

迈向世纪性的权势转移

——中美关系的新型政策路径

[芬]丹·斯泰因博克

【内容提要】中美两国在经历一场具有世纪性意义的经济权势转移的同时，各自都通过在亚洲建立各种联盟和加入贸易集团而实施着自身的再平衡战略。但不同的历史传统、经济发展轨迹和战略目标使得中美这两个大国在亚洲的再平衡方式截然不同：美国加强了与日本和澳大利亚的合作，而中国继续深化国内改革并在东南亚和南亚实施再平衡战略。需要指出的是，对新型“欧亚挑战者”的担忧已经过时。尽管中美都试图在亚洲建立有利于自身的贸易和投资集团，但建构新型大国关系在中国和美国都既有其国内动力，也有其国际动力。中美两国的政策方法表面上看是相互排斥的，美国政策大致是归纳式的，而中国的政策则总体是演绎式的，但两者在某些领域的确存在交集。为了务实地发展两国关系，中美必须学会在某些领域携手合作，虽然在另外一些领域可能是竞争对手，中美新型“大国关系”的建构需要创新、务实、有力的政策路径。

【关键词】中美关系 权势转移 新型大国关系 政策路径

【作者简介】丹·斯泰因博克（Dan Steinbock），美国印中美研究所（ICA）国际商务研究中心主任，上海国际问题研究院中心访问学者，新加坡欧盟研究中心访问学者

【中图分类号】D822.371.2

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)01-0039-16

2013 年 11 月，中国国防部在中国东海上空一片广阔区域内划设了防空识别区，要求经过这一区域的非商用航空器提前通报中方。中日两国存在争议的无人居住的一些岛屿（中国称之为“钓鱼岛”，日本称为“尖阁诸岛”）即位于这一区域。美国方面视中国划设防空识别区的决定为“改变这一地区现状的破坏稳定的举措”。日本政府认为这一举动“完全无法接受”。中国国防部希望美方“尊重中国的国家安全”。而在美国的两架武装 B—52 轰炸机飞越这群岛屿后，情况变得更加糟糕。结果如何呢？中方划设了这一防空识别区，却未对美国军机采取任何处置措施。然而，中方此举已在事实上宣示了其对这片一直被日本视作禁区的海域的所有权。^①

随着经济增长的强大势头由跨大西洋轴心转向亚洲地区，美国和中国都在该地区寻求各自外交政策的再平衡。不同的历史传统、经济发展轨迹和战略目标使得中美这两个大国在亚洲的再平衡方式截然不同：美国加强了与日本和澳大利亚的合作，而中国继续深化国内改革并在东南亚和南亚实施再平衡战略。此外，权势转移还体现在以下方面：两国都尽力在亚洲建立有利于自身的贸易和投资集团；美国担忧出现“欧亚挑战者”；中国新提出的“新型大国关系”；以及政策制定中各种不断变化的维度；等等。

一、美国的亚太再平衡

2010 年，奥巴马政府宣布，南中国海地区——中国大陆、中国台湾、越南、文莱、马来西亚、菲律宾等对该海域岛屿归属存在争议——的海洋航行自由权属于美国的国家利益。^② 2011 年 11 月，奥巴马总统在澳大利亚议会的演讲描绘了一个全新的地缘政治愿景。美国并非要从中东和阿富汗撤军，加强多极化的共识和全球治理，而是要将其力量集中于亚洲和太平洋地区，以便“在这一地区保持我们强大的军事存在”^③。事实上，再平衡战略是一个十

^① 中方的举动使美国不得将其原先刻意保持模棱两可的地区政策明朗化。虽然美日韩三国并未理睬中国的防空识别区政策，但其划设已使得三国之间的紧张关系浮出水面。

^② 在美国的国防部内部，这一政策与空海一体战概念是共同推进的，后者源起于历史上的空陆一体战概念；而空陆一体战概念又是从 20 世纪 80 年代初直至 90 年代末美国陆军在欧洲的战争理念的基础。

^③ “Remarks By President Obama to the Australian Parliament,” Parliament House, Canberra,

年进程的最新发展阶段。^①

此后，美国开始了首批战略部署，包括在澳大利亚达尔文港的空军基地派遣了 250 名美军海军陆战队员——并将逐渐增至 2500 名；其后又发布了旨在加强美菲军事关系的《美菲联盟马尼拉宣言》（*Manila Declaration on U.S.-Philippine Alliance*）；向印度尼西亚销售 24 架 F—16 战斗机并积极与缅甸修好。此后，美国在亚洲的增兵工作便紧锣密鼓地展开。2012 年 6 月，时任美国国防部长的莱昂·帕内塔在新加坡举行的香格里拉对话会上宣布，到 2020 年美国部署在亚洲的战舰将增加一倍，占美军海外驻军的 60%。^②

尽管美国的亚洲再平衡战略受经贸与投资利益的驱使，但其重点却在军事方面。不过，美国的战略部署所依赖的是经济上越来越脆弱的日本，或是实力大不如前的澳大利亚。中国学者认为，美国在亚洲的各类军事同盟意在牵制中国。

自 20 世纪 90 年代以来，日本的税收一直不堪负担政府的支出，政府已积累了 14.6 万亿美元的债务。国内银行和保险业购买了主权债务的 95%，然而沉重的债务仍然高达年度国内生产总值的 2.3 倍。2012 年 12 月，以安倍晋三为首相的自民党重掌政权。随即，该党推出以财政刺激、央行的扩张性货币宽松政策、结构调整为三大支柱的经济新政，以期增强日本经济的竞争力。此外，安倍政府积极推动跨太平洋伙伴关系（TPP）的谈判进程，力图使受庇护的日本工业实现自由化。

日本央行行长黑田东彦（Haruhiko Kuroda）承诺将“竭尽所能”实现 2% 的通胀目标；随后，央行承诺实施开放式的资产购买，力图到 2014 年底货币基数翻番，达到 2.9 万亿美元。^③除了大规模的货币政策刺激计划外，安倍内

Australia, November 17, 2011.

^① 2001 年春，美国国防部发布的报告《亚洲 2025》称中国为怀有“对外军事冒险主义”意图的美国的竞争对手。3 年后，华盛顿提议在中亚和中东地区设立新的军事基地链条。2008 年美印签署一份核能合作协议。与此同时，美国与新加坡、泰国以及越南等在地理上环绕中国的国家巩固了外交与军事关系，这些国家处于中国运输进口原材料和出口制成品贸易通道的关键位置。See R. G. Kaiser, “2025 Vision: A China Bent on Asian Dominance Group Bids to Forecast Strategic Challenges,” *Washington Post*, March 17, 2000.

^② 其时，美国军方领导人与外交政策分析人士关于空海一体战的概念已经出现了分歧。See S. LaGrone, “Pentagon’s ‘Air-Sea Battle’ Plan Explained, Finally,” *Wired Magazine*, August 6, 2012.

^③ 这一雄伟目标堪与美国联邦储备委员会两年内购买 8 万亿美元主权债务的计划相比。

阁的改革者们企望一项占国内生产总值 2% 的大规模财政刺激计划能提振经济增长，扩大总需求。这些举措可能导致 2013 年年底赤字率上升至 11.5%，公共债务飙升至国内生产总值的 245%。^①

正是这一庞大的债务赌局，成了笼罩中日关系和日美扩大双边军事同盟关系的阴影。首相安倍晋三意欲修改二战结束后制定的和平宪法，而且已经使本国的国防预算达到了冷战结束以来的最高值。

全球金融危机爆发之前，澳大利亚经济保持了连续 17 年的增长。除一个季度的负增长外，2009 年澳大利亚的经济增长率达到了 1.4%。^② 2013 年，其增长率仍将达到 3.3%，失业率仅为 5.2%。然而，增长所依靠的仅仅是采矿业的投资增长，这也就意味着其经济易受贸易波动的影响。在 2013 年 9 月举行的大选中，托尼·阿博特领导的中右翼自由—国家党联盟取得胜利。上任数月来，阿博特承诺对内削减政府开支、降低税收，对外则宣布“澳大利亚的外交政策应保持雅加达重心，而非日内瓦重心。”^③ 经济增长的岁月已成为往事，澳大利亚发现自己正陷入政治分裂，处在一个经济和战略的十字路口。

近年来，澳大利亚的对外关系一直致力于增强与美国的关系和与亚太国家建立关系。前者主要出于安全目的，后者则出自经济需求。在贸易领域，澳大利亚采取了两边下注的政策，同时参与美国和中国领导的贸易集团。在安全领域，二战结束后澳大利亚的立场主要受《太平洋安全保障条约》（Australia, New Zealand and U.S. Security Treaty, ANZUS）的影响。整个冷战期间，美国的安全考虑对于澳大利亚来说均是域外的。“9·11”事件后，澳大利亚已在阿富汗和伊拉克进行了十多年的反叛乱行动（counterinsurgency）。随着美国亚太再平衡战略的展开，其必将加强与澳大利亚和新西兰的合作。

^① 这项计划的设想是，一个老龄化的日本社会依然偏好较低风险和高流动性的资产。但如果日本国内民众预计日元继续贬值并决定将资产转移至国外，那么资本外流将导致一场大雪崩。另一项风险与时机有关。当前的目标是在 2013 年落实财政刺激计划，后续的财政巩固政策于 2014 年跟进。

^② 由出口拉动的经济增长模式在世界范围内崩溃。陆克文领导的工党政府出台了一项 500 亿美元一揽子财政刺激计划，应对全球经济放缓带来的冲击。同时澳洲储备银行（Reserve Bank of Australia）也将利率降至历史最低点。此外，中国 2009 年出台的刺激计划也维持了澳大利亚国内的商品需求。

^③ 根据瑞士瑞信银行的《2013 年全球财富报告》，澳大利亚是当今世界最富有的国家之一，但亦属于经济合作与发展组织国家中八大贫富差距最严重国家。

鉴于其双重属性——西方的身份认同和亚洲的地理处境——澳大利亚很可能继续其两边下注的政策，即借助美国确保政治稳定，依靠中国取得经济利益。

二、中国改革开放的 2.0 版本

中国正在重新定义其大战略，这也是 20 世纪 80 年代以来的第一次。80 年代，邓小平的改革开放战略使得中国通过投资和出口实现了经济增长和工业化。2013 年 11 月的十八届三中全会召开后，习近平主席和李克强总理所制定的大战略，将使中国朝着后工业化社会、消费拉动型增长和不断深化的区域一体化迈进。

“383 计划”是指包含“三位一体改革思路、八个重点改革领域、三个关联性改革组合”的新一轮改革的基本思路和行动方案。这个三位一体的改革覆盖市场、政府和企业。每一部分的目标都是要减少政府在经济运行中的作用。8 个改革领域包括金融、税收、国有资产、社会福利、土地、外商投资、创新和治理能力。3 个关联性改革组合旨在放开市场准入、启动社会保障体制改革、允许农村集体土地转让。阻碍人口流动的户籍制度将通过放松三线城市的户口限制而逐步取消。

经济改革将由一个中央领导小组牵头，很可能以李克强总理为首，在今后的 5—10 年逐步完成。中国将另设一个国家安全委员会，协调包括情报、军队、外交等各个政府部门的工作。^① 与美国一样，中国也在亚太地区重新平衡其对外政策。^② 但是中国选择的路径却有所不同。西方国家偏好的是贸易与防务，中国的路径更强调经济与贸易的发展。

在东南亚地区，中国的再平衡战略旨在实现从海洋争端到海洋丝绸之路

^① 这一计划最早起源于 1997 年，时任中国国家主席江泽民访问了美国国家安全委员会。参照美国的国安会，中国的这一新机构将保证重要安全信息在各个政府部门之间的共享。但与美国国安会不同的是，中国的国安委职能兼顾国内与国外，而且被认为是对斯诺登事件所曝光的美国国家安全局的全球监听活动的回应。

^② 中国历任外交部长均是“美国通”或“俄国通”。但现在，重点已经转向亚洲和亚太地区。中国的外交新政随着一系列新的人事安排（包括资深外交官杨洁篪、王毅、崔天凯等人的任命）已经逐步显露出来。

的转变。习近平主席在印度尼西亚国会发表的演讲中呼吁东南亚国家携手构建一条“海上丝绸之路”。他强调了中国与东盟 10 国之间的合作所蕴含的巨大经济机遇。习近平主席还向印度尼西亚的议员们保证，中国与东盟国家的贸易额在 2020 年将达到 1 万亿美元。同时，他再次提及设立亚洲基础设施投资银行的倡议。

随后，李克强总理在文莱举行的中国—东盟领导人会议上提出要开创中国与东盟国家关系的“钻石十年”，并提议中国与东盟国家缔结睦邻、友好、合作的条约，称这是加强安全交流与合作的需要。李总理同样提及了要使中国与东盟国家的贸易额在 2020 年达到 1 万亿美元，建立亚洲基础设施投资银行，为实现东盟地区互联互通提供融资平台。他还呼吁中国与东盟国家加强合作，增强抵御金融风险的能力，进一步加强海上合作，以及文化、技术、环保等各方面的交流。

中国与东盟的战略伙伴关系早在 10 年前就已建立，但习近平主席和李克强总理的这些倡议将使这一关系提升至新的高度。

在南亚地区，中国的再平衡战略重点放在巴基斯坦、孟加拉及孟中印缅（BCIM）经济走廊的建设上。中国对巴基斯坦的再平衡战略，主要目的在于满足中国内陆地区的能源需求，为国内经济发展提供动力，加强中巴合作打击边境地区“三股”势力。中巴合作是为了在这一地区形成对美国 and 北约的反制力量。穆斯林联盟在 2013 年 5 月举行的巴基斯坦大选中获胜，纳瓦兹·谢里夫希望重振国家经济，改善本国安全形势，遏制国内圣战分子势力，结束美军在巴境内的无人机活动。而其最重要的任务当属巴基斯坦的经济发展。中巴的经济合作在两国签署自贸协定和中国增强对巴基础设施建设援助后加速发展。2012 年，两国双边贸易额突破 120 亿美元。

如今，中国已成为巴基斯坦最大的武器卖家和贸易伙伴。两国正在巴境内的民用核能领域展开合作。中国帮助巴基斯坦建设了位于胡沙布的一座核反应设施。2012 年中国从中东地区进口的原油占其总进口量的一半。中国也是巴基斯坦瓜达尔深水港的最大金主，该港位于霍尔木兹海峡的入海口。美国和印度重视此处的战略意义，认为这是中国向印度洋地区投射实力的关键。

就经济而言，孟加拉国属于新兴经济大国。但就其 1.6 亿人口来说，它又

是一个穷国。同时，孟加拉国的政治和经济形势动荡，易受气候变化和西方债务危机的影响。由于国内罢工和政治暴力事件，其国内生产总值增长率已经连续两年下滑，2013年跌至6%。^①

1971年，孟加拉国仍与印度及其盟友苏联保持紧密关系。20世纪70年代的一场兵变使其疏远了印苏盟友。其后，中孟建立外交关系，并持续至今。2012年，中孟贸易额超过80亿美元。^②两国合作最突出的成绩是国防采购项目。

中孟两国均视区域合作为安全与繁荣的中心议题，这一点反映在孟加拉、中国、印度和缅甸四国长期致力于经济走廊的合作。这一经济走廊是连接南亚、东南亚、东亚这三个正逐步成形的区域集团的节点。同时，这也反映出中美两国正在联通中国与中东和非洲的海洋能源补给线上相互遭遇并展开博弈，随着中国海洋实力的逐步崛起。美国批评者将经济走廊视作“珍珠链”，迟早会帮助中国实现区域主导权。沿着这条经济走廊的各国，孟加拉国和缅甸，当然还有中国甚至或许包括印度，都将这一区域的经济一体化视为今后区域稳定与繁荣的保证。

一个正在崛起的亚洲需要的是通过安全、经贸与投资、共同繁荣来打造更为广泛和深刻的经济合作。亚洲不需要21世纪的新冷战。与中国不同，美国不再是这一地区最重要的经济贡献者。尽管它一直试图在这一地区抗衡中国，恢复其主导作用，但其影响力恐怕仅限于军事方面。

三、迈向世纪性的权势转移

19世纪70年代早期，属于这一时代新兴国家的美国赶超了英国。而今天往后的大约10年左右，当前最大的新兴国家中国有可能赶上美国。这是一场

^① 2011年，执政的人民联盟（AL）废除了长达20年的“看守政府”体系，由中立领导人在大选前执掌政府，以确保公平选举。人民联盟本应于2012年10月交权但并没有实现，反对派孟加拉民族主义党（Bangladesh Nationalist Party (BNP)）升级了全国性的罢工并抵制选举。

^② 直到2012年，美国都是孟加拉最重要的贸易伙伴（17%），而中国是该国最大的进口来源（20%）。但事情发生了变化。2012年6月，由于后者的劳工权利和工人安全问题，奥巴马总统宣布暂停美国对孟加拉的贸易特惠措施。

具有世纪性意义的经济权势转移，需要奥巴马总统和习近平主席在各自国内和两国关系中妥善处理。实力迁移所带来的挑战已反映在经贸投资领域内区域集团领导权的争夺战中。

首先，中美正激烈争夺在亚洲地区的贸易领导权。

在长达 20 年的时断时续的谈判后，美国和欧盟都希望最终敲定双方之间的贸易与投资谈判。奥巴马总统在 2013 年 2 月的国情咨文中宣布将正式启动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”（TTIP）的谈判。同一天，欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩和欧盟委员会主席巴罗佐便启动了欧盟的内部谈判。

据称这一协定将使全球贸易的 1/3 实现自由化，创造数以百万计的就业岗位。但其真正后果却很大程度上依赖于其背后的假设。理论上，关税的降低将是协定所能带来的最唾手可得的经济果实，而更大的优惠则来自监管手续的简化。^① 尽管美欧之间的贸易协定被描绘成一次探索公平竞争的开放性尝试，但也可以被视作是衰落的发达经济体对一个崛起的中国和新兴的亚洲的防范措施。

美国同时努力完成始于 2005 年由文莱、智利、新西兰和新加坡发起的“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）的谈判。2010 年至今，这一协定的谈判国已经扩大到澳大利亚、加拿大、日本、马来西亚、墨西哥、秘鲁、美国、越南和韩国。正如美国贸易代表容·柯克（Ron Kirk）所言，TPP 将成为“一个标准高、基础广的区域协定。”^② 不过，TPP 将中国排除在外。

TPP 不仅推动了跨大西洋的 TTIP 谈判，也促进了中国所处的亚太地区的合作，尤其是东盟国家与澳大利亚、中国、印度、日本、韩国、新西兰之间的自由贸易谈判。谈判的目的是建立“区域全面经济伙伴关系”（RCEP）这一覆盖东亚、南亚、东南亚和大洋洲主要国家的自由贸易协定。谈判将于 2015 年底结束，预计将惠及 30 亿人口，所涉国家的 GDP 总额将达 17 万亿美元，

^① 保守估计，关税将完全消除（目前不到 4%），非关税壁垒将减少 25%—50%。根据这一预期，美国 GDP 每年将增加 0.5%（约合 770 亿美元），或更保守的情况下再降低一半。而欧盟的 GDP 每年将增加 360 亿美元。美欧的收益差异源于美国有 20% 的贸易量来自欧洲，而欧盟只有 8% 的来自美国。Compare Potential Effects from an EU-US Free Trade Agreement, Ministry of Foreign Affairs, Sweden, November 1, 2012.

^② 这样，TPP 事实上包括了亚洲四小龙（香港除外）、东亚新兴经济体、拉丁美洲新兴经济体以及三个北美自由贸易区国家（美国、加拿大、墨西哥）。

占全球贸易额的40%。不过，RCEP将美国排除在外。

这三项贸易协定——跨大西洋的TTIP、跨太平洋的TPP、亚太地区的RCEP——均是为了抢占全球贸易和投资中的主要份额，从亚洲强劲的增长势头中得益，强调不同区域伙伴之间的合作。然而到目前为止，它们或由美国主导，或由中国主导，没有一项是由两国同时参与。

过去，贸易协定在很大程度上是基于战略考量。如今，战略考量已经让位于经济考量。这一转变也反映了世界正在经历着一场由美国到中国的权势迁移，正是这一转型推动着全球经济的增长。这一局面需要得到控制，尤其是在当下，因为起源于冷战的关于经济与安全政策的陈旧观念依然主导着当今的全球辩论。

在开展地区贸易领导权竞争的同时，美国相当关注“欧亚挑战者”的出现。兹比格纽·布热津斯基在其后冷战时期的经典著作《大棋局》中这样说，“欧亚是个大棋盘，对世界领导权的争夺在此从未停止过。这一场争夺是地缘战略——对地缘政治利益的战略管理——的争夺。”20世纪90年代，美国成为欧亚大陆大国关系的主要仲裁者。苏联的失败和崩溃是一个西半球大国美国迅速上升为唯一一个、也是第一个真正的全球性大国的最后一步。^①布热津斯基不但设想美国在未来会维持第一个全球性大国的实力，而且还在美国的霸权基础已经开始被削弱的历史性时刻定义了美国的单极权势。

就在布热津斯基发表其著作论述欧亚权力的前一年，中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯和塔吉克斯坦成立一个真正意义上的欧亚政治、经济和军事组织，名曰“上海五国”。2001年吸纳乌兹别克斯坦后，该组织更名为上海合作组织（SCO），其成员国的领土面积占欧亚大陆总面积的60%。^②当年7月——“9·11”恐怖袭击事件发生前两个月，上合组织最大的两个成员国俄罗斯和中国签订了《中俄睦邻友好合作条约》。上海合作组织的重点一直是加深军事互信，裁撤边境驻军，加强打击恐怖主义、分裂主义、极端主义以及跨国犯罪和贩毒的国际合作。与此同时，中国的快速发展也反映在

^① Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997, pp. xiii-xiv.

^② 包括阿富汗、印度、伊朗、蒙古、巴基斯坦在内的许多国家已经取得了上海合作组织峰会观察员国的地位。美国也曾提出观察员国地位的申请，但于2006年被拒。

上合组织成员国不断深化的经济合作关系中。

与弗朗西斯·福山和新保守主义预言家不同，布热津斯基并不相信“历史终结论”。相反，他认为苏联崩溃制造了世界权势场上的一个临时性的连续地带，美国可以塑造和引导这一地带，但却无法主导和控制。他将“制定一项全面和完整的欧亚大陆地缘战略”视作美国在后冷战时期的关键挑战，“美国政策的最终目标应该是善良的和有眼光的：依照长期的潮流和人类的根本利益建立一个真正合作的全球大家庭。但与此同时，在欧亚大陆上不出现能够统治欧亚大陆从而也能够对美国进行挑战的挑战者也是绝对必要的。”^①

在美国，大多数分析人士倾向于把上合组织看做一个新兴的、正在崛起的欧亚挑战者的雏形，而非一个能稳定地区局势的区域内国家的联合。这一组织排除了美国作为一个外部的安全霸主进入该地区的可能。如此一来，很多人相信，由中俄领导的该组织实际上已经构成了一个“能够统治欧亚大陆从而也能够对美国进行挑战的”联盟。在布热津斯基看来，二战的爆发便是因为出现了一批以希特勒和斯大林为首的轴心国家，损害了美国的利益。^②然而，这一逻辑是错误的。在 1997 年，俄罗斯总统叶利钦并不是斯大林的继承人，而江泽民主席也不是现代版的希特勒。当然，普京总统和习近平主席也不会是希特勒的传人。尽管此类观点在中国和美国的有识之士中被认为是令人恼怒和可悲的，但的确有一部分人认为“即将到来的中美战争”只是时间问题。^③

自 1500 年以来，在新兴大国与守成大国冲突的 15 个案例中，有 11 个导致了最终的战争。^④ 因此，如何在 21 世纪避免这样的历史重现，同时又符合中美两国的利益。两国该如何应对？

^① Brezinski, *The Grand Chessboard*, p. xiv.

^② 1940 年，欲称霸全球的希特勒和斯大林一致认为美国应被排除在欧亚大陆之外。两人均认为美国在欧亚大陆注入其实力将会阻碍德国和苏联取得全球霸权。

^③ 妖魔化中国的战略目标是，将那些对中国持负面态度的人转变为对华强硬派，并逐渐增强对华友好人士的负面态度。关于美国外交政策辩论中的强硬立场，参见 D. Steinbock, “The Quest To Demonize China,” *China-US Focus*, August 19, 2013.

^④ Graham T. Allison, “Obama and Xi Must Think Broadly to Avoid a Classic Trap,” *The New York Times*, June 6, 2013.

四、新型大国关系

2012 年底，美国的总统选举恰逢中国的十八大召开。奥巴马在总统竞选中再次当选。中国的十八大期间，时任国家副主席的习近平和国务院副总理的李克强当选为新一届国家领导人。中美两国均将中美关系看作 21 世纪最重要的双边关系。奥巴马总统的两届任期内，中美战略与经济对话将是其政府与中国就一系列双边、地区和全球性战略、经济和其他议题展开双边对话的主要渠道。过去的五年里，这一双边关系的内容在深度和广度上得以极大拓展（图 1）。

中国加入世贸组织，经济取得快速发展之时，中美两国人士均越来越担心两国间迟早会爆发冲突。尤其是作为新兴大国的中国，为了减少可能发生的摩擦，不断向外界解释自己的意图。刚刚进入 21 世纪的那几年，“中国的和平崛起”成为官方的一项政策，为的是向其他国家保证，中国的崛起不会构成对和平与安全的威胁。^①这一概念包含在中国于 20 世纪 90 年代末提出的新安全观之中。在后冷战时代，各国可以通过外交和经济上的互动来促进安全，因此以竞争和敌对性质的围堵为核心的冷战思维已被视作过时。

中国力图避免不必要的外部对抗。中国领导层换届以来，这种试图通过建设性与和平方式来处理双边关系的努力已经变得越来越明显。^②中国国家主席习近平积极促请美方致力于建设中美“新型”大国关系，避免守成大国美国和未来大国中国之间的战略对抗和冲突。^③

2013 年 6 月初习近平主席与奥巴马总统在加利福尼亚安纳伯格庄园会晤后，习近平主席再次重申了这一概念，“中国和美国必须找到一条新的道路，一条不同于以往大国之间必然走向对抗与冲突的道路。也就是说，双方必须

^① “中国的和平崛起”由中共中央党校副校长郑必坚于 2003 年博鳌亚洲论坛上首先提出。此后时任国务院总理温家宝在东盟峰会和访问美国等多个场合均有所提及。

^② 中国担心其他国家的对华认知，因而 2004 年后将“崛起”一词改为“发展”。

^③ 2012 年 2 月，时任国家副主席的习近平访美期间表示，已与奥巴马总统和拜登副总统达成共识，中美两国要开拓一条大国和谐共处、良性互动、合作共赢的新型伙伴关系之路。2013 年 6 月习奥庄园会晤之前，奥巴马总统表示他将此次峰会视作讨论如何在共同利益、相互尊重的基础上建立新型合作关系的契机。中国媒体将这种新型关系定义为“新型大国关系”。

携手建立一种相互尊重、合作共赢的新型大国关系。”^①

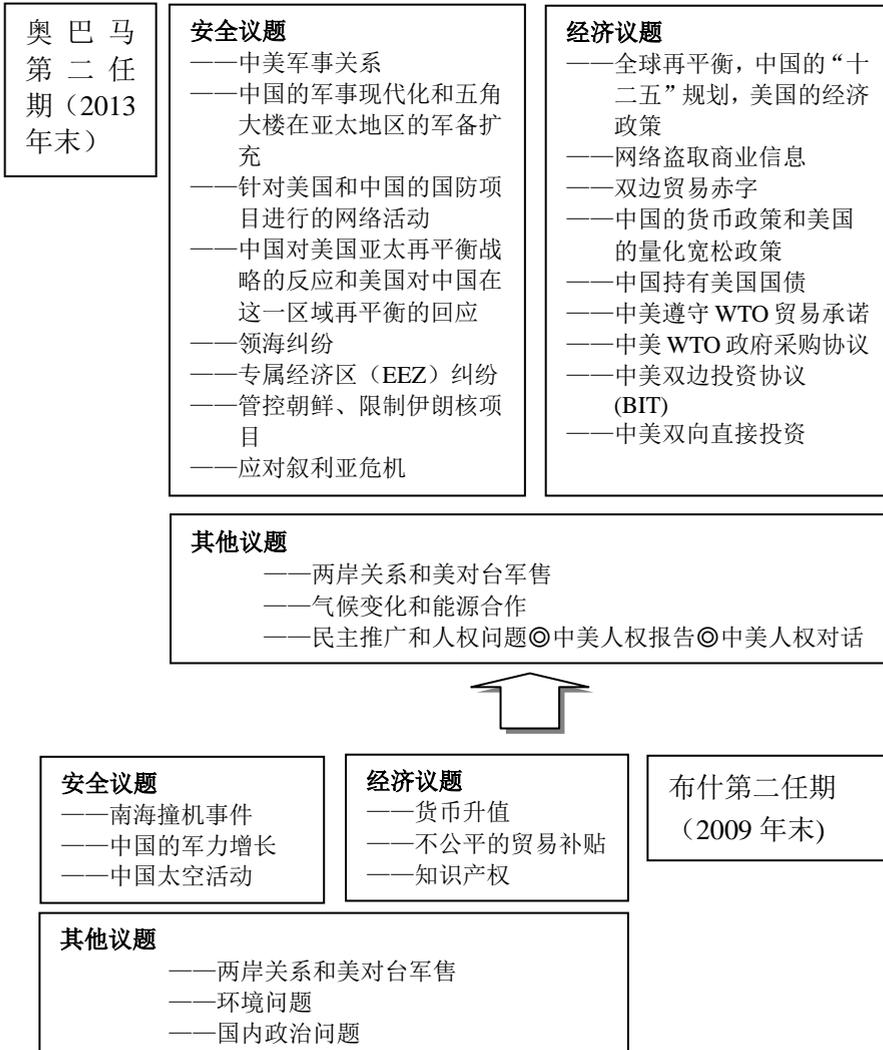


图 1：中美关系的深化发展

^① The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Xi Jinping of the People’s Republic of China After Bilateral Meeting,” transcript, June 8, 2013. See also remarks by Vice Premier Wang Yang and State Councilor Yang Jiechi, in U.S. Department of State, “U.S.-China Strategic and Economic Dialogue Joint Opening Session,” transcript, July 10, 2013.

无论中国还是美国，建设新型大国关系都存在内外两种动因。在中国，将这一承诺通过官方渠道表达出来，部分反映了国内考虑。大陆两位数的经济增长如今已一去不复返。未来几年，中国必须遏制由2009年的经济刺激计划所引发的高额地方债务。尽管刺激政策使得中国避免了发达经济体所经历的经济停滞，但也使中国的经济流动性过大，市场存在过分强烈的投机性。另外，将新型大国关系制度化的努力也反映了中国担心全球经济增长的衰退和随之而来的国际关系恶化。在美国，与中国保持建设性的和平双边关系同样受内外两方面的动机驱使。一方面，美国需要着重应对国内中长期的挑战，包括债务危机、后危机时代的去杠杆化、结构性失业和退出货币刺激政策。另一方面，美国急于稳定国际关系，以便维持全球的经济增长。美国的政府官员也的确阐明了一些总体原则，作为发展中美新型大国关系的指导。

在美国国内，人们并没有将建立一种新型的双边关系看作是两国就当前中美关系所达成的协议，而是当作中方对中美关系的一种认知。美国方面虽然不排斥这一认知，却始终充满了疑问。^① 站在中国的立场上，此种过分的谨慎和故意的含糊其辞没有反映出正常的双边关系所需要的那种战略互信。而在美国的立场上，两国对当前中美关系的协定应当在双方协商后确立，而非之前。因此，中美之间存在潜在的期待落差，且双方都将这种落差看作是彼此的战略猜疑。

对中国而言，建立新型大国关系有很多特别的工作要做。^② 这让美国的谈判者们觉得默许中国提出的得到美方“尊重”的要求，就意味着美国的外交政策需要作出重大调整。中国要求得到美方的尊重，也必须适应美国历来所坚持和倡导的民主推广和普遍人权。中国已经解释了其“核心利益”，其中不仅包括维持中国共产党的领导，也包括捍卫中国的“主权、安全、领土完

^① 第五轮“中美战略与经济对话”开始前，奥巴马政府一位高级官员表示，“我们理解中国方面有意实现一种新型中美关系。关键问题是两国应建立信任并且找到一条达成各自所期待的目标的合适道路。” See U.S. Department of State, “Background Briefing on the Upcoming Strategic and Economic Dialogue and U.S.-China Relations,” transcript, July 8, 2013.

^② 国务委员杨洁篪介绍说，2013年6月的庄园峰会上，习近平主席将中美新型关系总结为三句话，“不冲突，不对抗”，“互相尊重”，“合作共赢”。相互尊重意味着两国应尊重彼此的社会制度和发展道路，尊重彼此的核心利益和重大关切，通过求同存异寻求共同进步。

整、国家统一”，以及保持经济和社会的可持续发展。^①

中国希望中美两国能尊重彼此的“核心利益”，虽然美方并未就其“核心利益”作出说明。在美国，“核心利益”这一概念引发了许多关于中国如何定义这一词汇的问题。最终，这一概念要求重新评估美国的大战略。

五、政策制定的两个维度

习近平主席与奥巴马总统的庄园会晤前夕，西方观察家将两人的会面与 1972 年毛泽东与理查德·尼克松的会面相提并论。这是一个过时的比喻。尼克松总统的北京之行，目的在于遏制苏联的扩张主义。当时，中国的经济规模只有美国的 20%。如今，经过 30 多年的改革开放，中国的经济总量已经达到美国的 50%。就经济而言，这两个大国正变得越来越平等。

以往的各个时代中，新兴大国的崛起总是导致对抗与冲突。西方的一些观察家相信此类对抗与冲突在所难免。不过历史上的新兴大国——最显著的例子是 20 世纪初崛起的德国和日本——是指那些工业化成就被一支强大的军队、一个缺乏有效全球治理机制的国际社会和低水平的全球经济一体化所遮掩的国家。

相比之下，中国的工业化过程并不是由军队所推动的。而当前的全球治理体系也随着国际多边组织改革的深入而得以改善。在 2008 年之前的 30 年中，全球经济一体化过程突飞猛进。这一过程的结果是，新兴大国与守成大国之间并非必然走向冲突与对抗。相反，习近平主席所说的中美两国正处于一个新的“关键转折点”的说法很有道理。

中国和亚洲经济经历 30 年的快速增长期后，其所占世界经济的比例也迅速上升。1980 年，亚洲经济仅占全球经济的 20%。如今，这一份额已提升至 30%，到 2050 年预计将超过 45%（图 2）。未来的中美关系应当以正在成形的多极世界为背景，而非历史上的单极秩序。

^① 中方的观点是，主权意味着中国对大陆、台湾、南海及东海海域争议岛屿的主权。美方认为，中方的观点挑战了美方在《与台湾关系法》、《美日安保条约》中的相关承诺以及美菲的盟友关系。中方在宣示主权时动用武力的可能性也挑战了“和平与稳定、尊重国际法、航行自由、南海合法贸易不受阻碍”等美国的国家利益。

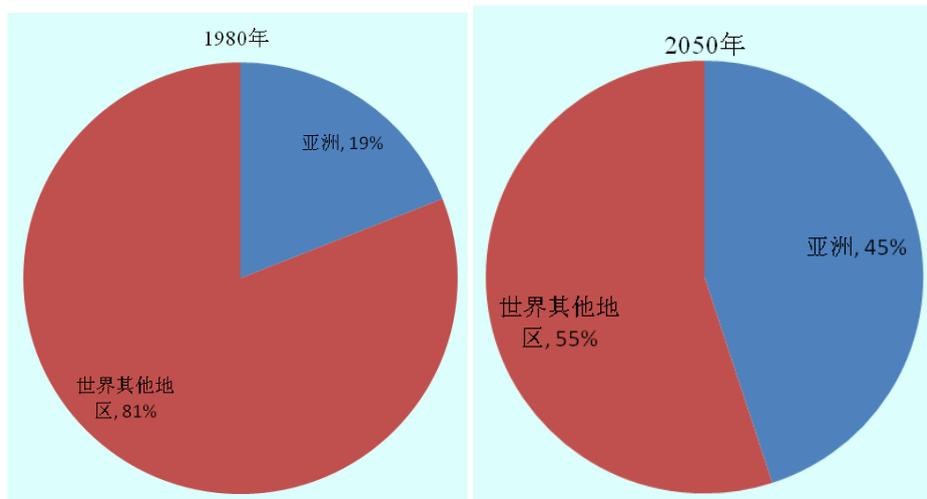


图 2：亚洲经济在 1980 年和 2050 年的权重占比（GDP）

数据来源：Goldman Sachs Data, Difference Group.

既然世界经济的格局是不断变化的，那么基于现有经济与战略实力对比的静态的政策制定过程就显得有些幼稚。政策制定应该是一个更为审慎和务实的动态过程，不仅考虑当前的力量对比，更注重今后的权势变迁。这就是当前问题的症结所在。比如，正在崛起的中国和亚洲，其眼下的“核心利益”与 2050 年的“核心利益”很有可能是大不相同的。这就要求动态的政策制定过程必须做到：第一，注意以往的经济和战略现实，因为其仍然决定着当前的话语和思维形态；第二，尤其注意当前的现实，因为那是通向未来的桥梁；第三，留心未来可能出现的情况，因为那会决定 2050 年的多极世界的形态。

最基本的挑战是，为了务实地发展两国关系，中美必须学会在某些领域携手合作，虽然在另外一些领域可能是竞争对手。最恰当的例子是两国在网络空间安全问题上虽然有明显的分歧，但依然能在朝核问题上保持合作态势。此类合作还可以包括伊朗核问题、叙利亚问题，甚至是反恐问题。^① 建立一

^① See Dan Steinbock, “Toward Multipolar Counter-Terrorism,” *China-US Focus*, April 25, 2013; “How Syria May Pave the Way for Global Governance,” Sept 27, 2013; Dan Steinbock, “Iran’s Sanction Tragedy,” *China-US Focus*, October 30, 2013.

种新型大国关系要求两国至少要建立种种“双边机制”，以便中美两国能妥善处理引发不稳定和竞争的各类因素，否则两国的关系可能会不断地升级对抗，甚至走向更坏的局面。

当前，美国的政策大致上是归纳式的，即从几条最基本的指导原则出发，寻求让约束性的规则越少越好，其目的是要确保最大的战略操控空间。而中国的策略大体上是演绎式的，即从一整套约束性的规则推导出一系列实际的指导原则，目标是确保不出现太多的战略意外。从表面上看，两者的方法似乎是相互排斥的。然而实际上两者在某些领域的确存在交集。关键是要聚焦最小公分母的政策领域，力求最大化地协调中美两国的政策立场。

就中美两国而言，任务艰巨，利益攸关，只许成功，不能失败。

[收稿日期：2013-12-05]

[翻译：杨立]

[责任编辑：陈鸿斌]