

专题：中美关系迈向“新冷战”？

## 并非冷战：中美关系中的竞争与合作

[美] 陆伯彬

**内容提要：**在过去近四年的时间中，中美之间的冲突和紧张不断增加，合作却不断减少。对两国来说，这一趋势将造成重大损失，它已经导致了代价的增加和对潜在收益的放弃。中美之间安全冲突和紧张态势的加剧可能是不可避免的。中美正处于变革的权力转移过程中，这对东亚的均势和两国各自的国家安全利益都有着重大意义。随着权力转移继续进行，它必然将导致大国竞争的加剧。不过，权力转移并没有阻止安全 and 经济竞争态势的缓和，也没有排除中美在双边及全球事务中基于共同利益进行合作。领导层和政策选择在国际政治中至关重要。当前，中美关系朝完全冲突的方向发展，既不是必然的，也非不可逆转的。关注各自国家利益的务实领导人可以促成中美两国限制冲突并扩大合作。

**关键词：**中美关系 中国外交政策 美国外交政策 中国崛起 中美权力转移

在将近四年的时间里，中美之间的冲突和紧张不断增加，合作却不断减少。对两国来说，这一趋势将造成重大损失，它已经导致了代价的增加和对潜在收益的放弃。不过，两国的智库分析师、民族主义者和意识形态极端主义者都主张富有攻击性的冷战政策，而这样的政策将使两国关系加速向着更为敌对和斗争的方向发展。

中美之间安全冲突和紧张态势的加剧可能是不可避免的。中美正处于变革的

---

陆伯彬（Robert S. Ross）美国波士顿学院政治系教授、哈佛大学费正清中国研究中心学者。

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.2, No. 1, <https://doi.org/10.1007/s42533-020-00038-8>）。此处刊载已获得作者本人及 *China International Strategy Review* 出版商施普林格·自然（Springer Nature）出版集团的授权许可。

权力转移过程中,这对东亚的均势和两国各自的国家安全利益都有着重大意义。随着权力转移继续进行,它必将加剧大国对东亚安全秩序的竞争,包括对东亚地区次级大国的联盟和结盟的竞争。权力转移同样也导致了贸易紧张,因为力量对比的变化迫使中美两国重新考虑双边贸易和投资的条款。但是,权力转移并没有阻止安全 and 经济竞争态势的缓和,也没有排除中美在双边及全球事务中基于共同利益进行合作。

领导层和政策选择在国际政治中至关重要。当前,中美关系朝完全冲突方向的发展,既不是必然的,也非不可逆转的。关注各自国家利益的务实领导人可以促成中美两国限制冲突并扩大合作。

### 一、中美竞争的持久根源

作为国际政治中最为强大的两个国家,中国和美国既非朋友也非盟友。相反,它们总是争夺国际影响力的竞争者和对手。中美双方都不应认为两者之间的竞争将易于掌控或将减少。

在这样的政治环境中,大国将心怀猜疑和恐惧地评估其他大国的实力,而且为了获得更多的安全,大国将增加自身的实力。大国竞争是不可避免的结果。不过,这一趋势在权力转移过程中尤为明显。相对衰落和安全减少的预期驱使处于衰落中的大国抗拒实力对比的变化。与此同时,出于对自身实力的自信及寻求更多安全的考虑,崛起国采取政策推动实现一个修正的地区安全秩序,包括权力对比、地区结盟和军事基地安排的变化,因此将加剧衰落国的猜疑和不安全感。

这些权力转移的动力在中美关系中显而易见。后毛泽东时代40年的经济发展使得中国的经济达到了几乎与美国同等的水平。中国培育了世界级的创新大学和企业,向美国21世纪高科技的统治地位发起了挑战。同样,中国拥有规模庞大且发达的经济以及先进的技术,使其能够挑战美国在重要地区和全球的双边经济关系以及在全球贸易秩序中的优势地位,而且促成中国的军费预算在过去几十年中不断增加,并带来了庞大且现代的海军和空军力量。<sup>1</sup> 中国经济和军事的崛起正在改变东亚的实力对比,挑战美国在东亚的海上霸权地位及二战后的地区安全伙伴关系。

美国对中国崛起的回应是可预料到的。美国抗拒相对衰落及变化中的地区秩序。特朗普政府增加了军事开支以与中国海军的崛起相抗衡,而且美国海军已经对未来之必需做出了广泛的评估,包括重新考虑舰船建造的优先排序以及导弹和

---

1 Eric Heginbotham, *The US-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017*, RAND Corporation, 2015, Chapter 13, pp. 321–342, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR300/RR392/RAND\\_RR392.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR392/RAND_RR392.pdf).

飞机的要求，美国正在利用在高科技领域的优势设计新的武器系统和通信技术。<sup>1</sup> 美国海军正在开发新的战略，并开拓更大的通路，通向位于西太平洋和印度洋的东亚周边港口设施，以限制和遏制中国海军在东亚海域的活动。<sup>2</sup> 由于中国海军挑战了美国海军的霸权地位及美国战略伙伴关系的稳定性，美国海军增加了对中国海事声索的质疑频率，以此显示其对抗中国崛起和捍卫自身安全承诺的决心。

不过，中国对其自身崛起的回应也是可预料到的。美国是现状国家，对二战后将其安全最大化的地区秩序感到颇为满意，然而中国从未接受美国在中国沿海水域，以及经黄海、东海和南海的贸易线路上的海上霸权的合法性，也没有接受美国在中国的周边（包括韩国、日本和菲律宾）部署空军和海军力量投送能力的合法性。<sup>3</sup> 凭借掌握更多的经济和技术资源，中国挑战了美国的海上优势地位及地区联盟体系。在过去的十年中，中国斥资实现了海军的扩张和现代化，其结果是与美国的海军舰船相比，中国的海军舰船既现代化又规模庞大。中国开发了先进的导弹，目标锁定为美国在东亚的海军和空军设施；中国在南海建造了人工岛，使得中国海军和海岸巡逻船只可以在美国安全盟友的水域内保持经常的出现。中国还发起了坚决的海事诉讼，劝说东亚地区的次级大国来满足中国的要求，并限制它们与美国的对华政策合作。

## 二、趋向有限制的竞争

中美安全关系的发展趋势是，越来越紧张地和冒险地朝着发生严重海上对抗的方向演进。这一趋势反映了中美政策的强硬化：尽管中国持续崛起，美国仍坚决地抗拒一个变化中的地区安全秩序；尽管美国的抗拒不断升级，中国仍决意重

**中美竞争的进程  
将由两国的政策选择  
塑造。中美两国务实  
的政策能够促成有限  
制的竞争。**

塑东亚地区秩序以反映变化中的实力对比。不过，无休止的冲突升级和冷战敌意并不是由结构或权力转移冲突造成的。中美竞争的进程将由两国的政策选择塑造。中美两国务实的政策能够促成有限制的竞争。

有限制的竞争要求美国针对权力转移做出相应调整，并认可中国在地区安全事务中寻求更大影响力。美国坚持维护

1 David B. Larer, "Defense Department Study Calls for Cutting 2 of the US Navy's Aircraft Carriers," *Defense News*, April 20, 2020, <https://www.defensenews.com/naval/2020/04/20/defense-department-study-calls-for-cutting-2-of-the-us-navys-aircraft-carriers/>; Paul Mcleary, "Indo-Pacom Presses All Domain Ops; Sends Plan To Hill Soon," *Breaking Defense*, March 24, 2020, <https://breakingdefense.com/2020/03/indo-pacom-presses-all-domain-ops-sends-plan-to-hill-soon/>.

2 "U.S. Indo-Pacific Command's (USINDOPACOM) Investment Plan for Implementing the National Defense Strategy, Fiscal Years 2022-2026," p.3, <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6864-national-defense-strategy-summ/8851517f5e10106bc3b1/optimized/full.pdf#page=1>.

3 Adam P. Liff, "China and the US Alliance System," *The China Quarterly*, Vol. 233, pp.137-165.

二战后的地区联盟和结盟现状，这将必然导致中国产生更大的好战性，因为中国需要一个与其自身更强的实力及变化中的大国权力分配相匹配的、修正后的地区秩序。新加坡总理李显龙（Lee Hsien-Loong）就此做了很好的表述：

美国很值得塑造一个新的认识，将中国的抱负整合到当前的体系中……中国将期望在这一进程中拥有话语权，因为在中国看来，现行的规则是在过去没有其参与的情况下制定的。这是一个非常合理的期待……世界必须为中国发挥更大的作用做出调整。<sup>1</sup>

美国的霸权地位和单极海上秩序为美国在东亚地区提供了几乎绝对的安全，所以正在形成的两极秩序对美国来说并非最优选项。不过，两极能够防止中国权力不受制约地发展，也能够限制中国在东亚和全球的战略野心。美国对中国的崛起做出调整并不要求美国将东亚拱手让于中国的霸权。确切地讲，美国可以在两极的地区均势中与中国竞争，同时适应中国的崛起。而且，美国将保持在安全事务、关键技术创新和研发，以及国际领导力上的全球领导地位。

调整和有限制的竞争将要求美国缓和在海军和外交方面的姿态，这一姿态向中国和东亚地区表明美国寻求遏制中国的崛起。美国将持续扩展和现代化其军事实力，与地区安全伙伴保持广泛的合作，并促进自身国际经济和全球利益的实现。但是美国海军对中国海事声索的高调质疑，包括频繁地开展“航行自由行动”，并不能打消美国的东亚安全伙伴的忧虑，反会招致来自中方的强硬回应加剧中美海上紧张局势。美国将保持和中国台湾密切的安全合作，不过最近美国海军快速通过台湾海峡，无论对威慑中国大陆，还是对台湾的安全来说，均无益处，还导致中国大陆采取反制措施，加剧了中美和台湾海峡的紧张态势。美国指控中国的意识形态与国际合作和全球规范并不相容，这一指控不仅没有说服力，还向中国领导人暗示，美国拒绝承认中国的利益或中国在全球事务中的合法地位，刺激中国因美国明显地遏制其崛起而产生敌意。<sup>2</sup>

美国必须适应中国的经济崛起；中国将发挥全球领导力，但是中国不能期待保持对全球贸易机制或全球技术创新的支配地位。而且，认为中美可以在经济上脱钩是非常鲁莽的——中美之间存在着相互贸易和供应链的依赖，这需要两国私人部门的持续合作。但是，美国对华全面的贸易战和技术战已经向外界传递了其扰乱中国经济增长、重建美国地区和全球军事及经济优势的意图。适应中国崛起就要求承认，经谈判的协议以及美国有选择、有目的和独立的贸易战略调整能保护美国的经济利益，同时也有助于减少中美两国之间的敌意和代价高昂的经济竞争。

---

1 李显龙演讲全文可参见 <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-IISS-Shangri-La-Dialogue-2019>。

2 Michael R. Pompeo, "The China Challenge," October 30, 2019, <https://www.state.gov/the-china-challenge/>.

不过有限制的美中竞争同样要求中国认可美国的安全关切，要求中国限制动用其更大的海事实力，并且在实现一个修正的地区安全秩序的过程中表现出更大的耐心。中国将不会放弃其主权声索。但是，中国海军和海警频繁地出现在有争议的水域及美国安全伙伴的沿海周边，且中国在这些区域频繁地进行资源开发，为强迫美国的安全伙伴接纳中国的利益诉求反复采取海军外交和经济外交，这些活动都加剧了中美冲突，使美国相信中国想要寻求将美国的战略存在排除出东亚地区并建立自身的地区霸权。作为回应，美国已经增加了对中国地区影响力的抵制，而且通过炫耀武力的方式，美国增加了对中国在东亚不断扩大的海上存在的回击力度。同样地，美方这些做法也加剧了中美之间的紧张态势，并使双方面临更高的海上冲突风险。

中国的经济政策必须与其不断上升的全球经济影响力相适应。中国国内的经济规章给予国有企业诸多特权，包括政府补贴、外国企业进入中国国内市场的非竞争性国际准入，这些经济规章与双边或全球经济合作是无法兼容的。中国针对外商直接投资持续存在的限制，表明中国意在维持基于已经过时的发展中国家身份的贸易规则，<sup>1</sup> 因而强化了美国发动贸易战以应对中国崛起的决心。

不过，中国的克制和调适并不意味着中国无法与美国竞争，或者放弃重塑地区秩序或者实现更大程度安全的抱负。中国将继续发展自身的军事力量，并在国际经济和全球事务中寻求领导地位。更准确地说，有限度的中美竞争需要中国的战略耐心和经济调整。即使不存在频繁且高调的中国海军和经济外交，即使中国没有坚持不懈地强调本地区认可其领土和经济声索，中美权力转移仍将对东亚地区的次级大国持续产生压力，促使其执行战略调整并避免在中美竞争中选边站。这一趋势在韩国、菲律宾、马来西亚和新加坡这些美国长期安全伙伴的外交政策中已经出现。<sup>2</sup> 中国推动过时的保护主义国内经济管制自由化将减轻美国 and 全球保护主义带来的压力，否则它们将限制中国进入国际市场的机会并减缓中国经济的增长。经济方面的调整将使得中国在一个开放的国际经济体系中实现富有活力的竞争。

有限制的美中竞争并不要求美国默许中国的地区霸权，或者要求中国默许二战后的战略现状。准确地说，即便大国权力竞争持续存在，甚至加剧，有限制的美中竞争仍要求克制的外交和相互调整。对于那些置身于高度竞争的均势政治中的务实的中美领导人来说，有限制的美中竞争所必需的政策完全处于他们的选择范围之内。

---

1 “The US-China Economic Relationship: A Comprehensive Approach,” *Policy Brief*, Brookings Institution and American Enterprise Institute, February 2019, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/02/us\\_china\\_economic\\_relationship.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/02/us_china_economic_relationship.pdf).

2 Robert S. Ross, “The Changing East Asian Balance of Power and the Regional Security Order,” in Robert S. Ross, Øystein Tunsjø, and Wang Dong, eds., *US-China-EU Relations in a New Era*, London: Routledge, 2020.

### 三、合作，尽管存在竞争

大国能够在不陷入冷战模式的状态下展开竞争，在冷战模式下，每个问题都被视为是至关重要的零和冲突，能够决定战略竞争的结果。美苏冷战在外交史上是反常的，甚至20世纪70年代双方在核军备控制上的有限合作也被证明是短暂和无效的。在高度紧张的战略竞争和权力转移过程中，政治对话和谈判、贸易及共享的国际领导机制仍持续存在，这是历经时间检验的正常情况。不过在近几年中，权力转移的安全竞争使中美关系的整体议程充满了零和视角。这对中美在一系列非安全问题上基于共同利益的合作是有害的。尽管存在中美权力转移和战略竞争，但中美在广泛的议程上有着共同的双边和全球利益，需要为了共同收益而进行谈判和合作。

显而易见的是，中美在应对“新冠肺炎”(COVID-19)蔓延方面合作不足，疫情全球大流行，给中美两国带来了不必要且非常昂贵的人力、经济和社会成本。中美全球安全合作的现状是无法令人接受的，两国国内有着改进政策的重要机会以促成更大程度和更有效的合作。<sup>1</sup> 第一，两国政府必须放弃这样的错误观念，即认为全球卫生紧急事件是零和发展，能使某一方在贸易竞争中获益。诽谤中国在新冠肺炎大流行中扮演的角色无助于遏制病毒的蔓延，但却会破坏将疾病和死亡降低到最低限度的合作。疫情之中没有赢家。第二，在新疫病的医学发现方面需要更大的政府透明度，以便国家和全球层面在新疫病发现的早期对其予以回应，同时便于美国、中国和其他国家的科学家合作应对疾病的传播、预防和治疗。第三，中美两国需要在对方国家重建强大的公共卫生专业人士团队，以充分利用日常合作及对潜在全球卫生危机及时回应。公共卫生合作应该是中美高级别对话议程中永恒不变的议题。第四，中美必须合作强化世界卫生组织在抗击全球疾病中的作用，而且中美必须增加同世界卫生组织的合作以共同管理和预防两国国内的疾病。

如果中美能够限制两国在东亚的战略竞争并缓和贸易冲突，那么中美能够在反恐方面进行更大的合作。中美针对恐怖主义的情报合作应该是例行合作。每个国家都掌握着能够削弱恐怖分子组织并挽救生命的情报。随着美国从阿富汗撤出其军事力量，中美能够合作推动阿富汗的政治稳定和经济发展。<sup>2</sup> 虽然中美就在

---

1 关于中美在过去全球危机中合作重要性的讨论，可参见卡内基国际和平基金会的系列节目：“Six Crises: How the US and China Have Coordinated Despite Strategic Rivalry,” curated by Evan Feigenbaum, <https://carnegieendowment.org/programs/asia/six-crises>。

2 David Rank, “Leveraging US-China Cooperation to Build a Regional Consensus on Afghanistan,” *Special Report*, No. 420, US Institute of Peace, February 2018, <https://www.usip.org/publications/2018/03/leveraging-us-china-cooperation-build-regional-consensus-afghanistan>。

印度洋的战略影响力展开竞争,但反恐合作和推动巴基斯坦的政治和经济稳定是中美双方共同的利益。中美在中东有着多重利益冲突,但是,中东不稳定会助长不受约束的恐怖分子招募和暴力活动,这对中美两国都是无益的。相反,中东国家的稳定和发展符合中美两国共同的利益。中美都不应该评估认为对方对这些中东国家的援助计划是对自身安全利益的损害。

中美在防止核武器技术流入伊朗和朝鲜方面共享至关重要的利益。但是,在东亚战略竞争加剧、持续的贸易战,以及缺乏连续的功能性中美对话的背景下,中国已经几乎停止了在防扩散方面与美国的合作。特朗普政府独自采取了阻止朝鲜和伊朗核扩散活动的政策,但是没有中国方面的合作,这些政策无法取得成功。<sup>1</sup>中美外交冰冻期的融解以及美国在重大的高级别防扩散对话上与中国接触,将促进中国在防扩散外交方面与美国进行更大的合作。

中美合作议程也包括断绝非法药品交易。麻醉剂和其他违禁药物的走私在中美两国都造成了生命的损失。在特朗普执政期间,美国特别忧心于芬太尼从中国走私进入美国,而且美国已经寻求中方合作以停止芬太尼的生产和走私。<sup>2</sup>在2018—2019年12个月的时间内,大约3.5万美国人死于过量服用芬太尼。<sup>3</sup>不过,中方的合作是断断续续且有选择性的。在美国发动对华贸易战以及发动对中国共产党意识形态攻击的背景下,中国领导层并无帮助美国管理其国内问题的动机。

中美在管理全球气候变化方面有着共同的利益。作为两个最大的二氧化碳排放国,任何管控气候变化的努力,在没有中美合作的前提下都无法成功。但是,权力转移竞争蔓延到中美双边关系的各个方面,中美在气候变化问题上不再有双边对话。中美两国和全球因此变得更为不幸。管理全球问题需要中美共享领导地位,而不是为了追求单边的收益,一心求胜地努力推动以单边的方式应对全球问题。

实现中美在这些双边和全球问题上的利益,要求两国在对方国家的大使馆配备充足的工作人员。1979年中美两国关系正常化后,因管理双方共同利益需要大量的和日常的磋商及合作,中美两国驻对方国家大使馆配备的职员人数不断扩大。但是,由于中美战略竞争加剧为双边关系整体营造了一个竞争性的氛围,两

---

1 Colum Lynch, "North Korea Continues to Flout Trump, Advance Nuclear Ambitions," *Foreign Policy*, April 20, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/20/north-korea-trump-advance-nuclear-ambitions/>; Colum Lynch, "Despite U.S. Sanctions, Iran Expands Its Nuclear Stockpile," *Foreign Policy*, May 8, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/05/08/iran-advances-nuclear-program-withdrawal-jcpoa/>.

2 George Serletis, "Deadly High-purity Fentanyl from China is Entering the U.S. through E-Commerce Channels," *Executive Briefings on Trade*, U.S. International Trade Commission, September 2019, [https://www.usitc.gov/publications/332/executive\\_briefings/ebot\\_george\\_serletis\\_fentanyl\\_from\\_china\\_pdf.pdf](https://www.usitc.gov/publications/332/executive_briefings/ebot_george_serletis_fentanyl_from_china_pdf.pdf).

3 U.S. Center for Disease Control and Prevention, "NCHS Releases New Monthly Provisional Estimates on Drug Overdose Deaths," STATCAST (Week of September 9), September 11, 2019, <https://www.cdc.gov/nchs/pressroom/podcasts/20190911/20190911.htm>.

国驻对方国家大使馆工作人员的数量不断下降，而且外交官也越来越无事可做，因为对话与合作被视为对国家安全有害。这是一个错误的而且代价高昂的评估。中美两国的外交官和专家必须合作以推动双方共同利益最大化并管理全球问题。

#### 四、结论

中美两国注定要相互竞争。但是两国既不注定走向战争，也不注定发生冷战。权力转移将驱动中美在未来几十年中相互竞争，但是它并不要求全面冻结两国的合作和对话。中美关系不同于美苏关系，中美并未陷入意识形态之争。在意识形态之争中，每一方都认为对另一方政治体制潜在威胁的抵制需要全面的外交战。而且中国并不是苏联。中国不仅没有将自身隔绝于全球经济之外，而且自毛泽东时代结束以来，所有的中国领导人都认为中国获益于参与到二战后美国领导的经济秩序中，并支持这一经济秩序。中国在全球贸易秩序中的参与促成了中国的崛起和中美竞争，但同时也为中美合作创造了机遇。中国支持并参与到应对全球问题的多边路径中。中国领导人还推动中国人参与到非政府层面的全球文化和社会交往中来。

中美两国注定要相互竞争。但是两国既不注定走向战争，也不注定发生冷战。权力转移将驱动中美在未来几十年中相互竞争，但是它并不要求全面冻结两国的合作和对话。

中美竞争的缓和以及双方基于共同利益开展更多的合作是一项艰巨的任务，不过两国的领导层至关重要，政策制定中更多的务实思想能够扭转当前两国关系下行的走势。美国的专家和前政策制定者对当前美国的政策持相当多的反对意见，即将到来的总统大选为美国提供了一个重新考虑对华政策的机会。很多美国人支持通过出口以及在气候变化和核不扩散方面的国际合作带动经济增长并创造就业机会，因此美国领导人在同中国进行更多的合作方面有着政治利益。对中国而言，自身的和平崛起和韬光养晦战略有助于国际稳定和中美合作，这两点是中国经济得以增长和实现崛起的重大因素。<sup>1</sup> 务实的中国领导层明白，能够获益于同美国在国际经济稳定（特别是在新冠疫情之后的时期）及东亚战略稳定方面的合作。

中国将从自身利益角度出发来处理中美基于共同的双边和全球关切的谈判。不过，美国也将是如此行事。应对双边和全球问题的谈判解决方案将体现出中美共同的妥协，这远比双方没有合作和协调要好得多。

中国的崛起挑战了二战后时期美国在东亚秩序中的安全利益，包括地区联盟体系的稳定，而美国的抵制挑战了中国在一个修正后的地区秩序中的国家利

---

1 Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice," *The China Quarterly*, Vol. 168, pp. 835-864.

益，这样的地区秩序能够给予中国更多的安全。不过，中美的权力转移并没有排除两国基于共同利益的接触和合作。单边主义可能在单极时代奏效，但在当下及未来，中美大范围地采取单边主义将有损两国共同利益的实现，双方将无一是赢家。中美将在双方必须竞争的领域展开竞争，但还是存在着机会来限制双方的战略竞争，以将两国敌对的可能性最小化，同时将两国基于共同利益进行务实合作的机会最大化。如若中美两国能够限制双方的战略竞争，它们将能够同时进行合作和竞争。而这正是中美两国领导层面临的挑战。

（崔志楠译；耿协峰校）