

## 选择国内战略 定位中美关系<sup>①</sup>

达 巍

[内容提要]国内战略取向是影响中美关系走向的重要因素。过去40年,中美两国国内战略取向的契合是中美关系取得突破、发展并保持稳定的重要原因。当前,中美两国国内战略取向的差异,也是中美关系面临范式性转折的重要原因。下一阶段中美如何选择自己的战略、如何认知对方的战略,将是决定未来中美关系走向的重要因素之一。

关键词:中国外交 中美关系 国内战略取向 中国对外战略 美国国内政治

1978年12月16日,经过半年的艰苦谈判,中美两国政府同时发布了《中华人民共和国和美利坚合众国关于建立外交关系的公报》。两天之后的12月18日,中国共产党十一届三中全会在北京召开,中国改革开放的大幕拉开。在这次意义深远的中央全会闭幕十天之后,中美两国于1979年1月1日正式建交。中美建交是中国外交中的大事,改革开放则是中国国内发展战略的历史性变革。两件深刻改变了中美两国与世界的大事在半个月同时铺开,难道只是历史的巧合?

从学术视角解释过去40年中美关系的起起伏伏,至少可以从两个层次入手。一是国际结构。这种观点强调国际格局变化对中美关系的决定性影响。二是国内因素。这一观点强调国家内部战略、国内政治等因素对中美关系的影响。上述两个视角都有相当的解释力,但是本文试图通过论述来强化上述第二种观点。前述1978年底的历史以及过去40年间的其他一些重大事件,似乎都在昭示一个事实,这就是中

<sup>①</sup> 感谢《美国研究》匿名评审专家对本文提出的意见和建议,文中错漏之文责由笔者承担。

美两国国内因素,特别是国内发展战略对中美关系的影响极其重大,其作用绝不小于国际结构因素。



应当承认,推动中美两国在 20 世纪 70 年代初“破冰”的是国际结构因素,与中美两国国内战略没有直接关系。一方面,中苏关系在 20 世纪 60 年代急剧恶化,中国面临的国家安全威胁逐渐从南方转向北方。1969 年中苏边境冲突对中美“破冰”起到了加速作用。显然,中美改善关系可以平衡中国面临的来自北方的巨大国家安全威胁。由此,中方就有了改善中美关系的国际结构需求。另一方面,20 世纪 60 年代中后期,美国身陷越南战争泥潭,勃列日涅夫治下的苏联在全球的影响力快速上升。据当时在美国国家安全委员会任职、日后成为美国驻华大使的温斯顿·洛德(Winston Lord)回忆,尼克松访问北京背后有三大战略考虑:一是试图改善与中国、东欧国家的关系,以增加与苏联周旋时的战略腾挪空间;二是希望在推动对苏“缓和”的过程中打“中国牌”,给苏联制造“小恐慌”;三是希望通过对华接近、对苏“缓和”,让越南北方感受到压力,推动美越谈判,使美国达到既从越南抽身,又可保全南越当局的目的。<sup>①</sup>显然,美方对改善中美关系、打“中国牌”也有着强烈的国际结构需求。

中美关系因国际结构因素而“破冰”,但是到 1979 年为止,这股驱动力并未能让中美关系实现彻底正常化。毕竟,在美国的战略棋盘上,美苏“缓和”等议题同样是美方要考虑的重大问题。例如,在卡特政府上台之初,美苏削减战略核武器谈判和巴拿马运河区两个外交议题占据了更重要、更优先的位置。<sup>②</sup>此外,在美国国内,尼克松因“水门事件”下台,美国内部亲台势力“不能放弃老朋友(台湾)”的声音也始终强大。因此,在“破冰”六年后,中美两国始终未能正式建交。这种局面直到 1978 年才有了决定性的变化。中美建交“临门一脚”的完成,除了既有的国际格局因素继续发挥作用之外,中国国内发展战略的深刻调整也发挥了决定性作用。

1977 年 7 月,邓小平同志恢复工作。中国领导人一边开始酝酿中国现代化建设的提速,一边开始提升中国与西方国家的关系。以邓小平为代表的中国领导人认识到,要实现现代化,必须对外开放,吸收西方国家先进的科学、技术、资金和管理经验。正如邓小平同志在中美建交后的 1979 年 1 月 24 日会见美国客人时所说的,“我们相

---

<sup>①</sup> Kennedy, Charles S., “Nixon Goes to China,” Moments in U. S. Diplomatic History, The Association for Diplomatic Studies and Training: Foreign Affairs Oral History Project. available at: <https://adst.org/2013/02/nixon-goes-to-china/>.

<sup>②</sup> 陶文钊:《中美关系史》,上海人民出版社,2016 年第 1 版,第 29 页。

信,中美关系正常化能让美国用先进的东西帮助我们实现四个现代化创造更有利的条件。”<sup>①</sup>正是在中国国内战略即将做出深刻调整的大背景下,中方在1978年上半年与日本谈判《中日和平友好条约》时,同意在“反霸条款”问题上使用相对缓和的表述;在下半年与美国谈判建交公报时,同意在对台军售问题上做出一定妥协。这些决定大大加速了中日完成条约的谈判与中美建立外交关系的速度。此外,在中国国内战略即将做出深刻调整的背景下,我们才能更好地理解当时中国领导人与美、日等西方国家打交道的一些细节。1978年10月邓小平同志访日。除了政治议程之外,邓小平同志参观了新日铁、日产、松下等日本企业,乘坐了新干线、气垫船等先进交通工具。1979年初邓小平访美期间,两国签订了《中美科技合作协定》。邓小平参观了福特公司的亚特兰大工厂、波音公司的西雅图工厂以及休斯敦的石油钻探设备、航空航天中心,会见了大批美国商界、学界人士。另外一个饶有趣味的历史细节是,邓小平同志曾经表示,中国不会在中美正式建交之前向美派出公派留学生。而事实上,1978年12月25日,中国首批公派赴美留学生抵达美国。当时中美两国只是公布了《建交公报》,离正式建交还有一个星期。对此我们或许可以理解为,当时中国将工作重心转向国内经济建设,为此向发达国家学习科技的愿望是如此强烈,以至于中国领导人连一个星期都不愿多等。<sup>②</sup>

显然,中国发展战略即将做出重大调整,中国领导人即将做出改革开放的重大部署,是1978年下半年中美关系正常化谈判得以加速的最主要原因。在中美两国之间,关系正常化的推力主要来自中国。美方在1978年中美建交谈判期间,基本上仍是从国际战略的视角看待中美关系正常化。根据1972年尼克松访华时担任美方翻译的外交家傅利民(Chas W. Freeman Jr.)回忆,在十一届三中全会之后,美国战略界主流仍不相信中国真的会发生变化。傅利民1979在北京出差期间遇到“个体户在长安街旁卖面条”,他才意识到“这是一场革命”。傅利民回忆说,直至1980年2月,他的观点仍然受到美国主流“中国通”以及国务院官员的拒斥甚至嘲笑。<sup>③</sup>

当然,中国国内战略变化是构成中美关系正常化加速的主要变量,并不意味着1979年的中美建交与美国国内因素完全无关。首先,美国政府内部对华决策权的转移是美方最终能够与中方在1978年底完成建交谈判的前提条件。时任美国国务卿赛勒斯·万斯(Cyrus Vance)与国家安全事务助理兹比格涅夫·布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)分别代表了卡特政府内部反对和主张中美关系尽快正常化的两股力

① 中共中央文献研究室编:《邓小平年谱》,北京·中央文献出版社,2004年第1版,第474页。

② 傅高义:《邓小平时代》(冯克利译),北京·生活·读书·新知三联书店,2013年1月第1版,第10~11章,第291~344页。

③ 温燕:《我亲历我亲历中国变革,但低估了速度》,《环球时报》2018年12月17日,第7版。

量。卡特总统最终倒向布热津斯基、白宫接管中美关系正常化的谈判,极大地推动了中美建交的进程。其次,美国国内政治议程是决定中美最终建交时间的重要因素。在中美建交谈判过程中,卡特政府一直有意绕过国会。卡特政府担心国会亲台议员以及台湾游说力量会阻碍中美建交,国会参议院围绕削减战略核武器条约的争论也可能影响对华建交。1978年12月7日美国举行了中期选举。美方认为,如果不能在1979年1月初新一届国会就职之前宣布建交,美国内部的府会矛盾将导致建交拖延到1979年年底之后。<sup>①</sup>第三,或许也是最重要的,从美国自身的发展战略看,中美关系的正常化以及中国同时启动的改革开放进程,或许可以说是在无意间“呼应”了美国20世纪80年代发展战略的调整。1979年5月,撒切尔夫人开始担任英国首相;1981年1月里根担任美国总统。在这两位西方世界领导人的带领下,“新自由主义”政治经济模式开始在西方世界迅猛扩展。中国改革开放尽管在性质上与西方世界新自由主义思潮存在根本不同,但是在实际政策层面,两者都强调市场在经济中的决定性作用,都致力于解除、减少国家对市场的管制和控制,因而在很大程度上又有着异曲同工之处。美国国家发展战略的调整发生在中美建交之后,因此当然并非推动中美建交的直接力量。但是这种“呼应”和“契合”在中美建交后很快推动了中美关系向纵深发展。在改革开放战略的推动下,中国对外长期采取了融入国际体系的战略;在推进经济全球化、扩展美国主导秩序的过程中,美国对华则长期采取了接触战略。从结果看,两国国内战略取向的契合推动了中美关系的深入发展,而中美关系的深入发展不仅极大地增加了中国与外部世界的交往、交融,也助推了原先由西方国家引领的国际秩序向全球扩展。这一过程在冷战结束后达到了巅峰,并导致人类社会第一次拥有了一个几乎覆盖所有国家的“全球秩序”。

国内发展战略取向对中美关系的支撑作用不仅体现在建交之初和中美关系发展之时,也贯穿于过去40年中美关系的一些困难时期。回首过去40年,中美关系经历过不少风雨。其中对抗最激烈的时期莫过于1989年及之后的几年。在中国国内发生严重政治风波之后,美国与其他西方国家对中国实施制裁,两国交往降到了非常低的水平,美国的制裁对当时中国的政治安全和政权安全都构成了相当大的压力。随后1989年11月柏林墙倒塌、冷战结束;1991年12月苏联解体。从国际结构的层次看,中美苏“大三角”不复存在。对美国而言,中国“平衡苏联”的战略作用大大下降。如果国际结构因素是决定中美关系的唯一重大变量,那么在经历20世纪80年代末、90年代初的低谷之后,中美关系应该没有回到正轨的可能性。但是历史事实与此恰

<sup>①</sup> Hao Yufan, “Dilemma and Decision, An Organizational Perspective on American China Policy Making,” *Research Papers and Policy Studies*; 40, University of California, Berkeley, 1997, p. 103.

好相反。这正说明,决定中美关系走向的,绝不仅仅只有国际结构因素。美国国内战略自20世纪80年代向新自由主义方向的发展以及中国发展方向与其存在的契合关系,支撑着中美关系逐渐走出低谷,走向正常。在很多领域,两国合作的广度和深度都远远超过了20世纪80年代。

时隔30年之后再回望那段历史,1989年下半年中美两国领导人努力维护两国关系大局的努力,或许比两国间的激烈矛盾更值得关注。1989年6月5日,时任美国总统老布什就中国的国内风波发表演讲。他一方面大肆攻击中国政府,另一方面也指出不能“把中国推回到1972年之前的孤立当中”。他强调,美方不希望对华实施商业和贸易领域的制裁。<sup>①</sup>6月21日,老布什给中国领导人写了亲笔信。6月22日,邓小平同志复信布什总统,同意美方派遣特使访华。7月2日,美国国家安全事务助理布伦特·斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)和副国务卿劳伦斯·伊格尔伯格(Lawrence Eagleburger)秘密访华,并获得邓小平同志的接见。此后,邓小平同志与布什总统多次信件联系,美国前总统尼克松、前国务卿基辛格也先后访华“穿针引线”。同年12月,斯考克罗夫特等二人再次访华。邓小平同志在接见他们时表示,“中美两国之间尽管有些纠葛,有这样那样的问题和分歧,但归根到底中美关系是要好起来才行。”<sup>②</sup>中美两国领导人通过低调而密切的联系,向对方清晰传递了维护中美关系大局的信号,为处于低谷中的中美关系注入了稳定力量。

时隔30年之后,一个值得深入思考的问题是,为什么30年前中国领导人认定,中美关系“归根到底是要好起来才行”?除了邓小平同志当时的解答“这是世界和平和稳定的需要”之外,<sup>③</sup>中国需要一个稳定的中美关系以确保国内发展战略继续得以推进,恐怕也是重要原因。1989年中国虽然发生了严重的政治风波,但是中国共产党通过改革开放追求国家现代化的战略决心与战略部署并没有变化。到1992年邓小平同志南行讲话之后,这一战略取向就益发清晰明确。为了实现中国现代化的目标,中国需要继续争取良好的外部环境,并进一步扩大与外部世界的联系,融入国际体系之中。显然,健康的中美关系是实现这一战略部署的关键。从美国的国内发展战略而言,冷战结束后新自由主义的发展模式正处于高峰。希望通过“接触”中国来推动中国转型,同时为美国商界在中国市场争取更多机会,对美国两党政府都是一个

① George H. W. Bush, Press Conference, June 5, 1989, available at: <https://china.usc.edu/george-hw-bush-press-conference-june-5-1989>.

② 以上互动参见《邓小平年谱》1989年6~12月的记录,第1282~1305页。1989年12月10日的讲话参见第1304~1305页,亦参见《中美关系终究要好起来才行》,《邓小平文选》(第三卷),北京·人民出版社,1993年10月第1版,第350~351页。

③ 《邓小平文选》,第350页。

自然逻辑。毕竟,无论从“秩序扩展”还是“商业机会”看,中国都是全球不容忽视的最重要的国家之一。1993年克林顿政府上台后,美国商界不断游说美国政府和国会,说服克林顿政府取消最惠国待遇与人权问题挂钩的做法,并在20世纪90年代成功推动美国给予中国永久最惠国待遇,到2001年更与中国达成加入世界贸易组织协议。这一整套不断推进的战略选择实质上都显示,不仅中国的国内发展战略需要美国以及稳定的中美关系,美国从自身战略推进上也需要中国。在国际结构层次的支撑作用大大弱化之后,正是中美两国各自内部战略选择的契合,支撑中美关系度过了30年前极为困难的时期。

## 二

中美建交40年之后,当前中美关系显然正在发生某种质变。美国国内对未来的对华战略或许尚未达成一致,但是对于过去的对华战略已不可持续则似乎达成了某种共识。<sup>①</sup>

对于中美关系正在出现的重大变化,同样可以用前述两种路径来解释。近年来学术界流行的“修昔底德陷阱”就是国际结构解释的最常见版本,即认为中美之间权力相对转移可能引发关系紧张,甚至引起军事冲突。国际结构层次的解释固然相当有力,但如果仅从国际结构解释中美关系,则很难将今日的中美关系与20世纪90年代的美欧关系、20世纪80年代的美日竞争区别开来。日本、欧洲的经济快速发展也曾经先后引起世界权力转移的讨论,但是其与美国的矛盾并不像今日中美矛盾这样全面而深刻。从国内发展战略的视角看,中美关系出现近几年的消极变化,其原因不仅在于中国的崛起,更在于中国以具有自身特色的方式崛起。与此同时,美国近年来对20世纪80年代以降的发展战略展开了某种反思与清算。两国国内层面的变化与调整,是当前中美矛盾快速上升的另一个重要原因。

过去40年,中国的发展战略总体而言是连贯而稳定的。从中共十二大提出建设“有中国特色的社会主义”,到十九大做出“中国特色社会主义进入新时代”的论述,中国共产党和中国政府始终坚持将马克思主义普遍原理、人类文明的有益成果(包括西方发达国家的发展经验)与中国的具体实际三者相结合,这一框架是稳定的。当然,中国的改革开放和社会主义建设是一个不断探索、不断成熟的过程。在不同时

<sup>①</sup> Cheng Li and Diana Liang, “Washington’s Search for a New Paradigm on China,” November 19, 2018, *China-US Focus*, available at: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/washingtons-search-for-a-new-paradigm-on-china>.

期、不同阶段,党和政府的工作重点、战略战术、具体政策十分自然地、也理所应当会有所调整。这其中既有继承,也有发展,但是“变”是建立在“不变”的基础之上和框架之中的。然而,美国政府与战略界对这些变化的性质与方向的解读,往往与中方有着明显的不同。中国发展战略出现的阶段性变化,有时会被美方视为中国战略方向的重大调整。

在政治与意识形态方面,党的十八大以来,党的领导不断加强、党的建设明显强化、马克思主义在意识形态领域的指导地位更加鲜明、总体国家安全观不断落实。在党的十九大上,“坚持党对一切工作的领导”“坚持社会主义核心价值观”“坚持总体国家安全观”“坚持推动构建人类命运共同体”“坚持全面从严治党”等被归纳为新时代中国特色社会主义的“十四个坚持”基本方略。这些表述和提法有些过去40年一以贯之,有些是中国特色社会主义建设进入新时代后的最新发展,但总体而言是连续性基础上的变化性。然而,美方官方与民间对此的解读与中方差异十分明显。2017年12月出台的美国《国家安全战略报告》代表了美国政府对变化的解读。这份报告多次使用“修正主义”“威权主义”等词汇来描绘中国,将中国归入“压制性体制”阵营,与美国代表的“自由社会”阵营相对立。报告宣称,“几十年来,美国的政策根植于一个信念,即支持中国崛起并融入战后国际秩序将使中国自由化”,而中国的变化“与此恰恰相反”。<sup>①</sup>美国因此应该彻底反思其对华政策。在政府之外的美国战略界人士在很多问题上与特朗普政府矛盾重重,但在对中国的判断上,两方却有着较强的一致性。曾任奥巴马政府负责亚太事务的助理库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)表达的观点在逻辑上与共和党政府的官方报告完全一致。“经济增长曾被认为不会带来(中国)经济的开放,也会带来政治的自由化。……信息革命会让中国公民更多地拥抱世界,并进一步推动上述趋势。”“现在已经越来越清楚,华盛顿对运用自己的力量来塑造中国发展轨迹过度自信了。”<sup>②</sup>即便一般被认为是“知华派”的美国学者态度也有较大变化,“美国很多理解中国问题的复杂性、理解中国处于发展演进过程当中的中国问题专家也改变了态度……南海、意识形态、十九大、2018年两会等重大事件都在此过程中发挥了作用。”<sup>③</sup>

中美两国对中国发展模式和发展方向的不同认识不仅表现在政治与意识形态方面,而且近年也集中并爆发在经济层面。过去40年,中国逐渐完成了从计划经济向

① The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 25.

② Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning,” *Foreign Affairs*, March/April, 2018, pp. 60–70.

③ Jun Mai, “From Doves to Hawks: Why the US’ Moderate China Watchers Are Growing Sceptical about Beijing”, *South China Morning Post*, December 12, 2018, available at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2177506/doves-hawks-why-moderate-us-china-watchers-are-growing>.

社会主义市场经济的改革与过渡。1992年党的十四大明确了“建立社会主义市场经济体制”的目标；2002年十六大，中国共产党宣布“社会主义市场经济体制初步建立”。此后十几年，中国社会主义市场经济体制进入了趋于稳定、逐步完善的时期。由于中国建立的是“社会主义市场经济”，这就意味着中国的市场经济与西方资本主义国家的市场经济既有共同之处、也有明显区别。其共同点体现在市场在资源配置当中发挥的决定性作用；差异则主要表现在中国的社会主义市场经济体制以执政党对经济的领导作为政治保障，以共同富裕为最终目标，政府“看得见的手”更加明显地发挥宏观调控作用、国有企业在国民经济当中始终居于主导地位等。尽管在过去40年当中，上述特点是逐渐变得越来越清晰明确的，但中国经济体制与西方资本主义国家经济体制始终存在一定差别，这是确定无疑的，也绝非最近五六年才出现的情况。

然而，美国方面对中国经济模式的发展与调整的看法也与中方有明显不同。特朗普政府《国家安全战略报告》开篇即断言中国近年来“已决心让其经济变得更不自由、更不公平”。<sup>①</sup>美国商务部2017年10月就中国的“市场经济地位”问题推出的备忘录中，开宗明义即宣称美国政府不承认中国的市场经济地位，认为“中国政府在经济中的作用、中国政府与市场以及私营部门的关系导致了中国经济的根本扭曲。”<sup>②</sup>同样，2018年1月美国贸易代表办公室发布的《中国履行世界贸易组织承诺情况2017年度报告》宣称，“美国决策者曾希望中国入世协定中的规定将会拆解当时的国家主导的经济政策和活动。世界贸易组织(WTO)的规则所倡导的国际贸易体系是开放且以市场为导向的，是以非歧视性、市场开放、对等、公平、透明为基本原则，中国的政策与活动与此难以兼容。美国决策者的这些期待现在以失望告终。今天，中国很大程度上仍然保持国家主导的经济体制。”<sup>③</sup>2019年2月，该办公室发布的《中国履行世界贸易组织承诺情况2018年度报告》中重申了上一年的观点。“中国保持了其非市场经济结构及其国家引领、重商主义的贸易方式。”<sup>④</sup>美方认为，中国改革开放后的30年间，中美两国的经济体制相似点越来越多，差异越来越小，但是这一变化的

① The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, p. 2.

② United States Department of Commerce, “International Trade Administration, *Memorandum on China’s Status as a Non-market Economy*,” October 26, 2017, p. 4, available at: <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>.

③ United States Trade Representative, “2017 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” January 19, 2018, p. 2, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/China%202017%20WTO%20Report.pdf>.

④ United States Trade Representative, “2018 Report to Congress On China’s WTO Compliance,” February 4, 2019, p. 5, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO-Compliance.pdf>.



趋势在过去十年间变慢甚至停止了。中国的社会主义市场经济体制导致中国政府以“不公平手段”支持中国企业(特别是国有企业),使中国企业在技术创新、信贷、出口等各个环节上都占有明显优势,并使美国企业在竞争中处于不利地位。与政治领域相似,对中美经济体制差别的看法与强调并不仅仅局限在政府之内。曾经担任小布什政府财政部长、一般被认为属于“知华派”的亨利·保尔森(Henry Paulson)的观点在美国具有相当的代表性。“美国在帮助中国加入世界贸易组织问题上发挥了重要的作用。但是在中国加入世界贸易组织 17 年之后,中国经济在很多领域仍未能向外国竞争者开放。……这完全是不可接受的。”<sup>①</sup>在那次讲话中,保尔森对中国经济的微观变化也表达了消极看法。“首先,企业中的党委得到了加强。其次,私营企业也要支持国家的战略目标,而非市场和商业目标。第三,中国在很多领域似乎不再需要外资。外资企业也要支持中国的本土创新。”<sup>②</sup>

值得注意的是,引发美国对华战略调整的,有一部分是中国国内发展战略的阶段性调整,也有一部分是美方对中国发展战略取向的主观认知发生了变化。其中,中美双方对中国变化的主观认知差异所发挥的作用,可能并不小于客观层面的真实变化。同时也需要看到,尽管本文重点在于分析驱动中美关系变化的国内发展因素,但是如果缺少国际结构因素,国内因素也无法将中美之间的矛盾推动到今天的程度。换句话说,中国的政治、经济模式从来就与美国不同,而且与 40 年前的 1979 年,30 年前的 1989 年相比,中美发展战略与发展模式的差距恐怕比 2019 年更大。但是国内发展战略因素之所以变得如此重要,与国际结构层次中中美实力差距越来越小有关。在“美强中弱”的结构下,美方更可能“容忍”两国国内层次的差异,更有“耐心”等待中国国内发生美方期待的变化;但是在中美实力日益接近的背景下,美方“等待”的“耐心”已消耗殆尽。

必须看到,除了上述“中国变化(及对其认知)”之外,美国国内发展战略取向的重大变化也是导致中美矛盾激化的重要原因。

过去 40 年,新自由主义模式主导下的经济全球化模式极大地强化了资本的逐利本性。美国实体经济逐渐向国外转移,国内经济日趋虚拟化、金融化。以中国为代表的新兴国家在国际体系内部崛起,中国的制造业总产值目前已达美国的两倍多。与此同时,全球化带来的经济收益向美国国内正向回馈的循环却逐渐受阻,财富更多地

---

① Remarks by Henry M. Paulson, Jr. at the Bloomberg New Economy Forum, “The United States and China at a Crossroads”, November 7, 2018, available at: <http://www.paulsoninstitute.org/news/2018/11/06/statement-by-henry-m-paulson-jr-on-the-united-states-and-china-at-a-crossroads/>.

② Remarks by Henry M. Paulson, Jr. at the Bloomberg New Economy Forum, “The United States and China at a Crossroads”, November 7, 2018.

在全球范围内横向分配而非在发达国家内部纵向分配。<sup>①</sup>此外,来自拉美等地区的非法移民大量涌入美国,造成社会问题。在上述变化的推动之下,美国国内近年来民粹主义抬头,一些政治人物强调通过强化国家主权保护民众、重新赢得国家竞争(“让美国再次伟大”),在“全球化与民族国家”“开放与保护”的矛盾之间,美国政治的风向明显向后者倾斜。

美国在发展战略上的这一重大逆转使得“脱钩”(decoupling)成为美国政府和不少战略界人士在中美关系上的主张。由于美方认为中美经济模式的差异导致美方“吃亏”,因此对美方而言,解决方案要么是说服中方减少经济模式的差异,要么是降低相互依存程度。2018年特朗普政府筑高关税壁垒、打压华为、中兴等中国企业,就是美方试图“脱钩”的表现。通过降低中美经济相互依存程度,美方试图“止损”,同时阻止或者延缓中国的经济和科技崛起。在贸易领域之外,近年来美国在人文科技交流、两军交流等问题上也都有“脱钩”的趋势。例如在投资领域,美国国会通过《外国投资风险评估现代化法案》,行政部门也多次酝酿对特定行业的投资限制措施。在两军交流领域,美军撤回了对中国海军的“环太军演”邀请。在人文交流领域,美国白宫曾讨论全面限制中国学生的措施,<sup>②</sup>在签证等领域针对美籍华裔学者、中国学者、学生的行动已经开始。在技术领域,美国不仅禁止在其5G网络的核心设备中使用中国华为公司的产品,而且还为此全力施压其盟国,似乎正在试图形成一种“技术脱钩”。这些变化,都是美国国内发展战略由侧重全球化向侧重民族国家倾斜、从侧重开放向侧重保护倾斜的表现。

### 三

总括而言,40年前,中国领导人选择的中国国内发展战略,以及美国发展战略随后的演变,很大程度上决定了其后40年中美关系的发展态势。中国基于自身发展战略,对美国和西方世界持续贯彻了“融合”战略,而美国基于其国内发展战略,对中国持续实行“接触”战略。40年间中美关系之所以能够深入发展,达到了1979年建交之初无法想象的深度和广度,两国国内发展战略的契合提供了极其重要的动力。因

<sup>①</sup> 经济学家布兰科·米拉诺维奇(Branko Milanovic)在其著作《全球不平等:全球化时代的一种新方式》中曾提出所谓“大象曲线”。米拉诺维奇的数据显示,过去30年间,伴随全球化的推进,高收入国家内部的中低产阶级实际收入停滞不前;全球最富裕的1%人口、中印等亚洲国家的中产阶级则是过去30年当中收入增长最快的人群。这一全球收入增长曲线因其形似大象,被称为“大象曲线”。参见 Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016)。

<sup>②</sup> Demetri Sevastopulo and Tom Mitchell, “US Considered Ban on Student Visas for Chinese Nationals,” *Financial Times*, October 3, 2018, available at: <https://www.ft.com/content/fe413158-c5f1-11e8-82bf-ab93d0a9b321>.

此,这40年中美关系的历史带给我们的重要启示是,只有得到国内战略支撑的双边关系才是持久的,才会是一种真正稳定、富有韧性的关系。

40年后的今天,中美关系面临重大的范式性转换局面。中美关系的矛盾与两国国内发展战略的转变及双方认知的落差有着直接而密切的关系。由是观之,今天中美关系面临的困难局面将是长期的。这种长期性一方面来自于国际格局的相对稳定性,另一方面也来自于国家发展战略取向的稳定性。任何一个国家发展战略都不是短期摆动的。中国建设中国特色社会主义已40年之久,当前的阶段性新特点也是中国领导层深思熟虑的战略部署。与此同时,美国国家发展战略的转向则刚刚开始启动,未来可能还将持续一段时间。尤其需要注意的是,美国国内发展战略的转向绝不是特朗普个人的“一时兴起”。奥巴马政府时期,美国政府已经开始努力让“制造业回流”,推出“出口倍增计划”等;美国2016年大选期间非传统候选人的群体性崛起进一步说明了“特朗普现象”并非偶然。从目前美国国内政治动向看,2020年大选民主党有意参选的政治人物多数也并非传统的民主党建制派。这可能意味着2020年无论美国谁当选总统,美国的发展战略取向都不会简单地回归到2016年之前。因此,首脑外交、高层交往等具体的外交操作对缓和中美矛盾、解决具体问题固然极端重要,但是恐怕并不足以根本扭转中美关系的大局。在国际结构和国内发展战略两者都不能达到新的稳定和契合之前,中美关系将很难回到过去那种“相向而行”的状态。

当然,承认这一点,并不意味着在达到新的稳定之前,中美两国就只能无所作为,坐视双边关系的不断下行。未来四至五年将是中美关系的一个重要阶段。中美双方有机会更加冷静地思考各自国内战略选择与国际环境之间的关系,更加清晰准确地认识对方的发展战略方向。这一阶段类似于从第二次世界大战结束到冷战开始之间的几年美苏之间的战略审视。在两国不同的国内发展战略的选择之下,未来中美关系的前景无非有两种。

第一种前景是中美在战略发展取向(及其认知)上的差距有所缩小,中美关系虽然难以根本改善(因为国际结构性因素仍存),但对抗性可以有所缓和。达成这种可能性的前提在于,中国发展战略的变化,只是中国特色社会主义新时代的新特点,并非美国所认知的“质变”。例如,在中美经贸摩擦中,美方对中国提出的“结构性改革”要求,有相当部分与中国自身的改革方向是一致的。中方反对美方的贸易霸凌行为,也不可能按照美方要求的节奏、速度和方向推进本国的改革,但这并不意味着两国在中美经贸问题上的看法是南辕北辙的。中美在经贸领域的博弈反过来还可以构成中国推动内部经济改革的压力。如果未来几年中国改革开放进一步加速和扩大,两国在战略发展取向上的差距是有可能缩小的。在事实层次之外,中美两国也可

以通过沟通以及更重要的通过行动来缩小双方的认知差距,降低美方对中国当下发展战略的焦虑与恐慌。与此同时,美国走向“国家优先”、保护主义也会面临其限度。在一个已然全球化的世界,过度强调本国优先、保护主义,不仅不利于其他国家的利益,也不利于美国的利益。美国总统特朗普曾经出手阻止下属提出的全面中止中国学生留学签证的提议,也曾经发推文表示无意通过阻止更先进的技术来帮助美国公司在5G等领域竞争,这类言行都有助于缩小中美立场差异。美国在国内发展模式上的变化,目前可能处在“矫枉过正”的阶段。未来几年美国也有可能逐步缓和当前的趋势,使其经济发展战略成为原有模式基础上的调整、改革而非裂变。

与此不同的第二种前景是中美经过几年的磨合,最终还是确认各自发展方向将渐行渐远,彼此冲突。一旦如此,中美两国也需要接受两国关系将走向长期竞争乃至对抗的现实,同时在竞争甚至对抗中做好危机管控,控制好竞争和对抗的性质与范围。毕竟,国家的对外战略服务于国内发展战略,稳定的中美关系只是战略手段,而非战略目标本身。或许在不同的时空条件下,中美关系未必要“归根到底好起来才行”。但是在走向这种前景之前,中美双方需要确保的是,两国不是在对战略后果的认识不足或彼此存在严重误判的情况下滑入“修昔底德陷阱”的。

达巍:国际关系学院教授

(本文责任编辑:李墨)

## 《美国研究》网上投稿系统启用通知

本刊于2019年4月起,正式启用网上投稿系统,欢迎广大作者采用网上投稿方式。本刊网上投稿网址为:<http://mgyj.ajcass.org>。请作者按照投稿系统说明,登录并注册用户。

凡在确定本刊编辑部收到稿件两个月之后,未接到本刊编辑部通知者,可将稿件另投他刊。本刊坚决反对一稿多投、剽窃等学术不端行为,欢迎读者来信监督和举报。

《美国研究》编辑部

2019年4月