

## “对华接触失败论”之后是什么？

邵育群 上海国际问题研究院美洲中心副研究员

2017年年底,特朗普政府首份《美国国家安全战略》报告出台。这份报告受到美国国内外的高度关注,主要有以下原因:一是报告出台时间比外界普遍预期的要早。由于特朗普总统行事风格怪异、没有行政经验、其国安团队人事变动较大,且政府重要官员到岗速度慢于历史纪录,外界一般猜测首份《美国国家安全战略》报告不可能在其执政第一年完成。二是外界希望借助报告了解特朗普政府对国家安全的系统和完整的看法。随着特朗普入主白宫时间渐长,人们逐渐熟悉并适应了他“推特”治国的做法,也发现总统虽然在外交政策制定过程中拥有巨大的权力,但特朗普政府中的白宫办公厅主任凯利、国家安全事务助理麦克马斯特、国务卿蒂勒森和国防部长马蒂斯等“成年人”<sup>①</sup>正在发挥非常重要的影响;除了白宫、国务院和国防部,财政部、商务部、能源部等部门对相关外交政策的意见也极其重要。在这种背景下,该报告反映的将是特朗普政府对国家安全的综合看法。三是报告把中国和俄罗斯并列为美国的“对手”,认为中国输出国家推动经济发展的模式,同时企图改变地区秩序,在经济和安全上都对美国构成威胁。报告对中国的定义多大程度上会影响特朗普政府的对华政策,以及对当前世界最重要的双边关系——中美关系发展会产生何种影响,这成为各界高度关注的问题。

本文认为,这份报告对中国的看法反映了自奥巴马政府第二任期以来美国政策界和主流智库的观点,并非突如其来。在对华战略与政策辩论中产生的“对华接触失败论”对这份报告有着重要影响。

### (一) “对华接触失败论”的内容及其产生的主要原因

自奥巴马政府第二任期开始,一场美国对华战略与政策的辩论就在美国的战略界和学界中开始了。到2015年中,辩论中产生的主要观点在哈里·哈丁、弗里德伯格和高龙江三位美国学者的文章中清楚地展现出来;中国社科院荣誉学部委员陶文

---

<sup>①</sup> Daniel W. Drezner, “U. S. Foreign Policy and the Trump administration’s Axis of Adults,” [https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/04/17/u-s-foreign-policy-and-the-trump-administrations-axis-of-adults/?utm\\_term=.95c678b4312](https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2017/04/17/u-s-foreign-policy-and-the-trump-administrations-axis-of-adults/?utm_term=.95c678b4312).

钊也撰文对辩论中出现的各派观点进行了梳理。<sup>①</sup>

因为自尼克松政府以来,美国历届政府执行的都是对华接触政策,所以“对华接触失败论”也可被称为“对华政策失败论”。这种论点认为,美国对华政策的失败主要表现在以下方面:一是美国的政策未能使得中国国内政治体制向自由民主的方向发展,相反,中国政府通过出台一些国内法,如《境外非政府组织管理法》等,加强了对社会的控制。二是美国的政策未能使得中国成为一个更加开放的、以市场经济为主体的经济体,相反,自2008年金融危机以后,中国对经济的控制逐渐加强,而包括美国企业在内的外国企业日益感到在中国受到“歧视性”政策的限制。三是美国的政策未能使得中国成为“负责任的利益攸关方”,相反,中国试图通过推动世界银行、国际货币基金组织等现有国际机制的改革,创建亚洲基础设施投资银行、金砖银行等新机制分化美国的同盟体系,改变地缘格局,并通过“一带一路”倡议扩大自身的影响力;同时在东海和南海对邻国采取单边挑衅行动,危及美国的利益;受政府支持的通过网络获取美国政府和公民信息的事件大量发生。哈丁在对对华战略与政策辩论做总结时认为,美国各界普遍认为目前的对华政策是失败的,支持对华采用更强硬政策的论据非常有力。<sup>②</sup>

“对华接触失败论”的产生原因复杂而深刻。本文认为,除了美国战略界和政策界对中美关系发展的挫折感上升,认为奥巴马政府的对华政策无法应对中国咄咄逼人的外交攻势之外,还有两方面重要的原因。

一方面,美国冷战后全球战略的基本假设正在经历严峻考验,这对美国的战略设计者和政策制定者产生了强大的心理冲击。美国学者哈尔·布兰茨和彼得·费佛认为,冷战后美国全球战略包括以下7个基本假设:1)美国享有,并将继续享有不容挑战的军事主导权,这种主导权不仅表现在全球范围内,还包括所有关键的战略性战区;2)美国的盟国都是世界上最富有、能力最强的国家;3)一个更富有、更融入世界的中国也将是一个更自由与和平的中国;4)大国之间的战争不再可能发生;5)民主的推广不可阻挡,无法逆转;6)全球化是无法阻挡的;7)技术创新将使人类更繁荣自

---

① Harry Harding, "Has U. S. China Policy Failed?" *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 3, 2015, pp. 95 ~ 122; Aaron L. Friedberg, "The Debate over US China Strategy," *Survival*, Vol. 57, No. 3, 2015, pp. 89 ~ 110; John W. Garver, "America's Debate over the Rise of China," *The China Quarterly*, No. 226, 2016, pp. 538 ~ 50; 陶文钊《美国对华政策大辩论》,《现代国际关系》2016年第1期,第19~29页。

② Harry Harding, "Has U. S. China Policy Failed?" *The Washington Quarterly*, Vol. 38, No. 3, 2015, pp. 95 ~ 122.

由,且将对美国特别有利。现在的情形是,这7个主要假设都受到了严峻考验。<sup>①</sup>

有意思的是,除了第三个假设直接和中国相关以外,其他6个假设所经历的考验也和中国或多或少存在着关系。其中,中国综合国力的迅速上升直接“挑战”了第一、第二、第四、第五和第七个假设。中国军力,特别是海军力量的迅猛发展被认为对美国在亚太的军事主导权构成了挑战;中国国内生产总值超过日本,成为世界第二大经济体,而日本受经济停滞和人口老龄化困扰,中日实力对比已经发生了不利于美国同盟体系的变化;虽然美国并不认为中国打算和美国开战,但中国的军事实力及其实施的周边战略使得美国认为,大国间发生冲突的可能不是不存在的,这种可能性正在上升;“非民主”强大中国被认为阻挡了民主的传播;科技创新领域的迅速发展使得中国政府得以在社会治理中采用“非自由主义”的手段,在军事领域快速缩小和美国的的技术差距。

美国对华接触政策是其全球战略的重要组成部分,在其全球战略基本假设遭遇严峻考验的时候,美国国内普遍质疑其对华政策也就不足为奇了。

另一方面,美国领导的自由主义国际秩序受到了来自领导国家内部的挑战,这使得美国战略界对来自中国的挑战更加焦虑,这种焦虑投射到政策层面就成了对其对华接触政策的广泛批评。随着全球化的深入发展,美国与欧洲国家内部都出现了民粹主义的强势崛起。扎卡里亚认为,民粹主义对不同群体的含义是不同的,但其共性是对精英、主流政治和现有制度的怀疑和敌意。<sup>②</sup>在美国2016年总统大选的过程及其结果是民粹主义冲击美国传统政党政治的绝好范例。特朗普总统对美国政府相关部门的公开指责和怀疑,上任后执行的相关政策,如退出跨太平洋伙伴关系协定、推出“禁穆令”并推动移民改革、重谈北美自由贸易协定等,既是利用民粹主义巩固执政地位,又是兑现具有民粹色彩的竞选主张,扭转外交建制派的战略选择。在欧洲,英国退出“欧盟”、数个国家极端右翼政党在选举中获得高支持度,各国纷纷从重视欧盟成员国的身份,转变为更加重视主权国家身份,有的公开拒绝欧盟的移民配额,有的则反对为欧盟统一货币“买单”,欧洲一体化进程的前景黯淡下来。

特朗普总统公开表扬和赞赏被美国外交建制派厌恶的“强人”——俄罗斯总统普京、菲律宾总统杜特尔特和土耳其总统埃尔多安;他访华时公开表示美国的贸易赤

<sup>①</sup> Hal Brands, Peter Feaver, “Stress-Testing American Grand Strategy,” *Survival*, Vol. 58, No. 6, 2016 ~ 2017, pp. 93 ~ 120.

<sup>②</sup> Fareed Zakaria, “Populism on the March,” *Foreign Affairs*, November/December 2016, pp. 9 ~ 15.

字不该怪中国,而应指责前任美国政府;他公开“敲诈”北约盟友、日本和韩国,以求更“公平”的盟友关系;他明确表示厌恶多边外交,认为只有双边谈判才能确保美国获利更多。特朗普政府的作为令外界怀疑,在“华盛顿共识”受到知识界和政策界普遍质疑的时候,作为自由主义国际秩序领头羊的美国似乎正在动摇和撤退。

美国战略界对自由主义国际秩序受到来自内部的挑战非常焦虑,但却毫无办法,或者说没有“速效药”;只能将这种焦虑投射到对华政策上,试图改变对华政策以减轻现有国际秩序所受到的冲击。

## (二) “对华接触失败论”对特朗普政府首份《美国国家安全战略》报告的影响

2016年12月2日,候任总统特朗普与台湾地区领导人蔡英文通电话,之后在“推特”上公开质疑美国政府的“一个中国”政策。美国政策界一片哗然,其他相关国家则对特朗普上台以后的中美关系发展充满担忧。2017年2月10日,习近平主席与特朗普总统通电话,特朗普总统在电话中强调其充分理解美国政府奉行“一个中国”政策的高度重要性,并表示美国政府奉行“一个中国”政策。<sup>①</sup>之后,中美关系出人意料地顺利发展。两位领导人进行了“海湖庄园”会晤,在德国汉堡的二十国集团峰会上再次见面。双方将战略与经济对话机制拆分为四个对话机制,即外交与安全对话、全面经济对话、执法与网络安全对话、社会和人文对话,并分别进行了会谈。两国可能的贸易战也没能打起来,双方先是通过“百日计划”,后是通过“一年计划”来讨论解决双边贸易和投资议题。在安全领域,双方围绕着朝核问题开展了密切的互动与合作。这段时间的情况表明,中美关系的大框架仍然是稳定的,难以撼动的。美国主流学者没有人支持特朗普总统改变“一个中国”政策,他们完全反对与中国发生军事冲突。但是,虽然大框架保持稳定,双边关系总体发展也较顺利,但在奥巴马政府时期就存在的问题并未消失,除了经贸问题和朝核问题,其他的问题都还在,只是未受到特朗普总统高度关注而已。这些问题包括南海问题、网络安全问题、境外非政府组织在华活动问题,以及人权问题等等。<sup>②</sup>

2017年11月8日至10日,特朗普总统访华。中美双方在此期间签署了总额超过2500亿美元的商业合同和双向投资协议。双方还在两军交流、网络安全、朝核、人文科技交流、反恐、反毒、阿富汗等领域达成了共识,决定继续深入合作。特朗普总统

<sup>①</sup> 《习近平同美国总统特朗普通电话》<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1437404.shtml>。

<sup>②</sup> Shao Yuqun, “The Trump Era: New Opportunities and Challenges in East Asia,” [https://www.ncafp.org/2016/wp-content/uploads/2017/10/The-Trump-Era\\_NCAFP-Edited-Volume-2017.pdf](https://www.ncafp.org/2016/wp-content/uploads/2017/10/The-Trump-Era_NCAFP-Edited-Volume-2017.pdf)。

此次访华不仅未能缓解美国战略界和政策界的焦虑感,降低“对华接触失败论”的影响力,反而一定程度上加剧了外交建制派对特朗普政府对华政策的担忧,为“对华接触失败论”提供了新的论据。美国政策界主流观点认为,特朗普总统被中方的热情款待所骗,在访华期间的公开言论打击了美国作为全球最大霸权国的地位,把美国的全球领导权拱手让给了中国;<sup>①</sup>虽然签了经贸大单,但贸易赤字问题是结构性问题,不可能短期内得到缓解;朝核问题上未能取得实质性进展;特朗普总统在其他相关问题上也未能向中方施加足够的压力。

2017年12月18日,白宫发布了特朗普政府首份《美国国家安全战略》报告。报告把中国和俄罗斯并列为“修正主义国家”(revisionist powers),把它们和“流氓国家伊朗和朝鲜”、“跨国威胁组织,特别是圣战恐怖组织”一起称为美国的主要竞争对手。<sup>②</sup>报告认为,虽然这三组对手的性质不同,但它们都与美国在政治、经济、军事领域展开竞争,利用技术和信息加速竞争以使地区力量平衡朝有利于它们的方向倾斜。报告对中国的批评与“对华接触失败论”一脉相承,如中国试图“塑造一个与美国价值和利益对立的世界”,正在“扩大国家驱动经济发展模式的影响力”,试图“在印太地区取代美国的地位”,正在“以无人可敌的规模收集并利用数据以巩固其威权统治”,“通过接触美国的创新经济来部分实现军事现代化和经济扩张”等。<sup>③</sup>

这份报告出台离特朗普总统结束访华行程仅37天时间。在这段时间内,报告关于中国的部分不可能做根本性的改变。因此,这份在特朗普总统上任后不长时间即开始准备的报告,反映的是美国政府内外对中国崛起的焦虑、对美国对华政策失败的不满,以及对特朗普政府执行更强硬对华政策的希望;也就是说,始于奥巴马政府第二任期的对华战略与政策辩论中的“对华接触失败论”是该报告出台的主要背景。

### (三) 特朗普政府对华战略与政策走向

《美国国家安全战略》报告对美国的外交政策是否会产生实质性影响是个很有意思的问题,有时候它可能仅仅是份报告,而有时候却能成为指导美国全球战略走向的纲领性文件。特朗普政府的首份《美国国家安全战略》报告反映出美国战略界和政策界对其对华战略与政策的普遍看法,但这种认知和判断在多大程度上会转变为

---

<sup>①</sup> 虽然特朗普总统访华前的访日、访韩行程被美国政策界主流认为强化了美日韩同盟,但访华后在越南参加APEC会议时的表现,及未能参加与东盟国家领导人的会面被认为是对美国领导地位的严重打击。

<sup>②</sup> “National Security Strategy of the United States of America, December 2017,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, p. 25.

<sup>③</sup> Ibid.

政策,目前仍是一个未知数。

在分析特朗普政府对华战略与政策走向的时候,有必要注意到几乎与《美国国家安全战略》报告发布差不多时间段,在华盛顿甚嚣尘上的“新型中国威胁论”。“新型中国威胁论”称中国具有的不是“软实力”(soft power),而是“锐实力”(sharp power),且中国正在运用“锐实力”干扰美国社会政治发展,并直接挑战了美国领导的自由主义国际秩序。<sup>①</sup>这种观点认为,所谓“锐实力”强调的是“干扰”和“操纵”,独裁国家对内利用“锐实力”压制多元政治和言论自由,并逐渐将这种实力运用于国际。中国的“锐实力”主要通过4个手段影响美国。一是中国日益增加的财富。和经济长期处于停滞甚至倒退的俄罗斯相比,中国的财富手段非常强大,特别是中国政府拥有强大的财富能力来实施其战略计划。二是中国强大的技术能力。和俄罗斯利用“信息战”影响美国大选不同,中国使用信息技术的能力更强,行动更隐蔽。三是众多的人员往来和文化交流。特别是目前有35万中国留学生在美国高校学习,占所有外国留学生总数的三分之一。中国留学生中的大多数接受中国政府领导,将非民主价值观带入美国校园。四是中国巨大的市场。传播美国价值观的好莱坞出于进入中国市场获取巨额票房的考虑,惧怕挑战中国官方意识形态;美国高科技公司也因为相同原因而接受中方的规则。“新型中国威胁论”是“对华接触失败论”影响日渐扩大背景下,美国部分媒体和非政府组织捕风捉影的产物。如其影响进一步扩大,那么特朗普政府对华政策的走向确实令人悲观。

但值得注意的是,在关于美国对华战略与政策的辩论中,虽然普遍的观点是“对华接触失败”,但对于为何“失败”,以及以后应该怎么办,辩论并未形成共识,唯一的共识是未来的对华政策会更“强硬”。

由于特朗普政府的对华战略和政策可能的调整是建立在目前政策的基础之上,因此本文认为,其政策可能在以下方面有所发展:

首先,会加强与日韩两国的合作,加强与日本、印度和澳大利亚的合作,以“自由、开放的印太”框架内民主国家的合作来限制中国的地区影响力。特朗普政府将继承奥巴马政府的政策,继续加强与传统盟友日本与韩国的合作;但在传统盟友影响力逐渐下降,日韩两国矛盾难以根本解决的情况下,特朗普政府可能将在访问亚洲时

---

<sup>①</sup> “Sharp Power: Rising Authoritarian Influence,” <https://www.ned.org/sharp-power-rising-authoritarian-influence-forum-report/>; Christopher Walker, Jessica Ludwig, The Meaning of Sharp Power, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>.

提出的“印太”概念做实,通过与日本、印度和澳大利亚的机制性合作补充其传统“辐轴”同盟体系的不足,限制中国通过“一带一路”倡议对地区国家在经济和社会治理领域产生的影响,并防止中国在西太平洋成功挑战美国的海上主导权。

其次,在经贸问题上执行更强硬的政策,在朝核问题上继续保持与华合作。在“美国第一”和“公平贸易”的口号下,特朗普政府将继续在经贸问题上对华施加高压,可能出现的状态是,两国持续处于即将展开“贸易战”的境地。这既不会伤及美国的利益,又能为特朗普政府在国内政治上加分。朝鲜半岛的紧张局势虽然自2017年年底开始有所缓解,但这种脆弱的平稳局面随时可能改变,朝核问题仍是美国国家安全议程上排名最为靠前的安全挑战。特朗普政府自上台以来就与中国在朝核问题上密切互动,进行合作。未来,这种政策没有任何理由不继续下去。

第三,在价值观、人权、社会治理模式等问题上向中国施压。虽然特朗普总统本人对所谓的民主制度和价值观不感兴趣,但特朗普政府的政策并不反应总统个人的意志。在美国政策界普遍对中国未能变得“更民主”表示失望的情况下,特朗普政府对华政策如将变得“更强硬”,那将一定会包括价值观、人权和社会治理模式议题。美国政策界普遍认为,只有中国国内的治理模式改变,其对国际秩序才能产生符合美国预期的影响。

中国已经进入美国领导的自由主义国际体系,并在体系内部发生影响。中国的政策是继续融入国际经济体系,也从未打算用武力挑战现行国际体系,因此特朗普政府如采取“遏制”中国的政策,必将中国逼向对立面,成为美国真正的“对手”,这并不符合美国的利益。此外,特朗普政府要应对目前国际体系所面临的威胁,除了要应对来自中国的挑战外,还要应对的是在美欧国家高涨的民粹主义。真的与中国“打贸易战”,对美国经济不利,对缓解国内民粹主义也没有帮助。

另外,有两个问题值得重视。一是由于特朗普总统本人的特点,他所主张的“强硬”政策可能呈现出较强的“本土主义”、“做交易”的色彩,这与美国战略界与政策界主流所理解和要求的“强硬”有所不同。因此,在特朗普政府内部对华决策过程中将围绕这个“不同”进行复杂的博弈。这是理解特朗普政府对华政策可能走向的重要因素。二是在美国对华战略与政策辩论中可以发现,国际关系理论学者多从现实主义或自由主义视角看待中美关系,而中国问题专家则强调中国的国情、文化和特殊之处。某种程度上而言,不同视角决定了他们的不同观点和结论。站在政府部门的立场,战略和理论分析虽然重要,但能否化为可执行的政策更加重要。因此,特朗普政府一定还会继续“对华接触政策”,但其内容和背后的战略考虑已经发生了巨大的变化。

## *Themed Articles*

---

14 **Editor's note:** In December 2017, the Trump administration released the National Security Strategy (NSS). This is a very important new development. The report is a weathervane, reflecting some ideas of the ruling politicians in the United States about policy. The ideas are of great significance in understanding the course of U. S. foreign strategy and policy in the coming period. In view of this, we have organized a series of the feature articles written by seven leading scholars in this field to interpret this unusual report on the U. S. National Security Strategy and its impact on Sino-US relations from different perspectives.

### Exploration of National Security Strategy of the United States of America, 2017

Analysis of Trump Administration's National Security Strategy by Ren Xiao

Change of Course, Derailment, and Continuation——The Three Characteristics of Trump's New Vision of the National Security Strategy from the Perspective of the Track of U. S. Foreign Strategy by Ni Feng

Trump Administration's Strategic Position on China and Sino-American Relations by Chen Jimin

What Would Be the Next after the Failure of the Argument to Contact with China? by Shao Yuqun

Has Sino-U. S. Relations Entered a "New Era" of Comprehensive Strategic Competition? by Wang Jianwei

Regaining the Cold War Thinking and Focusing on the Competition among Great Powers——An Analysis and Interpretation of the U. S. National Security Strategy from a Strategic Perspective by Pan Rui

The Views on East Asia Security: Continuation and Change of Trump Administration by Li Kaisheng

## *International Relations*

---

### 73 Cross-border Ethnicity, Integration and European Security

**Abstract:** Germany has been reunified for almost 30 years; however, Europe is facing