

后危机时代中美 对话新机制战略研究^{*}

张汉林 袁 佳

【内容提要】 国际机制的出现是作为行为体的国家协调彼此利害关系的产物,随着相互依赖关系的不断加强,所有相关行为主体彼此损害的能力就越强。作为政策协调与大国博弈的结果,中美对话机制已有20多年的历史,并且随着中美关系的不断发展,双方的对话层面逐步提高,中美对话机制渐趋完善。但尽管如此,作者认为当前的中美对话机制还是存在若干问题,而且鉴于后危机时代两国的整体政治经济地位、面临的共同问题乃至国内政治格局等方面的变化和发展,两国对话机制与之前相比,从实质到内容都将出现明显的不同。对此,作者认为中美两国需要在现有对话机制的基础上构建新型对话机制——即中美峰会机制,这不仅符合中国的利益,也符合美国的利益,可以使两国在更高层面、更广范围进行更为有效的对话。在新对话机制中,中国应学会利用这种双边机制提出自己的利益诉求,并加强政府部门间的互动与利益协调。同时,在重视发展中美对话机制时要做到重视而不偏重,努力维持好与发展中国家的关系。

【关键词】 国际机制;中美对话;中美峰会

【作者简介】 张汉林,对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院院长、博士生导师;袁佳,对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院博士研究生。(北京 邮编:100029)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2010)06-0129-13

^{*} 本文是对外经济贸易大学211工程三期重点项目“世界经济与贸易分析及预测系统”中期研究成果。《世界经济与政治》杂志的匿名评审专家对本文提出了诸多批评意见和修改建议,在此作者表示感谢。

所谓机制(regime),是指一定主体内部各构成要素之间相互联系和相互作用的关系及其功能。厄恩斯特·哈斯(Ernest Haas)认为机制是指在一个相互依赖的体系中为管理冲突而做的人为安排。^① 奥兰·扬(Oran Young)也曾指出,“随着相互依赖关系的不断加强,所有相关行为主体彼此损害的能力就越强”。^② 而相互依赖就意味着行为主体之间形成了一种非随机性的系统,而是有组织或者是经过构建的系统。^③ 斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)将机制视为干预变量(intervening variable),^④ 他在1983年出版的《国际机制》一书中对国际机制给出定义,认为国际机制是指在国际关系特定领域内由行为体愿望汇聚而成的一整套国家行为“原则、规范、规则和决策程序”。^⑤

对于国际机制的产生,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)认为至少需要两个条件:即有关国家在国际关系某一特定领域存在共同利益,而这一共同利益只能通过合作才能获得;即使国家间存在共同利益也不一定会彼此合作,只有国家间彼此合作的好处超过不合作的好处,合作才会产生。在这里,基欧汉利用博弈论中的“囚徒困境”阐述了促使国家间合作的动力。^⑥ 对此,约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)也基本表示认同,他还指出国际制度具有刚性特征,这主要体现在“类似于婚姻”的战略约束能力上,即确定国家的预期作为,将国家锁入既定的、可预期的行为轨道。^⑦

目前,中国和国际机制之间正在形成塑造与被塑造的互动关系,在这个互动中,国际机制通过各种规范希望把中国纳入“既定的、可预期的行为轨道”,使中国逐步实现国际化、市场化和民主化;与此同时,中国对待国际机制的态度也是在接受的同时进行修改、补充与完善。对此美国是采取谨慎和保留态度的,这突出体现在其对中国崛起影响的判断上。^⑧ 从冷战后美国对中国的战略选择可以看到,作为当今国际机制的主导者,美国不仅力图在多边层面利用国际机制对中国进行渗透和影响,还希望借助双

① Ernest B. Haas, "Words Can Hurt You; Or, Who Said What to Whom about Regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 26-27.

② Oran R. Young, "International Regimes: Problems of Concept Formation," *World Politics*, Vol. 32, No. 3, 1980, pp. 331-356.

③ Ernest B. Haas, "Words Can Hurt You; Or, Who Said What to Whom about Regimes," p. 27.

④ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 186.

⑤ Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, pp. 2-6.

⑥ Robert Axelrod and Robert Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1985, pp. 231-241.

⑦ John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of America's Postwar Order," *International Security*, Vol. 23, No. 3, 1998/1999, pp. 43-78.

⑧ 杨文静:《中国融入国际机制与美国因素》,载《现代国际关系》,2004年第10期,第29-34页。

边层面的互动机制对中国进行规范与制约,但与此同时中国对美国也产生反作用。

一 中美对话机制回顾

(一) 中美对话机制是两国政策协调的必然结果

按照新自由制度主义理论,国家间可以通过建立国际制度来规范行为体行为,从而增强信息的透明性和承诺的可信性,并最终促成合作。^① 回顾中美30多年的交往,两国关系在持续发展的同时却又摩擦不断,重要原因之一就是美国对中国快速崛起后实力的担忧,加之双方缺乏战略层面的经常性交流和沟通机制,以致常常出现战略“误判”。^② 亨利·基辛格(Henry Alfred Kissinger)在《大外交》中也写道:“美国政策同时要与北京睦谊,又要与北京认为对中国安全有潜在威胁的国家交好——这的确是美国的立场——华府与北京之间就必须定期、谨慎地对话。”^③ 通过这种所谓的定期、谨慎的对话进而协调两国间政治经济关系,这就是两国双边对话机制的基础。

目前,中美之间已经存在60多个对话机制,共达成200多项协议,取得了较为丰硕的成果。中美之间最早的政策协调对话机制——中美联合经济委员会(JEC)于1980年9月在美国华盛顿举行,由美国财政部和中国财政部共同举办,由此揭开中美双边财经协调的序幕。此后,中美商业贸易联合委员会(JCCT)于1983年召开,对话在美国商务部、美国贸易代表以及中国负责贸易的副总理之间展开,至2009年已经召开了20次会议。JEC和JCCT等中美财经政策协调机制在一定程度上争取到了美国对中国特色经济制度、政策以及相关措施的理解,促进了中国的改革开放,维护了中美经济的健康、稳定发展,还在一定程度上降低了两国相互采取不稳定经贸政策的可能性,缓解了大量的矛盾冲突,为中美关系的快速健康发展创造了较为良好的外部环境。

(二) 战略与经济对话标志着中美对话机制上升到新层面

中国加入世界贸易组织(WTO)后,中美之间共同利益不断扩大,合作水平不断提升,使得双方逐渐从关注短期热点转向长期问题,这时“中美间需要对话这种形式作为两国经济沟通领域的机制创新,并且由两国领导人亲自建立,提升到重大战略层

① Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

② 刘长敏:《中美战略对话机制的发展及其解析——守成大国与新兴大国关系的新探索》,载《现代国际关系》,2008年第7期,第1页。

③ [美]亨利·基辛格著,顾淑馨、林添贵译:《大外交》,海口:海南出版社1998年版,第801页。

面”。^① 2005 年,时任美国副国务卿罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)用“利益攸关方”来定位中美关系,^②认为有必要讨论建设一个战略性的中美关系的框架。^③ 对此,中国国家主席胡锦涛进一步诠释:“中美双方不仅是利益攸关方,而且更应该是建设性合作者。”^④在此背景下,中美于 2006 年举行了第一次战略经济对话(SED)。2009 年 4 月初伦敦二十国集团(G20)峰会期间,中国国家主席胡锦涛和美国总统奥巴马首次会面后,确定了两国未来高层对话的机制,即中美战略与经济对话(S&ED)。实际上中美战略与经济对话是将此前的中美战略对话和中美战略经济对话合二为一,使之成为一种“双轨”对话,这一对话机制比以前的战略经济对话机制规模更大、涉及两国部委更多。不仅如此,这还可以促进本国内部与两国之间不同部委的交叉协调,从而可以进行更有效的“官僚统筹”,^⑤无疑将中美对话提升到新的高度。尽管如此,笔者认为当前的中美对话机制依然存在若干问题,且鉴于后危机时代两国的整体经济地位、面临的共同问题乃至国内政治格局等方面的变化和发展,未来两国对话从实质到内容都将出现明显的不同。

二 当前中美对话机制存在的问题

(一) 双方在对话机制中体现出的控制力不均衡

芭芭拉·凯里迈诺斯(Barbara Koremenos)等人指出,在国际机制中主体的控制力可能受限于一系列因素,如制度的投票规则和资金来源等。^⑥ 作为主体的国家在制度中的角色、地位和作用不同,对于制度的控制也会有所不同。在中美对话机制中,议题的选择可以体现出国家利益诉求的关注面,而不同的制度安排则可以决定对话议题的偏重点,从而体现出哪一方主体对特定制度具有较大控制力。^⑦ 在以往的中美对话

① 张幼文:《共同利益是中美战略经济对话的基础》,载《国际经济评论》,2007 年第 6 期,第 48 页。

② Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility?" Remarks to National Committee on U. S. - China Relations, New York City, September 21, 2005, <http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>.

③ Kerry Dumbaugh, "China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy," *CRS Report for Congress*, January 20, 2006, pp. 3-4.

④ 王恬:《中美不仅是利益攸关方,而且是建设性合作者》,载《人民日报》,2006 年 4 月 23 日第 3 版。

⑤ 《美专家:中美战略与经济对话是新的高层对话机制》, <http://www.chinanews.com.cn/cj/cj-gncj/news/2009/07-23/1787064.shtml>.

⑥ Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," *International Organization*, Vol. 55, No. 4, 2001, p. 773.

⑦ 王一鸣、田野:《中美战略经济对话的制度选择》,载《国际政治科学》,2009 年第 3 期,第 71 页。

中,那些“长长的议题清单”大半是由美国提出,且美国提出议题的质量和准备的详细程度都要高于中国,这就使中国在与美对话中处于被动地位。例如,此前中美对话中所重点涉及的气候变化、能源合作、人民币汇率和知识产权等都是美国政府执政理念和外交理念的真实反映,都是美国在向中国推销其制度模板。而中国国内所关注的中美贸易摩擦、产业结构的调整等却未成为主要议题。这种一边倒似的制度性说教很难体现双方对话的平等性,对双方合作也具有抑制作用。虽然这种情况在中美战略与经济对话中得以缓解,但那只是在金融危机大背景下美国的刻意逢迎,双方在诉诸议题设置、平均制度设计和寻求利益协调等方面依然不均衡,制度本身的缺憾并没有得以突破。

(二) 双方利益诉求模式不同,中国利益诉求不明确

一般而言,美国在多边或双边层面的谈判中,多是通过民众→利益集团→国会→政府行政部门→外交层面的途径来实现本国政府、产业界和国民的利益。因此对于美国来说,“中美建立定期对话机制首先就是美国国内的一种政治需求,这本身来说就是对美国舆论的一种交代,以告诉民众,‘我们在对中国政府施加压力,在跟中国谈判’。美国政府力求证明‘我们不是对中国坐视不管的,我们是在谈这些问题’。”^①而中国对外谈判的步骤则多是由政府主导,谈判结果由政府通过政策法规的形式推广到地方政府或产业界。这也是为什么在以往的中美谈判或对话过程中美国总能提出大量议题及相应的翔实证据的原因,而中国在这些方面则有所欠缺,结果就容易导致中国对国内各产业利益得失认识模糊,难以充分代表中国企业对外进行自身利益的申诉。利益诉求推进模式的不同,还有可能会导致美国政府通过对话机制的方式直接使其国内政治与经济利益诉求影响中国的国内规范和内部结构,特别是国内决策者的信仰和行为,并通过国内政策辩论最终成为政策。^②

(三) 现有机制缺乏灵活性与机动性

制度的灵活性是指机制在外部环境或国内政治出现变化的情况下,面对突然事件

① 丁一凡:《中美战略经济对话的回顾与展望》,载《国际经济评论》,2007年第6期,第51页。

② 对此,国际政治经济学中的跨国主义学派(transnationalism)也分析了国际规范如何通过国际机制、组织或跨国界行为体影响到一国的国内规范和内部结构,参见 Wathew Evangelista, “The Paradox of State Strength: Transnational Relations, Domestic Structures and Security Policy in Russia and the Soviet Union,” *International Organization*, Vol. 49, No. 1, 1995, pp. 1-38;此外还有研究认为在国际机制下国内政治行为者会把国际规范当成推行自身议事日程的杠杆,参见 Andrew P. Cortell and James W. Davis, Jr., “How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms,” *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 2, 1996, pp. 451-478。

的冲击或新的制度需求,自身进行微调的能力。^①能否及时解决外界冲击是检验机制是否稳定的重要标准。虽然中美对话机制已经由布什时期的战略经济对话提升为奥巴马时期的战略与经济对话,由此可以看出中美愈加重视彼此间的沟通与协调,但从该对话机制的属性来看,这一机制举行的频率从此前战略经济对话的一年两次变为战略与经济对话的一年一次,虽然提升了战略与经济对话的权威性,但也降低了其灵活性与机动性。鉴于中美双方共同利益和矛盾分歧都在日益增多,对话频率的降低使得双方无法充分利用该机制对双边和全球范围内出现的新情况和新变化进行沟通协调,不利于两国及时化解矛盾分歧。

三 后危机时代建立中美对话新机制的必要性

(一)危机后中国国际地位的重要性凸显

美国次贷危机发生后,中国在国际上的政治经济地位凸显。以中国为核心的发展中国家积极同美国等发达国家进行协调与合作,全球经济迅速走出危机,成功地避免了20世纪30年代经济大萧条的重演。尤其是八国集团和中国、印度、巴西、墨西哥、南非(G8+5)的后冷战对话机制由此作古,G20峰会登上历史舞台,这意味着以中国为代表的新兴发展中大国首次以平等身份与西方发达国家坐在了世界治理的决策桌旁。而无论是G20峰会还是哥本哈根全球气候大会,中国都扮演着举足轻重的角色,中国在全球事务中发挥建设性作用的战略空间得到空前拓展。

随着中国国际政治、经济地位的提升,全球性问题正日益成为中美对话的核心议题。在金融危机发生之前,中美两国就已经是世界上最重要的两个经济体,而且在全球金融危机爆发前的四年中,世界经济迅速发展,中美两国经济增长几乎占全球增长的一半。同时,作为全球最大的贸易国家,中美两国还是世界经济不平衡中的两大对立国:美国是最大的逆差国与债务国,而中国是最大的顺差国并持有巨额美元外汇储备。此外,两国还是世界两大阵营的领导者,美国是发达国家的代表,而中国是发展中国家的代表。在后危机时代,全球政治与经济环境不但没有使得管理中美关系变得更加容易,反而更加困难,同时也更重要。^②奥巴马表示,中美关系对于国际事务的影响

^① Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "The Rational Design of International Institutions," p. 773.

^② Carla A. Hills, "Thoughts about Managing the US-China Economic and Trade Relationship in the Years Ahead," The Dr. Scholl Foundation Lecture on US-China Relations, June 4, 2009.

将远大于其他伙伴关系对国际事务的影响:如果没有中美之间的共同合作,包括全球金融危机、恐怖主义、气候变化和能源安全等全球性问题将很难予以解决。在当今的全球化世界中,跨国性的挑战需要跨国性的合作来解决,尤其是需要最重要的国家之间进行合作。^①

加强中美对话有助于中国增强在双边和多边机制的影响。“中美经济关系是全球化导致的全球分工和产业链转移的产物,因而不只是双边范畴,中美关系具有双边、地区和全球三层内涵。”^②因此,中美各种对话机制虽然是双边的,但也远超双边范畴,具有地区和全球意义的表征。^③从多边角度看,中国和美国是推动多哈回合谈判的重要力量,也是重组全球金融监管体系的关键参与者,同时还是联合国气候大会的重要决策力量,这意味着两国间的合作与交流将对推动全球多边贸易体系和金融体制的发展与改革起到至关重要的作用。不仅如此,当前亚太地区的多边机制发展非常迅猛,各种多边形式的论坛和组织对协调亚太各国的经济与外交发挥着重要作用,但目前中美两国在此方面都各筑各巢,不利于双方的互信与合作。因此,未来中美双方需要采取积极的和建设性的行动来推动其朝着理想的方向发展,对中国而言也可以在全球谈判中发挥更积极的作用,^④增强其对全球多边及双边政治与经济格局的影响。

(二) 危机后中美面临更多共同利益

对于中美两国而言,双方关系中最重要的是经贸关系,这也是未来中美在其他领域合作的基础。

中美在传统经贸领域达到“金融恐怖平衡”。自2000年以来,中国对美国的出口额从1 000亿美元上升到2008年的3 380亿美元,增长了3.4倍;在此期间,美国对中国的出口则从160亿美元上升到710亿美元,增长了4.4倍。^⑤而在过去的20年中,中国已经迅速成为美国产品的一个重要的出口市场,从1987年的35亿美元增加到2007年的652亿美元。在金融方面,美国对中国的依赖性逐渐加大。在过去的30年中,中国的外汇储备从1978年的1.67亿美元飙升到2008年的1.9万亿美元,成为

① Barack H. Obama, Remarks at the United States-China Strategic and Economic Dialogue, July 27, 2009, <http://www.gpoaccess.gov/presdocs/2009/DCPD-200900601.pdf>.

② 王义桅:《中美关系步入机制化时代:对从经济战略对话到建立军事热线的理解》,载《新闻前哨》,2007年第7期,第6页。

③ Peter S. Goodman, "Paulson Gets Promise Only of Dialogue with China," *The Washington Post*, September 22, 2006.

④ 李侃如:《美中关系展望》,载《美国研究》,2009年第2期,第11页。

⑤ 数据来源:IMF, Direction of Trade Statistics, 参见 <http://www.imfstatistics.org/DOT/>。

世界上外汇储备最多的国家。^①同时,2008年中国已经超过日本成为美国国债的最大持有者。中美在贸易、金融领域形成如此高度的利益攸关,被美国前财政部长劳伦斯·萨默斯(Lawrence Henry Summers)称为一种“金融恐怖平衡”。^②

非传统经贸领域将成为中美合作的新重点。此次金融危机爆发后,中美之间以“切肤之痛”感受到彼此的重要性,双方在经济刺激政策的推出与退出、美国国债的增持与减持等方面都进行着积极的合作。尽管目前中美之间已存在包括中美战略与经济对话和中美商业贸易联合委员会等机制在内的平台,但就未来而言,需要有更进一步的共同利益框架。所以,在后危机时代,中美双方不仅应该在传统经贸领域,而且应该在非传统经贸领域加强合作,寻找更多的共同利益,这样,双边经贸关系发展就具有了持久的推动力。如同安全领域区分为传统安全和非传统安全两个部分一样,经贸领域同样也有传统和非传统经贸领域之分。传统经贸领域指的是商品贸易、市场准入、服务业以及知识产权保护等,而非传统经贸领域则涉及经济增长模式、投资、储蓄与社会保险、教育、劳动力问题、环境保护、医疗保健等,其范围更为广泛,合作空间更为巨大。小布什执政期间,美国短视性的能源政策以及拒绝遵守温室气体排放的态度使得中美两国没能在此问题上加强合作。^③不过奥巴马上台后,美国国务卿希拉里·克林顿(Hillary Clinton)认为,未来中美对话的重点将是气候变化与新能源两方面,她认为这是中美加强全球对话的最为重要的议题之一。^④除此之外,在这些非传统经贸领域的合作加强,或许可以有助于双方在传统经贸领域减少摩擦,降低猜疑。

众多的共同利益需要中美之间加强合作,但正如肯尼思·华尔兹(Kenneth N. Waltz)所言:“当面对为共同利益而开展合作的机会时,感到不安全的国家必须要询问将如何对收益进行分配。它们必须要问的并非‘我们双方都能获益吗?’而是‘谁将获益更多?’”^⑤如果双方都担心对方利用多得的利益和增加的能力,那么即使双方在合作的过程中都能获得丰厚的绝对利益,这一前景也不能促使它们进行合作。^⑥为防止这一情况的出现,就需要两国在更高层面、更广范围内进行对话协商,以避免“囚徒困

① 详见 <http://www.safe.gov.cn> 和 <http://finance.people.com.cn/GB/8671303.html>。

② Lawrence Henry Summers, "The United States and the Global Adjustment Process," Speech at the Third Annual Stavros S. Niarchos Lecture, Institute for International Economics, Washington, D. C., March 23, 2004.

③ Nina Hachigian, Michael Schiffer and Winny Chen, "A Global Imperative—A Progressive Approach to U. S. -China Relations in the 21st Century," Centre for American Progress, August 2008, p. 7.

④ U. S. Department of State, "The U. S. and China Working toward Clean Energy," February 22, 2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/119435.htm>.

⑤ [美]肯尼思·华尔兹著,信强译:《国际政治理论》,上海:上海人民出版社2003年版,第139页。

⑥ 肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,第139页。

境”局面的出现。美国学者邓凯丽(Kerry Dumbaugh)就指出,随着中国在国际舞台中发挥的作用越来越大,对世界经济的依赖关系越来越强,因此对于维持一个稳定的国际经济关系的意愿也越来越强,这也符合美国的国家利益。而如果把中国视为一种“威胁”或企图限制中国的崛起,将会对美国的国家利益带来灾难性的后果。^① 奥巴马上台后提出不少新的理念与主张,有些与中国一贯的政策与观点相类似,这意味着中美之间的共同语言不断增多,为中美进一步深化合作关系奠定了良好的基础。^②

(三)后危机时代中美矛盾与分歧也愈加明显

后危机时代的中美经贸关系不仅由两国的共同利益来构成,同时也包括两国的矛盾与分歧。而且中美经贸关系从来就不是单纯的经济议题,还与政治和安全密切相关。各自国内政治的纷扰、彼此战略评估的模糊以及外来偶发事件的冲击都会严重影响和制约两国正常贸易关系的开展。冷战结束后,中美政治、安全关系一直起伏不定,而经济领域的相互依存却逐渐加深,中美经济关系也一直被当做双方关系稳定的“稳定剂”和“压舱石”。不过正如罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)所言,经济相互依赖就需要进行调整,但调整的过程常常是痛苦的。^③ 这就决定了中美两国在共同利益持续增加的情况下,由“痛苦的”调整所带来的分歧与冲突也越来越多,近年来中美经济关系呈现出巨大的和日益增长的“复杂性”,^④中美经贸、金融等领域的矛盾和摩擦日渐上升。全球金融危机爆发后,中美之间就人民币的升值与贬值、贸易自由化与贸易保护主义等问题展开激烈交锋,而这些只是两国矛盾与分歧的冰山一角。

首先,美国“贸易再平衡”观下中美争端将会加剧。虽然连美国人自己都承认,中国并非是美国在经济上的竞争者,相反,中国为美国消费者福利的改善做出了巨大的贡献。弗雷德·伯格斯坦(C. Fred Bergsten)等人就认为,“中国有足够的能与竞争力使美国产生经济问题,但它既没有使美国经济出轨,也不是美国经济困境的主要制造者,远比20世纪80年代的日本或90年代亚洲其他国家给美国带来的问题要少”。^⑤ 即使如此,为了转嫁责任和国内政治需要,美国还是把此次危机的原因归于

① Kerry Dumbaugh, "China-U.S. Relations: Current Issues and Implications for U.S. Policy," *CRS Report for Congress*, July 18, 2008, pp. 3-4, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34588.pdf>.

② 马振岗:《对中美关系的热期盼与冷思考》,载《国际问题研究》,2009年第5期,第4页。

③ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译:《权力与相互依赖》,北京:北京大学出版社2002年版,第283页。

④ Steven R. Weisman, "China Stand on Imports Upsets," *U.S. New York Times*, November 16, 2007, p. C1.

⑤ C. Fred Bergsten, Bates Gill, Nicholas R. Lardy and Derek J. Mitchell, *China: The Balance Sheet—What the World Needs to Know Now about the Emerging Superpower*, Washington, D. C.: Public Affairs/IIIE/CSIS, 2006, p. 10.

“全球经济失衡”,认为以中国为代表的发展中国家储蓄过多导致了此次金融危机,并提出“贸易再平衡”的主张,与之相伴的就是美国对中国贸易保护措施不断增多,金额不断增大,给中国部分产业造成严重损失。不仅如此,近年来美国一直对中国打人民币汇率这张牌,认为人民币币值的低估是造成美国巨额贸易逆差的罪魁祸首,美国国会议员不断提出各种各样的法案^①催促人民币升值,并运用各种机制和沟通渠道不断给人民币施压。2010年1月27日,美国总统奥巴马在国情咨文中提出“五年出口倍增计划”,在未来五年内推动出口扩大一倍,创造200万就业岗位,^②这意味着未来中美两国在人民币汇率问题上的争端将愈演愈烈。

其次,环保议题也是悬在中美之间的“达摩克利斯之剑”。正如上文所言,中美两国可以通过加强非传统经贸领域的合作来减少摩擦、淡化分歧。但在实际中,这些合作领域也最有可能成为未来中美关系的矛盾重点。在奥巴马的国内改革日程表上,推动美国“清洁能源与安全”改革是其任内最重视的工作之一,他的这一内政重点反映在外交上,就是与中国这一“具有全球影响力的大国”在气候变化与能源安全上进行合作。在这一点上,早在希拉里访华期间就已经定调:中美是世界两大温室气体排放国,美国将把加强与中国在气候变化领域的合作作为外交重点之一。如果美国在未来以减少碳排放作为贸易谈判议题,可能会在某种程度上对中国的贸易出口产生不利影响,中美还可能会在碳关税的自愿减让方面产生僵局。^③在中美第一次战略与经济对话中,双方刻意避开了某些心照不宣的敏感话题(如碳关税等问题),但应清醒地看到,这是因为在金融危机的特定背景下,美国希望与中国减少对抗,加强合作为目标所致,正如蒂莫西·盖特纳(Timothy F. Geithner)和希拉里在《华尔街日报》的联合撰文所言,当时最重要的议题就是“确保从数十年来最严重的全球经济危机中复苏”,为此中美需要“一起抓住船桨,开始划船”。但危机过后,那些敏感性话题将会被再次挑起,成为美国向中国施压的工具。因为清洁能源问题涉及两国经济的核心,在未来几十年都会一直列入议事日程。因此,“在这个问题上的大规模合作可以大幅拓展两个

① 美国国会两院提出的迫使人民币汇率升值的立法草案,主要包括 H. R. 321 (SCHIP Plus Act of 2009), H. R. 782 (Fair Currency Act of 2007), H. R. 1002 (Law Enforcement Officers Equity Act), H. R. 2942 (Currency Reform for Fair Trade Act of 2007), S. 364 (Strengthening America's Trade Laws Act), S. 796 (Hardrock Mining and Reclamation Act of 2009), S. 1607 (Currency Exchange Rate Oversight Reform Act of 2007), S. 1677 (Currency Reform and Financial Markets Access Act of 2007)等,具体参见 <http://www.govtrack.us/congress/legislation.xpd>。

② “We Will Double Our Exports over the Next Five Years, an Increase That Will Support Two Million Jobs in America,” President Barack Obama State of the Union Address, January 27, 2010.

③ Canadian Press, “Proposed U. S. Carbon Tariffs Would Hurt Trade: Prentice,” CTV News, May 14, 2009.

社会间严肃工作关系的范畴,而合作的长期性则可使双方逐渐扩大对对方长期意图的信任”。^①虽然后危机时代中美矛盾分歧也在不断累积,但正如陈德铭在《华尔街日报》撰文所言,在这种情况下两国不应让分歧成为阻挠双方就共同关注的利益进行合作的绊脚石。^②

四 后危机时代中美对话新机制的思索

(一)建立中美峰会机制,全面提升对话层面与范围

目前,美国和中国已经有多个双边或多边委员会、对话机制、合作机制以及论坛等,这些机制都是为了解决中美关系中的经贸、环境、能源等各个方面所面临的问题,但发挥的作用还是有限。基辛格在美国国会中指出:“中国要美国帮助平衡它同强大邻国——日本、俄罗斯和印度——的关系,至少在它发展到强大得足以靠自己的力量这样做之前。美国需要中国在这些问题上以及在台湾地区前途、核扩散和转让武器技术等问题上合作。这些问题至少在今后数十年中应该成为中美对话的关键部分。”^③随着中美对话议题逐渐偏重于战略性问题,且议题重要性不断增加,客观上也对提升对话机制等级提出了要求。一般而言,制度化程度越高的机制越能够对协议的执行形成有效的监督,以增强协议的公信力,扩大协议在国际社会上的“声誉效应”。^④对美国政府而言,受迫于利益集团而实行的背叛常常有悖于美国的根本利益和外交政策,因而需要更高的制度机制予以确认,增强中美协议的执行力,以增大美国对协议的背叛成本。^⑤因此,笔者认为未来中美之间有必要建立一个峰会机制。在中美峰会机制中,可实现中国国家主席-美国总统以及两国多部门部长级的对话,把对话机制的层面提高到元首级,提高对话层面和议题范围,使双方关系朝着一个理性、对话、多元的方向发展,并且实现峰会的定期举行。在此机制下,可设长期性的中美峰会协调沟通委员会,对共同关注的全球性问题如经济、环境、知识产权及日益增多的摩擦进行及时的协调与沟通,从而有效解决中美峰会机制缺乏灵活性的问题。

① 李佩如:《中美关系展望》,载《美国研究》,2009年第2期,第12页。

② Chen Deming, “Strengthen U. S. -China Trade Ties—Now Is No Time for Protectionism,” *Wall Street Journal*, April 27, 2009.

③ 基辛格1995年7月13日在访华之后向国务卿沃伦·克里斯托弗(Warren Minor Christopher)汇报,并在参议院外委会作证时所做的对中国的 평가。

④ Charles Lipson, “Why Are Some International Agreements Informal?” *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991, pp. 508-509.

⑤ 王一鸣、田野:《中美战略经济对话的制度选择》,载《国际政治科学》,2009年第3期,第77页。

(二) 中国应充分利用中美对话机制,提出自己的利益诉求

由于中美两国国内都有众多难以获得彼此理解的复杂的政治与经济因素,因此中美对话的关键在于能否向对方的利益所在集团(或部门)施加影响,并利用这个集团(或部门)去影响其他群体。^① 鉴于以往中美对话中议题提出质量和数量的巨大差异,在中美进一步互动合作的过程中,不仅是美国,中国也应当从中获得有利于自己发展的政策空间。^② 对此,中国应从中吸取教训,不应让中美对话机制单纯成为美国对中国施加压力的平台,还应该充分准备,代表本国企业积极提出对美国的利益诉求。中国要借鉴美国经验,在对话或谈判前就充分做好准备,在议题的提出上应该对等、详尽,充分了解本国企业对美贸易、投资过程中的困难,代表自身企业和民众提出相应的利益诉求。

(三) 加强政府部门间的互动与利益协调

罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈认为,由于各政府部门的利益诉求具有差异性,如果在对外政策中不同的利益诉求缺乏足够的政策协调,就会为此导致沉重的代价。^③ I. M. 戴斯勒(I. M. Destler)也指出,虽然在整体经济政策目标上美国各行政部门是一致的,但在特定的经济事务中每个部门的目标各有不同。^④ 例如,美国财政部更倾向于强调货币政策,而美国贸易代表办公室及美国商务部的侧重点则放在贸易方面。中国同样如此。而且在经济政策的制定方面,各部门的利益诉求同样存在差异,如中国的贸易政策和产业政策就经常存在冲突与矛盾。建立新型中美对话机制则通过“双层互动”的形式,有助于协调两国政府部门利益诉求的差异。一方面可以加强中美两国政府部门间的互动,新中美对话机制使两国对口部门间通过对话的形式进行政策协调,并建立政府间的互信机制;另一方面可加强两国内部各部门间的互动与协调。对于中国而言,新对话机制可以加强外交部、财政部、商务部乃至国防部等各部委间内部交流、沟通的机会,从而可以更好地协调对话时的政治态度和决策。而在对话机制中美国则加强了部门间利益的协调并促进各政府部门间的互动联系,例如,中美战略与经济对话是由美国国务院和财政部共同负责,其中美国国务院主要负责中美战略对话部分,美国财政部负责中美经济对话部分;中美商业贸易联合委员会则是由美国商

① Eswar S. Prasad, "Effects of the Financial Crisis on the U. S. -China Economic Relationship," *Cato Journal*, Vol. 29, No. 2, 2009, p. 234.

② 宋国:《思考中美战略经济对话的未来》,载《西部论丛》,2008年第7期,第29页。

③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》,第26页。

④ I. M. Destler, "A Government Divided: The Security Complex and the Economic Complex," in David A. Deese, ed., *The New Politics of American Foreign Policy*, New York: St. Martin's Press, 1994, pp. 132 - 147.

务部、美国贸易代表办公室联合负责,美国国务院负责协调(见图1)。

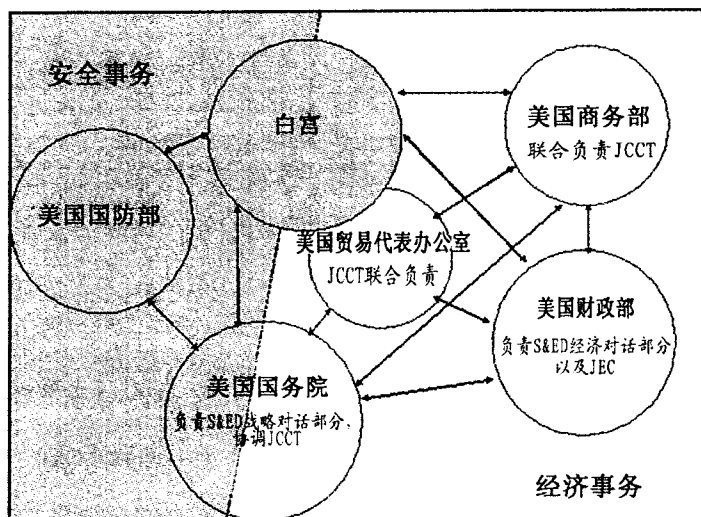


图1 中美双边对话中美国各部门间的互动

注:圆圈的面积代表各部门在对话中的重要性和影响力。

资料来源:作者绘制,参考 Jean A. Garrison, "Managing the U. S. -China Foreign Economic Dialogue: Building Greater Coordination and New Habits of Consultation," *Asia Policy*, No.4, 2007, p.178。

(四)对中美对话机制要重视而不偏重

中美对话机制是中美两国经贸关系日益密切的产物,中美对话机制的不断升级也证明中美之间相互依存程度的不断加大。毋庸置疑,中美对话机制对于协调两国在政治、经济和社会文化等诸多方面的利益起着重要作用。但中国对中美对话机制要做到重视而不偏重,以避免持支持态度的众多发展中国家(包括俄罗斯、印度和巴西)认为中美关系过于密切,减少对中国的信任感与支持。因为本质上而言,随着中国经济实力的不断增强,其与发达国家的共同利益越来越多;但不容否认,中国目前依然是一个发展中大国,与众多发展中国家的共同利益也非常多,而且在国际事务中,中国依然需要其他发展中国家的大力支持。因此,在加强中美对话的同时,中国要妥善处理与其他发展中国家的关系,争取得到其他发展中国家的理解与支持。

[收稿日期:2009-12-08]

[修回日期:2010-04-16]

[责任编辑:主父笑飞]