

国际秩序互动视角下的中美关系^①

肖 河 徐奇渊

[内容提要]2018 年,美国国会接连通过涉台法案,特朗普政府则对华发动了全面贸易战,中美关系越过“临界点”的说法已经从不确定的判断转变为严峻的政治现实。这一发展并非是因偶然因素的叠加突破了中美关系的“正常周期”,而是两国在国际政治、安全 and 经济秩序领域的消极互动不断累积的结果。表面上,经贸相互依赖是中美关系的“压舱石”,能稳定地改善因政治、安全摩擦而不时恶化的中美双边关系。由于中美在国际经济秩序上接近的停滞和距离的拉大,这一相互依赖正随着中国经济体量的增加而由互补转变为竞争,这一质变甚至还在不断加速。因此,关系正常化特别是 1989 年以来的中美关系在本质上可能并不存在周期性,两国在各秩序领域的消极互动大体上在不断累加,最终越过了“非敌非友”的临界点。由于经贸关系这一“压舱石”本身已经部分质变,要想重新恢复关系的总体平衡,不仅需要缓解中美两国在国际经济秩序上的分歧,或许还需要通过在政治和安全领域的措施来“反哺”不断激化的经贸矛盾。

关键词:美国军事与外交 中美关系 经贸关系 贸易战 国际秩序 国际竞争

中美关系的发展是否具有某种规律性一直是学术界关注的重大问题。之所以如此,是因为这一关系本身至关重要,其走向会对中国和整个世界产生重要影响。在美国对华发动贸易战之后,对这一问题的回答变得更加紧迫。要想处理好中美关系,在很大程度上必须充分理解这一关系发展的内在规律。然而,当前学术界尚未就此达

① 感谢《美国研究》杂志匿名审稿专家的意见和建议,文中错漏由笔者负责。

成共识,甚至还存在较大分歧。中国国内的传统观点是主张中美关系既有坚实基础、又具有周期性,总体上是在波动中发展;但是国际学界则更倾向于力量转移理论和修昔底德陷阱的视角,认为中美关系的前景将日益坎坷。这一争论既是理论和现实问题,也是历史问题。

在回顾相关理论、梳理相关史实的基础上,本文尝试对这一重要问题做出新的回答。下文将论述三个具体问题:第一,中美关系的现实发展是更适用于周期性解释还是线性解释;第二,如果中美关系的发展更适用于线性解释,那么用何种因素来解释最为周全;第三,从该因素的观察角度,中美关系的发展经历了怎样的过程,现在又处于何种阶段。在回答上述三个问题的基础上,本文尝试就中美关系未来走向这一当前时代的重大问题得出可供检验的初步结论。

一 中美关系发展的线性解释

2017年下半年起,中美关系“忽好忽坏”的周期性出现了走向终结的迹象,双边关系开始朝全面“摊牌”、难以“反弹”的方向发展。一方面,美国国会通过了以放松美官员赴台限制、增强美台官方联系为核心内容的《台湾旅行法》,这是美国继特朗普在2017年初致电蔡英文之后又一次严重削弱中美关系基础的行为。但是与2017年初不同,这一议案不仅在国会顺利通过、得到了特朗普的迅速签署,而且中国的抗议和游说还被美国会斥为“越过红线”,后者甚至声称“干预美国立法事务只会适得其反”。^① 这一挑战中国核心利益的举动可谓出乎中方预料,展现了美国精英在对台政策上改弦更张的共识。^② 此后,含有增强台湾安全、呼吁美台联合军演条款的《2019财年国防授权法案》亦宣告通过,这也是该法案连续第二年包含重大涉台内容。^③ 另一方面,除了开始试探中国的核心利益之外,特朗普政府又发动了措辞强硬、规模庞大的对华贸易战。与一般的贸易摩擦不同,美国将“中国制造2025”作为核心打击目标,将以政府为主导、以企业指引和产业支持为内容的中国模式作为竞争和遏制对象。试图抵消中国国有企业享有的“不公平”竞争优势,挑战中国市场的诸

① Charlotte Gao, “China’s Lobbying Against the Taiwan Travel Act Backfires,” October 17, 2017, *The Diplomat*, available at: <https://thediplomat.com/2017/10/chinas-lobbying-against-the-taiwan-travel-act-backfires/>.

② 事前,中方很多声音认为参议院和白官会顾虑中美关系大局和中国的坚决立场而阻止《台湾旅行法》的通过和生效。代表观点参见贾庆国:《台旅法或致中美断交》,2018年1月19日,参见网页:<http://wemedia.if-eng.com/45777848/wemedia.shtml>。

③ “Pro-Taiwan 2019 NDAA Defense Bill Ready for Trump’s Signature,” August 2, 2018, *Taiwan News*, available at: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3497638>.

多自我保护措施。^① 美国发动的贸易战体现了美国乃至西方国家对中国“掠夺性经济”和“锐实力”的担忧和回应。^② 这也迫使中国不得不承认中美关系已经越过质变的临界点,双边关系正从以合作为主转向以竞争为主。美国的整体对华政策也从在各议题上“规避风险”、维持整体获利转向主动提升风险、通过在双边议题中制造紧张和不稳定来削弱中国的长期权力增长。^③ 正如特朗普版的《国家安全战略报告》所述,美国的对华定位已经从“负责任的利益攸关方(responsible stakeholder)”演变为在国际安全和经济的诸多领域挑战美国的国际地位和国家利益的最主要战略竞争者(competitor)。^④

中美关系越过临界点的现实挑战了对于 1989 年之后的中美关系发展的传统看法,即所谓“中美关系好也好不到哪儿,坏也坏不到哪儿”的周期波动论。一般而言,这类观点将中美关系的发展看作是一个“分段函数”,认为不同时间段内中美关系的性质和发展动力存在较大差异。其中,虽然 2009 年也在一定程度上构成了分期点,此后“国家关系的形态发生了变化”,“中美两国的竞争性变得突出起来”,但是大部分此类观点还是认为“忽好忽坏”的规律仍然大致适用 2009 年后的中美关系。^⑤ 这一分期如表 1 所示。

表 1 中美关系的一般分期

时间	关系性质	发展动力
1949 ~ (1969)1972	敌人	内在因素和外在因素共同作用

① Lily Kuo, “Made in China Policy at Center of Tariff War with US,” *The Guardian*, April 4, 2018, available at: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/04/made-in-china-policy-at-centre-of-tariff-war-with-us>.

② 经济渗透强调中国通过经济相互依赖影响自由民主国家的国内政治。参见 Tanvi Madan, “The Rise, Fall, and Rebirth of the ‘Quad’,” *War on the Rock*, November 16, 2017, available at: <https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/>;掠夺性经济强调中国通过国家有意赋予的不公正的竞争优势来占有其他国家的市场和关键产业领域,并同时形成资本和债务依赖。参见 Greg Colton, “The U. S. National Defense Strategy Shows Australia Can’t Have It Both Ways,” *War on the Rock*, January 24, 2018, available at: <https://warontherocks.com/2018/01/u-s-national-defense-strategy-shows-australia-cant-ways/>。

③ 其中最具有代表性的就是南海和台湾议题,当前美国主流的强硬观点认为将局势稳定作为主要政策目标只会导致中国在上述议题中继续获得优势,因此必须抛弃“稳定高于一切”的旧思维,敢于挑起与中国的摩擦对抗。南海问题上的此类主张参见 Ely Ratner, “Course Correction: How to Stop China’s Maritime Advance,” *Foreign Affairs*, June 13, 2017, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-06-13/course-correction>;台湾问题上的此类主张参见 Mark Stokes and Sabrina Tsai, “The United States and Future Policy Options in the Taiwan Strait: Driving Forces and Implications for U. S. Security Interests,” Project 2049, February 1, 2016, available at: http://www.project2049.net/documents/Future_US%20Policy%20Options%20in%20the%20Taiwan%20Strait_Project%202049.pdf, p. 69。

④ “National Security Strategy of the United States of America,” White House, December 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 2.

⑤ 崔立如:《管理战略竞争:中美新关系格局的挑战》,载《美国研究》,2016 年第 2 期,第 10 页。

1972 ~ 1989	准盟友	外在因素为主
1989 (1992) ~ 2009	非敌非友	内在因素为主外在因素影响
2009 ~ 2017	更具竞争性的非敌非友	内在因素为主外在因素影响

资料来源:笔者自制。

在 1949 年后,由于中美分处冷战中的两大阵营,两国是稳定的敌人关系。这种关系既有国内基础也有国际基础。但是在 1972 年中美关系正常化后,^①中美出于苏联威胁的上升而接近,形成了基于对苏战略利益的“准同盟”关系和中美关系的“蜜月期”。在这一时期,主要是苏联这一外部因素决定了中美关系的形态。在 1989 年后,中美逐渐形成了以中国改革开放换取美国接纳中国融入美式国际秩序的新阶段。此后,中美关系进入了以内生动力为主导、以经济相互依赖为“压舱石”的稳定时期。“中美关系好也好不到哪儿,坏也坏不到哪儿”描述的正是 1992 年之后的中美关系。两者间的强大经贸依赖会克服内外政治和安全因素带来的消极波动,呈现出忽好忽坏的周期性。

之所以存在表面上的波动性,是因为从 1992 年到 2017 年,两国在安全和政治上存在冲突性和对抗性利益,进行的是相对消极的合作;但是在经济和文化上则存在互补性和共同性利益,进行的是积极合作。在这一双重合作的过程中,双方还会相互怀有对方会进一步满足自身利益要求的期待,而期待落空则会带来冲击。^② 这一“期待—落空”的循环通常是通过美国的国内政治周期来体现。刚上台的美国政府往往会重提对中国的期望,展示较为强硬的态度,之后则会逐渐趋于务实。此外,第三方因素也经常被视为导致中美关系波动的重要甚至是关键因素。在 2008 年前,第三方因素对中美关系的影响可谓有利有弊,利大于弊。其中以中东为重心的反恐、朝鲜和伊朗核问题推动了中美关系的迅速升温,塑造了小布什政府任内“史上最好的中美关系”。^③ 而在 2008 年以后,消极的第三方因素逐渐成为主流,例如朝韩间的天安舰事件、中日和中菲的领土主权争端更是显著恶化了中美关系,以至于“第三方因素是导致中美军事冲突的最大可能”。^④

不过,美国国内政治周期和第三方因素都不足以决定中美关系存在实质上的周期性。毕竟前者只是对两者分歧的反映,而不是决定分歧的动因,后者也并无规律可循。更重要的是,这一周期分析框架无法充分解释为什么中美关系会以 2009 年奥巴

① 1969 ~ 1971 年为中美寻找战略合作基础的探索期,1972 年则正式开启了这一合作;1989 ~ 1992 年则为冷战后中美形成改革开放—接触政策这一新均衡的调整期。参见王浩:《利益、认知、互动:中美关系演进的动因分析》,载《世界经济与政治》,2014 年第 10 期,第 101 页。

② 阎学通:《对中美关系不稳定性的分析》,载《世界经济与政治》,2010 年第 12 期,第 15、21 页。

③ 倪峰:《观察中美关系发展的三个维度》,载《世界经济与政治》,2006 年第 8 期,第 27 页。

④ 达巍:《构建中美新型大国关系的路径选择》,载《世界经济与政治》,2013 年第 7 期,第 65 页。

马政府提出“重返亚太”战略为标志,展现出竞争逐步压倒合作的线性特征,乃至越过临界点。对此,美方认为中美关系在这一时期发生了“质变”的解释则更具说服力。波士顿学院陆伯彬(Robert Ross)教授指出自2008年起,中国进入了意在修正东亚地区秩序的“第三次崛起期”,这导致美国改变对华态度。^① 约翰斯·霍普金斯大学兰普顿(David Lampton)教授则更具体地指出美国精英对华态度之所以趋于负面,是因为中国停止了走向开放社会和共同安全的“改革开放”进程。^② 不过,这些论断固然集中反映了美国在对华内外政策期望的落空,但是其也从另一方面表明中国在很长一段时期内奉行了大致稳定的行为模式和国际秩序观。事实上,虽然2008年后的中国在具体的外交方针上不再将中美关系作为外交的绝对重心,加强了对中美关系和周边环境的主动塑造,但是中国在此前后的行为并无实质差异。^③ 从中国自身来看,其国际行为具有高度的延续性,并不存在突变。

总而言之,对中美关系“分段函数”式的观察和周期性的分析框架在解释这一关系的当下发展时陷入了解释力不足的困境。相反,考察中美围绕国际秩序的互动、用“秩序距离”来考察中美关系的“连续函数”的视角能够更好地解释其自1972年以来的总体演变,同时还能进一步简化解释这一对大国关系发展的理论框架。从后一视角出发,会发现中美关系中的波动是表面现象,双方在克林顿时期就已经基本到达秩序距离上的“近日点”,之后双方一直在保持或小幅拉开距离。在此期间,中美在国际政治、安全秩序上的互动一直“稳中有退”,在经济秩序互动上的改善也并非坦途。这意味着伴随中国综合国力和经济体量的上升,中美间的整体竞争性将迅速攀升。以此而言,中美关系越过临界点并非是多因素叠加造成的周期波动幅度过大,而是中美在国际政治、安全 and 经济秩序上消极互动的累加结果。

二 从国际秩序距离理解中美关系

除了周期论之外,观察中美关系的更为流行的框架是权力转移理论,其在一定程度上也是线性理论。“原始版”的权力转移理论的最主要观点就是当守成大国和崛起大国的国力对比越是接近某一比例,双方的关系就会越不稳定,最终可能走向武装

① 罗伯特·罗斯:《中国崛起、地区权力转移与东亚安全:从1949年到21世纪》,载《世界经济与政治》,2009年第11期,第36~43页。

② David M. Lampton, “A Tipping Point in U.S.-China Relations Is Upon Us,” *US-China Perception Monitor*, May 6, 2015, available at: <https://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/>.

③ 吴心伯:《冷战后中美互动模式的演变》,载《美国研究》,2015年第6期,第16页。

冲突和战争。根据相关定量研究,这一阈值甚至被更准确地定位在 80% 至 120% 之间。^① 尽管这一理论也能够为中美关系的发展提供一个整体的连续解释,但是其核心观点却不能准确地把握这一关系的发展现实。例如,如果以国家能力综合指数(national material capability)来度量,在 20 世纪 90 年代后的 20 年间中国和美国的力量对比一直处于最危险的 80% 至 120% 的区间。但是在这一时期特别是 2009 年前,中美双边关系虽然忽好忽坏,但是绝对称不上危险。^② 因此,针对中美关系,相对于单纯的国力对比,“改良版”的权力转移理论转而强调崛起大国的力量性质及其与守成大国的关系是更为关键的因素。^③ 例如,对于美国而言,中国的国家力量中世俗-自由国家的色彩越浓,中美两国的关系就越积极;反之威权-重商主义色彩越浓,两国关系就越消极。^④ 新古典现实主义理论就指出,决定大国间关系的不仅是双方力量的简单对比,还涉及力量的组成和性质。后者将直接决定各方对力量的威胁感知。^⑤ 有基于此,“国际秩序距离”这一变量能够更好地揭示国家力量的性质。本文试图构建的是一个涉及中美力量的性质对比的分析框架,其着眼点是中国在国际政治、安全 and 经济领域对美国主导的国际秩序的态度,衡量的是中国的各类国家力量与相应美式秩序的距离。

在国际秩序的研究中,不少观点将“秩序利益”作为一种与安全、经济 and 价值观利益并列的国家利益,处于美国国家利益的第四位。^⑥ 其依据是奥巴马政府在 2010 年颁布的《国家安全战略报告》。该报告阐述了美国国家利益的四个方面:第一,保护美国、美国公民以及盟国 and 伙伴的安全;第二,维护美国经济得以增强、创新、增长的开放性国际经济体系;第三,在美国国内 and 全球尊重“普世”价值;第四,在现有美国领导的国际秩序下合作应对全球挑战,增进和平、安全与繁荣。^⑦ 但是将国际秩序与安全、经济 and 价值观视为并列关系的理解是不准确的。美国的安全、经济 and 价值观利益与美式国际安全、经济 and 政治秩序在根本上不可分割。即使是特朗普政府,其在

① Ronald Tammen, ed., *Power Transition: Strategies for the 21st Century* (New York and London: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, 2000), pp. 21 ~ 22.

② 王伟:《权力变迁、责任协调与中美关系的未来》,载《世界经济与政治》,2015 年第 5 期,第 74 页。

③ 关于何种性质的崛起大国容易在权力转移的过程中挑战守成大国参见 David Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1965); 杰克·斯奈德著:《帝国的迷思:国内政治与对外扩张》(于铁军等译),北京·北京大学出版社,2007 年版。

④ 王浩:《中美新型大国关系构建:理论透视与历史比较》,载《当代亚太》,2014 年第 5 期,第 51 ~ 75 页。

⑤ Steve E. Lobell, “Threat Assessment, the State, and Foreign Policy,” in Steven E. Lobell, and Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro eds., *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, p. 45.

⑥ 宋国友:《利益变化、角色转换 and 关系均衡:特朗普时期中美关系发展趋势》,载《现代国际关系》,2017 年第 8 期,第 31 页。

⑦ “National Security Strategy,” National Security Strategy Archive, May 2010, available at: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>.

《国家安全战略报告》中放在首位的仍然是通过联合国、马歇尔计划、北约和其他国际机制支撑的“共享安全、自由与和平”的“战后秩序”,甚至更加突出地强调了“公正和互惠的经济秩序(fair and reciprocal economic order)”。^① 值得说明的是,在特朗普政府表面“忽视”的价值观议题,恰恰是美国政治精英判断中美关系到达“转折点”的依据。他们认为,只有中国接受了美式价值观,才可能接受美式地区和国际秩序。而中国的国内发展模式决定了其不可能在国际事务中接受美国主导的国际秩序。^② 更何况,自2009年至今,美国政府多次在南海、东海、网络安全、“一带一路”等具体议题上批评中国削弱既有国际秩序。秩序利益是美国对自身重大安全、经济和政治利益的归纳和制度化,中美围绕美式国际秩序的互动状况是决定双边关系的关键。很多看似与中美无关的第三方因素其实直接涉及美式国际秩序,例如解决领土争端的方式。因此,从秩序距离看中美关系不仅更能把握实质,而且解释范围更广、自变量也更简明一致。

在讨论秩序互动和距离之前,先要确定国际秩序的概念。正如赫德利·布尔(Hedley Bull)所言,国际秩序是对国家行为模式的安排,其由共同观念、约束性规则和规则保障机制组成。^③ 其实质是对国家在国际社会中行为的约束。^④ 当然,不同国家对于同一国际秩序的认识存在差异。例如中国就认为现有国际秩序的核心是尊重国家主权,但是美国则强调对国家主权的尊重是有条件的。但是这种认知差异并不影响甚至反而有助于对两者间秩序距离的分析。由于美国主张的国际秩序更具系统性,因此更适合作为比较分析的基点。根据约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)的归纳,当前美国主导的自由霸权秩序是一种增强了现实主义色彩的“2.0版”的自由国际主义。其实质内容包括:西方导向的安全和经济体系;轻微限制主权的国家间协商机制;以规则和恩从体系(霸权国提供公共物品)为基础的等级制;互惠性的正式制度;由自由贸易、集体安全到经济规制和人权的扩散机制。^⑤ 从对国家行为约束的角度

① “National Security Strategy of the United States of America,” White House, December 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, pp. 2, 20.

② John Lee, “Reaching the Limits: China as a Responsible Stakeholder,” Project 2049, July 5, 2016, available at: http://www.project2049.net/documents/160705_Lee_Reaching%20the%20Limits_China_Responsible%20Stakeholder.pdf, p. 5.

③ Hedley Bull, “Society and Anarchy in International Relations,” in Herbert Butterfield and Martin Wight, eds., *Diplomatic Investigations* (London: Allen & Unwin, 1966), pp. 35 ~ 50.

④ 对国际秩序的一种理解是将秩序理解为一种客观状态,另一种理解则强调秩序的规范性,本文采用的是后一种,因为其能够清晰地比较不同国家在国际行为上的偏好差异。相关分类参见肖河:《国际秩序衰落:概念与度量》,载《国际关系研究》,2017年第4期,第15~17页。

⑤ G. John Ikenberry, “Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order,” *Perspectives on Politics*, pp. 73, 78 ~ 80.

可以归纳为下表：

表 2 自由霸权秩序的规则实质

国际政治行为规则	不得干涉他国内政不得侵害国内人权	多边协商
国际经济行为规则	不得封闭市场	开放市场
国际安全行为规则	不得单边使用武力	合作安全

资料来源：笔者自制。

在国际政治领域，自由霸权秩序主张主权和人权并重，亦即原则上“主权不再被认为是一国在境内可以实行种族主义、歧视少数和弱势族群、屠杀百姓做法的挡箭牌”。^① 在国际经济领域，其以开放市场为核心，反对构建封闭或者平行市场。在国际安全领域，美国实质上要求其他国家接受美国是国际安全市场的主要合法供给者的现实，放弃使用武力推行国家政策的权利。其他国家军力建设的合法性仅在于配合、补充美国的安全供给，反对其他国家发展针对美国的“制衡性”军事力量。^② 这一分析框架基本涵盖了主要的中美互动，经贸摩擦、台湾和西藏问题、人权争议、南海的岛屿争端和航行自由问题以及其他第三方问题都可以被归类到某一规则范畴之内。

下文将利用这一框架分析 1972 年以来的中美秩序互动及其距离。第三部分将描述中美两国在国际政治和安全领域中的互动，回溯这一历程会发现除了冷战中的一部分时间之外，中国在 1972 年后始终与美国在国际政治和安全秩序上保持着较大距离，在 1989 年后这一距离还在不断扩大。第四部分将描述中美两国在国际经济领域中的秩序互动，在这一部分会发现中国经历了 20 世纪 90 年代接近美式国际经济秩序的顶点后，就一直处于稳定的、保持秩序距离的“选择性融入”状态，这使得中美经济的竞争性和摩擦持续增加。这一发现指明中美的经贸依赖并非是“注定”的压舱石，中美在国际经济领域的消极秩序互动同样可能削弱双边关系。现实也表明，当前中美关系的紧张并非是因为政治和安全冲突压倒了经贸依赖的作用，而是上述三个领域中累加矛盾“共振”的结果。^③

三 中美国际政治和安全秩序互动

这一部分将通过定性分析来观察 1972 年来中美两国在国际政治和安全秩序领

① 贾庆国：《全面认识战后国际秩序》，载《外交评论》，2015 年第 6 期，第 29 页。
② 美式秩序中的合作安全（shared security）与传统的集体安全（collective security）存在显著区别。集体安全是国际联盟式的、各国对侵略做出事后集体反应；合作安全则是一种事前安排。参见 G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011), p. 20。
③ 王伟光：《结构性因素与中美关系的变迁》，载《美国研究》，2013 年第 4 期，第 67 ~ 68 页。

域的互动状况,特别是中国对美国主导的国际政治和安全秩序的态度。比较而言,两国在国际政治领域中的秩序距离最远。即使是在“准盟友”时期,中国也从未认可美国主导的国际政治秩序。在国际安全领域,中国于1978年至1989年间一度部分加入了美式安全秩序,但是此后双方迅速疏离,东亚安全秩序问题也重新成为两国关系发展的阻碍。中美两国在政治和安全秩序距离上的拉大决定了双方的认同和互信难以建立,战略互疑持续加深。

(一) 围绕国际政治秩序的中美互动

美国主导的国际政治秩序是自由主义与等级制、主权原则与人权保护的混合体,倡导国际社会、尤其是美国及其盟友能够以保护人权为由干涉其他国家的国内事务。总体来看,中美两国在国际政治领域的互动以1989年为界分为两个阶段。在1989年以前,一方面,美国将“反对苏联共产主义”视为维护普遍自由和人权的先决条件,在实际政策中往往“本末倒置”、将反苏置于人权之前。因此,美国长期对第三世界的反苏政权(典型如智利和阿根廷的右翼政府)严重侵犯人权的做法“置之不理”,这种做法在尼克松和福特政府时期达到高峰。直到卡特执政,人权才被具体、明确地纳入到美国的外交政策中,但是此后里根推行的强硬反苏政策又削弱了人权议题的优先级。^① 另一方面,中国在20世纪60、70年代,出于援助世界革命和制衡苏联的需要,也卷入了很多国家的内部事务。在1969年至1978年间,尽管中国开始考虑与美国和西方阵营缓和,但是并未放弃向第三世界国家“输出革命”、停止相应的意识形态宣传。^② 在1978年后,中国又通过巴基斯坦给予阿富汗反苏武装实质性的各类支持,援助柬埔寨的西哈努克政权及其他政治力量反对越南。^③ 在这两方面因素的作用下,国际政治秩序并未成为困扰中美关系的议题,甚至在反苏方面双方还有共同语言。但是,中国是从反对社会帝国主义的角度出发来接近美国主导的国际政治秩序,这与美国以反对苏联共产主义来保护普遍人权的国际政治秩序观存在重大差异。

1989年后,中美两国在国际政治秩序上的分歧严重恶化。美国针对中国的人权问题展开了一系列制裁和施压,这使得人权和不干预内政问题成为中美关系中“长期存在的事关双方重大国家利益或根本价值观的分歧与矛盾”,^④直接推动中国不断

① Rosemary Foot, “The Cold War and Human Rights,” in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, eds., *The Cambridge History of the Cold War, Volume III* (New York: Cambridge University Press, 2010), pp. 449 ~ 451.

② 杨奎松:《中美和解过程中的中方变奏:“三个世界”理论提出背景探析》,载《冷战国际史研究》,2007年第10期,第1~24页。

③ Chen Jian, “China and the Cold War after Mao,” in Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, eds., *The Cambridge History of the Cold War, Volume III* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 194.

④ 王伟光:《结构性因素与中美关系的变迁》,第55页。

在国际政治舞台上巩固和增强自身立场。^① 中国一方面做出了部分适应性调整以缓解外部压力,另一方面则积极与美国争夺关于人权和主权的国际话语权。1991年11月,处于美国压力下的中国发表了第一份官方人权文件《中国的人权状况》白皮书,明确提出了促进人权是中国政府的重要目标。但是,此举体现的是中国对美式国际政治秩序的反击。在白皮书中,中国在人权的主体、内容及其与主权的关系上明确表示“生存权是中国人民长期争取的首要人权”“人权问题虽然有其国际性的一面,但主要是一个国家主权范围内的问题”。^② 这些表述奠定了中国人权观的基础,与美式人权观中强调个人权利、政治权利、“普世”人权和“人权无国界”的特征针锋相对。^③ 克林顿政府时期,美国开始部分以接触代替施压来说服中国融入美式国际政治秩序,敦促中国加入《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会和文化权利国际公约》这两个关键人权公约。^④ 对此,中国于2001年批准并加入了《经济、社会和文化权利国际公约》。但是,中国虽然在1998年签署了《公民权利和政治权利国际公约》,但是始终强调“人权的普遍性必须与各国具体情况相结合”,^⑤ 一直没有加入公约。其中核心问题就在于难以在表达和结社自由这两个议题上达到国内治理和实施公约上的妥善平衡。^⑥ 对待两份公约的不同态度也说明,中国始终强调人权的首要内容是生存权、发展权等社会经济权利,而非特定形式的政治权利。

在双边博弈中,20世纪90年代后,中国与美国就进行了19次人权对话。自2000年的第12轮中美人权对话起,这一磋商就无一例外被中国政府表述为“坦诚的交流”,这表明中美双方存在严重、公开的分歧。^⑦ 在多边博弈中,联合国是中国与美国争夺话语权、塑造国际人权秩序的主要平台。在中美建交后的1979年,中国就成为联合国人权委员会的观察员,1981年正式成为成员并一直连任。中美在人权议题上的矛盾激化后,两国连续多年都会在人权委员会提出针锋相对的动议和反动议。在发展中国家的支持下,中国连续11次挫败了美国在人权委员会提出的反华提案。在2006年联合国人权理事会成立后,中国就当选其成员并在可能的范围内(单个任

① Andrew Nathan, “China: Getting Human Rights Right,” *The Washington Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1997, pp. 132 ~ 151.

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的人权状况》,参见网址:http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/24/content_488.htm。

③ 王瑞端:《中美分歧的深层原因:以政治文化为视角》,载《江西社会科学》,2015年第11期,第20~21页。

④ 吴心伯:《冷战后中美互动模式的演变》,第16页。

⑤ 中华人民共和国外交部:《中国政府签署〈公民权利和政治权利国际公约〉》,2000年11月,参见网址:http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t9004.shtml。

⑥ 赵建文:《〈公民权利和政治权利国际公约〉的保留和解释性声明》,载《法学研究》,2004年第5期,第157页。

⑦ 袁正清、李志永、主父笑飞:《中国与国际人权规范重塑》,载《中国社会科学》,2016年第7期,第198页。

期三年,只能连任一次)高票当选并连任。同时,自2009年起中国就开始接受和通过人权理事会的国别人权审查。^① 中国在多边博弈中不仅没有在人权问题上向美国退让,而且还成功地增强了自身在联合国框架内关于人权秩序的话语权。与此相应,美国对联合国人权理事会则日益失望。美国和部分人权组织在2006年后一直强烈批评联合国人权理事会没有引领国际人权秩序资格,指责包括中国在内的理事会成员是“严重侵犯人权”的国家。特朗普政府更是明确提出除非改革联合国人权理事会,否则美国将退出这一机构。^②

中美两国在“保护的责任”和人道主义干预等议题上也存在深刻分歧和消极互动。在“保护的责任”问题上,中国虽然原则上支持政府应当保护其公民、在国家不能履行这一职责时国际社会有权干预。但中国严格控制该原则的适用范围,将其限制在联合国《2005年世界首脑会议成果文件》确立的一国存在“灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪”的条件下。同时,中国认为“保护的责任”在国际法上的地位低于《联合国宪章》,利用国内法、增强国家主权是履行“保护的责任”的最主要途径,反对外国的武力干预。^③ 与此相对,以美国为代表的西方国家则更愿意超越主权原则,甚至发展出了一整套关于人道主义干预和履行“保护的责任”的“正义战争理论”。在2011年关于利比亚问题的联合国投票中,中国没有反对美国阵营提出的为进一步干预扫清障碍的决议,这一度被视为中国在人权和干预问题上接近美国。但是随着利比亚局势的发展,中国迅速改变了做法,在之后的叙利亚问题上明确反对美国的干预动议。^④ 中国明确主张《联合国宪章》没有赋予安理会对成员行使“政权更迭”的权力和职能,不能要求一国政府下台。^⑤ 除了否决美国及其盟友提出的决议以外,中国在2018年还和俄罗斯共同争取到足够多的支持者,挫败了美国提出的就为联合国叙利亚人权调查团拨款进行投票的动议。^⑥

总体来看,在度过了1972年至1989年的相对稳定期后,美国一直希望通过施压和接触的双重政策来促使中国接受美式国际政治秩序观,但是结果却适得其反。在外部压力下,中国提出以发展和主权为核心的国际政治秩序主张。伴随着中国经济

① 柳华文:《联合国与人权的国际保护》,载《世界经济与政治》,2015年第4期,第39~40页。

② “US Warning over Its UN Human Rights Council Role,” BBC, June 6, 2017, available at: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-40173472>.

③ 潘亚玲:《中国与“保护的责任”原则的发展》,载《国际观察》,2016年第6期,第50~52页。

④ Sun Yun, “Syria: What China Has Learned from Its Libya Experience,” *Asia Pacific Bulletin*, No. 152, February 27, 2012, available at: https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/apb152_1.pdf.

⑤ 曲星:《联合国宪章、保护的责任与叙利亚问题》,载《国际问题研究》,2012年第2期,第7~9页。

⑥ “At the U. N. , China and Russia Score Win in War on Human Rights: The Balance of Power Shifts Amid a Retreat by Trump and Europe,” *Foreign Policy*, March 26, 2018, available at: <http://foreignpolicy.com/2018/03/26/at-the-u-n-china-and-russia-score-win-in-war-on-human-rights/>.

的增长,这一秩序观还不断扩散。^① 在围绕国家政治秩序的互动中,中国虽然不时做出姿态调整,但是实质上“在 1989 年后中美两国从未在人权领域进行过任何合作”。^② 在国际政治领域,两国都坚持和推进各自的立场,秩序距离不断扩大,其冲突也逐步从双边蔓延到多边和全球。

(二) 围绕国际安全秩序的中美互动

美国主导的安全秩序是一种等级制的合作安全。与传统的军事同盟或者集体安全不同,美国与加入这一安全秩序的国家在地位上存在差异,彼此军事力量的性质和功能也大不相同。第一,只有美国有权决定能否“合法地”在国际事务中行使武力,其他国家只有获得美国许可才可以单独或者联合行使武力;第二,其他国家的军事力量不以美国为假想敌,而应当以配合美国的军事力量和安全政策为原则,实现不同程度的“安全一体化”。^③ 简而言之,美国的安全伙伴不是第二次世界大战前的传统同盟体系中拥有大致同等安全权力和独立军事地位的平等盟友,而是在政策和能力上都受到限制(无论自愿还是被迫如此)的追随者。美国主导的安全秩序是一个伙伴国在安全功能上存在显著分化的体系。

在 1978 年至 1989 年间尤其是在苏联入侵阿富汗后,中国部分、短暂地加入了美国主导的国际安全秩序,这体现在将苏联视为战略假想敌,将美国及其盟友作为可以依靠的安全伙伴。同时,在台湾问题这一关键的安全议题上,中国也不得不默许和容忍美国在没有放弃与台湾的安全关系的前提下启动中美安全合作,并在联合公报中做出了“中国努力寻求和平统一的基本方针”的表述。^④ 在台湾问题上,美国的首要诉求是规定两岸分歧的解决方式,即否定中国有权用武力统一,追求两岸关系的去军事化。^⑤ 因为只有如此,才能表明中国承认放弃合法使用武力的权利,接受了美国主

① 例如美国政治精英就指责中国的“一带一路”倡议就是在推广低人权标准的贷款,用以换取发展中国家基础设施的经营和所有权。参见 Chris Leung, “Will China’s New Trade/Debt Diplomacy Strategy Reshape The World?” *The International Economy*, April 12, 2018, available at: http://www.international-economy.com/TIE_W18_ChinaBeltRoadSymp.pdf。

② 阎学通:《对中美关系不稳定性的分析》,第 16 页。

③ 以日美军事关系“一体化”为例,在政策上日美双方要协调对华政策和战略计划,在战略上日本要承担更多的本土防卫职责、同时强化其在本土外配合美国发动攻击的能力,在作战上日本要为美军提供包括后勤、补给、维修、侦查在内的辅助职能。美日安全同盟的上述强化方向参见“Toward a Greater Alliance: A Policy Proposal of the Mt. Fuji Dialogue Special Task Force,” Japan Center for Economic Research, April 2017, available at: https://www.jcer.or.jp/eng/pdf/Mt_FUJI_DIALOGUE20170405report_e.pdf。

④ 尹继武:《“单边默契”与中美战略合作的演进》,载《美国研究》,2017 年第 2 期,第 49、45 页。

⑤ Mark Stokes and Sabrina Tsai, “The United States and Future Policy Options in the Taiwan Strait: Driving Forces and Implications for U. S. Security Interests,” Project 2049, February 1, 2016, p. 60, available at: http://www.project2049.net/documents/Future_US%20Policy%20Options%20in%20the%20Taiwan%20Strait_Project%202049.pdf。

导的安全秩序。在这一时期,中国在战略上配合美国遏制苏联,在台湾问题上做出了一定程度的妥协,在整体上趋于接近美国主导的国际安全秩序。中国的政策变化使得中美在1980年实现了国防部长的互访,1984年开始互派军事技术工作小组,美国也启动了对华武器技术出口。包括鱼雷、大口径弹药、火炮定位雷达、新式航空电子设备以及UH-60黑鹰直升机等装备。^①这种安全合作是该时期的中美关系被称为“蜜月期”或者“准盟友”的关键。

1989年后,美国对中国的全面制裁波及安全领域,中美的既有安全合作完全中断。此后,虽然在海湾战争中两国安全关系有所改善,但是1995年的台海危机、1999年的炸馆事件和2001年的南海撞机事件严重损害了双方的安全互信。其中,台海危机的影响最为重大。在两次台海危机中,中国和美国认识到围绕台湾海峡双方存在发生直接军事冲突的可能,中国也再次强调了不会放弃使用武力的立场。^②因此,作为台湾保护伞的美国,自然成为中国最主要的战略假想敌。在九一一事件后,中美的总体和军事关系开始改善,但是双方并没有在安全秩序上接近。一方面,中国并不赞成美国为了反恐而加强与中亚国家的军事联系,担心形成对中国的“包围”,反对美国的反恐“扩大化”;另一方面,中国在2005年通过《反国家分裂法》后,美国反而转向增强与台湾的军事联系甚至考虑将台湾纳入导弹防御体系。^③在后九一一时期,中美在阿富汗议题上的互动就生动展现了双方在安全议题上的真实距离。在小布什和奥巴马政府时期,美方认为两国在安全上存在共同利益,因此一直尝试与中国在阿富汗进行安全合作。小布什时期,美国政府曾和中国探讨是否能为美国提供象征性的军事支持,这遭到了中国的拒绝。^④奥巴马时期,美国再次与中国商讨能否通过中阿边境的瓦罕走廊向北约部队提供补给,中国对此则予以默拒。^⑤中国的做法说明,虽然小布什执政时期和奥巴马执政前期是中美关系的表面“高点”,但是双方的安全距离却远大于1989年前。出于对台湾等问题的考虑,中国始终将美国作为首要假想敌,担心美国提出的阿富汗合作方案别有用心、意在转嫁负担和矛盾。^⑥

2009年后,中美在国际安全秩序上的距离进一步拉大,由台湾问题扩散到东海

① 徐辉、于瀛:《中美军事关系:利益、挑战及应对》,载王栋等编:《战略领域的中美关系》,北京·社会科学文献出版社2008年版,第149~151页。

② Roy D. Kamphausen and Jessica Drun, "Sino-U. S. Military-to-Military Relations," in U. S. -China Relations in Strategic Domains, NBR Special Report No. 57, April 2016, p. 107, available at: http://www.nbr.org/publications/specialreport/pdf/sr57_us-china_april2016.pdf.

③ 潘忠岐:《结构性战略互动与冷战后中美安全关系》,载《国际政治研究》,2007年第1期,第151~152页。

④ 阎学通:《对中美关系不稳定性分析》,第19页。

⑤ Craig Whitlock, "China Rebuffed U. S. Request to Open Route for Afghanistan War Supplies, Cables Show," *Washington Post*, July 02, 2011.

⑥ 袁鹏:《关于构建中美新型大国关系的战略思考》,载《现代国际关系》,2012年第5期,第1~8页。

和南海争端上。在争端中,中国拒绝放弃使用武力维护领土主权的权利,也拒绝接受国际法庭的第三方仲裁。与此相应,美国也更加清晰和公开地将中国设定为在亚太地区的主要假想敌。在2012年爆发的钓鱼岛危机中,奥巴马政府始终强调希望中日两国和平解决争端、避免冲突,美国在领土主权上不持立场。但是与此同时,美国又主张钓鱼岛处于日本的实际管辖之下,因为《日美安保条约》适用于钓鱼岛。^①这一立场在特朗普执政后也得到了迅速的再保证。美国的钓鱼岛政策的核心实质就是反对中国以武力或者其他强制手段改变现状。在中方看来,美国“模棱两可”的政策一方面偏袒了日本,另一方面则意在挑起中日矛盾、坐收渔利。作为对日本和美国的回应,中国随后也打破了中日之间的既有默契,公布了钓鱼岛及其附属岛屿的领海基点基线,^②并于2012年9月开始派遣大规模海监舰船编队赴钓鱼岛海域巡航。中国以“改变现状”回应“改变现状”,意在削弱日本对钓鱼岛的有效控制。^③围绕钓鱼岛争端,两国在安全秩序上的分歧推动美日同盟不断强化,中国对该同盟的警惕也在不断上升。

在南海问题上,中美关于国际安全秩序的矛盾更加尖锐。2009年,中国和菲律宾围绕黄岩岛的冲突激化,对此美国认为中方的主权声索和争端应对均违反了现有秩序。在主权要求方面,美国认为中国提出了“过度的领海主张”,中方无权管辖专属经济区空域和海域,坚持美国军事力量拥有在南海自由航行和飞越的权利。^④在争端应对方面,美国认为中国破坏了“基于规则的秩序”,无论是巡航黄岩岛还是吹填其他岛礁都是依靠强大的军事和经济力量迫使其他国家接受中国的主张,是一种“强制外交”。^⑤对此,美国于2015年10月和2016年2月先后派遣“拉森”号导弹驱逐舰和“威尔伯”号宙斯盾驱逐舰驶入中国南沙和西沙群岛岛礁区域进行自由航行行动,^⑥至今仍在用军事力量不断挑战中国的主权和管辖权。因此,从表面上看,2009年后影响中美关系的主要是第三方因素,但是其实质是安全秩序之争。现实也证明,即使菲律宾的杜特尔特政府缓和了与中国的领土争端,美国也没有减少自由航行行动。反而积极利用中国在南海问题上的立场,重新将澳大利亚拉回美日印澳四

① “Clinton: Senkakus Subject to Security Pact,” *The Japanese Times*, September 25, 2010.

② Mure Dickie and Kathrin Hille, “Japan Risks China’s Wrath over Senkaku,” *The Financial Times*, September 10, 2012.

③ 刘江永:《钓鱼岛争议与中日关系面临的挑战》,载《日本学刊》,2012年第6期,第12页。

④ 黄凤志、刘瑞:《应对中美关系南海困局的思考》,载《东北亚论坛》,2017年第2期,第37页。

⑤ 刘琳:《对近年来美国南海问题研究的梳理及评估》,载《亚太安全与海洋研究》,2018年第1期,第26页。

⑥ 信强:《“三重博弈”:中美关系视角下的“一带一路”战略》,载《美国研究》,2016年第5期,第21、24页。

国联盟 (QUAD), 共同抵制中国主张的区域安全秩序。^①

虽然中国在 2012 年提出构建中美新型大国关系, 但是这并没有缩小双方在国际安全秩序上的距离。美方认为这一概念实质上要求其在台湾和南海等关键安全秩序问题上让步, 削弱美国在亚太区域的安全承诺。^② 因此, 尽管新型大国关系包含了“不冲突、不对抗”“互相尊重”和“互利共赢”这三个层面的内容, 但是双方只能维持“不冲突”的底线, 没能扭转对抗不断升级的局面。^③ 当前, 中美双方在安全秩序上互相视对方为最大假想敌。在 2008 年后, 美国认为中国人民解放军的战略计划和军力建设是以迅速增强区域拒止 (Anti-Access/Area-Denial, A2/AD) 能力为目标, 旨在阻止美国军队在中国周边爆发武装冲突的情况下进入中国沿岸地区, 其主要打击对象是美国在亚太地区的海空军基地。美军也针锋相对地提出了包括“海空一体战 (Air-Sea Battle)”在内的多种战略, 甚至主张在发生军事冲突时直接打击中国本土 (而非单纯进行离岸战争) 以削弱中国的区域拒止能力。^④ 从美国的角度来看, 其认为即使能够改变中国的安全领域的行为和短期策略, 也无法改变中国敌视美国的长期战略, 中国在根本上反对美国在亚太地区的军事存在和安全秩序。^⑤ 从中国的角度来看, “强起来”的中国必然要实现统一和维护主权领土利益, 不可能放弃独立行使武力的权利。这又决定了必须打造一支以美国为假想敌的军事力量。可以说, 1989 年后中美在国际安全秩序上的距离日渐扩大。2008 年后中国的国际政策最多只是加速了这一进程, 并没有改变双边互动的实质。

四 中美国际经济秩序互动

1972 年关系正常化后, 两国的经济秩序互动经历了四个阶段。第一阶段是 1972 年至 1978 年, 中美之间仍然是平行的经济体系, 经济秩序距离较大; 第二阶段是 1978 年至 2001 年, 中国逐步融入到以美国主导的国际经济秩序。中国先后恢复在

① “Trump and Turnbull Meeting: Regional Security to Be Key Topic,” *The Guardian*, February 20, 2018, available at: <https://www.theguardian.com/australia-news/2018/feb/21/trump-and-turnbull-meeting-regional-security-to-be-key-topic>.

② Peter Mattis, “Nothing New About China’s New Concept,” *National Interest*, June 7, 2013.

③ 达巍:《构建中美新型大国关系的路径选择》, 载《世界经济与政治》, 2013 年第 7 期, 第 62 页。

④ 美国海空一体战与离岸控制 (offshore control) 的战略争论参见 Elbridge Colby, “Don’t Sweat Air Sea Battle,” *The National Interest*, July 31, 2013; T. X. Hammes, “Sorry, Air Sea Battle Is No Strategy,” *The National Interest*, August 7, 2013.

⑤ John Lee, “Reaching the Limits: China as a Responsible Stakeholder,” Project 2049, July 5, 2016, p. 2, available at: http://www.project2049.net/documents/160705_Lee_Reaching%20the%20Limits_China_Responsible%20Stakeholder.pdf.

世界银行(WB)、国际货币基金组织(IMF)和世界贸易组织(WTO)中的成员地位,并根本性地改变了国内经济体系,例如商品价格、汇率制度和国有企业改革,使国内经济与国际金融体系对接;第三阶段是2001年至2008年,中美的贸易和金融失衡不断扩大,逐步成为国际经济秩序中最主要的镜像互补关系。经贸关系起到了稳定双边合作的压舱石作用,其积极影响占据主导地位。但是巨大的成功也蕴含着巨大的危机,双方必须要实现调适,进一步缩小在经济秩序上的距离;第四阶段是2009年至今,伴随着中国的更进一步发展,两国在国际经济秩序上的相互调适并不成功,双边分歧迅速激化,中美经贸依赖由互补关系部分蜕变为竞争关系,并且这种竞争还在不断升级、从贸易扩展到经济和金融的更多领域。

1978年至2001年,中国逐步融入美国主导的国际经济秩序当中。1978年12月,中国共产党的十一届三中全会做出了改革开放的历史性战略决策,把党和国家的重心转移到经济建设。1980年,中国恢复了在世界银行和国际货币基金组织的成员地位,之后中国又经历了漫长的复关和入世谈判。其中,入世谈判最为艰难,波折不断。例如1999年5月8日,北约袭击了中国驻南斯拉夫大使馆,中国政府就被迫中断谈判。最终,克林顿政府中主张通过接触拉近中美距离的意见占据了上风。1999年11月15日,双方就中国加入世界贸易组织达成协议,正式结束双边谈判。2001年6月14日,双方就中国加入世界贸易组织的遗留问题达成全面共识。在此基础上,中国与其他国家的双边和多边磋商进展迅速。2001年12月11日,中国正式加入世界贸易组织。至此,中国回归了1945年布雷顿森林体系的三驾马车。

与此同时,中国的国内经济体制也在向开放市场秩序靠拢,先后创办经济特区,开放沿海港口城市,设立沿海经济开放区,开放沿江及内陆和沿边城市。1994年,人民币汇率实现双轨制并轨改革,1996年12月中国正式成为国际货币基金组织第八条款成员(即接受了经常项目下人民币完全自由可兑换),达成了一系列双边和多边自贸区协定。这一过程显著增强了美国资本对中国的青睐,外国直接投资快速增长。1986年美国实际对华直接投资为3.3亿美元,到2001年则增至44.3亿美元。^①

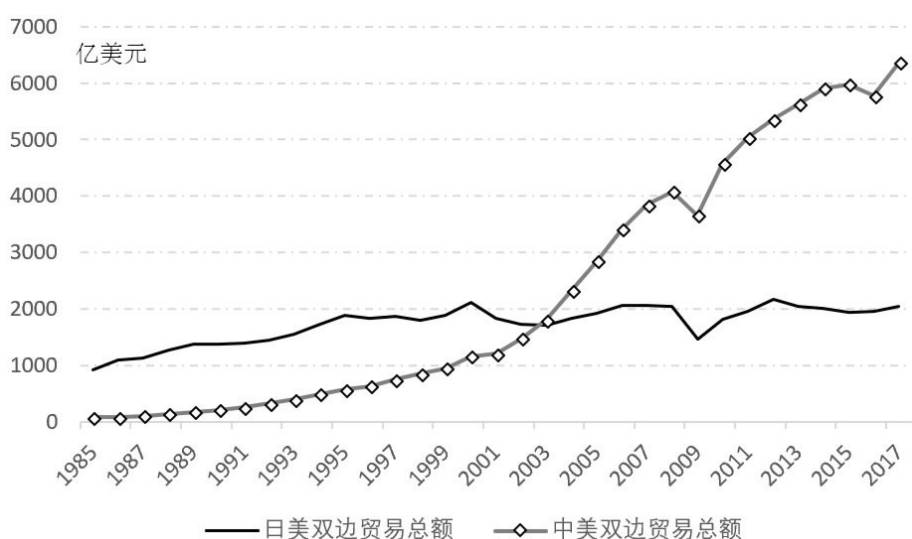
通过加工贸易和外商投资企业出口,中国的生产网络开始融入全球生产体系。1994年之前,中国的贸易差额项目在逆差和顺差之间来回波动。1994年后,中国的贸易余额进入长期的盈余状态。在中国融入全球生产体系的过程中,中美双边贸易快速扩张。1985年,日美贸易规模约是中美贸易的11.85倍。2001年,这一倍数下降到1.5倍,中美贸易规模快速趋近日美贸易规模。^②

① 数据来源:国家统计局,WIND金融终端,2018。

② 数据来源:美国商务部普查局,WIND金融终端,2018。

1978年至2001年,中美关系的历次波折都对中国的改革开放产生了影响,但是主要经贸问题都得到了比较妥善的解决。1989年10月和12月,邓小平两次就中美关系发表专门讲话,之后双方经济关系逐步缓和,回到了发展的正轨。^①之后的“炸馆”事件虽然一度导致中国“入世”谈判中断,但是其影响很快就被消除,一年半之后双方就达成协议。这一阶段,中国主动融入到美国主导的国际经济秩序和全球生产网络。截至2001年,中国的经济体量(按国内生产总值计算)在世界各国当中位列第六,是美国的12.7%。^②双边关系虽然波折不断、经历过低谷,但是中国在不断接近美国的国际经济秩序,中美经贸关系稳健而有韧性。

图1 中美双边贸易规模与日美双边贸易规模的比较



资料来源:美国商务部普查局,WIND金融终端,2018。笔者根据月度数据计算制作。

2001年至2008年,中美在贸易和金融两方面的失衡不断扩大,形成了国际经济秩序中最主要的镜像互补关系。前一阶段(1978年至2001年),中国趋于接近美国主导的国际经济秩序,同时进行与这一秩序相配套的国内经济改革。这使得中国在全球生产网络中的地位不断上升,配套和供应链的优势逐步增强。其结果是中美间双边贸易失衡。根据美国商务部数据,2001年美国对华贸易逆差为282亿美元,2008年则达到3599亿美元,七年间增长了11倍。^③在此过程中,中国的总体贸易顺

① 邓小平:《邓小平文选》,北京·人民出版社1993年版,第330~333、350~351页。上述两篇讲话,分别是邓小平会见美国前总统尼克松(1989年10月31日)和美国总统特使克劳福特(1989年12月10日)的谈话记录。

② 数据来源:世界银行,世界发展指数(WID)数据库,available at: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicator>。

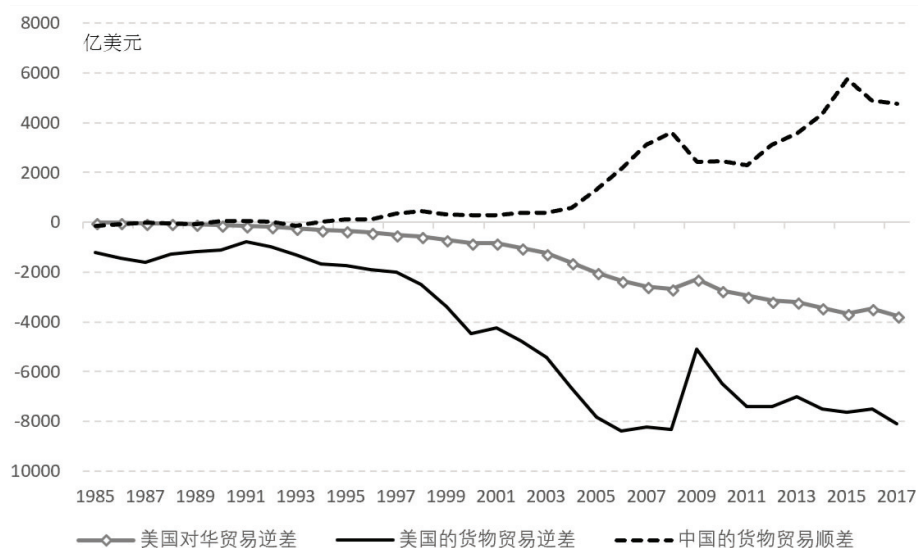
③ 数据来源:美国商务部,WIND金融终端,2018。

差、美国的总体贸易逆差不断扩大,两国在贸易和经常项目层面形成了第一层镜像关系。

由于经常项目的巨大失衡,中国的外汇储备迅速上升,而这些外汇储备又主要以美元资产的形式持有。2001年,中国的外汇储备规模为2122亿美元,2008年则接近两万亿美元。^① 由于中国的外汇储备增量主要是美元资产,大量的外汇储备通过资本与金融账户重新回流,通过美国国债、机构债、股票等形式为美国金融市场提供融资。这时,中国的国民储蓄为正、资本流出,美国的国民储蓄为负、资本流入,形成了第二层镜像关系。

在这一阶段,中美的贸易和金融关系既是一对失衡关系,又是一对互补关系。因此,虽然时有波动,但是经贸联系大致起到了稳定中美关系的作用。中美关系作为最重要的南北关系,很大程度上反映着世界格局。中国是产业资本第一大国,美国是金融资本第一大国,双边经贸关系的实质是中国对美国的“双重输出”。即向美国输出廉价工业品和资本投资。而美国则反过来向中国输出低成本资金和服务。两国经济因处于不同的发展阶段而互补。^②

图2 中美总体与货物贸易逆差状况



资料来源:美国商务部普查局,WIND金融终端,2018。笔者根据月度数据计算制作。

对于这一双重镜像关系,美国学者尼尔·弗格森(Niall Ferguson)于2007年提出了“中美国”(Chimerica)的概念,指出作为最大消费国的美国 and 最大储蓄国的中国已经

① 数据来源:国家外汇管理局,WIND金融数据终端,2018。

② 温铁军、高俊、张俊娜:《中国对美“双重输出”格局及其新变化》,载《经济理论与经济管理》,2015年第7期,第5~15页。

构成了一个利益共同体。^①同时,美国彼得森国际经济研究所所长弗雷德·伯格斯特提出了中美“两国集团论”(G2)。^②此后,对两个概念的关注越来越多。美国前国家安全助理基辛格和布热津斯基也发表了类似观点,主张中美两国应当建立一种“命运共同体”,将双边关系提升到类似跨大西洋关系的高度。^③“中美国”和两国集团的提出标志着中美经贸关系的历史高点,这也是中国拉近与美国的经济秩序距离、积极参与国际经济分工的结果。

但是就在当时,对于这种镜像互补关系的稳定性也存在担忧。这具体表现为贸易逆差对美国国内就业的冲击,以及贸易逆差本身的可持续性。对此,美国希望中国在经济秩序上向美国妥协性调适,提出了很多要求。例如,在多轮的“中美战略经济对话”当中,美国多次在贸易顺差、汇率、知识产权、外商投资准入、环境保护等方面向中国施压,敦促中国加快市场化改革。^④在2007年次贷危机升级成为2008年国际金融危机后,中国更多关切的是美元资产(对美国来说是美元负债)是否安全、能否保值,^⑤甚至提出了改变现有国际规则、要求美国调整自身经济模式的反要求。例如中国提出改革国际货币体系的设想,开始具体推动人民币国际化,以及在亚洲和金砖国家范围内重塑国际多边开发性金融体系。

2009年至今,由于双方未能成功调适各自在国际经济秩序中的立场,中美经贸依赖由互补关系部分蜕变为竞争关系,最终演化为围绕多种具体国际经济规则的争论和对立。2008年国际金融危机之后,中美经济出现“相向转型”。中国向金融资本经济升级,美国则向实体产业回调,两者走向互斥竞争。^⑥在制造业领域,中国在全球生产网络中的地位日益上升,产业升级转型快速发展。而与此同时,美国在该领域的产业政策则不断下沉。奥巴马开始提出“重振制造业”,特朗普则积极推动税改、鼓励美国企业的海外回流。这些都表明美国在向实体经济回调。这一时期,一方面中国的产业不断升级,在电子信息产业、航空航天、轨道交通、卫星及应用、智能装备制造等领域取得长足进步。另一方面,美国在原有产业优势相对削弱的同时,一些传统的实体产业实现回流,制造业结构出现了一定程度的回调和下沉。中美两国的制

① Niall Ferguson, “Team ‘Chimerica’,” *The Washington Post*, Nov. 17, 2008.

② C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals, How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge,” *Foreign Affairs*, July/August 2008, pp. 57 ~ 69.

③ Henry A. Kissinger, “The Chance for a New World Order,” *International Herald Tribune*, January 12, 2009.

④ 丁一凡:《中美战略经济对话的回顾与展望》,载《国际经济评论》,2007年第6期,第51~52页。

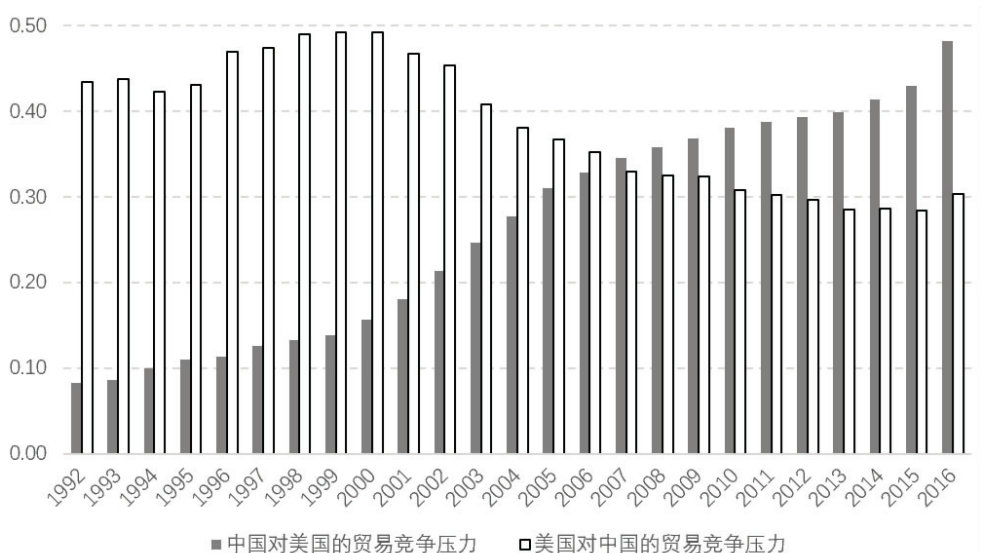
⑤ 余永定:《全球国际收支不平衡与中国的对策》,载《国际金融研究》,2007年第1期,第21~24页;温家宝:《在十一届全国人大三次会议记者会上 温家宝总理答中外记者问》,《人民日报(海外版)》2010年3月15日。

⑥ 温铁军、高俊、张俊娜:《中国对美“双重输出”格局及其新变化》,载《经济理论与经济管理》,2015年第7期,第5~15页。

制造业竞争日益激化。

中美两国在制造业的“相向转型”最终体现为国际贸易领域两国的国际竞争力出现了此消彼涨。2007 年之前,美国对中国的贸易竞争压力(CSI 指数)一直大于中国对美国的竞争压力,1993 年前者甚至是后者的五倍。在 2007 年特别是 2008 年之后,局面发生了逆转,美国对中国的竞争压力已经被中国对美国的竞争压力所超越。到 2016 年,后者已经是前者的 1.6 倍。

图 3 中美双向贸易竞争压力



■ 中国对美国的贸易竞争压力 □ 美国对中国的贸易竞争压力

数据说明:竞争压力指数(CSI)基于贸易品技术分布提出的一种贸易结构分析方法,表示在全球市场上一个国家对另一国的贸易竞争压力。^①

资料来源:笔者根据联合国商品贸易统计数据库(UN Comtrade)制作。

面对中美经贸关系中的竞争压力,美国认为这是由于当前的多边经济框架不能很好地维护美式经济秩序,中国能够借此享有不对等的竞争优势,而美国则无法充分发挥自身的经济实力。对此,特朗普政府的表述最为扼要,他认为中国的政策在过去的数十年间取得了巨大成功,以牺牲美国利益为代价获得了重大的经济利益。^②不仅如此,美国还认为中国正在试图强化有利于自身的经济规则,增强经济优势。奥巴马政府就曾明确指出,中国试图重写亚太地区的规则,“美国决不能放任这一局面出

① 樊纲、关志雄、姚枝仲:《国际贸易结构分析:贸易品的技术分布》,载《经济研究》,2006年第8期,第70~80页。

② “Trump Praises China and Blames US for Trade Deficit,” *The Guardian*, November 11, 2015, available at: <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/09/donald-trump-china-act-faster-north-korea-threat>.

现,必须由美国来书写规则”。^①两国围绕国际经济秩序的矛盾集中体现在国家在经济发展中的作用上。美国认为中国系统性地通过政府干预下的市场准入限制、本地产业扶植、侵犯知识产权等歧视性政策来削弱美国企业在世界范围内的竞争力。^②在这种局面下,美国逐渐认识到通过接触塑造中国经济秩序观的做法已经失效,转而开始遏制中国经济。2017年12月,美国商务部罕见地主动发布报告,声明中国是国家控制经济的非市场行为体。^③此举正是美国发动贸易战的先声。

除了和中国的双边博弈之外,美国脱离世界贸易组织等“有利于中国”的多边机制的意图也日益明显。2009年11月14日,奥巴马宣布美国参与“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)谈判,强调这将促进美国的就业和经济繁荣,为设定21世纪贸易协定标准做出重要贡献。2013年6月17日,时任欧盟委员会主席的巴罗佐和美国总统奥巴马联合宣布,欧盟与美国正式启动双边自由贸易协定谈判,即“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)。上述两个国际贸易、投资的新秩序均强调比世界贸易组织更高的门槛和准入规则。中国等其他主要发展中国家被排除在外。之后,特朗普政府虽然在2017年3月宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”,但是并没有改变升级国际经济机制、维护美式经济秩序的初衷。其不断通过单边贸易政策、双边贸易谈判来重塑国际贸易秩序,甚至表态希望退出世界贸易组织。与美国相反,中国则强调要维护世界贸易组织等多边机制的权威性,同时按照既有方式推进“区域全面伙伴关系”(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)等自由贸易区建设。

除了国际贸易秩序之外,美国对中国在国际开发和投资领域的做法也日益警惕和敌视。一方面,中国在世界银行的话语权逐渐增强。这表现为中国官员开始出任世界银行的高级别官员,以及中国在世界银行份额的显著提升。另一方面,中国又发起成立了亚洲基础设施投资银行(AIIB)、金砖国家开发银行,这些新机构和原有的国家开发银行(ADB)、中国进出口银行一起通过“一带一路”等倡议有力地推广了中国倡导的国际开发和投资规则。换言之,中国虽然是美式国际经济秩序的参与者,

① “Remarks by the President in State of the Union Address, January 20, 2015,” White House, available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>.

② Office of the United States Trade Representative, “Findings of the Investigation into China’s Act, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974,” March 22, 2018, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>.

③ “Fact Sheet: The People’s Republic of China’s Request for Review of Non-Market Economy Status,” International Trade Administration of United States, December 2017, available at: <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-status-factsheet.pdf>.

但是在 2009 年后已经逐步建立起补充性的“平行结构”。在国际基础设施建设等领域,该平行结构的影响力甚至已经超过美式秩序。^①更为重要的是,美国认为中国推崇的国际开发和投资实践不仅降低了该议题领域的透明度和开放性、削弱了国际市场经济秩序,还有利于中国通过经济强制和影响力渗透来获取政治和安全利益。因此,美国在 2017 年底逐渐正式表明态度,公开由冷淡转为敌视。开始探讨通过美、日、印、澳四国联盟(Quad)来建立与“一带一路”针锋相对的、更符合美国秩序偏好的国际基础设施建设合作机制。^②

从上述三个阶段的演进来看,美国的对华经济政策转向并非是突然发生,早在奥巴马时代就已经可以看到迹象。中美经贸关系在第二和第三阶段曾经一度充分发挥了“压舱石”的作用,但是由于双方未能进一步缩小在国际经济秩序上的距离,其巅峰也正是“转安为危”的拐点。2009 年后,伴随着中国经济体量和国际影响力的更进一步增长,两国在国际贸易规则和国际开发性金融体系的竞争关系不断激化,最终走向了全面的国际经贸冲突。

结 语

回顾了从 1972 年至今中美在国际政治、安全和经济领域的互动,可以看到并不存在能够显著影响中美关系发展的周期性因素。通过中美两国在国际秩序上的距离这一变量,可以更好地解释中美关系在长期中的改善和恶化。之所以中美经贸关系会给人一种是稳定的“压舱石”的错觉,只是因为中美两国在经济领域的接近持续时间更长。中国和美国在安全秩序领域的接近大致在冷战结束前就已停止,在政治秩序领域的接近在 1989 年就已中断,而在经济领域则至少维持到了 2001 年。加之相对于安全和政治领域,美国在经济领域对中国的期待也更高,更愿意从比较乐观的角度来考虑中国的未来走向。因此,直到奥巴马开始执政的 2008 年,美国政府的主流观点还是希望“说服”中国更进一步地融入美式秩序、加快改造自身的经济体制。

但是延后效应总是有时限的。中美经贸联系的迅速发展既是成功,也是挑战。它在客观上要求遵循不同规则运行的中美两国经济的进一步相互调适,以解决全球化所带来的不平衡问题。简单地说,假设中美的经济秩序距离基本不变,维持在稳定

① Sebastian Heilmann et al., “China’s Shadow Foreign Policy: Parallel Structures Challenge the Established International Order,” Mercator Institute for China Studies, January 2018, available at: https://www.merics.org/sites/default/files/2018-01/China_Monitor_18_Shadow_Foreign_Policy_EN.pdf.

② Tanvi Madan, “The Rise, Fall, and Rebirth of the ‘Quad’,” *War on the Rocks*, November 16, 2017, <https://warontherocks.com/2017/11/rise-fall-rebirth-quad/>.

的“摩擦系数”上,那么中美间经贸联系规模的单纯扩大必然会导致摩擦总量的迅速上升。更何况,正如上一部分所述,中美经济的内在竞争性还在迅速压倒互补性,这意味着摩擦系数本身还在迅速提高。通过这一视角可以发现,如果不能缩短中美两国在国际经济秩序上的距离,中美经贸关系的竞争性还将继续增强,未来其“压舱石”的定位将更加名不副实。

这一视角和判断具有现实的政策意义。长期以来,由于中美经贸联系的稳定作用,能够让中美在安全、政治领域的分歧无法弥合、矛盾日益增长的状况下,仍然能够建立起大体良性的总体双边关系。2001年后,在很多互动节点中,中国愿意用经济上的短期“让利”和中长期“预期”来换取美方在政治和安全领域的让步,但是并没有在国际经济秩序上更多地接近美国。换言之,经贸议题是中国平衡总体中美关系的“资源池”,但是这是一个实际上不再扩大的“资源池”。在奥巴马时期,中美两国在汇率机制、知识产权、市场准入、运营环境、国有企业的竞争中立等议题上的矛盾就在不断激化。到特朗普时期,这种长期积累的矛盾最终转化为了来势汹汹的全面经贸冲突。这一冲突绝不仅限于贸易领域,而是涉及中国经济体制的各个方面。在当前环境下,经贸联系不仅不能像过去那样作为“盈余”平衡在政治和安全问题上的双边关系“赤字”,其本身反倒成为新的“赤字”来源。体现在实践中,就是经济“让利”的外交有效性不断下降,采购订单和改革声明都不能起到有效缓解冲突的效果。因此,如果以重新恢复中美关系的总体平衡为政策目标,未来必然要改变应对思路。

从逻辑上看,调整有两个可能的方向。第一是在经贸领域内做出改变,不再以短期让利和发布预期为改善双边关系的主要方式,而是切实地在实质性的国际经济秩序和规则上做出调适,降低中美关系中的竞争性,或者让存在的竞争压力更加“合法化”。例如,虽然特朗普高度重视贸易逆差问题,但是美国政治和商业精英更关注的还是中国的国家主导的经济体制和中国企业的不对等竞争优势,对特朗普贸易平衡的诉求并不热心。因此,如果中国能够继续坚持改革开放,长期内有可能在经济领域恢复平衡。第二是在重新建构中美互动的整体框架,即在政治和安全上“反哺”中美经贸关系。要想实现这一目标,那么中美间的战略合作就不能仅仅处在信息交流或者冲突管控的层面,而是要在国家行为的规则和规范上达成更多实质性共识。比较而言,第一种方式的难度相对较低,可行性相对更高,但是第二种方式可能影响更强,更有利于在稳步推进经济改革的同时,塑造积极正面的预期。

肖 河:中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员

徐奇渊:中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员

(本文责任编辑:李墨)