

新时期中国外交的演进与转型

[编者按] 新时期中国外交在继承传统的基础上不断创新,在保持大政方针连续性和稳定性的基础上主动谋划、努力进取,取得显著成绩。随着全球化发展和国际体系变革深入,中国作为当今世界经济发展最快的国家,战略地位和国际作用凸显,引起世界瞩目,也引发学者们对中国外交的持续关注和讨论。本期专题“新时期中国外交的演进与转型”推出三篇文章,分别探讨中美大国双边合作机制建设、中国与国际社会的微观社会互动、中国外交转型的原因和影响等问题,以供读者思考。敬请关注。

新时期大国双边合作机制建设

——以中美关系为例*

刘长敏

(中国政法大学 国际政治系,北京 102200)

[关键词] 中美关系;合作对话机制;新型大国关系

[摘要] 进入新时期以来,大国双边关系机制化建设速度加快。中美建交后,两国关系经过数十年艰难曲折的调整与发展,终于迎来了迈向机制化的进程。目前共形成了涵盖诸多领域的90余个对话合作机制。这些合作与对话机制的建立,经历了中美关系发展的不同阶段,并表现出不同的特点。从覆盖范围上看,涵盖领域广泛、议题丰富;从层次上看,建立了从民间到高层的多维度对话合作机制,呈现立体化交往;从形式上看,由分散、重叠向统一、整合方向发展;同时,也存在各个领域合作机制发展水平不均衡等缺憾。在全面建设中美新型大国关系的今天,对中美对话合作机制进行系统分析和整体评估,有利于两国关系的深度调整,建设性地推进新型大国关系的健康发展。

[中图分类号] D820 [文献标识码] A [文章编号] 0257-2826(2015)05-0024-10

“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”是新时期中国外交的总体布局。其中,大国是关键表明中国重视

发展与西方大国关系,期冀通过加强战略对话,妥善管控分歧,增进互信合作,以推动相互关系长期稳定向前发展。中美作为两个大

* 本文系2013年教育部人文社科研究一般项目“中美合作机制与新型大国关系构建研究”(项目号:13YJAGJW004)的阶段性成果。

[收稿日期] 2015-01-20

[作者简介] 刘长敏,中国政法大学教授,中国政法大学中国周边安全研究中心主任,主要研究方向为中美关系、中国周边外交。

国,国家关系经历了几十年风雨的洗礼和考验,在几代领导人的共同努力下,已然成为国际关系中最令人瞩目的一对双边关系,并逐步走上了机制化发展的道路。目前中美两国已经建立90多个对话机制,为建设新型大国关系提供了制度保障^①。这些对话沟通机制,不仅涉及传统的政治、军事、经贸及科技议题,也涵盖了两国共同关切的环境、法律、全球事务等新议题。它们如同一条条通道,共同编织起中美两国跨越太平洋的立体交通,从各个维度反映着两国关系的交往深度和广度。本文聚焦这一问题,对中美建交以来建立的所有对话合作机制进行了系统梳理,并对这些机制进行特点分析和功能评估。

一、中美对话合作机制的历史发展

中美对话合作机制的建设起步于建交之初。作为一种沟通渠道和议事方式的建设,与两国关系的发展基本呈正相关关系。国家间关系发展正常,沟通渠道的建设和议事领域的拓展就会加速;反之,就会止步不前甚至形同虚设。纵观中美关系发展轨迹,大体可以分为以下三个阶段。

(一) 第一阶段:1979—1989年中美关系稳定发展阶段

1979年1月1日,中美正式建立外交关系,实现了两国关系的正常化。但是建交后的中美关系并非一帆风顺。一方面,刚刚大选获胜的里根政府反对中美关系正常化,支持重建与台湾的“官方关系”,并在对台军售问题上不断突破界限。另一方面,中美纺织品贸易协议谈判受阻,历史遗留问题,如湖广铁路债券案等也重新泛起,影响着中美关系的正常发展。20世纪80年代初,中美两国的一些有识之士为了打破两国交往的僵局,纷纷提出通过互访、建立长期合作机制来消除两国之间分歧的倡议,中美关系的发展迎来具有实质意义的春天。

首先,在政治领域,中美两国首脑建立起高层互访机制,两国首脑会晤频次逐渐增多,实质性对话不断加强。1984年,国务院总理赵紫阳和美国总统里根实现互访。1985年,李先念主席访问美国,与美国国会领导人,企业、经济以及科技各界人士进行了广泛接触。同年10月份,布什副总统访问中国,认为中国的现代化建设可以为美国的投资创立良好条件。中美两国首脑的密切互访、交流使两年来起伏不定的双边关系稳定下来,也为此后数年中美关系的平稳发展奠定了基础。

其次,在经贸科技领域,中美双方开始了一系列卓有成效的机制性合作。1980年,中美之间最早的协调对话机制——中美联合经济委员会在华盛顿成立,揭开中美双边财经协调的序幕。^[1]1983年5月,中方国务委员兼对外经济贸易部部长陈慕华与美国商务部长鲍德里奇共同参加首次中美商务贸易联合委员会会议,双方同意签订工业技术合作协议和投资保护协定。^[2]自中美商贸联合委员会1983年成立之始,就成为中美贸易摩擦的“灭火器”,对增进两国之间相互了解、推动隔阂加强双边经贸领域的互利合作,维护和促进双边经贸关系的稳定健康发展发挥了重要作用。

再次,开展军事领域的高层接触、交流与合作。1980年美国国防部长布朗、副部长威廉·佩里相继访华,为两国提供了商讨战略问题的机会。^[3]1983年美国国防部长温伯格访华,次年6月,中国国防部长张爱萍实现回访,这是中华人民共和国国防部长第一次访问美国。双方签署了军事技术合作协议,为两国军事交流与合作确定了基本原则。1985年10月,美国国会批准给中国对外军事销售,包括大口火炮生产设备;1986年4月,里根政府通知国会同意卖给中国5.5亿美元航空电子器,成为1972年以来对北京的最大军售。

^① 笔者根据外交部政策研究室编撰的年度报告《中国外交》、历年的人民日报、人民网、新华网、相关部委官网公布的相关资料进行统计整理,初步统计结果为中美建交后至2014年底共建立了96个对话合作机制。

（二）第二阶段：1990—2000 年中美关系跌宕起伏阶段

20 世纪 80 年代末，国际格局发生剧变。特别是 1989 年北京政治风波后，美国国内朝野之间反响强烈，以美国为首的西方国家对美国实施制裁，向中国政府施压，中美关系一度降至冰点。克林顿政府时期，美国奉行以经济、安全和民主为三大支柱的“参与与扩展”战略。相应地，美国对华政策也主要涉及经贸、人权和安全这三大领域。在中美关系的第二个十年里，总体看来，虽然中国改革开放的程度不断加深，两国的实力差距较之以前缩小，但政治隔阂却在加深，经贸关系也因最惠国待遇问题及中国“入世”问题而举步维艰；在高级政治领域的军事安全领域的合作更因政治风波受到严格限制。在美国一贯热衷的人权法律领域，两国对话明显加强。

首先，受人权问题与台湾问题的影响，中美高层间的互访明显降温。在这十年中，两国首脑互访频率远远不及 20 世纪 80 年代，1990—1996 年间中美两国首脑零互访，折射出中美关系处于冰封期。直到克林顿政府后一个任期才开始调整对华政策，谋求改善对华关系。1997 年江泽民访美，两国首脑再次开启对话，并于 1998 和 1999 年分别建立了首脑热线和外交部副部长级政治磋商，拉近了两国间的距离。

其次，中美双边经贸往来增加，但机制化发展减弱。这十年间，两国在“三会”（中美联合商委员会、联合经济委员会、科技合作联合委员会）的推动下，贸易往来持续增长，中美成为重要的贸易伙伴。自 1990 至 1997 年，中美双方贸易额由 117.67 亿美元上升到 489.9 亿美元，截至 1998 年底，美国已是中国第二大贸易伙伴，中国也成为美国的第四大贸易伙伴。^[4]虽然中美经贸合作不断加强，但美国在对华最惠国待遇及中国“入世”问题上与人权问题挂钩，不断向中

国施压，中美两国进行了激烈斗争与较量。直至 1999 年，历经 13 年的艰苦谈判，中国才最终加入世贸组织。一年后，克林顿总统签署议案，宣布给予中国永久正常贸易待遇，这一问题才最终解决。

再次，军事交流与合作滞后并屡受挫折。20 世纪 80 年代末，两国中断军事交流，直到 90 年代中后期，双方才进行了尝试性接触。1994 年美国国防部长佩里访华，标志着中断 5 年的两军高层交往重新恢复。但次年由于美国政府允许李登辉赴美作“私人访问”，指责中国军队在台湾海峡进行演习，两国军事交往再度止步。直到 1997 年 10 月，中美两国宣布建立国防部防务磋商以及国防部副部长级防务磋商，两军再次开启交流合作机制。^[5]

最后，中美两国在人权法律领域展开机制化对话。1990 年 12 月，美国负责人权事务的助理国务卿理查德·希夫特对中国进行访问，标志着中美人权对话的开始。次年，美国国务卿贝克访华，双方正式达成了建立人权对话机制的协议。1994 年，中美两国共同召开法律交流研讨会，加强两国在经贸法律方面的沟通和理解。20 世纪初中美法律领域合作不断展开，分别成立中美执法合作联合联络小组、中美元首法制计划以及中美刑事司法协助协定谈判等三项合作机制^①。涵盖范围包括共同打击跨国犯罪、毒品走私、非法移民以及推动中美两国开展刑事司法协助和翻译美国法律著作等相关内容。

（三）第三阶段：2001 年至今中美关系全面发展阶段

2001 年是中美关系发展的转折点。“9·11”事件后，反恐成为美国的第一要务，在客观上为中美关系的全面改善和提升提供了良好契机。2001 年亚太经合组织上海首脑会议期间，小布什用“坦诚的”、“建设性的”和“合作的”等表述定位中美关系。^[6]此后，两国关系不断成长，

① 分别见《人民日报》（海外版）相关报道：“中美签署刑事司法协助协定”，2000 年 6 月 20 日，第 4 版；“中美建立执法合作联合联络小组，双方将于年内讨论具体合作方式”，2002 年 1 月 15 日，第 6 版；“‘美国法律文库’翻译研讨会召开”，2002 年 1 月 16 日，第 4 版。

迈向新的合作伙伴关系。在2005年庆祝联合国成立60周年大会、小布什和胡锦涛互访等一系列会晤中,双方均指出将全面推进中美建设性合作关系。2011年1月,胡锦涛对美进行国事访问,两国发表《中美联合声明》,确认双方将共同努力建设相互尊重、互利共赢的中美合作伙伴关系。^[7]此外,中美经济上的相互依存也前所未有地加深。中国已然成为美国最大的债权国及其第三大出口市场。这种休戚相关的相互依赖关系使中美国家间合作交流成为必然,并逐步迈向交往机制化的新阶段。

首先,中美首脑外交机制化,战略对话开启。2000至2014年15年间,中美两国首脑正式互访10次、会见会晤共47次、相互致电通话共计35次。两国首脑常规化互访、会晤和机制性对话的顺利开展,大大拉近了中美之间的距离,密切了两国自上而下的关系。从2008年小布什总统的“奥运之行”,2013年习近平与奥巴马的“庄园会晤”,到2014年北京APEC会议期间的“瀛台共步”,一次次打破常规的会谈,使中美两国领导人在轻松的氛围下进行交流,回避了官场的拘束和繁复,“直面分歧,直切主题,减少相互猜忌,这种效应有些是在正式场合可望而不可及的”。^[8]

其次,经贸领域对话合作机制更加深入和专业化。一些更为专业的对话机制随着新议题的出现而形成。2003年11月,中国国家发展和改革委员会与美国国务院在北京举行了“中美经济发展和改革对话”。双方就经济体制改革、产业结构调整、能源发展战略和能源安全、中美能源合作、农业生物技术和双边合作进行了全面和富有成效的讨论。^[9]2006年4月胡锦涛访美期间两国政府签署文件,将《中美科技合作协定》再次延期五年。2010年,中美两国就创新政策、企业对创新驱动措施的看法以及中国和美国的创新手段等议题,召开了正部级中美创新对话并做了机

制化安排。^[10]

再次,反恐合作机制不断深化。2001年,中美两国首脑在上海APEC峰会上达成建立中长期反恐交流与合作机制的共识,宣布建立中美跨机构反恐磋商机制。^[11]双方在会谈中就反对恐怖主义的情报交流、执法合作以及金融监控问题交换了意见,决定每半年举行一次正式的反恐怖主义磋商,以协调彼此的行动。2002年10月美国联邦调查局决定在北京成立办事处,并于2004年4月21日正式挂牌运作,双方在情报领域保持了实质的非正式合作关系。^[12]2005年11月首次中美防扩散、反恐联合磋商在华盛顿举行,双方分别举行了防扩散磋商和反恐磋商。^[13]

最后,各领域合作全面铺开并落地。中美建交30多年来,两国在教育、文化、社会发展、环境能源、农业合作等领域的合作不断深化,并逐步建立各层级的交流合作机制。以能源、环境和气候变化领域为例,主要有中美能源政策对话、能效论坛、中美清洁能源务实合作战略论坛、石油天然气论坛、环境合作联合委员会、气候变化联合工作组会议等^①。

二、中美对话合作机制建设的特点

在中美建交以来的30多年里,两国关系的发展取得了巨大的进展。尤其是双边的对话与合作机制建设从无到有,从单领域到多领域,从时有时到机制化发展,见证了两国关系复杂曲折、艰难前行的全过程,并呈现出以下明显特点。

首先,中美双边对话合作机制建设速度加快,涵盖领域广阔丰富。

如表格所示,新世纪以来中美双边对话合作机制的建设取得了突飞猛进的进展,与前20年相比,政治类对话机制增加了2.5倍,安全类对话增加了近3倍,经贸科技类对话增加了3倍多,能源环境类对话增加了4倍。此外,教育、

^① 中美能源政策对话(2005.6.28)、中美能效论坛(2010.5.26)、中美清洁能源务实合作战略论坛(2009.10.22)、中美天然气论坛(1998.11)、中美环境合作联合委员会(2005.10.18)、中美气候变化联合工作组会议(2013.4.13)。

1979—2014 年中美对话合作机制建设统计表

机制类别 建立时间	政治	安全（传统与非传统）	经贸与科技	能源与环境	法律与人权	其他 ^①
1979—1989 年	1	1	4	0	0	0
1990—2000 年	3	3	3	2	5	0
2001—2014 年	10	15	20	10	2	17
小计	14	19	27	12	7	17

注：本统计数据由作者完成，所有资料均来自于外交部历年编撰的《中国外交》及各大部委门户网站，统计时间截止 2014 年底。

文化、卫生、农业、交通等各个领域的对话与交流以前所未有之势全面拓展。不仅如此，许多地区和全球性议题也纳入其中，尽显大国责任意识。例如，2011 年两国第三轮战略与经济对话中，决定建立中美亚太事务磋商机制，并于当年 6 月举行第一次亚太事务磋商会。此外，在 2012 年第四轮对话中，中美决定举行中东事务磋商会，迄今为止已经进行过两次^②。2013 年，在第五轮中美战略与经济对话框架下，两国决定设立中美战略与经济对话两国元首特别代表热线，讨论海洋法和极地事务，展开第五轮中美海洋法和极地事务对话，深化国际海洋法律和政策、北极和南极领域的合作^③。在应对全球气候变化、发展清洁高效能源、保护环境、确保能源安全方面，早在 2009 年首轮战略与经济对话中，中美两国就共同承诺通过积极的国内行动努力应对这些挑战，并谈判拟就了一份关于加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录。同年 9 月，中美油气工业论坛和中美能源政策对话在中国举行，为两国在高效清洁能源领域合作拉开序幕。^[14]

其次，两国搭建了从民间到半官方、官方，包括多个层级的对话合作机制，呈现多维度、立

体化交往态势。

中美之间已有的对话合作机制，从其性质来说，包括民间的、半官方的和政府主导的三大类。目前中美之间存在的具有较大影响的商会组织有中美总商会、美国中国总商会、中美贸易促进商会、美中国际商会等等。虽然在名称上表述不同，但性质和功能上大同小异，都致力于服务和促进中美经济贸易的发展。以 1994 年 1 月成立的中美总商会为例，多年来通过举办各种双边交流活动，为中美之间更好开展经济、贸易、投资活动搭建了多个平台。中美之间半官方性质的组织，主要存在于经济、安全、人权、交通等诸多领域。以人权领域的中美法治与人权研讨会为例，该对话机制成立于 2009 年 12 月，来自政界、学界的双方代表围绕“加强法治、维护人权”等主题开展讨论，以促进中美两国在人权领域的沟通与对话。政府主导的对话机制发挥着主渠道作用，几乎覆盖中美对话合作的所有领域。

从层级角度看，中美政府间的对话合作层级丰富，始终保持高规格。仅就两国正部级以上（含正部级）的对话合作机制而言，政治领域有

① 其余 17 项的类别及相关内容包括人文领域：中美人文交流高层磋商机制（2010—），中美文化论坛（2008—）；教育领域：中美副部级教育磋商会（2008—）；农业领域：中美农业高层研讨会（2012—），中美农业投资与合作研讨会（2012—），中美农业科技合作联合工作组（2003—），中美食品安全合作磋商会（2007—），中美食品和饲料安全工作组会议（2008—）；卫生领域：中美卫生政策论坛（2010—），双年度卫生部长级会晤机制（2005—），中美艾滋病防治合作项目管理委员会会议（2009—），中美食品安全政策研讨会（2008—）；教育领域：中美副部级教育磋商会（2008—）；邮政领域：中美邮政改革和快递服务研讨会（2007—）；交通领域：中美交通论坛（2008—），中美运输安全研究（培训）中心（2009—），中美物流会议（2007—）。

② 分别为 2012 年 8 月 14 日和 2013 年 6 月 20 日。

③ 中美海洋法和极地事务对话共举办过五轮，时间分别为：第一轮（2010.3.9—10）；第二轮（2011.5.24—25）；第三轮（2012.5.22—23）；第四轮（2013.4.8—9）；第五轮（2014.3.27—28）。

7个^①。在经济领域有3个,最高级别的是中美商贸联合委员会,目前已发展成为副总理级别的高层定期会议^②。在科技领域也存在3个,包括1980年成立的中美科技合作联委会^③。此外,在能源、环境领域分别存在2个^④,在安全、人文、农业、卫生领域各存在1个^⑤,而在人权、法律、交通、邮政、教育领域这5个领域的对话合作机制,一般都在副部级及以下,特别是在邮政领域,目前只存在一个司局级的对话合作机制,即中美邮政改革和快递服务研讨会。由此可见,中美之间的对话合作机制呈现不同层级的立体状态,政治领域的高级别对话合作机制最多,经贸科技领域次之,人权、法律、教育等其他领域再次之,从一个侧面反映了两国政治关系的重要性和支配性地位。

再次,中美双边对话合作机制由分散、重叠向多功能、整合方向发展。

进入21世纪后,早期成立的一些对话合作机制已经无法适应新形势的需要,甚至有些机制只举办过一两届活动就不了了之^⑥。为适应形势的需要,中美双边对话合作机制开始朝着更加整合和高效的方向发展。以高级别的政府间对话机制为例,2005年8月开始的中美战略对话,仅是两国在政治和安全领域进行深入沟通与对话的重要机制;2006年12月开始的中美战略经济对话,是两国在经济领域进行高层沟通对话的重要

机制。两个对话机制的功能和内容多有重叠,相互关联,于是在经历了六次中美战略对话和五次中美战略经济对话之后,2009年7月,中美双方最高领导人商议将二者合二为一,纳入“中美战略与经济对话”这一更高级别的对话框架之中,内容囊括相关的所有政治与经济议题,向整合化方向迈出了重要的一步。

在科技、教育、文化等低政治领域,两国在新机制建立方面也表现出明显的高端化、重实效趋势。例如,2010年5月中美人文交流高层磋商机制设立,国务委员刘延东和美国国务卿希拉里·克林顿共同担任主席,分别代表两国政府签署了《关于建立中美人文交流高层磋商机制的谅解备忘录》。双方决定将每年轮流在两国召开人文交流高层磋商会议。2011年的第二轮会议达成交流合作项目成果41项;^[15]2013年第4轮会议达成75项;^[16]2014年第5轮会议达成104项。^[17]更加值得关注的是2014年7月,第六轮中美战略与经济对话和第五轮中美人文交流高层磋商同时进行,一边进行人文交流高层磋商;另一边围绕推进中美新型大国关系建设这一主题,就涉及两国关系的战略性、长期性、全局性问题深入交换意见,并达成共识取得积极成果。^[18]

最后,两国对话合作机制的领域分布不均衡,短板依然存在。

这种不平衡性首先反映为各领域对话合作机

① 分别是:首脑互访(1972—)、首脑热线(1998—)、全国人大与美国众议院定期交流机制(1999—)、全国人大与美国参议院定期交流机制(2004—)、中美战略对话(2005—)、中美战略经济对话(2006—)、中美战略与经济对话(2009—)。

② 分别是:中美联合经济委员会(1980—)、中美商贸联合委员会(1983—)、中美纺织品贸易问题磋商(2005—)。

③ 分别是:中美科技合作联委会(1980—)、中美清洁能源科技合作(联合研究中心)指导委员会(2009—)、中美创新对话(2010—)。

④ 分别是:中美清洁能源务实合作战略论坛(2009—)、中美电动汽车发展论坛(2009—)、中美环境与发展讨论会(1997—)、中美环境合作联合委员会(2005—)。

⑤ 分别是:中美海上军事安全磋商机制(1998—)、中美人文交流高层磋商机制(2010—)、中美农业高层研讨会(2012—)、双年度卫生部长级会晤机制(2005—)。

⑥ 如中美环境科技合作研讨会仅在2008年4月举行过一次。中美环境科学家在相互介绍本国环境科技政策、研发现状的基础上,重点就饮用水安全保障、新技术和环境技术鉴定、绿色社区三个领域开展合作进行了探讨。再如,中美食品安全政策研讨会,仅在2008年11月举行过一次。双方就应对当前食品安全形势开展合作的必要性,食品安全管理方面的工作机制和制度措施等主题进行了研讨。

制数量上的差异。在已有的96个机制中,涉及政治、经济、科技与贸易领域的多达60个,约占总数的63%。而能源、农业、法律、卫生、环境、交通、人权、人文、教育、邮政等十个领域的对话合作机制数量之和仅为36个,约占总数的37%。

除了发展水平不均衡之外,中美在军事领域的对话合作仍是短板。当前,中美在军事安全领域虽然存在19个对话机制,仅中美国防部长热线(2008年)为正部级外,其余层级较低,而且该机制存在的形式意义大于实质意义。^[19]近一两年来,双方的军事交流出现了一些积极的动向。2013年中国国防部长、海军司令相继访美,美国参联会主席和空军参谋长访华,各类军事交流达到50余次。^{[20](P192)}2014年6—8月,应美方邀请,中国海军首次参加美国组织的环太平洋军事演习,探索与新型大国关系相适应的新型军事关系。^[21]但是由于中美双方严重缺乏战略互信,自上世纪90年代以来,美国一直限制对华军售,中美军事领域的合作举步维艰。中国军事现代化,特别是中国军费快速增长和军事力量快速提升,一直是美国政府和军方担忧和关注的热门话题。^[22]2014年3月4日美国国防部发表的2014版《四年防务评估报告》认为,“亚太地区越来越成为全球商业、政治和安全事务的中心。该地区的国防支出也在继续上升……特别需要指出的是,中国军事现代化全面快速发展,同时关于中国军事能力和意图,中国领导人却缺乏相对的透明和公开”。表现出对中国和平崛起的不信任,对中国发展军力的强烈担忧。

同时,军事领域的不安定因素也时有发生。2013年11月,针对中国划定东海防空识别区,美国作出强硬表态,12月美舰“考彭斯号”监视中国“辽宁号”航母编队南海巡航,并险些发生军舰碰撞事件。^{[20](P194)}2014年11月,中美为落实两国首脑庄园会晤的共识,防止突发事件对两国关系的挑战和影响,有效地预防和管控危机与风险,宣布完成“两个互信机制”文本,即“建立重大军事行动相互通报信任措施机制”和“海空相遇安全行为准则”的签署,为两军关系

长期稳定发展提高机制化保障迈出了积极的一步。^[23]然而,如何在坚持“不对抗,不冲突,相互尊重,合作共赢”的既定方针指导下,发展军事领域的实质性合作与交流,构建与中美新型大国关系相适应的新型军事关系,仍是新时期两国面临的共同课题。

三、中美对话合作机制的基本评估

首先,中美对话合作机制,有利于促进两国新型大国关系的构建。在2010年中国经济总量超过日本而成为世界第二大经济体后,美国一些分析家基于历史宿命论和现实主义理论的逻辑,强调新兴大国的崛起必然会导致与既成大国的冲突,认为中国的崛起也将不可避免会带来与美国的冲突,因此美国应做好准备。在此背景下,中国提出构建中美新型大国关系,就是要在新的时代条件下避免大国政治的悲剧,突破历史宿命论的窠臼。2013年习近平与奥巴马在庄园会晤中,正式提出了建立新型大国关系的倡议和主张。美方逐渐对这一倡议开始回应,并表示美国寻求同中国的新型大国关系运作协同,这意味着管理不可避免的竞争,同时深化在利益交集的问题上的合作。^[24]而发展和建设新型大国关系的主要路径就在于“加强对话、增加互信、发展合作、管控分歧”。^[25]

其次,两国对话合作机制的全面建立与完善,有利于中美全方位各领域的深入交流。30多年来,中美在政治、经济、社会、文化等各个方面的交往和融合都达到了一定的高度和深度。尤其在经济关系上,表现了很强的互补性。据中方统计,2013年中美双边贸易达到5210亿美元。目前,美国是中国第二大贸易伙伴、第一大出口市场和第五大进口来源地,中国是美国第二大贸易伙伴、第三大出口市场和第一大进口来源地。^[26]投资方面,2013年中美双向投资已经超过1000亿美元,其中,美国累计在华直接投资超过700亿美元,中国对美累计直接投资超过300亿美元。美国是中国第五大直接投资来源地,并成为中国第二大直接投资目的地。双边在

经济贸易等领域的对话与合作直接推动了两国经贸关系的顺利开展。

再次,中美建立双边对话合作机制,有利于直面分歧,进行有效的危机管控。由于近年来中国经济与军事实力的加强和美国霸权的相对衰落,美国更加担忧中国的崛起影响到其在亚太地区乃至全球的利益。加之中美两国存在意识形态、政治制度、价值取向和关切焦点等方面的差异,使得“美国在很多时候并不能很好地理解中国,中国的一些公司和政府官员也可能并不完全了解美国的体系,这导致了相当程度的误解”。^[27]双边对话机制的建立,增加中美独处的机会,可以直接起到解疑释惑的作用,最大限度地减少误解与误判。

当然,我们也必须清醒地认识到,中美现有对话合作机制的运行中依然存在着一些问题。其一,客观上存在着对话议题设置的主导权之争。相比较而言,中国崛起的背景是后冷战时代经济全球化、地区化加速发展以及国际合作的不断深化,更容易接受和平发展、合作共赢等理念。而美国是借助第二次世界大战而跃居世界舞台的中心,并通过冷战在世界范围内建立起其权力结构的,更加信奉权力政治,习惯主导时局和事态。在以往的中美对话中,那些“长长的议题清单”大多是由美国提出,且美国提出议题的质量和准备的详细程度都要高于中国。^[28]在前几轮战略经济对话中,中美对话中涉及的气候变化、能源合作、人民币汇率等议题都是美国政府所关心的,而中国国内所关注的中美贸易摩擦、产业结构调整等问题却未成为主要议题。近年来,美国更多地关注太空、电子、网络等高科技领域的安全话题,在知识产权保护等问题上向中国施压。双方技术水平差距的缩小引起了美国的极度不安,势必利用各种机会挤压中国的活动空间。“未来一段时期的中美关系就像‘青春期遭遇更年期’,一个自信、颇有闯劲的中国遭遇了一个不自信、焦躁易怒的美国,将使中美关系中许多问题的解决难度陡增。”^[29]

其二,双方不同的出发点和政治价值考量会影响和左右会谈的最终成果。例如,对于美国来

说,“中美建立定期对话机制,首先是美国国内的一种政治需求,是对美国舆论的一种交代,以告诉民众,我们在向中国政府施加压力,在跟中国谈判。美国政府力求证明我们不是对中国政府坐视不管的,我们是在谈这些问题。”^[30]而中国则是政府主导,国家利益优先,双方有时关注的问题并不在一个层面上。在商谈过程中,中方更加强相互尊重的基本原则,必须关照彼此的主权和领土完整,尊重彼此的社会制度、发展道路和核心利益;而美方则强调国际惯例,规则意识,希冀利用其规则主导权来约束和引导中国的行为。

最后,中美由于严重的战略互信赤字,会导致一些对话合作机制存在的形式大于意义。有专家指出,尽管两国都愿意保持交往,构建各自解释的新型大国关系,但是美方的意图和策略更像是“以子之矛,攻子之盾”,借机与中国提要求,讲条件,两国对话的实质性议题有待加强。^{[20](P193)}就目前两国的对话与合作机制而言,有些发挥了重要作用并取得了实效,但也有一些机制流于形式,“各说各话,说虚话套话,或者说归说、做归做,达成的共识没有落到政策实处,更未落到实际行动上。”^{[31](P133)}所以,现在的主要问题不在于对话机制不够多、范围不够广、层次不够高,而在于一些对话形式大于内容,在战略互信缺失基础上很难做到真正意义上的战略沟通与合作。

结 语

中美关系是当代最值得关注的双边关系之一。在战后70年的时间里,两个国家的关系发展起伏跌宕。战后初期,由于意识形态和社会制度的分野,两国从第二次世界大战时期的盟友演变成冷战的对手。在上个世纪70年代美苏战略大调整中,两国戏剧般地改善了国家关系,开始了新的交往。冷战结束后,随着中国综合国力的不断上升,中美不得不面临崛起国与守成国如何相处的历史性难题,在艰难地徘徊和抉择后,终于走上了进行战略合作的道路。新世纪以来,经

过反复探索,中国构建新型大国关系的主张逐渐得到美国的回应,对话与合作成为两国关系发展的主流。基欧汉在讨论国际合作时指出,国家间之所以合作是因为有共同利益,利益问题是研究合作的重要出发点。^{[32](P10)}在讨论合作的三种基本形式,合作、和谐和争夺时,他认为存在两个关注点:第一,必须区分合作与和谐。合作与和谐是不同的概念,不应混淆,合作可以促进和谐,但合作并不等于和谐。“实现和谐,就无需合作。”^{[32](P51)}第二,合作并不意味着没有冲突,相反,它可包含冲突,在相当程度上,它反映冲突的努力和成功。不应视合作为无冲突。“从一定的意义上来说,没有冲突就没有合作。”^{[32](P53-54)}中美关系的实践恰恰印证了这一理论的基本观点。中美两国存在巨大的差异,但是也拥有共同利益,不和谐但有必要合作。正是在追求和维护共同利益的前提下,创造性地建立了诸多的对话合作机制。纵观这些机制的存在与发展,它们真实地反映了两国关系的复杂性,化解矛盾和解决冲突的重要性和进行战略协调与合作的必要性。

参考文献:

[1] 新华社.中美联合经委会首次会议结束 [N]. 人民日报,1980-09-21.

[2] 新华社.中美商务贸易联委会首届会议开幕 [N]. 人民日报,1983-05-24.

[3] 新华社.美国防部副部长将率代表团访华[N]. 人民日报,1980-09-06.

[4] 丁来强.90年代中美关系的两大特征 [J]. 当代亚太,1999,(11).

[5] 人民网.中美国防部官员举行首次正式磋商 [EB/OL]. http://www.people.com.cn/GB/historic/1209/4205.html

[6] 新华社.江泽民主席和布什总统举行会议[N]. 人民日报,2001-10-20.

[7] 新华社.中美联合声明 [N]. 人民日报,2011-01-20.

[8] 刘长敏,张敏.新世纪中美首脑外交与新型大国关系构建 [J]. 中国浦东干部管理学院学报,2014,(4).

[9] 邓海云.中美经济发展和改革对话[EB/OL].

http://www.gmw.cn/01gmrb/2003-11/10/07-86A2C0EA23520F03248256DD900829C66.htm

[10] 科技部.中美创新对话会议在北京召开 [EB/OL]. http://www.most.gov.cn/kjbgz/201010/t20101019_82721.htm.

[11] 新华社.中美在京举行反恐磋商 [N]. 人民日报,2001-12-07.

[12] 孙晋忠.反恐合作与中美关系 [J]. 国际问题研究,2005,(3).

[13] 人民网.中美双边关系 [EB/OL]. http://politics.people.com.cn/GB/8198/61854/61969/4295319.html

[14] 新华网.如何评价首轮中美战略与经济对话成果? [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/20101980-05/19/c_1211-9268_2.html.

[15] 新华网.第三轮中美人文交流高层磋商工作会议在北京举行 [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2012-05/03/content_2128807.html.

[16] 新华网.中美人文交流高层磋商达成75项成果 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2013-11/23/c_118260839.html.

[17] 新华网.第五轮中美人文交流高层磋商联合成果清单 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/11/c_1111559666.html

[18] 新华网.中美战略与经济对话、中美人文交流高层磋商取得积极成果 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/11/c_1111559834.html

[19] 新华网.外媒热议中美防长首次热线通话 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2008-04/12/content_7965940.htm.

[20] 袁鹏等.美国战略形势与中美关系 [A]. 刘慧.国家安全蓝皮书:中国国家安全研究报告(2014) [C]. 北京:社会科学文献出版社,2014.

[21] 中国广播网.中国海军首次派军舰参加环太平洋军演 [EB/OL]. http://military.people.com.cn/GB/8221/69693/386312/index.html

[22] 美国国防部.2013年度中国军事与安全态势发展报告 [EB/OL]. http://www.cetin.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAct-

- ion?baseid=1&docno=533016.
- [23] 新华网. 中美两国防长已签署两个互信机制备忘录 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2014-11/14/c_1113254608.html
- [24] Remarks as Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice at Georgetown University, Washington DC, November 20, 2013 [EB/OL]. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-rice>.
- [25] 外交部. 习近平同美国总统奥巴马共同会见记者 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/12/c_1113221783.htm.
- [26] 王帆. 2013 年中美两国双边贸易额突破 5 000 亿美元 [EB/OL]. <http://bbs1.people.com.cn/boardList.do?action=postList&-boardId=1>.
- [27] 新华网. 战略互信是中美关系发展的基石 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/2013-06/06/c_1116064142.htm.
- [28] 张汉林. 后危机时代中美对话机制战略研究 [J]. 世界经济与政治, 2010, (6).
- [29] 金灿荣, 段皓文. 当前中美关系的问题与出路 [J]. 国际观察, 2014, (1).
- [30] 丁一凡. 中美战略经济对话的回顾与展望 [J]. 国际经济评论, 2007, (6).
- [31] 王缉思, 李侃如. 中美战略互疑: 解析与应对 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [32] Robert Keohane. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy [M]. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Construction of Bilateral Cooperation Mechanism between Big Powers in New Period ——Taking Sino-US Relations as an Example

Liu Changmin

(Department of International Politics, China University of Political Science and Law, Beijing 102200)

[Key words] Sino-US relations; cooperation dialogue mechanism; new type of major country relationship

[Abstract] Since the starting of the new era, the construction of the bilateral relation mechanism between big powers has speed up. After the establishment of diplomatic relations, Sino-US relations have witnessed decades of adjustment and development and ushered in the process towards mechanism. China and the United States have formed more than 90 dialogue and cooperation mechanisms covering many areas. From the coverage scope, it covers a wide range of areas and topics; from the structure, it has built multi-dimensional dialogue and cooperation mechanism from folk to high-level. At the same time, there are also defect such as uneven development in various cooperation in Sino-US relations. In the comprehensive construction of the new Sino-US relations today, the analysis and overall evaluation on the Sino-US dialogue and cooperation mechanism will benefit the healthy development of the construction of a new type of major country relationship.

[责任编辑 刘蔚然]