

关于建立中美战略互信的思考

■ 张文宗 / 文

冷战结束后，伴随着台海危机、炸馆事件和撞机事件等，中美关系这艘航船乘风破浪，颠簸前行。两国虽通过危机控制保持了战略稳定，但战略猜忌不但没有随着两国磋商机制的加强和社会交往的密切而消弭，反而因国际格局和中美实力消长的变化而加深。美国奥巴马总统执政后，经过2009年的“亲密接触”和2010年的“全面博弈”，中美关系进入新一轮紧张期。两国在双边、地区和全球议题上的矛盾和摩擦增多，战略竞争的态势凸显。中美建立战略互信并实现长期战略稳定，成为摆在两国决策者面前的重要课题。2011年1月18—21日，中国国家主席胡锦涛对美国进行的国事访问，是新时期两国关系中的历史性事件。通过此访，两国领导人深入沟通，坦诚交流，增加理解，减少猜疑，遏制住两国关系持续紧张的势头。两国通过发表举世瞩目的《中美联合声明》，为建立战略互信开启了新的篇章。

中美建立战略互信过程艰难

中美两国异质性强，结构矛盾深，阻碍双方建立战略互信的因素集中在

政治、军事、安全和台湾问题上。政治上，中美意识形态分歧严重，美国对外推广民主的战略和中国维护政治安全的目标对撞。中国并非拒绝民主，相反还在积极推进有中国特色的政治体制改革，但鉴于美国采取的一系列行动，中国对美国政治渗透的担心是真实的。军事安全上，美国不断强化在亚太的前沿军事部署和同盟体系，频繁举行以中国为“假想敌”的联合军演，使中国面临巨大的安全压力。而中国适度增加军费、扩大防御半径和缩小与西方军事技术差距的努力，被美国解读为威胁其在西太平洋的主导权。不断加剧的“安全困境”成为煎熬两国战略耐心的篝火。美国对台军售、其或明或暗地推动台湾扩大国际空间、利用“台独”势力牵制大陆和平统一的行径，严重侵害中国核心利益，成为中美战略猜疑的重要渊藪。

冷战后中美在战略互信不足的条件下，能维持较低水平的战略稳定，既归因于中国“韬光养晦”、“斗而不破”的对美外交方针，也归因于美国对中国能力和意图的基本判断。美国外交和安全决策层的主流意见认为，作为潜在的战略竞争对手，中国有能

力挑战美国的战略利益，但鉴于两国在经贸上的相互依赖，在地区和全球事务上的共同利益，对中国采取“两面下注”，即“接触”加“防范”的战略最符合美国的利益。美国的目标是将中国塑造成美国主导的国际体系下的“负责任的利益攸关方”。小布什执政八年，中美关系在保持稳定的基础上得到很大改善，离不开“9·11”事件后美国在反恐问题上对中国的需求，但美国对华判断和战略目标并没有发生根本变化。

奥巴马执政初年的2009年，中美关系之所以“高开高走”，主要归因于金融危机后美国对中国的经济需求。中国持续购买美国国债，对美国走出危机至关重要。中国在气候变化和新能源领域密切配合美方，也被视为重振美国经济的必由之路。为此，美国降低对中国人权的批评调门，积极回应中国对美元资产安全的关切，奥巴马总统推迟会见达赖，希望以此“讨好中国”。考虑到国际社会的关切和中美存在的分歧，中国拒绝了一些美国学者和战略家抛出的“中美共治”的“G2”构想，但中国与美国建立“积极合作全面”关系的愿望是真诚的。中国希望美国历史上首位黑人总统能在中美关系上创造历史，在事关中国核心利益的问题上“有所作为”。作为力量对比中的一方，中国对两国建立战略互信也十分期待，对美国副国务卿斯坦伯格提出的“战略再保证”高度重视。经过双方的不懈努力，两国借奥巴马总统2009年11月访华之机发表《中美联合声明》。声明正式确立了两国建设积极合作全面关系的定位。仅从声明内容看，中美在建立战略互信的道路上迈出了可喜的一步。

但国际政治，尤其是大国政治中

的现实主义规则和国内政治的复杂性，远比两国高层的决策富有韧性。美国政治结构和社会系统利益多元、相互制衡的特点，决定了行政当局的政策必然要接受反对党和社会力量的“审议”。奥巴马访华后即遭到国内保守派的抨击，被指责“忽视人权”、“让步太多”、“一无所获”。美国决策层经反思后也认为，在美国经济已复苏的情况下，中国的金融支持对美国不再迫切，美国有必要利用自己在政治、军事和外交上的强势地位，重新确立对华政策主导权。在美国刻意强调“领导地位”和“没有衰落”的基调下，美国对华政策明显转硬。

建立战略互信是中美两国战略需要

国际政治的现实和中美关系的历史表明，美国在相当大程度上掌握着中美关系的走向。中美交往的“刺激—反应”模式仍然可以解释两国在2010年的博弈特征。但与以往不同的是，日渐崛起的中国越来越有能力让美国感受到对华政策的反作用力。这一国际政治力学上的变化加重了美国的战略焦虑和反弹，导致中美关系持续紧绷。

美国在2010年1月宣布价值64亿美元的新一轮对台军售，是具有风向标意义的对华示强信号。中国坚决出台四项反制措施，但中国的“强硬”又让美国感到“错愕”，反指中国“傲慢”。台湾问题是中美关系中最重要的问题之一，奥巴马不顾中国的强烈反对执意碰触这根最敏感的神经，无疑加深了中国对美国的战略猜忌。

地缘政治和军事安全领域，是美国对华施压的“优势项目”所在。在美国“重返”亚太战略的指导下，美国借由中国与周边国家的领土争端，搬弄是非，借力打力。朝核问题及“天安”号事件和炮击延坪岛事件、“中日钓鱼岛撞船”事件、美国航母在中国近海的频繁军演，使东北亚成为中美地缘战略较量的角力场。一度沉寂的南海问题，也因美国的公开介入和美越高调开展军事接触成为焦点。同时，围绕中国军队的新式武器研发、核战略和海洋战略调整、网络战和太空战能力提升等，美国国内掀起新一轮的“中国威胁论”。伴随着美国在亚太同盟体系和其他安全关系的加强，中国周边安全环境趋于恶化，中国与邻国的关系也不同程度地受到损

害。美国围堵中国而造成的两国相互猜忌，极大损害了两国的战略互信。

长期以来作为中美关系“黏合剂”和“压舱石”的经贸关系，也因美国的自私行为具有了战略博弈的特点。中美经贸关系的再平衡，即通过中国扩大内需和美国扩大出口来减少美国对华贸易逆差，进而降低美国赤字和债务的经济发展方式调整，本来是对两国都有利的事情。但美国迫于经济复苏缓慢、失业严重、党派恶斗的压力，将人民币汇率等经贸问题高度政治化。奥巴马政府多次强压人民币汇率在短期内“大幅、快速”地升值，这将给中国的出口行业带来巨大损失，引发大规模失业等严重的社会问题，是中国不能接受的。在向人民币施压的同时，美国推动“量化宽松”货币政策，凭借美元霸权转嫁危机，一些国会议员、学者和媒体更推波助澜，发表不负责任的言论。“挤掉中国崛起的泡沫”、“将中国列为汇率操纵国”、对中国商品“征收惩罚性关税”、利用国际机制“围剿”人民币等声音，在中国看来无疑是在进行经济和金融打压。另外，美国还对对中国一度举起“碳关税”大棒，在大力振兴新能源产业的同时对中国的相关政策发起“301调查”，在不放松对华高技术出口管制的同时对中国的自主创新政策横加指责。种种以双重标准解释世贸规则的行为，已超越单纯的贸易纠纷，而具有明显的战略贸易特点。中美在经贸、金融领域的摩擦，伴随着全球可能爆发贸易战和货币战的担忧，成为加深两国战略猜忌的催化剂。

此外，中美政治斗争和人权纠纷又因谷歌事件、奥巴马会见达赖等行为升级。

经过这一轮博弈，中美战略互

当前世界已发生深刻变革，美国正在同其他国家竞争，美国需要保持竞争力，并为创造就业岗位和经济增长付出更多努力。

美国需要保持竞争力

- 要保持美国的竞争力，首先是要鼓励创新
- 保持美国在研究和技术领域的领先地位对美国的成功至关重要，因此必须增加对教育的投资
- 要重建美国，美国需要进行基础设备重建
- 最后一步，也是关键一步，是削减赤字

当地时间2011年1月25日，美国总统奥巴马发表国情咨文称美国需要保持竞争力。

信跌至近年来新低。有学者指出,此轮博弈暴露出两国战略竞争的全面性、矛盾的深刻性、较量的持久性和后果的危险性。究其原因,除美国调整对华政策外,最根本的是以国际力量权势东移为标志的国际体系转型和中国崛起对美国战略优势带来的压力。崛起的中国希望美国改变过去不合理的对华政策,希望美国尊重中国的核心利益,但美国并没有认识到调整政策的必要性和紧迫性,因此中美重大战略较量不可避免。中美关系的紧张状态,使一些战略家担心中美难以摆脱大国政治对抗的历史宿命,并对此提出警告。基辛格表示,正如英德关系从朋友演变成敌人一样,中美两国的基因有导致双方关系日益敌对的危险,除非两国决策者采取坚定的措施扭转这一趋势。布热津斯基也认为,对亚洲长远的稳定和中美关系来说,最坏的结果就是中美双方转入相互妖魔化。随着两国面临一些国内问题,双方妖魔化对方的可能性将会增大。可以说,中美关系面临着不进则退、不合作就对抗的“战略十字路口”。为中美两国和亚太安全与繁荣计,中美确实有责任建立战略互信,稳定战略关系,合理管控战略竞争,避免陷入战略对抗的困局。

建立战略互信需要 中美两国相向而行

在两国关系面临“历史岔口”的背景下,胡锦涛主席2011年1月对美国的国事访问,阻止了2010年以来两国关系螺旋形下滑的趋势,彰显出两国建立稳定战略关系的重要意义。在1月19日发表的《中美联合声明》中,双方确立了两国关系的最新定位——“致力于共同努力建设相

互尊重、互利共赢的合作伙伴关系”。如果说“相互尊重”体现为两国在政治上的理解和包容,“互利共赢”体现了在经贸上的互补和融合,“合作伙伴关系”则具有积极和正面的涵义。冷战后中美对两国关系的定位,从克林顿时期的“建设性战略伙伴关系”,到布什时期的“战略竞争者”、“建设性合作关系”和“利益攸关方”,再从奥巴马执政初年的“积极合作全面关系”到今天的“合作伙伴关系”,既表明中美关系“竞合共存”、“复杂多变”的现实,也表明两国致力于管理和驾驭两国关系的战略决心。此份《联合声明》作为继中美三个联合公报、1997年《中美联合声明》和2009年《中美联合声明》之后的第六个指导两国关系发展的重要文件,具有重大的历史意义和现实意义。但从另一方面看,两国的战略互信并不会因此出现质的提升。除一些具体合作内容外,《中美联合声明》更多阐明的是两国努力的方向,是一种期望而非现实,两国的分歧依然存在。美国对别国的战略判断,大致分为“盟友”、“伙伴”、“对手”和“敌人”四类。中国基本处在“伙伴”和“对手”之间,即“非敌非友”的位置。在相当长的时期,这一判断都很难有重大改变。

稳定和发展中美关系任重道远,《中美联合声明》无疑为两国培育和深化战略互信提供了令人鼓舞的路线图,但如何履行承诺,推动相关内容的落实,值得深入观察。近一时期,一些战略家和学者纷纷就两国建立战略互信抛出方案。除斯坦伯格继续推销“战略再保证”外,《经济学家》也刊登多名美、英前高官提出的“战略再保证”方案,美国学者约翰·米勒—怀特和托马斯·巴内特草拟的

“新美中大战略协议”也有类似内容。笔者认为,两国宜从造成双方战略猜忌的多个领域入手,本着阐明底线、互释善意、先易后难、平等协商的精神,本着对历史和未来负责的态度积极培育两国的战略互信。

首先,从战略高度和长远角度看待两国在经贸、金融问题上的分歧,并以国际规则为依据处理争端,有助于继续发挥经贸关系作为中美战略互信“黏合剂”的作用。美国将国内经济的“三高—低”问题(高失业、高赤字、高债务和低增长)归因于中国的“货币操纵”显然有失公允,靠诉诸贸易保护主义,强压人民币升值也是“药不对症”。美国对华贸易逆差的形成,是经济全球化和国际产业分工的结果,美国不能因为中国从自由贸易中获益而任意改变自己确立的游戏规则。《经济学家》警告称,美国应遵守自己制定的规则……诉诸贸易保护主义会“弄巧成拙”,它不仅会削弱中国对该体系的信心,也会使美国更难为自己申辩。当然,并非所有的美国人都享受到经济全球化和中美贸易带来的好处,但美国无疑有能力、韧性和决心通过科技创新、产业升级重振经济,而这对中美都有好处。中美在新能源、高铁、智能电网、民用航空等高新技术和产品领域也具有广阔的合作空间。当前,中国正通过扩大内需减少对出口的依赖,通过扩大对美进口和投资缩小对美贸易顺差。中国积极响应美国的“扩大出口战略”,在胡锦涛主席访美期间,两国签署总额450亿美元的经贸协议,让23.5万美国人保住了工作岗位。美国也有必要在放松对华高科技产品出口管制和迅速承认中国市场经济地位上采取富有成效的行动,利用中国巨大

的市场赢得发展。另外，涉及汇率及国际金融体系改革时，通过国际货币基金组织、世界银行和二十国集团等多边组织讨论和解决，比威胁进行单边制裁更显公正和权威。《联合声明》中两国承诺努力建设“全面互利的经济伙伴关系”，表明中美经贸、金融关系不会因两国经济的转型而“脱钩”，相反会在新的水平上更为密切。

其次，中美就亚太和平共处与军事互信达成一定默契或协议，是中美战略互信的重要保证。目前中美在亚太角力的态势如不加以控制，亚太地区，尤其是东亚很可能出现军备竞赛升级的危险。凭借优势军力和冷战期间形成的安全机制，美国认为自己有能力维持在东亚的安全主导权。但安全压力增大的中国如果做出反制，东亚地区安全困境则会加剧。美国应明白，在自己的利益与东亚各国深度融合的今天，“一荣俱荣、一损俱损”的现实决定了制造紧张局势最终会损伤自己。《联合声明》重申了两国在亚太地区“和平共处”的决心，并承诺就应对地区和全球挑战开展更密切的合作。实际上，中美在亚太的合作大于竞争，双方在维护地区和平、稳定和繁荣、防止大规模杀伤性武器扩散、推动亚太一体化和地区合作上拥有广泛的共同利益。中国对美国青睐的亚太一体化持更开放态度，更多从经济全球化而非地缘政治视角看待美国，同时着力缓和与周边国家的关系，有助于冲淡美国地缘战略的军事色彩。双方尤其应加强在朝核问题上的对话，确保半岛的和平、稳定与无核化。就军事互信而言，美国国防部长盖茨在2011年1月访华期间提出中美开展战略对话的建议，希望稳定因美对台军售屡遭冲击的两军关系。笔者认为，

尽管中美两军交往存在诸多障碍，但对话比对抗好、交流比猜忌好。中国应通过对话，让美国了解中国的利益关切，阐明军事现代化和军事战略的意图，缓解美方疑虑。美国也应明白，中国基于国内艰巨的发展任务和防御性的战略文化，在可预见的将来都不会挑战美国。但美国固守绝对优势和绝对安全的战略思维是不明智的，接受在东亚影响力的相对下降和承受一定的“不安全感”，虽然是一个痛苦的过程，但能够换来中美的和平共处与互利双赢。

再次，美国就政治互信释出更多善意，并以实际行动展现对中国政治制度的尊重，是中美战略互信的基础。对于以“自由、民主”的理念立国、视人权外交和推广民主为国家利益的美国来说，仅做出尊重中国“选择自身发展道路”和“发展模式”的表态是不够的。美国国务院停止在年度人权报告中攻击中国，总统停止会见达赖，正确认识和评价中国的政治制度和人权状况，都是美国可以向中国发出的积极信号。当然，要求美国社会，尤其是反共观念根深蒂固的议员、各种非政府组织和宗教团体接受美国政府的做法是困难的，但这更彰显了两国通过更大规模的社会交往了解对方的重要性。《中美联合声明》强调双方应“本着平等和相互尊重的精神”处理人权分歧，“按照国际文书促进和保护人权”，无疑具有进步意义。君子和而不同，美式民主当然不是放之四海而皆准的真理。中国终将按照自己的路线图推动政治体制改革，完善有中国特色的社会主义民主政治。如果美国在看待和对待中国时少一些偏见，更积极地通过人文交流、政党交流、人权对话和社会交往与中国接触，无疑有助于化解中国对政局

稳定的担忧。

最后，台湾问题在建立两国战略互信中仍极为重要。美国对台军售问题不解决，中美战略互信即使建立，也是在“流沙之上”。鉴于台湾在美国战略棋盘上的重要位置、美国国内涉台立法和强大的亲台势力，要求美国政府立即承诺停止对台军售是困难的。但随着两岸关系的不断改善和中美共同利益的不断拓展，台湾作为美国战略资产的价值实际上在萎缩。而随着中国国力的增强，中华民族实现祖国和平统一的愿望会更加强烈，对美国对台军售也更难以容忍。《中美联合声明》并未提及美国对台军售问题，表明两国未能在这一敏感问题上取得进展，美国继续向台湾售武这颗中美关系中的最大“地雷”依然存在。从中华民族复兴、亚太和平及稳定中美关系看，大陆和台湾应就建立两岸军事互信机制尽早沟通，从根本上拆除两岸军事对峙的引信。美国决策者也应拿出战略家的勇气，推动对台军售问题的最终解决。

中美关系是21世纪最重要的双边关系，如何培育战略互信，构建两国战略稳定框架，在今后相当长一段时间内都是摆在两国决策者面前的大课题。崛起大国的复兴之路并不平坦，守成大国的“守业”任务也不轻松，双方的心理和利益调适都需要一个过程。虽然面临着诸多矛盾，但在全球化深入发展，在和平与发展的主旋律高歌猛进的“地球村”时代，在中美两国利益深度交融、两国高层和民间全方位接触的今天，两国必须也有可能避免成为对手。■

（作者单位：中国现代国际关系
研究院美国研究所）

（责任编辑：李瑞蔚）