

美国的“再平衡”战略： 现实评估和中国的应对^{*}

陈雅莉

【内容提要】 美国的新亚洲战略是美国自冷战结束以来国家安全战略最重要的一次重新定向。这一政策更多体现的是美国自2008年以来对自己的经济竞争力乃至整体国家实力开始不自信之后产生的一种保护性的自然反应。美国在亚太地区是一个无法回避的力量。中国是一个上升的力量。中国快速崛起的事实引发一些国家的危机感，而美国由于经济危机和巨额财政赤字而被迫做出裁减国防预算的决定，这更使得这些国家推动甚至挑战美国去证明自己在亚太还是一个主导力量。当美国走向没落的起点时，开始不自信的美国在地缘政治上的第一个本能反应是加强维护在战略性地区中的影响力，避免自己的“友国”和盟国选择追随正在崛起中的中国。一言以蔽之，“再平衡”战略最终是一场对于亚太主导权归属的“认知之争”，即争夺亚太国家对于谁执亚太牛耳的观念和看法上的支持。对于美国新战略，中国需透彻理解、灵巧应对。只有真正理解美国这一战略从何而来，加强把握美国官僚政治博弈的动态和过程，中国才能更客观地评价这一战略对我们的影响，才能够更清醒也更灵巧地制定体现战略灵活精神的反应措施。

【关键词】 再平衡；现实评估；中国应对

【作者简介】 陈雅莉，美国约翰·霍普金斯大学中国研究系博士研究生，美国《华盛顿观察》周刊主编。

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550(2012)11-0064-19

^{*} 感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家对本文提出的修改意见和建议，也感谢笔者的老师和同事戴维·兰普顿(David M. Lampton)教授、孔哲文(Eric D. Hagt)和布鲁斯·布莱尔(Bruce Blair)博士对本文写作所给予的启迪和鼓励，文中错漏由笔者负责。

2008-2009 年以来,美国遭遇 20 世纪 30 年代以来最严重的金融危机,欧洲深陷主权债务危机,相比较而言,中国虽然也面临经济结构转型和政治社会模式改革进程缓慢等各种问题,但整体上讲经济一枝独秀,军事现代化进程也进一步加快。中国崛起之后的外交困境被老子之言“福兮祸所伏”准确地概括。随着中国综合国力不断上升,中国拓展利益边疆的内在驱动力愈发加强,但对自己在国际地缘政治中缺乏清晰的战略定位。自 2008 年开始,中国在国际环境尤其是周边环境不断遭遇严重的排斥和挑战,而中国的这一外交困境在美国 2011 年“再平衡(rebalancing)”战略高调出台后更为凸显。

一 “再平衡”战略的缘起与释义

“再平衡”战略是美国自 2010 年年底至 2011 年开始,尤其是以 2011 年 11 月奥巴马总统的亚洲之行作为契机开始全面推动的新亚洲战略。^① 通过各种政治磨合,“再平衡”战略正在演变为一个全面完整的政策框架,涵盖外交、军事、经济以及文化、意识形态等各方面。从美国的官方宣言中,“再平衡”战略的最终目的是“通过塑造亚太地区的行为和游戏规则,保证国际法和惯例得以尊重、商业和航行的自由不被违背、新兴大国同邻国树立信任感以及保障分歧通过和平手段而不是威胁或胁迫得以解决来促进美国的利益”。^② 如果更直白一点说,“再平衡”战略的目标是以一种积极方式将美国插入并由此主导亚太地区的“游戏”,让美国在亚洲发挥不可或缺的领导作用。^③ “再平衡”战略是美国自冷战结束以来国家安全战略最重要的一次重新定向。

“再平衡”战略最早可以追溯到小布什总统任内。^④ 当时,美国相当一部分政策精

① 奥巴马总统在 2011 年 11 月和 12 月的所谓“奥巴马的亚洲月”中赴亚太先后参加了二十国集团(G20)、亚太经济合作组织(APEC)和东亚峰会。

② Tom Donilon, “America Is Back in the Pacific and Will Uphold the Rules,” *Financial Times*, November 27, 2011.

③ 这一目的可以从美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary Rodham Clinton) 2011 年 11 月在夏威夷大学东西方中心发表的《21 世纪是“美国的太平洋世纪”》演讲中可以看出。她说:“美国必须留下,也能够留下。未来几年将在亚洲发生的一切会对美国的未来有巨大的影响。我们无法支付待在外围坐视不管的代价,听任别国决定我们的未来。”参见 <http://fpc.state.gov/176998.htm>。

④ Evan A. Feigenbaum, “Strengthening the U.S. Role in Asia,” November 16, 2011, <http://www.cfr.org/asia/strengthening-us-role-asia/p26520>. 齐妮娅·多曼迪(Xenia Dormandy)甚至认为这一政策的战略思想最早开始于老布什总统,由克林顿和小布什总统传承了这一思想。参见 Xenia Dormandy, “Prepared for Future Threats? US Defence Partnerships in the Asia-Pacific Region,” June 2012, <http://www.chathamhouse.org/usdefencepartnerships>.

英意识到挑战美国全球霸主地位的国家必然来自作为世界经济发动机的亚太地区。^①在布什总统任内,美国也注重加强同亚洲盟国的同盟合作关系,同韩国完成了自由贸易协定的拟定,同印度和越南进一步靠近,并且致力于加强在亚太驻军的灵活反应能力。同时,2005年罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)提出中国应该成为国际体系中的一个“利益相关的参与者”也是同类逻辑下的产物。当然,美国将战略重心放在亚洲,这意味着美国将不可避免地加强同亚太国家的“接触”以及追求这一地区的主导权,而这必然要求美国增强其对亚太多边组织的参与和领导。这正是当时布什政府难以贯彻这一战略的一个主要原因。布什本人不愿触碰带有任何“多边”色彩的政策安排或者承诺,因此虽然有对于将美国战略重心向亚洲倾斜的思考,但是并没有“落地”。

这一思潮最终在小布什任内没有真正在政策上付诸实施的另一个原因就是美国新保守主义的兴起。^②新保守派在美国外交政策中的影响主要集中在中东政策领域,他们在情感上完全投入到中东事务上。其政策主要体现在对以色列的“一边倒”,对于牵扯美国重要利益的“问题”国家比较倾向用军事手段解决问题,因此新保守主义者对于中东地区投入战略性关注而相对忽视了美国在亚太地区的势力延伸和巩固。^③这致使美国后来深陷中东的泥潭,因此“再平衡”的思想虽然萌发,但是并没有贯彻在具体的政策实践中。

20世纪90年代,美国几乎没有怎么修改冷战时代遗留下来的看待国际战略的整体角度。2001年九一一恐怖袭击之后,从武装入侵阿富汗到陷入伊拉克战争的泥潭,美国耗费了巨大的经济、军事和外交资本,把自己绑在反恐战车上,而其实当时美国真正需要做的只是“宰掉一堆藏匿于巴基斯坦的‘激进的牧羊人’而已”。尤其是2008年金融危机之后,美国精英阶层在痛定思痛之后逐渐形成了共识,也是“再平衡”战略最终得以出台的社会背景。

① 根据笔者2012年8月同美国布鲁金斯学会高级研究员迈克尔·欧汉伦(Michael O'Hanlon)的访谈,2004-2005年,美国助理国务卿库尔特·坎贝尔(Kurt Campbell)当时就明确地批评布什政府将注意力过度集中于包括伊拉克在内的中东事务,而对于亚太地区缺乏战略性的关注。

② 新保守主义派的主要政策主张是:在国内,强烈要求增加国防预算,部署国家导弹防御系统(NMD),实现所谓的“绝对安全”;在外交政策上,强调以美国的军事力量实现其称霸世界的目标,要求美国“充当世界警察”,以赤裸裸的军事干涉推进美国的国家利益,而不顾及其他国家的利益和反应。布什政府上台后,新保守主义派在政府中得势,其国家安全战略被“鹰派人物”,如副总统切尼、国防部长拉姆斯菲尔德、国防部副部长沃尔福威茨所把持。更多详见陈雅莉:《小布什主义是“美帝国主义”吗?》,载《华盛顿观察》周刊,2002年第3期。

③ 陈雅莉:《美国“新保派”定国家安全思想乾坤》,载《华盛顿观察》周刊,2003年第20期。

对于美国对亚洲新战略,美国国家安全委员会提出的说法是“重新平衡”或者“再平衡”,美国国务院提出的是“转向亚洲(pivot to Asia)”。对于美国国家安全顾问汤姆·多尼伦(Tom Donilon)来说,“pivot 听起来有过于突然(abrupt)的嫌疑”。^① 国防部更倾向于国家安全委员会的说法。中国学者经常提到的“重返亚洲”战略是美国最不愿使用的名称,原因是“美国从未离开亚太”,何谈“重返”亚太? 国务卿希拉里·克林顿本人的确有过“我们回到亚洲”的提法。希拉里·克林顿说:“我不认为有任何疑问……我们又回到了亚洲……我们回来是要留下来。”^②但是,这一提法一经公布就受到美国政府内外部很多人士的诟病。^③

美国政府和国安会对于新亚洲战略的名称之争其实只是它们分歧的表层。政府和国安会强调新亚洲战略的重点是全面接触中国,同时全面参与亚太地区的活力发展,两者相辅相成。美国政府和国安会的初衷是避免同中国的全面对抗,其对华态度更为柔和也更为真诚。然而,美国国务院版的新亚洲战略却暗藏针对中国的“刀锋”:虽然提出同中国保持接触,但是更倾向于抵制中国在本地区的主动倡议和积极影响,不忘在同中国接触的同时不断提醒亚太地区其他国家“中国(狼)来了”。这将中国推入更为不利的地区周边环境。

虽然战略设计本意并非如此,但是美国“再平衡”战略最具体、最被外界注意的正是这一战略的军事层面。

首先,在军事上,虽然美国国防预算整体被削减,^④但是奥巴马总统保证不减少任何亚太地区的军事部署,这显示了白宫要重新设定美国国防部的政策重点和优先点。

其次,奥巴马政府的一个新动作是加快对美国军队在亚洲的军事部署,使其在更大范围内分布(more broadly distributed)。其中一个表现是,美国宣布加强在亚太一些国家尤其是西太平洋的南部边缘——包括澳大利亚、新加坡和菲律宾——进行美军的轮换部署,显示美国在更广范围的亚太地区增强其军事力量存在。而在强调扩大军

① 笔者于 2011 年 9 月同美国战略与国际问题研究中心葛莱仪(Bonnie Glaser)的访谈。

② 详见 Hillary Rodham Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” Hawaii, Honolulu, January 12, 2010.

③ 美国前副国务卿理查德·阿米蒂奇(Richard Lee Armitage)在美国陆军战争学院战略会议上发表题为“紧缩时代的美国大战略中的未来:机遇与挑战”的讲话,参见 Richard Lee Armitage, “The Future of U.S. Grand Strategy in an Age of Austerity: Challenges and Opportunities,” U. S. Army War College Strategy Conference, April 10–12, 2012.

④ 美国的国防开支在十年内至少要削减 4 500 亿美元,除非国会干预,这一数字甚至可能增加到 9 000 亿美元。

事存在范围的同时,美国在亚洲的军事姿态强调更灵活、快速以及具有持续性的反应。

再次,美国国防部在2012年1月发表的《国防战略指针》(Defense Strategic Guidance)文件清晰地显示美军将对海军的压缩推到最小化,把军费裁减的重点放在陆军和海军陆战队的陆地部分。^①2012年6月,美国国防部长莱昂·帕内塔(Leon Panetta)在香格里拉论坛上宣布,美国到2020年将把部署到太平洋地区的战舰比例从目前的大约50%提高到60%。

最后,在军事层面上一个容易被外界忽视的事实是美国对于南亚及印度洋的关注。南亚的海洋部分、马六甲海峡以及亚太其他重要海上通道部分是被归入这一战略的管辖区域。虽然目前美国将军事部分的注意力更多地放在南海领域,但是美国非常清醒而自觉地意识到它的下一个战略挑战就是在操作层面将印度洋和太平洋连接起来。^②奥巴马总统在2010年就指出:我们想要印度“向东看”,我们想要印度“接触东方”,美国和印度可以在这里成为伙伴。^③所谓的“印-太平洋”概念(Indo-Pacific vision)已经屡次在2010年和2011年奥巴马总统以及美国国务院和国防部高级官员的讲话中出现,^④但仍是一个在演变发展的概念,目前主要包括以下内容:同印度海军加强合作,^⑤将印度海军塑造为印-太平洋海洋通道(包括南海、马六甲海峡以及更大范

① 除了朝鲜半岛,亚洲绝大部分在美军的军事部署中都被看做是美国海军的行动地区。

② Kurt Campbell, “Campbell Joins Bloomfield at Stimson’s Chairman’s Forum,” January 20, 2012, <http://www.stimson.org/spotlight/asst-secretary-for-east-asian-affairs-kurt-campbell-speaks-at-stimonschairmans-forum/>.

③ Barack Obama, Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India, November 9, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india>; Manjeet Padesi, “India, US in East Asia: Emerging Strategic Partnership,” Commentary (RSIS), No.54, April 8, 2011; Sourabh Gupta, “The US Pivot and India’s Look East,” East Asia Forum, June 20, 2012, <http://www.eastasiaforum.org/2012/06/20/the-us-pivot-and-india-s-look-east/>.

④ 美国常务副国务卿威廉·伯恩斯坦(William Burns)称赞印度在印度洋和太平洋的强势存在对美国是一个“安慰剂”,而且可能是海上一个纯粹的安全提供方。参见 William J. Burns, “U. S. -India Partnership in an Asia-Pacific Century,” December 16, 2011, <http://www.state.gov/s/d/2011/178934.htm>.

⑤ 美国国务卿希拉里·克林顿称:“(美国)正在扩展同印度海军在太平洋的工作,因为我们理解印-太平洋盆地的重要性。”参见 Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” October 28, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>;美国国防部长帕内塔也在公开的讲话中说:“在从西太平洋和东亚到印度洋和南亚的弧形地带,我们将扩展(同其他国家的)军事伙伴关系以及我们自身的存在。我们同印度的防卫合作是这一战略不可或缺的关键一环。”参见 Leon E. Panetta, “The U. S. and India: Partners in the 21st Century,” June 6, 2012, <http://www.defense.gov//speeches/speech.aspx?speechid=1682>.

围的太平洋^①)的“管理人(steward)”;^②加强美印在东亚海洋安全事务上的政策立场协调;^③将澳大利亚的西北海岸线打造成美国“印-太平洋”纽带上朝西太平洋和东印度洋的力量投送点。

从外交上来说,“再平衡”战略的核心目标是让美国在亚太地区发挥主要的领导作用。从2009年开始,美国就有意识地增强其在东亚的外交存在,其国务卿也多次在东亚高调亮相。国务卿希拉里·克林顿在任期间对于亚太的出访要远远多于她的三位前任。美国也更积极地参与亚洲的多边组织会议,比如囊括27个国家的东盟地区论坛。美国更多地参与东盟系列的外交平台有两个原因:一是东盟国家更希望美国通过参与亚太多边组织来加强对亚太的接触,因为双边同盟或者准同盟关系必然孤立中国。东盟国家希望看到的是它们不完全倒向一方,不管是美国还是中国。二是美国一直有担忧,害怕新兴的亚洲组织会排斥美国的领导作用甚至参与。而美国的顾虑也同过去十年里一直积极致力于地区组织发展,从而成功地同周边邻国不断加强贸易经济纽带的中国息息相关。

美国最可能选择倚重的外交平台是奥巴马在2011年年底第一次参加的东亚峰会(East Asia Summit)。^④无论美国最终选择哪一个平台,美国不希望像过去那样只是参加某个论坛并发挥重要而非“领头羊”作用,或是其扮演“领头羊”的论坛对亚太地区总体不具有极端重要性和具体的影响力。

自奥巴马总统上台宣示其新亚洲政策以来,美国的亚太政经战略一改小布什政府时的消极被动,转而积极争取美国在亚太地区的议题主导地位。“跨太平洋伙伴关系协议(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)”将是区域内美国越来越看重的处理多边经济和贸易事务的平台。美国希望2012年完成谈判并宣布全面加入。

美国强调TPP的原因有以下几点:第一,TPP是美国决定自己在亚太国家经济一体化的进程中不会被排斥在外的一个机制性安排。美国前国务卿詹姆斯·贝克(James Baker)在20年前曾发出了一个著名的警告。贝克说,如果美国允许(其他

① Sandeep Dikshit, “Hillary’s Leadership Call to India not Aimed at Pakistan,” *The Hindu*, August 9, 2011.

② Hillary Rodham Clinton, “A Vision for the 21st Century,” July 20, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/168840.htm>.

③ 2011年12月,印度和美国都提倡在东亚峰会上讨论海洋安全议题。另外,美、印都支持用国际法来仲裁南海争议,明显违背中国的主张。

④ 笔者同美国战略与国际问题研究中心葛莱仪的访谈。

国家)“在太平洋中央画一条线,把美国同亚洲其他国家分离开,那将是一个错误”。^① 贝克尔的话颇具代表性,美国一直担心东亚经济大国在深化区域经济一体化的同时“方便地”将美国排除在外。^②

第二,在奥巴马誓言达成扩大美国出口倍增的目标下,TPP 是强调高品质的自由贸易协定,是美国把握亚太区域经济整合路线之领导权,主导与巩固美国在亚太区域经贸利益的工具。TPP 可能将推动亚洲经济一体化进程走向不同的路径,在这一路径中既不会是由东盟,也不会是中国和日本成为这一进程的驱动器,美国将由此成为其中的中心参与者。^③

TPP 谈判有一个功能,即作为美国主导亚太自由贸易区(FTAAP)的工具。美国在 TPP 的谈判策略与奥巴马的整体经济战略密切相关。TPP 谈判的第四回合包括法规一致性与相容性的谈判,这是美国欲借这一谈判扫除亚太地区国家间的法规障碍,来深化美国物流业在供应链联结上之优势,以达成扩展美国中小企业商品到亚太区域贸易流通的目的,这最终将有助于实现奥巴马对国内选民许诺的出口倍增的目标。鉴于中小企业是美国创造就业的主力,拓展中小企业在亚太地区的贸易机会,亦将对增加就业人口大有裨益。因此,奥巴马政府史无前例地设立了创业家日(Entrepreneur's Day),鼓励创新及提振美国出口竞争力,进而达成持续的经济成长与创造有品质工作之目标。

在美国通过 TPP 来整合亚太经济谈判的进程中,中国将受到莫大的压力,因为这可能确立以美国为主导的 TPP 模式,从而超越东盟+中日韩(“10+3”),成为达到亚太自由贸易区的主要路径。这将使得以中国为首的先前未能加入 TPP 协商的亚太经济合作组织(APEC)会员被迫接受由美国利益所主导而制定的 TPP 规范。

对于 TPP,美国推动这一机制的政治意愿似乎十分坚定。美国不仅希望日本加入,也希望中国最终成为其中一员。但中国有一些担心,一些专家对 TPP 看法负面,他们认为美国是在通过推行 TPP 来排斥中国,替代 APEC,将“10+3”的机制边缘化。

① 转引自 Judy Jones and William Wilson, *An Incomplete Education: 3,684 Things You Should Have Learned but Probably Didn't*, Revised Edition, New York: Ballantine Books, 1995, p. 416。

② Jeffrey Bader, “Obama Goes to Asia: Understanding the President's Trip,” Keynote Address at the Brookings Institution, Washington, D. C., November 6, 2009, http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2009/1106_obama_asia/20091106_obama_asia_trip.pdf。

③ Meredith Kolsky Lewis, “The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep's Clothing?” *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol. 34, Issue 1, 2011, pp. 27-52。

美国认为,中国需要意识到中美两方都将是亚太地区很长时间里的“超大玩家(huge players)”,中美需要寻求合作来让双方利益最大化。另外,美国首先推动其盟国(比如日本)加入,原因是其盟国的经济体制和运作模式同美国自身体系更为接近,但是更大的考虑是在经济层面拉近同盟关系。

最后,虽然民主和人权不是奥巴马政府外交政策的重点,但是“阿拉伯之春”的发生以及美国在伊拉克和阿富汗的存在,再加上偶发的紧急外交情况,使得人权和民主问题时不时挤入政策重点。这体现在“再平衡”战略上,就是由于对缅甸的开放问题以及对中国民主和人权问题的关注,从而不得不把民主和人权纳入这一战略。

如果从美国“再平衡”战略的缘起分析,这一政策更多地体现了美国在 2008 年之后,尤其是对自己的经济竞争力乃至整体国家实力开始不自信之后产生的一种保护性的自然反应。在世界上以中国为代表的几个新兴大国群雄逐鹿,美国正在走向没落的起点时——即使这可能是一个极为漫长的、甚至有起伏的没落过程——开始不自信的美国在地缘政治上的第一个本能反应是加强维护在战略性地区中的影响力,避免自己的“友国”和盟国选择追随(bandwagon)正在崛起中的中国。一言以蔽之,“再平衡”战略最终也是一场对于亚太主导权归属的“认知之争(battle of perceptions)”,^①即争夺亚太国家对于谁执亚太牛耳的观念和看法上的支持。

二 美国“再平衡”战略出台的“需求-供给分析”

自奥巴马上台后,“再平衡”战略再次受到重视的一大动因是亚太地区“需求”层面的拉动。亚太国家普遍要求美国将更多的注意力放到亚洲。一方面,中国的崛起让同中国有主权争议的东盟国家感到担忧和紧张,因为时间优势明显在中国一方,^②因此这些国家便向美国不断抱怨中国在 2007-2008 年之后的“强硬”姿态;另一方面,因为“在(南海)捕鱼和能源开发问题上,冲突事件戏剧性地增长,这导致美国担心紧张

① 根据笔者 2011 年 11 月对美国世界安全研究所中国项目主任孔哲文的访谈。

② 美国对于中国在南海引起周边国家担忧的理解可参考 Robert Sutter and Chin-hao Huang, “China Muscles Opponents on South China Sea,” *Comparative Connections*, http://csis.org/files/publication/1202qchina_sea-sia.pdf, September 2012; James Kitfield, “Is Obama’s ‘Pivot to Asia’ Really a Hedge Against China?” <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/06/is-obamas-pivot-to-asia-really-a-hedge-against-china/258279/>, June 2012。

局势的升级可能威胁地区整体的和平和稳定”。^①

而亚洲国家则希望,具体的做法应是建立多边组织机构以及确立美国对这些机构的实际领导权。奥巴马上任不到一年,新加坡前总理李光耀访美时就重提了这一要求。“21 世纪将是一场太平洋至高权力的竞争,因为这里将是(世界)增长发生之地。如果你们(美国)不在太平洋守住阵地,你们就不可能是世界的领导。”^②“中国的规模使得亚洲其他国家,包括日本和印度,都不可能在未来 20-30 年在影响力和能量上与之匹敌。所以,我们需要美国来与之平衡。”^③

至此,亚太国家要美国与亚洲加强“接触(engaged)”的“边鼓”从未停止过,有的时候更加激烈。2009-2011 年,除了朝鲜和中国,所有其他亚太国家的领导都表达了类似的要求。^④

当美国的整体国家实力受到中国崛起的客观挑战时,亚太一些国家在某种程度上也在挑战美国。这些国家一方面明白时间在中国一方,所以晚动手不如早动手,另外也要将美国一军,推动美国做些什么来证明其在亚太还是一个主导力量。新亚洲战略在很大层面上是美国在对盟国和友国做出回应:别担心,美国不仅不会离开亚太,反而会积极巩固对亚太的领导权。正如奥巴马总统和助理国务卿坎贝尔所言:“让我们毫无疑问地说,在 21 世纪的亚太,美利坚合众国会全盘进入……美国是一个太平洋国家,会在此驻守。”^⑤“在未来 30-50 年,美国将在亚太发挥主导作用。”^⑥美国的新亚洲战略是一个开始不自信的美国试图重塑其领导权的尝试。虽然美国反复辩称其本意并非要孤立和遏制中国,^⑦但是对于中国的考虑在这一战略制定的过程中如影随形。

① 源自美国 CSIS 会议,“South China Sea: A Key Indicator for Asian Security Cooperation for the 21st Century,” <http://csis.org/event/south-china-sea-key-indicator-asian-security-cooperation-21st-century>。

② Peter S. Green, “Singapore’s Lee Says China, India to Rival U.S. in This Century,” http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ar_qG0k1oALI, October 23, 2009.

③ Frank Ching, “U.S. Making SE Asia a Major Priority in Sign of China’s Rise,” *China Post*, <http://www.chinapost.com.tw/commentary/the-china-post/frank-ching/2009/11/11/232280/US-making.htm>.

④ 笔者同美国战略与国际问题研究中心葛莱仪的访谈。

⑤ Barack Obama, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>, November 17, 2011.

⑥ Kurt Campbell’s Speech in CSIS Schieffer Series Dialogue on South China Sea, September 28, 2010.

⑦ 美国高级官员在多个场合反复阐述其再平衡战略并非为了遏制中国。比如,美国防长帕内塔在 2012 年年初的香格里拉论坛上一再强调美国亚太军事“再平衡”战略不是为遏制中国。帕内塔在 2012 年 9 月 19 日在中国人民解放军装甲兵工程学院发表演说,谈话主旨也是向解放军解释美国重返亚太的战略并非为了遏制中国。美国参谋长联席会议主席邓普西也明确说,“我们的亚洲‘再平衡’的新战略并非是要遏制中国”。参见 James Kitfield, “Is Obama’s ‘Pivot to Asia’ Really a Hedge Against China?” <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/06/is-obamas-pivot-to-asia-really-a-hedge-against-china/258279/>, June 2012.

2011年,美国削减本国政府预算的决定是“供给”方面的原因。《华盛顿邮报》曾发表社论称21世纪最初的十年是美国“失去的十年(a lost decade)”。^①美国经济产出的增长是自20世纪30年代以来前所未有的最慢的增长,就业增长率为零。素有“水晶球组织”之称的美国国家情报委员会(National Intelligence Council)在2004年发表的《2020年全球趋势》中还称美国将是“唯一的超级大国”,^②到了2008年发表的《2025年全球趋势》,就已经将未来国际局势描述为“群雄崛起”。^③另外,亚洲的成功让美国的困难更为凸显。无论乐观者如何嘲笑“美国衰落论”是多次“狼来了”的再版,美国自1991年苏联崩溃到2008年金融危机这17年里在全球地缘政治中所享受的“一超独霸”的主导地位已经终结。后美国时代正站在地平线上。

因为这两年美国经济走下坡路,美国要大幅削减政府预算赤字。奥巴马政府认为美国目前必须分清任务孰轻孰重,以保证美国还能有所作为。虽然奥巴马承诺绝不会削减在亚太地区的军事力量,但是毕竟美国陆军将萎缩13%,海军陆战队将减少20 000人,6个空军战斗机中队将被停用,美国海军只能得到更少的舰船,美国内部以及亚太一些国家怀疑美国是否还能实现对本地区的安全承诺。

美国国防部认为自己在亚太地区一直需要扮演两种角色:一类是“警察”,发挥这种作用的渠道是保持其军事存在;另一类是“消防员”,想发挥这种作用就必须有作战能力。而美国历年来一直增强作为“警察”的能力,代价是作为“消防员”能力的削弱。作为鲜明对照的是,中国在不到十年时间里即将成为世界最大的经济体,中国的军费连续多年增长,大力发展歼-20和航母等军事利器以及由此带来的“反介入”军事能力的增强给美国军队带来了信心危机。这在相当程度上加剧了其他亚太国家对于“美国在安全方面供给不上”的恐慌,这使得它们在极力推动美国保持在亚太军事存在的同时,加紧巩固自身的军事能力。韩国领导人对于美国的国防预算削减表示“很深、很深的担忧,不知道这对韩国意味着什么”,“不知道朝鲜对此将如何反应”。^④韩

① “The Lost Decade for the Economy,” *Washington Post*, January 1, 2010.

② “Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project,” United States National Intelligence Council, 2004.

③ “Global Trends 2025: A Transformed World,” United States National Intelligence Council, 2008.

④ Peter Singer, “Separating Sequestration Facts from Fiction: Sequestration and What It Would Do for American Military Power, Asia, and the Flashpoint of Korea,” <http://www.brookings.edu/research/articles/2012/09/23-sequestration-defense-singer>; 同类的阐述可参见 Brad Glosserman and David Santoro, “‘The Lynchpin’ Grapples with Frustration and Distrust: The Fourth US-ROK Strategic Dialogue,” February 2012, http://www.nps.edu/Academics/Centers/CCC/PASCC/Publications/2012/2012_006_Pacific_Forum_US-ROK_Dialogue.pdf.

国和澳大利亚正在加紧购买各种高端军事设备,如“宙斯盾”弹道导弹防御驱逐舰和还没有出炉的 F-35 隐形战斗机。20 年前,菲律宾将美军扫地出门,现在在邀请美军回来,同意未来几年接纳更多的驻菲美军。新加坡也计划让美国海军在岛上部署濒海战斗舰,澳大利亚将在达尔文接纳 2 500 名美国陆战队员。即使是日本,也已经开始慢慢地履行 2006 年签署的在冲绳岛内搬迁美国海军陆战队空军基地的协议。^①

美国在亚太地区正在通过尽力提高其规格和卷入程度来应对本地区其他国家对于美国脱离亚太的认知。这一认知的后果是本地区日益增长的焦虑不安和对于美国在亚洲未来的地位和作用的不确定性。随着中国日渐同亚太地区水乳交融,中国大大加强了其政治和经济影响力以及在中国周边地域尤其是海上的军事存在。这使得美国认识到未来的中国无疑会对地区的发展有重大的影响。美国被迫“重新全面地回归亚洲”,这不仅可以破解本地区国家对美国脱离亚洲的担心,也可以强化美国的全球战略利益。

三 美国“再平衡”战略同中国的撞击

随着美国“再平衡”的政策“轮轴”逐渐旋转启动,中国同有关国家在钓鱼岛以及南海等问题上的摩擦逐渐激烈化。中国的周边不再是 20 世纪 90 年代中国对外睦邻友好的“样板间”,反而成为中国面临的主要矛盾的发源地。这些摩擦由于两个原因而显得尤其危险,一个是在中国自身的政策制定过程中民意的力量越来越重要,对政府的决策产生了很大的压力,使得过去的维持现状策略和一些理性的让步在 2008 年之后比较艰难。另外,这些紧张局势,除了朝鲜半岛问题,主要是中国同邻国对于领土的争议,而领土争议一向是各种紧张局势中最容易引起直接军事冲突因而是最为危险的一种摩擦。

除了中国对于美韩黄海联合军演的抗议,美国并不是中国面对的任何一场纷争的直接对手,然而,一个不可否认的事实是美国的影子出现在任何一场游戏中,并且起着矛盾放大器的作用。

如果更细致地研究中美对于双方日益激烈的摩擦和“影子拳”的解读,一个有趣的现象是双方列出的“大事件”或者对于事情发展的前因后果的解读是不同的。由于

^① Michael Auslin, “Defense Cuts Sap Obama’s Asia Pivot,” <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204136404577206661536500538.html>, February 17, 2012.

篇幅所囿,笔者在下文将着重叙述美国一方的解读,在此只想指出中国对整个过程的阐述主要是从2010年7月美韩在黄海的系列军演开始的。对于“天安舰”事件,笔者采访的中国学者中大部分人^①认为“没有足够的证据证明是朝鲜所为”,不接受美韩的调查结论,认为“有很多疑点”。既然不接受美韩对于“天安舰”事件的结论,因此中国自然不接受美韩为了惩罚和威慑朝鲜而随后进行的黄海军演。不少中国专家同意朝鲜的观点,即“美国是朝鲜(‘天安舰’事件)所有‘挑衅’行径最大的受益者”,^②认为美国借势直逼中国北大门,^③因为“山东半岛加上华北的一大块都在(美国的)这个作战半径内”。^④

从美国一方的观点来看,中美在亚太地区的矛盾尖锐化开始于2009年5月,此时中国向联合国大陆架界限委员会提交九段线地图,这最早踏到了美国对于南海问题的警戒线,触发了美国政府加紧考虑准备如何对此进行反应。国务卿希拉里·克林顿称自己在参加“中美战略与经济对话”时,首次听到中方(其实是中国外交部亚洲司一个相对低阶的官员提出的个人意见^⑤)提到“南中国海问题是中国的核心利益问题”时,立即对此予以了反对。^⑥希拉里·克林顿还表示美国必须维持在太平洋地区的军力,继续在该地区扮演安全平衡力量的角色。

2010年3月26日晚,韩国“天安”号警戒舰在西部海域值勤时因发生爆炸而沉没,舰上104名官兵中仅有58人生还。2010年11月23日,朝鲜向正在进行美韩联合军事演习的延坪岛倾泻了200多枚炮弹,造成4死18伤。而后,韩国也回击了80多

① 笔者与军队、中联部以及外交部系统的学者的访谈。

② 邱震海:《天安舰事件,美国是最大的赢家》, http://phtv.ifeng.com/program/sskj/detail_2010_06/11/1611028_1.shtml, 2010年6月11日;中国国际问题研究所研究员晋林波2010年7月7日接受《环球时报》采访说,“‘天安舰’事件给了美国军方进入黄海的借口”。

③ 张文木:《“天安舰事件”后东亚战略形势与中国选择》,载《太平洋学报》,2010年第11期,第18-60页。

④ 《专家称美航母进黄海威胁我京津门户及军事基地》,央视《环球视线》, <http://mil.news.sina.com.cn/2010-06-22/0852597550.html>, 2010年6月22日。

⑤ 根据笔者2012年8月同中国社会科学院一位研究中美关系的学者所做的访谈。

⑥ 根据2010年9月笔者同美国匿名政府官员的谈话。古原俊井(Toshi Yoshihara)和詹姆斯·霍尔姆斯(James R. Holmes)在他们的文章中也提到类似的观点,详见Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “Can China Defend a ‘Core Interest’ in the South China Sea?” *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 2, 2011, pp. 45-59; 《纽约时报》报道美国对华政策的高级官员贝德和詹姆斯·B. 斯坦伯格说,他们2010年3月在北京的会面中第一次听到中国官员指称南海为中国主权的“核心利益”。美国官员说,中国将南海贴上了核心利益的标签,等同于台湾地区和西藏地区,这是第一次。参见Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power,” *New York Times*, April 23, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/04/24/world/asia/24navy.html>; 美国国务卿希拉里·克林顿也透露,她于2010年5月在北京举行的第二届“中美战略与经济对话”上听到北京方面类似的提法。详见U.S. State Department, “Remarks by Secretary Clinton: Interview with Greg Sheridan of the Australian,” Melbourne, Australia, November 8, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/11/150671.htm>。

枚炮弹。“天安舰”事件引起了美国在朝鲜半岛问题上对于中国的不信任,认为中国对于朝鲜的“挑衅”一直采取默许态度,并且拒绝接受“朝鲜炸沉‘天安’号这一事件的清楚、有说服力而且全面的证据”,强调这只能鼓励朝鲜走上更为好战的道路。因此,美国主流的意见认为,“这显示了中国逐渐成为朝鲜问题本身而非问题解决的一部分”。^①

2010年,中国对于美国对台军售做出“二次惩罚”,^②至少在口头上以从未有过的力度提出对美国的惩罚性措施。2010年春夏,中国军方、外交部以及媒体对于美韩黄海联合军事演习做出了从未有过的强烈反应。这之后,中日撞船事件发生,中国对于日本使用了经济上的反制措施迫使日本改变其做法。这一系列事件加深了美国对于中国的不信任,更加怀疑中国对于以下具体问题的真实看法。这包括:中国对领土争端将如何处理;中国将如何对待美国在西太平洋的军事存在,例如,在南中国海问题的争端中美国的参与以及处理同美国保持友邦合作的东盟国家包括越南的关系;如何对待美国在黄海以及中国周边海域的联合军事演习。

从美国的视角来看,亚太地区日益增长的焦虑不安和对于美国在亚洲未来的地位和作用的不确定性推动美国必须做出政策回应,而中美、中日和中韩的一系列紧张互动更加推动了美国的政策制定流程,凝聚了美国政策精英对于美国在亚太地区应该尽力提高其规格和卷入程度以应对本地区其他国家对于美国脱离亚太的认知的一致。

2010年7月,美国国务卿希拉里·克林顿在东盟地区论坛上重申了美国在南海问题上的中立立场及希望和平解决的愿望。这是老调重弹。希拉里·克林顿在东盟地区论坛的发言中有两点与以往迥然不同:首先,如有需要,美国愿意为推动南海问题的解决提供调停或扮演某种更积极的角色。其次,美国反对使用或威胁使用武力,希望各当事方以多边对话的形式解决争端。换句话说,美国对于南海领土争议具体怎么解决并没有特别的利益,但是南海争端的处理方式以及其对于地区和平与稳定有什么样的后果,对美国是至关重要的国家利益。这两点新的内容确实提高了美国在南海争议上的参与程度。美国下了决心在南中国海争议问题上更加明确其立场,也更外露,这也是服务于目的在于以积极方式将美国插入并主导亚太地区的“游戏”的“再平衡”战略。

^① 笔者同美国传统基金会的朝鲜半岛问题专家布鲁斯·克林格纳的访谈。

^② 2010年美国对台军售是执行2001年小布什总统做出的对台军售决定,当时中国已经动用了冻结中美军事交流等惩罚性措施,因此2010年中国做出的反应是对于2001年小布什决定的“二次惩罚”。

虽然美国外交政策制定的各种细节外界无法得知,但美国的一些精英认为希拉里·克林顿在东盟论坛的发言从一定程度上讲是处置失当。美国给中国造成了一种要干涉的错误印象,虽然这并不是美国国务院有意为之。^① 美国在河内东盟论坛中对国务卿希拉里·克林顿讲话的准备工作包括安排同论坛的不同成员举行私下里的会见,而中国或是被排除在外,或是连这些私下里会见的举行都没有被提前告知,或是没有表示主动的意愿同美国也举行私底下的会谈。无论如何,美国都给人一个印象,那就是美国在同其他国家合作,再加上美国的一系列有关亚太地区的其他声明,这加在一起给人一种印象就是美国在这一过程中把中国排斥在外。中国人难免有这个印象,那就是美国说这些话、做这些事,无非就是想故意同中国对抗。

熟悉美国国务院想法的专家对此的看法是,中国如果事先知道美国要同这些东盟国家谈什么,就会尽力“破坏”美国的整个努力。美国国务院的官员觉得,如果把中国纳入到这个协商过程当中,中国会觉得美国要做的这些都是针对自己,于是会加强对其他更小国家的压力让它们三缄其口或者不做让中国不悦的事。这一担心在美国国务院的确存在。美国希望东盟这些小国可以在东盟论坛中挺身而出为自己说话。话虽这么说,美国这么做难免已经给中国造成以美国为首联合其他东盟国家一起制衡中国的印象,虽然这并非美国的初衷或者计划。美国这一战略转向在 2010 年成型也好,还是 2011 年推出也罢,都是不打算将枪口对准中国的。可以有争议地说,至今执行这一战略的美国决策者仍然没有下决心打算孤立遏制中国,也不愿意同中国走向对抗。

在这一战略的操作层面,中国政府和学者一般不太强调的一点是:美国这一战略在寻求增强美国在亚太地区的领导权以反对中国任何寻求地区霸权倾向的同时,其实也包括更加积极地同中国保持沟通和协调的层面。然而,后者因为注重加强中美两国最高领导人以及高级政策制定者的私人关系和沟通交往而不容易被外界了解和肯定,毕竟这一层面的沟通细节是不对外宣布的,其有效性和质量的评价也更具主观性,但是也不能因此而忽略它的重要意义。

四 美国“再平衡”战略下的中国“灵巧”应对

只有透彻理解美国新亚洲战略从何而来,中国才能更客观地评价这一战略对自己

① 笔者 2010 年 10 月同卡内基和平基金会高级研究员史文的访谈。

的影响,才能更清醒也更灵巧地制定反应措施。

美国新亚洲战略是否真的能成功贯彻,美国国内精英对此仍然有很多分歧和质疑。但是对于不同的精英团体,质疑的原因不同。

美国前助理国防部长傅立民(Charles Freeman)就怀疑这一战略具有逻辑错误因而缺乏“可持续性”。傅立民说:“‘再平衡’战略并不代表一个经过深思熟虑和可持续的美国政策。增强美国在亚太地区的承诺,只是挑动那些同中国有领土之争的国家采取更咄咄逼人、更冒险的立场,而这会挑衅中国,让中国进一步加快其国防建设,但这本来正是美国通过‘再平衡’战略想抗衡的目标。”“美国宣布‘转向’来抗衡中国实在不必要,因为这使得中美关系被推入越来越互相怀疑的恶性循环,更不用说它们之间的敌对互动。而美国对于中国和其邻国之间发生的摩擦自动的反应是将这些事件都归咎于中国。”^①

美国国防部的高层人士在内部的讨论中也承认这一战略至少在安全层面还没有“想好”,因此还不够成熟。他们的另一个质疑是美国在中东地区紧张局势不断以及国防预算会只减不增的情况下能否履行对于亚太地区盟友的安全保证。^②

美国国内精英对于其亚洲盟国是否有能力追随这一战略也有众多质疑。在整体国防预算被削减的情况下,美国不可避免地希望日、韩、澳等盟国加大财力贡献,分担美国在亚太地区的防卫负担。但是,“‘再平衡’战略制定的着眼点是美国资源可能枯竭,同盟国应拾起资源供给的‘接力棒’,但是这一点能否全面实现还未可知”,因为“日本政府更迭频繁,经济疲软不振,能否按照美国政策制定人的策划为分担美国的重负而提供重要的资源支持,仍是一个悬而未决的问题”。^③而且,韩国是否会在中朝-美国-朝鲜的复杂三角关系中一定选择追随美国也要打一个问号。^④

中国对于美国的“再平衡”战略需要聪明地理解,灵巧应对,没有必要对这一战略过度紧张而乱了阵脚。对这个战略带给中国的军事威胁要客观看待,因为如果乱了阵脚就可能做出过度反应或者错误反应。有一点也许值得我们反思:在2010年,中国可能是过于激烈的反应在一定程度上使得新亚洲战略迅速凝聚了美国精英阶层的共识,

① 傅立民在2010年2月接受笔者的访谈时说的这两段话。

② 美国海军方面的担忧可参见J. Randy Forbes, “Rebalancing the Rhetoric,” *Proceedings Magazine*, 2012, <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2012-10/rebalancing-rhetoric>.

③ David M. Lampton, “China and the United States: Beyond Balance,” *Asia Policy*, Vol. 14, No. 2, 2012, pp. 40-44.

④ David M. Lampton, “China and the United States: Beyond Balance,” pp. 40-44.

在亚太地区创造了支持性的语境,从而得以顺利推出。

无论成功与否,这一战略都将是指导美国至少未来 10-15 年全面对外姿态的核心思想。中国如果处理不当,或者将走上同美国对抗的道路(如美国国防部所想),或者被挤入遭受本地区其他国家不断挑衅、排斥和提防的窘境(如美国国务院部分人的设想)。美国的新亚洲政策中的确有一个锋利的边缘,但是目前其消极层面更大程度上是等中国犯错。

在制定具体应对措施方面,中国需要考虑以下几个问题:

首先,中国需要不断理解美国官僚政治博弈的动态和过程,以分辨同谁合作,同谁斗争,有的放矢。中国选择同谁对话,或者释放重要信息,将有助于这一管道在美国国内政治博弈中被重视,这在美国将中国定性为敌人之前尤其会发挥作用。中国也需要理解美国看似强硬的一派是否坚不可摧,国务卿希拉里·克林顿在即兴发言中偏于强硬的姿态是系统政策还是个人性格或者当时的发挥使然,而由此该如何应对。另一个例子是,美国在 2012 年 8 月 3 日发表的南海声明中,批评中国提升三沙市的行政级别以及设立涵盖南中国海受争议海域的新警备区可能加剧该地区的紧张局势。虽然中国一般将这一声明解读为美国有意针对自己,但事实上这项声明是美国白宫、国务院和国防部的跨部门会议决定的,其真正起源是美国对于东盟团结的担忧。在 2012 年 7 月 11 日的金边东盟外长会议上,与会各国在联合声明有关南海问题的措辞上发生争执,未能达成一致,使得拥有 10 个成员国的东盟成立 45 年来首次未能发表一项联合声明。^①

其次,推动美国“再平衡”战略的中心定位于经济贸易层面,加入 TPP 从长远来讲也许不是对中国经济最完美的选择,但是从战略角度来讲却是最理性的选择。新加坡就已经多次通过各种渠道批评美国目前的战略太注重安全和军事,太少强调经济和贸易因素。

再次,敌人的敌人一定是朋友,但敌人的朋友有可能也是朋友。美国更易倾听盟国和朋友的批评。一个例子是美国要在新加坡轮流部署对于南海事务具有快速反应能力的濒海战斗舰,这对中国是有实际的军事威胁的。^② 如何加强同新加坡的沟通合

① 东盟原定在 2012 年 7 月 9 日的外长会议之后拟定联合声明,但各国在有关南海问题的表述上发生严重分歧。菲律宾和越南要求明确写入海洋纠纷问题,在声明中对中国的行为表示“担忧”,但柬埔寨一再予以拒绝。东盟于 7 月 11 日召开外长特别会议,试图通过联合声明,但约两小时的会议未能达成一致。

② 笔者感谢姚云竹将军和朱成虎将军在这一观点上的睿智看法。

作以影响其行动及姿态就成为中国应对美国军事威胁的关键所在。因此,中国真正要下功夫研究的问题是如何通过影响美国的盟国和友国来影响美国的这一战略。美国运作这一战略的核心是以地区抑制中国。如果中国能反其道而行之,让地区更加依赖中国以抑制美国,那将有效阻碍这一战略的实施。

最后,中国应该加强对美国的信心保障(reassurance)。傅立民曾说,一个不强大的中国对于美国反而是一个麻烦。套用他的逻辑,一个不自信的美国对于中国意味着更大的危险。^①过去30年来,中国一直是美国信心注入的接受方,现在应该意识到中国开始给美国注入信心的时代已经来临。中国可以通过加强自身的“战略灵活性”来达到这一目的,^②这可以包括:不寻求在亚太地区有意排除美国的影响和参与,在官方层面公开承认和欢迎美国在亚太地区发挥建设性的作用,虽然“建设性”如何定义是中美可以通过对话和沟通来商榷的;同时,在任何涉华的海上争议的事务中,中国应该明确“切割”对于争议领海主权的宣示和对于海上通道自由的承认与保护。

从一个更深的战略制定层次上来讲,中国需要认真思考两个问题:一是安全战略哲学以及决策体制改革的问题,二是在国家战略思考中坚持实事求是的原则。

美国在亚太地区是一个无法回避的力量。中国是一个上升的力量,而中国上升的速度之快极为惊人,可能连自己都没有估计到。这带来一个实际的问题,那就是中国的外交哲学和政策制定机制赶不上内部和外部利益的急剧发展,也赶不上国际和地区安全环境机遇和挑战的变化。中国习惯中庸的做法,以不变应万变,但是在国际风云变幻莫测而中国自身发展面临诸多问题的情况下就暴露出了重大缺陷。中国外交面临的主要问题包括决策不够灵活、自上而下、缺乏横向协调和吸取外部咨询讨论以及顶层设计的官僚决策体制、创新动力不足、和外界的沟通不够,这些因素导致中国在外交和安全问题上该果断出头的时候瞻前顾后,使得很多外交和安全政策反应不适应中国目前的实力和地位。

与此同时,我们应该看到,中国外交决策过程中还受到激进民意的掣阻,不容易客观评估自己的核心国家利益、自身利益的轻重缓急以及本身的实力和影响力。在微博时代,中国的安全和外交战略要有平衡理性的发展,在未来几十年,政府需要学会以柔性手段教育引导民意,外交和军队部门对民众也需要进行有效的政策公关,争取民

① 傅立民在2006年10月美国世界安全研究所中国项目和中国军控与裁军协会在华盛顿联合举办的1.5轨会议上的发言。

② 笔者同美国世界安全研究所中国项目主任孔哲文的访谈。

众的理解。

中国在未来一个中期发展阶段,国内问题的重要性仍然大于国际问题,民生、法治、社会公平和政府治理体制改革问题大于外交和对外安全问题。但是,因为中国客观的经济总量和国际地位,中国又无法保持内向性的战略姿态。对此,中国需要关注以下三点:第一,中国需要通过固定而科学的机制来不断跟踪报告与测量中国发展变化中的国家利益以及外部环境的变迁趋势,由此使政府在政策的优先和重点的选序上有既科学又有一致性的指导。第二,中国也迫切需要改革国家安全政策制定体制。虽然很多调研显示中国建立类似美国国家安全委员会这样的体制看起来时机还不成熟,但是至少可以加强军队在既有的外交安全体制中的有效代表性,同时增强外交系统在军队对外关系以及研究国际战略的队伍中的参与和影响,这可以通过设置一种相互安插的定期轮换机制构成,同时也可以设置一定机制化的平台使得外交、经贸和军事方面的中高级官员能够进行沟通和合作。第三,及时了解美国以及亚太地区重要国家的思想看法以及政策制定和落实过程极为重要。这是一个耗时、微妙而且昂贵的投入过程,但是对于同中国战略利益攸关的国家,如果中国对其真实想法没有准确客观的判断和把握,误判的代价可以小到出台政策不合时宜,越想灭火越是火上浇油,大到打起一场本可以避免的战争。另外,吸纳真正了解不断变化的外部世界的专家学者进入到政策咨询甚至制定的机制中去,让决策体制更加开放化、透明化,这是做出缜密、全面而理性的外交和安全决策的必要条件。

另外,在中国外交和安全战略制定中,实事求是的原则应该提到一个战略层面。在应对美国的新亚洲战略上,中国在意图和具体政策上不必忧心忡忡,想方设法排斥美国的影响力。美国的影响是一个客观存在,这在将来很长一段时间都如此,中国不如理性积极地接受,只是中国也需要“管理”美国。美国白宫同国务院在“再平衡”战略上就有分歧。中国要及时了解美国的内部政治脉动,强化(empower)同美国政策体系中对华更温和的力量的直接沟通与合作,支持他们在美国内部对华政策制定中发挥更大作用。有时候,中国也需要通过“管理”直接的当事方来达到“管理”美国的效果,比如,近年台海关系大大改善,就很大程度上消除了中美为台湾问题而擦枪走火的危险性。

从美国视角来看,有一个深层次的战略忧虑,那就是西太平洋的安全问题,换言之,中国在强大之后是否继续容忍和接受美国在西太平洋的军事存在?美国的假设是,为了维护这里的和平与稳定,美国需要在西太平洋地区继续扮演一个绝对统治地

位的海上强国的角色,这种海上绝对统治地位主要表现在海军的航行和作战能力上,包括出海的频率、能否提供保护利益需要的手段等。美国一直在这一海域的稳定中起到关键的作用,维护了本地区国家的共同利益,包括保证海洋通道畅通,保证商业航运安全,安抚这一地区的国家(比如日本),一旦发生问题美国会保护它们。美国在这一海域的存在不仅是提供“公共产品”,也是安抚这一地区的同盟伙伴和友邦,保证没有任何特别的国家做出对于这些盟友利益构成威胁的负面或不利行为,所以美国的所作所为的确有两边下注、以防万一的考虑。美国在此的权力布置也是为了保证中国一旦变得咄咄逼人和具有挑战竞争性,美国能够站在最有利的立场来对付这种挑战。这是一个非常基本的考虑。

从中国的角度来说,西太平洋在未来十年并非中国必争不可的战略利益。如果这不是中国目前的核心战略利益,中国军方和外交部门同美国对此进行明确的解释和沟通会有助于从根源上减少摩擦。如果仅仅是因为美国无论如何无法停止的对台军售以及近岸侦察,就放弃军事上建立互信和合作的机会,放弃双方本来可以做的海上救援救灾、海上共同巡逻甚至非战争行动合作的机会,这是为自己的发展自设路障。

随着中国扩展军事力量,会越来越多地“碰到”美国,这是中国崛起过程中一个不可避免的部分,美国对此是有心理准备的。中国需要理解自身和美国最为看重的目标有别,因此在非核心利益(至少是五年内的视角)的问题上可以适时适度地妥协和隐忍。对于核心利益,中国在明确之后,可以在提法上从二轨和1.5轨开始试探逐渐进入官方的明确解释和阐述。美国希望同中国建立行路规则,希望中国更清楚地解释自己的期望,加强中国行为的可预期性。一个迅速崛起而方向和意图不明的大国从外界看来可能是一个可怕的巨人怪物,这就是中国虽然在很长一段时间内在发展上以内部问题为主、但是在战略姿态上却无法内向性的原因。

[收稿日期:2012-09-09]

[修回日期:2012-10-16]

[责任编辑:主父笑飞]