

专 题

变化中的中美关系与韩国外交战略

[韩] 全在晟

内容提要：中美关系呈现战略性合作与竞争交织博弈的局面，两国经济相互依赖程度日益增强的同时，战略性互信仍然缺乏，双方关系的竞争性一面进一步凸显。美国重返亚洲战略旨在强化该地区的经济、政治和安全架构，加大对中国的约束，规范潜在的霸权国。韩国应实施中等国家外交，注重韩美同盟和中韩战略合作关系之间的平衡，与其他中等国家建立协作关系，在东亚地区秩序构建中发挥更积极作用。应在韩国总体对外战略框架中重新考虑朝鲜问题，将对朝战略与地区战略统一推进。

关键词：中美关系 东亚安全 韩国外交 中等国家

一、中美间战略性合作与竞争

自20世纪90年代中国正式走上“崛起”之路，中美两国就开始了战略性合作与竞争交织的博弈。双边关系在战略性竞争与战略性合作之间摆动，在谋求本国利益最大化的同时，亦在寻求稳定的共存发展。双边关系一路走来，既受到国内不同政治力量的影响，又随着恐怖主义、经济危机等国际政治环境变化而跌宕起伏。

从21世纪之初到2008年全球性经济危机爆发之前，美国一直深陷于恐怖主义与中东政治事务的泥潭之中无暇它顾。但在克服经济危机的过程中，奥巴马政府开始明确承认中国的影响力，强调中美间的战略合作关系，并试图突出中国发

[韩] 全在晟 韩国国立首尔大学教授。

展给美国乃至世界带来的积极影响。但因美国自身地位的相对衰落，在对中国的深层次看法上，仍然存在着对权力转移的担忧，并认为中美关系会因此而紧张。

2010年相继发生了一系列导致中美关系紧张的事件，如哥本哈根联合国气候变化大会、对台（地区）军售问题、达赖喇嘛访美、“天安舰事件”后韩美联合军事演习、南海争端、钓鱼岛纠纷等。虽然结构性因素仍推动着中美两国长期性合作关系，但上述一系列事件已清晰地表明：中美之间缺乏战略互信，中美之间的竞争易升级并波及其他相关国家。在这种情况下，中国和美国国内在两国关系方面，哪种看法更占优势？走向合作还是走向冲突，哪种预测会变为现实？考虑到军事实力与经济实力的平衡关系，两国关系中的悬案问题是否会持续紧张？这些问题已经开始左右个别事件的发展方向。如果认为中美关系最终会走上竞争与权力转移之路，那么今后或将出现的众多始料未及的安全问题都会被视作中美之间结构性战略对抗的结果。面对这些突如其来的事态，中美两国虽然会坚守防御性立场，但表现出来的却将是极具攻击性的姿态。正因为对对方意图缺乏坚定信任、对对方情势缺少准确认知，防御性的行为会被另一方解读为进攻性的行为，从而导致事态升级，这是典型的“安全困境”。

美国的对华战略已经超越现代模式，不再追求单纯的竞争，而是着眼于构建多边性的、网络化的体系结构。

美国的东亚战略是围绕着对华战略展开的，但需要特别关注的是，美国的对华战略已经超越现代模式，不再追求单纯的竞争，而是着眼于构建多边性的、网络化的体系结构。奥巴马政府一方面为克服经济危机，在20国集团（G20）峰会等全球性磋商机制中寻求与中国的合作，另一方面则紧锣密鼓地制定应对中国影响力在东亚地区扩展的策略。这一点在2010年发布的美国《四年防务评估报告》中有明确的体

现。《四年防务评估报告》一如既往地强调与同盟及友邦国家的安全合作。美国再次确认了对这些国家的安保承诺；提出了一种超越军事的，包括外交、经济、社会发展、治安、情报等领域在内的更为广泛的合作构想；阐明了在维和、维稳、重建、不扩散、导弹、能源安全等广泛领域加强与盟国合作的立场；强调为此建立能够增进与这些国家合作的防务态势。

2010年10月28日，美国国务卿希拉里·克林顿在夏威夷就美国的亚洲战略发表演讲，进一步明确阐述美国的东亚战略。¹ 希拉里将美国的对亚洲外交定义为“前沿部署外交”（forward-deployed diplomacy），阐明了对亚洲事务进行积极参与的政策。从中可以看出，美国利用包括双边同盟关系、多边主义、小多边主义及伙伴关系等在内的全方位手段强化东亚战略，通过构建多层次的网络体系构建针对中国的长期性战略工具。

1 Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, "America's Engagement in the Asia-Pacific," Honolulu, Hawaii, October 28, 2010.

如果说美国的对华战略与东亚战略水乳交融,并通过构建多元化的网络体系体现出其战略的灵活性与主动性,那么中国则处于一个相对被动的局面,因为中国更加关注经济发展与国内政治稳定,而不是东亚战略或对美战略。中国所表现出来的往往是以防御的姿态应对美国的战略,并随着国家实力的增强不断调整其核心利益范畴。中国宣布南海为其核心利益等事件表明,中国正关注着美国影响力的扩大,对美国的围堵与封锁战略感到不安,同时认为美国通过再次积极参与东亚事务,试图强化其霸权地位,恢复冷战时期的对峙格局。2010年“天安舰事件”之后,中国一直对韩美黄海联合军演持批判态度,视之为针对中国的军事遏制,甚至将韩美同盟视为冷战的遗物。

与美国迅速的“后现代的”、构建网络体系的战略步伐相比,中国的应对略显乏力,仍然致力于增强国力等“现代式的”努力,并停留在软实力外交或公共外交层面上。如果未来中国经济的持续增长、国内市场的扩大、社会发展所带来的一系列问题得以解决,中国的对美战略将表现出更为复杂的形态。因为中国国内对美政策的决策过程正在多元化,社会中的各种声音正在被放大。对于中国国内带有不同政治色彩的意见,中国领导层的反应极为敏感,因为一党制政权的前提就是要吸收消解这些不同的政治意见。要确保一党制政权的合法性,一方面要确保经济的有效发展,另一方面要对舆论的民族主义倾向做出有效回应。若周边国家遏制中国的发展,而中国政府不能做出强势应对,基于中国媒体的发展,民族主义舆论会在整个社会迅速扩散。因此,针对周边国家的遏制,中国政府的反应往往具有强势倾向。

今后将会有更多行为体介入中国的外交决策。军队、政府中低层官员、地方官员、涉及外贸的商人、能源部门、媒体等多样的行为体将为实现自身利益而试图对外交政策施加影响。中国政府则将面临协调各方利益诉求的诸多难题,外交政策从而或将偏离追求大国国家利益的方向,偏重于个别集团的个别利益。比如,对于2010年美国国务卿针对南海的言论,中国军方、媒体反应强烈,中国外交部长最终不得不出面强烈指责美国。¹

但是,与美国及其国内势力相比,中国更为关注周边国家。中国密切关注周边国家及其他国家对于中国崛起的看法以及这些国家对华战略的变化。最为重要的是,中国致力于运用强大的经济力量发展与周边国家的关系,推进强调软实力和公共外交的对外战略。同时,中国强调其崛起是一个和平的过程,警告美国的遏制战略会产生反作用。

中国致力于运用强大的经济力量发展与周边国家的关系,推进强调软实力和公共外交的对外战略。

总之,中国的对美战略仍建立在一定程度的权力转移与增强国力的基础之

1 请参见 Thomas J. Christensen, "The Advantages of an Assertive China," *Foreign Affairs*, Mar/Apr 2011, Vol. 90, Issue 2.

上,但为了跟上美国迅速发展的战略步伐,中国也必然会发展这种21世纪的网络化的战略模式。中美两国对于东亚架构的构想发生碰撞,在各个悬案问题上的竞争与合作还在继续。两国的看法以及各自国内势力的博弈固然是影响中美关系发展的重要因素,但在这个过程中,中等国家的作用也不容忽视。

二、中美关系的理论视角

(一) 悲观论: 权力转移与进攻性现实主义

中国的崛起及与其他国家实力差距的相对缩小将会使世界秩序和地区秩序发生哪些变化? 权力的转移以及由此产生的世界秩序的改变在历史上屡见不鲜,因此产生了诸多阐释这种现象的理论。但值得注意的是,权力转移的背景与权力转移的主体正迅速发生变化,特别是21世纪以来,国际政治中出现许多新的行为体,权力舞台的性质悄然改变,权力转移也将呈现出与过往不同的形态。

针对权力转移现象,最为直接且最为肯定的理论是“权力转移论”。该理论假设国家是单一、理性的行为体,国家实力是关键变量,并说明和预测秩序的变化。该理论的核心命题是,当一个崛起国的国家实力达到主导国实力的20%左右时,将会考虑挑战主导国的霸权地位。但是否会挑战,挑战的时机则将视主导国的领导能力、崛起国对既有国际政治格局的不满意程度而定。回顾近代西方历史,当崛起国对主导国所维持的国际体系感到不满,并向主导国发起挑战时,几乎最终都会引发一场大的战争。当然,存在和平的权力转移,但只限于20世纪权力从英国向美国的转移。此外,霸权战争的爆发时点、持续的时间、战争的强度等也不尽相同。¹

但是,权力转移与霸权地位的交接是如何发生的、哪些变量决定权力转移的成败、哪些因素制约转移的时机与形态,等等,这些问题不仅仅是由崛起国的国家实力与不满意程度所决定的。协助崛起国挑战现有秩序的同盟是否存在,同盟力量的强弱及挑战的意志程度也都是非常重要的。而霸权国、霸权同盟国以及相对满意现有秩序的国家如何应对发起挑战的崛起国及其同盟国也是重要变量。如果霸权国积极的包容崛起国,努力降低挑战者的不满程度,权力的转移即使会产生,也将以相对和平的方式进行。而在降低不满程度的同时,组建强大的联

1 请参见 A. F. K. Organski, *World Politics*, New York: Knopf, 1968; Jacek Kugler and Douglas Lemke, ed., *Parity and War*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996; Douglas Lemke, *Regions of War and Peace*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001; A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*, University of Chicago Press, 1980; Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York: Columbia University Press, 1998; Ronald L. Tammen, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, New York: Chatham House Publishers, 2000等。

合与同盟，压制崛起国家的实力，使其不足以发起挑战时，也不会产生霸权的转移。¹

由此，根据权力转移理论，中国国家力量的变化、中国对美国主导的国际秩序的不满意程度、中国的战略意图、协助中国的势力的强弱、美国及其盟国对中国的包容程度以及对华强硬政策成功推行的可能性等都是决定中美间权力转移成功与否的因素。²

与权力转移理论相比，虽然基于较为宽松的命题假设，但同样是以权力分配作为体系变量用以说明大国冲突的理论是进攻性现实主义。依据米尔斯海默进攻性现实主义的基本假设，所有的大国都在无政府的状态下为实现本国安全的最大化而追求地区霸权。不论具有潜在威胁的国家持何种意图，为最大限度的追求本国的安全，必须最大限度地扩大与竞争国家或挑战国家间的权力分配差距，为此只能采取进攻性的安全战略。在无政府状态下，近代国际关系中大国之间为最大限度地增强本国的安全力量，追求地区霸权是不可避免的。而在这个过程中，在同一地区同时存在的大国必将摆脱不掉进行长期竞争与冲突的悲剧命运。³

从进攻性现实主义的视角出发，中美之间已经形成竞争性的大国关系，这种竞争今后将更加激烈。中国虽然难以挑战美国的全球性霸权地位，但为确保本国安全、实现本国核心利益最大化，必然在东亚地区追求霸权，在这个过程中，与周边国家，特别是与美国的竞争在所难免。⁴ 因此，从该理论的视角来看，和平崛起是不符合逻辑的。

无独有偶，中国国内也有类似的观点。最具代表性的人物是阎学通，他坚持中国式的进攻性现实主义观点。阎学通强调“中美友好关系的表面性”，提出利益冲突论，主张中美关系只能是结构性的冲突与竞争关系，在承认这一点的前提下才有寻求合作的可能性。⁵ 同时，他还明确指出，随着自身实力的增强，中国应加强战略性扩展。

当然，阎学通认识到当前的中美竞争不同于过去的美苏争霸，美国仍然是超级大国，而中国只是大国之一。但他不否认如果中国持续发展，其与美国的差距将日益缩小。他认为，就国内而言，中国应该通过正确的政治决策进一步增强国

1 Steve Chan主张，中国崛起带来的权力转移并不单纯由中国国力与不满意度所决定，反而在权力转移成为既定事实时，根据支配国美国对华政策的不同，权力转移将出现不同的形态。请参见 Steve Chan, *China, the US and Power-Transition Theory: A Critique*, New York: Routledge, 2007。

2 请参见全在晟：《东亚国际政治：从历史到理论》，首尔：东亚研究院，2011年版，第七章。

3 参见 Mearsheimer, *Tragedy of Great Powers*; Zbigniew Brzezinski and John Mearsheimer, "Clash of the Titans," *Foreign Policy*, Jan/Feb 2005, Issue 146 等。

4 李东铤：《中美军事关系2025》，摘自金炳局、全在晟、车斗铉、崔刚合著：《中美关系2025》，首尔：东亚研究院，2012年版。

5 请参见 Yan Xuetong, "The Instability of China-US Relations," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010, pp. 263-292。

家力量；就国际而言，视欧盟的发展程度，2015年将成为一个关键的年份，届时中国有可能在欧盟之后，位居世界第三，甚至还有可能超越欧盟成为世界第二大力量。¹

中国在崛起，随之而来的是中美间的冲突，甚至东亚地区会出现两极对抗的格局，这是东亚其他国家都应该保持高度警惕的。但这种现实主义的预测一定是不可避免的吗？首先，现实主义内的其他派别就对此持批判态度，即冲突不是在所难免的。比如，防御性现实主义就认为国家的意图本质上是防御性的，安全困境的解决与制度性的合作不是不可实现的。再如，阿伦·弗里德伯格也认为，中美面临共同的威胁，所以两国间的合作与和平是可能的。

乔纳森·科什纳从古典现实主义的观点出发，批判米尔斯海默的进攻性现实主义，提出新的可能性。进攻性现实主义主张，大国为了自身的生存与安全，除了谋求霸权外别无它法。科什纳则强调这是一种错误的观点，认为中国与周边大国进行对抗以求霸权反而有损于事关生存的安全，因为中国周边存在着日本、印度、越南、韩国等众多强国，如果中国为生存而谋求亚洲霸权，事必招致强烈的反对。

进攻性现实主义作为结构现实主义的一个分支，将结构因素视为决定中美关系的重要变量。古典现实主义也将权力要素视为决定大国关系的核心变量。但不同于新现实主义，古典现实主义强调国家间的关系不仅由结构因素决定，还根据行为体的观念、理念、文化、战略等方面的不同产生不同的结果。事实上，摩根索等古典现实主义者在强调权力因素的同时，也强调外交与政治行为的重要性，将之视为决定国际关系的要素。未来取决于国家的行为，建立在权力基础上的外交同样重要。冷战时期的美苏关系一方面印证了古典现实主义的权力说，另一方面也有力地说明了外交的重要性。同样，在中美关系中，中国的发展将带来格局的变化，这种认识是正确的，但通过对华外交会创造出什么样的未来，对这个问题的思考也是科学的。²

（二）乐观论

较乐观的论调则基于自由主义的国际政治理论。自由主义强调更为广泛多样的变量，而不仅仅是权力与战略。经济相互依存的要素首先是相互依存的两个国家信守同样的市场原理与逻辑。自由主义认为在相互敏感性与脆弱性增强、共同的利益扩大的情况下，可推进制度化的合作，建立解决矛盾冲突的机制。中美之间经济的相互依存程度已经达到了一个相当的高度，重视市场逻辑的经济体业已

1 请参见 Yan Xuetong, "The Rise of China and its Power Status," in Sun Xuefeng, Matt Ferchen and M. Taylor Fravel, eds., *Rethinking China's Rise: A Reader*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

2 请参见 Jonathan Kirshner, "The Tragedy of Offensive Realism: Classical Realism and the Rise of China," *European Journal of International Relations*, pp. 20-10, 2010.

成为两国经济活动的主体。战略对话也在多个层次上通过多样的渠道进行着。如果中国实现民主化,中美之间的公民社会将会紧密结合起来,公民社会的合作也可成为管理政府间矛盾冲突的有效机制。阿伦·弗里德伯格认为中美间经济相互依存度的加深、中国逐渐被纳入到国际制度之中以及中国进一步自由民主化的可能性等因素都是中美关系向好发展的积极因素。¹

实际上,从经济的角度来看,中国既是美国发展不可或缺的经济伙伴,又是美国经济振兴的重要跳板,而美国的经济振兴则是美国霸权地位得以维系的关键。中国作为美国霸权的竞争国,是美国积极防范的对象,但又可成为美国经济发展的垫脚石。中国对美国经济发展的重要性是显而易见的,中国是美国的第二大贸易伙伴、是美国最大的进口对象国、是美国的第三大出口对象国,美国总出口的6.6%流向中国。

2010年,中国占美国出口的7%左右,进口的19%左右。作为美国的重要出口市场,中国已经超过日本、德国、法国;作为美国的进口市场,中国占据的比重超过了墨西哥和加拿大。20世纪90年代,中国市场仅占美国出口的1.5%,但2000年以后急速增加。作为美国的出口市场,虽然中国市场只相当于欧盟的20%、墨西哥的50%,但是从增长率来看,中国将成为仅次于欧盟的美国第二大市场。

虽然与美国的贸易成为中国经济迅速发展中的一个因素,但整体而言,美国的贡献率相对较低。2004年中国对美出口规模最大,约占GDP的10%,但此后开始下滑,2009年仅占GDP的6%。

但是,21世纪中国的崛起是在新的国际政治格局中进行的,也就是在美国主导的带有“后现代”性质的国际秩序中展开。事实上,中国融入美国主导的自由主义世界经济体系的程度很深,如中国出口额的一半是由海外投资生产创造的,而其中又有一半是加工及组装产业的收益。可见,中国与国际劳动分工有着密不可分的联系。²

21世纪中国的崛起是在新的国际政治格局中进行的,也就是在美国主导的带有“后现代”性质的国际秩序中展开。

为保持经济的持续增长,中国所面临的课题是适应多层次的国际规范秩序并实现以此为为基础的持续发展。G20首脑峰会虽然因为是国家之间的会议而仍带有现代属性,但与会者中出现了众多的国家以外的行为体,如国际货币基金组织、世界银行等国际机构和公民团体等,从而也带有“网络化治理”(network

1 请参见 Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, W.W.Norton & Company: New York, 2011, 第二章。

2 请参见 Guillaume Gaulier, Francoise Lemoine and Deniz Unal-Kesenci, *China's Emergence and the Reorganisation of Trade Flows in Asia*.

governance) 的性质。¹ 中国的发展与崛起已经纳入后现代的过程。中国最终可能还是努力建立自己主导的经济秩序,但是目前稳定的对外经济环境仍是中国经济发展的必要条件。若周边地区不稳定,中国动用军事力量或进行军备竞赛从而给经济发展带来负面影响,中国的国家战略也必将受到打击。特别是当中美关系进入冲突状态时,中国的经济发展将面临更多的问题。

强调市场原理和非国家行为体作用的自由主义认为中国的崛起与美国主导的自由主义国际政治经济体系有密切的联系,批判权力转移理论或进攻性现实主义关于中美必然冲突的结论。但是民主和平论或新自由制度主义的制度性和平论在多大程度上得以实现,这是值得质疑的。因为中国虽然正在出现多元化的趋势,但仍然是非民主国家;中美间虽然存在制度性合作,但是两国仍然在国际框架内进行着权力竞争。

三、美国重返亚洲战略与中国的应对

伴随着中国崛起的是美国强化介入东亚的战略,美国重新加强东亚的军事、经济、文化架构,防范中国,巩固其霸权地位。而中国也在自身力量崛起的同时,提出新的东亚蓝图,构建符合本国利益的经济、军事、文化架构予以应对。

研究21世纪变化的国际政治中最为突出的中美关系时,需要考虑以下几点因素。第一,军事与经济实力的变化不再是决定东亚秩序的压倒性因素。文化、理论、知识、制度等软实力因素上升。在软实力领域的竞争成为中美关系中的重要组成部分。从这方面考虑,建构主义中所讨论的秩序建构的问题日益重要。第二,自由主义认为市场因素起到缓和中美竞争的作用,但是中美两国由于战略上的竞争、信任的缺失,试图对市场施加影响的国家力量仍然很强大。特别是对于中国,在国家仍然主导市场的情况下,市场力量能在多大程度上影响到国家行为还有待观察。第三,国际政治组织逻辑的变化也对东亚产生了影响。国家不再是单一的行为体,国家在国际体系中的作用相对下降,国家、国际机构、资本、公民社会、个人、媒体等多元化的行为体都参与到全球治理当中,这些行为体所构建的“网络”成为世界政治的根本。这种变化不仅给中美关系带来影响,也同样给东亚治理带来影响。因此在中美两国都在以自己的利益为中心试图调整东亚秩序时,更加重视国家以外的行为体所构建的“网络”的作用。从这个意义上说,霸权的性质也可谓网络化的霸权,或是治理性的霸权。

在中美两国都在以自己的利益为中心试图调整东亚秩序时,更加重视国家以外的行为体所构建的“网络”的作用。

¹ 请参见宋烈(音)、李昇柱、全在晟、赵洪植(音)著:《新世界秩序的建构与韩国的G20战略》,首尔:东亚研究院,2010年版。

从当前中美关系的实际发展情况来看,上述的现实主义和自由主义都不能给出一个恰当的解释与预测,所以有必要对一些正在发展中的因素进行考虑。就大战略而言,奥巴马政府改变了小布什政府的战略优先,推进选择性介入战略。美国在“9·11”之后经历了一系列的危机,难以再继续推进既有的霸权战略。美国认为以中国为首的竞争国家虽然正在崛起,但至少在短期内还不能挑战美国的领导地位,在这种认识基础上,美国进行大战略调整,一方面通过多边合作打击恐怖主义,另一方面制定应对霸权竞争国的战略。

有部分学者提出选择“离岸制衡战略”,这是一种更大幅度的收缩战略。他们主张在美国财政赤字日益严重、霸权地位相对衰落的情况下,为有效管理当前局面或者为了衰落后的重振,应该推行收缩(retrenchment)战略。他们还主张,考虑到中美间竞争与冲突的可能性以及美国相对衰落的现实,通过体面地推行收缩战略来管理当前的衰落。所谓的“体面的收缩”(graceful retrenchment)旨在减缓衰落的速度、减少在诸多地区承担的义务,维持区域间的均势,提升对同盟国的依赖程度,从体系结构上牵制下一个霸权国。¹

所谓的“体面的收缩”旨在减缓衰落的速度、减少在诸多地区承担的义务,维持区域间的均势,提升对同盟国的依赖程度,从体系结构上牵制下一个霸权国。

从21世纪之初到2008年爆发全球性经济危机之前,美国一直深陷于恐怖主义与中东政治事务的泥潭当中无暇它顾。但在克服经济危机的过程中,奥巴马政府明确承认了中国的影响力,强调中美间的战略合作关系,并试图突出中国发展给美国甚至世界带来的积极作用。但因为美国地位的相对衰落,在对中国的深层次的看法上,仍存在对权力转移的担忧与不安。2010年,哥本哈根气候大会、售台(地区)武器、达赖访美、“天安舰事件”后的韩美联合军事演习、南海争端、钓鱼岛纠纷等一系列事件导致中美关系紧张。这些事件表明,虽然由于结构性因素,两国在相当长的时间内不得不进行合作,但是在诸多问题的解决过程中,中美之间缺乏战略性互信、中美之间的竞争容易升级并扩大到其他相关国家。

美国国务卿希拉里不否认两国的竞争关系,但是强调美国的接触政策与竞争是并驾齐驱的。众所周知,希拉里的亚洲战略建立在五点原则基础之上:重视双边同盟关系;以明确的目标与价值观为基础(安全、稳定、经济增长、民主主义与人权等);有效的实用主义;灵活多样的手段,充分利用非正式的、小多边主

1 请参见 Paul K. MacDonald, and Joseph M. Parent, "Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment," *International Security*, Vol. 35, No. 4, Spring 2011, pp. 7-44; Steven E. Lobell, "The Grand Strategy of Hegemonic Decline: Dilemmas of Strategy and Finance," *Security Studies*, Vol. 10, No. 1, 2000, pp. 86-111。

义框架（三边会谈，六方会谈等）；灵活参与主要的地区多边机制。¹ 可以看出美国亚洲政策目标就是经济增长、地区安全、价值观的捍卫和推广，而主要政策手段是双边同盟、伙伴关系以及多边机制。²

在这样的东亚战略框架中，美国的对华政策可以概括为三大部分：一是美国塑造的东亚区域秩序；二是中美双边关系；三是中美在各个议题上的合作。具体而言，美国要与同盟国（韩国、日本、澳大利亚、菲律宾、泰国）及伙伴国（印度尼西亚、印度、越南、新加坡、马来西亚、新西兰）保持密切关系，推进前沿部署外交战略。对于中美双边关系，美国要持续推进接触政策，保持战略对话，在环境、经济、核不扩散等各种全球问题上建立与中国的密切合作。³

希拉里所提出的中美关系框架很好地反映出了美国的对华战略。希拉里说，“利用亚洲的增长与活力是美国经济和战略利益的核心”。她举例称，“2010年美国对太平洋沿岸地区的出口总额达3200亿美元，支撑着85万个就业岗位”，以此为依据她提出了积极参与亚太事务的原则。针对中国，她提到“与中国的关系是美国有史以来必须管理的最具挑战性和影响最大的双边关系之一，需要进行审慎、稳定、动态的管理。我们对中国的方针是立足现实，注重成效，忠实于我们的原则和利益”。

她评价美国的对华政策称，“在过去的两年半里，我的重点工作之一是确定并扩大我们两国具有共同利益的领域，与中国一起努力建立互信，并鼓励中国在解决全球性难题时采取积极行动”。同时强调东亚经济的支柱是APEC、跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、小多边主义、双边自由贸易协定等，称“我们力求塑造并参与一个反应迅速、灵活、有效的区域性架构”。对于TPP，她表示“我们希望，具有高标准的TPP能够成为今后各种协议的一个基准，并发展成带来更广泛的地区互动的平台，最终形成亚太自由贸易区”。⁴

从中可以看出，美国的短期目标并不是针对中国推行制衡战略。只要中国的实力还不足以挑战美国，美国仍然是霸权国家，可以充分地维系着全球层面的安全、经济架构。⁵ 这意味着，在短期内，大国之间还在推进着接触与合作的格局，延后了推行制衡战略的时间。但长期来看，依然认为中国有挑战霸权的可能性，为此美国一方面努力试图让中国继续留在美国构建的体系当中，另一方面为遏制

1 Hillary Rodham Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities," Imin Center-Jefferson Hall, Honolulu, Hawaii, January 12, 2010.

2 Hillary Rodham Clinton, "America's Engagement in the Asia-Pacific," Kahala Hotel, Honolulu, HI, October 28, 2010.

3 Hillary Rodham Clinton, "Inaugural Richard C. Holbrooke Lecture on a Broad Vision of U.S.-China Relations in the 21st Century," Benjamin Franklin Room, Washington, DC, January 14, 2011.

4 Hillary Rodham Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November, 2011.

5 围绕东亚经济架构的中美关系内容，请参见宋烈著：《中美关系与东亚：围绕经济架构的战略竞争》，摘自金炳旭、全在晟、车斗铉、崔刚合著：《中美关系2025》，首尔：东亚研究院，2012年版。

中国进行着政治上的准备。

在军事领域,2010年美国《四年防务评估报告》一如既往地强调与同盟及友邦国家的安全合作。再次确认对这些国家的安全承诺;提出一种超越军事的,包括外交、经济、社会发展、治安、情报等领域在内的更为广泛的合作构想;表明与同盟国加强在维和、维稳、重建、不扩散、导弹、能源安全等广泛领域合作的立场;强调为此建立能够增进与这些国家合作的国防态势。

在东亚,美国还提出相应的具体计划,其积极的参与政策可视为其对中国的政策已经扩大到区域层次。美国强调与中国进行积极的、广泛的合作,但同时警惕中国在亚洲、网络空间、太空空间的军事扩张行为,宣称为了守护美国和同盟的利益,将继续关注中国增强军力的动向。¹

2012年1月,美国总统奥巴马、国防部长帕内塔与美军参谋长联席会议主席邓普西在五角大楼公布了《维持美国的全球领导地位:21世纪国防的优先任务》战略评估报告,阐述了美国在新的全球安全环境中面临的主要挑战、使命及八项原则。报告包含了三点核心内容:军事力量与战略的重心向亚太地区及中东转移;减少多余的兵力,改变大规模驻军的模式,维持一支敏捷、灵活,可实现迅速投送的军力;大幅缩减国防预算,但维持甚至增加在反恐、不扩散、协防同盟国等方面的开支。²

但是显然美国已经将亚太地区视为今后的战略中心。虽然美国仍将恐怖主义放在影响全球安全环境因素的首位,但与往年相比,其重要性已经逐步弱化,反而强调亚太地区对美国今后的经济发展及强化与同盟之间关系至关重要。美国国防战略优先顺序中,将应对反介入(Anti-Access)、区域拒止(Area Denial)战略排在第三位,可见对华战略已经上升到非常重要的地位。³

中国的国家战略重视亚洲,推动建设共同发展的和谐亚洲。胡锦涛主席为此有五点提议:尊重多样文明,促进睦邻友好;转变发展方式,推动全面发展;分享发展机遇,共迎各种挑战;坚持求同存异,促进共同安全;倡导互利共赢,深化区域合作。⁴

中国设定了在2022年建设全面小康社会的目标,为此会在今后的10年中致

1 参见 Department of the Army, *The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America's Military Leadership*, 8, 2, 2011, p.14。

2 Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Jan 3, 2012。

3 参见 Department of Defense, *Sustaining US Global Leadership*, p. 4。

4 请参见胡锦涛2011年4月15日在博鳌论坛开幕式上发表的题为《推动共同发展 共建和谐亚洲》的演讲。关于区域合作与中美关系,请参见杨洁篪在2010年首届蓝厅论坛中题为《用信心与合作共筑亚太未来》的演讲以及崔天凯在第二届蓝厅论坛中题为《新时期中美关系的主旋律》的演讲。2011年《中国的和平发展》白皮书中也传递了相同的信息。请参见2011年9月中国国务院新闻办发表的《中国的和平发展》白皮书。

力于推进经济的稳定发展。¹ 比如,“十二五”规划着重强调消除国内经济不平等、稳定的经济发展、扩大内需等目标,从中可以看出,中国认为避免与美国进行过度的霸权竞争是明智之举。

虽然近来中国在军事上表现出从防御性现实主义向进攻性现实主义的转变,但在经济上,仍坚持遵守自由主义经济秩序规范,在此框架内提出自己的主张。² 中国正式的政策立场是在今后的十年中,营造稳定的经济发展环境、继续发展中美间的合作关系、增强维护核心利益的能力、为实现多元化的东亚秩序进行积极的准备。

因此,中国在短期内也无意对美实施均势战略。因为虽然美国的领导地位受到经济危机的打击而有所下降,但是美国为克服危机需要与中国共同努力的大战略与中国的大战略是一致的。从短期看,中国要加强大国间的合作,为长期的发展做准备。但从长期看,中国是否会为追求霸权而推动权力转移还是止步于大国间的竞争关系就不得而知了。

但是对于美国的《维持美国的全球领导地位:21世纪国防的优先任务》战略评估报告,中国的反应意味深长。比如2012年1月6日《环球时报》发表的社评认为虽然美国决定缩减防务费用,但是反而强化了东亚的介入战略,目标则是中国和伊朗,美国事实上在推进封锁中国的战略,中国改善中美关系的努力归于无效。同时,文章认为,在中美竞争加剧的情况下,如果中国的优势在经济领域,那么今后中国的战略就应该是发展经济,在该领域取得压倒性的优势。最后文章还指出,中国虽然要防止中美之间出现冷战,但是也不能以放弃在亚洲的安保权力为代价换取美国的安心。³

四、韩国的外交战略

(一) 从弱小国家外交发展为中等国家外交

大国为追求本国利益最大化,努力增强对整个国际体系的影响力。即使采取防御性措施维护安全利益,也是努力实现最大限度的安全,由此自然而然地遏制了周边国家的发展。为确保安全而追求区域霸权的政策自然体现出进攻性与扩张

1 请参见李东律:《中国蓝图2020:超级大国战略与课题》,摘自李东律编:《中国未来:全球超级霸权的可能性与限制》,首尔:东亚研究院,2011年版。

2 中国的多边主义战略相关内容,请参见 Chien-peng Chung, "China's Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism", *Journal of Contemporary China*, 17, 57, 2008, pp. 747-764.

3 Global Times, "Pentagon plan changes game in Asia," Jan 6, 2012.

性。正如米尔斯海默的逻辑，这是大国的悲剧。¹

大国是形成国际关系格局的主体，并为此创造出使之合理化的理论。大国以本国的利益为中心建立区域秩序，所以必然缺少可以客观反映区域整体利益的视角。为遏制相互竞争的其他大国，大国会将小的、个别性的事件放大赋予战略性的意义，从而进一步陷入安全困境。2010年中美两个大国间的政治发展在一定程度上就体现出大国间的悲剧。

中等国家缺少像大国那样建立机制追求本国利益的实力，但又不同于弱小国家，它们拥有影响大国间关系、国际体系运作方式的政策手段。中等国家通过反对大国政策、在大国之间选边站队、宣布中立等方式施加影响，或者通过发表其政策方案对国际政治的运行方向产生影响，还可以通过联合其他中等国家或弱小国家扩大自身的影响力。中等国家从客观的视角影响大国关系的努力更大程度上是为实现本国利益，是“无可奈何的中立”。但当大国间发展成为紧张的竞争性关系时，中等国家不可避免地要在大国之间做出选择，这种风险正是中等国家的悲剧。

弱小国家很难对国际体系的形成、运作方式产生影响，也少有机会行使否决权。弱小国家往往规避风险选择安全，所以它们倾向与大国结盟增强自身力量或宣布中立回避大国间冲突，或是从制度的角度寻求解决之策。如果弱小国家占据重要的地理位置，或在大国间的关系网络之中处于核心地位并具备相当的雄心，也会对国际关系产生影响，但这是较为例外的情况，通常，弱小国家在大国主导的国际体系中自主追求外交战略的余地很小。

21世纪，韩国应该追求的外交目标是在创造性地构建新秩序的过程中发挥中等国家的应有作用。韩国已经摆脱了弱小国家的地位，跃升为中等国家，因此应该确立中等国家的外交目标、建立中等国家的外交形态。

为此，韩国应确立的具体目标如下。第一，逐步用旨在实现和平、稳定与繁荣的多元化的区域网络原则取代均势原则。特别是，在中国的崛起打破大国的均势，致使中美关系的发展前景变得扑朔迷离的情况下，如何稳定管理中美双边关系，引导两国走向机制性合作将成为今后最重要的课题。

在考虑中美关系发展的同时，应该考虑如何将韩美同盟与中韩战略合作关系有机结合、并行推进。当前，在安保领域，韩国编入美国的东亚安保架构中；在经济领域，韩国则深度倚重中国。整体

大国以本国的利益为中心建立区域秩序，所以必然缺少可以客观反映区域整体利益的视角。

21世纪，韩国应该追求的外交目标是在创造性地构建新秩序的过程中发挥中等国家的应有作用。

在考虑中美关系发展的同时，应该考虑如何将韩美同盟与中韩战略合作关系有机结合、并行推进。

1 参见 John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001.

而言,东亚区域的安保架构与经济架构分离,所以像韩国这样的中等国家面临的困难或将加剧。

第二,韩国难以独自承担东亚秩序转变的重任,具有共同利益的中等国家应该加强合作,从不被大国重视的区域秩序的变化中获益。当前东亚已经没有弱小国家,特别是在东北亚地区,除了中、美、俄、日、朝、韩等都已具备中等国家的实力。如果说过去朝鲜半岛作为相对弱小的行为体成为大国间冲突的缓冲地带,那么而今的韩国则作为中等国家可以发出自己的声音。所以,这些中等国家应基于共同的利益加强合作,发挥主动性与创造性,以改变区域秩序的构建原则。

第三,应统筹谋划朝鲜半岛的未来与东亚的未来。目前,韩国未能将对朝战略、统一战略与东亚战略有机地联系起来,作为一个整体加以推进。所以韩国应制定顺应东亚秩序发展的对朝、统一战略,将统一的问题与未来朝鲜半岛的治理问题更为有效地结合起来。

今后十年,就东亚的发展问题,韩国面临如下课题:针对中美各自的东亚战略构想与实践,韩国应制定何种程度的发展计划,韩国能够掌握多少话语权;在众多具体的、个别的议题当中,如何制定宏观战略并加以推进;挖掘问题之间的联系,寻求整体的解决方式;如何加强国内外交力量的基础建设以实现韩国的构想等。

(二) 21世纪韩国外交战略的具体方向

对于东亚区域秩序,韩国可选择的方案有以下几种。第一,提出有别于中美构想的、构建“旨在实现共同发展的复合网络秩序”方案。这种选择涉及如何落实、如何形成国内政治性支持力量、如何取得国际社会的支持等问题。

第二,加强中等国家间的外交协调、推进建立中等国家间的协助体制。这种选择可以与第一种选择并行推进,还可以考虑与日本、东盟、澳大利亚、印度等开展更为密切的战略对话。但这种选择容易让中美两国误解为我们在推进所谓的“均衡者”外交。

第三,在与美国的双边同盟关系、与中国的战略性合作伙伴关系之间择一,推进有倾向性的不均等外交。美国的共和党、中国的保守势力所希望的都是韩国在可能会长期化的中美竞争、冲突中开展有侧重的外交。

第四,“避险策略”,分散风险,同时应对可能出现的多种局势。但问题是,这种选择只有在中美关系的框架内才有可行性。

第五,将全球的视角与提升韩国国际地位的目标融入到韩国的东亚战略中。尽可能地以全球战略为中心,解决东亚区域层面的问题。这种选择可以与前两种选择并行推进。

在这种情况下,韩国的战略规划是在权力转移过程中寻求东亚区域秩序变化

发展的契机。目标是建立灵活的体系与新的区域制度基础,以确保东亚权力转移的和平进程。为此,既需要充分发挥韩美间战略/多层次/复合型的同盟关系,提升韩国在区域层面、全球舞台上的地位;也需要切实发展与中国的多层次战略合作关系。

为防止中美间冲突、过度竞争,有必要谋求大国间军事平衡与经济、社会合作/参与之间相互协调的可行性。为此,应该针对各个问题领域,研究中美之间是否存在战略互疑、如何展开外交纾解“安全困境”等。同时,也有必要制定“具体议题平衡”(issue-specific balancing)战略,探求每个议题中可进行合作的领域,寻求韩国可以发挥作用的空间。此外,还应将国际体系层次中的规范机制引进到区域层次中来,进行“本土化”的改良后使之长久地发挥作用。

东亚的中等国家应为推进“区域秩序转型”加强合作、发挥主导作用,为此有必要探究针对不同问题领域是否存在中等国家进行合作的可行性方案。可以与韩国进行合作的有东盟、澳大利亚、新西兰、印度及日本。建立中等国家的合作机制并非易事,因为既要防止搭便车的行为,又要建立可以集体行动的基础。为此,应谋求韩日战略合作的可行性,确保韩美日的合作建立在适当的水准之上。同时也要与其他中等国家就制定综合性经济外交战略,共同积极参与全球治理形成共识。

在这个过程,韩国可以起到什么作用?从功能上来看,韩国可以是“召集者”(convener)、“中介者”(brokerage)或是区域架构的建设伙伴。在东亚多边问题上,韩国应该发挥主导性作用,建立起真正的合作机制,而不是制度性的制衡机制。

具体而言,应该广泛深入地挖掘韩美同盟的作用,确保韩国在朝鲜半岛、区域、全球各个层面上的应有地位。与此同时,应该切实发展中韩战略合作伙伴关系,以建立发展与中国的多层次的战略网络。此外还要思考与中等国家间发展外交合作、建立共助体制的方法。

当前,中美两国不可避免地在军事、经济、文化等各个领域展开激烈的竞争。但这些竞争都是依据竞争的法则在可控的可预测的范围内展开的,而无意诉诸于武力解决。东亚区域内的政治格局亦是如此。全球治理虽然带有权力政治的性质,但是正如G20峰会所体现出的那样,最终是由国家、各种行为体以及全球舆论推动形成。多层次的规范在全球化的时代一样可应用到东亚区域治理当中。针对每一项议题,中国、美国以及包括韩国在内的中等国家依据规范形成竞争性的合作文化予以推进解决是非常重要的。比如在针对朝核问题的博弈中,韩国就应该提出普世价值优先的方案以引导相关国家之间的合作,即放弃均势思维,以

建立中等国家的合作机制并非易事,因为既要防止搭便车的行为,又要建立可以集体行动的基础。韩国可以是“召集者”、“中介者”或是区域架构的建设伙伴。在东亚多边问题上,韩国应该发挥主导性作用,建立起真正的合作机制,而不是制度性的制衡机制。

优先解决朝鲜的国家正常化、大量杀伤性武器的不扩散、人权等问题作为朝核问题的突破口。

中美之间存在的问题领域，只要不是具有战略对抗性质的，就应该从长计议，形成一种共识，推行针对不同问题的“具体议题平衡”战略以逐一解决问题。同时建立一种制度性的解决机制也是非常重要的。当前，中美之间难以克服在相互的战略性不信任与对未来的不确定的背景下由权力转移带来的安全困境。而此时，中等国家或是中等国家联合、全球层面的国际制度以及多元化的行为者就应该努力推进准确的情报交流、明确当事者之间的意图、制定有助于问题发展的方案以缓解这种安全困境。

韩美同盟是改变构建东亚区域秩序原则的有力政策资源，也是遭受中国批判的对象。作为全球霸权国家，美国正在推行符合自身利益的“去现代化”的复合军事战略与外交。美国为实现“去国家化”、“去领土化”的武力使用而追求军事空间；试图在不同区域的同盟之间建立全球性的有机联系；在反恐战争中建立以网络为基础的复合军事战略；扩大北约，努力使其与东亚的同盟建立联系；协调全球的海外驻军以确保战略灵活性与有效性。

而作为美国的军事同盟，韩国应该在朝鲜半岛—东亚—全球这三个不同的层次上确立自己的战略。顺应后冷战时期的环境变化，韩国有必要设定自身对于同盟目的与机能的定义。作为中等国家，韩国一方面需要适当的扩大同盟的机能，以在区域、全球层面上追求自身的利益，但另一方面也应注意不能完全被拉进美国的战略设想之中而受牵连。

作为中等国家，韩国一方面需要适当的扩大同盟的机能，以在区域、全球层面上追求自身的利益，但另一方面也应注意不能完全被拉进美国的战略设想之中而受牵连。

总而言之，在韩美复合同盟框架下，韩国一方面要确保自身的安全、推进对朝问题的解决、建立东亚的和平体制；另一方面作为全球性的中等国家，要以追求普世价值为己任，

在各项全球性议题中发挥自己的作用。

与中国的关系已是老生常谈，中韩关系发展势头良好，今后仍将继续下去。但现在面临的一个重要问题是，继中韩间经济、社会、文化领域的深化发展之后，两国是否能够发展安保战略型的合作关系，这个前景并不明朗。自由主义的国际政治理论认为经济、社会文化等“低位”领域的合作会向政治、军事等“高位”领域“溢出”。但是，在东亚，特别是在中韩之间，经济合作的增强非但不

1 美国对近来美韩关系的视角，请参见 Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, Mary Beth Nikitin, CRS Report for Congress: U.S.-South Korea Relations, July 8, 2011, Washington D.C.: Congressional Research Service.

会自动带动政治、军事领域的合作,甚至存在将经济关系用作处理政治军事关系筹码的倾向增强。

韩国对中国的贸易额已经超过对美、对日贸易额之和。韩国对华经济依赖加深,随之对中国的市场与经济政策的敏感性与脆弱性也在增强。中国包括贸易政策、汇率、投资政策在内的宏观经济政策的变化都会对韩国的对华经济战略产生深刻影响,不仅如此,如果中国将经济政策当作政策手段,那么韩国将遭受更为严重的影响。韩国在制定对华政治、外交、军事战略时,都会考虑中国是否会将经济政策用作对韩政策筹码这个因素。在朝鲜问题上,中国更是发挥着无法取代的影响力。在这种背景下,需要敦促中国将中韩关系置于区域层面上予以推进。这不仅符合韩国利益,也是作为地区大国的中国应该推进的地区战略。此外,与中国的战略合作伙伴关系应该超越政府,与中国公民社会建立多角度的关系网络。民主和平论明确区分了民主政体和非民主政体,而在中韩关系中,中国的公民社会已经开始出现多元化发展,所以应该建立符合这种趋势发展的网络联系。

朝鲜问题作为一项中长期目标,也有必要从以下几点重新考虑。第一,不应将对朝外交目标局限在弃核、引导改革开放、统一等问题上,而应该立足长远与韩国其他对外政策议题结合起来考虑。第二,朝鲜的政权继承或成为朝鲜对外政策发生根本性变化的一个契机,从这个角度重新考量对朝政策。第三,中美关系进入新的争霸局面时,应该将朝鲜问题置于另一个高度予以重视。第四,结合21世纪国际政治的变化,应该将朝鲜问题所蕴涵的全球—区域—朝鲜半岛三个层次的战略意义结合起来综合考虑。

同时,韩国应该立足于其总体外交战略认识朝核问题。即,作为一个全球性的中等国家在推进中长期外交目标时,朝鲜问题可提供哪些战略意义和价值;随着中美向竞争性关系发展,韩国回旋余地可能变小的情况下,在解决朝鲜问题的过程中,韩国可以假以利用的战略性机会有哪些;如何引导并通过什么样的外交方式,推动朝鲜的新政权转变对韩政策,使朝韩关系稳定发展。

朝核问题与朝鲜问题在短期内得不到解决的情况下,韩国应该针对这些问题开展积极的多边外交,以此加强自身的外交能力;强化与中国的战略合作关系;扩大在中美两国之间韩国的外交活动空间;将朝鲜问题的解决视为建立东亚多边安保机制的契机;在不扩散与朝鲜正常化过程中,建立韩国的全球外交模式等。同时,这种努力也应该与朝鲜半岛的统一、未来朝鲜半岛的治理等这些长期目标规划一起加以推进。

(李琪 译;凌岳 校)