

美国:搅乱世界政治经济格局

中美关系转型 竞争成为主导

吴心伯 复旦大学国际问题研究院院长、美国研究中心主任

今年以来,美国特朗普政府视中国为竞争者、对手对华政策作出重大调整,给中美关系带来重大冲击。

对华政策调整

首先是全面竞争。政治上,既要阻止中国挑战美国主导的国际和地区秩序,又要提防中国对美国社会“渗透”。经济上,既要解决贸易不平衡和中国市场开放问题,又要阻止中国在科技领域进步,还要改变中国的产业政策。安全上,既要应对中国军事力量的上升,又要抑制中国在地缘战略上的拓展。

其次是脱钩。为防止美国高科技流向中国,要推动中美在技术上脱钩,为此采取一系列措施,如迫使中国改变对外资的相关政策,限制中国对美投资,禁止中国学生、学者赴美学习敏感技术专业和在美从事科研活动。为减少美国国防工业对华依赖带来的风险,推动中美在产业链上部分脱钩,美国政府还让美国国防承包商迁出在华生产基地。

第三是限制。随着美国对华政策基调从接触向竞争转换,美国将对中国施加越来越多的限制,或者为了防范所谓中国的“政治渗透”而限制中国媒体和文化机构(孔子学院、基金会)在美国的活动,或者为了报复中国的相关政策而限制中国公民获得赴美签证、限制中国外交官在美行动等。

第四是施压。针对所谓中国企业或个人侵犯美国知识产权、从事网络商业间谍活动、违反美国相关政策(如对伊朗、朝鲜制裁令)的行为,或采取司法行动,或进行制裁,或直接向中国政府施压。

团队风格不一

除了政策上的调整外,特朗普团队的行事风格也是影响中美关系的重要因素。

特朗普注重短期收益,缺乏长远眼光和大局观,偏好非常规的思维逻辑和极端行为方式。团队内在对华问题上分成五派:一是以特朗普和白宫经济顾问纳瓦罗为代表的贸易保护主义者,关心的是对华贸易逆差;二是以贸易代表莱特希泽为代表的战略保护主义者,关心的是防止中国获得美国的高技术(特别是半导体技术);三是以财长姆努

钦为代表的金融利益派,关心的是进入中国金融市场;四是国家安全鹰派,包括副总统彭斯、总统国家安全事务顾问博尔顿,关心的是开展与中国的战略竞争并试图遏制中国;五是以国防部长马蒂斯为代表的国家安全稳健派,既在中国军事现代化、南海、台湾问题上对华施压,同时又避免引起严重冲突,危及双边关系稳定。

各派之间既竞争又合作,而特朗普既缺乏对政策过程的全面掌控能力,又希望利用各派相互牵制,并根据自己的政治需要决定取舍,由此导致政策混乱和相互矛盾。

当前形势严峻

当前中美关系出现严峻的形势。

首先是中美结构性矛盾突出,既有力量对比的矛盾(美国要保持老大地位,防止被中国赶上和超越)、利益分配的矛盾(美国认为中国在现有国际经济体系中获得了巨大的好处,对美国不公平),又有政治经济体制的矛盾、意识形态和价值观念的矛盾。

其次是两国关系模式转型,从合作与竞争并存模式转换到竞争主导型模式。奥巴马时期两国关系中的合作和竞争都在上升,现

在则是合作面缩小、合作动力下降,而竞争领域扩大、竞争力度大幅上升。

第三是双边关系缩水。今年以来,随着贸易战硝烟弥漫,中美外交互动、经贸往来、人文交流都呈现下降趋势。特朗普执政后双方启动的四大对话机制今年仅举行了外交与安全对话,全面经济对话、执法与网络安全对话、社会和人文对话三个机制停摆,许多其他双边磋商机制也无法运作。由于美国加大政策限制,中国对美投资大幅下跌,降至2010年来最低点。美国在人文交流方面踩刹车,甚至开倒车,一些与中国的合作项目被终止,美国高等教育机构正在有选择地对华中国学生、学者关上大门。长期以来,经贸关系和人文交流被认为是中美关系的重要基础,虽然两国政治关系起起伏伏,但经贸和人文纽带仍在不断扩展,而当下特朗普政府的政策正在严重削弱这两大支柱。

在中美迎来建交40周年之际,这一世界上最重要的双边关系正经历重大转型。中美两国是要开始新冷战,还是要跌入“修昔底德陷阱”,抑或走向全面或部分脱钩?没有现成的答案,一切取决于双方的作为。中美关系的走向不仅事关两国人民的福祉,也关系21世纪的世界和平与稳定,对中国来说还关乎中华民族复兴大业。我们要有战略勇气,敢于斗争,坚定维护国家核心利益,也要充分发挥智慧,善于引导和塑造对美关系。

坚持“美国优先” 破坏国际机制

吴心伯指出,今年特朗普在外交上采取了更多的非常规举措,以体现“美国优先”理念,给世界政治经济格局带来严重的冲击。

“特朗普冲击波”

一是“退群”对多边主义和国际机制的冲击。当今国际政治、经济和安全机制多是二战后美国主导建立的,很大程度上反映了美国的利益和价值偏好,是美国霸权的重要支柱。然而特朗普政府透过“美国优先”棱镜,对现存国际制度越来越反感,觉得它在经济上对美国不公平,令其他国家占美国便宜;在安全上让美国承担太多义务,盟友却长期搭免费车;在政治上对美国约束太多,损害美国主权。

在去年退出《巴黎气候变化协定》、《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)和联合国教科文组织后,今年特朗普又退出《伊朗核协议》、联合国人权理事会、万国邮政联盟,并威胁退出《中导条约》。毫无忌惮的“退群”行为,反映了特朗普政府对多边主义的蔑视和唯我独尊的心态,不仅严重破坏国际社会在重大问题上的合作努力,更挑战全球化时代多边主义和国际合作的崇高价值。

二是保护主义对全球经济格局的冲击。特朗普试图通过加征关税等手段重塑与主要贸易伙伴的经贸关系,对墨西哥、加拿大、欧盟和日本,通过施压迫使对方坐到谈判桌前接受美国的要求;对中国则发起前所未有的贸易战,限制中国企业对美投资,竭力防止中国获取美国先进技术。正在进行的中美贸易战是历史上规模最大的一场贸易战,也是世界第一和第二大经济体之间的一次激烈较量。美国单方面改变现有经贸格局的鲁莽行为,正在扰乱市场、冲击全球供应链、破坏多边经贸规则和世界经贸秩序,对世界经济的影响将是重大和长期的。

据世贸组织统计,二十国集团(G20)国家在今年5至10月采取了40项新贸易限制措施,涉及贸易额约4810亿美元,是2012年有监测以来的最高水平。在新采取的贸易限制措施中,四分之三是提高关税,其中很多是报复美国的钢铝关税。2018年上半年与2017年下半年相比,世界贸易增



特朗普在七国集团峰会上与其他领导人对峙

图 IC

长下降了两个百分点。

美国还通过与墨西哥和加拿大达成新的高标准贸易协定,以及阻挠世贸组织上诉机构新成员任命、导致争端解决机制无法正常运转的极端方式,倒逼世贸组织改革,国际经济规则酝酿深刻调整。美国采取保护主义、单边主义和构建新型经贸规则“三箭齐发”的政策组合,推动国际经贸规则同时出现保守化、碎片化和高标准化三大趋势。

三是重新定义美欧关系对同盟关系的冲击。特朗普“美国优先”政策导致美欧在贸易、伊核协议、气候变化等问题上产生严重分歧。特朗普在7月欧洲之行中甚至将欧盟称为“敌人”,引起欧盟国家震惊。法国总统马克龙提出要建立欧洲军队,遭到特朗普痛批。欧盟与美国在安全、经贸、价值观和国际秩序等方面的矛盾与分歧全面凸显,美欧关系面临二战后最大挑战。

世界被迫应对

面对“特朗普冲击波”,世界被迫做出各种反应。

一是周旋。加拿大、墨西哥、日本和欧盟

被迫坐上谈判桌,与美国讨价还价,作出妥协,重新分配利益。

二是联合自强。日本牵头拯救 TPP,达成了没有美国的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》。日本和欧盟也分别批准了双边自贸协定,这一当今规模最大的自贸协定将于明年年初生效。欧盟还谋求防务独立,欧盟25个成员国2017年12月签署“永久结构性合作”协议,决定共同发展防务能力、投资防务项目、增强军事实力,今年在该协议框架下批准了17个军事合作项目。法国总统马克龙和德国总理默克尔呼吁建立欧洲军队,得到欧盟委员会和西班牙等国支持。

三是减少对美国金融依赖。俄罗斯建立了国家货币转移系统,可以保护其银行免受美国 SWIFT 转账服务切断。欧盟则在研究建立欧洲独立结算体系,还发出行动倡议,建议在经济战略部门积极使用欧元。中国启动了以人民币计价的原油期货交易,不仅竞争能源贸易定价权,也助推人民币国际化。

四是建立志愿者同盟。中日欧有意联手维护多边主义和自由贸易体系,国际政治出现了重新划线的趋势。

吴心伯将2018年美国国内政治概括为以下几个特点:

一是政治极化和党争依旧激烈。围绕“通俄门”调查、大法官任命以及中期选举,民主党与共和党展开激烈博弈。

二是特朗普在共和党地位进一步巩固。与多数前任总统不同,特朗普始终致力于稳固党内极右翼,而非争取温和派支持,加之他在中期选举中较成功地发挥助选作用,导致共和党日益“特朗普化”。

三是执政团队人事大变动。国务卿、中情局局长、国家安全委员会顾问、国家经济委员会顾问、常驻联合国代表、司法部长、白宫办公厅主任、国防部长等重要职位先后换将,多数是由于特朗普看不顺眼而走人,也有与特朗普不合而主动求去。人事变动幅度之大,不仅显示出特朗普强势的执政风格,也意味着执政团队更加反建制和极端右翼的倾向。

四是民主党夺回众议院控制权。民主党势将利用众议院继续推动调查“通俄门”、特朗普的个人财务关系网和特朗普团队成员的违法行为,并在掌握确凿证据后考虑弹劾,同时将在减税、军费、移民等问题上牵制特朗普。这不仅意味着特朗普个人会遇到更多麻烦,还意味着特朗普政府在国内政策议题上将受到较大制约。

经济上,2018年美国经济增长强劲,预期年增长率为3%左右,为2005年以来最高;失业率低于4%,创1969年以来最低;股市屡创新高,通胀率高于2%。美联储继续推进“加息+缩表”的货币政策正常化进程,今年以来共四次加息。

在一片繁荣的景象下,美国经济存在的问题也不少。一是减税和扩大支出造成财政赤字扩大,债务高企将挤压政府经济政策运筹的空间。二是在贸易战背景下贸易逆差仍不降反升。三是10月起股市屡次大幅波动,显示市场对中美贸易战长期化的担忧和对经济周期拐点到来的敏感性。四是美国经济增长见顶,下行压力增大。

国内形势 有喜有忧