

B.6

2017年的中美关系：新时代 新探索

樊吉社*

摘要：中美关系虽然在2017年初呈现振荡苗头，但由于中美较为妥善管控，双边关系在2017年保持了总体稳定状态。中美两国首脑实现互访并建构四个高级别对话机制；中美围绕朝核问题展开了对话、沟通与协调；中美在南海的博弈并没有冲击双边关系；两国尝试探索解决经贸分歧之道。回顾中美2017年的博弈可以发现，朝核问题对中美关系的影响显著上升，中美经贸分歧日益突出，台湾问题可能进一步升温。2017年末，特朗普政府的言行以及出台的《美国国家安全战略报告》将中国定位为战略竞争者，新的对华战略共识已经成型，中美关系在2018年可能面临更多挑战。

关键词：中美关系 特朗普政府 朝核问题 战略共识

特朗普当选总统曾经引发中美关系可能出现振荡的担忧，这部分因为其选举前后的言行均有挑战中美战略共识的倾向，部分因为其政治议程聚焦国内且组织了一个非传统的外交安全政策团队。^① 特朗普当选初期，中美关系的确呈现动荡的苗头：特朗普于2017年1月2日在推特上指责中国在朝核

* 樊吉社，中国社会科学院美国研究所研究员，战略室主任，《当代美国评论》执行主编，主要研究领域为美国外交、安全、军事战略。

① 参见郑秉文、黄平主编，倪峰副主编《美国研究报告2017：特朗普当选与政治生态变迁》，社会科学文献出版社，2017，第151~153页。



问题上不肯帮助美国^①，人民币贬值、对美国产品征收重税、在南海建设军事设施等^②，接受《华尔街日报》采访时称“一个中国”可以谈判。^③ 2017 年末，类似苗头再现：特朗普总统 11 月访问亚洲期间提出“自由开放的印太地区”，这被认为是奥巴马政府亚太战略的替代品；12 月 18 日特朗普政府发布的第一份《美国国家安全战略报告》将中国定义为美国的“战略竞争者”^④；12 月 28 日再度指责中国向朝鲜出售石油；此前则有美国军舰停靠台湾的讨论。

虽然中美关系在 2017 年初呈现振荡苗头，年末特朗普政府的言行似乎预示双边关系未来仍难确定，实际上中美关系在 2017 年保持了大致稳定的状态：中美两国首脑实现互访并建构新的对话机制；中美围绕朝核问题展开了对话、沟通与协调；中美在南海的博弈并没有冲击双边关系；两国探索解决经贸分歧之道。

一 中美首脑互访与新的对话机制

特朗普胜选给中美关系带来了巨大的不确定性，原因是多重的。特朗普在选举期间、当选后发表过不少对华强硬的言论，甚至试图挑战中美关系中的基本共识。^⑤ 特朗普没有在政府任职的任何经验，明确排斥“建制派”，且其政策偏好遭到华盛顿“建制派”的明确反对，有政府任职经验的前政

① 特朗普 2017 年 1 月 2 日的推文参见 <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/816068355555815424>。

② 特朗普 2016 年 12 月 4 日的两条相关推文，参见 <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/805538149157969924>；<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/805539770864693253>。

③ Peter Nicholas, Paul Beckett and Gerald F. Seib, “Trump Open to Shift on Russia Sanctions, ‘One China’ Policy,” *The Wall Street Journal*, January 13, 2017, <https://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380>.

④ “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

⑤ 王文峰：《美国对华战略共识与特朗普政府对华政策》，《当代美国评论》2017 年第 2 期。

府官员或者智库专家学者几乎不可能进入特朗普政府。不仅如此，特朗普组建的外交安全政策团队中的不少成员以前或者在国会任命确认听证会上发表了不少对华强硬的言论。一向高调批评中国的彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）被任命为白宫的国家贸易委员会主任，主张采取强硬贸易政策的威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）被提名担任商务部部长，被提名担任美国贸易代表的罗伯特·莱特希泽（Robert Emmet Lighthizer）也曾指责中国“操纵贸易”导致美国工作机会流失。^① 甚至被认为谨慎、务实的蒂勒森在国务卿提名听证会上也曾脱稿批评中国，将中国在南海的陆域吹填类比起俄罗斯在克里米亚问题上的政策行动。^② 特朗普就任总统前有关“一个中国”的表态预示其对华政策可能是鲁莽的。^③

冷战结束后在美国政党轮替过程中，中美关系均经历过战略磨合期，例如克林顿当选后将人权问题与最惠国待遇挂钩，小布什当选后中美经历南海撞机事件。特朗普当选总统时，美国和中国已经分别是世界第一大和第二大经济体，两国虽有不少分歧，但更有诸多利益交集，不稳定的双边关系或者振荡的磨合期不符合任何一方的利益。因此，如何在特朗普执政后管控中美分歧、维持中美关系大致稳定成为重要的问题。

首脑外交是中美双方共同努力稳定双边关系的重要尝试。面对中美关系可能的波动，王毅部长在外交部2017年新年招待会上的致辞中表示：“我们愿在尊重彼此核心利益的基础上，同美国新政府一道，聚焦合作，管控分

① Nick Timiraos, “Divisions Lurk on Economic Team,” *The Wall Street Journal*, January 10, 2017; Don Lee, “A Trade War is Brewing inside the White House between Rival Camps,” *Los Angeles Times*, March 28, 2017.

② Burgess Everett, Andrew Restuccia and Nahal Toosi, “Key Moments from Tillerson’s Confirmation Hearing,” *Politico*, January 11, 2017, <https://www.politico.com/story/2017/01/rex-tillerson-confirmation-hearing-key-moments-233469>.

③ Peter Nicholas, Paul Beckett and Gerald F. Seib, “Trump Open to Shift on Russia Sanctions, ‘One China’ Policy,” *The Wall Street Journal*, January 13, 2017, <https://www.wsj.com/articles/donald-trump-sets-a-bar-for-russia-and-china-1484360380>.



歧，推动中美关系持续健康发展。”^① 中国驻美大使崔天凯接受媒体采访时亦表示，中国保持着并将继续扩展与美国新政府的接触，两国应在客观和理性评估各自利益、相互需求和共同利益的基础之上发展理性的双边关系。^② 此后伊万卡·特朗普携女儿阿拉贝拉出席了中国驻美国大使馆举办的2017春节文化活动，特朗普总统向习近平主席发贺信，中美两国首脑通电话。除了这些象征性互动，中美高层官员开始准备首脑尽早会晤事宜：王毅外长在二十国集团外长会议期间会见美国国务卿蒂勒森，中国国务委员杨洁篪应与蒂勒森通电话，杨洁篪应邀访问美国，蒂勒森访华等。^③ 3月30日，中美官方同日宣布两国首脑将于4月6~7日在佛罗里达州海湖庄园举行会晤。

习近平主席和特朗普总统在海湖庄园会晤期间进行了首次面对面深入的交流，此次会晤达成了多项成果。首先，两国首脑经过七个多小时的交流建立了良好的工作关系和个人友谊，特朗普总统在会晤后的简短致辞和后来接受福克斯新闻采访中均对此做出了高度评价，特朗普总统还接受习近平主席的访华邀请。其次，会晤讨论了中美总体关系的重要性，并建立了包含四个支柱的中美全面对话机制：外交安全对话机制、全面经济对话机制、执法及网络安全对话机制、社会和人文对话机制。其间，中美启动了外交安全和全面经济两个对话机制，并同意尽早启动另外两个对话机制。中美建立了双边合作和分歧管控的制度化平台。再次，中美探讨了经贸和两军等双边议题，就这些议题交换了看法，并初步制定了一个解决双边经贸分歧的“百日计划”。最后，中美还就地区和国际安全议题进行了讨论，双方充分讨论了朝

^① 《王毅部长在外交部2017年新年招待会上的致辞》，外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1433445.shtml>，2017年1月24日。

^② “Cui Tiankai, China's Ambassador to the US: Trump Administration in Touch with Chinese Embassy,” CGTN, January 25, 2017, <https://twitter.com/cgtnamerica/status/824371196208758794/video/1>.

^③ 有关中美磋商首脑会晤的细节，参见辛恩波《中美元首会晤出炉背后：低调幕后外交和特朗普一家》，澎湃新闻，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1653464，2017年4月5日。

核问题的复杂性，并探讨外交解决朝核的可能。^①

随后中美四个对话机制陆续展开对话。2017年6月21日，首轮中美外交安全对话在华盛顿举行。国务卿蒂勒森称此次对话是为了落实建设性、结果导向双边关系的努力。^②中美高层官员围绕朝核问题、南海问题和两军关系展开深入交流，重申致力于实现朝鲜半岛无核化以及维护和平稳定，全面、严格执行安理会有关决议并推动对话谈判；维持南海和平稳定，支持根据国际公认的国际法原则和平解决争议；加强两军交流，确认将在战略安全领域加强沟通与合作，包括探讨新的建立信任措施等。^③中美随后分别于2017年7月中旬、9月下旬和10月上旬举行了首轮中美全面经济对话、中美社会和人文对话和中美执法及网络安全对话。

除了中美高层官员通过新建对话机制的交流，两国首脑还曾数次通话，并在2017年7月二十国集团领导人汉堡峰会期间进行会晤。更重要的是，美国总统特朗普于11月8~10日对中国进行国事访问，中美两国首脑就中美关系和共同关心的重大国际与地区问题再次进行交流，会晤取得多项重要成果。^④特朗普总统访华期间，中美签署的商业合同和双向投资协议涉及总金额超过2500亿美元。

中美首脑在美国政府换届后的一年内举行三次会晤，并通过通电话、通

① 有关中美首脑会晤成果的介绍详见《王毅介绍中美元首海湖庄园会晤情况》，外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1452259.shtml>，2017年4月8日；“Briefing by Secretary Tillerson, Secretary Mnuchin, and Secretary Ross on President Trump’s Meetings with President Xi of China,” The White House, April 7, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/briefing-secretary-tillerson-secretary-mnuchin-secretary-ross-president-trumps-meetings-president-xi-china/>。

② “Secretary of State Rex Tillerson and Secretary of Defense Jim Mattis at a Joint Press Availability,” U.S. Department of State, June 21, 2017, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2017/06/272103.htm>。

③ 《中美双方在首轮中美外交安全对话期间达成的有关共识》，外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1472819.shtml>，2017年6月23日。

④ 详见《中美元首会晤达成多方面重要共识，同意共同努力推动两国关系取得更大发展》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1509111.shtml，2017年11月9日。



信、会晤等方式保持密切联系，就双边和地区以及国际问题交换意见，首脑之间如此频密的交流在中美关系史上并不多见。这些首脑会晤以及四个对话机制对管控中美分歧、维护中美关系总体稳定至关重要，这不仅体现于会晤以及对话期间达成的各项具体成果，更重要的是两国首脑会晤稳定了中美两国、美国盟友以及亚太周边各国对中美关系走向的预期。

二 朝核问题与中美互动

奥巴马执政的八年内，美国对朝采取所谓“战略耐心”政策，朝鲜核导能力发展非但没有放缓，反而不断增强。奥巴马总统离任前夕，他将这块“烫手山芋”交接给特朗普总统手上，特朗普总统本人也高度重视朝核问题的解决。中美围绕朝核问题的互动愈加频密。

特朗普及其外交安全团队高度重视朝核问题，美国为此采取了多项应对朝核问题的政策行动。除了特朗普总统本人通过推特频频就朝核问题发声之外，特朗普政府很快启动了美国对朝政策评估，并在较短时间内完成该项评估。特朗普总统还召集百名参议员前往白宫进行政策吹风。另外，美国在东北亚地区频繁调动军事力量，双航母同时现身朝鲜半岛附近水域参加军事演习。美国与日本和韩国之间的政策协调同步增强，联合军演规模扩大、复杂程度增加。特朗普政府放弃了奥巴马执政时期的“战略耐心”政策^①，代之以“极限施压与接触”的对朝政策。^② 特朗普政府对朝极限施压政策需要争取中国的支持，这根源于特朗普总统本人对中朝关系的简

① “US Policy of ‘Strategic Patience’ with North Korea over: Tillerson,” CNBC, March 17, 2017, <https://www.cnbc.com/2017/03/17/us-policy-of-strategic-patience-with-north-korea-over-tillerson.html>.

② Josh Rogin, “Trump’s North Korea Policy is ‘Maximum Pressure’ but not ‘Regime Change’,” *The Washington Post*, April 14, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/04/14/trumps-north-korea-policy-is-massive-pressure-but-not-regime-change>.

单化认知。^①

中美围绕朝核问题的互动体现在多个方面。首先是中美高层官员乃至首脑有关朝核问题的对话与沟通。在蒂勒森与杨洁篪、王毅的数次通话和会谈中，朝核始终是最主要的议题之一。在特朗普总统与习近平主席的数次通电话、通信以及三次会晤中，朝核一直是非常重要的话题。中美首脑海湖庄园会晤中，朝核问题占了大量的时间，特朗普总统也因此对中朝关系以及朝核问题的复杂性有了更多了解。^②

其次，特朗普政府非常期待中国在朝核问题上发挥更大作用，频频向中国施压。特朗普在执政初期发出多条涉朝推文，抱怨中国从美国赚钱，但不肯在朝核问题上帮助美国；威胁单方面解决朝核问题；甚至暗示将中美经贸关系与朝核问题挂钩。^③ 在首轮中美外交安全对话中，朝核问题成了主导性议题。特朗普政府在2017年数次对朝鲜进行单边制裁，中国一些公司和个人也被纳入制裁名单。例如，在2017年3月美国对朝鲜的制裁中，六家中国公司和三名中国公民受到波及；在6月底，美国财政部将丹东银行列为制裁对象；8月下旬，美国对朝鲜的制裁波及六家中国实体和一名中国公民；11月下旬，美国财政部将一名中国公民和四家中国贸易公司纳入制裁名单。

最后，中美围绕联合国安理会涉朝制裁决议展开博弈。推动联合国安理会通过涉朝制裁决议，并敦促各国严格执行相关决议，这是特朗普政府对朝极限施压的重要手段之一。特朗普总统曾在2017年4月下旬邀请联合国安理会15个理事国代表前往白宫共进工作午餐，敦促安理会通过更严厉的对朝制裁决议。国务卿蒂勒森作为安理会轮值主席国代表主持了有关朝核问题的部长级会议。2017年朝鲜的导弹试验、核试验以及其他挑衅行动都构成了美国推动安理会通过制裁决议的机会。2017年联

^① 樊吉社：《特朗普政府对朝政策逻辑与朝核问题前景》，《现代国际关系》2017年第7期。

^② Bonnie Glaser and Alexandra Viers, "US-China Relations: Trump and Xi Break the Ice at Mar-a-Lago," *Comparative Connections*, Vol. 19, No. 1, pp. 25-28.

^③ 特朗普的相关推文见于他的推特账号，详见 <https://twitter.com/realDonaldTrump>。



联合国安理会通过的所有决议中，涉朝决议有五个，除了3月23日通过的第2345号决议属于延长涉朝制裁评估专家小组授权外，另外四个决议都包含了比较具体的制裁内容。^① 这些决议内容都是经过了中美之间的激烈博弈达成，因为多数涉朝制裁会对中国产生直接或者间接影响。中国也比较严格地执行了联合国安理会的制裁决议，例如，为落实安理会第2321号决议，商务部和海关总署于2016年12月第81号公告，于2017年2月18日发布第12号公告；为落实安理会第2371号决议，商务部和海关总署8月14日发布第40号公告，8月25日商务部发布第47号公告，8月29日工商总局发布第152号公告，9月18日国家外国专家局发布第1号公告；为落实安理会第2375号决议，商务部和海关总署于9月22日发布第52号公告，9月28日商务部和国家工商总局发布第55号公告等。^②

2016~2017年，随着朝鲜核导能力的快速发展，朝鲜官方立场中类似无核化的表述已经极为罕见。与此同时，奥巴马政府的“战略耐心”政策已经被特朗普政府的“极限施压”所替代，特朗普政府高度重视朝核问题，并对中国有着过高而不现实的预期。无论对于朝鲜还是美国，朝核问题以及美国对朝政策都似乎从“量变”向“质变”转变，这导致中美围绕朝核问题的双边或多边互动新增诸多挑战，也导致朝核问题成为2017年中美关系中最重要议题之一。

① 2017年6月2日通过的第2356号决议开列了旅行禁令和资产冻结的个人和实体名单；8月5日通过的第2371号决议禁止朝鲜船只进入其他国家港口，禁止朝鲜出口煤、铁、铅和矿石、海产品，禁止与朝鲜实体或个人开始新的合资企业或者合作实体，停止与朝鲜的资金清算，新增旅行禁令和资产冻结所涉及的个人和实体；9月11日通过的第2375号决议要求海上拦截货船，禁止向朝鲜供应精炼石油产品、液化天然气，对原油供应设限，禁止朝鲜出售纺织品，不得向朝鲜国民发放入境工作许可；12月22日通过的第2397号决议限定了原油供应量，进一步扩大了制裁范围。联合国安理会第2356号、第2371号、第2375号和第2397号决议的相关内容分别参见 [https://undocs.org/zh/S/RES/2356\(2017\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2356(2017))；[https://undocs.org/zh/S/RES/2371\(2017\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2371(2017))；[https://undocs.org/zh/S/RES/2375\(2017\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2375(2017))；[https://undocs.org/zh/S/RES/2397\(2017\)](https://undocs.org/zh/S/RES/2397(2017))。

② 相关内容可在中国商务部官网“政策发布”所属“部令公告”栏目下查询，参见 <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/chaxun.shtml>。

三 中美南海博弈

南海问题在奥巴马政府时期呈现一个渐次升温的态势。由于美国舰机在南海进行抵近侦察，中美舰机曾经数次遭遇，甚至引发诸如2001年的南海撞机事件、2009年的“无瑕”号事件、2013年的“考本斯”号事件等危机或者次生危机。2012年南海有关争议再度升温后，奥巴马政府有意减少了美国舰机在南海从事挑战中国海洋主张的所谓“航行自由行动”，但这一趋势在2015年发生扭转。此后，美国利用高调的所谓南海“航行自由行动”挑战中国在南海的陆域吹填动作，在奥巴马执政的最后一年，中美围绕南海的博弈显著增加，南海问题成为中美关系中的突出议题。

特朗普在选举期间曾发表对华强硬言论，多数人认为他当选总统后会在南海延续奥巴马政府的政策，继续挑战中国在南海的权利主张。蒂勒森在国会关于其任命的听证会上曾就南海问题展示强硬姿态，宣称“必须对中国发出一个明确的信号，首先，停止修建岛屿”，其次“不允许进入这些岛屿”。^① 特朗普入主白宫后，虽有传言美国海军希望继续在南海开展“航行自由行动”，但南海问题似乎从中美关系的议程中“淡出”了。为什么特朗普政府任期之初没有延续奥巴马政府的政策？第一种解释是国防部官员远未到位，截至2017年3月底，国防部53个总统任命、参议院确认的职位中仅有国防部部长马蒂斯到位了，诸如负责政策的国防部副部长或者负责亚太事务的助理国防部部长等其他官员尚未到位，国防部部长马蒂斯仍然主要依赖原奥巴马总统任命的官员和职业官僚出谋划策。第二种解释是特朗普政府尚未形成亚洲战略或者南海政策，在这些政策出台之前，美国不便开展“航行自由行动”。第三种解释是特朗普政府高度关注朝核问题，急切需要得到中国对其朝核政策的支持，因而不愿意让南海问题干扰其首

^① Michael Forsythe, “Strong Words from Cabinet Nominee on Rivalries in the South China Sea,” *The New York Times*, January 13, 2017.



要议题。^①

这种情况很快发生改变，南海问题虽然没有升级为中美关系中的核心议题，但中美在南海问题上逐渐恢复博弈常态。2017年，特朗普政府在南海的所谓“航行自由行动”被公开披露出来的有四次，还有个别行动可能位于南海区域，但具体位置没有被披露。^②5月25日，美国“杜威”号导弹驱逐舰进入中国南沙群岛美济礁12海里内进行所谓“航行自由行动”，中国海军依法对美舰进行了识别查证，予以警告驱离。这是自奥巴马政府2016年10月最后一次“航行自由行动”以来的首次。2017年7月2日，美国海军“斯坦塞姆”号导弹驱逐舰擅自进入中国西沙群岛领海，中国军舰和战斗机予以警告驱离。8月10日，美国海军“麦凯恩”号导弹驱逐舰进入中国南沙群岛美济礁邻近海域，中国军舰对其查证识别并警告驱离。10月10日，美国海军“查菲”号驱逐舰进入中国西沙群岛领海，中国舰机予以警告驱离。除了这四次公开的行动，有媒体报道称美国空军曾有两架B-1B轰炸机于7月初飞越中国南海海域。^③

与奥巴马总统执政时期相比，特朗普政府在南海问题上的政策出现了一些新的变化。第一，美国国内各政治力量对南海问题的关切正转化为政策行动。在奥巴马政府时期，美国军方特别是太平洋司令部有很强的意愿在南海开展“航行自由行动”，但奥巴马总统更关注类似行动对中美总体关系的影响。目前，特朗普政府似乎更愿意将南海问题单独处理，即美国在朝核问题上对中国的需求不影响其在南海采取行动。美国国会也开始更积极施压行政

① Kristina Wong, “Exclusive: Trump Administration Not Yet Challenging China in South China Sea,” Breitbart News Network, March 24, 2017, <http://www.breitbart.com/national-security/2017/03/24/exclusive-trump-administration-not-yet-challenging-china-in-south-china-sea-2/>.

② 美国2017财政年度在全球的“航行自由行动”报告，参见 Department of Defense, “Annual Freedom of Navigation Report: Fiscal Year 2017,” December 31, 2017, <http://policy.defense.gov/Portals/11/FY17%20DOD%20FON%20Report.pdf?ver=2018-01-19-163418-053>.

③ 中国外交部发言人对美国此类行动的表态，参见《外交部发言人陆慷就朝韩领导人会晤发表谈话》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/。

部门采取行动，多名国会参议员于2017年5月10日致信特朗普总统，敦促美国在南海采取常态化的航行和飞越行动。^① 第二，与奥巴马政府相比，特朗普政府执政初期在南海的“航行自由行动”相对低调。奥巴马政府时期，美国通过提前公布、媒体参与等方式高调处理在南海的舰机行动，试图以此公开施压中国。特朗普执政一年来，美国舰机在南海的行动较为低调，罕见媒体报道^②，个别行动甚至不是美国披露出来的。第三，有关南海“航行自由行动”的决定过程出现变化。奥巴马执政时期，美国将其舰机在南海的行动与中美关系相关联，所有的行动都需要经过复杂的审批流程，而且采取“一事一议”的方式。据美国媒体报道，美国国防部采取了一揽子年度计划的形式开展“航行自由行动”，即提前规划每年的此类行动的次数，避免在审批过程中受到其他因素影响。国防部发言人称，这是“回归常态”，“授权给合适的人选执行这些授权”。^③

2017年12月发布的《美国国家安全战略报告》将中国界定为“战略竞争对手”，对中国战略定位的变化很有可能表现在中美在南海问题的博弈中。因此，未来美国在南海的舰机行动可能趋于常态化，其行动方式也将更趋多样、复杂。

四 中美经贸关系：分歧管控与斗争

特朗普在竞选前和竞选期间就频频指责中国，截至2016年1月1日，他的推特账户中直接或者提及中国的内容有近400条，主要是在攻击奥巴马

^① “Cardin, Corker, Colleagues Write to Trump about U. S. Navigation Operations in South China Sea,” May 11, 2017, <https://www.cardin.senate.gov/newsroom/press/release/cardin-corker-colleagues-write-to-trump-about-us-navigation-operations-in-south-china-sea>.

^② Ankit Panda, “South China Sea: Fourth US FONOP in Five Months Suggests a New Operational Rhythm,” *The Diplomat*, October 12, 2017, <https://thediplomat.com/2017/10/south-china-sea-fourth-us-fonop-in-five-months-suggests-a-new-operational-rhythm/>.

^③ Kristina Wong, “Exclusive: Trump’s Pentagon Plans to Challenge Chinese Claims in South China Sea,” *Breitbart News Network*, July 20, 2017, <http://www.breitbart.com/national-security/2017/07/20/trump-pentagon-south-china-sea-plan/>.



总统的过程中顺带攻击中国，指责中国“窃取”美国知识产权、“抢走”美国工作、网络攻击、贸易顺差、人民币汇率、不公平贸易等，几乎涵盖中美关系的方方面面。^① 特朗普在竞选期间在经贸问题上对中国攻击更多，如指责中国采用不公平贸易竞争手段导致美国丧失就业机会、采用关税和非关税手段保护中国国内市场，宣称征收45%的反补贴税等，表示在当选后采取应对措施。^② 当选后他任命了主张对华采取强硬政策的人选担任要职，在第一份国情咨文中将其政策简化为“雇美国人，买美国货”^③，这似乎意味着经贸问题将成为中美关系中的核心议题，中美之间甚至可能爆发贸易战。

中美经贸关系的发展与南海问题类似。2017年的上半年，中美贸易战的担忧并没有转化为现实，中美在经贸问题上的分歧和摩擦并没有表面化。2017年4月上旬，中美首脑海湖庄园会晤期间，经贸问题是特朗普总统关注的重要话题之一，讨论了中国对经济的“干预”，中国工业、农业、技术和网络政策对美国就业和出口的影响，强调中美市场准入要实现对等等。^④ 海湖庄园会晤在经贸问题上的重要成果一则是中美同意谈判解决分歧，二则是建立中美全面经济对话机制，三则是初步制定了一个解决双边经贸分歧的“百日计划”。

海湖庄园会晤后，中美经贸部门展开密集磋商，经过近30轮磋商达成10条重要共识，涵盖农产品贸易、金融服务、投资和能源等多个领域，形成了早期收获。根据双方的磋商，百日计划包括了三个方面的内容：一是早期收获；二是百日内争取完成的事项，即中方建议美国和中国的省州合作；

① 特朗普相关推文参见其推特账户 <https://twitter.com/realDonaldTrump>。

② 《特朗普在对华关系上都说过什么?》，BBC 中文网，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2016/11/161109_trump_on_china，2016年11月9日。

③ President Donald Trump, “The Inaugural Address,” The White House, January 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>。

④ “Briefing by Secretary Tillerson, Secretary Mnuchin, and Secretary Ross on President Trump’s Meetings with President Xi of China,” The White House, April 7, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/briefing-secretary-tillerson-secretary-mnuchin-secretary-ross-president-trumps-meetings-president-xi-china/>。

三是百日阶段性成果，即关于过剩产能的政策讨论。此外，中国也主张在落实中美经济合作百日计划取得进展的基础上，着手讨论中美经济合作的长远计划。^① 中美围绕经济问题开展对话的具体成果包括允许美国牛肉产品进入中国市场，美国信用评级机构获得评估中国公司和金融产品的机会，电子支付和液化天然气等领域的合作等。

百日计划及其早期收获是中国为解决中美经贸分歧做出的重要努力，展示出中国主张谈判解决分歧的诚意。2017年7月中旬，中美高官在华盛顿举行首轮全面经济对话。美国希望通过全面经济对话解决短期和长期的战略挑战，美国公司在中国获得对等市场准入、解决中国对美国就业和出口的影响、中美围绕新制定和修订的政策以及条例进行沟通等。^② 在对话中，美国希望中国开放金融服务准入、减少钢铁过剩产能、减少汽车关税、削减国企补贴、不再要求数据存储本地化以及消除对外企设限等，由于中美分歧较大，首轮全面经济对话并没有达成新的重要共识，也没有发布联合声明。对话结束后，美国商务部部长罗斯和财政部部长姆努钦发表声明称“贸易问题上的均衡、公平和对等是指导美国立场的原则”。^③ 中美同意减少双边贸易逆差被认为是此次对话的主要成果。

2017年上半年，在中美尝试通过谈判化解经贸分歧的过程中，美国已经准备对中国施压。2017年3月23日，《纽约时报》刊文称美国国防部对于中国资本进入美国敏感科技领域非常警觉。^④ 美国行政部门的部分官员和

① 《国新办举行中美经济合作百日计划早期收获吹风会图文实录》，国务院新闻办公室网站，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/35861/36703/wz36705/Document/1551748/1551748.htm?flag=1>，2017年5月12日。

② 《财政部长努钦在美中全面经济对话会议上致词》，美国驻华大使馆和领事馆网站，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/secretary-mnuchins-opening-remarks-u-s-china-comprehensive-economic-dialogue-prepared-2/>，2017年7月19日。

③ “Statement from Secretary Ross and Secretary Mnuchin Following the U. S. - China Comprehensive Economic Dialogue,” Department of Commerce, July 19, 2017, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2017/07/statement-secretary-ross-and-secretary-mnuchin-following-us-china>.

④ Paul Mozur and Jane Perlez, “China Enters Delicate Area?” *The New York Times*, March 23, 2017.



国会议员则积极推行新的法律以密切审视中国资金进入美国，试图扩大外国在美投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）的权限，以国家安全为由阻止涉及美国公司的外国交易。^① 4月初，西屋电气公司宣告破产，美国对中国公司收购西屋公司的可能深表担忧。^② 9月中旬，特朗普政府叫停了中资对美国半导体公司（Lattice Semiconductor）的收购案。

2017年下半年，特朗普政府开始在经贸领域对中国施压。8月18日，美国贸易代表莱特希泽发表声明，称美国将根据《1974年贸易法》第301条，在涉及技术转让、知识产权和创新领域对中国正式启动贸易调查。^③ 该项调查赋予中国采取提高关税等报复性措施的权利和便利。在此前的5月23日，美国国际贸易委员会曾发布公告称，应国内光伏企业申请，对全球光伏电池及组件发起保障措施调查，即201调查，遏制中国光伏产业是其主因。11月28日，美国商务部宣布对进口自中国的普通铝合金板自发开展反倾销和反补贴的双重调查，这项简称为232调查的措施将中美涉铝贸易摩擦提升到一个更高的层面。商务部部长罗斯声称随时准备进行自发的调查，并鼓励企业提出调查需求。^④ 11月中旬，美国向世界贸易组织提交了决定，并在11月底正式披露拒绝中国在全球贸易规则下获得“市场经济”待遇的要求。^⑤

虽然在特朗普总统11月初访华期间，中美签署了2500亿美元的大

① Paul Mozur and Cecilia Kang, “Lawmakers Target Chinese Money in U. S.,” *The New York Times*, June 30, 2017.

② Jonathan Soble, “Why the U. S. Fears a Chinese Bid for Westinghouse Electric,” *The New York Times*, April 7, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/04/07/business/us-china-toshiba-westinghouse.html>.

③ Office of the United States Trade Representative, “Notice of Initiation of Investigation,” August 18, 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/301/FRN%20China%20301.pdf>.

④ Doug Palmer, “Trump Ratchets up Pressure on China with Rare Trade Action,” *Politico*, November 28, 2017, <https://www.politico.com/story/2017/11/28/trump-china-trade-investigation-aluminum-193181>.

⑤ Jacob M. Schlesinger, “U. S. : China is No ‘Market Economy’,” *The Wall Street Journal*, November 30, 2017.

单，但没有影响美国在经贸问题上继续对中国施压。特朗普总统在访问期间称，中美之间形成了一种非常不公平和不平衡的经贸关系，他不“责怪中国”，但指责前任让这种状态发展迅速，他将使中美贸易变得“公平”。^① 美国 2017 年针对中国的多项调查都将在 2018 年发布结果，并提出相应的应对措施，这意味着中美围绕经贸分歧的互动将包含更多摩擦和斗争。^②

五 美国对华战略共识与中美关系

中美在台湾问题上曾有基本共识，但这个基本共识也在特朗普当选后面临新的挑战。特朗普在 2016 年 12 月初与台湾当局蔡英文通电话曾经引起中美关系的阶段性紧张，2017 年 2 月上旬特朗普总统与习近平主席通电话，重申“美国政府坚持奉行一个中国政策”^③，中美关系因为台湾问题的波动风险得以化解。6 月底，美国批准了特朗普上任后首宗高达 14 亿美元的对台军售。美国参议院军事委员会讨论《2018 财政年度国防授权法》时曾提出一项修正案，要求美国海军舰只停靠台湾港口；众议院版本要求国防部部长研判港口停靠的可行性，并提交报告。在国会获得通过并经特朗普总统签署的《2018 财政年度国防授权法》包含较为丰富的涉台内容，诸如依据《与台湾关系法》和“六项保证”加强对台承诺、提升台湾防御能力、邀请台湾参加军事演习、加强与台湾当代军事关系、开展海军演习、探讨恢复双

① David Nakamura and Ashley Parker, “In Beijing, Trump Declines to Hit President Xi Jinping on Trade: ‘I Don’t Blame China’,” *The Washington Post*, November 9, 2017, https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/11/08/in-beijing-trump-lavishes-praise-on-chinese-leader-touts-great-chemistry-between-them/?utm_term=.d9149c48df1e.

② David J. Lynch, “Trump Readies Tougher ‘America First’ Line for China Trade in 2018,” *The Washington Post*, December 27, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/12/27/trump-readying-shock-and-awe-response-on-china-trade-for-2018>.

③ 《习近平同美国总统特朗普通电话》，外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/t1437404.shtml, 2017 年 2 月 10 日。



方海军港口访问的可行性等。^① 美国国会还在积极推动通过《台湾旅行法》，试图进一步加强人员交流，台湾问题似乎不再是中美关系中的“沉默”议题。

总的来看，中美关系中的朝核、经贸、南海、台湾问题等老问题，在特朗普执政后趋于激化，中美围绕这些问题的互动越来越具有对抗的特点。短期来看，这些传统议题仍可能继续发酵，而没有缓解迹象。中美关系为什么会呈现这种互动模式？这种对抗态势是因为特朗普总统缺乏联邦政府历练因而个人风格独特，还是因为中美关系已经进入新的阶段，两国战略竞争日趋常态化？

2017 年底，特朗普政府发布的第一份《美国国家安全战略报告》为这些问题提供了答案。12 月 18 日发布的这份报告 33 次提到“中国”（China），另有 3 处提到“中国人”（Chinese）。^② 该报告暗指美国以往的对华战略逻辑是错误的，因而要进行改变，从基调上明确将中国界定为“修正主义大国”。报告称中国和俄罗斯挑战美国权势、影响和利益，试图侵蚀美国安全与繁荣。报告列举中国对美国的种种“挑战”：不够自由和公平的贸易、“窃取”美国知识产权、发展先进的武器和军事能力、南海行动危及自由贸易和其他国家主权、控制信息和数据、拓展地区和全球地缘政治影响并排斥美国、挑战国际秩序、推广中国经济模式。报告提出了应对中国的措施，包括帮助台湾地区、与伙伴国家一起共同应对中国（大陆）的不公平贸易、限制中国获得敏感技术、帮助南亚国家以限制中国影响等。报告中有 20 余处使用了“竞争者”（competitor）来指代美国潜在的对手，这似乎表明美国已将中国视为战略竞争对手。

《美国国家安全战略报告》颠覆了中美建交以来的对华战略逻辑，提出新的对华战略共识，即美国将与中国展开战略竞争。美国对华战略共识的渐变并非始于特朗普政府，实际上 2015 年美国国内有关对华战略的大辩论已

^① “H. R. 2810 – National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018,” December 12, 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text>.

^② The White House, *National Security Strategy of the United States*, December 2017.

经露出苗头，中国问题专家蓝普顿在一次会议发言中提出中美关系正处于“临界点”^①，众多重量级的美国中国问题专家学者参与了这场辩论。^② 这场辩论虽然没有得出结论，但它表明美国国内对华政策基本共识开始发生动摇，也将影响未来的美国政府对华政策。2016年特朗普从美国总统大选中胜出，特朗普以其鲜明的竞选主张和独特的个人风格获得了众多“谋变”美国选民的支持，美国自身状态和心态均已发生显著变化，这意味着美国看待世界以及处理与世界和各大国关系的逻辑、方法也将随之发生改变。特朗普执政后强调“美国优先”，退出诸多现存国际制度安排，迫使盟国承担更多义务，偏好双边安排而非多边机制，以竞争乃至较量姿态处理大国关系，这都是此种新战略共识的集中体现。具体到中美关系，美国在朝核问题上施压中国严厉执行联合国安理会涉朝制裁决议，在经贸、南海和台海问题上采取咄咄逼人的姿态。美国对华战略共识的转变诠释了特朗普政府的对华政策。同样，美国新的对华战略共识也将预示着未来的中美关系可能出现更多颠簸、摩擦甚至对抗。

(审读：刘卫东)

① David M. Lampton, “A Tipping Point in U. S. -China Relations is upon us,” US-China Perception Monitor, May 11, 2015, <https://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/>.

② 郑秉文、黄平主编《美国研究报告（2015）：美国再平衡战略新挑战》，社会科学文献出版社，2015，第149～151页。