工作报告

2014 年第 1 期，总第 1 期

上海社会科学院国际关系研究所

中美新型大国关系建设：战略认知与路径选择

《中美关系战略协调研究》课题组

中国　上海

2014 年 11 月 1 日

中美新型大国关系建设：战略认知与路径选择

《中美关系战略协调研究》课题组

摘要：要落实好中美新型大国关系，就必须对其内涵进一步细化，对双边关系框架进行具体设计。

现实对待中美关系的目标，不寻求共治，而是在共同利益基础上的战略性谅解；中美可以在地区热点、经济关系、全球治理等方面进行合作，在阿富汗、朝鲜问题上建立稳定的合作机制。中国承认并支持美国发挥良性的领导者作用，而美国支持中国在东亚发挥更加良性、积极的作用；美国需要给中国留有更多的空间捍卫其领土权益与发展军事力量；双方在具有战略竞争的领域需要逐步摸索出约束双方行动的机制。

全球治理，特别是气候环境问题合作是中美新型大国关系增长点。中国已经认识到经济快速增长造成的气候环境污染已发展到了国家经济与人民生活是否可持续的程度。美国也希望摆脱应对气候变化方面的不作为现象。由此无论核心目标、紧迫性、可能性和合作点方面，双方差距都在缩小。目前中国正扎实推进碳交易平台、排污权等节能减排各项工作，美国政府也试图绕开国会实行新规则，两国都希望通过双边磋商，率先达成协议。尽管双方在双边谈判和博弈方面仍存在分歧，但立场靠近已很明显。中美气候合作的成功相当程度依赖于能源方面的合作，随着页岩气开发和商业化模式的成功中美能源安全战略互信的可能性大大提高，也为诸多项目、技术等具体合作打下坚实基础。

在经贸领域，中美应该针对不同议题内规则对立、矛盾众多的特点，将各种议题编织成涉及两国整体利益的议题网，并通过利益置换的方式形成一揽子解决方案。中美双边投资协定（BIT）谈判已经成为升级两国经贸合作的主要抓手。BIT 有利于中国与国际投资新规则的接轨和扩大对外投资，也有利于中国进一步推动国内经济体制的改革；对美国来说，将有利于其扩大对中国市场的投资准入、加强对在华美资企业的投资保护以及巩固其在国际经贸规则制定中的领导地位。

双方在两国在海洋问题上应该建立一个有效战略框架：美国应该避免在海洋主权的争议中站队、偏袒一方的做法，避免以安全条约、扩大驻军、针对中国的模拟性军事演习方式胁迫中国放弃维权；中美应该就海洋航行安全、专属经济区的军事侦察活动探讨合理的规范。这种海上信任机制的建设需要以开放、相互照顾与尊重对方安全利益、遵守国际法、保留正常的军事活动范围与手段等原则为基础。

在中美军事互信，双方可先以以下路径进行试验：加强沟通机制建设，开展坦率和建设性的交流，确保战略意图透明，防止误解、误判、误算；加强中美反恐、反海盗、人道主义救援等敏感性较低的非传统安全联合军事演习；在双边或多边框架内渐进推进中美两军“透明和建立信任措施”建设；合理应对军事透明问题。

一、 中美战略谅解的历史启迪

新中国成立之后，中国外交坚持原则性与灵活性的辩证统一，其中的灵活性实际上也承认了外交在必要时可以有所妥协或者说讨价还价的意涵在内。这种协调性不仅体现在周恩来总理于万隆会议期间提出的处理与发展中国家关系的“求同存异”原则之中，也贯穿于中美关系从冷战后期到当前的漫长的历史时期。

自新中国成立到 1972 年中美关系解冻之间，两国一直处于紧张的对抗状态。但是朝鲜战争

和越南战争的惨烈程度让中美都认识到两国“和则两利、斗则两伤”的道理。正是基于这样的认知，从 1972 年到现在，尽管中美关系也经受了不少考验，但在重大的历史时刻或危机关头，两国都能达成大的战略妥协，从而维持了近四十年来双边关系的稳步向前发展。

中美之间第一次大的带有战略意义的妥协是 1972 年尼克松访华推动中美和解，并最终于 1979 年建交，实现中美关系正常化。1972 年以前，中国由于长期奉行“两个拳头打人”的对外战略，反帝防修并举，不仅导致国际孤立，而且面临来自苏联的战争威胁甚至核打击风险，迫使中国领导人审时度势，决定调整对美战略。同时，美国也由于在越南战争中深陷泥沼，在与苏联的全球地缘政治较量中处于守势，需要与中国改善关系。在经过双方释放善意进行一系列试探后，以“乒乓外交”为契机，两国开启了关系正常化进程。在尼克松访华期间围绕《中美联合公报》最后定稿的谈判中，最棘手的就是台湾问题，包括美国从台湾撤军和中国解决台湾问题的方式。美方坚持“逐步削减”在台驻军，而不提“全部撤出”，并且认为它有权“关心”台湾问题的和平解决。而中方则坚持认为美方应“逐步减少直至全部撤出”在台美军，而且台湾问题是中国内政，以何种方式解决应由中国人自己决定。最后双方通过协商，找到了彼此利益的最大公约数，提出了双方都能接受的办法。在最后形成的《中美联合公报》中采取了“各说各的”原则，将共同点和分歧一并列出。由此化解了中美之间长达二十余年的冰冻状态。

在 1979 年的两国建交谈判中，中方坚持中美关系正常化的前提是美国必须与台湾实现“断交、撤军、废约”三原则。美方关注的仍是继续对台军售和和平解决台湾问题。经过艰苦谈判，美方放弃了国务卿万斯提出的“倒联络处方案”。[1] 中方的让步则有两点：一是对尚有一年才到期的美台共同防御条约，中方考虑到美国国内政治因素，接受了美方的建议，用“终止”代替“废除”，即同意不
立即废除该条约，而是在 1979 年末该条约法律生效期满时自然终止。二是对对台军售问题则进行搁置，直到后来以中美“8.17”联合公报的形式另行处理。

中美第二次大的战略谅解是 1989 年政治风波后如何恢复中美关系正常发展的问题。“六四”事件发生后，美国布什政府对华采取一系列制裁措施，中美关系陷入僵局。克林顿第一任期内也采取对华较为强硬的立场，一度支持国会将人权与最惠国待遇“挂钩”在一起以向中方施压。更严重的是期间还发生了“银河号”事件，以及差点引发两国军事对抗的 1996 年台海危机。对此，中国领导人采取了“冷静应对、不搞对抗”的策略，既作出了针锋相对的斗争，也采取“有礼、有利、有节”的灵活举措，让克林顿在其第二任期内，日益认识到中美关系的重要性，逐步就对华政策做出调整，并与江泽民主席实现成功互访，达成“建设性伙伴关系”的共识。

第三次大的战略谅解则是炸馆事件和中国加入世界贸易组织。中国驻南联盟大使馆于 1999 年 5 月 7 日被美国轰炸，引发中美外交紧张和对抗。处理不好的话，将会使危机进一步升级，中美关系彻底倒退，中国对外开放战略的实现严重受阻。中国政府一方面坚持要求美国政府赔礼、道歉和赔偿损失，并迫使美国政府很大程度上实现了中方的要求，对中方道歉和赔偿。同时也为了不损坏中美合作大局，中方在某些方面也作出一定的让步，包括对美国驻华使馆受到的损害进行赔偿。炸馆事件上的双方妥协，维持了中美随后就世贸组织谈判所需要的合作氛围。

在中国加入世界贸易组织的谈判过程中，也体现了双方的政治智慧。美方对于中国加入世贸组织提出了很高的报价，如果全部接受，必将损害中国的经济利益。但如果不作出灵活性的让步，中国也会被美国挡在世贸组织门外，至少成为该组织成员的时间会被推迟。在中美谈判最后的关键时期，朱镕基总理亲自参与，在同意了美方代表提出的前三项要求后，朱总理对于最后四条表示，如果美方让步，中美可以马上签协议，否则谈判破裂。结果美方接受了这一建议，中美成功签署协议。朱总理后来回忆指出，“跟美国的协议，几乎是在边缘上达成的。”[2] 这

---

[1] 美方最初坚持的所谓“倒联络处”方案，即将中国驻美联络处升格为大使馆，台湾驻台“大使馆”降格为联络处，其实质是“一中一台”，受到中方的坚决反对。

[2] 《朱镕基讲话实录》（第三卷），人民出版社 2011 年 9 月版，第 474 页。

是中美相互妥协实现双赢的典型案例。

第四次是 2001 年“9.11”事件发生后双方达成的战略谅解。小布什总统上台后一开始背离克林顿政府关于中美“建设性战略伙伴关系”的定位，将中美关系重新定位为竞争性对手关系。中美关系转向紧张，甚至出现南海撞机事件。“9.11”事件发生后，中国摒弃前嫌，对美国表示同情，并与美国进行反恐合作。美国政府也调整对华政策，将中国定位为“利益攸关者”。两国本着务实的态度，维持了相对稳定的关系。

从中美两国历史上的相互妥协，可以得出几点启示：

一是从中美交往的历史看，战略谅解的余地或者说空间总是存在的。尽管两国意识形态、政治制度等存在巨大差异，但共同利益的拓展创造了两国战略妥协的空间。从美国方面来讲，这与美国维持霸权的方式有关，美国日益倚重规则而不是完全依靠军力主导世界，降低了与新兴大国直接军事对抗的风险。此外，美国政治文化中既有“天定命运”与“民主输出”的霸权冲动，也有“权力分立与妥协”的务实成分。从中国来讲，既有“反帝防修、输出革命”的战略冲动，也有强调“韬光养晦，决不当头”的战略智慧。 因此，当每一次中美关系陷入僵局甚至对抗的危险境地时，两国总能找到打破意识形态藩篱、造成相向而行条件的历史契机，通过战略妥协寻找到新的战略突破。

二是领导人应具有战略眼光把握机遇。战略谅解是需要抓住历史提供的机遇之窗的，因此高层的战略远见特别重要。中美关系正常化是与毛泽东和尼克松等政治家的战略远见分不开的。邓小平充分认识到中美建交对于中国在新的历史时期实行改革开放政策的战略意义。卡特总统也认为，中美建交并不是出于暂时的策略上的原因或权宜之计。两位领导人共同具有的战略远见塑造了中美正式建交的历史机遇。建交问题如果不在卡特任内得到解决，考虑到其后上台的里根在对华态度上更为强硬，中美建交也许会变得很不容易。朱镕基总理也高瞻远瞩地看到了中国加入世贸组织的长远战略意义。无论是邓小平还是朱镕基，他们两人都曾先后以不同的方式分别加入这两个历史进程的最后谈判并做出拍板决定。

三是中美两国的战略谅解是多层面、多维度的。这种谅解既包括战略层面的，也包括战术或策略层面的。中美关系特别是三十多年来之所以能够相对平稳发展，与两国在战略上的谅解密不可分。战略层面的谅解主要是指，中国放弃对美敌视战略，不是对抗而是主张“融入后修正”美国主导的国际体制，并将之作为改革开放后中国处理与现有国际秩序的基本方略。美国自中美关系正常化以来，同样放弃完全敌视和遏制中国的战略冲动，而是在官方层面上奉行接触为主的战略，多次表示欢迎中国的和平崛起。对于战术层面的谅解，由于中国综合实力不如美国，在一些具体的问题上要比美国做出更大的妥协，但这是一种策略性妥协，主要是在一些不涉及核心利益的问题上的让步，目的是通过当下妥协以图长远。此外，中美战略谅解既有意识形态的妥协，也有经济等其他具体层面的谅解。意识形态层面的谅解较为敏感。中美谅解有时需要避开各自国内的政治因素干扰。要考虑到美国政治多元化的特点，特别是来自美国国会保守派议员的阻挠。在中国今后则可能是狭隘的民族主义情绪上升带来的阻挠。中美谅解既有主动妥协，也有被动妥协。例如，在“入关” 谈判中，中国代表团在谈判中一开始遇到的最大困难是当时我们不承认在搞市场经济，而关贸总协定被视为是市场经济国家的组织。1992 年中共十四大做出政策调整，正式确立建立社会主义市场经济和现代企业制度的目标。这种政策调整的动因，既有来自外部的压力，在一定程度上也是我们主动求变的结果。再如人民币升值问题。中国既面临来自美国国会的升值压力，但同时也强调按照实际情况来自主升值。对于类似的这种涵盖主动性与被动性的妥协，中国要把握好其中的微妙之处，既让美方感觉到了“面子”，也要让自己得到“里子”。对于那些美方要求中国改变，而事实上即使没有美方要求，我们为了自身利益也需要加以改变的议题，不要过早亮出“底牌”，而是要善加利用，与美方讨价还价。

四是在面临共同威胁和具有共同利益的情况下，双方更容易达成战略谅解。但外部威胁达成的战略妥协较为短暂。一旦外部威胁减弱，如苏联的解体和恐怖威胁的下降，谅解的战略基

础就会削弱。因此，稳定的谅解需要建立在更加长远的利益基础之上。例如，苏联解体之后，中国对美战略地位下降。但随着中国的发展，中美经贸相互利益的上升，中国巨大的贸易额以及借给美国的庞大美元国债，构成了中美共同的经贸利益基础，成为稳定中美关系的压舱石。此外，中国在维护地区稳定和全球治理领域的地位上升，美国也不得不借助中国来应对这些问题，因此在遇到两国关系的僵局甚至对抗时，总能找到维持“斗而不破”的谅解办法。

五是核心利益不能妥协，但对核心利益要做灵活理解。高度智慧的妥协决策有赖于对利益的理性算计。但核心利益与非核心利益之间，甚至核心利益与核心利益之间也是分层次的。例如，上世纪七十年代，中美关系正常化和台湾问题都是核心利益，但在当时苏联威胁中国的背景下，中国的国家生存显然要高于台湾问题。为了与美国关系正常化以应对苏联威胁，在台湾问题上做出一定的战术性让步是必要的。这种让步本身并不涉及核心利益的交换，而是处理核心利益的方式的改变。

最后，不要将战略谅解理想化。为了防止历史上中美对抗甚至引爆战争的悲剧的重演，中美谅解甚为必要。但从历史上看，中美关系中的谅解总是与斗争伴随在一起的，不要抱有通过一次谅解解决中美关系中所有问题的奢望。这是由于中美两国意识形态和社会制度不同的结构性矛盾所决定了的。中美现在面临新一轮双方达成战略妥协的历史性机遇。新的一轮谅解主要涉及到对国际制度规则体系的建构。如何实现外交上“软的更软”与“硬的更硬”的辩证统一的，掌握谅解的艺术至关重要。

二、构建中美关系战略框架需要提升现有的理论构想

当前中美两国关系既继承了历史上新老大国关系的复杂性，又有基于新时代新形势的新特征。主要表现在以下几方面：第一，经过冷战结束 20 多年后的战略调整，美国已认定中国是最有可能对其霸权地位提出挑战的国家。正是这种对中国的“看重”，使得奥巴马即使面临叙利亚危机、乌克兰变局以及重新恶化的巴以冲突等这一系列挑战面前，仍然通过各种时机宣示其对亚太地区的“坚定承诺”。第二，双边利益关系十分复杂，在寻求彼此合作的同时又相互竞争。如中美在金融、资本、贸易、投资、全球经济治理、非传统安全、气候变化、全球体系稳定、核不扩散、朝鲜与伊朗等第三方热点问题方面存在共同利益，但由于在全球秩序中所处的具体位置不同，双方的地缘、经济等方面情况各异，即使在上述议题上也存在利益竞争甚至冲突。第三，基于上述理由，两国难免相互怀疑与竞争，同时又均意识到对抗不可取，应尽力避免武力冲突。这两种取向之间的张力，使得中美关系处于结构性、周期性的不稳定状态。

为了缓解不稳定所可能导致的摩擦与冲突，中美双方都对彼此关系定位进行了有益的探索。2005 年 9 月，时任美国政府国务院副国务卿的罗伯特·佐利克（Robert Zoellick）提出了“利益攸关者”(stakeholder)的论断，他认为中国不同于苏联，与当前美国领导的国际秩序并无根本冲突。他提出：“国际体系帮助中国获得成功，中国也有责任加强这个体系”。[1]2009 年 9 月，同样也是担任副国务卿的詹姆斯·斯坦伯格（James B. Steinberg）提出了著名的战略再保障（strategic reassurance）概念。[2]他提出，一方面美国需要适应中国的崛起，另一方面中国也必须向全世界其他国家保证，中国的发展及其在全球日益增长的作用将不以其他人的安全和福祉为代价。这些发言并不代表着他们个人的观点，而是在内部经过当时国安会、国务院、国防部、中央情报局、商务部、贸易代表处等部门高级官员反复磋商后形成的深思熟虑的战略构想，是代表美国上层多数人意见的方案。

---

[1] Robert Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?” September 21, 2005，http://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm.

[2] 斯坦伯格后来将此观点发展成一本书，参见 James Steinberg and Michael O’Hanlon，*Strategic Reassurance and Resolve: US-China Relations in the Twenty- First Century*，Princeton：Princeton University Press，2014.

在学者层面，彼得森国际经济研究所所长伯格斯滕（C. Fred Bergsten）首先提出 G2（两国集团），并得到历史学家弗格森、战略家布热津斯基和基辛格的呼应和推崇。美国波士顿学院政治学教授、哈佛大学费正清东亚研究中心研究员陆伯彬(Robert Ross)则主张中美两国在亚太实现地缘妥协：美国继续主导海洋，但不干涉沿东亚周边的领土主权纠纷包括海洋争端。[1]2014 年 5 月，卸任后的斯坦伯格指出：需要向中国指明两条路，一条是开始采取建立信心和相互透明的举措，另一条路是竞争。他强调，中美军方交流至关重要，双方应该选择合作而不是对抗。[2]

中国方面也一直在探索确保中美两国关系稳定与良好发展的路径。针对美方学者提出的 G2，前国务委员戴秉国曾提出两国协调（即 C2）的设想。其具体的操作性安排，就是中美战略与经济对话机制。中国知名战略专家、国家创新与发展战略研究会会长郑必坚主张构建的“利益共同体”，则是一个试图与美国和中国周边国家达成战略合作的系统性框架。他提出，扩大和深化同相关各方的利益汇合点、构建利益共同体，推动实现中国和世界各国的共同和平发展。新一代中央领导人执政以来，构建中美新兴大国关系成为重要战略目标，其主要内涵是不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢。[3]

美国对新型大国关系概念仍存在许多顾虑与怀疑。总结起来看，主要的负面评论包括：第一，空洞论。认为新型大国关系的内涵是空洞的，是一个没有实际操作意义新概念；第二，质疑论。认为构建这一关系的目的和路径就是要美国单方面作出让步。如新驻华大使鲍卡斯就认为，新型大国关系均是围绕着中国的核心利益展开的，美国对此应非常警惕，应该谨慎对待。[4]第三，崛起宣示论。认为中国的目的就是想世界宣示，中国已经崛起为全球性大国，中国希望跟美国一样承担全球性大国的责任，享有同样的世界地位。第四，漠视论。对构建新型大国关系采取冷漠的态度，其根本原因是对中国崛起持有敌意而无法接受中国的崛起。正因为如此，美国对中国推出的“新型大国关系”欲拒还迎，深表疑虑或抬高筹注。如刚离任不久的美国驻华大使骆家辉曾对新型大国关系提出了一系列要求，如加强在可持续能源及防核扩散等领域的合作、共同应对气候变化挑战、阻止伊朗发展核武器和中国放松对其境内的外国投资和商业活动的限制等。[5]其含义很清楚，只有通过这些方面的合作，才可以确立有实质性内容的新型关系。2013 年 11 月，美国新任国家安全事务助理苏珊·赖斯在乔治敦大学的演讲中表示致力于推行对华“新型大国关系”（a new model of major power relations）。但总的看，美国的政策仍是在“表”的层次上与我们周旋，而在“里”的方面将扩大其“两边下注”的范围与等级来应对中国的发展。

这些怀疑的存在，一方面源于中美关系的内在矛盾与复杂现实，另一方面也与中美新型大国关系的战略框架设计仍然有待进一步完善有关。要落实好中美新型大国关系，就必须对其内涵进一步细化，对双边关系框架进行具体设计，其中的要点则在于积小成大、管控竞争。具体地讲：

第一，现实对待中美关系的目标，不寻求世界共治，因为目前中国无论在思想上、物质上，还是在国内的制度上尚没有达到与美国一起共管世界的准备与程度。2014 年 4 月 24 日，外交部部长助理刘建超在谈及构建中美新型大国关系需要避免几个认识上的误区，其中之一就是“共

---

1 Robert Ross, “The Problem with the Pivot”: Obama New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive”, *Foreign Affairs,* December 6, 2012.

2 《凤凰网》：《美前高官声称：中方在中美军事当中没有胜算》，http://news.ifeng.com/a/20140506/40165799_0.shtml.

3 中新网：《郑必坚：中美两国事实上已结成不对称利益共同体》，2007 年 4 月 3 日，http://www.chinanews.com/gn/news/2007/04-03/907156.shtml。

4 联合早报网：《美国候任驻华大使：不理解新型大国关系》，2014 年 1 月 30 日，http://www.zaobao.com/wencui/politic/story20140130-305388。

5 中国网：《外媒：克林顿访华 表态支持中国全面深化改革》，2013 年 11 月 20 日，http://news.china.com.cn/world/2013-11/20/content_30654298.htm。

治论”。[1]

第二，在全球政治安全议题上，中国承认并支持美国发挥良性的领导者作用，而美国支持中国在东亚发挥更加良性、积极的作用。中国愿意与美国共同维护全球政治安全方面的公共产品，实现全球范围内的安全、和平与稳定。中美可以在地区热点、经济关系、全球治理，包括气候、新能源发展、网络与太空安全等方面进行合作，在阿富汗、朝鲜问题上建立稳定的合作机制。

第三，美国需要给中国留有更多的空间捍卫其领土权益与发展军事力量，不在东亚卷入有关中国主权与安全的事务，中国不谋求将美国势力驱逐出东亚，并欢迎建立包括中美在内的地区合作框架。

第四，双方在具有战略竞争的领域需要逐步摸索出一系列底线、规制，约束双方行动的机制：如建立在海洋与空中军事行动的规则；美国承认中国领土维权的历史性权利；中国在维权过程中需要注意合理与合适的方式；美国应避免偏向性地卷入中国与邻国间的领土争议；不以军事方式干预中国与邻国今后可能发生的摩擦与危机；确保同第三方的军事合作与装备出口不损害双方的安全利益。

第五，在经济议题方面，要实现“两个对接”。一是中国继续实现经济开放政策，而美国坚持全球经济开放框架，双方实现国内开放与全球开放的对接。二是在中国进一步实行国内经济开放的同时，美国也要进一步开放其国内的投资与贸易市场，实现两个国内开放的对接。

三、应对气候变化的合作

是构建中美新型大国关系的重要突破点

全球治理涉及的议题众多，譬如经济发展、金融、环境、公共卫生等诸多方面，但目前气候变化对人类安全造成威胁的最为严峻，联合国气候变化政府间委员会发布的报告证实气候变化对人类社会生存和发展的基础性影响，其和水—能源—粮食—自然灾害的显著关联使国际社会不得不将其在全球议程中提升到显著位置。中美两国都是碳排放大国，根据世界资源研究所（WRI）的数据，中国约占全球总排放的 28%，而美国约占 17-18%，，排放总和差不多等于其他国家的总和，[2] 由此中美在低成本减碳、碳汇、碳扑捉利用和封存、节能和能效管理和数据收集管理等基础工作方面的有着广泛的共同利益，而这种共同利益使双方都意识到合作的巨大潜力和必要性。

此外这几年双方国内发生的一系列环境事件也促使双方改变以往过分注重地缘政治博弈而忽视民生的气候环境政策。譬如，中国国内连续几年发生大规模持续时间较长的雾霾，而土壤、固体废弃物、水流其他一系列严重环境污染事件也在经久的妨碍了可持续发展和健康的生活方式，2013 年年底国家发改委副主任解振华参加波兰华沙气候大会前的记者招待会上时表示，“温室气体排放与雾霾排放具有同源性”[3]由此气候环境问题相当程度威胁中国国家利益。而美国“桑迪”世纪飓风严重打击了美国最重要的城市纽约，使美国民众意识到自身气候环境灾害面前的脆弱性。更重要的是，奥巴马政府基于自身的价值观和软实力等考虑也急于摆脱在气候变化领域不作为的形象，由此双方合作的紧迫性加强。

更重要的是，双方提出的核心减排目标也日益接近。中国已经承诺到 2020 年时，单位 GDP 二氧化碳排放在 2005 年基础上减少 40%~45%。与此同时，十二五规划要求 GDP 碳排放强度下降

---

1 人民网：《刘建超：构建中美新型大国关系应力避三大认识误区》，2014 年 4 月 25 日，http://world.people.com.cn/n/2014/0424/c1002-24939177.html.

2 参见世界资源研究所网站：http://www.wri.org/resources/data-sets/cait-country-greenhouse-gas-emissions-data

17％，一些重要的政府咨询专家还建议要在十三五规划中对碳排放设置绝对上限，这一建议很可能被政府政策所接收。2014 年 2 月国家主席习近平同志在接见美国国务卿克里时强调，关于气候变化，“不是别人要我们做，而是我们自己要做，采取了许多措施，今后我们还会这样做”

美国虽然没有加入《京都议定书》，但奥巴马政府已向全球承诺，到 2020 年时碳排放量将较 2005 年的水平再降低 17%（绝对的总量减排）。2014 年 6 月 2 日奥巴马政府利用 1970 年《清洁空气法》(Clean Air Act)中一条未试用过的条款，在不经国会批准的情况下对发电厂的温室气体排放提出了监管措施，发电厂是美国温室气体排放的主要源头，这一举措将确保在 2030 年以前，使发电厂的二氧化碳排放量在相对于 2005 年时的水平上再降低 30%，它将抵消全美汽车和卡车一年排放污染的三分之二。显然，这一新规划将加速煤炭向天然气以及可再生能源的转型，进而增加核电在美国的重要性，预计二三十年后，煤炭的重要性将降低。美国还希望在 2015 年巴黎气候大会举行之前中美两国能够通过双边磋商，率先达成协议，为其他国家树立一个领导力的榜样。[12]

此外，中美两国围绕应对气候变化也已开展了大量基础性工作，这种基础性工作使得双方有了更多的谈判内容和合作增长点。譬如中国加快建设统一的温室气体统计、监测和管理平台，建设国内统一碳交易平台，推进排污权交易和统一节能减排标准等工作。美国也积极开展发电厂的温室气体减排工作，碳捕捉、封存和利用试验，还积极开发页岩气和清洁能源，推进低碳技术研发等等。

当然也需看到的是，尽管双方合作的必要性、紧迫性、核心诉求以及可能性日益接近，但双方在双边谈判目标和博弈的各种利益定位上仍存在分歧，如：随着中国作为新兴经济体的崛起，京都议定书框架下的“双轨制”和“共同但有区别的责任”的原则是否还要坚持。美国希望国际社会（无论是发达国家，还是新兴国家）形成一体化的应对体系，要求新型经济体中国、印度等基础四国承担强制性减排义务，且已经在 2014 年 2 月 12 日向联合国气候变化德班会议上提交了有关设想和预期。这样，在 2015 年巴黎气候大会上就能形成一个应对国际气候变化的框架和格局。然而中国则希望美国为代表的伞形集团率先承担明确的强制性减排义务，为碳排放设定绝对上限并向发展中国家无偿转让资金技术援助。

继 2013 年 4 月 13 日中美两国发表的《气候变化联合声明》后，2014 年 2 月，美国国务卿克里访华再次把气候变化问题纳入其议程，双方发表了《中美气候变化联合声明》，宣布将共同推进气候变化的国际谈判。为此，中美两国还表示积极利用 2013 年成立的中美气候变化工作组机制(简称“工作组”)强化政策对话，重点讨论 2020 年后温室气体排放控制计划，推动低碳关键技术以表明双方在气候问题上的全球责任。对中国而言，考虑到目前我国气候环境方面的具体国情，应对气候变化的步子应该比原定的目标更大一些，譬如全方位节能增效、拓展可再生能源、大力发展核能、植树造林等等。当然也应当积极争取美国则在节能、控制排污、新能源发展等技术方面给予更多的帮助和支持。

中美气候合作的成功相当程度依赖于能源方面的合作，而能源安全也是中美建设新型大国关系的关键，中美已经合资成立清洁能源研究中心。两国基本国情和发展水平不同，美国在能源技术和商业化模式方面经验丰富，而中国拥有增长最快的能源市场，规模和潜力巨大，市场优势明显，两国政府都希望在可再生能源、智能电网、清洁煤炭、节能建筑与设计、清洁交通核燃料、工业能效、核能、能源金融和投资、分布式能源冷热电三联动、页岩气等多个领域取得实效。中美能源安全各种已搭建了各种形式的政策平台，譬如战略和经济对话、能源环境十年合作框架、能源政策对话、油气论坛等等，目前是尽快使这些论坛与对话机制能够真正发挥出实质性的合作效用。

从发展的角度看，双方能源合作的可能性正大大增加：随着页岩气开发和商业化模式的成功，美国将完成从消费大国向资源强国的转变，其能源独立性将增强，这样中国通过世界市场

[12] 李志青：“新《中美气候变化联合声明》与治霾”，《东方早报》2014 年 2 月 20 日

获取稳定价格的传统油气资源的机会会增加；中国企业还可通过构建多层次的谈判平台，建立各类能源技术应用与推广以及相互间投资的系统化渠道，逐步进入美国能源行业，尤其在重大能源基础设施领域；中美两国还可通过联合培训、公共关系、聘用顾问等多种形式协助中国企业了解美国能源行业相关政策环境、商业操作方法和企业文化，进而大大提高合作成功的可能性；在能源高新技术，如航空生物燃料、智能电网、分布式能源冷热电三联动等项目方面美国还可在华建立试点项目，探索商业化应用的模式。通过这些实质性的合作，可使双方最终在高新技术开放、安全监管、行业资格认证、开发第三方市场等诸多方面取得突破。能源合作的成功必然使双方在新型大国关系建设增量方面取得实效。

四、《中美双边投资协定》(BIT）是中美新型大国关系可持续发展的重要动力

中美双边贸易额在 2013 年已增加到创纪录的 5210 亿美元，中美双向投资额累计已经超过 1000 亿美元。目前，中美已互为第二大贸易伙伴，并且中国已连续多年成为美国增长最快的主要出口市场。

虽然中美两国在经济上存在很大的互补性，但不可否认的是，由于发展水平和发展模式的差异，两国在经济上存在着结构性矛盾，并体现在一系列具体的经济议题当中。具体地，在贸易领域，中方要求美国放松对华高技术产品的出口管制，承认中国的“市场经济地位”，客观、公正地处理针对中国的“双反”案件，提高美国正在进行的地区贸易协定谈判（如 TPP 和 TTIP）的透明度，反对美国构建排它性的区域贸易机制。美方则要求中国扩大在服务贸易、信息技术产品和汽车等行业的市场准入，要求中国政府加强对知识产权的保护力度，反对在创新议题中包含排他和歧视性的政策，消除在农产品等贸易领域的监管壁垒。在投资政策领域，中方要求美国提高外资安全审查的透明度和可预测性，反对通过滥用安全审查来限制中国企业的投资，给予已经在美国进行投资的中国企业国民待遇。美方要求中国扩大在一般制造业和电信、金融等服务业的外资准入，给予在华美资企业国民待遇，向美国企业开放中国各级政府甚至是国有企业的采购市场，以及加强政府采购的透明度和非歧视性。在金融和货币政策领域，中国要求美国采取稳定和负责任的货币和金融政策，支持中国等新兴经济体改革国际货币基金组织和世界银行等国际经济组织的合理要求。美国则要求中国推动人民币汇率的市场化，放松对国内资本市场的管制，促进资本的跨国流动。

由于贸易和投资会涉及到国内政治和国际安全，中美围绕以上经贸议题的分歧往往被政治化和安全化，从而进一步加大了解决这些分歧的难度。在美国，一些面临中国进口商品竞争压力的企业和劳工组织纷纷指责中国的“不公平”贸易行为，要求政府针对中国商品采取反倾销、反补贴和特殊保障等救济措施。对于寻求增加自身政治资本的美国政府官员来说，将各种国内经济问题转嫁给中国的做法也变得非常有吸引力。这样，寻求贸易保护的利益集团和部分政治精英就成为中美经贸关系政治化的主要推手。在美国的一些利益集团和政治精英看来，中国的“不公平”甚至“掠夺性”的贸易行为，使得美国企业在与中国企业的竞争中处于不利地位，并导致了美国的失业问题，加剧了美国的贸易赤字。

虽然日益加深的经济联系对稳定双边政治和安全关系起到了重要作用，但中美经贸合作在很大程度上也受到了双边政治和安全关系的影响，尤其是两国在战略和安全上“互信赤字”问题开始不断外溢到经济领域，使得双边经贸关系呈现安全化的趋势。由于商品贸易在国家安全

上具有“外部性”，即贸易能够直接或间接地增强贸易伙伴国的军事实力，[1]而美国又将中国视作为其霸权地位的潜在挑战国，因而倾向于加强对华高技术产品出口的管制。即使在金融危机后，美国仍未显现放松对华出口管制的迹象。在投资领域，由于担心中国企业获得美国战略性资产，美国政府近年明显加大了对中国投资企业的安全审查。[2]

战略上的信任“赤字”也加剧了两国在地缘经济上的竞争。在“多哈”回合谈判陷入停滞后，美国试图借助 TPP 等区域贸易谈判来重塑国际贸易和投资规则，以维持其在经济上的相对优势地位。鉴于 TPP 谈判的排他性和保密性，中国认为美国推动区域经贸规则谈判的目的旨在通过经济手段遏制和包围中国。[3]作为一种排他性的经贸安排和高水平的贸易规则，TPP 将进一步推动地区经济合作的碎片化及对中国对外经济合作的限制。由于中国并非该经济体的首轮谈判成员国，TPP 协定一旦达成，必将通过贸易转移效应损及中国对美出口企业的利益，并且从长远来看也会对中美经贸关系造成巨大冲击。

双方在一些经济议题上的结构性分歧以及经贸关系的政治化和安全化趋势，已经开始侵蚀双方多年来形成的以互惠互利为特征的战略共识，成为阻碍两国经贸合作的一大障碍。因此，要推动双边经贸关系的发展，为中美新型大国关系构筑坚实的经济基础，必须采取有效方法来管理双边经贸关系的政治化和安全化问题，弥合双方在一些关键议题上的分歧。

第一，通过务实合作，升级两国经贸关系的合作水平。虽然中美已互为对方的第二大贸易伙伴，并且两国都是当前国际经济体系中的主要贸易大国，但规范中美经贸关系的规则显然落后于两国经贸关系发展的现实。为了满足双边经贸关系进一步发展的需要，中美应通过双边、地区和多边的方式，共同推动双边经贸关系的规则的“升级”。目前，双方在知识产权、政府采购等议题上的规则互不匹配，在信息技术产品谈判等规则的制定上立场差异巨大，甚至在投资等议题上缺乏规则。针对不同议题领域内规则的对立、矛盾和缺失，中美应该超越单个议题，将各种议题编织成涉及两国整体利益的议题网，并通过利益置换的方式形成一揽子解决方案。

第二，由于跨国投资已成为影响国际分工和国际贸易格局的主要因素，并且投资规则已成为当前国际贸易谈判的重要一环，中美尤其要推动在国际投资规则上的合作。当前，中美双边投资协定（BIT）谈判已经成为升级两国经贸合作的主要抓手。对于中国来说，与美国的谈判是中国第一次和别国进行的高标准和全方位双边 BIT 谈判，不仅有利于中国与国际投资新规则的接轨和扩大对外投资，也有利于进一步推动国内经济体制的改革，其意义不亚于中国加入 WTO。对于美国来说，中美一旦完成 BIT 谈判，不仅将有利于扩大对中国市场的投资准入、提高投资待遇和加强对在华美资企业的投资保护，同样也有利于巩固美国在国际经贸规则制定中的领导地位。自 2013 年年中以来，中美 BIT 开始了实质性谈判，并在准入前国民待遇和“负面清单”等原则上已经达成共识。在 2014 年 7 月举行的中美第六轮战略与经济对话期间，双方就 BIT 谈判设定了具体的时间表，包括争取在 2014 年底前就协定文本的核心问题和主要条款达成一致，在 2015 年初启动负面清单谈判。[4]鉴于中美 BIT 对双边经贸关系的重要意义，双方应尽力弥合的分歧，争取早日达成协定。

第三，中美两国应该立足当前的多种沟通与合作机制，包括首脑会晤、战略与经济对话和商贸联委会机制等，实现更密切的政策协调。通过这些高层的沟通机制，促进双方政府从两国

---

1 Joanne Gowa and Edward D. Mansfield, “Power Politics and International Trade,” *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2, June 1993, pp.408-420.

2 新华网：《中国企业赴美投资如何应对安全审查》，2013 年 5 月 3 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-05/03/c_124658497.htm。

3 2014 年初，美国副总统乔·拜登(Joe Bideng)在英国《金融时报》撰文指出，TPP 不仅是一项贸易协定，它还具有战略意义，包括应对中国威胁。参见 Joe Biden, “We Cannot Afford to Stand on the Sidelines of Trade,” *Financial Times*, February 27, 2014, available at http://www.ft.com/intl/cms/s/0/bde80c72-9fb0-11e3-b6c7-00144feab7de.html (accessed on April 12, 2014).

4 新华网：《朱光耀：中美双边投资协定谈判取得“历史性”进展、时间表设立》，2014 年 7 月 10 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/10/c_1111559615.htm?prolongation=1。

整体利益出发考虑双边经贸问题，防止狭隘的部门或行业利益主导政府的政策，妥善处理两国经贸关系的政治化问题，推动经贸纠纷与摩擦在规则的框架下获得解决。另外，两国还应通过这些机制加强在货币和财政等宏观经济政策上的协调，推动各自国内经济结构的调整，从根本上解决双方在人民币汇率、贸易失衡等经济议题上的结构性矛盾。两国也需要通过高层沟通和合作机制，推动在地区和国际贸易议题上的协调。具体地，两国应该在 APEC 框架下进一步推动亚太地区经济的一体化，协调各种地区经济合作进程之间的关系，防止和应对 TPP 等贸易谈判给亚太地区经济合作带来的潜在负面影响；在 WTO 的框架下推动“巴厘岛”一揽子协议的落实，并进一步推动“后巴厘岛”贸易进程，协调双方在信息技术、服务、环保产品和政府采购等诸边贸易谈判中的立场，通过多边规则来稳定和推动中美双边经贸关系。

第四，塑造和平、稳定和可预见的双边和地区战略环境，消除不利于双边经贸合作的相互猜疑和不信任。虽然经济是政治关系的压舱石，但历史经验也表明，经贸关系的持续稳健发展，同样有赖于政治和战略环境的保障。中美需要寻求新的战略共识，建立真正意义上的合作伙伴关系，消除导致经贸关系安全化的因素。例如，美国应该为中国的和平发展提供足够的战略空间，而中国也应允许美国继续在东亚地区发挥重要作用。

五、建立地区海洋争议与海权博弈管理机制是中美避免冲突的制度基础

随着美国“亚太再平衡战略”的推进，围绕东海、南海领土主权争议的对立进一步加剧；美国介入并偏袒与中国有争议的国家，导致中美在西太平洋区域的战略互疑上升及海洋权益声索国之间摩擦与对抗风险的增大。为避免冲突与对抗的爆发，两国必须从构建新型大国关系的战略高度与全局来应对这些矛盾。

一、中美亚太海上博弈的基本态势

当前，中美围绕美军在中国专属经济区内海空军事活动、地区海洋领土争端和中国日趋活跃的海洋活动等重点议题展开激烈的战略博弈，这对两军关系发展、亚太地区安全稳定和海洋秩序塑造等产生重大影响。

1、中美海空对峙趋于激烈

冷战结束后，美国继续在亚太推行“前沿部署”、“由海向陆（由海制陆权）”、“濒海作战”的海军战略，将中国近海海域纳入其对大陆国家防范范围，经常在中国近海海域从事抵近侦察、监视活动以搜集更多情报。为此，中美在中国近海海域展开激烈的制海、制空争夺战。

2009 年，中国对美国侦测船“无暇号”进行了拦截干扰。美方宣称，沿海国在专属经济区的管辖权仅限于资源开发、渔业捕捞等，军事活动不属于专属区管辖权限，中国不应干涉美国在此进行合法的军事活动。[1]中国则表示，他国军舰和飞机在本国专属经济区内的航行与飞越自由必须征得沿岸国的批准，且军事活动不能威胁沿岸国国家安全，并敦促美方停止从事危害中国安全的侦察活动。2013 年底，美媒曝出“中美军舰南海对峙事件”，并将其表述为中国领土主张野心在国际水域的体现。[2]美方指责中国的行为“危险”、“咄咄逼人”、“不够专业”、“太过好斗”等。中国国防部予以驳斥并表示，在军舰相遇过程中，中国海军军舰严格按照操作规程进行了妥善处置。这两起事件表明，迅速崛起的海洋大国中国与称雄太平洋地区的海洋强国美国之间的对立态势在上升。

---

[1] Paul Pedrozo, “Close Encounters at Sea-the USNS Impeccable Incident”, *Naval War College Review*, Summer 2009, Vol. 62, No.3, p. 110.

[2] Barbara Starr, “U.S., Chinese Warships come dangerously close”, *Cable News Network*, December 13, 2013. http://edition.cnn.com/2013/12/13/politics/us-china-confrontation/index.html?iref=allsearch.

防空识别区问题实质是中美在维护近海战略空间安全和确保随意进入别国空防区进行侦察权之间的博弈。2013 年 11 月，中国为捍卫国家主权和领土领空安全、维护空中飞行秩序，宣布在东海划设防空识别区。此举既不针对任何特定国家和目标，也不影响有关空域的飞越自由。[1]然而，美国认为这会损害其国家与盟国利益，是试图改变地区现状的尝试。随着中国海军现代化的推进，中美在东亚海空进行较量将呈现常态化态势，美国也将竭尽全力维持其在地区的霸主地位。

2、美国偏袒性地介入区域领土争议

美国重返亚太之后的抓手之一是，利用中国与东亚邻国的海洋领土争议，分化中国与周边国家间的关系，在中国周边构筑一股强大的制衡中国的力量。南海问题上，美国通过建立东南亚海事伙伴关系与防务安全合作、呼吁达成南海争端的区域行为准则、指责中国“九断线”不符合《联合国海洋法》、反复声称中国维权措施是胁迫性的行动，将引发地区紧张等方式，偏袒性地介入南海地区争端，给菲律宾、越南打气鼓劲。美国这种罔顾事实、一味偏袒挑衅性小国，并以提供武器、设置基地和在争议地区进行军事演习等方式介入南海问题，就是希望遏制中国在海洋权益上的维权行动，防止中国海上力量的对外突破，在外交上离间东盟国家与中国的关系。

在东海钓鱼岛问题上，美国则通过首脑和高官承诺美日安保条约适用于钓鱼岛、协助提升日本强化岛屿防卫与夺岛演练的能力和向驻日基地派驻大批先进武器装备等方式，试图利用日本遏制中国在东海的海上力量发展，维持美国在该海区的制海权优势地位。东亚领土争议已经成为美国与中国展开海权较量的重要议题，争端的走势将意味着中美在地区内的制海权能力、地区影响力和存在感的变化。

二、中美海洋问题上的博弈及其冲突风险

中美海空对峙博弈一方面体现了中国海洋维权能力提高和冲出近海与近空的新态势；另一方面也表明在中国实力提升之时，美国绝不甘心退出在中国周围进行军事活动的特权，它要确保其制海、制空权的优势与对中国的战略上的掌控。虽然美国试图以航行自由为名继续在中国近海开展海空侦察测量活动，继续与相关国家在争议海域进行威慑性军事演习，防止中国可能在钓鱼岛与南海诸岛的维权行动的升级，但是中国控制周边海空域，反制美国在中国近海从事侦察活动与军事行动的能力将逐步提升。

介入海洋领土争议对于美国有着重要战略意义。一方面，美国需要在总体实力削弱的情况下继续维持其地区霸权地位。因此，它必须尽其所能对其盟国的安全作出承诺，以维持它们对美国的信心与忠诚。通过介入海洋领土争议，美国既巩固了同盟关系，削弱了中国经济外交对美产生的负面冲击，又增加了其同中国打交道的筹码，扩大了其推行“再平衡战略”的效应。另一方面，美国也担心因为领土争端而卷入同中国的一场不必要的冲突。为此，美国在战略与军事上加强同盟国关系时，也事实上扩大了其对盟国行动的控制，以防其因逞强或反应过度而与中国擦枪走火。

美国以第三方身份介入海洋领土争端，表面上达到了制约、制衡中国的作用，相对控制了局面的恶化。然而，这种偏袒也使得日本、菲律宾、越南有了拉大旗作虎皮，有恃无恐地挑衅中国的胆量。海上对峙与摩擦频现；外交谈判的止步不前都反映了这种情形。更重要的是，中美是相互依赖性的合作关系，其战略互信及在有关热点问题的合作的重要性要远远高于东亚的领土争议问题。如果美国长期深入地卷入这种争端，中美在一系列问题上的合作将难以推进。

三、协调管理东亚海洋问题是发展中美新型大国安全关系的关键

鉴于中国的迅速崛起与海上力量的发展已呈现不可阻挡之势；鉴于美国为维持其全球海洋大国的军事优势与地位，将力争确保未来与中国发生海上冲突中能够掌握绝对的胜算；也基于美国为确保其盟国在领土主权的博弈中不会失手于中国，丧失其作为盟国安全保护者的地位，

[1] 国防部新闻发言人杨宇军就划设东海防空识别区答记者问，《人民日报》，2013 年 11 月 24 日，第 02 版。

以及避免西太平洋海域与岛礁的控制格局不会发生向中国方向倾斜的局面，中美双方的海上竞争关系将难以避免。

但是，承认这种局面不等于就是对抗与冲突，作为成熟与负责任的大国，采取预防性措施防止甚至规避发生军事冲突是完全可能与可行的。当前，中美首脑就建立不冲突、不对抗、平等互利与合作共赢的新型大国关系达成共识，为两国妥善应对海洋议题提供了有效战略框架。

未来中美关系将是一种竞争为主、合作为辅的竞合状态，中美海权关系对中国和地区来说都具有牵一发而动全身的影响，中美制海、制空权的竞争也将影响中国海洋安全战略和海洋强国建设的定位与发展方向。为此，中美在重视强大军事威慑力量建设的同时，应在竞争中融入更多的协作性、管理性、合作性的要素，将竞争置于长效互动、良性竞争、妥协合作与规则塑造之中，构建超越传统制海权竞争的新模式。

为此，双方可以在下列方向采取相应的措施：

第一、美国应该避免在海洋主权争议中采取偏袒一方的做法，特别是停止高调宣示的方式，以安全条约、扩大驻军、针对中国的模拟性军事演习等方式胁迫中国放弃维权行动。美国应该更多地要求相关声索国、争端国保持克制，不采取单方面加剧形势紧张的行动；敦促它们以实事求是的态度承认分歧与争议，以对话、谈判的方式搁置争议，进行危机管理，设立共同管理区，寻找海洋科研合作的方案。

第二、中美应该就海上航行与空中飞越自由、专属经济区的军事侦察活动探讨合理的规范，以塑造公正合理的国际海洋新秩序。这种海上信任机制的建设需要以开放、相互照顾与尊重对方安全利益、遵守国际法、保留正常的军事活动范围与手段等原则为基础。美国过去几十年行之有效的游戏规则不能作为不变的法则无条件要求中国默认与接受，需要根据时代的变化与平等的原则，进行与时俱进的调整。只有这样，中美两国的海上军事力量才能在正常的活动过程中，防止与避免出现意外事故。

第三、双方应该就《联合国海洋法公约》与中国依据历史性权利而声称的领土主权权益的不同认识进行磋商，避免以国际法简单地否定中国的历史性权利的做法。

第四，在开拓两国海洋合作潜力方面，中美可以在三个层次上推进。双边层次上，重点推动中美海洋安全合作，如国际海上执法行动、地区海上事务架构、人道主义救援与灾难救助等，这些领域可以为双方合作提供机会、增进双方战略互信，降低海上竞争的消极影响；[1]三边层次上，探讨中美+X 合作模式，中期可推进中美韩、中美泰、中美澳三边合作，长期可在中美日、中美印三边合作上着力，这种合作有助于缓解各方安全担忧，将相关国家的安全合作进一步在本地区推广奠定基础；[2]多边层次上主要是参与、开拓地区海洋观测与检测、海洋环境保护、防灾减灾、科学研究和海上联合执法等领域的合作，为维护区域稳定、保护海洋环境、合理开发利用海洋资源而努力。

六、阿富汗与朝鲜问题是促进中美地区信任最有效的抓手

2014 年底，以美军为首的北约驻阿富汗国际安全援助部队（ISAF）将撤离阿富汗，这标志着阿富汗问题及其治理进入新的发展阶段。[3]在新形势下，中美在阿富汗问题上的诉求和关切将发生深刻变化，双方在阿富汗的互动态势出现新的发展动向。这些发展变化使中美在阿富汗问

---

1 Lyle Goldstein and Michael Chase, “Applying the Brakes to Naval Rivalry in the West Pacific”, Peter Dutton and Robert S. Ross, ed., Twenty-First Century Sea power: Cooperation and Conflict at Sea, London and New York: Routledge, 2012. P. 246.

2 周方银，“美国的亚太同盟体系与中国的应对”，《世界经济与政治》，2013 年第 11 期，第 23 页。

3 “Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan”, June 22, 2011. http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan

题上将形成不同于以往的利害关系，同时又为双方形成战略共识与合作创造了新的基础和条件。中美在阿富汗问题上的建设性合作，有助于推动建设中美新型大国关系。

一、中美在阿富汗问题上进行战略合作的必要性

当前，阿富汗局势处于极其微妙的阶段，以美军为首的北约驻阿联军撤离阿富汗，成为影响阿富汗安全局势未来发展走向的最大变数。美国主导阿富汗治理的主观意愿急剧下降，管理能力也相对削弱。奥巴马政府在阿富汗问题治理上致力于推动本地区有关国家承担相应的国际治理责任和战略资源投入，以减轻或甩掉美国在阿富汗所背负的沉重包袱。[1]

无论美国是主动自愿放弃还是被迫无奈让渡阿富汗安全治理上的主导地位，都将直接造成阿富汗和地区治理的公共产品的供给大幅度减少。美国阿富汗战略的调整，将使中国在内的周边国家在地区安全治理上“搭便车”的机遇压缩，迫使本地区有关国家承担相应的治理成本。但是，目前缺乏既具能力又有意愿的国家和组织填补阿富汗安全治理的缺口。如何弥补阿富汗治理需求与供给之间的巨大差距，成为阿富汗治理面临的最大挑战。

同时，西方主导的阿富汗政治和解与国家重建进程充满变数，西方可能削减甚至取消对阿富汗政府的巨额援助。这不仅将影响阿富汗政府的管理能力乃至正常运转，而且极大地冲击阿富汗局势的稳定，造成阿富汗境内的恐怖主义、毒品贸易和军火走私迅速扩散到周边国家。以基地组织和塔利班为代表的恐怖主义、分离主义、极端主义势力大有卷土重来之势。这样一来，地区安全环境的不确定性会大大增加，阿富汗局势出现波动的可能性急剧上升。

对中国而言，阿富汗和中亚南亚地区是中国海外利益的聚集区之一，也是中国国家安全威胁的主要策源地，阿富汗动荡局势的恶化和外溢对地区安全环境的冲击和影响不容忽视。因此，中国必须重视阿富汗地区治理的发展新动向，提早作出战略布局，以应对阿富汗和地区局势波动所造成的现实冲击与潜在威胁。

在阿富汗局势处于未成定局的阶段，中国必须参与阿富汗问题的治理，尽力引导和塑造阿富汗局势的发展方向，并作为中国参与地区治理的试验田。中国积极参与地区治理并承担相应的责任，推动地区安全合作进程的发展，这也彰显了中国作为负责任的成长中大国的国际形象。尽管如此，中国目前无力也无意单独承担阿富汗问题治理的责任，不可能单边深度参与阿富汗事务，主观上希望更多地借助多边机制和其他国际力量。

二、中美在阿富汗战略合作的可能性

中美在阿富汗问题上的战略合作之所以可能，首先是因为中美在阿富汗问题上都需要对方的合作。阿富汗问题是目前美国对中国需求最大最多，希望与中国进行合作的意愿最强烈的一个议题。

作为阿富汗问题的始作俑者，美国目前收拾阿富汗残局心有余而力不足，美国力图通过与阿富汗的军事安全协定，以较低成本实现在阿富汗的战略利益，并促使本地区内力量参与阿富汗和周边地区的治理。[2] 短期而言，美国在阿富汗更需要中国的支持和帮助，以实现从阿富汗的顺利撤军，并在阿富汗保持相应的影响力。

当前，美国真正关心的并不是阿富汗的现实地缘战略价值，而在于美国对中俄印等地区大国崛起并冲击美国霸权的防范。因此，美国在阿富汗的军事存在实际上是一种预防性战略，而不是基于现实的威胁，对中国的安全威胁也是一种潜在的可能性。在阿富汗问题上，中美双方具备战略合作的基础和条件。中美在阿富汗没有直接的利益冲突，双方地缘博弈并不突出，共同关切相对多一些。除经贸领域之外，阿富汗问题是中美之间最可能开展务实合作的议题，而且是美国需要中国帮助的问题之一。

由于美国在阿富汗问题上缺乏有效抓手，无法实现其战略目标，更难以完全主导阿富汗事

---

[1] Seth G. Jones and Keith Crane, *Afghanistan After the Drawdown,* Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 67, November 2013, Foreword vii.

[2] http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/27/statement-president-afghanistan

务。[1]而且，美国在阿富汗的战略投入是预防性的，所以在面临财政压力的情况下，美国很可能会断然放弃阿富汗。中国不能过高估计阿富汗对美国的重要性，不管中国是否帮助美国，美国都将从阿富汗撤军，正如当年摆脱越战一样。

作为阿富汗的重要邻国，中国在阿富汗问题上的首要战略目标是保证美国撤军后阿富汗的稳定和发展。中国需要美国负责任地从阿富汗撤军，并在阿富汗继续必要的资源投入，以保证阿富汗内部局势的稳定，承担相关的地区安全治理责任。[2]因此，从长远来说，中国在阿富汗的预期目标在很大程度上也受制于美国的支持程度。

显然，中美双方具备在阿富汗进行战略合作的可能性。但是，这种潜在的可能性能否成为现实的机遇，在很大程度上取决于中美双方对阿富汗问题的认知，尤其是对彼此在阿富汗战略意图的判断，以及在这些认知和判断基础上作出的战略选择。中国要抓住美国迫切希望抛掉阿富汗包袱的心态，与美国开展必要的合作。中国在阿富汗和巴基斯坦都有相应的地缘优势和渠道，可以对美国与阿富汗军事安全协定、美国与阿富汗塔利班的谈判等问题上施加影响，促使美国在有关问题上尊重和照顾包括中国在内的地区国家的利益关切。

三、中美在阿富汗的战略合作与中美关系大局

从双边关系范畴来看，阿富汗问题不是决定中美关系的核心问题。但是，阿富汗问题已经成为考验中美两国领导人政治智慧和战略勇气的一个敏感问题，中美在阿富汗问题上的互动状况，将对中美关系的发展产生深刻影响。

不可否认，中国在阿富汗问题上帮助美国存在一定的战略风险。一方面美国有可能过河拆桥，事后不认账；另一方面可能因为中国涉足阿富汗内部事务，引火烧身。而且，中美在阿富汗问题上的合作，究竟能否推动中美战略关系的改善或提升，不仅取决于双方合作的意愿，更在于双方合作的力度和深度。因此，不能对中美在阿富汗问题上的合作寄予过高期望。[3]

但是，在美国日益将中国视为潜在战略挑战者的情况下，中国在阿富汗问题上表明愿意合作的姿态并采取建设性行动，仍然具有积极意义。中国在阿富汗问题上积极回应美国的关切，帮助急于摆脱阿富汗困局的美国，客观上有利于改变美国对中国的战略认识。否则，美国极有可能将中国的不作为或消极反应看作对美国在阿富汗的境遇幸灾乐祸、见死不救。

中美在阿富汗问题上的战略合作，要从中国经营周边的战略高度出发加以认识。中国参与阿富汗事务不仅仅是帮助美国收拾烂摊子，而且是在帮助阿富汗以及周边邻近国家，最终则是为中国周边的安全和稳定的大局服务。[4]同时，必须着眼于中美关系的大局和长远利益考虑，中美在阿富汗问题上的战略合作虽然不可能完全改变中美关系的总体格局，但中美在阿富汗问题上积极的战略互动与合作，会有助于推动中美双方在战略、政治、安全等领域的关系，对提升中美战略互信与构建新型大国关系具有深远意义。

四、朝鲜半岛无核化与稳定是中美最大的地区性共同利益

众所周知，朝鲜问题攸关中美两国各自的重大战略利益。一方面，大到国内政治巨变，小到导弹发射，包括 2013 年张成泽等事件均影响着中美对地区安全形势的判断与合作。另一方面，“新型大国关系”的提出和实施意味着中美关系需要注入新的内涵。两国需要重新审视双边关系中的一系列老的问题，以此探索新型大国关系新的实践之道。因此，两国在朝鲜问题上如何进行恰当和有效的互动就成为亟待解决的新问题。从建设中美“新型大国关系”的角度来看，两国在朝鲜问题上可以并且应该达成某种程度的战略谅解。

中美关系在许多地区问题上存在着对立、竞争与矛盾，特别是在日本、南海、东南亚、台湾地区，但是在朝鲜问题上，在目前阶段，两国有着重要的共同利益：即坚决反对朝鲜发展核

---

1 http://www.theguardian.com/world/2014/may/27/obama-us-afghanistan-force-2014

2 中国外交部发言人秦刚主持例行记者会，2014 年 5 月 29 日。
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/jzhsl_602247/t1160781.shtml

3 邵育群，《美国撤军后中美在阿富汗问题上的合作空间》，《现代国际关系》2013 年 第 8 期。

4 王毅，《探索中国特色大国外交之路》，《世界知识》2013 年第 15 期。

武器和远程导弹；坚决反对它使用军事挑衅手段威胁韩国；反对它顽固坚持闭关自守，奉行先军政治的战略，导致民不聊生与经济凋敝；同时也反对韩国发展核武器和过度使用军事反击力量；双方都力图避免朝韩发生军事冲突等。作为延伸的共同利益，我们也反对日本借机发展核武器以及东北亚国家陷入军备竞赛。

朝鲜半岛的无核化、稳定与和平均是中国的主要目标，也是我们周边最重要的核心利益。虽然，中美在稳定的内涵上有不同，但是，朝鲜发展核武器可能会导致半岛的形势紧张与军备竞赛，而军事失衡与轮番性又会加快韩国对新的武器引进，再伴随双方实力展示与政治上的恶语相加，不排除会因擦枪走火而引发冲突。美国按照美韩间条约义务，就会不得不卷入一场冲突或战争，这是美国退出伊拉克与阿富汗后想力避的最坏事态。一旦战事生起，中国的边界城市与人民就会遭到冲击，甚至国土与人民财产都会付出严重代价。如果朝鲜崩溃，在地缘政治版图上看，美日韩的同盟就会与中国分庭抗礼，这也是我们不希望的结果。所以，从这个意义上讲，美国反对朝鲜拥核的目标与我们确保朝鲜不陷入冲突与战争，政权不倒台的政策在结果上是殊途同归的。

正由于这种共同利益，王毅外长在 2013 年 9 月访问美国时特别强调，中美新型大国关系可以从亚太地区的合作做起，其中朝鲜半岛是重点。

由于 2003 年-2007 年的六方会谈过程中，中国成功地扮演了东道主的作用，获得了包括美国在内的其他五方的一致肯定。会谈取得了“9.19”共同声明、2.13 共同文件与 80%的朝鲜核设施去功能化的成果，虽然朝鲜后来违背其承诺，重新进行核试验和继续核项目的发展，但中国的正面作用仍然无法抹杀。在朝鲜新领导人金正恩执政后，朝鲜采取了加快核发展和实施“并进”的战略。在此问题上，中国与美国保持着紧密合作，共同推动了联合国安理会通过第 2087 号决议，2094 号决议，其中后面决议是国际社会历年来最严厉的反应：为防止朝鲜的核或弹道导弹计划的进一步发展，国际社会将在金融服务、现金携带或移交、过境货物、船只、飞机以及外交人员往来方面加强检查。

以上这些中国的外交行动表明了中国在核问题上与美国保持积极合作的态度，特别是 2013 年以来中国所实施的对朝政策，反映了我们新一代领导人对朝鲜核发展零容忍的立场。中美两国的前期与当前的合作与中方的近期立场，将构成双方在朝鲜核问题达成战略妥协的基础。

七、军事互信与危机管理是中美安全信任关系的核心

军事关系既是中美关系的短板和最脆弱的部分，也是两国战略互信的“晴雨表”。2011 年以来，美国 3 任国防部长盖茨、帕内塔、哈格尔先后访华，中国两任国防部长梁光烈、常万全先后访美，这是中美两军关系出现良好局面的标志。对中美两国来说，消除战略猜忌、增进军事互信、加强危机管理能够为两国关系奠定更加稳定的根基、为未来注入更多的可预判性，也是建设中美新型大国关系的重要内容和努力方向。

一、中美军事互信

军事与安全互信是中美战略互信的基础。增进中美军事互信对于促进相互了解、减少相互猜忌、有效地规避和降低军事风险、最大程度地维护两国的战略安全都将起到非常重要作用。但是，由于中美战略关系基础非常脆弱，中美军事互信的建立也异常艰难。这种先天性的结构因素包括：双方不对称的军事力量、美国对中国政治制度与意识形态的不认同、美国把中国作为潜在的敌手与挑战者并以加强军事同盟的方式来加以威慑、中国的进攻性与非对称军事力量已经发展到足以局部威慑与反制美国地区“介入”的力量、中国不认同美国制定的海空规则。

为渐进、谨慎、创新地推进中美军事互信，可先以以下路径进行试验：

一是加强沟通机制建设，开展坦率和建设性的交流，确保战略意图透明，防止误解、误判、误算。在继续原有的战略与经济对话、战略安全对话、国防部防务磋商、海上军事安全磋商、国防部工作会晤、国防部直通电话等双边机制的同时，通过全球（联合国相关机构和论坛）、地区（东盟防长扩大会议等）多边机制以及学术机构、智库（香格里拉对话会议）等非官方渠道加强对话沟通会谈等加强接触和沟通。中美总长直通电话机制将在 2014 年下半年升级为视频电话机制，而中美陆军交流与合作对话机制也正在构建中，中美两军之间制度化交流能较好地保证双方合作的持续性。

二是加强中美反恐、反海盗、人道主义救援等敏感性较低的非传统安全联合军事演习。2013 年 8 月，中美海军在亚丁湾举行联合反海盗演习；9 月，中美两国海军在夏威夷举行联合搜救演习；11 月，两军在夏威夷举行人道主义救援减灾联合演习。2014 年 2 月，中国首次派分队参加由美国和泰国主办的“金色眼镜蛇”多国联合演习；6 月，中国军队首次参加美国主办的“环太平洋 2014”多国联合军演，参与了人道主义救援、医疗、反恐、反海盗等 7 个非传统科目演习。未来双方还可继续深化在这一领域的合作。

再次，在双边或多边框架内渐进推进中美两军“透明和建立信任措施”建设。2014 年青岛第 14 届西太平洋海军论坛年会通过的《海上意外相遇规则》，对于减少和平时期各国海空军事行为的误解误判、避免海空意外事故、维护地区安全稳定具有十分积极的意义。双方目前正在对建立重大军事行动相互通报机制和公海海域海空军事安全行为准则两个互信机制进入实质性磋商阶段。如果双方能够实现妥协，这将对两军今后妥善解决重大障碍与分歧，在亚太地区实现良性互动，形成有利的环境。中美应与其他国家一道在区域性海洋、网络空间和外层空间等目前缺乏规则的领域中寻求普遍公认的国际准则和指针。

最后，合理应对军事透明问题。军事透明本质上是国家间一种特殊的政治行为，具有高度的政治属性，必须从政治和战略全局上加以关注和把握。没有无对象的军事透明，没有无条件的军事透明，没有无目的的军事透明。军事透明作为手段而非目的，具有明显的博弈特征。[1]面对来自美国不断强化的军事透明攻势，一方面，我国应警惕并抵制军事透明的工具化，反对把军事透明成为美国对华施压的工具、炒作“中国军事威胁论”的工具。[2]另一方面，在透明度问题上与美国据理力争的同时，我国也在主动作为、不断提高自身的军事透明度，如积极参加地区多边安全合作机制建设，积极参与《核不扩散条约》、《全面禁止核试验条约》等国际军控与裁军机制，建立国防部新闻发言人制度、开通国防部网站，定期发布《国防白皮书》等。未来我国可考虑建立军事与安全战略文件——如《国家安全战略》、《太空安全战略》、《海军战略》等的定期发布机制。最后，军事透明必须互惠，反对双重标准，军事透明的尺度不能一方说了算。

二、中美危机管理

随着美国亚太军事再平衡的推进，美国海、空、天、电防务重心集中向亚太地区倾斜，并拟定了一个可以包容“空海一体战”的更全面的“联合作战介入”概念以应对中国的军事行动，进一步强化了对我国防务的局部压力。同时，美国还在各种国际场合用罕见的激烈言辞谴责中国在东海划设防空识别区和在南海维权的正当行动；它在钓鱼岛、南海问题上奉行着表面保持中立、实则偏袒日本、菲律宾、越南的立场；它与菲律宾达成了一项为期 10 年的协议，该协议将允许美国的军舰、飞机和部队更大范围地使用位于菲律宾各处的基地；它与澳大利亚签署新兵力态势协定，强化在澳大利亚的军事存在等。如果说军事互信的建立是一个积跬步以行千里的漫长过程，中美双方均需保持足够战略耐心。从以上美国军方逐步紧逼的战略趋向看，不排除今后在亚太地区会发生战略误判、过度反应并导致擦枪走火的危机。短期看，危机管理将比军事互信更具有紧迫性，有效管控分歧、特别是管控危机则是目前中美双方的当务之急。

---

[1] 闫永春：“告诉你一个真实的‘军事透明’”，《中国国防报》2013 年 1 月 14 日第 3 版。

[2] 徐辉、韩晓峰：“美国军事透明政策及其对中国的影响”，载《外交评论》2014 年第 2 期，第 84-92 页。

冷战结束以后，中美军事关系受到1995年～1996年的第三次台海危机、1999年“炸馆”、2001年“撞机”事件的严重冲击，2009年“无瑕”号事件、2013年“考彭斯”号(USS Cowpens)事件以及2014年8月美国P-3C反潜机和P-8A巡逻机飞抵我海南岛以东220公里空域进行抵近侦察，我机进行合理拦截的事件进一步暴露了中美危机管理机制的缺失。管控海上军事危机是今后中美两国面临的一项越来越重要的任务。有效管控海上军事危机除了我国自己需健全应急机制，完善预案方案，建立从警告、外逼、进一步警告、严重警告、警告性射击、驱逐、武力驱逐等在内的逐步升级性的反应流程等[1]之外，还应就美国减少对我抵近侦察频次、侦察适度与我国领土领海距离与美展开磋商，以从最大程度上降低这种对抗的风险。

总之，由于目前阻碍中美军事关系深入发展的“三大障碍”——即美国对台军售、美国长期在中国海上专属经济区进行舰机侦察、美国《2000年国防授权法》在12个领域限制中美军事交流——仍然存在，而且中美军事互信和危机管理还面临中美权力不对称的结构性制约，所以，不能好高骛远、操之过急，而应在继续推进国防现代化建设的前提下，逐步建立中美军事互信和危机管理机制。

本课题负责人：王战；课题协调人：黄仁伟；课题执行人：刘鸣。
课题各节撰稿人：赵国军、李开盛、汤伟、吴其胜、束必铨、张屹峰、张茗。
焦世新对第二节部分内容做出贡献；刘鸣撰写了第六节中朝鲜部分。
研究报告总统稿：刘鸣。

[1] 石家铸、于玲玲：“美国战略重心东移与中国维护海上安全对策”，载《国际观察》2014年2期，第78页。