

復旦大學 美国研究中心

Fudan American Review

美国问题研究

2014/1 (总第十八辑)

| 安德鲁·S. 埃里克森 |

| 奥斯汀·M. 斯特兰奇 |

非传统海上安全和美中信心建立措施：挑战中的机遇

| 沈雅梅 |

美国与《联合国海洋法公约》的较量

| 贾春阳 |

美国“东突”政策：实施方式、新动向及影响

图书在版编目(CIP)数据

美国问题研究.第18辑/吴心伯主编. —上海:
上海人民出版社,2014

ISBN 978-7-208-12715-9

I. ①美… II. ①吴… III. ①美国-研究 IV.
①D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 293566 号

责任编辑 潘丹榕
封面装帧 夏芳

美国问题研究

(第18辑)

吴心伯 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 16.25 字数 252,000

2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

ISBN 978-7-208-12715-9/D·2601

定价 45.00 元

目 录

专题文章 海洋问题与中美关系

非传统海上安全中美信心建立措施:挑战中的机遇/1

安德鲁·S.埃里克森 奥斯汀·M.斯特兰奇

中美安全博弈视角下的钓鱼岛争端/33 信 强 付大安

美国与《联合国海洋法公约》的较量/56 沈雅梅

美国“东突”政策:实施方式、新动向及影响/78 贾春阳

中美新型军事关系的内涵与建构路径/93 张 芳

“自由美国”的普世叙事:宗教与当前美国公共外交/117 涂怡超

美国公共外交的经验与挑战及其对中国的启示/133 仇朝兵

奥巴马政府美国全球经济战略调整透析/154 钮维敦 王学凯

人民币汇率问题中的美国国会因素分析

——以第111届和第112届国会相关提案为例/173 唐彦林 陈欢欢

青 年 论 坛

奥巴马执政以来的美国联邦主义初探/200 孙 灿

美国社会化媒体外交的运行机制

——基于国际信息局的分析/226 巩辰卓

专题文章

非传统海上安全和美中信心建立措施：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://carnegeiendowment.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。这些大趋势对美中海上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 and 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

^{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>.

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

^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。这对美国和中国的海上力量而言，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，美国和中国的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，两国非常有必要就和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不确定性。

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/issuesinsights_vol11no10_English.pdf.

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（阻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/chinarealtime/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，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只上参与渔业执法。^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/dcp-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海军合作。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., “Yearend: 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 李宣良、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.