



海外智库观点要览

北京大学国际战略研究院

2015年9月20日

第14期

从美国的绝对优势转向稳定的中美均势

史文¹

编者按：随着实力对比的变化和相互依存的加深，中美关系的演进正变得越来越错综复杂，两国在双边关系、地区架构以及全球秩序等问题上的思想和行为正处在互动和碰撞的过程中。对此，美国卡内基国际和平研究院的史文（Michael Swaine）认为，近来很多有关中美关系的分析和评论对中国的解读是错误的，不少美国官员和专家还过度拘泥于维持美国在西太平洋的绝对优势，而没有看到战略环境的变化。他指出，中美之间应该以互利的方式建立稳定的均势，以替代长久以来美国的主导地位。为了实现这种根本性的转变，中美需要循序渐进地达成战略共识。史文的分析和建议冷静而具有建设性，特予以摘译推荐。

中美之间热战或者冷战的发生绝非注定，然而双方在到底什么才是维持亚太地区长远稳定与繁荣的必要条件这个问题上，存在着观念上的冲突。如果双方不能通过相互适应来缓解这种观念冲突，中美关系将会陷入一种敌对性的零和思维。不幸的是，在过去三年中，这种零和思维在双方政府内外乃至整个亚洲都加深了。

¹ 史文（Michael Swaine）是美国卡内基国际和平研究院的资深研究员，曾在兰德公司担任高级政策分析师，是著名的中国问题专家。该文原题为“Beyond American Predominance in the Western Pacific: The Need for a Stable U.S.-China Balance of Power”，发表于卡内基国际和平研究院网站：<http://carnegieendowment.org/2015/04/20/beyond-american-predominance-in-western-pacific-need-for-stable-u.s.-china-balance-of-power/iekp>。此为中文摘译版。

国际媒体及一些专家越来越把中美一方采取的每一个举措都解读为是对另一方地位的蓄意削弱。

更令人忧虑的是，这种零和思维的加深，使得中美两国各自出台的政策声明和建言都没有尝试缓和双方的立场，反而在强调相互之间的差异。中国提出发展“亚洲人的亚洲”，试图用新的地区安全架构去替代冷战时期形成的美国领导的双边同盟体系。美国则批评中方在东海设立美日早已拥有的防空识别区，并鼓励亚洲国家拒绝加入如亚投行这样由中方发起的经济架构。

观念的冲突：什么才是亚洲秩序的根基

中美的对峙，从根本上源于两国对到底什么才是亚洲秩序的根基这一问题有着截然不同的认识。在美国人的观念里，自二战结束以来，世界秩序的维持有赖于美国独特的领导力与支配性的军事力量，有赖于美国作为安全保障者、争端协调者、威慑性力量、国际法支持者以及公共产品提供者所发挥的作用。对绝大部分美国官员与众多亚洲领导人来说，战后七十年来整个亚太地区的相对和平与经济增长，皆以美国的绝对军事优势为基石。所谓绝对军事优势，即从美国本土沿岸到印度洋之间的整个亚洲沿岸与西太平洋海域内，美国军力能够确保击败任何可能威胁到美国及其盟国利益的军事挑战。在这种观念里，美国在海上的主导地位防止了区域国家间的军备竞争与武装冲突，使得各国可以专注于和平地发展经济。

在中国人的观念里，世界正日益多极化，在相互依存的今天，国家间应尽可能地通过像联合国这样的国际机构，以合作协商的方式解决共同面临的诸多挑战，因此秩序应该基于主要国家之间的力量均衡。在这种宽广松散、又等级分明的均势构造下，大国有义务以一种互惠互利的方式去指导并影响相对较小的国家，而非对其进行控制与操纵。任何一个国家都不应该具有使其他国家在军事和政治上从属于它的能力和意图。在没有国际社会认可的情况下，任何国家都不应对另一个国家的主权造成严重的侵犯。

在一定程度上，中美双方的观念都是与自身利益相符的。美国一方面以提供公共产品、促进全球发展为己任，另一方面又以其优势性的军事实力与经济影响力保证了自身在主要金融、贸易以及安全体制中的特权地位。这些体制在构成、目的以及规则等方面都很大程度上反映了美国的权力与利益，在没有取得美国同意的情况下，其他国家无法对既有体制进行重大变革。相反，对中方而言，在一个权力平衡的国际秩序中，任何一个国家都不具有单方面强制其他国家接受其制定的规则与程序的能力，这会使中国获得更大的发言权，有助于限制在中国看来傲慢、崇尚单边主义、并具有威胁性的美国。

两国的政策圈也真诚地相信各自所推崇的国际权力分配最好地反映了眼下以及未来国际体系的真实状况。对美国人来说，即便全球化的进展将促进权力在各国间的分散，加深国家间的相互依赖，和平与安定仍然只可能靠一个单一并具有善意的超级大国发挥其独特的能力去塑造和引领。而许多中国人相信，在国际体系中权力不断分散的背景下，无论多么强大的国家都需要克制统治他者的冲动，加大合作的力度。

中美两国虽各持己见，但几十年来仍能和平共处，主要原因是：过去中国无论是在全球范围还是在亚太海域，既没有能力也没有意愿去改变美国所主导的秩序。很长一段时间内，中国在国内受累于经济困难与政治斗争，在国外面临来自苏联的威胁。在此情况下，中国认为美国在亚太海域的军事优势与美国领导的同盟体系维持了对中国有利的权力平衡，这种平衡把苏联的势力排除在区域之外，使日本保持了非军事化的状态，还使得亚洲国家可以专注于发展外向型经济，不被军备竞争与过去战争遗留的敌对情绪所干扰。

然而这种状况至少在亚洲已发生了极大的变化。以海外贸易与投资为导向的中国经济的飞跃、苏联的解体以及频发的颜色革命等因素在提升中国对外部经济的依赖性与影响力的同时，也加深了中国对美国的脆弱性与疑虑。改革开放之前，中国的财富与权力大多来自远离海岸线的国内资源，中国的国防安全则有赖于以农民为主体的庞大陆军以及仅具雏形的海军和空军，加上上个世纪六十年代所获得的核武器，中国采取了一种以核威慑为中心的国防战略。这种战略结合了报复性的二次核打击能力和以“诱敌深入”为原则的拉锯战。

然而，这种国防战略已经无法再为中国提供足够的安全。中国现在必须确保能够在敌人抵达本土与沿海经济中心之前对其进行抵御。中国在历史上第一次同时具备了削弱美国在西太平洋地区军事优势的能力与意愿。中方为抵御美国及其盟友在周边海域的军事活动所开发的军事能力，近来日益活跃的经济、政治、外交倡议，以及在亚太建立合作型新安全架构的呼吁，一定程度上都是为了实现这个目的。随着中国实力的增强与海外利益的扩张，以及国内民族主义势力的日益强硬，中国不再愿意接受国际政治经济体系中的部分规范与权力结构。在中国看来，其中某些规则及制度不公正地偏袒西方，陷中国于不利，无法反映日趋多极化的全球与地区权力结构。但中国也担心，美国的相对衰落会使其视中国为威胁，从而用更强势的手段蓄意对抗中国。

中国长期以来奉行的和平发展政策是中国与美国及其他强国保持友好关系的关键，但这一政策可能会转变为以削弱美国在亚洲影响力为目的的强硬政策。这种转变的迹象已开始显现，比如中国在阐述外交政策时提出“底线思维”的概念，强调中国在处理主权和领土问题时的坚定立场。尽管中国仍强调合作共赢，但上述政策转变最终会使中国倾向于建立以自身为中心的亚洲秩序，阻碍亚太地区发展真正的权力平衡。

在美国方面，越来越多的专家认为，中国对美国在西太平洋主导地位的挑战，仅仅是将美国逼出亚洲、并最终取代美国成为地区性乃至全球性超级大国的前奏；中国对于多极化和均势的支持，不过是战术上的权宜之计。在他们看来，中国对领土和海洋争端以及对美日巡航及情报活动的强硬立场，只是初试锋芒，意在考验美国及其盟友的决心。对这些人来说，唯一合理的应对之策就是通过强化美国的主导地位，加剧而不是减轻中国在西太平洋的脆弱性，以此坚决打击中国的野心。

这个观点无论是在美国的军方还是非军方的政府官员中都相当普遍。在他们看来，以这种黑白分明、二元对立的方式应对看起来再清楚不过的威胁，非常有吸引力。即便有些人不认为中国正在试图把美国驱逐出亚洲，他们仍然认为美国的主导地位是应对充满变数的未来的最佳保障。对这些人而言，美国需要拥有在涉及中国的一切重要的军事政治突变中可以绝对制胜的能力，这是底线。

这种观点的问题在于，其所凭借的根据是对美国在亚洲所面临威胁的一种不准确的、脱离现实的、危险的评判。中国在其相邻海域企图限制或终结美国主导地位的行为，几乎完全是出于对未来不确定性的恐惧和不安，以及一定程度的机会主义，而并非出于以确立中国主导地位为目标的大战略构想。

持上述错误观点的人认为，所有崛起的强国都会试图在无序的世界中以硬实力确立其统治地位，而中国更是一个总希冀着统治世界的国家。然而，他们的观点与大国之间处理彼此关系时攫取权力与平衡权力、侵略与节制、威慑与劝服等因素交叉混合的历史事实相悖。他们也忽视了在近代以前，中国在亚洲的主导地位是依靠在礼节性的崇敬与物质性的酬劳之间务实而互惠的交换确立的，而不是基于硬实力的支配。对中国而言必要的目标是：在自己的后院减少面对风险时的脆弱性，在政治、外交、经济上获得更多影响他者的力量，使得邻国在政治、经济、安全等领域采取重大举措时必须权衡中国的利益。这对于一个大陆强国来说并不是野心勃勃的目标，也不一定会威胁到美国及其盟友的核心利益。

美国绝对优势的不可持续性与中国的回应

认为美国在西太平洋地区不容置喙的主导地位是支撑亚太地区稳定繁荣的唯一基础，这个观念深深根植于美国例外论与对国际秩序中霸权国家所带来的益处的信念。然而出于以下几个原因，这样的观念是危险且日益过时的。

首先，无法想象中国会永久地接受美国的这种主导地位。美国自身绝不会容忍在自己的边境出现一个具有如此主导力量的国家，那么一个日益强大的中国为何会接受？考虑到中国不断扩张的利益与实力，美国任何试图在中国的周边海域维持绝对军事优势的尝试，都势必会引发军备竞争。而且，如果中国不能确保在领土和海洋争端、台湾问题、以及朝鲜半岛的未来走势等核心的地区安全问题中保卫自己的领土或者有效地施加影响力，必然会在国内遭到激烈的批评。

其次，美国能否在太平洋地区保持绝对军事优势的前景并不明朗。尽管美国在可预见的未来仍将是全球范围内军力最强的国家，然而未来美国势必在国内面临削减军费的压力，这将使美国很难在中国海岸线一千五百海里以内（也就是通

常所说的第一与第二岛链覆盖的范围)对中国日益增强的军力保持决定性的优势。

美国的海上主导地位受限并不意味着中国会成为亚洲的下一个军事霸主。尽管中国在包括潜水艇、水面战舰、弹道与巡航导弹、战斗机、空防、联合作战等关键领域的军力将显著提高,中国不会在包括西太平洋在内的全球任一地区对美国军队拥有明显的优势。而中国的任何在亚洲谋求主导地位的举措,都会被美国强大的军力与决心所阻,并驱使其他国家向美国靠拢。

中国领导人明白此中的道理,因而不会主动谋求在地区的绝对主导地位。然而,当美国政府的言行使他们确信,即便是最低程度的安全,也必须依靠取得某种形式的主导地位才能保障时,他们将采取相应的行动。不幸的是,美国目前所采用的一些进攻性的军事理念,比如空海一体战(先发制人地深入中国境内进行攻击)、离岸控制(在环绕中国东南沿海第一岛链封锁中国)都否定了中国所寻求的这种基本安全,从而加剧了中美之间的安全竞争。

转向稳定均势的必要性

对中美两国来说,未来的主要战略挑战是,能否在西太平洋地区以互利的方式将美国的绝对优势转变为更加稳定切实的中美均势。在这种均势中,双方都没有能在武装冲突中明显击败对方的军力,同时双方都可以确定彼此的核心利益不受威胁。

大体来看,这种均势有可能增加中美之间冒险与误算的行为。为了避免这种情况,除了建立亚洲所欠缺的危机管理制度与信任措施之外,还需要中美高层自我节制,这包括双方在中国周边敏感海域对各自的自由航行能力与军力优势进行可验证的、实质性的自主设限。

为了使中美之间减少互疑,加强合作,专家们提出了诸多建议,包括中美给各自的军费设置上限,针对台湾问题及海洋纠纷达成妥协和谅解,以及在阐述自身核心利益与外交战略时更加明确细致。这些建议大多有道理,但它们未能解决中美之间在到底什么才是保持亚洲繁荣与稳定的前提这一问题上的观念冲突。这种冲突的关键就是,中国在其周边海域已不再甘于处在明显的军事劣势地位。专家

们也几乎未曾建议过，在朝鲜半岛、台湾周围等局势可能恶化的中国周边海域内，对力量结构做出重大改变，以期大幅降低这些区域发生冲突的长期风险。

为了最大程度地降低均势所包含的不稳定性，中美需要在最有可能引发关系危机的问题上采取具体的行动。具体而言，两国政府需要就未来朝鲜半岛与台湾问题的走势、海洋领土争端的管理方式，以及第一岛链内、或至少在中国和日本的专属经济区内就美国和其他国家的军事活动范围与职能等问题，达成可信的谅解。这种谅解实际上意味着，中美需要在中国的周边海域设置一个实质上的缓冲区，由此达成一种权力平衡。

就朝鲜半岛而言，需要促成一个南北统一且不与外国结盟（或松散结盟）、也没有外国驻军的半岛的出现。这需要中美两国事先做出可靠的安全保证，保障统一后的朝鲜半岛将是一个不受外力胁迫、在经济和政治上与中美两国都保持紧密关系的国家。这种保证意味着，统一后的朝鲜半岛需要大幅削减、但继续维持与美国的安全关系，同时要求日本提供一些安全保证，包括同意放弃开发包括核武器在内的可能威胁朝鲜半岛的武器。在理想的情况下，在西太平洋地区建立一个稳定的均势需要朝鲜半岛的尽早统一。在半岛不能实现统一的情况下，相关强国之间需要就朝鲜半岛的最终安排，达成一个明确而可信的相互谅解。

在台湾问题上，需要做的第一步是，中美之间就限制美国对台军售与中国弹道导弹及战斗机等武器的生产与部署达成谅解。中国政府还需要保证，除非台湾从法理上彻底宣布独立或者美国向台湾派遣军队，绝对不会因任何意外突发事件对台湾采取武力。在过去，中国政府拒绝做出这种保证，认为保证不对台湾行使武力是对台行使主权的自我设限。然而，如果把这种限制视为在西太平洋地区建立稳定均势的必要条件的话，这对中国而言并不是不可接受的，中国领导人也可将这种自我限制视为最终实现统一的必要步骤。除此之外，中国政府还可能需要明确接受两岸的统一只会在台湾人民的同意下以和平的方式进行，并且默认在未

来几十年实现两岸统一的可能性极小。而美方则需要向中国保证，只要中方坚守承诺，美国既不会向台湾派遣军队也不会升级对台湾的防卫援助。

关于东海与南海的领土争端，美国需要明确，除非日本与菲律宾这两个美国盟友受到明显的安全威胁，美国在争议各方的互动中没有直接的利益。美国需要不偏不倚地支持和平解决争端的相关国际准则与法规，反对采用任何强制手段，但美国政府需要避免以美国具有在所有争端中排除强制手段的能力作为维持自身威信的依据。同时，美国需要明确反对任何试图在符合规定的十二海里以外建立排他区域或圈定领海的行为，必要时将不惜以武力阻止。而中国政府则需要以言行表明，海洋争端无法用军事手段解决，中国不会从已经被占据的区域强行驱除与之有领土争议的相关国家。中国也需要在公开或私下场合表明，除去其领海以外，中国的九段线主张所包括的海域以及域内岛屿的专属经济区都属于开放的海洋。达成这些协议无疑是很困难的，然而如果中美可以使第一道岛链中立化，这样的谅解将更容易达成。

在更广泛的常规军事领域，至少在第一岛链内，需要以真正均衡的力量配置以及相应的军事理论代替美国的军事主导地位。这种转变宜以“相互区域拒止”（mutual area denial）理念为中心，即保证中国与美国及其盟友双方都保有充分的“反介入和区域拒止”（A2/AD）能力，如果任一方试图在台湾、朝鲜半岛和存在领土争议等潜在风险较高的区域以军事手段压制对方，另一方都有能力对其进行阻止威慑。这将需要中美就一些武器的生产与在西太平洋地区的配置设限，比如纵深打击隐形战斗机、弹道与巡航导弹、水面战舰等。

在中美核关系层面，需要双方强化各自核武库的威慑能力，从而大幅减少常规危机或冲突升级为核对抗的风险。为实现这个目标，美国及其盟国的军事专家需要放弃将美国的军事主导地位扩大到核领域这一危险的想法，相反美国政府需

要做出权威性的表态，接受中国拥有报复性二次核打击能力。换言之，美国政府必须斩钉截铁地承认中美之间基于相互威慑（mutual deterrence）的核平衡关系，这将是前所未有的。

很显然，这些改变对美国在区域内的盟友及伙伴亦有重大的启示。对于日本而言，需要与中美两国都达成明确的谅解，向统一后的朝鲜半岛做出必要的安全保证，并接受美国对台湾的军事布局与立场调整。总体而言，在第一岛链内构建一个事实上的缓冲区或中立区，势必要求日本显著地强化其防卫能力。这种强化或者依靠日本自身，或更理想的是在日美同盟的框架下进行。在选择后者的情况下，日本将成为构建“相互区域拒止”过程中不可或缺的合作伙伴。这将要求美日两国完全整合 C4ISR（指挥、控制、通信、计算机、情报及监视与侦察）系统，加强对中国弹道与巡航导弹的防御体系，增强日本后方支援能力。然而这并不需要日本成为一个军事上完全正常化的安全伙伴，在西太平洋及其他地区担负从事军事活动。

对中国而言，接受强化而设限的日美同盟、统一而不结盟的朝鲜半岛、对台武力的自我设限以及上述其他构成均势结构的因素，需要放弃一些中国人在现下或者未来可能希冀的、更具野心的安全目标，其中包括掌控中国周边海空领域的的能力，以及在亚洲建立将美国排除在外的、以中国为中心的政治经济秩序。做出这些让步的益处在于，中国可以通过减少美国对中国核心利益的威胁，提升自身的安全级别，避免日益危险且代价高昂的中美军事竞争。在这种新的形势下，中国可以集中精力为国内的稳定繁荣创造更好的环境。

在亚洲建立稳定均势的障碍

中美两国要在西太平洋地区就双方的认识与行动、军力部署、权力关系做出实质性的改变，在现实中存在几重困难。

对美方而言，首要障碍是绝大部分美国决策者拒绝考虑以任何方式替代美国在亚洲这个核心地区的军事主导地位。对于任何一个强国、特别是超级大国来说，在自身还没有衰落时，仅仅因为对未来相对衰落的预期而启动根本性的战略转换，是极端困难的。

其次，与上述理由息息相关，美国决策者极不愿意考虑就台湾和朝鲜半岛现状做出重大调整。从美国的角度看，任何试图减少或大幅调整美国对韩国及中国台湾地区现行军事支援的举措，都可能使二者独自开发核武器，或者引发来自朝鲜和中国大陆的威胁与攻击。日本也会因此质疑美国对日本的基本安全支援，这将使日美同盟产生罅隙，或刺激日本自行开发核武。这些对美方而言都是很切实的顾虑。

对中方来说，做出改变最大的阻碍，源于中国政府在国内和国外的脆弱性与不安全感。中国政府在国内的合法性不仅依赖于持续的经济发展与生活水平提高，也有赖于一种民族主义情怀，即认为政府有能力纠正中国在“百年国耻”期间因“帝国主义”而遭受的不公。这种观点使中国领导层不能对国内的极端民族主义进行坚决的压制，同时对美国及其盟国抱有深深的警惕和疑虑。这种情况会使中国政府不甘愿接受在西太平洋建立稳定均势所需要的自我设限和相互制约。

需要的不是大交易，而是清晰的理解和分阶段的过程

这些障碍的存在表明，中美之间不可能在近期开展、更遑论达成一种大交易（grand bargain）式的协议。这种根本性的政策转变只可能积年累月、循序渐进地开展。中美两国及其他亚洲国家的精英必须严肃地对当下的亚洲局势进行鉴察，接受力量重新分布的现实。这种鉴察与接受最初必须从国内开始，接下来在地区

的盟国与伙伴之间展开，最终需要通过中美之间的双边战略对话达成共识。

如果可以在大体上对战略调整的需要达成一致，接下来在朝鲜半岛问题、台湾问题以及第一岛链内的海洋问题上，为降低潜在动荡，中美可做出具体让步。如能在西太平洋地区形成中美均势，则可令中方推动朝鲜放弃或大幅限制核武器的开发，并推动对朝鲜半岛统一所需要的改革。尽管这种情景在当下难以想象，如有足够的动因，中方的政策转变是可能的。

关于日本和日美同盟的问题，过去许多专家都认为强化美日同盟与增强日本军力是对北京的挑衅。但如果将这种要求看作是为了在第一岛链内形成稳定的力量平衡而进行的缓冲性安排的话，对这种经过慎思的强化，中方大多是会接受的，而对日方而言也是必要的。

上述转变将需要所有相关国家领导层的勇敢和远虑，在国内政治领域敢于承担重大的风险，并相应地开展高度有效的外交。从根本上讲，中美两国以及其他亚洲国家的决策者所面临的抉择是：面对地区权力的重新分布，是直接、明智地应对，还是回避中国崛起所带来的艰难抉择，直到形势变得更加两极化和危险。除此之外，不存在其他可行的选择。

（孙樱摘译，归泳涛校）