



描绘中美关系的新里程

美国进步中心2016年中美中生代学者战略对话成果

Melanie Hart (韩美妮) 美国进步中心 2016年8月

Center for American Progress



描绘中美关系的新里程

美国进步中心2016年中美中生代学者战略对话成果

Melanie Hart (韩美妮) 2016年8月

目录

- 1 简介与概要
- 3 中国寻求与美国达成新的战略平衡
- 6 能源与气候合作仍然是真正的亮点
- 10 海洋合作或可成为下一个巨大成功
- 12 双方都需要进行更深入的挖掘, 从而解决地区安全事务
- 17 结论
- 18 关于作者与致谢
- 19 2016年6月对话的参与者
- 20 尾注

简介与概要

中美之间的关系正处于关键节点。中国方面，北京正转向一个更为积极主动、旨在扩大中国在亚太地区乃至全球影响力的外交政策立场。¹这种积极主动在有些领域为中美合作创造了新的机会，但也在其他领域造成了新的紧张局势。美国方面，美国领导人也正在认识到，数十年来指导美国对华政策的那些假设中，有一些已经不再适用；在这种情况下，华盛顿正试图找到合适的方式，应对一个焕然一新、更自信也更积极接触的中国。²越来越不清楚过去的中美互动能否为未来提供一份蓝图；而这种模糊正在造成新的焦虑。

在这个不确定性与日俱增的时期，两国均可依仗的一项资源是由中美两国外交政策专家组成的雄厚团队，这些专家致力于了解并指引这一关键的双边关系。而处于事业中期专家之间的交流尤其引起人们的兴趣。比起此前任何一代人，今天处于事业中期的中美专家都享有更多的机会，可以穿梭在中美两国间生活、工作和学习。其中许多人是双语专家：说汉语的美国人，说英语的中国人；他们可以用两种语言混合交流，尽量清晰地传达自己的观点。他们的事业都起步于双方前所未有的开放时期，许多人已结识多年，可以对敏感话题进行坦率的辩论，而这种坦率在高级领导者层次上可能更难实现。

在福特基金会的支持下，美国进步中心（CAP）将这些美国与中国专家组织在一起，鼓励他们针对双边关系中最困难的一些问题进行开拓性的对话。2016年6月13日至15日，CAP邀请七位美国专家和七位中国专家前往夏威夷火奴鲁鲁，参加为期3天的中美中生代学者战略对话。中美双方的与会者中，各有大约半数主要从事能源、气候和海洋问题的研究，另外一半则主要研究安全事务。这也是中美战略关系的两大部分：一部分进行非常顺利，另一部分却在面临新的挑战。美国进步中心将两个侧面结合在一起，看看这些专家可以如何相互借鉴，又能对中美整体关系有何参悟。安全专家对中美在能源、气候和海洋问题上的深度协作印象深刻，能源、气候和海洋方面的专家则震惊于美国与中国在安全事务上的深刻分歧。我们发现，安全专家或许可以采用一些曾经成功帮助美国与中国在气候变化问题上实现一致的策

略。讨论还显示出，安全问题上或许也有一些当前官员尚未觉察到的回旋空间。

小组中的这些专家相信*，如果他们能投入时间，更好地了解彼此的观点，并对中美观点之间的差异表现出真诚的尊重，他们就更有可能是当前的挑战找到答案。这些专家还意识到，他们能够用以前几代人都难以实现的频率和坦率彼此接触与合作。这种开放的特质为这一关键双边关系的未来带来了祥兆。本报告将介绍这次为期3天的非公开讨论中所展现出的关键的一致与差异领域。

* 本次会议及本报告中所分享的观点均系与会者个人观点，不代表美国或中国任何政府机构。

中国寻求与美国达成新的战略平衡

参加中美中生代学者战略对话的中国学者强烈呼吁，美国需要尊重中国的利益——尤其是在西太平洋地区——而且不要再把每项事务都变成美国与中国之间的零和竞争。一位中国学者称，美国需要给中国更多的回旋空间；这位学者认为，中国并不想创造自己的影响力范围，但它确实需要更多的空间，来维护自己的安全利益。但是，在美国学者看来，中国到底希望追求哪些利益，并不明确。诚然，大多数美国专家能够列出中国官员经常向其美国对应方提出的三到五项要求，但除此之外，并不清楚中国希望在亚太地区或更广的国际系统中发挥什么样的长期作用，而该作用又会对美国产生什么影响。

目前清晰的一点是，为了达成与美国的新战略平衡，中国官员以及我们对话小组中的中国学者对中美关系中的紧张局面有了更高的承受度。这并不意味着北京刻意将紧张局势步步升级并以此作为施压策略；而是说中国领导人越来越愿意为实现自己国家的目标而积极采取行动，包括在中美领导人意见相左的领域中。在这个方面，美国可能需要找出应对策略。

在这个变化的时代，需要一套新的战略框架指引政策制订者

美国学者认为，中国在国内和国际上的行为方式损害了指导美国对华政策数十年的现有战略框架。美国长期以来实行一套“接触”战略，旨在支持中国的经济发展以及与国际体系的融合，借此方式推动中国变得更像美国以及其他自由民主国家。局势已经明朗，中国经济的增长并没有带来许多美国人曾经展望过的转型式政治改革。当然，正如我们对话小组中的部分中国学者指出，毋庸置疑，与改革前、接触前的时代相比，今天的中国已经更加开放。但是，许多美国观察者看到这种开放性正被侵蚀：中国近来反西化的努力、更严格的新闻管制、法外拘禁以及对非政府组织的打击令很多美国观察者认为，在政治开放与改革方面，中国正沿着错误的方向发展。³ 曾经希望政治变革的美国学者现在深感失望，这也影响了他们对中美关系的看法。与此类

似，倾向于所谓“负责任的利益攸关方”框架的美国专家发现，中国近来在南海及东海的政策方式对他们的假设构成了越发强劲的挑战；上述方式也被大多数美国专家视为习主席领导下中国行为的负面例证。⁴

对话小组中的中国学者认为，如果美国的“接触”是基于中国最终将变得更像美国的假设，只能说这个假设从开始就是个错误。在他们看来，中国的改革起源于自身，中国的道路一直并将继续由中国人民自己决定，而不是美国或其他任何外来势力。如一位中国学者所言，“接触”一词还给人以美国将一个孤立中的中国拉进国际社会的印象；在这位学者看来，这在今天显然已不适用。诚然，小组中的多位中国学者都将美国的“接触”归为中国经济发展中的一个贡献因素。但是，从政治观点上，他们希望看到美国采取的对华政策能够按照中国本来的样子接受中国，而不是试图将其改变成一个美国想象之中的、应该成为的中国。⁵

对话小组中的中国学者还对“负责任的利益攸关方”框架的执行感到不满。他们对这个概念表示理解，但在他们看来，当中国确实在努力向前迈进以解决国际问题时，美国往往还之以怀疑。他们认为美国的政策声明与美国的行为之间存在落差，前者欢迎并鼓励中国发挥更大的作用，后者看起来往往是在阻碍中国的努力。多位中国与会者提到美国对亚洲基础设施投资银行（AIIB）的反应，将此作为主要例证。⁶几位美国与会者同意，美国对AIIB的最初反应并不是美国外交史上的光辉时刻；这些与会者和中国同事一样对部分美国官员的行为感到不满，这些官员显然习惯于作出本能而缺乏远见的负面反应，即使当北京有时提出建设性的合理提议时也是如此。

中国变得日益强大，但未必越来越趋同于美国以及其他自由民主政体；双方同意，在这样一个时代，美国需要一个新的或是经过更新的框架来管理中美关系。但是，对话小组中的美国学者相信，在美国能够构建出这一框架前，中国领导者需要通过声明和行动，更清晰地说明，他们希望自己的国家发挥什么样的作用。太多的时候，北京只表示不满，却很少提出切实有效的替代方案。如果中国不打算成为与美国类似的角色，美国观察者需要听到北京更多地讲述中国的目的与目标，中国领导者需要通过远远比现有惯例更为具体的方式传达这些信息。至少有一个美国与会者提到，总体来说，中国领导者与对应的美国领导者相比透明度较低，这更为确认并评估北京的决策、尤其是在军事问题及其他敏感领域方面增加了难度，即使对中国学者来说也是如此。这种困难造成了美国方面的不确定感，并令美国专家有可能过

分夸大中国的单个行动（例如南海的近期行为）并将其视为中国战略目标 and 意图的指针。

更深层的交流和对话是向前的唯一路径

对话小组中的美国与会者认为，一个近期的风险是，中美两国领导人的行动——无论是有意为之还是无意而就——可能会严重影响两国间的双边对话。而在当前这个过渡期内，两国恰恰迫切需要这种对话。美国与会者表示，随着紧张局势加剧，部分美国官员对参与同中国相应官员的官方轨道对话日益持怀疑态度，因为其中很多会议并没有产生近期的积极成果。诚然，许多参与中美战略与经济对话以及相关的美中论坛的美国官员非常看重这些交流，但是，对话小组中的美国学者察觉到了正在减退的热情；而这可能会削弱美国领导者所希望赋予今后中美政府间对话的政治资本。一位美国专家还提到，北京过去曾将政治条件加诸于与美国的外交接触，当前也在继续对日本以及其他国家采取同样做法；至少对于部分美国官员来说，这些限制因素遏制了与中国进行对话的热情。对话小组中的美国专家还提到，中国领导人颁布的《境外非政府组织境内活动管理法》和其他政策将加大中国和美国专家今后在非政府层面上的交流难度。⁷

对话小组中的中国专家没有提及中国方面目前存在类似的现象，而根据他们从美国官员那里得到的印象，美国政府对中美战略与经济对话以及其他中美论坛的评价并不像小组中的美国学者所言般糟糕。与此类似，部分中国与会者表示，中国的《境外非政府组织境内活动管理法》及相关政策旨在解决中国安全顾虑，而不是切断中美之间的接触。

小组中的美国与中国专家达成共识的一点是，要度过中美关系这一充满不确定性的时期，需要进行更多更优质的对话。关系紧张时，可能会出现切断交流与接触的自然趋势，但是事态糟糕之际也正是最亟需这些交流的时候。小组中的一位美国专家使用凯恩斯经济理论说明这一观点：在经济萧条期，本能反应是遏制支出并囤积现金，但是这只会将经济驱入更深的萧条；类似于此，当中美关系受损时，本能反应是减少双边对话，但这将增加紧张局势升级的风险，双方会错失可能的有利合作。正如政治领导者必须在萧条期刺激支出，华盛顿和北京应该寻找机会，在中美关系的这一过渡期扩大并深化双边对话。那些可能不想彼此见面的官员——其中许多人在安全事务上位高权重——往往正是最需要会面的人。

能源与气候合作仍然是真正的亮点

在能源与气候问题上，中国日益崛起的外交政策雄心为开拓性的中美合作创造了新的机遇。在巴黎的《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）第21次缔约方会议中，中国在会议预备期表示愿意积极发挥领导者作用，这对中国及其与美国的关系来说是一个分水岭。⁸在这个问题上，两国合作显然会比各自孤军奋战取得更大成就，而这一进程也对两国关系中其他更具争议的领域起到了平衡作用。即使这样，中美中生代学者战略对话小组中的大多数专家仍然意识到2016年正在出现一个新趋势：能源与气候合作依然进展顺利，其他问题领域中的紧张局势却愈演愈烈，并有可能会在各个方面降低合作的政治热情，其中包括能源与气候问题。

能源与气候变化的利益一致可以在其他领域复制

能源与气候变化方面的协调一致并非浑然天成；而是中美领导者通过机智外交构建出的成果。在国家安全等其他问题领域中，中美两国或许可以复制能源与气候问题的一些合作模式。

中美两国领导人在2009年哥本哈根气候变化大会上以戏剧化的方式发生冲突后，开始共同协作，有意识地重塑这一领域中的双边动态。⁹气候谈判中有一个曾对双方都造成困扰的零和因素：每一方都怀疑对方在逃避其减排责任以及在试图威胁自己增加责任。不过，当清洁能源技术在奥巴马政府早期开始大展身手后，一个新的开端随之开始：与化石燃料不同，清洁能源的来源可以无限扩展，所以能源不再是零和问题。中美领导人借此良机启动了清洁能源项目，最终让两国不仅在能源问题、而且在气候变化问题上走在了一起。

在工作层面上，清洁能源合作项目让中国与美国的官员、企业、学界以及非政府组织有机会并肩工作，更好地了解对方国家的国内情况，从而减少彼此间的怀疑。在领导人层面上，双边能源项目创造了积极的成果，增进了善意，并让合作取代冲突成为主流。随着时间的推移

移，这一积极互动的模式将政治意愿扩大为努力实现更雄心勃勃的目标。能源合作还提高了双方的减排能力，并加深了对彼此国家能够实现的现实目标的相互理解。2014年11月时，全球都在准备迎接一场主要的气候峰会，两国也已准备就绪，即将进行跨越式的开拓合作。¹⁰

对话小组中的专家同意，这一过程的要素应该在其他问题领域加以复制，但究竟什么可以复制、什么又属于只能应用于能源与气候问题的独特因素，大家莫衷一是。有些专家相信，确认一个共同利益并在此共同点上逐渐构筑从而重新设立一个更广的中美动态框架的过程，也可以用于复杂的安全问题，即使安全事务中更难确认共同利益并采取行动。安全官员将彼此主要视为敌手而不是合作伙伴，而气候变化也曾经有过同样的情况。

中国和美国领导人使用清洁能源在一个原为零和的区域内构建了合作关系；与之相仿，安全官员在人道援助与灾难救援行动之类的非传统安全事务的合作方面也已取得进展，能够利用两国的军事力量达成共同目标。对话小组中的美国与中国专家都提到，美国与中国军方有诚意在人道援助与灾难救援以及水稀缺、气候变化、渔业保护等其他非传统安全事务上进行更多的合作。¹¹安全官员还设立了新的沟通线路及接触规则。对话小组中的部分专家相信，随着时间的推移，这些项目可以产生一个与能源及气候问题类似的轨道：就共同目标合作并在此过程中始终交换观点，从而带来更多的合作机会，增进双边理解，并减少相互怀疑。

诚然，问题领域中存在着根本性的差异，而这些差异决定了政策决策者在某个特定时间能就某个特定问题所获取的实际成效。小组中的部分专家认为，中美两国能够在气候问题上获得突破性进展，是因为中国公民在同一时间开始推动空气质量的改善；这推动中国政府在这一问题上倾注了更多资源和精力，政策调整也更为迅速。这些专家大多相信，中美气候合作中的可复制处是两国在召集其他国家就共同问题采取行动时所起的作用。在许多其他全球公益事务中，两国彼此间乃至与更广范围的全球社区间也具有共同利益；他们希望看到华盛顿和北京能将同样的模式用于这些事务。近期机会包括：合作为可持续发展提供资金、保护北冰洋、通过《蒙特利尔议定书》实现氢氟碳化物减排、通过国际民用航空组织实现航空减排，以及实现核不扩散。部分中国与会者指出，灵活性是成功的关键：巴黎气候协议成功的原因之一在于它允许各国根据自己的能力作出贡献。这种灵活性对于弥补

发达国家与发展中国家间在气候变化方面的鸿沟至关重要，对其他的全球公益问题可能也至关重要。

对话小组的交流建议，至少值得尝试将气候官员与安全官员组织在一起，让那些在困难领域工作的官员能够接触到一套更为积极的中美双边动态。有些安全官员可能会认为，参与一个中国与美国对应部门享有深层共同利益的问题领域是别开生面又鼓舞人心的经历。这可能会为两国在安全方面所能实现的成就激发新的想法。

虽然气候合作进展顺利，双方对于彼此的国内政治趋势都已感到焦虑

从中方观点来看，美国大选政治尤其令人忧虑。对话小组中的中国专家担心，由于美国的气候承诺是基于行政行动，下届美国总统可以作出停止实施的决定。¹² 中国专家也在密切关注美国的清洁电厂计划及其规管困难。他们知道该计划对美国减排至关重要，也担心最近的执行延迟会导致美国进程的延误。美国专家也对中国政治表示忧虑。中国的经济轨道依然充满不确定性，小组中的有些专家担心，如果经济过度放缓，北京可能会启动新一轮密集型的基础设施刺激方案，这将推迟中国向清洁能源的过渡以及达到碳排放达峰。¹³ 部分美国专家还对中国能源和气候数据的有效性表示顾虑。

除了对彼此的怀疑，中国和美国还有一个共同点，就是在气候变化可能对未来产生的影响这个问题上各自教育本国受众的难度。一位中国专家建议，中国和美国应该联合力量，帮助两国民众更好地了解气候变化会如何影响他们、双方又可以有何作为来减缓及适应这些影响；这些作为不仅限于自行其事，也包括共同合作。

尽管美国与中国在应对气候变化的今后步骤上基本达成共识，双方在具体如何推进上仍有分歧

巴黎气候协议是通往正确方向的关键一步，但其作出的减排承诺尚不足以实现避免灾难性全球变暖所需要的大幅度转变。科学家将温度比工业化前水平升高1.5至2摄氏度划为边界，超过这一限制的更多变暖情况可能会在全球触发最危险的影响。要防止这种情况出现，必须做成两件事情。¹⁴ 首先，所有国家必须提高自己在减排方面的目标。中美官员以及对话小组中的专家一致同意，中美两国应在全球应对气候变

化的过程中起到引领作用，但是双方对如何前进、包括推出新目标的速度都有不同的想法。

第二，全球社区必须在《联合国气候变化框架公约》以外增加并最大化其他减排机会。美国与中国的专家基本同意，通过《蒙特利尔议定书》实现氢氟碳化物减排以及通过国际民用航空组织实现航空减排是关键近期机会。对话小组中的美国与会者希望看到中国和美国快速行动，在两条锋线上推动全球进程，但部分中国与会者对双边行动更为谨慎——他们希望避免在全球社区面前表现得过分出位，在他们看来，这会让其他国家认为中国和美国在作为“两国集团”或者说G-2行动。¹⁵ 对于借助《蒙特利尔议定书》以及其他非UNFCCC论坛实施减排工作，与小组中的美国与会者相比，中国学者更关注如何确保这不会分流UNFCCC的政治资本。

海洋合作或可成为下一个巨大成功

中国和美国在海洋事务中享有深切的共同利益，而他们刚刚开始确认及探索这方面的话题。2015年，中国和美国领导者在中美战略与经济对话中启动了一个新的海洋轨道。这一双边海事议程聚焦于应对海洋保护的五大挑战：海洋酸化、非持续性的渔业、海洋污染、海洋垃圾以及全球气候变化。¹⁶ 中美两国官员在就这些课题启动合作项目上尚处于最初期的阶段。¹⁷

对加强中美海洋合作机构和过程的近期需要

气候经验表明，政府官员无法凭一己之力作出能够改变局面的合作。在确认及探查双方的认同及分歧领域、凸显适于官方轨道的合作机会方面，中美学界、智库、企业以及其他非政府组织发挥着关键作用。海洋领域尚未向非政府层面的中美参与及合作开启有效平台。不过，鉴于两国都表示愿意通过环境上的可持续方式发展“蓝色”亦即海洋经济，值得推动中美海洋专家进行更多交流，从而确保不要错失合作与取得进展的机会。¹⁸ 对话小组中的专家同意，最迫切的需要是在渔业保护和海洋科技合作领域。中国尤其在这些领域面临急切的需要，而且可以通过与美国海洋专家的合作受益。大多数亚洲渔业资源已经捕捞过度，但渔业仍在继续扩张。¹⁹ 这可能会在极短期内触发粮食危机。美国可以分享自己从边境沿线的捕鱼规管中积累的最优实务，但是中美在这些问题上的交流非常零落，而且主要限于官方轨道。

可持续渔业及其他海洋事务的研究与合作可以与主权纠纷相隔离

纠纷水域的渔业事务挥之不去的政治敏感性是在政府与非政府层面上限制合作的一个问题。这些敏感性令许多官员和学术研究者避之不及，不肯投入显著时间和精力，为渔业问题设立研究项目。这些顾虑影响到了海洋领域的所有方面，即使地震活动和海啸风险基本数据的

分享也不能幸免。

对话小组中的专家同意，中国和美国官员需要为中美之间的海洋接触活动制订正式或非正式的规则，从而确保并鼓励科学家就海洋事务进行合作，哪怕是在关系困难时期。小组中的部分专家相信，即使是在南海，如果主权问题被暂时搁置，北京也会乐于就渔业管理和其他多边治理问题进行合作。部分专家提议进行一次勘探南海渔业资源的多边协作，如果项目成功，可以成为地区渔业管理的更长期多边项目的一块基石。如果中国和美国可以与其他亚洲国家合作，在渔业管理方面取得进展，它们就有可能在南海权利主张者之间化解外交和政治紧张局势。

双方都需要进行更深入的挖掘， 从而解决地区安全事务

在宏观层面，中国和美国在地区安全问题上也有很多共同利益。两国都意图维持和平与稳定，都希望避免直接的中美军事冲突。不过，虽然两国在宏观层面有很多一致之处，细节之处却变得愈发危险。在这一领域，中国广泛的领土主张、加强中的军事能力和膨胀的外交政策雄心最让美国担忧——同样，美国在该地区增强自己领导力的具体行动也正在触发中国最严重的担忧。从安全角度看，两国都有采用零和视角观察西太平洋事务的倾向。中国希望扩大自己的影响力，以同自己与日俱增的经济、外交和军事能力相匹配；美国观察者注视着中国的举动，并断言中国对该地区的设想将会损害美国及其盟国。反之，当美国采取在中国看来意图损害中国在该地区利益的行动时，中国也深感受挫。对话小组中的部分中国和美国专家还提出，双方都倾向于用仅限于中美双边的视角去观察地区安全问题，虽然事实上其他国家也牵扯其中并受到影响。

目前的局势非常令人困扰。²⁰ 两国都担心，向对方作出任何迁就都会损害自己的国家安全利益。即便如此，对话小组中的专家笃信，仍然有合作的空间；一个和平稳定的亚太地区对两国来说意味着根本性的共享利益。中国和美国的安全观并不是根深蒂固的不可兼容。挑战在于，在一个美国正转向该地区进行再平衡、同时中国也在增加其地区军事能力和外交雄心的时代，如何能让二者结合在一起。²¹

以美国为中心的同盟系统让中国感觉自己成了假想敌， 而这对两国都是个问题

对于美国同盟关系在亚太地区如何运作以及同盟系统旨在实现什么目标，对话小组中的中国和美国专家有根本性的不同观点。中国外交政

策界通常将同盟体系视为冷战残余。主导观点是美国从遏制俄罗斯转而遏制中国——许多中国学者认为，遏制或制衡中国是美国继续维持该体系的唯一合理解释。小组中的一位中国专家称，无论美国意图如何，这是一个先天性的非最优化系统，因为它可以导致集团政治；而且，由于中国是处于集团以外的国家，这样的政治只会对它造成不利。

小组中的中国专家承认，美国及其盟国不可能在可预见的未来解除盟友关系。他们也承认，美国的存在也是一个稳定因素。一位中国专家提到，美国势力防止了日本和韩国发展其核武器项目，从而防止了中日韩之间一场可能的核武竞赛。一位中国专家指出，大多数中国观察者并未将美国与泰国的联盟视为安全威胁；在中国与菲律宾在南海的纠纷升级之前，也没有将美国与菲律宾的关系视为威胁。²² 不过，即使从最乐观的角度看，美国同盟也令中国感到孤立；从最严重的角度看，这让中国感到美国及其盟国在拉帮结伙损害中国的安全利益。

小组中的美国专家不认为美国同盟具有先天的反华性质，但是他们确实同意，寻求一个能把美国、中国和其他亚洲国家置于同一团队的地地区安全协议符合情理。当美国主导性的安全架构将中国拒之门外时，它以两国俱损的方式加剧了中美竞争和紧张局势。部分美国观察者怀疑，中国的真正目标是逐出美国并取代其成为亚太地区的主导力量，但是对话小组中的中国专家坚决反对这一观点。²³ 他们认为，中国希望和需要的是保证美国及其盟国不要联手损害中国在该地区的利益。

虽然小组中的美国专家强烈认为，同盟系统需要作为安全担保而继续维持，尤其是在地区迅速变化的这一时期，但他们也同意，探索能够解除中国顾虑的选项符合美国的利益。这可能包括找到合适的方法，让同盟系统对中国来说更为包容。小组中的中国和美国专家提议多管齐下，包括：在美国、同盟伙伴和中国之间展开更多的三边对话；进行更多的联合演习，让来自多个国家的军方和安全官员有机会协作；探索有关途径，寻找一个能让中国进入美国同盟系统的正式接触点。一位中国与会者建议，这个接触点可以仿效北大西洋公约组织的北约-俄罗斯理事会。²⁴ 除了打消中国的孤立感外（这种孤立感也加剧了中国的安全忧虑），这些接触还会有助于澄清美国的同盟关系，打消对于美国及其盟国在结伙损害中国的疑虑。

南海是亘于中美关系间的一块巨石

严格意义上说，南海的领土纷争不是中美之间的纷争；但是，正如对话小组中的一位美国专家所言，这个问题已经成为“（两国）关系中的一块巨石”，阻碍着一系列事务的进程。对话小组中的美国与会者提出，在美国看来，南海问题已经成了一块试金石，让中国通过自己的言辞与行动，展示出北京希望世界成为什么样子以及它将来会如何行动以实现这一愿景。美国观察者收到的讯息是，随着中国军事力量的增加，北京有可能会针对较小的国家利用这一优势，并无视国际准则与法律，推进中国自己的国家利益。诚然，小组中的一位美国专家指出，东海的纠纷可能会对地区和平与稳定造成更严重的威胁；而且多位中国和美国与会者同意，中美关系不应该由南海定义；双方还可以在气候变化等很多情况更为积极的事务上进行合作。²⁵但是，双方都确实有很多官员和外交政策专家认为南海是中美关系中的决定性事务，而这带来了非常负面的影响。

华盛顿和北京在这个问题上面临的最大挑战在于，美国专家和中国专家，包括对话小组中的两国专家，对于南海的现实状况有截然不同的观点。小组中的所有中国专家都认为，美国向亚太地区的再平衡触发了当前的南海危机，但是他们对美国的意图有不同看法。有些人相信，美国故意作为“黑手”行动，推动其盟国在与中国的领土纷争中采取更具挑衅性的行动；另一些人认为，菲律宾、日本以及其他美国盟友在采用不符合美国本意的方式利用他们与美国的密切关系。小组中的美国专家对事情有截然不同的看法：他们认为中国越来越咄咄逼人的行为是触发点。在他们看来，中国采取了第一步，美国盟友和合作伙伴随之寻求美国支持，对抗日益增加的中国威胁；而中国的咄咄逼人以致有损于中国自身及其邻国的方式损害了地区安全。²⁶

对话小组中的中美专家在一个问题上达成了共识：虽然形势危险，但仍有一定程度的回旋空间。部分中国学者相信，新当选的菲律宾总统罗德里戈·杜特尔特在南海问题上采取了一套较其前任更为实际的立场，这种新的实用主义为中国和菲律宾进行双边合作、缓和危机创造了机会。这些学者希望看到美国采取行动，鼓励并协助中菲合作。一位中国与会者建议协商制订中国与菲律宾的渔业协议，将捕鱼权的问题作为单独事务予以解决，而不必等待具体岛礁司法管辖权问题的解决。小组中的大致共识是，向前推进的最好方式是把这些冲突的不同要素分离开来，目前暂且搁置主权问题，先就那些相对容易实现的成果进行谈判。

对话小组中的中国学者将海域领土纠纷视为地区安全的主要问题，美国专家则认为朝鲜核问题构成了同样严重甚至可能更为险恶的安全威胁。小组中的几位美国专家提出，虽然南海问题目前在中美安全关系中占据了大量的时间和精力，但悄然逼近的朝鲜问题正随着时间推移而变得愈发危险。小组中的专家一致同意，不应忽视朝鲜核问题。中美两国在这个问题上显然也具有共同利益，因为两国都希望一个无核的朝鲜半岛，也都确信第二次朝鲜战争会从根本上损害地区和平与繁荣。

中美军事对话应该继续并扩大，将战略意图相关事务也包括在内

过去十年间，中美两国军方之间的关系虽然起点较低，但取得了一些显著进展。双方关系终于成熟很多，即使在关系紧张的情况下，仍可继续交流。两国军方在危机管理上也取得了进展，并正在制订共同操作程序，以减少意外军事遭遇升级为危机的风险。对于前景，对话小组中的专家同意，中美领导人接下来应该寻找深化军事对话的机会，通过交流帮助双方了解彼此的近期与远期战略原则和意图。美国向亚太再平衡战略中的军事部分仍然令中国观察者警觉；与此相似，美国观察者认为中国在海上领土问题上愈发咄咄逼人，而这也引起了他们的警觉。同时，中国军方在进入一个可能带来转型变化的时期：军事能力在上升，北京近来又启动了大规模的军队改革。双方已经对彼此的军事能力、行动和意图有所顾虑；如果没有更有效的对话，这些顾虑很可能会继续发酵，而这会对两国造成损害。

不幸的是，许多美国观察者在质疑继续当前对话的效用，这是因为虽然危机管理方面近来有所进展，但这些对话并未让中国行为发生明显变化，也没有显著增进美国对中国决策的理解。当然，对话小组中的中国学者指出，他们也可以有类似的表达：现有对话没有改变美国在该地区的军事战略，也没有减少被他们视为有损中国利益的美国行动。在美国方面，除了质疑这些对话的效用外，有些观察者还担心他们让中国获得了不成比例的受益，亦即让中国获取美国军事科技以及行动技能方面的更多情报；还有人担心这会奖励美国所反对的中国军事行为，也就是说，让中国获得国际声望可能会造成错误印象，让人认为美国接受了这些行为。

小组中的所有专家都同意，时局紧张要求增多而不是减少对话——如果当前机制不如人意，那么应该进行改革及/或扩张，而不是削减。小组中的专家为改革及扩张提出了若干建议，包括：在中美战略与经济

对话中创建一条单独的军事轨；在中国的战区司令部和美国的作战司令部之间创建新的对话机制；创建新的军种间交流；并创建一套中国中央军事委员会与美国国防部之间的交流机制。

结论

花些时间更好地了解中国与美国在两国关系关键事务观点上的相同与不同之处，可以让我们获益匪浅。今年秋天，美国将选举一位新总统；虽然中国主席习近平预计任期将至2022年，但中国共产党的大多数最高领导职位将在2017年秋天重新洗牌，中国政府最高层的大多数职位也会在2018年春有所变动。这些转变为双方带来了一个自然而然的机会，可以评估两国关系中顺利与坎坷之处，并思考双方可以如何调整政策从而改善成果。而中美中生代学者战略对话小组所确认的问题为两国提供了一个良好的起点。

关于作者

Melanie Hart 是美国进步中心的高级研究员和中国政策项目主任。她向中国与美国的对话参与者表示感谢。在火奴鲁鲁项目以及本报告起草期间，他们都分享了自己的见解。本报告力图尽量准确地表述小组的讨论。如需了解对话参与者个人的见解，请参考他们的个人研究。

致谢

对话参与者在此向 Blaine Johnson 女士和 Stefanie Merchant 女士表示感谢，她们以出色的工作为2016年6月的中生代学者对话项目提供了支持。

2016年6月对话的参与者：

达巍，中国现代国际关系研究院
美国研究所所长

Melanie Hart，美国进步中心高级
研究员兼中国政策项目主任

Joanna Lewis，乔治城大学埃德
蒙德·沃尔什外事学院科学、技
术与国际事务副教授

李晨，中国人民大学国际关系学
院助理教授

Adam Liff，印第安纳大学全球与
国际研究学院东亚国际关系助理
教授

刘元玲，中国社会科学院美国研究
所助理研究员

Tabitha Mallory，美国国家亚洲
研究局政治与安全事务研究员

William Norris，德克萨斯农工大
学布什政府与公共服务学院中国
外交与安全政策助理教授

Jeffrey Reeves，亚太安全研究中
心副教授

孙凯，中国海洋大学政治学与行
政学系副教授

Kathleen Walsh，美国海军战争
学院国家安全事务副教授、中国
海事研究所成员

王帆，中国外交学院副院长

王克，中国人民大学环境与自然
资源学院环境经济学助理教授

查雯，中国外交学院助理教授

- 1 对话小组的中美与会者均同意,可以将中国外交政策描述为越来越“积极主动”。部分美国专家还用“强硬”来描述习近平领导下的中国外交政策,但是小组中的其他美国专家认为,“强硬”带有负面含义,不应用它来描述中国整体的外交政策。小组中的中国专家则一致认为,不宜用“强硬”一词来描述中国整体的外交政策。关于美方在这方面使用“强硬”一词的分析,请参考 Alastair Iain Johnston,《中国的新强硬态度有多新多硬?》,《国际安全》,37(4)(2013):7-48页。参见:http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/22951/how_new_and_assertive_is_chinas_new_assertiveness.html。
- 2 以下文章很好地概述了美国近期对这一话题的辩论:Harry Harding,《美国对华政策是否已经告败?》,《华盛顿季刊》,38:3(2015),95-122页,参见:<https://twq.elliott.gwu.edu/has-us-china-policy-failed>。部分美国专家将这一阶段描述为两国关系的“临界点”。例如:David M. Lampton,《我们正面临一个临界点》,中美印象网,2015年5月11日,参见:<http://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-us-china-relations-is-upon-us-part-i/>。关于中国观点,请参考:陶文钊《美国对华政策大辩论》,《现代国际关系》2016年第1期,19-28页。
- 3 关于西方对部分改革在过去十年间有所退步或是习近平任职以来有所改变的看法,请参考:Carl Minzner 与 Jeremy Wallace,《中国的改革时代已然终结?》,《外交政策》,2015年7月28日,参见:<http://foreignpolicy.com/2015/07/28/china-reform-era-xi-jinping-new-normal/>,以及Carl Minzner,《习近平时代的法律改革》,《亚洲政策》,20(1)(2015):4-9页。
- 4 Robert Zoellick 在乔治·W·布什政府中担任副国务卿时发明了“负责任的利益攸关方”一词。请参考:Robert Zoellick,《中国去向何处?从成员到责任:美中关系全国委员会致辞》,美中关系全国委员会,2005年9月21日,参见:http://www.ncuscr.org/sites/default/files/migration/Zoellick_remarks_notes06_winter_spring.pdf。
- 5 关于一位中国学者对新平衡和接触的观点,请参考:达巍,《中美还能重建“大共识”吗?》,澎湃,2015年7月27日,参见:http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1357483_1。英文读者可以阅读该作者的另一篇类似文章:达巍,《同一国际体系内共同发展》,中美聚焦网,2015年8月18日,参见:<http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/two-countries-one-system/>。
- 6 关于美国对AIBB反应的相关背景,请参考:Jane Perlez,《中国自己创造了一个世界银行,美国逡巡不前》,《纽约时报》,2015年12月4日,参见:http://www.nytimes.com/2015/12/04/business/international/china-creates-an-asian-bank-as-the-us-stands-aloof.html?_r=0。关于中国政府的观点,请参考:中华人民共和国商务部,《为什么美国应该加入亚洲基础设施投资银行》,新闻,2015年6月15日,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/201506/20150601013756.shtml>。
- 7 关于对新出台法律的部分美国看法,请参考:Edward Wong,《中国制裁限制7000家外国组织》,《纽约时报》,2016年4月28日,参见:<http://www.nytimes.com/2016/04/29/world/asia/china-foreign-ngo-law.html>。该法律的中文条款请参考:中华人民共和国中央人民政府,《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》,要闻,2016年4月29日,http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/29/content_5069003.htm。该法律的非官方英文版本可以参考 LawInfo-China《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》,2016年4月28日,参见:<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=21963>。
- 8 Melanie Hart, Pete Ogden 与 Greg Dotson,《美中气候声明为巴黎的成功奠定基础》,美国进步中心,2015年9月25日,参见:<https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2015/09/25/122098/us-china-climate-announcements-lay-foundation-for-success-in-paris/>。关于对话小组中一位中国学者的观点,请参考:刘元玲,《巴黎气候大会之后的中美气候合作》,《国际展望》,(2)2016,参见:<http://www.cnki.net/kcms/doi/10.13851/j.cnki.gjzw.201602003.html>。
- 9 关于哥本哈根峰会的背景信息,请参考:路透社,《瑞典称哥本哈根气候变化峰会是一场“灾难”》,2009年12月22日,参见:<http://www.nydailynews.com/news/world/copenhagen-climate-change-summit-disaster-sweden-article-1.434637>。关于中国讨论哥本哈根和巴黎的有关观点,请参考:《中国日报》,《从哥本哈根到巴黎:中国为应对气候变化做足了功课》,2015年11月3日,参见:http://world.chinadaily.com.cn/2015-11/03/content_22351266.htm。
- 10 白宫,《美中气候变化联合声明》,新闻稿,2014年11月12日,参见:<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>。
- 11 关于近期活动例证,请参考:Angela E. Kershner,《2015年灾难管理交流在中国结束》,美国陆军,2015年1月26日,参见:https://www.army.mil/article/141698/Disaster_Management_Exchange_2015_concludes_in_China。
- 12 关于对话小组中一位中国专家对这个问题的观点,请参考:刘元玲,《从总统大选的视角看未来美国的气候政策与行动》,《绿叶》2016年9月(拟发表)。
- 13 关于中国增长放缓的背景信息,请参考:Mark Magner,《2015年的中国经济增长为25年间最缓慢》,《华尔街日报》,2016年1月19日,参见:<http://www.wsj.com/articles/china-economic-growth-slows-to-6-9-on-year-in-2015-1453169398>。关于中国相关观点,请参考:中财网,《曹远征:中国经济L型走势已接近竖杠末端》,2016年8月26日,参见:<http://www.cfi.net.cn/newspage.aspx?id=20160826004056&p=6>。

- 14 气候科学家仍在辩论全球各国能否真的实现1.5度或2度的目标,以及即使实现了这些目标,又能否确实避免灾难性的气候变化。例如:Marianne Lavelle,《科学家:全球变暖可能会超过2摄氏度目标》,《国家地理》,2014年2月28日,参见:<http://news.nationalgeographic.com/news/energy/2014/02/1402277-global-warming-2-degree-target/>。
- 15 过去,部分外交政策专家曾呼吁中国和美国作为“两国集团”解决全球问题。这在那些不想被屏蔽在关键决策之外的国家中触发了顾虑。例如:Zbigniew Brzezinski,《可能改变世界的两国集团》,《金融时报》,2009年1月13日,参见:<http://www.ft.com/cms/s/0/d99369b8-e178-11dd-afa0-0000779fd2ac.html#axzz4IA2m5hnu>。Elizabeth C. Economy与Adam Segal,《G2阴影:为什么美国和中国还没有准备好加固联系》,《外交事务》,2009年5/6月号,参见:<http://www.cfr.org/china/g-2-mirage/p19209>。
- 16 美国国务院,《美国与中国:海洋保护与保存》,新闻稿,2015年6月24日,参见:<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/06/244191.htm>。
- 17 同上。
- 18 关于美中蓝色经济政策概述,请参考:Michael Conathan与Scott Moore,《在中国和美国开发蓝色经济》,《华盛顿:美国进步中心》,2015,参见:<https://www.americanprogress.org/issues/green/report/2015/05/13/113063/developing-a-blue-economy-in-china-and-the-united-states/>。美国海军战争学院中国海事研究所,“中美蓝色经济观点工作坊”,2015,参见:<https://www.usnwc.edu/getattachment/8404d3d7-002e-4b87-b965-4f169170d4aa/CMSI-Bulletin-OCT-2015.aspx>。
- 19 Tabitha Grace Mallory,《东亚的渔业:政治、经济与安全挑战》,见Paul G. Harris与Graeme Lang主编《劳特利奇东亚环境与社会手册》,《纽约:劳特利奇》,2015。
- 20 关于美国学者对当前局势相关风险的有关看法,请参考Adam P. Liff与G. John Ikenberry,《争相奔向悲剧?》,《国际安全》,39(2)(2014),参见:http://belfer-center.ksg.harvard.edu/files/isec_a_001762.pdf。
- 21 关于美国学者对“向亚洲再平衡”的看法,请参考Phillip Saunders,《向亚洲再平衡:美中关系与地区安全》,《战略论坛》281期(美国国防大学出版社,2013)。关于美国政府对再平衡的近期看法,请参考:白宫《概况:推进向亚洲及太平洋地区的再平衡》,新闻稿,2015年11月16日,参见:<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific>。关于一个中国学者的观点,请参考:吴心伯,《毫不退缩:中国对美国向亚洲再平衡的反应》,《全球亚洲》,2012年冬,参见:<https://www.globalasia.org/wp-content/uploads/2012/12/60.pdf>。
- 22 关于中泰关系与中菲关系的对比,请参考:查雯,《个人化的外交政策制定及经济依赖:泰国与菲律宾对华政策比较研究》,《当代东南亚》,37(2)(2015),242-268页。
- 23 许多美国观察者将习近平2014年5月在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的主旨讲话作为中国领导人期望美国在亚太地区作用下降的证据。请参考:习近平主席《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》,2014年5月21日,官方英文译本参见:<http://id.china-embassy.org/eng/gdxw/t1160962.htm>。关于一位美国专家对该讲话的分析,请参考:Linda Jakobson,《对习近平“亚洲是亚洲人的亚洲”来自中国的思索》,《亚洲政治与政策》,8(1)(2016),参见:<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/asp.12230/full>。
- 24 关于北约 - 俄罗斯理事会的背景材料,请参考:北大西洋公约组织,《北约 - 俄罗斯理事会》,参见:http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50091.htm,最近访问于2016年8月。
- 25 关于美国对东海安全风险的评估,请参考:Andrew S. Erickson与Adam P. Liff,《枪已上膛,加个保险?中国机构改革、国家安全委员会以及中日危机(不)稳定性》,《当代中国期刊》,25(98)(2016),参见:<http://www.tandfonline.com/doi/figure/10.1080/10670564.2015.1075713>。
- 26 对话小组中的美国学者认为,中国在南海领土纠纷中的行为可以被描述为“咄咄逼人”。至少一位美国专家认为,或许也可以使用“导致不稳定的强硬”之类稍有缓和的词语,但是所有美国专家都支持使用“咄咄逼人”一词描述中国在南海的行为。小组中的中国学者意见相反:他们将中国的行为描述为“积极主动”而不是“咄咄逼人”。

Our Mission

The Center for American Progress is an independent, nonpartisan policy institute that is dedicated to improving the lives of all Americans, through bold, progressive ideas, as well as strong leadership and concerted action. Our aim is not just to change the conversation, but to change the country.

Our Values

As progressives, we believe America should be a land of boundless opportunity, where people can climb the ladder of economic mobility. We believe we owe it to future generations to protect the planet and promote peace and shared global prosperity.

And we believe an effective government can earn the trust of the American people, champion the common good over narrow self-interest, and harness the strength of our diversity.

Our Approach

We develop new policy ideas, challenge the media to cover the issues that truly matter, and shape the national debate. With policy teams in major issue areas, American Progress can think creatively at the cross-section of traditional boundaries to develop ideas for policymakers that lead to real change. By employing an extensive communications and outreach effort that we adapt to a rapidly changing media landscape, we move our ideas aggressively in the national policy debate.

