

卡内基国际和平基金会

给下届总统的
外交政策建议

二〇〇九年二月

避免彼此误解：中美关系与新一届美国政府

史天健 (TIANJIAN SHI)

温海琳 (MEREDITH C. WEN)

提 要

- 美国政府应该了解促使中国共产党采取行动和做出反应的动因，并在此基础上周密地制定对华政策。
- 中国希望美国在全球金融危机中发挥领导作用，并认为自己的能力仅限于应对本国事务。
- 如果美国能与中国领导人发展高层关系，并避免就敏感问题对中方发表挑衅性言论，它将在与北京开展的政治和经济合作中取得更大的成功。
- 美国应该奉行多边外交政策，把中国视为负责任的利益相关者——特别是在地区行动中。
- 在中国领导人和公众心目中树立正面形象，将有助于美国在中美关系中获取有价值的政治资本。

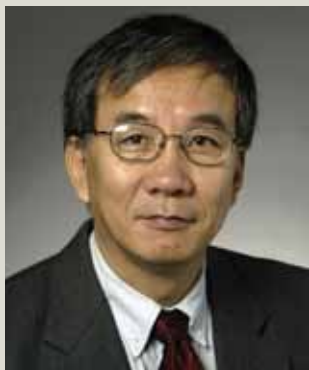
巴拉克·奥巴马当选为下届美国总统之后，卡内基国际和平基金会北京办公室召集了一批国际关系领域的知名专家，共叙对新一届美国政府的期望。这份政策简报体现了他们对中美关系的各个方面和美国外交政策的总体看法。

在乔治·W.布什总统的“外交政策遗产”中，美国与中国的关系是一个难得的亮点。过去8年来的中美关系可以由两个主题来界定：其一，是中美之间就共同关心的问题所展开的前所未有的双边合作，包括推动朝鲜无核化、打击恐怖主义、应对金融危机，以及创建中美高层之间的战略经济对话机制等；其二，是中美两国围

绕贸易不平衡这类问题展开的经济竞争，以及为增强各自的地区影响力而进行的较量。尽管布什政府早期的新保守派外交思想和意识形态论调已逐渐被注重实效的“接触政策”所取代——这证明了稳定的中美关系的必要性，但中美两国仍然对彼此存在许多误解。

前言：“现实”与“感知”

美国的决策者和媒体都有这样一种错觉：中国共产党象一块无处不在、密不透风的铁板一样。在以前，这种观点也许曾一度正确，然而今天，它已不再符合中国的现状了。随着经济的迅猛发展和个人财富的增



史天健 (Tianjian Shi)

卡内基国际和平基金会高级研究员，亚洲安全问题和政治参与方面的专家。1993年至2008年，在美国杜克大学政治学系先后担任助理教授和副教授。1992年至1993年，在爱荷华州立大学政治学系任助教。1988年至1989年，在北京大学国际政治系任讲师，同时担任中国舆论研究中心副主任。

史天健的主要著述包括《当前中国农村宗族与乡村治理——跨学科的研究》、《北京的政治参与》等。他还供职于《当代中国杂志》(Journal of Contemporary China) 编辑部，同时是《中国评论》(China Review)与《中国社会科学季刊》(Chinese Social Science Quarterly)编辑部的成员。

本文作者对裴敏新和温海琳为本文的发表所做出的贡献表示感谢。在撰写本文期间，曾经咨询了中国国内知名的政治学和政策方面的专家，包括清华大学人文社会科学学院教授孙哲博士、外交学院副校长秦亚青博士、北京大学国际关系学院副院长贾庆国博士。

加，今天的中国人不仅对政治更感兴趣了，而且获取信息的渠道也更加丰富了。从2006年到2008年，在仅仅两年的时间里，中国的因特网用户从1.11亿窜升至2.53亿。现在，中国的报纸、杂志、广播电台和电视台经常播报国际新闻，发表时评文章，为吸引读者而展开竞争。公众对国际事务的日益关注和中国媒体对全球事件报道力度的加大，对中国共产党的工作产生了新的挑战，因为它不仅要顾及特权阶级（诸如政府的官僚机构和国营企业）的利益，而且也要让公众舆论满意。因此，当美国政府制定对华政策时，它必须正视这样一个重要的问题：“公众舆论可能会对中国政府的决策产生什么影响？”

北京的工作重点和政治动机是十分复杂的。在中美之间建立建设性的伙伴关系，要求美国在与中国打交道时，不仅把它视为一个有能力捍卫其领土尊严、维护其战略利益的世界大国，而且把它看作一个发展中国家——这个国家的政府高度关注国内局势的稳定和国民经济的发展状况，以及自己在普通民众心中的合法性。当国家利益面临真正的或感觉上的威胁时，中国政府会作何反应？要想知道和预测这个问题的答案，一定不要低估共产党政权在中国的合法性这个重要的因素。

金融危机：“量力而行”的参与

对于美国领导人来说，认识到这一点十分重要：中国愿意在它认为自己力所能及的范围内，参与政策建议的制定和提出，协助采取实质性的措施遏制金融危机，以帮助恢复全球的经济增长。同时，在中国能在多边努力做出多大贡献的问题上，美国的期望也必须适当。

中国官方媒体已经反复重申，在这次殃及全球的金融危机中，中国提供帮助的能力是有限的。尽管胡锦涛主席对外加油打气，试图让世人相信中国有能力平安渡过金融风暴，但温家宝总理却对内频频警告，指出中国这次面临的危机“比预想的要严重”，以期降低国人的期望值。由于出口占中国国内生产总值的近40%，金融危机对中国经济的全面影响已经显现并十分严重。随着美国和欧洲对中国商品的需求减少，中国经济的增长率已开始直线下降。在中国沿海地区，数万间制造工厂已关门倒闭，数十万农民工下岗失业。中国经济学家认为，只有当经济增长速度不低于8%时，就业大军才有可能吸收新的成员。2008年10月，中国的工业增长速度是8.2%，为全年最低水平。中国政府计划2009年GDP的增长速度达到7.5%，但是许多经济学家估计，实际增速将低于这个水平。迟滞的经济增长将导致失业人口的增加，进而加剧社会动荡。

鉴于上述问题的存在，中国政府认为，在应对全球性经济危机时，自己首先要对本国的市场负责。在2008年9月到11月期间，中国采取了一系列刺激经济发展的举措，包括：三次降息，两次下调银行法定准备金率，实行税收改革，修改适用于企业的《劳动法》条款，提高信贷配给。11月9日，国务院宣布了一个大胆的经济刺激方案，计划投资的总金额约合5860亿美元，相当于中国2007年国民生产总值的16%。该方案旨在促进未来两年的国内需求，投资范围将涵盖10个领域，其中主要是基础设施建设。中国的外交政策专家认为，维持一个健康而稳定的中国市场，是中国

对世界经济所能做出的最大贡献。的确，在不久前召开的20国集团金融峰会上，中国官方在言谈话语中强调，中国认为自己在全球对抗金融危机的一致行动中所能发挥的作用是有限的，并表示它将“量力而行”地贡献一己之力。

尽管中国拥有的外汇储备已高达1.9万亿美元，但如果把它视为中国实力的体现则是错误的；它更不是要求中国在应对金融危机的全球计划中承担更多财政义务的理由。首先，如果按13亿人口来平均分配，中国人均外汇储备额只有大约1500美元，这个数额并不高。而且，中国将大约三分之二的外汇储备投入到了以美元为基础的资产中，如美国的长期国债。由于近来人民币被重新估值，中国因为该项投资蒙受了巨大的账面损失。如果有什么不同的话，那就是随着中国商品出口的减少和国内消费量的增加，其外汇储备的增速将会相应地放慢。因此，中国的外交政策专家们建议新一届美国政府，不要对中国在全球经济危机期间出资相救抱过高的希望。他们指出，不切实际地提高对中国的期望值，会导致中美双方都感到沮丧，并进而危及双边关系。

尽管美国人的声音不似以前那样强大了，但中国的外交政策专家们仍然希望美国在全球金融动荡中展示其领袖风范，担负其应尽的责任，发挥其领导作用。他们也相信，新一届美国政府将会采取更为有力和有效的措施来稳定美国经济，并在国际经济范畴内对重要的国际机构进行改革。作为最大的发展中国家，中国愿意积极参与改革和创建国际金融管理机构，以使之能够应对未来的金融危机。

保护主义不是解决当前经济危机的办法

许多中国专家担心，奥巴马政府执政后有可能奉行贸易保护主义。民主党人向来被视为贸易保护主义者，民主党初选期间奥巴马发表的高调竞选言论只不过加剧了中国学者和决策者对这个问题的担忧。人们惴惴不安地解读着奥巴马的竞选主张，即劳工和环境标准将被写入贸易协议。此外，由于美国正在度过经济难关，许多人认为美国的工会将会向新一届政府施加压力，要求其通过保护美国工人利益的措施。因此，许多中国人认为，新一届美国政府将面临日益增大的要求其设置贸易壁垒的国内政治压力。

公众舆论可能会对政府决策产生什么样的影响？这是美国政府制定对华政策时需要考虑的一个新的重要因素。

许多中国外交政策专家希望新一届美国政府以注重实效的态度处理中美贸易问题。他们强调，在中美贸易关系中采取保护主义，既无助于世界经济的发展，也不会重获或保住美国的就业岗位。他们指出，上世纪爆发的美国经济大萧条已经证明，保护主义会对世界经济带来灾难性的重创。

停止迫使中国货币升值的做法

据美国的经济学家们称，人民币的升值将削弱世界石油和日用品价格对中国的影响，促进服务行业的经济活动，提高中国国内对美国进口产品的消费量。然而，在中国的经济学家们看来，对人民币的重新估值会进一

步降低中国产品的竞争力，从而进一步危害中国的经济。同时，他们也不赞成重新估值人民币可能符合美国的经济利益的说法，因为这样一来，中国将被迫削减其购买的美国债务——当增长的联邦赤字需要中国这样的国家购买更多的美国国债时。从政治角度看，许多中国的普通百姓认为，美国之所以要求人民币升值，是为了限制中国经济的增长。大多数中国专家相信，作为官方政策，美国应该停止迫使人民币进一步升值的做法。据他们看来，在目前的经济形势下，这样做很可能是没有结果的努力，而且会

在中美贸易关系中推行贸易保护主义政策，
既无助于世界经济的发展，
也不会重新获得或保住美国的就业岗位。

浪费新一届美国政府可以用来实施有关中国的其他经济计划的政治资本。他们认为，在全球金融动荡时期，中国能采取的最好策略就是稳定其货币。

经济合作机制：中美战略经济对话和“接触”带来的教益

中国的专家学者们达成的一个共识是：中美战略经济对话（SED）不仅促进了双方的经济合作关系，而且有力地推动了许多其它双边问题的解决。自从2006年美国财政部部长亨利·保尔森和布什总统首次提出建立中美战略经济对话机制以来，面对面的高层会谈已成为中美之间绕开官僚政治和无谓的“扩音器外交”，探讨共同利益、建立合作关系的富有建设性的沟通方式。

或许，这些对话带来的最具价值的启示是，私人对话渠道常常更有助于在中美谈判中取得积极的成果。共同的经历让身在美国的美国商人们懂得，信任和共识是取得商业成功的关键因素。这个道理同样适用于中美之间的对话。北京大学的贾庆国教授和清华大学的孙哲教授认为，中美战略经济对话非常有助于中美两国抛开外交辞令，进行开诚布公的对话。他们强烈主张继续保持两国高层之间的接触：对美方来说，即指派财政部部长和国家经济顾问统领美方团队；对中方来说，则由副总理主导对话，由中国最大和最高级别的部长级官员组成支持团队。这些会谈的象征性和实质性意义，有助于避免中国官僚政治好做官样文章的弊端，有助于消除中美双方对彼此的误解。为此，许多专家还建议新一届美国政府，限制通过主流媒体散播的他们称之为“针对中国的敌对言论”。专家们指出，以非常公开的方式挑衅中国，将会让中国领导人难以对美国做出让步，因为他们的机动性日益受制于公众施加的压力，即要求政府强硬回应确实存在的或想象中的美国对中国的蔑视。

尽管中国共产党认为，中国民众日益高涨的民族主义情绪对中国社会的稳定构成了潜在的威胁，但是，为了保有它所宣称的国人赋予的“人民授权”，它必须满足民众对民族自尊的诉求。公开对抗中国可能会让美国政府在国内政治中得分，然而，为了取得积极的成果，中美两国的高层官员必须保持接触，努力超越各自的国内矛盾。中美双方以往的政治姿态无疑损害了两国的关系，并使中国政府难以对美国做出适当的回应。只有当自身的合法性在国内不受到威胁时，中国领导人才会以更开放的态度对美国做出让步。

中国的政策专家和官方媒体对历次中美战略经济对话都做出了积极的反应，这为美国政府提供了一个透视中国政治进程的重要机会。中国官方媒体对中美战略经济对话进行了广泛的正面报道；中国公众也对这一对话欣然接受，把它视为中国作为受到尊重且享有平等地位的合作伙伴而参与的一个论坛。中国官方和民间的态度意味着，在向中国官员保证进一步的经济改革符合两国利益的同时，美国尚有推进其议程的空间。当中美之间的交流媒介只有新闻媒体从而不可避免地造成两国关系紧张时，还可以利用这一对话来舒缓紧张的气氛。除了继续开展中美战略经济对话，专家们还建议奥巴马政府尽早主动与中方开展更为广泛的对话，因为事实证明，两国高层之间的私人接触是维护中美关系稳定的重要因素。

国际关系

实用主义与意识形态驱动的外交政策

在过去大约一年中，西方国家的选举把新一代领导人推上了国际舞台。这些领导人，特别是那些工业化民主国家的领导人，被公认年轻有为且思想开放。对许多中国人来说，这再次加大了这样一种可能性：这些新上任的领导人会极力强调其意识形态的差异，从而与中国划清界限。克林顿政府执政之初，曾试图根据中美双方意识形态的差异定位美国与中国的关系。小布什政府上台伊始也如法炮制，以致许多人认为，他的做法摒弃了共和党的传统。然而，随着时间的流逝，克林顿和小布什都放弃了最初的努力，转而采取了务实的做法。中国的外交政策专家建议奥巴马政府从一开始就避免采取类似的外交政策。

一些学者非常担心新一届美国政府会在联合国之外成立一个“联盟”或“民主同盟” (Concert of Democracies)。这种举动肯定会被解读为试图在政治上孤立和羞辱中国，并会导致中美之间的合作困难重重——如果存在这种可能的话。

多边主义

即将上任的美国总统奥巴马承认，美国政府无法单独应对等待它解决的诸多全球性挑战。人们普遍认为，奥巴马上台后会真心致力于推行多边外交政策。真正的挑战在于，在实际操作过程中，他怎样协调好各方面的关系？中国的学者认为，可以通过以下三个途径来进行协调：第一个途径是联合国。联合国是一个大多数国家认可的权威性国际机构，但是它效率低下，且经常得不到足够的支持——特别当主要大国发生争议时。第二个途径是8国集团。然而，8国集团不包括任何发展迅速的发展中国家，而解决全球性问题不可避免地需

以非常公开的方式挑战中国，将会使中国领导人难以对美国做出妥协；他们的机动性正越来越受制于公众施加的压力，即对真实存在的或想象中的美国对中国的蔑视做出强硬的反应。

要与这些国家合作。相比之下，20国集团又包含了太多的国家，当需要讲求效率和速度时，它显得华而不实。因此，一些中国学者提议，创建一个由8国集团的主要成员和一些有能力在应对恐怖主义和全球变暖的行动中扮演重要角色的新兴大国组成的新国际组织。作为最大的发展中国家，中国认为自己是这样一个国际组织的潜在成员。

人权

人权问题永远是导致中美关系紧张的一个因素。对美国人权承诺的广泛认同是无法回避的，就像中美之间不可避免地肯定会因人权问题产生摩擦一样。中国的外交政策专家们承认这一点，同时提出了两个重要的建议：首先，他们认为美国需要了解过去30年来中国所取得的成就——经济增长已使数以亿计的中国人摆脱了贫困，并让中国人享受到了前所未有的更大程度的个人自由。其次，他们建议，通过与中国合作而非对抗的方式推进美国的人权议程。最重要的是，美国要在中国实现其人权目标，

专家们建议奥巴马政府尽早主动与中国开展更为广泛的对话，因为事实证明，高层领导人之间的私人接触是稳定中美关系的一个重要因素。

需要付出耐心和坚持不懈的恒心。我们与之交谈的外交政策专家们认为，回顾历史，过去30来中国在人权方面取得的重要成就，主要是美国长期耐心和持之以恒地与中国保持接触的结果。

与中国和俄罗斯的战略关系

中国的外交政策专家们承认，目前莫斯科与华盛顿的关系处于里根政府以来的最低点。过去8年来，俄罗斯对美国在中东推行的单边外交政策表示不满，华盛顿则在许多攸关俄罗斯国家利益的问题上对莫斯科态度蛮横。时值俄罗斯—格鲁吉亚武装冲突爆发之后，对奥巴马政府来说，现在修复美俄关系至关重要。

过去10年中，中国和俄罗斯设法克服了对彼此长期持有的怀疑态度，发展了一段正常的关系。专家们认

为，美国与中国和俄罗斯发展更好的关系，符合美国的最大利益。中国也希望美俄关系能迅速得到改善，因为这样一来，世界大国便可以携手合作，共同应对全球经济危机，致力于解决它们共同关心的问题，如朝鲜核问题和中东问题。

以战略眼光看待台湾问题

台湾问题仍然是中国军方、政府和政策专家们关注的首要问题。在台湾政治经历了8年的动荡混乱局面之后，国际关系领域的学者和政府官员们相信，现在该是美国重新评估其台湾政策的时候了。如前所述，公众舆论对中国政府决策的影响日益加大。因特网不仅使中国公民得以通过国外资源获取信息，而且给他们提供了一个批评当局的外交政策决策的平台。对普通中国人来说，台湾是中美关系中的首要问题。如果美国在该地区采取任何行动或冒险触怒了中国民众，中国政府将会被置于对美国做出强硬反击的巨大压力之下。综合研究显示，美国对台湾问题的插手是催生中国的反美主义的主要动因——对只能接触到官方媒体的中国人和那些可以经常接触到香港或/和台湾媒体的中国人来说，都是这样的。最近，白宫（2008年10月）公布了一个64亿美元的对台军售提案，中国民众普遍认为，美国此举旨在通过援助台湾的“分离主义运动”来遏制中国的发展。鉴于中国大陆最近打通了与台湾官方对话的通道，中国的外交政策专家们断定，奥巴马政府会在不久的将来停止进一步的对台军售行为。

伊拉克

大多数外交政策专家都能理解，奥巴马迫于美国公众施加的巨大压

力，希望尽快从伊拉克撤军。然而，他们之中的大多数人认为，美国在从伊拉克撤军之前，首先应该帮助伊拉克建立一个有能力给当地人民带来和平和安全的政府。这个目标的实现应该不受制于任何人为设定的所谓最后期限。如果美国能像奥巴马所承诺的那样，在16月的期限内实现伊拉克的稳定，那当然是十分理想的。然而，如果只规定了死板的最后期限，而没有在伊拉克取得实质性进展，那么对中东地区的稳定而言，这将是危险的。中国专家们认为，美国有帮助伊拉克实现长期稳定的道义上的责任。

北朝鲜

朝鲜半岛上的任何不稳定因素，都将导致东亚地区经济和地缘政治的高度紧张。相关各方普遍认为，通过军事行动解决朝鲜的核对峙，其结果只会适得其反；六方会谈是让平壤收回其核野心的唯一可行的办法。

大多数中国学者希望新一届美国政府在六方会谈中表现出更大的灵活性。他们坚定地认为，美国的灵活性将会缓解朝鲜的紧张姿态，从而有助于相关问题的迅速解决。中国的外交政策圈子达成了一个共识，即美国应该与朝鲜打通直接对话的窗口。他们还极力主张，当朝鲜方面做出进一步的妥协时，参与会谈的其他各方（包括美国）应该像当初承诺的那样，切实地给予它更多的奖励。

与中国领导人建立私人关系，给中国人民摆出一个象征性的姿态

中美两国之间肯定存在分歧。在两国之间存在的诸多争议中，的确有很多争议可能是不可调和的。然而，

中美两国也有许多共同的目标。在处理各种问题时，中美双方既需要讨价还价，也需要达成共识。为了与中国领导人建立良好的工作伙伴关系，外交政策专家们认为，已经胜选的奥巴

过去三十年来中国在人权领域取得的重要成就，主要是华盛顿长期、持久和耐心地与中国保持接触的结果。

马总统应该在上任后尽早出访东亚。此举不仅会向该地区的人民表明，东亚对美国来说十分重要，而且有助于他与亚洲那些高度重视领导人之间的直接接触的政治领导人建立私人关系。如果尽早访问中国被证明是不可行的，专家们对奥巴马总统还提出了其他建议，包括：同意接受中国电视台和报纸记者的采访，或在中美建交30周年纪念日之际发表讲话。这些姿态将有助于奥巴马总统在中国普通民众、知识分子和政治家心目中树立一个充满活力的、积极的美国领导人形象。■

卡内基国际和平基金会通常不以机构身份对公共政策问题发表意见。本文阐述观点并不一定代表本基金会，基金会理事或者工作人员和负责人的立场。

© 2009年卡内基国际和平基金会。保留所有版权。

关于卡内基国际和平基金会

卡内基国际和平基金会是一家私人的非营利性机构，致力于促进世界各国之间的合作，以及由美国推动的积极的国际参与。卡内基国际和平基金会创立于1910年，是一个无党派的务实的机构。通过研究、出版、举办会议和在必要的时候创建新的机构和国际网络，卡内基基金会的研究人员及时对政策的形成发挥影响。他们的兴趣覆盖广泛的地理区域。他们关注政府、商界、国际机构和市民社会之间的关系，聚焦于导致世界发生变化的经济、政治和技术力量。

在成功设立卡内基莫斯科中心的基础上，卡内基基金会启动了北京、贝鲁特和布鲁塞尔办事处的工作，以支持其业已存在的华盛顿办公室和莫斯科中心的工作。

资料来源

《中国称互联网使用量超过美国》(“China Says Web Use Surpasses That in U.S.”)，大卫·巴博扎(David Barboza)，《国际先驱论坛报》，2008年7月25日。

《危机效应“比预想的更糟”》(Effect of Crisis “Worse Than Expected”)，付敬、王波，《中国日报》，2008年11月13日。

《工业增长减速慢行》(Industrial Growth Slows to a Crawl)，付敬，《中国日报》，2008年11月14日。

世界银行：《中国2009年GDP增长率将降至7.5%》(WB: China's GDP to slow to 7.5% in 2009)，辛志明，《中国日报》，2008年25日。

《中国将通过保持增长来稳定全球金融市场》(China to Stabilize Global Financial Markets by Maintaining Growth)，新华社，2008年11月9日。

《可持续的中美关系前路崎岖》(Bumpy Road Ahead for Sustainable Sino-U.S. Ties)，《人民日报》，2007年5月8日

《中美对话机制理应继续下去》(SED Ought to Remain in Force)，袁鹏，《人民日报》（海外版），2008年12月5日。

《中国谴责美国对台军售提案》(China Denounces U.S. Proposed Arms Sale to Taiwan)，杜国栋（音译），新华社，2008年10月4日。

给下届总统的 外交政策建议