

中美海上危机管理面临的困境与改善路径^①

胡 波

〔内容提要〕当前,在中美海上竞争加剧的背景下,加强危机管理正成为两国官方和理性人士的共识,然而,即便两国和两军都有强烈的意愿,中美海上危机管理的进展仍不尽如人意,呼吁和倡议多,落地的和有成效的行动较少。本文在回顾中美海上危机管理现状和既往研究的基础上,重点分析妨碍其进展的结构性因素,即中美海上竞争或互动的特殊性,进而探讨缓解这些因素的路径和方法。本文认为,有效的中美海上危机管理必须从战略、规则和机制三大方面同步进行相互适应和妥协的安排,包括相互接受共存、共识的系列规则和必要的制度机制等,三者相辅相成、互相促进。过于偏重战略安全,或过于侧重行动安全,都不可能有很大的进展和成效。

关键词:美国军事与外交 中美关系 海上危机 影响因素 危机管理改善路径

在战略安全领域,加强危机管理可能是中美间唯一的共识,特别是 2020 年以来,随着军事竞争的加剧,中美双方都意识到了竞争失控的风险,台海和南海的形势尤其受到关注,双方也都频繁释放希望加强危机管理的积极信号。^② 拜登政府明确表示,

① 感谢《美国研究》匿名审稿专家的修改建议,文章不当之处概由本人承担。

② Rachel Esplin Odell, "How Nongovernmental Actors Can Improve Crisis Management in U.S.-China Relations," February 12, 2021, available at: <https://us-china.report/management/>; Jack Detsch, "Biden Looks for Defense Hotline with China," *Foreign Policy*, May 10, 2021, available at: <https://foreignpolicy.com/2021/05/10/biden-china-xi-jinping-defense-hotline-pentagon/>

“美国要与中国竞争,但不要对抗”。^①中国国家主席习近平在与拜登的元首通话中指出,“当前中美关系正处于重要关口,中美在一些问题上会有不同看法,关键是要相互尊重、平等相待,以建设性方式妥善管控和处理”,^②中方在其他场合也多次重申“聚焦合作和管控分歧”。^③就当前及未来的中美军事关系而言,竞争可能难以避免且日益激烈,增进战略互信和减少针对性军事行动等一般意义上的信任措施并不现实,而危机预防和危机管理是更为紧迫和更为现实的任务。^④这一点也是中美两军和两国战略界的共识,特别是加强海上危机管控正在成为中美军事关系中的热门议题。

中美异口同声地强调危机管理,显然与形势的发展紧密相关。一方面,中美双方特别是美方认识到,大国军事竞争已经不可避免,且将日渐加剧;但另一方面,双方越来越担心军事摩擦和危机的失控。从战略态势看,中美在常规领域军事竞争的不确定性在增大,一个大的背景是,中国的崛起和美国相对实力的下降,将最终在西太平洋形成一个新的战略平衡,而这个过程注定是不稳定的。^⑤如果双方不能很好地管控这个进程,中美发生直接对抗甚至军事冲突的风险将越来越大。就操作层面而言,在日益针锋相对的战略、战术和作战概念影响下,两国海空力量相遇的频次和烈度都在显著上升,因意外事件导致升级的风险日益升高。中美两军关系的重点已从增进战略互信转向管控战略竞争,意图的相互了解可能并不那么重要,重要的是基于能力的相互试探及相互克制。因此,即便双方越来越不信任或喜欢对方,但对管控竞争的需求也越来越大。^⑥

然而,现实的情况是,在双方都有如此强烈意愿的背景下,中美在危机管理方面依然停滞不前甚至出现倒退,如2020年的“中美海上军事安全磋商机制”会议,就因为议程和议题设计分歧等原因而不得不取消。拜登政府执政以来,情况仍未见改善,直到2021年8月28日,两军才进行了2021年的首次官方对话。对此,美方长期指

① “Remarks by President Biden in Press Conference,” March 25, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/25/remarks-by-president-biden-in-press-conference/>.

② 《习近平同美国总统拜登通电话》,新华网,2021年2月11日,参见网页:http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/11/c_1127093231.htm.

③ 王毅《聚焦合作、管控分歧:推动中美关系重回健康稳定发展轨道》,2021年4月23日,参见网页:<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1871189.shtml>.

④ U.S. Department of Defense Hosts First Crisis Communications Working Group With the People's Republic of China People's Liberation Army, October 29, 2020, available at: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2398907/us-department-of-defense-hosts-first-crisis-communications-working-group-with-t/>.

⑤ Michael D. Swaine, “The Deepening U.S.-China Crisis: Origins and Solutions,” Carnegie Endowment for International Peace, February 21, 2019, p.2.

⑥ 胡波《中美海上和平的三大前提》载《军事科学》2018年第4期,第57页。

责中方缺乏意愿和诚意,拒绝美方的相关倡议;而中方则回应称,美方是在颠倒黑白、混淆视听,在议程设置等方面搞霸凌,责任完全在美方。^① 实际情况究竟是怎样的,中美两军危机管理为何如此之难? 究竟是意愿问题,还是受制于其他客观因素? 这是一个中美在推进危机管理进程中必须要首先探讨的课题。中美间的危机管理处于一个什么样的水平? 在意愿之外,究竟还有哪些因素阻碍了中美海上危机管理的发展? 考虑现实和可操作性,该如何务实推进? 回答这些问题是我们认识和推动中美危机管理的重要基础。

一 现状及既往的研究

中华人民共和国成立后,中美间的危机管理始于朝鲜战争后,朝鲜战争正面冲突的代价间接促使双方采取措施避免再次发生战略误判和直接武装冲突。中美建交后的10年间,双方的军事对抗得到了极大缓解,危机管理的需求大大降低。冷战结束后,中美合作对苏的战略需求消失,两军关系不断出现纷争,新的战略形势推进双方开展了一系列主动危机管理的尝试。2012年前后,中美军事竞争明显加剧,中美危机管理也进入了新的阶段,2014年前后达到了一个小高潮。2014年11月,中美两国国防部签署“两个互信机制”备忘录,即“建立重大军事行动相互通报机制”和“海空相遇安全行为准则”。^② 特朗普政府时期,即便中美关系总体紧张,但加强危机管理的共识依然存在。中美进行了两轮外交与安全对话,国防部部长也有多次会晤和通电话,两军高层对外一致强调危机管控的重要性,甚至称要将两军关系打造成中美关系的“稳定器”。^③ 2020年10月28日至29日,在部分国际媒体炒作“十月惊奇”之时,中美两军举行了危机沟通工作组视频会议,美国否认有关美方可能会对南海岛礁发动袭击的报道,并表示“美方无意对华制造军事危机”。总的来看,中美危机管理一直在不断发展,也有一定的成效,只是远远跟不上中美竞争关系的演进。

(一) 中美现有的危机管理机制

应当承认,冷战结束以来,中美危机管控机制的建设取得了不小的进展,形成了高层互动、对话沟通管道和行为准则三大类的危机预防和管控的制度安排。

① 中华人民共和国国防部《海军新闻发言人刘文胜海军大校就美称中方拒绝参加中美海上军事安全磋商机制会议答记者问》,2020年12月17日,参见网页: http://www.mod.gov.cn/topnews/2020-12/17/content_4875667.htm。

② 2015年9月18日,双方就重大军事行动相互通报机制新增“军事危机通报”附件以及海空相遇安全行为准则新增“空中相遇”附件完成正式签署,这标志着“两个互信机制”建设取得了新的成果。

③ 《魏凤和与美国国防部长马蒂斯举行会谈》,新华社,2018年11月10日,参见网页: http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-11/10/content_5339122.htm。

1. 高层联络与对话。中美元首主要通过直接会晤、热线、特别代表和电报等多种方式保持着频繁互动。两国首脑的直接面对面会晤对于稳定中美关系起着至关重要的作用,两国两军关于危机管控的重大进展几乎都是在首脑会晤中达成的。会晤包括国事访问和多边场合的非正式会晤,其本身即是两国关系走向的风向标。1997年,中美双方同意设立两国首脑热线,并在1998年正式建立了两国元首的直通电话通信线路。两国元首通常会在重要节庆日互致问候或就重大事件交换意见。主席或总统特别代表也是两国元首推进重要议程或传递信号的重要方式,时间较为灵活。电报是一种便捷的快速通信的文书,通常被用来向对方表示祝贺、感谢或慰问。

2. 沟通及交流管道。正式的外交管道包括两国的驻外使馆、国防部直通电话和一些例行的对话机制如中美战略与经济对话、中美外交与安全(2+2)对话、中美国防部工作会晤(Defense Policy Coordination Talk, DPCT)、中美国防部防务磋商(Defense Consultation Talks, DCT)和中美海上军事安全磋商机制等。根据美国国防部的统计,每年两军的交流频次在2014年到达高潮,达41次,而在特朗普时期有很大的缩减,每年不超过20次。^①其中,国防部直通电话是两国国防部部长交流热点问题的重要渠道,于2007年11月由两国国防部同意设立,2008年4月两国国防部部长进行了首次通话。国防部直通电话的频次并不固定,主要根据形势发展和工作需要。该管道意在交流看法和保持联系,形式意义大于实质,但在中美两军竞争加剧的背景下,它作为不可或缺的沟通渠道的重要性越来越高。中美战略与经济对话在特朗普时期取消,重新设立的中美外交与安全对话仅进行了两轮,目前来看,拜登政府大概率不会重启这两大机制,而会以不定期的会晤来代替。中美国防部防务磋商始于1997年,为副部长级,主要用于双方就重大防务议题交换看法。中美1998年签署的《关于建立加强海上军事安全磋商机制的协定》(Military Maritime Consultative Agreement, MMCA)是两国间第一个军事领域信任措施协定,内容包括年度会晤、专门会议和工作组会议,年度会晤的代表级别为少将或中将级,意在交流和管控操作层面的分歧及风险。

非正式的沟通交流渠道包括代表团互访、不定期会晤和联合行动等,较有代表性的如特朗普政府时期的中美夏威夷会谈和2021年3月18日至19日的中美阿拉斯加会谈。这类会谈的主要作用在于交流看法、表达关切和重申立场。伴随两国和两军关系的紧张,工作层面非正式沟通交流的频次逐渐降低。除了礼节性的访问或会晤,两军关系的深入发展面临着诸多的障碍。就美国方面来看,国内法律限制了与中

① Congressional Research Service, "U.S.-China Military-to-Military Relations," January 2021, available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11712.pdf>

国军队的沟通与交流,以 2000 财年《美国国防授权法》为代表的系列美国对华歧视性法案始终是制度性障碍;二是美方越来越强调对等,以往在中美能力差距较大时,美方还能对中国国情和中国军队的特殊性给予一定的照顾,随着中国国力的增强和军队的日益现代化,美国越来越锱铢必较甚至是过度反应;三是在大国竞争思维的作用下,美方认为过多和过深入的交流合作会提高中国的军事能力,反而对美方不利。^①

3.军事行为规则。除了《海上意外相遇规则》等多边机制外,2014 年 11 月建立的“重大军事行动相互通报机制”和“海空相遇安全行为准则”,是迄今为止,中美两军最为具体的有关军事行为的制度安排。然而,这两大机制的运行需要有良好的政治氛围和总体关系环境,强制性和操作性不强,并没有对抑制两军摩擦或海上冲突发挥明显的实质性作用。

(二) 相关的研究

关于危机和国际危机的定义,国内外学界尚无统一的定义。在国际关系领域,狭义的国际危机主要指军事危机,而广义的国际危机则包括军事、政治、安全、经济和社会等类型。“危机是威胁到决策集团优先目标的一种形势,形势的发展具有较大的不确定性,且决策者做出有效反应的时间非常有限”。^② 国际危机是“两个或两个以上主权国家在发生严重冲突时的互动过程,冲突没有导致战争,但战争的危险临近”。^③而危机管理是一种进程,目的是阻止或减轻危机对自身的负面影响,是“为防止形势长期恶化乃至引发战争而对危机进行预防、决策、应对、解决、后续处理的整个过程”。^④为了缓解战争威胁同时不损害自身的重要利益,国家往往会综合运用威慑、强制外交、保证和利诱等手段。^⑤危机是一种特殊类型的冲突,危机管理因此也有别于一般的冲突解决,成功的危机管理往往不是寻求解决利益冲突,而是控制局势,缓和矛盾,降低危机升级的风险,特别是避免爆发军事冲突。^⑥不同领域的国际危机,其发展规律和应对都有较大不同,笔者认为,很难有一套统一的框架能用来解释不同类

① Congressional Research Service, “U.S.-China Military-to-Military Relations,” January 2021, available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11712.pdf>.

② Charles F. Hermann, *International Crises: Insights from Behavioral Research* (New York: Free Press, 1972), p. 13.

③ Glenn H. Snyder. Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises* (N.J.: Princeton University Press, 1974), p.455.

④ 杨洁勉《后冷战时期的中美关系:危机管理的理论和实践》,上海人民出版社,2004 年版,第 23 页。

⑤ Vincent Alcazar, “Crisis Management and the Anti-Access/Area Denial Problem,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (Winner 2012), p.52.

⑥ 张浣生、史文《中美危机管理的基本概念、原则和变量》,载张浣生、史文主编《中美安全危机管理案例分析》,北京:世界知识出版社,2007 年版,第 5 页。

型的国际危机。本文所指的危机管理,主要侧重军事危机管理。

21 世纪初,中美学界掀起了一波研究中美危机管理的热潮,这在很大程度上是受到了 1995~1996 年第三次台海危机、1999 年炸馆事件和 2001 年撞机事件的影响,因为这些危机对于中美关系的影响实在太太。中国现代国际关系研究院于 2003 年出版《国际危机管理概论》一书,介绍了美国、俄罗斯、日本、韩国和以色列等国的危机管理机制,并通过案例进行说明。^① 2004 年,上海国际问题研究院研究员杨洁勉的《后冷战时期的中美关系:危机管理的理论和实践》一书,提出“环境-机制互动论”,重点研究国际总体环境和国家决策机制在国际危机管理过程中的互动规律。^② 进入 21 世纪第 2 个 10 年,关于危机管理的政策性研究增多,而学理性研究偏少。大体而言,已有的研究主要聚焦现状评价、原因分析和改进建议等方面。

1. 现状评估。几乎所有中外的研究者都认为,中美的危机管理机制不完善,运行的效率也不尽如人意,甚至都不如当年的美苏和今天的美俄。^③ 流行的说法是,中美已经进入了新冷战,军事竞争越来越激烈,但严重缺乏相应机制以务实地管控竞争。^④ 双方虽然已经建立了初步的双边危机管理的互动机制,但它们尚处于起步阶段,其运作程序和规则尚未完善,^⑤ 细节不明确、没有拘束力、操作性不强,且容易受到双边关系形势的干扰。^⑥

中美海上军事安全磋商机制是目前中美两军有关海空安全机制化最强的对话平台,然而在磋商过程中,双方很大程度上仍停留在不断重申各自的既定立场和相互指责。美方一再指责中国舰船及军机威胁美国军事人员的安全,中方则强调海空事件主要根源在于美军对中国的频繁抵近侦察及其他军事活动。^⑦ “中美海上军事安全磋商机制只是一个磋商进程,类似于当年美苏签署《美苏防止海上事件协定》以前的情形”,因而有必要以“‘正式的互动规则’来补充中美磋商协定中的安全对话”。^⑧

① 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著:《国际危机管理概论》,北京·时事出版社,2003 年版。

② 杨洁勉《后冷战时期的中美关系:危机管理的理论和实践》。

③ Kurt M. Campbell and Ali Wyne, “The Growing Risk of Inadvertent Escalation Between Washington and Beijing,” *Lawfare*, August 16, 2020.

④ David Shambaugh, “As the U.S. and China Wage a New Cold War, They Should Learn From the Last One,” July 31, 2020, available at: https://www.wsj.com/articles/as-the-u-s-and-china-wage-a-new-cold-war-they-should-learn-from-the-last-one-11596223180?mod=hp_featst_pos4.

⑤ 杨洁勉《后冷战时期的中美关系:危机管理的理论和实践》,第 3 页、第 122 页。

⑥ Rush Doshi, “Improving Risk Reduction and Crisis Management in US-China Relations,” November 11, 2020, p. 2, available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/11/Rush-Doshi.pdf>.

⑦ 张愿、胡德坤《防止海上事件与中美海上互信机制建设》,载《国际问题研究》,2014 年第 2 期,第 103 页。

⑧ David Griffiths, “U.S.-China Maritime Confidence Building Paradigms, Precedents, and Prospects,” *U.S. Naval War College, China Maritime Study*, No. 6 (July 2010), p. 14.

2.原因分析。一是聚焦两国的国内政治障碍。美国学者倾向于认为,“中国在危机管控中缺乏诚意,往往将危机管控机制作为战略工具”。^① 美国官员经常抱怨,中方在危机时不主动启动现有的联络机制,而当美方发起沟通时也不积极回应。还有揣测称,“中国领导人担心,危机沟通可能会鼓励美军不受惩罚地采取行动,并要下放太多的权力给予一线指挥官”。^② 一些较为客观的分析则认为,中国并非没有意愿,而是其决策机制和指挥链条等不太适应现代危机管理。^③ 中国则指责美国漠视中国的国家安全,认为中美间的所有军事危机都是因为美国介入中国国家统一和主权事务造成的,在沟通谈判过程中奉行霸权主义。二是强调两国决策行为的差异。两国决策模式和文化的不同也一直是学者们研究的重点。2007年,张沅生和史文主编的《中美安全危机管理案例分析》一书,对中美危机管理行为进行了比较研究,并通过案例分析的方式,全面介绍了中华人民共和国成立以来,中美历次重大危机中的政策互动。^④ 其中,中国人民解放军陈知涯少将指出,从实践来看,大体上说“中国重原则,美国重操作;中国重艺术,美国重科学”。^⑤ 这种差异往往导致双方不在一个频道上对话,加重了沟通与谈判的困难。2008年,复旦大学吴心伯教授系统比较了中美关于危机管控的不同偏好和反应模式的差异。^⑥ 三是认为时机和条件不具备。其中,有说法指出,中美的危机管控之所以进展缓慢,是因为两国都没有紧迫性,因为中美的军事摩擦和对抗的烈度不够,不能使两国决策者下定决心。^⑦ 另外,由于中美两军实力的长期不对等,美国也不可能严肃地与中国探讨真正的危机管控措施。交换是谈判能够成立的先决条件,20世纪70年代,正是美、苏海上实力趋向对等的局面使两国都对对方有所需求,因而在制定行为规则上存在着共同利益。^⑧ 美方部分人士认为,随着中国军力的增强以及军事改革的推进,中方可能会越来越自信地参与中美

① Jacob Stokes and Zack Cooper “Thinking Strategically About Sino-American Crisis Management Mechanisms,” *War on the Rocks*, available at: <https://warontherocks.com/2020/09/thinking-strategically-about-sino-american-crisis-management-mechanisms/>.

② Kurt Campbell and Jake Sullivan “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, September/October 2019, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-chinawithout-catastrophe>.

③ Alastair Iain Johnston “The Evolution of Interstate Security Crisis-Management Theory and Practice in China,” *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 1 (Winter 2016), pp.28~71.

④ 张沅生、史文主编《中美安全危机管理案例分析》。

⑤ 张沅生、史文主编《中美安全危机管理案例分析》,第7页。

⑥ Wu Xinba “Managing Crisis and Sustaining Peace between China and the United States,” United States Institute of Peace, 2008.

⑦ 张愿、胡德坤《防止海上事件与中美海上互信机制建设》,载《国际问题研究》,2014年第2期,第106页;蔡鹏鸿《中美海上冲突与互信机制建设》,载《外交评论》,2010年第2期,第31~32页。

⑧ 张愿《1972年美苏防止海上事件协定》档案解读》,载《边界与海洋研究》,2017年第1期,第42页。

危机管理。^①

现有的研究基本已经涵盖中美危机管理的各主要方面,对现状的评价和原因的分析也较为客观。但是,不足之处也较为明显:首先是现有的分析和建议没有反映已经变化了的力量对比和中美总体关系态势,出现了时空的滞后;其次是缺乏对中美危机管理的系统性分析,导致对现状的认知和对未来的建议较为片面。此外,以往的研究多聚焦于如何吸取历史经验,特别是美苏冷战时期关于军备控制、危机管控及中美历史上互动的经验和教训,而对当前中美竞争的特殊性关注不够。没有很好地回答,为何在双方意愿不断强化的情况下,中美危机管理依然迟滞不前。本文聚焦中美海上危机管理,拟在全面分析中美危机管理特殊性的基础上,针对存在的挑战提出相关改善建议。

二 中美军事竞争与管理的特殊性

在探讨中美危机管理路径之前,在意愿之外,有必要全面分析中美军事关系中影响危机管理的主要因素。与历史上的大国竞争相比,由于时代的变迁、军事技术的进步和战略文化的差异,今天的中美军事关系主要有以下五大特点:

(一) 海空是主要的竞技场

海洋是中美军事竞争的主要地域,这有别于历史上大多数大国竞争的案例。中美核能力及规模均相距甚远,中国不是美国在核领域的主要竞争对手;中美没有陆地接壤,美国军队尚没有部署到中国边境地区,双方发生陆上直接接触的可能性很小。而唯独在西太平洋地区的海上,中美两军力量对比正在急剧变化,有可能形成势均力敌的态势,因而成为竞争的焦点。相比于以往的大国关系,今天中美间的矛盾和不稳定因素主要集中在海上,陆上或核领域很大程度上是安全的。^②

而海上的竞争通常是不稳定的,因为没有前线与后方之分,也没有固定界限的限制,海空平台都是移动的,这无形中增大了竞争的范围,并使得竞争样式更为复杂。就攻防平衡而言,海军平台有着先天的弹性,区分某一平台和武器是进攻性还是防御

① Jacob Stokes and Zack Cooper, "Thinking Strategically About Sino-American Crisis Management Mechanisms," *War on the Rocks*, available at: <https://warontherocks.com/2020/09/thinking-strategically-about-sino-american-crisis-management-mechanisms/>; Kurt M. Campbell and Ali Wyne, "The Growing Risk of Inadvertent Escalation Between Washington and Beijing."

② Jonathan D. Caverley and Peter Dombrowski, "Too Important to Be Left to the Admirals: The Need to Study Maritime Great-Power Competition," *Security Studies*, Vol. 29, No. 4 (2020), p. 580.

性的,具有相当的困难。^① 一国发展海军和海权,无论基于何种理由,在对手看来都是扩张性的行为,虽然会增强自身的威慑力,但也同时也激发了更多的冲突。尽管强大的防御力量通常被视为最有效的威慑,海权却是一种矛盾的平衡,即在有效应对战争威胁的同时,也增加了摩擦与冲突的风险。^② 当然,通常而言,单纯的海上竞争不易升级为大规模的战争,这无形中增加了关系的弹性。抑制升级的因素包括责任的模糊性、距离和海军的专业性等。^③ 因此,我们可能越来越面临一个悖论: 尽管大规模的战争较为少见,但竞争或摩擦日趋频繁。^④

(二) 能力和利益的非对称与不对等

冷战末期,美国和苏联无论是在常规还是核领域,基本旗鼓相当,虽然中国近些年军事现代化成就显著且还将继续发展,但在可预见的将来,中美军事关系依然是不对称的,美国保有明显的优势,美军的武器、训练和体系能力依然远远强于中国人民解放军。^⑤ 由于彼此缺乏可信的威慑,这种不对称性会导致不稳定性。^⑥ 另外,美苏的争夺主要集中在东欧和亚非拉等中间地带,除了核威慑外,一方通常不会直接威胁另一方的主权与安全。美苏(俄)之间并没有一方感到自己已取得的势力成果正在被“夺走”或一方认为本属于自己的就应该“收回”。^⑦ 而在中美博弈中,竞争主要局限于中国周边,中方处于明显的战略劣势,美国深深地介入中国的国家统一、领土完整、主权和海洋权益。而中国基本不具备在美国本土周边投射军力和军事介入美国事务的能力。而且,与冷战时期美苏能大体接受在欧洲的力量平衡不同,今天中美尚无法承认对方在包括东海、南海和台海在内的东亚海域内的相应地位和力量存在。^⑧

这导致在危机管控机制建设和谈判的过程中,中国不可能如美国那般开放和自如。正如库尔特·坎贝尔(Kurt M. Campbell) 指出的那样,在中方看来,给中美军事

① David W. Blagden et al., "Sea Powers, Continental Powers, and Balancing Theory," *International Security*, Vol. 36, No. 2 (Fall 2011), pp.190~202.

② Erik Gartzke & Jon R. Lindsay, "The Influence of Sea Power on Politics: Domain- and Platform-Specific Attributes of Material Capabilities," *Security Studies*, Vol.29, No.4, p.635.

③ Ian Bowers, "Escalation at Sea: Stability and Instability in Maritime East Asia," *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 4 (2018), Article 5, available at: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol71/iss4/5>.

④ Jonathan D. Caverley and Peter Dombrowski, "Cruising for a Bruising: Maritime Competition in an Anti-Access Age," *Security Studies*, Vol.29, No.4, 2020, p.698.

⑤ Kurt M. Campbell and Ali Wyne, "The Growing Risk of Inadvertent Escalation Between Washington and Beijing."

⑥ Avery Goldstein, "First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in U.S-China Relations," *International Security*, Vol. 37, No. 4 (Spring 2013).

⑦ Ralph A. Cossa, "Taiwan Strait Crisis Management: The Role of Confidence-Building Measures," *American Foreign Policy Interests*, Vol. 30, No. 6 (2008), pp.397~398.

⑧ Christopher Layne, "Coming Storms e Return of Great-Power War," *Foreign Affairs*, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ united-states/2020-1013/coming-storms>

相遇制定行为规则如同给超速者系上安全带,将有效地降低美国军事力量在中国周边海域行动的风险。^① 因此,在对话和谈判中,双方会有不同的侧重,中方同时强调国家安全和行动安全,而美国主要目的是确保自身行动的自由与安全。

(三) 博弈环境的高度透明化

很长一段时期,重大战略问题互动的保密性和决策的集中性是中美关系得已转圜并发展的重要保证。但这个条件越来越难以实现。一方面,美国国内参与和影响决策的主体越来越多,杂音也越来越多,特别是在国内政治极化的背景下,对华强硬在美国已经成为“政治正确”;另一方面,客观来看,中美危机管理博弈的战略环境和战术环境都变得越来越透明,这两方面都会掣肘两国的危机决策。

首先是战略环境的透明。大众媒体和公众的广泛参与,极大影响了各国的决策。以往的大国军事博弈基本局限在两国的高层和专业的统率机关,他们垄断了情况和信息,即便在军队内部,绝大部分人也只是依令行事。当今世界,开源数据丰富,媒体特别是社交媒体高度发达,大众对军事装备、行动和摩擦事件的关注度相当高,军事博弈很难保密,基本处于一个开放的环境中。处理突发事件或军事危机往往需要“静悄悄外交”,历史上大多数重大危机也是通过这种方式才得到了较好解决。然而,在当今的世界,这已经几乎不可能。而且,随着时间的推移,这种透明化带来的困境会更趋严重。20年前的中美撞机事件,如果发生在2021年,即便其他条件都保持不变的情况下,也不太可能得到当年那样的顺利、妥善解决,因为战略环境的透明会使得事件变得更加棘手。

其次是战术环境的透明。在现场的对峙或对抗中,由于全天候和全方位的预警、监视和侦察(ISR)的发展,战场态势往往一目了然,这会加大“零和博弈”的困境,因为谁也不想成为胆小鬼或主动退让的一方。在中美间的海上摩擦与对抗中,由于双方都有强大的态势感知能力,这种困境更为明显。

(四) 战略文化的巨大差异

美国学者杰克·斯奈德(Jack Snyder)对战略文化进行了学理方面的定义。他指出,战略文化是指“一个国家的战略界有关观念、情绪化反应和通过教育或模仿形成的行为特点的总和”。^② 重点是左右国家军事行动选择的观念和假设,特别是有关战争的看法,对进攻或防御的偏好,以及伤亡接受程度等。^③ 一般而言,战略文化被

① Kurt M. Campbell and Ali Wyne, “The Growing Risk of Inadvertent Escalation Between Washington and Beijing.”

② Jack Snyder, “The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Options,” *Rand Report*, 1977, p.8, available at: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2005/R2154.pdf>.

③ Stephen Peter Rosen, “Military Effectiveness: Why Society Matters,” *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring, 1995), pp.5~31.

定义为一种特殊的社会化安全和军事愿景,对政策制定者产生影响。这种思维模式的持久性使它们成为一种“文化”的表现,而不仅仅是一种政策。^① 战略文化的形成是地缘政治、风俗习惯、历史记忆和政治体制等因素综合作用的结果。

中美有着迥然不同的地缘环境、历史经历和国家制度,在运用和使用武力方面有着非常大的文化差异。以往的大国竞争中,各方之间当然也存在战略文化差异,但鲜有中美间这样大的差距。

美国追求绝对安全,实行的是进攻性的国防政策,防线推至包括中国周边的广袤全球;而中国仍奉行防御性的国防政策,战略重心集中在本土及其周边。这种差异导致它们在危机中的关注重点显著不同,美国最看重影响力,而中国的核心关切是领土主权。哈佛大学教授江忆恩(Alastair Iain Johnston)比较了中国与美国和苏联等传统大国在危机中的行为差异,得出相似的结论,即中国对领土主权的重视程度要远远超过美俄等国。他给出的解释是,中国是新独立的国家,且在近代有着百年屈辱历史,有着特殊的政治合法性焦虑和民族主义。^②

中国文化以和为贵,历来谨慎使用武力,事实上不太习惯于威慑和对等反应。当危机发生后,中方多以外交攻势为主,谴责、抗议和讲道理,除非局面已无可挽回,否则避免使用武力。由于外交表态缺乏相应的行动支撑,外界往往会误认为中方的立场和底线是不明确的,因此就有升级事态的冲动。在冲突、危机爆发之前,中方不善于采取预防性措施积极应对,而当冲突、危机爆发之后,为了避免继续遭受损失,反应多有过激,这种过激的行为又被外界负面解读为好战、扩张等。^③ 而美国使用武力的门槛则较低,自独立以来,对外长期处于战争状态,冷战结束后,在维持秩序、推进民主等口号下,武力的使用出现了爆发性增长。^④

中国强调“稳定”和全局观的文化也决定了,在危机没有彻底摊牌或爆发成全面战争前,中国通常会保持克制。强调“稳定”意味着中国存在“大事化小、小事化无”的克制偏好,大局观则意味着危机中包括一线部队的各个层级,在考虑局部得失的同时,也必须服从国家的整体外交和国防大局。而美国习惯于针对具体问题,用利益交换的方式,寻求军事上、法理上或技术上的解决。^⑤ 中国非常强调正义或责任的划

① Nayef Al-Rodhan “Strategic Culture and Pragmatic National Interest,” July 22, 2015, available at: <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/22/07/2015/strategic-culture-and-pragmatic-national-interest>.

② Alastair Iain Johnston “The Evolution of Interstate Security Crisis-Management Theory and Practice in China,” *Naval War College Review*, Vol. 69, No. 1 (Winter 2016), pp.41~42.

③ 胡波《后马汉时代的中国海权》,北京·海洋出版社,2018年版,第198页。

④ 王坤《美国对外使用武力的历史考察》,载《世界经济与政治》,2016年第6期。

⑤ 王缉思、徐辉《中美危机行为比较分析》,载张浚生、史文主编《中美安全危机管理案例分析》,北京·世界知识出版社,2007年版,第44页。

定,危机爆发后,中国的第一反应是厘清事件发生的是非曲直,出于责任区分和国家尊严的考虑,中国有时候更重视象征性姿态,比如道歉。^①美国则习惯于从博弈的视角以施压与妥协并用的手段来管理危机,^②更关注事件本身,往往从工具层面考虑问题,带有强烈的功利主义倾向,即如何塑造对己更有利的现场、外交和舆论态势,如何利用事件最大化自己的利益。^③

此外,两国的组织机构和决策模式不同。两国政治体制不同,各部门的权限和职责也有较大差异。在处理危机时,中美双方的相关机构可能找不到权力对等的沟通对话伙伴。

双方在战略文化方面唯一的共同点,是缺乏均势或力量平衡(Balance of Power)的习惯,而这反而可能会造成危机管理的重大障碍。在古代的很长时期内,中国往往居于东亚地区的主导地位,在近现代,中国长期作为一个弱国或大国在世界存在,鲜有作为一个强国与其他强国共处的经验。而美国已经对其世界的主导地位习以为常,带有先天的傲慢和美国例外主义,正如基辛格所言,“美国历史上从来没有参与过均势体系”,通过均势来促进国家利益“一直是美国人不能接受的。”^④

(五) 科技进步带来的不确定性

军事技术的发展往往是推动或左右军事竞争态势的重要因素。攻防平衡理论甚至认为,军事技术是影响战略稳定性的最重要的系统性变量,进攻与防御哪个更占优势首先是由当时的技术形态决定的。^⑤一个基本的共识是,平台机动性的创新更有利于进攻,而火力的创新则更有利于防御。^⑥

自第二次世界大战以来,还没有爆发大规模的海战。但从那时起,许多技术发展起来——核潜艇、防空系统、隐身、垂发反舰导弹——还没有在连续的战斗中进行测试。最近的一些创新诸如网络武器、反卫星武器、高超音速导弹、远程反舰弹道导弹、

① Wu Xinba “Managing Crisis and Sustaining Peace between China and the United States,” United States Institute of Peace, 2008, p.24.

② 王缉思、徐辉《中美危机行为比较分析》,第44页。

③ Ding Xiaowen “Comparison and Contrast of the Characteristics of Handling Diplomatic Crises by China and the United States,” International Studies (Beijing) 104, No. 6 (2004), p.58.

④ Barry Gewen, *The Inevitability of Tragedy: Henry Kissinger and His World* (W. W. Norton & Company, April 28, 2020).

⑤ Keir A. Lieber, “Grasping the Technological Peace: The Offense-Defense Balance and International Security,” *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer, 2000), p.71.

⑥ Keir A. Lieber, “Grasping the Technological Peace: The Offense-Defense Balance and International Security,” p.

量子计算和人工智能等更加剧了这种不确定性。^①

任何国家间的安全关系都离不开对能力和意图的评估。军备控制主要处理可以计量的能力问题,而信任措施意在缓解更困难和主观的意图问题。^②然而,海上力量的军备控制在历史上的成功例子并不多。这是因为,一是彼此的利益不对称。不同的国家由于各自独特的地理、经济、历史和政治立场,海洋优先事项有所不同。二是海军不仅仅是作战组织,在和平时期还有维护海洋秩序和外交的职责。^③今天的情况更为困难,因为军事体系正变得越来越复杂,准确测量彼此的能力变得几乎不可能。今天的海上军事体系已经变得相当复杂,陆、海、空、天、网等域与域之间的界限变得模糊,海上的军事竞争已经是全要素、全军兵种的对抗。历史上,人类第一次出现了真正全域的军事竞争。在这种情况下,准确衡量自己和对手的能力变得越发困难,这也意味着军备控制很难操作,信任措施很难建立。无人系统和智能武器的应用还会削弱武力使用的政治和道德限制,从而降低冲突或战争的门槛。此外,智能武器还可能因算法紊乱或电磁干扰,出现误判或误操作的情况。例如,网络攻击能力的持续发展增加了意外升级的风险,可能会升级到核级别,这使得中美军事关系的恶化和亚太地区日益恶化的安全环境更加令人担忧。^④在20世纪80年代,美军针对苏联酝酿海洋战略之时,内在的假定是,冲突在核门槛以下,双方都没有动机使用核武器。^⑤今天,无论是中国还是美国,都很难有信心做这种假定。

三 和平共存框架下的危机管理

基于上述分析,中美目前面临的危机管理课题既不同于历史上的大国竞争管控,主要是为了避免大规模暴力,如“在整个冷战时期,西方关于危机管理的研究集中在如何防止美苏两国的危机爆发为核冲突”,^⑥也不同于前一阶段的中美关系,冷战结

① Jonathan D. Caverley and Peter Dombrowski, “Cruising for a Bruising: Maritime Competition in an Anti-Access Age,” *Security Studies*, Vol. 29, No. 4 (2020), p.682; Michael C. Horowitz, “When Speed Kills: Autonomous Weapon Systems, Deterrence and Stability,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.42, No. 6 (September 2019), pp. 764~788; Jacquelyn Schneider, “The Capability/Vulnerability Paradox and Military Revolutions: Implications for Computing, Cyber, and the Onset of War,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 42, No. 6 (September 2019), pp. 841~863.

② David Griffiths, “U.S.-China Maritime Confidence Building Paradigms, Precedents, and Prospects”, CMSI Red Books, Study, No. 6, 2010, p.12.

③ David Griffiths, “U.S.-China Maritime Confidence Building Paradigms, Precedents, and Prospects,” 2010, p.9.

④ Kurt M. Campbell and Ali Wyne, “The Growing Risk of Inadvertent Escalation Between Washington and Beijing.”

⑤ (美) 乔治·贝尔《美国百年海权:1890-1990年的美国海军》(吴征宇译),北京·人民出版社,2014年版,第513~519页。

⑥ 杨洁勉《后冷战时期的中美关系:危机管理的理论和实践》第3页。

束后的很长一段时期,中美危机管理的焦点是如何排除或缓解军事竞争或军事危机对总体关系的干扰。无论如何,今天的政治文化要更为先进,两国精英和社会对武装冲突的约束也在加大,我们进行危机管理的指导思想理应更加积极,主要任务应是防止两国走向直接军事对抗。未来,在总体竞争的态势下,双方的危机管理应更具专业性,防止总体关系影响危机管理的努力,而非消极等待两国总体关系转圜。因此,对历史经验和教训的吸取需要保持审慎。历史经验和教训很重要,但远远不够。

管控中美军事竞争既是战略问题,同时也是操作问题,两者相辅相成。战略上的核心问题是,中美能多大程度上接受对方的强大力量存在和影响,双方能否和平共存?操作层面的焦点问题是,中美在不同的地缘、战略文化和决策模式下,能否共同探索出一系列有效的海空行为规则?

(一) 战略上,双方需要接受彼此力量的限度。危机管理在很大程度上关乎战略……如果地缘政治环境的根本结构不稳定,有效管理一场危机可能会非常困难。^①历史经验表明,彼此的战略认知在中美危机管理中非常重要。“中美危机同两国的意识形态对立没有必然的联系,同是否建立了危机管理机制也没有必然联系,而是同两国是否面临共同安全威胁以及两国领导人对双边关系的认知有很大关联。”^②

在大国竞争的视角下,双方很难找到足够大的共同安全威胁,能够做的是对竞争限度的客观把握。危机管控离不开相互的战略调试和适应,双方需要有意识地建立一种有限制的竞争模式。中美有约束或有限度的竞争,要求美国适应权力转移并接受中国在西太平洋地区有更大的影响力;要求中国理解美国在该地区的安全关切,并在使用其日益增长的海上能力和改变地区安全秩序方面保持克制。^③

基于现实的考虑,无论中美力量对比将来如何发展,双方都不太可能在西太平洋乃至更大的区域内完全排挤对方,中美能否寻求一条海上和平共存之路不仅攸关中美整体关系的未来走向,也将在相当大程度上决定今后的国际格局及秩序。中国崛起势头迅猛,中美实力差距在不断缩小,但在可预见的将来,即便不考虑意愿,中国在军事能力上仍无法在全球范围内挑战美国。然而,在亚太海洋的局部区域,美国占绝对主导的单极结构确实正在让位于中美间一定程度的均势格局,战略界通常所说的中美权力转移实际上主要发生在亚太地区特别是东亚区域。美国应考虑接受中美在东亚海域实力对比变化的客观现实,并把握妥协退让的战略意义。若美国执意维护

① Vincent Alcazar, “Crisis Management and the Anti-Access/Area Denial Problem,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (Winter 2012), p.52.

② 王缉思、徐辉《中美危机行为比较分析》,第23页。

③ Robert S. Ross, “It’s Not a Cold War: Competition and Cooperation in US - China Relations,” *China International Strategy Review*, No. 2, 2020, pp.66-67.

其在东亚的优势地位和排他性的安全秩序,中美冲突的噩梦将是确定无疑的。中国也应该充分认识到,美军在该地区的强大存在是一个不得不接受的长期事实。

在西太平洋,中美两国必须适应新的力量对比导致的相对平衡的权力结构,同时深谙自身的弱点和短板,接受相互战略脆弱性,谨慎使用自己的力量和能力,克制过于夸张刺激的举动,学会共存共处。“考虑到安全、经济和外交等因素,未来无论是美国还是中国,想要确保战略优势的努力都是无用且危险的”。^①

基于不得不相互包容和相互妥协的战略现实,两国在积极赢得竞争的过程中,要有战略自觉,应尽快就西太平洋的地区安排进行对话,就彼此的战略设想进行实质的磋商,就海上军备的发展进行军控对话或相互限制,就该地区的权力分配和力量对比形成必要的共识,并在此基础上达成一个包容性的、共存的安全架构。为此,两国有必要保持战略理性,超越以往的危机预防和管控的范式——依赖两国政治关系的推动,即在两国总体关系和战略关系未得到改善的情况下,为了防止局面失控,仍需要积极进行危机管理。

在西太平洋之外的区域,客观而言,双方不存在激烈的竞争。中国的崛起特别是海上崛起相当大程度上依赖全球体系的开放,中国的海上通道和海外利益的维护都离不开美国及其盟友的合作。中国的“远海护卫”的主要目标是维护海上安全而非进行地缘政治竞争。中国有必要坚持自己的防御性国防战略,加强军事力量“走出去”的透明度,但美国也需要看到中国海洋战略的脆弱性,盲目夸大中国威胁或过度反应不仅没有必要,也会得不偿失。而鉴于中国在全球广袤海域的脆弱性,美国在西太平洋让渡部分权力并不会削弱其在全球的海上优势地位。

考虑到中美战略互信很低,双方都认为对方在建立针对自己的排他性海洋秩序,中美有必要在最高领导人之间、两军首脑之间、外交官之间和其他工作层面,频繁重申,“不追求排他性的地区架构,愿意接受对方在该地区强大的力量存在”,并在行动层面予以确认。美国现在依托“美日印澳”四边机制构建的“印太战略”框架带有明显排挤中国的色彩,这无疑会恶化中美两国和两军在战略上的互动。

(二) 探索共识的规则。关于亚太地区的海上秩序,至少双方在官方辞令上都强调要建立“基于国际法的国际秩序”或“基于规则的国际秩序”,但对基于什么样的法律或规则,则有很大分歧。客观而言,包括《联合国海洋法公约》(以下简称《公约》)在内的现有国际法或国际规则在军事安全领域,要么是模糊的,要么是缺失的,对和

① Michael D.Swaine et al., “Creating a Stable Asia: An Agenda For a U.S.-China Balance of Power,” Carnegie Endowment for International Peace, October 26, 2016, p.1, available at: https://carnegieendowment.org/files/CEIP_Swaine_U_S_Asia_Final.pdf

平时期的海空军事行为无法提供明确的依据或裁量。在总体和平的大环境下,双方别无他途,只能探索一系列彼此认可或共享的海洋规则。其中,最为紧迫的是在专属经济区的军事活动、舰机相遇和无人平台活动。

1. 专属经济区的军事活动。中美两军的海空相遇事件大多发生在中国专属经济区。关于在确保沿海国安全的情况下如何保障专属经济区内其他国家的军事行动自由,在全球范围存在重大争议。在中国看来,《公约》第58、59条规定保留了对“适当顾及沿海国的权利和义务”所含意义的解释空间。依据其解释,其他国家不仅应适当顾及沿海国的经济利益,还应适当顾及沿海国的安全利益。而美国的立场是,专属经济区赋予沿海国在其专属经济区内管理经济活动的权利,比如捕鱼和石油勘探,但不赋予沿海国在其专属经济区内超过12海里领海区域限制外国军事活动的权利。^①关于专属经济区的外国军事活动,世界各国的主张各不相同。美国坚持专属经济区内无限制的军事行动自由,而中国的立场介于最保守和最激进之间。中国在1998年颁布的《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》对海洋科学研究设有限制,但没有关于限制外国军事活动的明文规定。^②事实上,美国军舰和军用飞机在中国专属经济区享有充分的自由,尽管中国对此并不满意,并且会监视这些行动。中国反对美国在其专属经济区的抵近侦察和其他军事行动主要是出于安全考虑,而非法律原因。在中国看来,虽然国际规则没有明确的条文限制美军在中国专属经济区内开展军事活动,但考虑到中国的国家安全,美国需要降低这些活动的频次和烈度。值得注意的是,中国关于专属经济区的认知和实践越来越开放,因为中国军队的海外活动也在不断增强。双方在这一问题上的观念差距,即使没有完全消失,也在逐渐缩小。未来,双方法律分歧将集中在水文及地质测量等具体行动方面,它们究竟属于军事行动还是科学考察,以及在军事行动中是否应考虑海洋资源及环境保护。^③双方的主张在国际上都能找到支持者,代表着两种不同的海洋实践,彼此盲目指责对方或过度政治化该议题无太大意义。较为现实的路径是,双方通过对话和交流,就在他国专属经济区内的具体行动形成一个负面清单,即哪些军事行动是不允许的。

由于美国海军全球独一无二的强大投送能力、中美军事实力的非对称性和国防战略的差异,美军在中国专属经济区有常态化的强大存在,而中国军队仅偶尔在关岛

① Congressional Research Service, U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress, January 28, 2020, p.7.

② 《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》,1998年6月26日,中国人大网,参见网页:http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004707.htm。

③ 胡波《中国南海竞争的格局与趋势:基于权力、规则和第三方因素的综合分析》,载《外交评论》,2021年第1期,第30页。

和夏威夷的专属经济区活动,双方存在严重的战略不对等。因此,表面上这是个规则问题,实际上是个战略与安全问题。美方在中方专属经济区的很多活动带有明显的敌意,在其他国家海岸线附近或近海保持如此高频率和烈度的军事活动很难说是和平利用海洋,也不符合《联合国宪章》和平共处的精神。

2.舰机相遇。随着中美舰机相遇事件的快速增加,双方还迫切需要制定出一套在该地区共存共处的地区规范。美军不太习惯中国海上力量的快速增长,而崛起后的中国军队对如何处理与美军的关系也缺乏经验。由于两国的军事力量将长期在广袤的西太平洋地区共存,该地区正变得越来越拥挤,彼此针对对方的军事行为将不可避免。为了避免误判和潜在的危机升级,两国有必要就双方的军事行为规则形成一套规则或规范,建立“海空相遇安全行为准则”和“重大军事行动相互通报机制”就是共享规则的很好典范。下一步,两军应继续进行深入磋商谈判,争取就该地区的军演、侦察和水下活动等具体军事行动的“底线”规则达成共识,杜绝危险性行动。

关于意外相遇,现有的国际规则是足够的。国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)牵头制订的《1972年国际海上避碰规则公约》自1977年7月15日生效以来,即成为全球共同认可的海上交通规则,中美都是该《公约》的成员。2014年通过的《海上意外相遇规则》(The Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES)规定,当各国海军舰艇或航空器在不期相遇时,应采取必要安全措施和手段减少相互干扰和不确定性、方便进行通信。规则对海军舰机的法律地位、权利义务以及海上意外相遇时的海上安全程序、通信程序、信号简语、基本机动指南等做了规定。迄今为止,中美两军大体上都遵守了《海上意外相遇规则》,但关于适用范围存在一定的争议,中方认为领海不适用于该《规则》,而美方认为领海包括在内。美国还希望《海上意外相遇规则》能适用于海警,^①但从中国的角度看,双方海警的能力和活动范围并不对等,美国海岸警卫队是全球部署的力量,而中国海警主要在中国周边海域活动。海警等执法力量不同于纯军事力量,在维权执法过程中先天带有一定的强制性和对抗性,在和平时期,这种强制性和对抗性甚至超过了军事力量。^②因此,海警与海警之间不太适用于军舰与军舰或军机与军机之间的相遇规则。

关于“有意相遇”,现有的规则却是远远不够的。中美两军间的“有意相遇”包括:美军针对中国的“航行自由行动”、抵近侦察及中方的跟踪、监视与驱离,两军兵力针对对方活动的监视与反监视等。在“两个互信机制”的基础上建立具体的行为

① U.S.Department of Defense, Asia-Pacific Maritime Security Strategy, August 2015, p.31.

② Sam Bateman, "CUES and Coast Guards," October 7, 2016, available at: <https://www.eastasiaforum.org/2016/10/07/cues-and-coast-guards/>

规则,双方有必要继续明确或规范化相关技术细节,并使之更具约束力。但是,这种规则当在领海或岛礁的12海里以外,因为在这类海域,双方存在难以弥合的分歧,美国指责中国破坏航行自由,而中方则认为美方侵犯了中国的主权。站在中方的角度看,这根本不是所谓航行自由的问题,而是政治和军事挑衅。“美国夸大或歪曲中国对航行自由的威胁,只会刺激双方进一步的军事化行动,增加危机升级的风险”。^①

3. 无人平台。无人机和无人潜航器等无人平台的大规模发展以及部署,极大增加了中美军事互动的风险和复杂性。2016年12月15日,就曾发生了美军无人潜航器(UUV)与中国海军“南救510”号救生船的相遇,虽然事件最终得以较好解决,但并没有形成今后可以遵循的处置惯例。更何况,此次事件中美军无人潜航器主要是用来进行海底地形测量的,是非保密装备,也不具有攻击性,从而降低了事件的敏感程度。

鉴于无人技术和无人平台的蓬勃发展以及军事应用,未来不确定性与日俱增。中美两国作为无人技术和水下技术发展最为显著的两大力量,确有必要就这两大领域形成一定的行为规范,如:无人系统的性质,是否是船舶或军用平台。^②水下意外事件发生时,特别是无人与有人平台相遇时,可适用的规则。目前,有关无人平台和水下活动的规则则几乎是空白。拜登政府上台后,明确提出要加强与中俄在新兴领域的军备控制,无人技术的军事应用可以作为一个选项进行积极尝试。

(三) 寻求必要的机制保障

成熟完善的国际机制是维系国际关系正常化的一个重要基础,构建一定的机制也是危机管理的主要任务,主要目的是加强彼此行为的可预期性。需要指出的是,海上信任措施或危机管控机制的直接目标并非是为了解决战略和政治问题,而是在操作层面建立信任并加强透明。具体而言:一是防止意外事件引发不必要的政治和军事危机,二是在有意的相遇事件中,向另一方发送明确的信号,通过有效的沟通机制,确保事件发展符合政策预期。^③

信任的提升是一个动态的过程,并不一定要制定一些措施,因为保持对话沟通本

① Michael D. Swaine et al., "Toward an Inclusive & Balanced Regional Order: A New U.S. Strategy in East Asia," January 11, 2021, p.50, available at: <https://quincyinst.org/2021/01/11/toward-an-inclusive-balanced-regional-order-a-new-u-s-strategy-in-east-asia/>.

② Michael N. Schmitt and David S. Goddard, "International Law and the Military Use of Unmanned Maritime Systems," *International Review of the Red Cross*, Vol.98, No.2, 2016, pp.567~592.

③ David Griffiths, "U.S.-China Maritime Confidence Building Paradigms, Precedents, and Prospects", CMSI Red Books, *China Maritime Study*, No.6, July 2010, p.2.

身就是提高彼此信任的重要方式。^①然而,不得不承认,中美关于危机管理确实存在一些“机制”的赤字。中美间有关危机管理的绝大多数机制依然停留在建立信任措施的阶段,没有太多有效预防和管理危机的具体措施。当务之急,一方面是要完善或补充现有的沟通对话机制,使其更有效率;另一方面,也需要建立一套可操作的程序去预防和管控危机,以免出现不必要的误判。

冷战结束后,中美战略沟通与对话机制得到了很大的发展,在奥巴马政府时期到达了一个高峰,当时中美间的各类政府间对话机制近100个,与军事安全有关的也有20余个。然而这些机制到特朗普政府时期遭遇了重大挑战,大部分机制都已经终止或名存实亡,新建立的2+2对话机制也仅进行了两轮。目前,中美两国和两军关于军事安全的沟通与对话仍保持着一定的活跃度,存在的问题除了现有机制力度不够或不够全面之外,就是已有的沟通对话安排制度性差,很容易受到两国总体氛围和国际形势的影响。

在海洋安全政策对话方面,中美海上军事安全磋商机制虽存在一些问题,但仍然不可或缺。2020年,因为新冠肺炎疫情和议题设置分歧,中美海上军事安全磋商机制年度会晤未能举行,已经给该机制蒙上了一层阴影。鉴于当前的政治氛围,双方首先应共同努力,确保该机制能继续保持。美方需要适当照顾中方对于主权和国家安全的关切,而中方也需要增进对美方海上行动自由执着的理解。中美海上军事安全磋商机制确有必要效仿美苏当年,协调出一个具体而有拘束力的防止海上事件的协定。然而,考虑到中美军事关系的不对等性,有必要先易后难,两国可以考虑先在公海建立防止海上事件机制或海上安全合作机制,以增进互信,深化共识,为在专属经济区甚至是领海内等敏感海域的机制打好基础。

两军一线部队间的沟通已经有一系列的国际规则或双边协定保障,若发生意外事件,可以建立应急沟通。两国首脑已有热线,因他们同时也是三军总司令或最高领导人,危急情况下,建立沟通也并无障碍。但在中间指挥链的其他层级,如舰队与舰队、战区与战区和联合参谋部与联合参谋部等之间,尚没有机制化的沟通渠道。考虑到一旦发生危机,将很快将指挥链中的其他层级的指挥官或司令部牵涉其中,双方也需要与对方更高层级的官员进行沟通,因此,将沟通机制扩展到指挥链的主要层级是十分必要的。

在中美军事竞争加剧的背景下,战略层面的沟通不畅和互信措施缺失是难以避

① James Macintosh, "Confidence Building in the Arms Control Process: A Transformation View," *Arms Control and Disarmament Studies*, No. 2 (Ottawa: Dept. of Foreign Affairs and International Trade, Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament Division, 1996), p. 63.

免的。因此,危机管理机制建设的重点应该规范程序或操作层面。“现有的渠道在两国关系融洽时易于保持畅通,但在遇到紧急事态时,可靠性往往大打折扣。意愿是重要的,但需要制度安排作为保障。”^①双方都需要降低对危机管理机制的预期,底线在于保持对话接触,能通过一些沟通机制准确传递信息、表达意图,而不要寄希望于这些机制能解决中美两军间的结构性矛盾或大幅提升两军关系。

当然,大国参与危机管理向来都有双重目的,防止海上事件只是危机管控的目的之一,如何以最小的代价去限制对手,并确保自身军事行动的自由也是大国参与危机管控的重要诉求。中美特别是中国“应本着现实主义的态度来界定此类协定的性质,而不宜过分强调其在加强军事互信、改善国家关系上的意义。”^②

结 语

在以往的研究和中美两国的互动之中,对话意愿往往被过度强调,双方都指责对方缺乏诚意导致了危机管理效果不彰,尤其是中方的意愿被美国认为是最大变量。^③本文的研究表明,中美海上危机管理的困境更多是由于结构性或客观原因导致的,即使双方都非常愿意进行危机管理,这个过程也是极为困难的。在大国竞争背景下,双方的战略互疑和频繁的各类摩擦加剧了这种困难。为此,双方亟须从战略、战术和操作层面加强相互的战略调适和相互适应,过于强调战略意图,或过于偏重操作层面,都是不可能奏效的,两者必须相辅相成。中美危机管理需要超越自身,从增信释疑向管控竞争方向努力;同时,也需要超越当年的美苏危机管理经验。毕竟,今天的中美关系仍比当年的美苏关系要积极得多,当今的世界也承受不起当年美苏间那样频繁而剧烈的军事摩擦。因此,中美需要将彼此间的海上军事竞争管控到当前和未来的世界能够接受的程度。

胡波:北京大学国际关系学院研究员、北京大学海洋战略研究中心主任

(本文责任编辑:李墨)

① 张浣生、史文主编《中美安全危机管理案例分析》,第303页。

② 张愿《1972年美苏〈防止海上事件协定〉档案解读》,第49页。

③ Julian Borger, “Hotlines ‘Ring Out’: China’s Military Crisis Strategy Needs Rethink, Says Biden Asia Chief,” May 6, 2021, *The Guardian*, available at: <https://www.theguardian.com/world/2021/may/06/hotlines-ring-out-chinas-military-crisis-strategy-needs-rethink-says-biden-asia-chief-kunt-campbell>.

gion, and has been practicing a new American Way of War. The U.S. has made some progresses in terms of military transition due to geostrategic shifts, financial contractions, and technical innovations, and would further decrease its forward presence and improve the new American Way of War through innovations in the region. The United States has tried to bridge the great gap between “security assistance” and “assistance for people” in its existing bilateral aid towards the Middle East and to promote the latter by innovative measures. In forging “An Arab NATO,” America’s efforts to integrate Arab allies in the Gulf has met some frustrations, but it has promoted the Arab-Israeli peace process once again. Both pros and cons of “An Arab NATO” have had their origins in the regional geostrategic developments which would be there for a long while, and the U.S. strategic design for networking alliances in the Middle East could hardly come entirely true.

Challenges and Ways to Improve Sino-U.S. Maritime Crisis Management

Hu Bo (61)

As the power competition between China and the United States intensifies, crisis management is becoming a central issue between the two militaries and the two countries. However, progress has been slow, though. Both sides demonstrate a strong will to strengthen crisis management. On the basis of reviewing the current situation and previous research on Sino-U.S. maritime crisis management, this paper focuses on analyzing the structural factors hindering the progress of Sino-U.S. maritime crisis management, exploring the particularity of Sino-U.S. maritime competition or interaction compared with other great-power dyads in history, and then discusses the ways and methods to alleviate these factors. This paper argues that effective Sino-U.S. maritime crisis management must be advanced synchronously with three aspects of strategy, rules and mechanisms, based on mutual adaptation and compromise, including consensus on a series of rules, the acceptance of coexistence, and necessary mechanisms. The three are mutually reinforcing.

An Analysis of the Biden Administration’s Strategy to Compete with China in Science and Technology

Li Hengyang (81)

Since the Biden administration came to power, China has been regarded as the “most serious competitor” of the United States. Technological competition has gradually become the most prominent issue in Sino-U.S. relations. In order to completely overtake China in technological competition, the Biden administration has adopted a number of measures, including