

专题：中美建交 40 周年

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

宋国友 张家铭*

【内容提要】 中美建交 40 年来，中美经贸关系快速发展。中美经贸关系在中美关系中总体上发挥着战略稳定的积极作用，帮助中美两国克服在政治、安全等领域的矛盾和分歧，推动中美关系整体上的向前发展。随着特朗普就任美国总统以来，由于特朗普总统的个性以及中美两国实力发展的结构性等原因，中美两国在经贸领域的摩擦日益增加，甚至上升至“贸易战”的程度。中美经贸关系“战略冲突”的成分在增加，不仅对中美经贸关系是严重挑战，对中美双边关系的健康发展也带来严峻威胁。中国要通过实力、制度、合作和利益等四个方面，继续打造互利共赢的中美经贸关系，拓展中美经贸利益的深度，以更好维护总体稳定的中美关系。

【关键词】 战略稳定 战略冲突 中美建交

* 宋国友，复旦大学美国研究中心教授、副主任；张家铭，复旦大学国际关系与公共事务学院博士生。本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“中美全球经济治理互动关系研究”（项目批准号 17JJDGJW001）的研究成果。

经过中美建交以来 40 年的发展，中美关系经济合作已经非常深入，不仅为两国人民带来实实在在的巨大福祉，而且在中美双边关系中发挥着战略稳定的“压舱石”作用。但随着美国总统特朗普上台，美国政府对中国经济领域持空前强硬的保护主义姿态，对中国发起了极为严厉的贸易制裁措施。原本以合作为基调的中美经济关系面临严峻挑战，使得中美经济关系的“压舱石”效应受到质疑，甚至有观点认为经济关系不仅不是“压舱石”，反而是促使两国冲突的新“导火索”。

一、战略稳定：建交以来中美经贸关系的总体发展

回顾中美关系的发展历程，自建交以来两国之间也曾经历许多重大波折，而经贸关系多次扮演了促进两国关系转圜的润滑剂作用。特别是冷战结束后，虽然中美联合对抗苏联的政治基础不复存在，但经济全球化与中国深化改革开放促进了中美民间经济交往的急速发展，对中美关系中的重大波折起到了稳定作用。

中美经贸关系的发端源自 1979 年中美正式建交，中美两国签订了《中美贸易协定》，这一协定规定中美两国互相给予对方最惠国待遇。之前两国之间几乎没有任何经济往来，由于两国政治关系的缓和，1979 年至 1989 年中美经历了十年左右的“蜜月期”，美国总体上实行友好的对华贸易政策，对华最惠国待遇年度审查每年都是自动延长。但 1989 年北京政治风波后，两国政治关系恶化，美国宣布对中国进行制裁，同时一些美国国会议员以原本用来针对苏联的《杰克逊-瓦尼克修正案》为依据，在 1990 年 5 月布什总统宣布将延长对华最惠国待遇时提出将是否延长中国最惠国待遇与人权等政治议题挂钩。^①但是，中美经贸往来经过仅仅这十年的快速发展就已经深刻影响了美国国内的利益集团，不同利益集团在对华贸易问题上展开激烈交锋。布什政府顶住国会的压力，1990 年至 1992 年两次否决国会通过的关于中国贸易“最惠国待遇”问题的立法。其后的克林顿总统在选举中与上台之初对布什对华政策持批判态度，首次正式将人

^① 张建新：《美国贸易政治》，上海：上海人民出版社 2014 年 6 月版，第 208 页。

权问题与对华最惠国待遇挂钩。1993 年实施限制向中国出售卫星设备的政策，严重危害了美国部分企业的利益，美国休斯飞机公司的总裁迈克尔·阿姆斯特朗在给克林顿的信中说，对中国的制裁给休斯公司造成 10 亿美元的损失。^①1993 年至 1994 年中国经济和市场的发展，使美国的企业家们越来越清楚地看到开发中国市场的广阔前景，各大工商业与农业利益集团积极游说国会和政府，敦促政府恢复中国最惠国待遇。从 1990 年到 1993 年，中国先后 11 次派出贸易代表团赴美采购，总额达 40 亿美元。^②同时，中国政府不断阐明立场强调，最惠国待遇是互惠待遇，对于中美经贸关系和中美关系是重要的，如果取消则双方都受损，中美经贸关系将遭遇破坏性影响，中美关系将倒退。克林顿政府最终认识到了中美之间巨大的经济利益关系，不得不于 1994 年 5 月宣布人权问题和最惠国待遇脱钩，1996 年无条件延长中国最惠国待遇。1999 年 11 月 15 日，中美两国就中国加入世界贸易组织（WTO）达成了具体的协议，美国政府在协议中承诺将全力推动对华永久正常贸易关系问题的解决。2000 年美国国会最终表决通过了《对华永久正常贸易关系法案》，从根本上终止了部分议员将最惠国待遇问题长期政治化的企图。^③

1989 年两国关系恶化并跌至谷底，两国经贸关系从政治问题的牺牲品，后来变成两国关系的突破口，推动了中美关系的战略稳定。到 1997 年，时任国家主席江泽民访美，中美两国以经济合作为突破口，发表共同声明建立中美建设性战略伙伴关系。整个 90 年代见证了中国建立社会主义市场经济的飞速发展和美国新经济的繁荣，成为中美经贸关系不断深化的条件，这一时期中美经济关系独立性增强，逐渐政治脱敏，即使在双方政治冲突增多的情况下，中美经济往来仍然取得较大成果。美国对华投资从 1993 年起进入持续高速增长期，到 2000 年底，美国对华投资项目累计达 31 309 个，合同投资金额达 604 亿美元，实际利用金额达 302 亿美元。美资企业在华投资数量和协议金额方面均仅次于

^① 谭融：《利益集团与美国对华贸易政策》，载《吉林大学社会科学学报》2004 年第 4 期，第 65 页。

^② Herbert S. Parment, *George Bush, The Life of a Lone Star Yankee*, New York: A Lisa Drew Book/Scribner, 1997, pp.311—312, 319—321.

^③ 张建新：《美国贸易政治》，第 208—209 页。

香港地区企业而居发达国家之首，从1998年起美国一直是对中国实际投资最多的国家。^①两国政治关系经历了台海危机、中国驻南联盟使馆被美国炸毁这样的地震，但经贸往来已经不可逆地让两国成为相互依存的关系，对两国政治冲突的制约作用逐渐显现出来。

2001年，共和党的小布什当选美国总统，作为美国新保守主义的代表人物，小布什上台伊始便企图大幅调整原克林顿政府时期的对华战略，不再提“战略伙伴关系”，反而将中国定位为战略竞争对手。同年4月就发生了中美南海撞机事件，中美关系再度恶化。但是，即便上台之前和上台之初的小布什在将中国定位为竞争对手，对中国态度强硬时，仍然支持发展对华贸易关系，支持中国加入世界贸易组织。小布什认为中国虽是对手但不是敌人，给予中国永久正常贸易伙伴关系、发展中美贸易可以促进中国的经济自由，进而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。^②2001年5月28日，小布什总统便要求美国国会延长给予中国的贸易正常关系地位一年，使年度对华正常贸易关系得以顺利延长。中美经贸合作有利于两国利益已是两国政府的共识。2001年10月，中美两国以上海亚太经合组织（APEC）峰会为契机，双方同意建立建设性合作伙伴关系。至小布什的第二任期，经贸关系进一步促进了中美整体关系的成熟，2005年9月，美国副国务卿佐利克将中国定位为“负责任的利益攸关方”，这样的提法在美国官方中当时尚属首次，反映出美国对华战略的重大调整。^③代表华尔街集团利益的时任美国财政部长亨利·保尔森大力支持中美经济合作，在其任内经过中美双方的共同努力，首次中美战略对话于2005年8月在北京举行，2006年12月，首次中美战略经济对话在北京举行。^④这一机制的建立将经济合作提升到与政治同等的战略高度，以弥补中美商贸联委会会议、

① 陶文钊：《中美关系史·下卷（1972—2000）》，上海：上海人民出版社2004年版，第320页。

② China NTR Promotes Freedom, Security and Economics, Speech at Boeing plant, part of “Renewing America’s Purpose”, May 17, 2000, George W. Bush on China, http://www.ontheissues.org/Celeb/George_W_Bush_China.htm.

③ Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?”, Sept. 21, 2005, <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.

④ 新华网：《背景资料：中美战略与经济对话》，2015年6月24日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/24/c_1115704629.htm。

中美经济联委会会议等原有低层次经济对话机制的不足。这一高层机制的建立是小布什政府时期中美经贸关系的最大成果，并最终在其继任者奥巴马任内的 2009 年发展为“中美战略与经济对话”机制。中国加入世界贸易组织和中美建立战略与经济对话机制极大地推动了中美经贸关系的机制化，降低了中美经济交流的成本。中美经贸关系机制化与经贸往来的增长相辅相成，按照美方的统计，中美双边贸易总额从 2001 年的 1 215 亿美元飙升到 2008 年的 4 075 亿美元，^①中美已经成为彼此最重要的贸易伙伴，同时双边投资和人员流动也急剧增加，相互依存度进一步提升。到小布什政府任期结束时，中美两国之间已经建立了 60 多个各种交流和合作的机制。^②经贸关系所开辟出的沟通机制让中美整体关系走向成熟，这并不意味着中美分歧和摩擦的减少，中美在经济领域的摩擦甚至随着相互依存的加深而不断增多，但是源自地缘政治和意识形态矛盾的台湾问题、人权问题、西藏问题等尽管依然时常干扰中美关系，但已经不再是中美关系的主要议程。更加机制化的成熟的中美关系能够让矛盾和分歧得到有效管控，从而有助于避免两国在政治和军事上的巨大误判风险。

在金融危机的大背景下，奥巴马政府将工作重心放在复苏国内经济上，重视大国经济合作，突出国际经济治理。经济合作成为奥巴马政府时期中美经济合作的重要领域。在奥巴马上台后不久，首届中美首轮战略与经济对话于 2009 年 7 月 27 日开幕，在“坦诚对话、务实合作、循序渐进、互利共赢”原则的指导下，中美在经贸、金融、气候与减排问题上取得了实实在在的进展。从第六届开始，双方的成果数突破三位数，至 2016 年的第八届对话成果更是达到了 330 项。^③随着经济相互依存的深入，经济合作的正面外溢性扩散到更多的议程领域，进一步拓宽了中美关系的内涵，中美在应对全球气候变化、全球货币金融体制改革、人文与教育交流等方面进行了卓有成效的合作，这些合作也让中美关系更加具有全球性。在环境合作方面，中美两国达成了一系列有关气候变化合作的双边协议，包括 2008 年《能源和环境十年合作框架》、2009 年《关于

^① Bureau of Economic Analysis, U.S.Department of Commerce: China—International Trade and Investment Country Facts, <https://www.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm>.

^② 陶文钊：《奥巴马第一任期的中美关系》，载《美国研究》2012 年第 2 期，第 30 页。

^③ 新华网：《背景资料：中美战略与经济对话》。

加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》、2013年《中美气候变化联合声明》、2014年《中美气候变化联合声明》、2015年《中美元首气候变化联合声明》、2016年两国批准联合国《巴黎协定》。^①在国际金融方面，奥巴马政府为履行2010年做出的改革国际货币基金组织（IMF）的承诺，说服国会扫清障碍，推动2015年国际货币基金组织决定提高中国投票份额，并将人民币纳入特别提款权（SDR），人民币成为特别提款权权重仅次于美元和欧元的第三大国际货币。相互依存加深不仅体现在合作上，还体现在摩擦的增加上。随着中国经济体量和产业价值链地位的提升，中国在中美关系中的相对地位上升，话语权增加，中美相互依存关系更加平衡，但也加剧了中美之间的竞争性。中美贸易争端、汇率争端、知识产权争端有增无减。在亚太整体性崛起的背景下，奥巴马政府力推美国的“亚太再平衡”战略，在军事和经济上高调宣布重返亚太，推动建立高标准的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）以主导国际经济规则制定权，客观上增大了中国的战略压力。中美之间相互依存关系趋向平衡，也是中美之间权力转移的过程。^②在奥巴马政府时期，中美经济合作与经济竞争都大大加强，这表明中美相互依存进入深水区。跟经贸合作议题一样，经贸摩擦问题也是推动中美对话与沟通机制更加完善、更加复杂化的主要动力。这些不断增加的经济摩擦与竞争，是未来需要两国加强协调与合作的重点问题，而美国也越来越难以用单边主义手段解决这些问题，中国在中美关系中的议程设定能力越来越大，对塑造和引领中美关系的作用也越来越大。经贸关系对中美关系航向的稳定作用更加重要。

二、中美经贸关系战略稳定作用的原因

纵观中美建交40年来中美经贸关系的发展历程，不难发现其总体上发挥了战略稳定作用。这一作用的发挥大致上有以下两大原因。

^① 薄燕：《中美在全球气候变化治理中的合作与分歧》，载《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2016年第1期，第17—27页。

^② 宋国友：《利益变化、角色转换和关系均衡：特朗普时期中美关系发展趋势》，载《现代国际关系》2017年第8期。

一方面，与安全 and 政治关系不同，中美经济关系本质上是合作的，本身具有压舱石的性质。中美两国的双边关系具有多个维度，在政治维度和军事维度上，两国关系很难实现像经济关系中那样的深度合作。冷战期间，中美两国关系正常化主要是政治上的考虑，中美合作建立在共同对抗苏联扩张的共同战略利益之上。今天，中美需要共同面对很多全球治理问题，但其中大部分是源于经济和社会发展过程中的问题，在涉及两国的地缘政治和内政治理等重大战略问题上，中美之间的分歧大于合作。在朝鲜问题上，美国长期贯彻对朝强硬制裁和军事威胁的策略，不断激化美朝矛盾和半岛局势，并长期指责中国对朝鲜核问题负有责任。在人权问题上，由于两国的政治制度和意识形态差异，美国往往不能客观看待中国内政，每年发布《世界人权报告》，对中国内政进行枉顾事实的评论和指责。在涉及中国主权与领土完整的台湾、涉藏等问题上，美国一方面声称尊重中国的主权和领土完整，奉行“一个中国”政策，另一方面却通过对台军售、联系接触台湾和西藏的分裂人士等行为来粗暴干涉中国内政，危害中国主权利益。在南海问题上，自美国推行“亚太再平衡”战略以来，美国不断增加在亚洲的军事存在和政治存在，强化同盟关系，对南海局势发表不负责任的言论，并以所谓“航行自由”为名对我国南海岛礁进行抵近侦察活动，挑衅中国的主权利益，扰乱南海局势。此外，美国还时常指责中国正常的军费投入增长，宣扬“中国威胁论”，在舆论上将中国视为对美国主导的自由主义国际秩序的威胁。在政治和军事领域，中美关系时常出现对抗，一方面是因为美国受冷战思维的影响始终不能摒弃对中国的意识形态偏见，另一方面是由于中国综合国力的快速增长使得亚太地区的力量格局向中国倾斜。政治与安全关系的零和博弈性质让中美政治关系和军事关系中斗争大于合作，这些斗争还经常波及非零和博弈的中美经济关系，累及中美经贸关系，最常见的就是美国政府以国家安全为由对中国企业赴美投资进行调查甚至阻挠。相比之下，由于经济关系的主要行为体是企业与个人，主要形式是商业往来，经济关系在本质上是非零和博弈，关系双方以追求绝对收益为主，因此中美经济关系是最少直接受到冷战思维影响的领域，也是中美合作成果最为丰硕的领域。中美政治与军事关系的负面外溢性，和中美经济关系的正面外溢性形成了鲜明的反差。中美的经济合作促进了两国之间的贸易流动，资金流动和人员流动、切实造福于两国

人民，强化了两国的复合相互依存，对促进中美政治与军事关系的互信，消除源于意识形态、制度与文化差异的互疑起到了积极作用。

另一方面，中美经贸关系相互依存度高，分量足够重，极大提升了中美复合相互依存程度，堪当中美关系的压舱石。在经济全球化的背景下，国家间深入的复合相互依存是当今国际政治的本质特征。中美经济关系的发展让中美之间复合相互依存的程度越来越深。首先，从贸易上来看，时至今日，中国已经是美国第一大贸易伙伴，美国是中国第二大贸易伙伴。自中国加入世贸组织以来，美国对中国出口增长了500%，远远高于同期美国对全球出口90%的增幅。^①按照中国海关统计，2017年中美贸易总值为3.95万亿元人民币，同比增长15.2%，占我国进出口总值的14.2%，其中对美出口2.91万亿元，增长14.5%，自美进口1.04万亿元，增长17.3%，对美贸易顺差1.87万亿元，扩大13%。^②按照美方最新统计，2017年美国向中国出口商品与服务1868亿美元，比2016年增长9.8%，对华出口占全美出口的8%；美国从中国进口5240亿美元，比上年增长9.3%，对华进口占全美进口的18.1%。^③其次，从投资上看，2015年在华美资企业直接雇佣171万人，销售额3558亿美元，2016年美国对华直接投资925亿美元，同比增长9.4%，中国对美直接投资275亿美元，比上年激增63.8%。^④虽然中国企业赴美投资起步较晚，但发展迅猛，截至2016年底，中国对美直接投资累计约1090亿美元，涵盖服务业、制造业、地产业、酒店业、信息与通信技术、娱乐业、金融服务等领域。中国投资项目遍布美国46个州，分布于435个国会选区中的425个，为美国内创造就业岗位超过14.1万个。^⑤截至2018年6月中国持有的美国国债规模超过1.1万亿美元，仍是美国第一大债权国。^⑥再者，从

① 《关于中美经贸关系的研究报告》，中国商务部，2017年5月25日，第9页。

② 中华人民共和国海关总署：《海关总署2017年全年进出口有关情况新闻发布会》，2018年1月12日，<http://fangtan.customs.gov.cn/tabid/539/InterviewID/119/Default.aspx>。

③④ U.S.Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis: *China—International Trade and Investment Country Facts*, Mar. 21, 2018. <https://www.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=650>.

⑤ 《关于中美经贸关系的研究报告》，第28页。

⑥ U.S.Department of Treasury, *Major Foreign Holders Of Treasury Securities*, May 15, 2018, <http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>.

服务贸易领域看，过去 10 年里，中美游客往来累计 2 800 万人次，年均增长 10%。^①美国为中国学生出境留学第一大目的国，根据美国联邦移民执法局的数据，截至 2017 年 12 月中国在美留学生数量约 38.3 万人，约占在美国国际学生总数 32%，中国成为美国国际学生第一大生源地。^②以赴美旅游和教育为主体的巨大服务贸易顺差不仅为美国创造巨额经济效益，也有力促进了两国民心相通，有助于消除中美之间的心理隔阂与偏见。基于贸易、投资和人员往来的中美经济关系已经在两国之间建构起了多种渠道的联系，成为中美复合相互依存的基础。相互依存并不排斥矛盾和竞争的存在，随着相互依存的加深矛盾和竞争也会增加。两国间不断增长的贸易摩擦和经济竞争，恰恰也是两国经济交往不断深化的表现。近年来经贸问题在中美两国关系的议程中日益突出，其地位已不亚于政治与安全议程，而经贸问题上的争端无法依赖军事力量的解决。因此，近来的中美经贸争端激化所反映的，在一定程度上印证了基欧汉和奈所指出的复合相互依存的另外两个特征：国际问题之间没有高低等级之分以及军事力量作用下降。^③在这种复合相互依存状态下，中美互相的敏感性和脆弱性都在不断增强，体量巨大的经济交往让双方都已经形成了极其高昂的退出成本。美国前财长萨默斯的给出了中美两国经济依惯性深化的金融解释：美国巨额的资本输出和双赤字维持了美国长期的高消费、低储蓄和低利率，但也成就了美国作为世界最大市场的地位，吸纳了中国等新兴国家的大量商品；庞大的商品出口增加了中国的外汇储备；在美元主导的国际货币体系下这些外汇储备又回流美国，购买美元资产，弥补了美国财政与经常项目赤字，支持着美国经济的持续稳定发展，循环往复。^④这种相互依赖关系对中美两国形成了双向的威慑和制约，双方为了维护自身的利益都不愿轻易改变这种格局，这一关系随两国经济发展而

① U.S.Department of Treasury, Major Foreign Holders Of Treasury Securities, May 15, 2018, <http://ticdata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>. p.26.

② Department of Homeland Security, Mapping SEVIS by the Numbers, <https://studyinthestates.dhs.gov/sevis-by-the-numbers>.

③ [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 25—26 页。

④ Lawrence H.Summers, “The United States and the Global Adjustment Process”, <https://piie.com/commentary/speeches-papers/united-states-and-global-adjustment-process>.

不断深化。这使得中美之间关系彻底破裂变得不可想象。经济关系成为维持中美关系“斗而不破”的防护网。

三、战略冲突：特朗普政府经贸政策下的中美经贸摩擦

早在特朗普竞选美国总统之时，就频频大打中国牌，指责中美贸易对美国不公平，并威胁对中国商品征收高额关税来打击报复中国。因此，特朗普当选美国总统后引发了人们对中美两国经贸关系的担忧。自2017年1月特朗普正式就任美国总统后，特朗普政府并未立即在经济问题上向中国发难，中美关系也并没有立即恶化，经过在台湾问题和朝鲜问题上的短暂交锋之后，中美两国通过2017年4月海湖庄园会谈和2017年11月特朗普访华这两次元首外交，在一些重大议题特别是两国经贸议题上取得了重大成果，其中高达2500多亿美元的两国经贸合作意向协议更是刷新了世界经贸合作的历史记录。特朗普上任给中美关系带来的不确定性在一定程度上被中美经贸合作所消解。

然而，从2017年底美国新《国家安全战略报告》出台后，美国将中国定位为战略竞争对手，并认为中国取代恐怖主义成为美国国家安全的首要威胁，中美关系再度蒙上阴影。与十几年前小布什上台之初美国将中国列为战略竞争者不同的是，在这份美国《国家安全战略报告》中，特朗普政府将美国的经济安全提高到与国防安全同等的高度，将中国称为“修正主义大国”（revisionist powers），中国对美国的威胁不但是军事安全上的，还有经济上的，在贸易、经济模式和知识产权等问题上对中国言辞激烈。特朗普的“美国优先”（America First）从口号上升到国家安全战略高度，其强调“公平贸易”“互惠贸易”的言辞也变为政策语言写入报告。^①进入2018年后，特朗普政府不断动用国内法加码单边主义经贸制裁措施，加剧中美经贸摩擦。特别是随着2018年3月22日，特朗普签署了针对“中国经济侵略”的备忘录，主要是针对中国的钢铁、铝和以及知识产权“偷窃”，基于美国贸易代表办公室公布的对华“301调查”报告，

^① *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington, D. C., Dec. 2017.

指令有关部门对从中国进口约 600 亿美元商品大规模加征关税，并限制中国企业对美投资并购，“中美贸易战”的说法愈演愈烈，引发全球市场担忧，质疑“中美经贸关系是两国关系压舱石”的声音也此起彼伏，认为原本合作大于冲突的经贸领域如今成为两国矛盾的主要冲突点，甚至可能成为引发两国斗争的导火索。

特朗普政府对华发动“贸易战”既有其个人原因，也有中美关系发展的结构性因素。从个人因素看，特朗普商人出身，特别注重利益得失，强调零和博弈，无视合作利益，认定中美贸易对美国不利，因此希望通过对华极限经贸施压的方式来扩大美国在中美原来经贸模式中的利益。从结构性因素看，中美建交的 40 年也是中国改革开放的 40 年，更是中国经济稳定快速发展、国力迅速提升的 40 年。经过 40 年，中美权力对比发生了巨大变化。美国越来越多的战略鹰派从现实主义角度看待中美关系以及中国的崛起，把中国看成是美国国际领导地位的最大挑战者，因此试图首先从经济上限制中国发展，以继续维持美国对华竞争优势。此番美国对华发动贸易战主要针对的是以高科技为主的中国新兴产业，而不是历史上贸易逆差主要来源的传统制造业，而美国白宫贸易与制造业政策顾问皮特·纳瓦罗直言不讳地表示美国加征关税就是为了针对“中国制造 2025”。^①其行为根源仍在于政治上对中国崛起的战略不信任和焦虑。

中美贸易战在短期内加剧了中美关系的紧张，但长期而言，无法从根本上降低业已存在的中美经济相互依存。两国经贸关系是市场塑造和推动的结果。保护主义的干扰在中美经贸关系中一直存在，但从未在根本上改变中美经贸发展的大局。在高举保护主义大旗的特朗普上台执政的 2017 年，中美经贸关系仍在进一步发展，两国经济相互依存度更加深入。目前美国政府公布实施的对华征税计划所涉及产品是 500 亿美元，哪怕涉及中美之间数百亿甚至上千亿的货物贸易摩擦，其占中美货物与服务贸易总量的不到 20%。同时，高度紧密的经贸往来和日趋平衡的相互依存，也让中国拥有了对美国经济施加影响的巨大筹码。中国对美态度十分强硬，针锋相对地进行回击，极大地提高了特朗普政府企图以关税战对中国进行敲诈的成本。在中国逐步升级的回应下，美国已经出

^① “U.S. Tariffs on China to Target Tech, White House’s Navarro Says”, *Bloomberg Markets*, Mar. 28, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/videos/2018-03-28/u-s-tariffs-on-china-to-target-tech-navarro-says-video>.

现了内部不一致，以农业为主的利益受损集团已经在向特朗普政府施加压力。中美经贸关系这一“压舱石”本身就成为中国制衡特朗普政府的武器，而今天中美经贸相互依存之深，也赋予中国比过去更加主动地塑造引领中美关系发展的能力。由于中美经贸关系比过去更加趋向平衡，中美经贸关系的巨大体量意味着中美两国的敏感性与脆弱性是双向的，跟过去中国因单方面受制于美国而经常让步不同，中国也已对美国形成多渠道的巨大影响力，两国对彼此的敏感性和脆弱性在迅速接近。例如，美国农业高度依赖中国市场，中国是美国大豆第一大市场，代表 21 000 家生产商的游说集团美国大豆协会（ASA）警告中国对大豆增加 25% 关税对美国农民是“灾难性的”^①，强烈敦促美国政府重新考虑对华关税措施。^②虽然特朗普政府企图以放大中美经贸冲突来谋求政治资本和对中国敲诈施压，但中国亦有能力主动将“压舱石”为我所用，对特朗普政府单边措施的负面影响进行制约和纠偏，引导中美关系健康可持续发展。

特朗普上台以来，中美两国围绕贸易问题进行了几个回合的交锋，期间经历了加关税、谈判协调、又加关税的反复博弈。特朗普是个商人，追求实际利益最大化，特朗普政府出尔反尔的表现主要是一种谈判策略，旨在寻求在与中国的谈判中获得最大利益。但这样反复无常的行为却会重挫美国政府的国际信誉，引起国际舆论的广泛批评。同时，美国政府出尔反尔的单边主义行为也引发了全球市场的剧烈波动，再次证明了中美经济关系的深度相互依存以及在全球经济中的分量。

四、重归战略稳定及其途径

如今，特朗普政府下的美国对外政策以“美国优先”为宗旨，对包括中国

^① “Chinese Retaliation is No Longer a ‘What If’ for Soybean Farmers”, *American Soybean Association*, Apr. 4, 2018, <https://soygrowers.com/chinese-retaliation-no-longer-soybean-farmers/>.

^② “Soy Growers Urge Congress to Rethink Tariffs”, *American Soybean Association*, Apr. 12, 2018, <https://soygrowers.com/soy-growers-urge-congress-rethink-tariffs/>, “Multi Industry Association Letter—Ways and Means Tariff Hearing”, Apr. 11, 2018, <https://nrf.com/sites/default/files/Multi%20Industry%20Association%20Letter%20-%20Ways%20and%20Means%20Tariff%20Hearing%20-%20Final.pdf>.

在内的诸多国家挑起了贸易摩擦来寻求所谓的对美国有利的“公平贸易”，其中既包括日本、加拿大、欧盟等美国传统盟友，也包括中国、墨西哥甚至非洲国家等发展中国家。面对美国在经贸上的单边主义破坏性行动，作为世界第二大经济体的中国应从四个方面入手主动应对，引领并塑造中美经济关系的战略稳定。

（一）以实力求稳定

当今中国经济已经和中美建交之时的水平不可同日而语，2017 年中国名义国内生产总值（GDP）已经超过美国的 60%，而以购买力评价测量的国内生产总值中国早已经超过美国。而且，中国经济发展进入新常态，逐渐改变原本粗放低质量的发展方式，中国已经形成了世界上最大的中产阶级消费群体，同时保有世界第一的储蓄率。当今中国的经济实力让中国拥有更多可以反制美国经贸摩擦的筹码。中国仍是美国第一大债权国，在金融上两国拥有类似核武器平衡作用的相互威慑能力，确保两国经济关系不会地动山摇。在贸易上，中国是美国农产品第一大进口国，也是美国服务贸易第一大顺差国，如果中国采取针锋相对的贸易报复措施将会对美国经济构成严重伤害。虽然全面爆发贸易战的后果中国可能会比美国的经济损失更多，但鉴于当下美国国内尖锐的社会矛盾及其特殊的政治体制，美国对损失的承受能力将远小于中国。同时，作为国际上举足轻重的政治大国和世界军费开支第二的军事大国，中国在诸如朝鲜半岛问题、伊朗核问题、南海问题等诸多国际问题上的谈判实力足以让美国难以承受失去中国协调的后果。同时，中国正在大力推动“一带一路”倡议的建设、人民币国际化进程、国内深化改革开放等诸多发展措施，中美之间的绝对实力差距越来越小，美国对中国要价的筹码将越来越少，时间站在中国这边。特朗普政府对外政策总体上回归基于实力的现实主义路线，对特朗普政府不合理的要求，中国决不能轻易让步，对于特朗普政府的威胁、敲诈，中国要实时显示一定的实力予以精确回击，让特朗普政府认识到中国完全有能力捍卫自己的国家利益，认识到一损俱损的严重后果是其难以承受的，尽快放弃对中国单方面妥协投降的幻想。

（二）以制度求稳定

中国和美国之间已经建立起多个正式和非正式的对话沟通机制，同时中国和美国都是世界贸易组织等重要国际多边机制的成员，中国要善于利用这些制度框架解决中美摩擦，管控中美分歧，稳定中美关系。一方面，中国应坚持运用世界贸易组织等国际制度框架对美国挑起的摩擦发起有针对性的调查，由于特朗普政府对国际多边机制持消极态度，频繁采取单边主义措施破坏国际多边机制，中国应该在世界贸易组织等国际多边机制中占据主动，维护中国自身的合法权益，同时也是捍卫国际多边机制，维护开放的国际自由贸易体制，这样有利于中国在应对美国的摩擦竞争中占据国际道义制高点，获得国际舆论的支持。另一方面，中国应通过已经建立起来的中美双边交流机制，特别是“中美战略与经济对话”机制，加强与美国各层面的沟通与协调，了解美国内部的不同利益诉求，与美国展开有理有节的谈判，确保中美之间的分歧与摩擦处于双方的管控之内。在特朗普签署第一份对华贸易制裁备忘录之后，截至2018年上半年中美双方已经进行了三轮双边贸易措施，在一些方面达成了共识，也存在大量的分歧。由于特朗普政府表态反复无常，中美贸易谈判也经历了反反复复的过程，可以预想的是，未来中美之间还将有更多围绕经贸摩擦的交锋，但只要中美坚持在对话机制框架内保持沟通，始终敞开谈判的大门，中美之间的分歧就可以管控在谈判桌上，让中美关系在剧烈波动中保持相对稳定。

（三）以合作求稳定

当前中美经贸关系面临严峻的挑战和分歧，也就意味着中美之间仍有更多合作的空间。罗伯特·基欧汉指出，国际合作既源于国家之间的共同利益，也来自国家之间的不和谐。中国和美国在协调处理两国之间不和谐上有共同的需求，但在具体的利益分配上存在分歧，这是当前中美经贸关系矛盾的本质。从美国方面来看，特朗普政府所追求的所谓“公平贸易”的出发点是国内矛盾，中国当前深化改革开放的出发点也是国内矛盾。在处理中美经贸摩擦上，中美应寻找新的合作点，主动拓展合作空间，只要是有利于中国经济深化改革开放、提高人民生活水平的，就可以与美国继续加强合作。对美国国内的中国利益攸关方、对中国合作持积极态度的势力，应积极争取，进一步扩大中美经贸关系

中的合作性力量。对于国际社会，应看到当前美国以“美国优先”为宗旨的贸易政策并不是只针对中国，美国对加拿大、日本、韩国、德国、墨西哥等国家的单边贸易制裁措施已经严重损害了世界各国的利益，也是对世界自由贸易的粗暴破坏，中国应积极扩大与其他主要贸易大国的合作，建立维护自由贸易的国际统一战线，形成国际合力。通过加强并扩大与美国国内利益攸关方和世界各国在贸易问题上的协调合作，既可以适当平衡中美贸易摩擦所带来的利益损失，也可以壮大有利于我方的合作性力量，在一定程度上制约特朗普政府对中美关系和世界经贸秩序的破坏性力量。

（四）以利益求稳定

商人出身的特朗普注重短期的实际利益，其推行的“美国优先”理念以赤裸裸的自私自利的方式追求美国利益，然而这些所谓的“美国利益”是美国部分人的、短期的利益，但特朗普政府对多个国家单方面增加关税、推出并摒弃国际多边主义机制、反复无常地运用威胁和敲诈手段这些做法从长期来看都会对美国自身造成伤害，违背市场经济规律，重创美国的国际信誉，降低美国市场和美国产品在国际上的竞争力。面对短视且贪婪的特朗普政府，中国应当认清自身的利益划分，区分核心利益和次要利益、短期利益和长期利益。在不伤害中国核心利益的前提下，通过增加特定行业的进口采购计划等对特朗普政府的利益攸关方适当让利，在满足我国经济发展需要的同时稳定中美关系发展大局，同时对特定行业进行有针对性的反击性制裁，比如美国对中国存在巨大顺差的农业和服务贸易行业，让美国感受到与中国大致相当的利益损失。并且，借此轮中美经贸摩擦的压力加强与美国国内特定利益集团的关系，通过对华利益攸关的利益集团向特朗普政府施压，一方面警告特朗普政府单边主义制裁会反过来伤害美国国内的众多行业，另一方面借机要求美国开放对华出口管制。在历史上，中国派遣政府采购团和对美国利益集团大力游说都曾迫使美国政府改变政策和态度，在对华贸易问题上回归中美合作。今天的中美关系比历史上更加复杂多元，即便我们无法实现中美友好，也应当认识到维护中美关系基本稳定的大局、防止中美跌入“修昔底德陷阱”是中美双方的最重要利益。中国需要更细致入微的研究美国内部的动态变化并形成灵活的应对政策，以适当妥

协和警告相结合，以让利和制裁相结合，以次要利益、短期利益分化美国，化解矛盾，实现中美关系稳定这一核心利益和长远利益。

五、结 论

中美如何避免“修昔底德陷阱”是21世纪国际政治的巨大命题。中美权力转移过程不会一帆风顺，体量巨大的中美经贸关系是构建中美战略稳定关系的基础，这不仅意味着中美经贸合作，也包括两国在经贸上的磨合、交锋和博弈。中美关系是两国互动共同塑造的，绝不是美国一家随心所欲，只不过由于过去中美实力悬殊，中国通常处于弱势被动地位，尽管表面上这样的不平等状态下弱势者的妥协掩盖了两国之间的竞争摩擦，但其实更倾向于一种严重受制于强势方单边行为的不稳定关系。随着中美经济相互依存的加深和中美经贸地位趋向平衡，在中美经贸关系这一“压舱石”的体量不断增大的同时，中美经贸关系更加趋向一种“势均力敌”的相互依存关系，曾经较弱势一方的中国对中美关系的塑造能力也大大增强。因此，中美经贸关系对中美关系的战略稳定作用不是减弱，而是不断增强了，今天的中美关系远比三十多年前的建交之初更加稳定、强韧。对于一直处于强势一方、习惯让中国让步的美国而言显然无法很快适应这种变化，其政治思维和战略心态滞后于中美关系发展的客观现实。因此，两国进入一段较长时期的战略磨合期，从美国的角度讲也并非想要、也不可能做到强行倒退中美之间的经贸相互依存，但会寻求采取诸多方面的措施尽量延长美国的强势地位，寻求对中国更高的相对收益。中美经贸关系的战略稳定作用既是客观存在，也需要中国发挥主观能动性。对于当下特朗普政府挑起的经贸摩擦，一味妥协退让无助于“做大蛋糕”，共同增加两国的绝对收益。在这段战略磨合期，中国应该主动运用多渠道中美相互依存关系影响美国对华政策，一方面要坚决击破特朗普政府不切实际的想法，迫使其放弃对华讹诈；另一方面要坚持进一步深化改革开放，以面向全球的自由贸易旗帜回击特朗普政府“美国优先”的保护主义，将中美经贸关系“压舱石”做大做强并为我所用，推动中美关系发展回到良性互动的轨道上来。