加强危机管理是当前中美、中日安全关系的 首要任务

张沅生

内容提要：随着国际形势发生巨大变化，关乎亚太地区和平、稳定、发展的中美、中日安全关系已进入关键时刻。当前，中美、中日安全关系分别面临着极大和较大的安全风险，加强危机管理已成为中美、中日安全关系中的首要任务和战略任务。如果危机管理不力，安全摩擦引发军事危机甚至军事冲突，中美关系将不可避免地走向全面对抗；中日关系则可能再次失去改善、发展机遇而重陷紧张与对抗。如果危机管理有力、双方安全摩擦得到控制，安全风险逐步下降，安全关系渐趋稳定，将有助于中美总体关系逐步进入一个相互磨合与适应期，并将有助于中日总体关系在正常轨道上继续向前发展。为加强危机管理，中美、中日双方都须加强危机管理意识，完善危机管理机制建设，尽快恢复与加强双方的防务安全对话。

关键词：危机管理 中美关系 中日关系 安全关系 亚太 安全对话

冷战结束后，中美日安全关系成为事关东亚及亚太地区和平、稳定、发展的最重要的一组三边安全关系。其中，中美、中日安全关系一直起伏不定，相互影响很大。当前，随着国际形势的巨大变化，这两组关系都进入了关键时刻。

2017年底,随着美国特朗普政府对其对华政策做出重大调整,¹美国开始在政治、经济、科技、军事安全、人文交流等各个领域全面对华施压,致使中美关系趋向严重恶化。当前,中美安全关系面临的风险高,一旦爆发危机,管控难度极大;在此形势下,加强危机管理已成为中美安全关系中的首要任务,成为两国避免进入冷战、甚至热战的一项战略任务。

与中美关系有较大的不同,经过多年严重恶化与激烈碰撞之后,在双方共同努力下,中日关系于2018年重回正常发展轨道。然而,安全关系仍然是中日两国关系中的最短板,双方安全风险居高不下的状况没有得到根本改变;2020年全球新冠肺炎疫情的突然暴发和中美关系的加速恶化,又使两国安全关系中的消极因素再次上升。在此形势下,加强危机管理亦成为中日两国安全关系中的首要任务;其成败与否对于中日总体关系能否继续朝着稳定、改善的方向发展将具有决定性的影响。

本文首先论述中美、中日安全关系中的分歧、摩擦与风险,分析其可能给两对双边关系带来的严重危害,指出中美、中日加强危机管理的极端重要性;其次分析、比较中美、中日双方之间的危机管理意识、危机管理机制建设及安全防务对话的状况,明确中美、中日加强危机管理的努力方向;最后在上述分析的基础上,就如何加强中美、中日危机管理提出若干政策建议。

一、中美、中日安全风险与加强危机管理的必要性、紧迫性

(一) 中美安全风险与加强危机管理的必要性

2017年底以来,中美关系在冷战结束后首次出现了全面严重恶化的状况。当前最引人注目的是中美“贸易战”“科技战”“外交战”,及两国发生“全面脱钩”和陷入“政治制度与意识形态之争”的可能,但风险最大的却是双方的军事安全摩擦。如果中美两国不能对之进行有效管理,中美不但可能爆发军事危机,甚至可能发生严重的军事冲突。

目前,中美之间最大的安全风险在台海。这不仅是因为台海两岸关系自2016年以来再次严重恶化,²中美双方对民进党蔡英文政权的看法严重对立,而

1 2017年12月18日,美国政府发表《美国国家安全战略报告》。报告将中国视为“主要战略竞争对手”“修正主义者”,指责中国已对全球与地区秩序、对美国国家利益与价值观形成全面挑战。这一战略报告标志着美国对华政策发生了根本变化。参见 *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Dec 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>, 2020年9月19日登录。

2 2016年,坚持“台独”党纲的民进党领导人蔡英文上台后,拒绝承认两岸“九二共识”,推翻两岸领导人2015年新加坡会面达成的共识,实行“渐进台独”与“文化台独”路线,使2008年后台海出现的和平发展趋势遭到严重破坏。

且因为美国为对华施加压力大打“台湾牌”。¹在此形势下，台海形势已进入冷战结束以来最危险的时刻。近三年来，解放军军机、军舰多次绕台湾岛飞行、航行，对“台独”及外部干涉势力实施军事威慑；而自2019年以来美国军舰穿越台海也已趋向常态化。随着中美两国在台海地区军事行动的明显加强，双方因误判或擦枪走火在台海爆发军事危机、军事冲突的可能性急剧上升。而更大的风险则是，如果“台独”势力和外国干涉势力公然越过中国《反分裂国家法》设定的红线，中国将被迫采取包括军事手段在内的非和平方式进行反分裂斗争。在此形势下，中美将可能台海陷入军事冲突、甚至战争。

中美安全关系中的第二大风险是双方在南海的军事摩擦。近年来，美国公开介入中国与邻国的主权、权益争议的同时，不断加强对华抵近军事侦察、强化在南海中国所属岛礁周边水域的“航行自由行动”（FONOP）、²频繁派遣更多的包括航母在内的战略武器平台进出南海，并与盟国多次在南海举行联合军事行动和大规模联合军演。美国前国务卿蓬佩奥（Mike Pompeo）2019年更发表涉南海声明，全面否定中国对南海主权、权益的声索，企图激化中国与南海有关国家间的海上争议，破坏中国与东盟国家磋商建立南海行为准则、共同维护南海稳定的努力。在此严峻形势下，解放军大力加强对美军在南海进行抵近侦察和开展“航行自由行动”的舰机的监视与驱离，并在南海开展更多的包括导弹试射在内的军事演习。

还须特别指出的是，当前无论是在台海还是南海，虽然美军方不断提出愿与解放军方加强危机沟通与管控，美政府却在政治、外交与军事上对华采取近似极限施压的做法，这大大增加了双方爆发军事危机与军事冲突的风险。

此外，在中美安全关系上，还可以开出长长的现实与潜在的风险清单：如美朝核对话彻底破裂、半岛形势重趋紧张恶化；美国与盟国在东亚强化针对中国的反导部署；美国在亚太部署陆基中导及低当量（low-yield）战术核武器；³中美发

1 2017年以来，美国与台湾地区关系不断提升，美国国会更接连通过一系列严重违反“一中原则”的涉台湾地区法案，要求举行美国与台湾地区联合军演、双方军舰相互停靠对方港口、促进美国与台湾地区之间所有层级的互访，实行对台湾地区军售常态化等。这些条款如果落实，台海必将掀起大风大浪。

2 美军在南海对华开展的“航行自由行动”（freedom of navigation operation，简称FONOP）已经常态化。奥巴马政府从2015年开始到2016年共进行4次“航行自由行动”，而特朗普政府上台以来已开展20多次。其行动范围扩大至西沙、中沙和南沙整个海域，具体行为也更具挑衅性。

3 据路透社报道，当地时间2019年8月3日，也就是美国退出《中导条约》仅一天后，美防长马克·埃斯珀（Mark Esper）就表示“赞成”在“相对短的时间内”将美国的陆基中程导弹部署到亚洲地区。埃斯珀声称，此举是美军为强化在亚太地区的军事能力，针对中国而采取的“积极措施”。2020年2月4日，美国国防部证实，美国海军已正式在核潜艇上部署W76-2低当量核弹头。参见 Aaron Mehta, “Trump’s New Nuclear Weapon Has Been Deployed,” *Defense News*, February 4, 2020, <https://www.defensenews.com/smr/nuclear-arsenal/2020/02/04/trumps-new-nuclear-weapon-has-been-deployed/>, 2020年9月12日登录。

生外空与网络安全突发事件;¹中美两国在发展非核战略武器、人工智能武器、高超音速武器上出现军备竞赛;以及中日发生海上突发事件;²等等。

冷战结束后,中美两国曾在1995—1996年爆发台海危机,后又于1999年、2001年先后发生“炸馆事件”和“撞机事件”。由于当时中美关系以接触合作为主,双方又都以两国关系大局为重,三次危机都较快地得到了缓解。在2012年后的一段时间里,随着朝核危机升级及中日、中菲发生海上危机,中美双方因第三方因素卷入危机、冲突的风险一度明显上升,但是两国间发生直接军事危机的风险并不大。然而,目前情况已经发生了重大变化,中美关系已由“合作—竞争”关系转变为严重失衡的“竞争—合作”关系,甚至是“战略竞争关系”,³两国间的直接对抗因素明显上升,双方的军事安全摩擦不断加剧,军事对话交流快速滑坡下行,安全关系严重恶化。在此情况下,如果中美军事安全摩擦引发军事危机,爆发军事冲突的风险将大大增加,进行危机管理要比过去困难得多。而一旦军事危机失控,一场军事冲突就可能使中美关系迅速跌进“新冷战”的深渊。

面对十分严峻的安全形势,中美两国、两军领导人一致同意要加强风险与危机管理,保持对话交流,使两军关系成为两国关系的“稳定力量”或“稳定器”。⁴这是中美两军为守住双方“不冲突、不对抗”底线而做出的努力。至2019年,两国军方仍然保持了若干对话交流,如中美海上军事安全磋商、中美亚太安全对话、中美国防部工作会晤(DPCT)。然而,2020年全球疫情的暴发及两国关系的加速恶化,不仅使两军对话完全陷入停滞,而且使双方在台海、南海的军事对峙及各种安全摩擦进一步上升。

2020年,在一次公开视频演讲中,美国国防部长马克·埃斯珀(Mark Esper)一面批评指责中国,另一面又表示希望2020年内访华,与中方“建立必要的危机沟通体系”。⁵此后不久,中美两国防长进行了长达90分钟的通话,通话中双方立场严峻对立,但都表示要保持沟通协商,加强风险与危机管理。⁶这一互动从另一角度表明,中美加强危机管理的任务已经变得极为紧迫。

1 近年来,中美在太空,尤其是网络空间的摩擦与互疑持续上升,孕育着双方在这两大国际公域发生冲突、对抗的风险。美方专家已提出“跨域威慑”(Cross-Domain Deterrence)的新概念,指出如果美国网络或外空资产遭到重大攻击,美国应使用核武器进行报复。

2 2012年中日爆发钓鱼岛危机后,美国多次明确表示《日美安保条约》第五条适用于钓鱼岛。

3 前者是中方的看法,后者是美方的看法。

4 《中美两军同时表态:让两军关系成为两国关系的稳定力量》,观察者网,2019年5月30日, https://www.guancha.cn/international/2019_05_30_503837.shtml, 2020年9月12日登录。

5 参见刘琳:《独家:美国防长埃斯珀伦敦香格里拉对话演讲全文(翻译稿)》,凤凰网,转载自中国南海研究院, <http://news.ifeng.com/c/7yJfQfx2ewc>, 2020年9月20日登录。

6 《中美防长通话释放积极信号 专家:打电话比不打电话强 通话没谈埃斯珀访华》,环球网,2020年8月7日, <https://world.huanqiu.com/article/3zMv1nJEJfb>, 2020年9月12日登录。

(二) 中日安全风险与加强危机管理的必要性

在经历多年严重摩擦与困难之后，以2018年两国领导人正式互访为标志，中日关系重返正常发展轨道。2019年中日关系继续改善，两国领导人在大阪成功会晤，双方就构建契合新时代要求的中日关系达成重要共识，其中明确提出“积极推动构建建设性双边安全关系，逐步确立稳固的战略互惠互信”。¹ 根据计划，2020年春，习近平主席将正式访问日本，届时双方可能发表第五个政治文件，中日关系有望进入一个新的发展阶段。

然而，2020年全球疫情的暴发和中美关系的加速恶化却给中日关系的进一步改善与发展带来了严重阻碍，习主席访日被无限期推迟；双方的奥运合作陷入停滞；双方决心加强的经贸合作、投资合作、包括第三方合作，因双方应对疫情而采取的封闭与隔离措施而受到了严重影响。在此形势下，中日之间的消极因素，尤其是安全领域的分歧与摩擦再次抬头。

2020年3月，一艘日本军舰与一艘中国渔船在东海相撞。5月以来，中日执法船在钓鱼岛海域内多次发生摩擦，² 日本媒体一度对此大加炒作。6月底日本石垣市议会通过决议，把钓鱼岛及其附属岛屿（日本称“尖阁诸岛”）的行政区划名称改为“登野城尖阁”，新名称将于2020年10月1日正式生效。³ 7月下旬日本媒体宣称，日方已连续100天在钓鱼岛毗邻区发现中国公务船，这创下了自2012年9月以来的最长连续天数纪录。⁴ 据此日方学者批评中国借疫情之机进行“海上扩张”。

实际上，近几年中日关系的稳定与改善原本就是比较脆弱的。双方经济关系的改善最为明显；政治关系、政治气氛的改善次之；安全关系的改善则相当有限，安全风险依然居高不下。

首先，中日两国的海上争端至今无一得到解决。这些争端包括关于钓鱼岛岛礁归属的领土主权争端，东海专属经济区的划界及资源争端，两国防空识别区大面积重叠形成的空中博弈，中国海空军经日本列岛国际通道进入西太平洋与日本

1 《习近平会见安倍晋三中日双方达成十点共识》，人民网，2019年6月28日，<http://world.people.com.cn/n1/2019/0628/c1002-31200493.html>，2020年9月12日登录。

2 据多家日媒2020年5月9日报道称，摩擦因日本渔船进入钓鱼岛海域进行捕鱼所引起。参见「領海侵入で中国に抗議 日本政府、尖閣の漁船追尾」、『日本経済新聞』、2020年5月9日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO58918700Z00C20A5000000/>，2020年10月5日登录；「尖閣沖領海侵入の中国公船2隻、日本漁船に接近・追尾…巡視船が間に入る」、『読売新聞』、2020年5月9日，<https://www.yomiuri.co.jp/national/20200509-OYT1T50157/>，2020年10月5日登录。

3 《日本石垣市通过议案，将钓鱼岛所在行政区更名》，观察者网，2020年6月22日，https://www.guancha.cn/international/2020_06_22_555007.shtml，2020年9月12日登录。

4 《日媒：创最长纪录！中国海警船连续百日巡航钓鱼岛》，搜狐网，2020年7月22日，https://www.sohu.com/a/409070128_162522，2020年9月12日登录。

海空自卫队的摩擦,以及双方在南海问题上的争执与摩擦¹等。在此形势下,中日发生海上突发事件的风险仍然严重存在。

其次,中日已形成的军事对峙难以在短期内消失。2010年、2012年两次钓鱼岛危机²发生后,日本开始明确将中国视为主要安全威胁,兵力部署加速由北转向西南;³中国亦大力加强在东海方向的军事斗争准备,⁴两国在战后首次形成了军事对峙。多年来,中日军事对峙已全面反映在两国的防务政策、国防预算和军事部署之中,再加上双方仍然存在“战略互疑”,⁵中日军事对峙难以随两国总体关系的改善而较快发生变化。⁶

再次,台海形势的严重恶化将给中日关系带来严峻挑战。长期以来,日本一直存在着较强的亲台势力,台湾问题也一直是中日三大摩擦点之一。近年来,随着台海形势重新恶化、日益紧张,中美在台海发生军事危机、甚至军事冲突的可能性不断上升。作为美国在亚太地区的主要军事盟国,日本存在着卷入台海危机,甚至台海军事冲突的可能。⁷

最后,日美继续加强军事同盟合作的趋势⁸将进一步加大中日之间的安全摩擦。2019年1月,日本正式决定从美国引进两套陆基“宙斯盾”反导系统(Aegis Combat System)。同年4月日美确认将加强双方在外空、网络安全上的合作,并确认《日美安全保障条约》第五条适用于太空和网络领域。2019年美退出中导条约后提出将在东亚部署中导,与韩菲澳三国谢绝部署的态度不同,日本对此态度暧昧。2020年6月,出于技术和成本方面的考虑,日本政府决定放弃陆基“宙斯盾”反导系统部署计划,但随即开始讨论日本是否应拥有攻击敌方基地的能

1 除在“南海仲裁案”上中日双方立场尖锐对立外,近年来,日本海上自卫队几次派军舰巡游南海或与美军举行联合军演,引起中方严重关切。

2 2010年9月,中国一艘渔船与日本海上保安厅的两艘巡逻船发生相撞事件。事发后日本政府决定起诉被扣压的中国船长,中日爆发了第一次钓鱼岛危机。2012年9月,日本政府不顾中国政府坚决反对,宣布钓鱼岛部分岛礁“国有化”,中日爆发第二次钓鱼岛危机。

3 战后日本曾长期将苏联/俄罗斯作为其主要安全威胁。参见2013年日本内阁会议通过的新《防卫计划大纲》《中期防卫力量整備计划》和《国家安全保障战略》三份安保政策文件。

4 2013年中国宣布划设东海防空识别区,2014年又跨越战区,设立东海联合作战指挥中心。

5 中日“战略互疑”是指20世纪90年代中期以来日本日益盛行的“中国威胁论”和长期以来中国存在的对日本“复活军国主义”的担心。

6 2018年12月,日本内阁新颁布的《防卫计划大纲》和《中期防卫力量整備计划》仍把中国视为主要安全威胁。中国对此向日本提出严正交涉,表示强烈不满和反对。参见《外交部谈日新版防卫计划大纲涉华内容:老调重弹》,中新网,2018年12月18日, <http://www.chinanews.com/gn/2018/12-18/8705838.shtml>, 2020年9月12日登录。

7 2015年日本国会通过新安保法案解禁集体自卫权,为日本执行新日美防卫合作指针,与美开展全球“无缝”防卫合作打开了大门。

8 近年来,在特朗普实行“美国优先”的政策并一味要求日本承担更多军费开支与防卫义务的情况下,日美间的分歧与摩擦有所增加,但这并不会改变两国为共同应对中国崛起而不断强化同盟关系的大趋势。

力。¹ 在此形势下，美国高官公开提出日本将是美在亚洲部署中导系统的候选地。² 同年8月日本媒体报道，日本将与美国进一步发展联合反导系统，共同打造由上千颗小卫星组成的探测、追踪导弹的防御网络，这些小卫星在距离地面300—1000公里的低轨道中运行。³ 未来两年，日本如果同意美国在其领土部署陆基中导系统并进一步加强日美反导合作，必将给中日安全关系带来新的严重困扰与挑战。

总之，近两年来中日关系在总体上虽然有了较大的改善与发展，但其改善仍是脆弱的、不平衡的，其中安全关系的风险依然很大，且在2020年又有了新的发展。在此形势下，加强危机管理、特别是危机防范，须成为中日安全关系中的首要任务。否则，毋论两国面临台海危机一类重大挑战，即使双方在海上发生意外突发事件，也可能令中日关系改善的气氛迅速扭转，使两国关系的发展再次面临严重挫折与倒退。

当前中美、中日安全关系分别面临极大和较大的安全风险，如未能有效管理，中美关系将可能走向对抗冲突；中日关系则可能再次失去改善机遇，重陷紧张、恶化。

综上所述，可以得出三点基本看法。

第一，当前的中美、中日安全关系分别面临着极大和较大的安全风险，如果不能进行有效管理，中美关系将可能走向对抗冲突；⁴ 中日关系则可能再次失去关系改善的机遇而重陷紧张、恶化。⁵

第二，由于美日是盟国，无论中美还是中日发生军事危机、军事冲突，都会对另一对安全关系带来严重消极影响。也就是说，当其中一对安全关系陷入危机时，绝不能指望另一对关系会平稳发展。而在当前中美、中日安全关系都紧张的形势下，还可出现更糟的情况，即当其中一对关系发生危机冲突时，另一对关系也被迅速拖入危机与冲突。

1 「(変わる安全保障) 敵基地攻撃力、首相の狙いは 保有へ道筋、レガシー作り / イージス断念、批判かわす」、『朝日新聞』、2020年8月5日，https://www.asahi.com/articles/DA3S14575665.html?iref=pc_ss_date，2020年10月5日登录。

2 「中距離ミサイルのアジア配備「日本も候補」 米高官」、『日本経済新聞』、2020年8月15日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO62685720V10C20A8MM8000/>，2020年10月5日登录。

3 「日米、ミサイル防衛なぜ強化?」、『日本経済新聞』、2020年8月19日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO62779800Y0A810C2I10000/>，2020年10月5日登录。

4 笔者认为，在当前中美关系严重恶化的背景下，三大风险可能使中美陷入一场新冷战：一是关系完全“脱钩”；二是形成政治制度与意识形态对抗；三是爆发军事冲突。当前，最可能使中美陷入冷战的风险或导火索是中美爆发军事冲突。参见张沅生：《中美应如何避免爆发新冷战》，中美聚焦网，2020年8月19日，<http://cn.chinausfocus.com/peace-security/20200819/42004.html>，2020年9月12日登录。

5 在关系连续多年恶化后，2006年秋，中日关系出现重大转折，并在随后三年多的时间里取得很大发展。2008年双方领导人发表《中日关于全面推进战略互惠关系的联合声明》(中日第四个政治文件)，预示着中日关系将进入一个新阶段。然而，随着2010年、2012年接连两次危机的发生，中日关系再次严重恶化，并迅速跌至两国邦交正常化以来的最低点。

第三,为避免出现上述前景,在当前及未来较长的时间里,中美、中日都必须高度重视、加强危机管理,都须将危机管理作为军事安全领域的首要任务。

二、中美、中日之间的危机管理意识、危机管理机制建设和安全防务对话

在安全领域,安全危机管理意识主要是指危机防范、危机规避的意识;非零和博弈及为了整体利益做出必要妥协的意识;尤其是防止危机升级、失控、引发军事冲突与战争的意识。

危机管理机制建设是危机管理意识的集中反映与体现。危机管理机制由自身、双边及多边机制组成;后两者的具体内容主要包括危机沟通联络机制、军事互信机制及军事与安全行为准则等。完善的危机管理机制是进行有效危机管理的重要工具与保障。本文主要论述中美、中日双边危机管理机制建设的情况。

安全对话和防务对话是进行分歧与危机管理,包括建立危机管理机制、减少误解误判、开展危机磋商谈判的必要途径,有些对话本身就具有危机管理的作用。¹

上述三个方面,即危机管理意识、危机管理机制建设与安全防务对话对于中美、中日在新形势下加强危机管理都至关重要。

(一) 中美两国间的危机管理意识、危机管理机制建设和安全防务对话

冷战结束后,中美两国间的危机管理意识不断加强。

在冷战前期,中美处于敌对状态,两国曾多次发生军事危机、军事冲突甚至战争。其中最著名的是1950—1953年朝鲜战争,1954—1955年、1958年的两次台海危机,以及1964—1973年的越南战争。在此期间中美双方既有军事冲突和战争的经验,也有危机管理的实践。冷战后半期,中美共同应对苏联霸权主义威胁,成为安全合作伙伴,两军逐步建立起以高层互访、专业对口交流和军事技术合作为主要内容的交流框架。

然而,随着1989年政治风波的发生(当时美国决定对中国进行全面制裁,双方军事安全交流全部终止)和冷战结束、苏联解体,中美安全分歧与摩擦重新突显。自20世纪90年代初起,两国间先后发生美国售台160架F16战机事件

¹ 促进非传统安全合作亦是中美、中日安全防务对话的重要任务。但在当前的安全形势下,中美、中日都必须把加强危机管理置于首位。

(1992年)、“银河号事件”(1993年)、¹ 台海危机(1995—1996年)、² 南斯拉夫“炸馆事件”(1999年)和南海“撞机事件”(2001年)。在此形势下,危机管理较快提上了中美两国的议事日程,双方之间的危机管理意识也随之不断加强。进入21世纪的第二个10年后,随着中国综合国力的快速增长,中美两国之间的摩擦与竞争更加突出,双方之间的危机管理意识也进一步上升。

1997年中美决定建立首脑热线,热线于次年开通。1998年中美两国国防部签署《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》。同年,两国元首宣布中美双方互不将战略核武器瞄准对方。2007年两国国防部就建立军事热线达成协议,热线于2008年开通。2014年中美两国国防部长签署《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《海空相遇安全行为准则谅解备忘录》。2015年,双方又围绕两个备忘录,签署新增的“军事危机通报”及“空中相遇”两个附件。2016年中美就打击网络犯罪及相关事项建立直通热线。2018年中美两军开始就建立两军《危机预防沟通框架》进行沟通。

到目前为止,中美两国已建立了多项危机管理机制。这些机制对于近年来双方进行危机管理,减少误解误判,规避海空突发事件发挥了重要的作用。然而,面对当前两国日益严峻恶化的安全关系和不断上升的各种安全风险,这些不完善的机制显然是不够的。未来双方亟须在建立双边危机管理机制上做出更大的努力。

从20世纪90年代末起,中美两国、两军开始重建双方的安全、防务对话机制。双方陆续建立的对话机制主要包括:中美国防部防务磋商(1997—2014年),³ 中美海上军事安全磋商(1998—2019年),中美反恐磋商(2001—2016年)及中美金融反恐工作组磋商(2002—2016年),⁴ 中美战略安全、多边军控与防扩散问题磋商(2003—2016年),⁵ 中美国防部工作会晤(2005—2020年),⁶ 中美战略安全对话(2011—2016年),⁷ 中美国防部亚太安全对话(2014—2019

1 1993年7月23日,美国以获得有关情报为由,指控中国“银河”号货轮向伊朗运输制造化学武器的原料,并派出军舰、飞机对“银河”号跟踪监视。随后“银河”号在印度洋国际公海海域被美军军舰截停长达三周之久。最后经靠岸现场检查,美国不得不承认船上并无任何化学武器原料。

2 危机由美国邀请前台湾地区领导人李登辉访美引起。当时中国在台海进行导弹试射和举行联合军演,美国派两个航母编队前往台湾附近地区。

3 中美两军建立的国防部副部长级对话,是两国就防务政策、两军关系、安全形势开展全面对话的最重要的渠道。2017年随中美建立外交安全对话而终止。

4 中美两国外交部门举行的对话(开始为司局级,2014年升为副部级)。

5 中国外交部与美国国务院共同举办的副部级对话磋商。

6 中美两国国防部举行的工作层防务政策对话。美方称为DPCT。

7 中美战略安全对话设在中美战略经济对话框架之下,是由两国外交、防务两部门共同参加的副部级对话。对话在特朗普政权上台后终止。

年),¹中美陆军对话(2015年),²中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话(2015年、2016年),³中美执法与网络安全对话(2017年),⁴中美外交安全对话(2017年、2018年),⁵中美联合参谋部对话(2017年)⁶等。

在过去20多年的时间里,虽然中美安全、防务对话曾几次暂时中止,而且对话的持续性往往因美国政府换届受到影响,但在多数时间里双方对话是向前发展的,并在奥巴马执政时期达到了高峰。这些对话对于两国、两军加强沟通,开展安全合作,管理分歧与危机,发挥了积极的作用。

然而,近几年来,随着中美安全摩擦的严重上升,特别是随着特朗普执政以来两国关系的全面恶化,中美安全、防务对话已遭受严重削弱。截至2019年,双方的大多数安全、防务对话已陷入停滞状态。2020年全球疫情的暴发则更使双方机制性对话全部停滞,并形成了恶性循环——对话停滞加剧了两国安全关系的恶化,安全关系的加速恶化又增加了双方恢复对话的困难。这种状况显然有悖中美两国、两军领导人多次达成的要加强风险与危机管理的共识,对双方开展危机管理带来了十分消极的影响。

此外,值得指出的是,自20世纪90年代以来,在两国政府的支持下,中美两国的智库陆续建立、开展了多个“二轨”与“一轨半”安全对话。⁷这些对话涉及两军关系、核战略与防扩散、危机管理、台海安全、海上安全、网络安全、太空安全及反恐等,几乎覆盖中美安全关系的各个方面,对于双方加强相互了解,减少误判,开展安全合作和管理分歧、危机起到了重要而独特的作用。然而,令人担忧的是,近年来这些对话亦已出现严重停滞的趋势。

(二) 中日两国间的危机管理意识、危机管理机制建设和安全防务对话

冷战结束后,中日两国间的安全分歧、海上争端逐步上升,给双方关系带来了日益增多的困扰。但在相当长的时间里,中日之间却明显缺少危机管理意识,

1 中美国防部专就亚太安全问题进行政策层沟通的对话。

2 中美两军决定建立的陆军对话机制仅进行一次对话即终止。

3 中美多部门联合举行的网络安全专项对话。

4 特朗普总统上台后,中美打击网络犯罪及相关事项高级别联合对话由中美执法与网络安全对话取代。双方在新的网络安全对话中一致同意保留并用好已建立的热线机制。

5 特朗普总统上台后,经双方同意,以中美外交安全对话等四个对话取代了曾举行多年的中美战略经济对话。

6 联合参谋部对话是中美两军聚焦危机管理的对话。2018年9月因美制裁中国军委装备发展部及其负责人,中方决定推迟即将举行的中美两军联合参谋部对话机制第二次会议。会议至今未恢复。

7 仅以笔者长期工作的中国国际战略研究基金会为例,自1998年起,就先后与美国著名国际机构和智库建立了“中美安全对话”(与美中关系全国委员会)、“中美危机管理对话”(与美国卡内基国际和平基金会)、“中美战略核关系与战略互信对话”(与美国战略与国际问题研究中心太平洋论坛)和“中美台海安全与军事互信对话”(与美国战略与国际问题研究中心)四个“二轨”或“一轨半”对话机制。这四个对话都曾得到双方政府、军队的高度重视与支持。2019年这几个对话因不同原因陷入停滞。

两国间的危机管理机制建设严重滞后。这种状况是由多种原因造成的。

在冷战前期，当时的日本政府在政治上全面追随美国反华，中日分属两个敌对阵营，但中日两国之间并未发生过任何直接军事危机或军事冲突。这与中美间的情况有很大不同。1972年两国恢复邦交后，中日关系进入长达20年的蜜月期。在此期间，双方的岛屿主权争议被搁置一边，一直处于较为平静的状态。

冷战结束后头十年，日本追随美国提升与台湾地区关系，并与美制定新安保方针，加强军力发展，中日安全摩擦开始上升。此外，当时因中国进行核试验¹及日本右翼分子登上钓鱼岛设置灯塔，中日双方也曾发生摩擦，但这些摩擦都远未发展到危机的程度。当时中日之间的海空军事互动很少，海空军事安全问题并不突出，中日总体关系仍在曲折中向前发展。因此，危机管理迟迟没有提上中日双方的议事日程，双方之间的危机管理意识较低也在情理之中。

进入21世纪后，中日实力对比开始发生重大变化，2007年、2010年中国的军费和国内生产总值（GDP）先后超过日本。在此大背景下，两国之间的政治安全摩擦明显上升。先是历史摩擦在两国间形成了严重政治危机，²接着双方之间的海上摩擦日益上升。³在此形势下，两国的危机感和危机管理意识有所提升，加强危机管理、建立危机管理机制开始提上中日两国的议事日程。与中国相比，当时日本有更大的危机感，建立海上紧急联络机制就是日方于2007年首先提出来的。

然而，由于两国间的严重历史积怨及双方防务部门间的极度缺乏互信，双方危机管理机制的建设进展十分缓慢。2010年、2012年中日接连爆发两次钓鱼岛危机。两次危机发生后都迅速升级，并导致双方各种对话交流全部停止。如果说第一次危机还主要表现为外交政治危机的话，第二次危机则使两国关系一度走到了军事冲突的边缘。在一段时间里，双方都加强兵力部署，两国军机、军舰之间的海上险情不断发生。两次钓鱼岛危机把中日两国间严重缺少危机管理意识、危机管理机制和危机管理能力的状况暴露无遗。

2014年底，经过艰苦谈判，中日双方就处理和改善中日关系达成四点原则共识。在原则共识中，双方明确提出“建立危机管控机制，避免发生不测事态”。⁴这是一个重要的进步。此后，中日两国都加强了在东海的危机管理，双

1 20世纪90年代初，俄美英先后宣布暂停核试验。当时日本要求中国也立即暂停核试验并对中国于1996年宣布暂停核试验之前进行最后几次核试提出“抗议”与“谴责”。

2 2001—2006年日本首相小泉纯一郎连年参拜靖国神社，导致中日政治关系严重恶化。

3 2004年中国开始在东海中间线以西进行海底油气开发，日本则开始在东海双方的争议区单方面进行勘探，并支持日本公司进行试开采。2008年中国海监船首次进入钓鱼岛海域巡航。此外，2000年后，随着中国海空军力的增强和活动范围的扩大，中日舰机在东海及西太平洋的相遇及危险互动不断增加。

4 《中日四点原则共识传递积极信号》，人民网，2014年11月8日，<http://world.people.com.cn/n/2014/1108/c157278-25996371.html>，2020年9月12日登录。

方的安全防务对话逐步恢复,海上联络机制磋商重新启动。¹

到目前为止,中日建立的危机管理机制仅有两项。一是政府热线,二是两国防务部门之间签署的海空联络机制备忘录。

中日两国政府于1998年达成建立政府热线的协议,热线曾于2000年开通,后又于2010年宣布重建总理热线。中日政府热线在两次钓鱼岛危机中均未使用,对危机管理未发挥任何作用,可谓名不符实。此外,也不排除另一种可能,就是双方从未赋予政府热线危机管理的功能。

中日海空联络机制²历经10年曲折磋商过程,最终于2018年启动。目前,两国防务部门经过多轮磋商,已就海空联络机制直通电话事宜取得积极进展,有望尽快启动建设。受疫情影响,后续具体安排有所迟滞。此外,笔者认为,双方防务部门仍存在缺乏互信,并且缺少危机管理意识等情况。

20世纪90年代以来,中日在建立安全防务对话机制方面取得了较大的进展。双方先后建立的对话机制主要包括:中日安全对话(1993—2019年)、³中日防务磋商(1997—2011年)、⁴中日东海问题磋商(2004—2008年)、⁵中日战略对话(2005—2019年)、⁶中日海洋事务高级别磋商(2012至今)、⁷中日高级别政治磋商(2014年至今)⁸等。

然而,中日安全防务对话时断时续的现象非常突出,在2012年爆发第二次钓鱼岛危机后,曾出现全部对话较长时期中断的状况。在此期间,双方的摩擦对立更加严重,误解与猜忌不断加剧,危机风险持续上升。

到2019年,随着中日关系转暖,中日安全防务对话已得到基本恢复与发展。这种趋势如能保持发展下去,将有利于双方加强危机管理机制建设、加强危机管理。

长期以来,与中美两国间的情况相比,中日之间的二轨安全对话起步晚、数

1 2015年初海上联络机制磋商恢复后,根据中方建议,中日双方将“海上联络机制磋商”改为“海空联络机制磋商”。

2 中日海空联络机制主要有3项内容:设立双方舰机之间的直接通信规则;设立防卫部门之间的热线;相互主办一年一度的会议。

3 由中日外交、防务两个部门官员参加的安全对话。对话由外交部门主导,开始为司局级对话,2002年起改为副部长级对话。

4 中日防务部门举行的副部长级磋商,是双方防务部门最高级别的对话机制。2012年停滞,至今仍未恢复。

5 中日外交部门就东海专属经济区划界与资源开发举行的司局级磋商。磋商一度取得较大进展,于2008年6月就东海问题达成原则共识并就共同开发第一步达成谅解。2009年后未再举行。

6 中日外交部门举行的副部长级对话,是双方战略沟通的重要渠道。2019年在时隔7年后第一次恢复对话。

7 中日涉海事务的综合性沟通协调机制,磋商由中日外交、防务、海上执法和海洋管理等诸多部门的官员参加,聚焦双方海上争端管理与海上开发合作。

8 这是由中国中央外办主任与日本国家安全保障局长举行的政治安全对话。2020年2月双方在东京举行了第八次中日高级别政治磋商。

量少、持续性较差,在参会人员的层级、范围、研讨内容等方面,也比较保守。然而,近些年来,中日双方智库举办的二轨对话出现了较快发展,对两国政府决策的影响有所增长。¹

不幸的是,2020年中日防务安全对话机制又普遍陷入停滞之中。但此次停滞并非因为两国间发生了新的危机,而是由于全球疫情的暴发对国际交往带来的限制。面对新型冠状病毒肺炎疫情的肆虐,中日在抗疫方面开展了一定的合作,并始终保持了外交部门之间的沟通。这有助于双方在疫情减轻后恢复对话。²

综上所述,将中美、中日之间的危机管理意识、危机管理机制建设和安全防务对话做一比较,可以得出三点基本看法。

第一,在危机管理意识上,长期以来,美国强于中日两国,³这与其在冷战中与苏联激烈对抗的经历有关;⁴中美之间的危机管理意识强于中日之间,这主要为中美、中日安全关系在战后及冷战结束初期的不同经历所决定。近年来,在经历多年的危机状态之后,中日之间的危机管理意识已有较大提高,这将有益于两国在未来加强危机管理。

第二,在双边危机管理机制建设上,中美及中日之间的机制建设都须大力加强与完善。相比较而言,中美之间的危机管理机制明显强于中日之间。在两国关系严重恶化之前,中美双边危机管理机制建设已取得一定进展;但直到两国发生权势转移、双方争端急剧上升时,中日双边危机管理机制建设才姗姗起步,以至步履蹒跚,进展缓慢。未来,在危机管理机制建设上,中美双方应重在落实、充实与完善相关机制,中日双方则须为改变双边机制严重缺失的状况而加倍努力。

第三,在建立安全防务对话机制上,自冷战结束以来,中美、中日双方都取得了较大进展。二者存在的主要问题是对话时断时续,持续性较差。这在中日之间表现得尤为突出。在开展二轨对话方面,中日之间曾长期落后于中美之间。然而,近年来中美、中日对话出现了不同的发展趋势,中日安全防务对话逐步恢复与加强,中美安全防务对话却日趋停滞。⁵前者有利于中日加强危机管理机制

1 自2013年以来,中日两国的智库曾先后建立“中日海上航行安全对话/中日空域危机管控安全对话”“中日危机管理对话”“中日海洋对话”“中日安保对话”等多个二轨安全对话机制。这些对话都得到了双方政府有关部门的支持。其中,前两个是专项危机管理对话。前者由南京大学中国南海研究协同创新中心与日本笹川和平财团共同举办,后者由中国国际战略研究基金会与日本防卫研究所共同举办。

2 2020年7月31日,中日在线上举行了海洋事务高级别磋商团长视频会谈。

3 美国在大国争端中具有很强的危机管理意识,但面对弱小时国家时却往往把危机管理丢弃一边。冷战结束后,美国曾接连对阿富汗、伊拉克、利比亚等国发动战争,结果不仅给他国的利益,而且给本国的利益带来了巨大损害。

4 1962年美苏爆发古巴导弹危机,一触即发的核战争使美苏两国都认识到了危机管理的极端重要性。此后,美国与苏联较早地建立起了各种双边危机管理机制。

5 在全球新冠肺炎疫情暴发后,中美、中日对话都出现了全面停滞的状况,但中美对话停滞的主因是双方关系的严重恶化,而中日对话停滞的主因则是为应对疫情双方对国际交往采取的限制措施。

建设和进行危机管理；后者却增加了中美完善危机管理机制和进行危机管理的困难。

三、如何加强中美、中日安全危机管理

在分析中美、中日之间存在的安全风险和中美、中日双方的危机管理意识、危机管理机制建设及安全防务对话发展变化的基础上，本节对如何加强中美、中日危机管理提出政策建议。

共同的建议有三条：一是中美日三国都必须进一步加强危机管理意识，充分认识到，在新的国际形势下，大国之间决不能再用军事冲突与战争解决争端，否则将后患无穷。二是面对双方军事安全摩擦不断上升的现实，中美、中日双方都须大力加强与完善双边危机管理机制建设。三是中美、中日都须采取线上（互联网）、线下（实地）相结合的方式，有重点、有选择地尽快恢复双方的安全防务对话。

在新的国际形势下，大国之间决不能再用军事冲突与战争解决争端。

下面，分别对中美、中日加强危机管理提出一些具体建议。

（一）对加强中美危机管理的建议

1. 在当前与可预见的未来，中美危机管理的重点应置于台海、南海、朝鲜半岛与网络空间。其中，南海和网络空间摩擦是近10年来中美两国面临的新挑战，在加强危机管理措施的同时必须尽快明确彼此的底线。在台海和半岛问题上，经过长期碰撞，中美双方的底线都比较清晰，规避危机的关键是决不挑战对方的底线。从长远看，东海、外空也应是双方加强危机管理的重要领域。

2. 当前，中美应加倍努力，防止因误解误判或擦枪走火发生海空突发事件。双方须切实加强海上军事安全磋商机制，自觉、严格遵守双方共同制定的海空相遇安全行为准则和重大军事行动相互通报机制及其两个附件，并在实践中使其内容不断得到充实与改进。为此，除应坚持召开年度形势、风险评审会议外，双方有关部门须加强阶段性磋商和临时性磋商，及时排除隐患，争取把安全风险控制在最小范围之内。

3. 中美双方在恢复与加强安全防务对话的努力中，应明确将危机管理作为对话的一项重要内容。为此，应共同创造条件，首先恢复中美外交安全对话（或中美防务磋商）、中美联合参谋部对话、中美海上军事安全磋商年度会晤及中美执法与网络安全对话。这些对话应将建立与完善双边危机沟通机制、各种安全信任措施（包括海空、网络空间与外空行为准则）及如何避免“南海军事化”等作

为磋商内容。此外，双方还应争取早日启动中美战略稳定对话，¹ 在聚焦双方核战略、核发展战略及相关网络安全、外空安全、反导部署、新型常规战略武器发展等问题的同时，将危机稳定及制定核领域的信任措施亦作为对话的重要组成部分。

4. 中美应明确、强化两国元首热线和国防部热线的危机管理功能，确保热线在危机预防和危机控制中发挥重要作用。为此，应增加对话频次、缩短预约时间，充分发挥热线快速交流信息、澄清意图、发出明确信号的作用。为更快地建立危机沟通，双方还应认真考虑在两国相关战区之间建立军事热线的问题。各种热线在平时也可使用，但在危机中发挥作用才是关键。

5. 除各种热线沟通机制外，双方还应充分发挥双方大使馆及派遣特使进行紧急沟通的作用。此外，双方还应尽快设立一个应对突发危机事件的联合工作小组，其主要职能包括收集和分享风险信息，商讨危机预防与控制应急计划，第一时间进行危机沟通和向决策者提出建议，事后进行联合评估与经验教训总结等。联合工作组可设在两国外交安全对话机制之下，接受两国外交与军事部门的直接领导。

6. 中美两国、两军高层应就危机管理的基本原则达成共识。在中美安全危机管理二轨对话中，双方专家曾共同提出危机管理的若干基本原则，如“始终保持直接沟通渠道的畅通并发出明确、具体的信号”“缓慢升级，做出对称性的反应”“基于利益原则而非意识形态原则”“慎用高压手段，防止承诺陷阱”“将难以解决的争端分解为较易解决的问题，逐步加以解决”等。² 这些危机管理的基本原则如能成为两国高层的共识，将对加强中美危机管理具有重要意义。

7. 中美两国应继续支持和发挥第二轨道安全对话的作用。多年来，作为政府对话的补充，两国智库举行的二轨安全对话对于双方开展安全合作，管理分歧、危机，减少误解误判，增加相互信任，发挥了积极的作用。在当前两国政府间安全防务对话面临严重困难的情况下，包括“中美安全对话”“中美战略核对话”“中美安全危机管理对话”“中美网络安全对话”等在内的各种二轨安全对话不应停摆，而且应进一步加强。

1 2019年以来美国提出应举行美俄中三方核裁军谈判。中国核力量与美俄不在一个数量级上，在现阶段参加核裁军谈判是不现实的。然而，为保持全球战略稳定，中美举行战略稳定对话则是一个好的选择。美苏、美俄战略稳定是在确保相互摧毁的基础上实现军备竞赛稳定（进行核军控、核裁军）与危机时的相对稳定。中美战略稳定则应在核力量不对称的基础上确保相互脆弱性（即中国拥有可靠的第二次打击能力）和实现危机稳定。

2 参见张沅生、[美]史文主编：《中美安全危机管理案例分析》，北京：世界知识出版社，2007年版，第7—10页。

(二) 对加强中日安全危机管理的建议

1. 中日双方须全面、认真落实已经启动的中日海空联络机制,进一步加强海上争端管理,严防海空突发事件的发生。当前,一项紧迫任务是尽快把防务热线建立起来。为打破近两年来在此问题上的僵局,建议两国高层联合予以推动,要求两国防务部门限时完成任务。

2. 中日双方应抓住总体关系改善的机会,尽快补上双边危机管理机制建设的短板。双方应争取首先就建立两国最高领导人直通热线或者重启两国政府热线达成一致;其次可借鉴中美之间的做法,就制定中日海空安全行为准则和重大军事行动相互通报机制开展磋商。此外,双方还应尽快建立两国海上执法部门之间的联络机制与行为准则。

3. 中日应继续恢复与加强双方的安全防务对话。首先应重启停滞多年的中日副部级年度防务安全磋商,提升两国防务部门对话交流的层级,为逐步改变两国的军事对峙和开展非传统安全合作进行积极对话;这一对话还可把网络、外太空等安全问题纳入其中。其次应争取早日恢复东海问题磋商,为通过谈判逐步解决中日划界争端做出努力。最后,双方应考虑赋予中日高级别政治磋商更多危机管理的功能。未来,上述三个对话与中日安全对话、中日海洋事务高级别磋商及海空联络机制年度会议共同持续开展,将对加强中日危机管理形成重要保障。

4. 中日应就共同维护台海、南海和平稳定形成积极互动。在台湾问题上,中国坚持“和平统一、一国两制”的大政方针,日本恪守恢复对华邦交时确立的“一中政策”和做出的不与台湾地区发展任何官方关系的承诺;在南海问题上,中方支持包括日本在内的各国共同维护南海海上通道的安全、通畅,日方支持中国倡导并得到东盟国家赞同的解决南海问题的“双轨思路”。¹ 中日两国如能形成上述积极互动,将从根本上防止双方在海台与南海发生危机与冲突。

5. 中日还应考虑适时共同推动开展中日美三边安全对话,就涉及中日美三国的众多安全问题开展讨论,并将制定军事与安全信任措施(CBM)、减少误解误判、管理分歧与危机、加强非传统安全合作作为对话的主要任务。这对于加强中日、中美危机管理,打破中国与日美双边军事同盟的长期对立状态,具有十分积极的意义。²

6. 中日两国应大力发展与加强二轨安全对话。其中,已开展数年的“中日危机管理对话”应得到双方有关部门的更多重视,使之真正成为探索加强中日危机

1 即有关争议由直接当事国在尊重历史事实和国际法基础上通过友好协商谈判寻求和平解决,南海的和平与稳定由中国与东盟国家共同维护。

2 20世纪90年代末以来,中美日三方都曾就开展三边安全对话提出过建议,2009年还一度就此达成协议,但最后却因种种原因与其失之交臂。过去美国曾是开展三边对话的主要推动者,未来中日应为开展这一对话做出更大的努力。

管理的一个重要平台。此外，两国智库在继续开展现有二轨安全对话的同时，还应建立中日网络安全、外空安全等新的二轨对话，并在这些二轨对话中将分歧管理、危机管理作为对话的重要内容。未来，一些二轨对话可提升为一轨对话。

展望未来，中美、中日安全关系都可能有两种发展前景。

一是危机管理不力，双方安全摩擦失控，引发军事危机甚至军事冲突。在此情景下，已经严重恶化的中美关系将不可避免地走向全面对抗与冷战；近年来逐步恢复改善的中日关系则可能再次脱离正常发展轨道，重趋紧张与对抗。

**有效的危机管理
将有利于中美关系逐
步进入较长的相互磨
合、适应期，将有利
于中日关系在正常轨
道上继续向前发展。**

二是通过有效的危机管理，双方的安全摩擦得到控制，重大军事危机、军事冲突得以避免，双方安全风险逐步下降，安全关系渐趋稳定。出现这样的情景，将有利于中美总体关系逐步进入一个较长的相互磨合与相互适应期，将有利于中日总体关系在正常轨道上继续向前发展。

毫无疑问，中美日三国都应为避免第一种前景、实现第二种前景做出积极的努力，因为这不仅符合中美日三国的根本利益，而且符合亚太地区乃至世界各国的根本利益。