

专题：聚焦中美关系

迈向“竞争性共存”：通过海上建立信任措施 与非传统安全合作构建行动互信

[美] 安德鲁·埃里克森 [美] 奥斯丁·斯特兰奇

内容提要：由于双方历史、文化、政治和国家利益的差异，中美两国长期存在战略不信任。人们担忧，区域热点摩擦会导致两国之间的战略紧张局势、意外遭遇，甚至潜在安全危机。但中美作为21世纪重要的、且在海事领域有着众多共同利益的海洋大国，海上建立信任措施（confidence-building measures, CBMs）和非传统安全（non-traditional security, NTS）领域的合作，也可以为增加中美战略互信提供巨大潜力。本文提出了“竞争性共存”的概念和相关阐述，并从“竞争性共存的途径”、“双边海上合作的基础”、“海军非传统安全合作”、“进一步合作的领域”等四个方面，说明了华盛顿和北京如何能够从不断增加的海上行动互信诉求中受益，以及他们如何在具体实践中做到这一点。

关键词：中美关系 竞争性共存 海上建立信任措施 非传统安全合作 行动互信

在双方关系正常化、高层对话与不断趋向多元化的交流持续超过35年之后，缺乏战略互信仍是中美关系中的一个重要问题。尽管中美两国有着很多共性，但

[美] 安德鲁·埃里克森（Andrew S. Erickson） 美国海军战争学院战略研究部（The Strategic Research Department, the U.S. Naval War College）副教授；[美] 奥斯丁·斯特兰奇（Austin M. Strange） 美国威廉玛丽学院国际关系理论与实践研究所（Institute for the Theory and Practice of International Relations, the College of William and Mary）助理研究员、哈佛大学博士候选人。本文所表述的观点完全是作者自己的观点，不代表美国政府的政策和评估，也不代表作者所属的其他任何机构。除非具体说明，本文中所使用的材料来自不愿透露姓名的学者、分析家、现任或前任的政府官员。本论述的扩展版将由美国亚洲研究局出版。

双方历史、文化、政治和国家利益中的差异仍然显著。区域摩擦热点会加深对战略紧张局势、意外遭遇，甚至潜在安全危机的担忧。尽管存在这些挑战，但通过增加行动互信（operational trust），从而减少意外的风险升级，是一个现实且重要的目标。中美都是重要的、且在海事领域有着众多共同利益的海洋大国，海上建立信任措施（maritime confidence-building measures, CBMs）和非传统安全领域的合作，在这方面提供了巨大的潜力。出于传统安全的考虑，通过合作建立互信很可能是渐进式的、发生在特定功能领域和地理区域的，相应最好的推进努力的方法是“从易到难”、“从远离中国到靠近中国”（“from farther from China to nearer to China”）。即便如此，这种方法足以将两个太平洋大国置于一条共同道路为他们之间维持稳定与和平关系创造一项必要条件：即成功分享东亚的海上战略空间，并且越来越多地超越了这一条件——其可以界定为“竞争性共存”（Competitive Coexistence）。这篇文章解释了华盛顿和北京如何能够从不断增加的海上行动互信诉求中受益，以及他们如何在实践中做到这一点的具体措施。

一、竞争性共存的途径：构建行动互信

华盛顿和北京正在陷入重大的、不断增长的战略猜疑中。2012年，李侃如（Kenneth Lieberthal）与王缉思（Wang Jisi）就曾强调，“中美互不信任对方长期意图的问题——在这里用术语界定为‘战略互疑’（strategic distrust）——已经成为中美关系中的一个中心问题”。¹ 独树一帜的西方汉学家兼政治家、前澳大利亚总理陆克文（Kevin Rudd），巧妙地道出了问题的实质：“在北京眼里，美国尤其反对中国崛起。”与此同时，“美国看到了一个力量不断增长、且在亚洲争夺政治、外交和安全政策空间的竞争对手。根据这种观点，北京的长期政策旨在将美国完全排挤出亚洲，以及建立中国横跨该区域的势力范围”。² 尤其令人不安的是，随着时间推移，一些以前乐观的专家变得不那么乐观了。中国研究学者大卫·兰普顿（David Lampton）明确指出：“自2010年以来，不幸很多事情发生了急剧变化。临界点日近。我们各自的恐惧比中美关系正常化以来的任何时候都要接近压倒我们的希望。”³ “中美两国都有关于彼此的战略叙述，”陆克文总结道，

1 Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing U.S.-China Strategic Mistrust*, Washington, D.C.: Brookings John L. Thornton China Center Monograph Series, Number 4, March 2012, http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf, 2015-05-20.

2 Kevin Rudd, “America and China are Rivals with a Common Cause,” *Financial Times*, April 16, 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3055b448-e426-11e4-9039-00144feab7de.html>, 2015-05-20.

3 David Lampton, “A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us,” speech at “China’s Reform: Opportunities and Challenges” conference, co-hosted by The Carter Center and the Shanghai Academy of Social Sciences, Atlanta, GA, May 6-7, 2015.

“他们缺乏的是一个两个大国应如何共存的观点。他们需要这样一个共同观点，来阻止双方关系在一个充满敌意、危机、甚至冲突的漫长且彼此都需付出高昂代价的时期中恶化。”他补充道：“中美关系的未来不是既定的。它仍有待于两国领导人去塑造。他们的共同利益比通常看到的更多。”

如何现实地解决这些问题的确是一件难有简单解决方案的棘手之事。但管控和改进的机会确实存在。为此，本文着眼于可取得成效、应集中着力处提供适当的建议。鉴于最近的地缘战略发展，在21世纪的亚太安全领域，海洋很可能成为一个重要的合作或冲突的舞台。美国和中国，以及美国的关键盟友，在可预见的未来，在这一区域都将保持相当强大的海上存在。因此，他们必须努力实现某种形式的“竞争性共存”，¹其最基本的定义为成功分享东亚的海上战略空间，并且越来越多地超越这一点。²

这种方案基于冲突防范，立足于共同利益领域——即使在重要领域仍存在分歧。它承认复杂的现实，而不是坚持在敏感问题上完全一致（那样不现实）与冲突不可避免（由于其不可接受的代价与两国间巨大的共同利益，同样不太可能）两者之间做出非此即彼的选择。为了在这些前景良好但不无挑战的框架内将达成海事领域建设性成果的机会最大化，美国和中国需承认，他们的关系存在于一个广泛的航海国家共同体内更大的、多边的海军和民用海事关系的氛围之中，其将共同塑造未来的海洋治理（maritime governance）。正是这种共享的国家利益网络形成了最为持久的合作基线。

建立信任措施（CBMs）与其他合作活动不可能孤立地克服战略互疑。对于中美两国而言，战略互疑源于持久的历史经验、文化和政治体制的差异；源于两国对国际法概念，威斯特伐利亚体系下的权利、主权和国家间平等，以及国际制度所扮演的适当角色的理解不同；源于稳定边界的优先性不同；以及不同的国家利益。共同利益产生战略必要性和信任，推动实质性合作，而不是相反。合作本身不一定会建立战略互信。

尽管战略互信在关键领域仍然是难以捉摸的，然而对于海上建立信任措施与合作而言，增加行动互信和减少意外的风险升级是一个现实的目标。在《美国海

1 Andrew S. Erickson, "Assessing the New U.S. Maritime Strategy: A Window into Chinese Thinking," *Naval War College Review*, Vol.61, No.4, Fall 2008, pp.35-36, <http://www.usnwc.edu/getattachment/21380430-28cf-4a54-afbb-cb1f64761b27/Assessing-the-New-U-S--Maritime-Strategy--A-Window.aspx>, 2015-05-20; Andrew S. Erickson and Gabriel B. Collins, "Beijing's Energy Security Strategy: The Significance of a Chinese State-Owned Tanker Fleet," *Orbis*, Vol.51, No.4, Fall 2007, p. 684; Andrew S. Erickson, "Combating a Truly Collective Threat: Sino-American Military Cooperation Against Avian Influenza," *Global Health Governance: The Scholarly Journal for the New Health Security Paradigm*, Vol.1, No.1 (January 2007), p. 8, http://ghgj.org/Erickson_1.1_Combating.htm, 2015-05-20.

2 关于如何在现实的一项美国政策中贯彻这些原则的详细讨论，参见Peter Dutton, "Charting a Course: US-China Cooperation at Sea," *China Security*, Vol.5, No.1, Winter 2009, pp.11-26.

军学会会报》中国问题年度专刊发表的一篇开创性文章中，美国太平洋舰队情报和信息作战主任、海军上校戴尔·里拉赫（Captain Dale Rielage）解释了这两个信任层次之间的关键区别：

战略（政治）互信代表一种决定：另一个国家是一个有用且合适的合作伙伴，无论在单一有限的个案或者跨越数十年的一系列议题之中。政治互信是一项由各自政府高层做出的基本决定。持久的互信通常需要很长时间才能建立，而政治互信却可以在很短的时间内创建和毁坏。

与此相对，**行动互信**是一种预期：通常指军队之间一方认为另一方在作战行动中是安全的、胜任的和可靠的。这种互信不仅在联合作战中是一个要素，在彼此靠近的作战行动中也是。行动互信必须经高层决定才可启用，但无法被高层所创建。它是建立在长期已被证明的能力、可预测性与可靠性基础之上的。

历史提供了大量联合军事行动因为政治同盟军事力量之间缺乏行动互信而导致失败的例子。相反，尽管是政治对手，在冷战期间发生的数量有限的一些事件中，美国和苏联海军实现了一定程度的行动互信，允许双方在彼此接近的地方作业。政治互信通常以抽象的形式表达，而行动互信通常以具体细节和惯常流程来加以表达。给你一个战位，你能守住它吗？你会守住它吗？你能把燃油加注进我的直升机内，而不危及我方机组成员的安全吗？如果我给你信号，你会在对峙中避免采取危险行动吗？你的登船悬梯对我攀爬的水手安全吗？¹

此外，华盛顿和北京有很多共同利益。因此，海上建立信任措施与合作，既非毫无用处也非万能药。它们是适合某些用途而非其他用途的工具。考虑到这一现实，华盛顿和北京将受益于耐心而持续地寻求在非传统安全问题建立信任活动的制度化。双方都有共同努力一起解决非传统安全挑战的动机。事实上，正是军事合作长期影响的不确定性，更突显了强调追求务实的好处。基于他们近年来的行为，双方似乎相当致力于此，但仍有改进的余地。向前推进即在内部和外部的经济、政治和安全挑战中持续丰富已有的海上非传统安全关系，可以说是一项更为艰巨的任务。鉴于两国关系的复杂性，随着时间的推移，取得适度的成就是值得称赞和尊敬的。即使是慢速稳步的进展，也比争取一次性取得突破，但当国家利益再次出现分歧时，那种突破在两国相互指责中烟消云散的情况要好得多。

特别需要强调的是，发展良好、历史悠久的中美海上商贸关系中为务实的海洋合作伙伴关系提供了一个坚实基础。伙伴关系的军事方面则远远落后。伙伴关系加强的先决条件是需要双方确定这种关系的价值。大幅改善双方的伙伴关系，

¹ CAPT Dale C. Rielage, U.S. Navy, "An Imperative to Engage," *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol.141, No.4, April 2015, <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2015-04-0/imperative-engage>, 2015-05-20.

将需要双方的耐心与重新评估，以此确定建立信任措施所最有可能产生的可持续收益，甚至在亚洲持续的安全紧张局势中也是如此。除了务实合作带来的有形利益之外，规范化一套成熟的海上建立信任措施网络又如何与更为广泛的中美战略关系大局联系起来呢？

首先，关键是太平洋两岸的双方政府采取措施，更好地理解双方不信任的原因与根源。中美各自均需要寻求方法，以某种方式接受对方的观点和角色，尽管可能这样做很难。每一方都需要以正式化程序和规范化交流，通过增加战略意图和能力的透明度与更好的危机管理来改善其效能。

一个特别有前景的、用于努力构建海上互信建立机制的领域，是在非传统安全领域的合作：全球化、共同利益、共同威胁的主题，以及没有“零和”博弈（“zero sum”）的担忧，都使合作取得实质性进展更为容易。虽然没有任何建立信任措施可以保证带来成功，我们认为在中国核心安全考量之外的非传统安全领域中仍然可以更好地培育一个建立信任措施的稳定平台。即使基于更广泛战略关系的建立信任措施影响有限或根本不存在，在非传统安全问题上的合作仍可产生对实际问题的共同解决。

二、中美双边海上合作的基础

中美两国有明确的动机在亚太以及更远范围建立海上信任，而亚太的和平与繁荣，将深刻影响21世纪的国际安全。具体来说，经济利益和务实的民间海事关系，可以成为中美进一步合作的有效基础。中美构建海上信任的经济理由如下。

广泛的经济基础

趋势的逆转始于600年前，那时世界经济和技术发展的中心，以及政治活力，从大西洋转向更为广阔的印度—亚洲—太平洋地区。鉴于海洋关系在国际安全领域内不断增长的重要性，这些大趋势对于中美海上关系意味着什么？中美两国海上军事力量如何互动，将有助于在21世纪的国际安全领域为协调其他发达国家和发展中国家的角色定下基调。

幸运的是，中美两国共有许多基本利益，这些共有利益加在一起，使“竞争性共存”成为一项现实的可能性。特别是世界第一和第二大经济体高度依赖的全球体系的健康，取决于安全、稳定的海上交通线（sea lines of communication, SLOCs）。尽管美国部分由于页岩气革命的缘故，对中东的能源依赖正在下降，中国对中东能源的依赖却在增长。这将使得中国对海上交通线更为依赖。像许多国家一样，中国的经济活力严重依赖海洋，包括90%的进出口，以及进口的绝大多数化石燃料，正如上面所讨论的那样。商业依赖海洋，在理论上应该提供中

美之间在世界海洋范围内增强伙伴关系的理由。在搜索和救援 (search and rescue, SAR)、渔业执法和其他涉及海上贸易的问题领域中创建新的合作形式,已经取得一些成功。这两个国家都在争取“竞争性共存”,海上非传统安全越来越表现为一个有吸引力的领域。

共同的经济纽带

中美两国在经济和政治领域都是至关重要的参与者。他们极大地受益于全球体系。此外,两国经济体系的性质,在许多方面,也有利于长期、互利的经济合作。这将为基于公平、对等、透明、互惠的合作,创造一种基本的驱动力。作为世界上两个最大的经济体,这两个国家是全球国际贸易的主要力量,而国际贸易有80%是通过海运来完成的。两个经济体之间的海上联系非常广泛;一方的危机会给另一方带来不利影响。一个不稳定事件造成的可能不太直接但仍然重要的影响,会引发国际政治和市场的不确定性,进而导致中美在海上公域共处的稳定性。

中美两国之间的经贸伙伴关系也是基于两个经济体之间的共同结构特点之上的。正如前文所强调的,中美两国的经济都非常依赖于可靠的、经济的海上能源运输。这个共同利益创建了一系列广泛的扩大海上合作的机会。中国有许多世界上最繁忙的港口,并且中国企业在全世界国际港口的增长中扮演了越来越重要的角色。它有世界第二大的商船队(以及许多其他悬挂外国国旗的中国船只),并于2011年开始与韩国轮流位居世界上建造船舶最多的国家,具体体现在建造的船舶数量、订单处理和总吨位补偿等方面。

在商业领域,改善的海上经济条件中的共同利益,促进了中美之间的稳健合作。集装箱安全倡议(Container Security Initiative, CSI)是中美海上合作中一个实实在在、直接源于密集经济互动的成功案例。北京已经迅速行动,确保其主要港口符合后“9·11”时代的新实践,来确保集装箱货物的安全。它在2003年正式加入了这一倡议,并最终加入了美国主导的相关项目,例如美国海岸警卫队计划(USCG Program)、大港/安全货运计划(Megaports/Secure Freight Initiative)、出口控制与边界安全相关的援助计划。虽然中国出于敏感原因,阻止了美国海关官员直接进驻中国港口(日本、加拿大与美国对等执行的一种做法),美国海岸警卫队还是计划整体增加其在华员工。

静悄悄的合作:实用的民用海事合作

除了广泛的经济利益之外,相对低调的民用海事合作是推动中美海事关系发展的第二个基础。作为拥有世界上最大的渔船队、渔业生产和出口¹的主要民用

¹ *World Review of Fisheries and Aquaculture* 2014, p.36, <http://www.fao.org/3/a-i3720e/i3720e01.pdf>, 2015-05-20.

海事行为体，北京是发展更好的水产和海事管理的一个关键支持者。北京在国际海事组织 (International Maritime Organization, IMO) 管理理事会中拥有一个 A 类理事国的席位，也是所有主要国际海事公约的签署国和重大国际渔业活动的签署及参与国。它一直参与马来西亚、印度尼西亚、新加坡以及国际海事组织捐赠国参加的马六甲海峡安全讨论，并与美国国务院、美国海岸警卫队合作，支持构建一个监控从中国转运危险化学品的系统。

中美海事关系中的民用海事交流，是一个重要的（尽管未能得到正确的评价）亮点。所有的中国民用海事组织，都请求了大量的美国海岸警卫队的交流和协助；其中很多都发生在近些年。美国海岸警卫队很重视当前以及先前一再重申的美国海洋战略中综合性海事服务范围的价值，并已经首次与其中国同行——中国海事局 (China Maritime Safety Administration, MSA) 建立了工作关系。中国渔业执法人员曾临时性地在美国缉私艇上工作（以拦截非法捕捞的中国船只）。每年他们的巡逻船只与美国、日本和俄罗斯同行一道工作，在北太平洋海岸警卫队论坛——东亚唯一的海上安全组织——的框架内防止非法使用流网捕鱼。

2013年春季，中国重组了海事执法机构，为实现中国海岸警卫队更加统一化打下了一个重要基础。此前中国民用海事和海岸警卫机构零散杂乱，包括中国海监 (China Maritime Surveillance, CMS)、边防管理局 (Border Control Department, BCD)、渔政指挥中心 (Fisheries Law Enforcement Command, FLEC) 与国务院下属的海关总署 (General Administration of Customs of the State Council)。“五（或六）龙闹海” [five (or six) dragons contending for the sea] 中的四个机构，现作为中国海警局 (China Coast Guard, CCG) 统一隶属国家海洋局 (State Oceanic Administration, SOA) 管辖，而中国海事局和交通运输部救助打捞局 (China Rescue and Salvage, CRS) 仍然作为交通运输部 (Ministry of Transport, MOT) 的一部分。此次重组曾暂时中止了美国海岸警卫队边境管理和渔业执法部门与中国海事机构的合作，但随后又恢复运作。

中国民用海事部门的重大改革，可以使北京更好地管理该领域的国际合作项目。在中国宣布（重组海警）的时候，大多数反应倾向于关注其对东海中日海上关系的影响。随后，中国海警局在近期中国行动规划以及对东海与南海邻国施压中扮演了重要角色，这也成为美国严重关切的一个问题。然而，一个更为清晰的中国海上执法官僚体系，也可以减少中方的体制性冲突和混乱，从而有助于中美两国海岸警卫队的合作取得进展。

近年来，北京在海上搜救领域的兴趣和能力大幅增加。在1998年和2004年之间，由上海海事局操作的“中国船舶报告系统” (China Ship Reporting System, CHISREP)，负责营救了超过35000名人员，其中包括1500多名非中国籍海员。这是一个每年近6000人的比率，将近两倍于美国海岸警卫队在全球救助的人员

数量。¹ 中国船舶报告系统要求所有的中国船只——无论在任何地区——报告自己的位置，并显然可以及时提供任何中国船只的位置信息。因此，它可能在管理冲突和其他敏感的军事情况中扮演重要的角色。交通运输部救助打捞局，是一个拥有10000多名雇员和180艘船只的官—商混合实体机构，并且是“中国唯一的专业海上搜救和救助力量”。在其当前的“加速发展”时期，交通运输部救助打捞局已被要求具备“全球视角”。它预计，随着海洋经济的发展与海上游艇的增加，救援服务的需求也将增加，因此它也在相应地增强其海上和空中搜救能力。² 另一个海上紧急救援机构，交通运输部下属的中国海上搜救协调中心(China Maritime Rescue Coordination Center, MRCC)在紧急时期负责协调军事部门、中央和地方政府，以及商业和社会资源。

中国继续积极扩大其海警在各类海上非传统安全领域行动的国际参与度，包括与美国的合作。渔政指挥中心在并入中国海警局之前，与美国海岸警卫队自1972年开始，在整个80和90年代一直保持着工作关系，中国渔政指挥中心人员曾被部署在太平洋北部的美国海岸警卫队船只上执行渔业法规。³ 美国海岸警卫队也积极参与中国海事部门的工作。例如美国海岸警卫队的“自动化船舶互助救援系统”(Automated Mutual Assistance Vessel Rescue System, AMVER)，在2007年3月南海搜救沉没货船“独角兽王牌”号(Unicorn Ace)上的19名船员的行动中发挥了关键作用。2007年还有其他美国海岸警卫队与中国交通部海上搜救中心之间的密切协作案例：1月，首次救援中国货轮“通程”号(Tong Cheng 音译)的船员；7月，第二次救援沉没货船“海通7”号(Hai Tong 7)的13名中国船员。后者发生于关岛西北600公里处，其救援有赖于美国海军和美国海岸警卫队机构的关键性参与。⁴

最近，美国海岸警卫队在中美海上合作中所扮演的适度但却有效的角色，在2014年7月举行的第六轮中美战略与经济对话(U.S.-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED)的结果中得到了验证。特别是在20个双边合作承诺中，有三个提到了美国海岸警卫队，这些双边合作承诺包括机制建设、联合渔业执法，以及海上安全与安保合作，在后两者中美国海岸警卫队作为一个机构而被特别提

1 “United States Coast Guard Search and Rescue Summary Statistics,” updated January 9, 2015, <http://www.uscg.mil/hq/cg5/cg534/SARfactsInfo/SAR%20Sum%20Stats%2064-14.pdf>, 2015-05-20.

2 See the official website of the China Rescue and Salvage Bureau at <http://eng.crs.gov.cn/>.

3 “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, 2015-05-20.

4 Li Xiaokun, “3 Dead, 13 Saved in Shipwreck,” *China Daily*, July 14-15, 2007.

到。¹ 这是中美战略与经济对话成果中唯一明确提到的美国海事机构。此外，美国海岸警卫队也正鼓励其中方合作伙伴共同考虑接受“海上意外遭遇规则”(Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES)，因为双边海事关系不能仅限于海军之间。

2014年6月，美国海岸警卫队执法船“摩根索”号(USCG vessel Morgenthau)与中国海警船2102号(CCG 2102)在东中国海联合拦截了当时正在从事非法捕捞活动的中国渔船“寅元”号(Yin Yuan 音译)。² 这一事件显示了两国在东亚渔业执法中的实用主义，并凸显了将2014年底到期的法律授权再延长五年的必要性。此外，在2014年1月，一艘在美国海岸警卫队“自动化船舶互助救援系统”注册的日本煤炭运输船，在关岛附近救助了24名在货船“茂盛森林”号(Rich Forest)沉没后弃船的中国公民。中国海事局对这起事件表示答谢，并且适当地鼓励双方进一步合作。

美国海岸警卫队一直致力于招收隶属于中国海警局和中国海事局的中国学员，在美国国防部位于夏威夷的“亚太安全研究中心”(Asia-Pacific Center for Security Studies, APCSS)参加课程培训。截至2014年7月，至少25名来自这些海事机构的中国学员在此中心受训，在其回国之前研究各种各样的国际海事安全议题。

或许最为重要的是，美国海岸警卫队是促成更多与中国海事机构直接接触的一个推动者。它增加了与中国国家海洋局的合作，促成了2014年5月美国国防大学(U.S. National Defense University, NDU)对北京的访问，并又协助联络了中国国家海洋局对美国国防大学校园的回访。

总之，巨大的经济利益与坚实的民用海事关系，对于构建更强健的整体性的中美海事关系而言，都是重要的基础。

三、海军合作的最佳领域：非传统安全领域

在20世纪最后几年，中美海上合作在很大程度上是由双方民事机构和海岸警卫队的互动来加以定义的。后冷战时代海上非传统安全威胁的扩散，激发了关于双方海军如何也能在和平时共同作业的新思考。最近中美海事机构之间的行动表明，双方理解这一点，但中美在海上非传统安全问题上展开的有意义合作，仍有提升的空间。

1 “U.S.-China Strategic and Economic Dialogue Outcomes of the Strategic Track,” Media Note, Office of the Spokesperson, U.S. Department of State, Washington, D.C., July 14, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/07/229239.htm>, 2015-05-20.

2 “United States and China Coast Guards Interdict Vessel for Illegally Fishing on the High Seas,” *Coast Guard News*, June 3, 2014, <http://coastguardnews.com/united-states-and-china-coast-guards-interdict-vessel-for-illegally-fishing-on-the-high-seas/2014/06/03/>, 2015-05-20.

虽然仍然存在漩涡和不协调的逆流,但新一轮合作的浪潮已经从两国政府部门涌向太平洋。与其他海事部门一样,两国海军在这里有机会去做其他武装部队没有机会去做的事情:建立一种需要大量合作的关系。这种特殊的海上角色并不是一种巧合。鉴于海基存在、港口访问、海军外交以及关键贸易关系的独特性质,海上力量——甚至其中的海军组成部分——在和平时期的互动是有别于其他兵种的。对于中美海上力量而言,这就产生了许多相互兼容和重叠的战略重点。实际上,当考量双边海上贸易时,两国就已经拥有了一种主要的海上合作伙伴关系,尽管在这种关系中军事成分远远落后于商业成分。这种和平时期的接触,尤其在中美海军之间,可能是至关重要的;鉴于变动不居的台湾问题以及其他东海和南海争端的性质,中美两国海军力量也将是最有可能不幸在一场动能战争(kinetic war)中直接交战的。因此,两国海上力量——尤其是双方海军——都有一种强烈的动力去构建一种关系,这种关系使双方无论处于和平或冲突时期,在关键问题上,至少在行动层面上都具有更多的可预见性。

一个积极的发展趋势是,在平衡港口国权利与船旗国权利的问题上,这两个国家的政策偏好不断趋同。在后“9·11”时代,政策趋同的速度加快了,美国开始强调滨海环境与资源保护,而中国则已逐渐开始习惯对驶入其港口的船只给予更多的权利。甚至有可能,北京日益扩大的海上利益和海军活动范围,尤其中国对进入新兴北极航线日益增长的兴趣,可能最终使其海洋法观点与美国和其他海洋国家的观点更为一致。运用《联合国海洋法公约》的条文作为法律基础,中国认为北极海洋区域属于人类集体所有的“共同遗产”领域,因此不能专属于加拿大、丹麦、挪威、俄罗斯、美国(所谓的“北极五国”/“Arctic Five”)。¹ 至关重要的是,中美海上军事与安全合作的发展,也说明了这一发展趋势。

中国官方媒体对此仍报以怀疑的论调,大大小小的危机也不时撼动中美双边关系,然而中国正悄然与美国在一系列海上安全活动中展开合作。

军事上,双方军队领导人在过去的20年里已经公开会晤过数百次。虽然中美两国在1998年签署了《海上军事磋商协议》(Military Maritime Consultative Agreement, MMCA),但可以说,这种海上互信建立措施在安排每年一次的军队官员间的常规化讨论方面所做的工作,要多于对双方实时管控海上关系能力的实际促进。只有在21世纪初发生了EP-3这一悲剧事件之后,中美两国海军才逐步增加了业务联系。近年来,中美两国已经逐渐从仅限于海警之间的合作走向横跨众多的非传统安全问题领域的直接海军合作。

尽管敏感性更强,且受到北京最近两次暂停双边军事关系决定的限制,中美

1 Shiloh Rainwater, "Race to the North: China's Arctic Strategy and its Implications," *Naval War College Review*, Vol.66, No. 2, Spring 2013, p.74, <http://www.usnwc.edu/getattachment/31708e41-a53c-45d3-a5e4-ccb5ad550815/>, 2015-05-20.

两国海军之间的合作仍在不断扩大。除其他因素之外，中美海军交流的扩大，明显与两种现象同步发展：一种是中国不断增长的海外利益及其在国际经济和政治秩序中所拥有的重大利益，另一种则是中国相应启动的、更为广泛的国际军事行动及合作倡议。¹

继这些非传统安全的交流之后，中美海上非传统安全合作加强的案例也在频繁增加，尤其在过去的六年多时间里，中国一直在其主张的领海范围以外保持海军军事存在，这在近现代历史上还是首次。例如，自2008年以来，中国先后部署了20批反海盗护航编队（截至目前）前往亚丁湾。中国人民解放军海军的导弹驱逐舰、导弹护卫舰、补给舰和登陆舰定期与美军联合海上部队（Combined Maritime Forces, CMF）——151联合特遣舰队（Combined Task Force, CTF-151）以及北约的反海盗巡逻舰队展开常规性互动。在亚丁湾，中美两国海军多次会面，进行登舰交流（shipboard exchanges）和其他形式的合作。同时，在由美国与欧盟（European Union, EU）主导的“信息共享与防止冲突”（Shared Awareness and De-Confliction, SHADE）多边反海盗平台上，中国与其他国家相互协作，打击海盗。亚丁湾的护航任务也极大地促进了中美两国之间的双边非传统安全合作，正如2012年、2013年与2014年连续举行的反海盗联合演练所彰显的那样。

除了反海盗之外，过去的数年里，中美两国海军在各地区和应对各类非传统安全挑战的合作都在上升。2013年9月6日至9日，中国人民解放军海军军舰“青岛”号、“洪泽湖”号与“临沂”号停靠珍珠港，与美国海军人员在搜索与救援、海上医学、通信、管道修补和消防领域开展共同训练。这是中国人民解放军海军自前文提到的2006年访问之后的首次访美，也是2000年以来首次访问珍珠港。

相较于以上的互动，更开风气之先的是2012年9月美国当时的国防部长莱昂·帕内塔（Leon Panetta）邀请中国人民解放军海军参加2014年度的“环太平洋军演”（Rim of the Pacific, RIMPAC），中国在6月份接受邀请、在2014年7—8月最终参与演习，这在中美海军关系史上是一个里程碑式的事件。2014年，中国首次直接参加了世界上最大规模的国际海军演习，而不是仅仅作为一个观察员。

在2014年的国际海军研讨会及其他场合，中国人民解放军海军司令员吴胜利海军上将保证了人民解放军舰艇将及时通过“船舶间无线电”（bridge-to-bridge radio）用英语呼叫美国同行，并承诺迅速解决任何可能出现的失误。他的美国同行、乔纳森·格林纳特海军上将（Admiral Jonathan Greenert），仍在坚定地致力于探讨进一步合作的可能性。²

除了环太平洋军演之外，美国一直邀请中国在“全球海上伙伴项目”（Global

1 Shiloh Rainwater, "Race to the North: China's Arctic Strategy and its Implications," p. 30.

2 Sam Lagrone, "CNO Greenert: U.S. Navy Needs to Engage More with China," *USNI News*, October 15, 2014, <http://news.usni.org/2014/10/15/9555>, 2015-05-20.

Maritime Partnership, GMP) 的框架下就非传统安全问题开展更广泛的合作。双方可以就各种正在出现的非传统安全威胁展开探讨,以便为行动互信的构建提供更多机遇。例如,“北京未来在几内亚湾安全所扮演的角色特别引人关注,这不仅是因为中国在几内亚湾国家开展金融和贸易活动,”一名美国分析家强调,“还因为在中美两国在非洲的战略竞争日益增长的大背景下,它可能是在中美关系中最理想的、实现互利合作的领域之一。”¹ 事实上,3-17特遣舰队 (Task Forces 3-17) “信息共享与防止冲突”平台的联络官、目前负责管理中国人民解放军的非传统安全机构的周波大校便认为在这方面中美之间的合作拥有广阔的空间。²

这种可能性是重要的,因为一旦国际社会决定,索马里海盗的威胁不再足够严重、不值得多国部署军舰,中美两国在亚丁湾的合作最终将不复存在。再回顾一下最近中国众多海上非传统安全行动,例如中国人民解放军海军从利比亚和也门撤侨,在地中海为叙利亚化学武器外运销毁护航,以及马航370航班 (MA Flight 370) 失踪后的搜救努力,使这个问题变得更加有趣,因为所有这些行动都是通过中国人民解放军海军打击海盗的行动开启的。

除了海军海上合作之外,目前正在进行的努力,是实现两国海军军官和学员之间的定期交流。两国海军已经发起了一个学员交流项目,本文作者之一已经参加。2015年2月,29名快速选拔的中国人民解放军海军军官在美国海军学院、水面作战军官学校 (Surface Warfare Officers School) 以及海军战争学院 (Naval War College) 参加了为期6天的同行交流项目。³ 一个由15名美国海军战争学院学员和几位教员组成的代表团预计于2015年7月访问北京以及回访南京海军指挥学院。一个由水面作战军官学校组织的对华访问预定于2015年10月进行。

四、进一步合作的领域

双方都能从不断加强的合作中受益,并可能由此进一步为中美两国之间持久的“竞争性共存”打下基础。

1 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, September 2012, pp.96-99, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1120.pdf>, 2015-05-20.

2 Sr. Col. Zhou Bo, “Security of SLOCs and International Cooperation,” presentation at “ASEAN Regional Forum Seminar on SLOC Security,” Beijing, December 8, 2014.

3 Zhao Lei, “Chinese Navy Officers Find Value in US Visit,” *China Daily*, February 12, 2015, http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-02/12/content_19561288.htm, 2015-05-20.; Yao Jianing, ed., “Navy Captain Delegation's U.S. Tour Receives Compliments,” *China Military Online*, February 9, 2015, http://eng.chinamil.com.cn/news-channels/2015-02/09/content_6347318.htm, 2015-05-20.

危机管理的重要性

中美海军合作关系滞后于其民事对应部门，为误判留下足够的漏洞，而战术层面的意外行动可能导致两国的战略性挫折。一个处理不当的事件，可能会无意中破坏多年以来苦心经营的成果。鉴于问题的严重性，将导致破坏性事件的风险降到最低，符合中美双方的共同利益。

我们当前所拥有的基础性框架还只是初步的，并不足以确保预防冲突。例如，在2014年“西太平洋海军论坛”(Western Pacific Naval Symposium, WPNS)上讨论的“海上意外遭遇规则”中，为各国海军在太平洋意外遭遇时降低紧张程度提供了基本的通信和操纵程序。但是，该规则并不具有法律约束力，也未能克服重大技术和行动信任的问题，而这些都是此类机制具备更强号召力所必需的因素。因此，在东亚海上危机管理的相关敏感问题上，该规则不太可能产生重大影响。

各级军事官僚主义中的常规交流，可能有助于解决当前意外升级的风险。在一个先进的通信和传感技术的时代，建设一个健康的、能促进战术军事平台之间以及作战指挥部之间及早、实时通信的“风险管理机制”，将会极大地改善双边沟通和危机管理。当然，这样的基础设施必须被安全地独立设置于每个国家的C4ISR平台之上。此外，可补充以更频繁的会议（尤其是在身居幕后的非政治的军事专业人士之间，以及文官同行之间），以及形成某种事后的评估过程与建立信任措施。这并非史无前例的，因为有许多历史的和当前的榜样（例如，1972年美苏《防止海上意外事件协议》/INCSEA和1989年美苏《关于防止危险军事活动的协议》/Prevention of Dangerous Military Activities Agreements）——甚至是没有包含会议规定的“海上意外遭遇规则”——可供参考。

美国海军想与中国人民解放军海军建立伙伴关系、行动互信及信任，也想展示双方应如何以负责任态度加以运作，同时遵守国际法和国际规范。另外，通过理解对方的行动、能力与语言差异，建立一种强有力的关系，从而降低风险与防止海上误判，这也是有价值的。前线部队因此将可以更好地加以回应，而不是在发生近距离拦截、危险接近或者碰撞时使事件进一步升级。

正在考虑的建议

抛开可持续发展的障碍，双方正在积极考虑如何增进相互了解。具体来说，格林纳特海军上将与吴胜利海军上将正在推动“改善中美海军理解与合作的联合倡议”。这是格林纳特于2014年7月访华之际向吴胜利提出的。这组提议包括了旨在使双方的海上接触变得更为成熟的两种方式。

首先也是最为重要的一点是，通过使用预先规划好的模块来增加演习频率的提议。这种机制旨在减少外来特性，通过同产品模板进行预先计划与协调，由

此减少此类互动所产生的行政费用。通过使前线部队进行演习与港内交流更加容易，双方互动的频率和规模可以有所增加。而这还将减少计划难度，增加将来再次互动的可能性。按这一方式产生的行动合作，可在以下三个方面展开，并记入港口/航行中的演习记录，即海上搜救、反海盗，以及人道主义援助与救灾(Humanitarian Assistance and Disaster Response, HA/AD)。这是一个构建行动互信的更大努力的一部分，目的是避免意外的升级或冲突，即使战略目标的冲突已经导致双方战略互信的缺失。

第二项使中美海上关系成熟化的提议涉及“海上意外遭遇规则”的实施。在青岛召开的“西太平洋海军论坛”上，“海上意外遭遇规则”获得了几乎一致的支持。只有一个国家投了弃权票，这个国家既非中国，也非美国。关键是在实际操作中始终坚持服从“海上意外遭遇规则”这一相对简单、但颇有价值的流程。由于模块是根据演习而设计的，“海上意外遭遇规则”的演练可以被全部整合进去。这是2014年度“环太平洋军演”的一个主要科目：一支由中国舰艇和护航的美国海军所组成的编队，在从东亚到夏威夷的航行期间，演练了“海上意外遭遇规则”科目。

格林纳特对吴胜利的一揽子提议中，还包含了若干关于岸上合作的子建议。一项倡议呼吁，在预定的港口访问期间，要有更多的实质性演习和专业交流。¹另一项建议为，中美两国建立定期的海军间通讯联络。这将包括双方慎重的日程安排以及定期举行高层电话沟通，讨论双方合作的进展情况及后续事项等——这些都不仅限于危机期间。还有一项建议，呼吁定期举行初级和高级军官学术交流。这需要编排一份可预测的时间表与常规活动排期表。海军职业军事教育院校(Naval PME schools)应该积极参与。

虽然中国在海上公域迅速增加的海军存在有时被视为威胁，但这最终将促使中美两国在低度敏感领域展开更多的合作。

功能性合作领域

中国日益增长的国家能力，对其担负起全球海上领导角色，既是挑战，也带来机遇。作为在全球海上公域中的一个战略利益相关方，北京越来越有能力为国际体系提供这样的公共产品。其他国家越来越多地呼吁北京提供这种与其所希望获得的国际地位相称的公共产品。为了使中国获得其渴望的国际影响力并做出必要的国际贡献以确保这种影响力，中美两国或许都将从遵从以下模式的合作中受益。就功能性领域而言，合作可以从相对容易的、针对非国家行为体与自然灾害问题的多边努力开始，逐渐朝更加困难的、带有更多传统安全影响的双边努力

1 Bonnie Glaser and Jacqueline Vitello, "US-China Relations: Still Treading Water, the Sixth S&ED," *Comparative Connections*, September 2014, http://csis.org/files/publication/1402qus_china.pdf, 2015-05-20.

推进。

鉴于问题的利害关系，现在是探索如何采取这些重要措施的时候了，即使我们还不能肯定它们会导向何方。这将要求奥巴马总统和习近平主席以及他们的继任者，将小布什政府的中美作为全球“利益攸关方”的愿景更彻底地扩大到海洋领域——这一挑战因两国领导人当前都面临着复杂的优先权竞争而变得更加困难。总而言之，建立信任措施的一个关键组成部分，是建立某种程度的行动互信，即使战略互信不能充分实现。除了上述关于军事学术交流，以及相关的建立信任措施和非传统安全概念的讨论之外，以下是几条产生更大的行动互信的途径。

有实质性成果的领导层对话

国家在国家层面上达成某种信任方式的能力，可能会有助于遏制更具侵略性的军事倾向。因此，保持定期举行的、横跨全方位政策问题的高层对话，对于构建双方领导层之间的互信而言，将是必不可少的。因为，它将促使两国领导人更全面地考虑问题，并且指示各自的官僚机构着眼于那些大的问题，而不是让双方在那些敏感问题上的分歧的“最小公分母”来破坏双方更大的利益。

有大量证据表明，在这一重要方面取得了进展。例如，2013年6月，习近平主席在安纳伯格庄园峰会（Sunnylands Summit）提出了两个构建军事互信机制（military-to-military CBMs）的建议。¹ 其中包括建立重大军事活动相互通报机制，以及空中和海上军事活动的行为准则。奥巴马总统反应积极。双方代表团在随后的12个多月里多次会晤。2014年11月，在北京举行的亚太经济合作组织（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）峰会期间，中美两国公开宣布创建军事互信构建机制，由当时的美国国防部长查克·哈格尔（Chuck Hagel）与中国国防部长常万全签署了“谅解备忘录”。

第一个谅解备忘录，“公海海域海空军事安全行为准则”（“Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters”），更明确针对军事遭遇时的通信和操作流程。第二个谅解备忘录，“重大军事行动相互通报机制”（“Notification of Major Military Activities”）² 则广泛涉及彼此政治、战略发展与军事活动观察的相互通报。

1 Peter Dutton and Andrew Erickson, “When Eagle Meets Dragon: Managing Risk in Maritime East Asia,” *RealClearDefense*, March 25, 2015, http://www.realcleardefense.com/articles/2015/03/25/when_eagle_meets_dragon_managing_risk_in_maritime_east_asia_107802.html, 2015-05-20.

2 Memorandum of Understanding Between the United States of America Department of Defense and the People's Republic of China Ministry of National Defense on Notification of Major Military Activities Confidence-Building Measures Mechanism, http://www.defense.gov/pubs/141112_MemorandumOfUnderstandingOnNotification.pdf, 2015-05-20.

当然，还有许多可以取得进步的空间。美国继续优先考虑一份预期在2015年底完成、关于空中遭遇的附带文件，以及一项关于弹道导弹发射的规约。更广泛地说，已宣布的双边建立信任措施在国际法之下没有约束力，尽管它们大量借鉴了《联合国海洋法公约》、“国际海上避碰规则”（International Regulations for Preventing Collisions at Sea, COLREGS）与诸如“海上意外遭遇规则”之类的协议。

不那么官方的渠道

与这一总体思路相符，一系列非敏感性领域仍将是中美合作最可行的起点，并且这些合作可以持续，无论中美海事关系的情形如何。这些途径包括旅游、民间学术会议与交流、第二轨道外交（如通过亚太安全合作理事会等）、新的海洋资源和技术的商业利用、环境保护、气象（例如台风和海啸探测）和科学研究。对于这些领域，商业界和非政府组织可以继续发挥主要的作用。对这些倡议给予更多的认识，同时更好地协调不同政府的相互作用，都是必需的。

结论：一种适度的推进方式

姑且不论其确切的内容，建立和维持一个较高层次的、涉及共同利益的海上合作，需要努力和耐心。华盛顿和北京必须忍受他们关系中存在的许多模糊与掣肘，并且能够对出现在哪怕是双方感觉较不敏感领域的偶尔挫折有心理准备。

虽然核心传统安全冲突给中美关系带来挑战，但是海上非传统安全合作的潜在价值及其与中美互信构建的关联值得考虑。正如其他人所指出的，当代中美两国之间在海上非传统安全问题的合作——反海盗也许是最显著和持久的案例——与上一次世界上两个最大强国在海洋公域互动有所不同，代表了一个意义深远的开端。这表明，尽管在一个狭窄领域的合作将不会“修复”其他领域的争端，美国和中国确实可以在有共同利益的问题上展开合作。

尽管华盛顿和北京经常指责对方回归“冷战思维”，但美国和苏联都曾公然试图削弱对方在远海的影响力，且美苏之间在那里也从未达到当前中美两国维持的合作水平，哪怕这种合作再不起眼。不过，在冷战后期，美苏两个超级大国参与双边安全会议和谈判，甚至达成了具有相当实质性深度的军控协议，而这种深度又是中美两国从未达到的。中美两国是否会共同努力，以积极的方式改变国际安全领域的现状，仍然是一个悬而未决的问题。虽然可能不会决定最终结果，海上建立信任措施仍是一个有价值的倡议，反映了双方对和平共处的基本诉求，尽管这是一种竞争性的共处。

最近的进展，例如中国海军舰艇在亚丁湾持续部署打击海盗，表明了中国人

民解放军和中国人民解放军海军的任务可能变得与美国长期以来所强调的人道主义援助和救灾越来越具兼容性。这些因素很可能会增加中美海上合作的战略空间，尽管抓住这一机会并非易事，而且双方还须付出大量努力。

（何岸 译；骆舒娴、于铁军 校）