

专题：新时期的中美关系

## 冰冻三尺，非一日之寒： 对近十年来中美关系的回溯与分析

胡 然 赵建伟 王缉思

**内容提要：**在2009年至2018年的十年里，中美关系虽然保持了基本稳定，但出现了逐渐下滑的明显趋势。时至2018年底，中美关系落入了40年来罕见的低潮。“冰冻三尺，非一日之寒”。本文将过去的十年划分为三个阶段，追溯了各个阶段里中美关系的战略定位、安全和军事关系、经贸关系、政治互动与人文交流。在历史事实的基础上，本文分析了中美关系滑坡的原因，指出两国在国际竞争、经济利益、意识形态等方面的结构性矛盾还处在深化、激化的过程中。在目前情况下，能够争取到的中美关系最佳前景，是中国人所主张的“斗而不破”。

**关键词：**中美关系 战略互疑 美国政治 内政与外交

中美两国于1979年正式建交。其后的前30年，双边关系经历过许多次跌宕起伏。1989年春夏之交北京的政治风波、1995年台湾地区领导人李登辉访问美国、1999年北约飞机轰炸中国驻南斯拉夫使馆、2001年中美两国军用飞机在海南岛附近上空相撞，分别引发过双边关系的四次严重危机，但危机之后不久便基本恢复常态。2003年前后，中美在国际反恐斗争和朝鲜半岛无核化等问题上加深合作，两国高级官员分别表示双边关系“处于历史上的最好时期”。2008年，美国总统乔治·沃克·布什（George Walker Bush）和他的父亲、前总统老布什等一家11人参加了北京奥运会，显示了中美关系的良好气氛和稳定状态。在这30年

---

胡然 北京大学国际战略研究院“亚太共同体倡议中美合作研究项目”中方项目主任；赵建伟 北京大学国际战略研究院研究助理；王缉思 北京大学国际关系学院教授、国际战略研究院院长。

里,中美关系给人们的总体印象是“好也好不到哪去,坏也坏不到哪去”。

在2009—2018年的十年里,中美关系虽然保持了基本稳定,但出现了逐渐下滑的明显趋势。双边关系的战略定位从“合作与竞争并存”向“战略竞争为主”转变。

在2009—2018年的十年里,中美关系虽然保持了基本稳定,但出现了逐渐下滑的明显趋势。双边关系的战略定位从“合作与竞争并存”向“战略竞争为主”转变。安全与外交关系从“斗而不破”转向更大范围的战略博弈,经贸关系从相互依赖的“压舱石”变成了摩擦焦点,原本日益深化的人文交流向相互排斥、缩小规模的方向转变。在本文截稿的2018年年底,很少有观察者对双边关系的良性发展(或者“坏也坏不到哪去”)抱有信心。许多关心中美关系的人士都表示忧心忡忡,担心两国进入长期对抗。本文将十年来的中美关系分为三个阶段进行回溯,在每个阶段分别描述“国家关系的战略定位”“安全与军事关系”“经贸关系”“政治互动与人文交流”四个方面关系的变化,在此基础上探讨导致双边关系下滑的背景和原因。

## 一、2009年至2012年：战略互疑加深

这一阶段是贝拉克·奥巴马(Barack Obama)总统的第一任期,其间胡锦涛担任中国最高领导人,两位元首互动频繁。奥巴马提出的对外关系指导思想是“不干蠢事”(Don't do stupid stuff),宗旨是不轻易发动对外军事干涉,尽力维护大国关系的稳定。中国则针对中美关系提出建立“新型大国关系”的原则。然而随着中国国力的持续上升,双方在各个领域的矛盾也日益突出起来。

### (一) 国家关系的战略定位

2009年的中美关系开局良好,时任中国国家主席胡锦涛和美国总统奥巴马4月首次会晤时,明确了“共同努力建设21世纪积极合作全面的中美关系”的新定位,同意建立战略与经济对话新机制。“中美国”(Chimerica)<sup>1</sup>和“两国集团”(G2)<sup>2</sup>概念被政策研究者和媒体热议,<sup>3</sup>但两国官方都未予以认可。

2009年11月14日,奥巴马在东京演讲说:“美国不会寻求遏制中国,与中国

1 Niall Ferguson and Moritz Schularick, “‘Chimeric’ and the Global Asset Market Boom”, *International Finance*, Vol. 10, No. 3, December 2007, pp.215-239.

2 C. Fred Bergsten, “A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China’s Economic Challenge”, *Foreign Affairs*, July/August 2008, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2008-06-01/partnership-equals>, 2018年10月10日登录。

3 2009年初,前美国国家安全事务顾问布热津斯基建议,中美之间建设性的相互依存是全球政治和经济稳定的重要根源,现在需全力推进一种非正式的“两国集团”。见 James Jay Carafano, “Why a US-China ‘G2’ Won’t Work: A Failed Idea is Making a Comeback”, *The National Interest*, January 6, 2014, <https://nationalinterest.org/commentary/why-us-chinese-g-2-wont-work-9653>, 2018年10月10日登录。

深化关系也不意味着削弱我们与其他国家的双边联盟。相反,一个强大、繁荣的中国的崛起可以加强国际社会的力量。”<sup>1</sup> 11月15日至18日,奥巴马首次访问中国,两国元首重申“致力于建设21世纪积极合作全面的中美关系,并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系”。

但是,奥巴马首次访华的经历,在美国媒体和总统团队看来并不顺利和愉快。据说奥巴马在中国的公关活动受到中方限制,美国媒体将奥巴马对华的友好接触态度视为对中国的软弱和妥协。在此次访问后,奥巴马及其外交政策团队受挫于国内舆论,决定以更加强势的方式表达美国对华政策。<sup>2</sup>

在此背景下,2010年年初,美国宣布新的对台湾地区军售、<sup>3</sup> 谷歌事件、<sup>4</sup> 奥巴马会见达赖喇嘛、<sup>5</sup> 中美经贸摩擦等问题相继发生,形成自2001年南海撞机事件之后中美关系最严峻的形势。从2010年下半年开始,奥巴马政府的对华政策基调有明显转变,从积极推进双边关系以换取中国在诸多美国关注议题上的合作,转变成重新回归对华“两面下注”的战略。

当美国对华政策怀疑中国的战略意图、中国国内部分媒体渲染解决领土争端和国家统一问题“必有一战”之时,中国外交决策机构及时发现了问题,再次强调中国走和平发展道路的决心。2010年12月,国务委员戴秉国发表了题为《坚持走和平发展道路》的文章,引起世界舆论和美方的积极反应。戴秉国指出:“说中国要取代美国、称霸世界,那是神话。”<sup>6</sup> 2011年9月,中国国务院新闻办公室发表《中国的和平发展》白皮书,强调“中国和平发展的不懈追求是,对内求发展、求和谐,对外求合作、求和平。”<sup>7</sup> 但是,这部白皮书几乎没有引起国内外舆论的注意。

---

1 President Barak Obama, “In Tokyo, Our Common Future”, The White House, November 14, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/11/14/tokyo-our-common-future>; 中文译文网址: <https://obamawhitehouse.archives.gov/files/documents/2009/november/president-obama-remarks-suntory-hall-chinese.pdf>, 2018年10月10日登录。

2 Jeffery A. Bader, *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2012, pp.57-61.

3 2010年1月30日奥巴马政府公布了总额为63.9亿美元的对台(湾地区)军售计划,引发中方再次冻结与美国的绝大多数军事交流。

4 2010年初,谷歌公司公开批评中国对其在中国境内的业务进行所谓“官方干涉”;同月,美国国务卿希拉里·克林顿要求中国停止网络审查行为,引起了中方的强烈回应。中方怀疑谷歌的行为背后得到美国政府的支持。

5 中方认为2008年3月拉萨暴乱事件是美国长期支持海外“藏独”分子的结果。奥巴马于2010年2月在白宫地图室会见达赖喇嘛,引起了中方的激烈批评。

6 戴秉国:《坚持走和平发展道路》,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gn/2010/12-07/2704984.shtml>, 2018年10月10日登录。美国前国务卿基辛格在2011年出版的《论中国》一书中,大段引用了戴秉国在这篇中的观点,见亨利·基辛格:《论中国》,北京:中信出版社,2012年版,第496—501页。

7 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的和平发展》,2011年9月, [http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content\\_1941204.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm), 2018年10月10日登录。

2011年1月胡锦涛主席访美,双边关系再次回暖。两国元首发表《中美联合声明》,表示“中美致力于共同努力建设相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系,以推动两国共同利益,应对21世纪的机遇和挑战”。<sup>1</sup> 2011年5月,第三轮中美战略与经济对话促成了双方签署“中美全面经济合作框架协议”,并首次纳入中美战略安全对话。

然而,美国在2011年却着力加强同中国周边各国的政治、经济和军事关系。围绕南海问题的冲突一度使海上安全成为双边关系中的首要问题。奥巴马政府发表的关于美国战略重心重新转移至亚洲的言论,引起了中国官方的关切和不满。

2012年2月,时任国家副主席习近平访美前夕提出“努力把两国合作伙伴关系塑造成21世纪的新型大国关系”的设想。6月,胡锦涛主席就中美发展新型大国关系向奥巴马总统提出了建议,奥巴马表示愿意同中方探索构建新型大国关系。

2012年3月,北京大学国际关系学院院长王缉思和布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心主任李侃如(Kenneth G. Lieberthal)发表共同研究报告《中美战略互疑:解析与应对》,指出两国间的战略互疑日趋严重,建议两国采取行动,增进战略互信。<sup>2</sup> 2012年8月,哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)以“修昔底德陷阱”(Thucydides's Trap)一词比喻中美对抗的潜在危险。<sup>3</sup> 这两篇文章都引发了两国政策分析人士的关注和舆论的注意。

## (二) 安全与军事关系

2009年至2012年,中美安全与军事关系起伏不定。两国都加强了在亚太海域的军事活动和军力部署,双边军事沟通由于美国对台湾地区军售和海上安全摩擦事件而时断时续,相互安全疑虑逐步加深。美国认为中国在南海、东海主权争端中越来越强势,担心中国海军的活动和综合军力增长会挑战美国的安全利益;中国则认为美国有意利用中国与周边国家的主权争端,以“维护自由航行”或保护盟国安全的名义,联合周边国家牵制中国。

在奥巴马第一任期,中美为实现朝鲜半岛无核化保持了合作态势。然而2010年3月发生的“天安舰事件”和11月发生的“延坪岛炮击事件”导致朝鲜和韩国的关系重回冰点。美韩强化双边同盟及在黄海的敏感区域举行的联合军演,

---

1 《中美联合声明》,中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆网站,2011年1月19日,<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zywj/lhsm3/t950771.htm>,2018年10月10日登录。

2 Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Distrust*, Brookings Institution, March 2012.

3 Graham Allison, “Thucydides's Trap Has Been Sprung in the Pacific”, *Financial Times*, August 22, 2012, <https://www.ft.com/content/5d695b5a-ea3d-11e1-984b-00144feab49a>, 2018年10月11日登录。

及美方在朝核问题上对中国的施压导致中美安全关系深受影响,中美彼此间的不信任更加恶化。2010年5月,韩国明确认定当年3月是朝鲜鱼雷击沉了韩国的“天安”号军舰,对朝鲜实行制裁。解决朝核问题上的挫败以及朝韩冲突不断,致使朝鲜半岛安全局势紧张,中美两国对此反应截然不同。再加上美韩在黄海敏感区域军事演习,加剧了中美安全关系紧张和互不信任,致使努力让朝鲜重返朝核“六方会谈”的外交努力效果甚微。

2009年前后,美国日益担心中国在亚太地区对美国构成安全威胁,于是对军事规划、作战理念、兵力部署等进行调整。2009年至2012年,美军酝酿并提出针对中国“反介入/区域拒止”<sup>1</sup>能力的“空海一体战”和“联合介入作战”概念。美国国防部在全球战略收缩的态势中,仍然决定在2020年前将60%的海空力量部署在亚太,<sup>2</sup>并强化在亚太地区的“双边安全联盟”,推动同盟关系网络化,“打造有广泛基础的军事存在”。<sup>3</sup>美军每年在西太平洋地区进行10余项例行大型军演,保持着针对中国的极高频率的海空抵近侦察。中国虽然表示“欢迎美国在亚太地区发挥建设性作用”,<sup>4</sup>但认为美国推行“亚太再平衡”战略并限制中美在一些军事技术领域交流的真实目的是遏制中国的崛起。

2008年马英九上台、台湾当局承认“九二共识”之后,奥巴马政府对台海两岸关系出现的良好态势持欢迎态度。中美维持了军事关系的持续性和稳定性。两军高层领导频繁互访,促进了战略沟通与理解。<sup>5</sup>继2009年中美建立“战略与经济对话”机制后,双方于2011年在此框架下又开设了两国外交和国防部门之间的“战略安全对话”。但另一方面,奥巴马政府却继续维护与台湾地区的军事安全关系,连续在2010年和2011年对台湾地区出售武器,<sup>6</sup>保持美国与台湾地区军事与安全高层频繁互访,密切美国与台湾地区军事交流与培训合作等。其中,中方对美国对台湾地区军售的反应最为强烈,中美两军交流受此影响也最大。

---

1 需要说明的是,中国政府和军方从来没有正式使用或接受过“反介入/区域拒止”的概念,但此概念已经成为美国官方和战略界的主流认知。

2 “Leon Panetta: US to Deploy 60% of Navy Fleet to Pacific,” BBC, June 2, 2012, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-18305750>, 2018年9月23日登录。

3 Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, East-West Center Honolulu, HI, November 10, 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/11/176999.htm>, 2018年9月23日登录。

4 《杨洁篪:希望并欢迎美国在亚太地区发挥建设性作用》,人民网,2012年3月6日, <http://lianghui.people.com.cn/2012npc/GB/239293/17305857.html>, 2018年10月10日登录。

5 姚云竹等:《中美军事关系:演化、前景与建议》,傅莹、王缉思主编:《超越分歧 走向双赢:中美智库研究报告》,2017年5月。

6 2010年的对台军售是小布什政府时期决定的。2011年9月奥巴马政府公布总值58.5亿美元的对台(湾地区)军售计划。美国连续两年大规模售台武器且总额超过120亿美元,这是自《与台湾关系法》通过以来前所未有的。



从2009年上半年起,中美在南海海域发生多起船舰对峙事件。<sup>1</sup> 尽管事件得以控制,但双方在相关主权争端、安全利益上的分歧日渐加深。奥巴马政府一反前几届政府处理南海问题的“被动反应”方式,开始“主动塑造”。除了外交人员在双边对话和东盟地区论坛<sup>2</sup>等多边机制平台上提出交涉外,美国以“维护自由航行”的名义强化在南海的军事侦察、巡逻和联合演习,并逐步加强了与菲律宾、越南等东南亚国家的军事合作。中国也加强了在南海地区的海上巡逻。中国与美国、菲律宾、越南等国的海上对峙和摩擦事件时有发生。

在东海问题上,2010年中日撞船事件<sup>3</sup>和2012年日本政府宣布将钓鱼岛“国有化”的事件,致使中日围绕钓鱼岛主权的争端愈演愈烈。美国名义上表示“在钓鱼岛最终主权归属问题上不持立场”,实则宣称“钓鱼岛处于日本的有效控制之下”,因此根据《日美安保条约》有义务协助日本保卫该岛。尽管美国声称对日本在中日争端中的挑衅意图进行了制约,但其偏袒日本的态度,以及企图维持在东亚安全事务中的主导权的想法,导致中国加深了对美国战略意图的疑虑。

### (三) 经贸关系

2009年至2012年,中美经济合作和相互依赖不断加深,两国共同应对国际金融危机,双边贸易和相互投资总额逐年增加,农业、能源、旅游等行业的合作加深。中美也都开始调整各自的宏观经济发展,在国内实行大规模财政刺激计划。美国经济复苏计划包括发行大量主权债券,2008年9月后,中国成为美国最大的债权国,并在随后数年继续增持美国国债。在2011年第三轮中美战略与经济对话时,双方签署“中美全面经济合作框架协议”,同年开创了省州长论坛和中美城市合作会议两大地方经济合作机制。<sup>4</sup> 在2012年5月第四轮中美战略与经济对话上,双方同意重启双边投资协定(BIT)谈判。

与此同时,双边经贸关系中的竞争性和摩擦性也开始凸显。奥巴马政府指责中方采取了补贴、倾销、控制人民币升值、限制重要原材料出口<sup>5</sup>等不公平贸易行为,对来自中国的进口商品频繁采取反倾销、反补贴调查和惩罚性关税,向世

---

1 其中最为引起注意的是2009年3月发生的“无瑕”号事件,即美国海军潜艇监测船“无瑕”号(USNS Impeccable)与5艘中国船只对峙。

2 克林顿国务卿在2010年7月的东盟地区论坛会议上,敦促包括中国在内的6个南海岛屿声索国共同建立具有约束力的行为准则,并宣称在该海域“自由航行符合美国的国家利益”。中国外交部长杨洁篪当场对她的言论做出了严厉驳斥,继而中国媒体也进行了强烈谴责。

3 2010年9月7日,中国渔船与日本巡逻船在钓鱼岛海域相撞,中国船员被日方扣押。

4 甄炳禧:《中美经贸合作竞争新态势及前景》,《国际问题研究》,2016年第1期, [http://www.ciiis.org.cn/gyyz/2016-01/15/content\\_8536715.htm](http://www.ciiis.org.cn/gyyz/2016-01/15/content_8536715.htm), 2018年10月15日登录。

5 2009年中国对稀土出口的限制,引发了美国政策圈对中国贸易战略方针的疑虑。因为稀土对电子产品和绿色能源领域至关重要,全球90%的稀土供应来源于中国。2012年美国还同欧盟、日本一起向世贸组织提出针对中国限制稀土出口的贸易诉讼,指控中国的做法对美国高技术制造业造成不公平竞争。

界贸易组织（WTO）提起了更多针对中国的诉讼。<sup>1</sup> 美国还一度于2010年将中国列为“汇率操纵国”，2012年宣布创建“贸易执法单位”调查中国等国的不公平贸易行为。美国政府、国会和商界都认为中国的自主创新产业政策、政府补贴和采购支持、技术转让要求对外资不公平，担心中国追求产业发展和技术创新是以美国公司利益为代价的。这成为美国对华经贸谈判的核心议题。

在中国人看来，中美贸易逆差在很大程度上是美国出于政治偏见而管制对华高科技产品出口造成的，<sup>2</sup> 美国也给在美投资和并购美国公司的中国企业设置了无数政治障碍。美国迫使人民币升值的行为是专横、不合理的。不过，中国在2010年至2012年调整了人民币汇率水平和形成机制，降低了这一问题的敏感度。中国2011年修订了《外商投资产业目录》，放松市场准入限制，并将自主创新产品与政府优先采购脱钩。但这些举措未让美方满意。

在知识产权盗窃和网络攻击问题上，两国政府针锋相对地相互指责，美方的忧虑逐年上升。2010年初谷歌宣布退出中国后，美国政府和公司指责中国通过网络攻击和投资审查限制，持续不断地“窃取”美国公司的知识产权信息和敏感军事信息，遭到中方的否认和反击。<sup>3</sup> 网络安全问题的严重性逐年升级，<sup>4</sup> 美国对网络安全的忧患一度到了白热化的程度，美国国家反间谍执行局在2011年指出中国是最活跃的网络入侵者。美国国会2012年建议联邦政府深入调查，并且开始倾向于限制中国的主要通信企业收购美国公司。

#### （四）政治互动与人文交流

奥巴马上任初期，出于在关键的全球问题上争取中国配合的需要，降低了中国人权、民族、宗教问题在美国对华政策中的位置，但这些政治问题并未从中美关系议程中消失。中国政府认为美国鼓励或支持了2008年3月拉萨暴乱、2009年7月新疆乌鲁木齐暴乱、2010年初谷歌事件、2010年10月诺贝尔和平奖被授予刘

---

1 2012年1月24日在年度国情咨文演说上，奥巴马还指出，美国对中国提起贸易诉讼的案例数量是上一届政府的近两倍，而且已经看到成效。见 The White House, Remarks by the President in State of the Union Address, January 24, 2012, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>, 2018年10月15日登录。

2 2009年美国国会通过对《国际关系授权法案》的初步审核，规定总统有权将卫星及相关部件从军品出口管制清单中挪出，但又特别注明不适用于对中国等“例外国家”的出口。见张文宗：《美国放松出口管制的虚实 中国不应过高期待》，《瞭望》新闻周刊，2010年9月，<http://www.chinanews.com/gj/2010/09-13/2529026.shtml>，2018年10月15日登录。

3 李侃如、彼得·W·辛格：《网络安全与美中关系》，布鲁金斯学会，2011年2月，第4页，[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0223\\_cybersecurity\\_china\\_us\\_lieberthal\\_singer\\_pdf\\_Chinese.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0223_cybersecurity_china_us_lieberthal_singer_pdf_Chinese.pdf)，2018年10月15日登录。

4 2009年，有关来自中国的网络攻击导致美国公司丢失知识产权信息的问题开始在美国国会报告中出现。2010年美方围绕知识产权保护问题（尤其是打击假冒伪劣商品）与中国加强交涉，国会报告对中国的怀疑增多，认为中方通过网络攻击窃取的不仅是商业知识产权，还有敏感的军事信息。

晓波等事件。美国参与或支持若干前社会主义国家的“颜色革命”，以及2011年中东的“阿拉伯之春”政治运动，进一步加深了中国对美国以各种方式干涉中国内政的疑虑。

一些突发政治事件也影响着两国政治互信和正常合作。2012年，分别出现了重庆市前公安局长王立军到美国驻成都总领事馆滞留“避难”、美国驻华使馆庇护中国盲人律师陈光诚这两个孤立事件。中美双方对这两个事件的处理都比较低调、谨慎，但毕竟耗费了大量的外交和政治资源，凸显了双方政法系统和理念的差异，加深了相互疑虑。

不过，这些孤立事件并未阻碍两国人文交流与合作持续升温，两国社会和人民之间的相互理解程度和好感度仍在上升。2009年两国建立年度中美人文交流高层磋商机制。2009年至2012年中国赴美留学人数和美国来华留学人数攀升，两国开始高等教育合作办学，中美友好城市和友好省州数量也快速增长。

## 二、2013年至2016年：“新型大国关系”还是“修昔底德陷阱”？

2013年初，奥巴马总统开始其第二任期，在2012年中共十八大上当选为总书记的习近平也于2013年3月出任中国国家主席。2013年至2016年，中美避免了严重的冲突对抗，在南海争端、网络安全等重大热点问题上互有妥协，但在构建中国所主张的“新型大国关系”方面，美国的意向由强转弱，并无实质性进展。在中美关系的各个侧面，美国对华政策都在向消极方向转变。

### （一）国家关系的战略定位

2013年至2014年，两国元首和高层官员在不同场合多次对所谓“修昔底德陷阱”的说法表示异议，支持构建新型大国关系的理念。2013年3月，白宫国家安全事务助理多尼隆（Tom Donilon）演讲指出，奥巴马政府不同意中美注定要发生冲突的观点，认为构建更好的中美关系是有可能的，中美元首都支持构建中美新型大国关系的目标。<sup>1</sup> 2013年6月，习近平与奥巴马“庄园会晤”时，奥巴马表示美国愿意与中国构建新型大国关系。9月，两国元首表示，美中同意致力于建立基于务实合作、建设性处理分歧的大国关系新模式。美国欢迎中国继续和平崛起，希望中国能够在维护亚太乃至世界的稳定、繁荣中扮演负责任的角色。

2013年9月，美国国务卿克里（John Kerry）同来访的中国外交部长王毅共同会见记者时说，中美有必要避免陷入将彼此视为战略对手的陷阱。2014年1月，

---

1 Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” Asia Society, New York, March 11, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>, 2018年10月18日登录。



习近平主席在接受外媒专访时指出,我们都应该努力避免陷入“修昔底德陷阱”,强国只能追求霸权的主张不适用于中国,中国没有实施这种行动的基因。<sup>1</sup>

但是中美在如何界定“新型大国关系”这一概念、重点议题及其内涵的认知上存在分歧。中方的说法是“不冲突不对抗、相互尊重、互利共赢”。美方同意不冲突不对抗,但没有正面回应相互尊重的原则,从未明确表明对中国政治制度、国内秩序、发展道路的尊重。对于合作共赢,中美强调的具体侧重点不同。中方强调的领域是反对美国对台湾地区军售、美军对中国的抵近侦察,美国的亚太军事同盟针对中国,以及藏独、疆独、人权等涉及中国内政的问题;美方关注的是中国军力增长、朝核、伊朗核、气候变化、海上通道安全、网络安全、知识产权、市场准入、服务贸易等领域。<sup>2</sup>

这一时期,中国提出“一带一路”倡议,建立亚洲基础设施投资银行(AIIB)和丝路基金,发起金砖国家的新开发银行,加深了美国对中国想要“另起炉灶”、挑战其领导的自由主义世界秩序的疑虑。2014年5月,习近平主席在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上提出了“共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”,在阐释时说:“亚洲的事情归根结底要靠亚洲人民来办……亚洲人民有能力、有智慧通过加强合作来实现亚洲和平稳定。”<sup>3</sup>这一理念引发美国政策圈的警惕,甚至被一些美国人曲解为中国意图将美国及其安全同盟体系挤出亚太地区。<sup>4</sup>

2015年,美国国内开始了一场对华政策大辩论,主题是“从尼克松政府以来实行的对华接触政策是否失败了?中美关系中合作与竞争并行的态势是否可持续?是否需要改行更加强硬的对华政策?”<sup>5</sup>一些强硬派要求以“遏制”取代“接触”,其代表作是由美国前驻印度大使布莱克韦尔(Robert D. Blackwill)等人撰

---

1 Nicolas Berggruen and Nathan Gardels, “How the World’s Most Powerful Leader Thinks”, *Huffington Post*, January 21, 2014, [https://www.huffingtonpost.com/2014/01/21/xi-jinping-davos\\_n\\_4639929.html](https://www.huffingtonpost.com/2014/01/21/xi-jinping-davos_n_4639929.html), 2018年10月17日登录。

2 王缉思、仵胜奇:《中美对新型大国关系的认知差异及中国对美政策》,《当代世界》,2014年第10期,第4页。

3 习近平:《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》,新华网,2014年5月21日, [http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/21/c\\_1110796357.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-05/21/c_1110796357.htm), 2018年10月17日登录。

4 Ben Blanchard, “With One Eye on Washington, China Plots Its Own Asia ‘Pivot’”, *Reuters*, July 4, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-china-diplomacy/with-one-eye-on-washington-china-plots-its-own-asia-pivot-idUSKBN0F82GX20140703>; Minxin Pei, “Why China Should Drop Its Slogan of ‘Asia for Asians’”, *The Straits Times*, December 5, 2014, <https://www.straitstimes.com/opinion/why-china-should-drop-its-slogan-of-asia-for-asians>, 2018年10月17日登录。

5 陶文钊:《美国对华政策大辩论》,《现代国际关系》,2016年第1期,第19—28页;李海东:《当前美国对华政策的辩论、选择与走势分析》,《美国研究》,2016年第4期,第9—36页。

写的报告《修订美国对华大战略》;<sup>1</sup>一些知华派则建议着力发展基于均势构建的相互容纳、顺应、妥协的接触政策,代表作是蓝普顿(David M. Lampton)的《中美关系接近临界点》<sup>2</sup>和史文(Michael D. Swaine)的《跨越美国在西太平洋的主导权:稳固中美权力平衡的需要》。<sup>3</sup>

2015年9月习近平主席访美时,强调构建中美新型大国关系是“中国外交政策优先方向”。习近平再次提到:“世界上本无‘修昔底德陷阱’,但大国之间一再发生战略误判,就可能自己给自己造成‘修昔底德陷阱’。”<sup>4</sup>奥巴马表示不认同守成大国和新兴大国必将发生冲突的“修昔底德陷阱”,相信美中两国有能力管控好分歧,美中之间的竞争应该是建设性和具有积极意义的。<sup>5</sup>

直到2016年底2017年初奥巴马第二任期结束,美国国内对华政策大辩论都还没有结束。然而,从2015年起,美国政策精英群体对美国自身地位及对华政策的反思逐渐加重了奥巴马政府对中国发展道路和国内秩序的失望,对中国外交战略的不满,以及对中美关系认知的悲观情绪。奥巴马政府不再积极回应“构建中美新型大国关系”的定位和建议。中国依旧希望能以更加积极的外交姿态与美国构建一种建设性的稳定关系,但在有关核心利益的问题上愈发强势,对美国欲破坏中国政治稳定和经济繁荣、遏制中国崛起的疑虑有增无减。

## (二) 安全与军事关系

在这一时期,中美之间既有剑拔弩张的军事对峙,也有握手笑谈的交流与合作。南海、台海、“萨德”(THAAD)导弹防御系统入韩等问题导致两军摩擦不断,但是并未完全影响到两军之间的交流与合作。摩擦与合作相互交织成为中美安全关系的主要特征。包括美国对台湾地区军售、“抵近侦察”和多个领域的军事技术交流限制等横亘在中美军事关系中的障碍仍未得到消除,中美在安全领域的互疑不仅得不到缓解,反而持续加深。

美国对作战概念和军事部署等进行更新与调整。随着中国军事现代化的发展,美国认为自身的技术优势和数量优势受到削弱,分别在2014年提出第三次

---

1 Ashley J. Tellis and Robert D. Blackwill, “Revisiting US Grand Strategy Toward China”, *Council on Foreign Relations*, April 2015, <https://www.cfr.org/report/revising-us-grand-strategy-toward-china>, 2018年10月17日登录。

2 David Mike Lampton, “A Tipping Point in US-China Relations is Upon Us”, May 11, 2015, <https://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/>, 2018年10月17日登录。

3 Michael D. Swaine, “Beyond American Predominance in the Western Pacific: The Need for a Stable U.S.-China Balance of Power”, *Carnegie Endowment for International Peace*, April 20, 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/04/20/beyond-american-predominance-in-western-pacific-need-for-stable-u.s.-china-balance-of-power-pub-59837>, 2018年10月17日登录。

4 申孟哲:《大国如何避免“修昔底德陷阱”?》,《人民日报(海外版)》,2015年11月27日, [http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2015-11/27/content\\_1636606.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2015-11/27/content_1636606.htm), 2018年10月17日登录。

5 同上。

“抵消战略”,<sup>1</sup>在2015年将此前提出的“空海一体战”和“联合介入作战”概念合并为“全球公域进入与机动联合概念”,突出应对中国的“反介入/区域拒止”,寻求陆、海、空、陆战队和特种部队五大职能领域的一体化,确保对全球公域的出入自由、充分利用与有效控制。2015年初美国防务界开始酝酿以中国为假想敌的“分布式杀伤”(Distributed Lethality)概念被视为改变游戏规则的战斗概念,是“重返制海”的主要战术路径。<sup>2</sup>军事部署方面,在2015年“亚太再平衡”战略进入第二阶段后,美国宣称“着重提高武器装备的质量,并努力增强和扩大美国在该地区的盟友和伙伴关系”;在2016年进入第三阶段后,“将更多最先进的武器装备派往亚太地区,包括F-35第五代战斗机、P-8型反潜侦察机和升级版的维吉尼亚级核潜艇,并大力发展新一代战略轰炸机、无人驾驶潜水装置以及太空和网络新技术”。<sup>3</sup>美国军方和战略界一致同意增加舰艇数量,应对日益严峻的军事威胁和挑战。

在军事沟通与交流领域,总体上两军高层互访和交往的势头良好,<sup>4</sup>且向中层和基层深入扩展,安全与对话磋商继续开展,<sup>5</sup>机制性建设取得重要进展,<sup>6</sup>双方在非传统安全领域的交流与合作得到加强。然而,美国对中国军事现代化的快速发展及中国海军走向“蓝海”的疑虑也逐渐增多。<sup>7</sup>总体而言,中美之间的军事互动在摩擦中逐渐走向成熟。中美在面临海空突发事件时,仍表现出开展军事交流与合作的善意姿态,一系列对话和机制增加了双方危机管控的能力。

---

1 即试图通过利用美国在无人系统和自动化、远程隐形空中作战、水下战以及复杂系统工程与集成方面的“核心能力”,以更多元的方式来投送力量,从而能够在总体上反制对手在“反介入/区域拒止”能力方面的投资,抵消对手的导弹库存或数量优势。见胡波:《美军海上战略转型:“由海向陆”到“重返制海”》,《国际安全研究》,2018年第5期,第83页。

2 胡波:《美军海上战略转型:“由海向陆”到“重返制海”》,《国际安全研究》,2018年第5期,第82页。

3 《美国宣布亚洲再平衡进入第三阶段》,《联合早报》,2016年9月30日, <https://www.zaobao.com.sg/special/report/politic/asiapacifics/story20160930-672436>, 2018年10月17日登录。

4 2013年4月中国国务委员兼国防部长常万全应约与美国国防部长哈格尔通电话,对两军关系的发展做出积极评价。同年4月美军参联会主席邓普西访华,5月美军太平洋舰队司令黑尼访华,7月中国人民解放军副总参谋长王冠中访美并参加中美战略与经济对话,8月国务委员兼国防部长常万全访美,9月中央军委委员、海军司令员吴胜利访美,9月美国空军参谋长韦尔什访华,11月美国海军作战部副部长弗格森访华。

5 2013年至2016年,中美战略与经济对话连续举办四轮。中美在太空领域的对话明显增多。2014年7月,在第六轮中美战略与经济对话的成果清单中,首次出现了涉及太空合作的内容。2016年5月,中美首次太空安全对话在华盛顿召开。10月20日,中美在华盛顿举行第二轮民用航天对话。

6 2014年年底中美两军签订《关于建立重大军事行动相互通报信任措施机制》和《关于海空相遇安全行为准则的谅解备忘录》,2015年9月习近平主席访美前,中美修订完成“海空相遇安全行为准则”,详见中华人民共和国国防部和美利坚合众国国防部《关于建立重大军事行动相互通报信任措施机制的谅解备忘录》,国防部网站 [http://www.mod.gov.cn/affair/2014-12/05/content\\_4555795.htm](http://www.mod.gov.cn/affair/2014-12/05/content_4555795.htm), 2014年12月5日。《中美关于海空相遇安全行为准则谅解备忘录》,国防部网站,2014年12月6日, [http://www.mod.gov.cn/affair/2014-12/06/content\\_4555927.htm](http://www.mod.gov.cn/affair/2014-12/06/content_4555927.htm), 2018年10月17日登录。

7 中国在吉布提建设军事保障基地,中国海军在亚丁湾护航及中国海军走出西太平洋等行动都引起了美方的高度重视。

美国和中国的军事部门在南海执行“自由航行、抵近侦察”<sup>1</sup>与“依法驱离”的行动已经成为常态化趋势。美方对除中国以外的南海主权声索国的支持由承诺转向实际行动,<sup>2</sup>对越南和菲律宾等国的岛礁建设视而不见,却再三指责中国从2013年底对南沙、西沙部分实控岛礁启动的填礁筑岛工程“明显在把南海军事化”。<sup>3</sup>南海问题呈现出国际化与军事化的趋势,也成为影响中美安全关系的关键变量。

在东海方向,中国于2013年11月划设东海防空识别区。但美日韩三国采取不承认姿态,并派出战机在未通报中国的情况下进入识别区。<sup>4</sup>此后,美国军机多次进入东海防空识别区,中方依据现实情况派军机升空应对。

奥巴马政府时隔四年多于2015年12月宣布向台湾地区出售总额约18.3亿美元的武器装备。2016年5月众议院通过HCR88决议案,重申《与台湾关系法》和“六项保证”是美国与台湾地区关系的基石,再三触及中美安全关系的红线。同年12月,美国众议院通过的《2017财年国防授权法》首次写入推动美国与台湾地区高层军事交流的内容。2016年底候选总统唐纳德·特朗普(Donald Trump)与蔡英文通电话,更是破坏了长期以来中美双方的共识,引发中方对下任美国政府的担忧。

中美在朝核问题上的分歧非但没有解决,反而因2016年美韩强力推动“萨德”入韩变得更加针锋相对。双方对“萨德”问题的性质和彼此战略意图的判断完全相左,对“萨德”的一些关键技术性问题的认识存在巨大差异。中国同韩美两国安全关系的恶化甚至外溢到经贸领域。

---

1 美国海空军在南海海域巡航的次数明显增加,2015年后连续派出“拉森”号驱逐舰、空军B-52战略轰炸机、“威尔伯”号驱逐舰等进入中国实控南海岛礁12海里水域,挑战中国主权。

2 例如,美国支持菲律宾在所谓“南海仲裁案”上的立场,增进美菲安全关系,通过高官访越、军事援助及部分解除对越出售杀伤性武器的禁令等形式提升美越安全关系,以及派军舰在南海岛礁12海里内巡航,进行“抵近侦察”。

3 例如,2015年5月31日,美国国防部长卡特在第14届香格里拉对话会上指责中国的行为是引发南海地区局势紧张的根源,并且警告中国停止岛礁建设。再如,2016年2月23日,美军太平洋总部司令哈里斯在参议院军事委员会的听证会上作证时声称,中国“明显在把南海军事化”,“中国在谋求第二岛链内的东亚霸权”。

4 中方认为,“中国政府划设东海防空识别区,是为了捍卫中国国家主权和领土领空安全,维护东海上空飞行秩序,符合国际法和国际惯例”。见《外交部抗议日方无理指责中国划设东海防空识别区》,中国政府网,2013年11月25日, [http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/25/content\\_2534349.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-11/25/content_2534349.htm), 2018年10月25日登录。美方则认为中国划设防空识别区是一个“企图破坏该地区稳定现状的行为”。美国国防长哈格尔在一份措辞强硬的声明中表示,“中国的公告不会改变美国在该地区的军事行动方式”。见 U.S. Department of State, Statement by Secretary of Defense Chuck Hagel on the East China Sea Air Defense Identification Zone, November 23, 2013, <http://archive.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=16392>, 2018年10月17日登录。



### (三) 经贸关系

2013年至2016年,中美两国的年度双边贸易额在5000亿美元以上,2015年以来互为最大的贸易伙伴国。但是,这一时期中美经贸关系中的多方面矛盾激化,竞争性和摩擦性逐渐盖过了合作性和相互依赖。

尽管中方多次同美方交涉,寻求增强互信,但美国政策圈、商界和学术界对中国经济发展方向和竞争方式的疑虑增多。尤其是网络安全及“盗窃”知识产权问题加深了两国互疑,双边投资协定谈判无果而终。中国的产业升级战略和国企改革也使美国人怀疑中国继续改革开放的决心。更多美国人担心,中国长期的意图是以“国家资本主义”的方式取得科技和战略上的优势,利用美国领导的国际经济体系所带来的红利,进行不公平的竞争。两国也开始在地区经济规则和地缘经济影响力上进行角逐。时至2016年底,美国更加倾向于不承认中国的市场经济地位。

美国指责中方通过网络攻击的方式“盗窃”美国商业机密和军事技术信息的问题,在2013年至2016年愈演愈烈,被美国政策圈提升到威胁经济安全 and 国家安全的高度,<sup>1</sup>也因“斯诺登事件”受到中方的高度关注。<sup>2</sup>具体摩擦形式从2013年的两国相互指控网络攻击,发展到2014和2015年美国对所谓中国黑客进行司法起诉、<sup>3</sup>政府调查甚至经济制裁,致使中方暂停2013年开启的中美网络安全工作会议。自此,这一议题成为中美经贸关系的首要问题,影响着中美关系的总体气氛,在2015年9月习近平主席访美之前,一度成为美方最关切的问题。

两国元首和高层官员付出了大量的努力来避免分歧扩大化。在2015年9月习近平主席访美之前几天,习近平主席特使、中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱,率公安、安全、司法、网信等部门有关负责人访问美国,同美方高级官员会谈,双方就共同打击网络犯罪的突出问题达成共识。网络安全问题得到暂时缓解。然而,中美对彼此在网络领域行为的不信任仍在增加。

---

1 2013年3月,白宫国家安全事务助理多尼隆公开表示:“中国的网络攻击不仅是一个美国国家安全问题,也是很多美国公司被窃取知识产权的严重威胁。”见 Tom Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013”, Asia Society, New York, March 11, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-pressoffice/2013/03/11/remarks-tom-donilon-national-security-advisory-president-united-states-a>, 2018年10月18日登录。

2 2013年6月初,前美国防务承包商雇员斯诺登(Edward Snowden)爆料称,美国网络攻击目标包括多家中国通信公司、银行和党政机构。见 Lana Lam, “Edward Snowden: US Government has been Hacking Hong Kong and China for Years”, *South China Morning Post*, July 13, 2013, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/article/1259508/edward-snowden-us-government-has-been-hacking-hong-kong-and-china>, 2018年10月18日登录。

3 美国法院裁定五名中国军方人员对涉及核电、金属和太阳能产品等行业的多家美国企业进行网络间谍活动。见美国司法部网站公告,2014年5月19日, <https://www.justice.gov/usao-wdpa/pr/us-charges-five-chinese-military-hackers-cyber-espionage-against-us-corporations-and>, 2018年10月18日登录。



对《中国制造2025》等产业升级、扶植自主创新的政策,美国政策圈和商界的忧虑有增无减。<sup>1</sup>很多美国企业担心中国政府为实现产业升级战略,通过不公平的补贴、融资、政府采购、技术换市场甚至一些侵犯知识产权的方式来培育国内企业。<sup>2</sup>多家欧美商会、智库和咨询公司在随后一两年内都发布了相关报告,解读中国产业升级战略可能对外资企业带来的不确定性和不公平竞争。<sup>3</sup>

双边投资协定谈判从2013年至2016年底经历多轮交涉。由于双方在负面清单上的分歧显著,未能在奥巴马总统第二任期内达成协议。中方认为,美方在交通、无线电通信、自然资源等行业的市场准入限制有较强的政治性和随意性。美国商界则对在中国的营商条件和待遇愈发感到“失望”,认为中国并没有向外资开放金融服务、医疗保险等特定行业的决心。<sup>4</sup>美国国会也在2015年对双边投资协定谈判提出疑虑,担心投资协定会导致中国政府支持的投资会涌入美国,并于2016年建议通过改革美国外资投资委员会(CFIUS)来制止中国国有企业收购或控制美国公司。

贸易逆差和人民币汇率问题在2013年至2016年间不再是中美经贸关系的核心问题,保持着低敏感度。奥巴马政府鼓励中国开放货币政策,力图阻止国会给中国制造麻烦,但并不认可人民币国际化。<sup>5</sup>值得注意的是,2016年美国总统竞选中,共和党候选人特朗普多次提及对华贸易逆差,严词批评奥巴马政府的对华政策,扬言如果当选必将扭转贸易逆差,为美国创造更多制造业工作岗位。

---

1 2013年5月,美中贸易委员会曾在年度报告中指出,虽然中国中央政府努力落实时任国家主席胡锦涛2011年1月关于取消所有与自主创新产品挂钩的政府采购目录的承诺,仍然有13个省份尚未采取任何措施;2015年的报告显示,仍有12个省份尚未采取措施。2014年,中国公立医院改革强调提高国产医疗器械、医疗设备和药物在医药总消费中的占比。同年6月,中国发布了《国家集成电路产业推进纲要》,并于2015年成立了1万亿人民币的集成电路产业投资基金,主要用于海外并购。这些举动都引起了西方媒体和商界的特别关注,甚至一些美国国会议员建议禁止中国科技公司投资或收购美国公司。

2 Dan Markus and Nick Marro, “‘Made in China’ Now ‘Made by China’: Update”, The US-China Business Council, May 27, 2015, <https://www.uschina.org/%E2%80%98made-china%E2%80%99-now-%E2%80%98made-china%E2%80%99-update>, 2018年10月19日登录。

3 US Chamber of Commerce, *Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections*, May 16, 2017, [https://www.uschamber.com/sites/default/files/final\\_made\\_in\\_china\\_2025\\_report\\_full.pdf](https://www.uschamber.com/sites/default/files/final_made_in_china_2025_report_full.pdf), 2018年10月19日登录; European Union Chamber of Commerce in China, *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces*, March 7, 2017, <http://www.europeanchamber.com.cn/en/china-manufacturing-2025>, 2018年10月19日登录。

4 中国美国商会2017年1月发布的《中国商业环境调查问卷》显示,81%的受访会员公司认为外资企业在华受欢迎程度不如从前(这个指标在2013年是41%),60%以上的企业认为中国政府在未来三年内不会进一步开放市场。见中国美国商会网站, <https://www.amchamchina.org/about/press-center/amcham-statement/2017BCSNEWS>, 2018年10月19日登录。

5 2015年5月,国际货币基金组织宣布中国人民币不再是被低估的,但美国财政部长雅各布·卢则表示,人民币并不足以成为储备货币。见杨子岩:《人民币“入篮”能带来什么?》,《人民日报(海外版)》,2015年8月8日, [http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2015-08/08/content\\_1596446.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2015-08/08/content_1596446.htm), 2018年10月19日登录。

经济发展模式问题在中美经贸关系中的地位愈发突出。2013年11月召开的中共中央十八届三中全会引起了美国政策圈的强烈关注。一方面,美方对十八届三中全会提出的全面深化改革蓝图表示期待;另一方面,美方逐渐感到这一蓝图的贯彻执行阻力很大,转而指责中国的改革开放在“走回头路”,“国家资本主义”的趋势愈发明显。2016年11月,美国商务部长表示,美国不支持在世界贸易组织规则下承认中国的市场经济地位。<sup>1</sup>

中美在亚太地区经济规则和地缘经济影响力方面的竞争也日益激烈,各自寻求与一些亚太国家签订不包含彼此的地区经贸合作安排。美方热衷于“跨太平洋伙伴协议”(TPP),中国则致力于建立“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)。2015年6月,中国倡导成立了亚洲基础设施投资银行,引起了美国的担心。2015年10月,TPP初步达成后,奥巴马表示:“由于我们95%的潜在客户都居住在美国以外,我们不能允许中国那样的国家制定全球经济规则。”<sup>2</sup>

#### (四) 政治互动与人文交流

2012年11月中共十八大以后,美国政策圈对中国新领导层加强共产党的领导和意识形态工作表示十分“不解”,担心中国威胁美国所倡导的“自由主义国际秩序”。中国为完善国内治理、维护政治稳定而进行的一系列立法工作被美国人视为政治上的“倒退”。中国全面从严治党,打击腐败的斗争,被一些美国人曲解为“排除异己的政治斗争”,迟迟不愿意与中国展开合作。2014年,奥巴马总统与习近平主席在核安全峰会期间会面时,对中国拒绝给美国多家媒体的驻华记者发放签证表示关切。中国2015年制订的《国家安全法》和《反恐主义法》、2016年制订的《境外非政府组织管理法》和《网络安全法》,都被美国人视为是在政治上收紧、限制人权和公民自由的“倒退行为”。多家美国非政府组织和企业都声称,切身感受到其实际运营活动被中国政府所怀疑或限制。它们的反馈加深了美国政策圈对中国政治进程的不满和误解。中国则怀疑美国在幕后煽动支持2014年香港“占中”运动,干涉中国内政。<sup>3</sup>

2015年至2016年,美国国内对华政策大辩论中的一个中心议题,是中国的政治发展方向以及美国是否应继续对华接触以推动中国国内政治变化。很多美国

---

1 韩声江:《中国今日到期的“非市场经济地位”是啥?美欧日为何不承认?》,澎湃新闻,2016年12月11日, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1578184](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1578184), 2018年10月19日登录。

2 The White House Office of the Press Secretary, Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership, October 5, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/statement-president-trans-pacific-partnership>, 2018年10月19日登录。

3 《港媒:密件曝“占中”幕后黑手李卓人收美1300万》,《中国日报》中文网,2014年10月14日, [http://world.chinadaily.com.cn/2014-10/14/content\\_18736839.htm](http://world.chinadaily.com.cn/2014-10/14/content_18736839.htm);《美国搅局香港内幕遭曝光 黎智英包揽“占中”广告》,《环球时报》,2014年10月8日, <http://china.huanqiu.com/article/2014-10/5158940.html>, 2018年10月22日登录。

人认为,中国的高速经济发展并没有推动国内政治民主化和市场经济改革。美国学者沈大伟的《中国即将崩溃》一文,<sup>1</sup>虽并不为多数中国问题专家所赞同,但引发的诸多讨论说明美国政策圈对华疑虑上升,负面印象增加。

在这一阶段,中美人文交流继续扩大,但不和谐插曲增多。2013年第四届中美人文交流高层磋商对话将人文交流提升到双边关系更重要的位置,两国致力于加强青年、妇女、文化、体育、科技和教育六大领域的合作。2014年“十万强计划”顺利完成,2015年9月奥巴马宣布美国将启动“百万强计划”,到2020年实现百万美国学生学习中文。<sup>2</sup>2014年11月起,中美执行为对方公民颁发10年多次入境签证的互惠安排,两国商务旅游往来人员数量不断大幅增长。

但是,美方认为中国的一些政策限制了美国在华的教育、学术交流、社会发展和非政府组织活动,<sup>3</sup>对双边“不对等待遇”的不满情绪开始积累。美方反映,一些发表过批评中国现行政策的意见的美国学者、专家、媒体人士,越来越难以获得访问中国大陆的签证。

### 三、2017年至2018年:美国视中国为主要战略竞争对手

2017年初特朗普就任美国总统后,中美两国元首交流频繁,就深化两国对话与合作做了一些努力。2017年4月,两国首脑首次会晤时,同意建立中美四个高级别对话合作机制。<sup>4</sup>双边关系似乎开局良好。但是,近两年来更显著的趋势是,美国在双边关系的各个领域对中国步步紧逼,对话与合作机制越来越不畅通,中美关系正面临着全面倒退的危险。

#### (一) 国家关系的战略定位

2017年下半年,美国学界和舆论界的对华政策辩论基本结束,美国的对华态度和政策发生了重大转变。2017年底和2018年初特朗普政府发布的《国家安

---

1 David Shambaugh, “The Coming Chinese Crackup”, *The Wall Street Journal*, March 6, 2015, <https://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198>, 2018年10月22日登录。

2 2009年11月,奥巴马总统首次访华期间,提出了“十万强计划”,即从2009年到2014年派遣10万美国学生来华留学,加强中美教育、科技、体育等领域的互动合作,加深两国民众的相互理解。2015年9月,奥巴马总统在习近平主席访美期间宣布,美国将启动“百万强计划”,到2020年实现百万美国学生学习中文。

3 例如,中国教育部自2013年以来加强高等学校中外合作办学的质量把关,监管范围包括教学科目和内容,被一些美国人视为是限制校园的学术自由和管理独立性。

4 中美四个高级别对话合作机制包括外交安全对话、全面经济对话、执法及网络安全对话、社会和人文对话。

全战略报告》<sup>1</sup>和《国防战略报告》，<sup>2</sup>将中国定性为“修正主义国家”和“战略竞争对手”，并提出旨在压缩中国战略空间的“印太地区”概念。美国共和、民主两党，行政部门和国会，各个主要智库，在“强硬对待中国”方面形成了新的共识。美国《国家安全战略报告》称中国、俄罗斯等国利用网络等手段加大对美国 and 西方国家的政治影响力，国会举行了一系列相关听证会，美国联邦调查局局长和特朗普总统本人甚至说过在美国的大部分中国留学生都可能是间谍，<sup>3</sup>这意味着对华关系首次成为美国国内政治安全的一大关注。

2018年9月美国白宫国安会亚洲事务高级主任博明（Matt Pottinger）明确指出，特朗普政府已经将竞争理念放在对华政策的首要位置。<sup>4</sup>10月4日，美国副总统彭斯（Mike Pence）发表了有关特朗普政府对华政策的讲话，不仅将中国与美国国内政治直接联系起来，再次指责中国试图通过间谍、关税、外宣等方式影响美国国会中期选举，而且全方位地批评中国的国内政治、人权、经贸、外交、外宣、对台湾地区政策、地区行为，等等。<sup>5</sup>彭斯的讲话是中美建交40年来美国高层领导人对中国及其领导人前所未有的强硬抨击，表现出美国欲同中国进行长期全面对抗的战略意向。

相对而言，中国战略界和舆论界关于中美关系和对美政策的讨论方兴未艾，观点多元。中国官方对中美关系的原则立场则未发生重大转变。“构建中美新型大国关系”的提法从官方话语中消失了，但仍然保留了其实质内容（“不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢”），强调中美之间的共同利益远远大于分歧，希望保持中美关系长期健康稳定发展，通过化解和管控分歧，避免中美合作大局受到干扰。<sup>6</sup>习近平主席在2018年12月29日同特朗普的电话交谈中表示，愿同美方

---

1 The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2018年10月22日登录。

2 U.S. Department of Defense, The 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge, January 19, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 2018年10月22日登录。

3 Greg Price, "China Has Spies across US Universities and FBI is Constantly Monitoring Them, Director Wray Says", *Newsweek*, February 14, 2018, <https://www.newsweek.com/china-spies-universities-fbi-watching-806796>; Annie Karni, "Trump Rants behind Closed Doors with CEOs", *Politico*, August 8, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/08/08/trump-executive-dinner-bedminster-china-766609>, 2018年10月24日登录。

4 Keegan Elmer, "US Tells China: We Want Competition... but also Cooperation", *South China Morning Post*, October 1, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2166476/us-tells-china-we-want-competition-not-cooperation>, 2018年10月24日登录。

5 "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Towards China", Hudson Institute, October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>, 2018年10月24日登录。

6 《外交部副部长郑泽光出席第19届中国发展高层论坛并发表演讲》，外交部网站，2018年3月26日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw\\_673019/t1545443.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1545443.shtml), 2018年10月24日登录。



一道,“推进以协调、合作、稳定为基调的中美关系”。<sup>1</sup>

## (二) 安全与军事关系

特朗普上台后,美国处理中美军事与安全关系的指导思想发生重大转变,集中体现在新版《国家安全战略报告》将中国定位为美国面临的三大威胁之一。<sup>2</sup> 竞争为主的中美安全关系形态初现。

在安全战略与军事部署方面,特朗普政府发布的《国家安全战略报告》和《国防战略报告》,分别指责中国“在南海建立军事基地的做法危害自由贸易,威胁其他国家主权,并破坏地区稳定。中国发动了一场快速军事现代化运动,旨在限制美国进入该地区的通道,从而令中国更自由地主导地区事务”,及中国“在短期内寻求主导印度太平洋地区,试图取代美国,并在未来达到全球领先地位”。《国家安全战略报告》建议美国“维持在该地区的前沿军事存在,以威慑对手,并在必要的时候击败一切敌人”。<sup>3</sup> 特朗普政府还积极构筑制衡中国的“印太”战略,初步建立美日澳印“四国框架”。

在特朗普执政前两年,中美两军交流呈现出由总体稳定到波折渐显的微妙变化。继两国经贸关系严重受损之后,中美军事交流开始遭受挫折。被中美双方视为2017年重要交流成果的外交安全“2+2”对话机制在2018年下半年遭遇停摆后虽然重新开启,但显示出两国关系恶化的现实。2018年美国国防部以中国在南沙岛礁部署对空和对海导弹以及电子干扰设施为由,宣布取消2017年确认的对中国海军参加“环太平洋2018”联合军演的邀请。<sup>4</sup>

特朗普执政两年来,美国在台湾问题上的一些行动虽然遵循了老套路,但也

---

1 《习近平同美国总统特朗普通电话》,新华网,2018年12月30日, [http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/30/c\\_1123927139.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/30/c_1123927139.htm), 2018年12月31日登录。

2 报告将“以中国和俄罗斯为代表的修正主义势力与以伊朗和朝鲜为代表的流氓国家,以及跨国威胁组织,特别是圣战恐怖组织”并列为挑战美国及其盟友的三股势力。见 The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 2018年10月24日登录。

3 The White House, National Security Strategy of the United States of America, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 2018年10月24日登录。

4 此外,2018年9月美国政府决定对中国中央军委装备发展部及该部负责人实施的“选择性”制裁给中美军事关系蒙上了阴影。作为回应,中方决定立即召回在美国参加第23届“国际海上力量研讨会”并计划访问美国的海军司令员沈金龙,推迟计划于9月25日至27日在北京举行的中美两军联合参谋部对话机制第二次会议。见《中央军委国际军事合作办公室就美宣布制裁中国军队相关部门及负责人向美方提出严正交涉》,央广网,2018年9月22日, [http://news.cnr.cn/native/gd/20180922/t20180922\\_524367807.shtml](http://news.cnr.cn/native/gd/20180922/t20180922_524367807.shtml), 2018年10月9日登录。

实现了一些突破。<sup>1</sup> 特朗普连续两年签署通过的《国防授权法案》及2018年签署的《台湾旅行法》，分别提出要加强美国与台湾地区的防务关系与鼓励双方各级别官员的互访交流。

特朗普终结了奥巴马政府对朝实行的“战略忍耐”政策，在对朝政策上采取强硬措施，加强对朝军事威慑、“极限施压”，甚至准备对朝动武，并以此企图迫使中国“承担更大责任”，压朝屈服。<sup>2</sup> 2018年6月特朗普同朝鲜领导人金正恩在新加坡会晤后，美朝关系明显缓和。特朗普政府对中国在朝核问题上的合作表示感谢，中方也表示鼓励和支持朝美双方继续开展对话并取得积极成果。但是，中美在朝核问题上的战略互疑并未消减，朝核问题也远未解决。

特朗普政府在钓鱼岛问题上的态度基本上延续了奥巴马政府的政策，<sup>3</sup> 并在构筑“印太”战略的背景下就强化美日安全同盟采取了一些措施。2017年以来，美方以中国在南海地区加速推进军事化建设并取得突破性进展为由，在“印太”战略下采取了一系列军事化行动。美国军舰在南海基本形成了比奥巴马时期更为频繁的每两个月一次的例行“航行自由”行动。包括日本、澳大利亚、英国、韩国等在内的美国盟友加入南海军事行动的行列，派遣军事力量进入南沙争议海域，举行双边、多边军事演习。两国海军在南海发生摩擦的事件显示，两军之间发生冲突的可能性增大。<sup>4</sup>

### (三) 经贸关系

特朗普政府将扭转美方称为“不公平、不对等”的经贸关系视为中美关系中的首要问题，坚持以“对等”(reciprocity)为原则调整对华经济政策，中美经贸关系迅速从“压舱石”变为博弈焦点。美方的抱怨具体包括：贸易逆差越来越大；市场准入不对等；中方在国际贸易和投资领域的竞争手段不公平、不遵守多边规则；中国是非市场经济国家，未履行世贸组织承诺；中国强制美企转让技术，盗窃知识产权，推行“中国制造2025”等政府主导的创新工程，甚至利用在美留学

---

1 2018年1月10日，美国众议院通过了旨在鼓励美国和台湾(地区)官员进行外交访问的《台湾旅行法》。2018年8月13日，美国总统特朗普13日在纽约州一处军事基地签署国会参议院和众议院通过的2019财年国防授权法案，军费总额达7163亿美元，再创阿富汗和伊拉克战争以来新高。其中包含要求制定“全政府对华战略”、就加强台军战备提交评估和计划等涉华消极条款。见《外交部：对美签署“2019财年国防授权法案”表示强烈不满》，新华社，北京8月14日电。

2 张陀生：《特朗普上台后的中美军事安全关系走向》，《国际战略研究简报》，2017年4月10日。

3 美日在2017年12月签署的联合声明中确认“《美日安全保障条约》第五条的适用范围，涵盖钓鱼岛，美日反对任何旨在破坏日本对这些岛屿管理的单方面行动”。见 The White House, Joint Statement from President Donald J. Trump and Prime Minister Shinzo Abe, February 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-prime-minister-shinzo-abe/>, 2018年10月9日登录。

4 2018年1月17日，美国海军“霍珀”号导弹驱逐舰驶入黄岩岛12海里内海域，被视为华盛顿发出的挑战中国占领南海战略地物的强有力信号。2018年9月30日中国军舰“兰州”号和美国军舰“迪凯特”号在南海发生的近距离遭遇事件引发了中美之间的相互指责。

生窃取技术情报;政府过分干预企业,在外企设立中共组织等。

2017年至今,中国增加从美国进口、减少双边货物贸易逆差、开放外资进入特定行业的努力,被美方所忽略。美国不愿再接受中国通过承诺或局部妥协让步来换取美国对中国的经济、贸易和产业政策的“容忍”。<sup>1</sup>在双边谈判中,美方提出大幅削减贸易逆差和若干中方难以接受的苛刻要求。谈判无果后,美国转而采取单边措施向中国施压。

2017年11月,特朗普总统前首席战略顾问班农(Steve Bannon)在东京演讲,认为西方和一些亚洲国家应当警醒中国要“占领”全球经济。<sup>2</sup>2017年10月,美国商务部公布报告,解释美国为什么将中国视为非市场经济国家,<sup>3</sup>并于12月正式反对世界贸易组织授予中国市场经济地位。<sup>4</sup>特朗普政府顾问纳瓦罗(Peter Navarro)等人认为,中国无法主动改革,要扭转贸易逆差、保护美国的知识产权、技术优势与经济安全,美国反制中国的唯一方法是实施严厉的惩罚性关税措施和投资限制,重点针对中国高端制造和高技术行业。在技术竞争日益激烈的氛围下,2018年10月网络安全问题再次引发热议。<sup>5</sup>

在贸易逆差问题上,2017年4月,美国商务部基于《1962年贸易扩展法》第232条款,对进口钢铁和进口铝启动调查,分析该进口对国家安全的影响。特朗普政府于2018年3月宣布,美国将对进口钢铁征收25%的关税,对进口铝产品

---

1 2017年4月中美高层达成的“百日计划”无果而终,美国政府和公司都不满意,7月“中美全面经济对话”未能就经济合作“一年期”计划达成共识。见 Scott Kennedy, “The Stalemate in U.S.-China Economic Talks: Turning a Corner or Going Around in Circles?” *Center for Strategic and International Studies*, August 3, 2017, <https://www.csis.org/analysis/stalemate-us-china-economic-talks-turning-corner-or-going-around-circles>, 2018年10月26日登录。

2 Guy Taylor, “Bannon Storms Japan, Bashes US ‘Elites’ for Bungling Rise of China”, *The Washington Times*, November 15, 2017, <https://www.washingtontimes.com/news/2017/nov/15/steve-bannon-japan-rails-against-chinas-hegemonic-/>, 2018年10月31日登录。

3 US Trade Representative, People’s Republic of China’s Non-Market Economy Status Review, October 30, 2017, <https://enforcement.trade.gov/download/prc-nme-status/prc-nme-review-final-103017.pdf>, 2018年10月31日登录。

4 David Lawder, “U.S. Formally Opposes China Market Economy Status at WTO”, *Reuters*, December 1, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-trade-wto/u-s-formally-opposes-china-market-economy-status-at-wto-idUSKBN1DU2VH>, 2018年10月31日登录。

5 美国彭博社2018年10月4日报道中国将监控芯片植入苹果、亚马逊等美国大型客机科技使用的服务器,随后遭到苹果等公司的否认。10月5日,路透社称美国国防部的最新报告发现中国日渐对美国国防工业所需的原材料和技术形成挑战。见 Jordan Robertson and Michael Riley, “The Big Hack: How China Used a Tiny Chip to Infiltrate US Companies”, *Bloomberg Businessweek*, October 4, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-10-04/the-big-hack-how-china-used-a-tiny-chip-to-infiltrate-americas-top-companies>; Joseph Menn, “Apples Tells Congress It Found No Signs of Hacking Attack”, *Reuters*, October 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-china-cyber-apple/apple-tells-congress-it-found-no-signs-of-hacking-attack-idUSKCN1MH0YQ>; Phil Stewart and Mike Stone, “Pentagon Sees China as ‘Growing Risk’ to US Defense Industry”, *Reuters*, October 5, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-military-china/pentagon-sees-china-as-growing-risk-to-u-s-defense-industry-idUSKCN1ME2SN>, 2018年10月31日登录。

征收10%的关税。

在知识产权保护和“中国制造2025”问题上,美国贸易代表在2017年8月基于《1974年贸易法》第301条款,对中国政府有关技术转让、知识产权和创新的政策和行为进行调查,分析其是否不当地歧视或限制美国商业。2018年3月美国公布“301调查”报告,对中国侵犯知识产权的指控严重且全面。<sup>1</sup>同月,特朗普签署了总统备忘录,宣布为回应中国对美国知识产权的侵犯,将指示美国贸易代表对从中国进口的商品征收关税,涉及的商品总计可达600亿美元。<sup>2</sup>

2018年5月到6月,中美高层经贸磋商未能缓解分歧、阻止双方开始频繁加码关税反制措施,贸易战逐步升级。特朗普政府于7月6日、8月23日、9月24日,分别对来自中国340亿、160亿和2000亿美元的进口商品分别加征25%、25%和10%的关税,总额已经接近中国对美出口总量的一半。不仅如此,特朗普还威胁要对另外2670亿美元的中国进口商品加征关税。12月1日,G20峰会期间,中美两国元首会晤达成重要共识,中美贸易战暂时缓和。<sup>3</sup>中美暂时停止互征新关税,在90天内就强制技术转让、知识产权保护等问题展开谈判。若未达成协议,美国将把对2000亿美元中国商品的进口关税提升至25%。<sup>4</sup>

在限制中国投资方面,美国多位重量级国会议员自2017年主张强化美国外资投资委员会(CFIUS)职能,进一步严密审查中国企业在美国的直接投资,包括考虑以“经济安全”“文化安全”为由限制中国投资;将美国外资投资委员会的职权范围扩大到美国的海外合资企业,防范中美合资企业威胁美国的经济和国家安全。<sup>5</sup>2018年8月13日,特朗普正式签署了《2019财年国防授权法案》,

---

1 美方的指控不仅限于知识产权保护不足,还集中于不公平的技术转让制度,歧视性技术许可限制,中国对外投资主要用于收购国外技术,受国家政策影响,网络侵犯或盗窃知识产权和敏感商业信息,国家安全和网络安全法规,反垄断法,标准化法对外资有歧视性或不利于保护知识产权等。见 Office of the United States Trade Representative and Executive Office of the President, Findings of The Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974, March 22, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>, 2018年10月31日登录。

2 Jeremy Diamond, “Trump Hits China with Tariffs, Heightening Concerns of Global Trade War”, *CNN*, March 23, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/03/22/politics/donald-trump-china-tariffs-trade-war/index.html>, 2018年11月2日登录。

3 陈赞、王海清:《国务委员兼外交部长王毅向中外媒体介绍中美元首会晤情况》,新华网,2018年12月2日, [http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/02/c\\_1123796021.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/02/c_1123796021.htm), 2018年12月10日登录。

4 The White House, Statement from the Press Secretary Regarding the President's Working Dinner with China, December 1, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-working-dinner-china/>, 2018年12月10日登录。

5 Diane Bartz, “Leading U.S. Senator Urges Changes in Foreign Investment Rules”, *Reuters*, June 27, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-usa-investment-cornyn-idUSKBN19H2I5>; Diane Bartz, “Oracle Backs Tougher Foreign Investment Bills Aimed at China”, *Reuters*, November 16, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-oracle/oracle-backs-tougher-foreign-investment-bills-aimed-at-china-idUSKBN1DF368>, 2018年11月5日登录。



《2018年外国投资风险评估现代化法案》(FIRRMA)作为其中一部分也正式成文。新法案强化了国家安全审查机制,重点关注并且区别对待来自中国的投资,特别是高技术领域的投资。<sup>1</sup>

特朗普政府认为中国破坏美国经济和安全的行为涉及学术领域,不仅收紧了对申请高科技专业研修的中国留学生的签证政策,而且开始审查部分高校与中国公司之间的科研合作项目,<sup>2</sup>警惕被聘进入中国“千人计划”的在美华人学者。<sup>3</sup>

特朗普政府2017年1月退出了跨太平洋伙伴关系协议(TPP),转而以与贸易伙伴重新商定双边或小小多边协议的方式来为美国争取更好的条款,并且意图用严苛的贸易条款将中国排除在外。特朗普政府与加拿大、墨西哥重新谈判《北美自由贸易协定》(NAFTA)。2018年10月签订的《美墨加协议》(USMCA)包含关于“非市场经济国家”的条款。美国商务部长罗斯称,此条款是为了弥补贸易协定中那些将中国的贸易、知识产权和产业补贴行为“合法化”的“漏洞”,并且该条款或许可以被复制到美欧、美日贸易协定中,用来向中国施压开放市场。<sup>4</sup>

#### (四) 政治互动与人文交流

特朗普执政之初,人权、涉藏、涉疆、网络管控等中国政治中的敏感问题在美国对华政策中没有成为重要考虑。但是到了2018年下半年,特别是11月美国民主党在中期选举中获得众议院多数席位之后,人权、宗教等问题又一次被炒热。一些美国人将中国在新疆设立的教育改造中心视为对维吾尔族人的“人权侵害”。有消息称,特朗普政府正在考虑就新疆问题对中国实施制裁。<sup>5</sup>12月20日,特朗普总统签署国会两院通过的《西藏旅行对等法》。该法认为中国政府限制包括美国人在内的外国人进入西藏,呼吁中国允许美国记者、外交官和游客不受限

---

1 Jodi Xu Klein, “Donald Trump Signs Defense Bill Imposing Tougher Regulations on Foreign Investments – Including China”, *South China Morning Post*, August 14, 2018, <https://www.scmp.com/news/world/united-states-canada/article/2159552/donald-trump-signs-bill-named-after-john-mccain>, 2018年11月5日登录。

2 黄承婧、郝洲:《美国收紧高科技专业留学生签证,院校与中资公司合作亦遭查》,《财经》杂志,2018年7月8日, <https://globalnews.qq.com/article/20180708A0Z90400>, 2018年11月5日登录。

3 Anthony Capaccio, “U.S. Faces ‘Unprecedented Threat’ From China on Tech Takeover”, *Bloomberg*, June 22, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-06-22/china-s-thousand-talents-called-key-in-seizing-u-s-expertise>, 2018年11月5日登录。

4 David Lawder and Karen Freifeld, “Exclusive: U.S. Commerce’s Ross Eyes Anti-China ‘Poison Pill’ for New Trade Deals”, *Reuters*, October 6, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-ross-exclusive/exclusive-u-s-commerces-ross-eyes-anti-china-poison-pill-for-new-trade-deals-idUSKCN1MF2HJ>, 2018年11月5日登录。

5 Edward Wong, “U.S. Weighs Sanctions Against Chinese Officials over Muslim Detention Camps”, *The New York Times*, September 10, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/10/world/asia/us-china-sanctions-muslim-camps.html>, 2018年11月5日登录。

制地前往西藏。<sup>1</sup> 为了对中国施压, 法案还要求美国国务卿每年向国会递交报告, 指证涉及相关限制政策的中国官员, 并限制其进入美国。<sup>2</sup>

美国对中国国内政治发展及其“外溢影响”疑虑加深, 甚至史无前例地指控中国干涉美国内政。中共十九大报告提出的向外部世界贡献“中国智慧”“中国方案”, 为发展中国家提供“全新选择”, 被很多美国人视为是对美国世界霸权、西方价值体系的挑战。美方指责中国对发展中国家进行政治“渗透”,<sup>3</sup> 制造所谓的“债务陷阱”。<sup>4</sup> 中共十九大后的外宣和统战工作方式也引起了美方的警惕。美国政府、智库、媒体、国会均进行了一系列活动或报道, 批评中国试图影响美国政治、干预美国学术自由、进行间谍活动等。<sup>5</sup> 2018年9月美国总统特朗普公开指责中国试图影响美国即将在11月举行的国会中期选举。<sup>6</sup> 副总统彭斯10月发表的代表特朗普政府对华政策的讲话, 严厉地指责“北京正在采用全政府的方式来推进其影响力并谋取其利益。它正在以更为主动和强迫性的方式使用这种力量来干涉我们国家的国内政策并干涉美国的政治”。<sup>7</sup>

两国对一些双边商业或人文交流事务的“政治化”处理, 加深了彼此的排

---

1 “Donald Trump Signs Bill on Tibet into Law Despite China Protest”, *The Economic Times*, December 20, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/donald-trump-signs-bill-on-tibet-into-law-despite-china-protest/articleshow/67175620.cms>, 2018年12月21日登录。

2 同上。

3 Christopher Walker and Jessica Ludwig, “From ‘Soft Power’ to ‘Sharp Power’: Rising Authoritarian Influence in the Democratic World”, *National Endowment for Democracy*, December 2017, <https://www.ned.org/sharp-power-rising-authoritarian-influence-forum-report/>, 2018年11月5日登录。

4 White House Office of Trade and Manufacturing Policy, *How China’s Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World*, June 2018, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/06/FINAL-China-Technology-Report-6.18.18-PDF.pdf>; John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective”, *Center for Global Development*, March 2018, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>, 2018年11月5日登录。

5 2017年12月, 美国《国家安全战略报告》称中国、俄罗斯等国利用网络等手段加大对美国和西方国家的政治影响力, 甚至对相关国家搞“颠覆”。2017年12月到2018年3月, 美国国会举行了一系列听证会, 主题例如“中国的长臂: 输出中国特色的威权”等, 炒作中国通过外宣等方式获取政治影响力、控制敏感话题等, 要求加大甄别美国国内的“外国代理人”, 限制中国对美国媒体、智库、大学等机构的影响。2018年8月, 美国国会美中经济与安全审查委员会发布报告, 指责中共中央统战部利用海外华人来影响外国政府和社会, 要求美国政府对此予以严加防范。

6 Yara Bayoumy and Michelle Nichols, “Trump Accuses China of 2018 Election Meddling; Beijing Rejects Charge”, *Reuters*, September 26, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-un/trump-accuses-china-of-2018-election-meddling-beijing-rejects-charge-idUSKCN1M623Y>, 2018年11月7日登录。

7 《副总统迈克·彭斯就本届政府对中国的政策发表讲话》, 美国驻华大使馆和领事馆, 2018年10月4日, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/remarks-by-vice-president-pence-on-the-administrations-policy-toward-china-2-zh/>, 2018年11月7日登录。

拒。美方提出的指控包括中国鼓励在华外企建立中共党组织,<sup>1</sup> 要求多家外国酒店和航空公司修改其有关港澳台的措辞和标识,<sup>2</sup> 因涉藏问题而暂停学术交流项目<sup>3</sup>, 等等。美方不满一些在华美国非政府组织的注册、活动受限, 美国政府甚至认为中国情报人员遍布美国各高校。<sup>4</sup> 在美国方面, 出现了若干高校关停孔子学院、<sup>5</sup> 拒绝可能有涉华背景的组织捐助学术研究项目、<sup>6</sup> 要求中国官方媒体在美分支机构以“外国代理人”的名义进行注册<sup>7</sup> 等行为。这些美方的行为影响了中美关系的整体氛围。

美国对中国的战略疑虑导致其收紧涉华人文和科技交流合作。2018年以来, 美国执法部门更加关注社会科学领域和涉及“中国制造2025”相关理工科领域

---

1 2017年8月以来, 主流外媒报道外国公司在中国被鼓励甚至要求建立中共党支部, 美欧公司担心中共会不断加大对外资的影响, 干预其商业决策。如 Michael Martina, “Exclusive: In China, The Party’s Push for Influence Inside Foreign Firms Stirs Fears”, *Reuters*, August 24, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-china-congress-companies/exclusive-in-china-the-partys-push-for-influence-inside-foreign-firms-stirs-fears-idUSKCN1B40JU>, 2018年11月7日登录。

2 中国多个政府部门2018年1月责成美国万豪酒店改正其官网将西藏、香港、台湾一起列为“国家”的行为。中国民航局2018年4月致函警告美联航等36家外国航空公司, 要求后者修改其全球公开内容中有关台湾、香港、澳门的措辞和标识。

3 美国加利福尼亚大学圣迭戈分校的校报称, 2017年6月达赖喇嘛在该校毕业典礼上演讲, 其后中方暂停与该校的中美学者交流项目。见 Erik Jepsen, “China Cuts Funding for Visiting Scholars after Dalai Lama Visit”, *The Triton*, September 22, 2017, <http://triton.news/2017/09/china-cuts-funding-visiting-scholars-dalai-lama-visit/>, 2018年11月7日登录。

4 Greg Price, “China Has Spies across US Universities and FBI is Constantly Monitoring Them, Director Wray Says”, *Newsweek*, February 14, 2018, <https://www.newsweek.com/china-spies-universities-fbi-watching-806796>; Bill Gertz, “China Using Students as Spies”, *The Washington Times*, April 25, 2018, 2018年11月7日登录。

5 西佛罗里达大学和北佛罗里达大学响应参议员鲁比奥(Marco Rubio)的游说, 在2017年末2018年初先后宣布将关停孔子学院。2018年2月美国联邦调查局(FBI)局长表示FBI正在对孔子学院采取调查措施。见 Joseph Baucum, “UWF Cuts Ties with Controversial Chinese-affiliated Confucius Institute”, *Pensacola News Journal*, February 7, 2018, <https://www.pnj.com/story/money/business/2018/02/07/uwf-cuts-ties-chinese-run-confucius-institute-criticized-controversial-chinese-government-affiliated/312966002/>; Elizabeth Redden, “North Florida Will Close Confucius Institute”, *Inside Higher Ed*, August 16, 2018, <https://www.insidehighered.com/quicktakes/2018/08/16/north-florida-will-close-confucius-institute>; Bill Gertz, “FBI Investigating Confucius Institutes”, *The Washington Times*, February 14, 2018, <https://www.washingtontimes.com/news/2018/feb/14/inside-the-ring-fbi-investigating-confucius-instit/>, 2018年11月7日登录。

6 2018年1月, 得克萨斯大学奥斯汀分校接受参议员克鲁斯(Ted Cruz)的建议, 拒绝了一笔来自香港中美交流基金会的捐助, 担心该基金会与中国政府关系过于密切可能会影响美国的学术自由。见 Josh Rogin, “University Rejects Chinese Communist Party-linked Influence Efforts on Campus”, *The Washington Post*, January 14, 2018, [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/university-rejects-chinese-communist-party-linked-influence-efforts-on-campus/2018/01/14/c454b54e-f7de-11e7-beb6-c8d48830c54d\\_story.html?utm\\_term=.1d836a1d86b2](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/university-rejects-chinese-communist-party-linked-influence-efforts-on-campus/2018/01/14/c454b54e-f7de-11e7-beb6-c8d48830c54d_story.html?utm_term=.1d836a1d86b2), 2018年11月7日登录。

7 2018年9月美国司法部下令要求中国两大官方媒体——新华社和中国国际电视台——在美分支机构以“外国代理人”的名义进行注册。见 Kate O’Keeffe and Aruna Viswanatha, “Justice Department Has Ordered Key Chinese State Media Firms to Register as Foreign Agents”, *The Wall Street Journal*, September 18, 2018, 2018年11月7日登录。

的中国学者,提防他们在访美期间参与所谓“间谍情报行动”。一些中国学者和官员的赴美签证遇到麻烦,个别学者在美国境内甚至遭遇了执法部门的骚扰和审讯。

#### 四、十年来中美关系下滑的原因

本文回溯了过去十年中美双边关系的历程,发现起伏不定的曲线里,总体趋势是下滑的。2018年底,北京出现了多年不遇的寒流,而中美关系也落入了40年来罕见的低潮。“冰冻三尺,非一日之寒”。同过去突发事件引发的短暂危机相比,这一轮中美关系的寒流具有持续时间长、影响面宽、穿透力强的特征,关系到中美两国无数政治精英、知识阶层、普通民众的前途和命运。只有对近年来中美关系滑坡的背景和原因进行综合分析,才有可能对其前景做出有根据的预判。

首先需要审视近年来的全球政治变化。2008年爆发的全球金融危机,是虚拟经济同实体经济严重脱节的结果。作为发达国家的“带头羊”,美国金融监管的放松和滞后,为金融“创新”的泛滥和杠杆的过度延伸提供了条件,暴露了国际资本的贪婪。全球化固然促进了全球经济增长,但也带来了世界范围内贫富差距的持续扩大和更明显的社会分化。冷战结束后全球范围的人口加速流动,强化了不同族群、教派、阶层、国家的自我意识和认同。反感本国“大款”和“大腕”、号称追求平等公正的民粹主义,同诿过于外、相信“非我族类,其心必异”的民族主义相互呼应,同时上升。民粹主义和民族主义对现存政治体制和社会精英充满幻灭感,呼唤威权主义和强人政治的回归。如果说冷战结束后一度出现过将民主、宽容、和谐、多元奉为“政治正确性”的潮流的话,近年来人们更加推崇的是强势政府、强硬外交,于是各国间的地缘政治竞争烽烟四起,此起彼伏。技术创新不仅能提高人民的生活质量,更能成为加强社会管控、限制个人自由、扩大社会不平等、激化国家间竞争的工具。

上述全球政治变化对中美两国的国内政治都产生了深刻的影响。“外交政策始于国内”,<sup>1</sup>换言之,外交从根本上说,是内政的延续,中美关系始于两国国内。在美国,两场社会运动尾随着2008年的金融风暴不期而至,一场是来自左翼的、短命的“占领华尔街”运动,另一场是来自右翼和社会底层的茶党运动。茶党运动所代表的政治势力具有民粹主义、种族主义和排外的民族主义色彩,且得到许多垄断财团

全球政治变化对中美两国的国内政治都产生了深刻的影响。“外交政策始于国内”,换言之,外交从根本上说,是内政的延续,中美关系始于两国国内。

1 “外交政策始于国内”是美国外交关系委员会主席理查德·哈斯(Richard N. Haass)的一本著作的书名。见理查德·哈斯:《外交政策始于国内:办好美国国内的事》,上海:格致出版社/上海人民出版社,2015年版。



的支持,成为特朗普竞选和执政的重要社会基础。特朗普在上台之前的竞选过程中,就不断攻击中国的贸易行为,指责中国“占了美国经济的便宜”,“抢了美国人的饭碗”。执政之后,特朗普政府更在所谓中国“盗窃知识产权”“强迫美国公司转让技术”等问题上做足文章,把经贸摩擦集中于技术竞争领域。可以明显看出,特朗普政府力图把国内矛盾转移到同中国的经济和技术竞争,为巩固其国内地位和竞选连任服务。

值得注意的是,美国对华政策转向强硬,强调竞争,得到民主共和两党、政府同国会、商界和学界的普遍支持。近年来,在美国政治两极分化、阶级矛盾和族群矛盾日益突出的背景下,高扬民族主义、宣扬“美国至上”,形成一种新的“政治正确性”,成为维护国内凝聚力的精神武器。在国际恐怖主义对美国本土的威胁式微的情形下,国力迅速上升的中国,就很方便地成为美国的下一个敌国。已故美国政治学者亨廷顿(Samuel P. Huntington)曾经尖锐地指出:“查尔斯·克劳萨默在冷战结束时说,‘国家是需要敌人的,一个敌人没有了,会再找一个’。对于美国来说,理想的敌人该是意识形态上以己为敌,种族和文化上与己不同,军事上又强大到足以对美国的安全构成可信的威胁。”<sup>1</sup>经过十年的观察、犹豫、彷徨,“理想的敌人”在美国政治主流眼中,现在已非中国莫属,鲜有争议。有争议的只是中国对美国构成威胁的程度,以及应对中国挑战的政策和方法。

在中国方面,对国际形势的总体判断一直是内外政策调整的重要考量。一方面,中共十七大到十九大都重申了“和平与发展是当今时代的主题”和“我国仍处于重要战略机遇期”的判断,将这一判断作为坚持改革开放、坚持和平发展道路的基础。另一方面,中国也十分关注国际环境带来的严峻挑战。本世纪初,在美国为代表的西方国家煽动和支持下,若干原社会主义国家发生“颜色革命”;2011年,西方支持和利用旨在推翻一些中东国家现政权的“阿拉伯之春”运动;2011年西方用武力颠覆利比亚的卡扎菲政权;多年来在叙利亚、苏丹、津巴布韦、委内瑞拉、缅甸等国相继发生的政治动荡,也都被证明背后有西方的干预。

中国政治主流的一个观点是,世界的主要矛盾是发达国家和发展中国家之间的矛盾,以美国为代表的西方国家是世界各地区、各国动乱的根源。对西方国家破坏中国稳定的图谋,中国一直保持高度警惕。正如习近平总书记在2015年强调指出的:“西方国家策划‘颜色革命’,往往从所针对的国家的政治制度特别是政党制度开始发难,大造舆论,大肆渲染,把不同于他们的政治制度和政党制度打入另类,煽动民众搞街头政治。当今世界,意识形态领域看不见硝烟的战争无

1 塞缪尔·亨廷顿:《我们是谁:美国国家特性面临的挑战》,北京:新华出版社,2005年版,第217页。

处不在,政治领域没有枪炮的较量一直未停。”<sup>1</sup>官方近年来发行的《苏共亡党亡国20年祭》《居安思危:颜色革命启示录》等音像作品,集中反映了中共打击境内外敌对势力、巩固意识形态阵地的坚定决心。

被认定为美国等西方国家策动和支持的危害中国国家安全的事件,近十年来一再发生,例如2008年西方力量将诺贝尔和平奖授予因煽动颠覆国家政权罪被判刑的刘晓波,2008年拉萨发生“3·14”暴力事件,2009年乌鲁木齐发生“7·5”暴恐事件,等等。近年来,中国加强了维护国家安全和国内稳定的各项举措,包括成立国家安全委员会,制订《国家安全法》《反间谍法》《反恐怖主义法》《境外非政府组织境内活动管理法》等法律法规。中国近年来还进一步加强了共产党及其领导核心的地位和权威,强化了对公众舆论和网络媒体的监督和引导。虽然这些举措并不直接反映在中国的对美外交上,但“意识形态领域看不见硝烟的战争”和“政治领域没有枪炮的较量”显然针对的是美国。2018年12月,中国外交部发言人华春莹在回应美国白宫国家贸易委员会主任纳瓦罗要求中国进行“结构性改革”的言论时,援引了习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上发表的重要讲话。习近平说,在中国推进改革发展,“没有可以奉为金科玉律的教科书,也没有可以对中国人民颐指气使的教师爷”。<sup>2</sup>外交部发言人的这一回答,证实了习近平这番话针对的是美国对中国发展道路的指责。

在对外关系方面,中国坚持维护全球稳定,促进经济发展。近年来,中国的“一带一路”建设,在中国倡议下成立的亚洲基础设施投资银行,中国积极参与的“金砖国家”机制和上海合作组织,中国在联合国和其他国际机制中对发展中国家权益的坚决维护,中国在南海、东海、台湾地区、香港特别行政区捍卫主权的行动,在中国人看来都是完全正当的,是与本国日益增长的国力相适应的。但在美国眼里,这些行为都是在挑战美国主导的国际秩序,损害美国的利益,有必要进行强力“反制”。

在国际权力格局方面,中国在经济、军事、技术力量、全球影响力等方面,在近十年内迅速拉近了同美国的距离。中国着力弘扬的是为国家实力地位上升而产生的自豪感和自信心。以《厉害了我的国》《红海行动》《战狼2》等影视作品为代表的强有力国内外舆论宣传,原本目的并非损害美国利益,但往往使关注中国发展的美国人感到不安甚至恐惧。与之形成鲜明对照的是,美国思想舆论界一贯不乏忧患意识,惯于夸大其战略对手(特别是今日中国)的实力,以激励自身

---

1 习近平:《在中共统战工作会议上的讲话》(2015年5月18日),见《授权发布:习近平关于社会主义政治建设论述摘编(一):坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路》,人民网,2017年10月12日, <http://theory.people.com.cn/n1/2017/1012/c40531-29583392.html>, 2018年12月28日登录。

2 《2018年12月18日外交部发言人华春莹主持例行记者会》,外交部官网,2018年12月18日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1623018.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1623018.shtml), 2018年12月28日登录。

发展,提高内部凝聚力。<sup>1</sup>这两种不同的思维定势,作用于近年来的中美关系,给双方民众和外部世界以“美国衰落、中国崛起”的强烈印象。事实上,在美国软实力下降、对外干涉的意愿和能力减弱的同时,美国的“硬实力”(包括经济、军事、技术等可以衡量的实力)仍在上升,而且同除中国、印度以外的绝大多数国家相比,实力差距还在拉大。也正因为如此,美国的对华战略没有从根本上改变其自充“教师爷”的居高临下姿态,美国决策者并未慑服于中国的实力,而是继续企图通过“惩罚”的方式迫使中国在经贸摩擦等方面就范。

两国在国际竞争、经济利益、意识形态等方面的结构性矛盾还处在深化、激化的过程中,并不以力图维护两国关系大局的人们的主观意志为转移。

从近十年中美关系的回溯和对双边关系下滑的背景原因的简单分析中可以推断,两国在国际竞争、经济利益、意识形态等方面的结构性矛盾还处在深化、激化的过程中,并不以力图维护两国关系大局的人们的主观意志为转移。要使美国当前对华政策改弦更张,有四个可以想象的条件:第一是美国国内政治发生突变,或出现重大经济危机,使它无力应对眼前的外部困难;第二是国际形势发生突变,使美国将其对中国的压力转向他方,甚至祈求中国的战略合作;第三是中国国力不再明显上升;第四是中国国内发生美国人所欢迎

的政治转型。在我们看来,前两个条件不大可能出现,后两个条件完全不可能出现。在目前情况下,能够争取到的中美关系最佳前景,是中国人所主张的“斗而不破”。

---

1 王缉思:《美国夸大中国实力的背后》,上海《东方早报》,2010年3月25日。转引自王缉思著:《大国战略》,中信出版集团,2015年版,第266—268页。