

奥巴马政府对华外交、安全政策 回顾与评估

中国社会科学院美国研究所研究员 樊吉社

[内容提要] 奥巴马第一任期的美国对华政策经历了两个阶段，由最初重点推进中美关系以换取中国在诸多美国关注议题上的合作，转变为从政治、经济和军事诸方面高调重返亚洲，尽展约束中国崛起的姿态。美国的对华政策没有解决“适应”还是“防范”中国崛起的问题，尽管言辞上宣称要适应中国的崛起，行动上却采取多种防范措施。这种政策矛盾重重，中美关系也因之进入到一个战略漂流期。

中美关系在奥巴马总统第一任期走过的历程类似于乔治·沃克·布什执政的第一年，不过颠倒了顺序：一个是“高开低走”，一个是“低开高走”。布什竞选期间曾称中国为“战略竞争者”，当选后又发布协防台湾的言论，加之中美南海撞机事件和美国对台军售，曾经令人极为担忧中美关系的走向。然而，到布什任期结束的时候，他最大的外交遗产之一却是维持了中美关系的长期稳定。奥巴马执政第一年，中美关系开局良好，凯歌高奏，令人充满期待。然而，到奥巴马 4 年任期结束的时候，中美关系的战略互疑增加，中美两国国内对中美关系前景的担忧也随之上升。中美似乎在过去 4 年中进入了一个战略漂流期。本文将简要回顾过去 4 年来奥巴马政府对华外交、安全政策的变化，探讨中美关系的现状和发展前景。

奥巴马政府对华政策的“威尔逊时刻”

奥巴马政府的对华政策基调大致经历了两个阶段：从奥巴马入主白宫到 2010 年上半年，是奥巴马政府有意识地定位中美战略关系、期待建立战略稳定关系的时期；2010 年下半年至今，奥巴马政府的对华政策逐渐从属于美国的“重返亚洲”或者“再平衡”战略，重新回归对华“两面下注”的战略，并且溢于言表。

奥巴马就任总统时，美国的反恐战争已经进行数年，地区防扩散挑战日益严峻，美国陷入次贷危机。因此，他执政之初的当务之急是拯救经济，调整反恐战争的战略和策略，以挽回软实力受损的局面，并构建更广泛的“联盟”来应对地区防扩散挑

战。在奥巴马的对外政策日程上，中美关系显然是核心内容之一。从奥巴马执政第一年的对华政策来看，美国显然致力于“口头上”尝试定位中美关系。

奥巴马政府对华政策的刻意经营体现在如下几个方面：

第一，奥巴马执政之初，中美关系就站在一个较高的起点上，两国关系没有经历磨合期。冷战结束后，民主党总统克林顿和共和党总统布什都在就任后经历了中美关系的磨合过程，例如克林顿总统将中国人权问题与最惠国贸易待遇挂钩，布什总统则发表协防台湾的言论和对台售武。奥巴马执政后避免了这一点，特别是避免了发生在南海的“无瑕号”事件的升级发酵。

第二，虽然希拉里·克林顿主政国务院，但美国决策部门中的中国问题团队阵容强大，多由中国问题专家组成。这体现了奥巴马对中美关系的高度重视。通常情况下，负责中国政策的三位关键人物分别是国家安全委员会亚洲政策资深主任、国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿和国防部负责亚太安全事务的助理国防部长。奥巴马执政初期，担任这三个职务的分别是贝德、坎贝尔和格雷格森。贝德外交履历丰富，且多与中国事务相关，曾数次任职台湾、香港和北京，担任过国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿帮办和国家安全委员会主任，参与了加入世界贸易组织的谈判。坎贝尔曾经担任国防部负责亚太事务的助理国防部长帮办，也曾任职国家安全委员会。在亚洲问题上，坎贝尔倾向于重视美日关系而非中美关系，但他的上司常务副国务卿斯坦伯格的存在限制了他的作为空间，因为斯坦伯格曾任克林顿总统的国家安全事务副顾问、国务院政策规划办公室副主任等职，谙熟外交事务。格里格森亦曾深度接触亚太安全事务，曾在负责政策的副国防部长办公室担任亚太事务主任，并出任过中央情报局长的军事事务执行助理。另一位不容忽视的重要人物是时任美国驻华大使的洪博培。此人是摩门教徒，曾经在台湾传道，也曾在美国政府从事与对华政策有关的工作，能讲一口流利的普通话。至于内阁成员，任职商务部的骆家辉和任职能源部的朱棣文都是美籍华人。由此可见，奥巴马政府有一个比较强大的中国政策团队，而且其成员在中美关系上拥有基本共识。

第三，奥巴马政府在一系列敏感问题上避免采取刺激中国、影响中美关系的策略。希拉里·克林顿担任国务卿后，将首次出访活动安排在亚洲，这彰显了美国对亚洲国家的重视。希拉里·克林顿向来在所谓的“中国人权”问题上直言不讳。1995年来华参加世界妇女大会期间，她曾大肆批评中国人权；美国大选期间，她也多次指责中国的人权问题，并呼吁布什总统不要出席北京奥运会开幕式。然而此次访问期间，她降低了身段。她在谈到人权问题时表示，美国仍然会在西藏、台湾和人权问题上对中国施压，但她不希望这些施压影响到中美共同应对全球经济危机、全球气候变化和安全危机。在对台军售和会见达赖的问题上，奥巴马政府也表现出了一

定的克制。布什总统入主白宫后即宣布了大宗对台军售计划，但克林顿国务卿出访亚洲期间则表示美国对台政策不会发生转变。这意味着美国将延续布什第二任期内与中国达成的共识，反对台独势力挑战现状。此外，奥巴马政府还避免在访华之前会见达赖，并努力说服达赖接受这个安排。

第四，中美建立了新的沟通机制，即中美战略与经济对话。布什执政时期，中美建立了战略对话（Senior Dialogue）和战略经济对话（Strategic Economic Dialogue）。2009年4月，中国国家主席胡锦涛和美国总统奥巴马在伦敦20国集团峰会期间首次会晤，宣布建立中美战略与经济对话（Strategic and Economic Dialogue）机制。该机制取代了此前的两个对话，旨在为两国高层官员提供有效渠道，共同探讨如何应对与两国利益相关的双边、地区和全球机遇和挑战。从对话的层级、议题和两国政府赋予对话的重要性来看，中美均对双边高层对话机制寄予厚望。克林顿国务卿和美国财长盖特纳在《华尔街日报》联合撰文，称“基本上没有任何全球性问题能由美国或中国单凭一己之力予以解决，也没有任何全球性问题能在缺乏美中合作的情况下得到解决。全球经济的实力、全球环境的健康、贫弱国家的稳定以及防扩散难题的解决，均在很大程度上有赖于美国和中国的合作”。在首轮中美战略与经济对话闭幕式上，克林顿国务卿盛赞对话是有史以来中美高层官员最大规模的聚会，“覆盖的议题范围无与伦比”，“为面向21世纪的积极的、合作的、全面的关系奠定了基础”。这个对话机制也催生了有关“两国集团”和“中美共治”的期待。

第五，美国尝试摸索中美“战略稳定”和“战略再保证”。2005年9月，美国副国务卿佐立克在中美关系全国委员会发表了题为“中国往何处去？——从正式成员到承担责任”的演讲，提出了“负责任的利益攸关方”的概念，这也成为中美关系维持稳定的基本理念。2009年9月，美国副国务卿斯坦伯格在新美国安全中心演讲时提出了“战略再保证”的概念，表示美国在保护本国利益的同时，也要适应中国的崛起。其内涵包括：美国及其盟友明确表示欢迎中国作为一个繁荣而成功的大国的“到来”，而中国则应向世界其他国家保证，其发展和全球作用的扩大不会损害其他国家的安全和福祉。这个构想提出之后，美国国内的反应比较复杂，其中颇多批评声音。有批评意见认为该构想含混不清，似乎在“绥靖”中国。据称这个构想的提出更多地基于斯坦伯格个人的思路，并不代表奥巴马政府的对华政策共识。这与佐立克提出的“负责任的利益攸关方”区别明显。因此，斯坦伯格发表演讲之后，奥巴马政府的官员并没有讨论与此构想相关的问题，奥巴马总统之后访华期间也对此未作提及。

虽然“战略再保证”的构想没能走多远，但随后美国官方文献中出现的“战略稳定”概念应该被视为奥巴马政府定位中美关系的重要尝试。2010年初，奥巴马政府

相继发布了若干政策评估报告，特别是《弹道导弹防御评估报告》和《核态势评估报告》。《弹道导弹防御评估报告》称，“对本届政府而言，维持中美关系的战略稳定与维持和其他主要国家的战略稳定一样重要”；美国致力于同中国展开“实质性的、持续的对话”，以增强信心、提高透明度，并减少在战略安全问题上的不信任。

《核态势评估报告》则再度援引了《弹道导弹防御评估报告》的措辞，称美国将致力于维持与俄罗斯和中国的战略稳定，同中国展开战略稳定对话，以就各自的战略、政策、核武器项目和其他战略能力进行交流。“战略稳定”的概念在两个报告中并没有非常清晰的界定，多数美国官员和学者倾向于模糊地解释“战略稳定”的内涵，即：既包括中美总体关系的稳定，也包括中美在特定的战略力量领域的稳定。也有美国学者称，因为这个概念出现在一份有关核态势的报告中，其内涵就相当于认可中国对美核威慑的有效性。无论美国官方文件中提出的“战略稳定”是“现在时”还是“将来式”（致力于构建战略稳定），两份文件都表明美国在尝试重新定位中美关系。

第五，奥巴马总统访华。克林顿国务卿首次出访选择亚洲（包括中国），奥巴马总统也在上任后第一年访问中国，这都表明奥巴马政府对中美关系十分重视。2009年11月17日，中美发表联合声明，将美国对中美关系的重视、中美两国对未来的预期落实为文字。声明以积极的基调评价了中美关系，涵盖了中美关系中的所有议题，并将双边合作延伸到地区和全球挑战，包括全球经济复苏、气候变化、能源和环境等议题。从如下措辞可以看出中美双方各自的期许：“美方欢迎一个强大、繁荣、成功、在国际事务中发挥更大作用的中国。……中方表示，欢迎美国作为一个亚太国家为本地区和平、稳定与繁荣做出努力。”“双方一致认为，尊重彼此核心利益对确保中美关系的稳定发展极端重要。”“双方重申致力于建设二十一世纪积极合作全面的中美关系，并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系。”

总的来看，奥巴马总统高度重视中美关系，尝试以更为积极的姿态发展与中国的平等关系，将中美关系提高到战略高度。有学者认为，“奥巴马政府在执政初期对中国的重视程度远远超过自中美关系正常化以来的七届美国政府”，“积极的一面是对中国的定位很高，消极的一面是美国将会把很多责任推卸给中国，给中国笑脸，但让中国买单”。奥巴马总统在对华政策上所展示的一系列“新政”姿态，恰好回应了他在总统竞选中打出的口号——“变革”。其实，奥巴马政府执政初期的外交新政不仅体现在对华政策上，还体现在其他各个方面。他在就职演说中向所有与美国关系不佳的国家发出呼吁：“只要你们愿意松开攥紧的拳头，我们将伸出手”。他在开罗发表了题为《新的开端》演讲，以重塑美国与穆斯林世界的关系；在布拉格呼吁建设“一个没有核武器的世界”；在莫斯科呼吁“重启”美俄关系。凡此种种，莫不是奥巴马总统在外交方面的“威尔逊时刻”（Wilsonian Moment）。美国新保守主义思想

的代表人物罗伯特·卡根(Robert Kagan)曾撰文指出,“奥巴马外交的核心点是:美国突然不一样了。美国变了,变好了。因此,到了其他国家与美国合作的时候了。”美国的利益没有改变,但美国对外政策的姿态和调门变了。于是乎,威尔逊式的理想主义回归现实主义成为一个必然的过程。这在对华政策和中美关系上则表现为:从奥巴马政府执政的第二年起,美国重回传统的对华“两面下注”战略。

美国现实主义的回归:两面下注

奥巴马采取的威尔逊式的对华政策包含了对中国诸多不现实的期待。这种期待并非寻求利益互换或达成共识,弥合分歧,而是要求中国在多个方面照顾美国的利益关切。其具体表现为:欢迎中国在国际事务中发挥更大作用的用意,是希望中国承担更多的责任;与中国加强防扩散领域合作的目的,是期待中国在朝鲜和伊朗核问题上与美国的议程保持同步,向朝鲜和伊朗施压;推进两军关系持续、可靠地发展,旨在通过航天、外空、核与网络空间领域的对话缓解美国的关切,增进中国单方面的“透明度”;妥善处理军事安全和海上安全问题,是为了保障美国军舰在中国经济专属区的行动不受阻碍,美国对中国的空中和海上抵近侦察不受到影响;一方面表示奉行一个中国政策,遵守三个中美联合公报,一方面希望继续对台湾出售武器;要求相互尊重主权和领土完整,但希望奥巴马总统会见达赖不受影响;希望降低预算赤字,鼓励私人储蓄,但继续对中国施压,要求人民币升值;承认开放贸易和投资对本国经济和全球经济的重要性,表示反对保护主义,但只希望中国市场对美国开放,拒绝中国资本进入美国和放松对中国的出口管制政策;希望中国在哥本哈根气候峰会上做出努力,但自己仍然原地踏步。

美国罗列了长长的愿望清单,但这些愿望基本上都是它一厢情愿的产物,因为它无视或刻意淡化中国在诸多议题上的国家利益和轻重缓急。不仅如此,中美双边的分歧和矛盾在很大程度上被搁置了,但并没有消除,良好的双边关系气氛只是由于双方集中关注多边议题而造成的假象。因此,在随后的半年内,奥巴马政府在一系列双边和多边国际问题上对中国“深感失望”。

中美关系从高歌猛进向麻烦迭出的转变,始于哥本哈根气候峰会。中美在气候变化问题上有合作空间,但分歧同样巨大。中国在多边场合将自己定位为发展中国家,并与77国集团和“基础四国”中的其他三个新兴发展中国家(印度、巴西、南非)站在一起。中美激战哥本哈根,美国媒体指责中国在哥本哈根会议上表现得“强硬”、“傲慢”,哥本哈根气候峰会遂成为奥巴马上任后中美关系的第一个转折点。随后发生的与中美两国密切相关的事态导致两国关系的气氛急速改变。2010年1月,克林顿国务卿就谷歌问题发表有关互联网自由的讲话,批评中国;美国推迟做出对

台出售 F-16 战斗机的决定，但仍宣布了价值 60 多亿美元的对台军售计划。2 月，奥巴马在白宫会见达赖喇嘛。3 月，美国指责中国对天安舰事件的处理态度消极，担当了所谓朝鲜“恶行”的“保护伞”，事件后美韩采取的一系列军事行动更导致中美分歧的加剧。5 月，美国在联合国推动对伊朗的严厉制裁，认为中国从中阻挠，迫使美国不得不弱化制裁的内容。2010 年上半年，美国国会和行政部门屡次对中国施压，希望人民币升值。

中美之间的上述紧张态势引发了双方的关注。中美均意识到了稳定关系的重要性，也尝试了一些修补关系的努力，包括副国务卿斯坦伯格和国家安全委员会亚洲事务资深主任贝德于 2010 年 3 月访问中国，胡锦涛主席于同年 4 月参加美国倡导的核安全峰会并会晤奥巴马总统，中美首脑在多伦多 20 国集团领导人峰会期间举行会晤等，但中美关系的气氛已经发生了显著改变，美国的对华政策呈现出较为明显的调整迹象。

2010 年 7 月 23 日，克林顿国务卿在东盟地区论坛会议后会见记者，在南海问题上向中国发难，强调在南海实行“航行自由”、维护“国际法”符合美国的国家利益，敦促中国与相关各方达成南海行为准则。如果说奥巴马执政初期的亚洲政策以中美关系为中心的话，现在美国正对其亚洲政策做出明显的调整。副国务卿斯坦伯格在尼克松中心的讲话清楚地显示出这一调整的核心内容：一是以传统的五个条约盟友为核心；二是与本地区的新兴力量建立联系，包括中国、印度、印尼和其他国家；三是建设多边机制。斯坦伯格称，这是探讨中美关系机遇与挑战的基本背景。自此，奥巴马政府的对华政策重回现实主义，“两面下注”的战略重新成为中美关系的基本面，美国高调重返亚洲成为观察中美关系的基本背景。

奥巴马政府对华政策的调整是一个过程。作为这个过程的一部分，奥巴马政府最初的中国问题团队的多名政府官员相继离任。2011 年 3 月 30 日，对奥巴马政府的对华政策最具影响力的斯坦伯格副国务卿宣布离任，中东、南亚和俄罗斯问题专家伯恩斯（William J. Burns）取而代之。随后，国家安全委员会亚洲事务资深主任贝德宣布离任，取代他的是日本和韩国问题专家拉塞尔（Daniel Russel）。4 月，美国驻华大使洪博培离任，原商务部部长骆家辉移任驻华大使；美国国防部负责亚太安全事务的助理国防部长格里格森（Chip Gregson）也离任，取代他的是利伯特（Mark Lippert）。同期，格里格森的主要助手、精通中国问题的专家、助理国防部长帮办米德伟（Derek Mitchell）也离开五角大楼，被任命为缅甸特使。从此，奥巴马政府的对华政策由国家安全事务顾问多尼隆（Thomas E. Donilon）协调，而多尼隆并不熟悉中国问题。此前因斯坦伯格担任副国务卿而无法发挥主要影响的助理国务卿坎贝尔，成为国务院在对华政策上的重要声音，而坎贝尔和国家安全委员会亚洲事务资深主任拉塞尔都更为强调美国亚洲政策中美日、美韩同盟的

重要性，而不是中美关系的重要性。主管官员的变化意味着中美关系将受到许多不熟悉中国问题或不重视中美关系的官员的影响，而这势必显著影响奥巴马政府对华政策的基调。

美国在降低中美关系重要性的同时，着力加强同中国周边各国的政治、经济和军事关系。在政治上，美国高调宣示其“太平洋国家”的身份和定位，频繁派出政府高官访问亚太各国。截至2012年5月，克林顿国务卿已经访问过130个国家，共计有320天在访问途中，飞行历程高达77.8万英里，其中对亚太国家的访问占了很大的比例。奥巴马总统也曾数次访问亚洲，国防部长盖茨则访问亚洲10余次。这些访问突显了亚太国家在美国政治议程中的重要地位。与此同时，美国前所未有地高度重视亚洲多边机制——无论是东盟、亚太经合组织、东亚峰会，还是太平洋岛国论坛。美国官员访问了美国高官以前从不造访的蒙古和太平洋岛国等，还积极改善同缅甸的关系。与此同时，美国致力于强化与传统条约盟国的关系，努力加强与伙伴国家的关系，积极创设或加强新的多边协调机制，包括美日韩、美日澳、美日印和其他三边关系，尝试建造一个美国深度参与的、协调性更强的地区结构。美国并非简单地参与到这些地区安排中来，而是要主导这些地区结构，直言不讳地扮演领导者的角色。在经济领域，美国强调亚太地区是增加国内就业、实现出口倍增计划的关键，为此推动美韩自由贸易协议的批准，增加对东盟国家的投资，并着力推动跨太平洋伙伴关系协议的谈判。

在军事领域，美国积极加强与传统盟友的军事关系，努力构建与本地区其他国家的准军事关系。这些措施并非都是显著的“增量”，也借助于一些言论和行动，如美国同多个国家进行的“2+2”会谈（外长加国防部长）、美国在亚太地区积极倡导的联合军事演习等，都让美国在亚太地区军事存在的“存量”更加引人注目。美国激活亚太军事存在“存量”的思路在其官方文献中体现得非常清楚。美国国防部发布的《美国国家军事战略2011：重新界定美国的军事领导》全面评估了美国面临的战略安全环境，提出了促进美国国家利益的方案，即重新定义美国的军事领袖作用，让美军扮演四种角色：协调者（facilitator），即协调美国政府各机构和其他机构，以促进国家利益；赋能者（enabler），即协助增强其他国家的能力，以促进共同利益；召集者（convener），即协调和加强与各国的军事关系，以应对共同的安全挑战；保证者（guarantor），即如果必要，美国将单独或者协同盟友和伙伴共同威慑并击败侵略行为。概言之，美国要扮演领军角色，在不增加美国军事存量的基础上，通过帮助其他国家或者协调盟友关系来增加美国军事的总量。此即美国军事领导地位的内涵。2012年1月，美国国防部发布的战略指南《维持美国的全球领导：21世纪的防务要务》基本沿袭了同样的思路，这也是美国军事战略东移的公开宣言。两份关键的军事战略文件均强调“领导”（leadership）地位并非巧合，

这恰恰是美国军事战略东移的主旨。在具体的战略执行层面，美国强化与日本的同盟关系，甚至让日本自卫队官员进驻美国军事基地，以增进两军的协调；美韩军事关系在天安舰事件和延坪岛炮击之后也得以加强；美日韩三边防务协调得到了前所未有的推进。美菲军事关系的改善也显而易见，这不仅包括美国向菲律宾出售军事装备，还体现在美国海军在退出苏比克湾近 30 年后，再度以轮换部署的方式重返苏比克湾。此外，美澳军事关系显著加强，美国认为澳大利亚类似欧洲的德国，是理想的美国盟友。2011 年 11 月，奥巴马访问澳大利亚期间宣布将在澳大利亚部署 200 多名海军陆战队员，并逐步将这个�数字增加到 2500 名。首批海军陆战队已经于 2012 年 4 月部署到位。美国还计划在新加坡部署濒海战斗舰，并增加美国与新加坡军队的协同训练。美军自身力量在亚太地区的加强也比较明显，特别是美国着力经营关岛军事基地，未来关岛将成为美国在亚太地区采取军事行动的枢纽海空军基地。另外，美国国防部长帕内特 2012 年 6 月参加“香格里拉对话会”时宣布，未来将增加美国在亚太地区的前沿部署。到 2020 年，美国海军在大西洋和太平洋平分秋色的军事部署态势将调整为 60% 的海军部署在亚太地区，包括六艘航母和主要的巡洋舰、驱逐舰、濒海战斗舰和潜艇。在中国与周边国家的海疆争议问题上，美国或明或暗地支持中国的争议方，诸如在黄岩岛问题上有限度地支持菲律宾，在钓鱼岛问题上明确支持日本。如果美国的军事计划如期实现，那么其未来的军事中心已经明显转向亚太。

克林顿国务卿于 2011 年 11 月在东西方中心发表的讲话，梳理出了美国行动的以下六个方面：加强双边安全联盟；深化美国与新兴大国的工作关系，其中包括中国；参与区域性多边机构；扩大贸易和投资；打造一种有广泛基础的军事存在；促进民主和人权。她还暗示美国“必须避免那些不切实际的期望”，并将与中国的关系“置于一个更广泛的地区性的安全同盟、经济网络和社会纽带的框架内”。这种政策框架的目的在于敦促中国“开始承担更大的责任”，“遵守一套从知识产权到基本自由等各个方面的行路规则”；当中国“不承担影响力扩大带来的责任时”，美国将“尽力鼓励”中国“改变路线”。美国的新亚太政策淡化了中美关系，其政策的各个方面都可能对中国形成约束和牵制。这几乎可以成为美国对华政策中的“新规制主义”，即通过双边对话敦促中国军事透明，解决双边分歧；在地区或全球领域内敦促中国遵守美国认可的规则。而如果中国遵守美国认可的规则，中国的作为空间必将受到限制。

美国对华外交和安全战略的漂流期

奥巴马执政两年后，美国国内开始讨论奥巴马政府是否有一个大战略。多篇评论批评奥巴马政府的对外战略，认为奥巴马政府缺少战略或者战略家，称所谓的“奥巴马主义”就是“没有主义”（No Doctrine）。也有美国学者认为奥巴马政府有大战略，而且是两个：一是多边收缩（multilateral retrenchment）战略，包括减少美国的海外承诺，恢复美国的形象，将美国的负担转嫁给全球伙伴；二是重拳反击（counterpunching）战略，即在全球防止其影响和理念受到挑战，安抚盟友，向竞争对手展示对抗意志。

奥巴马政府是否有一套对外大战略姑且不论，过去4年来中美关系经历的波折起伏和当前中美关系的现状足以说明，美国对华政策进入了一个战略漂流期。奥巴马政府的外交和安全战略形成于三个基本背景之下。其一，美国经历了多年的反恐战争，软硬实力受损，金融危机更导致美国经济陷入1929年大萧条以来最严重的衰退，美国不仅需要削减财政赤字，还需要振兴经济。其二，国际力量转移，新兴经济体崛起。奥巴马在《美国国家安全战略报告》中指出，美国“生活在一个急剧变革的时代”，并且“面临局势转变的时刻”；世界上出现了多个影响中心，包括中国、印度和俄罗斯，美国“必须承认任何一个国家——不论这个国家多么强大，都不可能独自迎接全球挑战”；“国际秩序中相对权力的持续转移和日益增强的联系意味着一个战略拐点（Strategic Inflection Point）的出现”，日益变化的权力分配预示着世界正朝向一个“多节点”（Multi-nodal）的方向发展。这个世界不再表现为对立集团间僵化的安全竞争，而是基于外交、军事和经济权力而达成的受利益驱动的联盟。美国国内对国际秩序和国际力量转移的态势有比较一致的认识，其国家安全战略报告、军事战略报告和战略指南均对此有所强调。其三，中国正在迅速崛起。中国的崛起是近几年国际社会中最热门的话题之一，其中最具代表性的两个指标分别是：美欧相继受到金融危机重创，而中国基本独善其身，并保持了较为稳定的经济增长幅度；中国国民生产总值在2010年超越了日本，成为仅次于美国的第二大经济体。美国认为全球和亚太地区不断演变的战略图景中最具影响的一个方面，是中国在地区和全球经济与安全事务中的存在和影响不断增长，中国的崛起将继续重塑国际体系。

塑造美国外交和安全战略的三个基本背景均与中国密切相关，这也是奥巴马执政初期非常重视中美关系的原因之一。由于国际形势的变化和美国实力的相对下降，美国不可能单独应对包括全球变暖、国际经济复苏、地区安全挑战在内的诸多全球政治、经济和安全领域的挑战，中国的合作对美国至关重要。在国际力量的转移过程中，中国显然也是塑造未来国际秩序的最主要力量之一，中美在国际问题上

的互动模式将随之产生变化。中国迅速崛起意味着中国国家利益的内涵和外延都在发生变化，中美双边领域的互动也将产生变化。奥巴马执政的4年中，这三个基本背景并没有发生太大变动，而美国对华外交和安全战略却经历了重大调整，从最初探索中美战略稳定转变为对华采取“两面下注”战略。

冷战以来的美国对华外交和安全战略始终在“遏制”和“接触”的二分法之间摇摆，与之对应的“中国威胁论”也起落不定。随着中美经济相互依存度的增加和中美合作领域的拓展，“遏制”显然是一个过时的战略。中国并非挑战现存国际秩序，恰如前副国务卿佐立克所言，中国并不是冷战时期的苏联，美国冷战时期对付苏联的战略已经不适用于当下的中美关系，而19世纪欧洲的均势战略同样不适用。同样，中国已经完全融入国际社会，并成为国际社会不可或缺的重要政治力量，“接触”战略也不能管理中美关系中的诸多问题。目前奥巴马政府的对华外交和安全战略既非“遏制”，亦非“接触”，而是“两面下注”。这种战略并没有解决“适应”还是“防范”中国崛起的问题，而是部分地“适应”中国的崛起，以争取中国在美国关注的议题上提供支持；同时部分地“防范”中国的崛起，以避免或约束中国对美国构成挑战。简言之，中国被美国定位为“友敌”（Frienemy）。这种战略更像是权宜之计，口头上宣称适应中国的崛起，但行动上采取多种防范措施。这显然不是促进中美关系稳定发展的战略。美国对华战略似乎进入了一个战略漂流期。

美国对华战略的内在矛盾与中美关系的未来

美国现行的对华外交和安全战略存在若干矛盾和冲突之处。首先，美国很难平衡“适应”和“防范”之间的关系。由于逐渐淡出反恐战争，美国开始进入一个缺少主要“敌人”的时期，而美国当前面临经济复苏缓慢和削减赤字的压力，国内利益集团仍然存在较强的寻找敌人的冲动。最近几年，美国部分政治力量大肆宣扬中国军事力量的增强和中国在外交方面的“过分自信”（Assertiveness），炒作中国的“核心利益”。这些言论面对的是美国国内的听众，其目的是降低削减财政赤字对美国军队的影响。近来美国提出的“海空一体战”很难说是为了其他目的，针对中国以外的国家。美国对中国的这种“友敌”定位很可能最终将中国塑造成潜在的竞争者、对手，而不是可以合作的朋友。

其次，美国在对中国进行防范的同时寻求与中国合作，亦很难实现。中国对于美国经济复苏、解决地区和全球问题的重要性不言而喻，中美需要进行合作是美国政府内部达成的基本共识。当然，正如克林顿国务卿所言，美国希望与中国“建立卓有成效的关系，即使出现分歧也不致破裂，并能够继续合作。”但“与中国的关系是美国有史以来必须管理的最具挑战性和影响最大的双边关系之一，需要进行审

慎、稳定、动态的管理。”中国当然也希望中美关系稳定，并实现中美合作，但面对美国高调重返亚太的姿态和“防范”政策，中国难以达到美国所期待的合作深度和广度。

第三，“两面下注”只会增大中美双方的“互疑”，无助于增进互信。从过去两三年以来中美两国学界和媒体的评论来看，中美“互疑”呈上升态势，特别是美国高调重返亚太引发了中国对美国外交和军事战略的深度疑虑。中美双方都关注对方的战略意图，但各自作出的解释和保证却未必能被对方所接纳。例如，美国一方面在实质上加强与美国周边国家的政治、经济和安全关系，另一方面将重返亚太解释成主要出于经济方面的考虑，这让中国无法理解。美国担忧中国未来的发展方向。尽管中国在高层互访和官方文献中明确表示会走和平发展的道路，但美国仍然认为中国的战略意图不够透明。

第四，美国对华“两面下注”还制造了亚洲各国的混乱。中国崛起必然对周边国家产生各种影响，由于其中部分国家与中国存在历史问题或领土争议，这些国家希望看到美国在亚太地区的存在对中国构成一种平衡力量，但它们绝不期待中美形成对抗态势，因为中美战略关系的稳定最符合它们的利益。亚太地区的多数国家不希望在中美两国之中选边站队。

第五，美国对华“两面下注”将导致未来的危机管理难度增加，而这些潜在的危机并非仅存在于中美之间，很有可能也存在于第三国，包括朝鲜半岛、东海和南海。美国在中国与周边国家的海疆争议问题上立场模糊，一方面表示在主权问题上不采取立场，另一方面又对这些与中国有领土争议的国家提供政治和军事支持，甚至宣称争议海疆属于美国与这些国家的条约覆盖的范围。美国希望通过这种骑墙姿态从地区紧张局势中“渔利”，这不仅会增加中国对美国战略意图的疑虑，还可能导致周边国家误用美国的“有限承诺”，并且有可能导致中国与这些国家的争议转化为中美之间的矛盾和冲突。

美国对华战略的这些内在矛盾不利于中美关系的战略稳定。中国对美国的重要性、美国对中国的重要性以及中美关系的重要性均无需赘言。当前的中美关系处于一个新的节点，如果中美两国经过努力建成战略稳定关系，将不仅有利于两国人民，也有利于地区稳定和全球问题的解决。实际上，中美已经具备了建立战略稳定关系的基本条件，因为中美意识形态对抗的可能性极小，容易诱发中美对抗的台湾问题也因为两岸关系的良性互动而大为改观，中美之间建立的 90 多个政府间对话机制也有助于缓解乃至解决两国在各个领域存在的分歧。

建立中美战略稳定需要两国共同努力。首先，中美应该在战略军事问题上达成基本共识，即两国的军备竞赛和潜在的军事对抗只会缔造双输的结果。2010 年 3 月，温家宝总理曾在记者招待会上精辟地概括了中美关系的经验和教训：“中美建

交 30 年的历史告诉我们，和则两利，斗则俱伤；互信则进，猜忌则退。对话比对抗好，合作比遏制好，伙伴比对手好。”其次，两国应该妥善解决双方的核心关切，如中国的领土主权、中国在国际事务中的更大作用、美国在亚太地区的作用和中国力量的发展等问题。第三，双方应该拓展在政治上不太敏感而中美利益重叠较多的领域的合作。这些领域包括打击恐怖主义、遏制大规模杀伤性武器扩散、保护航道安全、海上搜救、人道主义救援等，通过在这些领域的合作来增进了解，培育共识。第四，实现有效的战略沟通，管控可能的危机。美国在西太平洋的盟友体系及其作用必然导致中美在这一区域的互动频繁，中国或者美国在这些区域采取的任何行动都可能影响对方。为了建立稳定的中美关系，两国应该在采取可能影响对方的行动之前进行充分有效的沟通，避免误解，防范危机。■

奥巴马政府对华经贸政策回顾与评估

中国社会科学院美国研究所研究员 王荣军

[内容提要] 在经济危机中上台的奥巴马总统需要完成的最重要的任务就是重振美国经济，而这种重振是以“再平衡”为核心的。就奥巴马首届任期的对华经贸政策和中美经贸关系而言，“再平衡”包含了对中国作用和影响力的某种承认，更意味着对双边经贸关系和格局的重新规范。承认和规制之间蕴含着内在的冲突，如何平衡并非易事。这是奥巴马政府对华经贸政策内在的矛盾，也是双边经贸关系需要面对的风险。

2008 年大选后，打着“变革”旗号上台的奥巴马会给美国贸易政策和中美经贸关系发展带来怎样的影响，是许多人关注和担心的问题。奥巴马上任之初，虽然迅速以积极的态度和举措确认了中美合作的必要性，但也定下了中美经济需要“再平衡”的政策基调。尽管奥巴马政府延续和发展了中美就重要战略和经济议题进行对话的重要机制，使中美在世界金融危机冲击下进行合作有了较好的基础，但其一开始就对中国承担义务和推进“再平衡”寄予过高、过急的期望，从而为两国贸易政策的纷争埋下了种子。2010 年后，期望落空和对中国经济发展模式疑虑渐增，导致奥巴马政府的对华经贸政策渐渐着力于积极立规和多方位施压。因此，尽管 4 年间中美经济和贸易往来依然保持良好态势，但人们对中美经贸关系的前景颇有疑虑，寻找两国经贸关系发展新基础的呼声不绝于耳。

令人忧虑的美国对华经贸政策环境

奥巴马上任之初，无论从当时美国的对华经贸政策、中美经贸关系的背景还是美国的经贸环境来看，都有理由令人担心奥巴马政府会在对外经贸政策尤其是对华经贸政策方面表现出强硬姿态。

奥巴马及其经济政策顾问团队对全球化和贸易的认识

奥巴马及其经济政策班底对贸易、投资和经济全球化的认识显然不同于前任的

小布什政府。小布什政府领导下的共和党政府一直声称支持自由贸易，认为经济全球化给美国带来的利益远大于损害。实际上，他们并不认为美国庞大且不断增长的经常项目逆差是很大的问题。比如，2006年的《总统经济报告》(Economic Report of the President)就明确提出，只要“美国能利用这些资金来促进未来增长，从而保持美国对外资流入的吸引力”，那么美国就“可以无限期吸纳净资本流入(经常项目逆差)。”因此，小布什政府的对外贸易政策更多地关注如何保持美国企业和产品的国际竞争力，如何开拓国外市场。概括而言，其对外贸易政策的要点包括：第一，虽然也承认经济全球化、贸易和投资对美国经济有好处，但更强调经济全球化进程所带来的代价和调整，强调贸易的“公平”而不是“自由”，主张在WTO框架下采取更加积极的行动，阻止贸易伙伴的“不公平贸易行为”，如出口补贴和非关税壁垒；第二，主张政府积极干预，进行有针对性的投资和政策调整，以此培养和加强美国的国际经济竞争力；第三，强调对因贸易和国际竞争而失业的工人进行积极救助，扩展贸易调整援助计划(TAA)并使之现代化。主要是扩大贸易调整援助范围，使之覆盖所有受到贸易转型影响的工作者，包括那些来自服务业及由于工作岗位迁往尚未与美国签订贸易协定的国家而失去工作的人；第四，认为美国已签订的自由贸易协定未能确立完善的劳工和环境标准，应当加以修改；第五，提议通过税收手段限制美国公司的海外投资和产业转移，从而将工作机会留在美国本土。

上任之初，奥巴马在对外经贸政策方面发出的信号是含糊不清的，或者说是机会主义的。他曾表示美国所签署的贸易协议大体上是对美国不利的，既未对美国工人提供足够的保护，也未对外国工人和环境提供足够的保护。就任后，他推迟了对已经谈判好的几项贸易协议(如美韩、美国与哥伦比亚、美国与巴拿马自由贸易协议)的实施，要求对这些协议中的许多内容进行重新谈判，主要是要求进一步的对美关税减让和劳工、环境标准的一致。奥巴马确有一些支持自由贸易原则的姿态，如要求国会的经济刺激方案中的“购买美国货”条款要与美国的国际义务相一致，但在是否支持自由贸易的问题上，他的信号是不明确的。他承认“贸易一直是我们增长和全球发展的基石”，但又认为“如果它只能给少数人而不是多数人带来好处，我们就无法维持这种增长”，还声称“我们必须促进这样的贸易，它能真正给创造财富的工人带来回报，且能切实保护我们的人民和地球”。可见奥巴马对自由贸易的支持始终是附带条件的。

国内经济形势严峻导致贸易保护情绪升温

据美国官方统计，2008年第4季度美国的实际GDP按年率计算下降了6.3%，与上年同期相比下降了0.8%，全年同比增长率仅为1.1%。2009年第1季度，美

国的实际 GDP 又下降了 5.5%，而失业率则从 2008 年 1 月的 4.9% 上升至 2009 年 6 月的 9.5%。由于占美国 GDP 比重高达 70% 左右的个人消费支出连续出现较大幅度下滑，而金融危机的影响仍在发酵，以及受居民收入预期变化和“去杠杆化”因素的影响，美国个人消费短期内难以迅速复苏。同时，美国金融体系仍存在诸多问题，尤其是信贷紧缩问题仍未解决，企业投资也难以迅速恢复。因此，即使“美国复兴与再投资法案”（ARRA）能顺利实施并发挥正面影响，2009 年的美国经济仍可能在低谷徘徊，失业率近期仍可能继续上升。

在这种情况下，美国国内政治中呈现出对全球化和贸易相当程度的反感，贸易保护气氛浓厚。美国曾是全球化的积极倡导者，但随着全球化的不断深入，来自国外的竞争和影响开始出现在普通美国人生活的几乎每一个方面。这不仅意味着就业机会竞争加强了，也意味着对原来的生活方式的调整。在上世纪 90 年代，也就是美国经济繁荣的年代，这种调整似乎曾是生活品质提高、向上一级社会阶层攀升的路径。而今随着贫富分化的加剧和经济结构的调整，加上恐怖袭击和移民带来的社会问题，对许多人来说全球化带来的只剩下了无尽的焦虑，美国人的反全球化情绪逐渐加重。劳工和民间组织对开放的多边贸易体系所能带来的好处产生质疑。某些国会议员尤其是民主党议员，对“贸易和全球化”变得非常抵触。尽管本次金融危机最先爆发在美国，美国人却常常将其遇到的经济困难局面归罪于全球经济。许多人将新兴市场（如中国和印度市场）的繁荣同美国的经济困难做对比。多数美国公众相信，其他国家与美国签订贸易协议后获利，而美国却受到损害。2010 年，《华尔街日报》报道了一个非常惊人的消息：受过良好教育的高收入（年收入超过 7.5 万美元）人群中，超过 50% 的人同意前述看法。而这些人曾经是签订新贸易协议的坚定支持者。1999 年，年收入超过 7.5 万美元的美国人中，对贸易带来的收益持怀疑态度的只有 24%。

中美贸易逆差持续扩大

在对华贸易政策方面，贸易保护的诱惑和压力巨大。自中美建交以来的 30 年中，中美贸易基本保持着快速扩张的势头，即使受到当时金融和经济危机的严重影响，中美贸易的表现依然优于中美各自的总体对外贸易状况。据中国海关统计，2008 年，中美双边贸易总额为 3337.4 亿美元，比 2007 年增长 10.5%；中国对美出口 2523 亿美元，增长 8.4%；自美进口 814.4 亿美元，增长 17.4%；中方顺差 1708.6 亿美元，增长 4.6%；中国的对美出口占中国对外出口总额的 17.7%，中美贸易在中国对外贸易中所占比重约为 13%。美国是中国第二大贸易伙伴，第二大出口市场，第六大进口来源地，第三大技术进口来源地。据美方统计，2008 年中

美双边贸易总额为 4092.5 亿美元；中国对美出口 3377.9 亿美元，增长 5.1%；自美进口 714.6 亿美元，增长 9.5%；中美贸易在美国贸易总额中所占比重为 12%，中国是美国第二大贸易伙伴，第一大进口来源地，第三大出口市场。此外，中美双向投资也在继续发展。2008 年，美国对中国投资项目达 1772 个，实际使用金额 29.4 亿美元。截至 2008 年 11 月底，美国对华投资项目累计达 56462 个，美方实际投入 593.8 亿美元。目前，美国仍是中国外资主要的来源地之一。到 2008 年 9 月底，中国在美直接投资已近 30 亿美元，涉及工业、科技、旅游、金融、保险、运输和承包等各领域。中美贸易的迅速发展使中国成为了美国最重要的贸易伙伴之一，但同时也成为了美国贸易政策的主要目标和贸易保护情绪的主要针对国，在 2008 年至 2009 年间尤其如此。

从美方统计来看，中国在 2000 年就已经超过日本成为美国最大的贸易逆差来源国，且所占比重巨大。按美方统计，2007 年时美国的货物与服务贸易总逆差额约为 7003 亿美元，其中中国的对美顺差额约为 2563 亿美元（中方统计为 1633 亿美元），比排名第二的日本高出约三倍，占逆差总额的近三分之一。2008 年，美国货物与服务贸易逆差下降至 6771 亿美元，而对华逆差却上升至 2663 亿美元（中方统计为 1709 亿美元）。这样一来，尽管中国对美顺差的增长速度实际上已经大大下降，但在美国逆差总额中所占比重却进一步上升了。2008 年，来自中国的进口在美国货物进口总额中仍占 16.1%，与 2007 年基本持平。奥巴马上任之初的 2009 年 1 月至 5 月，美国对中国出口 248.18 亿美元，从中国进口 994.68 亿美元，对华逆差 746.5 亿美元，来自中国的货物进口在美国的总进口中所占比重上升至 18.6%。这必然使得中国成为当届民主党控制下的国会在贸易方面的重点攻击目标。

“中国责任论”的强化

2006 年 2 月，美国贸易代表办公室公布了一个对中美经贸关系进行全面评估的报告，其中首次明确提出中美经贸关系将进入一个“新阶段”。“新阶段”似乎至少包括两层意思：其一，从 2006 年开始，中国加入世贸组织后大多数产业的过渡期已经或即将结束，必须完成剩下的那些困难的承诺，开放还存在某些限制的金融、保险、电讯、法律、医疗保健等服务贸易市场，完成相关国内法律和管理体制的调整；其二，中国要在解决因过去 4 年的全球快速增长而凸显出来的全球不平衡问题上，发挥它所应发挥的作用。

美国贸易代表办公室提出，就中国而言，美国贸易政策传统的两大核心目标（倡导不断开放、以规则为基础的国际贸易体系；为美国人谋取这一体系所带来的经济利益）之外，需要加上第三个目标：“追求更公平、更持久的双边贸易关系。在这种

关系中，双方可以获得更平等的机会，使美国能获得出口所带来的就业增长。”

2008 年的金融危机爆发在美国，却席卷了几乎全世界。其程度之深、范围之广是史上所罕见的。其后果之一就是美元主导地位和华盛顿共识为代表的美国经济领导权受到了质疑和挑战。对此，美国政府迅速抛出了自己的解释——“全球经济失衡”。其基本逻辑是，发展中国家储蓄的迅速增长（即“全球储蓄过剩”）导致资本大量注入美国和其他发达经济体，使安全资产的回报下降。为了寻求更高的收益，投资者就会转向风险更高的资产，高风险资产收益因而会下降。这导致了美国和其他国家对包括住宅、商业地产和杠杆收购等在内的许多市场的风险定价过低。由于这些风险在全球金融体系中的分布无法确知，造成了此后金融恐慌的隐患。大量廉价资本的涌入造成了房地产泡沫，供应过剩带来了房价的最终下跌并触发了一系列金融连锁反应，导致危机爆发。也就是说，危机的根源在于发展中国家过度储蓄造成的“失衡”。

美中经济与安全评估委员会则直接把矛头指向了中国。它在 2009 年的年度报告中声称，此次危机的根源是“大规模的全球失衡”，而这些失衡的责任要由美国和中国分别承担。因为美国过度消费，而中国的政策则增加中国人的储蓄，限制消费，并压低人民币汇率。通过刺激投资，增加生产和出口，中国会积累越来越多的外汇储备，其中大多数用于美国国债和其他美元定价资产的购买。这给美国市场带来了巨大的、过剩的流动性，进而扭曲了市场激励信号，导致银行对美国居民提供高风险的借贷。美国居民借贷容易就会增加消费，而这又进一步增加了来自中国的进口，造成恶性循环。

届时该委员会的主席是卡罗琳·巴塞罗缪（Carolyn Bartholomew）。她长期追随现众议院民主党领袖南希·佩洛希（Nancy Pelosi），曾先后担任其法律顾问、幕僚长等职。这份报告显然反映了当时控制着国会的民主党人的主流看法。从这两份分别代表着行政当局和国会立场的报告来看，摆脱责任、转嫁负担显然是美国政客们的主流想法，而中国则是现成的目标。

合作中的摩擦：战略与经济对话和轮胎特保案

对中美合作应对经济和金融危机的重视

奥巴马执政后，表现出了对中美合作应对金融和经济危机的重视，不仅在公开言论中多次谈到中国的重要作用，而且在具体对华经贸政策上采取了一些举措，来显示和体现这种重视。

有国内学者指出，奥巴上台之初的贸易政策决策机构的人事安排明显有利于

中美经贸关系。盖特纳是迄今为止美国唯一通晓中文的美国财政部长。国家经济委员会主任劳伦斯·萨默斯(Lawrence Summers)是一位学者型的国际主义者。美国贸易代表罗恩·柯克(Ron Kirk)作为美国政府贸易政策的“主要设计师和执行人”一直主张自由贸易,曾投票支持北美自由贸易协定和给予中国永久正常贸易关系地位。美国商务部长骆家辉历来支持自由贸易,在担任华盛顿州州长期间以推动中美贸易往来而闻名,中国在其任期内成为华盛顿州第三大贸易伙伴。据西方媒体分析,骆家辉出任商务部长后将继续为促进中美贸易铺路。2009年5月16日,奥巴马提名犹他州州长、共和党人洪博培(Jon Huntsman)出任驻华大使。洪博培通晓汉语和中国文化,其家族公司在华建立了分支机构,对中国商业环境和市场背景了如指掌。奥巴马在提名演讲中,特别强调要“加强中美两国的贸易和商业合作。中美关系是两国最重要的双边关系,而其当前的主导是贸易和经济。一个尊重中国、了解中国文化的驻华大使,显然可以在这个核心议题上发挥更重要的作用。”

更为重要的是,2009年4月1日,胡锦涛主席和奥巴马总统在伦敦会晤时对外宣布建立中美战略与经济对话机制。奥巴马不仅延续了小布什时代建立的中美战略和经济对话机制,而且使之升级为内阁级的中美战略与经济对话。在其框架下的经济对话由胡锦涛主席的特别代表、国务院副总理王岐山和奥巴马总统的特别代表、美国财政部长盖特纳共同主持,原则上每年举行一次,分别在两国首都轮流举行,着重讨论两国共同关心的战略性、全局性、长期性经济问题。这一对话机制不取代、不重复、不削弱两国现有的其他经济领域的对话与合作机制,并与其他机制形成合力,推动了中美经济关系和整体双边关系健康稳定地向前发展。

首轮中美战略与经济对话于2009年7月27日至28日在美国华盛顿举行,国务院副总理王岐山与美国财长盖特纳共同主持了该框架下的经济对话。中美双方主要经济部门负责人与会。双方围绕“凝聚信心,恢复经济增长,加强中美经济合作”的主题,就“加强中美间重大经济问题的理解与合作”、“应对金融危机,恢复经济增长”、“贸易和投资”、“确保经济的可持续和平衡增长”、“构建强有力的金融体系”等议题进行了深入讨论。会后双方对外公布了《首轮中美战略与经济对话框架下经济对话联合成果情况说明》,其主要内容包括:

第一,中美两国将各自采取措施促进国内经济平衡和可持续增长,以确保从国际金融危机中有力地复苏。这些措施包括增加美国的储蓄,提高消费对中国国内经济增长的贡献。

第二,双方将共同努力建设强有力的金融体系,并且完善金融监管。

第三,双方致力于更加开放的贸易和投资,反对保护主义,以推动经济增长,创造就业,促进创新。

第四，双方同意在改革和加强国际金融机构方面进行合作，增加包括中国在内的新兴市场和发展中经济体的发言权和代表性，确保充分的发展融资并应对未来危机。

首轮对话的内容和成果构成说明，奥巴马政府视中国为能够影响全球经济和美国经济走向的重要伙伴，基本以平等的态度商谈当时全球经济和两国经济遇到的重大问题，并准备在不牺牲美国利益的前提下，推进国际经济治理的改革，支持在 IMF 等国际经济组织中加强以中国为代表的新兴经济体的作用和地位。

轮胎特保案的影响

轮胎特保案是在中美积极推进宏观经济和贸易政策合作的进程中发生的，最终定案是在首轮战略与经济对话成功结束之后。

2009年4月20日，美国钢铁工会、纸业和林业工会、橡胶工会、制造业、能源工会以及美国劳工联合会-产业工会联合会、服务业工人国际联合工会代表轮胎制造业工人和其他工人提出申诉，要求美国国际贸易委员会(USITC)按421条款对某些乘用车、轻型货车用的中国制轮胎进行调查。6月30日，美国国际贸易委员会认定，从进口量和价值来看，中国涉诉轮胎在2004年至2008年间“大量、迅速、持续”地增加，而这一时期美国相关产业的生产、运输等指标则出现明显下降。该委员会先后认定中国轮胎进口对美国国内的轮胎产业构成了市场干扰和实质损害，决定对中国轮胎采取特保措施，提出了征收持续3年、逐年递减(55%、45%、35%)的特别关税的方案。9月11日，奥巴马批准这一特保实施方案，只是调降了各年的特别关税税率。这是奥巴马上台以来对华采取的贸易救济措施中影响最大的案件，也是自2001年中国加入WTO以来，美国第一次运用“特保条款”对中国产品征收惩罚性关税。

实际上，许多美国经济学家和分析人士都指出工会的理由并不充分。在2012年的国情咨文中，奥巴马还邀功说轮胎特保的实施“使超过1千名美国工人今天能继续工作，”因为他“阻止了中国轮胎进口的剧增”，并称这一特保措施令中国“按规则行事”，是他所谓的将工作内包回美国的政纲的体现。彼得逊国际经济研究所的经济学家盖里·克莱德·霍夫鲍尔(Gary Clyde Hufbauer)在《美国轮胎关税：以高昂代价挽救少数工作》一文中明确指出，2011年，这一特保措施让美国消费者多付出了约11亿美元。以最多留住1200个工作计算，当年每个工作岗位的成本高达90万美元，而其中只有非常小的一部分能进入轮胎工人的口袋。在这样一个缺乏经济理性的首开恶例的案件中，奥巴马最终选择支持工会，中方的愤怒和失望不言而喻。在提出磋商无果后，中国向WTO提出了申诉，第一次提出了特保条

款与世贸规则不相符的问题。

总的来说，奥巴马政府 2009 年的对华经贸政策更为强调与中国的合作，期望通过合作来加速中美之间的“再平衡”进程，强调中美经济和贸易之间的相互依赖，一方面要与中国在重要的全球问题（如可替代能源、气候变化、国际金融体系等）上合作，另一方面期望中国在美国应对危机的各种措施中发挥更加重要的作用。譬如，2008 年底，中国已拥有约 1.9 万亿美元，中国中央政府已成为美国国债和其他债券的最重要购买者。奥巴马政府的金融援救计划或经济计划以及其他美国经济可能需要的刺激计划，都需要美国政府进行新的大量借贷，中国有潜力成为其中最重要的购买者之一。中国当时似乎正在重新考虑自己的美国国债购买计划。2009 年 1 月，温家宝总理在伦敦发表的一个声明中说，“我们是否购买美国国债，如果买的话买多少，要根据中国自己的需要。”而奥巴马政府这一时期最重要的国内议程之一就是稳定美国和世界的金融市场及体系，因此，争取中国的合作和支持自然成为其对外经贸政策的关键内容之一。

或许正是由于这些期待，在这一年中，奥巴马政府相对较少使用贸易救济手段来处理与中国的贸易争端。2009 年，美国只提出一起针对中国的 WTO 诉讼。此外，奥巴马也一再拒绝美国纺织业提出的监控来自中国大陆的纺织品和服装进口的要求。但是，轮胎特保案表明，当其他重要国内政治或经济议程可能受到影响时，奥巴马仍可能采取有损于中美在经贸领域合作前景的政策。

摩擦中的合作

进入 2010 年后，美国国会和奥巴马政府在面对与中国的贸易争端时都表现得更为强硬和不耐烦。2010 年 2 月，奥巴马总统对参议院民主党人表示，他的政府将大力加强对现有规则的执行力度，对中国和其他国家施加持续不断的压力，以使其开放市场。2010 年 6 月，在美国对华贸易政策听证会上，骆家辉明确表示了强硬解决争端的态度，他说：“我将尽一切手段敲掉中国的贸易壁垒，随时准备在对话失败的情况下将中国诉诸 WTO。”奥巴马对华经贸政策开始转向，强调结果，追求所谓公平，在与中国的经贸交往中重视以各种现有规则约束、或创立、补充新规来限制中国的行为。具体而言，这种调整表现在以下几个方面：

首先，以政府的资源和努力来推动出口。奥巴马政府在 2009 年并没有明确主张其贸易政策的要点，直到 2010 年才公开了其贸易政策的基本框架。在 2010 年的国情咨文中，奥巴马明确提出了美国贸易政策的目标：5 年之内出口翻番，以增加 200 万个就业岗位。随后，奥巴马签署了国家出口倡议行政命令。在该命令中，

奥巴马在美国历史上首次设立了由 16 个政府部门组成的出口促进内阁，并且规定每个部门都必须从本部门职能出发制定详细的出口促进规划，以美国政府的资源和努力来推动美国产品的出口。此外，奥巴马还建立了由 20 个大型跨国公司领导人组成的总统出口委员会，为总统的出口政策出谋划策。2010 年 9 月，总统出口委员会在放松出口控制、自由贸易协定订立、促进旅游业发展以及培训退伍军人四个方面，提出了具体建议。

其次，《2010 年贸易政策议程和 2009 年贸易政策报告》重新确定了美国对外贸易政策的优先议题。该报告的主题是“让贸易为美国家庭服务”。它明确提出，“从根本上说，我们必须明确地认识到贸易政策对我们的工人及其家庭和社区带来的经济影响……”。这份贸易政策报告所确定的前三项优先政策议题是：第一，美国支持的是一个以规则为基础的贸易体系。美国政府将在 WTO 多边体制下“积极地捍卫美国的权益”。虽然要推进多哈回合谈判，但不能只由美国做出清楚明确的让步，而其他各方让步权益的多少则含糊不清。换言之，贸易要“公平”。第二，美国贸易政策需要加强“社会责任”（Social accountability）和“政治透明度”（Political Transparency）。所谓“社会责任”包括两个方面：一是贸易政策要考虑对受到全球贸易冲击的工人的救助问题；二是要求美国的贸易伙伴“改善”其本国工人的劳动状况和条件，提高劳动保护水平，不能允许贸易伙伴的竞争力以“剥削工人”为基础。至于“政治透明度”，则是要在贸易政策制订和实施的过程中更广泛地与“利益相关者”协商。第三，贸易政策要成为实现美国的国家能源和环境目标的重要政策工具。如何让贸易政策成为这样一种工具还在探索中，但现在可以确定的是要在多哈回合谈判中加入环境产品和服务的内容，而且要确保贸易政策和气候变化政策相互补充，贸易规则不能阻碍气候变化政策的实施。跨太平洋伙伴关系协议（TPP）作为奥巴马政府贸易政策的最重要举措之一，虽然也有促进出口的目标，但它更大的意义仍在于确定一套“全面的、高标准的、21 世纪的”贸易体系和制度，限制类似中国这样的国家出现多少令美国出乎意料的崛起现象。

最后，对“境内壁垒”异常重视，强调“商业环境”。譬如，2008 年至 2009 年间，由于全球金融和经济危机的严重影响，中国的对外出口下降过快，中国政府因此出台了包括调高部分产品的出口退税率、大幅度降息、增加贷款额度和政府投资在内的一系列贸易促进措施。由于中国的产业政策近年来一直是美国对华贸易交涉的重点内容之一，其公布的有关中国履行“入世”义务的报告和《2009 年贸易政策议程》也对中国近年来的经济和产业发展政策多有指责。2011 年 5 月，即将上任驻华大使的骆家辉在威尔逊中心演讲时，发表了他迄今为止对中国贸易环境做出的最为严厉的批评之词：“美国在华企业不断被排挤出整个产业之外，或者被迫放弃一些专

属信息，作为在华运营的条件。这种机会不均等是继续改善中美商贸关系的一个主要障碍。中国在经过一个长期而硕果累累的市场开放阶段后，近期出现了一种缩窄其商业环境的趋势。”自主创新政策、知识产权保护和政府采购协议，已逐渐成为包括战略与经济对话在内的美国对华各级经贸谈判中最核心的内容。

奥巴马政府对华经贸交往中策略的调整，使中美在贸易或投资相关领域的争端变得更加突出，与人民币汇率问题相关的问题尤其如此。

围绕人民币汇率问题的争端时起时伏，难以在短期内消除。自 2005 年汇率改革以来，人民币对美元汇率持续稳定升值。但是，美国许多政客和普通民众一直认为人民币汇率仍然持续严重低估，因而对人民币汇率稳定在目前的水平上普遍感到不满。

奥巴马一直认为人民币汇率被人为压低是中国保持对美顺差以及国际收支顺差的重要原因，明确表示“这不利于美国的企业和雇员，也不利于世界的发展……将利用一切可行的外交途径寻求中国货币政策的改变。”奥巴马政府中的几位主要经济决策官员（如美联储主席伯南克、国家经济委员会主任萨默斯、财政部长盖特纳等）在反思当前的金融危机起因时，似乎都赞成这样一种看法：金融衍生品交易失控、金融监管缺失、金融风险防范机制失灵等等，都不是此次危机的主要原因，美国的过度消费也不是真正的原因。真正原因是以中国为代表的部分国家的过度储蓄挤出了美国的储蓄，导致了流动性泛滥，最终引发金融危机。中国的过度储蓄还导致其贸易顺差居高不下，外汇储备过度增长，形成恶性循环，而人民币升值则是解决这一问题的良方。而且，奥巴马政府认为汇率调整将有利于增强包括中国在内的新兴市场经济体的国内消费能力，改变其过度依赖美国市场的局面。显然，在奥巴马政府看来，至少在中美“再平衡”问题上，人民币汇率是问题的核心之一。在需要中国支持以稳定金融市场时，此问题可以暂时搁置；在美国经济形势持续低迷、失业率居高不下、贸易逆差巨大的情况下，它则是政客们最喜爱的借口。

2010 年，奥巴马总统在和温家宝总理的会晤中强调，“中国政府必须采取更多的行动，以解决中美双方在人民币汇率问题上日益加剧的紧张形势”，“在未来数月希望看到人民币更快、更大幅度地升值。”随后，2010 年 9 月底，美国国会众议院以压倒性票数通过了《货币改革促进公平贸易法案》的提议，授权商务部对币值被低估的国家征收贸易进口关税。美中经济和安全审议委员会要求美国国会应向美国财政部施压，使得后者正式将中国列为“汇率操纵国”，并在国际范围内采取措施、应对人民币被低估问题。2011 年和 2012 年人民币汇率水平和形成机制的调整，在很大程度上使这一问题在双边关系中部分“脱敏”化，但并未真正消失。

中美经贸关系面临的机遇与挑战

2010年5月，奥巴马在其发布的《国家安全战略报告》中指出，美国欢迎中国“与美国和国际社会一起，推进经济复苏、应对气候变化以及防扩散等优先问题的解决”，并在处理这些问题时担当“负责任的领导角色”。类似这样的表述，奥巴马本人及其政府主要官员都曾不止一次地强调过。但伴随着这种似乎正面的表述，中国却没有享受到应该拥有的在处理双边经贸关系和多边、全球经济问题上的主动地位，反而面临美国越来越大的压力。中美经贸关系的处理也较以往更为棘手。之所以出现这种状况，是因为对中国寄予“成功”和“领导”的希望和对中国施加“履约”和“定规”的压力，本身就是“再平衡”政策不可分割的两个方面。

正如我国领导人曾明确指出过的，中美经贸关系既面临挑战，更面临重要发展机遇。机遇来自中美各自的经济结构调整，来自中国对美投资的快速增长，来自两国经贸合作的新增长点，来自中美地方合作的深入发展。这些重要机遇无论哪一个被成功把握，都能让中美经贸关系站到新的起点和高度。至于挑战，最主要的不是来自于中美经贸磨擦本身，而是来自于政治的短视、极端和急躁。美国著名学者戴斯勒（I. M. Destler）说，要管理经贸交往中的紧张关系，需要双方承认彼此的合法性，而不是过分夸大贸易问题的重要性。这句话是说给中美经贸交往中的双方听的，更是说给美国对华经贸政策的决策者们听的。■

奥巴马第一任期内中美气候变化合作的进展与障碍

中国社会科学院美国研究所副研究员 赵行姝

中国社会科学院美国研究所助理研究员 刘元玲

[内容摘要] 奥巴马政府的气候政策扩大了中美两国的气候和能源合作，但却没有消除两国在减排问题上的根本性分歧。奥巴马就任美国总统之后，中美在气候与能源领域的合作有了一个良好的开端，但之后这一合作却难以继续加深；加之清洁能源市场缩小以及美国的就业压力增大，最终导致两国在清洁能源领域产生了贸易摩擦。过去的4年间，美国国内能源市场出现了新的发展，非常规化石能源的大规模开发改变了美国的能源结构，促使美国在能源独立方面取得了更大的主动权。这在一定程度上也影响了中美双方在能源领域的合作。

气候外交频繁 高度期许合作

美国总统克林顿上任之初十分重视气候变化问题，但由于共和党国会的阻挠，克林顿政府最终未能对气候变化问题采取任何实质性的行动。小布什总统一直质疑气候变化的科学性，在其总统任期内始终没有在限制国内温室气体排放方面采取任何举措。奥巴马在竞选总统时就大打“气候牌”，承诺计划到2020年把美国的温室气体排放减少到1990年的水平，到2050年在1990年的排放基础上再减少80%。奥巴马还计划每年拿出150亿美元大举投资太阳能、风能和生物能源等，并且举全国之力构建美国的低碳经济领袖地位。奥巴马上任后更是多次明确提出通过积极发展替代能源来减缓气候变化的幅度，实现美国的能源独立。他的主张被国际社会视为美国在气候变化问题上的布什时期的结束和奥巴马时期的开始。

执政之初，气候议题成为奥巴马政府内政外交的重中之重。这至少有两个方面的原因：从政治角度来说，气候问题在国际议程上的地位越来越突出，各国公众也越来越多地给予关注，因而美国全力应对气候变化符合新的历史潮流；从经济角度讲，面对糟糕的经济环境，培育新产业、寻求新增长点对未来美国的经济发

展至关重要，因而奥巴马在其就职演说中才有了“将清洁能源作为新的经济增长点”的提法。

奥巴马政府执政后，立即着手在国内积极采取政策与措施来应对气候变化，不仅将发展清洁能源作为“美国复兴和再投资计划”的重要组成部分，而且还倡导在全国范围内针对温室气体排放实施“限额-贸易制度”。同时，在国际政策层面，奥巴马强调，美国必须重回联合国气候谈判的轨道，与国际社会紧密合作，以便恢复美国在气候变化问题上的领导地位。在实践中，奥巴马政府开始将气候变化问题作为外交议程的重要议题，纳入美国同其他国家的双边关系中。

作为奥巴马执政后的首次全球气候变化谈判大会，哥本哈根气候峰会受到奥巴马政府的高度重视。这是因为，世界各国于 2007 年达成的“巴厘路线图”规定，要在 2009 年的哥本哈根气候大会上完成 2012 年后全球应对气候变化新安排的谈判。为避免重蹈《京都议定书》的覆辙，奥巴马政府希望在哥本哈根会议召开之前，国会立法能够取得实质性的进展，否则，美国就不可能在应对全球气候变化的行动中担任领导角色。

奥巴马认为，中国作为最大的碳排放国，每年排放的温室气体已占到全球排放总量的 20% 以上，中国在减排问题上的基本态度，不仅关系到美国国会能否出台气候立法，而且直接影响到全球应对气候变化的成败。没有中国的配合，美国的气候政策很难取得成功。因此，奥巴马执政后，美国高层就气候变化问题频繁访华，气候变化在中美关系中的向心性迅速增加，两国在气候与能源问题上的合作逐渐实现了机制化。

2009 年初，美国国务卿希拉里·克林顿访华。她公开表示，“中美双方同意在应对金融危机方面进一步加强沟通协调，在广泛的双边领域及能源、环境和气候变化等问题上加强合作。”这显示出美国有意将气候变化、环境与能源等问题提升为中美双边关系的重要议题。在为期 2 天的访问中，克林顿国务卿在美国气候变化特使托德·斯特恩 (Todd Stern) 和通用电气公司大中国区总裁兼首席执行官罗邦民 (Mark Norbom) 的陪同下，专程参观了北京的太阳宫地热电站。这也表明，奥巴马政府开始认真考虑应对气候变化，并对两国的公共和私营部门之间的合作寄予厚望。

2009 年 5 月，美国众议院议长佩洛西 (Nancy Pelosi) 与美国参议院外交委员会主席克里分别率团访问中国。2009 年 6 月，美国气候变化特使托德·斯特恩 (Todd Stern) 访问中国。2009 年 7 月，美国商务部长骆家辉和能源部长朱棣文访问中国。在上述美国高层的访华议程中，气候变化与清洁能源议题均赫然在目。2009 年 7 月，在首轮中美战略与经济对话期间，中美双方签署了《中美关于加强

气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》。这是两国为推进气候变化、能源和环境的政策对话以及务实合作所采取的重要步骤，充分显示出美国希望将气候变化问题提升为中美关系的重要组成部分和双边合作的重要领域。

2009年11月，奥巴马总统对中国进行了首次国事访问。本次访问在时间上临近哥本哈根气候峰会，气候变化问题自然成为这次对话的焦点之一。会后，双方发表了《中美联合声明》。声明宣称，“双方强调气候变化是我们这个时代的重大挑战之一。双方认为应对这一挑战需要强有力的回应，国际合作是不可或缺的组成部分。双方决心根据各自的国情采取重要减缓行动，并认识到两国在促进加强世界应对气候变化能力的可持续成果方面具有重要作用。”为落实两国在清洁能源领域的合作，中美双方还签署了《中美关于在页岩气领域开展合作的谅解备忘录》、《中美关于建立可再生能源伙伴关系的合作备忘录》、《关于中美能源合作项目的谅解备忘录》三项政府部门间合作文件，为两国在技术创新与政策管理等方面的合作打下了基础。本次会谈中，两国还决定联合出资建立“中美清洁能源联合研究中心”，通过崭新的合作机制和运作模式，充分利用双方的研究力量和资金，推动两国科学家和工程技术人员从事清洁能源的联合研发工作。

中美两国政府都着手推动发展清洁能源的地方示范项目。美国能源部实施了25个太阳能城市的项目，中国也在积极开展新能源城市、绿色能源县建设。自2010年以来，中美建立了多个省市级伙伴关系，推动中国省市和美国城市开展清洁能源城市的交流合作。例如，中国新奥公司与美国杜克能源合作，在美国利用现代燃气、太阳能发电等技术建立智能社区。在中美双方公布的《2011年中美战略与经济对话框架下战略对话成果清单》中共有具体成果48项，其中15项直接涉及能源领域的合作，双方签署了6对新的绿色合作伙伴关系。

除了政府间合作，非政府组织间的交流也越来越多。两国可再生能源行业协会，包括中国资源综合利用协会可再生能源专委会（CREIA）、中国风能协会和美国可再生能源协会（ACORE）、美国风能协会等，积极组织产业论坛，发布季度报告，促进双方互相了解与合作。比如中美两国通过“中美可再生能源论坛”，交流了两国可再生能源产业的发展和政策实施经验，推动企业到对方国投资可再生能源项目。

伴随着两国政府间和非政府间不断加深的交流与沟通，两国企业也增强了对对方市场发展的信心，企业间合作呈现出多渠道、大范围的特点。在光伏领域，美国是中国光伏产业的重要市场，中国是美国装备和原材料生产企业的重要市场和生产基地。美国GL、杜邦、应用材料等企业为中国大多数光伏装备制造业提供装备、生产线、原材料等产品。在风电领域，美国通用电气（GE）在中国设了两个工厂，

艾默生是中国光电/风电逆变器和控制系统的主要供应商。在清洁煤技术领域,2009年11月,中国神华集团与美国通用电气(GE)能源集团签署了《关于设立气化技术合资公司的谅解备忘录》,双方在2011年胡锦涛主席访美期间签订了合资合同,合资公司于2012年2月在上海完成注册。在页岩气勘探和开发领域,2009年9月,中国石油天然气集团公司与美国康菲公司签署合作意向书。按照康菲石油公司的计划,截至2015年,公司在中国区的页岩气项目年产出量可达2,295亿立方英尺。

除了美国公司在中国开展业务,中国能源企业也已成功进入北美市场。在光伏领域,尚德、英利、天合、晶澳、阿特斯等中国企业也开始在美国投资设厂。在风电领域,金风、华锐等均于2011年在美国建立了子公司。在页岩气勘探和开发领域,自2012年以来,中国石油化工集团公司(中石化)与美国德文能源公司签署了25亿美元的合同,获得后者在美国三分之一的页岩油气资产权益。此外,中国海洋石油总公司(中海油)于2010年和2011年购买了美国切萨皮克能源公司多处页岩油气田的股份。在油砂资源方面,中石化于2010年以46.5亿美元收购了美国康菲公司油砂项目9.03%的股权。

综上所述,从2009年以来,美国进行了密集的气候外交,为两国气候与能源的深化合作营造了良好的氛围。中美两国在气候和能源领域开展了一系列的双边和多边合作,不仅包括两国政府之间的合作,还有非政府组织以及企业之间的合作。中美两国在气候与能源领域的合作成为中美双边关系的重要支柱之一,为未来构建中美建设性关系奠定了基础。

分歧根深蒂固 合作阴影重重

中美两国在气候和能源领域的合作非常广阔,但限制因素也很多,尤其是在国际气候制度构建问题上,两国之间存在根本性分歧。在哥本哈根气候峰会上,中美两国在减排目标、减排原则及资金和技术援助等方面的分歧再次凸显。

中国及广大发展中国家不满意美国提出的减排目标。奥巴马政府在哥本哈根会议前夕公布了美国的温室气体减排目标:到2020年,美国的温室气体排放总量比2005年减少17%。中国及广大发展中国家认为,该减排目标仅相当于在1990年的基础上减少了4%,低于《京都议定书》为美国制定的在1990年的基础上减少7%的标准,与其他发达国家如欧盟的减排目标没有可比性,更与政府间气候变化专门委员会(IPCC)要求发达国家截至2020年要在1990年的基础上减排25%~40%的目标相去甚远。

美国强烈要求中国参与约束性的国际减排协议。美国气候特使托德·斯特恩公开宣称：“排放量不断显著上升的国家就是中国，因此我们不能达成协议，原因是中国没有做出真的承诺。我的意思是目前中国是世界(温室气体)排放最多的国家，占全球排放总量的 20%，2020 年预计将占全球总量的 28%。你无法相信在控制(温室气体)排放的问题上可以缺少中国的重要行动。”针对“共区责任”，他在 2010 年访华时指出，“共同但有区别的责任”是发达国家和发展中国家之间的“柏林墙”，必须将中国纳入到同一个体系之中。然而，中国方面认为，《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》已豁免了发展中国家的减排责任；尽管如此，中国仍愿意以积极的、负责任的态度来履行自己的国际义务，自愿承诺到 2020 年中国的单位 GDP 二氧化碳排放将比 2005 年下降 40%-45%。

美国不仅要求中国的自愿减排措施必须置于国际整体减排框架内，而且还要求中国的减排行动同样接受国际社会“三可”(可报告、可检测、可核实)的监督。美国国务卿希拉里·克林顿表示：“对美国而言，在缺乏全球第二大排放国——现在可能是第一大排放国的透明度的情况下，达成有法律效力或有资金承诺的国际协议是很难想象的。”而中国外交部副部长何亚非则强调，中国已经建立了系统的统计、监测和考核体系，并会以适当的形式适时对外公布国内减排行动及其效果，但中方不接受发展中国家利用本国资源采取的自主减排行动接受国际核查。中方认为，“巴厘岛路线图”已对“三可”做了明确规定：发达国家要承担量化减排指标，而且减排目标必须是“可衡量、可报告、可核实”的；发展中国家的自主行动不接受国际核查，只有那些在获得“三可”的资金、技术转让和能力建设支持等条件下采取的行动，才接受国际核查。

关于发展中国家是否有资格获得来自发达国家的减排资助的问题，美国认为，中国已经不再有资格获得优待。托德·斯特恩指出，援助资金特别是适应资金，将主要用于帮助更贫困的国家，而中国肯定不是第一批获得来自美国公共气候资金的候选国。对此言论，中国外交部气候变化谈判特别代表于庆泰给予了有力回应。他表示，中国从来不想作为第一个接受援助的国家，不愿与更为贫困的发展中国家争抢援助资金，但作为发展中国家，中国有权得到来自发达国家的资金援助。这既是对“共同但有区别的责任”原则的坚持，也是美国等发达国家对其“历史排放”应尽的义务，对其历史上所欠“债务”的偿还——而不是对发展中国家的“施舍”。

美国将矛头直指中国的上述做法，显示出美国压迫中国承担减排责任的强硬立场。哥本哈根峰会的困局表明，中美两国在国际气候制度构建问题上仍存在根本性分歧。这种分歧和矛盾，源于两国对“共同但有区别的责任”原则的理解存在差异。“共同但有区别的责任”原则是 1992 年《联合国气候变化框架公约》确定的原则，

此后的全球气候谈判均依据“共同但有区别的责任”原则讨论发达国家和发展中国家的区别责任。《京都议定书》正是在这一框架下形成的。中国以及广大发展中国家认为，具有国际法约束力的《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》是全球应对气候变化的政治基础。

但是，美国在减排问题上强调发达国家与发展中大国的“共同责任”，坚持应按排放大国与排放小国来区别不同国家的减排责任。早在 1997 年，在《京都议定书》谈判的关键时刻，美国参议院以 95 票赞成、0 票反对通过了《伯瑞德 - 海格尔决议》，规定在发展中国家不同时承诺承担限制或者减少温室气体排放义务的情况下，美国不得签署与 1992 年《联合国气候变化框架公约》有关的议定书或协定。随后，这一立场又得到重申。2005 年，美国出台的《能源政策法》第 1612 条规定，美国国会今后制定与温室气体排放有关的国家纲领时，应当考虑“促进美国的主要贸易伙伴和世界上主要的温室气体排放国家采取类似的行动”。

事实上，这是美国用“排放大国与排放小国”的分类代替“发达国家与发展中国家”的分类；用“目前的排放量以及未来的轨迹”的衡量标准，代替“累积的历史排放量”的衡量标准；用“排放大国减排原则”，代替“发达国家减排原则”。美国的思路始终贯穿于其政府政策的制定过程中，并不断被付诸实践。2005 年，布什政府推出亚太六国的“清洁发展与气候变化合作伙伴关系”(APP)，成员国包括美国、澳大利亚、中国、印度、日本和韩国，尝试通过技术合作和项目合作来开辟减排新途径。2009 年 3 月，奥巴马政府继续高举“排放大国减排”的旗帜，建立起“主要经济体能源与气候论坛”(MEF)机制，力图在《联合国气候变化框架公约》外促成发达国家与发展中大国之间的“公正”对话，并相继发起“气候与清洁空气联盟”(CCAC)、“全球农业温室气体研究联盟”等主渠道外机制，以体现其应对气候变化的积极姿态。

由于美国始终坚持所有排放大国共同减排的立场，因而在哥本哈根会议上，美国一再强调本国经济已放缓，排放真正急剧增长的国家是中国。美国将中国作为主要攻击对象，一方面可以洗刷掉本国长久以来在减排中的不良形象，另一方面可以促使各国将温室气体减排的关注重点转向中国，迫使中国为气候变化谈判的成败负责。从长远来看，美国利用气候变化打压中国的根本目的在于，通过增加中国的减排压力来增加中国未来发展的成本和难度。

继哥本哈根气候谈判之后，美国继续通过其在坎昆和德班会议上的种种言行，引导气候谈判达成共识：要解决全球问题，需要所有缔约国行动——不仅包括历史上的排放大国美国，还包括当前的排放大国中国。美国的努力最终在德班气候峰会上得到回报。德班气候谈判的最大成果就是各国达成了“德班增强行动平台”(Durban Platform for Enhanced Action)。德班平台主要负责在 2015 年前制定

出一个适用于《联合国气候变化框架公约》所有缔约方的法律文件或法律成果，作为 2020 年后各方加强《联合国气候变化框架公约》的实施、减控温室气体排放和应对气候变化的依据。德班气候峰会后，全球气候谈判的重心开始转移到德班平台上，开始同时讨论发达国家和发展中国家的减排责任，由此美国顺利地逃避了《京都议定书》轨道下的法律义务。

综上所述，在国际气候制度的构建上，美国坚持发达国家与发展中大国共同量化减排的立场，而中国则坚持应区别发达国家与发展中国家的减排责任的主张。这显示出，中美两国在减排问题上仍然存在根本性分歧。它说明，奥巴马政府的气候政策虽然在一定程度上促进了中美在气候与能源领域的合作关系，但并未消除两国之间的根本矛盾。这成为未来的中美气候合作中挥之不去的阴影。

减排压力降低 贸易保护抬头

奥巴马上台之时恰逢美国面临严重的金融危机和大衰退。他沿袭罗斯福“新政”的传统，主张发挥政府的作用，将发展清洁能源作为振兴美国经济的主要抓手，并主张通过大力发展清洁能源实现美国的能源独立，应对全球气候危机。那么，在其执政 4 年后的今天，该如何看待美国的“能源独立”与“绿色新政”？

奥巴马入主白宫后，美国国内的石油和天然气产量有所增加。2011 年，美国的石油产量达到近 10 年的最高水平，为 560 万桶/天。与此同时，受美国经济增长乏力的影响，美国能源消费呈下降趋势（见表 1）。经过两次小幅波动之后，美国国内一次能源的消耗量从 1971 年的 15.88 亿吨石油当量（Mtoe）增长为 2007 年的 23.37 亿吨当量。此后，美国的能耗水平有所下降，2009 年的国内一次能源消费总量为 22.06 亿吨当量，但 2010 年又上升到 22.78 亿吨当量，2011 年的消费总量则为 22.69 亿吨当量。美国对外国石油的依赖程度也逐年减少。2010 年，美国的石油进口量低于国内消费量的一半，这是 13 年来的第一次。美国的石油净进口占总消费量的份额也从 2008 年的 57% 下降到 2011 年的 45%，成为 16 年来的最低水平。与此同时，美国超过俄罗斯成为世界第一大天然气生产国，而且正计划出口液化天然气（LNG）。

表1 美国能源生产和消费
(单位：Quadrillion Btu)

年份	生产				消费							净进口
	化石能源	核电	可再生能源	总计	化石能源				核电	可再生能源	总计	
					煤	天然气	石油	小计				
2008	57	8	7	73	22	24	37	84	8	7	99	26
2009	57	8	8	73	20	23	35	78	8	8	95	22
2010	58	8	8	75	21	24	36	81	8	8	98	23
2011	61	8	9	78	20	25	35	80	8	9	97	19

注：表中数字经四舍五入取整数。资料来源：Statistical Review 2012，
网址：<http://www.bp.com/sectionbodycopy.do?categoryId=7500&contentId=7068481>

能源生产增加、能源需求降低以及能源替代等原因，导致美国二氧化碳排放下降（见表2）。与2008年相比，美国化石燃料的温室气体排放量在2011年下降了5.1%，预计2012年将下降5.5%；石油排放量在2011年下降了4.7%，预计2012年将下降4.8%；天然气排放量在2011年增加了3.9%，预计2012年上升7.5%；煤炭排放量在2011年下降了10.8%，但2012年上升了13.9%。

表2 美国化石能源的温室气体排放
(单位：Million Metric Tons of Carbon Dioxide)

年份	煤	天然气	石油	总计
2008	2139	1243	2444	5838
2009	1876	1222	2320	5429
2010	1988	1265	2349	5612
2011	1874	1296	2299	5481
2012	1834	1341	2295	5471

注：2012年数据来源于：EIA, 2012, U.S. Renewables & CO2 Emissions Summary,
网址：http://www.eia.gov/forecasts/steo/report/renew_co2.cfm
其他数据来源于：US EIA, Annual Energy Review 2011, September 2012,
网址：<http://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/pdf/aer.pdf>

近几年，清洁能源技术虽然快速发展，比如太阳能、风能、地热和生物发电等都发展很快，但还不能在美国的能源消费结构中发挥主要作用。美国能源消费结构的优化，离不开页岩气产量的快速增长。美国的页岩气开发并非一蹴而就，而是经

过了前期数十年的准备，才最终得以实现目前的大规模商业化开发。由于天然气市场需求的增长和国家对非常规能源生产税减免的政策扶持，更重要的是得益于水平钻探和水力压裂技术取得突破，美国页岩气开采和生产自 2006 年以来发展迅猛。

得益于国内新技术的突破以及页岩气的规模效应，美国化石能源的发展或许超出了奥巴马政府的预期，也将美国的清洁能源置于颇为尴尬的境地。正因为如此，奥巴马在公开场合的表态从之前着重强调清洁能源，转变为强调包括天然气在内的清洁能源的整体发展。这一差别显示出其对能源独立的新理解。在 2012 年总统大选的首轮辩论中，奥巴马对罗姆尼提出的要实现美国“能源独立”的构想非常认同，并同意其提高美国石油和天然气产量的观点。

2008 年，美国页岩气产量为 21160 亿立方英尺，2009 年为 31100 亿立方英尺，2010 年飞涨到 53360 亿立方英尺。这显示出页岩气已经走上美国乃至全球的能源舞台。美国的页岩主要存在于 20 个州的 21 个大小不等的盆地，但目前商业性开采的页岩气主要产自五个盆地的页岩层，分别是 Fort Worth 盆地的 Barnett 页岩、San Juan 盆地的 Lewis 页岩、Michigan 盆地的 Antrim 页岩、Appalachian 盆地的 Ohio 页岩和 Illinois 盆地的 NewAlbany 页岩。在美国五大页岩气盆地中，尤以 Fort Worth 盆地的 Barnett 页岩气的发展最为迅猛。Barnett 页岩气产量在 2005 年已经超过美国页岩气产量的一半，现在所占比例更高。

随着页岩气产量快速增长，美国的天然气价格大幅下降。天然气价格持续走低大大刺激了其对传统能源的替代，从而改变了美国的能源消费结构。发电行业越来越多地使用天然气来替代煤炭，导致发电用能成本下降，排放减少。美国电力行业的能耗曾经半数以上依赖煤炭，如今这个比例已缩减至三分之一强。交通行业不断使用压缩天然气来替代汽油，也减少了对石油的依赖。

页岩气的成功开发对美国产生了深刻影响，不仅降低了美国石油的对外依存度，抑制了天然气价格，而且其带来的能源替代导致美国温室气体排放降低。预计未来页岩气的大发展将继续降低美国温室气体减排的压力和成本。这在一定程度上将国际社会对减排的关注转向中国、印度等发展中的温室气体排放大国，发展中温室气体排放大国的减排立场、政策与目标再次被推到风口浪尖，这无疑给中国增添了新的压力。

在 2009 年美国经济衰退最为严重的时期，美国建筑业和制造业的失业率分别为 19% 和 12.1%，成为两大经济重灾区。发展清洁能源产业是保持美国就业岗位的重要途径之一。美国劳工部劳工统计局发布的数据显示，2010 年，美国跟绿色商品生产和服务（GreenGreen Goods and Service，以下简称 GGS）有关的就业人数为 310 万，大约占当年就业总人数的 2.4%。这些就业者绝大多数供职于私

营部门，多达 230 万人，而公共部门的就业者为 86 万人。

在私营部门的 230 万就业者中，制造业的就业者超过 46 万，是私营部门中就业人数最多的行业，占制造业当年就业总人数的 4.0%。制造业生产的绿色产品和服务包括使用和回收原材料所生产的钢铁、满足特定标准的空调和制冷设备、混合动力汽车和零部件、减少污染的设备等等。2010 年，GGS 就业人数为 37 万，占当年建筑业就业总人数的 6.8%。绿色建筑就业占当年新增建筑就业的 25%，其中节能改造创造的就业岗位是同期油气投资创造的就业岗位的 3 倍，包括生产可再生能源的工厂建设、减少家庭能源消费的保暖和改造项目建设等。在私营部门，公用事业行业的 GGS 就业人数为 65700 人，占私营公用事业就业人数的 11.9%。在私营部门的发电行业中，核电的 GGS 就业人数最多，2010 年为 35800 人。

鉴于清洁能源产业在就业和经济增长等方面对国民经济的贡献，美国高度重视并推动清洁能源行业的扩张。但是，清洁能源市场供求已开始发生变化。随着天然气价格不断下降，风电和光伏发电的成本劣势进一步凸显。同时，清洁能源技术严重依赖金融和监管领域的大力支持，但受欧债危机影响，发达国家政府支持清洁能源发展的财力不足，导致私人资本对风能、太阳能产业的投资热情减弱。此外，经济低迷导致太阳能等清洁能源产品需求不旺。结果，国际市场上清洁能源原材料和产品（如多晶硅、太阳能电池板等产品）的需求下滑，企业生产萎缩，清洁能源产业开始出现贸易摩擦。

美国对中国清洁能源政策开展调查，表明中美两国在清洁能源领域内的竞争越来越激烈。2010 年 10 月，应美国钢铁工人联合会申请，奥巴马政府启动对华清洁能源有关政策和措施的 301 调查。为此，中国机电商会联合新能源企业马上发布了《中国绿色产业界强烈反对美国 301 调查》的声明，抨击针对中国新能源行业的美国 301 调查为贸易保护主义。2011 年 8 月 15 日和 19 日，两家美国太阳能电池板生产商 EvergreenSolar 和 SpectraWatt 相继申请破产保护。2011 年 9 月 1 日，曾申请联邦政府 10 亿美元风险投资的硅谷太阳能企业 Solyndra 宣布申请破产保护，1100 名员工遭解雇。这三家企业在破产声明中，都将公司崩溃归咎于全球需求下降及竞争过于激烈，特别是不敌来自中国同行的竞争。美国众议院能源和商务委员会主席亨利（Henry Waxman）公开表示，“美国正面临失去清洁能源领导地位的危险”。在这种背景下，2011 年 10 月 19 日，由德国 SolarWorld 公司在美国的子公司 SolarWorld Industries America Inc. 牵头，七家美国太阳能电池生产企业向美国商务部和美国国际贸易委员会(USITC)提起申请，要求对中国 75 家光伏企业出口到美国的产品进行反倾销和反补贴（“双反”）调查，并采取贸易限制措施。

2011 年 11 月，美国商务部对 6 家光伏企业诉中国输美光伏产品正式立案，

这是美国首次对我国新能源产品发起“双反”调查。2012年11月7日，美国国际贸易委员会(USITC)认定从中国进口的晶体硅光伏电池及组件实质性地损害到美国相关产业的利益，宣称美国将对此类产品征收反倾销和反补贴关税，决定对中国光伏产品征收18.32%~249.96%的反倾销税，且针对其所认定的中国政府补贴征收14.78%~15.97%的反补贴税。

此次调查中，中国政府在光伏行业的政府补贴资助，成为备受美国光伏企业关注的焦点。事实上，包括中国和美国在内的许多国家的政府都对本国清洁能源产业给予各种形式的支持。这是因为，各国都已经意识到，清洁能源经济代表了世界经济前进的方向，谁在清洁能源技术上走在了世界的前面，谁就掌握了未来经济发展的“制高点”。因此，为应对气候变化并促进经济增长，中美两国都高度重视清洁能源产业的发展。尤其是近两年来，随着两国战略互信缺失所带来的相互猜疑的逐渐加深，两国在清洁能源领域展开合作的氛围不可避免地受了一些负面的影响。

综上所述，页岩气大规模开采弱化了美国温室气体减排的压力。在此背景下，由于美国高度重视清洁能源产业的发展，清洁能源市场缩小导致美国滋生出贸易保护主义倾向，进而引发了中美贸易摩擦。两国时而在清洁能源领域竞争加剧，时而又拓展清洁能源领域的合作空间，这种不确定性不仅会对中美两国关系和双边利益产生重大影响，而且将深刻影响全球气候变化的趋势和全球利益。

综上所述，在双边关系的框架下，中美两国在能源市场和能源技术方面的互补为双方提供了合作的动力；在全球性气候谈判中，中美双方对于“共同但有区别的责任原则”的理解差异导致中美之间分歧较多。由此可见，两国在传统能源领域的合作既存在优势互补，又存在竞争和冲突。两国在清洁能源技术研发方面的长期合作取得了较多成果，但在清洁能源产品领域则存在着激烈的市场竞争。尽管中美两国在气候变化领域的多个问题上存在矛盾与分歧，但只要双方的合作基点没有改变，中国继续致力于转变经济发展模式，美国依然重视通过发展清洁能源产业来振兴经济，那么两国的气候与能源合作就仍然有望持续扩大。■

奥巴马第一任期内中美关系大事记

(2009年1月-2012年12月)

2009 年

- 1 月 23 日 外交部长杨洁篪应约同美国新任国务卿希拉里·克林顿通电话，祝贺她出任美国国务卿。克林顿表示，美中双方应继续保持高层往来，加强战略性对话及各领域的合作，共同积极应对国际金融危机等挑战，为促进美中两国以及世界的发展和进步而努力。
- 2 月 21 日 中国国家主席胡锦涛和外交部长杨洁篪在北京分别同美国国务卿克林顿举行会谈。
- 3 月 8 日 美国“无瑕号”测量船在南中国海与中国海军舰艇形成短期的对峙，一度造成中美两国关系紧张。
- 3 月 11 日 外交部长杨洁篪在华盛顿分别同美国国务卿克林顿和美国财政部长盖特纳举行会谈。
- 3 月 12 日 美国总统奥巴马在白宫会见中国外交部长杨洁篪。
- 3 月 19 日 美国众议院外交委员会亚太小组一致同意通过“美国重申坚定支持《与台湾关系法》”决议案。这项决议案要求奥巴马政府履行《与台湾关系法》，重申对该法的坚定不移的承诺，支持稳固与强化美台双边关系。
- 4 月 1 日 出席 20 国集团峰会的中国国家主席胡锦涛与美国总统奥巴马在伦敦举行了首次会晤。两人都同意要反对贸易保护主义，共同努力改善军事关系。双方还同意设立战略与经济对话机制。奥巴马总统接受了胡锦涛主席的邀请，决定在 2009 年下半年访问中国。
- 4 月 15 日 美国财政部长盖特纳向国会首次递交外汇政策报告。报告称，虽然人民币现在仍然低于其实际应有的价值，但是没有证据表明有任何国家在 2008 年下半年非法操纵了其货币。
- 4 月 20 日 美国钢铁工人联合会向美国国际贸易委员会提出申请，对中国

- 产乘用车轮胎发起特保调查。其在诉状中声称,从中国大量进口轮胎损害了当地轮胎工业的利益;若不对中国轮胎采取措施,到2009年年底还会有三千名美国工人失去工作。4月28日,美国国际贸易委员会启动对中国轮胎产品的特保调查。
- 5月1日 中国的两艘渔船和美国的一艘海军侦察舰在中国和朝鲜之间的黄海水域发生对峙。中国外交部发言人马朝旭表示,美国海军监测船“胜利号”违反有关国际法和中国法律法规的规定,在未经中方许可的情况下进入黄海中国专属经济区活动。
- 5月6日 胡锦涛主席应约同奥巴马总统通电话,对近来美国部分地区发生甲型H1N1流感表示诚挚慰问。
- 5月27日 由美国国会众议院议长佩洛西率领的美国国会众议院访华代表团访华,分别与中国国家主席胡锦涛、全国人大常委会委员长吴邦国、国务院总理温家宝会见。同日,美国国会参议院外交委员会主席约翰·克里访华,与中国国家副主席习近平会晤。
- 6月3日 胡锦涛主席应约同奥巴马总统通电话。双方就中美扩大交流、深化合作以及当前朝鲜半岛的局势交换了意见。
- 6月23-24日 中美副部级防务磋商在北京拉开序幕。为期两天的磋商涉及两军关系、台湾问题以及国际、地区安全等问题。
- 6月30日 美国国际贸易委员会宣布对中国轮胎采取特保措施,提出了对乘用车、轻型货车用中国制轮胎征收3年特别关税的方案,第1年至第3年额外征收的关税分别为55%、45%、35%。
- 7月9日 国务委员戴秉国代表胡锦涛主席出席八国集团同发展中国家领导人对话会议,在拉奎拉同奥巴马总统举行了会谈。双方就中美关系和重大国际和地区问题交换了意见。
- 7月10日 美国正式与上海世博会组委会签署参展合同,成为最后一个确认参展的国家。
- 7月16日 美国能源部长朱棣文和商务部长骆家辉访华,分别会见温家宝总理和李克强、王岐山副总理。
- 7月26日 中国国家主席胡锦涛特别代表、国务院副总理王岐山在美国首都华盛顿会见了美国国会众议院“美中工作小组”共同主席拉森、柯克等美国国会议员。拉森等美国议员表示,美方十分重视即将举行的中美战略与经济对话,把这一对话视为两国关系中的关键组成部分。美国期待着与中国加强合作,促进世界经济复苏,希望双方共同努力,推动美中关系在21世纪继续向

前发展。

- 7月27-28日 首轮中美战略与经济对话在美国首都华盛顿举行。国务院副总理王岐山、国务委员戴秉国作为胡锦涛主席的特别代表，克林顿国务卿和盖特纳财政部长作为奥巴马总统的特别代表，共同主持了对话，包括其框架下的战略对话和经济对话。胡锦涛主席向对话开幕致贺辞，奥巴马总统亲临开幕式发表讲话，并会见中方代表团。中国和美国草签了关于中美两国加强在气候变化、能源和环境方面合作的谅解备忘录。
- 8月19-20日 由美国国会众议院外委会主席霍华德·伯曼率领的美国议员代表团访华，与全国人大常委会委员长吴邦国、国务院副总理王岐山、外交部长杨洁篪分别会谈。
- 8月20日 美国陆军参谋长乔治·凯西访华，与中央军委委员、总参谋长陈炳德会谈。
- 9月4日 美国联邦参议员坎特韦尔女士一行访华，与国务院副总理王岐山会谈。
- 9月6-12日 应美国国会众议院议长佩洛西的邀请，全国人大常委会委员长吴邦国抵达菲尼克斯，对美国进行正式友好访问。
- 9月11日 美国政府宣布对中国输美轮胎产品采取特殊保障措施。
- 9月21日 胡锦涛主席抵达美国纽约出席联合国气候变化峰会、第64届联合国大会一般性辩论、安理会核不扩散与核裁军峰会以及20国集团领导人第三次金融峰会。
- 9月22日 胡锦涛主席在纽约会见奥巴马总统，双方就中美关系及其他双方共同关心的国际和地区重大问题深入交换了意见。
- 9月24日 美国常务副国务卿斯坦伯格在新美国安全中心就奥巴马政府美中关系的设想发表主题演讲，提出“战略再保证”之说。其主要观点包括：没有一个国家可以单独面对世界性的挑战；大多数国家都担心同样的全球性威胁，应强调共同利益，彼此尊重，通过伙伴关系解决世界问题，将多极世界转变为在美国领导下的多边伙伴关系。
- 10月21日 胡锦涛主席应约同奥巴马总统通电话，两国元首就双边关系、气候变化等问题交换了意见。
- 10月22日 首届“中美清洁能源务实合作战略论坛”在北京钓鱼台国宾馆隆重开幕。中国国务院副总理李克强出席论坛，发表了题为“加强务实合作，促进可持续发展”的讲话。美国国务卿克林顿、美
至
11月3日

- 国能源部长朱棣文通过视频向论坛发来了主旨演讲。
- 10月24日 应美国国防部长盖茨邀请,中央军委副主席徐才厚对美国进行了正式访问。此次访问旨在落实胡锦涛主席与奥巴马总统就改善和发展两军关系达成的共识,加强了解,增进信任,进一步推动两军关系向前发展。访问期间,徐才厚上将将会见了美国军政领导人,并参观和考察了美军指挥机构、部队和院校。
- 10月27日 美国农业部长维尔萨克来华参加第20届中美商贸联委会,与国务院副总理回良玉会谈。双方就中美农业合作等有关问题交换了意见。
- 11月15-18日 奥巴马总统对中国进行首次国事访问。胡锦涛主席与奥巴马总统举行了会谈。两国元首就中美关系及共同关心的重大国际和地区问题深入交换了意见,达成许多重要共识。双方一致同意共同努力建设21世纪积极合作全面的中美关系,并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系。
- 11月18日 温家宝总理在钓鱼台国宾馆会见奥巴马总统。国务委员戴秉国、外交部长杨洁篪、国家发展与改革委员会主任张平、商务部长陈德铭、中国驻美国大使周文重等参加会见。
- 12月18日 温家宝总理出席哥本哈根气候变化会议领导人会议,并发表题为《凝聚共识 加强合作 推进应对气候变化历史进程》的讲话,全面阐述了中国政府应对气候变化问题的立场、主张和举措。会议期间,温家宝总理与奥巴马总统举行了会谈。奥巴马总统表示,应对气候变化应遵循“共同但有区别的责任”原则。中国宣布的控制温室气体排放目标令人印象深刻。中国是发展中国家,面临的巨大挑战是发展经济和消除贫困,不能苛求中国采取美国等发达国家应采取的步骤。他对中方愿增加自主减排信息的透明度表示赞赏,表示愿意加强双方在气候变化领域的长期合作。

2010年

- 1月6日 美国国防部批准雷神、洛克希德-马丁公司执行小布什政府2008年10月宣布的军售计划,向台湾出售“爱国者-3”导弹防御系统等武器装备。
- 1月21日 克林顿国务卿在华盛顿新闻博物馆发表关于互联网自由问题

- 的讲话,要求中国对谷歌及其他美国公司最近遭遇的网络攻击进行彻底、透明的调查。
- 1月30日 奥巴马政府通知国会,计划向台湾出售总值约64亿美元的武器,其中包括60架黑鹰直升机和先进的“爱国者-3”导弹。
- 2月3日 奥巴马总统向国会参议院民主党政策委员会成员发表演讲,表示美国将在汇率问题上对中国采取更为强硬的立场,并且要求中国更大程度地开放市场。
- 2月17日 美国“尼米兹”号核动力航母战斗群抵达香港,开始了为期4天的访问。
- 2月18日 奥巴马总统在白宫会见达赖喇嘛。
- 2月24日 美国对朝政策特使博斯沃思访华,并同中国政府朝鲜半岛事务特别代表武大伟进行了会谈。双方就六方会谈和其他共同关心的问题交换了意见。
- 3月2-4日 美国常务副国务卿斯坦伯格及白宫国家安全委员会亚洲事务高级主任贝德访华。此次访问旨在缓解中美紧张关系,在中美关系低潮期进行试探性接触。
- 3月30日 奥巴马总统在接受中国新任驻美大使张业遂递交的国书时表示,美方致力于与中方共同努力建设21世纪积极合作全面的美中关系,并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系。同日,美国常务副国务卿斯坦伯格在媒体吹风会上表示,美国坚持“一个中国”的政策,与台湾方面仅保持非官方性质的关系。美方重申承认西藏是中国的一部分,不支持“西藏独立”,支持中国中央政府同达赖喇嘛的代表继续进行洽谈。
- 4月2日 胡锦涛主席和奥巴马总统通过越洋电话讨论了伊朗、20国集团峰会承诺、全球经济复苏、中美经贸关系等各自关切的议题。
- 4月12日 胡锦涛主席在华盛顿出席核安全峰会期间会见了奥巴马总统。双方就中美关系及共同关心的重大国际和地区问题交换了意见,并达成重要共识。胡锦涛主席在会晤中表示,一个良好的中美关系符合两国的共同利益,也有利于世界的和平、稳定和繁荣。中方愿同美方一道努力,加强对话,增进互信,扩大合作,推动中美关系不断向前发展。他就下阶段中美关系发展提出五点重要主张:一是始终坚持中美关系的正确方向,并采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系;二是尊重彼此核心利益和重大关切;三是保持高层和各级别交往,共同推动第

- 二轮中美战略与经济对话取得积极成果,早日建立中美人文交流机制;四是深化务实合作;五是加强在重大国际和地区热点问题及全球性问题上的沟通和协调。
- 5月24-26日 第二轮中美战略与经济对话在人民大会堂开幕。胡锦涛主席出席开幕式并讲话。中国国务院副总理王岐山、美国国务卿克林顿、中国国务委员戴秉国、美国财政部长盖特纳也在开幕式上发表了讲话。两国有关部门在战略对话框架下就能源安全、气候变化、联合国维和、反恐等问题进行了对口磋商和双边会谈。此次对话达成了26项具体成果,签署了涉及能源、贸易、融资、核能利用等多个方面的七项合作协议。
- 6月5日 美国国防部长盖茨在新加坡参加第九届亚洲安全会议时表示,美国对台军售已经数十年,美国不支持“台湾独立”,但就维护和平的两岸关系而言,对台军售是一个重要项目,即使美中军事关系受阻,也不会改变。
- 6月26日 胡锦涛主席在多伦多参加20国集团峰会期间会见奥巴马总统。胡锦涛主席表示,国际形势在发生深刻复杂的变化,中方愿同美方一道,保持高层和各级别交往,深化各领域务实合作,加强在重大国际和地区问题上的沟通和协调。奥巴马总统表示,美国希望看到一个非常成功、繁荣的中国,希望双方共同努力推进双边关系,在相互尊重的基础上妥善处理分歧,扩大双方的共同利益。他希望双方落实在战略与经济对话中做出的决策,在推动全球经济平衡和可持续发展、应对气候变化等方面加强合作,重申美方反对贸易保护主义,坚持一个中国政策,尊重中方的核心利益。
- 7月8日 美国财政部正式向国会提交了被推迟近3个月的2009年下半年度《国际经济和汇率政策报告》,认为中国未操纵其货币与美元之间的汇率。
- 8月6日 美国国防部发言人马克·巴列斯特罗斯表示,美国将派遣“乔治·华盛顿”号航空母舰前往韩国西部海域(黄海)参加一系列美韩联合军事演习。
- 8月16日 美国国防部发布推迟5个月之久的《中国2010年军事与安全发展报告》,对中国正常的国防建设说三道四,夸大中国军事实力,散布“中国军事威胁论”。
- 8月25日 美国美中贸易全国委员会表示,美国对华轮胎特保措施实施近

- 一年来，并没有使美国轮胎进口总量下降，也没有帮助轮胎制造行业增加就业，相反却加重了美国消费者的负担。
- 8月31日 美国联邦储备委员会宣布，允许中国投资有限责任公司(中投)收购摩根士丹利10%左右拥有投票权的普通股。
- 9月6-9日 美国白宫国家经济委员会主任萨默斯和总统国家安全事务副助理多尼隆访华，与胡锦涛主席、国务委员戴秉国、中共中央组织部长李源潮以及外交部长杨洁篪分别会面。双方就中美关系和其他共同关心的重大问题深入交换了意见。
- 9月25日 美国国会众议院筹款委员会投票通过一项旨在对低估本币汇率的国家征收特别关税的法案，矛头直指中国。
- 9月29日 美国国会众议院以348比79的投票结果通过《汇率改革促进公平贸易法案》。该法案旨在对所谓低估本币汇率的国家征收特别关税，向中国施压。
- 10月15日 美国贸易代表办公室宣布，应美国钢铁工人联合会申请，启动对华清洁能源有关政策和措施的301调查。
- 11月1日 美国国防部完成美军对中国稀土依赖程度的评估报告。报告认为，中国限制稀土出口对美国国家安全并不构成威胁。
- 11月11日 胡锦涛主席在首尔会见奥巴马总统。两国元首就中美关系及共同关心的重大国际和地区问题深入交换意见，一致认为中美关系对两国和世界都具有重要意义，一致同意共同推动中美关系取得更大发展。
- 12月6日 胡锦涛主席应约同奥巴马总统通电话，就中美关系及朝鲜半岛局势交换意见。

2011年

- 1月4日 美国国家安全顾问多尼伦同到访的中国外长杨洁篪会晤。多尼伦强调了采取有效措施降低全球经济和中美贸易失衡的重要性。双方还讨论了如何共同说服朝鲜放弃其核武发展计划，避免其采取破坏稳定的行动，以及如何防止伊朗获得核武器。
- 1月9-11日 美国国防部长盖茨访华。10日，中国国家副主席、中央军委副主席习近平会见盖茨，要求两国国防部门采取有效措施，切实维护好有关的政治基础，让两军关系进一步向前发展。11日，中国国家主席、中央军委主席胡锦涛在人民

- 大会堂会见盖茨，进一步传达了增进双方互信的信息。此外，盖茨还破例受邀参观敏感的解放军第二炮兵司令部，了解中国战略导弹的最新发展。本次访问被普遍视为中美两军关系回暖的标志。
- 1月18-21日 胡锦涛主席对美国进行为期4天的国事访问。奥巴马总统在致词时表示，通过这次访问，双方可以为未来30年的关系奠定基础。胡锦涛主席在回应时指出，自奥巴马总统上任以来，中美两国在各方面的合作取得了成果，双边关系也取得了新的进展，希望此行能够为两国的合作开启新篇章。中美两国在华盛顿发表了联合声明。声明表示，中美致力于共同努力建设相互尊重、互利共赢的合作伙伴关系，以推进两国共同利益，共同应对21世纪的机遇和挑战。
- 2月8日 美国军方公布7年来的第一份战略声明报告《国家军事战略》。报告表明美国要把焦点扩大到阿富汗战争之外，同时关注中国的崛起和其他战略挑战。报告重申了美国与盟国在阿富汗和巴基斯坦共同打击极端组织的承诺，同时认为应该扩大视野，留意其他地区的威胁。
- 2月15日 美国国务卿克林顿在就互联网自由发表演讲时称，一些国家限制网民自由接触信息会阻碍这些国家的长期发展。中国外交部对此回应说，中国愿同各国就互联网相关问题加强沟通和交流，共同推进互联网的良性发展，但反对任何国家借口互联网自由等问题干涉中国内政。
- 3月9日 奥巴马总统正式宣布提名商务部长骆家辉出任美国驻中国大使，接替已辞职的美国前驻华大使洪博培。
- 4月6日 美军太平洋司令部司令威拉德表示，美国的亚太区盟国希望美国在该区域投入更多军力。他还表示，美军日后将通过澳大利亚进行军事调配，以提升其介入南中国海地区的能力。
- 4月12日 第二轮中美人文交流高层磋商在华盛顿举行。中国国务委员、中美人文交流高层磋商机制中方主席刘延东与中美人文交流高层磋商机制美方主席、美国国务卿克林顿共同主持会议。
- 4月15-22日 中国人民解放军总参谋长陈炳德对美国进行正式访问。此行是解放军总参谋长时隔7年后再度访美。
- 4月21日 美国国会参议院多数党领袖哈里·里德率领的参议员代表团访华，全国人大委员长吴邦国、国家副主席习近平等领导人会见

- 了代表团成员。
- 5月9-10日 第三轮中美战略与经济对话于美国华盛顿正式举行，中国国务院副总理王岐山、国务委员戴秉国同美国国务卿克林顿、财政部长盖特纳共同主持了对话。此轮对话首次有两国高层军事代表参加，被解读为中美军事互动机制化的最新迹象。讨论共取得了48项具体成果，清单涉及能源、科技、环境、交通、气候变化等多个领域的合作。双方共同签署了“中美全面经济合作框架协议”，中美战略安全对话也首次被纳入到该框架中。
- 6月3日 中国国务委员兼国防部长梁光烈与美国国防部长盖茨在于新加坡举办的“香格里拉对话会”间隙举行双边会谈。盖茨表示，近半年来美中两军关系步入了积极的轨道，两军关系健康、稳定、可靠、可持续发展是两国元首的共同愿景。未来双方应在存在共同利益的领域加强合作，在分歧领域保持对话，共同向世界表明伟大国家互利合作的好处。
- 7月7日 达赖喇嘛与包括众议院议长博纳和众议院少数党领袖佩洛西在内的美国国会议员举行会晤。
- 7月9日 美国参谋长联席会议主席麦克·马伦海军上将飞抵中国访问。这是过去4年来首位美国参谋长联席会议主席访华，象征了两国军事关系的回暖。
- 7月16日 奥巴马总统不顾中国警告接见到访的西藏精神领袖达赖喇嘛。双方在白宫地图室进行了闭门会晤，谢绝记者采访，并在达赖喇嘛预定离开美国之前数小时才宣布会晤计划。
- 8月17-22日 受中国国家主席胡锦涛邀请，美国副总统拜登访华。18日，中国国家副主席习近平会见了拜登，巩固了两国关系“回暖”的态势。19日，胡锦涛主席在人民大会堂会见拜登副总统。他表示，中美双方应该登高望远，超越国情差异，把中美合作伙伴关系建设好，发展好。拜登则表示，美方理解中方在核心利益问题上的关切，希望双方增加相互接触、相互了解和信任，妥善处理重大敏感问题，促进两国人民的友好交往，加强经济合作。21日，拜登副总统在四川大学演讲，再次强调中美在经济和安全事务上共担全球责任，并就美债问题向中国保证，美国从未出现过债务违约，将来也绝不会出现。
- 8月24日 美国发布2011年度《中国军事与安全态势发展报告》。报告显示，美国担忧中国军队的五大能力，即军队增强中国获取外

- 交优势的能力、军队解决争端的能力、遏制“台独”的能力、阻遏美国对台湾提供支持的能力,以及中国军队行使新作战概念的能力。
- 9月21日 奥巴马政府正式将提升 F-16A/B 型战机性能的对台军售案送交美国国会审查。军售的内容包括给台湾现有的 145 台 F-16A/B 型战机升级,提供飞行员训练及后勤备料。该军售案总值 58.5 亿美元。
- 10月4日 美国参议院以 79 票赞成、19 票反对的投票结果,程序性地通过了针对人民币汇率的《2011 年货币汇率监督改革法案》立项预案。
- 10月6日 美国参议院全票通过一项法案,为 19 世纪末、20 世纪初的排华法案等歧视华人的法律表达歉意。
- 10月11日 美国参议院以 63 票对 35 票通过了《2011 年货币汇率监督改革法案》。
- 10月12日 奥巴马政府通知美国国会,计划对中国放宽出口 UH-60“黑鹰”直升机。空军专家表示,中国上世纪 80 年代曾从美国进口“黑鹰”,美国再次对华出售只是商用,政治意义不大。
- 10月22日 美国总统国家安全事务助理多尼隆抵达北京进行为期 3 天的访问。
- 11月3日 胡锦涛主席在法国戛纳出席 20 国集团领导人第六次峰会期间,同奥巴马总统举行会晤。双方就中美关系及 20 国集团领导人戛纳峰会等共同关心的问题交换了意见。
- 11月9日 美国商务部发布公告,宣布将对中国输美太阳能电池展开反倾销和反补贴“双反”调查。这是美国对中国清洁能源产品首次发起“双反”调查。
- 11月10日 美国国务卿克林顿在夏威夷东西方中心演讲时说,美国须积极地加强与亚太国家的联系,为美国人制造更多工作机会并带动美国经济发展。她强调美国今后的外交经济政策重心仍在亚洲地区,并宣称 21 世纪将是“美国的太平洋世纪”。
- 11月10-14日 胡锦涛主席应奥巴马总统邀请,出席在美国夏威夷举行的亚太经合组织第 19 次领导人非正式会议。12 日,胡锦涛主席在檀香山会见了奥巴马总统。两国元首就双边关系及共同关心的国际和地区问题坦诚深入地交换了意见。双方一致同意,在当前形势下,中美两国要共同努力,进一步构建相互尊重、互利共

赢的中美合作伙伴关系。

- 1 1月 14 日 奥巴马总统在亚太经合组织峰会的闭幕记者会上向中国施压，敦促中国认识到自身已是“成熟”经济体，在有损美国公司利益的货币和贸易事务上应采取更负责任的行动。
- 1 1月 15 日 针对美国、智利、新加坡、文莱等国正在谈判建立的《泛太平洋伙伴关系协定》(TPP)，中国强调抱持“开放态度”。中国外交部官员也重申了中美合作的重要性，凸显了中国努力避免与美国正面交锋的立场。
- 12月 2 日 美国太阳能产业指控中国在太阳能产品销美上的做法存在不公平优势，不利于美国企业。美国国际贸易委员会以 6 比 0 票认定美国企业受到中国产品伤害或可能受到伤害，同意展开调查。中国商务部对此回应说，美方没有充分证据，也没有顾及中方抗辩，此初裁不符合事实，它凸显了美国的贸易保护主义倾向。
- 12月 27 日 美国财政部公布向国会提交的《国际经济和汇率政策报告》，再度认定包括中国在内的美国任何主要贸易伙伴均未操纵本国货币与美元之间的汇率，但表示人民币升值步伐一直不够快，并认为人民币被低估。

2012 年

- 1 月 5 日 奥巴马总统发布《维持美国的全球领导地位：21 世纪国防的优先任务》(防务战略指南) 报告。报告的要点包括：美国将把战略重心转移到亚太地区，加强在该地区的军事存在；未来 10 年，美国将削减军费开支和地面作战部队的规模；美国将放弃“同时打赢两场战争”的目标，代之以“1+”战略，即在打赢一场主要战争的同时，有能力应对和“毁掉”第二个潜在敌手的战略意图。报告称，“从长期来看，中国崛起为地区大国，将具有从各个方面影响美国经济和安全利益的潜力”。
- 1 月 11 日 奥巴马总统特别代表、财政部长盖特纳访华，与中国国家副主席习近平、国务院总理温家宝、副总理李克强和王岐山会晤。
- 2 月 7 日 中国国家副主席习近平应约与美国副总统拜登通电话，双方就中美关系等交换了意见。
- 2 月 13-17 日 中国国家副主席习近平对美国展开为期 5 天的正式访问。习近

- 平副主席先后访问了华盛顿、艾奥瓦州和加利福尼亚州洛杉矶，会见了美国总统奥巴马和副总统拜登，参加了多场经贸活动，并广泛接触了社会各界。习近平副主席此次访问是增进共识之旅、拓展合作之旅、加强友谊之旅。
- 3月26日 胡锦涛主席在首尔会见奥巴马总统。两国元首就进一步推动中美合作伙伴关系发展以及共同关心的国际和地区问题深入交换了意见，并达成重要共识。
- 5月3-4日 第四轮中美战略与经济对话在北京举行。胡锦涛主席特别代表王岐山副总理和戴秉国国务委员与奥巴马总统的特别代表克林顿国务卿和盖特纳财长共同主持对话。双方进一步落实了两国元首此前达成的共识，共同发表了《第四轮中美战略与经济对话联合新闻稿》《第四轮中美战略与经济对话框架下经济对话联合成果情况说明》和《第四轮中美战略与经济对话框架下战略对话具体成果清单》。
- 6月2日 在于新加坡举行的“香格里拉对话会”上，美国国防部长帕内塔称，到2020年，一多半的美国海军战舰都将转移到太平洋地区，但此举并不是为了遏制中国。
- 6月19日 G20墨西哥洛斯卡沃斯峰会召开期间，胡锦涛主席会见奥巴马总统。胡锦涛主席就中美发展新型大国关系提出4点建议：一是坚持对话，增强互信，继续通过访问、会晤、通话、通信等形式保持高层战略沟通，充分发挥高层交往对中美关系的重要引领和推进作用；二是深化合作，互利共赢，扎实推进经贸、投资、执法、教育、科技等传统领域的合作，拓展能源、环境、基础设施建设等新兴领域的合作，推进地方交流合作，巩固和扩大政治、经济、安全、人文、教育、青年等领域的交往；三是妥善处理分歧，希望美方坚定奉行积极务实的对华政策，排除国内政治干扰，加强舆论引导，以实际行动支持两岸关系和平发展，确保美国大选年中美关系的稳定；四是共担责任，共迎挑战，中方愿同美方继续坦诚对话，增信释疑，务实合作，实现在亚太地区的良性互动，就地区热点问题开展沟通和协调，推动问题妥善解决。奥巴马表示赞成胡锦涛主席对下阶段两国关系的展望，愿同中方探索构建新型大国关系。
- 7月6日 美国国务院助理国务卿坎贝尔及白宫安会亚洲事务高级主任拉塞尔来华进行工作磋商，与外交部副部长张志军会谈。

- 7月25日 美国总统国家安全事务助理多尼隆访华,分别会见中国国家副主席习近平、国务院副总统王岐山、外交部长杨洁篪。双方就中美关系以及共同关心的国际和地区问题交换了意见。
- 8月31日 在第43届太平洋岛国论坛会后对话会上,美国国务卿克林顿表示,在过去的三年半时间里,奥巴马政府大力推进美国与亚太地区的交往。她重申“21世纪是美国的太平洋世纪”,意在强调美国重返亚太的对外政策核心。
- 9月5日 美国国务卿克林顿访华,与胡锦涛主席、习近平副主席、国务院总理温家宝、副总统李克强、国务委员戴秉国分别会面。
- 9月19日 美国国防部长帕内塔访华,与中国国家副主席、中央军委副主席习近平会谈。
- 10月8日 美国国会众议院情报委员会发布报告称,华为、中兴为中国情报部门提供了干预美国通信网络的机会,并建议相关美国公司尽量避免同华为和中兴合作,以避免造成知识产权方面的损失。
- 10月17日 美国常务副国务卿伯恩斯访华,与外交部长杨洁篪、副部长张志军会晤。中方重申了在钓鱼岛问题上的严正立场。
- 11月7日 美国国际贸易委员会就对中国太阳能电池反倾销反补贴的损害调查终裁裁定进行投票,6名委员一致投票裁定中国相关产品对美国国内产业造成了实质性的损害。
- 11月15日 美国总统国家安全事务助理多尼隆在华盛顿知名智库战略与国际问题研究中心发表演讲,表示奥巴马步入第二个总统任期后,妥善处理中美关系继续成为施政重点,美国将努力构建稳定和富有建设性的中美关系。
- 11月20日 温家宝总理在金边出席东亚领导人系列会议期间会见奥巴马总统。
- 12月4日 美国国会参议院通过有关钓鱼岛问题的“2013财年国防授权法”修正案。该修正案称美国对钓鱼岛最终主权不持立场,但承认日方对该岛屿的行政管辖权,任何第三方的单方面行动均不会影响美国的上述立场,并称钓鱼岛是美日安保条约第五条的适用对象。■

(刁大明 整理)

