



## 美国对华政策的第三种选择

杰弗里·贝德<sup>1</sup>

编者按：近一年多来，美国国内围绕对华政策展开了激烈的争论，各派观点针锋相对，莫衷一是。其中既有要求制衡中国的激进主张，也有较为理性的分析和政策建议。本刊曾在第11、14和15期摘译介绍了部分专家的观点。本期摘译近期发表的又一篇相关主题的文章。作者贝德在文中主张，美国应该在适应中国崛起和与中国展开战略竞争之间寻找一条中间道路。为此，他提出在全球问题上与中国合作、在亚太地区限制中国的第三种政策选择。

### 美国对华政策的三种选择

中国给美国制定一致、有效的政策带来了独特的挑战。中国已经深深融入紧密的国际经贸网络之中，成为国际组织中主要的、经常发挥建设性作用的参与者。但中国在遵守全球规则方面仍有缺陷。中国迅速脱离贫困并在国际体系中崛起的过程尚在进行中，前进轨迹难以预测。对中国未来目标的不确定自然导致了围绕美国如何决策的争论。

美国应对中国挑战的政策选择大致分为三种，在当前的语境下各有其拥护者：

1. **适应**。这一政策的支持者认为，中国影响力的提升，特别是在西太平洋地

---

<sup>1</sup> 杰弗里·贝德（Jeffrey Bader）是美国国家安全委员会前亚洲事务高级主任、布鲁金斯学会资深研究员。本文英文原题为“A Framework for U.S. Policy toward China”，原文载于布鲁金斯学会网站：

[http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2016/02/xi-jinping-worldviewbader/xi\\_jinping\\_worldview\\_bader.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2016/02/xi-jinping-worldviewbader/xi_jinping_worldview_bader.pdf)。中文题目为编者所加。

区，是不可避免的，中国必将成为这一地区的重心，这是美国应该接受的结果。中国的野心虽不小，但亦有限——包括台湾和南海在内的国家统一，美国同盟作用的削弱，美国基地、巡逻部队及在西太平洋地区军事存在的减少。美国阻止中国实现这些目标的努力将是徒劳的，反而会助长中国的敌意和野心。美国应该对其全球和国内利益的优先顺序进行艰难抉择，放弃在西太平洋地区的军事优势。

**2. 遏制、对抗或无限制的战略竞争。**这一派认为中国的野心在于主宰西太平洋及其周边地区，驱逐美军或至少使美军边缘化，削弱或破坏美国的同盟，并使这一地区的其他国家屈服于中国的利益。他们认为，美国和中国在地区甚至全球利益上存在根本矛盾。他们通常强调中国共产党的统治地位、中国的内部压迫以及中美价值观的冲突，还关注中国军事能力的迅速扩张，预言中国将用军事强制或威吓手段来实现国家目标。他们呼吁美国动员政治、军事及经济力量来阻止中国成为地区首要力量，并维护美国的支配地位。

**3. 全球合作与区域决心。**这一阵营相信前两种方案均有合理之处，但激进地、单独地使用其中任一手段均不恰当。第一种战略不必要地使美国在地区居于次等地位，而无限制的竞争将使美国丧失与中国发展建设性关系的好处，并将使美国深陷破坏性竞争中，从而无法加强自身安全。美中关系不能、也不应该沦为纯粹的对抗关系，但美中在西太平洋地区的战略差异同样不容忽视。

### 适应和无限制竞争存在的问题

第一和第二种政策选择均主要关注安全问题。当今世界互相连通，在市场、贸易、投资领域高度相互依赖的世界最大的两个经济体不可能建立将经济联系边缘化的关系。因此，思考美中关系的逻辑起点在于给予经济关系和安全关系同样多的关注。美中经济关系中分歧与协调并存，双方均需理解两国在这一领域根本上利益相关，需要协作。

从尼克松访华开始，美国为容纳中国做了许多努力。我们承认中华人民共和国是中国的唯一合法政府，尽管它并不控制台湾。我们终止了同台湾的安保条约，并关闭了驻台基地。我们对中国开放的出口额度超过其他国家，且为美国对华投资开绿灯，促进了中国的经济发展。美国大学为成千上万中国留学生提供教育，给中国带去急需的科学、技术及专业知识。我们帮助中国加入了大多数由我们充

当“守门员”的世界机构。我们不是在帮中国的忙，而是认为这符合我们的国家利益。

然而，我们应明智地对这种适应中国的政策加以限制。我们不能使地区盟友的安全受到威胁，否则将在地区乃至全球蒙受无法承受的损失。我们同日本、韩国的联盟是互利的，且是地区稳定的基石，如果被削弱，将会导致危险的真空。我们不应接受中国将其在经济上的支配地位转变为邻国在安全上对中国的屈服。如果美国有意鼓励权力从世界上最开放、民主和多元的国家转移至一个政治系统存在压迫，与全球人权规范、海洋法、反腐行动不一致且透明度较弱，其民族主义野心使多国感到威胁的国家，这种信号将具有破坏性且不利于稳定。事实是，大部分国家都更希望美国展示持久的领导力，而非克制与谦逊。

如果中国有意为之，同中国的无限制的战略竞争将成为现实，但我们不该鼓励或在没有全面理解代价时就轻易采取这种政策。在充斥混乱、恐怖主义、虚无主义、内战及无政府状态的世界中，亚洲相对而言是一座稳定、经济开放且有活力的灯塔。开启与中国的新冷战将使区域紧张局势升级，失去地区力量的支持，且抑制经济增长，这无益于美国。鉴于美国在全球特别是大中东地区面临的多种挑战，如今的我们不可能像当年应对苏联那样专注。无论如何，中国没有像苏联一样建立由卫星国组成的帝国，没有以武力征服、动摇或颠覆他国，它的挑战更加微妙，我们的回应亦应如此。

适应及无限制竞争战略关于美国韧性和中国力量的假设是可疑的。

适应战略似乎想使美国停滞、缺乏创新，且无法保持军事、政治、经济以及文化优势。如李光耀所说，20世纪不看好美国的人没有好结果，我们有能力通过恢复国内活力来保证21世纪做空美国的人依然如此。适应战略的核心前提在于认为中国的崛起是必然的，中美经济力量和国家权力将趋于接近。中国经济最近的虚弱以及系统性改革将持续成为挑战的信号使得我们无法直接根据中国过去20年从欠发达国家发展为中等收入国家的成功来预测其将来的发展轨迹。

无限制战略竞争的观点对美国的力量和适应能力更为乐观，但没有为美国如何能放下其他紧迫的内政外交问题转而应对模糊的中国挑战提供有说服力的解释。这一政策的提倡者同样假设中国是个10英尺高的、潜藏了邪恶目的和秘密规划的巨人。在我看来，他们错误地忽略了一点：如果我们向敌人一样对待中国，

它必将成为敌人。安全竞争导致安全困境，并破坏性地扭曲困于其中者的行为。如果我们与中国为敌，那么我们在面对包括伊朗、朝鲜、气候变化、全球恐怖主义在内的所有问题时遇到的困难将以数量级增长。最后，中国将成为我们最大的贸易伙伴，以及我们在亚洲和其他地区的盟友的主要贸易伙伴，与之成为敌将严重损害我们自身和许多其他国家的经济，并给受到影响的盟友带来沉重负担。

### 第三种政策选择的要素

第三种选项并非与前二者不相容。美国的决策者必须认识到，某种程度上对中国崛起的适应和与中国的战略竞争都是必要的。目标应该是找到一条中间道路，为我们复杂的利益提供保护。

美中在许多全球问题上的合作是可能的。世界两大温室气体排放国最近认识到自身肩负的责任，签订了关于气候变化的双边协议，即为明证。中国在“五常+1”谈判中与美国合作，使伊朗在核武器计划上退却是另一个例证。在对外援助领域，中国与美国关注点不同，这为受援国带来了潜在的好处。

自中国1978年对外开放以来，美国的政策一直旨在将中国纳入世界主流国际经济和安全机制中，并要求北京接受这些机制及相关的国际规范。这一战略取得过重大成就，中国已成为联合国、世界贸易组织、国际原子能机构、核不扩散机制、世界卫生组织及许多其他国际组织的活跃而不可或缺的参与者。在这一进程中，中国企业和个人从沉睡中苏醒，并在推进全球经济增长中作用显著。安全方面，中国的履历较为复杂，但并非全球事务的破坏者。

东亚和东南亚的图景则不那么令人欣慰。中国在南海、东海以及对台湾、香港采取的行动引发了地区紧张局势。尽管北京反对朝鲜拥核并时常支持有关的谴责与限制措施，中国还是常常放任朝鲜的挑衅及武器试验，并圆滑地在美朝间采取可疑的“公平性”策略。中国的军事发展从根本上改变了同邻国的均衡，并在其周边制造了不安。

在不久的将来，中国带来的地区挑战与全球挑战将是不均衡的。在东亚地区，中国的政策和抱负持续与美国利益冲突，并威胁区域均衡。在全球，中国的行动与角色则没那么具有潜在破坏性，甚至是发挥稳定作用的。

美国应如何在接纳中国在全球发挥更大建设性作用与限制中国对邻国的压

迫之间达到平衡？尽管具体行动非常重要，对全局的框架性思考更为有用。

美国能采取的某些最重要的行动并不直接针对中国，但可能比我们在该区域的行动更为有效。美国作为运行良好的民主国家的事实和形象可以对我们的外交政策产生乘数效应——这一点因美国国内政治机能不畅受到了严重损害。同样重要的是，我们愿意提供国际领导力和用于支持严肃外交政策的必要资源，以及表明我们既没有向内转，也没有把外交政策简化为仅仅打击恐怖主义。

在全球问题上，明智的第三种策略应当寻找那些中国基于自身利益能够且应该起到更大作用的议题。美国不应该逼迫中国不情愿地违背自身利益采用美国的标准，而应该寻找中国可以为了自身目标改变行为方式、并成为建设性世界公民的领域。例如：

- **网络安全和网络创新。**中国不希望其网络遭受黑客攻击，也不希望其网络能力的发展孤立于全球创新。显然中国在网络问题上抱有与美国非常不同的观念——强调控制与国家主权，但应更多地探索和发展潜在的重合之处。
- **对外国投资者权利的保护。**中国迅速成为全球海外资本的主要来源，应当会越来越重视投资者的权利，而不再仅仅关心保障自身对外国投资的吸引力并从中获益。
- **采取反境外腐败法的标准。**中国一直宽松对待向外国官员行贿，还将其视为海外项目的竞争优势。但如今中国政府在国内高调反腐，中国有理由重新考虑其海外行为，使其与国内的做法相适应。
- **中央银行协调，特别在全球市场不稳定时。**由于中国与全球市场的互相影响远超某些 G7 国家，中国应比过去更多地参与 G7 国家中央银行和财政部的协调。
- **渔业协议与保护。**中国是全球最大的捕鱼与鱼类食用国，约 1400 万人以渔业为生，应当关心过度捕鱼问题。过去中国船队是过度捕鱼的源头，中国应看到改变这种行为的益处。这同样是在南海开始建立信心的好方法。
- **保护知识产权。**随着中国专利数目上升和中国企业的全球扩张，中国保护知识产权的利益应同西方创新者们相同。

在影响中国的类似行为上有一些重要的历史先例。例如，1980年起，在美国的压力下，中国改变了增加大规模杀伤性武器的行为，从主要的问题国家转变为遵守国际规范的国家。在经过最初几年的抵制之后，中国改变了应对气候变化问题的方式，开始同美国在双边和多边机制下合作，更为严肃地处理这一问题。

在全球范围内，面对中国挑战，美国还应采取以下行动保护自身利益：

- 在解决地区紧张和不稳定问题上发挥领导力，例如叙利亚、伊朗、阿富汗、利比亚和巴以冲突问题。同时，邀请中国积极参与解决这些问题，并尊重中国利益。
- 支持中国以市场为导向的经济改革，为私人企业和外国企业创造公平的竞争环境。这包括谈判双边投资协定或加强对国有企业商业纪律管理的协议，还包括在WTO规则下给予中国“市场经济地位”（注：这在总统大选期间可能不容易，但应在政治上可行时尽快实现）。
- 积极地运用世贸组织争端解决机制和单边行动来保护美国公司的技术和知识产权。
- 禁止对美国公司从事网络间谍活动的公司进入美国市场。
- 欢迎中国在包括世界银行和国际货币基金组织在内的国际机构中担任与其经济增长相适应的角色。

在亚太地区，选项三的战略元素可以包括：

- 重申美国对联盟的承诺，并通过外交手段维护盟友国内对同盟的支持，特别是在日、韩。我们应毫不含糊地表明美国的全球和地区联盟体系是重要的国家利益，不容挑战。
- 加强美国的军事存在以显示维护承诺的能力，扩展同盟友和安全伙伴的双边军事演习和军事行动。
- 在区域内寻求盟友对提升美国安全存在的贡献。
- 在对朝政策上，美、中、韩三边协调。努力说服中国运用其影响力向朝鲜施压，使其接受无核化。向中国保证半岛统一不会对其国家利益造成消极影响。

- 对台政策基于维护台湾海峡的和平与稳定。维持《中美联合公报》和《与台湾关系法》以及我们传统的“一个中国”政策，支持台海对话和经济交往，为台湾提供安全援助以降低其被压迫的风险。向北京明确，无论谁统治台湾，美国使台湾人民免受胁迫的立场不变。但同时尊重台湾问题对中国的敏感性，避免将台湾纳入更广泛的区域安全措施中。
- 在南海通过行动、演习以及对违反国际法和国际规范的主张提出挑战来积极宣示美国海军的存在。对领土主张保持中立。促使中国使其海洋权利主张与《联合国海洋法》一致，并遵守关于中菲争议的法庭裁决。鼓励加速协商南海行为准则。
- 制定人权政策，让中国为在境外抓捕公民和干预美国信息技术公司和美国公民的合法行动付出代价。在宣示美国价值观的同时明确中国的政治体制应由其自己的人民而非美国人民来决定。
- 同亚投行等中国建立的机构合作，为区域带来所需的发展项目。

显然，陈述目标比取得效果容易。思考如何实现这些目标严重依赖于具体环境。本文的目的仅限于描述一个综合性的政策纲领，均衡地结合我们在亚太地区的决心和我们接受中国崛起的再保证。以上政策也许并不如适应和无限制竞争那样具有冲击力，但这两种激进的倾向都无法在同中国的关系中保护美国的复杂利益。

（沈雨菲译，归泳涛校）