

专题文章

非传统海上安全和美中心信心建立 措施：挑战中的机遇

安德鲁·S.埃里克森 奥斯汀·M.斯特兰奇*

【内容提要】 当前美中关系呈现“竞争共存”的局面。长期稳健的商业关系为美中海上伙伴关系的建立奠定了坚实的基础。美中双方在海上经济合作、民间海事合作以及非传统海军合作等方面进行了一系列的合作，但两国在文化、政治制度和国家利益方面长期存在的差异阻碍了战略信心的建立。双边合作发展缓慢，并且缺乏深入合作的动力。但必须指出的是，大量共同利益的存在是双方合作的前提。美国可以从最现实的方面出发，在非传统海上安全具体的功能性和地理性领域，“从易到难”，从“远离中国到靠近中国”，逐渐建立双边信心。

【关键词】 非传统海上安全 竞争共存 美中心信心

* 安德鲁·S.埃里克森博士是美国海军战争学院中国海事研究所副教授，哈佛大学费正清中国研究中心兼职研究员。

奥斯汀·M.斯特兰奇是中国海事研究所研究员，国际关系理论与实践研究所兼职研究员。

长期稳健的商业关系为美中海上伙伴关系的建立奠定了坚实的基础，但由于两国在文化、政治制度和国家利益方面长期存在差异，这些差异阻碍了战略互信的建立。2013年的一项调查显示，两国公众和精英话语中不断增长的战略猜疑越来越困扰美中关系的发展。^①因此，太平洋两岸的国家了解彼此不信任的来源比以往任何时候都显得关键。^②尽管会很困难，但美中两国必须找到某种方式，来接受对方的观点和对方在全球扮演的角色。对于美国来讲，很重要的一点是必须接受一个事实，即中国在全球事务中扮演着日益重要和独立的角色。而中国也必须认识到，其发出的混乱信号并没有导致战略互信的形成，这种情况需要通过增加战略透明度，进行更好的危机管理来加以改善。

鉴于因过度关注中国对美国霸权的长期挑战而忽略了美中之间更具紧迫性和危险性的冲突关系，这一提议是相当中肯的。^③两国将不得不接受在可预见的未来对方将继续保持在东亚的重要存在这一现实，因此双方需要实现某种形式的“竞争共存”。^④它们还必须承认，美中双边关系存在于多边海军关系的大网络中，这一网络构架塑造了当代海洋治理的框架。

此外，要发展互利的双边军事关系，就需要采取更多的信心建立措施（CBMDs）。而其中一个很有合作前景的是非传统安全领域（NTS）。在各种诸如全球化背景、大量共同利益、缺乏“零和”关注以及互动不断发展等因素的综合推动下，非传统安全领域很有可能取得发展，而这是在很多传统安全领域很

^① Michael D. Swaine et al., *U.S.-China Security Perceptions Survey: Findings and Implications* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Dec 12, 2013), <http://carnegieendowment.org/2013/12/12/u.s.-china-security-perceptions-survey-findings-and-implications/gvqk>.

^② Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Mistrust* (Washington, D.C.: Brookings John L. Thornton China Center Monograph Series, No. 4, Mar 2012), http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf.

^③ Avery Goldstein, "First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S.-China Relations," *International Security* 37, No. 4, Spring 2013, pp. 49-89, http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/ISEC_a_00114.

^④ Andrew S. Erickson, "Assessing the New U.S. Maritime Strategy: A Window into Chinese Thinking," *Naval War College Review* 61.4, Fall 2008, pp. 35-71, <http://www.usnwc.edu/getattachment/21380430-28cf-4a54-afbb-cb1f64761b27/Assessing-the-New-U-S-Maritime-Strategy-A-Window.aspx>.

难取

美中
面的

转，

区。

富和

续，

尔萨

世界

景，

其他

海上

在

中扮

大力

急剧

家低

略实

在教

育位。”

移民

①
Future P

但由于
略互信
猜疑越
源比以
，来接
是必须
中国也
需要通

紧迫性
预见的
种形式
的大网

立措施
种诸如
紊的综
领域很

lications
//carne-
;gvqk.
hington.
//www.
)_china

S.-China
journals.

Chinese
etattach-
Window.

难取得的成果。

本文分析了美中海上军事关系的战略基础，美中海上非传统安全领域合作，美中之间仍存在的合作障碍以及美中合作的未来趋势，并就非传统海上安全方面的美中信心建立提出了一些相关的政策建议。

一、背景

历史证明，一切都是变化的。今天的情势是已经发展了六百年的趋势的逆转，世界经济和科技中心以及政治活力，正从大西洋转移到范围更广的亚太地区。21世纪已经成为亚太世纪。全球化正在释放世界各地的潜力，西方世界财富和影响力分布不均的现象正在消退。这种经济渗透很可能在可预见的未来继续，并且不会被任何西方国家的政策阻挡。特别是在当下，世界越来越信奉马尔萨斯的人口论，不断增加的人口和发展压力使资源稀缺问题愈加凸显，西方世界人均资源消耗方式也不可持续。因此，面对世界空前繁荣并充满挑战的背景，权力和角色的传统假设需要被重新审视。美中军事交流模式可以为21世纪其他发达国家和发展中国家在国际社会中的角色奠定基石。这些大趋势对地中海关系到底意味着什么？

仅就西方工业世界而言，21世纪美国仍一如既往地在地缘、军事以及文化中扮演一个核心角色。尽管目前面临一些困难，但美国作为一股充满活力的亚太力量，正在亚太这个新兴的地缘战略环境中茁壮成长。中国在过去三十年的急剧上升，以及在近几年展现出来的克服各种挑战的实力，使得太平洋两岸国家低估了美国在亚太的战略地位，实际上美国在太平洋依然拥有相当强大的战略实力。北京大学非常有影响力的学者王缉思说：“美国依然会很繁荣，并继续在教育科学方面引领世界。它所拥有的资源和优势将使其保持世界领先地位。”^①此外，美国享有一个发达国家所特有的有利的人口结构，并且通过商业和移民与发展中国家保持着紧密联系。基于以上这些原因，美国不应惧怕改变，

^① Yoichi Funabashi, "Interview with Wang Jisi: For China, Stability Inside—And Outside—Key For Future Prosperity," *Asahi Shimbun*, Jun 12, 2010, <http://www.asahi.com/english/TKY201006110451.html>.

而是应该拥抱机会。与此同时，美国人将不得不适应新的现实。也许，华盛顿的当务之急是接受其在太平洋地区绝对领导地位终结的事实，并制定新战略，使美国海军在这一地区能继续强势地存在下去。^①美国太平洋司令部（PACOM）指挥官海军上将塞缪尔·洛克利尔在2014年初说道，美国在太平洋地区的“历史性主导地位”在慢慢“下降”，^②这表明华盛顿越来越接受中国在太平洋区域海事力量上升的事实。如果美国领导人能接受华盛顿不能永远处于支配和主宰地位的事实，美国公众接受他们必须参与到日益以知识经济为基础的全球化竞争中的事实，那么美国的未来将会非常光明。

这就是说，适应新的地缘战略环境既不是瞬间的事情也不是一件容易的事情。正如洛克利尔所说：“美国太平洋司令部的目标是让中国成为安全的净提供者，而不是安全的净使用者。”^③这两个太平洋国家对于国际责任的认知正逐渐趋同。然而，一旦处理不当，美国和中国在国际社会的关系和地位有可能导致相当紧张的局面，进而给两国带来巨大的挑战。中国近几十年的发展表明，当初屈辱的百年只是一种偏差，它现在正回归到其应有的、在国际体系中占据重要地位的大国位置。但现在的问题是：在中国最屈辱的百年里，美国却作为一个独立的民族长期存在和发展，并在世界舞台异军突起。在这之前，世界从未同时出现过强大的美国和一个强大的中国。

几乎同样例外的是，尽管在文化、政治制度和地理区域上存在巨大差异，但这两个存在于国际体系中的大国正尽其所能地避免发生大国战争。尽管近期内，中国在整个实力和影响力上不太可能超越美国。但如果中国真的做到了，那么最接近的例子便是美国当初作为一股新兴力量被成功地纳入国际体系，当初这一过程之所以能和平进行，主要是因为美国与英国在上述领域极其相似。值得注意的是，当初这一“权力转移”得以和平实现，部分原因是英国的国际社会影响力下降，并已失去了它的霸主地位，而且这两个欧洲—大西洋大国之间曾发生过两次战争，其中一次是美国独立战争，而第二次则包括大规模的海

战、对
例外也
但大国
终结。

显然
在习近
“新型关
交政策
存”很
与，包

幸运
“竞争共
所依赖
越来越
过渡的
过渡成
40%的
为美中
体系的
取得了

中国
略》谨
能源安
更多地
要就国
的海洋

^{①②③} Andrew Tilghman, "PACOM Chief: Uncontested U.S. Control of Pacific is Ending," *Navy Times*, Jan 15, 2014, <http://www.navytimes.com/article/20140115/NEWS08/301150028/PACOM-chief-Uncontested-U-S-control-Pacific-ending>.

^① E
for U.S.-C
ap16/AP16

华盛顿
战略，
(COM)
的“历
区域海
主宰地
化竞争

易的事
净提供
正逐渐
能导致
明，当
占据重
作为一
界从未

：差异，
暨近期
：到了，
系，当
：相似。
的国际
大国之
莫的海

战、对对方领土的侵占，以及对华盛顿的摧毁。因此，即使是这个较为接近的例外也有战争的发生。除非有人认为，全球化的到来使得过去与现在毫不相关。但大国冲突的终结已经被预言了很多次，最后却无一例外以造成灾难性后果为终结。鉴于这一点，我们应该抱最好的希望，但要继续做最坏的打算。

显然，美国和中国必须就其在东亚和亚太地区的角色达成更广泛的新认识。在习近平主席的领导下，中国继续致力于推动和包括美国在内的其他大国发展“新型关系”。习近平的这一提议值得嘉许，这一提议正推动建立更为精简的外交政策协调机制，规范军事力量，并有效管理危机。^①然而归根结底，“竞争共存”很可能是接下来几十年最好的选择，管理好这一工作需要多方面的全力参与，包括领导人、决策者和两国的专家，以及它们的盟友和邻国。

幸运的是，美中之间存在许多共同的根本利益，这些共同的根本利益使得“竞争共存”成为可能。从最广泛的角度来讲，这两个世界第一和第二大经济体所依赖的全球体系的健康，有赖于安全和稳定的海上通道。中国拥有重大的、越来越多的海上利益，然而中国因有 14 个陆地邻国，其和平实现向海洋大国过渡的愿景不会一帆风顺。与之相反的是，美国因有两个和平的邻国，早已全面过渡成一个海洋大国。与其他许多国家一样，中国 90% 的进口和出口，以及 40% 的石油进口依赖于海洋。途经印度洋的船只中 40% 属于中国。经济合作成为美中两国加强世界海上伙伴关系的持久基础。尽管美中建立海上安全伙伴关系的障碍依然存在，但两国在海上搜索与救援和渔业执法方面新的合作形式却取得了令人印象深刻的成功。

中国对发布于 2007 年 10 月的美国海上战略报告《21 世纪海上力量合作战略》谨慎积极的反应显示了扩大人道主义援助和灾难救援行动、海洋环境问题、能源安全、反恐和教育领域合作的可能性。这些都不是传统的军事责任，而是更多地存在于政府架构之内的管理责任。考虑到各个国家的观点，美中两国需要就国际法律机构进行更多的讨论以寻找合作的方式。此外，华盛顿即将发布的海洋新战略很可能会进一步指导美中海上合作。美中两国在海上可以也必须

.” Navy
’ACOM-

^① David M. Lampton, “A New Type of Major-Power Relationship: Seeking a Durable Foundation for U.S.-China Ties,” *Asia Policy* 16, Jul 2013, http://www.nbr.org/publications/asia_policy/free/ap16/AP16_NewRelationship_050813advance.pdf.

进行合作。

中国日益增强的海上能力和海上存在将使它与华盛顿的海上合作以及危机管理程序合作更加可行和重要。由于两国在定义和透明度方面的认知差异，以及双边在军事方面有限的信任基础，敏感的台湾问题仍然在根本上限制了双方军事和海上合作的扩大。

为了加强海上合作，美国和中国必须为海洋和海军专家制定合作机制提供充分的政治和制度空间。双方还必须抵制利用海上合作跨越政治争议的诱惑，否则将不可避免地影响这个复杂的双边关系。同样，每当一个敏感的双边问题出现时，利用双边的军事接触作为报复工具违背长期的真正的伙伴关系的定义。

二、缓慢的合作

尽管双边关系因为一些时大时小的危机而周期性痉挛，中国依然与美国保持许多海上安全活动合作。这些活动日益增多的前提在《2006年中国国防白皮书》中已有提及，中国在白皮书中首次指出：“中国从未像今天这样与世界其他地方紧密相连。”中国声明其“致力于和平、发展、合作”，旨在“同其他国家一道”，构建“一个持久和平、共同繁荣的和谐世界”。^①中国随后的官方刊物及声明不断强调中国与世界其他国家的相互依赖。特别是中国2013年的军事白皮书指出了中国经济和安全对于海上共同利益的依赖：“随着中国经济逐渐融入到世界经济体系中，海外利益已成为中国国家利益不可分割的组成部分。涉及海外能源和资源、海上战略交通线（SLOCs）以及中国公民和境外法人的安全问题也日益突显。海上船只保护、中国海外公民的撤离以及应急救援已成为人民解放军维护国家利益、履行国际义务的重要途径和手段。”

中国加入国际海上安全体系的行为影响了它与其他国家互动的方式。《当代海军》这本中国人民解放军海军（PLAN）的官方杂志上的一篇分析报道主

^① Information Office of the State Council, People's Republic of China, *China's National Defense in 2006* (Beijing, Dec 29, 2006), pp.1, 3. <http://www.china.org.cn/english/features/book/194421.htm>.

张中国
队将支
其他报
的责任
口。^②中
上合作
尽
延伸到
任去做
访问、
不同，
量而言，
家之间
素。^③和
要性；
力量也
要就和
海军—

(
美
在很多
平等和

^① J
^② i
2009年第
^③ J
(Arlington
MG143.p

及危机
异，以
了双方

机制提
议的诱
惑的双
伙伴关

美国保
防白皮
界其他
他国家
刊物及
事白皮
融入到
涉及海
安全问
为人民

。《当
报道主

Defense in
121.htm.

张中国应展望未来，增强海上活动的参与和合作，并称“一个强大的中国舰队将支撑一个能使所有参与石油贸易的国家受益的、稳定的供应链”^①。也有其他报道指出了政府和海军在支持和保护中国作为“海上货运力量”方面不断增长的责任。中国领导着世界上最大的国际商业船队之一，这些船队停经世界各地港口。^②中国这样一个具有中国化概念的海上角色可以推动其与美国和其他国家的海上合作。

尽管不和谐的因素依然存在，不过这种新型的合作浪潮已经从两国之间的合作延伸到整个太平洋地区。在这一区域，两国海军和其他海事机构有机会甚至是有责任去做其他国家不能做的努力：建立新型合作关系。鉴于海基存在的独特性，港口访问、外交、关键的贸易关系以及海上力量在和平时期的互动模式与其他机构非常不同，所以这种特殊的海上角色的出现并不是一个巧合。这对美国和中国海上力量而言，产生了很多兼容和重叠的战略重点。确实，考虑到双边海运贸易，两个国家之间已经形成了重要的海运合作关系，尽管其中的军事因素远远落后于商业因素。^③和平时期的互动，特别是美中两国海军之间的互动，潜在地存在极大的重要性；考虑到具有政治动荡性的台湾问题和其他近海纠纷，美国和中国海军力量也很有可能不幸地使对方直接参与到动态战争中来。因此，两国非常有必要就平时期和战时的关键问题进行合作，以推动两国的海上力量——特别是海军——建立更好的关系。

（一）海上经济合作

美国和中国是全球体系，尤其是全球经济的重要参与者和受益者。此外，在很多方面，经济体系的本质都有利于长期的、互惠互利的经济参与。这为以平等和互惠为基础的透明互利合作创造了坚实的动力。作为世界上最大的两个

① 顾祖华：《维护海上石油安全须有强大海上编队》，载《当代海军》2004年第8期，第40页。

② 徐菁菁：《“我们为什么要护航”——专访交通运输部国际司司长局成志》，载《三联生活周刊》2009年第3期，第92—95页。http://www.zsnews.cn/News/2009/01/16/1018431.shtml.

③ Kevin L. Pollpeter. *U.S.-China Security Management: Assessing the Military-to-Military Relationship* (Arlington, VA: RAND Corporation, 2004). http://www.rand.org/pubs/monographs/2004/RAND_MG143.pdf.

经济体，两国都是国际贸易的重要力量，而其中 80% 的国际贸易都是通过海运来实现的。美国是中国最大的出口国，而中国的出口占美中双边贸易的 80%，即占美国进口的五分之一。^①相反，美国 2011 年出口了价值 1 030 亿美元的货物到中国，与 2000 年相比，增长了 5 倍，其中主要包括机械、农产品和电气机械的出口。美国对中国的出口有近 40% 是机械和农产品出口，这些产品由于体积庞大，通常需要借助海上运输。^②2005 年，有 1 600 万的集装箱进入美国港口，而中国港口则处理多达世界 40% 的集装箱。事实上，在 2012 年，世界十大最繁忙的集装箱港口中有 7 个是中国港口。^③这两个经济体之间的互动范围广阔；如果其中一个遭遇经济危机，几乎肯定会对另一个产生直接的不利影响。鉴于美中两国存在共同的海上利益，动荡事件所产生的间接但绝对显著的影响将会导致整个国际政治和市场的确定性。

海上共同经济利益的改善适度促进了美中之间的合作。集装箱安全倡议 (CSI) 代表了美中海上合作实质性的成功，这是两国之间密集的经济互动带来的直接成果。中国已迅速行动，确保其主要港口均符合新的后“9·11”条例，并能确保集装箱货物的安全。^④中国于 2003 年正式加入这项倡议，并最终加入了其他诸如美国海岸警卫队计划、大港/安全货运倡议、出口管制及相关边境安全援助计划等以美国为领导的倡议。^⑤两个经济体之间共同的结构特征也是美中经济伙伴关系的基础。美中两国的经济都非常依赖可靠且经济的海洋能源运输。这一共同利益为扩大海上合作创造了大量的机会。如上所述，中国拥有世界上最大的港口，以及世界十个最大港口中的七个，中国企业在世界范围内的国际

①② “U.S.-China Trade Facts.” Office of the United States Trade Representative, accessed Jan 8, 2014, <http://www.ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china>.

③ Marsha Salisbury, “The JOC Top 50 World Container Ports,” *Journal of Commerce*, Aug 15, 2013, https://www.joc.com/port-news/joc-top-50-world-container-ports_20130815.html.

④ 2012 年，一位美国学者告诉作者：“基于我和此领域中国项目代表的讨论，现在判定 CSI 取得很大成功还为时过早。我认为 CSI 项目的投资回报不会即刻见效，美国海关和边境保护正在减少资金投入。”

⑤ Gaoyue Fan, “Maritime Interests: China-US Cooperation and Conflicts,” *Pacific Forum CSIS Issues & Insights* 11, No.10, Aug 2011, p.7, http://csis.org/files/publication/issuessinsights_vol11no10_English.pdf.

港口至
多挂有
国成为
此
知。^④
和资派
考虑到
强的海
的联盟
地区的
俄罗斯
全伙伴

尽
强调美
工作关
捕鱼)。
捕鱼的
坛”的

①
news/int
masters.

②
org.cn/b

③④
Goldstein

⑤
College R
45d3-a5e

⑥

通过海运
的 80%，
元的货物
电气机械
由于体积
美国港口，
十大最繁
广阔；如
。鉴于美
影响将会导

安全倡议
互动带来
1” 条例，
终加入了
边境安全
是美中经
源运输。
有世界上
内的国际

ccessed Jan
ina.
e, Aug 15.

在判定 CSI
保护正在减

Forum CSIS
0111no10_

港口吞吐量增长中发挥着更大的作用。^①它拥有世界第二大商船队（并且拥有许多挂有外国国旗的商船），并于 2011 年在船舶建造和订单处理数量方面超越韩国成为世界上最具生产力的造船国。^②

此外，在尊重港口国权力与船旗国权利的平衡方面有越来越多共同的认知。^③这种共同认知的达成强化了后“9·11”倡议，美国已经开始强调沿海环境和资源保护，而中国也逐渐开始习惯授予入泊其港口的航船更多权利。^④尤其是考虑到中国越来越有兴趣进入新兴的北极航线、日益增长的海上利益和日益增强的海军力量，中国最终可能会就海事法律与美国和其他海洋国家结成更紧密的联盟关系。中国以《联合国海洋法公约》（UNCLOS）为法律依据，认为北极地区的海洋是人类的“共同遗产”，这一地区并不独属于加拿大、丹麦、挪威、俄罗斯和美国——也称“北极五国”。^⑤因此，至关重要的一点是要发展军事和安全伙伴关系，进一步补充这些大趋势。

（二）民间海事合作

尽管不被重视，但是民间海事交流是中美海运关系的一个重要亮点。为了强调美国海洋战略海上全面服务的价值，美国海岸警卫队已与中国同行建立了工作关系。^⑥中国渔政执法人员会临时在美国的快艇上工作（拦截中国船只非法捕鱼）。他们的巡逻艇每年都与美国、日本和俄罗斯的巡逻艇合作，以防止非法捕鱼的中国船只在东亚地区唯一的海上安全组织，即“北太平洋海岸警卫队论坛”的管辖范围内流网捕鱼。中国和美国都是该组织的重要成员，并扮演着重

^① “The New Masters and Commanders.” *Economist*, Jun 8, 2013, <http://www.economist.com/news/international/21579039-chinas-growing-empire-ports-abroad-mainly-about-trade-not-aggression-new-masters>.

^② “China Now Largest Shipbuilding Country.” *China Daily*, Jan 21, 2011, http://www.china.org.cn/business/2011-01/21/content_21793096.htm.

^{③④} Benrard Moreland, “U.S.-China Civil Maritime Operational Engagement,” 引自 Erickson, Goldstein, and Li, eds., *China, the U.S., and 21st Century Sea Power*, p.168.

^⑤ Shiloh Rainwater, “Race to the North: China’s Arctic Strategy and its Implications,” *Naval War College Review* 66, No.2, Spring 2013, p.74, <http://www.usnwc.edu/getattachment/31708e41-a53c-45d3-a5e4-ccb5ad550815/>.

^⑥ 包括中国公安部、交通运输部、农业部和国家海洋局。

要的角色。^①

2013年春，中国重组其海上执法机构，这为建立一个更统一的中国海岸警卫队奠定了重要基础。在此之前，中国的民用海事机构和海岸警备机构都极为零碎和分散，有中国海监局、边防局、渔政局，以及国务院的海关总署。^②“五龙闹海”中的四条龙现在已经归属国家海洋局管辖，而海事局则仍然是交通运输部的一部分。^③

在该决定公布之初，针对中国海岸警卫这一洗牌行动的反应大多数集中于该行为对中国东海海域中日海上关系的影响。但是，这次洗牌行为对中国近期在“近海”领域的操作也产生了影响，即为中国海事执法资产建立了一个更为清晰的官僚架构，从而减少了制度的冲突和混乱，使美中两国海岸警卫队实现了合作。^④然而，还有一种可能性是，尽管存在官僚机构，但中国海岸警卫队和其他民间海上资源只会与美国协调双边合作或是当联合国安理会有了明确规定时才会协调多边合作。^⑤换句话说，美中之间更深层次的民间海事合作在很大程度上依赖于中国方面的法律基础。

近年，中国对海上搜救的兴趣大幅增加。1999年，大顺渡轮起火并在海岸线视线范围内沉没，291名中国人丧生。这次灾难暴露了中国在海洋搜救方面的不足。15年后，中国已具备全面且专业的海上搜救能力。从1998年到2004年

^① “Shanghai Hosts U.S. Coast Guard Cutter Boutwell during North Pacific Coast Guard Forum 2007.” *U.S. Coast Guard Visual Information Gallery*, Aug 16, 2007. http://cgvi.uscg.mil/media/main.php?g2_itemId=159644.

^② Deng Shasha, ed., “China to Restructure Oceanic Administration, Enhance Maritime Law Enforcement,” *Xinhua*, Mar 10, 2013. http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/10/c_132221768.htm.

^③ Andrew S.Erickson and Gabriel Collins, “New Fleet on the Block; China’s Coast Guard Comes Together,” *Wall Street Journal China Real Time Report*, Mar 11, 2013. <http://blogs.wsj.com/chinarealttime/2013/03/11/new-fleet-on-the-block-chinas-coast-guard-comes-together/>.

^④ 详见 Lyle J.Goldstein, *Five Dragons Stirring Up the Sea: Challenge and Opportunity in China’s Improving Maritime Enforcement Capabilities* (Newport: Naval War College Press *China Maritime Study* 5, Apr 2010), http://www.usnwc.edu/Research—Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/CMSI_No5_web1.pdf.

^⑤ Peter A.Dutton, “Charting a Course: U.S. China Cooperation at Sea,” *China Security* 5, No.1, Winter 2009, pp.11–26. <http://www.washingtonobserver.org/pdfs/Dutton.pdf>.

期间，人，其区域报系统的下辖的合机构捞局是构——以及商海军。包括与警卫队年代，与渔业：如，美角兽王海军和北300援队、

①
Shipbuildi
<http://w>
Collins-Gr
②
Developm
2012), pp
③
④
⑤
the Gover
Nations G
Adminstr

海岸警
队都极为
。②“五
：交通运

：集中于
：国近期
：一个更为
：队实现
：卫队和
：明确规定
：很大程

：在海岸
：方面的
：2004年

rd Forum
ail/media/

itime Law
13/10/c _

ard Comes
n/chinare-

in China's
time Study
e/Publica-

5. No.1.

期间，由上海海事局运作的中国船舶报告系统（CHISREP），救援了 3.5 万余人，其中包括 1 500 多名非中国船员。中国船舶报告系统要求所有中国船只不分区域报告其位置，并且可以及时提供任何关于中国船舶位置的信息；建立这一系统的初衷是利用它在管理冲突和其他敏感的军事局势中的重要作用。^①交通部下辖的中国救援及打捞局是一个员工总数超过 1 万人，拥有 180 艘船的民商混合机构。该机构称，2006 年它总共救援 3 849 人。^②据其网站称，中国救援及打捞局是目前“中国唯一的专业海上救助打捞力量”^③。另一个海上应急救援机构——中国海上搜救协调中心——可以在危机时期协调军事、中央和地方政府，以及商业和社会资源。^④中国致力于更好地协调多股海上救援力量，包括解放军海军。中国继续在非传统海上安全方面，积极拓展其海岸警卫队的国际参与，包括与美国同行的国际合作。在归并到中国海警之前，中国渔政局和美国海岸警卫队（USCG）自 1972 年以来就保持着合作关系，并且在整个 20 世纪八九十年代，中国渔政局工作人员曾在北太平洋海域部署的美国海岸警卫队船上参与渔业执法。^⑤同时美国海岸警卫队也与中国海事机构开展了强劲的合作。例如，美国海岸警卫队的 AMVER 搜索和救援系统在 2007 年 3 月的南中国海“独角兽王牌”沉船事故中，极大地帮助拯救了 19 名水手。2007 年 7 月，由于美国海军和美国海岸警卫队的参与，13 名来自“海通 7 号”的中国船员在距关岛西北 300 英里的海域获救。2007 年 3 月，中国政府正式请求派送飞行员、空勤救援队、救援水手和救助艇舵手到美国海岸警卫队培训学校接受培训。虽然最后

① Gabriel B. Collins and Michael C. Grubb, *A Comprehensive Survey of China's Dynamic Shipbuilding Industry* (Newport: Naval War College Press *China Maritime Study* 1, Aug 2008), p.4, http://www.usnwc.edu/Research-Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/CMS1_Collins-Grubb.aspx.

② Michael A. McDevitt and Catherine K. Lea, "CNA Maritime Asia Project Workshop Two: Naval Developments in Asia" (report of conference sponsored by Center for Naval Analyses, Alexandria, Aug 9, 2012), pp.104-105, <http://www.cna.org/sites/default/files/research/dep-2012-u-002417-final.pdf>.

③ 参见中国救援及打捞局官方网站：<http://eng.crs.gov.cn/>。

④ McDevitt and Lea, "CNA Maritime Asia Project," p.106.

⑤ "Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China on Effective Cooperation and Implementation of United Nations General Assembly Resolution 46/215 of December 20, 1991," National Oceanic and Atmospheric Administration, http://www.nmfs.noaa.gov/ia/agreements/bilateral_arrangements/us_china.pdf.

这一提议因资金的限制而被推迟，但是美国海岸警卫队领导正在对其进行评估，如果他们能更具体地说明参与美国海岸警卫队培训的使命和目标，那么类似的提议将会被给予更多的考虑。

(三) 非传统海军合作

在频率方面，可以说在整个 20 世纪 90 年代，美中海事交流大多非常紧张，也只取得了一些有限的成果，高级官员之间的交流也很少发生。^①尽管美国和中国在 1998 年签署了“海上军事安全磋商机制”（MMCA），但这更多地只是带来了高级官员之间年度的、正规化的讨论，而不是实质地提高了双方实时管理海事关系的能力。仅在 21 世纪初不幸的 EP-3 事件之后，美中两国海军才逐步增强双方的业务联系。

美中两国海军的交流进展缓慢，这虽然让期望看到世界上两支最大军队有更多交流的观察家们失望，但如果考虑到解放军海军和其他军兵种的有限“回旋余地”，却也不足为奇。^②尽管比较敏感，而且中国在过去两年曾两次暂停双边军事关系，不过美中两国海军的合作仍在不断扩大。美中扩大海军合作的其他原因还包括：中国海外利益的扩大、中国在国际经济和政治秩序中参与度提高以及国际军事合作的全球性推广，包括军事合作倡议的广泛推行。

其结果是，一些实质性的访问时有发生。2006 年 7 月中华人民共和国中央军事委员会副主席郭伯雄成为自 2001 年以来访问美国的最高级别的中国军官，之后，时任美军太平洋司令部司令，海军上将威廉·法伦于同年 5 月和 2006 年 8 月访问中国。^③在他的第一次访问期间，他向解放军发出了一个史无前例的邀请——邀请其参观 2006 年 6 月在美国关岛举行的军事演习“勇敢盾牌”，这一

^① Shirley A.Kan, *U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress* (Washington, D.C., Congressional Research Service, Nov 20, 2013), pp. 51-79. <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32496.pdf>.

^② David Lampton, "The Military Dimensions of U.S.-China Security Cooperation: Retrospective and Future Prospects," Center for Naval Analyses, Sep 2010, p.22, <http://www.cna.org/sites/default/files/research/d0023640.a1.pdf>.

^③ 邱永峰：《美军上将访华有四大目的》，载《青年参考》2006 年 5 月，http://qnck.cyol.com/content/2006-05/13/content_1382502.htm。

邀请被
使是西
越来越
在
双边演
停留在
演习。
次双边
中国海
正‘走
21
的海军
其中包
逐舰“
月份进
和两栖
继
特别是
显了其

①
hua, De
②
lish.plad
③
④
Chinese
search/d
⑤
⑥
第 24—2
⑦
namil.co

进行评估，
那么类似的

非常紧张，
美国和中
也只是带来
时管理海
才逐步增

大军队有
有限“回
暂停双边
作的其他
与度提高

和中国中央
中国军官，
和 2006 年
前例的邀
卑”，这一

D.C.: Con-
/crs/natsec/

Retrospective
ates/default/

//qnck.cyo.

邀请被欣然接受。这种透明的姿态表明，美国没有任何向中国隐瞒的必要，即使是西太平洋地区重要的军事演习。两国之间专业军事教育机构之间的互动也越来越多。^①

在不断增多的一系列交流的基础上，美国和中国举行了一系列前所未有的双边演习。2006年9月20日，两军在圣迭戈海岸举行搜救演习，二十年来仅仅停留在口头上的合作终于付诸实际行动。^②这也是美中两国首次采用战术信号的演习。^③尽管之前两国之间时有港口访问活动，但此次活动是两国之间举行的首次双边军事演习。^④双边演习的第二阶段于2006年11月在颇具战略敏感性的南中国海举行。^⑤据新华社的评估，“双边联合搜救演习的举行表明中美军事关系正‘走向务实’，这对两军关系的未来发展具有重要意义”^⑥。

21世纪，美国和中国已经逐渐从海岸警卫队合作转移到传统安全领域直接的军事合作。例如，解放军海军和美国海军在一系列小规模的海上搜救演习中合作，其中包括在2006年共同拯救了一艘遇险的船舶。^⑦之后，解放军海军将其导弹驱逐舰“青岛”号和补给舰“洪泽湖”号部署到圣迭戈，参与美国海军在同年9月份进一步举行的搜救演习。同样，2006年12月美国驱逐舰“菲茨杰拉德”号和两栖船坞登陆舰“朱诺”号回访南中国海并参与救援遇险船舶。

继这些突破性的交流之后，美国与中国又进行了一系列非传统的海上合作，特别是在过去五年，中国在现代史上，首次在其宣示主权的领海范围之外，彰显了其军事存在。例如，自2008年以来已部署16批次反海盗护航编队到亚丁

① Mu Xuequan, ed., “Yearender: China, U.S. Enjoy Active Military Exchanges in 2006,” Xinhua, Dec 27, 2006, http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/27/content_5539772.htm.

② “Chinese Fleet Visits San Diego,” *People’s Liberation Army Daily*, Sep 18, 2006, http://english.pladaily.com.cn/site2/special-reports/2006-09/19/content_591087.htm.

③ Kan, *U.S.-China Military Contacts*, p.69.

④ 中美海军舰船都曾在香港参与过搜索和营救演练，只是没有进行互动。参见“U.S., Chinese Navies Complete SAREX Together,” *Navy Newsstand*, Sep 21, 2006, http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=25702.

⑤ Information Office of the State Council, PRC, “China’s National Defense in 2006,” pp.31–33.

⑥ 李宜良、熊争艳：《中美军事交流不再“纸上”谈兵》，载《瞭望东方周刊》2006年第48期，第24–25页。

⑦ “China, U.S. Stage Search-and-Rescue Drill,” Xinhua, Nov 19, 2006, http://english.chinamil.com.cn/site2/special-reports/2006-11/20/content_651834.htm.

湾，解放军海军导弹驱逐舰、导弹护卫舰、补给舰和登陆舰定期与包括“联合海上部队”（CMF）、“151 联合特遣部队”（CTF-151）在内的美国军队以及北约反海盗巡逻部队进行互动。中国和美国已经就船上交流和参与亚丁湾的形式问题等进行了十多次会晤，同时通过由美国和欧盟轮流领导的“信息共享与防止冲突”军事协调会议（Shared Awareness and De-Confliction, SHADE）等多边平台协调他们与其他国家的反海盗努力。^①亚丁湾护航任务也促进了美中之间更多直接的非传统安全领域的合作，这从 2012 年和 2013 年连续举行的反海盗联合演习中可见一斑。很显然，这些演习都是在 2009 年开始的反索马里海盗的国际斗争之后规划的。^②

这就是说，美国只是中国海军在亚丁湾继续保持接触与合作关系的十余个国家之一。中国在 2010 年的国防白皮书中说道，亚丁湾的反海盗合作并不是中美两国双边交流的理想场所，而是一个重要的海军合作的多边舞台。^③同样值得注意的一个事实是，直到美国和欧洲在“信息共享与防止冲突”军事协调会议平台下共同建立了一个自愿参与的多边机制，中国才与美国开始合作。这一事实反映了向中国提供参与机会的重要性，这些参与不应以服从美国领导、接受美国思想为代价。

除了反海盗的合作，在过去的几年里，美中两国在各种区域性和非传统安全挑战的领域都有突破性合作。最近的一次是 2013 年 9 月 6 日—9 日，解放军海军导弹驱逐舰“青岛”号，补给舰“洪泽湖”号和导弹护卫舰“临沂”号停靠珍珠港，与美国海军一起参与搜救训练，包括航海医学、通讯、管道修补和消防学习。^④这是解放军海军继上文提到的 2006 年访问之后的首次访问，也是自

^① Andrew S.Erickson and Austin M.Strange. *No Substitute for Experience: China's Anti-Piracy Activities in the Gulf of Aden* (Newport: Naval War College Press China Maritime Study 10, Nov 2013), http://www.usnwc.edu/Research-Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/CMS10_Web_2.aspx.

^② Kan. *U.S.-China Military Contacts*, p.72.

^③ Information Office of the State Council, People's Republic of China. *China's National Defense in 2010* (Beijing: Mar 31, 2011), http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-03/31/c_13806851.htm.

^④ Kenneth Hendrix. "USS Lake Erie, Chinese Ships Conduct Search and Rescue Training," *U.S. Navy*, Sep 10, 2013, http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=76460.

2000 年
时
环太平
年，中
据报道
HA/D
的参与
虑到此
在不附
中
作，这
问中国
可以提
作战能
期间，
显然仍
未来几
的新闻

①
Press Ser
ed., "Cl
com/eng
②
③
www.nc
④
Agence I
To_ He
⑤
2007, ht
type= 16

包括“联合舰队以及北约湾的形式问共享与防止，等多边平中之间更多反海盗联合每盗的国际

系的十余个作并不是中③同样值得其协调会议作。这一事领导、接受

和非传统安日，解放军击沂”号停于道修补和可，也是自

nti-Piracy Ac-
Nov 2013),
is/documents/

nal Defense in
c_13806851.

aining.” U.S.

2000年首次访问珍珠港之后的又一次到访。

时任美国国防部部长莱昂·帕内塔2012年9月邀请解放军海军参加2014年环太平洋（RIMPAC）演习，中国在翌年六月接受邀请，这可能意味着2014年，中国将首次直接参与世界上最大的国际海军演习，而非之前的间接观察。^①据报道，中国已被邀请参加“水面战演习（仅限于表面射击）；反海盗演习；HA/DR和军事医学训练；搜救演习；涉及爆炸物的潜水和打捞训练”^②。中国的参与将有可能被限制在具有较低敏感度的、非传统海上安全领域，尤其是考虑到此次是美国对解放军海军的第一次邀请，并且有关中国海军意图的猜疑也在不断增加。

中国也被邀请在“全球海上伙伴”（GMP）的框架下与美国开展更广泛的合作，这一伙伴关系的建立是由美国新型海上战略所提出的。在2006年11月访问中国期间，美国海军上将加里·拉夫黑德对中国官员说道：“我们两国的海军可以提高能力，协调在诸如海上安全、海上搜救和人道主义救援等方面的海上作战能力。”^③而在2007年4月中国人民解放军海军司令员吴胜利上将访问美国期间，美国海军上将马伦让其认真考虑参与“全球海上伙伴倡议”。^④中国海军显然仍在考虑这项建议。^⑤中国国内的多股势力评估道，中国想要先看看美国在未来几年内会如何实施其海洋战略，并且不认为需要给出具体的回应。在随后的新闻发布会上，中国外交部发言人秦刚拒绝就这一点进行具体阐述，但表示，

① Karen Parrish, “Panetta: Navy Will Invite China to Pacific Rim Exercise.” *American Forces Press Service*, Sep 18, 2012, <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=117902>; Yang Yi, ed., “China to Attend RIMPAC 2014; State Councilor,” *Xinhua*, Jun 9, 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-06/09/c_132443566.htm.

② Kan, *U.S.-China Military Contacts*, p.15.

③ “U.S. Pacific Fleet Commander Visits China,” *Navy Newsstand*, Nov 13, 2006, available at www.news.navy.mil.

④ Prashanth Parameswaran, “U.S. Asks China to Help Maintain Global Maritime Security,” *Agence France Presse*, Apr 5, 2007, available at http://www.terraily.com/reports/US_Ask_China_To_Help_Maintain_Global_Maritime_Security_999.html.

⑤ Prashanth Parameswaran, “Plea by Pentagon to Top Naval Visitor,” *Weekly Standard*, Apr 6, 2007, http://www.thestandard.com.hk/news_detail.asp?we_cat=3&art_id=41726&sid=13026608&con_type=1&d_str=20070406.

海军领导人“在许多领域达成了共识”^①。2007年8月17日—21日，美国海军上将马伦参观了各种各样的海军设施以及军事教育机构，并且与中国高级海军官员就未来海上合作的可能性进行了讨论。^②目前美国海洋战略中对救灾的着重强调为美中两国的双边合作以及增强对方与东北亚、东南亚、印度洋、亚丁湾其他国家合作的信任提供了机会。

双方还必须注意具有潜在的非传统安全合作可能性的新兴领域。“中国参与维护几内亚湾的前景十分有吸引力，这不仅是因为中国与海湾国家发展金融和贸易活动，”一份美国分析报道强调道，“也因为它是美中两国在面对美中关系框架下非洲内部战略对抗不断增长这一背景，实现双方互利合作最为理想的地区之一。”^③虽然这是纯粹的投机行为，但鉴于一旦国际社会宣布索马里海盗的威胁已不再严重到需要多边部署军舰，美国和中国将不复在亚丁湾存在，这些问题还是十分重要的。联想到中国近期许多海上非传统安全行动时，这一问题显得更加有趣，如2011年解放军海军保护从利比亚疏散的中国公民，或是2013年至2014年中国军队在地中海为叙利亚化学武器护航，都极大地促进了中国海军在索马里外的存在。^④

三、增强信心的障碍

如果不是由于双方对合作的共同推进，仅在几年前，上文所提到的许多活动是想都不敢想的。然而，也有人会说，目前的合作仅限于较容易的领域，而真正的实质性领域的合作还没有得到充分开发。双方在形成一个稳健的、能产

^① Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. "Foreign Ministry Spokesman Qin Gang's Regular Press Conference on April 5, 2007." <http://sydney.chineseconsulate.org/eng/xwdt/t309942.htm>.

^② 薛伟、王松涛、江山：《中美海军上将握手大海》，载《当代海军》2007年第10期。

^③ David E. Brown, *Hidden Dragon, Crouching Lion: How China's Advance in Africa Is Underestimated and Africa's Potential Underappreciated* (Carlisle, P.A.: U.S. Army War College Strategic Studies Institute Monograph, Sep 2012), pp.96—99, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB1120.pdf>.

^④ Andrew S. Erickson and Austin M. Strange, "China and the Far Seas," *Diplomat*, Jan 10, 2014, <http://thediplomat.com/2014/01/china-and-the-far-seas/>.

生重大
(至少
从而解
身
文化深
要的世
只是一
国”自
在中
在中
与
卫队
亚太全
机)以
问题，
进行整
设置/
在一些
算
的可能
无法就
阻碍自
策。为
行其不
民主的
①
pects (D
usnwc.ec

美国海军
5级海军
2的着重
6、亚丁

中国参与
金融和
对美中
为理想
马里海
湾存在，
上，这一
是，或是
进了中

许多活
域，而
）、能产

esman Qin
ng/xwdt/

Underesti-
gic Studies
l/pdffiles/

10, 2014,

生重大政策动力的海上伙伴关系之前，还有很长一段路要走。双方还必须承认（至少是私下承认），以下几个基本问题的存在，损害了双边政治和军事关系，从而限制了更深层次的海上合作，特别是敏感的功能领域内的合作。

第一，双方在具体合作中存在一些比较困难的问题。美国和中国之间显著的文化鸿沟是两国极其不同的现代历史的反映。一个多世纪以来，美国都是一个重要的世界海上强国。相比之下，中国由于之前遭受敌对外国势力的大肆掠夺，还只是一个新兴的海上强国。这也许可以解释北京从一个“海岸国家”到“海洋强国”的缓慢过渡。此外，甚至连语言都可以使关于未来合作的讨论复杂化，因为在中文当中，“security”与“safety”同为“安全”之义，因此“security”一词在中文语境下会有一个相当不同的内涵。^①

另外，双方都面临重大的资源限制。例如，由于资源的限制，美国海岸警卫队将不得不拒绝与中国合作的机会或来自中国的合作邀请，以及更广泛参与亚太合作的机会。同样，中国现在似乎仍然缺乏一些重要的设备（如大型直升机）以进行一些操作，包括一些重大的近海救灾设备。同时，还有组织方面的问题，例如，参与搜救行动的中国组织的数量令人困惑，尽管海岸警卫队正在进行整合以期从某种程度上改善这一现象。最后，两国在指挥链、经验、任务设置/目标、军官士官组合、自主性、决策权、海事组织和海军教育系统上都存在一些重大分歧，这可能会为将来进一步建立合作关系带来一些挑战。

第二，美国和中国之间存在一些核心差异——尽管尚无发生重大政策改变的可能性——可能会限制双方在可预见的未来的合作。中国和美国长期以来都无法就台湾问题达成共识是美中改善双边关系的主要障碍，因此，这有可能会阻碍两国形成某种形式的海上安全合作。

自1949年以来，中国一直明确强调统一台湾是其一个极其重要的国家政策。为了维护自己的价值观、利益和东亚地区的稳定，美国必须继续坚定地履行其不支持台湾“独立”的承诺，同时尽到在大规模地缘政治变化下保护台湾民主的责任。经济一体化和中国不断上升的军事实力可能使台湾岛的军事防御

^① David Griffiths, *U.S.-China Maritime Confidence Building: Paradigms, Precedents, and Prospects* (Newport: Naval War College Press China Maritime Study 6, Jul 2010), p.16, http://www.usnwc.edu/Publications/Publications/documents/CMS6_Griffiths.aspx.

能力不断下降，并且使之前盛行的状况复杂化。因此，用负责东亚和太平洋事务的美国前助理国务卿帮办柯庆生的话来说，美国非常有必要明确表示“美国不会参与保卫此前声明从中国宪法独立的台湾的战争。与此同时，美国应该警告大陆，如果大陆对台湾进行军事打击，美国必将以军事行动回应”^①。

双边军事合作不止一次因为美国对台军售以及中国随之而来的抗议而受到损坏。2008年和2010年，继美国宣布对台销售武器后，中国暂停与美国的军事接触。^②之后在2011年，中国军方又取消了其与美国的几个非传统安全海上交流活动，包括预定于2011年秋季举行的亚丁湾反海盗联合军演以及中国的医疗船只“和平方舟”的医疗救援演习。^③

幸运的是，自2008年3月“大选”以来，马英九一直奉行积极和实质性的政策，致力于改善两岸关系以及经济联系。这与他的前任陈水扁一系列激怒大陆和疏远美国的考虑不周的政策不同，马英九的政策缓和了台湾与大陆和美国的关系，受到了广泛的欢迎。^④马英九2012年1月的“连任”预示着“和平是主流”时代的到来，两岸的紧张局势可能被缓解——至少就目前来看是这样。

尽管最近两岸关系有所改善，并在商业、渔业和海事安全方面都取得了相当大的进展，但是，台湾的地位仍然是一个敏感的政治问题。中国政府必须认识到，没有任何一个美国总统有能力改变一个基本的现实：台湾民主制度的保存对美国而言是至关重要的，这一问题在美国国会享有压倒性的支持。^⑤出于这个原因，如果双边要实现稳健的合作，必须把台湾问题与其他问题区分开来。美国和中国是否能“和而不同”，就其长期存在的战略分歧达成协议，将决定它们在维护重大的商业、资源、国土安全和海洋利益方面的合作程度。

第三，除了在台湾问题、政治制度和国际空间等敏感问题上的担忧，中国

^① Thomas J.Christensen. "Clarity on Taiwan: Correcting Misperceptions on Both Sides of the Strait." *Washington Post*, Mar 20, 2000, <http://taiwansecurity.org/WP/WP-032000-Christensen.htm>.

^② Kan. *U.S.-China Military Contacts*, p.4.

^③ *Ibid.*, pp.40-41.

^④ 详见 Robert S.Ross, "Taiwan's Fading Independence Movement." *Foreign Affairs* (March/April 2006), <http://www.foreignaffairs.com/articles/61516/robert-s-ross/taiwans-fading-independence-movement>.

^⑤ 对美国的对台政策的具有说服力的概括，可参见 Thomas J.Christensen, "A Strong and Moderate Taiwan.", speech to U.S.-Taiwan Business Council Defense Industry Conference, Annapolis, MD, Sep 11, 2007. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2007/91979.htm>.

的政策更好的外交国在国“硬实力”位。相已经认如果两的重要地位已性的措国学者国应该183架传达一点并非第重要的海中国突方实现因中国然是在军

① States.”
②
<http://c>
③①
China Mi
publicat

太平洋事
示“美国
国应该警

议而受到
国的军事
海上交流
的医疗船

实质性的
列激怒大
陆和美国
和平是主
样。

取得了相
府必须认
制度的保
④出于这
分开来。
将决定它

忧，中国

sides of the
tensen.htm.

March/April
movement,
g and Mod-
polis, MD.

的政策制定者和分析师也认为，美国往往滥用军事手段来解决本可以通过其他更好的方法解决的问题。奥巴马政府也正在努力振兴国务院等组织，奉行广泛的外交举措，提倡一个具有更广泛基础的方法，这些措施应该得到所有希望美国在国际体系中努力提供公共产品的国家的欢迎。虽然这代表美国承认一旦“硬实力”使用不明智，其后果可能是灾难性的，但这绝不代表“硬实力”的退位。相反，它也代表人们重新认识了“软实力”的重要性——中国在近年似乎已经认识到这一点，因为良好的外交关系已经为其带来了巨大利益。尽管如此，如果两国要实现一个可持续发展的未来就必须认识到对方对世界体系持续贡献的重要性。美国必须继续承认中国在国际社会中日益重要和独立的地位，这一地位已经创造了不可否认的成果。美国一些学者所提出的必须采取极端和分裂性的措施防止中国崛起的观点既不现实，也没有任何帮助。^①此外，另外一些美国学者提出的通过军购来对抗中国的观点近似荒谬，其中一个观点更是主张美国应该部署“不是 280 艘，而是 1 000 艘舰艇；不是 11 艘，是 40 艘航母，不是 183 架而是 1 000 架 F-22；等等”^②。很重要的一点是，美国应该向中国决策者传达一个信息，美国随时愿意同中国进行各种讨论和辩论，上述这些荒谬的观点并非主流意见，但同时也不受政府控制。

第四，最近的经验表明，正在逐渐发挥作用的美中两军关系，以及日益重要的海军合作都不断受到破坏。例如，自 2008 年创立以来，美中军事热线已被中国突然暂停两次。^③正如 2001 年的 EP-3 事件所呈现的那样，美军要与中国军方实现广泛接触是一件比较困难的事情，这也反映了其与中国军官交流的障碍，因中国军方必须首先等待北京的命令。^④

然而，这个故事还有另外一面。从美国的角度来看，无论是在军事能力还是在军事意图上，中国在军事透明度方面的限制持续增加，再加上其快速增长

① 例如参见 Bradley A. Thayer, “Confronting China: An Evaluation of Options for the United States,” *Comparative Strategy* 24, No.1, January-March 2005, pp.71-98.

② 例如参见 Mark Helprin, “The Challenge from China,” *Wall Street Journal*, May 13, 2008, <http://online.wsj.com/news/articles/SB121063718854786789>.

③④ Scott W. Harold, “Expanding Contacts to Enhance Durability: A Strategy for Improving U.S.-China Military-to-Military Relations,” *Asia Policy*, Jul 16, 2013, pp.30-31, http://www.nbr.org/publications/asia_policy/Free/API6/Asia_Policy_16_Harold_advance.pdf.

的国防开支和广泛的军事现代化，国际社会产生了另一个重大的担忧。这一状况损害了美国合作的倡议——美国正全力促使其达成，美国担心的是中国不愿或不能给予平等互惠的回应。一个相关的担忧是，中国可能会试图通过更大的政治诉求来利用美国的好意。在这种情况下，美国在与中国发展两军关系的进程中会有所顾忌，而这一模式似乎并没有被后者所完全理解（或接受）。中国透明度和互惠的缺乏加剧了关于双方合作的批评，这导致了美国和世界其他地区广泛猜疑中国的意图，这些猜疑中很大一部分是不准确的、未经证实的，甚至是恶意的。但是，与中国交流的缺乏助长了这种趋势在美国的蔓延。

各种事件都集中体现在“不透明”这一问题及其对两国危机管理的不利影响。中国不但没有对最近所发生的一系列事件进行解释，并且关于哪些官员和机构在沟通、协调和具体实施决策，而其依据又是什么等问题的信息也很模糊。2004年11月，一艘中国“汉”级潜艇在通过日本领海范围内的石垣海峡时未浮出水面，遭到一艘紧跟的日本海上自卫队舰艇的跟踪，这一事件最后被归咎于一个导航错误，而这一解释对于海军专家而言，并不具备说服力。^①2006年10月，一艘中国柴电力潜艇在距离美国海军“小鹰”号航母不到8千米的海面浮起，而中国随后的报道称其是因为在冲绳岛附近作业，意外浮出水面。^②尽管美国政府多次要求中国就其2007年1月的反卫星（ASAT）试验作出详细解释，但中国方面仍未给出满意的答复；鉴于其在2010年1月进行的反弹道导弹（ABM）测试，中国在军事透明度方面的进步是微乎其微的。与此相关的另一个事实是，中国已经开发并且部署反舰弹道导弹（ASBM）——一项具有潜在攻击性和破坏性的技术，目前中国官方仅就此发布了两条公开声明。^③2007年11月，两艘美国扫雷艇和“小鹰”号航母停靠香港港口的申请分别被拒。这个问题提出

① Peter A. Dutton, "International Law and the November 2004 'Han Incident'." 引自 Andrew S. Erickson, Lyle J. Goldstein, William S. Murray, and Andrew R. Wilson, eds., *China's Future Nuclear Submarine Force* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2007), pp.162-181.

② "U.S. Confirms Aircraft Carrier Had Close Brush with Chinese Submarine," *Japan Today*, Nov 14, 2006, <http://www.japantoday.com/jp/news/390343>.

③ 更具体和详细的声明，参见 Andrew S. Erickson, "DF-21D ASBM Deployed, but China Daily Probably Incorrect in Claiming '2,700 km Range'; Gen. Chen Bingde Never Said That," *China Analysis from Original Sources*, Jan 11, 2012, <http://www.andrewerickson.com/2012/01/df-21d-asbm-deployed-but-china-daily-probably-incorrect-in-claiming-2700km-range-gen-chen-bingde-never-said-that/>.

了一
影响

外，
益增
验、
消除
对此
的官
但这
情况

醒我
信息
如，
读）
的双
果。[
键行
这一
此同

①
ceton

②
the Rel
设的利
from M
度性承
Trade,
际政治
等），

况。这一状况是中国不愿通过更大的关系的进展。中国透过其他地区的不利影响，这些官员和也很模糊。海峡时未浮言被归咎于2006年10米的海面。②尽管详细解释，弹道导弹的另一个潜在攻击，7年11月，问题提出

自 Andrew S. Nuclear Sub-

Today, Nov

China Daily hat," China df-21d-asbm-said-that/.

了一个更大的疑问，军方活动将受到不断变化的政治风向和战略分歧多大程度的影响；或者说，军方活动在未来是否有可能不会成为这些挑战的第一个受害者。

上述提到的事件可能还有一些明确的解释，但不幸的是，只有少数部分例外，中国政府迄今为止一直不愿意提供任何解释。然而，在过去的几年中，日益增强的中国能力和信心似乎越来越表现为“选择性透明”，甚至是就军事试验、军事部署和军事演习发出一些“信号”。进一步公开澄清将会在很大程度上消除美国的担忧，即使中国最后的解释是捍卫中国的战略合理性——当然美国对此肯定会持强烈反对的态度——也比什么都不说要好很多。中国对其军事发展的官方解释及其军事发展良性意图的说辞可能满足其国内政治甚至文化的要求，但这些对中美关系的发展并无益处，因为这些说辞是没有说服力的，甚至在某些情况下，对于具有不同文化背景、基准假设和期望的美国观众是难以理解的。

战略透明度的障碍是发人深省的。政治科学领域的新自由制度主义的论述提醒我们，合作的破裂往往导致信息的脱节；信息的缺乏势必导致双方背叛协议。信息不对称既可能是有意的，也可能是无意的。它可能源于内部协调的缺乏（例如，军事和外交官僚机构的协调）或故意混淆的信息。即使是对信息的解读（误读）都可能导致安全困境的产生。①这一点尤其重要，因为国家战略信任对于稳定的双边关系是必不可少的。同样地，反复暂停双边军事关系必会带来灾难性的后果。因此，中国就其单方面称为正义的战略意图所提供的模糊说辞无法解释其关键行为，再加上这些军事行动对美国的战略影响，更需要中国作出详细的解释，这一分歧也使得双方难以就实现强劲的海上安全合作取得坚实的基础。然而，与此同时，更好的条例、协议甚至是机构都能够帮助其证明承诺和保证。②

① 参见 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton (NJ: Princeton University Press, 1976)。

② 相关的制度方面，参见 G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001)。对制度建设的利益因素的探讨，参见 Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998)。关于某些群体从可能反对制度性承诺转而支持这种承诺的研究，可参见 Helen V. Milner, "Trading Places: Industries for Free Trade," *World Politics* 40, No. 3, Apr 1988, pp. 350-376。美国政治学中关于制度的著作大多出于国际政治经济学，因为该学科更容易产生各类机构（尽管存在承诺问题、协调问题、集体行动问题等），并寄希望于产生更多的关于安全性研究的成果。

正如上文所证明，军事合作严重滞后，这会在很大程度上带来信息误判，而信息的误判将会导致战术层面的计划外的行动，最后必将给两国带来战略重挫。一个单纯因为处理不善而导致的事件可能会在无意中摧毁多年潜心发展的成果。军事机构内各层次的日常交流可能有助于解决这个问题。在这个交流不断扩大、技术日益灵敏的时代，建立强大的“危机管理机制”将有利于在军事平台和军事指挥部之间建立早期的、实时的战术通信，并会在很大程度上改善双边的交流和危机管理。这一机制的建立需要双方进行更频繁的会晤（不但包括政治中立的军事专家之间的交流，也包括民间军事力量的交流），以及可能的话，建立某种形式的事故审查机制和信任措施。这并非前所未有的，因为之前已经有众多历史和当代案例（例如，1972年美苏海上事故/防止公海意外事件和1989年预防危险军事活动的协议，海上/CUES非预警性遭遇处理条例）。

四、发展潜力

尽管美中两国最近在双边军事关系方面面临许多挑战，但两国拥有大量的共同利益，这可以使两国就非传统安全问题开展广泛的海上合作。这些合作因为一些极度敏感的问题而变得困难，因此美国可以首先从最现实的方面出发，在具体的功能性和地理性领域，逐渐建立信心，“从易到难”，从“远离中国到靠近中国”。

（一）功能性领域

中国日益增长的国力既带来了机遇，也带来了挑战。中国作为全球海洋公域的一个战略利益攸关方，其为国际体系提供有利的公共产品的能力日益增强。国际社会期待中国提供与其渴望拥有的世界地位相匹配的公共产品。简单地说：巨大的权利意味着巨大的责任。为了让中国有机会拥有它所期望的国际影响力，同时让它的国际贡献与其影响力匹配，美国和中国需要充分考虑以下方面的合作。在功能领域，双边合作应该从致力于解决非国家行为主体和自然灾害的简单多边合作，过渡到包含更多传统安全意义的更加困难的双边合作。美国在将中国带到符合其他亚太关系的多边主义框架下的同时，

也必须谨慎从而使中在地理范过渡。

就功是，鉴于面一如既正的问题略关系。虽然还远以及他们方”，要更

而变得更是建立国冲突的领定程度上的广泛政加全面的要让敏感

作为海上安全其在全球关系，便平的互动

按照列合作仍

① De
RAND Corp
RR100/RR

信息误判，带来战略重潜心发展的这个交流不利于在军事程度上改善晤（不但包以及可能的因为之前已意外事件和列）。

用有大量的这些合作因方面出发，远离中国到

全球海洋的能力日益公共产品。它所期望需要充分国家行为更加困难下的同时，

也必须谨慎行事。^①与中国进行的多边接触必须以有利于中国参与的方式进行，从而使中国在各方面受益，以与其在启动多边海上安全框架中的实际贡献相称。在地理范围方面，双边的合作区域应该从远离中国的地区向靠近中国的地区过渡。

就功能而言，“从易到难”的措施已经在进行当中；一个仍然不明朗的事实是，鉴于当前的战略现实，双方合作可以达到什么水平。然而，中国在言论方面一如既往地保持谨慎的态度，继续低调地开展低水平但具体的海上合作。真正的问题是这种进步是否有可能催生更大的海事和海军合作，或者更广泛的战略关系。鉴于利害攸关的问题，现在是时候去探索如何利用这些重要措施了，虽然还远不能确定这些措施带来的结果。这将要求奥巴马总统和习近平主席，以及他们的继任者，扩大布什政府对两国的展望——两国作为全球“利益攸关方”，要更充分地融入到全球海事多维体系中，这一愿景因两国在多方面的竞争而变得更加复杂，这也是两国现在面临的挑战。建立信心措施的一个关键部分是建立国家战略互信，尽管军事互信从来没有完全实现。这对于核心利益存在冲突的领域尤其正确，因为涉及台湾问题。国家实现战略层面互信的能力在一定程度上可能有助于遏制具有侵略性的军事倾向。相应地，高层之间定期举行的广泛政策对话将非常有利于高层之间建立互信，因为它将使双方领导人从更加全面的视野来审视这些问题，并且督促各自的管理机构追求更大的问题，不要让敏感问题中存在的小分歧破坏大局。

作为国际贸易和能源运输一个不可替代的通道，公海具有极大的重要性，海上安全既包括民间海上合作，也包括海军合作。形成一种有利于两国确保其在全球范围中的共同利益，避免冲突的关系是其核心所在。一旦展开这种关系，便要克服许多可能摧毁这种关系的障碍，这将需要更好的沟通和高水平的互动。

按照这一总体方针，不管目前美中海上关系如何，在非敏感领域开展一系列合作仍将是可行的出发点，并有可能继续下去。一些人认为，在不太敏感

^① David C. Gompert, *Sea Power and American Interests in the Western Pacific* (Santa Monica: RAND Corporation, 2013), p.169. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR100/RR151/RAND_RR151.pdf.

的领域采取信心建立的措施可以促进建设性接触，而不用担心激怒国内的民族主义势力从而改变两国的外交政策。^①这些措施包括旅游、民间学术会议和交流、第二轨道外交（例如通过亚太安全合作理事会）、对新型海上资源和技术商业利用、环保、气象（如台风、海啸探测）和科学研究。私营部门和非政府组织能在这些领域继续发挥重大的作用。进一步意识到这些举措的重要性和加强协调各政府部门的互动都是必需的。

与国家安全问题直接相关的领域的合作需要一个致力于供双方交流的更有组织性的官方基础。更有组织和官方的基础的交流将是至关重要的。建立这一基础，需要相当程度的“基础性投资”，而这些投资在一段时间内可能无法以有形的方式得到回报。例如，专业军事教育机构之间强劲的联系将是民间海事合作和海军合作的一个重要支柱。目前仍处于限制范围内的教师和学生之间的交流，可以为更广泛的互动和交流提供基础；美国海岸警卫队每年都被中国海警多次要求实施该种类型的项目。中国对谈者曾告诉本文作者：“中国对美国的一些提案仍有疑虑，并希望更多地了解关于‘千舰海军’的信息。”“交流可以促进中国官员和专家对美国海洋战略的全方位了解——这在前面已有叙述——以及关于非敏感语言、课程和技术要素（例如，最佳实践和仿真程序）的相互讨论，从而进一步加大合作（例如，在人道主义行动和救灾方面的合作）的可能性。这些受训的军官可以形成一个新团体，并且通过训练，他们能够熟练掌握复杂的互动程序，甚至在某种程度上实现非敏感的相互操作。双边学术交流的发展将有助于发展连续性的关系，同时也会促进中国文化和官方环境中的关键进展和个人互动。海军军校学生将开始参加美国海军学院的跨国交流项目的决议于2013年8月公布，这是一个积极的发展。”^②反过来，这些基础可以帮助支持并在较长时期内维持更稳健的官方活动、倡议和协议。

非传统安全的概念不但受到中国学者的极大欢迎，也在解放军中间被积极

^① Robert Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects and the U.S. Response," *International Security* 34, No. 2, Fall 2009, p. 80. <http://cc.sjtu.edu.cn/G2S/eWebEditor/uploadfile/20120914184814311.pdf>.

^② Kan, *U.S.-China Military Contacts*, p.78.

推广，
放军海
作领域
些传统
商以及
可以进
国际海
并最终
考
及反叛
传染病
织是中
虑到现
中美在
益是相
好的范
许
业途径
加入国
使命，
油储备
作用。

①
ent But C
(Newpor
edu/Pubi
②
③
如何找至
就是一个

国内的民族
会议和交
原和技术的
和非政府
重要性和加

交流的更有

建立这一

能无法以有

间海事合

之间的交

中国海警

对美国的一

交流可以促

又述——以

的相互讨

的可能

熟练掌握

技术交流的

中的关键

项目的决

可以帮助支

间被积极

se.” Interna-
r/uploadfile/

推广，这一事实对当前的形势而言是非常有利的。^①海军军事研究所中国人民解放军海军在北京的战略智库研究员李亚强大校概述了中国能接受的海上安全合作领域。他认为，军事合作应该集中于“非敏感、非传统领域，以避免因为一些传统的军事行为而伤害海事安全”。可以接受的活动包括“友好交流、和平协商以及为了避免滥用武力和单边干预的联合行动。”更具体地来讲，“双边海军可以进行的合作包括联合执法、反恐、反海盗、航海安全，以及震慑和遏制对国际海上安全的势力，稳定动荡地区的海上形势，促进和维护海洋运输安全，并最终建立一个有效的海上安全维护机制”^②。

考虑到两国的基本利益，在接下来几年，反恐、反海上犯罪、反海盗，以及反贩卖人口、毒品和其他非法物品的合作应该能进展到一个比较成熟的高度。传染病、环境安全和经济问题也有可能得到解决。^③上海港和深圳港加入 CSI 组织是中国在这方面的一项积极发展，各国都希望看到更多中国港口的加入。考虑到现在的国际形势以及中美对与反海盗相关的国际海事法律问题不同的解读，中美在反海盗领域的合作可能会更加复杂。然而，中美在反海盗领域的根本利益是相同的，并且中国在亚丁湾事件上的表现给两国在该领域的合作提供了很好的范例。

许多中国分析专家认为，能源安全与海军冲突相关，但是这可以通过在商业途径上探索可行的信心建立措施来进行弥补。例如，美国应该继续支持中国加入国际能源署，这将使该组织更能代表国际石油消费者，也能更好地完成其使命，各国也普遍支持中国加入该组织。清洁能源生产技术的转移以及战略石油储备方面的共同努力能在很大程度上起到消除疑虑和促进共同经济利益的作用。

^① Yu Wanli and Xiao He, “The Role of NTS Issues in the China-U.S. Relationship,” *Not Congruent But Quite Complementary: U.S. and Chinese Approaches to Nontraditional Security*, ed. Lyle Goldstein (Newport: Naval War College Press China Maritime Study 9, Jul 2012), pp.14–15. <http://www.usnwc.edu/Publications/Publications.aspx>.

^② 《军事专家：发挥海军作用加强国际海上安全与合作》，中国新闻社 2007 年 7 月 3 日。

^③ 根据 2012 年一位美国官方人员的回答：“我在处理这些潜在倡议时要处理的重要一点，是如何找到中国政治系统中与之相对应的授权方和责任方。通常来说，有能力不代表有责任——海盗就是一个很好的例子。”

特别值得一提的是，通过促进一系列需要大量合作，但又不会被任何一方认定为敏感的任务，美国海事战略可以发挥关键的作用。就人道主义活动而言，有许多工作可以做，尤其是当下中国在该领域的的能力不断增强。联合救援演习可以从现在的民间海事力量与特选海军部队的演习扩展到更正规的海军合作。^①中国在2008年第一次派遣医疗船（“和平方舟”号）的行为可能说明了中国想要在海事领域增强其软实力的意图。^②设有医院模块的中国航海综合训练舰“世昌”号，既支援过国内洪水救灾，也曾被派遣到新西兰。^③目前正处于海上训练阶段的中国第一艘航母，为中国提供了一个人道主义援助和救灾活动（HA/DR）最有力和最具有标志性的平台。^④中国已经具备强大的国内海难抢险救灾能力，可以将这种能力运用到国际人道主义救援当中——将来也许会与美国医疗船“仁慈”号携手合作。

单凭美国的海上战略并不能改变中国对其国家基本利益的解读。中国不会被说服去参与它认为带有目的性的活动。据李亚强大校称，这类活动包括一系列中国认为并不“符合《联合国宪章》宗旨、国际社会普遍认同的国际法以及和平共处五项基本原则，不尊重国家主权、维护共同利益、接受政治多样性、承担应有的国家责任、履行国际义务、放弃冷战思维模式、充分考虑战略利益、价值以及相关国的社会特征的活动”^⑤。上述行为可能还包括防扩散安全倡议庇护下的强制登船检查，中国显然认为这一倡议既违背了中国经常提及的对联合国合法性的需求（这一点受到许多西方海事法学者的争议），也使中国维护朝鲜

① 诚然，中国海军与民间海事力量的融合存在机制性障碍。

② Peter W. Mackenzie, "Red Crosses, Blue Water: Hospital Ships and China's Expanding Naval Presence," Center for Naval Analyses, Sep 15, 2011, <http://www.cna.org/research/2011/red-crosses-blue-water-hospital-ships-chinas-expanding-naval-presence>.

③ Andrew Erickson and Andrew Wilson, "China's Aircraft Carrier Dilemma." 引自 Andrew S. Erickson, Lyle J. Goldstein, William S. Murray and Andrew R. Wilson eds., *China's Future Nuclear Submarine Force*, Annapolis (MD: Naval Institute Press, 2007), p.254.

④ Andrew S. Erickson, Abraham M. Denmark, and Gabriel Collins, "Beijing's 'Starter Carrier' and Future Steps: Alternatives and Implications," *Naval War College Review* 65, No.1, Winter 2012, pp.14-54, <http://www.usnwc.edu/getattachment/647f61ae-c554-4475-b344-6e3b8c3d551f/Beijing-s-Starter-Carrier-and-Future-Steps-Alte>.

⑤ 《军事专家：发挥海军作用加强国际海上安全与合作》，中国新闻社2007年7月3日。

半岛程
战略桂
方必须

中
其军事
有力的
里以上
国宣示
示主移
域的功
备。桂
海地区
备增强
台、军
将会及
如
主权的
不愿意
中美海
合作受
内的本

①
War Co
feb516t
②
'Near S
③

任何一方
活动而言，
救援演习
军合作。^①
明了中国想
训练舰“世
海上训练
行动（HA/
险救灾能
美国医疗

中国不会
包括一系
际法以及
台多样性、
战略利益、
全倡议庇
的对联合
维护朝鲜

anding Naval
/red-crosses-

Andrew S.
Nuclear Sub-

Carrier' and
pp.14-54.
g-s-Starter-

3日。

半岛稳定的努力复杂化。然而，即使是存在顾虑和分歧的领域也应该在与海事战略相关的论坛被讨论，因为两国必须深刻地、综合地理解对方的立场。合作方必须就共同关心的所有问题进行开放坦诚的对话。

（二）地理范畴

中国新兴的军事发展模式清晰地反映了中国海上安全问题的相对优先顺序。其军事能力或许可以用一系列的同心圆，或者“范围圈”来表示，即最先进的、有力的和众多的军事平台和武器系统集中在中国海岸、领海（海岸向外延伸12海里以上）、中国宣示其主权的专属经济区（海岸向外延伸200海里以上），以及中国宣示其主权的南海。^①这并不让人意外：中国的三个“近海”包含了它所有宣示主权的海上区域——这一宣示与它所有的海上邻国存在争议。^②中国在这一区域的功能区迅速发展，并且越来越为在信息化背景下发动有限的局域战争作准备。相反，在远海区域，例如西太平洋和印度洋，中国的海上能力还未达到与近海地区相当的程度，而是通过近期这种和平派遣的方式施展软实力。中国已经具备增强其影响力辐射的能力，但是这需要在核动力潜艇、舰载航空能力、辅助平台、军队整体结构和训练上进行更大的投资。中国一旦进行这方面的准备，外界将会对其一目了然，所以迄今为止，还没有迹象表明中国正朝这个方向大幅努力。

如果考虑到这一优先顺序，我们就会毫不惊讶地发现，相较于中国宣示其主权的敏感海域，中国对于在远海领域参与军事合作要开明得多，中国显然并不愿意其他区域的军事力量在其宣示主权的海域有所涉及。据李亚强大校称，中美海上安全合作的适当领域包括“公海、国际海域、非敏感海域，以及军事合作受到有关国家欢迎或接受的水域，避免在敏感海域或是其他国家管辖范围内的有冲突的或是军事合作不被相关国家接受的水域采取行动”^③。

^① Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review* 64, No. 4, Autumn 2011, pp. 45-49. <http://www.usnwc.edu/getattachment/feb516bf-9d93-4d5c-80dc-d5073ad84d9b/Three-Disputes-and-Three-Objectives-China-and-the>.

^② Nan Li, "The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From 'Near Coast' and 'Near Seas' to 'Far Seas'," *Asian Security* 5, No. 2, May 2009, pp. 144-169.

^③ 《军事专家：发挥海军作用加强国际海上安全与合作》，中国新闻社2007年7月3日。

美国明确表示，与中国任何在近海或是远海区域的合作，都非常符合美国早前对亚太地区的安全承诺，也符合美国与中国邻国的联盟及伙伴关系。正如美国太平洋舰队指挥官、海军上将塞西尔·哈尼在2013年底所说：“我们与中国的进一步合作应该建立在保持美国在该区域现有的联盟关系和其他伙伴关系的基础上……我们想要与中国和我们的盟友以及伙伴合作，缔造共同的未来，共同解决所有太平洋国家所面对的安全挑战。”^①无独有偶，2012年美国国防部就21世纪美国在全球领导中的角色问题发布了一项文件，文件指出：就亚太安全而言，“我们与亚洲盟友以及主要伙伴的关系对于该地区在未来的稳定和发展具有至关重要的影响。我们将会着重强调现有的联盟关系，因为它为亚太地区的稳定提供了重要基础。我们也会扩展合作网络，与整个亚太地区所有新兴伙伴开展合作，以确保集体能力以及维护共同利益的能力”^②。同年早些时候，海军作战部部长海军上将乔纳森·格林纳特在《外交政策》上发表了一篇文章，文章将非传统安全以及非传统安全的国际合作定义为巩固美国海军与亚太再平衡关系的三大支柱之一。这篇文章进一步说明，美国海军急于将中国拉到全球海域行动当中来。^③格林纳特把即将就位的美国海军资产，例如联合高速船（JHSV）和濒海战斗舰（LCS）定义为这一过程的重要工具。

在中国周边领域进行海事合作具有非常大的前景，但合作方式还需要有一定的创新。亚丁湾远离敏感的东亚海域，为美国以及中国和日本等其他东亚国家提供了战略合作空间，这些合作都可以为将来的合作提供参考。寻求更多的、更深层次的和持续的公海合作机会将会使各方受益，尤其是在联合国安理会授权的索马里国际反海盗部署最终会过期的情况下。亚丁湾的反海盗合作为思考中美如何在海事领域开展合作以及如何将这些合作方法推广到其他地区提供了良好契机。中国已派遣了16支由1万多名海军组成的特遣部队，解放军海军已经派遣了近30个特遣平台，护送了5500多艘挂有中国或外国旗帜的商船，护

① Hendrix, "USS Lake Erie, Chinese Ships Conduct Search and Rescue Training."

② Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st-Century Defense" (Washington, D.C., Jan 3, 2012), p.2, http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.

③ Jonathan Greenert, "Sea Change: The Navy Pivots to Asia," *Foreign Policy*, Nov 14, 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/14/sea_change.

航次
尽
兴存
首次
浙就
就是
拉丁
美
2010
4
省的
并
海盗
尔和
孟里
，“
年10
海军
的
巴哥
、
与了
有
救助
。演
习。
用。”

①
Jan13,
②
Assistan
Forces 1
③
Xinhua
④
mod.go
⑤
月15日
Hospita
10/21/
Reuters

符合美国
系。正如
我们与中
伙伴关系
]的未来，
国国防部
就亚太安
定和发展
亚太地区
有新兴伙
伴关系时
候，海
军文章，
亚太再平
稳到全球
中高速船

需要有一
也东亚国
际更多的、
安理会授
作为思考
又提供了
军海军已
商船，护

Century De-
strategic _
14, 2012.

航次数超过 600 批。^①

尽管有时被解读为具有威胁性甚至是令人恐惧，中国海军在公海领域的新兴存在将会促使美中两国在比较不敏感的领域进行更多的合作。自 2008 年接到首次派遣任务以来，中国专门建造的 920 型医疗船“岱山”号（舷号 866），也就是媒体口中的“和平方舟”号，已经在东亚、东南亚、印度洋地区、非洲和拉丁美洲发起很多非传统海上安全行动，这些行动也越来越具规范性。^②例如，2010 年 8 月 31 日，载有 428 名船员、官员和医疗人员的“和平方舟”号从浙江省的舟山港口出发，执行一项为期 87 天的使命，^③其任务是“向在亚丁湾抗击海盗的各国官员和战士提供医疗服务”，“向吉布提、肯尼亚、坦桑尼亚、塞舌尔和孟加拉国的当地人民提供医疗救助并进行医疗交流”。^④在接下来的 3 个月里，“和平方舟”号共诊治了印度洋地区和非洲国家的 1.55 万名患者。从 2011 年 10 月开始，作为“和谐使命-2011”的一部分，^⑤“和平方舟”号接受解放军海军的第一次行动性派遣，在三个月内，相继在古巴、牙买加、特立尼达和多巴哥、哥斯达黎加靠岸。“和平方舟”号在 2013 年发起第三次“和谐使命”，参与了东南亚和南亚 8 个国家的救灾演习，并向这些国家的港口地区提供了医疗救助。它还参与了 2012 年中俄海军演习以及 2013 年东南亚国家联盟联合医疗演习。^⑥“和平方舟”号为中国增强地区和国际非传统安全存在发挥着明显的作用。“和平方舟”号最近的一次任务是为在台风“海燕”中受伤的 2 000 名菲律

① “Symposium on Third Anniversary of Chinese Naval Escort Held.” *Liberation Army Daily*, Jan 13, 2012. http://eng.mod.gov.cn/DefenseNews/2012-01/13/content_4337473.htm.

② Senior Captain Duan Zhaoxian, Assistant Chief of Staff, PLA Navy. “Session 5: Humanitarian Assistance and Disaster Relief” (presentation at Maritime Security Challenges Conference 2010, Maritime Forces Pacific, Canadian Navy, Victoria, British Columbia, Apr 29, 2010).

③ Bi Mingxin, ed.. “Chinese Naval Hospital Ship Sets Sail on First Overseas Medical Mission.” *Xinhua*, Aug 31, 2010. http://www.gov.cn/english/2010-08/31/content_1692806.htm.

④ “Chinese Naval Hospital Ship to Tour Gulf of Aden.” *Xinhua*, Aug 31, 2010. http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2010-08/31/content_4189237.htm.

⑤⑥ 《实施动员中国海军万吨医院船将首次赴古巴等加勒比海国家访问》，中国军网，2011 年 9 月 15 日。 http://bbs.wforum.com/wmf/bbsviewer.php?trd_id=141159; Jeff Franks, “Chinese Navy Hospital Ship Visits Cuba, Caribbean.” *Reuters*, Oct 22, 2011. <http://in.reuters.com/article/2011/10/21/idINIndia-60058520111021>; Jeff Franks, “Chinese Navy Hospital Ship Visits Cuba, Caribbean.” *Reuters*, Oct 22, 2011. <http://in.reuters.com/article/2011/10/21/idINIndia-60058520111021>.

病人提供医疗救助，之后便于2013年12月返回舟山港。^①“和平方舟”号执行任务的多样性证明了中国越来越有潜力成为一个负责任的海上利益攸关方。中美医疗船有可能在将来联合执行人道主义援助/救灾活动。

其他参与过国际合作的海军舰船也可以通过多边协作，完善美中双边努力以及联合协调工作。中国的很多舰船在过去的20年中获得了大量有价值的国际经验。例如，训练舰“郑和”号和导弹驱逐舰“青岛”号都停靠过三十多个国家，并且都完成了环球航行。更近的一个例子是中国海岸警卫队派出它最大的搜救船“海巡01”，这有可能促进美中在非传统领域进行更多合作。^②同时，之前并未参与过域外非传统安全任务的海军船，例如“071型”两栖攻击舰，也可以参与到双边和多边活动中来，把建立互信扩展到更大更敏感的平台。^③

虽然美中在中国近海区域的合作前景还不明朗，但目前至少有一些方法可以帮助降低两国之间冲突发生的可能性。由于中国海军现代化进展很快，中国目前也尚未公布新型战机和战舰的部署，两国军事平台开始越来越频繁地在领海和领空与对方接触。这些都加大了战术事件转化为大危机的可能性。1972年《美国—苏联海上事故条例》和1989年《危险军事活动预防协定》都明确规定了发生类似事件时，相关国家所采取的行动。两项协定也因为在之后预防了诸多危机的爆发而证明了它们的价值。相反，现存的1998年《美中军事海上安全协定》只规定了双方进行年度协商，并未提及任何具体措施。新的行为规范协定将会使双方收益。新行为规范协定应该强调，在交流更加高端、技术更加灵敏的时代，双方军事平台进行早期交流的重要性。两军之间的新协定、更加频繁的会晤以及——如果有可能的话——一些互信建立措施，将会大大强化两国在双边交流和危机管理上的努力。

① Zhang Qian and Huang Jin, eds., “Chinese Peace Ark Hospital Ship Returns Home.” *China Daily*, Dec 15, 2013. <http://english.people.com.cn/90786/8485563.html>.

② Dennis Bryant, “Haixun 01,” *Maritime Professional*, Jul 19, 2013. <http://www.maritimeprofessional.com/Blogs/Maritime-Musings/July-2013/Haixun-01.aspx>.

③ Ronald O'Rourke, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress* (Washington, D.C., Congressional Research Service, Feb 28, 2014), pp.29—31. <http://www.fus.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>.

尽
力和耐
并且能
和民族
主导力
避不应
动势，
成为破
的时候
尽
会继续
宣扬“
的分析
挑战美
并且利
动和实
尽
互信的
问题上
这两个
常指责
联过度

①
War Less
Affairs. I
edu/press

”号执行
关方。中

双边努力
值的国际
十多个国
它最大的
司时，之
视，也可

些方法可
央，中国
费地在领

1972年
月明确规定
页防了诸
海上安全
与规范协
求更加灵

更加频
虽化两国

e.” China

iritimepro-

es—Back-
i, 2014),

五、结 论

尽管有一些前例可供参考，但是建立和维持更高水平的合作需要大量的努力和耐心。美国和中国将需要适应双方关系发展过程中大量的模糊点和局限区，并且能预见到将来偶尔的挫折。在可预见的未来，双方的军事能力、政治制度和民族利益将会出现重大的分歧。为了避免中国这个新兴力量与美国这个世界主导力量之间发生冲突，双方可能都会发现一定程度的回避是必要的，这种回避不应该仅限于口头上，而应该是在实际的经济、政治甚至是军事领域。这种动势，或有人称之为权力转移冲突，是国际政治与生俱来的一部分，有些还会成为破坏国际政治稳定的重要因素，尤其是当美中两国的国内政治交织在一起的时候。

尽管美中的合作具有长期的战略重要性，但美中之间认知的差异和误读将会继续影响双方的合作。正如中国的许多官员、分析家以及媒体控诉美国大肆宣扬“中国威胁论”，其反过来又将这种行为解读为一种“美国威胁论”。美国的分析家和战略规划者如果能着眼全局，就会看到一个渴望与美国合作而不是挑战美国的中国。而同样地，中国也应该看到美国人道主义救助这一新战略，并且利用这个机会与美国更好地合作，改善与美国的关系。只有通过长期的互动和实际合作努力，双方才能克服认识和互信上的困难。

尽管面对诸多挑战，但海上非传统安全投入的潜在效用以及其与美中建立互信的联系仍然值得考虑。正如一些人所指出的，当代美中两国在非传统海事问题上的合作——最持久和最有说服力的例子可能是共同打击海盗——与之前这两个世界大国在海洋公共利益问题上的互动已经有所不同。^①与美国和中国经常指责对方用“冷战的思维模式”对待当前问题有所不同的是，当初美国和苏联过度关注消除对方在远海领域的影响力。尽管当下中美两国的合作程度并未

^① Mark E.Redden and Philip C.Saunders, *Managing Sino-U.S. Air and Naval Interactions: Cold War Lessons and New Avenues of Approach* (Washington, DC: Center for the Student of Chinese Military Affairs, National Defense University China Strategic Perspectives No.5, Sep2012), <http://www.ndu.edu/press/lib/pdf/china-perspectives/ChinaPerspectives-5.pdf>.

触及问题的核心，但美苏当初并没有进行当下中美两国这种程度的合作。然而，还有一点不得不说，在冷战后期，美苏两个超级大国以安全为导向，举行了一系列会议和谈判，甚至还在某种程度上达成了一些武器控制协议，而至今美中两国之间还没有类似的操作。

正如上文所提到的，马英九 2008 年 3 月成功当选为台湾地区领导人，并于 2012 年 1 月成功连任，这使得两岸关系逐渐改善。同时，一些最新的发展动向，例如中国在亚丁湾部署海军编队打击海盗，说明解放军以及解放军海军的宗旨越来越与美国海军关注人道主义援助以及救灾的战略相吻合。在 2004 年 12 月 24 日举行的中央军委扩大会议上，胡锦涛指出了新形势下人民解放军的 4 个新使命，其中包括“在维护世界和平，促进共同发展中发挥重要作用”^①。解放军以及解放军海军的纲领正在实践这个主旨，以及胡锦涛关于中国军队应该注重“多样化的任务”的指示。^②尽管利用好当下的机遇是一件任重道远的工作并且需要双方共同的努力，但所有这些因素将很好地促进两军任务的兼容，也可以为中美海事合作增加战略空间。

尽管前方困难重重，但海事安全一直是各国生存与繁荣的核心。在这个问题上有必要着眼于更广阔的视角：美国和中国分别是世界上最大的发达国家与最大的发展中国家，是世界第一和第二大经济体，也是世界国防预算投入最大与第二大的国家，两国并肩保护公海的安全将使双方受益匪浅。未来中美关系或许会因某些冲突而受到影响，然而维护国家利益的基本原则从客观上要求世界上最大的发达国家和发展中国家达成谅解，以支持二者在世界大洋版图上——即便有时会相互竞争——持久共存。

① 《切实加强军队党组织能力建设》，载《解放军报》2004 年 12 月 13 日。

② 韩志庆：《“能站度”——非战争军事行动新课题》，载《解放军报》2008 年 6 月 24 日；霍小勇：《锻造有多样化能力的现代化军队》，载《解放军报》2008 年 6 月 24 日。

【
领域
而开
家之
在，
月撞
安倍
鱼岛
想敌
在西
举措
不定

【
* |
生导师
博弈与
军战略