

【编者按】2018年12月8日,《国际论坛》编辑部举办了“改革开放40年的中国外交暨纪念《国际论坛》创刊20周年学术研讨会”,来自全国十余所高校和中国社会科学院、中国现代国际关系研究院等研究机构的50余名专家学者与会,对改革开放40年来的中国外交展开了深入探讨。会后,本刊邀请部分会议主旨发言人及个别未能与会的学者,以笔谈的形式,分别就中美关系、中欧关系、中俄关系、中日关系、中非关系、中拉关系及中国外交的基本经验等主题撰文,辑成此专题,以飨读者。

中美关系40年及其经验

倪峰

【作者简介】倪峰,中国社会科学院美国研究所研究员。(北京 邮编:100732)

【DOI】10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2019.02.001

【中图分类号】D81 【文献标识码】A 【文章编号】1008-1755(2019)02-0003-08

2018年是中国改革开放40周年。具体到中美关系而言,2018年也是一个重要的纪念年份。1978年12月16日,中美两国几乎同时宣布,两国将于1979年1月1日正式建立大使级外交关系。回顾这40年,我们会发现,改革开放和中美关系正常化几乎是同步的,在中美两国宣布建交两天之后,也就是在12月18日,党的十一届三中全会正式召开,这两者之间不是巧合,而是有着密切的逻辑关联。回望过去的40年,美国一直是影响中国改革、开放、发展、稳定最重要的外部因素之一。

一、40年的历程

过去40年中美关系的发展历程大致经历了四个阶段。第一个阶段是从1979年到1989年,这一阶段的基本特征是战略合作。严格地说,战略合作应该是从1972年开始的。两国因为应对共同的敌人——苏联——的战略需要,迅速地走到一起,尼克松访华使中美关系实现了突破,但是因为台湾问题上中美没法达成共识,中方

提出的“断交、撤军、废约”的建交条件美方无法立即做出承诺,建交事宜被搁置了下来。这样,就没有一个法律基础来保证双方的利益。因此 1972 年到 1978 年期间的战略合作,是一种战略态势上的合作,很多具体的问题没有办法落实。1979 年中美正式建交,中美的战略合作开始从战略态势的合作向战术层面的合作延伸。例如,1984 年,中美签订军事技术合作协议,美国将中国定义为“友好的非盟国”,并按照这个标准开始向中国出售一些先进的军事装备。这个阶段也被称为是两国关系的“蜜月期”。

第二阶段是 1989 年到 2001 年,其特点是中美关系在动荡中不断前行。有两件事导致中美关系发生了重大变化。第一件事是 1989 年的政治风波,两国之前因为联合抗苏而忽视的双方在政治制度、意识形态领域的巨大差异,此时开始逐渐显露,美国带头发起了对中国的制裁。第二件事是苏联解体。双方原来的合作基础也消失了。在这一大背景下,美国对华政策的逻辑发生了变化,提出维持中美关系的条件就是中国要向美国的各种标准看齐。于是,中美关系动荡起来,出现了很多危机:1989 年政治风波后美国对华实施全面制裁、1993 年的银河号事件、克林顿上台后提出人权和最惠国待遇挂钩、1995—1996 年的台海危机、1999 年的炸馆事件、2001 年的南海撞机事件等等。与此同时,中美两国也在寻求双方关系新的合作基础,这就使经贸关系迅速地发展起来。冷战结束后,美国资本为了寻求更高更多的利润在全球扩张,开启了新一轮的经济全球化。几乎在同时,1992 年邓小平南巡讲话,中国不断扩大开放、深化改革,社会主义市场经济逐步得到确立。在这一基本因素的推动下,双边贸易额越来越大,相互依赖不断加深,经贸关系逐渐成为中美关系的新基础。尤其是中美两国经过艰苦谈判就中国加入世贸组织达成协议,为两国经贸关系的进一步发展开辟了更广阔的前景。因此,这一阶段的中美关系可以看作是两条线索的相互作用:一条是所谓“制度认同”的逻辑,美方施压,希望中国在制度层面向美方看齐,因此两国关系各种摩擦不断;另一条是经贸合作的逻辑,经贸关系成为中美合作的压舱石和推进器。

第三阶段是 2001 年到 2009 年,这是中美关系的相对稳定阶段。这一时期与 20 世纪 90 年代相比,一个突出的特征是两国之间没有出现大的摩擦和危机。若干因素促成了这一阶段中美关系的稳定发展。首先,2001 年“9·11”事件发生,恐怖主义迅速成为美国的首要敌人,美国将疑虑的目光从中国的身上移开,并将中国视为在反恐领域可以合作的对象。美国经历了 40 多年的冷战,习惯了一个有敌人的世界,苏联解体后,受到惯性的支配,美国一直在寻找新的敌人。美国曾把多个国家视为潜在的敌人,中国一直位列其中,而“9·11”事件在相当程度上改变了这种状况。其

次,两国在台湾问题上达成了有限但重要的共识。我们知道,台湾问题是中美关系中最重要、最敏感的问题。冷战结束后,台湾问题再度发酵,尤其是 1995 年李登辉访美,台湾问题成为中美摩擦最突出、最持久的一条线索。在此背景下,岛内台独势力不断膨胀,危及台海甚至整个东亚的安全稳定。由于中方有理有节的斗争,美方在一定程度上认识到了台独势力的危害性。2003 年小布什总统在与温家宝总理共同会见记者时称,“台湾领导人的言行表明,他可能想要做出单方面改变现状的决定,对此我们是反对的。”^①从这时候开始,美方在这个问题上做出了一些与中方相向而行的努力,后来台湾又迎来国民党执政,这使得台海局势得到较好控制。再次,两国关系的机制化。从战略对话到战略经济对话,中美高层交流机制得到建立并不断发展,中美在工作层面建立了 100 多个对话机制。这些机制的建立,使得中美关系出现问题时能得到较好的管控。最后,金融危机的爆发也推动了两国的合作。2007 年,美国爆发百年未遇的金融危机。2008 年年底,美国出现两个很盛行的说法——“中美国”和“G2”。正如美国一位前政要所说那样,面对百年一遇的金融风暴,在市场失灵的重大时刻,美国需要中国这样具有全球重要影响力同时政府功能强大的国家配合。这种形势使得美国一换总统中美关系就动荡的规律被打破了,奥巴马上任初期,中美关系“高开高走”。

第四阶段是 2009 年至 2016 年,中美关系处于一种竞合状态。进入 21 世纪以来,美国打了两场战争,中国在聚精会神搞建设、一心一意谋发展,十年下来,发展态势上的差距就显露出来。特别是金融危机以后,美国发现自身面临很多问题,中国的追赶速度非常迅速,此时,美国的对华疑虑凸显出来。奥巴马政府提出“亚太再平衡”战略,开始从地缘战略的角度出手应对中国。这其中包括:加强和盟友的关系,在军事上搞空海一体战,在南海和东海问题上介入中国与周边国家的领土争端,通过一系列行动拉拢越南和印度等等。中美关系竞争的一面日益凸显。与此同时,无论是中国政府还是美国政府,一方面看到了竞争,另一方面也希望通过合作对这种竞争加以平衡。例如,在气候变化问题上,中美的合作对于《巴黎协定》的签署发挥了巨大的作用。中国也提出要构建中美新型大国关系。这一阶段双边关系最基本的特征就是竞合,双方一方面在进行竞争,一方面也在追求合作。

二、当前的中美关系

中国有句老话,“四十而不惑”。基本的意思就是,人到 40 岁,很多事情都想清楚

^① 《温家宝总理与美国总统布什举行会晤》,《人民日报》,2003 年 12 月 11 日,第 1 版。

弄明白了。然而具体到中美关系而言,情况似乎恰恰相反。在 2018 年,中美关系显然遇到了大问题,正在经历急剧的动荡,史诗规模的贸易摩擦正在两国之间上演,不仅如此,两国关系的各个领域也是麻烦不断。我们常说,中美关系很复杂。为什么说复杂,就是影响这对关系的因素非常多。剖析一下造成这种现象的原因,我们会发现其中一个重要的原因就是美国的对华政策正在发生自 1972 年尼克松访华以来最广泛、最深刻的变化。变化主要体现在以下几个方面:

第一,美国政府对华战略定位发生前所未有的重大变化。2017 年 12 月 18 日起特朗普政府相继出台的《国家安全战略报告》、《国防战略报告》和《核态势评估报告》,首次以官方文件的形式将中国定义为“战略竞争者”、“修正主义国家”,认为“对美国繁荣和安全的主要挑战来自修正主义大国的竞争。这种竞争不是一般意义上的、暂时的和单个领域的,而是战略性、长期性和全面性的竞争”;“美国要反思过去 20 年的政策——这些政策基于这样一种假设:即与竞争对手的接触以及将其纳入国际机构和全球贸易,将使它们成为良性的参与者和可信任的伙伴。在很大程度上,这个前提被证明是错误的。”^①这是自尼克松政府以来,美国政府对华战略定位和对华政策取向上的一次质变。

第二,特朗普政府对华认识转变为行动和政策的速度之快前所未有。前面提到的几个判断均属于认识问题,一定的认识和判断形成了,要转化为具体的行动和政策往往需要有一个过程,有些认识本身还会出现反复甚至更改。例如在 2000 年大选期间,小布什曾经将中国称为“战略竞争者”,但“9·11”事件后就再也不提了。然而,这次特朗普政府几乎没有给中国留下观察的时间,几乎是在认识和判断形成的同时马上就采取了行动,对华发起空前规模的贸易战而且几条战线同时出击,致使中美关系山雨欲来风满楼。

第三,将对华博弈的主攻方向直接对准经贸领域是前所未有的。冷战结束后,经贸关系是中美关系的压舱石和稳定器,两国互为最大的贸易伙伴,形成深度的相互依赖,过去两国的主流认识认为中美经贸关系是双赢的,但在特朗普看来,中美经贸关系根本就不是双赢,而是中国赢,美国输。为此从竞选时开始,他就不断声称要追求两国贸易关系的所谓“对等”。特朗普在中美关系中首开了对华大规模贸易战模式,不仅追求贸易数额的“对等”,而且试图用规则来规制中国,并试图让中美经济关系“脱钩”。这对中美关系产生的冲击可能是根本性的,“压舱石”不断晃动,中美

^① White House, “National Security Strategy of the United States,” December 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p.25, 访问日期:2018 年 12 月 3 日。

关系甚至有可能因此而倾覆。

第四,中美关系各领域全面吃紧的情形前所未有的。不仅经贸关系由中美关系的“压舱石”转变为两国博弈的“主战场”,而且中美关系所有其他的领域都在出问题,甚至是很大的问题。在台湾问题上,2018年初美国会通过《与台湾交往法》,变相将美台关系官方化。8月,美国国会通过且特朗普总统签署了《2019年国防授权法》,在涉台部分提出帮助台湾发展非对称战力、加强军队培训交流、后备役部队建设,将六项保证的效力提升到立法高度。在南海问题上,美国加大在南海的军事、外交、政治和战略部署,强化“自由航行行动”。9月30日,发生了中国052C驱逐舰与美国“迪凯特”驱逐舰接近事件。在两军交流上,美方中止邀请中国海军参加“环太平洋军演”。在人文交流领域,美国方面杯葛孔子学院,为两国间各种交流设限,特朗普甚至称来自中国的留学生“几乎全是间谍”。在地区安全领域,美国加快了“印太战略”的推进。可以说,中美关系各个领域都是烽火狼烟。

第五,美国精英层对华负面认识趋于一致,这种情形自尼克松访华以来也是前所未有的。在政府内部,就行政分支而言,特朗普执政团队大多数成员都是对华强硬派,一些极端反华派如博尔顿、莱特希泽、纳瓦罗成了对华政策的重要操盘手。与此同时,立法分支也不甘人后,《与台湾交往法》在参议院和众议院分别以100比0和435比0通过。在政党政治领域,尽管政治极化进一步加剧,但民主党方面对特朗普政府对华示强也表示认同。例如,民主党人、前国务卿奥尔布赖特认为,中国而非俄罗斯才是美国最大的对手。^①另外,传统主流媒体与特朗普不断互怼,但在对华问题上也为特朗普的行动助威。例如,《纽约时报》专栏作者弗里德曼是一位著名的反特朗普人士,也是自由贸易的坚定拥护者。他在一篇题为《定义美中关系的历史关头》文章中称:“这场仗值得打。别因为带头冲锋的是特朗普而分心,不要等到为时已晚。”^②美国传统主流媒体的表现甚至在某种程度上比特朗普政府更积极。每当中美之间的贸易谈判出现转机的时候,他们群起批评特朗普政府开场气势汹汹,但获得一点让步就满意而归,指责特朗普贸易谈判模式是雷声大雨点小。与此同时,美国战略学界也行动起来,为特朗普政府的对华战略判断和行动提供学理依据。《国际事务》、《国家利益》发表一系列重磅学术论文,称“华盛顿现在面对的是现代历史上

^① Owen Crane, “Watch out for China, Not Russia, Says Former U.S. Secretary of State,” *The Vision Times*, June 5, 2018, <http://www.visiontimes.com/2018/06/05/watch-out-for-china-not-russia-says-former-u-s-secretary-of-state.htm>, 访问日期:2018年12月3日。

^② Thomas L. Friedman, “the U.S. and China Are Finally Having It Out,” *New York Times*, May 1, 2018.

最有活力的巨大竞争者。正确对待这个挑战,就要放弃美国长期以来对中国充满希望的政策。”^①考虑到当前美国政治正处在自美国内战以来最分裂的时候,正如近期美国战略与国际研究中心发布的研究报告指出的那样,在政治僵局下,外交事务正成为美国跨党派合作潜在的增长点。

通过对当前美国对华政策特征的描述,我们可以看到,以将中国定位为美国首要战略竞争对手为逻辑起点,以对华贸易战为主线,美国的对华政策正在发生整体性、全局性变化,竞争、对抗的模式已经扩散到中美关系几乎所有的领域。中美关系正面临建交 40 年来最重大的一个拐点。

三、40 年的经验

结合当前形势,我们看到中美关系在两国建交 40 年之际走到了关键的十字路口。中美关系向何处去? 又一次历史性地摆在两国面前。中国有句老话,温故而知新。对过去 40 年怎么走过来的回顾可能有助于我们看清未来的路。回顾过去 40 年,中美关系虽历经风雨,但总体而言是一个不断取得进展的过程,经历了一个有波折但不断向上的曲线。以下三点是基本事实:一是两国之间经济往来越来越密切。在建交之初,两国的贸易额只有区区 29 亿美元,而 2017 年两国货物贸易加服务贸易的总额已经超过 7100 亿美元。二是社会交往越来越广泛。在建交之初,两国几乎很少有人往来,而去年的数额达到 500 多万,中国是美国海外留学生最大的来源国。三是两国政府之间的沟通也越来越密切。截至奥巴马离任,双方之间交流机制超过 100 多个。中美关系之所以能达到这样的广度和深度,有一些基本经验值得两国共同汲取。

一是两国需要不断努力寻求两国利益的交汇点和契合点。中美最初是因为共同的地缘战略需求走到一起的。苏联解体、冷战结束后,两国在经济全球化的大背景下在加强经贸合作上找到了重大的利益的契合点。不仅止于此,双方不断在防止大规模武器扩散、反恐、应对金融危机、应对气候变化等问题领域寻求共同利益,这些都推动了中美关系不断向前发展。

二是中美关系需要压舱石稳定复杂形势。过去 40 年,有两块压舱石在稳定中美关系中发挥了关键的作用。冷战后期是共同战略利益,冷战后是经贸关系。尽管目

^① Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April Issue, <https://www.foreignaffairs.com/articles/usa/2018-02-13/china-reckoning>, 访问日期:2018 年 12 月 1 日。

前中美两国陷入贸易战,但是经贸关系仍有增长的空间。以能源为例,目前在我国的能源结构中,煤的比重仍然接近70%,为了调整能源结构、解决空气污染、实现“美丽中国”的目标,我们对清洁能源有巨大的需求,双方在中国进口美国页岩气方面还有巨大的合作空间。此外,中美在农产品贸易方面也具有巨大的合作空间。随着中国人民生活水平的提高,对蛋白质的需求量也在大幅增加,而美国有很多荒地,采取轮耕,还有大量可供出口的潜力。当前,中美虽然存在贸易争端,但是不能把它看作经贸关系的全部。

三是两国政府间应不断寻求机制性联系。中美是两个社会制度、意识形态和文化传统都有着很大差异的大国,在这样两个不同的大国之间存在矛盾和问题是很正常的事,核心的一点是管控好这些问题和矛盾,使之不影响两国关系的大局,政府有效的沟通会在这方面发挥积极的作用。

四是要发挥两国元首在处理中美关系中的引领作用。中美关系本身非常复杂,两国国内还有各种复杂的政治形势。在这一基本背景下两国元首的引领作用非常关键。“不畏浮云遮望眼,只缘身在最高层”,在两国各个时期各种紧要关头,两国元首都发挥了不可替代的关键作用,这是中美关系中一项宝贵和重要的经验。

五是要不断扩大两个社会之间的交流,扩大中美关系的民意基础。根据美国盖洛普和皮尤的数据,美国民众特别是年轻人,对中国的好感正在上升,这是中美两国人民经过更多面对面的交流而获得的真实体验,有可能成为中美之间越来越重要的纽带。

六是重视台湾问题的敏感性和重要性。台湾问题事关中国的核心利益,“一个中国”政策是中美关系的政治基础,动摇基础往往会使两国关系地动山摇。

七是在中美竞争性加强的情况下,要更加重视危机管理,尤其是在两国战略界、军队之间建立一种更加机制化的相互联络通报机制,使机制更加通畅,尽可能避免各种突发性的危机。

【责任编辑:张志洲】

ABSTRACTS

3 Symposium: 40th Anniversary of the Reform and Opening-up Policy and China's Foreign Relations

by Ni Feng, Feng Zhongping, Feng Yujun,
Lü Yaodong, Liu Hongwu, Jiang Shixue & Dai Changzheng

【Abstract】 2018 is the 40th anniversary of China's reform and opening-up policy, which is a milestone in China's foreign policy and its relations with the outside world. To mark the occasion, *International Forum* held a symposium on 8 October 2018 that featured keynotes by seasoned specialists reviewing China's major foreign relations during the past four decades. Ni Feng, deputy director of the Institute of American Studies at the Chinese Academy of Social Science (CASS), believes that Sino-US relations now is at a very difficult stage, and analyses lessons we could get from the last 40 years of Sino-US relations. Feng Zhongping, vice president of the China Institute for Contemporary International Relations, believes that although elements of competition may increase, cooperation remains the central theme in relations between China and Europe. Feng Yujun, director of the Center for Russian and Central Asian Studies and deputy dean of the Institute of International Studies at Fudan University, focuses on Sino-Russian relations and how to promote China-Russia-America relations in the new century. Lü Yaodong, director of the Department of the Japanese Diplomacy of the Institute of Japanese Studies at CASS, welcomes the recent developments in Sino-Japanese relations. Liu Hongwu, Director of the Institute of African Studies at Zhejiang Normal University, argues that the nature of Sino-African relations is different from that between the West and Africa, the bilateral relations offer a window to observe the changes in China and the whole world. Jiang Shixue, director of the Centre for Latin American Studies at Shanghai University, appreciates the role of Latin America in China's major country diplomacy in the new era, and offers his viewpoint on how to develop the relations between China and countries in the region. Finally, Dai Changzheng, Dean of the School of International Relations, the University of International Business and Economics, concisely summarizes the basic experience of China's diplomacy