

美国国家安全战略视阈下的 中美关系 50 年*

达 巍 蔡泓宇

【内容提要】自 1972 年中美关系“破冰”以来，美国国家安全战略视阈之内的中美关系经历了 1972—1989 年、1989—2017 年以及 2017 年之后三个阶段。在这三个阶段中，制衡、塑造与争胜先后成为美国对华战略的逻辑核心。在第一阶段，美国对华的国家安全战略逻辑是“借重以制衡”，即借助中国来平衡苏联，中国在 20 世纪 80 年代一度被美国视为“友好的非盟国”。在持续时间最长的第二阶段，美国的国家安全战略逻辑是通过“接触以塑造”，希望塑造中国的政治经济模式以及对外行为方式。在 20 世纪 90 年代末期中国一度被美国视为潜在的战略伙伴。在 2017 年以来的第三阶段，美国试图通过“竞争以制胜”，防止中国的发展超越美国，美国国家安全战略视阈内的中国以及中美关系全面转向消极。50 年来，中美关系经历过两次转向和重构，目前第二次转向和重构仍在进行中。过去 50 年，中美关系总是关系到美国全局性国家安全利益的重大问题；美国国家安全战略中的涉华部分超越党派之争，有着较强的一致性和连贯性，很多议题和提法都长期存在，或者早有伏笔。在美国国家安全战略中，涉华议题的内容越来越多，也越来越丰富；中美关系的合作面和竞争面都有明显增长，但竞争面的比重大幅上升。

【关键词】美国国家安全战略；中美安全关系；对华战略；中国观

【作者简介】达巍，清华大学国际关系学系教授，战略与安全研究中心主任；蔡泓宇，清华大学国际关系学系 2021 级博士研究生（北京 邮编：100084）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.02.001

【中图分类号】D815; D822.371.2 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X
(2022) 02-0003-44

* 作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家提出的意见和建议，文责自负。

1972 年 2 月 21 日到 28 日, 时任美国总统理查德·尼克松 (Richard M. Nixon) 应邀访华, 拉开了此后 50 年波澜壮阔、跌宕起伏的中美关系大幕。2022 年 2 月 28 日是中美发表《上海公报》50 周年纪念日。50 年来, 学术界关于中美关系的各种研究可谓汗牛充栋, 无论是两国外交关系、经贸关系、军事关系、人文交流等领域都有极为丰富的研究成果。然而, 从美国国家安全战略的视角审视 50 年来中美关系的努力还不多见。

中美是世界上的两个大国, 其关系理应具有很强的国家安全属性。从 1972 年中美关系解冻的背景看, 美苏冷战、越南战争、中苏边境冲突等重大安全议题显然构成了两国关系解冻的重大背景。因此, 从国家安全战略视角审视 50 年来的中美关系十分重要。按照巴里·布赞 (Barry Buzan) 等人的观点, 安全议题本来就是国家行为者从一般议题转化而来的结果。^① 从美国国家安全战略视角审视中国、中美关系以及美国对华战略, 本质是在思考过去 50 年, 中美关系中有哪些问题被美国决策者标定为“国家安全问题”? 美国决策者、战略界如何通过“国家安全战略”的透镜观察和认识中国以及中美关系? 在这一视角之下, 中国与中美关系居于怎样的位置, 发挥怎样的作用, 美国决策者由此决定怎样的对华战略与政策? 在中美关系 50 年的起起伏伏中, 美国决策者和战略界的这些认识又是如何发展和变化的?

不知过往, 难以理解现在和未来。本文试图从美国国家安全决策者的视角出发, 梳理美国国家安全战略视阈内的中美关系, 提炼其主线与特征, 理解其延续性与变异性, 并提出若干思考与启示。

一 制衡: 1972—1989 年

1967 年, 美国总统大选的参选人尼克松在美国《外交事务》杂志上发表了《越南之后的亚洲》一文。在这篇后来经常被引用的文章中, 尼克松阐述了其亚洲战略愿景。以“反共”著称的尼克松对中国依然抱有一种总体敌视的态度, 他花了很大篇幅反复强调“红色中国”对亚洲其他国家的“威胁”, 将中国对外“输出革命”看作是亚洲国家面临的主要挑战之一。他担心 3—5 年之后, 中国将拥有重要的、可投送的核能力, 由于不在国际核不扩散体系之内, 中国可能在全球“解放”力量

^① Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 25.

中扩散核武器。在强调了中国的这些“短期威胁”之后，尼克松还提出了一个著名的论断：“从长远的角度看，我们显然不能承受中国永远处于国际大家庭之外的代价……不能使可能是这个地球上最有能力的七亿多人生活在愤怒的孤立之中。”美国的政策要在中国引致变化，美国要通过“没有孤立的遏制”来应对中国“威胁”，“我们必须让中国相信，她必须改变”。^①

即将投入总统大选的尼克松，正站在即将巨变的中美关系的“门槛”之前。这正是本文试图审视的长历史时段以及宏大战略演变的起点。站在这一“门槛”面前，尼克松从美国国家安全战略的视角看到的中国，从性质上说首先仍然是一个“威胁”；中国被戴上“红色中国”的帽子，在意识形态上与美国有着巨大的差异，而且有待被“改变”。“除非中国改变，否则这个世界不会安全。”此外，尼克松也从核力量与军事能力的视角审视中国。^②在此后的 50 年里，意识形态问题与军事安全问题始终是美国国家安全战略视阈内中美关系的重要内容，我们在不同时代时常能听到其回响。在 1967 年的这篇文章中，尼克松发出了历史的先声，对未来中美关系“解冻”做了微妙而重要的铺垫。在此后的 50 年里，美国历届政府对中国性质的看法发生过多次转变，美国国家安全战略视阈内的中国形象也逐步扩展和丰富起来。

（一）“战略大三角”

1969 年 1 月，尼克松总统上任。此后，中美经过一段时间小心翼翼的试探与摸索，在 1972 年实现了双边关系的“破冰”。尼克松完全改变了美国对华战略思维，开创了过去 50 年美国对华战略的第一个阶段。尼克松的对华安全战略审视发生了三个重要的变化。

一是大幅提升了中国在美国国家安全战略中的地位，开始从美国的全球战略视角出发调整对华政策。1969 年尼克松上任后，提出美国的盟友应当承担更多的防卫责任、“越南战争越南化”、收缩美国在亚洲的力量等外交政策主张，被称作“尼克松主义”。1971 年 9 月，尼克松在演讲中将美、苏、西欧、日本和中国称为世界“五大力量中心”。对中国国力特别是潜力的重视，是尼克松决定调整对华战略的基本考虑。尼克松政府在 1970 年 2 月提交给国会的第一份《20 世纪 70 年代美国外交政策》报告中称：“中国人民是伟大而重要的人民，不应当被孤立于国际社会之外。从长期看，没有这个拥有七亿多人民的国家的贡献，一个持久稳定的国际秩序

① Richard M. Nixon, “Asia after Viet Nam,” *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 1, 1967.

② Richard M. Nixon, “Asia after Viet Nam,” *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 1, 1967.

是无法实现的。”^① 这一说法不但呼应了他 1967 年文章中“不能孤立中国”的提法，而且将中国的地位提升到关系整个国际秩序持久稳定的高度。

二是美国国家安全战略视阈之下中国的“性质”开始发生重大变化，美国不再将中国视为战略层次的“威胁”。就在尼克松开始其总统任期的 1969 年，中苏连续发生两次边境冲突，两国关系急剧恶化。这一局势的变化导致中美两国领导层都开始重新思考中美关系的作用。1969 年 8 月 14 日，尼克松在美国国家安全委员会会议上对中苏冲突作出了重要判断：如果听任中国在一场战争中被摧毁，是不符合美国利益的。^② 此后，美国官方不断对外放话，表示对中苏冲突的关注以及不会对苏联的对华行动置之不理。换言之，美国在中苏冲突中站在倾向中国的一边，警告苏联不要采取过激行动。在第一份《20 世纪 70 年代美国外交政策》报告的防务部分，中国不再被当成与苏联结盟的“敌人”，美国也将 20 世纪 60 年代的“两个半战争”战略改成“一个半战争”。^③

三是改变了美国对华战略思考的底层逻辑，开始从现实主义的权力制衡而非意识形态角度审视中国。尼克松政府试图在中美苏“大三角”与中美越“小三角”中寻找更加有利于美国的位置，这成为尼克松政府寻求与中国关系“破冰”的基本逻辑。20 世纪 60 年代中后期，美国身陷越南战争泥潭，勃列日涅夫治下的苏联在全球的影响力快速上升，尼克松政府开始着手考虑调整对中国、苏联和越南的关系。温斯顿·洛德（Winston Lord）在尼克松访华时任职于美国国家安全委员会，后来也曾担任过美国驻华大使等职务。洛德在其回忆中非常清楚地指出，1972 年尼克松访问北京背后有三大战略考虑：（1）试图改善与中国的关系，以增加美国在与苏联周旋时的战略腾挪空间；（2）当时美国也在试图推动对苏“缓和”，中美关系改善相当于对苏联打“中国牌”，给苏联制造“小恐慌”，推动苏联方面采取行动；（3）希望通过对华接近、对苏“缓和”，让越南共产党感受到压力，推动美越谈判，使美国达到既从越南抽身，又可保全越南南部政权的目的。^④ 通过打“中国牌”，尼克松政府试图撬动整个国际格局，扭转美国在战略上相对被动的局面。

^① Richard M. Nixon, “U.S. Foreign Policy for the 1970s: A New Strategy for Peace,” February 18, 1970, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/first-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy-for-the-1970s>.

^② 亨利·基辛格：《白宫岁月——基辛格回忆录》（第一册），陈瑶华译，世界知识出版社 2003 年版，第 238 页。

^③ 陶文钊：《中美关系史》（第二卷），上海人民出版社 2016 年版，第 332 页。

^④ Charles S. Kennedy, “Nixon Goes to China,” <https://adst.org/2013/02/nixon-goes-to-china/>.

除了上述战略层次的三个重大变化之外,军事特别是中国的核能力问题也始终是尼克松政府在与中国打交道的过程中考虑的具体安全问题,这是美国对华安全战略延续性的表现。第一份《20世纪70年代美国外交政策》报告称:“必须考虑中国将在未来的十年中部署自己的洲际导弹,这将使得美国的战略规划与外交变得更加复杂。”在1971年发布的第二份《20世纪70年代美国外交政策》报告中,尼克松政府认为中国在持续追求战略性弹道导弹,并且将在近几年拥有可以攻击美国的洲际弹道导弹,这是美国在20世纪70年代将面对的不确定性之一。不过总体来说,这一关切所占篇幅很少。在整体军事力量方面,两份报告均认为由于中苏合作的可能性很低,因此美国同时面对“两线进攻”的可能性很小。^①

中美关系实现“破冰”后,两国关系由于美苏“缓和”、台湾问题以及两国国内政治等因素一直徘徊不前。“水门事件”后,杰拉尔德·福特(Gerald Ford)政府继承了尼克松政府在对华政策上的“遗产”,但是由于其在国内的弱势地位,中美关系仍然逡巡不前。1977年,民主党吉米·卡特(Jimmy Carter)政府上台后在对华政策上依然举棋不定。美苏限制战略武器第二阶段谈判以及中东、巴拿马运河区等问题占据了卡特政府上台初期对外政策的主要议程。

在这一时期,由于美苏“缓和”取得一定的进展,美国国家安全战略视阈内的中国以及中美关系的重要性都有所下降。以卡特政府的国务卿赛勒斯·万斯(Cyrus Vance)为代表的一些美国官员刻意降低中国的战略价值,更加强调美苏“缓和”的重要性。卡特在其首次外交政策演讲中主要强调人权等议题,仅仅将中国与苏联并列,列入其五大目标中的第四个“减少战争风险”之中。^②也就是说,卡特政府在上任之初,将中国问题又重新放回到单纯的军事特别是核能力的范畴之下,而没有从美国整体国家安全战略的高度去审视中国。中国在美国国家安全战略“雷达屏”上的信号减弱,这一态势到1978年年中才发生改变。面对苏联在第三世界的扩张攻势,卡特政府内部主张中美关系正常化的力量逐渐占据上风。到1978年年中,卡特总统作出了年内实现中美关系正常化的决断。在论及中美关系的战略意义时,卡特在给时任总统国家安全事务助理兹比格纽·布热津斯基(Zbigniew K. Brzezinski)

^① Richard M. Nixon, “U.S. Foreign Policy for the 1970s: Building for Peace,” February 25, 1971, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/second-annual-report-the-congress-united-states-foreign-policy>.

^② “The President’s Commencement Address at the University of Notre Dame,” *Notre Dame Law Review*, Vol. 53, No. 1, 1977, <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2614&context=ndlr>.

的书面指示中表示：“我们把对华关系看作是美國全球政策的中心环节。……我们（中美）都反对任何大国的全球或地区霸权。这就是你的访问不是策略性的理由所在。这是我们与中国的合作关系的战略利益的表现，这种利益既是基本的，又是长远的。”^① 当中国在美国国家安全战略视阈中的位置重新回到平衡苏联的核心作用时，中美关系正常化的步伐就大大提速了。

（二）走向“友好的非盟国”关系

1979年1月1日中美建交后，两国之间的政治、经济、军事、科技和文化等各领域关系都取得了迅猛发展。在安全领域特别富有标志性的变化是，美国开始放松对华敏感高科技封锁，双方开始建立正式的军事交流与合作关系。1979年8月，美国副总统沃尔特·蒙代尔（Walter Mondale）在访华时发表演讲，宣称美国“决心同你们一道发展我们在战略和双边关系方面的许多平行利益。因此，任何国家如果想要在世界事务中削弱或孤立你们，它的立场就同美国的利益相对立”。这一讲话被认为是向全世界宣告，中国是美国的友好国家，中美两国将发展战略关系，反对中国就是反对美国。^② 1979年12月，苏联入侵阿富汗，进一步推动了中美两国走向合作。在这一时期，美国对苏联扩张势头的反应与中国的“一条线”外交战略相契合，中美关系实际上已经突破了上一阶段的“大三角”关系，而走向了中美联手制衡苏联的阶段。1980年1月，美国国防部长哈罗德·布朗（Harold Brown）访华。布朗在中国表示：“（中美之间防务机构的合作）将提醒其他人，假如他们对中美两国的共同利益进行威胁，我们能在防务和外交方面以相互补充的行动作出回答。”^③ 此后，美国进一步放宽对华出口政策，开始向中国出售防空雷达、运输直升机等军事装备。与此同时，卡特政府也非常明确地从另外一个方向对中美关系性质的“上限”进行了规定。美国助理国务卿理查德·霍尔布鲁克（Richard Holbrooke）表示：“我们两国的观点和政策可能时不时地会是平行的，但几乎不可能是相同

^① Zbigniew K. Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor*, Farrar: Straus and Giroux, 1985, pp. 207-209, 转引自陶文钊：《中美关系史》（第三卷），上海人民出版社2016年版，第46页。

^② Historical Division of the Department of State, US, *American Foreign Policy Current Documents, 1977-1980*, p. 999, 转引自陶文钊：《中美关系史》（第三卷），上海人民出版社2016年版，第91页。

^③ Historical Division of the Department of State, US, *American Foreign Policy Current Documents, 1977-1980*, p. 1001, 转引自陶文钊：《中美关系史》（第三卷），上海人民出版社2016年版，第93页。

的……我们将是朋友，而非盟友。”^①

1981 年罗纳德·里根（Ronald Reagan）政府上台后，由于里根本人及其团队中一些成员长期持有的亲台立场，中美关系围绕台湾问题出现了较大波动。但是在这一段时间里，除台湾问题外，中美整体的战略关系并未发生非常重大的变化。里根政府第一任国务卿亚历山大·黑格（Alexander Haig）是推动中美合作关系的主要推手。在他的努力下，1981 年 6 月，美国将中国的贸易地位调整为“友好的非盟国”，中国可以向美国购买防御性武器，美国企业也可以向中国转让部分军民两用技术。这一决定虽然本身只是与贸易和军事技术领域相关，但“友好的非盟国”这一定位用来描述这一时期美国国家安全战略视阈下的中国应该说也是恰当的。黑格在 1981 年 6 月访华时表示，美国将遵循一项全面的政策，以对抗苏联及其代理人的扩张；美国将中国视为友好的非盟国的决定强调了中美关系的新概念的基础，即两国的战略联系和两国在亚洲和世界其他部分的共同目标。^② 正如美国著名的“中国通”米歇尔·奥克森伯格（Michel Oksenberg）在 1982 年回顾过去十年的中美关系时所说的那样：一方面中美关系看起来总是非常脆弱，另一方面在面对摊牌时，中美双方又都表现出妥协的意愿。这是因为建设性的中美关系已经是两国国家安全的重要成分。^③

1982 年之后，中国改变了“一条线”的外交战略，更多地开始重新强调独立自主的外交路线，中苏两国也开始逐渐恢复接触。从中国的视角来看，中美联手制衡苏联的阶段也就逐渐走向终结。不过，由于美国对华战略并未发生重大变化，因此中国方面的战略微调并未对中美关系产生负面影响。乔治·舒尔茨（George Shultz）接替黑格担任国务卿后，曾经一度再次调低中国在美国全球战略中的位置，但是两国关系日渐成熟，虽然双方的矛盾不少，但是整体关系是稳定和健康的。美国国家安全战略视阈内的中国，总体上仍然被定位为“友好的非盟国”。

1986 年，美国国会通过了《戈德华特—尼科尔斯法》。该法案要求美国行政当局制定年度国家安全战略报告，以便让行政当局与立法当局在美国面临的安全环境问题上形成较为一致的理解。这一法案出台之后，美国历届行政当局均制定了多份

① Historical Division of the Department of State, US, *American Foreign Policy Current Documents, 1977-1980*, p. 1008, 转引自陶文钊：《中美关系史》（第三卷），上海人民出版社 2016 年版，第 95 页。

② 陶文钊：《中美关系史》（第三卷），上海人民出版社 2016 年版，第 113 页。

③ Michel Oksenberg, “Reconsiderations: A Decade of Sino-American Relations,” *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1, 1982, p. 195.

国家安全战略报告。这一报告是理解当代美国政府国家安全战略的最权威文件。由于报告的发布具有相当的连续性,因此也为我们比较并理解美国国家安全战略视阈内的中国提供了很好的材料。

里根政府于 1987 年 1 月发布了美国首份《国家安全战略》报告,1988 年 1 月发布了其任内第二份也是最后一份报告。在这两份发布时间仅相差一年的《国家安全战略》报告中,中国的定位、性质以及美国对华战略的基本逻辑都高度相似,且与此前十年有着很强的延续性。

一是在美国最重要的安全利益层次上审视中国。两份报告的开篇论述美国国家安全战略的基础时,均列举了五大“美国利益”,即确保美国生存、美国经济增长、自由民主制度与自由市场经济在全球生长、世界安全稳定,以及美国与盟友关系。而“推进与中华人民共和国更加紧密的关系”在两份报告中均被置于第一项利益(确保美国作为一个自由、独立的国家以及确保美国的价值观和基本制度的生存)之下,服务于这一重大利益,两份报告的表述只字不差。^① 报告的这一部分主要围绕着威慑和击败任何对美国可能的侵略和攻击展开论述,认为美国的主要威胁仍然是苏联。与中国的关系以及与盟友的关系分别被置于这一语境之下,且中国是唯一一个被单独点出的国家,表明里根政府认为中国对“美国生存”这一最重要的安全利益发挥着重要作用。二是关于中国以及中美关系的性质,两份报告均表示中国十分重要,其政治、经济和社会都在迅速发展和变化。美国“寻求与中国建立紧密、友好、合作性的关系”,“中美不是盟友,彼此不将对方视为一张政治或战略‘牌’”。^② 三是关于美国对华战略的基本逻辑,1988 年的《国家安全战略》报告指出,“中国和美国都是基于现实主义的考虑,为了两国的最大利益而培育良好的关系”,“尽管中美经济社会和政治制度不同,但是美国继续相信,一个强大、安全和现代化的中国符合美国的利益”。^③

从 1972 年中美关系“破冰”一直到 20 世纪 80 年代末,中美官方关系和民间关系都经历了从无到有的重大发展。美国国家安全战略视阈之内的中美关系在这一

^① The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1987, p. 4, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1987.pdf>; The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1988, p. 4, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1988.pdf>.

^② The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1987, p. 15, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1987.pdf>.

^③ The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1988, p. 31, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1988.pdf>.

时期发生了几个重大变化，表现出一些鲜明的特点。

第一，美国视角下中国的性质发生了根本改变：中国从美国国家安全面临的“威胁”，转变为攸关美国国家安全的“友好的非盟国”。根据美方的记述，亨利·基辛格（Henry Kissinger）甚至在 1973 年上半年就曾经建议尼克松，将中国视为除英国之外最“近”的国家。^①

第二，中国的战略重要性大大上升。通过改善与中国的关系来平衡苏联、反击苏联的扩张态势，在美国国家安全战略中具有相当高的优先度。因此，中国在美国国家安全战略视阈中的位置相应地被大大提高，多数时候中国被看作是能够影响全球力量平衡的重要力量。当然，这一判断也出现过摇摆。由于中国本身实力的有限，美国国内时常有质疑中国战略重要性的声音。每当美国国内执政者认为中国的战略重要性不高时，中美关系就会面临较为困难的局面；而当美国决策者高度重视中国的战略地位时，中美关系的发展就会比较顺利。

第三，支撑这一变化的基本思想逻辑是现实主义的制衡思想。无论是 1979 年之前“中美苏大三角”的彼此借重、相互制衡，还是此后的中美联手制衡苏联，以及中国重新强调独立自主对外战略之后的中美苏关系，其背后的逻辑都是现实主义的制衡。如果用一个术语概括这一阶段美国国家安全战略视阈内的中美关系，则非“制衡”莫属。值得注意的是，“制衡”并不仅仅是美国借重中国制衡苏联，也是中国在美国和苏联之间以弱搏强、扩展生存和发展空间的过程。

第四，中国在美国国家安全战略视阈内的重要性出现多次波动，这些变化主要并不是中国的实力变化或者内外政策引起的，而是由苏联对美国威胁程度的变化以及美国国内决策体系变化所决定的。例如美苏关系的缓与苏联入侵阿富汗分别造成了美国的“苏联威胁感知”变化，从而影响了其对中国和中美关系的看法。基辛格、布热津斯基、黑格等人在政府中职位的变化也对美国对华战略产生了直接影响。

第五，从美国国家安全战略的视角看，这一阶段的中美关系以战略性为主，简洁明快、内容单一。除了中美军事特别是核关系之外，两国经贸、科技和人文等领域的关系虽然已蓬勃发展起来，但是尚未进入国家安全战略的视阈之内。

第六，1978 年年底中国共产党召开十一届三中全会之后，中国共产党和中国政府的工作中心转向经济建设，改革开放的大幕徐徐拉开。在此后的十年时间里，中国的对外开放和经济发展为中美关系注入了新的元素，为下一阶段的美国国家安

^① James Mann, *About Face: A History of American's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, New York: Vintage Books, 2000, p. 370.

全战略视阈内中美关系的新逻辑做了铺垫。只不过，这一变化在 20 世纪 80 年代仍然受到大国制衡逻辑的遮蔽，不太容易被认识到而已。^①

二 塑造：1989—2017 年

1989 年 2 月，刚刚上任一个月的老布什（George Herbert Walker Bush）就开启了其作为美国的第一次访华行程。老布什曾在中美建交前任美国驻华代表，对中美关系非常了解，对华态度也十分友好，加之其在 1981—1989 年一直在里根政府内担任副总统职务，美国对华战略本应沿着第一阶段的方向继续发展下去。但是，1989 年春夏之交中国发生了严重的政治风波，老布什政府对中国实施了一系列制裁。从这一年的下半年开始直到 1991 年年底，东欧剧变、柏林墙倒塌、苏联解体等事件接连出现，冷战以出人意料的速度迅速结束。这一连串让人瞠目结舌的变局，彻底改变了美国国家安全视阈下的中美关系。

（一）旧范式的终结

1990 年 3 月，老布什政府推出了其任期内的第一份《国家安全战略》报告，这也是冷战结束后美国出台的第一份报告。在这份报告开篇的美国四大利益中，居于第一位的仍然是“美国的生存”，然而在实现这一目标的具体要点中，中国未再如 20 世纪 80 年代那样出现。^② 这一变化显示，冷战结束后，中国对美国国家安全的重要性明显下降。奥克森伯格在 1991 年的文章中指出：“冷战的结束使得很多美国人认为不再需要中国来平衡苏联，中国的战略重要性下降了。”^③ 中美关系的前一个阶段已经正式终结，中国作为一个“制衡者”的角色从此退出美国国家安全战略。即便没有 1989 年的政治风波，美国对华战略在冷战结束后也必然发生重大变化，中美关系几乎必然向消极方向发展。这是中美关系的一个范式性转换，美国审视和看待中美关系的基本思维方式、框架和主要内容都将发生重大转变。具体到老布什的四年任期，其国家安全战略视阈内的中美关系主要有四个特点：一是中国的战略重要性降低；二是中国的性质向挑战方向移动；三是对华战略基本逻辑转为以制裁促使中国作出意识形态转变；四是维持与中国的接

① 参见达巍：《选择国内战略 定位中美关系》，《美国研究》2019 年第 2 期。

② The White House, *National Security Strategy of the United States*, March 1990, p. 2, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1990.pdf>.

③ Michel Oksenberg, "The China Problem," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 3, 1991, p. 2.

触，避免与中国的全然对立。

1990 年的《国家安全战略》报告在“世界趋势”一节“全球经济”部分提及中国，认为包括中国在内的东亚国家和地区经济的崛起是世界的重大趋势之一。老布什政府基本上是在“亚太地区安全政策”这一相对较低的层次专门论述其中国政策的。报告“哀叹”了中国 1989 年发生的政治风波，宣称美国“通过制裁表示了不快”，但强调美国“试图避免完全切断中国与外部世界的联系。……这种联系对中国重新走上经济改革和政治自由化之路至关重要”。这一部分呼应了尼克松 1967 年文章中“不能孤立中国”的观点，“中国愤怒的孤立将会伤害以上所有方面”。^① 在中国国内以及国际形势的重大变化背景下，老布什政府更多地从意识形态的角度考虑对华战略。中国再一次变成了需要被“改变”的对象。在“塑造中国未来”这一需求之下，老布什政府虽然对中国实施了一系列制裁，但是这些制裁仍然是留有余地的。

老布什政府 1991 年发布的第二份《国家安全战略》报告仍然基本在地区层面讨论中国。这份报告宣称“与苏联一样，中国在向不可避免的体系性变化前进的过程中，（对美国的安全环境）构成了复杂的挑战”。这一表述包含了一新一旧成分：“旧”的判断是与 1990 年的报告一样，认为中国的体制会“变”；“新”的成分则是第一次提出中国构成了“挑战”。这是美国国家安全战略报告第一次将“挑战”用于描述中国。报告宣称：“中国的变化是不可避免的，我们与中国的联系必须持续。”此外，1991 年的报告也在冷战后整个亚太地区安全环境问题部分提及中国，提出在亚太地区，中国与邻国以及苏联关系的调整是亚太安全环境变化的一个部分。^②

1993 年 1 月，即将离任的老布什政府发布了其任内第三份《国家安全战略》报告。报告提到中国之处与往年基本类似。在开篇的“美国面临的挑战”部分，报告将鼓励中国等共产党领导的国家实行“民主改革”作为美国面临的挑战之一。^③ 在地区政策部分，报告表示“我们必须认真地关注在世界舞台上处于上升态势的中国，通

^① The White House, *National Security Strategy of the United States*, March 1990, p. 12, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1990.pdf>.

^② The White House, *National Security Strategy of the United States*, August 1991, p. 9, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1991.pdf>.

^③ The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1993, p. 1, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf>.

过支持、遏制或者制衡这一上升态势来保护美国的利益”，^① 鼓励中国发生“积极变化”。^② 此外，在该报告的军事安全部分论述《不扩散核武器条约》时再次提到中国。^③ 核不扩散这个老问题再次回到美国国家安全战略的涉华“雷达屏幕”之上。

（二）走向“战略伙伴”

比尔·克林顿（Bill Clinton）是发布《国家安全战略》报告最多的美国总统，八年总统任期共计发表了七份报告。其中第一份到第三份的标题均为《参与和扩展的国家安全战略》（*A National Security Strategy for Engagement and Enlargement*）。其中被翻译为“参与”的“Engagement”，正是在美国对华战略中经常使用的“接触”一词。克林顿上任之初，美国正处于冷战后全球霸权地位的最高峰。将美式政治经济制度“扩展”到全球，同时通过“参与”或者说“接触”应对各种挑战，正是克林顿“参与和扩展战略”的核心。在美国国家安全战略中，中国成为美国“接触”和“扩展”的对象。

在 1994 年 7 月发布的报告中，中国的形象仍然是混杂的：中国既有“持续增长的经济潜力”，也有“比较可观的军事力量”，但至少同样重要的是，中国是一个在冷战结束后仍然由共产党领导的国家，一个在美国看来有待“转型”的国家。在这份报告中，克林顿政府表示将持续与中国“接触”，因此将最惠国待遇问题与人权问题脱钩，便利中国建立更加开放、市场导向的经济；同时推动中国加入地区安全机制。报告也在导弹技术控制制度（MTCR）、不扩散核武器和防务对话等方面提及中国，显示中国仍然是美国政府关注的军事安全问题之一。^④

1995 年 2 月的《参与和扩展的国家安全战略》报告与上一份报告有极强的延续性，其涉华部分也与上一份报告极为相似，很多地方甚至用词都没有任何变化。报告除了在有关导弹技术控制制度等军备控制问题上提及中国的篇幅有所增加之外，出现了三个细微但是值得重视的变化：一是第一次提出愿意帮助中国加入《关税及贸易总协定》（GATT）等国际贸易机制；二是第一次在经济政策方面专门讨论

① The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1993, p. 8, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf>.

② The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1993, p. 19, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf>.

③ The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1993, p. 16, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1993.pdf>.

④ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994, pp. 1, 11, 13, 24, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1994.pdf>.

了中美经贸关系，提到中国的知识产权问题和市场准入问题；三是第一次提到中国与其他国家一道在缓解朝鲜半岛紧张局势上发挥着重要作用。这是中国加入全球经贸治理结构、中美双边经贸关系以及中国在朝鲜半岛的作用问题第一次进入当代美国国家安全战略视阈。^①

1996年2月的《参与和扩展的国家安全战略》报告最值得注意之处是，报告首次正式以书面形式提出了美国对华接触战略：“我们对中国采取了全面接触的政策，旨在使中国融入国际社会，并成为一一个负责任的成员，在拥有共同利益的问题上推动双边合作。”^② 报告宣称：“一个开放、繁荣和强大的中国对美国的国家利益十分重要。”稳定和开放的中国有利于地区和平，也有利于中美两国缩小人权领域的分歧；繁荣的中国可以为美国的商品和服务提供市场。报告继续强调中美在人权和意识形态领域的差异，要求中国尊重知识产权；要求中国遵守核不扩散制度，鼓励中国融入地区安全机制，鼓励中国加入世界贸易组织（WTO）。^③ 《国家安全战略》报告系统论述对华接触战略，标志着新一阶段的美国对华战略已经成形并系统化。美国期待通过接触帮助中国融入国际体系，为美国创造经济机会，同时也通过改变中国的体制和行为来缩小中美之间的分歧。

在克林顿第一任期中美关系逐渐得到恢复的同时，由于出现了1995—1996年的台海危机，在美国两党政治斗争推波助澜之下，美国战略界围绕对华政策展开了一场大辩论。这场辩论围绕着中国的经济实力与中美贸易，中国的军事力量、发展方向和战略意图，对中国采取遏制还是接触政策，如何实行对华接触政策等主题展开。^④ 经过辩论，美国国内支持对华接触的声音变强了，这就为克林顿第二任期中美关系的发展奠定了思想和舆论基础。1997年5月，克林顿政府发布其第二任期的第一份国家安全战略报告。在这份题为《新世纪国家安全战略》的报告中，克林顿政府继续强调与中国“进行更深入的对话”的必要性。“一个孤立的、内顾的中国对美国和世界都不好；中国作为国际社会中的一个负责任的、积极的成员发挥合理

① The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995, pp. 1, 3, 13, 16, 28, 29, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1995.pdf>.

② The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1996, p. 40, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1996.pdf>.

③ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1996, pp. 40-41, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1996.pdf>.

④ 陶文钊：《中美关系史》（第三卷），上海人民出版社2016年版，第282-297页。

的作用则是好的。”^① “一个政治上稳定、经济上开放、感到安全的中国符合美国的利益。”美国政策的焦点是“让中国融入以市场为基础的国际经济体系之中”。^② 中国作为一个稳定、开放、安全、和平的国家不断发展符合美国的利益。在具体问题上，克林顿政府继续强调导弹技术控制制度，以及与中国在《不扩散核武器条约》和《全面禁止核试验条约》上的合作；中国加入世界贸易组织符合美国的利益；通过降低壁垒和改变政策打开中国高度保护的市场；通过与中国合作解决朝核问题；促进台海两岸对话和香港和平交接；鼓励中国加入亚太地区安全架构等。^③ 1997 年 10 月，中国国家主席江泽民对美国进行了国事访问。这次访问发布的《中美联合声明》宣布，两国元首决定，“共同致力于建立中美建设性战略伙伴关系”。这是 1989 年之后中美两国就双边关系达成的最积极的定位，也是过去 50 年中第二阶段最积极的定位。

1998 年 5 月的《国家安全战略》报告反映了中美关系的积极发展，是中美关系这一阶段当中美国对华表述最为积极的一份报告。在这份报告中，中国被提及五十余次，较上一年度大幅度增加。在这份对华基调总体相当积极的报告中，美国期待中国“稳定、繁荣、开放”，“中国融入国际规则和规范体系将会影响其政治和经济发展”，“我们与中国的关系将在很大程度上决定 21 世纪是否是一个安全、和平和繁荣的世纪”。在这份报告中，克林顿政府声言其对华政策将是“既有原则又实际：扩展我们合作的领域，同时直截了当地处理我们的分歧”。报告以较大篇幅论述了两国政府间建立各个层次的沟通对话渠道，同时主要从正面论述了中国在导弹技术控制制度、生物武器控制、化学武器控制、印巴核问题、朝鲜半岛核问题等方面发挥的重要作用。^④ 与此同时，该报告在讨论经济战略时，也专门用一个部分论述了中国问题，要将中国“带入以市场为基础的世界经济体系之中”。报告较为详细地论述了中国“入世”问题、中美正常贸易关系问题以及中国在 1997 年亚洲金融危机中发挥的建设性作用。^⑤ 相比之下，报告也在两处提及了宗教自由、法治等

① The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, May 1997, p. 3, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1997.pdf>.

② The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, May 1997, p. 19, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1997.pdf>.

③ The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, May 1997, pp. 11, 19, 28, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1997.pdf>.

④ The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, October 1998, pp. 43-44, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1998.pdf>.

⑤ The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, October 1998, p. 46, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1998.pdf>.

问题,但是篇幅极少,基调也并不是全然消极的。以强调意识形态著称的克林顿政府,已经更多地将中国视为国际经济领域的伙伴以及国际安全领域的潜在伙伴。这一总体积极的对华基调在 1999 年 12 月的《国家安全战略》报告中得以延续,两份报告使用的提法都高度相似。2000 年 12 月,克林顿政府在完成第二任期之前发布了其最后一份报告。在延续此前总体积极基调的同时,克林顿政府以关注的口吻提及中国军费开支的快速增长以及军事“透明度”问题。

总体看,在克林顿执政的八年时间中,美国国家安全战略视阈下的中国以及中美关系有了重大的变化。就战略方向上说,从迷失走向了清晰;对中国的看法逐渐从较为负面走向了较为积极。美国逐渐找到了新的对华战略框架和范式,这就是通过全面接触,发挥中国的积极作用,同时试图影响中国的未来走向。

(三) 日益“复杂”的“接触”

2001 年,共和党人小布什(George Walker Bush)入主白宫。在竞选期间,小布什曾批评克林顿政府的对华“接触”政策,认为应将中国视为“战略竞争者”而非“战略伙伴”,还称美国在对华问题上需要“强硬和坚定”。^①在这种定位下,小布什在上台初期采取了一系列消极的对华行为,加之南海撞机事件的发生,中美关系一度相当紧张。此后经过中方的斗争与周旋,双方关系有所缓和。九一一事件后,美国国家安全战略发生重大转向,中美关系整体重新进入比较稳定的轨道,中国在美国国家安全战略视阈中的位置、性质与内容也随之发生调整。

小布什任期内一共发布了两份《国家安全战略》报告。这一时期美国国家安全战略视阈下的中国以及中美关系具有如下特点。

第一,对中国在美国国家安全战略中的作用总体评价积极。在中国的角色方面,2002 年的报告“欢迎一个强大、和平、繁荣的中国出现”。^②就位置而言,两份报告对中国的大部分阐述均集中于“与全球其他主要权力中心制定合作性的行动议程”这一节。“努力推动合作性议程”是这一时期美国国家安全战略视阈下中美关系的总基调。从小布什政府的视角看,与没有边界和人民、难以被威慑的恐怖主义力量相比,民族国家特别是大国是国际体系中的稳定性力量和合作性力量。这就为中美关系提供了正面支撑。不过到 2006 年,美国国家安全战略报告在坚持整体积

^① Richard Shumate, “GOP Front-runner Critical of Clinton’s China Policy,” August 14, 1999, <https://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/08/14/president.2000/bush.interview/>.

^② The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 27, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.

极的对华评价的同时，消极面也开始上升。一方面，在对中国的期待中“强大”一词消失；另一方面，美国对华积极描述出现限定条件，即“欢迎一个和平与繁荣的中国”，但前提是“中国坚持（变革）这一承诺”，以及“能与美国合作处理共同挑战与维护共同利益”。^①

第二，中国在美国国家安全战略中的地位再次有所下降。就篇幅而言，2002年和2006年的两份报告与2000年克林顿政府最后一份报告相比，涉华表述明显减少。九一一事件后，美国国家安全战略重心转向全球反恐战争，中国虽然也是非常重要的“全球其他主要权力中心”，但是与反恐这一中心关切相比，中国在美国国家安全战略中的重要性再次下降。小布什政府虽然原则上视中国为合作性大国，但更多还是在亚太区域的意义上审视中国。在2002年的报告中，美国对华关系被描述为“美国促进亚太地区稳定、和平、繁荣战略的重要组成部分”。^② 美国认为，中国是承担亚洲经济发展、地区合作等任务的主要角色，亦是有助于美国达成国家安全战略目标的重要力量，美国希望中国能够在其无暇东顾的情况下发挥更多的作用。

第三，继续保持但逐步降低对中国“转型”的期待。对华“接触”战略在美国国家安全中的基本逻辑，是要通过推动中国“融入”国际体系，使中国向更符合美国期望的方向发展，并防止中国成长为敌对国家。小布什时期，美国虽然保持了对“改造”中国的期待，但这种期待呈现出由高到低、由多变少的态势。2002年的报告看到了中国等几个潜在大国“正处于内部转型之中”，而对中国的“转型”效果则兼有肯定与批评：肯定“中国已经开始走上政治开放的道路，允许更多个人自由并进行乡村选举”，这种趋势“让我们相信，关于一些基本原则的真正全球共识有望缓慢形成”，但批评“中国领导人还没有对国家特征作出基本选择”，中国“并未放弃一党统治”等。^③ 与此相对应，2002年年底，时任美国国务院政策规划室主任理查德·哈斯（Richard N. Haass）在发表对华政策演讲时提出了“融入战略”，认为中国已经“进入”但尚未完全“融入”国际体系，中国非凡的经济成

① The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, p. 41, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>.

② The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 27, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.

③ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, pp. 26-28, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.

就与政治民主之间的差距仍旧很大。^① 这事实上反映出当时美国决策层对中国的两种疑虑，即国际体系对中国内外行为的“改造”效果，以及中国发生“变化”的速度和程度远未达到美国的预期。到小布什第二任期，这一期待加速下降，2006年的报告在强调“中国转型尚未完成”的同时不再肯定中国的“转型”效果，取而代之的仅是对中国继续走改革开放道路的“鼓励”以及阐释为什么中国的转型有助于其发挥潜力等。^② 尽管美国战略界的一些接触派看到了中国的发展并倡导继续接触，^③ 但在小布什第二任期内，美国事实上已经开始放弃“改造”中国的内政并将这种努力更多转向了塑造中国的经济以及对外行为。

第四，对华经贸议题在美国国家安全战略视阈中占有较大比重。之所以强调经济议题的重要性，是因为美国对华接触必然先是经济上的接触，同时促进全球自由贸易符合美国的国家利益。2002年和2006年的报告都以相同的章节论述了全球经济繁荣有助于美国国家安全的逻辑，即自由市场和自由贸易促进了各国经济增长并创造了更多就业和收入，从而进一步使人们摆脱贫困并强化自由的习惯。^④ 在这一逻辑下，2002年的报告着重强调了推动中国加入世贸组织这一成就。^⑤ 小布什政府还提名熟悉商业事务的雷德（Clark T. Randt Jr.）担任驻华大使，体现了美国在发展对华经贸关系时务实的一面。2006年的报告在对华经贸关系上有着更多的着墨，也对中国在经贸领域的行为表达了更多的关切，在经贸问题上美国的态度趋于混杂。报告将中国定义为“经济增长引擎”，强调与中国合作以改革开放市场和确保金融稳定，敦促中国建立“以市场为基础的灵活汇率制度”。这是以汇率为代表的金融议题首次进入美国国家安全战略视阈中。报告还提及了中国的“经济重商主义”、对外需的过度依赖、保护知识产权等问题。^⑥ 为督促中国履行“入世”承诺，小布

① Richard N. Haass, “China and the Future of U.S.-China Relations,” Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations, December 5, 2002, <https://2001-2009.state.gov/s/p/rem/15687.htm>.

② The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, pp. 41-42, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>.

③ Elizabeth Economy, “Don’t Break the Engagement,” *Foreign Affairs*, May/June 2004, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2004-05-01/dont-break-engagement>.

④ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 17, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.

⑤ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 3, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.

⑥ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, p. 26, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>.

什政府于 2006 年 9 月提出建立中美战略经济对话机制，作为讨论双方经贸问题的平台。^① 这反映出小布什政府虽然对中国的政治“转型”的期待不断下降，但对促进中国经济体制的“转型”仍旧抱有相当大的期望。

第五，对华安全政策兼具“合作”与“防范”的双重性。九一一事件后，小布什政府开始争取中国对打击恐怖主义的支持。自 2001 年年底开始，美国转而寻求一种更加紧密的双边安全合作关系。2001 年 10 月，小布什在上海参加亚太经合组织峰会期间与时任国家主席江泽民会晤时，将中国定义为“全球反恐联盟的重要伙伴”，并强调美国希望与中国发展“建设性关系”。^② 2002 年的报告重申了这一关系，强调了两国在反恐和朝核等国际安全问题上的合作。^③ 同年，小布什政府还将针对中国的“东突厥斯坦伊斯兰运动”界定为恐怖组织。^④ 2002 年 2 月，时任美国国务卿科林·鲍威尔（Colin Powell）在国会参议院外交关系委员会作证时承认“中国在反恐战争中提供了帮助”，并称赞中国在印巴安全问题上扮演着“建设性角色”。^⑤ 除了反恐，小布什政府还致力于引导中国从地区安全事务的“观察者”转变为“参与者”，两国在该时期互相配合的重要成果即中国作为协调者主导了朝核问题六方会谈。值得注意的是，2002 年的报告还提及中美在应对艾滋病等共同的健康和环境问题方面进行合作，^⑥ 这是艾滋病等公共卫生议题首次进入美国对华安全视阈之中。

自 2005 年起，美国关于中国对外行为的安全担忧开始增加。2005 年 7 月，前总统国家安全事务助理、时任美国国务卿康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）表达

① Department of the Treasury, “Fact Sheet Creation of the U.S.-China Strategic Economic Dialogue,” September 20, 2006, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/hp107.aspx>.

② The White House, “U.S., China Stand Against Terrorism, Remarks by President Bush and President Jiang Zemin in Press Availability Western Suburb Guest House,” October 19, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011019-4.html>.

③ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 27, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.

④ Erik Eckholm, “U.S. Labeling of Group in China as Terrorist Is Criticized,” *The New York Times*, September 13, 2002, <https://www.nytimes.com/2002/09/13/world/us-labeling-of-group-in-china-as-terrorist-is-criticized.html>.

⑤ Senate Hearing 107-299, “Foreign Policy Overview and the President’s Fiscal Year 2003 Foreign Affairs Budget Request,” February 5, 2002, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg77963/html/CHRG-107shrg77963.htm>.

⑥ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 27, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf>.

了对中国进行大规模军事建设的担忧。^① 美国政府内部开始认为，应该进一步强化对中国行为的约束，同时对中国进行“防范”。为回应国会立法要求，美国国防部从 1997 年开始发布《四年防务评估》报告，1997 年和 2001 年的报告中均未提及中国。然而在 2006 年的《四年防务评估》报告中，美国国防部虽然表示“鼓励中国发挥建设性作用”，但是又认定中国“在主要和新兴大国中，最有潜力同美国展开军事竞争，利用颠覆性技术抵消美国传统军事优势”。^②

小布什在谈到中美关系时最常使用的一个形容词就是“复杂”(complex)。小布什多次强调，美中关系包含多个不同侧面，有些是积极的，有些是消极的。重要的是，不能让消极的方面影响积极的方面，也不能因为积极面的合作而掩盖消极面的分歧。小布什在总体肯定中美关系的合作大于分歧的同时，显然也认为中美的分歧比较明显。在小布什八年任期内，美国国家安全视阈内的“接触”战略变得日益复杂，特别是消极面开始增多。2005 年 9 月，时任美国常务副国务卿罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)提出了中国应当成为国际体系中“负责任的利益攸关方”。^③ 佐利克认为，中国融入国际体系这一进程已经结束，中国实力在快速增长。中国将如何运用其实力，是美国的主要关切。佐利克特别提到了苏丹等外交问题，经济中的“重商主义”问题，中国军费增长等。这些问题从一个角度看是以佐利克为代表的接触派对中国的期待，从另一个角度说，也反映出美国战略界对中国未来走向的怀疑和焦虑。如果说在 20 世纪 90 年代后期，美国战略界思考更多的是是否应当以及应该如何将中国拉入国际体系，到了 21 世纪第一个十年，美国战略界开始考虑“将中国拉入国际体系之后如何”的问题。佐利克的观点在 2006 年美国《国家安全战略》报告中得到更明确的解释：“随着中国成为全球参与者，它必须……履行其义务……支持使其取得成功的国际体系，执行帮助其摆脱贫困的国际规则，拥抱该规则体系所遵循的经济和政治标准，并通过与美国和其他大国的合作为国际稳定与安全作出贡献。”^④ 与此同时，2006 年的报告也强调对中国可能的行为及其后果进

① “Rice Outlines China Challenge,” UPI Defense News, July 11, 2005, <https://www.upi.com/Defense-News/2005/07/11/Rice-outlines-China-challenge/43301121105180/>.

② US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 2006, p. 29, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2006.pdf>.

③ Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, September 21, 2005, <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.

④ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, p. 41, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>.

行“两面下注”，^①即采取“接触”与“制衡”的混合策略，这是针对目标国家未来意图的不确定性所做出的“保险举措”。^②

（四）向“临界点”滑动

2009年1月，以“变革”为口号的民主党人贝拉克·奥巴马（Barack Hussein Obama）入主白宫。上台后的奥巴马及其团队面临着两大最为紧迫的问题，即结束反恐战争、复苏美国经济。而此时中国已成功举办奥运会、在金融危机中保持了经济增长。对于美国来说，在对阿富汗和伊拉克两场战争进行了长达十年的投入之后，其对外战略也需要重新布局。美国国家安全战略视阈内的中美关系也随之发生了一系列改变。

奥巴马政府于2009年上任之初对中美关系的合作抱有较高期待。其团队希望避开新总统上台之初（如里根、克林顿和小布什政府那样）在中美关系上总会经历“学习曲线”的“历史规律”，力保中美关系平稳。奥巴马团队清楚地认识到，“奥巴马政府的最高关注点——伊朗与朝鲜的去核问题、重建世界经济、应对气候变化、阿富汗与巴基斯坦的反恐、终结苏丹的内战和种族屠杀以及实现能源安全——都需要中国的合作，或者说至少将从中国的合作中受益”。^③2010年5月，奥巴马政府发布其第一份《国家安全战略》报告。考虑到国家安全战略报告撰写和发布的周期，实际上这份报告大致反映了奥巴马政府上任第一年的国家安全战略考量。这份报告的涉华部分主要集中在“与21世纪其他影响力中心建立合作”一节。报告将中国定位为与印度、俄罗斯并列的“关键影响力中心”，是美国“努力建立更深入、更有效伙伴关系”的对象。^④报告多次采用这一定位并强调要“继续致力于与中国建立积极、建设性、全面的关系”。^⑤这一定位与小布什政府的定位类似，即发挥中国作为主要世界大国的作用，只不过合作的内容及重点与小布什政府有较大差别。

^① The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, March 16, 2006, p. 42, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf>.

^② Evelyn Goh, “Understanding ‘Hedging’ in Asia-Pacific Security,” PacNet Number 43, Pacific Forum CSIS, August 31, 2006, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/pac0643.pdf.

^③ Jeffery A. Bader, “Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy,” Brookings Institution, 2012, p. 11.

^④ The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 3, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>.

^⑤ The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 43, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>.

具有代表性的是气候变化被奥巴马政府视为美国国家安全战略的核心议程，这一概念在奥巴马政府第一份《国家安全战略》报告中出现了 23 次。相应地，气候变化在奥巴马时期涉华安全议题中的优先性排序得到了提高。从表述层面来看，2010 年的报告将“气候变化”提升为与“经济复苏”和“不扩散”具有同等地位的对华合作优先事项。^①这也与奥巴马政府任期第一年试图推动对华合作，美国战略界大谈中美“两国集团”（G2）的大背景是相呼应的。^②2009 年 9 月，时任美国常务副国务卿詹姆斯·斯坦伯格（James Steinberg）提出“战略再保证”，即美国及其盟友保证“欢迎”中国崛起，而中国则保证其发展和全球化不以牺牲他国的安全和福祉为代价。^③中美建立了包括战略与经济对话在内的高级别磋商机制，两国高层领导人在此后的八年保持了频繁的互动，两军实现了可持续和实质性的对话交流，并在反海盗、维和、人道主义援助和救灾领域展开合作，双方在伊核问题等国际安全事务上也实现了有效配合。到 2010 年年初，奥巴马团队认为，“美中关系已经奠定了良好的基础。这种考虑基于三个原则。首先，不应将中国视为必然的敌人，而应将其视为解决世界关键事务的潜在伙伴。其次，在欢迎中国崛起的同时，确保崛起的中国遵守国际法律和准则。再次，寻求确保中国崛起有利于亚太地区的稳定”。^④

然而，从 2009 年年底、2010 年上半年开始，美国认为中国对外行为越来越“咄咄逼人”，对华战略开始向消极方向发展。此后七年美国对华战略的变化在 2015 年发布的奥巴马政府第二份《国家安全战略》报告等文件中有着清晰的体现。涉华部分集中在报告的“推进我们在亚太地区的再平衡”部分。中国问题所处的语境由第一份报告的“大国合作”变为第二份报告的“再平衡”，表明奥巴马任期内中美关系在美国国家安全战略中的定位、背景都发生了重大变化。奥巴马政府的“亚太再平衡”核心是重新配置美国在全球的战略资源，使其向亚太地区集中，以应对中国的崛起。

这一时期，美国政府对全球力量格局以及中美实力对比的认识发生了重大变化。2015 年《国家安全战略》报告认为“经济平衡正在发生改变，由此带来的权力的动态

① The White House, *National Security Strategy*, May 2010, p. 43, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>.

② C. Fred Bergsten, “Two’s Company,” *Foreign Affairs*, 2009, pp. 56-69, <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2009-09-01/twos-company>.

③ James B. Steinberg, “Administration’s Vision of the U.S.-China Relationship,” Department of State, September 24, 2009, <https://2009-2017.state.gov/s/d/former/steinberg/remarks/2009/169332.htm>.

④ Jeffery A. Bader, “Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy,” Brookings Institution, 2012, pp. 69-70.

变化创造了机会和风险，尤其是中国崛起等将显著影响大国关系的未来”。^① 根据世界银行数据，2015 年中国经济规模（GDP 总量）达到美国的 60.6%，而这一数字在 2009 年仅为 35.3%。^② 中美实力对比接近尤其表现在两国军事力量差距的缩小上。美国国防部 2012 年发布的《防务战略指南》确认了美国军事力量向亚太倾斜的总基调，认为从长远看中国的崛起“将可能以各种方式影响美国经济和安全”，而中国必须“进一步明确其军事增长的战略意图”。^③ 该指南还将应对中国的“反进入/区域拒止”和“非对称力量”作为美军的主要任务之一。^④ 2014 年，美国国防部发布的《四年防务评估》报告认为，亚太地区的安全环境正在趋向恶化，主要原因在于中国的军事现代化以及中国在能力和意图上缺乏透明度和开放度，^⑤ 并表示要支持美国在亚太地区“更广泛的再平衡”。对力量对比判断的变化带来了对华战略的变化。2010 年以后，以“亚太再平衡”为核心的美国对华战略表现出两个突出特征。

第一，美国国家安全战略视阈内的中美关系日益消极。2015 年的《国家安全战略》报告仍然表示“欢迎一个稳定、和平、繁荣的中国崛起”，也继续寻求与中国建立“建设性关系”，^⑥ 但相较于 2010 年的报告，对华负面态度明显增强，体现为报告中对中国消极描述的增加。关于中美关系的性质，2015 年的报告两次提及中美两国存在“竞争”，且强调“美国将基于力量来管理竞争”。^⑦ “竞争”和“基于力量”这两个在日后特朗普和拜登政府时期将变得耳熟能详的表述，实际上在奥巴马政府国家安全战略报告中就已经出现，很清楚地显示了美国国家安全战略视阈下的中美关系和中国正在发生深刻转型。

① The White House, *National Security Strategy*, February 2015, p. 4, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.

② <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN-US>.

③ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2, <https://www.hsdl.org/?view&did=696175>.

④ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, pp. 4-5, <https://www.hsdl.org/?view&did=696175>.

⑤ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, March 4, 2014, p. 4, <https://history.defense.gov/LinkClick.aspx?fileticket=cbmKrRAfT1I%3d&tabid=9114&portalid=70&mid=20230>.

⑥ The White House, *National Security Strategy*, February 2015, p. 24, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.

⑦ The White House, *National Security Strategy*, February 2015, p. 24, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.

奥巴马第二任期美国对华安全关切呈现扩大且上升态势。除了传统的军事领域,更多的涉华安全议题进入到美国国家安全战略视阈中,具有代表性的是中国与周边国家领土争议、所谓的航行自由与网络安全问题。2015 年的报告涉华部分首次出现了对领土争端和航行自由问题的阐述。报告宣称“拒绝中国在领土争端中的任何恐吓”以及“在亚洲的领土争端中谴责导致局势升级的胁迫和激进行为”。同时,报告第一次阐述了美国在航行和飞越自由上有着持久的利益。在网络安全问题上,报告提出要“采取必要行动以防止来自私营部门或中国对商业秘密的网络窃取”。^①从两国关系变化来看,多个新议题的出现不可避免地导致了中美关系的下挫。如美国介入南海领土争端并在所谓的“南海仲裁案”中支持菲律宾。又如 2014 年 5 月,美国司法部制造所谓的“网络窃密”案并起诉五名中国军官,中方被迫宣布中止中美网络安全问题工作小组的活动。从奥巴马政府开始,美国逐渐加大了在南海的“自由航行行动”和抵近侦察力度,并且多次出现舰艇碰撞风险,中美两国的安全关系增加了更多的不确定因素。

第二,美国对华安全议程中的自由主义倾向明显加强。奥巴马政府的对华安全战略仍然具有很强的现实主义色彩,特别是在军事方面。2012 年 6 月,时任美国国防部长莱昂·帕内塔(Leon Panetta)在香格里拉对话会上宣布,美国海军准备将包括六艘航母在内的 60%水面舰艇部署到亚太地区。^②一年后,时任国防部长查克·哈格尔(Chuck Hagel)宣布,美国空军已将 60%的海外兵力以及等比例的太空和网络力量部署至亚太地区。^③除了兵力上的变化,美国军方还提出针对中国的“空海一体战”等新作战理念,意图进一步加大针对中国的军事安全威慑。同时,美国在一些关键地区安全议题上展现出现实主义风格的强硬姿态。如在 2012 年开始的中日钓鱼岛争端中发挥“推手”作用,并强调钓鱼岛适用于《美日安保条约》;2013 年,带头挑战中国设立的“东海防空识别区”;2016 年,不顾中方的强烈反对而执意在韩国部署“萨德”反导系统等。

^① The White House, *National Security Strategy*, February 2015, pp. 13, 24, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.

^② David Alexander, “U.S. Will Put More Warships in Asia: Panetta,” *Reuters*, June 2, 2012, <https://www.reuters.com/article/us-asia-security/u-s-will-put-more-warships-in-asia-panetta-idUKBRE85100Y20120602>.

^③ Department of Defense, “Remarks by Secretary Hagel at the IISS Asia Security Summit,” Shangri-La Hotel, Singapore, June 1, 2013, <https://content.govdelivery.com/accounts/USDOD/bulletins/7d7ac2>.

与此同时，有别于小布什政府时期，奥巴马政府国家安全战略的自由主义倾向相当强烈，致力于通过多边主义和国际主义的方式，更多依靠盟友与伙伴来达成其战略目标。

一是强化与地区盟友和伙伴的安全关系来制衡中国。奥巴马执政时期，美日同盟取得长足进展。2015 年 4 月的新版《美日防卫合作指针》将“日本以外国家遭受武力攻击”视为保卫日本安全的范围之内，^① 这意味着美日安全合作范围从“周边”扩展至“全球”。美国还提升了与澳大利亚的防务合作，如 2011 年，网络安全议题被纳入美澳防卫条约以及两国正式启动的“美国部队态势倡议”(USFPI)。^② 此外，美国还重点加强了同印度、印尼、新加坡和越南等“关键伙伴”的接触，以确保美国在地缘政治行动中更具灵活性。

二是更多利用国际规则来约束中国的活动空间。在经济规则上，奥巴马政府积极推动了“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)的成形。2015 年的《国家安全战略》报告宣称，美国要通过 TPP 促进亚太地区经济体更加开放和透明，推动国际经济规范在亚太地区的普及。^③ 但这一地区经济合作框架所奉行的“高标准”具有明显的排他性，事实上是利用中国与西方发达经济体在发展阶段上的差距，来抵制中国在亚太地区日益增长的经济辐射。在海洋问题上，美方不断强调在“航行和飞越自由”上所具有的持久利益，^④ 以“按照国际法和平解决争端”为由介入中国与部分东南亚国家的南海岛礁争端，不断打出“规则牌”“法律牌”等。美国既以“与《联合国海洋法公约》相矛盾”为由攻击中国提出的“九段线”主张，又支持菲律宾等声索国通过诉诸国际仲裁或其他所谓“国际法律机制”来与中国打“法律战”。时任美国国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿丹尼尔·拉塞尔(Daniel R. Russel)就表示，“对我们来说，重要的不是南海的岛礁或海底的资源，而是规则”。^⑤

从 1989 年到 20 世纪 90 年代初，美国国家安全战略视阈内的对华政策曾经一

^① 袁杨、钱华、邵正平：《修订“防卫指针”，美日同盟再度调整》，《解放军报》2015 年 5 月 15 日，第 7 版。

^② Lolita Baldor, “Cyber Security Added to US-Australia Treaty,” NBC News, September 15, 2011, <https://www.nbcnews.com/id/wbna44527648>.

^③ The White House, *National Security Strategy*, February 2015, p. 24, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.

^④ The White House, *National Security Strategy*, February 2015, p. 13, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2015.pdf>.

^⑤ Daniel R. Russel, “Remarks at the Fifth Annual South China Sea Conference,” CSIS, July 21, 2015, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2015/07/245142.htm>.

度模糊，但是到20世纪90年代中后期，“接触”战略很快成为美国对华战略的主导范式。在上一个阶段，美国对华战略的核心目标是借重中国的力量制衡苏联，而在这个阶段，美国对华战略的核心目标就是通过“接触”来“塑造”中国。如果为这个阶段美国国家安全战略视阈内的美国对华战略赋予意义，最合适的词大概就是“塑造”。“塑造”包含三个方向：一是塑造中国的政治制度向更接近西方自由民主体制的方向发展；二是塑造中国的经济制度向更接近市场经济的方向发展；三是塑造中国的对外政策向支撑美国主导的国际体系的方向发展。这种塑造既包括“软”的一面，即通过经济利益、软实力等方式吸引中国，也包括“硬”的一面，即通过施压、限制等方式试图迫使中国向某个方向发展；既包括积极面、合作面，也包括消极面、竞争面。在“接触”战略之下，伴随中国实力地位的提高，中美关系的内容在20世纪90年代和21世纪的第一个十年里越来越丰富。美国对“塑造”中国的期待越来越低，从聚焦政治体制逐渐变为聚焦经济体制再到聚焦外交行为；其对华政策中消极面的比例逐渐增长，在奥巴马第二任期时已逐渐逼近“临界点”。^①

2014—2015年，美国国内出现了新一轮对华战略大辩论，其参与人员范围之广、战略反思程度之深，都是自1972年中美关系“破冰”以来所没有过的。这场辩论的核心包括：20世纪90年代以来美国实行的对华“接触”战略是否是错误的，或者是否过时了；美国在接触中是否“吃亏”了；未来的美国政府是否应该结束“接触”战略。辩论的结果是，认为“接触”战略过时、美国在对华“接触”战略中吃亏的观点成为主流。越来越多的美国战略界人士认为，中国借助美国的“接触”战略实现了国家的发展和崛起，但是中国的发展并没有按照美国期待的方向前行。在2016年总统选举逐渐拉开帷幕的背景下，美国战略界对未来应当奉行什么样的对华战略并没有形成共识，但是“接触战略终结论”已然成为主流观点，就势必极为深刻地影响美国未来的对华战略。在这样的背景下，美国国家安全战略视阈下的中国与中美关系进入到新阶段和新框架就不足为奇了。

三 争胜：2017年以来

2017年1月，唐纳德·特朗普（Donald Trump）担任美国总统后，中美两国关

^① David M. Lampton, “A Tipping Point in US-China Relations Is Upon US,” US-China Perception Monitor, May 11, 2015, https://www.uscnpm.com/model_item.html?action=view&table=article&id=15789.

系开局出人意料地比较平稳。两国元首实现了 2017 年 4 月的海湖庄园会晤、7 月的汉堡会晤、11 月的北京会晤等多轮互动，两国在朝核等地区热点问题上明确了合作方向，但随着 2017 年 12 月美国《国家安全战略》报告的出台以及 2018 年上半年美国开始对中国商品加征惩罚性关税，中美关系进入了过去五十年当中的第三个阶段。特朗普政府以一种“公牛闯进瓷器店”的姿态彻底击碎了中美两国在上一个阶段形成的基本范式。在此背景下，美国国家安全战略视阈内中美关系的性质和作用也发生了明显的改变。

（一）新范式的提出与混乱的落实

2017 年 12 月，特朗普政府发布新版《国家安全战略》报告，2018 年年初又发布了《国防战略》报告与《核态势评估》报告。从这些报告以及 2018 年之后特朗普政府的种种言行看，特朗普政府以简单、粗暴的方式宣告美国对华战略转向了战略竞争。2020 年新冠肺炎疫情暴发，特朗普的连任道路受到了严重冲击。形势的发展导致特朗普政府启动的“战略竞争”迅速滑向“战略对抗”。2020 年的中美关系跌到了过去 50 年的最低谷。在特朗普政府的国家安全战略视阈内，中国以及中美关系出现了以下重大转变。

第一，对华定位和中美关系总基调出现根本性的负面转向。特朗普时期，美国的对华战略定位出现了急剧转向。2017 年的《国家安全战略》报告将中国定义为“竞争对手”和“修正主义国家”，认为中国是美国国家安全所面临的三大挑战之一。报告宣称中国意图塑造一个“与美国价值观与利益相对立的世界”，“在全球范围内重新主张其影响力”，“试图改变国际秩序使之对其有利”等。^①与此相应，美国国防部 2018 年发布的《国防战略》报告延续了“战略竞争对手”这一对华定位，指责中国“利用掠夺性经济恐吓邻国和推动南海军事化”，“寻求在印太地区的霸权”等，宣称“与中俄两国的长期战略竞争是国防部的首要任务”。^②2018 年的《核态势评估》报告称“自 2010 年以来已经看到‘大国竞争’的回归，中俄两国正在寻求大幅度修改冷战后的国际秩序和行为规范”。^③从这些表述看，美国一方面视中国为美国的竞争对手（rival），彻底告别了过去借重对象或被塑造对象的定位，同

^① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 25, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

^② Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy*, pp. 1-2, 4, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

^③ Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, February 2018, p. 6, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.

时认为中国在力量上近乎与美国等量齐观 (near peer)。在官方叙事调整的牵引下, 2017年之后美国民众对中国的看法也急转直下。皮尤中心2020年的一项调查数据显示, 有90%的美国成年人认为中国的力量和影响力是一种“威胁”, 而62%的人将其视为“重大威胁”。^① 美国两党、府会的政治精英虽然在各个问题上都针锋相对, 但在中国议题上却具有相当多的共识。

第二, 中美经贸、科技关系全面安全化。中美在经贸和科技领域长期以来既有矛盾又有合作, 但多属就事论事的层次。经贸关系更是长期被看作是双边关系的“压舱石”。然而在特朗普政府任内, 经贸和科技领域快速成为事关国家重大安全利益的问题, 也成为中美两国斗争的焦点。2017年的《国家安全战略》报告提出, “经济安全即国家安全”, ^② 这表明特朗普政府已将经济安全作为国家安全的核心关切。涉华经济安全问题主要表现为两个方面: 一是中美经贸关系中所谓的“不公平”问题; 二是关键产品和行业对华供应链的依赖。基于对相对收益的关注, 特朗普政府发动了针对中国的“232调查”和“301调查”, 与中国大打“贸易战”“关税战”。与此同时, 特朗普政府开始推动供应链的“去中国化”, 新冠肺炎疫情的暴发进一步加剧了这种趋势。

在科技领域, 2017年的《国家安全战略》报告指责中国非法“盗窃”美国的知识产权, 以及利用各种合法途径转移美国在前沿领域的先进技术, 认为“中国军事现代化和经济扩张的部分原因是利用了美国的创新经济, 包括其世界级大学”。^③ 事实上, 知识产权问题并非美国对华安全视阈中的新议题, 但往届政府更多是从中国国内角度来看待知识产权, 即强调中国要提升国内的知识产权保护力度。特朗普政府则强调技术转移危害美国国家安全, 因此大幅收窄中美科技合作, 通过多种手段推进科技“脱钩”, 以切断中国获取美国关键技术的途径。特朗普政府还大肆打击以中兴、华为为代表的中国高科技企业, 将数百家中国企业和实体列入“实体清单”。特朗普任期内, 网络安全和数据安全在美国国家安全视阈中的重要性进一步上升。2017年的报告认为当前的时代是“网络时代”, 网络空间使国家和非国家行为体能够在不跨入美国国境的情况下, 发动针对美国政治、经济和安全利益的行动。因此, 美国联邦

^① Kat Devlin, Laura Silver and Christine Huang, “U.S. Views of China Increasingly Negative amid Coronavirus Outbreak,” Pew Research Center, April 21, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>.

^② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 17, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

^③ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 21, 25, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

政府必须加强对数据的保护，以确保信息和美国公民隐私的安全。报告还宣称，“竞争对手”基于人工智能和机器学习而整合信息收集和数据分析的能力增加了美国的国家安全风险。^① 美国情报界 2018 年发布的《全球威胁年度评估》报告认定，俄罗斯、中国、伊朗和朝鲜是美国网络安全所面临的巨大威胁，强调中国会继续利用网络间谍活动和加强网络攻击能力来支持其国家安全优先事项。^②

第三，将矛盾直接指向中国的政治体制、发展模式与价值观。2017 年的《国家安全战略》报告宣称：中俄希望“塑造一个与美国价值观和利益相对立的世界”；中国“扩大其国家驱动经济模式的范围”，“传播其腐败、监控等独裁体系特征”；这种“压制性、封闭”的国家“不受真相、民主国家固有的隐私规则的束缚”，其行动“致力于在不引发美国军事反应的情况下取得最大效果”等。在这份报告中，特朗普政府将世界划分为“自由世界”和“压制性政权”两个部分，而将中美两国分别看作是两个部分的代表。^③ 特朗普政府官员不断渲染中国政治和经济体制对美国以及民主世界的“威胁”，其中最有代表性的是美国副总统彭斯 2018 年 10 月 4 日在哈德逊研究所关于对华政策的讲话。这一讲话对中国的政治、经济、社会和外交进行了全方位的攻击。^④ 到 2020 年新冠肺炎疫情暴发后，特朗普政府更是将攻击矛头直接指向中国共产党，并试图分化中国党和人民的关系。这种带有“政权更迭”色彩的对华政策是过去五十年绝无仅有的。^⑤ 美国学界和战略界也大量讨论所谓输出“中国模式”和中国利用美国开放社会进行渗透和分裂等问题。美国和西方媒体大肆炒作中国在西方国家的“锐实力”。^⑥ 中国智库、媒体和其他机构的正常

① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 12-13, 35, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

② Director of National Intelligence, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, February 13, 2018, pp. 5-6, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>.

③ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 27-28, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

④ “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.

⑤ 前特朗普政府高级顾问史蒂夫·班农（Steve Bannon）离任后，曾于 2019 年接受美国国家公共电台（NPR）“前线”栏目采访。班农在采访中声言，他们对华政策的最终目标是中国的“政权更迭”。Laura Sullivan, “Inside the White House’s Bitter Fight over China,” May 7, 2019, NPR, <https://www.npr.org/2019/05/07/719947020/inside-the-white-houses-bitter-fight-over-china>.

⑥ “Sharp Power: The New Shape of Chinese Influence,” *The Economist*, December 16, 2017.

国际交流活动，也被美国方面扣上了“扩展影响力”的帽子。^①

第四，渲染中国在全球各个地区对美国构成的地缘政治“威胁”。在2017年的《国家安全战略》报告中，“中国威胁”贯穿于全球几乎每一个区域的战略论述中。如“中国通过扩大其不公平贸易行为，投资于关键行业、敏感技术和基础设施，正在欧洲获得战略立足点”；“中国增加对南亚国家的影响力”；“中国试图通过国家主导的投资和贷款将西半球地区纳入其势力范围，支持委内瑞拉的独裁统治，并寻求加强在该地区的军事关系和武器销售”；“中国正在扩大其在非洲的经济和军事存在，通过贿赂精英、主导采掘业等方式，将非洲国家封锁在不可持续且不透明的债务和承诺中”。^② 美国国防部2019年发布的《印太战略》报告指责中国利用经济诱导和惩罚手段推进战略利益，并称“中国正在全球性地实施其‘胁迫行为’，从中东到非洲、到拉美再到欧洲”，甚至还点名了中国的极地活动。^③

（二）更可持续的“战略竞争”

2021年，民主党人乔·拜登（Joe Biden）入主白宫。拜登是华盛顿建制派代表，也是20世纪90年代对华“接触”政策的支持者和践行者，在奥巴马政府担任过八年的副总统。从其个人背景看，人们难免期待拜登会基于对华“接触”的理念来看待中美关系和中国。然而拜登上任后一年的言行表明，他基本上继承了特朗普的战略竞争范式。拜登政府一些官员在上任之前也曾经撰文分析过去长期的对华“接触”战略为何已经过时。^④ 像拜登这样一个长期的“接触派”所领导的政府继承了战略竞争范式，充分说明美国对华战略的转折是长期的、客观的，不以总统个人经历背景和主观愿望为转移。从特朗普到拜登，美国国家安全战略视阙下的中美关系与中国，显然延续性大于变异性。当然，作为建制派，拜登的执政风格稳健、专业，因此，其主导下的“战略竞争”版本可能较特朗普政府更具有稳

^① Larry Diamond and Orville Schell, eds., *China's Influence and American Interest, Promoting Constructive Vigilance*, Hoover Institute, 2019, https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/diamond-schell_chineseinfluence_oct2020rev.pdf.

^② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 47-52, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

^③ Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, pp. 9-10, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

^④ Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, 2018, pp. 60-70, <https://china.usc.edu/sites/default/files/campbell%20and%20ratner%202018%20the%20china%20reckoning.pdf>.

定性和延续性。

第一，对华整体定位延续了“战略竞争”的调门。2021年2月4日，拜登在首次外交政策讲话中称中国为“最严峻的竞争对手”，美国将与中国展开“极为激烈的竞争”。^①2月19日，拜登在慕尼黑安全会议上强调将与中国展开“长期战略竞争”。^②3月，刚刚上任两个月的拜登政府就出台了《国家安全战略临时指南》。在这份报告中，拜登政府强调中国是“唯一有能力……对稳定和开放的国际体系发起持续挑战的竞争对手”，美国不能让中国制定国际议程和全球规范。^③美国国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd Austin）在参议院军事委员会确认听证会上表示，中国是美国目前面临的“最令人担忧的竞争对手”。^④美国国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）则是用“该竞争时竞争，能合作时合作，必须敌对时敌对”来描述拜登政府的对华政策。^⑤在拜登政府上台之前，美国国家安全委员会印太事务协调人库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）和总统国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）就曾在2020年秋季发表的《不引起灾难的竞争：美国如何在挑战中国的同时与之共存》（*Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China*）一文中指出，中国与苏联不同，经济上更难对付，外交上更为成熟，意识形态上也更为灵活。^⑥坎贝尔和伊莱·拉特纳（Ely Ratner）在《中国的盘算：北京如何公然背离美国的期望》（*The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations*）一文中称，中国是“现代历史上最具活力和最难对

① The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

② The White House, “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

③ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 8, https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.

④ Jeff Seldin, “Defense Secretary Nominee: US Faces Enemies both at Home and Abroad,” VOA News, January 19, 2021, <https://www.voanews.com/usa/defense-secretary-nominee-us-faces-enemies-both-home-and-abroad>.

⑤ Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People,” <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

⑥ Jake Sullivan and Kurt M. Campbell, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, September/October 2019, p. 98, <https://carnegieendowment.org/2019/09/13/competition-without-catastrophe-how-america-can-both-challenge-and-coexist-with-china-pub-79840>.

付的竞争者”。^① 2021 年 4 月，美国情报界在其 2021 年版的《全球威胁年度评估》报告中将中国的位置大大“提升”。在这份报告中，中国被列为与美国“接近平等的竞争者”，并且单独作为一章，放在所有“威胁”中的第一个，冠以“中国寻求全球权力”的标题。而俄罗斯、朝鲜、伊朗均列在中国之后，且仅仅冠以“挑衅性行动”的标题。^② 而在 2019 年发布的《全球威胁年度评估》报告中，美国情报界仍然将威胁分为“全球威胁”和“地区威胁”，并将“全球威胁”列为优先，中国被放在“地区威胁”中并与俄罗斯并列一章。^③ 显然，美国情报界对中国的看法还在发展和深化，日益将中国看作是最优先、最重要也是最全面的“威胁”。

第二，拜登政府将其战略竞争与特朗普版本的战略竞争甚至战略对抗拉开距离。拜登政府团队成员认为，对美国而言，中国最难应对之处在于中国与全世界高度相互依存，美国不可能从中抽出自身来对抗中国。坎贝尔与沙利文在《不引起灾难的竞争：美国如何在挑战中国的同时与之共存》一文中提出中美是“长期竞争”，感叹“美苏关系中缺乏的经济、人文和技术联系定义了中美和世界的关系”。中美竞争“没有冷战式的终局，也不是为了让中方投降甚至崩溃”。美国只能与中国“共存”，美国要在“美中将长期共存”这一认识前提下与中国竞争。^④ 坎贝尔与拉特纳在 2018 年的文章中提出，美国对华政策应“谦虚”，不能高估美方能力，不要试图通过竞争去改变中国。^⑤ 美国要在“接触”中与中国竞争，《国家安全战略临时指南》也要求美国“基于信心和力量与中国接触”。^⑥ 坎贝尔和拉特纳专门区分

① Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, 2018, p. 70, <https://china.usc.edu/sites/default/files/campbell%20and%20ratner%202018%20the%20china%20reckoning.pdf>.

② Office of the National Director of Intelligence, *Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community*, April 9, 2021, pp. 6-8, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2021-Unclassified-Report.pdf>.

③ Daniel R. Coats, National Director of Intelligence, *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, January 29, 2019, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>.

④ Jake Sullivan and Kurt M. Campbell, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, 2019, p. 99, <https://carnegieendowment.org/2019/09/13/competition-without-catastrophe-how-america-can-both-challenge-and-coexist-with-china-pub-79840>.

⑤ Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, 2018, p. 70, <https://china.usc.edu/sites/default/files/campbell%20and%20ratner%202018%20the%20china%20reckoning.pdf>.

⑥ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 21, https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.

了“竞争”与“对抗”。他们认为，特朗普的对华政策过度纠缠于贸易赤字，且频频退出国际多边协议，忽视盟友，降低人权和外交工作的作用，“具有对抗性却缺少竞争性”，而中国对特朗普政府的反应则“更具竞争性而较少对抗性”。从政策实践层次看，特朗普政府的“竞争”“脱钩”等政策都没有达到预期效果。贸易战未能削减中美贸易赤字，产业链调整雷声大雨点小，难以要求其他国家在中美间选边站队。这些都显示，美国可以与中国竞争，给中国制造困难，但是难以孤立中国，也难以在与中国的竞争中迅速“取胜”。

第三，在经贸领域并未急于采取行动“拨乱反正”。拜登上台后将特朗普时期对抗性的贸易政策照单全收，强调要“直面”所谓不公平的、非法的、强制性的经济和贸易行为。^① 美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）继续抱怨，中国并没有解决“第一阶段经贸协议”中的所谓“以国家为中心的非市场贸易行为”，并且强化了国家主导体制下的经济模式，以及在钢铁、太阳能电池、农业和半导体等领域的产业政策。^② 尽管戴琪提出了所谓“再挂钩”和“长久共存”，但尚未见到重大行动。拜登上台后即着手针对美国供应链状况进行审查，并宣称美国要“建立有韧性的供应链”。^③ 2021 年的《国家安全战略临时指南》进一步提出，要“确保美国关键国家安全和医疗用品供应链的安全”。^④

第四，在科技领域实行“小院高墙”式的对华政策，继承特朗普政府的衣钵并力争使其“合理化”。拜登政府进一步突出了科技在中美战略竞争中的位置，白宫方面继续发出中国盗窃知识产权、强制技术转移等论调，将中国视为美国科技主导地位的首要“威胁”。在行动上，拜登政府在出口管制、投资审查等方面进一步完

^① The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 20, https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.

^② Office of the U.S. Trade Representative, “Remarks as Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s ‘New Approach to the U.S.-China Trade Relationship’,” October 4, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>.

^③ The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth, 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” June 2021, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf?utm_source=sfmc%E2%80%8B&utm_medium=email%E2%80%8B&utm_campaign=20210610_Global_Manufacturing_Economic_Update_June_Members.

^④ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 20, https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.

善“全政府”施压模式。^① 相较于特朗普政府，拜登政府更加重视在对华科技竞争中选择两面性策略，即在压制中国科技进步的同时加大对美国科技创新的投入，企图以此拉大中美科技差距。

第五，在价值观层面继承了特朗普政府的对华态度。2021 年的《国家安全战略临时指南》用更多的篇幅来描述中国在体制、模式与价值观等意识形态领域的安全挑战，将中俄定义为所谓的“威权国家”，认为“中国寻求……更加自信和压迫性的行为，破坏一个开放和稳定的国际体系的规则和价值观”，美国要通过民主联盟“追究中国的责任”，“阻止中国对我们集体安全、繁荣和民主生活方式的威胁”，“确保美国公司在中国做生意时不会牺牲美国的价值观”，“在包括香港、新疆和西藏等问题上坚持民主、人权和人的尊严”。^②

第六，炒作中国军事已经取得的对美局部优势。2021 年的《国家安全战略临时指南》更有针对性地明确了对华战略竞争下国防预算的优先事项，强调要评估部队的结构、能力和规模，将投资重点从非必要的老旧平台和武器系统转移到尖端技术和能力，“这将决定我们未来的军事和国家安全优势”。^③ 2021 年年底，美国政府和战略界开始炒作中国的“高超音速武器”试验，宣称中国在该领域的技术已经领先美国，使美国反导系统形同虚设，并以冷战期间美苏之间的“斯普特尼克时刻”来比拟。与此同时，美国战略界也开始炒作中国核力量扩充以及核战略调整问题。在这种舆论推动下，美国可能在军用高科技领域、战略武器领域与中国展开更加激烈的“竞赛”。

第七，再次体现出与奥巴马政府相类似的自由主义特征。一方面，拜登政府调整美国与国际制度、盟友伙伴的关系。拜登上任后，美国在第一时间重返《巴黎协定》等一系列国际组织、国际制度和国际进程，避免将国际制度竞争主动权拱手让与中国。美国《国家安全战略临时指南》提出，要“重建美国信誉，重振美国富有远见的全球领导力，保证美国而非中国设定国际议程”。^④ 美国调整与盟友伙伴的关系，重新拉近与欧洲国家及其他西方国家的关系。2021 年，拜登政府组建“澳英美三国同盟”（AUKUS），升级美日印澳“四国合作机制”，拉紧美英澳加新“五

① 赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新常态论析》，《太平洋学报》2021 年第 9 期。

② The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, pp. 10, 20-21, https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.

③ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 14, https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.

④ The White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, p. 20, https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.

眼同盟”，酝酿推出新版《印太战略》。另一方面，拜登政府在其最为看重的气候变化议题上也强调了与中国合作的必要性。2021 年，中美两国气候团队进行了有限的接触，并于 4 月 18 日发表了《中美应对气候危机联合声明》。民主党总统主政下的自由主义议程也为中美关系有限的合作提供了空间。

如前所述，拜登政府虽然风格相对稳健专业，但是其上任后的言行已经清楚地显示，美国对华战略已经进入 50 年来的第三个范式。“争胜”是这一阶段美国对华战略的核心，美国国家安全战略视阈下的中国和中美关系也变得前所未有的消极和负面。在美国国家安全战略的“雷达屏幕”上，中国首次以全方位的竞争者、战略竞争对手等形象出现。在这一战略判断之下，美国对华战略的基本目标转变成维持美国优势地位，在大国竞争中战胜中国、压制中国。目前，美国刚刚进入这一阶段五年。特朗普和拜登政府均使用了“战略竞争”来描述其对华战略，但是“战略竞争”这一词汇本身并不能表达美国的战略目的，且正如拜登政府官员指出的那样，特朗普政府的对华战略实际上很难说是一种“竞争”，实际上包含了讹诈、压制、遏制甚至政权更迭的成分。拜登政府虽然正在将美国对华战略向可控竞争回调，并且反复强调美国是要“竞赢”（outcompete）中国，也就是主要依靠让美国变得更好来赢得竞争，但是其未来几年的战略方向是否会与其目前表述的一样，显然还有待观察。但是，无论美国政府对华是否真的在竞争，也无论其追求的是什么性质、什么目的的竞争，美国希望在大国竞争中获得胜利，维护其霸权地位，应当是比较确定的。因此，当前第三阶段的战略逻辑可以称之为“争胜”。由于这是一个新的范式性转变，显然这一新框架还将持续相当长的时间。

四 分析与结论

过去 50 年，美国国家安全战略视阈内的中国、中美关系以及美国对华战略经历了沧海桑田般的变化。本文尝试将这幅波澜壮阔又异常复杂的历史画卷以表格这种非常粗略但又相对较为简明的方式加以呈现和概括（参见表 1）。在描述和归纳过去 50 年中美关系的基础上，以下几点观察或许可以让我们更加深入地理解美国国家安全战略视阈下的中美关系与中国。

（一）过去 50 年间，在美国国家安全战略视阈之内，中美关系总是关系到美国全局性国家安全利益的重大问题

在美国国家安全战略视阈之内，中国以及中美关系的作用从来都是兼具区域性、

功能性和全局性的。中国当然是作为一个地区国家（亚太/印太）出现的，因而具有重要的区域作用；中国也在各个功能性议题上出现，例如气候变化、公共卫生、核不扩散等等。但更为重要的是，中国在不同时期最终总是作为美国国家安全战略中最具有全局性、决定性的因素出现的。在本文描述的第一阶段，中国以及中美关系事关冷战期间的全球均势，里根政府曾经将中国放进事关“美国生存”的类别之中。在这一时期，美国曾经将中国定位为“友好国家”“友好的非盟国”，这应当是过去 50 年中中美关系最亲近的时期。在第二阶段，中国的发展方向事关美国主导的新自由主义政治经济制度的未来，也关系到全球化的未来以及 21 世纪世界政治的性质。在这一时期，克林顿政府曾经将中国定位为“准战略伙伴”，这可以说是过去 50 年中仅次于 20 世纪 80 年代后期中美关系较为亲近的时期。在第三阶段，中国则是事关美国是否能够维持全球霸权的问题。中国被定位为“战略竞争对手”和“修正主义国家”，美国在消极的方向上再次给予中国一个最重要的战略定位。

表 1 美国国家安全战略视阈下的中国及美国对华战略

阶段		战略目标	中国定位	对华战略	标志性政策
1972 年至 1989 年	1979 年前	改善美国战略处境	五大力量中心	借重以制衡	中美“破冰”
	1979 年后	应对冷战新高潮	友好的非盟国		中美建交
1989 年至 2017 年	2001 年前	扩展美国制度与秩序	潜在的战略伙伴	接触以塑造	接纳中国加入 WTO
	2001 年后	大国合作应对恐怖主义	负责任的利益攸关方		反恐合作
	2009—2010 年	大国合作应对多种威胁	关键影响力中心		气候变化合作
	2010—2017 年	应对中国崛起“挑战”			亚太再平衡
2017 年后	2018—2020 年	应对中国崛起“挑战”	战略竞争对手	竞争以制胜	贸易战/科技战
	2021 年后	应对中国崛起“挑战”	战略竞争对手	竞争以制胜	

资料来源：作者自制。

中国和中美关系固然对美国国家安全十分重要，但在过去 50 年中，美国在此问题上的认识并不是没有动摇过。中美关系重要性相对下降的两个典型时期就是 1974 年尼克松下台到 1978 年，以及 1989 年冷战即将结束到 20 世纪 90 年代中期

这两段时间。这两个阶段分别处于本文所述中美关系的第一阶段和第二阶段初期，是美国国内怀疑以及否定中国的借重作用的两个阶段。当美国调低中国在其国家安全战略中的重要性时，中美关系就会出现困难和徘徊。进入 21 世纪后，随着中国自身力量的崛起，美国国家安全战略视阈内中国的重要性没有再出现下降的情况。

（二）中美关系在过去 50 年中由“外驱”改为“内驱”，以及美国对中国发展方向判断的变化，是影响其对华战略范式性转移的主要因素

过去 50 年，塑造中美关系以及美国对华战略的因素有很多。在第一阶段，中国本身的力量与美国和苏联都不在一个层次上，中国更多地还是扮演了一个“平衡者”或者说“四两拨千斤”的角色。也就是说，决定第一阶段中美关系状态的不是中国自身因素，也不是中美之间的双边关系具体问题，而是外部因素即苏联的实力、战略以及美苏关系。从内驱、外驱的视角看，过去 50 年中的第一阶段与第二、第三阶段有着根本差异，第一阶段属于外驱阶段，与后两个内驱阶段有着根本的不同。驱动力从外驱转向内驱，造成了中美关系的第一次范式性转移。未来，这种“外驱”型的中美关系几乎肯定不会再现。这既是因为中国实力已经日渐强大，中美关系的内容极为丰富，外部因素已经很难“遮盖”中美之间的问题；同时也是因为中国作为一个民族国家非常适合在美苏大国争霸中发挥制衡作用，而无论是九一一事件后的反恐还是当前的气候变化等议题，单个民族国家都不是一个可以发挥垄断性作用的行为体。因此，这些议题虽然对稳定中美关系有用，但不会产生决定性作用。

从中美关系的第二个阶段开始，中国自身的变化成为拉动中美关系变化的核心动力。美国国家安全视阈内的“中国实力变化”与“中国发展方向”是最重要的两个变量。美国作为中美关系中相对强势的一方，其对中国实力和中国发展方向的判断变化会导致其对华战略的调整，进而影响中美关系。在第二阶段，美国多数时间都认为中国实力仍不足虑，同时又对中国的发展方向抱有期待，因此对华战略整体积极面还是大于消极面。到第三阶段，美国对中国实力增长的恐惧以及对中国发展方向的疑虑共同作用，造成了美国对华战略的根本调整。从对中国实力与发展方向判断的角度看，第一阶段和第二阶段具有较强的连续性和一致性，第三阶段与前两个阶段有着根本差异。美国对中国实力变化的判断是一个作用相对缓慢的因素。从 20 世纪 90 年代后期起，美国已经逐渐注意到中国实力的上升和崛起，对华战略在小布什、奥巴马任内也随之有不同程度的调整，但这种变化一直未越过“临界点”。而美国对中国发展方向判断的变化，则是一个作用相对激烈的因素。一旦这一判断发生变化，中美关系就会越过“临界点”而发生范式性转移。两个因素相比较，美

国对中国发展方向的判断决定中美关系的性质，即总体积极或是总体消极；对中国实力的判断在对发展方向的判断之下发挥作用。

（三）过去 50 年间，在美国国家安全战略视阈下，中美关系经历过两次重构，目前仍处于第二次重构的上升期

从制衡到塑造，从塑造到争胜，美国国家安全视阈下的中美关系经历过两次重构。这一变化不仅体现在我们对历史的定性理解之上，也反映在美国《国家安全战略》报告提及中国的次数上。我们可以认为，报告提及中国的频率高，也就说明当时的美国政府正在着力从国家安全战略的高度处理中美关系，国家安全战略视阈内的涉华内容丰富，中美关系正占据着当时美国决策者的精力和时间。提及中国的频率上升，说明美国决策者对中国问题的关注上升，很可能是在重新塑造美国对华战略的基本逻辑。图 1 是 1987 年以来美国《国家安全战略》报告提及中国的频率。从这一折线图可以清楚地看出，在中美关系的第一阶段，报告提及中国的次数非常少。但是这一频率在 20 世纪 90 年代出现了快速、持续的上升，1998 年的《国家安全战略》报告达到了历史上所有报告的顶点。这说明，20 世纪 90 年代，克林顿政府从国家安全战略视角去审视中国的内容越来越多，占据其决策资源的比例也越来越大。这正是美国对华“接触”战略日渐清晰、稳定和丰富的阶段。当 20 世纪末美国对华战略达到新的稳定和完全定形之后，提及中国的频率在 21 世纪第一个十年持续下降，说明小布

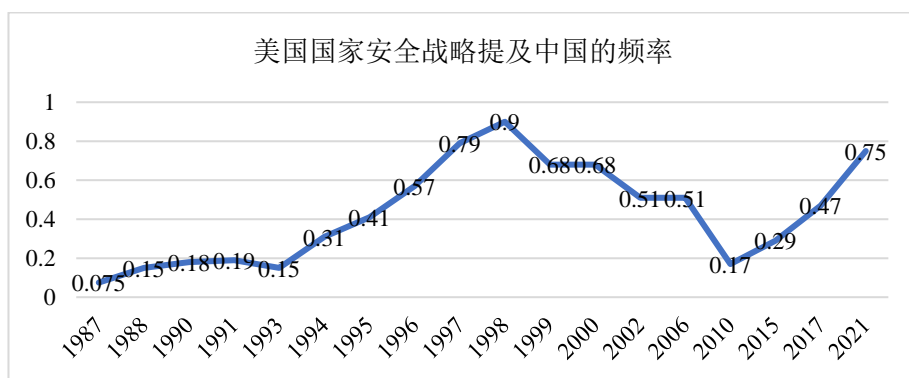


图 1 美国《国家安全战略》报告中的“中国强度”（次数/页）

资料来源：作者自制。^①

^① 检索内容包括英文 China, PRC 以及 Beijing 三个表述，剔除了 Indochina, South China Sea 等包含 China 但并非指代中国的表述。

什和奥巴马政府基本是在跟随克林顿政府的战略逻辑，区别主要在于政策和程度。按照这一分析，美国《国家安全战略》报告中提及中国的频率从 2015 年前后开始重新上升，这一趋势一直持续到 2021 年，尚不能判断何时会到达顶点。从这一变化可以看出：第一，美国对华战略正在经历第二次重构，进入以“争胜”为目标的第三阶段。第二，这一重构实际上是从 2015 年前后就非常显著地开始了。也就是说，此轮重构并非由特朗普政府开启，而是在奥巴马政府第二任期就已经开始。我们将第二、第三阶段的区分节点定在 2017 年，只是因为战略文件的表述层次上，2017 年是一个标志性的节点，但是重构的“车轮”实际上在几年前就已经启动了。第三，现阶段可能仍然处于这一重构的上升期，未来提及中国的频率何时见顶目前还难以预测。至少，目前第二次重构的强度尚未达到第一次重构最高峰（1998 年）的水平。一旦观察到频率下降，我们或许可以认为，美国这一轮对华战略调整已经基本到位。

（四）美国对华战略中的一些基本议题、基本提法往往超越某一届政府，具有较强的延续性

从议题角度看，有三个议题十分有趣，值得关注。一是意识形态。中国方面多年来一直认为美国对华战略中包含着较强的“和平演变”等意识形态成分。美国战略界则常常否定这一说法。美国的一些“中国通”近年来反复宣称美国当年的“接触”战略并不包含期待中国发生政治变化等内容。然而，从本文分析的文本和政策看，美国两党历届政府都或多或少地强调要“改变”中国。从尼克松的“中国必须改变”，到克林顿的期待“接触”带来中国的自由化、市场化，到小布什、奥巴马期待“接触”限制和改变中国的对外行为，再到特朗普政府对中国政治制度的直接攻击，50 年来美国历届政府的说法有差别，强度有差异，但将中国看作一个有待改变的“他者”是没有变化的。二是军事和核力量。从尼克松 50 年前重新审视中国开始，到当前的拜登政府，中国军事力量特别是核力量、核战略始终在美国国家安全战略中占据着稳定的位置。这说明，从国家安全战略视角看，中美作为两个军事大国和核大国，是中美关系最根本的属性之一。三是科技出口管制。这一问题在过去 50 年间一直作为中美关系的“晴雨表”而存在。当中美关系改善时，美国对华技术和产品输出就会“松绑”。例如 20 世纪 70—80 年代，美国持续放松相关管制。当中美关系恶化时，美国就会收紧对这一领域的管制。例如 1989 年之后以及 2018 年之后。这一领域在过去 50 年中都是对中美关系变化最为敏感的议题。

从思想流派、术语概念的角度看，虽然尼克松被认为是“现实主义大师”，但是尼克松政府也十分强调中美之间的意识形态差异。尼克松在打开中美关系大门之

前就提出期待“中国改变”，而这一思想实际上到 20 世纪 90 年之后才被“接触”战略真正发扬光大，成为美国对华战略的主流。一般认为，“接触”战略直到 20 世纪 90 年代以后才成形，但是这一思想显然可以从尼克松“不能孤立中国”，老布什“要保持与中国接触的渠道”，拜登政府“要在与中国的接触中竞争”等观点中找到共鸣。“竞争”一般被认为是 2017 年之后美国对华战略的主题，但是不仅 2000 年小布什在竞选期间就宣称中国是“战略竞争者”，而且在奥巴马政府 2015 年的《国家安全战略》报告中就已经提出“基于力量”来与中国展开“竞争”。“竞争”又可谓早有先声。显然，这些思想、概念、议题在美国国家安全战略中有着自身的内在逻辑，并不完全随行政当局的更替而变化。

（五）过去 50 年间，在美国国家安全战略视阈下，美国对华战略是两党和府会协调一致的产物

美国两党在涉华问题上当然有着非常多的不同看法以及尖锐斗争，但是从长时段的历史看，美国国家安全战略视阈下的中国与中美关系却体现出超越党派和府会一致的特点。

在美国对华战略发展的三个阶段中，每个阶段都既有共和党执政时期，也有民主党执政时期。只不过第一阶段内共和党执政时间远远长于民主党，在第二阶段民主党长于共和党。第三阶段刚刚展开，尚难以作出党派执政时间的比较。但是无论如何，制衡、塑造和争胜都是受到两党不同政府支持的战略。在第一阶段，共和党总统尼克松开创的中美关系正常化事业由民主党总统卡特完成；在第二阶段，共和党总统小布什与民主党总统奥巴马都实行了通过接触塑造中国的国际行为、管理中国崛起“挑战”的政策。在第三阶段，共和党总统特朗普和民主党总统拜登在诸多议题上观点南辕北辙，但在对华战略上却是延续性大于变异性。

在对华战略上，美国的府会、两党在长时段确实能够保持一致。按照美国学者詹姆斯·林赛（James M. Lindsay）等的观点，美国外交议题可分为危机型、日常型和战略型三个类型。战略型议题最需要府会的协调一致。^①而中美关系恰恰是需要美国府会、两党协力应对的战略性问题。在本文所述的第一阶段，虽然共和党控制行政部门的时间远远长于民主党，但当时美国国会长期由民主党把持。中美关系“破冰”、建交等关键阶段，国会都曾经发挥过负面作用，但是总体看国会内支持中美关系正常化的力量伴随着行政部门政策等变化而迅速增长。在第二阶段，虽然民

^① James M. Lindsay and Randall B. Ripley, “How Congress Influences Foreign and Defense Policy,” *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 47, No. 6, 1994.

民主党控制行政部门的时间长于共和党，但是共和党控制国会的时间则远远长于民主党。同样，国会内部对中美关系的接触总体上也是持支持态度。第三阶段虽然刚刚展开，但是无论是在特朗普政府还是拜登政府时期，国会对华态度与行政部门也都差别不大。拜登执政第一年中，行政部门和立法部门更是紧密合作，共同推动对华竞争战略的出台。

（六）过去 50 年间，在美国国家安全战略视阈下，涉华议题的内容越来越多，合作面和竞争面都有显著增长，但竞争面的比重大幅上升

表 2 和表 3 分别列出了 1987 年以来美国《国家安全战略》报告中涉华积极议题和消极议题。由于报告数量较多，表 2、表 3 只选择了 10 份有代表性的报告，每个总统的每届任期只选取 1 份报告，即里根政府 1 份、老布什政府 1 份、克林顿政府 2 份、小布什政府 2 份、奥巴马政府 2 份、特朗普政府 1 份、拜登政府 1 份。

从表 2 可以看出，美国《国家安全战略》报告中的涉华积极议题在 1987 年以来的 35 年中总体是增长的。这反映了中美关系的实质内容在扩展，可以合作的议题的数量总体是增加的。不过在这 35 年中，积极议题变化的趋势是先增后降。在克林顿第二任期，中美合作议题急剧增长，数量达到了历史上的最高点，显示这是 35 年间中美合作领域最广阔的时期。其后，两国合作领域从小布什政府时期开始减少，到特朗普政府时期降至最低点。拜登政府上任初期，美国国家安全视阈下中美的合作领域有所回升，大致回到奥巴马政府时的水平。这既是拜登政府“竞争、合作、对抗”三分法的具体体现，也反映了美国对华战略的战术性积极变化。

表 2 显示，美国涉华积极议题的变化有以下几个特点：第一，美国对中国国内政治经济制度“转型”的期待，在进入 21 世纪第二个十年后彻底消失。这一期待在尼克松时代就可以清晰地看到，不同时期期待的重点略有不同，有时侧重政治，有时侧重经济，但 2010 年后，这一议题彻底消失。第二，与中国合作共同应对跨国威胁，特别是气候变化和流行疾病，21 世纪以来在美国国家安全视阈中几乎持续存在，表明超越双边和地区层次的全球性议题是值得高度重视的中美安全议题。第三，与中国合作在全球解决核不扩散问题，自 20 世纪 90 年代后期开始至今，始终存在于美国国家安全视阈之中，也是中美之间持续的合作点。第四，1998 年以来，克林顿、奥巴马和拜登三届美国民主党政府都对中美两军对话表现出兴趣。第五，伴随着时代变化，推动中国经济开放、推动中国核不扩散制度建设、反恐等议题曾经在某个时期一度突出，但随后又逐渐退出美国涉华议题的“积极清单”。

表 2 美国《国家安全战略》报告涉华议题“积极清单”

议题		1987	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2015	2017	2021
政治	期待中国政治转型		√	√	√	√	√				
	推动宗教自由				√						
	推动人权/法治			√	√						
经济	中国经济改革与开放		√	√	√	√	√				
	中国融入世界贸易体系				√						
	保护知识产权				√		√				
	汇率制度						√				
	开放金融服务市场						√				
	全球经济复苏与增长								√	√	
科技	放宽对华高科技出口				√						
军事	两军对话				√			√			√
国际安全	印巴/朝鲜/伊朗核问题				√	√	√	√	√		√
	导弹技术控制制度			√	√						
	化学/生物/大规模杀伤性武器不扩散			√	√						
	军备控制				√						√
	跨国执法				√						
	反恐战争					√	√				
	能源安全						√				
	中国—东盟南海行为准则								√		
平衡苏联	√										
全球威胁	应对气候变化					√	√	√	√		√
	流行性疾病					√	√		√		√
提及次数		1	2	5	13	6	10	4	5	0	5

资料来源：作者自制。

美国国家安全战略视阈下的中美关系 50 年

从表 3 则可以看出,过去 35 年中,美国国家安全战略的消极涉华议题明显增长,并且经历了三个台阶。21 世纪之前,从消极角度谈及中国的次数极少,即便

表 3 美国《国家安全战略》报告涉华议题“消极清单”

		1987	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2015	2017	2021
政治	政治风波		√								
	中国政治“转型”缓慢			√		√	√				
	人权问题					√	√	√	√	√	√
	台湾问题					√	√	√		√	√
	新疆/香港/西藏问题										√
	对社会的压制行为									√	√
	扩展威权体系									√	√
经济	市场开放/重商主义						√				
	经济贸易不公平									√	√
	知识产权盗窃/技术转移									√	√
	在全球与美国争夺经济优势									√	
军事	军事现代化及透明度				√	√	√	√	√	√	√
外交	支持“问题国家”						√				
	在全球投射地缘权力									√	
	“胁迫”其他国家									√	√
国际安全	航行和飞越自由								√		√
	南海地区军事化									√	
	在领土争端上的恐吓								√		
	破坏国际体系										√
网络	网络盗窃/网络恶意活动								√	√	√
	控制信息和数据									√	
提及次数		0	1	1	1	4	6	3	5	13	12

资料来源:作者自制。

在从 1989 年到 20 世纪 90 年代初这段时间里也鲜有提及；进入 21 世纪后，小布什政府和奥巴马政府的 16 年间，美国国家安全战略视阈下中美关系的消极面明显扩大，但是基本上保持平稳；2017 年之后，美国国家安全战略视阈下中美关系的消极面进一步迅猛扩大，且在拜登政府上任后，这一消极面并未出现缩小的趋势。

从具体议题看，有以下两个特点：其一，持续性最强的消极议题是中国的军力增长和所谓“透明度”问题。这一问题在 1998 年之后的美国《国家安全战略》报告中一直存在。实际上，在尼克松政府打开中美关系大门之前和之初，美国政府战略文件中提到的中国问题就包含中国的核能力以及投送技术。这反映出中国的军事能力始终是美国国家安全战略视阈中最“硬核”的问题。其间如果说有变化，也不过是 20 世纪 70 年代美国主要关切中国新生的核力量，而 21 世纪以来美国关注的则是中国作为核常兼备、军民融合的综合性和军事大国的发展。其二，与“积极清单”中对转型的期待在 2010 年前后逐渐消失相对应，中国政治和经济制度的演变方向逐渐稳定地成为美国《国家安全战略》报告涉华议题“消极清单”的内容。

将以上“积极清单”与“消极清单”整合起来看，有以下四个特点：第一，20 世纪 80 年代后期，中美关系的积极面和消极面都比较有限，表明两国关系的内涵不够丰富，但基本是积极的。综合分析，我们或可将 20 世纪 70—80 年代的中美战略关系定性为“简单且积极”。第二，20 世纪 90 年代中后期，中美关系积极面快速增多，消极面基本没有变化。美国国家安全战略视阈下的中美关系“两面”之间的比例明显地呈现出以积极为主的态势。因此，这一时期的中美战略关系或可描述为趋向于“丰富且总积极”。第三，进入 21 世纪后，中美关系的“两面”开始趋于平衡，积极面始终不少于消极面，但是优势已经非常有限。第四，中美关系进入第三阶段后，消极面迅速扩大而积极面迅速缩小，2017 年美国国家安全战略视阈下的中国可谓是“一边倒”的消极，这在过去 50 年中都是未曾出现过的。拜登上任后，“两面”的比例虽然有所变化，但显然仍以消极面为主要方面。

结语

白驹过隙，中美两国共同发表《上海公报》已经过去 50 年了。回望历史，是为了寻找规律与启示，以照亮来路。重读《上海公报》，结合本文所综述美国国家

安全视阈下的中美关系，至少可以给我们三重启示。第一，《上海公报》是中美两国一次关于世界秩序的讨论与交锋。公报开篇讨论的就是人民革命、民族独立和世界和平。中美关系从来都不仅是关于两国的、关于地区的，更是关于全球的。无论是冷战期间的折冲樽俎，还是冷战后的全球融合，中美关系都是全球秩序演进之下的基础性力量。今天，世界秩序正在面临“百年未有之变局”，只有在这个背景下，才能真正理解当前中美关系的深刻变化。第二，《上海公报》是一次中美两国真正平等的讨论与交锋。即便当时的中国处于相当困难的内外局面之中，公报还是通过采取“中国方面声明”“美国方面声明”“双方声明”这样的结构，采取“各自保留异见”（agree to disagree）的论述方式，确保了中美双方的完全平等。过去 50 年，中国从中美苏三角中最弱小的“关键第三方”的角色，发展到中美之间“被塑造”的相对弱势一方，再发展到今天被美国认为是“最严峻的竞争对手”，虽然双边关系中的消极面大幅增加，但是双方实力地位确实在渐趋平等。中美之间正变成越来越平等的两强博弈关系。第三，《上海公报》发表后的 50 年，中美关系起起伏伏，也曾经历多次危机，但似乎又总是表现出某种韧性，因为这两个大国确实彼此需要。50 年间，中国在持续崛起，而美国也并未见衰落，两国在全球秩序中的位置愈发突出。这段历史在提醒我们，决定中美两国竞争的关键不是谁能打败谁，而是谁能少犯错误，谁的表现更加优秀。如果未来中美两国能够沿着这个方向“争胜”，那么，中美竞争或许就不全然是坏事，中美关系的前景也就未必注定是悲观的。

【来稿日期：2022-01-21】

【修回日期：2022-02-09】

【责任编辑：李水生】

Abstract

3 **China-US Relations in the Perspective of the US National Security Strategy: A 50-Year Review**

DA Wei and CAI Hongyu

[Abstract] Since Nixon's visit to China in 1972, Sino-US relations have gone through three phases in the perspective of the US national security strategy: 1971-1989, 1989-2017, and beyond 2017. During the three phases, checking and balancing the Soviet Union, shaping China's behavior and striving for superiority in its competition with China have successively become the core logic of the US strategy toward China. To be more specific, in the first phase, the logic of the US strategy toward China focused on using China to gain advantage over the the Soviet Union. In the 1980s, China was once considered a "friendly non-ally" by the United States. The second phase lasted 28 years. In this period, the rationale for the US strategy toward China was "shaping through engagement" in the hope of molding China's political and economic models and its external behavior in the process of engagement. At one point in the late 1990s, China was even treated as a potential strategic partner. The third phase began in 2017. To avoid being overtaken by China, the United States chose to "compete to win" that led to a complete strategic shift to a negative view of China and the US-China relations. Over the past 50 years, the bilateral relationship has undergone two turns and reconfigurations, with the second one still in progress. Throughout this period, the US-China relationship has always been a key concern for the United States as regards its overall national security interests. The China-related components of the US national security strategy have transcended partisan differences and exhibited strong consistency and coherence, many of which have been around for a long time, or have been foreshadowed in advance. Undoubtedly, China-related issues are increasingly being added to and fleshed out in the US national security strategy. In the long run, there would be a greater potential for both cooperation and competition, with competition strongly outweighing cooperation.

[Keywords] US national security strategy, Sino-US security relations, US strategy toward China, US view on China

[Authors] DA Wei, Professor of Department of International Relations, Director of Center for International Security and Strategy, Tsinghua University; CAI Hongyu, Ph.D. Candidate, Department of International Relations, Tsinghua University (Beijing, 100084).