

美国《2019 年国防授权法》 涉华条款解读与评析

刘卫东

【内容提要】 在2018年8月通过的《2019年国防授权法》中，美国认为当前中美激烈的零和竞争史无前例，美国唯有迅速行动起来，借助于尚存优势对华强烈施压才能争取主动。为此美国提出了新的“大安全观”，主张正面应对中国行使“锐实力”带来的挑战，对中美在美商业行为进行严格审查，提升对舆论的操控力度，并利用推进印太战略、提升南海问题的热度、增大对台湾问题这一筹码的利用等手段来对华施压。美国此举意味着其已将对华危机感转化为具体应对行动，力图全面挖掘自身潜力与中国进行正面对抗，并追求以结果为导向。但该法案也显示，美国尚未准备与中国全面为敌，且美国国会与美国总统特朗普在思路仍有不同，故该法案的落实力度还取决于今后中美两国的实际互动。

【关键词】 美国；2019年国防授权法；立法；中美关系

DOI: 10.19422/j.cnki.dds.2018.11.004

2018年8月13日，美国总统特朗普签署了《2019年国防授权法》。通过该法案，美国国会计划为下一财年的国防事务支付创纪录的7170亿美元拨款，还准备对美国的军事政策、国防机构设置、对外军事关系、军备采购重点等做出诸多调整。以上举措反映出在大国竞争加剧的背景下，美国政府力图通过一系列新思路和新举措来维持自身主导地位、维护全面安全、打压竞争对手、实现“美国优先”的目标。《2019年国防授权法》具有较强的风向标意义。尤其值得关注的是，在美国正在对中国发动史无前例的贸易战的背景下，该法案中出现了多个涉华负面条款，具有明确的针对性，给中国的国家安全和海外利益带来严重挑战。因此有必要对其进行梳理分析，客观评估美国出台涉华安全新规的动机及其内涵，为做出有效应对提供依据。

新版国防授权法的出台背景

2017年年底和2018年年初，特朗普政府在其发布的几个重要官方文件中，表达出对所谓“中国威胁”的强烈担心，宣称“中国与俄罗斯这样的对手，挑战我们的利益、经济 and 价值观”，提出“国家间的战略竞争——而非恐怖主义——是现在美国国家安全的首要关注点”，同时将中国明确定性为“修正主义国家”和“竞争对手”。^[1]显然，随着中美两国综合国力的消长和国际地位的变化，美国各界对华认识也出现了深刻变化，正视并尽快应对“中国威胁”已成为其国内的主流思潮。^[2]

第一，美方认为当前其面临的国际局势异常严峻，战略竞争的激烈程度前所未有，甚至超过冷战时期。美国的竞争优势已明显缩小，中俄带来的挑战已超过恐怖主义，成为未来其需要关注的首要安全议题，美国必须

对这一挑战做出有效回应。

第二，美方认为中国的目标在于改变既有国际秩序，在全面排挤美国国际影响力和控制力的同时，也试图在美国国内进行干涉渗透，以期“和平演变”。因此，美国正步入史无前例的危机时刻，^[3]只有立即进行全面彻底的政策调整才可能挽回“危局”。

第三，美方认为当前在处理中美关系时已到了需要彻底抛弃“双赢幻想”的时刻，^[4]中美走向“零和博弈”已是基本现实，美方所有的政策规划都必须以此为基准。尽管中美两国依然存在合作空间，但须直面竞争，且决不能继续为了合作而忽视或淡化竞争。

第四，美方认为虽然当前中国对美的挑战日益严峻，但美国的整体对华优势依然明显，^[5]因而仍有条件在当前形势下，尽快将美方现有优势转化为对华强制力，迫使中国在难以承



2018年8月13日，美国总统特朗普签署《2019年国防授权法》。该法案中出现了多个涉华负面条款，具有明确的针对性，给中国的国家安全和海外利益带来严重挑战。图为8月13日，在美国纽约州一处军事基地，美国总统特朗普展示他在2019财年国防授权法案文本上的签名。

受的压力下知难而退，大幅调整自己的战略思维和发展路径。

正是在这些观念的促动下，美国政府急于将其对中国挑战的担心尽快转化为确保自身安全的实际政策，而《2019年国防授权法》就成为兑现其规划的一个工具。虽然这一法案在内容中提及中国的频率没有某些历史年份高，但其涉及领域更广，更有深度，在具体用词上也强硬得多。这意味着美国国内在调整对华安全政策方面已取得共识，^[6] 下一步将进入落实阶段。

法案主要涉华条款

美国《2019年国防授权法》^[7] 宣称，当前美国面临的安全挑战比二战后任何时候都要复杂多变，冷战结束以来的战略竞争还从未如此激烈，而美国对竞争对手的优势已不明显。法

案提出中国、俄罗斯、伊朗与朝鲜是目前美国主要的敌人，强调“与中国的长期战略竞争是美国的首要任务，需整合国家实力的多个要素以保护和加强美国的国家安全”。法案还倡导要强化同盟关系，提升与日本、澳大利亚、印度及其他国家的军事合作，支持改善台湾的防务能力，以对抗中国日益增长的影响力。

法案在其公开版本的摘要中专门设立了“中国”部分，涉及如下内容：一是要求国防部制定一个涉及“整个政府”的对华战略，要涵盖中国使用政治影响、经济工具、网络活动、全球基础设施建设和发展项目、军队行动来与美国及其盟友和伙伴进行对抗的活动。二是要求在《中国军力年度报告》中增加中国对美媒体、文化机构、企业、学术界和政界“施加恶意

影响”，以及“使用非军事施压手段如掠夺性贷款来支持其全球安全与军事目标”的内容。三是责成国防部长提交“印太稳定倡议”五年计划，在印太地区规划和提供必要的力量、军事设施和后勤能力；将“东南亚海上安全倡议”更名为“印太海上安全倡议”并延长五年，将孟加拉国、斯里兰卡纳入援助和训练受援国名单，把印度也吸收进来；要求推进一个具有特别标准的战略以提升印度作为主要安全合作伙伴的地位。四是要求公开报道中国在南海的军事及强制性行动，鼓励国防部长公开发布此类阐释中国受关注行为的信息。五是不再邀请中国参加环太平洋（环太）军演，除非国防部长能提供国家安全的豁免或必须邀请的证据。六是禁止所有美国联邦机构使用中兴和华为公司生产

的“有风险”的设备，禁止联邦政府与任何使用华为或中兴设备及服务的美国机构存在商业往来，禁止使用与中国政府有联系的其他一些中国公司生产的安全设备。七是限制国防部对开办孔子学院的美国大学中文语言教育项目的资助。

该方案中还罕见纳入了《外国投资风险评估现代化法案》，进一步强化了外国投资委员会的权力。其中规定“合资企业、军事基地等敏感设施附近的房产交易”“可能伤害美国技术优势的交易”“有利于外国政府对美发动网络攻击的技术转让”等都会成为其否决外国投资与并购的依据。外国投资委员会还获得了对已通过审查交易的执行监督权，一旦发现问题可以随时叫停。自20世纪80年代以来，外国投资委员会一直倾向于将利益置于潜在风险之上，而这次将安全置于利益之前的政策调整意义重大。法案同时规定美国的条约盟友可以得到审查豁免，其针对中国的意图就非常明显了。

该方案中还纳入了多项涉台条文：如美国国防部长应对台湾军力进行全面评估，尤其是后备军力，须针对改善台自我防卫能力提出建议；在该法生效一年内，国防部长经与国务卿协商后，须向国会的相关委员会提交报告，阐述防御评估摘要、政策建议清单以帮助扩大美台两军交往及联合训练，促进美国对台军售，助台发展不对称战力。法案同时宣称，“与台湾关系法”及“六项保证”均为美台关系的基石；美应强化与台安全防卫合作，支持台湾发展现代军力、获得防御性武器以维持充分的自我防卫能力；美应确保及时检讨与回应台湾提出的军购需求；国防部长应推动美

台防务部门间的共同训练、演习和人员交流；美台应扩大在人道协助及灾难救援方面的合作，为此国防部长应考虑派遣一艘美国医疗船访问台湾。^[8]

此外，该法案还在更新核武器、网络安全、天基军力建设、武器采购等其他多处直接或间接提到了应对中国“威胁”须采取的举措，通篇充斥着冷战思维和零和博弈理念，以至于一些美国议员也表示，这份国防授权法对待中国的态度，比历史上任何时期都要强硬。^[9]

对涉华条款内涵的解读

美国《2019年国防授权法》中共有11项直接涉华条款、18次提及台湾，涵盖了政治、经济、安全与社会文化交流等各方面内容，折射出在新的国际局势和国内动态背景下，特朗普政府全面调整对华安全布局的意图。总的来看，该法案涉华部分呈现出如下特点。

第一，倡导新的“大安全观”。美方认为除了传统意义上的军事安全以外，新时期的国家安全还应包括经贸安全、国内政治安全、社会安全、文化与意识形态安全等新类型，尤其强调科技安全与政治安全。该法案在将主要预算投入到现代化武器的更新和提升军人待遇以保持军队战斗力的同时，也囊括了许多与传统的军事安全毫不相干和超出了一般意义上的非传统安全范畴的内容。这种将大量社会经济与政治活动都视为安全议题的做法，反映出美方已将对华长期竞争放在重要位置并为此进行了全面规划，其目的至少包括两个方面：一是想方设法降低中国从对美交往中获益的空间，二是最大限度降低中国对美国国内政治与社会的影响力。

第二，认真应对所谓“锐实力”。在美国国家民主基金会提出“锐实力”^[10]的概念后，美国国内对这一议题的讨论非常热烈，也得到了一些著名学者的应和。^[11]随着讨论的不断深入，美国各界对中国运用“锐实力”影响其内部事务的关注和担忧骤然上升，一时间上上下下对此都产生后怕，惊叹后方不保，急于通过立法的方式来对中国的“渗透干扰”进行全面审查、阻止和反击。这涉及对美政治人物捐款、孔子学院活动、中企对美投资并购、在美机构的非政府组织登记、敏感岗位的华裔华人回避、驻美使领馆与中国留学生的政治活动、禁止学者在两国间不当的学术兼职、限制两国间敏感的学术交流等诸多议题。由于“锐实力”问题涉及广泛、影响深远，在中美对抗的背景下，今后美国国内可能就此不断上纲上线，将对华防范扩展到越来越多的领域和议题上。

第三，将经贸活动政治化。近年来，美国对中美在美投资、并购和销售活动进行审查和阻碍的现象不断增多。原本是以个案形式存在，现在美国计划通过授予外国投资委员会更大的权限来进行全面审查和限制。其中，是否满足某些条件主要取决于相关人员的观念和认定，这意味着今后其主观因素会发挥更大作用。当前美方将正常的经贸活动提升到安全和政治的高度，主要是出于防御目的，致力于防止美国最关键的领域变得不安全，同时也能利用政治与安全型贸易壁垒对华施压。从根本上来看，美方主动放弃这一明显属于双赢的政策选择，还是出于对中国的戒备之心已经超过了从与中国交往中获利的考虑。美国以各种理由阻碍中美的进一步合作，表明美方已经放弃推动中国成为“利

益攸关者”的战略,而是在美国国内先行开展对华“脱钩”工作,努力减少中美之间的“共同利益”,以便在今后的长期博弈中掌握主动。

第四,将舆论宣传战提升到新的高度。该法案专门要求国防部定期将南海问题的变化情况提交国会并尽量公之于众,如此强调信息公开在以往是不多见的,这表明美国希望利用其掌握的媒体话语权和发达的侦察监控能力,将搜集到的更多对华信息加以渲染炒作,恶化中国的国际形象和处境,为配合美国对华整体政策调整服务。在恢复参加环太军演资格的问题上,美方提出了非常苛刻的条件,包括“在四年内不得在南海地区制造新的‘不稳定’,不得在南海岛礁上有新的建设,须把所有已部署的武器撤走”,这些无理说辞显然是中国无法接受的。实际上能否参加环太军演对中国军队的影响有限,美方对此很清楚,之所以如此高调开出硬性条件,也是试图借此来打舆论牌。

第五,在地区安全议题上提升施压力度,力求取得新的突破。如在印太战略方面,美国首次在其官方文件中明确了具体的推进计划,将美军太平洋司令部改称为“印太司令部”,为可移动式装备和设施提供专项拨款,明确提升印度在安全领域的地位并加强与其合作,针对中国的意图明显;同时豁免印度等国因购买俄制武器而受到的限购美制武器的制裁,也有吸引其共同应对中国的考虑。

在南海问题上,美国认为由于周边国家普遍较弱,中国未来可能在南海地区继续“扩张”,这会对美安全环境和国际信誉构成挑战。因而美国也需针锋相对,重点布防。美国原本已将南海问题视为中美军事接触与对

抗的标志性舞台,现又将其当成舆论战的前沿,以及兑现印太战略中涉华部分的重点区域。从该法案的相关规定可见,今后美国在南海问题上将采用软硬两种手段,一方面准备联合盟友,在中方控制岛礁周边进行更多示强施压行为,企图以强硬的挑畔行为迫使中国退缩;另一方面大力提升对南海问题的渲染力度,不时更新发布所谓中国单方的“改变现状”信息,使其在国际上始终保持热度,持续向中国施加舆论压力,企图压缩中国自主作为的空间,使中国陷入被动。

在台湾问题上,美方重点是充分挖掘将台湾作为中美对抗筹码的潜力,力图有针对性地提升台军事能力与信心,诱导、支持甚至鼓动台湾与大陆对抗,将对台“六项保证”的效力提升到立法高度,帮助台湾发展非对称战力、加强军队培训交流、推进后备役部队建设、按其所需提供武器。美方企图以此增大大陆相关决策的难度,从而迫使大陆重视美国的态度。实际上目前没有证据表明美国会为了台湾而与大陆开战,特朗普在这一问题上仍持商人的思维意识。^[12]该法案对于这一核心问题也语焉不详。从美方的行为来看,其提升对台支持力度主要是为了对华施压,通过在台湾问题上采取攻势,来迫使中国在其他领域对美妥协。

涉华条款反映出的 美方行为特征

第一,美国重视行动而非口号。与往届美国政府侧重于通过语言威胁对华施压不同的是,特朗普政府将《美国国家安全报告》和《国防战略报告》中的涉华条款迅速通过立法形式转化为具体政策,两院协调后的法案版本

异乎寻常地快速通过,^[13]均反映出美国各界对改变当前中美互动模式产生了强烈共鸣,而将经贸问题安全化则反映出其已不仅将中国视为竞争对手,一定程度上还视为敌人,并表现出时不我待的危机感。美国力图通过国防立法“以行动来表态”,尽快扭转当前的“不利局面”。

第二,美国正大力挖掘自身潜力以应对挑战。一是美国意识到基于其超强国力的对外强制力仍有很大利用空间,认为其作为世界上唯一全方位发达国家的现实没有改变,如能打破传统思维模式,舍弃顾虑,便仍可利用其掌握的科技优势迫使中国做出重大让步。今后美国还可能继续利用其在中美学术交流中的主动地位来对华施压。二是美国正逐步意识到,自身因拥有世界最大的国内消费和投资市场而一直“雪藏”影响他国贸易行为的“锐实力”,美国同样能“以市场换妥协”,将自身的市场优势转化为对外讨价还价的筹码。三是美国国内在对中国的认识问题上正在凝聚前所未有的共识,对华强硬得到了包括特朗普基本盘选民在内的多数阶层的支持,^[14]在西方世界里也得到了理解。在中国经济减速的背景下,趁着减税和经济周期带来的增长势头,特朗普政府愿意冒险进行一次尝试,试图以可承受的代价来换取史无前例的成效。

第三,追求以结果为导向。法案的最终版本在制裁中兴和与台进行联合军演的问题上做出了妥协。在中兴问题上,法案接受了特朗普解除制裁的主张,虽然这惹恼了一些议员,^[15]但得到了多数议员的支持;美国官员还宣称,与中兴和华为存在生意往来的美国公司有五年的调整期来停用其“存在问题”的设备。^[16]法案的最终

版本删除了美台举行联合军演的条款；在《台湾旅行法》生效后，特朗普政府未派部长级阁员参加在台协会新馆落成仪式；助理国防部长薛瑞福在传统基金会的演讲中也表示美国未考虑邀台参加环太军演。此外，法案中提及的一些涉华负面条款还存在一定的豁免条件或主观调整空间。^[17] 这些举措表明，美国尚未计划与中国全面为敌，仍寄望于通过适当的外部压力来重塑中国的行为模式，以视中美互动的情况来决定法案的实际落实程度。

第四，国防布局仍维持传统风格。从法案最终版本可见，美国国会试图推进一种广义上的“美国优先”战略，即重视盟友，继续为国际社会提供公共产品，保持军力前沿存在，在国际行动中仍强调道义因素的作用，支持美国在全球各领域继续发挥领导作用，通过这些举措来间接维持美国的优先地位。这种相对传统的做法显然与以“退群”、轻视盟友、交易至上、忽视多边为标志的特朗普式“美国优先”的思路不同，意味着美国全球安全布局仍受建制派思路的主导。

结 语

总的来看，美国《2019 年国防授权法》涉华负面条款充斥着竞争、对抗与挑衅色彩。特朗普政府已经用行动表明，不接受“不冲突不对抗、相互尊重、互利共赢”的基本原则，而代之以对抗施压并保持强硬姿态，试图以前所未有的压力迫使中国就范。由于美国国内在对华认识问题上已取得基本共识，该法案中所展现出来的对华定位与政策倾向可能成为今后一段时期内美国政府应对中美关系时的常态化因素，这也意味着中国将会面临来自于美方越来越大的压力，但中美

尚未注定成为敌人。在此背景下，中国应在有限的时间内切实加快深化各项改革，以更为务实的战略眼光来规划对美战略，以有效应对各类挑战。■

(作者系中国社会科学院美国研究所
研究员)

(责任编辑：徐海娜)

[1] 在白官发布的《美国国家安全报告》和美国国防部发布的《国防战略报告》中，美国政府对中国做出了如此定位。详见 National Security Strategy of the United States of America, The White House, December 2017, p25; “National Defense Strategy of the United States of America,” Department of Defense, 2018, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, p1.

[2] 《华尔街日报》评论道，美国的自由派、保守派和民粹主义者在欧洲、中东等很多国际事务上都存在分歧，但他们在面对中国相关的事务上却越来越有共识，那就是“应对华强硬”。参见 Walter Russell Mead, “Left and Right Agree: Get Tough on China”, *The Wall Street Journal*, January 8, 2018, <https://www.wsj.com/articles/left-and-right-agree-get-tough-on-china-1515458432>.

[3] 美国前助理国务卿坎贝尔和前副总统拜登的副国家安全顾问拉特纳联合撰文称，华盛顿正面临着现代史上最具活力和最强大的竞争对手。参见 Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning-How Beijing Defied American Expectations”, *Foreign Affairs*, March/April 2018, <https://m.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-02-13/china-reckoning>.

[4] 特朗普本人从未认同过“合作共赢”的思路，而在曾表态接受中方积极倡导的“新型大国关系”内涵的国务卿蒂勒森被解职后，美国政府内部就再无支持“合作共赢”的声音。

[5] 特朗普就认为美国可以用贸易优势来“阻止”中国，详见 Randy Woods, “Trump Says U.S. to Stop China From ‘Taking Advantage’ on Trade”, *Bloomberg*, April 6, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-05/trump-says-u-s-to-stop-china-from-taking-advantage-on-trade>.

[6] 关于美国国内各界的对华观均发生变化的分析，详见刘卫东：《特朗普政府对华强硬的国内动因》，载《现代国际关系》，2018年第7期。

[7] 法案公开的简要版中的涉华部分详见 “Reform and Rebuild: The Next Steps National Defense Authorization Act FY-2019”, https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/wysiwyg_uploaded/FY19%20NDAA%20Conference%20Summary%20

pdf, pp15-16.

[8] “The 2019 National Defense Authorization Act: Key Sections on Taiwan and China”, <https://sentinel.tw/the-2019-national-defense-authorization-act-key-sections-on-taiwan-and-china/>

[9] Vivian Salama, “Trump Signs Defense Bill to Boost Military, Target China”, *Wall Street Journal*, August 14, 2018, <https://www.wsj.com/articles/trump-signs-defense-bill-to-boost-military-target-china-1534196930>.

[10] 关于“锐实力”的论述详见 Sharp Power, “Rising Authoritarian Influence”, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Executive-Summary-Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence.pdf>.

[11] 相关论述参见 Christopher Walker, “The CAMP Sectors and the Threat from Sharp Power”, <https://www.power3point0.org/2018/07/24/the-camp-sectors-and-the-threat-from-sharp-power/>; Joseph S. Nye, “China’s Soft and Sharp Power,” *Project Syndicate*, June 4, 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s-nye-2018-01?barrier=accesspaylog>; “How China’s sharp power is muting criticism abroad”, *The Economist*, December 14, 2017, <https://www.economist.com/briefing/2017/12/14/how-chinas-sharp-power-is-muting-criticism-abroad>.

[12] 在伍德沃德揭秘白宫内幕的新书《恐惧》中，提到特朗普曾问助手：“保护台湾，美国能得到什么？”参见 Bob Woodward, “Fear Trump in the White House”, New York: Simon & Schuster, 2018, p210.

[13] 这是1997年以来最快通过的国防授权法案。参见“2019 Defense Budget Signed by Trump”, <https://militarybenefits.info/2019-defense-budget/>.

[14] 民调显示有43%的民众支持对华贸易战并愿意忍受生活成本的提升，参见 “Trade War With China Is Bad, U.S. Voters Say 3-1,” <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2535>；连一贯作为中美关系压舱石而发挥积极作用的美国企业界，也表现出对华的明显不满。

[15] Patricia Zengerle, “Massive U.S. defense policy bill passes without strict China measures”, *Reuters*, August 2, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-defense-spending/massive-u-s-defense-policy-bill-passes-without-strict-china-measures-idUSKBN1KM5WT>.

[16] Ryan Browne, “Defense bill Offers Harsh Words for Russia and China”, <https://www.cnn.com/2018/07/23/politics/ndaa-russia-china/index.html>.

[17] 如在停止对孔子学院资助的问题上，规定国防部是“有权”而非必须这样做；在邀请中国参加环太军演的问题上，法案也赋予了国防部长很大的主导权。