

拜登政府对华战略竞争与 危机管控*

阮建平 邓凯帆 王佳敏

【内容摘要】 美国强化对华战略竞争使两国发生意外冲突的风险上升至危险程度，而中美之间现有的危机管控机制难以有效应对这些危险。拜登政府的上任并未改变美国对华战略竞争的基本走向，但加强危机管控、避免意外事件及冲突升级也成为其执政团队的基本共识。一般而言，中美故意走向全面冲突的可能性不大，但美国利用或因为中国周边事态与中国发生危机的现实性在上升。与此同时，中美在网络和太空领域发生偶然性危机的风险也在上升。在美国对华战略竞争长期化的趋势下，加强危机管控符合双方、地区和全球的现实利益。为此，中国要继续维持有效的战略威慑，坚持以互信求安全的理念，敦促美国明示并遵守其对华战略竞争的底线；坚持既有的原则立场，警惕美国将其立场嵌入未来危机管控的规则之中；积极推动网络、太空和其他新兴安全领域的全球多边治理谈判。

【关键词】 拜登政府 对华战略竞争 危机管控

【作者简介】 阮建平，武汉大学政治与公共管理学院教授（武汉 邮编：430072）；邓凯帆，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生（武汉 邮编：430072）；王佳敏，西安电子科技大学经济与管理学院讲师（西安 邮编：710071）

【中图分类号】 D871.20

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)04-0062-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202204004

* 本文系 2019 年国家社科基金重点项目“美国对华战略竞争与中国的发展战略与对策研究”（19AGJ003）的阶段性研究成果。

作为经济规模位于世界最前列的两个大国，中美关系的走向不仅对双方而且对地区和全球稳定都具有深远影响。美国推出“重返亚太”战略以来，中美关系不断震荡并下行。尤其是特朗普政府正式将中国定义为“战略竞争对手”后，美国逐步开启了全面和综合性的对华战略竞争，导致双方关系全面倒退，甚至局部紧张对抗。拜登政府执政并未改变美国对华战略竞争的基本方向，反而进一步强化了“全盟友”竞争模式，加剧了国际社会对中美竞争激化和失控的担忧。

当然，拜登团队对于加强中美危机管控的必要性也有一定认识。作为拜登总统的国家安全顾问，杰克·沙利文（Jake Sullivan）早在大选前就撰文表示，尽管中美两国存在很多分歧，但都得准备与作为大国的对手长期共处。除了南海、东海、朝鲜半岛等潜在的热点地区，太空和网络也成为中美冲突的潜在新领域，要加强危机管控。^① 拜登团队中国事务主任杜如松（Rush Doshi）在大选结果揭晓之后公开发表的报告中建议，要将管控中美危机和降低冲突风险作为未来亚太和中美安全的重点。^② 正式执政后，拜登总统在不同场合多次强调与中国存在激烈竞争，但要避免冲突。^③ 其国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）、印太事务协调官库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）和国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd J. Austin）等高级官员也多次

① Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist with China,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 5, September/October 2019, pp. 97-98; 101-102.

② Rush Doshi, “Improving Risk Reduction and Crisis Management in US-China Relations,” in Ryan Hass and Robert D. Williams, eds, *The Future of US Policy Toward China: Recommendations for the Biden Administration*, Brookings and Yale Law School, November 2020, pp. 70-71, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/Future-U.S.-policy-toward-China-v8.pdf>.

③ Briefing Room, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” White House, February, 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>; Briefing Room, “Readout of President Joseph R. Biden Jr. Call with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” White House, September 9, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/09/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>; “Remarks by President Biden and President Xi of the People’s Republic of China Before Virtual Meeting,” White House, November 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/15/remarks-by-president-biden-and-president-xi-of-the-peoples-republic-of-china-before-virtual-meeting/>.

强调不寻求与中国发生冲突，希望通过对话沟通等方式管控分歧。^①

经过执政一年多的对华博弈和政策讨论，拜登政府已经形成了基本的对华政策框架。一方面，美国继续把中国视为最严重的长期挑战，为此提出了“投资、协同和竞争”（Invest, Align, Compete）的应对战略；另一方面，美同时表示不寻求与中国的冲突或新冷战。为此，拜登政府将危机沟通和降低风险措施视为优先事项。^② 对中国而言，在难以使中美关系回到过去的情况下，避免竞争失控符合自身的现实利益。加强危机管控又不落入美国的战略竞争陷阱，进而更好地维护中国发展的战略机遇期，是今后的重要任务。

一、中美危机管控的历史发展和现实挑战

中美之间的分歧和摩擦由来已久，也曾多次发生过重大危机甚至冲突。但在建交之后相当长时期内，双方的分歧和摩擦受到有效管控，几次重大危机也得到妥善处理，没有升级为冲突。随着当前美国对华战略竞争的加剧，中美冲突的现实风险上升，中美危机管控日益受到关注。^③

① Press Releases, “Secretary Antony J. Blinken with Roula Khalaf of the Financial Times,” U.S. Department of State, May 3, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-roula-khalaf-of-the-financial-times/>; “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Participates in Fullerton Lecture Series in Singapore,” U.S. Department of Defense, July 27, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2711025/secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-participates-in-fullerton-lecture-serie/>; and Office of the Spokesperson, “Deputy Secretary Sherman’s Visit to the People’s Republic of China,” July 26, 2021. <https://www.state.gov/deputy-secretary-shermans-visit-to-the-peoples-republic-of-china/>.

② Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” U.S. Department of State, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

③ 2020 年美国大选前后，由于担心特朗普为确保连任挑起与中国的军事冲突，美国参谋长联席会议主席米利将军（Mark Milley）在大选前四天（2020 年 10 月 30 日）和国会骚乱两天后（2021 年 1 月 8 日）与中国通话。米利在电话中保证，美国不会对中国发动攻击。如果特朗普真的决定要攻击中国，他将会提前告知中方。米利还召集了美军高级官员，要求在执行包括发射核武器在内的军事行动命令前，必须先经过他的核准。在国会听证会上，米利解释其行为是根据美国安全利益和法律程序进行的职责行为，当时得到了众议院议长、国防部长和其他高官的支持，事后也得到了拜登总统的支持。该事件凸显了中美冲突的现实性和危机管控的迫切性。参见 Gen. Mark Milley, “Testimony on Calls with China Transcript,” September 28, 2021, <https://www.rev.com/transcript-editor/shared/INPT1n81BEOHQHxCA5tpTXyrSIH3vFqwdCqrP8EVfDCbH5Yeeek3-yPveUMjuQLLzOpAuD84BV2JSvL5po4K1DhF62Dc?loadFrom=PastedDeeplink&ts=64.8>.

（一）中美危机管控的历史发展

从制度建设角度看，中美正式的双边危机管控始于 20 世纪 90 年代中期。1997 年中美开通了首脑热线，1998 年双方签署了《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》，其中涉及年度会晤、工作小组会议和专门会议等。迄今为止，中美两国已建立了国防部工作会晤机制（2005 年），架设了国防部直通电话（2007 年）。双方还签署了关于“两个互信机制”的谅解备忘录（即《建立重大军事行动相互通报信任措施机制谅解备忘录》和《海空相遇安全行为准则谅解备忘录》（2014 年），以及《中美两军联合参谋部对话机制框架文件》（2017 年）等，形成一系列危机管控机制，以避免误判和意外冲突。

除了上述双边机制外，国际多边机制也为中美危机管控机制提供了重要支撑。其中主要有《国际民用航空公约》（Convention on International Civil Aviation）、《国际海上避碰规则公约》（International Regulation for the Preventing Collision at Sea）、《海上意外相遇规则》（Code for Unplanned Encounters at Sea）等国际共识型文件。当然，这些公约或规则对于规避非故意的技术性意外事件有重要意义，但是对于抑制安全危机缺乏顶层支持。《不扩散核武器条约》《国际核安全公约》和《制止核恐怖主义行为国际公约》等多边条约作为维护国际战略稳定的多边机制，对于中美危机管控也提供了重要依据和支持。

总体而言，中美两国现有的危机管控机制对避免意外冲突发挥了积极作用。尤其是在过去 10 年来美国大规模频繁进入中国周边海域强化对华挑衅施压的背景下，双方至今尚未发生撞船、撞机或其他意外事件，证明两国签署的相关协议基本得到了遵守，两军对话渠道依然在发挥作用。中美危机管控机制之所以能够发挥重要作用，最主要的原因就在于双方最高领导层对危机管控的高度重视和战略对话渠道的基本畅通，避免了误判以及决策分散导致无序和混乱，通过理性和克制确保危机管控机制及时和有效的运转。

（二）中美危机管控面临的现实挑战

在中美保持战略对话和克制的背景下，美国政客借反华言行获取选票支

持不会导致严重的后果。但在对华战略竞争加剧以及对话通道受阻的趋势下，中美冲突的风险急剧上升。拜登政府执政后并未改变对华战略竞争的基本方向，还面对国会越来越多的立法要求，实际上进一步强化了对华战略竞争，^①从而使中美危机管控面临越来越大的挑战。

第一，两国既有沟通渠道和机制容易受到政治争端的影响。在奥巴马政府时期，中美建立了近百个对话机制，对于相互理解和避免误判具有重要意义。但特朗普上任后将中断对话作为对华施压的一种重要手段，导致中美战略和军事交流磋商机制大部分中断，从而使双边危机管控受到严重削弱。在 2020 年大选前，部分观察者和学者高度担忧中美两国在东海和南海潜在的军事冲突。基于对特朗普个性特点和领导能力的担忧，在美国 2020 年大选结果出炉到 2021 年 1 月权力交接的空窗期，美国众议院议长更是试图联合参谋长联席会议主席剥夺特朗普总统作为三军统帅发动军事行动的权力。^②这充分体现了美国建制派高层对危机管控机制失效的严重担忧。

第二，两国对现有危机管控规则的适用范围和对象存在分歧。就《海空相遇安全行为准则谅解备忘录》而言，中国认为这些规则仅适用于公海范围，而美国则认为，该规则不仅适用于国家主权与管辖权外的海域，还包括专属经济区。美国在 2019 年曾多次派遣海岸警卫队的巡逻舰穿越东海和南海，

^① 2021 年 6 月 8 日，美国参议院通过的《2021 年美国创新和竞争法案》（United States Innovation and Competition Act of 2021），涵盖了此前提出的聚焦对华科技竞争的《无尽前沿法案》（The Endless Frontier Act of 2021），“动员美国所有战略、经济及外交工具抗衡中国”的《2021 年战略竞争法案》（Strategic Competition Act of 2021）和《2021 年迎接中国挑战法案》（Meeting the China Challenge Act of 2021）等多项反华议案，要求动用产业、科技、军事、外交和贸易手段增强自身竞争力，强化对中国的封堵遏制。参见：United States Innovation and Competition Act of 2021, 117th Congress 1st Session, S.1260. June 8, 2021；与此同时，美国众议院提出的《确保美国全球领导力和参与法案》（Ensuring American Global Leadership and Engagement Act of 2021），要求增加在印太的资源投入和在联合国、亚太经合组织等国际组织中的领导，通过气候行动、疫苗外交、开发融资和网络数字伙伴增强美国的战略与经济竞争力等。参见 Ensuring American Global Leadership and Engagement Act of 2021, 117th Congress 1st Session, S.1260. May 25, 2021；2022 年 1 月 25 日，美国众议院通过了旨在与中国进行全面竞争的《2022 年美国竞争法案》。参见：America Creating Opportunities for Manufacturing, Pre-Eminence in Technology, and Economic Strength Act of 2022, 117th Congress 31st Session, H.R.4521, January 25, 2022, <https://rules.house.gov/sites/democrats.rules.house.gov/files/BILLS-117HR4521RH-RCP117-31.pdf>。

^② 徐剑梅、孙丁、邓先来：《交接在即 特朗普遭遇多重困境》，新华网，2021 年 1 月 8 日，http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/09/c_1126964197.htm。

配合美军行动，进一步增加了冲突的风险。此外，该准则没有对“抵近侦察”等相关问题作出具体规定，包括海空意外相遇的安全距离及互动操作规范等。^① 2021年11月，美国核潜艇在南海水域发生撞击事故，但没有在第一时间公布全部信息，加剧了中国和周边国家对核泄漏的担忧。

第三，网络、太空等重要领域未被纳入危机管控范围。在美国看来，网络、太空在支持其全球军事行动方面发挥着不可或缺的作用。为此，美国不断加大在网络、太空领域的军事化进程，并降低了对该领域战争行为的认定门槛，客观上增加了与中国在该领域发生冲突的风险。这在前述沙利文、坎贝尔、杜如松等拜登内阁核心成员的文章中都有体现。

作为建制派代表，拜登入主白宫在一定程度上被认为可能将美国对华政策带回到确定性更高的传统路径上来。但在对华战略竞争长期化的背景下，中美危机管控机制能否得到有效修复仍存在不确定性。但毫无疑问的是，中美关系越紧张，对于危机管控的需求就越紧迫。

二、拜登政府加强危机管控的原因

鉴于中美两国之间的利益与矛盾复杂交织，拜登政府最新公布的对华战略在继续将中国视为最严峻的长期挑战的同时，声称要通过“建设性接触”在利益一致的领域进行合作，包括应对全球气候变化、抗击疫情、反扩散和军备控制、打击非法麻醉品交易、维护粮食安全和促进世界经济复苏等。为此，美国重申要避免与中国进行对抗和新冷战。^② 这就为中美危机管控提供了必要的前提。拜登政府加强中美危机管控的出发点包括三个方面。

（一）维持对华长期竞争但又不引起军事冲突是根本动因

阻止欧亚大陆上出现有能力与美国竞争的国家或国家联盟是战后美国不变的地缘战略原则。^③ 早在2001年，美国国防部净评估办公室（Office of

① 周波：《亚丁湾护航13年，中国海军不只打击了海盗》，观察者网，2021年12月26日，https://www.guancha.cn/ZhouBo3/2021_12_26_619871_s.shtml。

② Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China.”

③ 美国地缘战略奠基人尼古拉斯·斯皮克曼（Nicholas Spykman）早在1943年就根据其“边缘地带理论”提出了这一思想，参见[美]尼古拉斯·斯皮克曼：《和平地理学》，俞海杰

Net Assessment, ONA) 主任安德鲁·马歇尔 (Andrew Marshall) 在《国防战略评估》(Defense Strategy Review) 中就预测, 中国将在 20 年内崛起为美国最严峻的现实挑战, 声称美国应对此做好战略应对。而“9·11”恐怖袭击事件的发生延缓了美国的战略转移。^① 随着反恐战争的推进, “基地”组织已很难对美国发动成规模的袭击, 而中国在加入世界贸易组织 (WTO) 后实现了经济持续快速增长, 两种趋势的消长变化加速了美国的战略调整。从“重返亚太”到“印太”战略, 美国对华战略竞争的意图日趋明显。2017 年, 美国《国家安全战略报告》公开宣布大国战略竞争时代的回归, 并正式将中俄视为其战略竞争对手。^② 2018 年以后, 中美两国陷入自建交以来持续时间最长、波及范围最广、影响程度最深的紧张时期。

基于美国一贯的战略目标和当前的政治氛围, 拜登政府不会改变对华战略竞争的基本方向。在其看来, 中国是一个可能给美国带来空前挑战的强大竞争对手。拜登政府执政后公布的《国家安全战略临时指南》声称中国是目前唯一能在经济、军事、外交和科技上对美国构成挑战的国家。^③ 但是, 中美两国之间还存在不可忽视的共同利益。拜登在上任后的第一次外交政策演说中即表示, 美国依然准备在符合自身利益的情况下开展与中国的合作。^④ 只要中国没有对美国的核心利益构成现实威胁, 与这样一个核大国发生冲突并不明智, 因为这会导致巨大风险, 并使美国失去与中国交流合作所带来的各方面利益。事实上, 正如中国所警告的那样, “美方不能一方面处心积虑地遏制打压中国, 损害中方正当权益; 另一方面又指望中方支持配合。”^⑤

译, 上海人民出版社 2016 年版, 第 44—45 页; 冷战结束后, 美国前总统国家安全顾问布热津斯基就美国未来的地缘战略再次重申了这一原则, 参见[美]兹比格纽·布热津斯基:《大棋局: 美国的首要地位及其地缘战略》, 中国国际问题研究所译, 上海人民出版社 2007 年版, 第 49 页。

① Nina Silove, “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia,” *International Security*, Vol. 40, No. 4, 2016, p. 57.

② White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 25, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

③ White House, *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

④ Joseph Biden, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World.”

⑤ 《外交部副部长谢锋与美国常务副国务卿舍曼举行会谈》, 外交部网站, 2021 年 7 月 26 日, https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202201/t20220113_10491940.shtml; 《王毅应约

面对内外矛盾，美国自身的资源能力与目标需求之间的矛盾日益加剧。根据美国财政部公布的最新统计数据，美国国债总额已突破 30 万亿美元，超过 GDP 的 130%。^① 美国行政管理和预算局（Office of Management and Budget, OMB）预估，联邦债务占 GDP 的比例将在 2025 年达到 138.71%。^② 根据国际经验，美国当前的债务水平已超过国际公认的债务危机的警戒线，并将持续较长时间。虽然美国可以凭借其美元霸权等优势在相当程度上缓解债务危机的风险，但这样做不可避免地会透支其信誉，加剧其资源配置压力。

（二）对中美现有危机管控机制不足的担忧是直接原因

从历史来看，美国上一次宣布大国战略竞争是 1947 年，开启了近半个世纪的冷战对抗。时隔 70 年后的 2017 年，美国再次宣布大国战略竞争时代的回归，这也许意味着一个新的大国长期竞争时代的开启。在全球相互依赖不断加深的今天，大国间的长期全面竞争面临更多的危机风险。在拜登政府看来，中美现有的危机管理机制难以适应形势的需要。

从横向来看，中美危机管控机制远远滞后于冷战对抗时期美苏危机管控机制。中美战略竞争与美苏全面对抗既有相似之处又有本质不同。虽然美国相继将苏联和中国视为其不同时期的首要竞争对手，但与中国战略竞争的广度和烈度要低于与苏联的全面对抗。也正因为如此，中美危机管控机制建设比较滞后。相较而言，美苏双方在冷战时期搭建了多条高层战略对话通道，基本形成了对相互核心利益和势力范围的默契，减少了潜在的危机爆点。美苏两国还签订了《美苏关于防止公海及其上空意外事件的协定》《美苏消除两国中程和中短程导弹条约》等文件，进行了多轮限制战略核武器谈判，在一定程度上避免了海空意外相遇事件和军备竞赛引发的偶然性危机和“安全困境”。此外，美苏双方还发布了大量公开的战略和政策报告，向对方传递明确的战略意图和信息，减少不确定性以避免战略误判。沙利文和坎贝尔

同美国国务卿布林肯通电话》，中国政府网，2021 年 8 月 17 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-08/17/content_5631629.htm。

^① Bureau of the Fiscal Service, “Monthly Statement of the Public Debt of the United States,” Treasury Direct, March 31, 2022, <https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/mspd/2022/opds032022.pdf>.

^② “Debt to the Penny,” *Fiscal Data*, June 16, 2021, <https://fiscaldata.treasury.gov/datasets/debt-to-the-penny/>.

2019 年曾撰文表示，美苏两国在全面对抗下依然架设军事热线、制定行为规范和签署军控条约的做法值得中美两国借鉴。他们建议中美双方应该在每个军事领域都达成一项类似于 1972 年《美苏关于防止公海及其上空意外事件的协定》的详细指引，以规则规避误解。此外，中美还应该建立基层一线军官之间的沟通热线，并使之不受政治纷争的波及。^①

从纵向来看，中美危机管控机制远远不能涵盖日益扩展的安全领域。随着现代科学技术的快速发展及其在军事领域的广泛应用，安全的内涵和外延不断深化拓展，已远远超越冷战时期，增加了危机爆发的潜在风险。中美现有的危机管控机制主要关注的是传统常规军事力量在海空领域的风险，没有涵盖战略核武器以及新兴技术在军事领域的应用，比如网络、太空、生物等领域。而后者在未来战争中具有越来越重要的作用。2018 年以来，美国除了关注中国常规军事力量的发展外，日益重视中国战略核武器的发展以及太空、网络等新型作战能力的提升，提出要加强与中国的谈判，建立和完善相应的行为规则。杜如松主张，鉴于中美两军在海洋、空中、网络和太空等领域的活动日益接近，两国发生冲突和升级的风险越来越大，而两国现有的风险管控规则、制度和沟通机制不足，建议加强在海洋、太空、网络和新兴技术等领域的风险管控。^②

（三）限制中国提升反制能力是美国加强危机管控的战术动机

一般而言，危机管控的主要目标是避免危机升级为战争，是一种以自我约束和有效威慑为手段的共存方式。但在实践中，危机管控也常常被作为一种讨价还价的手段，借此将自身诉求合理化和机制化，在实现自身目标的同时限制对手目标的实现。换言之，危机管控可能成为另一种形式的竞争对抗。

目前，美国对华战略竞争已在广泛领域展开，不可避免地会引发中国的反制。虽然美国拥有众多优势，但并不占有全面的压倒性优势，更不可能在与中国的冲突中全身而退。面对长期激烈的战略竞争以及由此可能导致的危机与冲突，美国希望在确保自身优势的同时，限制中国反制能力的提升，而

① Kurt Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe."

② Rush Doshi, "Improving Risk Reduction and Crisis Management in US-China Relations," pp. 69-71.

危机管控则是实现这一目标的重要手段。在东海和南海，美国一直想将中国的渔民、海监和海警等非军事力量纳入危机管控范围，并要求中国接受其不合理的海洋权利主张。在核武器、太空和网络等领域，美国一直要求中国与其进行谈判和接受美国的规则主张。为此，美国一方面大肆渲染各种版本的“中国威胁论”，进行舆论施压，另一方面则通过各种打“擦边球”的方式，进行行动施压。

舆论施压是美国的惯用方式。2018年以来，美国大肆宣传中国“核战略不透明”“扩充核武器库”和“高超音速导弹威胁”等，要求中国参加美俄战略核武器谈判。^①2021年9月17日，美国参谋长联席会议副主席约翰·海腾上将（John E. Hyten）在大西洋理事会发表讲话时表示，美国在谈判中必须了解中方持有何种核武器，了解它的洲际弹道导弹、轰炸机、高超音速导弹和潜艇将发挥何种作用。在美国主导下，2021年6月的北约峰会要求中国就核武器规模和运用理论展开对话。2021年10月，北约秘书长斯托尔滕贝格再次要求中国就军备控制展开谈判。

除了舆论施压外，美国还通过各种方式进行行动施压。为了要求中国就“太空规则”进行谈判，美国除了不断渲染中国“太空作战能力”和“太空威胁”外，还采取灰色政策变相施压。如同2021年12月中国常驻联合国和其他国际组织代表团在向联合国秘书长递交的照会所指出的那样，美国太空探索技术公司（SpaceX）发射的“星链”卫星曾两度接近中国空间站，对中国空间站的运行和安全构成威胁。与此相比，美国在东海、南海等大规模和频繁的抵近侦察、擅闯岛礁领海的“航行自由行动”和飞越行动以及退出《中导条约》，恢复中程导弹开发并计划在中国周边地区部署等，更是对中国的直接施压。

在美国对华战略竞争不断展开并长期化的背景下，两国发生危机的潜在风险确实在上升，且缺乏足够有效的管控机制，加强危机管理具有客观必要性。但从历史来看，美国常常将危机管控作为另一种竞争手段，以危机管控

^① 美国国防部2020年的《核态势评估报告》中宣称，中国2020年弹道导弹性能测试的次数超过其他国家的总和，未来中国处于部署状态的核弹头将增加一倍。《美国渲染中国核实力将超俄罗斯》，《参考消息》2021年8月31日，第5版。

之名，行限制对手之实，目的是继续保持自己的竞争优势。

三、国际危机的类型及相关管控理论

作为当今世界重要的两个大国，维护中美关系的稳定符合双方以及地区和全球的根本利益。在美国对华战略竞争长期化的背景下，加强危机管控具有重要现实意义。从根本上讲，有效的危机管控不仅需要可能对可能的具体风险做出相应安排，还需要基于对危机类型及其机制特点的清晰认知。

（一）国际危机的类型

作为国际危机研究的知名学者，理查德·内德·勒博(Richard Ned Lebow)对国际危机的起源、性质和影响等相关问题进行了系统研究，对于深入理解国际危机的发生机制、完善国际危机管理具有重要参考价值。

勒博根据危机发动方是否有意制造危机和是否希望走向战争两个维度，将危机分为敌意合理化危机、派生性危机、边缘政策危机和偶发性危机四种代表性类型。偶发性危机是指由意外事件所引发的危机，但双方都无意发动危机，且危机发生后双方都积极寻求和解以避免战争。敌意合理化危机是危机发动方为了寻找开战的借口而主动挑起与目标国之间的危机，其目的不是为了强制达成和解，而是为了掩盖自身的战争决定并赢得国内外支持。派生性危机主要是指一国在准备或实施一场主要冲突过程中所引发的次生性对抗，即发动方的政策导致了自身与第三方的冲突，虽然没有任何一方真正希望对抗，但基于对所感知的国家利益和安全需要以及国内政治压力，容易导致危机甚至引发战争。边缘政策危机是一国蓄意挑战并试图迫使对手放弃曾经做出的重要承诺时发生的危机，与敌意合理化危机不同，边缘政策危机的发动者并非想发动一场战争，而是希望借助武力威胁迫使对手因缺乏信心、意志或能力而退让。^①

一般而言，敌意合理化危机主要发生在矛盾激化且难以调和的国家之

^① [美]理查德·内德·勒博著：《和平与战争之间：国际危机的性质》，赵景芳译，北京大学出版社，2018年3月，第26、27、48、68—69页。

间。但国际机制、相互依赖和核武器对现代国家之间的敌意合理化危机带来了越来越多的限制。尤其是核武器的巨大杀伤力，使得核大国一般都不会冒着相互毁灭的核战争风险去肆意挑衅另一个核大国，甚至会迫使双方以和平方式解决其他危机。派生性危机主要是由对立一方与第三方的矛盾所引发的对立双方的危机，又称为“第三方危机”。无论这个第三方是不是盟友，另一方都会予以支持，从而引发对抗性危机。边缘政策危机主要发生在实力尤其是对抗意志不对称的双方之间，一方通过升级对抗烈度来阻止对方的进攻或迫使对方妥协。通常情况下，制造危机的一方并不愿意真正采取战争方式，而是企图通过造成这种表象来达到不战而屈人之兵的目的。相较于派生性危机，边缘政策危机的发动方具有明确的目标指向和诉求，旨在通过武力威胁将自身意志强加于对方。特朗普政府时期广泛采用的“极限施压”具有此类危机的部分特征。偶发性危机主要发生在双方都无意发动、且出现后都不愿意激化的情况下。其爆发最难预料，但危害有限。

虽然上述四种类型的危机具有各自特点，但并非截然分离，在一些情况下可能出现升级转化。如冷战所揭示的，虽然大国之间的“敌意合理化危机”受到越来越多的限制，但并不意味着其竞争的消失，而往往采取非直接冲突的方式进行，甚至以“代理人战争”的方式，因此成为很多国际危机的根源。采取“危机边缘政策”的一方如果不能实现政策目标，就可能升级对抗而引发敌意合理化危机。基辛格曾指出，“在核时代，一种恐吓，只要被认真看待，就是有用的；一个认真的威慑，如果被人当作恐吓，那就有可能带来一场灾难。”^① 同样，偶发性危机如果缺乏及时充分的沟通也可能导致危机升级：一方会将该危机视为对方一系列阴谋的一部分。如果不加以阻止，就可能面临更加严重的后果。当然，如果对立大国意识到一些第三方国家利用他们之间的竞争有意制造危机，则会主动加以抑制，以免被拖入非意愿的冲突。尤其是当面临危机失控的危险时，对立大国都会默契合作阻止危机升级。

（二）危机管控的相关理论

基于对国际危机的经验教训分析，国际战略界形成了各种国际危机管控

^① [美]亨利·基辛格：《白宫岁月》第一册，陈瑶华等译，世界知识出版社2003年版，第86页。

的理论认识。这其中,有两种主要的理论可以为中美危机管理提供重要指导。

第一,现代威慑理论。威慑是以惩罚报复相威胁阻止对手进攻的一种古老的政治实践活动,其系统的理论化主要始于二战后兴起的核威慑战略。威慑理论经历了众多争论而不断深化,为国际危机管控提供了重要的理论基础。威慑的实现是以潜在对手确信进攻的代价远远超过其收益或承受能力为基础的。“战争的后果越是可怕,就越不可能采取战争手段;战争的后果越是能控制,实际发生战争的危险性就越大。”^① 由于巨大的杀伤力,核武器被视为一种前所未有的威慑力量。随着更多国家掌握核武器后,相互毁灭的危险使得核大国之间几乎不可能以战争方式解决它们之间的矛盾。作为威慑战略理论的先驱,伯纳德·布罗迪(Bernard Brodie)开创性地预见核武器的出现改变了战争的性质,各国由渴望赢得战争转变为希望避免战争。^②

现代威慑理论强调,威慑战略要成功,还必须考虑心理认知、情感、价值偏好和信号传递与解读等因素。对此,基辛格曾总结道,成功的威慑“需要将实力、使用实力的意志以及潜在对手对以上两个因素的评估三个方面结合起来考虑。而且,威慑是所有这些因素的乘积,而不是它们的总和。如果其中任何一个因素是零,威慑就会失效”^③。

从心理认知的角度来看,有效的威慑就是以对方可感知到的强大报复力量和意志为基础、以难以接受的代价为预期后果,从而迫使对方不敢升级对抗。其中有恐惧和焦虑两种心理机制,前者明确知道威胁的具体来源和危险后果,后者只知道有危险后果,但不知道其具体来源。据此,前者主要通过一定的“透明”来实现,即让对手明确知道本方的报复能力和冲突的严重代价,具有绝对优势的大国往往喜欢采取此方式以不战而胜。后者主要是通过一定的“模糊”来实现,即让对手不知道自己会受到什么样的报复而感到焦虑,从而不敢冒进,因此往往为实力相对较弱的一方所采用。当然,实际的

① [美]亨利·基辛格:《白宫岁月》第一册,第272页。

② Bernard Brodie, *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York: Harcourt Brace, 1946, pp. 76-78, [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉芙:《争论中的国家关系理论》,阎学通、陈寒溪等译,世界知识出版社2003年版,第372页。

③ Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, New York: Harper and Row, 1957, p. 12.

威慑战略往往是二者的有机整合，其平衡点因力量对比和形势变化而动态调整。要维持威慑的有效性，就需要把关于自身能力的一些情况传达给对手，但传达过多的情报有可能会方便对手策划进攻，从而削弱威慑的效力。^①

从信号传递的角度来看，对重大利益的清晰界定和明确承诺有助于增强威慑的效果，这就需要保持对话渠道的畅通，及时就意外事件相互确认对方的意图，避免误判和误算。“界定承诺并使其具有可信度，也会使对手了解一个国家至关重要的利益和它所不会忍受的威胁是什么，从而减少误判的概率。明确的承诺也可以减少因误解而出现挑战的概率。”^②

第二，合作竞争理论。作为对国家间利益与矛盾复杂交织现实的一种理论承认，合作竞争理论认为，国家间竞争具有普遍性和不可避免性，但竞争失控走向危机对抗则不符合任何一方利益。因此，危机管控的目的就是通过双方的联合行动，减少紧张，消除危机。资源的有限性和国际社会的无政府状态，决定了国家之间竞争的永恒性。但与此同时，全球化相互依赖的日益加深和共同挑战的不断涌现，使得国家之间日益由零和的生存竞争关系逐步走向正和的共生性关系。^③因此，合作竞争理论承认国家间竞争的不可避免性，但并不意味着接受危机和冲突。除了全面战争以外，国际行为体之间的利益并非是完全对抗性的，在互利和“我活也让别人活”的基础上是可以开展有效合作的，而且这种合作并不依赖于行为体之间的友谊。^④大多数国家之间客观上都处于一种竞争与合作的混合状态，其区别主要在于领域、程度和稳定性的差异。即便是敌对关系的国家之间，只要不愿意发生战争或更大冲突，也存在合作的情况。合作竞争就是要避免零和博弈、特别是负和博弈。因此，从动机类型和收益结果来看，合作可以分为两种类型，即避免进一步相互损害的消极合作和相互增益的积极合作。在很大程度上，合作竞争就属

① [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国家关系理论》，第380页。

② [美]理查德·内德·勒博著：《和平与战争之间：国际危机的性质》，第328页。

③ 阮建平、林一斋：《人类命运共同体的历史逻辑、挑战与建设路径》，《中州学刊》2018年第11期，第37页。

④ [美]罗伯特·阿克塞尔罗德著：《合作的进化》，吴坚忠译，上海人民出版社2016年版，第51—61页。

于避免进一步相互损害的消极合作。

国际关系三大理论包含了程度不同的合作竞争内容，为危机管控提供了不同思路。尽管继承了对国际竞争持久性的基调，新现实主义认为国际无政府状态导致的安全困境意味着国家追求的首要目标应该是安全，而不是无限的权力。^①这就需要对立各方自我克制，并对对方的安全感受保持敏感。否则，很容易导致军备竞赛。对此，罗伯特·杰维斯从认知心理学的角度进行过深入分析。^②新自由主义认为，全球相互交往的扩大和相互依赖的加深不仅限制了军事手段的使用，还导致国际机制的建立和扩大，为对立各方提供了相互沟通的直接渠道，有助于减少国家之间的误解、误判和误算以及由此导致的冲突。构建主义从共有文化和身份的角度分析了国家间关系演进的三个阶段，即由不承认对方生存权的“霍布斯文化”向不否认对方生存权的“洛克文化”到承认对方生存权的“康德文化”发展，这也是一个通过社会互动和学习由排他性角色身份向共生性集体身份扩展的过程。^③

综上所述，无论是为了避免不可控的军事冲突，还是为了减少相互伤害，危机管控都必须以一定的共识为前提，通过对对方核心利益的尊重和自我约束来避免意外事件引发的军事冲突或竞争失控升级。

四、中美潜在危机的类型与对策

有效的危机管控以对潜在危机的认识为前提基础。面对美国对华战略竞争的不断推进以及由此带来的危机风险的日益上升，中国需要准确判断潜在危机的特点，探索科学的应对方式。

（一）中美潜在危机的类型

根据中美现有的矛盾分歧、发展轨迹和自我利益认知，中美不同类型的

① [美]肯尼思·沃尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社 2008 年版，第 124—126 页。

② Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214.

③ [美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社出版 2000 年版，第 287—288 页、313—383 页。

潜在危机具有以下特点。

第一，中美在整体上发生敌意合理性危机的可能性不高。在核时代，大国一般不会以挑起一场全面战争为目的去制造危机，相反还会对已发生的危机进行管控，以免陷入相互毁灭的核战争。长期以来，中国坚持最低限度的有效核威慑战略，并不追求像美国那样的超级核武库规模，但对任何侵犯意图具有足够的威慑。对此，美国有足够的认知。当前中美关系的紧张主要由美国对华战略竞争导致，但拜登政府明确将战争冲突排除在对华政策之外，使得中美之间发生为开战寻找借口的敌意合理化危机可能性不高。从拜登团队的对华认知和政策倾向看，拜登政府日益强烈地意识到试图强行改变中国的严重后果。因此，在2021年11月与习近平主席的视频会晤中，拜登表示美国不寻求“新冷战”、不寻求改变中国体制、不寻求通过强化同盟关系反对中国、不支持“台独”、无意同中国发生冲突对抗，其目的显然是要降低中国对美国的敌意感知。^①虽然美国的实际言行尚未真正落实这一承诺，但至少表明美国当前并不愿意与中国发生一场全面冲突。当然，这并不意味着双方不会因为其他原因而发生非故意的全面军事冲突。从美国智库报告和美军行动看，美军方一直在对两国之间各种形式和规模的战争进行推演。^②

第二，中美在中国周边爆发派生性危机和边缘政策危机的现实性较大。一般而言，派生性危机主要是由于竞争大国基于整体战略和连锁反应的考虑将对方与第三方的矛盾等同为与自身的直接矛盾而引发。对于将中国界定为首要竞争对手的美国而言，第三方与中国之间的所有危机都可能被视为攸关美国的对华战略态势。尤其是在台湾问题、东海和南海的岛屿主权和海洋权益归属问题上的纷争，都有可能被美国视为与中国竞争的战场而受到特别关注。同派生性危机一样，边缘政策危机也是竞争大国之间经常发生的一种危

① 《王毅应约同美国国务卿布林肯通电话》，外交部网站，2022年1月27日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/202201/t20220127_10634923.shtml。

② 美国兰德公司和美国和平研究所等智库一直就中美冲突进行兵棋推演，参见 Elbridge A. Colby and David Ochmanek, “How the United States Could Lose a Great-Power War,” Rand Corporation, October 30, 2019, <https://www.rand.org/blog/2019/10/how-the-united-states-could-lose-a-great-power-war.html>; and Eric Edelman and Gary Roughead, et al., *Providing For the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission*, U.S. Institute of Peace, November 13, 2018, <https://www.usip.org/sites/default/files/2019-07/providing-for-the-common-defense.pdf>。

机。无论是为了维护尊严和威望，还是基于不战而屈人之兵的目的，展示力量和意志是大国竞争的战争替代性做法，但由此增加了边缘政策危机的风险。当美国强调实力地位和领导威望而危及中国的底线和红线时，中国将不得不做出必要反制，从而可能爆发边缘政策危机。

第三，中美在网络和太空领域爆发偶发性危机的风险上升。鉴于中美既有的危机处理经验和管控机制，两国在传统领域发生偶发性危机的风险较低，一旦出现后也相对容易管控。但在网络和太空等新兴安全领域，两国之间爆发偶发性危机的可能性在上升。对于这些领域的技术发展及其应用影响，各国还处于理解探索之中，更未形成统一的规范共识，很容易导致争议甚至危机冲突。多年来，美国一边渲染中国的网络和太空威胁，一边推进太空军事化和进行全球网络攻击，不断加剧两国在这些领域发生危机冲突的风险。值得关注的是，当美国拥有绝对优势时，美国不提任何规则，为所欲为。当其他国家进入这些领域后，美国开始强调行为规范和危机管控。通过议程设置和规则制定，美国常常将自身主导地位 and 特权合法化，并限制其他国家在该领域的行动和能力。

（二）中国的对策思考

在美国对华战略竞争中短期内难以改变且冲突风险越来越高的情况下，加强危机管控符合中美双方、地区和全球现实利益。根据中美危机的类型分析，中国要坚决抵制故意合理化危机，尽量避免偶发性危机，同时做好对派生性危机和边缘政策危机的管控。

第一，坚持以互信求安全的理念，促使美国明示并遵守对华战略底线。互信是安全的基础，也是危机管控的核心。作为一种消极的安全合作方式，危机管控必须以尊重对方的生存权和其他核心利益为前提。通过危机管控谈判，中国可以再次表明自己的和平诚意，并有权要求美国再次明示其对华战略竞争的底线。否则，如果美国的现实政策是以挑战中国国家安全、颠覆中国体制和侵犯中国领土主权为目标，则任何危机管控都没有意义。虽然中美之间存在竞争，但这并不意味着中美关系的主流就应该是竞争的。美国以“竞争、合作、对抗”的三分法描述两国关系，本身就是一种话语陷阱，其实质

就是要遏制中国的发展。对此，中国要在加强双边危机管控的同时，避免落入美方将中国拖入与其进行战略竞争的陷阱。

第二，平衡战略威慑的确定性与不确定性的辩证关系，避免给予美国安全挑战中国核心利益的自由。根本而言，危机管控的成功依赖于对严重后果的担忧。面对美国的战略竞争，确保有效的战略威慑是中国阻止美国战略冲动实现危机管控的基础。同时，中国要在核心利益上让美国明晰中国的红线和底线，避免模糊性。但在战略手段上，中国应保持一定的模糊性，对于美国过分的“透明”要求予以原则性回应。如前所述，强者主要借助一定的透明（确定性）给对方造成恐惧实现威慑效果，而弱者则通过一定的模糊（不确定性）给对方造成焦虑实现威慑效果。作为相对弱势一方，中国在和美国明确相关行为规则的同时，还应保留一定的模糊空间，绝不可使危机管控成为束缚中国手脚、而让美国可以放心和安全地挑战中国核心利益的保障。

第三，坚持海空活动及其通行规则的原则立场，积极推进网络、太空和其他新兴领域的全球多边安全治理谈判。我们要坚持在领土主权和海洋权益上的原则立场，避免美国将其在中国专属经济区内开展航行自由行动、抵近侦察等合法化以及将对中国领土海洋权益的干涉嵌入到海空危机管控的规则之中。与此同时，着眼全球治理的未来，应将网络、太空领域和其他新兴科技运用的行为规则纳入全球多边谈判的框架下进行。进入 21 世纪以来，美国关于网络、太空领域的行为界定和军事学说引发了广泛的国际担忧。对此，中国应联合对美国网络太空霸权感到担忧的所有国家，共同讨论这些领域的行为规范，坚持和平利用太空，反对太空军事化，维护各国的网络主权，以《国际民用航空公约》《国际海上避碰规则公约》和《海上意外相遇规则》为标杆，构建全球多边安全行为规范。

总之，危机管控的构建过程在很大程度上也是应对美国对华战略竞争的过程。中国应继续坚持有理、有利、有节的原则，最大限度地维护中国的安全和合法权益，避免被美国拖入战略竞争的陷阱。

[责任编辑：樊文光]