



海外智库观点要览

北京大学国际战略研究院

2020年2月26日

第56期

重新聚焦对华政策辩论：美国的盟国与中美“脱钩”问题

林德赛·福特¹

编者按：随着中美两国在经贸、科技和安全等领域的竞争不断升级，美国的盟国和伙伴国日益担心被迫在中美之间选边。对此，有美国学者认为，未来美国对华政策辩论的焦点应该转移到如何缓解美国与其盟国在对华政策上的分歧，以及如何调整和巩固美国的联盟体系等问题上。

在对华战略上，美国的决策者和学者们已经形成共识：对华接触已经失败，取而代之的应是对华战略竞争。但是，除了期待美国对中国采取一套新政策之外，有关人士并没有在具体的目标上达成一致。比如：怎样将“竞争”这一较为模糊的概念转化为一系列更为连贯且明确的政策？美国的战略应该服务于什么目标？美国的盟国和伙伴国在这一系列新政策中愿意扮演何种角色？

遗憾的是，几年来的对华政策辩论并没有为以上问题给出明确的答案。随着中美两国在历史、意识形态、大战略、地缘经济等领域的分歧日益凸显，关于中美关系的讨论也时常陷入混乱。这些辩论的缺陷在于，当涉及“管控”中国崛起时，它们常常遗漏了问题的“重心”。“竞争”并不要求美国针对中国行为的根源形成统一的观点。但是，围绕美国应该在印太地区扮演怎样的角色这一问题，美国确实有必要形成深度共识。同时，围绕如何在政治和经济战略上联合行动的问题，美国应该与盟国和伙伴国达成更牢固的共识。

¹ 林德赛·福特（Lindsey Ford）是美国布鲁金斯学会研究员，研究领域是美国在亚太地区的防务战略。本文英文原文载于布鲁金斯学会网站：<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/02/07/refocusing-the-china-debate-american-allies-and-the-question-of-us-china-decoupling/>。此为中文摘译版。

因此，2020 年美国对华政策的辩论应该聚焦于美国自身、美国的盟国，以及如何建立更加团结的联盟等复杂的决策问题上。

让盟国“选边”？

2019 年，特朗普政府针对华为及其 5G 技术展开的大规模打击被广泛关注和报道。围绕 5G 的争论使一些国家担忧，持续恶化的中美关系将迫使它们在中美之间选边。正如新加坡总理所说：“如果你要求它们选边，并且说‘如此一来必须切断和其最大贸易伙伴国的联系’，那么你将把这些国家置于一个十分困难的位置上。”

在公开场合，美国官员不断强调美国并非在执行“非此即彼”的、最后通牒式的政策，希望以此平息和回应伙伴国的忧虑。毕竟，美国的盟国和伙伴国一直和中国保持着贸易关系、政治对话以及一些军事方面的合作。

然而，在“不想选边”情绪的背后，更多的是平日里的政策选择，而不是宏观的战略联盟问题。对于很多国家来说，围绕华为 5G 的争端可能仅仅是冰山一角。中美之间日益扩大的分歧可能会使一些小国在一系列议题上面临更加艰难的选择。比如，哪些外国可以在自己国家投资至关重要的基础设施？应该支持联合国的哪些决议？应该选择怎样的贸易协定或贷款？

近日，英国围绕 5G 问题做出的看似不理性、实则很务实的决定，以及美国对此的反应，均表明为何美国的伙伴国会感到忧虑。尽管特朗普政府对英国行为的反应较为温和，但是更多美国官员的表态依然反映了美国对英国的不满，甚至有人说美英特殊关系已经变得不那么特殊。类似的反应只会加剧美国伙伴国的担忧，它们不愿在中美之间做“非此即彼”的“零和选择”。

2020 年的政策辩论应该更聚焦于中国对美国的联盟管理带来的现实挑战上，而非单纯的结盟选择上。毫无疑问，要在美国及其盟国与伙伴国之间建立更具韧性的联盟，就需要更新颖的措施。考虑到在威胁认知和经济利益上的不同，联盟内部会较为频繁地出现分歧。联盟之间公开的分歧会使中国有更多可乘之机。

美国和伙伴国需要坦率地评估它们之间可能产生的摩擦。在贸易和科技领域，各国政府如何划清对华合作与竞争的界限？应该遵循怎样的原则？哪些危险可能会影响美国和伙伴国的双边关系？比如，在一些被美国视为敏感的高科技研究项目上，如果澳大利亚或德国的大学与中国的相关机构合作，那么这会对美国及其盟国之间的研发产生哪些影响？尽早的、频繁的以及更低调的探讨这些问题或许可以减少分歧。

除此之外，在一些敏感议题上，当一些较小的盟国和伙伴国选择站在美国一边时，美国要考虑如何帮助这些国家抵消其面临的风险。澳大利亚、韩国、加拿大的经历都说明中国更有可能对美国的较弱盟国发起报复，而非直接对美国进行报复。

虽然中国并没有从报复行为中获得明显的好处，但是美国不能想当然地期待盟国在没有美国明确保证的情况下承担风险。从长期来看，美国及其伙伴国不仅需要探讨怎样降低经济脆弱性，还需要建立新的协调机制，这样才能以更加团结的姿态对中国做出回应。

关于“脱钩”的大辩论

2019 年，中美脱钩成为一个热门话题。主流媒体和报刊、前政要、智库都在讨论中美之间逐渐疏远的经济关系。特朗普政府已经否认强制脱钩，副总统彭斯对此做了明确表态。但是，很多分析人士认为这样的表态忽略了现实。很多情况表明，某种程度上的脱钩已经开始。根据荣鼎咨询（Rhodium Group）的分析，从 2016 年到 2018 年，中国在美国的直接投资下降了 88%。此外，接近 50% 的美国大学表示来自中国的留学生数量在下降。

通过分析特朗普政府的关税政策和 2018 年出台的《外国投资风险审查现代化法》（FIRRMA），很难说某些有选择的脱钩不是执行这些政策和法律的结果。对于很多美国国家安全领域的专家来说，这是美国政府有意为之，是为了保护美国的创新基础和国家安全利益。然而，在部分领域的有限脱钩，并不意味着中美在经济上分离，也不意味着从与中国的关系中完全撤出。

关于脱钩，我们首先应当聚焦于如何有效管控有针对性的脱钩，以不损害美国开放性的方式来保护美国的优势。这包括采取更多措施减轻美国供应链的脆弱性和依赖性，使美国与外国的经济联系进一步多元化。同时，美国应该积极探讨如何与盟国及伙伴国围绕高标准的国际贸易这一议题达成共识。美国应该提出一项更好的方案，使美国与它的盟国和伙伴国达成有意义的新协定和新技术标准。否则，脱钩只会削弱美国的竞争力，并使美国更加孤立。

相应地，美国有必要进一步评估中国不断增强的影响力会在多大程度上“稀释”美国的经济威慑能力（例如制裁）。过去两年来，美国持续对华经济施压，但中国并没有屈服。同时，美国的制裁也导致美国和一些友好国家产生了不必要的分歧。美国在欧洲的盟国正在想办法绕过美国对伊朗的制裁。美国的伙伴国印度也在想办法绕过美国的制裁，以保持与俄罗斯的军火交易。中国正在建立一套旨在为一些国家提供可替代选择的机制。在此背景下，特朗普政府对强力制裁策略的热衷只会变成美国的负担。即使中国在短期内难以取

得显著收获，美国的单边主义也只会进一步帮助中国宣传其立场，即建立一个新的、可替代性的机制是必要的。美国必须加强与盟国的合作以应对这种挑战，避免美国的联盟体系被削弱。如果美国要保持其金融影响力，那么这一联盟体系就必须得到维持。

最后，针对一些产业相互依赖度下降的风险，我们也要做更多分析。从短期来看，这要求仔细考虑美国企业在不损害自身竞争力的前提下改变当前供应商、投资和市场所需的速度。美国国防部长埃斯珀承认很难维持平衡，他说：“你不仅要关注首要影响，还要关注后续的多重影响。”

一些有必要考虑的后续影响就包括中国自主创新的潜力。中国已经不止一次以完全超出美国想象的速度自主实现技术突破。美国确实有必要在一些领域里减少对华依赖，但是美国及其盟国必须认真思考一种可能的风险，即当面对一个更加强大且更少依赖外部世界的竞争者的时候，将没有足够的杠杆去制衡它。

联盟调整

人们已经对过去十年里中美关系发生的重大结构性变化给予了很多关注。同样值得注意的是，中国和美国的盟国及伙伴国的关系也发生了重大改变。比如，过去十年里，欧洲对华出口增长了一倍多，从 2008 年的 780 亿欧元增至 2018 年的 2100 亿欧元。虽然中国没有正式的盟国，但是中国几乎和它在印太地区的所有邻国建立了战略合作伙伴关系。在安全领域，美国的盟国泰国和中国开展军事演习的频率已经超过了任何一个东南亚国家。

近期民调显示，对于中国在国际事务中的行为以及对国际体系的潜在影响力，美国的很多盟国和伙伴国都深感忧虑。¹但是，它们也对美国的可信度抱有很深的疑虑。美国的联盟体系是在不同时间针对不同对手设计的。面对中国的全球影响力，有必要对美国的联盟体系做出调整。过去三年里，中国已经充分展示了在美国及其盟国之间打入楔子的潜力，也暴露了美国联盟体系的弱点。2020 年，美国应该聚焦于怎样更好地应对这些挑战。

（李博冉摘译，归泳涛校）

¹ 该民调由皮尤研究中心发布，参见：https://www.pewresearch.org/global/2019/12/05/chinas-economic-growth-mostly-welcomed-in-emerging-markets-but-neighbors-wary-of-its-influence/pg_2019-12-05_balance-of-power_0-06/。