

中美关系与中国同周边国家互联互通建设

杨值珍

(湖北省社会科学院 政法研究所, 湖北 武汉 430077)

[摘要]中美关系是新世纪最重要的双边关系,良好的中美关系构成了世界和平与繁荣的基础。在冷战后的世界地缘政治格局中,中美两国既竞争又合作,形成了结构性竞争与功能性合作相统一的矛盾关系。近年来,中国提出的同周边国家开展互联互通建设是推动中国周边区域合作的重要战略举措,对中美关系具有正反两方面影响。中美关系也对中国同周边国家互联互通建设具有正反两方面作用。中国必须充分考虑中美关系的发展现状,在同周边国家互联互通建设中处理好三个关系,推动中美新型大国关系发展,激发中美关系正能量,促进中国同周边国家互联互通建设顺利进行。

[关键词]中美关系;结构性竞争;周边国家;互联互通

[中图分类号] D81 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1001-4799(2014)03-0031-09

DOI:10.13793/j.cnki.42-1020/c.2014.03.007

中美关系是世界上最重要的双边关系,东亚地区事务深受中美关系的影响。近年来,中国大力推动同周边国家互联互通建设。“十二五”规划纲要提出加快沿边开放,加强基础设施与周边国家互联互通,提升对外开放水平。十八大报告指出,“统筹双边、多边、区域次区域开放合作,加快实施自由贸易区战略,推动同周边国家互联互通”^{[1] 24}。那么,中美关系与中国同周边国家互联互通建设有何种关联、在中美关系视域下如何推进中国同周边国家互联互通建设?本文对此进行了初步探讨。

一、中美两国的结构性竞争与功能性合作

冷战结束后,中国是唯一的社会主义大国,也是经济增长速度最快的大国;美国是最发达的资本主义大国,也是仅存的超级大国。进入21世纪,随着中国经济实力的增强和国际影响的增加,中美关系的影响迅速扩大。中美关系成了国际秩序特别是东亚国际秩序的基础,直接关系到亚太及世界的和平、稳定与发展。但是,冷战结束后,中美双方始终没有就两国关系的性质和定位达成共识,美国对中国及中美关系的角色定位一直处于摇摆之中。克林顿政府时期,中美关系的战略定位迟迟没有实现,直到两国元首互访才确定了战略伙伴关系的共识。小布什政府最初将中国定位为战略竞争对手,但在“9·11”事件作用下又将中美关系定位为建设性关系。奥巴马上台执政时,正值国际金融危机肆虐,对中美关系定位比较积极,认为是应对共同挑战的伙伴关系。然而,2012年10月,奥巴马在总统选举辩论中又宣称,在国际社会中,中国既是一个对手也是一个潜在伙伴^[2]。显然,无论奥巴马这种说法出于什么原因,他都道出了中美关系的现实:中美关系是既竞争又合作的关系。

按照现实主义国际政治逻辑,国际社会是一个权力体系,在这个权力体系中,每个国家压倒一切的目标是最大化其所占有的世界权力份额,这意味着一国获取权力要以牺牲他国为代价^{[3] 2}。在“丛林法则”支配下,国家间冲突甚至战争是不可避免的社会现象。由于国家间的无政府状态和竞争性,过去500年的国际关系史往往就是一部战争史,或者至少是一部备战史^{[4] 536}。在和平与发展成为时代主题的今天,大规模战争的可能性大大减弱,但争夺世界权力和利益的历史并未终结。在冷战结束后的国际社会权力结构中,作为唯一的超级大国,美国是霸权国、守成国。美国国家安全战略的核心是继续美国的领导地位,

[收稿日期] 2014-03-01

[基金项目] 教育部哲学社会科学重大课题攻关资助项目 05JZD0039

[作者简介] 杨值珍(1972-)男,湖北通城人,湖北省社会科学院政法研究所副研究员,法学博士,主要从事中美关系和印中关系研究。

以便更有效地增进 21 世纪美国利益^{[5] 1}。作为发展速度最快的大国,作为既有国际秩序的迟到者,中国主观上努力融入既有国际秩序,做国际社会负责任的合作者和建设者。中国不会去挑战现有全球秩序,而是选择了一条国际关系与经济发展协调的务实道路,以增强经济实力、促进军事现代化、巩固党的执政地位^{[6] 15}。但是,作为一个新兴强国,中国客观上是作为一个挑战国而存在的。中美之间存在结构性矛盾,两国间出现竞争是国际权力体系变更的必然结果。

作为发展速度最快的大国,进入新世纪后,随着“入世”的推动,中国经济持续高速增长,经济实力显著增强,中美经济实力差距正在缩小。从 2003 年到 2011 年,中国经济年均实际增长 10.7%。2011 年,中国国内生产总值达到 47.2 万亿元,扣除价格因素,比 2002 年增长 1.5 倍;人均国内生产总值达到 35083 元,扣除价格因素,比 2002 年增长 1.4 倍,年均增长 10.1%;外汇储备达到 31811 亿美元,比 2002 年增长 10.1 倍,年均增长 30.1%。中国经济总量占世界的份额由 2002 年 4.4% 提高到 2011 年 10% 左右^[7]。中国经济总量 2008 年居世界第三,2010 年居世界第二。根据世界银行 2009 年发布的数据,中国国内生产总值占美国国内生产总值的比重,已由 2001 年的 13.15% 上升到了 2008 年的 30.46%。

在国际关系中,经济实力是国家力量的重要组成部分,但还不是最关键的部分。1820 年,中国的国民生产总值合 199212 百万美元,占当时世界国民生产总值 694772 百万美元的 28.7%^{[8] 30}。但是,在鸦片战争中,英国一支几千人的军队便将清政府打败了。进入新世纪,虽然中国与美国的经济差距在缩小,但中国的综合国力与美国远不在同一档次上,美国军事实力、科技实力、外交实力、创新能力均不是中国短期内所能企及的。仅就两国主战武器的技术装备来看,多数项目的技术差距不止 20 年^[9]。即使就经济实力而言,虽然中国的经济总量接近美国的三分之一,但是中国经济的质量远不及美国。与 1820 年中国的经济总量超过西欧、东欧和美国的总和相比,中国今天的经济实力显然不可能对美国产生多大影响,更不用说挑战美国的全球领导地位。

即便如此,美国对中国经济实力迅速增长仍然充满疑虑,担心中国强大会挑战美国的霸权利益。肯尼迪在《大国的兴衰》中指出,尽管列宁的经济发展不平衡规律是论述资本主义、帝国主义国家的,但是这个规律看来对所有国家都是共通的。不管它们赞同什么样的政治经济模式,经济增长率的不平衡迟早会引起世界政治和军事平衡的变动。这正是 20 世纪以前四个世纪内大国发展所遵循的历史模式^{[4] 436-437}。作为现有国际秩序的迟到者,中国虽然获得了与美国平等的全球地位,但却基本没有参与二战以后国际秩序的构建。因此,随着中国实力进一步增强,强大中国将着手改变一些“运行规则”,以更好反映它自己的利益和偏好^{[10] 19}。这使西方国家充满焦虑。

以国防部为代表的美国政府对中国经济实力增长充满戒心。美国国防部 2003 年发布的中国军事力量年度报告指出,北京增加其常规弹道导弹的精确性和毁坏性,给美国在西太平洋的军事力量、包括台湾在内的盟友构成了不断增长的巨大挑战^{[11] 22}。2006 年的《四年防务评估报告》宣称,在主要新兴国家中,中国具有在军事上与美国竞争的最大潜力,中国军事力量建设的步伐和范围已经使地区军事平衡处于危险之中^{[12] 29}。2010 年发布的《四年防务评估报告》认为,中国军事发展和决策程序缺乏透明度,引起了对其未来在亚洲内外行动和意图的合理怀疑^{[13] 60}。2013 年致国会的年度报告认为,中国不断增长的军事能力和战略决策缺乏透明度,增加了周边国家对美国意图的担心^{[6] 16}。以 2011 年 11 月宣示“亚太再平衡战略”为主要标志,美国在中国周边展开了强大外交攻势,争夺东亚主导权。时任美国政府国务卿的希拉里宣称,今后十年,美国投入时间和精力要有灵活性和系统性,使美国处于最有利的地位,从而保持我们的领导地位,捍卫我们的利益,推广我们的价值观,将外交、经济、战略和其他方面大幅增长的投资锁定于亚太地区^[14]。

由于两国在意识形态、政治制度、文化传统、认知结构等方面存在巨大差异,美国总体上对中国持怀疑态度,对中国实力增强感到担心。因此,中美之间的结构性竞争实属正常现象。这种竞争首先是一种经济和社会竞争,关键是要加强双边竞争管理,避免恶性竞争的出现,防止经济、社会竞争发展成军事竞争。基辛格指出,一个超级大国的美国、一个充满活力的中国、一个全球化的世界以及世界事务逐渐从大西洋向太平洋转移,要求一个和平与合作的中美关系^{[15] 477}。中国加入世贸组织后,与美国、与世界的联系越来越密切,对世界的影响越来越大。中国发展离不开世界,世界和平、稳定与繁荣也离不开中国。中国

要把握和平发展的战略机遇期、全面建成小康社会、实现伟大复兴,离不开美国的理解与支持。美国要复兴经济、应对非传统安全威胁、维持霸权稳定,也离不开中国的合作与支持。两国间存在大量共同关心的议题,需要中美在问题领域开展功能性合作。

2009年4月,胡锦涛和奥巴马在伦敦金融峰会前夕会晤,世界经济逐渐进入“双引擎”时代。“这意味着作为世界最大两个经济体的中国和美国,对世界经济承担着更多的责任,也必然会要求两国进行更密切的磋商与合作”^[16],中美之间形成互为重要的经济贸易伙伴关系。2013年,中美双边货物贸易额达到了5210亿美元。中国是美国最大的债权国,持有美国国债超过了1.3万亿美元。在一定程度上说,两国经济已被紧紧绑在一起,需要双方积极合作。

中美合作关系是全球稳定与和平的基础,两国冷战将迟滞太平洋两岸一代人的发展,当核扩散、环境、能源安全、气候变化等全球性问题需要全球合作的时候,它会将纠纷传播到两个地区的内部政治关系中去^[15]⁵²²。自“9·11”事件以来,防止大规模杀伤性武器扩散、打击国际恐怖主义,是美国最关注的重大议题之一。其实,这两个问题不仅并非与中国无关,而且关系极大,它们严重危及中国的核心利益。例如:朝核问题久拖不决消耗了中国大量外交资源,朝鲜成为有核国家也势必引起周边国家仿效,从而恶化中国周边核环境,妨碍中国维护领土领海主权。天安门吉普车冲撞金门桥事件、昆明车站砍人事件,表明恐怖主义已从新疆等边远地区深入中国腹地。中国货轮接连在亚丁湾、阿拉伯海等水域遭到海盗袭击,说明中国在维护海洋航道安全、确保能源供应等方面也与美国有共同利益诉求。面对金融危机、气候变暖、自然灾害、疾病流行等全球性问题,任何国家都难独自应对,需要国际社会共同努力,而中美两国责任更加重大。

在美国实施“亚太再平衡战略”的背景下,南中国海问题、钓鱼岛问题接连激化,影响了东亚和平与稳定。这些问题虽然是中国与有关国家的双边关系问题,但背后都闪烁着美国身影。然而,东亚局势动荡不仅会危及东亚国家利益,也会影响美国在东亚的利益。美国不希望东亚团结,但也担心东亚动荡,更不希望东亚发生军事冲突。奥巴马政府不同意安倍政府“实行集体自卫权”、要求日本不要对中国飞机发射警告信号等行动,说明在阻止钓鱼岛危机升级的问题上,中美存在共同利益^[17]。在台湾问题上,为有效维护自身的霸权利益,美国希望保持两岸“不统不独”的状态。在遏制“台独”势力方面,两国存在功能性合作的需要。2008年,两国政府联手遏制“台独”激进势力,就维护了海峡地区和平与稳定。

二、中国同周边国家互联互通建设的提出与进展

互联互通原本是个信息技术概念,指在同类信息网络之间建立有效连接,通过互联互通信息平台使不同网络的用户可以跨网享受资源与服务。在区域主义视野中,互联互通就是通过交通运输等基础设施的对接,通过通关、投资等制度机制的衔接,促进相关国家或地区商品、货物和资本等自由流通,促进人员自由往来和交流,从而密切有关国家或地区的经济文化联系,推动区域合作和地区一体化。2010年10月,第17届东盟国家首脑会议通过《东盟互联互通总体规划》指出,东盟互联互通是物质的、机制的和民间的连接纽带,这些纽带构成实现经济共同体、政治安全共同体、社会文化共同体的基础支持和便利措施。物质互联互通包括交通设施、信息与通信技术、能源;机制互联互通包括贸易自由化便利化、投资与服务自由化便利化、互相承认协定与安排、区域交通协定、过境程序、能力建设项目;民间互联互通包括教育、文化、旅游^[18]²。

中国同周边国家互联互通建设的提出起源于中国与东盟的区域合作。冷战结束迎来了中国与东盟合作的新时期。1991年7月,中国与东盟建立磋商伙伴关系,双方关系迅速发展。中国加入世界贸易组织后,与东盟经济合作的步伐加快。2002年11月,中国与东盟签署《全面经济合作框架协议》,决定2010年建成中国-东盟自由贸易区。随着中国-东盟自由贸易区建设的正式启动,双边经贸关系迅速发展,双边合作不断推进。2003年10月,第9届东盟首脑会议提出2020年建成东盟共同体。第13届东盟首脑会议又将其提速到2015年。为推进共同体建设,2009年10月,第15届东盟首脑会议讨论了东盟互联互通建设问题,发表《东盟互联互通领导人声明》,提出东盟应该寻求所有对话伙伴、其他国际机构和发展伙伴的支持,以实现东盟互联互通的愿景,包括建立东盟基础设施发展基金^[18]⁷⁰。2010年1月1日,中国-

东盟自由贸易区建成。同年10月,第17届东盟首脑会议通过“东盟互联互通总体规划”,提出东盟互联互通建设的愿景、目的、目标、困境、促进措施等。

东盟提出互联互通建设后,互联互通建设项目成为中国与东盟合作的优先领域。在2009年10月第12次中国与东盟领导人会议上,时任国务院总理温家宝建议“尽快商定《中国-东盟交通合作战略规划》优先项目,尽早就《中国-东盟海关合作谅解备忘录》达成一致,签署《中国-东盟区域航空运输协定》,构筑互联互通的区域基础设施网络”,并表示“中方决定将向东盟国家提供的150亿美元信贷中的优惠性质贷款额度增加到67亿美元,加大对中国与东盟基础设施建设合作的支持力度”^[19]。为推进互联互通建设,双方成立了中国-东盟互联互通合作委员会,中国成立了中国-东盟投资合作基金、海上合作基金,还提议建设亚洲基础设施投资银行、中国-东盟海洋伙伴关系、中国-东盟命运共同体。

在重点推进同东盟国家互联互通建设的同时,中国将互联互通建设拓展到南亚、中亚以及东北亚等地,倡议建设中印缅孟经济走廊、丝绸之路经济带、海上丝绸之路等。中国同周边国家互联互通被写进了“十二五”规划纲要和党的十八大报告。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》指出,加强基础设施与周边国家互联互通,发展面向周边的特色外向型产业群和产业基地,把黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古建成向东北亚开放的重要枢纽,把新疆建成向西开放的重要基地,把广西建成与东盟合作的新高地,把云南建成向西南开放的重要桥头堡,不断提升沿边地区对外开放的水平^[20]。

2012年9月,胡锦涛出席亚太经合组织工商领导人峰会,提议推动亚太互联互通,强调:“亚太经合组织应该继续发挥在供应链联通和贸易便利化等方面的优势,同时加强同大湄公河次区域经济合作、大图们倡议、东盟、东盟加中日韩、上海合作组织等机制在互联互通领域的交流合作,互相借鉴,形成合力,共同推动亚太地区在多个方向的国际运输通道网络建设不断取得新进展。此外,各成员应该加强法规制度协调和人文合作,推进多领域、立体式互联互通合作。”^[21]2013年9月,习近平出席亚太经合组织领导人非正式会晤,提出“构建覆盖太平洋两岸的亚太互联互通格局,以此带动建设各次区域经济走廊,进而打造涵盖21个经济体、28亿人口的亚太大市场,保障本地区生产要素自由流通,稳步提升太平洋两岸成员协同发展水平,实现一体化”^[22]。

从东盟到周边再到亚太,从基础设施到机制对接、民间交流再到命运共同体,从陆地到天空和海洋再到网络信息,中国同周边国家互联互通建设范围不断扩大、领域不断增多、内容不断丰富,逐步朝全方位、宽领域、多层次的互联互通网络迈进。事实上,早在21世纪来临之际,中国同周边国家互联互通就已付诸实施。2000年4月,中国、老挝、缅甸、泰国签署《澜沧江-湄公河商船通航协定》,实现了四国商船在该河897公里的航道上自由通航。20多年来,在中国与周边国家共同努力下,互联互通建设取得了积极进展。

各国普遍将基础设施列为优先领域和重点项目,积极开展交通运输、能源等方面合作,夯实互联互通的基础。2006年11月,18个亚洲国家在韩国釜山签署《亚洲铁路网政府间协定》,2009年6月正式实施。目前,泛亚铁路中、老、泰、马境内部分路段已贯通,渝新欧铁路、中哈霍尔果斯至阿腾科里铁路已通车运营。大湄公河“三纵两横”通道建设取得积极成果。昆曼公路2008年通车,南宁至河内直达班车于2012年开通,广西、云南对东南亚、南亚相关国家一类口岸的公路实现了高等级化。中吉乌公路、中尼公路和沙拉公路、瓜达尔港至喀什的公路和铁路等已经建成或启动修建。2012年4月,中国通往南亚、东南亚的第一条货运航线开通,从上海可飞往金奈。到2013年,南宁已开通12条通往东盟国家的国际航线,昆明已开通通往东南亚、南亚19个城市的航班。除湄公河国际水道外,广西、广东、海南等还与新、柬、泰等国开通了集装箱、散货航班航线,海运成为互联互通新亮点。在2011年中国与东盟的经贸往来中,近65%是通过港口物流实现的^[23]。目前,云南电网已经开通四条对越供电通道,并将缅甸瑞丽江一级电站、太平江一级电站并入云南电网。中哈原油管道全线通油后,中国-中亚天然气管道、中俄原油管道、中缅油气管道等也先后建成运营。此外,大湄公河次区域信息高速公路建设取得了阶段性成果,欧亚数字丝绸之路也正在酝酿规划中。

贸易和投资自由化便利化是经济快速发展的首要前提,是互联互通的重要内容。为促进同周边国家自由贸易,中国先后与巴基斯坦、新西兰、新加坡建立了自由贸易区。2010年1月,中国-东盟自由贸易

区建成,超过90%的商品实现零关税,各国市场和投资开放,基本实现了中国与东盟间贸易与投资自由化、便利化。为推动东北亚经济合作,2012年5月,中韩启动自由贸易区谈判,经过9轮谈判搭成了自贸区框架。2013年3月,中日韩自由贸易区谈判正式启动,东北亚经济合作取得重大突破。在互联互通建设推动下,2012年11月,中、日、韩、印、澳、新与东盟10国发布《启动〈区域全面经济伙伴关系协定〉谈判的联合声明》,启动涵盖16国的自由贸易区建设。谈判于2013年初开始,将于2015年底结束。中国积极倡导和推动次区域和洲际经济合作。在倡导和推进大湄公河、泛北部湾区域合作的同时,2013年5月,中印共同倡议建设“中印缅孟经济走廊”,并于12月成功召开联合工作组第一次会议,建立了四国政府推进经济走廊合作机制。2013年9月和10月,习近平主席先后在哈萨克斯坦和印度尼西亚倡议共建“丝绸之路经济带”和21世纪的“海上丝绸之路”,推动洲际和海上经济合作。

随着中国同周边国家互联互通建设逐步推进,法律、制度、标准的对接也取得了一定成果。在交通运输方面,中、柬、老、缅、泰、越签署了《大湄公河次区域便利货物及人员跨境运输协定》,协定包括17个技术附件和3个议定书,从而为区域成员提供了一份多边法律文书。2010年11月,东盟与中国签署航空运输协议。2012年5月,中越签署了《关于建立国际汽车运输行车许可证制度的协议》。据此,广西交通运输厅与越南公路总局签署了《交换国际汽车运输行车许可证备忘录》,交换了国际汽车运输行车许可证5025张。在互相承认方面,中国与泰国、越南、菲律宾、澳大利亚、新西兰等国签订了高等学历互认协议,与新加坡、马来西亚、俄国、斯里兰卡等国签订了互免签证协定,印度尼西亚、越南、缅甸、泰国、文莱、尼泊尔、土库曼斯坦等国对持中国护照的公民实行落地签证。2013年3月15日,中国与新加坡海关全面实施“经认证的经营者”互认,中韩海关“经认证的经营者”互认试点安排也于9月2日启动,今年将全面实施。在金融、贸易与投资方面,中国同马来西亚、印尼、韩国、新加坡、新西兰、乌兹别克斯坦、蒙古国、哈萨克斯坦、日本等国签订了互换货币协议。2012年5月,中日韩签署《关于促进、便利和保护投资的协定》,这是三国在经济领域首次签署的法律文件。

在推进互联互通过程中,一些重要的交流平台逐渐形成,如博鳌亚洲论坛、中国-东盟博览会、中国-东北亚博览会、东北亚智库论坛、中俄大学生艺术节、广电高层论坛、中国中亚国家大学生交流基地、中国-南亚博览会、中国-南亚国家智库论坛等。中国还与东盟启动了“双十万学生流动计划”,同越南、印度、巴基斯坦、日本、蒙古等建立了年度青年交流机制,在马来西亚、哈萨克斯坦、印度、日本、韩国、蒙古等建立了孔子学院或中国文化中心,与周边国家形成了“欢乐春节”、“汉语桥”、“感知中国”、“中泰一家亲”、“亚洲艺术节”等文化交流品牌,人文交流空前活跃。2011年,全年在华学习的外国留学生人数突破29万人,韩国、美国、日本、泰国、越南、俄罗斯、印尼、印度、巴基斯坦和哈萨克斯坦依次位居前10。2012年,中国与东盟间人员往返1500万人次,每周1000多个航班。

三、中美关系与中国同周边国家互联互通的关联

中国同周边国家互联互通是推进经济合作的战略举措,既是经济合作的必然结果,也是经济发展的客观要求,有利于发展地区经济、密切区内联系、培育区域意识。然而,在以经济和科技为基础的综合国力竞争时代,互联互通不仅具有重大的地缘经济作用,而且具有明显的地缘政治影响。作为在东亚具有重要战略利益的国家,美国不可避免会受到中国同周边国家互联互通建设的影响,从而使中美关系与中国同周边国家互联互通产生密切的关联。

中美两国有着广泛的共同利益,中国周边地区是两国利益交汇最集中、最复杂的地区,两国在很多领域形成了“一损俱损,一荣俱荣”的关系。中国加强同周边国家互联互通,目的是增进中国及周边国家的利益。但是,中国同周边国家互联互通的外溢效应非常明显,特别是中美两国相互依存度大,美国在东亚利益较多,它在很大程度上有利于增进美国的利益,从而促进中美关系稳定发展。

“9·11”事件后,美国发动阿富汗战争,给“基地”组织和塔利班以沉重打击,但恐怖活动不仅没有根除反而有所增加。暴力极端主义仍盘踞在阿富汗和巴基斯坦边界一带的部落地区,威胁着美国人民与全世界爱好和平的人民^[24]。奥巴马执政后,制定了军事打击、谈判和重建三位一体的阿富汗政策,打击“基地”恐怖分子和塔利班反叛分子,支持阿富汗和巴基斯坦政府增强能力、发展经济,促进冲突政治解决。

希拉里宣称,军事行动必须与强有力的民事努力齐头并进,帮助阿富汗政府建立其在国民中的信誉,给予人民除反叛以外的出路,并激励所有阿富汗人放弃暴力、共同走向美好未来^[24]。然而,由于长期战乱破坏,阿富汗重建困难重重,需要国际社会共同努力。中国同包括阿富汗、巴基斯坦在内的中亚国家开展互联互通建设,有助于它们改善基础设施、发展民族经济、提升政府能力,从而铲除恐怖主义赖以生存的土壤,彻底消灭暴力极端主义影响。

中国周边是有核国家最密集的地区,核安全形势异常复杂。随着美国与中国相互依存不断增加,两国在解决诸如大规模杀伤性武器扩散、恐怖主义之类全球安全威胁方面的共同责任也在增大^[25]。朝核问题长期成为东北亚局势紧张的根源。无论是美国军事施压还是六方会谈,都没有实现朝鲜弃核的目标。朝鲜执意发展核能力,安全关切和经济困境是首要原因。朝鲜长期实行“先军政治”,希望利用发展核能力保障国家安全,振奋国民士气。美国打算采取多边和单边方式,与朝鲜协商解决支持其从政治上、经济上融入国际社会的问题,但要通过核查确保其没有寻求核能力^[25]。面对朝核问题的僵局,通过互联互通推进东亚经济合作和区域一体化,构建亚太命运共同体,有利于接纳朝鲜进入亚太区域合作整体框架,从而解决朝鲜的安全关切和发展困局,推动朝核问题合理解决。

亚太充满机遇也面临巨大挑战,这些挑战不消除,将给地区未来和美国利益带来严重危险^[26]。错综复杂的领土领海争端就是这些严峻挑战之一。它有利于美国分化中国周边国家、确保其在东亚乃至全球的领导地位,也对美国利益构成了潜在威胁。美国能从东北亚所有伙伴和盟友的和平关系中获益,在对抗升级中则一无所获^[26]。出于自身利益需要,美国希望一个和平但不紧密的东亚,而不是一个冲突的东亚。中菲、中越、中日、日韩领海或岛屿争端再次激化后,美国官方表态时有变化。但是,美国的一贯立场是,对争议地的主权归属不持立场,声索者必须和平解决争议^[26]。冷战结束后,中国-东盟经济合作催生了《南海各方行为宣言》,促进了南海和平但未彻底解决争议。互联互通有利于密切东亚国家的经济和人文关系,缓和有关方面领土领海争端,实现东亚稳定。这显然符合美国的利益。

国际金融危机过后,世界经济逐渐走出衰退,但包括美国、欧洲和新兴经济体在内,全球经济增速普遍放缓。欧元区增长乏力,亚太地区成为世界经济增长的独特引擎。美国将目光转向亚太,将其作为推动美国经济复苏、增加就业的关键地区,强调自己作为太平洋国家的属性,在经济、贸易、安全等方面与环太平洋地区所有伙伴国家合作,促进就业、增长、繁荣和安全^[27]。2009年11月,美国正式提出扩大跨太平洋伙伴关系计划,推进贸易和投资自由化,以密切经济联系、增强竞争力、造福消费者、支持创新、保障就业、提高生活水平、减少贫困^[28]。在亚太经合组织框架内,美国积极推动经济一体化和亚太自由贸易区建设。2013年11月,亚太经合组织第21次领导人非正式会晤,通过了《互联互通框架》,确立了基础设施、制度和人员互联互通的总体目标和任务,还通过了《基础设施开发与投资多年计划》,推动互联互通建设落实。中国同周边国家互联互通拓展到太平洋两岸,成为中美的共同议题。

事实表明,中国同周边国家互联互通不是零和博弈而是双赢互利,既有利于中国也有益于美国。这种双赢性增加了两国利益的契合点,为两国建设性合作增添了新议题,有利于中美关系健康发展,从而有利于互联互通建设顺利实施。然而,中国同周边国家互联互通会增加中国对周边地区的影响力,增强中国周边国家的凝聚力,削弱美国对东亚的影响和在亚太地区的主导权,从而加剧中美结构性竞争,影响中国同周边国家互联互通建设。

当美国陷入金融危机时,中国在周边地区的影响迅速上升,区域经济合作不断推进。虽然中国坚持不称霸的原则,不会跟美国争老大,但这仍然引起了美国的焦虑和不安。面对国际上“美国衰落”、“中国将取代美国”等议论,奥巴马急切宣称“美国决不当老二”。2011年11月,美国正式提出“返回亚洲”战略。这既是美国复兴经济的需要,也是美国保持全球领导地位的需要,是中美结构性竞争关系的反映。希拉里宣称,世界需要美国的领导。从逻辑上说,返回亚太战略与美国在全世界保护和维持全球领导地位的努力是一致的。与上世纪一样,美国有能力保护和维持其全球领导地位^[14]。在一定程度上可以说,美国所谓的“亚太再平衡战略”是对中国同周边国家互联互通建设的回应,是为了限制和削弱中国对东亚地区的影响力,确保美国在东亚乃至全球的领导地位。美国提出“返回亚洲战略”后,明显加大了对中国周边的外交力度,利用各种方式增加对中国周边事务的影响。

美国加强了与传统盟友日本、韩国、澳大利亚、菲律宾、泰国的条约关系,将这些国家作为其“返回亚洲战略”的支点,强化与它们的军事同盟。希拉里强调,日本、韩国、澳大利亚、菲律宾、泰国是美国返回亚太战略的支点。在这个变化着的世界中,我们承受不了仅仅保持与他们的关系,而是要提升与他们的关系^[14]。美国积极发展与印度、印尼、新加坡、越南、马来西亚、孟加拉国、蒙古等国的关系,增加对这些国家的影响。奥巴马政府特别强调印度和印度尼西亚“最大民主国家”的属性,强调共同的价值观和利益,寻求与两国建立更加广泛、更加深入、更加有意义的关系^[14]。美国还加大对中国传统友好国家缅甸、柬埔寨的外交力度,甚至开展包括联合军事演习在内的军事交流与合作。2011年12月,希拉里访问缅甸,成为50年来首位访缅的美国国务卿。2012年11月,奥巴马将连任竞选成功后的首访放在东南亚的泰国、缅甸、柬埔寨,成为历史上第一位访缅的美国总统。对此,缅甸问题专家令狐翰卿认为,限制缅甸自身的发展并非美国最终的目标,除了美国价值观的推广,事实上它还希望在东南亚地区获得自己的利益,包括与中国在该地区的竞争^[29]。

在加强对中国周边国家影响的同时,美国充分参与东亚区域合作机制的活动,实现机制上对亚太的回归,利用多边机制推广其价值观,以争夺对东亚及亚太区域合作的主导权。希拉里声称,与现代史上任何时期相比,亚洲现在更加渴望美国的领导。我们正利用各种方式,寻求塑造和参加一个迅捷、灵敏和有效的地区合作框架,确保它与广泛的全球合作框架连接,以保护国际稳定和商业繁荣,推广我们的价值观^[14]。奥巴马政府积极参与美国-东盟峰会、东盟地区论坛等机制的活动,正式加入东亚峰会,还在柬埔寨、老挝、泰国和越南实施教育、健康和环境项目,利用湄公河下游行动计划对湄公河次区域合作施加影响。美国力图增强亚太经合组织的功能,打算将其打造成促进太平洋两岸贸易联系和经济一体化的正式峰会机制^[14]。美国热衷于建构中国尚未参加的跨太平洋伙伴关系计划,主导签订高标准的TPP协议,想以此为亚太地区及全球经济与贸易“立法”,打造符合美国价值观和利益要求的亚太自由贸易区,以抵消东亚区域合作的意义和影响,维持美国在亚太地区及全球的领导地位。

美国还积极介入中国周边领海、岛屿争端,推动南海问题国际化,争夺南海海域主导权,支持有关国家声索岛屿、领海主权,削弱中国与周边国家的互信,阻扰中国同周边国家互联互通建设。美国宣称在南海地区拥有重大利益,要求确保南海水域航行自由。希拉里多次将南海问题带进东盟地区论坛,反对中国与有关国家双边协商解决南海问题的立场,要求中国与东盟集体协商解决争端。正是在美国对南海问题无端介入影响下,菲律宾和越南误读美国战略意图,挑起了南海争端。2012年5月,中国将在南海地区标明了“九段线”的中国地图置于中国护照上,不久又设立了三沙市和三沙警备区。对此,美国宣扬中国是“单方”处理,是“武力胁迫”,公开质疑“九段线”。中日钓鱼岛争端再次激化后,美国不仅否定中国在东海的防空识别区,而且将钓鱼岛纳入《日美安保条约》第5条的适用范围,致使中日争端持续升温。这在一定程度上影响了中国同周边国家友好合作的氛围,削弱了中国同周边国家互信,不利于中国同周边国家互联互通建设。在美国为首的西方国家影响下,缅甸以破坏环境为理由单方面停止了中缅密松电站合作项目,暂停了缅泰在湄公河的水电站合作项目。

可见,中国同周边国家互联互通与中美关系是矛盾的统一体。一方面,通过增进美国利益,互联互通促进了中美建设性合作关系,两国在互联互通领域的功能性合作又有利于互联互通建设,从而形成两者的良性互动。另一方面,由于削弱美国霸权,互联互通强化了中美结构性竞争关系,引起了美国的反对和破坏,妨碍互联互通建设,从而导致中国对美国意图的怀疑,进而增加中国同周边国家互联互通建设的紧迫感,最终引起竞争性互动。

四、中美关系视域下中国同周边国家互联互通建设的思考

中美两个大国都是具有世界影响的国家,历史将两国紧密联系在一起。美国如果公然组织亚洲诸国遏制中国,或者对中国组建一个民主国家集团进行意识形态圣战,其计划是不可能成功的。同样,中国试图将美国从亚洲经济和安全事务中排挤出去,也只会遇到其他亚洲国家坚决抵制^{[15] 526}。新世纪的中美关系是结构性竞争与功能性合作相统一的关系。虽然两国存在广泛的合作议题,但目前两国竞争意识大于合作意识,中美关系是亚太地区最关键的双边关系,中国同周边国家互联互通建设不可能孤立于中美关

系之外。中国必须充分考虑中美关系的现状与未来,在同周边国家互联互通建设中处理好三个关系,推动中美新型大国关系建设,激发中美关系正能量,避免中美结构性竞争影响中国同周边国家互联互通建设。

第一,处理好基础设施、机制和人文三个互联互通的关系,优先推动人文和机制互联互通。在互联互通三个领域中,基础设施互联互通对经济增长的作用最明显、最快捷,因而成为中国同周边国家互联互通建设的优先领域。但从地缘政治角度看,中国同周边国家基础设施互联互通建设产生了一定的消极影响。在部分媒体的放大式报道下,美国怀疑中国是在抢占“势力范围”、掠夺能源资源、争夺地区主导权,从而加剧了中美结构性矛盾,导致美国对中国同周边国家互联互通建设的反感。部分受援国民众也产生误解,认为中国帮助其发展基础设施只是为了解决自己的能源资源问题,因而有抵触情绪。

相对基础设施互联互通来说,机制和人文互联互通是更高层次的互联互通,其作用更加关键,意义也更加重大,影响当然就更加深远。如果没有机制对接、没有制度保障,基础设施互联互通就难以取得应有的经济效果。国之交在于民相亲,互联互通关键在于通民心。教育、文化和旅游互联互通是推动人员交流、促进文明互鉴的有效渠道,有利于增进文明理解和尊重、消除民族误解和隔阂,从而为互联互通建设奠定坚实的民意基础。只要人文和机制实现了互联互通,基础设施互联互通就能够迎刃而解、水到渠成,既可以纾缓美国对中国的疑虑和担心,也可以铲除美国企图破坏中国同周边国家互联互通建设的土壤。

第二,处理好东亚互联互通与亚太互联互通的关系,优先推动亚太地区互联互通。从目前的情况来看,中国同周边国家互联互通建设有三条路径:一条是“以点促面”,分别通过同东南亚、南亚、中亚以及东北亚的互联互通建设,促进东亚互联互通,进而拓展到亚太互联互通;一条是“以面带点”,通过推动亚太互联互通建设来带动东亚互联互通,以此辐射东南亚、南亚、中亚以及东北亚互联互通;还有一条是“点面并进”,在加强东南亚、南亚、中亚以及东北亚互联互通的同时,推动亚太互联互通建设,使之互相促进。中国虽然大力倡导并推动亚太互联互通,但目前主要是选择第一条路径,以东南亚为突破口,逐渐推动中国周边互联互通建设,以此将东亚地区连接起来,进而推动亚太互联互通。

然而,这条路径虽然难度较小,易于操作,但是会引起美国的疑虑和排斥。美国在东亚地区具有重要的利益,担心东亚国家通过地区一体化将其排挤出去,因而对东亚区域一体化保持高度的警惕。东亚转向一个真正不再需要美国当“老大”的格局是美国最不想看到的^[17]。绝大多数东亚国家对中国持有戒心,不愿意看到中国在东亚地区独大从而主导东亚事务。对于东亚国际关系来说,经济决定政治的规律已经失效,几乎所有国家是在经济上依赖中国而在政治安全上依赖美国,主动迎合甚至邀请美国来制衡中国影响的扩大,显然这不利于互联互通的深度推进。因此,这条路径并不可取。随着亚太经合组织互联互通建设的启动,亚太自由贸易区的建设是历史的必然。中国应该选择第二条路径,或者至少选择第三条路径,争取早日加入跨太平洋伙伴关系计划,与美国在亚太区域互联互通建设中开展合作,以此充实中美新型大国关系的内容,进而促进中国同周边国家互联互通建设。

第三,处理好基础设施互联互通中经济效益与环境效益的关系,优先考虑环境效益和社会效益。除个别国家外,中国周边地区都是发展中国家,经济比较落后,有些国家甚至位列世界上最不发达国家行列。为了促进经济发展,解决民生问题,这些国家在同中国的互联互通建设中不仅优先选择基础设施互联互通建设项目,而且片面追求经济增长,忽视环境保护和社会效益,引起了一些不必要的问题。缅甸宣布停止中缅密松电站合作项目、暂停泰缅在湄公河合作建设水电站项目,虽然主要是以美国为首的西方国家挑唆的结果,但也不能排除它确实具有环境方面的不良影响,至少可以说,美国能够利用环境问题达到影响中国同周边国家互联互通建设的目的。此外,就密松水电站项目来说,当地居民反对修建该水电站有克钦族文化信仰的原因,也与因水电站建设引起的搬迁问题没有得到妥善解决有关。所以,处理好基础设施互联互通中经济效益与环境效益的关系尤为重要。

事实上,随着全球气候变暖、自然灾害增多,环境问题日益成为影响国际政治的重要议题。由于地缘上的接近,中国同周边国家基础设施互联互通建设项目若存在环境问题的话,中国将比美国更难独善其身。科学发展是当今中国现代化建设的基本价值取向,中美两国在亚太乃至全球环保问题上具有共同利益的契合点,环境保护可以成为两国建设性合作的重要议题。在中国同周边国家基础设施的互联互通

建设中,中国应该考虑与美国开展环境影响评估的官方和非官方合作,将美国接纳进中国同周边国家互联互通建设中来,开辟两国建设性合作的新领域,促进中美新型大国关系发展。这不仅有利于中美关系健康稳定,也可以减少乃至消除美国利用环境问题在中国周边制造事端的可能,从而推动中国同周边国家互联互通建设。

[参考文献]

- [1] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗[N].人民日报,2012-11-22.
- [2] Press Release:Obama's Five Worst Lies & Exaggerations[N/OL].<http://presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=102961&st=adversary&st1=>.
- [3] John J.Mearsheimer.The Tragedy of Great Power Politics[M].New York :W.W.Norton & Company ,2001.
- [4] Paul Kennedy.The Rise and Fall of the Great Powers[M].New York :Vintage Books ,1987.
- [5] National Security Strategy[R].Washington :the Secretary of Defense of U.S. ,2010.
- [6] Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013[R].Washington :the Secretary of Defense of U.S. ,2013.
- [7] 国家统计局综合司.新世纪实现新跨越,新征程谱写新篇章[N].中国经济导报,2012-08-15.
- [8] Angus Maddison.Monitoring the World Economy :1820-1992[M].Paris :OECD Publications ,1995.
- [9] 徐焰.中美经济、军事实力的差距有多大[J].同舟共进,2012 (8).
- [10] Khalizad.The United States and a Rising China :Strategic and Military Implication[R].Washington :Rand ,1999.
- [11] Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China[R].Washington :the Secretary of Defense of U.S. ,2003.
- [12] Quadrennial Defense Review Report[R].Washington :the Secretary of Defense of U.S. ,2006.
- [13] Quadrennial Defense Review Report[R].Washington :the Secretary of Defense of U.S. ,2010.
- [14] Hillary Clinton.America's Pacific Century[J].Foreign Policy ,November 2011.
- [15] Henry Kissinger.On China[M].New York :Penguin Books ,2012.
- [16] 刘洪.世界经济迎来双引擎时代[N].经济参考报,2014-01-20.
- [17] 朱峰.中美战略竞争与东亚安全秩序的未来[J].世界经济与政治,2013 (3).
- [18] Master Plan on ASEAN Connectivity[R].Jakarta :ASEAN Secretariat ,2011.
- [19] 赵承,廖雷.中国东盟自贸区明年如期建成[N].解放日报,2009-10-25.
- [20] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[N].人民日报,2011-03-17.
- [21] 胡锦涛.深化互联互通,实现持续发展——在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲[N].人民日报,2012-09-09.
- [22] 习近平.发挥亚太引领作用,维护和发展开放型世界经济[N].人民日报,2013-10-08.
- [23] 覃柳丹.积极构筑海上互联互通新体系[N].广西日报,2013-01-10.
- [24] Hillary Clinton.Remarks at the Launch of the Asia Society's Series of Richard C.Holbrooke Memorial Addresses[N/OL].<http://state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/02/156815.htm>.
- [25] Nuclear Posture Review Report[R].Washington :the Secretary of Defense of U.S. ,2010.
- [26] Kurt Campbell.Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia[N/OL].<http://state.gov/p/eap/rls/rm/2012/09/197982.htm>.
- [27] Barack Obama.Remarks at the Asian-Pacific Economic Cooperation CEO Summit Question-and-Answer Session in Honolulu ,Hawaii[N/OL].<http://presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=97036&st=&st1=>.
- [28] Joint Statement by Trans-Pacific Partnership Leaders[N/OL].<http://presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=97045&st=TPP&st1=>.
- [29] 尹鸿伟.奥巴马访缅背后[J].时代周报,2012 (47).

[责任编辑 朱建堂]