

拜登政府的生物安全战略：有效升级还是积重难返*

孙成昊 赵宇琪

[内容摘要] 21 世纪以来，以“美国优先”为核心的生物安全战略逐步形成，其变迁体现两条逻辑：在认知层面上，美国对生物安全的重视不断提升，并逐渐将其作为国家安全战略重要组成部分；在实践层面上，生物安全战略的实施手段不断充实，包括完善法律框架、优化人事安排、拓展国际合作等。拜登执政后对美国的生物安全战略进行修复和升级，在国内，完善体制机制并投入更多战略资源；在国际，注重多边外交并调整与盟友伙伴及国际组织的合作关系。然而，拜登政府实施生物安全战略面临诸多挑战。在国内，政治极化和金钱政治成为阻碍生物安全战略实施的体系性弊病；在国际，拜登政府的“多边主义”无法掩盖“美国优先”这一核心战略目标，愈发复杂的舆论环境也放大了发展中国家对拜登政府的不满。从长远看，拜登政府的生物安全战略虽在一定程度上缓解了新冠肺炎疫情对美国的冲击，但仍然面临严峻的内外环境；同时，美国的生物安全战略将对中美博弈和全球生物安全治理格局产生影响。

[关键词] 拜登政府；生物安全战略；国家安全战略

21 世纪以来，以“美国优先”为核心的美国生物安全战略逐步形成。拜登政府在认知层面和实践层面延续往届政府的建设思路，继续贯彻“美国优先”思想，进一步提高生物安全战略的重要性，通过完善体制机制、增加战略资源投入、调整与盟友伙伴及国际组织的关系等措施升级生物安全战略。拜登政府的相关政策能否应对新冠肺炎疫情以来生物安全战略面临的问题？能否推动美国生物安全战略有效升级？美国的生物安全战略又面临哪些挑战？本文基于美国生物安全战略的演进逻辑、拜登政府生物安全战略的新特征，回答上述问题，并剖析拜登政府生物安全战略对美国、中美博弈和全球生物安全治理格局产生的复杂影响。

一、美国生物安全战略的演进逻辑

生物安全作为非传统安全的重要内容，较早地出现在美国国家整体安全战略中，但在 21 世纪前，美国的生物安全战略尚处酝酿阶段。进入 21 世纪以来，以“炭疽事件”^① 为代表的一系列国内和全球性公共卫生问题促使美国政府开始将生物安全纳入战略考量。从发展的角度看，美国生物安全战略的变迁体现了两条逻辑。一是在认知层面上，生物安全的重要性不断被

* 本文为 2020 年北京市社会科学基金青年项目“大国战略竞争与东亚未来秩序的建构”（项目编号：20ZGC013）的阶段性成果。

① 2001 年 9 月 18 日起，有人把含有炭疽杆菌的信件寄给美国数个新闻媒体办公室以及两名民主党参议员，共导致 5 人死亡、17 人被感染。

提高，并逐渐成为国家安全战略的重要组成部分；二是在实践层面上，实现生物安全的战略手段不断丰富，包括完善法律框架、优化人事安排、拓展国际合作等多个方面。本质上，“美国安全利益至上”这一指导思想贯穿始终，并在不同阶段以不同形式得以体现。

美国生物安全战略在特朗普政府时期出现一定程度的倒退。一方面，战略失灵导致新冠肺炎疫情在美国国内持续流行；另一方面，频繁“退群”致使美国国际形象受损，对继任的拜登构成挑战。因此，如何应对内外问题成为拜登政府生物安全战略的重要着力点。

（一）认知层面的提升

以21世纪为分水岭，美国对生物安全战略的认知主要经历了两个阶段的变化。在第一阶段，生物安全这一概念发端于学术界并逐步进入官方视野，但尚未上升到战略高度；在第二阶段，生物安全重要性不断上升并最终成为国家安全战略的重要部分。

21世纪之前，美国政府对生物威胁的认知主要源于区域性传染病，这一阶段的生物威胁尚未对美国本土安全形成直接挑战，未能引起充分重视。1881年，美国曾主办关于黄热病跨国控制问题的国际会议，但这一会议没能发展为机制性会议，也未能在议题设计和参会成员方面进一步发展。1976年6月，美国国立卫生研究院（National Institutes of Health）公布全球首部生物技术研究安全管理规定《重组DNA分子研究准则》，首次提出“生物安全”概念，并将其定义为“旨在使病原微生物在实验室受到安全控制而采取的一系列措施”^①，但主要针对的是转基因技术所带来的未知后果，学术意义大于政治意义。此外，纵观冷战期间，随着美苏争霸领域的逐渐扩大，对外卫生援助也成为重要战场之一。生物安全政策由此被美国定位为拉拢盟友的手段而服务于大国博弈，但生物安全本身的重要性并未得到确认。总之，21世纪前美国的生物安全相关目标不明确、资源不充足、手段不成熟，生物安全不能被称为战略。

进入21世纪，以“非典”等为代表的传染性疾病和以“炭疽”为代表的生物恐怖主义事件多发，全球性的公共卫生危机直接威胁到美国本土安全，这促使美国政府必须更重视生物安全。20年来，美国历任政府对生物安全战略的认知不断加深，生物安全的战略定位不断提高。

小布什政府将生物安全战略视为应对本土生物安全威胁的一种手段，认为传统的公共卫生方法无法有效应对新的生物威胁，需要采取新战略和应对措施，防止类似“炭疽”事件的生物恐怖主义蔓延。小布什政府由此开始初步探索、建立生物安全战略，在生物科技研发、生物武器管控、生物预警机制建设方面均有一定进展。奥巴马政府进一步提高生物安全战略重要性，开始关注生物威胁对国际安全的影响。2009年发布的《应对生物威胁的国家战略》报告为未来美国生物防御政策提供了包括七个战略目标的整体框架，其中第一个目标就是促进全球健康安全。^②相比小布什政府，奥巴马政府兼顾国内和国际安全，从生物威胁对国际安全的危害出发，提出了具有全球性视野的生物安全战略。在特朗普任内，美国首次单独针对生物安全出台《国家生物防御战略》（National Biodefense Strategy）报告，强调风险管控关乎美国关键利益，并提出有关生物防御体系建设的五大具体目标。文件标志着美国已具备相对全面地应对生物安

^① 王明远：《“转基因生物安全”法律概念辨析》，《法学杂志》2008年第1期，第80页。

^② National Security Council, “National Strategy for Countering Biological Threats” (November 2009), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-obama-releases-national-strategy-countering-biological-threats>, retrieved May 25, 2022.

全威胁的国家战略。但受“美国优先”思维的影响，特朗普政府未能发展兼顾国内和国际安全的新道路，重视国内而忽视国际。

（二）实践工具的丰富

认知层面对生物安全的重视推动了实践层面工具的丰富。美国较早开始重视生物安全，制定并不断完善其生物防御战略。^①具体看，美国政府主要在法律框架、人事安排和国际合作三方面推动生物安全战略实施。

一是法律框架的完善。21世纪前，美国在生物安全方面出台的法律文件主要针对具体的生物威胁，如1990年针对生物入侵问题出台的《莱西法案》（Lacey Act），但未能搭建完整的法律框架。进入21世纪以来，以“炭疽事件”为代表的生物威胁促使美国出台一系列行政命令、战略报告、法案等。在小布什任内，美国开始着手建设美国生物安全战略，以应对生物恐怖主义为核心，推出《生物盾牌法案》（Project BioShield Act of 2004）、《大规模杀伤性武器的医疗对策》（Medical Countermeasures against Weapons of Mass Destruction）、《公共卫生与医疗准备》（Public Health and Medical Preparedness）等，初步建立生物安全战略的法律框架。在此基础上，奥巴马政府更加重视生物安全建设，并与国内的医疗改革法案形成呼应，出台《生物袭击后的医疗对策》（Medical Countermeasures Following a Biological Attack）。奥巴马政府还在生物科技方面实现突破，兼顾风险管控与新兴技术发展。20余年来，这一法律框架逐渐从顶层设计发展为涵盖生物安全威胁防范、生物安全医药研发、生物两用技术监管等具体领域的全方位体系。

二是人事安排的优化。虽然执政风格的差异一定程度影响了生物安全相关的岗位调整和人事任免，但生物安全相关的行政体系呈现出自上而下、由点到面的发展轨迹。小布什政府在国土安全部内设置国家生物防御分析和对策中心（The National Biodefense Analysis and Countermeasures Center），与美国疾病控制与预防中心（Centers for Disease Control and Prevention）相呼应，在联邦层面建立了维护生物安全的基点。奥巴马政府进而组建由15个联邦部门组成的联邦政府专家安全咨询小组（Federal Expert Security Advisory Panel），建立疾病控制与预防中心与其他联邦部门之间的行政关系，通过《应对生物威胁的国家战略》报告进一步明确联邦政府和地方政府的职责。特朗普政府将生物安全治理架构的核心由国土安全部转到卫生与公众服务部，成立内阁级别的生物防御指导委员会，总统国家安全事务助理则作为政策协调和审查负责人，对联邦政府生物防御工作提供战略投入和政策监督，^②代表总统从国家层面协调，并推动跨部门协作。该机构可直接与非联邦和非政府的利益相关方接触，在职权范围和接触面上延伸，这反映出由点到面的发展趋势。

三是国际合作的拓展。生物安全问题具有非传统安全属性，其突出特点之一是跨国性，因而，美国生物安全战略的实践也伴随着国际合作的拓展。21世纪之前，美国已经在本区域和全球尝试性地探索国际合作，但是这种探索尚未形成生物安全战略，且其政治经济属性较强，是服务于政治外交的一种手段，未能充分落实。进入21世纪，小布什政府在发布的《21世纪的生物防御》

① 周笑宇：《完善我国生物安全风险防御和治理体系》，《人民论坛》2020年第29期，第68页。

② The White House, “National Biodefense Strategy” (September 18, 2018), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf>, retrieved May 23, 2022.

中提出，反对生化武器的扩散需要国际联盟的支持。奥巴马政府提出改变关于生物威胁的国际对话是《应对生物威胁的国家战略》报告的七大目标之一，但这一阶段美国的国际合作目标伙伴主要是具有伙伴关系的国家地区。在特朗普任内，美国频频“退群”，国际合作的拓展出现倒退趋势。但即使在这种情况下，跨国合作科研项目和部分对外援助项目仍在继续。由此可见，符合“美国优先”利益导向的国际合作持续拓展，这一趋势在历任政府中都得以保持。

（三）内外挑战

虽然生物安全战略在认知层面和实践层面越来越受美国政府重视，且落实情况尚可，但这种趋势在特朗普时期明显“回流”，因而拜登上任之初便面临国内和国际双重挑战，应对这种挑战也成为美国生物安全发展的重要逻辑。

在国内，疫情“并发症”和民众质疑成为拜登政府面临的巨大挑战。其一，新冠肺炎疫情持续流行，生物安全治理机制失灵。面对疫情期间疫苗分配不均与资金不足的问题，^①拜登政府需要尽快完善应急管理体系，有效应对生物威胁。其二，疫情期间的部门协作并不乐观，机构改革迫在眉睫。《科学》杂志高级记者乔恩·科恩（Jon Cohen）认为，特朗普的生物防御政策旨在通过跨部门协调与合作等方式，强化美国生物安全，但该政策缺乏相应的执行计划。^②特朗普政府特设生物防御指导委员会统筹各部门之间的行动，但疫情防控期间联邦政策和各州政策之间出现矛盾，这使得拜登政府不得不在机构设置方面做出调整。其三，抗疫不力引发民众对政府的质疑。美国政治网站（Politico）2020年7月公布的民调数据显示，特朗普政府的新冠政策使其支持率持续走低，降至32%。^③这种质疑并不会因为党派差异而消弭，因此拜登上任后仍面临修复政府形象和恢复民众信任的重任。

在国际上，特朗普政府的“退群”行为和出格言论导致美国国家形象受损，拜登政府重回国际的战略面临挑战。首先，在多边生物安全治理的层面，特朗普政府拖欠会费并退出世界卫生组织，指责其“未能完成交付的任务”^④，极大损害了美国的国际形象。拜登执政后首先清缴会费并重塑国际形象，这不仅涉及资金投入，还涉及软性宣传。其次，在盟友关系层面，特朗普政府“单边主义”行为弱化美国与盟友关系，例如疫情期间，美国在未与盟友协商的情况下宣布对盟友的旅行禁令。对拜登政府而言，重建信任的过程充满不确定性，且修复盟友关系比维护盟友关系需要更多资金投入。最后，特朗普政府在疫情问题上甩锅推责的态度也削弱了美国的国际形象。特朗普政府不断抹黑中国等国家，不仅无法服众，还对美国的声誉造成严重损害。

二、拜登政府生物安全战略的新特征

拜登政府在认知层面和实践层面延续了往届政府的生物安全战略建设，以维护美国国家安

^① Joanne Silberner, “How Joe Biden Plans to Heal American Healthcare”, (January 19, 2021), BMJ Journals, <https://www.bmj.com/content/372/bmj.n142>, retrieved May 24, 2022.

^② Jon Cohen, “Trump’s Biodefense Plan Aims to Improve Coordination Across Agencies” (September 19, 2018), Science, <https://www.science.org/content/article/trump-s-biodefense-plan-aims-improve-coordination-across-agencies>, retrieved May 24, 2022.

^③ Allie Bice, “Poll: Support for Trump’s Handling of Coronavirus Pandemic Hits New Low” (July, 2020), Politico, <https://www.politico.com/news/2020/07/26/support-for-trumps-coronavirus-strategy-dips-381509>, retrieved 28 May, 2022.

^④ The White House, “Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing” (April, 2020), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-22/>, retrieved May 29, 2022.

全利益和恢复全球领导力为战略目标，提高生物安全战略的重要性。在国内，拜登政府努力完善体制机制，并加大战略投入，旨在通过采取相比前任更科学的疫情防控措施改善政府形象；在国际上，拜登政府一改特朗普时期的外交风格，更注重以多边主义外壳包装“美国优先”内核，调整与盟友伙伴、国际组织的合作关系。

（一）完善体制机制，提高决策效率

相较于“政治素人”特朗普，作为稳健的“建制派”，拜登执政更注重基于现有法律框架落实生物安全的相关政策，在人事安排上则重视任用专业人员，稳步推动体制机制完善和部门协调能力提升。

在顶层设计和操作层面，拜登政府力求完善原有法律体系，以更好应对新冠肺炎疫情这一执政后的主要生物安全威胁。上任之初，拜登政府发布《应对新冠肺炎疫情和防范大流行国家战略》（National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness），明确阐述抗击疫情的七大目标，从法律层面为疫情防控拟定框架。^①此外，拜登政府和民主党人还共同努力，启动《国防生产法》（Defense Production Act），^②推出1.9万亿美元的经济救助计划（American Rescue Plan），^③内容涵盖稳定物资供应、刺激经济复苏、逐步开放学校等计划，主体覆盖美国公民、儿童和小微企业，形式囊括直接补助、减税、延长失业保险等手段。相较于前任政府，拜登政府出炉应对方案效率较高，努力给外界留下高效和科学应对的印象。

拜登政府还努力完善行政架构、重用专业人员，力图提高决策效率。第13987号行政命令表示，要设立直接对总统负责的新冠肺炎疫情应对协调员和总统顾问，并设立美国国家安全委员会全球卫生安全与生物防御主任一职。^④这项行政命令还强调，总统国家安全事务助理应当对全球卫生安全给予额外关注，并为现有的和潜在的生物安全威胁预备相关措施。此外，拜登政府对官员的选择也反映出其追求“提高效率”的目标。拜登提名美国原国家过敏和传染病研究所所长安东尼·福奇（Anthony Fauci）就任美国白宫首席医疗顾问，提名麻省理工学院—哈佛大学博德研究所原所长埃里克·兰德（Eric Lander）担任美国科学与技术政策办公室主任，并将这一职务提升至内阁级别。上述机构调整和人事安排均反映出拜登政府对生物安全领域从业人员专业性和科学性的重视，也体现出“精英主义”在白宫的整体回归。

（二）倾斜战略资源，加大资金投入

拜登政府高度重视生物安全建设，战略资源上明显向这一领域倾斜，体现在资金、技术、人才等各个方面。这种投入兼顾国内与国外，既关注当下最紧迫的生物安全威胁，也注重建立

^① The White House, “National Strategy for the COVID-19 Response and Pandemic Preparedness” (January 21, 2021), chrome-extension://ibllepbahcoppkjllbabhnigcbffpi/https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/National-Strategy-for-the-COVID-19-Response-and-Pandemic-Preparedness.pdf, retrieved June 11, 2022.

^② HHS, “Biden Administration Announces Historic Manufacturing Collaboration between Merck and Johnson & Johnson to Expand Production of COVID-19 Vaccines” (March 2, 2021), https://www.hhs.gov/about/news/2021/03/02/biden-administration-announces-historic-manufacturing-collaboration-between-merck-johnson-johnson-expand-production-covid-19-vaccines.html, retrieved June 12, 2022.

^③ The White House, “President Biden Announces American Rescue Plan” (January 20, 2021), https://www.whitehouse.gov/briefing-room/legislation/2021/01/20/president-biden-announces-american-rescue-plan/, retrieved June 13, 2022.

^④ The White House, “On-the-Record Press Call by Office of Science and Technology Policy Director Dr. Eric Lander and NSC Director for Global Health Security and Biodefense Dr. Beth Cameron on American Pandemic Preparedness” (September 3, 2021), https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/09/03/on-the-record-press-call-by-office-of-science-and-technology-policy-director-eric-lander-and-nsc-director-for-global-health-security-and-biodefense-dr-beth-cameron-on-american-pandemic-preparedness/, retrieved May 30, 2022.

长远的生物安全保障。

在资金投入方面，拜登自竞选以来便承诺加强用于新冠肺炎疫情防控工作的投入和应对其他生物安全威胁的准备工作。拜登政府在 2023 财年预算中明确增加了生物安全相关的开支，达到 882 亿美元，并细化了资金应用范围，包括新冠肺炎疫情应对、扩大妇女和儿童对医疗保健服务的获取等。美国国立卫生研究院的 2023 财年预算增加了 43 亿美元，总额达 490 亿美元，涨幅近 10%。^① 在 2022 年 5 月与东盟共同举行的特别峰会上，拜登政府提出将在 2021 年 1 亿美元的基础上再提供 1.5 亿美元用于双方未来的合作，^② 合作的第一项内容就是应对新冠肺炎疫情，恢复并建立更具韧性的全球卫生健康安全。以直接资金投入为保障，美国希望通过与东盟国家的合作提高双方应对未来生物安全威胁的能力，提升美国在国际卫生安全治理中的地位，为美国在这一领域重返国际舞台奠定基础。

在战略资源方面，相较于前任政府，拜登政府更注重生物科技投入和生物科技人才补助。2023 财年预算明确涉及生物安全科研项目开支，美国国立卫生研究院也计划将预算增额用于推动健康和生物医学方面的突破，促进生物技术产品创新。在美国—东盟特别峰会上，拜登政府还承诺将推动基础医疗服务和医疗产品的普及，从而促进东盟地区全民健康的实现，并帮助东盟国家培训相关人员，进而为区域性和全球性生物安全提供持续性保障。长远来看，美国旨在通过这一系列举措确保其国际上长期保持生物科技领域的领先地位。

（三）应对生物威胁，重塑政府形象

特朗普政府抗疫不力是其任内民众支持率走低的重要因素，因此如何有效应对新冠肺炎疫情这一当下最大的生物安全威胁，成为拜登在国内重塑政府形象的挑战和机遇。除了推出《应对新冠肺炎疫情和防范大流行国家战略》、经济救助计划等“组合拳”之外，拜登政府还针对疫情防控作出具体部署，在执行层面也有一系列细致安排，如通过第 13991 号行政命令宣布成立新冠检测委员会、敦促联邦工作人员和承包商佩戴口罩并保持社交距离等。^③ 与特朗普政府相比，拜登政府的“口罩令”等防疫政策体现出一定的科学性和专业性，而且覆盖面较广，不仅敦促美国公民科学防疫，还指示卫生与公众服务部部长泽维尔·贝塞拉（Xavier Becerra）在全美鼓励佩戴口罩，要求联邦工作人员保持社交距离等。美国政治网站和全球数据情报公司晨间咨询（Morning Consult）2022 年 3 月 4 日至 6 日的一项民调显示，大多数美国公民认可拜登政府的抗疫政策，其中 71% 的公民认为拜登政府在为确诊人员提供治疗、在公共场所通风的政策效果较好。值得注意的是，拜登政府的上述政策在共和党受调查者中的支持率也达到 62%。^④ 由此可见，拜登政府的抗疫政策一定程度修复了特朗普政府抗疫失灵对美国社会的损害，

^① The White House, “The Biden-Harris Administration FY 2023 Budget Makes Historic Investments in Science and Technology” (April 5, 2022), <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2022/04/05/the-biden-harris-administration-fy-2023-budget-makes-historic-investments-in-science-and-technology/>, retrieved May 30, 2022.

^② The White House, “ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement” (May 13, 2022), <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2022/04/05/the-biden-harris-administration-fy-2023-budget-makes-historic-investments-in-science-and-technology/>, retrieved June 2, 2022.

^③ The White House, “Executive Order on Requiring Coronavirus Disease 2019 Vaccination for Federal Employees” (September 9, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/09/09/executive-order-on-requiring-coronavirus-disease-2019-vaccination-for-federal-employees/>, retrieved June 3, 2022.

^④ Gaby Galvin, “Voters Think Measures in Biden’s Updated Pandemic Plan Will Be Effective” (March 9, 2022), Morning Consult, <https://morningconsult.com/2022/03/09/biden-administration-updated-pandemic-plan-survey/>, retrieved June 4, 2022.

改善了政府在民众心中的形象。

除了新冠病毒之外，拜登政府还承诺在2023年之前结束艾滋病在美国的流行，并出台《国家艾滋病战略》(National HIV/AIDS Strategy)^①，包括纳入有关艾滋病发病率、流行率和趋势的最新数据，扩大私营部门和社会各界的参与，去除艾滋病患者污名化现象等。根据这项战略，美国政府将努力促进艾滋病的预防、护理和治疗，并向患病者提供资金、医疗和住房援助。其中，住房补助是这项战略最突出的特点之一，有助于满足艾滋病群体的基本生活需求，从而减轻社区负担。^②拜登政府还尤为关注有色人种、年轻女性、老年人和同性恋群体，推动他们能够平等地获得卫生服务。这表明，拜登政府将应对艾滋病和消除不平等与歧视均视为国家卫生政策的重要组成部分，而且十分关注美国公民对这项战略的参与，包括私营部门和少数群体。

(四) 恢复全球地位，重返国际舞台

在国际层面，拜登政府以“重返国际”为指引，以追求“美国优先”为最终目标，以恢复和拓展多边国际合作为手段，主动修复与各国和国际组织关系，意图逆转“特朗普冲击波”造成的负面影响。

这种“修复性”政策集中体现在拜登政府主动加强美国与世界卫生组织(World Health Organization)的联系。一是拜登在其就任首日即告知世界卫生组织，美国将终止退出世界卫生组织的程序，清缴会费并重回世界卫生组织。美国此举回应了许多国家和国际组织先前的质疑，一定程度上改善了其国际形象。虽然在短期内，美国需要负担高额会费，但是从长远来看，此举弥补了特朗普政府“退群”的后果，为美国争取全球健康领导力增加了合理性。二是在《应对新冠肺炎疫情和防范大流行国家战略》中，拜登政府明确提出希望塑造美国的全球卫生健康领导力，强调重塑美国与世界卫生组织的关系，以及推动世界卫生组织改革的重要性。三是参加世卫组织主导的新冠疫苗实施计划(COVAX)，在多边外交维度重塑美国在全球新冠肺炎疫情应对中的领导力，从而推动全球卫生安全治理。此外，拜登政府延续了往届政府对学术交流的重视，如主办美国实验生物学大会(Experimental Biology, EB)，通过国际交流这一柔性外交方式宣传美国的生物科技发展状况，从侧面反映其生物科技领导地位。总体而言，相较于前任政府，拜登政府“重返国际”的策略一定程度上提高了美国在国际生物安全治理中的地位。

三、体系性弊病与全球性挑战

拜登政府的生物安全战略重视治理规则的重建与美式价值观的宣扬，这种“建制派”属性使其区别于前任政府，但仍面临来自国内外的新挑战。一方面，美国政治中的极化问题和金钱政治问题积重难返，拜登政府不仅需要调和两党矛盾，还要在新兴环保产业与传统产业这两大利益集团之间寻求微妙平衡。另一方面，拜登政府虽试图在国际生物安全治理中有所作为，修

^① The White House, “Fact Sheet: The Biden-Harris Administration Marks World AIDS Day 2021 With Renewed Commitments to Ending the HIV/AIDS Epidemic by 2030” (December 1, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/01/fact-sheet-the-biden-%E2%81%A0harris-administration-marks-world-aids-day-2021-with-renewed-commitments-to-ending-the-hiv-aids-epidemic-by-2030/>, retrieved June 4, 2022.

^② Kayla Hui, “President Biden Announces Plan to End HIV Epidemic by 2030” (December 10, 2021), Very Well Health, <https://www.verywellhealth.com/biden-hiv-plan-5212634>, retrieved June 5, 2022.

复与国家和国际组织的关系，以此改善国际形象、引领国际生物安全治理，但受限于“美国优先”这一战略目标，拜登政府不仅需要处理遗留问题，还需要面对愈发复杂的国际舆论环境和政策实施阻力。

（一）体系层面的弊病

1. 政治极化

政治极化是深植于美国政治体制的弊病，它意味着民主、共和两党意识形态差异性越来越大，在重要议题上的共识减少，导致政治议程总体推进缓慢，效率低下。美国学者弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）认为，19世纪以来，美国两大政党在意识形态上从来没有如此两极分化。一个好的政治制度所产生的政治结果应当代表尽可能多的人民利益，但是当政治极化遇到美国麦迪逊式的制衡体系，结果是灾难性的。^①随着激进的党派纷争不断加剧，两党扯皮推诿，集体行动成本大大上升，美国民众的整体利益不再是判断是非曲直的标准，党派利益上升为政治斗争的主要目标。

以拜登政府的防疫政策为例，无论是疫苗强制令，还是防疫物资的拨款都受到包括部分民主党人在内的国会的抵抗，而疫苗强制令同时也遭到共和党批评。众议院交通和基础设施委员会共和党议员萨姆·格瑞伍斯（Sam Graves）就将美国供应链危机归咎于拜登政府的疫苗强制令，声称此举是拜登为迎合民主党内进步人士的手段，导致大量工人无法上岗，严重影响美国工人阶级的正常生活和供应链稳定。^②

新冠病毒作为生物安全威胁，其传播速度快、涉及面广，对人民日常生活和生命健康的影响较为直接，因而应对这一威胁尤其强调时效性。然而，两党之争并没有因为疫情的紧迫性得到改善。这反映出，即使在面对全国性危机的背景下，美国政治极化也未能得到缓解。生物安全问题反而由此遭到政治化，其本身的重要性和美国民众的健康与福祉被严重忽视。展望未来，虽然拜登政府已就生物安全成功推出一系列相关政策，但如若民主党在2022年中期选举和2024年大选中失利，共和党在美国政坛再次占据主导地位，两党轮替执政将导致拜登政府的政策难以延续，美国生物安全战略走向也可能出现新调整。

2. 金钱政治

美国所谓民主制度下经济利益与政治权力的天然连接、选举制度对巨额资金的旺盛需求，这些都造成金钱成为美国政治舞台上多元利益之间的润滑剂与关系链，呈现出无法控制的恶性膨胀。^③金钱政治由此滋生，成为政治极化之外的又一掣肘美国生物战略的体系性弊病。金钱政治在美国政治生活中长期存在，对社会的最大危害在于：由此途径登顶政治核心圈的政客往往摇身一变，成为利益集团代言人，利用政治资源为利益集团输送政策支持，而国内普通民众的利益无法得到保障。美国政府曾试图通过立法来改变这一现象，如2002年出台的《两党竞选资金改革法案》（Bipartisan Campaign Reform Act），但无法真正阻止这种现象在美国政治中的泛滥。美国在竞选资金方面的改革也并不彻底，连任的政治压力使得政客难以抗拒金钱诱

① Francis Fukuyama, “America in Decay: The Sources of Political Dysfunction”, *Foreign Affairs*, 2014, 93(5), pp. 5–26.

② Sam Graves, “Straight Talk with Sam: The Supply Chain Crisis is Real” (October 21, 2021), United States House of Representatives, <https://graves.house.gov/media/e-newsletters/straight-talk-sam-supply-chain-crisis-real>, retrieved June 10, 2022.

③ 刁大明：《美国大选中的金钱政治》，《红旗文稿》2012年第21期，第32页。

惑，并默许利益集团、游说集团干预决策，与普通民众的利益诉求渐行渐远，严重损害“自由、民主、平等”这些美国自立国以来所倡导的理念。

在生物安全等非传统安全议题中，民主党人向来较为积极，支持清洁能源开发和环保产业的发展；而共和党人比较消极，支持传统油气产业发展，主张放松环保管制措施。在两党生物安全政策争端的背后是环保产业与传统能源产业这两大利益集团的交锋。在“绿色新政”（Green New Deal）这一理念的引领下，拜登政府的生物安全战略更突出科学性和包容性，即支持环保产业和科研人员，并试图以此为抓手之一，改变美国国内的不平等问题。然而，“绿色新政”意味着更加严苛的排污标准和上百亿的额外经营成本，包括美孚石油公司在内的美国传统能源利益集团显然难以接受这样的负担，因而通过游说共和党议员以扭转或阻碍政策走向，并冠之以“保护民众生活权益”的幌子。

在金钱政治和激烈党争的双重夹击下，拜登政府出台环保政策困难重重。例如，为达到2030年之前将碳排放量减半的目标，拜登政府必须抑制燃油汽车和发电厂产生的温室气体，并对清洁能源产业提供税收优惠，这却招致得克萨斯州等14个州的联合诉讼，质疑美国国家环境保护局（U.S. Environmental Protection Agency）在控制碳排放方面越权，并指责联邦政府此举对得克萨斯州等参与油气生产的州造成不利。即使在民主党内部，也出现不团结的声音。西弗吉尼亚州民主党参议员乔·曼钦（Joe Manchin）因为考虑自身选区能源企业利益，多次否定拜登和民主党希望推动的包含应对气候变化内容的支出法案，并指责法案将使美国过快摆脱化石燃料，增加对外国供应链的依赖。曼钦敢于说不，根本原因在于支出法案将减少对传统能源的支持、扶持新能源，与扶持曼钦的资方利益相悖。曼钦从能源利益集团获得大量政治捐款，这些集团包括石油和天然气、煤矿行业及天然气管道运营商。例如，煤炭券商业收入就占曼钦投资收入的71%，约占其资产的三分之一。^①

（二）国际层面的挑战

生物安全问题具有跨国性，往往需要诉诸世界卫生组织、禁止化学武器组织等多边机构进行治理。因此，拜登政府的生物安全战略不仅需要立足国内，还需要兼顾国际，修复与其他国家和多边组织的关系，努力改善前任政府“退群”行为对美国国际形象的损害。但是，拜登政府的生物安全战略沿袭“美国优先”的指导思想，在国际层面仍以“护霸”为目标，因而仍然面临严峻挑战。

一方面，美国正因为生物实验室问题承受来自国际舆论的压力，而美国对相关质疑的漠视以及制造攻击他国的言论将损害美国的国际行动能力。美国的德特里克堡生物实验室（Fort Detrick Biological Laboratory）（后文简称“德堡”）和大量海外生物实验基地遭受国际社会质疑，矛头直指新冠肺炎疫情源头，拜登政府却对此回应乏力，既没有公开德堡的真实情况，也没有邀请世界卫生组织等多边国际机构进行寻访，反而一再保持静默。无论其他国家是否相信德堡与新冠肺炎疫情有关，拜登政府的应对态度都无法有效回应国际社会质疑，这对美国的国际形象和对外政策的可信度造成负面影响，也对美国生物安全战略在全球的推动构成挑战。

^① Oliver Milman, “Joe Manchin Leads Opposition to Biden’s Climate Bill, Backed by Support from Oil, Gas and Coal” (October 20, 2021), The Guardian, <https://www.theguardian.com/us-news/2021/oct/20/joe-manchin-oil-and-gas-fossil-fuels-senator>, retrieved June 18, 2022.

尽管一些国家仍与拜登政府达成部分生物安全合作的项目，但“德堡疑云”仍让美国开展国际合作付出更多成本。同时，美国通过制造舆论在疫情问题上对其他国家“甩锅推责”，也使得美国在国际舆论场的形象更为复杂。

另一方面，拜登政府强调以多边的方式推进生物安全战略，其聚焦自身利益的本质却难以获得国际认同。拜登政府的整体外交取向是“重返国际”，但是其部分提议在多边场合依然受阻。以气候变化为例，美国曾推动将气候问题纳入安理会议程，要求联合国秘书长将与气候变化相关的安全风险纳入联合国全面预防冲突战略中，并推动其成为核心组成部分，这一要求却被其他国家认为是“泛安全化”表现，具有干涉他国内政的意图。这项决议草案在联合国193个成员国中仅获得113票支持，在安理会内部被俄罗斯一票否决。印度代表强调，安理会不是讨论气候治理的地方，将气候问题安全化将扰乱联合国气候变化框架公约进程，也反映出应对气候变化集体决心的倒退。^①拜登政府将此举解释为简化安理会决策程序、应对全球性突发事件和完善风险防控机制的一种方式，然而，该动议并未获得广泛支持，尤其遭受发展中国家强烈反对。其根本原因在于，气候问题的核心在于碳排放，这关乎国家工业发展的根基。美国与发展中国家处于不同发展阶段，两者国内环保产业与减碳技术发展程度差距较大，发展中国家为此不得不在环境保护与本国发展之间抉择。此外，美国推动这一政策意在窥探发展中国家的碳排放数据、反向推导出其工业发展情况，进而为横加干涉提供便利，此举会削弱发展中国家的气候治理自主权，因而招致大量发展中国家的反感和抵制。

四、“拜登主义”之下的“美国优先”变体

总体看，拜登政府的生物安全战略相较于前任政府实现有效升级，一定程度上缓解了新冠肺炎疫情对美国社会的冲击，也部分改善了美国与其他国家和国际组织之间的关系。然而，“拜登主义”只是方式方法上的调整，并未改变“美国优先”作为美国生物安全战略指导思想的内核。拜登政府对外试图以美国价值观和规则主导全球卫生治理体系，进而在这一领域建立全球领导力，本质上仍是“护霸”目标下对特朗普政府精致功利主义的延续。因此，拜登政府的生物安全战略仍难以摆脱其局限性，对中美关系和全球生物安全治理格局将造成冲击。

（一）刺向本国的“双刃剑”

从美国国内的角度看，拜登政府的生物安全战略产生双重影响。

从积极的方面看，该战略有效提高了美国的生物防御能力，推动了生物安全建设，具体表现在如下三个方面。第一，体制机制的完善有助于有效提高行政效率。政治极化和金钱政治这两大体系性弊病长期存在于美国政治生活中，拜登政府推动生物安全领域的体制机制改革是沉疴之下的有益尝试，有助于提高联邦各部门之间应对生物威胁的协作能力和政府职员的工作效率，通过提升行政能力谋求科学抗疫，从而应对美国政治体制上的弊病。第二，拜登政府对生物安全的战略资源倾斜对美国的影响是深远的，不仅有利于解决当下面临的生物威胁挑战，还有利于生物科技在美国的未来发展和创新，对培养生物安全领域的人才也有裨益。因此，以不

^① United Nations, “Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies” (December 13, 2021), <https://www.un.org/press/en/2021/sc14732.doc.htm>, retrieved June 14, 2022.

断提高的科研投入和扩大的人才储备为基础,美国也在努力确保其在生物科技领域的优势地位。第三,借助应对新冠肺炎疫情和艾滋病等生物威胁,拜登政府积极推动相关法案出台,并将保护少数群体利益作为其政策重点,也有利于缓和美国社会内部矛盾,团结不同群体,维护社会稳定。在前任政府抗疫失灵的对比之下,拜登政府的抗疫举措一度改善政府在民众心目中的形象。

但必须看到的是,拜登政府的生物安全战略对美国国内产生的消极影响同样不可忽视。面对环保等新兴产业和能源等传统产业之间的矛盾,拜登政府的政策虽然以保障生物安全、推动可持续发展为目标,但未能真正有效弥合这两大利益集团之间的矛盾,其所谓的“绿色新政”也未能妥善解决美国国内产业过度发展的挑战,反而刺激、加大党派以及社会内部矛盾,美国的撕裂并没有因为拜登推行的政策而得到改善。

(二) 中美博弈的“新场域”

生物安全虽属低政治领域,但考虑到其“安全”属性,对这一战略的评述必须从美国的总体国家安全战略出发,并充分考虑到“美国优先”思维在这一战略中的体现。在新冠肺炎疫情全球大流行的背景下,中美两国作为最大的发展中国家和最大的发达国家,在市场供需结构、生物科技发展状况、人才培养等方面存在结构性差异。中国拥有广阔的市场,供应链稳定、有韧性,美国则具有先进的生物科技和尖端人才,因而从理论上讲,两国本应在生物安全领域存在广阔的合作前景。然而,由于“美国优先”这一思维本质上是排他的、不具有包容性、追求“零和博弈”而非合作共赢,美国也势必无法接受其他国家的快速发展。随着《中华人民共和国生物安全法》于2021年4月正式施行,中国在生物安全领域形成国家生物安全战略、法律、政策“三位一体”的生物安全风险防控和治理体系。^①拜登政府在生物安全领域咄咄逼人的姿态将挑起中美在生物安全领域的新一轮博弈。

在生物科技方面,拜登政府的生物安全战略可能扩大两国的竞争面甚至摩擦面。战略行为的实施往往需要两个条件,一是具备战略意图,二是具备实施能力。2022年2月,众议院通过《2022年美国竞争法案》[America Creating Opportunities for Manufacturing, Pre-Eminence in Technology, and Economic Strength (COMPETES) Act of 2022],指出美国将加大在科技领域和供应链方面的投资,从而增加经济竞争力、供应链韧性和科学技术全球领导力,并增强应对气候危机和未来大流行的能力。^②该法案随后被送往参议院,经过修改后于3月28日在参议院投票通过。^③目前,该法案仍处于两院协调阶段,尚未呈送拜登签署生效。虽然两院分别通过的版本尚存一定分歧,但体现出的总目标都是强化美国霸权并继续引领全球。该法案名为增强自身竞争能力,实则充斥着打压中国的“冷战思维”,将维护霸权地位作为根本目标,将中国视作“战略竞争对手”,充分体现对华开展科技竞争的战略意图。同时,美国掌握丰富的生物技术和生物资源库,拜登政府又在这一领域投入更多战略资源,力图放大美国的生物科技优

① 元玉昆、侯琳良:《共同维护国家生物安全》,《人民日报》,2021年11月1日,第14版。

② The White House, H.R. 4521-America Creating Opportunities for Manufacturing, Pre-Eminence in Technology, and Economic Strength (COMPETES) Act of 2022 (February 1, 2022), [chrome-extension://ibllepbahcoppkjjllbabhngicbfffpi/https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/HR-4521-SAP.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/HR-4521-SAP.pdf), retrieved June 20, 2022.

③ The White House, “Statement by Press Secretary Jen Psaki on the Senate Vote to Move Forward the Bipartisan Innovation Act” (March 28, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/28/statement-by-press-secretary-jen-psaki-on-the-senate-vote-to-move-forward-the-bipartisan-innovation-act/>, retrieved June 23, 2022.

势，以此具备在生物领域对中国实施技术和资源打压的能力。一旦美国在生物科技领域推行针对中国的“泛安全化”甚至“阵营化”政策，对华竞争也将蔓延到非传统安全领域。2021年12月，美国商务部工业安全局宣布将34家中国机构和企业列入美出口管制“实体清单”，多数涉及生物及医学技术，理由之一就是为了应对中国开发和部署生物技术对美国国家安全构成的“持续威胁”。^①

此外，拜登政府的生物安全战略还将在舆论领域冲击两国关系，尤其是影响中美关系的彼此认知和民意基础。美国将生物领域作为对华舆论攻势的手段由来已久，早在新冠肺炎疫情暴发之初，美国政府就一再将病毒称为“武汉病毒”“中国病毒”并对中国污蔑抹黑，对国际科学界共识和专业机构评估置若罔闻，不仅将责任无端推向中国实验室，还要求启动国际调查追责。^②面对这一威胁全球的传染病，拜登政府不积极与中国建立合作抗疫关系，反而延续特朗普政府的一些做法，持续抹黑、质疑中国的疫情防控工作，试图继续掀起对华的舆论攻势。2021年5月，拜登表示下令让美国情报部门在90天内对新冠病毒的溯源问题给出最新分析，并强调要进一步调查有关中国的问题。^③这份报告随后由美国国家情报总监办公室（Office of the Director of National Intelligence）公布，指出对新冠病毒起源做结论性评估需要中国的合作，但中国却“阻碍调查并拒绝分享信息”。^④拜登旋即于次日发表声明称，美国将继续与盟友伙伴合作，敦促中国充分分享信息，并配合世卫组织开展溯源调查工作。^⑤

（三）风云变幻的全球治理

生物安全问题属于非传统安全领域，且呈现跨国性的特点，国家难以独自解决此类问题。在美国掀起大国竞争背景下，生物安全之争可能为战略稳定注入新的不稳定因素，导致军备竞赛、诱发安全冲突，进而干扰国际公共卫生合作。^⑥虽然相较于特朗普政府而言，拜登政府已在相当大的程度上“重返国际”，但受制于“美国优先”的指导思想，这种调整是有限的。

一方面，拜登政府并未解决一些历史遗留问题。出于对维护国内生物武器的研发生产和相关企业商业利益的考虑，同时也是为了维持美国的生物科技优势和科技霸权，实现生物领域的绝对安全，拜登政府对要求有透明度和受国际法制约的多边协议仍然保持谨慎态度，对美国不加入《生物多样性公约》和拒绝生物武器核查机制持续保持静默。归根到底，这种态度正是“美

^① U.S. Department of Commerce, “Commerce Acts to Deter Misuse of Biotechnology, Other U.S. Technologies by the People’s Republic of China to Support Surveillance and Military Modernization that Threaten National Security” (December 16, 2021), <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/12/commerce-acts-deter-misuse-biotechnology-other-us-technologies-peoples>, retrieved June 22, 2022.

^② “Pompeo Ties Coronavirus to China Lab, Despite Spy Agencies’ Uncertainty” (May 7, 2020), New York Times, <https://www.nytimes.com/2020/05/03/us/politics/coronavirus-pompeo-wuhan-china-lab.html>, retrieved June 20, 2022.

^③ The White House, “Statement by President Joe Biden on the Investigation into the Origins of COVID-19” (May 26, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/26/statement-by-president-joe-biden-on-the-investigation-into-the-origins-of-covid-19/>, retrieved June 23, 2022.

^④ Office of the Director of National Intelligence, “Unclassified Summary of Assessment on COVID-19 Origins” (August 26, 2021), <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2236-unclassified-summary-of-assessment-on-covid-19-origins>, retrieved June 23, 2022.

^⑤ The White House, “Statement by President Joe Biden on the Investigation into the Origins of COVID-19” (August 27, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/27/statement-by-president-joe-biden-on-the-investigation-into-the-origins-of-covid-19/>, retrieved June 23, 2022.

^⑥ 张力主编：《生物安全与国家安全》，时事出版社2021年版，第331页。

国优先”思维的体现。无论是《生物多样性公约》，还是生物武器核查机制，都是各缔约国求同存异的产物，是国际利益最大化的结果。美国作为最大的发达国家，本应在其中发挥引领和示范作用，然而，拜登政府将国内政治置于国际社会共同利益之前，刻意逃避国际责任，客观上产生了利用生物武器对他国形成安全威胁的可能性，影响了国家间的政治互信，削弱了全球生物安全治理的国际合作动力。

另一方面，拜登政府的“阵营”外交也延续到生物安全治理领域，将卫生治理和气候治理政治化，破坏这一领域的全球治理。拜登执政以来，美国将生物安全相关的投资作为拉拢盟友、伙伴的手段，并把一些“竞争对手”排除在外，以此配合其联合盟友竞赢大国博弈的目标。例如，疫苗是新冠肺炎疫情背景下重要的医疗资源之一，美国却仍在实施“疫苗民族主义”政策。从全球治理的角度看，新冠肺炎疫情防控关乎全人类健康和全球生物安全治理格局稳定，新冠疫苗理应属于公共产品，具有非竞争性和非排他性。然而，美国正囤积远超其本国国民所需的新冠疫苗，不愿将过剩部分与缺少疫苗的发展中国家分享。这些国家若想获得美国的疫苗就不得不支付高昂金额，或是在政治上对美国让步。2020年2月，菲律宾外交部就曾宣布“终止”美菲《访问部队协议》，但不到两年后，双方又宣布恢复这一协议，同年美国通过“新冠肺炎疫苗实施计划”向菲律宾提供的大量疫苗无疑是促使菲律宾“反悔”的重要原因。^①这意味着美国已经打破疫苗的公共产品属性，并将疫苗政治化，把疫苗外交作为拉拢伙伴国家、维护其霸主地位的筹码。由此可见，生物安全正作为战略手段服务于拜登政府谋求自身利益的对外战略，这将对全球生物安全治理产生难以忽视的恶劣影响。

第一作者系清华大学战略与安全研究中心助理研究员

第二作者系清华大学战略与安全研究中心美欧研究项目青年研究员

① 朱启超、张杰：《菲律宾恢复美菲〈访问部队协议〉》，《世界知识》2021年第17期，第28页。