

美国对冲政策的新特点与中国的应对

□ 俞新天

〔关键词〕美国对冲政策、新特点、中国外交升级

〔提要〕近年来，美国对华对冲政策进入了“相互依存加制度约束”的新阶段，出现了新特点。中国的某些邻国也配合美国政策，增加了其对华平衡政策中的对冲性因素。中国外交应认识新现象，提高制度建设能力，应对新的挑战。

〔中图分类号〕D822.371.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2012) 5期 0055-14

〔完稿日期〕2012年8月13日

〔作者简介〕俞新天，上海国际问题研究院学术委员会主任、研究员

一、美国对华对冲政策的新阶段：相互依存加制度约束

对冲政策是从国际关系现实主义学派中的对冲理论（Theory of hedging）而来的。“对冲”的本意来自经济领域，即两面下注防止损失。英文 hedge 的原意是“树篱”、“障碍物”，因而也就具有“妨碍”、“包围”的意思。如果将以上两者结合起来，就能更完整正确地理解“对冲政策”的含意。它用两面下注的方法，达到制约和阻碍对手的目的。按照尼克·比斯莱（Nick Bisley）的定义，“对冲”指国家在面临安全威胁时对战略选择持开放态度，控制特定事件发生时的风险，除非主要大国构成了国家利益和主权的直接威胁，否则就不去激怒主要大国。“对冲政策”把看来似乎矛盾的战略政策调和

起来，来保障国家的安全。^[1]

对冲政策首先由美国提出并实行。在20世纪90年代初，失去了共同的敌人苏联，同时中国进入第二轮经济高速增长，“中国威胁论”在美国首先出现。美国一次次辩论应如何看待和对待中国，最终美国历届政府总是采纳具有两面性的对华政策，亦即“对冲政策”。自2008年北京奥运会以来，尤其在奥巴马政府上台之后，对于崛起的中国实行对冲政策，似乎在美国已经约定俗成，无需论证了。沈大伟（David Shambaugh）在其论文中写道，美国应当以现实主义来应对中国的现实主义，在西太平洋部署更强的军力，与盟友和中国周边的安全伙伴加强关系，对中国实行“战略对冲”。但是，如果“战略对冲”做过了头，也会产生反作用，因此应对中国实行更加老道综合的政策。^[2] 近几年来美对华对冲政策已进入了新阶段，出现了新特点和新内涵，以至于可以说，这是未来美国对华政策的新起点。由于中国经济增长、美国和西方深陷经济危机泥淖以及国际体系的变化加速，美国对华对冲政策从原来的“接触加限制”、“合作加防范”，转变为“相互依存加制度约束”。这是前所未有的两国相互依存的深化，同时也是前所未有的大国在制度建设上的竞争。美国对华对冲政策具有以下新内涵。

首先，中美经济相互依存之深，已经抽去了对华遏制战略的釜底之薪。希拉里·克林顿在美国海军学院演讲中说，今天的中国不是苏联，我们不是处于一场新的亚洲冷战的边缘。在不到35年的时间里，两国从几乎谈不上有任何联系，发展到彻底地、无法回避地相互依存。这需要双方均在思维和方式上作出调整，今天的地缘政治不允许我们进行零和游戏。只要两国以对全球和本地区均有利的的方式蓬勃发展，那么，一个兴旺的中国对美国有利，一个兴旺的美国也对中国有利。而且，只有成功地建立起卓有成效的美中关系时，才能建设和平、繁荣的亚太地区。^[3] 中国、印度和印尼等新兴大国和其他经济体是美国出口激增的新兴市场，也将继续成为美国经济增长的发动机。尽管在美国确实存在着要“遏制”中国的声音和势力，然而已经无法实

[1] Nick Bisley, *Building Asia's Security*, International Institute for Strategic Studies, London, 2009, p94.

[2] David Shambaugh, "Coping with a Conflicted China," *The Washington Quarterly*, Winter 2011.

[3] 希拉里·克林顿2012年4月10日在马里兰州安纳波利斯美国海军学院发表的演讲, www.chinavalue.net.

现，因为“遏制”将损及美国利益。而且冷战期间当中国力量还薄弱时，“遏制”都未能压垮中国；当中国已崛起为世界主要大国时，“遏制”就完全无效，世界各国也不会支持美国的做法。如果美国政府选择“遏制”战略，实际上是实行同归于尽的愚蠢政策，美国领导人当然不会采纳。希拉里·克林顿呼吁消除零和游戏思维，不仅对国外喊话，也对国内发出警告。更进一步看，美国对华政策离不开其全球战略特别是亚太战略的思考。东亚富有活力的各国已形成密切合作的链环，中国是其中关键的一环。“遏制”中国会伤及东亚的元气，进而也会大大损害美国在东亚的利益，美国不得不投鼠忌器。

其次，从政治和安全上看，美国面临巨大的挑战，主要是非传统安全威胁，也有传统安全问题，如果不与中国合作，几乎难以解决。伊核问题、朝核问题、反恐行动、打击海盗、网络安全、阿富汗问题，无一不与中国的态度与合作相关。在朝鲜半岛问题上，中国主办了六轮六方会谈，又建议和帮助美朝多次会谈，不仅稳定了朝鲜半岛的局势，而且对东北亚未来安全机制的建设提供了蓝图。无疑，中美之间的互信远不及人们的期待，但是，奥巴马政府前国家安全委员会负责东亚事务的高级主任杰弗里·贝德指出，当前中美互疑程度并非处于最高，中美关系也不处于紧张阶段。^[4]基辛格等著名专家也不赞成“互疑”主导两国关系，认为应当在建设“太平洋共同体”的过程中扩展互信。^[5]

第三，从社会文化上看，美国已经深感必须更加了解东亚地区，否则“重返亚太”缺乏人力资源的支撑。奥巴马在首次访华时表示，未来将有10万美国青年到中国来留学。迄今已有数十万中国青年在美国留学，其中不少人毕业后留在美国就业，且事业有成，成为两国交流与合作的桥梁和纽带。相形之下，美国对东亚特别是中国的社会文化的了解和人力资源储备仍显不足。如果这一计划得以实施，则它对中美关系的未来将产生难以估量的影响。当然，美国政府也不忘再三强调美国对于民主、自由和人权等价值观的严重关注。

第四，在美国的全球战略中，中国的地位已经达到极为重要的程度。希拉里·克林顿在论及“美国的太平洋世纪”时，除了其军事盟友之外，主要论及了“美中关系利益攸关不容失败”。她指出，与中国的关系是美国有史

[4] 杰弗里·贝德：“当前中美关系不处于紧张阶段”，《环球时报》，2012年5月4日。

[5] 基辛格：“中美关系应‘共同演进’”，《解放日报》，2012年5月4日。

以来必须管理的最具挑战性和影响最大的双边关系之一。^[6]美国前助理国防部长查斯·弗里曼撰文称,国际关系中没有比美中关系更重要的了。美中关系将决定21世纪风平浪静还是动荡不断,是充满活力还是日渐式微。美中关系还将分别推动美国与其他大国的关系,比如印度、印尼、日本、俄罗斯,甚至巴西和欧盟。^[7]但是他在文章的标题上已说明,不会形成两国集团(G2)。中国政府和领导人并不会天真地等待美国来赐予权力,所以在2012年中美战略经济对话时,国务委员戴秉国讲到,不是G2,而是C2,是两国协调。他既否定了两国组成一个集团的可能性,又显示了对本国举足轻重地位的认识。

最后,美国与中国的相互依存越深,越需要加强对中国的约束力,其中最重要的是制度约束力。美国防止任何挑战美国地位的大国和集团力量的崛起的总体战略目标没变,美国在与中国发展建设性合作关系的同时,仍将中国视为潜在的对手。^[8]因此,未来美国将组成包含政治、经济、军事、文化的制度大网,加强对中国的约束力。

二、美国对华加强制度约束的思路

美国政府强调以制度约束中国。这是更加前瞻的新举措,尤其在国际体系转型时,新机制和新组织不断涌现,建章立制成为各国竞争的焦点。美国和西方国家在制度建设方面经验丰富,而中国等新兴国家则处于学习阶段。然而,西方已在关注和担心中国在国际规则上的动作。德国著名中国问题专家埃哈伯德·桑德斯奈德撰文道:“中国不想在权力政治方面受到西方压制、或者甚至是遏制。西方则想阻止中国越来越努力地推动制定既不符合我们利益也不符合我们价值观的全球规则。”^[9]希拉里·克林顿强调,无论国际事务如何变化,有两个常量不变,一是国际秩序,二是美国的领导作用。因此,

[6] 希拉里·克林顿:“美国的太平洋世纪”,美国《外交政策》杂志,2011年11月号。

[7] 查斯·弗里曼:“中国和美国:不是两国集团而是两个大国”,美国《全球主义者》在线杂志,2012年4月5日。

[8] 王缉思、倪峰、余万里主编:《美国在东亚的作用:观点、政策及影响》,时事出版社,2008年,第6页,第11页。

[9] [德]埃哈伯德·桑德斯奈德:“起塑造作用的大国中国”,德国《国际政治》月刊,2012年3/4月号。

美国的目标是建立成熟和有效的各种规制，调整和更新旧的规则和机制，创立新的机制。她还批评新兴大国选择性参与规则的立场，认为这会使机制失效，最终损及各方。^[10]这意味着，当实力相对下降时，美国政府会更看重以制度霸权弥补实力霸权的不足。制度有更长的延续性，美国把大国纳入制度，让其他国家分享部分利益，这样维持制度的代价要比单用实力维持美国霸权代价更低，获得的支持也会更多。尽管实力与制度都是维护霸权的手段，美国会同时使用，但今后会更加向制度方面倾斜。

众所周知，中美关系变得比以往更加复杂，从美国对冲政策的变化也可窥见复杂性之一斑。当美国政要反复谈到中美之间的“相互依存”和“制度约束”时，并未将两者对立起来，这与你死我活的、敌我分明的“遏制”政策完全不同，现在合作与冲突的界限并不黑白分明，两者甚至可能转化。例如中美之间的经济相互依存已经达到空前的深刻，但它并不意味着两国的经济关系顺畅和谐，达到互利共赢。美国指责中国“搭便车”，经济获益巨大，而美国却减少了制造业劳动岗位，受到了损害。因此，两国之间的经济冲突出现了新的形式，美国一直想让中国减少贸易顺差并允诺人民币更大幅度升值。正因为存在摩擦和冲突，两国政府都在寻求合作的新途径，才显得合作更加必需和重要。又如美国政要强调的国际秩序，实际上是国际各种规则和机制的结果。当今国际上的主要规则和机制，大部分是二战后占主导地位的美国所倡导支持和制定的，更多地反映美国和西方国家的利益和价值观。当中国实力上升时，中国在国际体系内是否遵守规则和机制，是否挑战美国的主导地位，潜藏着中美矛盾或冲突的苗子。但是，美国尝试把中国纳入国际制度，让中国分享部分利益，由于中国已经进入国际体系，也有合作的意愿，一定程度的合作能够达到。因此，美国将以什么样的制度来接纳和约束中国，对于未来的中美关系至关重要，甚至对于亚太地区和国际体系都富有意义。

从理论上说，制度主要有原则（准则、规划）、各种机制和组织以及决策程序等内容构成。在这主要的内容上，美国已经开始设计未来的制度，尤其在亚太区域，并且对中国提出要求。

美国对中国提出了四大原则。第一是开放透明。尽管自改革开放以来中国已经全面地融入了国际体系，与美国和世界各国的交往达到前所未有的程度，但是中国的制度与美国不同，相互接触和相互理解仍然远远不足。尤其

[10] 同注3。

在最为敏感的国防安全方面，中国的保密制度使美国不满。当两国关系遇到挫折时，中国总是首先停止两军交流。这也是为什么美国的国防战略报告不断强调中国应增加透明度的原因，因为美国难以放心。第二是承担责任。佐利克曾用“利益攸关方”的提法，承认中国的和平崛起，同时要求中国承担责任。奥巴马政府的前副国务卿斯坦伯格又提出“战略再保障”，其意为中美应建立战略性的互信机制，在能够合作的领域共同应对，在有猜疑的领域明示并进行对话。第三是一致行动。斯坦伯格说，美国自始至终看重的是行动而不是表述。^[11]美国认为自己领导亚太地区和全球事务，中国应当与美国主导的事务一致，采取共同行动。希拉里·克林顿也特别反感新兴国家选择性地参与。第四是不使用武力。对于中国统一大业，对于中国与邻国的领土、岛屿和领海争端，美国都要求中国不使用武力。斯坦伯格说得很清楚：不赞成对中国采取反对的战略，但要设定一种类似“标准”的东西，告诉中国，如果你继续与美国针锋相对，我们就会采取别的对抗行为，同时给中国留有选择的余地。

当美国实施“亚太战略”时，已经开始建立由它主导的机制和组织。它们对于中国的意义值得深入分析。

首先是跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）。目前已经有9个国家进入了谈判。TPP将为亚太地区树立规范，制定标准，引导各国向美国要求的方向努力。它设定了极高的门槛，对于投资、贸易、金融、环保、劳工等各方面提出了美国的要求，与东亚原先的约束力不强、比较照顾舒适度的合作机制截然不同。奥巴马政府正与欧盟探讨建立以自由贸易协议为中心的广泛经济合作协定，即大西洋 TPP。由于美欧在理念上、标准上较为接近，其达成协议的可能性更大。这反过来也会刺激亚太地区各国推进 FTA 和 TPP 的谈判。^[12]

其次，在军事安全方面，美国政府作出了过去半个世纪以来最重要的战略决定，实行转向亚太战略。这无疑使中国倍感压力。美国国防部副部长阿什顿·卡特称，未来60%美国海军舰艇将驻扎太平洋，比目前提高8个百分点。这不仅是数量的变化，而且是质量的提升。美国副总统拜登强调，美国在亚太的重点是，加强合作关系，明确行为规则，保护地区和平发展，使美

[11] “合作与猜疑—美中关系需要相互理解”，《日本经济新闻》，2012年7月1日。

[12] 矢泽俊树：“大西洋版 TPP 正在酝酿”，《日本经济新闻》，2012年7月11日。

国人民富强。^[13]美国国防部长帕内塔在访华前给美国海军学院毕业班的演讲中说，美国要加强与军事盟友的关系，与马来西亚、印度尼西亚、越南、新加坡和印度等国建立强劲的伙伴关系。美国也要增强与中国的防务联系，对于日益现代化的中国军力，美国要警觉，保持强大，准备迎接任何挑战。但是，他也指出，地区和平的关键在于美中两国开启防务协作的新纪元，两国军队共同承担安全责任，促进亚太地区和世界的和平。^[14]美国的军事部署不仅得到了其亚洲盟友和其他各国的积极响应，而且也引起了北约的兴趣，北约要成为太平洋事务的参与者。

最后，无论在经贸领域，还是在安全领域，美国的战略都以其盟友为核心，这就涉及到美国战略的第三根支柱：民主、自由、人权等价值观。美国参议院军事委员会副主席约翰·麦凯恩称美国仍是亚洲多国首选合作伙伴，因为美国将强大的实力与民主价值观结合起来，不仅增进美国的利益，也在弘扬一套卓越的价值观，而亚太地区千百万人仍然希望生活在由美国的力量、价值观和领导力塑造的世界中。^[15]奥巴马将维护人权、推进民主定为美国国际战略的重要内容，相信民主国家是美国最值得信赖的贸易伙伴和盟友。事实上，经贸机制、安全机制和民主人权价值观机制是同一机制的不同维度，其核心都是美国领导下的同盟国家。不少人质疑 TPP 未必能实行，也有人质疑美国主导的亚太安全体制是否有效，但是，美国的考虑是，只要美国的盟友能支持，这一体制就能维持，就有最坚实的基础。

在决策程序方面，在近十年内，中美已经发展出数十个对话与合作机制，其中最为重要的有高层领导人互访机制、战略与经济对话、中美亚太战略对话等。即使在最敏感的防务安全领域，两国的高官互动增多。这些机制使两国政府增强理解，减少了误判，也开拓了更多的合作项目和可能。而且，在亚太地区的多边合作如东亚峰会，中美之间的磋商也开始登场。然而中美之间的机制数量和质量还远不敷两个大国交往之需，亚太地区不同的多边机制仍处于博弈之中。总之，美国对华对冲政策的制度约束刚刚开始，今后还

[13] 拜登于2012年5月26日为西点军校2012年毕业班学员发表的演讲，www.chinavalue.net.

[14] 利昂·帕内塔于2012年5月29日在美国海军学院毕业典礼上的演讲，www.chinavalue.net.

[15] 约翰·麦凯恩：“亚洲为何需要美国”，日本《外交学者》杂志网站，2012年5月22日。

会不断加强。

三、周边国家对华政策的对冲性上升

中国的邻国基本上实行大国平衡政策，即引入各个大国，让大国竞争，使本国获得更大的利益。但近年来这些国家对华政策的对冲性上升。由于中国实行全方位的睦邻友好政策，改革开放以来基本上未与任何邻国具有真正军事安全意义上的对抗。为何周边国家对华始终怀有安全担忧，大致有以下原因。第一是领土、领海、岛屿争端，事涉主权与国家利益，政府让步的空间较小，民众的情感极易被煽动起来。第二是民族主义情绪高涨。东亚地区三十年来经济发展迅速，贫困人口减少，现代化进程较为顺利，成为世界经济增长的发动机。各国人民民族自信增强，民族主义情绪高涨。第三，在地区总体和平的条件下，各国进一步追寻发展目标，对于资源、能源和战略要地的需求进一步提高，形成了新的竞争态势。第四，在全球化背景下，各国人民的不安全感普遍上升。经济危机、恐怖主义、食品安全、跨国犯罪、疾病，都因全球化而容易蔓延。中国迅速崛起和变化也使邻国无法预测，感受到更大的压力，特别是东亚仍缺乏全面有效的安全体系，互不信任普遍存在。

中国周边的大部分国家综合实力弱于中国，因此其应对中国崛起，一是在大国中实行平衡政策，二是结成组织。东盟是中国邻国中组织最好、自主意识最强的地区组织，具有典型的意义。中国邻国对于美国的依靠不仅限于安全，也包括经济和其他领域；更重要的是，它们愿意嵌入美国的制度安排，并也对中国提出了一定程度的制度约束。这是周边国家对华政策对冲因素的新特点，也是未来中国与周边国家关系的最大挑战。

在东南亚国家眼中，美国的“霸权”是“仁慈的霸权”。东南亚国家最担心美国“淡出”东亚，忽视或者冷落它们。东盟在经营和主导东亚地区论坛的同时，积极召唤美国以恢复大国平衡。“9·11”事件之后，美国的注意力越来越集中于阿富汗和伊拉克，与东南亚的军事安全联系比较局限于反恐战争。正如印尼总统发言人 Dino Patti Djalal 所说，“东南亚国家现在有一种感觉，……它们认为已经受到美国的冷落”。^[16]新加坡总理李显龙说，美国

[16] <http://business.sohu.com/20060928/n245587779.shtm1>.

不但是亚洲的主要经济伙伴，也将继续扮演重要的安全角色，美国的角色已有半个世纪了。这使得亚洲稳定，让区域的所有国家相互和平竞争。未来很多年，没有一个国家可以取代美国。^[17]正是在这种认识下，在2009年7月希拉里·克林顿在东盟地区论坛上宣布“美国回来了”，马上受到东南亚国家的热烈欢迎。自2009年以来，南海问题成为一个安全引爆点。菲律宾、越南等积极寻求与美国加强军事合作。美国的盟友日本、澳大利亚，纷纷强化了与其同盟关系。正如吴翠玲所指出的，美国不是不请自来，而是应邀而来，“实际上，华盛顿在该地区有很多朋友和支持者”，“愿为美国在亚太地区发挥领导作用提供便利条件和正当理由”。她认为，中国的有些行为促使地区国家选择了亲美立场。这主要因为中国存在误判，以为经过加强经济相互依赖，邻国的疑惧已经消失。^[18]

东南亚国家在安全上与美国及其军事盟友的合作，可以说主动嵌入了美国在亚太地区的军事制度的部署，成为以美国为轴心、盟友为车辐的同盟体系的延伸与补充。新加坡资政李光耀在他的新书中再三呼吁美国加强在亚太的军事部署，认为东亚国家需要美国的保护。菲律宾希望美国增加军事援助，并已从美国获得了二手海军警卫队舰只，进一步与美国达到无基地协议的美军“常驻”。菲律宾议会也通过了菲澳军事协定，允许两军在菲律宾举行联合军演。越南已经同意美国的补给舰等非战斗舰船停靠金兰湾。马来西亚、泰国与美国的“金色眼镜蛇”多国军演一直举行，新加坡同意为美国军舰提供基地。在美国的海空一体战和遍地开花建基地的“睡莲”战略中，^[19]中国邻国的支持必不可少。任何一个东南亚国家不可能对中国构成制度约束，但是嵌入到美国的安全军事部署中，便具有了制度的意义和效应。

人们一般说，邻国安全靠美国，经济靠中国，实际上它们经济上也并非只靠中国。东南亚国家一方面加入有中国在内的地区经济合作机制，另一方面又投入到美国主导的 TPP 谈判之中。邻国之所以接受美国提出的苛刻标准与条件，至少怀有以下三方面的目的。一是从战略上获得美国的庇护，因为 TTP 并非纯粹的经济合作协议，而是包括政治、经济、社会、价值观在内的

[17] <http://sgmofoom.gov.cn/aarticle/zhengt/200507/20050700154326.html>.

[18] 吴翠玲：“美国在亚太地区面临熟悉的两难困境——地区盟友尽管对中国心存忧虑，但在与华盛顿发展关系时也会摇摆不定”，新加坡《海峡时报》网站，2011年12月3日。

[19] [美]戴维·瓦因：“睡莲战略”，西班牙《起义报》，2012年7月18日。

综合机制，也是美国用以测试各国对其态度的标准之一。二是从美国和西方国家获得更多的资金、先进技术和管理。迄今为止，美国对东盟国家的投资远超中国，其输出技术和管理的地位仍无可替代，吸收东南亚出口的终端作用仍然稳固。三是担心与中国日益增强的相互依存，害怕中国会利用经济控制它们，因此有意识地开辟其他渠道规避风险。

东盟的大国平衡政策并非完全被动的，而是在利用大国时谋求在国际格局中占据有利位置。^[20]正因为如此，它在地区合作中坐上了驾驶员的位置。近年来，东盟也更加注重制度对于合作伙伴的规范和引导作用。东盟提出，凡欲加入东亚峰会的国家，都必须首先加入东盟国家间签定的友好与合作条约（TAC）。条约规定，不得以武力解决争端，并不得以武力威胁解决争端。不仅在条约签订者之间如此，而且在任何一方受到外来威胁时，有义务相互支援。中国与东南亚国家达成的《南海各方行为宣言》中，提出了进一步签订有约束力的“南海行为准则”，由于菲律宾和越南与中国在岛屿及相关领海上的争端持续升温，2012年东盟在外长系列会议后发表了共同立场，其中包括尽快达成“南海行为准则”。可见，东盟国家不仅在美国设计的制度中占有一席之地，而且也日益重视提出制度和规范来处理与中国的关系。

但是，中国邻国对华政策中的对冲因素上升仍有一定的限度。它们之间也有种种矛盾，并非铁板一块。东盟的制度化能力总体并不强，主要还是在大国间平衡。菲律宾与越南在南海岛屿及相关领海的争端中态度最激烈，但也不愿意与中国陷入对抗状态。美国鼓励东南亚国家嵌入自己的亚太秩序，但并不愿被中小国家牵入冲突的漩涡，只在背后煽风点火，以及鼓吹航行自由。与此同时，奥巴马政府表示愿与中国建立新型大国关系，避免严重冲突。

在中国周边国家中，对华实行对冲政策最积极的当数美国的军事盟友：日本、澳大利亚。它们紧密配合美国的亚太战略，尤其在军事部署上。然而，它们也不愿完全对美国亦步亦趋。日本对于美国的军事同盟依赖最强，不仅要应对朝鲜的“威胁”，而且要对付中国崛起的挑战。日本人对于中国崛起心理上最难调整。然而，日本政府和民间内部也存在着多元观点，如《朝日新闻》指出，美国仍然是世界的中心，但已出现衰退，日本必须正式开展多元外交。^[21]澳大利亚的态度基本与日本相似，但是离中国更远，又是中等国

[20] 李晨阳：“对冷战后中国与东盟关系的反思”，《外交评论》，2012年第4期。

[21] 若官启月：“日本需要超越‘深化日美同盟’的战略”，日本《朝日新闻》，2011年9月15日。

家，所以其对冲性弱于日本。澳大利亚前陆军司令彼得·莱希撰文，认为美国把重心转向亚太让澳大利亚安心，但是，美国是领导者，盟友对它难以说不，这限制澳独立决策的能力。如果与美国过从甚密，澳与美的任何错误难脱干系，可能让澳卷入与中国紧张甚至冲突的局面。因此要小心不被夹在中美之间。^[22]澳贸易部长埃默森更直截了当地说，中国崛起是澳的机会，为了政治利益而拒绝机会，就是推卸政府维护国家利益的责任。^[23]连美国的军事盟友都心存犹豫，更不用说其他国家。总之，中国的邻国都希望，既可在美国提供隐性安全保障上坐享其成，又能乘上中国经济发展的东风。^[24]

四、从现实到理想：中国外交的升级

综上所述，中国外交战略和政策面临着新的考验和挑战。最为重要的变量在于中国自身。经过改革开放三十余年的努力，中国从减贫脱困、解决温饱到2020年全面建成小康社会，意味着大多数中国人将过上相对富裕的生活，并向更加综合发展的社会前进。调查发现，世界受访者中认为中国是超级大国或一流强国的比例达53%。^[25]美国媒体预测2030年中国GDP总量接近美国。中国的外交战略和政策已到转折点上，只有认真总结中国外交的历史经验，从更前瞻的角度进行反思，才能为应对新机遇和新挑战而做好更充分的准备。原有的想法和方法已不够用，必须与时俱进，开拓创新，发展出新的理论、思想、战略和政策。中国外交应当从制度创新与制度能力建设的高度着眼，把维护国家利益与地区和世界各国利益相结合，实行更加丰富多彩的平衡外交包括对冲政策，进入提高升级的新阶段。

从现实出发，向理想前进，应当是大国外交的基本态度。改革开放以来，中国对外战略拥有三大创新成果，即和平发展的时代观，和平发展道路的中

[22] 彼得·莱希：“我们绝不要和美国太亲近”，《澳大利亚人报》网站，2012年4月12日。

[23] 克雷格·埃默森：“我们绝不能与重新崛起的中国隔离”，《澳大利亚人报》网站，2012年4月21日。

[24] 杰茜卡·布郎：“东南亚国家在谨慎欢迎中国的同时仰仗山姆大叔”，《悉尼先驱晨报》网站，2012年3月29日。

[25] 环球舆情中心委托益普索集团，在美国、英国、德国、日本、俄罗斯和南非调查，其中19%受访者认为中国是超级大国，34%认为一流强国，23%认为是二流国家，4%依旧较弱，20%说不清，《环球时报》，2012年7月13日。

国崛起观，以及和谐地区、和谐世界的中国理想观。它们指引中国外交克服艰难险阻，取得了前所未有的成功。由于世界和中国持续变化，亟待推进和创新三大观念，并以制度建设去推动外交实践，使理论与实践同时达到飞跃。

和平发展的时代观已经在国际体系的变迁中得到证明。第三次世界大战不可能爆发，冷战国际体系的结束破天荒地以和平方式实现，世界上绝大多数国家政府都认为，本国不处于外来侵略的威胁之下，但是各国人民的不安全感上升。全世界都在追求发展的目标，非洲已成为增长最快的地区之一，发达国家也在危机冲击下重新认识发展的意义，但是发展也造成了对于资源、领土、领海和战略要地的争夺。为了使和平发展在世界范围内健康推进，避免负面因素的干扰和冲击，中国需要重新认识时代发展趋势，从而在推进国际制度变迁中掌握正确的方向。近年来国际学术界有人预测多极化将成为国际体系的趋向，有人认为会出现无极化，有人提出多层复合模式（军事上美国一超独大，经济上三足鼎立，政治上多元力量），也有人指出“零国集团”特点，因为没有大国或国家联盟能持续发挥全球领导作用。更应当看到，在全球化的背景下，非国家行为体的作用不断增强，手机、网络和新媒体改变了社会和人群的组织动员方式，全球治理的任务催生了新的国家集团（如应对气候问题时的小岛国集团），仅仅着眼于几个大国决定世界事务的多极化是不够的，既不符合事实，也无助于解决问题，更不利于争取人心。认识全球治理中的多元力量，关注多边舞台的互动方式，概称为多元多边趋势，是中国认识未来的出发点。美国专家认为，美国未来战略的最大挑战是如何将新兴大国融入国际体系。^[26] 新兴国家如果仅仅考虑如何被融入国际体系是不够的，那只能跟在美国和西方国家后面亦步亦趋。只有从把握世界多元多边趋势（多极化也包含其中）入手，中国和其他新兴国家才能在引领和塑造国际体系制度变迁中发挥独特的作用，才能把自身发展置于时代发展的大潮之中，找到和创造融入国际体系的途径和机制。

中国的崛起一定要走和平发展道路，这对于中国损失最小，获益最大，也是最能被地区和世界所接受的战略。为了坚持走和平发展道路，不因人事变动和代际更替而改变，必须继续解放思想，摆脱冷战思维、零和游戏的束缚，中国的领导、精英和人民要转变观念，健全大国心态，并且建立有效的

[26] 斯图亚特·帕特里克：“不负责任的利益攸关方？新兴国家融入世界体系遇到的难题”，美国《外交》双月刊，2010年11/12月。

内外制度。中国政府应当提出新的原则，这些原则既针对国内也针对国际：虚心学习，互相尊重；协商沟通，求同存异；责任贡献，共同行动；合作安全，共保和平。尽管过去中国外交已在制度创新上取得了一些成果，但是毕竟时日尚短，经验还不充分，今后可以与各国互相学习，共同探索，在双边、小多边、大多边的层次上，在经济、政治、安全、社会和文化不同的领域内，有意识地倡议和建立机制、体制和组织，更大地满足地区邻国和世界各国对中国的期待。这方面的空间很大，例如韩美之间有条约、协定260多个，而中韩之间只有70个左右，而且制度化的约束力和层次也不够。^[27]以中国周边为重点经营制度化建设，必能收事半功倍之效。

从美国和其他国家实行对冲政策可以得到启发，中国作为国际体系中的重要成员，应当实行更加复杂的多维平衡政策，包括对冲政策。早在20世纪90年代，东南亚国家的专家已经提出希望中国成为国际体系中的健康的平衡者。^[28]中国实行平衡政策，包括对冲政策，并非为了与美国对抗，而是成为健康的平衡者，显示大国的成熟外交，这恰恰符合各国对中国的需求。当中国力量尚弱时，由于种种原因，容易选择一边倒的政策。当中国成为大国强国时，不仅只是一般地讲实行独立自主的外交政策，而且可以在日益复杂的环境中平衡各方，两面下注或多面下注，折冲樽俎，引导和塑造国际环境。中国不仅需要在美国、欧盟、日本、东盟等国家和国际组织之间平衡，而且要在政府组织和非政府组织之间平衡，在大国和中小国家之间平衡，在各个地区之间平衡，在现实力量和网上虚拟力量之间平衡，营造和平发展的局面，并且以制度建设巩固局势。中国与各国和各种力量合作、平衡或对冲，都需要机制、制度加以保障，而且机制和制度还要不断强化，更加法治化，更有约束力。中国与各国的制度联系越广泛深入，中国就有更大的优势可利用，外部力量也会对中国的和平崛起更有信心，因为他们也有了制度保障和制度工具。

俄罗斯和印度对于中国外交战略极为重要，不仅因为它们作为大国有更大的政策独立性和选择可能性，而且因为它们可在地区和世界制度的变迁中与中国更加密切地合作。俄、印在冷战时与美国站在对立面，冷战结束后都

[27] 董向荣、李永春、王晓玲：“韩国专家看中国——以中韩关系为中心”，《现代国际关系》，2011年第5期。

[28] 俞新天：“软实力建设与中国对外战略”，《掌握国际关系密钥：文化、软实力与中国对外战略》，上海人民出版社，2010年，第146页。

寻求与美国建立战略性的合作关系。俄的“双头鹰战略”在西面的重点是欧盟，在东面的重点是中国。沙俄曾跻身世界列强，苏联曾为超级大国，俄罗斯在现代国际体系中经验丰富，制度化建设能力强，中俄合作的内容广泛，今后可加强对于国际事务的制度合作。美国对于拓展与印度的关系极其热情，然而，印度不愿与美国结成密切的同盟，让美国人很失望。印度人对于美国支持巴基斯坦怀有警惕，对美军撤离后阿富汗的塔利班化十分担心，与中国的贸易大于与美国的贸易也是一个原因。^[29] 印度如果被西方作为地缘政治的工具，制衡或破坏中国的稳定，不符合印度的利益。^[30] 印度对于国际体系的观点和要求与中国相当类似。中俄印不仅在双边制度化上大有可为，而且在中俄印对话三边机制、上海合作组织、金砖国家合作机制等多边平台上的合作都可更上层楼。

和谐地区与和谐世界是中国外交战略的理想。任何大国的外交战略必定强调其理想，以便据此制订原则，指导现实政策，占领道义制高点。正如许多理想目标一样，没有绝对的和谐，和谐是一个不断与不和谐斗争的过程，使实际状态愈益改善，逐渐地更加接近和谐。谭中指出，美国的“秩序世界”与中国的“和谐世界”既平行、分流又会合、重叠，中国要实现“和谐世界”理想，必须从“秩序世界”的现实着手努力。^[31] 世界上许多行为主体实行平衡政策和对冲政策，是目前和将来极其普遍的现象。它们不仅制约中国，也制约其他行为体，处理得不好将产生矛盾甚至冲突，处理得好也会带来合作的机会。中国的外交战略应当明确，在一定的时间内，如到2020年，现有的地区秩序和世界秩序，应当如何改进，才能更接近理想。秩序通过制度维持，从某种意义上说，制度决定秩序。无论是制度建设，还是秩序构建，都不取决于任何单一的国家，必定是各个行为体合力作用的结果。未来中国作为大国外交战略的首要任务，就是如何联合世界各个行为体在国际体系制度变迁中发挥独特的作用。

[29] [印] 尼廷·戈卡莱：“为什么印度怠慢美国”，日本《外交学者》，2012年6月12日。

[30] 马凯硕：“西方将利用印度来遏制中国崛起”，印度《商业旗帜报》网站，2012年1月16日。

[31] 谭中：“‘和谐世界’与‘秩序世界’”，新加坡《联合早报》，2007年5月19日。