article/hungary-in-waiting-the-slovak-challenge-for-the-eu-and-ukraine/>.

③ 李奇前:《美欧的“印太战略”:内涵差异、动力来源与合作限度》,《太平洋学报》,2023年第4期,第34~46页。

④ Jack Detsh, “NATO Wants to Plant Its Flag in Asia, but Not Everyone Is on Board with the Plan,” *Foreign Policy*, July 9, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/07/09/nato-asia-tokyo-office-indo-pacific-china/>.

在北约中的利益得到维护和加强。其次,若特朗普试图推动美国退出北约,其将面临更大的国内法律制约,但他在北约政策调整上仍保留较大自主权。特朗普与副总统万斯(J. D. Vance)曾多次威胁称美国要退出北约,但国务卿鲁比奥(Marco Rubio)对此并不支持。鲁比奥在担任参议员时就与民主党议员蒂姆·凯恩(Tim Kaine)共同提出提案,明确禁止任何美国总统在未经参议院同意的情况下退出北约,该提案被纳入美国 2024 财年国防授权法案并获得通过。特朗普重返白宫后,美国众议院两党议员联合发起提案,旨在进一步限制总统单方面退出北约的权限。2025 年 3 月,民主党众议员吉米·帕内塔(Jimmy Panetta)联合共和党众议员唐·培根(Don Bacon)共同提出《北约优势法案》(NATO Edge Act),主张如果总统在未经国会同意的情况下决定美国退出北约,国会将以违宪为由将此案直接提交法院。<sup>①</sup>然而,特朗普上任后抛弃北约、单方面协调俄乌冲突的一系列举措,虽遭到了民主党和参议院军事委员会主席罗杰·威克(Roger Wicker)等个别共和党人的谴责,却未引发大多数原本持反对意见的共和党人的公开批评,这可能缘于其对个人政治前途和党内团结等因素的权衡。<sup>②</sup>这种现象预示着特朗普对北约政策的调整很可能会面临较少的国内政治制衡。

第二,特朗普政府仍将把北约防务责任分担作为首要关注点。2025 年 1 月 7 日,特朗普提出北约盟国的军费开支水平应提高到占其国内生产总值的 5%。<sup>③</sup>尽管一些北约国家表示愿意逐步增加军费开支,并开始讨论将目标提高到 GDP 的 3%,但多数国家认为 5% 的目标过高且难以实现。<sup>④</sup>特

① “Rep. Panetta Introduces Bill to Safeguard U. S. Commitment to NATO,” U. S. Representative Jimmy Panetta, March 11, 2025, <https://panetta.house.gov/media/press-releases/rep-panetta-introduces-bill-safeguard-us-commitment-nato>.

② David Smith, “Reagan-era Republicans Aghast as Trump Turns Russia Policy on Its Head,” *The Guardian*, February 19, 2025, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/19/trump-russia-ukraine-reagan-republicans>; Robert Jimison, “As Trump Turns Toward Russia and Against Ukraine, Republicans Are Mum,” *The New York Times*, February 19, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/02/19/us/politics/trump-ukraine-russia-republicans.html>.

③ “Press Conference: Donald Trump Holds a Media Event at Mar-a-Lago,” Roll Call, January 7, 2025, <https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-press-conference-mar-a-lago-january-7-2025/>.

④ Joshua Posaner et al., “Europe Splits on Trump’s Call to Dramatically Boost Defense Spending,” *Politico*, January 8, 2025, <https://www.politico.eu/article/donald-trump-tells-allies-spend-5-percent-gdp-defense-nato/>.

朗普还表示,美国不会为未达到 2% 目标的北约盟友提供安全保障。<sup>①</sup> 这一表态意味着他可能履行其在竞选时提出的对北约盟友实施“双层体系”(two-tier system)<sup>②</sup>的安全保障承诺。此外,尽管特朗普或许再次威胁退出北约,但这可能更多是其施压的筹码,而非真正希望达成的目标。事实上,特朗普在第一任期内并未尝试退约,其间美国对“欧洲威慑倡议”的投入不减反增。然而,鉴于北约盟国的自主防务趋势,以及特朗普支持政府效率部削减美国各部门预算的举措,特朗普第二任期增加对该倡议投入的可能性较低。

第三,特朗普政府解决俄乌冲突的方案以抛弃北约盟友、倾向亲俄、施压乌克兰为特点,这将对美国的北约政策产生重大影响。首先,特朗普政府或将借由乌克兰安全保障问题向北约盟友施压,要求它们增加军费开支。特朗普希望美国削减或停止对乌援助,并要求乌克兰签署关键矿产协议作为美国援助的回报。2025 年 2 月 24 日,特朗普在与法国总统马克龙会晤时表示,欧洲盟友必须在确保乌克兰的长期安全方面发挥核心作用,确保和平的成本和负担必须由欧洲盟友承担,而不仅仅是美国来承担。<sup>③</sup> 美国国防部长赫格塞斯(Peter Hegseth)在 2025 年 2 月参加北约国防部长会议时也表示,希望北约盟友增加军费开支,主导对乌安全援助。<sup>④</sup> 其次,美国对北约东扩的态度会更加审慎。特朗普再次上任后,不但同情俄罗斯对北约东扩和俄乌冲突所持的立场,而且认为拜登政府支持乌克兰入约是俄乌冲突爆发的根本原因,因此他明确反对乌克兰入约。这暗示美国未来对北约东扩的态度可能更加审慎或排斥,这也意味着,即便未来俄乌冲突以某种形式得以结束,北约东扩仍

① Trevor Hunnicutt, David Brunnstrom, “Trump: If NATO Members Don’t Pay, US Won’t Defend Them,” Reuters, March 7, 2025, <https://www.reuters.com/world/trump-if-nato-members-dont-pay-us-wont-defend-them-2025-03-07/>.

② 特朗普在 2024 年竞选美国总统期间提出北约“双层体系”安全保障构想,即仅为军费开支达到 2% 目标的北约盟友提供安全保障,而不为未达标的盟友提供安全保障。

③ “Press Conference: Donald Trump and Emmanuel Macron of France Hold a Press Event,” Roll Call, February 24, 2025, <https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-press-conference-emmanuel-macron-france-february-24-2025/>.

④ “Secretary of Defense Pete Hegseth Press Conference Following NATO Ministers of Defense Meeting in Brussels, Belgium,” U. S. Department of Defense, February 13, 2025, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/4066734/secretary-of-defense-pete-hegseth-press-conference-following-nato-ministers-of/>.

可能进入一个相对停滞或调整期,对欧洲整体安全秩序的重建也会产生深远影响。

第四,与其第一任期和拜登政府相比,特朗普第二任期借助北约应对中国的政策将呈现有限延续与路径偏离并存的特征,即在安全议题上将延续对华施压力度,但在政策手段上偏离多边协同模式,转而通过“议题切割”(即选择性炒作个别具体议题)等方式实现制华目标。北约在拜登政府时期内已完成北约“共同应对中国”的认知塑造、战略转向与伙伴网络构建等系统性工程。这种制度化转型具有持续推进的特征。特朗普对北约政策的重新调整将在一定程度上面临北约制度惯性的制约。加之特朗普第一任期就已经开始对北约盟友渲染“中国威胁”以及北约盟友在其重新执政后积极传递将履行“共同应对中国”承诺的信号,<sup>①</sup>在大国竞争持续的背景下,特朗普在第二任期仍会利用北约框架下的“中国威胁”叙事。然而,特朗普政府与北约多边协同的力度会较拜登时期有所弱化,其或将选择性炒作南海、台海等议题,借此绑定北约盟友分担战略成本。

## 五 结语

在新大国竞争时代,特朗普在其第一任期内,试图通过防务责任分配来推动北约内部改革,并利用北约在欧洲地区牵制俄罗斯。而拜登政府则通过扩展安全议题以重振联盟凝聚力,并推进北约势力扩张以制衡俄罗斯和中国。美国在调整北约政策过程中,始终受到三重矛盾的制约:一是美国对盟友态度的易变与盟友期望美国履行安全承诺之间的矛盾;二是美国国内问题激增导致其国际预算不足与联盟维持成本攀升之间的矛盾;三是美国期望北约统一威胁认知与北约盟友对联盟威胁认知差异化之间的矛盾。特朗普再次就职后的一系列举措再次激化了上述矛盾,若其真的推行“双层体系”等对北约新政构想,或将引发北约自冷战结束以来最深刻的系统性危机。

特朗普应对俄乌冲突的政策调整、考虑对北约实施“双层体系”的安全保障政策,及其对俄罗斯的复杂态度将对北约的制度安排、权力结构以及战略方向带来严重冲击。一是北约的制度根基面临瓦解风险。特朗普在没有与北约

---

<sup>①</sup> “Press Conference”.

盟友进行充分沟通的情况下,与俄罗斯单独开展协商,并在美俄磋商中几乎完全接受了俄罗斯的立场,这不仅使北约协商一致的核心决策原则遭受严峻挑战,也令其欧洲盟友感到被背叛,北约再次陷入凝聚力危机。此外,乌克兰的持续安全是北约欧洲成员国的核心关切。然而,特朗普政府在乌克兰领土及其入约问题上的态度,引发了欧洲盟友对美国安全承诺的严重质疑。加之特朗普提出的可能不为军费开支未达标的北约成员国提供安全保护,可能也将导致北约出现从“不可分割安全”到“有条件保护”的制度性调整。二是北约内部权力结构可能发生重大变化。面对美国政策的不确定性,其欧洲盟友早已迈出探索独立防务战略的步伐,而特朗普新政无疑会加速这一进程,这可能导致未来北约内部的权力结构和责任分配的重大调整。三是北约未来战略方向的不确定性加剧。特朗普在暂停对乌援助后,又表示“考虑对俄罗斯实施大规模制裁”。<sup>①</sup> 特朗普对俄态度的反复不但使北约盟友难以预测其下一步行动,削弱北约凝聚力,而且可能迫使北约重新调整军事战略,尤其是在特朗普对俄政策多变的情况下,北约如何维持对俄罗斯的有效威慑面临挑战。此外,特朗普对俄罗斯的复杂态度也会使北约与俄罗斯的关系趋于复杂化。特朗普希望通过制裁威胁敦促俄罗斯坐到谈判桌上,这可能为北约与俄罗斯的对话提供契机。然而,这种制裁威胁也可能引发俄罗斯的强烈反应,进一步加剧美俄以及北约与俄罗斯的对立。鉴于北约欧洲成员国对美国依然存在防务刚性依赖,美国也面临退出北约在国内政治、法律、战略利益等层面的重重阻碍与考量,短期内不会退出北约。然而,对于美国政策的改变,北约盟友可能要求重新评估北约的战略目标。一些北约欧洲成员国可能会推动北约在对俄政策上采取更加独立的立场。这种趋势也可能导致美国在北约主导地位的削弱,进而改变北约内部的权力格局。

【责任编辑:王 俊】

<sup>①</sup> Andrea Shalal, Timothy Gardner, “Trump Says He Is Weighing Big Sanctions, Tariffs on Russia to End Ukraine War,” Reuters, March 8, 2025, <https://www.reuters.com/world/trump-says-he-is-considering-putting-banking-sanctions-tariffs-russia-2025-03-07/>.

## **Quantum Rivalry: U. S. Competition with China in the Field of Quantum Information Technology**

**YU Feng**

[ Abstract ] As a crucial field of information technology, quantum information science encompasses three core areas, namely, quantum computing, quantum communication, and quantum precision measurement. It has become a strategic high ground in global technological competition, exerting a profound impact on national security, economic competitiveness, and the advancement of fundamental science. In recent years, China's rapid rise in this domain has triggered deep concerns in the United States regarding its quantum supremacy. To consolidate its technological advantage, the U. S. has adopted a "whole-of-government" approach, increasing domestic investment in quantum technology, strengthening scientific and technological cooperation with allies to build an anti-China international alliance, and implementing high-intensity technological blockades to limit China's quantum advancements. Although these measures have yielded some short-term results, they continue to face multiple challenges, including uncertainty in funding support, fragmented governance of quantum technology development, superficial international cooperation, lack of unified technical standards, and the counterproductive effects of imposing restrictions on China. It can be expected that the U. S. government will continue to refine its quantum competition strategy against China, while external pressures on China's quantum development are likely to remain elevated in the foreseeable future.

[ Keywords ] China-U. S. Relations; U. S. Foreign Policy; Quantum Information Technology; China-U. S. Technological Competition; U. S. Quantum Strategy

## **An Analysis of U. S. Policy Toward NATO in the New Era of Great Power Competition**

**YANG Yue, XU Jiafu**

[ Abstract ] Since establishing great power competition as a key theme of its

foreign policy strategy, the United States has begun adjusting its NATO policy to serve this objective. During his first term, President Trump sought to promote internal reforms within NATO by pushing for a more balanced sharing of defense responsibilities, while leveraging the alliance to contain Russia in Europe. In contrast, the Biden administration attempted to revitalize alliance cohesion by expanding NATO's security agenda and advancing its global outreach to contain Russia and China. During his term, Biden has completed a systemic effort to reshape NATO's perception of China, redirect the alliance's strategic orientation, and expand its partnership network for the purpose of a "joint response to China". Through a combination of pressure and negotiations, both administrations have urged NATO allies to increase their defense expenditures, yet have failed to truly alleviate U. S. defense burdens in Europe. While some progress has been made in improving alliance cooperation, neither administration has succeeded in repairing the increasingly strained relations among allies. Moreover, although the U. S. has steered NATO's strategic focus toward addressing great power threats and challenges, it has not secured full alignment from its allies with the broader U. S. strategy of great power competition, as NATO's allied cooperation with the U. S. remains limited. In his second term, President Trump will continue adjusting U. S. policy toward NATO under the "America First" principle, prioritizing pressure on allies to increase defense spending while perpetuating the "China threat" narrative within the NATO framework. However, his policy approach is likely to deviate from multilateral coordination, instead favoring issue-specific strategies to achieve its objectives aimed at containing China. Trump's abandonment of his predecessors' coordinated approach with NATO allies in addressing the Russia-Ukraine conflict will not only undermine the alliance's consensus-based decision-making process, but also risks destabilizing NATO's foundation and potentially accelerating Europe's pursuit of defense autonomy. Furthermore, Trump's ambivalence toward Russia could also weaken NATO's effective deterrence capabilities against Russia.

[ Keywords ] U. S. National Security Strategy; Great Power Competition; Trump Administration; Biden Administration; NATO

### **Drivers, Approaches, and Constraints of U. S. -India Alliance in Biotechnology Industry**

**JIN Jiyong, WANG Jianwen**

[ Abstract ] The widening gap in emerging technological capabilities between nations has become a significant variable reshaping the international political landscape. As one of the critical and emerging technologies, biotechnology has evolved into a prominent arena for U. S. - India geopolitical and industrial competition with China. Through the implementation of an industry alliance strategy, the U. S. and India aim to serve their respective interests in the biotechnology industry. The formation of the U. S. -India biotechnology industry alliance is driven by three main factors: their shared strategic objectives in geopolitical competition, the interests derived from the competition in bioeconomy, and the pursuit of complementary advantages in their bioindustry. Building on the U. S. -India Initiative on Critical and Emerging Technologies (iCET), the two countries have developed a multilayered cooperation framework, leveraging platforms such as the Quadrilateral Security Dialogue, the Biopharma Coalition (Bio-5), and the Bio-X biotechnology cooperation initiative. Through these platforms, they aim to build a multi-dimensional cooperation framework by establishing industry-specific barriers, strengthening technological collaboration, and integrating their supply chains. While the U. S. seeks to leverage strategic partnerships to constrain China's biotech rise as part of its strategic ambition to "outcompete" China, India aims to enhance its own biotechnology capabilities and replace China in the global biotechnology supply chain. However, deep structural dependencies on China, divergent strategic priorities, and conflicting interests between the U. S. and India present significant limitations to the development of their alliance in the biotechnology industry.

[ Keywords ] U. S. -India Alliance; Biosecurity; Supply Chain; Biotechnology Industry