

# 美国对华政策：对新政府的建议

报告工作组主席

Orville Schell (夏伟) 与 Susan L. Shirk (谢淑丽)

2017年2月





Asia  
Society

CENTER ON  
U.S.-CHINA  
RELATIONS

UC San Diego

SCHOOL OF GLOBAL POLICY AND STRATEGY  
21st Century China Center

---

# 美国对华政策：对新政府的建议

报告工作组主席

Orville Schell (夏伟)、 Susan L. Shirk (谢淑丽)

2017年2月

## 合作机构



美中关系中心创立于2006年，现设于亚洲协会纽约总部。中心开展旨在探索两国间共同兴趣和不同观点的项目和活动，重点关注政策、文化、商业、媒体、经济、能源和环境。



21世纪中国研究中心于2011年在加州大学圣地亚哥分校全球政策与战略学院成立。作为一家领先的大学智库，该中心凭借其原创性研究，引导中国及美中关系方面的重大政策讨论。

## 协作机构



素有“西部戴维营”之称的阳光之乡安纳伯格庄园是一个非营利性基金会，协助领导人在南加州等处会晤，为解决国家和全球面临的重要问题举行高层会议。2013年美国总统奥巴马与中华人民共和国国家主席习近平的峰会及2016年美国东盟领导人峰会均在安纳伯格庄园举行。

---

© 2017 亚洲协会保留所有权利。

亚洲协会美中关系中心  
725 Park Avenue  
New York, NY 10021  
212-288-6400  
uschina@asiasociety.org  
AsiaSociety.org/ChinaCenter

感谢卡内基基金会的资助使得本项目得以完成，也感谢阳光之乡安纳伯格庄园、亨利·卢斯基金会、珍妮特与阿瑟·罗斯基金会以及哈罗德与露丝·纽曼的特别支持。

## 美中政策工作组

### 主席

---

Orville Schell (夏伟)  
亚洲协会

Susan Shirk (谢淑丽)  
加州大学圣地亚哥分校

### 工作组联合撰稿人

---

Charlene Barshefsky (查伦·巴尔舍夫斯基)  
美国威凯平和而德律师事务所

Melanie Hart (韩美妮)  
美国进步中心

Kurt M. Campbell (库尔特·M·坎贝尔)  
亚洲集团

Winston Lord (温斯顿·洛德)  
前驻华大使

Thomas J. Christensen (柯庆生)  
普林斯顿大学

Evan Medeiros (麦艾文)  
欧亚集团

Elizabeth C. Economy (易明)  
对外关系委员会

Andrew Nathan (黎安友)  
哥伦比亚大学

Karl Eikenberry (艾江山)  
斯坦福大学

David Shambaugh (沈大伟)  
乔治·华盛顿大学

M. Taylor Fravel (傅泰林)  
麻省理工学院

James B. Steinberg (詹姆斯·B·斯坦伯格)  
雪城大学

工作组联合撰稿人支持本报告的整体意见，个人不同意见则列于报告结尾部分。他们以个人身份而非机构身份参加本项目。

## 工作组参与人员

Jeffrey A. Bader (杰弗里·贝德)  
布鲁金斯学会

Paul Gewirtz (葛维宝)  
耶鲁法学院

David M. Lampton (戴维·兰普顿)  
约翰·霍普金斯大学

Douglas H. Paal (包道格)  
卡内基国际和平基金会

J. Stapleton Roy (芮效俭)  
伍德罗·威尔逊国际学者中心

Michael D. Swaine (史文)  
卡内基国际和平基金会

工作组参与人员参加了工作组的讨论和会议，但并非报告签署人。他们以个人身份而非机构身份参加本项目。

## 执行概要

为了协助第45任美国总统行政当局形成一套能够保护并推进美国国家利益的对华战略，美中政策工作组提出以下报告及建议。

特朗普政府履任之际，两国间这一至关重要的双边关系也正处于一个危机四伏的十字路口。北京的领导人在亚洲的行动愈发强硬，其经济战略中的重商主义愈发凸显，在国内政治中也愈发专制；与此同时，美国政策的长期宗旨也正在华盛顿特区受到重新检视。事态的发展要求对美国的对华政策进行综合性的重新评估。历届政府的哪些政策行之有效？中美关系有何变化？美国现在应该以何方式调整自己的战略？这是本报告所要阐述的部分问题。

中美关系向来是合作与竞争兼具，但是自从2008年全球金融危机以来，其中比例开始有所改变。尽管双方在气候变化、伊朗核扩散、全球流行病、军方通讯以及海洋可持续性共同关注领域中的合作颇有成效，但地区海事纠纷、贸易及投资实务、人权事务及网络间谍等其他领域而今纷争更盛，并可能对整体关系造成破坏。因此，特朗普政府当前面临的任务是调整并构建一套美国战略，以应对围绕中国行为与日俱增的顾虑；在那些仍有利益交汇的领域，则要避免对美国可以通过合作而笃获的利益造成任何不必要的损害。

而且，与中国仍是一个低收入国家、刚刚步入世界舞台时相比，针对当前形势构建一套行之有效的美国政策面临迥然不同的挑战。今天的中国是一个区域大国，其全球影响力也日益增加，在经济、外交和军事方面都具有显著的新兴能力与抱负。中美两国的经济紧密相连，任何一国都不会从对方的经济困境中获益，对有效政策杠杆的探求也因此面临着更为复杂的局势。

本报告为政府官员确认多项可以用作杠杆的工具，用来保护美国利益，并促进中国以无损于美国及其他国家利益的方式行事。这些工具的使用应始终针对具体特定情况，并将其中原委清晰地传达给北京。而且，美国必须时刻留心、随时调整，以强化最积极的回应。

在应对这些新的挑战时，新政府应该注意以往的经验教训。这一点尤其适用于台湾这一敏感问题。单边抛弃我们长期奉行的“一个中国”政策将极其危险；近四十年来，这一共识一直是中美关系的基础，帮助保护台湾的安全、繁荣与民主，并且保持了亚洲的和平稳定。抛弃这一政策或将其作为其他事务的筹码不会带来任何国家利益。而这种做法很可能导致台湾更加脆弱，破坏亚太地区的稳定，并危害广泛的美国利益。

在就任第一年间，特朗普政府将面临六项富有争议的高度优先事务，美国在其中的利益岌岌可危，缺乏重视或稍有闪失都可能对更广泛的中美关系根基以及美国在亚洲与全球秩序中的地位造成损害。工作组的这份报告为这六项紧迫事务提供了指导和政策建议，随后将在更广义的层面上讨论虽然同样棘手、但其应对时限可以略微放宽的十项长期事务。

这六项最迫在眉睫的优先事务是：

- 与中国合作，终止朝鲜的核武与导弹项目
- 重申美国对亚洲的承诺
- 采用有效工具，解决美中贸易及投资关系中缺乏互惠的问题
- 大力促进以遵从原则、基于规则的方式管理与调解亚太海事纠纷
- 对损害美国组织、公司、个人及更广泛两国关系的中国公民社会政策作出回应
- 保持并拓宽美中在全球气候变化方面的合作

在此依次简述各项事务。

## 与中国合作，终止朝鲜的核武与导弹项目

平壤正在迅速发展用核导弹袭击美国以及韩国、日本和其他亚洲国家的能力。特朗普政府必须将这一威胁列为其亚洲事务的重中之重。基于这一目标，本工作组成员建议美国总统立刻与中国国家主席习近平接触，共同创建一个新的高层渠道，专门用于合作解决这一问题。为了促进中国更多地使用其经济与政治影响力来说服朝鲜领导人终止发展其核武与导弹项目，特朗普政府应与韩国密切合作，提出一套综合谈判方案。谈判的目标应是一个用以取代《朝鲜停战协定》的正式和平条约以及华盛顿与平壤之间的外交关系，从而换取朝鲜对核项目及导弹项目进行经过验证的冻结并作出去核化承诺。

如果平壤接受并以具体行动信守这一承诺，根据伊朗核协议的经验，美国及其盟国应该作好准备，随即减轻制裁。要争取中国在这一问题上完全予以合作的一个关键要素是向北京保证，美国今后将承认中国在朝鲜半岛上的合法安全利益。如果中国未能作出回应并继续阻挠向平壤施压的努力，特朗普政府必须作出准备，向仍与朝鲜有业务往来的中国银行、公司及个人实施二级制裁。

## 重申美国对亚洲的承诺

2016年的总统选举令亚洲各国对美国是否仍有意愿和能力在亚太地区维持其传统的领导作用更为焦虑；因此，特朗普政府必须迅速行动，重申我们对该地区的承诺依然不变，以此打消我们的盟国和朋友的疑虑。为了实现这一目的，总统与其高级顾问应尽快访问日本和韩国，以强调美国仍然全力支持我们的军事联盟体系，并尝试通过贸易、投资及公民社会倡议深化我们与亚洲的关系。特朗普总统还应在执政初期与习主席会晤，为最高层的有效沟通奠定基础。

如果不能在该地区发展一条美国贸易的积极路径，只会加深各方对美国在东亚承诺的疑虑，并给美国公司与工人造成损失；因此，采取上述外交步骤的同时，还应继续努力，对“跨太平洋伙伴关系协定”进行任何必要调整，以在国会中获得两党的正式批准。

## 采用有效工具，解决美中贸易及投资关系中缺乏互惠的问题

美中商业关系正在日益失衡。美中贸易与投资为美国经济带来了相当可观的利益，但是中国的保护主义日益兴盛，美国的就业机会流失日益严重（其中一部分是由于与中国的贸易），这都损害了公众对拓宽双方关系的支持。

特朗普政府应该加强并扩大执行中国贸易承诺的努力，并强化美国法律，反击不公平的贸易与投资做法。同时，政府必须与中国制订涉及整个系统的贸易与投资新协议，为美国与其他外国公司创造公平赛场，尤其是在信息与通讯技术（ICT）等对美国长期竞争力来说至关重要的行业领域。如果美国未能在加强贸易执法的同时向中国提供一份更全面的内部改革与开放的路线图，外国公司仍不可能广泛获取市场准入与公平待遇。相反，双管齐下则会增强中国国内支持加大市场自由化的力量，并为美国公司和工人带来更多的商业机会。

## 大力促进以遵从原则、基于规则的方式管理与调解亚太海事纠纷

中国在南中国海和东中国海的海事纠纷中采取强硬行动，这造成了对该地区未来稳定的严重顾虑。美国与中国之间的战略对抗因此日渐升级。中国长期以来的各项主权声明充满动荡因素，可能导致危险冲突路线的国内民族主义又为其煽风点火。美中战略对抗可能因此火上浇油。

特朗普政府对这些海事纠纷应该采取强化国际法的方式，并应明确，美国军舰和战机在南中国海和东中国海的运行是为了支持地区稳定和航行自由权利，这并不表示我们会偏离在相关主权纠纷中的中立立场。在执行航行自由任务时，政府不应对任务细节大事声张，因为美国只是在行使其合法权利，并非要展示抑制中国的军事意图或是在纠纷中支持任何一方，而公众披露只会削弱这种说法。

在航行自由任务之外，政府亦应在该地区保持活跃的美国海空力量，以强调自己将坚决回应中国针对美国或其盟国使用武力的行为。不过，美国同时必须明确，支持权利主张者与其他利益相关方之间的所有双边及多边外交谈判。这些谈判应该包括中国与其东南亚邻国间的中国-东盟“行为准则”，并包括在渔业、矿物资源勘探及环境保护方面的切实合作。

美国倡导国际法在海事纠纷中的根本重要性；为了进一步增强这方面的信用，特朗普政府应该迅速寻求《联合国海洋法公约》在美国参议院获得正式批准。

## 对损害美国组织、公司、个人及更广泛两国关系的中国公民社会政策作出回应

中国政府近期加大力度，更严厉地限制（某些情况下阻止）美国智库、非政府组织、媒体以及互联网公司在中国自由运营，而中方相应机构和公司则在美国完全自由地运营且数量日增，这产生了一种日益失衡的状态。在华民间社会组织和基金会受到的打压越发严

苛。美国媒体在新闻采集和进入中国市场均遭阻碍。美国学者、记者和NGO员工被有选择地拒发签证。这些做法不仅令对等荡然无存，而且损害了美国和中国民间社会保持健康双边关系的能力。

这种失衡状态还令中国得以通过毫无约束的宣传不公平地影响美国的公众意见。美中之间需要在这些关键的非政府领域重建更为对等的平衡状态，特朗普政府应该就此启动与中方领导人的高层讨论。

## 保持并拓宽美中在全球气候变化方面的合作

2016年总统选举期间否定气候问题的竞选言论令中国乃至全世界对美国在继续引领全球迎战气候变化方面的承诺产生疑虑。特朗普政府应迅速确认，将支持现有的美国气候承诺，并就一套符合新任政府设想及原则的审慎气候政策进行相关方面的阐述。这样的努力将为美中之间业已成功合作提供前进动力。

保持前进动力有非常广泛的选项。而且，这样也会向中国及其他国家保持压力，让其信守自己的承诺。举例来说，如果新任政府对中国及其他发展中国家在碳减排方面的做法有所怀疑，则可以让透明化成为关键点。

## 美国对华政策中更广泛的十项长期事务

中美关系还面临着其他若干项更广泛、更长期的重要问题。报告正文就工作组确定的十项事务进行分析并提出建议：

- 网络问题
- 能源与气候变化
- 全球治理
- 亚太地区安全
- 朝鲜核威胁
- 海事纠纷
- 台湾与香港
- 人权
- 国防与军事关系
- 贸易与投资关系

整体而言，工作组认为，“从恪守原则且基于实力的立场接触中国”这一两党长期奉行的战略对美国发挥了积极的作用，保持了亚洲的和平稳定，并应继续指引我们的策略。虽然美国与中国的政治体制和价值观迥异，两国仍相当成功地处理了彼此间的差异，并拓展了合作领域，处理共同关心的全球问题。

随着过去数十年间财富和权力的攀升，中国也愈发雄心勃勃，并在地区及全球事务中发挥着更积极、更显著的作用。这种扩大的职责与美国利益并非水火不容，只要北京是以

符合其他国家利益、有利于全球公共福祉、遵守国际法并遵循全球惯例的方式追求自己的目标。而且，美国以这些高标准要求中国，自己当然也必须如是行事。

不过，在新任美国政府就职之际，也出现了若干令人担忧的新挑战，必须对之进行战略思索并作出新的应对。两国在亚洲的关系日益紧张，中国以威胁美国及其盟国与合作伙伴的方式主张其海事及领土权益。中国经济的贸易保护主义政策已经在贸易和投资中造成日益失衡的状况。专制的政府控制导致美中民间社会与媒体组织之间的关系恶化；网络攻击则开启了一条敌视争论的新阵线。

这些新的挑战现在要求美国审时度势，审视过去有哪些做法奏效，重估美中关系如何发生了变化，然后进行一次谨慎评估，看看需要其他哪些政策工具来保护和推进我们的国家利益——也希望能把两国关系恢复到更为稳定和互惠互利的状态。我们希望，工作组的建议能够为特朗普政府提供一些有益的具体政策想法以及一套探索未来美中关系的综合路线图。

For more content related to this report, visit [AsiaSociety.org/USChinaTaskForce](https://AsiaSociety.org/USChinaTaskForce)

## Other Asia Society Policy and Business Reports:

- ▶ A Clear Opportunity: U.S.-China Collaboration on Clean Air
- ▶ Roadmap to a Northeast Asian Carbon Market
- ▶ India's Future in Asia: The APEC Opportunity
- ▶ Breaking Ground: Chinese Investment in U.S. Real Estate
- ▶ Avoiding the Blind Alley: China's Economic Overhaul and Its Global Implications
- ▶ High Tech: The Next Wave of Chinese Investment in America
- ▶ Sustaining Myanmar's Transition: Ten Critical Challenges
- ▶ Chinese Direct Investment in California
- ▶ An American Open Door? Maximizing the Benefits of Chinese Foreign Direct Investment



### Preparing Asians and Americans for a Shared Future

Asia Society is the leading educational organization dedicated to promoting mutual understanding and strengthening partnerships among peoples, leaders and institutions of Asia and the United States in a global context. Across the fields of arts, business, culture, education, and policy, the Society provides insight, generates ideas, and promotes collaboration to address present challenges and create a shared future.

Founded in 1956 by John D. Rockefeller 3rd, Asia Society is a nonpartisan, nonprofit institution with major centers and public buildings in New York, Hong Kong and Houston, and offices in Los Angeles, Manila, Mumbai, San Francisco, Seoul, Shanghai, Sydney, Washington, DC and Zürich.