

美国研究 (双月刊)

The Chinese Journal of American Studies

学术顾问 陈宝森 胡国成 陶文钊 王缉思 资中筠
(按姓氏音序排序)

主 编 郑秉文

副 主 编 倪 峰

执行主编 赵 梅

本期责任编辑 卢 宁

编 辑 杨会军 魏红霞 罗伟清 李 墨

英文摘要译审 梅仁毅 傅国英

技 术 编 辑 李 晖

责 任 校 对 秦 秦

编 委 楚树龙 崔立如 丁幸豪 樊吉社 韩 铁

贺力平 何顺果 黄 平 黄仁伟 姬 虹

贾庆国 金灿荣 李剑鸣 梁茂信 刘建飞

刘 尊 梅仁毅 牛 军 潘小松 秦亚青

阮宗泽 时殷弘 孙 哲 王荣军 王 希

王晓德 王孜弘 吴白乙 吴心伯 徐 辉

徐彤武 杨洁勉 袁 明 袁 征 章百家

张宇燕 赵学功 周 琪 (按姓氏音序排序)

《美国研究》是中国社会科学院美国研究所和中华美国学会主办的学术性双月刊。刊登中国学者研究美国社会各个方面的文章,包括美国政治、经济、外交、军事、科技、文化、历史、艺术、思潮等。它是中国所有从事研究美国问题的学者们的共同园地,是交流对美国的认识和理解的一个中心。

美国研究

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

2016 年第 5 期(第 30 卷 总第 125 期)

2016 年 10 月 15 日出版

习近平外交思想研究：构建中美新型大国关系

- 中美新型大国关系中的国际秩序博弈 刘建飞 (9)
- “三重博弈”：中美关系视角下的“一带一路”战略 信 强 (19)

专题研究：中美经济实力比较与国际经济新秩序

- 新常态下中美综合经济实力对比 王孜弘 (31)
- 基于国内生产总值的分析
- 走向“贸易新世界”的美欧关系 赵 晨 (50)
- “跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的政治经济学分析
- 美国与“跨太平洋伙伴关系协定”：解析、影响与前景 贾 浩 (68)

- 中国人文社会科学核心期刊
 - 中文核心期刊(外交、国际关系类)
 - 中文社会科学引文索引来源期刊(CSSCI)
 - 国家哲学社会科学学术期刊数据库来源期刊
-
-

专 论

- 中美经济网络间谍争端的冲突根源与调适路径…………… 汪晓风(85)
- 美国保守主义:政治进程而非固有观念…………… 戴维·法伯(111)
- 卡特政府的对华技术转让与军售政策…………… 忻 恁(126)

学术札记

- 美国宪法第二修正案:学术研究和司法诠释的嬗变…………… 张业亮(147)

学术动态

- 登高望远 求同存异…………… 王 玮(154)
- 纪念“中美长期对话”30周年学术研讨会综述

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES

Volume 30 Number 5 2016

Zheng Bingwen *Editor*

Ni Feng *Associate Editor*

Zhao Mei *Managing Editor*

Lu Ning, Wei Hongxia *Editorial Assistants*

Yang Huijun, Luo Weiqing, Li Mo *Editorial Assistants*

Mei Renyi, Fu Guoying *English Polishers*

Li Hui *Editorial Technician*

Qin Qin *Proofreader*

Senior Advisers

Chen Baosen, Hu Guocheng, Tao Wenzhao, Wang Jisi, Zi Zhongyun

Editorial Board

Chu Shulong, Cui Liru, Ding Xinghao, Fan Jishe, Han Tie,
He Liping, He Shunguo, Huang Ping, Huang Renwei, Ji Hong,
Jia Qingguo, Jin Canrong, Li Jianming, Liang Maoxin, Liu Jianfei,
Liu Zun, Mei Renyi, Niu Jun, Pan Xiaosong, Qin Yaqing,
Ruan Zongze, Shi Yinhong, Sun Zhe, Wang Rongjun, Wang Xi,
Wang Xiaode, Wang Zihong, Wu Baiyi, Wu Xinbo, Xu Hui,
Xu Tongwu, Yang Jiemian, Yuan Ming, Yuan Zheng, Zhang Baijia
Zhang Yuyan, Zhao Xuegong, Zhou Qi

THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES is published jointly by the Chinese Association for American Studies and the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Sciences. The content of the articles in this journal should not be construed as reflecting the views of either the Association or the Institute.

MANUSCRIPTS SHOULD BE SENT TO: *THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES* at the Institute of American Studies, Chinese Academy of Social Sciences (Addr. Unit A, No. 158, Gulouxidajie, Xicheng District, Beijing, China 100720).

SUBSCRIPTIONS: Call (8610) 8408-3531, 8408-3528

Fax: (8610) 8408-3506

Email: mgyj@cass.org.cn

<http://www.mgyj.com>

ISSN1002-8986 Copyright 1987-2016 *THE CHINESE JOURNAL OF AMERICAN STUDIES*

Printed in Beijing, China

FOCAL TOPIC:

Research on Xi Jinping’s Thinking about Foreign Affairs:
Building a New Model of Major Country Relations
between China and the United States

China- U. S. Competition over International Order in the New Model
of Major Country Relations *Liu Jianfei* (9)

China-U. S. relations has turned from the relationship between a major power and the superpower to the relationship of a rising power and an established power. Accordingly, the issue of international order has become the crucial area in the games between the two countries. The core of the China-U. S. contention on international order falls on the issue of leadership, and the essence of leadership contention is the contention of ideologies. Currently, the two countries are in the contention for “two orders”: the existing U. S. -led international order and the domestic order led by the Chinese Communist Party in China. Being an important structural contradiction in China-U. S. relations, the contention of ideology has great impact on the direction of China-U. S. strategic relations. Both China and the U. S. need to adopt cooperativism to guide the development of bilateral relations, to properly manage and control differences in international order and ideology, and to ensure non-conflict and non-confrontation in the relations.

“Tri-dimensional Game”: “the Belt and Road” Strategy in the Perspective
of Sino-U. S. Competition *Xin Qiang* (19)

The U. S. Asia-Pacific rebalance strategy has imposed great strategic pressure upon China. “the Belt and Road” strategy is not only a grand initiative for regional development and global order, but a strategic toolbox for China to play with the U. S a tri-dimensional game involving geopolitics, geoeconomics and soft power on the Eurasian continent. First, this strategy reflects China’s guideline of “stabilizing China’s northern and western frontiers, managing its eastern and southern ones.” It is a geopolitical strategic leverage for China to enhance its land power against the U. S. pressure from the sea. Second, this strategy helps China to cope with the geoeconomic

conomic impact of U. S. TPP arrangement by establishing bilateral and multi-lateral free trade framework, and advocating Euro-Asian economic integration. Third, this strategy provides a platform for China to conduct soft power competition with the U. S. since it has both the intention and the capability to provide more economic and security public goods with its ever-increasing comprehensive power.

FOCAL TOPIC:

China vs. the United States: Economic Power Comparison and New International Economic Order

Comprehensive Economic Power Comparison between China and the United States on the Basis of Analysis of GDP in the Phase of China’s New Normal *Wang Zihong* (31)

By seeing China’s high rate of GDP growth in decades, the decreasing percentage gap with the U. S. in terms of GDP and the emergence of China as the second largest GDP entity, it seems that China is rising with a large scale of its economy. However, by comparing with the data in China’s early years of opening, the GDP gap today between China and the U. S. has become wider rather than narrower. One of the factors that affects the GDP gap is that GDP as a comprehensive statistical index cannot fully demonstrate the economic achievements with changes in demographic structure and in patterns of production and consumption. That means that GDP-based economy comparison between China and the United States undervalues China’s economic progress. Under the situation of China’s economic new normal, the lower GDP growth rate in the course of restructuring China’s economy does not mean a lower growth speed of its comprehensive economic strength.

A Political Economy Analysis of the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement *Zhao Chen* (50)

The capital-driven economic globalization demands that the developed countries should initiate negotiations on new-generation free trade agreements. The Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement negotiation is the most representative one among them. With high degree of interdependence between the EU and the U. S. in trade and mutual investment, non-tariff barriers have become the main obstacle. Therefore, TTIP focuses more on the coordination and harmonization of Trans-Atlantic market regulations in terms of saving transaction costs for both sides. However,

the differences in political culture and the social protest against TTIP across the Atlantic make the TTIP negotiations difficult to conclude rapidly. Considering that TTIP involves the identification of risk and the adjustment of economic models, the U. S. and the EU could hardly reach consensus on all the issues involved owing to their differences on social rights, environmental standards, government-business relationship, etc.

The U. S. and the Trans-Pacific Partnership: Analysis, Impact, and Prospect *Jia Hao* (68)

The Trans-Pacific Partnership Agreement has a dual complexity. On the one hand, in the economic and trade areas TPP is the strategic pillar of Obama administration’s “Rebalancing Strategy” in the Asia-Pacific, aiming at dominating regional economic integration, and counter-balancing China; on the other hand, it also constitutes, to a great extent, a new generation of international rule system with a higher standard for trade and investment. Facing serious opposition from Democrats, Republicans and certain American social forces, the prospect of the Obama administration in urging the Congress to approve the TPP remains undecided. Even if the TPP is not approved, its new rule system and impact will not vanish.

ARTICLES

Origin of and Solution to China-U. S. Economic Cyber Espionage Disputes *Wang Xiaofeng* (85)

The economic cyber espionage disputes between China and the U. S. rise from the deep integration of the development of cyberspace and the economic and social operation, the structural contradiction between China and the U. S. in cyber strategy and the competition in the security and development interests of the two countries. However, along with the better understanding of cybersecurity and continuing collision of bilateral cyber policies, the two governments have come to share the willingness to control differences, reached the consensus on the commitment of no engagement in and no support for economic cyber espionage activities. In the future whether China and the U. S. can effectively control their differences in this issue and avoid the consequent conflicts will be determined by the two major cyber powers’ capabilities to mutually shape their notions of cyber strategy, compromise the national interests in cyberspace, and promote the practical co-operation in cybersecurity.

an Essential Idea *David Farber* (111)

In the United States political conservatism has developed through accretion. Political conservatives in recent decades have tended to embrace traditional social hierarchies; they have embraced the free market as the best adjudicator of Americans' economic life course; they have trusted faith, faith-based knowledge, and family, not secular knowledge or experts, as the primary provider of moral truths and practical wisdom; and they have scorned a multilateral approach to foreign policy or any sense that the United States is but one nation among many countries. Broadly, conservatives have argued in response to liberals' claims that the state needs to discipline the market that, in fact, it is individuals that need disciplining through the rigors of the free market and the enduring claims of faith and family. All in all, conservatives have struggled over several generations to create a broad-based movement flexible enough to exercise national political power.

The Transfer of Civil High Tech Equipment and Military Equipment to the PRC under the Carter Administration *Xin Yi* (126)

During the early stage of the Carter administration, the U. S. government took a balanced approach towards the PRC and the USSR. Zbigniew K. Brzezinski and Harold Brown disagreed with this approach and tried to persuade Carter to deepen U. S. -China relations by transferring high tech equipment to China, thus compelling the Soviet Union to comply with the detente. Carter agreed to adopt a policy of transferring dual-use equipment to China, but refused to sell military equipment to it. However, with the weakening of the detente, the Carter administration began to sell some kinds of non-lethal military equipment to China so as to improve the defensive power of China against the USSR.

ACADEMIC NOTE

The Second Amendment to the United States Constitution: Academic Study and Changes in Judicial Interpretation *Zhang Yeliang* (147)

ACADEMIC ACTIVITY

Summary of the Symposium of the CASS Forum(2016 • International Studies) and Commemorating the 30th Anniversary of “China- U. S. Sustained Dialogue” *Wang Wei* (154)

中美新型大国关系中的 国际秩序博弈

刘建飞

[内容提要]随着中美关系由普通大国与超级大国的关系转变为崛起大国与守成大国的关系,双边关系中竞争的一面在上升。与之相应,国际秩序已经成了两国博弈的重要领域。国际秩序问题在中美两国的国际战略中都占有重要位置,然而,两国的国际秩序观和变革国际秩序的诉求又存在着很大差异,这就决定两国在国际秩序变革上虽然有合作,但竞争也非常激烈。中美国际秩序竞争的核心内容是领导权问题,而领导权之争的本质是两国意识形态竞争,这种竞争目前表现为“两个秩序”之争,即美国主导的现行国际秩序与中国共产党领导的中国国内秩序之争。意识形态之争是中美关系中的重要结构性矛盾,对两国战略关系走向发挥着重大影响。破解中美秩序困境的根本出路在于构建新型大国关系。中美两国都需要用合作主义来指导双边关系发展,通过合作来管控在国际秩序和意识形态上的分歧,确保两国不冲突不对抗。

关键词:美国军事与外交 中美关系 新型大国关系 国际秩序

自中美两国官方明确将构建新型大国关系作为努力方向以来,虽然两国之间的合作在不断深化、拓展,但是两国之间的竞争却更为引人注目。两国竞争的一个重要领域就是国际秩序。中美国际秩序博弈在双边关系中占居什么位置?其发展趋势如何?如何避免中美两国因国际秩序之争而导致全面对抗?本文试图综合学界已有研究成果,对相关问题做进一步探讨。

一 国际秩序是中美博弈的关键领域

随着中国跃升为全球第二大经济体以及美国推进“亚太再平衡”战略,中美竞合关系中虽然合作的一面也在深化,但是竞争的一面更加凸出。中美竞争主要体现在传统军事安全、地缘政治、意识形态和国际秩序等方面,其中国际秩序方面最具挑战性。

在传统军事安全方面,中美两国虽然有竞争,但都不想走向结局必定是两败俱伤的热战。两个互信机制即重大军事行动相互通报信任措施机制和海空相遇安全行为准则,极大地降低了两国军队因擦枪走火或军工利益集团蓄意制造事端而导致中美战争的概率。正因为如此,在总体国家安全观下的中国特色国家安全体系中,军事安全并未被摆在与政治安全 and 经济安全同等重要的位置。^① 伴随着美国“亚太再平衡”战略的实施,中美地缘政治竞争日益突出。但是,地缘政治竞争往往是与军事安全联系在一起,美国在亚太构建的同盟体系及伙伴关系,并未导致这些国家同中国走向敌对,因为美国自己也未将中国视为敌人,因此就很难要求盟友和伙伴与中国为敌。所以,中美地缘政治竞争虽然具有一定的对抗性,但这种对抗性与以往敌对关系下的对抗性相比要弱许多。此外,虽然目前美国在亚太地区拥有明显的地缘政治优势,但是这种优势在很大程度上被中国所具有的地缘经济优势对冲。随着中国的进一步崛起,美国在亚太地区的地缘政治优势会逐渐被对冲减弱。中美意识形态竞争近年来有上升趋势,但是这种竞争与当年美苏之间的意识形态对抗大不相同。当年美苏分别高举资本主义和社会主义的意识形态大旗,率领各自的阵营,同对方进行针锋相对、势不两立的斗争。而现在中美意识形态斗争既没有美苏之间那么激烈,也没有成为两国的主要竞争领域。就发展趋势来看,中美意识形态斗争将更多地体现在国际秩序竞争中,这是本文要论述的重要内容。

2008年 全球金融危机以来,世界格局加快演进,与之相应,国际秩序变革的压力明显增大。中美两国在国际秩序变革中所扮演的角色引人注目。从某种程度上说,美国是现行国际秩序的主要建构者和领导者,维持现行秩序符合美国的利益,尽管美国也有变革国际秩序的诉求。而中国一直主张变革国际秩序,使其朝着更加公正合理的方向发展,虽然中国也不想改变现行国际秩序的基本架构。在一定程度上,如果将现行国际秩序看成是“美国治下的和平”的话,那么可以说,美国是现行秩序

^① 习近平在阐述总体国家安全观和国家安全体系时指出:“以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障”。参见《习近平谈治国理政》,北京·外文出版社2014年版,第200页。

的重要守护力量,而中国则是推动秩序变革的重要力量。中美两国在国际秩序变革上的矛盾是非常现实的,而且也攸关两国的重大战略利益。中美竞争的主要领域,无论是传统军事安全和地缘政治,还是意识形态,都与国际秩序密切相关。可以说,国际秩序已经成为中美两国博弈的关键领域。

二 国际秩序在中美两国国际战略中的地位

美国是有史以来最为重视国际秩序的霸权国家。“英国治下的和平”虽然也有一定的秩序基础,但是相比之下,“美国治下的和平”的秩序基础更坚实、完备。国际秩序是美国制度霸权的重要载体。

正是因为美国重视国际秩序,所以会根据国际情势变化而不断调整国际秩序,使之更符合美国的利益。特别是冷战结束后,美国一度将建立新秩序作为其全球战略的重要目标。苏东开始剧变后,特别是海湾战争后,美国看到苏联不仅已发生“质变”,而且实力明确下降,既没有意愿也没有能力挑战美国的世界地位,于是力图重新构建美国领导下的国际秩序。1991年发表的《国家安全战略报告》将“世界新秩序”作为绪言的标题。报告提出:“世界新秩序还没有成为事实;这是一种强烈的愿望——也是一种机会。我们已经抓住了几代人几乎没有经历过的非同寻常的机遇——由于我们周围的旧的模式和稳定性已经崩溃,我们可以按照我们自己的价值观和理想建立一种新国际体系了。”^①看得出来,美国正以冷战胜利者的姿态来考虑世界的未来,冷战结束使美国终于有了机会按照自己的价值观和理想来构建国际秩序了。而此前,由于苏联集团的存在和冷战对抗,国际秩序的状况并不让美国满意。

在“世界新秩序”中,美国非常重视联合国。^②不过,同联合国创建时一样,美国重视联合国,希望它发挥作用,并不是完全出于“利他主义”的动机,而是从美国自身的利益出发。对此,美国战略家有很清楚的表白:“在海湾危机期间,联合国对以美国为首的反伊联盟提供了巨大的政治支持。这一点对于美国国会和人民来说很重要。”^③简言之,美国要建立的世界新秩序是美国领导下的秩序,而联合国的作用要纳入到这个框架内。

然而,毕竟世界格局并不是完全按照美国的意愿演进的,联合国并没有也不可能

① 梅敦编译:《美国国家安全战略报告汇编》,北京·时事出版社1996年版,第188页。

② Angela Knippenberg, “The Future of the United Nations,” in Katharine Tehrani and Majid Tehrani, eds., *Restructuring for World Peace: on the Threshold of the Twenty-first Century* (Hampton Press, INC, Cresskill, New Jersey, 1992, pp. 79 ~ 80.

③ [美]理查德·哈斯:《新干涉主义》(殷雄等译),北京·新华出版社2000年版,第144页。

以美国的意愿为转移进行改革。于是,美国对联合国便采取实用主义的态度,利益一致时便合作,不一致时便撇开联合国拉上一些盟友采取行动。有美国智库还提出建立“民主国家联盟”,以此取代联合国。^①如果说现行国际政治秩序是由联合国秩序和西方强权秩序共同组成的话,那么美国成了联合国秩序的最大挑战者和现行强权秩序的主要维护力量。

九一一之后,美国一度弱化了对国际秩序的关注。奥巴马执政以来,伴随着美国全球战略的调整,美国又开始高度重视国际秩序问题。在2010年和2015年《国家安全战略报告》中,美国将国际秩序与安全、经济、政治并列,作为美国全球战略的目标之一。^②与此同时,美国学界对国际秩序问题的关注度也明显提升,最有代表性的是基辛格的《论世界秩序》。^③无论是美国政府还是学界,在国际秩序问题上都持这样几个基本观点:第一,国际秩序需要重构;第二,美国要掌握重构国际秩序的主导权;第三,在重构国际秩序上,美国需要同其他大国进行合作。

然而,在重构国际秩序上,美国面临的一个重要挑战就是非西方大国的崛起。对现行国际秩序,特别是政治秩序中的强权秩序,提出质疑的主要力量就是非西方大国,特别是中国和俄罗斯。如何同它们合作重构国际秩序,对美国来说是个新的重大课题。如果能做好这个课题,美国在国际秩序重构中就是个积极的、建设性的关键角色;反之,美国就将扮演一个消极的、破坏性的关键角色。

中国是当前国际秩序变革的积极推动者。从1974年邓小平在联合国大会提出建立国际经济新秩序,到冷战刚结束时邓小平强调建立国际政治新秩序,再到中共十七大提出“推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展”,^④这些都体现出中国对国际秩序的重视。中国将变革国际秩序视为自己的重大利益。

近年来,中国领导人在许多场合都谈国际秩序问题,阐述中国的国际秩序观。首先,中国需要稳定的国际秩序。习近平指出:“实现中国梦,离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序”。由此可以洞见,中国并不想颠覆现行国际秩序。客观地说,中国是现行国际秩序的受益者,中国正是在现行国际秩序下实现了和平崛起。由此推论,中国是以联合国秩序为主体的现行国际政治秩序的维护者;其次,中国认为,现行国际秩序存在着明显的不公正不合理性,需要变革。国际秩序不公正不合理性主要

① G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter Co-Directors, *Forging A World of Liberty Under Law, U. S. National Security in 21st Century*, Final Report of the Princeton Project on National Security, available at: <http://www.wws.princeton.edu/ppns/report/Finalreport.pdf>.

② The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 7, available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

③ Henry Kissinger, *World Order* (New York: Penguin Press, 2014), pp. 361 ~ 367.

④ 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,北京·人民出版社2007年版,第47页。

体现在两个方面:一是在国际政治秩序中存在着与联合国秩序并行的西方强权秩序,西方大国经常推行强权政治和霸权主义,挑战联合国秩序;二是现行国际经济秩序主要是西方大国建立的,更多地体现着它们的利益,广大发展中国家和新兴国家的利益得不到满足;第三,国际秩序需要变革的不是整体框架,而是局部。中国充分肯定联合国秩序。习近平指出,联合国宪章“奠定了现代国际秩序的基石,确立了当代国际关系基本准则”。联合国秩序是中国要努力维护的,而不是变革对象。正如习近平所说,“中国是第一个在联合国宪章上签字的国家,将继续维护以联合国宪章宗旨和原则为核心的国际秩序和国际体系。”^①维护联合国秩序,也是“维护和巩固第二次世界大战的胜利成果”。^②第四,国际秩序变革是个长期的任务。习近平在2014年中央外事工作会议上阐述国际形势时强调,“要充分估计国际秩序之争的长期性”。^③最后,国际秩序变革需要国际社会共同努力。习近平指出,“我们应该共同维护国际法和国际秩序的权威性和严肃性”。^④

总的来看,中美两国都高度重视国际秩序问题,都将国际秩序视为本国国际战略的重要内容;在各自的国际秩序变革蓝图中,对方都扮演着既重要又复杂的角色,一方面为主要竞争对手,另一方面又是最重要的合作伙伴。

三 中美国际秩序领导权之争的本质是“主义”之争

对比中美两国的国际秩序观,可以看出,两国在国际秩序问题上有一些共同点,比如都主张维护国际秩序稳定,都提出要变革国际秩序,都强调通过开展国际合作来推动国际秩序变革。然而,两国在国际秩序问题上的分歧也是明显的。一是在变革的内容上,中国要变革的是现行国际秩序中不公正不合理的成分,核心是弱化强权秩序,强化联合国秩序,而美国要变革的是不利于维护“美国治下的和平”的因素,并不想变革现有的强权秩序,甚至还要降低联合国的地位。从维护强权秩序这一点来说,中国是国际秩序变革的重要推动力量,而美国是守护力量。但是如果从维护联合国秩序的角度看,中国则成了守护力量,而美国则是变革的重要推动力量。二是在国际秩序变革的领导权问题上,美国要继续把持领导权,不容许中国染指。奥巴马多次宣

① 习近平:《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体:在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》,《人民日报》2015年9月29日,第2版。

② 《人民日报》2015年10月14日,第1版。

③ 《人民日报》2014年11月30日,第1版。

④ 习近平:《弘扬和平共处原则 建设合作共赢美好世界:在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》,《人民日报》2014年6月29日,第2版。

称不能让中国制定规则,^①就道出了美国的心声:中国可以提升在国际秩序中的地位,但是不能分享规则制定权。由于规则制定权是领导权的最核心内容,所以,没有规则制定权也就没有真正意义上的领导权。美国的理想目标是,中国崛起了,可以在国际体系中占有更重要的位置,但必须是在美国领导的国际秩序下发挥作用。对中国来说,其诉求并不是在现有国际体系中成为一个新的强权。在变革国际秩序上,中国反对强权政治,以及建立在其上的国际秩序。如果仅仅是为了成为一个新的强权,那就没有必要变革国际秩序了,或者是在变革国际秩序上追随美国就行了。然而,如果没有领导权或规则制定权,中国的变革目标就不可能实现。当然,从中国不称霸的政策宣示推理,中国只是要分享领导权,能够同美国平等协商来参与制定规则,并不想取代美国成为国际秩序的主要领导者。领导权之争正是中美国际秩序博弈的核心问题。

领导权之争首先是权力之争,即“谁说了算,谁制定规则”。从现实主义出发,美国肯定愿意垄断领导权,所有的列强都是如此。但是,奥巴马“不能让中国制定规则”的观念还有更深层次的含义,不仅仅是权力问题。美国对外战略一直由两方面的动力驱动:一方面是现实主义的动机,既争夺军事、经济等硬权力;另一方面是自由主义的动机,就是维护、传播西方价值观,争夺软权力。从现实主义出发,美国固然不喜欢别国分享其权力,但是如果形势所迫必须让出权力,那么美国会接受同它有相同价值观的西方国家来分享或接过权力。实际上,其他西方国家也是如此行事。第二次世界大战结束后,英国面对美国和苏联两个比其更强的霸权,心甘情愿地将权力让渡给美国,并协助美国开展对苏冷战。对目前的美国来说,如果有必要,它可以接受英国、法国这样的西方民主国家来制定规则。实际上,美国已经逐渐将其在欧洲的主导地位让给了欧盟。因为在美国看来,英法这样的国家所制定的规则跟美国制定的规则在本质上没有多大区别。由这样的国家制定规则,即使美国实力地位下降了,霸权失去了,但是符合美国利益的国际秩序还在。就像第二次世界大战后的英国所面临的局势一样。谁制定规则固然是很重要的问题,但更为重要的是:规则制定主导者说什么,做什么,怎样做,制定什么样的规则?那么,这里就涉及到了意识形态、价值观在国际战略中的地位与作用问题。在美国的战略思维中,意识形态与价值观相异的国家肯定是“非我族类”,在国际舞台上是要被改造、整治的对象,在“敌我友”三种角色中,绝对不可能是“我”,至多会成为“友”,更容易成为“敌”。由这样的国家来制定规则,将导致“美国领导、带有自由主义特征的等级森严的统治秩序”“走向

^① 虽然奥巴马讲的是国际贸易规则,但可以引申到其他领域。有关奥巴马的相关言论参见仇朝兵:《“贸易促进权”之争及其对美国贸易政策的影响》,载《美国研究》2016年第2期,第43页。

灭亡”。^①

在美国心目中,中国肯定是“非我族类”。自中国改革开放以来,美国一直寄希望于通过支持中国改革开放来促进中国融入美国所主导的国际体系,同时变成美国所认可的自由民主国家,即“同我族类”。但是经过近40年的努力,美国的目标远未达到,而且还渐行渐远,美国的一些智库已经认识到这一点。^②在美国看来,中国通过改革开放强大起来了,也在一定程度上融入了国际体系,国家治理体系也发生了巨大变化,但是在最核心的问题上——坚持中国共产党一党领导的体制——并没有改变。在这方面,中国跟当年的苏联没有本质的区别。而且从十八大以来中国的动向来看,中国并没有放弃这种体制的意愿。如果中国不改变这种体制,就不可能彻底融入美国主导的国际体系,甚至还有可能发生逆转。如果由这样的国家来同美国分享国际秩序的领导权和规则制定权,后果不堪设想,不仅美国的霸权地位不保,甚至现行国际秩序的价值观基础都有可能被颠覆。这正是王缉思教授所说的“两个秩序”之争,即美国主导的国际秩序与中国共产党领导的中国国内秩序之争。^③

当然,这“两个秩序”之争对中美两国来说具有大不相同的含义。对美国来说,“两个秩序”之争实质上就是两种国际秩序的斗争。美国经历过同苏联的冷战。苏联曾试图打造一个完全不同于美国所主导的国际体系。中国虽然已经融入现行国际体系,但是,中国如果掌握了国际秩序的领导权和规则制定权,就有可能将国内秩序外化到国际秩序中来,至少国内的行为方式和理念会潜移默化地影响到对外行为。再加上中国有上千年的朝贡体系经历,这也会影响中国人的国际观和行为方式。对中国来说,美国的眼睛紧盯着中国的国内秩序,使中国感受到了严重的政治安全威胁。维护国内秩序是中国最核心的国家安全利益之一。在中国的国家安全体系中,政治安全是根本。简言之,在“两个秩序”之争中,美国着眼于未来的国际秩序,宗旨是维持世界霸权地位;中国则着眼于维护国家政治安全,宗旨是为实现国家发展战略提供安全保障。

中国国内秩序的核心内容是政治制度,而政治制度的精神支柱是意识形态。经过近40年的改革开放,中国的经济体制和政治体制发生了很大变化,但是始终坚持“四项基本原则”。这四项原则的内容是不可分割的有机体,相互制约,相互作用。^④

① Joseph S. Nye, *American Hegemony or American Primacy?* *The Korea Times*, March 9, 2015, available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/american-hegemony-military-superiority-by-joseph-s-nye-2015-03? barrier=true>.

② Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower* (New York: Henry Holt and Company, 2015), pp. 7 ~ 16.

③ 王缉思:《大国战略:国际战略探究与思考》,北京·中信出版集团2016年版,第177页。

④ 邓小平:《坚持四项原则》,《邓小平文选》第2卷,北京·人民出版社1983年版,第163~178页。

四项原则中的马克思列宁主义就是中国共产党所信奉的意识形态。在西方国家看来,这种意识形态与西方所信奉的自由民主主义意识形态是根本对立的,正如布热津斯基所言:“共产主义已成了民主的反义词”。^①由此可见,美国主导的国际秩序与共产党领导的中国国内秩序之争在本质上就是“主义”之争,即马克思列宁主义和西方自由民主主义,或者是社会主义与资本主义之争。当然,这种“主义”之争在冷战结束后远不如冷战时期那么激烈,而且也表现得也不那么直接。中国一直主张同西方国家进行超意识形态合作,在外交话语中回避用“主义”这样的语汇。美国虽然一如既往地推行意识形态外交,但更多地是以推进民主、推广“普世价值”等形式表现出来,而且是面向所有“非民主国家”,社会主义国家只是其中一部分。但是,随着中国崛起和积极推进国际秩序变革,中美之间的“主义”之争有可能趋于强化,尽管表现形式会多种多样。美国新保守主义代表人物加里·斯密特(Gary·J·Schmitt)认为,美国不接受“中国治下的和平”的重要原因“是某种不那么有形却可能更加强大的东西,这就是美国与中国之间意识形态的冲突。”中美在东亚的竞争“不仅表现在权力上,还存在于两国的政治体制上。因为中国不是西式的民主政体,而且它的领导人坚持他们没有任何意愿要建立这样一种制度。”^②美国新保守主义的观点在很大程度上得到了主流自由派的认同。

四 构建新型大国关系是破解中美秩序困境的根本出路

“两个秩序”之争无疑为中美竞合关系中的竞争面增添了砝码,使双边关系滑向“修昔底德陷阱”的风险加大。中美“主义”之争一直是双边关系中的一个结构性矛盾,虽然“在过去长时期内没有成为中美关系的主导方面”,但它却“持续而深刻地存在着,并不时在一些敏感问题上或时间节点发生作用,制造政治议题”。^③如果两国强化“主义”之争,使其在双边关系中的地位超越了其他领域,尤其是那些以合作为主领域而成为主旋律,那么就极有可能出现中美冷战。对中美两国来说,冷战就意味着双边关系总体上处于对抗状态,尽管有些领域还会有合作。这不符合两国的根本利益。实际上,中美两国已经找到破解“修昔底德陷阱”之道,其中也寓含着破解两国秩序困境之道,这就是构建新型大国关系。

① [美]兹比格涅夫·布热津斯基:《大失败:二十世纪共产主义的兴亡》(军事科学院外国军事研究所译),北京·军事科学出版社1989年版,第18页。

② [美]加里·J·斯密特主编:《中国的崛起:美国未来的竞争与挑战》(韩凝等译),北京·新华出版社2016年版,第24页。

③ 崔立如:《管理战略竞争:中美新关系格局的挑战》,载《美国研究》2006年第2期,第11页。

如果将避免“修昔底德陷阱”作为构建新型大国关系的宗旨的话,那么可以说,确保“不冲突不对抗”就是中美新型大国关系的首要目标。中美如果要避免走向对抗,除了加强各层面的外交关系,在经济、全球治理、非传统安全等方面继续深化合作共赢,同时在军事上避免冲突外,还应当更加注重避免意识形态对抗。

新型大国关系的内涵有三项,即“不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢”。实际上,这三条也是构建新型大国关系的路径和着力点。同理,破解“两个秩序”之争、避免意识形态对抗的路径和着力点也是这三条。

首先是不冲突不对抗。中美两国确实有意识形态差异,甚至有对抗的因素,但是,不能让意识形态竞争超越双边关系的其他层面而成为主旋律。双方必须始终清醒认知,意识形态对抗既不符合两国的根本利益,也违背和平与发展时代潮流。

破解“两个秩序”之争,需要将合作主义树立为理论指导。中美两国应当确立“必须合作”的理念,通过合作来实现不冲突不对抗。^①作为崛起大国与守成大国,中美实现不冲突不对抗是新型大国关系的基础,这是两国之间巨大的共同利益。当然,这种共同利益不像经贸、安全、全球治理方面的共同利益那么直观,而是“隐性”的共同利益,就如同生命所需要的阳光和空气一样,有之不觉,但失之则生命就难存。

其次是相互尊重。这可能是构建中美新型大国关系的难点所在。在意识形态和国际秩序问题上,美国需要尊重中国的现实状况和利益诉求。中国的意识形态选择有其客观性和必然性。中国的国旗就有浓烈的意识形态色彩,中国共产党的领导地位蕴含其中。《中华人民共和国宪法》第一条就指明:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”^②对这样的意识形态和制度,美国不管喜欢不喜欢,都应当正视其存在,尊重中国的现实。在国际秩序问题上,中国随着在世界格局中地位的提升,要求在国际秩序变革中有更大的话语权,特别是规则制定权,这是顺理成章的。美国应当尊重这种诉求,而不是根据有限的历史经验或戴着有色眼镜来审视中国在国际秩序变革中可能有的作为。实际上,直到目前为止,中国在国际秩序变革上的主张都是与《联合国宪章》的宗旨相一致的。至于将来中国会如何,尤其是如果中国有了规则制定权会制定怎样的规则,如何制定规则,那恐怕要视情势而定,要与时俱进,顺应时代发展的要求。美国需要认识到,中国在积极参与全球治理和国际秩序变革的同时,也在大力推进国家治理现代化。随着国家治理现代化的推进,中国国内秩序

① 相关内容详见刘建飞:《构建新型大国关系中的合作主义》,载《中国社会科学》2015年第10期,第192~195页。

② 《中华人民共和国宪法》,北京·法律出版社1999年版,第5页。

也会不断进化,尤其是在法治建设和民主政治建设上,会取得长足的进步。

最后是合作共赢。在国际秩序变革上,中美虽然有竞争,但是也有共同点和合作空间。比如推动联合国改革,使其更加有效率;再比如完善二十国集团,以及国际货币基金组织和世界银行等机构,使其成为国际经济秩序的重要载体。需要特别关注的是在意识形态问题上中美是否能够合作共赢?这里面涉及到社会主义和资本主义这两种意识形态和社会制度的关系。在马克思主义原理中,社会主义与资本主义有对立的一面,因为社会主义最终要取代资本主义,社会主义就是作为资本主义的对立物而生而长;但是两者又有一致的一面,双方都要实现现代化,都是现代化的推动力量,也都将自由、平等、民主等代表人类进步方向的价值作为追求目标,只不过是在具体实现方式、途径,以及对这些价值内涵的认知上不同而已。社会主义取代资本主义的前提是,社会主义在实现现代化,以及自由民主上比资本主义做得更好,否则这种取代就没有多大意义,而且也不可能做到。从这个意义上说,社会主义与资本主义可以实现合作共赢。实际上,从中美关系的历程来看,这种合作共赢一直存在着。由于中国处在社会主义初级阶段,现代化的基础极其薄弱,再加苏联的计划经济模式社会主义现代化又不很成功,所以中国一直非常重视学习美国搞现代化的经验,并在学习过程中探索自己的现代化道路。美国对中国崛起给它所带来压力和挑战的认知,会促使它更加重视自我革新、自我完善。实际上,在资本主义国家与社会主义国家较量的一百多年中,前者从后者那里也学习了不少东西,特别是第二次世界大战后,“战后资本主义各国为了摆脱自身困境,寻找出路,确实在很多方面借鉴、吸收了社会主义的成就。”^①曾任负责外交事务国务委员的戴秉国认为,发展中美关系的重要着力点之一就是加强治国理政经验交流。“尽管中国和美国各走自己的道路,谁也不能改变谁,但我们是应该和可以交流治国理政经验的。”^②

总的来讲,破解“两个秩序”之争的困境,需要将之纳入新型大国关系的框架中来,在确保秩序之争不将中美关系引向全面冲突对抗的基础上,努力实现两国在国际秩序和意识形态问题上的相互尊重和合作共赢。实现国际秩序变革与构建新型大国关系的良性互动,是未来中国国际战略中的一个关键环节。

刘建飞:中央党校国际战略研究院副院长

(本文责任编辑:魏红霞)

① 胡连生、杨玲:《社会主义成功之路的探索》,哈尔滨·黑龙江人民出版社1996年版,第227页。

② 戴秉国:《破解21世纪“斯芬克斯”之谜》,载《参考消息》2016年8月15日,第11版。

“三重博弈”:中美关系视角下的 “一带一路”战略^①

信 强

[内容提要]随着奥巴马政府不遗余力地推行“亚太再平衡”战略,美国对中国形成了战略挤压。“一带一路”战略不仅是中国一项兼具地区发展战略和全球秩序设计意涵的战略构想,同时也是中国依托地缘区位优势,在欧亚大陆谋篇布局,与美国展开地缘政治、地缘经济和国家软实力投射“三重博弈”的战略工具。首先,“一带一路”战略体现了中国“稳固西北、经略东南”的战略指针,是中国针对美国从海洋方向实施的战略围堵,在欧亚大陆依托陆权优势与美国展开地缘政治博弈的战略抓手;其次,“一带一路”战略也是中国与美国展开地缘经济博弈的重要工具。中国通过推动建立双边和多边自由贸易框架,重视自身与沿线各国发展战略的对接,加强欧亚大陆的经济整合,来应对和化解美国在地缘经济领域造成的压力;第三,“一带一路”战略也为中国与美国开展软实力竞争提供了平台。随着国力的提升,中国不仅有意愿,而且也更有能力承担国际公共产品供给的成本,通过

① 本文主旨是从中美互动和博弈的角度来解析“一带一路”战略的展开,由于篇幅限制因此在行文中主要聚焦于中美战略竞争的维度,而没有对中美战略合作的维度多所着墨。但这并不意味着在“一带一路”倡议的实施过程中,中美只有战略竞争,而没有战略合作,更不意味着中美不存在合作的必要性和可能性。事实上,在几乎任何一个领域中,中美两国既竞争又合作,两者并存,甚至并行不悖业已成为中美关系的“新常态”。自“一带一路”战略实施以来,中美虽然多有竞争,但是同样也取得了很多合作成果。就短期而言,在中美战略互动的格局中,竞争的方面相对更为突出,博弈的加剧也是不争的事实。但是就长期而言,只有中美展开务实合作,才能使“一带一路”倡议得到全面的落实和顺利的推进。在此感谢《美国研究》匿名评审专家提出的修改建议,文中如有错漏,概由本文作者负责。本文为“教育部新世纪优秀人才”项目“中美战略博弈与东亚海洋争端之解决”(项目编号:NCET-13-0145)、教育部重点研究基地项目“冲突与合作:中国海军战略转型与中美海上安全关系”(项目编号:10JJJDJW007)的阶段性成果。

为沿线国家提供公共经济产品和公共安全产品,实现地区的安全稳定与共同发展,从而塑造中国作为负责任的崛起大国的形象。

关键词:美国军事与外交 中美关系 “一带一路”战略 三重博弈 地缘政治 地缘经济 软实力

2013年9月和10月,习近平主席相继在哈萨克斯坦和印度尼西亚提出“新丝绸之路经济带”(简称“一带”)及“21世纪海上丝绸之路”(简称“一路”)大战略倡议。“一带一路”战略的提出,是中国一项兼具地区发展战略和全球秩序设计意涵的战略规划,同时也是一项兼具地缘政治博弈与地缘经济竞争,以及国家软实力构建和投射的战略规划。该构想的逐步落实和执行,不仅仅着眼于中国自身经济发展的需要,服务于中国对外战略布局的调整,也在一定程度上着眼于应对美国的“亚太再平衡”战略。这势必牵动中美战略角力的走向,以及全球地缘政治格局的结构性变迁。

一 “稳西谋东”:“一带一路”与中美地缘政治博弈

自2011年11月奥巴马政府开始推行“亚太再平衡”战略以来,中美两国在亚太地区的地缘政治博弈也随之加剧。尽管美国受制于国力的相对衰落,被迫开始在全球层面实施战略收缩,但是为了防范中国的崛起,美国在亚太地区却实现了“区域性的战略扩张”。美国利用中国与周边国家的主权领土争议,支持日本、菲律宾、越南等盟国,以及它的其他战略伙伴向中国发起挑衅,借机加强美军在亚太地区的军事存在,展开新一轮针对中国的安全布局,为其“亚太再平衡”战略的实施服务。^①

例如,针对中日钓鱼岛争端,奥巴马于2014年4月访日期间明确表示,“《美日共同合作与安保条约》的承诺涵盖日本管辖下的所有领土,包括尖阁列岛(即中国钓鱼岛及其附属岛屿)。美国反对任何试图损害日本对尖阁列岛(即中国钓鱼岛及其

^① 王浩:《过度扩张的美国亚太再平衡战略及其前景论析》,载《当代亚太》,2015年第2期,第4~37页;左希迎:《美国战略收缩与亚太秩序的未来》,载《当代亚太》,2014年第4期,第4~28页;金灿荣、段皓文:《当前中美关系的问题与出路》,载《国际观察》,2014年第1期,第71~83页;侯典芹:《美国的战略东移与东北亚》,载《世界经济与政治论坛》,2013年第4期,第50~66页;赵全胜:《中美关系和亚太地区的“双领导体制”》,载《美国研究》,2012年第1期,第7~26页;Thomas Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” Address at Asia Society, March 11, 2013, <http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>; “The US Approach to Regional Security: Chuck Hagel,” June 1, 2012, available at: <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2013-c890/first-plenary-session-ce9e/chuck-hagel-862d>; John Kerry, “Remarks on a 21st Century Pacific Partnership,” April 15, 2013, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207487.htm>.

附属岛屿)管辖权的单边行动”,这使奥巴马成为首位公开做出这一政策宣示的美国在任总统。^①与此同时,美国积极支持日本解禁“集体自卫权”,修改“武器出口三原则”,通过“新安保法案”,在实现“正常国家化”的道路上越走越远。又如,针对中菲南海岛礁争议,2014年4月,美国与菲律宾正式签署《加强防务合作协定》(EDCA),美军获准在菲律宾预先部署武器装备,以及在指定区域兴建军事设施或升级现有基础设施。2016年3月,美军获准以轮换驻扎的方式,进驻和使用菲律宾五个重要的海空军基地。2016年4月,美菲举行近万人规模的“肩并肩”军事演习,澳大利亚首次派遣官兵参加,而日本则首次作为观察员参与了此次军演,彰显了美国拉拢盟国联合介入南海安全局势的意图。

针对中国在南海采取的维权举措,美国不仅公开质疑南海“断续线”的合法性,而且以“维护航行和飞越自由”的名义,不断挑战中国对南沙诸岛的主权声索。^②2015年10月27日,美国海军“拉森”号导弹驱逐舰进入中国南海渚碧礁和美济礁12海里范围内巡航。^③2015年11月7日,美国国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)在加州发表演说,保证美国将持续将战略重心向亚太地区转移,派遣“最先进和最尖端”的海军及其武器装备到亚太地区,并对太空、网络、导弹防御和电子战等领域进行投资,以应对中国的相关行动。^④12月10日,美军两架B-52战略轰炸机“误入”中国南海华阳礁上空两海里范围之内。2016年2月,美国“威尔伯”号宙斯盾驱逐舰驶入中国西沙群岛的中建岛附近海域,这是数十年来美国首次派遣军舰进入西沙海域进行挑衅。而美国太平洋司令部司令哈里·哈里斯(Harry Harris)上将不仅公开指责中国是“挑衅者和扩张主义者”,试图将西太平洋争议水域“军事化”,甚至宣称要做好“今夜就开战的准备”。^⑤2016年10月21日,美国“迪凯特”号驱逐舰再次闯入西沙群岛附近的领海。美国的上述举措不仅对中国国家安全构成了挑战,损害

① “US-Japan Joint Statement: The United States and Japan: Shaping the Future of the Asia-Pacific and Beyond,” April 25, 2014, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/25/us-japan-joint-statement-united-states-and-japan-shaping-future-asia-pac>. 信强:《“次轴心”:日本在美国亚太安全格局中的角色转换》,载《世界经济与政治》,2014年第4期,第39~54页。

② 周琪:《冷战后美国南海政策的演变及其根源》,载《世界经济与政治》,2014年第6期,第23~44页;信强:《“五不政策”:美国南海政策解读》,载《美国研究》,2014年第6期,第51~68页。

③ David Larter, “Destroyer’s Patrol in South China Sea Shadowed by China’s Navy,” *The Navy Times*, October 29, 2015, available at: <http://www.navytimes.com/story/military/2015/10/27/china-navy-shadows-lassen-spratly-islands-patrol/74680390/>, 2016. 2. 25.

④ Ashton Carter, Remarks on “Strategic and Operational Innovation at a Time of Transition and Turbulence” at Reagan Defense Forum, November 7, 2015, available at: <http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/628147/remarks-on-strategic-and-operational-innovation-at-a-time-of-transition-and-tur>, 2016. 2. 25.

⑤ Jane Perlez, “A US Admiral’s Bluntness Rattles China, and Washington,” *New York Times*, May 9, 2016.

了中美双方本已日趋脆弱的战略互信,而且促使地区安全局势陷入了新一轮的紧张。

依托美日同盟的加强,以及美菲、美澳、美越安全合作的升温,美国在东南海疆方向对中国施加了强大的战略压力。而中国则积极展开地缘政治布局,将目光转向欧亚大陆的广袤腹地,概言之,即战略方向上以“稳固西北,经略东南”为指引,以“一带一路”倡议为抓手,加强与俄罗斯、中亚、南亚各国的互联互通,密切交往与合作,充分发挥中国地处欧亚大陆的天然陆权优势,缓解和对冲来自东南战略方向的美国的战略挤压。

例如,中亚地区一向被视为陆权“世界岛”的心脏地带,是大国利益碰撞和竞争的舞台,更是中、俄、美三个大国利益交汇的关键要冲。自小布什政府发动阿富汗战争以来,美国以“反恐”为名,得以首次染指中亚,尤其是通过与吉尔吉斯斯坦达成协议,以年租金 1704 万美元的价格租用了玛纳斯机场,并将其改造成美国在中亚最大的军事基地,美军借此在中亚获得了梦寐以求的前沿基地,也对中国西部边陲的安全构成了挑战。此后,美国一直试图维持和加强它在中亚地区的战略存在,从而从西北方向围堵和牵制中国。后来,美国又推出了所谓的“大中亚”战略,试图通过加强中亚和南亚在经济、安全、能源、交通等领域的联系,整合出“大中亚”这一新的地缘政治板块。^① 2011 年 7 月,时任国务卿希拉里·克林顿提出“新丝绸之路”计划,试图通过印度连接阿富汗,进而让中亚和美国“通联”,使美国的影响力能够深入中亚。^② 2015 年 11 月 3 日,国务卿约翰·克里在于乌兹别克斯坦举行的中亚五国外长会议上,表示将启动中亚五国和美国之间的“5+1”新机制,旨在进一步提升美国在中亚的存在和它对中亚的影响,并积极寻求在乌兹别克斯坦和土库曼斯坦获取军事基地和部署美军的可能性。美国上述举措的主要目的之一,就是要加强美国在该地区的影响力,同时削弱中、俄两国的地缘政治影响。

对于中国而言,中亚不仅是稳固的能源供应地及中转枢纽,是中国能源进口多元化战略的重要环节,而且它直接关系到中国西北边陲的安全,具有不言自明的地缘战略价值。因此,中国一直以来也高度重视发展与中亚国家的关系。例如,早在 2006 年,中国承建的第一条中国-哈萨克斯坦原油管道便正式投入运营,中国得以首次以管道方式从境外进口能源。也正是在访问哈萨克斯坦之际,习近平主席提出了建设

^① Frederick Starr, “A Partnership for Central Asia,” *Foreign Affairs*, July/August 2005.

^② MacKenzie Babb, “Clinton Says Building New Silk Road Is Critical for Afghanistan,” Sept. 23, 2011, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2011/09/20110923170112eizmekam0.5790216.html#axzz4G3vC5oXq>; 孙溯源、杜平:《“一带一路”与中国在中亚的能源合作:区域公共产品的视角》,载《复旦国际关系评论》(第 16 辑),2015 年,第 152~170 页;柳华丰:《新“丝绸之路”与当代中亚的地缘政治》,载《国际论坛》,2007 年第 6 期,第 66~71 页。

“丝绸之路经济带”的倡议,此后,中国相继与土库曼斯坦、乌兹别克斯坦签署多项天然气贸易和管道建设合同,着力构建“中国-中亚天然气管道”(CAGP)网络。时至今日,构成该网络的A线、B线和C线已相继完工。^①2014年9月,中国与土库曼斯坦启动了“中国-中亚天然气管道D线”的建设。截至2015年年底,中亚天然气管道已经累计向中国输气1303.9亿标方。^②中哈原油管道和中国-中亚天然气管道共同组成了中国四大能源战略通道的西北能源通道。此外,中国与中亚各国在基础设施建设、交通通道建设、互联互通、现代农业、资源开发等诸多领域,也展开了务实的合作,沿中国陇海铁路、兰新铁路深入中亚地区的铁路干线成为新亚欧大陆桥的重要组成部分,构建起贯通欧亚大陆的国际物流运输大通道。通过“一带一路”战略的实施,中国进一步夯实和加强了中国-中亚能源管道供应网络的修建和完善,密切了与中亚各国的经济贸易联系,藉以对冲美国染指中亚的战略意图。

在中国“一带一路”战略的实施过程中,最能体现“稳固西北”这一地缘战略基轴的,无疑当属中俄两大欧亚陆权强国“背靠背”式的密切协调与合作。近年来,俄罗斯与美、欧、日之间的纷争不断。2014年3月俄罗斯合并克里米亚之后,美欧等西方世界的核心力量在安全、政治、外交、经济、金融等领域联手对俄施压,导致俄美、俄欧关系迅速恶化。面对来自美欧的战略压力,更加积极地“向东看”的俄罗斯与试图“稳固西北”的中国不谋而合。在“一带一路”战略的牵引下,中俄关系在诸多领域取得了一系列重大进展。2014年5月,中俄达成了为期30年、总额高达4000亿美元的东线天然气购销协议。随后,两国又于2014年11月签署了西线天然气购销框架协议。这标志着中俄在建立“全面能源合作伙伴关系”方面取得了重大进展,而且双方正在向“战略能源同盟”关系迈进。2014年10月,两国央行签署规模达250亿美元的货币互换协议,决定在双边贸易中弃用美元,转而使用卢布和人民币进行结算,旨在便利双边贸易及直接投资。2015年6月,中俄签署《莫斯科至喀山高铁项目勘察设计合同》。根据这一规划,双方将合作修筑全长770公里,跨越俄罗斯七个联邦主体,覆盖2500万人口的从莫斯科至喀山的高速铁路,该项目标志着中俄在共建“丝绸之路经济带”的实践中迈出了具有深远意义的一步。此外,中俄还正在研议莫斯科至喀山高速铁路的延伸计划,着眼于最终构建起一条横贯欧亚大陆腹地,全程超过7000公里,直接连接莫斯科和北京的高速运输走廊。

此外,针对美国利用海洋领土争端构建围堵中国的安全网络,中俄两国在军事和

① A线于2009年12月完工,中国得以首次以管道方式从境外进口天然气。B线于2010年10月完工,C线于2012年9月完工。

② 《2015年中国输入305亿标方中亚天然气》,2016年1月15日,中国石油新闻网,参见网页:<http://news.cnpc.com.cn/system/2016/01/15/001576072.shtml>。

安全领域也展开了多层次、多形式、高频度的交流与合作。2014年5月,中俄海军在东海举行“海上联合-2014”演习,两国舰艇首次作为混合舰队成员进行了海空实战攻防演练。2015年5月,中俄首次在地中海举行“海上联合-2015 I”联合演习,双方共派出各型水面舰艇九艘,以及舰载直升机、特战分队等兵力参演。2015年8月,中俄又在日本海举行“海上联合-2015 II”军事演习。为了反制美国执意在韩国部署“萨德”反导系统,中俄于2016年5月举行了首次“空天安全-2016”计算机模拟导弹防御联合演习,通过联合演练防空和反导战役部署联合行动,以应对弹道导弹和巡航导弹对两国领土的突袭。这表明中俄战略互信达到了新的高度。^①2016年6月25日,两国元首签署了三份联合声明及30多项合作文件,其中《关于加强全球战略稳定的联合声明》尤为引人关注。这一联合声明表明,围绕维护全球战略稳定和反对美国霸权,中俄已然达成了广泛的、高度的一致,这标志着“两国战略协作又上了一个新台阶”。中俄两国“全面战略协作伙伴关系”的全面巩固和深化,有助于缓解美国“亚太再平衡”战略对中国形成的地缘战略挤压。

二 亚欧经济整合：“一带一路”与中美地缘经济博弈

美国的“亚太再平衡”战略由安全布局和经贸安排的“双翼”组成,即首先是在安全领域拓展美军在亚太地区的军事存在,强化美国与盟国和伙伴国家之间的安全合作,其次则是在经济领域力推由美国主导、将中国排除在外的“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)。2015年10月5日,“跨太平洋伙伴关系协定”历经十年的艰苦谈判终于达成。作为“亚太再平衡”战略的核心环节,这一新的跨区域自由贸易安排包含了美、日、澳大利亚、加拿大、越南、马来西亚等12个泛太平洋成员国,这些国家合起来在全球经济中所占比重达到了40%。凭借“跨太平洋伙伴关系协定”,美国试图对国际贸易体系进行重构,以建立一个以美国为核心、规模巨大且充分“反映美国优先关注事项和价值观的亚太贸易协定”。^②

作为与中国在亚太地区展开地缘经济博弈的战略工具,“跨太平洋伙伴关系协定”被美国视为“经济再平衡中最重要的部分”,以及“区域经济整合的纲领”,而且它还是与中国争夺国际贸易规则制定权的利器。诚如奥巴马所言,“跨太平洋伙伴关

① 《中俄共同举行“空天安全-2016”联合反导计算机演习》,新华网,2016年5月4日,参见网页:http://news.xinhuanet.com/mil/2016-05/04/c_128955708.htm。

② The White House, “President Obama at the Aisa-Pacific Economic Cooperation (APEC),” Nov. 13, 2011, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/11/13/president-obama-asia-pacific-economic-cooperation-apcc>.

系协定”的达成,将确保由美国而不是中国来书写 21 世纪的贸易规则。^① 借助“跨太平洋伙伴关系协定”,美国意在牵制和消解中国在东亚地区的地缘经济影响力,防止中国借助日益扩大的经济实力主导亚太地区经济一体化的进程。与此同时,美国还在力推“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP),试图在跨大西洋地区也形成一个以美国为核心的贸易集团,从而进一步巩固美国在全球经贸领域中的主导地位。

面对美国全力推动的“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判,中国则在“一带一路”框架下,通过达成一系列自由贸易制度安排,积极与沿线各国展开经济发展战略对接,推动以中国为核心,辐射亚欧大陆的经济整合进程,以应对和化解美国在地缘经济领域造成的压力和冲击。例如,在双边层面,中国积极谋求与亚太国家,其中不乏美国主要的军事盟国签署自由贸易协定(FTA),如中韩自贸协定,中澳自贸协定,中国-巴基斯坦自贸协定等。其中中韩、中澳自由贸易协定已相继于 2015 年 6 月完成签署并生效,成为推动双边经贸增长的新动力。

又如,在次区域和区域层面,2013 年 9 月,在第十届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会上,李克强总理倡议启动中国—东盟自贸区升级谈判,打造中国—东盟合作的“钻石十年”,力争 2020 年双边贸易额达到一万亿美元。^② 2015 年 11 月,中国与东盟在马来西亚吉隆坡正式签署《中华人民共和国与东南亚国家联盟关于修订〈中国-东盟全面经济合作框架协议〉及项下部分协议的议定书》,这标志着中国-东盟自贸区升级谈判取得了圆满成功。

再如,在跨区域层面,中国近年来一直在积极推动完成“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)的谈判,力图通过削减关税及非关税壁垒,最终建立起一个人口约占全球人口 50%,国内生产总值、贸易额和吸引外资数额均接近全球 1/3 的自由贸易区。2015 年 11 月,在中国的大力推动下,参加东亚峰会的各国领导人签署联合声明,宣布将力争在 2016 年结束“区域全面经济伙伴关系协定”的谈判。此外,中国还在 2013 年亚太经合组织(APEC)巴厘岛峰会上提出构建“亚太命运共同体”的路线图,并在 2014 年亚太经合组织北京峰会上推动与会各国通过了《北京纲领》,其中最为关键的一项成果就是批准了“亚太经合组织推动实现亚太自由贸易区路线图”,即“北京路线图”。这标志着规模更为宏大的“亚太自由贸易区”(FTAAP)的建设进程被提上了议事日程。在 2015 年 11 月亚太经合组织马尼拉峰会上,习近平再次呼吁与会各国推动亚太自由贸易区的建设,提出实现亚太自由贸易区的可行路径和政策

^① Barack Obama, “The TPP Would Let America, Not China, Lead the Way on Global Trade,” *Washington Post*, May 2, 2016.

^② 李克强:《推动中国—东盟长期友好互利合作战略伙伴关系迈上新台阶》,《人民日报》2013 年 9 月 4 日第 3 版。

建议,并期待在 2016 年底完成亚太自贸区联合战略研究。

更为重要的是,与上述双边或多边自由贸易制度倡议和安排相配合,中国在“一带一路”战略框架下,强调与沿线国家实现“发展战略对接”,积极争取相关国家的支持,以拓展中国在欧亚大陆乃至整个亚太地区的地缘经济影响力。例如,2011 年 10 月,普京总统提出要在欧亚经济一体化的基础上建立“欧亚经济联盟”,以充分发挥俄罗斯连接欧洲和亚太地区的桥梁作用。针对俄罗斯的这一战略构想,中国则积极推动“一带一路”倡议与之实现有效对接。2015 年 5 月,中俄两国发表《丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》。该声明指出两国将对接和协调上述两大宏观规划,积极打破交通基础设施、商品和公共设备跨境流动方面的“瓶颈”,体现了两国希望推动欧亚大陆经济一体化,构建共同经济空间的战略意愿。2015 年 10 月,俄罗斯主导的“独联体首脑峰会”和“欧亚经济联盟最高理事会”会议在哈萨克斯坦召开,与会各国首脑一致同意推动“欧亚经济联盟”与“丝绸之路经济带”合作项目的对接,并通过了成员国行动协调文件,以便利和强化与中国在金融、能源、基础设施、航空航天、核能、军工、高科技等领域的合作,为欧亚经济一体化赋予强劲的动力。

又如,蒙古作为一个地处中俄之间的内陆国家,由于缺乏连接出海口的顺畅通道,使其经济发展受到了严重的制约。2014 年 9 月 11 日,习近平主席提出打造“中蒙俄经济走廊”,共建“丝绸之路经济带”的倡议,获得了蒙古的积极响应。蒙古随即制订了由五个“通道”项目——铁路、公路、电气线路、石油管道和天然气管道——组成的“草原之路”计划,力图通过运输贸易振兴以能源和矿产出口为支柱的蒙古国经济。而中国则积极推进“一带一路”和“草原之路”的战略对接,同时向北与俄罗斯的“欧亚经济联盟”结合,实现“中蒙俄经济走廊”规划。此后两国建立了政府间经贸科技联委会等协调机制。2015 年 7 月,中俄蒙三国签署《发展三方合作中期路线图》和《关于编制建设中蒙俄经济走廊规划纲要的谅解备忘录》。2016 年 6 月 23 日,三国元首批准了在三国建立经济走廊的规划,三国政治磋商和协调机制也随之启动,标志着这一经济走廊的建设即将得到落实。

再以中国-印尼经济战略对接为例。随着佐科·维多多(Joko Widodo)于 2014 年 10 月就任印度尼西亚总统,印尼的国家发展重心逐步由陆地转向海洋。印尼领导人提出了“全球海洋支点”战略的愿景,力图通过以“海上高速公路”建设计划为核心的基础设施建设,将印尼打造成为沟通太平洋和印度洋的通衢和海洋强国。^①对于中国提出的“21 世纪海上丝绸之路”倡议,佐科在 2015 年 3 月应邀访华之际明确表示,

^① 刘畅:《试论印尼的“全球海洋支点”战略构想》,载《现代国际关系》,2015 年第 4 期,第 8~13 页。

“打造世界海洋轴心”已经成为印尼的国家发展任务,如果这两个战略能够形成协同效应,就将取得巨大的成果。^①佐科访问结束后发表的两国联合声明指出,中方“21世纪海上丝绸之路”倡议和印尼的“全球海洋支点”战略构想高度契合,双方将合力推动海上基础设施互联互通,推进海洋经济、海洋文化、海洋旅游等领域的务实合作,携手打造“海洋发展伙伴”。^②2016年1月21日,由中国承建的连接印尼雅加达和万隆的首条高铁举行开工仪式,佐科总统出席了开工仪式,这标志着中国高速铁路项目“走出去”迈出了历史性一步,也是中国建设“21世纪海上丝绸之路”所取得的一个指标性成果。

三 公共产品供给:“一带一路”与中美软实力博弈

随着时代的发展,国家之间的博弈与竞争已“不仅局限在硬实力的比拼上,更体现在以软实力抢占道义和法理的制高点的方面。”^③对于中美两个全球性大国而言,它们能否为周边乃至全球提供惠及各方的公共产品,不仅是两国各自软实力的重要来源,也是两国软实力较量中的一个重要方面。多年来,作为世界第一强国,美国一直是国际舞台上公共产品的主要供给者,这一事实既是美国自身硬实力的体现,同时也促进了美国软实力在全球的投射,而美国所主导和提供的一系列“国际公共产品”,包括联合国、世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织等国际组织或者国际制度,也为亚太地区乃至全球政治和经济的发展做出了重要贡献。

但是进入21世纪以来,美国国力的相对衰落,以及一系列战略决策的失误,导致美国作为国际公共产品“主要提供者”的角色遭到了弱化,也使得亚太地区面临着日益凸显的“公共产品赤字”问题。例如,“一带一路”规划所涵盖和涉及的区域就面临着与公共产品供给相关的多重挑战。首先,既有的公共产品被大国“私物化”(privatization)。^④例如,由美日欧控制的国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行等国际经济、金融、贸易组织,因屡屡被用作反映其政治价值偏好、追求和推进地缘政治和经济利益的工具,所以引发了越来越多的国家的不满;其次,全球性公共产品遭到破坏,供给严重不足。例如,对于任何一个国家而言,地区和平与稳定无疑是最重要的

① 《期待中国助力印尼基础设施建设:访印度尼西亚总统佐科》,新华网,2015年3月23日,参见网页:http://news.xinhuanet.com/2015-03/23/c_127612080.htm?prolongation=1。

② 《中国和印尼关于加强两国全面战略伙伴关系的联合声明》,中国新闻网,2015年3月27日,参见网页:<http://www.chinanews.com/gn/2015/03-27/7162384.shtml>。

③ 苏格:《国际格局变化与中国外交战略》,载《国际问题研究》,2015年第4期,第4~5页。

④ 樊勇明:《从国际公共产品到区域性公共产品:区域合作理论的新增长点》,载《世界经济与政治》,2010年第10期。

国际公共产品。但是近年来美欧在中亚策动“颜色革命”，在西亚和北非推动“阿拉伯之春”，甚至通过军事干涉和入侵来颠覆他国政权，导致中东、中亚等地区的和平与稳定遭到了严重的破坏。另外，在美国错误政策的刺激下，恐怖主义威胁不减反增，“伊斯兰国”等极端主义组织疯狂扩张，导致中东、南亚、中亚等地区的安全状况日益恶化；第三，“一带一路”沿线区域性公共产品供给出现“碎片化”问题（fragmentation）。^①“一带一路”战略所涉及的多个地区，包括东北亚、东南亚、南亚、中东乃至东非，存在着为数众多的次区域或者区域性公共产品供给机制和制度，呈现出日益明显的“碎片化”倾向。与此同时，诸多供给机制的存在却往往无法形成“有效供给”，经济一体化进程并不能得到符合预期的推动，尤其是由于缺乏区域间联系的纽带，各国也无法进行跨区域的有效的经济整合。

面对亚太地区公共产品供给赤字和有效性不足的问题，“一带一路”战略可以为沿线国家和地区提供共同发展繁荣的机会，进而促进地区安全与稳定的实现。也正因为如此，中国外交部长王毅曾明确指出，“一带一路”构想是“中国向世界提供的公共产品”。^②借助“一带一路”战略的推行，中国将为沿线国家提供一系列区域性甚至是跨区域的公共产品，展现负责任的崛起大国的形象。

首先，中国有意愿提供国际公共产品。由于公共产品的消费具有非排他性特征，这就导致集团成员在公共物品的消费和供给上普遍存在“搭便车”的动机，每个基于个体理性的国家均希望能够成为少承担，甚至不承担相关成本的“搭便车者”，从而很容易导致公共产品的供给出现不足。^③但是对于这一问题，中国领导人已经多次明确表示，中国愿意承担相应的供给成本，为周边国家提供促进共同发展的公共产品，并欢迎其他国家“搭便车”。例如，2014年6月，习近平主席便明确表示，中国将以建设性姿态参与地区事务，为“妥善解决地区热点问题提供更多公共产品”。^④2014年8月，习近平在蒙古再次表示：“中国愿意为包括蒙古国在内的周边国家提供共同发展的机遇和空间，欢迎大家搭乘中国发展的列车，搭快车也好，搭便车也好，我们都欢

① 王明国：《全球治理机制碎片化与机制融合的前景》，载《国际关系研究》，2013年第5期。

② 《王毅：“一带一路”是中国向世界提供的公共产品》，新华网，2015年3月3日，参见网页：http://news.xinhuanet.com/2015-03/23/c_1114735852.htm。

③ 庞珣：《国际公共产品中集体行动困境的克服》，载《世界经济与政治》，2012年第7期；郭延军：《美国与东亚安全的区域治理》，载《世界经济与政治》，2010年第7期；樊勇明：《区域性国际公共物品：解析区域合作的另一个理论视点》，载《世界经济与政治》，2008年第1期；英格·考尔等编：《全球化之道：全球公共产品的提供与管理》（张春波、高静译），人民出版社，2006年版。

④ 《习近平在中阿合作论坛第六届部长级会议开幕式上讲话》，新华网，2014年6月5日，参见网页：<http://www.chinanews.com/gn/2014/06-05/6249114.shtml>。

迎。”^①2014年11月9日,在亚太经合组织工商领导人北京峰会的主旨演讲中,习近平主席重申,随着综合国力的上升,中国“有能力、有意愿向亚太和全球提供更多公共产品,特别是为促进区域合作深入发展提出新倡议、新设想”。^②

其次,中国有能力提供国际公共产品。国际政治实践证明,国家间权力分配与国际公共产品的供给紧密相关,公共产品的供给往往需要由大国主导,甚至往往只有霸权国家才有能力提供公共产品。^③随着中国国力的增长,凭借巨大的工业产能,巨额的外汇储备,广阔的消费市场,以及军事能力的发展,尤其是远程力量投送能力的突飞猛进,中国有了强有力的经济支撑和军事后盾,可以在横跨西太平洋、北印度洋甚至远到东非海岸的广袤地区,为“一带一路”沿线国家提供急需的公共产品。

就种类而言,中国依托“一带一路”战略,正在为沿线区域和国家提供一系列公共经济产品和公共安全产品。前者的典型代表为亚洲基础设施投资银行、“丝路基金”、“中国-东盟合作基金”等融资平台的建立。其主要目的便是致力于推动沿线大多数国家均急需的基础设施建设,实现陆海互联互通,促进各国经济的共同发展。而公共安全产品则主要集中在非传统安全领域,其重点是通过对中国武装力量的“非战争应用”,以积极应对一系列非传统安全威胁。诚如中国国防部长常万全在2014年11月举行的北京“香山论坛”上所明确指出的,由于安全挑战的关联性、跨国性、综合性日益突出,中国将“积极提供公共安全产品”,与各国携手谋求综合安全。^④例如,为了保护对各国均至关重要的海上航道安全,自2008年12月至2016年1月,中国海军连续派遣22批护航编队,共计66艘次舰艇,奔赴“非洲之角”索马里海域打击海盗,并成功地为900余批6000余艘中外船舶提供保驾护航。^⑤此外,中国还在参与联合国维和行动、实施海难救助及人道主义援助、遏制恐怖主义、打击跨国犯罪行为(贩毒、走私、贩卖人口)等诸多领域积极采取行动,以推动共同、综合、合作、可持续发展的安全的实现。

① 《习近平在蒙古国国家大呼拉尔的演讲(全文)》,中国新闻网,2014年8月22日,参见网页:<http://www.chinanews.com/gn/2014/08-22/6523063.shtml>。

② 《谋求持久发展共筑亚太梦想》,人民网,2014年11月9日,参见网页:<http://politics.people.com.cn/n/2014/1110/c1024-26000531.html>。

③ 刘玮、邱晨曦:《霸权利益与国际公共产品供给形式的转换》,载《国际政治研究》,2015年第3期;蔡拓、杨昊:《国际公共物品的供给:中国的选择与实践》,载《世界经济与政治》,2013年第8期;罗伯特·吉尔平:《世界政治中的战争与变革》(宋新宁、杜建平译),上海人民出版社,2007年版;Charles Kindleberger, *The World in Depression, 1929 ~ 1939* (Berkeley: University of California Press, 1974)。

④ 《常万全在香山论坛发表〈中国军队与亚太安全〉演讲》,人民网,2014年11月21日,参见网页:<http://www.chinanews.com/mil/2014/11-21/6801086.shtml>。

⑤ 《中国海军亚丁湾护航七年创多项纪录一舰表现最亮眼》,新华网,2015年12月30日,参见网页:<http://mil.news.sina.com.cn/china/2015-12-30/doc-ifxmxyq4748321.shtml>。

结 语

“一带一路”倡议是中国近年来提出的一项重要战略规划,其目的不仅在于推动中国自身经济的发展,加强与周边,以及“一带一路”沿线国家的互联互通和经贸往来,而且也是中国依托地缘区位优势,在欧亚大陆谋篇布局,与美国展开地缘政治、地缘经济和软实力“三重博弈”的战略工具。当然,我们也应该看到,中国在推动“一带一路”规划的同时,也并不排除与美国展开必要的合作,与美国的“三重博弈”也不是零和博弈。事实上,中美两国依然在很多方面展开了务实合作,携手应对了一系列双方共同面临的威胁与挑战,诸如联合打击索马里海盗、维护海上通道安全、遏制恐怖主义威胁、应对全球气候变暖等。但是不可否认的是,美国通过“亚太再平衡”战略的推进,在东南方向形成了对中国的战略挤压,而中国依托“一带一路”战略的实施,一方面深化与俄罗斯等亚欧大陆腹地国家的战略合作,从而推动横贯欧亚大陆的经济整合,另一方面通过提供更多的公共经济和公共安全产品来提升自身国家形象,这样有助于缓冲美国的对华战略压力,为我国创造一个更加友善、积极、和谐的周边外交环境。

信强:复旦大学台湾研究中心主任、美国研究中心教授

(本文责任编辑:卢宁)

新常态下中美综合经济实力对比

——基于国内生产总值的分析^①

王孜弘

[内容提要]中国国内生产总值持续数十年的高增长率、对美国国内生产总值百分点差的缩小以及中国成为世界第二大经济体的现实,证明了中国的崛起与经济规模的庞大。然而同样的数据也表明,同中国改革开放之初相比,中美间国内生产总值的差距不仅没有缩小,反而有所扩大。除了改革开放本身是个渐进漫长的过程等影响因素外,人口结构与生产及消费模式使国内生产总值难以充分体现中国的建设成就,是影响中美间国内生产总值差距变化的重要原因。这意味着在以国内生产总值为指标进行中美经济实力对比时,对中国的经济成就是有所低估的。所谓“新常态”在中国和西方有不同的含意。中国经济新常态下进行的结构调整过程中出现的国内生产总值增长率下降并不意味着中国综合经济实力的增速放缓了。中国要改变中美经济力量的对比,更重要的是通过结构调整来提高自身在国际分工产业链中的地位,而非追求国内生产总值的排名与赶超。

关键词:美国经济 中美经济实力对比 国内生产总值 增长率 增值速 值差 新常态

国内生产总值(Gross Domestic Product, GDP)是指经济体在一定时期内生产的所有最终产品和劳务的市场价值,被视为国民经济核算的核心指标,也是衡量一个国家

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出修改意见,文章谬误由本文作者负责。

或地区整体经济状况的重要指标。尽管国内生产总值未必能准确、全面地反映一国的经济综合实力,但毕竟是经济实力的重要参考指标。对中美两国之间国内生产总值差距的分析,有助于更全面地了解中国与美国的经济差距及中国自身的经济状况。本文以世界银行、国际货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)及中美两国权威机构发布的统计数字为依据,结合已有的研究成果,对中国改革开放 30 余年来中美两国的国内生产总值等数据进行比较,进而对中美间综合经济实力状况进行分析,并在中国与西方两种不同的“新常态”概念下,探讨了国内生产总值与中美综合经济实力对比的关系。

一 中美国内生产总值增长与值差变化

在国内生产总值方面,中国的崛起举世公认。但是,有一点常常被人们所忽视,即表现为国内生产总值高速增长的中国崛起的过程,不仅是中国超越美国以外的其他经济体的过程,也是中美两国国内生产总值均实现高增值速的过程,同时还是两国的国内生产总值在多数年份差距逐渐扩大的过程。尽管中美两国在不同的经济领域存在较大的差异与差距,但以下四点是不可否认的。

其一,近 30 余年来中国国内生产总值的增长率明显高于美国。从 1980 年至 2015 年,中国国内生产总值年增长率除 1981 年的 5.2%、1989 年的 4.2% 及 1990 年的 3.9% 外,均未低于 2015 年的 6.9%。这期间,中国经济曾于 1989 年和 1990 年受到西方制裁的影响。^① 同一时期,美国国内生产总值增长率在 1984 年达到 7.3% 的最高值,在 1980 年、1982 年、1991 年、2008 年和 2009 年则分别出现了 -0.2%、-1.9%、-0.1%、-0.3% 和 -2.8% 的负增长。自 20 世纪 90 年代以来,美国国内生产总值增长率从未超过 1999 年的 4.7%。2015 年,美国国内生产总值增长率仅为 2.4%,^② 而中国国内生产总值增长率则为 6.9%。^③

其二,中美两国间的国内生产总值百分点差距逐步缩小。按现价美元计算,1980 年中国国内生产总值对美国国内生产总值之比约为 6.6%。到 2015 年,中国国内生

① 参见世界银行网站,网址:http://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN&name_desc=true,2016 年 7 月 7 日。

② 参见世界银行网站,网址:<http://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=US>,2016 年 7 月 7 日。

③ 参见世界银行网站,网址:http://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN&name_desc=true,2016 年 7 月 7 日。

产总值对美国国内生产总值之比上升到约 60.5%。^①

其三,从国内生产总值排位来看,中国已经成为世界第二大经济体。从 2009 年中国国内生产总值超过日本至今,中国一直稳居国内生产总值世界第二的位置。2015 年,美国国内生产总值为 17.479 万亿美元,中国国内生产总值为 10.87 万亿美元,超过位居第三的日本一倍多。^②

其四,按购买力平价计算,中国国内生产总值位居世界第一。国际货币基金组织与世界银行公布的数据表明,按购买力平价计算,2014 年中国国内生产总值超过美国,成为世界第一大经济体。国际货币基金组织的数据显示,按购买力平价计算,2014 年中国国内生产总值约为 18.08 万亿国际元;美国国内生产总值约为 17.34 万亿国际元。^③相关数据还显示,2014 年中国国内生产总值占世界总量的 16.6%;美国国内生产总值占世界总量的 15.9%。^④按购买力平价计算,2015 年中国国内生产总值为 19.39 万亿国际元;美国国内生产总值为 17.947 万亿国际元。^⑤世界银行的数据略有不同,但同样表明中国的国内生产总值位居世界第一。根据世界银行的统计,按购买力平价计算,2014 年美国国内生产总值为 17.34 万亿国际元;中国则开始超越美国,达到 18.08 万亿国际元。按购买力平价计算,2015 年美国国内生产总值为 17.94 万亿国际元;中国国内生产总值为 19.52 万亿国际元。^⑥

上述结论是以国内生产总值为基础得出的,已经得到世界公认,并非中国单方面

① 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016 年 7 月 12 日。

② 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016 年 7 月 12 日。

③ International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database, October 2015," "Gross Domestic Product based on Purchasing-power-parity (PPP) Valuation of Country GDP Current International Dollar," available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=2014&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924%2C111&s=PPPGDP&grp=0&a=&pr.x=70&pr.y=9>, 2015. 10. 23. 国际货币基金组织公布的此项统计所用的货币单位是国际元(International Dollar)而非美元。国际元被视为在美国与美元有同等购买力。

④ International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database, October 2015," "Gross Domestic Product based on Purchasing-power-parity (PPP) Share of World Total Percent," available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=2014&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924%2C111&s=PPPSH&grp=0&a=&pr.x=40&pr.y=9>, 2015. 10. 23.

⑤ International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database, April 2016," available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=74&pr.y=12&sy=2014&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924%2C111&s=PPPGDP&grp=0&a=>, 2016. 7. 14. 国际货币基金组织公布的此项统计所用货币单位是国际元而非美元。

⑥ 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.DEFL.KD.ZG&country=#>,2016 年 7 月 14 日。世界银行公布的此项统计所用货币单位是国际元(International Dollar)而非美元。

计算的结果。或许正因为如此,加之其他方面的变化,人们不仅肯定了中国的斐然成就,而且在以国内生产总值为核心探讨中美综合经济实力对比时,开始论及中国国内生产总值超越美国这一话题。在探讨中国国内生产总值何时超越美国这一问题时,外界出现了一些比较笼统的看法,如认为中国是世界上经济增长最快的国家;中国可能在 20 世纪上半叶替代美国成为世界第一大经济体等。^① 有些研究结论给出了大致的时间表,认为由于中国经济增长率远高于美国,如果中国以现有速度继续扩张,其经济规模有可能在 2025 年前后超过美国,成为世界最大的经济体。^② 高盛集团 (Goldman Sachs) 预测,到 2040 年,世界前四大经济体将分别是中国、美国、印度和日本。^③ 还有一些研究根据具体数据进行对比并得出结论,认为即便美国经济的平均增长率在 2.5% 左右,中国经济的平均增长率下降至 7% 或 8%,中国经济的增长速度仍然比美国快至少三倍。考虑到中国几乎没有债务问题并有巨额外汇储备,而美国则有大量债务负担,中国的国内生产总值可能在 2030 年甚至更早些时候超过美国。^④

中国学者在这个问题上的看法也各有不同。原世界银行副行长林毅夫认为,到 2030 年,中国将成为世界上最大的经济体。^⑤ 经济学家胡鞍钢则强调,如果按中国国内生产总值占世界比重的变化曲线来分析,中国国内生产总值有可能在 2030 年超过世界总量的 1/5 以上;中国将在不久成为世界最大的经济体。^⑥ 也有研究以中国和美国 1981 年至 2010 年的名义国内生产总值数据为基础进行预测,得出的结论是中国的国内生产总值大约在 2022 年左右超过美国。^⑦ 比较广泛的看法是,在 2025 年至 2040 年间,中国将取代美国成为世界最大的经济体。^⑧

上述看法各有其依据,但应该强调的是,超越往往是以差距的缩小为前提的,而前述中国经济的高增长率、对美百分点差距的缩小以及中国成为世界第二大经济体的事实,并不能直接反映中美之间以国内生产总值计算的经济差距的真实变化。通

① Nicholas D. Kristof, "The Rise of China," *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 1993.

② Lam Peng Er and Lim Tai Wei, *The Rise of China and India: A New Asian Drama* (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009), pp. 130 ~ 131.

③ Harsh V. Pant, "India in the Asia-Pacific: Rising Ambitions with an Eye on China," *Asia-Pacific Review*, Vol. 14, No. 1, 2007, p. 57.

④ Michael D. Swaine, *America's Challenge—Engaging a Rising China in the Twenty-First Century* (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2011), p. 215.

⑤ 参见梁广平:《林毅夫算账:2030年,中国成为世界最大经济体》,载《中国建材》,2007年第7期。

⑥ 参见胡鞍钢:《中国将成为世界最大经济体》,载《学术界》,2008年第4期。

⑦ 参见李之领:《中国GDP何时超过美国:基于趋势外推法和ARMA组合模型的预测》,载《吉林工商学院学报》,2012年第6期。

⑧ Jinghao Zhou, *China's Peaceful Rise in a Global Context: A Domestic Aspect of China's Road Map to Democratization* (United Kingdom: Lexington Books, 2010), p. 1.

常所谓的中国经济的高速增长,实际上指的是变化量与原基数之比的变化率,即增长率(rate),而非变量的增值速(speed)。但是,决定两个变量之间值差变化的是增值速,而不是增长率。增长率的大小取决于增量与基数之比。无论一个变量的增长率大于、等于还是小于另一个变量的增长率,其实际增量或增值速都可能大于、等于或小于另一个变量的实际增量或增值速,两个变量间的差距都可能扩大、缩小或维持不变。因此,仅凭增长率的高低是无法判定两者之间差距的变化的。

1983年,中国国内生产总值增长率为10.8%,美国国内生产总值增长率为4.6%。到2006年,中国国内生产总值增长率为12.7%,比1983年上升了1.9个百分点;美国国内生产总值增长率为2.7%,比1983年下降了1.9个百分点。^①然而,中美之间国内生产总值的差距却由1983年的约3.4万亿美元上升至2006年的11.1万亿美元。其原因在于,1983年中美两国的国内生产总值分别约为0.2万亿美元和3.6万亿美元,而2006年中美两国的国内生产总值分别约为2.7万亿美元和13.8万亿美元,^②虽然中国的增长率更高,但并未导致两国之间国内生产总值的差距缩小。

中美之间国内生产总值百分点差距的缩小,同样不能体现这两个实体的差距的变化。差距的变化取决于值差的变化,而不取决于百分点差的变化。两个变量间的百分点差在扩大、缩小或维持不变时,其值差既可能扩大,也可能缩小或维持不变。显然,仅根据百分点差的缩小不能判定两者间的差距已经缩小了。

至于按国内生产总值排序将中国列为世界第二大经济体,则更不能直接体现中美之间国内生产总值差距的变化。因为这种排序体现的是两个变量之间的其他变量的数量,而不是变量间的值差。一个变量的排位无论是上升,还是不变或下降,其与另一个变量间的值差都可能出现上升、不变或缩小。因此,仅以国内生产总值排名来观察,无法断定中美之间差距是扩大了还是不变或缩小了。就中美两国国内生产总值的差距而言,中国国内生产总值名列世界第二只能说明按国内生产总值排列中美之间不存在其他国家经济体,并不能体现两者国内生产总值差距的变化。

由于上述三项指标均未能体现中美两个经济体国内生产总值的实际值差变化,因此,即便三者结合起来也无法显示值差的变化,更无法判定以国内生产总值来衡量的经济差距是扩大了还是缩小了。由此可见,中国的高增长率、中美间国内生产总值百分点差的缩小以及中国的世界第二大经济体的地位,都无法直接说明中美之间以

① 参见世界银行网站,网址:<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=default>,2015年10月20日。

② 参见世界银行网站,网址:http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?order=wbapi_data_value_2014%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=desc&display=default,2015年10月21日。

国内生产总值衡量的经济实力差距的变化。因此,为了观察中国改革开放后中美两国之间国内生产总值差距的变化,需要对 30 余年来支持上述三项指标的国内生产总值的原始数据进行直接的对比分析,特别是对证明两国国内生产总值增长率的增值速进行对比分析。由于基数较低等原因,在改革开放后的多数年份中,中国国内生产总值增长率虽高,但国内生产总值的增值速却不高。这直接影响了中美之间国内生产总值差距的变化。

证明中国对美国国内生产总值百分点差距缩小的实际数据是:1980 年,中国国内生产总值为 1896 亿美元,美国国内生产总值约为 2.86 万亿美元,中国国内生产总值相当于美国同期国内生产总值的 6.6%,中国对美国的国内生产总值差距约为 2.67 万亿美元。^① 2015 年,中国国内生产总值约为 10.87 万亿美元,美国国内生产总值约为 17.479 万亿美元,中国国内生产总值相当于同期美国国内生产总值的 60.5%。^② 以此计算,中美两国国内生产总值的差距上升至 7.08 万亿美元,是 1980 年两国国内生产总值差距的 260% 强。由此可见,与 1980 年比,2015 年中美两国国内生产总值百分点差虽然缩小了,但体现实际差距的值差却扩大了(见图 1)。由图 1 可见,与改革开放之初相比,中国国内生产总值的高增长率及对美国百分点差距的缩小,并未导致两国间国内生产总值的差距缩小。

国际排名方面,在中国改革开放前夕的 1977 年,中国的国内生产总值名列世界第九,位于美国、日本、德国、法国、英国、意大利、加拿大及巴西之后。^③ 从 2009 年开始至今,中国国内生产总值一直名列世界第二,美国国内生产总值则一直位居世界之首。1977 年,作为世界第九大经济体,中国的国内生产总值为 1723 亿美元,美国的国内生产总值为 2.086 万亿美元,中国对美国的国内生产总值差距约为 1.91 万亿美元。2009 年上升为世界第二大经济体时,中国的国内生产总值为 5.059 万亿美元,美国的国内生产总值为 14.418 万亿美元,两国间国内生产总值的差距上升至 9.36 万亿美元。^④ 从 2009 年至 2014 年,中国的世界第二大经济体地位一直没有改变,但中美之间国内生产总值的差距一直在缩小。2014 年,中国的国内生产总值约为 10.35 万亿美元,美国的国内生产总值约为 17.34 万亿美元,中国对美国国内生产总

① 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016 年 7 月 12 日。

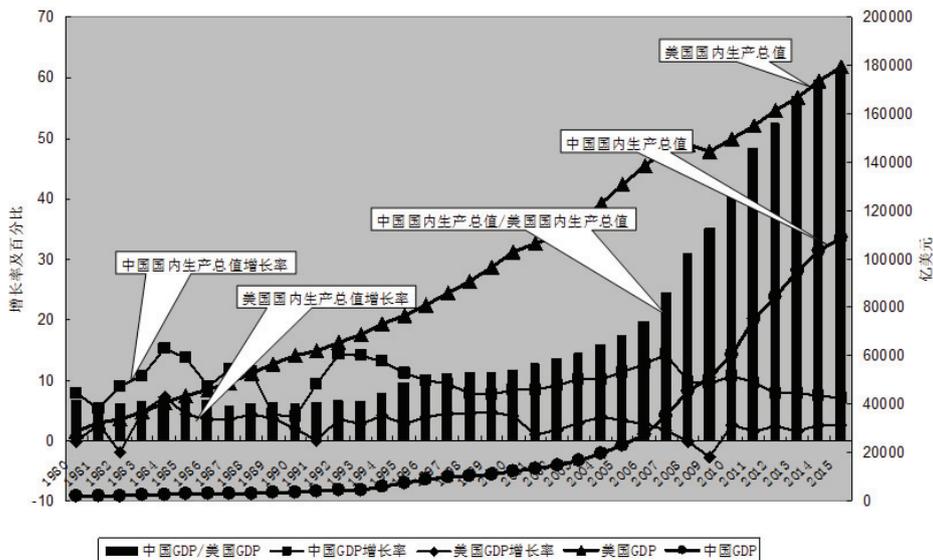
② 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016 年 7 月 12 日。

③ 《世界发展指标》,参见世界银行网站,网址:<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?display=default>,2016 年 6 月 14 日。

④ 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016 年 7 月 12 日。

值的差距为 6.99 万亿美元,小于 2009 年中国首次成为世界第二大经济体时的对美值差,大于 1977 年中国作为第九大经济体时的对美值差。2015 年,中国国内生产总值约为 10.87 万亿美元,美国国内生产总值约为 17.95 万亿美元,中国对美国的国内生产总值差距又扩大为 7.08 万亿美元。^①

图 1 中美两国国内生产总值与增长率及百分比(1980~2015年)



数据来源:世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>; <http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.KD.ZG&country=#>,2016年7月12日。

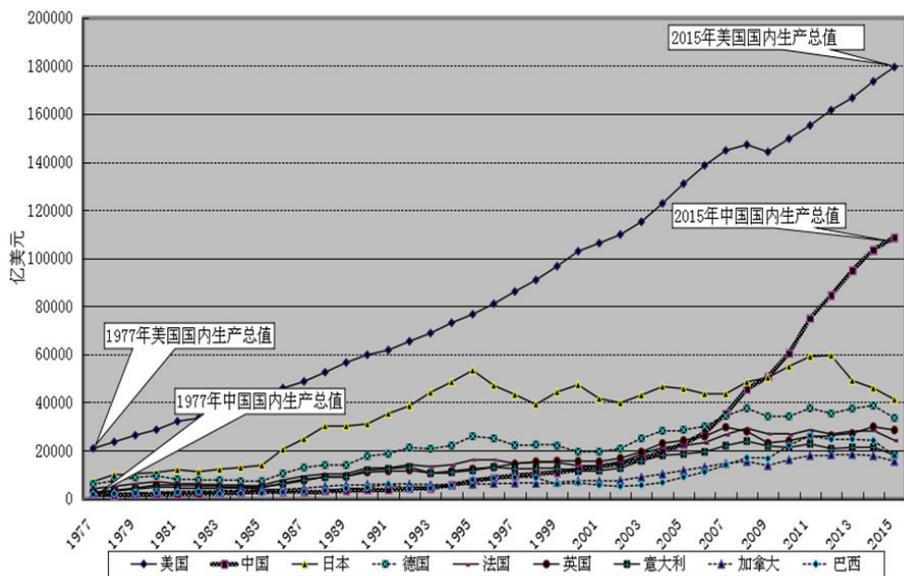
上述数据表明,中国国内生产总值追赶至世界第二大经济体的过程,是中美两国国内生产总值均实现快速增值并将其他经济体远甩其后的过程,而不是中国独快的过程。在这一过程中,美国的国内生产总值与其他发达国家的国内生产总值不断拉开距离;中国的国内生产总值则逐个超过除美国以外的其他经济体,跃居世界第二。其间多数年份中,中国对美国的国内生产总值差距在扩大,最大差距为 2006 年的约 11.1 万亿美元。^② 2007 年,美国爆发次贷危机并进而引发经济衰退,中美之间的国内生产总值差距由此开始逐年缩小。然而,随着美国经济复苏,2015 年中国对美国的国内生产总值差距又有所扩大。目前,中美之间的国内生产总值差距仍然远大于

① 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016年7月12日。

② 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016年7月12日。

中国改革开放前夕的 1977 年的水平(见图 2)。^①

图 2 世界国内生产总值大国排位变化(1977~2015)



数据来源:世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016年7月12日。

国际货币基金组织公布的数据虽然略有不同,但得出的结论是相同的。^②至于“自 2014 年起,按购买力平价计算,中国国内生产总值已经超过美国成为世界第一大经济体”之说,^③确实体现了按购买力平价计算中美两国国内生产总值的变化,但也有使中国“被第一”之嫌。作为研究汇率的方法之一,购买力平价法(purchasing power parity)在特定前提与假设及模型下的确比名义汇率能更好地反映货币的实际购买力,但未必能够更好地反映经济体的实际规模。一方面,购买力平价法忽略了非贸易要素流动等因素的影响;另一方面,进行不同经济体比较时,存在商品结构的选择与差异等问题。此外,由于相对落后地区的产品商品化程度较低,导致其价格相对较

① 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=#>,2016年7月12日。

② International Monetary Fund, “World Economic Outlook Database, October 2015,” World Economic Outlook Database, April 2016, available at: [③ International Monetary Fund, “World Economic Outlook Database, October 2015,” “Gross Domestic Product based on Purchasing-power-parity \(PPP\) Valuation of Country GDP Current International Dollar,” available at:](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=59&pr.y=10&sy=1980&ey=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223%2C156%2C924%2C132%2C134%2C136%2C158%2C112%2C111&s=NGDPD&grp=0&a=,2016.8.12.</p>
</div>
<div data-bbox=)

低,按购买力平价计算的汇价相对较高,同样条件下按购买力平价换算的国内生产总值也因此较高。由于中国产品的商品化程度及价格总体而言比美国低,因此以购买力平价算出的国内生产总值有高估倾向。购买力平价方法的缺陷使中国对国际货币基金组织的数据所反映出的中国经济规模与排位反应平淡,甚至并不认同。实际上,无论是国际货币基金组织还是世界银行,在公布按购买力平价计算中国于2014年成为世界第一大经济体的数据的同时,也公布了按美元现价计算的中美两国国内生产总值。后者所显示的中美两国国内生产总值差距的变化说明,中国对美国的国内生产总值差距仍大于中国改革开放之初。^①

中美之间国内生产总值差距的变化不仅表现在名义值差方面,而且表现在实际值差方面。从1980年至2015年,中国每年的广义货币增长率均高于国内生产总值增长率。除1992年、1993年、1994年及经济衰退后的2010年等少数年份外,美国每年的广义货币增长率也快于其国内生产总值增长率。但是,从1980年至2015年间,中国广义货币的年增长率均高于美国广义货币的年增长率。^②不仅如此,在1980年至2015年间,除1982年、2000年、2001年、2007年及2008年等少数年份外,总体而言,中国广义货币增长率与国内生产总值增长率之差明显大于美国广义货币增长率与国内生产总值增长率之差。^③

中美两国的国内生产总值都受通货膨胀的影响。世界银行公布的按国内生产总值平减指数来衡量的中美两国年通货膨胀率表明,在1980年至2015年的30余年间,有大约20余年中国的通货膨胀率高于美国的通货膨胀率。^④中美之间国内生产总值的差距扩大主要发生在1980年至2006年间。若将中美之间国内生产总值的值差定义为美国对中国国内生产总值的领先值,那么通过简单的计算可以得知,在此期

① International Monetary Fund, "World Economic Outlook Database, October 2015," available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?sy=1980&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=924%2C111&s=NGDPD&grp=0&a=&pr.x=41&pr.y=12>, 2015. 10. 23;另参见世界银行网站,网址:http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?order=wbapi_data_value_2014%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=desc&display=default, 2015年7月2日。

② 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.DEFL.KD.ZG&country=#>, 2016年7月15日。

③ 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.DEFL.KD.ZG&country=#>, 2016年7月15日。

④ 参见世界银行网站,网址:<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.DEFL.KD.ZG&country=#>, 2016年7月15日。

间,美国对中国国内生产总值领先值的增长率超过了美国的通货膨胀率。^① 这表明,当中美两国的国内生产总值差距拉大时,不仅名义值差扩大了,而且实际值差也扩大了。同时,这也从侧面说明,总体而言,中美两国各自的广义货币增长与通货膨胀状况并不影响“中美间国内生产总值差距拉大”这一结论。

综上所述,支持中国国内生产总值保持高增长率、中美之间国内生产总值百分点差距不断缩小及中国成为世界第二大经济体的原始数据表明,中美两国国内生产总值差距的缩小始于2007年美国发生次贷危机之后,而非中国改革开放之初。2007年至2014年间,中美两国国内生产总值的差距持续缩小,2015年这一差距又有所扩大。目前,中美之间的国内生产总值差距仍大于中国改革开放之初——不仅名义值差如此,实际值差也是如此。这种差距的变化未必能真实、全面地反映中美两国经济实力的变化。

二 中美之间国内生产总值差距变化的原因

表面上看,与中国改革开放之初相比,中国对美国的国内生产总值差距有所加大,但是,并不能因此否认改革开放以来中国的建设成就。这种差距的加大与中美两国国情的差异及国内生产总值的统计方式等因素有关。

首先,与美国相比,中国长期形成的人口格局与生产及消费方式抑制了最终产品与服务中所含的国内生产总值项目的增加,使国内生产总值无法充分体现中国的建设成就。在国内生产总值统计中,就最终产品而言,产品的市场价值能自然地反映出生产过程中形成的国内生产总值。但是,从生产的终结到使用或消费的终结这一过程会衍生出多环节的投入,并进而衍生出相应的国内生产总值。这意味着国内生产总值不仅形成于从初始投入到生产终结的过程中,而且形成于从生产的终结到使用或消费的终结这一过程中。中美人口结构与消费特征的差异影响着在此过程中国内生产总值的形成,自然也影响着以国内生产总值为指标的中美综合经济实力的对比。这主要体现在农村人口的比例与消费模式等方面。

在改革开放以来的大多数年份中,中国农村人口一直占中国人口的绝大多数。

^① 参见世界银行网站,网址:http://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?order=wbapi_data_value_2014%20wbapi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=desc&display=default,2015年7月22日;<http://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG/countries?display=default>,2015年7月22日。另参见王孜弘:《中美经济实力差:以GDP为角度衡量进行分析》,载浦东美国经济研究中心、武汉大学美国加拿大经济研究所编《创新增长合作与中美经贸关系》论文集,上海社会科学院出版社,2013年版,第438页。

根据相关统计数据,1980年末中国人口总数约为98705万人,其中城镇人口数量约为19140万人,约占人口总数的19.39%;乡村人口数量约为79565万人,约占人口总数的80.61%。到2013年末,中国人口总数约为136072万人,其中城镇人口数量约为73111万人,约占人口总数的53.73%;乡村人口数量约为62961万人,约占人口总数的46.27%。^①城镇人口与乡村人口之分对中国的国内生产总值统计有着极为特殊的影响。历史原因造成的生产力落后和基础设施薄弱导致农村地区的商业不发达,农村人口的消费过程在较大程度上保留了自然经济的特征,其中最为典型的是对粮食的消费。粮农收获粮食后,会将自己及以家庭成员为主的抚养人口的粮食留存,这种留存在很大程度上是以家庭保存为主要形式的。这意味着粮农及其家庭成员所需的粮食被运到家中或储存地点后,便不再发生一般商品粮所经历的后续运输、出售、分类、集中、储存、管理和批发,以及由批发带来的再次运输、分类、集中、储存、保管和出售,更不会经历多次批发、再零售所需要的多次分类、集中、储存、管理等多个环节,也不会衍生出上述多个环节所导致的投入、就业、收入、需求与供给,自然也不会产生源于上述各个环节并纳入国内生产总值统计的增值项目。这就影响了国内生产总值的增值。这种状况虽然已逐步有所改变,但从中国改革开放至今一直存在。

上述情况表明,在改革开放后的30多年中,中国农村人口消费的粮食中所含的国内生产总值项目,远远少于城市人口从市场购买用于消费的粮食所包含的国内生产总值项目。这意味着在消费相同质量与数量的产品的情况下,农村人口消费的产品中所含的国内生产总值项目更少,所包含的国内生产总值也更低。同样的情况在不同程度上也存在于蔬菜、瓜果等经济作物领域,甚至存在于养殖、畜牧等领域。更为重要的是,由于许多农产品是生活必需品,农业生产者及其所抚养的人口大多难以完全脱离对农村自产物品的消费。这使得大量农业、牧业、渔业和养殖业的产品在从产地进入消费领域前未经诸多流通环节,自然也不会产生流通环节所产生的投入和国内生产总值增值项目。因此,相对于从超市、商店或其他市场购买消费品的城市人口的消费而言,若消费的数量与质量相同,农村劳动力及其抚养人口自产消费品中所包含的国内生产总值远远小于城市人口消费的农产品中所包含的国内生产总值。这意味着占中国人口绝大多数的农村人口所消费的产品未经过诸多的增值过程即被终结消费。

相比之下,美国并不存在中国意义上的庞大的农村人口,美国的农业就业者也不

^① 《中国统计年鉴2014》,参见中华人民共和国国家统计局网站,网址:<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/zk/html/Z0201C.xls>,2015年10月22日。1981年及以前的数据为户籍统计数据;1982年、1990年、2000年、2010年的数据为当年人口普查数据推算数;其余年份数据为年度人口抽样调查推算数据。总人口和按性别分类的人口其中包括现役军人,按城乡分类的人口中的现役军人计入城镇人口。

同于中国的农民。从数量上看,美国的农业就业者人数极少。1980年的美国总就业人数为9930.3万人,其中农业受雇者为336.4万人,^①仅占就业人口总数的3.38%强。2015年,美国非农就业人数为14641.1万人,农业及涉农就业人数为242.2万人,^②仅占两者之和的1.6%。在农业与涉农就业者中,还包括从事管理、服务、销售、资源维护、运输和物流等工作的人群,实际从事农业生产者仅有三万人。^③更为重要的是,无论是农业就业者还是居住在乡间的其他美国人,在消费模式上与中国农民及其抚养的农村人口是截然不同的。美国农业就业者以获得薪金而非农产品本身的方式得到报酬。在2015年的242.2万农业及涉农就业者中,仅有3.2万人为无薪家庭工。^④无论是美国农业就业者及其抚养的人口,还是居住在乡间的美国人,在消费农产品时往往同城市人口及非农就业者一样,从零售商那里购买农产品。因此,美国农业就业者及乡间居民所消费的农产品同城市人口所消费的农产品一样,被收获后会经过后续的运输、出售、分类、集中、储存、管理、批发等环节。从批发到最终的零售,又会再次经过后续的运输、分类、集中、储存、保管以及再次出售等多个环节,最终进入零售环节。上述过程会衍生出与这些环节相关的投入、就业、收入、需求与供给,也会产生诸多环节的国内生产总值增值项目。这使美国农业就业者及乡村居民消费的农产品中所包含的国内生产总值的增值项目就会多于中国农产品生产者及其抚养的农村人口消费的自产农产品中所包含的国内生产总值增值项目。由此可见,中国农村人口受传统影响的消费方式,大大缩减了大量生活与生产必需品从产出到最终消费的环节。在农村人口极为庞大的情况下,这种消费方式影响了国内生产总值的形成,使国内生产总值不足以充分反映中国经济建设的成就。但这种消费方式并不阻碍经济增长。因此中国对美国国内生产总值差距的加大,并不一定意味着中美两国的财富与创新能力的差距也拉大了。

其次,中国的对外开放是以接受已有的国际经济规则为条件的。这种规则总体而言符合生产力发展的要求,但毕竟更多地在维护发达国家的利益。这意味着中国的改革开放在对发达国家提供机会的同时,需要花很长的时间来充分利用外部的有利因素。对于从封闭走向开放的中国经济而言,必须不断地适应和服从外部世界已有的规则与理念。而发达国家,特别是美国,对大部分规则甚至理念有主导性的影

① U. S Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 2001, p. 384.

② U. S. Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, "Labor Force Statistics from the Current Population Survey," available at: <http://www.bls.gov/cps/cpsaat15.htm>, 2016. 6. 14.

③ U. S. Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, "Labor Force Statistics from the Current Population Survey," available at: <http://www.bls.gov/cps/cpsaat17.htm>, 2016. 6. 14.

④ U. S. Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, "Labor Force Statistics from the Current Population Survey," available at: <http://www.bls.gov/cps/cpsaat15.htm>, 2016. 6. 14.

响。这意味着美国可以在这些规则下更多地利用中国经济开放与增长带来的机会,而中国则必须为更有效地适应、利用甚至影响这些规则的制定付出更多的努力。尤其重要的是,在改革开放之前和改革开放初期,中国一直奉行计划经济为主的理念。而在外部世界,除社会主义阵营及少数不发达的国家外,生产资料、生活资料、劳动力等经济要素的运行遵循的是市场经济的规则与理念。中国一方面未能形成国内的有效市场体系,另一方面对外部市场体系缺乏了解。这直接制约了中国对外部要素的运用。最初,中国对外部要素的运用主要体现在进出口贸易方面,但国内市场的不发达状况使贸易领域难以更为有效地利用外部要素。相比之下,美国作为成熟的市场经济体,其对外部要素的运用程度远非中国可比,这在吸引外国直接投资方面表现得尤为明显。从20世纪80年代初开始,尽管中国不断扩大开放的领域,一直保持总体上的高增长率,美国则经历数次衰退,但直到2009年次贷危机导致美国经济衰退之后,外国直接投资对华净流入额才超过对美净流入额。当年美国的外国直接投资净流入额约为1537.88亿美元,中国的外国直接投资净流入额约为1670.70亿美元。^①

再次,从计划经济向市场经济的转型不能一蹴而就。较长的转型过程限制了中国市场功能的发挥与利用。总体而言,中华人民共和国建国后的前30年走的是计划经济的道路。计划经济虽然取得了一定的成就,但从世界范围来看,计划经济是不太成功的。更为重要的是,即便在计划经济体制下,发展经济在多数年份也并非国家的核心任务。在改革开放之初的中美经济实力对比中,中方的经济状况在更大程度上并不是经济发展的结果。中国在改革开放之初也并没有明确地走市场经济之路,落后的市场状况影响了各类要素功能的发挥。直到20世纪90年代初,中国才明确了向市场经济转型的方针。然而,长期的旧体制与复杂的国内外环境使这条转型之路显得格外漫长。在许多方面,中国至今尚未完成向市场经济体制的转换,资本项目的开放、利率市场化等更不可能一蹴而就。这既制约了各类要素功能的充分发挥,也制约了国内生产总值的增长。

一方面,历史的弯路及市场功能的缺失制约了中国经济的发展;另一方面,日益加速的改革开放与向市场经济的转型又促进了中国经济的增长与进步。在基数较低的情况下,中国的国内生产总值出现了增长率较高但增值速较低的情况。相比之下,美国的情况则有所不同。由于受相对完善的市场经济体制与长期的资本和技术积累的影响,美国的国内生产总值增长率在较长时间内低于中国的国内生产总值增长率,但增值速却高于中国。这直接导致2007年以前中美间国内生产总值的差距加大。

^① 参见世界银行网站,网址:http://data.worldbank.org/cn/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD/countries?order=wbapi_data_value_2009%20wbapi_data_value&sort=desc&page=1&display=default,2015年10月28日。

此外,还应承认,从世界范围来看,取得经济成就的不仅只有中国。中国经济在崛起的同时,包括美国在内的主要发达国家及其他新兴经济体的经济建设也取得了进步。^① 在这种情况下,中国对美国的国内生产总值差距加大不足为奇。

三 新常态下中美综合经济实力对比中的国内生产总值

“新常态”(New Normal)一词并非中国首创。2004年,美国风险投资人罗杰·麦克纳米(Roger McNamee)出版了《新常态:大风险时代的无限可能》(*The New Normal: Great Opportunities in a Time of Great Risk*)一书。作者在书中指出,人类已经进入到一个新的时代,即新常态;这是一个充满不确定性的时代,即便经济恢复,以往的安全也不会再现,但新常态下也会出现许多新的机会。^② 美国太平洋投资管理公司(Pacific Investment Management Company, PIMCO)总裁穆罕默德·埃里安(Mohamed El-Erian)2009年使用“新常态”一词描述了2008年经济危机爆发后世界经济恢复的缓慢过程,认为发达国家将面临高失业率、低增长率以及主权债务等问题。从此,“新常态”一词开始在经济领域流行,但在不同领域有不同的含义。在西方,“新常态”多被用于特指经济恢复的艰难与缓慢过程;在中国,它则有完全不同的含义。2014年5月,中国国家主席习近平考察河南时第一次提到“新常态”,指出“我国发展仍处于重要战略机遇期,我们要增强信心,从当前我国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心态。”2014年11月,在北京举行的亚太经合组织工商领导人峰会上,习近平主席发表题为《谋求持久发展 共筑亚太梦想》的主旨演讲,对“新常态”做出进一步的阐述,强调“中国经济呈现出新常态”,这一新常态下的中国经济将“从高速增长转为中高速增长”;中国“经济结构不断优化升级”;经济增长动力“从要素驱动、投资驱动转向创新驱动”;“新常态将给中国带来新的发展机遇”。^③ 此后,“新常态”一词在中国逐渐开始流行。与西方所谓的“新常态”不同,中国经济中的“新常态”并非指衰退后复苏的缓慢与艰难,而是指相对于过去的高增长率而言,中国经济的增长率将有所放缓,中国将更加重视经济结构的优化与提升、能耗与环境成

① 许多西方研究成果及新闻媒体用“rising”一词表述中国的“崛起”。同时,在论及包括美国在内的主要发达国家及其他新兴经济体的经济水平有所“上升”、许多发展中国家的经济实力有所“增强”、几乎所有经济体的经济状况都取得了不菲的“进步”、世界经济作为整体其水平得到“提升”时,也用“rising”一词描述这些经济体的经济实力的“上升”“增强”“进步”和“提升”。这意味着实际上不仅中国人在“rising”,许多其他经济体及地区也在“rising”。但许多译者往往只在谈中国时将“rising”翻译成“崛起”。

② Roger McNamee, *The New Normal: Great Opportunities in a Time of Great Risk* (USA: Portfolio, 2004).

③ 《习近平首次系统阐述“新常态”,新华网,网址:http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/10/c_127195118.htm, 2016年8月10日。

本的降低、效率的提高以及增长的可持续性,尤其强调新常态中孕育着新机会。

毫无疑问,中国意义上的新常态导致的变化将在国内生产总值中得到较为集中的体现,也会影响以国内生产总值为指标的中美综合经济实力的对比。作为衡量一国经济状况的重要指标,国内生产总值的确能在一定程度上反映一个国家的综合经济实力,但在不同的国情之下,以国内生产总值判定经济实力的局限性是显而易见的。在中国当前的国情下进行中美综合经济实力对比时,国内生产总值的局限性显得更为突出。因此,在分析新常态下中美两国的经济实力以及应对复杂多变的国际事务时,应从更多的角度对国内生产总值进行分析。

首先,鉴于国内生产总值在衡量中国经济发展水平时存在明显的局限性,在中国经济步入新常态的背景下进行中美综合经济实力对比分析时,虽然应该重视国内生产总值指标的对比变化,但不应高估国内生产总值的作用,以免造成误判。国内生产总值仅是产品的价值指标,而非产品的数量与质量指标。它所反映的是产出与消费的价值额,而非产出与消费的质量与数量。而对一国经济实力及人民生活有实际影响的是产出与消费的质量与数量,而非其价值额。就中国而言,受历史和传统影响的生产与消费方式,特别是与美国等发达国家相比庞大的农村人口和农村生产与消费模式,使国内生产总值难以充分体现国家的财富增长与经济实力。在新常态下进行结构调整的目标在于优化结构,而非简单地提高国内生产总值。这意味着今后改变中美间经济实力对比的主要参照系中,国内生产总值增长率的权重应有所下调,至少不应被继续视为最重要的指标。就美国而言,最重要的同样不是国内生产总值。美国总统大选中,竞选人对经济问题的阐述与承诺是不可或缺的,但他们对国内生产总值的目标与承诺鲜有提及。选战中人们听到的竞选演说大多涉及就业、通货膨胀、社会保障、同性恋、种族、反恐、对外政策等问题。杰布·布什(Jeb Bush)曾在竞选时提到要使美国经济实现年增长4%的目标,结果被批“武断设定经济增长目标”。事实上,这个所谓的目标对其竞选也没有多大的帮助,他已于2016年2月宣布退选出局。杰布·布什在提到经济年增长4%的目标时,实际上更为强调的是在经济增长的过程中创造1900万个就业机会,而非4%的增长率本身。美联储在制定和实施货币政策时也主要依据就业、通货膨胀等方面的数据,而非国内生产总值增长率。

在国际分工不断深入的情况下,各经济体在不同领域或指标上的差距加大或缩小甚至超越均属正常。国内生产总值只是衡量各国经济实力的指标之一而已。中国在以国内生产总值为核心来研判经济实力的过程中,既要看到中国国内生产总值的高增长率、中国对美国国内生产总值百分点差的缩小以及中国成为世界第二大经济体的事实,也不应忽视甚至回避中美国内生产总值差距仍然大于改革开放之初的事实。这样才能做到既不高估自身的实力,也不高估中美之间的差距。中国经济在步

入新常态的过程中面临的所谓下行压力,只是就国内生产总值增长率而言的下行压力,而不是经济增长本身的下行压力,甚至也未必是国内生产总值增值速的下行压力。所以,在判断中美经济实力对比的变化趋势时,切忌高估国内生产总值的作用。

其次,在全球经济日益一体化的背景下,尽管存在利益冲突与纠纷,但总体而言,各经济体综合经济实力增长及谋求利益最大化的过程是参与分工和相互促进的过程,而非独自实现的过程,更非此消彼长的过程。应避免以对比军事实力甚至开展军备竞赛的心态看待国内生产总值的对比及其变化。从全球范围来看,除极个别特殊政权与体制下的国家外,几乎没有国家能在实现自身经济增长的同时不对其他经济体的增长产生积极的作用。在贸易方面,从作为基础理论的比较优势理论出发,国际贸易的最终好处来自进口而非出口。虽然在计算国内生产总值时,进口方的进口额对国内生产总值的增长贡献为负值,但这并不妨碍进口方为获得自身利益而进口,从而促进了出口方国内生产总值的增长。在投资方面,资本输出方为获得利润的最大化而进行海外投资,却同时促进了资本输入方的国内生产总值的增长。就生产过程而言更是如此。国际分工使得同一产品的不同生产环节在不同的国家完成,最终产品的生产过程是各参与方发挥比较优势并获得相应的国内生产总值的过程,而不是最终产品完成国一方独立完成产品并获得产品中所含的全部国内生产总值的过程。

就中美在产业链中的分工与国内生产总值的关系而言,有观点认为,在相当长一段时期内,中美贸易以产品内分工为主。^①这意味着拉动中国国内生产总值的出口产品中有相当一部分并非最终产品。这部分产品输入美国,使美国能够按比较优势与利益最大化的原则参与最终产品的形成,拉动美国的就业与收入。这一过程也是提高美国国内生产总值的过程。中美之间的零部件贸易正是这种相互提升国内生产总值现象的突出表现。2014年,中国对美国汽车零部件出口额达到115亿美元。美国已经成为中国最大的汽车零部件出口目的地国家。^②中国出口零部件拉动了中国国内生产总值的增长。美国进口零部件虽然在国内生产总值统计中显示增值为负,但零部件用于进一步的生产后,最终促进了美国经济的增长与就业,有利于美国国内生产总值的提升。美国对中国的零部件出口额已由2010年的6.2亿美元增长到2014年的15亿美元,增幅为1.5倍。^③在提高美国出口额与国内生产总值的过程中,美国对中国的零部件出口同样促进了中国国内生产总值的增长。

① 林婍婍:《产品内分工与中美贸易失衡的影响分析》,载《亚太经济》,2014年第3期,第57页。

② 《美国成我零部件最大出口国》,中华标准件网,参见网页:http://www.bzjw.com/news/news_55693.cfml, 2015年10月22日。

③ 《美国成我零部件最大出口国》,中华标准件网,参见网页:http://www.bzjw.com/news/news_55693.cfml, 2015年10月22日。

从生产与贸易的流程来看,中国从东亚经济体进口的商品中,原料和半成品所占的比例超过70%。这些产品在中国进行终端组装和加工生产之后,以欧美为目标市场出口海外。因此,东亚地区对中国出口额的增加会导致中国对美国出口额的增加。^①这表明中国对美国出口商品进而拉动国内生产总值增长的前提,是东亚经济体能够向中国出口用于组装和加工的原料和半成品。所以,这一过程也提升了这些向中国出口产品的经济体的国内生产总值。整个过程中,几乎没有经济体能够单独提升自己的国内生产总值而不拉动他国的国内生产总值增长。由此可见,作为重要的经贸伙伴,中国国内生产总值的上升过程本身就有益于美国经济的增长与国内生产总值的上升。同理,美国在许多经济领域的增长本身也拉动了中国经济的增长与国内生产总值的提高。虽然存在竞争与摩擦,但总体而言,中美两国国内生产总值的增长过程是合作共进的过程,而非此消彼长的过程。因此,切忌以孤立的方式甚至军备竞赛的心态看待中美两国国内生产总值的增长与对比。

再次,就一国在世界经济中的地位与影响力而言,更重要的是由技术、创新及生产力与管理能力等因素决定的该国在国际分工产业链中的地位,而非国内生产总值排名。因此,在进行综合经济实力对比时,上述因素及相关的市场潜力、规则、效率等远比国内生产总值及其排名重要。中国的改革开放始于20世纪70年代末,到20世纪90年代初,历经十余年的改革开放已使中国的经济实力大为增强,在世界经济中的地位与国际影响力也大为提高。但是,如果按国内生产总值的世界排名来看,中国国内生产总值在改革开放前夕的1977年名列第九位,到1991年却降为第十一位。除原有的西方七国(美国、日本、德国、英国、法国、意大利和加拿大)及巴西外,当年国内生产总值超过中国的还有西班牙与俄罗斯。^②可见,国内生产总值排名不仅难以体现中国经济实力的变化,而且难以体现中国国际地位的提升。

从历史与现状来看,技术领先、具有创新能力的经济体往往会在国际分工中占据有利地位。在产品内分工与贸易中,技术领先、创新能力强的经济体的优势更为突出。在东亚生产网络中,领头雁日本把机电、纺织等在国内处于成熟期的产业通过生产、投资、贸易等手段依次传递给包括东盟和中国大陆地区在内的其他经济体。这些产业的产品的生产过程被按照不同的要素密集度分散到资源禀赋不同的区位进行生产,区位间资源禀赋差异越大,产品内分工产生的利益越大。日本、韩国等经济体在生产机械与运输设备方面具有优势,中国则凭借劳动力成本优势主要负责产品的终

① 林婷斐:《产品内分工与中美贸易失衡的影响分析》,第57页。

② 《世界发展指标》,世界银行网站,网址:<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries?display=default>,2016年6月14日。

端组装和加工出口。^①在许多产品领域,由于产品内分工,中国承接了东亚地区资本和技术密集型产品的终端组装和加工环节,替代东亚其他经济体对美国出口。^②在这一过程中,中国的国内生产总值自然有所增值。充分利用国际分工与比较优势并获取利益最大化的美国,却因其属于进口方面而在国内生产总值统计中增值为负,但这绝不意味着进口对美国经济实力增长的影响力也是负面的。

上述情况虽然有所变化,但在许多领域并无根本性改观。回顾第二次世界大战后世界经济的发展历程,长期排名第一大经济体的美国在许多以技术与创新为基础的国际分工产业链中往往也居于顶端。日本、德国经济复兴后国内生产总值处于次高端地位时,其在许多以技术与创新为基础的国际分工产业链中的地位往往也居于次高端地位。这使德国和日本在与美国及其他欧洲经济发达国家进行的双边与多边博弈中,甚至在世界经济规则的制定过程中,具有较强的话语权与影响力。按国内生产总值来计算,中国早已成为世界第二大经济体,但中国企业在许多以技术和创新为基础的国际分工产业链中仍然居于低端甚至末端。这使中国在世界经济规则的制定过程中,地位、影响力及话语权未能得到相应的提高。在许多领域,中国的影响力甚至有时低于德国、日本等国内生产总值低于中国的经济体。因此,对中国而言,国际经济地位与影响力的进一步提高更多地依靠结构的调整与技术进步,以及改变自身在国际分工产业链中的地位,而不是依赖于国内生产总值排名的提升。

国内生产总值保增长仍是中国经济发展的重要任务,但保增长的目的旨在保证经济转型升级的顺利进行,而不是保国内生产总值数值本身,更与国内生产总值排名无关。中国总理李克强在达沃斯论坛致辞时谈及中国面对持续较大的经济下行压力,专门强调了中国“没有搞‘大水漫灌’式的强刺激,而是创新宏观调控方式,大力推进结构性改革”,同时强调了淘汰严重过剩的产能及推动经济转型升级的重要性。^③国家发展和改革委员会主任徐绍史在论坛上阐述“中国经济增速 6.5% 是未来五年的底线,不光是今年的底线”时,强调的也是包括去产能在内的结构调整与全面建成小康社会的目标。这一目标的内容包括支持新产业、新技术、新模式、新业态的发展,促进传统产业与现代信息技术结合,从而更好地完成转型升级,使得新动能能够更快地成长。^④由此可见,两者强调的都是国内生产总值结构的调整与实际生产

① 林婷斐:《产品内分工与中美贸易失衡的影响分析》,第 57 页。

② 林婷斐:《产品内分工与中美贸易失衡的影响分析》,第 57 页。

③ 《李克强 2016 夏季达沃斯论坛致辞实录》,人民网,参见网页:<http://finance.people.com.cn/GB/n1/2016/0627/c1004-28482483.html>,2016 年 6 月 28 日。

④ 《徐绍史:GDP 6.5% 不光是今年的底线 是未来 5 年的》,搜狐财经网,参见网页:<http://business.sohu.com/20160626/n456372006.shtml>,2016 年 6 月 27 日。

力水平的提高,而不是国内生产总值数值本身的增长,更不是国内生产总值的排名。

结 语

中国崛起并成为世界第二大经济体的过程,是中美两国的国内生产总值同时实现高增值速并将其他经济体远远甩在后面的过程,而不是中国独自快速发展的过程。在此过程中,中国对美国的国内生产总值差距总体而言不降反增。中美之间国内生产总值的差距至今仍大于中国改革开放之初两国间的差距,但这一数据对比并不能充分反映中国的实际建设成就与中美之间国内生产总值的差距的变化。其主要原因在于,人口结构与传统的生产与消费模式等因素使国内生产总值不足以充分体现中国的建设成就与经济实力。由于国内生产总值在反映中国的经济状况方面存在局限性,在中国意义的新常态下,对中美综合经济实力对比影响更大的不是中国国内生产总值的排位与赶超,而是中国在国际分工产业链中的地位能否通过结构调整得到提高。

王孜弘:中国社会科学院美国研究所研究员、中国美国经济学会副会长

(本文责任编辑:罗伟清)

走向“贸易新世界”的美欧关系

——“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的政治经济学分析^①

赵 晨

[内容提要]资本驱动下的经济全球化要求发达国家启动“新一代”自由贸易协定,美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”是其中的代表性案例。美欧经济相互依赖度高,它们之间的贸易和投资受到的非关税壁垒的困扰要超过关税壁垒的困扰,因此协调和统一各自市场规制成为谈判的核心内容。但社会抗议和政治文化的差异同时作用于美欧内部政治层面,阻碍了“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判迅速地达成协议。由于“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”涉及对风险的认定和市场经济模式的调整,美欧双方因历史而形成的社会权利、环境标准、政商关系等领域的差异使它们在这两个问题上很难保持一致。资本与社会的政治博弈决定了“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的结果。

关键词:美国外交 美欧关系 “跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定” “贸易新世界” 非关税壁垒

进入21世纪的第二个十年后,发达国家对世界贸易谈判的内容和形式的态度有所变化:在谈判内容上,发达国家认为非关税壁垒已经取代关税壁垒,成为世界贸易

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家意见,文责自负。本研究受中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程资助,项目序号2015mgchq003。本文写作过程中,受益于同中国社会科学院欧洲研究所吴弦、陈新、黄萌萌和叶斌的讨论。特此致谢!

谈判的核心议题,发达国家工业品平均关税早在 2000 年就已下降到 4%,^①当下它们认为贸易便利化、市场准入和市场规制协调才是贸易自由化下一步应当突破的主要障碍;在谈判形式上,以美国为首的西方国家更倾向于以巨型区域贸易协定(mega-regional trade agreement)补充,甚至取代迟迟难以取得突破的全球性的世界贸易组织“多哈回合”谈判。在美国、欧盟、日本、加拿大、韩国、澳大利亚和新西兰等发达国家相互间正在谈判或已签署的诸多自由贸易协定性质的协议中,2013 年 2 月欧盟和美国启动的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement, TTIP)谈判在内容的深度广度和所能产生的规模效应上均居首位。欧盟和美国是世界上最大的两个成熟经济体,它们两方加起来有八亿多人口,二者国内生产总值(GDP)相加占到世界总量的 35%(以购买力指数衡量)。欧美正在谈判的是涵盖几乎所有产业领域和贸易争端解决机制等制度性问题的 21 世纪“新一代”(Next Generation)贸易与投资协定,协商的内容早已超出传统意义上的互免关税的自由贸易区范畴,而是一项已牵涉到欧美双方管制自己市场主权诸多事项,需要欧美政治层在行政管理和市场规制方面做出调整的深度协议,所以“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判引发了美国和欧盟内部资本与社会两种力量的激烈博弈,它们之间的较量与斗争直接反映到美国和欧盟的内部政治运作之中,其博弈结果决定着谈判的成败。

一 美欧启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的经济逻辑

美中两国国际关系学界和一些欧洲学者倾向于从地缘政治和战略视角解读美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判,^②其逻辑是强调中国等新兴国家带给美欧双方的第三方冲击。2008 年世界金融危机爆发后,世界经济政治格局发生变化,

① Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President 2000*, p. 212.

② 中国国际关系学界从国际战略逻辑解读“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的主要论文有:《欧洲研究》2013 年第 6 期刊发江时学、徐明棋、陈凤荣等学者的笔谈《“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”的进展与影响》、《美欧对 TTIP 的战略考量及其对全球贸易体系的影响》、《从美欧构建 TTIP 看全球经贸规则的博弈》;崔洪建:《欧美 TTIP: 由来、目标与影响》,载《国际问题研究》,2014 年第 5 期;中国现代国际关系研究院欧美经贸关系课题组发布的《评欧美“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”前景》,载《现代国际关系》,2013 年第 3 期;周茂荣发表的《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)谈判及其对全球贸易格局的影响》,载《国际经济评论》,2014 年第 1 期;汪洋、王义桅:《TTIP 的经济与战略效应》,载《国际问题研究》,2014 年第 6 期。美国国际关系学界最有代表性的论文集是:Daniel Hamilton ed., *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World* (Washington, D. C.: Centre for Transatlantic Relations, 2014); 美欧智库合作的较为综合全面,但着重强调地缘政治因素的著作有:Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (London: Rowman and Littlefield, 2015)。

以美国和欧洲为代表的西方经济实力相对下降,以中国为代表的新兴经济体发展势头不断上升,美欧政治人物对此有较深的感受。国际政治与经济紧密相联,经济规模(包括贸易规模和投资规模)意味着政治权力的大小。中国已经是世界第二大经济体,而且还在以超过美欧三倍以上的速度增长。按照美国学者查尔斯·库普乾(Charles A. Kupchan)的说法,全球化正在加速世界权力的分化,财富和生产力正在从西方民主国家流向发展中国家,因而建立于这些财富基础上的西方主导的自由国际秩序面临着危机。^①在共同的经济威胁面前,西方“集体意识”逐渐回升,这在一定程度上压制了它们相互之间的政治矛盾和分歧,从而推动了综合、全面、深入的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判的启动。美欧政治领导层认为“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”是两大“民主”(自由民主)政治体之间的战略合作,是西方复兴的象征性举动,是对“虚弱的西方”(weakened west)论断的一种回击。北约前秘书长拉斯穆森甚至曾表示认可“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”就是“经济北约”的说法。^②特别是在世界贸易新规则制订权方面,美欧在这方面的战略共识非常明显:美国总统奥巴马在为“跨太平洋伙伴关系协定”(Transpacific Partnership Agreement, TPP)辩护时表示“中国想要在上世界上增长最快的地区制订规则……我们为什么要让它发生?我们应该书写这些规则”;^③欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦在欧洲议会履职听证时,也承认“‘跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定’中的规制谈判工作具有战略意涵,如果世界上最大的两大行为体在贸易领域对标准问题达成一致意见,这些标准就可以成为设定全球标准的国际合作的基础”。^④

美欧在政治层面启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判,固然有地缘战略的考量,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”在一定程度上与“跨太平洋伙伴关

① Charles A. Kupchan, “Parsing TTIP’s Geopolitical Implications,” in Daniel Hamilton ed., *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World* (Washington, D. C.: Centre for Transatlantic Relations, 2014), pp. 22 ~ 23.

② Anders Fogh Rasmussen’s Speech at the Conference, “A New Era for EU-US Trade,” Confederation of Danish Industry, Copenhagen, Oct. 7, 2013, available at: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_103863.htm, 2016. 6. 2. 但是,“经济北约”的提法引起很多欧洲人的质疑,在欧洲人看来,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”既不应该设立假想敌,也不应该是美国主导。欧洲学界更认同美国前国务卿希拉里·克林顿更委婉一些的说法,即“‘跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定’是跨大西洋关系除北约之外的‘第二锚’,它将发挥从经济上稳固美欧同盟的作用。Daniel Hamilton, “TTIP’s Geostrategic Implications,” in Daniel Hamilton ed., *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the Transatlantic Relationship for a Changing World*, p. 14; Daniel Hamilton and Steven Blockmans, “TTIP’s Broader Geostrategic Implications,” in Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, p. 242.

③ White House, “Remarks by the President in State of the Union Address,” January 20, 2015, White House, Washington, D. C.

④ European Parliament, “Hearing of Cecilia Malmstrom, Commissioner-Designate (Trade),” September 29, 2014, Brussels, European Parliament.

系协定”一道,构成美国遏制中国的“一体两翼”(TPP加TTIP)自贸区战略,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”被视为这一地缘战略的“东翼”,^①但总体上,地缘战略因素只是触发美欧开始谈判“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的政治加速器。在全球产业链和价值链布局已经完成的新时代,发达国家资本对国际贸易管理体制的更高需求才是欧美这两大经济体启动新一代贸易谈判协定的更根本的原因。美国与欧盟是世界上最大的两个发达经济体,^②而且它们长久以来一直互为最大投资与贸易伙伴,双方的经济相互依赖度很高。2013年,美国与欧盟28个成员国的贸易总额接近5000亿欧元,占美国对外贸易总额的16.9%;2014年,美欧双边贸易总额超过5150亿欧元,占欧盟对外贸易总量的15.2%。2014年,美国与欧盟的贸易总额占全球货物贸易的30%。它们之间的服务贸易则是彼此货物贸易的四倍,其服务贸易总额占世界服务贸易总额的40%以上。^③美欧还互为对外投资的主要目的地,在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判开始前的2012年,进入欧盟的国外投资近40%来自美国,而欧盟对外直接投资总额的30%都流向了美国。2013年美欧双边相互直接投资约为中国与欧洲,或欧洲与拉美的五倍。^④美国对欧盟的投资是美国对亚洲国家投资总和的三倍。欧盟对美国的投资是它对中国和印度投资总和的八倍。更重要的是,美欧还彼此互为最重要、利润最高的市场;在人员方面,美欧彼此互为主要的离岸工作市场,每年雇佣1500万对方员工。^⑤按照自由主义国际经济学理论,越方便、越自由的贸易和相互投资越可以发挥双方的比较优势,降低交易成本,增加双方的就业,提升各自的生产效率,促进生产力的发展。鉴于美欧巨大的经济体量和双边贸易投资额,虽然它们之间的平均关税水平只在3%~4%之间,但如果达成它们自由贸易区协议,将关税削减为零,仍可给双方带来很大收益。据英国智库经济政策研究中心提交给欧盟委员会的报告显示,如果“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”能够将美欧关税降为零,美欧经济每年的增长率将提高0.4~0.5个百分点,欧盟对美国出口可以总体增长28%;至2027年,欧盟每年国内生产总值将因此增加682亿~

① Patrick Messerlin, “TTIP: the Services Dimension,” in Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, p. 341.

② 按照世界银行的统计,以市场汇率计算,2014年欧盟28国占当年全球国民生产总值的22.6%,美国占22.3%,中国占13.3%。但以购买力平价指数计算,欧盟占17.1%,美国占15.9%,中国占16.6%。参见 *IMF World Economic Outlook*, April 2016。

③ Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (London: Rowman and Littlefield, 2015), p. 8.

④ Klaus G. Deutsch, “Atlantic Unity in Global Competition: TTIP in Perspective,” Deutsche Bank, *EU Monitor*, August 19, 2013.

⑤ Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, “The Transatlantic Economy 2015: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe,” Center for Transatlantic Relations, Washington, D. C., 2015.

1192 亿欧元,欧盟每个四口之家将平均增加 306 欧元~545 欧元的年收入;美国每年国内生产总值将因此增加 495 亿~949 亿欧元,一个美国四口之家将增加 336 欧元~655 欧元的年收入。^①

但世界资本,尤其是发达国家的跨国资本早已不满足于减免关税这一传统自由贸易区谈判的主要功能,随着经济全球化和国际贸易自由化的不断深入,发达国家工业品平均关税早在 2000 年就已下降到 4%,^②世界平均关税水平已经降至 8%,中国在加入世界贸易组织后平均关税也从 23.6%降到了 9.8%。目前世界各国如火如荼地掀起签订“自由贸易协定”的热潮,在可预见的未来,世界关税平均水平还会继续降低。关税壁垒日益坍塌,但非关税壁垒问题却已成为世贸组织谈判的主要障碍,贸易便利化问题在“多哈回合”谈判中从次要议题近年来逐步变为最主要的焦点议题。2013 年 12 月 7 日,世界贸易组织在巴厘岛部长级会议上达成了历史性的巴厘岛协议,其主要内容就是围绕非关税壁垒展开的。^③非关税壁垒非常复杂,包含诸多内容,既有各国政府为保护本国市场和企业而“主动”实施的补贴(比如为了保证国内农民利益或者为了国家粮食安全而实施的农产品补贴)、进口配额(比如限制进口汽车数量),也有客观上因各国各自的监管规则、标准设置所造成的技术壁垒,这些壁垒是不同国家和地区的历史沿革、政治文化和管理结构等深层次政治因素塑造的,很多壁垒属于各国政府并非有意建立,而是“无意间”设置的贸易、投资自由化的障碍。这些技术要求,原则上对国内外厂商一视同仁,不存在歧视国外厂家的问题,但是对外国厂商而言,它们需要适应不同市场的要求,比如需要本国和出口国的双重测试和认证,修改产品自身或者产品包装的规格,这就增加了它们的生产成本。按照世界贸易组织前总干事帕斯卡尔·拉米(Pascal Lamy)的估算,在所有的贸易壁垒中,关税大约只会耗费出口企业总成本的 5%,清关成本占到 10%,而应对不同市场规制要求的费用却高达 20%。^④大型跨国公司尚有足够的财力,拨出专款应对各国市场不同的要求,而且市场规制差异对企业来说通常为固定成本,即一种产品只需应对一种检验或测试即可,这样如果进口数量大,也可以摊低单位成本,但对中小企业来说,这些阻碍很有可能成为它们“不能承受之重”,迫使它们不得不放弃出口产品到另一国市场的念头。

① Joseph Francois, “Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment-An Economic Assessment,” Centre for Economic Policy Research, London, 2013.

② Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President 2000*, p. 212.

③ 肖志国:《非关税壁垒:贸易谈判新焦点》,《国际金融报》2014 年 2 月 10 日第 19 版。

④ Pascal Lamy, “The New World of Trade,” The Third Jan Tumlir Lecture by Pascal Lamy, European Centre for International Political Economy, available at: <http://www.ecipe.org/app/uploads/2015/05/JAN-Tumlir-POLICE-Essays-%E2%80%94-20151.pdf>, 2015. 12. 30.

在全球化深入发展的今天,以资本为核心概念的市场逻辑进一步压制以国家为核心的政治逻辑,^①在资本看来,“世界是平的”,跨国企业在每个国家都应得到平等的对待,各国政府不应再就关税问题或开放本国市场问题与其他国家讨价还价,或是再施行打包交易(package deal)等利益交换。帕斯卡尔·拉米在2015年曾提出“贸易新世界”理论,即国际贸易和经济全球化已经进展到一个历史新阶段的起点,“我们正处在由旧贸易世界向新贸易世界的过渡期,贸易开放正在变得非常不一样”,旧的世界贸易建立在以国家为基本单位的分割性体系之上,各国政府尽力保护国内厂商,帮助它们与外国企业竞争;而在“贸易新世界”中,生产和服务是沿着全球供应链铺展的,用政治手段去保护本国的经济利益已变得“不合时宜”,各国企业跨越国界自主竞争,质量更好、价格更低的产品或服务自然赢得全球消费者的青睐,各国政府不应干涉他国企业的微观运行,而是应该投入更多的注意力管理经济全球化带来的风险,防止跨国公司或本国企业危害本国国民的身体健康、生产和生活环境,以及其他社会权益。^②具体到双边贸易协定领域,如理查德·鲍德温(Richard Baldwin)所言,20世纪的特惠贸易协定(Preferential Trade Agreement, PTAs)是为了帮助“卖东西”,两国政府签订协议是为了降低商品跨界壁垒,而21世纪的特惠贸易协定是为了“造东西”,当事国政府签署协定是为了帮助本国厂商“嵌入”全球生产链条,使其不受边界管理、投资和资本流动、运输和基础设施的制约。^③

在发达经济体启动的双边或区域新型自贸区谈判中,关税壁垒和配额、补贴等非关税壁垒不再是谈判的焦点,主要关注点变成协调和统一各自的市场规制,通过相互认证和一致性评估等措施力争确立共同的标准,甚至设立共同的管理机构;谈判的目的是压低、消解各国监管政策的“差异”。这是资本的要求,也是贸易自由化的经济规律使然。欧洲内部市场一体化在这方面走在前列,1986年欧洲共同体的《单一欧洲法令》就确定了这样的原则,即1992年要建立统一的欧洲大市场,以法律形式消除欧洲各国国内法律所造成的贸易壁垒;澳大利亚和新西兰1983年签署了“澳大利亚与新西兰更紧密经济关系贸易协定”(Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement, ANZCERTA),经过不断更新,目前两国建立的“单一经济市场”(Single Economic Market, SEM)在某些领域的相互认证的广度和深度(特别是服

① 赵晨:《并未反转的全球治理:论全球化与全球治理地域性的关系》,载《欧洲研究》,2014年第5期。

② Pascal Lamy, “The New World of Trade,” The Third Jan Tumlir Lecture by Pascal Lamy, European Centre for International Political Economy, available at: <http://www.ecipe.org/app/uploads/2015/05/JAN-Tumlir-POLICE-Essays-%E2%80%94-20151.pdf>, 2015. 12. 30.

③ Richard Baldwin, “Multilateralising 21st Century Regionalism,” Global Forum on Trade: Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World, Paris, February 11 ~ 12, 2014.

务业和劳动力市场),甚至超过欧洲统一大市场;2014年欧盟与加拿大签署的“欧加全面经济和贸易协定”(Canada-European Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA),也包含加拿大承认一系列欧盟汽车生产标准,双方在技术规制领域进行更紧密磋商等规制协调的内容。但是在规模上,欧盟和美国正在谈判的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”却是前几项协议所不可比的,它的谈判协商内容也非常广泛,更具时代特征。

二 “跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判的主要内容

2013年2月13日,美国总统奥巴马与欧盟理事会主席范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐共同宣布美欧启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判,^①目前谈判已进行了十几轮。萨尔斯堡大学的两位欧洲学者将美欧商会和企业界利益集团提交的关于“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的商界建议、立场文件和发表的演说,同美欧官方谈判已披露的内容相比较,得出相似度很高的结论。^②美国商会(US Chamber of Commerce)和“商务欧洲”(BUSINESS EUROPE)等代表美欧企业界,特别是大型跨国企业利益的商业团体,早已有密切的跨大西洋互动和合作,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判开始后,它们进一步实施“TTIP商业联盟”项目,扩大影响,“为‘跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定’的成功而发挥教育和倡导功能”。^③从下述的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的主要内容可以看出,美欧贸易谈判代表都相当注重双方的“规制协调和趋同”,消除非关税壁垒是它的“硬核”和难点,^④这符合企业界的希望和预期。

“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判不同于一般的自由贸易区谈判,非常

① “Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President Jose Manuel Barroso,” Brussels/Washington, Feb. 13, 2013.

② Andreas Dur and Lisa Lechner, “Business Interests and the Transatlantic Trade and Partnership,” in Jean-Frederic Morin, Tereza Novotna, Frederik Ponjaert and Mario Telo et al., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World* (Surrey: Ashgate, 2015), pp. 69 ~ 79.

③ BUSINESS EUROPE, Eurochambres, UAEMPE, ESF, AMCHAMEU, AMCHAMS in Europe, US Chamber of Commerce, Transatlantic Business Council, TPN, “Business Organizations Announce Alliance for a Transatlantic Trade and Investment Partnership,” May 16, 2013, available at: <http://www.transatlanticbusiness.org/pressreleases/launch-of-business-alliance-for-ttip/>, 2016. 8. 12.

④ Michelle Egan and Jacques Pelkmans, “TTIP’s Hard Core: Technical Barriers to Trade and Standards,” in Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (London: Rowman and Littlefield, 2015), pp. 61 ~ 96; Jean-Frederic Morin, Tereza Novotna, Frederik Ponjaert and Mario Telo et al., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World* 《对外经济贸易大学学报(国际商务)》, 2015年第3期, 第132页。

复杂,它被称为一顶“帽子”(chapeau),美欧双方“雄心勃勃”,希望将困扰双边经济关系且当下又有可能解决或者向前推进的事项都纳入这顶“帽子”之下。按照谈判内容、拟实现的目标和拟达成的共同原则,大致可将“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”分为市场准入、规制合作和促进贸易投资的规则三大类(见下表);市场准入涵盖了商品贸易和服务业贸易,开放公共采购,以及更加透明、清楚、直接的原产地规则;规制合作包括协调双方的规制,消除或降低有碍贸易来往的各种(含动植物检疫、食品安全)非关税壁垒,在化学产品、医药、工程、纺织品、信息技术和通讯产品、汽车等具体产业统一行业标准和监管规则;拟制订的规则涉及可持续发展、能源、便利化、中小企业、投资保护、投资者-东道国争端解决机制、竞争规则、知识产权和地理标志、整体争端解决机制等多个领域。

“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的内容、目标和原则

市场准入	规制合作(整体分歧较大)	规则(促进进出口和外来直接投资)
商品贸易;关税和市场准入	规制一致性	可持续发展
		能源和原材料贸易
服务业贸易(较大分歧)和投资	贸易技术壁垒	关税和贸易便利化
		中小企业
公共采购(较大分歧)	动植物卫生检疫措施: 食品安全;动植物健康	投资保护和投资者-国家争端 解决机制(美欧分歧较大)
		竞争规则
原产地规则	个别领域:化学产品、信息技术和 通讯产品、工程、药品、医学设备、 纺织品和制衣、汽车、金融服 务业 ^①	国有企业与补贴
		知识产权和地理标志 (欧盟提出地理标志的要求)
		政府对政府整体争端解决机制

资料来源:本表综合“欧盟委员会关于‘跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定’第11轮谈判的报告”大纲和美欧“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”研究者的分类制作,分歧点为本文作者所注。^②

在这三大类中,市场准入类的关税削减本是传统贸易谈判的关键核心,但在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判里却是“最不成问题的问题”。美欧均已形成服务业为主体的经济结构,跨大西洋贸易中商品贸易仅占20%左右,而且美欧目前平均关税水平已经很低,只在3%和4%之间,除了纺织品、鞋类和农产品这几个行

^① 欧盟希望将金融服务业纳入欧美规制协调谈判,由于谈判处于保密状态,还不清楚美方是否应允。

^② European Commission, “Report of the Eleventh Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership,” Miami, October 19 ~ 23, 2015, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153935.pdf. Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (London: Rowman and Littlefield, 2015), p. 10.

业还维持高关税外,其他领域均为低关税或零关税税率。即使在农产品这个最困难的领域里,美欧很多类别的农产品也已实现免税,美国 30.7%、美欧 31.2% 的农产品已经免税。高关税不是很多,美国高于 15% 关税的产品只占有农产品类别的 5.3%, 欧盟高于 15% 关税的产品只占有类别的 26.2%。美欧只在少许几个类别互征高关税,如奶制品、糖、饮料、烟草和一些动物产品。^①由于高关税商品类别较少,价值不高,因而较易用其他条件交换或是用“例外”条款处理。“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判进程也证明了关税问题较易解决,据欧盟委员会的通报,美欧双方在 2015 年 10 月的第 11 轮谈判中已就 97% 的商品关税清零问题交换了第二轮文本,只是把农产品问题留了下来,打算在最后一轮谈判中解决。^②

“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判的核心是上表的中间一栏,即规制合作,再加上市场准入项下的公共采购和服务业,以及规则部分的地理标志 (Geographic Indications, GI) 和投资者-国家争端解决机制 (Investor-State Dispute Settlement, ISDS)。^③除投资者-国家争端解决机制属于事后仲裁规则外,其他均属于非关税壁垒范畴。根据约瑟夫·弗朗索瓦 (Joseph Francois) 等学者的测算,对美国厂商而言,欧盟非关税壁垒造成的成本平均为产品和服务出口发票价格的 21%, 美国非关税壁垒给欧盟厂商增加的成本占到 25%, 农业和汽车业最高;列昂纳·方塔纳 (Lionel Fontagne) 等学者的估算结果更高,欧盟非关税壁垒提升了美国 43% 的成本,美国非关税壁垒则使得欧盟成本增加了 32%。^④无论采用哪一种测算方法,得出的结果都远高于 3%~4% 的关税水平。比如,美国与欧盟之间因为玩具安全标准差异问题,每年玩具

① Tim Josling and Stefan Tangermann, “Agriculture, Food and TTIP: Possibilities and Pitfalls,” in Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, pp. 264 ~ 266.

② European Commission, “Report of the Eleventh Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership,” Miami, October 19 ~ 23, 2015, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/november/tradoc_153935.pdf.

③ Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, p. 9.

④ 由于非关税壁垒处于隐性状态,所以一般使用关税等价 (ECORYS) 模型,即将非关税壁垒折算成关税为单位的估算的方法。Joseph Francois, M. Manchin, H. Norberg, O. Pindyuk, and P. Tomberger, “Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment,” Study for the European Commission supporting the Impact Assessment of TTIP, Centre of Economic Policy Research, 2013, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf. Lionel Fontagne, Julien Gourdon, and Sebastien Jean, “Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?” *CEPII Policy Brief No. 12*, CEPII, Paris, September, 2013.

厂商为满足对方的设计规定,通过对方的产品测试就需要花费 30 亿美元。^①在机械方面,美国每个州对电线、通风管和水管都有颜色方面的特殊规定,欧洲出口商如果想进入美国市场,就需要分别满足美国各州的法令要求。^②汽车业更是如此,汽车及其零部件生产者不得不遵从两种不同的安全、测试或是认证条件,这些额外成本致使法国、意大利等实力较弱的欧洲国家汽车生产厂商几乎无法进入美国市场。2013 年 10 月 10 日,欧盟委员会前任贸易委员卡雷尔·德古赫特(Karel De Gucht)在阿斯平研究所(Aspen Institute)的年会上说:“没有人怀疑美欧生产的汽车的安全性,但是,从车灯到电动窗户,我们都有不同的安全规制。我认为,美欧双方的监管人员肯定会同意这一点:许多规则确定的安全水平事实上是相同的,尽管两者并非完全相同。如果双方能达成共识,那么,汽车和汽车零部件的生产者在进行跨大西洋贸易时就不必遵从两种不同的技术要求了。”^③

美欧之间的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判无疑还具有很多传统自贸区协议谈判的特征,比如美欧对某些类别农产品的关税、补贴和市场准入保护,法国对文化音像产品的配额保护要求,美国政府的“购买美国货”法令,以及其他的政府采购市场不开放问题。^④欧洲对美国不尊重知识产权中的地理标志(指以地方和特别属性命名的产品,特别是食品和酒,比如在欧盟,香槟、帕尔马火腿、菲达奶酪等,只有这些产地的酒、火腿和奶酪才能拥有上述称谓,但美国厂商早已将这些产地当作产品的一部分,在美国及全球市场售卖)也很有怨言。但在规制问题构成跨大西洋贸易和投资的主要障碍的情况下,美欧谈判双方将破解技术性壁垒,解决美欧产品和服务的不同标准/规制难题,处理规则冲突、安全标准和环境标准的差异,作为谈判的核心部分。美欧谈判双方在世界贸易组织较低标准的《技术壁垒协议》(Technical Barriers to Trade, TBT)和《植物与卫生植物措施协议》(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)基础上,针对化学产品、信息技术和通讯产品、工程、药品、医学设备、纺织

① Michelle Egan and Jacques Pelkmans, “TTIP’s Hard Core: Technical Barriers to Trade and Standards,” in Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (London: Rowman and Littlefield, 2015), pp. 64 ~ 65.

② Justus Von Daniels and Marta Orosz, “TTIP: EU Exporters Worry about US Harmonization Issues,” April 12, available at: <https://euobserver.com/economic/132988>, 2016. 5. 4.

③ Karel De Gucht, “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Solving the Regulatory Puzzle,” The Aspen Institute Prague Annual Conference, Prague, Czech Republic, October 10, 2013.

④ 农产品补贴、文化产品配额可能都不会列入“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判议程,欧盟也明白美国的“购买美国货”法令不可能取消,它只是希望能在其中增加一些例外类别或条款。

品和制衣、汽车,以及金融服务业^①各行业的技术壁垒特征单独谈判,形成单独政策,最后合成为一个覆盖面广的综合性规制协调体系。这种综合性规制协调方法,之前只在2014年达成的“欧加全面经济和贸易协定”应用过。同时,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”开启了欧美产品技术法规和标准的相互介入式管理,即在一方制订技术法规和标准时,便需要评估对对方的贸易影响,授予对方贸易利益相关方参与的权利。^②美国行政管理机构在制订一项新的有可能影响到欧盟对美国出口的市场规则时,根据“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的规定,它就需要事先警示欧盟,并向欧盟提供它的立法依据,美国立法机构在决定前,要听取包括欧盟在内的各方意见。反之亦然。美国政府和欧盟委员会希望将“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”建成一个美欧各自规制机构之间的深度交流系统,可以不断地在此框架下解决未来新出现的规制问题,使“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”成为一个“活的协议”(living agreement)。美欧监管机构不但相互认可对方的监管规定,还要统一或者简化双方的监管政策,在现有的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”提案中,甚至还有美欧机构共同实施检验的建议。^③

三 美欧社会和国内政治的反制

从“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判内容可以看出,在全球供应链时代,美欧等发达国家集团的政府职能已经开始转变:为了资本更方便地流动,降低企业成本,它们需要相互协调各自的市场监管规制,改变自己管理国内市场的方式,在主权方面做出让步,实现国内规制的“去政治化”。^④但是,资本对国内政治的这种干预引起了欧盟和美国内部社会层面的强烈反抗:“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”这样的深度贸易协定过度有利于生产厂商,生产者因为都已普遍国际化,所以无论国内国外厂商均赞成协调和统一规则,这样它们就可以按照一个标准扩大生产,以

① 2008年美国次贷危机后,美国实行了比欧洲更加严格的金融监管规则,所以在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判中,美国一直不愿将金融服务业纳入谈判框架,不希望对方做出让步,降低美国的金融监管标准。

② 王燕:《TTIP管制一致性谈判:欧美管制分歧的消失抑或幻象》,载《对外经济贸易大学学报(国际商务)》,2015年第3期,第133页。

③ 如果“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”实施共同检验,将使它的监管协调深度超过“欧加全面经济和贸易协定”。Peter Chase and Jacques Pelkmans, “This Time It’s Different: Turbo-charging Regulatory Cooperation,” in Daniel S. Hamilton and Jacques Pelkmans eds., *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, p. 50.

④ Ferdi De Ville and Gabriel Siles-Bruegge, *TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Cambridge: Polity Press, 2016), p. 140.

较低成本取得规模效应,而消费者的权益以前一直由自己国家政府根据历史传统和文化特点予以保护(并且是通过长期的国内社会斗争才得来的),所以,在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判着力实现美欧市场规制趋同的状况下,美欧很多消费者开始自发组织起来反对这种生产者联盟(或者说资本的侵蚀),因为这种新贸易可能带给他们无法抵御或是难以控制的巨大风险。

跨大西洋双方协调监管机制后,美欧双方各自的劳工权益、环境保护、消费者权利,以及食品安全标准是会降低还是会提高?在谈判处于保密状态,外界没有清楚知情权的状况下,社会权利和生态标准较高的欧洲人对此更为担心。比如德国、法国等欧洲国家一直担心美国开采页岩气所使用的“水力压裂法”(fracking)技术或将进入欧洲市场,污染水源,破坏地貌。美国农产品标准较低,禁止加入的化学成分远少于欧洲,欧洲各国环保组织与绿党通过社交网站多次发起抗议“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的示威游行,反对美国“氯水鸡肉”“转基因玉米”及“荷尔蒙牛肉”进入欧盟市场,警告“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”生效后将导致欧洲农产品的有机转型导向出现反转。注重绿色生态理念的欧洲消费者将转基因食品称为“恶魔”,认为取消转基因食品进口禁令将给欧洲食品安全带来重大问题。此外,美国一直向欧盟施压,要求欧洲放宽数据保护规定,但欧洲民众对此非常抵触,他们担心一旦“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判达成协议,美国互联网公司就可以利用投资者-国家争端解决机制对欧盟数据保护法规提起诉讼,让谷歌等美国互联网巨头随意获取民众个人信息,侵犯他们的隐私权。斯诺登事件曝光了美国国家安全局窃听德、法等欧洲国家领导人电话的事实,这之后,欧洲人特别是对信息安全问题更加敏感。2016年5月美国总统奥巴马访问德国前夕,德国多个组织和社会团体在汉诺威举行反对“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的大规模游行示威,示威人数达到九万人。5月2日,著名的国际环保组织——“绿色和平”组织向荷兰和德国的多家媒体提供了多达248页的文件,披露了美欧关于“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的秘密谈判内容。文件显示美国谈判者在市场准入、公共采购、转基因食品、地理标志、文化产品、监管政策等诸多谈判领域的强硬立场。“绿色和平”组织号召所有关心环境、动物福利、劳工权利和互联网隐私问题的民众关注“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判。^①而美国方面也有相关的社会疑虑。2008年金融危机后,美国实行了比欧洲更加严格的金融监管,对对冲基金的监管更加严格,所以美国工会和非政府组织担心金融业纳入“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”框架,会降

^① Greenpeace Netherlands, “TTIP Leaks,” available at: <https://ttip-leaks.org>, 2016. 6. 2.

低美国的金融监管标准和消费者保护水平。^①

尽管有共同的地缘战略需求,但美欧双方在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判中依然存在着显著的政治分歧,这些分歧固然有传统的国家利益博弈(比如市场准入和关税问题),但更多的争执来源于应对风险和管理市场的政治理念和制度差异,属于更难协调和统一的政治文化范畴,符合拉米关于“贸易新世界”政治的理论概括。对市场和政府的关系,美国崇尚“市场至上”的理念,认为只要市场没有失灵,企业自主竞争就可以保护消费者,它的立场倾向自由主义,而欧洲则对市场的认识相对保守和理性,坚持政府应在规制管理方面发挥重要作用,同时认可国际组织的合法性和权威性,秉持的是一种宪政主义理念。^②比如,在监管合作的核心——一致性评估问题上,美欧的行业和产品标准制订体系就各有特色:许多美国政府机构采用不同的美国标准,而这些标准绝大多数都是行业协会或处于市场领先地位的企业等非政府机构制定的,而且在美国有大量私有标准机构(约600家),它们制订了超过10万条私人标准。^③美国国际贸易署(International Trade Administration, ITA)认为,这样一个系统有利于“技术创新”。美国政府和国会不干涉私人标准化公司的市场化运作,而是通过第三方认证的方法对它们进行管理。而在欧洲各国,标准化机构(私人或者非营利性)同政府的关系要密切得多,它们通常会接受政府的资助,受政府委托制订某行业的标准,一般来说,一国在某一行业只有一项通行标准。^④那么什么才是美欧共同认可且未来还可以推广成为世界公认的“国际标准”呢?欧盟认为“国际标准”应当是由国际标准化组织(International Organization for Standardization, ISO)或者国际电工委员会(International Electrotechnical Commission, IEC)等国际组织制订并推广的,而美国则很少使用国际标准化组织或者国际电工委员会的国际标准,美国一向质疑国际组织的效率和合法性,认为国际标准化组织的标准里妥协产物太多,而且由于美国企业在很多领域处于全球领先地位,很多美国标准事实上是全球标准,专业化程度高,市场认可,美国有底气在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”等国际贸易谈判中向对方施压,要求对方承认己方标准。

“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”当前谈判中的最大争议是发生贸易争端

① Claude Serfati, “The Transatlantic Bloc of States and the Political Economy of the Transatlantic Trade and Investment,” *Work Organisation, Labour and Globalisation*, Vol. 9, No. 1 (Spring 2015), p. 32.

② 赵晨:《并未反转的全球治理:论全球化与全球治理地域性的关系》,载《欧洲研究》,2014年第5期;赵晨:《中美欧全球治理观比较研究初探》,载《国际政治研究》,2012年第4期。

③ Emily S. Bremer, “Incorporation by Reference in An Open-government Age,” *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 36, 2014, p. 28.

④ Emily S. Bremer, “American and European Perspectives on Private Standards in Public Law,” unpublished manuscript.

后应采用何种解决机制。美国主张采用投资者-国家争端解决机制,即如果投资对象国的政策损害了外国投资者的正当权益与利益,投资者(多为跨国公司)可向独立的国际仲裁机构提起申诉,要求投资对象国赔偿损失,而且国际仲裁法庭应由行业人士组成;^①法国等欧洲国家和诸多欧洲民众反对采用投资者-国家争端解决机制,认为这种仲裁机制过于偏袒跨国公司,这样一来,东道国人民就失去了本国政府和司法系统的保护,本国的劳工权利在外来资本面前处于更加弱势的地位。在德国的协调下,2015年底,欧盟委员会提出了对投资者-国家争端解决机制的改革方案,即以国际投资法庭体系(Investment Court System, ICS)取代国际仲裁法庭。国际投资法庭有初审与上诉程序,法庭构成除了美国投资者-国家争端解决机制倡议里的企业律师和行业专家外,还包括专职法官,^②同时引入了公共监督程序。这是一个在吸引投资和维护司法主权之间取得一定平衡的妥协方案,欧盟希望以此减轻民众的担心。2016年3月欧盟将国际投资法庭体系塞入了它同加拿大的自贸区协议中,但截至2016年9月,美国政府尚未对此提议做出反应。

美欧在规制哲学方面也有显著的区别。欧盟采取“预防性”原则,欧洲各国总体认为公共健康、环境、安全等价值极为重要,因为不确定的风险造成的损害是不可逆的,所以即使没有充足的科学依据,也要对贸易和投资进行预防性限制;而美国则信奉“科学依据和成本收益”原则,鉴别某种风险必须有确凿的科学证据,现有主流科学没有证明有害的产品,不应阻碍其上市,同时规制机关还应在成本效益分析的基础上确定是否应当管控该风险,在综合评估政策影响后,采取最佳成本收益比的措施。^③比如在食品安全领域,美欧双方对转基因农产品、添加人工荷尔蒙的奶制品、化学农药等类别的管制有不同态度:欧盟基于“预防性原则”对非自然产生、人工添加的食品添加剂大体持反对态度,转基因农产品在法国、德国和意大利是禁止出售的,对于含有少量转基因稻谷成分的产品,只要转基因成分达到0.9%,就需要在产品包装中注明;而美国则认为如无切实证据证明转基因稻谷成分将对人体造成危害就不禁止出售它,现有科学并未证明转基因谷物会对人体造成损害,因而在美国销售转基因谷物同销售普通谷物是一样的,是否在包装上标识其转基因成分亦基于生产商和销售商的自愿。

① 美国国会一些民主党议员也反对投资者-国家争端解决机制,担心国际投资法庭修改美国国内法律。参见仇朝兵:《“贸易促进权”之争及其对美国贸易政策的影响》,载《美国研究》,2016年第2期。

② European Commission, “Trade for All-Towards a More Responsible Trade and Investment Policy,” Brussels, 2015, p. 15.

③ 王燕:《TTIP管制一致性谈判:欧美管制分歧的消失抑或幻象》,载《对外经济贸易大学学报(国际商务)》,2015年第3期,第134页。

美欧规制哲学和理念不同,政治体系和治理方式(欧盟贸易治理体系更加民主,谈判具有更高的透明度,民众和欧洲议会要求代表欧盟谈判的欧盟委员会及时公开和通报谈判情况,而美国政府在谈判中则相对封闭,与商界利益集团有较好沟通,大众获取信息的途径有限)也有差异,这些都会影响“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的谈判进程和谈判结果。同时,美欧社会内部存在着强烈的反对声音,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”在美欧已经替代世界贸易组织,成为反全球化运动的“标靶”,美欧的工会和众多非政府组织强烈反对投资者-国家争端解决机制,^①反对美欧资本家阶层联合起来降低社会和环保标准。鉴于“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的规模,欧洲民众的关注度很高,举例来说,欧盟委员会在关于欧洲-日本自由贸易协定问题上的公开咨询只收到89条意见,而关于“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的公开咨询,则收到了超过15万条回应。^②这种反全球化的民族主义情绪酝酿和积累到一定程度,会在美欧国家内部通过选举或公投的民主方式反映出来,比如美国总统大选选出带有民粹色彩的特朗普,或者英国脱欧公投引发欧盟内的连锁反应,都有可能直接导致“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判无果而终和美欧经济关系的倒退。

政治对经济具有强大的反作用力,“在一个没有国家政府或民族国家观念的虚拟世界中,一体化会归结为纯粹的市场一体化——假定不顾及政治的话。但在现实世界中,经济一体化总在一定程度上是政治性的”。^③在资本不断推动美欧政治决策层妥协的同时,美欧国内民众通过其内部民主政治机制也在向负责谈判的官员施压。以前贸易谈判一直是欧盟委员会的专属职能,为了在国际谈判中不让对手了解自己的底牌,维护己方的最大利益,一般谈判都是“黑箱操作”,但现在民众、新闻媒体、非政府组织要求即时了解谈判进展,以确保谈判官员不会违背民众的利益,要求谈判者不断提高透明度。贸易协议在欧盟历史上第一次变得政治化了,欧盟委员会贸易委员马尔姆斯特伦2016年夏天甚至表示现在主要的谈判障碍就是“民粹主义”。^④

① Claude Serfati, “The Transatlantic Bloc of States and the Political Economy of the Transatlantic Trade and Investment,” *Work Organisation, Labour and Globalisation*, Vol. 9, No. 1 (Spring 2015), p. 24.

② Mario Telo, “Interactions between TTIP, TPP and the Japan-EU Free Trade Agreement,” in Jean-Frederic Morin, Tereza Novotna, Frederik Ponjaert, and Mario Telo et al., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World* (Surrey: Ashgate, 2015), p. 138.

③ [荷]雅克·佩克曼斯:《欧洲一体化:方法与经济分析》(吴弦、陈新译),北京·中国社会科学出版社,2006年第2版,第4页。

④ Aleksandra Eriksson, “EU and US Negotiators Gather for More TTIP Talks,” *EU Observer*, July 11, 2016, available at: <https://euobserver.com/economic/134285>.

四 协定的谈判前景展望及其对中国可能产生的影响

“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判可能出现以下三种结果：第一种可能是如美欧决策层所愿，达成一个综合全面的协定，并且该协定得到各自立法机构的批准而生效。美欧互免所有关税，并大幅度削减本文表格中所提及的诸多领域的非关税壁垒，建立起动态的美欧市场监管和规制协调机制；第二种可能是双方签署一个包含诸多例外条款的“低版本”的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”，在美欧各自国内民众和利益集团的压力下，免除农产品关税、美国开放政府采购市场、美国转基因食品进入欧洲市场、欧盟开放文化产品市场，以及投资者-国家争端解决机制和一些领域的规制协调都被列入例外条款，这样的“妥协”版本的协定也可以提升美欧市场一体化的水平；第三种可能是谈判无法如期达成协议，或者得不到立法机构，即美国国会、欧洲议会和欧盟各成员国议会的表决通过而生效。

目前第三种可能性正变得越来越大，这有两方面原因：一方面是在美欧各自社会内部反对“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的声音的分贝越来越高，美欧的工会和众多非政府组织强烈反对投资者-国家争端解决机制，反对美欧资本家阶层联合起来降低社会标准和环保标准。近年来，反全球化的民族主义情绪在不断酝酿和积累，美欧内部都出现了孤立主义和民粹主义的政治代表人物，如美国共和党候选人特朗普、英国独立党的前党首法拉奇、法国极右翼“国民阵线”领导人玛利亚·勒庞等。英国2016年6月的脱欧公投就是这种社会情绪在政治上的一次“爆发”，2016年的社会气氛与2013年“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”谈判启动时相比已有显著不同。另一方面是“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”所赖以加速的政治意愿在美欧双方都有很大损耗：美国方面，共和党把持的美国国会和美国下一任总统的候选人（民主党的希拉里和共和党的特朗普）都对“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”持反对态度；而欧盟方面，德国总理默克尔虽然力挺在奥巴马卸任前达成协议，但法国总统奥朗德和明年将参加大选的几位总统候选人都对美国主导“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”表示不满，要捍卫法国的利益。而对这一协定最积极的英国不得不开离欧盟，也使得欧盟内部少了一个该协定的支持者。

无论“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”能否达成，我们都应当注意它所代表的世界贸易谈判的趋势和方向。中国虽然是世界货物进出口第一大国，但我国目前与韩国、澳大利亚、冰岛、瑞士等发达国家签订的自贸区协议均为浅度一体化协定，虽有部分边境内措施，但还是多以边境措施为主，主要是免除绝大多数商品贸易的海关税，不涉及服务业贸易和规制协调。

美国和欧盟均未同意与中国进行自由贸易区谈判,目前中国与这两大经济体之间进行的是双边投资协定(Bilateral Investment Treaty, BIT)谈判。中美双边投资协定谈判于2008年启动,迄今已进行了20余轮谈判,中欧投资协定谈判2013年启动,现已进行了11轮,中美和中欧就投资体制、投资保护、市场准入等问题深入交换意见,但仍未达成具体协议。美欧如果达成包含贸易与投资问题在内的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”,它们就有可能一同以此协议为标准,向中国施加更大压力,要求中国向美欧双方同时开放更多领域的市场。如果“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”就“投资者-国家争端解决机制”达成一致意见,中国还需适应世界贸易组织争端解决机制之外的这一新治理机制。

对于中国以美欧市场为目的地的出口企业来说,如果美欧达成一个普惠性的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议”,即所有第三方国家企业与美欧企业一样适用美欧新达成的一致标准,而无需出口欧洲时去适应欧盟的标准,出口美国时再对产品进行改造以适应美国的标准,从而必须满足两种标准认证的话,则可以大大节省生产成本,享受美欧双边贸易协定的“面向所有人”的福利(erga omnes)。但就目前来看,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”更像是一个具有排他性而非开放性的协定,市场开放、标准相互认定或是标准一体化都局限在美欧谈判双方的意愿上,^①欧盟委员会2013年的文件中已经明确表示,在汽车业和电气设备产业里,美欧共同认同的标准将不会产生“对第三方的外溢效应”,只有欧盟企业才能更容易地进入美国市场。^②

当然,即使美欧谈判最终达成一个排他性的协议,由于美欧之间全面免除关税,中美和中欧处于全球产业链的不同位置,它也会对中国出口产生“贸易创造效应”,比如欧盟增加对美国汽车出口,会产生对中国钢铁和零部件的额外需求。据英国经济政策研究中心的模型估算,一个“低版本”的“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”可能增加中国0.47%的出口额,约合40亿~50亿欧元,相当于中国0.02%~0.03%的国内生产总值。^③但是,“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”产生的“贸易转移效应”对我国影响更大,即美欧因为相互免除关税和共同认证或协调产品标准,从而以自己生产的产品替代从中国进口产品。中国学者张晓通仅测算了美欧互免关税对中

① Ferdi De Ville and Gabriel Siles-Bruegge, *TTIP: The Truth about the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Cambridge: Polity Press, 2016), p. 57.

② European Commission, “European Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report on the Future of EU-US Trade Relations,” SWD (2013) 68 Final (Brussels: European Commission), pp. 41, 43.

③ Joseph Francois, “Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment—An Economic Assessment,” Centre for Economic Policy Research, London 2013, available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf, pp. 2, 82~83.

国出口的“贸易转移效应”，中国出口将因“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”至少损失 200 亿欧元，约占中国总出口的 1% 和国内生产总值的 0.3%。随着中国逐渐在全球产业链上爬升，中国产品与美欧同质产品的竞争加剧，这一损失额还将继续上升。橡胶、塑料、汽车、有机化学品等产业由于美欧之间现有关税水平高，中国这些行业的出口受“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”达成的影响最大。^①

即使“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”因美国国内政治原因和美欧国内社会抗议无法达成或得到议会批准，我们仍然应当清醒地看到它所表现出的美欧发达经济体对全球贸易的意向和看法，它们虽然以全球化进入新阶段为口号要求“平等”对待每个企业，但是它们实质上具有保守化和集团化的特征。根据帕斯卡尔·拉米的“贸易新世界”论，政府的核心作用将转为保护消费者。那么在这一宗旨下，趋同后的“共同市场”规制就应当坚持高标准，贫弱的发展中国家不但无法再“享受”特惠或发达国家单方面开放市场的贸易协定，而且在零关税的“贸易新世界”里，发展中国家还要在国有企业、知识产权、环保和劳工标准等问题上向美欧发达国家“看齐”，这样无疑将把许多发展中国家“挤出”全球化进程。中国在全球产业链中处在发达国家与普通发展中国家的中间位置，党的十八届三中全会确定了“建立面向全球的高标准自贸区网络”的要求，所以我们还需要在世界贸易组织总体谈判推进不力的客观现实面前，大力探索与发达国家签订何种既有利于双方贸易自由往来和投资便利，又能有效维护我经济主权的投资和自由贸易区建设方案。

赵晨：中国社会科学院欧洲研究所副研究员

(本文责任编辑：卢宁)

^① Jean-Frederic Morin, Tereza Novotna, Frederik Ponjaert and Mario Telo et al., *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*, (Surrey: Ashgate, 2015), pp. 113 ~ 125.

美国与“跨太平洋伙伴关系协定”：解析、影响与前景^①

贾浩

[内容提要]美国多年来极力主导与推动的“跨太平洋伙伴关系协定”具有复杂的两重性：一方面，它是奥巴马政府“亚太再平衡战略”在经贸领域的战略支柱，意在主导亚太经贸一体化的发展、制衡中国并从而取利；另一方面，它在相当程度上代表着新一代更高标准的国际经贸规则体系的发展。奥巴马政府推动美国国会批准该协定的意图，因遭到来自民主、共和两党和美国社会中的重重阻力而前途未卜。目前，奥巴马政府正计划在美国大选后的任期最后阶段，“冲刺”批准“跨太平洋伙伴关系协定”。该协定被批准生效不是什么洪水猛兽，被否决也不意味着万事大吉。即便被否决，其新规则体系与实际影响也不会就此消失。因而对“跨太平洋伙伴关系协定”的把握须基于全面准确的分析判断，并根据美国大选结果、协定最后是否被美国国会通过的具体情况及其复杂影响，前瞻、积极和有针对性地做出战略、策略应对。

关键词：美国外交与军事 “跨太平洋伙伴关系协定” 亚太再平衡战略 奥巴马政府 中美关系

“跨太平洋伙伴关系协定”（Trans-Pacific Partnership Agreement, 简称 TPP），是由美国主导并与日本、新加坡、澳大利亚、加拿大等 12 个国家，历经五年谈判达成的一

^① 本研究获欧美同学会智库联盟 2015~2016 年度研究课题资助，特此致谢。本文内容与观点不代表欧美同学会智库联盟。笔者对《美国研究》匿名专家的修改意见表达谢意，文责由笔者自负。

项跨太平洋区域性“自由贸易”协定。“跨太平洋伙伴关系协定”于2015年10月5日在美国亚特兰大宣布达成,并于2016年2月4日由美、日等12国经贸部长在新西兰奥克兰正式签署后公布,目前正交由这些国家的立法机构批准。^①

2016年也是美国总统奥巴马第二任期的最后一年。巩固自身政治遗产和助力民主党总统候选人希拉里·克林顿入主白宫,是奥巴马这一年的两大要务。在政治遗产方面,作为“亚太再平衡战略”^②的核心组成部分和经济领域的战略支柱,奥巴马将推动国会批准“跨太平洋伙伴关系协定”列为2016年的首要施政目标。^③

2016年11月8日,除总统大选,美国国会参议员的1/3和全部众议员也将改选。9月28日,美国国会参、众两院宣布休会六周,直至2016年大选后的11月14日,国会议员们急于赶回自己选区争取竞选连任。^④

2016年9月28日,美国国务卿约翰·克里发表了一篇引人注目的演讲,他在演讲中表示,“跨太平洋伙伴关系协定”能否在本届国会“跛鸭会期”(指大选结束至新一届国会就任之间)通过,正使“美国的声望、影响力和领导力都命悬一线。”他还引用美国参议院军事委员会主席、共和党参议员约翰·麦凯恩的话说,“如果‘跨太平洋伙伴关系协定’失败了,美国在亚太区域的领导力也将跟着一起陨落。”克里最后强调:“希望在几个星期后,当大选结束本届国会完成其未竟工作时,将启动程序批准‘跨太平洋伙伴关系协定’。”^⑤

奥巴马政府为何把“跨太平洋伙伴关系协定”置于如此重要的地位?该协定是否能够获得本届美国国会参、众两院最后批准?该协定生效与否将对美国的亚太战略、该地区的经贸一体化与地缘政治经济发生何种影响?如何认识并在战略和策略上加以应对?本文将回答这些问题。

① 根据“跨太平洋伙伴关系协定”,需获得占有所有协议国国内生产总值(GDP)85%以上的至少六个国家的批准方可生效,其中最重要的美(60.2%)、日(17.8)两国即占了“跨太平洋伙伴关系协定”成员国国内生产总值总量的78%。

② 参见贾浩:《美国奥巴马政府“亚太再平衡”战略评析》,载《上海行政学院学报》2013年9月第14卷第5期,第17~30页;贾浩:《走向何方?——奥巴马政府“战略重心东移”2.0》,载《周边》2012年11月20日,第1~6页;杰夫·代尔米强:《希拉里对中国更强硬?》,英国《金融时报》中文网,2016年9月9日,此文亦印证了拙文的分析判断。

③ 白宫总统经济委员会主任杰夫·津茨(Jeffrey Zients)证实,争取美国国会参、众两院批准“跨太平洋伙伴关系协定”为奥巴马政府2016年的工作重点。高攀:《2016,TPP闯关美国国会是否有戏》,载《经济参考报》,2016年1月5日。

④ Cristina Marcos, “Congress Departs for Recess until after Election Day,” *The Hill*, September 28, 2016, available at: <http://thehill.com/blogs/floor-action/house/298419-congress-departs-for-recess-until-after-election-day>.

⑤ John Kerry, Remarks on the Trans-Pacific Partnership, available at: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/09/262551.htm>.

一 美国与“跨太平洋伙伴关系协定”

奥巴马政府的“亚太再平衡战略”、“跨太平洋伙伴关系协定”,以及美国与该地区之间的互动和联动,在很大程度上导致或加深了当前的“双亚记”(A Tale of Two Asias)格局,^①使亚太地区出现了“发展与安全的两大悖论”。

首先是“经济亚洲”与“安全亚洲”,即亚太地区近年经济发展和一体化进程的发展势头与严峻的安全形势之间的矛盾。亚太国家政要如韩国总统朴槿惠、新加坡总理李显龙和澳大利亚前总理陆克文等均认为,当人们观察今天的亚洲,会发现两种互相冲突的变化动力:一方面是比以往任何时候将各国、经济和人民凝聚得更紧的全球化力量和区域经济合作;另一方面政治化的民族主义则相反,将各国和经济危险地拉开。使得充满活力的 21 世纪的亚洲和太平洋地区各国经济,被一组几乎是 19 世纪的安全现实所羁绊,后者又植根于历史文化歧异和久拖未决的领土、岛屿、领海与海洋权益争端。^②

其次是当前亚太地区两大并立交叉的经贸自由化与区域经济一体化谈判进程之间的竞争和博弈:即由美国主导的 12 国参与但未包括中国的“跨太平洋伙伴关系协定”,以及由东盟发起、中国积极支持但未含美国的 16 国亚太“区域全面经济伙伴关系”(Regional Comprehensive Economic Partnership,简称 RCEP)之间的竞争。

亚太“区域全面经济伙伴关系”是由东盟 10 国领导人在 2012 年的第 21 届东盟峰会上提出的,邀请中国、日本、韩国、澳大利亚和新西兰等与东盟签署了自由贸易协定的国家,以及印度共同参加。通过削减关税及非关税壁垒,实现包括货物贸易、服务贸易和投资等领域的区域经济一体化合作。亚太“区域全面经济伙伴关系”谈判于 2012 年 11 月正式启动,其成员总人口 35 亿,占全球 48%;国内生产总值 2015 年为 22.4 万亿美元,占世界 30.6%;贸易总额 11.9 万亿美元,吸引外资总额 3296 亿美元,后三项分别接近全球的 1/3,建成后将成为世界上涵盖人口最多、区域最广、成员最多元和发展最具活力的自由贸易区。^③

2008 年全球金融风暴后,由世界贸易组织(WTO)推动的多哈回合多边贸易谈判

① Evan A. Feigenbaum and Robert A. Manning, “A Tale of Two Asias: In the Battle for Asia’s Soul, Which Side Will Win: Security or Economics?” *Foreign Policy*, October 31, 2012.

② Evan A. Feigenbaum and Robert A. Manning, “A Tale of Two Asias.”

③ 2015 年,中国对“区域全面经济合作伙伴关系”成员国的货物贸易、服务贸易和对外投资额分别为 1.2 万亿、1626.4 亿和 130 亿美元,分别占中国对外货物贸易、服务贸易和对外投资总额的 30.8%、22.8% 和 11%。见杨虹:《RCEP 势不可挡年内或达成自由度较高的基本协议》,载《中国经济导报》,2016 年 8 月 13 日。

陷入困局,而区域贸易谈判,尤其是美国主导的“跨太平洋伙伴关系协定”和东盟国家发起的“区域全面经济合作伙伴关系”发展迅速,全球贸易区域化的势头更强。在亚太地区,出现了两个成员国相互交叉而又竞争的区域经济一体化选择。

“跨太平洋伙伴关系协定”的前身是2005年由新加坡、文莱、新西兰、智利等四国达成的跨太平洋战略经济伙伴关系协定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership,简称P4)。2008年,在小布什政府执政后期,美国加入。在2011年11月夏威夷亚太经合组织(APEC)峰会之际,奥巴马政府全力推进“亚太再平衡战略”,主导了包括美国、智利、澳大利亚、新西兰等国与东盟四国(新加坡、文莱、马来西亚和越南)参与、旨在发展为区域经济一体化组织的谈判进程。后来加拿大和墨西哥、秘鲁与日本等国也相继加入,成为包括亚太12个国家和八亿人口,国内生产总值占世界约40%,贸易额约1/3的“自由贸易区”谈判。

2015年10月,美国主导的“跨太平洋伙伴关系”谈判达成协议,并进入各成员国国内立法批准阶段,这对“区域全面经济合作伙伴关系”的谈判进程形成了外部压力。一个多月后的11月22日,“区域全面经济合作伙伴关系”成员国领导人发表声明,同意加快谈判,同时将原定2015年底达成协议的时限延至2016年底。

2016年9月6日,在老挝举行的第十一届东盟首脑峰会后,东盟十国和中国、日本、韩国等国领导人共同出席了“区域全面经济伙伴关系”联合声明发布仪式,再次确认了“区域全面经济合作伙伴关系”是东亚经济整合的“重要支柱”,同时在预计2016年内难以完成谈判的情况下,达成了将在2017年继续积极推进谈判的共识。总体来看,“区域全面经济合作伙伴关系”最近的谈判已进入货物贸易、服务贸易、投资和规则设定等核心领域出价、要价的关键阶段。

“区域全面经济合作伙伴关系”基本协议达成时间被推迟,相当程度上是因为美国国会通过“跨太平洋伙伴关系协定”的前景变得不确定。一些“区域全面经济合作伙伴关系”谈判国提出,可考虑在确定“跨太平洋伙伴关系协定”是否能在美国国会通过并生效后再次达成基本协议。^①

同时,在“区域全面经济合作伙伴关系”谈判国之间,围绕农业等领域关税税率的下调幅度也仍然存在很大分歧。日本由于自由化率(显示关税取消品类比例)较高的“跨太平洋伙伴关系协定”已达成协议,所以要求“区域全面经济合作伙伴关系”也尽可能设定较高的自由化率。中国和印度等国则对大幅下调关税持谨慎态度,各

^① 王欢:《RCEP基本协议达成时间将推迟至2017年以后》,环球网,2016年9月2日,参见网址:<http://finance.huanqiu.com/cjrd/2016-09/9392931.html>。

方依然存在分歧。^①

2013年7月,奥巴马政府还与欧盟启动了“跨大西洋投资与贸易伙伴关系协定”谈判(Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership,简称TTIP)。因涉及发达经济体各自复杂的经贸体制和标准,“跨大西洋投资与贸易伙伴关系协定”谈判的难度也很大。近年虽举行了多轮谈判,但目前陷于停滞。奥巴马政府正做出最后一轮努力,希望能在2016年底完成主要谈判内容。^②

二 “跨太平洋伙伴关系协定”的影响

“跨太平洋伙伴关系协定”作为亚太区域性的经贸投资协定的理论和现实意义,在国内外智库和学界的分析研究中已得到较为充分的阐述。本文试图选择其中有代表性者加以综合概述,^③以便在此基础上进一步分析“跨太平洋伙伴关系协定”对美国、中国与亚太地区的政治经济影响。

(一)对美国的影响

就“跨太平洋伙伴关系协定”对美国的影响而言,其实际经济利益还可与该协定对“跨太平洋伙伴关系协定”成员国的综合宏观经济影响作比较。根据世界银行的研究,如果“跨太平洋伙伴关系协定”批准生效,2030年前,它将有助各成员国的国内生产总值年平均提高1.1%,并使各成员国的贸易额年平均增加11%,同时也将助推

① 王欢:《RCEP 基本协议达成时间将推迟至2017年以后》。

② 肖恩·唐南:《白宫为美欧贸易谈判做最后努力》,英国《金融时报》中文网,2016年9月13日。美国贸易谈判代表与欧盟贸易委员在9月15日会后发表声明,希望2016年10月3日在美国纽约举行的下一轮谈判中双方能取得“尽可能多”的进展,见 U. S. Trade Representative Office, Ambassador Froman and Commissioner Malmstrom Discuss TTIP Progress, Sept. 15, 2016, available at: <https://ustr.gov/about/TPP/%20Previous-Findings-%20Economic-Impact-TPP>。

③ 中国学者的研究参见:东艳、苏庆义:《揭开 TPP 的面纱:基于文本的分析》,中国社会科学院世界经济与政治研究所,2016年《研究报告》第4期;车海刚、杨良敏:《中国应对 TPP 的根本之策:访国务院发展研究中心副主任隆国强》,《中国发展观察》2015年10月26日;吴润生:《TPP 的特点、影响及对策建议》,载《中国发展观察》2015年10月26日;车海刚:《TPP 为中国新一轮高水平对外开放树立了目标:访商务部研究院研究员王志乐》,载《中国发展观察》2015年10月26日。美国智库、学者和专家的研究参见:Peterson Institute for International Economics, PIIE Briefing 16-1: Assessing the Trans-Pacific Partnership, Volume 1: Market Access and Sectoral Issues; PIIE Briefing 16-4: Assessing the Trans-Pacific Partnership, Volume 2: Innovations in Trading Rules; International Trade Commission (ITC) Report on the Trans-Pacific Partnership, U. S. T. R., Statement from U. S. Trade Representative Michael Froman on USITC Report on TPP, May 18, 2016; The Farm Bureau Federation, U. S. Trade Representative Michael Froman on USITC Report on TPP, May 18, 2016; For additional reports on the impact of TPP on specific sectors, available at: <https://ustr.gov/about/TPP/Previous-Findings-Economic-Impact-TPP>。

亚太地区的贸易增长。^①

而按美国国际贸易委员会(United States International Trade Commission, 简称ITC)较保守的测算,“跨太平洋伙伴关系协定”批准生效后最大的受益者为越南等劳动密集型成员国,对美国等发达经济体的有利影响则相对有限。美国国际贸易委员会的预测认为,若“跨太平洋伙伴关系协定”付诸实施,2032年前,美国对协定成员国的出口贸易每年将增长572亿美元,美国国内生产总值将增加0.23%,美国的总收益每年则将增长573亿美元。^②

美国智库彼得森国际经济研究所(PIIE)就“跨太平洋伙伴关系协定”对美国影响的研究结果和预测则较为乐观,认为如将“跨太平洋伙伴关系协定”的各项知识产权保护措施、服务贸易获利、对各类国有企业的约束、非贸易壁垒的降低,以及诸多有关数据贸易的条款考虑在内,到2030年,美国的出口贸易每年将增长3570亿美元,美国实际国民收入每年将增长1310亿美元,同时美国工人的工资也将有所增加。而如“跨太平洋伙伴关系协定”推迟一年生效,美国经济将损失940亿美元。折算到美国家庭,相当于每个家庭增加700美元的税收。^③

深入分析可以看到,美国等发达国家,在全球化和经贸投资自由化进程中总体来说受益的。^④但两者对任何一个国家来说也都是双刃剑,整体受益并不意味着全体受益,更意味着没有挑战。多年来,美国等发达国家在全球化和经贸投资自由化中面临的很大挑战就在于,一些没有比较优势的部门大部分转移或外包到了发展中国家,造成了美国等不少发达国家国内传统产业部门的空心化,并因此带来了就业问题。同时社会中下层的收入与生活水平也出现停滞甚至下降,贫富两极分化加剧,从而导致社会矛盾激化。2008年及其后发生的金融风暴、经济衰退与财政金融危机,更加剧了上述矛盾。

同时,经贸投资自由化,对任何国家都将带来经济结构和利益调整问题。自由化虽然从总体上看提高效率,对美国等发达国家也是有利的,但在一个国家内部必然会带来经济和产业结构调整与社会利益失衡。在具国际竞争力的部门和企业受益的同时,

① Trans-Pacific Partnership, August 5, 2016, available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership.

② U. S. Trade Representative Office, “Statement from U. S. Trade Representative Michael Froman on USITC Report on TPP,” May 18, 2016, available at: <http://ustr.gov/about/TPP/Previous-Findings-Economic-Impact-TPP>.

③ United States Trade Representative Office, “Statement from U. S. Trade Representative Michael Froman on USITC Report on TPP,” May 18, 2016.

④ Jim Wiesemeyer and Roger Bernard, “Obama: TPP Approval to Be Painful, Noisy,” Press Conference in Vietnam, May 24, 2016, available at: <http://www.profarmer.com/article/obama-tpp-approval-to-be-painful-noisy-naa-jim-wiesemeyer--roger-bernard/>.

没有国际竞争力的部门和企业会受到冲击,并直接或间接地影响到社会上有关阶层与人群。如果一国内部没有有效的经济产业结构调整以及社会利益重新平衡的调节机制,就会引发尖锐的政治和社会矛盾,这些国家进一步的国际贸易和投资自由化也将受阻。^①

因而,虽然发达国家实际上得到的全球化好处很多,但也付出了相当的成本和代价。在此过程中各社会阶层与人群中出现了厚此薄彼、苦乐不均的情况。而公众、媒体更关注的,是受损群体通过游行示威(如“占领华尔街”运动)以及抗议全球化和相关国际组织的活动等以各种方式表达的不满,伴之以工会组织、产业联盟等的游说活动和一些智库的发声。

就“跨太平洋伙伴关系协定”对美国社会各阶层的不同经济影响而言,一些研究发现,“跨太平洋伙伴关系协定”可能对有技能且薪酬更高的美国工人有利,而对低技能及低薪酬的美国工人构成挤压效应,从而有可能进一步加重美国的薪资和收入不平等现象。如美国国际贸易委员会的研究认为,虽然“跨太平洋伙伴关系协定”将对美国整体经济发生一些积极影响,但其中技术工人获益41%,企业主获益34%,非技术工人则从中获益25%,后者在三者中是最低的。^②而目前美国政府并没有对此的补偿政策,这也成为民主、共和党内都出现反对“跨太平洋伙伴关系协定”声音的重要原因之一。

(二)对中国的影响

根据中国国务院发展研究中心综合有关机构的测算,在中国不加入“跨太平洋伙伴关系协定”的情况下,2025年前中国的国内生产总值将年均下降约0.3%,消费和投资年均下降约0.2%,进出口则年均下降约0.4%。总的来说,冲击效应在可承受范围内。从长期看,随着改革开放进程的不断深化与综合国力和国际竞争力的进一步提升,以及“一带一路”战略和自由贸易区建设的推进,未来“跨太平洋伙伴关系协定”对中国整体经济和产业的负面影响也将是有限和可控的。^③

有学者认为,“跨太平洋伙伴关系协定”对中国发生影响的路径主要有以下四个方面。^④

(1)贸易转移效应。在“跨太平洋伙伴关系协定”的12个成员国中,中国已经与

① 车海刚、杨良敏:《中国应对TPP的根本之策:访国务院发展研究中心副主任任国强》。

② 2015年11月5日,美国和新西兰等成员国公布了“跨太平洋伙伴关系协定”,全文共6,354页,其中正文599页,附件5755页。见U. S. Trade Representative Office, “Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement,” available at: <http://ustr.gov/about/TPP>。

③ 吴润生:《TPP的特点、影响及对策建议》。

④ 参见东艳、苏庆义:《揭开TPP的面纱:基于文本的分析》。

除美国、日本、加拿大和墨西哥外的其他八个成员国签订了自由贸易协定。这些协定对“跨太平洋伙伴关系协定”生效后可能产生的贸易转移效应将发生一些对冲。且“跨太平洋伙伴关系协定”成员国间的关税取消将逐步进行,这些因素将使“跨太平洋伙伴关系协定”对中国产生的贸易转移影响短期内可能并不明显。但“跨太平洋伙伴关系协定”产生的贸易转移效应将给中国贸易的转型升级带来新的压力,使中国面临发展中国家和发达国家前后夹击的新挑战。一方面,“跨太平洋伙伴关系协定”为其发展中成员国提供了在低端制造业中的新竞争优势,在美国等发达国家的市场上,中国的劳动密集型产品将面临越南等发展中国家更激烈的竞争;另一方面,中国的高端制造业、服务业等又将面临发达国家的竞争。“跨太平洋伙伴关系协定”成员国间的降低关税、减少农产品出口补贴等措施,将使美国等协定发达成员国的制造业产品、农产品和自然资源产品等大量出口到其他“跨太平洋伙伴关系协定”成员国,加大中国在亚太市场中的竞争压力。

(2)投资转移效应。“跨太平洋伙伴关系协定”使其成员国的投资环境改善,将对产生一定的投资转移效应,使中国的劳动密集型产业向“跨太平洋伙伴关系协定”的发展中成员国(尤其是东南亚成员国)转移。但一者这种转移一定程度上也符合中国本身的产业转型升级发展方向,二者国际投资还受到市场潜力、劳动力成本和政府政策等诸种因素的综合影响。总的来看,“跨太平洋伙伴关系协定”的投资转移效应对中国的冲击也在可控范围内。

(3)对中国产业发展、市场运行、企业经营,以及政府管理体制和监管行为的影响。“跨太平洋伙伴关系协定”通过制定新一轮国际经贸投资规则体系,将影响市场竞争环境,对传统行业建立新的技术标准,为新兴行业确立新规则框架而影响中国的产业发展、市场运行和企业经营,并影响政府管理体制和监管行为。

(4)重塑亚太价值链。“跨太平洋伙伴关系协定”对现有亚太价值链的可能影响更须引起重视。^①当前亚太价值链的两个中心分别为中国和美国,日本属于次中心。亚太地区以中美经贸关系为核心环节,将亚太其他国家联系整合到复杂的价值链网络中。“跨太平洋伙伴关系协定”没有包括中国,将打破现有的亚太生产和供应网络,并有可能使中国在重构过程中被边缘化。该协定所提出的以边境后规则为代表的21世纪的高标准规则,为亚太形成以“跨太平洋伙伴关系协定”成员国为基础的新的区域生产和供应网络提供了规制和制度基础。它们将促进“跨太平洋伙伴关系协定”成员国间的生产和供应链整合,以形成某种一体化的亚太市场。

(三)对建立国际经贸新规则体系的影响

^① 鞠建东、余心玳:《G20 应关注全球经济新框架 G3》,英国《金融时报》中文网,2016年9月7日。

第二次世界大战以后,美国在双边、地区和全球经贸投资协定的规则制定中长期发挥着主导和引领作用。冷战结束后,1994年,美国与加拿大、墨西哥三国订立的北美自由贸易协定(The North American Free Trade Agreement,简称NAFTA),建立了当时第一代高标准的自由贸易协定模板。进入21世纪以后,美国与亚太、中美洲等诸国双边和区域贸易协定中基本上以北美自由贸易协定为模板扩展。而其贸易伙伴国也以该协定模板向外扩展,如加拿大、墨西哥等国对外签订的一些双边自由贸易协定。^①

从范围、框架、内容和规则等特点来看,“跨太平洋伙伴关系协定”可视为继北美自由贸易协定之后美国主导的第二代高标准经贸投资协定(“自由贸易”)模板。“跨太平洋伙伴关系协定”也建立了超越亚太现有自由贸易协定水平的高标准协定模板。

“跨太平洋伙伴关系协定”共30章,涵盖了关税和原产地原则、投资和服务、贸易便利化、环境保护、劳工权利、国有企业和指定垄断、政府采购、治理与反腐败、保护人权、知识产权、电子商务、投资者-国家争端解决机制(ISDS)和网络等条款。^②

根据东艳、苏庆义对“跨太平洋伙伴关系协定”最后文本的定量、定性与比较研究,^③该协定除与亚太自由贸易协定数据库共同的16项议题外,还有10项新议题,其中属于“传统议题深化”的有四项(均单列一章):即“纺织服装”(第3章)、“金融服务”(第11章)、“商务人员临时入境”(第12章)和“电信”(第13章)。属于“横向新议题”的则有六章:包括“国有企业和指定垄断”(第17章)、“竞争力和商务便利化”(第22章)、“发展”(第23章)、“中小企业”(第24章)、“监管一致性”(第25章),以及“透明度和反腐败”(第26章)。^④

除对现有国际经贸规则体系的进一步拓展与深化外,“跨太平洋伙伴关系协定”文本还体现了以下一系列国际经贸规则的新理念和新趋势,如推广美国对于国际经贸规则所谓“公平、公开、公正”的理念;反映全球价值链分工对于国际经贸规则改变的诉求(包括取消大部分关税,以及更重视发展中国家的“发展”需求等);在注重跨国公司的同时,也开始重视中小企业利益(后者在协定文本中首次独立成章),同时限制政府对国有企业的特殊政策和扶持等。^⑤

① 东艳、冯维江、邱薇:《深度一体化:中国自由贸易区战略的新趋势》,载《当代亚太》,2009年第4期。

② U. S. Trade Representative Office, “Summary of the Trans-Pacific Partnership Agreement,” available at: <http://ustr.gov/about/TPP>.

③ 东艳、苏庆义:《揭开 TPP 的面纱:基于文本的分析》。

④ 东艳、苏庆义:《揭开 TPP 的面纱:基于文本的分析》。

⑤ 东艳、苏庆义:《揭开 TPP 的面纱:基于文本的分析》。

目前对“跨太平洋伙伴关系协定”的主要批评则有:未解决汇率操纵问题,^①投资者-国家争议解决机制(ISDS)产生的跨国公司与国家主权之间的矛盾,以及该机制可能被投机者利用,^②协议条款复杂、包罗万象、过于冗长,谈判过程缺乏透明度(秘密谈判的产物),以及对行业的不均衡影响等。

如果“跨太平洋伙伴关系协定”最终被批准和付诸实施,美国将以此为平台推进亚太自贸区建设和区域经济一体化。“跨太平洋伙伴关系协定”里新加了许多无论世界贸易组织等全球性多边贸易安排,还是区域或各国双边自由贸易协定(FTA)中都未涉及的条款与内容。美国的核心意图,是要主导新一轮国际经贸规则体系的重塑。^③所以,“跨太平洋伙伴关系协定”规则体系不会停留在目前的12个成员国范围内,而是将继续扩展。未来亚太地区参与国有可能逐步增多,并向其他自贸区、诸边和多边经贸组织推广渗透。目前除韩国已作为观察国列席了多轮“跨太平洋伙伴关系协定”谈判外,据称已有哥伦比亚、菲律宾、泰国、台湾地区、印尼、老挝、柬埔寨、孟加拉国与印度等国和地区对参加“跨太平洋伙伴关系协定”表示了兴趣。^④这也是国际社会高度关注该协定的重要原因。“跨太平洋伙伴关系协定”如最后生效,有可能形成包括亚太甚至全球主要商品、服务的消费与供给以及投资市场的大型自由贸易区,将对世界贸易组织现有框架下的多边贸易体制以及各类双、诸边自由贸易协定形成某种“颠覆性”冲击,有可能形成一套由美国主导的全球经贸投资新规则体系。^⑤

① 在汇率操纵问题上对协定持反对立场的,不仅有民主党人,较有代表性的还有2016年8月2日公布了给总统奥巴马公开信的六位共和党众议员:Candice Miller and Dave Trott (Michigan), Bill Shuster (Pennsylvania), Tim Murphy (Pennsylvania), Ed Whitfield (Kentucky) and Ted Yoho (Florida), see Vicki Needham, “House Lawmakers Urge Obama to Forgo Lame-duck TPP Vote,” *The Huffington Post*, August 2, 2016.

② “投资者-国家争议解决机制”(ISDS)是指,如果投资对象国的政府政策损害了外国投资者根据国际协议(如跨太平洋伙伴关系)的合法权益,则该投资者可以援引“投资者-国家争议解决机制”条款,向指定的国际商业仲裁机构提交争议,要求仲裁和取得投资对象国政府赔偿经济损失。2016年2月“跨太平洋伙伴关系协定”正式文本公布以后,美国反对“投资者-国家争议解决机制”的各种力量,与支持协定中投资者保护机制的各利益集团之间进行了激烈的博弈。2016年9月7日,美国200多位著名经济学与法律学者,联名致信美国国会,敦促国会议员们否决“跨太平洋伙伴关系协定”。其主要理由,就是跨国公司通过“投资者-国家争议解决机制”的仲裁制度,有权无限制地得到被投资国纳税人的资金赔偿。参见 Matthew Groch, “Press Call with Senator Warren and Prominent Academics,” *Public Citizen*, September 7, 2016.

③ Barack Obama, “The TPP Would Let America, not China, Lead the Way on Global Trade,” *The Washington Post*, op-ed, May 2, 2016.

④ Trans-Pacific Partnership, August 5, 2016, available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership.

⑤ 吴润生:《TPP的特点、影响及对策建议》,载《中国发展观察》,2015年10月26日。

三 “跨太平洋伙伴关系协定”:现状和前景

(一)“跨太平洋伙伴关系协定”批准程序与美国“贸易促进授权”(TPA)^①

为推进“跨太平洋伙伴关系协定”的谈判,并有利于达成协议后在美国国会的批准,奥巴马在参、众两院大部分本党(民主党)议员反对的情况下,^②于2014年美国国会中期选举后,转而与倾向自由贸易且在美国国会参、众两院都拥有多数席位的共和党人,形成了民主党总统联合共和党议员的“政治联盟”,并于2015年6月29日取得了经国会批准通过的“贸易促进授权”,^③为美国最终于2015年10月5日同其他11个成员国达成“跨太平洋伙伴关系协定”铺平了道路。达成协定后,奥巴马政府与“跨太平洋伙伴关系协定”各谈判国同步,向美国公众公布和说明了协议内容并“听取意见”。

(二)来自美国国内的政治阻力

奥巴马政府结束谈判达成“跨太平洋伙伴关系协定”后,美国企业界和大跨国公司尽管对制药、烟草、金融和汽车行业等一些条款有不满和保留,但自2016年1月5日美国全国制造商协会(National Association of Manufacturers, NAM)首先正式表态支持“跨太平洋伙伴关系协定”后,^④第二天美国商业圆桌会议(The Business Roundtable),以及随后美国商会(The American Chamber of Commerce)等主要美国大跨国公司和工商业组织与游说团体,也都纷纷表态支持“跨太平洋伙伴关系协定”。

商业圆桌会议主席约翰·恩格勒(John Engler)表示,“目前希望发送的信号是我

① Trans-Pacific Partnership, August 5, 2016, available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership.

② Jeffrey Butensky, “Road to Approval: Congressional Hurdles For President Obama’s Trans-Pacific Partnership Agreement,” *The Huffington Post*, January 28, 2016; 据统计,对2015年美国“贸易促进授权”,民主党当时投赞成票的参议员仅有13人,众议员28人,约有83%的美国民主党国会议员投了反对票。参见丹尼尔·特文宁:《美国国内政争扼杀TPP?》,载美国《金融时报》中文版,2015年10月21日; Dave Johnson, “TPP in Democratic Party Platform Is A ‘Whose Side Are You On’ Moment,” *The Huffington Post*, July 8, 2016.

③ 2015年通过的美国“贸易促进授权”规定,总统须向美国国会参、众两院提交在国际上(主要是亚太地区 and 欧洲)达成的贸易协定。在国会的90个工作日内,参、众两院必须举行相关小组委员会的讨论。且不管小组委员会讨论和表决结果如何(多数赞同或反对),都必须将“跨太平洋伙伴关系协定”提交参、众两院各自全体大会进行不超过20个小时的辩论。然后在不附带任何修正案的前提下,由参、众两院分别进行通过或不通过的简单多数表决。如“跨太平洋伙伴关系协定”获参、众两院分别通过,经总统签署后即成为美国法律而生效。

④ Jennifer Drogus, “Manufacturers Endorse Trans-Pacific Partnership,” January 4, 2016, available at: <http://www.nam.org/Newsroom/Press-Releases/2016/01/Manufacturers-Endorse-Trans-Pacific-Partnership/>; Vicki Needham, “Business Leaders Announce Support for TPP,” *The Hill*, January 5, 2016, available at: <http://thehill.com/policy/finance/264753-business-leaders-announce-support-for-tpp>.

们对协议越来越满意,可以对它进行认真考虑了。”他认为批准程序应当越早进行越好,以避免矛盾升级。^① 美国商会主席汤姆·多诺休(Tom Donohue)则认为,11月大选后,反对自由贸易的言论和压力将平息,美国国会将批准“跨太平洋伙伴关系协定”。他还明示,美国商会将向国会议员候选人施压,使他们“坚持自由贸易”而“不要在这一问题上转而反对”。^②

但奥巴马政府在将“跨太平洋伙伴关系协定”提交美国国会批准的立法程序中,不得不推迟国会审议的时间,把批准“跨太平洋伙伴关系协定”的希望,寄托在国会“跛鸭会期”时全力一搏,“冲刺通过”。其中一个重要原因,是不仅民主党内反对“跨太平洋伙伴关系协定”之声高涨,连以往倾向于“自由贸易”、2015年6月还帮助奥巴马政府“贸易促进授权”在国会参、众两院过关的共和党内,在“跨太平洋伙伴关系协定”问题上也出现了引人注目的反对声音。^③

获得共和党提名的总统候选人唐纳德·特朗普在竞选中对“跨太平洋伙伴关系协定”不断批评,称“该协定对美国的制造业将是致命打击,把美国市场向货币操纵国开放,如果签署‘跨太平洋伙伴关系协定’,中国有一天也会‘走后门’加入。”^④ 特朗普竞选阵营和政策顾问还表示,若当选下任美国总统,“‘跨太平洋伙伴关系协定’在特朗普的世界里将不复存在”。^⑤

除特朗普外,共和党内部在“跨太平洋伙伴关系协定”问题上也出现分歧。如共和党参议员、参院金融委员会主席奥林·哈奇(Orrin G. Hatch)称,“跨太平洋伙伴关系协定”“似乎爆出严重的缺陷”。^⑥ 共和党初选时的总统竞选人、路易斯安纳州长鲍比·金达尔(Piyush “Bobby” Jindal)说,他不赞成给予奥巴马贸易谈判“快速通道”(fast track)的权利,因为“不相信他能很好利用这样的权利”。^⑦ 阿肯色前州长麦

① “BRT’s Engler: Every State Stands to Benefit from Trans-Pacific Partnership,” January 5, 2016, available at: <http://businessroundtable.org/media/blog/brts-engler-every-state-stands-benefit-trans-pacific-partnership>.

② Vicki Needham, “Chamber’s Donohue: TPP Vote Likely after the Elections,” *The Hill*, April 25, 2016, available at: <http://thehill.com/policy/finance/264753-business-leaders-announce-support-for-tpp>.

③ 有分析认为,2015年国会共和党人帮助奥巴马政府取得“跨太平洋伙伴关系协定”谈判“贸易促进授权”,是导致时任共和党众院议长的约翰·博纳辞职原因之一,见黄翱:《除了希拉里,还有那些美国政坛大佬公开反对 TPP?》,澎湃新闻,2015年10月8日,参见网页:http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1382775。

④ Presidential Election Ballotpedia, “2016 Presidential Candidates on the Trans-Pacific Partnership Trade Deal.”

⑤ Presidential Election Ballotpedia, “2016 Presidential Candidates on the Trans-Pacific Partnership Trade Deal.”

⑥ Adam Behsudi, “Hatch: Obama Willing to Dance on TPP,” *Politico*, June 16, 2016, available at: <http://www.politico.com/tipsheets/morning-trade/2016/06/hatch-obama-willing-to-dance-on-tpp-214854>.

⑦ Mathew Boyle, “Bobby Jindal: Block Obama Trade Deal to Stop Him from Doing More ‘Harm’ to America,” May 1, 2015, available at: <http://www.breitbart.com/big-government/2015/05/01/exclusive-bobby-jindal-block-obama-trade-deal-to-stop-him-from-doing-more-harm-to-america/>.

克·哈克比(Michael Dale Huckabee)对媒体公开表示:“简单地说,我们就不能相信奥巴马能在谈判中为美国劳工争取到好的交易。”^①

美国一部分共和党政治代表人物和国会议员对“跨太平洋伙伴关系协定”持保留态度的主因,除部分出于竞选政治考虑外,还因为他们背后的长期支持者美国制药、烟草、金融和汽车行业对协定某些条款的不满。具体而言,包括生物制剂的专利保护期比美国国内法规定的要短(八年),^②烟草行业被排除在投资者-国家争端解决机制之外,以及金融业未被适用“禁止成员国政府要求企业将数据存储在其管辖范围内的规定”等。^③

美国民主党总统竞选人希拉里·克林顿多年来一直持支持“自由贸易”立场。^④她在担任国务卿期间,积极推动了“亚太再平衡”战略与“跨太平洋伙伴关系协定”的谈判,曾是奥巴马政府中支持“跨太平洋伙伴关系协定”的“中坚力量”。但随着竞选进入白热化阶段,希拉里在“跨太平洋伙伴关系协定”问题上的态度发生变化。

2015年10月7日,希拉里·克林顿接受了美国公共广播公司的采访,并自她4月参选后对“跨太平洋伙伴关系协定”首次做出了“担忧”和“不支持”的表态。她表示,“美国确实需要一个能够促进就业、增加工资以及保护国家安全的贸易协定。但从目前公开的信息看,‘跨太平洋伙伴关系协定’并没有达到此前所预想的高标准”,所以她“不支持这个协定”。^⑤希拉里随后于当日还发表正式声明重申了这一立场。

但值得注意的是,希拉里一方面说“当然我还没有文本,我们并不知道所有细节”;但另一方面却明确表示她在“跨太平洋伙伴关系协定”问题上的竞选立场不会改变:“……我不相信,它会满足我提出的高标准。”^⑥

希拉里的竞选伙伴、民主党副总统竞选提名人蒂姆·凯恩(Tim Kaine),在其参

① Benjamin Hary, “On Trans-Pacific Partnership, Huckabee Is to Left of Obama,” *Arkansas Times*, May 11, 2015, available at: <http://www.arktimes.com/ArkansasBlog/archives/2015/05/11/on-trans-pacific-partnership-huckabee-is-to-left-of-obama>.

② 根据恩格勒的介绍,美国企业担忧在“跨太平洋伙伴关系协定”之下,生物制剂的知识产权保护时间将低于12年。而奥巴马政府在“跨太平洋伙伴关系协定”谈判中,为安抚澳大利亚等国,考虑到更长的知识产权保护时间将推高药价,最终在“跨太平洋伙伴关系协定”中将生物制剂知识产权保护时间设定为最长八年。冯迪凡:《TPP今年可否在美国国会闯关成功?》,一财网,2016年1月6日,参见网页:<http://www.yicai.com/news/4735544.html>。

③ 高攀:《2016, TPP 闯关美国国会是否有戏》,载《经济参考报》,2016年1月5日。

④ Ian Fletcher, “Hillary’s Pro-TPP True Colors Leak Out in Democratic Platform,” *The Huffington Post*, July 19, 2016.

⑤ PBS Newshour, “Hillary Clinton Says She Does not Support Trans-Pacific Partnership,” October 7, 2015; Presidential Election Ballotpedia: 2016 Presidential Candidates on the Trans-Pacific Partnership Trade Deal.

⑥ PBS Newshour, “Hillary Clinton Says She Does not Support Trans-Pacific Partnership,” October 7, 2015. Presidential Election Ballotpedia: 2016 Presidential Candidates on the Trans-Pacific Partnership Trade Deal.

议员任期中,曾对有助于国会通过“跨太平洋伙伴关系协定”的“贸易促进授权”投了赞成票。但在竞选中也跟着希拉里改口,以反对“跨太平洋伙伴关系协定”中的“投资者-国家争议解决机制”条款为由,从支持变为反对“跨太平洋伙伴关系协定”。^①

(三)美国一些非政府组织的抵制

以美国工会、人权和环保组织等团体为主支持民主党而反对“跨太平洋伙伴关系协定”的“进步团体联盟”,^②对民主党国会领导人、美国众议院民主党领袖南希·佩洛西发动了压力攻势。该联盟2016年7月7日组织了在佩洛西旧金山办公室外的抗议,递交了有20多万人签名的反“跨太平洋伙伴关系协定”请愿书,^③要求她明确宣布反对国会在“跛鸭会期”对协定进行表决。2016年7月8日,另一个反对“跨太平洋伙伴关系协定”的政治联盟,向美国民主党党纲委员会递交了超过百万人签名的请愿书,他们呼应桑德斯,要求党纲委员会增加一条修正条款,反对在国会“跛鸭会期”对协定进行表决。^④请愿者提出,“‘跛鸭’会期,绝对是议员们对自己选民的政治责任感最低之时。这段时间,许多支持‘跨太平洋伙伴关系协定’而又落选的参议员和众议员们,将开始寻找游说工作;那些因得到大公司资助而连任的议员们会为了回报而投票。但因反对‘跨太平洋伙伴关系协定’而当选的议员们则因尚未宣誓就职而不能投票。”^⑤

目前,在奥巴马政府推动美国国会批准“跨太平洋伙伴关系协定”问题上,不仅民主党总统候选人希拉里和副总统候选人凯恩,以及民主党众议院领袖佩洛西^⑥都对批准“跨太平洋伙伴关系协定”表明反对态度,加上早已宣布反对的民主党参议院领袖哈里·里德,除总统奥巴马以外,所有民主党主要领导人都明确表示了反对协定的立场。而作为反对党的美国共和党总统竞选提名人唐纳德·特朗普和部分共和党参、众议员,对批准“跨太平洋伙伴关系协定”也持公开和明确的反对立场。

这样,奥巴马政府“跨太平洋伙伴关系协定”谈判与谋求国会批准的过程,就大

① 凯恩任参议员期间,曾对“贸易促进授权”投了赞成票,参见 Michael McAuliff, “Nancy Pelosi Declares Opposition to Obama’s TPP Trade Deal,” *The Huffington Post*, July 26, 2016; 凯恩反对 ISDS 条款,参见 Matthew Groch, “Press Call with Senator Warren and Prominent Academics,” *Public Citizen*, September 7, 2016。

② “The Coalition Includes Organizations Ranging from Campaign for America’s Future to People’s Action to Move On to CREDO to Daily Kos and Demand Progress,” See Dave Johnson, “TPP in Democratic Party Platform Is A ‘Whose Side Are You On’ Moment,” *The Huffington Post*, July 8, 2016。

③ Michael McAuliff, “Nancy Pelosi Declares Opposition To Obama’s TPP Trade Deal,” *The Huffington Post*, July 26, 2016。

④ Dave Johnson, “TPP in Democratic Party Platform Is A ‘Whose Side Are You On’ Moment.”

⑤ Dave Johnson, “TPP in Democratic Party Platform Is A ‘Whose Side Are You On’ Moment.”

⑥ Michael McAuliff, “Nancy Pelosi Declares Opposition To Obama’s TPP Trade Deal,” *The Huffington Post*, July 26, 2016。

大突破了一般国际协定中对外谈判与国内批准所谓的“双层博弈”(国际和国内不同的博弈对象与利益需求),而呈现出国际、国内多层面(国际上多边与双边)、多维度和同时间博弈与游说的极为复杂多变,有时甚至是矛盾交叉、疲于兼顾的情景。这些都使奥巴马政府在推动美国国会批准“跨太平洋伙伴关系协定”的政治博弈中,处于十分困难与被动的境地。

从各方面情况看,目前“跨太平洋伙伴关系协定”最终能否在美国国会参、众两院通过仍存在很大的不确定性。但基于美国国家利益,并考虑该协定对美国在亚太地区和全球的主导地位以及对“亚太再平衡”战略、地区经济政治等各方面的影响,^①同时,美国现时在区域一体化和国际经贸新规则体系创立中也无别的选择,加以日本、^②澳大利亚、新西兰、越南和新加坡^③等“跨太平洋伙伴关系协定”成员国的敦促,奥巴马已表明将以总统权力和各项政治资源,为其“跨太平洋伙伴关系协定”“政治遗产”全力一搏。从包括奥巴马任内的美国国会国际贸易协定立法的先例来看,仍不能排除“跨太平洋伙伴关系协定”最后被批准生效的可能。^④而奥巴马政府如不能使美国国会通过并签署成为法律,“跨太平洋伙伴关系协定”就有可能前功尽弃、胎死腹中。^⑤

由于2016、2017年之交,美国国会通过或否决“跨太平洋伙伴关系协定”的两种可能性仍同时存在,结合2016年美国总统与国会大选可能的不同结果,这既增加了研究与预测的复杂性和难度,同时它们对全球、亚太地区和中美关系的影响也会迥然不同。

① Brad Glosserman, “America’s TPP Dilemmas,” April, 2015, available at: <http://csis.org/publication/pacnet-20-america-tpp-dilemmas>; 美国贸易谈判代表弗罗曼说:“推进 TPP 如失败,将不仅有重大的经济成本,而且对美国在该地区的领导地位将是一种自我创伤。”弗罗曼还称:如果今年不通过 TPP,“那将有我们所说的经济、政治和战略的各种严重后果。”参见 Eleanor Mueller, “U. S. Trade Rep Insists TPP Is Not Dead Yet,” July 14, 2016, available at: <http://www.mcclatchydc.com>。

② 《安倍施政演说强调力推 TPP 获批 在野党欲针锋相对》,载《环球时报》,2016年9月27日。

③ 2016年8月,借庆祝新加坡和美国建交50周年访美之机,新总理李显龙把敦促美国批准“跨太平洋伙伴关系协定”作为访问的主要目的之一。

④ Eleanor Mueller, “U. S. Trade Rep Insists TPP Is Not Dead Yet.” 另见奥巴马2016年5月24日与越南总统在河内举行的记者招待会上回答有关美国是否将批准“跨太平洋伙伴关系协定”时说:“所有贸易协定都是痛苦的。因为人们总在想,是否能做一笔更好的交易(协定),尤其是在有多方参与时。”奥巴马并以2011年尽力说服美国国会参、众两院艰难通过美国与韩国、哥伦比亚及巴拿马的双边自由贸易协定为例,参见 Jim Wiesemeyer and Roger Bernard, “Obama: TPP Approval to be Painful, Noisy,” May 24, 2016, available at: <http://www.profarmer.com/article/obama-tpp-approval-to-be-painful-noisy-naa-jim-wiesemeyer--roger-bernard/>. <http://www.mcclatchydc.com/econ>。

⑤ Dave Johnson, “TPP in Democratic Party Platform Is A ‘Whose Side Are You On’ Moment.”

四 结 语

“跨太平洋伙伴关系协定”经 12 个成员国立法批准并最后生效约需 1~2 年时间,其主要条款的落实和全部生效也有个过渡期,因而其对亚太地区实体经济的冲击和影响将逐步释放。该协定对区内国家的贸易和投资转移效应也不会短期内对中国形成重大冲击,应在可控与可承受范围内。从长期看,随着中国改革开放进程深化和综合国力与国际竞争力进一步提升,以及“一带一路”战略和自由贸易区建设的推进,“跨太平洋伙伴关系协定”对未来中国整体经济和产业的负面影响也应是有限和可控的。而短期内对中国会有较大冲击的,是“跨太平洋伙伴关系协定”所承载的新一轮经贸和投资规则及其未来走向。如前述,该协定里新加了许多无论世界贸易组织等多边贸易安排,还是区域或各国双边自由贸易协议(FTA)中都未涉及的条款与内容。且美国的核心意图,是要主导新一轮国际经贸规则体系的重塑。^①所以,“跨太平洋伙伴关系协定”规则体系不会停留在目前的 12 个成员国范围内,而是将继续扩展,向其他自贸区、诸边和多边经贸组织推广渗透。

“跨太平洋伙伴关系协定”若被否决,将是对美国全球地位和“亚太再平衡战略”的沉重打击。不仅美国通过该协定在亚太地区获取贸易投资和经济利益的希望将落空,其建立新一代国际经贸规则体系的战略意图也将受到重挫。^②

与此同时,不含美国的“区域全面经济伙伴关系”谈判,以及中、日、韩等自由贸易区谈判的进程也都可能提速,从而中国在亚太经贸、地缘政治和整个地区的战略影响将继续上升。

应当指出,任何事物都有两重性,它同时也取决于人们的认知与应对。“跨太平洋伙伴关系协定”如被批准生效并不是什么洪水猛兽,^③它被否决也不意味着万事大吉。即便此次“跨太平洋伙伴关系协定”被否决,其新规则框架与实际影响也不会就此消失。在同参与该协定国家进行的双边、多边自贸谈判中(如“区域全面经济伙伴关系”和中、日、韩自贸区等),日本等国已经并会继续在谈判中提出该协定的标准。

① Barack Obama, “The TPP Would Let America, Not China, Lead the Way on Global Trade.”

② Michael J. Green and Matthew P. Goodman, “After TPP the Geopolitics of Asia and the Pacific,” *The Washington Quarterly*, January 13, 2016, available at: <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2015.1125827>.

③ 值得注意的是,“跨太平洋伙伴关系协定”签订后,美国主要智库的看法和调子也有明显变化,认为“美国强调‘跨太平洋伙伴关系协定’攸关美国的‘国家安全’,包括在全球的霸权地位;但与此同时,美国也担心‘跨太平洋伙伴关系协定’引发中美对抗的风险。‘跨太平洋伙伴关系协定’签署后,美国智库逐渐改变了口径,转而强调‘跨太平洋伙伴关系协定’的包容性,以及与中国合作的潜力。”魏迪英:《从智库报告分析美国 TPP 政策》,观察者网,2016 年 3 月 20 日。

这也将对今后国际上双边、区域和全球经贸投资协定的谈判、订立与执行发生影响。此外,如被否决,也不能排除美国与其他参与国今后在“跨太平洋伙伴关系协定”的基础上加以修改后重新提出。

综上所述,“跨太平洋伙伴关系协定”本身具有复杂的两面性。一方面,它是奥巴马政府“亚太再平衡战略”的核心组成部分与经贸领域的战略支柱,意在使美国主导亚太“自由贸易区”、制衡中国并从中取利;另一方面,“跨太平洋伙伴关系协定”与世贸组织和其他现有区域与双边自由贸易协定相比,有明显升级与提高,在相当程度上也代表着新一代更高标准的国际经贸规则体系的今后发展趋势。

在目前情况下,对“跨太平洋伙伴关系协定”应采取冷静观察、深入研究和积极应对的态度。近期,可抓住美国大选结束、新总统和国会就任后约8~12个月的过渡期,积极与新任领导人及其政府沟通对话,稳定中美关系大局,化解“亚太再平衡战略”的锋芒,缓和周边态势。就应对“跨太平洋伙伴关系协定”而言,可考虑以下几个方面:

首先,知己知彼,胜己胜人。不妨把“跨太平洋伙伴关系”视为“入世的升级版”,全面深入研究其各项主要条款和内容,综合分析其对中国的利弊得失,把握未来国际经贸新规则体系的发展方向 and 路径,并对中国现有推动全球化和国际合作的体制与方式进行全面评估与改进。同时,更好地协调国内体制改革、经济转型升级和发展与进一步对外开放合作(包括“一带一路”)的两个大局。

其次,不必匆忙考虑加入“跨太平洋伙伴关系协定”谈判。近期,可将2008年启动、已进行多年的中美双边投资协定(BIT)谈判,看作是“跨太平洋伙伴关系”对接的“接口”,进一步积极加以推动。可参照“跨太平洋伙伴关系协定”的相应规定,争取双方能尽快解决在国有企业、知识产权保护、透明度和标准制定等核心议题上的分歧,然后首先尝试在中国各自由贸易试验区落实转化,以在规则标准和实际操作上逐步缩小与“跨太平洋伙伴关系协定”的差异。

最后,继续积极推动“区域全面经济伙伴关系协定”,中、日、韩,以及亚太经合组织(APEC)框架下的经贸投资“自由化”谈判,力争早日达成协议。同时可考虑与“跨太平洋伙伴关系协定”相向而行,争取使“区域全面经济伙伴关系”和“跨太平洋伙伴关系协定”这两个“东亚”与“亚太”不同模式的自由贸易区能最终逐步融合,而在亚太经合组织平台上进行融合是可考虑的选择之一。

贾浩:华东师范大学周边合作与发展协同创新中心研究员

(本文责任编辑:魏红霞)

中美经济网络间谍争端的 冲突根源与调适路径^①

汪晓风

[内容提要]中美经济网络间谍争端的根源在于网络空间发展与经济社会运行深度融合、中美网络战略的结构矛盾,以及两国安全和发展利益的竞争特性。挑起中美经济网络间谍争端是美国寻求绝对安全的国家安全观和网络安全观的体现,也包含平衡中国实力增长的意图。随着对网络安全认知不断加深,相互政策不断碰撞磨合,中美两国管控分歧意愿逐步增强,及至达成各自承诺不从事、不支持经济网络间谍活动的共识。中美关系竞争面的上升,促使网络空间控制权和网络治理话语权的争夺成为常态,因而围绕经济竞争与安全博弈的网络争端仍将不断出现。未来中美能否有效管控分歧,避免引发新的冲突,还在于两个互联网大国网络战略理念的相互塑造和网络空间利益的相互调适,并在网络安全领域展开务实合作。

关键词:美国外交 网络安全 中美关系 经济网络间谍 网络战略

随着社会信息化程度不断加深,网络环境蕴藏的风险和网络活动带来的威胁日益显现。美国私营企业和科研机构频频遭受网络攻击,大量商业机密和技术专利被窃,这本是很多国家都面临的新问题,然而美国政府却将矛头指向中国,指责中国政府参与和支持对美经济网络间谍活动,令美国企业遭受重大损失,进而削弱美国经济

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出的问题和修改意见,文责自负。本文系国家社科基金一般项目“美国棱镜计划的系统分析和综合应对研究”(项目号:15BGJ049)的阶段性成果,本文写作得到清华大学国家战略研究院支持。

的国际竞争力。美国以此对中国进行外交施压、提起司法诉讼,还威胁进行经济制裁、网络打击和军事报复。

经济网络间谍争端对中国外交和中美关系产生诸多不利影响。国际上,中国政府支持经济网络间谍论调盛行,对中国国际声誉造成了伤害,给中国海外投资和经贸活动带来了政治和安全壁垒,为中国参与网络空间国际治理和国际贸易规则制定设置了障碍。中美关系中,经济网络间谍争端已经成为长期干扰和重要阻力。那么,如何认识中美经济网络间谍争端的实质,能否有效化解两国间的认知分歧和利益矛盾,怎样避免中美在网络安全问题上形成新的冲突?本文拟从中美经济网络间谍争端的发展演变、两国的不同认知、美国挑起争端的动因,以及调适路径等方面对上述问题进行分析。

一 争端演变:酝酿、冲突及管控

中美经济网络间谍争端由来已久,在美国政府主导和媒体推动下,美国社会逐渐形成一个根深蒂固的印象:中国政府支持和参与长期、系统、大规模地从美国企业和科研机构窃取商业机密、技术专利和敏感信息。美国政府进而以保护企业利益和维护国家安全为由,不断对中国发起口诛笔伐和外交施压。中国政府则一再声明反对经济网络间谍行为的原则立场,也没有支持和参与经济网络间谍活动的政策和计划,并对美国的指责和施压进行反制。迄今为止,中美经济网络间谍争端的演变大致经历了三个阶段:

(一) 酝酿阶段(2007年至2013年2月)

这一阶段,美国和西方媒体关于中国窃取美国商业机密和技术专利的报道逐渐增多。政府层面相对谨慎和克制,主要是以各种方式表达怀疑、担忧和不满,但并未上升为针对中国的具体政策行动,也没有引发两国间的直接冲突。

2007年8月,德国《镜报》刊登长篇专题,称中国军方黑客通过网络大量获取德国企业的尖端技术机密,令德国企业遭受巨大经济损失。^①随后西方媒体开始追踪报道中国政府支持或参与经济网络间谍活动。2010年1月,英国《泰晤士报》报道,“中国黑客侵入‘谷歌中国’系统,窃取知识产权和个人邮件账号信息”,“至少20家公司成为攻击目标,包括防务承包商、金融公司和技术企业等。攻击复杂程度远超一

^① Jurgen Dahlkamp, Marcel Rosenbach, Jorg Schmitt, Holger Stark, Wieland Wagner, “Die Gelben Spione: Wie China Deutsches Know-how Ausspahlt,” *Der Spiegel*, Ausgabe 35, 2007, pp. 19 ~ 34.

般个人黑客和犯罪组织的水平,是典型的国家行为”。^① 2011年12月,《华尔街日报》称美国情报机构准确定位了窃取美国公司机密的20个中国网络间谍组织,其中12个与军方有关,报道还称国家安全局已确认一些网络间谍组织成员的身份,美国政府可以此与中国政府直接对质。^②

美国政府也开始将“应对中国网络间谍”议题推上日程。2007年11月,美中经济与安全审查委员会向国会提交年度报告,称“工业间谍活动为中国企业提供了获取新技术的新途径”,“中国的工业间谍活动已经对美国技术形成最大威胁”。^③ 2009年5月,奥巴马发表关于保护国家网络基础设施的讲话,称网络犯罪从私营企业窃取大量知识产权。^④ 2011年10月,美国国家情报总监办公室反情报执行办公室向国会提交一份报告,称中国情报机构利用网络间谍手段盗取美国的贸易和技术机密,吞噬大量美国高科技企业的研发数据,这一行为“对美国经济安全造成日益严峻和持久的威胁”,报告将中国描述成“顽固的搜集者”(persistent collector)。^⑤ 同月,时任国会众议院情报委员会主席迈克尔·罗杰斯(Mike Rogers)在一次名为“网络威胁和保护国家的措施”的听证会上指出,“中国的经济网络间谍已经达到无法忍受的水平。”^⑥ 2012年6月,美国前网络司令部司令和国家安全局局长基斯·亚历山大(Keith B. Alexander)称经济网络间谍给美国工业信息和知识产权造成的损失构成了“历史上最大规模的财富转移”。^⑦

对于美国及西方媒体和政府或明或暗的指责,中国政府一直坚持从未参与或支

① Mike Harvey, “China Accused of Cyber Attack on Google and ‘Global Industrial Targets,’” *The Times*, January 16, 2010, available at: http://www.thetimes.co.uk/tto/technology/article1859862_ece.

② Siobhan Gorman, “U. S. Homes In on China Spying: Probe Pinpoints Groups of Hackers and Ties Most to Military, Officials Prepare to Confront Beijing,” *Wall Street Journal Online*, December 13, 2011, available at: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970204336104577094690893528130>.

③ U. S. -China Economic and Security Review Commission, “2007 Report to Congress,” November 15, 2007, available at: http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2007-Report-to-Congress.pdf.

④ U. S. White House, “Remarks by the President on Securing Our Nation’s Cyber Infrastructure,” May 29, 2009, available at: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Securing-Our-Nations-Cyber-Infrastructure.

⑤ U. S. Office of the National Counterintelligence Executive, “Foreign Spies Stealing US Economic Secrets in Cyberspace: Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, 2009 ~ 2011,” October 2011, available at: http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/20111103_report_fecie.pdf.

⑥ Mike Rogers, “Statement to the U. S. House, Permanent Select Committee on Intelligence, Open Hearing: Cyber Threats and Ongoing Efforts to Protect the Nation,” October 4, 2011, available at: <http://intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/documents/100411CyberHearingRogers.pdf>.

⑦ Josh Rogin, “NSA Chief: Cybercrime Constitutes the Greatest Transfer of Wealth in History,” *Foreign Policy*, July 9, 2012, available at: <http://foreignpolicy.com/2012/07/09/nsa-chief-cybercrime-constitutes-the-greatest-transfer-of-wealth-in-history>.

持经济网络间谍活动,西方的报道和指责是捏造事实、诬陷和施压中国。如2009年3月加拿大多伦多大学芒克全球事务研究中心(Munk School of Global Affairs)发布报告,称中国政府黑客入侵100多个国家网络系统,中国外交部发言人回应称该机构无中生有,捏造所谓中国网络间谍的谣言。^①2009年10月美中经济与安全评估委员会发布报告称,中国政府加紧针对美国的网络间谍行动,中国外交部发言人指出,该委员会一向渲染“中国威胁论”,有关报告“捏造事实,充满冷战思维”。^②在这一阶段,中美在经济网络间谍问题上形成了“指责、施压——否认、反驳”的基本互动模式。

(二)直接冲突阶段(2013年2月至2015年9月)

这一阶段的突出特点是美国政府、网络安全公司、媒体、研究机构全面渲染中国经济网络间谍威胁,两国分歧不断加深,矛盾不断升级,直至发生正面冲突。

2013年2月19日,美国网络安全公司曼迪昂特(Mandiant)发布一份题为《高级持续性威胁:揭秘一个中国网络间谍单位》的报告,称上海浦东一家驻军单位的数名军人长期侵入美国企业和研究机构的计算机系统,获取敏感信息和技术文档,报告还详细叙述其中三名军人的个人信息和2006年以来的数次网络入侵活动。^③该报告通过一些片断证据,将IP地址来自中国的黑客攻击归因为政府行为,并得出中国军队有一批高水平、专业化的黑客精英的结论。在美国政府和公众看来,曼迪昂特报告证据链完整,有很高的可信度,因而普遍认为中国政府确有经济网络间谍行为。值得注意的是,曼迪昂特报告并没有证明中国政府系统地参与和支持经济网络间谍活动,如从美国企业获取的商业机密如何交给中国企业,有哪些中国企业从中受益,美国企业因而遭受哪些损失。

《曼迪昂特报告》是促使中美网络矛盾向冲突演变的开端,美国政府以该报告为据对中国施压,国会参众两院情报、外交、军事、国土安全相关委员会密集召开听证会探讨中国网络窃密活动,情报机构发布报告渲染中国网络攻击威胁。美国政府从总统、副总统、国务卿、商务部长、国防部长、参联会主席都通过不同方式向中国对应部门和官员施压,网络安全问题迅速上升成为中美关系最显著的冲突爆发点。中国政府迅速回应报告指称,2月20日,外交部发言人称“该报告出于各种目的,进行无端猜测和指责,既不专业,也不负责,无助于解决问题”。国防部发言人也称“曼迪昂特

① 《外交部发言人秦刚就所谓中国网络间谍系统入侵多国电脑事答记者问》,2009年3月31日,参见网页:<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/chn/fyrth/t555021.htm>。

② 《外交部发言人马朝旭就美国会发表报告渲染所谓中国“网络间谍”威胁答记者问》,2009年10月23日,参见网页:<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgtur/chn/wjbfyrth/t622154.htm>。

③ Mandiant, “APT1: Exposing One of China’s Cyber Espionage Units,” February 19, 2013, available at: http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf.

网络公司所谓中国军方从事网络间谍活动的说法是没有事实根据的”。^① 2月27日,《人民日报》发表社评,称报告不专业、不严谨、有偏见,同时指美国是真正的“黑客帝国”。^②

2013年4月,美国国务卿约翰·克里(John Kerry)访华,两国外长同意在“战略与经济对话”框架下成立一个网络工作组,作为处理两国网络争端的对话机制。2013年6月,中美两国元首在美国加州会晤,在联合记者招待会上,习近平表示注意到媒体的报道,“这可能给人一种感觉:网络安全威胁主要来自中国,或者中美关系中最大的问题是网络安全问题。”“我们需要密切关注这个问题,研究有效解决方法。这个问题实际上可以是中美以务实方式相互合作的领域。”奥巴马则表示,“黑客攻击和盗版并非美中关系独有的问题,这些是国际关切的问题,一些非国家行为者也进行这类活动,我们在和其他国家就建立共同遵守的行为规则进行磋商。”^③

中美元首加州会晤后,如双方遵循经过协商和外交渠道妥善解决各方关切,经济网络间谍问题可望得到缓解。但树欲静而风不止,美国政府决意将网络问题上的矛盾和分歧公开化、扩大化。2014年5月1日,美国司法部签署起诉书,在美国宾夕法尼亚州西区地方法院起诉五名中国军人,称他们隶属中国军方在上海的一个情报部门,他们侵入一些美国企业的网络系统,窃取商业机密和敏感信息。5月19日,美国司法部公布起诉书,联邦调查局同时还签发了对五名中国军人的通缉令。

中国政府迅速做出反应,外交部、国防部、国家互联网信息办公室先后发表声明,表达强烈不满和抗议。外交部发言人称“中国政府和军队及其相关人员从不从事或参与通过网络窃取商业秘密活动。美方的指责纯属无中生有,别有用心。”“鉴于美方对通过对话合作解决网络安全问题缺乏诚意,中方决定中止中美网络工作组活动。”^④国防部发言人称“中方是网络安全的坚定维护者,美方所谓‘网络商业窃密’等说法无中生有,混淆视听,是别有用心。”^⑤国防部外事办公室官员5月20日召见美国驻华使馆代理武官,提出严正交涉和抗议。中方表示,美方对中方人员的指责毫无根据,有关霸道行径严重违反国际关系基本准则,严重诋毁中国军队形象。中方

① 《外交部国防部回应“中国黑客威胁论”》,2013年2月20日,参见网页:<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cg-frankfurt/chn/zgyw/t1016047.htm>。

② 钟声:《美国炒作中国黑客威胁论,把网络当战场损人害己》,载《人民日报》,2013年2月27日,第5版。

③ The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People’s Republic of China after Bilateral Meeting,” June 8, 2013, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/08/remarks-president-obama-and-president-xi-jinping-peoples-republic-china>。

④ 《外交部发言人就美国司法部宣布起诉5名中国军官一事发表谈话》,2014年5月19日,参见网页:http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1157478.shtml。

⑤ 《国防部新闻发言人耿雁生就美司法部起诉中国军人发表谈话》,2014年5月20日,参见网页:http://www.mod.gov.cn/auth/2014-05/20/content_4510364.htm。

要求美方立即撤销错误决定,切实维护两军关系发展大局。^①中国国家互联网信息办公室即日公布美国攻击中国网络的最新数据,其发言人称美国才是世界上最大的网络窃密者,也是中国网络的头号攻击国。“美国以所谓网络窃密为由宣布起诉五名中国军官,纯属倒打一耙,贼喊捉贼。”^②

中美网络工作组活动的中止,切断了中美在网络事务上进行沟通的渠道。美国通过多种途径尝试恢复中美网络工作组,由于中国方面对恢复工作组开出的条件是“撤销指控”、“停止指责”、“纠正错误”,而按照美国司法相对独立于行政部门的政治体制及相关法律规定,撤销具体刑事诉讼仅限于两种情况:一是司法部作为诉讼提起方主动撤回;二是法院作为案件受理方提出因“嫌疑人无法到场”,为避免滥用司法资源而中断审查。由于该案指控通过大陪审团提出,故不论是宾夕法尼亚州西区地方法院或是司法部,都不可能做出主动撤诉之举。既然美国政府做不到主动撤诉,而中国也不愿意在诉讼和通缉仍然存在的情况下恢复工作组。双方都不能回撤立场而承担国内政治压力,恢复网络工作组之事就此搁置。

按照日程,2015年9月中国国家主席习近平将访问美国,能否妥善处理网络窃密问题就成为访问顺利进行的关键,一些国会议员甚至以中方没有停止经济网络间谍活动为由要求白宫取消习近平主席的访问。7月,中央政法委书记孟建柱率公安、国家安全、司法、网信等部门负责人访问美国,同美国国务卿、国土安全部部长、总统国家安全事务助理等举行会谈,就共同打击网络犯罪等执法领域进行沟通。孟建柱表示,“中方反对网络攻击和网络商业窃密的立场是坚定的,中美两国开展对话合作、共同打击网络犯罪,符合双方和国际社会的共同利益。”^③此次访问缓和了经济网络间谍问题上的紧张气氛,也为解决双边关切探索出新的路径,即将该问题放在打击网络犯罪合作的框架下,这是一个符合双方预期的安排,为两国元首达成共识创造了条件。

2015年9月10日,美国国家情报总监詹姆斯·克拉珀(James R. Clapper)在众议院情报委员会作证时表示,美国应该强化针对中国黑客攻击的网络安全措施。克拉珀在习近平访美前说这番话,无疑是向中国施加压力,一些媒体则称奥巴马已签署有关制裁的行政命令,近期对一些中国公司和个人实施制裁的可能性越来越大。种种有违中美元首即将会晤更应塑造合作友好氛围的非常规做法,表明美国政府以经

① 《国防部就美国司法部起诉中国军官向美方提出严正交涉和抗议》,2014年5月20日,参见网页:http://www.mod.gov.cn/auth/2014-05/20/content_4510453.htm。

② 《美国攻击中国网络最新数据公布》,载《人民日报海外版》,2014年5月20日,第4版。

③ 《外交部发言人就中央政法委书记孟建柱访美答记者问》,2015年9月14日,参见网页:http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1296439.shtml。

济网络间谍争端捆绑中美关系的意图。9月11日,中国外交部发言人表示,在网络安全问题上,美国应该停止无端指责,在互信基础上启动对话,共建和平与安全的网络空间。^①通过双方交流,维护中美关系稳定发展的大局成为共识,美国政府软硬兼施的同时,也对如何化解困局提出了一些建设性的方案。

(三)管控调适阶段(2015年9月以后)

这一阶段的特点是冲突管控和政策调适,美国指责中国政府进行经济网络间谍的频度和力度都有所降低,中美管控网络争端及网络安全合作的对话也得以恢复。

2015年9月,习近平主席访问美国,中美元首会晤后举行联合记者招待会,承诺双方政府均不在知情情况下支持和参与以商业为目的的网络窃密,并同意就打击网络犯罪开展合作。奥巴马在中美元首联合记者招待会上表示,“我保证我们政府不支持这些活动(经济网络间谍),一旦我们注意到非政府实体或个人从事这类行为,我们会严肃对待。”^②习近平主席指出,“中美在网络安全问题领域具有广泛的共同利益,我们应该加强合作,避免引起冲突。中美双方就共同打击网络犯罪达成了许多重要共识,接下来要把这些认识和进展,进一步达成一致并且落实下去。”“双方应该合作,合则两利,斗则双输,我们完全可以开展部门之间、企业之间、专家之间的对话交流,从技术产业标准、打击犯罪多方面加强合作,将网络安全问题打造成中美合作的增长点。”^③

此后,中美经济网络间谍争端逐渐降温。2015年12月1日,中美打击网络犯罪高级别对话在华盛顿举行,中国国务委员郭声琨与美国司法部部长林奇、国土安全部部长约翰逊共同主持会议,双方达成《打击网络犯罪及相关事项指导原则》,并同意建立热线,以处理在响应这些请求过程中可能出现的问题。2016年3月31日,两国元首在华盛顿第四届核安全峰会期间会晤,奥巴马表示非常重视保护美国公司的知识产权,但很高兴中美就网络安全问题进行坦诚交流,而习近平主席则表示将积极探索进一步合作的可能。^④两国元首在网络安全议题上的气氛已大大和缓,在维护网络安全和保护知识产权问题上的表态也更具建设性。中美打击网络犯罪合作机制也

① 《外交部发言人就美国国家情报局总监克拉珀有关中国黑客言论答记者问》,2015年9月11日,参见网页:http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1295942.shtml。

② The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference,” September 25, 2015, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>.

③ The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China in Joint Press Conference.”

④ The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Xi of the People’s Republic of China Before Bilateral Meeting,” March 31, 2016, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/03/31/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china>.

部分取代了网络工作组的功能,成为中美间网络事务沟通的新渠道。2016年5月11日,中美网络空间国际规则高级别专家组首次会议在华盛顿举行,由中国外交部和美国国务院共同主持,这一新的部际对话机制的建立,意味着美国司法部诉中国军人案后中断的网络安全外交对话得以重新启动。

与中美恢复网络对话相对应的是,美国情报部门和网络安全企业均称来自中国的网络攻击和网络窃密大幅下降。2016年3月,美国国家情报总监詹姆斯·克拉珀(James Clapper)表示,情报部门探测到中方向谍活动有所减少。4月初,美国国家安全局局长迈克尔·罗杰斯(Michael Rogers)在国会参议院军事委员会作证时表示,当前中国的黑客活动处于较低水平。网络安全公司方面也给出了类似信息,菲德利斯公司(Fidelis)表示“网络间谍活动出现实质性减少。”“明显带有商业动机的网络间谍活动似乎有所收敛。”火眼公司(FireEye)首席执行官戴维·德瓦尔特(David DeWalt)称该公司识别的22个中国政府支持的黑客单位中,没有一个仍在对美国企业发起网络攻击,其4000余家客户接到的应急事件呼叫显著减少,自去年9月以来没有再发现中方利用“零日漏洞”^①进行攻击。

即便如此,美国仍不乏质疑中美控制经济网络间谍的共识能否得到落实的声音。2015年10月,众击公司(CrowdStrike)称中国并未收敛网络间谍活动。2016年4月5日,迈克尔·罗杰斯(Michael Rogers)在国会参议院军事委员会作证时称,尽管去年美中就网络安全议题达成共识,但这项共识没有起到作用,充其量只是活动强度比之前有所降低。^②4月27日,美国国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)在美国海军学院发表演讲时称,“中国黑客违反互联网创建的精神,大规模地窃取美国企业知识产权”。^③还有一种观点认为,尽管中国政府可以管控政府支持的网络窃密活动,但阻止大批民间高手自行从事黑客活动的难度较大,这也促使许多人对中美限制经济网络间谍活动的协议能否发挥实质作用表示怀疑。

美国总统大选期间,经济网络间谍无意外地成为参选人谈论中美关系的主要话题。2015年10月14日,共和党总统参选人泰德·克鲁兹(Ted Cruz)以经济网络间谍问题攻击中国,“中国在幕后操纵大规模网络战,攻击我们的政府系统和私营系

① 零日漏洞是指被发现后立即被恶意利用的安全漏洞。

② Michael S. Rogers, “Statement before the Senate Armed Services Committee,” April 5, 2016, available at: http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Rogers_04-05-16.pdf.

③ Ashton Carter, “Remarks at U. S. Naval Academy Commencement,” May 27, 2016, available at: <http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/783891/remarks-at-us-naval-academy-commencement>.

统。”^①2016年2月23日,民主党总统参选人希拉里·克林顿在《波特兰新闻先驱报》发表专栏评论,指责中国“系统地窃取商业秘密,背后得到政府支持,并公然拒绝按规则行事”。^②2016年4月27日,共和党总统参选人唐纳德·特朗普发表外交政策演说,称“中国通过网络攻击和工业间谍,盗窃美国政府机密和公司信息,奥巴马容忍这一切,让对手和挑战者认为他们可以得到任何东西”。^③尽管美国总统选举中的议题未必会转换为下一届政府的政策,但不可否认的是,大选议题的高关注度将进一步加深美国公众对于中国政府支持经济网络间谍的印象。

二 争端焦点:认知、技术及合法性

经济网络间谍问题伴随网络空间与经济社会运行日益融合而产生,各国政府都表示反对通过网络窃取商业机密或技术情报,这一点中美的原则立场并无二致,然而概念认知的差异和适用法律的缺失,加上网络攻击活动跨国和隐秘的技术特性,造成中美围绕经济网络间谍的争端不断,美国政府在网络攻击问题上的双重标准,更是成为促使矛盾升级的主要原因。

(一) 经济网络间谍的概念及其法律适用

在国际关系中,间谍活动位于灰色地带,绝大多数国家都会从事搜集军事、安全、经济情报信息的秘密间谍活动。经济网络间谍则是传统灰色行为与现代网络技术相结合产生的新问题。从字面上看,经济网络间谍或网络商业窃密^④是通过网络获取情报、数据、信息,谋求经济收益的活动,包含三个要件:入侵网络、窃取数据、商业受益,经济收益是目的,网络入侵是途径和手段,数据窃取是行为表现。一般而言,窃密在任何国家都是违法行为,属国内法律管辖范畴,当然窃密活动也可能是跨国行为。间谍本身就具有国际或跨国含义,属于国际关系范畴。而经济网络间谍活动发生在网络空间,没有国家边界区分,这就对经济网络间谍行为的法律认定和管辖权形成了挑战。

① Matthew Patane, “Cruz Calls for ‘Reciprocal Response’ to China-tied Cyberattacks,” *The Des Moines Register*, October 14, 2015, available at: <http://www.desmoinesregister.com/story/news/elections/presidential/caucus/2015/10/14/cruz-calls-reciprocal-response-china-cyberattacks/73943634/>.

② Hillary Clinton, “Level the Playing Field on Global Trade,” *Portland Press Herald*, February 23, 2016, available at: <http://www.pressherald.com/2016/02/23/commentary-if-elected-president-ill-level-the-playing-field-on-global-trade-clinton-says/>.

③ “Trump Details Foreign Policy of Paradoxes,” *New York Times*, April 28, 2016, available at: <http://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/donald-trump-foreign-policy-speech.html>.

④ 美国政府通常会用“网络间谍”(cyber enabled espionage)、“经济网络间谍”(economic cyber espionage)等概念,而中国政府通常使用“网络商业窃密”一词。

从经济网络间谍的认定来看,商业获益是预先的设想和后继的行为,与窃密本身是分离的,因此判别一项具体的网络窃密行为是否构成经济网络间谍,不仅需要确定网络入侵和网络攻击行为已经发生,还要确定窃密者利用所窃商业机密和技术专利获取了经济收益。而网络窃密者所在国未必掌握窃密者的身份、窃密时间和网络路径,而如果网络窃密活动受到政府支持,则该国政府往往不会向受害国提供窃密者互联网接入和服务器访问记录,因而尽管网络间谍非常普遍,但得到调查和确认的经济网络间谍寥寥无几。

管控经济网络间谍活动不仅取决于相关政府的政治意愿和行动能力,法律适用性也是关键条件。目前中美两国都没有直接针对经济网络间谍活动的专门法律法规,在适用法律的选择上均体现了将经济犯罪和计算机犯罪相结合的思路。

按照中国政府的相关表述,“在中国境内实施网络攻击和网络商业窃密都是违反国家法律的,都应受到法律的追究”,显然,未经授权进入企业或科研机构的网络系统获取数据信息是违法行为,但中国现有法律对入侵计算机网络及窃取数据的规定比较宽泛,并无明确规定经济网络间谍具体受哪些法律管辖,以何种形式予以追究。现行刑法以妨害社会管理秩序罪对涉及计算机和网络的犯罪进行认定和处罚,而在侵犯财产罪的相关条款中则未有体现。1997年《刑法》修订案明确入侵国家和政府部门计算机信息系统系违法行为,“入侵国家事务、国防建设和尖端科学技术领域计算机信息系统的,处三年以下有期徒刑”。^① 2009年《刑法修正案(七)》增加了侵入其他领域计算机网络系统的条款,并以“非法侵入计算机信息系统罪”、“非法获取计算机信息系统数据、非法控制计算机信息系统罪”定罪。^② 此外,拟议中的《网络安全法(草案)》规定“任何个人和组织不得从事入侵他人网络、干扰他人网络正常功能、窃取网络数据等危害网络安全的活动”。^③ 这些法律明确了中国政府反对包括经济网络间谍在内的一切形式网络窃密行为的立场。

而美国政府的基本立场是“反对将通过情报手段获取的知识产权和商业机密提供给本国企业,从而为本国企业谋取不合理的市场竞争优势”,这显然是基于其科技发展水平高、贸易及商业机密价值大、技术专利数量多的现实。当前美国处理经济网络间谍的法律依据主要是两类立法,第一类是关于经济间谍的,主要是旨在保护私营

① 《中华人民共和国刑法》(1997年3月修订),法律出版社,2015年9月第1版,第92页。

② 《中华人民共和国刑法修正案(七)》(2009年2月通过),载《中华人民共和国刑法》,法律出版社,2015年9月第1版,第166~167页。

③ 《中华人民共和国网络安全法(草案二次审议稿)》,2016年7月5日上网公布,参见网页:http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlyw/2016-07/05/content_1993588.htm。

部门经济信息的《1996年经济间谍法》^①及加重处罚经济间谍行为的《2012年外国与经济间谍惩治增强法》。^② 第二类是关于打击虚假网络身份和网络行为身份识别的,这方面的法律依据主要是《2000年互联网虚假身份证明防范法》。^③ 在美国,窃取商业机密是一项联邦罪(federal crime),当机密信息涉及在州际或对外贸易的产品(美国法典第18卷第1832节)或者当潜在受益人是外国主体时(美国法典第18卷第1831节),就涉及经济间谍罪。第1832节要求窃密者明知滥用信息将损害机密信息所有者利益,而令其他人受益,第1831节仅要求窃密者意图令一个外国政府或其代理者受益。^④

《经济间谍法》为美国政府阻止和打击窃取美国科技和经济机密信息的间谍活动提供了法律依据。但经济间谍的特殊性在于受害者往往不愿意声张,事实上即便司法部门愿意帮助企业保护商业机密和知识产权,但受害者却有很多顾虑,一些机密被窃的公司宁愿独自承担损失或寻求网络安全公司帮助,也不愿通过起诉在法庭上曝光,因为商业机密被窃的消息传出会损害企业形象,动摇市场信心。《经济间谍法》即是在这种两难处境下运作,《经济间谍法》1996年通过,直到2001年5月才出现第一例以经济间谍罪提起的诉讼,第二起诉讼发生在2002年12月。尽管数量少,但总体上还是呈现逐年上升趋势,如2010年相关诉讼就达到七起。

在美国司法部诉中国军人案中,联邦大陪审团提出涉嫌违反美国联邦法律的31项指控,包括计算机欺诈、故意访问受保护的计算机并获取信息、故意损坏受保护的计算机、盗窃身份信息、经济间谍、窃取商业机密等六类罪名。^⑤ 起诉的法律依据集中在美国法典第18卷,包括第1028节“与身份证明文件、身份验证功能及信息有关的欺诈和相关活动”、1030节“与电脑有关的欺诈和相关活动”、1031节“针对美国的重大欺诈行为”、1032节“利用存储设备、接收设备或清算代理隐瞒资产”等等。其中,四类指控涉及侵入计算机并获取信息,两类指控涉及经济间谍和窃取贸易机密。如第31项指控的具体依据是1832节“意图将与一个用于或可能用于各州之间或对外商业活动的产品或服务有关的商业机密转换为其所有者之外任何人的经济利益,

① U. S. Public Law 104-294, “Economic Espionage Act of 1996,” October 11, 1996, available at: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ294/pdf/PLAW-104publ294.pdf>.

② U. S. Public Law 112-269, “Foreign and Economic Espionage Penalty Enhancement Act of 2012,” January 14, 2013.

③ U. S. Public Law 106-578, “Internet False Identification Prevention Act of 2000,” December 28, 2000.

④ Charles Doyle, “Stealing Trade Secrets and Economic Espionage: An Overview of 18 U. S. C. 1831 and 1831,” a-vailable at: U. S. Congressional Research Service, July 25, 2014, <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R42681.pdf>.

⑤ U. S. District Court for the Western District of Pennsylvania, “Indictment; Criminal No. 14-118,” May 1, 2014, <http://s3.documentcloud.org/documents/1164069/indictment.pdf>.

并有意或明知将损害商业机密的任何所有者的情况下”。^①

表： 美国司法部诉中国军人案的指控及法律依据

指控项目	指控罪行	法典卷/节
1	2010 ~ 2014.04, 阴谋实施计算机欺诈	法典 18 卷 1030 节 b 条
2 ~ 9	2010 ~ 2012.04.13, 故意访问受保护计算机并从中获取信息	法典 18 卷 1030 节 a 条 2 款 C 项、c 条 2 款 B 项 i-iii 目
10 ~ 23	2010.02.08 ~ 2012.04.13, 故意破坏受保护计算机	法典 18 卷 1030 节 a 条 5 款 A 项、c 条 4 款 B 项
24 ~ 29	2010.12.30 ~ 2012.04.13, 恶意窃取身份信息	法典 18 卷 1028A 节 a 条 1 款、b 条、c 条 4 款
30	2010.05.06, 经济间谍	法典 18 卷 1831 节 a 条 2、4 款
31	2010.05.06, 窃取贸易信息	法典 18 卷 1832 节 a 条 2、4 款

资料来源: U. S. District Court for the Western District of Pennsylvania, “Indictment: Criminal No. 14 ~ 118,” May 1, 2014。

从美国司法部援引的法律条款来看,经济网络间谍所涉计算机犯罪和经济犯罪的司法依据并不复杂,故针对经济网络间谍进行司法处置,难点并不在于窃密事实的认定,而在于如何找到网络窃密者,以及如何处理境外嫌疑人。依据中美两国法律,入侵计算机信息系统、窃取数据信息都是违法或犯罪行为,而一旦涉及政府行为或跨国行为,两国法律都存在着相应盲区。如中国《国家安全法》规定,“国家安全机关、公安机关、有关军事机关根据职责分工,依法搜集涉及国家安全的情报信息。”^②《反恐怖主义法》规定,“公安机关、国家安全机关、军事机关在其职责范围内,因反恐怖主义情报信息工作的需要,根据国家有关规定,经过严格的批准手续,可以采取技术侦察措施。”^③这些规定赋予相关政府部门进入网络系统和获取数据信息的权限,同时并未排除包含技术专利和商业秘密的系统和数据。《美国爱国者法案》也赋予美国国家安全局、联邦调查局等情报和安全机构获取网络数据和信息的权限。一般而言,政府行为经国内法律授权,同时基于维护国家安全的需要,其合法性并不存在疑义,而如果涉及其他国家或跨境行为,则应该遵守国际法、双边或多边的条约义务。但现实是,迄今并没有国际法和国际条约对利用网络获取反恐或国家安全情报的国家行为进行约束和规范,一旦面临其他国家的网络窃密活动,现有国际法规范、国际争端解决机制或多边协调机构都没有提供适当的法律依据和政策工具。

(二) 技术问题: 辨识经济网络间谍活动的难点

① U. S. Code § 1832, “Theft of trade secrets,” <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1832>.

② 《中华人民共和国国家安全法》(2015年7月1日通过),法律出版社,2015年7月第1版,第13页。

③ 《中华人民共和国反恐怖主义法》(2015年12月27日通过),法律出版社,2016年1月第1版,第18 ~ 19页。

促使中美经济网络间谍争端复杂化的一个重要原因是经济网络间谍活动在网络空间展开,其虚拟性、普遍性和全球性等特性都使得对中美关系中的经济网络间谍问题性质的判断更加困难,必须以相应的技术能力和恰当的评估方法为依据,而很长一段时间争端双方都把焦点放在意图和事实的辩驳上。

首先,经济网络间谍行为的虚拟性和隐秘性使得网络窃密活动很难防范。经济网络间谍攻守双方在技术、方法和能力等方面都是非对称的,即目标企业往往没有建立网络安全管理制度,窃密者则掌握各种突破系统防御屏障的技术和工具,并通过社会工程途径搜集目标企业和管理人员的信息,在暗处不断寻找目标系统的技术漏洞和管理缺口,即便企业加大网络安全投入,仍然有可能百密一疏,或者落入精心设置的鱼叉式攻击陷阱。^①如美国国家反情报行政办公室的一份报告指出了网络间谍活动盛行的原因,“外国在网络空间搜集敏感经济信息,而被窃密目标的私营部门检测到的风险很低。”^②

经济网络间谍的受害者主要是私营企业和科研机构,它们防范网络窃密的能力参差不齐,一些企业甚至没有配备专业系统管理职位,不仅面临专业网络攻击时无能为力,甚至系统被入侵且长时间控制也毫无察觉。此外,网络窃密者针对入侵目标企业网络系统进行充分准备,分析系统缺陷、利用管理漏洞乃至收买内部管理人员,这种来自暗处的攻击更是将企业置于被动和脆弱的位置。由于经济网络间谍活动的广泛性,受害者也存在着不确定性和随机性,因为入侵网络系统技术复杂程度差异很大,入侵者往往同时扫描数以千计的主机和数据库,寻找漏洞,一些防护严密的系统也许永远无法得手,一些遭到入侵的系统却未必存有重要数据信息。

其次,经济网络间谍行为的跨国特性导致追踪和取证的合作障碍。在中美元首会晤达成合作打击网络犯罪的共识后不久,美国官员就开始表示担忧,认为中国政府可能会以各种理由阻挠协议实施,且无法有效阻止经济网络间谍活动。即便其他国家政府愿意与受害方政府合作,网络活动的跟踪调查需要投入的资金和人力也是一个障碍,2015年9月中美元首会晤时,习近平主席告诉奥巴马说中国有6亿网民,意即很多网络攻击行为并非政府所为,要限制和阻止所有对外网络攻击行为非常困难,但中国愿意与美方合作,共同打击商业网络窃密行为。

① 鱼叉式攻击(phishing)是一种针对特定目标的网络攻击方法,最常见的做法是将木马程序作为邮件附件或网页链接,发送给目标用户,诱使用户打开附件,从而感染目标电脑,获取账号密码等信息。据统计,90%以上的高级持续性威胁(Advanced Persistent Threat, APT)采用鱼叉式攻击方法。

② U. S. Office of the National Counterintelligence Executive, “Foreign Spies Stealing US Economic Secrets in Cyberspace: Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, 2009 ~ 2011,” available at: October 2011, http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports and Pubs/20111103_report_fecie.pdf.

正因追踪和取证对于管控经济网络间谍活动非常重要,因而合作能否展开就取决于具体网络窃密行为的性质和涉案国如何看待彼此间的外交关系。对于一般的网络犯罪行为,一般都会给予积极配合。但一旦涉及国家主权、核心国家利益或国家声誉,则往往不予配合,如2014年5月美国司法部公布针对中国军人的诉状,中国政府第一时间否认相关指控,并即刻进行外交反应。这意味着美方事先没有就调查取证向中国提出协助请求,尽管中美2000年6月就签署了《关于刑事司法协助的协定》,包括在刑事诉讼的文书送达、调查取证以及冻结、扣押、没收等程序中提供协助,显然美方特意绕过了这一机制。中方在获知起诉后也未表明要进行调查,包括核实有关人员是否存在、相关指控是否事实等。可见对于这类关乎司法管辖主权和国际关系基本准则的问题,无论是否应为网络窃密行为承担责任,都很难有协助调查的意愿和行动。为了落实中美两国元首关于解决经济网络间谍问题的共识,2015年12月中美打击网络犯罪高级别对话的一项内容,就是商讨一方遭受来自另一方境内网络攻击的个案时,可向对方提出哪些协助查询请求,另一方必须及时提供哪些信息。

第三,经济网络间谍损失缺乏合理有效的评估方法。尽管中美经济网络间谍争端主要涉及窃密事实的责辩,窃密造成的实际损失并不经常被提及,然而正是不恰当地损失评估将威胁提升到了不适当的高度,也将经济网络间谍问题塑造为中美核心议题。2009年奥巴马曾提到全球每年因网络窃密造成的经济损失达10000亿美元(美国是最大受害者),^①这是一个非常巨大的数字,数字来源是网络安全公司迈克菲(McAfee)此前发布的一份报告,^②而后奥巴马多次引用该数字以表明美国面临严峻的网络安全形势。然而2013年,战略与国际研究中心和迈克菲公司又发布一份报告,称该数字存在计算方法上的错误,经重新估算美国因经济网络间谍的损失为1000亿美元,^③且不论先后两种计算方法孰优孰劣,单就两个数字间的巨大差异,也可见经济网络间谍造成的损失实际上是很难估算的。

评估网络经济间谍活动给企业带来的损失非常复杂但又至关重要,商业机密和技术专利被窃取的损失涉及金融资产或知识产权损失、对企业品牌和声誉的损害、弥补用户受骗以及服务中断的机会成本,还有相应增加系统维护人员和网络安全措施

① The White House Office of the Press Secretary, "Remarks by the President on Securing Our Nation's Cyber Infrastructure," May 29, 2009, available at: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Securing-Our-Nations-Cyber-Infrastructure.

② U. S. White House, "Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure," May 29, 2009, available at: https://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf.

③ James Lewis and Stewart Baker, "The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage," July 23, 2013, available at: http://csis.org/files/publication/60396rpt_cybercrime-cost_0713_ph4_0.pdf.

的成本。知识产权的价值确实很难估计,一些遭到网络窃密的企业不愿透露实际损失,还有一些企业则不知道到底被窃取了哪些数据。数据不准确是引发争端的重要因素,对于美国政府而言,将经济网络间谍问题上升到国家安全层级,很大程度上是因为损失巨大,来自企业、公众和国会的压力相应就大,而如果实际损失并不大,则很可能在一般的法律层面寻求解决方法,而不一定要上升到国家安全高度。因此,在经济网络间谍问题上,美国政府无疑受到网络安全公司和智库的误导,不恰当地将中国视作其网络安全的最大威胁来源之一,进而误判了中美网络关系的性质。

(三)合法性之争:经济网络间谍与网络情报搜集

美国政府以经济网络间谍为由指责中国的同时,毫不讳言自己也从事网络窃密活动。中美两国政府都秉持不参与不支持经济网络间谍的立场,中美争端的焦点在于能否及如何区分经济网络间谍和其他网络窃密活动,由于网络窃密的虚拟性和跨国性,在主权管辖和相互协作的方式和途径上,并未建立起行之有效的合作机制。

一方面,美国政府将经济网络间谍与网络情报搜集区分开来。美国国家安全局长期系统地通过网络入侵各国互联网和通信系统获取数据,是众所周知的事实。面对国际社会的指责,美国政府以应对恐怖主义威胁为由辩解,而各国确实也没有可援引的国际法和国内法,来应对美国情报机构入侵网络和窃取数据的行为。时任美国司法部部长埃里克·霍尔德(Eric Holder)称,尽管所有国家都从事间谍活动,但美国政府从来不把本国情报机构收集的信息转交给美国企业,使其在商业上得益。针对司法部起诉中国军人案,“本案的不同之处在于,我们面对的是国家支持的实体在利用情报手段获取商业优势。”这一表述基本上体现了美国政府刻意区分经济网络间谍与网络情报搜集的基本逻辑。于是,当美国国家安全局被曝光对中国政府和华为等企业进行监控和窃密后,美国国家安全委员会发言人凯特琳·海登(Caitlin Hayden)即刻辩解道,“我们不会将搜集到的情报交给美国公司,帮助它们增强国际竞争力。”^①国家安全局发言人瓦尼·瓦因斯(Vanee Vines)紧跟着阐明立场,“持续和有选择地公布国家安全局跟踪合法的外国情报目标时使用的特定技术和工具,不利于美国和盟友的安全。”^②

另一方面,美国政府积极推动其网络情报合法化。在国内,通过立法和行政命令赋予情报机构在网络空间更大的活动权限,并以信息共享的方式促使企业与政府合作,这方面以《美国爱国者法案》的相关条款为主要依据。国际上,则将以安全和外

^① Gregory Wallace, “Report: Leaked Snowden Documents Show NSA Hacked Chinese Telecom Company,” *CNN News*, March 24, 2014, available at: <http://money.cnn.com/2014/03/23/technology/security/nsa-china-hua-wei>.

^② Gregory Wallace, “Report: Leaked Snowden Documents Show NSA Hacked Chinese Telecom Company.”

交为目的的网络情报活动等同于传统形式的情报和间谍活动,是合法和必要的维护国家安全的手段,以此与经济网络间谍区分开来,尽管两者都包含未经授权进入其他国家网络系统和未经许可读取数据的行为。美国情报机构拥有强大的网络情报和网络攻击能力,通过长期、大规模和系统性地监控和入侵各种网络系统,网络情报搜集和海量数据处理能力不断提高,这对于提升预防和应对恐怖主义袭击发挥了积极作用,也有助于加强国际反恐合作中的情报共享。美国政府重点强调各国共同关注的反恐合作,要求国际社会在美国情报机构入侵多国网络系统和数据中心问题上保持宽容,显然这是一种典型的双重标准。

窃密与情报的差异在于获取信息的目标。情报活动是国家处理对外关系的重要手段,现有国际法对情报和间谍行为没有明确的规范,对经济网络间谍行为也无相关规定。从事经济网络间谍的主体是政府、犯罪组织还是个人,对于问题性质判断和解决途径有着直接影响。就国家职能而言,制定有利的贸易、金融和市场管理政策,帮助本国企业获取竞争优势,是一项重要职责,因此,任何一国政府都会进行公开或秘密的经济情报活动,如驻外使领馆即承担搜集驻在国经贸政策信息的职责。为此,美国政府积极寻求其政策主张的国际支持,如2016年3月,美国和德国第四届网络双边会议发表声明,称双方讨论了利用各种外交工具来应对网络空间的恶意行为,包括通过网络窃取知识产权以获得商业收益的行为。^① 这显示美国政府将推动国际社会接受对其有利的认知和理解作为其一项政策目标。

三 美国的考虑与中国的反应

经济网络间谍日益成为全球性公共问题,中美经济网络间谍争端无疑最受国际社会瞩目,其激烈程度和影响范围大大超过其他国家间的类似纠纷。美国积极挑起中美经济网络间谍争端有其深层考虑,既有维护美国企业利益的现实压力,也是为了把握中美关系主动权,还包含维持网络空间国际领导地位的战略意图。而作为一个具有重要影响力的网络大国,中国在应对相关指责时的坚定立场无疑也促使了冲突升级。鉴于迄今中美经济网络间谍争端的演变具有非常明显的单边特征,此处侧重探讨美国的动机,并对中国的反应略加评述。

(一) 维护企业利益的现实考虑

私营企业是美国经济运行的基础,通过向国际市场输出高品质的产品和服务,美

^① U. S. Department of State, "Joint Statement on U. S. -Germany Cyber Bilateral Meeting," March 24, 2016, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/03/255082.htm>.

国企业获取了大量高额利润,成为提升本国国民福祉和国家综合实力源源不断的动力。美国的强大建立在其大量具有国际竞争力企业的基础上,技术专利和商业机密是美国企业的核心资产,也是维持国际竞争力的根本,保护企业的技术专利和商业秘密不被非法窃取和滥用,也成为美国政府的重要职责,甚至是国家安全的首要目标。而且,美国自认为站在世界科学技术的顶端,美国的技术专利和商业机密才是有价值的网络窃密目标,并在潜意识里认为其他国家包括中国的技术和商业秘密则是不值得窃取的,因而是经济网络间谍的唯一和单方面的受害者,美国国家情报总监办公室的一份报告就指出,“因为美国是一个领导者,是新技术发展和全球金融贸易网络的核心角色,其他国家收集美国技术和经济信息的意图和行动将继续维持在较高水平,从而对美国经济安全形成日益增长和持续的威胁,这种网络威胁将随着全球信息环境和技术进步的不断发展而加大。”^①

经济网络间谍涉及窃取企业技术和商业机密、侵犯企业知识产权等问题,大规模的网络窃密确实从根本上侵害美国企业的切身利益和国际竞争力。战略与国际研究中心的一份报告认为,“外国针对企业的经济网络间谍活动则抵消了对教育、科技和研发进行投入带来的竞争力,使得被盗的发达国家难以生产那些需要用来支付进口账单的商品,因而间谍活动实际是为国外生产厂家进行了补贴。”^②这就令美国政府高度关注经济网络间谍问题,并且意图通过外交、司法甚至军事手段加以应对。

美国政府认为,美国的经济运行对网络空间的依赖已经达到前所未有的程度,其先进技术、商业机密和知识产权面临着比传统条件下更复杂、更难以防范的风险,并认为获取他国先进技术和商业机密可能被一些国家作为实现跨越式发展的重要手段,外国政府不仅有通过公开渠道搜集、学术交流、商业合作等合法途径,也有包括商业间谍或网络窃密等灰色或非法的途径。美国企业在各自环境中比其国内和国外竞争者有更吸引力的价格和质量来进行设计、生产并销售货物,以及提供服务的能力和机会。美国政府毫不隐讳对维护美国企业利益的重视甚至毫不妥协的立场,并力图提供全方位、更有效的保障。自1995年以来,美国总统每年都会向国会提交一份报告,详细陈述针对美国私营企业和科研机构的外国间谍活动情况,并提出应对措施。奥巴马政府第一个网络安全政策讲话就强调,“21世纪美国经济的繁荣有赖于网络

① U. S. Office of the National Counterintelligence Executive, “Foreign Spies Stealing US Economic Secrets in Cyber-space: Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage, 2009 ~ 2011,” available at: October 2011. [http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports and Pubs/20111103_report_fecie.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Reports%20and%20Pubs/20111103_report_fecie.pdf).

② Center for International and Strategic Studies, “The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage,” July 2013, available at: <http://www.mcafee.com/us/resources/reports/rp-economic-impact-cybercrime.pdf>.

安全,保护企业知识产权和商业秘密关乎经济安全和国家安全”。^① 2015年《国家安全战略报告》更是宣示将依据本国法律和国际法,通过司法行动提高攻击者的代价,并通过外交甚至军事手段打击和遏止外部网络攻击和网络窃密活动。2015年4月奥巴马签署行政命令,授权财政部对实施恶意网络行为、对美国国家安全和外交政策、经济安全和金融稳定构成显著威胁的个人和组织实施制裁,从事网络攻击和网络窃密的个人或组织的资产或被冻结,禁止进入美国、禁止与美国公民或公司进行商业往来。^②

就维护美国企业现实利益而言,美国政府还有另一层不可明说的考虑,即为美国企业在国内国际市场提供更全面和周到的支持,包括打压竞争对手、促使其他国家的市场对美国企业开放等。因此挑起中美经济网络间谍争端,还有为美国企业加一把力的意图,以帮助美国企业同中国对手竞争。如美国司法部诉中国军人案中,涉及美国铝业、阿勒格尼技术、太阳能世界、美国钢铁公司、西屋电气等五家企业,还包括美国钢铁工人联合会一家工会组织。从这几家企业的业务内容和市场范围来看,它们都是在近年来越来越受到中国企业竞争压力的产业和行业。此外,已经成为全球最大的通信设备供应商的中国华为,不断受到来自美国政府包括网络窃密、网络攻击和与中国政府保持特殊关系等指责,其网络和通信设备至今无法进入美国政府采购市场,也无法参与美国国家关键信息基础设施项目投标。

(二) 制约中国的平衡主义思维

美国对华挑起经济网络间谍问题,反映了美国政府对于中美关系发展方向不确定的焦虑,也是基于其对中国网络能力增长和网络安全战略选择的应对,特别是对于中国提出的网络强国战略可能对美形成全面挑战的防范。中国应对美国指责和施压时显示出较为强硬的立场,也助推美国近年来出现的一种对华政策新思维:即不能帮助中国在与美国交往中获取利益,使中国扩大威胁美国国家安全的能力。美国外交关系委员会2015年3月发布的一份报告认为,美国现有将中国纳入美国主导下的国际体系的思路,并不符合美国的长期战略利益,“美国应平衡崛起的中国的力量,而非继续协助其已形成的优势”,“应采取更加强硬的对抗中国在网络空间行为的措

① “Remarks by the President on Securing Our Nation’s Cyber Infrastructure,” May 29, 2009, available at: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Securing-Our-Nations-Cyber-Infrastructure.

② U. S. White House, “Executive Order: Blocking the Property of Certain Persons Engaging in Significant Malicious Cyber-Enabled Activities,” April 1, 2015, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/01/executive-order-blocking-property-certain-persons-engaging-significant-m>.

施”。^①

在上述思维的引导下,美国政府将经济网络间谍的矛头集中指向中国也就不难理解了。随着中国在网络空间的利益、能力和影响力持续增长,近年来中美在网络领域的矛盾和冲突也逐渐增多,美国的网络战略也就有较多针对中国的成分。同时,中国有着不同于美国的发展和安全感理念,引起美国政府的警惕,因而限制中国网络能力的发展,也就成为美国网络战略的重要目标。美国政府毫无讳言其盟友伙伴、敌对国家都在觊觎美国的先进技术和商业秘密,面临来自对手和伙伴无孔不入的威胁,但针对具体案例,就会根据国内政治和外交关系的需要加以区别对待。当经济网络间谍涉及其盟友,不仅媒体采取淡而化之的姿态,公众也不太感兴趣,政府往往低调处理。而当经济网络间谍涉及中国时,则会一哄而上,大加渲染。2007年8月2日,华裔美国人孟小冬被援引《经济间谍法》指控获取属于 Quantum3D 公司的商业机密,并计划交给中国一家科研单位海军研究中心。^② 而在2010年,依据《经济间谍法》审判的七起案件中,六起与中国有关。近年来,关于华裔美国人或中国人卷入经济间谍的案例接二连三,也显示美国政府从各个方面限制或打压中国的意图。

2015年美国《国家安全战略报告》提出应从实力立场出发管控中美竞争,“就网络安全而言,我们将采取必要措施,保护我们的商业企业,维护我们的网络,对付窃取贸易机密获取商业收益的网络窃贼,不论是个体行为者还是中国政府。”^③2016年4月,美国国防部向国会提交中国军力年度报告,再次宣称“中国将继续利用外资投资、商业合资、学术交流、留学研究,以及国家支持的工业和技术间谍活动,以增加可用于军事研究、开发和购买技术和专业知识水平。”^④实际上,美国政府认为其企业的商业机密和技术专利可能成为多个国家网络窃密的目标,而单独将中国描述成最活跃和最持久的经济间谍则有政治考虑,“炒作中国黑客威胁、人为制造所谓‘网络窃密’议题的背后,除面对中国发展的焦虑,就是要为美国发动网络攻击正名。美国大力推进网络战能力建设,拓展网络军事同盟,主张网络威慑,试图推动国际社会就网

① Rober D. Blackwill and Ashley J. Tellis, “Revising U. S. Grand Strategy toward China,” Council on Foreign Relations, March 2015, available at: http://i.cfr.org/content/publications/attachments/China_CSR72.pdf.

② U. S. Department of Justice, “Former Chinese National Convicted of Economic Espionage to Benefit China Navy Research Center,” August 2, 2007, available at: http://www.justice.gov/archive/opa/pr/2007/August/07_nsd_572.html.

③ U. S. White House, “U. S. National Security Strategy of 2015,” February 2015, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.

④ U. S. Department of Defense, “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” April 26, 2016, available at: http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016_China_Military_Power_Report.pdf.

络战制定规则,为其先发制人的网络攻击战略披上合法外衣。”^①因而,在经济网络间谍问题上挑起与中国的争端,契合美国国内正在讨论的所谓“第三波抵消战略”的思路,也是在网络空间制约中国的具体体现。

(三) 谋取全球优势的网络战略

美国是互联网的创建者和推动者,对于互联网及网络空间的全球推广、信息社会的培育成长有着积极贡献,美国决策者据此认为可以享有特殊权利、维持优势地位,成为网络空间的领导者,对于那些可能挑战美国网络优势和网络事务主导权的想法和做法,美国则想方设法予以规制和打压。

美国政府强调领导网络空间国际规则的制定和主导网络安全治理,这是其谋求全球领导地位大战略的一部分。奥巴马政府将塑造国际秩序作为国家安全的战略支柱之一,在处理国际事务时往往以国际规则的诠释者和维护者自居。奥巴马虽曾表示美国不能要求他国遵守规则而自己却置身事外,言下之意是要建立共同遵守的国际标准,但总体上是意图以其制定或认可的规则来约束其他国家。

而网络空间是一个新型领域,网络空间的国际规则远未完善,国际秩序有待形成,越来越多国家寻求利用网络空间行使传统的国家力量,而同时对什么是网络空间可接受的国家行为,国际社会又缺乏各国一致认可的、清晰的规范。美国认为其职责就是要填补这个“鸿沟”,“通过制订规范来确保网络空间的稳定”。^② 美国意图抓住先机,将对美国有利的政策选择塑造成为国际共同遵守的网络空间国际行为规范。2015年《国家安全战略报告》强调,美国将致力于“塑造网络安全的全球标准”,^③ 斯诺登揭秘美国国家安全局棱镜计划后,奥巴马政府极力为其全球网络监控和网络入侵行为辩护,并将基于反恐和国家安全的网络监控行为与基于商业获益的网络窃密行为进行区分,试图赋予其长期从事的网络监控活动以国际合法性。此外,美国政府还推出一系列构建网络空间规则的具体措施,包括规划各类网络安全国际合作议程、在现有各种网络治理平台推动机制化合作、为双边和多边网络安全合作提供专业支持等,力图通过这些措施扩展美国网络战略的国际影响力,寻求国际社会对美国的价值理念和政策主张的认同和支持。从效果看,美国将经济网络间谍和网络情报搜集活动确定为不同性质的网络行为,确实得到了一些西方国家的支持,美国政府反过来

① 钟声:《别把网络当战场,切勿损人又害己》,载《人民日报》,2013年2月27日,第1版。

② U. S. White House, “International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World,” May 2011, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

③ U. S. White House, “National Security Strategy of 2015,” February 2015, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.

以此为据来约束其他国家的网络行为,并保持其网络空间的领导地位。

对于中国而言,美国上述三个方面的考虑,一些是可以互洽的共同利益,如建立信息领域的技术和贸易规则、打击破坏市场秩序的网络犯罪等等。而一些则是结构性矛盾,中美经济网络间谍争端与其他领域的争端具有同质性,即美国意欲维持其领导下的国际秩序并制订符合其国家利益的规则,而中国则需要寻求与自身国力相匹配的国际话语权和与自身利益相一致的国际秩序。在网络空间亦是如此,中国政府面对美国的指责时采取针锋相对的姿态,是认为美国的作为侵犯了中国的网络空间主权和网络安全利益。这也反过来增强了美国政府的不满和担忧,即如果不能在网络安全国际规则的制订和阐释中占据主动,也不能指望在国际贸易和跨国投资等领域继续维持优势。总之,中美经济网络间谍争端反映了中美关系中的这种结构性矛盾,即使经济网络间谍问题可以得到管控,也会在其他领域形成新的争端。

四 塑造共识、建立规则和务实合作

中美围绕经济网络间谍而展开的博弈,既是两国网络发展道路和网络安全战略的一种碰撞,也可视作两个网络大国理念认知和利益诉求的互动调适过程。尽管中美围绕网络安全问题有过激烈的言辞交锋和微妙的明争暗斗,两国政府都认识到妥善处理分歧和发展务实合作的重要性,也都有意愿在网络领域探索大国相处的新路径。

(一) 建立应对共同网络威胁的共识

应当建立的第一个共识是经济网络间谍是中美面临的共同威胁。迄今中美经济网络间谍争端的一个重要特点是对于威胁认知的共识不足,甚至双方都将对方视为网络安全威胁的最大来源。中美两个网络大国都在积极利用互联网促进经济、社会、军事等领域发展,都需要确保网络空间的开放、安全和互通,而经济网络间谍不仅对美国,也对中国的经济发展和网络安全构成威胁。在全球范围内,通过互联网和电信网络窃取企业技术专利和商业机密,其规模和造成的损失呈不断增长的趋势,但美国政府主要指向中国政府支持的网络窃密,形成一种仅仅是美国才是经济网络间谍主要受害者的印象,这不仅不符合事实,也是不公平的。

美国是当前世界上科技水平最先进的国家,其企业研发投入、科技成果的积累都居世界前列,因而往往“疑邻盗斧”心理作祟,认为其他国家都有动机从其企业获取商业机密和先进技术。对中国而言,随着科技水平不断上升,科研投入不断加大,也面临保护知识产权和企业研发投入的压力,中国政府多次表示中国也是经济间谍和网络窃密的受害者,这并不仅是应付美国的指责,而是正在发生的现实,且未来形势

更加严峻。根据斯诺登揭秘曝光的一份美国国家安全局文件,该机构自2007年起就侵入华为的内部网络和服务器,目的是为了获得包括源代码在内的华为系统技术资料,以便监控那些安装了华为网络设备的系统,同时寻找华为与中国军方的联系。由此可见,美国以前和现在对于经济网络间谍的担忧,也是中国现在和将来要面临的问题。

第二个应当形成的共识是经济网络间谍并不有利于经济社会可持续发展。在经济网络间谍问题上,确实存在一种思维,即通过获取更广泛的经济、技术和安全信息,有助于实现本国关键技术突破和提升经济增长潜力,这种思维在中美两国都存在,即为本国政府在网络空间的政策和行为辩护,不论是出于经济发展的经济网络间谍行为,还是为了维护国家安全和社会稳定的网络情报活动。

在美国,一种代表性的观点是认为中国政府的策略是通过间谍手段获取先进技术,从而实现跨越式发展,而中国在技术改进和产品研发即是受益于经济间谍活动,甚至将“863”计划、“973”计划等科技发展规划与经济间谍相联系。^①这种认知既有信息不充分的逻辑缺陷,也有结论先导下的主观臆断,忽视了中国对基础科学和应用研究的重视,没有看到中国政府在推动科技进步方面的积极作用。并且科学研究需要系统和长期的投入,包括资金保障、人才培养、项目支持等等,单就一些具体案例涉及的隐形材料、制药工艺等受美国集中指责的产品和技术而言,也绝非通过偶尔和片段的机密信息就能完成突破的。

第三个共识是中美负有促进网络空间稳定和善治的共同责任。中美都是互联网大国,网络空间全球治理和管控经济网络间谍需要包括中美在内的大国合作。“作为网络大国,不是要对信息资源更多地掠取,不是要对话语权更多地垄断,而是要承担更多义务,履行更多责任,贡献更多力量。”^②网络空间的安全、战略、治理等是国际关系新领域,各国的理念认知和利益诉求在不断发展演变,中美的网络战略也有相互塑造的空间,中美网络战略存在分歧,但共同点也非常广泛,如都致力于构建一个和平、稳定、开放和互连的网络空间,都表示坚决反对网络空间的军事化,都认为网络犯罪和网络恐怖主义是中美共同威胁。光从政策表述看,两国的合作空间毫无疑问是非常广泛和丰富的,但现实又是两国间的纷争不断。正如分歧不会一开始就出现,共识的形成也需要一个过程,是通过不断争论、交流、互动逐渐形成的。

① “The Emergence of the Cyber Nation-State and Technology Espionage Red China Rising and Its Global Cyber Theft Strategy,” in Ulsch N. MacDonnell ed., *Cyber Threat: How to Manage the Growing Risk of Cyber Attacks* (John Wiley & Sons, Inc., 2014), p. 36.

② 鲁炜:《担当大国责任 共建网络空间命运共同体》,2016年4月27日,参见网页:http://www.cac.gov.cn/2016-04/28/c_1118761681.htm.

(二) 制定共同遵守的国家行为规则

中美经济网络间谍争端演变过程中,规则争议贯穿始终,双方都非常强调规则对于妥善处理分歧和争端、改进网络空间治理的重要意义。2011年5月美国在《网络空间国际战略》中提出致力于制定公认的国际协定与新标准,加强网络安全的同时维护自由贸易和信息自由流动。^①11月,中、俄等国向联合国大会提交《信息安全国际行为准则》,呼吁各国尽早就规范各国在信息和网络空间行为的国际准则和规则达成共识。但网络空间国际行为规则的建立并不顺利,其原因在于各国政府都有各自不同的国家利益和原则立场,希望建立于己有利的规则内容。美国意图以其单边认定的规则限制和约束他国行为,同时维持甚至扩展其自身行动自由,图谋有利的网络环境,不仅未能得到国际社会的普遍赞同,也使得美国卷入越来越多的争议与冲突。就经济网络间谍问题而言,建立共同遵守的网络空间国际行为规则,可从以下几点展开。

首先,确立主权原则对于管控网络空间国际争端的适用性。网络空间应当有相适应的主权管辖,这是重要的国际关系基本原则,管辖边界可以通过协商达成一致。中国一向强调国家主权适用于互联网,先后提出互联网主权、网络主权等概念,并将保护网络空间主权利益写入2015年7月通过的《国家安全法》,首次将政治宣示上升为国家法律,拟议中的《网络安全法》更明确地提出维护网络主权的目标。而美国政府也并非完全排斥网络空间的主权管辖,对于信息社会世界峰会、联合国专家工作组等提出各国政府有权制定互联网相关公共政策的意见,美国也不持异议,2015年5月,美国国务院网络事务协调员克里斯托弗·佩因特(Christopher M. E. Painter)明确承认“网络主权一定程度上是适用的”,^②这是迄今美国政府对于网络主权基本立场的最直接表述。美国对网络主权提法保持警惕,主要是担心其他国家借此排他性地管辖境内互联网事务,影响美国在全球网络空间的行动自由。各国基于自身安全和发展需要,独立自主制定互联网管理政策和法律,这是一个事实,并不受到外部力量的干预。网络主权的形成需要得到国际法、国际公约的确认,这将是一个长期过程,而不论网络空间能否如领土、领海、领空一样,成为国际社会相互承认和共同遵守的主权管辖领域,在面对国际网络冲突时,一个基本前提是确定管辖边界。现阶段,

① U. S. White House, “U. S. International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World,” May 2011, available at: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.

② Christopher M. E. Painter, testimony before the Senate Foreign Relations Committee Subcommittee on East Asia, the Pacific, and International Cybersecurity Policy, “Cybersecurity: Setting the Rules for Responsible Global Behavior,” May 14, 2015, available at: <http://www.foreign.senate.gov/hearings/cybersecurity-setting-the-rules-for-responsible-global-cyber-behavior>.

针对共同面临的网络犯罪、经济网络间谍、网络恐怖主义等问题,中美完全可以就主权原则在网络空间的适用性展开交流和磋商,达成一致意见,进而在联合国等平台将中美共识扩展为国际讨论的基础。

其次,明确网络空间国际行为的国家责任。网络空间国际行为难以规范的一个重要原因是规则的缺失,美国战略与国际研究中心的网络问题专家詹姆斯·刘易斯(James Lewis)就称“没有国家行为的国际协定,不可能确保网络安全”,^①因此,不论是以主权原则为核心构建“多边主义”的网络空间国际秩序,还是以多利益攸关方为基础的“多方主义”治理模式,都必须首先确定网络空间国际行为的责任归属。可明确将一国政府作为网络空间国际行为最后责任人的角色,即以网络行为实施者及其网络接入点为依据判定管辖权和责任归属。在包括经济网络间谍在内的网络窃密问题上,之所以许多案例不了了之,受害者无从寻求追偿,一个重要原因是网络窃密实施者及其网络接入地所在国家未在网络行为溯源和追踪、网络取证和嫌疑人控制等方面予以充分配合,网络窃密事实认定及嫌疑人起诉审判都无法进行。故配合经济网络间谍受害国的调查请求,就成为一种国际责任,不应以技术能力或不承担责任为由推脱。另根据权责相适的原则,应赋予国家管理本国网络空间国际行为的合法性,同时在提升政府相应侦查和执法能力方面展开合作。

第三,遵循建立最低限度共识并逐步扩展的规则形成路径。中美管控经济网络间谍争端的一个有益启示是,从个别到一般的思路有助于网络空间国际行为规则的建立。若双方首先从反对任何形式的网络窃密展开谈判,则很难在是否允许基于国家安全和反恐目的的网络情报搜集和网络入侵等问题上达成一致,正是因为经济网络间谍问题上设定的规则是“双方都不会在知情的情况下支持网络窃取知识产权、商业秘密、并且提供给企业获取商业利益的行为”,含义明确,且中国政府本来就持反对经济网络间谍的原则立场,接下来就是如何确保各自政府部门切实遵守相关承诺的问题,进而化解了中美网络关系的一个主要冲突点,并以此为契机将中美拉回到对话协商的轨道上来。因此,中美网络空间国际规则的协商应从指向明确、有助于双方明晰自身利益和权责、各方共同关切的行为入手并逐步扩展。

(三)发展管控网络分歧的务实合作

当前,各国政府管理网络事务的能力和制度建设普遍落后于网络技术和应用的发展,都面临能力建设和制度规划的压力。中美两个互联网大国促进网络发展、维护

^① James A. Lewis, Statement before the House Committee on Foreign Affairs, “Cyber War: Definitions, Deterrence and Foreign Policy,” September 30, 2015, available at: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20150930/104003/HHRG-114-FA00-Wstate-LewisJ-20150930.pdf>.

网络安全和打击网络犯罪等问题上的务实合作,不仅有助于促进政策意图的相互理解、妥善解决双方矛盾和分歧,对其他国家和国际社会也将产生示范效应,推动网络空间的全球治理水平。中国政府主张网络安全不能建立在个别或一些国家安全而其他国家不安全的基础之上,也愿意正视中美网络争端、寻求务实合作以促进共同安全,“中国愿同各国一道,加强对话交流,有效管控分歧,推动制定各方普遍接受的网络空间国际规则。”“健全打击网络犯罪司法协助机制,共同维护网络空间和平安全。”^①美国政府也在各种场合表达了愿与中国对话交流和发展合作的意愿。

对话交流与合作可以从多个层面展开。在战略层面,通过两国最高决策层的直接对话,明确中美应对网络争端的基本立场,是通过对话而非对抗,加强交流而非互斥,从而促进相向而非背离,一旦两国发展网络空间合作的大方向确定下来,则涉及双方利益和关切的具体问题,就都是可以展开合作的领域。因而在中美经济网络间谍争端发展演变的不同阶段,中国政府都表达了推动网络空间成为“双边合作新亮点”的意愿和信心,^②促使美国政府意识到并且相信网络安全合作是必要的、可行的,这也是中美网络安全对话能够进行并取得进展的重要前提。

务实合作有着广阔的空间,最有效的方式是两国政府对应职能部门之间的合作。一般而言,具体职能部门更多关注事务本身,受政治立场和外交氛围的影响相对较小,更易展开合作,也更可能获得实际成效,进而积累共识,增加互信。前文所述中美《刑事司法协助协定》即是部际合作的重要机制,双方司法部为协定指定负责机构,两国在双边协定和多边公约框架下开展刑事司法协助,在一些个案合作上取得很大成效。尽管由于中美刑事司法协助请求涉及的案件大多较为复杂,一些协助请求并没有得到预期回应,但这一途径还是为双方解决分歧提供了很好的缓冲。中美打击网络犯罪的合作也由两国司法部负责,这也是2015年中美达成网络安全共识后落实的第一个定期双边对话机制。

技术层面是务实合作的重点,由于通过网络间谍获取经济收益的动机很难根除,故应在切断获利和变现的途径,以及在惩治网络窃密活动调查取证的相互协助等方面扩展合作空间。这些都需要两国政府从立法和管理入手,将国家承担的网络空间国际责任转化为政府部门、私营机构和网络用户的法律依据和行为规范,对于跨国犯罪或侵权,受害一方可以通过双边或多边条约,要求相关国家给予司法协助,如司法文书传递、涉案证据搜集、嫌疑人引渡等。

① 习近平:《在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话》,载《人民日报》,2015年12月17日,第2版。

② 参见《习近平同奥巴马总统举行中美元首会晤》,载《人民日报》2013年6月9日,第1版;《跨越太平洋,路在脚下——习近平主席对美国进行国事访问综述》,载《人民日报》2015年9月30日,第2版。

结 语

网络空间是一个新型空间,与互联网快速发展和广泛应用相对应的,是国家的战略认知和政策应对,国际的行为规范远落后于技术变革所蕴含的创造力、想象力和破坏力,社会和政治关系发展相对滞后造成的制度不适应也自然会反映到中美网络关系中。

迄今,美国在网络空间仍保持总体优势,这使得中国在处理两国网络争端时必须考虑实力对比。2015年9月中美元首会晤达成共识,要求各自约束基于商业目的的网络间谍活动,但没有为出于国家安全目的的网络入侵行为设限。中美两国对两类网络间谍活动有着不同的关切,显然美国政府的要求得到了优先满足。同时,中国也已是举足轻重的网络大国,在网民总数、市场规模和发展潜力等方面显示出巨大吸引力和重要影响力,美国政府也不得不慎重考虑中国对其政策可能的反应。

总之,经济网络间谍问题的根源是商业获益,网络空间蕴含的经济利益越大,经济网络间谍的威胁也就越大,中美确定从打击网络犯罪的司法合作出发解决双方关切,是管控分歧、避免冲突的一个可行选择。应认识到经济网络间谍问题确实对企业利益以及国家经济安全造成威胁,美国政府挑起经济网络间谍争端固然有抹黑中国或对中国施压的考虑,但另一重要驱动力源于对本国企业和经济竞争力的保护。随着中国信息化进程进一步发展,经济网络间谍也将成为需要面对的问题,所以应既要明确反对任何形式网络攻击和网络入侵,也要认识到经济网络间谍不仅是中美争端,更是全球性公共问题。中美在协助个案调查取证、制定国际行为规则、加强国际应对能力等方面展开务实合作,这是两个互联网大国的共同责任。

汪晓风:复旦大学美国研究中心副研究员

(本文责任编辑:魏红霞)

美国保守主义：政治进程而非固有观念^①

[美]戴维·法伯

[内容提要]政治保守主义在美国的发展经历了一个长期累积生成的过程。近年来,美国政治保守主义者愈发倾向于维护传统的社会等级;视自由市场为美国经济生活的最佳仲裁者;把信仰、基于信仰的知识和家庭视为道德准则和现实智慧的主要源泉;对多边主义的外交政策或任何把美国看作世界民族之林的普通一员的思想嗤之以鼻。大体说来,在回应自由主义者关于“国家需要规制市场”的主张时,保守主义者强调,真正需要被规制的是个人,而规制方式应该是通过自由市场的竞争活力和对信仰与家庭价值的长久忠诚。保守主义的这套原则与实践并不是凭空出现的,也并不见得会为所有时代的保守主义者全盘接受。正是经过好几代人的努力,保守主义者才创造出一个基础广泛的政治运动,具备了足以行使国家政治权力的空间。

关键词:美国政治 保守主义 保守主义者“新政” 自由主义 政治进程

“这不是大政府小政府的问题,人民担心的不是政府的规模,而是政府到底在为谁办事。”

——伊丽莎白·沃伦(美国国会参议员,马萨诸塞州民主党)

2014年11月7日

^① 我在此感谢《美国研究》外审专家对本文所做的同行评议,同时感谢王希教授,他的热情帮助使得本文有机会公开发表。我特别感谢焦姣把英文原稿翻译成汉语,并对赵梅博士在审定编辑本文过程中给予的悉心指点表示感谢。文章中存在的所有问题由我本人负责。

“美国保守主义”是一个难以准确定义的词。形形色色的政治人物都曾使用“保守主义”作为组织工具,把利益有别的松散群体团结在一起,并缓解他们的分歧。对于许多政客来说,保守主义如同“万金油”,不仅能用来动员选民、赚足名气、筹得资金,有时还能促成公共政策的制定,各种利益群体都能假它之名来操弄政治。不论是在具体内容,还是在宏旨大义上,美国保守主义从来不是一成不变的。在美国,政治保守主义是长期积累形成的。为了争取多数支持,为了追逐权力,政治行动者们逐步建构了保守主义。在这一长期积累的过程中,凡是自诩为政治保守主义者的人,都不得不出选择,每当接受或拒绝某一意识形态标准,选择不同的公共目标,他们其实是在几条不同的潜在政治发展路径中做出选择。

从历史上看,美国政治保守主义始终是一个游离不定的目标。自称保守主义者的人持有的政策立场五花八门,有时看上去甚至彼此南辕北辙。2012年总统大选时,代表保守主义的共和党候选人罗姆尼(Mitt Romney)就有这样的遭遇,他被迫出尔反尔,诋毁一项自己支持过的公共政策——一种覆盖面广、州政府强制推行,但由市场运作的医疗保险体系。可是就在几年前,罗姆尼还把这项基础公共政策看作他最得意的个人政绩。无独有偶,2014年弗吉尼亚州共和党初选中,前任众议院多数党领袖埃里克·坎托(Eric Cantor)意外落败,未能再次获得弗吉尼亚州第七国会选区议员提名。坎托的失败带来的教训是,即便那些声名卓著的保守主义领袖有时也无法准确把握保守主义的界限。同样的议题,从前还可以在保守派内部进行公开辩论(例如移民政策,里根总统当年曾提出采取灵活和相对宽松的移民政策),如今却变成了自诩的“草根保守主义者”不能妥协的底线。

虽然本文意在阐明美国政治保守主义游移多变的特性,但不能否认,在美国,宽泛意义上的政治保守主义与某一类社会等级、某一套政治主张之间有难解难分的关系。近些年来,政治保守主义者越来越倾向于固守传统的社会等级,对想要打破等级的人嗤之以鼻;他们认为自由市场是美国经济生活的引航明灯,大发善心的联邦政府则让他们疑窦丛生;他们认为,应该把信仰、基于信仰的知识和家庭而不是世俗的知识和专家,作为道德准则和实践智慧的源泉;在外交政策上,他们唾弃多边主义,反对把美利坚看作泱泱万国之一,相反,他们以自己坚贞的爱国心和对美国例外论的深信不疑为荣。考虑到“保守主义”一词的日常含义,我们就会毫不意外地发现,自称保守主义者的人往往生活在担心现行体制受到挑战的恐慌中。保守主义的领袖们往往利用这种恐慌来制造和动员新的保守主义支持者,后者感到自己在特定的社会和文化变迁中深受威胁。笼统说来,自由主义者主张国家应该规制市场,这正是保守主义者眼中的首恶大罪。与自由主义者相反,保守主义认为真正需要被规制的是个人,应该通过自由市场的风刀霜剑、代代传承的信仰与家庭价值来规制人。保守主义这一

大套原则和做法并不是一下子凭空出现的，不同时代的不同保守主义者也不见得会全盘接受这些看法。不过，正是经过了好几代人的努力，保守主义者才创造出一个根基宽广的政治运动，具备了足以供国家政治权力迂回腾挪的空间。

要理解实践中的保守主义，就必须回头追溯现代保守主义得以成形的漫长过程。^①虽然我们也能从美国历史中发现保守主义与自由主义二分的痕迹，但当今美国语汇中“保守”与“自由”这两个大词所包含的意义，是在20世纪30年代才形成的。正是在20世纪30年代后期，政客及其支持者开始把自己归类为“自由派”和“保守派”。这一过程中不乏各种矛盾和悖谬之处。

罗伯特·塔夫脱(Robert A. Taft)也许是第一个现代意义上的保守派政客，他就明显感受到了这种悖谬。作为塔夫脱总统的长子，罗伯特·塔夫脱长期以自由主义者自居。因此，当他听到富兰克林·罗斯福在1936年民主党大会上向党代表们做的发言时，塔夫脱震惊了。罗斯福宣称，为了面对新的挑战，我们必须重新界定20世纪的自由主义。罗斯福总统向美国人民展现了他心目中“20世纪版”的自由主义，他希望运用国家的力量来规制市场，给掠夺成性、波动不定的资本主义经济戴上轡头。^②

塔夫脱简直不敢相信自己的耳朵：“总统一心想把自由主义的所有理想都归到‘新政’头上去，给他的反对者全都打上‘托利党’‘利欲熏心之徒的爪牙’之类的烙印。”^③因为罗斯福总统的话语影响力实在太太大，塔夫脱感到有必要给自己找一个新的政治名号，1938年，塔夫脱参加俄亥俄州联邦参议员竞选时，他开始自称“保守主义者”。虽然这个词以前也一度有人用过，但只有塔夫脱把“保守主义”作为自己竞选活动和政治认同的核心。

简言之，塔夫脱对新政派迫切想要干涉经济的态度深恶痛绝。在他看来，真正保证了美国的经济繁荣和公正的，恰恰是资本家，而不是官僚和政客。塔夫脱尤为反对由政府进行的经济规制，他长年致力于抵制新政派保护工会的政策，引发其他政客群起效仿。到20世纪30年代晚期，面对新政派带有“国家主义”色彩的经济干预方案，联邦一级的政治大佬们第一次开始按“自由主义者”和“保守主义者”的身份站队。当然，还是有一大批两党人士拒绝这种狭义的两分法。

其实，如果从我们今天的角度来看，塔夫脱只能算个狭义上的保守主义者。他公

① 本文的写作参考了笔者本人的著作《现代美国保守主义的兴衰》[David Farber, *The Rise and Fall of Modern American Conservatism* (Princeton: Princeton University Press, 2009)]。

② 罗斯福本人对换用这套新的施政技巧也是始料未及的。在1932年总统竞选时，有记者问及罗斯福的政治理念，他语无伦次地答道：“理念？什么理念？我是个基督徒，还是个民主党人，仅此而已。”

③ Clarence E. Wunderlin, Jr. ed., *The Papers of Robert A. Taft*, Vol. 1, 1889 ~ 1938 (Kent: Kent State University Press, 1997), p. 506.

开批评种族主义,主张黑人权利高于个人自决权。他在禁酒令时期是个反禁酒派,对“往日好时光”一类的宗教议题也不感兴趣。他反对自由贸易,在第二次世界大战刚刚结束,美国转向全球干涉、黩武主义和扩大国防预算的时候,他是最有力的批评者之一。今天我们会很自然地称塔夫脱为经济保守主义者,而不是自由至上主义者——他还是认为政府应该,并且有义务维护合理的商业环境。在社会议题上,他也属于温和派。如果塔夫脱来参加今天的州一级的竞选,他可能主要会遭到右翼的质疑。

塔夫脱的反“新政”保守主义代表了当时商业界上层,尤其是制造业投资人的看法。比如说,美国第一个代表经济保守主义的无党派政治团体“美国自由联盟”(the American Liberty League),信奉的就是这种保守主义。“自由联盟”成立的目的是保护财产权利免遭政府侵害,它的资助方包括了当时各大公司的高层,比如杜邦公司、通用汽车、“太阳石油”,等等。这些保守主义者在美国经济中的地位仍然稳固,但他们已经开始感觉到自己享受的种种优待、特权和财富正面临威胁。他们关心的是如何把他们对“新政”的不满情绪转换成可行的政治策略,如何让那些经济上的弱势群体跟他们站在一边。

大萧条时期,经济保守主义者举步维艰,许多保守主义者对此都心知肚明。通用汽车公司高管杜布鲁尔(S. M. DuBrul)向他的同僚解释道:“当此关头,任何团体只要被看作是为保护既得财产权利服务的,都会遭人反感,也不会有什么成效。我们的任务是重建人们的危机意识,让公众意识到,当下许多趋势都在暗含着对个人自由的威胁,比如(政府)赈济、失业救济金、福利支出,诸如此类。”^①杜布鲁尔明白,在经济困难时期,光靠经济精英的财富和特权是无法在选举中获胜的——1936年大选就是明证。不过,他希望美国人最终能把“经济自由”看作保障国家繁荣和经济公正的不二良方,这里的“经济自由”,大体上跟资本家在投资经营上有自己“看着办”的自由是一个意思,只不过表达得比较灵活和委婉而已。他们还提出,经济自由不仅是通往国家繁荣的康庄大道,让自由市场来决定经济回报也更为公平,至少比工会那一套集体主义加垄断主义的诉求,或者政治利益驱动下的国家政策要公平。在“自由联盟”看来,经济自由不仅能造福那些通过不懈奋斗获得成功的人,那些为他们打工的人也能分到应得的好处。

“自由联盟”开创了富人资助同类无党派团体的先河,这些团体力图向美国人民表明,只有资本主导、政策支持的自由市场,才能为所有勤奋工作、思想开通的美国人提供机会,才能保障美国家庭的美好未来,而官僚运作的政府做不到这一点。自20

^① David Farber, *The Rise and Fall of Modern American Conservatism*, p. 21.

世纪30年代始，信奉资本优先的商业保守主义者占据了保守主义政治运动的核心——他们从根本上发明了现代保守主义，将其塑造成一场以反对“新政”为目标的阶级运动。^①然而，商业保守主义之所以能调动如此广泛的信众，能够成功推出反“新政”的候选人，能够赢得公共政策辩论，靠的还是吸引经济弱势群体的支持。同时，至少在国家层面，罗伯特·塔夫脱等人所用的“保守主义”这个词起到了保护伞的作用，它把商业保守主义者的宗旨与其他阶层连接起来了。如果没有这些纽带，如果没有“保守主义”这个相对中性的政治名词，商业保守主义者很可能会沦为人们眼中心胸狭隘、自私自利的经济精英——借用富兰克林·罗斯福的妙语，“经济保皇党人”。

面对大萧条，资本家们对于资本主义制度优越性的大胆断言看上去令人生疑。这种质疑从20世纪30年代一直延续到数十年后，并且延伸到经济问题以外。许多自称保守主义者的人都对经济保守主义者的拜资本主义教心存疑虑，那些有坚贞宗教感情的人尤其如此。从当时创刊不久的保守主义杂志《国民评论》(National Review)中，我们可以发现这丝裂痕：反共派的中流砥柱惠特克·钱伯斯(Whittaker Chambers)，在专栏中对安·兰德(Ayn Rand)那本歌颂自由市场至上论的《阿特拉斯耸耸肩》(Atlas Shrugged)大加挖苦：“本人读书一世，我想不出还有其他哪本书跟这本书一样，字里行间都充斥着傲慢跋扈的腔调。……随便翻开《阿特拉斯耸耸肩》的任何一页，仿佛都能听到一声高呼：‘向着毒气室——冲啊!’”^②身为虔诚的基督徒，钱伯斯受不了兰德那种对于大多数同胞冷血无情的态度，在经济保守主义者们全心建立他们的反新政派政治经济学的过程中，同样的质疑无处不在。不过，有时候自由派政府的经济政策会不尽人意，或是政府支持下的左派/自由派选民势力过分扩张，或是特定的竞争环境使得经济保守主义者的经济发展方针看上去更具说服力，一旦有足够多的美国人有了这种想法，正统资本主义的拥护者们就还有机会。

这样的时机很快就来了，第二次世界大战甫一结束，在美国政治和国家发展的各个层面，都出现了类似的机会。战后几年出现的大量劳工斗争让保守主义者有了鼓吹限制劳工群体的口实，战后经济中追求“控制”与“秩序”的呼声造就了罗伯特·塔夫脱最大的立法成就——《塔夫脱-哈特利法》(the Taft-Hartley Act)。在新兴的“阳光地带”各州，青年商人巴里·戈德华特(Barry Goldwater)联手凤凰城商会，为该市营造市场导向的保守主义经济环境，吸引东北部受到工会和政府规制的商业资本向阳光明媚的亚利桑那转移。^③第二次世界大战之后，南加州、得克萨斯、东南诸州，以

① Kim Phillips-Fein, *Invisible Hands* (New York: Norton, 2009).

② Whittaker Chambers, “Big Sister Is Watching You,” *National Review*, December 28, 1957, pp. 594 ~ 596.

③ Elizabeth Tandy Shermer, *Sun-Belt Capitalism* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013).

及其他有意吸引资本、创造工作机会的地区,都出现了组建“促增长、反规制、反劳工”的地方商业联盟的热潮。与更为亲工会、有管制主义倾向的地方政治组织相比,这些市场导向的商业联盟有其竞争优势,有一些商业联盟会有意地自我标榜为“保守主义”,另一些则只打“促增长”的旗号。这一类反管制、反工会、促增长的商业联盟在保守主义事业中发挥了重要作用,其影响力一直延续至今。从20世纪50年代开始,保守主义者在政治经济事务方面摸索出了一条机会主义、本土化、区域化、面向全国市场的路线,然而更大的挑战还在后头。要发动一场广泛的政治运动,这些还远远不够——经济保守主义者需要一桩与其他群体的政治联姻。

20世纪50年代,那些想要建立广泛联盟的保守主义者开始讨论“合流”(fusionism)。《国民评论》创刊人和编辑威廉·巴克利(William Buckley)正是这一大胆计划的领军人,他要把经济保守主义者与传统文化和宗教信条的拥护者结合起来,拧成同一股政治运动。要是没有海外共产主义的幽灵,巴克利的合流计划很可能成为冷战早期的过眼云烟。然而,笼罩美国内外的“共产主义威胁”打破了经济阶级的界限,出身各异的人们纷纷投向政治保守主义。毕竟,这还是“新政”政治经济学的时代,不管是艾森豪威尔麾下的共和党人,还是阿德莱·史蒂文森派(Adlai Stevenson liberals)的民主党人,绝大多数美国人都相信“新政”造就了美国的繁荣,也是维护繁荣的可行手段。

冷战时代,反共并不是保守主义一家独有的政治立场。保守主义者和自由主义者都会强调苏联的威胁,但是,与自由主义者的反共不同,保守主义者坚信,苏联式的极权主义将会威胁到社会的美德和信念,尤其是他们无比珍惜的宗教信念。反共不仅属于外交事务,它也是草根保守主义运动的催化剂,经济与宗教两方面对于共产主义无神论的恐慌在此汇集。政治保守主义者能不能赢得更广范围内的选举,就看他们能否成功维持两者的交集了。

最能代表这一时期肆无忌惮的反共主义的,当属参议员约瑟夫·麦卡锡和众议院非美活动调查委员会(the House Un-American Activities Committee)。他们有力地影响了民众,激发了全美上下的反共热情。不少研究者发现,很多麦卡锡主义者原本只是普普通通的共和党人,其中一大部分是支持塔夫脱派的经济保守主义者。但是除他们以外,反共事业还唤起了一批新的保守主义斗士,他们将为自己的宗教信仰而战。

从组织层面看,20世纪50年代美国的确涌现了一大批受宗教推动或宗教取向的反共组织,其中包括了“约翰·柏奇会”(John Birch Society,以在华遇害的浸信会传教士命名)、基督教十字军教会(the Church of the Christian Crusade)、“基督教反共十字军”(the Christian Anti-Communist Crusade),等等。这类组织的领袖大多满怀热

忧、辩才出众，他们告诫美国人，必须阻止共产主义在美国的蔓延，否则共产主义随时可能从内部攻占美国。

虽然这些组织的主张不怎么站得住脚，但是，随着保守主义运动的普及化和平民化，草根反共派成了政治游戏中的重要棋子。他们是 20 世纪 50 年代到 60 年代早期美国政治权力斗争的马前卒，保守主义的“基本盘”就这样形成了。对威廉·巴克利这样的保守主义理论家而言，草根保守主义军团的粗鄙不文还是让他们坐立难安。虽然他们明白，保守主义的福音必须得让大众支持者听懂，而这些大众既非出身富贵，也没有学习过奥地利学派经济学或者托马斯主义伦理学。巴克利忧心忡忡地表示，这些人正在“歪曲事实”。而《国民评论》出版人威廉·拉什（William Rusher）的评论倒是在保守主义高层圈子里传颂了几十年：“我们手里有一大票活人，我们指哪里他们就往哪里走，这靠的主要是右派里那些群龙无首的乌合之众，大部分右派的头脑比我们简单多了。”^①拉什的话正说出了让保守主义精英们头疼的问题：兜售恐慌固然有利于动员大量支持者，但同时也意味着在政策制定、制度建设上要冒更多风险，还得时刻提防那些温和选民会不会被同一阵营的狂热分子吓走。

现代保守主义的主要研究者，比如政治理论家柯瑞·罗宾（Corey Robin）、政治心理学家约翰·约斯特（John Jost），在定义现代保守主义、追溯其历史时，都强调“兜售恐慌”的作用。借口维护现行体制，或是号召回到过去、维护社会等级，这都构成了保守主义政治秩序的重要成分。事实上，每一个打着保守主义旗号的政客都纠结于如何安排这些诉求的优先次序，如何在政策中隐而不宣地维护原本露骨的社会不平等，是否要把仇外主义者、反共狂热分子、种族主义者，乃至支持其他种种社会不平等的人，纳入自己的票仓。

1964 年参议员巴里·戈德华特与参议院少数党领袖、共和党参议员埃弗里特·德克森（Everett Dirksen）关于 1964 年民权法案的辩论，可称为保守主义历史上的一座里程碑。这场辩论涉及了各种不平等在保守主义政治中的地位与角色，对后世影响深远。参与辩论的两位参议员都认为自己是有所原则的保守主义者，他们都持有温和的反种族主义立场，然而，对于联邦政府在减少种族主义活动上应该扮演何种角色，两人意见不尽一致。

德克森自命为塔夫脱派的保守主义者。他的政治生涯立足于反对联邦的过度开支，后人想起他时往往会想到他那句著名的俏皮话：“这几十亿，那几十亿，很快就该说到真的钱了！”不过，这位参议员同时也为身属“林肯的党”而自豪，在他看来，身为保守主义者从来不意味着不去维护内战以降的美国原则和政治实践——所有公民，

^① David Farber, *The Rise and Fall of Modern American Conservatism*, p. 72.

无论何种肤色,都拥有宪法保障的受法律平等保护的权利。德克森想要团结参议院的共和党人,制止南方民主党人的冗长议事的做法让1964年民权法案得以通过。

巴里·戈德华特的看法不太一样。戈德华特与德克森都同意,应该严格限制联邦政府在国民经济事务中的作用;然而,戈德华特在反国家主义道路上走得更远。他在参议院发言中称,1964年民权法将会把美国变成一个“警察国家”,最终导向“自由社会的崩溃”。德克森不愿理会戈德华特这套保守主义原则,他警告道:“你接着谈你那套道德吧!最终每代人听从的都是人类的良知!”^①德克森在国会共和党人中取得了压倒性的支持,包括许多自诩为保守主义者的议员都追随德克森支持1964年民权法。然而,是戈德华特把保守主义拉上了一条新的政治轨道。

戈德华特的立场令白人至上主义者欢欣鼓舞。不少白人至上主义者开始意识到,既然保守主义能够代表他们对抗国家发起的种族平权运动,那他们自己也应该加入保守主义阵营。亚拉巴马州州长乔治·华莱士(George Wallace)是老牌民主党人,他还曾经为相对贫弱的亚拉巴马州争取了大量政府预算。同时,华莱士对种族隔离制度的捍卫也是举国闻名。在回应戈德华特的立场时,华莱士公开倒向保守主义,并支持戈德华特参加总统竞选。华莱士还挑了一处最意想不到的讲台,他通过《花花公子》杂志向白人男性读者们发言道:“自由主义者原本是自由的信徒。如今,这个名字已经被人窃据,现在它指的是那帮信奉联邦政府的经济社会计划,允许政府对个人事务横加干涉的家伙。……保守主义者正在努力拯救贸易自由和劳动自由。”^②华莱士的话听上去很有罗伯特·塔夫脱的味道,然而,正是戈德华特把白人至上主义纳入保守主义名下的举动,为保守主义事业吸引了新的成员——从亚拉巴马州州长到南卡罗来纳州的斯特罗姆·瑟蒙德(Strom Thurmond),以及大批选民。

戈德华特本人不是白人至上主义者,但他曾经向支持者表示过,种族主义作为政治手腕是挺不错的:“(共和党)不可能得到黑人的选票,……所以我们应该去有鸭子的地方打猎。”《国民评论》的出版人威廉·拉什深以为然,他向读者解释道,保守主义并不是非得接受那些最恶劣、最暴力的种族主义者,而只需要吸纳来自南方中产阶级的白人“温和派”,这些人反对“沃伦法院那种冒进投机,一心想引领社会风潮的做法……在这方面他们可以给北方的保守主义者好好上一课”。^③自1964年以降,保守主义运动开始把反对联邦涉足种族平等事务的人纳入麾下:他们主要是白人,并且

① “1964年6月10日,民权法案阻挠议事结束。”参见美国参议院议事记录,available at: http://www.senate.gov/artandhistor/history/minute/Civil_Rights_Filibuster_Ended.htm。参见 Rick Perlstein, *Before the Storm* (New York: Hill and Wang, 2001), pp. 364 ~ 365。

② David Farber, *The Rise and Fall of Modern American Conservatism*, p. 115.

③ David Farber, *The Rise and Fall of Modern American Conservatism*, p. 110.

相信联邦政府正在滥用手中的权力，用纳税人的钱帮助社会中不值得帮助分子。他们带来了新的选民、新的金主、新的草根活动家，他们将把共和党一步一步改造成他们利益的代言人。

无独有偶，到了20世纪70年代，保守主义麾下又多了一批新的支持者。这一时期，女性主义和同性恋平权运动开始获得联邦政府的支持，这让那些忠于宗教教义和传统性别角色的美国人恐慌不已。老牌保守主义分子利用这种愤懑之情，再次扩充了自己的支持者队伍。他们教育这些人，既然他们敌视联邦政府的平权促进活动，反对把平等公民权给予那些传统上不具有公民身份的群体，他们就属于“保守主义者”。到了20世纪60年代末和70年代，威廉·巴克利设想的保守主义“合流”运动终成现实。随着越来越多的自由派政客转向支持方兴未艾的平权运动，保守主义政治家们几乎一边倒地转向了对立面。20世纪70年代的政治保守主义全面接受了建立在美国传统观念上的社会等级，从而吸引了成千上万的新追随者。

特别值得一提的是，反共主义领军人物、知名政论家菲莉斯·施拉夫利(Phyllis Schlafly)在这时候站出来，为许多反对女性主义运动的女性代言，她们认为女性主义运动会使她们失去经济保障，降低美国女性的社会地位。施拉夫利具体解释道，女性主义者主张的平权修正案将会损害女性作为家庭维系者所享受的特殊照顾，让她们沦为与万千挣工资的劳动者无异的打工一员：“既然我们已经享受到了特殊的照顾，为什么要把自己降到‘权利平等’的地位上去？”^①

施拉夫利不只是一个能说会道的演说家，她的专长是动员大众。她为20世纪70年代的保守主义事业带来了一批新的活跃分子；她们大多是已婚且虔诚的白人女性，没有受过大学教育，从未参与过政治。黑人、女性、性少数派群体，赋予所有这些美国人平等的权利，对其他数以万计的美国人来说，就意味着潜在的威胁。学者约翰·约斯特用一个叠床架屋的名词来形容这种现象：“由社会认知激励的政治保守主义”。

时移世异，昨日“合流”还只是威廉·巴克利的梦想，20世纪80年代前夕的时局发展让它成为现实，一场保守主义合流的政治运动真的发生了。20世纪70年代的滞胀经济困局、既有社会体制面临的种种挑战，都成了保守主义活动家们诱导选民的手段，绝大多数选民都不是政治哲学或高级经济学方面的专家，保守主义正是他们的对症良药。自由派政客承诺，国家能够把人民从资本主义的无常波动中解救出来，保守主义者则说他们说的都是一派谎言。美国自由市场的运转本身就是高效的，国家

^① Phyllis Schlafly, “What’s Wrong with Equal Rights for Women?” *Phyllis Schlafly Report* 5, No. 7 (February 1972).

自由主义对自由市场的干涉已经延续了近 50 年,现在是时候给自由市场一个机会了。是时候了,保守主义者呼吁道,让我们中止风险重重的、政府主导的社会实验,终止政府支持的“逆向”种族歧视,抵制自由派的世俗化信条和道德相对主义。在保守主义者看来,联邦政府未能尽到责任,没有好好保护那些勤奋工作的白人男性和女性。为了应对生活的艰辛,人们需要宗教信仰和国家力量的支持,但他们需要的不是没有人情味的抽象国家,而是 18 世纪英裔爱尔兰政治哲学家埃德蒙·柏克笔下由本土社区与家族构成的“小集团”(little platoon)。面对自由主义规则的一系列挑战,新老保守主义者终于找到了一个成功的政治口号:联邦政府不是在为勤奋工作的美国人服务,而是把税收不公平地重新分配给了不值得帮助的少数群体;相比之下,不受限制的市场才能合理地供养那些努力工作的人,总体而言,资本主义是繁荣和公平的,即便个人在资本主义制度中偶尔会遭遇艰难困苦,宗教、家庭和社区也能提供友爱的支持和坚定的信念,帮助他们渡过难关。

罗纳德·里根,这个十多年来一直在谋求总统宝座的人物,此时成了保守主义活动家们的不二人选。首先,里根是忠于减税政策和立志削减福利国家规模的塔夫脱派经济保守主义者。20 世纪 80 年代,许多美国人感到自由派政治经济学无法及时回应新的经济形势挑战,里根给美国人提供了一种新的可能性。不过,里根也很乐于照顾那些一心想要回到旧的社会体制的选民的心情,在这些人看来,旧的社会等级是美利坚长治久安的基石。

1966 年,里根就是靠攻击各色各样的反体制异议派而赢得了加州州长选举。他攻击的对象既有沃兹区的黑人暴动分子,也有公平住房法的支持者,还有伯克利的激进学生。从里根参加总统竞选的初期表现来看,他对社会政治并不陌生。然而就在赢得共和党总统候选人提名之后数日,这位春风满面的前好莱坞明星做出了一桩令人大跌眼镜之举。在密西西比州尼肖巴县(Neshoba),也就是 16 年前“自由之夏”计划的三位民权活动家遇害的地方,里根宣誓拥护州权(在当时的“潜规则”里,也就是白人继续保留种族主义观点的权利),他后来在其他所有地方也都表达了对州权的拥护。在此后的演讲中,他还谴责女性主义者,谴责那些对老一套道理不够俯首贴耳的人。早在 20 世纪 50 年代,里根就是基督教反共运动中的名人,如今他沿着这条道路继续前行,一面煽动美国人对苏联共产主义的恐慌,一面倡导强硬的爱国主义。里根对如何弹奏现代保守主义赞歌中的每一个音节都了如指掌。随着 20 世纪 70 年代美国内外的重重危机和冲突的升级,里根本人,以及在选举中竭力支持他的保守主义运动,都成了最后的赢家。里根将在 20 世纪 80 年代重新发展出一套新的保守主义政治秩序。

正如许多精通保守主义的专家和政客指出的,罗纳德·里根的确为保守主义的

操作手册加入了一套极为重要的新把戏。他带来了一种充满阳光、乐观向上、人情味十足的保守主义。它与之前那些保守主义——从严厉阴沉的塔夫脱保守主义，麦卡锡式的启示录腔调的反共主义，直到戈德华特和施拉夫利等人的反平等主义——完全是截然不同的种类。即便是诙谐机智的威廉·巴克利，这位保守主义的科普大师，也很不看好之前那些保守主义版本；他曾经跟自己的助手揶揄道，前面提到的这几种保守主义都是“挡在历史道路正中大喊‘停车’”。尽管里根也利用许多美国人的恐慌感做文章，不管是他们对于社会变迁的恐慌，对于受联邦支持的经济依附者的愤怒（“福利骗子”），或是他们对于经济稳定的有时近乎绝望的渴求，但在此之外，里根还是给美国人民带来了希望。在1984年谋求连任时，里根的选举团队把保守主义宣传成一种向前看的理念，保守主义意味着用联邦政府的权力来减轻资本家身上的桎梏，从而促进经济增长。1984年里根团队的竞选广告宣称，里根总统为美国人传来了保守主义的喜讯：“早安美国，在里根总统的领导下，我们的国家变得更自豪、更强大、更美好。”

里根教会了保守主义者如何呈现自己的形象：保守主义者是成功人士和奋斗者组成的集体，是那些对自由市场的调节能力和机会结构充满信心的人。里根派的保守主义者以内心强大、道德高尚而自矜，与之相对，他们的自由派对手则是一群乌合之众。里根派保守主义的中坚分子强调道，自由派总是惯于扮演受害者和经济依附的角色，自由派是堕落放荡的利己主义者，上帝的真理之光与建国之父的不朽教诲没有在他们心中扎根。在里根的美国图景里，保守主义者才是真正的乐观派；他们有教养、守规矩，信仰坚定、热爱家庭，对未来有着无限美好的期望。里根向美国人证明了，原本源于恐慌情感的保守主义，也可以有乐观向上的性情。从此，现代保守主义打上了里根的印记，即使今日的保守主义政客，也常常援引里根来加强自己的合法性和权威。即使在21世纪，“新政民主党人”已经成了稀有动物，但“里根共和党人”仍然随处可见。

里根和里根主义在20世纪80年代的大胜已经过去，而政治保守主义的故事显然还未完结。21世纪保守主义至关重要而又充满争议的一面，当属九一一事件之后，布什总统和切尼副总统领导的全球反恐战争。至少在2012年大选中，九一一事件和全球反恐战争成了保守主义政客紧扣不放的主题，他们从保守主义立场出发，重新宣扬强硬的民族主义、狂热的爱国主义，以及外交上的单边主义。九一一恐怖袭击和后续的恐怖主义威胁引发了民众的恐慌，相应地，部分自诩为政治保守主义者的人开始鼓吹充满恶意的“恐伊斯兰主义”（Islamophobia）——不过，建制内的政府官员极少参与这种言论，布什总统本人，以及历任共和党总统提名人，不管是2008年的参议员麦凯恩还是2012年的罗姆尼，也都没有参与。引发恐慌的敌人是全新的，

但这就像冷战早期美国国内反共圣战的滑稽剧在重演。一小撮保守主义政客,其中包括众议院前议长纽特·金里奇(Newt Gingrich),以及来自20多个州的保守主义议员,竭尽全力阻止美国法院使用伊斯兰教法(在2010年俄克拉何马州的公投中,禁止法庭使用伊斯兰教法的方案获得了压倒性支持,但这一结果后来又被联邦法院驳回)。这种外交政策推动的保守主义看上去与反共十字军何其相似,对保守主义而言,这套话语虽然引人争议,但真需要用的时候还是杀伤力巨大的。

自里根年代保守主义运动第一次掌握国家政权以来,各种自称保守主义者的政客,从纽特·金里奇、小布什,到如今的茶党领袖、参议员泰德·克鲁兹(Ted Cruz),都必须努力应付保守主义运动内部的种种派系和内在矛盾。他们必须顾虑到,一旦保守主义失去了变通能力,保守主义运动就极有可能从内部崩解,或者至少是无法吸引新的拥护者。在部分保守主义者看来,保守主义的长期积累过程有可能走向政治僵化,毕竟,上一代人眼中不容置疑的真理,在下一代人看来不过是老派的偏见或过时的观念。

不过,通常来看,当代的政治保守主义者仍然真心拥护里根时代的方案。经过2008年房地产泡沫破裂和金融崩盘的考验,现代保守主义那种对于不受限制的自由市场的绝对信任,已经被大多数选民抛弃。然而,由于奥巴马总统继任后的政府管制和联邦经济刺激政策并没能及时拯救美国经济,许多保守主义者和中间派选民反而开始重拾自由市场的信念。在2010年和2014年两次中期选举中,保守主义者成功动员他们的支持者,反对奥巴马的“社会主义”干预手段,他们再次向大众强调,普通美国人应该寄希望于市场调控,而不是靠政府“急救”来拯救美国经济、保障机遇和繁荣。奥巴马就任一年后,纽特·金里奇在保守派政治行动委员会(CPAC)的一次大会上发言道:“我不觉得哪个美国人真的相信财政部和那帮官僚能玩转美国经济。”^①

同样,仍然有大量政治保守主义者在迎合那些反对美国社会走向平等开放的选民,哪怕有一些旧体制在美国早已不再重要。例如,反奥巴马的狂热分子里有一派叫“出生论者”,就总是因为奥巴马的肤色、外来名字、成长经历而提心吊胆。尽管今天已经极少有政治保守主义者公开攻击民权运动或是黑人和妇女的机会平等,但仍然有很多人极力反对性取向少数派群体,或是公开敌视无证移民,在2016年共和党总统候选人提名过程中,这些口号对不少保守主义活动家和选民都起了重要作用。总体而言,保守主义仍然是个缺少宽容的政治集团,尽管他们攻击的对象总是在随时

^① Joel Achenbach, “The Conservatives’ ‘Cleansing’ Moment: Some, Deploring GOP Missteps, See Adversity as a Chance to Get Back to Basics,” *Washington Post*, March 1, 2009, A03.

变动。

在政策层面，继 2014 年中期选举的大胜之后，保守主义者如今再次面对“灵魂”议题。正如 20 世纪 60 年代德克森与戈德华特关于道德问题的争论一样，当今的保守主义活动家和政客争论的话题跟这也差不多。我们可以观察到，自居保守主义者的主要政治人物，如前州长杰布·布什(Jeb Bush)、参议员马可·鲁比奥(Mario Rubio)、州长约翰·卡西奇(John Kasich)都在纠缠于同性婚姻、无证移民的法律身份之类的社会议题。这揭示了共和党官员们正在面对的问题，他们一方面希望保持自己的保守派选民基础，同时又不想把年轻选民、社会议题温和派和快速增长中的非白人公民尤其是拉丁裔选民群体拒之门外。这些志在全国的保守主义政客，脑中无时不在飞速计算选民得失。

茶党运动正是当下保守主义内部斗争的集中体现。2012 年选举中茶党在参议院失去关键性席位后，如何对待“社会议题”的争论不仅席卷了茶党内部，而且也成了广义保守主义运动争论的核心。许多茶党成员声称，他们并不是社会议题上的守旧派，茶党继承了保守主义小政府、亲自由市场的传统，应该被看作保守主义原则和政策的一部分。在 2014 年竞选中，茶党转向支持艾奥瓦州的琼妮·恩斯特(Joni Ernst)这样的候选人，但全程避谈她那些更具争议性的社会政策主张，而集中火力从整体上攻击华盛顿的政策；她最终赢得了参议员席位。

茶党中部分领袖人物也在尝试从内部改革保守主义运动——如果不能触动实际的政策取向的话，至少在修辞上，他们想要重新斟酌保守主义的外在形象。这场改革的急先锋正是茶党宠儿、犹他州参议员迈克·李(Mike Lee)。这位新参议员刚开始他的第一个任期，但他不愿意把保守主义的改革方案建基于当好好先生，或是在老问题上缝缝补补。至少从民意调查数据来看，这位保守主义代表激烈好斗、绝不妥协的性格让犹他州的选民十分恼火，尤其是他在 2013 年秋联邦政府“关门”事件中大展拳脚的时候。关门事件两周后，这位参议员还在公开道歉时语中带刺：“愤怒不是一项议程。愤恨也绝不是保守主义的习性。愤怒、憎恨、不宽容，这些都是左派才搞的怪模怪样。”他坚称：“对我们而言，乐观主义不只是一句空话——而是我们的信条。美国保守主义的核心是感恩，是合作，是信任，尤其是希望。我们做的一切都是为了容故纳新。”^①有的保守主义者想把里根式的乐观保守主义旧酒稍加更新，装进 21 世纪的新瓶。另一些保守主义者，比如擅长煽动的唐纳德·特朗普(Donald Trump)，则

^① Reihan Salam, “Sen. Mike Lee’s Way Forward,” *National Review Online*, The Agenda, October 29, 2013, available at: <http://www.nationalreview.com/agenda/362549/sen-mike-lees-way-forward-reihan-salam>, 2016. 7. 8.

喜欢更为阴郁、愤怒的保守主义话语。如果把愤怒、愤懑、仇恨、恐慌从保守主义的议程上划掉,保守主义还能吸引足够数量的选民吗?20世纪40年代到50年代初,参议员罗伯特·塔夫脱无法回答这个问题。直到今天,保守主义政客们仍然为这个问题纠结不已。

长久以来,能够成功应对恐慌都是美国顶尖政治家的标志,不管他们是左翼还是右翼,无论他们面对的是哪种恐慌——失业、经济衰退、种族差异、道德伦理危机。比尔·克林顿之所以能把连续执政12年的保守主义者赶下总统宝座,是因为他向处于新一轮经济危境中的美国人保证,他“对他们的痛苦感同身受”。精明老道的人会觉得克林顿这种自来水一样的同情心有些可笑,但他的整体政治指向非常有力——自由派就是要直面人们的恐慌,要向他们伸出援手,用林肯的话说,去发现“我们天性中更善良的天使”。克林顿的确迎头直面了这个问题:“如果一个候选人唤醒你的恐慌,另一个候选人唤醒你的希望,你最好把票投给那个想让你自己来思考、来希望的人!”^①奥巴马总统最多也只能成功唤起人们的希望——但他从来没有富兰克林·罗斯福或者比尔·克林顿那样的天赋,能够抚平人们的恐慌。相反,在奥巴马身处经济危机的整个任期内,他经常展现出医生诊断式的疏离感。他在2008年竞选的一次即兴发言中说道:“他们变得怨天尤人,他们紧抓不放的都是些什么,枪支,宗教,对跟他们不一样的人的憎恨,对移民的不满。”——这番话引发了一部分选民的共鸣,也把另一部分人推开,因为它们看上去透露了奥巴马对“一般美国人”的真实看法。

不管他们在政治光谱上持何种政治立场,每个公民面对的骇人挑战都已经够多了。毫无疑问,政治保守主义者利用他们的恐慌来操弄政权,这一招也已经用得够多了。与此同时,对于很多意识形态和政治立场上的中间选民来说,那种一味把保守主义等同于恐慌的说法让他们不快。他们觉得,自己在经济公平、文化规范、国家认同上有着复杂的关切,这不同于一般的偏见和偏狭的自利,不应该变成人们嘲笑的对象。有些美国人会为自己辩护说,他们投票给保守主义者的目的,并不是一味追求保留自己的权力和特权、损害其他人的利益。如果我们能够明白,美国的政治保守主义是由种种动机、观念、期望长期积累而成,它们一方面关系到如何建立政治体制和国家政府,以满足美国人民对于安全、稳定和社会公正的渴求,但同样也关系到如何引发人民的恐慌。理解了这一点,我们才能理解为什么保守主义成为美国政治生活中的一支重要力量。

^① 克林顿在2004年约翰·克里总统竞选中露面时的发言,available at: <http://www.youtube.com/watch?v=RGW38Zy4bJo>, 2013.12.1。

戴维·法伯 (David Faber) : 美国堪萨斯大学历史学系罗伊·罗伯茨讲席教授
(Roy A. Roberts Distinguished Professor, History Department, University of Kansas)

焦姣 (翻译) : 北京大学历史学系在读博士研究生

王希 (审校) : 北京大学历史学系教授、美国宾夕法尼亚州印第安纳大学 (Indiana University of Pennsylvania) 历史学系教授

(本文责任编辑: 卢宁)

卡特政府的对华技术转让 与军售政策^①

忻 悒

[内容提要]卡特执政初期着力构建美苏“缓和”，奉行苏中平衡战略。布热津斯基及布朗等人对此并不认同，与重苏派代表万斯展开辩论，向总统建议深化美中防务关系，对华转让高端民用技术和开启军售，“联华制苏”以使苏联尊重“缓和”。卡特同意“技术扶华”战略，提升了对华民用技术转让的水平，并对华出售军民两用技术，但拒绝军售。伴随“缓和”的式微，美国重新对苏强硬，联华步伐加速，确定了旨在提升中国战术防御能力的“有限武装扶华”战略，并于1980年年初开启对华出售非致命性军用装备的程序。卡特政府的对华技术转让与军售呈现明显的阶段性递进特征，是美方既扶华又抑华的矛盾心理下耦合现实主义与自由主义对华战略之产物，隐含其支持中国现代化但谋求控制中国改革方向的意图，是中美“有限合作”战略关系的关键内容。

关键词：美国军事与外交 军售 技术转让 卡特政府 布热津斯基

中国国防工业于改革开放后开启的两波技术引进浪潮，即自20世纪70年代末起对美国、西欧，以及冷战结束后对俄罗斯、乌克兰等国军用技术的大规模引进，对中国军事现代化的影响不小。卡特政府后期，美苏“缓和”破裂，为夯实“联华制苏”战略，美国深化对华转让高端民用技术装备，并开启售华非致命性军用装备，中美防务

^① 感谢《美国研究》匿名评审专家提出的宝贵意见，文中纰漏由笔者负责。本文是李庆成主持的国家社科基金一般项目“美台‘断交’研究”（项目批准号：16BZS124）的阶段性成果。

关系得到大跃进。

国内外学界对卡特政府时期中美防务合作与战略关系等问题有所关注。不少成果对当代美国对华防务战略与两国军事关系进行背景性考察,^①国内外一些专题论著也部分涉及此问题。^②2013年底,卡特政府外交及安全档案陆续解密,使对中美防

① 谢峰、陈舟:《中美军事关系的回顾》,载《军事外交史研究》,2010年第2期;刘中刚:《往来与曲折:新中国成立后中美军事交往实录》,载《党史纵览》,2003年第5期;刘劲松:《中美军事关系的历史发展、问题与前景》,载《战略与管理》,1997年第5期。威廉·J·朗恩(Willam J. Long)的“Economic Incentives and International Cooperation: Technology Transfer to the People's Republic of China, 1978~1986,” *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, 1991, pp. 175~189, 论述了美国对华技术转让的内部动因与对华经贸管制规格的调整,分析了其对地区体系的冲击;袁敬东(Jing-Dong Yuan)的“United States Technology Transfer Policy toward China: Post-Cold War Objectives and Strategies,” *International Journal*, Vol. 51, No. 2, 1996, pp. 314~338, 一文就美国对华军事制裁进行了论述,其中就里根政府对华军售做了介绍,但未关注卡特政府的相关政策;珍·A·加里森(Jean A. Garrison)的“Explaining Change in the Carter Administration's China Policy: Foreign Policy Adviser Manipulation of the Policy Agenda” *Asian Affairs*, Vol. 29, No. 2, 2002, pp. 83~98, 与帕特里克·泰勒(Patrick Tyler)的“The Normalization of U. S.-Chinese Relations,” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 5, 1999, pp. 93~122, 对布热津斯基与万斯就卡特政府对华政策的辩论进行了一定的梳理,但未专门聚焦技术转让与军售。

② 复旦大学张金翠博士的《美国对华军事制裁:从维护“人权”到防止“威胁”》(北京·社会科学文献出版社,2010年版),就制裁之前中美防务合作进行了一定的论述,但相关论述建立在二手论著的引证上,未就卡特时期深化对华技术转让并开启军售进行详实考察;华东师范大学崔丕教授的《美国的冷战战略与巴黎统筹委员会、中国委员会(1945~1994)》(北京·中华书局,2005年版)是论述冷战时期美国对苏联东欧及中国技术与贸易管制的权威研究。第六章涉及美苏“缓和”破裂后美国对苏联加强制裁的同时,美国联合其他巴统国家松绑对华贸易及技术转让等。但限于主题围绕美苏关系及成年年代较早,就卡特时期对华技术转让及军售的论述不够详实;肖虹的《中美经贸关系史论(1950~2000)》(北京·世界知识出版社,2001年版)就中美建交前后中美经贸关系发展进行了概括介绍;美国海军中校马伟宁(Brendan S. Mulvaney)的《中美军事合作演变及其主要影响因素》(复旦大学2005年博士学位论文)从国家利益与国际环境维度透视了卡特至老布什时期的中美防务关系,较为概括地论述了中美非盟友抗苏伙伴关系,但相关研究没有扎实的档案支撑,缺乏严密性与微观实证;中国社科院美国研究所汇编的《中美关系十年》(北京·商务印书馆,1989年版)对中美建交十年后的各领域发展情况进行了总结,其中专题论述了中美贸易与科学技术合作情况;哈里·哈丁的《脆弱的关系:1972年以来的美中关系》(Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972*, Brookings Institute Press, 1992)及罗伯特·罗斯的《风云变幻的美中关系(1969~1989):在谈判中合作》(Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969~1989*, Stanford University Press, 1995)是较早考察中美制苏伙伴关系的论著。尤其后者就卡特政府对海峡两岸售武、中美军事联系进行了一定的考察,重视从全球、地区及双边维度把握中美关系;美国陆军学院战略研究部教授托马斯·威尔伯的《对华安全合作:分析与建议》(Thomas L. Wilborn, *Security Cooperation with China: Analysis and a Proposal*, Strategic Studies Institute, 1994)是考察冷战末期中美军事合作的重要著作,重点就里根时期对华军售、中美防务合作特点等进行了既有国际战略学分析又有军事学考察的论证,但就卡特政府相关议题的关注较缺乏;美国智库兰德公司亚太政策研究中心编著的《实事求是:回顾后毛泽东时代的“中国军事学”》(*Seeking Truth from Facts: A Retrospective on Chinese Military Studies in the Post-Mao Era*, The RAND Corporation Press, 2000)有部分章节介绍了中国对西方军事科技的获取;阿里·S·马茂德所著的《美中战略竞赛:迈向新的力量均势》(Ali S. Mahmud, *US-China Strategic Competition: Towards A New Power Equilibrium*, Springer Press, 2015)对中美关系由战略伙伴到战略对手的转变历程进行了论述,探讨了向中国向阿富汗抗苏武装提供武器的中美防务合作关系。

务及战略关系等问题进行深入研究成为可能。^①

从尼克松政府零星实行“技术扶华”战略,至里根时代以“友好的非盟友国家”(friendly non-aligned country)来定位中国,其中承上启下的卡特政府正处在美国政治精英谋求通过对华技术转让与军售,落实“联华制苏”,响应中国技术渴求,乃至谋求引导中国改革发展方向的对华宏观战略的定调与布局的关键时段。卡特政府对此问题的思考亦深刻影响了里根及布什政府对中美防务关系的界定,形塑了中美战略关系的层级规格,影响重大。

作为卡特政府深化“技术扶华”并开启“有限武装扶华”战略的组成部分,对华技术转让及军售是中美关系中敏感又隐秘的关键问题。就该问题的具体缘起、内部辩论、学理支撑、中美互动、成形实施、内在矛盾、军售限定性原则等进行考察,是透视、反思美国决策层在既扶华又抑华,既有限支持中国军事现代化,又防范中国崛起的矛盾心理下,如何定位中美防务及战略关系及怎样演绎对华战略思维的绝佳视角,亦对反观现今的中美关系有所裨益。同时,此问题也涉及中美联合对苏监听、中美各领域的战略配合、中国对美国输出战略矿产等学界尚不熟悉的中方联美举措,对其加以披露,可增强对中美关系的深入理解。本文根据最新解密的卡特政府时期《美国外交文件集》(*Foreign Relations of the United States, FRUS*),以及美国国会研究局(Congressional Research Service, CRS)文件、数字化国家安全档案(Digital National Security Achieve, DNSA)、美国解密档案在线(US Declassified Documents Online, USDDO)等数据库中的相关档案文献,并结合其他材料,就上述问题进行研究,以求教于方家。^②

一 中美防务关系与对华技术转让的缘起

军事是政治的延续,中美防务关系缘起于双边政治关系由敌对转入缓和乃至实现有限合作的宏观背景。中苏关系滑入战略互疑与国家对抗的同时,美国欲脱身越战泥潭,实现局部战略收缩。中方也亟须改变在三角战略中的不利境地,同对中国安

① 关敬之、栗广:《从最新解密档案看美国对1979年“对越自卫反击战”的立场》,载《党史研究与教学》,2016年第1期;刘磊、马晓云:《中美建交初期两国军事与安全合作的初步发展》,载《中共党史研究》,2015年第4期;刘磊:《论里根政府时期的中美战略关系》,载《当代中国史研究》,2014年第2期;张静:《邓小平与中美科技合作的开展(1977~1979年)》,载《当代中国史研究》,2014年第3期。

② “数字化国家安全档案”(Digital National Security Achieve, DNSA)是美国普若凯斯特(Proquest)公司联合美国国家档案馆推出的外交安全档案数据库。“美国解密档案在线”(US Declassified Documents Online, USDDO),是美国盖尔(Gale)公司对“解密档案参考系统”(DDRS)的升级版。美国国会研究局(Congressional Research Service, CRS)是为国会各专业委员会提供情报信息及政策参考的国会智库机构。由于中美防务议题较为敏感,相关档案比较稀缺,供议员阅读的国会研究局报告有效地弥补了行政部门解密档案的不足。

全威胁较小的美国实现关系转暖,以“联美慑苏”。因此,中美两国对外战略自哲学机理到具体实践均发生了现实主义革命。修正冷战“十字军”僵化思维的美国,与务实调整同时对抗美苏两大霸权的“极左”外交的中国均注意到,结束彼此敌对关系是舒缓自身防务压力与战略困境的现实路径。迥异于“多米诺骨牌理论”与“世界农村包围世界城市”下的中美对抗,自20世纪70年代初中美两国关系解冻,至20世纪80年代美国以“友好的非盟友国家”定位对华关系,中美关系的战略和解与共同抗苏的有限合作衍生出冷战转型的全新逻辑。其中,两国防务关系深刻体现了此种变化。

尼克松及福特执政时期,以总统与总统国家安全事务助理亨利·基辛格为核心的秘密决策机制所确定的对华政策在后“水门”时代遭遇反弹。同时,中国尚未结束“文化大革命”,并未完全实现对西方世界体系由抗拒性破坏到主动参与的国家发展道路的宏观转轨,美国对中国尚存疑惧,双边关系质量有限。因此,美方决心利用两国抗苏共识,特别是中方对美国一定程度的安全与技术“渴求”,间接提升双边关系。伴随政治关系的解冻,中美防务关系迅速发展,两国在一些防务议题上的初步合作构成了这一时期中美关系的重要内容。美国在对华技术转让、对华情报交流等方面审慎着手,亦在第三次印巴战争、印度支那危机及安哥拉内战等地区事件中与中方实现了一定程度的战略配合,构筑起事实上的抗苏统一战线。

与冷战初期美国确定技术输出政策的“波兰差别”和“南斯拉夫差别”类似,尼克松政府谋求调整东西方贸易政策来助推“缓和”并加速美中和解。^①因此,认识到“中国的生存和安全是美国重要国家利益”^②的美方决定以对华技术转让为政策工具,对华示好,通过“技术扶华”提升中国的抗苏能力,施加压力使苏联尊重美苏“缓和”。早在1971年6月,基辛格便寻求调整对华贸易管制,远期目标是要使对华待遇超越对苏规格。^③1972年,美国将中国从实行最严格贸易管制的Z类国家名单中移除,列入与苏联同级的Y类国家。^④以谨慎开启对华民用装备输出为纽带,白宫于1973年

① 出于分化社会主义阵营、激起波兰等国内部变化等考虑,冷战初期美国对波兰及南斯拉夫的贸易管制较对苏联的管制略微宽松,形成“波兰差别”和“南斯拉夫差别”。参见崔丕:《美国的遏制战略与巴黎统筹委员会、中国委员会论纲》,载《东北师范大学学报》,2000年第2期。

② Memorandum of Conversation, Beijing, July 9, 1971, *FRUS, 1969-1972*, Vol. 17, China (United States Government Printing Office, Washington 2006), p. 362.

③ Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, June 3, 1971, *FRUS, 1969-1972*, Vol. 17, China, pp. 334-336.

④ 根据《出口管制条例》(Export Administration Regulations),美国商务部制定了出口管制等级。截至1972年,苏联、阿尔巴尼亚、中国、蒙古、老挝、民主德国等属于Y类国家;匈牙利、波兰等属于W类;罗马尼亚属于Q类;拉美和加勒比海国家属于T类;西欧、日、韩、澳、新、南非等则属于V类国家。除去苏联,针对其他社会主义国家,美国可运用“例外程序”对其转让敏感技术。William J. Long, “Economic Incentives and International Cooperation: Technology Transfer to the People's Republic of China, 1978-1986,” *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 2, 1991, p. 178.

2月决定对华出口飞机导航系统,这是中华人民共和国成立后美国首次向中国输出先进装备。^①1974年4月,美方决定向中国出售深海油气探测设备,这对中方研制军用声呐有所裨益。^②因暂不对华军售而又谋求提升中国军力,基辛格自1973年起谋划借助西欧向中国出售军用装备,并将此项规划予以落实。^③美欧联合“技术扶华”战略初具雏形,构成了美方对华技术转让政策的柱石之一。而在1973年11月的访华行程中,基辛格更是提出对华转让预防苏联战略导弹威胁的雷达与卫星预警系统并筹建美中军事联系热线等“军事联华”计划。^④

但该建议遭到毛泽东的拒斥,中美防务关系也因1974年起中国内外政策的“左”转而遇到困境。尽管通过发展防务关系维系对华技术转让以稳定中美关系的战略也为福特政府所继承,但白宫对于中美关系的定位本质上是对苏“缓和”战略的子战略,美苏“缓和”更具战略意涵。因此打“中国牌”加速美苏“缓和”后,主导福特政府对外政策的基辛格发展中美防务关系的动力有所减弱,于1975年底逼迫力主发展中美防务合作的反苏派代表国防部长施莱辛格(James R. Schlesinger)离职,对华零星技术输出亦陷入低潮。^⑤除去美苏“缓和”为战略主轴,白宫放缓发展中美防务关系也源于其对后毛泽东时代中国政治走向的判断。美方认为,“文革”遗产将会减弱,但中共新领导人所秉持的“清教式执政风格及对外战略不会发生根本转变”,不利于中国融入国际社会与实现现代化。^⑥因此,在苏联配合“缓和”而中国政治前景不甚明朗的福特政府任内,中美政治关系虽维持基本稳定,但双边防务关系进展受挫。

尽管如此,美国以防务合作、技术装备输华,谋求推动中美关系、驾驭战略三角格局演变的构想基本成形。耦合“联华制苏”的对华现实主义战略,与扶助中国现代化但控制中方发展方向的自由主义对华政策的美中防务关系,成为美国亚太战略之关

① Sale of Inertial Navigation Systems to the People's Republic of China, Washington, February 6, United States, Office of the Assistant to the President for National Security Affairs, Secret, National Security Decision Memorandum, February 6, 1973, CH00254, Digital National Security Archive (Hereafter cited as DNSA).

② Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, April 24, 1974. *FRUS, 1973 ~ 1976*, Vol. 18, China (United States Government Printing Office, Washington 2007), pp. 499 ~ 500.

③ 1973年7月,基辛格向中国驻美联络处主任黄镇表示,“美方将尽力鼓励盟国售华所需的防务技术装备”。经美国政府允许,英国于1973年7月声明对华出售“斯贝”MK202型军用发动机,并转让仿制生产技术。参见:Memorandum of Conversation, National Archives, Nixon Presidential Materials, NSC Files, Kissinger Office Files, Box 95, Country Files, Far East, China Exchanges, June 14 ~ July 9, 1973。

④ Memorandum of Conversation, Beijing, November 10, 1973, *FRUS, 1973 ~ 1976*, Vol. 18, China, pp. 326 ~ 331.

⑤ 基辛格引导福特总统否定了施莱辛格于1975年底提出的对华出售核战争及常规战争指挥控制系统的建议。参见董大亮:《美国向中国提供核战争指挥控制系统计划初探》,载《军事历史研究》,2014年第3期。

⑥ National Intelligence Estimate, NIE 13 - 8 - 74 Washington, June 13, 1974, *FRUS, 1973 ~ 1976*, Vol. 35, National Security Policy. (United States Government Printing Office, Washington 2014), pp. 665 ~ 667.

键。作为其中重要政策工具的对华技术转让,一开始便具有鲜明的政治符号意义与潜在军事价值,这一政策工具将随美国对华、对苏宏观战略与贸易管制政策的实时调整而不断变动。

二 卡特政府关于对华技术转让及军售政策的辩论

“水门事件”后,美国加速反思秘密决策机制,国会在内政外交运筹中的作用进一步上升。民主党人吉米·卡特入主白宫后,由于他缺乏对外决策经验,其对外战略深受幕僚影响。他本人也排斥秘密外交,不希望高层出现权力倾轧。^① 后水门时代美国对外决策模式中的权力分散效应与相对弱势的总统地位,也使卡特较依赖各部官僚提供的报告其部际利益的信息和政策建议。^② 因此,这一时期,除去国家安全委员会,国务院及各部均就对外政策积极发声,它们摆脱了尼克松-福特时期的弱势地位,美国对外政策制定中出现部际利益争夺。卡特政府对技术转让、防务关系等对华政策的制定被置于其决策层内部对苏战略的矛盾分歧的主轴之下,因此显得比较拖沓,波动较多。

执政前期,对苏温和派代表、国务卿万斯(Cyrus R. Vance)为首的国务院深刻地塑造了卡特的对华战略。万斯、副国务卿沃伦·克里斯托弗(Warren M. Christopher)及驻苏大使沃森(Thomas J. Watson)等人强调苏中平衡战略,美中维持一般的外交与经贸联系即可,不应发展防务关系从而触怒苏联,避免伤及美苏第二阶段限制战略武器谈判等外交核心议题。^③ 相反,总统国家安全事务助理布热津斯基(Zbigniew K. Brzezinski)、国防部长哈罗德·布朗(Harold Brown)及参谋长联席会议主席乔治·布朗(George S. Brown)等人就对华战略形成意见同盟。他们反对牺牲美中防务关系来求取对苏联的消极“缓和”,主张在经贸、安全等领域厘定较为明显的中苏差别性待遇,施压以使苏联尊重“缓和”。因此,奉行“单边和苏”的重苏派与旨在“联华制苏”的援华派之间产生了严重的分歧,并演变为影响中美关系走向的权力斗争。

上任伊始,国防部长布朗便联络布热津斯基,就卡特执政以来近 20 份《总统审查备忘录》(Presidential Review Memorandum)中没有专题研究美中关系的对华态度表示不满。他认为,发展美中防务关系是逼迫苏联参与裁军谈判的压力砝码,应是对

① 周琪:《美国外交决策过程》,北京:中国社会科学出版社,2011年版,第137页。

② Eugene R. Wittkopf, Charles W. Kegley, and James M. Scott, *American Foreign Policy* (Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning, 2003), pp. 476 ~ 480.

③ Jean A. Garrison, “Explaining Change in the Carter Administration’s China Policy: Foreign Policy Adviser Manipulation of the Policy Agenda,” *Asian Affairs*, Vol. 29, No. 2 (Summer 2002), p. 89.

外战略的核心。^① 参谋长联席会议主席布朗上将亦强调,相对于美苏就诸多防务议题形成的系统性交流机制,美中之间则无类似渠道,这与美中关系的重要性不符,建议继承基辛格时代便筹划的美中防务机制性交流计划。^② 布热津斯基同意上述建议,于1977年2月14日致函卡特,强调作为“力量中心”的中国在全球战略平衡中的重要性,建议组建跨部际小组,开启对华转让高端技术装备,承接上一届政府的美中防务接触并对其加以深化。^③ 万斯则对此反应激烈,告诫卡特发展美中防务关系“十分危险”,可能将激起苏联对美苏关系的“根本性重估”。^④为平衡双方意见,卡特通过第24号《总统审查备忘录》指示国家安全委员会政策审查委员会在国务院统筹下就“对华转让民用技术装备”开展先期研究,摸清中国的技术水平与所需技术装备,评估现有机制在对华技术转让方面所存之障碍,但强调不对华转让军用技术装备。^⑤

布热津斯基等人谋求将基辛格初步开启的对华技术转让常规化,使其构成美中关系的主旨内容。除去缓解东线防务压力等对抗苏联的现实主义功用,出于发现中国正在告别“文革”,实现国家发展道路的全面转轨并谋求融入西方世界体系的情况,布热津斯基坚定地认为,“技术扶华”等对华亲善战略是“继续保持、鼓励中国走改革和开放道路,持续减少占人类1/4人口的中国对美敌意”之关键。纵观布热津斯基的战略构想,他以罕见的战略眼光高屋建瓴地认识到,“发展美中关系是美国面对世界多元政治前景之必需”。引导中国这一“第三强权”^⑥的现代化方向,按照美国的国家利益与国家意志控制中国的发展,积极回应中国改革派对西方的技术渴求与“四个现代化”目标,从而将中国纳入世界体系,使之成为国际秩序的建设者,是“美国面临的重大战略任务乃至世纪挑战之一”。^⑦ 与此相类似,防长布朗亦从战略高度

① Memorandum from Secretary of Defense Brown to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, February 9, 1977, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China (United States Government Printing Office Washington 2013), pp. 26 ~ 27.

② Memo to President Carter from Secretary of Defense Harold Brown Forwarding Correspondence on Possible Military Contacts with China, United States; Department Of Defense, February 8, 1977, pp. 2 ~ 3, CK2349096062, U. S. Declassified Documents Online (Hereafter cited as USDDO).

③ Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, February 14, 1977, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, pp. 33 ~ 35.

④ 罗伯特·罗斯:《风云变幻的中美关系》(丛凤辉等译),北京·中央编译出版社,1998年版,第155页。

⑤ Presidential Review Memorandum, Washington, April 5, 1977. *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, pp. 69 ~ 73.

⑥ 20世纪70年代以来,美国中央情报局将中国、印度、巴西等新兴国家称作第三力量(Third Powers)。其中,美国决策层不少人认为中国其实是唯一的“第三强权”。

⑦ Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, June 6, 1977, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, pp. 91 ~ 92.

强调需满足中方技术需求,避免苏中媾和或中国再回到闭关自守的状态。^①显然,较之万斯对中国战略重要性的相对忽视,援华派更具大战略视野。

基于此,布热津斯基于1977年6月中旬再次建言卡特全面深化中美防务关系,践行“技术扶华”战略。为提升中方的情报侦察、接收能力,他建议对华出售通信、观瞄设备及民用卫星接收系统等,同时,也应向中国出售地震波勘探船、大型计算机等高端民用装备。卡特采纳了此建议,但要求严格按照“个案审批原则”(case by case basis)来处理。^②而就布热津斯基提出售华反坦克及防空导弹等“防御型武器”,以及转让超视距战略雷达(OHR)以提升中方对苏联早期预警能力的建言,他予以否决。^③总统随后发出指令,美国不会单方面为推进美中关系而做“乞求者”。^④

卡特仅愿开启对华民用技术转让,而禁止售武及转让能产生战略影响的民用装备是其执政初期“苏中平衡”外交(evenhandedness)的重要体现。第二阶段限制战略武器谈判是卡特执政初期谋求“以一纸条约终结冷战”的核心任务。^⑤美国在禁止反卫星、生化、反导武器及削减常规武器出口等事关全球战略稳定的关键事项方面亟须苏联配合。因此,卡特虽同意先期研究对华技术转让,构建与美苏防务磋商机制相仿的中美防务关系以“润滑”两国建交进程,但并不愿“在改善对华关系的同时,进一步影响美苏已显紧张的关系”,^⑥因此拒绝开启对华军售。

同时,以民主党人强烈理想主义为其鲜明政治标签的卡特,着重强调美国对外政策中的道义力量,相对忽视实力因素,对自尼克松时代以来对外售武在外交战略架构中愈加重要的工具作用不甚重视。卡特1977年5月颁布《第13号总统令》(Presidential Directive),勾勒了其执政前期理想主义色彩浓厚的限制常规武器出口政策。该总统令强调,常规武器的扩散威胁世界稳定,美国需率先削减对外售武。除对北约

① Summary of Conclusions of a Policy Review Committee Meeting, Washington, June 27, 1977, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, p. 104.

② “个案审批原则”是包括对外军售在内的美国出口管制政策中的一种贸易模式,即根据与对象国的国家关系,对象国的政治经济形势,美国国家利益等复合考量,美国就对对象国的进口申请进行逐项审查和审批,以保持灵活。自尼克松时代放宽对华经贸待遇至今,美国对华敏感技术装备出口均秉持该原则。

③ Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, June 14, 1977, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, pp. 96 ~ 98.

④ Letter from President Carter to Secretary of State Vance, Washington, August 18, 1977, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, p. 134.

⑤ 杰里米·苏瑞:《“缓和政策”及其批判》,载《战略的魔咒:冷战时期美国大战略研究》,上海·人民出版社,2009年版,第373页。

⑥ 吉米·卡特:《忠于信仰:一位美国总统的回忆录》,北京·新华出版社,1985年版,第222页。

及日本、新西兰、澳大利亚继续出售武器以外,白宫将严格审查对他国售武。^①无疑,卡特此种较为罕见的限制性售武战略约束了对华军售的可能。此外,受限于对外决策的国内政治生态,为寻求连任,总统一般不轻易在第一任期触及类似于深化中美防务关系这样敏感复杂的政治议题。而号称笃信“威尔逊主义”的卡特所努力勾画的“人权外交”,亦与深化中美防务关系,特别是与对华售武存在不小的逻辑矛盾。同时,排斥发展中美关系的国会亲台势力更令寻求维系府会一致以使《巴拿马运河条约》尽早通过的卡特无法忽视。

因此,在深化中美关系仍存诸多局限的情况下,国务卿万斯 1977 年 8 月的访华之行成效一般。中美两国在台湾等核心议题上争执不断,但在布热津斯基的统筹和卡特的应允下,中美就技术转让及其他防务议题进行了磋商。随同万斯访华的国家安全委员会远东小组负责人迈克尔·奥克森伯格(Michel Oksenberg)了解到中方的一些技术情况。回国后,奥克森伯格与总统科技顾问弗兰克·普雷斯(Frank Press)相继致函卡特,强调中国的“西向”战略坚定,技术渴求急切,欧洲已开启对华民用技术乃至军备转让,美欧存在竞争关系,而美方在主观意愿与客观机制方面均已落伍,应对华转让空中侦察、监听监控等军民两用装备。^②同时,总统北约事务顾问罗伯特·科默(Robert W. Komer)甚至建议直接售华陶式(TOW)反坦克导弹,并援建仿制生产线,或者尽快推动法国售华类似武器。^③到 1977 年年底,国防部、中央情报局、商务部乃至国务院亚太司等诸多部门高官及学界智库均就对华转让高端民用技术乃至直接对华军售持积极态度,希冀总统尽快将第 24 号《总统审查备忘录》的文件精神加以落实,这给卡特造成了很大的压力。

决策层内部积极建言总统尽早扩大对华转让高端技术乃至开启军售,本质上反映出美国国家安全政治精英对卡特外交的普遍不满。总体来看,延续“缓和”思想并添加“人权”因子的卡特执政初期的对外战略,无法适应谋求冲破“缓和”而愈发具有进攻性的苏联扩张。20 世纪 70 年代末,苏联核军备和常规军备数量超过美国,积极抢占地缘空间,美苏“缓和”全面受挫。对此,外界普遍批评卡特政府的外交夸夸其

① President Carter Announce Policy on Transfers of Conventional Arms, Department of State Bulletin, June 13, 1977, p. 625, 转引自张清敏:《美国常规武器转让政策的形成与演变(1947~1992)》,载《美国研究》,2009 年第 3 期。

② Memorandum from Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, October 7, 1977, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, p. 256; Intelligence Appraisal, Washington, October 31, 1977, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, p. 258.

③ Action Memorandum from the Adviser to the Secretary of Defense on NATO Affairs (Komer) to Secretary of Defense Brown, Washington, January 3, 1978, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, pp. 279~280.

谈、优柔寡断,甚至连民主党内自由派人士都认为卡特“说教有余而实力不足”。^① 伴随对苏强硬派布热津斯基同万斯在政争中取胜和外部环境的变化,从1978年起卡特逐渐更受布热津斯基的影响,开始对苏强硬。其中,“技术扶华”构成美国反击苏联破坏“缓和”的重要筹码。

经卡特同意,布热津斯基1978年3月向国家安全委员会成员散发题为《美国亚洲政策的调整》的政策报告,反思前一时期美国的亚太战略,决心“全面、系统、有力地调整亚太战略,扭转不利局势”。布热津斯基强调,必须通过“积极大胆地发展美中战略性关系”,还击苏联扩张,回击舆论对总统外交政策的指责,保护其执政根基。^② 该文件标志美国对苏外交由偏重制度构建与道义立场的“威尔逊主义”原则,向崇尚实力的“杜鲁门主义”复归,是“卡特主义”的肇始。^③ 到此为止,卡特政府内部关于对华技术转让与发展中美防务及战略关系的辩论告一段落,美方虽仍搁置对华出售武器,但对华转让高端民用及军民两用装备则进入相对主动的实施阶段,呈现阶段性的螺旋递进。

三 “技术扶华”和“有限武装扶华”战略的确定

卡特政府前期,中国仍与苏联同处美国出口政策中实行严格管制的Y类国家之列,所受待遇还不如南斯拉夫、罗马尼亚等美国重点与之发展关系的东欧国家。此种对华出口机制落后于中美关系发展层级的现象,被援华派批评为“笨重的官僚主义行政障碍”,严重迟滞了对华技术转让的顺利开展。

1978年4月,奥克森伯格与迈克尔·阿马科斯特(Michael Armacost)等国家安全委员会高级成员会同国务院亚太司及国防部联名建言,呼吁调整美国及巴黎统筹委员会的对华贸易管制待遇,落实尼克松时期便拟定的对华贸易规格要超越对苏待遇的相关战略。他们甚至质疑“个案审批”原则,认为这个原则繁琐僵化。^④ 基于各方意见,布热津斯基亦致函卡特,强调美国早已对苏联、东欧国家的贸易管制实行差别

① Stephen E. Ambrose, *Rise to Globalism: American Foreign Policy Since 1938*, (New York: Penguin Books, 1993), p. 289.

② Paper Prepared by the National Security Council Staff, Washington, undated, *FRUS, 1977-1980*, Vol. 13, China, pp. 302-306.

③ 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977-1981年国家安全顾问回忆录》,北京·世界知识出版社,1985年版,第517页。

④ Memorandum from the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (McGiffert) to Secretary of Defense Brown, Washington, March 31, 1978, *FRUS, 1977-1980*, Vol. 13, China, pp. 336-337.

待遇,现应尽早厘定中苏差别。^①经过斟酌,卡特同意在技术转让领域厘定中苏差别,但“个案审批”原则必须遵循。随即,他允许部分企业同国务院、商务部等商讨对华民用技术转让可能实施的项目,先期批准通信、原油及矿物勘探、农机技术、质子加速器、地震预测等高端民用技术装备的对华出口。^②

为加速落实“技术扶华”战略,布热津斯基 1978 年 5 月访华之行的实质性内容大为增加。为增进对中方所需技术的了解,随同出访的总统科技顾问普雷斯同中国副外长韩叙举行闭门磋商,同意建立美中科技专家及商界代表的互访机制。^③布热津斯基则向国务院副总理邓小平郑重表示,“发展美中关系不是权宜之计,而是具有深远战略意义,美国乐见强大、和平且能够自卫的中国”,白宫将加速对华出口技术装备,响应中国的“四个现代化”。^④中方对此尤为欢迎,北京的“联美”与西向战略鼓舞了布热津斯基“联华”思想的进一步发展。

“技术扶华”战略实质上是服务于布热津斯基于 1978 年年中逐步形成的“地区性安全结构”这一构想的。他认为“技术扶华”战略是比正式结盟松散但依然较为有效地发展美中制苏战略伙伴关系的重要推手。作为现实主义地缘战略家的布热津斯基认为,中国与沙特、土耳其、巴基斯坦、埃及等均是制衡苏联南下扩张的“地区性安全结构”中的重要链条国家,美国与之形成紧密的“相互安全依赖”。发展美中防务关系可大大缓解美国在东线的防务压力,与美方同期强化对土耳其等国的援助相配合。^⑤除去抗苏功用,上文已述,“美国支持中国现代化”,甚至是隐秘谋求使中国“美国化”与“自由化”,是布热津斯基等援华派的长远规划。面对中国此时完全抛弃“文革”衣钵,走向正常国家的构建,通过“技术扶华”以“巩固邓小平等开明改革派的执政地位,引导中国改革开放事业”的对华战略在布热津斯基等援华派的对华政策构想中愈加突出。^⑥布热津斯基访华后,与中美建交进程提速相协同,美国对华转让高端民用技术装备进入实质性阶段。1978 年 11 月,卡特签署由布热津斯基主笔用以指导美中民用科技交流的《国家安全委员会第 43 号文件》(NSC 43)。其中规定,美国对华高端民用技术装备输出由国家安全委员会主管,国务院、商务部、国防部等进

① Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, April 18, 1978, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, pp. 349 ~ 350.

② Memorandum from the President's Special Adviser for Science and Technology (Press) to President Carter, Washington, January 23, 1978, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, pp. 284 ~ 285.

③ Memorandum of Conversation, Washington, May 15, 1978, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, p. 379.

④ Increased U. S. Military Sales to China: Arguments and Alternatives, Document Date: May 20, 1981, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), Agency Publication Number: 81-121 F. p. 13.

⑤ 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977 ~ 1981 年国家的安全顾问回忆录》,第 501 ~ 502 页。

⑥ Memorandum from Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), November 15, 1978, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, p. 593.

行部际协调,确定转让项目,提升对华经贸待遇,构建既严格审查又相对便捷的审批程序。^①相对于第24号《总统审查备忘录》,该文件明显弱化了万斯的作用。同时,在仅能对华转让民用技术装备的情况下,布热津斯基说服总统发布指示,白宫“低调鼓励”西欧盟国对华提供“先进技术、军用武器及融资贷款”,美国不对此设置障碍。^②随后,白宫于1978年底决定同中方开展核能、航天、发电、高能物理、生物工程等领域的合作,并对华出口民用核反应堆。同时,美国航空航天局(NASA)与中方开展合作,指导中国科学院接收美国地球资源技术系列卫星(LANDSAT)的相关数据,并向中国出售地面卫星信号接收系统。^③

对于中美两国日益接近,苏联做出强烈反应。苏共领导人勃日列涅夫发表讲话,称美方在“玩危险的游戏”,警告欧美勿对华售武。^④对此,卡特称美国不会对华出售武器,但强调美国不干涉西欧对华军售且会坚持售华民用技术装备。综上所述,1975年陷入低潮的美国对华民用技术输出自1978年复振,并由零星举动向规模化、系统化迈进,对华技术转让规格亦超过对苏待遇。基辛格初步开启的借助盟国提高中国技术水准的相关战略也得到落实,“技术扶华”战略逐步夯实。

对此,中方表示赞赏,并努力推动美国对华技术出口的全面升级,特别是对华售武的及早开启。为此,中方表示会严格遵循“巴统”不扩散先进技术的相关规定。^⑤在1979年元月中美建交后的访美行程中,国务院副总理邓小平表达了中方从美国引进技术的愿望,卡特安抚中方,表示将尽早消除对华出口的机制障碍,先行签署《中美科技合作协定》,便利民用技术引进。在此种氛围下,中方对美国武器的进口产生

① Presidential Directive/NSC 43, Washington, November 3, 1978, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, pp. 583~585.

② Memorandum from Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski). Washington, November 15, 1978, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, p. 593. 在美国政府的推动下,1979年1月,英国同意向中国出售“鹞式”(Harrier)垂直起降战机。中方之所以关注该机,是因为它拥有垂直起降与短距起飞能力。在假想的中苏冲突中,华北机场将被苏军摧毁,因此中方希望拥有垂直起降战机。但鉴于“鹞式”单价过高,该军购设想最终流产。同一时期,中方却成功达成采购法国制中型直升机、意大利航电设备等意向,并最终进口这些设备。参见:Chronologies of Major Developments in Selected Areas of Foreign Affairs, Cumulative Edition 1979 CIS Number: 80-H382-3, Document Date: January 01, 1979, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), p. 49.

③ Chronologies of Major Developments in Selected Areas of International Relations, Jan. ~ Nov. 1978, CIS Number: 78-H462-57, Document Date: January 1, 1978, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), pp. 234~237. 该卫星分辨率达30米,是中国第一次接触到国际尖端对地观测卫星,亦有评论认为该卫星具有准军事用途。

④ Attachment Letter from Soviet General Secretary Brezhnev to President Carter, December 27, 1978, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 6, Soviet Union (United States Government Printing Office, Washington, 2013), p. 504.

⑤ Presidential Adviser David Aaron Is Provided with Noon Notes on World Events, Issues include: Chinese Policy Shift with Respect to Regulations of the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (COCOM), United States: White House, 24 May 1978, p. 3, CK2349679862, USDDO.

了乐观估计,于1979年3月第一次秘密向美方提出购买C-130型战术运输机、P-36型反潜巡逻机及军用航电设备等军购意愿。^①但卡特并不愿对华出售武器,拒绝了中方的请求。8月,邓小平再次向来访的美国副总统沃尔特·蒙代尔(Walter F. Mondale)表示愿购买美军当时服役不久的第三代战机F-15及F-16,以系统地提升中国空军的抗苏战斗力,美方再次予以拒绝。^②

为维系苏联参加限制战略武器谈判不至于逆转等更具全局价值的美苏“缓和”关系,自1978年年底至1979年年初,卡特虽同意售华高端民用技术装备,但一直搁置并否决国防部长布朗、副防长威廉·佩里(William J. Perry)、副总统蒙代尔、布热津斯基及国务院地区司高官连续提出的对华转让“军民两用装备”及“防御性武器”的建议,并批评布热津斯基“过于重视中国问题”。^③这反映出卡特的“重苏轻华”思维依然存在,致使布热津斯基甚至寻求让日本突破战后武器出口体制以开启对华军售。^④

与20世纪70年代初中美关系受惠于地区突发事件而获初步发展类似,一系列冲击美国国家利益的重大地缘政治危机事件所造成的美苏“缓和”危局,最终促使卡特逐渐改变态度。自1978年年底起,欧加登战争、埃塞俄比亚内战、也门危机、越南入侵柬埔寨、苏联向古巴派驻装甲作战旅等事件使美国朝野对苏联“假缓和、真扩张”深感不满。1979年春,伊朗革命爆发,美伊关系急剧恶化,美国丧失在伊、苏边境对苏联战略侦察的关键据点。美国面临“苏攻美守”的全面战略被动。同时,美苏限制常规武器转让的谈判破裂,苏联对“第三世界”国家大规模售武严重冲击了美国全球利益,卡特的理想主义军控政策也遭到了军工复合体的广泛批评。

私下指出总统外交“简单而天真”^⑤的防长布朗从1979年3月起联合布热津斯基就全方位强化中美防务关系接连发声。在一份写给布热津斯基的备忘录中,布朗强调,开启对华转让军民两用技术装备,短期内可平衡苏联获取越南金兰湾的谋划,对其加以警告,长期来看则是“美中战略关系的应有之物”。他总结历史经验指出,

① Chronologies of Major Developments in Selected Areas of Foreign Affairs, Cumulative Edition 1979, CIS Number: 80-H382-3, Document Date: January 1, 1979, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), p. 266.

② Summary of Vice President Walter Mondale's meeting with Chinese Vice Premier Deng Xiaoping, United States: White House, Aug., 28, 1979, p. 17, CK2349156013, USDDO.

③ 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977~1981年国家安顾问回忆录》,第627页。

④ 1979年7月,布热津斯基在访日行程中秘密询问日本防卫相山下元利(Yamashita),日本是否存在对华输出军用装备的可能,山下表示日本不会寻求此项政策。参见:Chronologies of Major Developments in Selected Areas of Foreign Affairs, Cumulative Edition 1979, CIS Number: 80-H382-3, Document Date: January 1, 1979, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), p. 282.

⑤ 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977~1981年国家安顾问回忆录》,第584页。

强化美中关系可逼迫苏联遵守“缓和”，反之苏联则会寻求机会主义扩张。因此，应将对华出售雷达、通讯设备等“非致命性军民两用装备”作为政策工具，向苏联表明立场，即美中防务关系的进展取决于苏联是否继续尊重“缓和”。值得注意的是，中国军购市场的吸引力亦引起美方的兴趣。据美国国防部乐观估计，整个 20 世纪 80 年代，中国对西方技术装备的采购额至少达 410 亿美元。^① 布朗坦言，他受到了军工复合体的游说。布热津斯基将该备忘录转交了卡特，卡特进行了认真批阅。^②

面对 1979 年以来名存实亡的美苏“缓和”与官僚系统的压力，卡特决定采纳援华派意见，提升中美防务关系层级，将单纯对华转让民用装备的“技术扶华”战略升级为通过向中国转让“军民两用技术装备”以增强中方抗苏能力的“有限武装扶华”战略，正式批准对华转让“非致命性”军民两用装备。1979 年 7 月 11 日，卡特在戴维营做出重要指示，“着手发展美中防务关系，以‘个案审批’原则对华转让‘非致命性’军民两用技术及装备，回击苏联扩张”。^③ 8 月初，他力压万斯的反对，批准援华派提出派遣防长布朗访华的建议，以建构较高水准的美中防务交流机制。不过，卡特否决了布热津斯基、国家安全事务副助理戴维·亚伦(David L. Aaron)等人提出的布朗访华应开启售华“致命性武器”，如反坦克导弹等的建议。

正式开启售华“非致命性”军民两用装备后，总统先期批准的转让领域包括造船、轨道交通、汽车、基础科学及航空工业，首批具体项目则包括严禁向苏联出售的高性能红外传感器、洛克希德·马丁公司生产的配有尖端航空发动机与导航系统的中型支线飞机。^④ 尽管当时中国仍处于 Y 类国家的名单之中，但据《1977 年国会出口管制法》(Congress of the Export Administration Act of 1977)的规定，美国不会对所有“共产党国家”施行统一僵化的出口政策，基于特殊考虑，总统可进行个案调整，对某些“共产党国家”出口敏感装备。^⑤ 因此，虽然卡特政府尚未调整对华出口管制等级，该法案还是成了对华转让高端装备的依据。

① Chronologies of Major Developments in Selected Areas of Foreign Affairs, Jan. ~ Nov. 1979, CIS Number: 79-H382-52, Document Date: January 1, 1979, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), p. 188.

② Memorandum from Secretary of Defense Brown to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, March 23, 1979, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, p. 846.

③ Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to Secretary of State Vance and Secretary of Defense Brown, Washington, July 11, 1979, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, p. 897.

④ Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, August 24, 1979, *FRUS, 1977 ~ 1978*, Vol. 13, China, p. 924.

⑤ China-U. S. Cooperation: Military Sales, Government Programs, Multilateral Aid, and Private-Sector Activities United States, Library of Congress, Congressional Research Service, [Classification Unknown], Report, June 9, 1989, p. 13, CH01108, DNSA.

不过,为降低对苏联的刺激,总统指示布朗在解放军可能二次打击越南的秋冬季过后再访华。同时,美国媒体1979年10月得到一份国防部研究报告,受到震动。报告建议开启对华军售,甚至研究了战时美中军事合作的具体预案。但国防部指出这不反映官方政策,万斯亦澄清强调,美国不寻求对华军售的政策没有改变。^①可见,“有限武装扶华”战略仍是美苏“缓和”的子战略,服从于美苏矛盾主轴的演变。直到1979年年末,卡特对发展美中防务关系仍很审慎,不愿过度刺激苏联,仍希望给苏联转而恢复“缓和”留有空间。直至苏军于12月25日突袭阿富汗,维系达十年的美苏“缓和”猝然终结,美方才转向全面对苏强硬而祭出“卡特主义”,^②美国对华技术转让亦进入新的阶段,即开启售华“非致命性军用装备”。布热津斯基后来承认,正是苏联的咄咄逼人摧毁了美国国内对苏妥协人士的最后一丝念想,最终促使优柔寡断的总统决定全面升级美中防务及战略关系。^③

为应对苏联公开颠覆地区秩序的侵略行径,表明美方强硬态度,卡特决定提前派遣布朗访华,全面深化美中防务关系。1979年12月29日,布朗建议丰富访华内容,向中方提供苏联详细情报,他再次提议建立美中军事联系热线,开启对阿富汗及巴基斯坦等国的联合军援,特别是商谈售华“非致命性军用装备”的细节。此外,他还建议对华提出援华派酝酿已久的合作项目,即美中联合营建侦察收集苏军弹道导弹及战略轰炸机情况的超视距战略雷达系统,以代替美军在伊朗丧失的类似基地,并推动中方利用美国地球资源技术系列卫星项目配套的卫星接收系统,分享美军侦察卫星的情报,多措并举地强化中国对苏联的早期战略预警能力,总统批准了这一建议。^④

在1980年1月2日的国家安全委员会紧急会议上,卡特命令对苏联实行粮食禁运,禁止对其转让一切先进技术装备,推动“巴统”放宽对华管制,扩大中苏差别待遇。总统尤其批评万斯及驻苏大使沃森仍排斥发展美中防务关系的顽固态度,强调国务院是发展美中关系“笨重的、条块分割的官僚主义阻碍”,指出虽不向中国出售“致命性武器”,但必须释放“联华抑苏”的强烈信号。^⑤卡特在向外界阐述美国应对

① Chronologies of Major Developments in Selected Areas of Foreign Affairs, Cumulative Edition 1979, CIS Number: 80-H382-3, Document Date: January 1, 1979, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), p. 28.

② “卡特主义”是卡特于1980年1月23日在国情咨文中强调将采取包括武力在内的任何必要手段反击苏联在海湾及西南亚地区侵略行动与控制企图的对苏政策宣言。布热津斯基认为“卡特主义”是效仿“杜鲁门主义”对苏联全面强硬的信号,是卡特政府外交的重大转折。

③ 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977~1981年国家安全隐患回忆录》,第475页。

④ Memorandum From Secretary of Defense Brown to President Carter, Washington, December 29, 1979, FRUS, 1977~1980, Vol. 13, China, pp. 1028~1029.

⑤ Minutes of a National Security Council Meeting, Washington, January 2, 1980, FRUS, 1977~1980, Vol. 13, China, p. 1032.

阿富汗局势的外交咨文中进一步定调,“美国准备同包括中国在内的关键国家建立相互协作的安全结构,此种结构尊重不同的政治信仰,可巩固所有国家的独立、安全和繁荣”。^①自此,卡特外交中以实力为基础的“杜鲁门主义”元素占据了主导,以美中防务关系为推手,布热津斯基积极谋划的“地区性安全结构”在东亚以日益夯实的美中防务及战略伙伴关系加以呈现。

四 美国对华军售的开启

1980年1月初,美国国防部长布朗率团访华,中美防务关系步入新阶段。其间,他与邓小平副总理及中央军委秘书长耿飚等人就包括援助阿富汗抗苏武装,军援巴基斯坦及泰国,分享苏联情报,中美科技合作等问题展开了密切磋商。关于对华技术转让,中方较为急切,催促美方尽快将中国从Y类等级提升至更高组别,加速解除售华军事装备的机制障碍,尽快开始对华出售武器。布朗回应称,美方已在转让敏感装备领域做出了对中苏的差别对待,目前虽不承诺对华出售“致命性武器”(lethal military arms),但将根据“个案审批”原则正式对华转让“非致命性军用装备”(nonlethal military equipment),先期在军事后勤、通信保障、监听监控等低敏感度领域提升中国的军事现代化水平。^②

在布朗与中国国防科委主任张爱萍的会谈中,中美双方缩小了对于转让军用装备具体方式的认知差距。对于中方希望“在美军现役武库里自主挑选所购装备”的想法,布朗着重强调这不具可行性。与之相反,美方将根据中方提出的装备技术需求,向中方提供具体项目清单及相关装备的承包商名录。也就是说,目前美国政府并不向中方启动政府间对外军售程序(FMS),^③而将采用直接商业销售(DCS)模式处理转让“非致命性军用装备”的事宜。^④张爱萍一度对此颇为不满,但最后接受了这

① 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977~1981年国家安顾问回忆录》,第503页。

② Memorandum of Conversation, Beijing, January 8, 1980, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, pp. 1064~1066.

③ 根据《1976年安全援助和军火出口控制法》,美国国防部主管的武器出口机制有三种,即对外军援(FMA)、政府间对外军售(FMS)和直接商业军售(DCS)。实施政府间对外军售时,美国国防部国防安全合作署(DSCA)作为外国客户的项目管理人,为客户向美国军工企业进行采购,与军工企业签订合同,可使客户享受优惠。例如,在现货短缺时,从美军库存中优先调拨同类装备,享受美国国防部同类产品大额采购的优惠价格,以及依据美军军事规范进行武器生产等。同时,美国政府可向采购国借贷资金及分期付款用以购买武器,并提供技术指导等。能够享受政府间对外军售模式的是美国盟国及友好伙伴国,北约盟国为第一组别,日本、澳大利亚、新西兰是第二组别,韩国、中国台湾、新加坡及菲律宾等属于第三组别。而在实行直接商业军售模式时,美国政府不干预军备销售,是由购买国政府选择军购承包商,再由双方直接签订合同,一般支付外汇现金且装备价格由市场定价。

④ Memorandum of Conversation, Beijing, January 8, 1980, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, pp. 1069~1072.

个方案。

同一时期,负责对外军售事务的助理国防部长戴维·马基弗(David E. McGiffert)、助理国防部长帮办杰拉德·迪宁(Gerald P. Dineen)与解放军副总参谋长刘华清举行了数场秘密会晤,美方得到了中方的首批军备需求清单。^①会谈中,中方亦同意启动美国地球资源技术系列卫星项目,由引进的卫星数据接收系统兼收美军卫星数据。同时,中方决定利用美方技术装备,在新疆营建探测距离达2900公里的用以收集苏联弹道导弹及战略轰炸机情况的天波超视距战略预警雷达。刘华清强调该系统须由中方操作,相关情报与美国共享,美方表示认可。^②

布朗归国后,中美防长会晤的内容得到落实。1980年3月,卡特下令将中国从贸易管制待遇中的Y类国家名单中移除,专门对华制定便利“非致命性军用装备”转让的P类待遇规格。^③与此同时,美国推动包括以色列在内的盟国机制化地扩充对华军售的内容,并且对盟国售华包含美国零配件的武器及军用装备不再予以反对。^④为了给美国企业售华军用装备提供指导意见,美国国务院于1980年3月25日制定了《第81号军品管制简讯》(Munitions Control Newsletter No. 81),通令以“个案审批”原则出售雷达、通信及后勤等“非致命性军用装备”给中国,但禁止向中国出售作战飞机、主战坦克等“致命性武器”,以及能够提升解放军生化武器、核武器、战略武器及战略投送能力的相关技术装备。^⑤在“有限武装扶华”战略的指导下,卡特政府制定的扶助中国提升抗苏战术防御能力,而禁绝提高中国战略进攻能力的美中防务合作限定性原则初具雏形。尽管后来里根政府开启了对华出售战术致命性武器,但是仅提升中方防御作战能力的基本原则一直制约着美国对华军售的水平。

① 刘华清向美方提出的采购清单包括:具有下视能力和对地攻击能力的机载雷达、脉冲多普勒雷达、脉冲多普勒成像装备、惯性导航系统、微波电子管、军舰艇声呐、高敏度示波器,以及用以制造反坦克导弹的红外探测技术与激光引导技术等。迪宁表示,布朗代表团目前没有被授权来商定是否出售上述装备,将带这份军购清单回国,供下一步研究。参见:Summary of a Meeting between Deputy Under Secretary of Defense Gerald Dinneen and Chinese official Liu Huaqing regarding the Possibility of U. S. military Technology Transfers to China, United States; Department Of Defense, Jan. 8, 1980, pp. 3 ~ 6, CK2349474531, USDDO。

② Summary of a Meeting between Deputy Under Secretary of Defense Gerald Dinneen and Chinese Official Liu Huaqing regarding the Possibility of U. S. Military Technology Transfers to China, United States; Department Of Defense, Jan. 8, 1980, pp. 11 ~ 12, CK2349474531, USDDO。该系统耗资约2000万美元,雷达信号阵面宽300米,长1.2公里。卡特政府于1980年5月正式批准该计划,该系统于次年6月投入运行。

③ Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to Secretary of Commerce Klutznick, Washington, March 17, 1980, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, p. 1098。

④ Memorandum for Secretary of State Cyrus R. Vance, Secretary of Defense Harold Brown, and Zbigniew Brzezinski from Richard Holbrooke, Nicholas Platt and Michel Oksenberg regarding the Sale of Sensitive Military Equipment to China, United States; National Security Council, Feb. 22, 1980, p. 3, CK2349147696, USDDO。

⑤ Increased U. S. Military Sales to China: Arguments and Alternatives, Document Date: May 20, 1981, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS) Agency Publication Number: 81-121 F, p. 14。

布朗访华之后,1980年上半年,中国国务院总理华国锋、副外长章文晋、中央军委秘书长耿飏及解放军副总参谋长刘华清等分别与美国高层官员展开过密集磋商。其中,耿飏于1980年5月访美,与美方进一步商定售华“非致命性军用装备”的细节。其间,耿飏还第一次请求美国帮助中方对歼八I型歼击机进行现代化改造,以提升中方截击苏联战略轰炸机的能力,这为日后里根政府开启中美最大军事合作项目——“和平珍珠”计划(Peace Pearl Program)埋下了伏笔。

基于耿飏的访美成果,美国助理国防部长汤姆·罗斯(Tom Ross)于5月29日宣布,AN/TPS-43型野战防空雷达、AN/PRC-77型战术无线电通信设备、AN/TRC-97型对流层通信系统、CH-47型重型运输直升机、C-130H型战术运输机、航空发动机检测设备、M-911型军用载重牵引车、MK33/34型雷达干扰系统,以及装甲车辆红外诱饵自卫系统等装备,将列入第一批对华军售清单。同时,美方将深化对华转让军民两用高端装备,包括高级数控机床、半导体、民用航空制造设备等。^①至1980年7月,经过审查后美国可以对华出售的“非致命性军用装备”的种类超过400种。同一时期,白宫与军工企业加强了沟通,开始接受相关企业的对华出口申请,允许美国企业同中方展开军备采购谈判。^②

面对中美防务关系之深化,苏联并未主动和缓美苏关系。从1980年下半年起,美国获悉苏、波边境苏军的频繁调动与大规模后勤准备,预估苏军可能出兵波兰干涉“团结工会”运动。白宫于是决定加强美中防务关系。1980年9月底,美国国防部副部长佩里及美军首席苏联军事问题专家、国家安全事务助理的军事顾问威廉·奥多姆中将(William E. Odom)率美军高级代表团公开访华。继布朗之行之后,佩里访华构成卡特政府末期中美防务关系获得实质性再提升的关键一环。

到北京后,佩里告知中方,美方新近决定在对华出口清单中增加军用舰艇动力装置、军用医疗及现代警用器械等装备,愿与中方协同落实各项机制。中方则再次向美方表达了尽早进口美式“进攻性武器”的强烈意愿。此外,中国主动邀请佩里一行较为深入地参访了代表性的解放军精锐部队、军事院校及军工企业,向美方详实介绍了中方武器研发计划、军工技术水准与国防生产机制等涉及中国军事工业的核心信息,中方接待的力度之深与态度之坦率令佩里始料未及。佩里据此认为中国对西方尖端

① U. S. Military Sales and Assistance Programs: Laws, Regulations, and Procedures, CIS Number: 85-H382-26, Document Date: July 23, 1985, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), p. 9; Memorandum of Conversation at the 5/29/80 Meeting between Secretary of Defense Harold Brown and Chinese Vice-Premier Geng Biao, United States: Department Of Defense, June 10, 1980, pp. 5~7, CK2349131445, USDDO.

② Increased U. S. Military Sales to China: Arguments and Alternatives, Document Date: May 20, 1981, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), Agency Publication Number: 81-121 F, p. 14.

军事技术的吸收能力有限,建议对华提供基本的军事科技即可,如提升中方的反坦克武器、航空发动机、高性能柴油发动机的制造水平,并为中方战机提供现代化航电设备等。布热津斯基对此表示认同,建议卡特维系佩里访华取得的良好势头,深化双边军事科技交流,“适度”提升中国军力。卡特批准了这项建议。^①

面对美方对华转让军备的积极态度,中方做出了积极回应,多措并举地夯实中美战略关系。据美国国防部关于美苏战时美中军事合作的秘密建议,中方于1980年5月通告美方,原则上同意美军及盟军武装在美苏发生战争时可利用中方军事基地用于后勤保障。^②此外,中方主动对美国出口自身储量很大而美方军事工业急需的稀土元素矿粉及钛、钼、钨等战略矿产。^③同时,为深化中美联合军事援助巴基斯坦,中方同意美国军机过境中国领空对巴基斯坦予以援助。^④而由美国中央情报局统筹,包括中国及美国、埃及、沙特、巴基斯坦参加的援助阿富汗反苏武装的计划也于1980年年中付诸实施。^⑤

正当布热津斯基判断卡特将以微弱优势获得连任而决定再行扩大对华防御性军备与高端技术转让,并力促总统来年访华之时,卡特在11月的总统大选中落败,其执政后半期开始发力推动的中美“初步战略关系”^⑥作为重要政治遗产传递到里根政府手中。直到1983年,美国政府确定以“友好的非盟友国家”的对华关系定位将中国纳入政府间对外军售程序,全面落实卡特政府时期两国达成的军购意愿,开启对华转让“致命性进攻武器”,才将对华军售及中美防务战略关系推向高潮。

五 卡特政府对华技术转让及军售的影响与评估

纵观卡特执政时期美国决策层对发展中美防务关系、确定对华技术转让与军售的政策研讨与实践脉络,可发现这一过程呈现明显的螺旋递进特征。伴随美苏“缓

① Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter, Washington, September 26, 1980, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, pp. 1134 ~ 1135.

② Chronologies of Major Developments in Selected Areas of Foreign Affairs, Cumulative Edition 1980, CIS Number: 81-H382-9, Document Date: January 1, 1980, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), pp. 188 ~ 190.

③ Memorandum of Conversation at the 5/29/80 Meeting between Secretary of Defense Harold Brown and Chinese Vice-Premier Geng Biao, United States: Department of Defense, June 10, 1980, pp. 8 ~ 9, CK2349131445, USDDO.

④ Memorandum of Conversation, Beijing, January 8, 1980, *FRUS, 1977 ~ 1980*, Vol. 13, China, p. 1060.

⑤ Summary of President Jimmy Carter's meeting with Chinese Premier Hua Guofeng, July 10, 1980, p. 5, CK2349159550, USDDO.

⑥ 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977~1981年国家安全顾问回忆录》,第594页。

和”逐渐崩溃与美苏矛盾的演变,白宫将“技术扶华”战略升级为“有限武装扶华”战略,先后开启对华转让高端民用技术装备、军民两用技术装备及非致命性军用装备等三个阶段。而原本设计为与美苏防务关系层级相仿而实质性内容有限的美中防务关系,则成为美国回击苏联的关键抓手,构成中美战略关系的中中之重,在卡特政府末期获得全方位扩展与进步。

卡特秉政初期正值中国初步选择融入世界体系的关键阶段,美国的对华战略定位面临挑战。其中,以对华技术与军备转让为主要内容的美中防务关系,一方面是美国谋求“联华制苏”,发挥中国短期抗苏功用的现实主义政策工具,另一方面也是布热津斯基等战略家面对中国这个“潜在的一极”而构筑对华长期战略的必要产物。

美国国会后来回顾中美防务关系发展历程时进一步道出了美国政治精英的战略考量,即“深化美中防务关系、保持对华军售可巩固奉行现实主义战略的中共新一代领导人,以及中共党内自由改革派的执政地位。美中保持一定限度的军事关系亦可培养解放军高级将领的民主精神及其他领域政治精英的亲美自由主义意识,避免中国重回保守封闭的旧路”。^①无疑地,通过防务接触、“技术扶华”,进一步将中国纳入地区秩序,谋求干预中国的改革方向,乃至进一步“自由化”“美国化”中国,是远比孤立、疏远一个拥有战略核力量与巨大发展潜力的超大型国家更有利于美国及西方世界利益的。这亦是近代中美关系史中“美国对华特殊情结”的再次体现。显然,发展中美防务关系在某种程度上包含对华“和平演变”的战略用意,美国的这一策略在其冷战时期对伊朗、智利、南斯拉夫等国战略中均有所呈现。

总的来看,“有限武装扶华”战略有利于提升中国的常规军力,有助于中方了解西方现代化军工及尖端民用工业的具体生成机制、现代化管理模式与知识支撑体系等复杂要素,有利于去除中国老旧的苏联制造业模式弊病,是包括军事工业在内的中国制造业的必要补习与再积累。客观上讲,卡特政府确定的对华技术转让与军备输出政策及其促成的西欧对华技术转让,使中国赶上了第三次科技革命的末班车,促成了共和国史上第二波大规模技术引进浪潮。这与改革开放战略相协同,成为中国加速融入世界体系的重要助力。

尽管如此,卡特政府时期中美防务关系的进一步深化仍面临不少障碍。首先,国会对发展中美防务关系存在不同意见。随着共和党夺取国会多数,党争影响对外决策的政治生态开始出现,众议院外交事务委员等实权部门对开启对华军售持保留态

^① China's Military: Roles and Implications for U. S. Policy toward China CRDC-Id: CRS-1991-FND-0085, Document Date: October 3, 1991, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), Agency Publication Number: 91-731 F, p. 6.

度。由于《武器出口管制法》(Arms Export Control Act)、《对外援助法》(Foreign Assistance Act)^①等给予了国会管制售武及对外军事合作的巨大权力,因此在民主、共和两党分别控制府会的卡特政府晚期,它升级对华军售存在不小的政治障碍。

其次,美国的亚太盟国普遍对美国对华军售及中国军力升级深怀疑惧。进入1979年,新加坡、马来西亚、印尼等国在东盟外长会议等场合多次声明,排斥中国军事现代化。日本政府也担心中方会将美式武器转让给朝鲜,担忧中国在美国亚太安全结构中的地位上升会弱化美日同盟,对中美防务关系的深化存有一定疑虑。^②

再次,美国朝野上下就中美防务关系究竟要发展到什么程度仍存不少争论。曾积极推动中美防务关系发展的国防部长布朗对对华军售具体限度的犹疑态度颇具代表性。即将卸任的布朗于1980年12月6日指出,共和党政府应审慎发展美中军事关系,“中国毕竟不属于工业化民主国家阵营,美国如果决定欢迎中国的现代化,那么必须思考需要一个怎样的现代化中国,美中战略关系究竟如何定位。”^③甚至连布热津斯基也承认,作为美国外交的两大基石,实力原则是美中防务关系的驱动力,但深藏在美国对外战略思维中的道义原则却与发展美中防务关系存在逻辑矛盾。^④言外之意,如若中国排斥美式自由化而崛起,中美防务关系便将遇到困境。而为了给外界因售华非致命性军备促成所谓“美中军事联盟”的猜想降温,卡特也于离任前对美中关系做出解释。他强调,美中军事合作程度有限,“美中不寻求建立军事联盟,也无共同防务合作计划”,美方“也未向中方正式移交武器”。^⑤上述发展中美防务关系的内外障碍自卡特执政时期成形后便一直潜藏在20世纪80年代的两国关系中,凸显了中美战略关系的有限性与脆弱性。

忻悻:中山大学历史学系在读博士研究生

(本文责任编辑:卢宁)

① 《武器出口管制法》第36条B款规定,价值700万美元以上的对外军用装备出口及2500万美元以上的军用技术转让需国会批准。《对外援助法》第620条F款则就美国对“共产党国家”售武及军援进行限制。总统对“共产党国家”军售需向国会说明此种军援对国家安全的重要性,且受援国不受国际共产主义集团控制,受援国所接受的武器应用以自卫并能促进“自由世界”的安全。该法案第515条规定,除非国会授权,军事顾问团或其他体现军事顾问功能的美军人员不能前往第三国。

② U. S.-PRC Security Cooperation: Enduring Dilemmas and Present Choices, *FRUS, 1977~1980*, Vol. 13, China, pp. 842~843.

③ Chronologies of Major Developments in Selected Areas of Foreign Affairs, Cumulative Edition 1980, CIS Number: 81-H382-9, Document Date: January 1, 1980, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), p. 195.

④ 兹比格涅夫·布热津斯基:《实力与原则:1977~1981年国家安全隐患回忆录》,第521页。

⑤ Increased U. S. Military Sales to China: Arguments and Alternatives, Document Date: May 20, 1981, Agency: Foreign Affairs and National Defense Division (CRS), Agency Publication Number: 81-121 F, p. 15.

美国宪法第二修正案:学术研究和司法诠释的嬗变

张业亮

美国是一个枪支泛滥的国家,枪击案件屡见报端,成为美国社会一大痼疾。尽管如此,是否对枪支实行管控和如何管控枪支却在美国引发了激烈的立法争议、司法争议和政治争议,美国民众也在该问题上分成截然对立的两派,这使得控枪成为一个分裂美国社会的棘手的公共政策问题。枪支管控在美国之所以困难重重,除了相关利益集团的游说和美国特有的枪支文化所导致的“枪支政治”等因素外,最根本的原因是公民持有和携带枪支受到了美国宪法第二修正案的保护。

—

美国宪法第二修正案规定:“纪律良好的民兵,对于一个自由国家的安全实属必要;故人民持有和携带武器的权利,不得予以剥夺。”美国宪法的这一规定赋予了民众持有和携带枪支的权利。

第二修正案保护的是民众“持有枪支”的权利,这一点毋庸置疑。但由于其行文独特——带有两个分句,同时人们对其句读有不同理解,因此对这条宪法修正案的确切含义是什么存在着巨大的分歧。换言之,它保护的究竟是个人持有和携带枪支的权利,还是州民兵集体才拥有的权利?主张“个人权利说”者把释义的重点放在第二分句上,认为前者修饰后者;而主张“集体权利说”者则认为第一分句是该条文的重点,后者是对前者的一个补充说明。就对持枪者的权利和立法者的管控依据而言,这一释义之差有着天壤之别:如果持枪权是一项天赋的个人基本权利,对枪械进行管制就有违宪之嫌;如果是“集体权利说”,则个人持枪仅仅是为了保护州集体的自由,

“个人自卫说”则无从谈起。

从司法史的角度看,对第二修正案的这两种解释在美国立国之初就已存在。对持枪个人权利的解释最早出现于1822年肯塔基州法院对“布里斯诉共同体”(Bliss v. Commonwealth)一案的裁决。在该案中,法院根据肯塔基州宪法第28款裁决道,携带武器以自卫和保护州是一项个人的权利。^①而对第二修正案的“集体权”解释则最早出现于1842年,当时阿肯色州最高法院在“州诉巴萨德”(State v. Buzzard)一案中采纳了以民兵为基础的持枪权的说法。该州宪法第二条第21款规定:“该州自由的白人应享有持有和携带武器用以共同防卫的权利。”依据此一条款,阿肯色州最高法院在裁决中说:“‘纪律良好的民兵,对于一个自由国家的安全实属必要’的表述,以及‘共同防卫’明确地表达了联邦宪法和州宪法的真实含义,证实了它是一项政治权利,而不是个人的权利,因此很自然地,只有州在其立法能力内才拥有管制和控制它的权利。”^②19世纪美国著名法学家乔尔·普雷蒂斯·毕肖普(Joel Prentiss Bishop)在1873年出版的《成文刑法评论》(Commentaries on the Law of Statutory Crimes)中采纳了“州诉巴萨德”案的“民兵基础说”,并将其称为“阿肯色主义”(Arkansas doctrine),使其成为美国法律中关于公民持枪权的正统观点。州法院早期的这两个案件奠定了对宪法第二修正案释义的两个基本范式,即“个人权利说”和“集体权利说”。自此以后,有关第二修正案的司法和立法争议一直没有平息,发展至今,宪法第二修正案已成为美国《权利法案》中最具争议性的条款之一。

尽管对第二修正案释义的争议早已有之,但直到2008年6月联邦最高法院对“哥伦比亚特区诉赫勒”(District of Columbia v. Heller)案裁决之前,“集体权利说”一直是司法裁决和学界的主流观点。除了哥伦比亚特区巡回上诉法院在“帕克诉哥伦比亚特区”(Parker v. District of Columbia)一案和美国第五巡回上诉法院审理的路易斯安那州、密西西比州和得克萨斯州上诉的案件外,几乎所有的联邦法院都认为第二修正案保护的仅仅是州民兵的集体持枪权,不承认个人持枪权。关于这一点,联邦最高法院前首席大法官沃伦·伯格(Warren E. Burger)在1992年所做的评论颇具代表性:“第二修正案并不能保证持有武器的权利”。他还在1991年接受采访时把“个人权利说”称为“我平生所见的特殊利益集团向美国民众兜售的最大的假货之一”。^③

① Bliss v. Commonwealth, 2 Littell (KY 1822), available at: http://www.cs.cmu.edu/afs/cs/usr/wbardwel/public/nfalist/bliss_v_commonwealth.txt.

② State v. Buzzard, 4 Ark. (2 Pike) 18 (1842), available at: <http://www.constitution.org/211/2ndcourt/state/191st.htm>.

③ Adam Liptak, “A Liberal Case for Gun Rights Help Sway Judiciary,” *The New York Times*, May 6, 2007.

二

实际上,无论在司法实践上还是在学术上,在《权利法案》通过后的一个世纪里,对第二修正案的意义和运用远不及现在这样频繁,也不像现在这样受重视。从司法实践来看,根据联邦和州分权的原则,对枪支的管制属于州权的范围,因此对枪支管制的绝大多数法律是由州颁布的。虽然第二修正案是联邦法律,但各州都有自己的宪法,50个州中有44个州在州宪法中明确规定了携带枪支的权利。而且在整个19世纪,公众讨论和法庭审判的关注点是奴隶持有武器问题(内战之前),以及后来奴隶属于民兵和武装他们的个人权利问题(内战之后)。其中最著名的是1857年联邦最高法院审理的“德雷特·斯科特诉桑弗德”(Dred Scott v. Sandford)案。最高法院在该案的裁决中写道,如果非洲裔美国人被认为是美国公民,“就应给予黑人个人随身携带和持有枪支的权利”。^①并且,自1939年“美国诉米勒”(the United States v. Miller)案起直到2008年长达近70年的时间里,联邦最高法院再也没有审理涉及第二修正案的案件。

学术研究也是如此。在美国历史的多数时期,学术界对宪法第二修正案的兴趣不大,而且“集体权利说”是学术界的一个定论。根据美国纽约州立大学政治学教授罗伯特·斯皮策(Robert J. Spitzer)的《枪支控制的政治学》一书的统计,从1912年到1959年,只有12篇有关第二修正案的学术论文发表在法学期刊上,所有这些论文都持“集体权利说”。^②依照乔治·梅森大学宪法学教授奈尔森·兰德(Nelson Lund)的说法,在20世纪70年代及之后的一段时期里,认为持有和携带枪支是一种个人权利“是一种不引人注目的、遭人耻笑的想法,许多人认为它是荒谬的,不过是枪支发烧友的一种宣传而已”。^③20世纪70年代,在风起云涌的民权运动席卷美国之后,出现了第一批倡导“个人权利说”的论文,之后“个人权利说”渐成气候,逐渐成为主流学术观点,第二修正案研究也成为美国宪法研究中的显学。据统计,从1980年到1989年间,在学术刊物上发表的38篇关于第二修正案的论文中,有21篇主张“个人权利说”;在1990年到2000年的十年里,共计有87篇文章研究宪法第二修正案,其中58篇持“个人权利说”的观点。^④

从学术史的角度来看,这一转变得益于美国几个声名卓著的自由派宪法学者的

① Dred Scott v. Sandford, 60 US 393 (1857).

② Robert J. Spitzer, *Politics of Gun Control* (Routledge, 2011).

③ Adam Liptak, “Ruling on Guns Elicits Rebuke from the Rights,” *The New York Times*, October 20, 2008.

④ Robert J. Spitzer, , op. cit.

学术观点的转变,以及他们的不懈努力。正是由于他们逐渐接受了宪法第二修正案保护的是个人持枪权的观点并在学术著述中大力宣扬这一观点,重塑了美国有关持枪权利的争议,才使得这个学术观点最终被联邦最高法院采纳,并在裁决中得以体现。

在这些自由派法学家中,哈佛大学法学教授劳伦斯·特拉伯(Laurence H. Tribe)的学术观点的转变颇具代表性。他在1978年和1988年编著的头两版颇具影响的宪法学论文集中还持“集体权利说”的观点,但在2000年的新版书中,他修正了自己的观点,认为第二修正案保护的是个人的权利。其他几个自由派宪法学大家,特别是耶鲁大学的阿卡希尔·里德·阿马尔(Akhil Reed Amar)和得克萨斯大学的桑福德·列文森(Sanford Levinson)都赞成“个人权利说”。他们的著作在极短的时间里颠覆了对第二修正案的传统理解,为“帕克案”及后来联邦最高法院的裁决奠定了理论根基。其中1989年,列文森教授在《耶鲁法学》(*The Yale Law Journal*)杂志上发表了一篇题为《尴尬的第二修正案》(“The Embarrassing Second Amendment”)的文章,这篇文章被大多数法学权威认为是标志着“当代第二修正案主流学说的开端”。列文森在政治上是个自由派,他自称他本人“从来没有想到要拥有一支枪”,但他在这篇文章中援引了“暴动者理论”,即公民有权武装起来以便在政府变得专制时发起反抗,他宣称法律界对宪法第二修正案保护的是“集体权利”的“法学见解”是错误的。^①

主张“个人权利说”的学者认为,早期的主流观点反映了被普遍接受的看法和政治倾向,而不是对该修正案文本、历史及其在宪法结构中的地位进行认真思考的结论。列文森教授认为,对持有枪支权利解读的两种范式是对第二修正案的不同理解所致,标准的自由派应根据宪法文本来理解第二修正案。自由派既然热衷于对《权利法案》的其他条款——如保护言论自由和罪犯的自我辩护权等——做出宽泛的解释,他们也应该对第二修正案做出宽泛的解释。个人持有和携带枪支的权利与第一修正案保护的言论自由权是一样的;正如第一修正案保护的言论自由权不是绝对的一样,第二修正案对持有和携带枪支的权利的保护也可以受到政府的限制,尽管政府要有好的理由。^②“集体权利说”认为,持枪权的唯一目的是使州能保持一支民兵组织,个人持有和携带枪支的权利仅限于他是民兵的一员。

^① Sanford Levinson, “The Embarrassing Second Amendment,” *The Yale Law Journal*, Vol. 99, pp. 637 ~ 659.

^② Sanford Levinson, “The Embarrassing Second Amendment,” *The Yale Law Journal*, Vol. 99, pp. 637 ~ 659.

三

那么,是什么原因促使学界关于持枪权的解读发生由“集体权利说”向“个人权利说”的转变的?“个人权利说”渐成主流,原因当然有很多,但全国步枪协会(National Rifle Association, NRA)的推动可谓功不可没,正是在它不遗余力的支持和赞助下,第二修正案研究才成为美国宪法学研究的一门显学,并促成了学术界主流观点由“集体权利说”向“个人权利说”的转变。

全国步枪协会于1871年由国民警卫队和退休军官在纽约创立,最初只是一个射击爱好者俱乐部。20世纪20年代至30年代,随着美国社会枪支暴力犯罪的增多和枪支管控逐渐成为全国性的议题,它开始涉足政治。20世纪70年代,在国会控枪法案日趋增多的情况下,全国步枪协会成立立法事务部和政治行动委员会以影响国会的枪支立法,它以反对枪支管控为己任,完成了由射击俱乐部向压力集团的华丽转变。此后,这一免税的“社会福利”组织自我标榜其使命是“保卫和捍卫美国宪法,推动公共安全、法律和秩序及国家防务”。经过多年的经营发展,全国步枪协会的会员人数剧增,2012年高达430多万,2010年从支持者手中募得2.53亿美元,是全国最大的主张控枪的团体——“布雷迪预防枪支暴力运动”(Brady Center to Prevent Gun Violence)募集资金的42倍,成为美国最强大的单一议题利益集团。凭借其雄厚的人力、财力,全国步枪协会通过实施政治捐赠影响选举、鼓动会员打电话和写信向议员施压、向联邦法院起诉,在电视上开辟专题节目、开办网站塑造舆论等方式,来影响国会的枪支立法,推动公共舆论朝主张放宽枪支控制的方向转变。

在学术研究上影响对第二修正案法律思想的阐述,推动第二修正案规定的持枪权由“集体权利说”向“个人权利说”的转变,也是它不遗余力地开展游说活动的一个方面,其主要方式是通过主办研讨会、为第二修正案研究提供资助,以及鼓励倡导发表个人持枪权的法学评论文章,来宣扬“个人权利说”。从2003年起,全国步枪协会在乔治·梅森大学以保守主义法学思想堡垒著称的法学院设立了帕特里克·亨利宪法学和第二修正案讲座教授席位,捐赠了100万美元研究基金,以推动对宪法第二修正案的研究。它还举办了一系列关于宪法第二修正案的研讨会和讲习班,培养了后来成为研究宪法第二修正案大家的诸多学者和“个人权利说”的拥护者。^①唐·凯茨(Don Kates)就是其中的一位。在20世纪70年代初,他还是一个自由派的耶鲁大学法学院毕业生,对“集体权利说”持质疑的态度。出于对呼吁严格的枪支管制和直接

^① Peter Finn, “NRA Money Helped Reshape Gun Law,” *The Washington Post*, March 14, 2013.

禁枪的震惊,在各种各样的枪权组织,包括全国步枪协会和另一个枪权组织——第二修正案基金会的资助下,他从1977年起在丹佛举办一个讲习班,为一群年轻学者讲授第二修正案,灌输第二修正案保护的是个人持枪权利的观点。该讲习班一办就是十年。斯蒂芬·霍尔布鲁克(Stephen P. Halbrook)在1977年参加讲习班时还是哈佛大学法学院的一名助理教授,并在乔治城大学攻读学位。三年后,他的第一篇关于宪法第二修正案的论文发表在乔治·梅森大学法学评论上,之后他担任全国步枪协会的兼职顾问,连续发表了20多篇关于第二修正案的法学论文并出版了四本专著,其中一些研究得到全国步枪协会的资助。全国步枪协会还举办法学论文竞赛,获胜者最高可获得1.25万美元的奖金,但论文必须在法学杂志上发表。霍尔布鲁克、凯茨,以及后来担任全国步枪协会法律顾问的戴伍·哈代(Dave Hardy)和全国步枪协会董事会成员戴维·凯普兰(David Caplan)等都参加了论文比赛并名列前茅,他们从殖民史文献、立宪先贤的言论和早期美国宪法史中寻找“个人权利说”的依据。例如,凯茨在研究中指出,立国初期在起草《权利法案》时,有五个州的代表要求把公民的持枪权写入法案,而只有四个州要求把集会、言论和正当法律程序的权利和反对酷刑作为公民权利。但这些论文都没有发表在顶级的学术杂志上,直到1989年列文森教授在《耶鲁法学》上发表《尴尬的第二修正案》一文,才对从“集体权利说”向“个人权利说”的转变起到极大的推动作用。列文森在文中引用了霍尔布鲁克的著述。此后,其他权威学者也纷纷采纳“个人权利说”。他们的研究颠覆了关于宪法第二修正案的传统的法律解释。1997年,联邦最高法院大法官克拉伦斯·托马斯(Clarence Thomas)承认,越来越多的法学论文“对一系列历史证据进行的整理,日趋增多的学术评论表明,第二修正案的‘持有和携带武器的权利’是一种个人权利”。

四

关于第二修正案法律思想研究的实际意义何在?曾任哥伦比亚特区司法部长的琳达·辛格(Linda Singer)看得很清楚,她说,对第二修正案释义的讨论不仅仅是个学术问题,“对我们来说,这是个生与死的问题”。^①

2007年3月9日,哥伦比亚特区巡回上诉法院在“帕克诉哥伦比亚特区”(Parker v. District of Columbia)一案中认为第二修正案保障的是个人权利,并依此裁决哥伦比亚特区禁止居民家中持有枪支的法律违宪,这一裁决是联邦法院首次基于第二修正案保护的是个人持枪权、反对州民兵集体持枪权而做出的枪支管控违宪的裁决。

^① Adam Liptak, "A Liberal Case for Gun Rights Help Sway Judiciary," *The New York Times*, May 6, 2007.

哥伦比亚特区对裁决不服,上诉到联邦最高法院。2008年6月26日,联邦最高法院在“哥伦比亚特区诉赫勒”(*District of Columbia v. Heller*)案中,以五比四的多数,支持对第二修正案“个人权利说”的诠释,否决了哥伦比亚特区的禁枪令,从而一锤定音地解决了围绕宪法第二修正案释义的多年争议。但最高法院的这一裁决没有解决该裁决是否适用于州的问题,以及华盛顿市的枪支限制法律如何才能不违反第二修正案的问题。2010年,联邦最高法院又在“麦克唐纳诉芝加哥”(*McDonald v. Chicago*)一案中裁决,宪法第二修正案保护的持枪权不仅适用于国会通过的法律,而且适用于州和地方,这就扩大了个人持枪权的范围,为枪权派反对政府实施严格的枪支管控政策提供了宪法依据。

对于帕克案的胜诉,支持枪权的保守派智库凯托研究所高级研究员、帕克案原告律师罗伯特·列维(Robert A. Levy)列举了四大因素,其中第一个就是“学术界,特别是自由派学者转向‘个人权利说’”。事实也证明,他们的著述对保守派法官的影响是显而易见的。对倡导“个人权利说”的枪权派来说,联邦法院对帕克案和赫勒案的裁决是该观点是正确的和被采纳的一个证明。已故联邦最高法院大法官安东宁·格雷戈里·斯卡利亚(Antonin Gregory Scalia)代表多数在赫勒案的裁决意见书中写道,“第二修正案保护的是个人持有武器的权利,与民兵服役无关”。在裁决书中,他引用了凯茨和霍尔布鲁克的著作,由此可见自由派学者关于宪法第二修正案的“个人权利说”的著述对保守派法官的影响有多么深远。

张业亮:清华大学中美关系研究中心研究员

(本文责任编辑:卢宁)

○学术动态

登高望远 求同存异 ——纪念“中美长期对话”30周年 学术研讨会综述

王 玮

2016年9月20日,由中国社会科学院主办,中国社会科学院美国研究所、美国凯特林基金会(Kettering Foundation)、北京大学国际战略研究院承办的中国社会科学论坛(2016·国际关系)“增进理解、加强互信:纪念‘中美长期对话’30周年”学术研讨会在京举行。

在欢迎辞中,中国社会科学院美国研究所所长郑秉文表示,“中美长期对话”在过去30年中取得了引入瞩目的成果,中美双方长期共事,不断推进合作,取得了丰硕的成果。在过去30年中,中美两国都发生了翻天覆地的变化。1986年,美国人均国内生产总值为1.86万美元,2015年达到5.1万美元,30年间增长了近两倍。中国取得了更为明显的进步,人均国内生产总值从1986年的280美元,跃升至2015年的8000美元,增长了近30倍。在这日新月异的30年中,中美关系的内涵和表现也不断发生变化。

郑秉文所长在致辞中表示,“中美长期对话”见证了中美关系的发展,也

引领了中美对话的潮流。即使在中美关系出现困难时期,“中美长期对话”从未中断过。事实上,发生诸如1989年“政治风波”、炸馆危机、撞机事件等风风雨雨时,对话与沟通才显得弥足珍惜。回首30年,特别感谢“长期对话”的创立者和参与者。正是中美双方长期、共同的努力,春风化雨,为中美关系的发展贡献了力量。在“中美长期对话”举办30周年之际,中美双方共同决定隆重举办纪念活动。中美双方各自召集了学界、政界、商界、新闻界等领域的重量级嘉宾与会。希望中美长期对话这个平台,能够一如既往地带动两国人文交流。

围绕“增进理解加强互信”的会议主题,与会者就中美关系的宏观形势进行了交流,对当前中美关系的微观现象做了阐述,对困扰中美关系的深层原因进行了探讨,对未来中美关系的走势做了评估。

登高望远 求同存异

中国社科院副院长蔡昉教授在主旨演讲中首先对“中美长期对话”30周年纪念活动的举办表示祝贺,对30年对话潜移默化的社会效果表示认可,并希望长期对话在新形势下发挥更好的沟通桥梁作用。他说,人类文明的发展,思想是一个关键要素。每一个文明,都有讲述自己故事的方式。故事之间要沟通,才能相互理解。中美在历史传统、文化基础和现实生活可能有所差异,认识世界和讲述故事的方式就会有所不同。沟通的必要性也就由此而生。沟通,并不是说价值观要相同,而是要寻找共同点,建

立基本共识。中美致力于建设新型大国关系的背景下,中美都有各自的故事讲述方式,要以相互欣赏的方式去看待对方。看待问题要努力摒弃偏见,如果能以看自己的方式看待别人,许多争执就不会那么激烈。

蔡院长就中国经济及其与世界经济的关系问题做了细致阐述。他以多项重要公共政策议程的倡议人和推动者的体会,向在场听众解释了“新常态”“供给侧”“结构性”等关键词的含义。他认为,当前中国经济面临增速放缓、增长动力转变、增长模式调整的形势。当前情况不是周期性经济现象,也不是全球经济危机的余波。中国经济的决定因素是生产要素的供给和配置发生了变化,不能在需求侧找方案而要在供给侧找原因。以市场在资源配置中起决定性作用为原则,中国致力于消除制约经济增长的体制障碍。目前来讲,美欧国家依然对承认中国的全面市场经济地位持保留态度。

他希望美国人理解中国推动改革的决心。当前中国去产能的力度非常大,煤炭领域去减产能 10 亿吨左右,钢铁领域去减产能 1 ~ 1.5 亿吨。去产能涉及 180 万人的就业问题。去产能过程中涉及的劳动力 50% 左右的人超过了 40 岁,近 60% 的人只受过初中以下教育。离开现在的工作岗位,他们的再就业会十分艰难。中国的产能问题是在应对全球需求扩张过程中形成的,现在,要通过内部消化的方式逐步进行调整。产能过剩是一个全球现象,需要大家共同努力去解决。中国在去减产能中承受压力,并积极推进经济增长,对世界经济有长

期、正面的影响。

外交部美大司王昱参赞在主旨演讲中积极评价了“长期对话”为增进中美了解发挥的重要作用。他说,中美建交以来经历了各种风雨,但不断向前发展对话是中美关系主流。中美关系对话,有不同的层次。近年来,两国元首的战略对话不断举行,两国元首八次会晤,八次通话,不断深入、坦诚、友好地交换意见。在不同政府层面,双方建立起 100 多个对话机制。战略经济对话迄今已经举办八轮,达成千余项成果。两军关系、反恐领域、联合执法、制止网络犯罪等领域,对话也在积极推进当中。社会各界的深入对话也在持续发展。“中美长期对话”等智库间对话对增进理解起到了独特的作用。谈中美关系,不应回避分歧。两国之间应该以建设性的方式处理分歧,尊重彼此的核心利益和重要关切。要以己及人,换位思考;坦诚对话,化分歧为合作。

美国凯特林基金会主席戴维·马修斯(David Mathews)在主旨演讲中对“中美长期对话”做了高度评价。他说,中美之间有许多对话机制,而“中美长期对话”的历史最为悠久,机制化合作的基础最为牢固。长期的合作,让中美双方有了固定的联系和共通的理念。他说,作为一名历史学家,他习惯于穿透瞬息万变的现象,从长远的角度看待问题。20 世纪 70 年代以来,美国出现了三种变化。在军事方面,美国在第二次世界大战时还是一个孤独斗士,两代人的努力才让它和外部世界建立起一种理解。今天,中国也需要合作,需要协调,以适应新的角色。在经济方面,每个国家都

要考虑民众的生活。曾几何时,相互割裂的状态下,各国常有激烈的竞争。现在是一个全球融合的时代,全球生产链让各地相互联结。再边缘的地方,也能感受到经济全球化的影响。在文化方面,流行现象纷呈,生活方式日异。年轻一代的行为让上一辈目不暇接。但是,事物变化发生的再大,人们看待事物的方式也不会一下发生大的变化。于是,我们就需要有沟通。凯特林基金会致力于沟通不同社会关系,他说,“中美关系是我们努力的一个重要领域。长期不懈的努力,使我们得以对各界的见解有准确认识。在与中国朋友的交流中,我们也知道中国人做决定的方式。我们十分珍视这种人员之间的交流方式,高度评价大家在沟通彼此方面所做的努力,对‘长期对话’的社会效果有乐观认识,对未来的交流抱有积极期待”。

内聚共识 外成互信

对于中美关系的现状,与会嘉宾进行了充分讨论。有的突出强调美国国内共识的消失,有的突出强调中国国内共识的消失,有的突出强调中美共识的弱化。

美国前众议员利奇(James Leach)先生在发言中提出了“我们将走向何方”的问题。他的问题更多是针对美国国内,特别是对美国的各种选举年现象如非法移民问题等做了说明。他对美国国内政治体制的积极方面和消极方面进行了反思。

中共中央党史研究室前副主任章百家研究员回顾了中国改革开放以来五个

方面的变化,并特别强调了社会结构和思想观念领域的变化,认为在当今中国,改革开放以来凝聚的共识有所弱化。深化改革与和平发展的方向将保持,但在发展和探索过程中会有不确定性。我们距离成熟的大国还有一定距离,外交上有一些让人忧虑的地方。目前,中国有其内部问题需要解决,应调整行为以塑造外部对中国的积极认识。

美国约翰斯·霍普金斯大学中国中心主任、中国问题专家蓝普顿(David Lampton)教授指出,我们各自有很多问题,但有时不是合作解决问题,而会把问题归罪于对方。在经济、文化领域,中美两国取得了长足的进展,但是在军事安全领域,信任是缺失的。战略互疑是一种现实。问题是,我们都有朋友,第三方要素也在搅动中美关系。中美双方都在失去信心,不确定对方会走向哪里。他坦诚地讲,中美两国都有国内问题需要解决,双方应积极沟通以避免相互纷争。

中国现代国际关系研究院前院长崔立如教授指出,中国和平崛起是全球转变过程的实在趋势。中美关系的复杂性在于他们既是最重要的合作伙伴,又是最主要的竞争对手,这种二元格局非常突出。双方各自都处在内部调整的过程当中,双边关系和外交活动都会因此而受到影响。中美之间有许多问题,但集中指向一个大的问题,那就是中国维护发展的权益在与美国维持主导地位的主张发生碰撞。双方需要避免修昔底德陷阱和新地缘政治竞争。中美两国必须和平相处,共同发展,合作共赢。

北京大学国际战略研究院院长王缉思教授指出,中美两国内部都出现了共

识弱化的现象。中国国内共识弱化的情况下,美国人自然看不到中国的共识,而更多会看到中国的不确定性,反之亦然。这样,双方就都不知道对方将怎么走。但是,中美共同利益多于分歧。他说,在场的人也多数认可这一点,这就是一种共识。认同这种共识的人应该共同努力,让这种观念深入人心,使之获得更广泛影响,推进中美关系健康发展。

认知差异 寻根问源

共识不易形成而容易消失,偏见则极易形成而极难去除。对中美军事、政治领域如何凝聚共识,消解偏见,与会者进行了深入讨论。

美国夏威夷州参议员莱斯·井原(Les Ihara, Jr.)先生指出,共识的凝聚需要努力。井原先生分享了他参与立法的经验和体会。他说,大众与当选官员之间存在不信任,这是经常出现的现象。一次次的立法经历表明,针对不同对象要知道什么可行什么不可行,时刻清楚自己能够走多远而不破坏政治平衡。这就需要不断地研究。有时候,情况变化之快,让研究工作来不及展开。那么,如何找到政策共识?尽管有时会很艰难,但是各种讨论、接触活动,仍然是必需的。

中国军事科学院中美防务关系研究中心前主任姚云竹女士指出,过去几十年的中美关系对话中,军事问题并不经常被提及。现在,军事关系已经绕不过去。从朝鲜半岛、到台湾海峡再到南海地区,两国地缘竞争面在凸显。朝鲜半岛是中美两国有共同安全利益的地区,

两国采取的步骤也日益具有竞争性。在全球事务中,中美两国有共同利益,在防扩散、护航等议题上,中美的合作面在扩大。由于中美之间存在共同利益,中美两军关系明显不同于美苏两军关系。一个制约两军关系发展的问题是,美国把中国视为挑战者,对亚太地区安全结构及其亚太联盟体系构成冲击。目前来说,两军虽然形成了保持关系稳定的共识,并在操作层面建立了对话机制和危机管控机制,但是,美国联盟体系和崛起中国的共存问题依然制约着两军关系的发展。

前美国驻北约常任代表、美国国务院法律顾问威廉·塔夫脱(William Taft IV)先生在发言中表示,他在温伯格任部长时期就在国防部任职,亲历过中美军事对话和两军交流活动。军事部门有自身的认识,也经常发生变化。在很多人看来,中国经济增长为其军事力量的提升奠定了基础。对于中国的意图,有所担心是可以理解的。美国一再鼓励对话,旨在消除误解和误判。对于美国同盟友关系,这种联系是长期的、牢固的,不会发生改变。对于中美两军关系,相信对话是一种可以改变看法、增进了解的途径。

复旦大学美国研究中心主任吴心伯教授指出,中美高层掌舵,建立良好愿景,对引导中美关系发展至关重要。他高度评价奥巴马对国内外形势的清醒认识。对奥巴马顶住美国军方压力,避免了同中国在南海地区直接对抗的风险。他对美国下届政府能否继承这一政策表示怀疑。吴教授认为,美国的精英圈子分裂为三种声音,对中美关系分别主张

维持、调整和强硬。而且,在社会层面,美国的民粹主义在上升。而中国发展起来后,民众情绪也出现了分化,有些要求对美强硬。社会环境的变化会影响精英认知甚至影响政策选择。另外,双方互不欣赏对方的国内政治发展,这可能会影响两国的观感。今天的互动如何影响今后的发展,也是需要思考的问题。特别是在力量变化的形势下,中美如何在维权和维稳之间实现平衡,是双方需要考虑的问题。

北京大学国际关系学院朱文莉教授指出,中美经济关系作为以往的压舱石,从解决方案变成了问题本身。在杭州峰会上,习奥会达成了重要共识。但是,美国的总统候选人,在经济问题上有相互对立的主张。美国换届之后同中国的经贸关系变得不可预期。此时,企业家、社团领袖等人应该成为社会交流的主力。她希望凯特林基金会在这方面发挥优势,妥善引导对话并推进人文交流。由于欧美国家普遍出现了国内混乱的情况,甚至亚洲国家也出现了这样的情况,这表明这些问题可能具有跨越国别的性质。各国应该把光明的解决方案提出来,凝聚共识,共克时艰。

相互形象 因时而异

中国社科院美国研究所陶文钊研究员对中美关系的新常态谈了四点认识。第一,中美关系以往是确定的,现在变得颠簸不定。过去,美国认可中国的关切如反对“台独”,中国也支持美国的举措如支持半岛无核化。中美关系在新世纪初到北京奥运会举办一直处于良好态

势,此后出现了颠簸。第二,中美竞争归根到底是规则之争。美国认为中国只执行对其有利的国际规则,中国则认为国际规则体系虽然总体合理,但是有些具有强烈的西方属性,不符合发展中国家的诉求。第三,斗而不破是两国共识。在南海地区降温就是一个例证。第四,美国的再平衡战略将继续实施。即使在叙利亚形势下,再平衡的大政方针也未改变。在这个问题上,美国两党的共识之大,分歧之小令人震惊。尽管有以上分歧,我们还是要有耐心,乐观看待中美关系的长期趋势。

美国多博公共议程研究会创始人、前副主席多博(John Doble)先生就美国的公众舆论进行了分析和介绍。他说,经济社会状况对不同人群构成不同影响,不同人群对某一事件的认识也有极大差异。总体来说,美国人对中国的好感在下降。不同于俄罗斯,中国在以往并不认为是军事威胁。但是,这种情况发生了变化。美国人开始担心中美军事对抗的可能性。美国民众对中国人和中国政府的态度有所区别。美国人像认识自己一样认识中国人,非常欣赏中国人勤奋、谦逊、上进等美德。由于公众的判断对美国的政治决定有显著影响,因此,社会力量具备推进中美关系发展的条件。

美国弗吉尼亚大学建筑学院副教授苏珊·穆莫(Suzanne Moomaw)女士指出,她的课堂中有很多中国学生,同他们的交流非常有益。在课堂上,中国学生带来了中国的最佳实践,也学到了美国的最佳实践。通过相互学习,我们彼此获得了提高。此外,还要有更开阔的视

野,而不单单囿于自己的小天地,对于不同体系的融合极端重要。中美两国及其他人都要关注全球范围发生了什么,生活水准的提高、交通便利化的发展、全球社区的形成等等。从各自领导人口中,从20国杭州峰会,我们听到了美好的未来愿景。我们需要通过国际对话,做具体的事,让宏大的图景逐步化为现实。

中央党校国际战略研究院副院长刘建飞教授指出,美国对民主的抽象概念以及中国的民主实践有既定的认识。美国要推行的是西方民主,否认西方以外的民主模式。因此,美国总体上不认可中国的民主制度。美国一直期望看到中国的民主转型。而中国也一直致力于国家治理体系的现代化,积极稳妥推进法治建设和民主政治建设。两国关于民主政治的不同认识,可能对两国总体关系产生影响。中美两国依然存在意识形态领域的斗争,这已经成为影响中美关系的结构性因素。加强相互尊重是一个出路,美国需要尊重中国的自主选择,尊重中国的国际化道路。

中国社科院美国所外交室副主任刘得手研究员指出,推进中美关系,态度很重要。事在人为,中美关系的发展,很大程度上取决于如何看待中美关系。当前中美关系负面因素上升,双方需要以积极态度看待中美关系。中美关系大而不倒,中美关系具有全球战略意义,其影响之大呼唤双方用心呵护。为此,中美必须客观积极看待中美关系,常怀敬畏之心。本着“勿以善小而不为,勿以恶小而为之的原则”,双方应共同推动中美关系向积极方向发展。

如何认识权力消长及其对相互认知

的影响?蓝普顿教授提出的这个问题引起激烈讨论。王缉思教授指出,过去一段时间,美国经济占世界的比重一直在下降。下降的比例,大致相当于中国上升的比例。美国不能像过去一样为所欲为。一方面,西方在整体下降,影响了美国力量的发挥;另一方面,美国的行为更易受到外部的冲击,其影响力有所下降。郑秉文研究员指出,1978年以来中国经济占世界的比重从1.7%上升到2013年的12.3%,上升的比例相当于美国和日本下降比例的总和。总体上,随着新兴经济体群体性崛起,美国的份额一直在缩小。但是,中国的精英层可能不认为美国衰落,当然,民众可能有不同认识。

长期对话 薪火相传

正因为有观念差异对立,才需要有真切对话。在本次学术交流中,与会嘉宾都表示,要继承长期对话的精神,传递长期对话的火炬。

蓝普顿教授指出,饮水不忘挖井人。邓小平、郑必坚等人奠定了中美人文交流的基础,我们要沿着前人铺就的道路继续前进。在当前,中美两国年轻人之间相互不理解会成为一个问题。我们有责任教育年轻人。王缉思教授表示,每次参加“长期对话”,都会对中美关系有乐观判断。他回顾了改革开放初期,陪同李慎之、资中筠先生出访的经历,指出过去那么艰难的日子都能挺过去,现在的情况已经大幅改善,对起话来也会更轻松。而以后的对话,要寄托在座年轻一代的身上。

与会者对中美经贸关系进行了探讨。中国社会科学院亚太与全球战略研究院副院长王荣军研究员指出,中美经贸关系发生了一些变化。美国经济从快速增长变成了现在的温和增长,中国经济增速有所放缓。全球化进入低增长时期,这种趋势在短期内不会得到扭转。中美双边贸易目前进入一个下降的轨道,从货物贸易的角度看尤其如此。目前大家对中美投资关系有所期待。具体来看,美国对华投资增长并不快,占中国吸收外资的比例偏低。中国对美投资增速较快,主要是因为美国市场具有吸引力,而且处于起步阶段,因此增速较快。

美国密歇根大学公共政策福特学院顾问委员会委员汉克·梅耶(Hank Meijer)先生的调查研究显示,虽然中国生产了美国消费者需要的东西,但是依然被认为是经济上的威胁。这实际上反映了消费者对全球化生产缺少认识。美国消费者并不理解全球采购环节的复杂程度。他们说愿意为购买美国产品多支付一点是盲目的说法。中国制造商的能力很强,同其他地区的生产商融合程度也在上升。

中国社科院世经政所副所长姚枝仲研究员指出,中国目前出现了经济增长速度下降的趋势。中国的消费支出比例较低。有人说中国进入了通货紧缩时期。总体判断是,总需求和总供给是平衡的,经济增长速度趋于稳定。实现经济增长,需要提高要素生产率,提高资源配置效率。通过开放来推动国内经济改革。20国峰会特别强调了创新和开放的结构性的改革措施。结构性改革中如何对受损者进行补偿,中美两国需要有共

同努力。

中国社科院美国所政治室副主任王欢副研究员做了中美市政府的比较。他对中美两国城市的层级设置做了介绍,对财政、人事等方面的权限进行说明,并对城市规模、区划、人口等因素做了介绍。他的比较对象涵盖了美国的1.9万多个市和中国的662个市。他还对城市设置,包括人口规模、人口结构、经济规模、产业结构、基础设施等方面的中美差异做了说明。

中国社会科学院美国研究所经济室副主任罗振兴副研究员分析了中美化石燃料补贴同行审议。该同行审议是2009年20国峰会上提出的举措。2013年习奥会上中美达成共识,并于2014年起开始实施。迄今为止,中美各自完成了自述报告。中美两国基于自愿原则,率先落实同行审议举措,获得欧佩克的高度赞许。

戴维·马修斯在总结中说,权力的概念在过去发生了很大的变化。权力有了新的来源,掌握了新的权力渠道,就执掌了新的权力。而权力的最大源头,就是合作。希望通过我们的努力,建立更好的预期,塑造更美好的未来。郑秉文所长总结道,会议积极评价了中美关系的最新进展,也阐述了中美关系中存在的问题。对中美关系,我们要有积极态度。此次会议围绕纪念展开,实现了良好的对话。

王玮: 中国社会科学院美国研究所
副研究员

(本文由赵梅审核,责任编辑:李墨)