

COUNCIL *on*
FOREIGN
RELATIONS

讨论文章

东亚地区的 大国对抗争锋

Evan S. Medeiros
2021年4月

美国对外关系委员会 (CFR) 是一个独立的无党派成员制组织、智库与出版商，致力于面向其成员、政府官员、企业高管、媒体人、教育工作者和学生、民间与宗教领袖以及其他有志公民，提供资源，帮其深入了解世界，以及美国和其他国家/地区面临的外交政策抉择。CFR 成立于 1921 年，通过保持成员多样化履行自身使命，涵盖特色项目，促进下一代外交政策领袖培养兴趣，发展专业知识；在纽约总部、华盛顿特区和其他城市召开会议，云集政府高层官员、国会议员、全球领袖和杰出思想家，与 CFR 成员共同探讨辩论重大国际议题；扶持促进独立研究的研究项目，支持 CFR 学者撰写文章、报告和书籍，并举办圆桌会议，分析外交政策问题，详实具体地建议献策；刊行国际事务与美国外交政策权威期刊《外交》(*Foreign Affairs*)；赞助独立课题研究组撰写报告，围绕重大外交政策议题，呈现调查结果和政策建议；并通过委员会网站 CFR.org，提供有关世界大事和美国外交政策的最新资讯与精要分析。

美国对外关系委员会在政策问题上无体制立场，亦不隶属于美国政府。其出版物和网站上发表的所有观点均由作者自行负责。

如欲了解 CFR 或本文相关详情，请致函以下地址：Council on Foreign Relations, 58 East 68th Street, New York, NY 10065，或通过 212.434.9888 致电传播办公室。访问 CFR 官方网站 CFR.org。

版权所有 © 2021 Council on Foreign Relations®, Inc. 保留所有权利。

未经美国对外关系委员会的明确书面许可，不得以任何形式复制本文的全部或部分内容，但《美国著作权法》第 107 和 108 条（《美国法典》第 17 卷第 107 和 108 条）允许的复制以及公共媒体评论文章节选除外。

本讨论文章在纽约卡内基公司 (Carnegie Corporation of New York) 的资助下撰写。作者对文中陈述的内容和表达的观点负有完全责任。

引言

随着乔·拜登政府上台，以及新总统领导下美国大战略的再次演变，熟悉的问题来了：继唐纳德·特朗普之后，什么样的理念将推动国家安全政策？特朗普政府以“大国竞争”取代“全球反恐战争”，作为美国国家安全政策的组织原则，并将美中关系界定为“战略竞争”。¹中国之所以占据这样的中心地位，是因为特朗普在很大程度上低估了来自俄罗斯的威胁，也因为中国积极开展对外活动，并在政治上多采取高压手段。拜登政府早期的言论和行动表明，他们接受与中国的战略竞争框架，用拜登总统的话来说就是“极端竞争”，但这一框架下的政策表达将与前任政府的政策表达有本质区别。

美国对华战略和政策的轨迹可能成为未来几十年东亚地缘政治最突出的问题。与其他地区相比，这一地区不仅是美中竞争的熔炉，也将承担由此带来的变数。因此，在东亚成为全球政治中心之际，就像冷战时期的欧洲一样，美中关系将对该地区的权力分配产生决定性影响。众所周知，亚洲国家不想在美中之间做选择，也不希望中国主导世界。亚洲地缘政治现实是产生不同观点的沃土。然而，该地区关于美国承诺和能力的质疑仍挥之不去，加上对中国发展和影响力的预测，让亚洲决策者无法轻易做出选择。在这样的背景下，竞争动态的形态将会对东亚的安全与繁荣至关重要。

因此，拜登政府将如何展开与中国这场竞争，对美国、亚洲和全球的决策者和分析人士来说，是一个至关重要的问题。美中对彼此的看法越来越强硬，而此时，中国在多领域的能力也越来越强，因此加剧了双边竞争。美国的核心挑战是阻止中国行为日益多样化，但不增加灾难性冲突的风险，同时仍促进美国经济利益，其中许多与上述挑战存在紧张关系。拜登总统的顾问团此前曾就寻求与中国竞争共存的政策写过文章，但如何实现这种微妙的平衡仍是一个悬而未决的问题。²决策者和分析人士需要投入更多精力和时间来识别和权衡双边、区域和全球战略竞争的风险。然后，他们需要确定美国及其盟友能够且应该承担的风险和成本类型，在不挑起武装冲突的情况下塑造和威慑中国。换句话说，随着竞争成为界定美国政策的框架，冲突和预防冲突的问题在对华政策和美中关系中只会越来越重要。

由于特朗普时代的破坏，以及利益和价值观上分歧的积累，美中关系目前处于不稳定状态。美中之间的竞争不断加剧且越来越多样化。尤其明显触及意识形态层面，这只会增加不信任感，加剧双方的利益竞争。许多紧迫问题，包括台湾问题和海洋争端，可能引发冲突，使得局势更加不稳定。这些问题存在的背景是，美中军队在西太平洋，特别是第一岛链，正在加速军备竞赛。

即使拜登政府不像特朗普政府那样采取公然对抗的方式，但由于缺乏有效的补救措施，冲突风险仍真实存在，而且还在不断增加。美国和中国都缺乏必要的手段来应对这种日益激烈的竞争。过去的许多机制已经萎缩，包括高层对话、危机沟通和建立信任措施。此外，如果合作得以实现，对于合作应对共同挑战能否克服结构性竞争带来的紧张、摩擦和不信任，仍存在不确定性。再加上美中两国关系政治化，就会造成持久的不稳定，并加剧冲突带来的竞争风险。

这一局面使得美中关系陷入不稳定境地，需要采取微妙的外交手段才能在不同利益之间实现些许共存。亨利·基辛格在 2019 年曾说过一句很有名的话——美中关系正处于“冷战的山麓”。³今天，基辛格也许会改变这种说法——美中关系已越过丘陵地带，进入了更加险恶的山区。随着美中决策者踏入这一未知之地，重振现有策略以管理不信任，降低事故和误判风险，并在总体上遏制美中竞争加剧，至关重要。即使采取了这些措施，挑战依然严峻，成功的前景也并不乐观。

大国竞争环境变化

美国关于大国竞争新时代的辩论，最常见、也最奇妙的一个特点就是，他们认为这是反复出现的永恒现象的最新表现。但是，这样的推论是一个错误。正如兰德公司高级政治学家、乔治城大学教授迈克尔·马扎尔所言，“新兴时代与过去的模式并不吻合。如果当作确实如此，有可能误判当今威胁的特征以及美国比较优势的来源。”⁴

当前大国竞争的全球环境在几个符合美国利益的重要方面与以往时代不同。⁵当代全球秩序不是纯粹的多极化，大国之间的竞争得以充分展现。正如马扎尔所说，“当今世界反映了单极、双极和多极因素的复杂混合，这与实力大致相当的大国相互碰撞的经典愿景不符。”此外，当前秩序并非 1945 年的白板世界，需要从头重建体系。相反，在公认规则、规范和制度多样性背景下，重新拉开了大国竞争序幕。⁶从而对竞争的竞争范围和强度产生影响。

此外，与过去的时代不同，在核革命阴影笼罩下，面对复杂的经济相互依存状况以及民主的相对盛行，大国的野心和挫折都开始显现出来。在这一背景下，大国竞争并不通过领土征服和大国战争等行为体现出来，更多的是政治、经济、军事、外交和文化影响力的累积，并且常常为了地缘政治利益而强制运用这种影响力。⁷这种背景下，美国及其盟友面临的挑战不再是单纯的遏制直接侵略。这一现实直接适用于当今中国造成的挑战。

双边环境

美中关系性质的变化与全球环境变化一样，对于了解未来几年双边竞争和冲突的风险至关重要。⁸尽管未来在拜登总统领导下，美中互动的基调和一些优先事项会发生变化，但两国关系的特点将是持久紧张、偶尔危机，或许也会偶尔合作。

美中两国的精英们有效采取了新模式来思考中美关系。双方已从“平衡合作与竞争”的模式转变为“平衡竞争与对抗”的模式。这种思维的转变，往往是隐性的，反映出美中竞争领域扩大、竞争的加剧及多样化，也反映了对合作的可能性和好处抱有越来越严重的怀疑态度。

两国新的国内政治推动着这种模式的转变。现在，美国大多数精英和民众将中国视为长期的威胁。国会两党议员都支持采取更具对抗性的方式，许多议员为了政治利益将对华政策武器化。美国商界普遍对中国感到失望，不愿意公开为中国辩护，美国媒体和许多民间团体也是如此，在习近平主席将许多民间团体赶出中国之前，这些团体曾经在中国开展活动。在中国，批评美国政策方方面面的民族主义声音正在上升，最明显的是中国外交官中出现了尖锐言论，这种现象被称为战狼外交。美国和中国的关系正进入一个国内政治发挥核心作用的阶段，甚至发挥着决定性作用。

此外，新动态也在发挥作用。现在，华盛顿和北京都在推行更加公开的竞争政策，有时甚至采取对抗性政策。中国现在也更具实力，在权力和影响力竞争中部署了更大且更多样的装备。两国对紧张和摩擦都表现出更大的容忍度，一些声音积极鼓励摩擦，作为塑造对方的方式。特朗普政府在任时，合作议程崩溃增加了这种变数。从一开始，拜登团队就明确表示，将美中关系视为“战略竞争”关系，并对北京的言论和行为深表担忧。美国国务卿安东尼·布林肯表示，中国正在新疆实施种族灭绝，美国国家安全顾问杰克·沙利文则骂中国“输出威权主义”。尽管如此，拜登团队表示支持与中国合作，恢复某种程度的双边对话，这与前任总统团队有所不同。

了解亚洲大国竞争

美中竞争关乎实力和理念。在亚洲，美中竞争包含五个核心驱动力，近年来这些驱动力不断强化和多样化。这种看法和利益的汇集导致两国都认为对方的言论和行动对自己有害，无论现在还是将来。

亚洲竞争愿景

美国和中国在亚洲有着截然不同的愿景，从某些指标上看，彼此相互竞争。随着双方对彼此认知的加深，且支持这些不同愿景的实力扩展并提高，这些愿景正趋于高度不兼容。

美国在亚洲的战略核心是保持行动自由且出入不受限制，以支持多种利益：保护美国和美国盟友的安全；维持亚洲市场、资本和技术的准入；宣扬美国原则和价值观，许多美国决策者认为这是实现前一目标的必要条件。阻止地区霸权崛起是美国在亚洲更广泛目标的具体表现。⁹可以肯定的是，美国学者和分析人士一直在争论中国在亚洲的目标，比如中国是否寻求将美国排除在该地区之外。¹⁰

习近平对亚洲的愿景很难非常准确把握，这是美国持续争论的主题——中国也有一些。中国在言论和行动上的差异很明显。¹¹然而，中国学者对习的雄心有更直率的见解。复旦大学教授吴心伯写道：“中国对美国并没有构成生死威胁，但它对削弱美国霸权，分享其全球领导地位，并展现另外的发展和治理模式确实构成威胁。”¹²习和中国官员关注的重点是扩大和利用自身经济、外交和军事影响力来捍卫自己的“核心利益”。中国试图至少创造一种环境，在这种环境中，对于那些它认为采取有损中国利益行动的国家，它拥有有效的否决权，并在最大程度上实现美国在这一地区影响力逐步稳定的边缘化。¹³近年来，中国的目标已体现在一些行动上，比如中国在东海和南海发出军事和准军事恐吓，且过去一年在台湾周边扩大了军事行动。值得关注的是，中国越来越多地使用经济胁迫手段来捍卫其海事请求，并惩罚不受欢迎的外交和军事行动，比如韩国的导弹防御以及澳大利亚呼吁对新冠疫情起源进行内部调查。

安全竞争

美中安全竞争在两个维度上范围有所扩大和加剧。首先，过去十年里，中国人民解放军 (PLA) 在能力提升和部署上取得了长足进步，支持其反介入/区域阻绝防御策略，旨在阻止美军在中国海岸线一千公里内部署和维持空军和海军力量。因此，美国在台湾及周边以及在西太平洋第一岛链内（北起千岛群岛，穿过琉球群岛和台湾，达菲律宾北部和婆罗洲）的军事行动成本和风险都很大，并且还在不断增加。鉴于解放军作战能力的多样性，美军在台湾冲突中不再有把握取胜。¹⁴高超音速导弹出现，太空和网络能力不断提升，这进一步增加美军在中国海岸线一千公里以内行动的风险和成本。

其次，中国利用其在亚洲的海岸警卫队和海上自卫队开展低于侵略或暴力门槛的强制行动，这让美国决策者感到困扰。¹⁵美国缺乏相应应对能力，无法在不导致事态升级的情况下阻止中国进一步的胁迫行为。中国已经能够利用这种“灰色地带”行动来推进其海事请求，比如对日本争夺尖阁列岛/钓鱼岛管辖权提出争议，或者扰乱越南在其专属经济区 (EEZ) 进行油气勘探，而美国没有追索权。这种行为只会加剧美国对中国在亚洲的目标和能力的焦虑，推动美国寻找方法来抵抗并最终阻止中国的胁迫和侵略。

经济动能

美国对中国的经济政策有各种各样的担忧，但它们都可以归结为对经济治理中市场与国家相对优先地位的不同观点，无论中国国内，还是中国的海外行动。美国最常表达对美国公司在中国的不公平竞争环境的担忧，并且越来越多表达对中国公司在亚洲和全球的不公平竞争环境的担忧。¹⁶美国的决策者、商界领袖和分析人士指出，中国出台了多种优待中国公司的政策（包括在国外竞争时）：产业政策和对国有和私营企业的大量补贴，各种非关税壁垒，缺乏知识产权保护，强制技术转让，法律和监管透明度低，以及持续的经济间谍活动。随着中国对美国经济规模的扩大和重要性的提高，以及中美商品贸易关系互补性降低、竞争增强，美国也越来越不能容忍两国关系中这些不平等现象。在亚洲其他地区，美国对中国经济行为的担忧已超越市场竞争，延伸至中国利用经济胁迫达到政治目的，以及利用组织和机构建立双边依赖关系，也可以利用这些依赖关系达到外交目的。

技术

美中竞争的第四个领域是技术。¹⁷两国的决策者和商界领袖都认为自己陷入了无休止的斗争中，努力实现在对未来创新、生产力和国家安全至关重要的基础技术上占据主导地位。美国关注与中国竞争等问题，想要主导未来的关键和新兴技术，特别考虑到中国对科技领域的大规模补贴；中国通过定期或网络间谍活动在竞争中获取优势的非法行为；美国过度依赖中国科技的弱点，特别是在制造业供应链方面；以及中国利用技术达到政治目的，比如监控和压制国内的异议，以及帮助其他国家的独裁者。

国家治理和意识形态

美中在亚洲乃至全球竞争的最后一个竞技场关乎治理概念，从根本上说，涉及价值观和意识形态。两国关系的核心在于，美中领导人对国内和国际治理在本质上持不同看法。习近平希望中国成为“全球治理改革”的领导者，并希望中国共产党 (CCP) 领导国内的政治、经济和社会治理，这正在美国形成一种观念，即理念和价值观的竞争。习近平正在为重塑中国在世界和国内政党-国家体制中的角色做更多工作，可能比以往任何一位改革时期的领导人做得都多，而且他正在迅速而有效地完成这一任务。许多西方国家，尤其美国和欧盟，都注意了这一点。习近平在国内加强对中国共产党的领导，同时在国际上积极推动这些信念的合法化（如果不能促进的话），为美中关于民主和市场的辩论开启了一个更具竞争性的篇章。亚洲展开了各种形式的理念竞争，包括中国对香港和新疆进行持续压制。¹⁸美国关于意识形态竞争的讨论和辩论进一步加剧了长期双边竞争的态势。

东亚冲突风险

随着这些竞争动态的发展，最大的风险之一就是，如果管理不当，竞争可能会产生直接的军事对抗。这种风险已经存在，由于美中竞争的加剧和竞争的多样化，风险概率越来越大。在这个战略竞争的时代，对彼此意图不信任增加，且对彼此行动的不安全感上升。除此之外，中国更具存在感，也更有实力，因此经常会有多种场合、场所，并采取多种手段，同时挑战美国的多重利益。美国决策者努力在某些领域做出有效回应，因此增加了竞争可能导致冲突的风险。

目前，至少有四个导火索可能引发中美武装冲突：台湾、朝鲜半岛、中国东海和中国南海。实际武装对抗前景可以通过不同环境中的三个变量来衡量：利益、能力和军事冲突的场景或路径（例如有意冲突、意外冲突或估计错误）。评估美中冲突具体情况之前，有必要退一步来评估影响中美决策者的冲突风险的激励和抑制因素。

风险因素

对中国决策者来说，五大因素会影响他们对未来几年军事行动的考量。¹⁹第一个因素，也是最明显的因素，就是历届中国领导人都将维护主权和领土完整定义为值得争夺的“核心利益”，其中台湾位居榜首。习近平在这一框架下采取了更强硬的策略，以推进中国的海洋领土诉求。许多军事现代化任务都以推进主权保护任务为框架。同时，中国似乎有一个隐性主权利益等级，香港、台湾、西藏和新疆位于首位，其次是南海和东海。在南海问题上，中国坚决宣称对西沙群岛的主权，与此同时，对该地区其他岛屿主权要求次之。在东海问题上，中国寻求削弱日本对尖阁列岛/钓鱼岛的管辖，而非接管。

第二个影响中国考量的因素是时间框架。未来两到三年，中国将举办几项重大活动，这些活动成功举办对习近平的长期政治前途和国家抱负至关重要。其中包括 2021 年 7 月中国共产党成立一百周年，2022 年冬季奥运会，以及 2022 年秋季中国共产党第二十次全国代表大会（习近平将努力争取第三次连任）。尽管有些人可能会辩称，习近平需要向国内民众展示实力，从而向国外展现更自信的姿态，总的来说，这些活动能在很大程度上抑制冲突。中美对抗会分散习近平为这些活动做准备的注意力，他可能会受到内部批评，并可能影响这些活动，尤其是奥运会。历史上，中国领导人应对国内挑战的方式是降低外部风险，而不是增加外部风险。²⁰

第三，中国在该地区采取任何主要武力，或与美国发生冲突，都可能会让美中关系至少在几十年内变得对抗，并可能会巩固形成致力于制衡中国的地区联盟。在内政问题的关键时刻，习近平寻求避免发生这种情况。第四，中国并不一定要冒着美中对抗的风险，通过直接的军事侵略来实现其目标，因为到目前为止，海上行动和经济胁迫等灰色地带手段是有效的。第五，中国在历史上曾使用大规模武力来防止局势进一步恶化。现在，中国领导人认为他们在亚洲占据相对有利的地位，考虑到他们的经济发展轨迹、军事实力以及利用二者的能力，时机对他们有利。

美国多位总统任期内对其在亚洲的长期利益和该地区冲突风险的考虑表现出一致性，不过在新的拜登团队领导下，这种一致性正在演变。除了保护领土的基本问题外，美国在亚洲最重要的考虑因素是信誉和准入。美国决策者会遵守他们对美国盟友的安全承诺，维护自己的信誉。美国承诺的具体范围模糊不清，这种责任就会产生问题，例如对菲律宾遵守现有条约，或者对

台湾没有作出任何基于条约的承诺。同样，如果对手试图阻止美国进入亚洲，美国将考虑使用武力来解决障碍。此外，美国对其在亚洲战略利益的一贯看法受美中竞争和中国实力的影响，而这两者都在发生变化。美中战略竞争加剧影响了美国决策者对中国行动的看法，并相应地决定了美国的应对方式。例如，中国对台湾的主要军事胁迫可能会迅速从台湾问题演变为更广泛的美中竞争的首场较量，争夺东亚地区准入和影响力，进一步增加美国对中国胁迫和侵略的反应动机。²¹中国经济、军事和技术实力不断提高，这会增加美国对中国的威胁认知，可能会带来新的问题或使解决现有分歧变得复杂。

台湾

台湾问题是美中安全竞争的驱动因素，冲突风险只会增加，尽管是逐渐增加。在台湾未来的问题上，美国和中国的利益越来越常发生直接的相互冲突。对中国共产党领导人来说，台湾统一是核心利益，也是中国共产党合法性和长治久安的关键所在。中国具备更强的实力对台湾施加压力，并试图阻止美国介入。中国大陆对台湾的未来担忧加剧，部分原因是最近香港事件与台湾事件之间联系越来越紧密，以及台湾政治领导人换届，新的领导人反对中国的“一国两制”模式。

美国在台湾的利益多样且不断演化。长期以来，美国政策一直支持两岸稳定，并最终和平解决台湾问题，这就是美国鼓励两岸对话的原因，并支持台湾改善其国内、经济和国防实力。从这个意义上说，美国的主要利益是台湾安全：确保一个民主政权在选择未来时不受大陆的胁迫或侵略，该政权与美国有长期的文化和历史联系。对许多美国人来说，随着台湾的精英和公众越来越偏离中国的“一国两制”模式，且中国对台湾以及美台关系的发展趋势焦虑增加，这样和平的非强制性结果似乎越来越不可能。

对美国决策者来说，美国义务的本质具有强烈政治色彩，这让美国的盘算更加复杂。根据1979年的《台湾关系法》(TRA)，美国并没有对保卫台湾作出法律安全承诺，尽管如此，TRA在这一问题上的措辞依然强硬。TRA规定，美国将“维持自身抵抗任何危及台湾人民安全、社会或经济体系的武力或其他形式胁迫的能力”，并且美国“会考虑任何非和平手段来决定台湾的未来……这对西太平洋地区和平是一个威胁，美国对此表示严重关切。”因此，中国对台湾的重大侵略将考验美国在整个亚洲承诺的可信度。许多美国决策者和战略家认为，如果美国在中国侵略台湾时不帮助台湾，美国（正式或非正式的）承诺的可信度就会消失殆尽。届时，美国的亚洲战略将因缺乏对抗中国侵略的信心而逐渐瓦解。出于种种原因，战略与国际研究中心最新民意调查显示，美国精英和公众舆论强烈支持在中国侵略台湾时保卫台湾。²²

在评估中美利益互动情况时，中国普遍存在一种误解，增加了冲突风险。许多中国官员通过解释加劝导辩称中国比美国更关心台湾。中国这种看法低估了台湾问题与美国在该地区更广泛利益的联系程度。中国领导人似乎没有意识到，美国决策者和战略家将把中国对台湾的侵略解读为美中争夺亚洲未来的首场较量，而非台湾的未来。

美国和中国对台军事力量的相对规模增加了冲突和升级的风险。自20世纪90年代中期以来，中国的军事现代化一直专注为台湾冲突做准备；这一任务的明确优先事项就是让美国的军事资产处于危险之中，阻止美国卷入冲突。中国过去二十五年的军事发展大大提高了美国军队在台湾周边作战的成本，同时也让我们对美国能否在整个西太平洋部署和维持军事力量产生了质疑。这反过来又促使美国做出回应，包括重新思考美国的原则、实力和在亚洲的部署，确保美国能够遏制中国的侵略，并在台湾和亚洲其他地区的冲突中占据上风，尽管只是逐步的间歇性回应。最新体现就是，2021年2月美国国防部对中国战略进行了评估，这可能会促使美国国防规划和态势发生重大变化。²³简而言之，美国和中国卷入了台湾常规军备竞赛：随着中国建

立了反介入/区域阻绝能力，作为回应，美国正在重构在竞争环境中提升和维持军事力量的方式。

就冲突情景和途径而言，如果台湾没有发起意外重大挑衅，美中之间最可能发生的直接军事对抗是对中国蓄意侵略台湾的回应。这种侵略不一定是企图完全侵略台湾，也不一定是封锁等重大行动。中国明白，动员和执行这样的行动危险且复杂，会让美国及其盟友获得很多破坏行动的机会。相反，更可能发生的情景是中国采取军事和经济胁迫，根据突发状况采取不同的方式和强度，让台湾人民感觉按照中国条款与大陆统一不可避免。为阻止美国介入，中国越快做到越好。

很多因素会促使中国采取这种行动，很难明确。如果没有具体明确的挑衅，中国行动的导火线可能是担心台湾正在远离大陆，或者认为美国正在寻求大幅扩展与台湾的联系。这两种情况可能都是台湾或美国的蓄积作用，而不是单独行动。

作为回应，中国可能会重演 1995 年和 1996 年的危机，那次危机中，中国进行了大型演习，包括向台湾附近水域发射短程导弹，但中国人民解放军实力有了大幅提升，所有进出台湾及周边的航空旅行和海上旅行暂停几天。这种侵略可能包括针对台湾的网络行动，关闭互联网或以其他方式干扰台湾人民的日常生活。中国大陆可以占领一些离岸岛屿，比如东沙群岛或台湾的其他外岛，如马祖、金门、澎湖，强调与大陆谈判解决问题的紧迫性，体现了台湾的脆弱。

作为回应，美国可能会在该地区部署兵力，表示支持，并为未来的行动做好准备，但这些兵力离台湾有多近是一个有实质性争议的问题。美国军队可能介入日本和韩国，这也是一个备受争议的话题。此后，有无数具体途径会引发军事冲突。冲突可能包括故意行动、战略误判或意外事件。美国可能会寻求干扰中国的军事行动，从而引发冲突。美国也可以寻求向台湾提供物资，就像 1948 年的柏林危机，促使中国局势升级。或者，台湾周边的美中军队行动意外可能会升级。

朝鲜

美中在朝鲜半岛的对抗风险与台湾周边的风险在利益和表现方面大有不同。美国和中国在朝鲜半岛的利益并没有本质上的分歧，但他们也不能很好地合作（即使双方官员都倾向于更多关注这种结盟）；这种情况打开了对抗的大门。美国致力于保护其条约同盟国韩国免受外部势力的胁迫和侵略，主要指朝鲜。美国还致力于朝鲜半岛无核化，不仅为了支持核不扩散原则，也是因为朝鲜的实力威胁到美国在亚洲的盟友（即日本和韩国）以及美国本土。中国是否完全意识到美国威胁的严重性尚不清楚。

鉴于朝鲜半岛的地理位置和中国在那里的历史影响，长久以来，中国一直认为朝鲜半岛是中国大陆的一个弱点。一些中国分析人士认为，韩国属于中国的势力范围。这些信念激发了中国控制朝鲜半岛局势的愿望，不仅限制朝鲜，也限制美国的介入和影响。长期以来，中国一直反对美国在韩国和更多盟国驻军。正如中国不支持朝鲜拥有核武器和弹道导弹以及进行相关试验一样，中国也不希望美国在朝鲜半岛扩大影响力。

在中美两国看法和利益不同的背景下，朝鲜半岛的实力均衡很有趣。美国在韩国部署了大约 2.85 万兵力，这些军事力量与韩国 60 万军队密切合作，展开训练和行动。美军还在附近的日本增派了五万兵力，具备海陆空综合作战能力。在朝鲜半岛危机中，美国随时能够迅速采取行动，并且具备多种能力。中国新成立的北方战区覆盖了包括中朝完整边境在内的整个东北地区，由三个大型集团军以及强大的海军和空军力量组成。据信，其中许多部队都接受过针对朝鲜各种状况的训练，包括朝鲜崩溃和由此引发的人道主义危机。巴拉克·奥巴马执政时期，五角大楼曾提议举行双边军事对话，讨论一旦朝鲜政权垮台，如何消除美中两国在朝鲜半岛的冲突

行动，但中国拒绝了对话。中国方面担心，举行这样的对话可能会默许支持，提高达成这一结果的可能性。

在朝鲜半岛，美中冲突更倾向于误判或意外，而非有预谋的行动。美中战略竞争不断加剧，且双方都对对方在朝鲜半岛的计划感到不安，增加了这些风险。最可能出现的情况是，拥有核武器的朝鲜崩溃，届时韩国和美国的军队都将迅速进入朝鲜，稳定该国局势，确保控制其核武器和导弹。中国可能也会采取同样的行动，确保韩国和美国不会控制朝鲜的领土，更不用说它的核武器了。

这种情况下，如果没有事先商定避免军事力量冲突的程序，美国在韩国军队可能会接触并对抗寻求保护大片领土或特定军事设施的中国军队。更加混乱的是，北朝鲜的武装团体（即前北朝鲜军队）可能在全国各地游荡，寻找有价值的物品。尽管这样的局势并不一定发生对抗，但鉴于两国安全利益不同以及政权崩溃带来的混乱，发生军事事故或误判的风险非常大。若这些行动者中任何一方的空军或海军参与，只会增加这些风险。

中国东海

东海局势的中心是日本和中国对尖阁列岛/钓鱼岛的主权主张。为捍卫自己的领土主张，日本和中国的海上警卫队经常靠近对方，两国海军处于对峙状态。中国的国家利益是捍卫和推进其对尖阁列岛/钓鱼岛的主权主张，尽管这些岛屿并没有给中国带来直接的经济或军事利益。对中国来说，这是为了维护其主权和领土完整的“核心利益”，是为了削弱美日同盟。中国的直接目标是，让海上警卫队经常在该地区的巡逻，破坏日本对这些岛屿的有效管理。中国的战略是设置双重管理。日本和中国都没有在尖阁诸岛/钓鱼岛部署人员或预先部署物资。

美国对日本有安全承诺，因此美国在东海争端中的利益有所调和。与亚洲其他领土争端不同的是，美国既不承认中国对这些岛屿的主权要求，也不承认日本对这些岛屿的主权要求，但它确实接受日本对这些岛屿的管辖。由于日本认识到这一点，这些岛屿受到《美日安保条约》第五条的保护，意味着美国承诺因这些岛屿发生冲突时保护日本。美国公开表明了这一立场，包括奥巴马总统在 2014 年 4 月对日本进行国事访问期间发表的声明，这是美国总统首次对此事表明立场。作为对这一承诺的表示，美国一直试图拒绝回应中国对尖阁列岛/钓鱼岛的主张。早在 2012 年秋天，美国就开始了保护日本的行动。

东海可能为美中军事对抗打开大门，因为它直接体现了美国联盟承诺的可信度——这是全球利益所在。（这个可信度问题唯一适用的另一个海上场景是菲律宾对南海的主权主张，这一问题在下面有讨论。）东海危机期间，中国近年来不断向美国的多个亚洲盟友施压，美国在保护日本方面的利益将具有更大的意义。亚洲的许多其他国家也可能将美国援助日本的意愿视为面对中国侵略其盟友时美国决心的试金石。

尽管中国和日本都使用他们的海上警卫队和海军力量来捍卫自己的领土主张，但美国海军并不经常在该地区活动。日本每天都在这些岛屿周围巡逻。中国海警船定期在岛屿周围 24 海里毗连区巡逻；此外，中国船只在这些岛屿周围 12 海里领海内航行的频率相当高，据预测，通常每月两到三次。中国船只的数量和大小，以及入侵的频率和地点，都由中国仔细考量，由日本监督，以此表明中国意图。中国的战略是破坏日本对这些岛屿的有效管治，建立对这些岛屿的双重管治。

鉴于这一背景，美中对抗最大的风险在于日本或中国因意外或误判而招致美国军队援助日本。日本和中国都没有表现出有意向争议岛屿派遣军队的倾向，从而引发危机和升级。可能发生的意外情况是两艘军舰相撞，引发日本和中国海军介入，然后升级。考虑到中日政治敏感性，以及公众情绪在中日危机中充当催化剂的历史作用，了解危机以及从危机到升级的确切路径很重要。

与事故不同，双方都可能误判。2012年，在民族主义政客的推动下，日本政府对这些岛屿实行了国有化，这是促使中国决定采取行动，在这些岛屿周围部署海警船，推动双重管制。日本未来采取的一些行动，比如更多岛屿国有化，或在岛屿上部署日本人员或装备，也可能引发局势升级。鉴于北京方面探索和测试可接受行为限度的历史，也有可能误判。自2012年以来，中国一直在以自己的方式推进其领土主张的边界，例如2012年底，中国的飞机飞越争议岛屿上空（试图将其领土主张延伸到争议岛屿上空），2013年底中国部署防空识别区，或在争议岛屿周围多次部署海上自卫队和渔船队，向日本施压。未来的行动中，任何一方或双方都可能出现失误，引发一场危机，把美国拉下马。

中国南海

中国声称正在捍卫其在南海的主权主张，但故意模糊其主张范围。中国在中国南海模糊主张的基础是中国所谓的九段线，这是1947年中国地图上绘制的一条线，从中国南部延伸至中国南海的大部分地区。这条九段线的北部是西沙群岛，台湾和越南也宣称拥有主权。中国甚至不认为西沙群岛有争议，并在岛上部署了大批军事力量。正因如此，中国对西沙群岛的主权主张比对中国南海的其他主权主张更坚定，比如对九段线南部的南沙群岛的主权主张。

当前争议的焦点—南沙群岛，中国宣称7个人工岛屿为主权领土，但对这些人造岛周围海域的海洋管辖权含糊其辞。中国在这片海域主张专属经济区权利和“历史性权利”，但没有划定其地理范围。从最广泛的角度上，中国可以在整个九段线范围内主张这些海洋权利。国际法不承认中国不明确的历史权利概念，2016年国际仲裁法院做出一项裁决，中国在几个人工岛周围的大部分专属经济区主张失去了法律依据。相比中国南海的主权主张，中国更将台湾、西藏、新疆和香港的主权主张看作核心国家利益，这让情况进一步复杂化。中国官员在讨论其他问题时很少提及中国南海，但他们愿意公开承认这些岛屿存在争议，这与西沙群岛不同。2010年代，中国南海问题在中国的议程中并不重要。随着东南亚国家和美国对南海的主权主张提出质疑，南海对中国来说越来越重要，这表明这种姿态在一定程度上是为了争夺亚洲的权力和影响力，同时也反映了领土争端的动态。

相比中国东海，美国在中国南海的安全利益受到的直接影响要小一些（其盟友菲律宾是个重要且值得注意的例外）。美国决策者强调，在反对中国在中国南海的行为时要捍卫原则，包括尊重国际法、和平解决争端和航行自由。中国在其造岛运动中妥协了所有这些原则，并继续就中国九段线范围内的活动骚扰主张国。迄今为止，中国一直不愿明确其海洋主张的确切性质（即九段线范围内的主张），这增加了美国对中国在南海终极野心的担忧。

自2010年以来，这些相互竞争的利益已在接连不断的外交对抗中表现出来，并在争议岛屿周围增加了中美兵力。从2014年开始，美国海军增加了七处争议岛礁附近航行自由行动的次数，表明拒绝中国主张的法律效力，主张任何国家不能宣称一些岛礁为主权领土，因此不会产生十二海里领海。美国和中国海军舰艇接近中国南海及其周边地区可能导致冲突。目前为止，最可能发生的情况是事件升级：在中国南海活动的美国和中国海军舰艇可能发生撞击，引发冲突升级，吸引其他势力介入。

中国有截然不同但又相关的误判，认为美国不会支持菲律宾对斯卡伯勒浅滩（中国称黄岩岛）或第二托马斯浅滩等名不见经传的岛礁的不明确主权主张，因此寻求向菲律宾施压，迫使其削弱或放弃其主权主张。但美国最终出于联盟承诺而援助菲律宾。²⁴这种可能性并非没有先例。2016年春天，中国正准备在斯卡伯勒浅滩填海造地。美国发现了这一点，奥巴马总统成功向习近平施压，威胁美国将依据对菲联盟承诺介入，迫使中国停止。²⁵自从菲律宾总统罗德里戈·杜特尔特2016年年中上台以来，美菲关系一直处于紧张状态。杜特尔特寻求加强与中国的关系，并疏远菲律宾与美国的的关系。中国可能认为，鉴于两国关系紧张，中国有机会在菲律

宾附近推进自己的领土主张，菲律宾和美国应该不会反对。这一行为可能会引发美国直接介入，保护条约盟友，可能受仍然亲美的菲律宾公众和军方的推动。

应对亚洲大国危机与对抗

美国无论是自身还是与盟友一起，都应该考虑各种方案，以阻止中国胁迫和掠夺，同时采取措施减少与中国发生冲突的风险，保护美国在亚洲的利益。

备选方案分为两类：冲突管理与预防战略以及侧重减少风险的政策工具。这两种方案不能看作冲突选项；有些战略比其他战略更多地采用政策工具。

战略选项

三种基本战略选项包括：以“实力换取和平”的逻辑和促进美国主导地位为前提，加强重大地区防御建设；进一步依赖盟友和地区外交，并与中国一起投资风险降低措施，进行有限的区域建设；美中之间就东亚权力分享达成重大协议。

第一种方案是 20 世纪 80 年代罗纳德·里根总统在国内和欧洲进行国防建设的现代版本。防御建设的前提是通过明显优越的实力遏制中国侵略，具体目标是重建美国在西太平洋的军事主导地位。这一方案体现了一种信念—拒绝和惩罚都是最有效的威慑手段，尽管美国倾向后者。²⁶因此，这一方案的重点是获取和聚集军事能力，包括常规能力和核能力，威胁袭击会造成更广泛和更严重的后果。这一方案可能还要求美国阐明其防御承诺，消除一些现有歧义。这一战略需要对各种能力进行大量和持续的投资，包括空军、海军、导弹、太空和网络方面的能力，从美国本土部署和维持力量。要求澳大利亚和日本等美国盟友摆出堡垒一样的防御姿态。这一方案的风险和代价巨大，例如确保有足够的执行资源和争取盟友和伙伴对政治争议的支持。这种方案会导致更具对抗性的中美关系，可能会削弱亚洲盟友的支持。如果状况处理不当，美国将面临在亚洲处于孤立境地的风险。

第二种方案结合威慑和外交手段，实现预防冲突和管理竞争的目标。有针对性地对美国在国内和亚洲的特定能力进行现代化改造，增强威慑力。这些措施将部署更多更新的能力，并以创新的方式利用中国军队的弱点。这一方案的重点是通过拒绝来威慑，扩充足够的军事能力来保护美国和盟国的利益。其目标不是地区军事主导地位，而是保持稳定的力量平衡—尽管这种平衡有利于美国及其盟友。这将鼓励盟国投资自身防御能力，支持美国战略，促进美国和其他亚洲国家之间的互通。该战略希望美国与澳大利亚、印度、日本、越南和亚洲其他国家加强防御合作，一部分原因是想在该地区部署美国军事力量。这一方案更侧重通过集体力量威慑中国，而不是依赖美国和一两个盟友。根据这一战略，美国还将投资与中国的对话和切实的风险降低措施，帮助管理不信任和缓和竞争，包括明智和有针对性地利用保证信息，作为设置边界、支持威慑的手段。这一方案将面临的挑战包括寻找足够的国防现代化资源，针对与美国的防御合作中可能会有风险建立和维持盟友支持，在国内建立和维持政治支持，并在这一发展过程中与中国建立稳定、可行的关系。

第三种方案是一种完全不同的预防冲突的方法：通过谈判达成美中在亚洲分享权力的大协议。²⁷权力分享可以采取多种形式，从正式协议到较为含蓄的社会规范。最直接的方式是达成波茨坦或雅尔塔这样的协议，双方将亚洲划分为明确的地理势力范围（例如，美国放弃争夺中国南海）。另一种不太直接的方式是就亚洲共同愿景达成一致，即双方都反对霸权主义或主导地位，但可能要遵守军备控制协议，在该地区维持有限的军事力量。为实现这一愿景，美中必须在最具争议的问题上达成共识，比如美国联盟体系、台湾问题、海上争端以及中美在西太平

洋的军事行动。签订相对不正式的协议，规定“交通规则”或涉及敏感地区（如南中国海或东海）相互冲突利益的社会规范；例如，双方可以同意不争夺对方目前在该地区的利益。

任何形式的大协议成功的可能性都很低。首先，美中两国利益竞争的深度和多样导致无法明确范围，也没有共同愿景。例如，美国联盟足迹遍布该地区，而中国不愿接受台湾永久分离。美国的经济利益也遍及该地区，并与全球经济联系在一起，因此无法达成一致约束。第二，随着中国经济的增长，在地区和全球的足迹有所扩大，也变得更有能力在地区范围内开展军事行动。随着对美国决心的怀疑与日俱增，中国政府可能认为自己在亚洲有更大的机会，可能不会自我约束。第三，美国和中国在 2013-2014 年试图就两国关系的基本共同愿景达成一致，但最终失败告终。从 2013 年开始，双方提出构建“新型大国关系”的设想，其前提是老牌大国与新兴大国的对抗并非必然。最初旨在通过一系列双边降低风险措施来体现这一愿景。出于很多原因，协议很快就失败了：中国认为这是美国接受其“核心利益”，中国开始在亚洲宣扬美中共治，美国的盟友开始担心这样会削弱美国的承诺，奥巴马政府开始面临国内和国会的批评。

降低风险方案

美国和中国可以采取一些具体政策措施来减少不信任，管理分歧，约束竞争，并缓和剩余竞争的军事化程度。这些政策不是上述战略方案的备选，而应视为每种方案的可能措施，其应用和效力各有相同。诚然，以前尝试过许多降低风险的政策工具，但由于中美关系的结构性限制，承诺并不明确。特别是习近平领导下的中央决策，对彼此未来意图的不信任增加，以及中国不断扩张的军事和准军事能力，打消了投资这些方案的积极性。

战略对话

在美中关系中，战略对话是一个常常提倡但缺少分析的工具。倡导者经常提到亨利·基辛格和周恩来在上世纪 70 年代就全球秩序展开的广泛对话。理想状态下，战略对话包含高层国家安全决策者，包括高级军官，之间的一种或几种沟通渠道。讨论旨在聚焦双方对彼此在亚洲和全球的看法，在亚洲和全球的利益、战略和政策。战略对话寻求减少不信任和建立信任，期望为稳定的关系构建政治上的权宜之计。

不过，美国在过去几届政府中开展此类战略对话的记录并不多。这些机制面临很多限制：美国官员缺乏同等政治影响力的高素质同行，中国官员很少分享有用的信息，经常背诵熟悉的要点，中国官员利用这种对话，尤其是在经济领域，来拖延时间。当这种对话有助于共同努力时，通常涉及狭窄的地区问题，直接牵连中国的物质利益，且产生负面影响，如石油投资；中国在 21 世纪末帮助制止苏丹达尔富尔地区的种族灭绝就是这样的例子。²⁸相比之下，尽管美中就朝鲜和伊朗的核项目进行了数百小时的讨论，但双方合作意向不大，仍存在实质性分歧。因此，在中美关系发展的 40 年里，可以说，中国更多地利用这种对话来管控美国期望，而不是解决双边问题。即使有这些限制，这种对话也可以成为美国沟通其观点的有效手段，比如美国对中国意图和战略的看法，通过这种方式设定美国对中国行动反应的边界和预期，加强威慑和预防冲突。从这个意义上说，美中战略对话充其量是管理不信任，但不可能产生太多信任，至少在中国持续投入之前是如此。

合作应对共同挑战

合作应对共同安全挑战不同于战略对话，因为这不是一项单一政策，而是跨多职能领域的一系列政策。这种合作的重点是通过建立信任（而不是仅仅减少不信任）来缓和竞争。他们的理论

是，合作应对共同挑战有助于减少猜疑，维持沟通，培养个人关系，消除分歧，并通过在稳定且富有成效的关系中给予双方利益，从而减少总体紧张局势。这种想法一直是过去 41 年里美国对华战略的主要内容：冷战期间制衡苏联力量，“九一一”之后打击恐怖主义，21 世纪拥抱经济全球化，在全球金融危机期间维持全球经济，以及 21 世纪初在气候变化问题上的合作。尽管这样，但过去 40 年里中美关系也充满变数，分歧持续存在，在一系列经济和安全问题上的分歧不断扩大。即使在一些所谓的共同利益领域，如核不扩散，分歧依然存在，限制了有意义的合作。

今天，双边合作的机会包括全球金融稳定、气候变化、消除大流行和核不扩散。能否就这些共同挑战中的任何一个或所有这些问题实现有效合作，然后利用这些合作来防止美中关系变得更加敌对，目前尚不可知。虽然共同利益可能是具体领域合作的基础，但根本的分歧很可能继续存在，这会阻碍这种合作的实现，并且不利于这种合作可能产生的稳定和信任。因此，尽管可以谈判，但这种合作能否为两国关系创造可行的战略基础，抵消利益分歧的多样性，目前仍不清楚。随着美中分歧不断扩大和加深，合作领域将不太可能跨越美中关系核心的不信任和竞争。

建立信任的措施

鉴于美中军事力量在亚洲频繁出现和接触，美国和中国可以进一步投资建立军事互信的措施 (CBM)。这些措施包括：在朝鲜崩溃的情况下，解除朝鲜半岛的军事冲突，增加指导美中空军和海军接触的规则，以及通报大型军事演习等。两军已经在 2014 年和 2015 年达成了后两项协议。鉴于美中海军之间持续发生的事件，比如中国南海事件，这些协议的作用和效果尚不清楚。中国军方经常带着不安和不一致的态度对待军事互信措施，削弱了其价值。²⁹

危机沟通

危机期间高层沟通有助于防止冲突爆发或防止冲突开始就升级。目前，白宫和中南海领导层之间、五角大楼和中国人民解放军领导层之间都有类似热线的通信联系。这些通信联系范围可以扩大到联合参谋部和印太司令部以及它们的中国同行。目前通信联系所面临的挑战是，它们从未在历史上发挥过作用。大多数军事官员之间的电话需要 48 到 72 小时来安排。³⁰中国更喜欢提前几周安排电话，并把电话作为友好或不愉快的外交信号。危机期间，安排可能会更慢。中国的最高政治领导层通常在与美国领导人接触前会晤并决定行动方针。在过去的危机中，比如 1999 年美国领导的北大西洋公约组织 (NATO) 武装力量意外轰炸中国驻贝尔格莱德大使馆，或者 2001 年中国战斗机在海南岛上空的国际领空与美国 EP3 情报收集飞机相撞，事件发生几天后，中国才愿意与美国接触。³¹中国不愿使用通信联系源于习近平领导下的中国共产党的政治文化和高度集权，意味着这些问题不会很快或轻易得到解决。

建议

美国和中国现在正卷入广泛的战略竞争：两国利益在一系列广泛问题上的分歧大于交集。双方都决心在亚洲最大限度地发挥各自的相对实力和行动自由，而此时该地区正成为地缘政治的中心。美国和中国在国内和国际的政治和经济治理上也持不同观点。中国对自己的治理方案越来越有信心，这让人不禁怀疑，中国是否正在推动一种民主资本主义的替代方案。中国的决策者仍然对当前国际体系的许多方面不满意，并正在寻求新的创造性方式来塑造符合中国利益的规则、规范和制度。在美国，随着精英阶层和公众舆论在这一问题上达成一致，对中国当前和未来意图的不信任日益严重。美国对中国政策的政治化将进一步加剧这些趋势，为长期竞争奠定国内基础。

随着这种战略竞争的加剧和多样化，武装冲突的风险也在增加。发生事故、误判或蓄意行动的可能性是存在的，并增加了升级为武装冲突的风险。受雄心壮志、挫折以及新的能力驱动，双方都在冒险探索对方的极限。猜疑、不信任和缺乏沟通会增加这些冲突风险，特别在危机管理方面。因此，预防美中冲突的战略迫在眉睫。这一战略要解决亚洲军事化安全竞争的根源和表现，强调管理和减轻风险，而不是消除风险。以下建议与风险管理方面有关：

- 美国需要加强在东亚的威慑力，无论是综合实力还是具体能力。鉴于解放军以各种方式威胁美国军力投送能力，特别在第一岛链内，美国应该从更新其地区军力态势开始。这种方法包括在整个地区部署更有力的军事力量，注重现代化、多样化和弹性。最近通过的《太平洋威慑倡议》为这样做绘制了初始蓝图。美国军方应该发展在激烈竞争的环境中作战的新作战理念，包括从美国本土向该地区投放兵力的新方法。这种方法呈现的是根据争议的问题，通过惩罚和拒绝来实现威慑的做法。
- 美国应寻求与亚洲盟友和安全伙伴之间在更大程度上进行横向军事合作。这些联系应更多地集中在特定的军事任务上，比如在中国南海的区域封锁。这种联结应包括更好的中心辐结盟（即美国与其当前的盟友和伙伴）和更多的网状结盟（例如，鼓励日本和越南或澳大利亚和印度，以及其他竞争者，有更多合作）。扩大美国、澳大利亚、印度和日本组成的战略论坛—四边安全对话的防务授权是一个良好的开端。这种联结，在基本层面上，降低了盟国在面对中国高压威胁时的不安全感，在更高层面上，可以加强威慑。这种关系的演变还可能为有关扩大美国在该地区部署地点的政治敏感对话打开大门，比如在菲律宾。美国应就其在该地区的安全利益与欧洲盟友进行协调，或许明智的做法是，可以与新兴的跨大西洋四边结构（美国、法国、德国和英国）建立联系。这些措施的威慑作用各不相同，但至少对中国因外交分歧而孤立和惩罚国家来说是一个障碍。
- 美国决策者应该检讨美国安全承诺，确保在最大程度上可信。因此，美国需要在安抚盟友和合作伙伴以及不激怒中国之间取得平衡，否则会疏远盟友。首先，这一检讨适用于在海上争端中受中国准军事胁迫的美国盟友。例如，美国可能希望澄清其对菲律宾的承诺。其次，美国应私下检讨其对台湾安全的立场，以及对军事胁迫或侵略可能作出的反应，从而为各种可能的情况做好准备，如占领离岸岛屿。第三，在更新其承诺及某些情况下澄清承诺性质时，美国应该解决盟国对扩大威慑的可信性的担忧，以及美国承诺生效的条件。这种检讨应与军队结构现代化讨论结合起来。

美中行动

除了在中国周边的亚洲地区采取政策行动外，美国还应该考虑在直接对华外交方面采取各种行动。要建立一种可信、可持续的竞争共存政策，防止慢慢滑向武装冲突，需要审慎地与中国官员进行互动。

- 美国与中国应重启高层对话，但不要建立像奥巴马政府的战略与经济对话这样高度正规化的机制。这些对话应在两国总统（主席）的最高外交、经济 and 军事顾问间进行。鉴于此类对话的固有限制和历史，美国应该谨慎看待它们的价值，并优先考虑最有可能导致危机的安全问题的对话。在这样的对话中，美国的决策者应重点沟通美国的利益、优先事项、边界以及对对中国行动可能做出的反应。这样的对话即使交流质量有限，也将向中国表明美国对敏感问题的看法，从而有助于避免误判。主要考虑问题包括台湾、朝鲜半岛、中国东海和中国南海。
- 美军应改进现有的互信措施和危机沟通机制。如果现有的互信措施能够进一步健全和得到充分利用，可以成为预防意外的有效工具；他们继续向解放军施压，要求其在有争议地区的海空作战中更专业，但可以做得更多。同样，美国应该寻求更健全的程序和与中国高层领导人进行危机管理沟通的渠道，同时谨记过去努力的局限性和中国政治制度的局限性。美国决策者应将此类关于军事去冲突的讨论重点从亚洲扩大到更多全球应用中。美国决策者应更经常利用与中国领导人的电话联系，培养沟通习惯，在紧张局势加剧或危机期间降低与美国领导人交谈的政治壁垒。
- 美国应该探索与中国有效的合作领域，同时谨记过去的不足。这种方法包含多个组成部分：
 - 双方应就共同面临的问题以及如何协调解决这些问题达成一致，采取切实可行的行动，而不是发表平行声明。目前最明显的两个合作机会是气候变化和大流行。应明确有效协调行动的确切议程，并且双方应就问责制基准达成一致。
 - 美国应利用中国日益增长的能力，敦促彼此在共同的跨国问题上做出更多努力。在亚洲会涉及中国向遭受自然灾害的国家提供人道主义援助和救援行动。在非洲埃博拉疫情合作的基础上，美中两国已经在应对疫情方面有过一些合作。
 - 美国应做好准备，防止中国试图将这种合作与两国关系中有争议的问题联系起来，迫使美国做出让步。

结语

与过去的总统换届一样，中美关系正进入一个新的时代。但这次转变并不乐观且时机不成熟。拜登团队已经认识到中美两国之间广泛战略竞争的意义。的确，从很多指标来看，这场竞争将比冷战更具挑战性。与俄罗斯相比，中国更像一个同行竞争对手；与此同时，中美之间深度相互依赖带来的风险和脆弱性难以消除，且代价高昂。随着中美竞争变得更加军事化，美国决策者应该注意不断上升的武装冲突风险。数十年未见，战争与和平的问题将很快再次成为全球政治的前沿和中心。面对与中国的战略竞争以及经济和技术上的深度依赖，美国的决策者需要更新更大的战略和政策应对工具。

作者简介

Evan S. Medeiros 是乔治城大学外交学院教授、彭纳家族亚洲研究主席。他出版过很多关于东亚、美中关系以及中国外交和国家安全政策的书籍和文章。在担任亚洲集团高级顾问和欧亚集团董事总经理期间，他定期为全球企业和国际媒体提供建议和评论。

Medeiros 曾在美国国家安全委员会任职六年，先是担任中国、台湾地区和蒙古事务主任，之后任总统特别助理和亚洲事务高级主任。担任后一职务期间，Medeiros 是奥巴马总统的亚太事务高级顾问，负责协调美国在外交、国防政策、经济政策和情报等领域的亚太政策。加入白宫之前，Medeiros 在兰德公司担任了 7 年高级政治学家。2007 年至 2008 年，他还曾任美国财长汉克·保尔森的政策顾问，在美国财政部主持美中战略经济对话。

Medeiros 是美中关系国家委员会理事会成员、剑桥大学地缘政治中心国际顾问委员会成员，以及外交关系委员会终身会员。

Medeiros 拥有贝茨学院分析哲学学士学位、伦敦大学东方和非洲研究学院中国研究硕士学位、剑桥大学国际关系硕士学位和伦敦政治经济学院国际关系博士学位。

尾注

1. “National Security Strategy of the United States of America,” (《国家安全战略》) 白宫, 2017 年 12 月, <http://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
2. Kurt M. Campbell 和 Jake Sullivan 撰文, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” (《没有灾难的竞争—美国如何既挑战中国又与中国共存》), 《外交事务》, 2019 年 9 月/10 月, <http://foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.
3. 2019 年 11 月, 亨利·基辛格在新加坡举行的彭博新经济论坛上发表演讲时做出以下评论。参见 “Kissinger Says U.S. and China in ‘Foothills of a Cold War’” (《基辛格谈中美关系正处于冷战的山麓》), 彭博社, 2019 年 11 月 21 日, <http://bloomberg.com/news/articles/2019-11-21/kissinger-says-u-s-and-china-in-foothills-of-a-cold-war>.
4. Michael J. Mazarr, “This Is Not a Great-Power Competition: Why the Term Doesn’t Capture Today’s Reality” (《这并非“大国竞争”: “大国竞争”这个词不能准确描述当今现实的原因》), 《外交事务》, 2019 年 5 月 29 日, <http://foreignaffairs.com/articles/2019-05-29/not-great-power-competition>.
5. Kathleen Hicks 采访 Michael Mazarr、Oriana Skylar Mastro、Christopher Preble 及 Kori Schake, 《大国竞争》, 《国防 2020》(播客), 2020 年 1 月 15 日。 <http://csis.org/analysis/great-power-competition>; Michael Mazarr 和 Hal Brands, “Navigating Great Power Rivalry in the 21st Century” (《驾驭 21 世纪大国竞争》), 《War on the Rocks》, 2017 年 4 月 5 日, <http://warontherocks.com/2017/04/navigating-great-power-rivalry-in-the-21st-century>; Michael J. Mazarr, “The Essence of the Strategic Competition With China” (《与中国战略竞争的本质》) *PRISM* 9, 1 (2020): 3 - 22; Michael J. Mazarr、Jonathan Blake、Abigail Casey、Tim McDonald、Stephanie Pezard 及 Michael Spirtas, *Understanding the Emerging Era of International Competition: Theoretical and Historical Perspectives* (《了解新兴国际竞争时代: 理论和历史观》) (斯塔莫尼卡: 兰德公司, 2018 年), <http://doi.org/10.7249/RR2726>.
6. Mazarr, “This Is Not a Great-Power Competition” (《这并非“大国竞争”》)。
7. Mazarr, “This Is Not a Great-Power Competition” (《这并非“大国竞争”》)。
8. 摘自 Evan S. Medeiros 文章, “A New Normal for U.S. China Policy?” (《美国对华政策的新常态》), 中参馆对话, 2020 年 10 月 16 日, <http://chinafile.com/conversation/new-normal-us-china-policy>; 另见 Evan S. Medeiros, “The Changing Fundamentals of U.S.-China Relations” (《中美关系基本原则不断变化》), 《华盛顿季刊》第 42 期第 3 号 (2019 年秋) 93 - 119, <http://doi.org/10.1080/0163660X.2019.1666355>.
9. 关于美国在亚洲的利益的历史观点, 请参见 Michael J. Green 撰文, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1983* (《不只是天意: 1983 年以来美国在亚太地区大战略及影响力》) (纽约: 哥伦比亚大学出版社, 2017 年)。
10. 关于中国目标美国反应争论的例子, 请参见 Michael D. Swaine、Ezra F. Vogel、Paul Heer、J. Stapleton Roy、Rachel Esplin Odell、Mike Mochizuki、Avery Goldstein、Alice Miller 及 Aaron L. Friedberg 撰文, “The Overreach of the China Hawks: Aggression Is the Wrong Response to Beijing” (《对华鹰派走过头: 挑衅是对北京的错误回应》), 《外交事务》, 2020 年 10 月 23 日, <http://foreignaffairs.com/articles/china/2020-10-23/overreach-china-hawks>; 另见 Paul Heer, “Rethinking U.S. Primacy in East Asia” (《重新思考美国在东亚的首要任务》), 《国家利益》, 2019 年 1 月 8 日, <http://nationalinterest.org/blog/skeptics/rethinking-us-primacy-east-asia-40972> 以及 Paul Heer, “Understanding U.S.-China Strategic Competition” (《了解美中战略竞争》), 《国家利益》, 2020 年 10 月 20 日, <http://nationalinterest.org/feature/understanding-us-china-strategic-competition-171014>.
11. 《习近平出席亚洲相互协作与信任措施会议第五次峰会并发表重要讲话》, 中国外交部, 2019 年 6 月 15 日, http://fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1673167.shtml; 《习近平在“一带一路”高峰论坛开幕式上的讲话全文》, 新华社, 2017 年 5 月 14 日, http://xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm; 《国务院总理李克强在第 22 届中国-东盟峰会上的讲话》, 中国外交部, 2019 年 11 月 4 日, http://fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zjyh_665391/t1713324.shtml; 《王毅外长在第 56 届慕尼黑安全会议上的讲话》, 《中国日报》, 2020 年 2 月 16 日, <http://chinadaily.com.cn/a/202002/16/WS5e490ce7a310128217277dc8.html>.
12. 吴心伯, 《中国的挑战: Competitor or Order Transformer?》(《中国的挑战: 竞争对手还是秩序变革者?》), 《华盛顿季刊》第 43 期第 3 号 (2020 年秋): 99 - 114, <http://tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2020.1813402>.
13. 有关中国学者对这些问题评价, 请参见: 吴心伯撰文, “The China Challenge” (《中国的挑战》) 和张登华撰文, “The Concept of ‘Community of Common Destiny’ in China’s Diplomacy: Meaning, Motives and Implications” (《中国外交中的“命运共同体”概念: 意义、动机和含义》), 《亚太政策研究》第 5 期第 2 号 (2018): 196 - 207, <http://doi.org/10.1002/app5.231>.

14. 关于此观点及相关观点，请参见 Robert O. Work 和 Greg Grant 撰文，*Beating the Americans at Their Own Game: An Offset Strategy With Chinese Characteristics*（《按自己的游戏规则击败美国人：中国特色的抵消战略》）（华盛顿：新美国安全中心，2019年），<http://cnas.org/publications/reports/beat-the-americans-at-their-own-game>。
15. Michael Green 等人，*Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence*（《反击亚洲的海上胁迫：灰色地带威慑的理论与实践》）（华盛顿：战略与国际研究中心，2017年5月），http://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505_GreenM_CounteringCoercionAsia_Web.pdf。
16. 关于中美经济差异一个很好的总结，请见夏伟 (Orville Schell) 和谢淑丽 (Susan L. Shirk) 撰文，*Course Correction: Toward an Effective and Sustainable China Policy*（《转向有效且可持续的对华政策》）（纽约：亚洲协会，2019年2月）http://asiasociety.org/sites/default/files/inline-files/CourseCorrection_FINAL_2.7.19_0.pdf。
17. 关于美中技术问题的全面评价，请见郭霭德 (Peter Cowhey) 撰文，*Meeting the China Challenge: A New American Strategy for Technology Competition*（《迎接中国的挑战：美国的科技竞争新战略》）（加州圣地亚哥：加州大学圣地亚哥分校全球政策与战略学院，2020年）http://china.ucsd.edu/_files/meeting-the-china-challenge_2020_report.pdf。
18. 可以肯定的是，美国学者正在争论习近平究竟只是想让中国的选择合法化，还是要主动破坏其他治理模式。关于美中意识形态竞争，请见 Elizabeth Economy 撰文，*The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*（《第三次革命：习近平与新时代的中国》）（纽约：牛津大学出版社，2018年）及 Aaron L. Friedberg 撰文，“An Answer to Aggression: How to Push Back Against Beijing”（《回应入侵：如何反击北京》），《外交事务》，2020年9月/10月，<http://foreignaffairs.com/articles/china/2020-08-11/ccp-answer-aggression>；有关相反的观点，请参见 Jessica Chen Weiss 撰文，“A World Safe for Autocracy: China's Rise and the Future of Global Politics”（《适合独裁统治的世界：中国的崛起与全球政治的未来》），《外交事务》，2019年7月/8月，<http://foreignaffairs.com/articles/china/2019-06-11/world-safe-autocracy>。
19. 关于这些激励和抑制因素的有益讨论，请见傅泰林 (M. Taylor Fravel) 和梅惠琳 (Oriana Skylar Mastro) 撰文，“Online Debate 4: Within the Next Five Years, China Will Use Significant Military Force Against a Country on Its Periphery”（《网络辩论 4：未来五年内，中国将对其周边国家动用强大的军事力量》），战略与国际研究中心，2020年12月9日，<http://csis.org/events/online-event-chinas-power-debate-2020-debate-4>。
20. 傅泰林 (M. Taylor Fravel) 撰文 *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes*（《筑牢边境线，守护国家安全：中国领土争端中的合作与冲突》）（新泽西州普林斯顿：普林斯顿大学出版社，2008年）；傅泰林撰文，“The Limits of Diversion: Rethinking Internal and External Conflict”（《转向的局限性：重新思考内部冲突与外部冲突》），《安全研究》第19期，第2号（2010年5月），<http://doi.org/10.1080/09636411003795731>。
21. 关于这一点，请参见 John Culver 撰文，“The Unfinished Chinese Civil War”（《未竟的中国内战》），Interpreter 洛伊国际政策研究所，2020年9月30日，<http://lowyinstitute.org/the-interpreter/unfinished-chinese-civil-war>。
22. “Mapping the Future of U.S. China Policy: Views of U.S. Thought Leaders, the U.S. Public, and U.S. Allies and Partners”（《美国对华政策未来展望：美国思想领袖、美国公众、美国盟友和合作伙伴的各方观点》），战略与国际研究中心，2020年10月，<http://chinasurvey.csis.org>。
23. Work 和 Grant 撰文，*Beating the Americans at Their Own Game*（《按自己的游戏规则击败美国人》）；Michèle A. Flournoy 撰文 “How to Prevent a War in Asia: ‘How to Prevent a War in Asia: The Erosion of American Deterrence Raises the Risk of Chinese Miscalculation’”（《如何防止亚洲发生战争：美国威慑力削弱增加了中国的误判风险》）《外交事务》，2020年6月18日，<http://foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-18/how-prevent-war-asia>。
24. 可以肯定的是，美菲防务条约的范围，特别是美国的承诺是否涵盖菲律宾在南海的所有主张，目前仍不清楚。这引发了关于美国是否会支持菲律宾的一些争论。特朗普政府试图通过澄清美国的承诺来消除这一不明确性，至于是否带来了改变仍不清楚。参见 Jake Maxwell Watts 和 Michael R. Gordon 撰文，“Pompeo Pledges to Defend Philippine Forces in South China Sea”（《蓬佩奥承诺将在南海保卫菲律宾军队》），《华尔街日报》，2019年3月1日，<http://wsj.com/articles/pompeo-pledges-to-defend-philippine-forces-in-south-china-sea-11551425469>。
25. Demetri Sevastopulo、Geoff Dyer 和 Tom Mitchell 撰文，“Obama Forced Xi to Back Down Over South China Sea Dispute”（《奥巴马在南海争端上逼迫习近平退让》），《金融时报》，2016年7月12日，<http://ft.com/content/c63264a4-47f1-11e6-8d68-72e9211e86ab>。
26. 关于这些震慑类型之间的差异，请参见 Michael J. Mazarr 撰写的 *Understanding Deterrence*（《理解震慑》）（加州圣莫尼卡：RAND公司，2018年），<http://rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>。
27. 此类方式有一个例子，请参见史文 (Michael D. Swaine)、Jessica J. Lee 和杜睿清 (Rachel Esplin Odell) 撰文，*Toward an Inclusive and Balanced Regional Order: A New U.S. Strategy in East Asia*（《地区秩序走向包容平衡：美国在东亚的新战略》）（华盛顿：昆西研究所，2021年1月）。
28. 柯庆生 (Thomas J. Christensen) 撰文，“Shaping the Choices of a Rising China: Recent Lessons for the Obama Administration”（《种种抉择造成中国崛起：奥巴马政府最近的前车之鉴》），《华盛顿季刊》第32期第3号（2009年7月），<http://doi.org/10.1080/01636600903012323>。
29. 同样，美中两国于2014年就重大军事演习提前通知一事达成了协议，但从未全面落实。中国选择将该协议解读为要求通报国防白皮书等重大政策声明，而非军事演习。这在很大程度上是因为中国人民解放军是共产党的军队，与外国高级官员会谈需要获得中央军委高层的批准。

31. 吴心伯撰文, *Managing Crisis and Sustaining Peace Between China and the United States* (《管理危机与维持中美和平》) (华盛顿: 美国和平研究所, 2008年), http://usip.org/sites/default/files/2019-06/pw61_finalapr16.pdf。军事危机沟通还有一个问题就是对口问题。大多数美国观察人士一致认为, 双方之间不存在对等关系。中国国防部长在中国军官中排名第四, 不肩负作战职责, 但中国坚持认为其国防部长与美国国防部长匹配。