

# 理论·策略·机制\*

## ——对建构中美新型军事关系的三重思考

张 芳

**【内容提要】**新型军事关系是新型大国关系的题中之意，是中美两国关系中的必然组成部分。本文通过对中美非对称相互依存军事关系的分析，认为以敏感性与重要性、脆弱性与适应性、合作与竞争并存为主要特点，多层面不断发展的，出于相互影响和需要而非可有可无的，双方均为此付出代价和努力的军事领域的相互依存关系已然形成；提出循序消弭信任障碍、控制好外部环境的作用—反作用循环、尽快去军队形象认知模糊化、强大自身，谋求与大国匹配的军事地位认同等策略建构中美新型军事关系；提出渐进式地建立“中美+X”三边或者是“中美+NX”的多边防长会晤机制、中美军事外交中的公共外交机制、中美新型军事关系智库机制等。

**【关键词】**新型军事关系 中美军事外交 军事外交理论 军事外交策略 军事外交机制

**【作者简介】**张芳，南京政治学院上海校区外军教研室教员，同济大学政治与国际关系学院博士

**【中图分类号】**D822.371.2

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)01-0068-17

---

\* 本文系 2012 年度国家社科军事学项目课题“军事外交视阈下的中美军事软实力比较研究”（项目编号：12GJ003-061）的中期成果；感谢《国际展望》匿名评审专家提出的建设性修改意见，文中存在的疏漏由笔者负责。

中美新型军事关系是中美新型大国关系的必然组成部分。然而，在这样一个“变化多于传承”的转型的历史周期中<sup>①</sup>，中美两军关系相对于中美其他领域的关系而言明显滞后，这对于构建两国新型军事关系而言具有双重意义：一方面，作为新型大国关系的完整构建，中美军事关系作为最为敏感、政治性最强的要素，应当加快建构，以弥补这一短板，并使之成为推进两国关系的重要动力；另一方面，作为新型大国关系中的军事要素，因其敏感性、政治性、复杂性，又是最难以建构和深入推进的外交关系。这些都迫切要求学术界从理论、策略和机制等层面对新型军事关系的构建进行有益的探索。

## 一、中美非对称相互依存军事关系的理论分析

正如罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈所指出的那样：“世界政治中的相互依赖，指的是以国家之间或不同国家行为体之间相互影响为特征的情形。”<sup>②</sup>

“当交往产生需要有关各方付出代价的相互影响时（这些影响并不必然是对等的），相互依赖便出现了。如果交往并没有带来显著的需要各方都付出代价的结果，则它不过是相互联系而已。这种区别对我们理解相互信赖的政治至关重要。”<sup>③</sup> 以此定义可以进一步分析中美之间在军事上并非必然对等的相互依存关系，而是非对称相互依存军事关系。

中美军事领域的非对称性特点使其既有别于中国与其他大国间的军事关系，也有别于美国与其他大国间的军事关系，其独特性主要体现在：

### （一）利益强度非对称

列宁指出：“我国的内外政策归根结底是由我国的统治阶级的经济利益和经济地位决定的。这一原理是马克思主义者整个世界观的基础。”<sup>④</sup> 国家利益就是确保国家生存和发展的那些条件。无论是关系到生存的国家安全利益，还是关系到发展的经济利益、政治利益，国家利益的界定推动着一国外

<sup>①</sup> 王湘穗：《赶超与遏制——中美博弈的历史逻辑》，长江出版社 2012 年版，第 61 页。

<sup>②</sup> [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社 2002 年版，第 9 页。

<sup>③</sup> 同上，第 10 页。

<sup>④</sup> 《列宁全集》（第 27 卷），第 339 页。

交政策和军事战略的确定，国家利益的取向决定着国家发展的基本方向，而国家利益的强度则决定了实现国家利益是否运用军事力量，以及以何种方式、动用多大范畴的军事力量。国家利益强度往往以利益受到保护的收益、利益受损带来的损失、实现利益后的后果，以及运用何种方式依靠军事力量实现利益作为依据。

中国从主权、安全、发展三个维度对自身的国家核心利益进行了明确界定：“中国坚决维护国家核心利益。中国的核心利益包括：国家主权，国家安全，领土完整，国家统一，中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障。”<sup>①</sup>

相比之下，美国国家核心利益处于不断变化中，并根据利益需求不断对其核心利益清单进行修正，虽然美国历届政府都非常重视对美国核心利益的宣介，但在其政治话语中较多采用“美国的持久利益”来进行表述。安全、繁荣、价值观和国际秩序是奥巴马政府界定的美国国家核心利益。2010年5月，奥巴马政府发布美国《国家安全战略》报告明确指出了美国必须运用战略手段来维护其四大持久国家利益，即安全、经济、“普世价值”和国家秩序。该报告将美国的国家利益界定为四个方面：第一，美国、美国公民以及美国盟国与伙伴的安全；第二，一个开放的国际经济体系，在其中美国经济强大、创新、不断增长；第三，在美国国内和全世界尊重普世价值；第四，在美国领导地位推动的国际秩序内，通过更强有力的合作促进和平、安全和机会以及应对全球挑战。2010年出台的《四年防务评估报告》再次指出，美国的利益与国际体系的完整性和坚固性紧密相关。其中主要利益是安全、繁荣、广泛尊重普世价值以及能够促进合作行动的国际秩序。2013年9月24日，奥巴马在联大发表演说时表示，美国的核心利益包括确保盟友免遭侵略、维护能源的自由流动、瓦解“威胁我国人民”的恐怖网络、组织研发和使用大规模杀伤性武器。但奥巴马也提到，核心利益不是美国唯一的利益，美国将继续推广民主、人权和自由市场经济，因为这些做法能带来和平与繁荣。

从对自身核心利益的界定来看两国有其相似之处，两国都将安全和发展

---

<sup>①</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2011年中国和平发展白皮书》，2011年9月6日，[http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/c\\_121982103.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/06/c_121982103.htm)。

确认为核心国家利益，都是维持和平的外部环境，以确保在全球化经济中实现不断繁荣发展。但很明显地也存在不同：

一是二者对安全保障提供的着力点不同，中国以国内安定和繁荣以及地区和平与安全来确立国家利益；而美国则认为这种保障来自于世界实现普遍的民主、自由以及与美国相似的价值观念。因此，中国更着眼于维护当下的和平环境，是内向且防御性的战略；而美国则同等关注反恐与防止潜在挑战大国的崛起这两个重点，是外向且进攻性的战略。

二是两国国家核心利益受到的威胁有实质性区别。相对于中国当前在主权、安全、发展方面受到的现实威胁，美国并不存在这三个方面的现实问题，因此，维护美国的全球领导地位始终是其国家核心利益中的持久内容。

三是两国对国家利益维护的期望值有所不同。中国虽将自身定位为大国，但是是一种颇具分寸感的定位，强调其限制性条件的存在，譬如：发展中的、还未实现领土统一的社会主义国家等。中国仅希望在做好自己的事情的同时也惠及世界爱好和平的国家和人民，因此其大国定位更强调影响力而非全球利益。相比之下，美国不仅看重全球影响，更看重全球利益，其期望值更高更强烈。美国会不惜运用军事力量以实现全球领导者地位。也就是说，美国国家利益强度的适用范畴远远大于中国。

这种利益强度的差异性既表明双方利益需求的互补，也决定了双方在照顾彼此核心利益问题上需要更多包容共进而非对立博弈，在寻求发展与扩大双方共同利益中需要以互信为基础加强“非对称性依赖”，而非试探性接触。

## （二）军事力量建设非对称

信息化战争形态正在向更高阶段演进，美军领先于世界新军事变革的步伐一刻也不愿放缓。小布什政府阶段，美军基本完成了军队向联合作战方向的转型；在此基础上，奥巴马政府更强调联合部队建设的灵活性、机动性。2012年1月6日，美国国防部在防务战略指南中明确提出要在经济危机延续、国防开支缩减的战略背景下采取措施在网络化战争中建立一支全球、联网和全频谱联合部队，以塑造更精干、更灵敏、更易部署的军事力量；与此同时，“空海一体战”的提出意味着要在海军和空军之间建立战略关系以实现两个军种在体制上的融合、海空军作战行动的一体化以及开发先进的武器装备。

这些都表明美军以作战理论的创新和作战样式的变革继续推动着军事变革的深化。与之相比,中国军队始终是世界新军事变革的积极参与者,起步较晚。按照国防和军队现代化建设“三步走”战略构想,到2020年,中国军队的建设目标是基本实现机制化,信息化建设取得重大进展。

### (三) 国防资源投入非对称

美军军费投入居世界军费第一,而中国军队军费投入则是补偿性的。“暴力的本原经济力量,是支配大工业的这一权力手段。”<sup>①</sup>国防费被称为一国国防政策的显示器。尽管受2008年金融危机的影响,美国联邦政府财政赤字不断攀升,为缓解财政困境,美国国防部开始削减国防开支,但相较于其他国家,美国的国防费仍高居世界榜首。2012年12月20日,美国国会参议院通过了2013财年国防授权法案,批准给国防部总计约6330亿美元的预算经费。此外,获批的还包括供能源部使用的约170亿美元核武器项目经费,以及约880亿美元的海外战争经费。<sup>②</sup>与此相比,中国坚持防御性国防政策,坚持国防建设与经济建设协调发展,根据国防需求和国民经济发展水平合理确定国防费规模。2013年中国的国防预算为7201.68亿元人民币(约1143亿美元)<sup>③</sup>,占国内生产总值的比例仅为1.6%,而美国则超过了4%。中国国防费只占美国国防费的1/5左右,军人人均国防费还不到美国的1/8。由于上世纪八九十年代的低投入,目前的中国国防费开支仍处于补偿性增长阶段。

### (四) 军事技术优势非对称

美军是一支以雄厚技术优势为基础资源的军队,而中国军队是一支正在累积技术优势的军队。美国在信息技术、生物技术、新材料、航空航天技术、海洋技术等重要科技领域仍占有很大优势,不仅有很好的科技创新机制,而且有着将科技成果迅速变为先进生产力的良好转化机制。这些技术优势是美国在军事领域拥有强大基础资源的重要支撑,武器出口是其优势的集中反映。目前,在世界武器出口大国年度排行榜上,美国仍高居榜首。根据一项研究,

---

<sup>①</sup> 恩格斯:《反杜林论》(1877年),载《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第517页。

<sup>②</sup> 《美国众议院通过2013财年国防授权法案》,新华网,2012年12月21日, [http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/21/c\\_114112580.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/21/c_114112580.htm)。

<sup>③</sup> 《中国国防费增长10.7%从“补偿性”迈向“协调性”》,新华网,2013年3月5日, [http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/05/c\\_114893360.htm](http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/05/c_114893360.htm)。

2012年美国武器出口总额为255.17亿美元,占全世界出口总数的36.54%。而美国国会研究服务局的报告则显示,2004—2011年期间美国向发展中国家出口常规武器总额为563亿美元,居于榜首,而中国仅为21亿美元。<sup>①</sup>

相互联系和制约是人类社会发展的规律。正是中美军事领域的这种非对称性才使得中美军事关系一直以来呈现出敏感性与重要性、脆弱性与适应性、合作与竞争并存的特点。这种看似矛盾的特征恰恰体现了中美新型军事关系中各类差异的内在统一,使得中美两国、两军之间在非对称性中寻求共性、在不确定性中寻求发展的确定性,在摩擦的偶然性中引导其向合作的必然性发展。同中美新型大国关系以经济和安全为其两大支柱相似,中美新型军事关系是以共域军事合作和以两军为主体的军事交流<sup>②</sup>为其两大支柱,以利益共同点为支撑,以军事互信作为其提升合作强度的基本保障,在非对称性相互依赖中寻求良性发展。中美之间在一系列安全议题上的合作已为此提供了充分的实践基础。

美国在题为《维持美国的全球领导地位:21世纪的防务重点》的防务战略指南中指出“美国的经济和安全利益与一条弧形地带的发展息息相关。”

“从长远看,中国作为地区大国出现,将有潜力以多种方式影响美国的经济和安全。中美两国对于东亚的和平与稳定负有重大责任,构建双边合作关系符合彼此利益。”<sup>③</sup>这一论断从战略层面表明美国已清醒地认识到中美在实现亚太安全方面彼此的深度依赖关系。为维护亚太地区的安全,中美两国在推动热点问题的解决中,虽然思路与方式不尽相同,但却拥有相同或相近的战略目标,因而能够协调配合,形成有效合力。譬如,在朝鲜半岛稳定和实现无核化目标上有着利益共同点。为此,双方自2003年朝核问题发生后,共同合作努力促成六方会谈并致力于在此框架下解决朝核问题。在维持南亚次大陆稳定和防止印巴战争方面,中美也进行了积极工作,有效缓和了印巴两

---

<sup>①</sup> Richard F. Grimmett and Paul K. Kerr, “Analyst in Nonproliferation Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2011,” *CRS Report*, R42678, August 24, 2012, pp. 7, 9.

<sup>②</sup> 所谓“共域军事合作”是指以维护共同安全为目的的两军之间的军事合作,譬如反恐军事行动、联合打击海盗以及灾难救援等行动;所谓以两军为主体的军事交流,是指以增进两军之间的互信为目的所进行军队间军人的交往活动。

<sup>③</sup> Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2.

国的关系。在处理敏感问题时，双方能够照顾彼此关切，有效管控分歧和风险。台湾问题是中国的核心国家利益，美方也认识到台湾问题是“中美关系改善程度的试金石，同时又是两国关系中的一个一触即发的敏感问题”<sup>①</sup>，中美两国在防止“台独”分裂势力改变台海现状、维护台海和平稳定以及和平解决台湾问题方面有共同利益。为维护亚太地区的海上安全，中美两军也已建立并实施了海上安全合作机制。而在非传统安全领域，基于双向互利的原则，中美建立了中长期反恐交流与合作机制，美国应中方的要求将“东突厥斯坦伊斯兰运动”列入美国国务院恐怖组织名单；在联合搜救、军事网络安全等领域也已开展合作。多层次不断发展的，出于相互影响和需要而非可有可无的，双方均为此付出代价和努力的军事领域的相互依赖关系已然形成。

## 二、中美新型军事关系的建构策略

### （一）循序消弭信任障碍

中美双方军事信任的不足是两军之间推进新型军事关系建立的重要障碍。美方的不信任来自于对中方军事透明度的质疑，但任何一国军事透明度均与其军事力量建设的实际息息相关。中方在军事领域那些被认为不透明处，并非中方不愿透明，而是不能太透明；不是因中方军事力量之强，而是因中美军事上非对称性力量差异的现实存在。若美方处于中方当前的情况，其选择不会有什么不同。换位思考应是中美在军事领域增进理解和信任的有效方式。当然，随着中方军事力量建设的进步，中国军队自信心明显增强，其透明度自然会不断加大。中国对2013年10月海军在西太平洋开展的“机动—5号”远洋实兵对抗演习的全面报道正是对此的真实反映。

目前，横亘在中美新型军事关系建构中的三大障碍，即对台军售、抵近侦察和12个领域的军事技术交流限制，是最为迫切的现实问题。从中国角度看，新型军事关系的建构需要以三大障碍的消弭作为其渐进式关系建构的效果检测标志，因为前两个障碍明显涉及中国所确立的国家核心利益，而后一

---

<sup>①</sup> [美]A.卡特、W.佩里：《预防性防御：一项美国新安全战略》，胡利平、杨韵琴译，上海人民出版社2000年版，第111页。

个障碍明确地传递了不信任感，因此，美方撤销障碍的实际行动自然会成为两军信任程度的试金石。

关于第一个障碍，即对台军售问题，涉及台湾问题，在这一问题上“美国不应在北京和台北之间直接扮演调解人的角色”，应给两岸留下充足的时间自己解决。美对台军售的法理依据是《与台湾关系法》，即“美国应帮助台湾拥有武力自卫的能力，免受北京的威胁”。对于北京具有什么程度的威胁和台湾应当拥有怎样的自卫能力做出判定的是美方，错误的判断可能部分地源于中美军事关系中的不透明，但随着军事交往的增加，误判可能降低。产生误判的更为重要的原因来自于美国对当前两岸关系的新变化视而不见。自 2008 年以来，两岸关系已经发生了重大转折，开创了和平发展的新局面。台湾问题涉及中国的核心利益，无论两岸关系如何发展，“一个中国”原则决不能改变，中美三个联合公报是中美必须恪守的法理依据。从这个角度看，美国一方面对台军售，另一方面则限制中美军事技术方面的交流，这必然阻碍中美军事关系的发展。当前，要培植中美军事互信，美方应采取渐进步骤先逐渐取消对台军售，然后废除《迪莱修正案》等限制中美军事技术交流法案，之后逐渐实质性地确立与北京更密切的军事合作与战略互信。

关于第二个障碍，即美军机和军舰抵近侦察问题，问题起源于美方如何看待自身的安全形势和国家利益强度。在 2012 年防务战略指南中，美方明确指出，“美国与亚洲盟友和重要伙伴之间的关系，对该地区未来的稳定与发展至关重要。美国将加强现有联盟关系，这是亚太安全的重要基石。”<sup>①</sup> 由于中美双边军事关系的建构本已不易，而亚太地区第三方关系的引入又使问题的解决进一步复杂化。尽管中国坚持不结盟原则，但并不意味着中国没有朋友和伙伴；尽管美国是一个盟友诸多的国家，但也并不意味着凡事都要对盟友的立场全力照应，更何况前提是破坏国际法。双方都需将战略视野置于整个地区的安全与稳定、地区集体利益的基点上多做考虑。这样，中美两军才能在管好自己的同时，也管好各自的朋友。改变抵近侦察是美方表达诚意的重要机会性因素。

关于第三个障碍，即对 12 个领域里的军事技术交流限制。这一限制源自

---

<sup>①</sup> Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, p. 2.

美军对中国军队从事军事交流意图的片面判断，“中国人民解放军与美国国防部门开展交流的目的恐怕是想改善它的作战能力，包括获取技术和装备。这种目的与美国的利益背道而驰。中国人民解放军还希望掩饰自身的弱点，而两军间的交往有可能会暴露这些弱点。”<sup>①</sup>限制的解除取决于美军在交流中对中方的信任程度。从目前的情况看，美方更在意与中国军队更先进的技术领域，譬如航天领域的合作，却对中方在意的技术合作限制置之不理。这只会适得其反，反映出美军缺乏交流诚意，无益于双方军事关系的拉近。当然，随着时间的推移，中美各自军事技术的提高与成熟，这一领域限制终会取消，但那时可能就只具有象征性意义而不具有实际意义了。

## （二）控制好外围环境的作用—反作用循环

军事外交作为一种国家的军事行为，在战略决策层面由政府主导，但在分歧或危机发生之时，往往为伙伴或同盟关系、大众传媒和即时通信工具所影响，加速对某一军事外交事件中的作用—反作用循环，这导致事态在因果未清、外围环境尚处于非理性状态下就会被迫做出不适当裁定，其结果可能会引发事态向不利方向发展，最终失控。因此，在通过各式各样的途径增强两军军事互信的同时，国家政府层面需要通过官方相关渠道及时对信息给予有效积极的发布或引导，在危机或失误、意外发生时保持直接对话与沟通，尽可能相互确保彼此意图清晰，不做无谓揣测，减少第三方因素、国际舆论因素、国内民意因素等外围环境影响。

控制好外围战略环境。当前，“亚太地区存在一种风险，即形成类似冷战时期欧洲‘集团阵营’，比方由日本、美国领导一个阵营以及中国影响下的另一个阵营，我觉得这种类似两极化的态势会产生很负面的影响。”<sup>②</sup> 确如西班牙加利西亚国际研究学者胡里奥所说，遏制住地区敌对阵营的出现对中国而言迫在眉睫，譬如在处理东海方向的中日钓鱼岛问题时，中国面对的是美日联盟。不仅如此，作为一直试图增强军事投入、“修宪”的日本往往以中国力量的和平发展为借口，甚至呼吁由澳大利亚、印度、日本和美国复

---

<sup>①</sup> [美]卡特、佩里：《预防性防御》，第108页。

<sup>②</sup> [西班牙]胡里奥·里奥斯：《“中国梦”不是遥不可及的乌托邦》，载《参考消息》2013年11月11日，第11版。

威夷共同组成“民主安全菱形”，与中国抗衡。<sup>①</sup>而在南海地区，中国同样也面临着美国与其联盟阵营问题。由于外围环境的改变具有系统性，因此关键因素的影响也会引发“裂变”，导致事态向反方向发展。譬如，在不恰当时期或沟通不畅条件下和与对方关系敏感的第三国签订军事条约、协议或举行军事演习。此前发生的种种事件表明，这样的举动只能增加重量级的负面效果，无益于双方已经形成的信任局面。

第三方因素的存在使得中美之间存在间接冲突的可能。解决好这一问题，需要双方在密切交流的同时，加大对第三方的管理和对矛盾的妥善协调，为中美新型军事关系的建构提供良好的外围战略环境。这一战略环境本身既是美国的战略需要也是中国的战略需要，因此中美有深化军事合作、彼此进入到对方阵营的必要，从而破解阵营难题。此前，中国与美国通过六方会谈的形式一定程度上推进了朝核问题的解决，这已经说明中国对此持包容开放态度、致力于亚太安全与稳定的基本立场。与此相应，美方是否也愿意在一些敏感和热点问题上让中方参与，并形成密切合作态势？中国不仅作为当事人身份出现，更为重要的是作为亚太地区有着关键影响力的大国身份出现，是以中美携手解决一系列安全议题的角色出现。在这个问题上，美方应当为中方提供腾挪的足够空间。

控制好外围舆论和民意环境。一方面，中美两国本身要控制好舆论与民意环境，另一方面，美国也有必要敦促自己的盟友控制好舆论与民意环境。以中日钓鱼岛争端为例，日本一些政治家在处理日中矛盾时带有国内政治目的，对中国的态度愈是恶劣，在国内就会获得愈多的支持。与此同时，一些美国政客也会偶尔到访日本，对钓鱼岛问题发出不利于问题解决、引发事态恶化的声音。这无疑在助长日本国内的不良舆论。在这个问题上，无论美国还是中国，都不应成为问题争论的旁观者，而应扮演好管理者的角色。

### （三）加快对外传播，尽快去军队形象认知模糊化

无论是刻意为之还是无意间形成，很显然的一个事实是，中美两军双方

---

<sup>①</sup> 2013年1月12日，安倍就通过世界报业辛迪加发表文章，称“中国试图把它对争议岛屿周边水域的管辖变成既成事实”，南中国海“似乎要变成‘北京湖’”。《简氏防务周刊：安倍吁组“民主安全菱形”抗衡中国》，中国网，2013年1月12日，[http://www.china.com.cn/international/txt/2013-01/12/content\\_27666947.htm](http://www.china.com.cn/international/txt/2013-01/12/content_27666947.htm)。

对彼此的形象认知是模糊的，在有些部分甚至是缺损的。就两军间的相互了解来看，中国军队对美军的认知程度大于美军对中国军队的了解。

仅从2013年美国国防部发布的《中国军事与安全态势发展报告》中就能得到确切的答案。美国对中国军事外交所从事的一系列实践活动都采用了带有偏见色彩的语言进行表述：对中国派出“和平方舟”号医疗船进行的人道主义援助，该报告称之为“中国的‘安慰’级军事医院船”；对中国自2008年12月起就开始执行的亚丁湾反海盗部署任务，该报告称之为“除偶尔的巡航外，这也是解放军海军在西太地区外执行的唯一作战部署任务”；在其“反太空”一节的内容中依然坚持错误的信息解读，认为“中国试图在公开场合打消一切对其太空军事意图的怀疑，并称时任解放军空军司令员许其亮上将在2009年公开收回了其早期关于太空军事化是‘历史的必然’的诊断”。<sup>①</sup> 尽管这不过是对许司令员讲话的断章取义，但其冷战思维凸现无遗。

这种形象认知的模糊产生原因是多重的，但主要原因有三：一是意识形态差异。中国方面始终强调求同存异，但美军却并不这么认为。在两军交往中，美军更关注对中国人民解放军政治观点、军事观点的影响，《预防性防御》一书的作者曾明确指出，“通过一项包含以上措施的美中防务交流方案，美国可以在中国走向世界舞台的时候对一批关键人物施加影响。时不待人，我们必须抓住这个机会”；“美国和中国对两军之间的交流抱有不同的目的。美国从自身的长远安全利益出发，希望借此影响中国人民解放军军官的政治、军事观点。”<sup>②</sup> 二是美国传媒掌握更多国际舆论主动权。据统计，美国等西方媒体垄断了世界大部分地区近90%的新闻信息传播，世界上每天传播的国际新闻大约有80%来自西方各大通讯社。西方发达国家流向发展中国家的信息量是发展中国家流向发达国家的100倍。国际传播秩序的不合理决定了美国掌控的国际舆论更轻易地达到塑造自身军队形象的目的，也更容易达到“妖魔化”中国军队的目的。而中国塑造军队形象的声音则往往被这种强势声音所覆盖，反受其害。三是中国在军事外交中的形象塑造还有较大作为空间。

---

<sup>①</sup> Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, Washington, D.C.: Department of Defense, 2013.

<sup>②</sup> [美]卡特、佩里：《预防性防御》，第107页。

一直以来，中国军队形象的塑造有着很明确的目标：和平之师、威武之师、文明之师。但是，正如迈克·麦德沃所言，中国从不缺乏需要表达的素材，欠缺的或许是表达力量背后的方式和方法。今天的中国军事外交已经不再是某一个局部的谋篇布局，而是以国际大局为整体的造势与战略布局，要求中国军事外交逐步打破“桃李不言，下自成蹊”的思维定势，实现被动到主动、保守向开放的转变，尝试回答好“我是谁”和“我以何种方式与你交往”的问题。尤其在“我是谁”的问题上，对于与西方国家军队不同之处一直未能做出完整、立体、清晰的说明。譬如中国军人的根本性质、根本宗旨、根本作风等，恰恰是这三个问题是中国人民解放军区别于美国资本主义国家军队的最为本质的部分，最能充分说明我是“这一个”，而非“那一个”。

中国军队的形象塑造是一个长期而持久的过程，不能指望一两个事例或者一个阶段的努力就会一蹴而就。因此，打造好中国军队形象塑造的舆论品牌、用美国人的叙述方式去说明中国军队、用耐心和长久的舆论战略步骤设计去完成传播运作只是其中一部分，更为重要的是中国军事文化的传播、对此类传播人才的积累、与对美国国会和美军会产生影响的重要人物的联系和人脉网络建设，这些资源的长期建设和经营才最终会使中国军队的形象认知在美国民众和军队那里逐渐清晰。

#### （四）强大自身，谋求与大国匹配的军事地位认同

对中国军队而言，中美军事关系的重要性对美军而言是否可同日而语，具有同样程度的重要性？从目前情况来看，回答是否定的。

在美国 2012 年防务战略指南（仅 8 页）中，有 3 处明确提到中国，而印度、俄罗斯和朝鲜各被提到 1 次，美国旨在发展和加深与印度及俄罗斯的关系，防止朝鲜挑衅。显然，与俄罗斯、印度相比，美国重视中国，但同时不仅将中国视为主要的潜在战略对手，而且将中国视为主要的现实战略对手，反映出美国对中国怀着防范和猜疑的心理。这种心理差异反映着一种地位认同的非对等性，即美军对譬如俄军的实力、能力、意图的认同程度要大于美军对中国军队的各方面尤其是战略意图的认同。

中国军事力量的发展并不是为了谋求军事崛起，而是为了能够实现自我保护。中国军事地位在美国视野下的非对等认识表明中国军队现代化程度还

需要加快，在成为一个经济大国的同时，更要成为一个强国，其目的不是伤害别人，而是要能够产生影响并避免被伤害。苦练内功，并不仅仅是中国当前各领域发展的战略必需，也是构建中美新型军事关系的根本。

### 三、中美新型军事关系建构的机制需求

截至 2012 年 12 月，中美之间已经确立了大量涉及军事与安全的对话机制（表 1），特别重要的包括中美海上军事安全磋商机制、中美国防部防务安全磋商机制、中美国防部工作会晤机制、中美战略与经济对话框架下的中美战略安全对话机制等。

表 1：中美军事、安全类对话机制及其运作

1998 年 1 月 17-20 日	美国国防部长科恩一行对中国进行正式友好访问，中美两国国防部长正式签署《中美建立加强海上军事安全磋商机制协定》。
2001 年 9 月 13 日	中美海上军事安全磋商机制会议在关岛举行。
2001 年 12 月 4 日	中美海上军事安全磋商机制工作小组会议在北京举行。
2002 年 4 月 10-12 日	中美海上军事安全磋商机制 2002 年度会晤在上海举行。
2002 年 8 月 6-8 日	中美海上军事安全磋商机制海空军事安全工作小组会议在夏威夷举行。
2002 年 12 月 4-6 日	中美海上军事安全磋商机制海空军事安全工作小组第 2 次会议在青岛举行。
2005 年 4 月	中国人民解放军副总参谋长熊光楷上将赴美国华盛顿与美国国防部副部长道格拉斯·费思进行第七次中美国防部副部长级防务磋商。
2005 年 7 月 8 日	中美海上军事安全磋商机制 2005 年年度会晤在青岛举行。会晤期间，双方就中美两国海上军事安全相关问题交换了意见。
2006 年 6 月 8 日	中美防务安全磋商在北京举行。
2007 年 12 月 3 日	中国人民解放军副总参谋长马晓天与美国国防部副部长艾德曼在华盛顿举行第 9 次中美国防部副部长级防务磋商。

(续表 1)

2008年2月28-29日	中美两军举行了第4次中美国防部工作会晤,就落实两国防务部门和军队领导人关于加强两军关系的共识,加强两军高层互访、机制性交往、务实性交流与合作等进行了具体商议。会晤结束后,双方正式签署了《中华人民共和国国防部和美利坚合众国国防部关于建立直通保密电话通信线路的协定》和《中华人民共和国国防部和美利坚合众国国防部就查找朝鲜战争前后美军失踪人员下落开展军事档案合作事有关安排备忘录》。
2008年4月10日	中美两国国防部直通电话正式开通,中国国防部长梁光烈和美国国防部长盖茨首次通过直通电话通话。
2009年2月27日	中国国防部外事办公室主任钱利华和美国助理国防部长帮办谢伟森在北京共同主持中美国防部工作会晤。
2009年6月23-24日	中方与美方在北京举行了第10次国防部防务磋商、工作会晤、海上军事安全磋商,邀请美国海军作战部长、陆军参谋长来华访问。
2010年10月14-15日	中美海上军事安全磋商机制2010年年度会晤在美国夏威夷举行。
2010年12月9日	中国人民解放军副总参谋长马晓天赴美,与美国国防部副部长弗卢努瓦共同主持中美国防部第11次防务磋商。
2012年5月2日	在第四轮中美战略与经济对话的战略框架下,第2次中美战略安全对话在北京举行。
2012年9月27-28日	中美海上军事安全磋商机制2012年年度会晤在青岛举行。

资料来源:作者根据各类新闻报道自制。

上述机制的形成与不断运作使得中美之间在战略层面的磋商与交流始终处于持续稳定状态,增加了提升信任几率、减少信息真空而可能导致的战略误判的可能,为中美军事信任的累积提供了制度保障。但与中美两国间已经建立的90多种各类机制相比,军事领域的机制相对来说仅占极小的比例。作为军事领域机制建设的短板,其功能性缺失可见一斑。军事交流机制的建立是中美在军事领域通过沟通对话解决分歧、寻求合作、创造性化解矛盾从而

构建新型军事关系的重要条件。从既有机制分析，中美之间已经确立的机制更多停留在为避免冲突、化解危机的消极军事合作层面，而非增强合作、密切关系的积极军事合作。对此，中美两军间应循序渐进推进机制建立，从消除信任障碍开始，进一步获得更广泛更深刻交往合作的发展空间，更多着眼于双方都必须做的事，而非“着重于各自希望对方做的事”。<sup>①</sup>

### （一）渐进式推进机制建设

既有中美军事交流反映出一个基本的路径，那就是尽管美方一直敦促中方开放基层交流速度和力度，但中方坚持的步伐是先高层后中层再基层的基本思路，小步稳定前进，虽有曲折和回落，但总体方向保持向前。而实现这种路径的是渐进式的机制落实。稳扎稳打，不急不躁，是中国传统军事文化所特有的影响基因，这为两军近年来取得实质性交流成果打下了良好的基础。这一做法值得继承和推广到中美军事外交的其他领域，包括网络空间安全议题的探讨。中方曾建议为该领域制定行为准则，为问题解决提供了对话基础。从目前中美军事关系中的机制建设来看，还有很多领域可以着手进行机制建设，从一轨到二轨，从联演联训到军事艺术，从现役军人到退役将军，接触点愈多愈会加深对自身长远利益与对方密切联系的认识，但也会增加引发争论、意外事件的几率。尽管如此，交流及保障交流的机制是必要的，它使中美双方实现了“相互确保抑制”<sup>②</sup>，逐步让双方信任升级，在磨合中最终形成军事领域的更为充分的协作。

### （二）建立“中美+X”三边或者是“中美+NX”的多边防长会晤机制

当前中美军事关系的一个重要特点是，它往往受到“第三方”因素掣肘。这里的“第三方”多处于中国周边敏感地带，有的与中国存在领土争端，有的与中国有深厚友好关系，有的是美国的盟国。因此，在深化各自伙伴关系基础上，应当推进“中美+X”三边或者是“中美+NX”的多边军事关系。基于美国在亚太地区双边军事联盟扩大化的现状，为更好地发挥中国地区性大国的重要影响和作用，在军事安全领域，美国可以在其双边军事同盟的军事

<sup>①</sup> [美]戴维·兰普顿：《新型大国关系：为中美关系建立持久的基础》，载《参考消息》2013年9月24日，第14版。

<sup>②</sup> [美]阿米伊塔·埃齐奥尼：《相互确保抑制：一种美中关系模式》，载《参考消息》2013年9月24日，第14版。

行动中请中国加入。譬如，在其“2+2”会晤中应当加入中国外长与防长或至少加入涉及安全议题解决的中国防长的席位；而在多边军事关系的建构中，应当推进以“中美”为先导的多边军事外交，从而建立符合两国利益、代表亚太最广大国家需求的地区安全关系网络。

### （三）建立中美军事外交中的公共外交机制

外围环境更深层次的变化在于文化的影响与渗透。国家或军队形象的认知是一国国家文化或军事文化对交往国民众和军人的表层影响，更为深层的影响始终是文化的影响与渗透。文化渗透而非停留于形象塑造，更能使交往国实现由自主认知到自觉认同的转变。因此，公共外交作为一种外交战略在对外军事关系的构建中发挥着重要作用，能够实现军事理念与文化的跨国界交流。相对于其他形式的外交，公共外交更突显不同文化实体之间的相互理解和认知，是一种塑造良好军队形象的战略途径。中美新型军事关系的建构离不开成功的公共外交，作为这一战略实施中的必然组成部分，在军事外交中推进公共外交机制的建立、积极有效地塑造中国人民军队的海外形象亦是题中之意。首先，军事外交中的公共外交机制统筹于国家总体外交的公共外交机制当中，是其中的一个分支；其次，军事外交中的公共外交直接服务于军事外交的战略部署，密切配合军事外交行动，其任务分配应当包括议题设置、传播平台构建与搭配、信息反馈的收集与整合、传播方式与内容的再调整；再次，这一机制还应能就不利于中美新型军事关系建构的国际舆论作出有层次、有计划的舆论应对，扭转国际舆论氛围；最后，这一机制应当嵌入式存在于更大的国家总体外交机制中，而非独立存在于军事机构中，接受国防部外事机构和国家总体公共外交事务部门的双向管理。

### （四）确立中美新型军事关系智库机制

中美新型军事关系智库机制的确立可以完成以下主要任务：一是承担起“生产”军事外交思想的任务。智库是新思想、新观念、新方案的诞生地，通过对中美新型军事关系的战略规划传播，促进中美两军、两军与对方民众间、两军与对方政党间、两军与非政府组织之间的对话与交流。二是承担起有利于中美两国核心国家利益维护、地区安全和国际安全决策的咨询任务，促进中美两军间的信任与合作。智库为军队提供有关公共政策的决策咨询服

务，同时也在影响决策、影响舆论、影响公众。三是承担起推动中美两军双边和“中美+N”的多边军事沟通的任务。军事外交智库作为融汇了官方、军方和民间的研究机构，可以通过机构和研究人员之间军方、非军方的广泛接触和学术交流，架起中美两国军队与对方国家政府、军队和人民之间相互了解和交流的桥梁，以便增信释疑，化解矛盾，协调关系，促进合作，维护国家和军事关系的稳定，促进国际战略的安全与稳定。四是承担推进中美新型军事关系建构的军事外交人才培养的任务。智库是知识密集和智力密集型组织，提供浓厚的学术氛围、开放的研究方式和国际化的交流平台，有利于培养出思维敏捷、视野开阔、善于沟通和有广泛国际联系的军事外交精英人才。这些人才将为中美新型军事关系建构的可持续发展提供人才保障，是今后中美军事外交管理和决策部门的重要的人才储备，在未来的国家安全领域担当重任。<sup>①</sup>

另外，智库并不必然仅限于中美两国战略人才。事实上，那些关注中美军事关系、能够担任中美两国军事交流桥梁的人有着不可忽略的作用。他们对中美两军均有了解，同时也有着作为极为重要的“第三方”的视角和声音，这一群体对于客观全面的战略策略的提出、更具有可信度的舆论声音的传播，从而塑造有利于中美军事关系发展的良好国际舆论环境具有无可替代的重要作用。

[收稿日期：2013-08-05]

[修回日期：2013-11-14]

[责任编辑：张 春]

---

<sup>①</sup> 刘源：《新时代防务智库的使命和挑战》，载中国军事科学学会（2006）香山论坛论文集：《亚太地区的和平发展与地区安全》，中国军事科学学会军事分会编，军事科学出版社，2008年4月版，第18页。