

Securitization and Evolution of U.S. Strategy towards China
in the Post-Cold War Era

安全化与冷战后 美国对华战略演变

潘亚玲 著

 复旦大学出版社

Securitization and Evolution of U.S. Strategy towards China
in the Post-Cold War Era

安全化与冷战后 美国对华战略演变



 復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

安全化与冷战后美国对华战略演变/潘亚玲著. —上海: 复旦大学出版社, 2016. 10
ISBN 978-7-309-12529-0

I. 安… II. 潘… III. 美国对外政策-对华政策-演变 IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 204354 号

安全化与冷战后美国对华战略演变

潘亚玲 著

责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

上海市崇明县裕安印刷厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 9.5 字数 226 千

2016 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12529-0/D · 836

定价: 36.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

CONTENTS

绪言	001
----	-----

第一章 安全化与战略议题的生命周期 010

第一节 他者建构与安全化理论的根源	011
第二节 安全化理论的内涵与过程	027
第三节 战略议题的生命周期理论	046

第二章 安全化与冷战时期的 美国对华战略 065

第一节 想象的敌人与真实的战争：1945～ 1972 年	066
第二节 想象的朋友：1972～1989 年	081

第三章	安全化与冷战后的 美国对华政治战略	099
第一节	人权议题与意识形态威胁	100
第二节	中国崛起与权势转移	119
第三节	中国软实力与中国模式	139
第四章	安全化与冷战后的美国对华 军事战略	154
第一节	两岸关系	155
第二节	中国军事现代化	172
第三节	国际核军控	192
第五章	安全化与冷战后的美国 对华经济战略	215
第一节	传统经贸摩擦	216
第二节	全球治理的经济学：以气候变化 为例	234
第三节	国际危机与“中国经济责任论”	251
第六章	安全化与中美关系“新常态” 的新机遇	270
第一节	冷战后美国对华战略演变的总体 趋势	271
第二节	冷战后美国对华战略演变的基本 规律	281

第三节 善用议题生命周期巩固中美新型大国 关系早期收获	284
--------------------------------	-----

主要参考文献	289
--------	-----

后记	296
----	-----

奥巴马总统上任后的中美关系似乎存在两条轨道。一方面,中美关系始终存在令人鼓舞的发展。2009年11月15~18日,美国总统奥巴马就任不到一年就实现访华。访问期间,双方重申致力于建设21世纪积极合作全面的中美关系,并将采取切实行动稳步建立应对共同挑战的伙伴关系^①。2012年2月14日,时任国家副主席习近平在访美期间首次代表中国提出要构建“前无古人,但后启来者”的中美新型大国关系倡议,既因为“中美关系成为当今世界最重要、最富活力和最具潜力的双边关系之一”,更因为“宽广的太平洋两岸有足够空间容纳中美两个大国”^②。此后,建设中美新型大国关系的倡议得到了中美双方的确认,特别是在2013年6月、2014年7月、2015年9月,中国国家主席习近平与美国总统奥巴马先后举行了安纳伯格庄园会晤、瀛台夜话和白宫秋叙,持续将构建中美新型大国关系上升到两国的战略共识和政策行动上。另一方面,中美关系也始终夹杂着各种干扰,特别是美国仍在执行的亚太再平衡战略。自冷战结束以来,中美关系始终处于时起时伏的尴尬之中。就在奥巴马总统2009年访问中国之后非常短的时间

① 《中美联合声明》(二〇〇九年十一月十七日,北京),《人民日报》,2009年11月18日。

② 袁鹏:《望海楼:构建新型大国关系是中美唯一选择》,《人民日报(海外版)》,2012年5月4日。

间里,因对台军售、贸易保护、网络自由、达赖窜访及人民币升值等问题,中美关系于该年年底再一次陷入起伏。此后,奥巴马政府于2009年年底起启动“重返亚太”战略,后更名为“亚太再平衡战略”,再加上美国在涉中国东海、南海等问题上持不公正立场,中美关系的各种负面干扰与积极发展似乎正形成一种平行效应。

积极面与消极面并行发展、相互脱节甚至“互不干扰”,似乎已成为中美关系的“新常态”。正如2015年2月发布的《美国国家安全战略所称》,尽管美国依然对中国军事现代化保持“警觉”、并反对任何通过恐吓解决领土纠纷的做法,但当前美中合作范围确实“前所未有”;“虽然会有竞争,但美方反对‘两国对抗不可避免’的说法”^①。这一“新常态”往往导致一种分裂性认识,基于对不同侧面的强调,学术或政策研究往往在乐观与悲观之间摇摆。因此,迫切需要探讨的是,美国对华战略中这两种战略取向是否真的平行发展?是否存在某种隐性的互动关系?就其未来发展而言,这两种战略取向会发生什么样的此消彼长?要回答上述问题,就必须考察自冷战结束以来美国对华战略的根本动力及其运作逻辑,并观察其新近发展和未来发展态势,从而为推进中美新型大国关系的构建提供新的视角和思路。

的确,在奥巴马总统上台前就已有不少学者和观察家指出,美国每四年或每八年的政府更替往往导致对华政策调整,并对中美关系产生冲击^②。自冷战结束以来,美国对华战略总体上呈现一

① Tanya Somanader, “President Obama’s National Security Strategy in 2015: Strong and Sustainable American Leadership” (February 6, 2015), Whitehouse, <http://www.whitehouse.gov/blog/2015/02/06/president-obamas-national-security-strategy-2015-strong-and-sustainable-american-lea>, 最后浏览日期: 2016年3月6日。

② 例如可参见,陈东晓:《“复杂性”与中美关系结构的新变化》,《美国研究》2006年第2期;袁鹏:《战略互信与战略稳定——当前中美关系面临的主要任务》,《现代国际关系》2008年第1期;阎学通:《对中美关系不稳定性的分析》,《世界经济与政治》2010年第12期;等等。

种较为明显的“双重起伏”特征：一是从历任总统任期内的美国对华战略看，新政府上台之初对中国战略的调整往往为中美关系带来冲击，而在意识到中国的重要性后对战略的再调整往往促使中美关系在其任期中后期逐渐好转；二是从战略议题的角度看，从冷战结束到现在，中美已经围绕政治-意识形态、军事-安全、经济与人民币汇率等问题进行了多轮角力，在旧问题重要性逐渐下降的同时新热点不断涌现，呈现出一种轮动态势^①。这种双重起伏在冷战结束前中并不存在，进而暗示着美国对华战略的根本性转型。

当然，肯定有人会质疑这一结论。一方面，尽管这双重起伏可能存在，但它是否确实代表美国对华战略的转型？笔者以为，这种双重起伏从根本上改变了美国先前对中国的“非黑即白”式的战略思维。如果简单地对比一下 1989 年前^②的中美关系发展史，便可看出：1989 年前的中美关系事实上只有两个阶段，一是 1972 年前的孤立与隔绝，中美全面敌对；二是从 1972 年、特别是 1979 年至 1989 年期间，中美关系迅速发展，以致许多重要的（包括台湾问题在内的）争端都不再是问题^③。而 1989 年后的中美关系，如前所述，其所经历的意外和非意外危机如此之多，但仍得到迅速发展，并未因这双重起伏而受挫甚或倒退。用一位中国学者的话来说：“一方面对美外交仍是中国外交工作的重中之重，另一方面中美关系却变得越来越普通。”^④这种普通表现在面对冲击时表现出的稳定性和成熟性，或者说中美关系已经走出之前的“非黑即白”模式，

① 潘亚玲：《冷战后美国对华战略转变的根本逻辑与手段——兼论奥巴马政府的对华政策》，《当代亚太》2010 年第 3 期。

② 尽管一般认为冷战于 1991 年结束，但由于 1989 年的政治风波，美国对华战略的调整事实上先于整个冷战的结束。

③ Scott Kennedy eds., *China Cross Talk: The American Debate over China Policy since Normalization*, Lanham, New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003, p. xxiii.

④ 熊志勇：《中美关系 60 年》，人民出版社 2009 年版，第 454 页。

这可被认为是美国对华战略的根本性转型。因为,正如美国政治学家伊多·奥伦曾在其《美国 and 美国的敌人》一书中写道,美国的敌人在与美国发生冲突前后的形象截然变化,“敌人的形象都明白无疑地朝消极方向改变,而且这种变化与冲突的起始点是同步的”^①。但现在,这一规律对于中美关系已经明显失效:冷战结束后的 20 余年来,中美关系似乎已经摆脱先前“非黑即白”式的交往模式,冲突与交往似乎可以同时并举。

另一方面,尽管也可能存在问题或热点的轮动性^②,但能否从中找出某种规律性或周期性,并将这种黑白并行、黑白交织归结为美国对华战略的转型?笔者以为,这种规律性体现在同一战略议题的生命周期上。每一次中美关系的起伏,往往都有一个主导性的战略议题;而每次起伏的主导性战略议题往往有所区别。换句话说,由于每个战略议题的生命周期的差异,中美关系的起伏往往既体现出同一战略议题的生命周期的发展,也体现出多个战略议题的生命周期的交叉。从多个战略议题的生命周期交叉的视角,或许无法识别出中美关系起伏的“规律性”或“周期性”,但从单个战略议题则能很清楚地看出这种规律性和周期性。

本书试图从冷战后美国对华战略演变的角度,考察中美关系中积极发展与消极干扰复杂交织的规律、根源及其政策启示。具体而言,本书所要讨论的核心问题包括三个方面:一是,在冷战后美国对华战略的周期性起伏中,到底有哪些因素发挥了作用?二是,在冷战后美国对华战略的周期性起伏中,每个具体的战略议题

① [美]伊多·奥伦:《美国 and 美国的敌人》,唐小松、王义桅译,上海人民出版社 2004 年版,第 8、11 页。

② 陶文钊等也指出了这一现象:中美关系“跌宕起伏。小的起落不说,大的就有四次……第一次起落突出了中美关系中的人权问题。第二次事件是台湾问题引起的……第三和第四次事件实际上可以归结为……中国作为一个正在上升、正在发展的大国,美国作为世界上唯一的超级大国……的‘结构性问题’”。参见陶文钊主编:《冷战后的美国对华政策》,重庆出版社 2006 年版,第 6 页。

发挥影响的方式是什么？三是，所有这些因素，包括大的类别和具体的战略议题，发挥影响的根源或原理是什么？由此而来，本书的三个研究目标具体如下。

第一，分析冷战结束以来美国对华战略演变中不同战略议题的承继关系和趋势。一是对各大类战略议题内部的不同议题在过去 20 余年的生命周期发展进行比较，进而发现各大类战略议题内部不同议题的前后承继关系，分析未来在该领域内新的可能冲突点，或至少了解其未来的发展趋势。二是将三个大类战略议题的内部前后承继关系进行对比，发现同一时期不同领域的议题生命周期的异同点，思考其未来的发展趋势。

第二，分析战略议题生命周期与美国总统任期的关系。一是分析同一总统任期内不同战略议题的生命周期发展，进而发现总统的党派属性、个人风格等对美国对华战略演变的影响。二是比较冷战结束以来四位总统任期内的战略议题生命周期的异同，考察其相对较长的历史趋势和初步规律，并为预测未来中美关系的热点问题提供参考。

第三，分析美国对华战略转型的趋势与中美新型大国关系的构建策略。一是考察安全化逻辑在多大程度上影响了美国人“非黑即白”式思维在冷战后对华战略中的应用，并据此考察冷战后美国对华战略的演变及其未来发展方向。二是考察不同战略议题的生命周期的组合变化，发现未来的可能趋势。三是基于上述初步结论，考察中美新型大国关系的构建可能面临的问题及应有的政策应对。

研究美国对华战略的周期性起伏，需要深入考察中美关系中重要战略议题的不同生命周期及其组合变化，从而超越诸如“新总统必然导致中美关系动荡”或者“中美关系总是年初麻烦不断、年末利好不断”的简单化总结，为未来美国对华战略的转型、中美关系中的热点问题、中美新型大国关系构建等提供更为深入的分析

和预测,进而为中国的对美外交提供更为准确、更为前瞻和更具操作性的政策建议。

为实现上述研究目标,笔者尝试从理论、历史和现实三个方面,具体分五章对相关问题进行探讨。

第一章是“安全化与战略议题的生命周期”,旨在为全书的分析提供一个理论框架。当前有关安全化理论的研究并不完善,特别是对安全化与去安全化的逻辑之考察需要进一步完善。笔者认为,安全化启动的成功取决于安全化逻辑是否严密;换句话说,安全化逻辑内部的道德、时间和因果关系三个方面是否同时成立,是决定安全化启动是否成功的关键。当然,严密的安全化逻辑也需要得到安全化听众的接受。与此相反,去安全化逻辑则试图瓦解其中的某个或全部方面,进而使得对某一议题的安全化操作无法成功。如果去安全化逻辑并未全部瓦解安全化逻辑的三个方面,将为该战略议题的未来“复活”或重新安全化埋下伏笔。而这种“复活”在美国对华战略的演变中屡屡可见。

现有研究往往将凡是引起过中美争端战略议题都当作同等重要的议题。笔者认为,在既定时间段里,不同战略议题的地位或重要性是完全不同的;换句话说,不同的战略议题在同一时间所处的生命周期阶段是不同的。正因为如此,我们可以识别出同一时期中美关系起伏的不同诱因,也可识别出中美关系长期趋势中的不同因素的重要性变化趋势。

第二章是“安全化与冷战时期的美国对华战略”,简要回顾自新中国成立以来美国对华战略的历史演变。自新中国成立以来至1989年,美国对华战略采取的是一种区别于冷战后的“非黑即白”式路线。这一时期中美关系的演变事实上可以分为两个阶段,即1972年前的孤立和隔绝阶段,以及1972~1989年的友好与发展阶段。1972年前,在美国的对华战略中,有关中国的几乎所有方面都是负面和消极的,无论是麦卡锡主义和支持台湾当局、还是对

中国的经济制裁等,都是出于美国的“反共”立场。在尼克松访华之后,美国政府和民间几乎在一夜之间改变了对中国的印象,尽管此期曾围绕台湾问题产生过一些争端,但总体上没有多少议题能真正阻止中美关系的发展:中国的人权不再是问题,中美军事交流快速发展,中国经济发展被想象为将促进中国的和平演变,台湾问题到20世纪80年代末更被置于相当低的政治议程上。笔者认为,尽管黑白分明,但这两个时期的中美关系同样有着明显的安全化/去安全化逻辑。在第一个时期,安全化逻辑占据主导,几乎所有战略议题都被安全化,进而总体上是消极的和负面的;在第二个时期,去安全化逻辑占据主导地位,少有议题会对中美关系产生重大的消极影响,中美关系的发展总体很好。

自第三章起,本书将利用三章的篇幅集中讨论冷战结束以来美国对华战略的反复与演变,每章在总体上都遵循一种时间先后次序来讨论对中美关系产生影响的各个战略议题。

第三章是“安全化与冷战后的美国对华政治战略”,考察这一时期中美关系动荡中的政治因素。首先考察的是人权问题,尽管在1989年前这很大程度上不被当作问题,但老布什政府在人权问题上的高调,特别是克林顿政府将人权与对中国的最惠国待遇挂钩的做法,极大地凸显了人权被安全化的程度。但自1994年后,人权问题逐渐回归常规政治领域,尽管台湾问题和西藏问题不时浮现并偶有再度安全化的苗头出现,但最终中美仍通过人权对话机制,成功地使该议题不再被安全化。政治领域的纠纷要素更多是新近出现的——由中国崛起而来的对中国模式的担忧,尽管在20世纪90年代前半期曾一度讨论激烈,但当时并未被成功安全化;2008年金融危机以来,有关中国模式的讨论再度增多,但迄今为止仍未被成功安全化。与此相似的是,对以推广孔子学院为代表的中国软实力建设,美国也试图采取安全化操作,但近年来中美人文交流的发展很大程度上使这一努力难以成功;2010年上半年

出现的谷歌事件再一次凸显了有关言论自由的争端,尽管此前并未有过多讨论,但谷歌事件一度使得该议题被安全化的风险大为上升,特别是此后一度从言论自由转化成为网络安全。但随着2013年“斯诺登事件”的发生,网络安全问题的议题生命周期正朝着去安全化方向发展。

第四章是“安全化与冷战后的美国对华军事战略”,旨在考察此期中美关系起伏中的军事与安全因素。美国对中国军事实力的担忧在很大程度上首先来自台湾问题,特别是1995~1996年的台海危机,但随着台海两岸关系的缓和,台湾问题上的军事安全逐渐降温,尽管到目前为止其去安全化操作仍在进行中,但围绕该问题展开的安全化与去安全化斗争仍是复杂的。更为宏观地对中国军事现代化的安全化努力,更多体现在美国自2000年开始每年发布的《中国军力报告》上。在过去的10余年中,《中国军力报告》对中国军事现代化的态度逐渐朝向去安全化的方向发展,说明了传统安全在中美关系起伏中的重要性正在下降。但一些新的问题,如中国的反卫星武器、网络安全、海上通道安全、海上冲突管理等议题正在凸显,并有可能在未来进一步被安全化。伴随中国快速发展而来的中国国际责任的增加,也在中美关系中得到更大体现,特别是围绕有关朝鲜和伊朗的核军控问题上。尽管中国的影响力远不如外界所想象的那么大,但美国却始终强调中国需要作更大努力,并致力于营造中国试图从朝鲜和伊朗获得更大利益的印象。最后,在传统的军事安全之外,一些非传统安全问题的重要性正在上升,特别是如食品安全、中国工业制成品安全、公共卫生安全等问题。

第五章是“安全化与冷战后的美国对华经济战略”,主要分析冷战结束后中美关系中经济方面的矛盾与摩擦。大约自克林顿政府上台起,贸易逆差问题便被美国安全化,进而成为持续困扰中美关系的一大因素。当然,这一议题处于不断的发展过程中,随着一

开始的逆差问题的安全化被质疑并最终被成功地去安全化操作,这一问题迅速演变为对人民币升值的压力,尽管其安全化的高潮已基本过去,但其去安全化操作的成功仍需时间,并可能朝新的方向发展。与贸易逆差和人民币升值相应的是,美国的贸易保护主义或更为宏观的经济民族主义,也是长期困扰双边关系的重要因素。尽管贸易逆差与人民币升值也可被认为是经济民族主义的一个子集,但除此之外还涉及美国的贸易特别保护、知识产权保护、高科技出口管制以及投资限制等问题。而围绕气候变化经济学展开的斗争,更是中美围绕下一代的经济驱动力而展开的激烈斗争,目前围绕这一议题展开的安全化与反安全化的努力相持不下,容不得有半点松懈。最后,1997年亚洲金融危机和2008年全球金融危机对中国施加的责任压力远为不同,目前仍在持续的全球金融危机带来了更大的安全化危险,特别是如“中国责任论”“中国傲慢论”“中国独秀论”之类的论调此起彼伏,需要密切关注并加以适当应对。

在“结语”部分,笔者首先作三方面的对比:一是对比九个具体战略议题的生命周期的发展历程,从而考察美国对华战略演变的总体趋势;二是对比同一领域内各具体战略议题的生命周期,进而观察具体领域内部的不同战略议题间的承继关系,分析其可能的发展趋势;三是比较同一总统任期内不同战略议题的生命周期,考察同一总统任期内的战略议题走势,分析总统的政党属性等因素对战略议题生命周期的影响,并比较冷战结束后四任美国总统任内的战略议题走势,以分析其未来的可能趋势。在此基础上,笔者将分析中美关系的未来趋势及可能热点,并提出中美新型大国关系建构的应有和可有的政策措施,特别是如何有效与合理运用安全化逻辑以巩固中美新型大国关系的早期收获成果,尽可能降低甚至消除2016年美国总统大选后美国政府更替导致其对华战略陷入再度起伏的风险。

第一章

安全化与战略议题的生命周期

冷战结束使美国丧失了明确可见的“敌人”，两大对立阵营的消失也使传统安全研究面临极大挑战。在此背景下，美国如何塑造新的“敌人”和安全研究如何利用新的社会建构主义方法来替代因冷战结束而凸显其失败的现实主义和新现实主义理论，都成为国际关系中最具争议性的领域^①。在对上述问题的探讨中，最为重要和最具影响的新方法当属巴里·布赞(Barry Buzan)、奥利·维夫(Ole Waever)及其合作者所提出的“安全化”理论，而这些学者现在也被冠以“哥本哈根学派”的名称^②。尽管有人认为其是有关安全研究的争议中的“欧洲”贡献，但以后结构主义、社会建构主义和结构现实主义为基础，安全化理论发展出一套后结构现实主义的宏大研究议程，可能构成了“安全研究中对扩大安全议程的重要性与意义的最全面的、持续的探讨”^③。基于传统安全研究的

① 例如，可参见 Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996。

② “哥本哈根学派(Copenhagen School)”这一术语是比尔·马克斯威尼(Bill McSweeney)提出的，他认为哥本哈根和平研究所出版了“多部与安全有关的著作，完全可被授予学派称号”。参见 Bill McSweeney, “Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School”, *Review of International Studies*, 1996, 22(2), p. 81。

③ J. Huysmans, “Revisiting Copenhagen, or, About the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe”, *European Journal of International Relations*, 1997, 4(4), p. 488。

“敌我区分”逻辑,安全化理论探讨了一项战略议题被安全化/去安全化的逻辑与过程,并对国际规范和战略议题的生命周期理论有着重要的启发和补充作用,进而为理解冷战后中美关系周期性起伏的规律、根源、动力及未来趋势提供了极好的理论基础。本章首先探讨安全化理论的产生及其思想根源,然后具体分析其内涵及过程,最后探讨其与中美关系中战略议题的生命周期的相互关联,从而为下文分析奠定理论基础。

第一节 他者建构与安全化理论的根源

自冷战结束以来,“安全”概念被不断泛化,“‘安全’概念必须包括针对人类生存和福祉的所有重大威胁,而不仅仅是军事威胁”^①。举凡与安全相关的问题,无不被建构为“安全”问题,如经济安全、文化安全、社会安全、环境安全、能源安全、粮食安全、信息安全、金融安全,等等^②。正是在这一背景下,通过坚持现实主义和新现实主义或结构现实主义的国家中心主义,并引入话语分析和社会建构方法,重新建构了“敌我区分”的方法与过程,安全化理论得以产生。最为简单地说,一个问题被安全化意味着它被当作“存在性威胁”提出,需要采取紧急措施,并证明这些措施固然超出政治程序的正常限度但仍然不失为正当^③。换句话说,所谓安全化是指一种“威胁”被指定和接受的过程。

① David Dewitt, “Common, Comprehensive, and Cooperative Security”, *The Pacific Review*, 1994, 7(1), pp. 1-15.

② 有关“安全”的概念史发展的论述,可参见任晓:《安全——一项概念史的研究》,《外交评论》2006年第6期。

③ [英]巴瑞·布赞、[丹麦]奥利·维夫、[丹麦]迪·怀尔德:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第32—36页。