



## 奥巴马与亚洲：应对中国的挑战

柯庆生<sup>1</sup>

编者按：随着美国大选年的临近，如何评价奥巴马任期内的外交政策开始成为人们关注的问题。近日，美国前助理国务卿帮办柯庆生发表文章，对奥巴马政府的亚洲政策、特别是对华政策进行了总结。他在指出奥巴马外交中一些失误的同时，从总体上肯定了奥巴马政府对亚洲的政策。在对华关系上，他重点分析和评价了美国在控制东亚地区紧张局势以及在促进中国参与全球治理等方面的成败得失。柯庆生的文章标志着美国外交政策讨论中新一轮总结经验、吸取教训的开始，对我们理解和预判下一届美国政府的对华政策具有参考价值，特予以摘译推荐。

中国的崛起对美国外交政策构成两大挑战：一是如何防止中国给东亚带来动荡，二是如何推动中国为全球多边治理做出贡献。尽管中国在军力上尚不能与美国比肩，但其实力已足以挑战美国在东亚地区的盟友，并阻滞美军在区域内的军事行动。尽管中国仍是一个在国内面临严峻问题的发展中国家，但它业已成为美国在解决核扩散、气候变化、国际金融动荡等全球问题中不可或缺的合作伙伴。

在布什总统第二任期的最后阶段，中美双方都认为两国关系都在向着正确的方向发展。奥巴马总统执政期间，两国虽在一些议题上取得了显著进步，但与2009年初相比，中美在亚太地区的安全关系总体而言变得更为紧张。这种紧张

<sup>1</sup> 柯庆生 (Thomas J. Christensen) 是美国前亚太事务助理国务卿帮办、普林斯顿大学教授。此文的英文原文发表于《外交》杂志 (Foreign Affairs) 网站：<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/obama-and-asia>。

局势不应过多地归罪于奥巴马团队，中方的一些举措难辞其咎。全球金融危机后，中国虽然在国际上志得意满，但在国内处境不稳。中方的外厉内荏使美方在处理中美关系时较往常更为不易。除去一些个例，奥巴马政府在艰难的形势下总体表现良好。下届政府在面对中国崛起带来的双重挑战时，需要继往承前，吸取经验教训。

### 言辞失当

中国应对金融危机比美国及其他大国更加有效，这增强了中国在一些国际互动中的自信。许多中国人开始认为，中国用对外强硬替代对外隐忍的时机已经到来。中国领导人不能完全忽视这种声音。结果，中国政府在东海与南海问题上的主张变得更为强势，在回应其它国家的主张时更加针锋相对。

就全球治理而言，对于稳定全球经济、减缓气候变化、制裁危险政权、施压核扩散这些问题，中国领导人较之往常显得意懒心慵，不愿花费更多的政治经济成本。虽然发达国家一再要求中国做出更多的贡献，然而此类来自更为富裕的新旧敌手的呼声，未能转变中国的态度。

面对这些棘手的挑战，奥巴马政府的应对功过参半。在提升美国在亚太地区的外交声势以及管控紧张局势方面，美国的工作是有效的；但在政策辞令与公共外交方面，却存在一些明显的失误。这些失误激起了中国对美国的敌意，削弱了中国的合作意愿。

奥巴马在第一任期时宣布，美国从阿富汗和伊拉克撤兵之后将“转向”(pivot)东亚，其政策辞令过于响亮。美国从未离开过亚洲，因此无需重新“转向”该地区。事实上，许多与“转向”相关的政策，比如向关岛派遣更多的潜艇、在日本轮换部署 F-22 战斗机、向新加坡派遣濒海战斗舰、与韩国签订自由贸易协定、商谈跨太平洋战略经济伙伴协定 (TPP) 等，在奥巴马上任前就已展开。但奥巴马政府的亚洲政策也增加了一些新鲜而积极的因素，比如开始频繁地向亚洲派遣高层官员、改善与缅甸的关系、签署东盟的奠基性文件《东南亚友好合作条约》、以及出席东亚峰会等。

虽然这些外交举措值得称颂，但并不需要大肆宣扬“转向”。对“转向”的过度造势助长了中国国内的阴谋论，即认为美国的政策意在“围堵”中国。令人尴尬的是，这种外交修辞同时也在美国与其亚洲盟友之间制造了问题。由于美国不经意间暗示了自身的左支右绌，顾此失彼，一些本应被宽慰的盟友反而开始担忧一旦其他地区出现问题，美国将会淡出亚洲。所幸，奥巴马政府认识到了自身措辞的失误，以更加平和的“再平衡”（rebalance）一词代替了“转向”（pivot），然而措辞不当带来的损害业已造成。

这不是奥巴马政府所犯的唯一措辞失误。2009年9月，一位美方高层官员公开呼吁中美在安全领域消除相互疑虑之后，美方接受了中方提出的在奥巴马11月访华期间发表联合声明的要求。这份声明的大部分内容是对中美之间共同利益与愿景的常规罗列。然而，其中有一句话并无前例可循，并且有欠考虑：“双方一致认为，尊重彼此核心利益对确保中美关系稳定发展极端重要。”在中方所界定的核心利益（core interest）中包含了中国共产党的领导地位以及对主权和领土完整的维护。虽然美方不会去煽动中国国内的政治动乱，但美国仍然提倡政治自由化和多元化。再者，虽然美方在原则上尊重中国的主权和领土完整，然而针对中方在台湾、钓鱼岛和南海等问题上的立场，美方持有异议。美国政府随后意识到了这种表述的不妥，在峰会过后不再使用这个概念，但中方常引证这一表述，抱怨美方的出尔反尔。

起初，奥巴马试图打消中方疑虑的一些举措，反而使中方产生错觉，认为他较之前任更为忍让求全。但到2010年初，美方因循惯例向台湾出售武器、批评中国损害网络自由、安排总统与达赖喇嘛会面之后，中方的这种期望破灭了。与美方最初提出的积极论调相对照，传统政策的延续令中方大失所望，被背叛之感油然而生，结果中国国内出现了对外强硬的呼声。

### 警醒四邻

今日的东亚局势与2009年1月相比更为紧张，美方频频动用军事力量提醒中方美国在东海与南海的利益。尽管中方对此多有指责，但两国间的紧张局势并非美国刻意制造，奥巴马政府也多次采取建设性的政策试图舒缓这种局面。

如在 2010 年，当朝鲜两次攻击韩国，击杀了韩方的水手、军人与市民时，奥巴马政府一开始明智地向中国提出协作的请求，在北京表现得犹疑不决后，美国转而向日本与韩国求援。这最终促成了美日韩三国之间情报侦察合作的强化与美韩在黄海的军事演习。

又如在 2010 年 6 月举行的东盟地区论坛上，时任美国国务卿的希拉里·克林顿明言美国在南海主权争端中不持立场，希望各方以和平方式解决争端。她呼吁建立多边信任措施与行为规范，并要求争议各方明确自身的主张与国际法相符。这一中正而具有建设性的立场得到了东南亚国家的广泛支持，却遭到了中方盛气凌人的回应。中国的这种举措，疏远了其在南海的众多邻国，使他们更愿意加强与美国以及彼此之间的合作，从而增进了美国在区域内的长远利益。

在中日关系方面，2010 年 9 月撞船事件之后，美国政府重申了对岛屿争端的一贯政策，即美国对于岛屿的主权归属不持立场，但是承认日本对岛屿的实际控制，因此《美日安保条约》的第五条适用于钓鱼岛。美方传递的信息很明确：中方对是否以强制性手段逼迫日本进行协商，应该采取谨慎的态度。两年后，针对日本政府的“购岛”行为，中国再次做出强势反应，其中包括宣布覆盖争端岛屿的防空识别区。美国向该区内派遣了 B-52 轰炸机，以显示自身在这片空域的自由飞行权利。中日之间在东海的对峙有利于美国督促日本在同盟框架内发挥更大的作用，同时奥巴马政府也督促日本不要采取加剧事态的举措。这些经过细心酌量的措施虽然并未解决岛屿争端，但是防止了局势的进一步升级，增加了争端的可控性。目前中日围绕岛屿的紧张局势得到了控制。

在南海问题上，针对中国近来在存在主权争端的岛礁上大规模填海扩建的行为，奥巴马政府进行了严厉的批评。美国在国际社会中反复强调东海与南海的自由航行权是正确的。而重振与域内盟友的关系，加强与非盟友国家之间的合作，辅助地区内伙伴的能力建设，以此抵御中国的强硬态势，亦是明智之举。这种政策并不会立竿见影地解决地区的难题，但是最终将帮助中方意识到，中国在 21 世纪的前十年所坚持的那种和缓的、致力于打消国际社会疑虑的政策才是对各方都有益的。

## 携手共进

在引导中国与美国就全球治理进行合作方面，例如在核不扩散、干涉地区和国内冲突、气候变化等问题上，奥巴马政府有得有失。

在防止核扩散的问题上，针对朝鲜核武器和发射系统的开发，中国的助力不进反退，但在劝说伊朗暂停核武器开发的问题上有更多进展。中国最终签署了针对朝鲜和伊朗两国的联合国决议，但是在签订之前稀释了协议内容的力度。更重要的是，中国仍然在经济上向朝鲜和伊朗抛出救生索。

目前，中国领导人似乎与韩国建立了比中朝更友好的关系，降低了传统中国外交中对朝鲜的特殊待遇。这是一个值得欢迎的进展。然而，与 2008 年相比，今天中朝之间的贸易和投资额有所增加，这种经济上的扶助削弱了美国及其盟友对朝制裁的威力。中美曾在 2006 到 2008 年期间通过六方会谈紧密合作。六方会谈中断三年后，奥巴马团队认为有必要打开局面，于是在 2012 年 2 月与朝鲜达成协议，慷慨地重启谈判。虽然这个提议因朝鲜在卫星发射中使用弹道导弹技术而被破坏，然而美国政府通过释放诚意让明眼人看清了真正的阻碍所在，这是值得肯定的。

在奥巴马任期内，国际社会大幅增加了对伊朗的经济压力。因为不希望被欧美国出台的制裁法案牵连，中国能源企业在 2012 到 2013 年间减少了从伊朗的资源采购。但是中方并不认可这种制裁的正当性，并试图绕过制裁继续在伊朗寻觅商机。当看到美伊关系在 2013 年末趋缓之后，中国大幅增加了从伊朗的采购。中国是在 P5+1 对话国中（其余成员包括美国、英国、法国、俄国和德国）唯一从伊朗净进口能源、并为之维持正常经贸关系的国家。虽然中国增加在伊朗的订单主要是出于经济动机，但是中国的这种行为减轻了伊朗与欧美交涉时的压力，使欧美谈判者不能迫使伊朗接受永久的、可验证的核协议。

关于介入地区与国内纷争，在小布什政府后期，中国反对干涉他国内政的传统外交立场似乎有所松动。2006 到 2007 年间，中国向苏丹施压，令其接受联合国对达尔富尔的维和方案。2008 年，中国同意在亚丁湾加入针对海盗的多边海军行动，其中包括在索马里领海内对海盗的紧急追捕。这些举措似乎表明，中国

在国际制度中扮演的角色正在向前副国务卿佐利克所说的“负责任的利益攸关方”日益接近。这种趋势延续到了奥巴马政府时期。2011年，中国在联合国安理会投出赞成票，同意将卡扎菲政权提交国际刑事法庭处理，此举震惊各方。奥巴马政府在接触中方之前，事先争取了非洲联盟与阿拉伯联盟的支持，而中国不愿因投反对票而疏远这些发展中国家伙伴。但是自此以后，情况急转而下。当北约提议发起由联合国支持的军事行动以保护班加西居民时，中国投了弃权票。而在北约空军超出联合国授权，全力支持利比亚反对派，并导致卡扎菲被捕杀后，中方感到被联合国程序背叛了。中国随后加入俄罗斯，开始积极反对欧美在叙利亚推翻阿萨德政权的行动。再之后，在乌克兰危机中，中国更关注外部势力对乌克兰反政府示威的支援，而非俄罗斯的干涉行为，并且在俄罗斯吞并克里米亚后反对制裁俄罗斯。总之，在介入地区与国内纷争这一问题上，每当奥巴马政府热忱地提倡政权更迭，中国就会中止对多边干涉的支持。

相比而言，气候变化代表了中美关系中的主要亮点。在2014年亚太经合组织峰会上，奥巴马与习近平就温室气体排放达成了历史性的协议。中国承诺将在2030年左右达到碳排放峰值，并在2030年将非化石燃料的使用率提升至20%。美国则计划于2025年实现在2005年基础上减排26%。这一来自两个最大碳排放国的承诺，会对今年年底在巴黎召开的联合国气候变化大会起到极大的推动作用。即便在许多环保人士看来，中国为减排所设定的期限可能过于迟缓，但对于美国谈判负责人来说，从中方取得任何具有数量与期限支撑的承诺都是极为不易的，这对于美国外交而言是一项重要的成就。

### 吸取教训

奥巴马政府还可以点出中美两国在其他问题上取得的一些进步，比如两军关系的改善，为避免海上冲突而开展的有益对话，为最终签订双边投资协定所做的准备工作，旅行留学签证的简化等等。然而，可以为未来美国的对华政策提供经验教训的，是中国崛起所带来的更为广大的挑战以及奥巴马政府在应对这些挑战时的成败得失。

为了加强区域安全，劝阻中国以强制手段解决争端，美国需要在亚洲保持强有力的存在，加强与地区盟国及其他伙伴国之间的军事、外交和经济纽带，同时避免过分张扬的行动和言辞，以免让人觉得美国是在有意遏制中国。美国在防扩散、地区与国内纷争等议题上争取中国对全球多边治理倡议的支持时，应该聚焦于所涉国家的违禁行为，而非政权更迭，并尽可能地在接触中国之前就相关议题取得地区性组织的支持。同时，在环境问题上，美国应该通过唤起中国领导人对于雾霾等国内问题的忧虑，促使中国减缓温室气体排放。

美国应该认识到，中国已成为一个具有强烈民族自尊心的大国，同时也仍然是一个在国内面临严峻考验的发展中国家，这是美国制定对华政策的起点。2008年的金融危机激化了这两种相互冲突的性质，使美国处理对华关系更为艰难。但是未来的冲突绝非注定，为了降低这种几率，美国一方面需要增强自身实力，另一方面需要有一种外交觉悟，那就是认识到在促进中国与美国及其盟友之间的合作上，中方的意愿可能是有限的。

（孙樱摘译，归泳涛校）