

美国对华关系“武器化派” 的兴起及潜在走向^{*}

陈 静 周文星

[内容提要] 近年来,美国战略界围绕中美相互依存关系展开激烈辩论,并逐渐形成三个具有代表性的对华关系派别,即“武器化派”“脱钩派”和“接触派”。自特朗普推动美国对华政策重构以来,呼吁利用美国全球优势地位遏制中国发展的“武器化派”迅速兴起,声势超过主张切断中美相互依存关系的“脱钩派”,并削弱了“接触派”以往在美国战略界的主导地位,导致中美在经贸、科技、人文交流等领域的交流与合作严重下滑,冲击两国的政治外交关系,不利于地区和平稳定与全球治理合作。展望未来,2024年美国总统选举结果、美国战略界对华政策辩论、中美关系互动、国际舆论等美国内外因素,将共同牵动“武器化派”的可能走向。

[关键词] 美国对华政策 相互依存 政策辩论 武器化 中美关系

[作者介绍] 陈静,澳门科技大学社会和文化研究所博士研究生,主要研究中美关系、美国对外政策;周文星,南京大学国际关系学院准聘副教授、博士生导师,主要研究中美关系、台湾问题、国际关系。

在中美战略竞争持续加剧的背景下,美国政府是应该继续发挥相互依存“压舱石”的作用,还是将相互依存“武器化”,甚至是切断与中国的相互依存关系,美国战略界以此为核心议题展开了不同角度的辩论。其中,主张运用美国强大的全球盟伴体系、有力的金融科技等工具以及美国主导的国际政治经济机制等全球性优势资源,战略利用相互依存关系遏制中国发展

^{*} 本文系2021年度国家社科基金青年项目“美国国会立法干涉台湾问题的规律、风险与对策研究(1973—2021)”(项目批准号:21CGJ047)的阶段性成果。

的“相互依存武器化派”（“武器化派”）的影响力最大，正日益成为影响美国政府制定对华政策的重要力量，反映了现阶段美国各界看待中美相互依存关系的战略思维转向。

一、“武器化派”的兴起及主张

“相互依存关系武器化”作为一个严谨的学术概念，最早由美国乔治城大学学者亨利·法雷尔 (Henry Farrell) 和亚伯拉罕·纽曼 (Abraham Newman) 在2019年提出。他们认为，在如链条式紧密相连的全球化时代，国家之间的相互依存关系根深蒂固，而牢固的网络也诱使它们通过经济胁迫和间谍活动来扼杀竞争对手，他们据此提出“武器化”的定义，即某个实力雄厚的国家战略利用其在全球网络中的优势地位遏制对手，将相互依存转化为治国之道，进而实现其地缘政治目标。^①基于这一观点，他们反对特朗普政府推行的对华“脱钩”政策，认为该政策有害且不现实，强调美国仍有能力通过控制全球网络的依存关系应对来自中国的挑战。

法雷尔和纽曼有关相互依存“武器化”的概念及其观点，在美国各界引起热烈反响。素有“美国外交官摇篮”之称的乔治城大学正成为“武器化”拥趸的集中地。该校学者车维德 (Victor Cha) 呼吁美国与盟友建立“集体韧性” (Collective Resilience) 来形成威慑，以应对中国对相互依存的“武器化”。^②其他高校，如塔夫茨大学学者丹尼尔·德雷兹纳 (Daniel Drezner) 和克里斯·米勒 (Chris Miller) 重点关注科技领域的相互依存“武器化”现象，关注美国将相互依存“武器化”去遏制TikTok、华为等中

^① Henry Farrell and Abraham Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.42-79.

^② Victor D. Cha, “Collective Resilience: Deterring China’s Weaponization of Economic Interdependence,” *International Security*, Vol.45, No.1, 2023, pp.91-124.

国科技企业的方式；^①马里兰大学学者玛格丽特·皮尔森 (Margaret M. Pearson)、哈佛大学学者任美格 (Meg Rithmire) 等更为关注经济合作与发展组织国家与中国的经济竞争, 认为竞争导致每个国家都试图以国家安全为名减少相互依存度。^②

主要来自华尔街的银行家、投资者、对冲基金经理等金融界精英构成的部分所谓“全球主义者”或“国际主义者”, 是支持相互依存“武器化”的主要倡导者, 他们曾一度主导了特朗普政府对华政策。先后担任白宫国家经济委员会主任的加里·科恩 (Gary Cohn) 和拉里·库德洛 (Larry Kudlow)、财政部部长史蒂文·姆努钦 (Steven Mnuchin)、商务部长威尔伯·罗斯 (Wilbur Ross)、国务卿雷斯克·蒂勒森 (Rex Tillerson)、白宫高级顾问贾里德·库什纳 (Jared Kushner) 等人是特朗普政府“武器化派”的主要代表, 他们曾反对特朗普的“脱钩”政策, 认为应该将相互依存“武器化”来打击对手, 维护美国利益。姆努钦强调金融工具在全球经济网络中的作用, 主张将美国外国投资委员会 (CFIUS) 作为密切监控外国资产流入美国境内的“武器”。^③总之, “武器化派”强调利用各国在经贸和科技方面的相互依存关系, 主张美国运用国家政策工具, 将美国在相互依存关系中的显著优势“武器化”, 以抵消来自竞争对手的威胁, 进而维持其全球领导地位。在对华问题上, “武器化派”人士也提出类似主张, 呼吁美国通过运用包括征收高额关税等手段, 推进对美有利的中美贸易谈判, 重构中美经贸关系。

事实上, 作为处理对华关系的新兴派别, “武器化派”是美国战略界反

^① Daniel W. Drezner et al. eds, *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Brookings Institution Press, 2021, pp.1-3; Chris Miller, *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*, Simon and Schuster, 2022, p.317.

^② Margaret M. Pearson, Meg Rithmire, and Kellee S. Tsai, “China's Party-State Capitalism and International Backlash: From Interdependence to Insecurity,” *International Security*, Vol.47, No.2, 2022, pp.135-176.

^③ Sarah B. Danzman, “Investment Screening in the Shadow of Weaponized Interdependence,” in *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, edited by Daniel W. Drezner et al., Brookings Institution Press, 2021, pp.257-272.

思和辩论对华政策的结果，“去相互依存脱钩派”（简称“脱钩派”）和“相互依存接触派”（简称“接触派”）之间的激烈辩论催生了融合这两派部分政策主张的“武器化派”。特朗普2017年入主白宫初期，随着首席战略师史蒂芬·班农（Steven Bannon）、白宫贸易顾问彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）、美国贸易代表罗伯特·莱特希泽（Robert Lighthizer）、总统国家安全顾问约翰·博尔顿（John Bolton）和罗伯特·奥布莱恩（Robert O’ Brien）等保守派顾问相继加入执政团队，“脱钩派”迅速成为美国行政当局主流。他们将美国视为全球化发展和相互依存关系的“受害者”，主张美国政府推行战略收缩，甚至回归孤立政策。在这一派人士看来，中国的崛起对美国构成“严重威胁”，中美贸易往来是零和博弈，中国的获利就意味着美国蒙受损失，因此主张切断与中国在经贸、科技、人文等领域的联系，强行“脱钩”。一些与共和党关系密切的保守派智库专家和高校学者，也是“脱钩派”的重要组成部分。传统基金会高级研究员詹姆斯·卡拉法诺（James Carafano）、前国防部长高级顾问白邦瑞（Michael Pillsbury）等人是中美“脱钩”的积极推动者，他们声称中美高度相互依存关系是致使美国处于战略脆弱处境的主要原因。^①深刻影响纳瓦罗对华政策思维的斯坦福大学华裔教授章家敦也是坚定的“脱钩派”人士，他在2020年接受媒体采访时就支持美国在经贸方面与中国“全面脱钩”。^②一些保守派专家甚至高度赞赏特朗普政府力推的“脱钩”政策，认为特朗普看似无序和充满矛盾的政策是基于“互惠”的“谨慎的现实主义”，呼吁美国应该尤其在经贸和半导体制造业领域减少对中国的依赖。^③

显然，“脱钩派”的这些主张，与中美建交以来长期占据对华政策主流位置的“接触派”的观点格格不入，两派观点可谓泾渭分明。不同于“脱

^① See James J. Carafano et al. eds., *Winning the New Cold War: A Plan for Countering China*, The Heritage Foundation, March 2023.

^② Yael Halon, “Gordon Chang Warns China Configuring Its Military to Kill Americans,” Fox News, September 7, 2020, <https://www.foxnews.com/world/gordon-chang-warns-china-configuring-its-military-to-kill-americans>.

^③ See Michael R. Auslin, “Fatally Vulnerable,” *Hoover Digest*, Summer 2020.

钩派”将中美相互依存关系视为负面资产，“接触派”高度肯定相互依存在缓和中美紧张关系、化解潜在冲突和引领全球发展的积极作用。白宫国家安全委员会东亚事务前高级主任、布鲁金斯学会高级研究员杰弗里·贝德，前助理国防部长、新自由制度主义代表人物约瑟夫·奈，前助理国防部长、哈佛大学学者格雷厄姆·艾利森 (Graham Allison)，前副国务卿、约翰斯·霍普金斯大学学者詹姆斯·斯坦伯格 (James Steinberg)，前代理助理国务卿、耶鲁大学学者董云裳 (Susan Thornton)，白宫国家安全委员会中国事务前主任、布鲁金斯学会中国中心主任何瑞恩 (Ryan Hass)，哈佛大学学者托尼·赛奇 (Tony Saich)，康奈尔大学学者白洁曦等专家与学者，都是主张深化中美相互依存关系、维持两国各领域接触的代表。贝德是对华接触政策的长期倡导者，他严厉批评特朗普政府的“脱钩”做法，坚定认为接触最符合美国利益并呼吁美国政府应将该政策作为对华政策的基础。^①奈多次撰文回应“脱钩派”与“武器化派”，为“接触派”的正当性提供了最为全面的“证词”。他虽然承认中美在价值观、人权等议题上存在分歧，但强调两国尤其在经贸与人文交流层面的相互依存关系，是促使双方携手应对流行病、气候变化、金融问题等全球性挑战的基础，这有助于防止两国走向冲突、促进全球经济稳定，因此是美国维系和实现其重大国家利益的重要立脚点，他呼吁美国应重视相互依存对美国霸权护持所蕴含的潜在战略机遇。^②其他自由派智库专家和高校学者与奈的观点相似，肯定中美相互依存关系是维系中美关系朝积极方向发展的“助推器”，承认相互依存在处理地区以及全球性传统与非传统安全挑战方面的积极角色。^③

① Jeffrey A. Bader, “U.S.-China Relations: Is It Time to End the Engagement?” *Policy Brief*, Brookings Institution, September 2018.

② Joseph S. Nye, “Power and Interdependence with China,” *The Washington Quarterly*, Vol.43, No.1, 2020, pp. 7-21.

③ Ryan Hass, *Stronger: Adapting America's China Strategy in an Age of Competitive Interdependence*, Yale University Press, 2021; Graham T. Allison et al., “Is the US-China Relationship the Most Consequential Relationship For America in the World?” Brookings Institution, February 6, 2024; James G. Evans, “The Future of U.S.-China Relations: Competition, Coexistence, Cooperation,” Fairbank Center for Chinese Studies, December 7, 2022.

“武器化派”的主张之所以逐渐成为特朗普政府的官方政策，与特朗普执政团队内部不同政策派别人士之间的斗争结果密切相关。声势浩大的“脱钩派”虽然在特朗普竞选时期和主政初期颇具影响，但随着特朗普在2017年8月宣布解雇其首席战略顾问、“脱钩派”代表人物班农，“脱钩派”的影响力逐渐式微，这标志着以科恩、姆努钦为代表的“武器化派”在与“脱钩派”的斗争中暂时占居上风。但班农的去职并不意味着“脱钩派”退场，相反，以纳瓦罗、莱特希泽为代表的温和“脱钩派”为特朗普对华发动贸易战和科技战提供了政策框架和行动指南，大幅削弱了经贸联系在中美相互依存关系中的“压舱石”作用。随着美国国内政治和中美关系的发展，特朗普政府内的“武器化派”和“脱钩派”实现了某种程度上的妥协与合作。最为典型的案例是，库德洛、姆努钦等“武器化派”和纳瓦罗、莱特希泽等“脱钩派”，共同主导了特朗普政府与中方在2018年至2020年期间围绕第一阶段经贸协议的谈判。

拜登入主白宫后，较大程度继承了特朗普政府的对华战略竞争框架和“武器化派”的政策主张，祛除了“脱钩派”的影响力，同时也部分采纳了“接触派”的政策思路。拜登政府多位官员曾阐述处理中美相互依存关系的思路，呈现出较为明显的“武器化”意味。例如，国务卿安东尼·布林肯 (Antony Blinken) 肯定相互依存关系在实现美国国家战略的巨大作用与潜力，将其视为美国实力而非脆弱性的源泉。^①副国务卿库尔特·坎贝尔 (Kurt Campbell) 认为，鉴于中美两国的相互依存关系，美国应该采取与此前应对苏联不同的策略，通过强化与亚洲盟友的关系应对中国挑战。^②

^① Antony J. Blinken, “Secretary Antony J. Blinken Remarks to the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) ‘The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era’,” U.S. Department of State, September 13, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-johns-hopkins-school-of-advanced-international-studies-sais-the-power-and-purpose-of-american-diplomacy-in-a-new-era/>.

^② Bill Gertz, “Top Biden China Adviser Campbell Says U.S. Not Seeking Regime Change for Communist China,” *Washington Times*, June 12, 2024.

苏利文强调美国需要与全球范围内的盟友携手应对相互依存时代带来的挑战，包括处理中美关系问题。^①杜如松是拜登政府和民主党精英中为数不多地全面研究和系统阐述美国对华战略的代表性人物，他在其专著《持久战》(The Long Game)中反复强调，美国当下应该采用的最优对华战略是运用其强大的全球网络获取非对称优势，以低于中国建立其实力与影响力的成本去挫败中国的实力和影响力。^②

与特朗普执政团队融合“脱钩派”与“武器化派”类似，拜登政府日益呈现出以“武器化派”为主、“接触派”为辅的团队结构。如果说坎贝尔、苏利文、布林肯的对华政策思维更多地呈现出“武器化派”的政策主张，那么，美国驻华大使尼古拉斯·伯恩斯(Nicolas Burns)、拜登总统前气候特使约翰·克里(John Kerry)等人，则体现了拜登政府保留与中国在禁毒、农业、气候、人文交流等特定议题进行接触与合作的积极取向。而美国财政部长珍妮特·耶伦(Janet Yellen)等官员，则兼具“武器化派”和“接触派”的政策倾向，他们一方面主张中美在应对紧迫的全球挑战方面加强合作，另一方面又建议充分利用美国的全球盟伴体系和对国际经济金融制度的主导性优势遏制中国。

二、“武器化派”兴起的主要原因

近年来，“武器化派”的声势不仅盖过了主张与中国切断相互依存关系的“脱钩派”，而且削弱数十年以来致力于维持中美对话与合作之“接触派”的主导性地位。对华关系“武器化派”的快速兴起，是诸多因素相互作用的结果。

^① Jake Sullivan, “The Sources of American Power: A Foreign Policy for A Changed World,” *Foreign Affairs*, Vol.102, Iss.6, Nov/Dec 2023, pp.8-29.

^② See Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford University Press, 2021.

首先,中美综合国力的变化推动美国战略界对华政策的反思与辩论,是“武器化派”兴起的政策背景。众所周知,美国战略界对华关系“接触派”最早起源于美国在20世纪60年代末、70年代初“联中抗苏”的战略谋划,随着中美建交后两国交往与合作日益紧密,逐渐成为稳定中美关系发展的主导性力量。“接触派”人士强调,与中国的相互依存关系不仅可以满足美国在亚太地区的地缘政治需求,还能进一步巩固战后美国所主导的、以自由贸易为基础的全球经济秩序。^①但自20世纪90年代中期开始,中国综合国力持续上升及国际事务话语权增加,美国战略界逐渐担忧崛起的中国,尚不具有明显“脱钩”倾向的少数保守派分子炒作的“中国威胁论”在美国甚嚣尘上。

中美两国实力在2008年和2012年先后发生重大变化,美国战略界围绕对华政策展开了全面、激烈的辩论。2008年,中国政府采取果断举措有效应对金融危机并首次成功举办举世瞩目的奥运盛会,与遭遇金融风暴强烈冲击的美西方国家形成鲜明对比。美国战略界人士普遍将2008年视为中国作为非西方大国崛起的历史性时刻,认为全球力量平衡的重大转变对中美关系的未来发展势必产生长远影响。时任世界银行中国和蒙古局局长的美国经济学家杜大伟(David Dollar)回忆称,2008年金融危机加速了中国的崛起、削弱了美国的财政实力,播下了美国在2018年对华开启贸易战的“种子”。^②美国知名国际政治学者罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)和奈认为,金融危机后中美在经济领域形成“非对称的相互依存关系”,甚至断言这种非对称的“金融恐怖平衡”类似于美苏之间的“核恐怖平衡”。^③前副总统副国家安全顾问、普林斯顿大学学者费亚伦(Aaron Friedberg)强调中国崛起的军事影响,声称美国在后金融危机时代更难以承受与中国陷入军

^① Avery Goldstein, “The Diplomatic Face of China’s Grand Strategy: A Rising Power’s Emerging Choice,” *The China Quarterly*, No.168, 2001, pp.835-864.

^② David Dollar, “U.S.-China Trade War Has Its Seeds in The Financial Crisis,” The Washington International Trade Association, September 14, 2018, <https://www.wita.org/atp-research/u-s-china-trade-war-has-its-seeds-in-the-financial-crisis/>.

^③ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence (Fourth Edition)*, Longman, 2011, p.xxxiii.

备竞争的代价。^①美国战略界在2012年前后再次激烈辩论对华政策，同样是中国国家实力进一步增长的结果。中国在2007年超越德国成为世界第三大经济体、在2008年超过日本成为美国国债最大持有国、在2010年超过日本成为世界第二大经济体，这一系列经济以及与其紧密相关的军事“硬指标”的变化，持续加剧了美国战略界对中国复兴的战略疑虑，后者开始反思并战略利用中美相互依存关系。几乎正是从奥巴马总统第二任期后期开始，尤其以2016年美国总统选举辩论为起点，对华关系“接触派”同时遭遇“脱钩派”和“武器化派”的严厉抨击。特朗普在2017年入主白宫及其制定的对华战略竞争框架，不仅预示着“接触派”首次被抛弃，而且意味着“武器化派”和“脱钩派”正式成为中美建交以来美国政府制定对华政策的关键性力量。

其次，美制造业衰退及“脱钩派”主张的不力为“武器化派”兴起提供机遇。伴随着美国国力的相对下降，美国制造业经历了持续的衰退，孤立主义因此加速抬头并壮大了对华“脱钩派”的声势，但“脱钩派”在特朗普执政早期推出的一系列旨在提振美国产业的政策举措引发了各界的尖锐批判，尤其是全球主义者的强势反扑为“武器化派”的登场提供了机遇。孤立主义与全球主义等思潮一样，在美国具有悠久的历史传统与深厚的民意基础。很长时间以来，两者围绕国家外交话语权争斗不断，并随着美国外部安全环境与国际格局的变化，呈现出此消彼长的动态变化。一般而言，当与外部接触的收益大于成本时，美国政府更可能采取全球主义倾向的外交政策；反之，美国更可能重拾孤立主义。近20年来，美国制造业因全球产业链转移、技术革命冲击等因素持续衰落，越来越多以中下层白人中产阶级为主的群体将他们遭遇的困境和美国制造业的衰退归咎于全球化的恶果，提出现有国际组织不符合美利益、中国制造业的快速发展削弱美国制造业

^① Aaron L. Friedberg, “Implications of the Financial Crisis for the US–China Rivalry,” *Survival*, Vol.52, No.4, 2010, pp.31-54.

云云, 这为“脱钩派”的兴起积累了日渐深厚的民意基础。相关民调显示, 2010—2016年期间美国民众对中国好感度持续下降, 是对中美实力变化影响民众对华认知的结果。^①在对华民意日趋负面的背景之下, “脱钩派”从之前零碎、软弱的思潮转变为系统、强有力的政治力量, 其主张随着特朗普入主白宫而成为对华政策的官方话语。

然而, 特朗普政府在班农、纳瓦罗等“脱钩派”指引下陆续推出对华政策举措, 侵害了美国传统上与中国深度接触的全球主义者的利益, 特朗普政府在与美国产业界、科技界等战略界互动的过程中不得不调整其对华政策, 并最终改采以“武器化派”为主、“脱钩派”为辅的政策思维。特朗普政府禁止华为进入美国市场并切断美国企业对华为重要零部件的供应, 对美国资本市场和科技行业造成了重大冲击, 尤其是为华为提供零部件的芯片制造商高通 (Qualcomm) 和博通 (Broadcom) 等全球龙头企业。在科技界、产业界的压力与游说之下, 特朗普在一个月后又宣布允许美国企业继续向华为出售设备, 这无异于是对“脱钩派”的当头一棒。特朗普政府“脱钩派”将中国视为敌人以及采取的敌对举措, 也遭到了学界、外交政策界、军方和商界的反对。200多名各界代表联名签署致特朗普总统和国会议员的“中国并不是敌人”公开信, 即为一例。当纳瓦罗在2020年6月22日发表中美经贸谈判已经“结束”的言论引起美国资本市场动荡后, 特朗普次日在其推特账号上发文澄清, 表示“中美经贸协议完好无损”, 白宫国家经济会议主席库德洛也重申中美经贸协议并没有结束, 美国仍在与中国进行接触, 确保协议顺利推进。^②总之, 特朗普执政期间推出的多数“脱钩”举措都遭到了产业界、科技界等各界的强烈反对, 特朗普执政团队不得不调整对华政策, 逐渐转向某种程度上融合“脱钩派”和“接触派”主张的“武器化派”。

^① Richard Wike, *Americans' Views of China Improve as Economic Concerns Ease*, Pew Research Center, April 4, 2017.

^② Peter Weber, “Trump Trade Adviser Peter Navarro Says China Trade Deal Is ‘Over.’ Trump, Larry Kudlow, and Navarro Disagree,” *The Week*, June 23, 2020.

最后，特朗普的执政风格与政策偏好也助推“武器化派”的壮大。人们普遍承认特朗普具有自恋型人格、崇尚军人、偏好小圈子决策、热衷于交易等个人特质与政策偏好，但却忽略了另一点，即特朗普总统是美国体育娱乐公司“世界摔角娱乐”（WWE）运动的忠实粉丝，他热衷于观看其助手们为了获得他的关注和认可而大打出手。特朗普深信冲突会产生结果，曾公开表示他喜欢冲突，也喜欢观看持有不同观点的人争论，并最终从中选择一个作为他的决定，在他看来这是决策的最佳方式。^①为了迎合特朗普对观看并享受冲突的偏好，“脱钩派”和“武器化派”官员在特朗普执政期间内斗不断。也正因如此，腹背受敌的“脱钩派”在同时遭到外部战略界的持续挑战和内部“武器化派”的不断斗争下逐渐败下阵来，“武器化派”的地位得以逐渐稳固。当然，“武器化派”的兴起也不全然是特朗普个性与偏好使然。如前文所述，“脱钩派”及其相关做法在美国各界引发了普遍的质疑与强烈反对，采纳了“脱钩派”和“接触派”部分理念的“武器化派”自然更容易为各方所接受。事实上，特朗普并不关心其执政团队官员与幕僚在对华立场上是“脱钩”还是“武器化”，他更关心的是如何“体面地”获得他想要的结果。但当前以及未来一段时期内美国国内浓厚的反华政治氛围，以及美国行政当局和国会一致强硬对华的政策取向与政策惯性，可能使“武器化派”继续深刻影响甚至主导未来几任总统的对华政策议程。

三、“武器化派”的影响

美国对华关系“武器化派”的兴起及其主导制定的相关举措，已经并将继续产生一系列负面影响。

^① Chris Cillizza, “Why Donald Trump Likes It When John Kelly and John Bolton Fight,” CNN, October 18, 2018, <https://www.cnn.com/2018/10/18/politics/john-bolton-john-kelly-trump/index.html>.

首先,美国对华“武器化”举措严重破坏中美经贸科技关系。自特朗普执政以来,美国政府在经贸科技领域对华采取了一系列“武器化”手段,包括将中国企业院校列入出口管制“实体清单”、启动“301”关税调查、加大对在美中资企业的安全审查力度等。其中,美国商务部工业与安全局依据《出口管理条例》,将中国的企业、大学与研究机构列入出口管控清单,已成为美国当前运用法律制裁中国的主要手段。2024年5月,美国商务部将37家中国科研机构和企业列入出口管制“实体清单”,使拜登执政期间被列入“黑名单”的中国实体增加至355个,超过特朗普政府时期历史之最高的306个。美国商务部副部长艾伦·埃斯特维兹(Alan Estevez)直言不讳地指出,美国必须高度警惕和防止中国实体从美国获取可能危害美国国家安全的科技,将更多中国企业与科研机构列入管制“实体清单”,是美国“应对中国及其军事现代化带来的挑战的又一个决定性步骤”。^①

出于同样的所谓“国家安全考虑”,美国外国投资委员会不断加强对在美中资企业的审查。在“武器化派”的推动下,特朗普于2018年8月签署《2019财年国防授权法》,美国外国投资委员会的管辖权因此快速扩张,并随之增加对在美中资企业的审查力度与规模。在特朗普总统的指示下,美国贸易代表办公室还根据《1974年贸易法》第301条款的关税措施,从2017年8月开始对中国贸易行为发起调查。在特朗普政府和拜登政府合力推动下,中国在美国进口中的份额从2017年的21.6%持续下降至2023年的13.7%。^②中国在成为美国最大进口商品来源国17年之后,于2023年相继被墨西哥和加拿大所取代,中国作为美国第一大贸易伙伴国的地位也在同年被欧盟取代。需警惕的是,美国联邦政府对华“武器化”的相关做法,正快

^① “Commerce Adds 37 PRC Entities to Entity List for Enabling PRC Quantum and Aerospace Programs, Aiding Russian Aggression in Ukraine,” U.S. Department of Commerce, May 9, 2024, <https://www.bis.gov/press-release/commerce-adds-37-prc-entities-entity-list-enabling-prc-quantum-and-aerospace-programs>.

^② *Four-Year Review of Actions: Taken in the Section 301 Investigation: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation*, Office of the United States Trade Representative, 2024, p.52.

速扩散到美国州政府层次。据美国相关机构披露的最新数据,全美已有33个州政府在“泛安全化”的考量下,出台了共81项禁止中国公民购置与投资美国土地的法案。^①

其次,对华关系“武器化”举措导致中美两国之间的人文交往与民间交流日益受阻。2016年总统选举期间,特朗普就宣称中国科技人员“窃取”了美国的知识产权,企图以此为借口限制和阻碍中美正常的学术与人文交流。上任之后,特朗普政府陆续出台一系列“泛安全化”措施,包括加强对中国赴美理工科(STEM)留学生的签证筛选与限制、暂停向与支持和实施军民融合的中国实体有联系的中国学生学者发放签证,以及缩短已获得批准的学生签证的有效期。2018年11月,美国司法部推出了旨在全面消除“中国间谍”、防止中国“盗窃”美国科技的“中国行动计划”,数百位美国大学教师遭到逮捕、恐吓或被迫离职,尽管拜登在2022年中止该计划,但对中美科研合作的敌意仍未消散,不少华裔科学家在美处境艰难。更糟糕的是,拜登延续了其前任政府限制中国赴美留学生与学者签证的做法,甚至加强对中国学生入境美国时的盘查滋扰,并以所谓涉疆涉藏议题为借口,间接扩大对中国赴美公民审查的范围,阻碍两国民间交流。

特朗普和拜登政府对华关系“武器化派”的限制性举措具有明显的反华排华意味,已在美国社会诱发了浓厚的反华情绪,甚至导致不时发生一些针对华裔美国人人身攻击的恶性事件,干扰中美人文交流。据美国国务院网站相关数据统计,自特朗普在2020年5月针对中国学生学者等群体发布签证限制令后,中国赴美学生学者数量由2019年的约15万人锐减至当年的2万余人,拜登上任后学生学者人数虽略有回升,但2023年仍不足10万人,不及

^① Hope O' Dell and A. J. Caughey, “How Much US Land Does China Really Own?” Chicago Council on Global Affairs, April 4, 2024, <https://globalaffairs.org/bluemarble/china-foreign-land-ownership-explainer>.

2015年的1/3。^①美国反华仇华情绪高涨，也急剧降低了中国民众赴美旅游的意愿。美国商务部网站数据显示，中国访美游客从2017年历史最高值的317多万人次，骤降至2020年的38万人次，加上新冠肺炎病毒疫情的负面影响，中国访美游客在2021年下降至20年以来的历史最低值，仅19万人次。尽管疫情形势大为好转，但由于拜登政府的限制性政策及其制造的“寒蝉效应”，中国访美游客2023年也仅有85万人次。^②从短中期看，中国赴美民众数量尤其是游客数量难以回到特朗普执政之前连年增长的历史最高水平。

最后，美国对华“武器化”行为产生的负面影响难免外溢到国际层面，形成更加复杂深远的后果。一是影响其他国家尤其是美国核心盟友国家与中国之间的关系。近年来，欧盟及其核心成员国在制定对华科技与经贸政策时，日益采用由欧盟委员会主席冯德莱恩于2023年提出、得到拜登政府认可的“去风险”（de-risking）概念。按照冯德莱恩的说法，“去风险”作为欧盟处理对华关系的重要方式，其目的在于通过加强与中国的接触，“管理风险、解决过度依赖和增加韧性”，以便在处理对华相互依存关系时避免对全球贸易造成重大干扰。^③可见，“去风险”不同于特朗普时期对华关系“脱钩派”的主张，而是更接近拜登政府对“武器化派”和“接触派”主张的结合。在这一概念的指导下，欧盟及其成员国显著减少了对中国的战略依赖，尤其在关键矿产方面，并加强了对电动汽车等自中国进口产品的调查和对中国在欧盟参与关键基础设施等战略产业的投资审查，以及对成员国在中国的投资监测。日本政府也紧跟美欧步伐，不论在与中国处理双边经贸科技关系层面，还是在和美欧三边或多边应对涉华议题时，更着重于降低对中国的依赖、深化旨在加强

^① *Nonimmigrant Visa Statistics*, U.S. Department of State, <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/visa-law0/visa-statistics/nonimmigrant-visa-statistics.html>.

^② *International Visitor Arrivals Program — ADIS I-94*, The National Travel and Tourism Office (NTTO), U.S. Department of Commerce, <https://www.trade.gov/i-94-arrivals-program?anchor=content-node-t14-field-lp-region-2-1>.

^③ *President von der Leyen Calls for A Rebalanced Trade Relation with China in “Summit of Choices,”* European Commission, December 8, 2023, pp.1-2.

经贸与供应链韧性的经济安全合作。显然，欧日等西方国家效仿美国处理对华关系的“武器化”做法，可能助长西方国家内部贸易保护主义的抬头，损害中国与这些国家之间的关系，不利于建立自由开放的全球贸易体系。

二是冲击地区和平稳定，不利于全球治理的顺利推进。美国“武器化”思路处理对华关系的做法，已经对日本制定对华政策起到错误示范效应，随着韩国、澳大利亚等国家相继采取类似举措，亚太地区国家之间的隔阂、互疑加深，国家之间“阵营化”“小多边化”的趋势也在加速，不利于地区经济发展与和平稳定。当前，人类社会面临的重大挑战呈现出多样化、复杂化、全面化的特征，传统的安全问题尤其是地区热点问题及其引发的国家间冲突，以及气候变化恶化、流行病扩散、水资源匮乏、粮食短缺等非传统安全问题，日益演变为关乎全人类生存和发展的棘手难题。正如多数美国“接触派”人士所呼吁的，要应对和解决此类全球性挑战，亟需各国尤其是中美等世界主要大国之间的沟通、协调与合作。然而，美国政府近年来拥抱“武器化派”错误的对华政策主张，不断侵蚀中美数十年以来携手应对全球挑战的互信基础。美国对华相关政策引发的危害后果，正向国际社会快速蔓延，势必进一步削弱全球发展与经济增长本不强劲的动能，不利于全球治理的良治发展，甚至对国际秩序的演进造成一定冲击。美西方学者热衷于鼓吹“霸权稳定论”，断言持久的美国霸权建立在持续提供稀缺的国际公共物品、有效应对全球重大战略挑战的基础之上。按照该理论的逻辑推理，近年来美国处理对华关系的“武器化”，无异于为中美大国携手应对全球挑战、改善全球治理人为设置障碍，终究反噬美国的霸权地位，有害其霸权的未来。

四、“武器化派”的走向

在对华战略竞争的背景下，作为“脱钩派”和“接触派”某种折衷与融

合的“武器化派”将在未来较长一段时期内继续影响甚至主导美国政府对华决策,但其影响力将受到美国内外诸多因素的牵制。

首先,2024年美国总选举结果将直接决定“武器化派”在美国新一届政府中的影响力。随着拜登在2024年7月21日宣布退出11月即将举行的美国总统选举,民主党内目前声望最高的现任副总统卡玛拉·哈里斯(Kamala Harris)可能与前总统特朗普激烈角逐总统之位。两党候选人当选美国下一任总统的不同情境,将对美国对华关系“武器化派”产生不尽相同的影响。特朗普执政团队由理念不同的“脱钩派”和“武器化派”官员构成,且特朗普执政初期更多地受到“脱钩派”的影响,美国政府对华政策在2017—2021年期间充满矛盾,呈现出明显的政策不一致性。如果特朗普再次当选,奥布莱恩、博明、莱特希泽等“脱钩派”和库德洛、姆努钦等“武器化派”可能再次入阁,使特朗普第二任期的执政团队在很大程度上成为其第一任期的翻版,对华政策也将左右摇摆、前后矛盾。但总体而言,“武器化派”可能在特朗普第二任期内扮演更重要的角色。原因之一是特朗普卸任后由库德洛牵头成立的、为特朗普第二任期量身打造的保守派智库美国优先政策研究所(America First Policy Institute),正成为共和党“武器化派”的集中地。^①该智库明确反对首任美国总统华盛顿推崇的孤立主义外交政策,主张继续通过贸易谈判、强化与美国盟友间的关系,建立依赖美国工人和国际盟友的供应链体系,实现遏制对手、维护美国利益的目标。另一个原因是,共和党不得不考虑“脱钩派”尤其是极端“脱钩”分子对华政策主张可能造成的政策后果。不过,考虑到特朗普鲜明的个人特性与执政风格,人们仍不应排除“脱钩派”主导对华政策的可能性。比较而言,对华关系“武器化派”在民

^① Casey Tolan and Kristen Holmes, “Conservative Think Tank Laying Groundwork for A Second Trump Term Raised Millions from A Single Anonymous Donor,” MSN, December 6, 2023, <https://www.msn.com/en-us/news/politics/conservative-think-tank-laying-groundwork-for-a-second-trump-term-raised-millions-from-a-single-anonymous-donor/ar-AA116sod>.

主党政府中扮演关键角色的可能性更大。拜登执政以来，“武器化派”在行政当局执政团队中的人数持续增多，民主党新老世代精英对华政策认知也逐渐倾向于认同“武器化派”的相关理念与主张。无论是哪位民主党候选人当选，新政府极有可能继承拜登时期的对华政策框架，综合采纳“武器化派”和“接触派”的主张处理与中国的关系问题，避免与中国“脱钩”。

其次，美国战略界对华政策辩论，尤其是“脱钩派”与“接触派”持续发起的议题攻防，将在不同程度影响美国政府对华政策调整，进而影响“武器化派”地位的升降。一是“接触派”对“武器化派”的批判与牵制。目前，作为对华接触政策的最大受益者，美国商界人士对“武器化派”以及“脱钩派”的反对声音最强，他们呼吁美国政策制定者应继续加强与中国的接触、深化中美经贸相互依存关系，反复强调美国政府优先维持对华稳定和可预测的经贸关系的重要性，质疑特朗普和拜登政府侧重“武器化”的做法。中国美国商会在2024年4月发布的行业动态白皮书中指出，中美相互依存的经贸关系对于美国企业在全局的业务拓展和运营极为关键，呼吁美国政府减少对中国的单方面制裁措施，并加强与中国企业的交流与接触。^①主张对华接触的智库专家和高校学者，如董云裳、何瑞恩、奈、赛奇等“接触派”代表，积极呼吁加强中美各层次的接触、交流与合作，认为这不仅符合中美两国利益，更有利于世界和平与繁荣。此外，大量从事科技、旅游等涉及中国业务的美国人士也在采取实质性行动，迫使美国政府调整或终止对华“武器化”举措，推动中美回归正常的人文交往与民间交流。拜登政府之所以决定在2022年2月中止司法部的“中国行动计划”，主要得益于斯坦福大学177名学者发起的联名信及其在全美引起的强烈反响。二是“脱钩派”也会掣肘“武器化派”的后续发展。特朗普卸任后，其“脱钩派”幕僚的呼声不仅没

^① *American Business in China White Paper*, AmCham China, April 2024, pp.3-5.

有衰退,反而成为施压拜登政府采取对华更强硬政策的重要力量。纳瓦罗、莱特希泽、奥布莱恩等人反复公开宣称中美处于“战争”状态,呼吁美国政府以更大的力度和规模在经贸科技层面与中国“全面脱钩”或“战略性脱钩”。^①美国国会也有大量“脱钩派”人士,其中尤以马克·卢比奥(Marco Rubio)、汤姆·科顿(Tom Cotton)等共和党议员具代表性,他们鼓吹中国的经贸和科技政策对美国利益构成“威胁”,并采取立法手段推动美国在相关领域与中国“脱钩”。“武器化派”将持续遭受美国各界主张对华“脱钩”和接触人士的批判,评估其未来发展须密切关注战略界政策辩论的走向。

再次,中美关系总体发展态势将决定“武器化派”在美国政府对华决策过程中的角色。不论是美国政府对华政策不同派别之间的激烈纷争,还是美国战略界对华政策辩论的多元主张,在很大程度上都与中美关系发展及其总体态势紧密相关。“接触派”主导美国政府对华政策议程的时代背景,正是中美关系总体稳定发展的时期,两国曾携手合作抗衡苏联扩张、打击反恐、应对气变;而近年来“接触派”在美国政府日益遭到排挤和边缘化,则是美国政府制定对华战略竞争与对抗政策的结果,中美关系急转直下,持续紧张甚至敌对的双边关系成为滋生“脱钩”和“武器化”的温床。考虑到美国府会对华强硬的政策取向而美国社会各界多数群体又不希望与中国“脱钩”的客观现实,“武器化派”的相关主张在未来一段时期内或将成为美国两党对华政策的最大公约数,在美国对华决策过程中发挥重要作用。

最后,国际社会的舆论反应也在一定程度上影响美国对华政策“武器化派”的作用力度。近年来,欧日等西方国家紧随美国步伐,对中国等国家

^① “US Needs to Decouple from China Now: Peter Navarro,” Fox Business, November 6, 2021; *Testimony of Robert Lighthizer Before the House Select Committee on Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party*, House Select Committee on Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party, May 17, 2023; Robert C. O’ Brien, “The Return of Peace Through Strength: Making the Case for Trump’s Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 103, Issue 4, July/August 2024, pp.24-38.

采取类似“武器化”政策，产生了诸多负面效应，包括西方国家本身在内的不少国家已经意识到这种趋势带来的危害，正积极寻求应对之道。例如，欧洲议会和欧盟理事会在2023年6月达成共识，一致决定将“反胁迫工具”（anti-coercion instrument）作为欧盟成员国应对其他国家贸易“武器化”的重要政策手段。一些欧洲议会议员指出，美国曾将关税作为对欧政策的“武器”，迫使欧盟在数字税问题上让步，随着欧盟“反胁迫工具”的生效，他们建议使用这一工具反制美国对欧关系的“武器化”行为。^①也有欧洲学者建议欧盟综合采用《数字服务法》《数字市场法》等法律途径，限制美国在数字领域“武器化”的能力。^②另一方面，欧盟也在反思美国对外关系“武器化”的行为，强调欧盟应保持外交政策上的自主性，不应采纳类似“武器化”政策。日本和韩国也注意到在制定外交政策时利用相互依存“武器化”的潜在威胁。近年来，日本在制定对韩国外交政策过程中也采取限制半导体材料出口等“武器化”举措，导致韩国政府以“武器化”手段予以反制，导致日韩关系迅速恶化。日韩学界对此展开了密集讨论，一是对于国家对外关系“武器化”的做法表达担忧，二是建议各国应加强沟通与合作，共同制定新的经贸科技政策以提升国家抵御风险的能力。^③随着更多国家反对、反思对外政策“武器化”行为，美国未来也可能适时调整其对外政策方略，对华关系“武器化派”的影响力也将随之出现变化。

① János Allenbach-Amann, “EU Agrees on Anti-coercion Instrument to Fight Foreign Interference,” Euractiv, March 28, 2023, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-agrees-on-anti-coercion-instrument-to-fight-foreign-interference/>.

② Felix Garten and Nora Kürzdörfer, *Reducing the Weaponization of Digital Interdependence: The Overlooked Potential of the EU's New Digital Regulation Package*, GIGA, January 2023.

③ Kim Yanghee, “Weaponized Interdependence’ Arises from Japan’s Export Restrictions,” The Official Website of the Republic of Korea, November 29, 2019, <https://www.korea.net/NewsFocus/Opinion/view?articleId=180020>; Kazuto Suzuki, “Japan’s New Tech Policy for an Age of Economic Weaponisation,” Faculty Blog of Graduate School of Public Policy, University of Tokyo, April 4, 2023, <https://www.pp.u-tokyo.ac.jp/en/graspp-blog/japans-new-tech-policy-for-an-age-of-economic-weaponisation/>.

结 语

在全球化纵深发展的今天，国家间的相互依存关系本身就是双刃剑，各国既可发挥其修复与其他国家关系的积极作用，亦可将其用于打击竞争对手。自中美建交以来，中美各层次关系快速发展，逐渐形成“你中有我，我中有你”的相互依存关系状态。但遗憾的是，自特朗普执政以来，美国政府为了应对所谓“中国威胁”，对华关系“武器化派”在反华遏华的战略竞争框架和政治氛围下迅速兴起，逐渐成为美国制定对华政策的重要力量，推动特朗普和拜登政府在尖端科技、经贸投资、涉台涉疆涉港等新老问题上，对中国发起一系列无端的遏制与打压行为，导致两国外交关系一度陷入建交以来的最低谷。无论承认与否，中美之间的相互依存关系根深蒂固，关乎两国人民的福祉。美国凭借其全球优势网络对相互依存关系进行战略利用，已经并将继续对中美关系造成一系列实质性负面影响。如果美国政府继续采纳“武器化派”的主张，势必进一步挤压中美两国所剩无几的对话空间，两国关系可能滑向更加紧张甚至对抗的方向。美国政府应审慎评估和全面反思对华关系“武器化派”及其相关主张，须知只有回归“接触派”合作共赢的战略思维，才可能推动中美关系重回正轨，也才有可能维持美国的国际地位。■

（责任编辑：王锦）

Japan–US alliance, Japan’s military, arms exports, international arms

The Rise of the “School of Weaponization” in US Relations with China and Its Developments

Chen Jing and Zhou Wenxing

Abstract:

The US strategic community has been engaged in fierce debates over the interdependence between China and the United States in recent years. Three representative views have gradually formed, namely, “school of weaponization,” “school of decoupling,” and “school of engagement.” Since the Trump administration advocated the reconstruction of US policy towards China, the “school of weaponization” that calls for using the Sino–US interdependence to contain China’s development and the “school of decoupling” that advocates severing the interdependence with China are rapidly rising, replacing the “school of engagement” as the dominant force in the US strategic community. This trend has led to a sharp decline in exchanges and cooperation between China and the United States in economy, trade, technology, and cultural communications. It has impacted the political and diplomatic relations between the two countries, and endangered regional stability and global governance. The developments of the “school of weaponization” will be influenced by the outcome of the 2024 US presidential election, policy debates over China policy in the US strategic community, the dynamic interactions between China and the United States as well as the pressure from the international community.

Keywords:

US China policy, interdependence, policy debate, weaponization, China–US relations

The Cognition and Response of the United States and Other Western Countries to the Global South

Chen Jimin and Wang Ying

Abstract:

The Global South plays an increasingly prominent role in international affairs and has become a key force affecting the transformation of the world order and the shaping of the international pattern. The United States and other Western countries recognize the rising trend of the Global South, evaluate its role and influence in international affairs, analyze the political demands of the Global South and the motivation behind it, and reflect on their Global South policies. On this basis, the governments of the United States and other Western countries have taken a three-pronged approach to address the geopolitical reality of the rise of the Global South: first, strengthen the diplomatic input to the Global South and show the importance of the Global South; second is to promote the discourse shaping strategy of deconstruction and construction, and build a good image of the United States and other Western countries in the Global South; third is to adopt policies of weakening and differentiation to reduce the internal cohesion of the Global South. The strategic responses and policy adjustments made by the United States and other Western countries towards the rise of the Global South will have a complex impact on the future development of the Global South, the distribution of camps in the international community, the transformation of global governance mechanisms, and the promotion of the world development agenda. However, this impact will also be constrained by the limited scope of policy adjustment, uncertainty in policy implementation effects, and the awakening of political awareness in the Global South.

Keywords:

the United States and other Western countries, Global South, international pattern