中美贸易战的安全动因

安全战略与美国对华贸易政策的演变

吴其胜*

【内容提要】 对外经济政策历来都不是单纯地以追求经济福利的最大化为目的，它同样也是一种潜在的战略工具，经常被决策者用来服务国家的安全战略。从过去70年来中美关系的发展历程可以看出，美国在不同时期的安全战略显著影响了其对华贸易政策的制定，两国间战略关系的变化也往往对双边经贸关系发挥着“方向舵”的功能。当前中美贸易摩擦升级并不仅仅反映了美国贸易保护主义的抬头，同样也体现了明显的大国战略竞争属性。鉴于短期内两国在实力对比和发展模式上的结构性矛盾难以消除，战略竞争将会成为中美关系的新常态。美国在安全战略上的转变也将不可避免地外溢到对华贸易政策的制定上，并将对双边经贸关系和两国企业间的合作范围与合作方式产生深远影响。

【关键词】 安全战略 美国贸易政策 中美经贸关系

* 吴其胜，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员。

自特朗普政府执政以来,美国单方面对中国采取了一系列贸易措施,导致中美经贸摩擦不断升级,并最终演变为贸易战。一般认为,中美贸易摩擦发生的背景是美国对外贸易政策的整体调整,是美国国内民粹主义和经济民族主义在贸易领域的外溢。但不可忽视的是,虽然同期美国在经贸议题上也向其主要盟国采取了打压措施,但中美经贸摩擦不仅仅是围绕个别产业或部门的经济利益之争,同时也是大国之间在发展模式和权力更迭上的博弈,具有明显的大国战略竞争属性。^①因此,要较为全面地理解特朗普政府的对华贸易政策,把握中美经贸关系的发展趋势,还需要分析安全战略在美国对华贸易政策中所扮演的角色。

本文首先介绍对外经济政策研究领域内的国家主义(statism)分析视角,提出安全战略影响美国对外贸易政策的主要方式。在此基础上,通过梳理新中国成立以来美国的国家安全战略以及同时期美国的对华贸易政策,指出两者之间的高度相关性。文章最后将当前的中美贸易摩擦置于特朗普政府对华安全战略调整的背景下,并分析在中国战略竞争加剧的形势下,中美经贸关系在未来的可能走向。

一、作为战略工具的对外经济政策

从历史上来看,对外经济政策经常被美国决策者纳入国家安全战略的范畴,美国对经济制裁和经济接触政策的运用频率也远远高于其他国家。自新中国成立以来,贸易保护、禁运、经济抵制、经济制裁、经济接触、双边或地区贸易安排等,都曾被美国政府用来维护国家的独立、生存、扩张等战略目标。^②然而

^① 李巍、张玉环:《战略竞争时代的中美“贸易战”》,载《中国国际战略评论》2018(下),第39—51页。

^② Alan P. Dobson, *U.S. Economic Statecraft for Survival, 1933—1991: Of Sanctions, Embargoes, and Economic Warfare*, New York: Routledge, 2002; Lars S. Skålnes, *Politics, Markets, and Grand Strategy: Foreign Economic Policies as Strategic Instruments*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000; Richard Higgott, “After Neoliberal Globalization: The ‘Securitization’ of U.S. Foreign Economic Policy in East Asia,” in Garry Rodan and Kevin Hewison, eds., *Neoliberalism and Conflict in Asia after 9/11*, New York: Routledge, 2006, pp.46—65.

长期以来,以社会为中心的多元主义理论一直主导着学界关于美国对外经济政策尤其是对外贸易政策的研究。根据该理论,美国的对外经济政策主要是由其国内利益集团等次国家行为体所驱动的。这些行为体根据自身经济利益最大化的利益取向,通过国内政治进程向政府决策者施压,对外经济政策结果主要反映了实力较强的或者有效组织起来的利益集团或集团联盟的政策偏好,政府只是为这些利益集团提供竞技场,或者仅仅是扮演着“裁判员”的角色。该理论同样认为,美国对外经济政策的具体制定主要由代表不同选区选民利益的国会议员来完成的,而国会议员的政策主张主要反映了社会利益集团的政策偏好。以总统为代表的行政官员在对外经济政策过程中并不具有独立的角色,他们不仅很难影响具体的政策结果,甚至在很多情况下无法参与政策过程当中。^①显然,这种理论无法解释,即使在面临国内利益集团反对的情况,为何贸易政策经常被美国的决策者当为安全战略工具。

不同于多元主义理论,20世纪80年代兴起的国家主义理论强调了以总统、国务卿、国防部长等为代表的负责外交和安全事务的行政官员或国务官员(state officials)的角色,认为这些国务官员具有独立的经济政策偏好,会更倾向于从国家整体的战略角度看待国际经济问题,并且有能力将自身的政策偏好反映到美国的对外经济政策当中,或者将对外经济政策纳入到美国的国家安全战略轨道。^②虽然负责外交和安全事务的决策者在现实中并不能完全摆脱国内政治的影响,其对外经济政策偏好也不可能完全独立于利益集团的诉求,并且这些决策者之间在关于特定时期美国的国家利益界定和实现途径上也往往存在分歧,但国家主义理论揭示了美国对外经济政策的战略属性,为我们分析美国的对外经济政策,包括对华贸易政策,提供了一种重要的分析视角。

作为现实主义理论在国内层面的延伸,在国家主义理论看来,贸易与投资并不简单是商品和资本的跨境流动,同样与国际安全紧密联系在一起,是

^① 这种通过社会多元主义视角分析美国对外经济政策的研究成果非常多,其中E.E. 谢茨斯耐德(E.E.Schattschneider)关于1930年《斯穆特—哈利关税法案》(Smoot-Hawley Tariff Act)的研究被认为是该领域的一部开创性研究成果。见E.E.Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff*, New York: Prentice-Hall, 1935。

^② G.John Ikenberry, David A.Lake, and Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 1988.

一国影响他国的重要手段。现有的研究表明，各国的决策者之所以关注国家间的商品、资本、技术和信息的流动，不仅是因为它们关系到本国的经济福祉，还因为国际经济在国家安全上具有外部性（security externalities）。国家间的进出口、对外投资与吸纳外资、汇率的降低和提高等，都会对各国的安全造成正面或负面的影响。以国际贸易为例，这种安全外部性可以归纳为以下三个方面：

首先，商品的跨国流动能够直接或间接地增加贸易伙伴国的军事实力。向贸易伙伴国出口战略性商品特别是能够被直接应用于军事用途的商品，能够直接增强对方的国防能力，进而会影响到双方军事力量的对比。此外，由于商品的流动有利于增加对方国内资源的利用效率，国际贸易还能够使贸易伙伴国间接地增强军事实力。^①事实上，国际贸易的这种安全外部性并非最新发现。政治经济学领域早期的古典自由主义者以及重商主义者就已经指出贸易如何促进了国家经济的发展，以及国家经济的发展又如何促进了现代国家军事实力的提高。^②

其次，国际贸易会产生非对称的相互依赖和增加本国的脆弱性。国际贸易的深化和扩展，往往会推动跨国生产活动的专业化分工。这种分工虽然有利于发挥各国的比较优势、提高生产效率和提升整体的经济福祉，但也会提高国家间的相互依赖程度。由于历史、地理、资源禀赋、经济规模和经济水平等诸多条件的差异，现实中国家间的经济相互依赖往往是不对称的。这种非对称的相互依赖不仅体现为弱小的一方会对贸易的中断更为敏感，同时还体现为一方相对于另一方在贸易中断后进行政策调整时所付出的代价更为高昂。正因为此，非对称的贸易联系会成为强国影响甚至控制弱国的重要权力来源。在强国威胁限制或切断双边贸易关系时，弱国要么必须满足前者的政策要求，要么为

^① Joanne Gowa, *Allies, Adversaries, and International Trade*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994, p.6; [美] 詹姆斯·R. 施莱辛格：《国家安全的政治经济学：当代大国竞争的经济学研究》，韩亚军、李韬、陈洪桥译，北京：北京理工大学出版社2007年版，第83页。

^② Edward M. Earle, "Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power," in Edward M. Earle, Gordon Alexander Craig, and Felix Gilbert, *Makers of Modern Strategy: Military Thought from Machiavelli to Hitler*, Princeton: Princeton University Press, 1943, pp.117—154.

选择新的贸易伙伴而付出高昂的调整代价。而无论弱国选择何种方式，无疑都是对国家安全的一种损害。^①

最后，对外贸易往来还会改变本国国内政治联盟的力量对比，进而限制决策者的政策选择空间。根据相关研究，从自由贸易中受损的稀缺要素持有者偏向于支持保护主义政策，而从对外贸易中受益的丰富要素持有者则会偏好开放的贸易政策。无论是稀缺要素持有者还是丰富要素持有者，他们为了自身的经济利益都会结成相应的政治联盟，并会通过各种途径要求本国政府采取与自身利益相符的对外政策。而一国国内政治联盟结构的特征，则会随着该国对外贸易开放程度的变化而变化。当对外贸易开放度较低时，稀缺要素持有者的政治联盟一般会更具政治影响力；而当对外贸易开放程度较高时，丰富要素持有者所组成的政治联盟就会较为强大。^②正是由于国际贸易对国内政治联盟的上述影响，如果两国间的贸易联系不断加深，会使得国内自由贸易联盟的政治实力不断增强。在两国政治和安全关系出现紧张时，该联盟必然向本国政府施压，要求政府对其贸易伙伴采取和平或妥协性的安全政策，而这无疑将限制政府的政策选项。^③

国际经济的安全外部性并不局限于贸易领域，汇率的变动和跨国资本的流动等同样也会给一国的安全造成潜在影响。例如，货币的升值能够增加国际购买力，有助于在国际市场以更小的成本采购本国所急需的战略物资。但汇率的提高同时也会削弱本国商品的国际竞争力，拉低出口，从长远来讲有损国家经济实力。相反，货币的贬值则会提高本国商品的国际竞争力，拉动出口，增加本国的外汇收入。但货币贬值同时会推升进口商品的价格，增加在国际市场上

① 关于非对称相互依赖如何成为权力来源的分析，见 [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》（第3版），门洪华译，北京：北京大学出版社2002年版，第11—20页。

② Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton: Princeton University Press, 1989.

③ 关于经济相互依赖如何在国内催生了自由贸易联盟并对政府的对外政策行为进行限制的详细论述，可见 Bruce Russett and John R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organization*, New York: W. W. Norton, 2001。关于国内政治联盟变迁对美国对华政策的影响，见王浩：《从制度之战到经济竞争：国内政治与美国对华政策的演变（2009—2018）》，载《当代亚太》2019年第1期，第38—55页。

的采购成本，对国家的外汇收支构成压力。另外，人为压低汇率和货币的恶性贬值还会引发国家间的经济摩擦，进而会恶化与其他国家的政治和安全关系，这在 20 世纪 30 年代尤为突出。

对于跨国投资来说，鼓励本国企业对外投资尤其是对外直接投资，能够获得国外的市场、技术，提高本国企业的国际竞争力和提升本国的综合实力。另外，对外国矿产资源、能源的投资，还有助于保障本国的资源供应和能源安全。与贸易上的非对称相互依赖类似，扩大对外投资还会增加东道国对投资来源国资本的依赖程度，有助于构建更为紧密的政治和安全关系。从吸收外国投资的角度来看，跨国资本的流入不仅给国内经济发展带来了急需的资金和技术，有助于本国经济质量的提升，但也会导致外国资本对本国敏感产业的控制，以及增加对外资来源国的依赖程度。

国际经济对国家安全的上述几种影响，使得各国决策者无法忽视与外国进行经济交往的潜在战略意义。早在第二次世界大战之前，就有不少学者关注对外经济政策被当作战略工具的现象。例如，美国学者赫伯特·费斯（Herbert Feis）对英国、法国和德国这三个欧洲大国在 1870 年至第一次世界大战期间的对外投资进行的分析中，指出该时期的对外投资并非是单纯的商业行为，“金融实力经常被用来收买或建立友谊或联盟，金融借贷或收回借贷也经常与政治考量保持一致”^①。因此，他认为只有认识到这些国家的战略意图，才能理解该时期资本的跨国流动。美国芝加哥大学的经济学者尤金·斯塔利（Eugene Staley）通过对 1880 年以来的一系列历史案例的分析，指出对外投资已经成为各国政府的一种重要外交工具。为了实现在特定地区的政治目标，政府经常会诱导私人资本到该地区去投资，即使国内的资本持有者出于商业考虑不愿到该地区投资。在他看来，“对外投资对海军的帮助和保护，比海军对投资的帮助和保护要明显有用得多”^②。著名经济学家艾伯特·赫希曼（Albert O. Hirschman）在《国家

^① Herbert Feis, *Europe, the World's Banker, 1870—1914: An Account of European Foreign Investment and the Connection of World Finance with Diplomacy Before the War*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1930, xvi.

^② Eugene Staley, *War and the Private Investor: A Study in the Relations of International Politics and International Private Investment*, Garden City, NY: Doubleday, Doran & Company, INC., 1935, p.100.

权力与对外贸易结构》(1945年)一书中指出:“将国际经济关系当做国家权力手段的做法是二战爆发之前国际关系的一个普遍现象。”^①在他看来,贸易不仅能够增加商品尤其是稀缺商品的供给,进而提高一国的军事实力,还能够形成依附关系,成为一国向他国施加影响的政策工具。

一般认为,国家将对外经济政策作为战略工具的方式无外乎两种,即消极的经济战略和积极的经济战略。^②消极的经济战略又称经济制裁、经济战、经济胁迫等,是指通过经济威胁或惩罚来影响目标国的行为,或者通过限制与目标国之间的经贸联系来延缓目标国的经济发展,削弱目标国的军事实力和战争潜力。具体手段包括贸易上禁运、抵制、增加关税、关税歧视等,以及资金上的冻结资产、征用、取消援助等。积极的经济战略又称经济接触、经济劝诱,是通过经济上的允诺或奖赏来改变目标国的行为,或者通过单方面决定保持或扩大与目标国之间的经贸往来,在从长远角度来影响目标国的国内政治和对外政策。具体手段包括贸易上给予优惠关税待遇、关税减让和放松进出口管制等,以及在资金上提高援助水平、扩大投资和鼓励借贷等。

国际经济在安全上的外部性,使得对外经济政策经常被决策者用来增强盟国的实力和削弱敌国的实力、在目标国国内培养或增强支持友好关系的势力,以及向相关国家显示本国的战略意志和决心等。^③当然,由于面临来自国内的压力,决策者在将对外经济政策作为安全战略工具时,也要在经济利益与安全利益之间进行平衡。^④在决策过程中,决策者是倾向于安全利益还是经济利益,不仅受到国内政治和领导人偏好的影响,更受到对国际形势、大国力量对比、目标国的威胁程度等外部因素的认知与判断的影响,这尤其体现在过去70年来美

^① Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley: University of California Press, [1945] 1980, xv.

^② David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985, pp.40—50; Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Ithaca: Cornell University Press, 1992, chapter 2.

^③ Lars S. Skålnes, *Politics, Markets, and Grand Strategy: Foreign Economic Policies as Strategic Instruments*, pp.4—5.

^④ 宋国友:《平衡社会利益和国家安全——政府对外贸易战略选择》,北京:时事出版社2007年版,第109—110页。

国政府在对华贸易政策的制定上。

二、安全战略与美国的对华贸易政策（1949—1989）

冷战期间，美国决策者对中国的认知和战略定位发生了数次调整，并且每次调整都深刻地影响了美国的对华贸易政策。在新中国成立前后，美国视苏联为最大的战略威胁，认为中国有在中苏之间保持中立的可能。相应地，美国在该时期制定了对华经济接触战略，希望通过保持中美之间的经贸联系来分化中苏关系和增加中国对美国的经济依赖。朝鲜战争爆发和中国人民志愿军入朝参战后，美国的决策者开始将中国界定为比苏联更为危险的敌人，并对中国采取了全面的经济封锁，其在经济上对中国采取的强制措施比对苏联还要严厉。20世纪60年代末中苏关系的破裂和苏联的对外扩张，美国重新发现与中国在对抗苏联上的共同战略利益，并逐渐将中国界定为“友好的非盟国”，通过采取一系列经济接触措施来推动双边关系的正常化和增强中国牵制苏联的能力。

早在新中国成立前夕，杜鲁门政府就确立了通过经济手段来影响中国未来外交走向的政策方针。鉴于当时中国资源短缺，发展落后，美国的决策者认为中国在相当长的时间里不会成为一个能够对美国构成威胁的强国。而如果中国倒向苏联，则会使得中国庞大的人力资源与苏联丰富的自然资源相结合，给美国造成直接的威胁。因此，该时期美国的对华战略的核心就是防止把中国“推入”苏联阵营。1949年2月，国务卿艾奇逊（Dean G. Acheson）在向美国国家安全委员会提交的一份报告中指出，随着中国共产党逐步控制中国全境，美国应该“根据对中共的总体政治和战略政策来制定和实施对华贸易政策”^①。该报告认为，鉴于美国对华政策的首要目标是防止中国倒向苏联，美国应该重建与中国共产党政权的一般性贸易联系，并在出口管制上采取比对苏联和东欧国家更加缓和的措施，以此来激化中国与苏联之间的矛盾。

^① “Draft Report by the National Security Council on United States Policy Regarding Trade with China,” in *Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East: China*, Vol. IX, p.827.

然而，随着新中国在外交上明确了向社会主义阵营“一边倒”的立场，并于1950年2月与苏联签订《中苏友好互助条约》，杜鲁门政府逐步升级了对华贸易管制。1950年6月8日，艾奇逊致信美国商务部长，要求除个别情况外，在出口管制上采取同对苏联及其东欧卫星国一样的标准。^①朝鲜战争爆发和中国人民志愿军参战后，美国开始将中国定位为“敌对国家”，并从1950年底开始，对中国实施全面禁运，冻结中国在美资产，禁止一切美国船只和飞机前往中国港口或机场，以及敦促盟国在“巴黎统筹委员会”的框架下对中国实施比苏联和东欧国家更为严厉的贸易管制措施。由于美国决策者认为中国的行为比苏联更危险，以至于美国在朝鲜战争结束后，将遏制中国的“扩张”确定为美国在东亚地区的主要战略目标，美国在随后的20年里，继续对中国实行严厉的经济封锁。即使在艾森豪威尔政府和肯尼迪政府时期，美国都不同程度地放松了对苏联和东欧国家的贸易管制，但依然在贸易上实施“中国差别”政策，严控美国及其盟国与中国的贸易往来。在约翰逊政府时期，美国为了缓和与盟国在东西方贸易政策上的矛盾，甚至以放松对苏联和东欧国家的贸易管制作为交换条件，要求盟国维持对中国严格的贸易管控。^②

尼克松政府上台时，国际形势发生了剧烈变化，美国的对外战略也随之进行了调整。一方面，在美国实力相对下降的背景下，苏联加速对外扩张，呈现咄咄逼人的进攻态势，给美国造成的安全威胁进一步凸显。另一方面，中苏关系彻底破裂，使得美国认识到联合中国对抗苏联成为一种新的战略选择。为了向中方释放善意和表明进行战略合作的意愿，尼克松政府从1969年开始逐渐放松对中国的经济封锁。如在1969年7月21日，美国国务院宣布放宽对中美人员来往和双边贸易的限制，允许美国旅游者和国外居民有限购买产自中国大陆的商品。1970年2月，在向国会提交的首份年度外交报告中，尼克松政府明确表示不再将中国作为与苏联结盟共同威胁美国的敌人。两个月后，尼克松政府再次采取措施放宽对华贸易限制，并在随后几个月内批准了通用汽车公司向中

^① “The Secretary of State to the Secretary of Commerce (Sawyer),” in *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. VI, pp.638—639.

^② 宫旭平：《约翰逊政府时期美国的的东西方贸易管制政策》，载于群主编：《美国国家安全与冷战战略》，北京：中国社会科学出版社2006年版，第191—205页。

国出口汽车零部件的申请，以及宣布取消禁止在国外的美国石油公司给装载非战略物资运往或运出中国的船只加油的禁令。为进一步缓和中美关系，尼克松在 1971 年 4 月 14 日宣布涉及中美经贸往来的五大举措，包括：加快给来美访问的中国游客或团体发放签证；放松对货币的控制，允许中国使用美元；除了来往北越、朝鲜和古巴的中国船只或飞机外，允许美国的石油公司为中国船只和飞机提供燃料；允许美国船只和飞机在中国以外的港口之间运输中国货物，美国企业所有的外国船只或飞机能够经停中国；制定可以向中国直接出口的非战略性物资清单，并允许从中国直接进口特定商品。^①1971 年 6 月，尼克松进一步放宽对中国的贸易管制，并将对中国和对苏联的贸易政策联系起来，迈出了废除“中国差别”政策的第一步。^②在 1972 年 2 月访华前夕，尼克松签署备忘录，决定将中国从商品管制清单中的 Z 类国家（控制程度最严的国家）移到 Y 类国家（即华沙条约国家），并要求财政部取消对美国海外分公司向中国出口特定战略物资和技术的专门许可限制。^③该决定也意味着取消了美国之前在贸易上区别对待中国和苏联的政策，将对中国和苏联的贸易管制置于同一水平。继中美两国在《上海公报》中同意“为逐步发展两国间的贸易提供便利”后，尼克松政府在 1972 年下半年签署了两份备忘录，分别提出谈判解决两国相互冻结资产的指导方案和进一步放宽对美国船只和飞机停靠中国的限制。^④

尼克松政府所采取的一系列放松中美贸易管制的措施极大地促进了双边贸易的发展。根据美方统计，中美双边贸易额从 1971 年的 490 万美元激增到 1974

① “Statement Announcing Changes in Trade and Travel Restrictions With the People’s Republic of China,” *Public Papers of the Presides: Richard Nixon 1971*, USGPO, 1972, pp.530—531.

② 何海波：《论尼克松政府的美国对华贸易政策》，载于群主编：《美国国家安全与冷战战略》，北京：中国社会科学出版社 2006 年版，第 227 页。

③ National Security Decision Memorandum 155, “Relaxation of Restrictions on Trade with People’s Republic of China,” in *Foreign Relations of the United States, 1969—1976, Volume IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969—1972*, February 17, 1972.

④ National Security Decision Memorandum 188, “PRC Blocked Assets and Private Claims,” August 30, 1970; National Security Decision Memorandum 195, “Amendment to Transportation Order T-2 Affecting the PRC,” October 30, 1972, both in *Foreign Relations of the United States, 1969—1976, Volume IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969—1972*.

年的 9.3 亿美元。然而，由于国内政治的牵绊，福特政府时期的美国对华政策停滞不前，这也使得中美贸易往来严重受挫。在 1975 年和 1976 年，中美双边贸易分别回落到 4.6 亿美元和 3.4 亿美元。^①

在对华战略上，卡特政府将中国定位为“美国全球政策的一个核心要素”和“世界和平的一个关键力量”，并寻求与中国“在全人类共同面临的问题上进行紧密合作”。^②尤其是在苏联于 1979 年入侵阿富汗后，卡特政府开启了与中国共同反对苏联扩张的新局面。在经贸领域，卡特政府延续了尼克松政府的对华经济接触政策。在两国建交后不久就与中国达成协议，解决了双方被冻结资产的偿还问题。为推动双边经贸关系的正常化和凸显美中关系相对于美苏关系的特殊性，卡特政府还放弃了在贸易上平等对待中国和苏联的立场，于 1979 年 7 月与中国签订为期 3 年的中美贸易协定，在关税、投资等领域给予中国最惠国待遇。卡特政府官员在敦促国会批准该协定时强调，“仅仅外交承认不会自动保证正常和互利关系的发展”，通过中美贸易协定和向中国提供最惠国待遇，将能排除两国关系中的障碍，对巩固两国之间的纽带将发挥巨大的作用。^③在执政后期，卡特政府进一步将中国定位为友好国家，认为中国的发展和中美之间的战略合作对美国国家安全至关重要。1980 年 4 月，助理国务卿霍尔布鲁克（Richard Holbrooke）在国会作证时表示，美国的安全不仅取决于美国本身的力量，“而且还取决于全球力量的均衡，而中国在其中起着重要作用，一个强大、安全和友好的中国与美国利害相关”^④。在此背景下，美国进一步放松了对华出口控制，包括在出口管控清单上将中国 Y 类国家移到 P 类国家（即非敌对国家），并开始解禁对中国武器装备出口的限制。在双边贸易额也从 1977 年的 3.7 亿美元，增加到 1981 年的 56.7 亿美元。^⑤

里根政府在上台初期对发展中美关系持谨慎态度，在台湾问题上的立场相

① 金卫星：《中美经贸关系的历史轨迹：1979—2016》，载《美国研究》2018 年第 4 期，第 36 页。

② “Address at Commencement Exercises at the University of Notre Dame,” *Public Papers of the Presidents: Jimmy Carter 1977*, Vol. 1, USGPO, 1977, pp.530—531.

③ 陶文钊：《中美关系史》（1972—2000）下卷，上海：上海人民出版社 2004 年版，第 88 页。

④ 同上书，第 94 页。

⑤ 金卫星：《中美经贸关系的历史轨迹：1979—2016》，第 36—37 页。

比前两届政府也出现倒退，导致两国关系一度紧张。^①里根政府在外事务上的人事调整，也进一步加剧了中美战略关系的不稳定。1982年6月，舒尔茨（George Shultz）接替黑格（Alexander M. Haig, Jr.），担任美国国务卿。但舒尔茨不像其前任那样重视中国在中美苏战略大三角中的战略价值，认为中国虽然具有“地缘战略的重要性”，但对于美国在亚太地区的利益来说，日本比中国更重要。^②在此背景下，美国在对华贸易政策上也出现了倒退。1982年8月，也即舒尔茨上任两个月后，中美两国开始新的纺织品贸易谈判。但在经过数轮谈判未能达成协议的情况下，美国国务院于1983年1月宣布将对中国纺织品进口实行单方面限制。中国随后被迫做出反应，宣布停止或削减从美国进口棉花、化学纤维、大豆和其他农产品，中美之间爆发了建交以来的首次贸易战。在里根政府初期，中美贸易一改前几年的迅猛发展势头，出现了大幅下滑，从1981年的56.7亿美元降到1983年的46.5亿美元，降幅接近20%。^③

中共十二大后，中国开始根据新的国际形势调整对外政策，尤其是尝试调整与苏联的关系，从1982年底开始与苏联举行旨在消除隔阂和实现两国关系正常化的副外长磋商。中国对外政策的变化使得里根政府担心中苏关系改善和中美关系的疏远会给美苏战略平衡造成不利影响。在此背景下，舒尔茨召集多位中国问题专家和政府官员研讨对华政策，并指出仍然希望美中进行战略合作，继续联合压制苏联。^④里根政府其他内阁成员也开始公开强调中国在战略上对美国的重要性。例如，1983年9月22日，美国国防部长温伯格在前往亚洲访问途中接受采访时指出，中国在经济上和军事上保持强大和独立是非常重要的，有助于遏制苏联侵略，是世界稳定和维持世界和平的一个重要部分；9月27日，美国商务部长马尔科姆·鲍德里奇（Malcolm Baldrige Jr.）在众议院作证时指

① 1981年1月5日，美国《时代》周刊发表对当选总统里根的文章。里根在谈到中美关系时表示，“我认为需要一定程度的谨慎”，“我将真诚地谋求改善友好关系，但不能走得过快，以至于有朝一日用美国提供的武器来打美国”。引自刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹：建交以来大事纵览》，北京：时事出版社1995年版，第36页。

② 陶文钊著：《中美关系史》（1972—2000）下卷，第150页。

③ 金卫星：《中美经贸关系的历史轨迹：1979—2016》，第37页。

④ 刘磊：《论里根政府时期的中美战略关系》，载《当代中国史研究》2014年第2期，第76—77页。

出，中国是一个友好的非盟国，中国最主要的目标之一是实现工业基础现代化，美国新的对华技术转让政策最符合美国的安全和对外政策利益，美国各部门、国家安全委员会以及总统本人都持这种看法。^①为打破前两年的僵持状态，里根政府从1983年初开始积极推动中美经贸合作，包括签署一系列科技合作协定、恢复关于纺织品协议的谈判并在1983年7月达成第二个纺织品贸易协议、延长中美贸易协定、开始谈判双边投资协定和加强对华技术转让等。在出口控制领域，美国于1983年6月决定将中国从出口管制条例中的P类国家改为与西欧盟国一样的V类国家，以提高向中国出口高技术产品的水平；两年后，又宣布在巴黎统筹委员会的框架下进一步放松对中国的出口管制。^②里根政府对华政策的调整，使得中美双边贸易在随后的几年保持了高速发展的势头。

三、安全战略与美国的对华贸易政策（1989—2017）

如果说冷战后期共同对抗苏联霸权的战略需要是两国关系解冻和正常化的主要动力，那么随着美苏关系的缓和与冷战的结束，这种动力在中美关系中起的作用开始逐渐削弱。事实上，布什政府在其上台之初对中国的定位就已经开始超越联合中国对抗苏联的战略考虑。在1989年2月访华期间，布什多次表明在新的国际环境下，中国不再是对抗苏联的杠杆，中国之所以重要是因为它的规模、位置和对世界发展的潜在影响。^③1989年6月，布什在回答记者提问时指出：“我仍然认为中美关系对美国具有战略意义，我不是指过去所谓的打‘中国牌’或‘苏联牌’。但如果你环顾一下世界，你会理解太平洋地区的活力，与中国保持良好关系符合美国的利益。”^④在布什政府看来，正是中国的巨大体量和在地区与全球事务中的潜在影响力，需要美国继续稳定和发展中美关系。正如时

① 刘连第、汪大为编著：《中美关系的轨迹：建交以来大事纵览》，北京：时事出版社1995年版，第131、133页。

② 同上书，第124、189页。

③ Robert G. Sutter, *U.S. Policy toward China: An Introduction to the Role of Interest Groups*, Lanham: Rowman & Little Field Publishers, Inc., 1998, pp.27—29.

④ George H.W. Bush, News Conference of June 27, 1989, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/607>.

任美国国家安全事务助理斯考克罗夫特 (Brent Scowcroft) 指出的, 由于中国注定会成为在亚洲具有重大影响的国家, 使得“保持与中国的关系非常重要, 因为这样可以避免其朝着与美国利益相对立的方向发展”^①。海湾战争结束后, 布什进一步向国内解释维持中美关系的重要性。他在 1991 年 5 月的一次演讲中强调, 作为一个拥有世界五分之一人口的大国, “中国能够轻易地影响亚太地区的稳定, 并因此影响整个世界的和平与繁荣。中国在解决柬埔寨冲突与缓和朝鲜半岛危机中扮演了核心角色。中国当前在多边国际组织中拥有重要发言权。中国在联合国安理会的投票帮助我们组建了广泛的反对伊拉克侵略行为的联盟, 并帮助我们在海湾战争中取得胜利”^②。

在很大程度上, 正是由于中国的规模和潜在影响力, 布什政府希望通过接触政策缓和两国之间因为北京政治风波所导致的紧张关系, 并试图通过该政策对中国的外交施加影响。布什政府的这种战略考虑尤其体现在是否全面制裁中国、是否无条件给予中国最惠国待遇、与中国在武器扩散领域的合作等议题上。一方面, 布什政府希望通过扩大经贸联系来获得影响中国对外政策的杠杆。1991 年 6 月 14 日, 国务卿詹姆斯·贝克 (James A. Baker III) 在给众议院发言人的信件中指出, 拒绝给予中国最惠国待遇会严重损害我们与中国的对话以及影响中国的杠杆。^③ 布什在回忆录中也提到: “如果要对克制与合作产生影响, 我们必须保持与中国政府的接触。”^④ 1990 年 1 月, 美国副国务卿伊格尔伯格 (Lawrence Eagleburger) 在参议院外交关系委员会作证时表示, 苏联因素在中美关系中依然重要, 但对美国来说, 真正的需要是在导弹、核武器和化学武器扩散方面的合作。斯考克罗夫特后来也指出, 由于中国是一个核大国和武器出口国, 即使冷战结束, 中国仍是一个重要的战略伙伴, 只有通过接触, 美国才能在诸如武器扩散等问题上获得中国的合作。^⑤

① Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc. 2005, p.117.

② George H.W. Bush, “Remarks at the Yale University Commencement Ceremony,” New Haven, Connecticut, May 27, 1991, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/3032>.

③ Robert G. Sutter, *U.S. Policy toward China: An Introduction to the Role of Interest Groups*, p.41.

④ George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York: Alfred A. Knopf, 1998, p.89.

⑤ Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush*, p.117.

另一方面，布什政府也试图通过扩大经济交流来影响中国国内社会的发展，进而影响中国对外政策的偏好。布什政府的这种战略考虑体现为多次表示不愿孤立中国，防止中国转向关起大门和重新回到与美国对抗的外交政策轨道。也正是基于以上战略考虑，布什政府逐步取消了先前实施的各种对华制裁措施，如对飞机和卫星等高科技商品的出口进行解禁，取消关于限制进出口银行向在中国从事商业的美国公司提供资助的禁令，重新支持世界银行对中国的贷款等。在面对来自国会和国内各种人权组织的强大压力下，布什在任期内连续无条件给予中国最惠国待遇，为双边贸易在政治冲突的背景下实现连续增长提供了重要保障。值得一提的是，在布什政府与美国国会围绕对华最惠国待遇问题进行激烈斗争的过程中，部分地出于担心国内舆论的谴责，美国的商业利益集团并没有有效地组织起来，甚至有些企业代表对是否能从中美贸易中获得收益表示质疑。^①

在克林顿政府时期，中国是其“参与与扩展”（Engagement and Enlargement）战略的对象，将中国拉入西方的体系和推动中国接受西方价值观和接受美国的领导地位成为重要的对华战略考量。^②在对中国的战略认知上，克林顿政府不认为中国对美国构成重大威胁。美国战略当时认为，由于中国的军事、经济和其他能力有限，在短期内不会对美国构成重大的直接的军事威胁，仅仅在中长期有挑战和威胁美国的潜力。1994年10月，国防部长佩里（William Perry）在访华期间明确表示，美国不视中国为美国的军事威胁。1995年10月30日，佩里在一次公开演讲中回答“中国发展远洋海军对美国的防御战略和该地区的稳定所产生的影响”的问题时指出：“我认为，无论是现在还是可预见的将来，中国的海军都不会对美国构成威胁。美国的海军不仅是世界上最强大的海军。而且它比全世界其他所有国家的海军合在一起还要强大。”佩里还表示，从安全的角度看中国，美国最担心的是核扩散问题，而非中国的军事现代化。^③

^① 最惠国待遇是中美贸易发展的关键，如果布什政府拒绝给予中国最惠国待遇，那么来自中国的25种重要商品的关税税率将会从8.8%增加到50.5%。根据美中商业委员会的估计，这将使中国对美国的出口减少一半左右。参见 Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1992, p.260, 292。

^② The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, September 2002.

^③ 引自吴心伯：《太平洋上不太平：后冷战时代的美国亚太安全战略》，上海：复旦大学出版社2006年版，第84页。

为了把中国拉进由美国主导的国际体系，使中国成为体系内建设性和支持性的力量而非相反，同时为了通过交往在政治、经济、社会和外交等领域影响甚至塑造中国的发展方向，克林顿政府提出了“全面接触”的对华战略。在经贸领域，克林顿政府于1994年宣布在最惠国待遇问题上实行“脱钩”政策，无条件给予中国最惠国待遇；在世界贸易组织（WTO）成立后，推进关于中国加入世界贸易组织的谈判，并在1999年11月15日与中国达成协议；作为中国加入世界贸易组织的一部分，美国承诺将推动解决对华永久正常贸易关系（PNTR）问题。与布什政府无条件给予中国最惠国待遇问题上面临的国内情况类似，克林顿政府在推动给予中国永久正常贸易关系的立法上同样面临来自国内舆论、人权组织和国会的巨大阻力。为游说议员支持该立法，克林顿政府向国会强调了中美经贸关系的战略意义。克林顿强调：“我相信一个说‘不’的表决结果将会在未来引发危险的对抗和持续的不安全。”时任美国贸易代表巴尔舍夫斯基（Charlene Barshefsky）也特地引述了罗斯福总统50年前在要求美国国会通过“布雷顿森林协议”时的话：“这是为了建立我们希望见到的和平世界而打下经济基础的机会。”她进一步指出，如果拒绝给予中国永久正常贸易关系，美国不光失去立即可以得到的实质性利益，同时也会向世界上人口最多的国家发出一项阴暗消极的声明，这将威胁美国所关注的所有重要议题，并将给美国在太平洋地区的盟国带来可见的复杂前景。^①在永久正常贸易关系立法上，克林顿政府还与商界携手发起了美国历史上规模最大、代价最为昂贵的游说运动，积极动员和协调来自商界、学界和政界的各种资源，影响国内舆论和向国会议员进行施压。^②在克林顿政府的努力下，美国国会参众两院于2000年分别通过法案。该法案的通过，不仅一劳永逸地解决了美国国内关于中国最惠国待遇的争论，也为中美经贸关系提供了稳定的法律基础和制度框架。^③

小布什政府在上台初期将大国竞争作为主要的战略考量，并将中国界定为

① 杨洁勉：《美国院府的PNTR之争》，载《国际展望》2000年第10期，第3页。

② 王勇：《中美经贸关系》，北京：中国市场出版社2007年版，第83—85页。

③ [美] I.M.戴斯勒：《美国贸易政治》（第4版），王恩冕、于少蔚译，北京：中国市场出版社2006年版，第278—279页。

战略竞争对手。但在小布什看来，中国虽然是美国的手，但不是敌人，不能完全限制与中国的经贸联系。相反，他认为经贸联系能够促进中国的经济自由、推动社会政治自由化，符合美国国家利益，有利于美国和世界安全。鉴于此，小布什在大选期间和当选后，都表示支持中国加入世界贸易组织和给予中国永久正常贸易关系地位。^①9·11事件发生后，其国家安全团队的战略认知随即发生了改变。正如小布什政府政府在2002年发布的《国家安全战略报告》中指出的：“抵御敌人和捍卫国家是联邦政府的首要和基本承诺。当前，这种任务发生了重大变化。过去的敌人需要大规模的军队和强大的工业基础来威胁美国，而今天隐蔽的个人网络就能够以低于购买一辆坦克的成本来给美国造成混乱和痛苦……我们国家当前面临的重大威胁是激进主义与技术的结合。”而应对这种威胁，小布什政府强调了大国间的合作，认为“国际社会现在面临自17世纪民族国家崛起以来的最好机会，来建立一个大国在其中和平竞争而非准备战争的世界，今天世界大国在应对恐怖暴力与混乱上都站在同一立场上”^②。因此，恐怖主义成为美国的首要威胁，寻求与包括中国在内的大国合作和建立反恐联盟成为小布什政府的首要战略目标。

此外，在小布什政府看来，中国在2001年底加入世界贸易组织标志完成了融入国际体系的最后步骤，今后对美国来说最重要的是确保中国成为体系内负责任的大国。正如时任副国务卿罗伯特·佐立克（Robert B. Zoellick）指出的，美国的对华战略需要“超越向中国打开大门、欢迎其成为国际体系一员”的阶段，应该转向“促使中国成为负责人的利益攸关方”。^③鉴于美国认为中国总体上是一个致力于维持现状的国家和国际体系内的积极力量，同时为了防止中国可能“非理性”地使用其逐渐快速增长的实力，小布什政府在对华政策上采取了“两面下注”（hedging）战略，即一方面继续强调对华接触与融合，

^① 宋国友、张家铭：《从战略稳定到战略冲突？中美建交40年的经贸关系发展评估》，载《美国问题研究》2018年第2期，第16页。

^② The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, Introduction.

^③ Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York City, September 21, 2005, <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.

另一方面则通过加强本国军事力量和与其地区盟国开展安全合作等方式对中国进行防范。^①为了推动中国成为国际体系内“负责人的利益攸关方”，推动中国在政治和经济上沿着美国所期望的方向发展，小布什政府在任期内积极推进与中国在各层级的经贸合作，并建立了“中美战略经济对话”这一高级别经贸合作机制。

在奥巴马政府时期，由小布什政府发起的阿富汗和伊拉克战争仍未结束，打击恐怖主义依然是战略重点，但应对大国竞争的战略考量开始凸显。2008年金融危机后，美国的相对经济实力受到削弱，而中国不仅在经济和军事实力上得到加强，在外交风格上也趋于强势，地区影响力不断提升。在此背景下，奥巴马政府逐渐将反恐与大国竞争同时作为战略重点。^②由于认为中国的崛起是亚太地区乃至全球最重要的战略变化，奥巴马政府在2011年前后开始加大对亚太地区的关注和投入，宣布要把更多的战略资源从中东转向亚太。2011年10月，国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）在《外交政策》上发表题为《美国的太平洋世纪》文章，表示美国需要“转向”（pivot）亚洲，认为美国在下一个十年最重要的任务是“在亚太地区进行大规模的外交、经济、战略等领域的投入”^③。同年11月，奥巴马在澳大利亚国会发表演讲时宣称：“作为一个太平洋国家，美国将通过坚持核心原则和与盟国、友好国家保持密切的伙伴关系，在塑造该地区及其未来上扮演一个更大和长期的角色。”^④两人的上述言论也表明了美国将在亚太地区应对中国崛起的决心。

在应对中国崛起所带来的挑战上，奥巴马政府采取了“接触+规制”的对华战略。^⑤一方面，坚持与中国的“接触”，寻求中国在包括应对朝鲜半岛、伊朗

① The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, pp.40—42.

② 左希迎：《威胁评估与美国大战略的转变》，载《当代亚太》2018年第4期，第4—50页。

③ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, No.189, November 2011, p.57.

④ The White House, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

⑤ 达巍：《美国对华战略逻辑的演进与“特朗普冲击”》，载《世界经济与政治》2017年第5期，第28—31页。

核问题、全球金融危机和气候变化等议题上的合作；另一方面，致力于通过多边规则和多方力量对中国进行“管控”和“引导”，确保让中国在各种领域内遵守国际规则。在经济领域，奥巴马政府一方面继续推进中美经贸关系，包括将中美战略经济对话发展为“中美战略与经济对话”机制，坚持在现有的规则框架下解决双边经贸摩擦，支持中国在国际货币基金组织内获得更大的份额，以及支持将人民币纳入特别提款权，等等。但另一方面，为获得与中国进行战略竞争的优势，奥巴马政府在全球和地区层面力推有利于美国的经贸规则和制度安排，如推进将中国排除在外的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判，极力抵制中国提出的一系列地区经济合作倡议和机制，包括“一带一路”倡议和亚洲基础设施投资银行（AIIB）等。虽然奥巴马执政时期强化了与中国在亚太地区的地缘政治和地缘经济竞争，但这种竞争仅仅聚焦个别领域和议题，并保持在传统的对华接触战略框架内，中美经贸关系发展的战略环境并未发生质的改变。

四、战略竞争背景下的美国对华贸易政策（2017年至今）

特朗普政府上台后，对美国的国家安全战略进行了重大调整。在以“美国优先”为基调的国家安全战略里，大国竞争尤其是经济竞争超越打击恐怖主义，成为美国首要的战略考量。在特朗普政府看来，世界正在重回大国权力竞争的时代，中国和俄罗斯这两个“修正主义”国家开始重申在地区和全球的影响力，并“想塑造一个与美国价值观及利益相对立的世界”，美国的繁荣与安全所面临的核心挑战是与修正主义国家之间“重新出现的长期战略竞争”。^①虽然当前美国同时面临来自中国与俄罗斯的战略竞争，但中国在实力上远远超过俄罗斯，因此是美国首要的战略竞争对手。此外，美国国务院部分人士认为中国代表了不同于西方的文明，美国在历史上从未遇到过像中国这样的对手，两国间的战略

^① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp.25—27; U.S. Defense Department, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, January 2018, p.2.

竞争甚至已经上升到了文明冲突的层面。^①

根据特朗普政府的战略评估，中国对美国构成的安全威胁主要体现在以下几个方面：第一，中国威胁到了美国的经济安全和国防安全。特朗普政府认为中国正在通过补贴、倾销、非关税壁垒、市场准入限制等不公平的贸易手段主导关键产业与全球市场，严重削弱了美国企业和工人的竞争力，导致大量生产基地转移到中国，侵蚀了美国制造业和国防工业的根基，增加了美国在关键原材料和工业品上对中国的依赖。^②此外，它还认为中国为了提升在人工智能、量子计算、机器人、新能源等新兴科技领域内的实力，频繁利用国际贸易和投资规则的漏洞，并通过各种合法与非法的途径，从美国获取知识产权和技术，包括技术窃取、强制性技术转移、有针对性地并购美国高技术企业等，对美国的技术领先优势构成了威胁。^③

第二，其战略评估认为中国越来越强势的国防战略和对外政策威胁到了美国的地区和全球地位，认为中国正在将快速增长的经济实力和军事实力转化为在印太地区和全球的影响力，对美国的全球地位构成了越来越大的挑战。在特朗普政府的决策团队看来，中国利用自身经济发展所取得的资源以及从国外获得的先进技术，大规模地“化犁为剑”，进行军事现代化，已经成为在实力上仅次于美国的现代化军事强国。更重要的是，中国军队现代化的目标是在陆海空乃至外太空抗衡美国，并寻求将美国挤出西太平洋。中国还利用其他国家对中国市场的依赖，“诱使”或“胁迫”其他国家支持中国的外交政策议程，重塑地区秩序。此外，中国还通过不断积累的巨额外汇储备，积极推进“债务外交”

① Joel Gehrke, "State Department Preparing for Clash of Civilizations with China," *Washington Examiner*, April 30, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/state-department-preparing-for-clash-of-civilizations-with-china>.

② U.S. Department of Defense, *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States*, September 2018, pp.36—42.

③ 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," Defense Innovation Unit Experimental, February 2017; Office of the U.S. Trade Representative, "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>.

“一带一路”倡议等，不仅加强了在亚洲地区的政治影响力，还将影响力拓展到了拉美、非洲、欧洲、北极等地区。^①

第三，特朗普政府认为中国正在更深入地影响美国的国内政治，威胁到了美国的国家主权和民主体制。在特朗普政府看来，中国正通过各种公开和隐蔽的方式影响美国的国内政治。2018年10月4日，美国副总统彭斯（Mike Pence）在哈德逊研究所（Hudson Institute）就美国政府的对华政策问题发表演讲时宣称：“中国正在使用全政府的手段，利用政治、经济、军事以及宣传工具，在美国推进其影响和利益。中国也比以往更活跃地使用其力量，来影响并干预美国的国内政策和政治。”他声称，中国通过“威逼利诱”美国的企业、智库、高校、学者、媒体、记者以及美国联邦和地方政府的官员，来影响美国公众舆论，试图影响美国中期选举和2020年美国大选的氛围；中国还试图利用联邦政府和地方政府在一些政策上的分歧，削弱特朗普政府的政治基础和阻挠特朗普政府在国内推进对华政策议程。^②

在应对中国所带来的上述所谓威胁上，特朗普政府认为美国在过去几十年里所采取的对华政策是失败的，与中国进行接触和支持中国融入国际体系并没有使中国朝着美国所期待的方向发展，因此需要全面调整对华战略，与中国进行战略竞争。^③在此背景下，特朗普政府开始以“全方位”的方式，动员和整合全政府、全社会的资源，在包括经贸在内的各个领域与中国进行战略竞争。^④鉴于特朗普政府认为“经济安全就是国家安全”，并且以零和思维看待双边经贸关

^① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, p.27, 46; U.S. Defense Department, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, p.2; Edward Wong, “U.S. vs. China: Why This Power Struggle Is Different,” *New York Times*, June 27, 2019, A10; Joel Gehrke, “US Wary of Chinese Military Threat in the Arctic,” *Washington Examiner*, February 8, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/u-s-wary-of-chinese-military-threat-in-the-arctic>.

^② White House, “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” October 4, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

^③ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, pp.3, 25.

^④ 吴心伯：《竞争导向的美国对华政策与中美关系转型》，载《国际问题研究》2019年第3期，第12页；左希迎：《美国“全政府对华战略”及其评估》，载《国际战略研究简报》2019年4月9日，第80期。

系，特朗普政府相比往届政府更倾向于将经济胁迫、制裁、打压而非经济接触作为其推进对华战略的方式。

首先，通过单边制裁和多边协调，在经贸领域内的一些结构性议题上对中国进行打压，削弱中国的竞争优势。在执政第一年，特朗普政府就以强制性技术转移和知识产权保护不力为由，对中国发起“301调查”，并从2018年7月开始分别对中国价值2500亿美元的出口商品加征高达25%的关税，胁迫中国就双边贸易逆差、产业政策、国有企业、技术转让等议题上做出让步。此外，特朗普政府还联合其他国家，在维护自由市场秩序和反对不公平贸易的名义下对中国进行多边制衡。例如，自2018年5月以来与欧盟和日本进行了四次三边磋商，并就产业补贴、产能过剩、国有企业、强制技术转让、世界贸易组织改革等涉及中国的议题发表了四份联合声明，在国际上塑造中国违反国际贸易规则的形象；通过抵制世界贸易组织上诉机构法官的任命，胁迫其他成员国加快世界贸易组织改革，并以取消中国的发展中国家待遇和约束中国的“非市场化政策”为主要改革目标；在2018年达成的《美墨加协定》中加入“毒丸条款”，阻挠其他国家与中国进行贸易谈判。为了牵制中国的影响力，特朗普延续了奥巴马政府抵制“一带一路”倡议的做法，包括敦促盟国拒绝参与该倡议、污蔑中国对沿线国家的基础设施投资、阻挠中国企业与沿线国家正常的商业合作等。

其次，加强出口管制和投资审查，阻止中国从美国获得先进技术。2018年8月，特朗普签署了《2019财政年度国防授权法案》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA)。作为该法案的组成部分，美国新的《出口管制改革法案》(Export Control Reform Act of 2018, ECRA)和《外国投资风险评估现代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)也随之生效。其中，《出口管制改革法案》将美国现行的出口管制实践纳入了立法，为军民两用物品的出口管制提供了永久的立法基础，并扩大了美国出口管制法的适用范围，尤其是加强了对“新兴和基础技术”的出口管制；《外国投资风险评估现代化法案》旨在通过扩大美国外资安全审查委员会(CFIUS)的职权范围和增加该委员会的执法资源，来加强对外来投资的审查力度。这两部法律出台的背景是防止中国利用美国在出口管制和外资审查上

的漏洞从美国获取的先进技术，法案的相关条款也直指中国。^①由于特朗普政府收紧了对中国投资企业的审查措施，过去两年中国对美直接投资出现了断崖式下滑。根据美国荣鼎集团（Rhodium Group）和美中关系全国委员会（National Committee on U.S.-China Relations）的统计，2016年中国对美直接投资为460亿美元，而在特朗普政府执政的头两年，该数据分别下降到290亿美元（2017年）和50亿美元（2018年）。^②

最后，推动在关键贸易和投资领域与中国脱钩，降低对中国原材料、产品、技术和服务的依赖。由于认为中美两个经济体之间的关系太过紧密，给美国构成了重大安全风险，特朗普政府希望拆解两国在部分产业内的供应链，以减少敏感基础设施设备和关键原材料上对中国的依赖。2017年7月和12月，特朗普分别签署两项行政命令，要求相关部门对美国的制造业能力、国防工业基础、供应链弹性以及关键矿物质的供应等进行全面评估。^③根据这两项行政命令，美国国防部和商务部分别在2018年10月和2019年6月提交相关报告，并建议在关键原材料和工业品领域加大国内投入，并通过寻找替代来源和推动美国生产商将其在中国的生产基地迁出等方式，减少对中国的依赖。^④此外，特朗普政府还寻求在通信领域减少对中国通信器材和通信服务的依赖。例如，2019年5月，特朗普签署行政命令，以敌对国家对美国的电信网络构成威胁为由，宣布进入

① 《出口管制改革法案》与《外国投资风险评估现代化法案》在条款上密切相关，都包括了关于“新兴和基础技术”等内容。事实上，《出口管制改革法案》中的不少条款就是为了解决美国国内围绕《外国投资风险评估现代化法案》立法争议而设立的，如美国外资安全审查委员会是否应该审查美国企业的对外投资等。特朗普政府关于改革美国外资安全审查体制的动机和立场，可见美国财政部、商务部和国防部官员在参议院银行委员会听证会上的证词。U.S. Senate, Committee on Banking, Housing & Urban Affairs, “Hearings on CFIUS Reform: Administration Perspectives on the Essential Elements,” January 25, 2018, <https://www.banking.senate.gov/hearings/cfius-reform-administration-perspectives-on-the-essential-elements>.

② Thilo Hanemann, et al., *Two-Way Street: 2019 Update U.S.-China Investment Trends*, the U.S.-China Investment Project, Rhodium Group and National Committee on U.S.-China Relations, May 2019.

③ Executive Order 13806, FR. Vol. 82, No.142; Executive Order 13817, FR. Vol. 82, No.246.

④ U.S. Department of Defense, “Deputy Secretary of Defense delivers Defense Industrial Base Report to President Trump,” October 5, 2018, <https://dod.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1655781/deputy-secretary-of-defense-delivers-defense-industrial-base-report-to-president/>; U.S. Department of Commerce, *A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals*, June 2019.

国家紧急状态，要求禁止美国的电信公司安装可能给国家安全构成威胁的外国设备，从而为阻止中国通信设备进入美国市场提供依据；^①2019年5月9日，美国联邦通信委员会以国家安全为由，拒绝中国移动在美国提供通信服务的申请；^②等等。

五、总 结

经贸关系一直被认为是中美关系的“压舱石”和“推进器”，对稳定中美战略关系具有重要意义。但如同贸易、资本和技术的跨国流动需要稳定的国际政治环境一样，中美经贸关系的发展同样也需要两国之间保持稳定和建设性的战略关系。从过去70年来中美关系的发展历程可以看出，美国在不同时期的安全战略显著地影响了其对华贸易政策，战略关系对双边经贸关系往往发挥着“孵化器”和“方向舵”的功能。因此，要较为全面地认识当前美国的对华贸易政策和把握中美经贸关系的未来走向，还需要深入分析安全战略在美国对华贸易政策中所扮演的角色，以及中美战略互动对双边经贸关系的影响。

由于特朗普政府对华政策转为竞争导向，当前的中美关系已经从合作与竞争并存模式转向竞争主导型模式，两国在经贸、科技、教育等领域内的合作面随之也在缩小、合作的动力也在下降。^③鉴于短期内两国在实力对比和发展模式等方面存在的结构性矛盾难以消除，中美将很难回到过去那种合作与牵制并重的状态，战略竞争将会成为中美关系的常态，美国在对华政策也将会更加强调防范、制衡和打压。美国在安全战略上的转变也将不可避免地外溢到对华贸易政策领域，并对双边经贸关系造成深远影响。未来，中美经贸关系中受到冲击最大的领域将主要集中在两个方面：一是与国家安全联系较为紧密的战略性贸易和投资领域，包括传统的高技术产品、关键基础设施和涉及新一轮工业革命的技术等；二是美国行政部门拥有广泛法律授权的领域，包括出口控制和外资

^① Executive Order 13873, FR. Vol. 84, No.96.

^② Tracy Ryan, "FCC Denies China Mobile Request," *Wall Street Journal*, Eastern edition, May 10, 2019, A.9.

^③ 吴心伯：《竞争导向的美国对华政策与中美关系转型》，第14页。

安全审查等。鉴于中美两国贸易和投资壁垒的上升，第三方市场或将逐渐成为两国企业维持业务往来和进入对方市场的重要途径，如通过在拉美、东南亚等地区的生产基地向对方进出口商品和服务等。

irrational outbound capital flows.

[**Key Words**] China's Foreign Direct Investment in the United States
Venture Capital Trump Administration Economic and Trade Frictions

Security Strategy and the Evolution of American Trade Policy toward China

..... *Wu Qisheng*

[**Abstract**] Foreign economic policies have never simply been directed for maximizing economic benefits. They are also potential strategic tools used by policy makers to advance national security strategies. Based on a historical review of past 70 years Sino-U.S. relations, we can notice America's national security strategies during different periods had significantly affected its trade policies toward China, and the change of the strategic relations between the two countries also tended to play as a "rudder" for bilateral economic and trade relations. The current deterioration of bilateral trade friction not only reflected the rise of protectionism in the U.S., but also was largely derived from strategic competition between U.S. and China. As the structural problems of power struggle will not disappear in the short term, strategic competition will become the new norm in Sino-U.S. relations. The shift of America's national security strategy will inevitably spill over to its trade policies, and will have profound impacts on the bilateral economic and trade relations and the ways by which companies from both sides doing business with each other.

[**Key Words**] Security Strategy American Trade Policy Sino-U. S.
Economic and Trade Relations

On China-U.S. Trade Conflicts from the Perspective of Cybersecurity

..... *Wang Xiaofeng*

[**Abstract**] Increasing trade restrictions based on cybersecurity policies and laws have changed the trade balance and trade structure, thereby promoting the emergence and escalation of trade retaliation, which is one of the important