

# “上海公报”发表40年与当前的中美关系

□ 潘 锐

〔关键词〕上海公报、中美关系、中美经贸关系、中美军事关系

〔提要〕在习近平副主席访问美国和“上海公报”发表40周年的背景下，面临美国大选和中国领导层变动的中美关系正经受着新一轮的考验。中美关系不仅要有共同利益也需要建构新的理念框架；双边关系在发展的同时面临美国友华社会基础缺乏的状况，中国亟需打造美国友华社会；中美经济关系在相互依存加深的同时负面因素增多；双边军事关系是中美关系中发展最慢、最易受冲击的脆弱环节。两国都有太多的理由，把发展坦诚的、建设性的合作关系作为双边关系发展的目标，同时有必要加强国内政治领导，多强调双边关系中的积极面，从而应对未来数年的不确定因素。

〔中图分类号〕D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2012) 4期 0021-8

〔完稿日期〕2012年7月1日

〔作者简介〕潘锐，复旦大学美国研究中心教授、博士生导师

今年2月27日是中美“上海公报”发表40周年，此前习近平副主席于2月中旬出访美国，掀起了中美双方纪念“上海公报”40周年的高潮。40年来，中美关系已经成为当今世界最重要的双边关系之一，并从70年代单一安全利益的关系走向合作领域广泛、层次深入、利益交叉的全面建设性合作关系。中美关系是特殊的双边关系，没有一个双边关系有这么多的起伏曲折又有这么大的发展，有这么多的共同利益又有这么多分歧。在此背景下，尤其在面临美国大选和美国战略重心东移以及中国领导层变动的情况下，中美关系正

经受着新一轮的考验。



从历史上看，中美关系要保持稳定，必须满足两个条件：一是要有共同利益，二是找到某种程度上双方可接受的理念框架（conceptual framework），缺乏这个框架，中美关系同样会起伏不定。

当年尼克松总统访华的时候，中美在政治、经济、文化、意识形态领域存在广泛而深刻的不一致，两国之所以走到一起，是出于防范苏联扩张（尤其是在亚太地区）的需要，共同的安全利益成为两国关系的粘合剂，得以暂时克服在其他一些领域的分歧。20世纪70-80年代，中国在构建理念框架时大多处于主导地位。最初，中国将这一框架定位为“反霸”，美国一开始并不接受，但是中美之间最终就这一框架基本达成了共识，对于双边关系发展和亚太局势稳定起到了比较大的作用。

冷战后，中美关系原有的理念框架处于飘摇之中。80年代末90年代初发生的一系列事件（苏联解体、冷战结束、“六四”事件）使人们重新想起双方在政治体制、对外战略等许多问题上的差异，建立在共同战略利益上的粘合剂消失了。从那时起，在美国作为世界唯一超级大国的战略格局下，两国开始试图寻找新的战略共同点作为双方关系发展的基础。克林顿政府首先想以“人权”来衡量中美关系，但未成功，之后则推动中美“战略伙伴关系”，中方加入了“建设性的”这一限定词。在“建设性的战略伙伴关系”这一框架内中美关系趋于稳定。不过这一框架当时并未得到美国社会层面特别是国会的认可，所以克林顿后期也就不再提这个框架了。<sup>[1]</sup>

小布什政府上台之后开始寻求新框架，沃尔夫威茨和切尼等人提出了全新的定义——“战略竞争者”概念。虽然中美之间的共同利益没有改变，但是这一框架却改变了美国的对华政策。中国对此抱以“守拙”的姿态，没有回应。幸而这一框架也很短命，其中“9·11”事件扮演了重要的角色。2001年美国发表的“四年防务报告”曾不点名地指出中国作为亚太地区一个正在崛起的军事大国将挑战美国利益，反映了小布什政府的新现实主义战略理

---

[1] David Shambaugh, "Sino-American Strategic Relations: From Partners to Competitors," *Survival*, Vol.42, No.1, Spring 2000, pp.97-115.

念：遏制任何可能的潜在对手。“9·11”事件的发生使小布什政府对世界的看法有了戏剧性变化，对华接触方式和政策也明显改观。2002年出台的“国家安全战略报告”就把中国作为可以合作的世界主要大国之一，并且探讨与一个“变化中的中国”建立“建设性关系”的可能性。而“9·11事件”后中国做出重大战略选择，在反恐问题上与美国达成一致，使得小布什政府认为短期内中美并不是对手。在2001年 APEC 上海峰会上，小布什抛弃了“战略竞争者”框架，向中国表示“美国是中国的朋友”，并进一步提出了“3C 框架”：“我们两国之间的关系是建设性的、合作的和坦诚的”（constructive, cooperative, candid）。<sup>[2]</sup>

小布什第一任期内在对华政策上更多地是依照形势的改变而变化。第二任期内，以佐利克为代表的稳健派开始比较多地从概念角度来定义中美关系，最显著的是提出了“负责任的利益攸关方”（responsible stakeholder）概念，<sup>[3]</sup>这也是对“和平崛起”理念的回应。美国希望以自己愿意的方式来定义中美关系。佐利克的定义从实质上看没有多大的变化，主导思想还是“两面下注/对冲”（hedging），其重点不是“利益攸关方”，而是“负责任”。“利益攸关方”这一提法出现后，美国认为中美之间某些矛盾是体系内的矛盾，中美可以相互讨论，甚至相互提些要求。美国也认可在经济层面中美是战略合作伙伴，但是在其他层面特别是安全层面中美尚未达到这个程度。

奥巴马政府时期中美关系高开低走，在理念层面上，中美达成“积极”、“合作”和“全面”的中美关系的定位，前面两个词是美国提出的，后面一个词是中国提出的。中国特别指出，中美要相互关注和妥善处理对方的核心利益关切，<sup>[4]</sup>说到底，就是中美双方要进行相互的利益交换。然而，随着美国战略重心的东移和美国“重返”亚太，在中美双方均面临领导层更替的背景下，双边关系亟须一个新的理念框架。

当前中美关系虽有很大改善，但两国间的彼此猜忌始终存在，相互信任

---

[2] The White House, “President Bush Attends Dedication of United States Embassy Beijing,” August 8, 2008, <http://www.whitehouse.gov/news/release/2008/08/20080808-1.html>.

[3] Robert Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York, September 21, 2005. <http://www.ncuscr.org/articlesandspeeches/Zoellick.htm>.

[4] 《中美联合声明》，2009年11月17日，北京，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao>.

始终未能确立，如果不是双方政府有效管理和刻意淡化，则有可能陷入消极螺旋。<sup>[5]</sup> 美国关注中国力量的崛起及其可能产生的消极影响，<sup>[6]</sup> 中国也顾虑美国在解决了伊拉克、阿富汗、伊朗以及朝鲜问题后调转矛头。但是，作为世界上的两个主要大国，中美之间仍有相当大的合作空间，在经济上的一体化与相互依存领域、政治上的安全领域，完全可以通过首脑峰会以及战略和经济对话机制来维护和推进两国的共同战略利益基础，并提出双方均认可的共同理念框架。虽然理念框架并非政策本身，但在一个良好的理念框架下，很难想象会出台一个极端敌对的政策。因此，一个为双方所接受、具有一定持续性的良好的理念框架，对于中美关系未来的良性发展与持续稳定是十分重要的。

## 二

奥巴马执政特别是2010年以来，中美关系所面临的形势发生了很大的变化，一是中美之间不对称的相互依赖格局已经发生了变化，以往中国对美国的依赖远大于美国对中国的依赖，但此次金融危机表明，美国对中国的依赖也很大，中美相互依赖正往对称方向发展。<sup>[7]</sup> 二是“中国威胁论”特别是经济威胁论在美国重新抬头，反映出中美关系在美国的社会基础已经发生了重大的变化。上世纪70、80年代甚至90年代，在美国存在着一些主张中美友好的社会力量 and 一大批致力于促进中美关系发展的人士。但时至今日，除了在美华人之外，很难再找到任何一个社会阶层仍然对推动中美友好抱有巨大热情并为此采取行动来影响美国对华政策。这种情形和现在日本传统上的对华友好势力已经式微有相似之处。具体而言，从美国两党来看，共和党的右翼和民主党的左翼在反华问题上达成了高度的一致；美国工人阶级及其代表工会组织由于受到中国廉价商品的巨大冲击，正在不断对他们的民意代表施加压力，要求对中国实行贸易保护主义和经济制裁；过去一向积极主张发展对华关系的美国商界如今也已经产生了明显的分化。三是美国国内政治生态正

---

[5] David Lampton, "Power Constrained: Sources of Mutual Strategic Suspicion in U.S. - China Relations," *The NBR Analysis*, No.93, June 2010, pp5-25.

[6] The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, p43.

[7] Thomas Christensen, "The Advantages of an assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy," *Foreign Affairs*, March/April, 2011, Vol.90, No.2, pp54-67.

处于变动之中，并正在影响其外交政策。奥巴马政府外交被划分为两个阶段，第一阶段是通过向所有人尤其是敌对势力展现更加友好的面孔以修补美国的全球形象，第二阶段则是重新发挥美国的影响力，即使这意味着挑战一些国家并让另一些国家失望；第一阶段是“重启”与大国特别是俄罗斯和中国的关系，而第二阶段则是发现“重启”的界限，并在发生意见分歧时采取更加强硬的立场，具体表现便是美国战略重心的东移以及中国正逐渐成为美国的假想对手。

因此，为避免与美国发生冲突，中国应该从战略高度来看双边关系，超越各种具体问题，提出以书面形式确立两国相互关系基本原则的建议。方法之一就是明确两国关系的性质，从而确立处理两国关系的基本原则。美国一方面要求中国在诸如朝核、伊核等问题上与美国合作，另一方面又在明里暗里把中国视作威胁，采取种种防范措施，并继续在台湾问题上做出危害中国核心利益的举动，这是不能接受的。双方应当在处理有关各自重大利益关切的问题上建立起一套明确的规则。

从更广的方面来看，中美关系面临的一个巨大挑战就是，要在美国发掘和培育积极倡导中美和平共处，而不只是被动接受鹰派对华观念的新的社会基础。“中国威胁论”的主要发源地是美国的精英阶层，他们对中国的看法远劣于美国大众。因此，应通过中美文化和教育交流，鼓励更多的美国学生、学者到中国学习和研究中国文化，增进对中国的了解和理解，培育美国精英中的对华友好人士乃中国的中长期目标。

### 三

“上海公报”发表40年来，中美经贸关系迅速发展，双方从经济上互不依赖向依存度极高发展，从不平衡向逐渐平衡的方向发展。虽然中国对美国的经济依存度依然大于美国对中国的依存度，但美国经济的健康发展在相当程度上也依赖中国。一方面廉价的中国消费品一定程度上稳定了美国的物价指数，抑制了美国国内通货膨胀，另一方面中国购买的高达上万亿美元的美国家债为美国经济注入了流动性，缓解了美国债务压力。此外，中国市场已从过去的潜在市场日益发展成为一个巨大的现实市场，成为奥巴马政府五年出口倍增计划的主要目标，中国也成为走出全球金融危机的一个希望。

但是，值得关注的是，中美经济关系在相互依存加深的同时负面因素增

多,具体表现为:第一,经济摩擦不仅存在于宏观层面(政府之间),而且发展到微观层面(企业之间),那些原先积极推动中国入世、支持中国经济发展的美国企业发现它们与中国同行在知识产权等领域的竞争日益激烈,中美许多行业以及企业之间的摩擦加剧;第二,美国众多机构加强了对中国履行入世承诺和遵守国际规则的监督并提供相关数据作为美国政府与中国谈判的筹码;第三,以美中经济与安全评估委员会为代表的美国机构和相关人士关注中国经济发展对美国经济安全甚至整体安全的影响,极力夸大中国经济发展对美国的负面影响。

事实上欲解决中美经贸关系中存在的问题,首先需要弄清问题的根源。以中美贸易不平衡为例,中美双方对此有着不同的理解。美方认为原因在于人民币币值过低、中国对出口产品提供政府补贴、劳工权利保护不够等。中方则认为主要是经济全球化的影响和美国对外贸易政策的后果,如储蓄和投资相关性、劳动力和投资配置的国际差异等等。中美贸易不平衡的原因是多重:由于中国对外开放,外国在华直接投资迅速增长,外商投资企业在中国出口总额中所占的比重从90年代初的12.58%猛增至1996年的40.72%,2000年达47.97%,2006年更是高达70%;国际资本流动反映在贸易上的结果,根据美国商务部公布的数据,美国对包括中国在内的亚太国家和地区的贸易维持着大体上的平衡;美国实施对华出口管制,制约了美国最具国际竞争力的高技术商品的对华出口。统计数据显示,2006年与2001年相比,美国对华高技术商品出口增幅比德国低287个百分点,比日本低100个百分点,美国对华高技术商品出口所占中国高技术商品进口总额的比重由18.3%降至9.1%,如果这个比重目前仍保持在18.3%,美国对华出口至少可增加700多亿美元。<sup>[8]</sup>

当然,经贸摩擦的增多说明中美相互依存度的加大,逐步消除这些摩擦可使中美经贸关系得到更快发展。但同时也应该看到,中美经贸关系发展虽能促进两国政治关系的改善,但良好的经贸关系不一定理所当然地转化为良好的政治关系。美国目前有不少人怀疑中国经济实力增强会构成对美国的威胁。中美经济关系中的政治因素日益显山露水。

中美经贸关系业已发展了数十年,双边共同利益日益深化,但就未来而

---

[8] 陈德铭:“建设性地推动中美经贸关系健康发展”,2010年3月28日, <http://chendeming.mofcom.gov.cn/aarticle/speeches/201003/20100306846372.html>.

言，需要有更进一步的共同利益框架。所以，中美双方不仅应该在传统经贸领域，而且应该在非传统经贸领域加强合作，寻找更多的共同利益，这样，双边经贸关系发展就具有了持久的推动力。如同安全领域区分为传统安全和非传统安全两个部分一样，经贸领域同样也有传统和非传统经贸领域之分。传统经贸领域指的是商品贸易、市场准入、服务业以及知识产权保护等等，而非传统经贸领域则涉及经济增长模式，投资、储蓄与社会保险，教育，劳动力问题，环境保护，医疗保健等等，其范围更为广泛，合作空间更为巨大。而且，在非传统经贸领域的合作之加强，或许可以有助于双方在传统经贸领域减少摩擦，降低猜疑。

## 四

值得注意的是，美国与盟国的贸易大战、外交分歧不断，但从未影响它们的军事关系；而与此呈鲜明对比，中美关系重要组成部分的军事关系，却往往却成为“不幸”的一部分。当两国关系改善时，好转最晚的总是军事关系；而当两国交恶，最先牺牲的则是军事关系。特别是1989、1995、1999和2001年四次危机以及历次美国对台军售，均使两国军事关系陷于停滞。

中美军事关系易受冲击的原因，主要在于两国间的不信任以及双方安全认知上的差异。1996年台海演习后，美国国防部已完全把中美军事关系“政治化”，认为中国迟早要对台湾动武，并对中国在台湾问题上的强硬态度表示不解。在美国看来，中国军事透明度低，因此难以确定中国是否要驱逐美国在亚太的军事存在。

中美在军事体制上存在四大沟通误区：第一，美国军队由文官领导，军方有相当自主权；中国是“以党治军”，军队对外交流都由中央严格控制；第二，长期以来中国对外军事关系是与若干弱小国家（邻国）结成，而美国军事关系则由盟国与非盟国构成；第三，东西方思维方式不同，中国人的哲学是弱者不应向强者开放，而这在美国看来是一种不合作；第四，中国是原则导向而美国是行动导向。

目前，中美军事关系发展主要有两大障碍：第一，双方的不信任感或“信任赤字”。美国认为中美在外交、经贸领域中有战略利益，而在军事上几乎为零。美国向中国周边90%以上的国家出售武器，却害怕中国从两国军事交流中获益，这显然源自其深刻的心理障碍。同样，中国对美国卷入台海冲突

也甚为忧虑。第二，台湾问题。美国利用台湾制约中国、加强台湾防卫能力有变本加厉的趋势。

中美军事关系发展受制于政治关系，这是客观事实。缺乏正常军事交流的中美关系是不稳定的，也无法维持亚太和全球的和平稳定，妨碍中美在反对恐怖主义、打击跨国犯罪等一系列问题上的合作。未来的出路之一，是建立两国战略稳定、危机处理、信息传递等固定对话机制；加强双方军事安全领域的合作尤其是高层军事交往。建议双方成立类似中美商贸联委会这样的双边军事协调机制，努力减少对彼此战略意图的误判，消除敌意、建立信任，避免在追求正当安全利益的同时给对方造成不必要的伤害，进而相互保障最根本的安全。

总之，中美关系既正常又特殊，在脆弱性与韧性中向前发展。两国首先面临的是相互定位与相互认知，双方都有一个“再认识”（re-understanding）问题。美国不少政客、民众从意识形态出发，将中国看作“共产党独裁国家”，是一个意欲挑战现状的崛起的大国；而中国国内也有不少老百姓，将美国等同于“霸权主义”。所幸的是，两国国内的这些不协调声音并没有主导中美两国官方的言行，也没有左右高层决策。意识形态问题不是中美关系的死结。事实上，随着中国进一步改革开放以及双边经济社会文化交往的加深，中美在价值观上的冲突或有减弱可能。

当前，中美关系虽然问题重重，但其基础远非40年前“上海公报”发表时可比。两国都有太多的理由，把发展坦诚的、建设性的合作关系作为双边关系发展的目标，同时有必要加强国内政治领导，多强调双边关系中的积极方面，以应对未来数年的不确定因素。