

中美建交以来美国对华经济战略的嬗变 (1979—2020)*

陈 宇

摘 要：中美建交40多年来，两国关系走过了一段非常不平凡的历程，大体上经历了战略协调、非敌非友、利益攸关及战略竞争四个阶段。中美关系不同阶段的性质塑造了不同的美国对华经济战略。2008年金融危机之后，中美实力差距开始明显缩小。在此背景下，美国两党就美国对华经济战略展开了辩论，基本上一致认为，美国在经济上奉行的对华接触容纳战略并没有将中国嵌入到美国领导下的霸权体系之中，中国反而利用美国提供的战略机遇迅速成长为挑战美国霸权秩序的“修正主义国家”，从而宣告了美国对华经济战略的失败。从特朗普政府时期开始，美国不仅将中国定位为“战略竞争者”及“修正主义者”，而且还开始采取经济制裁措施来遏制中国的经济发展。当前，中美关系已经迈入战略竞争时代，美国已经将中国的战略角色定位为其霸权秩序的“战略挑战者”，其对华经济战略的重心开始转向规制中国的经济竞争，旨在全面遏制中国的发展。美国对华经济战略重心的转变将会对双边关系的性质及未来发展产生深刻影响，也会对世界秩序的发展走向产生深远影响。

关键词：中美关系 美国经济战略 角色定位 战略竞争 重点经济领域

中图分类号：D81 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2021)02-0085-102

当今世界正处于“百年未有之大变局”之中。一方面，中国已经彻底变革了百年前积贫积弱的状态，正在改变由西方霸权国家主导的国际秩序局面，世界政治秩序中的权力中心正处于加速由西方向东方转移过程之中。^①显

* 本文是国家社科基金重大项目“当前主要社会思潮的最新发展动态及其批判研究”（项目编号：16ZDA100）的阶段性成果；同时也受到了上海市“超级博士后”激励计划的资助。

① 习近平：《坚持以新时代中国特色社会主义外交思想为指导 努力开创中国特色大国外交新局面》，载《人民日报》，2018年6月23日，第1版。

然，当下中美之间正在进行的战略竞争便是这个“变局”中的重要内容，而中美间的经济关系便是其核心所在，双方之间的战略竞争呈现出“中国对美国经济霸权的挑战和美国为维护经济霸权对挑战者的回应”这样一种战略态势。^①

从中美正式建立外交关系以来的40多年里，两国在诸多方面的位置都已发生了极其重要的变化，而这种变化的最大特征就是中国在美国主导的国际秩序中从“参与者”变成了“竞争者”。在此背景下，美国对中国的角色定位也不断地发生相应的转变，进而推动了美国对华经济战略重心的转变。^②也就是说，美国对中国角色定位的转变，导致其不断调整其对华战略的方向和路径，在经济领域尤为显著。当前，美国将中国的角色定位为“美国霸权秩序的挑战者”，具体表现为从奥巴马政府时期美国就开始在对华经济战略上侧重竞争性一面，并在特朗普政府时期转向全面对抗。这种竞争性和对抗性并未在拜登政府上台之初的经济政策纲领性表述中有明显的消减。本文试图基于国家角色理论的相关内容对中美自建交以来的美国对华经济战略进行系统研究，并努力寻找出美国对华经济战略嬗变的内在逻辑和主要特点。

一、角色定位与美国对外经济战略类型的嬗变

当今由美国主导的世界秩序是其在战后凭借它前所未有的安全、政治及经济实力优势建构而成。在霸权秩序建成之后，美国以极高的警惕性来识别、定位和挫败任何可能威胁其首要地位的行为。^③因此，在维护其霸权地位过程中，美国会对其霸权秩序中的不同行为体依照其对霸权秩序的影响程度来给予不同的角色定位，并根据角色定位来对其制定不同的安全、政治、经济及外交政策和战略。通常，美国对霸权秩序追随者、辅成者、改革者及挑战者采取不同的经济战略和做法：对追随者，美国提供经济援助；对辅成者，与其开展经济联合；对改革者，采取经济脱钩措施；对挑战者，奉行经

① 张宇燕：《理解百年未有之大变局》，载《国际经济评论》，2019年第5期，第9—19页。

② 刘丰：《国际体系转型与中国角色定位》，载《外交评论》，2013年第2期，第1—16页。

③ [美]斯蒂芬·沃尔特著，郭盛、王颖译：《驯服美国权力：对美国首要地位的全球回应》，上海：上海人民出版社，2008年版，第14页。

济遏制政策。^①

（一）国际关系中的角色理论

角色是现代人类学、社会学及心理学中的一个重要概念，强调关注人的模式化行为，意味着人的定义、属性及行为在很大程度上都是由社会来决定。因此，社会学中的角色是从个人角色中抽象出社会角色并将角色之间的关系互动作为其分析的重点。^②现代国际关系中的“国家角色”理论产生于20世纪70年代，卡尔·霍尔斯特（Kal Holsti）在借鉴了社会学中的角色认知理论后指出，现代国家在国际社会中的定义和属性会对国际秩序产生重要影响，“国家角色就是指国家外交政策制定者对国家在国际社会中的看法，这就包括着对国家在国际社会中有关的决定、规则、承诺和履行职能的看法，以及国际社会作为独立行为者的适当角色和目标的共识、理解及期待。”^③国家角色的决定因素来源于多方面的内容，例如：民族主义、意识形态及历史发展等都会从内部塑造国家角色；而地缘政治、国际地位等因素将会从外部塑造国家角色。^④现代国家在国际社会中的角色也可以通过学习而获得，因为国家角色可以通过在国际社会的交往中按照相应的角色预期、社会规范及

① 李巍：《从接触到竞争：美国对华经济战略的转型》，载《外交评论》，2019年第5期，第54-80页。

② Carl W. Backman, "Role Theory and International Relations: A Commentary and Extension," *International Studies Quarterly*, Vol.14, No.3, 1970, pp.310-319.

③ 当然，即便现代国家并没有在国际社会中建构出明确的国家角色，现代国家以国家名义制定的外交政策也是其对国家在国际社会中的看法。参见Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3, 1988, 427-460; Kalevi J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, Vol.14, No.3, 1970, pp.233-309; Philippe G. Le Prestre, "Author! Author! Defining Foreign Policy Roles after the Cold War," in Philippe G. Le Prestre, *Role Quests in the Post-cold War Era: Foreign Policies in Transition*, Montreal: The McGill-Queen's University Press, 1997, pp.4-6; Ole R. Holsti and James N. Rosenau, "The Structure of Foreign Policy Attitudes among American Leaders," *The Journal of Politics*, Vol.52, No.1, 1990, pp.94-125; Glenn Chafetz, Hillel Abramson, and Suzette Grillot, "Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime," *Political Psychology*, Vol.17, No.4, 1996, pp.727-757; 袁伟华：《对外政策分析中的角色理论：概念解释机制与中国—东盟关系的案例》，载《当代亚太》，2013年第1期，第125-156页。

④ 庞珣：《国际角色的定义和变化：一种动态分析框架的建立》，载《国际政治研究》，2006年第1期，第133-143页。

调整适应来进行学习。^①

在现代国际社会，国家行为体往往都拥有自我认知的和外部赋予的国家角色。现代国家主要依据自我定位、外部赋予和相互交往中的角色来协调、维护和平衡社会中的复杂关系，从而可以使得国际社会成员在稳定的关系网络中存续和交往。^②在这种由关系网络中构建的国际秩序中，现代国家会根据稳定关系网络所确定的角色定位来确定国家战略及利益诉求，当然国家战略及利益诉求也会随着国家角色定位的变化而变化。^③格伦·查菲茨（Glenn Chafetz）和希勒尔·艾布拉姆森（Hillel Abramson）等人在研究追求核武器的国家角色时，认为那些拥有全球领导、区域领导、区域保护和反帝国主义角色的国家将会追求核武器。^④显然，国家角色不仅影响着国家行为体的价值理念、利益判断、行为选择和行为方式，而且也决定着国家行为体的利益偏好，是建构、维护和调整国际秩序的决定性因素。^⑤

（二）角色定位与霸权国家的对外行为类型

在当今国际关系中，美国依靠其主导的全球制度、地区制度及双边制度，通过多层次、多结构和多主题的结构体系，多维度地塑造了其在世界范围内的霸权秩序。^⑥在取得霸权地位之后，美国在全世界范围内不断采取维护其霸权地位的行为，包括经济制裁、政治干预和军事颠覆。对此，有学者将美国的这种行为划分为以下几种类型：一是维护意识形态和价值观念的理想主义模式；二是维护国家根本利益的现实主义模式；三是维护国家资本利益的帝国主义模式。^⑦

① 袁伟华：《对外政策分析中的角色理论：概念解释机制与中国—东盟关系的案例》，第125-156页。

② 秦亚青：《关系与过程：中国国际关系理论的文化建构》，上海：上海人民出版社，2012年版，第143页。

③ 姜鹏：《角色认知与话语建构：美国选择性干预的政治逻辑》，载《太平洋学报》，2015年第4期，第23-34页。

④ Glenn Chafetz, Hillel Abramson and Suzette Grillot, "Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime," *Political Psychology*, 1996, pp.727-757.

⑤ 姜鹏：《角色认知与话语建构：美国选择性干预的政治逻辑》，第23-34页。

⑥ [美]约翰·伊肯伯里著，门洪华译：《大战胜利之后：制度、战略约束与战后秩序重建》，北京：北京大学出版社，2008年版，第7页。

⑦ 秦亚青：《霸权体系与国际冲突：1945-1988》，上海：上海人民出版社，2008年版，第13-47页。

对于霸权国家来说,其最核心的目的便是维持霸权地位的永久稳固。然而,霸权国家也无法逃避由于霸权国家实力下降和国际负担增加所导致的霸权衰落。同时,世界秩序中的潜在崛起国家也在随时挑战霸权国家的领导地位,这导致世界历史长河中的霸权国家通常都是以周期性的规律出现和消失。^①鉴于此,为维护霸权地位,霸权国家通常都会积极采取措施增加维持霸权地位的资源,同时也会采取措施减少维护霸权地位的成本。^②因此,霸权国家在围绕这个定律来制定维护霸权地位的战略时,会首先判定其他国家在其霸权秩序网络之中的角色定位,其目的是在其霸权秩序中铸就一种超稳定的结构。^③戴维·莱克(David Lake)指出,其他国家的角色通常都是由霸权国家研判和设定,借此表达霸权国家对其他国家在世界秩序中的相应权力地位的一种认定,同时也表达了霸权国家对国际关系中等级地位的控制意愿、规范能力和支配权威。^④这种对国家角色的设定为霸权国家管理霸权秩序提供了明确的边界,霸权国家将会依照国家角色来管理霸权秩序中的任何脱嵌国家角色的行为,这使得霸权国家维护霸权秩序的收益相当可观。^⑤乔治·莫德尔斯基(George Modelski)从霸权国维护霸权秩序的结构出发,对世界秩序中的国家进行了角色的类型学划分,认为其他国家的角色可分为霸权联盟者、霸权伙伴者、霸权挑战者和霸权敌对者。^⑥相应,霸权国家对霸权秩序的维护及管理方式主要有四种:一是依赖霸权联盟者;二是联合霸权伙伴者;三是遏制霸权挑战者;四是颠覆霸权敌对者。^⑦在现实中,“失败国家”“邪恶轴心国家”“修正主义国家”和“极端主义国家”等实际上都是美国给予其他国家的角色定位(见表1)。^⑧

① 秦亚青:《霸权体系与国际冲突:1945—1988》,上海:上海人民出版社,2008年版,第91页。

② [美]罗伯特·吉尔平著,宋新宁译:《世界政治中的战争与变革》,上海:上海人民出版社,2007年版,第190页。

③ 秦亚青:《霸权体系与国际冲突:1945—1988》,第86页。

④ [美]戴维·莱克著,高婉妮译:《国际关系中的等级制》,上海:上海人民出版社,2013年版,第8页。

⑤ 姜鹏:《角色认知与话语建构:美国选择性干预的政治逻辑》,第23—34页。

⑥ George Modelski, "The Long Cycle of Global Politics and the Nation-state," *Comparative Studies in Society and History*, Vol.20, No.2, 1978, pp.214—235.

⑦ 姜鹏:《角色认知与话语建构:美国选择性干预的政治逻辑》,第23—34页。

⑧ 同上。

表1 国家角色与美国维护霸权的战略类型

项目 类型	关系性质	政治态度	联系机制	改造方式	典型案例
霸权联盟者	盟友关系	庇护/联合	联盟条约	联盟管理	德国、日本、韩国
霸权合作者	伙伴关系	合作/防范	关系文件	类型调控	印度、法国、意大利
霸权挑战者	竞争关系	勒索/遏制	有限联系	立体竞争	修正主义国家
霸权敌对者	敌人关系	遏制/打击	全面对抗	武装改造	邪恶轴心国家

资料来源：笔者自制。

（三）角色定位与美国的对外经济战略

在维护霸权秩序的过程中，霸权国家能够维护霸权秩序的工具多种多样，可以依据其他国家对于霸权秩序的威胁程度来运用经济制裁、外交孤立、政治干预及军事颠覆等方式进行管理，其中经济手段是其维护霸权秩序“工具箱”中的重要组成部分。查尔斯·金德尔伯格（Charles p.Kindleberger）指出，霸权国家肩负着维持国际商品市场、资本市场及外汇市场稳定，以及帮助世界各国制定有利于世界经济稳定的宏观经济政策，并且在迫不得已的时候还要充当被求助者的重担。^①

在建构和维护经济秩序过程中，美国始终以“不对称合作模式”来管理该秩序，^②主要依据不同国家角色来运用相应的积极或消极合作模式。对于那些支持其霸权的联盟者而言，美国不仅放心大胆地对其提供援助，而且还采取特惠措施以激励其经济发展；对于那些对其霸权友好的合作者而言，美国将会通过不断接触的方式将其纳入霸权经济秩序之中，并努力使其成为美国的霸权盟友；对于那些试图挑战其霸权的挑战者而言，美国将对其进行制裁，迫使挑战者放弃挑战愿望而同霸权国进行合作；对于那些抵制其霸权秩序的国家而言，美国会采取武力手段进行打压，以迫使这些敌对者直接转型。总之，在美国维护霸权秩序的过程中，国家角色是美国制定经济战略的核心依据，也是促使其经济战略发生转型的重要根源。

① Charles p.Kindleberger, “Bernhard Harms Lecture: The Aging Economy,” *Review of World Economics*, Vol.114, No.3, 1978, pp.407-421.

② [美] 布兰特利·沃马克著，李晓燕、薛晓芃译：《非对称与国际关系》，上海：上海人民出版社，2019年版，第163页。

二、美国将中国设定为“制衡合作者” 并实施对华经济接触战略（1971-2001）

在冷战期间，中美由于属于不同阵营而处于对峙关系状态。随着世界秩序的转变，美国逐渐将中国在其霸权秩序中的国家角色设定为共同制衡苏联的合作者，并由此开启了美国对华经济接触战略的进程。

（一）战略接触初期的美国对华经济战略

新中国成立后，美国始终对中国采取敌视态度，在经济上采取封锁和禁运政策，因而不断通过经济手段对中国进行施压。^①朝鲜战争爆发之后，美国将中国及朝鲜列入“巴黎统筹委员会”的禁运国家名单之中，而且不断扩大物资禁运范围。^②从20世纪60年代末期开始，美国的霸权因越南战争而受到削弱，因而开始考虑通过结束越南战争和让受援国家自行承担国家责任的方式来实现其全球战略收缩的目标，以便集中资源加固美国的全球霸主地位。^③在此背景下，美国开始考虑改变其对中国经济封锁的政策，希望通过改善对华关系达到利用中国制衡苏联的目标。^④1969年6月，尼克松（Richard Nixon）政府开始放松对华贸易控制、对华旅行限制及技术交流限制。^⑤1971年4月，美国通过“乒乓外交”确认中国也希望缓和两国关系的政治态度之后，尼克松政府宣布了包括放松对美元的控制、允许美国船只和飞机运送中国货物和允许向中国出口非战略物资的经贸政策。^⑥尼克松总统访华后，美国又开始允许放宽西欧国家对中国实施的禁运措施，同时考虑修改“巴黎统筹委员会”中的对华禁运政策。^⑦

① 陶文钊：《中美关系史（1949-1972）》，上海：上海人民出版社，1999年版，第99页。

② 崔丕：《美国的遏制战略与巴黎统筹委员会、中国委员会论纲》，载《东北师范大学学报》，2000年第2期，第48-56页。

③ 牛军：《中国、印度支那战争与尼克松政府的东亚政策（1969-1973）》，载《冷战国际史研究》，2008年第1期，第1-19页。

④ [美]亨利·基辛格著，顾淑馨、林添贵译：《大外交》，海口：海南出版社，1997年版，第668页。

⑤ 戴超武：《美国“贸易自由化”政策与中国“改革开放”（1969-1975）》，载《史学月刊》，2010年第2期，第83-104页。

⑥ 陶文钊：《中美关系史（1949-1972）》，第531页。

⑦ 从中美关系解冻开始，中美之间的贸易额迅速上升，中美间的贸易在1971-1974年间发展迅速，并超过了美苏贸易额。参见戴超武：《美国“贸易自由化”政策与中国“改革开放”（1969-1975）》，第83-104页。

在中美关系走向正常化的进程中，中美经贸关系发挥着润滑剂和提升两国关系的重要作用。1973年5月，美国为方便开展对华贸易而在华盛顿设立了美中贸易全国委员会，以半官方模式来推动两国贸易发展。1975年12月，福特（Gerald Ford）总统访问中国促进了两国包括技术交流及其他领域在内的经济合作。^①1978年5月，美国正式就台湾问题接受了中方提出的“断约、废约和撤军”的建交三原则，同时也开始谋划从经济合作角度来加快同中国的建交谈判进程。^②总的看，从中美关系缓和到正式建交这一期间，两国因出于战略上的合作而大大加快了彼此间的经贸往与合作步伐，但要看到，这种经济合作的水平依然较低，同时还不时受到美苏关系及台湾问题的影响和牵制。

（二）全面接触时期的美国对华经济战略

中美于1979年1月正式建交为美国奉行对华全面接触政策奠定了政治基础，而中国确定以经济建设为中心和全面实行改革开放也为美国对华奉行全面经济接触战略提供了制度基础。1979年1月，中美在邓小平访问美国的过程中就贸易运输、农业、能源、科技、人文交流等问题进行合作达成了协议和共识，为开启双边经贸合作进程提供了重要政治基础。^③紧接着，美国开始认为繁荣而强大的中国符合其国家利益，并决定扩大对华贸易规模，之后还就双边经贸合作的资产冻结问题、最惠国待遇问题及军事技术交流问题进行了探讨，标志着美国开始正式利用经贸合作来推动对华接触战略的实施。^④1980年7月，中美缔结了《中美贸易协定》，美国不仅放松了对华出口管制，而且还给予了中国“最惠国待遇”地位。这为中美经贸快速发展创造了条件。^⑤

在冷战的后期，中美建立起了比较紧密的合作关系，有的学者将其称之为“心照不宣的同盟关系”。^⑥这个时期，双边经贸关系开始飞速发展。与此

① 陶文钊：《中美关系史（1972—2000）》，上海：上海人民出版社，2004年版，第24—25页。

② 宫力：《跨越鸿沟：1969—1979年中美关系的演变》，郑州：河南人民出版社，1994年版，第316页。

③ 王泰平：《中华人民共和国外交史（1970—1978）》第3卷，北京：世界知识出版社，1999年版，第575页。

④ 陶文钊：《中美关系史（1972—2000）》，第87—92页。

⑤ 《我外交部和美国驻华大使馆互换照会 中美贸易关系协定开始生效》，载《人民日报》，1980年2月2日，第4版。

⑥ 牛军：《战略的魔咒：冷战时期的美国大战略研究》，上海：上海人民出版社，2009年版，第224页。

同时,中国也开始逐步参与国际经济合作。1986年7月,中国政府正式向“关税与贸易总协定”提交了恢复中国缔约方地位的申请,从而开始了漫长的融入世界贸易合作多边机制的谈判进程。^①

在冷战结束后,中美之间“心照不宣的同盟关系”也随之结束,双方开始不断寻求维持战略合作的途径、办法和轨道,美国对华经济战略的侧重点也开始依据其对中国在国际秩序中的国家角色定位而不断发生变化。^②首先,美国在“最惠国待遇”问题上对中国施压;^③其次,在1992年2月邓小平发表“南巡讲话”后,美国开始调整其强硬的对华贸易政策;最后,在1998年7月克林顿(William Clinton)政府开始寻求同中国建立建设性战略伙伴关系后,美国给予中国的“最惠国待遇”被提升为“正常贸易关系”地位,有力地促进了两国经贸关系的发展。^④1999年11月,中美就中国入世问题达成共识。2001年12月,中国正式加入世界贸易组织(WTO)。^⑤

三、美国将中国视为“利益攸关者” 并启动对华经济接触战略的转向(2001–2016)

在后冷战时期,美国将中国视为可以通过促进双边经贸发展推动中国经济转型进而实现由经济转型推动中国全方位转型的国家。“9·11”事件促使美国将中国的国家角色定位在“建设性合作关系者”上,以配合其全球反恐战略,这客观上促进了双边经贸关系的快速发展。但是,随着中国经济实力的不断增强,美国开始提防中国,并开始将中国在美国霸权秩序结构中的角色定位在“利益攸关者”上。然而,中国经济实力的持续增强不断加大了美国对中国的忧虑,美国开始认为其对华经济接触战略正在侵蚀美国“自由繁

① 张斌:《“非市场经济”待遇:历史与现实》,上海:上海人民出版社,2011年版,第257页。

② 潘锐:《冷战后的美国外交政策:从老布什到小布什》,北京:时事出版社,2004年版,第56页。

③ 梁碧波:《美国对华贸易政策:决定的均衡机理》,北京:中国社会科学出版社,2006年版,第41页。

④ 胡涵钧:《当代中美贸易(1972–2001)》,上海:复旦大学出版社,2002年版,第100页。

⑤ 王时中、刘厚俊主编:《世界贸易组织与中国:历史·现实·未来》,南京:江苏人民出版社,2001年版,第44–58页。

荣”的国内及国际基础，而且中国“利用这种贸易不平等获得的繁荣”正在挑战美国的霸权秩序。在此背景下，美国开始将中国在其霸权秩序结构中的国家角色定位从“利益攸关者”调整为“竞争者”，其对华经济战略的主要内容也由“接触+容纳”调整为“竞争+防范”。

（一）从“建设性关系”到“利益攸关者”的转向

自中国加入到世贸组织并取得美国永久性正常贸易关系地位之后，中美贸易关系迎来了繁荣发展的黄金时期。^①不过，美国布什（George Walker Bush）政府的绝大多数成员对中国都持强硬态度，反映出美国开始防范中国经济实力增强后对其在东亚地位带来的挑战。^②布什总统在阐述美国对华政策时明确指出：“中国是竞争对手而不是战略伙伴……我们必须与中国打交道但是不要抱有幻想”。^③显然，美国尽管乐见中国加入世贸组织并且愿意发展同中国的经贸关系，但始终担心中国经济发展带来的地区和全球力量失衡。在“9·11”事件之后，美国将主要竞争对手定位为“失败国家”，同时围绕着打击恐怖主义问题找到了与中国开展合作的空间，并开始与中国发展“建设性合作关系”。^④然而，这并不意味着中国变成了同美国具有巨大合作空间的“潜在盟友”，美国实质上是将中国定义为具有合作空间但同时也存在地缘政治竞争的对手。^⑤这种看法在美国对华经济战略中也体现了出来，因为美国在对华经济战略上始终都支持中国积极融入世界市场，但同时忌惮中国经济实力增强所带来的贸易赤字问题。中美贸易水平在中国加入世界贸易组织后不断提升，美国对华贸易赤字不但没有下降反而在短时间内激增，加之美国国内经济疲软及财政赤字问题，中美贸易失衡因而成为美国国内政治的一个焦点。尽管中美之间没有发生较大的贸易摩擦，但美国开始利用国内法律法规频繁对中国进行反倾销调查和经济施压。

① 王勇：《中美经贸关系》，北京：中国市场出版社，2007年版，第123页。

② 吴心伯：《论中美战略竞争》，载《世界经济与政治》，2020年第5期，第96-135页。

③ George W. Bush, “A Distinctly American Internationalism,” *Ronald Reagan Presidential Library*, Simi Valley, California, November 19, 1999, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm>, 登录时间：2020年8月5日。

④ 梁碧波：《美国对华贸易政策：决定的均衡机理》，第46-47页。

⑤ 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154页。

由于美国对华贸易的赤字规模不断增大,美国政界、商界及学术界掀起了有关中美经贸关系的辩论,其内容涉及人民币汇率、知识产权保护及自主创新等。^①2005年8月,“中美经济安全评估委员会”在评估了双边贸易后将中国定义为对美国经济安全具有“潜在威胁”的国家,特别是不断增加的贸易逆差将会影响美国领先的上游生产链。在此背景下,“中国威胁论”和“中国责任论”等论调不胫而走。^②2006年3月,美国发布了《国家安全战略报告》,将中国定义为“利益攸关方”,要求美国对中国的接触战略应该覆盖更多领域,中国也应该承担更多的责任来推动双边经贸合作。^③当然,“利益攸关方”的定位并不意味着美国放弃了对中国的接触容纳策略,而是美国希望中国在双边利益息息相关的情况下以美国期待的角色来承担相应的国际义务。^④

(二) 从“利益攸关者”到“竞争者”的转向

在布什政府时期,美国对中国依然秉持自由主义理想,试图将中国纳入到美国主导的以世界贸易组织为核心的国际多边组织中,希望通过国际制度规范来不断地改造中国。^⑤在奥巴马(Barack Obama)政府时期,美国开始摒弃以往强调武装军事实力的简单思维和自由贸易旗帜,在内政外交中采取了政治、经济、外交及文化等多层面的综合务实主义路线。^⑥尽管美国依然认为繁荣发展的中国将有助于建构“积极合作全面的中美关系”,并且“欢迎强大、繁荣、成功并在国际事务中发挥更大作用的中国”,^⑦但更希望中国在经济发展后承担更多的国际责任。

① 陶文钊:《美国思想库与冷战后美国对华政策》,北京:中国社会科学出版社,2014年版,第193-216页。

② 王亚飞:《中美贸易摩擦的政治经济学研究:理论与实证分析》,保定:河北大学出版社,2009年版,第7页。

③ “The National Strategy of the United States of America,” *The White House*, March, 2006, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>, 登录时间:2020年8月4日。

④ 《巴尔舍夫斯基:中美应学会有意义的合作》,中国日报网, http://www.chinadaily.com.cn/jjzg/2006-12/07/content_753041.htm, 登录时间:2020年8月6日。

⑤ 李巍:《从接触到竞争:美国对华经济战略的转型》,第54-80页。

⑥ 金灿荣、刘世强:《奥巴马执政以来的中美关系》,载《美国研究》,2009年第4期,第39-50页。

⑦ 《中美联合声明》,载《人民日报》,2009年11月18日,第2版。

在中国回避了“G2”倡议后，奥巴马政府开始推出针对中国的“亚太再平衡”战略，强调美国未来要加强在亚太地区的战略投资，以平衡中国不断上升的影响力。^①同时，美国还要求中国在未来的全球贸易投资体系改革、双边经济贸易平衡、国际金融体系改革等方面承担更多的国际责任。^②

然而，由于中国的结构性升级转化速度加快，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不断增多，因为美国不仅认为中国的经商环境变化、加大反垄断力度及调整相关经济政策都是在挤压美国企业的生存空间，^③而且还认为中国在加入世界贸易组织之后，金融市场改革缓慢、知识产权问题严重、限制外国投资严重等都违背了美国的战略预期和美国对华接触容纳经济政策的初衷。^④在此背景下，美国开始提出“振兴战略”及“回流战略”，以实现美国国内制造业生产链从低端到高端的全方位复苏。^⑤除此之外，美国还正式加入了“跨太平洋伙伴关系协定”谈判，旨在不断强化其在该地区内的经济参与力度，以对冲中国的经济影响力。

总的看，在奥巴马政府时期，美国对华经济战略延续了合作的主旋律，同时又肯定了竞争关系的存在，两国关系实际上是一种不断磨合的“管理竞争、良性竞争和处理竞争”关系。^⑥

不过，这种以“合作共赢”为主旋律的态势无法改变中美国家间经济实力对比及贸易结构的转化趋势。美国不少人都认为，正是错误的美国对华贸易政策才导致了美国对华贸易逆差的不断增大、国内制造业的流失以及其国际秩序主导能力的下降。^⑦因此，美国从2015年年初开始进行对华政策大辩

① Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>, 登录时间：2020年8月18日。

② 李巍：《霸权护持：奥巴马政府的国际经济战略》，载《外交评论》，2013年第3期，第51—66页。

③ 余翔：《奥巴马任内中美经贸关系评述》，载《现代国际关系》，2016年第11期，第40—47页。

④ 李海东：《当前美国对华政策的辩论、选择与走势分析》，载《美国研究》，2016年第4期，第9—36页。

⑤ 余翔：《奥巴马任内中美经贸关系评述》，第40—47页。

⑥ 吴心伯：《论中美战略竞争》，第96—130页。

⑦ Patrick J. Buchanan, *Suicide of A Superpower: Will America Survive to 2025?* New York City: Thomas Dunne Books, 2011, pp.421—427.

论。绝大部分辩论者都认为美国希望依靠接触容纳的经济战略来实现改造中国并将中国纳入到美国主导下的国际体系的目标已经完全破灭,^①因为这一战略不仅导致中国经济实力的不断增强,而且还侵蚀了美国自由繁荣的国内和国际根基,因此,美国必须采取措施结束对华接触战略,以截断中国的经济增长势头。^②之后,美国对华经济战略开始从接触容纳政策逐步转变为以遏制为主的强硬政策。^③

四、美国将中国认定为“修正主义者” 并奉行对华经济竞争战略(2016–2020)

美国将中国的和平发展视为一种试图改变当前国际秩序的行为,并且认为它将对美国的核心利益构成严重威胁。因此,美国开始将中国在其霸权秩序结构中的国家角色定位从“竞争者”调整为“修正主义者”。相应,美国对华经济战略的核心内容也开始从“竞争+防范”转变为“竞争+遏制”。

(一) “修正主义者”角色定位

特朗普(Donald Trump)上台之后,美国开始对内实施自由主义政策,对外则实施保护主义政策。^④在对外贸易政策中,特朗普政府以民族主义与保护主义为指导思想,高举“美国优先”大旗,以美国的现实原则、利益基准及霸权决心来重新衡量其对外贸易,^⑤宣称“美国将不再对违规、作弊或经济侵略视而不见,……美国必须保持在研究和技术方面的领先地位”。^⑥

在此背景下,中国被美国定位为其霸权结构秩序中的“修正主义者”。美国不仅将中国视为对其经济具有严重“威胁”的头号竞争者,并且还将中国塑造为具有“敌人意象”的竞争对手,并以此为基准来调整其对华战略和

① 李巍:《从接触到竞争:美国对华经济战略的转型》,第54–80页。

② 李海东:《当前美国对华政策的辩论、选择与走势分析》,第9–36页。

③ 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。

④ 李巍、张玉环:《“特朗普经济学”与中美经贸关系》,载《现代国际关系》,2017年第2期,第8–14页。

⑤ “National Security Strategy of the United States of America,” *The White House*, Washington D.C. December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 登录时间:2020年8月7日。

⑥ Ibid.

政策。^①首先，特朗普政府将中国经济发展视为是建立在“盗窃美国的技术、知识产权和信息”的基础上；其次，认为中国是通过“不公平的贸易”来侵蚀美国的经济。基于此，美国开始采取反制措施，其对华新战略涵盖了公平贸易、知识产权、高新技术、金融监管、汇率政策及其他领域，以实现减少美国对华贸易逆差、提高知识产权保护水平、降低非关税壁垒、增加贸易透明度等诸多目标。

（二）贸易战全方位爆发

特朗普政府执政初期，中美就金融、服务、投资、能源及农产品贸易等领域的问题达成共识，并且在2017年11月签署了双向投资协议，其金额多达2500亿美元。^②但是，这些短暂的经贸合作后来变成了虚假的“蜜月期”。^③

2017年11月30日，美国向世界贸易组织提交法律申报书，反对世界贸易组织在反倾销调查中给予中国“市场经济地位”待遇。^④2018年1月，美国开始对中国洗衣机和光伏产品加征关税，并且很快宣布对中国出口的铸铁污水管及铝箔产品加征关税。2018年3月，美国开始对中国进口商品“因侵犯知识产权问题”加征500亿美元关税。^⑤紧接着，美国贸易代表办公室在同年6月、7月、8月、9月依据“301调查”的结果，对中国出口美国总额分别为500亿美元、340亿美元、160亿美元及2000亿美元的商品征收10—25%的关税。2019年5月，在第11轮中美经贸磋商失败后，美国宣称将对第三批共计2000多亿美元来自中国的商品关税从10%提高到25%。9月，特朗普政府又声称要对中国出口美国总额3000亿美元的商品加征10%的关税。^⑥在此过程中，尽管中美就贸易平衡问题进行了数轮谈判，但是特朗普政府不仅出尔反尔，而且还不断向中国发难，通过讹诈、勒索、极限施压及威胁报复等方式展开同中国的贸易

① 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。

② 《中美经济合作百日计划达成早期收获》，新华网，http://www.xinhuanet.com/2017-05/12/c_1120962929.htm，登录时间：2020年8月8日。

③ 李巍：《从接触到竞争：美国对华经济战略的转型》，第54—80页。

④ 《美政府告知世贸组织不承认中国市场经济地位》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2017/1202/c1002-29681835.html>，登录时间：2020年8月8日。

⑤ 《加征关税伤害美国经济——美国社会各界强烈反对提高中国输美商品关税》，载《人民日报》，2019年5月10日，第3版。

⑥ 《美国经贸界人士批评政府对华贸易政策“加征关税只会降低美国自身竞争力”》，人民网，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0807/c1002-31279820.html>，登录时间：2020年8月8日。

战,导致中美经贸摩擦持续升级。^①

(三) 制度竞争全领域展开

在2008年全球金融危机爆发之后,中美经济实力对比变化速度加快,导致双方在国际秩序中的结构位置发生了明显变化。在此背景下,美国开始采取守成型的方略来维护其国际秩序中的霸权地位;中国则采取了进取型的方略来改进美国主导的国际秩序。^②一方面,中国积极推动“国际货币基金组织”改革,并设立了“金砖国家开发银行”和“亚洲基础设施投资银行”等;另一方面,美国通过否决、拖延及施压等方式对中国的进取型行为进行打压。中美在这些不同领域的制度竞争是因美国对华采取竞争性战略和政策而导致的后果。

在特朗普政府时期,美国开始在全领域对中国展开制度性竞争,希望在中美战略竞争中通过采取“制度脱钩”的方式来截断中美之间在制度上的联系,维护美国主导下的国际制度体系,推动中国在缺乏国际制度支撑的情况下不断衰落下去。^③为此,美国在国际制度中开始大规模“退群”,例如,退出《跨太平洋伙伴关系协定》《全球移民协定》《伊朗核协议》《巴黎协定》等。^④同时,美国还通过对联盟国家及伙伴国家施压的方式要求其不接近、不加入和不承认中国支持和提倡的国际制度,共同弱化中国在国际制度建构层面上的建制性努力。例如,美国在2019年5月就呼吁由“值得信赖的伙伴”组成“经济繁荣网络”,通过加强彼此在经贸、投资、能源、数字经济、基础设施、医疗卫生、教育等各个领域的合作,以及“去中国化”(直接将中国排除在国际产业合作之外)的方式,重构全球价值供应链。^⑤2020

① 《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/24/c_1123475272.htm, 登录时间:2020年8月9日。

② 李巍:《中美金融外交中的国际制度竞争》,载《世界经济与政治》,2016年第4期,第112-138页。

③ 王明国:《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》,载《世界经济与政治》,2020年第10期,第72-101页。

④ 王明国:《单边与多边之间:特朗普政府退约的国际制度逻辑》,载《当代亚太》,2020年第1期,第59-85页。

⑤ “An American-led ‘Economic Prosperity Network’ Could Be A Good Start to Not Relying on China,” *The Washington Times*, May 12, 2019, <https://www.washingtontimes.com/news/2020/may/12/an-american-led-economic-prosperity-network-could-/>, 登录时间:2020年9月2日。

年5月，特朗普政府认为“七国峰会”不符合当今的全球治理要求，因而邀请韩国、印度、俄罗斯和澳大利亚参会，其目的就在于拉拢全球发达经济体来建构具有“排他性”和“去中国化”的国际制度体系。^①2020年11月，美国在结束了“四方安全对话”之后便开始拉拢湄公河地区国家召开“湄公河—美国伙伴关系部长会议”，旨在加强其在湄公河领域同中国展开制度竞争的同时，进一步扩大“四方安全对话机制”，以建构起围堵中国的“东方北约”军事组织。^②

五、结 语

中美自正式建立外交关系以来，美国对华经贸关系对双边关系的发展始终都产生着极为重要的影响，而双边关系的总体走向也同时塑造了美国对华经贸取向。在这个过程中，美国对中国在其霸权秩序结构中的角色定位，对美国对华经济战略和政策的制定产生了重要影响：当其将中国的角色定位为“制衡合作者”的时候，美国在经济上就会对华采取宽松的接触容纳战略，以加强战略合作关系；当其将中国的角色定位为“利益攸关者”的时候，美国在经济上就会对华奉行有条件的接触容纳战略，以维持战略合作关系；当其将中国的角色定位为“修正主义者”的时候，美国在经济上就会对华采取竞争遏制战略，以阻止中国的经济发展。特朗普政府认为，中美之间日益激烈的战略竞争标志着美国对华接触容纳战略的全面失败，美国必须全面开始实施对华竞争遏制战略，才能有效维护其世界霸主地位。正如许多研究者指出的那样，中美战略竞争的大幕刚刚升起，而美国对华竞争遏制的战略也在不断调整重塑之中，而这个过程也必将是较长的历史过程。^③与此同时，我们也有理由相信，随着美国政府对华角色定位更趋理性和科学，一种竞争加合

① 《特朗普强推美版七国集团 峰会内部现分歧》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2020-06/01/c_1210640885.htm，登录时间：2020年9月2日。

② “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” *U.S. Mission to ASEAN*, September 15, 2020, <https://asean.usmission.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>，登录时间：2020年9月2日。

③ 吴心伯：《论中美战略竞争》，第96—130页。

作的对华经济战略也会不可避免地出现。竞争是必然的，合作也不可或缺，竞争与合作的结合程度将是今后相关学术研究的重点之一。

值得注意的是，中美关系正在发生一些变化。2021年1月，拜登宣誓就职美国总统，宣告美国开始进入拜登政府时代。尽管拜登政府尚未发布正式的对华经贸战略报告，但拜登总统将中国定位为对美国霸权构成了特殊挑战（special challenge）的国家，这表明他不仅不会轻易改变美国对华强硬的经济战略和政策，而且在很大程度上还会继续通过惩罚性关税、市场准入机制、技术投资限制及反补贴保护等方式加强对华经济限制。此外，也有越来越多的美国有识之士也提出中美两国应当加强在世界经济恢复、气候变化控制等方面的合作。由此可以判定，倘若美国对华经济战略在特朗普时期是以竞争遏制为基调，那么在拜登政府时期就会转向较为理性的竞争合作。

（作者简介：陈宇，复旦大学国际关系与公共事务学院，博士，上海，200433）

收稿时间：2020年12月

（责任编辑：全楚利）

Role Positioning of United States and Its Impact on Economic Strategy Variation Towards China (1979–2020)

Chen Yu

Abstract: Since United States established formal diplomatic relations with China in 1979, the Sino-American relations have gone through an extraordinary process, which can be divided into four stages: firstly, strategic coordination; secondly, neither enemy nor friend; thirdly, stakeholder; and fourthly, strategic competition. The nature of the relations between China and the United States at different stages has shaped different economic strategies of the United States towards China. As is known to all that the power gap between China and the United States became rapidly narrowed in the wake of the 2008 world financial crisis, and most American scholars, journalists and officers came to believe that the US engagement and accommodation with China had failed to embed China into the hegemonic system dominated by the United States, because China took advantage of the strategic opportunities provided by the United States to develop its economy rapidly, posing a rising threat to the hegemonic order of America as a “revisionist state.” When President Trump took office, the United States positioned China as a strategic competitor, and began to take extreme measures to contain China’s rapid development, pushing China-US relations into a stage of great power competition. When the Biden administration took power, the United States positioned China as a strategic challenger, and its economic strategy towards China became more and more competitive in order to slow down and contain China’s economic development comprehensively on the one hand and uphold its supremacy in the global hegemonic order on the other hand.

Key Words: Sino-U.S. Relations; U.S. Economic Strategy on China; Role Position; Strategic Competition; Key Areas of Economic Competition