



探索美中战略合作的前沿：
亚太安全架构的前景

Melanie Hart 编辑, 2014年11月

Center for American Progress



探索美中战略合作的前沿： **亚太安全架构的前景**

Melanie Hart 编辑, 2014年11月

Sheena Chestnut Greitens, 密苏里大学

刘飞涛, 中国国际问题研究所

William Norris, 德州农工大学布什政府学院

查雯, 中国外交学院

Ely Ratner, 新美国安全中心

王帆, 中国外交学院

目录

1 引言:美国和中国对亚太地区安全秩序的前景看法不同

4 迷失在翻译之中:当代美中关系中误解重重的隐喻

Sheena Chestnut Greitens

8 管控中美的军事分歧

刘飞涛

13 美中关系间安全方面的互疑

William Norris

18 管控美国亚太转向所引起的挑衅反应

查雯

23 中国能否在南中国海实现和平?

Ely Ratner

27 朝鲜问题需要新思路

王帆

引言:美国和中国对亚太地区安全秩序的前景看法不同

地区安全的问题笼罩着美中关系。亚太地区是安全挑战的热点地区，所有事务都涉及到美国和中国。对于如何管控这些挑战以及各自应该担负何种角色与责任，两国有时观点迥异。这可以导致双边关系紧张，继而可能扩散并损害其他双边关系中原本更具协作性的领域。

2014年10月，美国进步中心组织了一群美中外交政策专家，讨论这些难题以及双边关系中的其他棘手问题。本报告收录了该对话中关于亚太地区安全部分的文章。如需更详细地了解2014年10月非公开讨论中出现的主题，请参见《美中战略合作前沿的扩展需要太平洋两岸的新思维》。

这些文章凸显了美国和中国在亚太地区面临的一些最重要的安全挑战。文章还提出建议，探讨双边如何能够合作管控今天的敏感问题，并开始构建一个面向未来、更具持续发展力的地区安全秩序。

10月会议讨论中出现的主题之一是沟通问题有时会成为最大的绊脚石这个事实。美国和中国的领导人来自截然不同、历史文化背景迥异的政治系统。**Sheena Chestnut Greitens**是密苏里大学的助理教授、布鲁金斯学会的非常驻高级研究员。本文集以她的文章开始。文章围绕美国讯息中向中国观察者所发出的有关美国在该地区意图的失实或混乱信号，确认了其中的核心要素。她指出，例如，中国观察者将“修昔底德陷阱”的隐喻视为关于同盟的教训，而美国没有类似的强调。与之类似，中国观察者将美国的亚太再平衡诠释为针对中国崛起进行平衡并抑制中国的努力；这并非美国决策者所阐明的意图，该术语的使用其实是借金融术语喻指全球资产的重新配置。廓清美国战略背后的意图及其构建框架所用的隐喻有助于减轻中国对美国的怀疑并管控该地区一些关键政策的对立。

中国国际问题研究所美国研究部副主任**刘飞涛**和德克萨斯农工大学布什政府学院副教授兼卡耐基国际和平基金会Stanton核安全研究员**William Norris**则各自撰文指出，虽然双方军队之间的关系近来有所

进展，该领域仍然是美中双边关系中最脆弱的环节之一，而这种脆弱正迅速演变为亚太地区的一项主要战略风险。鉴于亚太地区潜在的动荡爆发点如此众多，创建一个更为广泛的、类似于能源和气候合作的常规合作渠道变得日益关键。刘飞涛和William提出了切实的建议，包括提高战略安全对话的级别，使军事互动正式成为战略与经济对话（S&ED）的第三个支柱，并让中国海军加入多边合作，共同确保该地区海上交通线（SLOC）的安全。

查雯和Ely Ratner检视了美国、中国以及东南亚国家之间的第三方关系。查雯，中国外交学院助理教授，指出许多中国观察者将美国在东南亚的同盟关系视为不稳定因素，而中国的安全行业则正在为自己的国家应如何进行应对而展开辩论。中国传统上使用经济联系来抑制与邻国之间的冲突，但是近来与菲律宾之间的难题在北京触发了疑虑：经济影响是否足以解决来自美国盟国的挑衅行为。有些中国学者相信，中国需要加大筹码，使用自己的军事力量对抗这种行为。查雯比较了中国与菲律宾、泰国及越南的经济关系，发现惩罚性解决措施可能奏效，但仅限于对方国家经济严重依赖于中国的情况。而菲律宾之例便显示出中国仅凭经济联系所能实现的有限影响。在并不存在上述依赖性的第三方困难局势下，她建议中国和美国加强合作，使用外交手段减缓安全紧张局势。

美国观察者则很可能会看到美国同盟在维持地区稳定中的关键作用，并反过来对中国海事领域行为表达关注。Ely Ratner是新美国安全中心亚太安全事务的高级研究员兼副主任。他认为，中国近年来不仅变得更加强硬，而且越来越多地通过施加单边压力来推动自己在南中国海的权利主张。他指出，在巴拉克·奥巴马总统的首届任期内，中方领导人通常会限制自己的强硬态度，仅仅将其作为对其他国家挑衅行为的必要回应。但是，中国在最近时期的施压并非因挑衅而生；中国官员修正通用领土现状的行为则被其呈现为对所谓的过去30年不公平状况的反应。在Ely看来，中国试图通过积极单边行为重新制订区域疆界的态度转变具有固有的不稳定性，而且已经开始触发该地区其他国家的均衡行为。他鼓励美国与中国合作，寻找通道，退出当前这种修正论者的道路。

文集以中国外交学院副院长王帆的文章结束。他对中美在朝鲜半岛问题上的分歧以及合作机会进行了检视。华盛顿与北京在朝鲜无核化问题上有共同利益，但是美国和中国的领导人在如何有效实现这一目标上倾向于不同意见。在王帆看来，美国希望使用军事压力强迫朝鲜放弃自己的武器项目。但是，他认为施压的方式更有可能增加朝鲜

现有的安全恐惧，引起冲突的升级而不是减少。相反，他建议美国在六方框架中更加通力合作，为朝鲜提供安全保护，这将允许朝鲜领导人金正恩将其注意力从国防转向经济发展。在王帆看来，美国在朝鲜问题上应该采取尼克松政府数十年前用于中国的逻辑——主动接触并构建新的经济联系，从而加速发展与信任；随着一个国家在经济上取得发展，其利益将自然而然地与美国以及其他发达经济体的利益愈发一致。

美国进步中心的2014年10月美中对话还讨论了能源、气候变化以及全球安全挑战。关于这些话题的文集，请参见：

- 探索美中战略合作的前沿：能源与气候变化
- 探索美中战略合作的前沿：亚太地区以外的角色与职责

迷失在翻译之中： 当代美中关系中误解 重重的隐喻

By Sheena Chestnut Greitens

为了管控彼此间的差异并找到建设性的合作领域，美国与中国需要尽量清晰地考虑并沟通自己的利益与意图。奥巴马政府在将美国对美中关系的愿景予以概念化时所使用的两个关键术语给双边关系带来了更多的困惑：“修昔底德陷阱”和“亚太再平衡”。

美国决策者提到所谓“修昔底德陷阱”时，通常希望这一术语能传达他们希望与中国构建合作关系的愿望。但是对于中方而言，这个故事被诠释为一个充满警示的传说，说明为什么美国的亚洲盟国在扰乱地区安全并构成威胁。与此类似，美国的决策者使用“再平衡”时其实是在借用金融术语，喻指美国正在重新调整自己的全球资产组合，对亚洲的战略重要性做出适当的关注。但是在中方看来，这种说法则意味着权力平衡的政治，并不出所料地得出结论：这一术语代表了针对中国进行平衡这样一个没有太多掩饰的企图。

解决术语问题当然不是消除美中关系障碍的灵丹妙药。但是，无论在内还是对外，将美方的思维与话语清晰化都非常重要。因此，对于解决围绕美国亚洲政策而产生的部分问题及困惑、让美国在该地区的领导力重焕生机以及实现再平衡的承诺来说，廓清美国使用这些隐喻的意图均将是有用的一步。

修昔底德陷阱

在今日的美中关系里，需要避免“修昔底德陷阱”是个流行话题。希腊历史学家修昔底德告诉读者，雅典与斯巴达之间的伯罗奔尼撒战争起源于斯巴达对雅典崛起的恐惧。美国和中国的公共知识分子和决策者都曾引用这个故事，借以说明自己已经意识到，需要管控地缘政治紧张局势并避免历史上与新大国的崛起接踵而至的冲突风险。

但是，美国与中国的分析人士在谈到修昔底德陷阱时却各有所指。¹美国决策者通常聚焦于构建良好双边关系的需要以及构建华盛顿与北京之间的战略信任对于降低不安全感以及减少冲突风险可以起到的作用。另一方面，中国分析人士正确地提出，修昔底德所述战争其实并非起于双边纠纷，而是盟国之间的冲突。他们因此将修昔底德陷阱诠释为关于同盟诱捕的警示之言：风险在于菲律宾之类的较小参与方可能把美国拉入一场原无必要的与中国的冲突。

对修昔底德的两种不同援引指出了美国与中国对亚洲目前的权力结构观点在更深层次上的根本差异：对美国同盟所起作用的迥异观点以及对在美国同盟系统缺席情况下亚洲又会发生什么的不同预期。

美国领导人与学者通常相信，美国同盟在亚太地区减轻了不安全感并提高了稳定性，并且将随着中国的崛起而继续发挥这种作用。另一方面，中国思考者则主张，美国的军事影响和同盟结构鼓励了较小国家（主要指日本和菲律宾）对中国的挑战。中方思考者辩称，如果没有美国的支持，这些国家将会更顺应中国的行为与利益，这意味着美国同盟是一股干扰力而不是稳定力。

考虑到两方如何诠释修昔底德陷阱的迥然差异，将该词完全剔出美国外交政策话语将大有裨益。没有这一词汇，美国应该可以说明，援引这一术语并非要承认亚洲盟国增加了它与中国冲突的风险。他们应该阐明，美国的区域同盟承诺与良好的美中关系密切相关而不是相互抵触，华盛顿认为，要实现美国对该地区的和平繁荣愿景，二者均为必要组成部分。

“再平衡”

2011年秋天，奥巴马政府宣布了一项再平衡或者说“转向”亚太地区的新政策。²政府坚持认为再平衡对强劲的美中关系具有补充作

用，有时甚至会在再平衡的定义中包括与中国合作的讨论，将其描述为该政策四到六个支柱中的一项。³美国官员花费了大量精力，努力解释为什么再平衡并不是一项旨在抑制中国的政策。

但中国却未被说服，其围绕美国再平衡的辞令也愈发尖锐。⁴再平衡在北京得到的支持远远低于亚洲其他地区：虽然亚洲的非政府外交政策专家对再平衡的支持率平均接近80%，只有23%的中国专家宣称对其支持。⁵这种质疑态度的一个主要原因在于人们相信再平衡实际上是在针对中国。⁶

与修昔底德陷阱类似，产生这个问题的部分原因在于双方虽然在使用同一术语，但其后的根本概念却截然不同。美国决策者对“再平衡”这一术语的使用是一个金融隐喻：美国在重新权衡自己的全球资产组合，要将其配置与美国的优先事务及目标相匹配。就该术语的这种使用而言，美国是在再平衡自己。

中国分析人士和外交思考者却将这一术语“再平衡”与权力平衡政治联系在一起。在这种诠释下，它是指美国与中国在亚洲的平衡已经失调而必须重新确立；过于倾向北京的天平必须得到平衡。美国在针对中国平衡，而不是自我校对。

术语的廓清不会减轻中方对美国在亚洲的再平衡或同盟的不安乃至反对态度。美中对于该地区的观点以及对应该发生什么的设想所存在的根本不同远远超过隐喻解释的层面。

但是，围绕再平衡的实施与辞令所引起的问题却几乎无处不在——无论是在美国还是海外、在盟国之间还是在中国。因此，对于该政策出台几年期间由转向或再平衡引起的部分问题，美国有责任予以解决。实现这种战略廓清将有助于重振美国在该地区的作用，实现“再平衡”政策的最初目的——实现亚太地区的和平繁荣。

*Sheena Chestnut Greitens*是密苏里大学政治科学系的助理教授，也是布鲁金斯学会东亚政策研究的非常驻高级研究员。

尾注

- 1 Sheena Chestnut Greitens, 《美中关系与美国的亚洲盟国》(华盛顿:布鲁金斯学会, 2013), 参见 <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/06/11-us-china-relations-asia-alliances-greitens>。
- 2 关于这项政策的最早声明之一请参考希拉里·克林顿的文章《美国的太平洋世纪》,《外交政策》, 2011年10月11日, 参见http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century。
- 3 关于中国在美国再平衡中所起作用的明确表述, 请参考白宫“国家安全顾问Tom Donilon的新闻发布会”, 2013年6月8日新闻稿, 参见<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/08/press-briefing-national-security-advisor-tom-donilon>; 白宫“国家安全顾问Tom Donilon评论——定稿”, 2012年11月15日新闻稿, 参见<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/15/remarks-national-security-advisor-tom-donilon-prepared-delivery>。关于其他关键的政府声明, 请参考克林顿《美国的太平洋世纪》; 美国国防部《保持美国的全球领导力: 21世纪国防的优先事务》(2012), 参见http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf。
- 4 Michael Swaine, 《中国领导层与精英层对美国转向太平洋的反应》,《中国领导观察》38 (2012), 参见<http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM38MS.pdf>。
- 5 Michael J. Green与Nicholas Szechenyi, 《亚洲权力与秩序: 关于地区期望值的调查》, (华盛顿: 战略与国际研究中心, 2014), 第10页。
- 6 Zhong Sheng, 《美国“重返亚洲”战略的目标受到质疑》,《人民日报》, 2011年10月18日, 参见<http://english.peopledaily.com.cn/90780/7620216.html>; Deng Yushan, 《构建信任以避免悲剧》, 新华社, 2012年5月7日, 参见http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-05/07/c_131573482.htm。

管控中美的军事分歧

刘飞涛

2013年，中国国家主席习近平呼吁，美中之间应该建立新型的军事关系，为两国业已开始构建的新型大国关系提供补充。从那时起，双边军事交流一直在稳定开展，甚至获取了新的动力。虽然双方都认为扩大军事合作是一个积极进展，但信任缺失在同一时期实际也有所深化。这一悖论凸显出中美关系仍需要小心管控，特别是在军事领域——分歧与争论仍在这一领域中继续扰乱双边关系。双方应该认真评估当前的军事分歧并找到适当的管控方法，以免触发彼此间的猜疑并导致毫无必要的冲突。

军事分歧管控意味着什么？

“军事分歧管控”的目的是防止利益分歧触发实际冲突。美中军队在不同的假设与战略原则下运行。如果双方军队面临同样的挑战，他们很可能会有不同的看法。如果他们在观察同一个行动，他们很可能会有不同的诠释。这些差异导致的操作风险必须得到管控。

从中方视角来看，“管控（与他国）分歧”的概念可以追溯到中华人民共和国建国早期；求同存异作为一种外交思想是指“把社会制度、意识形态的不同观点和相互间的个别争端放在一边，以便寻找共同点，求得国家间和平共处”。¹在冷战期间，正是这一概念令中国与美国得以通过令世界震惊的方式，实现双边关系的正常化，继而带来了三十多年的和平共处。在美国，这一概念根植于竞争管控概念和国际关系中的危机管理理论。无论从中方角度还是美方角度来看，双方都在担心国家之间的分歧可能引发不良竞争并带来毫无必要而又出乎意

料的危机。

在21世纪，中国的崛起为中美关系早期所设置的分歧管控框架带来了新的挑战。对西方观察者来说，2008年的全球金融危机是一个转折点，向世界显示出经济权力的平衡如何开始从美国向中国倾斜。²此后，在2010年，中国成为全球仅次于美国的第二大经济体。³中美关系自此进入典型的新兴大国与守成大国并立的格局。这些新动态的出现也触发了新的猜疑。正如Sheena Chestnut Greitens文章所述，两国的许多观察者开始怀疑，中国与美国是否能够避免修昔底德陷阱。他们开始谈论中国崛起引发中美重大冲突的可能性。在这种情境下，中方领导提出了“管控分歧”的说法，希望这一曾经发挥良好作用的原则能够再次将中美关系保持在健康稳定的轨道上。

为什么需要军事分歧管控？

权力转移理论告诉我们，新兴大国与守成大国之间通常鲜见战略信任。⁴在中美关系的案例中，由于不同的政治、社会、文化与历史背景，战略信任更难达成。信任的缺乏严重限制了双方武装力量之间交流合作的范围与深度。在缺乏战略信任的情况下，分歧管控有助于双方军队保持风险意识并适当处理敏感问题。

进一步而言，当前存在多种战略误判风险，而其规模在中美关系中几乎前所未有的。中国的持续崛起以及美国亚太“再平衡”政策的持续推进，将中美战略分歧推上了一个危险的高度。显而易见，美国将中国的军事现代化视为对亚太地区安全的主要威胁。2014年的《美国四年防务评估报告》称，“中国军事现代化仍在全面、快速地发展，”并称“中方领导人对其军事能力和意图相对缺乏透明度和公开化”，最终结果就是“风险进一步加大，由长久以来的主权争端或自然资源主张所导致的紧张局势将诱发破坏性的竞争甚至是冲突，对（亚太地区）正在上升的区域和平、稳定及繁荣趋势造成逆转。”⁵美国还认为中国强化海军的努力是企图打破现有的地区海事秩序。美国观察者担心，中国试图将美国驱出亚洲并建立自己的影响圈。

从中国的角度来看，美国看上去是在以中国为明确目标进行亚太地区的“再平衡”。美国国防部2012年发布的战略指南明确将中国界定为潜在的“敌手”，认为美国应该针对中国实施“反介入及区域拒止”战略。⁶而且，在涉及中国的领土纠纷中，美国采取的是偏向自己盟国的立场。虽然美国声称自己在这些主权纠纷中不采取任何立场，

但它事实上是在试图利用美国的同盟条约、《联合国海洋法公约》以及航海自由原则来反对中国的行动。2014年2月，美国助理国务卿丹尼尔·拉塞尔公开质疑中国在南中国海“九段线”的合法性。⁷对于许多中国观察者来说，这是一个清晰的信号，表明美国已经采取了针对中国的立场。

为什么军事分歧管控具有可行性？

虽然亚太地区存在这些与日俱增的安全风险，中国与美国确实共同享有广泛的安全利益，两国应该利用这些宏观层面的共性来管理微观层面的分歧。双方都需要一个和平稳定的国际环境推动自己的国内发展议程。双方都要求捍卫地区安全。双方都担负着核不扩散和反恐斗争的大任。双方都面临着气候变化及能源安全等全球挑战。这些共性为合作创造了一个强劲的基础。

前面提到的一些爆发点也变得更有可管控性。毫无疑问，台湾问题仍是中国的核心利益，但是随着海峡两岸关系的改进，它不再像以前一样具有威胁性。美国和中国现在对彼此在对台军备销售问题上的底线不言自明。奥巴马政府在2010年1月和2011年9月大规模对台军售，但是没有出售攻击型潜艇或F-16CD战机。⁸据称，美国官员在2011年对台军售前曾经与中方相关方进行过沟通，因此，中国没有像以前那样报复性地中止军事交流项目。

在抵近侦察问题上看来也有一定的妥协空间，而这个问题长期以来一直是中国的一个痛点。2013年11月，中国在东中国海建立防空识别区（ADIZ）后，美国给出了“三不”反应，声称美国将“不承认也不接受中国宣布的东中国海ADIZ，美国也无意改变自己在该地区的行动方式”。⁹但是另一方面，美国军方明确称，“但ADIZ本身并不是新举措，也不是独特举措。我们现在最大的担心是它何以用如此单边且迅速的方式完成，而没有进行任何咨询或国际咨询。”¹⁰吴胜利对该讯息给出了一个坚定但是积极的回应，他表示，“美方对华抵近侦察不可能停止，如果美国能停止就不是美国了，但中国的反制也不会终止，我们必须对美国飞机实行有效的识别和查证，只要有国外舰机对我抵近侦察，我们的识别查证行为就不会停止，但我们也决不希望再牺牲另一个王伟”。¹¹（2001年美国间谍飞机与一架对之进行拦截的中国战斗机在中国海南岛附近相撞，王伟是在这次事件中牺牲的中国飞行员。）中国保留拦截的权利，而美国保留进入该区域的权利。双方都未能改变对方的行为，真正需要的是一些双方都能接受

的“路规”。

最后，中国军方正开始对双边及多边交流表现出巨大的兴趣。整体来看，中国军队正变得日益自信与开放，而现在对军事交流的最大障碍来自美方。美国的《2000财年国防授权法》在12个以上的关键领域中禁止中美军事交流。¹²该法对双边军事关系构成了严重限制：只能提高交流的数量与频率，但不能涉及质量或深度。

军事分歧应该如何管控？

在战略层面上，双边应该努力遵循一套关键原则，包括：

- **战略审慎**：两国均应以谨慎方式评估对方的意图和能力，避免夸大其辞。
- **战略克制**：两国都不要冒险踏及对方底线。
- **互谅互让**：两国应该彼此迁就。
- **自我反省**：没有人永远正确，所以两国均应对外来批评意见持开放态度。

在操作层面上，美国和中国应该把军事关系打造为双边关系中一个更重要的支柱。当前军事对话机制的权威性需要得到加强。这可以通过战略安全对话的升级实现，令其成为战略与经济对话框架（S&ED）的第三个支柱。这将把当前的双轨S&ED变为三足鼎立的对话机制，包括战略、经济与安全三个部分，形成一个“3+3”对话机制。

美国与中国还应该对其军事分歧进行联合评估。鉴于军事议题的敏感性，这项评估的初始工作可以从第二轨道开始。工作组应该主要关注和确认军事分歧及其潜在风险，协助军队决定风险管理的优先事务并提出实务建议。

刘飞涛是中国国际问题研究所（CIIS）美国研究部副主任。

Endnotes

- 1 新华社,《全文:中国的和平发展》,2011年9月6日,英文版参见 http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/06/c_131102329.htm。新华,《习近平强调文化的保存与文明间的交流》2014年9月24日,参见 http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-09/24/c_133669719.htm。吴敏先、方海兴、高明生:“论周恩来求同存异思想的历史贡献”,《东北师大学报》,1998年第3期,第39页。
- 2 Martin Jacques,《新世界秩序的开始》,2012年4月18日,参见 <http://www.newstatesman.com/economics/economics/2012/04/beginning-new-world-order>。
- 3 Justin McCurry与Julia Kollewe,《中国取代日本成为世界第二大经济体》,《卫报》,2011年2月14日,参见 <http://www.theguardian.com/business/2011/feb/14/china-second-largest-economy>。
- 4 John J. Mearsheimer,《中国能否和平崛起?》,《国家利益》,2014年10月25日,参见 <http://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>。
- 5 美国国防部,《2014年四年期国防评论》(2014),参见 http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf。
- 6 美国国防部,《保持美国的全球领导力:21世纪国防的优先事务》(2012),参见 http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf。
- 7 助理国务卿丹尼尔·拉塞尔,东亚和太平洋事务局,《东亚海事纠纷》,在众议院外交事务专门委员会就亚洲太平洋事务的证词,2014年2月5日,参见 <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>。
- 8 Chen Hu,《对台军售不再是美国的“王牌”》,《人民日报》2011年8月10日,参见 <http://english.peopledaily.com.cn/90780/7564946.html>。
- 9 美国国务院,《日本外相岸田文雄会谈后的讲话》,新闻稿,2014年2月7日,参见 <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/02/221459.htm>。
- 10 美国国防部,《国防部部长哈格尔与邓普西上将在五角大楼新闻会议室举行新闻发布会》,新闻稿,2013年12月4日,参见 <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5335>。
- 11 环球,《吴胜利:绝不希望中美撞机重演牺牲第二个王伟》(吴胜利:我们绝不希望中美撞机重演牺牲第二个王伟),2014年9月18日,参见 <http://mil.huanqiu.com/observation/2014-09/5141944.html>。
- 12 美国国防部,《与中国人民解放军进行军事交流与接触的限制》,见《2000财年国防授权法》,《公法106-65》,1999年10月6日,参见 <http://www.dod.gov/dodgc/olc/docs/2000NDAA.pdf>。

美中关系间安全方面的互疑

William Norris

美中关系间的安全方面因严重互疑而饱受其苦，特别是在亚太地区。¹从现实来看，这种互疑在短期内不可能消失。但是，增加接触与透明度可以带来对两国观点以及根本战略理性的更深理解。本文将关注能够改善美中关系的具体军事和战略领域。本文尤其强调了应在美中战略关系大背景中予以凸显的三个具体的误解领域。本文随即讨论了应该成为强化美中合作努力重点的三个领域。文章的最后部分强调了部分创新理念，用以推行美中之间可以实现的具体合作。

三个误会重重的领域

首先，认为美国“对亚洲的战略再平衡”是“抑制”中国崛起努力的一部分：这一表述在中国日益盛行，美国应该对此提出正式反驳。²没有美国官方渠道的强劲驳斥，这种不当解释看来正在生根并枝繁叶茂。虽然奥巴马政府官员曾经公开提及，但是美国事实上并未试图“抑制”中国这一讯息看上去并没有被充分传达给中方官员。³事实很简单：美国欢迎一个稳定繁荣、会以建设性的贡献令世界变得更美好的中国。

其次，在没有相反证据的情况下，美国会认为，中国近来试图建立替代性的地区多边论坛是在试图迫使美国离开这一地区。中国最近

宣布了一系列新的多边组织以及中国领导下的首创项目，包括亚洲基础设施投资银行、新发展银行（由巴西、俄罗斯、印度、中国和南非或者说金砖国家建立）以及香山论坛。美国认为，这种类型的机构创建旨在替代现有机构或者与其竞争。习近平主席在2014年5月亚洲相互协作与信任措施会议的讲话加深了这些疑虑。⁴中国需要以包容的方式设计新机构，以所有主权国家的公平平等待遇为前提。美国也需要了解：参加美国进步中心对话的中方强调，在中国看来，国会动态僵持不下，原可令中国在现有多边组织中获得更大发言权的现有全球及地区架构改革又停滞不前，而这一替代机构战略其实是为了避免因为上述问题而与美国发生直接冲突。创建彼此竞争的多边论坛具有将该地区划分为较小孤立区域的风险，这可能会与实现更彻底的地区整合的公开目标背道而驰。

第三，两国都非常需要在军事方面达成更好的彼此了解。最近几个月来，中美关系的这一方面终于显现出一些有限的进展。⁵2014年，中国首次接受邀请参加环太平洋军演（RIMPAC）。⁶虽然中国利用军演收集情报的行为看上去有违包容精神，中国的参与仍被盛赞为改善两国军方关系的强劲信号。⁷但这一领域仍有很多工作要做。例如，可能会有兴趣进行更多基层交流，就美中在空域及公海的军事遭遇制订并联合实施标准协议，并在两军间构建更好的职业合作关系。

美中关系中有可能达成更多合作的方面

从我们几天的讨论来看，有三个领域看上去已经准备就绪，可以合作。

首先，集中精力发展美中关系中最有利于积极关系的要素，比如经济合作。⁸在许多方面，中国商业界已经实现腾飞。⁹美国商界此前一直提倡与中国构成积极而富有成效的关系，失去美国商界意味着中国失去了美国国内政治全景中的一个重要砝码。这是中国可以通过习主席的改革努力进行改善的一个领域，就此而言，中国也会从中受益良多。完成一个有意义的双边投资条约，甚至最终让中国正式加入跨太平洋伙伴关系协议（TPP），对于改善外国投资者的商业环境将带来深远影响。¹⁰

其次，虽然要在更为敏感的战略及军事领域获得显著进展的前景相当暗淡，但是参加我们会议讨论的与会者看来已经达成共识，认为美中在气候与能源领域加深合作切实可行。看来，该领域的关键进展

在于中方日益了解到采取行动解决中国以及全球所面临的愈发严重的环境挑战的必要性。这些挑战中许多都将需要国际合作，就此而言，中国领导者看来正在显现出新近铸就的政治意愿，将会在一些此前尚不可行的重要领域努力。

最后，虽然双边关系的安全方面可能看上去尤其荆棘丛生，但仅凭这一点并不意味着中美关系应该放弃这方面所有的进程希望。事实上，恰恰是因为这个敏感方面的关系如此障碍重重，双方才必须继续致力于持续参与及解决两国面临的可能挑战。

当我们寻求构建共同点时，五个现有（某些情况下停滞）的合作领域应该得到更多的合作努力。首先，在核领域，一场相当蓬勃的第二轨道对话正在协助围绕核武器的使用和战略建立共同的语言和概念空间。这方面可能的灾难性后果应该可以激励双方继续致力于持续有效的高层参与。

太空与网络领域代表着美中军事关系中另外两个日益增长的复杂元素，二者均因其规模而无法失败。随着中国和美国在这两个领域中的能力持续发展，协调路规并保持开放渠道将非常重要，双方要以此解决危险的动态因素，防止它们在危急情况下脱离实时掌控。核、太空与网络这三个主题对两国实在太过重要，必须进行持续而有意义的第二轨道参与以及平行的官方对话。

此外，似乎也有信号表明，人道主义援助和灾难援助努力代表了美国和中国可能发现共同点、进行有效军事合作的另一个领域。

最后，由于中国日益感觉自己易于受到恐怖主义袭击，美中可能进行军事合作的第五个领域可能会出现在反恐领域。但是，在美中的反恐深度合作能够成为现实之前，仍有若干项重要的人权与政治考虑因素需要解决。

这五个领域中的每一个都有记录可查，针对美中共同面临的安全挑战提供一些共同点。但是，我们的会议小组还担负着搜索新的主意和领域、发掘美中合作潜力的重任。

为推动美中军事合作而提出的具体新颖的想法

在我们的会议讨论期间，针对在安全与军事领域的更多美中合作，若干项发人深思的想法因其新颖独创脱颖而出。对其中任何一方而言，这些想法在政治上或许都不可行、甚至根本不合人意。不过，这些想法看上去仍可以满足创造性思维的需求，或可在具体领域推动美中合作进程：

- 其中第一项是建议将中国海军纳入确保地区海上交通线（SLOC）安全的多边努力中。这一努力很可能会加大中国当前所参与的亚丁湾反海盗行动力度。总体来说，反海盗行动看来应该是一次积极经验。或许可以在亚丁湾模式的基础上，协调南中国海区域的联合SLOC巡逻。
- 随着中国在地区与全球商业足迹的增长，中国国内要求增强国家权力投射能力的政治需求也很可能会继续上升。政府已经因为无法保护在海外务工的中国公民而面临压力与批评。考虑到这一情况，中国应该更加清晰、透明地阐明自己航空母舰项目及海外基地战略的计划和愿景，从而摆脱这种压力。而两个因素均意味着可能会在美中关系中引起争议的事态发展，双方应该就此进行合作，提前考虑有关事宜。
- 中国“晋”级核动力弹道导弹潜艇的发展和保护代表了另一个机会，让双方对常规核能力差距、21世纪威慑力的相关问题以及美中关系的战略稳定性进行较深层次的讨论。
- 美国学者看来仍对第二炮兵部队的作用、部署、命令及控制有相当多的误解。廓清诸如此类的话题提供了一个机会，可以更深刻地了解中国对核武器的想法，并有助于防止常规冲突在不经意间升级进入核领域。
- 更广泛地说，有很多协作事务可以完成，从而进一步理清美中关系中的理想核威慑战略应该呈现什么状态。无论是好是坏，美国的战略思考者带入了大量源于美苏核动态的概念和成型经验。冷战期间的多数时间，中国最主要的核威胁也同样主要聚焦于苏联。现在，双方都开始将那些战略遗产用于21世纪正在出现的挑战。中美安全专家或许应该成立一个特别对话平台，进行持续性的假设情况对话，以避免任何类型的核交换。
- 随着战略与经济对话框架已经扎根并极大促进美中在多个官方渠道的接触与协作，也出现了大量并行努力，通过多个辅助对话与实施工作加深政府间的接触。其中部分工作在双方都遭遇了令人沮丧的障碍。启动补充性的第二轨道项目（特别是在军方领域），用以强化这些官方渠道，可能会有所帮助。第二轨道渠道的一项主要优势是可以在此提出官方层面上政治风险可能过高的想法并开展对话，从而进行创造性的工作。当官方渠道发现路障时，第二轨道的参与

有助于打破僵局并协助富有成效的创新，之后可以再通过适当的官方渠道提出。

William Norris是卡耐基国际和平基金会Stanton核安全研究员及准会员，并在德克萨斯农工大学布什政府与公共服务学院任副教授。

尾注

- 1 关于战略互疑，参见李侃如与王缉思，《解决美中之间的战略互疑》(华盛顿:布鲁金斯学会约翰桑顿中国中心, 2012) 参见 http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf; 如需更多了解该地区安全发展近况, 请参阅William Norris《解释近期的尖阁/钓鱼紧张局势: 国内方面》,《亚洲知识》19(2) (2014): 43-44页。
- 2 下列文章很好地概括了中国对再平衡的描述: Michael Swaine《中国领导层与精英层对美国转向太平洋的反应》,《中国领导观察》38(2012); 吴苑思《回城》,《北京周报》, 2012年1月9日, 参见http://www.china.org.cn/opinion/2012-01/09/content_24358126.htm; Wang Tian《美国使用“对冲战略”应对中国崛起》,《人民日报》, 2011年12月26日, 参见 <http://english.people.com.cn/90780/7688310.html>; 阮宗泽,《美国要“再平衡”什么?》, 人民日报海外版, 2012年6月6日, 参见<http://english.people.com.cn/90883/7837171.html>; Tian Yuan与Zhang Xin,《美国“重返亚洲”战略之后是什么?》《解放军报》2011年12月26日, 参见http://chn.chinamil.com.cn/txjs/2011-12/26/content_4752340.htm; Wang Fan,《美国应以行动支持自己所宣称的亚太地区“善意”》, 新华, 2012年6月12日, 参见http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-06/03/c_131628241.htm。
- 3 例如, Evan Medeiros近期参加战略与国际研究中心(CSIS)午餐会时的发言《亚洲架构@CSIS》, 参见<http://csis.org/event/asian-architecture-csis> (最近访问于2014年10月)。
- 4 习近平主席《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》, 2014年5月28日, 参见http://www.china.org.cn/world/2014-05/28/content_32511846.htm。
- 5 Chun Han Wong,《美国海军军官称中国军方关系已经“适度”改善》,《华尔街日报》, 2014年6月26日, 参见<http://online.wsj.com/articles/senior-u-s-navy-official-says-china-military-relations-have-improved-modestly-1403757427>; Cheryl Pellerin,《哈格尔与中国国防部长构建军事关系模型》, 美国国防部2014年4月8日, 参见<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122006>。
- 6 关于RIMPAC 2014的更多信息, 参见美国太平洋舰队司令部《RIMPAC 2014》, <http://www.cpf.navy.mil/rimpac/2014/> (最近访问于2014年10月)。
- 7 Shannon Tiezzi《中国的RIMPAC间谍行为: 鱼与熊掌兼得》《外交官》, 2014年8月1日, 参见<http://thediplomat.com/2014/08/chinas-rimpac-spying-having-your-cake-and-eating-it-too/>。
- 8 传统上, 美国商界是稳定且互见成效的经济关系的最积极支持者之一。近年来, 这一群体认为中国作为经济合作伙伴的吸引力已经大不如前。
- 9 例如, 近期一项对美中商界的民意调查显示出对中国的幻想破灭, 美中贸易全国委员会《USCBC 2014中国商业环境调查结果: 在竞争及政策不确定性加剧的环境中持续增长》(2014), 参见<http://uschina.org/reports/uscbc-2014-china-business-environment-survey-results>; Myron Brilliant,《促进美中经济关系的百日时窗》, 美国商会, 2014年7月9日, 参见<https://www.uschamber.com/blog/our-100-day-window-advance-us-china-economic-relations>。
- 10 关于中国最终加入跨太平洋伙伴关系协议(TPP)事宜, 参见白宫《为国家安全顾问Susan E. Rise准备的讲稿》, 新闻稿, 2013年11月21日, 参见<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice>。

管控美国亚太转向所引起的挑衅反应

查雯

中国与美国多年来在东南亚扮演着互补性的角色：美国是东南亚许多国家的主要安全伙伴，而中国是主要的经济伙伴。美国向亚太地区的转向或再平衡正在损害这一互补性。美国再平衡的一个关键特点是美国加强与自己在该地区盟国关系的举措。

不幸的是，这一额外的美国安全保证鼓励了部分同盟国家针对中国采取挑衅行为。尤其是菲律宾近来的行为正迫使中国重新审视自己在该地区的战略。2014年5月6日，菲律宾拘押11名中国渔民，成为加剧南中国海紧张局势的一系列事件中的最新一起。¹ 面对美国在该地区盟国的新挑衅，中国外交专家现在对中国经济外交的有效性提出越来越多的质疑。许多人相信，经济外交将不足以抗衡美国在该地区与日俱增的安全势力。这些学者呼吁中国使用自己的军事力量扩大自己在东南亚的安全势力，并针对菲律宾及其他正在侵犯中国利益的东南亚国家采取更多的惩罚措施。如果美国的再平衡导致中国从经济外交转向更为军事化的、与美国所作所为一致的方式，可能会导致今后中美竞争的进一步加剧。

本文检验东南亚三国（菲律宾、泰国和越南）如何对美国的再平衡作出反应，以及他们与中国的经济关系如何在其反应中发挥作用。很明显，在美国盟友决定是否通过针对中国的挑衅行为对美国再平衡进行应和时，与中国的经济关系发挥着重要的作用。菲律宾的挑衅性最强，而其与中国的经济关系也最弱。中国也曾努力加强与菲律宾的

经济联系，但是菲律宾的国内政治因素令中国很难使用经济渠道对其挑衅行为进行威慑。菲律宾的例子显示，中国只通过经济联系能做的事情有限。虽然美国学者坚持同盟系统不会将美国拉进一场毫无必要的中国战争，当美国盟友向中国挑衅时，这些行为可能迫使中国以会加剧中美互疑的安全措施作出回应。在对东南亚的机会主义领导人进行限制方面，中国和美国具有共同利益。

经济外交并非总能制衡美国的再平衡

泰国和越南在经济上比菲律宾更依靠中国，这也体现在两国对美国再平衡的反应上。中国大陆是泰国最大的出口市场。如果再加上对香港的出口，泰国对中国的出口超过其对美出口的76%。²（参见图1。）泰国决策者一致认为，“泰国必须放开眼光，不要拘泥于曾在冷战期间发挥较大优势的美国同盟，而加强与中国的关系。”³时间已经证明了泰中友好关系的稳定。2006年的政变以及前首相他信·西那瓦的下台并未导致泰国对中政策的剧烈变化。⁴虽然泰国是美国主要的非北约盟国，较之菲律宾，它对美国的再平衡、尤其是军事问题上的态度较为模糊。这不仅是因为中泰两国没有领土纠纷，还因为泰国经济更加依赖于中国，而且经济利益在泰国的外交政策中占有优先地位。

虽然越南和菲律宾在拒绝中国对南中国海的领土主张上都态度坚决，但是越南在主要事件后总会寻求修补与中国的关系。经济整合为中越关系增加了稳定因素，也促使越南对美国的再平衡战略缄默不语。⁵中国是越南农产品的主要市场。根据越南的估计，中国在2014年第一季度购买了越南出口大米的23.9%。⁶越南生产者还依靠中国提供廉价的生产设备和原材料。⁷根据越南经济与政策研究中心2014年6月公布的一项报告，由于与中国关系恶化，越南的经济增长将从2013年的5.42%下降到2014年的大约4.15 - 4.88%。⁸2014年8月，河内派遣特别使团访问北京，重建双边关系。

较之泰国和越南，菲律宾经济对中国贸易的依赖较少。（参见图1和表1。）虽然中国是菲律宾第三大出口市场，对双边经济关系的仔细观察显示，中国实际上缺乏能够有效影响马尼拉成本效益计算的惩罚性经济措施。菲律宾向中国的出口产品中大约50%为电子产品，⁹生产这些产品的工厂隶属于日本、台湾和韩国公司。中间产品被运至同一家公司在中国的工厂进行组装。¹⁰北京对菲律宾电子产品施加制裁很可能对中国造成更大的伤害——由于生产线设在中国，中国的

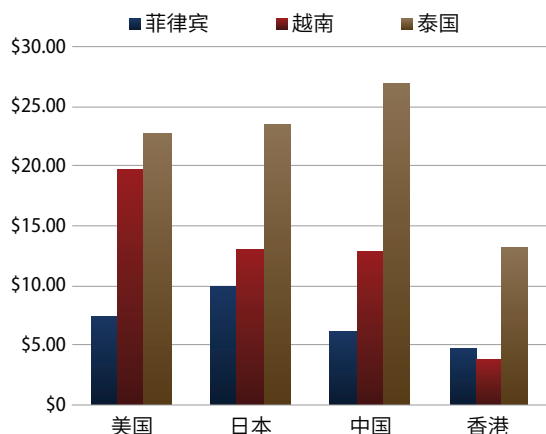
运营和就业会受到最大影响。2012年，在黄岩岛紧张局势升级后，中国紧缩对菲律宾香蕉的进口规定。但是，香蕉仅占菲律宾2012年出口产品总量的1.24%。¹¹尽管有这次准制裁，由于菲律宾与日本、香港、新西兰及韩国等其他市场的贸易增加，菲律宾的香蕉出口仍然从2011年的4.724亿美元上升到2012年的6.467亿美元。¹²

由于中菲之间经济整合的缺乏，中国很难抑制美国再平衡对菲律宾外交政策的影响。中国学者频繁引用的一个案例是菲律宾现任总统贝尼尼奥·阿基诺三世2011年9月的北京之行。在这次访问中，双方达成了一系列经济合作协议，包括中国向菲律宾提供一笔总额为130亿美元的投资。¹³然而，升温的经济合作并没有阻止南中国海紧张局势的升级。许多中国学者相信，今后的经济让步已经无法再减缓政治与安全带来的紧张局势。¹⁴如果中国对其经济影响力不再同样自信，它可能会感到必须被迫加强军事方面的力量，而这可能会令中美对立加剧。

菲律宾国内的政治因素令形势进一步复杂化。在阿基诺三世自2010年至今的任期内，菲律宾对华政策经历了重大变化。在格洛丽亚·马卡帕加尔-阿罗约总统2004 - 2010年的任期中，中国与菲律宾就南中国海的共同开发实现了一定程度的具体进展。2004年，双方达成一项协议，在南中国海的纠纷区域进行海上联合地震勘探（JMSU）；此后越南加入，使之成为一项三方协议。但是，这份三年协议在2008年被放任过期；当时，由于一系列选举与腐败丑闻，针对阿罗约的弹劾势头正足。¹⁵在这一背景下，阿基诺三世以消灭腐败为承诺参加竞选，并赢得2010年的选举。为了扩展其国内支持基础，阿基诺政府将阿罗约及其政治盟友描画为出卖菲律宾主权、获取商业利益和回扣的叛国者。¹⁶美国再平衡战略令阿基诺三世可以奉行强

图1
菲律宾、越南及泰国的出口目的地，
2012

单位：10亿美元



来源：联合国，《联合国商品贸易统计数据库》，
参见<http://comtrade.un.org/>（最后访问于2014年10月）。

表1

2012年菲律宾、泰国及越南贸易

单位：10亿美元

国家	GDP	贸易	占GDP份额	出口	进口
菲律宾	\$250.2	\$117.3	46.9%	\$52.0	\$65.3
越南	\$385.7	\$477.1	123.7%	\$229.5	\$247.6
泰国	\$155.8	\$228.3	146.5%	\$114.5	\$113.8

来源：联合国，《联合国商品贸易统计数据库》，参见<http://comtrade.un.org/>（最后访问于2014年10月）。

硬的南中国海政策。这样的政策符合阿基诺三世的利益，既将他与阿罗约政府截然分开，又帮助阿基诺政府树立起廉洁政府的形象。不过值得强调的是，阿基诺政府所采用的反腐及民族主义论调是一把双刃剑。它将继续限制菲律宾政府，使之无法软化自己在南中国海问题上的立场，也无法参加合作发展。

短期来看，阿基诺三世的国内政治考虑带来了美国与菲律宾的利益融合。但是对于美国而言，要为菲律宾的热情支持付出代价。许多美国学者辩称（例如Ely Ratner也在其文章中表示），美国盟友不会将美国拉入与中国的无谓战争。但是，菲律宾在南中国海的强硬立场已经成为中美之间互疑的一个主要来源。在中国民族主义者中甚为流行的阴谋论因此为人所信，这种理论认为美国试图在中国内部及周边创造不稳定性从而将中国引离经济发展轨道。现在，美国对自己亚太地区外交政策讨论的框架越来越多地根据其盟友观点而设置。一个常被问起的问题是，一旦中国在南中国海使用武力，美国是否会为菲律宾提供防卫。很难说美国在该地区是在赢取还是丢失中枢位置。看起来一个小国正在驱动大国竞争。

中国和美国同意，维持地区稳定是两国的共同利益。值得指出，地区稳定反过来也取决于该地区内每个国家稳定适度的外交政策。许多美国观察者强调，美国的攸关利益在于维持同盟系统的信誉，这一系统是美国全球权力的基础。很显然，美国同盟系统并不总会导致中国和美国盟友间的对抗性关系。泰国与中国的友好关系为此提供了例子。但是，正如菲律宾之例所示，并非所有的美国盟友都会遵循泰国模式。当友好关系并不存在时，中国和美国需要合作管控可能由此导致的竞争。要实现这一目标，至关重要的一点是中国和美国必须实现一定程度上的互相理解，了解双方应该采取措施，防止机会主义领导人实施任何冒险性的外交政策并牵制引导大国关系。

查雯是中国外交学院国际关系研究所的助理教授。

尾注

- 1 《11名中国渔民遭武装分子劫持后失去联系》，2014年5月7日，新华，参见http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-05/07/c_133316006.htm。《中国要求菲律宾立刻放人放船：外交部发言人》，2014年5月7日，新华，http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-05/07/c_133316368.htm。
- 2 联合国统计局，《联合国商品贸易统计数据库》，参见<http://comtrade.un.org/>（最后访问于2014年10月）。
- 3 Kitti Prasirtsuk，《美国战略再平衡的意义：泰国观点》，《亚洲政治》15（2013）：35。
- 4 在国家和平与秩序议会（NCPO）夺权后，NCPO总将军巴育·占奥差派特别使团前往北京，确认友好双边关系。《特别使团颂奇博士向中方领导人转达NCPO讯息》，《国民报》2014年7月29日；NCPO还批准了价值230亿美元的中泰高速铁路项目，该项目在西那瓦政府期间被认定为违宪并被暂停。《亚洲简讯》，《中泰高速铁路项目重回轨道》，2014年8月6日，参见<http://www.asiabriefing.com/news/2014/08/china-thailand-high-speed-rail-project-back-track/>。
- 5 Carlyle Thayer《越南与美国：趋同但并不一致的南中国海战略利益》，第四次合作越南跨学科对话会议（火双鲁鲁：东西方中心，2012）
- 6 越南报告，《农业出口的良好信号》，参见<http://en.vietnamexport.com/index.php/news/item/9152-good-signals-for-agricultural-exports.html>（最后访问于2014年10月）
- 7 作为主要雇主和经济驱动者，制造行业的这一特点尤为明显。中国承包商还参与建设项目，例如水泥厂、燃煤发电厂以及运输项目。越南经济学家估计，在2003至2011期间，越南官员将本国6个化工项目中的5个、62个水泥项目中的49个以及27个热电项目中的16个授予中国承包商。中方资助了其中多个项目。Bao Van，《越南需要减少对中国的依赖：经济学家》，Thanh Nien新闻，参见<http://www.thanhniennews.com/business/vietnam-needs-to-reduce-dependence-on-china-economists-26793.html>。Manh Quan，《越南经济学家对中国在发展项目中的主导地位提出关注》，Thanh Nien新闻，2014年7月4日，参见<http://www.thanhniennews.com/business/vietnams-economists-raise-concerns-about-chinas-dominance-in-development-projects-28063.html>。
- 8 Van，《越南需要减少对中国的依赖：经济学家》。
- 9 菲律宾统计局《菲律宾对外贸易统计：2013》，2014年6月30日，参见<http://census.gov.ph/content/foreign-trade-statistics-philippines-2013>。
- 10 Evan S. Medeiros等，《太平洋的趋势：美国的东亚同盟及安全伙伴对中国崛起的反应》（Santa Monica, CA:兰德公司, 2008），103页。
- 11 菲律宾统计局，《菲律宾向全球的商品出口》（2012）。
- 12 John Dela Cruz，《菲律宾香蕉生产与出口》，马尼拉贸易，参见<http://www.manilatrade.com/philippine-banana-production-and-exporting/>（最后访问于2014年11月）。
- 13 李国章，《菲媒体高度评价阿基诺总统访华经贸合作成果[菲律宾媒体赞扬阿基诺三世中国之行所取得的经济合作成果]》，中央电视台，2011年9月6日，参见<http://news.cntv.cn/20110906/110222.shtml>。
- 14 陈琪与管传靖，《中国周边外交的政策调整与新理念》，《当代亚太》，3（2014）；高程，《周边环境变动对中国崛起的挑战》，《国际问题研究》5（2013）；王生、罗肖，《国际体系转型与中国周边外交之变：从维稳到维权》《现代国际关系》1（2013）；Guoyou Song，《构建近邻友谊：中国与邻国的经济关系》，《中国国际研究》3（2013）。
- 15 Aileen S. P. Baviera，《国内政治对菲律宾外交政策的影响：自2004年至今菲律宾-中国关系案例》研究手稿（RSIS, 2012）
- 16 Rodel Rodis《埃斯特拉达与阿罗约向中国承诺了什么？》，《环球国家询问报》，2014年3月21日，参见<http://globalnation.inquirer.net/100728/what-did-erap-and-gma-promise-china>；Rodel Rodis，《中国与科罗纳的平行宇宙》，《环球国家询问报》2012年5月29日，参见<http://globalnation.inquirer.net/38259/the-parallel-universe-of-china-and-corona>。

中国能否在南中国海实现和平？

Ely Ratner

民族主义和必胜主义伴随着2008年北京奥运会涌起，而全球经济危机加速了西方相对衰败的观点接踵而至；普遍认为，中国自此在海事问题上的态度愈发强硬。即使反对中国态度日益强硬这一说法的学者也不得不承认，海事领域是中国表现甚为威压的“一个领域”。¹

但是这种强硬的性质已经有所变化。在奥巴马首任政府期间，中国零散的威压行为仅限于应对北京眼中的他国挑衅行为。中国将其2012年4月在黄岩岛的大规模升级归咎于菲律宾部署海军舰艇并逮捕非法中国渔民。与之类似，中国将其对尖阁/钓鱼岛周边的日本管辖海域的持续干涉解释为对东京2012年11月将该群岛“国有化”的必要反应。²

在这些事件局势中，中国官员和专家辩称，亚洲海事日趋不稳是因两个彼此相关的来源所致。第一组论点采取阴谋论观点，认为美国对亚洲的再平衡旨在抑制中国。这一观点认为，美国将海事纠纷“大肆渲染”并鼓励各国挑战中国，以在中国周边煽动不稳与冲突。³

这一论调的第二个版本认为，即使并非华盛顿本意，但美国再平衡鼓励各国对抗中国，因为它们相信美国将在外交上、必要时则在军事上对其努力予以支持。2012年《人民日报》上的一篇评论认为，“某些国家敢于这般猖狂，恐怕同美国调整地缘战略有关。”⁴

华盛顿在这一时期的主流观点认为，中国实施的“强硬反应”行为，虽然令人不安、扰乱稳定、而且时常严重加剧问题程度，但无论如何都是在应对。⁵乐观主义者推测，也许北京只是在给该地区一个教训，表明自己不会容忍任何此类挑衅；他们还暗示，谨慎而负责的盟国管理将打消中国采取强硬行动的动力。

不幸的是，我们现在知道这些希望已经落空。亚洲安全领域近期最显著的发展大概是中国开始摆脱这种反应式方法，在邻国没有挑衅的情况下，采取修改亚洲领土现状的措施。

随后的一系列中国单边行为包括：宣布防空识别区（ADIZ），其中包括日本的管辖领域；宣布在纠纷水域的新捕鱼规则；或为军事目的进行的南中国海土地开垦；以及在越南声称拥有的水域放置石油钻井。⁶这些行动无一能被坦然解释为对其他国家行为的反应。

随着这种以更主动方式推进海事主张的转变，中国外交家开始改变自己的逻辑。中国官员以往会指出其他方面的具体行动，而今则开始辩称，中国是在对过去30年间受到的多种不公平待遇作出反应。根据这种观点，过去三十年的叙事是中国站在边线奉行外交方式，而东南亚其他国家则推进并巩固自己的主张。

美国官员可能有碍礼节而无法如是作答，但是这种新方法意味着中国已经从反应式强硬转向典型的修正论者的行为，源于历史不平而寻求改变地区领土现状。⁷值得对此关注的原因在于，持修正论的崛起大国一直是现代时期大国冲突的主要驱动因素。

不妨直言：崛起大国与现有大国之间在现代史上没有冲突模式可循。事实上，自从电灯或电话发明以来，所有的大国转型中只有不足半数带来战争。⁸

这意味着崛起大国与现有大国是否能够和平共存其实并不是个问题——我们已经看到了许多近期实例，更多时候可以维持而不是损毁和平。相反，将决定该地区命运的关键不确定性在于中国希望成为什么样的崛起大国。

我们从过去一个世纪学到，当崛起大国试图重新划定领土地图时，出现冲突的可能性会大很多。在这个案例中，如果中国持续现有路线，它将在某个节点以美国和该地区若干国家最终无法容忍的方式，危及该地区现有的同盟、伙伴关系及机构。⁹

中国的强硬在整个亚洲引发了近乎一致的反应。2012年，面对日本与菲律宾对中方行为所表示的关注，北京尚可勉力辩称两国态度相对孤立；今天，这一不断增长的名单已经纳入了越南、马来西亚、印度尼西亚、澳大利亚和印度。所有这些国家都采取了具体措施，与美国、日本以及彼此之间部署了前所未有的安全合作。¹⁰

鉴于该地区已经开始在一片愈发严重的不安全感中聚集在一起，中国是否会重新考虑自己的强硬方式？不幸的是，有几个原因令人对北京将会重新调整并离开修正论轨道的预测持悲观态度。一个原因是它的外交政策机构制度化不足，外交部排名较低，而且缺乏一套能够分享信息并协调各部门的官僚机制。近期的决策集中化外加反腐运动，在很大程度上进一步限制了高层官员和外界专家批评或揣测当前中国政策的意愿和能力。¹¹

进而言之，虽然大谈周边外交，但习近平主席和其他中国官员将这些领土及海事纠纷的核心性质凸显为中国的“核心利益”，已经将自己逼入角落。¹²这只会令北京更难接受寻求外交式的和平解决方案所必需的妥协。恰恰可以说明这一点的是，中国已经拒绝了关于稳定亚洲海事的多项受到广泛支持的合理建议，包括行为准则、国际仲裁以及争议性行动多边停止协议。

不管怎样，美国和该地区必须继续与北京合作，帮助中国找到退出现有路径的方式，这一路径恰恰正在制造中国一直在竭力避免的那种制衡联盟。弃除这种方式首先需要北京承认中国是地区不稳定性的主要源泉。指责他人可能会有利于宣传及国内政治，但会将中国带入一条危险路线。

北京需要回答的关键问题是：除了由中国管辖其现在声称的所有水域与陆上关键点以外，是否有可以接受的终端状态？要实现这一目标，什么可以构成一个可接受的缓解措施，让中国愿意停止在南中国海修建军事设施、不再侵犯日本管辖水域并停止在纠纷区域采掘资源？

要确保地区和平与稳定，北京必须能得到该地区所有政府支持的方式回答这些问题。

Ely Ratner 是新美国安全中心亚太安全项目的高级研究员兼副主任。

尾注

- 1 Alastair Iain Johnston,《中国的新强硬态度有多新又有多强硬?》,《国际安全》37 (4) (2013): 45。
- 2 Ely Ratner,《对亚洲的再平衡以及不安全的中国》,《华盛顿季刊》36 (2) (2013): 21-38, 参见http://csis.org/files/publication/TWQ_13Spring_Ratner.pdf。
- 3 Zhong Sheng,《把握中国与东盟关系的主流》,《人民日报》,2012年4月6日,参见<http://english.people-daily.com.cn/90780/7779588.html>。
- 4 《中国日报》,《美国保持中立有助南海稳定》,2012年7月5日,参见http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2012-05/07/content_15226749.htm。
- 5 国际危机组织,《危险的水域:困境中的中日关系》,(2013),参见<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/245-dangerous-waters-china-japan-relations-on-the-rocks.aspx>。
- 6 Ely Ratner,《中国未被威慑亦无歉意》,《困境中的战争》,2014年6月24日,参见<http://warontherocks.com/2014/06/china-undeterred-and-unapologetic/#>。
- 7 我在此特意使用“修正论者”一词,因为它与领土边界的重划有关。
- 8 Richard Rosecrance,《西方的复苏:跨大西洋联盟如何能够防止战争并带来美国和欧洲的复苏》(纽黑文,康涅狄格:耶鲁大学出版社,2013),93-110页,185-186页。
- 9 Michèle Flournoy与Ely Ratner,《中国的领土扩张必须受到美国监督》,《华盛顿邮报》2014年7月4日,参见http://www.washingtonpost.com/opinions/chinas-territorial-advances-must-be-kept-in-check-by-the-united-states/2014/07/04/768294dc-0230-11e4-b8ff-89afd3fad6bd_story.html。
- 10 Patrick M. Cronin等人,《新兴的亚洲权力网:亚洲内部双边安全联系的兴起》(华盛顿:新美国安全中心,2013),参见http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_AsiaPowerWeb.pdf。
- 11 Elizabeth C. Economy,《中国的帝王主席》,《外交》2014年11/12月,参见<http://www.foreignaffairs.com/articles/142201/elizabeth-c-economy/chinas-imperial-president>。
- 12 Chris Buckley,《中国领导人确认岛屿政策》,《纽约时报》,2013年1月29日,参见http://www.nytimes.com/2013/01/30/world/asia/incoming-chinese-leader-will-not-to-bargain-on-disputed-territory.html?_r=0。

朝鲜问题需要新思路

王帆

朝鲜核问题是亚太地区最大的安全挑战之一。朝鲜持续试图发展洲际核导弹、反复在亚太地区进行核试验与导弹试验、并向潜在的不稳定第三方国家出售武器，这些都对中国与美国的安全利益构成了直接威胁。因此，中国和美国在通力协作、说服朝鲜统治政权放弃武器项目及核扩散行动方面享有共同利益。不幸的是，美国和中国的领导者对于如何实现这一目标的想法不尽相同。虽然双方同意不扩散这一长期终端目标，但并未能就实现这一目标所需采取的步骤达成共识。战略一致性的缺乏导致美国、中国及六方协议其他国家（即韩国、俄罗斯和日本）无法采取具体措施解决这一问题。

美国和中国分担着在朝鲜核事务中扮演领导角色的责任。但是，从中方角度来看，美国尚未成为一个理想的合作者。美国似乎根本没有一个长期的朝鲜战略。相反，美方的对朝政策缺乏长远考量，没有体现出对金正恩政权驱动因素的深刻理解。美国需要提高自己在朝鲜问题上的战略水平。近年来，美国着重于显示其军事实力。例如，美国增强自己在关岛的军事力量；并与日本和韩国签订战略导弹防御条约。¹简单的卖弄武力不会成功说服朝鲜领导人放弃自己的武器。事实上，美国的姿态倾向于具有截然相反的效应：当美国加强自己在朝鲜半岛周边的军事力量时，这些行动契合了朝鲜的安全恐惧，朝鲜人的自然反应是把武器握得更紧，而不是放弃。

由于其战略未能奏效，美国近年来还试图将朝鲜核问题分包给中国。但那也不是一个可操作的方式。中国自己没有能力说服朝鲜领导人，让他们放弃自己的武器项目而无需为朝鲜受到攻击以及美国或其他国家入侵的风险感到担忧。从朝鲜的角度来看，这些风险来自多个

角度、尤其是来自美国，因此中国根本无法通过中朝双边渠道解决这些担忧。

美国领导人需要改变自己的方式并在朝鲜问题上采取一套“砸碎坚果”战略。朝鲜把自己紧紧包裹在一个由层层安全恐惧组成的硬壳内。要打碎这个硬壳，美国、中国和其他国家必须从多个角度共同施加压力。但是，要让美国和中国可以更有效地合作，美国必须从三个方面调整自己的朝鲜战略。

首先，美国需要制订一套清晰的长期战略愿景。这一愿景的出发点应该是与现有朝鲜统治政权长期共存的假设。当前的美国领导人似乎认为，如果美国施加足够的、适当类型的安全压力，朝鲜现政权可以被移除。美国领导人似乎在试图把现政权“熏出来”，希望下一个政权会更容易打交道。这种假设导向有误。美国在伊拉克的政策已经清晰地展示，政权交替是一个凌乱的过程，而且总是很难预测。与其在对于如果政权崩溃可能会发生什么缺乏清晰计划的情况下施加安全压力，美国更应该遵循自己在尼克松政府时期对中国使用的战略：主动接触，积极与朝鲜政权合作，开始打消他们层层的安全恐惧。美国要首先接受现政权不会在短期内下台以及安全压力本身不足以触发变革的事实，然后可以集中精力考虑如何推动该政权改变在武器项目上的立场。

第二，要为长期裁减军备打下基础，美国、中国、韩国、日本和俄罗斯，即朝鲜六方会谈中的其他五方，应该为第六方朝鲜提供多边安全保护伞。除非打消朝鲜政权的安全恐惧，否则我们在说服朝鲜放弃其武器项目的问题上不会取得任何进展。这些恐惧并非空穴来风。朝鲜领导人感到不安全，因为军事演习、导弹部署和军事调动就发生在其边界之外。例如今年早些时候，美国和韩国在朝鲜半岛沿海海域进行了包括联合空袭演练和登陆演练在内的联合海军演习；演习显而易见是针对未来可能发生的朝鲜冲突。² 六方机制已经遭遇障碍，但是从效力和功能上而言，并没有更好的替代品。六方应该联合起来，为朝鲜提供5到10年的多边安全保证。这一保证应该以朝鲜冻结或托管其核武器为前提。

第三，美国应该承认，朝鲜核问题的最终解决方案有赖于经济改革。即使朝鲜领导人放弃自己的武器，他们完全可以在将来、甚至可能是在很短的时间内恢复武装。但是，如果他们采取必要的经济改革步骤，这一转变就将无法逆转；一旦经济开放、发展起步，核武器化的主要动机之一将随之消解。必须承认，从朝鲜角度来看，核安全和

经济安全是互相联系的。朝鲜核武器项目的主要目标之一是为经济复苏争取时间和空间。该国具有巨大的经济发展潜力。它的所有邻国都已经现代化，发展程度远胜过它。所有邻国都可以而且应该为它提供发展协助。一旦朝鲜领导人调整关键的经济政策，卓越的经济发展可以很快出现并带来政权利益的根本转变。

目前，有些观察者质疑朝鲜领导人是否真有能力从事经济改革和开放，因为该政权此前相信改革会导致其灭亡。但是，中国和越南的改革经验显示，只要国家逐步行动，不要立刻向世界全盘打开市场，现政权完全可以与一个日渐自由和开放的经济体系共存。一旦朝鲜经济具有相互依存性而整体社会状况有所提高，它持有核武器的愿望和动力将会减弱。

如果美国能够抛弃当前针对朝鲜的短期策略方式，改用更有战略性的方式，利用多边框架提供安全保证和经济支持，朝鲜很可能会放弃自己的核武器。时机已到，美国需要开始在这个问题上显现大国风范。近年来，美国不想采取任何积极或安抚性措施，担心这会给朝鲜壮胆。然而现实是朝鲜的斡旋余地非常有限，根本没有任何余力可以加注。另一方面，美国作为大国，有充分的战略斡旋余地，也有广泛的战略选项可供使用。美国应该承认，初始的妥协本质上只是在走程序，并不构成实质妥协；美国也不需要认可朝鲜的核状态或是鼓励其不良行为。美国这样的大国完全有能力对朝鲜的行为加以限制，让不当行为的成本设置极高，从而造成威慑，防止重复错误的发生。要限制朝鲜的胃口，有很多易于设计和实施的机制。

这个问题上的进展将消除中美之间在亚太地区紧张局势的一个重要来源。目前，部分中国观察者怀疑，美国试图在中国和朝鲜之间横插一脚。例如，如果中国暂停或取消对朝鲜的援助，美国或许会介入并设置自己的援助关系，或是通过韩国提供经济援助。那将把中朝关系驱向难以逆转的负面关系。这还会分裂六方机制，令朝鲜核问题更加难以解决。如果美国迫使中国削减援助的隐含目标是取而代之，为了保护自己的利益，中国必须保护自己不受这种可能性侵害。

朝鲜形势不应该是一个中美之间的零和竞赛；但是中国观察者担心它可能会演变成这样一场竞赛。例如，美国可能希望继续独自管控朝鲜半岛事务并认为自己的领导权是零和单边性质。美国可能认为，如果包括中国在内的其他国家提高自己对朝鲜半岛事务的影响力，可能会对美国的领导地位产生负面影响。美国可能希望其他国家仅在能够依从美国意愿时采取行动，或是保持边缘地位，但不要在解决核危

机中扮演关键角色。

朝鲜是一个落后小国。也相对与世隔绝。但是，由于其战略位置，朝鲜的政策调整可以对整个地区和美国产生剧烈影响。要为朝鲜提供有效的安全保证和经济支持，美国是必须参与其中的国家。中国及五方中的其他国家可以而且应该承担更多工作，在战略层面上达成共识，共同确保、劝说并向朝鲜施压，要求其进行经济改革，并展现更多的耐心、容忍度和意愿去辅助这个过程。

王帆是中国外交学院副院长。

尾注

- 1 Leah Eclavea,《军方领导人谈关岛在太平洋地区再平衡中的重要性》,美国海军部,2014年10月24日,报道号码:NNS141024-11,参见http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=84036。法新社,《美国寻求与日本、韩国进行更大规模的导弹防御合作》,2014年5月28日,参见<http://www.defensenews.com/article/20140528/DEFREG03/305280025/US-Seek-Greater-Missile-Defense-Cooperation-By-Japan-South-Korea>。
- 2 新华,《美国航空母舰将抵达韩国港口,紧张局势恐会加剧》2014年7月9日,参见http://news.xinhuanet.com/english/world/2014-07/09/c_133471933.htm;新华,《平壤指责美韩联合演习导致半岛局势紧张》,2014年8月2日,参见http://news.xinhuanet.com/english/world/2014-08/02/c_126824543.htm。

美国进步中心是一家无党派研究及教育机构，致力于推动一个强大、公平、自由并确保所有人拥有机会的美国。我们相信，对这些价值的一份共同承诺将所有美国人紧密相连，并力图确保我们的国家政策体现出这些价值。我们努力为重大国内国际问题寻找循序渐进、实用可行的解决方案，制订政策提议，从而扶助一个“民有、民治、民享”的政府。

Center for American Progress

