

CIIS研究报告

中美分歧管控的理论与实践
——以政治、经济、安全为视角

第 11 期
2015年4月



中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES



中国国际问题研究院简介

中国国际问题研究院系中华人民共和国外交部直属专业研究机构，主要对当前国际政治和世界经济等领域的重大问题进行中长期战略研究，对国际事务中重要的现实和热点问题做出及时分析，提出意见和建议，以供决策参考。

研究院前身为创设于1956年的中国科学院国际关系研究所。1958年更名为国际关系研究所，1986年更名为中国国际问题研究所。1998年，国务院下属的中国国际问题研究中心并入该所。2014年更名为中国国际问题研究院。

国研院现设7个研究部与7个研究中心。研究部分别为美国、亚太安全与合作、欧洲、发展中国家、欧亚、国际战略、世界经济与发展研究部；研究中心为中美关系、上合组织、军控与国际安全、能源战略、全球治理、海洋安全与合作研究中心、“一带一路”研究中心。所里另设科研处、对外联络处等部门负责科研管理和对外交流。

国研院现有研究人员逾百人，其中约40%具有高级职称。从1992年起，每年都有研究人员因贡献突出而享受国务院颁发的政府特殊津贴。迄今为止，共有49人享受过这一殊荣。

国研院图书馆是目前国内一流的国际问题研究专业图书馆，现有中、英、法、俄、德、日、西共7个语种约30万册图书。馆藏范围涵盖政治、经济、军事、外交、国际法等学科。

院内专设编辑部，负责编辑出版双月刊《国际问题研究》和China International Studies。其中，《国际问题研究》杂志创刊于1959年，是国内创办时间最早的国际政治类学术期刊之一。China International Studies创刊于2005年，是中国首个公开出版的外交与国际政治类英文学术期刊。

CIIS研究报告

中美分歧管控的理论与实践

——以政治、经济、安全为视角

刘飞涛 滕建群 沈雅梅 崔磊 杜兰

第 11 期

2015年4月

中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

作者简介

刘飞涛，美国研究所副所长、副研究员、博士。1998-2003年任南京国际关系学院国际战略研究中心讲师。2006年毕业于中国人民大学国际关系学院，获博士学位，同年入国研院工作。国研院“中美分歧管控”及环保部“新型大国关系与中美环境合作”课题负责人。主要研究领域：美国对外战略、中美关系、亚太安全。

滕建群，美国研究所所长、研究员、博士。1979年高考进入军校学习，毕业后在海军南海舰队和北海舰队服役。1995年获军事科学院军事学硕士学位，留院任《外国军事学术》杂志编辑，后任总编。1999年获伦敦大学南亚政治与经济硕士学位。2004年9月转业进中国国际问题研究院，2006年获北京大学博士学位。2013年起任该院美国研究所所长兼军控与国际安全研究中心主任，主持过两个国家社科基金项目，享受国务院政府特殊津贴。研究领域：中美关系、军控与裁军、国际安全理论等。

沈雅梅，美国研究所副研究员。2003年毕业于外交学院，获外交学硕士学位，同年入所工作。2006-2010年在中国驻以色列使馆政治处工作。研究领域为美国外交、中美关系、中国外交。

崔磊，美国研究所副研究员、博士。2005年毕业于北京大学国际关系学院，获法学博士学位，同年入所工作。2007-2010年在中国驻英国使馆工作。研究领域是美国外交及国家安全战略、中美关系。

杜兰，美国研究所助理研究员。2009年毕业于中国人民大学国际关系专业，获法学硕士学位，同年入所工作，现为中国人民大学在读博士生。研究领域为美国亚太政策、中美关系。

摘要

分歧管控是中国领导人在新形势下提出的稳定和发展中美关系的重要理念，它源于中国求同存异的传统外交思想原则，以对当今中美关系现实的深刻认识为基础，反映了中国领导人新形势下创新性管理中美关系的新思路。

中美关系正常化以来的历史一定程度上就是一部成功或有效管控分歧的历史。自新世纪尤其是2008年国际金融危机以来，随着中美力量对比朝着有利于中国的方向渐进变化，美国对华焦虑感增加，担心中国最终会在实力地位上取而代之，并把美国逐出亚洲，确立中国主导的亚太政治、经济及安全秩序。在此背景下，中美政治、经济、安全分歧问题的敏感性和破坏性上升，美国对华防范意识提升，两国竞争有所强化。中美分歧能否得到建设性管控，直接关系到中美关系向好向坏的发展趋势。

中美政治分歧涉及两国社会制度、文化价值和意识形态等层面的根本性差异和矛盾。政治分歧管控的目标是通过保持沟通，实现相互尊重；通过化解猜疑，培育和增进互信；通过减少摩擦，防止局势升级。政治分歧管控的有效路径是加强高层交往和机制化交流，异中求同，挖掘利益汇合点。此外，政治分歧管控还需有意识地克服意识形态偏见，摒弃价值观上的傲慢和道德优越感，养成包容差异的健康心理。

中美经济分歧集中体现为投资贸易、金融汇率、知识产权、区域架构等问题上的分歧与摩擦。中美经济分歧管控的基础是两国经济相互依存加深，两国经济结构转型相互需要，金融“恐怖平衡”客观存在，

在知识产权保护、地区经济架构等一系列问题上已经或正在出现越来越大的利益汇合点,但另一方面,中美经贸分歧管控至今仍难摆脱“政治化”操作的不正常干扰。经济分歧管控的目标主要是实现争端处理机制化、经济竞争规则化、区域架构开放化、大国责任均衡化。

安全分歧主要是指中美双边军事、地区安全、核战略及网络安全领域的分歧与矛盾。中美安全分歧管控的基础是两国具有广泛的安全利益基础,两国在海上、美对华抵近侦察、两军交流等传统安全难题上均出现妥协空间,为两国军事力量开展良性互动准备了良好的条件。中美安全分歧管控的核心目标是防止擦枪走火,使分歧上升为摩擦和对抗,导致两国关系全面走向敌对。加强安全分歧管控需要贯彻战略审慎原则、相互平等原则以及包容互谅原则,以及持久的战略耐心和意志,同时也需要便于操作的规范。

总之,中美分歧管控的思路是以积极态度面对并以建设性政策处理两国政治、经济及安全领域的重大分歧,防止中美关系被分歧和摩擦片面主导或绑架,从而达到维护中美关系的总体稳定和健康发展的目的,争取在中美新型大国关系框架下建成:求同存异、包容互鉴的新型政治关系;互利共赢、有序竞争的新型经济关系;互不为敌、共担责任的新型军事关系。



目 录

导 论	1
一、分歧管控的内涵	2
(一) 分歧管控的概念	2
(二) 分歧管控的范畴	2
二、中美分歧管控的历史回顾	4
第一章 中美政治分歧管控	7
一、中美政治分歧的内涵	7
(一) 政治制度差异	8
(二) 意识形态和价值观的较量	9
(三) 国家利益博弈	10
二、政治分歧管控的障碍	11
(一) 政治文化因素	11
(二) 权力地位因素	12
(三) 战略心理因素	13
三、政治分歧管控的工作思路	13
(一) 确立政治分歧管控的合理目标	14
(二) 完善政治分歧管控的机制和制度	15
(三) 探索政治分歧管控的多元路径	16
第二章 中美经济分歧管控	19
一、经济结构转型中的中美分歧	19
(一) 贸易领域的分歧	19
(二) 金融领域的分歧	21
(三) 知识产权保护领域的分歧	22
(四) 区域架构领域的分歧	22
二、经济分歧管控的基础	24
(一) 贸易依存仍将长期存在	24
(二) 结构转型中相互需要	25
(三) “金融恐怖平衡”客观存在	25
(四) 能源气候政策趋同	26
(五) 知识产权保护利益交汇面渐增	27

(六) 区域架构具有相互包容的空间	27
(七) 成熟的分歧管控机制	28
三、经济分歧管控的障碍：政治化操作	28
(一) 与人权问题挂钩	29
(二) 与国家安全挂钩	29
(三) 与国内选举政治挂钩	32
(四) 与意识形态挂钩	33
四、经济分歧管控的目标与路径	34
(一) 争端处理机制化：现有机制的优化组合	34
(二) 经济竞争规则化：中美BIT谈判	35
(三) 区域架构开放化：亚洲区域一体化	35
(四) 大国责任均衡化：气候变化	36
第三章 安全领域分歧管制	37
一、安全分歧管控的提出	37
二、安全分歧的几个方面	39
(一) 朝核	39
(二) 南海	40
(三) 网络	41
(四) 核	43
三、管控安全分歧的主要方向	45
(一) 应对共同的全球安全挑战	45
(二) 控制地区安全竞争	46
(三) 管理双边战略竞争	46
四、安全分歧管控的基础和空间	47
(一) 安全分歧管控的利益基础	47
(二) 传统难题上出现相互妥协的空间	48
五、管控安全分歧的原则和路径	49
(一) 管控安全分歧的原则	50
(二) 管控安全分歧的路径	51
结 语	53

导 论

近年来，分歧管控成为中美关系中的一个热门词。2011年6月27日，在接见美国前国务卿基辛格博士时，习近平表示，互利合作是中美关系的本质特征，双方应坚持相互尊重、增进战略信任，有效管控分歧。这是中国领导人第一次明确提出中美应管控分歧的概念。2013年6月，在加州与奥巴马总统会晤时，习近平进一步指出，排除各种干扰，坚持做朋友、做伙伴，是中美双方唯一正确的选项，中方期待同美方增进信任、巩固共识、扩大合作、管控分歧。2014年3月，习近平在荷兰核安全峰会期间与奥巴马会晤时表示，双方应加强双边、地区、全球各层面协调合作，有效管控分歧和敏感问题。2013年3月，中国总理李克强在答记者问时表示，不否认中美之间有分歧，但只要相互尊重对方的重大关切，管控好分歧，就可以使共同利益超越分歧。同年7月，副总理汪洋在第五届中美战略与经济对话开幕式上致辞时，呼吁两国通过对话，探索管控分歧的新办法。美方对这一概念做出回应。2014年3月，美国国防部长哈格尔在访华期间发表演讲，多次提到中美应设法管控分歧。同年7月中美第六轮战略与经济对话前夕，奥巴马在白宫网站发表声明，表示美国愿与中国一道构建“新型”关系，进一步开展务实合作，“建设性管控分歧”¹。

分歧管控的内涵是什么？它在范畴上如何与危机管控、竞争管控等概念相区分？中美分歧管控的历史状况如何？本章试做探讨。

1 “Statement by the President to the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” July 8, 2014. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/07/08/statement-president-us-china-strategic-and-economic-dialogue>.

一、分歧管控的内涵

（一）分歧管控的概念

管控是将事物或事态控制在一定范围内，防止造成消极后果。国际政治中，管控的对象有很多，如危机、争议、冲突、分歧等，通常都是消极事态。危机管控、冲突管控和争议管控是国际政治中的重要课题，各国已积累了丰富的理论与实践，有关文献汗牛充栋。“搁置争议、共同开发”就是邓小平为管控南海争议而提出的原则。

与上述的危机管控等概念相比，分歧管控是一个新概念。何谓分歧？根据《现代汉语词典》的定义，分歧是指“思想、意见、记载等不一致的地方”。国际关系中，分歧、危机、争议、冲突是常态，需要管控。相对来说，危机、争议和冲突等是双方付诸行动而导致的事态，比思想或口头上的分歧更紧迫，但是分歧是危机、争议和冲突的根源，管控分歧更具基础性，能从源头上防止危机、争议和冲突的发生。分歧不仅仅在双方关系对立时出现，在合作过程中也会产生分歧。如果不妥善管控分歧，可能妨碍合作进程，甚至导致合作失败。

（二）分歧管控的范畴

分歧管控有搁置争议、缩小分歧、化解分歧三种基本管理模式。对于那些根深蒂固、短期内不可能缩小更不可能消除的分歧，适宜搁置处理；对于那些条件相对成熟，双方流露妥协意愿的，应致力于缩小分歧，扩大共识；对于那种条件完全成熟的，则予以化解。

分歧管控理念是新时期中国领导人对求同存异这一外交思想的继承、创新和发展。求同存异作为一种外交思想是指“把社会制度、意识形态的不同观点和相互间的个别争端放在一边，以便寻找共同点，求得

国家间和平共处”。² 冷战时期，中美两国曾本着这一原则实现了中美关系的正常化；中美建交后，两国本着这一原则保持了30多年的和平共处。进入新世纪，尤其2008年国际金融危机以来，中国经济实力持续上升，并于2010年成为经济总量仅次于美国的世界第二经济大国。中美关系进入典型的新兴大国与守成大国并立的格局，两国民众开始下意识从“老大”和“老二”的角度谈论两国关系。同时，类似于冷战时期苏联霸权造成的共同安全挑战并没有出现，中美之间应对共同威胁的需求不足，战略上“求同存异”的难度加大，以至于令人怀疑中美两国能否摆脱“修昔底德”陷阱。在这种背景下，中国领导人提出了管控分歧的理念，目的是对中美分歧进行精细化处置，以保证中美关系健康、稳定地发展。

分歧管控的理念还来源于国际关系中的竞争管控和危机管控等理论的提示。美国学者关于中美加强竞争管控的构想早有论及，波士顿学院政治学教授陆伯彬(Robert Ross)早在2005年即提出了“管理中美竞争的现实主义政策”³，美国国家战略研究所孙飞(Philip C. Saunders)博士也于2009年提出“管控与中国的战略竞争”。⁴ 一般而言，从国家间分歧上升到竞争，再到危机发生，反映的是国家间不同程度的紧张关系，因此分歧管控、竞争管控和危机管理也体现为一种递进升级的关系。

分歧管控相对于竞争管控是一种源头管理。中美关系是合作与竞争并存的一种复杂关系，一般而言，合作以共同利益为基础，而竞争则因利益冲突和矛盾分歧而产生，从这一意义上讲，分歧管控是对竞争的源头进行管理，只要双方能够理性客观地对待分歧，通过搁置、缩小或是化解等非对抗的方式处理分歧，双方围绕相关议题的竞争就能保持在可

2 吴敏先、方海兴、高明生：《论周恩来求同存异思想的历史贡献》，《东北师大学报》，1998年第3期，第39页。

3 Robert Ross, "A Realist Policy for Managing US-China competition", *Policy Analysis Brief*, November 2005, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/pab05china.pdf>.

4 Phillip C. Saunders, "Managing Strategic Competition with China", *Strategic Forum*, July 2009, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C-BE1E-2C24-A6A8C7060233&lng=en&id=104200>.

控或是健康的范围之内，这样双方的合作也不会因为竞争而受到削弱。分歧管控和竞争管控的最终目的虽然是一致的，但管控手段并不完全一样，分歧管控主要依赖双边的沟通和协调，排斥第三方的介入，由此可使分歧的处理最大限度地维持在外交渠道之内；而竞争管控除了适用双边的外交磋商与谈判，还可以有第三方力量的介入，如借助国际组织或引入国际仲裁机制等。

分歧管控明显区别于危机管理。危机管理的要义是危机的善后管理，着眼点是危机一旦发生后，如何防止局势失控、防止直线升级，促进局势回稳并进而渡过危机；而分歧管控的要义是危机的预防管理，着眼点是对双方的分歧进行有效处置，防止其演变成现实的危机和冲突。危机管理的性质是应急性、反应性和被动性的，一般包括预警、反应、控制、恢复四个阶段，强调事前、事中和事后的局势控制，主要的手段包括谈判、威慑和第三方干预等；而分歧管控是一种长效性和预防性的管理，侧重于日常机制构建、重大政策协调和行为规则的制定，强调的是隐患排查和危机预防。有效的分歧管控可以减少乃至避免危机发生，而有效的危机管理虽可以防止危机升级，但并不能减少或避免类似危机的再度发生。

二、中美分歧管控的历史回顾

分歧是冲突的根源，如果处理不当，无足轻重的分歧也会扩大为严重分歧，导致合作失败或冲突，但是，国家间存在分歧是正常的，甚至有益处，可以促使各方进行充分沟通和协商，制定照顾各方利益的解决方案，促进合作。

中国领导人提出“分歧管控”概念，与中国的文化和外交传统是

一脉相承的。孔子曾说过：“君子和而不同”，提倡人与人交往时要保持和谐友善的关系，但对具体问题的看法不必苟同他人。周恩来在1955年万隆会议上提出，发展中国家应按照“求同存异”原则，搁置分歧，共同反对殖民主义。可见，中国有对分歧持积极宽容态度的传统。国务委员杨洁篪曾在《华盛顿邮报》撰文：“由于历史文化传统、社会制度和发展阶段不同，中美之间存在分歧很正常。”⁵ 美国即使是与同文同种的英国、澳大利亚等国之间也存在嫌隙，遑论与中国这个差异巨大的国家。意识形态、文化、社会发展水平的差异是客观存在，无法彻底消除，因此导致分歧也无法彻底弥合，只能管控。

中美关系正常化以来的历史就是一部分歧管控的历史。大体可以分为三个阶段。

第一阶段：正常化至1989年

对中美关系而言，分歧管控不是新事物，从关系正常化时代即已开始。1972年尼克松访华时，中美在社会制度、台湾、国际战略等问题上存在重大分歧，因此双方在起草联合公报时，在措辞上难以达成共识。毛泽东提出，不要掩饰中美分歧，可以在公报中摆明两国的不同意见和共识。出于共同应对苏联威胁的考虑，中美采用这种各说各话的方式，搁置了双边分歧，实现了关系正常化，达到了共同反对苏联霸权主义的目的。尤其在台湾问题上，双方就是既有共识又有分歧。双方本着求同存异的原则，各说各话，没有让分歧阻碍正常化。此后十多年间，由于苏联威胁的存在，双方的分歧得到有效管控，总体上维持了合作。

第二阶段：1989年至2008年

冷战结束后，苏联对美国威胁解除，中国的支持不再是必需，美国甚至指望中国步苏联后尘，双边分歧凸显，并升级为语言和行动上的

5 杨洁篪：《谱写中美跨越太平洋合作的新篇章》，2013年7月9日，外交部网站。http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1057443.shtml。

对立。两国在人权、台湾、经贸等问题上的分歧和矛盾几乎贯穿整个90年代，屡屡导致关系紧张甚至危机。从1990年到2004年，美国在联合国大会共11次发起要求审议中国人权状况的提案，但都未通过。在台湾问题上，美国坚持和平解决，而中国不排除在“台独”势力宣布“独立”时武力统一，导致1996年台海危机。2001年“撞机”事件显示了中美对《联合国海洋法公约》有关规定的不同看法。美方坚持其拥有在他国专属经济区内实施军事侦察的自由，而中方反对。随着中国加入世贸组织，外贸爆炸式增长，对美贸易盈余激增。在如何解决中美贸易失衡问题上，双方产生严重分歧，围绕汇率问题展开激烈博弈。在这种形势下，江泽民、胡锦涛等领导人多次强调中美要“妥善处理分歧”，不希望中美关系的大局被细枝末节破坏。

第三阶段：2008年至今

全球金融危机后，随着中国深入、全面地卷入全球性事务，不但中美既有的双边分歧没有化解，新的分歧又层出不穷。中美几乎在气候变化、核不扩散、核安全、网络安全、海上安全、国际金融机构改革、应对全球金融危机、地区热点问题等所有领域都存在或多或少的分歧。

“管控分歧”正是在这一背景下提出的。这一说法显示，在当前中美关系日趋复杂的情况下，中国新一届领导人对妥善处理中美分歧的前景采取了更加务实的态度。



第一章 中美政治分歧管控

对“新型大国关系”最早的表述就含有管控中美政治分歧之意。2010年5月，时任国务委员戴秉国在第二轮中美战略与经济对话期间提出，中美应“开创全球化时代不同社会制度、文化传统和发展阶段的国家相互尊重、和谐相处、合作共赢的新型大国关系”。⁶这是主张，中美构建新型大国关系应当以尊重彼此政治差异和分歧的态度，以和谐相处的方式，实现合作共赢的目标。自那以来，“新型大国关系”倡议始终包含中美在政治、经济、军事等方面拓宽合作领域、有效管控分歧的内容。⁷本章重点分析对中美政治分歧的科学认知和有效管控，以期回答中美关系在解决彼此矛盾和竞争方面如何有别于传统大国关系这一关键问题，从而有助于推动中美关系在一个动态稳定的过程中不断前行。

一、中美政治分歧的内涵

中美建交以来，双边关系不断深化，但两国在政治制度、意识形态和文化价值观等方面的分歧与隔阂并未化解。相反，政治分歧问题成为美国对华政策两面性的一个突出表现，在相当长时期内对中美关系形成制约，是中美关系波折起伏的深层次原因。这不仅会加重两国对彼此战

6 《戴秉国在第二轮中美战略与经济对话开幕式上的致辞》，中国新闻网，2010年5月25日，<http://www.chinanews.com/gn/news/2010/05-25/2302977.shtml>。

7 参见：《中美关系进入“管控分歧”时代》，《东方早报》，2011年6月29日，第A13版；《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2012年11月18日，第1版；《杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果》，人民网，2013年6月9日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0609/c1001-21803579.html>。

略意图的猜疑和担忧，还常常被用来支持那种认为中美之间注定要发生冲突的观点，其内涵应当得到明确。

（一）政治制度差异

美国把自身奉为“民主”的楷模，将本国的政治制度和民主模式等同于全部民主，以此为标准来衡量和评判中国的民主实践。政治上，批评中国没有多党竞争、不搞普选制、不实行“三权分立”的权力制衡制度，把中国排除在美国所罗列的100多个“全球民主国家”名单之外。在涉疆、涉藏、台湾问题以及香港政制发展问题上干涉中国内政。经济上，拒绝承认中国的市场经济地位，歧视中国正常的对外经济活动，打压“走出去”的国企，称其带有“国家背景”因而属于不正当竞争，还以不能确保“终端用户”为由限制向中国出口高科技产品。外交上，通过宣扬“民主和平”论、拼凑“民主同盟”等对中国施压，指责中国为一些所谓独裁政权撑腰，甚至将一些国家内部的政治和社会冲突归咎于中国。

中国则旗帜鲜明地主张，民主有其发展逻辑，应当“尊重世界文明多样性、发展道路多样性、尊重和维护各国人民自主选择社会制度和发展道路的权利”。⁸ 中国有权根据国情选择自己的民主政治道路，并且现行的政治制度就最适合于中国的国情。与美国将“民主”移植到中国来的期待相违，中国把现行的政治和社会制度定义为最高的国家安全利益。2011年9月，《中国的和平发展》白皮书首次明确了我国的六大核心利益，其中包括“中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定”。⁹ 十八大报告也强调指出，“要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国

8 《胡锦涛：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月19日，http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

9 六大核心利益为：国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，以及经济社会可持续发展的基本保障。参见：《中国的和平发展》白皮书，新华网，2011年9月6日，http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/c_121982103.htm。

社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式。”¹⁰ 以台湾问题为例，对中方而言，这是涉及根本政治原则和政治感情的核心利益问题；美方却不顾中方反对，坚持对台售武，为中方贯彻“和平统一、一国两制”的基本方针设置障碍，导致中美在台湾问题上摩擦不断，台湾问题变成了中美关系中最核心、最敏感的问题。

（二）意识形态和价值观的较量

美国一贯积极推行价值观外交，在全世界传播美式意识形态，宣扬自由资本主义和个人主义，以此来改造其他国家的政治和社会面貌，塑造国际秩序，甚至不惜伤及他国主权或殃及地区和平。意识形态和价值观因素对中美关系产生非常明显的影响，在很大程度上左右着美国国内看待中国的视角以及美国对华政策的大方向。自冷战以来至今，美国对华无论采取遏制、接触或是合作的政策，均带有浓厚的意识形态色彩，其对中方发起政治斗争的一个手段就是拿人权问题做文章，包括怂恿中国“持不同政见者”维权、鼓动大规模群体性事件等，以此牵制中国政府的精力，给中方制造被动。事实上，“倡导法治和人权”一贯是美国在华开展援助计划的四个优先领域之一。¹¹ 2014年8月，美国国务院负责东亚与太平洋地区事务的助理国务卿拉塞尔公开说：“美国对华政策中始终包含价值观关切”；“即便会引起中方反对，美方也将继续支持中国的人权、自由结社、宗教自由及取消新闻审查制度”。¹² 可以说，美国对华意识形态攻势和价值观外交是制约中美关系健康发展的瓶颈。

10 《胡锦涛：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月19日，http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm。

11 四个优先领域是：环境保护和缓解气候变化，倡导法治和人权，支持西藏地区发展，应对传染性疾病威胁。参见：Fact Sheet: U.S. Relations with China, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, August 16, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm>。

12 Daniel R. Russel, “Remarks at China-U.S. Symposium”, Tufts University, Boston, Mass. April 18, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/04/225223.htm>。

中方则把意识形态工作作为“党的一项极端重要的工作”来抓，宣传思想工作的着眼点就是要“巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位”。¹³ 与美国对资本主义制度大唱赞歌相反，中国指出，“资本主义社会和资本贪婪的本性，决定了西方大国的崛起必然伴随着侵略和扩张，必然充满着血腥和暴力”。¹⁴ 中国对美国的民主政治思想和市场经济模式也进行批判性借鉴，在处理“国家与市场”的关系问题上走独立自主、和平发展的道路，“倍加珍惜、始终坚持、不断发展”中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系和中国特色社会主义制度。在中国看来，“世界上没有两片完全相同的树叶”，¹⁵ 主权、人权、民主等是人类共同价值观，美式自由民主观念并非推动社会进步的唯一主导力量。中国将“大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系”；但在改进和完善国家治理体系的过程中，怎么改、怎么完善，中国会“有主张、有定力”。¹⁶

（三）国家利益博弈

中美关系的根本问题是由实力变化引起的。近年来，与美国在国际上资本扩张乏力、外交号召力趋弱同步发生的一个现实情况是，中国经济实力日益强大和国际影响力不断提升。美国对于中国的发展壮大是否会损害其核心利益、取代其霸主地位充满疑虑和担忧。因此，中美政治分歧绝非纯粹的制度性、理念性或者文化性的冲突和争论，而是涉及现实政治利益的较量，反映了美国对于推广其政治制度、意识形态和价值

13 习近平：《意识形态工作是党的一项极端重要的工作》，新华网，2013年8月20日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-08/20/c_117021464.htm。

14 戴秉国：《坚持走和平发展道路》，《人民日报》，2010年12月13日，第6版。

15 《习近平在北京大学师生座谈会上的讲话》，中国政府网，2014年5月4日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/05/content_2671258.htm。

16 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上发表重要讲话》，新华网，2014年2月17日，http://news.xinhuanet.com/photo/2014-02/17/c_119374303.htm。

观受挫的焦虑和不安，从更深层面上属于中美发展模式之争。

可以预见，随着中国国力增强和国际影响扩大，中美之间的政治分歧也将趋向复杂、尖锐。美国将继续用自己的一套政治、经济和文化标准来衡量中国，对中国的和平发展形成制约。一方面，把制度、规则、“普世价值”作为软实力的一部分，以此来制约中国的软实力建设。另一方面，在经济合作上根据自己需要，随时树立起“国家安全”的保护主义屏障。近年来一些正常的石油、港口和高科技收购交易，就因被提升至国家政治和经济安全范畴而遇阻。在推动政治文明发展的道路上，中方一贯期待与美国包容互鉴、聚同化异，但美国干涉中方内政、适用多重标准的诸多做法必将促使中方始终保持高度警惕。

二、政治分歧管控的障碍

中美之间的政治分歧问题本身具有长期性、复杂性，有时甚至是根本对抗性，这与两国在历史上形成的政治文化密不可分，也与双方在现实中的力量对比和利益博弈息息相关，因而难以完全消除，往往还会上升为对彼此的不信任，进而导致怀疑对方的长期战略目标。中美政治分歧管控存在以下三方面障碍。

（一）政治文化因素

“只要试图对美国如何进入国际政治的密林，或对政策制定者的行为进行深入的探讨，意识形态都占据着显著地位。”¹⁷ 美国对外政策中的意识形态传统深厚，历届总统均不约而同地打着“自由、民主”的旗号，“使政治家本人和公众在心理上和道义上更易于接受意识形态伪

17 （美）迈克尔·H·亨特：《意识形态与美国外交政策》，世界知识出版社1999年2月，第5页。

装下的追求本国权力的斗争”，¹⁸ 从而把追求现实利益与推广美式价值观结合起来，并服务于美国的对外战略和个人执政需要。在美国看来，其打赢冷战的重要原因是冷战时向前苏东集团发起的意识形态攻势起到了效果。冷战结束后，美国在独联体地区搞“颜色革命”也频频得手。2011年中东陷入动荡，也被美国视为“民主照进现实”，并冠之以“阿拉伯之春”的“美誉”。在这种背景下，美国更加自信将其价值观念推广到国际关系中，并把这些问题与中美关系“捆绑”，把这当作钳制中国的“紧箍咒”。

（二）权力地位因素

不可否认，话语的强弱往往是话语者地位的强弱所决定的。在当今国际政治话语权竞争中，美国处于相对优势、攻势，中国处于相对弱势、守势。双方实力地位的差异，导致了这种不平等地位的形成，并固化了美国根深蒂固的例外主义和对外干涉主义情结，使美国在与华对话中保持居高临下的态度。主流媒体的涉华舆论秉持强烈的自我优越感，动辄渲染“中国威胁”论、“中国责任”论。美国智库基辛格中美关系研究所主任罗伯特·戴利一针见血地指出，中美之间分歧不断的主要原因之一在于美国不愿倾听中国的想法。¹⁹ 美国三权分立的决策制衡体系和选举政治的周期性循环也使中国成为美国国内政治力量互相攻讦的“替罪羊”，并传递到中美关系层面。中国政府则从来无意于干涉美国内政，而是寻求带着自身的特色，更好地融入到全球政治文明，把中国成功的故事和经验，上升为中国文化和中国话语。

18 王缉思：《译序：摩根索理论的现实性与非现实性》，载（美）汉斯·摩根索著：《国家间政治：权力斗争与和平（第七版）》，北京大学出版社2013年6月，第7页。

19 《中美：超越历史，相向而行》，新华网，2014年7月10日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/10/c_1111559528.htm。

（三）战略心理因素

2008年底爆发的金融危机使大国力量对比趋于均衡化，而新兴力量崛起使大国关系趋向平等化，力量和利益趋同的趋势在一定程度上加剧了中美之间的竞争而非合作。²⁰ 在美国看来，中国是唯一有可能打破美国全球领导地位的国家。中国则认为，美国是当今世界唯一有能力阻断中国和平发展进程、干扰中国和平崛起的国家。²¹ 并且，双方国内都有对中美关系抱着激进看法的鹰派思想，会对分歧管控产生影响。美国面对“华盛顿共识”的崩溃，在国际上遭遇被“唱衰”的困境，心理受到冲击，心态更为敏感，在新的时代现实面前表现出迷茫和错位。而夸大中国的社会弊病、批判中国的政治制度，正可以突出“美国梦”的正确与优越，因此美国的政界和舆论界继续乐此不疲。对于中国来说，世界的聚焦使其战略处境更为复杂、微妙，给中国外交带来一系列复杂的挑战。由于中国既寻求发展中美关系，又谋求壮大自身实力，而后者在某种程度上会抵消前者的努力。这也刺激中国对美国产生疑虑并体现在很多方面，包括担心美国试图干预中国的国内政治，以及怀疑美国企图阻止中国成长为一个世界大国。这种情形下爆发出的民族主义情绪，从渲染悲情意识，到固守斗争立场，以及抱持敌我观念等等，似乎一谈美国就是“阴谋论”或“宿命论”，只要“反美”或“唱衰”美国就是“政治正确”的，无疑会给中美关系设置更多障碍。

三、政治分歧管控的工作思路

中美关系发展的历史表明，双边关系得到迅速发展的时期往往也是政治分歧得到淡化处理的时期，比如中美建交以后的最初十年。而双

20 Mark Leonard, "Why Convergence Breeds Conflict: Growing More Similar Will Push China and the United States Apart", *Foreign Affairs*, September/October 2013, pp. 125-135.

21 刘建飞：《以总体国家安全观评估中国外部安全环境》，《国际问题研究》，2014年第5期，第24页。

边关系陷于紧张状态则往往与政治分歧比较突出有直接因果关系，比如1989年北京政治风波、1992年克林顿政府对台售武。政治分歧管控攸关中美战略互信的基础，是中美构建新型大国关系的要素。随着中美在政治、经济、外交、军事、社会等领域的联系纽带进一步密切，两国相互依存程度显著上升，双方政治关系的发展动力必将更加多元，也更加强劲。中方可围绕以下几方面开展相关工作。

（一）确立政治分歧管控的合理目标

1. 保持沟通，显示尊重。中美历史背景、文化传统、政治社会制度、经济发展阶段不同，这是双方历史发展演变的结果，应予以理解和尊重。这就要求尊重各自选择的社会制度和发展道路，尊重彼此的核心利益与重大关切，²² 慎重、妥善处理敏感问题，不相互制造麻烦，不逾越对方底线，这是建设合作伙伴关系的根本保证。

2. 化解猜疑，增进互信。美国需要用实际行动让中国相信，其台湾、西藏、新疆等政策不以分裂中国为最终目标，其人权政策不以推翻中国政权为最终目标，其对价值观问题的关注确实只是自我价值观的体现，而不是在价值观掩盖下分裂和遏制中国。中国则需要用实际行动表明，自己不会走“国强必霸”的历史老路。“让彼此安心、放心，放下疑心、戒心，中美关系才能走稳、走实，进而走好、走远。”²³

3. 减少摩擦，防止升级。通过分歧管控的沟通和交流渠道，将政治分歧和斗争限定在可控轨道上，消除任何可能的危机隐患，防止外溢到中美关系的其他领域，甚或引起双边关系的恶性循环及脱轨危险。

22 参见：《杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果》，人民网，2013年6月9日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0609/c1001-21805346.html>；《如何构建中美新型大国关系——王毅外长在美国布鲁金斯学会的演讲》，人民网，2013年9月20日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0921/c70731-22982621.html>。

23 王毅：《继往开来，努力构建中美新型大国关系——纪念中美建交35周年》，新华网，2013年12月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-12/31/c_118787603.htm。

（二）完善政治分歧管控的机制和制度

1. 通过高层的对话交流达成共识或政治默契。最高领导人之间的交流，有助于从最高层面为培育两国发展关系的政治意愿注入动力，为推动一些棘手问题取得突破提供直接的动力，这是一般工作层面的接触所达不到的效果。事实上，美方的一个习惯性做法就是在首脑会晤时提出中国对待“持不同政见者”问题。中方也借助这一渠道予以回应。2013年6月，“习奥会”期间，习近平主席就向美方介绍了中国的人权观和人权事业进展状况。两国政府部门的发言人谈话或相关的白皮书，也是表达己方观点、展示己方立场的一个有效渠道，应当用好这一渠道发挥改善双边关系氛围的作用。

2. 健全各层面对话机制。当前中美间在首脑会晤、政府合作、政党往来、议会对话、军事交流等方面各个层级的对话机制全面铺开。据统计，过去5年中，中美元首进行了14次会晤。两国建立了战略与经济对话、人文交流高层磋商等90多个对话与合作机制，以及41对友好省州和201对友好城市关系。继2013年6月中美首脑在安纳伯格庄园创下“不打领带的会晤”新形式后，2014年11月“瀛台夜话”、以及中国国务委员杨洁篪应邀访问美国国务卿克里在波士顿的私人住所，也是用一种非正式的小范围会谈代替传统的程式化对话。畅通、有效的交流渠道将成为管控分歧、深化合作、培育互信的重要平台，有助于确保对话进程的持续性。

3. 引入共同利益因素。从全球层面看，美国意识形态扩张的矛头并不是主要指向中国。并且，美国对华政策并非仅受意识形态因素掌控，而是还存在对现实利益的考量。当实际利益与推进自由民主一致时，美国就推进民主。不一致时，对利益的考量则优先于民主。另一方面，中国民间反美主义情绪并非出于对美国文化、体制、产品、人民等的反感或憎恶，而往往是由美国不友好的对华政策导致的。事实上，中美对于

良政、民主、平等、自由、法治等基本价值观不乏共识，在政府创新、社会管理、公共参与、生态等方面存在共同利益。引入更多的共同利益因素，形成“你中有我，我中有你”的局面，有助于弱化中美政治矛盾的对抗性，使竞争的可控性相对上升。

4.开展公共外交。应调动媒体、智库、非政府组织等多种力量，与美方进行互动，积极引导舆论。中美之间的政治分歧从本质上说是美国推行强权政治和中国反霸权主义的斗争；但多元文化之间的相互误读，也是发生认知和文化碰撞、冲突的常见原因，徒增文化交流的障碍。中国可借助潜移默化的文化外交来勾勒和传播中国的文化形象，贡献出令人心悦诚服的政治文明理念，诠释和充实中国和平发展的内涵。当然，也要注意，文化外交并不等同于公共外交，过于功利性地强调文化的工具性一面，往往会引起对方的警惕与反感。

（三）探索政治分歧管控的多元路径

1、宣介中国政治文明。加快包括政治文明在内的现代化建设，是对美国等西方国家“西化”、“分化”中国的根本之策。中国应以坚持内修素质为主，不断完善和推进社会主义民主建设、法治理念和制度以及人权保护事业，加强旨在改善民生的机制建设。与此同时，注意外树形象，主动出击，宣示独立自主的和平外交政策，必要时针锋相对揭批美式自由、民主的虚伪性。

2、挖掘中外政治共性。中美之间几乎不可能在核心政治价值观方面取得完全的共识，但双方扩大共同的政治利益，尽可能地增加共识，减少实质性分歧，却是可行的。中方完全有条件在捍卫主权原则、反对干涉内政、坚持走适合自己特点的发展道路的同时，努力挖掘中外政治文明的“最大公约数”。正如新加坡国立大学教授、东亚研究所所长郑

永年所言，“这是一个开放和多元的世界，也必然是一个多元政治制度的世界”；“不管西方世界多么反对非西方世界的民主形式，民主形式的多元化已经成为一个现实”。²⁴ 中国可以加强与我国立场相似国家的沟通与协调，争取在这一问题上形成合力。与美国就政治分歧中的敏感议题进行研究和对话，提升双方在价值观和政治哲学上相通的一面，以及“‘中国梦’与包括‘美国梦’在内的世界各国人民的美好梦想相通”²⁵的一面。

3、做大中美共同利益。在治国实践上，中美都需要在财政压力不断加大的情况下，为公民提供更好的公共服务，在这方面可以加强探讨和交流。在人权问题上，中美都可以通过世界媒体聚焦于一年一度中美人权对话的时机，打开一扇向世界宣传其价值观的窗口。在台湾问题上，中美在遏制“台独”和确保和平的两岸关系上有共同利益。此外，中美在经济合作及国际和地区事务上有互相借重的需要。做大中美共同利益，能够为中美政治关系的健康发展提供内在动力，并能够建立起有效的屏障，控制两国政治分歧问题的扩散和升级。

4、倡导文化包容。中美文化都对外来文化有很强的包容性。美国作为一个移民国家，其社会文化的开放性和多样性被公认为美国活力的源泉之一。中华文明生生不息的一个重要原因也是善于包容和借鉴外来文化的有益成分。两国应当加深对对方历史、文化和政治的理解，避免陷入模式之争、道路之争，而是学会互相尊重，包容互鉴，合作共赢。²⁶ 从国际大势看，世界政治多极化、发展模式多样化的潮流必将有力地牵制美国把自身意识形态和价值观强加于人，从而有助于塑造美方的对华理性认知。

24 郑永年：《中国民主模式初步成形》，《人民日报海外版》，2014年6月9日，第1版。

25 《国家主席习近平同美国总统奥巴马共同会见记者》，中国政府网，2013年6月8日，http://www.gov.cn/lhd/2013-06/08/content_2422916.htm。

26 周文重：《中国梦与美国梦是相通的》，中国网，2013年9月9日，http://news.china.com.cn/world/2013-09/09/content_29973791.htm。



第二章 中美经济分歧管控

中美两国自1979年建交，双方贸易发展迅速，已互为最重要的贸易伙伴。但中美在经贸交往过程中，始终伴随着摩擦、矛盾和分歧。中国希望美国推行负责任的货币和财政政策，放宽对技术转让的过度控制，开放市场让中国投资，并为中国企业赴美投资提供公平竞争环境等。而美国则把本国经济的困难归咎于人民币汇率、中国对知识产权保护不足、国有企业垄断、歧视性贸易保护等等议题上，对中国施加压力。中美在经贸问题上的诸多分歧长期存在，根深蒂固，难以在短期内彻底解决，但双方在经贸上的合作需求越来越大，管控分歧的迫切性越来越突出，处理摩擦的经验也越来越丰富。

一、经济结构转型中的中美分歧

（一）贸易领域的分歧

近年来中美贸易摩擦频繁发生，中国成为了美国提起反倾销、反补贴立案与调查最多的国家。奥巴马政府上台后，其对华贸易政策更是具有明显的贸易保护主义倾向，以中国违反WTO协议为由，提起了多项诉讼，并针对中国输美产品发起几十项贸易救济调查。2012年年初，奥巴马政府成立跨部门的贸易稽查中心，针对中国等国家的“不公平贸易行为”展开调查并采取措施。²⁷ 中方也在积极应对美国的“双反”措施。

27 冯远、张继行：《奥巴马政府对华贸易政策回顾与走向分析》，《国际贸易》，2013年第3期，第45页。

2013年12月，中国向世贸组织起诉美国对华油井管等产品采取的13起反倾销措施。此外，2014年，中国加快了《反垄断法》的贯彻实施步伐，美国的微软、高通等公司都在调查范围内。美国财长卢为此致函中国国务院副总理汪洋，警告称中国针对外资企业的一系列反垄断调查可能严重影响中美关系。中美贸易摩擦不断增加的根本原因是由于中国的快速发展，中美间的经济竞争日趋激烈，贸易摩擦可能会在未来中美贸易关系中成为常态。

多年来，美国一直对中国实行歧视性的出口管制政策，在高新技术产品、军事武器和技术等方面限制对华出口。《美国出口管理条例》将出口目的国分为A-E五类，管制程度依次增强，中国被列入D组。美国对华出口管制是造成中美贸易不平衡的重要原因之一，制约了两国贸易发展。中方一直强调，美国一方面强调对华贸易存在逆差，另一方面却又限制对华出口，这是一种自相矛盾的逻辑和做法。美国也屡次做出承诺，但始终口惠实不至，不能放宽对华出口产品的范围。

随着中国企业赴美投资的快速增加，中美在投资领域的矛盾也开始突出，主要体现在美国对来自中国投资的严格审查上。从2005年中国海洋石油总公司并购优尼科被美国众议院高票反对，再到2012年9月和10月，美国先后否决了三一重工关联公司的风电投资和阻止华为公司与中兴公司进入系统设备领域，背后都有浓重的美国政治的影子。政治干预在某种程度上已成为阻碍中国对美投资的主要原因之一。

为解决相互投资的问题，2008年第四次中美战略经济对话结束时，两国宣布开始启动双边投资协定谈判（BIT）。谈判迄今已进行了13轮，双方目前同意争取2014年就BIT文本的核心问题和主要条款达成一致。谈判中的分歧是显而易见的，中方的主要诉求是保护在美中国投资的安全与利益、最大限度扩大美国产业对中国企业的开放等，而美方主

要诉求是实行“前负模式”(准入前国民待遇和负面清单)的外资管理模式、打破国企的垄断等,其中最大、最难解决的分歧就是国民待遇问题。

此外,中美在《信息技术产品协议》和《服务贸易多边协定》谈判上也存在明显分歧。中国希望加入《信息技术产品协议》(ITA),但美国指责中国试图将大约60个新产品种类排除在ITA以外。对于《服务贸易多边协定》,美国则担心中国的加入可能会弱化这一协定。

(二) 金融领域的分歧

中美在金融领域的分歧主要体现为美国不断施压人民币升值。美国认为,人民币汇率过低造成美国对中国存在大量的贸易逆差,一方面使中国在劳动密集型产品的出口上更具有优势,冲击了美国本土产业,另一方面不利于刺激中国企业对外投资,不能对美国就业起到应有的促进作用。2005年7月21日,中方宣布放弃人民币与美元挂钩等政策,改革汇率形成机制,此后人民币已不断升值,但美方认为中国对汇率的管制依然偏紧,敦促中国进一步加大人民币升值力度。中方则始终坚持,中美贸易不平衡与人民币汇率关系不大,人民币升值对减少美国对华逆差作用有限。数据显示,2005年至2007年,人民币兑美元已升值超过20%,而美对华贸易逆差(按美方统计)从2005年的1997亿美元增至2007年的2512亿美元,即增加了26%。²⁸人民币升值也不一定能改善美国的高失业率。美国传统基金会一份报告的统计数据就表明,从1991年到2010年,当人民币兑美元汇率走弱时,美国失业率较低,当人民币兑美元走强时,美国失业率反而较高。²⁹

28 甄炳禧:《合作共赢的中美经贸关系》,《国际问题研究》,2009年第1期,第16-25页。

29 Derek Scissors, "The Facts about China's Currency, Chinese Subsidies, and American Jobs," the Heritage Foundation website, Oct 4, 2011, <http://www.heritage.org/research/reports/2011/10/the-facts-about-chinas-currency-chinese-subsidies-and-american-jobs>.

（三）知识产权保护领域的分歧

在1985年中美商贸联委会(JCCT)上,美国首次公开表达了对中国知识产权保护标准的关注。自此,美国开始依据“特别301条款”对中国进行知识产权调查,之后逐渐转向依照“337条款”,借以阻止未按美国标准设定的产品进入美国市场。2000年以来,美国对中国发起的“337条款”相关调查案件不断增多,涉及的产品范围也越来越广。奥巴马上台后,针对中国知识产权保护不力和违反知识产权保护的贸易行为也采取了各种措施。中方强调已采取了积极、有效的措施,建立了执法体系,在知识产权保护和执法方面所取得的成效是巨大的;美方则认为,中国政府虽然采取了不少措施,但知识产权的保护状况仍然不能令人满意,需要继续加大施压。

近年来,美方不断指责中国开展网络间谍活动,窃取美国军事和商业机密。美国的指责集中在两个层面上:一是所谓互联网自由问题,指责中方对于互联网的管制;二是所谓中方尤其是中国政府支持的针对美国企业服务器的黑客行为,包括以破坏网络安全运行为目的和以窃取商业或军事机密为目的的两种行为。对此,中国政府一再表明,中国一直是世界上受到非法网络攻击危害最深的国家,中国反对一切形式的网络攻击,反对美国在此问题上采取双重标准。

（四）区域架构领域的分歧

随着中国对地区影响力的增强,对自身话语权特别是国际经济话语权的需求也在上升。在亚洲,中国提出成立亚洲基础设施投资银行,建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”倡议;在国际上,中国推动建立金砖国家开发银行,在国际货币基金组织份额改革等全球经济治理改革上也发挥着举足轻重的作用。这些都导致美国对其全球经济主导权日渐担忧,甚至有分析认为中美有关世界经济主导权之战已经吹

响号角。

在亚太，中美两国正围绕着双边和地区性的自由贸易谈判展开激烈的竞争，主要表现在“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）和“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）的竞争。TPP是美国主导的包括12个亚太国家在内的高标准的跨太平洋自由贸易区。美国推出高质量的TPP，就是希望用区域合作制度安排的合纵和替代功能削弱中国参与的区域合作制度安排，如10+1和10+3等。³⁰ RCEP包括中国在内共16个太平洋西部国家和地区成员，不包含美国在内。TPP和RCEP两个巨型自由贸易协定分别以美国和中国为事实上的主导国，而且现阶段都排除了对方的参与，突出反映了中美两国在自贸协定和区域架构方面日益激烈的竞争。

而中国在2014年APEC会议前后推出的丝路基金与亚洲基础设施投资银行等倡议，也被认为直接挑战着美国主导的金融与贸易机构在亚洲地区的传统霸主地位，从而成为由西方主导的国际金融机构的新对手。美国外交官一直积极运作，大力限制中国经济外交的影响力。中国提出建立亚洲基础设施投资银行的建议后，美国最先表示了反对。美国国务院发言人普萨基曾表示：“美国国务卿克里已经明确向中国以及其他亚洲国家表示，美国对成立亚投行的想法表示欢迎，但是，我们强烈要求该银行必须符合国际的管理标准，必须透明。”³¹ 美国官员看似是担心中国主导的新机构将为那些无法从其他多边银行获得资金的项目提供贷款，从而让相关限制失效，但美方的真正顾虑是亚投行会动了美国的“奶酪”，冲击由美国主导的亚洲地区秩序，包括世行和亚行的地位。³² 最初由于受到美国的影响，亚洲地区的韩国、澳大利亚和印度尼西亚并未派代表出席签署仪式。2015年3月，由于美国的亲密盟友英国率

30 刘均胜、沈铭辉：《亚太区域合作制度的演进：大国竞争的视角》，《太平洋学报》，2012年第9期，第59-66页。

31 “China Launches New Asia Development Bank,” the Voice of America website, Oct. 24, 2014, www.voanews.com/...asia-development-bank/2494903.html.

32 贾秀东：《亚投行折射出美国战略心病》，人民网，2014年11月3日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n/2014/1103/c1003-25959853.html>。

先突破美国的阻挠，宣布加入亚投行，引致法、德、意等发达国家连忙跟进，韩国、澳大利亚等国亦转趋积极。美国杯葛中国倡建亚投行的企图遭遇挫折，但中美在区域经济合作和国际经济秩序方面的竞争显然已经越来越公开化。

二、经济分歧管控的基础

中美已经形成结构高度互补、利益深度交融的经济关系，经贸联系是支撑中美关系发展的最重要的基础和最主要的动力。尽管双方存在分歧，但中美进行分歧管控的基础依然广泛、牢固，主要表现在以下几方面。

（一）贸易依存仍将长期存在

中美两国建交初期，贸易额只有24.5亿美元，到2013年两国的贸易额已经是5210亿美元。2014年1月—11月，中美双边贸易额达5025亿美元，中美两国已互为第二大贸易伙伴，美国是中国的第一大出口市场和第五大进口来源地，中国是美国第三大出口市场和第一大进口来源地。双向投资迅猛增长，截至2014年11月底，美对华投资项目累计超过6.4万个，实际投入达752.2亿美元。美国是中国第四大外资来源地。同时，中国在美国兴办的贸易型和非贸易型公司也呈增长趋势。2014年1月—11月，中国企业在美非金融类直接投资46.4亿美元，同比增长27.1%。截至2014年11月底，中国企业在美累计各类投资超过385亿美元，美已成为中国对外直接投资的第三大目的地。³³

两国经济上的互补性和相互依存是中美经贸关系继续发展的基础。中美两个经济体处于不同的发展阶段，存在多方面的差异。第一，美国

³³ 中华人民共和国商务部，“2014年商务工作年终综述之十二：发展合作共赢的中美经贸关系”，商务部网站，2015年1月21日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201501/20150100873022.shtml>。

经济市场化程度高，资本市场发达且流动性强；而中国还处于市场转型阶段，正在开放和发展资本市场的过程中。第二，美国经济更多依靠服务业；而中国经济高度依靠制造成本低、以出口为目的的商品。第三，美国劳动力成本高，传统产业逐渐衰落；而中国拥有丰富且低成本的劳动力资源和强大的工业产能。³⁴ 经济差异性带来的互补性使中美经贸合作增加，两国贸易上的相互依存未来还会日益加强。在相当长的时间里，中美经贸合作仍将作为两国关系中的“助推器”发挥重要作用。

（二）结构转型中相互需要

目前，中美两国都在转变经济发展模式，进行经济结构调整，以促进国内经济的平衡和可持续增长，从而有可能形成新的利益合作格局。对美国来说，当前最重要的任务是恢复经济稳定增长，并创造更多的就业岗位。中国当前致力于发展方式转变，将带来巨大的投资和消费需求，而且越来越多的中国企业愿意到美国投资设厂，这些都能够为美国经济复苏提供新的动力，并增加美国的就业。对中国来说，美国转变经济增长方式，经济回暖，能够为中国经济发展提供更好的外部环境。第一，中国正在努力使产业结构升级换代，提高创新能力，进口美国高端产品和先进技术，有助于中国更快地实现技术进步。第二，中美都在积极准备迎接新一轮新技术革命，美国拥有大量的核心技术，中国拥有大批应用型研究人才以及庞大的国内市场，中美相互补充，有助于加快创新及新技术产业化的速度。美国经济回暖，也会给中国的出口提供更多的机会。

（三）“金融恐怖平衡”客观存在

2004年，时任哈佛大学校长的萨默斯教授提出“金融恐怖平衡”概念，描述了以日本和中国为代表的新兴市场国家不可能在不损害本国经

34 甄炳禧：《合作共赢的中美经贸关系》，《国际问题研究》，2009年第1期，第16-25页。

济利益的前提下停止为美国融资。萨默斯的观点概括了这样一种状况：中国等新兴市场国家由于担心本国经济受到负面影响而不得不长期为美国融资，使美国可以凭借外部资本的流入为其贸易逆差融资，从而维持其国际收支平衡。³⁵

应该说，“金融恐怖平衡”现象是客观存在的。截至2013年12月底，中国共持有美国国债12700亿美元，占美国外债总额的23%。³⁶虽然存在着一定的争议，不容否认中国购买美国国债是互利共赢之举，既有利于中国巨额外汇储备寻找相对安全可靠的投资产品，也有利于美国国内金融体系的稳定，缓解美国联邦政府的预算赤字，深化了中美经贸合作，有助于确保中美关系的顺利发展。

（四）能源气候政策趋同

中国和美国作为世界最大的能源生产国、石油投资国、碳排放国和能源消费国，在应对全球气候变化、发展清洁高效能源、确保能源安全方面面对着共同的挑战，也拥有共同的利益和目标。美国致力于在未来十年实现能源独立，这个目标在美国页岩气资源迅速发展的情况下很可能实现，中国也希望未来能够尽可能实现能源独立，两国均承诺将确保全球可持续发展，这是中美加强能源合作的主要动力。

中美均大力推动清洁能源的发展。作为新兴产业，两国在清洁能源领域不存在固有矛盾，利益冲突也相对较少，在技术、资金、市场、人才等诸多领域存在很强的互补性，具有广阔的合作空间。清洁能源领域已成为中美开展合作的最佳利益契合点和经贸合作增长点。2009年，奥巴马在中美战略与经济对话的致辞中明确提出，“美国和中国是世界上两个最大的能源消费国。我们也是世界上两个排放温室气体最多的国

35 项卫星、王冠楠：《“金融恐怖平衡”视角下的中美金融相互依赖关系分析》，《国际金融研究》，2014年第1期，第44—54页。

36 “Major Foreign Holders of Treasury Securities”，<http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>。

家。坦率地说，我们必须展开合作，否则我们两国将受制于对国外石油的更大依赖，我们的人民将饱受气候变化之苦。这是基本常识，它要求我们共同采取行动”。³⁷ 2013年中美还成立了气候变化工作组，并且取得了相当显著的成果，尤其两国于2014年发表了《中美气候变化联合声明》，不仅确立了两国新的减排目标，而且明确表示，希望两国的行动能够带动世界其他重要国家加入应对全球气候变化的行列。

（五）知识产权保护利益交汇面渐增

随着中国产业升级，从国际产业链条的低端走向中高端，中国建设创新型社会的紧迫性在提升。世界知识产权组织的2014年报告显示，2013年世界知识产权申请共计257万件，其中中国825136件，占总量的32.1%，位居世界第一；美国571612件，占总量的22.3%，位居世界第二；日本328436件，占总量的12.8%，位居世界第三。³⁸ 中国事实上已经进入知识产权创新大国行列，保护知识产权正成为中国经济转型和发展的日益增强的现实需求。在这种情况下，中美知识产权交流与合作已是必然趋势。近年来，中美两国在知识产权问题上的合作发展非常迅速。双方已经建立起中美商贸联委会下的知识产权磋商机制，就两国关心的知识产权问题进行磋商、交流与合作。

（六）区域架构具有相互包容的空间

亚太区域经济架构的建设过程突显了竞争与合作特征。亚太地缘经济实际上呈现出双轨格局，即美国主导的TPP和以中国为引领的亚洲经济合作轨道。中国对亚洲经济增长的贡献率已经超过50%，其引领作用已不容置辩。有经济学家运用数量经济方法进行分析，得到的结

37 美国国务院国际信息局，“奥巴马在美中战略与经济对话首次会议上的讲话”，http://www.america.gov/st/peacesec-chinese/2009/July/20090727173219bp_uh0.0211603.html。

38 The World Intellectual Property Organization (WIPO), “World Intellectual Property Indicators 2014”, December 16, 2014, http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2014.pdf。

论是，到2025年，美国主导的TPP和东亚一体化进程走向统一，并轨后建立的APEC框架下的亚太自由贸易区将产生巨大的福利效应。就TPP来说，只有容纳了中国的TPP，才可使美国真正从这一自贸安排中获益。因此，对中美两国来说，实施竞争型协调与合作对策，使亚太经济合作日益包容，才是使两国利益最大化的结局，也可使亚太地缘经济格局走向共赢。

（七）成熟的分歧管控机制

多年来中美经济外交机制化水平的逐步提高，并且已磨合出比较成熟的分歧处理方式，如中美战略与经济对话、中美商贸联委会等，成为保证大国经济关系理性发展的重大基础设施。这些机制确保了中美经济外交可以着轨运行，不至于发生系统脱轨结果。³⁹中美两国元首也高度重视双边机制的重要作用，在2013年6月安纳伯格庄园会晤上，习近平主席和奥巴马总统同意充分发挥战略与经济对话、商贸联委会、省州长论坛等机制作用，加强政策协调，推进中美两国在多边和地区经济框架下的协调合作，以对话合作的方式妥善处理经贸摩擦。

三、经济分歧管控的障碍：政治化操作

经济分歧管控一直是中美分歧管控卓有成效的领域，也正因为如此，中美经贸关系长期以来总体维持在健康和有序的轨道之内。但另一方面，中美经贸关系又似乎摩擦不断，人民币汇率、知识产权保护、反垄断等问题一个接着一个。尽管所有这些问题没有一个是大的无法解决的，但美国国内政治操弄、极端国家安全利益追求以及意识形态惯性等因素的确为中美经贸摩擦的控制平添了障碍和困难，集中表现为经贸问题的政治化操作。

39 罗小军：《一种新型大国经济关系的生成》，《文汇报》，2014年6月16日，http://whb.news365.com.cn/jjsh/201406/t20140616_1131496.html。

所谓经贸问题政治化是指把本属于经济范畴、一般而言敏感度相对较低的经济分歧或贸易摩擦，有意与政治、安全等高敏感度问题相挂钩，甚至通过政治操弄或炒作，以牺牲经济关系为代价，换取外交或国内政治利益的一种做法。经贸问题“政治化”是中美经贸关系中非常普遍的现象，涉及贸易逆差、人民币汇率、市场经济地位、贸易救济、出口管制、投资限制等方方面面，⁴⁰在操作手法上主要表现为与人权问题、国家安全问题、意识形态问题以及国内社会问题挂钩等。

（一）与人权问题挂钩

上世纪90年代初，美国国会援引针对苏联制订的杰克逊—瓦尼克法案，要求授予中国最惠国待遇应以保护人权、维护宗教自由、防扩散等条件为前提，开始以人权问题为借口对给予中国最惠国待遇问题实行年度审查。如1993年克林顿总统在其行政命令中规定，给予中国最惠国待遇应以中国遵守《世界人权宣言》、保护西藏宗教文化遗产，遵守中美关于劳改产品协议等为条件。⁴¹中美经贸关系因此持续紧张，1994年5月26日，克林顿宣布延长中国的最惠国待遇，并将最惠国待遇同人权问题脱钩，但国会仍每年对中国的最惠国地位投票。直到2000年，在中国入世在即、获得最惠国待遇将是顺理成章之时，美国会通过了给予中国永久性正常贸易关系地位的决议，经贸问题与人权挂钩的做法告一段落，中美在最惠国待遇问题上的斗争从此结束。

（二）与国家安全挂钩

1. 高技术出口管制问题。美国对华高技术出口管制源于冷战时期美国及西方国家对整个社会主义阵营的技术封锁，上世纪八十年代由于

40 参见王勇：《美国对华经贸摩擦“政治化”问题研究》，《美国研究》，2008年第1期，第48-50页。

41 The White House, “Statement by the President on Most Favored Nation Status for China”, May 28, 1993, <http://clinton6.nara.gov/1993/05/1993-05-28-presidents-statement-on-mfn-for-china.html>.

“中美苏”战略三角关系，美国对华出口管制曾一度有所松动，但自上世纪九十年代至今，美国对华出口管制再度趋紧趋严。美国《1990-1991财年对外关系授权法》规定中止中国火箭发射美制卫星，除非总统以国家利益为由豁免。美国《1999财年国防授权法》将卫星及相关零部件纳入美国军品清单，并给总统豁免增加更多约束。2007年，布什政府出台《对中华人民共和国出口和再出口管制政策的修改和阐释；新的经验证最终用户制度；进口证明与中国最终用户说明要求的修改》，新增了31项对华军事用途出口时须申请许可证的物项，涉及航空发动机、飞机、水底照相机、激光器、贫铀、机床、高性能计算机等20大类中的部分产品。⁴² 2013年，奥巴马政府通过的《2013财年国防授权法》放宽美国卫星及相关物项出口管制，但禁止对中国出口、再出口或转移，而且也不允许在中国发射。妨碍中美技术贸易的障碍至今难以消除。

2. 投资及商品输入管制。首先是美国对来自中国的直接投资的阻挠。中美建交以来，美国长期以来一直是中国输入资本的来源国。2008年金融危机爆发以前，中国对美年均直接投资在10亿美元以下（2005年联想收购IBM个人电脑除外）；金融危机爆发以来，随着中国经济实力的快速增长，中国对美直接投资快速增长，据美国亚洲协会的研究报告，2007年至2011年间，中国企业对美直接投资规模年均增幅达130%，2010年、2011年分别达58亿美元和45亿美元；以这些年的增长均速推算，至2020年，美国有望从中国吸引1000至4000亿美元的直接投资。⁴³ 然而事实上，中国对美直接投资的渠道并不通畅，经常受到政治因素的非正常干扰，近些年的著名案例包括：

中海油并购优尼科案——2005年美国众议院通过决议，禁止政府批准中海油并购尤尼科，理由是，能源是美国安全利益中的关键部分，中

42 《商务部就“美对华出口管制新规定”回答记者的提问》，商务部网站，2007年6月22日，http://www.gov.cn/xwfb/2007-06/22/content_658279.htm。

43 Daniel H. Rosen and Thilo Hanemann, “Chinese Direct Investment in California”, October, 2012, at http://asiasociety.org/files/pdf/Asia_Society_China_CA_Investment_Report_FINAL.pdf.

海油的收购将导致“战略资产”配置给中国，该交易将让中海油获得优尼科“敏感的双用技术”，这些技术可能会有其他商业和军事用途。

三一重工风电场项目——2010年，三一重工在美国注册成立罗尔斯公司（Ralls），2012年3月，罗尔斯公司从希腊一家公司当中收购了美国俄勒冈州的一个风电项目，但到2012年7—9月，奥巴马政府却以“对美国国家安全造成威胁或者不利的行动”为由，禁止罗尔斯在该军事基地附近兴建4座风力发电站。⁴⁴

阻挠华为、中兴案——2008年，华为与贝恩资本联合竞购3COM公司因美国政府阻挠未能成功。2011年，华为被迫接受美国外国投资委员会的建议，撤销收购3Leaf公司特殊资产的申请。2011年10月，美国商务部阻止华为参与国家应急网络项目招标。2012年，由众议院情报委员会主席、联邦调查局特工出身的密歇根州共和党议员罗杰斯和马里兰州民主党议员鲁佩茨贝格带领的一个情报专门委员会发布报告，称由华为和中兴两大公司向美国的基础设施供应设备将会危害“美国核心国家安全利益”，建议美国外国投资委员会封杀涉及华为和中兴两大公司在美国的一切企业并购业务。

值得关注的是，美国对中国高技术产品和服务的排斥仍在加剧。《2013年合并与进一步持续拨款法案》国防拨款部分第516条要求，美国各政府机构考虑购买信息技术系统时，必须咨询执法部门，并就“网络间谍活动或破坏”的风险进行正式评估。评估必须包括“信息技术系统由中国拥有、主导或资助的一个或多个实体生产、制造或组装相关的任何风险”。法案还规定，美国商务部、司法部、国家航空航天局和国家科学基金会不得利用任何拨款采购由中国政府拥有、管理或资助的一个

44 三一集团后来就此提起诉讼，2014年7月，哥伦比亚联邦巡回法院裁决奥巴马政府的行为违宪，但联邦政府仍可以请求重审或是向最高法院上诉，三一集团维权仅仅是一个初步性胜利。参见：“Appeals Court Faults Government Order Prohibiting Ralls Corp. Wind Farm Deal”, *The Wall Street Journal*, July 6, 2014, http://www.sanygroup.com/group/en-us/media/38935_for_news_text.htm.

或多个机构生产或组装的信息技术系统。⁴⁵

（三）与国内选举政治挂钩

利用选举政治，炒作中美经贸议题，把贸易失衡、人民币汇率与知识产权保护等问题与国内就业挂钩，对内捞取选票，对外向中国施压，是美国将中美经贸问题政治化的又一重要方式，主要表现在总统竞选运动之中。

2004年，民主党候选人克里曾指责小布什政府未能在汇率问题上“对抗”中国；2008年，民主党候选人奥巴马曾批评小布什对华“懦弱”。2012年美国大选对中美经贸问题的炒作尤为突出，而且出现了与国内就业问题相挂钩的新趋势。共和党候选人罗姆尼在其竞选纲领中称，未来的罗姆尼政府将会对从事“不正当竞争”和“盗取美国技术的中国公司和企业”针对性地实施单边或多边制裁；在政府采购问题上，罗姆尼称“如果中国政府不遵守WTO下的政府采购协议”，他将“禁止美国政府采购中国的商品和服务”；罗姆尼还威胁在他出任总统的第一天就把中国列为“汇率操纵国”，威胁如果中国拒绝人民币迅速升值，将对产品征收“反倾销税”。⁴⁶ 他不仅直呼中国为“骗子”，还指责奥巴马像个“乞讨者”一样向中国借债；不愿在汇率问题上“对抗”中国，已浪费掉七次可把中国定为汇率操纵国的机会，而奥巴马则攻击罗姆尼是通过投资向中国输出就业机会的“急先锋”，其对华强硬立场根本不可信，“就像狐狸告诫我们需要更安全的鸡舍一样”。⁴⁷

2012年9月，为回应罗姆尼指责其对华软弱，奥巴马政府借机就中

45 113TH CONGRESS, 1ST SESSION H. R. 933: "Making Appropriations for the Department of Defense, the Department of Veterans Affairs, and Other Departments and Agencies for the Fiscal Year Ending September 30, 2013, and for Other Purposes", <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-113hr933pp/pdf/BILLS-113hr933pp.pdf>.

46 Mitt Romney, "'Believe in America: Mitt Romney's Plan for Jobs and Economic Growth'", September 2011, <http://www.thepoliticalguide.com/Items/MittRomney/Trade.pdf>.

47 Devin Dwyer, "Obama Compares Romney to a Sly Fox in Ohio", Sep 26, 2012, <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2012/09/obama-compares-romney-to-a-sly-fox-in-ohio/>.

国汽车及零部件出口补贴，向世贸组织发起对华贸易诉讼。奥巴马政府声称，起诉中国的原因是2009至2011年间，中国政府向汽车工业提供了10亿美元的非法补贴。奥巴马在俄亥俄州的一场竞选演说中称：“这些补贴直接影响到了俄亥俄、密歇根以及整个中西部汽车装配线上的工人。”⁴⁸但众所周知，正是同一时期，奥巴马政府通过大规模政府救济，使通用和克莱斯勒两大汽车公司免于破产。

（四）与意识形态挂钩

美国对华奉行具有意识形态色彩的贸易保护主义政策。自2006年以来，美国在缺少国内法律依据和违反世界贸易组织规则的情况下，对华连续进行反补贴调查。2011年12月，美国联邦巡回上诉法院判决对非市场经济国家进行反补贴调查违法后，美国国会遂于2012年3月通过《1930年关税法》修订案，授权美商务部可以对非市场经济国家适用反补贴措施，并溯及既往地追认此前调查的合法性。

美国对华“双反”不合逻辑地与中国的“市场经济地位挂钩”。尽管自加入世贸组织以来，中国的市场化水平日趋提高，但美国至今仍没有承认中国的市场经济地位。美国判定市场经济地位的六项标准是：货币的可兑换程度；劳资双方工资谈判的自由程度；设立合资或外资企业的自由程度；政府对生产方式的所有和控制程度；政府对资源分配、企业的产出和价格决策的控制程度；以及美商务部认为合适的其他判断因素。⁴⁹

即使按照这些冷战时期的遗留标准，美国彼得森国际经济研究所高级研究员尼古拉斯·拉迪认为美国政府也应考虑给予中国市场经济地

48 Jeff Mason and Tom Miles, “Barack Obama: China Auto Subsidies ‘Directly Harm Working Men And Women’”, 09/17/2012, http://www.huffingtonpost.com/2012/09/17/us-china-auto-subsidies-world-trade-organization_n_1891497.html.

49 Todd B. Tatelman, “United States’ Trade Remedy Laws and Non-market Economies: A Legal Overview”, April 23, 2007, <http://fpc.state.gov/documents/organization/84323.pdf>.

位，因为中国国有经济占整个工业产出的比重已从1978年的接近80%下降到2011年的26%，国家对制造业的固定资产投资从2006年的20%多下降到2012年的11%，出口产业中的国有成分从1995年的接近70%下降到2014年的11%。⁵⁰ 美国凯托研究所的比尔·沃森认为，美国政府拒绝承认中国市场经济地位的目的在于，“增加美国贸易官员的自由裁量权以保护美国企业免受来自中国的正当竞争”⁵¹，即一方面坚持拒绝承认中国的市场经济地位，另一方面却违反世界贸易组织规则对中国产品进行“反补贴”调查。尤为甚者，美国还进而依据对中国的“非市场经济地位”认定，通过“非市场方式”对中国展开“反倾销”调查，奉行事实上的贸易保护主义。

四、经济分歧管控的目标与路径

由于经济分歧相较于政治与军事分歧具有敏感度相对较低的特点，因此中美经济分歧管控的制度和规则也相对成熟和明晰，未来只要明确管控目标，沿着既有的道路稳步前进，进一步补充和完善中美经济分歧管控的机制和规则，中美经济分歧完全可以得到有效管控。

（一）争端处理机制化：现有机制的优化组合

两年一度的中美战略与经济对话和一年一度的中美商贸联委会，是当前中美两国磋商经贸问题和处理摩擦的两个最重要的平台机制。中美商贸联委会创始于1983年，曾被长期视为中美经贸摩擦的“灭火器”，2006年中美创建战略经济对话机制以及2009年进一步提升为中美战略与经济对话机制后，中美经贸领域形成了商贸联委会关注微观和具体议

⁵⁰ “外国智库专家：美国应尽快承认中国市场经济地位”，中国新闻网，2014年9月12日，<http://finance.chinanews.com/cj/2014/09-12/6583388.shtml>。

⁵¹ Bill Watson, “American Protectionism Threatens US-China Trade”, October 28, 2014, <http://thediplomat.com/2014/10/american-protectionism-threatens-us-china-trade/>.

题、而战略与经济对话关注宏观性和战略性政策协调的分工，使中美经贸合作和分歧管控总体处在健康的轨道之内。另一方面，中美两国还同为世贸组织成员国，双方在解决棘手贸易摩擦时均有在世贸组织框架下提请争端仲裁的案例，对管控经贸摩擦也起到了一定的补充作用。未来，中美两国应树立双边磋商优先，慎用多边仲裁的思路，在管控经贸分歧的同时，尽量为两国的合作创造良好的氛围和必要的条件。

（二）经济竞争规则化：中美BIT谈判

竞争与合作共存是中美经贸关系复杂性的现实写照，中美虽均为世贸组织成员，但现有的规则机制无法约束美国对华奉行新的贸易保护主义政策，如美国针对中国屡屡发起的“双反调查”；当然美国对中国政府采购、反垄断等领域的政策也心存不满。处理上述争端的根本路径是，中美联手创造一个公平竞争的经济环境。2012年第四轮中美战略与经济对话就重启中美双边投资协定（BIT）达成协议，2013年第五轮中美战略与经济对话进一步达成共识，双方同意以准入前国民待遇和负面清单为基础开展中美双边投资协定实质性谈判。目前，中美已完成15轮双边投资协定谈判，双方有望与2015年正式启动负面清单谈判。中美双边投资协定的进程和质量，将直接关系到中美能否建立公平的双边投资环境。

（三）区域架构开放化：亚洲区域一体化

当前亚太地区的一体化机制不仅是“面条碗”的问题，更是包容性取向或排斥性取向的问题，最大的问题是现行的区域一体化进程或架构中，有一个美国主导但不包含中国的跨太平洋伙伴关系协定（TPP）和一个东盟主导但不包括美国的区域全面经济伙伴关系（RECP，即10+6机制），两大机制虽并不矛盾，但内在的竞争关系还是非常明显。事实上，中美及亚太国家领导人已经关注并开始探寻整合亚太区域一体化的

统一机制。2014年北京亚太经合组织领导人非正式会议通过了推动实现亚太自贸区（FTAAP）的北京路线图，明确提出“亚太自贸区应是一个全面的自贸协定，并在‘10+3’、‘10+6’、跨太平洋伙伴关系协定等现有区域贸易安排基础上发展建立”。⁵² 未来，通过进一步的沟通与磨合，北京路线图有望成为化解中美在区域一体化问题上分歧的最大公约数。

（四）大国责任均衡化：气候变化

中美两国既是世界上经济总量最大的两个国家，也是温室气体排放头两位的国家，两国都面临着承担应对气候变化的国际责任的巨大压力。与此同时，随着美国能源结构转型以及中国绿色经济转型，两国合作的动力机制和合作意愿增强。

2014年11月，奥巴马总统访华，两国发表了具有历史意义的《中美气候变化联合声明》。美方在声明中表示，计划于2025年实现在2005年基础上减排26%—28%的全经济范围减排目标，并将努力减排28%。中方计划2030年左右二氧化碳排放达到峰值，且将努力早日达峰，并计划到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高到20%左右。两国还表示希望通过宣布上述目标，“能够为全球气候谈判注入动力，并带动其他国家也一道尽快并最好是2015年第一季度提出有力度的行动目标”，两国元首还决定来年紧密合作，“解决妨碍巴黎会议达成一项成功的全球气候协议的重大问题。”⁵³ 《中美气候变化联合声明》的发表显示，中美两国在气候变化问题上已经初步探索出了一条均衡承担国际责任，共同发挥领导作用的共赢之路。



⁵² 《亚太经合组织推动实现亚太自贸区北京路线图》，人民网，2014年11月12日，<http://finance.people.com.cn/n/2014/1112/c1004-26007964.html>。

⁵³ 《中美气候变化联合声明》，人民网，2014年11月12日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1112/c1001-26011031.html>。

第三章 安全领域分歧管制

中美安全领域的分歧表现在结构性差异上，也表现在对客观现实的认识上。在许多国家眼里，美国是当今世界安全秩序的制定者和维护者，伴随综合国力增长，中国正向该秩序发出挑战。美国从过去偏重中国人权、经贸、台湾、西藏和新疆等问题转向对安全的关切。两国在该领域分歧不断强化，发生误判的风险加大。要维系稳定的中美关系，安全领域里的分歧管控迫在眉睫。

一、安全分歧管控的提出

新中国成立初期，美国敌视中国，把中国当成与其社会制度、意识形态格格不入的对手，对华采取威胁与遏制的战略。上世纪50年代，美国卷入朝鲜战争、60年至70年代卷入越南战争，均是其担心中国在亚太与苏联相策应，挤占美国的战略空间。

与苏联分裂后，中国面对两线作战的安全境地。60年代后，苏联采取扩张战略，1968年8月入侵捷克斯洛伐克，在中苏、中蒙边境地区陈兵百万，1969年两国爆发珍宝岛冲突。面对咄咄逼人的苏联，中美有安全需求。两国安全利益的需求是中美走近的现实基础，而社会制度、意识形态与价值观则让位于安全考虑。

苏联解体后，美国转向“接触”和“塑造”中国。1993年10月，克林顿政府的国防部长阿斯平在其《四年防务评估》报告中把大规模杀伤

性武器、地区冲突、经济安全、民主改革倒退当成美国面临的四大威胁，提出准备在朝鲜半岛和中东地区打赢两场大规模地区冲突设想。朝鲜核问题摆上国防和外交的突出位置，此后就有了克林顿政府90年代与朝鲜达成的相关协议。期间，中美纷争更多是“最惠国待遇”、人权、新疆问题、西藏问题、售台武器等，安全问题只被偶尔碰及。

小布什上台后强调对华接触。2002年9月的《国家安全战略》报告强调，美国要在全球范围内承担起世界领导者的角色，不仅要与传统盟国保持合作关系，而且要与大国和地区性力量中心建立合作关系，维系对美国有利的国际安全环境。“9·11”事件后，美国加强国内安全，成立国土安全部和北方司令部，同时发动反恐怖主义战争，投入大量的国防资源。

上台伊始，奥巴马对华表现友好，关注点转向亚洲。2009年，美国宣布“重返”亚太，要对该地区“再平衡”。原因与安全相关：一是美视中国国防现代化威胁亚太安全，宣称中国快速和全面推进军事现代化，透明度低，难预测；二是美国视中国海洋强国战略与现存海洋秩序存在矛盾和冲突，担心中国试图在亚洲建立排斥美国的势力范围，把中国定为奉行“反介入和区域拒止”战略的“敌手”；三是偏袒其盟国，声称对争议领土不持立场，但又援引同盟条约、海洋法和航行自由等钳制中国。2010年以来，美国高官不断质疑我南海“九段线”合法性，提出冻结南海现状等主张，安全因素在中美关系中的地位上升。

中美均意识到加强安全合作的必要性，因为任由安全分歧无序发展，中美滑向战略竞争、军事对抗或武装冲突的风险增加。中美决策者提出要加强安全领域分歧管控，指出中美关系是两国“从未管理过的最具挑战性和后果最重大的双边关系”。⁵⁴ 2013年6月中美首脑庄园会晤最重要的成果是“不冲突、不对抗”意愿的提出，为两国安全领域分歧管控指明方向。

54 [美]希拉里·克林顿，“美国的太平洋世纪”，《外交政策》杂志，2011年11月号。

二、安全分歧的几个方面

中美在安全领域里的分歧表现在传统和非传统两方面。传统安全是指政治安全问题，包括领土纠纷、主权争端、军事态势等，这些安全涉及民族、国家与政权存亡。非传统安全则包括经济危机、恐怖主义、环境污染、跨国犯罪、走私等。中美安全领域分歧主要表现在前者，双方对后者均表现出合作意愿。本节仅就近年争执较多的几个问题进行探讨。

（一）朝核

中美对朝战略目标不同，中国诉求半岛稳定和无核化，美国则希望推翻朝鲜政权。二次核试后，朝鲜自称为“拥核国”，并把“拥核”写入《宪法》。三次核试后，朝鲜声称，核试验标志重大政治和军事胜利，迫使国际社会承认朝鲜作为战略火箭及核武器国家的地位，并指出“拥核”是朝鲜长期坚持的“战略路线”。

朝核僵局源于美国“战略忍耐”和朝一味坚持走核武装道路。克林顿政府把大规模杀伤性武器扩散当成其首要威胁，奥巴马上台后打出建立无核武器世界旗号，试图冻结朝核与导弹研发活动。2012年2月29日，美国和朝鲜达成用24万吨营养品换取朝鲜冻结核和导弹活动的协议。然而，朝鲜随后进行导弹试验，协议被停止。

自朝鲜核问题谈判开始，中国为“会谈”提供场地并斡旋于有关国家间，力促通过和平手段解决朝鲜核问题。第三次核试验后，中国调整对朝政策，参与对朝鲜制裁，利用中美首脑峰会、战略对话等表现出对朝鲜核问题的关注，提出“三个坚持”原则，即不管出现什么情况，必须坚持半岛无核化，坚持维护半岛和平，坚持对话解决问题。

中美共同关注朝鲜核问题，合作有基础。除力促朝鲜弃核，保证朝鲜核技术不被扩散到其他国家是中美多年合作的重要内容。半岛核安全与核能安全也成为中美共同关注。朝鲜目前拥有20余座核设施，包括铀矿、精炼厂、核燃料工作、核反应堆和回收设施等。这些设施多靠近中国边境地区，保证朝鲜民用核设施的安全可成中美建立新型大国关系的重要领域。中美应考虑建立预防性安排，两国外交和军事部门平时就保持互动，研判形势，如在朝鲜进行第四次核试验前就制定相应方案，做到提前介入和管控。

（二）南海

南海问题是中国与声索国领土和领海争端，也是中美争夺地区安全主导权的斗争，美国担心中国掌控南海，断了海上贸易通道。2012年4月黄岩岛对峙是最好例证。表面看，黄岩岛对峙是中菲纠纷，但两国谁都不能把美国排除在外。中国坚持通过双边与谈判途径解决南海岛礁和水域争端，包括“搁置争议、共同开发”。菲律宾等则希望美国能为其撑腰，据守甚至扩大其在南海的既得利益。

2012年4月美菲“2+2”会议后，国务卿希拉里·克林顿重申美国立场是一贯的，美菲对黄岩岛事件深为关切，美方对主权争端不持立场，但作为太平洋大国，美方在航行自由、维持和平与稳定、尊重国际法等方面有国家利益，美方将与菲律宾就此保持密切接触。菲律宾外长罗萨里奥承认，在义务方面，美国已表明它不会直接卷入领土纷争当中，美国主张通过和平手段来解决南海的纠纷，通过多边渠道和与国际法相一致的法律机制，特别是《联合国海洋法公约》来解决争端。

美国不选边站队出于其自身战略考虑。美国学者葛莱仪在题为《南海的武装冲突》的报告中指出，从美国政治、安全和经济利益考虑，这

是最好的选择。首先，美国必须要坚持利用国际法或原则来支持除中国之外其他国家的诉求。第二，美国应保持其对盟友的义务并维持这一地区的稳定。第三，美国应保护其在南海的经济利益。第四，美国必须与中国合作。她指出，任何美国所卷入事件的影响和意义都是其他事件不能比拟的。美国有义不容辞的责任来保证中美关系的稳定，从而继续保证北京能够在更广泛的地区和全球事务中进行合作，并把中国融入国际体系当中。⁵⁵

尽管奥巴马政府声称不选边，不干涉，但立场已完全站在中国的对立面。做法有三：一是在南海周边巧立名目，租借军事基地，以点带面撑控南海。美国已在南海周边国家建立起点状基地网，采取临时租用或部队轮换形式，平时在菲律宾苏比克湾、越南金兰湾、新加坡樟宜港和泰国的乌塔堡等关键点建立起维修、补给设施；战时，美国可立刻进驻大规模部队。二是加强与有关国家的军事交流，以显示存在和兑现义务。特点是：联手国家多，涵盖菲、越、汶、马等国，把日本、澳大利亚、印度等国拉入南海军演当中；针对性强，想定包括夺岛、登陆、保卫钻井平台等。三是强调国际法和自然地理环境为解决南海争端的依据。国务卿希拉里声称，要以自然地理结构划分海域和岛礁归属。中国认为，南海岛屿和水域属中国是历史定论；现实是有关国家从上世纪70年代后加大对南沙群岛侵占，掠夺该地区石油、天然气和其他资源。

（三）网络

网络之争正成为两国又一分歧。2013年6月以来，美国国家安全局雇员爱德华·斯诺登曝光美国的“棱镜”计划，向人们展示美国的网络能力和对国际法的践踏。美国在利用其信息技术优势，以国家安全为由，滥用法律和技术手段，对包括盟国和邻国的政要及重要国际会议等进行监控。美国着力对他们的网络监控是保证及时跟踪这些国家政治、

55 See Bonnie Glaser, "Armed Clash in the South China Sea", *Contingency Planning Memorandum* No. 14, April 2012.

经济、军事情报，提前掌控这些国家的走向。所谓国家安全对美国来说不仅是反恐，而是在国际上加强对有关国家的掌控，维系其世界霸权地位。

网络问题对中国的影响越来越明显。例如，2013年1月至8月，中国境内被黑客篡改的网站达2万多个，被境外通过木马或僵尸网络控制的主机达800多万台。80%以上的中国网民受到过网络侵害，每年经济损失达数百亿美元。⁵⁶

美国拥有对互联网域名根服务器的监控权，加之在计算机硬件和软件上的垄断地位，美国牢牢掌握国际互联网的控制权，但它对互联网的依赖程度很大，在网络空间同样也是脆弱的。面对共同的挑战和威胁，中国和美国提升自身网络能力的同时，也要努力加强在网络安全领域里的沟通，带头确定网络标准、原则和行动方法。

中美在网络空间的立场有很大不同。美国国家情报委员会发表的《2009年国家情报战略》报告指出，中国在全球范围内对美国构成复杂的威胁，中国能在网络领域对美国发动攻击。美国政府文件把中国的网络攻击当成潜在对手。

中美都应大力支持联合国及其机构，共同实现国际互联网基础资源管理的平等权利，建立多边、透明的国际互联网基础资源分配体系，促进全球互联网均衡发展，不仅维护自身网络安全，也为全球互联网安全与发展做贡献。中美两国正致力于建设新型大国关系，网络安全是中国和美国极其关注的一项重要内容。两国要明确这种关切的着力点有何不同，形成共识，才能有效地沟通。中美的网络安全对话要把握住两国的共同需求，而不是以网络安全来向对方发难。网络技术无法用传统边界来限定，需要联手国际社会所有成员国加以应对。中美两国都应该承担起负责任大国的责任，建章立制，规范网络空间的行为，从而保证人类

⁵⁶ 《全球网络空间合作峰会在美举行》，新华网，2013年11月6日，http://news.xinhua.com/world/2013-11/6/c_118032595/htm。

文明在继陆地、海洋、天空和外空之后的第五空间有序地延续和发展。

（四）核

在美俄削减核武后，美国担忧中国核武器现代化走向，建议两国进行冷战期间美苏式核裁军谈判等。中国认为，其核发展政策、核裁军政策、核战略、核力量构成并没发生根本性变化。

1. 核威慑。中国把核能力看作是避战和维系和平的艺术和手段，认为威慑在确保国家安全中发挥着重要的作用，特别是在避免核战争方面。中国宣布，核战略从属并服务于国家核政策和军事战略，目标是保证国家不受其他国家对中国使用或威胁使用核武器。

美国的核威慑定义鲜明而多变。1991年，美国《国家安全战略》报告写道：“威慑任何能威胁到美国及其盟国安全的入侵行为，一旦失败，击退或打败军事进攻，并以有利于美国及其盟国的条件结束冲突。美国正发展新‘三位一体’力量来强化威慑能力，它们由进攻性打击系统（核常兼备能力）、积极和消极防御系统（包括导弹防御系统）和具有反应能力的基础设施组成。”美国把“威慑”扩展到常规领域，特点是核常兼备、攻防一体和多能。美国准备在任何地方打击敌手。

中美对核威慑的认识和应用有相似之处：都认为核威慑是避战手段，而不是目的。两国也有本质不同：（1）美国要威慑的目标是所有被认为与美国敌对的国家，中国仅是潜在的有核武器国家。（2）美国核威慑分多层次，包括战略威慑、地区威慑（延伸威慑），除保护本土外，还有保护其盟国和朋友的义务，而中国核威慑只是保家卫国。（3）中国核威慑的目标是免遭核武器打击，美国则在遭受生化武器袭击后即可动用核武器。（4）美国核威慑贴上防御标签，但不论从其部署态势还是作战理念上看，其核武器都具有先发制人的能力，中国核力量一直保持低

警戒状态，不瞄准任何国家，只用于第二次核反击。正因为核威慑认识和应用上有诸多不同，两国学者和官员在各层次核领域对话中围绕着核威慑的争论时有发生。

2. 核透明。在美国看来，增加核透明是消除信息缺乏、消除误解的重要手段。通过制订高透明度的核政策，中美可减少信息误判，更好地保卫自身的安全利益。美国一直在强调军事能力、数量、预算、现代化计划等方面的透明，认为虽然意图透明可减少他国的忧虑，但能力的透明更为重要，因为能力在一定程度上决定一个国家可能采取的政策和行动。

中国一直坚持意图的透明是极其重要的，认为如果两国没有利益冲突，即使是对方强大，自己也不会受到威胁。反之，如果两国的安全利益相矛盾，或者强大一方有进攻意图，那么弱小一方肯定会受到威胁，所以它必须保持自己能力的模糊性，并准备应付冲突。从另一角度看，美国有意展示自己的实力，以此来阻止他国直接与美国发生竞争和冲突。透明是达成威慑的手段，能增进其安全利益。而对仅保持最低核威慑能力的中国来说，把数量和部署情况透明无疑是把看家本领告诉对手。中国做不到，其他中等核国家也做不到。

要求中国透明的背后是美国强烈的担心，特别是在美俄承诺大幅度核裁军后，中国如果不裁反增，岂不打破美俄占主导地位的核平衡，威胁到美国的绝对优势？要求中国核力量、核战略、核政策透明，反映出美国从上到下对中国国防现代化的不放心。

3. 核裁军。中国长期坚持“全面禁止”和“彻底销毁”的核裁军政策。中国从一开始就把禁止和销毁核武器当成国际社会应承担起的义务，而自身研发核武器的目的也是用核武器消灭核武器。在可预见的未来，中国的核裁军政策不会发生根本性变化。变化只是表述形式，不是

政策的基本内涵，个中原因不是中国故步自封、不思进取，而是因为中国第一代领导人所奠定的核裁军政策至今仍是无法替代的，仍具有旺盛的生命力。

2009年5月，国家主席胡锦涛在安理会核不扩散与核裁军峰会发言，明确回答了“关于中国何时加入国际核裁军进程”的疑问。他指出：“条件成熟时，其他核武器国家也应该加入多边核裁军谈判进程。为最终实现全面彻底核裁军，国际社会应该适时制订一项切实可行的分阶段的长远规划，包括缔结《全面禁止核武器公约》。”⁵⁷

三、管控安全分歧的主要方向

中美决策者均意识到这种分歧的危害性，并提出加强安全领域分歧管控的主张。中美安全分歧管控应着眼于全球、地区及双边三个方向的竞争管控。

（一）应对共同的全球安全挑战

经济全球化加深各国相互依存，形成一荣俱荣、一损俱损的利益共同体。这种相互依存度的增加带来了一个重要后果，即大国间的任何分歧必须通过和平手段来解决，而不再简单地使用武力。与此同时，国际政治秩序的重建和经济全球化问题带来新的挑战，如气候变化、国际恐怖主义、防扩散等不可能让一个国家独立应对。如前所述，一个拥核的朝鲜至少会对东北亚地区所有的国家构成威胁。尽管六方会谈各国的初衷不一，但劝朝鲜弃核则是共同的安全目标。

因此，相互依存度的提高使中美在安全领域里的合作范围扩展，合作意愿也大幅度提高，从而使合作共赢成为大国间的共识，进而压缩了

⁵⁷ 《胡锦涛在安理会核不扩散与核裁军峰会上的讲话》，参见中国政府网站，http://www.gov.cn/ldhd/2009-09/25/content_1425872.htm。

大国间对国际权力的争夺，在一个多极化时代，不再会有一个大国能完全主导世界事务。几乎在非传统安全领域，如气候变化、恐怖主义和防扩散等领域，每个问题上，大国间因为利益诉求和政策主张的不同，在合作的基础上还存在着竞争。

（二）控制地区安全竞争

两国为实现构建对自己有利的安全环境和维护自身的安全利益以及争取地区安全的主导权，加紧了协调和争夺。在亚太地区，美国提出“再平衡”战略后不断加强与其传统盟国的关系，继续维系二战结束以来美国在该地区建立起来的安全机制，增大在地区事务的发言权。在外交领域，美国不断指责中国；在军事领域，不断向西太平洋调兵遣将，结果是：美国加强与其传统盟国的关系，代价是牺牲包括与中国和俄罗斯的大国关系。

（三）管理双边战略竞争

奥巴马就构建“中美新型大国关系”与中方达成共识，却在言行上多有相悖之处。美国国内舆论中“中国威胁论”有一定市场。考虑中美之间深层次的矛盾，很难期望中美关系会一帆风顺。但与中俄为敌，显然不符合美国的长远战略利益，中俄也都不愿做美国的敌人。美国不应为自己制造新敌人。布热津斯基曾告诫美国人说：“若我们把中国当成敌人，他们就会变成敌人。”

中美两国虽然战略取向和目标不同，但都有避免直接对抗和加强合作的意愿。美国认为，自身无法独立应对当今世界的各种挑战，必须加强同其他大国的伙伴关系。它反复强调，在强化与美国的传统同盟关系时，还要培植与新兴影响力中心的伙伴关系，在互利和尊重的基础上深

化与中国、印度和俄罗斯等国的合作。⁵⁸ 而2008年金融危机后中国表现出的强劲发展势头更令美国担忧，认为中国的军事现代化和国防开支的大幅度增长，加上庞大的人口资源和优越的地理位置，构成对亚太地区的潜在威胁。⁵⁹

遏制中国在亚太的影响力，确保美国的军事优势和主导权成为当前美国对华战略的目标。中国始终坚持走和平发展道路，发展与各国的友好关系，并积极参与国际安全机制建设和国际事务，努力维护世界和平与发展，做一个“负责任”的大国。

四、安全分歧管控的基础和空间

中美虽然在军事领域存在多层面的分歧，但两国在安全领域也存在多方面的共同利益。中美在一些传统安全难题上开始出现新的互动空间，为两国有效地进行军事分歧管控提供了基础和空间，同时也提出了原则性的要求。

（一）安全分歧管控的利益基础

中美共同的安全利益包括“趋利”与“避害”两个维度。所谓“趋利”是指两国都希望共同推进的利益目标，包括实施各自国内发展议程都需要和平稳定的国际环境；都有维护地区安全与稳定的需求和责任；都有面临防扩散和打击恐怖主义的共同任务；都面临着气候变化、能源安全等全球性挑战等。所谓“避害”是指两国都不希望面临的共同后果，包括两国都不希望发生“冷战式”的对抗；都不希望发生军事冲突和战争；都不希望相互依赖的经济关系发生断裂性逆转。由于战略互信

58 “National Security Strategy”, The White House, May, 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ress_viewer/national_security_strategy.pdf.

59 Robert Kaplan, “The Geograph of Chinese Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 89, No.3, May 2010.

匮乏，“避害”对保持当前中美关系的健康和稳定尤其显得紧要。

（二）传统难题上出现相互妥协的空间

美国对台军售、对华抵近侦察以及国内立法歧视一向是妨碍中美军事交流和影响中美战略互信的难题。当前，中美在上述议题上出现新的互动空间。

1. 对台军售问题的影响趋向可控。中国在美售台武器问题上的底线外交已见成效。奥巴马政府曾在2010年1月和2011年9月两次对台大规模军售，但并没有突破中方不得出售攻击型潜艇和F-16CD战机的底线。2011年美国对台军售前，美国事实上同中方进行过事前沟通，美长期坚持的“六项保证”出现松动迹象。2014年4月，美国助理国务卿拉塞尔在参议院听证会上，不愿就“六项保证”是否还是美国的外交政策问题作出明确和肯定答复，仅称“六项保证仍是美国对台政策的一个重要成分”。⁶⁰事实上，中美在军售问题上经过长期的较量和互动，双方的底线已基本清晰，只要双方能够保持战略克制，不有意碰撞对方的底线，美国对台军售的影响将呈可控之势。诚如王毅外长所言：“在台湾问题上，我们阐述了我们的原则立场，这是毫无疑义的，美方也重申了他们的一贯主张。我想台湾问题是在可控的状态内。”⁶¹

2. 中美在抵近侦察问题上存在相互妥协的空间。2013年11月，中国宣布建立东海防空识别区后，美国的反应是“既不承认也不接受中国宣布的东海防空识别区，美国也无意改变在该地区的行动方式”，⁶²美国还指责中国试图单边改变现状。中国“建章立制”的行为一方面是对美

60 William Lowther, "US Senator Rubio Seeks Answers on the 'Six Assurances'", Apr 05, 2014 <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2014/04/05/2003587314/1>.

61 《王毅会晤克里谈台湾问题：在可控的状态之内》，大公网，2013年9月21日，<http://news.takungpao.com/taiwan/shizheng/2013-09/1915753.html>。

62 John Kerry, "Remarks With Japanese Foreign Minister Fumio Kishida After Their Meeting", February 7, 2014, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/02/221459.htm>.

国舰机的抵近侦察行为形成制度性反制，但另一方面也是一种妥协，即美国舰机既然可以来，那中国舰机在中国近海当然也有抵近识别的权利。中国海军司令员吴胜利表示，美方对华抵近侦察已经是常态化，不可能停止，但中国的反制也不会终止，只要有国外舰机对中国抵近侦察，中国的识别查证行为就不会停止。但吴胜利也明确表示“绝不希望发生第二次中美撞机事件，绝不希望牺牲第二个王伟”。⁶³ 既然任何一方暂时都无法改变另一方的行为，能否制订双方都能接受的海空行为规则就成为打破僵局的关键。

3. 中国军队日益自信开放，改变了以往对美交流的被动角色。中美军事交流与合作的障碍既来自美国国内的立法限制，⁶⁴ 也来自中国军队对美接触的心理担忧，但近来中国军队已变得更加自信和开放。中国已应邀参加美国主导的“金色眼镜蛇”和“环太平洋”联合军演，中美澳三国也已就举行联合军演达成一致，三国已于2014年10月举行了小规模的联合演习。这些动向说明，中国军队正在改变以往在中美军事交流中的被动角色。

五、管控安全分歧的原则和路径

中美已确立构建新型军事关系的方向，相关谅解备忘录业已签署，同时还在扩大相关领域合作的范围，这充分体现两国减少突发性事故和摩擦的共同意愿。

63 《美机来侦察 中方必拦截》，大公网，2014年9月19日，<http://news.takungpao.com/paper/q/2014/0919/2740454.html>。

64 美国《2000年国防授权法》对12个领域的中美军事交流施加严格限制，已成为当前扩大中美军事交流的主要障碍。参见“Limitation on Military-to Military Exchanges and Contacts with Chinese People’s Liberation Army”, in NATIONAL DEFENSE AUTHORIZATION ACT FOR FISCAL YEAR 2000, <http://www.dod.gov/dodgc/olc/docs/2000NDAA.pdf>。

（一）管控安全分歧的原则

如前所述，安全领域分歧管控是中美分歧中最有形和最直接的表现，更需着力讨论和寻找答案。为能够有效地管控安全领域里的分歧，中美两国必须在以下原则上达成一致。

1. 谨慎评估对方意图和能力，避免蓄意渲染和臆造威胁。美国的安全政策在许多时候离不开假想敌：二战时期的日本和德国、冷战时期的苏联、冷战后的恐怖主义，均是美国安全政策制定的根本依据。在奥巴马宣布结束反恐战争后，美国在安全领域急需要假想敌国。奥巴马政府认为，中国迅速崛起在亚太地区形成挑战。国内部分势力也炒作“中国威胁论”。结果是蓄意渲染和臆造中国威胁。反过来，以中国为敌的推论加深中国的警惕。因此，保持对意图和能力的客观判断是管控好两国安全分歧的重要条件。

2. 保持战略克制，不要以盲动方式碰撞对方底线。随着中美实力此消彼长，双方心态发生位移。美国希望能够继续为其盟国和其他国家提供安全保障。近年来实践表明，美国明显力不从心，让其盟国看出破绽，亚太国家或强化自身国防能力，或另寻安全伙伴。中国正试图从理念和机制两方面来塑造与安全利益相吻合的亚太安全。2014年5月在第四次亚信峰会上习近平指出，中国将同各方一道，积极倡导共同、综合、合作和可持续的亚洲安全观。⁶⁵

3. 相互尊重，是管控好分歧的正确方法。⁶⁶ 双方要秉持互谅互让、有取有予的原则，避免惟我独尊和全面出击。相互尊重是建立中美新型大国关系的重要内容。历史上看，守成大国在相当长时间里不愿意接受新崛起国家的共存。安全领域，美国仍是世界唯一超级军事强国。军力是维护美国全球霸权的主要支柱。中国军力近年来有长足发展，但不论

65 习近平：《积极树立亚洲安全观，共创安全合作新局面》，《人民日报》，2014年5月21日电。

66 王毅：《继往开来，努力构建中美新型大国关系——纪念中美建交35周年》，中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆网站，2014年1月1日，<http://www.china-embassy.org/chn/zmgx/zxxx/t1114112.htm>。

硬件还是软件仍有漫长路途追赶。两国国防政策有巨大差异，中国不可能在未来挑战美国军事强国地位。要达成两国的相互尊重，美国必须要放下天然优越感，接受中国在安全领域里的角色。

4. 坚持包容性原则，坦率表达意见，淡定听取批评指责，诉求还应表现在相互包容性上。中美在安全领域更充分地发挥两军交流机制，坦率交换看法，避免误判、误读、误算。美国的安全理念和机制往往是排他性的，目标是要维系美国的主导地位。相反，中国则坚持开放性和包容性原则，任何理念和机制，只要能够为地区带来和平与稳定，中国均表示支持，更愿坦率表达意见，淡定听取批评和指责，显示出自信和务实。

（二）管控安全分歧的路径

路径选择同样决定两国安全领域分歧管控成败。在上述列举的安全领域，中美有合作的潜力。

1. 朝核。朝核问题已演变成超越核能力本身的地缘政治问题。对中美有特殊含义。尽管战略目标不同，但双方在维护国际不扩散体系、维护半岛稳定性上有相同诉求。一方面，中国与朝鲜历史上有特殊的国家关系。在美国看来，中国参与有助于朝鲜屈服。另一方面，朝鲜抓住中国急于达成半岛稳定的心理，不断提高与美国谈判的筹码。

新一届中国领导人提出“不能在中国家门口生事”的警告，认为“弃核、稳定和对话”是解决朝核问题最根本的原则。朝鲜采取我行我素的政策，把自己孤立起来。打破朝核问题僵局，中美承担着共同的责任，在总结历史经验的基础上，两国进行深入协商。

2. 南海。对中国来说，行使对南海诸岛的主权是历史认定，也是国际法明确的义务。新一届领导人采取了积极进取的周边外交政策，维护

南海权益的斗争也变得积极主动。为维护南海的和平，中国提出双轨制办法。美国不可能避开南海事务。中美应有更高远的意识，在对待南海问题上，中国完全可以与美国进行面对面的沟通对话。美国也没有必要过度担心中国会在航行和航空安全上做什么手脚。共同维护南海的和平与稳定，美国和中国要有共同意识，前提是必须承认二战结束后战胜国对南海归属的处分权安排。

3. 网络。从技术角度看，网络空间具有联通性和开放性，技术更新换代超过以往。对于后起国家来说，它完全可以迅速缩短与先进国家的差距，甚至超过先进国家。美国至今还掌控着世界网络的主体，正利用其自身网络技术优势，不但在规程上进行限制，而且还在利用这种技术上的优势向其他网络使用者渗透，包括窃取、监视其他国家的网络活动。面对如此差距，中美在共享信息技术、建立网络规则和维护国际网络安全上应加强合作，而不是一味地指责对方，做到真正的合作共赢。

4. 核。中美拥有核武器质量和数量不在一个层面。两国核领域里的对话和交流仍停留在民间。随着美俄深度核裁军的进行，中国的核力量也必然摆在国际社会关注位置。中国和美国在对待国际社会要求核裁军上和其他有核武器国家站在同一条战线，面对核裁军诉求。另一方面，又由于美国核武器数量和质量优势，中国不可能在近期内加入到国际核裁军谈判进程。中国能和美国达成一致的是，在强化自身核武器可靠性和有效性的同时加大透明度。中美在核安全领域里的合作良好，包括共建核安全示范中心。目前，中美两国都在努力降低对化石能源的依赖，核安全合作有望成为两国之间新的合作增长点。未来，核安全合作应当加速，保证在核领域里的积极互动成为两国在安全领域管控分歧的重要内容。



结 语

随着中国实力的上升，中美间结构性矛盾日益突出，虽然合作领域在扩展，但分歧也愈加明显和激烈。中美之间的分歧既有战略上的也有具体事务的，并从双边为主延伸到了双边、地区和全球各层面，从西太平洋的海上博弈到网络黑客，从全球经济治理改革到有关市场准入地位的抱怨，一系列问题都在侵蚀两国有限的互信。中国学者王缉思和美国学者李侃如指出，“中美战略互疑正在增长”，如果处理不好，这可能“将会促使两国关系走向相互敌对的状态”。⁶⁷特别是2011年以来，美国奥巴马政府的亚太“再平衡”战略，被普遍认为是针对中国的崛起和在亚洲地位、作用、影响的上升，以确保美国对中国在亚洲的优势。美国对亚太的“重返”使中美关系竞争和分歧的一面在地区层面明显突出。可以说，近几年来，中美之间的分歧有扩大趋势，旧的尚未弥合，新的又不断出现。中美关系进入分歧突显期，管控分歧已经成为稳定两国关系的关键。

所幸，在经历风雨之后，中美两国都希望能够妥善处理分歧，努力实现合作共赢的局面，不愿走向对立甚至对抗。当前，加强相互沟通，管控分歧，冷静客观看待彼此，成为了中美双边最务实与必要的任务。两国领导人也已把分歧管控放在了发展中美关系中越来越突出的地位。在北京APEC会议之后的中美元首会晤上，习近平主席提出要从6个重点方向进一步推进中美新型大国关系建设，其中一点就是“以建设性方式管控分歧和敏感问题”。他指出，中美在一些问题上存在分歧不可

67 王缉思、[美]李侃如：《中美战略互疑：解析与应对》，北京大学国际战略研究中心，2012年。

避免，双方应该坚持通过对话协商，妥善处理敏感问题，不做损害对方核心利益的事。而在奥巴马总统参加APEC会议前夕，美国国务卿克里在华盛顿发表演讲，也提出美国对华政策建立在两大支柱上，一个是“建设性地管控分歧”，另一个是“在两国有共同利益的广泛议题上建设性地协调努力”。

可以判定，未来中美两国将在如何管控双方分歧上进一步加强协调。尽管管控分歧比弥合分歧的门槛低，但由于中美关系中存在一系列障碍，分歧管控并非轻而易举。对待分歧，首先要有耐心和平常心，冷静面对。国家间存在分歧是正常的，但是，如果过度夸大分歧的意义，或恶意解读，则会毒化国家间关系。正如吴建民大使所说，正确认识中美关系必须要全面看，就是既要看到中美之间的共同利益，也要看到双方之间的分歧。中美两国有着不同的历史、不同的文化、不同的社会政治制度、不同的信仰，两国的经济又处在不同的发展阶段。双方出现分歧是必然的，没有分歧才是怪事。⁶⁸

其次，要科学认知分歧。中美之间的分歧纷纭复杂，有虚的，也有实的；有表面的，也有深层次的；有战略性的，也有策略性的；有在国际关系中具有普遍意义的，也有中美之间所特有的，等等。只有科学认知分歧，才能在同美国的对话中做到有的放矢，从而使管控分歧更加有效。⁶⁹

再次，应以务实态度，逐步管控和缩小分歧。近期而言，两国政府应充分利用双边和多边机制，通过对话与磋商在相关问题上达成一定的默契，低调处理矛盾与分歧，积极主动地引导舆论，以便能够应对各自国内的压力，减少对双边关系的冲击。中美两国领导人应保持足够耐心，不强迫对方服从各自观点和立场，要做好分歧长期存在的心理准

68 吴建民：《全面看待中美关系》，今日中国网站，2014年11月4日，http://www.chinatoday.com.cn/ctchinese/specialcolumn/article/2014-11/04/content_649421.htm。

69 刘建飞：《有效管控分歧稳定中美关系》，《学习时报》，2012年2月13日第2版。

备。很多历史经验证明，通过协商和劝说方式解决分歧比强迫更有效。

最后，中美两国应客观看待对方，这有利于增进互信并解决分歧。一方面，中国应加强对美国实力变化的分析。虽然美国近年来经济复苏缓慢，深受债务危机困扰，国内党争激烈，但应当看到其在科技、军事、文化等方面实力犹在，不能断言其已经走向衰落。另一方面，美国应加强对中国领导人决策意图的了解。虽然中国近20年来军事上进步神速，外交上表现得越来越自信，但是，美国不应对中国持有恐惧心态，要看到中国国内问题成堆，中国也无意挑战当前国际秩序，也无意挑战美国的领导地位。

总之，中国倡导中美加强政治、经济及军事分歧管控，实际上体现了中国在政治、经济、及安全层面对于构建中美新型大国关系的三大长远愿景：

第一，在政治上，两国应努力构建求同存异、包容互鉴的新型政治关系。中美应当相互尊重各自选择的社会制度和发展道路，尊重彼此政治差异、核心利益与重大关切，以和谐相处的方式，实现合作共赢的目标。一个有效手段是坦诚沟通，增加对方对各自国情的认识和理解，化解对方猜疑。习近平主席借在中南海与奥巴马瀛台夜话的机会，向他介绍了中国的近代历史、当前的改革情况和治国理政的经验，深入的交流使奥巴马感慨“更加了解中国和中国共产党”。这样的坦诚沟通无疑会增进中美在政治上的相互理解和信任。

第二，在经济上，努力实现互利共赢、有序竞争的新型经济关系。中美经济关系不仅是中美关系的基石，也是当今世界最重要、最富活力的双边经济关系之一。中美经济关系如何，不仅关系到各自经济发展和人民福祉，也关系到世界经济复苏与繁荣。只要中美双方摒弃零和思维，以更加积极的创新思维和战略眼光来审视、维护和发展两国的经济

关系，补充和完善中美经济分歧管控的机制和规则，联手创造一个公平竞争的环境，加速中美双边投资协定谈判，着手推动开放性亚太自贸体系的构建，发掘中美双边和多边合作潜力，中美经济关系的前景就会更好。

第三，在安全上，努力发展互不为敌、共担责任的新型军事关系。在中美实力差距缩小、战略和安全分歧突出的背景下，两国更需要对军事关系加以管理，确保利益的共同面始终大于冲突面，推动两军为友的因素大于推动两军对抗的因素。2014年11月会晤奥巴马时，习近平主席再次强调，中美要构建同中美新型大国关系相适应的中美新型军事关系；而此次奥巴马访华的重要成果，是两国国防部签署了建立重大军事行动相互通报信任措施机制的谅解备忘录和海空相遇安全行为准则谅解备忘录，中美在加强安全协作、管控分歧、预防危机方面又取得了重要进展。下一步，两国应当基于共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全理念，在超越狭隘同盟意识基础上，共同构建包容性的亚洲安全体系，打造互不为敌、共担责任的中美新型军事关系。

有理由相信，只要中美两国能切实有效管控双方分歧，扎实推进中美新型政治、经济和军事关系建设，中美构建新型大国关系的道路将阔而行远。





已发布《CIIS研究报告》目录

第一期 2013年9月

中美新型大国关系：挑战与契机

作者：阮宗泽、刘飞涛、沈雅梅、崔磊、杜兰

第二期 2013年9月

追寻“世界梦”——中国推动建设和谐世界的进展评估与未来展望

作者：陈须隆

第三期 2014年6月

网络战备、军控与美国

作者：滕建群、徐龙第

第四期 2014年6月

欧盟国际地位及其影响力变化

作者：崔洪建、金玲、王毅

第五期 2014年7月

全球治理：新兴国家与传统国家的合作与竞争

作者：王毅、金玲、韩璐、杜兰、李晓玉

第六期 2014年7月

中美合作共赢潜力探讨——两国在东南亚、南亚、中东、非洲和拉美地区的合作

作者：贾秀东、王友明、王洪一、苏晓晖

第七期 2014年9月

推进“一带一路”能源资源合作的外交运筹

作者：石泽、杨晨曦

第八期 2015年3月

新时期的中印关系：现状、趋势及对策

作者：蓝建学

第九期 2015年4月

中国周边新外交：从经略中求稳定

作者：阮宗泽、陈玉荣、蓝建学、宋均营、郭金月

第十期 2015年4月

“跨太平洋伙伴关系协议”的新进展与有关各方的战略考量

作者：姜跃春、张梅、李晓玉

第十一期 2015年4月

中美歧分管控的理论与实践——以政治、经济、安全为视角

作者：刘飞涛、滕建群、沈雅梅、崔磊、杜兰

《CIIS研究报告》简介

《CIIS研究报告》是中国国际问题研究院研究人员撰写的、不定期发布的专题研究报告。报告选题瞄准当前国际形势的热点和中国外交的重点，将形势研判、学理探讨和政策分析融为一体，力求做到观点鲜明、语言精练、资料详实、立论有据、分析透彻。

《CIIS研究报告》同时发布中英文版，并在国研院网站提供全文下载。报告反映的是作者本人或相关课题组的观点，并不等同于国研院的立场。

内容提要

分歧管控是中国领导人在新形势下提出的稳定和发展中美关系的重要理念，源于中国求同存异的传统外交思想原则和对现实中美关系的深刻认识，已成为中美构建新型大国关系的核心内容之一。中美分歧涵盖政治、经济及安全等两国关系的各个层面，其中政治分歧涉及两国社会制度、文化价值和意识形态等层面的根本性差异和矛盾；经济分歧集中体现为投资贸易、金融汇率、知识产权、区域架构等问题上的分歧与摩擦；安全分歧主要是指中美双边军事、地区安全、核战略及网络安全领域的分歧与矛盾。

中美分歧本属正常，但是，自新世纪尤其是2008年国际金融危机以来，随着中美力量对比朝着有利于中国的方向渐进变化，美国对华焦虑感增加，担心中国最终会在实力地位上取而代之，并把美国逐出亚洲，确立中国主导的亚太政治、经济及安全秩序。在此背景下，中美政治、经济、安全分歧问题的敏感性和破坏性上升，美国对华防范意识提升，两国竞争有所强化。中美分歧能否得到建设性管控，直接关系到中美关系向好向坏的发展趋势，有必要从理论和实践两方面加以探讨，寻找中美“不冲突、不对抗、相互尊重和合作共赢”之路。

编辑：科研处

地址：北京市台基厂头条三号中国国际问题研究院 邮编：100005

电话：010-85119556 电子邮箱：keyan@ciis.org.cn 网址：www.ciis.org.cn