

# 中美战略竞争管控的 制度主义分析<sup>\*</sup>

李开盛

**【编者按】**中美关系越来越具有竞争性,如何管控中美战略竞争将是下一阶段中美关系发展的重要议题,为加强这方面的研究,国防科技大学国际关系学院周桂银教授与编辑部共同策划了“中美战略竞争管控”专题,邀请国内外同行共同推动此项研究。本期刊发李开盛研究员和段廷志教授的专论。

**【内容提要】**从制度主义的视角看,创设包容双方在内的地区政治安全制度是中美两国超越“修昔底德陷阱”的理性选择。在政治与国际关系领域,制度常常基于问题而创设,问题相关性、利益相容度、议题紧密度、关键节点和制度共识决定了相关国家能否就某个问题创设出政治安全制度。在东亚地区,朝核问题是中美两国在东亚地区创设共同政治安全制度的重要机会。当前,解决朝核问题面临新的机遇,中美两国可从管控中美战略竞争的大局出发,始终视朝鲜半岛无核化为首要战略利益,始终视对方为解决朝核问题的战略伙伴,并通过战略妥协确立朝鲜半岛和平共处的制度框架,从而为缓和与管控中美在整个东亚地区乃至全球范围的战略竞争提供良好的开端与切入点。

**【关键词】**中美关系; 战略竞争; 朝核问题; 制度主义

**【作者】**李开盛,上海社会科学院国际问题研究所研究员。

**【引用】**李开盛《中美战略竞争管控的制度主义分析》,《当代美国评论》2018年第4期,第1~20页。

---

\* 感谢国防科技大学国际关系学院国际战略系周桂银教授、中国人民大学国际关系学院田野教授、复旦大学国际关系与公共事务学院朱杰进副教授,以及《当代美国评论》匿名审稿专家对本文提出的修改意见,文中疏漏,笔者自负。

制度(institution),无论正式还是非正式的,都是规范国家之间行为的重要方式,可以作为管控大国战略竞争的重要路径。东亚地区是中美两国权力与安全竞争最为激烈的地方,同时又是两国间共同政治安全制度的薄弱地带,故宜引入制度主义视角探讨中美战略竞争管控问题,以化解东亚安全秩序中已经固化的不对称二元对立格局。所谓二元对立,是指美国在东亚地区搭建了以其为首的双边同盟体系,这些同盟体系源于冷战时期,但在冷战结束后不但没有消失,反而进一步强化,特别是日美同盟,反映了美国借助同盟体系牵制中国的战略目的。所谓不对称,是指中国虽然在东亚地区有地缘优势,但并不存在类似美国的同盟体系,在可能的政治安全冲突中缺乏强有力的奥援,在东亚安全格局中处于相对弱势的位置。由于这种二元对立,中美两国的全球战略竞争首先体现为东亚地区主导权之争:美国担心崛起的中国将其从东亚“排挤”出去,<sup>①</sup>而中国则防范美国利用联盟体系对中国的崛起进行战略围堵。从理性视角来看,以中美两国的经济和军事实力及其影响力,这样的战略竞争将使中美关系、东亚地区的和平与稳定充满危机与风险,即使一方最终胜出,结果也必然会代价惨重。因此,建立一种包括中美双方在内的东亚政治安全制度,由此对中国和美国在东亚地区的地位以及行为进行适当的规定,从而避免零和竞争,应该成为管控中美两国战略竞争的理性选择。制度主义是实现这一目标的恰当路径,朝核问题则可能是实践这一路径的重要机遇。如何看待并利用这一机遇,是本文要探讨的主要问题。

## 一 中美东亚和平共存的制度路径

中美两国的战略竞争与矛盾是全球性的,但在东亚地区体现得最为集中与突出。尤其是近几年以来,东亚地区的局势变化对中美战略竞争态势的全面恶化和未来走向起到了关键的作用。在美国方面看来,以2012年中菲黄岩

<sup>①</sup> 许多的美国学者以及决策者认为,中国正在采取一种“剪裙边”的战略,即“通过一个一个地剪除美国的手足以最终孤立和打败超级大国。因此,中国热心于做任何可能削弱美国亚洲联盟体系的事情,而这一体系被视为美国包围战略的核心所在”。参见 Zhao Suisheng, “A New Model of Big Power Relations? China-US Strategic Rivalry and Balance of Power in the Asia-Pacific,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 24, No. 93, 2015, pp. 381-382.

岛对峙为主要标志,中国在南海问题上越来越咄咄逼人,这和中国国力的全面提升、提出并力推被美国视为挑战现有国际秩序的“一带一路”倡议等因素一起,共同促成了美国对华政策的全面再评估。美国的战略忧虑已从以前单纯地担心中国把美国力量从西太平洋排挤出去,演变成在2017年底发布的《美国国家安全战略报告》中提出的所谓“自由的世界秩序和压迫式世界秩序之间的地缘政治竞争”。<sup>①</sup> 而在中国方面看来,美国不但推动其双边同盟体系在冷战后不断强化,而且在南海、台海甚至东海等议题上频频插手,挑动其他东亚国家对抗中国。这两方面的趋势互为因果,相互强化,并在特朗普政府执政后达到了一个新的高峰,中美两国的竞争从政治、外交领域蔓延到贸易领域,而空前的贸易摩擦又极大地销蚀了中美双方战略互信的基石,中美关系几乎进入中美建交以来的最为脆弱的时刻。正是在这一系列的背景下,最近几年开始重新有人谈论中美发生武力冲突的可能性。<sup>②</sup>

但从理性的观点看,以中美两国的经济体量、军事实力和全球影响力,彼此间发生武力冲突绝对是一场地缘政治灾难。中美两国可能都有人认为,中美两国之间能够维持一种高度竞争、虽然关系紧张但不会发生武力冲突的“亚战争”状态。美国的一些人士主张通过此种状态实现对中国的“不战而胜”,而中国有一部分人士相信时间在中国一边,通过利益的不对称性较量,最终使美国在一场决心与力量的对抗中退出对美国来说并非关键地区的东亚。这些想法存在潜在风险,且不说这种竞争性的高度紧张状态很容易导致擦枪走火,即导致实际冲突的发生。即使实际冲突不发生,这一紧张状态也会极大地牵制彼此的国力,牺牲本应共享的发展机遇,从而对各自的国力发展以及地区安全造成长期而持续的负面影响。显然,这并不是中美战略竞争管控的理想状态,也不应该成为中美两国的政策目标。

因此,如果要避免中美之间出现这种局面,就要防止中美两国在东亚地区陷入竞争性的高度紧张状态。而要实现这一目标,中国和美国就要避免以零和思维看待彼此在东亚地区的战略存在。也就是说,中国在东亚地区不“排

① The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, pp. 2, 45-46.

② David C. Gompert et al., *War with China: Thinking through the Unthinkable* (Santa Monica: Rand Corporation, 2016).

挤”美国,而美国也要容纳中国在东亚地区的作用与影响力的上升。<sup>①</sup>这是因为,中国和美国都不会接受“放弃”东亚这一结果。对中国来说,一方面,随着国力的增长,中国在东亚地区扮演更大的角色,发挥更大的影响是一个必然的结果。另一方面,作为中国经济对外发展的主要方向,中国为了发展的需要,也需要更大程度地拓展在东亚地区的战略空间,“一带一路”倡议的提出就是例证。美国如果试图加以遏制,必将遭到中国的强力反对。对美国来说,东亚地区不但是其霸权地位的重要立足点,还是美国掌控全球政治和经济发展的关键区域。如果中国试图将美国力量“排挤”出东亚地区,势必会导致美国的强烈反应。换言之,美国在东亚地区的战略存在,对中国以及东亚地区并非全无益处。一些东亚国家的民族主义甚至右翼思潮的存在,地区内的各种传统与非传统政治安全挑战,也需要美国协助加以应对。所以,当前,中国和美国在东亚地区并非完全是零和博弈,关键是要共享非零和利益,管控零和利益,并尽可能地使零和利益向非零和利益转变,从而实现真正的互利共赢。

在这种情况下,中国和美国应该而且必须寻求在东亚地区的共处之道。在东亚地区,制度路径是比较好的共处选择,现实主义的权力路径与建构主义的理念路径都有比较大的缺陷。在解决所谓权力竞争的根本性问题上,只有制度路径才有利于有力地推动这一议题从零和性向非零和性转变,从而缓解这一导致中美战略竞争的根本性难题。下面对三种路径的效果进行理论上的比较。

其一,权力路径。现实主义的根本理念是,权力与安全都是零和性的利益,中国权力的上升必将以美国权力的下降为代价。因此,如果引入权力路径来管控中美两国的冲突,即使在短期内有所成效,但长期来看,必将固化中美两国之间的根本冲突,从根本上对管控中美战略竞争不利。从实现手段看,权力路径在维护和平方面主要依靠的是均势。著名的现实主义学者汉斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)强调指出,权力均衡和旨在维护权力均衡的政策,是主权国家构成的社会得以稳定的基本因素。<sup>②</sup>就中美两国而言,均势要么是

---

① 李开盛《容纳中国崛起:世界秩序视角下的美国责任及其战略抉择》,《世界经济与政治》2017年第11期。

② 汉斯·摩根索著,肯尼思·汤普森修订,徐昕等译《国家间政治:寻求权力与和平的斗争》,中国人民公安大学出版社,1990年版,第221页。

美国所理解的离岸平衡,美国支持其他东亚国家与中国保持力量均衡,要么就是中美两国之间的势均力敌。由于中国的国土面积、经济规模、人口数量等远超周边国家,美国要维持所谓的离岸平衡是困难的。除非美国更多地将其力量砝码加在其他东亚国家一方,但这样只会更加直接地增加中美两国对抗的风险。而要实现中美两国势均力敌的话,则还需要中国大力增加在东亚地区的影响力,这在短期内至少会增加而不是减少中美战略对抗的风险。这些都表明均势的效果是有限的。更重要的是,历史也一再地证明,由于各国的权力总是处于变动之中,各国总是追求优势而不是均势,因此均势和平常是短暂的、脆弱的。均势实现与否还取决于行为体及其领导人的政策审慎性与灵活性,而这些条件在现实中往往很难得到满足。

其二,观念路径。建构主义认为,无政府体系至少有三种文化:强调敌人角色的霍布斯文化、强调竞争对手角色的洛克文化和强调朋友角色的康德文化,而且三种文化之间存在发展性进化关系。<sup>①</sup> 根据这种理论逻辑,如果国家之间改变对方为对手或敌人的观念,彼此建构出伙伴或朋友的关系,那么就意味着相信对方不会为权力而发动战争,或是建构一种期望和平竞争的关系。就中美关系而言,根据这种观念路径,中美双方应该通过两国之间的高层接触、学者沟通、民间交流等途径,改变互为竞争对手或敌人的观念,塑造互为朋友或伙伴的共识。事实上,中美建交以来,中国和美国在这方面都投入了大量的资源与精力,并于2010年5月25日正式建立中美人文交流高层磋商机制,但遇到的阻碍也很多。中国国家汉语国际推广领导小组办公室在美国推广的孔子学院项目被一些美国的大学中止,就说明了这一点。<sup>②</sup> 而且,需要指出的是,近期以来,中美关系的恶化主要就体现在双方,特别是美国的观念转变之上。当前中美关系陷入低潮,并非仅仅因为特朗普的个人因素,而是反映了美国决策圈一种集体认知的战略转向。概括而言,中美关系的观念路径建构面临的困难有:(1)中美两国在历史、文化、生活方式与思维习惯方面存在巨大的差异;(2)中美两国的政治制度不同,中国国内的政治发展会影响到美国对中国的认知和对中国外交政策的选择;(3)中美两国国

① 亚历山大·温特著,秦亚青译《国际政治的社会理论》,上海人民出版社,2000年版,第384~387页。

② Reuters, "Two Universities Cut Ties with Confucius Institutes," *University World News*, October 3, 2014, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20141002215020246>.

内政治影响,美国的两党之争可能促使决策者改变认知。这些因素说明,观念路径如果应用得当,也许可以在中美关系中起到一定的作用,但无法发挥主导作用。

其三,制度路径。根据自由制度主义的观点,国际制度所具有的权威性、制约性和关联性,使其成为国际合作的有效保障。<sup>①</sup>之所以如此,是因为国际制度具备如下功能:降低合法交易的成本,增加非法交易的代价;减少行为的不确定性;推进政府之间的谈判,以达成互相有益的协议;通过对各个议题的联系以及机制自身同这些议题的联系,影响遵守所必需的激励因素。<sup>②</sup>制度路径并不否认国家间的利益具有竞争性甚至冲突性,但主张竞争能够通过规则、机制等方式加以规范,以降低冲突的烈度或是通过“基于规则的方式”做出双方均能接受的结果。从历史的趋势看,制度在国际政治中的调节作用是趋于上升的。约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)强调制度有约束和锁定的潜在功能,特别是对领导国的约束有利于克服各国发起制衡动机的作用。他通过实证研究指出,1815年、1919年、1945年之后的战后安排越来越倾向于通过制度战略来建立战略约束,克服被主导或被抛弃的恐惧。<sup>③</sup>有学者强调指出,国家制度是当代国际关系的核心特征,并构成贸易、国际债务、金融重构,甚至国家安全这一曾经是国家行为的排他性领域的真实图景。<sup>④</sup>在20世纪之前,国际社会中很少有国际机构与制度,各类战争冲突不断。进入20世纪以后,人类社会经过探索与总结教训,特别是在第二次世界大战之后,国际社会在政治、安全、贸易、金融等领域建立起各种制度。如今半个多世纪过去了,大国之间再没有出现直接的战争,这种制度的作用功不可没。

比较而言,制度应该是管控大国战略竞争的最佳选择。但中美两国在东亚地区,恰恰缺少的就是这种共享制度。美国一方面坚持其主导的双边同盟

---

① 秦亚青《权力·制度·文化:国际关系理论与方法研究文集》,北京大学出版社,2005年版,第101~102页。

② 罗伯特·基欧汉著,苏长和等译《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海人民出版社,2001年版,第130页。

③ 约翰·伊肯伯里著,门洪华译《大战胜利之后:制度、战略约束与战后秩序重建》,北京大学出版社,2008年版,第15、37页。

④ Barbara Koremenos et al., "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol. 55, No. 4, Autumn 2001, p. 761.

体系,另一方面又对任何排除美国的地区合作机制加以警惕乃至反对,<sup>①</sup>事实上是不愿意建立包括中国和美国在内的新制度。在中国方面,中国构建地区政治安全制度的构想并未随着中国实力的增强而日渐清晰,这部分导致美国与一些周边国家担忧中国挑战现有的全球与地区秩序。这些情况使得中国、美国以及东亚相关国家之间在东亚政治安全制度方面没有达成共识,使得东亚成为世界主要地区中为数不多的没有地区性政治安全制度的地区之一。这一情况不但对中美关系,也对东亚地区的稳定造成了重要影响。因此,思考如何弥补东亚地区安全以及中美之间的这块政治安全制度的“短板”,不但有利于管控中美两国的战略竞争,而且对于维护东亚地区整体的和平与稳定也大有裨益。

要把管控中美战略竞争的制度要求与统合地区碎片化的制度要求有机结合起来。中国和美国在东亚地区的战略竞争都涉及东亚其他国家,将其他国家排除在外是不可能的。要建立东亚地区的政治安全制度,也无法忽视美国这一现实的力量存在。要在整个东亚地区范围内建立一个政治安全制度,确实存在一定的难度,因为要处理的问题太多,利益关系错综复杂。所以,建立东亚地区的政治安全制度可以先从涉及中美两国战略竞争的局部区域做起,如果在一个问题或某个领域取得成功,将既是管控中美战略竞争过程中的关键一步,也有利于产生溢出效应,最终形成东亚全地区的政治安全机制,进而得在这个过程管控好中美战略竞争。

## 二 影响国际制度创设动力的因素

“作为协调或者约束行为的正式或非正式规则,制度不是生成的就是建构的。”<sup>②</sup>在国际政治领域,更多的制度是为了应对某种或某个问题而被创设出来的,正如理性制度主义者所言,制度为国际行为体面对问题在协商后做出的理性反应。<sup>③</sup>但是,并不是所有的问题都可能创设出制度。既有的制度主

① 田野《中国参与国际合作的制度设计:一种比较制度分析》,社会科学文献出版社,2017年版,第105页。

② 田野《中国参与国际合作的制度设计:一种比较制度分析》,第13页。

③ Barbara Koremenos et al., “The Rational Design of International Institutions,” p. 768.

义研究往往更多地关注制度形式的问题,即何种问题会创设出何种制度<sup>①</sup>,但较少从问题特性的角度关注制度的创设,即为何是这类问题而不是另一类问题创设出了制度。有学者注意到议题或领域特性(issue or area properties),但主要是强调收益结构(payoff structure)或是利益关系的性质,比如,是绝对收益还是相对收益,是关于价值冲突还是方法冲突等。<sup>②</sup>笔者认为,某种问题所体现的利益关系仅仅是一个方面的特性。事实上,如果要在特定国家间创设出某种制度,那么,选择作为制度创设切入点的问题就要具备一系列特性。笔者并不试图对制度创设动力的逻辑做出全面分析,而是根据国际关系,特别是制度主义的相关理论,强调如下需要关注的议题特性。

第一,问题相关性,即特定国家均为某问题的相关方。这里所指的问题相关方主要是指利益相关方,同时又是公认的解决方案的参与者或贡献者。国家都是利益驱动的行为体,如果一个国家不是特定问题的利益相关方,它很可能对就此问题创设某个制度不够积极。当然,利益是广义的,有的是物质层面的经济利益,有的是非物质层面的权力、安全等利益。例如,在伊核谈判中,与伊朗并不接壤,同时也不是安理会常任理事国的德国成为重要的参与方,其原因就在于伊朗与德国的传统渊源、德国希望在国际舞台上扮演更大角色的雄心以及与伊朗的经济利益。但仅仅成为利益相关方是不够的,还必须是公认的解决方案的参与者或贡献者,否则很可能不会被其他相关方认可。例如,在讨论某种地区自由贸易体制安排时,尽管地区外的国家可能也会受此体制的影响而成为利益相关方,但它们不会被地区内国家当作解决方案的参与者或贡献者,因此不会被当作问题相关方。

第二,利益相容度,即作为相关方的国家之间要有一定的共同利益。现实主义认为,只有霸主的存在才能够为国际社会提供公共产品,包括制度的创设。但是自由制度主义认为,“合作在没有霸主的情况下也可能发展起来;……国际机制的形成取决于共同的或者互相补充的利益的存在,这些利益

---

① Barbara Koremenos et al., “The Rational Design of International Institutions”; 田野《中国参与国际合作的制度设计:一种比较制度分析》。

② Manfred Efinger et al., “Integrating and Contextualizing Hypotheses: Alternative Paths to Better Explanations of Regime Formation,” in Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 264–265.



要能被政治行为者所意识到,从而使共同的产生联合收益的行动是理性的”。<sup>①</sup>《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTTP)的最终创设就是这样的一个范例。在特朗普政府宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》后,其他国家在没有霸权国参与的情况下继续推动成立了这一制度安排。因此,应该把现实主义与自由制度主义的观点结合起来理解,即共同利益是制度创设的基础,霸权国家的存在则提供了更多的推动力,但并非必要条件。总体而言,如果要在特定国家间创建某种制度,首先需要确定这些国家在某个问题上存在共同利益,制度的创设才有可能;共同利益越多,创设某种制度的可能性就越大。例如,中国、俄罗斯以及中亚国家都同意打击“三股势力”,因此创建了“上海五国”机制,该机制后来演变成上海合作组织。如果特定的国家之间在某个问题上的利益对立,那么就必须要找到彼此利益的平衡点,这种平衡点也是共同利益。例如,在朝核问题上,虽然各方立场分歧很大,但都认为需要通过谈判解决问题,因此谈判就是各方的共同利益,因而诞生了六方会谈的机制。

第三,议题紧密度,即相关议题的数量多少以及相互联系与依赖的程度。在这方面,自由制度主义提出了政策空间(policy space)的概念。制度主义学者罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)主张,“形成国际机制的激励因素,在那些紧密的政策空间中要比那些较低的议题密度领域要多,这归因于这样一个事实,即在紧密的政策空间中达成诸多临时的特定的协议,彼此之间会互相影响,除非它们是以一系列共同的原则和规则为基础的。”“随着相互依赖的增强和政策空间密度的增加,对国际机制的需求可能会不断增加。”<sup>②</sup>也就是说,与特定问题相关的议题越多,彼此间联系越紧密,相关国家就不得不去创设一种制度,因为如果各个议题分开解决并达成协议的话,这些协议有可能相互冲突。而要解决这些可能的冲突,一个办法就是通过一种综合性的制度安排把相关议题都考虑进去,达成一个综合性的而不是多个彼此分开的协议。相反,如果一个特定问题是孤立的,对它的解决与否不会对其他议题造成影响,也就只需要一种独立的解决方案,而不是一种制度性的安排。例如,针对

① 罗伯特·基欧汉著 苏长和等译《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第95页。

② 罗伯特·基欧汉著 苏长和等译《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第96~97页。

地雷在世界各地造成无辜平民伤亡的事件,相关国家开始推动一种统一的应对机制,即1997年缔结的《渥太华禁雷公约》。但如果只是各个国家分别应对地雷问题,势必出现有的国家保留,有的国家禁止的现象,从而不利于保护无辜平民遭受地雷的伤害。

第四,关键节点,即能够打破现有外部结构与发展惯性的关键事件或情势。根据历史制度主义的观点,制度的发展与变化主要受制于两个因素:一是路径依赖,它维持制度按现在路径发展,表现出必然性;二是关键节点,它使得结构对政治行为的影响在相对较短的时期内显著减弱,从而推动既有制度出现变化,体现出偶然性。<sup>①</sup>笔者认为,在制度创设动力的问题上,也存在关键节点的问题。也就是说,某个重大事件即关键节点的出现很可能打破原来的趋势,使得制度创设更可能或更不可能。例如,在第二次世界大战之前的“二十年危机”期间,公众对国际联盟的信任度急剧下降,此时创设新的国际制度是很难的。但是,同盟国赢得第二次世界大战的胜利改变了这一趋势,联合国也因此诞生。在这里,同盟国的胜利就是关键节点。当然,需要强调的是,对于制度创设而言,关键节点有积极作用与消极作用之分。积极的关键节点能导致更多的制度创设动力,而消极的关键节点则反之。例如,当六方会谈正在积极推进之时,朝鲜如果进行核试验就是消极的关键节点,因为它中断了可能形成无核化制度的积极趋势。

第五,制度共识,即相关方对通过制度解决问题这一路径是否存在,以及存在多大程度的共识。在能否创设制度方面,上述客观因素是前提,但认知因素在制度创设、持续和变化方面都十分重要。<sup>②</sup>这是因为,制度终究是相关国家的政策决策者和执行者具体创设的,这些人的认知因素因此变得十分关键,他们是信奉现实主义的权力路径,还是自由主义的制度路径抑或其他,都会在较大程度上放大或是缩小前述客观因素的作用。认知因素既包括偏好,也包括信任,它们决定了相关方之间是否能够达成制度共识。例如,第一次世界大战后国际联盟的创设与第二次世界大战后联合国的建立,就与当时的美国总统威尔逊和罗斯福有很大的关系。如果不是他们的倡导,两次世界大战之后

---

① 乔瓦尼·卡波奇、R. 丹尼尔·凯莱曼著,彭号阳、刘义强译《关键节点研究:历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析》,《国外理论动态》2017年第2期,第14~15页。

② Christer Jonsson, "Cognitive Factors in Explaining Regime Dynamics," in Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 204.

很可能就不会有这两个国际组织。当然,主观的认知因素并不能与客观因素完全脱离。例如,如果以前有相关制度实践的话,其效果会对相关行为体是否能就相关议题建立制度达成共识起到直接的影响作用。基欧汉认为,“新的国际机制的创设也许由旧机制所培育出来的相互信任感而得到促进。机制很少是从混乱中出现的,相反它们是互相依靠的。”<sup>①</sup>但是,如果原来的制度实践被证明是失败的,那么要在同样的问题上创设新的制度就可能面临很大的认识分歧,新制度创设将变得更难。

### 三 东亚议题与中美制度创设的动力

在东亚地区,存在一些涉及中美两国的政治安全议题。它们是否具有上述特性,从而促使包括中国和美国在内的相关国家之间创设出地区性的政治安全制度,这是笔者旨在探究的重要问题。根据上述理论框架,进行如下比较分析。

#### (一) 南海问题

(1) 问题相关性。中国无疑是南海问题的相关方,但美国并非南海问题的声索方。中国认为,南海问题的核心是相关国家对南海岛礁主权声索的问题,而美国所主要炒作并借之介入的是所谓南海“航行自由”的问题。在中国看来,南海的航行自由根本就不是问题,因此,如果因解决南海岛礁主权问题而创设机制,中国不会同意美国参与。而如果要针对包括“航行自由”在内的南海地区秩序创设制度,则需要中国承认南海秩序特别是“航行自由”存在较大的问题,而且同意美国是解决这一问题的必要参与者。但这一前景与中国的立场、南海地区的现实状况均有较大的差距,近期内没有实现的可能。

(2) 利益相容度。中美两国对“航行自由”的理解不同,在岛礁主权归属问题上的立场事实上也不一致,中国主张“九段线”,美国虽然声称对南海岛礁主权不持立场,但事实上对“九段线”持否定态度。<sup>②</sup>中美两国在南海唯一的利

① 罗伯特·基欧汉著 苏长和等译《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》第96页。

② 奥巴马政府执政时期,美国国务院助理国务卿丹尼·拉塞尔(Danny Russel)在国会作证时,公开指责中国的“九段线”,强调其“与国际法不一致”。参见 Jeffrey A. Bader, “The U. S. and China’s Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity,” Brookings, February 6, 2014, <https://www.brookings.edu/opinions/the-u-s-and-chinas-nine-dash-line-ending-the-ambiguity/>.

益交汇点可能是双方都不愿意发生直接的武装冲突。事实上,正是由于这一点推动了中美两国在避免海空相遇意外方面达成了一系列的共识。<sup>①</sup>但除此之外,中美双方没有其他的重要利益交汇。(3)议题紧密度。南海问题涉及多个声索方,很难单方或仅仅通过双方解决问题,而且主权问题也不可能脱离资源开发、环境保护、航道管理等问题单独处理。从此角度看,南海议题其实包括许多汇集在一起的问题,存在较大的形成制度的动力。但是,即使这种制度能够形成,由于美国不是声索方,该制度也无法成为包括中国和美国在内的地区政治安全制度。(4)关键节点。中美在南海地区发生过多次舰机相遇事件,这些事件推动了中美两国就海空相遇建立某种规范。但是,这些规范并没有改变中美两国的军事战略(如反介入/区域拒止对应空海一体战)<sup>②</sup>和政治要求(中国要求美国终止抵近侦察对应美国坚持“航行自由”),甚至还促使美国舰机时不时地在中国附近海域对“规则”进行“验证”。<sup>③</sup>所以,这对于管控中美战略竞争所起的作用是有限的。(5)制度共识。即中美两国是否有在南海问题上通过制度解决问题的共识,除了前述的海空相遇规范外,中美两国就更广泛的安全关系建立制度的共识目前并不存在,因为美国的战略一直是通过所谓“航行自由行动”以及支持盟国的主张来牵制中国,而并没有试图解决这一事态的迫切要求。中国在南海问题上经历了较长时期的“韬光养晦”之后,也有更强意愿维护中国在南海的权益,暂时无意在南海地区与美国谋求妥协。

## (二) 台海问题

(1) 问题相关性。美国在事实上深深地卷入了台海问题之中,但中国基于“内政不容干涉”这一原则,不可能同意美国的介入。(2) 利益相容度。在台海问题上,中美两国的利益是根本相悖的。中国的长期目标是实现两岸统

① 2014年11月12日,美国总统奥巴马访华,在与习近平主席举行高峰会谈之后,中美两国国防部签署了《中美关于海空相遇安全行为准则谅解备忘录》,该备忘录包括《舰机相遇安全行为准则》的附件。2015年9月24日,在中国国家主席习近平访问美国期间,中国宣布中美双方就海空相遇安全行为准则新增“空中相遇”附件完成正式签署。

② Mark J. Valencia, “The US-China MOU on Air and Maritime Encounters,” *The Diplomat*, November 17, 2014, <http://thediplomat.com/2014/11/the-us-china-mou-on-air-and-maritime-encounters/>.

③ 赵伟东、彭颖《美国力促中美海警达成“海上相遇行为准则”探究》,《公安海警学院学报》2016年第4期,第23页。

一,而美国的目标至少是维持现状,如有可能,最好是在和平状态下实现“台湾独立”。有限的共同利益仍是双方不愿意因此发生直接的武力冲突,所以美国也有意约束台湾地区的过火行为,中美双方也可能就彼此的行动限度达成一定的默契,但尚不可能就此建立相关制度。(3) 议题的紧密度。台海议题仅仅涉及中国大陆和台湾地区,而且台湾地处东北亚与东南亚之间,位置相对比较独立,与其他的东亚政治安全问题没有太多直接联系,因此属于需要单独处理、而非制度解决的问题。(4) 关键节点。如果台海局势不出现显著变化,美国并没有兴趣与中国就台海问题建立某种机制。如果两岸形势出现紧张,则可能导致两个截然不同的后果:一是美国不愿卷入冲突而与中国建立制度;二是美国对台湾地区的“安全承诺”增强,甚至是直接与中国发生冲突。所以,这种重大事件的后果具有很大的不确定性。(5) 制度共识。尽管中国一直以祖国统一为最终目标,但对美国来说,台湾问题一直是制约中国的筹码。目前,中美双方的共识至多是维持现状,远远达不到通过制度解决问题的程度。

### (三) 钓鱼岛主权争端

(1) 问题相关性。钓鱼岛主权争端的当事国是中国和日本,美国不是当事方。在钓鱼岛主权问题上,美国也多次声明过不持立场。基于美国与日本的盟友关系,中国不可能承认美国是问题相关方。(2) 利益相容度。尽管美国没有直接挑战中国的主权立场,但从美国最初将钓鱼岛的行政权交还日本,以及中美两国的战略竞争来看,美国并不希望看到钓鱼岛回归中国。另外,奥巴马政府执政时期一改模糊政策,在访问日本时,曾明确宣布《美日安保条约》适用于钓鱼岛,<sup>①</sup>这就与中国利益发生了直接的甚至是对立的。(3) 议题紧密度。由于钓鱼岛主权争端是近代日本侵略中国的结果,该问题在一定程度上与中日之间的历史争议密切相关。对历史问题的敏感以及现实利益的看重,共同导致了当前的钓鱼岛问题。但是,与现实利益问题相比,历史问题似乎是一个更适于通过沟通而不是制度规范加以解决的问题。因此,在钓鱼岛主权问题上与中日历史问题的相互联系并不会增强创设制度的动力。(4) 关键节点。中日两国之间曾在钓鱼岛附近海域多次出

<sup>①</sup> 环球网《奥巴马首次表态钓鱼岛适用安保条约中方回应》,2014年4月24日。参见 <http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-04/4979274.html>。

现紧张局面,但美国不是这一局面的参与者。不像东南亚国家,美国尽管在日本冲绳有大量驻军,但美国对日本的海上力量有一定的信心,因此极少直接介入。所以,就中美两国之间的制度创设而言,钓鱼岛争端很少有可能提供关键节点。(5) 制度共识。由于中国并不认为美国是直接当事方,中国不会谋求与美国解决钓鱼岛问题,因此也谈不上是否有通过制度解决问题的共识。

#### (四) 朝核问题

(1) 问题相关性。美国是朝核问题的直接当事方,朝鲜发展核武器的理由就是受到美国的威胁,美国则认为国家安全受到朝鲜核武器的威胁。中国则是紧密的利益相关方,以及不可缺少的问题解决参与方。(2) 利益相容度。包括中美两国在内的绝大多数当事方把朝鲜半岛无核化作为重要利益,这是因为朝鲜拥核不但是对现有核不扩散体系的违背,更有可能在东北亚地区引起严重的连锁地缘政治反应。即使是朝鲜本身,也曾多次声称可以或愿意实现无核化,前提是相关国家特别是美国满足其相关条件。也就是说,朝核问题看似是一个冲突烈度很强的零和利益冲突,但一旦解决得好的话,完全有可能变成一个非零和利益的问题。(3) 议题紧密度。朝核问题与以下几个问题紧密相关:朝鲜战争遗留问题(停和机制转换)、美国驻军、所谓的被绑架日本人问题等。事实上,朝核问题之所以迟迟难以解决,在很大程度上就是因为与这些问题捆绑在一起,而解决这些问题的根本就是建立半岛的政治安全机制。如果仅仅是致力于解决其中一个问题,而不是通过一个制度性的办法对相关议题的解决都做出规定,这一问题很难得到解决,或是即使解决也难以持久。(4) 关键节点。自20世纪90年代朝核问题爆发以来,先后发生过朝鲜宣布退出《不扩散核武器条约》和停战协定、炮击延坪岛和天安舰事件等冲突、朝鲜进行六次核试验和数次导弹试验等重大事件,每一次事件都显示出解决朝核问题的迫切性。(5) 制度共识。在解决朝核问题的谈判过程中,包括中国和美国在内的相关各方都在不同程度上意识到最终建立和平机制不可避免,原来也有通过六方会谈管理和解决问题的制度化实践。主要的问题在于,由于六方会谈谈谈停停,美国对重启多边会谈解决问题的方式抱有疑虑。在最终的制度解决方案上,中美双方对于建立什么样的制度存在重要分歧。

综合上述分析可知,尽管中美两国在朝核问题上仍有众多分歧,但比

较而言,该问题仍然最有可能推动中美建立包括两国在内的朝鲜半岛政治安全机制。这种半岛政治安全机制则有可能成为中美两国在东亚地区实现制度化共存的开始,从而为两国间的战略冲突管控提供制度化基础。

前述四个议题的概要比较如表 1 所示。

表 1 中美两国通过东亚诸议题创设制度的动力比较

变量		南海问题	台海问题	钓鱼岛争端	朝核问题
自变量	问题相关方	否	否	否	是
	利益相容度	冲突	冲突	冲突	共同利益:无核化
	议题紧密度	低	低	中 (历史问题)	高(朝鲜战争遗留问题、美国驻军与同盟、被绑架日本人问题等)
	关键节点	有限	不确定性	有限	经常出现
	制度共识	无	无	无	部分存在
因变量	创设制度	可能性小	可能性小	可能性小	可能性相对较大

资料来源:笔者自制。

#### 四 朝核问题与中美之间的制度生成

通过对朝核问题的管理和解决,生成朝鲜半岛安全机制,并非现在才有的战略思路。事实上,在六方会谈时期,国内外就有许多关于如何通过六方会谈建成半岛和平机制的讨论。<sup>①</sup>2005年第四轮六方会谈发表的《9·19 共同声明》中也载明“直接有关方将另行谈判建立朝鲜半岛永久和平机制”。但这些设想迄今并未成为现实。这表明,与南海等问题相比,在朝核问题上更容易产

① 任晓《六方会谈与东北亚多边安全机制的可能性》,《国际问题研究》2005年第11期;魏玲《东北亚多边安全机制建设:以朝核问题六方会谈为例》,《外交评论(外交学院学报)》2006年第1期;朱锋《六方会谈的制度建设与东北亚多边安全机制》,《现代国际关系》2007年第3期;蔡建《六方会谈与东北亚安全合作机制》,《东北亚论坛》2008年第6期。

生包括中国和美国在内的政治安全制度,但这只是针对其他东亚政治安全挑战难以创设政治安全制度而言,并不意味着“条件足够”。六方会谈之所以并未成功地过渡到解决朝核问题、建立包括中国和美国在内的半岛政治安全机制,有多层面的因素。只有正视并逐步解决这些问题,才有利于为通过朝核问题创设相关制度提供更多的动力与条件。

具体而言,此前在朝核问题上之所以无法创设出制度主要是由于小布什政府以及奥巴马政府的战略偏移。前者接连被卷入阿富汗战争和伊拉克战争的泥潭,而后者更看重事实上以东南亚为重心的亚太再平衡战略,因此对朝鲜推行“战略忍耐”政策,<sup>①</sup>满足于对朝核问题进行管理和控制,而无心投入更多的战略决心与资源,以及进行可能的政策调整,对朝核问题加以彻底解决。如果从制度创设的理论层面进行分析,可以发现2018年以前,中美两国在朝核问题上面临两大挑战。

其一,无核化是中国和美国的共同利益,但面对朝鲜发展核导能力这一巨大挑战,中国和美国作为两个世界强国,长时间内都无法有效地促使朝鲜服从半岛无核化这一共同利益。一般而言,从实力角度看,如果中国和美国拥有共同利益并共同施力时,是很有可能实现目标的。但是,朝鲜国家的特殊性却决定了它有相当的强度与韧性以抵制相关要求。朝鲜的特殊性体现在:第一,它是一个在经济上相对封闭的行为体,加上其所拥有的极端忍耐力,使得朝鲜在抵制经济制裁上表现出极大的坚韧性,从而能够在长期不利的环境中坚持核导计划。第二,朝鲜利用了韩国对战争的恐惧和中国对于朝鲜半岛地区形势保持总体稳定的关切,成功地使中国和韩国在关键时刻成为朝鲜的“保证者”。

其二,中国和美国在朝核问题上的共同利益受到两国在其他问题上的冲突利益的影响,中美两国在朝核问题上的合作,因此常常受到其他问题的影响。如前所述,中美两国在东亚地区层面存在诸多政治安全以及其他方面的挑战,而在各自的战略利益排序中,朝鲜半岛的无核化并不会总是排在首位。对中国来说,最重要的问题是应对“台独”,如果美国在台湾问题上给中国制造麻烦,那么这将影响中美在朝核问题上的合作。在美国方面,对朝核问题重要性的评估总是在发生变化。在奥巴马政府时期,美国将南海

---

<sup>①</sup> 孙茹《奥巴马政府对朝“战略忍耐”与朝核问题》,《现代国际关系》2013年第7期。



问题看得更为重要。特朗普政府虽然重视朝核问题,但是在经贸问题上又把中国作为主要对手,而且不顾中美两国在朝核问题上的合作需要,在经贸问题上对中国施压,这些都会成为中美两国在朝核问题上进行合作的负面因素。

这部分地解释为什么过去的努力并没有促成中美两国通过应对朝核问题而创设出半岛政治安全机制。2018年,朝鲜半岛局势出现180度的转折,特金会达成了关于建立新型美朝关系和无核化的原则共识,但此后的具体谈判又陷入停滞之中。展望朝核问题的将来,不管解决朝核问题的进程如何推进,如下挑战值得关注。

首先,美国对于中国的地位与作用的政策有一定选择性。随着制度创设进程的推进,中国作为问题相关方的地位问题可能会突显出来。在小布什政府时期,美国倚重中国牵头六方会谈,管控朝鲜半岛局势。在奥巴马政府时期直至当前的特朗普政府时期,美国期待中国在对朝鲜的国际制裁中发挥更大的作用。但是,对于中国在未来安全机制中的作用,美国的态度并不明确。朝鲜也一直希望直接与美国打交道,在这个过程中并没有视中国为未来半岛机制中至关重要的一方。韩国承认中国的作用,但考虑到中朝的特殊关系以及中国不断崛起的影响,韩国对于中国在朝核问题上的作用也心存警惕,特别是精英阶层对中国的戒备心理更加明显。<sup>①</sup>正是在这几方的复杂考虑下,在韩朝交流成果中几次出现了通过“三方”或“四方”方式达成终战宣言的模糊表达,<sup>②</sup>被国际社会解读为试图限制中国在未来朝核问题中的作用。总的来看,在管控危机、执行联合国安理会制裁决议方面,各方都无法忽视中国的作用,也都对中国有现实的期待。但是,如果朝核问题的解决进一步深入,发展到构建和平机制方面,相关国家对中国的排斥可能会增加,这必将不利于推动包括中国和美国在内的朝鲜半岛和平机制的构建。或者即使构建成功,但如

① 汪伟民《李明博的外交新思维与中韩关系》,《当代韩国》2008年冬季号,第10页。

② 2007年10月,卢武铉访问朝鲜时与金正日共同发表的《北南关系发展与和平繁荣宣言》宣布,“应结束目前的停战机制,构筑恒久的和平机制,并决定为推进与此有直接关系的三国或四国领导人在朝鲜半岛举行会谈宣布战争结束而进行合作”。2018年4月27日,韩国总统文在寅与朝鲜最高领导人金正恩共同发表《为实现半岛和平、繁荣和统一的板门店宣言》提出,“为在年内把朝鲜战争停战协定转换为和平协定、构建永久巩固的和平机制,将积极推动韩朝美三方会谈或韩朝美中四方会谈”。

果未来中国在朝鲜半岛和平机制中的作用是受限和不充分的,那么这一机制的实际效果也会受到影响。

其次,随着解决朝核问题进程的推进,中国和美国的冲突利益会越来越突出,使得无核化这一共同利益面临更大的挑战。如前所述,中美两国在美韩同盟、美国在朝鲜半岛的军事存在等议题存在分歧。由于朝鲜弃核以美国给予朝鲜安全保障、终结朝鲜半岛停战状态、建立和平机制为条件,朝核问题的解决向深层次推进时就必然会更多地触及上述中美两国有利益冲突的问题。因为要建立和平机制,如何处置美韩同盟这一朝鲜战争遗产的议题也势必要提上议程。但是,目前很难看到美国有政策松动的迹象。尽管特朗普总统对其同盟的承诺远不如前任总统们那样坚定,但也没有显示出有放弃同盟以建立朝鲜半岛和平机制的任何迹象。不仅如此,在美国的国内政治中还出现了反对放弃同盟的声音,美国国会以及反对派都对特朗普政府可能与朝鲜达成相关协议持警惕态度。即使是在美国政府内部,国防部官员也视美国在韩国和日本的基地为与中国竞争地区影响力的关键所在,如果特朗普决定单方面退出朝鲜半岛,他们很可能加以抵制。<sup>①</sup>目前,关于朝核问题的谈判还停留在朝鲜和美国能否维持目前的谈判进程、是否能够就宣布终结战争状态达成协议的阶段,离正式签订和平协议、建立政治安全机制还有相当长的距离。如果解决朝核问题的进程最终走到签订和平协议这一步,有可能会碰到更大的难题,创设半岛和平机制的动力将进一步减弱。

显然,要抓住中美两国间创设机制的机会,就必须在未来解决朝核问题的进程中应对好以上层次的挑战。概括来看,这需要相关各方特别是中美两国在以下方面坚持正确的政策方向。

第一,始终视无核化为至关重要的战略利益。尽管面对诸多挑战,但中美双方应从以下角度考虑朝核问题的至关重要性:朝核问题不仅给双边与地区安全造成了严重困扰,还可能导致中美两国在地区安全议题上的竞争乃至对抗。只有通过朝核问题建立包括中国和美国在内的朝鲜半岛政治安全机制,

---

<sup>①</sup> David S. Cloud, "Trump's Eagerness for a Deal with North Korea Leaves Future of U. S. Troops in South Korea Uncertain," *Los Angeles Times*, May 4, 2018, <http://www.latimes.com/nation/la-na-pol-trump-korea-20180504-story.html#>.

才有利于为管控中美战略竞争提供一个制度上的切入点。这就要求中美双方在一定程度上将朝核问题与中美之间的整体关系剥离开来,即双方保持在朝核问题上的合作态度,并将和平进程导向建构朝鲜半岛政治安全机制的方向。另外,朝鲜半岛无核化的重要性还要求中美两国以更加坚决但具有创造性的政策与朝鲜打交道,推行一切有利于朝鲜弃核的措施,在引导朝鲜方面应给予更大的力度与灵活性。

第二,始终视对方为在解决朝核问题进程中的伙伴。解决朝核问题进程包括三个阶段:一是推动谈判,美国因为自身的战略考虑和朝鲜因为坚持核导弹计划都出现过不愿意谈判的情况。目前谈判已经恢复,但未来仍然不排除会再次出现反复的情况。二是进行核心谈判,即相关国家,主要是美国和朝鲜在弃核验证、安全保障、和平机制方面达成共识与路线图。三是落实协议与建立机制。以前解决朝核问题的教训表明,这一落实过程极为重要,稍有不慎即会发生反复,导致前两个阶段的努力前功尽弃。中美两国虽然在这三个阶段所扮演的角色是不一样的,但最为重要的是,中美两国都应该尊重对方的角色作用并谋求与对方进行合作,而不是试图否定对方的地位,更不能试图与第三方达成交易以损害对方的利益。

第三,通过战略妥协奠定基本的制度框架。既然中美两国在未来的东亚制度中既不可能,也不应该相互排斥,那么中美双方就应该理性地接受这一局面:中国接受美国在东亚的存在,而美国则应打破现有的双边同盟体系的壁垒而接纳中国。同时,这一制度也应该给朝鲜以充分的安全与权利保障,这样才能有效地避免朝鲜重返拥核之路。在未来的朝鲜半岛政治安全机制中,应以包括中国、美国、朝鲜、韩国、俄罗斯、日本在内的半岛安全理事会取代美韩同盟,作为保障朝鲜半岛安全与地区稳定的机构。

## 结 语

尽管解决朝核问题困难重重,但各方应该认识到,这是极有可能促成包括中国和美国在内的东亚政治安全机制的机会,甚至是至关重要的机会。如果能够从这一战略高度出发来认识问题与制定政策,那么解决朝核问题所面对的种种制度创设动力不足的问题就可能得到解决。这些问题中最为关键与突出的还是中国和美国两个当事国应当有避免“修昔底德陷阱”、谋求和平共处

的战略决心,以及具备通过战略妥协实现和平竞争的战略智慧。还需要指出的是,这不仅是中美两国的双边事务,也是其他东亚国家应该关注并加以推动的地区事业。特别是一些在中美两国之间处于中立立场,且与双方有良好沟通的东亚国家,如果能够恰当地发挥应有的作用,有可能在中美之间扮演制度推动者的作用。<sup>①</sup>具体到朝核问题,韩国就能够在某种程度上扮演这一角色。如果中美两国能够推动在朝鲜半岛建立新的政治安全机制,这将不但有利于管控中美两国在整个东亚地区的战略竞争,而且还将有利于维护朝鲜半岛的和平与稳定,更重要的是能够为整个东亚地区解决安全纷争、走向政治安全一体化提供一个很好的切入点。这应该成为中国、美国以及所有东亚国家共同努力的方向。

【责任编辑:张超】

---

<sup>①</sup> 李开盛《第三方与大国东亚冲突管控》,中国社会科学出版社,2018年版,第60~75页。

# Contemporary American Review

Vol. 2 , No. 4 , 2018

## Abstracts

### **Managing the Strategic Competition between China and the United States: An Institutional Approach**

**LI Kaisheng**

[Abstract ] Institutionalism could serve as a rational approach for China and the United States to escape Thucydides's Trap by creating a set of inclusive regional political and security arrangement to accommodate difference and disputes. In international politics , institutions are usually constructed to address specific problems issues. Whether or not the institutions could be constructed is determined by five key factors , namely , relevance of the issue to be dealt with , compatibility of the interests involved , interdependency of the issues concerned , the key developments , and consensus on possible institutions. In East Asia , North Korea nuclear issue is the right case to test this approach. Almost all countries concerned , especially China and the United States , are very much frustrated by the development in the Korean Peninsula in the past two decades , even though many believe stability , denuclearization , and diplomatic solution are the shared interests. Now there exists a rare historical opportunity in the Korean Peninsula to construct the institution to address this challenge and accommodate conflicting interests. Both China and the United States should try to manage their differences and disputes , considering the other side as partner for the shared goal of denuclearization , taking the other side's legitimate concerns into consideration , and managing to make concessions for a long lasting regional security arrangement. If a new security institution could be put into place successfully in the Korean Peninsula , then it will be possible for China and the United States to

• 119 •

manage their competition in other region and areas as well.

[Keywords] Sino-U. S. Relationship; Strategic Competition; North Korea Nuclear Issue; Institutionalism

[Author] LI Kaisheng , Senior Fellow , Institute of International Relations , Shanghai Academy of Social Sciences

[Citation] LI Kaisheng, “Managing the Strategic Competition between China and the United States: An Institutional Approach ,” *Contemporary American Review* , Vol. 2 , No. 4 , 2018 , pp. 1 – 20.

### **The Japan Factor in Sino-U. S. Relationship: A Preliminary Analysis DUAN Tingzhi**

[Abstract] Taiwan issue , the territory disputes of Diaoyu Island , the possibility of Japan going nuclear are the three major political and security issues involving Japan and affecting Sino-U. S. relations. American policy toward Japan and the evolution of Sino-U. S. relationship in the Cold War era directly and indirectly shaped the development of the three issues. China and the United States once tried to reach some consensus on how to manage the three issues , and laid down a conciliative basis in the past. However , with the end of Cold War , the rising of China , the normalization of Japan , and the rising strategic competition between China and the United States , the basis afore mentioned is weakened and fading away. Japan is expanding its footprint and role in West Asia Pacific security issues , and occasionally gets involved in the sensitive Taiwan issue. The United States may get involved in the dispute over Diaoyu Island between China and Japan. Some Japanese politicians are more inclined to discuss the possibility of Japan going nuclear in recent years. Under this context , how to manage the three major political and security issues involving Japan will be very challenging for this region in general , for China and the United States in particular. If these challenges are not well managed , consequently it will pose direct threat to the general state of Sino-U. S. relations. China and the United States should learn from the past , remain vigilant and creative , so that the new consensus could be developed , new framework

• 120 •