

美中关系展望

李侃如

〔内容提要〕中美关系是成熟、广泛、建设性和坦率的。双方知道如何处理一系列广泛问题才能使其不损害总体关系。但不幸的是,每一方仍对对方的长期意图存有疑虑。

在 2009 年,双方仍须审慎对待既有的主要问题。但随着一个重要变化的出现,最大的全球问题也正上升至中美关系的核心地位。其中最关键的两个问题分别是全球经济危机以及清洁能源和气候变化问题。美国希望大力加强与中国在这两大问题上的磋商与合作。这类合作可以把中美关系推进到一个新阶段,即两国关系更深入、更稳定、对世界其他地区更重要。随着时间的推移,这种合作还可以减少相互间对对方长期意图的疑虑。如果两国付出了努力,却在这些重大全球问题上未能展开合作,那么美中之间的不信任感或许会加深,两国关系或许会面临新的困难。

关键词:美国外交 中美关系 奥巴马政府

美国新总统上任后的中美关系预计将如何发展? 布什总统任内,中美关系发展相对平稳。在他离任时,两国关系可被恰当地形容为成熟、广泛、建设性和坦率的。两国关系的这些层面均反映出双方持久的努力。为领会中美关系的实质,值得从每个层面做简要的阐述。

“成熟”一词表明,两国领导层须相互了解,对对方的目标、工作方式及主要关注点有一定的认识,并且认识到即使出现特别重大问题也要维持有效联系的价值。30 年前中美关系正常化的初期,情况并非如此。如今,即便两国关系中某一部分出现重大问题,也不会损害双方处理其他共同关注问题的能力。

这种成熟表现为,两国元首每年都可能会晤三、四次。最近,在亚太经合组织领导人会议、8+5 国集团和 20 国集团会议期间,都进行了这样的会晤。与这些在共同出席的多边会议中举行的元首间双边会谈相辅相成的,还有相当频繁的电话联系,以及间或在华盛顿或北京举行的峰会。2009 年奥巴马总统将访问中国。

中美还建立了两个重要的战略对话。战略经济对话涵盖全方位的经贸问题,外加能源和环境问题。战略对话(布什政府称为“高层对话”)则包含外交和一些安全问题。每项对话都派生出额外的讨论与项目。这两个对话目前已合并成一个包罗万象的机制,即战略和经济对话。两国一系列部门在主要官员的领导下定期就经济与外交政策方面的问题继续展开战略讨论,具有重要意义。新对话突显了双方对此的一致看法。

“广泛”一词体现了两国政府定期就一系列特别问题进行接触。这不仅包括传统的外交、经济和安全问题,而且包括公共卫生、环境、科技、教育及非传统安全问题等。相应地,两国高层以下的政府部门必然也要定期举行一系列特别会议。截至2008年底,中美各政府部门间的正式双边对话超过了60次,且各部门间至少每年会晤一次。^①对两国大多数部委来说,如果一个星期没有与对方直接接触,就不正常。

“建设性”一词表示,两国均重视其关系的发展,并努力寻找缓和紧张关系、处理分歧和解决问题的方法。任何一方都未故意尝试破坏中美关系。当然,中美在许多问题上存在着明显分歧,这在大国关系中无法避免。但近些年,双方态度一直是努力使两国关系更加富有成效。这一基本态度证明,将两国关系称为“建设性的”是有道理的。

“坦率的”一词强调了双方已学会如何在高层会谈中表达各自严重关注的问题。例如,双方能就总体的人权问题和个别的人权关注方面,清楚地表达各自的观点。人权问题不会从美国外交政策中消失,中国也会就此表达自己的观点。如果不具备提出和讨论这类严肃而敏感问题的能力,美中关系将无可避免地遇到更大麻烦。能够在努力构建建设性关系的框架下表达关注,会使这些问题更容易得到集中讨论与合理的处理。因此,这是美中关系经得起时间考验的关键因素。

若上述四个形容词本身完全占据了中美关系的主要方面,那么其前景将非常光明。但现实更加复杂,原因有二。

首先,未来中美两国议程中将包括相对较新的重要问题,而这些问题又将日益左右中美关系的总体发展。目前,其中最突出的重大问题是全球经济危机和全球气候变化。全球问题突显,这标志着美中关系本身的重大变化,而且如下文所述,也随之带来了机遇和风险。

其次,中美建交30年来的一个最大败笔,在于迄今仍未对对方的长期意图建立

^① 傅立民和马修·古德曼对大多数经济对话做了概括,参见:Charles W. Freeman and Matthew Goodman, *Crafting U. S. Economic Strategy toward Asia* (Washington: Center for Strategic and International Studies, Oct. 2008), pp. 27~31.

起信任感。密切关注美中关系发展的观察家在聆听对方首都所表达的关注时，总是能觉察到缺乏互信的证据。

在北京，许多人相信，美国完全抱着过度的零和思维，而且过分执着于维护其全球霸主地位，以至于从不允许中国实现其富强的愿望。这种心态使人们非常易于相信，美国的各种行动隐藏着限制并使中国崛起复杂化的恶毒阴谋。例如，中国有些人认为，目前的全球经济危机不仅始于美国，而且是由美国人策划，旨在削弱中国经济。有些人将美国对全球气候变化的关注视为一种计谋：美国人借此迫使中国就减少碳排放做出难以负担的承诺，从而延缓中国经济发展。对美国人来说，这种说法是没有根据的。但对那些不信任美国对华长期意图的中国人来说，这丝毫不能削弱其可信度。

美国对中国的长期意图也存有相似的疑虑。许多位高权重的美国人相信，随着中国日益富强，北京将寻求使美国在亚洲边缘化。然而，由于亚洲是全世界最充满活力、最重要的地区，在这个重要地区将美国边缘化的意图将直接威胁到美国的核心国家利益。对中国以两位数持续递增的军费预算和解放军能力的日增，许多美国人同样深表疑虑。

双方的不信任感根深蒂固，因为它关乎长期意图（10～20年）而非当前的目标和政策，而且又非常难以改变。另外，这种不信任感有着严重后果。它会带来行动——主要是在军事计划和发展方面，这些行动旨在确保出事时具有保卫国家利益的能力。但双方又对彼此的长期军事投资有所了解，并且将这一信息作为证实其不信任感的“佐证”。当然，这会形成一个自我实现的预言。长此以往，这将增加中美关系从建设性走向敌对的机率，并给双方造成潜在的巨大损失。

因此，当北京和华盛顿展望未来之际，它们应特别重视一个关键问题：双方如何才能传递出令人信服的信号，表明自己未来几十年更希望看到的结果是美中建立起正常的大国关系，而且双方只要可能就会展开合作，并在各自利益相左的领域努力控制并减少分歧？这绝非易事。双方国内的阴谋论者总是能编造出貌似真实的故事，来“解释”表面的善意如何在现实中掩盖了恶毒的目的。因此，令人信服地解决不信任感问题应受到比目前更多的重视，而且也应成为分析未来中美关系前景时的关注点之一。目前，新的全球性问题正日益占据中美议程上的突出位置。如果处理得当，这将是一个机会，有助于减少彼此在长期意图上的不信任感。对于清洁能源和气候变化问题，尤其如此。这些问题将有可能带来在重要项目和工程上的大规模合作，并且预计将持续几十年。

2009 年的中美关系:重要变化

对中美关系而言,2009 年最终很可能成为举足轻重的一年。围绕一些持续存在的问题、双方就新的重大全球问题展开合作的努力,以及中美领导人和官员之间建立个人关系的进程等,今年会遇到潜在的新难题。因此,今年提供了机遇来发展中美关系的新动力和广度与深度,将其提升到一个新的水平。在重要的地区和全球挑战出现之际,它也带来了加剧相互间疑虑的风险。

(一)新人与新视角

在塑造不久的将来的中美关系中,美方的新人与中方的新视角能起到重要作用。

1. 贝拉克·奥巴马

奥巴马总统的整个政治生涯已说明,他是一位非常睿智、务实的问题解决者,而不是一个意识形态挂帅的人。他也已多次表现出,当政策和计划不符合其认为的合理预期时,就会迅速转而采取他所认定的更有效的方式。

奥巴马总统正是本着这种精神来处理中美关系的。值得注意的是,几十年来,中美关系首次在美国总统竞选中发挥着相对较小的作用,新总统也未以“对中国强硬”的承诺来进行竞选。奥巴马先生知道,如果美中携手合作,很多重大问题都会在极大程度上变得更易处理。他也意识到,若两国无法找到务实合作的方式,双方付出的代价会迅速扩大。

然而,奥巴马总统本人从未会晤过任何一位中国高层官员,直到 2009 年 3 月杨洁篪外长访美和 4 月 1 日伦敦 20 国集团会议期间的“奥胡会”。若他从这些会见及 2009 年将举行的其他会见中得出结论认为中国领导层具有远见卓识、基本上持务实与合作的态度、并且非常有能力,那么他将更有可能将中美合作视为其任内更切实可行的重要目标。然而,若 2009 年将举行的其他会晤导致他对中方进行有效合作的能力得出不同结论,那将无可避免地产生消极影响。当然,在中国领导层逐步认识奥巴马总统及其团队的过程中,中方的反应同样如此。

不仅国家元首层级,而且其他层级的官员也要以全新的眼光来看待对方。事实上,2009 年上半年,处于决策层(助理部长及以上层级)的每一位美国行政部门官员都在发生变动。这涉及数千人,准确地说,是美国政府行政部门的整个决策队伍。这

些政府新人中,过去8年曾在政府任过职的寥寥无几。^①因此,过去这些年美中之间形成的合作关系与习惯在很大程度上必须重新构建。美国这种体制的优势在于,它为大量新思想与变革留下了空间。它的不足在于破坏性相当强,起码也是在政府关键职位人手极为短缺的几个月中造成了脱节。

因此,2009年将是美中关系全面创建新人际关系网的一年。这不仅在两国元首之间,而且在内阁(部级)及其以下级别之间。这一过程的平稳程度及彼此留下的印象如何,都将影响未来中美合作的思路与能力。

2. 中国视角

过去10年,中国在全球作用的变化非常迅速。在此方面,持续、快速的经济增长及其引发的诸多影响是主要因素。中国占全球国内生产总值的份额以史无前例的高速度增长。中华人民共和国已成为亚洲地区一体化制造体系的中心。近些年,中国公司不仅在中国周边的亚洲国家,而且在远隔万里的地区,如中东、非洲、拉美、甚至欧洲和美国,都进行了大量投资。

现在,中国在国际体系中非常郑重地肩负起了作为主要行为体的角色。由此带来的似乎是中国外交政策的重大变化。例如,2009年3月23日,中国人民银行行长周小川在该行网站上发表一篇文章,阐释国际储备货币应满足的基本要求,指出目前许多问题反映出缺少一种超主权储备货币,并呼吁逐步建立类似于国际货币基金组织改进后的特别提款权形式的这样一种货币。

研究中国过去处理国际问题方式的学者大多感到,在建议采取切实措施、解决重大问题方面,中国政府的典型做法是避免当头。许多年来,北京的做法一贯是宁可阐明一些大原则,听取别国的具体建议,然后通过对这些建议发表评论并参与到随后的会谈中,力图帮助塑造最终结果。如今的变化则突显出,北京越来越感到中国现在需要利用其获得的大国角色来更加有所作为。

随着北京在双边和多边会谈中日益寻求主动并左右议程,中国视角的这种显著变化可能需要美国和其他国家做出调整。

(二)持续存在的问题

在持续存在的问题方面,美中之间议题广泛、棘手且意义重大,两国必须予以解决。这些问题的一部分将构成非常严峻的挑战,并将在未来一个时期考验中美关系的成熟度。现举几个重要例子:

^① 不过,在负责美中关系各个方面工作的官员中,大多数要么曾在先前的美国政府中负责中国事务(如任国家安全委员会东亚事务高级主任的Jeffrey Bader),要么在其他职位上具有同中国打交道的经验(如能源部长朱棣文)。

朝鲜核计划问题仍悬而未决,而且可能变得愈加困难。中国在六方会谈中一直起着领导作用,尽管遇到种种障碍,但在推动会谈进程上,它都表现出了娴熟技巧。但是,该问题离彻底解决仍相去甚远。

美方做了一些内部调整,可能会增强就此问题取得进展的机会。克林顿国务卿已任命一位经验非常丰富的著名外交官斯蒂芬·博斯沃思(Stephen Bosworth)担任她的对朝政策特别代表,而不再由助理国务卿主管该问题。博斯沃思大使具有为美方谈判地位赢得尊重并提升其可信度的声望。他不参与日常谈判,这由一位国务院长期参与该问题的通朝语的官员负责。这样一来,博斯沃思大使能集中发挥更多的战略性作用,推动该问题朝着最终解决的方向发展。另一重要变化是,奥巴马政府的朝鲜问题团队应不会遇到困扰布什政府团队的问题,即美国政府内部严重的意见分歧使美方首席谈判代表很难表达前后一致的立场,并始终如一地、有效地抓住潜在机会。

然而,现在朝鲜自身似乎正经历着各种内部政治困境。这使朝鲜更不太可能达成并履行彻底终结其核计划的妥协。实际上,2009年春季朝鲜的挑衅行为或许表明,在推进核会谈方面面临严重的新难题。事态的这一系列新发展可能会进一步考验中国的外交技巧。一旦朝鲜违背早前的承诺,美方将希望与中国及参与会谈的其他四方合作,全面履行联合国相关决议,并将其作为寻求未来进程的一部分。

当然,两岸问题也悬而未决。在朝着开创更加稳定和双赢的台海两岸局面上,2008年取得了扎实的进展。这是在美国的理解和支持下,北京和台北努力的结果。虽然台海两岸发展趋势充满希望,但为消除双方的疑虑,仍有许多工作要做。

特别值得一提的是,双方原则上触及了两岸关系中的军事/安全问题,但在这一重要领域迄今仍无实质性的显著进展。中国人民解放军的能力相对于台湾继续增强,而美国仍有义务在台湾面临潜在军事威胁的背景下,向台湾提供足够的军事能力。包括北京、台北或华盛顿在内的任何一方都不愿见到海峡两岸动用军事力量,但目前的态势无可避免地会引发周期性的紧张关系,如当美国批准增加对台军售时。因此,这个问题将继续对中美关系构成挑战,并将继续加剧根本的不信任感(特别是在中美军方之间),直至它发展到一个台海两岸动武的威胁根本消除的新阶段。

亚太地区的多边机制正经历着迅速的发展与变化。随着新的多边论坛及聚集起来进行各类协商的国家组织如雨后春笋般地增多,这在外交和经济层面都是不争的事实。中美两国无论哪方已参与其中,都应欢迎对方加入到所有议题广泛的亚洲多边论坛中,这对双方都是重要的。这将增进互信,减少该地区两极分化的机会。遗憾

的是,迄今为止事情并非总是如此。^①因此,在未来几年,这是另一个需要采取非常积极和建设性的行动来推动其朝着理想的方向发展的持续存在的问题。另外,两国应考虑如何合作来提升东北亚国际磋商的范围与质量。

美军与中国人民解放军的军事关系已有所进展,但距离发展相互了解与信任所需的程度还相去甚远。人民解放军持续不断的现代化及军事能力的增强无可避免会给美国军方造成问题,正如美国持续不断的武器系统开发及在亚洲部署的调整都会引起解放军的严重关注一样。因此,对两军而言,增加相互接触的频率、深度和广度,并解决诸如军控以及随着两国海军在同一水域作业的增多而制定相互理解的行动准则等问题,都变得更加重要。

在过去对中美关系一直很重要的事情上仍须做出努力,而以上所列问题绝对无法囊括所有这些问题。在此提出这几个问题仅是为了强调在类似的问题上仍大有可为。这样或那样的问题有时会占据中美关系的显著位置。然而,由于双方已学会如何就此类问题打交道,很可能没有任何一个问题将上升到波及整个中美关系的程度。

有关上述问题中任何一个问题的著述都可谓汗牛充栋,而且大多数关于中美关系的文章都涉及到其中一个或多个问题。值得注意的是,所有这些都涉及双边关系中的关注点或中国周边的问题。这类问题传统上一直左右着美中关系的发展。

过去,美国和中国也曾讨论过一些更具普遍性的问题和/或远离中国版图的问题,如核不扩散问题和大中东进程,但这些直到现在仍处于美中关系的边缘地位。鉴于中国迅速增长的实力及对全球事务的参与度,某些此类问题现在将对中美关系具有更加深远的意义。例如,在整个中东地区,从巴基斯坦和阿富汗到伊朗、到阿以问题、再到一般的能源安全问题,中美如今有机会更全面地就这些问题进行接触。这些挑战相互关联。美国对待这一广袤地区的态度正发生变化,而中国在该地区的自身利益已增强到足以确保中美间系统性接触的程度。

更为重要的是,最重大的全球问题正首次上升至美中关系的核心地位。截至2009年年中,此类全球问题中最关键的是全球经济危机及清洁能源和气候变化问题。经济危机发端于布什政府任内的最后几个月,而气候变化问题在布什总统离任前,在美中关系中一直处于边缘地位。

如果双方在这些问题上能够有所作为,那么中美关系将进入一个新阶段,即两国关系变得空前深入、强大、稳定,对国际体系的重要性也是前所未有的。反过来,由此带来的合作还可以减少相互间对彼此长期意图的疑虑。

(三)新背景

^① 例子包括东亚峰会和上海合作组织。

全球问题正日益占据着中美关系的核心地位,这不仅因为中国实力的增强和利益的扩大,还因为世界正处于重大危机之中。最初的国际金融危机现已演变为全球经济危机,而且这场危机还在以史无前例的广度和速度蔓延着。

目前还无人能看清这次全球经济动荡的各个方面及其自始至终的演进方式。因此,2009年的世界充斥着和平时期几乎前所未有的不确定性。到年底时经济会全面复苏吗?造成经济继续下滑的新变化会吞噬初期的复苏迹象吗?各经济体将对贸易和资本流动保持相对开放,还是防御性的保护主义将大大削弱国际市场的规模和灵活性?上述这些可能性各自会带来何种潜在的政治影响?各主要国家政府将如何应对这些影响?

直到2009年年中,这些问题全都无法得到很有把握的答案。但美国和中国都深深卷入了这些问题的各个方面,上述可能性一旦成真,将对两国产生深远影响。反过来,这些事态发展又必将以目前无法预测的方式给中美关系打上烙印。

1. 中美关系和全球经济危机

成为全球关注焦点的经济危机始于美国金融服务体系监督和管理的失误。但其他国家和机构为从中渔利也都全面参与到该体系中,结果当问题恶化时,其蔓延被证明是极其快速和广泛的。

随之而来的经济危机在双边和多边层面都直接牵涉到美国和中国。两国经济相互依存度之高已远远超出双边贸易关系的范畴。中国持有的绝大多数外汇储备是美元,并且大都投资于美国的各种债务票据。美国经济复苏计划包括发行大量新的主权债券,中国继续购买一部分这些新的债券对美国有着重要意义。反过来,中国认为,对于其尽快恢复全面快速增长的前景,美国经济复苏起着至关重要的直接和间接作用。

美国希望同中国密切磋商、共同努力,来解决摆脱经济危机、走向复苏的双边经济问题,以及重组全球金融体系监管框架和主旨的多边问题。判断磋商与合作的努力效果如何,现在还时尚早。如上所述,其原因部分是因为目前仍不十分清楚:是什么因素造成了这场日益展现的危机?如何对其进行最有效的管理?以及这场危机最终将多么严重并持续多长时间?

但是,现在强调美中之间必须认真处理的某些棘手问题和矛盾并非为时尚早,这样一些重大问题可列举如下:

奥巴马总统正采取非常大胆的财政和监管行动,以战胜危机,限制其广度和强度。但这会积累起巨额的财政赤字(具体数字将取决于经济复苏的步伐,没人知道复苏何时会到来及复苏的速度如何)。总统对经济的测算包括这样一个假设前提,即中国将继续大量购买美国债券。否则,美国借贷成本乃至其赤字规模都将大幅增加。

然而,中国对现已投资于美国债券的资金价值焦虑不安,并且担心美国政府会将印刷钞票作为其减少实际债务负担的一种手段。只要中国让人民币汇率大体与美元挂钩,美元适度贬值就符合中国的利益。但美元大跌将使中国的外汇储备损失惨重,特别是当其他国家强烈反对人民币随美元一路贬值时。因此,中国既希望美国增加开支结束危机,又希望美国精明地控制支出,以保持美元基本价值。考虑到上文所述有关这场危机本身动态发展的不确定性,这是一项艰巨的任务。

很多中国人建议,中国已对美元资产投资过多,应该停止购买美国债券(确实,一些人认为中国应开始抛售美元债券,并将资金转向人民币或其他货币)。可中国已陷入所谓的“美元陷阱”。它持有的美元如此之多,以至一旦试图卖出能够对其风险产生真正影响的数量,这一行动本身就会使美元贬值并使其购买的货币升值。既然如此,仅在大量减少美元风险的过程中,中国就将损失惨重。如果中国继续持有美元,而美国国库券提供的是一种大折扣、灵活、安全(除了汇率风险)的债务资源。在危机和动荡的年代,这是一系列可取的考虑因素。

这一系列问题中的矛盾和紧张关系将无法完全消除。但美中至少应就两国经济形势及相关措施,保持比以往更频繁、透明、深入的磋商。这将有助于确保彼此对对方要求保持敏感,理解对方的战略和关注点,并且在出现新事态时不会感到意外。所有这些都会有利于增强信心和稳定。

双方还需就宏观经济调整进行密切磋商。从根本上说,中国承认其需要提高个人消费占国内生产总值的比重。目前,中国个人消费占国内生产总值的比例几乎是全世界最低的。近几年,中国政府已承认需要改变这种状况,可与此同时,尽管政府做出了努力,个人消费占国内生产总值比重实际上却下降了。如今出口急剧下滑,增加国内消费需求的必要性相应变得更为紧迫。

短期而言,中国经济刺激方案中最大的一项为基础设施建设。这将增加国内需求和产能,但在未来两年,如果出口不出现大幅反弹,国内需求保持低迷,那么这也会给中国带来大规模生产过剩的风险。由此,通过增加基础设施投资来持续刺激经济增长,这种手段将更难以继。

美国的问题正好相反。它放任个人消费增长,使其达到过去几年个人净储蓄为零的水平。这种高消费模式成为可能,是因为人们错误地假设房价将持续上涨,导致银行在房价预期上涨的基础上增加对房主的贷款。美国个人储蓄率现在需要转为正值,或许为每年5~8%的水平。这种转变似乎格外迅速,因为在经济危机开始加速恶化后的几个月,美国人突然回想起节俭的传统美德,个人储蓄率猛增至5%左右。

问题在于,美国的个人高消费和中国的个人高储蓄直接联系在一起,相互使对方的状况得以持续(其实是美国通过借入中国的储蓄来为其个人消费融资,而中国通过

生产美国人用消费资金购买的产品来积累起高储蓄并贷给美国)。此外,这还造成更多的复杂因素。

尽管长远而言,美国希望增加个人储蓄,但在短期内,为摆脱经济危机,它也希望鼓励个人消费。而中国尽管希望增加个人消费来刺激内需,但它必须为完善社会保障而发展机构和能力。这相当于长期投资,并不具有直接对新基础设施投资所能产生的那种短期刺激效益。然而,如果不加强社会保障网,中国的个人消费不可能大幅增长。另外,如上所述,美国希望中国继续大量投资购买美国债券。

因此,必要的调整如今在两国确实都是社会范围的,至少需要3至5年才能走上持续稳定的轨道。在此期间,美国和中国就宏观经济调整的政策和计划保持密切磋商意义重大,因为各方都能够通过更加敏感地对待另一方的事态发展来减少自身的问题。这是新的战略对话机制应该承担的主要问题之一。

中国商品和资本的输出是另一个潜在的重大问题。为促进就业,中国现在正努力增加出口。为此,它正强化给予出口商的各种帮助。正当美国失业率攀升之时,中国的这类政策会引发美国非常强烈的负面政治反应。如果中国再对来自美国的进口品增设非关税壁垒,这种反应更是毋庸置疑。

在这场危机中,中国企业或许会尝试收购美国低估的制造业实物资产。为此,它们需要敏锐地意识到很重要的一点,即要向美国人表明这种收购活动是高质量的交易,是寻求促进美国企业成长、创造就业、开创双赢局面的交易。相反,如果中国的并购活动看起来像是“贪婪的”投资(即利用购并来获取品牌和技术、剥离资产、裁减员工),那么此类投资就会成为美中严重紧张关系的根源。眼下,美方欢迎新的资本来源,并能够提供有关如何组织投资才能使其在美国市场更受欢迎的实质性建议。

另外,如果美国长期个人储蓄率为5~8%,那么美国将需要增加出口,以便为其商品和服务创造足够的需求。但中国的经济复苏和增长战略也依赖于本国出口的反弹。潜在的贸易摩擦是显而易见的。

从多边角度看,美国和中国均是重组全球金融监管体系的关键参与者。直到2008年年底的过去,中国在提出新建议和推动新政策方面是否会发挥积极作用,似乎仍不明朗。但在20国集团四月会议即将召开之际,中国开始就全球超主权储备货币问题采取主动时,这一点变得明显起来:中国在全球谈判中可能会发挥比预想的更积极的作用。美国会为引导全球金融体系架构和规则的修改,一如既往,非常积极地出谋划策、开展工作。

当然,美国和中国的利益是不一致的。例如,中国希望在较长一个时期内削弱美元作为全球储备货币的作用,而美国对此几乎毫无兴趣。这是未来几年将彻底暴露的诸多问题之一。考虑到这一系列将要涉及的问题及它们中许多问题间千丝万缕的

联系,在就发展前景达成全球共识的过程中,中美两国的密切磋商作为其中一部分必不可少。

对各国来说,以上围绕经济危机出现的问题都触及核心国家利益。合作的空间广阔,出现分歧和误解的空间同样巨大。如果后者占据主导地位,那么出现相互破坏性保护主义的几率将会加大,各国将更加难以走出危机。

简而言之,就经济危机展开能够尽可能形成合作的密切磋商,可以把中美关系在双边领域和全球影响方面提升到一个新水平。然而,如果无法保持密切磋商并找到减少问题的途径,就会对互信、期望和结果产生十分负面的影响。

2. 中美关于全球气候变化的合作

直至布什政府任满,气候变化问题在中美关系中一直发挥着相对较小的作用。布什总统本人相信,政府在应对气候变化威胁方面不必扮演实质性角色。相比之下,财政部长亨利·保尔森则深信,全球变暖对未来文明构成严重威胁。他试图通过战略经济对话(SED)与中国展开合作,以解决这一问题。因为有了战略经济对话这一进程,美国和中国在2008年年中签署了有关环境和清洁能源的10年框架协议。该协议为未来合作奠定了基础,但在布什政府离任前,在该协议推动下取得的进展相对来说微乎其微。

气候变化问题之所以迅速提升至中美关系的核心位置,原因有四。首先,奥巴马总统在此问题上与布什总统观点相左。奥巴马总统认为,美国乃至全球转向低碳经济必须是美国最重要的目标之一,政府在这方面发挥着重要作用。他正在把开发清洁能源、摆脱经济危机及解决医疗保健和教育等国内问题列为其首要议题。

其次,在过去一、二年中,中国政府自身对气候变化的关注大大提高。正如2008年10月它发布的有关这个问题的政府白皮书所表明的,中国如今视本国为世界上面对气候变化危害较脆弱的国家之一,需要采取重大的适应和缓解行动。

再次,学术界对气候变化的速度、广度及后果的认识正在取得迅速进展。关于这一现象的新的重大科研成果几乎都清楚地表明,先前的研究低估了危险的程度,高估了能够用来采取强有力挽救行动的时间。

最后,人们寄望2009年12月的哥本哈根会议通过新的气候框架协议,以取代《京都议定书》。因此,2009年整个国际社会对此问题给予了极大关注,大家尤其关注着美国和中国的态度。但美国和中国都很难在国内采取有力措施减少碳排放,因为这会影响到许多强大的利益集团。

另外,美国和中国如何处理国内的清洁能源问题,实际上也影响到其他国家领导层采取有效措施的能力。当一个经济更富裕、科技更发达的碳排放大国美国不在此问题上发挥带头作用时,中国领导人感到更加难以采取严格的措施。

同样,中国的碳排放纪录也卷入到美国国内的辩论中。奥巴马总统希望由国会通过立法手段,实际上对碳排放给予总量管制,并对碳定价收费。这被称为“总量管制与交易制度”立法。但此类立法的反对者将矛头对准了中国,并且辩称:在美国对碳排放收费只会使中国企业(和在华外国投资者)获得竞争优势,因为中国未对碳排放同等收费。他们辩称,这样做的结果肯定是在严重危机的时候增加美国的失业率,同时又未减少全球碳排放。

因此,双方都希望对方采取更多行动,其部分原因是为了给自己推进碳排放管制创造更好的氛围。这显示出了一种鼓励合作的自然环境,但也再次提出了不进行合作就会加剧猜疑和紧张关系的问题。

克林顿总统曾签署《京都议定书》,但却无法在国内获得推行这一文件的足够支持。这个前车之鉴使美国现任领导人渴望防止重蹈覆辙。奥巴马政府希望在国内行动、法律和管制等方面及时取得实质进展,以便为美国在哥本哈根可能做出的承诺建立信心。如果奥巴马总统能够诚恳地对国会说:中国也非常关注这一问题,正采取强有力的措施加以解决,并愿意同美国及其他国家一道促进减少温室气体排放目标的实现,那么奥巴马推动立法通过的机会将大为增加。

过去,美国和中国的官员、科技专家、企业及非政府组织等曾就全球变暖问题进行过相当密切地互动。但这缺乏来自两国元首和政府推进碳排放进展、建立清洁能源伙伴关系上达成的明确协议方面的动力、方向和支持。事实上,美国和中国可以进行互利合作的领域很多,全面伙伴关系协议可以大大增强利用这些互补性的前景。

清洁能源问题触及两国经济的核心,必然会成为未来几十年都一直列入议事日程的问题。因此,在这个问题上的大规模合作可以大幅拓展两个社会间严肃工作关系的范畴,而合作的长期性则可使双方逐渐扩大对对方长期意图的信任。

当然,在围绕碳排放出现的原则问题方面存在着严重分歧。这集中体现在历史累计排放、人均排放和发展阶段(与之对应的是排放现状和未来趋势、全国排放总量、遗产结构和生活方式)等因素上。美国和中国在这些问题上看法相左,这些分歧分别反映了工业化国家和发展中国家的观点。

然而,事实在于海平面上涨淹没上海的同时也将淹没洛杉矶,合作不能等到各方就“正确的”观点达成一致后再展开。中国和发展中国家提出的问题都是正确的和有价值的,工业化国家提出的问题同样如此。如果各方都把在这些观点上获得对方让步作为前进的前提条件,那么合作不可能取得进展。因此,各方应求同存异,既承认对方的观点反映了严肃的事实,又承认双方需就时不我待、危及双方的问题进行务实合作并取得进展。

鉴于美国是世界上最重要的发达国家,中国是最重要的发展中国家,当工业化国

家和发展中国家在应对危及每个人的气候变化问题上展开全球谈判时,中美两国按照上述原则在此重大全球问题上的合作有助于为消弭双方分歧奠定基础。另外,中美关于减少全球碳排放合作的实际影响,当然具有潜在的重大意义。

因此,气候变化挑战再次突显了正在成为中美关系核心的这些关键问题的全球性质,以及在如何解决这些问题过程中的重大利害关系。找到一条加强认真磋商与合作的道路将会增强美中关系,并将其带入新阶段。此外,围绕这一问题的合作对两国社会而言注定是长期的和最重要的,因为此类合作能够大幅减少目前彼此在对对方建立长期合作关系的意愿方面所持的疑虑。

结 论

美国和中国都希望建立一种合作的、富有成效的双边关系,在处理迄今塑造了两国关系的不断出现的关键问题上,两国已具备丰富经验。但在 2009 年,最关键的全球问题正上升至中美关系的核心地位,这一现实将对中美关系前景产生深远影响。

面对这些新的全球性挑战,美国和中国如何交往将在很大程度上决定着长期前景。北京和华盛顿会消除目前存在的在长期意图上的互不信任、建立起奥巴马总统和胡锦涛主席在 4 月 1 日伦敦会晤中所倡导的那种 21 世纪的“积极、合作、全面”的关系吗?或者相反,中美关系将进入令人极其担忧的状态?渗入美中关系里的这些全球性问题对此或许具有巨大的长期影响。

李侃如(Kenneth Lieberthal): 美国密歇根大学商学院教授、政治学系教授,美国布鲁金斯学会客座研究员

(许安结译 赵梅、胡国成校)

