

美国对华全面战略竞争：本质、特点与内在紧张

□ 王 健

〔提 要〕拜登政府继续将中国定为“战略竞争者”并扩展了对华全面战略竞争，其根本目的是遏制中国发展，确保美国在全球的领导地位。拜登政府一方面通过国内投资和联盟战略来增强自身实力，并由此确保制度胜出；另一方面又以制度和价值观话语来推进国内议程，重振联盟和伙伴关系，实施地缘、经济和科技打压以遏制竞争对手。中国的“体系内崛起”以及经济全球化带来的各国相互依存的加强决定了美国对华全面战略竞争必然存在内在紧张，并突出地表现在单极维持与多极趋势、资本逻辑与领土逻辑、全球主义与国家主义、中央政府和地方政府之间等的矛盾与冲突。同时，这种内生的张力也丰富了我们理解中美关系内涵、观察中美关系未来走向的视角。

〔关键词〕中美关系、战略竞争、本质特点、内在紧张

〔作者简介〕王健，上海社会科学院国际问题研究所所长、研究员

〔中图分类号〕D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2022) 2 期 0051-19

拜登政府上台后，延续并扩展了对华全面战略竞争。拜登政府突出制度和价值观竞争的一面，其与权力竞争更为紧密交织，这也使得中美竞争具有结构性、长期性和综合性的特征。但在全球化日益深入发展、国际格局发生深刻改变的现实面前，美国对华全面战略竞争存在着许多矛盾和冲突。认真分析研究这些内在紧张有助于我们深入理解中美关系内涵，准确判断中美关系未来走向。

一、美国对华全面战略竞争的本质与特点

在执政后的首次外交政策讲话中，拜登即将中国定位为美国“最严峻的竞争者”。^[1] 执政不到六周，拜登政府便公布了《临时国家安全战略纲要》(Interim National Security Strategic Guidance)，更是将中国认定为“唯一有能力综合运用经济、外交、军事和技术力量对稳定开放的国际体系构成持续挑战的竞争对手”。^[2] 遵循这样的战略定位，拜登政府基本延续并扩展了特朗普政府的对华战略，实施全面战略竞争，也就是所谓的全政府、全社会、全世界范围的竞争，同时认为与中国的全面竞争不仅是国家权力之争，更是一场制度竞争。其实，早在特朗普执政后期，其政府许多极端保守派就不时发表反华言论，矛头直指中国制度。但美国内部政治极化加剧、疫情防控不力暴露出的制度缺陷，使得拜登上台后不得不面对美国民主吸引力急剧下降的现实，“制度焦虑”日益显现。为此，拜登明确指出：“我相信我们正处于一场关于世界未来方向的历史性和根本性辩论之中。民主对于应对我们这个不断变化的世界所面临的所有挑战至关重要。”^[3] 美国企业研究所高级研究员哈尔·布兰兹(Hal Brands)指出，特朗普可能已让华盛顿转向了“大国竞争”，但拜登将这个问题置于更大的战略框架之内，“拜登主义”(Biden Doctrine)逐渐显现，他将中美竞争视为更大的有关赢得21世纪的制度之争，并且反复强调“世界已到了一个转折点，将决定本世纪是又一个民主主导的时代，还是专制统治的时代”。^[4] 因此，拜登政府的对华全面战略竞争具有

[1] The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[2] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 2021, p.8. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[3] *Ibid.*, p.3.

[4] Hal Brands, “The Emerging Biden Doctrine: Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time,” *Foreign Affairs*, June 29, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-29/emerging-biden-doctrine>.

权力竞争与制度和价值观竞争交织并存的本质特征，企图为美国遏制中国崛起提供物质性和规范性力量。

美国对华全面战略竞争的这一本质特征决定了这种遏制和打压具有结构性、长期性和综合性的特点。根据肯尼思·沃尔兹 (Kenneth N. Waltz) 的结构现实主义理论，国家间尤其是大国间实力对比的变化，往往会导致相关国家在国际体系权力结构中地位的改变，并引发战略利益变动，从而形成结构性矛盾。中美之间的结构性矛盾主要体现为中国随着力量崛起要求正当维护和扩展国家利益的诉求与美国竭力护持其霸权地位之间的深刻冲突，即所谓崛起国与守成国的矛盾。特别是中美两国的政治制度和价值观体系之间存在着深刻的差异，而拜登政府在对华全面战略竞争中嵌入了更多的制度和价值观竞争因素，也使得中美结构性矛盾更趋复杂和僵硬。

同时，中美两国都是拥核国家，很难想象通过战争手段实现实力和地位的改变。早在2020年1月，美国智库“新美国安全中心”就提出，战胜中国的挑战没有简捷的方案。^[1] 拜登上台后不久，美国民主党重要智库布鲁金斯学会就刊文指出：“拜登总统及其团队并未抱有一夜之间改变中国的幻想，而是计划进行长博弈。”^[2] 2021年10月，《国会山报》发表了题为《降低调门，与中国来一场长博弈》的文章，强调要增强战略耐心。^[3] 拜登政府也多次声称要在中美关系中设置某种“护栏”，以防止竞争滑向战争。美国更多地采用经济、科技手段来迟滞中国的发展，这就决定了美国无法速胜，中美博弈具有长期性特点。

《临时国家安全战略纲要》确定中国具有经济、外交、军事和技术力量

[1] “Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific,” Center for a New American Security, January 28, 2020, p.5, <https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>.

[2] Ryan Hass, “Biden Builds Bridges to Contend with Beijing,” March 15, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/15/biden-builds-bridges-to-contend-with-beijing/>.

[3] J. Brian Atwood, “Tone Down the Rhetoric and Play the Long Game with China,” October 29, 2021, <https://thehill.com/opinion/international/579091-tone-down-the-rhetoric-and-play-the-long-game-with-china?amp>.

结合起来的综合能力。因此，拜登上台后，不仅延续了特朗普“全政府、全社会”的国内动员模式，还以所谓“制度竞争”“民主价值”为名，在国际层面重振联盟和伙伴体系，将对华战略竞争扩展到全世界范围，全方位加强对华打压。

对内，拜登政府加强投资建设，以保持对中国的竞争力以及在世界上的领先地位，并以中国为假想敌、以制度竞争为动员来加快国内议程的共识形成。2021年10月，拜登发表讲话称：“你可以在一个又一个行业中看到这一点：中国正在加速，而美国正在落后。”^[1]他先后提出2.3万亿美元的“美国就业计划”和1.8万亿美元的“美国家庭计划”，称之为“美国赢得21世纪的一代人仅有一次的投资”，力图解决困扰美国经济多年的结构性问题。此后，他又将《两党基础设施建设法案》视为对美国基础设施的历史性投资，《重建更好未来法案》是对美国人民的历史性投资。在他推动下，美国国会通过了1.2万亿美元的《两党基础设施建设法案》，并将《重建更好未来法案》《2022年美国竞争法案》等列入2022年优先议程。拜登上台后，即对美国供应链进行全面审查，还创设了有史以来第一个美国制造办公室，签署“买美国货”(Buy American)行政命令，以加强国内制造业及其供应链。

对外，拜登政府则是重振联盟和伙伴关系，重返国际机构，重塑美国在国际体系中的主导地位，并采用地缘、经济和科技等手段打压中国。考虑到其盟国和伙伴与中国有着非常紧密的经贸联系，美国不得不以所谓维护基于规则的国际秩序、推进价值观外交作为联盟基础，并将这种联盟视为美国全球“力量倍增器”。^[2]此外，美国还将这种实力叠加扩展到国际机构，试图控制国际治理话语权。美国国务卿布林肯强调：“随着中国和其他国家努力使国际组织屈服于他们的世界观，我们需要尽最大努力确保这些组织继续扎

[1] The White House, “Remarks by President Biden on the Bipartisan Infrastructure Bill and Build Back Better Agenda,” October 5, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/05/remarks-by-president-biden-on-the-bipartisan-infrastructure-bill-and-build-back-better-agenda/>.

[2] Antony J. Blinken and Lloyd J. Austin III, “America’s Partnerships Are ‘Force Multipliers’ in the World,” The Washington Post, March 14, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/14/americas-partnerships-are-force-multipliers-world/>.

根于几十年来使我们共同进步成为可能的价值观、原则和道路规则。”^[1]

美国在推进联盟战略时，一方面重振传统的跨大西洋伙伴关系，另一方面则重点在中国周边地区构筑反华“包围圈”：积极推进所谓的“印太战略”，提升美、日、澳、印“四边机制”的层级，进一步强化传统的美日、美韩、美澳等双边同盟关系，建立美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS），强化“五眼联盟”的协作，提出印太经济框架，拉拢欧洲盟国介入印太事务，以所谓台湾、涉海、涉疆、涉港等问题对中国施加地缘政治和经济压力，企图消耗中国发展资源，遏制中国发展空间。特别是在科技领域构筑“小院高墙”，试图在尖端科技领域与中国“精准脱钩”，延滞中国产业升级和经济发展。布林肯明确表示：“涉及投资方面，在一块界限明确的领土上、在一片真正具有战略意义的土地上建立非常高的围栏，那才会真正地产生影响。”^[2]拜登上台后在对华科技打压方面大大增加了人权、民主等所谓价值观因素，特别是以所谓“在新疆侵犯人权”及“实施高科技监控”为由，将一大批中国科技企业列入“实体清单”。美国还与盟国加强了对中国高科技发展的合堵。2021年3月，美日澳印“四边机制”峰会建立关键和新兴技术工作组，以确保技术标准掌握在所谓“具有共同利益和价值观”的国家手中，力图在新一代信息技术领域联手应对中国。^[3]同年6月美欧贸易和技术委员会成立，在新兴科技全球标准、推广所谓网络民主价值观和高科技研发合作等方面共同对付中国。美国和欧盟将数字经济的监管与意识形态、人权和地缘政治联系起来，意味着数字竞争不仅是经济或技术竞争，更多的是规则和主权的竞争。^[4]

[1] “Opening Statement before the Senate Committee on Foreign Relations,” June 8, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-opening-statement-before-the-senate-committee-on-foreign-relations/>.

[2] “Secretary Antony J. Blinken at the Fran Eizenstat and Eizenstat Family Memorial Lecture Series,” January 24, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-fran-eizenstat-and-eizenstat-family-memorial-lecture-series/>.

[3] The White House, “Fact Sheet: Quad Summit,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit/>.

[4] Orange Wang, “China Must Brace for ‘Digital Cold War’ with US as Battle for Tech Supremacy Heats Up,” January 23, 2022, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3164367/china-must-brace-digital-cold-war-us-battle-tech-supremacy>.

二、美国对华全面战略竞争的内在紧张

美国国内，特别是美国战略界对开展对华全面战略竞争基本上形成了共识。从一些涉华法案的投票结果来看，对中国采取强硬立场是美国两党为数不多的共识之一。《华尔街日报》指出：“两党现在达成重要共识，即在中国变得更雄心勃勃、更咄咄逼人的情况下，中国的战略意图对美国及其盟友的利益构成了更大的威胁。”^[1] 从社会层面来看，在美国政府的恶意渲染和鼓动下，美国民众对华态度也发生了较大转变。皮尤研究中心2021年3月的报告显示，有67%的美国受访者对中国持消极看法，高于2018年的46%；有89%的美国受访者认为中国是竞争对手或敌人。^[2] 盖洛普2021年3月民意调查发现，在过去一年中，将中国视为最大敌人的美国受访者占比翻了一番，从22%增至45%。^[3] 布鲁金斯学会研究指出，美国人对中国态度的转变“影响深远”，足以支持美国政府对华采取最具对抗性的立场。^[4]

不少战略家和学者视美国对华全面战略竞争为“新冷战”，^[5] 但目前的战略竞争环境完全不同于美苏冷战时期。经过40多年的改革开放，中国已经深度融入了现行国际体系，是现行国际体系的参与者、建设者、贡献者，并以更加积极的姿态参与国际事务，以“增量方式”推动国际体系朝着更加公正合理的方向发展。同时，经济全球化也使得世界各国和地区之间相互依存、

[1] Alex Leary, “Republicans Push Biden to Take Aggressive Stance toward China,” *The Wall Street Journal*, March 13, 2021, <https://www.wsj.com/articles/republicans-push-biden-to-take-aggressive-stance-toward-china-1615800601>.

[2] Shannon Schumacher and Laura Silver, “In Their Own Words: What Americans Think about China,” March 4, 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/03/04/in-their-own-words-what-americans-think-about-china/>.

[3] Mohamed Younis, “New High in Perceptions of China as U.S.’s Greatest Enemy,” March 16, 2021, <https://news.gallup.com/poll/337457/new-high-perceptions-china-greatest-enemy.aspx>.

[4] William A. Galston, “A Momentous Shift in US Public Attitudes toward China,” March 22, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/22/a-momentous-shift-in-us-public-attitudes-toward-china/>.

[5] 胡佛研究所的历史学家尼尔·弗格森2019年发文称“新冷战”已经开始。参见Niall Ferguson, “The New Cold War? It’s with China, and It Has Already Begun,” *New York Times*, December 2, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html>.

相互关联，形成世界范围内的有机整体，并不存在冷战时期美苏“两个平行而对立的世界市场”。尽管美国一些政客企图切断中美之间的经贸联系，但2021年中美贸易额达7556.45亿美元，同比增长28.7%，再创历史新高，这进一步凸显中美这两个全球最大经济体在贸易领域的依存度不断上升。^[1]同时，随着20世纪80年代以来全球化的发展，世界各国比以往任何时候的联系更加紧密，不断涌现的全球性问题的复杂性也决定了一个大国或几个国家的联盟很难独自应对，需要进一步加强国际合作。因此，从全球化的现实来看，美国对华全面战略竞争的开展存在着不少内在紧张，这必将最终影响其战略目标实现的速度和强度。

（一）全球格局发生深刻变动引发单极维护与多极趋势之间的矛盾

冷战结束之后，以美苏两个超级大国全球竞争为主要特征的两极格局随之终结，美国一度凭借其超强的经济、科技和军事实力成为国际体系中唯一的超级大国。此后，以中国为代表的新兴经济体的整体性崛起，从根本上改变了国际体系的格局，多极化趋势越来越明显。

但是美国看不到或者不愿接受多极化趋势，企图维持其单一全球霸主地位。有学者指出，中美两国看待国际格局的分歧在于，前者期待多极世界，而后者尽管自身相对权力走向衰弱却仍然试图维护其领导下的现行国际秩序。^[2]奥巴马总统是打着“重塑美国全球领导角色”的旗号上台的，特朗普总统更是强调单边主义、“美国优先”。拜登当选后立即宣称：“美国回来了！已准备好再次领导世界，世界期待美国当全球领袖。”出于对华全面战略竞争“实力叠加”的需要，美国积极组建反华联盟和伙伴关系，延续了特朗普的许多“美国优先”政策。^[3]美国从阿富汗撤军和美英澳潜艇订单风波使得

[1] 中国海关总署：《2021年中美贸易额7556.45亿美元》，每日经济网，2022年1月14日，<http://cn.dailyeconomic.com/finance/2022/01/14/45137.html>。

[2] Minxin Pei, “How China and America See Each Other, and Why They Are on a Collision Course,” *Foreign Affairs*, March/April 2014, p.143, <https://www.jstor.org/stable/24483592>.

[3] Richard Haass, “The Age of America First, Washington’s Flawed New Foreign Policy Consensus,” *Foreign Affairs*, November/December 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-29/biden-trump-age-america-first>.

欧洲盟国对美国的领导力信心下降。虽然俄乌冲突会使美欧之间出现某种程度的安全合作增强，但从长远来看，作为单独一极的欧盟也必然会进一步统一内部立场，打造“地缘政治实体”，加速推进战略自主。与此同时，作为多极化趋势中的两强，中国和俄罗斯近年来加强了战略协作，积极维护和推动世界多极化发展，强调建立和平稳定、公正合理的国际政治经济新秩序成为时代的迫切要求和历史发展的必然。

（二）全球经济日益一体化存在领土逻辑与资本逻辑之间的紧张

全球化的本质就是资本在全球范围内的扩张。^[1] 在这过程中存在着领土逻辑和资本逻辑的内在紧张。资本积累是一个永恒扩张的过程，特别是全球化的加深使得跨国公司资本需要整合全球资源来实现利润最大化，有时会抗拒国家权力的制约。根据斯特兰奇的“国家缺陷论”，国家在特定领土内控制社会和经济交易的权力内核已严重削弱。公司进入国外市场时会打破国内政府与企业之间的共生关系。一旦公司拥有多个而不是一个“政治主人”，以及一旦感觉到除了原产国外它还必须表现出是东道国的“好公民”时，它就会开始从事政治游戏，同时在几个国家中与政府部门、劳工组织者、供应商、经销商讨价还价。国家间竞争是国家和公司之间讨价还价过程。^[2] 虽然目前全球化受到一些质疑，但全球生产的规模经济需求仍然是全球化发展的动力。

与中国开展全面战略竞争，美国政府出台了一系列政策，要求产业和金融跨国公司减少对中国的投资，甚至将部分产业撤回国内。早在特朗普执政时期，就鼓吹“产业链回归”，发动“企业召回令”。拜登上台后，也加强了对美国资本流入中国，特别是对高科技投资领域的限制。例如，美国政府拒绝了芯片制造商英特尔公司在中国增产的计划。又如，美国不断有人提出要切断华尔街对中国高科技企业提供融资。虽然有部分美国在华跨国公司，主要是半导体等高科技企业出于政府压力等因素调整了经营策略，但决定维持并拓展在华业务的仍占绝大多数。中国美国商会 2020 年度白皮书显示，中

[1] 大卫·哈维：《新帝国主义》，中国人民大学出版社 2019 年版。

[2] 俞可平等：《全球化与主权国家》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 280-281 页。

国是美国三分之二以上跨国公司的优先市场，近 85% 的企业并未考虑迁移生产或采购。虽然部分先进制造和新兴技术领域将继续受到限制，但大多数美国企业在中国的商业活动将继续下去。美国企业被吸引到中国市场的主要原因是其持续的经济增长。59.5% 的美国跨国公司在 2021 年增加了对华投资，同比增长 30.9%，72% 的在华美企没有计划转移产业链。^[1] 奥尔布赖特石桥集团高级顾问肯尼思·贾勒特（Kenneth Jarrett）表示，“大多数美国公司在中国取得了成功，并将这种成功视为其全球业绩的重要贡献者”，“他们不打算退出中国市场”。^[2] 美中贸易委员会的《中国商业环境调查 2021》报告指出，87% 的受访企业在过去一年没有将供应链的任何部分搬离中国。对于调整了供应链的企业，只有 20% 的企业将一个或多个供应链部分迁至美国，而 12% 的企业将部分供应链迁至其他地区。^[3] 贝莱德、高盛、摩根大通和摩根士丹利等华尔街金融巨头也正在增加对华投资。

同时，美国对华全面战略竞争也造成了美国跨国公司的经济损失。《中国商业环境调查 2021》报告提到，82% 的受访企业表示贸易紧张已经影响到他们的业务，74% 的在华美企不得不采取不同程度的措施以应对中美关系紧张，41% 的在华美企认为关税的成本超过了第一阶段经贸协议带来的利好。^[4] 因此，这些跨国公司成为要求美国政府改变对华经贸政策的主要力量。美中贸易全国委员会领导下的美国商会、进出口商协会、半导体工业协会等 20 余个美国商业协会多次致信美国贸易代表戴琪和财政部长耶伦，敦促白宫取消对华关税，立即采取行动大幅扩大关税豁免范围，以恢复美国企业的竞争力。^[5]

[1] “2020 American Business in China White Paper,” AmCham China, April 2020, <https://www.amchamchina.org/publication-download/?publication=7194>.

[2] Russell Flannery, “End of ‘Engagement’ Won’t Lead to U.S. Business Exit from China,” January 6, 2021, <https://www.forbes.com/sites/russellflannery/2021/06/06/end-of-engagement-wont-lead-to-us-business-exit-from-china/?sh=4cb2e20f2533>.

[3] 美中贸易全国委员会：《中国商业环境调查 2021》，https://www.uschina.org/sites/default/files/uscba_member_survey_2021_-_cn.pdf.

[4] 同上。

[5] Jodi Xu Klein, “Remove Trade War Tariffs ahead of Joe Biden-Xi Jinping Meeting, US Business Groups Urge,” November 14, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/article/3155990/remove-trade-war-tariffs-ahead-joe-biden-xi-jinping-meeting-us-business>.

高通、英特尔等高科技公司也一直积极向美国商业部申请许可证。有数据显示，美国商务部2020年11月至2021年4月向列入黑名单的中国公司华为与中芯国际的供应商发放了价值超过1000亿美元的出口许可证。^[1]

面对跨国公司资本扩张影响到所谓的国家安全，美国国内有人主张加强管控。美国地缘政治分析人士布兰登·维切特（Brandon Weichert）甚至提出，拜登政府应援引1977年《国际紧急经济权力法》，阻止西方资金流向中国市场并为中国的产业能力提供融资；此外，应该借助中美洲自由贸易区规则的自由化来推动低成本制造业由中国向中美洲转移。^[2]美国咨询机构荣鼎集团发布的一项研究称，美国参议员提出的“国家关键能力防御法案”（NCCDA）将会威胁中美投资合作；自2000年以来美国公司在中国进行的所有投资中，有超过40%可能会根据拟议法案受到审查。^[3]

（三）在应对全球性问题上存在全球主义与国家主义之间的张力

随着全球化的发展，全球性问题的增多，在如何处理人类共同挑战和具体国家利益之间，存在着全球主义与国家主义两种路径和取向。全球主义强调地球是一个整体、世界是一个整体、人类是一个整体，坚守人类中心主义的伦理学说和哲学理念。而以全球为参照系的国家主义则坚持国际社会主权国家与人类共同体的关系要以国家为中心。随着20世纪80年代以来全球化的深入发展，全球主义一度占据优势，但2008年全球金融危机以及2014年乌克兰危机爆发后，国家主义强势回归，其标志就是英国脱欧和特朗普当选美国总统。

特朗普一上台就大搞单边主义，退出了包括应对全球气候变化《巴黎协定》在内的二十几个国际组织和条约，并以狭隘的国家利益推行“美国优先”。

[1] Kate O'keeffe, "House Republicans Call for Tougher Controls to Keep U.S. Tech from China," The Wall Street Journal, October 25, 2021, <https://www.wsj.com/articles/house-republicans-call-for-tougher-controls-to-keep-u-s-tech-from-china-11635159601>.

[2] Gordon G. Chang, "What America Must Do about China in 2022," Fox News, January 3, 2022, <https://www.foxnews.com/opinion/america-biden-china-2022-gordon-chang>.

[3] 《美国提出限制对华投资》，俄罗斯卫星通讯社网站，2022年1月27日，<https://sputniknews.cn/20220127/---1038565619.html>。

2019年9月，他在联合国大会上更是猛烈抨击全球主义，称“未来不属于全球主义者，未来属于爱国者”。拜登竞选时，打着重返多边和全球主义的旗号，但就任以后采取的是一种实用主义和现实主义的折中政策，走特朗普主义和奥巴马时代全球主义中间的第三条道路。^[1]所以，一方面美国重返《巴黎协定》和世界卫生组织等国际条约和组织，另一方面美国在应对人类共同挑战的国际合作中，依然从美国自身利益出发打小算盘。

在当前中美关系比较困难的状况下，气候变化是两国难得的合作领域。但在应对气候变化非常重要的清洁能源领域，拜登政府不仅表示将延续特朗普政府对进口太阳能电池板征收的高关税政策，而且还一再以所谓新疆“强迫劳动”为由，将中国新疆太阳能电池板和组件企业列入“实体清单”进行无端制裁。2021年12月，拜登更是将美国参众两院通过的排除新疆产品进入美国市场的《维吾尔强迫劳动预防法案》正式签署成法，实际上是以所谓“新疆人权问题”为借口对中国太阳能组件产品施加新的非关税壁垒，根本目的就是保护美国国内市场。事实上，全球太阳能产业45%的原材料供应来自中国新疆，35%来自中国的其他地区，仅20%来自其他国家的生产商，其低成本为各国能源转型和应对气候变化提供了有力保障。^[2]美国此举不仅完全违背了市场竞争规律，对全球产业链、供应链形成冲击，而且也将提高美国太阳能行业成本，影响美国政府可再生能源目标的实现，甚至最终导致全球应对气候变化集体行动的失败。事实也证明，特朗普政府征税后不仅没能增加太阳能电池和组件的国内产量，反而是提高了最终用户的成本，使得美国太阳能电池板的每瓦价格几乎是世界平均水平的两倍，导致美国太阳能电池板的安装和利用率降低。^[3]

[1] Julie Norman, “Can Biden Find a Third Way between Trumpism and Obama-era Globalism?,” The Hill, December 4, 2020, <https://thehill.com/opinion/white-house/528725-can-biden-find-a-third-way-between-trumpism-and-obama-era-globalism?amp>.

[2] Joe McDonald, “Biden’s Solar Ambitions Collide with China Labor Complaints,” News and Sentinel, May 25, 2021, <https://www.newsandsentinel.com/uncategorized/2021/05/bidens-solar-ambitions-collide-with-china-labor-complaints/>.

[3] Tom Lee, “Solar Tariffs and President Biden’s Climate Agenda,” January 24, 2022, <https://www.americanactionforum.org/insight/solar-tariffs-and-president-bidens-climate-agenda/>.

目前，美国全球主义者和国家主义者围绕拜登政府应对全球性问题相关政策的争论比较激烈。例如，美国国务院前政策计划主任、新美洲智库首席执行官安妮-玛丽·斯劳特 (Anne-Marie Slaughter) 认为：“要尽快建立解决人类基本生存问题的框架。如果因气候变化导致城市淹没水中，墨西哥湾流不再使北欧和美国暖和，数亿气候难民到处迁移，那么美国“击败中国”还有意义吗？全球主义就是一种以人为中心，而不是以国家为中心的解决全球问题的方法。”^[1] 哥伦比亚大学学者韦瑟 (Stephen Wertheim) 则表示：“斯劳特认为在所有挑战中，气候混乱极大地威胁着美国的安全、自由和繁荣。但是，如果将她这般理解和表述的全球主义作为美国外交政策的基础会非常危险，这不会给美国带来更高的回报。”^[2]

这种理念差异也体现在美国制定《维吾尔强迫劳动预防法案》过程中的国内反应上。在审议该法案的过程中，美国劳工部和贸易代表办公室表现出了强烈的国家主义倾向，主张对新疆商品实施禁令，不惜冒着严重扰乱美国多晶硅及太阳能产品市场价格的风险，推进与多晶硅相关的供应链与中国脱离，促进美国国内多晶硅制造商的发展。^[3] 而另有一些政府部门成员在闭门会议上争辩说，该法案的范围不仅会使美国监管机构不堪重负，并在通胀率达近40年来高点时引发供应链出现进一步波动。熟悉内情的人士透露，一些官员还担心，鉴于中国在太阳能电池和组件方面的主导地位，禁止从中国进口可能会使拜登政府应对气候变化的目标受到威胁。^[4] 此外，拜登的气候变化特使克里和副国务卿谢尔曼分别致电国会民主党议员，表达了自己的担忧。

[1] Anne-Marie Slaughter, "It's Time to Get Honest about the Biden Doctrine," *New York Times*, November 12, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/11/12/opinion/biden-foreign-policy.html>.

[2] Stephen Wertheim, "Biden Should Say Yes to Global Cooperation but Not to Globalism," *Carnegie Endowment for International Peace*, November 17, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/11/17/biden-should-say-yes-to-global-cooperation-but-no-to-globalism-pub-85805>.

[3] Thomas Kaplan et al., "U.S. Bans Imports of Some Chinese Solar Materials Tied to Forced Labor," *New York Times*, August 2, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/06/24/business/economy/china-forced-labor-solar.html>.

[4] 黄安伟:《美国通过法案打击新疆强迫劳动,全面管理供应链》,《纽约时报》中文网,2021年12月24日, <https://cn.nytimes.com/usa/20211224/china-uyghurs-forced-labor/>.

克里曾向美国众议院议长佩洛西表示，此举会扰乱太阳能供应链。但这引起了共和党人的不满，共和党参议员卢比奥呼吁解雇克里，并指责其阻挠《维吾尔强迫劳动预防法案》的通过。^[1]

（四）全球化背景下中央与地方政府在对外合作的重点和利益上存在差异

长期以来，主权国家都被视作传统外交当仁不让的主要行为体。国家尤其是中央政府才有权开展，职业外交官垄断相关事务，地方政府和非国家行为体则不具备独自从事外交活动的权力。但是，伴随着全球化的发展，外交日益多元化，国家、跨国家、次国家和非国家行为体齐头并进地参与其中，越来越成为以中央政府为主体的传统外交的一个重要补充和不可或缺的组成部分。美国学者杜恰切克提出了“平行外交”理论，并认为联邦制国家中次国家行为体在国际交往中具备完整的外交能力。^[2]

美国是个典型的联邦制国家。根据美国宪法，虽然对外事务大权属于联邦政府，但同时对州和地方的参与也留有空间。冷战后，随着全球化进一步推进，整个联邦的经济在国内整合程度减弱，被分散地纳入全球市场。为此，美国联邦政府不断根据形势变化，通过立法和政策调整等形式，自上而下地加强联邦政府在外交上对地方的统筹协调、引导与合作，州、市等地方政府在对外合作中的自主性、积极性、开拓性不断提升。美国全国州长协会在其专题报告中声称：“我们的边界不再只是我们的边界，而是世界的每一个角落。”^[3]

美国州、市政府开展地方外交的动因主要是促进地方经济、社会、文化、教育等的发展，特别是增加出口、引进投资、扩大就业等经济考虑，此外还

[1] Deirdre Walsh, “House OKs a Bill Barring Imports of Goods Produced by Forced Labor of Uyghurs in China,” NPR, December 8, 2021, <https://www.npr.org/2021/12/08/1062479381/house-approves-a-bill-barring-imports-of-goods-produced-by-uyghurs-in-china>.

[2] Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Routledge, 1986.

[3] National Governors’ Association Task Force on International Education, *America in Transition: The International Frontier: Report of the Task Force on International Education*, National Governors’ Association, 1989.

包括应对一些全球性问题，如气候变化、全球传染病等对地方产生影响的国际合作。中国经济的快速发展为美国提供了巨大的市场，中国企业在美国的投资也为促进美国当地经济发展和创造就业作出了贡献，因此美国地方政府将与中国的交往置于重要地位，交往日益密切。中美两国建立了50对友好省州关系和200多对姐妹城市，美国在中国开设了27个州政府办事处。至特朗普上台前，据中国商务部发布的《关于中美经贸关系的研究报告》显示，贸易方面，与10年前相比，2016年加州对华货物贸易出口增长136%，艾奥瓦州增长176%，得克萨斯州增长131%，密歇根州增长242%，华盛顿州增长221%，纽约州增长111%，芝加哥市所在的伊利诺伊州增长263%。2016年，中国省市共组织22个经贸团组访问美国州市，美方组织14个团组访问中国省市。^[1]

2017年特朗普上台后逐渐采取了“全政府、全社会”对华竞争战略，并以“国家安全”为由限制中美地方交流。2020年2月，国务卿蓬佩奥在美国全国州长协会会议上警告州长们在与中国做生意时要采取“谨慎的心态”，并恐吓说，中国政府一直在分析美国的开放体系，评估这一体系的弱点，并利用我们的自由在联邦、州和地方层面获得对美竞争的优势。^[2]同年10月，蓬佩奥发表声明，停止执行中美在2011年签署的《关于建立中美省州长论坛以促进地方合作的谅解备忘录》。拜登上台后，中美地方交流逐渐有所恢复。2021年2月，安徽省与马里兰州以视频连线方式举行结好40周年纪念活动。同年3月，由中国人民对外友好协会与美国州立法领袖基金会共同主办的第五届中美省州立法机关合作论坛以视频方式举行，这是中美之间恢复的首个两国交流合作机制性活动。与此同时，美国一些州、市政府视中国为重要贸易合作伙伴，对华合作热情不减，纷纷呼吁恢复并加强中美地方交流。犹他

[1] “Research Report on China-US Economic and Trade Relations,” Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, May 25, 2017, <http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/25/5196803/files/8183d06f0cad4b319ab230859bec1226.pdf>.

[2] Michael R. Pompeo, “U.S. States and the China Competition,” USC US-China Institute, February 8, 2020, <https://china.usc.edu/mike-pompeo-us-states-and-china-competition-feb-8-2020>.

州前州长洪博培（Jon Huntsman）指出：“美中各州省间的直接伙伴关系为重启几个关键领域的合作提供了一条可能的途径：高等教育和贸易是犹他州经济至关重要的两个领域，也将从增强的、聪明的参与中受益。特别是在两国政府分歧时期，次国家伙伴关系可以作为压舱石，提供富有成效的对话和理解的渠道。”^[1] 同年10月，美国中国总商会芝加哥分会2021年会暨全球制造业峰会召开，美国威斯康星州州长艾弗斯、科罗拉多州州长波利斯、阿肯色州州长哈钦森、俄亥俄州州长德瓦恩、堪萨斯州副州长托兰德以及芝加哥市市长莱特福特分别向年会发表视频致辞，表达了加强合作的愿望。阿肯色州州长哈钦森、亚拉巴马州州务卿梅瑞尔、犹他州参议院议长亚当斯也都在各种场合指出，非常重视与中国的关系，期待与中国在经贸、教育等广泛领域深化交流合作，使两国关系迈上新台阶。^[2]

三、深刻理解中美关系内涵，推进中美关系健康发展

虽然美国确立了对华全面战略竞争，企图维持霸权地位，遏制中国发展，但这种做法与全球化发展的大趋势、与人类社会发展的方向背道而驰，其内在的矛盾、紧张和冲突已经注定美国这一战略不仅错误，而且必将失败。全球化时代，各国联系日益紧密，传统和非传统安全问题相互交织，各国从没有像今天这样休戚与共、命运相连。作为世界上最大的两个经济体和安理会常任理事国，中美在维护世界和平稳定、促进全球发展繁荣方面肩负着特殊的重要责任。特别是经过几十年的发展，中美两国已成为“你中有我，我中有你”的利益共同体，合则两利，斗则俱伤。有智库形容中美之间的经济关系达到了“确保相互经济毁灭”（mutually assured economic

[1] Jon Huntsman Jr., “Biden’s China Relationship: The View from Utah,” Deseret News, February 4, 2021, <https://www.deseret.com/platform/amp/opinion/2021/2/4/22261109/joe-biden-xi-jinping-china-tourism-foreign-policy-diplomacy-utah>.

[2] 参见中国驻美国大使馆网站栏目“使馆之窗”，<http://www.china-embassy.org/chn/sgzc/>。

destruction) 的紧密度。^[1] 虽然美国首先发起对华贸易战, 继而又实施高科技封锁, 给中国经济发展带来一定的困难, 但事实上美国自身遭受的损失更大。据国际评级机构穆迪研究, 美国企业承担了绝大部分美中贸易摩擦中互相加征的关税。对华加征关税方面, 90% 的关税负担被转嫁给美进口商。若美持续对华加征关税, 成本压力将进一步传导至美零售商, 加剧美通胀势头。^[2] 美中贸易战导致峰值时美国损失了 24.5 万个工作岗位和 1080 亿美元的 GDP 损失。^[3] 事实上, 经过几年来的打压, 美国也感到力不从心。2021 年以来, 面对中方坚定维权反霸, 美方逐渐意识到, 企图以极限施压的方式迫使中国作出退让, 既不现实, 也于己不利, 拜登总统和一些政府官员相继表示, 美方不寻求新冷战, 不寻求改变中国的体制, 美方寻求与中国“重新挂钩”和“持久共存”。

2021 年 11 月, 国家主席习近平在同美国总统拜登举行视频会晤时, 郑重提出了新时期中美相处的三点原则, 即相互尊重、和平共处、合作共赢。这三点原则汇聚了中美半个多世纪相互交往的经验教训, 是中美关系恢复健康稳定发展的必由之路。我们要秉持这三点原则, 把握全球化和世界格局变化发展的趋势和方向, 采取积极有效的措施, 推动中美关系健康向前发展。

(一) 加快推进高水平对外开放, 持续优化营商环境, 推进中美经济交往

目前来看, 经贸合作仍然是中美关系的重要压舱石。中国市场发展潜力和稳定环境依然是吸引包括美国资本在内国际资本的重要因素。据中国商务部统计, 2021 年, 全国实际使用外资金额 11493.6 亿元人民币, 同比增长 14.9% (折合 1734.8 亿美元, 同比增长 20.2%, 不含银行、证券、保险领域),

[1] James Dobbins et al., “Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies of Deterrence,” Rand, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP344.pdf.

[2] Yen Nee Lee, “U.S. Companies Are Bearing the Brunt of Trump’s China Tariffs, Says Moody’s,” CNBC, May 18, 2021, <https://www.cnbc.com/amp/2021/05/18/us-companies-bearing-the-brunt-of-trumps-china-tariffs-says-moodys.html>.

[3] “The US-China Business Council, The US-China Economic Relationship: A Crucial Partnership at a Critical Juncture,” January 2021, https://www.uschina.org/sites/default/files/the_us-china_economic_relationship_-_a_crucial_partnership_at_a_critical_juncture.pdf.

引资规模再创历史新高。^[1] 预计未来 15 年，中国每年进口商品和服务约 2.5 万亿美元；到 2035 年将会有 8 亿中国人迈进中等收入群体；到 2040 年航空业将需要 8700 架飞机；到 2060 年绿色金融市场规模将达到 100 万亿元。^[2] 中美关系的紧张对美国投资者有所影响，美中贸易全国委员会 2021 年发布的报告显示，45% 的受访企业表示他们在对政治问题发表声明的方面感到压力，这种压力既来自两国政府，也来自消费者。但是，依然有 94% 的受访企业将进入或服务中国市场作为当前和未来在华投资目标，43% 的企业计划在未来一年加大在华投资。^[3] 今后一段时期，要根据疫情后国内外市场的变化，特别是美国国内政策的相应变化，不断改善外商投资环境，抓住外商投资的需求点不断改进工作。如积极落实升级版的“快捷通道”，提高商务便利化、做好金融等服务业开放后的支撑服务等。

（二）加强全球性问题合作，增强责任积累互信，拓展中美合作领域

当今世界正面临新冠肺炎疫情持续反复，世界经济复苏脆弱，恐怖主义、气候变化等一系列全球性问题的挑战。世界各国要树立人类命运共同体意识，强化系统观念，加强信息共享，坚持真正的多边主义，团结合作有效应对。习近平主席指出：“人类面临的所有全球性问题，任何一国想单打独斗都无法解决，必须开展全球行动、全球应对、全球合作。”^[4] 中美两国在涉及世界和平与发展的几乎所有全球性问题上都肩负着重要责任。事实证明，中美合作可以办成很多有利于两国和世界的大事。

尽管美国对华开展全面战略竞争，但中国依然从负责任的大国立场出发，

[1] 《商务部召开例行新闻发布会（2022 年 1 月 13 日）》，商务部网站，2022 年 1 月 13 日，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20220113.shtml>。

[2] 谢锋：《把握机遇，维护和推进中美经贸合作与地方交流》，外交部网站，2021 年 11 月 30 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202112/t20211201_10460659.shtml。

[3] 美中贸易全国委员会：《中国商业环境调查 2021》，https://www.uschina.org/sites/default/files/uscbc_member_survey_2021_-_cn.pdf。

[4] 习近平：《解决人类面临的所有全球性问题，必须开展全球行动、全球应对、全球合作》，中国政府网，2021 年 1 月 25 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/25/content_5582455.htm。

与美国积极开展包括气候变化在内的全球性问题合作，并表现出了极大的诚意，作出了最大的努力。2021年11月，在苏格兰格拉斯哥举行的联合国气候大会上，中国气候特使谢振华与克里共同发布了《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》，中美双方同意建立“21世纪20年代强化气候行动工作组”，推动两国气候变化合作和多边进程。中国还承诺不再新建境外煤电项目。在气候变化等全球性问题上的合作本可以成为中美关系的另一块压舱石，但遗憾的是，拜登政府却以新疆“人权”问题等各种借口，不顾应对气候变化这一人类共同利益，对美国相关产业实施市场保护。因此，在全球性问题上，中国必须坚持议题的联系性，促使美方增强全球和人类共同利益的责任意识，以真正合作促进中美之间不断以点带面，积累信任，逐步扩展合作领域。

（三）加强地方交流，扩大民间交往，增强中美关系的韧性

虽然受美国对华全面战略竞争的负面影响，中美地方交流出现了一些障碍，中美民众之间的好感度也有所下降，但美国许多地方政府依然对中美交流抱有积极态度。皮尤研究中心发表的民调研究报告也显示，虽然总体好感度下降，但在不同教育程度和年龄段对华好感比率存在差别。例如拥有学士学位以上的，对华好感比率比学士学位以下的高出12个百分点，18—49岁的年轻人比50岁以上的高出15个百分点。^[1]因此，我们要重心下沉，有的放矢，精准施策，充分调动中美地方政府和社会各界的一切积极因素，增强中美关系的韧性。

习近平主席高度重视中美地方交流和民间往来，并指出：“国与国关系归根结底需要人民支持，最终也服务于人民。地方是最贴近老百姓的。地方合作搞得好不好，关系国家层面的合作能否落地生根。”^[2]为此，我们要创

[1] J. J. Moncus and Laura Silver, “Americans’ Views of Asia-Pacific Nations Have not Changed since 2018—with the Exception of China,” Pew Research Center, April 12, 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/04/12/americans-views-of-asia-pacific-nations-have-not-changed-since-2018-with-the-exception-of-china/>.

[2] 《习近平在中美省州长论坛上的讲话（全文）》，新华网，2015年9月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/23/c_1116653149.htm。

新工作思路，耐心有效地推进这项基础性工作。例如，要力促美方尽快恢复中美省州长论坛，使中美地方交流重返机制化发展轨道，并认真了解和准确把握美国各州的核心利益和重大关切，提高地方交流的有效性。又如，要抓住中美关系发展中的一些重要历史节点，通过对共同历史的回忆来增进彼此之间的友好情感。2021年，中美民间合作开展了多场纪念“乒乓外交”50周年的活动，重温中美“乒乓外交”历史佳话，表达了中美各界人士对两国友好的美好追忆和重启各领域交流合作的热切期盼。今年是尼克松访华50周年，中美双方要积极举办一系列纪念活动，以史为鉴，展望未来。再如，要重视青年一代在维系、巩固和改进中美两国关系中的地位和作用，积极开展中美青年之间的交往。可以考虑进一步增加美国来华留学生名额，创设一些专题文化交流和研修项目，以增进美国青年一代对新时代中国的了解和认知。总之，只有更多推进两国地方、企业、智库、媒体、民间团体等的交往合作，让更多人成为中美关系的参与者、受益者、支持者，中美两国之间的关系才会具有持久韧性，并植根民众。

【完稿日期：2022-3-14】

【责任编辑：姜志达】