

对华终极竞争指南

CHRISTOPHER PAUL, JAMES DOBBINS, SCOTT W. HAROLD,
HOWARD J. SHATZ, RAND WALTZMAN, LAUREN SKRABALA

如需了解更多有关本出版物的信息，请访问网站 www.rand.org/t/RR1378-1。

兰德公司介绍

兰德公司是一家研究机构，专门针对公共政策挑战制定解决方案，从而提升全球各个社区的安全、健康与繁荣。兰德是一家非营利性的无党派机构，致力于维护公共利益。如需了解更多关于兰德的信息，请访问网站 [visit www.rand.org](http://www.rand.org)

研究诚信

我们坚持品质与客观的核心价值观，并坚定不移地践行最高水平的诚信和道德行为，这为我们的使命提供了支持，让我们能切实做到通过研究和分析帮助改善政策和决策。我们的研究出版物遵循健全而严格的质量保证流程，从而确保我们的研究和分析缜密、客观、不偏不倚；通过员工培训、项目筛选和强制披露政策，避免表面的和实际的财务冲突和其他冲突；坚持公开发表研究成果和建议，披露出版研究的资金来源，实施确保知识独立的政策，从而实现研究活动的透明性。如需了解更多信息，请访问网站 www.rand.org/about/principles。

兰德的出版物不一定代表兰德研究的客户和赞助商的意见。

由加州圣塔莫妮卡兰德公司出版

© 2021 RAND Corporation

RAND®是一个注册商标。

有限的纸质版与电子版分发权利

本文件及本文件中包含的商标均受法律保护。本文件代表兰德的知识产权，仅用于非商业用途。如无授权，禁止在网上公布本出版物的内容。仅允许出于个人使用的目的复制本文件，但前提是不得进行任何修改，且文件必须完整。如需出于商业目的复制或以其他方式重复使用兰德的任何研究文件，必须得到兰德的许可。如需了解有关重印和链接许可的信息，请访问网站 www.rand.org/pubs/permissions。

关于本报告

现今迅速演变中的中美竞争处于一个关键的十字路口。

全球性的 COVID-19 大流行病不但没有促进两国更多的合作，反而使紧张局势升级，导致美国重新思考、规划以加强其竞争地位。本报告通过评估中国的意向，探讨中美竞争形势对美国外交、信息、军事和经济实力的影响，旨在为政策制定者提供符合美国利益的、又同时顾及美国竞争力的限度的务实、可操作的政策方案。

资金

这项研究由James 和 Nancy Demetriades 以及 Russell Carson的慷慨捐赠赞助。

兰德国家安全研究部

这项研究由兰德国家安全研究部 (NSRD) 的国际安全和国防政策中心实施。该中心运营着兰德国防研究所 (NDRI)，此研究所为联邦政府资助的研发机构，并由国防部长办公室、联合参谋部、联合作战司令部、海军、海军陆战队、国防机构和国防情报机构赞助。

有关国际安全和国防政策中心的更多信息，请参见 www.rand.org/nsrd/isdp 或联系主任（联系信息见网页）。

致谢

除了 James 和 Nancy Demetriades 以及 Russell Carson，我们还要感谢我们的审稿人 Ryan Hass 和 Eric Robinson，他们严谨而有见地的意见帮助加强并完善了本报告的结论及对美国政策制定者的指导。

请注意：在此我们仅提供研究报告摘要章节的翻译。

完整的英文原版报告链接为

www.rand.org/t/RRA1378-1.

摘要

我一直对他说，我们两国间不必有任何冲突，但现今中美间的终极竞争即将要展开。

——2021年2月7日，美国总统乔·拜登（Joe Biden）
在哥伦比亚广播公司（CBS）新闻中谈到中国及其国家主席习近平

美国虽然在此刻拥有对抗中国影响力的能力和实力，但中国的迅速崛起令美方考虑应何时及如何竞争，竞争是否会带来巨大甚至是令人望而却步的代价。中美竞争也需要在维护国际规范和标准的前提下开展，更会受到美国法律和国际法的约束。中国则可以伺机利用这些机会。现已有很多文章讨论了如何最有效地与中国竞争，而本报告旨在为政策制定者提供符合美国利益的、又同时考虑到美国有限的影响力的务实、可操作的政策方案，而非泛滥的政策指导、战略方针、或警示意见。

横跨中国国力要素的竞争

中国对于竞争采取的是全社会模式，即不将政府与公民社会或私营企业分开。这三者皆属于为此政党国家的利益而运行和动员的同一个系统。这一模式也出现在外交、信息、军事和经济领域，使中国能够利用其国家力量的所有要素进行竞争或胁迫。

我们制定了中国国家行为的分类标准，并基于此分类来考虑美国在哪些方面可以先发制人、是否有必要做出回应、以及应该如何做出回应。纵观其外交、信息、军事和经济实力要素，我们将中国的国家行为分为三类：良性、正常竞争、和明显越轨的活动：

- 良性活动维护全球利益，尽管也可能受中国利益或机会主义的影响。中国的良性活动案例包括：增加了在国际维和行动中的作用，并同时借此机会收集情报、影响外国民众；在发展中国家散播技术、基础设施、和标准，并同时增加了获取信息的途径，让中国有机会垄断市场并让其他国家背上不可持续的债务；参与反海盗、反恐、非战斗人员撤离、和医疗援助任务，并同时进行大规模的军事能力演习，加深其军事领导人对其他国家军事系统的了解；将中国打造为制造业中心，并同时提高了人民的生活水平，也扶持了国际出口市场。
- 正常竞争活动范围很广，这些活动也许会因为中国没有遵守与美国相同的规则和规范而对美国不公平，但当大国均在世界范围内追逐各自利益时，正常竞争活动不会超出预期太多。中国的正常竞争活动案例包括：努力在联合国等国际机构中获得更大的影响力，这反映了全球权力平衡的变化但也降低了对中国外交权力的制衡；通过聘用记者、购买媒体机构、和动员侨民来宣传对中国及其意图的正面形象；在军事能力和技术上投资，这是确保其军事大国地位的必要手段，但也会增加潜在军事冲突的风险；在海外港口基础设施上投资，这促进了国际贸易，也增加了接受投资的国家受到经济胁迫的可能。
- 越轨行为违反了有明确定义的全局规范和法律。中国的越轨行为案例包括：侵犯人权、强制执行在国际法中没有依据的领土主张，并在一些情况下使用国家认可的暴力手段；限制信息流动的胁迫和审查，包括试图驱逐在中国进行报道的外国记者；通过盗窃知识产权（IP），促进了中国创新军事能力的发展，并使其在经济竞争中获利。

美国的应对框架

美国的决策计算应考虑到中国行为越轨的程度、对美国利益造成潜在损害的程度、以及任何应对措施可能具有的有效性。一些中国正常竞争行为也能对美国利益构成重大威胁。如果美国想打“长线游戏”，即使是最良性的中国活动也可能构成潜在威胁。中国经济对所有靠其提供融资、制造能力、和出口的国家构成了特殊挑战，而全世界的国家或多或少都属于此类。

这里已经提到了能增加应对中国胁迫或侵略的风险的其中几个要素。还有一个要素是关注一些盟友及潜在合作伙伴因其自身权益而不愿支持美国行动。另一个要素是美国国内的政治气候及导致美国竞争优势削弱的趋势。

基于上述内容，我们就美国与中国的全方位竞争提出以下建议：

- 对中国做出的不可接受的行为进行报复、对等回应、和威慑。
- 扩展现有的并提倡新的常规，制定国际规则 and 标准，界定和揭露中国的越轨行为。
- 通过维持美国在提供全球利益方面的领导地位，在良性和正常竞争的领域中更有力地竞争。
- 支持和建立全球联盟和合作伙伴关系。
- 恢复美国制度的健康和活力。

以下部分总结了正在挑战美国国家实力和全球体系的竞争领域，并提出了值得优先考虑的短期行动的高层建议。

报复、互惠和威慑

无论美国是选择报复、围绕准入或特权实行互惠安排、还是仅仅告诫中国停止胁迫，政策制定者都必须对中国的反制措施做好准备，即使这些准备可能与美国最初的行动不符。在计划报复、互惠、和威慑时，政策制定者应考虑以下几点：

- 在抵制或报复中国的恶意行为时，明确判定应对哪些类型的行为做出回应。当对是否回应、如何有力回应的意见达成一致时，决策者应该全面利用美国国家力量的各个要素并建立国际共识。
- 当国际机构有政治意愿来采取行动时，他们可以向中国实施警告或施加大规模的外交、经济和军事压力。对中国进行报复的决定应做为深思熟虑的战略中的一部分，而此类战略的制定者也应为中国的反击做好准备。
- 互惠行为应着重于削弱中国通过知识产权盗窃、两用技术的收购、以及主导全球供应链所取得的优势。
- 军事力量对于威慑及阻止中国的侵犯有着关键作用。为了更好的进行威慑，美国应继续增强其军事能力和实力，并加强地区伙伴和盟国之间的互通性及军事能力。

规范和规则设置

除了建立中国自己的、通常是平行的外交和经济联盟体系外，中国还在联合国等现有国际机构中担任越来越重要的领导职务。这两项举措都使中国拥有更大的权力来制定新的、并同时削弱已有的规范和标准。

政策制定者可以立即采取以下几种措施以遏制中国的野心：

- 签署执行现行常规和标准的条约。
- 引领网络空间发展，将其纳入国际武装冲突法，并提倡优先考虑网络安全指标。
- 积极抵制能使中国拥有竞争优势或胁迫较小的经济体开放的经济活动。提供掠夺性融资做法的替代方案，并制定有利于市场经济而非国家主导经济的国际规则。

在良性和正常竞争的环境中竞争

正如美国应该审视其国家力量的所有要素以寻找积极竞争的新方法一样，美国也应该对所有可能的竞争机会有一个全面的考虑。在做公益的同时促进国家利益不是一个新概念，也正是美国已经在做的事情，但美国可以改进其宣传方式。当涉及到正常竞争下的活动时，政策制定者应评估当前有效的、无效的、以及尚未开发的机会。

支持和建立全球联盟和伙伴关系

我们的建议中多次提到建立联盟和合作伙伴关系，并包括以下反复出现的主题：

- 无论是否有美国的领导或参与，国家之间以建立伙伴关系、联盟、和安全合作来取代与中国结盟的意向都是有益的。
- 这些合作关系有助于促进对来自中国的威胁的共同认知，并能使弱势国家、私营经济、和中国侨民参与集体应对或抵抗。中国是机会主义的，而增加对抗参与者的数量和多样性都有助于抵制中国的胁迫。
- 合作关系建立的其中一个重点应放在美国境内和其他地方的华人侨民社区。美国两党于 2021 年 5 月通过的一项针对亚裔仇恨犯罪的法案在一定程度上否定了中国共产党（CCP）对美国反亚裔主义的批评。而更好的外展服务、支持、和包容性可以帮助中国侨民抵抗中共的压制、监视、和胁迫，也将使美国受益。

在所有这些合作关系中，美国应做好需要妥协、或将领导权交给其他国家的准备。这种做法的难点在于确保这些安排保持高效，并且总体而言有利于美国的利益。

恢复美国体系的健康和活力

持续的政治两极分化和虚假信息的传播严重损害了人们对美国民主机构和媒体的信任。在此我们强调两个关键能力，以帮助美国更好地在短期内做好与中国竞争的准备：

- 扩大组织架构，公开地谴责和贬低中国在国内和国际上的政治宣传和胁迫，并针对特定受众群体提供特定信息、展示美国在抵制中国影响力方面的实力和支持。
- 美国在这方面的优化行动需要全面而可靠的关于中国影响力活动信息。美国将受益于拥有一个协调一致、集中的机制来收集这类情报以确保迅速行动可行性。

从长远来看，美国的社会和经济趋势，包括日益加剧的收入不平等、教育短缺、崩溃的基础设施、和两党合作的缺失，都将使美国处于不利地位，而美国的下一代政策制定者需承担起应对中国挑战的责任。现在是时候来修改联邦政府的财政支出优先事项，以扫清当前和新出现的阻碍发展、创新、和合作的障碍了。一个混乱且忽视公共利益的国内体系将降低美国的信誉，并使其越来越容易受到中国的胁迫。