

# 中美军事交流与安全 互信机制建设评析

[内容提要] 中美军事关系是两国关系中最敏感的区域,良好的军事关系对两国整体关系的发展有着巨大的推动作用。近年来,两国军事领域摩擦不断,险象环生,凸显了中美军事安全互信机制的不足。双方只有加强军事领域的交流与合作,建立并完善双边军事安全互信机制,才能有效提高危机管理水平,促进亚太及世界的和平与稳定。

[关键词] 中美关系 军事交流 互信机制

中图分类号: D822 文献标识码: A 文章编号: 1007- 1369(2009)4- 0060- 06

伴随综合国力的增强,中国军队的作战能力与活动范围有了较大提高和扩展,但这种变化是与中国经济发展水平及其在全球化世界中所承担的角色相适应的。作为新兴的大国与守成的大国,中美之间的矛盾摩擦在所难免。1994年的黄海对峙、1996年的台海危机、2001年的南海撞机、2009年的测量船袭扰等突发事件促使双方重新审视中美军事交流与合作机制的重要性与紧迫性。美军前太平洋总部司令普吕厄上将认为发展中美军事合作意义重大,他说:“美国的战略目标是防止该地区发生军事冲突,军事互信与合作可防止战争的发生,要实现这一战略目标就需要与中国进行军事合作。”<sup>[1]</sup> 现任美军太平洋总部司令基廷也认为,建立中美两国战舰避免敌对发生机制至关重要。基廷主张中美恢复“对双方有益”的军事对话与交流,建立防止中美海上发生敌对事件的机制协议,从而减少军事危机甚至冲突的可能。<sup>[2]</sup> 而中美的军事交流与合作的成果则直接体

现在双边的安全互信机制当中。国际机制理论认为:在特定的国际关系领域,基于国际行为体的共同愿望,汇聚而成的一整套明示或默认的原则、规范、规则和决策程序构成了国际机制。<sup>[3]</sup> 有效的机制能够提供可靠的相关信息,减少参与者对合作伙伴的担心,有效地促进信任产生。随着规范的履行,彼此的外交政策、行为的透明度也随之增加,双方的心理预期也日趋稳定,进而愿意展开进一步合作,并通过有效的合作获得对问题的帕累托最优解。中美军事安全互信机制有利于实现快速的双向信息沟通,稳定彼此的心理预期,塑造双方的国家行为,提高相互合作的可能性。近年来,中美军事领域的险象环生无一不凸显出双边安全互信机制的不足。由于缺乏处理危机的互信机制,紧急时刻,常常要考验指挥官的胆识与智慧,这在近年来中美之间迭起的军事危机中表露无遗。而中美之间由飞机或军舰近距离接触而引发的摩擦很可能会不断重演,危机情况下恐怕也只有经验丰富的指挥官才能保持必要的冷静与沉着。<sup>[4]</sup> 因此中美军事安全互信机制对于增加彼此间的军事透明度、促进相互了解、减少相互猜忌,从而有效地规避和降低军事风险,最大程度地维

收稿日期: 2009 06 05

作者简介: 杨凯,暨南大学东南亚研究所博士研究生,510632。

护了两国的战略安全都将起到非常重要作用。双方只有加强军事领域的交流与合作,建立并完善以安全操作规范为主要内容的军事互信机制,遇到危机时才方能有惊无险,化险为夷。通过双方不断地主动和被动学习,认知和了解,中美军事领域终于从无到有共同构建了系列的交流与互信机制。

## 中美双边军事交流合作与机制建设

自1979年中美建交以来,两国军事交往的30年大致可分为三个阶段:<sup>[5]</sup>

第一个阶段是20世纪80年代难得的“蜜月期”。两国的军事合作始于建交之初,由于共同反对苏联霸权主义是中美关系从解冻到正常化的主要动力,因此这种交流首先是从情报共享入手的。<sup>[6]</sup>1980年两国国防部长实现互访,双方就军事训练和后勤方面的交流达成了协议。1983年9月美国国防部长访华,增进了双方的了解和信任,为两军关系的拓展建立了一种框架,从此以后,双边各军兵种之间的功能性交流开展起来,实现了功能性交往的机制化。期间,两军高层领导人互访10余次,各级别的军事代表团交流非常频繁。1984年6月13日双方签署了《中美军事技术合作协议》,这是两国有史以来第一个军事技术合作的协议,它为今后的军事交流和合作确定了基本原则。<sup>[7]</sup>

第二个阶段是20世纪90年代一波三折的“跌宕期”。冷战结束后,苏联的军事威胁消失,中美之间原有的共同安全利益不复存在,美国不再重视与中国的军事合作。与此同时,随着中国综合国力的增强,美国开始担心中国将成长为美国在亚太地区领导地位的“挑战者”,因此加强对中国的遏制。这一时期的中美军事关系跌宕起伏,历经若干重大事件的冲击,两军关系几度动荡又几经恢复,呈现出脆弱且不稳定的特点。尽管如此,在遏制加接触的战略指导下,美国仍保持着与中国的军事交流。双方取得阶段性成果主要有:1998年1月美国防部长科恩访华,双方签署了

《中美两国国防部关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》;1998年9月中国国家军委副主席张万年访美,双方签署了《中美两国国防部关于就军事环境保护问题进行信息交流的联合声明》;两国在继续遵守1998年达成的《核武器和弹道导弹非针对性协议(即战略武器互不瞄准协议)》的基础上达成了《互不首先使用核武器的协议》;中美还就战略核武器的安全管理问题进行磋商,美国有意邀请中国加入核弹预警系统等。

第三个阶段是进入21世纪以来承前启后的“关键期”。中美在亚太地区的共同安全利益的客观内容已经发生了变化,保持地区和平、防止军事冲突发生成为主要的关切。由于台湾问题、朝鲜半岛问题、地区核扩散和大规模杀伤武器扩散等问题的存在,双方在防止双方军事对抗、防止地区局部战争发生、防止核扩散和大规模杀伤武器扩散等方面有着现实的安全利益。因此中美双边军事安全互信机制建设也在紧锣密鼓地进行当中。除了早已存在的中美两军高层互访及多层次的军事人员留学和访问制度、中美军舰互访机制外,两国还建立了战略层面上的副部长级的“国防部年度防务磋商机制”、工作层面上的“国防部特别政策对话机制”和副外长级的“战略安全、多边军控和防扩散问题磋商机制”,及一些在紧急状态下规避直接冲突的制度,特别是2008年中美两国国防部军事热线的建立使两国军事交流达到一个新的高度。<sup>[8]</sup>

## 中美双边军事安全互信机制的特点

交流才能互信,合作方能共赢。在经过30多年的磨合与发展之后,中美两军在高层沟通、人员往来、防务磋商、军舰互访等多个领域的合作与交流已经进入了机制化的轨道,为两军关系的良性健康发展提供了保障和动力。目前,中美高层军事交流稳定,多层次的军事人员互访频繁,并保持了多个定期防务磋商机制,两国军舰互访也形成机制,整体交流与合作逐渐表现出机制化的特点。<sup>[9]</sup>据不完全统计,迄今为止中美已签订双边军

事协议 16 项,建立了定期交流机制 4 项、不定期交流机制 3 项。综观中美军事安全互信机制建立和发展的全过程,大致可以归纳出以下特点。

1. 中美军事互信机制建设呈现出由表及里,从虚到实、层次递进的特点

中美高层军事互访打开了专业性、功能性军事交往的“星际之门”,务虚定调的高层对话促进了务实合作的各级落实。双边安全机制的建立和完善得益于中美两军高层互访的推动,增信释疑的高层互访本身就是互信机制的一种表现形式,它为专业性军事交流合作定下了基调,中美互信机制建设从高层的务虚对话逐渐落实到功能性领域的务实合作。

2. 中美军事互信机制建设逐渐由相对封闭走向适度开放

由于军事领域固有的保密特性,在早期的交流合作中,双方都表现得相当谨慎,或秘而不宣,或低调简要,对主要议题则一笔带过。随着时间的推移,了解的加深与互信的增长,双方逐渐开始向外界公布相关主题、达成的共识及取得的成果。这种由相对封闭走向适度开放的做法,不仅大大吸引了公众的视线,而且有利于媒体、学者和思想库等公共舆论的参与和评论,引发了更高社会关注度。<sup>[10]</sup>中国正以更开放、更务实、更自信的姿态投入到双边军事安全互信机制建设当中。

## 中美军事安全互信机制的功能及作用

制度规范是利益的产物,利益攸关是制度规范产生的必要条件。在共有理念的指导下,为了共享利益,通过签订共守规范,以相互认可的方式,承诺对相关军事行动进行管理,并形成体现透明度和包容性,具有总结、评估和反应能力,提供惩罚功能的制度规范,可以消除疑虑,建立互信,防止冲突发生。<sup>[11]</sup>因此,建立在互信基础上以预防为主的制度化、规范化双边军事安全互信机制是切实可行的。通过制度的桥梁作用,会形成一种规范和制约行为的环境,使各行为体在安全上照章办事,有规律互动,信任由此产生,并导致良

性循环。人们经常用“复杂”来形容中美关系的特性,这就决定了中美关系需要完善的机制来进行管理,而军事安全互信机制就是中美关系机制化的一个重要组成部分,它为两国关系的发展带来新的动力。

首先,它为中美双边军事安全问题的解决开辟了途径,增加了渠道。这种定期和不定期的交流机制开辟了一种解决问题的途径。它提高了双方意见的交换频率,推动中美间现实问题的解决。规范是双方共同遵守并执行的以权利和义务定义的标准行为。基于互信基础上的标准化操作规范可以有效规避各种人为因素和不可抗力因素导致的事故。即使事故发生了,也不可怕,因为事先制定了系列共守的行为规范作为预案,这样便有章可循、避免陷入相互攻击的恶性循环,防止矛盾的升级和扩大。我们不能幻想中美关系出现所谓一劳永逸的解决方案。有问题时,有畅通沟通机制,不断在沟通中解决问题,这才是真正稳定的大国关系应有的常态,也是中美军事安全互信机制的核心意义所在。<sup>[12]</sup>

其次,它是中美管理双边军事安全关系,预防危机、管理摩擦的重要手段。海空对抗是极其危险的,为防止局势失控,需要双方谨慎和明智的危机管理。危机控制和管理因此成为外交的一项重要内容。由于各国文化、价值观念、对外战略、外交政策、决策机制不同,在危机控制、管理中有一个相互适应的过程,而互信机制为双方构建了相互适应之桥。国际关系实践中,在双边互信机制缺失的条件下,危机管理只能依靠机智果断、灵活细致的外交技巧。国家行为体每解决一次危机都会积累一些管理经验,并开始探索尝试达成某些共守规范来预防和管理危机,这种共守规范进一步发展完善便形成了完整的危机管理机制。而成熟的机制一旦建立并运行,危机管理就能按部就班、有条不紊地进行。中美军事安全领域同样如此。由于双方缺乏就具体问题直接沟通的手段,当突发性军事安全事件降临的时候,双方都存在误判及冒险决策的危险。这个时候在互信机制框架内的及时有效的沟通将发挥巨大的作用。中美

国防部军事热线的建立就是双边军事危机管理的一个有益实践。<sup>[13]</sup> 罗伯特希斯在他著名的危机管理中提出 4R 理论: 预备( readiness) ——在危机发生前就做好处理危机情况的准备工作, 包括有效的预警策略、沟通技能; 反应( response) ——尽力应付对已发生的危机; 减少( reduction) ——减少危机情境的攻击力和影响力, 注意形象管理和媒体协调; 恢复( recovery) ——从危机中恢复过来。<sup>[14]</sup> 军事安全互信机制的内容涵盖了这四个阶段, 它在管理双边军事关系, 尤其是在化解危机方面必将发挥关键性作用。

最后, 它是中美两国增信释疑、扩大共识的重要平台。共守规范是维护共享利益的产物, 是以互信合作的共有理念为指导的制度性安排。共守规范一旦形成便能作用于共享利益和共有理念, 与之形成良性互动。中美军事关系是两国关系中最敏感的区域, 良好的军事关系对中美两国整体关系的发展有着巨大的推动作用。中美军事互信机制促进了中美之间双边互动, 成为双方增信释疑的一个重要平台。目前, 中美之间最不确定的、但也是最需面对的就是战略互信问题。它既是化解中美结构性矛盾的必要前提, 也是防止危机发生最有效的防波堤。<sup>[15]</sup> 美国方面认为, 中国的崛起是未来面临的最深刻、最全面的挑战。而中国方面对美国对华战略意图也存在着根深蒂固的不信任感。而互信机制为双方降低和减少这些疑虑提供了一个有益的渠道。过去军事交流总是从属于政治意向, 军事互信机制的建立和完善有助于互信向高政治领域溢出, 影响战略决策的形成。同时, 中美军事互信机制对地区稳定及世界和平也将产生促进作用。近年来传统安全与非传统安全因素相互交织, 使国际和平与发展面临更加复杂而严峻的挑战。为了有效应对这些共同的威胁, 各国尤其是世界大国必须加强合作协调, 采取多边一致行动。中美在诸多国际安全问题上加强合作、协调立场, 已经对地区和世界的和平与安全产生了积极的促进作用。因此, 中美进一步发展军事关系, 对世界和平无疑将是福音。

## 中美军事安全互信机制的瓶颈

尽管中美军事安全互信机制建设取得了一定成果, 但仍存在不足之处, 主要表现在:

1. 中美军事互信机制的营建和运行严重受制于政治气候的变迁

中美政治气候一直以来都是双边军事交流与互信机制建设的孵化器。如果将中美关系比作一只木桶, 军事交流正是这只木桶上最短的一块木板, 它决定了这个木桶最终能装多少水。<sup>[16]</sup> 中美政治环境成为双边军事规范建设的“克里斯之踵”。两国关系顺利时, 则军事交往频繁, 规范建设也紧锣密鼓地进行; 两国关系波动时, 则军事交往中断, 规范建设随之搁浅。中美军事交流很多时候成为两国政治关系的“抵押品”,<sup>[17]</sup> 两国关系改善的时候, 军事交流总是最后启动; 而两国关系恶化的时候, 军事交流肯定首先冻结。作为两国关系的晴雨表, 双方交恶时, 最先遭殃的就是军事交流; 重修旧好时, 最后恢复的也是军事交流, 中美军事互信机制建设与各个阶段的政治气候密切相关。

2. 中美军事互信机制的范围和内容有很大的局限性

这是由中美军事合作的性质所决定的: 首先, 中美之间军事合作的性质在较长的时期内将主要是“安全合作”, 而非“同盟合作”。中美结构性矛盾导致两国在军事上互不信任, 在较长的时期内中美军事合作的主要目标将是防止两国之间出现军事对抗或军事冲突, 因此中美军事合作的主动性和积极性都弱于美日、美韩或美菲等国的军事合作。其次, 中美之间军事合作的内容在较长时期内将是加强军事透明度而非加强军事联合行动能力。<sup>[18]</sup> 鉴于中美军事合作的主要目标是避免军事对抗, 因此双方力图通过军事交往来了解对方的战略意图及军事实力。此外中美已有的军事互信机制中还存在着实施细则不详、政治意义大过军事意义等问题。

## 中美双边军事安全机制建设的努力方向

奥巴马新政府的上台为中美军事关系的改善带来新的契机。中美军事交流回暖对中美关系的整体长远发展具有促进作用,因为两国共同关系的领域中有许多方面都涉及国防安全等军事问题,不过中美双方在台海问题、核战略、地区安全以及其他领域还存在认识上的落差,这些问题的解决还需要中美双方进行更多的实质性接触和交流。<sup>[19]</sup>中美两军在加强交流的工作中任重而道远,面临着种种攻坚任务。中美双方今后要采取务实性的交往来拓展两军关系。尽管中美两军安全互信机制建设领域存在诸多不利因素,但前景依然可观,因为军事交往是美国对华长期接触战略的一部分。应通过建立信任措施来减少中美军方之间出现问题和误解的可能性。<sup>[5]</sup>美方建议两军合作可经历三步曲:一是加强现有合作,二是适度扩展新的领域,三是从建立信任走向实质性国际合作。<sup>[20]</sup>针对美国的战略部署,结合我方的实际情况,中国应该在以下方面加强努力:

1. 构建新型的建设的两军关系,努力使双边多层次的军事交流与合作朝稳定化、长期化和制度化方向发展

对于双边军事交流,中方一直以来按照:高层互访—安全对话—功能交流—军事培训—建立互信这一模式进行,美方则更倾向于务实性与功能性的交流。虽然目的不尽相同,但中美双方都希望通过军事方面的交流加强联系,追求利益互补。中美之间军事交流的制度化、规范化,会减少许多的阻力、误会和猜疑,对中美关系良性发展起很大的作用。“建设性”的本意就是“旨在改进和提高的,有益处的”。从中美关系的现实出发,以互信、互利、平等、协作为核心理念的新安全观为指导,共同构建开放、务实的建设性的合作关系是未来两军关系平稳健康发展的必由之路。<sup>[21]</sup>

2. 设立敏感军事活动通报制度,进一步提升两国军事的透明度

中美应通过不断提高军事活动透明度等措施

来减少中美之间出现问题和误判的可能性。美国之所以要求透明度是基于一个简单的逻辑:开放会产生信任,而保密只会导致猜疑。双方可以参考国际透明度准则,如联合国武器登记制度,来减少彼此的误解和猜疑(中国出台年度国防白皮书正是积极面向互信的努力结果)。<sup>[22]</sup>美方先后提出了设立危机管理制度和军事演习事先通报制度等建议,以防止两国军队在海上的突发事故发展为冲突。这些提议和设想得到了中方的高度重视,相关事宜仍在商讨中。

3. 充分利用现有的互信机制,努力推动中美军事合作向纵深发展

联合军事演习是两军交往程度最深的方式,美军把联合军演分为两个层次:“练习”(exercise)和“军演”(game)。<sup>[23]</sup>练习性质的联合军演包括海上编队、搜救、通讯和补给等,中美之间已经开始,如2006年9月中国海军舰艇编队在访美期间,首次与美国海军在圣迭戈附近海域成功举行了海上联合搜救演习。<sup>[24]</sup>较高层次的带有实战背景的联合军演主要用于训练协同作战能力。目前的情况下,中美两军之间还很难进行传统安全领域大规模的军事演习。选择非传统安全领域的海上联合搜救作为中美两军演习的课题,反映出两军合作更加务实的特征。先在“低政治”领域的搜救演习方面取得突破,才能为下一步更深层次的合作与交流打下基础,才有可能一步步上升到“高政治”领域的武器装备技术合作、传统安全领域军事演习等。<sup>[25]</sup>在打击走私贩毒、遏制海盗劫掠,防范恐怖主义、维护海上战略通道等非传统安全等领域,中美两军合作的空间很大,这方面的军事安全与互信机制的建设应该进一步加强。事实上,中美两国海军在索马里与其他国家一道,正在开展卓有成效的反海盗合作。

中国正在以一个负责任的新兴大国的形象与守成的领导者美国积极协调。中美军事互信机制不仅在维护彼此的共享利益中发挥着重要作用,而且在打击国际恐怖主义、干预人道主义危机、防止核扩散行为等全球治理行动中也将发挥巨大作用。只有双方充分理解并尊重彼此的核心利益,

才能通过军事安全互信机制这一制度保障共同促进中美关系的良性发展。

附表:中美军事安全互信机制一览

不定期	定期
中美两军高层对话和各层次交流机制	中美海上安全磋商机制
中美海海军舰互访机制	中美国防部年度防务磋商机制
中美国防部军事热线联系机制	中美国防部特别政策对话机制
	中美战略安全、多边军控和防扩散问题磋商机制

注释:

[1] 王立. 1973—2005 美国驻华大使传奇. 世界知识出版社, 2005: 105( 普吕厄曾于 1996 年亲自指挥向台湾地区部署航空母舰, 多次访问中国, 冷战后中美的第一项军事合作协议——《加强海上军事安全磋商机制协议》也是他积极促成的。)

[2] 邱永峥. 中美应建立“ 战舰避免敌对机制”. 青年参考, 2009 02-28

[3] 王杰. 国际机制论. 新华出版社, 2002: 2

[4] [美] 莱尔·J·戈德斯坦. 知远, 绿天. 中美海上冷战能否避免?. 现代舰船, 2008( 6)

[5] 彭光谦. 中美关系的晴雨表. 世界知识, 2004(3)

[6] 陶文钊. 中美关系史. 上海人民出版社, 1999: 179 ( 伊朗伊斯兰革命的结果导致美伊关系恶化, 美国失去了位于伊朗北部地区的两个针对苏联哈萨克斯坦地区反弹道导弹试验场进行监测的监测站, 因此迫切需要临近伊朗的中国在这方面提供合作。1978 年 5 月布热津斯基访华时向中方提出在中国西部边境地区建立监测站的问题。1979 年 1 月邓小平访美期间双方就此达成原则协定, 然后又商定了实施细则, 由美方提供建站设备及技术人员, 中方进行协助, 双方共享情报。1980 年在新疆建立了跟踪苏联导弹试验的两个电子监测站, 之后在 1984 年到 1987 年期间又在中国建起了 9 个地震监测站, 用于对苏联的地下核试验进行测算。)

[7] 陶文钊. 中美关系史. 上海人民出版社, 2004: 185

[8] 刘俊. 危机管理催生中美军事热线. 国际先驱导报, 2008 03-05

[9] 彭光谦. 中美军事交流正逐步迈向机制化轨道.

2006 11-16. [http://news.xinhuanet.com/mil/2006-11/16/content\\_5339871.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2006-11/16/content_5339871.htm)

[10] 刘长敏. 中美战略对话机制的发展及其解析. 现代国际关系, 2008( 7)

[11] 朱立群. 制度化安全合作与权利的自我约束. 世界经济与政治, 2003( 11)

[12] 倪峰. 推进互信的重要平台中美战略对话回顾. 当代世界, 2008( 3)

[13] 王义桅. 中美关系步入机制化时代——对从经济战略对话到建立军事热线的理解. 新闻前哨, 2007(7)

[14] [美] 罗伯特·希斯. 危机管理. 王成译. 中信出版社, 2004: 21

[15] 袁鹏. 战略互信与战略稳定——当前中美关系面临的主要任务. 现代国际关系, 2008( 1)

[16] 罗援. 中美军事交流: 风风雨雨 25 年. 北京周报, 2004( 1)

[17] 于新超. 美国邀请中国观摩关岛军演有玄机. 国际先驱导报, 2006-05-19

[18] 阎学通. 中美军事合作的前景. [新加坡] 联合早报, 1998 06-07 (“ 安全合作” 是指两国军事合作的目的在于避免两国之间发生军事对抗或军事冲突; “ 同盟合作” 则是防备与第三国或其他国家之间发生军事冲突。)

[19] 李雨桐. 中美两军战略互信机制提上日程. 2005-02-05. <http://www.people.com.cn/GB/junshy/1078/3169584.html>

[20] [美] 威廉·S·科恩. 美国的亚洲政策, 2000 07-13. 美国驻华大使馆. <http://www.usembassy-china.org.cn/press/relas/2000/q/cohen0713.html>

[21] 任向群. 构建新型建设性军事关系. 2007 11-06. <http://www.chinanews.com.cn/gj/new/2007/11-06/1070166.shtml>

[22] [美] 沈大伟. 中美战略关系: 从伙伴到竞争对手. 世界经济与政治, 2001( 2)

[23] 程刚. 中美海军频频握手. 环球时报, 2005-09-16

[24] 韩晓. 中美联合演习有四个之最. 环球时报, 2006 11-23

[25] 熊争艳. 联合搜救: 中美军事交流新趋势. 2006 11-18. [http://news.xinhuanet.com/mil/2006-11/18/content\\_5345999.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2006-11/18/content_5345999.htm)

(责任编辑:张业亮)