

## “三个美国”之争与中美关系的未来

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）

拜登政府第一任期已进入最后一年。如果从2017年特朗普政府上台算起，美国共和、民主两党已分别在一个总统任期大幅改变和调整美国对华战略。2023年11月中美元首旧金山会晤之后，中美关系出现了某种企稳的态势，不过多数人认为，这一局面未必能持续很久。从短期美国政治动态看，如果共和党候选人在2024年美国大选获胜，美国内外政策可能会再次出现重大调整，进而也会对美国对华战略及中美关系产生重大冲击。从更长期和宏观的美国国际战略视角看，自2008年全球金融危机爆发后，美国几届政府和社会各界对美国与外部世界的关系这一命题持续反思、激烈辩论。美国自20世纪80年代以来在这一问题上形成的共识（本文称之为“克林顿主义的美国”）已被彻底否定。新的主张（本文称之为“特朗普主义的美国”与“沙利文主义的美国”）仍在激烈博弈，远未达成共识。在美国与外部世界关系中，中国是最重要、最核心、最突出的问题。只要美国对其与世界关系的思考与讨论尚未形成共识，美国对华战略及中美关系就很难形成可持续的长期稳定。

### （一）克林顿主义的美国

从20世纪70年代末、80年代初开始到2008年全球金融危机前的三十年，指导美国与外部世界之间关系的思潮是新自由主义，其核心主张是去监管、贸易和产业自由化、公共物品私有化。冷战结束后，特别是克林顿执政期间，西方国家经济扩张获得了新的地理空间，以互联网为代表的新科技开始引领美国经济的发展。在这一时期，中国深度融入全球化进程，开始与美国建立深厚的经济依存，中美关系也随之取得了实质性的长足发展。本文将这一阶段及其政策取向称为“克林顿主义的美国”。

回看克林顿时期美国政府的一些政策和文件，可以很清楚地看到该时期新自由主义的烙印。例如在这一时期，美国国会通过了《金融服务现代化法》，拆除商业银行和投资银行之间的防火墙；与加拿大、墨西哥达成了《北美自由贸易协定》（NAFTA）；通过《个人责任与工作机会法》，实质性削减了社会福利。从克林顿政府于1994年发表的《接触和扩展的国家安全战略》看，在美国政治光谱中居左且一贯注重管制、强调公平贸易的民主党政府认为，美国政府应当服务于

美国的商业利益，消除国际市场的障碍，推动美国的出口，找到办法消除妨碍创新、首创精神和劳动生产率提高的国内外因素。<sup>[1]</sup>在其后的章节中，克林顿政府进而专门论述了北美自由贸易区、《关税和贸易总协定》乌拉圭回合谈判、亚太经济合作、美日框架协议等自由贸易安排的重要性。这些观点完全不同于美国民主党的传统观点，体现了鲜明的新自由主义特征。2000年12月克林顿政府结束任期前发表的《全球时代的国家安全战略》则指出，在新科技、开放边界等因素刺激下的贸易和投资的全球化是21世纪世界的关键特征，美国要与贸易伙伴扩展贸易和投资机会，以推动美国经济的发展。<sup>[2]</sup>

同一时期，中国改革开放加速、深化，积极融入全球经济分工和经济全球化，这一政策取向与“克林顿主义的美国”的基本取向吻合。在这一阶段，中美双方都接受一系列基本观点，如政府最重要的任务之一是促进经济发展；便利国际经济交往是促进经济发展的有效办法；市场化程度越高，经济效率就越高。中美作为最大的发展中国家和发达国家，彼此天然地具有巨大吸引力。这是苏联解体后中美两国在对对方地缘政治需求大幅下降的背景下，中美关系不但整体稳定，而且在广度和深度上都有长足发展的根本原因；也是尽管中美关系多次出现危机，但两国仍愿维持关系总体稳定的根本原因；还是尽管中美之间的体制差异仍然巨大，且中国发展迅速，但美国仍有意愿、耐心和信心等待中国逐步融入世界经济的根本原因。

## （二）特朗普主义的美国

2008年全球金融危机之后，美国国内社会矛盾集中爆发。2009年奥巴马政府上台后，美国政策已经开始出现某些经济民族主义的苗头，包括提出制造业复兴计划、推动美国出口倍增计划等。在这一时期，中美关系开始变得更为紧张，美国战略界指责中国在国际体系内不遵守规则、改革速度过慢，中美关系逐渐接近质变的“临界点”。

2017年特朗普担任总统后，美国政府快速推动了以经济民族主义、孤立主义以及民粹主义为基本取向的国际战略巨变。特朗普在国内推行减税和去管制措施，在国际上与中国大打贸易战和科技战，重新调整与加拿大、墨西哥等国家的贸易关系，推动制造业回流美国。在这一时期，美国战略界眼中的中国，从与美

[1] “A National Security Strategy of Engagement and Enlargement”, July 1994, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1994.pdf>[2024-01-10].

[2] “A National Security Strategy for a Global Age”, December 2000, <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2000.pdf?ver=vuu1vGIkFVV1HusDPL21Aw%3d%3d>[2024-01-10].

国共同推动全球化并增进两国财富的国家，变成了利用全球化抢走美国就业机会、“窃取”美国科技、造成美国国内社会问题的“罪魁祸首”。中国成了美国经济民族主义和民粹主义的“靶子”，中美关系也严重恶化，本文将特朗普政府所实行的以及现在特朗普竞选团队所主张的政策取向称作“特朗普主义的美国”。

经过拜登政府三年执政之后，“特朗普主义的美国”并未消失或衰亡，甚至有卷土重来之势。目前我们还无法知道特朗普是否会再次当选美国总统，以及如果再次当选，他将推行怎样的国际战略与对华政策。从目前特朗普团队官方宣称的政策取向看，未来特朗普如果胜选，很可能继承其第一任期的经济民族主义、民粹主义的立场，而且可能更加极端。

在2020年新冠疫情暴发之前，特朗普政府在对华政策上一直强调“对等”，强调中国要对美国开放市场，便利美国企业在中国运营，希望中国购买更多的美国商品以平衡贸易，这些诉求集中体现于2020年1月中美两国签订的第一阶段经贸协议。经过新冠疫情以及过去几年中美关系的变化，特朗普团队现在正在从强调包含中国的“对等”经济关系转向全球经贸关系中的“绝对对等”与对华大力“脱钩”的结合。特朗普竞选团队的官方网站“议程47”披露的特朗普未来政策取向包括：任何国家进口美国商品的关税高于美国从该国进口商品的关税时，特朗普政府将立即提高对方输美商品关税至对等水平；<sup>[1]</sup>阻止中国“买空美国”，不允许中国企业购买美国任何关键基础设施，迫使中国企业出售已购买的可能“危及美国国家安全的设施”；<sup>[2]</sup>给所有美国进口商品制定一个基准关税，然后根据特定国家“汇率操纵情况”增加额外关税；取消中国最惠国待遇，四年内逐步减少直至停止从中国进口所有重要商品；<sup>[3]</sup>对中国实施各种签证和旅行限制，重新恢复“中国倡议”等行动。<sup>[4]</sup>美国智库传统基金会“2025计划”是特朗普团队的重要项目。该项目于2023年推出了一份长达900多页的报告《领导的授

---

[1] “Cementing Fair and Reciprocal Trade with the Trump Reciprocal Trade Act”, June 21, 2023, [https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-cementing-fair-and-reciprocal-trade-with-the-trump-reciprocal-trade-act\[2024-01-10\]](https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-cementing-fair-and-reciprocal-trade-with-the-trump-reciprocal-trade-act[2024-01-10]).

[2] “President Trump Will Stop China from Owning America”, January 18, 2023, [https://www.donaldjtrump.com/agenda47/president-trump-will-stop-china-from-owning-america\[2024-01-10\]](https://www.donaldjtrump.com/agenda47/president-trump-will-stop-china-from-owning-america[2024-01-10]).

[3] “President Trump’s New Trade Plan to Protect American Workers”, February 27, 2023, [https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-new-trade-plan-to-protect-american-worker\[2024-01-10\]](https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-president-trumps-new-trade-plan-to-protect-american-worker[2024-01-10]).

[4] “Stopping Chinese Espionage”, February 3, 2023, [https://www.donaldjtrump.com/agenda47/stopping-chinese-espionage\[2024-01-10\]](https://www.donaldjtrump.com/agenda47/stopping-chinese-espionage[2024-01-10]).

权 2025》，猛烈攻击美国进步主义精英，称其“经常空谈开放、进步、专业、合作、全球化，实际上这些辞藻是特洛伊木马，破坏宪法赋予‘我们人民’的决定国家未来的权利”。<sup>[1]</sup>该报告批评美国大企业将工作岗位转移到国外、关心国外投资者胜过关心美国人，宣称：“侵蚀我们宪法、法治和人民主权的国际组织不是应当被改革，而是应当被抛弃；非法移民问题不是应当被缓解，而是应当被终结；美国边境不是应当重新被确立为管理重点，而是应当被彻底封死；与中国的经济接触不是应当重新被思考，而是应当被中止；……孔子学院、TikTok 等中国宣传工具不是应当被监管，而是应当被宣布为非法。”<sup>[2]</sup>这些言论当然未必能转化为政策，但是至少反映出一种取向：如果“特朗普主义的美国”卷土重来，可能更接近于 2020 年而非 2017 年的对华政策，当前中美关系的相对稳定态势将难以持续。

### （三）沙利文主义的美国

2021 年拜登政府上台后，承袭了特朗普政府部分经济民族主义取向，同时也试图由西方国家维持一个较小范围的自由主义国际秩序，并与中国建立稳定的战略竞争关系。这一主张以 2023 年 4 月美国国家安全事务助理沙利文所提出的“新华盛顿共识”为代表，本文将这一政策取向称为“沙利文主义的美国”。

2023 年 4 月 27 日，美国国家安全事务助理沙利文在布鲁金斯学会发表演讲，对新自由主义理念的几个前提提出了颇为深刻的质疑。这些前提包括：第一，认为市场总能最有效地配置资本，无论竞争对手做什么，无论世界面临怎样的挑战，都应该坚持市场配置；第二，认为增长总是好的，无论哪种类型的增长；第三，经济增长会使世界各国变得更加开放和责任，全球秩序将变得更加和平、合作；第四，通过贸易赋能的增长是包容性增长，能够让社会各阶层普遍获益。拜登政府否定这些前提，提出美国政府将在国内选择对经济增长具有基础性作用、对国家安全具有战略意义的领域，“毫无歉意地追求产业政策”。沙利文表示，“新华盛顿共识”并非意味美国成为孤家寡人，或美国与西方国家在一起而

[1] “Mandate for Leadership, the Conservative Promise”, Heritage Foundation, 2023, [https://thf\\_media.s3.amazonaws.com/project2025/2025\\_MandateForLeadership\\_FULLL.pdf](https://thf_media.s3.amazonaws.com/project2025/2025_MandateForLeadership_FULLL.pdf)[2024-01-10].

[2] 同[1].

排斥其他国家，而是要建立一个“更加公平、持久的国际经济秩序”。<sup>[1]</sup>由此可见，沙利文讲话所代表的拜登政府的理念，确实与特朗普政府的经济民族主义有共同之处，不过拜登团队又强调美国不能单干，需要在国际经济战略上与盟伴国家积极合作。拜登政府民粹主义色彩较弱，强调政府和专业人士在制定产业政策、选择保护领域中的作用，也强调中美不能全面“脱钩”。在沙利文讲话前一周的4月21日，美国财政部长耶伦专门就美国对华经济政策发表演讲。她强调，“为维护美国国家安全，美国将在很窄的范围采取有针对性的措施，这些措施的范围会很窄、针对性很强，要达到的目的很明确”；并且指出，“美国并不寻求与中国经济‘脱钩’，两国经济彻底分离对两国都会带来灾难性后果，对其他国家和地区的稳定也会带来冲击”。<sup>[2]</sup>正是在这种理念指导下，拜登政府对中国既采取打压和竞争策略，又维持基本面的稳定，避免冲撞、冲突或者完全“脱钩”。

#### （四）“美国反对美国”

“沙利文主义的美国”与“特朗普主义的美国”都明确否定了曾在美国和全球广为流行的新自由主义理念。由于美国制造业空心化、社会阶层矛盾突出等问题没有得到解决，目前在美国国内，已经鲜有人主张回到过去。“克林顿主义的美国”如果不是一去不返，至少也可以说在短期内不会回归。由此判断，中美关系当然已不可能再回到冷战结束之后二十年相互依存、共同发展的阶段。

“沙利文主义的美国”与“特朗普主义的美国”都看到同样的“美国病症”，但针对精英与草根在决定公共政策问题上的道德性与合理性、美国与西方盟国的协作程度以及与中国“脱钩”的程度等问题，两者看法大相径庭，开出的“药方”也完全不同。一方面，这“两个美国”视野之下，中国都是问题的一部分，中美关系将长期处于消极状态。另一方面，这“两个美国”将给中美关系带来不同的问题与挑战。如果美国未来走向“特朗普主义的美国”，当前中美关系的稳定将很难持续，双方冲撞可能趋于激烈。加之特朗普团队的政策经常是多变、缺乏操作性的，因此中美关系面临的不确定性和变动性会更强。“沙利文主义的美

---

[1] “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution”, April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>[2024-01-10].

[2] “Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S. - China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies”, April 20, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425>[2024-01-10].

国”看似可预期性更强，但是由于美国精英和政府对于沙利文所说的“对经济增长具有基础性作用、对国家安全具有战略意义领域”的定义也是模糊、时常变动的，因此，即便民主党继续执政，管理中美关系并使其长期稳定也不容易。更何况，“沙利文主义的美国”与“特朗普主义的美国”彼此激烈批评，美国两党和普通民众在较多问题的认知上高度分化。因此，在可预见的未来，任何一方执政都不会带来类似“克林顿主义的美国”时期那样的美国全国甚至全球性共识。当“美国持续反对美国”，美国的对华战略就将继续摇摆，中美关系也将继续成为这一摇摆的受害者。

### 科技是中美战略竞争的最关键“战场”

李巍（中国人民大学国际关系学院副院长、教授，美国研究中心主任）

2017年12月，时任美国总统特朗普刚刚结束访问中国仅一个月，其政府就发布了任内的首份《国家安全战略》，正式将中国定位为“战略竞争对手”；2018年3月，特朗普政府又宣布将对来自中国的价值500亿美元的进口商品加征关税。这两起事件标志着美国全面拉开了对华战略竞争的序幕，自1979年中美建交以来、在1999年中美就中国加入世界贸易组织达成协议所正式确立的美国对华接触政策被彻底抛弃，中美关系正式进入一个以竞争为核心主题的全新时代。此后六年间，中美在多个领域所爆发的一系列剧烈摩擦和尖锐斗争都是这个新主题的产物。

#### （一）中美战略竞争的历史逻辑

冰冻三尺，非一日之寒。中美关系剧变并非毫无征兆。事实上，从2010年开始，奥巴马政府在时任国务卿希拉里（Hillary D. R. Clinton）的主导下，实施了美国国际战略重心从中东向亚太的转移，其应对中国挑战的企图不言自明，并意味着中美关系已经进入“树欲静而风不止”的新阶段。尽管当时美国政府仍然积极致力于推动与中国在应对气候变化和金融危机等全球治理领域的合作，双边经贸关系的发展势头有增无减，两国人文交流也达到一个新的高度，但是，随着奥巴马政府努力推动关于《跨太平洋伙伴关系协定》的谈判，美国已经开始全面准备在经济上孤立和排斥中国的替代性方案，从而为迎战一个更具竞争力的中国厉兵秣马、枕戈待旦。2015年，针对中国在内政外交上的一系列新变化，美国战