专题：建国70周年中国外交（2）

评估中美关系的恶化：美国政府 对经济—安全关联的看法

[美] 罗斯玛丽·富特 [澳] 艾米·金

内容提要：本文认为经济问题与安全问题的复杂关联是导致2010年代中期以来中美关系恶化的一个重要原因。奥巴马政府和特朗普政府的政策体现了这种关联的两个方面：一方面，中国在获取和发展具有重要商业和军事价值的新技术上有所进展；另一方面，在意识到中国带来的商业挑战与随之而起的更为广泛的战略竞争后，美国已采用经济和法律方面的工具与政策予以应对。本文首先追溯美国对华政策中经济—安全关联出现与固化的过程，随后比较奥巴马政府和特朗普政府对中国技术挑战的反应。尽管没有很快认识到这种挑战的严重程度，但奥巴马政府也已开始采取相应的战略，以缓解这一政策领域的竞争性零和博弈。相比之下，特朗普政府则直接关注于中国近年来技术创新的重大意义，不过，它发现几无可能找到一个协调一致的路径来应对这一问题。

关键词：美国 中国 经济 安全 技术

一、导论

诸多关于中美关系的文献都认为，中美关系在2010年代开始恶化，而且特朗普政府加速了这一恶化的进程。有很多因素可以解释中美关系恶化的原因，各

罗斯玛丽·富特（Rosemary Foot） 牛津大学圣安东尼学院教授；艾米·金（Amy King） 澳大利亚国立大学贝尔亚太事务学院战略与防务研究中心高级讲师。

原文刊载于北京大学国际战略研究院主办的英文期刊 *China International Strategy Review* (Vol. 1, No.1, 2019, pp.39-50)。原文为可开放获取的文章，此处刊载无需授权许可。

个因素也确实都起到了某种作用。一些观点认为，中美关系的恶化与两国官员的变动有关；另有观点将中美关系的恶化归因于2007—2008年全球金融危机后中美间相对权力的转移；还有观点认为，中美关系恶化与中国抱有更大的决心来改革全球治理体系，并希望更多地扮演全球领导者的角色有关。

本文聚焦于中美经济与安全关切之间的联系。尽管并非是唯一的原因，笔者认为这是导致中美双边关系紧张态势不断升级的关键原因。正如在奥巴马政府和特朗普政府的认知和政策中所体现出来的，笔者从两个方面界定了这种联系。第一个方面关注于兼具高度商业价值和军事价值的技术的发展，这些发展强化了美国如下的认知：中国在获取和发展新技术方面的重大进步，将可能使中国在这些领域获得制定全球标准，并制约美国战略选择的能力。不可避免的是，这种顾虑加深了两国在新技术方面的竞争态势，而对新技术的掌控被认为将决定一国的全球地位。第二个方面则重在阐述，在意识到中国的商业挑战对美国有着更为广泛的地缘战略影响后，美国所采取的一系列政策措施。随着时间的推移，华盛顿方面增加了对经济和法律方面工具与政策的使用，以应对这一广泛的战略竞争，比如征收关税，对来自中国的投资设置越来越多的政策限制，以及重点锁定中国的中兴、华为等信息技术公司。

接下来，笔者将对奥巴马政府和特朗普政府采取的政策做一个简要的对比，来展现这两位总统如何处理中美关系中这些不断增加的挑战。笔者认为，尽管没有很快认清中国挑战的深层含义，但奥巴马政府确已开始采取相应的战略，以缓解这一政策领域的竞争性零和博弈。相比之下，特朗普政府则直接关注于中国最近的技术创新的重大意义。不过，特朗普政府发现几无可能找到一个协调一致的应对路径。对美国来说，在处理对华关系上存在着两个极端：一端是对中国提出严苛的要求，要求中国对其政策进行结构性改革；而另一端则是，若中美就中国更多地购买美国商品达成协议，美国方面似乎就颇为满意。

二、经济—安全关联的出现

在想到中国时，美国总会或多或少地考虑到经济问题与安全问题之间的关联，不过在不同的时期，这种关联将中美关系推向不同的方向。例如，在冷战早期，经济制裁是美国对华遏制战略中的一个关键工具，美国通过阻止中国获取关键工业和军事相关的产品、技术，来限制中国的经济现代化和军事现代化。¹随着1979年中美关系正常化的实现，美国对中国的经济制裁放松了许多；同时由于苏联被中美两国视为共同的战略威胁，美国向中国提供了一些军事技术援助。

¹ Zhang Shuguang, *Economic Cold War: America's Embargo Against China and the Sino-Soviet Alliance, 1949-1963*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2001.

不过，美国对高端的两用技术仍然继续实行出口管制，如卫星技术、高性能计算机和通讯设备等，以此来减缓中国军事力量的发展，维持美国从密码破译到导弹预警系统等各方面的军事优势。¹

在过去近30年到前不久，中美经济—安全关联持续推动着美国对华经济开放程度的不断扩大。

在过去近30年到前不久，这种经济—安全关联持续推动着美国对华经济开放程度的不断扩大。自克林顿总统以来，历届美国政府对华战略上维持了大致的稳定性：美国以对华经济接触取得中国对当前美国领导的国际秩序的支持，同时推动中国国内经济和政治体系的自由化，并为美国经济创造机遇。² 这一战略给美国的对华政策带来了重大的期望，即美国寄希望于中国改变其国内和外交政策的意愿。不过，美国的政策制定者认为这一战略也符合美国企业和美国消费者的利益，美国的企业通过更多地进入中国市场而获益，而美国的消费者则可以购买到从中国进口的廉价商品。

当然，华盛顿方面在推行这一对华战略时也清楚地意识到，中国的廉价商品和制造业不仅拉低了美国的工资水平并将部分工作转移到中国，而且也让中国企业从美国那里获取了诸多极具价值的知识产权，因此美国的企业和个人也不得不为此承担一定的代价。2005年，时任美国副国务卿罗伯特·佐利克（Robert Zoellick）称中国“窃取”美国企业知识产权的行为是“美国对华议程上的头等大事”。³ 不过，美国认为这些代价能够为美国经济其他部门获得的收益所弥补。例如，美国高科技企业的成功越来越依赖于制造零部件的中国供应链、在科学和工程领域工作的旅美中国研究生和熟练工人。因此，美国的高科技部门是美国国内推动对华经济接触的一个重要利益集团，他们认为，美国商业竞争力和创新领导力的实现取决于与中国进行更大程度的经济接触。

此外，并不仅仅只有美国商界认为与中国的经济接触会给美国带来优势。在克林顿政府时期，尽管中国被视为对美国不断增加的军事威胁，华盛顿方面还是开始放松美国对华军民两用技术的出口管制，这些技术对美国的先进武器系统十分关键。正如法国学者雨果·梅杰（Hugo Meijer）所述，这一看似违反直觉的政策决定是由五角大楼和美国国家安全委员会的关键官员驱动的，他们对中美关系中经济与国家安全的关联有着新的思考。⁴ 五角大楼、美国国家安全委员会、美

1 Hugo Meijer, *Trading with the Enemy: The Making of US Export Control Policy toward the People's Republic of China*, New York: Oxford University Press, 2016, pp. 4-5.

2 Charles W. Boustany, Jr. and Aaron L. Friedberg, "Answering China's Economic Challenge: Preserving Power, Enhancing Prosperity," *NBR Special Report*, The National Bureau of Asian Research. No. 76, 2019, p. 4, https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/special_report_76_answering_chinas_economic_challenge.pdf.

3 Andrew Kennedy and Darren Lim, "The Innovation Imperative: Technology and US-China Rivalry in the Twenty-first Century," *International Affairs*, Vol. 94, No. 3, 2018, p. 567.

4 Hugo Meijer, *Trading with the Enemy: The Making of US Export Control Policy toward the People's Republic of China*.

国商务部及高科技部门的关键官员，都开始认识到在日益全球化的世界，阻止中国获得诸如超级计算机、半导体等先进技术变得越来越困难。一方面，中国本土的技术能力在不断进步；另一方面，即使美国对华设置单边的出口管制，中国仍然能够从欧洲和日本获得类似的技术。

更重要的是，20世纪80年代中期以后，五角大楼自身的工业基础也日益商业化，私人部门而非政府支持的军事研究驱动着美国的技术进步。因此，五角大楼目前在确保美国商业部门保持盈利，并维持全球竞争的领先优势方面有着浓厚的兴趣。相较于欧洲和日本的竞争对手，限制美国企业对华出口先进技术，会将美国高科技公司置于商业上的劣势地位，并将切断美国企业与不断扩大的中国市场的联系，而来自中国市场的利润本可以投入到美国进一步的研发中。因此，美国开始聚焦于在发展新技术方面比中国“跑得更快”，而非通过实施严格的出口管制来阻止中国“进行追赶”。这一想法背后的两个关键假设是：其一，美国在先进技术方面的对华优势可以维持领先“两代”的水平；其二，可以通过对维持美国军事优势至关重要的技术设置藩篱来阻止中国获得这些技术。¹

直到大约2010年代中期，美国方面对中美两国经济—安全关联的看法都倾向于要在两国之间建立更多的经济相互依赖。美国的对华政策基于这样的观点，即美国能够同时在军事和经济上维持显著的对华领先地位；美国的商界和社会能够更普遍地在对华贸易中获益；中美之间的经济相互依赖将最终引导中国实现政治和经济自由化，从而化解中国挑战美国至高无上地位或美国主导的国际秩序的野心。不过，在奥巴马政府和特朗普政府时期，几乎上述观点的每个侧面都受到了挑战。

三、经济—安全关联的固化

21世纪第2个十年的发展让美国方面对中美关系中经济—安全关联的思考发生了质变。美国政府曾认为中美经济相互依赖总体而言对两国都有好处；但现在许多美国人认为中国以牺牲美国的利益为代价不断取得进步。中国2001年加入世贸组织（WTO）已经对美国工资和就业水平造成了远超经济理论预测的、更大且更为长期的负面影响，这一事实部分地支持了现在许多美国人的观点。那些在最容易受到中国进口竞争影响的部门工作的美国工人，通常无法在新的部门或劳动力市场找到工作，他们一生都将承受更低的工资水平和更高的失业率。² 美国虚弱的社会安全网无法为受到对华贸易巨大影响的美国工人提供完备的社会保

1 Hugo Meijer, *Trading with the Enemy: The Making of US Export Control Policy toward the People's Republic of China*, pp. 151-157, p. 267.

2 David Autor, David Dorn, and Gordon Hanson, "The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade," *Annual Review of Economics*, Vol. 8, 2016, pp. 205-240.

障。而较之于其他群体，受影响的这部分工人具有更加贫穷、更白人化、受教育程度更低、相对高龄的特征。这也意味着对民主党和共和党候选人来说，美国对华贸易的经济影响都变成了一个日益突出的问题。

贸易之外，美国认为中国通过非法的或歧视性的手段取得经济进步。美国企业最为担忧的是，中国据推测在以前所未有的规模、系统化地从事工业和网络间谍活动，以获取关键的经济信息、设计方案、蓝图和技术情报。¹ 随着美国企业的抱怨日益强硬，美国贸易代表（USTR）于2018年将中国置于“优先观察名单”之首，名单内的国家被认为未能保护美国的知识产权。² 中国政府要求外国企业在华投资时将技术转移至本地的合资企业，未能制止猖獗的假冒和盗版的市场行为，缺乏执行知识产权法律的相关机制，这些都被广泛视为由国家发起的旨在使中国获取美国知识产权和技术的不公平措施。

不过，知识产权窃取行为和中国对美国就业与工资的影响等问题，一直以来都是美国专家们的关切所在。这些问题在奥巴马政府和特朗普政府时期获得了特别的关注，与同期两个方面的变化密切相关。

其一，习近平在2012年底成为中国共产党的最高领导人后，美国方面愈发感觉到，中国政府已开始强化国有企业在国家战略部门中的地位；着手实施《中国制造2025》计划（这是一项旨在提高中国独立研发关键技术的能力、力争推动中国在高端制造业领域获得全球领导地位的产业政策）；发起并推动“一带一路”倡议。与不断趋紧的国内政治控制和不断扩展的中国在全球事务中将要发挥作用的愿景相配合，中国的经济政策旨在维护中国共产党的权威并实现中华民族的伟大复兴。³ 认识到美国政策在推动中国向着更深入的市场改革和政治自由化上的局限性后，一些美国前政府官员、学者和分析家现在将中国的经济政策划归为“重商主义”，认为这些政策旨在“维持并提高中国共产党在中国社会中的权力（相较于中国国内其他行为体），与此同时增加中华民族在国际体系中的权力（相较于国际系统中的其他行为体），特别是增加相较于当前全球霸主美国的权力”。⁴

1 William Hannas, James Mulvenon, and Anna Puglisi, *Chinese Industrial Espionage: Technology Acquisition and Military Modernisation*, New York: Routledge, 2013.

2 United States Trade Representative, *Special 301 Report*, April 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20Special%20301.pdf>.

3 Xi Jinping, “Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era,” speech delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, Beijing, October 18, 2017, http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf.

4 Orville Schell and Susan L. Shirk, “Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy,” *Report of Task Force on U.S.-China Policy*, New York: Asia Society, February 12, 2019, p. 9, <http://asiasociety.org/center-us-china-relations/course-correction-toward-effective-and-sustainable-china-policy>.

其二，对重塑美国有关中国经济—安全关联思考更具决定性的因素，也许是中国正在大力投入发展的若干技术本身，以及这些技术对美国安全和商业领导地位乃至全球秩序的潜在影响。其中尤其重要的是被认为在未来的商业创新，尤其在未来的军事革新中占据前沿位置的两用技术，包括人工智能、机器人、增强和虚拟现实技术以及电信设备和软件。历届中国政府都毫不掩饰其提高本土科技创新能力的愿望，尤其是现政府通过《中国制造2025》、2017年发布的《新一代人工智能发展规划》以及“十三五”规划（2016—2020年）等战略向科技领域投入了大量的资金。《新一代人工智能发展规划》宣称要确保足够的资源支持中国到2030年成为世界人工智能技术的主要领导者；“十三五”规划提出了75项中国“优先发展的技术”，而目前数以万亿计的资金已经投入到这些技术的研发中。¹ 在一份被认为对特朗普政府有着特别影响的报告中，布朗（Brown）和辛格（Singh）指出，中国现有的和规划中的技术进步挑战了克林顿政府、小布什政府和奥巴马政府对中国获得军民两用技术的两个核心假设。² 所谓的《国防创新试验小组报告》（《DIUx 报告》）表明，美国在先进技术方面已不再充分领先于中国，并且美国的开放经济体系使其难以牢靠地将这些技术与中国阻隔开来。他们认为，这种转变源于中国在关键技术领域进行了大规模的投资。过去几十年来，美国政府内部更为鹰派的人士已经做出与《DIUx 报告》内容类似的论断，不过《DIUx 报告》反映了美国在对华关系方面思考的质变，因为这是美国首次在人工智能等新兴关键技术创新方面未能跟上中国的步伐。³

除了对美国造成直接的安全影响外，中国在这些新技术领域的创新速度也给全球秩序带来了广泛的挑战。中国在5G 通讯网络方面的发展意味着中国的企业、科学家和政府专家，将日益具备制定管理全球通讯的国际标准的能力，而这可能损害了美国或其他主要大国的利益。⁴ 此外，中国在社会管理中对人工智能和面

1 Scott Kennedy and Christopher K. Johnson, “Perfecting China, Inc.: The 13th Five-Year Plan,” *Report of the CISR Freeman Chair in China Studies*, Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, May 2016, p. 27, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160521_Kennedy_PerfectingChinaInc_Web.pdf; Ryan Hass and Zach Balin, “US China Relations in the Age of Artificial Intelligence,” Washington D.C.: Brookings Institution, January 10, 2019, <https://www.brookings.edu/research/us-china-relations-in-the-age-of-artificial-intelligence/>.

2 Michael Brown and Pavneet Singh, “China’s Technology Transfer Strategy: How Chinese Investments in Emerging Technology Enable a Strategic Competitor to Access the Crown Jewels of U.S. Innovation”, U.S. Defense Innovation Unit Experimental, <https://new.reorgresearch.com/data/documents/20170928/59ccf7de70c2f.pdf>.

3 Lorand Laskai and Samm Sacks, “The Right Way to Protect America’s Innovation Advantage,” *Foreign Affairs*, October 23, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-10-23/right-way-protect-americas-innovation-advantage>.

4 Andrew Kennedy and Darren Lim, “The Innovation Imperative: Technology and US-China Rivalry in the Twenty-first Century”.

部识别技术的应用，给与中国有商业往来的外国企业带来了道德问题，它们担心中国的生意伙伴参与或卷入了这些监控技术平台的研发或生产。¹

当前中国政府的议程和中国在新技术领域的进步，导致了美国对华认知在奥巴马政府和特朗普政府时期明显趋于强硬。

总的来说，当前中国政府的议程和中国在新技术领域的进步，导致了美国对华认知在奥巴马政府和特朗普政府时期明显趋于强硬。不过，这两位总统采取了截然不同的方式来应对这些来自中国的新威胁和管理更为广泛的中美关系。

四、比较奥巴马政府和特朗普政府对中国技术挑战的应对之策

在奥巴马执政初期，中国新技术发展的全部影响并不是那么明显，中美经济关系也没有像后来那样逐渐被安全化（securitized）。例如，奥巴马政府发布的2010年《美国国家安全战略》关注的不是来自中国的技术挑战，而是人们更熟悉的全球威胁，如与恐怖主义相关的暴力行为、核武器的扩散和气候变化等。奥巴马政府意识到，美国不会与中国在每一个外交政策问题上达成一致，并且需要监控中国的军事现代化，但其对华政策的重点仍是在广泛的领域与中国建立合作关系。²

美国一方面寻求同中国可以合作的领域，另一方面也并没有放弃防备中国军事实力、经济和政治影响力的提升，这体现在美国试图强化与其东亚盟友的关系，并在亚太地区建立其他的经济和安全伙伴关系。奥巴马也曾试图阻挠中国建立亚洲基础设施投资银行（AIIB），这一政策决定在美国国内并非没有争议，并且似乎与奥巴马的其他对华政策也存在矛盾。³ 不过，奥巴马政府努力维持对华竞争与合作、接触和威慑并存的状态。例如，针对中国在南海水域建设和军事化人造岛礁的行为，奥巴马政府下决心支持南海的“航行自由行动”。不过，与此同时，奥巴马政府也决心与中国维持相当程度的合作，以确保该地区的繁荣与稳定的未来。⁴ 即使奥巴马政府在2011年宣布“重返亚太”战略，即后来的“再平衡”战略，美国仍然强调意欲加深与中国的合作关系。这包括两国定期开展最高级别官员的对话，以及提升两国军事关系等。中国在2014年和2016年两度受邀

1 Sheena Chestnut Greitens, “Domestic Security in China under Xi Jinping,” *China Leadership Monitor*, March 1, 2019, https://www.prcleader.org/greitens?utm_campaign=765d45e5-2c8f-442c-9a17-c48b64e0396a&utm_source=so.

2 The White House, *National Security Strategy*, May 2010, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>.

3 Elizabeth C. Economy, *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*, New York: Oxford University Press, 2018, p.198.

4 Daniel R. Russel, “Remarks at the Fifth Annual South China Sea Conference,” Washington DC: Center for Strategic and International Studies, July 21, 2015, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/07/245142.htm>.

参加环太平洋军事演习就被视为两国军事关系方面可喜的进展。

奥巴马政府的对华战略旨在维护美国的国家利益，同时寻求成功应对中美关系中的战略性变化。在某些方面，对华出口管制政策是展现奥巴马政府对华战略一个很好的政策实例。对华出口管制政策出自克林顿政府和小布什政府，奥巴马政府在前任政府的基础上改革了针对中国军用产品的出口管制措施，同时推动了一些民用高科技贸易的便利化，以此来帮助美国自身维持一个强大的高科技部门，这一政策后来被称为“围绕少数项目的高墙”(high walls around fewer items)。奥巴马政府在处理对华关系时主要关注于限制那些“给美国的作战人员带来军事优势”的技术，同时确保这不会切断美国与中国的经济和科学合作所带来的收益。¹

在奥巴马的第二个任期内，美国方面在思考对华关系时，对新技术使用的担忧开始增长。然而，这并没有推翻奥巴马政府在对华问题上的信念，即与中国合作将有助于解决诸如流行病、气候变化和核扩散等问题。不过，尽管保持着与中国在全球问题上合作的兴趣，奥巴马决心关注中美关系中那些被认为无法接受的具体事项，包括中国为了商业利益通过网络窃取商业秘密的行为，以及美国商界能否在华享受自由的市场准入和知识产权保护。² 时任美国国家安全顾问苏珊·赖斯(Susan Rice)在2015年9月的演讲中进一步阐述了上述几点，其演讲因对中美关系给予了总体积极的评价而引人注目。她在演讲中讲道：“当中国的经济政策妨碍了商业自由流通并加剧贸易不平衡时，中国造成了全球经济的扭曲。当中国强迫外国企业以技术转移作为进入中国市场的条件时，中国打压了创新。当美国企业日益质疑与中国做生意所付出的代价是否物有所值时，所有人的贸易和投资都减少了，美国国内对中美关系的支持也被削弱。”她接着强调网络安全的重要性，并指出奥巴马总统在与习近平主席的会晤中，已经“多次清楚地表示，国家支持的、以网络为载体的经济间谍活动必须停止。这绝不是轻微的恼人之事，这对美国来说是经济和国家安全的关切所在。它给中美双边关系带来了巨大压力，并且是决定中美关系未来走向的关键因素”。³

在某种程度上，奥巴马政府的官员们期望《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)能为极富活力的亚太地区设置贸易和投资条款，其中包括减少非关税壁垒、移除对国有企业的保护等一系列政策。奥巴马政府也希望 TPP 能够影响中国进行更

1 Hugo Meijer, *Trading with the Enemy: The Making of US Export Control Policy toward the People's Republic of China*, pp. 323-329.

2 The White House, *National Security Strategy*, February 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.

3 Susan Rice, "Remarks on the U.S.-China relationship at George Washington University," September 21, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/21/national-security-advisor-susan-e-rices-prepared-remarks-us-china>.

进一步的经济改革，并且期望中国也许最终能够加入 TPP。关于网络窃取商业秘密的问题，奥巴马政府开始更加精准地锁定犯罪分子的身份。于是，美国以控告五名中国军官通过网络窃取美国商业秘密向中国进一步施加压力。2015年4月，奥巴马签署了一份行政命令，威胁制裁参与“恶意网络行为”的个人或实体。更重要的是，2015年9月，中美签署了一项协议，两国在协议中承诺“两国政府不得从事或在知情情况下支持通过网络窃取知识产权的行为，包括商业秘密或其他机密的商业信息”，以获得具有竞争力的商业优势。¹ 2015年11月，G20峰会上所有的成员国都签署了这一保证书。

美国评论界数次提到中美元于2015年达成的这一协议，表示它至少在一段时间内确实起到了积极作用。² 美国国家反间谍和安全中心（NCSC）2018年报告判定侵犯美国国家利益的网络间谍活动依然严重，而且持续不断，不过报告也指出，尽管“情报界和私人部门的安全专家仍发现了诸多来自中国的、进行中的网络活动”，但“这些攻击的数量低于2015年9月中美双边协议签署之前”。³

奥巴马政府这一战略更广泛的意义在于，它试图在新技术的发展过程中，管控中美关系（尽管新技术的发展使中国在商业和战略上都获得巨大收益），而且这一战略并没有切断中美之间可以使美国获得至少同等收益的联系。⁴ 我们认为，奥巴马政府应对中美关系的这一全球路径与特朗普政府有着显著的差异，后者有意避开了发表重大的政策声明，不再强调双方已经达成合作和在未来能够合作的领域，并且抛弃了以往的诸多合作性协议，如《伊核协定》、奥巴马时代在气候变化问题上达成的双边协定等。特朗普政府也未能在应对朝核问题上与中国维持足够高水平的合作。最后，特朗普政府拒绝加入 TPP，也就放弃了一个潜在重要的多边政策工具，以应对奥巴马政府时期发现的中美关系中关键的经济问题。

导致上述不同战略的一个主要原因在于特朗普执迷于对华贸易赤字，他相信可以从与习近平主席建立的良好私交中获益，同时他也没有兴趣关注未来对华关系上的优先目标。特朗普处理对华贸易赤字的首选方式包括加征关税、经常威胁提高关税等级，以及向中国释放与习近平主席举行高级别峰会的信号等。

不过，特朗普政府中的其他成员对中美关系的忧虑要更为深远，一位美国

1 Andrew Kennedy and Darren Lim, "The Innovation Imperative: Technology and US-China Rivalry in the Twenty-first Century," pp.569-570.

2 Robert Farley, "Did the Obama-Xi Cyber Agreement Work?" *The Diplomat*, August 11, 2018, <https://thediplomat.com/2018/08/did-the-obama-xi-cyber-agreement-work/>.

3 National counterintelligence and security center (NCSC), "Foreign Economic Espionage in Cyberspace," 2018, p. 7, <https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/news/20180724-economic-espionage-pub.pdf>.

4 Lorand Laskai and Samm Sacks, "The Right Way to Protect America's Innovation Advantage," *Foreign Affairs*, October 23, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-10-23/right-way-protect-americas-innovation-advantage>.

评论员将这种忧虑描述为“对中国‘整个社会’的再评估”。¹ 2017年12月发布的《美国国家安全战略》（NSS）和2018年1月发布的《美国国防战略》（NDS）概要对中国技术进步对美国带来的威胁做出了评估。² 这两份美国官方文件以及美国副总统迈克·彭斯（Mike Pence）于2018年10月在哈德逊研究所（Hudson Institute）就美国政府的政策发表的演说，都认定中国已经具备了将信息作为与美国进行地缘政治竞争的主要武器的能力，这无疑令美国担忧不已。据称，中国通过获取美国的技术已使得两国军事和技术方面的差距不断缩小，美国必须阻止中国的进步。作为对不断增长的中国挑战的合理应对，特朗普政府朝着中美经济广泛脱钩迈出的第一步，即明确为中国对美高科技企业的投资和关键科学领域的中国研究生设置诸多限制。³

特朗普政府对华政策的最终目标很难捉摸。特朗普政府中的关键人物就对华关系应有的总体目标持不同的看法。新加坡前外交官马凯硕（Kishore Mahbubani）撰文，简洁明了地描述了美国对华政策立场中的模糊性。他在文章中提到了美国对华为首席财务官孟晚舟的控告，并指出美国方面潜在的忧虑是中国政府控制华为的5G交换机系统。马凯硕发问：华盛顿的目标究竟是要改革（reform）、改良（improve）华为，还是要摧毁华为？马凯硕也对当下美国与华为公司进行的斗争如何与应对中国崛起的战略相契合提出了疑问。⁴ 正如其他人所评论的，人们很难辨识美国对中美关系中诸多事项的优先排序，难以评估美国在管理双边关系时愿意承受怎样的代价，亦很难理解华盛顿如何看待以谈判而非胁迫的方式达成某种结果。⁵

1 Bruce Jones, “The Era of U.S.-China Cooperation is Drawing to a Close – What Comes Next?” January 7, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/01/07/the-era-of-u-s-china-cooperation-is-drawing-to-a-close-what-comes-next/>.

2 Michael D. Swaine, “Chinese Views on the U.S. National Security and National Defense Strategies,” *China Leadership Monitor*, May 1, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/05/01/chinese-views-on-u.s.-national-security-and-national-defense-strategies-pub-76226>.

3 The White House, *National Security Strategy*, February, 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf; U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge*, January 8, 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

4 Kishore Mahbubani, “America’s Strategy is Not the Best Way to Deal with Huawei,” *Financial Times*, March 6, 2019, <https://www.ft.com/content/3d489be2-3e73-11e9-9499-290979c9807a>.

5 David Dollar, Ryan Hass, and Jeffrey A. Bader, “Assessing U.S.-China Relations 2 Years into the Trump presidency,” January 15, 2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/01/15/assessing-u-s-china-relations-2-years-into-the-trump-presidency/>.

五、结论

经济相互依赖曾经被认为是中美关系的主要特征，并能够缓和中美其他政策领域的紧张态势，但现在却被视为对美国国家安全造成重大影响的根源所在。美方对中美经济—安全关联看法的转变是当前中美关系恶化的一个主要原因。

中美关系的前景颇为暗淡，尤其是美国即将进入下一轮总统大选，无论是总统候选人还是现任总统都很可能继续将中国视为主要对手和对“基于规则的秩序”的主要挑战者。经济相互依赖曾经被认为是中美关系的主要特征，并能够缓和中美其他政策领域的紧张态势，但现在却被视为对美国国家安全造成重大影响的根源所在。正如一份对美国战略文件的解读尖锐指出的那样，美方对中美经济—安全关联看法的转变是当前中美关系恶化的一个主要原因。

特朗普政府能否找到合适的方式来成功管理世界上最关键的双边关系，对这一问题的回答既是难于确定的，也是难以预测的。奥巴马政府的总体战略表明，假如某一技术领域内的竞争不是零和博弈，那么其政府会在这些技术领域寻求对华合作。相比之下，特朗普政府未能认识到，随着中国技术进步不断加速，美国的商业和军事创新将愈发依赖与中国的合作，特朗普甚至对部分地满足中国方面的要求也没有任何兴趣。相反，特朗普政府提出了一长串期待中国单方面履行的要求清单。而美方的这些要求与当前中国的战略相冲突。特朗普正在挑战习近平的执政目标，这令中美在技术问题上的对抗更加复杂化，亦无助于未来中美紧张态势的成功化解。

（崔志楠译；李卓校）