

专题：聚焦中美关系

中美关系：走向“新冷战”还是战略稳定？

达巍

内容提要：2013年年底以来，中美关系经历了新一轮从紧张到稳定的起伏过程。中美关系此次下行，显示出滑向“新冷战”的迹象，凸显双方对对方总体战略意图的怀疑。2014年下半年中美关系快速趋稳，则彰显两国政府高层管控中美关系的意愿与能力。在新的历史条件下，中美需尽快构建起以中长期战略稳定为基本目标的新型大国关系框架。

关键词：中美关系 新型大国关系 新冷战 战略稳定

自2013年11月至今，中美关系经历了一个从高度紧张到快速缓和的过程。当然，这种“过山车”式的震荡与回调在中美关系史上绝非首次，但此轮震荡发生在中国新领导层上任并全面铺开内外战略之后，因而具有特别意义。回头看，2014年上半年的高度紧张使人怀疑，长期以来流行的“中美关系坏也坏不到哪儿去”的说法或许过于乐观；而2014年下半年的快速缓和则显示，中美合作的潜力可能也远大于我们的想象。展望未来，中美两国能否在未来五六年内搭建起新型大国关系的基本框架，将对中美关系的长期走向产生决定性影响。

一、从“大落”到“大起”

中美关系从2009年年底到2012年一直处于比较紧张的状态。2012年11月，中国共产党举行了第十八次全国代表大会，2013年3月中国新一届领导班子就位，并迅速展开新的内外布局，展现出新的施政风格。与此同时，2013年1月美国总

达巍 中国现代国际关系研究院美国研究所所长、研究员。

统奥巴马进入第二任期，国家安全团队成员也陆续调整。两国高层领导团队的变更为中美关系提供了全新的背景。2013年6月习近平主席与奥巴马总统在美国加州安纳伯格庄园举行非正式会晤，为新历史条件下的中美关系提供了巨大的“正能量”。此后，中美关系出现了之前几年颇为少见的积极势头，新型大国关系一时成为热门话题，美国官方也有所回应。2013年11月20日，美国国家安全事务助理苏珊·赖斯在乔治城大学发表亚洲政策讲话时，还呼吁将新型大国关系的概念“操作化”。¹

但是中美关系此轮上行态势只持续了半年。以2013年11月下旬为转折点，中美关系进入剧烈震荡期，并一直延续到2014年年中。在半年多的时间里，中美围绕以下一系列问题展开激烈博弈。

第一是东海防空识别区（以下简称“空识区”）。2013年11月23日中国宣布划设东海空识区后，美方迅速做出反应，其强度似远超中方的事前预期。美方指责主要集中于两点：一是认为中方未与相关国家提前磋商，单方面划设空识区且涵盖争议岛礁与水域，加剧地区紧张局势；二是空识区标准太高，不符国际惯例，识别范围不应涵盖沿中国海岸线平行飞行、无意进入中国领空的飞行器（一般为军机）。11月26日，美国两架B-52轰炸机在未向中方通报的情况下进入东海空识区，直接挑战中国东海空识区的有效性。美军带头之后，日本自卫队与海上保安厅飞机、韩国军机均在未知会中方的情况下飞越空识区。两国均宣布不承认中国东海空识区，并扩大了各自空识区的范围。此外，2014年上半年围绕中国可能在南海划设空识区的传闻，美国国家安全委员会负责东亚事务的高级主任麦艾文（Evan S. Medeiros）出言警告，称此举可能导致美国地区军事态势调整。²

第二是南海问题。从2013年12月开始，中美围绕南海的博弈再度升温，大致围绕四个焦点问题展开。一是“断续线”（又称“九段线”）的法理依据。2014年2月5日，美国国务院负责东亚与太平洋事务的助理国务卿拉塞尔（Daniel R. Russel）在国会作证时称，“中国在‘九段线’内不按地貌特征而提出声索的任何权利都与国际法不符”。³这一讲话改变了此前美国在断续线问题上的模糊立场，与菲律宾向国际仲裁法庭提起的强制仲裁立场一致。这一立场此后不断被美方重复。2014年12月美国国务院发表南海政策报告，再次声称“中国的断续主张线

1 Susan Rice, "America's Future in Asia, National Security Advisor Rice on U.S.-Asia Relationship," November 20, 2013, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2013/11/20131120287258.html>, 2015-05-04.

2 Jun Kaminishikawara, "U.S. Could Change Military Posture If China Expands Air Defense Zone," Kyodo News, February 1, 2014, <http://english.kyodonews.jp/news/2014/02/269068.html>, 2015-05-04.

3 Daniel R. Russel, "Maritime Disputes in East Asia, Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific," <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>, 2015-05-04.

不符合国际海洋法”。¹ 二是“中建南”项目。2014年5月，中国海洋石油981钻井平台在南海西部“中建南”沉积盆地钻探作业，引起越南方面强烈反弹。美国国务卿克里称中方行动具“挑衅性”、“侵略性”，² 在中越之间采取明显的偏颇立场。此后美方加强了与越南的安全合作，时任国防部长哈格尔高调访越，放宽对越南的军售禁令。三是两军的舰、机对峙问题。2013年12月5日，美国海军导弹巡洋舰“考彭斯”号在南海闯入中国航母“辽宁”舰演习区，对中方军演实施近距离监控，险些与中国海军一艘登陆艇相撞。这一事件的主要责任在美方，且中方在事发后保持了克制态度，但美方却主动炒作，哈格尔在12月19日公开指责解放军的做法“不负责任”。³ 四是美方鼓动台湾在南海问题上发挥更大作用。麦艾文在接受采访时表示，台湾也是南海争议岛礁的声索方之一，鼓励台湾与其他声索方对话。⁴ 此前，美国智库学者如布鲁金斯学会的贝德（Jeffrey A. Bader）、战略与国际问题研究中心的葛来仪（Bonnie S. Glaser）均撰文鼓动台湾在南海问题上发挥更大作用，或者出面澄清断续线意义。⁵

第三是国际秩序调整与国际制度改革。2014年上半年有两件事引起美方较强烈反应。一是5月中国主办“亚洲相互协作与信任措施会议”（亚信）第四次峰会，提出“亚洲安全观”，宣布筹建亚洲基础设施投资银行（亚投行）。习近平主席在主旨演讲中指出，“亚洲的事情归根结底要靠亚洲人民来办，亚洲的问题归根结底要靠亚洲人民来处理，亚洲的安全归根结底要靠亚洲人民来维护”。⁶ 这一表述被西方和中国周边国家的一些战略界人士和媒体解读为“亚洲版门罗主义”。二是2014年2月乌克兰危机爆发后，中国对俄罗斯采取了较为同情和支持的态度，中俄还加强了能源等领域的合作。在俄与美欧关系急遽恶化的背景下，中俄关系的进一步推进在美国国内引发不满，认为中国违反一直强调的尊重主权和领土完整的立场，趁乌克兰危机推进自己的利益。

第四是网络安全问题。2014年美国政府、商业机构和非政府组织对中国“网

1 The State of Department, “China: Maritime Claims to the South China Sea,” December 5, 2014, <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>, 2015-05-04.

2 State Department spokesperson Jen Psaki, Daily Press Briefing, May 13, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/05/226022.htm#CHINA>, 2015-05-04.

3 “Hagel: China Warship Action ‘Irresponsible,’” BBC News, December 20, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-asia-25459570>, 2015-05-04.

4 Ben Rhodes and Evan Medeiros, “Preview of President Obama’s Upcoming Trip to Asia,” April 21, 2014, <http://fpc.state.gov/225011.htm>, 2015-05-04.

5 See Jeffrey A. Bader, “The U.S. and China’s Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity,” <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/06-us-china-nine-dash-line-bader>; Bonnie S. Glaser, “A Role for Taiwan in Promoting Peace in the South China Sea,” <http://csis.org/publication/role-taiwan-promoting-peace-south-china-sea>, 2015-05-04.

6 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面：在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，《人民日报》，2014年5月22日，第2版。

络入侵”、“网络窃密”问题继续指责不断。其中最大的危机是5月19日美国司法部以“网络窃密”为由宣布起诉五名解放军军官。以网络安全问题为由起诉别国现役军官，这在国际关系史上还是头一遭。美方宣称其起诉的军官为解放军总参下属单位军官，而就在宣布前两天，解放军总参谋长房峰辉上将刚刚结束访美行程。美方事前未向中方通报此事，也未寻求从既有的中美战略与经济对话框架下的网络工作组渠道寻求解决，中方认为严重破坏互信，在外交上也是失礼的。为此，中方决定暂停中美网络工作组对话。

第五是美国与其亚太盟友关系。2014年4月奥巴马访问日本、菲律宾等东亚国家。奥巴马在访问前和访问中三次表示，《日美安保条约》第五条覆盖钓鱼岛。这虽是重复美方既有立场，但是经美国总统之口明确说出且多次重复，当然引起中方以及世界舆论的关注。此外，奥巴马在访问中与菲律宾签订《美菲加强防御合作协议》，扩大和深化美菲军事合作力度，也引起了中国舆论的强烈关注与反弹。

第六是所谓“麦克风外交”。2014年中美高级别官员多次隔空“打嘴仗”，给外界造成剑拔弩张之感。如3月28日麦艾文在美国智库布鲁金斯学会举行的纪念中美建交35周年研讨会上表示，中美双方应把关注点集中到“共同利益”而非中国的“核心利益”上，他在这一公开场合抱怨：3月24日习近平与奥巴马在海牙会晤后，中国外交部歪曲了奥巴马关于台湾问题的表态，使人感觉美国在台湾问题上立场有变。¹ 在5月底举行的第13届香格里拉对话会上，美国国防部长哈格尔点名批评中国在南海“破坏地区稳定”，称“我们坚决反对任何国家用恫吓、胁迫或威胁使用武力等手段推进自身主张”。² 此番言论，引起与会的中国副总参谋长王冠中脱稿回击，峰会气氛一度紧张。

中美关系自2013年年底以后骤然紧张的态势引起了两国政府的高度关注与忧虑。大致从2014年6月开始，中美两国官方开始释放要稳定中美关系的信号。两国外交当局频繁接触，寻求“向前看”的办法。6月25日，拉塞尔在国会参院外委会作证时表示，中美关系的特征不是战略敌对，而是公平和健康的竞争，在相关议题上务实合作、建设性管控分歧。认为中美必然走向敌对和冲突的人，忽视了中美决策层在避免这种敌对中的作用。³

美方这些表述当然引起了中国领导人和有关部门的重视。在两国领导人和外交部门的努力下，以2014年7月9—10日举行的中美第六轮战略与经济对话为转折标志，中美关系开始进入上行周期。此前的6月26日，中国首次派遣舰艇参加

1 “Official Denies Change in US’ Position on Taiwan,” *Taipei Times*, March 30, 2014, p.3.

2 Chuck Hagel, “Speech at IISS Shangri-La Dialogue,” May 31, 2014, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1857>, 2015-05-04.

3 Daniel R. Russel, “The Future of U.S.-China Relations, Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee,” June 25, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/06/228415.htm>, 2015-05-04.

了美国主导的“环太平洋—2014”多国军演。7月14日，习近平主席在巴西福塔莱萨应约与奥巴马总统通电话，确认了奥巴马11月访华，中方表示从战略高度和长远角度看待和处理对美关系；美方表示要加强务实合作，建设性管控分歧，使合作成为两国关系的主流。¹ 双方领导人稳定中美关系的意图十分明显。7月16日，中国外交部证实，海洋石油981钻井平台的“中建南”项目完成作业。此后，中美关系整体气氛逐渐趋向缓和。

“大起”过程的高潮是2014年11月奥巴马总统访华期间做客中南海瀛台。如果说2013年的“庄园会”标志着中美构建新型大国关系的启动，2014年两国领导人的“瀛台会”则标志着这一进程的进一步深入。习近平主席提出进一步推进中美新型大国关系建设的六个重点方向，双方在五个方面达成了意义重大的具体成果。一是《中美气候变化联合声明》，两国宣布未来各自减排目标，对2015年年底的巴黎气候峰会提供巨大推动力。二是同意继续把《双边投资协定》谈判作为最优先事项。截至2014年年底，两国已按计划就协定的核心问题和主要条款达成一致，进入负面清单谈判。三是两国国防部签署“关于建立重大军事行动相互通报信任措施机制的谅解备忘录”和“关于海空相遇安全行为准则的谅解备忘录”。四是两国就世贸组织《信息技术协定》扩围谈判达成的双边共识。五是同意互为两国商务、旅游人员颁发10年多次有效签证、互为两国留学人员颁发5年多次有效签证，让两国老百姓获得实惠。这几项成果覆盖气候变化、经贸合作、两军关系等中美关系的长期难点、重点问题。能够取得如此之多的“正面突破”可说超出了两国战略界事前的普遍预期。

二、移动的“钟摆”边界

中美关系自20世纪70年代以来曾多次出现起落。冷战结束后，中美之间还曾发生过1996年台海危机、1999年美机轰炸中国驻南斯拉夫大使馆事件、2001年南海上空的“撞机事件”等严重危机。那么，从2013年年底至今的这一轮“大落”与“大起”，与之前的起伏有何不同？

首先看“大落”带来的启示。中国学术界多年来一直流行一种通俗的说法，即中美关系“好也好不到哪儿去，坏也坏不到哪儿去”。这一表述的实质是说，中美关系存在积极与消极的边界，两国关系总在这两个边界间摆动，而不会“出界”、“脱轨”。2014年中美关系的这一轮摆动，显然也反映了这一“钟摆定律”。不过，“好也好不到哪儿去，坏也坏不到哪儿去”的说法并未明确指出中美关系摆动的边界在哪里。从最宽泛的意义上说，我们可以把积极方向的边界认定为同盟关系（例如当下的美日关系），消极方向的边界认定为全面敌对（敌国）关系

1 《习近平同美国总统奥巴马通电话》，《人民日报》，2014年7月16日，第1版。

(如冷战期间的美苏关系)。如此一来,这一论述确实可以成立。当下中美当然无法成为盟友,这是由于中美之间存在的意识形态冲突、崛起国与霸权国矛盾等所谓“结构性矛盾”;与此同时,两国也很难走向全面对抗甚至冲突,毕竟中美之间存在战略安全上的相互威慑、宏观经济上的相互依存。然而,将钟摆边界做如此“极端”的定义,结论虽然正确,却也没有多少参考价值。如果我们在上述两个节点之间再加上另外两个节点,即“新冷战”与“伙伴关系”(见图1),就能获得更具启示意义的参考指标。

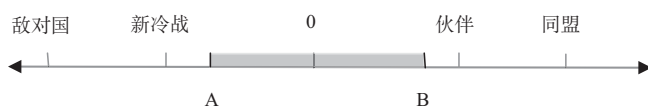


图1 中美关系摆动的边界

“新冷战”在此指两个国家之间出现战略与政治领域的局部严重对立,但与此同时,在经贸、人文领域仍能大体维持正常关系。“新冷战”区别于美苏冷战时期两种意识形态、两个军事同盟、两个平行市场的全面对抗,而是指在战略与政治领域的局部对抗。乌克兰危机之后的美俄关系、近年中日之间出现的“政冷经热”、“政冷经温”现象均具备着这种局部战略对抗、整体关系维持的“新冷战”特征。“伙伴关系”则意味着两国在主要关系领域都维持较为密切的,甚至是协作的关系。相比于合作面,两国关系的分歧和竞争面明显居于次要地位。美国在亚太地区与新加坡等国关系就是“伙伴关系”。中国在全球构建了广泛的“全球伙伴关系网络”,这里指的伙伴关系是一种较高水平的合作关系,当前中俄之间的战略协作伙伴关系可以说符合伙伴关系的标准。

冷战结束以来,中美关系的钟摆范围不仅局限在最宽泛的“敌国”与“同盟”之间,而且也在“新冷战”和“伙伴关系”之间,从未超出两个边界。从2013年年底至2014年年中,中美关系的“大落”与过去的最大不同之处在于,双边关系向消极方向摆动的幅度超出了过往经验,呈现出了向“新冷战”滑动的迹象。中美关系仍然是“好也好不到哪儿去”,但是对“坏也坏不到哪儿去”的命题,恐怕要做更谨慎的判断。中美在这一时期在战略与安全领域的对抗颇为激烈:美国对华战略不仅继续实行“规制”(即通过强调国际规则来限制中国行为)和“两面下注”(即与中国周边大国拉近关系,“防范”中美关系在未来中长期可能出现的消极变化)等,而且还出现了

从2013年年底至2014年年中,中美关系的“大落”与过去的最大不同之处在于,双边关系向消极方向摆动的幅度超出了过往经验,呈现出了向“新冷战”滑动的迹象。

对抗性更强的选择性“推回”(rollback)成分,¹即通过对抗行动对中国“示警”,展示美国的决心。美国派遣B-52轰炸机挑战东海空识区;起诉解放军军官以显示美在网络问题上已“失去耐心”;介入南海问题并帮助其他相关国家提升军事和海上执法能力来平衡中国等,均属此类。简言之,美国在这一时期开始更多地直接出手“推回”其眼中的中国“扩张性”行动。与此同时,双边关系整体仍能维持正常。当然,这期间中美关系并未恶化到“新冷战”的程度,但是出现这种趋势的苗头是近年来所仅见的。

中美两国实力对比的变化,为中美关系向“新冷战”滑动提供了充分条件。

中美两国实力对比的变化,为中美关系向“新冷战”滑动提供了充分条件。一个显而易见的事实是,如果两国实力悬殊过大,处于绝对劣势地位的一方根本没有“资格”与强势一方打“冷战”或“新冷战”。中美关系自2010年以来持续紧张,恰与金融危机后中美实力地位差距的持续缩小同时出现。巧合的是,根据国际货币基金组织测算,若按购买力平价法(PPP)计算国内生产总值,2014年中国的经济规模已经略微超过美国,成为世界第一大经济体。²这虽然并不是引起中美关系在这一年紧张的原因,但是确实为紧张关系提供了一个注脚。从大国综合国力竞争态势看,冷战结束后“一超多强”的格局正在发生质变。中国逐渐脱离“多强”行列,与“一超”距离拉近。目前中国实际经济规模已经是美国的60%,一般认为,赶上甚至超越美国经济规模只是时间问题。与此同时,第三大经济体日本的经济规模目前大约只有中国的一半,这一差距在未来还可能继续拉大。中美经济规模差距的缩小,将可能引起两国军力差距的缩小。近年来“金砖国家”峰会机制、亚投行、亚信等国际制度的创设与改革,则显示出中国的国际制度创设能力也在迅速增强。可以说,尽管美国的综合国力仍远远领先中国,但是中美正在形成综合国力竞赛中的“第一集团”,并拉大与身后“第二集团”的差距。从实力对比的角度看,未来几十年中美两国恐怕是最有“资格”陷入“新冷战”的国家。

除了客观层面的实力对比变化,中美两国对于对方整体战略意图的猜疑加深,则是2013年年底以来两国关系滑向“新冷战”更深层的原因。

除了客观层面的实力对比变化,中美两国对于对方整体战略意图的猜疑加深,则是2013年年底以来两国关系滑向“新冷战”更深层的原因。自1978年中国开始改革开放,中美关系虽有波折,但两国战略界均存在一些30余年一以贯之的基本假设或主流观点。在美国方面,美国对华的主流观点是认为中国对外战略的根本意图是通过融入现行的美国和

1 参见达巍:《美国的对华战略是“遏制”吗?》,“澎湃”,http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1255809, 2015年5月4日登录;郑安光:《美国对华“灵活推回”战略评析》,《现代国际关系》,2014年第3期,第1—8页。

2 International Monetary Fund, “World Economic Outlook Database, 2015 (5. Report for Selected Countries and Subjects),” <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/>, 2015-04-28.

西方主导的国际制度，实现“体系内”崛起。中国是当今国际制度的主要受益者，也基本上是一个“维持现状的国家”。在内政方面，随着中国市场经济改革的深入，中国的政治制度将向西方制度靠拢。中国方面的主流观点认为，国际制度和国际秩序虽然由美国和西方主导，但中国在其中有相当的空间可以实现自我发展；与美国和西方加强合作，对中国利大于弊。正是在这样的认知之下，中国一直实行与美国和西方总体合作、融合的战略；美国对华也采取了以“接触”为基调的战略。但是两国国内各自的战略共识实际上存在相当落差。中国虽希望在现有国际制度之内崛起，却绝不希望被“和平演变”；此外中国担心在当前国际制度内发展，早晚会遭遇霸权国阻拦破坏的“玻璃天花板”。中国在政治和战略上不希望成为被“和平演变”的苏联，在经济上不希望成为20世纪90年代以后一蹶不振的日本。而美国始终认为中国的政治和外交会向美国所期待的方向变化，如果说过去还没有“变”，只是因为“时候未到”而已。因此，两国战略的前提假设看似契合度很好，但是实际上有“同床异梦”、“权宜之计”的属性。

伴随21世纪第一个十年中国快速的崛起，中美各自战略共识的交集开始减少，“异梦”的部分开始被逐渐放大。中国的“块头”长得如此之快，美国方面开始担心也许其期待的“时刻”永远不会到来。美国记者孟捷慕（James Mann）2007年出版的《中国幻想曲》一书，是较早质疑前述美国对华战略前提假设的声音。¹ 2010年之后，“中国傲慢论”、“中国强硬论”的出现，则标志着有更多的美国战略界人士认为中国的对外战略正在发生重大改变。2012年到2013年，中国新的内外布局迅速铺开，美国战略界对此颇不适应，不少人怀疑中国新一届领导班子对外战略的风格更为“强硬”，试图主动地、系统性地挑战美国主导的国际秩序与制度。例如，近几年中国在东海、南海问题上的一些做法虽被很多美国战略精英视作“强硬”举措，但很多人认为这也是中方对日本“购岛”、菲律宾抓捕中国渔民等行动的“非对称反应”。但是2013年11月中国宣布设立东海空识区、2014年5月启动南海“中建南”项目，2014年年中之后南海岛礁基础设施改善工程迅速推进，这一系列行动被美方很多人认为已不是“被动反应”，而是要主动地、系统地“改变地区现状”。与此同时，在中国内政问题上，美国战略界对中国新领导层加强党的领导、加强意识形态工作十分“不解”。美国国内对中国大战略的疑虑持续上升，2014年上半年达到了一个高潮，近期又出现一批新的论调，如白邦瑞（Michael Pillsbury）的“中国战略欺骗论”、² 沈大伟（David Shambaugh）的“中国崩溃论”、³ 布莱克维尔（Robert D. Blackwill）与泰利斯

1 James Mann, *The China Fantasy: How Our Leaders Explain Away Chinese Repression*, Viking, 2007.

2 Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*, Henry Holt and Co., 2015.

3 David Shambaugh, "The Coming Chinese Crackup," *Wall Street Journal*, March 7, 2015, <http://www.wsj.com/articles/the-coming-chinese-crack-up-1425659198>, 2015-05-04.

(Ashley J. Tellis) 的“修改对华战略论”,¹ 等等。

上述言论或看法未必代表美国战略界的主流,但却显示出美国国内对华战略辩论的热度正在上升。有论者认为,美国对华战略的共识正在瓦解。² 与此对应,2014年上半年美国方面一连串强硬动作,使中国战略界越来越多的人怀疑美国面对中国的快速崛起,开始将遏制作为其对华两手战略的主要方面。美俄因乌克兰危机走向对抗、中国外交布局当中周边地区的重要性明显上升,这些因素也推动了中国国内产生一种新的战略思考,即中国的对外战略应该以我为主,既不应该、也无必要以美国和西方及其构建的国际制度为中心。从表面上看,冷战结束后中美之间几次军事危机的紧张程度似乎远超2014年,但是实际上那些危机或者是围绕局部问题(如台湾问题)爆发,或是带有一定偶然性,并不涉及双方对另一方大战略意图的判断。美方并未怀疑中国整体战略意图与战略走向;中方主观上对美国可能实施更强硬对华遏制政策的担忧未如近期这般强烈,从客观上讲,中国在其周边和全球发挥自身独立影响力、建立自己的战略议程的意愿与能力也远超过去。³ 因此,就性质而论,2013年年底到2014年年中的中美关系的下滑,是冷战结束以来最为严重的一次,也是真正呈现出向“新冷战”滑动迹象的一次。

再来看“大起”。中美关系在2014年下半年的快速回暖,再次证明了两国高层领导人维持中美关系稳定的强烈意愿与能力。尽管美方2014年上半年的一些举措引起中国领导层的深刻疑虑,而且中国周边外交在2014年继续取得重大突破,2014年下半年中美关系的回升以及中美一系列务实成果的取得,已经证明中国领导人仍然将稳定的中美关系置于中国外交当中非常重要的地位。就美国方面而言,尽管战略界整体对华疑虑上升,但是奥巴马行政当局致力于中美关系稳定的总基调也没有改变。中美关系不仅回暖,而且一系列务实成果在几年前几乎都是不可想象的。例如:中美双边投资协定(BIT)的谈判和签证互惠措施,都是讨论了多年而未有重大进展的问题,现在可谓情况大有改善;两军关系、气候变化一度都是中美关系中的难点,现在则成了合作增长点、双边关系的“亮点”。这些成果显示,只要高层具备足够的政治意愿,中美关系中的一些难点、热点问题完全可以取得突破,双边关系完全有可能向积极方向移动。无论是十几年前的中国“入世”,还是近年来两军关系的推进,两国在应对气候变化问题上的合作

1 Robert D. Blackwill and Ashley J. Tellis, “Revising U.S. Grand Strategy Toward China,” <http://www.cfr.org.zedataro.com/china/revising-us-grand-strategy-toward-china/p36371>, 2015-05-04.

2 Huge White, “America’s China Consensus Slowly Unravels,” *The Interpreter*, April 17, 2015, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/04/17/Americas-China-consensus-slowly-unravels.aspx?COLLCC=1539412600&>, 2015-05-04.

3 这种独立的战略议程以中国自己的国家利益及愿景为依归,既有可能是对现行国际制度的补充与完善,也有可能是在现行国际制度之外的创新。

等均显示：当政治决断做出之后，决策之前相关技术层面的一些顾虑往往是多余的。因此，“解放思想”、“不畏浮云遮望眼”，仍是发展当下中美关系的重要指针。

过去一年半中美关系从“大落”到“大起”，显示当中美两国领导人加大对中美关系的投入，特别是有峰会等机制来拉动或者彰显领导人的投入时，两国还是有能力阻止中美关系向消极方向滑动。但反过来说，一旦缺少峰会等平台，中美关系似乎呈现一种“天然”的向消极方向滑动的趋势。在新的历史条件下，中美关系“漂流”的后果较之以往更为严重，已不能再想当然地认为“坏也坏不到哪儿去”。如果中美关系向消极方向滑动成为“天然”，向积极方向回调只能靠领导层的“人工拉动”，那么中美关系的中长期趋势将是十分危险的。毕竟，不同领导人的战略考虑会有区别、调整。尤其无法回避的是，美国实行两党轮流执政、三权分立的政治体制，其最高领导层的变更有可能引发对华战略的变化，并导致中美关系再次向“新冷战”方向滑动。

如果中美关系向消极方向滑动成为“天然”，向积极方向回调只能靠领导层的“人工拉动”，那么中美关系的中长期趋势将是十分危险的。

三、寻求中美宏观战略稳定

中美关系亟需从领导人“人工驾驶”模式转向“自动驾驶”模式。2012年初以来，中国官方反复呼吁中美构建新型大国关系。美国官方曾一度接受，但近期态度明显趋于冷淡，而战略界的疑虑与反对则更为普遍。美方对新型大国关系概念缺乏热心的原因很多，如不愿就中方所提“核心利益”做出让步，不愿由中方定义中美关系的方向并掌握话语权等。除此之外，新型大国关系的概念化与具体操作不足，也是重要原因之一。在中国继续快速崛起、中美关系有滑向“新冷战”可能的大背景下，中美需要将构建新型大国关系聚焦于建设中美之间宏观战略稳定框架上。

中美宏观战略稳定框架，是指两国通过一系列制度安排和相互理解，形成稳定的共同观念和制度安排，缩小中美关系摆动的幅度，而稳定在图1中的A点和B点之间的阴影部分，远离“新冷战”。在这一区间，中美关系不必依靠两国领导人的拉动，也能“自动稳定”，并争取向更积极方向演进。这一框架需中美两国均能接受，在其范围内两国可展开良性竞争，并在互利和必要的情况下合作。中国需要在这样的环境中实现自己的和平发展，不必担心美国把中国作为苏联那样的对手加以全面遏制，或者破坏中国的政治稳定，抑制中国的经济发展；美国也需要这样一个环境，确保其全球和地区领导权不会遭到中国的“强行”挑战。在这一稳定框

中美宏观战略稳定框架，是指两国通过一系列制度安排和相互理解，形成稳定的共同观念和制度安排，缩小中美关系摆动的幅度，而稳定在图1中的A点和B点之间的阴影部分，远离“新冷战”。

架内，两国战略界形成战略共识，即无论各自国家未来走势如何，都将只取决于本国战略的成功或失败，而不会来自对方的强行挑战、排挤或遏制、破坏。

鉴于中美关系的现状，中美关系不应追求形成“伙伴关系”等较高目标。在可能向“新冷战”滑动的背景下，能形成中美战略稳定已是不错的选择。实际上，在中国与主要大国构建的全球伙伴关系网络中，“新型大国关系”是一种位阶较低的伙伴关系。例如据新华社2013年3月22日报道，中国国家主席习近平首访俄罗斯时曾表示：“中俄关系已从20世纪90年代建立的不同于冷战时期的新型大国关系，上升到21世纪前10年逐步建立的全面战略协作伙伴关系。”¹ 这一表述显示，“新型大国关系”的合作程度低于“全面战略协作伙伴关系”。更何况，中美只是“构建”新型大国关系，只是一个努力方向。因此，在图1中，中美关系摆动的最积极的边界仅定位在接近伙伴关系、但低于伙伴关系的位置。如中美能将两国关系长期稳定在A与B之间，甚至基本在0与B之间，那么中美就构建起了中长期的战略稳定框架，这也就是新型大国关系。

构建中美中长期的宏观战略稳定框架，可从三方面入手。

一是在两国最关心的核心利益和重大关切问题上“渐进累计互信”。近年来中国多次强调中美要相互尊重核心利益与重大关切，而这正是美方对新型大国关系最大的疑虑所在。²

中美如果不能在双方最关切的核心问题上求得互信，宏观战略稳定框架就无从构建。

中美如果不能在双方最关切的核心问题上求得互信，宏观战略稳定框架就无从构建。因此，这一问题不能回避。但是在此过程中需注意两个问题。第一，核心利益与重大关切的界定需清晰，范围要尽可能小。中美可各自拿出一两个最核心的关切，围绕这些问题反复讨论。例如，中美意识形态和政治制度不同。中方的一个核心关切是美国威胁中国的政治安全和政权安全，试图对中国实施“西化”、和平演变、“颜色革命”。美国方面的一个核心关切则是中国是否试图将美国排挤出东亚，是否试图在现有国际制度之外建立一套独立的国际制度？双方应围绕这样一两个核心议题讨论。第二，必须坚持渐进的原则。中美在上述核心利益和重大关切上的分歧由来已久，有些矛盾甚至是无法解决的。比如，美国不可能不搞“价值观外交”，这是美国的国家特性之一。中国崛起带来的国际和地区制度的改革也不可能对美方地位完全没有影响。期待一方单方面做出重大让步满足对方要求是不现实的。中美可以考虑建立“信任对表”机制——双方首先形成各自的重大关切“短清单”，随后通过频繁的二轨甚至一轨的会晤“对表”。一方可以列举在本

1 《习近平同俄罗斯总统普京举行会谈》，新华网，2013年3月22日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/22/c_124493917.htm，2015年5月4日登录。

2 Stephen Hadley and Paul Haenle, “The Catch-22 in U.S.-Chinese Relations: The Future of Bilateral Ties,” *Foreign Affairs*, February 22, 2015, <http://www.foreignaffairs.com/articles/143167/stephen-hadley-and-paul-haenle/the-catch-22-in-us-chinese-relations>, 2015-05-04.

方眼中，对方近期做了哪些破坏本方核心利益的言行，同时列举本方近期为照顾对方核心利益所做的努力。双方对表后，找出哪些是误解，哪些是可以解决的矛盾，哪些是不能解决的矛盾。除澄清误解、解决问题外，要鼓励对方在不能解决的矛盾方面采取克制态度。到下一次“对表”时，看对方是否采取了克制态度。如是，本方应给与积极回报；如继续推进违反本方核心利益的行为，可采取强度相近的报复措施。通过频繁的奖励克制、惩罚失信，双方逐渐积累互信。

二是在军事安全领域“谋求军事战略稳定”。中美在核、网络、太空等关键战略领域需实现有效的战略稳定。双方都能对另一方维持有效的战略威慑，同时都承认本国在安全方面存在一定的脆弱性。中美在核领域目前已有非对称的相互威慑能力。随着技术发展，战略稳定还需要扩展到其他场域，以确保中美两国均既无意愿、也无能力对抗。首先，由于美国军事实力仍比中国强大得多，谋求中美军事战略稳定要依靠中国军力的发展。没有足够实力就无法谋求稳定。其次，中国仍是发展中国家，在军事现代化方面应追求有限、非对称、有效的战略威慑，而不是与美国在武器系统的数量和质量上的绝对平衡。最后，在中美军力迅速发展的背景下，两国需要通过建立一系列相互信任措施（CBMs）和危机规避、管控措施。2014年中美签署的“两个互信机制”谅解备忘录是一个良好开端。未来“重大军事行动相互通报信任机制”还需进一步深化内容、扩展范围；“海空相遇安全行为准则”则需完成空中相遇规则的制定，并适时考虑专属经济区内的行为准则问题。

三是在国际制度领域“双头引领合作”。中美分别是全球最大的发达国家和发展中国家，也是当前国际制度的重要受益者。中美需要在国际制度的建设、改革和维护上发挥“领头羊”作用。中美在2014年达成的关于气候变化的联合声明、就《信息技术协定》扩围谈判达成的共识，都是两国通过双边协调，引领国际多边制度建设的例子。中美在国际制度建设上展开合作，一方面是要改革、完善现有的国际制度框架，另一方面也可以帮助中美分别建立战略信心，即两国都是同一国际制度内的成员。美国需要通过合作让中国确信，国际制度能对包括美国在内的世界各国都起到约束作用，当前国际制度能确保中国有充分的发展和崛起空间；中国也需要通过合作让美方确信，中国并未试图在国际制度上“另起炉灶”。中美各自维持这些战略信念，对中美宏观战略稳定极为重要。当然，中美在国际制度建设上的合作均面临深刻挑战。中国在国际制度建设的人才储备、知识储备等方面与发达国家有较大差距，面临“有意愿、没能力”的软肋。美国作为世界头号强国，若愿意建立一个更具包容性、更公平的国际制度，就需要其做出一定的权力让渡与调整。“有能力、没意愿”是美方面临的主要问题。

* * *

需要看到，中美建立中长期宏观战略稳定框架的“时间窗口”并不是无限的。当前，中国政府和美国奥巴马政府都有意愿稳定中美关系，但2017年之后美国政治走势现在尚难判断。考虑到美国国内对华战略判断正趋于消极，其国内政治辩论对奥巴马政府各项现行政策的批判较多，未来美国对华战略的不确定性可能会进一步上升。而未来十几年内，中美综合实力对比将进一步接近，在客观上会加大两国走向“新冷战”的可能性。因此，中美两国需要抓住当前双方都有意愿保持中美关系稳定的“窗口期”，尽快澄清各自整体战略意图，初步构建起中美关系的中长期稳定框架。2015年9月习近平主席访美以及2016年奥巴马可能的访华行程都是进一步推动构建这一框架的机会。在此之后，中美两国可以力争在未来六至七年内形成比较完整的中长期宏观战略稳定框架。