

改变对华政策—— 我们是否在自寻敌人？

杰弗里·贝德 (JEFFREY BADER)



改变对华政策—— 我们是否在自寻敌人？

杰弗里·贝德 (JEFFREY BADER)

自1970年以来，东亚一直没有发生过大规模的军事冲突。考虑到在此之前的四十年里，美国曾参与了三次发生于东亚的战争，并付出了近25万条生命的代价，现今的和平可以说是一个不小的成就。这份成就既要归功于该地区大多数国家在处理国际事务上的成熟、对国际政治准确的把握以及它们重视经济发展胜过清算历史积怨的态度，也要归功于美国的同盟国及其安保力量对于一切军事行动所产生的威慑作用，这让该区域的大多数国家与民众得以安心。但最为重要的是，东亚的和平得益于在亚太地区发挥着最为重要作用的中美两个大国的和谐共处。这种和谐局面，由尼克松与基辛格促成，并被此后中美两国历任领导人所维护巩固。

但从近期不少美国外交政策专家的论调来看，中美的友好关系正面临威胁。一些人甚至认为这种友好遭到破坏是大势所趋。中国在南海颇具争议的南沙群岛所进行的填海造岛工程，被认为似乎是其在本国海岸线以外扩建海上军事基地的前兆，据此，他们认为自尼克松以来连续八任美国总统所推行的对华政策已经过时了。这些专家还认为，对于一个企图主导西太平洋地区的中国，美国应该意识到自己此前推行的战略性通融政策不再可行，美国应该接受，甚至支持一种以对抗为主、合作为辅的中美关系。

在当今世界，秩序、政府的合法性、公认的国际准则都面临着严峻挑战。当下大片中东地区处于无政府的混乱状态，且沦为叛乱分子的根据地。俄罗斯正透过军事干预及施压手段企图颠覆其邻国的主权。在此背景之下，把目前世界上最为稳定、有序、经济上富有活力的区域，变为另一个充满是非冲突之地，并不符合美国的利益。如果我们遵循这些专家的建议——将中美关系定义为一种不加约束的对抗关系，那么我们终将招致冲突。

中美关系向来复杂，也将永远是很难经营的。中国在世界的崛起极其出色。仅二十年间，它的军队就完成了从臃肿落后到资金雄厚、技术领先的转变。中国的经济实力挑战着美国作为全球最大经济体的地位。中国具有高度专制的政治制度，对异见者零容忍。它视美国在东亚地区的同盟国为安全威胁，因此试图削弱它们的力量。

但在另一方面，中美两国，无论是作为个体而言，还是将其作为一个整体来看，都是全球经济的基础力量和全球经济增长的主要引擎。中国是除加拿大以外美国最大的贸易伙伴，并且在过去的十多年里成为了美国商品与服务出口增长最快的市场。虽然中国过去没有积极维护国际核不扩散机制，但近年来它已经同美国一起，坚定

地站在了阻止伊朗和朝鲜开发核武器的立场上。同时，作为世界上最大的两个温室气体排放国和能源消耗国，中美在共同解决这两项富有挑战性的议题上展现出了极大的兴趣。为此中国国家主席习近平已经与美国总统奥巴马达成了共识，承诺中国将在2030年实现温室气体排放达峰的目标，并大量增加对可再生能源的利用。此外，中国已超越美国成为波斯湾地区石油的第一大进口国，同时其西部穆斯林聚居地区却面临着恐怖主义的威胁，因此，中国同美国一样，也不愿意看到伊斯兰激进主义所导致的叛乱在世界上进一步蔓延。

中国已经全面融入了全球经济。美国的财富500强公司视中国为影响他们发展的至关重要的市场。从这一方面来看，中国同前苏联并无任何相似之处。前苏联的经济只是在铁幕下通过与成员国之间的协作来运行，与外部公司或国家的合作很少。中国通过创建亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）来拓展它的多边经贸合作关系。尽管美国曾经不明智地试图限制其创立，目前亚投行已确定了57个意向创始成员国。

从实践的层面来看，我们很难想像一个基于全面敌对假设的中美关系会行得通，因为当今世界中美利益紧密相连、重大议题务须合作。

所以美国应当如何评估南中国海正在发生的事情？目前中国在该区域除了填海造岛外，还对150万平方英里（约合390万平方公里）的海域发表了含糊却令人不安的主权声明，其中包含与《联合国海洋法公约》不符的内容；中方在菲律宾渔民一直以来的捕捞地点驱逐菲律宾渔船，并拒绝经由国际法庭裁决菲律宾与中国的南海海权争议；同时，中国在与越南有争议的海域钻探石油，并派出中国人民解放军南海舰队与中国海监船进行护卫；并且中方声称其对于南海诸岛的主权声明是“不容置疑”的。

中方对于南海诸岛的声明及行为一直受到广泛关切，同时也遭受到南海周边各国或地区的强烈回应，包括对争议岛屿也声称拥有主权的越南、马来西亚、菲律宾、文莱和台湾地区。美国也同时从外交上和军事上给予了回应：

- 公开指出中国非理性的行动；
- 发展外交战略，促使其它对南海诸岛主权声明的东南亚各国以东盟的名义作出了空前明确的公开结盟声明；
- 深化与其他南海诸岛主权声明国的安全伙伴关系，对越南实行部分武器解禁，并修复与菲律宾之前停滞不前的同盟关系。

就在近日，美国太平洋司令部在南中国海人工岛附近展开密切监控，并邀请一名CNN记者随行，以向外界显示美国军方坚持自己在公海领域行使飞行和航行权利的决心。

无论从外交上或是军事上来说，美国其实还可以做得更多，例如向中国表明其行为将会付出的代价、遏止冲突、支持推动国际法与国际公约在南中国海的实施。我们应当以九月份习近平主席访美为契机，给中国提供一个逐步退出南海争端的机会。

即使我们在应对这一重大事件时，我们也应该清楚地去分辨中国采取这些行动的意图是什么，同时也要弄清哪些并非它的意图。中国军方并未试图将其它南海诸岛主权声明国从其占据的南沙群岛驱逐出去，事实上，它们占据的岛礁数量要远多于中方（比例为4比1）。一些媒体称“60%经由南海的国际贸易在某种程度上将受到中国威胁”，这种论断是荒谬的。中国需要依靠外界来实现商品的自由流动，并非采取任何行动来进行阻碍。其次，南海地区没有土著居民，它不同于乌克兰，也不是苏台德区，没有人被武装力量所迫使，加入领土收复的运动中。尽管如此，中国对

于这一地区的主权声明及对其他主权声明国的态度仍然须有重大改变，包括在使摩擦降低到可接受程度的前提下，实现南沙岛屿的去军事化。

中国现今在南海问题上已令美国难以接受，这是否预示当它在拥有足够军事能力之时会采取更大范围的行动？

如果要将其现在对待南海问题的方式作为预测其行为的参考，北京仍然受到诸多限制。跟美国在全球拥有大量的盟友不同，中国没有军事同盟。中国也没有海外军事基地，缺乏现代战争经验，而且一向不太情愿干预国际纠纷。中国不寻求传播它的政治理念，但同时强烈反对威胁本国政治体制的行为。中国对于国际关系的基本原则是尊重国家主权。

中国在南海的行动对于它的邻国和美国来说的确是一个挑战，但美国应该警惕，不应把中国在南海上的激进行为当做中国的常规属性。对中国来说，南海问题涉及到领土主权，而领土主权被中国称为“核心利益”。这意味着中国在必要时愿意为保卫领土主权诉诸军事力量。台湾、日本声张的钓鱼岛和中印边界都关乎中国的领土主权问题。在这些问题上，中国采取了军事恫吓和实际行动来警告对方，但在通常情况下，中国更喜欢采取政治和经济手段加以施压或者利诱来解决问题。中国领土如果不受威胁，在以后很长的时间内，中国的军事反应都不会像这次在南海问题上这么激烈。

美国在面对中国的挑衅行为时，也不是完全的消极被动。近年来，美国在亚洲的同盟国关系得到了明显的加强。“重返亚洲”政策在军事方面的体现是美国将在太平洋舞台上部署更多极其先进的空中和海上力量。在东北亚地区，美国宣称将保护

日本在钓鱼岛问题上的权益；在东南亚地区，美国也正进一步加深其在南中国海问题上的参与度。这些恰如其分的谨慎措施捍卫了美国及其盟国的利益，而非一味姑息中国在这一区域的作为。

然而，无论是将中国定义为对手，或是不可避免的潜在对手，这一策略对巩固美国及其盟国的安全都会收效甚微。在面对迅速崛起、作风更加强硬的中国时，美国的亚洲盟友虽然欢迎美国在亚洲事务上的参与，也希望得到在安全及其它领域的保护和支 持，但是它们并不希望看到美国对中国的敌视。他们希望看到的是，中美两国 共同合作，求同存异，促进区域经济发展，降低区域紧张局势。美国有时也需要采取行动，对于中国威胁到地区稳定的不受欢迎行为进行干预。但这并不意味着美国应该对中国未来的行为模式心存怀疑，或做出悲观预设，由此形成的敌对模式将会导致两国关系急转直下。

中国，而非美国，有责任对其国家的未来发展作出重要决定。如果美国尽了最大的努力，中国仍然采取行动，对美国的同盟国及合作伙伴的安全造成危害，或者破坏国际公约和世界秩序，这也将是中国的决定，而美国需要做的是相应地调整策略。当前，我们不应只是基于中美敌对不可避免的假设和全面对抗的策略，就抛弃自尼克松以来八位历任美国总统所一贯推行的对华政策。这种假设和策略可能只用于吸引眼球的国际关系理论，但事实上并未被任何一位总统采纳过。我殷切希望并期待，继尼克松后第九任总统在面对不断发展与变化的中国时，不会抛弃美国历任领导人一贯的对华策略，继续建立和维护中美关系，构建亚洲的新和平时代。

中文翻译来自华闻网。

作者简介

杰弗里·贝德现任美国布鲁金斯学会约翰·怀特黑德国际外交项目的资深研究员。

贝德曾在2009年至2011年期间任奥巴马政府的国家安全委员会总统特别助理，并担任奥巴马总统在亚洲事务方面的高级顾问。

2005年至2009年间，贝德先是担任布鲁金斯中国计划的主任，并在之后出任更名后新成立的布鲁金斯学会约翰·桑顿中国中心的首任主任。

在他近30年供职于美国政府的经历里，贝德主要在国务院、国家安全委员会以及美

国贸易代表办公室从事与中美关系相关的工作。在2001年，他作为美国贸易代表助理，领衔美国代表团完成了海峡两岸加入世贸组织的谈判。

作为一名资深外交官，贝德先后在中华人民共和国、香港、台湾、纳米比亚、赞比亚、刚果以及美国常驻联合国代表团工作过。20世纪90年代，贝德先后担任过助理国务卿帮办，负责中国大陆、香港、台湾以及东南亚事务；国家安全委员会亚洲事务主管；和国务院办公厅中国事务主任。此外，他还在1999年至2001年担任了美国驻纳米比亚大使。

约翰·桑顿中国中心概况

约翰·桑顿中国中心由布鲁金斯学会于2006年成立，总部设在华盛顿特区，并在清华大学设立了北京办事处。中国中心提供前沿的研究、分析、对话与出版服务，聚焦中国的崛起及其对美国、中国邻国乃至整个世界的影响。

约翰·桑顿中国中心在布鲁金斯学会理事会主席约翰·桑顿的慷慨资助下成立。约翰·桑顿同时还兼任北京清华大学“全球领导者项目”的教授与负责人。中心还得到了企业捐助、基金会资助和个人捐助的鼎力支持。与布鲁金斯学会的其它研究、项目及出版物一样，本中心的一切作品均无党派倾向，观点独立。

中国的现代化进程速度惊人。中国的改革步伐不仅对国内形势造成了深远影响，还深深改变了国际安全形势与经济环境。当前，中国面临着一系列挑战：要为发展保驾护航，就必须对能源安全加以保障；实施可持续发展的经济改革势在必行；要保持社会稳定，就必须缩小贫富等级差距；中国人民同时也希望在国家治理中获取话语权。

美国人对中国、中国面临的国内挑战以及中国在亚洲和全球范围内所扮演的角色不甚了解，所知甚少。约翰·桑顿中国中心旨在与中国伙伴展开通力协作，审视中国当前亟待处理的当务之急（包括能源政策、经济政策、城乡改革和公共卫生），从而力求解决这些问题。

布鲁金斯学会认为，为资助方所带来的价值在于其对高质量、独立性和影响力这一理念的一贯承诺。由资助人赞助的学会各类活动均秉承这一理念。此外，布鲁金斯学会学者的研究分析与政策建议不受任何资助方的影响。

BROOKINGS
The Brookings Institution
1775 Massachusetts Ave., NW
Washington, D.C. 20036
brookings.edu