

特朗普政府对华战略调整的 双重逻辑及其互动*

王浩

【内容提要】 美国的对华战略一直以来都是由安全与经济两个核心维度构成的,它们分别反映出地缘政治和国内政治两种逻辑。因此,这两种逻辑的互动决定了美国对华战略的走向。从安全维度看,战略制衡和战略克制是两种基本形态;从经济维度看,自由主义和民族主义成为两类政策取向。基于此,安全与经济的不同组合形塑出美国历史上的三种对华战略:地缘政治逻辑主导下的遏制(战略制衡+经济民族主义,1949—1971年)、地缘政治和国内政治逻辑交互主导下的接触(战略克制+经济自由主义,1972—2008年)以及双重逻辑共同作用下的对冲(战略制衡+经济自由主义,2009—2016年)。特朗普政府执政以来,美国的对华战略已转化为国内政治逻辑主导下的挂钩(战略克制+经济民族主义)这一新形态。然而与此同时,一种以地缘政治逻辑为基础的强硬对华战略思维正在成为美国主流政策精英的共识,并逐步开始作用于特朗普政府的对华外交实践。因此,美国对华战略的未来走向将取决于地缘政治—国内政治双重逻辑的互动和博弈。

【关键词】 地缘政治;国内政治;特朗普政府;中美关系;双重逻辑

【作者简介】 王浩,复旦大学美国研究中心讲师。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2018)03-0047-23

* 本文是笔者主持的2017年度上海市浦江人才计划项目“冷战后美国对外战略演化的国内动因研究”(批准号:17PJJC014)和2017年度上海市哲学社会科学规划青年项目“美国政党重组对特朗普政府外交政策的影响及中国的应对研究”(批准号:2017EGJ003)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿专家的中肯修改意见,文中错漏由笔者负责。

一 问题的提出

自唐纳德·特朗普就任美国总统以来,美国的对华战略出现了明显变化。首先,与奥巴马政府将其对华战略置于亚太再平衡战略的地区整体框架下,通过运用经济、外交与安全“三管齐下”的方式牵制中国崛起不同,特朗普政府的对华战略已更多地回归双边层面,并且其对多边主义的排斥事实上瓦解了亚太再平衡战略的两大重要支柱——经济上的跨太平洋伙伴关系协定(TPP)以及外交上对地区多边事务的积极介入。^①这一变化使得中美关系的可控性有所增强,受第三方因素干扰的风险相对下降。其次,与上述变化相关,美国的对华战略出现了“碎片化”趋势,两国关系的重心转移到一些更为具体和极富实用主义色彩的议题——如朝鲜核问题和经贸问题——之上,这就导致特朗普政府对华战略中的地缘政治痕迹迅速淡化,交易性以及结果导向特征十足。^②相应地,其战略克制(strategic restraint)倾向相较于奥巴马政府的亚太再平衡也更为显著,结果是中美关系在一系列双边务实合作中实现了顺利开局和平稳过渡。最后,中美两国领导人对于双边关系的引领效应更加突出。自特朗普就任以来,习近平主席已通过多种方式与其进行了频繁的建设性互动,对于双方增信释疑、深化合作起到了关键作用,尤其是中美四个高级别对话机制的确立为两国关系的健康发展提供了有力的制度保障。^③

另一方面,在中美关系取得积极进展的同时,美国对华战略中的消极和不稳定因素也在日渐积累。例如,虽然中美双方很快平息了由特朗普当选后同中国台湾地区领导人蔡英文通话所引发的外交风波,但无论是2017年6月美国发起新一轮对台军售,还是所谓“美台军舰互停”作为附带条款被纳入特朗普政府于2017年12月签署通过的《2018财年国防授权法》,都表明台湾问题依然是中美纷争的最重

^① 早在2017年3月13日,时任美国亚太事务代理助理国务卿的董云裳(Susan Thornton)在谈及特朗普政府的亚太政策时即表示,奥巴马时期的“亚太再平衡”战略已结束,“再平衡”“重返亚太”等表述已是过去时。参见Ankit Panda, “Straight from the US State Department: The ‘Pivot’ to Asia Is Over,” *The Diplomat*, March 14, 2017, <https://thediplomat.com/2017/03/straight-from-the-us-state-department-the-pivot-to-asia-is-over/>, 访问时间:2018年1月5日。

^② 参见吴心伯:《特朗普执政与中美关系走向》,载《国际问题研究》,2017年第2期,第15—28页;王缉思:《特朗普的对外政策与中美关系》,载《当代美国评论》,2017年第1期,第1—11页。

^③ 这四个高级别对话机制指的是习近平主席与特朗普总统于2017年4月在美国佛罗里达州海湖庄园举行会晤时所确立的中美外交安全对话机制、全面经济对话机制、执法及网络安全对话机制以及社会和人文对话机制。

要来源。^① 2017年12月出台的美国《国家安全战略》(NSS)报告以异乎寻常的强硬措辞,把中国定位为“战略竞争对手”和“修正主义大国”,并将中国列为五大外部战略挑战中的首位。^② 同时,在这份报告中被正式写入美国地区战略的“印太战略(the Indo-Pacific Strategy)”也被视为意在对中国形成更为强有力的牵制甚至遏制(containment)。

以上两方面现象所折射出的复杂性甚至矛盾性表明,当前美国的对华战略中存在两类截然不同的思维。首先,特朗普及其代表的美国“反建制”力量和“本土主义者”的对华战略思维主要体现为实用主义和结果导向,重视中美关系中的经济问题,以减少贸易逆差、增进美国的商业利益为根本目标。从更宏观的视角看,强化与中国的协调则可以帮助美国降低对外战略成本、集中精力解决国内问题,服务于其“美国优先(America First)”的执政理念。其次,特朗普行政团队中有着军方背景的鹰派成员、国会共和党保守派议员以及华盛顿主流智库为代表的美国“建制派”政治精英和所谓“全球主义者”,大多以一种传统的零和博弈思维和固化的意识形态看待中国的崛起,重视中美关系中的安全问题,强调所谓“结构性矛盾”,将中国视为美国最大的战略竞争者和挑战者,力图通过在台湾地区 and 南海等议题上做文章,推动美国的对华战略强硬化。

基于上述事实,本文致力于回答的问题是:在当前美国混乱、多面和反复的对华政策及其反映出的以两股政治力量连同它们分别代表的两类对华战略思维背后,存在着怎样的深层次逻辑?这些逻辑能够为我们探究特朗普政府执政以来美国对华战略的调整提供哪些更为清晰的线索和更具确定性的启示?为此,笔者将通过引入地缘政治—国内政治(geopolitics-domestic politics)这一双重分析框架以及建立在该框架基础上的安全与经济两个相互关联的战略研究维度,对美国对华战略的历史演变逻辑进行简要梳理和总结,以此更加深入地挖掘特朗普政府对华战略调整的逻辑,进而为我们理解和判断当前及未来一段时期美国对华战略的走向提供一种新的学理视角。

^① United States Department of Defense, “Trump Signs Fiscal Year 2018 Defense Authorization,” December 12, 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1394990/trump-signs-fiscal-year-2018-defense-authorization/>, 访问时间:2018年1月6日。

^② 这份最新出台的《国家安全战略》报告全文可参见“National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf>, 访问时间:2018年1月6日。

二 地缘政治与国内政治：美国对外战略演化的双重逻辑

一直以来,美国的对外战略都是由来自国际体系和国内政治两方面“交错压力(cross-pressures)”共同作用的结果。^①这一事实与美国总统在制定对外战略过程中所受到的“双重身份制约(limits of the dual-identity)”紧密相关:一方面,作为负责美国外交事务的最高决策者和国务家(statesman),总统需要从地缘政治逻辑出发,以维护美国的国家利益尤其是安全为根本目标,制定恰当的对外战略;另一方面,作为美国国内特定政党以及政治联盟的领袖(party-coalition leader),总统在进行对外战略决策时又不得不考虑自身所在政党和政治联盟的核心诉求特别是经济利益,以国内政治逻辑为基础审视美国的对外行为,最终使个人政治成本最小化和收益最大化。^②

如果我们运用这一思路重新审视历史可以发现,单纯的地缘政治或国内政治研究都不足以就美国对外战略演化的逻辑给出令人信服的解释。一方面,认为地缘政治在美国对外战略演化的过程中扮演核心变量的国际关系现实主义视角将国际体系层面的影响泛化和绝对化,忽视了美国作为一个“单元”所具备的内部复杂性以及国内政治行为体作为逻辑载体对体系压力这一“施动者(agent)”的前提性意义。^③

另一方面,认为美国对外战略主要由国内政治决定的国家中心视角则将美国外交决策视为其以权力制衡为核心的国内政治制度以及党派斗争的产物。^④例如,杰克·斯奈德(Jack Snyder)的国内联盟政治理论与彼得·特鲁波维茨(Peter Trubowitz)的

^① Peter Trubowitz, *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2011; Colin Dueck, *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton: Princeton University Press, 2006; Peter Trubowitz, *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*, Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

^② Miroslav Nincic, *Democracy and Foreign Policy: The Fallacy of Political Realism*, New York: Columbia University Press, 1992; James Mann, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York: Viking Books, 2004; Aaron L. Friedberg, "The Political Economy of American National Strategy," *World Politics*, Vol. 41, No.3, 1989, pp.381-406.

^③ 换句话说,国际体系因素只有首先对国内政治行为体发生作用,才能影响美国对外战略的制定。参见 Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton: Princeton University Press, 1989.

^④ 早在美国立国初期,法国政治学者亚历克西斯·德·托克维尔便在其代表作《论美国的民主》中指出,出于美国三权分立的政治制度设计,政府在制定对外战略时便不得不解决由决策“政治化(politicization)”而带来的难题。参见 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York: Alfred A. Knopf, 1945, p.106.

区域主义理论都强调了美国国内政党、利益集团间的纷争对外交决策的决定作用。^①这一研究取向的问题在于忽视了国际体系对国内政治过程的塑造,陷入了“制度决定论”的困境,认为权力制衡的制度安排会天然地导致美国国内政治力量围绕对外战略的制定进行斗争。因此,这一理论视角无法解释美国对外战略中经常出现的两类相反案例。例如,尽管近年来美国总统和国会、民主党与共和党在对外战略上表现出了越来越明显的“党派性(partisanship)”,但在第二次世界大战后的1/4世纪里,两党以及行政和立法部门之间却进行过长期有效的合作,使得美国对外战略中的国内政治因素和观念分歧不断被淡化,甚至出现了美国社会学家丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)所称的“意识形态的终结”。^②

基于此,只有综合地缘政治与国内政治双重逻辑及其动态演化,才能更为全面和深入地理解美国对外战略的变迁。在实践中,这一双重逻辑表现为形塑美国外交的两个核心维度:安全与经济。首先,地缘政治逻辑强调的是美国对外战略中的安全维度,这一点与现实主义关于国际无政府状态的理论假设一致,认为美国的对外行为是由国际体系压力决定的。因此,在现实主义流派内部,无论是基于权力假设的进攻性现实主义还是基于安全假设的防御性现实主义,都认为美国的全球战略目标在于防止欧亚大陆潜在的地缘战略对手控制西欧、中东或东亚,这一观点同美国对外战略实践中反复强调的崛起大国—守成大国“二元结构矛盾”和所谓“修昔底德陷阱”形成了相互印证。^③例如,进攻性现实主义者约翰·米尔斯海默(John J. Mearsheimer)便主张美国在冷战后推行离岸平衡(off-shore balancing)战略,用以确保战略挑战者无法威胁到上述地缘政治要地的均势,从而维护美国的“一超”地位和全球霸权。^④无独有偶,防御性现实主义者罗伯特·阿特(Robert Art)则给出了“选择性干预(selective engagement)”这一冷战后美国全球战略的药方,其核心内容是主张美国在避免过度干预海外事务的同时维持必要的安全承诺与前沿部署,从而在需要时调动各类战略资源进行

^① Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca: Cornell University Press, 1991; Peter Trubowitz, *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*, 1998.

^② Daniel Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, New York: Free Press, 1960.

^③ 对近年来中美两国之间出现的所谓“修昔底德陷阱”的分析,参见 Graham Allison, “Thucydides’s Trap Has Been Sprung in the Pacific,” *Financial Times*, August 22, 2012; Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides’s Trap*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

^④ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2014, pp.372-402.

应对。^① 不难发现,上述两种理论虽然蕴含着不同假设,但却在美国对外战略选择的推论上出现了趋同现象。就连阿特也承认,在欧亚大陆存在对美国安全利益构成挑战的大国的情况下,进攻性现实主义与防御性现实主义得出的结论大同小异。^②

其次,国内政治逻辑强调的是美国对外战略中的经济维度,认为美国外交背后的根本动力是国内多元化政治—社会力量因相同或相悖的对外经济利益诉求而形成的共识或冲突。这些共识或冲突源于美国在参与和引领经济全球化的进程中,以不同区域、社会阶层和产业部门为代表的各类国内行为体发展的非同步性和非均衡性。在这一背景下,总统、国会议员等政治精英从赢得竞选、连任和推动政策议程顺利实施等个体政治理性出发,在制定对外战略的过程中便不得不考虑自身所依靠的由特定国内行为体所组成的政治联盟的利益和诉求,这就使后者得以通过影响前者的政策立场而干预外交决策的进程及其结果。从第二次世界大战后的历史看,这一逻辑对美国对外战略的重要影响在于,由于美国国内政治格局始终体现为民主、共和两党间的“势力均衡”,因而任何一项对外战略的长期推进往往有赖于稳定的跨党派合作;为此,一个支持某项特定对外战略并能在国内占据主导地位的跨党派多数联盟的存在便成为政治上的必需,否则美国的对外战略就会因行政权力的更替陷入极化和摇摆状态。^③

基于以上分析,笔者认为,安全与经济这两个战略维度以及它们分别代表的地缘政治和国内政治双重逻辑的互动,构成了美国对外战略演化的根本动力。从这一研究视角出发,我们可以把第二次世界大战结束以来美国对外战略的演变简要划分为三个阶段。首先,从冷战伊始到20世纪60年代末,由于国际体系两极结构的形成和苏联造成的强大战略压力,美国致力于推行一种以地缘政治逻辑为主导、以维护自身安全利益为首要目标的遏制政策。与此同时,美国东北部发达的工商业和金融利益集团以及南部在第二次世界大战时崛起的军事工业力量在对外经济扩张方面形成了广泛共同利益,构建了一个跨党派的主导性国内政治联盟——东北部—南部联盟(the North-east-South Coalition)。^④ 在这一背景下,与外部尤其是西欧国家开展多边经济合作、构建以自由主义理念为原则的全球经济秩序便成为美国国际经济政策的核心。正是上

① Robert Art, *A Grand Strategy for America*, Ithaca: Cornell University Press, 2003, Chapter 4.

② Robert Art, *A Grand Strategy for America*, p.226.

③ Charles Kupchan and Peter Trubowitz, “Dead Center: The Demise of Liberal Internationalism in the United States,” *International Security*, Vol.32, No.2, 2007, pp.7-44; Ronald Brownstein, *The Second Civil War: How Extreme Partisanship Has Paralyzed Washington and Polarized America*, New York: Penguin Books, 2007.

④ Harvey Perloff, et al., *Regions, Resources, and Economic Growth*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960; Virginius Dabney, “The South Looks Abroad,” *Foreign Affairs*, Vol.19, No.5, 1940, p.176.

述安全与经济政策共同塑造了被称为“自由国际主义”的美国对外战略。不难看出,在这一阶段美国对外战略以地缘政治逻辑为主导、以安全维度为政策重心的背后,实际上存在源自国内政治逻辑连同经济维度的共振和支撑。

从20世纪70年代开始到冷战结束,尽管国际体系的两极结构和美苏对峙格局并未改变,但美国的对外战略却经历了以自由国际主义走向衰落为标志的一次重要转型,“冷战共识”随之被两党战略分歧所取代。^①在这一过程中,以民主党为代表的自由派开始日益倾向于削减美国的军费开支、进行战略收缩、推动公平贸易和多边主义;以共和党为代表的保守派却主张强化美国的军事力量,奉行更具单边主义色彩的外交政策。追根溯源,引发这一观念分歧的并非地缘政治和安全因素,而是国内政治和经济因素。因此,以地缘政治逻辑和安全维度为主导的研究无法阐释美国对外战略在这一时期出现的上述关键转型。由于国内政治和地缘政治两种逻辑逐渐出现张力,美国的对外战略成为两种逻辑相互博弈而非共振的产物:随着20世纪70年代美国东北部以制造业为核心的经济发展模式陷入困境,东北部—南部主导性政治联盟趋于分裂,东北部“铁锈地带”和南部“阳光地带”除在安全上继续遏制苏联这一点存在共识外,在贸易政策、军费开支和海外干预等美国对外战略的各个重要领域都产生了越来越尖锐的利益冲突和政策斗争。^②结果是,美国政治因共和党大力推进所谓“南方战略(Southern Strategy)”而出现了日益明显的政党重组(realignment)和两极化趋势。^③因此,在这一阶段,国内政治逻辑和经济维度上升为与地缘政治逻辑和安全维度并重的美国对外战略研究视角。

最后,冷战结束以来,随着国际体系结构出现的根本变化以及美国国内政党政治重组的完成,地缘政治逻辑和安全因素在分析美国对外战略变迁时的重要性进一步下

^① Ole Holsti and James Rosenau, *American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Breakdown of Consensus*, Boston: Allen and Unwin, 1984.

^② Neil Smith and Ward Dennis, “The Restructuring of Geographical Scale: Coalescence and Fragmentation of the Northern Core Region,” *Economic Geography*, Vol.63, No.2, 1987, pp.160-182; Bernard Weinstein and Robert Firestone, *Regional Growth and Decline in the United States*, New York: Praeger, 1978.

^③ 美国政治中的“政党重组”指的是两党的选民基础在某次或某几次选举之后出现持续且明显的变化,由此造成政党力量对比的改变,使得旧的政党格局瓦解、新的政党格局形成。历史地看,政党重组的发生具有一定的周期性,往往引发美国政治版图和政治走向的重大变迁。参见 James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1983, p.14; Jerome M. Clubb, William H. Flanigan and Nancy H. Singale, *Partisan Realignment: Voters, Parties and Government in American History*, Boulder: Westview Press, 1990, pp.21-24。关于共和党的“南方战略”,参见 Martin Wattenberg, “The Building of a Republican Regional Base in the South: The Elephant Crosses the Mason-Dixon Line,” *Public Opinion Quarterly*, Vol.55, No.3, 1991, pp.424-431。

降,国内政治逻辑和经济因素的重要性更加突显,甚至成为首要研究变量。^① 具体而言,一方面,苏联的解体使国际体系进入“单极时刻”,美国的战略空间开始变得异常广阔,“国家利益”概念因而日显模糊,这就导致体系变量无法在美国对外战略演化的过程中发挥清晰的界定作用;^②另一方面,美国国内政治在冷战后形成了民主党代表的东北部—太平洋沿岸与共和党代表的南部—中西部两大政治联盟“对等极化(deeply and closely divided)”的格局,东北部和南部开始分别走向自由化和保守化的两个极端,双方因经济发展、产业结构和社会阶层等领域的巨大差异而在对外战略上产生了相互对立和冲突的利益诉求,进而使跨党派对外战略共识的形成不复可能。^③ 在这一背景下,冷战后以克林顿和奥巴马为代表的民主党人从自身所依靠的社会利益和力量出发,致力于通过国际制度和多边合作维系美国的全球领导地位,将施政重点放在国内经济、社会领域,“要黄油不要大炮”;而以小布什为代表的共和党主流精英则反其道而行之,主张美国奉行进攻性和单边主义外交政策,“要大炮不要黄油”。因此,冷战后美国国内政治的影响已经完全外溢到了对外战略领域,使之同样产生了明显的两极化现象和党派差异。^④

三 双重逻辑与美国对华战略的历史变迁(1949—2016年)

以地缘政治—国内政治双重逻辑以及安全与经济两个相关联的战略研究维度为基础,结合上文对于第二次世界大战结束以来美国对外战略整体演化逻辑的分析,笔者构建了一个新的美国对华战略研究框架。从安全维度看,战略制衡(strategic balancing)和战略克制是美国对华政策的两种基本形态;从经济维度看,经济自由主义(economic liberalism)和经济民族主义(economic nationalism)则成为美国对华政策的两类主要取向。基于此,安全和经济的不同组合及其反映出的地缘政治与国内政治双重逻辑的互动,形塑出美国历史上的三种对华战略:地缘政治逻辑主导下的遏制(战略制衡+经济民族主义,1949—1971年)、地缘政治逻辑和国内政治逻辑交互主导下的接

^① Fareed Zakaria, “Economics Trumps Politics,” in Richard Betts, ed., *Conflict After the Cold War*, New York: Pearson, 2013, pp.143-157.

^② G. John Ikenberry, “The Security Trap,” *Democracy: A Journal of Ideas*, Vol.1, No.2, 2006, pp.8-19.

^③ Helzi Noponen, Julie Graham and Ann Markusen, eds., *Trading Industries, Trading Regions*, New York: Guilford, 1993.

^④ 对于20世纪70年代到后冷战时代美国对外战略出现上述演化态势的专门探讨,参见王浩:《社会联盟与二战后美国对外战略演化的逻辑》,上海:上海人民出版社2016年版,第3—5章。

触(战略克制+经济自由主义,1972—2008年)以及双重逻辑共同作用下的对冲(战略制衡+经济自由主义,2009—2016年)。在本部分,笔者将对美国对华战略的上述历史变迁逻辑进行简要的分阶段阐释,以此为探究特朗普政府执政以来美国对华战略的调整奠定分析基础。

(一) 地缘政治逻辑主导下的遏制(1949—1971年)

在从中华人民共和国成立一直到中美关系正常化的20余年里,美国的对华战略具有高度“一边倒”的特征,即地缘政治逻辑及相应安全维度十分突出,国内政治逻辑和经济维度几无影响,因而其战略形态体现为地缘政治逻辑主导下由安全上的战略制衡与经济上的民族主义组合成的遏制。^①造成这一态势的原因有三点。首先,正如前文所述,第二次世界大战后国际体系两极结构的形成和冷战的爆发,促使美国开始推行一种以地缘政治逻辑为主导的全球战略,这一结构性因素深刻影响了其对华战略的制定。在分别以美国和苏联为首的两大政治、军事集团尖锐对立的背景下,美国对作为社会主义阵营主要成员的中国自然而然地采取了安全上的制衡和敌视政策,将其视为遏制共产主义的一部分。^②

其次,中美两国在此期间不存在正式的外交关系和社会交往,安全领域的对抗导致美国在经济上致力于封锁和孤立中国。基于此,这一时期美国民族主义式的对华经济政策成为其在安全上制衡和敌视中国的副产品,地缘政治逻辑与国内政治逻辑缺乏双向互动,后者完全从属于前者。

最后,国内政治逻辑的失效还体现为,中美两国国内铁板一块的民族主义情绪使得国内政治无法作为一个研究美国对华战略的变量。正如柯庆生(Thomas Christensen)的研究所表明的,在中美冷战对峙阶段,两国的国内政治动员(domestic mobilization)加深了对彼此作为“敌人”意象的认知,从而进一步强化了美国对中国的遏制战略。这一点与美国国内不断深化的“冷战共识”互为印证。^③

(二) 双重逻辑交互主导下的接触(1972—2008年)

自1972年中美关系正常化起,美国的对华战略出现了根本性的变化:强硬的遏制

^① 笔者感谢匿名审稿专家提出的关于这一时期美国对华经济政策能否被冠以“经济民族主义”的商榷。按照本文的研究框架,尽管这一时期美国对华战略中的国内政治逻辑和经济维度几乎不存在,但在地缘政治逻辑和安全维度的主导下,美国对华以孤立和封锁为特征的经济政策本质上是服务于其地缘政治和安全目标的,因此无论从逻辑关系还是政策现实的角度来看,用“经济民族主义”形容美国的对华经济政策有其合理性。

^② 参见沃尔特·拉费伯尔著,牛可等译:《美国、俄国和冷战(1945—2006)》,北京:世界图书出版公司2011年版,第75—77页。

^③ Thomas Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947–1958*, Princeton: Princeton University Press, 1996.

战略被逆转,一种由安全上的战略克制以及经济上的自由主义共同塑造的接触(engagement)战略成为美国历届政府一以贯之的选择。这一战略大体上持续到2008年国际金融危机爆发和奥巴马政府执政之前,是第二次世界大战后中美关系史上美国推行时间最长的一项对华战略。根据其内在逻辑的不同,这一时期美国对华战略的演进可以进一步细分为两个阶段:第一阶段是地缘政治逻辑主导下的接触(1972—1991年);第二阶段是国内政治逻辑主导下的接触(1992—2008年)。

1. 地缘政治逻辑主导下的接触(1972—1991年)

20世纪70年代开始,随着美国自由国际主义战略的衰落和“冷战共识”的退潮,国内要求进行战略收缩的呼声日益高涨。在美军深陷越南战争泥潭、苏联加速在第三世界扩张以及美国国内出现一系列经济、社会危机的背景下,为了降低遏制战略的成本,尼克松政府从地缘政治逻辑和美国国家安全利益出发,抛开了固有的意识形态桎梏,看到了与中国合作牵制苏联的可能性。^①从1969年2月双方恢复大使级会谈,到同年9月尼克松通过罗马尼亚渠道向中方表达无条件实现关系正常化的愿望,再到两个月后美国宣布停止在台湾海峡的巡逻以及1971年“乒乓外交”的开展和基辛格秘密访华,都为1972年尼克松访华和中美关系正常化创造了前提。^②此后,中美在安全领域进行的一系列重要合作——尤其是美国向中国出口武器和转让技术——使得两国发展为战略层面的“准盟友(quasi-allies)”。^③20世纪70年代末,随着中国改革开放进程的开启,中美经贸关系也得以真正起步。到1984年时,美国便已迅速发展为中国外商直接投资(FDI)的第一大来源国。^④

通过以上梳理可以发现,在从中美关系正常化到冷战结束的近20年里,美国的对华战略始终服务于其遏制苏联的全球战略目标,因而地缘政治逻辑及相应的安全维度是理解这一阶段美国对华战略的核心要素。此外,从国内政治逻辑和经济维度出发,向中国开放则可以帮助美国获取廉价的商品,通过互补性贸易促进美国经济增长和提高国内民众的生活水平。基于此,美国在此期间始终奉行一种以安全上的战略克制和经济上的自由主义为特征的对华接触战略,甚至如上文指出的,两国还在安全领域形

^① 同样重要的是,美国此时意识到了中苏同盟内部出现的矛盾和分裂迹象。正如基辛格所说:“所有这些发展都显示,美国有相当的空间可供外交弹性运作。”参见 Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York: Simon and Schuster, 1994, p.704。

^② S. Mahmud Ali, *US-China Cold War Collaboration, 1971-1989*, London: Routledge, 2005.

^③ Robert Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969-1989*, Stanford: Stanford University Press, 1995, p.150.

^④ Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy: From Normalization to the Post-Cold War Era*, London: Lynne Rienner Publishers, 1992, p.85.

成了“准盟友”的特殊关系。^①

2. 国内政治逻辑主导下的接触(1992—2008年)

冷战结束以后,由于此前支撑中美关系良性发展以及美国对华接触的最重要动因——苏联的战略威胁——不复存在,两国关系在20世纪80年代末90年代初经历了短暂的波动。然而,美国的对华战略却并未回到中美关系正常化以前的遏制状态,而是延续了以安全上保持战略克制和经济上推行自由主义为核心的接触战略。在双重逻辑的分析视角看来,这一现象是美国对外战略转型的产物,并且中国的战略选择及其与美方的互动在这一过程中发挥了同样关键的作用。

对美国来说,苏联解体和全球安全形势的缓和意味着地缘政治逻辑与安全维度在其战略运筹中的地位与冷战时期相比大为下降。在这一背景下,经济繁荣已经取代国家安全成为冷战后美国对外战略追求的首要目标。^②与之相应,国内政治逻辑与经济维度演变为美国对外战略研究的核心要素。就对华战略而言,中美之间由极强的贸易互补性而来的经济利益一致性及其巨大合作潜力不断推动美国强化以自由主义为导向的对华经济政策,经贸关系随之成为中美关系的“压舱石”和“稳定器”。在安全上,尽管冷战后中美双方围绕台湾问题的分歧有所突出,但国际安全形势的缓解以及两国在朝核问题与反恐领域的合作需求,都促使美国在对华战略上保持了总体克制的状态。更重要的是,经济优先的战略选择和相互依赖不断加深的现实,使得中美经贸合作成为制约美国对华安全政策强硬化的有力因素。此外,中美之间巨大的实力差距致使美国并未把中国视为战略挑战者。基于此,时任美国副国务卿的罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)于2005年将中国定位为“负责任的利益攸关方(responsible stakeholder)”^③

对中国来说,冷战后要想顺利实现政治稳定、国家安全和经济现代化等核心利益,就必须加快经济增长并提高人民生活水平,而这些都有赖于进一步深化改革并扩大开放,其中一个健康、稳定的中美关系至关重要。^④因此,邓小平于1991年提

^① 对这段历史的具体分析,参见王浩:《利益、认知、互动:中美关系演进的动因探析》,载《世界经济与政治》,2014年第10期,第98—116页。

^② 经济的首要性集中反映在克林顿政府以Strategy of Engagement and Enlargement为主题的三份《国家安全战略》报告中,参见“National Strategy Archive,”<http://nssarchive.us/>,访问时间:2018年1月10日。

^③ Dennis Blair, ed., *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, a Responsible Course*, New York: The Council on Foreign Affairs Inc., 2007, pp.9-10; Aaron Friedberg, “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, Vol.30, No.2, 2005, p.16.

^④ Ezra Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge: Harvard University Press, 2011, p.641.

出了中国对美政策的“16字方针”：增加信任、减少麻烦、发展合作、不搞对抗。最终，以1992年邓小平视察南方谈话和中国共产党第十四次全国代表大会为标志，中国开始以全面市场化改革和加快对外开放、积极融入既有国际体系作为根本的对外战略选择，而这一外交取向与冷战后美国对外战略的制定逻辑实现了高度“共振”。

综上所述，这一阶段中美关系的发展模式可以概括为“接触与融入”，即美国致力于通过接触战略使中国成为其所主导的冷战后国际体系的重要建设性伙伴，中国则力图通过融入这一体系，利用全球化红利加快推动自身现代化。在实践中，这一双边关系模式帮助美国获取了冷战后经济快速发展以及自身主导的国际体系合法性进一步增强等战略收益，中国则实现了和平发展的战略目标。从这个意义上讲，“接触与融入”是一种互利双赢的战略选择。

（三）双重逻辑共同作用下的对冲（2009—2016年）

奥巴马政府执政以后，美国的全球战略延续了后冷战时代的演化规律。从国内政治逻辑和经济维度出发，奥巴马政府致力于回应其所在民主党以及东北部—太平洋沿岸政治联盟的利益诉求，通过回归多边、战略收缩、重视国际制度、减少海外干预和承诺等一系列被称为“奥巴马主义(the Obama Doctrine)”的战略调适，将主要精力和资源用于金融危机后美国国内的经济复苏和自由主义取向的社会改革。^①然而与由国内政治逻辑主导的全球战略不同，美国对华战略中的地缘政治逻辑开始急剧突显，安全随之上升为与经济并重的中美双边互动议题。这一变化集中体现为奥巴马政府就任后推出的亚太再平衡战略。

众所周知，亚太再平衡是一项地缘政治色彩浓厚的战略，其目标是充分运用军事、外交与经济手段制衡中国日益增强的综合国力和迅速扩展的地区影响力。具体而言，美国在这一时期通过军事上把60%的海军力量部署在亚太、强化与传统盟友的关系并发展新的安全合作伙伴，外交上广泛介入地区多边事务、致力于以安全取代经济成为亚太地区焦点议题以及经济上构建跨太平洋伙伴关系网络等，将其对华安全政策由战略克制转变为战略制衡。与此同时，虽然中美经贸关系的摩擦点随着中国产业升级的步伐加快而不断增加，但美国在此期间出于后金融危机时代实现经济复苏和维持其全球领导力的需要，在包括对华经贸政策在内的国际经济政策上依然属于自由主义。基于此，美国的对华战略在奥巴马政府时期演化为双重逻辑共同作用下由安全上的战

^① 王鸣鸣：《奥巴马主义：内涵、缘起与前景》，载《世界经济与政治》，2014年第9期，第108—128页；Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, New York: Oxford University Press, 2015。

略制衡和经济上的自由主义组合而成的对冲(hedging)。^①

上述分析表明,自2009年起,美国的全球战略与对华战略之间出现了历史上首次“倒挂”的情况,即美国在进行全球战略收缩的同时致力于推行更具进攻性的对华战略。造成这一现象的原因在于中国的迅速崛起及其引发的中美亚太权力转移进程的加快,迫使美国的战略精英和决策者越来越多地从体系—结构层面看待中美关系,地缘政治逻辑和安全维度因而成为与国内政治逻辑和经济维度并重的对华战略基础。^②在这一背景下,对冲战略意味着美国面对中美实力对比的重要变化,开始显著增加其对华战略中的牵制和防范成分。然而,出于两国在包括经贸在内的一系列双边、地区和全球议题上相互依赖不断加深的事实以及中国在国际舞台上开始发挥日益重要的作用,美国无法运用遏制战略处理对华关系。这一复杂性表明,中美关系已经进入以竞争与合作同时增强为特征的“新常态”和“转型期”。^③

四 特朗普政府对华战略的调整

特朗普政府执政以来,美国的对外战略开启了新一轮重要调整:无论是反全球化和本土主义思潮引发的对第二次世界大战后自由主义国际秩序的广泛冲击,还是“美国优先”理念下对于对外战略成本—收益的“精明”算计,都表明特朗普政府外交政策的制定延续了冷战结束以来美国对外战略演化的特征,即国内政治逻辑和经济维度超越地缘政治逻辑和安全维度成为其主导因素与研究重心,只不过特朗普政府对外战略调整背后的国内政治动因与民主党政府以及小布什政府存在显著差异。不仅如此,相比于冷战结束以来的历届美国政府,国内政治逻辑以及经济维度的重要性在特朗普政府的外交决策中出现了进一步、大幅度上升的趋势,这一点给包括对华战略在内的美国对外战略的走向带来了十分显著的影响。

就特朗普政府的对华战略而言,一种在国内政治逻辑主导下由安全上的战略克制以及经济上的民族主义组合形塑而成的挂钩成为其有别于冷战后美国历届政

^① 对于这一战略调整的专门分析,参见达巍:《全球再平衡:奥巴马政府国家安全战略再思考》,载《外交评论》,2014年第2期,第55—77页;王浩:《过度扩张的美国亚太再平衡战略及其前景论析》,载《当代亚太》,2015年第2期,第4—37页。

^② 这一事实清晰地体现在奥巴马政府后期美国国内掀起的对华政策大辩论,参见陶文钊:《美国对华政策大辩论》,载《现代国际关系》,2016年第1期,第19—28页。

^③ 傅莹、王缉思主编:《超越分歧,走向双赢——中美智库研究报告(中方)》,第3页。该研究报告由北京大学国际战略研究院、南京大学中国南海协同创新中心等智库共同参与完成,全文可参见南京大学中国南海协同创新中心网站:<https://nanhai.nju.edu.cn/0f/2c/e5322a200492/page.htm>,访问时间:2018年2月23日。

府的新形态(如图1);但与此同时,美国国内自奥巴马政府时期起从地缘政治逻辑出发、以安全维度为重心审视中美关系的思潮及其相应政治力量也在进一步积聚,其影响力同样处于上升状态。基于此,本部分将主要探讨三个问题:(1)特朗普政府对华战略制定的逻辑出现上述变化的根源是什么?(2)特朗普政府执政以来美国对华战略以挂钩为形态的调整有哪些具体表现?(3)美国国内两种对华战略逻辑的同步强化及其互动会对未来特朗普政府对华战略的走向和中美关系产生哪些影响?

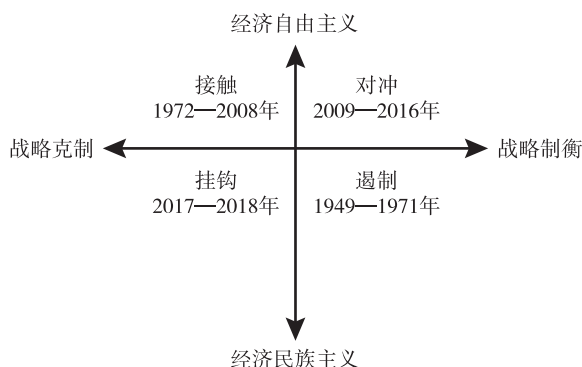


图1 美国对华战略的演化:安全与经济相关联的视角(1949—2018年)

资料来源:笔者自制。

(一) 政党重组与特朗普政府对华战略调整的国内政治逻辑

前文提到,后冷战时代美国对外战略的走向开始由国内政治逻辑和经济维度主导,其根源之一在于20世纪80年代完成的政党重组推动美国政治形成了民主党代表的东北部—太平洋沿岸与共和党代表的南部—中西部政治联盟“对等极化”的格局,双方在包括军费开支、贸易政策、海外干预以及国际合作等在内的对外战略主要领域都产生了日益尖锐的利益冲突和明显的离心倾向。奥巴马政府执政后,随着中国崛起带来的“体系压力”显著增强,在安全上对华推行更为强硬的战略制衡成为两党为数不多的对外战略共识。因此,地缘政治逻辑和安全维度在奥巴马政府时期得以上升为与国内政治逻辑和经济维度并重的美国对华战略出发点。然而,在2016年的美国总统大选中,冷战后延续了1/4世纪的美国内部政治格局开始出现以新一轮政党重组为标志的重大变化,进而使得国内政治对于特朗普政府对外战略制定的影

响进一步增强。^①

美国政治正在浮现的这一轮政党重组集中表现为20世纪80年代起由民主党人构建的东北部政治联盟在2016年大选中出现了重大分裂。一直以来,这一联盟都是由新英格兰(New England)、中大西洋(Middle Atlantic)与大湖区“铁锈地带(Rust Belt)”三部分构成的,但以白人蓝领阶层为主体、以传统制造业为主导产业的大湖区“铁锈地带”各州在2016年几乎全部倒向共和党并成为特朗普的坚定支持者,进而推动形成了所谓“特朗普现象”。^②这一现象使美国政治在冷战后两党极化的基础上出现了共和党内部的分裂和极化,亦即衍生为一种“双重极化(two-level polarization)”结构。^③这就进一步恶化了美国的国内政治生态,形成了民主党与共和党、共和党建制派—全球主义者与反建制派—本土主义者之间的对立和冲突。从特朗普政府执政一年多来的实践看,低迷的民调支持率、两党政治的巨大掣肘和社会矛盾的持续深化,都使得特朗普在政治上对于自身关键选民群体——以白人蓝领阶层为代表的反建制力量和本土主义者——的依赖日益加深,甚至形成了一种利益捆绑态势。^④这也意味着,这一核心政治联盟的内外利益诉求已经成为特朗普政府内政、外交政策制定的首要甚至决定性变量。

就对外战略而言,特朗普核心政治联盟的利益诉求在于改变全球化给他们带来的不利冲击,如贸易逆差不断扩大、制造业持续外流、制造业相关就业岗位减少以及收入增长落后于通货膨胀等,希望美国减少不必要的海外干预、降低对外战略成本、摆脱来自国际制度和多边主义的约束,在处理与外部世界的关系时,以美国的经济利益为优先考虑。基于此,特朗普政府执政后始终以经济民族主义为抓手,致力于缩减美国的

^① 美国历史上的政党重组具有鲜明的周期性特征,一般每30年左右就会发生一次。当前距20世纪80年代的最近一轮政党重组已逾30年。参见James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, 1983; Ronald Brownstein, *The Second Civil War: How Extreme Partisanship Has Paralyzed Washington and Polarized America*, 2007。

^② 从大选的结果看,在大湖区“铁锈地带”的五个州中,俄亥俄州、密歇根州、威斯康星州和印第安纳州全部变成了共和党及特朗普的“势力范围”,只有伊利诺伊州支持民主党。对于美国政治中政党重组现象的专门探讨,参见谢韬:《从大选看美国的历史周期、政党重组和区域主义》,载《美国研究》,2012年第4期,第30—45页;王浩:《“特朗普现象”与美国政治变迁的逻辑及趋势》,载《复旦学报(社会科学版)》,2017年第6期,第135—142页。

^③ 历史地看,“双重极化”是美国政党重组初期的正常国内政治现象。对于特朗普政府执政后美国政治“双重极化”的具体分析,参见王浩:《双重极化:特朗普执政以来美国政治结构的演变》,载吴心伯、达巍主编:《解读“特朗普元年”》,复旦大学中美新型大国关系协同创新中心,2018年1月20日,第17—22页, <http://www.iis.fudan.edu.cn/14/f/c6840a136447/page.htm>, 访问时间:2018年1月21日。

^④ Pew Research Center, “Republicans Divided in Views of Trump’s Conduct; Democrats Are Broadly Critical,” <http://www.people-press.org/2017/08/29/republicans-divided-in-views-of-trumps-conduct-democrats-are-broadly-critical/>, 访问时间:2018年1月7日。

贸易逆差、推动制造业回流本土,同时力图扩大基础设施领域的投资、进行战略收缩、减少海外干预、与盟友分摊防务开支以及通过频频退出国际多边组织摆脱来自国际制度的约束。

上述对外战略取向在特朗普政府的对华战略中聚焦于两个方向:一是双边层面的经贸议题,二是地区层面的朝核问题。首先,基于国内政治逻辑和经济维度的主导性,特别是当前美国政党重组趋势带来的“双重极化”政治结构,经贸问题本身即在特朗普政府的对外战略中占据着首要地位,而作为世界上最大的两个经济体,中美经贸关系又在美国对外经济关系中扮演着关键角色。例如,中国不仅已经跃升为美国的第一大货物贸易伙伴,而且其对美投资规模也已经大幅超越美国对华投资规模。在美国的50个州中,已经有多达47个拥有来自中国的投资。^①又如,随着中国经济的迅速崛起和产业转型升级不断加快,中美经贸关系中的竞争性正在逐步取代互补性,两国贸易中存在摩擦的领域持续扩大。因此,对华经贸政策的推行效果很大程度上决定着特朗普政府贸易政策的成败。从这一事实出发,特朗普政府在对华经贸关系上致力于实现两方面的战略诉求:一是增加对华出口、减少贸易逆差;二是鼓励中国进一步扩大对美方的投资,尤其是在制造业和基础设施领域,从而推动解决经济和就业两个关键问题。从更深层的角度看,特朗普政府以经贸为抓手的对华战略所追求的根本目标则是政治上的,即通过稳固自身核心政治联盟,强化其国内政治地位和执政基础,并最终推动完成一次有利于共和党的政党重组。为了实现上述目标,特朗普政府自执政起便不断力推以所谓“公平贸易”为旗号、以实用主义和结果导向为理念的对华经济民族主义政策。

特朗普政府对于经贸问题重要性的认知及其从竞选阶段便已付诸实践的战略思维,本质上抓住并加速了美国政治演变的一大趋势,那就是白人蓝领阶层对民主党日益明显的疏离。根据美国政治学者拉里·巴特尔斯(Larry Bartels)的研究,美国白人作为一个整体对民主党的认同度从20世纪80年代以来便始终处于下降态势,其中高收入白人对民主党的认同度从1980年起一直低于共和党,而中低收入白人(即政治学意义上的白人蓝领阶层)对民主党的认同度——相对于共和党——则从1980年的20%多降至2004年的5%多。^②因此宏观地看,2016年美国大选的结果是对历史趋势的延续而非突变,只不过“特朗普现象”进一步加速了这一过程并引发了备受瞩目的

^① 章念生:《投资合作促进中美双赢》,载《人民日报》,2017年1月4日。

^② Larry Bartels, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, New York: Russell Sage Foundation, 2008, p.112.

政治结果。如果考虑 20 世纪 80 年代以来美国日益加剧的经济不平等主要由于共和党执政时的政策,那么白人蓝领阶层作为社会弱势群体,理应更倾向于民主党及其施政理念。然而,实际发生的政治演变态势反映出的却是更为复杂的政治逻辑。其中主要包括:意识形态和传统价值观念对于白人蓝领阶层的投票行为产生了重要影响;经济增长带来的实际收入增加,部分抵消了白人中低收入群体对经济不平等的负面认知,这就意味着他们更关心就业而非福利;民主党的经济、社会政策红利被大量少数族裔和外来移民获取,从而大幅减少了白人蓝领阶层的获得感。基于此不难发现,特朗普政府对华战略中以经济民族主义为内核的经贸政策完全是为了迎合白人蓝领阶层这一核心政治联盟,从而实现维护自身政治利益、稳固执政地位的目标。

其次,从以上逻辑出发,我们同样可以理解朝核问题在特朗普政府对华战略中的特殊地位。当前,由于朝鲜核武器和导弹项目的推进使其逐步获得了打击美国本土目标的能力,特朗普政府已将朝核问题置于关乎美国国家安全利益的突出位置,并开始与奥巴马政府时期的“战略忍耐”政策分道扬镳,转向所谓“战略强制”。^①然而,在国内政治逻辑和经济维度主导的对外战略调整中,特朗普政府致力于降低对朝“战略强制”的成本,以最小的代价实现自身利益最大化,从而将主要精力和资源用于应对国内的经济、社会问题。因此,加强与中国的协调与合作、让中方在应对朝核危机的过程中承担更大的责任和义务,成为实现上述目标的现实路径。以此为基础,加之近年来中国同越南、菲律宾等南海争端当事国关系的显著改善和南海问题的降温以及特朗普政府以从中美经贸关系中获得中方更大让步为核心的对华战略诉求,都使得美国自特朗普就任后在安全上转向了对华战略克制,希望以此换取安全和经济利益的“双赢”。因此总的来看,当前特朗普政府以安全上的战略克制和经济上的民族主义组合而成的对华挂钩战略及其核心诉求,植根于 2016 年大选后美国以政党重组趋势为主要特征的变化了的国内政治逻辑。

(二) 战略克制与经济民族主义:特朗普政府对华挂钩战略的实践

特朗普政府以战略克制和经济民族主义为内核的对华挂钩战略,在实践中体现为两个方面。一方面,在双边、地区和全球层面构建一种以协调与合作为主基调的中美关系,成为这一战略得以运转的前提。在双边层面,首先,特朗普政府就任后与中国迅速对接并保持了密切沟通,从而推动两国关系实现平稳开局和顺利过渡。其次,双方于 2017 年 4 月举行的中美元首海湖庄园会晤上一致同意扩大互利合作的领域,并在

^① 朱锋:《特朗普政府对朝鲜的强制外交》,载《世界经济与政治》,2017年第6期,第60—76页。

相互尊重的基础上管控分歧;^①同时,通过此次会晤,两国还决定将已有的双边对话机制升级扩展为四大更高级别的对话机制——全面经济对话机制、外交安全对话机制、执法及网络安全对话机制以及社会和人文对话机制,这就进一步提升了中美关系发展的机制化水平,为稳定和推进双边合作提供了现实的制度保障。最后,2017年11月特朗普访华取得的一系列成果——尤其是中美在经贸领域大规模合作的开展——为美国推行安全上的对华战略克制提供了有力支撑。^②

在地区层面,特朗普政府刚一上台便宣布退出 TPP,并且不再以所谓“再平衡”定义美国的亚太战略,这就使过去一年多来的中美互动更多地回归双边,受地区热点争议问题和美国亚太同盟体系等第三方因素干扰的风险明显下降。不仅如此,南海问题的降温、朝核问题的升温以及与之相伴的亚太安全热点由东南亚向东北亚转移的趋势,都为中美在美国致力于战略收缩的背景下强化安全协调与合作创造了前提,同时在很大程度上消解了美国对华推行强硬制衡政策的地区战略环境。^③

在全球层面,随着美国战略收缩的推进尤其是特朗普政府在“美国优先”理念下对多边主义和全球治理表现出的愈发明显的排斥倾向,中美两国在奥巴马政府时期围绕气候变化、多边合作以及国际制度等的竞争得以弱化,这就在中国崛起及外交主动性日益强劲的情况下减少了中美摩擦的领域和可能性,从而使双方在双边以及地区层面的战略互动得以免于全球性多边制度竞争的影响。从这个意义上讲,美国从“开车”到“搭车”的国际战略选择带来了拓展中美战略互动空间的效果。^④例如,在中美元首海湖庄园会晤中,两国即围绕“一带一路”框架下开展互利合作进行了深入沟通,随后美方代表参加了在中国举办的首届“一带一路”国际合作高峰论坛。

另一方面,特朗普政府的对华挂钩战略主要致力于将当前美国最为关切的双边和地区议题以及这些议题与中美关系的整体发展进行挂钩,从而在实现自身重大利益诉求的同时对中国形成制约,使得中美关系在实践中构建出一种以现实主义理念为基础的“交易型”模式。在中美元首海湖庄园会晤期间,两国通过营造有利于缓和合作的战略环境,推动双方围绕一系列双边和地区热点议题——特别是经贸关系和朝核问

^① 《综述:多国学者积极评价中美元首海湖庄园会晤》, http://news.xinhuanet.com/2017-04/09/c_129527848.htm, 访问时间:2018年1月21日。

^② 《特朗普访华期间中美签署 2535 亿美元合作项目》, http://finance.ifeng.com/a/20171109/15779859_0.shtml, 访问时间:2018年1月21日。

^③ 复旦大学国际问题研究院:《迷茫与进取:复旦国际战略报告 2017》, <http://www.iis.fudan.edu.cn/14/0a/c7015a136202/page.htm>, 访问时间:2018年1月19日。

^④ 参见贾庆国:《从“开车”到“搭车”:新时期美国国际战略转型》,载吴心伯、达巍主编:《解读“特朗普元年”》,第56—60页。

题——达成了合作共识,这就成为美国对华挂钩战略在实践中的直接体现。当然,由于该战略的根本出发点在于维护美国的现实经济、安全利益并在此基础上对中国的行为构成制约,因此其同样带有一定的战略强制色彩。例如,在双边经贸领域,中美“百日行动计划”及“一年行动计划”便涉及利益分配、政策协调、国内改革以及配套措施等多方面内容,目标是通过相互配合与妥协,解决中美经贸关系中存在的突出分歧和矛盾,尤其是回应美方关于中美经贸关系的现状有利于中国、不利于美国的不满。总的来看,美方在谈判的过程中采取了攻势,中方则处于守势。在这一背景下,未来双边经贸关系的发展将难免受制于美方所自我界定的利益、目标与议程,而且由这些利益、目标与议程带来的双边经贸关系波动很可能会影响双边关系的整体发展。^①由此可见,在特朗普政府奉行建立在国内政治逻辑基础上的经济民族主义对华政策框架下,美国对于中国在经贸领域的合作甚至让步需求不会减弱,经贸议题在特朗普任内将无疑会成为中美关系中的首要议题。^②

又如,在朝核问题上,特朗普政府致力于让中国承担更多责任、对朝鲜施加更大压力,从而帮助推动这一问题的妥善解决,确保美国的安全利益。在海湖庄园会晤后,特朗普与习近平主席通过多次电话沟通,进一步跟进了在朝核问题上的合作。但当前朝核问题的一大悖论在于,由于特朗普政府切实感受到了朝鲜带来的安全压力,因此中美在朝核问题上的合作空间实际上已经受到极大挤压。这一点在美韩两国政府坚持在韩国部署“萨德”反导系统的行为中体现得尤为明显。此外,2017年7月29日,在朝鲜成功发射洲际弹道导弹之后,特朗普便在其个人社交媒体上表达了“对中国的失望”,同时再一次提到了对华贸易逆差的问题。^③这就表明,特朗普政府的对华挂钩战略在实践中呈现出了一种议题之间紧密相连的态势,其目的就在于运用某一领域的议题向其他领域的议题施压,最终推动美国利益最大化。总之,当前美国以战略克制和经济民族主义为特征的对华战略的推行有其内在逻辑、条件和目标,其未来走向一方面取决于中美在相关议题领域的互动进程,另一方面则取决于这一战略与美国国内日益显现的以地缘政治逻辑为出发点的对华战略思维之间的博弈。

① 宋国友:《“百日计划”如何书写中美经贸路线图?》,载《新民晚报》,2017年4月24日。

② 这一议题背后的国内政治逻辑在前文中已有阐释,在此不再赘述。从“百日行动计划”制订后特朗普政府的一系列举动——主要包括考虑对华发起301调查并对中国进口的太阳能电池和洗衣机增收关税等——来看,美国对华经济民族主义政策的推行有着强烈的动因和明确的目标,即显著减少对华贸易逆差、增进特朗普核心选民群体的利益。因此,这一政策取向在短期内不会改变。

③ 参见《朝鲜再发导成功后,特朗普 twitter 抱怨中国》, <http://international.caixin.com/2017-07-30/101123988.html>, 访问时间:2018年1月21日。

(三) 双重逻辑与美国对华战略的未来走向

特朗普政府的对华挂钩战略在过去一年多的外交实践中带来了一些成果。一方面,以特朗普访华期间中美达成的逾 2500 亿美元的巨额经贸协议为标志,美国从双边贸易中获取了实实在在的利益,尤其是中美在制造业及能源领域的合作对特朗普关键选民群体构成了重大利好。从中长期看,这无疑有助于特朗普核心政治联盟的稳定和自身国内政治地位的强化。另一方面,中国在应对朝核危机的过程中正在发挥越来越重要和不可替代的作用,其中一系列富有建设性的政策理念的出台以及极具针对性的制裁方案的落实,显著减轻了特朗普政府在这一问题上的战略负担和安全压力。从更宏观的视角看,这一战略调整使得中美关系总体上呈现出平稳发展的态势,初步扭转了奥巴马政府时期由美国“亚太再平衡”而引发的中美战略紧张,并且其取得的进展有利于特朗普政府现有对华战略的延续。虽然双方在经贸与朝核两个领域的一些具体问题上存在分歧和摩擦,但中国却在战略层面获取了更大的收益并赢得了相当的空间。

然而,在特朗普政府对华推行基于国内政治逻辑和经济维度的挂钩战略,因此在安全上保持了相对战略克制的同时,美国国内自奥巴马政府时期起从地缘政治逻辑出发,要求对华进行战略制衡的声音却并未消失,反而在此过程中始终致力于影响特朗普政府的对华政策。当前,这一部分美国国内政治力量主要以特朗普行政团队中有着军方背景的鹰派成员、国会共和党保守派议员以及美国主流战略智库为代表。他们属于美国“建制派”政治精英和所谓“全球主义者”,大多以一种传统的零和博弈思维和固化的意识形态看待中国的崛起,重视中美关系中的安全问题,强调所谓“结构性矛盾”,将中国视为美国最大的地缘战略竞争对手。自特朗普政府执政以来,尤其是在其成功访华之后,这些国内政治力量对于美国对华战略出现的上述调整感到不满,认为特朗普缺乏战略视野,过于关注狭隘的经济诉求,重视短期的利益目标而忽视长期的潜在风险,最终会致使中国取代美国的全球领导地位。^① 基于此,他们试图通过三种途径在美国的对华政策方面发挥自身的影响力,最终促使美国对华战略回归“正轨”。

首先,特朗普行政团队中的对华强硬力量主要通过利用特朗普缺乏对具体政策过程的干预和监督,从而嵌入他们所偏好的政策设计。例如,美国军方尤其是美军太平洋总部在特朗普政府执政伊始便致力于围绕南海问题向中国施加更大的压力,推动美

^① 参见吴心伯、达巍主编:《解读“特朗普元年”》,复旦大学中美新型大国关系协同创新中心,2018年。

军加大在南海的巡航力度。^① 尽管特朗普上任初期成功抵御了来自军方的大部分压力,使得美国在南海问题上表现出了战略克制的姿态,但从2017年下半年开始,美国军舰却频频闯入中国南海岛礁附近的海域,从而增加了南海地区局势的变数。^② 又如,在美国国防部的影响下,无论是2017年年底出台的美国《国家安全战略》报告,还是2018年年初发布的美国《2018国防战略报告》,都从地缘政治逻辑的角度将中国视为美国的战略对手,而特朗普在这一过程中似乎更多的只是接受和默认这些战略理念。^③

其次,美国国会中的共和党保守派议员则主要通过立法渠道,利用自身优势对特朗普政府的对华战略施加影响,其中打“台湾牌”成为他们的主要手段。例如,作为亲台势力的大本营,共和党主导的国会在2017年年底投票通过的《2018财年国防授权法》中,便加入了作为附带条款的“美台军舰互停”内容。尽管这一内容并不具备与正式条款同等的法律效力,但却可以从中看出美国国内主流政治精英尤其是共和党保守派对华战略理念中强硬的地缘政治逻辑和冷战思维。又如,2018年1月10日,美国国会众议院投票通过了所谓“台湾旅行法”草案,鼓励“美台之间所有层级官员互访”,这就意味着一旦这一草案成为正式法律,美国将解禁与台湾地区官员的交往,从而冲破中美三个联合公报所确立的红线以及“一个中国”原则。毫无疑问,这一事态同样传递出美国国会保守派势力强烈的反华情绪,并有可能对特朗普政府的对华战略尤其是台湾问题造成显著的负面影响。^④

最后,美国国内具有重要影响力的外交政策智库在2015年的对华政策大辩论后,逐渐形成了对华战略制衡的共识,它们的观点也会对特朗普政府对华战略的走向产生影响。^⑤ 当前,随着美国战略研究界对华态度逐渐趋于负面和强硬,美国 and 整个西方国家智库中的所谓“中国威胁论”正在重新抬头,并且以各种新的概念和形式影响着媒体舆论。例如,美国“全国民主基金会(National Endowment for Democracy)”——

① 郭媛丹、陈欣:《美军酝酿加大南海巡航力度》,载《环球时报》,2017年2月14日。

② 美军相关动态可参见《美从多个方向威逼中国》,载《环球时报》,2018年1月22日;《美又在中国周边部署一艘“准航母”》,载《环球时报》,2018年1月18日;《美国新国防战略应改称“霸权战略”》,载《环球时报》,2018年1月19日;《美司令妄言中国是“破坏性力量”》,载《环球时报》,2018年1月20日。

③ 笔者于2018年年初与美国的一位知名智库学者进行交流时,对方甚至认为特朗普很可能不仅没有参与美国《国家安全战略》报告的拟定,而且连报告内容都未必完全清楚。

④ 参见《贾庆国答中评:台旅法或致中美断交》,http://www.cmntt.com/crn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=7&docid=104939737,访问时间:2018年1月21日。

⑤ 美国对华强硬派智库的基本主张参见陶文钊:《美国对华政策大辩论》,载《现代国际关系》,2016年第1期,第19—28页。

家位于华盛顿特区并主要受美国国会资助的智库——新近创造了“锐实力(sharp power)”的概念,试图通过列举中国日益扩展的全球影响力——包括在南海的合法维权行动——论证中国致力于进行“意识形态渗透”和“改变国际秩序现状”。相关论述在英国《经济学人》杂志发表后,产生了较大的媒体影响力。^①同时,这一概念已经出现“学术化”趋势,有可能通过进一步炒作和扩展转化为实际的政策影响力。例如,美国知名政治学者约瑟夫·奈(Joseph Nye)便在《外交》杂志撰文探讨了中俄两国的“锐实力”对于美国软实力的“威胁”。^②

通过以上分析可以看出,自特朗普政府执政起,美国国内始终存在分别建立在国内政治和地缘政治双重逻辑基础上的两类对华战略思维,它们分别强调美国对华战略中的经济与安全维度。在实践中,上述双重逻辑的互动使得特朗普政府的对华战略不时充斥着反复和矛盾。在笔者确立的分析框架看来,特朗普政府以安全上的战略克制与经济上的民族主义为基本取向的对华战略调整,延续了冷战后美国对外战略以国内政治逻辑为主导的演化趋势。以此为背景,由于当前美国国内政治出现了以政党重组为标志的重大变化,特朗普政府的对华战略在很大程度上逆转了奥巴马政府时期的地缘政治逻辑和对冲形态,致力于以挂钩的方式谋求美国经济利益最大化和战略成本最小化,最终目的是稳固其以白人蓝领中下层为核心的国内政治联盟,强化其执政地位。然而,在双重极化的政治结构下,特朗普政府的对华战略越来越无法免于美国国内主流建制派政治精英的掣肘,后者以坚定的地缘政治逻辑和安全维度看待中美关系的前景,并且在行政、立法部门以及政策智库中存在广泛的影响力。从这一事实出发,中国将不得不面对“两个美国”的对美外交政策困境:一方面,如果中美能够继续在挂钩战略的框架下围绕经贸与朝核问题达致双方满意的合作,那么特朗普便能够在稳固自身核心政治联盟的基础上抵御相当一部分来自美国国内对华强硬派力量的压力;另一方面,如果特朗普政府对华挂钩战略的继续推进遇到阻力——尤其是中美双方因经贸或朝核议题产生重大龃龉——那么将不能排除美国在经济上推行对华民族主义政策的同时转向安全上的战略制衡。一旦这一图景变为现实,中美两国陷入所谓“新冷战”对抗的概率就会急剧增大。尽管笔者并不认为未来中长期美国能够对华推行遏制战略(战略制衡+经济民族主义),但仍应警惕这一消极转向在当前美国国内保守主义和

^① 参见 Christopher Walker and Jessica Ludwig, “Sharp Power: China Is Manipulating Debate in Western Democracies. What Can They Do About It?” *The Economist*, December 14, 2017.

^② 参见 Joseph Nye, “How Sharp Power Threatens Soft Power,” *Foreign Affairs*, January 24, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>, 访问时间:2018年1月28日。

本土主义思潮加剧弥漫下的短期可能性。总之,美国对华战略的未来走向将取决于国内政治和地缘政治双重逻辑的博弈,而在这一过程中,中美两国之间的外交互动将是最为重要的外部干预变量。

五 结论

笔者以地缘政治和国内政治的互动为学理内核,构建了一个分析美国对华战略演进的双重逻辑框架,并运用该框架重点探讨了特朗普政府执政以来美国对华战略的调整。按照这一分析框架,美国对华战略的构成可以划分为安全和经济两个维度,它们各自反映出的是地缘政治和国内政治两种逻辑。因此,上述双重逻辑的互动决定了美国对华战略的走向。从安全维度看,战略制衡和战略克制是美国对华政策的两种基本形态;从经济维度看,自由主义和民族主义成为美国对华政策的两类主要取向。

特朗普政府执政以来,由于美国国内政治出现了以政党重组趋势为标志的重大变化,因此其对华战略逐步逆转了奥巴马政府时期以“亚太再平衡”为形式的对冲战略,开始转化为国内政治逻辑以及经济维度主导下的挂钩(战略克制+经济民族主义)这一新形态,其根本目标在于维护自身以白人蓝领中下层为核心的国内政治联盟,最终稳固其国内执政地位、推动完成有利于共和党的新一轮政党重组。在这一背景下,中美两国之间的战略互动已从多边和地区层面回归到了双边层面,双方围绕经贸与朝核两大具体议题展开了卓有成效的协调与合作,进而增强了中美关系的可控性与稳定性。

然而与此同时,一种以地缘政治逻辑为基础的对华强硬战略思维正在成为当前美国主流政策精英和所谓“建制派”政治力量的共识,并且这一逻辑已经开始通过行政和立法等多个渠道作用于特朗普政府的对华战略实践。因此,美国对华战略的未来走向将取决于其国内以“反建制派——本土主义者”与“建制派——全球主义者”为核心的两股政治力量,连同它们分别代表的国内政治与地缘政治双重逻辑的博弈,而中美战略互动的演化态势将在这一过程中扮演重要的外部干预变量角色。

(截稿:2018年1月 责任编辑:王鸣鸣)