

东北亚安全秩序的悖论 与中美双领导体制的未来^{*}

王俊生

内容提要：文章从国家实力、合法性认同、关系互动等三个指标进行分析，发现影响二战后东北亚安全秩序稳定的因素正在发生显著变化，这体现在三个悖论上。其一，美国希望继续主导东北亚安全秩序，但越来越力不从心；其二，尽管近年来中国日益强调要在地区秩序走向上发挥更大作用，但难以撇开美国实现角色提升，遑论单独主导东北亚安全秩序；其三，中美关系的竞争与合作将维持下去，且有滑向竞争加剧的倾向，对东北亚安全秩序而言，意味着维持现状的可能性较大，但又有出现类似冷战格局的可能，这显然违背中美两国与地区各国的共同利益。针对上述悖论，文章基于现实条件、第三方态度、中美两国的意愿等，提出了在东北亚安全秩序构建上应推动“中美双领导体制”的思路。这一思路既符合目前东北亚安全秩序影响因素变化的趋势，也符合中美两国与地区各国的共同利益。在构建上面临的困难包括两国实力差距仍较大、缺乏地区整合机制以及中美秩序观不同。面临的有利条件不仅包括实力变化趋势与利益共享特点，还包括中美两国的重要性对于该地区其他国家而言均不可替代，随着朝鲜与美国关系的改善，中美在该地区将不存在敌对国家。在构建上，中国应继续把注意力聚焦到包括经济发展和国内治理在内的国家综合实力建设、逐步整合东北亚地区、持之以恒地加强与美国的合作、以朝核问题入手逐渐过渡到其他领域，以及加强机制建设等。

关键词：东北亚地区 安全秩序 悖论 “中美双领导体制” 构建路径
作者简介：王俊生，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

^{*} 中国社会科学院学部委员张蕴岭研究员、中国社会科学院亚太与全球战略研究院钟飞腾研究员，以及南京大学国际关系研究院朱锋教授通读了初稿，并提出了宝贵修改意见，在此表示感谢。同时感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提出的宝贵意见。文责自负。

东北亚地区对于中国国家利益的重要性已得到许多学者的论述，普遍认为其对中国安全利益极其重要。^①同时，尽管学术界对于“秩序”的界定仍然存在分歧，但基本都认为“稳定性”与“可预测性”是其两个基本特点。^②以此考察东北亚地区安全秩序可以发现，这两点都在发生明显变化，^③预示着东北亚安全秩序可能正在发生显著变化。但是不像历史上地区秩序的变化一般发生在战争或冲突后，目前东北亚安全秩序的变化是在和平环境下进行的，这预示着分析其变化及前景不仅重要，而且较为困难。

整体上看，学术界对于全球秩序与国际秩序的分析较多，也普遍认为其正在发生变化，比如袁鹏教授认为，“毋庸置疑，我们身处的世界正处于旧的秩序坍塌、新的秩序待建的非常时期”，^④“不管承不承认，这个世界已经变了”。^⑤但是有关东北亚地区安全秩序的讨论还非常少，相关研究基本都是在东亚秩序的框架下进行的。^⑥这种讨论对于加强对东北亚安全秩序的理解有一定意义，却远远不够。主要由于“东亚”包含的范围过大，地区内部的多样性使得概念的可操作化非常困难。东亚狭义上包括东北亚和东南亚，若稍微宽泛一点甚至包括某些南亚和大洋洲国家，如印度、澳大利亚、新西兰和巴布亚新几内亚等。^⑦这说明学术界急需从东北亚区域本身入手进行研究。实际上，东北亚地区作为中国周边一个独立的次区域已得到学术界的广泛认可，原因在于该地区“资源分布、地理、历史、政治关系等因素的作用，以及各国又普遍更关注（区域内）的安全互动与安全议题”。^⑧国际关系理论家们对此也有诸多论述，如米尔斯海默（John Mearsheimer）等学者在案例研

① 王俊生：《“安全困境”的形成与缓解——以冷战后东北亚安全为例》，载《教学与研究》2014年第11期，第18~28页。

② Randall L. Schweller, “The Problem of International Order Revisited: A Review Essay”, *International Security*, Vol 26, No 1, 2001, pp 161-186; 周方银：《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》，载《当代亚太》2012年第5期，第24页。

③ 本文第二部分和第三部分将会详细分析。

④ 袁鹏：《世界新秩序呼唤中美新型大国关系》，载《世界经济与政治》2016年第9期，第9页。

⑤ 袁鹏：《全球大变局与世界新秩序》，载《现代国际关系》2016年第10期，第1页。

⑥ 门洪华：《四大力量博弈与东亚秩序》，载《国际政治研究》2015年第5期，第54页。

⑦ 中村哲：《东亚近代史理论的再探讨》，陈应年译，商务印书馆2002年版，第32页；白永瑞：《思想东亚》，载《读书》2009年第11期，第29~33页。

⑧ Camilla T. N. Sørensen, “Security Multilateralism in Northeast Asia: A Lost Game or the only Way to Stability”, *Journal of China and International Relations*, Vol 1, No 1, 2013, p 3.

究中把东北亚作为一个独立的区域。^①

本文首先提出的核心观点是，东北亚安全秩序正在发生历史性变化，这体现在三大悖论上。其一，美国希望继续主导东北亚安全秩序，但是越来越力不从心；其二，中国也难以单独主导东北亚安全秩序，但又希望发挥更加积极的作用；其三，中美之间的竞争与合作关系将维持下去，且有滑向竞争加剧的倾向，对东北亚安全秩序而言，意味着维持现状的可能性较大，但又有出现类似冷战格局的可能性，这显然违背中美两国与地区各国的共同利益。面对上述悖论，笔者提出了“中美双领导体制”的思路，并对其理论与政策背景、构建困难及构建路径进行了分析论证。

一、东北亚安全秩序变化与中美秩序观博弈

地区秩序是相对于全球秩序而言的，正如门洪华教授指出的那样，“一般而言，全球秩序即我们经常提及的国际秩序，地区秩序则与其相对照，是在地区各国的互动过程中产生的，又可以被看作存在于全球秩序和国内秩序之间的一种‘秩序模式’”。^② 分析东北亚安全秩序变化与否需要参照国际秩序变化的一般规律。

有关国际秩序形成与演进的动力一直是国际关系学者研究的重要议题。考克斯（Robert W. Cox）认为，“国际秩序”概念的存在有其特定历史条件，那就是已经制度化的民族国家体系。^③ 基辛格（Henry Alfred Kissinger）指出，“一个长期稳固的国际秩序有赖于两大支柱支撑：第一根支柱是受到广泛认可的国际合法性，第二根支柱是一个权势均衡又或力量均衡的存在”。^④ 实际上，这两根支柱就是自由主义与现实主义所分别长期坚持的国际秩序观。

^① John Mearsheimer, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 272; Alexander Wendt, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2001, pp. 40-41, 138-141.

^② 门洪华：《地区秩序建构的逻辑》，载《世界经济与政治》2014年第7期，第7页。

^③ Robert W. Cox, “Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory”, in Robert Keohane ed., *Neorealism and Its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

^④ 转引自肖晔：《国际秩序变革与中国路径研究》，载《政治学研究》2017年第4期，第39页。

现实主义强调在实力作用下达成平衡的规律，在这方面最典型的是沃尔兹（Kenneth N. Waltz）等提出的新现实主义理论，但越来越多的学者也认识到了制度的重要性。“在什么要素对国际秩序产生重要影响的问题上，权力结构的基础性作用是无疑的。但权力不能单独解释国际秩序的运行和转换，其他因素对权力运行逻辑和方式的影响同样至关重要。权力与其他变量的相互作用，形成了具有体系合法性的秩序/权威。”^① 自由主义认为，这种所谓的“其他因素”就是制度。如伊肯伯里（G. John Ikenberry）提出，“制度战略在领导国的秩序建设和随后出现的战后秩序中发挥越来越重要的作用”。^② 实际上，从二战后至今的国际秩序来看，国际社会成员国越来越重视规则制定权。霸权国通过构建一系列制度安排，目的在于降低霸权成本。其他国家在实力有限的背景下希望通过制度提升影响力并约束霸权国。这些观点也得到了国内学者的支持，如时殷弘教授认为，国际秩序的构建依赖于“世界性的国际权势分布”“国际规范体系”和“跨国价值观念体系”。^③

上述分析回答了有关国际秩序的两个核心问题——构建主体与构建机制。其一，国家仍是国际秩序构建的最重要主体。虽然越来越多的国际组织、跨国企业和跨境流动的个体公民等在国际秩序形成与演进中也在扮演着重要角色，但在不同地区区别很大。在跨国流动频繁和国际机制发达的地区，比如欧洲，非国家行为体起到的作用较大。而在传统安全问题还未彻底解决、主权诉求突出的地区，比如本文要讨论的东北亚地区，非国家行为体的作用相对较小。即使在发达地区在讨论安全问题时，国家仍起到绝对的主导作用。因此，本文讨论的东北亚安全秩序的研究对象主要是该地区的国家，即中国、日本、韩国、朝鲜、蒙古和俄罗斯。^④ 考虑到美国作为一个全球性霸权其影响力无处不在，而且其与日韩两国的同盟关系，尤其是在两国的驻军事实上分享了他们的部分主权，因此本文在讨论东北亚安全秩序时也

① 于海洋：《权力结构与协商规范：东北亚区域体系的历史变迁及其启示》，载《东北亚论坛》2018年第4期，第57页。

② 转引自肖晞：《国际秩序变革与中国路径研究》，第39页。

③ 时殷弘：《中国崛起与世界秩序》，载《现代国际关系》2014年第7期，第32页。

④ 尽管反对朝鲜拥核的国家组建了一个“统一阵营”，但没有朝鲜参与的地区秩序构建只能是对抗性的，充满风险。如前所述，东北亚地区的问题不只是朝核问题，把所有的问题都归结于朝核问题，难以取得地区总体秩序构建的进展。参见张蕴岭：《东北亚地区关系：格局、秩序与前瞻》，载《东北亚学刊》2017年第2期，第7页。

包括美国。^①

其二，国际秩序的形成要素有两个——国家实力与合法性。一种秩序的形成首先在于实力的分布，这是秩序稳定性的基础。但如果该秩序无法得到认同，比如该地区其他国家对该秩序普遍不满，毫无疑问这个秩序要么难以维持下去，要么维持下去的成本将非常高昂。正因为如此，即使实力再强大的国家，在地区与国际问题上也越来越重视合法性问题，这也是冷战后西方国家力推所谓“软实力”“巧实力”等的重要动因。合法性的表现形式是或明或暗的相关机制的存在，这种存在对相关国家的行为具有一定约束力，保障了国际与地区局势走向具有一定的可预期性。

其三，除了现实主义与自由主义的国际秩序观外，建构主义的视角也很有价值。建构主义在秩序观上的核心逻辑在于，“秩序由规则确立，但规则源自知识的建构”。^② 这实际上是在强调国家间关系的互动。

综上，本文对东北亚安全秩序稳定与变化的分析指标基于以下三个——国家实力、合法性认同与关系互动。尽管未纳入分析指标，但还要强调国家利益对于分析的重要性。从国家利益视角分析国际关系问题几乎亘古不变，对于国际秩序研究也是如此。“过去几百年间，各个主权国家为维护和拓展本国利益而展开激烈竞争，正是这种竞争成为现代国际秩序演进的重要动力。”^③ 在一个无政府与资源有限的国际社会，国家实力的变化自然要求更多话语权与更多利益，这会导致观念与目标发生变化，从而推动行动上的变化。一个国家出于谋求和维护国家利益的考虑，对于现存体系中的利益分配方式和秩序总会采取维护或者变更的态度。^④ 这一演进规律可归结为“实力变化—利益变化—目标变化—战略变化—秩序变革”。

从上述影响东北亚安全秩序的三个指标来看，该地区安全秩序存在显著

^① 对此，国内外学者取得了共识。国外学者的观点参见 Brendan Howe, “Three Futures: Global Geopolynomic Transition and the Implications for Regional Security in Northeast Asia”, *Modern Asian Studies*, Vol 39, No 4, 2005, p 762.

^② 肖晞：《国际秩序变革与中国路径研究》，第 40 页。

^③ 王鸿刚：《现代国际秩序的演进与中国的时代责任》，载《现代国际关系》2016 年第 12 期，第 9 页。

^④ 刘丰：《东亚地区秩序转型：安全与经济关联的视角》，载《世界经济与政治》2016 年第 5 期，第 45 页；刘丰：《国际体系转型与中国的角色定位》，载《外交评论》2013 年第 2 期，第 5~9 页；刘丰：《国际利益格局调整与国际秩序转型》，载《外交评论》2015 年第 5 期，第 47~51 页。

的悖论，预示着东北亚安全秩序正在发生显著变化。^① 东北亚安全秩序的悖论还体现在中美两国秩序观的差异上。从美国的秩序观来看，其希望继续主导东北亚安全秩序，这典型体现在美国历届政府的国家安全战略报告上。2010年的报告中指出，“在21世纪，美国已经再次做好领导世界的准备”。^② 2015年的报告中指出，“任何成功地确保美国人民安全与推进美国国家安全的战略必须开始于一个无法否定事实：美国必须领导这个世界”，“问题不是美国是否要领导，而是如何去领导”。^③ 2017年的报告中指出，“经过我（美国总统特朗普——笔者注）的不懈努力，美国已经再次领导世界”，“我们已经学到了教训，如果我们不领导这个世界，那么其他对我不利的国家就会填补这个空白，危害我们的利益”。同时，该报告指出，“中国和俄罗斯正在挑战美国的权力、影响力和利益，试图削弱美国的安全与繁荣”。^④ 由此可见，美国所希望的未来地区安全秩序就是其同盟体系的放大版，^⑤ 美国希望延续目前在东北亚安全秩序上的主导地位。

与此同时，中国明确指出在地区秩序构建上将更加积极主动并发挥更大作用。十八大明确提出中国将以更积极姿态参与国际事务。^⑥ 在2013年10月召开的中国周边外交工作座谈会上，习近平强调，无论从地理方位、自然环境还是相互关系看，周边对我国都具有极为重要的战略意义，“要着力推进区域安全合作，主动参与区域和次区域安全合作，深化有关合作机制”。^⑦

① 第二、第三和第四部分将对其进行详细分析。

② *National Security Strategy of United State of America*, Introduction, The White House, May 2010, <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>

③ *National Security Strategy of United State of America*, Introduction, The White House, February 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015__national__security__strategy.pdf

④ *National Security Strategy of the United States of America*, Introduction, The White House, December 2017, pp 2-3, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

⑤ G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, “Images of Order in the Asia-Pacific and the Role of the United States”, in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York City: Columbia University Press, 2003, pp 423-424.

⑥ 《十八大在京开幕 胡锦涛做报告》（全文），<http://www.mfa.gov.cn/ce/cgvienna/chn/zt/zggedsbd/t986983.htm>.

⑦ 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318.html>.

正如吴心伯教授所指出的，“20世纪90年代，美国是推动地区秩序演变的主要力量。进入21世纪第二个十年，力量上升和战略上积极进取的中国成为塑造地区秩序的关键力量”。^①这就带来一个悖论，中国想发挥更加积极的作用，但美国想继续主导，因此在抑制中国作用的发挥，“中国积极参与东北亚安全秩序构建的核心目标是希望赢得安全、尊重和自身合法的领土与主权利益，而美国则以影响、限制和塑造中国的行为和选择为目标”。^②由此可见，如何在东北亚安全秩序发生显著变化的背景下促进中美高质量合作成为学术界与政策界亟待重视的战略问题。

二、东北亚安全秩序上的美国主导力下降

美国在东北亚安全秩序问题上长期发挥着主导作用。伊肯伯里指出，尽管东亚地区国家关系历经各种发展变化，但美国领导的“轴辐体系”始终是维持地区稳定的不变基石。^③吴翠玲（Evelyn Goh）指出，美国在东亚地区的霸权并非完全依赖于自身的超强实力，更重要的是获得了地区国家对这种霸权的支持和欢迎。^④笔者认为，造成这种现象的原因，对于同盟外的国家而言主要是实力在发挥作用，中国、俄罗斯、朝鲜和蒙古等即使不想接受，但面对美国主导的同盟体系在军事安全上占有较大优势，也不得不接受。对于同盟内的韩国与日本而言，除了实力因素外，它们也可以从中获得安全、经济发展乃至战略上的好处，因此对其接受并拥护。

但近年来，美国在东北亚地区实力结构上的优势在下降，这突出反映在中美权力结构对比上。

第一，中美权力结构在全球层面出现此消彼长，这会给两国在东北亚地区的权力结构带来影响。有许多学者论述过中美权力结构的变化。吴心伯教授从制造业、全球货物贸易、对全球经济增长的贡献、国际总储备（外汇储

① 吴心伯：《论亚太大变局》，载《世界经济与政治》2017年第6期，第53页。

② 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，载《世界经济与政治》2013年第3期，第14页。

③ G. John Ikenberry, “American Hegemony and East Asian Order”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol 58, No 3, 2004, pp 353-367.

④ Evelyn Goh, *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp 5-6.

备、黄金储备、特别提款权等)等方面论证了这一变化。^① 还有人从贸易层面指出,“2006年,美国是全球127个国家的最大贸易伙伴,中国则是70个国家的最大贸易伙伴。到2011年,中国跃升为124个国家的最大贸易伙伴,而以美国为最大贸易伙伴的国家数量下降为76个”。^② 不少学者还指出,中美力量对比的变化还体现在发展态势上,美国当前处在相对衰落态势。^③

第二,因地缘影响,美国作为域外国家与全球性大国在东北亚地区投入有限,这进一步抵消了其力量优势。曾任美国国防部部长的哈格尔(Charles Hagel)宣称,到2020年,美国将会在东亚布局60%的海军与空军军力。^④ 因此,有学者主张“计算美国在东亚的军事实力时以其60%为准”。^⑤ 考虑到东亚特还包括东南亚,美国与泰国和菲律宾还存在同盟关系,笔者认为,美国在东北亚的军事实力将低于其综合实力的50%。中国作为地理上的东北亚大国,不仅不存在因距离而导致的力量抵消问题,而且近年来军事实力大幅提升。中美军事力量对比正在朝着对中国有利的方向发展。^⑥

在东北亚地区,不仅中美实力在发生变化,而且该地区的韩国、日本也都在发展,俄罗斯也处于复兴进程中,朝鲜在完成了所谓“军事大国”目标的基础上正在向“经济大国”进行“战略重心转移”,这些都表明美国以往在该地区的实力优势在逐渐缩小。“在可预见的将来,美国仍将是本地区最主要的行为者和秩序塑造者,但除非其力量优势的下降趋势得到扭转,否则其在地区格局中的作用将不可避免地持续下行。”^⑦

与此同时,该地区国家对美国主导的安全秩序的合法性认同也在发生变化。二战后,美国主导的东北亚安全秩序从合法性认同上看主要由以下因素构成:其一,雅尔塔体系与《旧金山和约》。雅尔塔体系得名于1945年初

① 吴心伯:《论亚太大变局》,第38页。

② 《中国超过美国成为多数国家最大贸易伙伴》, https://www.guancha.cn/economy/2013_12_27_195361.shtml。

③ 吴心伯:《论亚太大变局》,第38~39页。

④ *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, U. S. Department of Defense, 2012, http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf

⑤ 韩召颖、黄钊龙:《中国崛起、东亚格局和东亚秩序:现状与未来》,载《现代国际关系》2017年第9期,第3页。

⑥ 胡波:《中美在西太平洋的军事竞争与战略平衡》,载《世界经济与政治》2014年第5期,第64~84页。

⑦ 吴心伯:《论亚太大变局》,第35页。

美、英、苏三国政府首脑举行的雅尔塔会议，其对东北亚安全秩序的影响有：（1）联合国的建立，“现代国际秩序演进中的最重大事件是联合国及全球治理架构的创建”。^① 东北亚国家均加入了联合国，联合国安理会五个常任理事国中该地区占到三个，即中国、美国和俄罗斯。（2）冷战期间美日韩与苏中朝两极格局的形成对该地区秩序产生了深远影响，时至今日，美日和美韩同盟关系以及美日韩三边安全合作，以及中俄朝相对紧密的关系均与此不无关联。（3）朝鲜半岛一分为二，随后发生的朝鲜战争进一步固化了朝韩的分裂格局。（4）蒙古国的独立。

《旧金山和约》即“对日和平条约”形成的秩序安排，它于1951年9月8日由包括日本在内的49个国家在美国旧金山签订，1952年4月28日生效。在《旧金山和约》签署五个小时后，日美签署《安全保障条约》，构建起了美国对日本施行半占领状态的“旧金山体制”。其影响有：（1）奠定了美日军事同盟关系，^② 日本成为“半主权”国家，即经济上独立但安全上严重依赖美国。（2）违背《开罗宣言》和《波茨坦公告》的相关规定，《旧金山和约》对日本经由侵略扩张所得到的领土只规定“放弃”，但不规定“归属”，这给东北亚地区留下了一系列领土问题，如日俄“北方四岛”（俄方称“南千岛群岛”）问题、日韩“独岛”（日方称“竹岛”）问题，以及中日钓鱼岛问题等。^③（3）美国在东北亚地区建立的同盟关系。因为雅尔塔体系与《旧金山和约》的签订，二战后美国在东北亚地区形成了与韩国和日本紧密的同盟关系，其中日本是美国在亚太地区最重要的盟友。冷战结束后，日本国内也曾出现通过加强东亚合作来发挥自己主导作用的提法，但最后还是转向加强美日同盟。张蕴岭教授认为，“今后尽管美日关系还会调整，但在相当长一段时期内，日本还需依托日美同盟来做大日本，这是大趋势”。^④ 美日同盟主要针对中国，“后来因为朝鲜战争，美国决定加快同日本结盟，而且明确该同盟针对中国”。^⑤ 这也使得东北亚安全秩序从冷战至今都是分裂的。

① 王鸿刚：《现代国际秩序的演进与中国的时代责任》，第6页。

② 在日本的冲绳县，美日同盟法律条文中的地位某种程度甚至高于日本宪法，这也是美军占领日本的后果，也是美日同盟关系的一种实际体现。

③ 朱海燕、刘凤华：《东亚地区秩序演变视角下的日本外交》，载《历史教学》（下半月刊）2013年第9期，第57页。

④ 张蕴岭：《东北亚地区关系：格局、秩序与前瞻》，第5页。

⑤ 牛军：《中美关系与亚太安全秩序的演变》，载《当代美国评论》2018年第1期，第6页。

近几年，美国在东北亚地区的上述合法性认同面临的挑战表现在：其一，日本对雅尔塔体系的挑战越来越大。日本不甘心仅做经济大国，开始向所谓“正常大国”方向发展，着重发展军事力量。2012年安倍晋三再任日本首相后，公开提出修改日本宪法，改“自卫队”为“国防军”，对外政策上将重心由经济转向安全。这既是日本国内政治演变的结果，也是日本保守势力对地区安全环境变化的反应。作为东北亚地区的大国与关键战略重心，日本的这一走向必然会对东北亚安全秩序产生影响。特别是考虑到“在历史问题上日本没有为二战期间的侵略罪行真诚道歉，地区内其他国家没有参与清算过程，日本侵略罪行远没有得到彻底清算，也没有构建一个普遍参与的新合作机制”，^①日本走向军事大国必然引起地区内其他国家的警觉并产生连锁反应。“日本安全政策的重大变化、军事力量的提高以及在地区安全事务中作用的增大，不仅加剧了一些地区国家对日本走向的担忧，也使地区地缘政治环境更加复杂。”^②

同时，随着朝核问题等悬而未决，地区内相关国家对于美国一边主导该地区安全秩序，一边不愿真心实意解决该地区相关问题也表示不满。越来越多的国家认为，美国在利用该地区安全局势的适度紧张服务于其战略安排。“美国的根本目标在于维持自己在东亚的优势地位并防止被排除在地区之外，而非促进东亚地区主体性的发展。”^③同时，美国长期奉行的单边主义和霸权作风，比如特朗普政府上台以来动辄发动对日韩的贸易战，也令包括盟国在内的很多东北亚国家感到不安。

其二，朝鲜半岛秩序可能发生巨大变化。朝鲜于2006年进行首次核试验，截至2017年年底已进行了六次核试验和多次导弹试验，其中包括三次洲际导弹试验，在核武器与导弹技术上取得了较大突破。这种背景下，在2018年4月20日召开的朝鲜劳动党第七届中央委员会第三次全体会议上，朝鲜最高领导人金正恩宣布“朝鲜将集中全部力量发展经济，提高人民生活水平”。^④朝鲜外交正在经历从封闭走向活跃的过程。朝鲜最高领导人金正恩

① 张蕴岭：《东北亚地区关系：格局、秩序与前瞻》，第5页。

② 吴心伯：《论亚太大变局》，第43页。

③ 王学玉、李阳：《东亚地区主义的停滞》，载《国际观察》2013年第5期，第69页。

④ 《金正恩宣布朝鲜新战略路线 朝鲜从21日起不再进行核导试验》，人民网，2018年4月21日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0421/c1002-29940808.html>。

分别于 2018 年 3 月 25 日~28 日、5 月 7 日~8 日、6 月 19 日~20 日，以及 2019 年 1 月 7 日~10 日访问中国，不到 10 个月的时间内访问中国四次，把中朝关系推向一个新的高度。金正恩还分别于 2018 年 4 月 27 日、5 月 26 日和 9 月 18 日与韩国总统文在寅举行了三次首脑会晤。2018 年 6 月 12 日，金正恩与特朗普举行了新加坡首脑会晤，这是历史上朝鲜最高领导人首次与美国现任总统举行会晤。朝鲜高层官员与其他国家的高层互访更是十分活跃。美国国务卿蓬佩奥迄今已四次访问朝鲜。2018 年 5 月底 6 月初，朝鲜劳动党中央委员会副委员长金英哲访问美国，这也是 18 年来访问美国的级别最高的朝鲜官员。朝鲜半岛局势的这些变化从根本上代表了包括朝鲜和美国在内的有关国家对于二战以来该地区的局势越来越不满。有关国家频繁的互动有可能会对东北亚安全格局产生意义深远的影响。

其三，美国有走向孤立主义的倾向，为国际社会提供公共产品的意愿降低，与盟友的关系也在调整中。冷战结束以来，特朗普政府之前的美国历届政府在《国家安全战略报告》中都对美国走向孤立主义倾向发出警告，认为这将严重影响美国的国际地位。但在特朗普政府 2017 年 12 月发布的《国家安全战略报告》中，尽管指出“美国要和志同道合的伙伴一起”，但明显透露出很强的孤立主义倾向。^① 特朗普政府上台后不到两年，先后退出巴黎协定、联合国教科文组织、联合国人权理事会等。“美国优先”更是导致其贸易摩擦与军费分担纠纷几乎波及整个同盟体系。2018 年以来美国暂停与韩国的几次联合军演虽然主要是为了解决朝鲜半岛问题创造氛围，但此举也“让日本与韩国担心美国对东北亚的安全承诺，日韩两国也越来越质疑美国能否履行对他们保护的承诺”。^②

实际上，在东北亚地区，不仅特朗普政府有从韩国减少甚至完全撤军的想法，美国学术界近年来也一直存在这种声音。比如，美国乔治敦大学的梅惠琳（Oriana Mastro）曾指出，“随着科技发展，比如信息化带来的精确打击等，军事同盟带来的前沿驻军的军事技术意义已经不大。而且国外驻军的花费远比在国内更高，也会造成与驻在国居民的一些社会问题”，“这种背景

^① 参见 *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, December 2017.

^② Bates Gill, “US Relations with Asia under Trump: Taking Stock”, Aug 2, 2018, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/us-relations-with-asia-under-trump-taking-stock/>.

下，驻军更多是同盟关系的一种象征，但‘象征’是可以替代的”。^① 特朗普政府的“孤立主义”政策与学术界的推动还在发展，特别是两者若合流必然会对东北亚安全秩序产生深远影响。

尽管从美国的秩序观来看，其希望继续主导东北亚安全秩序，但上述分析可见，对美国而言，继续主导东北亚安全秩序不仅力量越来越不逮，而且从合法性上也遇到了越来越多的认同危机。有意思的是，这些认同危机不仅来自外部，也来自美国政府本身。

三、东北亚安全秩序重塑中的中国角色困境

尽管近年来中国日益强调要在地区秩序走向上发挥更加积极的作用，但难以撇开美国实现角色提升，遑论单独主导东北亚安全秩序。从实力结构上看，尽管中国与美国的差距在缩小，但后者仍会长期占据较大优势。

首先，中美军事实力差距仍较大。“长期以来，美国的军费开支一直维持在占世界军费开支总额 40% 以上的水平。一国在既定时间的军事力量是其前期军事建设的累积性结果，而并不是当年国防开支的结果。加上美国对国际公域（海洋、天空与太空）的有效控制，综合来看，美国在军事安全领域的优势颇为巨大和稳定。”^② “中国的军事现代化建设和反介入能力的提高，虽然有助于增强中国的防御能力，但在一个相当长的时期内尚无法从根本上撼动美国在本地区的军事优势，特别是不足以在地区安全结构中占据优势地位。”^③ 美国将在很长一段时期内在军事实力、全球力量投送能力和战略威慑能力等诸多方面对中国继续保持绝对优势。

其次，美国的同盟体系扩大了其力量优势。如果以同盟国数量作为衡量大国的战略影响力和资源动员力的标准，中美更是处于完全不对等的地位。“美国今天在全球拥有 64 个同盟国，而中国只有 1 个。”^④ 在东北亚地区，中国与俄罗斯和朝鲜建立的紧密关系难以和美国与日韩两国建立的同盟关系相

① 这是笔者与其多次交流中，对方提出的观点。

② 周方银：《东亚二元格局与地区秩序的未来》，载《中国社会科学院国际研究学部集刊》，社会科学文献出版社 2014 年版，第 111 页。

③ 同上。

④ 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，第 25 页。

提并论。美国可以较容易地调整自己的政策以便利用同盟体系等战略资产全面增强应对中国的战略能力。

综上所述，“从二战前、二战时期一直到二战后，数代美国人付出鲜血和生命所积攒起来的东亚影响力不可能因为中国的崛起而在短期内被动摇”。^①“一个简单的事实是，在新兴大国尚未全面超越守成大国以前，守成大国有着更强的实力与权力资源，在与新兴大国的关系上有着更多的战略选择权”。^②

此外，中国在周边的其他问题上，比如台湾问题和南海问题上也面临较大的外部压力，这些压力因地缘相近和影响因素存在重叠，也极有可能传导到东北亚地区分散中国的资源与实力。“中国为了自身经济和安全利益的发展，努力改善自身周边安全环境、稳定中国主权与领土利益的强烈需求和沉重负担，则是美国所没有的。”^③

从合法性认同上看，一方面，冷战结束以来，中国在东北亚地区的影响力在迅速上升，这典型反映在经济影响力上。中国目前“是东北亚地区除域外大国美国外的所有国家——也即日本、韩国、朝鲜、蒙古国、俄罗斯的最大贸易伙伴”。^④由于经贸与安全的紧密关系，这显然会增大中国在东北亚安全秩序走向上的影响力。但需要注意的是，经济影响力的扩大也很可能会增加相关国家对于中国使用经济手段服务于其安全目标的担心，影响对中国在安全领域的角色认同，这在因“萨德”问题导致的中韩纠纷上可以看出来。但不管怎样，伴随着中国军事实力的增长与经济影响力的上升，认同中国在安全上的作用越来越重要应该是地区相关国家的基本共识。国际民调机构盖洛普（Gallup）曾对包括东北亚国家在内的 134 个国家展开民意调查，结果显示，受访者“对美国领导力的好感度已从 48% 下降到 18%，对美国国际领导地位的支持与中国国际领导地位的支持几乎持平”。^⑤这表明，尽管美国在合法性认同上仍占优势，但是与中国相比优势也在下降。

另一方面，中国在合法性认同上遇到的障碍也是显而易见的。不像美国

① 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，第 25 页。

② 李开盛：《容纳中国崛起》，载《世界经济与政治》2017 年第 11 期，第 97 页。

③ 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，第 10 页。

④ 吴心伯：《论亚太大变局》，第 38 页。

⑤ Bates Gill, “US Relations with Asia under Trump: Taking Stock”.

周边地区除古巴外全是资本主义国家，在东北亚地区，与中国同为社会主义国家的只有朝鲜，制度竞争仍然存在，尤其是中国与日本和韩国之间。中国由于人口多底子薄，改革开放仅 40 余年可谓发展起步晚，在国内治理领域还存在诸多问题，这些问题投射到东北亚地区，会加大某些国家对我国发展走向的疑虑，从而影响其对中国的认可。“中国要想被其他国家接受为‘中心国家’也暂时还缺失合法性：由于对中国崛起的前景感到不确定以及担心由此可能导致的地区不稳定，很多亚洲国家尤其是美国的亚太盟国仍然倾向于接受美国的安全保障以平衡中国的影响。”^①

中国在东北亚地区面临的复杂地缘环境也加大了自身在追求合法性认同方面的难度。朝鲜半岛局势的前景仍不明朗，朝鲜和韩国在发展与中国的关系上均存在显而易见的“零和”博弈思维。中国与日本存在历史与领土问题，两国还存在东北亚地区领导权的竞争。

正是由于上述障碍因素的存在，于是我们看到“中国本应在东北亚地区秩序重构中发挥主导性作用之一，但美日不接受，韩国表示担心，中国提出的以和解、合作为宗旨的命运共同体构建还没有得到东北亚地区内国家的支持”。^②

四、中美关系发展与东北亚安全秩序的未来

从国家间关系的互动角度看，二战以来的东北亚安全秩序与大国合作密不可分，包括中俄合作、美俄合作、中美合作等。冷战期间，大国间的合作与竞争泾渭分明，中国与苏联曾经长期合作与以美国为首的西方阵营展开竞争。进入 20 世纪 80 年代，中国曾经与美国经历过一段“蜜月期”，合作抵抗苏联霸权。冷战结束后，在东北亚安全问题上，中美合作、中俄合作、美俄合作总体上并行推进，中美俄也曾一度开展紧密的三方合作，这典型体现在 2003~2008 年为解决朝核问题而召开的多轮六方会谈上。美国通过与同盟外的中国和俄罗斯展开合作，不仅弱化了体系外大国中国和俄罗斯对美国使用权力的反感，而且有助于该地区各国维持对体系合法性的认同。

但是近年来，美国与俄罗斯的关系已降至冷战结束以来的最低点，与中

① 王学玉、李阳：《东亚地区主义的停滞》，第 69 页。

② 张蕴岭：《东北亚地区关系：格局、秩序与前瞻》，第 8 页。

国合作的动力不仅不足，而且有将中美关系“冷战化”的迹象。特朗普政府上台以来，在经贸问题上对华发起贸易战，在台湾问题上踩压中国底线。2017年12月出台的《国家安全战略报告》更是把中国和俄罗斯、朝鲜、伊朗并列为美国的“对手”，截然不同于此前美国此类报告中把中国视为“合作伙伴”的基调，显然把中国作为了假想敌。这导致迄今两国即使在最应该合作的朝核问题上也几乎没有任何实质性成果。中美关系的这种变化不仅会对相关具体问题的解决产生重大影响，也会对东北亚安全秩序走向产生重要影响。

从中美关系的互动发展看，未来主要有以下几种可能。第一，中美建立起成熟的新型大国关系。按照中国外交部的解释，中美新型大国关系“应该建立在平等互信、包容互鉴、合作共赢的基础上”，中美“要走一条和传统大国冲突对抗的老路子不一样的新路子，要开创一条大国间能够长期和平相处、合作共赢的符合时代要求的新路子”。^①也就是说，成熟的新型大国关系并不意味着两国没有竞争与分歧，但竞争将是良性的竞争，分歧将是在合作背景下的分歧，中美两国届时将真正实现互相尊重对方的核心利益。这就意味着在攸关中国核心利益的东北亚相关安全问题上，比如钓鱼岛问题等，美国将逐渐不持立场。在中韩合作上，美国也不再起破坏性作用。美国将与中国相向而行、形成合力推动朝鲜半岛问题向共赢方向发展。美国将逐渐接受中国在东北亚地区影响力的增大，以及与东北亚国家利益进一步融合的事实，在地区安全秩序上更加尊重中国的作用。最终在东北亚安全秩序上，美国将逐渐放弃全面主导的态势，和中国形成某种高质量合作态势。

第二，中美关系继续呈现既合作又拆台的态势。这表明，美国一方面将在全球气候问题、经济发展、朝核问题等议题上强调与中国的合作，另一方面将积极利用并介入中国与周边国家的某些分歧来分散中国的战略关注，延缓和迟滞中国的发展与崛起。鉴于两国在这种态势下都想斗而不破，尽管无法排除在东北亚地区因某一方战略误判致使中美兵戎相见的可能性，但两国在东北亚地区大体上能维持一个相对和平的态势。值得注意的是，这会进一步增大两国本已存在的信任赤字，也会变相纵容日本在领土问题上向中国无理声索。如果美国在安全上继续“拉拢”韩国对付中国、韩国又甘愿被“拉拢”，这还会影响中韩之间的合作。

^① 《中美建新型大国关系 不走传统大国对抗老路》，新华网，2013年5月30日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/30/c_124783957.htm。

如果日韩两国在美国的错误信号下踩到中国底线，与中国的关系将不可避免地陷入紧张。考虑到中国的影响力届时会继续提升，来自中国的压力也必然会增大。届时，日本与韩国也很有可能在美国的幕后推动下发展小多边联合制华。这其实也符合美国的一贯做法，“美国在东北亚地区想要的局面是分而治之，便于美国主导该地区”。^① 这种背景下，中美在东北亚安全秩序上很难开展实质性合作，考虑到中国与日韩两国的紧张关系，由他们推动秩序演进的能力也将很有限。届时，该地区国家的多边合作将主要是议题导向型——即就具体议题进行合作，但是在地区安全秩序等战略性问题上的合作将很难展开。“中美很可能在一些战略节点问题上形成长期僵持局面，两国彼此都无法将自身的意志和诉求单方面地强加给对方。”^② 届时，中美在东北亚安全事务上的高质量合作将难以建立，安全秩序将维持在目前局面。

第三，中美关系进入全面的恶性竞争状态。如上所述，美国 2017 年年底出台的《国家安全战略报告》基调与此前几任政府对华合作是主流的基调截然不同，行文中充斥着将中国作为“对手”的情绪，这本质上源于美国对中国崛起的焦虑。随着中国的持续发展与崛起，美国对中国的焦虑很可能进一步加深。如果美国决策层和战略界固守历史上守成国对崛起国的围堵思维，那么随着中国的发展，中美关系有可能更逼近“全面摊牌”阶段。届时，鉴于东北亚地区是中国的周边地区，无论是对于崛起国实现崛起还是对于守成国遏制崛起国，都具有特殊意义。再考虑到东北亚地区的巨大战略意义，中美在这一地区的竞争将更为白热化，两国的摊牌也很可能首先在该地区爆发。

这种背景下，美国有可能出于战略误判直接站到与中国有领土和历史纠纷的日本一方和中国对峙，甚至直接出面在安全上主导构建以围堵中国为目的的美日韩“联合反华阵线”。届时，中国会发现东北亚地区烽烟四起，和平发展的努力和权利已被全面阻隔，进行反制的动机将大大增大。这种背景下，东北亚安全秩序极有可能出现美日韩和中俄朝对峙的两极格局，也不能排除爆发冲突或者战争的可能性，然后借由这些冲突与战争决定由中美两国中的哪一方成为主导。总之，届时东北亚安全秩序不仅不存在形成中美高质

① 赵可金：《美国在东北亚地区的“算盘”》，<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1601766827494142842&wfr=spider&for=pc>。

② 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，第 12 页。

量合作的可能性，而且局势会十分混乱，不稳定性和不可预期性都将大大增加。

奥巴马政府时期，尽管中美两国也存在分歧，但大体上都在致力于第一种可能，即建立新型大国关系。2013年6月，在美国加利福尼亚州安纳伯格庄园举行的首脑会晤上，习近平主席强调中美要建立“新型大国关系”，不走新兴大国与老牌大国必定冲突的老路，走出一条前无古人、后启来者的新路。奥巴马虽然没有直接使用“新型大国关系”的概念进行回应，但也强调建立“新型合作模式”。但鉴于美国战略界高涨的对华竞争思维，奥巴马政府时期的“亚太再平衡”战略“将矛头直指中国，在热点问题上采取明显偏袒中国邻国的干预立场”。^① 美国主导推进“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）强力介入东亚经济一体化，抵消中国在该地区的经济地位等，也为特朗普政府将中国直接列为“对手”埋下了伏笔。

特朗普政府时期，中国仍在致力于实现第一种前景，但美国却固守第二种前景，并有滑向第三种前景的迹象，即与中国进入全面恶性竞争状态。尽管如此，笔者认为，未来继续滑向第三种前景的概率并不高。（1）中美两国利益紧密交织。纵观国际关系史，还没有出现过霸权国与崛起国像中美两国所具有的难分难解、密不可分的利益关系，中美维持和发展着强大的经贸、社会和文化合作关系，“发生大的对抗”在两国国内都会遇到巨大阻力。（2）中国强大且仍在快速增长的军事能力（包括可靠的对美核威慑力量），使得美国在对华冲突中不可避免地要付出巨大代价，而且美国受制于在其他地区问题上的牵制，也无力调集所有力量全面遏制中国。况且，“中美在西太平洋的力量对比将越来越有利于中国”。^② 由此可见，中美战略竞争即便是“结构性”的，仍然难以演变为传统意义上的“大国对抗”，更难以滑向争霸进程中的“新冷战”，而“很可能是客观反映两国实力对比、反映各自变化了的战略利益需求及中国崛起所带来的东亚安全秩序变革进程的战略竞争关系”。^③

综上，从中美关系互动发展趋势看，东北亚安全秩序将主要集中在“中美高质量合作”与“维持目前局面”两种可能性。上述分析表明，源于影响

^① 门洪华：《四大力量博弈与东亚秩序》，第60页。

^② 吴心伯：《论亚太大变局》，第47页。

^③ 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，第11页。

东北亚安全秩序稳定的相关因素所发生的显著变化，使得维持目前的局面将越来越难，中美两国加大在东北亚安全秩序上的合作将是大势所趋。本质上看，美国主导的东北亚安全秩序与冷战时期美苏两极结构终结、美国成为唯一的霸权密切相关，它是特殊时期特殊条件下形成的，随着环境变化将难以继。

五、东北亚安全秩序上的中美合作：为何是“双领导体制”？

无论是从中美两国的实力、还是两国在该地区的合法性认同乃至两国关系互动的未来发展走势看，“中美两国都无法按照自身意志单独塑造地区秩序，也无法简单地由两国的实力、意志和战略选择来主导东亚区域秩序的演化，更无法单方面推动地区安全朝着自身意愿的方向发展”。^①既然没有一国能单独主导新秩序的构建，就只能依赖合作，在这方面中国学者有着较强的共识。袁鹏教授指出，“东北亚地区真正的和平稳定，有赖于中美之间形成长期战略稳定合作关系”。^②周方银教授认为，“从长期来说，只有同时把中美都包括在内、能够有效照顾到中美重大关切又不挑战中美重大利益，为中美未来长期在安全领域发挥作用留下较大空间的东亚地区安全架构才是可持续的”。^③

但是如何将中美同时纳入东北亚安全秩序，加强中美合作，学界并没有太多关注。针对“双领导体制”，此前只有赵全胜教授和顾炜教授提到过，但是两者的指向完全不同。赵全胜教授指出，随着综合国力的日益增强，中国在国际经济、贸易和金融领域开始发挥领头羊作用。与此同时，美国作为全球范围内唯一的超级大国，在军事、安全及政治领域仍然发挥着决定性的领导作用，由此提出了“中美双领导体制”的概念。^④可见，赵全胜教授的“双领导体制”指的是美国在安全领域起领导作用，而中国在经济领域起领

① 朱锋：《中美战略竞争与东亚安全秩序的未来》，第19页。

② 袁鹏：《寻求“双重稳定”：中美关系与东北亚局势紧张的相关性及破解之道》，现代国际关系研究院网站，2013年9月10日，<http://www.cicir.ac.cn/chinese/newsView.aspx?nid=2212>。

③ 周方银：《东亚二元格局与地区秩序的未来》，第118页。

④ 赵全胜：《中美关系和亚太地区的“双领导体制”》，载《美国研究》2012年第1期，第7～26页。

导作用。这和周方银教授提出的“二元格局”类似。^① 本文的“双领导体制”概念与顾炜的讨论比较类似，讨论的是地区整体秩序。^②

这里还需要区分“双领导体制”与“共治”和“两极”的关系。“共治”或“共管”更多强调大国政治与霸权政治，强调通过实力进行控制。“中美双领导体制”显然不是要建立“中美双霸权”，因为在双领导体制下，“不只是领导者一个要素的行为过程，而是领导者、被领导者等要素相互作用的结果”。^③ 而“两极”更多是描述客观实力的一种分布，比如阎学通教授认为，“中国崛起和美国战略重心转移正在使东亚地区走向两极化”。^④

顾炜指出，“地区秩序的构建分为内外两个方面。内部构建需要注意两大国之间的关系、两大国与众小国之间的关系以及地区整体三个方面”。^⑤ “而在外部构建的过程中，需要控制地区外部因素的影响，协调地区内各国对待外部因素的政策，促进相同政策的制定和实施”。^⑥ 根据笔者早期的研究，所谓的“双领导体制”应具备三个条件：“第一，双方应具备比其他成员国更强的综合实力；第二，愿意为各国共同关心的事务提供‘公共产品’；第三，国际体系的有力支撑。”^⑦ 概而言之就是：其一，是否具备客观现实条件；其二，该地区其他国家的看法；其三，当事国的意愿，即中美两国是否有此意愿。^⑧

结合上文分析可见，在东北亚安全秩序问题上，构建中美双领导体制的条件正在逐渐具备。这包括：其一，尽管中美在该地区实力结构上仍然存在明显差距，但是差距在迅速缩小，呈现越来越均衡的态势。刘丰教授在采取“合成的结构现实主义视角”预测东亚秩序前景时指出，“东亚秩序正从美国

① 周方银：《东亚二元格局与地区秩序的未来》，第106~119页。

② 顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，载《世界经济与政治》2017年第1期，第130~154页。

③ 朱毅：《领导者的两种影响力》，载《党校教学》1987年第1期，第15页。

④ 阎学通：《世界权力的转移：政治领导与战略竞争》，北京大学出版社2015年版，第68~71页。

⑤ 顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，第130页。

⑥ 同上。

⑦ 王俊生：《中美双领导体制与东北亚安全：结构失衡与秩序重建》，载《国际政治研究》2013年第4期，第101页。

⑧ 两国关系的具体形态也会影响到双领导体制的构建前景与具体形式。比如，竞争强化背景下的双领导体制与竞争较弱背景下的双领导体制显然会有区别。因此可以“竞争到合作”为维度，对双领导体制的具体情况做更精细划分。但限于篇幅，本文集中于从学理角度讨论东北亚安全秩序变化下的特征与出路。

的完全霸权秩序向部分霸权秩序过渡的态势”。^① 周方银教授在分析中国作为东亚经济中心的未来发展态势时也指出，“从力量长期走势角度来看，如不发生非常特殊的情况，特别是如果不发生大规模战争，地区经济中心在正常情况下，迟早会演变成成为地区的安全中心，差异只在于时间的早晚”。^②

其二，在秩序构建和重塑过程中，大国发挥着关键作用，中美两国关系走向直接攸关东北亚安全秩序前景。“从经验上看，国际体系的稳定性取决于体系中起主导作用的大国之间的关系。”^③ 刘丰教授甚至认为，“特定体系中的大国之间通过竞争与合作确定彼此之间的利益分配以及相应的行为规则和规范，由此形成国际秩序”。^④ 在道义上，大国引领秩序建立的原则或许充满争议，但它却一直是现代国际秩序演进过程中的客观现实，“这对几乎所有人而言都是不言自明的”。^⑤ 事实上，所有近现代国际体系的形成都能找到“大国引领”的影子。拿破仑时代结束后，英国、俄国、普鲁士和奥地利四个主要战胜国通过 1815 年维也纳会议《最后议定书》确立战后的欧洲秩序安排，即奥地利首相兼外交大臣梅特涅提出的“欧洲协调”，确立了大国主导引领和协调共治的机制。后来无论是在国联还是在联合国，大国引领和大国合作都得到了更加制度化的体现。《联合国宪章》将维护国际和平与安全的主要责任交予安理会，中、法、苏（俄）、英和美为安理会常任理事国，赋予他们其他联合国成员所没有的权利。

二战后东北亚安全秩序的形成与走向与大国的作用也息息相关。东北亚地区的大国比较集中，包括中国、美国、俄罗斯和日本，但俄罗斯与日本能发挥的影响力较为有限。对俄罗斯来说，正如张蕴岭教授指出的那样，“东北亚地区问题并非其所关注的重中之重，与中国的协作旨在增进其自身利益，俄罗斯并不愿深度介入。俄罗斯的战略重心在欧洲”。^⑥ 对日本来说，考虑到美日同盟关系与历史因素对其的制约，日本短期内还难以在东北亚安全秩序上独立发挥较大作用。由此可见，中美关系对于东北亚安全秩序走向有着直接影响。“毋庸置疑，中美在新秩序的构建过程中是合作者还是竞争者

① 刘丰：《东亚地区秩序转型：安全与经济关联的视角》，第 32 页。

② 周方银：《东亚二元格局与地区秩序的未来》，第 115 页。

③ 刘丰：《东亚地区秩序转型：安全与经济关联的视角》，第 45 页。

④ 同上，第 42 页。

⑤ 王鸿刚：《现代国际秩序的演进与中国的时代责任》，第 3 页。

⑥ 张蕴岭：《东北亚地区关系：格局、秩序与前瞻》，第 7 页。

抑或对抗者，将直接攸关新秩序的成败。”^①

其三，中美双领导体制也能容纳该地区其他国家的利益。尽管秩序构建过程中大国角色至关重要，但是这一进程如果得不到其他中小国家在合法性上的认同，即使中美双领导体制得以建立，维护的成本也会非常高，体制稳定性堪忧。针对该地区其他国家对中美双领导体制的合法性认同，如上所述，尽管美国的优势仍在，但面对的反对力量也越来越大，与此同时，该地区其他国家对中国的认同度在上升。从理论上讲，正如顾炜指出的，“在‘两强众弱’的地区结构中，两大国共同发挥领导作用，其他中小国家采取双追随政策，构建起一种双重领导型地区秩序，将最有利于地区的稳定与繁荣”。^② 这暗含着如果中美双领导体制得以合适安排，将符合其他国家利益，应该能得到其他国家越来越多的支持。

实际上，从该地区其他国家与中美两国的关系来看，中美双领导体制也能容纳他们的利益。中国是韩国、日本、蒙古和俄罗斯的最大贸易伙伴。韩国与日本在安全上高度依赖美国，蒙古在安全上也大力发展与美国的关系。^③ 在该地区安全问题上，中美关系的紧张客观上会迫使这些国家“选边站”，中美不合作意味着该地区的安全公共产品空缺，影响这些国家的利益。因此，促进中美合作符合该地区其他国家的利益。而从上述分析来看，双领导体制是中美两国合作的现实形式。对此，其他国家可能比较担心中美合作会“出卖”他们的利益。实际上，这种担心在现实中几乎不可能发生。中美两国客观的“霸权国”与“崛起国”身份、两国在文化与体制等方面的差异，以及现实中两国与该地区其他国家的利益关联，表明中美两国很难建立起可以忽视其他国家利益的“紧密关系”。也就是说，即使中美建立起双领导体制，两国仍需要继续维护与促进在该地区各自的“朋友圈”。

其四，双领导体制也契合中美两国的战略利益。在意愿上，对于美国而言毫无疑问是抗拒的，因为“双领导体制实质上指崛起国在同主导国分享权威，这种分享的实质是对主导国权威的削弱”。^④ 前述也可看出，冷战结束以

^① 袁鹏：《全球大变局与世界新秩序》，第5页。

^② 顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，第130页。

^③ 自2003年起，两国便开始举行代号为“可汗·探索”的联合军演。2011年8月，时任美国副总统67年来首次访问蒙古，蒙古公开将美国称为除中俄外的“第三邻国”。

^④ 顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，140页。

来，尤其是近几年美国对于东北亚安全秩序主导权的弱化，有的源于美国外的其他国家，比如日本与朝鲜的挑战和中美实力对比的变化，而有的则恰恰是美国政府本身造成的，比如孤立主义倾向、与大国合作的动力下降等。“美国领导地位的下降不仅因为中国崛起、多极化趋势，或者权力转移，而且也有美国自身的原因。”^① 美国孤立主义倾向某种程度也可被视为面对该地区实力结构与合法性认同上出现的不利态势，美国政府的一种本能反应。也就是说，不管美国是否有主观意愿和中国构建双领导体制，在维护国家利益的推动下，客观现实会继续推动局势往这个方向发展。

实际上，美国战略界的类似观点此前也一直存在，比如布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）认为，“美国与亚洲的战略对接应该经过仔细的调整，目的是要培育与中国的合作关系；为了增加中国成为全球主要伙伴的可能性，美国应该默许中国在亚洲大陆拥有突出的地缘政治地位”。^② 美国在2006年的《国家安全战略报告》中再三呼吁中国应作为一个利益攸关方承担责任，^③ 2010年的报告则指出，“中国应该在亚太地区扮演一个‘利益攸关者’的角色”。^④

对于中国而言，国际秩序建设是大国外交必须回答的问题，更是崛起大国必须严肃对待的重大议题。布赞（Barry Buzan）指出，“一个真正成功大国的标志，取决于该国能够在多大程度上促进稳定的国际秩序”。^⑤ “在历史上，任何一个崛起的大国都在不同程度上重塑了一个或者多个地区的秩序。长期来看，中国的崛起不仅仅是中国在国际社会中发展到更高层次的一种状态，更是对整个地区秩序的重塑。”^⑥ 对中国来说，必须先有能力引领周边次区域的秩序构建，才有能力引领周边秩序的构建，进而才能谈到引领国际秩

① Bates Gill, “US Relations with Asia under Trump: Taking Stock”.

② Michael D. Swaine, “Beyond U. S. Predominance in the Western Pacific: The Need for a Stable U. S. -China Balance of Power”, <https://carnegieendowment.org/2015/04/20/beyond-american-predominance-in-western-pacific-need-for-stable-u-s-china-balance-of-power-pub-59837>.

③ *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, March 2006, pp. 2-7, <https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf>

④ *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, May 2010, pp. 37-39.

⑤ 巴里·布赞：《中国崛起过程中的中日关系与中美关系》，载《世界经济与政治》2006年第7期，第15~18页。

⑥ 张春满：《秩序失范、中美关系与东亚新秩序》，载《国际关系研究》2014年第4期，第107页。

序与全球秩序。在这一进程中，中国还必须打破秩序构建过程总与冲突、战争相伴的历史传统。在东北亚安全上与美国构建双领导体制，将使中国更好地引领该地区的安全秩序，有利于中国崛起。正如布赞指出的那样，“对于崛起国来说，与主导国一起建立双重领导型地区秩序，是其崛起过程中的一个有利阶段和发展方向，有助于崛起国摆脱地区性纠葛，以更便捷地追求更高地位和更大影响力”。^①

中美双领导体制也契合中国在东北亚地区的有限地缘政治目标。中国着眼于维护和巩固在该地区的安全和发展利益，无意排除美国在该地区的影响。中国的考虑有两个：（1）不与美国发生直接对抗，“中国一直力避和美国全面对抗，在努力超越与既成大国美国之间的‘修昔底德陷阱’”。^② 中国领导人提出中美共建“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的新型大国关系，也表明中国不愿接受或者发起一种高度对抗的战略竞争。美国在东北亚地区看起来最为担心的问题就随着中国崛起，其在该地区的影响力被逐渐排除。米尔斯海默就曾指出，“美国在 21 世纪初可能遇到的最潜在危险便是中国成为东北亚霸权”。^③ 门洪华教授也指出，“美国最为担心的是中国在东亚乃至亚太的影响力超过自己，进而导致美国失去东亚乃至亚太主导地位。美国忧虑中国崛起带来的严峻挑战，把维系其主导的地区均势不被打破视为东亚战略底线”。^④ 毫无疑问，中国如果想排除美国、单独主导东北亚安全秩序建设，会直接导致与美国的正面冲突。

（2）因历史与地缘政治等原因，美国在东北亚安全秩序建设上继续发挥较大作用对该地区和平与稳定有一定积极意义。比如，因为美国因素，“冷战期间限制了日本在地区内发挥领导作用，并且减弱了其他国家在日本成为政治和军事大国的安全担忧”，^⑤ 这一点即使在今天也具有现实意义。美国“通过强化美日同盟，将日本完全纳入其战略轨道，对谋求政治和军事大国

① 巴里·布赞：《美国和诸大国：21 世纪的世界政治》，刘永涛译，上海人民出版社 2007 年版，第 75 页；转引自顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，第 131 页。

② 袁鹏：《全球大变局与世界新秩序》，第 4 页。

③ 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海人民出版社 2003 年版，序言，第 4 页。

④ 门洪华：《四大力量博弈与东亚秩序》，第 59～60 页。

⑤ 刘丰：《安全预期、经济收益与东亚安全秩序》，第 15～18 页。

地位、试图担当东亚领导的日本起到了一定程度的规范和制约作用”。^① 美韩同盟关系对于遏制朝鲜两国再生战火也有一定意义。正如伊肯伯里指出的那样，“中国并不是在彻底改变现行国际秩序，而是在通过调整国际秩序规则寻求从当前国际秩序中取得更多权力和话语”。^②

此外，尽管朝鲜战争期间中美成为敌人、冷战期间直接对峙，但二战期间美国对世界反法西斯运动的贡献，以及中美曾经是反法西斯阵营的紧密同盟，这段历史记忆减弱了不少中国人对美国“领导”东北亚安全秩序的强烈反感，也使得中美双领导体制具备一定的情感基础。在二战反法西斯战争中，“美国在海外作战的军事人员达 1200 多万，美国对主要反法西斯国家提供的作战物资援助不计其数”。^③

六、推动建立中美双领导体制的思考

综上所述，变动中的东北亚安全秩序应该以中美双领导体制为方向。笔者曾于 2013 年从理论角度详细论证过着眼于东北亚安全秩序建立双领导体制的必要性，^④ 本文的分析表明，近几年该地区的发展态势验证了这一判断。目前，构建东北亚安全秩序的中美双领导体制也具备一定有利条件。一方面，中美两国的重要性对于该地区其他中小国家来说均具备不可替代性，限制了他们“非此即彼”的选择空间。对此，周方银教授在对东亚“二元格局”的研究上进行过详细分析；^⑤ 另一方面，随着朝鲜和美国关系的改善，中美两国在该地区将都不存在敌对国家。这为中美在双领导体制构建过程中得到其他国家的认同和追随打下了基础。

但也应看到障碍。其一，中美实力差距仍较大，对于信奉实力的美国来说，让其承认中国的领导地位很难。“美国奉行的是现实主义权力至上论，认为实力决定权力，因而其安全观是建立在国家实力和权力的基础之上。”^⑥ 2010 年美国《国家安全战略报告》指出，“我们将在未来几十年保持我们军

① 王缉思：《美国在东亚的作用：观点、政策及影响》，时事出版社 2008 年版，第 73 页。

② 转引自肖晞：《国际秩序变革与中国路径研究》，第 44 页。

③ 牛军：《中美关系与亚太安全秩序的演变》，第 10 页。

④ 王俊生：《中美双领导体制与东北亚安全：结构失衡与秩序重建》，第 99~113 页。

⑤ 周方银：《东亚二元格局与地区秩序的未来》，第 115 页。

⑥ 郭忆薇、聂运麟：《中美安全观比较分析》，载《国际观察》2004 年第 1 期，第 31 页。

事上的优势，以此保护我们的安全、塑造国际安全”。^① 2015 年的报告反复强调“通过实力领导这个世界”。^② 在 2017 年的报告中，“通过力量维护和平”被特朗普政府视为是美国的四大核心利益之一。^③ 由此可见，“在中美两国间的实力差距仍显著的情况下，以维护自身优势地位为根本目标的美国不大可能主动放低身段与中国分享地区领导权”。^④

其二，地区整合上缺乏应有的机制。从经验上看，地区整合有利于增强其他国家对于中美双领导体制的合法性认同。欧盟刚成立时形成的法德双领导体制主要通过《欧洲煤钢联营条约》、欧洲煤钢共同体、《罗马条约》、欧洲经济共同体、欧洲原子能共同体和《布鲁塞尔条约》等整合了欧洲其他国家。中亚地区部分事务上形成的中俄双领导体制也得益于上海合作组织的建立。然而，多边机制安排在东北亚地区依然十分匮乏。

其三，中美两国秩序观差异较大，推动两国走向双领导体制面临较大主观障碍。一方面，中国寻求多极世界、美国寻求单极世界。^⑤ 中国显然希望多极格局在周边地区首先实现，这和美国希望的继续单独主导东北亚安全秩序差距巨大。这种差异将随着中国崛起进一步增强。因为随着中国的继续崛起，美国很有可能会投入更大精力与资源围堵中国。特朗普政府上台以来对华对抗加剧，明确将中国视为“竞争对手”并表现出零和博弈的战略诉求，给构建中美双领导体制带来更大困难。

2018 年 3 月 22 日，特朗普政府宣布“因知识产权侵权问题对中国商品征收 500 亿美元关税，并实施投资限制”。^⑥ 2018 年 4 月 4 日，美国政府发布了加征关税的商品清单，将对中国输美的 1333 项 500 亿美元的商品加征

^① *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, May 2010, Introduction.

^② *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, February 2015, p. 3.

^③ *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, December 2017, p. 4.

^④ 王学玉、李阳：《东亚地区主义的停滞》，第 71 页。

^⑤ 门洪华：《东亚秩序建构的前景》，第 56 页。

^⑥ “Donald Trump Hits China with \$50 billion in Tariffs, Raising Fears of New Trade War”, <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/22/china-says-will-not-hide-trade-war-donald-trump-prepares-announce/>.

25%的关税。^① 2018年4月5日，特朗普要求美国贸易代表办公室依据“301条款”展开调查，再对1000亿美元来自中国的进口商品加征关税。^② 2018年7月10日，美国政府公布进一步对华加征关税清单，拟对约2000亿美元中国产品加征10%的关税。^③ 此外，2018年3月16日，特朗普签署“台湾旅行法”，这为美国所有层级的官员访问中国台湾地区以及允许台湾地区高阶官员访美扫清了障碍。在南海问题上，特朗普政府也是动作频频，比如，2018年5月27日，美国“希金斯”号驱逐舰和“安提坦”号导弹巡洋舰从靠近西沙群岛的水域经过。

另一方面，与中国追求大小国家平等和不干涉内政不同，美国试图推广自己的价值观，面对东北亚各国在政治体制等方面存在的极大多样性，美国是否愿意与这些国家共同构建和平稳定的安全秩序也不确定。十八大报告指出，“中国主张在国际关系中弘扬平等互信，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，推动国际关系民主化”。^④ 十九大报告指出，“中国秉持倡导国际关系民主化，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等”。^⑤ 而在美国2006年《国家安全战略报告》中用较大篇幅指出其要在全世界推广“自由”。^⑥ 在2010年的报告中用较大篇幅指出，美国要在海外推广民主与价值观。^⑦ 在2017年的报告中指出，美国“将利用外交、制裁等方式孤立那些和我们价值观相左的国家”，甚至妄言“中国和俄罗斯压制个人权力与强制要

① 《详细清单：中国对美106项产品加征25%关税 包含大豆！》，https://finance.ifeng.com/a/20180404/16059118_0.shtml。

② 《美国贸易法“301条款”分析》，<http://finance.sina.com.cn/money/future/fmnews/2018-04-10/doc-ifyteqtq7532363.shtml>。

③ 《美方宣布对中国2000亿美元产品加征关税 商务部回应》，<https://military.china.com/important/11132797/20180918/33938901.html>。

④ 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>。

⑤ 《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660-14.html>。

⑥ *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, March 2006, pp. 2-7.

⑦ *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, May 2010, pp. 37-39.

求统一性”，而且在这些报告中几乎都会提到朝鲜。^①

尽管存在上述障碍，中美双领导体制构建不仅契合该地区正在变化的客观秩序环境，也符合中美两国利益和该地区其他国家利益。中国可从以下几方面入手进行推动。一要继续把注意力聚焦到国内经济建设上，推进国家综合实力发展，进一步缩小与美国的实力差距。同时要加强国内治理，这对于该地区其他国家认可中国的领导地位至关重要。

二要逐步整合东北亚地区。一个整合的东北亚地区对中国有利、对构建中美双领导体制有利。为此，（1）中国要为本地区多提供公共产品。二战后的德国在面临欧洲其他国家质疑的背景下能逐渐和法国构建起双领导体制，主要是凭借其较大的经济规模、贸易规模以及财政实力等，在欧盟的建设中提供了较多的公共产品。^② 对中国而言，优势主要体现在经贸方面，可利用“一带一路”倡议实现这个目标。目前，韩国、俄罗斯和蒙古已加入亚洲基础设施投资银行，日本和朝鲜对“一带一路”倡议表示出了兴趣。除了双边合作，中国还可以考虑在“一带一路”倡议下推进成立“东北亚建设基金”，由东北亚各国共同注资，专注于东北亚地区的基础设施建设。中国还应主动寻求“一带一路”倡议和本地区其他国家所提出的合作倡议实现对接，比如韩国的“新北方政策”、俄罗斯的“欧亚经济联盟”、蒙古的“发展之路倡议”等。（2）积极推动该地区热点问题的解决，包括朝核问题、朝韩和解、朝鲜半岛统一以及朝鲜与美日关系的正常化等。这不仅是国际道义的需要，“坚持阳光下的可持续政策才能赢得更多理解和积极作为的空间，并占有国际道义的制高点”。^③ 而且只有该地区的热点问题逐步得到解决，才能走向真正的整合与共同体。

三要继续加强和美国的合作。如上所述，“双领导体制实质上指崛起国在同主导国分享权威，这种分享的实质是对主导国权威的削弱。因此，就更加需要处理好同主导国的关系”。^④ 同时，在处理与该地区中小国家关系上，

^① *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, December 2017, pp. 3, 35, 37, 38, 42.

^② Walter Mattie, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 99-105.

^③ 唐永胜：《浅谈构建更具包容性、可持续的东北亚安全框架》，载《东北亚学刊》2018年第2期，第15页。

^④ 顾炜：《双重领导型地区秩序的构建逻辑》，第140页。

能否让他们接受中美双领导体制也是决定中美能否高质量合作的至关重要的因素。如果中美两国不能很好地合作、提出不同的目标，那么中小国家不仅可以“借力打力”，而且也会根据不同的利益诉求追随不同的大国，不利于双领导体制的构建。

为了加强与美国的合作，中国一方面需要在战略上继续坚持不管中美关系出现多少困难，从中方角度均要尽力推进双方合作；^① 另一方面需要把握美国的特点，特别是其社会的多元性，在如何推进高质量合作上下功夫。同时，在处理中美关系上也需要明确中国的定位是追求和美国平起平坐的世界大国，还是地区大国，笔者赞同后者的主张，原因在于以下两点。一方面，如果中国成为美国那样的全球性大国，几乎难以排除两国发生全面的恶性竞争，这种竞争关系会明显体现到东北亚安全秩序构建上；另一方面，从中国还处于分裂状态、周边热点问题还难以解决、在周边某些安全问题上美国还在发挥主导作用等来看，中国还不是一个真正的地区性大国。所以，首先成为一个真正的地区性大国，以便能逐渐在涉及中方核心利益的周边相关问题的解决上发挥更大作用，这是中国周边外交的应有方向。而在东北亚地区构建中美双领导体制显然有利于这一方向。

四是中美双领导体制构建要由简到难，可选择从朝核问题入手，逐渐过渡到其他领域。之所以选择朝核问题为试金石：（1）这是中美两国的共同关切，两国具有共同利益和共同目标；（2）朝核问题的重要性引起了地区其他国家的普遍重视；（3）对其他国家而言，中美两国在解决朝核问题上的重要性不可替代，他们普遍认识到中美合作的重要性；（4）朝核问题解决进程中有望推动建立某种多边机制，逐步整合该地区。

五要注重机制建设。双边层次上，应推动中美两国建立起广泛的机制安排。除了政府层面外，智库之间、大学之间、社会层面等都应朝向这个方向努力。在三边层次上，可以逐步推进政府间的“中美+X”模式。同时，还应继续推进东北亚地区多边安全机制建设，在多边层面加强中美间的协调与合作。

^① 关于如何既推进中美合作，同时防止“中美关系稳定向好可能成为美国对中国进行反复勒索和要价的筹码”，参见高程：《中美竞争视角下对“稳定发展中美关系”的再审视》，载《战略决策研究》2018年第2期，第14~25页。

七、结 语

从历史上看，秩序重构是一个长期过程，“重构东北亚安全秩序问题的实质是要调整二战后美国构建的秩序”，^①这必然会引起美国和有关国家的不快，注定难以一蹴而就。尽管存在种种困难，但是本文的分析可见，中美双领导体制构建不仅越来越符合东北亚安全秩序的演进趋势，也符合中美两国和地区各国的共同利益。从影响东北亚安全秩序稳定的因素入手可以发现，该地区安全秩序存在三个根本悖论，这导致该地区旧的安全秩序难以继续有效发挥作用，新的安全秩序尚未建立起来，造成秩序失衡。这可被视为该地区各种问题层出不穷的重要原因之一，比如利益冲突加剧、信任赤字严重、治理规范缺位、权力博弈激烈等。针对如何引导变化中的东北亚安全秩序走向，本文从现实条件、第三方态度以及中美两国的意愿等出发，提出了构建“中美双领导体制”的重要性与可操作性。

对于中美两国关系而言，约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）很早就发出警告：“一个崛起的大国以现有国际体系中的主导性大国为敌本身是一种战略错误。而主导性大国如果非要把崛起大国逼成‘敌人’更是时代性的错误。”^②中美两国客观上可能都没有将对方视为敌人的意愿，但是考虑到崛起国与守成国的结构性矛盾，这在中美2018年以来的关系上可以看出端倪，再结合两国在东北亚地区的秩序观本身存在的较大差异，如果不能在东北亚安全秩序演进中处理好两国关系，不仅稳定的东北亚安全秩序难以建立，而且地区秩序的持续混乱有可能客观上促使中美关系更趋紧张，这对于全世界而言都将是不利的消息。反之，如果在东北亚安全秩序构建过程中以构建双领导体制为契机推进中美两国战略妥协，这不仅有利于缩小两国秩序观差异，而且有利于实现崛起国与守成国的和平共处。

^① 张蕴岭：《东北亚地区关系：格局、秩序与前瞻》，第5页。

^② Joseph S. Nye, “Work with China, Don’t Contain It”, <http://joenye.com/post/41700057794>.

which appears to be more obvious in the era of global governance. Therefore, the small states, which rely on international morality, may gain unduly high international discursive power compared to their national power.

Key Words: Global Governance; Global Interests; International Discourse Power; Pacific Island Countries

About the Authors: Xu Xiujun is a Senior Research Fellow at the Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences, and a Research Fellow at the Center for Australian, New Zealand and South Pacific Studies, Chinese Academy of Social Sciences; Tian Xu is an Assistant Research Fellow at Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences

The Paradox of the Northeast Asian Order and the Future of the China-U. S. Dual Leadership System

Wang Junsheng

Abstract: Considering three key variables: state power, legitimacy, and interstate relations, this article identifies that the factors which provide stability to the post-World War II Northeast Asian Order are presently undergoing dramatic changes, and that this is manifested in three paradoxical ways. First, the United States hopes to maintain a leadership position within the Northeast Asian security order, but that it increasingly lacks the capacity to do so; Second, while China has for years emphasized that it will play a greater role within the regional order, it has struggled to navigate around the U. S. presence, much less provide independent leadership to the regional order; third, U. S -China relations are likely to continue patterns of competition and cooperation, with a trend towards increasing intensity of the competition between the two states. In terms of the impact that this is likely to have on the Northeast Asian security order, it is highly likely that the status quo of affairs will persist, but with some probability of a new Cold War type of situation emerging in the region, which would be counter to the shared interests of the United States, China and all of the states of the region. In light of the paradoxes reviewed above, this article suggests that a

China-U. S. Dual Leadership modality of thinking be promoted vis-à-vis the Northeast Asia regional order, subject to practical conditions, the attitude of third party actors, and the willingness of the U. S and China. Such a modality is appropriate given current trends in the evolution of the regional security order, and further follows from the shared interest of the U. S. , China and the states of the region. Challenges in terms of developing such a modality of leadership include the fact that the gap between the U. S and China with respect to state power remains large, that the region lacks institutions that might be leveraged to consolidate such an arrangement, and that the U. S and China have very different views regarding the regional order. While so, there are also a number of conditions favorable to this, including trends in changing power structures and the nature of shared interests, as well as the irreplaceable importance of both the U. S and China to other states in the region. Further, as the DPRK and the U. S improve their relations, China and the U. S. will no longer face any hostile states in the region. In terms of developing such an arrangement, China should focus on strengthening its comprehensive national capacities by prioritizing economic development and domestic governance, and gradually seek to consolidate the Northeast Asian region, while continuing to enhance cooperation with the United States. China can take the Korean Nuclear issue as an entry point, gradually shifting to focus on other issues, while working to strengthen institutions.

Key Words: Northeast Asia; Security Order; Paradox; China-U. S. Dual Leadership; Constructivist Paths

About the Author: Wang Junsheng is an Associate Researcher in the National Institute of International Strategy of the Chinese Academy of Social Sciences