

二十一世紀評論

以史為鑒：中美關係展望

合久必分？

——中美關係周期律的歷史考察

馬劍

一 分久必合、合久必分

從1784年「中國皇后號」自紐約啟航，開闢中美貿易關係，到剛剛落幕的2024年美國總統大選，中美關係起起伏伏，兜兜轉轉，歷經二百四十年。早期的美國對華關係，以從事海外貿易的商人與致力傳播基督教信仰的傳教士為兩大推動力量。相比之下，在很長一段時間內，美國政府並未構建出清晰的對華政策。1844年《望廈條約》的簽訂開啟中美兩國外交，美國追隨西方列強的腳步，在近代條約體系之下重新構建對華關係。在其後的一百八十年，中美關係逐漸成為美國向遠東太平洋地區擴張，並建構全球霸權過程中的重要戰略領域。

這一百八十年的中美關係呈現出一個周期發展規律。從1844年《望廈條約》的簽訂到1900年「門戶開放」政策的提出，美國試圖將中國納入資本主義與殖民主義的全球布局。中國可以為美國本土資本主義的發展提供勞動力和原材料，為美國商品出口提供重要市場和投資的目的地。然而，由於南北戰爭（1861-1865）與戰後重建等國內政治議題，美國錯過了十九世紀中後期西方列強搶灘登陸中國、爭奪在華利益的第一波高潮，但它並不想錯過二十世紀之初新一輪瓜分中國的浪潮。此時提出「門戶開放」政策，既可以確保美國在華佔有一席之地，又試圖避免與新老列強（包括在華經營日久的英法、咄咄逼人的德日，還有虎視眈眈的沙俄）發生正面衝突。在「門戶開放」政策下，美中兩國雖然實力不平等，但美國視中國為合作夥伴，戰略價值巨大，可以成為美國爭霸遠東亞太的戰略支點。此後大約半個世紀，中美兩國的合作橫跨地緣政治、軍事外交、經貿往來、人文交流的多個層面。美國努力扶持一個親美的中國政權，來應對蘇俄與日本的挑戰。

但是隨着第二次世界大戰後國共內戰的爆發與中華人民共和國的建立，「門戶開放」時代走向終結，中美兩國關係從合作轉向對抗。從1950年朝鮮戰爭爆發至1972年尼克遜(Richard M. Nixon)總統訪華，中美兩國之間經歷了局部的熱戰(朝鮮與越南)和全面的冷戰，「遏制中國」成為美國對華政策的基本原則。在這個原則之下，美國對華實施貿易禁運、外交制裁、軍事封鎖，並極大限度地阻撓中國加入國際組織，阻礙中國參與國際事務。同一時期，中國奉行革命外交政策，以國際主義為原則，參與並支持世界各地的革命運動，試圖通過國際領域的「農村(即第三世界國家)包圍城市(即美國為首的全球資本主義中心地帶)」，實現國際共產主義運動的最終勝利。

「遏制」戰略是冷戰的產物，但隨着冷戰的發展，特別是美蘇中三角關係的變化，中美雙方都逐漸意識到全面對抗並不能幫助兩國應對複雜的國際環境，尤其是對抗不斷擴張的蘇聯「紅色帝國」。從1972年尼克遜訪華到1979年卡特(James Carter)總統決定與中華人民共和國建立外交關係，中美關係「分久必合」，從對抗走向合作。這個合作的基礎之一是中國實行改革開放。中國逐漸結束國際主義外交，不再倡導與支持全球範圍內的「反殖、反帝、反霸」革命運動，轉而走向以經濟建設為中心，最終定格於「和平與發展」的新外交政策。與此同時，美國也奉行「接觸」政策，積極促進與中國的合作，通過以美國為主導的西方的經濟、市場、技術、外交、文化等諸多渠道，試圖改變中國，並鞏固以美國為主導的亞太新秩序。

進入二十一世紀，美國的「接觸」政策迎來新的挑戰。2008年爆發的全球金融危機重創了華爾街，顯示出美國金融脆弱的一面。與此同時，在阿富汗與伊拉克的戰爭也分散且耗費了美國的戰略資源。小布殊(George W. Bush)政府所奉行的新保守主義、單邊主義，以及美國謀求獨霸單極化世界的雄心壯志，遭遇了巨大挫折。反觀中國，在外交政策上遵循務實原則，避免直接挑戰美國的單極霸權。經濟上，借助加入世界貿易組織(WTO)的契機，中國迅速成為製造業與出口貿易大國。

進入新世紀，中美兩國雖然同處一個全球化的政治經濟賽道，共同擔負起全球發展的重任，但是究竟誰能取得領先位置？誰的發展經驗與制度體系更具有普世意義？對上述問題的討論，逐漸從中英文媒體上的眾聲喧嘩與學術圈內的模型推演預測，演變為政府層級的激辯與政策調整。以奧巴馬(Barack Obama)總統任內推行的「亞太再平衡」戰略為標誌，中美關係悄然轉變，進入「競合」(即競爭與合作)階段。直到



1784年「中國皇后號」自紐約啟航，開闢了中美貿易關係。(資料圖片)

特朗普 (Donald J. Trump) 異軍突起，首次贏得總統大選，以及隨後推行的「美國優先」(America First)、「極限施壓」、「貿易戰」，加上新冠疫情引發的全球地緣政治重組，中美關係「合久必分」，迎來新時代。

簡單回顧中美通商往來二百四十年、中美關係發展一百八十年，可以看出其中「分久必合、合久必分」的周期律。就美國而言，每當兩國關係走到「分與合」的門檻，都會引發政界、商界、新聞評論界，甚至包括其他社會層面的廣泛探討與激辯。爭論的焦點往往集中在以下三個議題：一、「我是」(Who are we?) 與「我需」(What do we want?); 二、「是否合作」(Should we work with China?) 與「如何合作」(How can we work with China?); 三、「如何融合」(How can we bring China in?) 與「如何剝離」(How can we keep China out?)。自2013年奧巴馬的第二任期開始，美國各界對上述三個議題的討論逐漸熱烈。就在這樣的激辯中，特朗普贏得了2016年的總統大選。在接下來的四年執政中，中美關係經歷了貿易戰，繼而在新冠疫情的夾擊下，滑向新冷戰的邊緣。這種緊張關係延續至拜登 (Joe Biden) 總統任內。在特朗普再次入主白宮之際，本文重新回顧過去八年間，甚至是更長歷史時期內參與激辯的各方言論，期望可以為理解動盪不安的中美關係提供一些歷史參照。

二 制度之爭：「我是」與「我需」

回到特朗普首個任期的第一年，2017年12月18日，白宮發布〈美國國家安全戰略〉(“National Security Strategy”，以下簡稱〈戰略〉)，明確將中國與俄羅斯列為「修正主義大國」(revisionist powers)，並指責兩國挑戰了美國的實力、影響和利益，「試圖損害美國的安全與繁榮」。〈戰略〉還進一步指出，中俄兩國不僅與美國制度不同，而且企圖削弱、甚至取代美國制度：「他們決心使經濟變得缺乏自由與公平，擴充軍事力量，控制信息與數據，對內壓制自身社會，對外擴大影響力。」^①〈戰略〉作為國家安全領域的指導性文件，旨在點明美國國家安全面臨的威脅與挑戰，繼而闡述應對措施與原則。這份文件的重要性，不僅在於指出了中美在一系列領域內的深刻分歧與矛盾，還將這些矛盾歸因於兩國的制度差異，中美競爭是「修正主義威權」對決「民主自由社會」，是國本與國家靈魂(即「我是」)之爭，意識形態主導的冷戰氣息撲面而來。

接下來的2018年10月4日，美國副總統彭斯 (Mike Pence) 在華盛頓保守派智庫哈德遜研究所 (Hudson Institute) 發表了美國對華政策的長篇演說，再次將意識形態問題放在中美關係的核心位置，視為制定對華政策的出發點。彭斯首先歷數歷史上美國的多次對華援助，幫助中國對抗外國侵略，並開啟現代化的進程，但是「中國共產黨在1949年掌權之後，開始了威權擴張主義」；他還引用個人的家庭經歷，「很難想像五年之前我們並肩作戰，而五年之後，

我們在朝鮮半島的山區和峽谷中交戰。我的父親也參與了那場自由之戰」。話鋒一轉，彭斯論及冷戰後的中美關係，「蘇聯垮台之後，我們認為中國將不可避免地成為自由國家」，因此美國協助中國加入WTO，並「希望中國的自由將蔓延到各個領域——不僅僅是經濟，更是政治上，希望中國尊重傳統的自由主義原則、尊重私人財產、個人自由和宗教自由，尊重人權」；然而，「這個希望落空了」^②。按照彭斯講話的邏輯，中國外交政策服務於中國的意識形態訴求。由於中美兩國制度不同，因此外交上必將引發衝突。特別是隨着中國國力的發展，美國認為中國有實力、有意願，且業已開始挑戰美國制度，損害美國的國際領導力與美國社會本身。

如果說在特朗普執政的前半程，中美關係已經從合作走向競爭，那麼在接下來的後半程，貿易戰與新冠疫情將兩國關係帶入劇烈震盪且螺旋下降的軌道——雙方互相驅逐記者、關閉領事館、制裁官員、基本斷絕官方渠道的溝通，民間往來也基本中斷。「新冷戰」的提法隨之充斥於美國的媒體，制度之爭成為兩國矛盾的核心議題。美國著名國際事務專欄作家、《大西洋月刊》(The Atlantic) 撰稿人、被《外交政策》(Foreign Policy) 雜誌評為「百大國際領域思想家」之一的卡普蘭 (Robert D. Kaplan)，在2019年1月撰文評述愈演愈烈的中美新冷戰。他聲稱兩國之間存在「本質性的差異，非常鮮明，幾乎無法通過談判加以管控，也永遠無法真正化解」；新冷戰的核心是意識形態，「兩國的分歧巨大，正變得如同美國民主與蘇聯共產主義之間的鴻溝一樣」^③。2020年5月，特朗普第一任期的第二任國家安全顧問麥克馬斯特 (H. R. McMaster) 在《大西洋月刊》發表文章，重複了彭斯在2018年對華政策講話中的基本結論，即美國曾經試圖將中國納入國際政治和經濟秩序，期待中國「將遵守規則，開放市場，並實現經濟私有化。隨着國家逐漸繁榮昌盛，中國政府將尊重人民的權利，並實現政治自由化」；然而，以上努力與願景全部落空，中國「正在推行一種封閉的威權模式，用以替代民主治理和自由市場經濟」，因此已經成為美國的威脅^④。特別值得注意的是，麥克馬斯特發表此文之際，剛剛辭去國家安全顧問一職，據稱他的辭職緣於他與特朗普核心圈內的極端派 (如班農 [Steve Bannon] 等人) 不合而遭排擠。但是，即便離開特朗普的執政團隊，他對華政策的表述並沒有脫離中美之間制度之爭的基調與軌道。

2020年末，美國總統大選在一片混亂中落幕，特朗普雖然落敗，黯然告別白宮，但是美國終結對華「接觸」政策，開啟全面競爭關係，已經無法逆轉。下文將簡要回顧拜登政府及民主黨外交智囊的對華政策，而此處要強調的是，隨着2024年總統選舉的展開，共和黨內外交政策的新生代力量將制度之爭提高到一個新高度。

2024年4月，《外交事務》(Foreign Affairs) 雜誌發表了博明 (Matt Pottinger) 與蓋拉格 (Mike Gallagher) 共同撰寫的文章〈勝利不可替代：必須贏得而不是管控與中國的競爭〉(“No Substitute for Victory: America’s Competition with China

Must Be Won, Not Managed”)。兩位作者之一的博明曾於特朗普首個任期內擔任副國家安全顧問，主要負責制定對華政策，離職後建立了一家戰略諮詢公司，並且擔任斯坦福大學胡佛研究所的客座研究員。另一位作者蓋拉格，時任威斯康辛州共和黨聯邦眾議員、眾議院「美國與中國共產黨戰略競爭特別委員會」(Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party) 主席。在文中，兩人不僅強調了中美之間的制度差異，更強調中國的外交、經濟、軍事、社會政策都是服務於其威權制度。文章接下來歷數中國的外交政策，從中俄關係到中美貿易，從台海問題到南海問題，從新疆政策到網絡信息監控等，遍地硝煙，衝突無處不在；而且，為了維繫其威權制度的發展，中國在處理世界事務時更加咄咄逼人，因此也更需要美國、特別是拜登政府放棄那種類似於1970年代美國對蘇聯採取的「緩和」政策，而應該效仿列根(Ronald W. Reagan) 總統的「遏制」政策。博明與蓋拉格認為，中美之間的分歧無法管控，衝突不可緩和，美國沒有退路或迴旋的餘地，只能全面出擊，爭取獲得勝利。那麼「勝利」的標準是甚麼？答案包括兩方面：第一，「中國的共產黨領導人將放棄試圖通過熱戰或冷戰擊敗美國及其盟友」；第二，「中國人民——從精英到普通民眾——將受到啟發，探索一種既不對內壓制又對外友好的新發展與治理模式」^⑤。如何理解這裏提到的「探索新模式」？這是否意味着某種程度上的「顏色革命」？兩人沒有完全說明，但是博明在參與美國有線電視新聞網(CNN)一個知名的國際事務評論節目《扎卡利亞GPS》(Fareed Zakaria GPS)時給出了更明確的解釋，即「富有成效的美國戰略，可能很自然地導致中國政權發生某種形式的垮台」^⑥。

由制度差異導致制度之爭，通過競爭引發政權更替，這樣的一種政策思維方式曾經主導了美國在冷戰時期的對華政策。在中美建交四十五年之後、美國總統大選激戰正酣之際舊事重提，在採訪博明的主持人扎卡利亞(Fareed Zakaria)看來，該篇文章非常值得重視，其中的觀點「很可能影響共和黨新政府的對華政策」。但是，扎卡利亞堅決否定了文章中的觀點，認為今日的中國絕非昔日的蘇聯^⑦：

蘇聯是一個第二次世界大戰之後人為拼湊出來的帝國，到了70年代，它的經濟已經到了無以為繼的地步。而當今的中國是世界第二大經濟體，也是世界最大的貿易國。與蘇聯的全民國有經濟模式不同，中國的經濟是國有與私營混合，私營企業生產的產品佔據多達九成的中國外貿出口。雖然目前中國經濟放緩，還依然保持了百分之五的年經濟增長率。因為經濟體量龐大，中國依然能在未來數十年保持第二大經濟體的地位。蘇聯的經濟與西方完全隔絕，而中國的經濟與世界緊密結合。……最重要的是，蘇聯經濟主要依靠自然資源，依賴石油、煤炭、金屬的出口；而

中國是出口多元化的製造業大國，其中還包括一個精密的信息科技產業，規模僅次於美國。

扎卡利亞不僅認為中國與蘇聯缺乏可比性，在他看來，過去美國策動「政權更迭」的嘗試，成效乏善可陳，古巴、委內瑞拉、北朝鮮、伊拉克、阿富汗皆是失敗的案例。鼓吹冷戰，「清楚闡明了共和黨右翼的觀點」，也充分暴露了「他們所期許的政策，本質上是魯莽、危險、完全不切實際」^⑥。

那麼所謂「制度之爭」，究竟爭的是甚麼制度？其中所謂「美國制度」，按照大多數美國政治人物的表述，通常包含資本主義的經濟制度與自由民主的政治體制兩個層面。雖然經歷種族、性別、移民等諸多社會變革，但是美國基本政治體制的諸多要素，例如三權分立、民主選舉等，不僅貫穿於制度的頂層設計，也深入基層實踐，相對穩定且成熟。然而，用「共產主義」或「威權主義」的標籤來定義中國，並由此構建出一個與美國迥然不同的「制度他者」，這種做法和提法忽略了中國內生的發展演變，也忽視了中國制度內部各組成部分之間的張力。

當下的中國是一個「多元複合體」，它至少包含了三個組成部分。首先，中國歷代統治王朝奠定了一個豐富且複雜的官僚統治體系，儒家文化等元素也深深進入中國人的日常生活與認知。這種政治與文化上的傳統成為中國近代改革與革命的標靶，從清末新政所施行的諸如廢除科舉等措施，到五四新文化運動「打倒孔家店」，進而到文化大革命中的「破四舊」等，「反傳統」成為二十世紀中國歷次政治運動的重要訴求。但是，傳統可以再生，並不一定以制度的形式存在，而是深深嵌入於社會生活、情感結構、思維方式等。

其次，從晚清開始的西學東漸，到1980年代全面推行的改革開放，中國大量借鑒了歐美國家的制度、知識、技術，甚至包括語言表達與寫作習慣。但是，中國在相當長的時間內，處於西方主導的國際政治、經濟、文化體系的邊緣地帶，是殖民主義、帝國主義、資本主義的壓迫與剝削對象。這種不平等的權力架構，以及中國所經歷的「百年國恥」，成為中國近代民族主義與愛國主義的重要思想源泉。西方既是中國現代化的樣本與外援，又經常成為中國革命的對象。

再次，蘇聯在中國革命與後來的社會主義建設中起到了關鍵的作用。在二十世紀初期，當時中國的兩大政治力量——國民黨與共產黨，都認真學習並引進了蘇聯的革命政黨組織、宣傳動員體系、軍事制度與教育體系。中華人民共和國建立之後，奉行了「一邊倒」的外交政策，與蘇聯東歐社會主義國家結盟。新中國加入蘇聯領導的社會主義聯盟體系之後，得到了大量的經濟援助，得以實現工業化。與此同時，中國也全面吸收蘇聯的政治體制與經濟管理模式，蘇聯領導人列寧、斯大林的著作成為中國共產黨全黨學習的基本教材。在高等教育體制改革中，英美「博雅教育」被逐漸替代，轉而注重技術

培訓。俄羅斯—蘇聯文化成果(包括電影、文學、音樂、舞蹈等)被大量譯介，蘇聯文化對中國的影響顯而易見。雖然照搬「蘇聯模式」力度大、涉及領域廣泛，但是持續時間並不長，正如《人民日報》文章指出，「黨曾經號召學習蘇聯經驗，但很快覺察到蘇聯模式的局限」。反思「蘇聯模式」，探索新的道路，引發了1960年代的中蘇論戰，並導致中蘇同盟關係的破裂。接下來的中蘇對抗、中國改革開放，直到蘇聯解體，檢討「蘇聯模式」成為中國體制改革的一項必答題^⑩。

綜上所述，目前的中國體制存在至少三個組成部分：繼承傳統卻反傳統，從西方舶來卻批判西方，效法蘇聯卻擔心重蹈蘇聯的覆轍。了解這種複雜性，並非要淡化中美之間的制度差異，而是提醒我們簡單的貼政治標籤的做法，並不能有助於理解制度的發展軌迹與運行機制，更無法找到如何在不同制度之間尋求合作與競爭的適當方式。其實，中美兩國的歷任領導人都對制度差異心知肚明；然而，從中美恢復外交關係以來，雙方更關心的是在制度不同的共識之下，兩國關係何去何從？換言之，雙方願意更加務實地討論彼此的戰略需求，而非桎梏於制度差異，單純批判與否定對方制度本身。1972年尼克遜訪華可被視為務實外交的最好例證，在人民大會堂舉行的國宴上，周恩來總理明言，「中美兩國的社會制度根本不同，在中美兩國政府之間存在着巨大的分歧。」^⑪尼克遜的致詞中也有類似表述：「中美兩國現存巨大差異。然而，共同的利益讓我們超越分歧，走到一起。當我們討論分歧之時，彼此都不會在原則問題上讓步。我們雖然不能縮小鴻溝，但可以嘗試架設橋樑開展溝通交流。」^⑫在坦率承認分歧的基礎上進行交流溝通，美方稱之為“agree to disagree”。隨後兩國政府簽署並發表了《上海公報》，雙方在許多關鍵問題上，比如國際格局、亞洲與世界和平、台灣問題等做了各自表述，但是雙方有共同關注的戰略問題，「任何一方都不應該在亞洲太平洋地區謀求霸權，每一方都反對任何其他國家或國家集團建立這種霸權的努力」；「雙方都認為，任何大國與另一大國進行勾結反對其他國家，或者大國在世界上瓜分利益範圍，那都是違背世界各國人民利益的」^⑬。公報中所提到的「霸權」、「大國」、「國家集團」等，意指蘇聯的「紅色帝國」，其不斷擴張對東亞地緣政治所產生的壓力，導致了中美關係走向緩和。

事實上，中美之間基於共同利益的務實外交，也經歷了多次考驗，比如1989年的政治風波之後兩國在人權領域的衝突，更重要的是蘇聯的瓦解導致雙方失去了「共同的敵人」。但是經過一段震盪、調整之後，在1990年代的中後期，中美在發展經濟層面達成了新的共識；進入二十一世紀以後，中美兩國成為經濟貿易全球化的引擎。從革命年代走向接觸時代，中美兩國逐漸淡化關於制度屬性（「我是」）的辯論，轉而尋求現實需求（「我需」）。

然而，從奧巴馬第二任期開始，中美雙方都開始關注「制度安全」。就中方而言，隨着2008年北京奧運會與2010年上海世界博覽會的舉行，中國的國力

與自信達到一個頂點。隨後中國經濟發展放緩，環境問題愈演愈烈，迫使公眾重新審視那種粗獷的經濟發展模式；同時，社會抗議事件日漸增多，政府也面臨巨大的「維穩」壓力。2010年底開始，阿拉伯世界發生一場顏色革命浪潮，突尼斯、埃及、利比亞等政府相繼垮台，中國政府擔心這次政治事件的外溢效應，在2012年中共十八大與2016年中共建黨九十五周年之際，相繼提出了「三個自信」與「四個自信」，即「中國特色社會主義道路自信、理論自信、制度自信、文化自信」^⑩。這些舉措主要是對內增強意識形態的凝聚力，對外宣示制度本身的合法性，並非要積極輸出中國模式，亦非要實施一場世界範圍內的制度革命。與此同時，美國內部也在發生劇烈變化，特別是2016年總統大選過程中，特朗普異軍突起，幾乎挑戰了美國政治與社會中，包括種族、性別、移民、經濟、外交等領域內的所有「政治正確」，使得美國政治與思想界的精英錯愕不已。在接下來的八年中，2020年特朗普連任失敗，2024年捲土重來，由此引發的政治動盪，令美國精英階層重新審視美國制度本身的缺點與弱點，不斷發出「何為美國」與「美國何去何從」的靈魂拷問。或者說，複雜的國內問題與國際形勢同時引發了中美兩國對自身制度的擔憂，面對新形勢與新問題，特別是出於維護自身制度安全的考慮，雙方都愈發關注制度屬性的本身，而非努力超越制度差異，爭取在實際問題上的合作。

三 範式轉型：「是否合作」與「如何合作」

2021年1月6日，特朗普的支持者衝擊了美國國會，試圖阻止參眾兩院投票認定總統大選結果，此舉以失敗告終。隨後特朗普拂袖而去，拒絕配合白宮權力交接，拜登如期宣誓就職。拜登是華盛頓的「圈內人」，長期擔任聯邦參議員，還擔任了兩屆奧巴馬內閣的副總統，執政與立法經驗豐富，而且因其長期任職於參議院外交委員會，也熟知美國外交政策。早在選舉階段，拜登的競選團隊就打造了一個屬於拜登的品牌，或者說是競選的基調——「撥亂反正」，這裏所謂「亂」，在拜登看來，主要是指當時美國社會的諸多危機與亂象：新冠疫情造成的公共健康危機、「黑人的命也是命」(Black Lives Matter)抗議運動所揭露出來的制度性的種族歧視、政治極化造成的社會撕裂、特朗普的「美國優先」政策引發的美國「退群」對全球治理體系的損害，等等。就中美關係而言，特朗普也留下了一個爛攤子，借用曾經擔任美國副國務卿、時任世界銀行行長的佐利克(Robert Zoellick)在華盛頓智庫彼得森世界經濟研究所(Peterson Institute for International Economics)一次活動中的發言，兩國關係正在「自由落體式下滑，誰也不知道底線何在」^⑪。中美關係的混亂局面的另一表現是，原有的「互信」，雙邊交流機制與「護欄」，彼此認可的敏感問題的「上限」、「下限」、「底線」與「紅線」等都被動搖。自從特朗普增加關稅，

開啟貿易戰之後，他的對華政策好像「打亂拳」，四面出擊，沒有主次之分，而且也沒有協調盟友夥伴，基本上是美國單打獨鬥，雖然效果有限，但是傷害極大。

拜登入主白宮之後，也的確開始全方位地「撥亂反正」，包括重新調整對華政策。為了緩和中美之間的緊張關係，雙方重開會談，其中既有首腦級別的峰會，也有外交官員的高級別會談，中方代表為中央外事工作委員會辦公室（中央外辦）主任與外交部長，美方則為國務卿與國家安全事務助理。會談的渠道多樣，既有雙方互訪、雙邊會談，也有利用國際組織、多邊外交活動來展開雙邊互動等。重開溝通的主要意圖是修復護欄，增加互信，減少戰略誤判，管控中美關係動盪下滑的趨勢。應該說，中國也十分期待與白宮的新

表1 中美高層戰略對話內容摘要，阿拉斯加州，2021年3月18至19日

中方（楊潔篪、王毅）	美方（布林肯 [Antony Blinken]、沙利文 [Jake Sullivan]）
<p>中美關係的本質是互利共贏而不是零和博弈。中美兩國並不必然相互構成威脅，差異分歧並不構成中美對抗的理由，中美雙方誰都無法承受衝突對抗的後果。中美兩國應當相互信任而不是猜忌、相互理解而不是指責、相互合作而不是拆台，確保雙方集中精力處理好各自國內的優先議程，實現各自的發展目標。……過去幾年來，由於美國上一屆政府逆潮流而動，實行極端錯誤的反華政策，嚴重損害中國利益，嚴重損害中美關係，中方不得不採取正當必要措施維護自身主權、安全、發展利益。中方敦促美方消除上屆政府對華錯誤政策的影響，同時避免製造新的問題^⑭。</p>	<p>我國政府致力於通過外交手段來推動美國的利益，並加強基於規則的國際秩序。這一體系並非抽象概念，它幫助各國以和平方式解決分歧，有效協調多邊努力，並在全球商業活動中參與合作，確保所有國家都遵循相同的規則。與基於規則的國際秩序相對的，是一個強權即公理、贏者通吃的秩序，而那將是一個對我們所有人來說更加充滿暴力與不穩定因素的世界。今天，我們將有機會討論國內和全球事務的關鍵優先事項，以便中國能更好地理解我們政府的意圖和做法。在接下來的會談中，美方將表達對中國在新疆、香港、台灣的政策，以及對美國的黑客攻擊、對美國盟友的經濟脅迫行為的關切。這些問題威脅到國際秩序，並非僅僅是中國的內政問題。我〔布林肯〕曾說過，美國同中國的關係，在某些領域應該相互競爭，在適當領域也能夠展開合作，在必要時還會出現對抗^⑮。</p>

主人溝通，但是重開談判之後，美方展示出強硬的立場和明確的要求，中方逐漸意識到，拜登的「撥亂反正」並非回到特朗普之前的接觸時代的對華政策，而是使特朗普開啟的中美競爭時代走向常態化、精準化、制度化、全球化，這遠非中國所期待。對比數次重要會談之後發表的新聞通稿，可以看出雙方立場差距之大。

2021年3月舉行的阿拉斯加戰略對話頗受外界關注(表1)，這是拜登政府「百日新政」的重要一環，中美雙方都希望通過會談，為緊張關係降溫，恢復溝通交流，而且也試探一下彼此對雙邊關係何去何從的基本態度。從中方的發言中可以看出，他們帶着壓抑許久的不滿情緒進入此次會談。雖然這種不滿是針對特朗普政府的，但是隨着白宮易主，只能發洩到拜登身上。加之有記者在場，雙方的發言不只是針對參與會談的外交官員，也是針對各自國內的輿論與大眾，雙方都要藉此次會談宣示立場，不能輕易鬆口妥協，因此唇槍舌劍在所難免。如果拋開情緒表達，中方還是釋放出一些積極的信號，比如強調雙方要「理解」、「信任」、「合作」，建立「互利共贏」的願景，以及在過去兩年內雙方相互制裁的過程中，中方只是被迫反擊特朗普政府的錯誤政策，而非主動挑釁美方利益等。中國在是否合作的問題上給出肯定的答案，但是如要實現合作，根據中方期待，美方要先認錯，再糾錯，做保證，重開局，再商談如何合作。

然而美方的發言傳遞了不同的立足點與出發點。美方認為造成中美關係惡化的責任不在美方，而是出於中方的所作所為，是中國試圖破壞「基於規則的國際秩序」。因此，改善關係的出發點應該是中方先認錯，再糾錯，做保證。即便如此，美方也將雙邊關係內的各項議題，分裝在「合作」(cooperation)、「競爭」(competition)、「對抗」(confrontation)三個籃子裏，也就是所謂“3C”原則——後來調整為「投資」(invest)、「協同」(align)、「競爭」(compete)的區別對待原則。合作既非無條件的，也非唯一選項。中方既不適應，也相當不滿於美方的這一立場。

從2021年10月以來中美歷次會晤之後對外發表的會談紀要或新聞通稿來看，雙方基本是自說自話(表2-5)。中方試圖先給兩國關係定調，也就是「重啟對話，避免對抗」，「創造良好氛圍」，「相向而行」。或者說，中方希望美方先回答「是否合作」的問題，如果美方願意且付諸實際行動，回到合作的軌道，中方才能夠協商「如何合作」。這裏中方的態度，頗有一點要先為中美關係「正名」之意，名正才能言順。反觀美方的態度，在其看來中美關係的性質早已明朗，競爭不可避免。正所謂「不破不立，先破後立」，特朗普拋棄了那些含混不清的外交辭令，取消了冗長無效的對話交流，將中美之間的矛盾明朗化；拜登入主白宮後順勢而為，將中美關係帶入新時代。拜登雖然不贊同那種全面對抗、全力打擊、極限施壓的手段，但是並不質疑，甚至贊同特朗普對中美關係的定性。在這個認知框架下，美方只能承諾「管控競爭」、「保持溝通」，

從具體分歧的領域入手，希望能取得一些突破或實質成果。在「是否合作」與「如何合作」的問題上，美方只能給出類似於「視情況而定」(it depends) 這樣的模稜兩可的答案。

表2 王毅會見布林肯內容摘要，羅馬，2021年10月31日

中方	美方
<p>兩國建交40多年來積累的重要經驗就是，中美「合則兩利，鬥則俱傷」。雙方在安克雷奇、天津和蘇黎世多次接觸所明白的道理就是，兩國必須相互尊重、平等相待。聯合國秘書長已經多次呼籲，世界要防止分裂、避免出現新冷戰。中美兩國元首在兩次通話中達成的重要共識是，雙方要重啟對話，避免對抗。當務之急是，雙方要切實把兩國元首的共識落到實處，並為下階段的交往做好政治準備，提供必要條件^⑮。</p>	<p>國務卿重申了雙方利益相交且可以合作的領域，包括朝鮮、緬甸、伊朗、阿富汗，以及氣候危機等。他同時也對中國的一系列行為表示關注，其中包括與人權、新疆、西藏、香港、東海和南海，以及台灣等，中國的行為破壞了基於規則的國際秩序，並違背了我們及我們盟友和夥伴的價值觀與利益^⑯。</p>

表3 王毅會見布林肯內容摘要，紐約，2022年9月23日

中方	美方
<p>中美兩個大國既有共同利益也有深刻分歧，這一點不會改變。雙方從接觸的第一天起，就知道是在和制度不同的國家打交道，這並未妨礙雙方基於共同利益開展合作，也不應該成為中美對立對抗的理由。希望美方端正對華認知，反思和改變以遏制打壓為主線的對華政策，不要再試圖以實力地位同中國人打交道，不要總想着阻遏中國的發展，不要動輒就搞單邊霸凌。要為雙方恢復正常交往創造良好氛圍，推動中美關係回到健康穩定的發展軌道^⑰。</p>	<p>國務卿將與中國國務委員兼外長討論一系列雙邊和全球性議題，這是我們持續努力的一部分，旨在保持溝通渠道暢通，並負責任地管控兩國競爭關係^⑱。</p>

表4 王毅會見布林肯內容摘要，雅加達，2023年7月13日

中方	美方
<p>美方需要反思導致中美關係陷入嚴重困難的癥結所在，需要把兩國元首峇里島會晤共識真正轉化為具體行動，更需要把拜登總統多次作出的一系列承諾切實落到實處。美方應採取理性務實態度，同中方相向而行，推進中美關係指導原則磋商，拓展外交安全溝通渠道，提升溝通實效，暢通人文交往^②。</p>	<p>國務卿與王毅主任就一系列雙邊、地區和全球性議題，進行了坦誠且具有建設性的討論，包括雙方的分歧領域和潛在的合作領域。國務卿強調維護台海和平與穩定的重要性。國務卿藉此會晤推動美國的利益和價值觀，直接提出美國及其盟友和夥伴對中方行為表示關切，並倡導雙方在應對關乎美國、中國及全球各國人民的跨國挑戰上取得進展。他明確表示，美國將與盟友和夥伴一道，推動自由、開放且基於規則的國際秩序。雙方同意在未來數周和數月內，保持溝通渠道的暢通^②。</p>

表5 王毅會見布林肯內容摘要，紐約，2024年9月27日

中方	美方
<p>美方不能總是以「兩副面孔」對華，一邊肆無忌憚圍堵打壓中國，一邊若無其事同中國對話合作。美方既然多次表示無意同中國發生衝突，就要從根子上樹立理性的對華認知，構建正確的相處之道，以尊重的態度開展對話，以互惠的精神推進合作，以慎之又慎的態度處理分歧，而不是動輒「從實力地位出發」，我行我素，任性妄為，把以前的錯誤當成繼續犯錯的藉口^②。</p>	<p>布林肯國務卿強調利用外交手段，負責任地管控競爭、坦誠地討論分歧，以及在對美國人民和全球至關重要的合作領域取得進展的重要性。……雙方同意保持接觸，包括就地區和全球性議題進行交流^③。</p>

時間流轉到2024年美國總統大選，特朗普捲土重來，拜登決意再戰，兩人都毫無懸念地贏得黨內初選，鎖定候選人資格，聯手上演銀髮對決。然而第一輪總統辯論之後，拜登老態盡現，最終在黨內壓力之下，於7月21日宣布退選，交棒副總統賀錦麗(Kamala Harris)。回顧拜登四年執政之路，內政

方面的成敗自有評說。就外交領域而言，他斷然結束歷任總統留下的「爛尾」戰爭（阿富汗戰爭），試圖重塑美國的世界領袖形象，奉行多邊主義，修復盟友體系，「價值觀為基礎的」（value-based）外交與「基於議題的」（issue-based）夥伴體系並重。但是在新的地緣衝突面前，特別是針對俄烏衝突與巴以衝突，力有不逮。就對華政策而言，應該說兩國關係大體完成了從接觸到競爭的轉軌，也基本實現了管控分歧，持續交流，但是前景依舊晦暗不清。

事實上，中美之間合作的領域沒有顯著增加，2021年阿拉斯加戰略對話所提出的議題，如朝核問題、緬甸局勢、伊朗問題、氣候危機等大多懸而未決²⁴，問題清單卻愈來愈長。2024年王毅於參加聯合國大會期間會晤布林肯，美方開列的兩國正在合作解決的議題包括：加強禁毒合作與嚴格管控化學合成毒品原料進入美國、中美兩軍之間的溝通、人工智能（AI）的風險與安全。而美方關切的問題還包括：中國為俄國的武器生產工業以及俄國在烏克蘭的戰爭提供支持，台海和平與穩定，南海問題，中國釋放被扣押的美國公民，新疆、西藏、香港等人權議題，中國獲取美國高技術的意圖威脅美國國家安全等²⁵。

如何解讀這個愈來愈長的問題清單，一種可能是中方「不能」解決這些問題，或者不可能在短時間內一勞永逸地解決問題。另一種可能是中方「不想」解決某些問題，從中國的戰略利益考量，美國愈是忙於四處滅火，愈能減弱對華競爭的力度，因此中國採取袖手旁觀的態度。還有一種可能是中方「不願」或「不情願」幫助美方解決這些問題。如何理解「不願」的態度？這還要回到中方對中美關係的定性，以及中方如何定義「合作與競爭」的關係。前外交部副部長、後來擔任清華大學戰略與安全研究中心主任的傅瑩曾經撰文，闡述中方為何反對將中美關係定性為「戰略競爭」²⁶：

中方不贊成用「戰略競爭」來定義兩國關係，因為這是一個零和概念，容易將外交行為驅向錯誤的方向。雖然美方表示要為「戰略競爭」設置邊界、進行管控、防止災難，但是，美方的對華態度和做法無法擺脫你輸我贏的零和觀念。戰略競爭思維排除了兩國在根本利益上存在共識的可能性，這也就讓合作成為無本之木。因此，美方需要謹慎定義中美競爭。……

對於大國來說，處理彼此關係需要「以終為始」，決策時考慮到終極目標（當然也應是可行的目標）以及為此可以付出的代價。要爭取好的結果，就要避免被困在分歧中不斷驅動敵意，為非本意的負面方向增加能量。

這一段表述很清楚地指出，中方認為戰略競爭是零和博弈，而且競爭就要有輸贏。因此，如果最終目標是贏得競爭，那麼合作就極大可能會淪為障眼法，或者是緩兵之計，這也就是傅瑩提出的「以終為始」的觀點。只有「以終為始」，先弄清楚中美關係的性質，才能討論雙方合作的時間、場合、議題、手段、

代價等。或者說，中方認為合作不能被工具化，合作是「本」或目的，而非「末」或手段。

然而，美方的態度迥然不同，拜登的外交、國安團隊已經明確且反覆表示，美方已經告別了對華全面合作的年代，「合作—競爭—對抗」三足鼎立，缺一不可。合作只是一個手段，它有助於給中美之間的緊張關係帶來一些穩定因素，分割不同議題，但不能取代競爭，而且中美合作要針對美方關心的議題，進而達到美方所期待的結果。對於美方這一態度，如前所引，王毅表示：「美方不能總是以『兩副面孔』對華，一邊肆無忌憚圍堵打壓中國，一邊若無其事同中國對話合作。」更值得注意的是，傅瑩在拜登就職五個月後提出了「以終為始」的觀點，而王毅「兩副面孔」的表態是在2024年9月，即拜登離任前114天。可以說，歷經拜登的總統任期，中美雙方也沒能就「是否合作」與「如何合作」達成共識。

四 競爭策略：「如何融合」與「如何剝離」

對於拜登政府的對華政策，他的共和黨對手曾經給出以下評價：「相對其外交領域而言，拜登政府的對華政策堪稱一個亮點。本屆政府加強了美國與亞洲盟友的關係，限制中國獲取美國關鍵技術，並且支持了兩黨關於對華競爭的共識。然而，華盛頓正在推行的外交政策『缺乏協調與整體性』——同時抗衡俄羅斯、綏靖伊朗、遏制朝鮮，對中國採取競爭與接觸並行的混合策略——從整體上看，這些政策明顯缺乏條理、前後矛盾。」共和黨對手批評拜登政府，此舉不足為奇，但是這番評論也點出了拜登政府對外政策時常陷入「既要—又要—還要」的循環，比如既要援助烏克蘭，又要避免美俄發生直接衝突，還要盡最大可能削弱俄國；既要支持以色列，又要避免加沙人道主義災難，還要在大選中兼得猶太裔、阿拉伯裔的選票；在處理中美關係之時，既要合作，又要競爭，還要對抗。這種政策思路很可能在執行過程中步履維艱，前後矛盾，「竹籃打水一場空」，也注定不能被特朗普那種以結果為導向的絕對務實外交方針所接受。拜登的對華政策，「只能管控競爭，卻無法贏得競爭」^{②7}。

從拜登政府角度考慮，「既要—又要—還要」的方針有一定的合理性，一方面表明拜登充分認識到國際問題的複雜性，希望力求平衡不同的利益需求，穩中求進；另一方面也體現了他認為美國所面臨的最大挑戰是國內問題，務實的目標是做大做強自身，對外關係主要是穩定現有國際體系，盡量發揮體系本身的力量，維持現狀。就對華政策而言，拜登政府充分意識到兩國關係的複雜性與多面性，中美兩國是「相互交織的競爭對手」(integrated rivals)，而且兩國均受益且受制於同一個利益糾纏的全球政治與經濟體系。此一全球體系源自1980年代開始的中國改革開放與美國倡導的新自由主義革命，特別是

1990年代以來中美共同推動的經濟貿易全球化。引用約翰霍普金斯大學(Johns Hopkins University)社會學系教授孔誥烽的總結，美國為首的資本主義發達國家自二戰之後，推行了「三高」(高工資、高福利、高消費)的增長模式。政府的積極干預與勞工階級權益保障的不斷提高，締造了漫長的戰後繁榮時期。然而，這一繁榮於1960年代末結束，隨之而來的是滯脹危機以及企業利潤的下降。進入1980年代，列根與英國首相戴卓爾夫人(Margaret Thatcher)極力推行新自由主義，倡導私有化、放鬆政府監管、削弱勞工權益，並推行自由貿易^⑧；而此時的中國正在推進改革開放。中美之間長達三十餘年的接觸時代，首要問題是「如何融合」，這一過程最終催生了一個由中美兩國發揮關鍵作用的全球性貿易與供應鏈體系，也使得中美兩個經濟體深度整合。

《經濟學人》(*The Economist*)的著名記者、《金融時報》(*Financial Times*)的外交事務專欄主筆拉赫曼(Gideon Rachman)曾經這樣描述全球體系下中美經濟相互交織的關係：「中美之間的貿易額每年超過五千億美元。中國持有超過一萬億美元的美國國債。許多重要的美國公司依賴在中國生產和銷售它們的產品。蘋果iPhone手機的生產線是建立在中國南方地區的供應鏈基礎之上的。中國的肯德基餐廳數量甚至比美國還多。」^⑨拉赫曼的上述評論發表於2020年10月，正值特朗普第一任期的末期，中美關係受新冠疫情和貿易戰的雙重影響，正在滑向新冷戰的邊緣。經過拜登執政的四年，中美之間的貿易總額雖然呈下降趨勢，但總量依舊十分可觀。據美國國會研究服務處(Congressional Research Service)的統計，2023年中美商品貿易總額較2022年下降了17%，中國是美國第四大貿易夥伴(貿易總額為5,750億美元)、第四大美國商品出口市場(1,478億美元)，以及美國的第二大進口來源國(4,272億美元)。在服務貿易方面，2023年中國佔美國服務出口的4.6%(467億美元)，佔美國服務進口的2.7%(201億美元)。美國對華主要服務出口包括旅遊、科技與知識產權(IP)授權，以及運輸服務等。中美之間的經濟互補與相互依賴，很難在短時間內徹底改變^⑩。

但是隨着中美關係進入競爭時代，兩國經濟互補與相互依賴的特性，也令華盛頓面臨一個棘手的問題。任何針對中國的制裁與限制措施，都可能會傷及美國自身。比如，2024年底，特朗普競選總統獲勝後放話，他將於就職後立即簽署行政命令，對來自加拿大與墨西哥的商品加徵25%的關稅。同時，在此基礎上對中國商品再加徵10%的關稅，直到中國採取有效措施打擊毒品芬太尼(fentanyl)走私。在此之前，特朗普還誓言對中國商品加徵60%的關稅，對其他國家的進口商品加徵10%的關稅。美國各大媒體立即開展分析，預測關稅制裁2.0版對美國消費者的影響。其中CNN的記者引用消費者技術協會(Consumer Technology Association)的數據指出，美國從中國進口了大量的電子產品，包括78%進口手機與87%進口遊戲機；因此，新關稅制裁將導致智能手機價格上漲26%，吸塵器、吹風機與廚房電器上漲19.4%，遊戲機上漲40%，手提電腦與平板電腦上漲45%^⑪。

面對這種「殺敵一萬，自損八千」的棘手問題，美國的政界和商界不斷提出一些新名詞，比如「脫鉤」(decoupling)、「去風險化」(derisking)、「分散化」(diversifying)、「境內轉包」(on-shoring)、「近岸外包」(near-shoring)、「友岸外包」(friend-shoring)，旨在將供應鏈轉移出中國，減少對中國製造的依賴，提高「供應鏈的韌性」(supply chain resilience)。

如果說美國的對華政策目標已經不再是「如何融合」，而是「如何剝離」，共和黨與民主黨分別提出了不同的行動路線圖。共和黨特別是鷹派，傾向於一種全面迅速剝離。曾任佛羅里達州州長、現任佛州共和黨聯邦參議員斯科特(Rick Scott)，是「速戰速決速勝」派的代表人物之一。他曾於2020年8月投書美國保守派新聞媒體《華盛頓觀察家報》(Washington Examiner)，針對當時中美之間因新冠疫情等造成的緊張關係，呼籲「停止購買任何中國製造的產品，讓中國公司從美國股票交易所退市，將供應鏈遷回本土，支持美國就業，向網購消費者標明產品的原產地，拒絕在美國報紙上刊登來自中國的宣傳文章，重新評估與中國大學及醫院的研究人員的合作關係，取消前往中國的旅行計劃，切斷美國大學與孔子學院的聯繫，將2022年冬季奧運會移出北京等」^②。除了這一攬子舉措，斯科特還陸續提出了其他「硬脫鉤」的議案，包括禁止美國投資基金在中國的投資活動，並設置一年的撤資期限，違反規定者將面臨民事處罰；在2024年初與年終，斯科特還數次致函美國行政部門，要求審查中國企業，並禁止來自中國的「以人糞作為肥料」的大蒜等農產品進口^③。

拜登政府並不贊同上述「硬脫鉤」的做法，認為斯科特的那些提案更多是博眼球的舉動，並不能解決實質問題。從他執政四年頒布的多項政策來看，他的手段多樣化，更有針對性，也更加強調利用體制資源，並形成體制制約的長久效應。所謂手段多樣化，按照華盛頓著名智庫戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)中國商業與經濟項目主任甘思德(Scott Kennedy)的總結，華盛頓擁有一套「極為廣泛的政策工具」，包括出口管制、關稅、產品禁令、對內外投資的審查、限制數據跨境流動、鼓勵供應鏈轉移的激勵措施、對學術交流和研究合作的限制、產業政策財政支出，以及「購買美國貨」的採購消費激勵措施^④。

所謂有針對性，主要體現在白宮國家安全顧問沙利文提出的「小院高牆」(small yard and high fence)政策。沙利文在2023年4月布魯金斯學會(Brookings Institution)的一次演講中首次提出這一概念：「我們已經實施了精心設計的措施，限制向中國出口最先進的半導體技術，這些限制的設定是基於明確的國家安全考量。〔美國的〕主要盟友和合作夥伴也出於自身的安全關切，採取了相應的行動。」沙利文在演講中坦言，「小院高牆」就是針對中國的軍事現代化，以及中國利用高技術向世界推廣其價值觀與發揮影響力。鑒於這些舉動威脅了美國國家安全，拜登政府將某些可能破壞美國及其盟友安全的技術列入清單，施加嚴格限制，同時盡量不切斷或干擾中美在其他非關鍵領域內維持正常的經濟技術交流^⑤。

所謂利用體制資源並形成體制制約效應，典型例子是《芯片與科學法案》(CHIPS and Science Act)。美國參眾兩院於2022年7月通過該法案，8月9日由拜登正式簽署，趕在當年中期選舉之前生效，成為拜登政府執政前半期的重要立法成果之一。該法案帶有強烈的拜登政策印記：

首先，該法案的動機如國家科學基金會(National Science Foundation, NSF)所指出，「國家的經濟與國家安全取決於我們不僅能夠掌握當前的技術，還能夠為未來產業奠定基礎」。將科學研究與技術發展上升到國家安全戰略的高度，政府就可以當仁不讓地為科學研究掌舵護航。

其次，該法案秉承了「立足當下，放眼未來」的宗旨，體現了拜登對美國面臨的挑戰與中美競爭大勢的理解。在他看來，兩國的競爭不是一場籃球賽，每分必爭，勝負立判；更像是一場馬拉松比賽，可能會交替領先，最終美國不可能僅憑遏制中國來贏得競爭(雖然遏制也是競爭手段之一)，更要力爭做大做強。因此在科學技術領域，「必須激勵並培養下一代STEM〔科學、技術、工程和數學〕人才，通過今天投資創造力，釋放未來創新潛力」。這是一種「富有歷史意義的投資」。

再次，拜登政府或多或少地借鑒了中國的產業政策經驗，試圖讓政府發揮更加積極的作用。該法案中“CHIPS”的全稱是「為美國生產半導體提供有益激勵措施」(Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors)。政府攜手科研機構，扶持「由好奇心驅動的探索性研究」，並且突出應用性，加強科研成果轉化^⑥。

最後，拜登政府以立法的形式推動科技研發，既提供了巨額資金保障，也使得接受資金的研究部門與研究人員必須接受政府監管。項目資助與美國出口管制法規保持同步，聯邦政府部門定期協調制定和更新禁令約束。從目前來看，其監管的核心任務是明確違規行為，劃定紅線，設置呈報與審查機制，強化科研機構與研究人員的自糾自查，系統性地切斷中美之間在高科技領域的科研合作，將中國排除在美國高科技研發體制之外。以該法案重點強調的禁止聯邦僱員、承包商和獲獎者(包括機構、個別研究人員及其他關鍵人員)參與「惡意外國政府人才招募計劃」(Malign Foreign Government Talent Recruitment Programs)為例，根據康奈爾大學官網公布的信息，所謂「惡意外國人才招募計劃」包含以下幾種形式：(1)由「受關注的外國國家」設立的人才招聘計劃，如中國(含香港和澳門)、朝鮮、俄羅斯、伊朗，或由美國國務院認定為受關注國家的其他國家；(2)由受關注國家的實體設立的人才招聘計劃；(3)某些禁令名單上的機構或項目所設立的人才招聘計劃^⑦。根據南加州大學官網公布的信息，在上述禁令執行過程中，美國國防部自2024年8月9日起禁止向參與外國人才招募計劃的相關人員提供資金，如果研究機構未根據法案制定相關政策，將無法獲得基礎研究項目資助。NSF修訂了〈申請與資助政策與程序指南〉(“Proposal and Award Policies and Procedures Guide”)，於

2024年5月20日生效。該指南闡明了外國人才招聘計劃的定義，並明確禁止高級研究人員參與此類計劃。所有高級研究人員在提交申請之前，必須證明自己並未參與外國人才招聘計劃。此外，作為年度申報程序以及接受研究資助前的披露程序的一部分，授權機構代表（即負責提交申請的人員）須確保所有與提案相關的高級研究人員已知曉並履行其責任，並證明他們未參與外國人才招聘計劃。美國能源部於2019年6月發布行政命令，禁止能源部僱員、承包商及部分分包商於現階段或未來參與被能源部認定為敏感國家的人才招募計劃，例如中國的「千人計劃」等³⁸。受該法案的影響，美國各大高校於2024年中開始，紛紛設立研究安全辦公室（Research Security Office），專人專責，負責出台規定，並從事篩查、申報、監管等工作。

在批評者的眼中，拜登政府對華脫鈎還不夠迅速、徹底，甚至還有些遮遮掩掩。但是，拜登並沒有背離特朗普任內開啟的脫鈎政策，而且更進一步，將脫鈎體制化，所產生的影響也注定長期存在。有些影響是直接的、顯而易見的，這些脫鈎的措施不斷劃定禁區，設置審查紅線，將阻礙原有與將來的各種雙邊交流協定。比如，中美兩國剛剛續簽的《中美科技合作協定》雖然延長五年，但是美方排除了「新興或關鍵技術」（CETs），限縮了先前協定中的合作範圍，並加入了護欄，以確保「互惠、透明和開放」，「提出的合作項目將經由國務院審查，也會經過白宮領導的更廣泛的跨部門審查程序」³⁹。雙邊合作的禁區將愈來愈多，而合作所面臨的干擾也會愈來愈頻繁。有些影響是間接的、隱性的，上文提到的外國人才招聘計劃，相關規定中有很多模稜兩可的用詞，例如「某些」（some）、「部分」（part of）等⁴⁰。此外，學術機構的執行措施也不盡相同，存在許多隨機性與灰色地帶，這將會引發更大的「寒蟬效應」。

在2020年美國總統大選選戰正酣之際，也是中美關係滑向新冷戰的關頭，布魯金斯學會高級研究員，且曾經擔任奧巴馬總統首席亞洲事務助理的貝德（Jeffrey A. Bader）發文指出⁴¹：

一場冷戰將以徹底脫鈎和脫離接觸開始，而遺憾的是，這種情況已經在我們眼前發生。冷戰將從此惡化並擴大，導致國際社會在本應廣泛合作的議題上出現分裂。冷戰會在經濟領域、科學家、學者和普通大眾之間築起高牆，可能引發種族刻板印象、歧視和仇恨。冷戰將阻止兩大文明互相汲取彼此的優勢與貢獻，並加劇軍備競賽，擠佔應對國內優先事務所需的資源。最重要的是，即便這並非雙方本願，脫鈎將大大增加爆發軍事衝突的風險。

貝德被譽為「美國對華接觸政策的領航員和辯護者」，他於2023年10月22日在睡夢中離世⁴²。一年之後，又是一屆總統大選，而此時「如何剝離」已經成為華盛頓的共識，兩黨爭論的焦點集中在脫鈎的領域、力度、時機及其代價。

五 結語

中美關係，合久必分，分久必合，從一個時代的開啟到落幕，大約經歷三十到四十年。2018年中美貿易戰為最近一次關係轉型的開始，告別「接觸」政策，迎來「大國競爭」，新周期已經經歷了兩次美國總統大選、兩任總統，而且國會的控制權也幾度易手。但無論是共和黨還是民主黨，都在對華政策方面保持高度一致。這也說明，目前的中美關係，既缺乏類似於蘇聯「紅色帝國」這樣的共同敵人，也缺乏經濟全球化這樣的共同利益。拜登曾經試圖將全球氣候變化作為中美合作的新基礎，但是這個目標太過「超現實」，尚不足以將兩國關係重新帶回合作的軌道上。與此同時，中國正在強調經濟內循環，科技獨立自主，也處於自身的政治周期之中。

白宮即將迎來新主人，對於「梅開二度」的特朗普，美國前國務卿基辛格(Henry A. Kissinger) 2018年在《金融時報》發表的一篇文章中指出：「特朗普可能是歷史上偶爾出現的那類人物之一，他們的出現要逼迫舊時代放棄所有的偽裝，從而開啟新時代。」^④ 特朗普的確親手終結了接觸時代，而且他的執政充滿戲劇性與不確定性。此番重掌白宮，會不會再次打破拜登着力恢復的中美關係新平衡與新常態，估計在接下來的特朗普「百日新政」中，就能看出一些端倪。

註釋

① “National Security Strategy of the United States of America” (December 2017), <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 25, 2.

② 〈彭斯副總統有關美國政府中國政策講話〉(2018年10月5日)，美國之音網，www.voachinese.com/a/pence-speech-20181004/4600329.html。

③ Robert D. Kaplan, “A New Cold War Has Begun”, *Foreign Policy*, 7 January 2019, www.foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun.

④ H. R. McMaster, “How China Sees the World and How We Should See China?”, *The Atlantic*, May 2020, www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/05/mcmaster-china-strategy/609088.

⑤⑥ Matt Pottinger and Mike Gallagher, “No Substitute for Victory: America’s Competition with China Must Be Won, Not Managed”, *Foreign Affairs*, 10 April 2024, www.foreignaffairs.com/united-states/no-substitute-victory-pottinger-gallagher.

⑥ Fareed Zakaria GPS, CNN, 29 April 2024, <https://podcasts.apple.com/us/podcast/fareed-zakaria-gps/id377785090?i=1000653890898>.

⑦ Fareed Zakaria GPS, CNN, 6 May 2024, <https://podcasts.apple.com/us/podcast/fareed-zakaria-gps/id377785090?i=1000654653550>.

⑧ Fareed Zakaria GPS, CNN, 29 April 2024; 6 May 2024.

⑨ 中共中央黨史研究室：〈正確看待改革開放前後兩個歷史時期——學習習近平總書記關於「兩個不能否定」的重要論述〉，《人民日報》，2013年11月8日，第6版。特別值得注意的是，中共理論界在中共十八大前後提出「正確看待改革開放前後兩個歷史時期」的觀點，其中學習引進、反思批判「蘇聯模式」，均被視為中國社會主義實踐探索的重要組成部分。任何「全面否定」改革開放前的歷史時期的舉措，都是「搞歷史虛無主義」：「如果不能正確對待黨所走過的彎路，就會動搖對黨的信賴，動搖對中國特色社會主義的信念，動搖對實現中華民族偉大復興的信

心，最終受到損害的還是黨和國家的事業，以及與這個事業緊密聯繫在一起的廣大人民群眾的根本利益。」

⑩ Richard Nixon, "Toasts of the President and Premier Chou En-lai of the People's Republic of China at a Banquet Honoring the President in Peking" (21 February 1972), www.presidency.ucsb.edu/documents/toasts-the-president-and-premier-chou-en-lai-the-peoples-republic-china-banquet-honoring.

⑪ 〈中華人民共和國和美利堅合眾國聯合公報(「上海公報」)〉(1972年2月28日)，中國政府網，www.gov.cn/ztl/zmdh/content_624341.htm。

⑫ 〈胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告〉(2012年11月17日)，中國政府網，www.gov.cn/lhdh/2012-11/17/content_2268826_2.htm；習近平：〈在慶祝中國共產黨成立95周年大會上的講話〉(2016年7月1日)，中國共產黨新聞網，<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0416/c64094-32079803.html>。

⑬ Mark Magnier, "US-China Relationship at 'Quite Dangerous' Point, Former World Bank President Robert Zoellick Warns", *South China Morning Post*, 26 August 2020, www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3098850/us-china-relationship-quite-dangerous-point-former-world-bank.

⑭⑮ 〈楊潔篪、王毅同布林肯、沙利文舉行中美高層戰略對話〉(2021年3月20日)，中國政府網，www.gov.cn/xinwen/2021-03/20/content_5594061.htm。

⑯ "Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang and State Councilor Wang at the Top of Their Meeting, Remarks" (18 March 2021), www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th.

⑰ 〈王毅會見美國國務卿布林肯〉(2021年10月31日)，中國外交部網，www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202110/t20211031_10416798.shtml。

⑱ "Secretary Blinken's Meeting with PRC State Councilor and Foreign Minister Wang, Readout" (31 October 2021), www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-prc-state-councilor-and-foreign-minister-wang.

⑲ 〈王毅會見美國國務卿布林肯〉(2022年9月24日)，中國外交部網，www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202209/t20220924_10770872.shtml。

⑳ "Secretary Blinken's Meeting with People's Republic of China (PRC) State Councilor and Foreign Minister Wang Yi, Media Note" (22 September 2022), www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-peoples-republic-of-china-prc-state-councilor-and-foreign-minister-wang-yi.

㉑ 〈王毅會見美國國務卿布林肯〉(2023年7月14日)，中國外交部網，www.mfa.gov.cn/zyxw/202307/t20230714_11113040.shtml。

㉒ "Secretary Blinken's Meeting with People's Republic of China (PRC) Director of the CCP Central Foreign Affairs Office Wang Yi, Readout" (13 July 2023), www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-peoples-republic-of-china-prc-director-of-the-ccp-central-foreign-affairs-office-wang-yi-2.

㉓ 〈王毅會見美國國務卿布林肯〉(2024年9月28日)，中國外交部網，www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202409/t20240928_11499554.shtml。

㉔⑵ "Secretary Blinken's Meeting with People's Republic of China (PRC) Director of the CCP Central Foreign Affairs Commission and Foreign Minister Wang Yi, Readout" (27 September 2024), www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-peoples-republic-of-china-prc-director-of-the-ccp-central-foreign-affairs-commission-and-foreign-minister-wang-yi.

⑵ 傅瑩：〈工商界應作中美關係發展砥柱〉，《中美聚焦文摘》，2021年6月號，www.chinausfocus.com/magazine/v30c/China-US-Focus-Digest-v30c.pdf，頁7-8、9。

- ⑳ Ho-fung Hung, *Clash of Empires: From “Chimerica” to the “New Cold War”* (New York: Cambridge University Press, 2022).
- ㉑ Gideon Rachman, “A New Cold War: Trump, Xi and the Escalating US-China Confrontation”, *Financial Times*, 4 October 2020, www.ft.com/content/7b809c6a-f733-46f5-a312-9152aed28172.
- ㉒ “In Focus: U.S.-China Trade Relations” (9 December 2024), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11284>.
- ㉓ Elisabeth Buchwald, “What to Buy Now before Trump’s Tariffs Kick in” (2 December 2024), www.cnn.com/2024/12/02/business/holiday-gifts-trump-tariffs/index.html.
- ㉔ Rick Scott, “In the New Cold War, China Emulates the Soviet Union”, *Washington Examiner*, 28 August 2020, www.rickscott.senate.gov/2020/8/new-cold-war-china-emulates-soviet-union.
- ㉕ “Senator Rick Scott’s Package of Bills to Hold Communist China Accountable”, *West Orlando News*, 4 July 2024, <https://westorlandonews.com/senator-rick-scotts-package-of-bills-to-hold-communist-china-accountable>; Nick Viviani, “Scott Urges Investigation into Chinese Garlic, Cites Human Waste and Forced Labor Concerns” (11 December 2024), <https://cbs12.com/news/local/florida-senator-rick-scott-urges-investigation-in-chinese-garlic-production-agriculture-trade-farming-night-soil-wednesday-december-11-2024>.
- ㉖ Scott Kennedy, “How America’s War on Chinese Tech Backfired and Why Trump’s Plans Would Make Things Even Worse”, *Foreign Affairs*, 26 November 2024, www.foreignaffairs.com/united-states/how-americas-war-chinese-tech-backfired.
- ㉗ “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution” (27 April 2023), www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution.
- ㉘ 以上內容參見“About the ‘CHIPS and Science Act’”, <https://new.nsf.gov/chips#about-the-chips-and-science-act-8e9>。
- ㉙ “Malign Foreign Government Talent Recruitment Programs”, <https://researchservices.cornell.edu/resources/malign-foreign-government-talent-recruitment-programs>.
- ㉚④ “Implementation of the Chips & Sciences Act 2022 and Guidance on Malign Foreign Talent Programs” (10 October 2024), <https://dcg.usc.edu/2024/10/10/implementation-of-the-chips-sciences-act-2022-and-guidance-on-malign-foreign-talent-programs>.
- ㉛ 張蓉湘：〈美中《科技合作協定》修訂後簽署 效期延長五年〉（2024年12月13日），美國之音網，www.voachinese.com/a/us-china-sign-5-year-amended-agreement-on-science-and-technology-cooperation-20241213/7899991.html。
- ㉜ Jeffrey A. Bader, “Avoiding a New Cold War between the US and China” (17 August 2020), www.brookings.edu/articles/avoiding-a-new-cold-war-between-the-us-and-china.
- ㉝ 徐和謙：〈美國對華接觸政策的領航員和辯護者杰佛瑞·貝德去世，78歲 | 訃聞〉（2023年11月2日），財新網，<https://mini.caixin.com/2023-11-02/102123109.html>。
- ㉞ Edward Luce, “Henry Kissinger: ‘We Are in a Very, Very Grave Period’”, *Financial Times*, 20 July 2018, www.ft.com/content/926a66b0-8b49-11e8-bf9e-8771d5404543.