

JAN 2021



上海國際問題研究院  
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

# 中美关系正常化历史上的 四次关键战略协作的启示



课题组负责人  
陈东晓

课题组成员  
苏刘强  
王国兴  
叶 玉  
李彦良

## 关于我们

上海国际问题研究院（原名上海国际问题研究所）成立于 1960 年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和国际知名智库。我院作为外交部政策研究重点合作单位，始终致力于服务国家总体外交和上海地方外事。我院的主要目标和任务是：通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，发挥咨政建言、理论创新、国际交流和舆论引领职能。

我院下设六个研究所（全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略研究所、比较政治和公共政策研究所、台港澳研究所）、六个研究中心（美洲研究中心、亚太研究中心、俄罗斯中亚研究中心、西亚非洲研究中心、欧洲研究中心、海洋与极地研究中心）和六个非建制研究平台（上海民间外交研究基地、中国特色大国外交理论与实践研究中心、世界政党与政治研究中心、中国与南亚合作研究中心、“一带一路”与上海研究中心和网络空间国际治理研究中心）。

此外，我院还是二十国集团（G20）框架下智库 20（T20）的中方成员单位，是美国“理事会之理事会”（Council of Councils）的成员单位，还是上海国际战略研究会和上海市国际关系学会的机构会员。我院与华师大共同设有博士后工作站，与上海财经大学共同设有上海国际组织与全球治理研究院。

我院出版物包括：中文刊物《国际展望》（双月刊）、英文刊物《China Quarterly of International Strategic Studies》（季刊）以及不定期研究报告。

上海国际问题研究院课题组 2021

© 版权属于上海国际问题研究院

联系方式：上海市徐汇区田林路 195 弄 15 号

联系电话：021-54614900|www.siis.org.cn

## 课题组成员

### 课题负责人

陈东晓，上海国际问题研究院院长

### 课题组成员

苏刘强，上海国际问题研究院国际战略研究所助理研究员

王国兴，上海国际问题研究院世界经济研究所研究员

叶 玉，上海国际问题研究院世界经济研究所副研究员

李彦良，上海国际问题研究院外交政策所助理研究员

# 目 录

前 言 中美关系正常化历史上的四次关键战略协作的启示	1
案例一 中美战略协作抗御苏联扩张（1979-1989）	10
案例二 中国加入世贸组织与中美推动经济全球化进入新阶段	21
案例三 中美合力应对全球金融和经济危机	32
案例四 中美携手推动气候变化《巴黎协定》	43
参考文献	54

# 前 言

陈东晓

当前，中美已经进入竞合关系的新阶段。尤其在美国特朗普政府执政的四年里，美国对华政策发生重大转变，中美竞争特别是战略竞争的一面明显提高，合作协调的一面被严重削弱甚至窒息。一方面，中美双方的大多数观察家都认为，随着“遏制打压”成为美国对华政策的“主轴”后，“战略竞争关系”似乎已经成为理解当前和今后中美关系的核心特征。民主党拜登政府上台也无法扭转美国继续“遏压”中国的惯性，改变中美战略竞争关系的大势。因此，一种流行的观点是中美双方要把重点放在“风险和危机管控”上，以防止深陷所谓“修昔底德陷阱”。

但另一方面，中美双方的研究者也强调，中美竞争面上升的同时，中美仍然存在不少重要的共同利益及面临的共同挑战需要双方加强协调合作。尤其是全球性的挑战威胁日益增加，国际体系的脆弱性和不稳定性上升，中美作为具有系统性影响的关键角色能否保持有效的协调合作，事关全球稳定、和平和可持续发展的成败。因此，我们面临的问题是：中美能否以及如何如何在竞争加剧的背景下，继续保持在双边、地区和全球层面的共同利益和挑战方面保持合作势头、增进协调的能力？

我们认为，在中美关系处于深刻的调整和变化的时候，

如果一时看不清茫茫前路，我们不妨在历史的大图景中重新回顾和总结中美关系的经验和教训，或许能为驶入不确定水域中的双边关系这艘巨轮重新找到指引的“罗盘”，以避免迷航、触礁或搁浅。尤其紧迫的问题是，在特朗普时期中美合作空间受到空前挤压的背景下，中美能否以及如何能在拜登政府执政后重启双方合作的引擎？我们认为，尽管中美当前所处的国际环境、双方各自的发展和力量变化、各自的战略目标和相互认知等已经发生了深刻变化，但是中美关系正常化四十年来双方在一些重要领域成功的合作案例仍然能给我们提供不少有益的经验 and 启示。尤其在动荡变革加速的当下，或许能够有助于中美双方聚焦共同利益和挑战、抓住机遇之窗、排除可能的干扰，重新找到相互协调合作的合适路径。

为此，上海国际问题研究院课题组在中美关系正常化四十年里选取了四次重要的战略协作案例，分别是中美协作抗御苏联扩张威胁（1979-1989）、中国加入世界贸易组织（WTO）及共同推进经济全球化、携手抗击 2008 年国际金融危机以及合作推进气候变化《巴黎协定》的签署等。我们对每一个案例都简要回顾了双方战略合作的过程，介绍了每次战略合作的成效，从每个案例中总结出一些经验，以及对当下处理中美关系的启示。我们发现，回顾中美这几次重要的合作，对于当下的中美关系和重启合作的引擎而言，至少有五个方

面的启示：

**首先，领导人具备登高望远的全局观必不可少。中、美两国分别是应对全球系统性风险和危机的关键力量，这是认识当前和未来中美协调及合作之战略意义的最重要维度。**无论是冷战后期共同遏制苏联的军事扩张，维护国际政治安全体系的稳定，还是新世纪以来中美联手，应对源于美国后又在全球蔓延的国际金融危机，并有力地推动国际金融体系和经济治理体系的升级再造，以及中美两国动员国内支持和国际协作，达成具有历史意义的《巴黎气候变化协议》，都是中美关系正常化以来双方协调合作，缓解国际体系中重大风险和危机的成功案例。尽管在此期间中国的综合力量和能力尚无法同美国等量齐观，但其无疑已具备了“系统性影响力”，而且日益成为关键力量。

**中美协调合作已然是减缓或化解许多重大的国际系统性风险和危机的必要条件，因此摒弃“零和思维”既是难点也是关键。**在应对这些系统风险和危机的过程中，没有中美两家的协调合作，不仅会迟滞国际社会集体努力缓解国际体系各种系统风险和危机的步伐，而且将加剧系统性危机。如果中美两国“反目成仇”，则将导致国际体系发生重大危机甚至引发整个体系的坍塌。尤其当前科技迅猛发展、气候变化加速、人畜共患病等蔓延、人类社会的资源承载和空间承载压力倍增等跨国威胁挑战加剧，中美两国的政府、尤其是

决策者更需要从维护国际体系稳定和防范国际系统危机这个大局来认识中美协调合作的战略意义。而且随着中国的综合实力和能力的全面提升，中国在缓解和推动解决全球性经济、发展、环境、公共安全领域的系统性危机的能力和贡献已经举足轻重。因此，中美双方要从防范和化解全球系统性挑战和风险的维度，来强化“中美必须战略协调合作”的共识。

**其次，理性、现实地设定中美关系的目标和相互期待能减少中美关系的大起大落。**历史经验证明，避免一厢情愿地以自身利益和战略目标来定位中美关系及相互定位，这样才能消弥对双边关系目标以及相互定位的鸿沟，降低因为对双边关系不现实的期待而导致的挫折感和失望感。只有**理性和现实地认知对方的战略意图和发展走向，准确和客观地分析双方关系中的矛盾及其根源，并通过务实合作来累积合作的习惯和信任，这样才不会动辄把中美矛盾归咎于对方的“战略欺骗”，从而有助于避免进一步误判对方的意图。**比如在20世纪70年代末80年代初中美两国之所以能够在抗衡苏联威胁上相互协调，双方都是基于各自的战略和安全利益考虑。中国并没有因为同美国一道协调抗御苏联的军事扩张，就想当然幻想美国会自动“尊重”或“照顾”中国的其他核心安全关切。事实上，中国政府从美国政府在台湾等问题上一再反复地损害中国的核心及重大关切这些表现，进一步



深刻认识到中美在涉及中国核心国家利益问题上的巨大分歧，以及美国对中国维护核心重大利益带来的威胁，进一步坚定了中国在同美国进行战略协作对抗苏联扩张的同时，坚持走独立自主外交路线的决心，绝不依附任何大国。

因此，中国始终坚持“两手对两手”。一方面，中方坚信中美的共同利益随着双方交流加深会扩大，特别是随着跨国问题和全球问题的增加和国际体系脆弱性上升，中美携手应对跨国威胁挑战的共同责任也会增加。另一方面，中方对中美两国发展模式的巨大差异、两国各种利益摩擦和在涉及中国核心利益上的矛盾始终保持着清晰和理性的认识。中国的立场是：既不会因为这些巨大的差异而阻碍双方继续承担共同责任、推进共同利益的努力，也不会因为需要同美方合作，而在涉及自身核心利益和重大关切时放弃同美方的竞争和斗争。**总之，中美关系正常化以来的历史经验表明，双方理性、现实地看待对方的战略意图和发展趋势，把握“合作、竞争、斗争”的平衡，是避免中美关系大起大落的保障。**

**第三，领导人的战略决断是促成战略合作的关键因素。**大国之间的战略协作从来不是轻而易举，尤其是像中美两个“大而不同”的国家。即便客观存在着需要双方战略协同的共同利益或者共同挑战，但双方合作一直面临着彼此体制机制的差异、利益排序的不匹配、国内政治或利益团体的掣肘、外部因素的干扰等诸多因素的影响。回顾中美战略合作的历

史可以发现，如果没有双方领导人的当机立断甚至力排众议，许多重大问题的战略合作将被延宕，甚至失去合作的机会之窗。

譬如 20 世纪 90 年代末，中美关于中国入世的谈判在最后关头遇到了“炸馆”等事件的强烈冲击，但两国领导人又都清楚，中美两国间是有重大共同利益的，中美关系对两国都是重要的，因此不能任其随波逐流，不能让辛辛苦苦构建起来的双边关系从此一蹶不振。正是中方领导人“既要反对霸权主义，也要同美国发展关系”的战略表态，以及美方领导人“不让这起由美国造成的可怕事件使美国偏离与中国共同建立建设性战略伙伴关系的轨道”的决心，引领双方努力克服该事件带来的种种困难，逐渐恢复互信并改善气氛。

又譬如新世纪中美在促成气候变化《巴黎协定》的谈判中，双方领导人对合作的大力推动起到了“临门一脚”的关键作用。从中国方面看，特别是中国共产党十八大以来，中国领导人强化了生态文明建设位于国家发展战略中的五大核心位置之一，这种自上而下的顶层设计和推进，对地方政府在地方发展规划中落实气候治理目标、层层压实责任起到了明显的绩效激励和推动作用。同时中国领导人在气候变化领域向国际社会的承诺也对中方具体谈判部门在规定时间内完成谈判形成倒逼压力。从美国方面看，奥巴马政府进入第二任期后，在气候变化议题上采取了更为主动的策略。

2013年，奥巴马签署《总统气候变化行动计划》，绕开国会推进环境政策改革；2014年，环境署出台《清洁电力计划》，明确提出了限制发电厂碳排放的目标；2015年，奥巴马运用总统令否决了国会对环境署计划及排放标准的否定意见。可见，尽管中美两国体制和发展阶段差别巨大，但没有中美两国领导人在谈判阶段的战略决断，双方是无法联手推动国际社会达成气候谈判《巴黎协定》的。

**第四，两国核心团队通过务实合作和相互支持增进互信，对有效落实领导人的合作意志至关重要。**中美合作的历史经验证明，光有两国领导人的全局视野和战略决断还不够，合作还离不开两国核心团队的强力推进落实。双方团队在实现共同目标过程中让对方了解各自的进展、相互妥协的空间，才能找到多元利益的汇合点并互谅互让。在此过程中有两个因素非常关键。**一是平等对话、互商互谅。**为了实现双方的共同目标，既要坚持原则，确保本国的核心利益，同时也要尽可能照顾对方的核心关切和利益，必要时有所妥协。因为任何围绕一个共同目标的谈判，没有相互妥协和让步，是不可能达成协议。譬如在中国入世谈判中，中方在谈判中做了很大让步，连美国贸易代表都认为中方在1999年的让步在三五年前是不可想象的，美方必须抓住机会完成谈判。

**二是通过务实推动强化合作习惯，增进相互信任，为**

**谈判团队动员国内支持提供动力。**譬如在气候变化谈判过程中，具体领域的务实交流强化了合作纽带，增进了相互信任。自 2009 年的首轮中美战略与经济对话以来，中美在清洁煤炭、电动汽车、可再生能源等领域建立了多个具体合作项目，2013 年成立的中美气候变化工作组更陆续提出了汽车减排、智能电网、碳捕集、建筑及工业能效、数据收集、林业、低碳城市、工业锅炉能效等重点行动倡议。对中美两国而言，能源、环境领域具体合作项目的开展具有重要的意义。通过将宏观的气候变化问题细化为具体的合作项目，美国得以发挥民间、企业、地方及专业机构的能力优势，避免国会立法僵局对国际环境合作的影响。中国得以将气候合作与国家和地方的具体能源、环境治理目标相联系，促进了气候政策执行部门及利益攸关方的合作参与及能力建设。利用各项具体领域开展交流及研讨的契机，中美环境、能源、交通等部门及地方政府官员进行了密集的交流对话，增进了对彼此环境政策与诉求的了解和互信，为两国决策层环境政策的转变及气候合作的推进提供了基础。

**第五，对外谈判和承诺要与对内动员和改革相互促进。**譬如中国在入世前的艰难谈判过程中，为了争取国内大量反对入世者的支持，当时负责对外经贸的副总理李岚清“要求国内反对加入 WTO 的部、委、办或国企领导直接参加谈判，让他们直接听外国人的想法，也直接告诉外国人他们的想法，

而不是让外经贸部的谈判代表代替他们说”。这样反而使得这些反对者有了更多全局观，这些部门参加谈判时，不仅仅从各自部门产业角度，而且能从国家整体的角度来认识自身部门和产业的角色。在中国入世后的 19 年里，中国国内根据入世要求，从理论、观念到制度深化改革，推动整个国家全面融入全球化。中央政府清理法律法规和部门规章 2300 多件，地方政府清理地方性政策法规 19 万多件，覆盖贸易、投资和知识产权保护等各个方面，企业通过与全球化公司对标参与全球价值链竞争和应对贸易摩擦，百姓逐步接纳了与国际接轨的全球化观念，整个社会的规则意识越来越强。中国政府还努力为下岗工人和失地农民实施再就业工程，建立健全社会保障体系，统筹推进精准脱贫和污染防治工作，从而防范和化解了中国入世带来的重大风险，确保中国深化改革、扩大开放的同时，社会保持稳定。全球化带来的负面问题，基本上只能通过进一步的国内改革和对外开放来解决，将问题转嫁到其他国家头上于事无补。这也是中国入世推动建设开放型世界经济的一项重要启示。

# 中美战略协作抗御苏联扩张

苏刘强

1972年尼克松访华后，中美开启正常化进程。中美和解的主要原因是，两国都认为苏联是其首要威胁，需要合作抗御。但由于台湾问题、美苏缓和、美国国内反华势力等因素的牵制，而且美国政府也事实上把美中关系从属于美苏关系，加之“水门事件”以及当时中国文革“极左”思想对外交的干扰，中美迟迟没有实现双边关系完全正常化，双方在联合抗御苏联扩张方面也没有太多实质性成果。直至1978年两国政府加速了关系正常化的步伐，并于1979年1月1日正式建交，中美在包括抗御苏联扩张等方面的战略协作水平才有了实质性提升。中美两国领导人审时度势、抓住机遇、排除干扰、加深信任，是这一时期双方能够扩大战略协作，并推动国际格局朝着有利于各自国家安全和利益方向演进的根本原因。

## 一、中美建交为双方的战略协作注入新动力

1978年，中美两国政府开始加速推进中美关系正常化进程。主要原因是美苏关系因双方战略武器谈判陷入僵局、苏联在第三世界加紧扩张、以及美国以人权外交对苏施压等。美国对苏强硬的声音逐渐占据上风，要求尽快实现中美关系正常化。同时，苏联在中苏边境部署最先进武器，陈兵百万向中国施压，在东南亚支持越南挑衅中国。中苏关系更趋紧

张。同样重要的是，中国已经启动以经济建设为中心的战略调整，实施改革开放。同美国建交，争取美国的资本、知识和技术，是实现中国经济发展和改革开放战略目标的重要环节。因此，中美两国领导人决心尽快建交，推动国际格局朝着有利于各自国家利益的方向发展。

在美国国家安全顾问布热津斯基就中美关系正常化问题访华之前，卡特总统向其指示：“美中关系具有战略意义，两国具有一些共同利益和长远的战略关注。其中最主要的是，我们都反对任何大国的全球或地区霸权。这就是你的访问不是策略性的理由所在。这是我们与中国合作关系的战略利益的表现，这种利益既是基本的，又是长远的。美国决心已下，准备通过积极的谈判来排除正常化的种种障碍。”<sup>1</sup>中美建交谈判开始后，卡特总统担心台湾在美国国会的游说团体阻挠中美建交谈判，因此坚持谈判要秘密进行，主要由布热津斯基负责中美建交工作，具体建交谈判由美国驻华联络处主任伍德科克与中方在北京进行，绕过美国国务院等官僚机构，只让少数几个人知道。<sup>2</sup>

在中美完成建交谈判、即将发布建交公报的这天，发生了一件几乎可能断送中美建交的意外插曲。布热津斯基在与中国驻华盛顿联络处官员交谈时，吃惊地发现中美在美国对台售武问题上存在严重的误解：中方认为美方同意在中美建交后停止全部对台售武；而美方认为中方误解美方意思，美

方只同意不在 1979 年向台湾出售武器，但打算以后恢复对台售武，只是今后会有所节制。为此，伍德克特紧急请求会见邓小平。邓小平听完美方澄清后怒不可遏，表示坚决反对，认为这将阻止中国大陆说服台湾实现国家统一。伍德克特解释称，中美关系正常化至关重要，正常化以后一切都会发生变化，包括对台售武问题。最后，邓小平决定先与美国建交，美国对台售武问题在建交后继续谈。十几个小时后，中美同时发布建交公报。<sup>3</sup>

中美建交 28 天后，邓小平就对美国进行历史性访问。邓小平的访问受到美国社会各界的热情欢迎，美国人民从邓小平身上看到了一个新的改革开放的中国形象。中美领导人深入讨论了国际形势以及苏联问题，充分协调了双方对苏联的立场。用布热津斯基的话说，卡特与邓小平坦诚而直率，他们的讨论更像是盟友而不是对手之间的会谈。<sup>4</sup>这次访问从原先所设想的仅是礼仪性的外交访问，变为一次具有全球地缘政治意义的高峰会谈。<sup>5</sup> 时任国务卿万斯评价中美建交不仅缓和了紧张的双边关系，更是“对亚洲和全世界的政治与战略格局造成显著影响。”<sup>6</sup> 邓小平在 1979 年元旦出席美国驻华联络处为中美建交举行的招待会上公开表示：“随着时间的推移，中美建交对于发展两国关系和维护世界和平的深远影响，必将越来越充分地显示出来。”<sup>7</sup>中美建交既是两国领导人加深对全球和地区安全格局、尤其是对苏联威胁的战



略共识基础上的结果，也极大地推进了中美在包括抵制苏联扩张等问题上的战略协作，对亚洲和世界地缘格局产生了深远影响。

## 二、围绕中国对越自卫反击战的分歧和战略协调

尽管中国在越南战争中给予越南极大帮助，但在美国撤出越南后，越南迅速倒向苏联，并在苏联的支持下对中国、柬埔寨、泰国等邻国执行扩张政策。为此，邓小平决定“教训越南”。在 1979 年访美期间，邓小平与卡特总统举行小范围秘密会谈，双方充分交换了意见，就如何加强双边、地区和全球协调，共同反制苏联扩张企图达成战略上的一致。邓小平向卡特总统通报了中国准备惩罚越南，以遏制苏联通过越南在东南亚扩张的战略部署。尽管卡特总统建议中方在对越南军事行动方面展现谨慎与克制，但在 1979 年 2 月中越战争开始后，美国一面要求中国和越南分别同时从越南和柬埔寨撤军，一面致函苏联，要求苏联保持军事克制，不要采取任何可能使形势更加严重的步骤。事后，布热津斯基写道，“由于卡特总统的坚定，新的中美关系经受住了炮火的考验。”<sup>8</sup> 因此，中美在“教训越南”问题上尽管存在分歧，但双方事实上存在战略配合。最后，中国在实现“教训越南”的既定目标后，迅速从越南撤军，并在此后十年持续牵制越南，使越南不敢在东南亚进一步扩张。中越战争使苏联的威信受损，证明了苏联作为越南军事盟友的不可靠。苏联

也意识到中国抗击苏联在东南亚扩张问题上的严正立场，因而在该地区的行为有所收敛，并将扩张重点转向阿富汗。

### 三、携手抗击苏联入侵阿富汗的战略协作影响深远

1979 年底，苏联公然入侵阿富汗。这标志着美国对苏联缓和政策终结，美苏对抗进一步加剧。美国对苏强硬立场占据主导，要求对苏实施强硬政策、抵制苏联全球扩张。卡特政府迅速做出一系列抗击苏联入侵阿富汗的举措。早在 1979 年初访美期间，邓小平就曾向美方表示苏联将入侵阿富汗。

<sup>9</sup> 苏联在陷入阿富汗战争泥潭后，逐渐失去战略主动，开始寻求改善中苏关系。中国向苏联提出中苏关系改善的三大前提条件，即苏联从中苏边境和蒙古撤军，从阿富汗撤军，劝说越南从柬埔寨撤军。对于中苏谈判和中国提出的三项条件，美国决策层总体上表示欢迎，认为中国提出的这些条件，尤其是后两条，也能使美苏关系得到改善。但美方也担心中国可能牺牲美国利益来寻求与苏联的和解。<sup>10</sup> 苏联为了摆脱内外交困，逐步同意了中方提出的三项条件。1989 年 2 月，苏联宣布完成从阿富汗撤军。两个月后，苏联领导人戈尔巴乔夫访华，中苏关系实现正常化。总体来看，中美在应对苏联入侵阿富汗问题实现了较好的合作，进行了较好的战略沟通与协作。从效果来看，中美合作抗击苏联入侵阿富汗，促使苏联开始战略收缩，也使得中苏关系得到改善。而中苏关系的改善，特别是中国提出的中苏关系改善的三大条件，也

推动了阿富汗、柬埔寨等问题的解决，缓和了地区紧张局势，并在一定程度上缓和了美苏矛盾。

#### **四、提升军事关系是双边战略协作的重要成果**

中美建交后，两国军事关系迅速发展。苏联入侵阿富汗加速了中美军事关系的发展。美国解除原先向中国出口的部分军事装备的禁令，向中国提供军事装备和技术。两国军事高层互访频繁，军事院校和专家之间的交流增多。当时中美军事关系的加强，主要是为应对苏联威胁。1980年1月，美国国防部长布朗访华，并在欢迎晚宴中致辞称：“现在美国认识到两国防务机构进行接触的益处，并准备安排这种专业性的接触和交流。这将提醒其他人，假如他们对美中两国的共同利益进行威胁，我们能在防务和外交方面以相互补充的行动做出回答。”<sup>11</sup> 1981年6月，里根总统就向中国转让技术作出指示：为了支持一个安全、友好、现代化的中国，美国将向中国转让设备和技术，其技术含量两倍于苏联在入侵阿富汗之前所能得到的技术。<sup>12</sup> 由于当时中国军事采购资金短缺以及中苏之间悬殊的军事技术和装备差距，中美军事合作虽在一定程度上帮助提升了中国军事能力，但对中国抵御苏联的军事意义有限。中美军事合作的主要价值在于政治意义，即向苏联展示两国紧密的合作关系。然而，相对于中美经贸关系的持久发展，中美军事合作是短暂和脆弱的。随着冷战结束中美军事合作的条件和基础不复存在，合作戛然而

止，至今都未恢复。

## 五、围绕台湾问题的斗争塑造了战略协作的进程

台湾问题是长期困扰中美关系的主要问题之一。中美关系正常化的主要障碍在于，美国是否要承认“一个中国”并断绝美台官方关系。在中美建交后的几年，美台关系和美国对台售武问题仍然是困扰中美关系的主要障碍。里根总统当选后，蓄意让美台关系升温，打算卖给台湾先进武器，这让中国极为愤怒。邓小平警告称，中国希望能与美国建立更紧密关系，但台湾问题对中国极其重要；假如美国给予台湾官方承认，中国将不惜让中美关系倒退到 20 世纪 60 年代的水平。<sup>13</sup> 在权衡利弊后，里根总统最终放弃向台湾出售高技术武器的想法，并派与中国领导人关系良好的副总统布什访华，以解决两国在台湾问题上的分歧。布什与邓小平单独举行交谈，只允许美国驻华大使及翻译在场。会谈后，双方达成关于美国对台售武的谅解：美国不会停止对台售武，但对售武的数量和质量上做了限制，并承诺逐渐减少对台售武。<sup>14</sup> 邓小平与布什达成的谅解最终成为中美《关于美国对台售武的中美联合公报》（《八·一七公报》）的基础。至此，中美在台湾问题上的分歧暂时告一段落，但仍未彻底解决。

台湾问题对中美关系的影响和损害是重大而深远的。它使中美关系正常化用了近 7 年时间才艰难实现，甚至差点使中美建交谈判功败垂成。中美建交后，台湾问题不断侵蚀两

国互信，阻碍两国实现更高水平的战略协作。里根总统在台湾问题上的反复，以及美国国会强大的亲台势力，使中国领导层逐渐认识到中美关系的脆弱性。同时，苏联为摆脱战略被动，主动释放出“不寻求与中国对抗”的讯息。1982年以后，中国政府审时度势地调整了之前联美抗苏的“一条线”战略，更加强调独立自主的外交政策，积极发展同第三世界关系，强调“任何外国不要指望中国做他们的附庸，不要指望中国会吞下损害我国利益的苦果。”<sup>15</sup> 中国不再一味强调苏联的扩张，而是恢复了对美苏两国争夺世界霸权的抨击。

16

中国外交路线的调整也是中国国内政治经济战略转型的必然结果。中国的重心转向国内经济建设，希望为此创造良好的外部环境，包括改善与苏联的关系。此后，中美战略协作抗御苏联威胁的需求在中美关系中的作用不断减弱。中美关系发展不再主要依赖第三国威胁，两国经贸关系和人文交流逐渐成为中美关系发展的基础。经贸和人文关系对中美关系的基础性作用在冷战结束后得到延续和加强，帮助克服之后两国关系出现的一系列危机和挑战。

## 六、经验和启示

首先，两国领导人从各自国家利益出发制定对外战略时，需要审时度势、抓住机遇塑造有利于国家安全和利益的双边关系和国际格局。对于建交后的中美战略协作，邓

小平出于应对苏联威胁、以及利用美国资本和技术来发展中国经济的考虑，而卡特和里根主要出于遏制苏联全球扩张的考虑。“从国家利益出发”仍然对当前中美关系有意义。中美应将双边关系建立在共同的国家利益基础上，而非不切实际的幻想或意识形态基础上；不应让极端情绪或意识形态决定中美关系。为此，领导人的政治决断和战略意志、核心团队的贯彻能力和抗干扰能力、以及双方有效的对话沟通机制至关重要。其中，两国领导人之间的直接坦诚交流可以有效减少双方国内政治干扰，有助于构建信任、达成谅解、化解危机。在当前中美关系不断下滑、正式沟通渠道不畅的情况下，更需要中美领导人进行私下坦诚交流，讨论中美关系中的重大问题，寻找双方合作领域，防止中美冲突升级，重建互信，以摆脱中美关系螺旋式下降的局面。

其次，尽管当时中美两国综合国力相去甚远，但两国领导人坚信中美关系的健康稳定发展具有超越双边关系的深远战略意义，发展中美关系关乎地区和世界的稳定与繁荣。冷战时的中美战略协作，为两国带来显而易见的地缘政治和经济利益。中美在越南、阿富汗等问题上的战略协作，也给地区和世界带来稳定与繁荣。尽管现在中美不存在共同的第三方地缘对手，甚至双方决策层和战略界越来越视对方为主要竞争者，但是当下全球问题和跨国挑战层出不穷，不断恶化人类生存安全和可持续发展前景，中美领导人要把发展中

美关系同全人类的和平、安全、发展更紧密联系起来。两国需要构建超越双边分歧和竞争的中美关系新框架。新框架应基于中美战略竞争的新现实，使两国在管理分歧争端的同时，还可在具有共同利益的重要问题继续合作，以解决两国和世界面临的共同问题。其中，第三方合作、中美经贸和人文交流至关重要。两国应合作应对气候变化、新冠疫情、全球经济衰退、地区问题等具有共同利益的第三方威胁或挑战，而非相互竞争甚至对抗。在当前中美关系的困难时期，两国需要更加重视经贸和人文交流在维护双边关系稳定方面的重要作用。

第三，理解、尊重和照顾彼此核心关切是维护中美关系健康稳定发展的基础。以台湾问题为代表的涉及主权安全、领土完整等事项关乎中国核心利益，关系到中国政府执政的根本政治安全。因此，中美需对彼此的核心利益保持足够的敏感，谨慎处置双方在各自重大安全和发展关切问题上的分歧，并对双方可能的矛盾甚至冲突点提前设置界限，防止因为缺乏敏感或被国内政治议程左右，而摧毁双方互信的基础。在当下则意味着，中国需维护现有国际体系的运行和渐进改革，鼓励美国继续在建设基于多边主义规则的国际体系和开放包容的亚太区域体系中发挥建设性的领导作用。同样，美国需尊重中国的领土主权关切，不要试图颠覆中国政权，尊重中国经济发展权利。如果美国对华政策目标不再是

希望看到一个“繁荣、和平、稳定的中国”，而是希望看到一个“贫穷、战争、动荡的中国”，那么中美关系发展的基础将不复存在。



# 中国加入世贸组织与中美推动经济全球化进入新阶段

王国兴

1999年11月15日，中美签署了关于中国加入世界贸易组织（WTO）的双边市场准入协议，为中国与其他主要贸易伙伴的谈判奠定了基础，中国入世道路上最大的障碍被清除。2001年12月11日中国正式加入了WTO。

## 一、中美为了各自的利益推动中国加入WTO

### （一）谈判艰苦卓绝

中国复关和入世谈判长达15年，期间跌宕起伏，艰苦卓绝。如此艰难漫长的谈判，在关贸总协定和世界贸易组织的历史上，绝无仅有。特别是中美间1999年11月10日至15日的最后一轮谈判，其艰难程度令当年的谈判者至今难忘。<sup>17</sup>中国外经贸部部长石广生率领的中国代表团与美国贸易代表查伦·巴尔舍夫斯基和美国国家经济委员会主席吉恩·斯帕林率领的美国代表团在北京进行了异常艰苦的谈判，中方人员将行军床搬到了外经贸部。巴尔舍夫斯基在这次谈判期间，有一次连续54小时只睡了20分钟。<sup>18</sup>

### （二）跨越巨大障碍

1999年对于中美关系是极不平凡、甚至是惊心动魄的一年，关于中国入世谈判也是如此。1999年4月中国总理朱镕基访美，与美国总统克林顿发表的《联合声明》中说“中美两国已经大大推进了中国加入世贸组织的共同目标”，并约

定继续谈判。但是，5月8日以美国为首的北约悍然轰炸了中国驻南斯拉夫大使馆。中国政府和人民表示了极大的震惊和愤慨，5月10日中方宣布推迟两军高层交往、防扩散、军控和国际安全问题磋商和中止人权领域对话（未含贸易领域），并向美方提出道歉、调查、公布调查结果和严惩肇事者四项严正要求。经过中方的严正交涉和施压，美方也做出了快速的反应和比较诚恳的道歉姿态。5月14日，江泽民主席应约与克林顿总统通话，接受了后者的道歉，并表示，当务之急，美国政府要对此事件进行全面、彻底、公正的调查，迅速公布结果。克林顿总统再次表示了由衷的道歉，保证查清事件发生的原因，并尽快让中国人民了解事实真相，使两国关系恢复正常发展。可见，两国最高领导人都不愿因“炸馆”事件而导致来之不易的中美关系倒退。中方希望两国间的经贸关系不致受到影响，希望继续入世谈判。克林顿政府也希望通过重启该谈判来恢复中美关系发展的势头。随后，两国政府开始排除干扰，积极恢复双边关系。9月6日中美重开中国入世谈判。9月11日，江泽民和克林顿在出席于新西兰举行的亚太经合组织领导人非正式会议期间，着重就中国入世问题交换了意见。江泽民表示，中国入世不仅是中国经济发展和改革开放的需要，也是建立一个完整的国际贸易体系的需要，中国希望谈判能在平等互利的基础上进行，争取早日达成协议。克林顿表示，美国支持中国尽早加入世贸

组织，希望尽快成功地结束同中国的谈判，希望双方能为此进一步作出努力。双方团队加紧了谈判的步伐。10月上旬和11月上旬，两国首脑又两次通话，决定加快完成谈判，以期在11月份西雅图世贸组织部长级会议前达成协议。<sup>19</sup>

### **（三）国家利益至上**

双方在谈判过程中，都把国家利益放在最高的位置。当时的中国，因为未恢复《关税与贸易总协定》缔约国地位并转为WTO成员，出口屡屡受限，尤其是占到出口总额30%的纺织品，总是得不到相应的配额。而在美国，同中国的正常贸易关系每年都要审查，越来越充满不确定性。入世一开始就是为了给中国争取到成为全世界大家庭中平等一员的地位，不再遭受贸易歧视。就美方而言，“支持中国入世，不仅仅关乎美国的经济利益，这显然符合美国更大的国家利益”，<sup>20</sup>“不仅将延续美国前所未有的经济增长，还将为美国提供了一个机会，有助于塑造世界上最繁荣国家的未来，有助于巩固美国为了世界和平与繁荣的全球领导地位。”<sup>21</sup>

### **（四）力争行业利益**

在中国入世谈判期间，双方在各自的国家内部也都遇到了一些政策方面的困难。中方不少人对对外开放有顾虑，害怕降税对相关行业造成冲击，尤其是汽车、农业、电信、金融等行业。中国入世成功后官方未举办任何形式的庆祝活

动，折射出各行各业对此的分歧之大。美方则针锋相对，直到谈判的最后，美国仍要求扩大电信、保险和汽车方面的市场准入。朱镕基事后回忆起最后这一次谈判时还说：“我们跟美国的协议，几乎是在边缘上达成的。”<sup>22</sup>

## **二、中国加入 WTO 使中美都获得巨大利益**

### **（一）全球化进入新阶段**

通过中美合作，中国这个世界人口最多的国家加入了 WTO，从而推动经济全球化进入新阶段。一是推动经济全球化在 2008 年全球金融危机前达到历史性高度。中国入世扭转了新千年伊始全球化下滑的趋势，推动商品、服务与金融的全球流动价值总额从 2000 年的约 12 万亿美元，或占全球 GDP 的 37%，飚升至 2007 年的约 30 万亿美元，或占全球 GDP 的 53%。<sup>23</sup>同期国际游客人数从 6.74 亿人次上升至 2010 年的 9.49 亿人次。<sup>24</sup>二是开启了向更加数字化的全球化的转变进程。全球金融危机后，全球商品贸易增长趋于平缓，金融流动出现急剧下降，服务贸易仅呈温和增长。<sup>25</sup>与此同时，互联网从新千年的起步阶段发展为如今即时链接全球数十亿人与无数企业的巨大网络，推动着经济全球化向数字化转变，商品、服务、金融和人员的全球流动变成商品、服务、金融、人员和数据的全球流动。与没有任何流动的情况相比，全球商品、外国直接投资和数据流动使当前的全球 GDP 增加了约 10%。这一价值仅在 2014 年就达到 7.8 万亿美元。其中，

数据流动占 2.8 万亿美元，对经济增长的影响比传统商品流动更大。<sup>26</sup>可以预见的是，在新冠肺炎疫情后的世界，商品、服务、金融和人员的全球流动将进一步放慢，数据流动在全球化中的地位和作用将提速提高。三是 WTO 制度和规则更广泛地向全球扩散和实施。就全球化的本质而言，它更应该侧重全球分工体系的建立和全球规则的制定和实施。这包括两方面的内容：全球化既要求建立全球分工格局，也是非中性的制度和规则在全球范围内扩展和实施的过程。<sup>27</sup>中国入世不仅推动全球分工格局的进一步建立和完善，而且让占人类 1/4 人口的社会主义中国接受了美国主导制定的 WTO 制度和规则。

## （二）美国获得了巨大的利益

冷战结束后，美国战略注意力转向经济。进入新阶段的全球化让美国经济更有竞争力。2001 年至 2019 年，美国对外贸易额从 23911.05 亿美元增加至 56333.89 亿美元，增长了 136%；对外直接投资从 14603.52 亿美元上升至 59595.92 亿美元，增长了 308%；GDP 从 10.58 万亿美元增加至 21.37 万亿美元，增长了 102%；人均可支配收入从 27230 美元提高到 49763 美元，增长了 82.8%。就中美双边经贸而言，美国累计对华直接投资从 120.81 亿美元上升至 1162.03 亿美元，增长了 862%；美国对华出口从 250.25 亿美元增加至 1644.80 亿美元，<sup>28</sup>增长了 557%；2018 年美国拥有多数股权的在华投

资企业对华总销售额高达 3926.64 亿美元，<sup>29</sup>而 2001 年才 365.47 亿美元，<sup>30</sup>增长了 974%；中国购买美国国债总额从 2001 年 12 月的 786 亿美元飙升至 2019 年 12 月的 10699 亿美元，<sup>31</sup>增长了 1261%。中国赴美旅游人数从 2000 年的 24.9 万人次上升至 2019 年的 283 万人次，增长 1037%，给美国带去旅游收入从 24.35 亿美元上升至 335.33 亿美元，<sup>32</sup>增长 1277%。2000/2001 学年中国在美留学生 59939 人，至 2018/2019 学年中国在美留学生总数达 369548 人，增长了 517%，占外国在美留学生总数的百分比从 10.9%升至 33.7%。<sup>33</sup>

### **（三）中国也获得巨大的回报**

入世后中国的改革开放进一步加速，经济、贸易、投资加快增长。从 2001 年至 2019 年，中国对外贸易额从 5096.5 亿美元提高到 45761.26 亿美元，<sup>34</sup>增长了 798%；累计实际使用外资从 3955 亿美元<sup>35</sup>上升至 22873 亿美元，<sup>36</sup>增长了 478%；GDP 从 1.34 万亿美元增加到 14.4 万亿美元，增长了 975%；居民人均可支配收入从 4070 元人民币提高到 30733 元人民币，增长了 655%，<sup>37</sup>中国的脱贫减贫取得了重大进展。就双边贸易而言，中国累计对美直接投资从 2002 年的 3.85 亿美元增加至 2019 年的 376.85 亿美元，增长了 969%；美国自华进口从 2001 年的 1058.86 亿美元上升至 2019 年的 4723.21 亿美元，增长了 346%；2017 年中国拥有多数股权的在美投资企业对美总销售额为 649.95 亿美元，而 2010 年才 46.52

亿美元。<sup>38</sup>美国赴华旅游人数从 2000 年的 64.4 万人次，<sup>39</sup>上升至 2019 年的 156.8 万人次，增长 143%，旅游支出从 2000 年的 14.74 亿美元上升至 48.78 亿美元，<sup>40</sup>增长 231%。美国赴华留学生 2003 年为 3693 人，<sup>41</sup>2018 年为 20996 人。<sup>42</sup>

### 三、中国加入 WTO 使中美均面临新的挑战

首先，反全球化浪潮日益汹涌。在中国加入 WTO 时，人们对全球化的不满已不绝于耳。一是全球化的好处和机会仍然高度集中于少数国家，在这些国家内的分布也不平衡。二是最近几十年出现了一种不平衡现象：各国成功地制定了促进全球市场扩张的有力规则，并予以良好实施，而对同样正确的社会目标无论是劳工标准，还是环境、人权或者减少贫穷的支持却相对落后。三是全球化对许多人已经意味着更容易受到不熟悉和无法预测的力量的伤害，这些力量有时以迅雷不及掩耳的速度造成经济不稳和社会失调，人们日益焦虑的是文化完整性和国家主权可能处于危险之中。甚至在最强大的国家，人们不知道谁是主宰，为自己的工作担忧并担心他们的呼声被全球化的声浪淹没。<sup>43</sup>显然，反全球化是中美都必须面对的问题。

其次，中国加入 WTO 后遇到了巨大的挑战。一是国内反对者大有人在，包括各级领导。朱镕基在回忆入世时说道，“事实上，我是受到普遍批评的”。<sup>44</sup>二是工业、农业和服务业各部门和国企、民企对入世非常害怕，预言一开放市场

就会受到很大的负面冲击。后来这种预言在许多领域不幸变成了事实，农业如大豆种植业几乎全军覆没，工业则大量国企倒闭，国企重镇东北地区受到的影响最大，迄今还未恢复元气。三是空气、水、土壤被严重污染，今天中国仍然在为此支付巨额代价。四是一些农民失去了土地。五是贫富差距扩大。所以，中国入世后经历了很大的痛苦和社会动荡，直到现在还在默默克服这些痛苦和动荡带来的后遗症。尽管如此，中国仍坚信“加入世贸组织是通过竞争促进我们进步，这个是完全对的”。<sup>45</sup>

再次，美国在收获全球化巨大利益的同时没有解决好利益分配不均问题。一是受新自由主义思潮影响，企业长期坚持按照“股东利益至上”原则经营，造成产业大规模转移和收入不平等加剧。二是国会和行政部门对于全球化造成的失业问题未通过有效的国内政策予以解决。三是美联储工具箱中没有解决不平等问题的工具。<sup>46</sup>四是美国政治、经济、社会体制成型太久，要通过改革解决利益分配不均衡问题面临巨大的挑战。

#### **四、经验与启示**

首先，领导人的全局视野和战略决断至关重要。中美关于中国入世谈判在最后关头遇到了“炸馆”等事件的强烈冲击，但两国领导人又都清楚，中美两国间是有重大共同利益的，中美关系对两国都是重要的，因此不能任其随波逐流，



不能让辛辛苦苦构建起来的双边关系从此一蹶不振。正是中方“既要反对霸权主义，也要同美国发展关系”的战略表态，以及美方“不让这起由美国造成的可怕事件使美国偏离与中国共同建立建设性战略伙伴关系的轨道”的决心，引领双方逐渐克服因该事件带来的种种困难，逐渐恢复信任和改善气氛。同时，中方对加入世贸组织一直持积极态度，而美方支持中国入世的承诺也没有改变，<sup>47</sup>才使得中美最终携手跨越了巨大的障碍，达成了关于中国入世的双边协议，助推了中美关系的全面恢复。

第二，双方要体现互谅互让的精神。光有两国领导人的全局视野和战略决断还不够，还要在实现共同目标的过程中让对方了解各自的进展、相互妥协的空间，才能找到多元利益的汇合点并互谅互让。事实上，中国在谈判中做了很大让步，连美国贸易代表都认为这些让步（1999年的）在三五年前是不可想象的。<sup>48</sup>因此，为了实现双方的共同目标，既要坚持原则，确保本国的核心利益，同时也要尽可能照顾对方的核心关切和利益，必要时有所妥协。因为围绕一个共同目标的任何谈判，没有相互妥协和让步，是不可能达成协议的。

第三，双方都要做好内部协调。双方决策者都需要动员国内的支持，最大限度地减少来自内部不同利益集团对大局的干扰。对外谈判和承诺要与对内动员和改革相互促进。中

国在入世前的艰难谈判过程中，为了争取国内大量反对入世者的支持，负责对外经贸的副总理李岚清“要求国内反对加入 WTO 的部、委、办或国企领导直接参加谈判，让他们直接听外国人的想法，也直接告诉外国人他们的想法，而不是让外经贸部的谈判代表代替他们去说。这样反而使得这些反对派有了更多全局观，这些部门参加谈判时，不仅仅从各自部门产业角度，而且能从国家整体的角度来认识自身部门和产业的角色。”<sup>49</sup>克林顿政府在推动国会通过《中国贸易法案》的过程中也不遗余力，克林顿总统亲自于 2000 年 3 月 8 日在约翰·霍普金斯大学保罗·尼采高级国际研究院发表演说，请两院议员支持中国加入 WTO。<sup>50</sup>中美关于中国入世的谈判之所以那么艰难，原因之一就是因为在克林顿政府为了赢得两院议员中多数的支持，竭力为相关议员所在选区争取到更多的中国市场准入。

在中国入世后的 19 年里，中国内部根据入世要求，从理论、观念到制度深化改革，推动整个国家全面融入全球化。中央政府清理法律法规和部门规章 2300 多件，地方政府清理地方性政策法规 19 万多件，覆盖贸易、投资和知识产权保护等各个方面，企业通过与全球化公司对标参与全球价值链竞争和应对贸易摩擦，百姓逐步接纳了与国际接轨的全球化观念，整个社会的规则意识越来越强。中国政府还努力为下岗工人和失地农民实施再就业工程，建立健全社会保障体

系，统筹推进精准脱贫和污染防治工作，从而防范和化解了中国入世带来的重大风险，确保中国深化改革扩大开放的同时社会保持稳定。全球化带来的负面问题基本上只能通过进一步的国内改革和对外开放来解决，将问题转嫁到其他国家头上于事无补。这也是中国入世，推动建设开放型世界经济的一项重要启示。

## 中美合力应对全球金融和经济危机

叶玉

2007-2008年，源自美国的住房部门次级抵押贷款危机最终蔓延为全球性的金融危机，对中美及全球经济均带来巨大冲击。2008年正值美国大选，美国内保护主义和反华声音高涨，舆论炒作人民币汇率等议题；中国正值举办奥运会，民族自豪感逐步提升，亦越来越反感美国“教师爷”式施压。但是在共同的危机面前，两国政府均从大局出发，搁置了原有的分歧和争论，开展了有效的合作应对，并带动全球各主要经济体共同行动，使全球金融体系较快恢复了稳定。同时，危机促成二十国集团峰会（G20）诞生，极大提升了中国承担国际责任的重要性，激励中国更积极参与全球治理的进程。

### 一、合力推进全球金融和实体经济企稳

2007年2月，汇丰银行宣布北美住房抵押贷款业务遭遇巨额亏损；4月，美国第二大次级抵押贷款公司新世纪金融公司因无力偿债而申请破产保护，揭开了美国次级抵押贷款危机的序幕。其后一年半的时间，美国次贷危机不断蔓延，其两家最大的住房抵押贷款机构房利美和房地美（简称“两房”）陷入严重亏损，被迫在2008年9月6日由美财政部接管，华尔街第四大投行雷曼兄弟于2008年9月15日申请破产，标志着“大萧条”以来最严重的全球性金融危机集中

爆发，且很快波及到实体经济，2008年第4季度美国经济衰退6.1%。当时中国作为新晋世界第三大经济体，已积累了近2万亿美元外汇储备，其中有1.1万亿美元投资于美国国债和机构证券，是美国联邦债务的第二大海外投资者。<sup>51</sup>金融危机的爆发使中美双方第一次真切感受到全球化体系下相互利益关联的紧密性、系统重要性和脆弱性以及“同舟共济”的真正含义。<sup>52</sup>在这一背景下，两国政府部门迅速搁置分歧，开展了有效的应对危机合作。

就双方的应对举措而言，中美两国各尽其职相互补充，有效地促进了金融体系的稳定和世界经济复苏。美国主要从稳定金融体系信心发力。一方面，美联储连续将利率调低至接近零的水平并启动非常规政策工具为市场注入流动性，国会通过7000亿美元“问题资产救援项目”（TARP）购买陷入次贷危机的金融机构有毒资产，财政部还为700多家银行直接注资，以迅速稳定市场信心；另一方面，危机让美国深刻认识到金融监管的漏洞和市场的局限性，促使其实施了“大萧条”以来最大幅度的金融监管改革，预防未来类似金融危机的发生。2008年3月31日，美国政府公布《现代金融监管构架改革蓝图》（Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure），其后又连续出台了一系列法律政策文件，最具代表性的是2010年7月21日奥巴马总统签署的《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法

案》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act），标志着美国政府开始了自“大萧条”以来最严厉的全面金融监管改革，该法案于 2014 年 4 月 1 日正式生效。<sup>53</sup>

金融危机也冲击了中国股市，但总体而言，中国当时的金融体系仍相对封闭，商业性金融机构受到美国次贷危机的直接冲击较小。中国对协助美国应对金融危机的重大贡献有两方面：一是，中国官方外汇储备管理机构和主权财富基金（中国投资公司）持有美国的上万亿美元资产，且对黑石等的投资亦出现较大亏损，但没有像商业性机构那样实施恐慌性抛售，对美国政府救市发挥了至关重要的支撑作用。时任美国财长保尔森表示，中国政府未像日本那样接受美国要求，对陷入困境的美国第一大投行摩根大通进一步增资，但当时俄罗斯曾向中国提议联合抛售“两房”证券以迫使美国国会通过救市方案，中国政府未曾跟随，“展现了令人钦佩的与我们（美国）政府合作的决心”。<sup>54</sup>二是，中国还从需求提振的角度，于 2008 年 11 月 9 日出台了著名的 4 万亿人民币（5869 亿美元）经济刺激计划，支持基础设施投资和实体经济发展，有效地促进了自身及世界经济的尽快复苏。虽然该大规模投资计划为后来的中国自身经济运行积累了较大的金融风险，但是在当时的背景下，对拉动世界经济复苏确实发挥了不可或缺的作用。2008 年第 4 季度发达和新兴

经济体经济分别下滑 7.1%和 4%；中国经济在 2009 年第 1 季度增长 6.1%，为 17 年来新低，第 3 季度便回弹至 7.7%，带动全球经济自 2009 年第 2 季度后出现好转，2009 年 10 月进入正增长。<sup>55</sup>

## 二、从危机应对走向更紧密的战略与经济协调

新世纪以来，中美两国经济依赖不断加深，但相互之间利益竞争和立场分歧亦日益复杂，美国不断加大对中国施压，两国在知识产权保护、汇率、补贴、非市场经济地位、贸易不平衡等方面的长期分歧难以弥合，在商业间谍、网络安全和全球公域等跨领域新议题的矛盾亦快速上升，对双边经贸对话协调机制提出了新的要求。但两国的相互定位一直存在较大差距，各自关于力量的对比、收益分配和政策主张亦存在较大差异，最突出地体现在中美在世贸组织框架下中国的发展中国家地位问题。<sup>56</sup>

2005 年 8 月 1 日，美国国务院常务副国务卿佐利克和中国外交部副部长戴秉国在北京会晤，发起部长级对话机制，美方提出希望中国成为“负责任的利益攸关方”，但双方就对话机制的名称和定位存在分歧，中方称之为“高层战略对话”，而美方仅将之定位为“高层对话”。2006 年初，美国新上任的财长保尔森发起建立中美经济部门之间的部长级对话，并最终将对话命名为“中美战略经济对话”（SED），认可了对话的战略性质，当时在美国内亦面临鹰派的反对。

<sup>57</sup>但金融危机的爆发使美国第一次认识到两国角色的转换，认识到其同样需要中国的帮助。<sup>58</sup>2009年4月，中国国家主席胡锦涛和美国总统奥巴马于伦敦G20峰会期间举行会晤，决定将中美“高层（战略）对话”与“中美战略经济对话”合并为“中美战略与经济对话”（S&ED），“战略对话”终于得以正名，级别亦由部长级升格为内阁级，而且实现了跨安全与经济领域的“全政府”对话协调。奥巴马在首次对话会开幕式演讲中表示，美国需要中国的支持与合作来应对全球性金融危机。2011年时任中国国家副主席习近平访问美国，进一步提出中美构建“新型大国关系”，寻求与美国构建更为对等的双边关系。

当然，级别更高和更紧密的对话机制并不意味着能够解决双方的所有分歧。而且，金融危机在很大程度上重新塑造了中国乃至全世界对美国和资本主义体系的认知，在某种程度上甚至加深了中美双方的某些立场分歧。比如在危机前夕，美国通过双边及国际货币基金组织（IMF）等指控中国“操纵人民币汇率”，施压中国加快开放金融市场。金融危机爆发后，中国国内反对开放资本项目账户和金融市场、推动人民币汇率市场化改革的声音不降反升。2008年11月15日，胡锦涛主席赴美国华盛顿参加第一次G20峰会期间，曾非正式地对美方表示：“我相信你们应该很庆幸，希望你们现在应该理解，为什么我们没有更快地开放货币市场，你们



要我们做的一些事情是危险的。现在我们保持稳定，可以刺激经济，帮助自己和全世界。”但是美方回应称，中国能保持增长主要是依靠财政政策，而不是货币政策。<sup>59</sup>即便 IMF 亦在危机后修正了关于发展中国家开放资本市场的立场，<sup>60</sup>美国仍然坚信其自由市场理念，继续推动中国尽快开放金融市场，实现人民币汇率自由化。

### 三、G20 开创了中美全球经济治理合作的新格局

1997 年亚洲金融危机的爆发促进当时的八国集团（G8）发起建立了 G20 财长会议，以“在布雷顿森林体系内部建立一个非正式对话机制，扩大具有体系重要性的国家之间关于主要经济和金融政策议题的讨论。”<sup>61</sup>但是其并未在多大程度上提升新兴国家的代表性。危机爆发前，G8 邀请中国作为新兴经济体之一与会，只是参与气候变化等部分议题的讨论。2008 年全球金融危机爆发后，美国总统布什推动 G20 财长会议升格为首脑峰会机制，邀请中国国家主席胡锦涛参会，G20 自此成为协调国际经济合作的“首要论坛”。中美两国的共同行动有效促进了 G20 框架下全球各主要经济体和国际金融机构的协同应对，同时，加入 G20 亦大大提升了中国在全球治理中的声音和代表性，有效激励了中国承担国际责任的意愿和行动，对促进全球经济治理体系的演进带来了深远的影响。

一是促进 G20 通过集体救助方案，提升国际金融机构应

对危机的能力。2009年4月，G20伦敦峰会通过了1.1万亿美元的全世界经济刺激方案。在没有份额改革的情况下，中国以购买债券的方式为IMF提供了400亿美元支持，2012年G20洛斯卡沃斯峰会上，为应对欧债危机，中国再次向IMF提供了430亿美元资金，为之提供更充足的火力。

二是改革和完善全球金融监管改革与协调。美国金融监管改革推动了全球范围内的金融监管协调，促进G20成员在2010年便通过《巴塞尔协议III》（简称“巴III”），要求全球各商业银行在2015年1月前将一级资本充足率下限从原有的4%上调至6%，由普通股构成的核心一级资本占银行风险资产的比重下限从原有的2%提高至4.5%，使如今的全球金融体系基础更为稳健。当前新冠疫情暴发引发全球股市动荡，但是银行业体系仍保持着较好的基本面。

在金融危机之前，中国主要是参与世贸组织（WTO）框架下的贸易规则制订，而金融监管方面的规则标准基本是由美欧垄断制订。中国加入G20后相继加入金融稳定理事会、全球税收论坛等机制，在巴塞尔委员会、国际证监会合作组织等机构中的发言权亦大幅上升，积极参与了和宏观审慎监管相关的金融新规磋商。<sup>62</sup>而且，中国的银行体系受危机冲击较小，比其他国家更快地落实“巴III”，2015年1月时，中国大中型银行资本充足率均已超过10%，核心资本充足率也在8%以上，均远超过“巴III”的要求。<sup>63</sup>

三是促成世界银行和 IMF 治理改革，使之获得新的资源和使命。2010 年世界银行通过投票权和治理改革方案，发展中国家和转型国家的投票权较 2008 年提升 4.59%；IMF 通过份额改革方案，决定向发展中国家转移 6% 的份额，不过后者直至 2015 年方最后获得美国国会批准。虽然中国仍然坚持其发展中国家的定位，但 2014 年底提出要树立“大国财政、统筹内外”理念，不断加大对国际机构的捐款力度。

中美两国在 G20 和全球治理框架下并非没有利益冲突和立场分歧，但是这些分歧并未阻碍双方的合作。自 G20 首次峰会起，双方便对危机的成因产生分歧，美国等认为世界经济“失衡”是危机的根本原因，并将矛头指向了贸易顺差，同时推动 IMF 制订促进全球经济“再平衡”的“参考性指南”，并开展共同评估（MAP）。2007-2008 年间，中国经常项目余额占 GDP 的比重高达 9-10%，对美国等推动此举持较大非议，认为其旨在将危机的原因转嫁于中国，与美国在双边层面对中国施压的人民币汇率、贸易等议题具有密切的联系。不过，在国内实践层面，中国出于自身的利益推动结构性改革，相关指标迅速下降。不过，这一结果虽然看起来实现了 G20 目标，但实际上未必意味着两国真正实现了经济结构再平衡，表明苛求以某些量化指标来规范双边关系的做法未必合适。<sup>64</sup>

## 四、经验与启示

第一，全球化发展面临的脆弱性与不确定性上升是中美必须加强合作应对的最大共同利益。金融全球化深入发展伴随全球范围内实体经济脱实向虚，“明斯基时刻”日益频繁，世界经济发展的不公平性和不可持续性凸显，也威胁中美两国各自的发展，需要双方加强而非削弱合作。新冠疫情的暴发再次凸显中美作为国际体系中具有系统性影响的、最重要的两个国家，中美相互间的对立和对抗对两国和全世界都是灾难。

第二，平等互信的对话机制是确保两国双多边有效合作的重要保障。中美经贸交往的历史证明，对话机制虽然无法完全解决分歧，但是没有对话机制却使得可以协商解决的分歧升级成为重大对立甚至冲突，对双方利益都造成重大伤害。亲历 SED 和 S&ED 的中美双方领导人和决策层均认为，即便双方在立场和观点上存在重大分歧，这些对话机制仍大大加深了两国政府部门之间的了解和互信，特别是核心决策层人员的个人交往，为后来两国携手应对金融危机发挥了十分关键的作用。<sup>65</sup>2006-2008 年间的五次 SED 对话中，共有 30 次面对面的会议交流，部长之间直接通话 20 多次。美国特朗普政府就职以来，表示没有兴趣再与中国对话，认为其完全没有效果，是对这段历史的不恰当解读。

第三，中美要不断完善和建设公平与包容的全球治理机

制，从而更有效地激励双方合作，管控双边战略竞争与分歧。美方通过发起 G20 邀请中国参与合作应对全球金融危机，促进中美领导人之间的信任和战略经济对话机制的升级，大大提升了中美合作推动全球金融危机应对的有效性。中国国力的提升和向海外市场的拓展必然带来中美两国在全球层面权利、利益和责任的再分配要求，使两国在 G20 和全球治理框架下的竞争面不断提升。但是，中美合作应对危机前后，两国仍然能从大局出发妥善处理竞争与冲突。奥巴马政府时期，即便美国对中国发起的亚洲基础设施投资银行（“亚投行”，AIIB）存有不信任，但通过 S&ED 对话，两国仍达成战略性协议，明确中国的支持新机构发展的同时，继续加大对美国领导的现有机构的支持。英国牛津大学教授、亚投行顾问恩盖尔·伍兹（Ngairé Woods）认为，中美分歧不会摧毁多边主义，其中的第一大原因便是中国仍然坚定地支持多边机构。<sup>66</sup>全球经济治理机制也不是一成不变和一劳永逸的。新世纪以来，“因地因时制宜”等基于国际经济发展与合作实践的新理念和新规范正在主流化，不断打破国际合作中“一刀切”、“均码式”以及“百灵丹”式的刻板模式，这也需要中美两国共同的努力。

第四，中国正在深化市场体系建设，力争使有效市场和有为政府有机统一。中美之间在市场体系的发展模式上，有共识，也有分歧，但在建设公平、透明、开放、法治化的市

场体系上，中美没有根本分歧。但是，美国对中国单方面施压无利于推进中国国内改革。中国是世界上最大的发展中国家，有自己独特的国情，十分珍惜独立自主的发展道路，坚持依据自身的认知、条件和节奏推进改革开放。观察中国的改革历程，很多重大的改革均与中美互动有着密切的关系，且双方在改革的目标上一致，只是步伐与其预期有差异，比如 2015 年人民币汇率形成机制的改革、2019 年以来的金融市场开放等。但是在中国看来，即便在危机过后，美国精英仍未放下自身在新自由主义政策取向方面的傲慢，把中国因为美国危机的爆发而放慢金融改革步伐解读为“改革倒退论”。

# 中美携手推动气候变化《巴黎协定》

李彦良

2014年11月，来华出席APEC领导人非正式会议的美国总统奥巴马与中国国家主席习近平共同发表了《中美气候变化联合声明》，表示将共同推动气候变化谈判在2015年达成协议。2015和2016年，中美两国元首又两度发表气候变化联合声明，为《巴黎协定》的达成和生效发挥了重要的引领作用。

## 一、国内战略调整推动中美气候合作

在气候变化谈判的历程中，中美两国长期扮演了针锋相对的角色。中国在谈判中强调温室气体排放的历史责任，认为发达国家应率先承担减缓行动义务；美国则将其参与量化减排与中国等发展中大国承担同等责任挂钩，并以此为由退出了《京都议定书》。在“后京都”时期，中美围绕“共同但有区别的责任”原则（简称“共区”原则）的理解与实践，继续展开了激烈的交锋。

进入21世纪后，中美两国在能源气候政策领域的国内国际环境逐渐发生了显著的改变。在美国，2005年的卡特里娜飓风强化了公众及决策部门对气候变化威胁的认识。2007年，美国参议院通过了《美国气候安全法案》，联邦最高法院将温室气体裁决为污染物。在地方政府层面，部分州政府推进绿色议程，并出现了东北部“区域温室气体倡议”

(RGGI)、“西部气候倡议”(WCI)等多个地方性碳市场实践。奥巴马在总统竞选期间，更将应对气候变化视为其主要政治议程之一，主张通过发展绿色产业恢复经济和促进就业，同时加强美国在国际事务中的领导能力，被国际社会寄予厚望。

尽管如此，美国的气候变化政策仍受到显著的制约。美国有 26 个产煤州，在 2007 年，煤炭仍占美国一次能源消费的 23%，全美超过一半的电力由煤电供应，这意味着煤炭及石油产业在国会有深厚的影响。<sup>67</sup>2009 年，《美国清洁能源与安全法案》在参议院遭到否决。2010 年共和党赢得中期选举后，更通过预算和立法极大制约了政府推进绿色新政的能力。

奥巴马政府进入第二任期后，在气候变化议题上采取了更为主动的策略。2013 年，奥巴马签署《总统气候变化行动计划》，绕开国会推进环境政策改革；2014 年，环境署出台《清洁电力计划》，明确提出了限制发电厂碳排放的目标；2015 年，奥巴马运用总统令否决了国会对环境署计划及排放标准的否定意见。<sup>68</sup>美国民间对气候变化关注不断加深，以及页岩气革命下煤炭在美国能源消费中逐渐被更清洁、更廉价的天然气所取代，也为奥巴马绿色新政的推行提供了基础。

中国的气候变化政策则受到国内与国际双重因素的影



响。在国内层面，环境保护及可持续发展问题逐渐受到关注，中国领导人提出“科学发展观”概念，并在“十一五”计划中提出了建设资源节约型、环境友好型社会的目标。<sup>69</sup>在制度层面，国务院于 2007 年建立了国家应对气候变化领导小组；2008 年国家环保总局升格为国家环境保护部，国家发改委下设气候变化司，加强了对气候变化政策的研究和决策。在国际层面，中国在 21 世纪初碳排放总量快速上升，逐渐成为全球碳排放大国，在国际谈判中面临日益增强的谈判压力。这些因素对中国推动节能减排、发展绿色经济提供了内外动力。

另一方面，经济增长仍然是中国国内和外交政策的核心诉求。2007 年的《中国应对气候变化国家方案》明确指出，气候变化“归根到底是发展问题”。<sup>70</sup>尽管政府正逐渐认识到经济转型的重要性，但中国高度依赖煤炭的能源结构，水泥、钢铁、石化等高能耗产业对经济增长和城市化意义重大，这意味着短期内实现绝对减排的经济成本是无法接受的。因此，尽管中国在气候谈判中提出了逐渐降低碳排放强度的目标，但对自身发展权利和排放空间的争取仍然是中国在谈判中的核心诉求。

2011 年以后，气候与能源问题进一步得到重视，在政策序列中的地位不断提高。2011 年“十二五”规划首次以“绿色发展”为主题，专篇论述了“建设资源节约型、环境友好

型社会”，绿色发展指标比重大幅上升。<sup>71</sup>规划将积极应对气候变化单独列为一章，并明确了调整产业结构、节能提高能效、优化能源结构等减缓行动计划。随着中国经济增速逐渐放缓，煤炭、钢铁等产业产能过剩问题开始凸显，一系列“新常态”降低了中国控制碳排放的机会成本，也使提高能效、淘汰落后产能、发展绿色经济的紧迫性进一步提升。中共十八大提出了“五位一体”的总体布局，首次将生态文明与经济发展的重要性并列。<sup>72</sup>十八届三中全会进一步提出了加快生态文明制度建设，为生态保护划定红线。<sup>73</sup>

在机制层面，中国明确提出改革干部考核机制，不再将经济增速作为考核干部政绩的首要指标。<sup>74</sup>北京、上海等主要城市的雾霾天气引发强烈舆论关注，促使国务院建立了针对空气污染的严格追责制度，倒逼地方政府削减煤炭消费、调整能源结构。这些趋势都为中国进一步加强能源及气候行动创造了条件。<sup>75</sup>

## 二、共同利益加速中美气候政策合作

中美作为煤炭消费大国，都难以承受激进的温室气体减排方案对本国经济产生的巨大影响，主张兼顾环境与经济效益，通过技术手段实现温室气体减排。这使中美两国的气候政策在本质上具有一定的相似性。随着中美成为全球最主要的温室气体排放国，两国气候合作的必要性不断提高。中美

对清洁能源和绿色经济的追求，也为两国的具体合作提供了共同的利益基础。<sup>76</sup>

2008年后，中美在气候变化领域的竞合关系日益显著。在双边层面，民主党政府高度重视中国在气候变化问题上的作用，并与中国在环境、能源领域开展了务实合作。2008年6月，中美签署了《中美能源环境十年合作框架》。2009年，希拉里·克林顿、南希·洛佩西、约翰·克里、托德·斯特恩、奥巴马等政要密集访华，就哥本哈根气候变化会议进行协调。中美签署了《加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》，并建立了中美清洁能源联合研究中心。

在多边谈判领域，中美之间围绕“共区”原则的矛盾进一步升温。在制度安排上，中国坚持以《京都议定书》为基础的“双轨制”谈判，美国则要求达成比《议定书》更广泛的综合性协议，将发展中国家纳入其中；在减缓责任、透明度原则、国际援助等具体议题上，中国强调发达国家与发展中国家的责任义务应有显著区别，美国则要求发展中大国应与发达国家共同承担责任，从实质上模糊、削弱“共区”原则。中美两国在原则立场上的巨大差异使多边气候谈判举步维艰。

自2013年起，中美两国在气候变化领域的交流与合作进一步升温。除了两国国内气候战略的调整外，国际环境的变化也进一步推动了两国气候合作。哥本哈根会议的结果使

中国受到了国际舆论的压力，在后续的气候谈判中试图提升国家形象。随着 2012 年的多哈会议宣告“双轨制”下《京都议定书》第二承诺期谈判的完成，美国在德班平台的谈判中获得了更为主动的地位。在宏观层面上，中美 2013 年后在东海、南海、网络安全、国际贸易制度等多领域发生矛盾与摩擦，战略竞争与互疑态势升级。两国领导人都在寻求双边关系中新的合作支点，试图稳定双边关系，增强战略互信。

在此背景下，中美在气候变化领域的合作关系进一步密切。2013 年，中美发表联合声明，宣布建立由斯特恩和解振华领衔的中美气候变化工作组，在推进务实合作的同时进一步开展政策对话。2014 年，中美两国元首及气候变化工作组在多个双边及多边场合讨论了气候变化问题，并最终达成了《气候变化联合声明》。这一声明对《巴黎协定》的达成产生了重要的意义。作为全球最主要的温室气体排放国和全球最大的两个经济体，中美两国共同宣布了 2020 年后自主贡献计划，中国更首次宣示碳排放峰值，为德班平台基于“国家自主贡献”的气候变化治理规则注入了信心。《声明》还就多边谈判中长期争议的“共区”原则争议达成了妥协，使用了“体现共同但有区别的责任和各自能力原则，考虑到各国不同国情”的提法。在 2014 年的德班气候大会上，这一表述获得其他缔约方的普遍接受，最终被写入《巴黎协定》正文。在《巴黎协定》谈判之外，中美还就森林及土地利用、

航空碳税、其他温室气体减排等议题广泛交流看法，声明共同支持在《蒙特利尔议定书》机制下对氢氟碳化物的减排活动。

随着巴黎气候大会的临近，各国围绕各项主要议题开展了密集的对话与谈判，中美两国元首也于 2015 年 9 月再次发表共同声明，表示双方将在多边谈判中加强协调，共同推动《巴黎协定》的达成。2016 年 3 月，中美元首第三次发表联合声明，宣布将于 4 月 22 日共同签署《巴黎协定》。9 月的 G20 杭州峰会期间，中美共同宣布已完成《巴黎协定》的国内批准程序。在中美的引领下，《巴黎协定》在开放签署不到 7 个月的时间内生效，共 195 个国家签署，成为全球气候变化治理的一个里程碑。

### **三、中美气变合作产生巨大效应**

中美在气候变化领域的合作，不仅促进了全球气候变化共同治理目标的实现，也对中美两国带来额外收益。对中国而言，通过与美积极开展政策对话与务实交流，使中国在节能减排、新能源、数据收集等领域获得了重要技术、知识与实践经验，促进了中国国民经济目标的实现和国际履约能力的提高。通过高层对话提出的国际承诺，对国内环境能源改革形成了倒逼机制。

对美国而言，与中国的合作不仅促进了其国内新能源与绿色经济产业的发展，也加强了其对国际气候变化规则的领

导力。在“共区”原则表述、透明度原则、国际资金机制等中美主要争议领域上，气候谈判的最终结果都更接近美方的诉求。在氢氟碳减排、航空碳税、碳交易市场等议题上，美国也通过与中国的政策对话，促进了其所主导的国际规则与实践的推广。在认识到双方合作必要性的基础上，中美能够客观认识双方的立场与能力差异，在开拓共同利益的同时探索可实现的妥协点，使中美在气候变化领域的合作成为了可能。

#### **四、经验与启示**

首先，中美双方聚焦共同利益基础，摒弃零和博弈思维，为最终携手完成《巴黎协定》的签署提供了思想保障。就维护地球家园生存以及全球可持续发展的目标而言，中美在气候变化领域具有重大的战略性的共同利益。在实现气候变化治理目标的路径上，中美两国从发展绿色经济、加强能源安全视角推出的气候政策也具有其共同性与互补性，扩大了中美气候合作的利益基础。

当然，即使在中美气候变化合作的高峰期，中美气候立场仍具有显著的差异，并在多边气候谈判中试图建立各自的谈判联盟向对方施加压力。但中美在气候变化议题上避免了全面对抗和互相指责，并通过积极密切的政策对话增强互信、寻求利益共同点，最终促成了获得国际社会广泛接受的《巴黎协定》。

其次，具体领域的务实交流强化了合作纽带，增进了相互信任。自 2009 年的首轮中美战略与经济对话以来，中美在清洁煤炭、电动汽车、可再生能源等领域建立了多个具体合作项目，2013 年成立的中美气候变化工作组更陆续提出了汽车减排、智能电网、碳捕集、建筑及工业能效、数据收集、林业、低碳城市、工业锅炉能效等重点行动倡议。这些领域合作既包括中美环保、能源、交通等部门的政策交流，也包括智能电网、碳封存等领域政府、企业与研究机构的合作试点项目，以及省、州、市政府的合作项目。

对中美两国而言，能源、环境领域具体合作项目的开展具有重要的意义。通过将宏观的气候变化问题细化为具体的合作项目，美国得以发挥民间、企业、地方及专业机构的能力优势，避免国会立法僵局对国际环境合作的影响。中国得以将气候合作与国家和地方的具体能源、环境治理目标相联系，促进了气候政策执行部门及利益攸关方的合作参与及能力建设。利用各项具体领域开展交流及会议的契机，中美环境、能源、交通等部门及地方政府官员开展了密集的交流对话，增进了对双方环境政策与诉求的了解与互信，为两国高层环境政策的转变及气候合作的推进提供了基础。

第三，领导人对合作的大力推动起到“临门一脚”的关键作用。在气候合作的进程中，中美两国元首的合作意愿与领袖能力对合作的最终结果起到了关键性的作用。中国以国

家计划为核心的自上而下治理模式，意味着领导人意志对环境目标的实现具有显著的影响。这一模式在二氧化硫污染治理、雾霾治理等议题上取得了积极的成效。<sup>77</sup>尤其是中国共产党十八大以来，对生态文明治理的顶层设计得到进一步的强调，对地方政府进一步推动气候治理起到了极大的推动作用。国家领导人在高层互动中作出的政治承诺突破外交部门谈判框架的制约，并对各级政府层层落实环境目标形成政治推动力。

在大国关系层面上，中美尽管在多个领域发生了摩擦，但两国领导人在处理大国关系中保持了建设性的态度，并努力寻求两国利益的聚合点。中美领导人在气候变化领域真诚交流、务实合作，证明了中美携手面对紧迫全球性挑战的可能性<sup>78</sup>，也为中美“新型大国关系”下的发展提供了例证。

令人失望的是，自特朗普政府执政以来，美国能源、气候政策较奥巴马政府时期发生显著反弹，在国际上宣布退出《巴黎协定》，国内能源立法也遭到推翻。两党在环境议题上的立场极化日益严重，为美国未来的气候政策带来了新的不确定性。随着中美关系的进一步恶化，两国在能源环境领域的交流合作也显著停滞和倒退。中美能源环境十年合作框架未获续签，中美气候工作组等对话机制逐渐中断，为中美气候合作的未来蒙上阴影。

但从长远来看，中美在能源与气候变化议题上的合作基



础仍然强劲。美国的环境政策部门、地方政府、民间环保组织等仍在积极推动美国推动环境保护和履行国际责任。中国在联合国大会正式提出了在 2060 年实现“碳中和”的承诺，但这一目标的实现仍面临极大的挑战，为中国进一步开展国际气候合作带来现实性的需求。<sup>79</sup>美国当选总统拜登也将气候变化问题视为人类面临的首要挑战，承诺将在就职第一天回到《巴黎协定》，并推动美国在 2050 年以前实现净零排放的目标。如果中美能在环境治理中搁置意识形态分歧，超越“零和博弈”思维，发挥各自制度与能力上的优势，将为两国自身及全球的福祉贡献巨大的力量。

## 参考文献

---

- 1 Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, New York: Farrar Straus & Giroux, 1983, p. 207-209, Appendix I.
- 2 James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton*, New York: Alfred A. Knopf, 1999, p.89-90.
- 3 韩念龙主编:《当代中国外交》, 中国社会科学出版社 1990 年版, 第 230 页; Patrick Tyler, *A Great Wall: Six Presidents and China*, New York: A Century Foundation Book, 1999, p.268-269; Michel Oksenberg, "A Decade of Sino-American Relations", *Foreign Affairs*, Fall 1982, p.184.
- 4 傅高义:《邓小平时代》, 第 335 页。
- 5 Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle*, p.403.
- 6 Memo, Vance to Carter, 1/26/79, Scope Paper for the Visit of Vice Premier Deng Xiaoping of the People's Republic of China, January 29-February 5, 1979, vertical file, China, Jimmy Carter Library.
- 7 《人民日报》1979 年 1 月 2 日。
- 8 Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle*, pp.412-413; Patrick Tyler, *A Great Wall*, p.279.
- 9 傅高义:《邓小平时代》, 第 336 页。
- 10 U.S. State Department ed., *American Foreign Policy. Current Documents. 1977-1980*, 1982, p.1056-1057; Harry Harding, *A Fragile Relationship*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1992, pp.123-124.
- 11 U.S. State Department ed., *American Foreign Policy. Current Documents. 1977-1980*, 1983, p.1001.
- 12 U.S. State Department ed., *American Foreign Policy. Current Documents. 1977-1980*, 1983, p.1005.
- 13 Deng Xiaoping, *Selected Works of Deng Xiaoping, 1975-1982*, Beijing: Foreign Languages Press, 1994, p.371-372; 中共中央文献研究室、中国人民解放军军事科学院编:《邓小平军事文集》(三卷本), 军事科学出版社、中央文献出版社 2004 年, 第三卷, 第 181-185 页。
- 14 John H. Holdridge, *Crossing the divide: An Inside Account of the Normalization of U.S.-China Relations*, New York: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1997, p.226.
- 15 邓小平在 1982 年 9 月 1 日召开的党的十二大开幕式上的讲话, 《人民日报》1982 年 9 月 2 日。
- 16 陶文钊:《中美关系史》(修订本), 上海人民出版社 2016 年第一版, 第 133-139 页。
- 17 龙永图 VS 巴尔舍夫斯基: 16 年后再碰杯 这次他们谈起了中美关系的新常态, 中国经营网, 2017 年 6 月 7 日, <http://www.cb.com.cn/index/show/jj/cv/cv12529301101/p/2.html>.
- 18 中国入世谈判最难时刻 朱镕基拍桌一声断喝, 中国评论网, 2018 年 10 月 21 日 [http://www.crntt.com/doc/1052/2/4/0/105224051\\_2.html?coluid=209&kindid=9578&docid=105224051&mdate=1021115357](http://www.crntt.com/doc/1052/2/4/0/105224051_2.html?coluid=209&kindid=9578&docid=105224051&mdate=1021115357).
- 19 陶文钊, 中美关系史(修订本), 1972-2000, 上海人民出版社, 2016 年 8 月,

---

P357-371

<sup>20</sup>WILLIAM J. CLINTON, *42nd President of the United States: 1993 - 2001*, Remarks at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, March 08, 2000, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-paul-h-nitze-school-advanced-international-studies>

<sup>21</sup>By Matt Smith/CNN, Clinton signs China trade bill, October 10, 2000, <http://edition.cnn.com/2000/ALLPOLITICS/stories/10/10/clinton.pntr/>

<sup>22</sup>张伟, 朱镕基与美国“入世”谈判内幕, 青年参考, 2011年09月14日, [http://qnck.cyol.com/html/2011-09/14/nw.D110000qnck\\_20110914\\_1-01.htm](http://qnck.cyol.com/html/2011-09/14/nw.D110000qnck_20110914_1-01.htm)

<sup>23</sup>MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, DIGITAL GLOBALIZATION: THE NEW ERA OF GLOBAL FLOWS, February 24, 2016, <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>

<sup>24</sup>世界旅游组织: 2015 年全球旅游报告, <http://www.199it.com/archives/394112.html>

<sup>25</sup>MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, DIGITAL GLOBALIZATION: THE NEW ERA OF GLOBAL FLOWS, February 24, 2016, <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>

<sup>26</sup>MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, DIGITAL GLOBALIZATION: THE NEW ERA OF GLOBAL FLOWS, February 24, 2016, <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows>

<sup>27</sup>张宇燕、李增刚, 国际经济政治学, 上海人民出版社, 2008年1月, P403-404

<sup>28</sup>数据均来自美国经济分析局, [www.bea.gov](http://www.bea.gov)

<sup>29</sup>News Release, Activities of U.S. Multinational Enterprises 2018, AUGUST 21, 2020, [www.bea.gov](http://www.bea.gov)

<sup>30</sup>U.S. Direct Investment Abroad, Operations of U.S. Parent Companies and Their Foreign Affiliates, Revised 2001 Estimates, 2005, [www.bea.gov](http://www.bea.gov)

<sup>31</sup><https://ticdata.treasury.gov/Publish/mfhhis01.txt>

<sup>32</sup>数据来自美国国家旅游局, [https://travel.trade.gov/outreachpages/inbound.general\\_information.inbound\\_overview.asp](https://travel.trade.gov/outreachpages/inbound.general_information.inbound_overview.asp)

<sup>33</sup>数据来自美国国际教育协会 IIE 发布《美国开放门户报告》, <https://opendoorsdata.org/data/international-students/leading-places-of-origin/>

<sup>34</sup>数据来自中国商务部

<sup>35</sup>数据来自熊性美文章《加入 WTO 后我国利用外资战略的转变及政策的调整》, 2002年8月发表在《学习与实践》上

<sup>36</sup>数据来自国家统计局

<sup>37</sup>数据来自中国国家统计局

<sup>38</sup>数据来自美国经济分析局, [www.bea.gov](http://www.bea.gov)

<sup>39</sup>数据来自美国国家旅游局, [https://travel.trade.gov/outreachpages/download\\_data\\_table/2007\\_US\\_Travel\\_Abroad.pdf](https://travel.trade.gov/outreachpages/download_data_table/2007_US_Travel_Abroad.pdf)

<sup>40</sup>数据来自美国国家旅游局, [https://travel.trade.gov/outreachpages/outbound.general\\_information.outbound\\_overview.asp](https://travel.trade.gov/outreachpages/outbound.general_information.outbound_overview.asp)

---

ew.asp

<sup>41</sup>数据来自中国教育部，

[http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_850/201001/xxgk\\_77826.html](http://old.moe.gov.cn//publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_850/201001/xxgk_77826.html)

<sup>42</sup>数据来自中国教育部，

[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/gzdt\\_gzdt/s5987/201904/t20190412\\_377692.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201904/t20190412_377692.html)

<sup>43</sup>联合国前秘书长安南在 2000 年 4 月发表的《千年报告》的第一部分重点谈及全球化问题。 <https://baike.baidu.com/item/反全球化/5058617?fr=aladdin>

<sup>44</sup>朱镕基，《朱镕基讲话实录第三卷》，人民出版社，2011 年 9 月，P358

<sup>45</sup>朱镕基，《朱镕基讲话实录第三卷》，人民出版社，2011 年 9 月，P389

<sup>46</sup>Transcript of Chair Powell's Press Conference, September 16, 2020,

<https://www.federalreserve.gov/mediacenter/files/FOMCpresconf20200916.pdf>

<sup>47</sup>陶文钊，中美关系史（修订本），1972-2000，上海人民出版社，2016 年 8 月，P357-363

<sup>48</sup>朱镕基，《朱镕基讲话实录第三卷》，人民出版社，2011 年 9 月，P249

<sup>49</sup> By Li Lanqing; translated by Ling Yuan and Zhang Siying, *Breaking through: the birth of China's opening-up policy*, Oxford University Press, 2009

<sup>50</sup>WILLIAM J. CLINTON, *42nd President of the United States: 1993 - 2001*, Remarks at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, March 08, 2000, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-paul-h-nitze-school-advanced-international-studies>

<sup>51</sup> Henry M. Paulson, Jr., *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*, Headline Publishing Group, 2015, p. 247.

<sup>52</sup> 2004 年前美国财长萨默斯·劳伦斯提出中美间正形成“金融恐怖平衡”的格局，在危机爆发后被广泛讨论。 [Brad W. Setser](https://www.cfr.org/blog/balance-financial-terror-circa-august-9-2007), “The balance of financial terror, circa August 9, 2007”, Council on Foreign Relations, Aug. 9, 2007, <https://www.cfr.org/blog/balance-financial-terror-circa-august-9-2007>.

<sup>53</sup> 巴曙松、朱元倩、金玲玲，《巴塞尔 III 与金融监管大变革》，中国金融出版社 2015 年。

<sup>54</sup> Henry M. Paulson, Jr., *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*, Headline Publishing Group, 2015, p. 250.

<sup>55</sup>“Statement by IMF Managing Director Dominique Strauss-Kahn at the Conclusion of his Visit to China”, November 17, 2009, IMF Press Release No. 09/411; IMF, *World Economic Outlook*, April 2019.

<sup>56</sup> US Submission to the WTO about the Procedure to Strengthen the Negotiating Function of the WTO, Feb. 15, 2019,

[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=251580&CurrentCatalogueIdIndex=0&HasSpanish](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?CatalogueIdList=251580&CurrentCatalogueIdIndex=0&HasSpanish).

<sup>57</sup>周鑫宇，“中美博弈四年搭起对话新平台”，《国际先驱导报》，2009 年 7 月 30 日。

<sup>58</sup> Henry M. Paulson, Jr., *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*, Headline Publishing Group, 2015, p. 251.

<sup>59</sup> Henry M. Paulson, Jr., *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*, Headline Publishing Group, 2015, p. 259.

<sup>60</sup> Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani and Davide Furceri, “Neoliberalism: Oversold?” *Finance & Development*, IMF, June 2018.

- 
- <sup>61</sup> “Statement of G7 Finance Ministers and Central Bank Governors”, Washington DC, September 25, 1999, available at <http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm992509state.htm>.
- <sup>62</sup> 金中夏等,《中国与 G20: 全球经济治理的高端博弈》,中国经济出版社 2014 年,第 24-25 页。
- <sup>63</sup>“巴塞尔新协议敲定,中国银行业轻松以对”,《证券时报》,2010 年 09 月 14 日。
- <sup>64</sup> Changyong Rhee and Alok Sheel, “The Role of Emerging Economies in Major G-20 Initiatives”, *The G-20 Summit at Five: Time for Strategic Leadership*, The Brookings Institution 2014, pp. 48-50.
- <sup>65</sup> Henry M. Paulson, Jr., *Dealing with China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*, Headline Publishing Group, 2015, pp. 232-233.
- <sup>66</sup> Ngaire Woods, “Multilateralism will survive the great fracture,” Project Syndicate, Sept. 30, 2020.
- <sup>67</sup> Tora Skodvin and Steinar Andresen: “An Agenda for Change in U.S. Climate Policies? Presidential Ambitions and Congressional Powers,” *International Environmental Agreements*, 2009 (9), pp. 263-278.
- <sup>68</sup> David M. Konisky and Neal D. Woods, “Environmental Policy, Federalism, and the Obama Presidency”, *The Journal of Federalism* 46(3), pp. 366-391.
- <sup>69</sup> 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,2006 年 3 月。
- <sup>70</sup> 中国国家发改委:《中国应对气候变化国家方案》,2007 年 6 月,第 2 页。
- <sup>71</sup> 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,2011 年 3 月。
- <sup>72</sup> 《中共宣示“五位一体”建设中国特色社会主义》,新华网,2012 年 11 月, [http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/08/c\\_113642740.htm](http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/08/c_113642740.htm)。
- <sup>73</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,2013 年 11 月。
- <sup>74</sup> 《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,中共中央组织部,2013 年 12 月。
- <sup>75</sup> 《大气污染防治计划》,国务院,2013 年 9 月。
- <sup>76</sup> Kenneth G. Lieberthal, “Challenges and Opportunities for U.S.-China Cooperation on Climate Change,” Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, June 2009.
- <sup>77</sup> Oran R. Young *et al.*, “Institutionalized Governance Processes Comparing Environmental Problem Solving in China and the United States,” *Global Environmental Change* 31, 2015, pp.163-173.
- <sup>78</sup> Remarks by President Obama and President Xi Jinping in Joint Press Conference, Nov. 12, 2014.
- <sup>79</sup> “China’s new carbon neutrality pledge: What next?,” *China Dialogue*, <https://chinadialogue.net/en/climate/chinas-new-carbon-neutrality-pledge-what-next/>.

© 2021 BY SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES.

ALL RIGHTS RESERVED.

ADD:195-15 TIANLIN ROAD, XUHUI, SHANGHAI, PR.CHINA

TEL:021-54614900|WWW.SIIS.ORG.CN