

# 美国智库对华政策的认知、根源及其应对\*

## ——基于智库专家涉华研究的比较分析

周文星<sup>1,2</sup>

(1. 南京大学国际关系学院 南京 210023;  
2. 南京大学华智全球治理研究院 南京 210023)

**摘要:**[研究目的] 自拜登主政以来,美国政府继承和强化了特朗普时期的对华竞争与对抗政策,美国各界对华政策认知似已形成高度共识。以美国智库为研究对象,试图分析美国战略界对华政策认知现状与根源,并提出应对之策。[研究方法] 选取6家美国主流智库共18位专家的代表性涉华研究,运用文献分析法,比较研究智库专家在对华战略、军事安全、经贸科技、对台政策等4个主要议题上的政策立场。[研究结论] 智库专家对华政策认知呈现总体认知趋同、具体议题认知趋异的多元图景,对华政策共识远未形成。中国应全面分析美国智库对华政策认知的多重根源,以制定更加科学的应对之策。

**关键词:**美国智库;中美关系;政策共识;战略竞争;美国对华政策

中图分类号:D801

文献标识码:A

文章编号:1002-1965(2023)02-0057-08

引用格式:周文星.美国智库对华政策的认知、根源及其应对[J].情报杂志,2023,42(2):57-64.

DOI:10.3969/j.issn.1002-1965.2023.02.010

## U. S. Think Tanks' Perceptions of China Policy, Causes and Countermeasures: A Comparative Analysis of Think Tank Experts' China-Related Research

Zhou Wenxing<sup>1,2</sup>

(1. School of International Studies, Nanjing University, Nanjing 210023;  
2. Huazhi Institute for Global Governance, Nanjing University, Nanjing 210023)

**Abstract:** [Research purpose] Biden has inherited and strengthened the Trump administration's competitive and confrontational policy towards China, since his inauguration. All U. S. circles seem to have formed a consensus on China policy. Taking the U. S. think tanks as the research object, this article tries to analyze the current situation of the U. S. strategic community's perceptions of China, and proposes countermeasures based on analysis of its cognitive roots. [Research method] This article has chosen 18 China-related researches by experts from six mainstream U. S. think tanks. Literature analysis method is used to compare and examine these experts' policy perceptions on four key issues, including China strategy, military and security, economy, trade, and science and technology, and Taiwan policy. [Research conclusion] It argues that think tank experts' perceptions of China show a diversified picture, in which experts converge in their increasingly tough China policy perceptions in general and diverge in their perceptions of specific issues. This suggests that the U. S. strategic community is so far from forming a consensus on China policy. China should formulate more scientific countermeasures based on comprehensive analysis of the root causes of U. S. think tanks' perceptions of China policy.

**Key words:** U. S. think tank; China-U. S. relations; policy consensus; strategic competition; U. S. China policy

自共和党籍总统特朗普2017年实施对华战略竞争与对抗政策之后,中美关系一度陷入建交以来的最低谷,而2021年1月入主白宫的民主党籍总统拜登不仅继承了前任的对华政策框架,而且在某些议题上采

取了更具对抗性的举措,外界据此猜测美国两党对华政策已形成共识。近期发生的一系列事件,如2022年2月底爆发的俄乌冲突和8月初美国众议院议长南希·佩洛西窜访我国台湾地区引发的紧张局势,无疑

收稿日期:2022-10-09

修回日期:2022-10-28

基金项目:国家社会科学基金项目“美国国会立法干涉台湾问题的规律、风险与对策研究(1973—2021)”(编号:21CGJ047);江苏省“双创博士”项目(编号:JSSCBS20210049)研究成果之一。

作者简介:周文星,男,1987年生,博士,助理研究员,研究方向:中美关系、美国智库与外交政策。

进一步推动了美国各界对华所谓政策共识的成型。那么,美国战略界是否真的形成对华政策共识了呢?本文以美国6家主流智库近20位知名政策专家的涉华研究为样本,运用文献分析法研究美国战略界的对华政策认知现状及其根源,并探讨中国的应对思路。

## 1 智库、专家及代表性文献样本的选择

### 1.1 智库样本的选择

不论是从智库数量、研究质量还是机构声誉来说,美国智库(又称“思想库”)当属全球各国智库的佼佼者。作为美国战略界的主要代表,智库深度参与并影响政府内政外交决策全过程,因而享有政府“第四部门”之称。为全面呈现美国战略界的对华政策认知图景,本文选取了6家专注于中国研究的主流智库作为研究对象,包括美国企业研究所(American Enterprise Institute for Public Policy Research, AEI)、哈德逊研究所(Hudson Institute)、战略与国际研究中心(Center for Strategic & International Studies, CSIS)、贝尔弗科学与国际事务中心(Belfer Center for Science and International Affairs)、布鲁金斯学会(Brookings Institution)和新美国安全中心(Center for a New American Security, CNAS)。

之所以选择上述6家智库作为分析样本,主要基于三方面考虑:一是智库的综合影响力。根据相关智库排名,这6家智库皆位于美国影响力最大的20家智库之列,对于政府对华政策具有重大影响<sup>[1]</sup>。二是

智库的意识形态与价值观倾向。上述6家智库中,哈德逊研究所和美国企业研究所是知名的保守派智库,布鲁金斯学会和新美国安全中心是自由派智库,战略与国际研究中心和贝尔弗科学与国际事务中心(下称“贝尔弗中心”)则是意识形态和价值观相对中立的中间派智库。本文选取隶属于哈佛大学肯尼迪政府学院的贝尔弗中心这家顶尖高校智库,意在平衡其他5家位于首府华盛顿特区智库的观点,以便更系统地考察美国战略界的多元认知。三是智库对华政策的关注度与影响力。6家智库都是专门研究中国问题的主要政策机构,不仅设有独立的涉华研究机构与项目,而且配备了充足的研究人员,每年发布大量涉华研究政策报告,在对华政策方面占据较强的话语权,在特定议题领域拥有领先其他智库的影响力。尤其是两家自由派智库和保守派智库分别与民主党和共和党政治精英关系密切,在两党政府对华决策过程中扮演着关键的角色。

### 1.2 专家样本的选择

智库政策影响力主要得益于美国独特的“旋转门”制度,即离任的政府官员进入智库从事政策研究以备将来再度进入政府担任要职,智库研究人员也可能因其政策倡议得到政治家的赏识或者与官员甚密的私人关系而被委以政府重任。因此,具备担任政府要职或幕僚的经历,亦或者目前仍与政府及高官维持密切关系,是本文从6家智库诸多研究人员样本中选取特定专家的主要标准。根据这一标准,本文共选择了表1所列的18名研究人员。

表1 智库、专家及其任职概况

智库	专家	现任职务	曾任政府职务
哈德逊研究所	赫伯特·麦克马斯特	日本研究项目主席	总统国家安全事务助理(2017-18)
	迈克尔·蓬佩奥	杰出研究员	国务卿(2018-21)
	帕特里克·克罗宁	高级研究员,亚太安全中心主任	美国国际开发署助理署长(2002-03)
美国企业研究所	哈尔·布兰茨	外交与防务政策项目高级研究员	国防部长特别助理(2015-16)
	卜大年	高级研究员,亚洲研究项目主任	国防部中国大陆、台湾和蒙古事务高级主任(2001-04)
	保罗·沃尔福威茨	外交与防务政策项目高级研究员	副国防部长(2001-05)
战略与国际研究中心	迈克尔·格林	非常驻高级顾问	白宫国安会亚洲事务高级顾问(2001-05)
	甘思德	高级顾问,中国商务和经济董事项目主任	无
	林碧莹	中国力量项目主任,亚洲安全高级研究员	国防部长办公室中国大陆与台湾事务主任(2015-18)
贝尔弗中心	格雷厄姆·艾利森	国际事务讲席教授	助理国防部长(1993-94)
	约瑟夫·奈	国际事务讲席教授	助理国防部长(1994-95)
	史蒂芬·沃尔特	国际事务讲席教授	无
布鲁金斯学会	杰弗里·贝德	中国中心高级研究员	国安会亚洲事务高级顾问(2009-11)
	何瑞恩	中国中心、东亚政策中心高级研究员	白宫国安会中国大陆、台湾和蒙古事务主任(2013-17)
	董云裳	中国中心非常驻高级研究员	东亚与太平洋事务代理助理国务卿(2017-18)
新美国安全中心	理查德·方丹	中心首席执行官	白宫国安会近东事务副主任(2003-04)
	丽莎·柯蒂斯	高级研究员,印太安全项目主任	白宫国安会南亚和中亚事务高级主任(2017-21)
	克里斯·多尔蒂	防务项目高级研究员	助理国防部长高级顾问(2014-18)

资料来源:作者根据智库网站信息整理自制

选择专家样本的另一重要标准,取决于他们在特定对华政策议题方面是否具有较高的认可度和代表性。据此,本文也选取了两位并无政府任职经历的专家,以补充和平衡其他智库专家的对华政策观点。这两位专家是现任战略与国际研究中心高级顾问、中国商务和经济董事项目主任甘思德和贝尔弗中心国际事务讲席教授、肯尼迪政府学院前院长史蒂芬·沃尔特,前者被认为是全美研究中国经济政策的顶尖专家和国会听证会上就中美经贸关系作证的“常客”,后者在联盟政治与中美安全关系研究具有重要影响,长期担任

知名政论杂志《外交政策》的专栏作家。

### 1.3 代表性文献样本的选择

本文以“U. S. China policy”“U. S. -China relations”“China”为关键词并将发表区间设置为2021年1月至2022年8月,在6家智库网站上搜索18位专家发表的涉华文献。剔除不相关或相关度不高的文献之后,本文为每位专家分别选取了一项最能反映其基本观点的代表性文献,这些文献构成了本文分析美国战略界对华政策认知的主要文本(见表2)。

表2 智库专家代表性文献

作者	代表性文献	发表时间
赫伯特·麦克马斯特	美国的克制造就了一个不稳定和危险的世界	2022.06
迈克尔·蓬佩奥	我们与中国破裂的接触[政策]	2021.08
帕特里克·克罗宁	美国“印太战略”的优势与潜在隐患	2022.02
哈尔·布兰茨	准备与中国进行长期战争	2022.07
卜大年	乌克兰危机:对美国在印太地区的政策启示	2022.05
保罗·沃尔福威茨	遏制台湾战争:朝鲜和乌克兰的一些教训	2022.06
斯蒂芬妮·西格尔	一个美中接触的框架	2021.03
甘思德	在战略竞争时代促进美中健康安全合作	2021.12
林碧莹	乌克兰危机对美国印太政策的启示	2022.05
格雷厄姆·艾利森	不动感情的对华政策:将首要利益放在首位的理由	2021.02
约瑟夫·奈	美国的中国挑战	2022.08
史蒂芬·沃尔特	世界或许想要中国的规则	2021.05
杰弗里·贝德	拜登的中国政策不能只是类似于特朗普的平庸之作	2022.01
何瑞恩	台湾在美中关系中的角色:一个美国人的视角	2022.07
董云裳	与中国接触:重新思考战略与实践	2021.01
理查德·方丹	华盛顿缺失的中国战略:拜登政府需明确其目标才可对抗北京	2022.01
丽莎·柯蒂斯	四边安全对话的操作化	2022.06
克里斯·多尔蒂	危险的海峡:对台湾未来冲突的兵棋推演	2022.06

资料来源:作者根据智库网站信息整理自制

## 2 智库专家对华政策认知的共识与分歧

运用文献分析法比较分析智库专家的代表性涉华研究,可以大致把握以智库为代表的美国战略界对华政策认知全景。文章按照美国对华战略、军事安全、经贸科技、对台政策等4个主要议题领域,剖析主流智库专家对华认知现状。

### 2.1 对华政策的共识认知

分析发现,美国智库专家在制定何种中国政策的问题上,正日益呈现出总体趋同的共识认知。所谓总体趋同,指的是美国各派智库专家总体上越来越倾向于主张对中国采取以竞争为导向的强硬政策姿态,而且持这一立场的专家人数正逐渐增加,导致智库专家对华政策认知出现趋同的特征与走势。更重要的是,对华政策共识认知的领域逐渐增多,共识度也持续提升。

具体而言,在军事安全领域,多数智库专家主张美

国强化与北约、日本、韩国、澳大利亚、菲律宾等传统盟友以及新加坡、越南等伙伴国家之间的军事安全合作,以提升美国在西太平洋遏制中国的所谓军事威慑力。在与军事安全领域紧密相关的对台政策方面,越来越多专家对本质完全不同的俄乌冲突和台海紧张局势进行错误的类比,并片面夸大两者的关联度,主张通过双边和多边军事防务合作强化台湾地区的自卫能力,呼吁对中国大陆的对台政策举措采取强有力的反击,以便增加中国大陆和平解决台湾问题的难度,同时提升美国非法介入我国台海事务的力度。在经贸科技领域,开始接受并呼吁推动中美经贸“脱钩”的智库专家数量也逐渐增多。在更宽泛的对华战略领域,越来越多智库专家主张全面检讨和反思对华接触战略,并逐渐接受由特朗普政府提出、经拜登政府强化的战略竞争框架,建议美国政府对日益自信的内政外交政策进行更加果断有力的回击。总之,如果按照政策认知共识度将18位智库专家置于一张散点图中,可以发

现大多数智库专家的对华政策认知呈现出趋同的趋势,对华强硬已成为美国战略界的主流政策认知和未来大致的演变方向。

## 2.2 对华政策的分歧认知

尽管多数主流智库专家主张对中国采取更加强硬的政策,呈现出总体趋同的认知走向,但在具体议题上的对华认知分歧度要远高于共识度,且分歧认知几乎遍及对台政策、军事安全、经贸科技、对华战略等主要议题。

在经贸科技议题方面,越来越多智库专家开始接受并主张基于美国利益和现实状况推动部分“脱钩”,但在政策光谱两端也有不少专家主张与中国完全“脱钩”和反对“脱钩”者。赫伯特·麦克马斯特和迈克尔·蓬佩奥是主张完全“脱钩”的代表,他们严厉斥责拜登政府在对华政策上过于“软弱”,主张美方停止与中国在经贸科技等议题上的合作,声称合作将“危及”美国国家利益<sup>[2]</sup>。明确反对“脱钩”的专家主要是杰弗里·贝德和董云裳,两人皆认为对华经贸合作不仅有利于美国应对全球性挑战,而且是避免两国爆发冲突甚至战争的重要保障<sup>[3]</sup>。介于两种主张之间的,是以斯蒂芬妮·西格尔和甘思德为代表的部分“脱钩”者。西格尔反对无差别地推动完全“脱钩”,因为这将打击那些有利于促进美国利益的合作议题,建议美国政策制定者充分考虑中美在经济规模、全球地位和技术领导权等方面的现实情况,推动部分“脱钩”<sup>[4]</sup>。甘思德承认中美“脱钩”正成为双边关系现实,但呼吁拜登政府出于维护美国利益的考量,快速启动与中国在旅游、公共卫生基础设施和供应链弹性等与经贸科技紧密相关领域的合作,同时考虑与中方推动在疫苗疗法、生物技术安全和生物安保等领域的交流与合作,为双方合作制造有利的氛围<sup>[5]</sup>。约瑟夫·奈和格雷厄姆·艾利森等人也支持中美在经贸议题上继续开展合作,认为这是管控金融危机等全球性重大危机的关键<sup>[6]</sup>。

在对台政策领域,美国战略界长期存在“保台派”“维持现状派”和“弃台派”三种主张<sup>[7]</sup>。当前,各派智库在中国大陆是否受俄乌冲突影响而提升对台动武概率以及美国是否应调整军事“协防”台湾的战略模糊政策这两个关键问题上分歧明显。作为“军事保台派”分子,保罗·沃尔福威茨和卜大年的对台政策主张最为激进,他们认为俄乌冲突增加了大陆更早对台动武的可能性,主张全面升级与台湾地区的防务关系,甚至与台建立所谓“外交”关系并采取军事介入台海事务的战略清晰政策。沃尔福威茨认为“防止战争的最佳方式是威慑[发动]战争”,呼吁美国在必要时使用武力防止大陆对台动武<sup>[8]</sup>。卜大年建议“四边安全

对话”基于美日印澳可靠的防务能力对台做出防务“承诺”,同时加强与菲、新等盟伴的安全合作,达到遏制大陆对台动武的目的。他还建议美国与中国的核心科技经贸供应商维持紧密联系,以便在台海爆发冲突后对华发起更致命的经贸制裁<sup>[9]</sup>。哈尔·布兰茨和克里斯·多尔蒂从战争视角呼吁美国改变对台政策,认为中美不久将可能因台湾问题爆发冲突并陷入一场大规模的持久战,建议美国军方提升作战能力,为中美战争做好充分准备<sup>[10]</sup>。多尔蒂建议助台打造强有力的自卫能力“武装”台湾、强化与日澳等地区盟伴的军事协作能力,威慑大陆对台动武。不同于上述主张调整对台政策的专家,以何瑞恩和林碧莹为代表的“维持现状派”不赞成有关中国大陆因俄乌冲突而加速对台动武的判断,明确反对改变战略模糊政策。何瑞恩批评将台湾视为维持美国战略资产的做法,告诫美国两党不应将台湾问题视为对华政策的“得分点”<sup>[11]</sup>。林碧莹表示中方正从俄乌冲突总结经验并试图运用于台海情境,建议美方保留在印太地区的全部军事与威慑选项、加强与印太地区及欧洲以外伙伴国家间关系、提升台湾的自卫能力及其“国际地位”,通过改变风险—收益分析阻止大陆对台动武<sup>[12]</sup>。

在对华战略方面,智库专家在实施手段、程度和目标上皆存在不同程度的分歧。麦克马斯特和蓬佩奥是全面否定对华接触政策、主张对华实施遏制政策的主要代表。前者认为美国长期推行的军事收缩和外交克制政策,已经“将西方推向冷战以来最危险的悬崖”,并造就了“一个不稳定和危险的世界”;后者则妄称意识形态是中国取代美国成为世界大国、推广中国模式与规范的持续驱动力,反对与中国的任何接触,呼吁美国政府和西方盟友继续推动特朗普时期开启的竞争与对抗政策。然而,更多中间派和自由派智库专家持有不同的主张。例如,艾利森认为接触政策取得了巨大的成功,包括实现美苏的克制竞争、促进中国更趋务实的外交转型、为国际社会稳定发展注入动力等,他还批评特朗普时期旨在改变中国政治制度的错误对华政策,警告拜登政府一旦完全放弃接触政策将造成重大过错。西格尔和甘思德虽然认为中美难以避免在涉台、经贸等领域展开竞争甚至对抗,但主张美国基于其国家利益,对与中国进行合作、接触和对抗的领域进行更加细致的分析和排序,尤其加强在全球卫生安全、气候变化、防止核扩散、供应链弹性等共同挑战携手合作,从而使中美在走向“选择性脱钩”和“部分脱钩”的同时防范中美爆发冲突。贝德和董云裳批评拜登政府以及战略界日益激烈的对华竞争政策,强调双方应加强在气候变化、卫生健康与疫情、朝核等具有共同利益领域的合作,呼吁某种新的、不同的接触形式确保两国

不会滑向全面的敌对和冲突。此外,奈和理查德·方丹也认为遏制中国并非美国对华政策的出路,强调中美在跨国议题上展开合作的必要性<sup>[13]</sup>。沃尔特认为中美两国在人口、核国家地位、政治影响力等方面的相似性决定两国将长期共存下去,质疑美国对华战略竞争政策,间接呼吁美中维持战略稳定<sup>[14]</sup>。

最后是军事安全领域,越来越多专家主张美国政府加大对军事安全领域的投资,以应对因中国军事能力快速提升导致的不利于美国及其盟伴网络的军事发展态势,逆转美国在台海和西太平洋地区的军事失衡状态。不少专家主张美方应动用一切资源和手段,提升美方威慑和限制中方使用武力的能力。如前文提及的布兰茨、卜大年、沃尔福威茨和多尔蒂等人,他们基于对中国大陆军事实力及其对台动武可能性同时增强的判断,呼吁美军大幅提升在台海和西太地区的军事投资与作战能力,侧重于在双边层面强化与台湾地区,以及在多边层面与日本、印度、澳大利亚、菲律宾、新加坡等盟伴的军事防务合作,达到威慑大陆诉诸武力的目的。丽莎·柯蒂斯在操作层面主张美国强化与“四边安全对话”成员国的军事安全合作,认为四国合作有助于推进美方的“综合威慑”目标<sup>[15]</sup>。不同于上述专家较为强硬的政策主张,林碧莹、何瑞恩等学者更倾向于在维持与中方对话的前提下强化美军威慑力。他们认为,美国一方面应协助台湾地区提升其自卫能力与韧性,并加强和所有盟伴之间的防务安全关系,以维持美方在印太地区可信的军事威慑能力,但另一方面也要寻求与中方建立可靠的对话渠道,因为这有助于双方共同应对台湾问题与核战略稳定,确保竞争不会陷入对抗与冲突。

### 3 智库专家对华政策认知的根源分析

美国智库专家对华政策的上述认知趋势具有多重根源。其中,专家供职智库的意识形态立场与价值观取向、对中美关系对美国国家利益重要性的认知,以及政府任职经历是形成差异性认知的主要因素。民意认知、政党结构与选票政治,以及中美关系等因素的叠加作用,则是越来越多智库专家倾向于对华强硬,从而导致政策认知共识度总体持续增加的重要根源。

#### 3.1 对华政策认知共识度增加的原因

一是民意认知因素。近20年以来,美国民众对中国形象的认知经历了翻天覆地的变化,这成为越来越多智库专家主张对华强硬的民意基础。根据美国民调机构皮尤研究中心发布的最新民调结果,美国民众自2020年以来的对华负面认知持续攀升,由当年的79%增至2021年和2022年的76%和82%<sup>[16]</sup>。芝加哥全球事务委员会发布的最新民调也表明,美国对华民意

认知呈现出消极认知远高于积极认知的趋势<sup>[17]</sup>。此外,由中美相关机构对两国民众进行的联合调查也论证了上述趋势,美国对华民意积极和消极认知分别位居历史最低位和最高位,这一发展趋势必将持续掣肘中美关系的改善<sup>[18]</sup>。作为战略界主要的政策与知识精英,智库专家的对华政策认知难免受到美国民众对华认知趋势的影响。当前,美国各派智库对华政策主张呈现出以强硬为主的趋同特征,在很大程度上反映了美国民意对华认知持续恶化的现状。如果对华民意不能明显改善,一些智库专家尤其是保守派智库研究人员将趁势加以利用和炒作,延续当前的对中国强硬的政策话语,为中美关系稳定发展制造障碍。

二是政党结构与选票因素。美国对华民意的变化往往也牵动两党选举策略的变化,共同构成智库专家评估对华政策的重要国内政策背景。在三权分立与制衡的美国宪政设计中,总统领衔的行政部门和国会议员组成的立法部门可在不同程度上参与外交政策制定。随着中美关系逐渐成为影响美国普通民众生活福祉的公共政策,来自民主党和共和党的总统候选人和国会议员候选人,往往倾向于在总统选举期间大打“中国牌”,企图通过展示对华强硬甚至摆出反华姿态,以获得更多选民支持<sup>[19]</sup>。那些试图入主白宫与国会山的挑战者,往往攻击现任总统和议员对华政策的“失败”、抹黑中美关系发展。对于旨在寻求连任并巩固基本盘的后者来说,他们不得不展现更强硬甚至激进的对华政策姿态。美国国内选举已成为推动对华政策变迁的重要变量,冲击中美关系的良性发展。2022年8月初,与拜登同为民主党人的众议院议长佩洛西不顾中方反对执意窜访台湾,其主要动机便是为了在11月中期选举获得更多选票,以逆转对民主党不利的选情<sup>[20]</sup>。拜登不仅没有明确反对佩洛西的冒进之举,反而派出航母和战机为其窜台“保驾护航”,表明拜登面对共和党人的指责而选择对华“示强”。作为两党政策智囊的自由派与保守派智库专家,其对华政策认知难免陷入“比谁对华更强硬”的窠臼,最终造成智库专家对华日益强硬的总趋势。

三是中美关系因素。近年来急剧恶化的中美关系,无疑已成为形塑智库专家对华政策认知趋同发展的结构性变量。自特朗普政府在2017年12月发布的《美国国家安全战略》报告中给中国贴上“战略竞争者”标签,尤其在2018年3月单方面对华发起贸易战之后,美国对华政策发生了重大变化,以往以合作与接触为主的战略框架被竞争与遏制框架所替代,中美关系陷入了两国建交以来的最低谷时期。拜登入主白宫之后,保留与中国在攸关美国利益的全球议题上携手合作的可能性,但也继承了特朗普政府旨在打压中国

的所谓“印太战略”，并通过修复与盟友伙伴国家的关系、投资美国实力基础，提升美国应对“中国威胁”的能力<sup>[21]</sup>。由于美方并未调整自特朗普以来的对华政策，导致中美关系陷入持续的紧张状态。再者，美国政府和战略界在俄乌冲突之后采取了将中俄进行“战略捆绑”的错误做法，及其试图推动台湾问题“乌克兰化”的非法企图与实践，致使本已紧张的中美关系更趋恶化。中美关系这一结构因素的重大变化，使对华强硬政策认知成为美国多数智库的主旋律<sup>[22]</sup>。

### 3.2 对华政策差异性认知的原因

一是智库的意识形态立场与价值观取向。以意识形态为线，美国自由派、中间派和保守派智库分别分布在政策光谱的左中右。不论是内政外交还是经贸军事，左右两派智库提出的政策主张往往具有显著差异，中间派智库的倡议则在部分议题上与另两派智库有所交叉。这一基本规律同样适用于当前美国各派智库的对华政策认知现状。如上文分析所呈现的，保守派智库专家（如麦克马斯特、卜大年、沃尔福威茨）往往持有极为强硬的对华政策立场，自由派智库专家（董云裳、何瑞恩、贝德）的政策认知整体上相对更温和，中间派智库专家的立场虽然与自由派智库专家更为接近，但在个别议题上的立场又与左右智库专家部分重叠。换言之，智库专家的对华政策认知与其供职智库的意识形态与价值观取向存在较强的正相关关系。其他研究同样可验证这一结论。2021年美国《外交事务》杂志对全美70位智库专家和高校学者以“美国对华政策是否过于敌对”为题进行了一项调查，结果表明保守派和自由派智库专家的立场与他们供职的智库密切相关，前者批评拜登政府对华政策过于温和、软弱，后者则认为对华政策过于强硬与敌对<sup>[23]</sup>。

二是专家政府任职经历的影响。曾在民主党总统任内担任要职的智库专家（艾利森、奈、贝德）在对华政策上相对更加理性，而在共和党总统任内任职的专家（蓬佩奥、克罗宁）往往更具敌意。但也有少数例外，如曾在民主党籍总统奥巴马任内担任国防部长特别助理的布兰茨在对华政策上的立场向来强硬，而共和党籍总统小布什白宫国安会亚洲事务主任格林，却长期主张并推动美中沟通对话解决分歧、建立互信。得益于“旋转门”制度及其惯例，政策专家在政府和智库之间搭起了一座沟通的桥梁，在民主党政府任职的官员离退后一般会选择到自由派智库或高校担任研究员或教授，而共和党政府前官员则大多栖身于保守派智库，这使得政府官员和智库专家在对华政策上相互影响、彼此形塑。值得注意的是，新美国安全中心作为一家新型自由派智库，其政策专家具有在两党政府供职的经历，也许正因为专家相对平衡的从政经历，该智

库对华政策取向可减少被民主党或共和党政府对华政策思维的单向影响，其对华政策立场因而比布鲁金斯学会等传统自由派智库更加强硬。

三是专家对于中美关系对美国国家利益重要性的差异性认知。中美建交很长一段时间以来，美国绝大多数政治精英都意识到稳定的中美关系对于维护美国国家利益的重要作用。因此，主张对华接触的自由派智库长期占据政策主流地位，以接触与合作为主的对华政策保障了中美关系的稳定发展。然而，中国近10多年以来持续的发展与崛起，加剧了包括一些自由派智库专家在内的战略界人士的担忧，随着奥巴马任内美国战略界对华政策辩论的推进，呼吁对华强硬甚至主张对华遏制的智库专家持续增多<sup>[24]</sup>。主张对华采取遏制政策者，开始贬低中美关系对于维护美国利益的战略重要性，更有甚者，一些保守派智库专家开始将对华遏制视为维护美国利益的重要手段。尽管近年来美国战略界的对华政策认知经历了重大变迁，但以自由派智库为主的智库专家仍不乏主张对华接触者。美国战略界在对待中美关系对于美国利益重要性的问题上仍有分歧，导致智库专家在对华政策上具有差异性认知。

## 4 中国的应对策略

美国智库对华政策认知日趋强硬的现状与趋势，无疑将对中国造成了一系列危害后果，包括抹黑中国的大国形象、搅乱周边外交环境、负面冲击中美关系、迟滞国家和平统一进程，等等。为应对美国智库对华政策认知的不利现状，本文基于对主流智库专家涉华研究的分析，认为中方应持续推动国内智库能力建设、灵活应对中美关系变化、提升中国与美国盟伴国家以及与其他国家间的务实合作等举措。

一是鼓励中外智库对话、提升中国智库影响力。党的十八大以来中国智库进入快速全面发展时期，但目前具有全球重大影响的中国智库不多，发展中国特色智库仍是一个重要课题。美国保守派智库对华政策认知存在明显的偏差与谬误，部分是中美智库对话过少所致。中国官方智库长期与美国主要的自由派和中间派智库维持机制化的对话渠道，但缺乏与哈德逊研究所、美国企业研究所等保守派智库的交流与沟通，其结果是，当共和党右翼上台执政后，保守派智库的相关理念更容易影响甚至直接转换为美国政府对华政策，阻碍中美新型大国关系的构建。由于美国盟伴国家对华政策认知往往与美国对华认知具有一定的关联性，加强与这些国家智库间的对话对于改善其对华认知因而也具有积极意义。此外，也应加强与发展中国家与地区主流智库的沟通与交流，打造中外智库对话共同

体。鉴于国外一些智库更注重智库的所谓“中立性”和“无党派”,中方应鼓励国内相关社会型智库参与甚至主导与外国智库的对话。通过中外智库之间的沟通交流,既有利于美国及其他国家智库了解中国的多元声音、理解中国内政外交政策,还有助于提升中国智库服务政府知情决策的能力。

二是采取分议题、分对象等方式灵活处理与美国的关系。中美关系错综复杂,既可考虑从美国国内不同对象处理对美关系,也可考虑从不同议题着手制定应对之策。就对象而言,当前美国战略界和普通民众的对华政策认知存在明显分歧。例如,根据前文提及的皮尤研究中心民调,美国青年群体对中国的积极评价最高。为此,中方应设法大力推动中美人文交流尤其是青年之间的教育交流与合作,进一步促进该群体对华积极认知。这项民调也发现,民主党人和倾向于该党的独立人士对中国的积极认知要高于共和党人,因此,中方可通过加强与民主党所关切的气候变化、朝核伊核等重要议题的合作,进一步增加他们的对华积极认知,或至少是抑制其对中国消极认知。此外,作为反华“急先锋”的美国国会通过举行听证会、践行国会外交、发起涉华立法等方式大肆干涉中美关系发展,中方当加强对国会的关注与研究。在美国持续强化对华竞争的背景下,维持并提升与鹰派国会议员等对华政策消极认知者人士的对话,对于维护中美关系战略稳定、构建中美新型大国关系同样具有重要意义。

三是努力提升与美国盟伴国家间的务实合作关系。拜登执政以来多措并举修复和提升美国传统盟友与新兴伙伴国家间的关系,并在应对中国的所谓国际“统一战线”方面取得了一定成效,尤其是北约主要成员国、澳大利亚、日本、韩国等传统军事盟友在不同程度上调整了各自的对华政策,为中国与这些国家的双边关系增添了新的不确定性。但与此同时,美国与其盟伴在对华政策协调上仍存在诸多局限。例如,以法国和德国为主的北约盟国向来主张战略自主,在处理俄乌冲突及其引发的能源危机、粮食危机、人道主义危机等问题上与美国存在长期甚至结构性的矛盾。又如,日本、韩国、菲律宾等国家因地理临近、历史传统或领土争端等原因,在处理对华关系时有更多考量。为此,中方作为负责任的大国应积极塑造与美国盟伴国家间的务实合作关系,可考虑以俄乌局势及相关危机为切入点,为缓解欧亚地缘冲突提供中国智慧。中方还可以2022年中日建交50周年、中韩建交30周年等重要时间节点,以国家元首对话与互访等形式,提升与日韩等国家的双边关系。

四是在推进人类命运共同体构建的进程中,强化与美国及其盟伴以外其他国家的共赢合作。美国各界

对华消极认知的快速增长,将使中美关系甚至是中国与美国盟伴国家关系在未来较长一段时期内深陷以竞争与对抗为主的战略磨合期,争取美国及其盟伴以外多数国家的支持,对于维护中国国家利益尤为关键。长期以来,中国在团结亚非拉等发展中国家与地区方面享有显著优势。正如前述沃尔特文章指出的,中国硬实力持续增长,且长期呼吁维持世界多元的政治秩序、强调尊重各国领土主权的完整和内政不干涉原则,这使得中国主张的规则规范比美国的方案更具吸引力。中国应通过“一带一路”的高质量发展,继续为发展中国家和地区提供更多疫苗、基础设施等公共产品,深化中国与这些国家及地区的务实与共赢合作,这不仅是持续推进人类命运共同体构建的关键举措,而且在一定程度上有助于缓解美国及其盟伴对中国构成的压力。

#### 参考文献

- [1] McGann J. 2020 Global go to think tank index report(2021) [R]. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports 2021:90-91.
- [2] McMaster H, Scheinmann G. US restraint has created an unstable and dangerous world[EB/OL]. [2022-06-15]. <https://www.nationalreview.com/magazine/2021/08/02/our-broken-engagement-with-china/>.
- [3] Bader J. Biden's China policy needs to be more than just trump lite[R]. Washington, D. C.: Brookings Institution, January 25, 2022:9; The Brookings Institution. Engaging China; Reconsidering the strategy and practice [R]. Washington D. C.: The Brookings Institution, October 2021:6-7.
- [4] Segal S. A framework for U. S. -China engagement[EB/OL]. [2022-07-12]. <https://www.csis.org/analysis/framework-us-china-engagement>.
- [5] Huang Y, Kennedy S. Advancing U. S. -China health security cooperation in an era of strategic competition[R]. Washington D. C.: Center for Strategic & International Studies, December 2021.
- [6] Nye J. America's China challenge[EB/OL]. [2022-08-08]. <https://www.project-syndicate.org/commentary/america-successful-response-to-china-challenge-by-joseph-s-nye-2022-08?barrier=accesspaylog>.
- [7] 周文星. 美国战略界对台政策辩论及其影响[J]. 现代国际关系, 2022(2):54-62.
- [8] Wolfowitz P. Deterring war over Taiwan; Some lessons from Korea and Ukraine[C]// Schake K, Schwartz A eds., Defending Taiwan. Washington D. C.: American Enterprise Institute, 2022:175-187.
- [9] Blumenthal D. The Ukraine crisis; Implications for U. S. policy in the Indo-Pacific[EB/OL]. [2022-07-16]. <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2022/05/Blumenthal-House-Indo-Pacific-Testimony-May-17-2022-Final.pdf?x91208>.
- [10] Brands H. Getting ready for a long war with China[R]. Wash-

- ington, D. C. ; American Enterprise Institute, June 2022;5-8.
- [11] Hass R. An American perspective on the role of Taiwan in US-China relations[R]. Washington D. C. ; Brookings Institution, July 2022;6-7.
- [12] Lin B. Implications of the Ukraine crisis for U. S. policy in the Indo Pacific[EB/OL]. [2022-07-16]. [https://cis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional\\_testimony/ts220519\\_Lin\\_Testimony.pdf?dj7HgKkxeb33JjURhkgTwyk.p9o78ZfD](https://cis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/ts220519_Lin_Testimony.pdf?dj7HgKkxeb33JjURhkgTwyk.p9o78ZfD).
- [13] Fontaine R. Washington's missing China strategy: To counter Beijing, the Biden administration needs to decide what it wants[EB/OL]. [2022-07-26]. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-01-14/washingtons-missing-china-strategy>.
- [14] Walt S. The world might want China's rules[EB/OL]. [2022-08-02]. <https://foreignpolicy.com/2021/05/04/the-world-might-want-chinas-rules/>.
- [15] Curtis L, Stokes J, Fitt J, et al. Operationalizing the quad[R]. Washington D. C.: Center for a New American Security, June 2022;14-15.
- [16] Silver L. Some American's views of China turned more negative after 2020, but others became more positive[EB/OL]. [2022-09-29]. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/09/28/some-americans-views-of-china-turned-more-negative-after-2020-but-others-became-more-positive/>.
- [17] Kafura C. The US-China competition for global opinion[EB/OL]. [2022-08-27]. <https://www.thechicagocouncil.org/commentary-and-analysis/blogs/us-china-competition-global-opinion>.
- [18] 王缉思. 中美两国公众相互认知调查报告综述[J]. 中国国际战略评论, 2020(1):10-19.
- [19] Wu Y. Domestic political competition and triangular interaction among Washington, Beijing, and Taipei: The U. S. China Policy[J]. Issues & Studies, 2006, 42(1):1-46.
- [20] Haenle P, Sher N. How Pelosi's Taiwan visit has set a new status quo for U. S. -China tensions[EB/OL]. [2022-08-19]. <https://carnegieendowment.org/2022/08/17/how-pelosi-s-taiwan-visit-has-set-new-status-quo-for-u-s-china-tensions-pub-87696>.
- [21] Biden J. Why America must lead again? Rescuing U. S. foreign policy after Trump[J]. Foreign Affairs, 2020, 99(2):64-76.
- [22] 陶文钊. 美国对华政策大辩论[J]. 现代国际关系, 2016(1):19-28.
- [23] Foreign Affairs. Is U. S. foreign policy too hostile to China? Foreign affairs asks the experts[EB/OL]. [2022-07-26]. <https://www.foreignaffairs.com/ask-the-experts/2021-10-19/us-foreign-policy-too-hostile-china>.
- [24] 杜鑫, 谢晓专, 杨德崑, 等. 拜登百日新政期间美国智库涉华信息内容与态度分析[J]. 情报杂志, 2022(8):87-93.

(责编/校对:王平军)

## (上接第56页)

- 观的具体体现[EB/OL]. [2022-04-06]. <https://m.gmw.cn/baijia/2021-04/27/34798345.html>.
- [2] 石方舟, 申桐, 刘鑫. 澳大利亚情报服务法[J]. 网络信息法学研究, 2019(2):195-200.
- [3] Hardy K, Williams G. Executive oversight of intelligence agencies in australia[M]. New York: Oxford University Press, 2016: 322.
- [4] Department of the Prime Minister and Cabinet (Australia). 2017 Independent intelligence review[EB/OL]. [2022-04-06]. <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2017-07/apo-nid98741.pdf>.
- [5] Barker C, Petrie C, Dawson J, et al. Oversight of intelligence agencies: A comparison of the Five Eyes' nations[J]. Parliamentary Library, 2017(12):14-20.
- [6] Walters P. Australia's new intelligence realm[J]. Australian Defence Magazine, 2019, 27(3):56-56, 58-60.
- [7] Australian Government. Office of national intelligence Act 2018. [2022-04-06]. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00155>.
- [8] 洪延青. 澳大利亚“协助和访问法”——双重标准的又一次例证[J]. 中国信息安全, 2019(4):5.
- [9] Australian Government. Telecommunications and other legislation amendment (Assistance and Access) act 2018. [2022-04-06]. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00496>.
- [10] Parliament of Australia. Role of the committee. [2022-04-06]. [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Joint/Intelligence\\_and\\_Security/Role\\_of\\_the\\_Committee](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/Role_of_the_Committee).
- [11] Parliament of Australia. History of the intelligence and security committee. [2022-04-06]. [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Joint/Intelligence\\_and\\_Security/History\\_of\\_the\\_Intelligence\\_and\\_Security\\_Committee](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Intelligence_and_Security/History_of_the_Intelligence_and_Security_Committee).
- [12] Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security. Review of the amendments made by the telecommunications and other legislation amendment (Assistance and Access) Act 2018. [2022-04-06]. [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024428/toc\\_pdf/ReviewoftheamendmentmadebytheTelecommunicationsandOtherLegislationAmendment\(AssistanceandAccess\)Act2018.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/reportjnt/024428/toc_pdf/ReviewoftheamendmentmadebytheTelecommunicationsandOtherLegislationAmendment(AssistanceandAccess)Act2018.pdf;fileType=application%2Fpdf).
- [13] 高金虎. 试论国家安全情报体制的改革路径[J]. 公安学研究所, 2019(2):17.

(责编/校对:王平军)