

# 冷战后美国对华战略转变 的根本逻辑与手段<sup>\*</sup>

——兼论奥巴马政府的对华政策

潘亚玲

**内容提要：**奥巴马政府对华战略的变化，更多的是冷战后美国对华战略转变的一个延续。冷战后，美国不断开辟新领域，试图将中国塑造为“敌人”或“对手”，但屡战屡败，导致多届美国政府对华战略在任期内和问题领域内的“双重起伏”。美国对华战略转变背后的根本逻辑是美国民族主义化的爱国主义，其具体手段是安全化理论所论述的安全化/非安全化。它曾经并将继续主导美国的对华战略转变。在两国共建 21 世纪积极合作全面的中美关系和应对共同挑战的伙伴关系的同时，这一逻辑和手段可能导致双方在三个领域内的潜在争端：双边关系领域内的气候变化与能源—环境、中国制造产品等议题；多边关系中中美关系涉及的第三方因素；中美在国际体系规范领域的斗争。

**关键词：**中美关系 对华战略 奥巴马政府

**作者简介：**潘亚玲，复旦大学美国研究中心讲师

2009 年 11 月 15~18 日，美国总统奥巴马在就任后一年内实现访华。访问期间，双方重申致力于建设 21 世纪积极合作全面的中美关系，并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系。奥巴马访华似乎表明，中美关系已有别于此前，走出了美国新政府上台总会为中美关系带来冲击的怪圈。

---

<sup>\*</sup> 本文系复旦大学文科科研推进计划“金苗”项目《奥巴马政府对华战略与中美关系》（项目编号：09JM021）的中期成果。感谢《当代亚太》编辑部审稿老师提出的宝贵意见。文责自负。

《中美联合声明》，载《人民日报》2009 年 11 月 18 日。

---

《当代亚太》2010 年第 3 期，第 6~21 页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

但是，从2009年底起，因美国对台军售、贸易保护主义、互联网自由以及奥巴马会见达赖等问题，中美关系再一次陷入起伏。这提出了一系列迫切需要研究的问题：奥巴马的对华战略到底有何转变？这种转变是否是突发性的？将持续多长时间？对未来的中美关系会产生什么影响？

本文认为，奥巴马对华战略的变化，更多的是一种延续性的体现：它是自冷战结束以来美国对华战略转变大进程的一部分。冷战结束以来，美国对华战略的转变表现为本文所称的“双重起伏”：一是从历届政府的任期看，新政府上台往往为中美关系带来冲击，到中后期才得以好转；二是从议题的角度看，中美已经围绕政治—意识形态、军事—安全、经济与人民币汇率等问题进行了多轮角力，在旧问题重要性逐渐下降的同时，新热点不断涌现，呈现一种轮动态势。从执政后第一年的中美关系看，奥巴马似乎消除了第一重起伏，但从目前的发展看，影响第一重起伏的因素依然存在。同时，中美围绕人民币汇率、贸易保护、气候变化谈判、互联网自由和达赖等问题的争端，证明第二重起伏不仅存在且将反复。未来的美国对华战略会不会再次出现转变？美国对华战略转变的根本逻辑是什么？将通过什么手段实现？未来会如何发展？这些问题对于预判奥巴马政府对华战略的可能走向相当重要。本文首先将从理论的角度考察美国对华战略转变背后的逻辑和手段，然后考察这一战略转变的历史发展和奥巴马政府的可能发展，最后提出其对中国应对政策的启示。

## 美国对华战略转变的逻辑与手段

冷战结束以来，美国一度丧失了明确的“敌人”。为了让普通公众“团结在国旗周围”，美国政府开始不断尝试寻找新的“敌人”，中国一度成为其最为重要的目标之一。错误的前提假设导致美国对华战略不断处于调整和

---

冷战后诸多版本的“中国威胁论”、“中国崩溃论”便是其体现。国内外有关“中国威胁论”的研究，参见陆钢、郭学堂：《中国威胁谁：解读“中国威胁论”》，学林出版社2004年版；殷雄：《谁在威胁中国安全》，新华出版社1999年版；施爱国：《傲慢与偏见——东方主义与美国的中国威胁论》，中山大学出版社2004年版；Bill Gertz, *The China Threat: How the People's Republic Targets America*, Regnery Publishing Inc., 2000; Ted Galen Carpenter, *America's Coming War with China: A Collision Course over Taiwan*, Palgrave Macmillan, 2005; Riordan Roett and Guadalupe Paz, eds., *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*, Brookings Institution Press, 2008.

转变之中：一方面，每届新政府上台之初都试图将中国“塑造”为美国的“敌人”，但最终都会不可避免地失败，进而被迫进行战略调整；这里的战略调整体现为，美国对中国的认识逐渐从“潜在的敌人”发展为“潜在的对手”，到目前“未必一定是对手”。另一方面，美国对华战略的重点领域也在发生着变化，部分领域的重要性不断下降，部分领域甚至从“中国威胁论”转变成“中国机遇论”。

学术界已经充分注意到美国对华战略的这一转变，但对其背后的根本逻辑的探讨仍不够充分。目前，对这一现象的研究大多从国家利益和中国崛起的角度出发，从认知和国家形象的角度出发的研究也日益增多。这些研究并未深刻揭示冷战后美国对华战略转变背后的根本逻辑，以及这一逻辑到底是如何实现的。这使得判断美国对华战略的未来走势变得较为困难。因此，迫切需要一种新的、更为全面的理论视角，以便深入理解美国对华战略转变背后的根本逻辑及其手段运用。

笔者认为，要理解美国对华战略转变的根本逻辑与手段，就必须理解美国的社会动员方式。作为一个民主国家，美国的对外政策受到各种利益集团的深刻影响。为了动员整个国家支持特定的政策议题、避免受利益集团的过多影响，美国政府发展出具有美国特色的爱国主义形式，即对普通公众的

---

奥巴马在2009年11月16日的上海演讲中指出，“‘我们一定是对手’这种想法不应该是—成不变的”。《奥巴马：中美不必一定是对手》，新华网，2009年11月16日。

国内外有关“中国机遇论”的研究，参见丁松泉：《中国崛起与中美关系》，中国社会科学出版社2005年版；邓永昌：《中国和平发展与西方的战略选择》，社会科学文献出版社2008年版；伊丽莎白·埃克诺米、迈克尔·奥克森伯格：《中国参与世界》，新华出版社2001年版；Robert E. Ebel, *China's Energy Future: The Middle Kingdom Seeks its Place in the Sun*, Center for Strategic and International Studies, 2005；George Zhibin Gu, *China's Global Reach: Markets, Multinationals, and Globalization*, Fultus Corp., 2006。

参见胡鞍钢、门洪华主编：《解读美国大战略》，浙江人民出版社2003年版；刘明：《博弈：冷战后的美国与中国》，中国传媒大学出版社2005年版；张亚中、孙国祥：《美国的中国政策：围堵、交往、战略伙伴》，台北生智文化1999年版。

参见周宁：《龙的幻象——中国形象：西方的学说与传说》，学苑出版社2004年版；赵启正：《中国人眼中的美国和美国人》，五洲传播出版社2005年版；何英：《美国媒体与中国形象：1995-2005》，南方日报出版社2005年版；托马斯·博克、丁伯成：《大洋彼岸的中国幻梦——美国“精英”的中国观》，外文出版社2000年版；D. Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester University Press, 1992。

有关美国利益集团的游说及其对美国对外政策的影响的论述，参见赵可金：《营造未来：美国国会游说的制度解读》，复旦大学出版社2005年版。

爱国主义加以民族主义化操作，或者说是爱国主义的民族主义化（nationalization of patriotism）；而实现爱国主义的民族主义化的手段，就是安全化理论所论述的安全化/非安全化。

尽管其表面意义似乎不言而喻，但学术界对爱国主义的内涵仍存在着广泛争议。一般而言，对何为爱国主义的争议主要集中在三个方面：首先，爱国主义的对象究竟是什么？其次，应当采取何种手段表达爱国主义情感？再次，对待爱国主义应采取何种立场？究竟是盲目地、不加批判地热爱自己的祖国并为其献身，还是理性地热爱祖国？针对以上三个方面，本文将“爱国主义”定义为：个人对国家的热爱，它是由祖国及其所代表的价值观念所激发的，并以对国家与同胞福祉的特殊关切的形式表现出来。

“民族主义化的爱国主义”是在美国背景下的爱国主义的一个变种，源于现代民族主义话语对爱国主义的改良或改编。通过这一改良或改编，如“国家”、“热爱国家”之类的表达被赋予了新的内涵，而一些爱国主义先前根本就未涉及的或被视为非核心性的主题，如文化或族群的统一、对他者的界定，则上升到核心地位。在这一改良或改编过程中，产生了对爱国主义的歪曲，形成了一种特殊的现象，即“爱国主义的民族主义化”。所谓“民族主义化的爱国主义”，就是在狭隘民族主义的影响下、受一国政府操纵的爱国主义，是由一国政府对“敌对他者”的建构所激发的，并以对一些并不符合爱国主义本义的对内对外政策进行支持的形式表现出来。爱国主义被民族主义化的原因或动力，大致可以归纳为两个方面：第一，这里的“民族主义”是狭隘的民族主义，由于存在恐外症或敌对的他者印象，很容易激发大众的盲目热情；第二，由于存在恐外症或敌对的他者印象，因此狭隘的民族主义可以名正言顺地使自身成为一种自上而下的“公判断”，从而要求其他

---

有关爱国主义的具体内涵及其争议，参见潘亚玲：《爱国主义与美国对外政策》，上海人民出版社 2008 年版，第 34～44 页。

潘亚玲：《爱国主义与美国对外政策》，第 44 页。

自下而上的“私判断”（包括爱国主义）的服从。

爱国主义与民族主义化的爱国主义的相互转换，是通过安全化理论所述的安全化/非安全化原理实现的。冷战后，“安全”概念不断泛化，举凡与安全相关的问题，无不被建构为“安全”问题，如经济安全、文化安全、社会安全、环境安全、能源安全、粮食安全、信息安全、金融安全，等等。注意到这一重大发展，哥本哈根学派提出的“安全化”理论认为，一个问题被安全化意味着它被作为“存在性威胁”提出，需要采取紧急措施，并证明这些措施固然超出了政治程序的正常限度，但仍然不失为正当。而人们的努力方向应是“非安全化”，安全实践的目标是逐步缩小安全的范围。安全化是指一种“威胁”被指定和接受的过程；而非安全化则是指一种“威胁”不再被当作“威胁”。围绕这一“威胁”被指定和接受而来的有关规定、惯例等会逐渐发展成为国际规范，而当一种“威胁”不再成为“威胁”时，与此相关的国际规范便可能遭到侵蚀。

作为爱国主义和民族主义化的爱国主义的动员手段，安全化/非安全化的逻辑包括三个相互依赖的方面——即因果、时间和道德三方面都具备逻辑上的完整性和一致性。就安全化得以成功而言，它必须说明安全化的对象的确带来了威胁，它与可能的伤害之间存在直接的因果关联，而且这种伤害是迫在眉睫的威胁。更重要的是，这种威胁在道德上是无法接受的。只有符合

---

有关爱国主义与民族主义化的爱国主义之间的相互关系，参见潘亚玲：《爱国主义与美国对外政策》，第51~74页。“爱国主义的民族主义化”或“民族主义化的爱国主义”这一术语并非作者首创。苏利文等人认为，在美国内战后，美国的爱国主义日益为“无论对错，总是我的祖国”这一理念所主导，这或许是一种“爱国主义的民族主义化”（the nationalization of patriotism），参见 John L. Sullivan, Amy Fried and Mary G. Dietz, “Patriotism, Politics and the Presidential Election of 1988”, *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 1, 1992, p. 208；而维罗里在其著作《热爱祖国》的第5章，以“爱国主义的民族主义化”为题对19世纪上半叶欧洲国家的爱国主义思想发展史进行了讨论，参见 M. Viroli, *For love of Country: An Essay on Patriotism and Nationalism*, Oxford University Press, 1995, Chap. 5；谭克科则在讨论爱国主义的局限时认为，爱国主义可分为民族主义化的爱国主义（nationalist patriotism）与宪法或非民族主义化的爱国主义（constitutional patriotism or non-nationalist form of patriotism），爱国主义不应当被民族主义化，参见 Kok-Chor Tan, *Justice Without Borders: Cosmopolitanism, Nationalism, and Patriotism*, Cambridge University Press, 2004, p. 143.

有关“安全”的概念史发展的论述，参见任晓：《安全——一项概念史的研究》，载《外交评论》2006年第6期，第36~45页。

[英国]巴瑞·布赞、[丹麦]奥利·维夫、[丹麦]迪·怀尔德：《新安全论》，浙江人民出版社2003年版，第32~36页。

这些条件，安全化才可能成功，以此为基础的爱国主义或民族主义化的爱国主义才能成功动员。与此相反，非安全化则提出完全相反的、但同样完整和一致的逻辑，即威胁并不具备直接因果关系、时间紧迫性或道德上不可接受。

通过利用安全化手段使美国公众的爱国主义热情被民族主义化，或利用非安全化手段使民族主义化的爱国主义重归理性的爱国主义，美国政府可为自身的“中国威胁论”或“中国机遇论”提供有力的民意支持，进而塑造“中国敌人”或“中国伙伴”的形象和相应的对华战略。后文将从上述理论视角，考察冷战结束以来美国对华战略的动态转变及其对思考奥巴马政府的对华战略和政策的启示。

## 冷战后美国对华战略的双重起伏

冷战结束以来，美国对华战略转变体现为前文所述的两个方面——即同一政府任期内和不同问题领域内的双重起伏。对于同一政府任期内对华战略的起伏的讨论已经很多，本文不再赘述：近二十年来中美关系总会出现年初冷、年末热，同一总统任期起初冷、中后阶段热的局面，2010年的中美关系似乎也在重复这一特征。冷战结束后，美国对华战略转变在领域内的表现可大致分为三个阶段：起初利用1989年政治风波将中国塑造为美国的“敌人”，但随着1994年克林顿政府不得不将人权与最惠国待遇脱钩而趋于结束；取而代之的是自1995年到1996年开始的“中国军事威胁论”，但这也在一一事件后趋于瓦解；从20世纪90年代中期起，“中国经济威胁论”便开始兴起，进入21世纪后，更为集中地体现在人民币升值问题上。在以上各阶段中，爱国主义和民族主义化的爱国主义、安全化和非安全化手段都得到利用。安全化操作主要在美国寻找新议题或重新炒作旧议题以便打压中国时使用；而非安全化操作则是在美国有意降低特定议题的重要性、寻求缓解甚至消除中美在该议题上的安全两难时使用。

1979年中美关系实现正常化，加上中国启动改革开放，使中国形象有了重大改善。在美国人眼中，中国似乎正朝向他们所希望的方向演进，意识形

---

有关安全化/非安全化的成功与失败条件的讨论，参见潘亚玲：《安全化、国际合作与国际规范的动态发展》，载《外交评论》2008年第3期。

态似乎不再是中美关系的主要问题，“国会中多数人都希望同中国建立坚固友好的关系”。但这种格局在20世纪80年代末开始发生重大变化。随着苏联的解体，美国极右派把中国视为“世界上仅存的共产主义运动的意识形态领袖”，并试图将中国塑造为冷战后美国在意识形态领域的对手。

1989年的政治风波，为美国政客们提供了一个对“中国意识形态威胁”进行安全化操作的“机会”。极右派将中国视为挑战美国价值观的“对手”，将中国比作苏联甚至纳粹德国。例如，当时的堪萨斯州参议员多尔（Bob Dole）认为：“中国政府的行为到目前为止完全是不正当的和不可饶恕的。文明世界对我们看到的一切感到厌恶。我们有权利、有责任为此大声疾呼。”在建构“中国意识形态威胁论”的过程中，美国的安全化逻辑是：中国的人权和意识形态成为对美国而言迫在眉睫的重大威胁；这样，美国政府可将普通公众的爱国主义激情中的民主、人权提升至超越正常政治议题的高度，进而实现爱国主义的民族主义化。与此相应，美国动用了所谓“人权”、“民主”等自由主义价值观和相应的国际规范制裁中国，克林顿政府甚至决定将人权与给予中国最惠国待遇问题挂钩，并在联合国人权委员会上对中国横加指责。

但这一安全化战术及对爱国主义的民族主义化操作经不起现实的考验，克林顿政府不得不在1994年决定将人权与最惠国待遇脱钩。1997年以后，人权问题在中美关系中实质上开始处于被边缘化的境地。布热津斯基也承认，“中华人民共和国并不能构成一种对美国在意识形态方面的全球式挑战”。就连曾力促“挂钩”政策的前助理国务卿温斯顿·洛德后来也改变了态度，在一次参议院听证会上他告诫：不要妖魔化中国，它不是苏联。

随着对“中国意识形态威胁”的安全化操作遭遇挫败，美国政界精英从20世纪90年代中期开始转向对“中国军事威胁”进行安全化操作，试图通

---

汪熙：《美国国会与美国外交政策》，复旦大学出版社1990年版，第41页。

Emma V. Broomfield, "Perception of Danger: The China Threat Theory", *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 35, 2003, p. 268.

Senate, "A Great Leap Backward in China", *Congressional Record*, June 6, 1989, p. S6128.

郝雨凡、张燕冬主编：《限制性接触》，新华出版社2001年版，第408页。

[美国]布热津斯基：《与中国共处》，载[新加坡]《联合早报》2000年4月30日。

刘连第编著：《中美关系的轨迹——1993年~2000年大事纵览》，时事出版社2001年版，第345页。

过另一种形式的民族主义化的爱国主义来制造“敌人”。这一努力肇始于1995年到1996年的第三次台海危机，手法主要是猜测中国军事现代化的动机，认定中国军事现代化是针对美国，而不仅仅是实现国家统一。例如，2004年4月23日美国国会就中国军事现代化举行的听证会上，当时的国防部助理部长理查德·罗勒斯指出：近几年来，中国加快了军事现代化的步伐，第一个目标是威胁台湾地区不要独立，并且做好武力攻台的第二手准备。同时，中国军队也在准备应付第三国对中国攻台的干预。不少美国议员更为直白，说“第三国”就是“美国”。出于建构“中国军事威胁”的需要，美国国会1997年通过的《1998财年国防授权法》要求国防部向国会提交关于中国军事能力的报告；而1999年通过的《2000财年国防授权法》进一步将这一要求制度化。自那以后美国国防部几乎每年都向国会递交中国军事能力报告，歪曲中国军事现代化的战略意图。

尽管发生了2001年的撞机事件及之后的多次海上摩擦，但九一一事件的爆发为中美安全合作提供了一个重要机遇，进而为“中国军事威胁”的非安全化操作提供了契机。九一一事件表明，中国非但不是美国的“军事威胁”，而且可能成为合作伙伴。2009年9月，中国人大委员长吴邦国访美，双方同意就反恐合作举行机制性对话。同年11月，奥巴马访华时发表的《中美联合声明》重申，中美双方将采取具体措施推进两军关系未来持续、可靠地向前发展。

随着“中国军事威胁”的非安全化发展，加之中国经济的高速发展以及中美贸易逆差的增大，美国新一波的安全化努力逐渐转移到经济领域。经贸关系一直被认为是中美关系的基础和减压仓，“是维护冷战后中美关系的真正因素”。但在经历了对意识形态和军事威胁的安全化挫败后，经贸摩擦越来越成为中美关系的一个重要层面。正如有学者所指出的：“美国在与中国

---

其最新体现，参见 Roy Kamphausen, David Lai, and Andrew Scobell, eds., *Beyond the Strait: PLA Missions Other Than Taiwan*, Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2009.

“美国国会就中国军事现代化听证”。<http://www.voanews.com/chinese/archive/2004-04/a-2004-04-23-15-1.cfm>

参见杨洁勉等：《国际危机泛化与中美共同应对》，时事出版社2009年版，第四章。

刘连第编著：《中美关系的轨迹——1993年~2000年大事纵览》，第171页。



的斗争上已经改变了策略……改以大陆未来的经济发展为美方出手的方向。”

具体而言，美国的安全化努力主要从中美贸易逆差和人民币升值两个方面着手。中国加入世界贸易组织后，美国政客们普遍表现出对中美经贸关系不平衡的高度不满。美国国会甚至成立“美中经济安全评估委员会”，专门评估中国经济发展和中美贸易对美国带来的影响。该委员会 2004 年的报告认为，美国对华贸易赤字值得关切，因为：第一，它已造成制造业工作岗位的流失，阻碍了美国失业率的下降；第二，制造业对美国经济和国家安全十分关键；第三，美中贸易赤字已严重影响到美国经济的其他部门。因此，对华贸易和投资关系——如果现存趋势继续，现有赤字额不断扩大——对美国而言将不再是一个贸易问题，而是美国长期经济健康和国家安全的问题。

随后，美国将中美贸易逆差与人民币汇率问题联系起来，不断对中国政府施压，要求人民币升值；美国国内各界也不断炒作该议题，掀起了“中国威胁论”的新一轮高潮。但其真正的目的却是借人民币汇率和中美贸易逆差问题，通过安全化操作和民族主义化的爱国主义，遏制任何潜在的竞争对手。根据美国的逻辑，经济大国必然发展成为军事大国和政治大国，最后成为世界霸主，从而意味着美国将沦为二等强国。因此，必须通过各种手段加以防范。

2007 年爆发的美国次贷危机和 2008 年开始的国际金融危机和全球经济衰退，再一次使美国的安全化努力遭遇打击。之前的 2005 年，美国时任副国务卿佐立克就提出了“负责任的利益攸关方”，大大冲淡了“中国经济威胁论”。布什政府后期的中美战略对话、中美战略经济对话以及奥巴马执政后的中美战略与经济对话，再加上中国在此次国际金融危机中为美国提供的帮助，都充分表明中国未必是美国的经济威胁，反而可能是经济救星。美国《时代》杂志 2009 年 8 月 10 日发表题为《中国能拯救世界吗？》的文章，就

---

李庆四：《美国会天天说中国》，载《环球时报》2005 年 7 月 11 日。

2004 Report to Congress of the U. S. -China Economic and Security Review Commission, 108th Congress, June 2004. [http://www.uscc.gov/annual\\_report/2004/04annual\\_report.pdf](http://www.uscc.gov/annual_report/2004/04annual_report.pdf)

是重要体现。而奥巴马访华时发表的《中美联合声明》再次强调中美在二十国集团（G20）中的合作，则是另一重要体现。

回顾冷战结束以来美国对华战略的历次转变，其根本逻辑都是以安全化手段对美国公众的爱国主义加以民族主义化操作，进而动员公众支持其塑造“中国敌人”的努力；但在现实证明这一安全化操作无法成功后，相应的非安全化努力便会占据上风，同时对新议题的安全化操作或其他旧议题的重新安全化也会上升，使中美关系呈现出一种围绕议题展开的不断的波浪式起伏。在过去 20 年里，这一战略转变大致遵循着以下两条规律：

第一，从民族主义化的爱国主义到理性的爱国主义、从安全化到非安全化的发展趋势，表现为中美关系总体向缓和与合作方向发展。

在冷战后美国对华战略的历次转变中，都经历了从建构“敌人”到被迫放弃、甚至转而建构“合作伙伴”的变化。换言之，这事实上是美国爱国主义先被民族主义化、尔后回归正常的一个过程。这一过程可划分为三个阶段：第一阶段：根据民族主义化的爱国主义逻辑，对特定议题加以安全化处理，试图建构“中国威胁”观念。第二阶段：随时间推移，这一“中国威胁”观念日益被证明是虚构的，进而需要修正，调用另一套说辞来证明美国对华战略调整的必要性和正确性。第三阶段：迫于形势，美国不得不启用非安全化操作，使该议题重归正常政治的领域，如人权、军事现代化等；在部分领域甚至转而建构“中国伙伴”观念，如当前在应对全球金融危机的努力中所体现的。

第二，在上述发展中，无论是安全化还是非安全化操作，都会引用相关的国际规范说明其正当性。

美国在对华战略上一贯引用相关的国际规范，以支持其安全化或非安全化措施。第一阶段：引用相关国际规范说明其建构的“中国威胁”观念的正确性，如“人权高于主权”、军事透明度、“民主和平论”、“自由市场经济”等；第二阶段：相关的国际规范遭到侵蚀，逐渐难以证明“中国威胁”观念的正确性；第三阶段：美国有意识降低先前引用的国际规范的重要性，在部分领域甚至改而引用近乎相反的另一套国际规范，以表明“中国伙伴”观念的正确性。例如，在全球金融危机背景下，美国国务卿希拉里·克林顿在 2009 年 2 月访华前曾指出：“中美历届政府都在人权问题上争执不下，我们

---

Bill Powell, "Can China Save the World?" *Time*, Aug. 10, 2009. <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1913638,00.html>

也会继续施压，但这不能妨碍处理全球经济危机等议题……如果我们不能重振经济，这将不符合美国利益。” 这或许是最为鲜活的证据。

## 奥巴马政府对华战略的可能发展

回顾历史，美国对华战略的转变在不同领域步伐不一，但明显存在波浪式起伏的趋势：一个领域内民族主义化的爱国主义和安全化措施失败后，将转向爱国主义和非安全化；与此同时，下一领域民族主义化的爱国主义和安全化措施就会启动，成为中美关系的新热点。当然，有时也会出现多个领域的非安全化或安全化同时并存的现象。就目前的发展而言，美国对华战略转变至少已经涉及意识形态、安全、经济乃至文化等多个领域，双方就如何处理此类问题已积累了一定经验，因此双边议题的安全化操作难以再现高峰，尽管不时仍有甚至可能是较为强烈的反复。更值得关注的是，通过对涉及双边关系的第三方和国际体系的改革等议题的安全化操作，动员美国公众的民族主义化的爱国主义，可能会对中美关系的长期发展产生更为重大和深远的影响。

要分析奥巴马政府根据民族主义化的爱国主义逻辑、运用安全化/非安全化手段发展其对华战略，就有必要了解奥巴马的总体对外战略及其在对华战略上的体现。在入主白宫之前，奥巴马将其未来的全球战略界定为“重振美国领导地位”，主要包括以下要素：致力于全人类的共同安全，复苏美国军事力量，阻止核武器的扩散，全球反恐，重建联盟，建立公正、安全与民主的社会，拯救对美国的信任等。其中，气候变化、能源安全等将是其最为关注的问题。

但是，2008年秋开始的全球金融乃至经济危机、反恐陷入困境、新兴大国和非国家行为体的崛起、国际体系面临的危机等现实，使得奥巴马不得不

---

《海外媒体：金融危机催生中美关系“新时代”》，新华网，2009年2月24日。

Barack Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2007.

对其全球战略进行重大调整。考察奥巴马上任后的主要外交政策宣示，可以认为，经过调整后的奥巴马全球战略的优先次序是：

第一，通过“多元伙伴关系”（multi-partnership）和巧实力，动员国际社会为美国走出经济危机作贡献，实现所谓“全球繁荣”。奥巴马清楚，如果无法恢复美国的全球经济竞争力、发挥美国经济模式的优势，所谓“重建美国的领导权”就无从谈起。因此，美国需要运用巧实力，建立“多元伙伴关系”，开启“基于共同利益和相互尊重的新接触时代”，进而利用国际力量帮助美国经济尽快复苏。

第二，在牢牢掌握主导权的前提下，建立促进合作与尊重主权的国际体系，特别是对国际金融与经济体系的改革。2009年9月25~26日的匹兹堡G20峰会通过决议，将以G20取代八国集团成为“国际经济合作的主要平台”，同时承诺将新兴市场和发展中国家在IMF的份额提高至少5%以上，并把至少3%的世界银行投票权赋予新兴经济体。在这一系列的改革中，国际体系中的力量组合出现了新发展，形成了“得势集团”（以新兴大国为代表）、“守势集团”（以美国为主）、“失势集团”（以欧洲和俄罗斯为主）和“无势集团”（广大亚非拉国家）的新格局。美国作为守势国家，仍将尽全力保持其对国际议程的主导地位；与此同时，得势的新兴大国并不寻求推翻既有秩序，而是希望在既有秩序之内取得成功。

第三，在布什政府不作为的气候变化领域力争有所作为，为美国全球领

---

奥巴马曾在多个场合就其外交政策加以解释，其中最为全面的是2009年7月7日访问莫斯科时的一次演讲和同年9月23日在联合国大会上的演讲。在这些演讲中，他将美国的对外政策目标界定为五个方面：无核世界，对“暴力极端主义”的成功战役，全球繁荣，气候变化，促进合作与尊重主权的国际体系。See Harvey Sicherman, “Obama’s Foreign Policy at Ten Months: the Limits of Consensus”, *FPRI E-Notes*, Nov. 2009. [http://www.fpri.org/enotes/200911\\_sicherman\\_obamaforeignpolicy.html](http://www.fpri.org/enotes/200911_sicherman_obamaforeignpolicy.html)

Robin Niblett, *Ready to Lead? Rethinking America’s Role in a Changed World*, Chatham House Report, February 2009, pp. 14-15.

Katherine Brandon, “Secretary of State Clinton: ‘A New Era of Engagement’”, *The White House Blog*, July 15, 2009. <http://www.whitehouse.gov/blog/Secretary-of-State-Clinton-A-New-Era-of-Engagement>

有关这一新格局的讨论，参见杨洁勉：《当前国际战略态势和国际形势特点》，载《国际展望》2009年第3期。

Andrew Cooper, Richard Higgott and Kim Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, University of British Columbia Press, 1993, pp. 20-21.

导地位寻找“第二次机遇”。布什政府自上任之初就拒绝批准《京都议定书》，并拒绝采取联邦性政策应对这一全球挑战。其结果是，以州为代表的地方政府在美国的气候变化政策和气候外交中发挥了很大影响。奥巴马政府上台后决心扭转这一局面。尽管在2009年7月的莫斯科演讲中，奥巴马并未强调气候变化问题，但在9月的联大演讲中，气候变化议题取代了“民主美德”的地位。2009年12月，哥本哈根联合国气候变化大会期间，美国出台了温室气体排放具体目标，即2020年之前在2005年基础上大约减排17%。尽管这一目标没有什么新意，也没有大的让步，但这一行动本身是奥巴马政府寻求新的国际规范、规则制定的主导权的尝试，其目的是保证美国在未来半个世纪甚至更长时间里继续把持全球领导地位。

第四，在国际核不扩散体系面临重大危机的时刻，奥巴马试图通过倡导无核世界为美国赢得国际道德至高点，为重振美国领导地位创造条件。2009年4月，奥巴马在访问欧洲时第一次提出世界无核化的口号，并在9月成功获得联合国大会支持。《核不扩散条约》第八次审议大会将在2010年5月召开，主要以无核世界倡议而获得2009年诺贝尔和平奖的奥巴马将进一步借机扩大影响。

第五，改变地缘战略焦点，力争打赢对“暴力极端主义”的战役。奥巴马上台后公布了新的反恐战略：放弃“全球反恐战争”的提法，代之以“海外紧急军事行动”；重点打击“基地”组织；充分利用“全面软实力”，努力改善美国在伊斯兰世界的形象，争取他们的理解和支持。根据这一战略，奥巴马政府在2009年3月启动了“阿富汗—巴基斯坦新战略”，将反恐

---

[美国] 兹比格纽·布热津斯基：《第二次机遇：三位总统与超级大国美国的危机》，中译本，上海人民出版社2008年版。

Franz T. Litz, "Toward a Constructive Dialogue on Federal and State Roles in U. S. Climate Change Policy", Pew Center on Global Climate Change, June 2008.

Harvey Sicherman, "Obama's Foreign Policy at Ten Months: the Limits of Consensus".

《美国减排目标太低惹争议，奥巴马疑借领诺奖逃会》，中央电视台，2009年11月28日。

Julian E. Barnes, "Obama To Set August 2010 as Pullout Date for Most of Iraq Troops", *Los Angeles Times*, Feb. 28, 2009. <http://articles.latimes.com/2009/feb/28/world/fg-obama-iraq28>

Jim Kouri, "Bush's War on Terrorism Replaced by Obama's Overseas Contingency Operations", *Canada Free Press*, October 10, 2009. <http://www.canadafreepress.com/index.php/article/15652>

重心由伊拉克转移到阿富汗。

奥巴马的全球战略调整势必影响其对华战略的走势，主要可能体现在以下三个方面：双边关系、多边关系、国际体系改组与国际规范重建。其中，双边关系的负面影响相当明显，但真正重要的还是在国际体系改组和国际规范重建方面。

目前，奥巴马的全球战略对中美双边关系的影响已经开始显现，其中包括 2010 年初引起两国关系走低的四大问题——对台军售问题、达赖问题、互联网问题、以及贸易保护主义问题。很大程度上，上述问题都是冷战结束近 20 年来已发生的几波美国安全化“中国威胁”的反复：达赖问题与互联网问题都涉及意识形态；军售问题涉及中国军事威胁；贸易保护主义则涉及中国经济威胁论。但也应从中看到美国的安全化操作新趋势：（1）部分议题存在长期反复的可能，如对台军售问题、达赖问题、人权问题、人民币汇率等问题，但不会上升到更高的高度；（2）美国将继续在其自认为有优势、或即将丧失优势、或涉及未来国际发展方向的领域，寻找新议题进行安全化操作，这些问题将对中美关系产生较大冲击。

对台军售问题、达赖问题和人民币汇率问题都属于将长期反复的问题，中美双方在此类问题上已有多次交锋，都刻意低调处理。同时，由于美国当前的战略重点首先是恢复经济，因此围绕人民币汇率、中美贸易逆差等问题的争端还将出现，美国会对中国持有的美国国债的数量变化等相当敏感，但不会对中美关系总体造成太大冲击。

值得注意的是，奥巴马任期中中美双边关系中更多的争执将可能出现在中国制造产品和能源—环境等方面。中国制造产品涉及美国如何维持其优势领域的问题，加上当前国际金融危机的影响，对中国制造产品的反倾销和质量调查等将是对普通公众的爱国主义实施民族主义化操作的新焦点。自 2009 年 4 月起，美国已经就中国输美轮胎、油井管、钢丝层板、礼物盒及包装丝带等诸多中国制造产品实施惩罚性关税或反倾销关税，未来类似的争端还将陆续出现。

---

例如，有不少美国学者就对奥巴马访华的《中美联合公报》未提及人民币升值表示不满，参见 Nina Hachigian, “Summing Up the U. S. - China Summit: Important Baby Steps”, Center for American Progress, Nov. 18, 2009. [http://www.americanprogress.org/issues/2009/11/china\\_summit.html](http://www.americanprogress.org/issues/2009/11/china_summit.html)

能源—环境领域涉及下一阶段国际发展空间和方向问题，属于各国必争之地。奥巴马访华期间发表的《中美联合公报》就中美未来在气候变化、能源和环境方面的合作提出了诸多切实可行的措施，但更多是战术性而非战略性的。作为重振美国领导地位的一个重要领域，对中国发展带来的气候变化、能源和环境挑战进行安全化，争取国际议事日程设定和未来绿色经济的主导权，已成为奥巴马政府的重要战略议题。尽管2009年12月的联合国气候变化大会看似由中美合作推动达成最后文件，但其间双方斗争的激烈程度暗示了未来的可能冲突。

中美双边关系中的问题或许是迫切的，但却不是最重要的。就中国和平发展而言，真正重要的是，中美关系已经远远超出双边层次，而在更广泛的多边层次、乃至整个国际体系层次上展开——这也正是中美建立应对共同挑战的伙伴关系的意义所在。由于奥巴马为国内问题所困，因此他可能将更多的责任和负担转嫁到中国身上，以所谓“负责任的利益攸关方”为名，要求中国在朝鲜核问题、伊朗核问题、苏丹达尔富尔问题、能源和气候变化等问题上发挥更大的影响。一旦中国拒绝，奥巴马政府便可能采取安全化操作，对美国普通公众的爱国主义进行民族主义化操作，建构“中国威胁”观念。

作为守势国家，如何保证其在国际体系改组和国际规范重建过程中的主导权，成为奥巴马政府最重要的战略任务。而中国国家利益边界的不断延伸，也要求中国更积极地参与国际体系改组和国际规范重建。于是，中美在国际体系改组与国际规范重建领域的摩擦和冲突将日益凸显，并决定性地影响中美在双边和多边层次上的关系发展。奥巴马政府可能会利用中美在国际体系改组与国际规范重建领域的争执，采取安全化操作动员美国公众的爱国主义，建构中国对国际体系和国际规范的“威胁”观念。美国反复尝试以“两国集团”诱导中国便凸显了这一可能：如果中国接受此方案便可保证美国的主导地位，如果中国不接受则可作为安全化的理由。

因此，奥巴马政府的对华战略调整将呈现以下三方面特征：

第一，就双边关系而言，民族主义化的爱国主义和安全化操作将更多集中于目前尚不受重视的低政治领域，尤其是气候变化、能源和环境及中国制造产品等方面。

第二，民族主义化的爱国主义和安全化操作将逐渐从双边向多边乃至全球层次扩散，多边和全球层次的争执、或者说影响奥巴马政府对华战略的第

三方因素将明显上升，尤其如苏丹达尔富尔问题、津巴布韦问题、朝鲜和伊朗核问题、缅甸问题等。

第三，民族主义化的爱国主义和安全化操作将逐渐从具体的政策领域转向国际体系与国际规范的主导权争夺，美国将通过建构中国对国际体系与国际规范的“威胁”而设法将中国纳入其所主导的国际体系与国际规范框架之内。

## 结语：中国对策

冷战结束以来，美国的对华战略转变呈现出“双重起伏”态势，其背后的根本逻辑是爱国主义的民族主义化和安全化操作。理解这一根本逻辑和手段，有助于思考奥巴马政府对华战略的发展趋势。本文认为，在中美关系仍将保持总体友好与平稳的同时，奥巴马政府极可能在三个领域内采取安全化操作：双边关系领域内的气候变化、能源和环境、中国制造产品等议题；多边关系中中美关系涉及的第三方因素；中美在国际体系改组与国际规范重建领域的斗争。

针对美国对华战略转变的根本逻辑及奥巴马政府的对华战略，中国应采取明智的战略予以应对，争取延长中国的战略机遇期，实现中国的和平发展。具体而言，这一战略应对措施应包括以下四个方面：

第一，区分中美关系不同问题的优先次序，判断不同问题在美国安全化操作的三个阶段中的具体位置。

第二，针对不同议题所处的不同阶段，采取不同措施：针对已被安全化的议题，努力扭转其安全化趋势；针对可能被安全化的议题，采取措施预防其被安全化；针对已被非安全化的议题，设法巩固其非安全化进程，或防止安全化进程反复。

第三，辨识采取安全化操作对中国有利的议题，并运用类似于美国的手法对其加以安全化，并巩固其既有的安全化进程。

第四，由于美国往往引用国际规范证明其政策的合法性，因此中国需加大参与建构、修改或废弃有关国际规范的力度，加大对国际规范生命周期的合理运用。



# The Fundamental Logics and Changes to US ' China Strategy since the Cold War : Commentary on Obama Administration ' s China Policy

PAN Yaling

**Abstract :** Changes to US ' China strategy during the Obama administration is primarily a continuation of US ' post-Cold War strategy towards China. After the Cold War , US ' repeated attempts to shape China as the new enemy or adversary have failed miserably , leading to a so-called " double surge " effect in " anti-China " swings in the US presidential politics and in the number of conflicting interests between the two countries. At the very heart of US ' China strategy is nationalism , manifested in the language of securitization/ desecuritization in security studies. This has been , and will continue to be , the determinant in US ' China strategy. At the time as the two countries foster their 21<sup>st</sup>-century comprehensive cooperative relations , and as they face common challenges within their partnership framework , the logics of US ' China strategy have the potential to widen conflicts in three areas : the first concerns bilateral issues like climate change , energy-environment and China ' s produce ; the second involves relations with third-party states ; and the third is the struggle between China and the US on the conventions of the international system.

**Key Words :** Sino-US Relations / China Strategy / Obama Administration

**Authors :** PAN Yaling , Assistant to Dean and Lecturer , Center for American Studies , Institute of International Studies , Fudan University