

國際戰略研究 簡報

2015 年 03 月 15 日

第 19 期

北京大学国际战略研究院

Institute of International and Strategic Studies, Peking University

危机管理与中美互信

张沅生 *

近年来，随着中国崛起，特别是中国军事力量的增长和美国推行亚太再平衡战略，加强对华防范，中美之间的地缘政治摩擦上升，两国发生军事安全危机的可能性增大。在此形势下，加强危机管理已成为维护与发展中美关系的当务之急。

当前，中美两国主要面临以下现实危机与潜在危机：

台海危机 历史上台海危机曾经多次发生并一再导致中美关系严重恶化。2008 年国民党在台湾地区重新执政以来，两岸在维护“九二共识”，推动台海和平发展方面取得积极进展，台海形势明显缓和。但是，台湾岛内的政治发展仍存在变数，中美双方的相关军事准备仍在继续。美国制订“空海一体战”的作战策略，一个重要方面就是针对其所谓中国不断加强的“反介入、区域拒阻”能力（A2/AD）。2016 年台湾“大选”后如果坚持台独党纲的民进党卷土重来，中美两国可能重新面临台海危机的严峻挑战。

朝鲜半岛危机 如果说台海危机是最具风险的潜在危机，朝鲜半岛危机则是最严重的现实危机。半岛至今仍未结束战争状态和建立和平机制；仅有的停战机制因朝鲜宣布退出已于 2013 年停摆；六方会谈更自 2008 年底停滞至今，难以恢复。时起时伏的朝核危机、紧张对峙的南北关系和全面对抗的朝美关系交织在一起，朝鲜半岛爆发军事冲突的风险很高。上世纪 50 年代初，中美两国曾经在此陷入一场局部战争。当前，双方在半岛既有共同利益也有分歧。能否共同有效应对半岛各种紧急事态，避免再次兵戎相见，是对中美两国的严峻考验。

中日东海危机 由于领土与海洋权益争议严重加剧，近两年来中日在东海形

* 张沅生，中国国际战略研究基金会学术委员会主任，北京大学国际战略研究院理事。本文为作者在 2015 年 2 月第九次中美战略核关系与战略互信研讨会上专题发言的修订稿。

成了军事对峙。在两国力量对比变化、民意对立及政治关系恶化的背景下，双方如果发生海上意外突发事件，可能引发军事冲突。作为日本的军事盟国，美国卷入中日军事危机的可能性上升。2014年下半年以来，中日关系有所缓和、改善，未来走向将取决于双方能否落实去年底达成的四点原则共识。尽管中日美三方都不希望在东海发生军事冲突，但大国军事危机一旦失控，风险将特别巨大，对之必须始终保持高度警惕。

中美海上摩擦及南海危机 多年来，美国对华近岸军事侦察一直是两国间的一个主要摩擦点。2001年4月中美在南海发生撞机事件，曾经造成双方关系的一场严重危机。近年来，中美军舰、军机因侦察、反侦察在海上频繁遭遇，又几次带来险情。一般讲，海上意外突发事件引起的危机属于准危机（Near-Crisis），通常不会导致军事冲突；但若发生重大误判，做出错误决策，则发生军事冲突的可能性不能完全排除。此外，近两年来，美国介入南海领土争端的倾向日益发展，一旦发展到军事介入，必将引发中美安全危机。

太空与网络安全危机 最后，应特别指出的是，近年来中美在太空，尤其是网络领域的摩擦与互疑上升较快，两国间孕育着发生新型危机、新型冲突的风险。对于美方提出的“跨域威胁”（Cross-Domain Threat）新概念，中方持十分审慎的态度，尤其不赞成其将太空、网络安全威胁与核威胁、核威慑紧密挂钩的主张。但中方也认为，虽然中美在这两大领域拥有很多共同利益与合作空间，但也确实存在严重利益分歧；在缺少国际条约、行为准则及战略互信的情况下，如果双方不能妥善管控这些分歧，随着摩擦的不断积聚，中美两国发生太空与网络安全危机的风险将与日俱增。这一点值得中美双方予以高度关注。

此外，中美还面临或可能面临其他一些大大小小的军事安全危机，如当前的乌克兰危机、中东及北非地区的诸多宗教民族纷争与地缘政治危机、遍布全球的恐怖主义袭击危机等。但这些危机基本上都不存在把两国卷入军事冲突的可能性，有些危机还会增加中美双方的安全合作。

综上所述，可以得出两个基本结论：一是当前可能引发中美危机与军事冲突的第三方因素较为突出；二是两国面临的潜在危机多于现实危机。因此，中美两国进行危机管理，不仅要管理好双方的直接分歧与摩擦，而且要着力管理好与第三方的分歧与摩擦；既要注重对现实风险与危机的管理，更要加强危机防范与危机规避，努力做到防患于未然。

长期以来，特别是自冷战结束以来，中美两国在危机博弈中已经积累了一些宝贵的经验教训。其中，保持战略克制、努力维护中美关系大局、博弈中既斗争又合作、避免承诺陷阱、建立必要的沟通渠道、发出明确的信号和正确理

解对方发出的信号、慎用军事手段等，是双方的重要经验。缺乏对对方决策机制的充分了解、双边危机管理机制建设滞后、疏于危机防范、危机爆发初期沟通不畅、情报保障不力、受到媒体舆论的干扰等，则是突出的教训。此外，为应对某些国际危机，两国在联合国安理会中有过良好的合作，也出现过严重对立，其中的经验教训亦值得认真总结。

在当前与未来，为加强中美危机管理和加强中美互信，两国应该从多方面、多层次做出新的努力。

首先，两国领导层应培育与发展共同进行危机管理的意识，切实将危机管理作为维护中美关系大局的战略措施。中美危机与当年的美苏危机不同。中美不是全球争霸的敌人，双方既有分歧又有重大共同利益，两国在许多国际安全问题上开展积极的合作。这是中美两国进行危机管理的有利条件。如果双方领导人都决心发展合作、消除误解、避免冲突与对抗，都愿意遵守危机管理的基本原则，中美双方就可能克服利益分歧形成的重重障碍，使旨在避免军事冲突与战争的危机管理取得成功。

其次，危机管理应成为两国外交、防务对话的一项重要内容和双方管控分歧的一个关键环节，常抓不懈。危机是安全利益分歧激化的表现，具有高度的紧迫性和风险性；如果危机失控就可能走向军事冲突与战争。在安全对话中，双方应根据两国安全关系的发展不断确定与调整危机管理议题，并对现实危机与潜在危机、危机防范与危机管控均予以高度重视。如果未来中美开展战略稳定对话，危机稳定亦应作为议题之一。¹此外，对于某些十分敏感的涉及第三方的危机，中美双方可预先商定开展紧急磋商的前提条件，一旦达到条件，磋商即应马上启动。

再次，中美两国须进一步完善双方的危机管理联络机制。实践已充分表明，进行危机管理的特殊联络机制是日常联络机制所无法替代的。对于两国业已建立的元首及国防部热线，应明确赋予危机管理功能并配以便捷、可靠的使用程序。两国外交部门之间曾建立的某些紧急沟通机制也应转化为长期固定的机制。作为下一步，中美还应考虑建立两国海空军及有关战区之间的热线。当然，热线不是越多越好，对之要有明确分工，主线必须突出。危机管理沟通机制要定期演练，以确保在紧急关头发挥作用。

第四，两国还应建立一个危机管理联合工作小组。其主要职责包括：开展

¹ 冷战时期美苏之间的战略稳定主要包括“军备竞赛稳定”和“危机稳定”两项内容，以确保双方相互摧毁核能力的平衡和防止爆发同归于尽的核大战。中美战略稳定的内涵与苏美战略稳定的内涵有很大不同：核关系不是中美战略关系的首要问题；双方战略稳定具有更广泛的内容；由于核力量差距悬殊，在较长时期内双方不具备签订核裁军条约的条件。但危机稳定仍是中美战略稳定的一项重要内容。

日常情报、信息交流；就危机防范与管控预案开展定期或紧急磋商；确立共同进行危机管理的原则；遇突发事件时，于第一时间进行接触并向决策层提出对策建议等。联合工作小组应建立在接近最高决策者的部门之间，如中方的国安委与美方的国安会之间；如果目前难以做到，也可采取 2+2 的方式先建立在两国的外交与国防部门之间。

第五，中美双方要认真落实 2014 年底两国签署的“建立重大军事行动相互通报信任措施谅解备忘录”和“海空相遇安全行为准则谅解备忘录”，并争取使之逐步发展为正式的协议。双方还应着手研究建立核（如签订“中美互不首先使用核武器”协议）、外空、网络、反导及其他常规战略武器领域的信任措施与行为准则。孰先孰后，可由易到难、由急到缓地向前推进。这些信任措施的建立，对于防范与规避危机，对于减少误判及降低意外事故可能造成的重大风险与危害，将具有重大意义。

第六，两国应继续发挥和扩大智库的作用，加强危机管理研究。一项重要努力应是推动双方智库围绕现实与潜在危机开展一点五轨与二轨对话，并在对话中采取新的研究方法，包括进行“危机情景讨论”和模拟推演，积极探索各种危机管理措施和危机应对预案。两国间的危机管理机制建设、信任措施建立以及某些较为敏感的话题，亦可先在这些对话中进行探讨，为政府间的正式对话发挥铺垫作用。

除双边机制外，中美两国还应支持地区多边机制在危机管理方面发挥一定作用。例如，通过各国的共同努力，亚太地区及亚洲的各种多边对话机制可以在建立信任措施、开展预防性外交、应对非传统安全危机等方面逐步发挥较大的作用。中美双方还应共同支持联合国安理会在应对国际安全危机方面发挥重大作用。

总之，在新形势下，危机管理不仅应是中美两国“有效管控分歧”、守住“不冲突、不对抗”底线的重要保障，而且应是双方发展互信、加强国际合作、争取互利共赢的重要手段。危机通常会加剧分歧、增加互疑；成功的危机管理却可以缓解分歧、增进互信。在构建中美新型大国关系的艰难曲折过程中，双方领导部门、战略研究界必须对之予以更多的重视。

编辑：侯颖丽 审核：王缉思 地址：北京 北京大学国际关系学院 邮编：100871

网址：www.iiss.pku.edu.cn 电话：+86-10-62756376 传真：+86-10-62753063

邮件地址：iiss@pku.edu.cn