

美国动态

(半月刊)

2019年10月8日 (第200期)

内部交流 仅供参考 请勿引用

上海市美国问题研究所



布鲁金斯学会：多边主义应适应新的地缘政治环境

随着世界进入新一轮地缘政治竞争，多边主义也必须改变，以便在适应大国政治现实和保持现有体制动员集体行动之间保持平衡。

中美关系

美中“脱钩”的影响无法估量

大西洋理事会网站9月14日载文称，美中“脱钩”已经触及几乎所有经济领域，其范围以及带来的全球影响仍然无法估量。

文章称，在前段时间召开的世界能源大会上，世界上增长最快的液化天然气出口国美国没有与世界上增长最快的进口国中国签约。此外，今年仅有4艘美国液化天然气船航行到中国，远低于2018年的32艘；2018年夏，美国对华原油日出口量达到50万桶，而2019年春，该数字下降了三分之二。

文章指出，美中“脱钩”的影响开始触及几乎所有经济领域，如航空、汽车、金融、农业、手机、半导体。若不阻止这一进程，美中两国40年来不断增长的贸易、金融和经济一体化将出现逆转。其他国家的公司不会效仿美国，而是希望在中国14亿消费者中寻找美国放弃的机会。特朗普的贸易政策正导致美国经济放缓，这可能危及他的连任，从而危及他为解决问题所做的努力。

尽管美中两国将于10月举行新一轮贸易磋商，但任何重大的协议都不太可能持续扭转美中双边关系的下滑。北京仍然渴望看到美国取消关税，而美国谈判代表希望中国对其商业模式做出结构性变革。现在是时候为漫长而坎坷的旅程做好准备，也许是时候该把重点从“交易的艺术”转向“斗争的艺术”了。

美学者称应将中国纳入军控和战略稳定框架

布鲁金斯学会9月25日登载该智库安全与战略高级研究员弗兰克·罗斯（Frank A. Rose）的文章称，为了将中国纳入未来

的军控和战略稳定框架，美国需同时开展威慑和对话。

鉴于中国的战略能力持续发展，特朗普政府最近提出的将中国纳入未来军控和战略稳定框架的建议在战略上是合理的。但迄今为止，特朗普政府似乎并没有投入必要的时间和精力，来推动与中国在战略稳定问题上的双边接触。为了达到其目标，美国需要威慑与对话“双管齐下”。

就威慑而言，美国必须首先推进其战略核力量及其辅助基础设施的现代化。其次，美国及其盟友必须提高其外层空间、网络和其他关键基础设施的弹性。再次，美国必须通过发展和部署更多空中和海上发射的打击系统，提高其在亚太地区的常规打击能力。最后，美国必须加强同盟的凝聚力。在竞争日益激烈的安全环境中，盟友是美国一项关键非对称优势，中国并不具备该优势。

在威慑的同时，美国也必须对与中国进行对话持开放态度，以找到将其纳入未来军控和战略稳定框架的途径。这包括：与中国举行双边战略稳定对话；建立双边导弹发射前通报制度；邀请中国参加《新削减战略武器条约》(New START)；在美国核风险减少中心(NRRC)与类似的中国实体建立联系；就外层空间的双边空间规范展开协商；与俄罗斯和中国举行三边战略稳定谈判，或者与联合国安理会常任理事国举行更广泛的谈判。

美专家：美国发展人工智能应专注于保持领先而非打败中国

战略与国际研究中心网站9月30日登载该智库技术政策项目副主任威廉·卡特(William A. Carter)等执笔的报告称，在发展人工智能(AI)方面，美国决策层应专注于保持美国的领导地位，而不是打败中国。

报告称，AI发展不是零和的，美国和中国的AI生态体系很

大程度上受益于合作与竞争。这一点在高校研究中尤为明显。美国拥有全球顶尖的大学研究体系，产出了许多当代计算机科学与 AI 的基础创新成果，而这一生态体系依赖外国人才。美国计算机科学领域的研究生中，近 80% 是国际学生，其中，超过三分之一来自中国。此外，合作与交流不限于大学项目，两国主要的 AI 企业都在另一国设有研发中心。随着时间的推移，两国 AI 生态体系的融合程度只会进一步加深。

AI 的发展对美国有益，而中国 AI 的发展能够通过合作与竞争来推动美国 and 全球 AI 的发展。然而，美国决策层没有采取多少积极的措施来推动本国 AI 的发展，却做了大量工作来破坏中国的发展。例如，过去几年国会极少通过有助于美国 AI 发展的立法，但却通过了《外国投资风险评估现代化法案》和《出口管制改革法案》以限制中国 AI 发展。

基于此，美国政府必须制定积极的议程来促进美国 AI 发展。首先，有效配置资源；其次，围绕移民、教育、出口控制、数据保护等一系列议题调整政策；最后，积极主动地为人工智能开发一个治理模型，在不抑制创新的情况下管理风险。政策制定者必须带头建立公众对人工智能的信任，而不是一味地描述恐惧和风险，这种描述往往是片面的，而且往往基于对技术的误解。

美专家：夸大中国的挑战是错误的

《国家利益》期刊网站近期登载卡托研究所高级研究员道格·班多（Doug Bandow）的文章称，中国带来的挑战是严重的，但并非不可应对，这需要强硬的回应而不是恐慌。文章摘要如下：

苏联解体后，美国在世界上没了竞争对手。尽管中国经济有所发展，但大多数美国人也没有感觉到多大威胁。北京多年来一

直强调，自己是“和平崛起”，军事力量充其量也只是适度的。然而，这两个因素都发生了变化，且特朗普总统的言论和贸易战进一步加剧了担忧，这种担忧已日益变成恐惧。

现在有人呼吁把北京当作敌人，或者非常接近于敌人。一些政策制定者似乎决心通过挑战中国来弥补失去的时间。但这样的政策无疑会被北京视为敌意和威胁。其结果将是两国关系迅速恶化，在政治和军事问题上引起更大的争议。把中国当作敌人，就会令其成为敌人，这种战略只能在没有机会建立和平、合作关系的情况下作为最后的手段。

事实上，尽管美中政府间关系趋于紧张，但两国关系依然紧密。成千上万的中国学生在美国学习，数以百万计的游客往返于两地。尽管受到签证、贸易等方面限制的影响，但两国间的学术、贸易、军事交流仍在继续。

北京对美国的价值观和利益构成了严重的挑战，但中国不是敌人，并非不可战胜。孤立和对抗将是一种愚蠢的反应，必将招致中国和中国人民的敌意。美国政策的基础应该是保持接触。华盛顿不能忘记，中国和美国之间的竞争主要是政治上的，而不是军事上的。美国应该利用自由社会的所有优势，选择可能加剧中国内部矛盾的政策，并鼓励对自由变革施加压力。

在政治或安全方面，美国应该推动盟国进行合作，并建立类似北京试图建立的针对美国干预的威慑。美国官员应该与亚洲和欧洲盟友合作，制定旨在约束(而非遏制)中国的政策。虽然任何人都不应低估北京带来的挑战，但夸大它也是错误的。

如何降级美中经济关系冲突？

战略与国际研究中心网站近期登载该智库高级副总裁马

修·古德曼 (Matthew P. Goodman) 等撰写的报告, 分析了美中之间的经济冲突如何升级并最终降级。报告摘要如下:

在经历 40 年的深度经济一体化之后, 华盛顿开始谈论美中两国未来几年将在多大程度上“脱钩”。本研究结果表明, 经济冲突或成为未来多年美中关系的持久特征。除非两国对相对成本的看法发生转变, 否则华盛顿和北京似乎将走上对抗持续升级的道路, 难以达成实质性的贸易协议, 两国经济也会部分“脱钩”。

为帮助美国政策制定者应对与中国复杂的贸易战, 本研究建立了一个模型, 用于研究贸易战升级的可能动态。运用了各种博弈论概念, 来帮助解释中美经济冲突的决策过程和升级路径。本研究主要依靠两个相互关联的理论模型, 来模拟双边贸易战的升级: 威慑与胁迫理论和讨价还价理论。本模型的预测主要取决于每个国家对风险的偏好, 及其对于对手忍受痛苦的决心的认知。

本研究发现, 一个具有高风险偏好并且低估对方承受痛苦意愿的行为者会引发螺旋式升级。中国认为, 把从根本上改革经济作为协议一部分的成本要高于当前冲突的成本; 美国决心继续这场冲突, 因为其认为中国付出的代价更高。

一项成功的美国谈判策略必须就决心和妥协意愿建立“双重可信度”。对华施压的最佳策略是, 可信地展示美国妥协的决心和意愿。华盛顿必须不断说服北京, 相较于中国, 美国愿意在更长时间内承担巨大的成本, 并愿意接受一个既能解决美国主要关切, 又为中国带来好处的折衷协议。

美国与盟友合作孤立中国的努力是有价值的, 有针对性的经济手段可迫使中国做出有意义的让步。要就根本的结构性问题达成协议, 美国将不得不施加巨大压力, 以使中国无法承受冲突的代价。如果没有多边支持, 这是不可能做到的。中国更喜欢使用非正式的经济手段, 这使中国能够在向美国施压的同时, 通过在

理论上开放中国经济的法律,以吸引其他外国投资者。但这样“无声”的贸易报复很容易出现误判。

广泛的经济冲突迫使各国政府更积极地干预国内经济。一旦这种干预超过阈值,选择性“脱钩”将是经济升级的必然结果。即使双方最初都不以“脱钩”为目标,但一旦超过某个临界值,动态的升级将把两国推开。激进地使用升级策略会侵蚀相互信任,限制双方真诚谈判或信守承诺的可信度。

基于上述发现,报告对美国政策制定者提出如下建议:第一,建立“双重可信度”。无论是想赢得狭隘的经济让步,还是要从根本上改变中国的政策,华盛顿都必须说服北京,美国愿意:(a)实施并维持惩罚措施,并承担相关成本;(b)如果达成互惠互利的交易,美国会恪守自己的承诺。

第二,设定明确的目标,并评估实现这些目标的成本和收益。一旦确定了协商的目标,对取得这些目标的成本和收益进行准确的评估至关重要,包括使用不同手段和策略将产生的影响。

第三,加强决策过程。在白宫设立一个“中国政策特使”,由总统负责制定和实施战略,并确保美国政府之间的协调。与行业 and 消费者团体进行更加透明和标准化的磋商也是有价值的。

最后,建立多边联盟。动员美国的盟友和伙伴网络利用北京对孤立的恐惧。特朗普政府应深化与欧盟和日本的三边合作并增加对国内经济优势的投资,以提高自身在与中国谈判中的地位。

美国外交

美国在北极地区面临的战略挑战

传统基金会外交政策主任卢克·科菲(Luke Coffey)9月

19日在美国国会众议院国土安全委员会下属的交通与海洋安全小组委员会举行的听证会上作证，就美国在北极地区的安全利益和面临的战略挑战发表看法。证词摘要如下：

美国在北极地区有四大主要安全利益：确保美国的领土防御；维护美国在该地区的主权；通过北约履行北极地区的条约义务；保障该地区航运和其他经济活动的自由流通。

尽管北极地区的军事威胁仍然很低，但美国决策者不能忽视俄罗斯近期在北极地区的军事活动，或中国在该地区日益增长的作用。两者都直接影响到美国满足上述四项安全利益的能力。美国在该地区面临的战略挑战包括：

首先，俄罗斯的军事化。激励俄罗斯在北极地区发挥积极作用的原因有三：对于普京来说，在北极地区，俄罗斯能在不引发任何重大地缘政治风险的情况下“秀肌肉”；俄罗斯迫切希望促进其在北极地区的经济利益，并希望北海航线成为世界上最重要的航道之一；俄罗斯在北极地区进行了大量军事投资。虽然北极地区目前保持和平，但俄罗斯最近将该地区军事化的举措，加之其对邻国的好战行为，使北极地区的安全问题令人担忧。

其次，中国在北极地区的作用日益增长。中国将北极地区视为世界上另一个促进其经济利益和扩大外交影响力的地方。作为全球贸易大国、世界第二大经济体和联合国安理会常任理事国，中国在该地区的确拥有合法利益。到目前为止，中国在北极的动机似乎更多是经济上、而非安全上的。在很大程度上，中国出于经济原因希望增加在北极地区的准入和影响力。美国政策制定者应从这个视角来应对中国在北极地区的活动。

未来几年中，美国在北极地区的利益还会增加。当其他国家在该地区投入资源和资产以确保其国家利益时，美国不能落后。美国需要倡导一项既能促进美国国家利益，又能将所需的国家资

源投入该地区的议程。由于经济和地缘政治的原因，北极的重要性日益增加，现在不是美国离开自己后院的时候。

布鲁金斯学会：多边主义应适应新的地缘政治环境

随着世界进入新一轮地缘政治竞争，多边主义也必须改变，以便在适应大国政治现实和保持现有体制动员集体行动之间保持平衡。

布鲁金斯学会网站近日登载该智库副总裁兼外交政策主任布鲁斯·琼斯（Bruce Jones）等执笔的报告称，随着世界进入新一轮地缘政治竞争时期，多边主义也必须改变，以便在适应大国政治现实和保持现有体制动员集体行动之间保持平衡。

当今世界的战略威胁格局不断演变，主要表现为：大国紧张局势重现，代理人战争回归，内战与跨国恐怖主义融合，国际发展和经济出现更广泛的竞争，以及边境威胁、新兴技术和不确定的未来趋势。这些威胁动态对政府和机构构成重大挑战。多边体系至少在五个主要领域未能跟上不断变化的动态。

第一，当代维和不适应冲突与恐怖主义的关系。冲突与恐怖主义的融合已超越了维和行动，目前的维和机制也未能对中东和北非冲突的扩大作出回应。恐怖主义和对代理人的外部支持阻碍了安理会的授权或参与意愿。如果不进行认真的改革，联合国未来可能仍无法在危急情况下采取行动。

第二，新兴技术和前沿威胁带来的空白。新兴技术已经超越了政治监管。政策制定者缺乏框架，以管理网络、生物技术和人工智能等可能面临的危机局势，以及非自由行为体对先进技术的使用。私营部门成为网络战争和间谍活动的前线，进一步加大了

政府控制和做出协调反应的难度。

第三，不公平和不信任感增加，对经济机构的信心下降。尽管 20 国集团的协调在全球金融危机期间至关重要，但合作还不足以推动对多边经济架构进行必要的改革。增长在各社会间分布不均，经济扩张也缺乏对环境后果的足够补偿。

第四，中俄信心增加。更强大的俄罗斯和中国在多边秩序中更加活跃。北京的投资有助于填补全球 15 万亿美元的基础设施缺口，但这种不断扩大的接触也与多边秩序事实上的运作体系——西方支持的自由主义——产生摩擦。

第五，美国和英国这两个后冷战多边主义创立者的民族主义、单边主义和怀疑主义上升。经济因素助长了美国和英国对多边主义新的、更深层次的怀疑。美国对世贸组织、联合国和盟友的攻击削弱了这些机构，给外部挑战创造了空间。英国脱欧消耗了巨大的政治带宽，削弱了英国和欧盟作为全球参与者的能力。

具有后冷战特征的多边主义（专注于使用现有通用机构来刺激针对共同挑战的合作），已不适用于当今世界。多边主义的倡导者必须从冷战中汲取教训，调整现有工具以适应当前的环境。多边主义的未来必须平衡在现有框架和新架构内的合作、竞争和冲突解决。

多边主义并不能“解决”地缘政治，但如果加以调整，多边主义能成为一支强大力量，继续推动各方为应对共同挑战展开合作，为避免冲突升级提供途径，并通过在现有和新机制中进行选择性竞争，来捍卫人权和自由价值。

美国政治/其他

美专家分析消除美国黑人与白人贫富差距的关键

《国家利益》期刊网站 9 月 18 日登载马萨诸塞大学波士顿分校公共政策教授、美国进步中心高级研究员克里斯蒂安·威勒 (Christian Weller) 的文章称，直接针对非裔美国人的赔偿很可能是消除黑人与白人贫富差距的唯一途径。

文章称，2016 年，有至少一名 25 岁以上就业成员的白人家庭的平均财富是黑人家庭的 9 倍以上。为缩小这一差距，民主党总统候选人和其他人提出了各种各样的建议。威勒及其同事的研究结果表明，直接针对非裔美国人的赔偿很可能是消除黑人与白人贫富差距的唯一途径。具体而言，包括五个建议：

创建“婴儿债券”，即政府为在美国出生的每个孩子开设一个生息账户，并且每年注入新资金，直至孩子成年；消除住房隔离和抵押贷款市场歧视；免除所有人的大学学费，消除现有的学生债务；制定低成本、低风险的全民退休储蓄计划，这将极大地惠及有色人种家庭；有效执行消费金融法规，消除掠夺性利率和收费，确保所有人公平获得实惠的金融产品。

威勒称：“研究表明，要彻底消除黑人与白人的贫富差距，就需要制定专门针对非洲裔美国人的政策，帮助他们积累足够的财富，以赶上白人的财富水平。”

民主党为何此时启动对特朗普的弹劾调查？

《纽约时报》网站 9 月 25 日载文称，包括国会众议院议长佩洛西在内的民主党人之所以突然同意对特朗普展开弹劾调查，

是因为他们相信对特朗普的新指控简单且严重，足以被公众了解。

民主党人认为目前针对特朗普的指控——向乌克兰总统施压，要求其对民主党总统候选人拜登展开调查——非常明确，与穆勒有关俄罗斯干预 2016 年大选和特朗普可能妨碍司法公正的含糊其辞的报告形成鲜明对比。

到目前为止，特朗普拒绝按照法律要求向国会提交材料，且新公布的信息显示特朗普将美国军事援助作为谈判筹码，以换取外国政府对政治对手展开调查。民主党认为，这些都是特朗普作为总统的不当行为，并可能对国家安全产生影响。这使更温和的民主党人认可弹劾总统的正当性。

“电话门”曝光后，民主党要求对总统采取行动的呼声越来越高，佩洛西和其他犹豫者面临的前景是，若不按照这些要求让总统承担责任，他们在民主党内付出的代价可能会超过他们在共和党和无党派人士中付出的代价。长期以来，佩洛西一直被视为进步主义的英雄，但由于未能采取行动，她已经遭到左派的抨击。

正式启动弹劾调查也会给民主党带来严重的政治风险。特朗普和国会共和党人会借机辩称，随着 2020 年大选临近，民主党人为了党派利益不公平地“折磨”特朗普。一些分析人士认为，此次事件可能会给民主党人带来适得其反的效果。

美国政治极化来自底层而非顶层

《外交事务》期刊网站载文称，美国的政治极化来自底层而非顶层，数十年来一直在成长和壮大，政治极化的加剧让人们对美国民主的未来和运转深感担忧。文章摘要如下：

每天都有更多证据表明美国政治极化严重。党派之间的互不妥协、尖刻批评和高度分裂已经侵蚀了大多数政府机构。更重要

的是，这些情绪已经逐渐渗透进美国人的生活。2020年总统大选只会进一步加剧美国的党派部落主义（partisan tribalism）。

在大多数其他严重极化的国家，魅力型领导人是分裂的主要因素。美国则不然。过去40年，大多数美国总统都试图至少在一定程度上吸引中间派。但特朗普是个例外，他是第一位将社会极化作为核心政治战略的美国总统，谋求在最具争议性的问题上强化党派情绪。不过，他执政虽然是政治极化加剧的原因，但也是一种表现。

在某种程度上，美国的政治极化来自底层而不是顶层，政治精英们无法轻易地扭转或缓和这种分化。在美国，无论是谁入了主白宫，党派之争在过去50年里都在不断加深。特朗普的最终离开可能会给美国狂热的政治极化降温，但不能治愈这种弊病。

美国的政治生活有一些明显的结构特征，助长了政治极化。在美国实行的两党制中，政党在最近几十年里不仅变得更加意识形态化，而且在制度上也相当薄弱。更重要的是，“赢者通吃”的选举制度严重阻碍了主要第三方打破党派二元结构。

当前，美国政治极化的矛盾异常尖锐。值得庆幸的是，美国有许多传统和机制可以帮助美国的民主保持团结：深深地依赖法治、宪政以及民主本身。但并非所有使美国在政治上与众不同的东西都能对抗政治极化。如果美国人在未来几年无法解决这个问题，“部落主义”可能会成为美国政治体系中根深蒂固的一部分。

美国的下一次经济衰退很可能是“作茧自缚”

《外交事务》期刊网站近期登载美国预算与政策优先中心高级研究员贾里德·伯恩斯坦（Jared Bernstein）的文章称，如果美国又一次陷入经济衰退，很有可能是“作茧自缚”，被自摆

的经济“乌龙球”所困，且难以规避。文章摘要如下：

越来越多的人对经济衰退感到担忧。最近的谷歌搜索趋势显示，“衰退”一词的搜索频次接近上一次衰退高峰。不过，美国经济仍相对稳固，至少目前是这样。美国的失业率很低，实际工资也在上涨，虽就业增长放缓，但仍足以刺激强劲的消费支出。

尽管如此，贸易战还是给制造业造成了损失，今年美国的制造业萎缩了近 2%。自 2019 年初以来，制造业仅增加 4.4 万个就业岗位，而去年同期增加 17 万个。总体上，这对经济的影响有限，因为与过去相比，制造业在美国经济中所占的比例要小得多（目前为 11%，1950 年为 27%）。

在制造业以外的领域也能感受到贸易战所带来的影响。面对如此多的政策不确定，许多美国企业都在推迟或延缓投资。根据美国商务部最新的 GDP 报告，今年第二季度美国的商业投资下降了 0.6%。这是一个相对较小的降幅，但却与商业调查结果相一致——贸易政策的不确定性阻碍了美国的投资。

美联储经济学家最近的一项估计显示，到 2020 年初，贸易战可能会使美国 GDP 增长减少一个百分点。这意味着贸易战最终可能会使美国经济增长率减半。尽管 1% 不意味着衰退，但经济增速太慢，失业率就会开始上升。如果出现一些其他的经济冲击，如信贷泡沫破裂、政府持续停摆、贸易战的升级程度远超预期，那么经济就可能陷入衰退。

还有一些全球性的影响需要考虑。作为欧洲最大的经济体和欧洲大陆最依赖出口的经济体之一，德国可能已经陷入了衰退。韩国、日本和中国都比美国要更依赖贸易，经济增长也正在放缓。在相互联系日益紧密的全球经济中，世界上任何一个主要经济体的问题都可能波及美国。

无论是贸易战还是其他一些负面发展可能引发的下一场衰

退，美国显然都没有准备好采取相应的财政和货币措施。在财政方面，问题不在于经济，而在于政治。特朗普政府做出的最鲁莽的决定之一，就是推动一项大规模的、递减的、以赤字融资的减税计划。除了加剧不平等，减税还将使美国财政部在未来 10 年内失去 1.9 万亿美元收入，从而推高国家债务水平。

美国很可能会进入下一次经济衰退，其债务与 GDP 比率是历史平均水平的两倍之多（历史水平 35%，现约为 80%）。由于债务和赤字水平已经处于历史高位，美国政府可能会发现，通过刺激措施对抗衰退的力量有限。

尽管特朗普对美联储鲍威尔发起了攻击，但值得赞扬的是，美联储在很大程度上屏蔽了特朗普的影响。但这并不能改变一个事实——目前联邦基金利率在 2% 至 2.25% 之间，当下一次经济衰退来袭时，降息并不能产生太大作用，尤其是如果下一次衰退相对严重的话。过去，美联储在经济衰退期间曾将短期利率下调 5 至 6 个百分点。然而，面临即将到来的衰退，美联储很可能只有不到一半的操作空间。

正如发达经济体近期历史所表明的那样，极低的利率甚至是负利率，很可能完全不足以让低迷的经济再次复苏。除了货币政策的信贷创造效应，衰退中的经济体还需要财政政策的需求诱导效应。单靠财政政策和货币政策都是不够的，它们相辅相成共同构成一套强有力的反衰退组合拳。

然而，在下一次经济衰退中，美国很有可能无法依靠这两种方法。特朗普政府的贸易战正掀起着一股经济逆风，而其税收政策则浪费了本可以在下次经济低迷时更有效利用的资源。由于利率已经过低，美联储再次刺激经济增长的能力实际有限。这一次，美国将被自己摆的经济“乌龙球”所困，且前景不容乐观。

本刊所载文章的观点不代表本刊编辑部观点，仅供读者参考。

编辑部：上海市美国问题研究所

地址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

邮编：200020

电话：021-33665148

工作邮箱：bianjibu@sias.org.cn