

## 2010年后中美关系调整

### ——基于“制度体系”理论解读\*

张帅 陶晓阳

**【摘要】** 二战后，国际体系逐渐从“权力体系”进入“制度体系”时代，国际制度成为国际体系建设的核心，大国围绕制度结构中优势地位的争夺变为推动彼此关系变化的主要动因。“制度体系”背景下，国际制度主导国为维护自身主导地位，往往使用“安全杠杆”<sup>①</sup>，在维持国际市场开放性前提下，建立“歧视”崛起国的国际经济制度，推动经济要素向着有利于己方的方向流动，削弱崛起国的物质基础和政策自由度。2010年前后，国际制度结构进入加速调整期，重点是在东亚地区，中国则是主要推动力。国际制度结构的调整威胁了美国原有的主导地位。因此，2010年前后，中美之间的矛盾瞬时尖锐起来。中美此轮博弈的焦点是东亚国际制度主导权，美国的安全战略只是手段，面对美国即将建立的针对中国的“歧视”性国际经济制度安排（TPP），中国需在更大范围内的加大开放，以“共同发展”应对该歧视战略。

**【关键词】** 国际体系；国际制度；制度体系；歧视；安全杠杆

**【作者简介】** 张帅，国际关系学院2012级研究生；陶晓阳，国际关系学院2015级研究生

## The Readjustment of China-US Relations After 2010—

\*本文曾入选第五届“全国国际关系研究生学术论坛”，并被评为“优秀论文”，后经一定修改。

<sup>①</sup>本文“安全杠杆”概念主要指大国在拥有安全优势情况下，通过向目标国施加安全压力、安全松绑、安全保护，服务于自身政治目的，其目标国不仅限于同盟国，手段既可以是相对隐蔽的，也可以是“高烈度”的。

---

## **Based on The Theory of ‘Institutional System’.**

**By Zhang Shuai, Tao Xiaoyang**

**【Abstract】** After World War II, international order gradually changed from a ‘power-centered system’ to an ‘Institution-based System’. International Institution became the core stone in the construction of the international order. Occupying an advantageous position in the institutional structure became the main factor in driving relational changes between major powers. Against the background of ‘institutional system’, the dominant countries are inclined to use the ‘security lever’ as a tool to maintain their dominant position. In order to promote economic factors conducive to their own benefit, these dominant powers set up a series of discriminative international institutions against emerging powers by weakening their material foundation and their room for maneuver in policy-making without destabilizing the liberalization of global market. After 2010, the international order entered into a period of re-adjustment during which East Asia became the pivotal center of attention while China became the main driving force. This situation was seen as a threat to the existing US hegemony. Therefore, before and after 2010 the contradictions between China and the United States were intensifying, and the focus of this round of China-US power struggle aimed to occupy the hegemonic position in shaping the international order in East Asia. Perceiving the US “security strategy” as a means and facing the US-led discriminative international economic order (TPP), China needs to broaden its openness and to use the "common development" strategy to deal with the US discriminative strategy.

**【Key Words】** International Order, International Institution, Institutional System, Discrimination, The Security Lever

**【Author】** Post-graduate of UIR

## 一 引言

2010年前后,美国政府推出主要针对亚太的“再平衡”战略,中美关系进入新一轮调整期。对此学界已经有大量相关论著<sup>①</sup>,本文则试图从国际体系变迁角度对此进行解释。

“如果两个或两个以上国家之间有充分的交往,而且一个国家对其他国家的决策能产生足够的影响,从而促成某种行为,那么国家体系或国际体系就出现了。”<sup>②</sup>国际体系由两部分组成:国家以及影响国家互动的机制,国家互动受权力、制度与规范等三大要素的制约。国家性质在可预见范围内不会发生改变,对国际体系变迁的探讨就应从影响互动的机制入手。三大影响因素在不同历史时期发挥的作用是不同的<sup>③</sup>,导致国家在不同历史时期表现出不同的互动模式。二战前,权力结构无疑是国际体系中最重要影响因素,国家行为深受权力结构变动影响,威斯特伐利亚体系、维也纳体系和凡尔赛—华盛顿体系等都是权力结构变动的结果,经济封锁和军事征服则是大国进行权势地位争夺的手段。二战之前的国际体系可称为“权力体系”,在这一体系下,权力既是国家的目标也是国家的手段<sup>④</sup>。

二战后,国际制度的影响力不断上升,权力与规范向国际制度靠拢,这与国际制度在横向和纵向两个方向上强化有关。“横向强化”,二战后国际制度改变之前零星分布的情况,形成了一个覆盖全球各个领域的制度网络。“纵向强化”,二战后国际制度对成员国的约束愈发增强,既是“软”约束,也是“硬”约束。就“软”约束而言,国际制度通过传播国际规范对国家利益的界定和行为产生重要影响。<sup>⑤</sup>就“硬”约束而言,国际制度对成员国的约束力在变强,国际制度的授权正成为一国国际行为合法性的重要来源。<sup>⑥</sup>权力与规范愈发将国际制度作为其发挥影响的

<sup>①</sup>查 CNKI, 仅以“美国再平衡战略”为关键词的文献从 2012 年至今, 每年都在一千篇以上, 硕博论文从 2011 年起, 每年就在两百篇以上, 2015 年更是多达 615 篇。

<sup>②</sup>Bull, H.(1995). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia Press, P8.

<sup>③</sup>有关国际政治理论进化论的观点参见唐世平:《从米尔斯海默到杰维斯》,载《亚太》,2009年第4期,第5—31页;唐世平:《国际政治理论的时代性》,载《中国社会科学》,2003年第3期,第140—150页。

<sup>④</sup>摩根索的《国家间政治——权力斗争与和平》反映的就是这种状况。

<sup>⑤</sup>参见玛莎·芬尼莫尔,袁正清译:《国际社会中的国家利益》,上海:上海世纪出版集团,第1版(2012年2月1日)

<sup>⑥</sup>有关“合法性”对于一国重要性的论述参见 Robert Gilpin. *War and Change in World Politics*, p.31. 吉尔平曾指出:合法性在“国际体系的秩序塑造和治理中扮演了核心角色”

“载体”。国际制度的重要性使其在二战后逐渐成为大国博弈的核心，“权力体系”向“制度体系”过渡。

二战后美国的霸权正是以国际制度为重要依托，以致被称为“制度霸权”<sup>①</sup>，美国要竭力维护自身在国际制度体系中的优势地位。尽管在经济领域美国经常受到各方挑战，可美国并未选择将经济议题政治化，却花费极大的代价维持绝对的安全优势，这既包括一支庞大的武装力量<sup>②</sup>，也包括遍布全球的安全同盟网络，任何国家对其制度主导地位的挑战，它都要通过使用“安全杠杆”加以回应。美苏冷战在一定程度上即是两套国际制度的竞争，军备竞赛只是威慑手段，政治意义有限，美苏在战争问题上始终保持极大克制<sup>③</sup>。苏联对美国真正的威胁在于前者几乎维持了一整套独立的国际制度<sup>④</sup>，这对美国主导的西方国际体系构成了全面挑战。在整个冷战期间，美国通过在东西方之间制造安全紧张，来加深盟友对自己的安全依赖，推动日欧在货币、贸易等诸多问题上对美让步，并共同出台针对苏联的歧视性政策，使其成为“世界经济孤岛”，在挤压了苏联发展空间同时，减轻了美国自身的战略成本。

安全手段成为美国捍卫自身制度霸权的重要工具，这也是为何美国在冷战后缺乏明显安全威胁情况下，依然不惜巨额代价也要维持全球绝对安全优势的原因。本文即从“制度体系”的视角出发，分析2010年前后仍在持续变动中的中美关系。

## 二“制度体系”理论阐释——“权力体系”如何转变为“制度体系”

国家参与国际体系互动是为了满足各自的需求，目标大致可分为经济、安全与地位三个类别，分别通过三个市场进行满足：经济市场、安全市场与地位市场。在“权力体系”下，三大市场高度重合、封闭，经济的发展有赖于安全边界的扩张，领土征服具有合法性，安全边界的规模又是国家权势地位的基础。由于三个市场

<sup>①</sup>参见门洪华：《西方三大霸权的战略比较兼论美国制度霸权的基本特征》，载《当代世界与社会主义》（双月刊），2006年第2期，第60—66页。

<sup>②</sup>根据斯德哥尔摩和平研究所数据显示，2015年美国军费开支约为后四位国家军费开支的1.44倍；数据来源：《SIPRI Milex data 1988-2015》。按当前汇率计算，2015年全球军费开支排名前五位的国家是：美国（609914）、中国（214787）、沙特（87186）、俄罗斯（66421）、英国（55460）。单位：百万美元。

<sup>③</sup>美苏双方在两次柏林危机和古巴导弹危机等危机的最后关头都采取了务实妥协的态度，而这是冷战中最接近爆发战争的时刻。

<sup>④</sup>从传统均势角度出发，苏联难以成为与美国对立的一“极”。

的要素无法在不同国家之间流动，导致国家关系呈现“零和性”。

二战后，全球化导致经济市场和安全市场性质出现变化。国家的经济增长空间愈发依靠全球市场，而非安全边界的扩张，经济要素可以在各国之间双向流动，经济市场成为完全开放的市场，任何国家都难以操控，经济增长的直接政治意义由之下降。经济市场的改变，导致国际安全规范逐渐改变，军事征服失去合法性与必要性<sup>①</sup>，人类甚至进入“大国无战争”时代<sup>②</sup>，国家安全保证可靠性大幅度提高。但安全要素的特殊性和国际无政府状态，使得安全市场呈现等级制特点，即安全要素从大国向小国单方面流动，安全市场逐渐变为半封闭市场。但国际安全规范的改变使得国家地位的上升无法依赖于安全边界的扩张<sup>③</sup>，三大市场间的联动效应遭到严重削弱。

一国国际地位的基础国家地位基础由“联系性权力”转变为“结构性权力”<sup>④</sup>，国际制度的重要性得到提升。拥有国际制度主导地位的大国，可以将自身对国际秩序的偏好借助国际制度转变为国际公益，增强本国国家利益的合法性。大国对国际制度主导地位的争夺正在取代对权势地位的争夺成为大国关系的主要矛盾。因此，二战后国际体系逐渐从“权力体系”向“制度体系”过渡。

在“制度体系”背景下，国家博弈手段也发生改变。当国际制度主导国在面临崛起国对其主导地位的挑战时，难以直接使用经济和安全手段打压崛起国行为，只能通过制定“歧视”<sup>⑤</sup>崛起国的国际制度的手段来加以应对。

但加里·贝克尔《歧视经济学》一书中指出，歧视行为不仅会降低被歧视者的福利，同样会降低歧视者的福利。这会对国际制度主导国带来极大负担。因此，国际制度主导国往往利用安全市场的半封闭性特点，进行安全要素和经济要素的水平流动，把安全市场的半封闭性传导给经济市场，在维持全球经济市场开放的前提下，引导经济要素向己方流动，为出台针对崛起国的“歧视”性政策赢得支持，

<sup>①</sup>【美】詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫著，阎学通等译：《争论中的国际关系理论》，北京：世界知识出版社 2003 年版，第 548 页。

<sup>②</sup>John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, New York: Basic Books, 1989.

<sup>③</sup>2003 年伊拉克战争的胜利反而损害了美国的国际地位。

<sup>④</sup>“联系性权力”总体而言是强迫性权力，与“结构性权力”是限制国家选择的权力，详细解释参见：【英】苏珊·斯特兰奇著，杨宇光等译：《国家与市场》，上海：东方编译出版社 2006 年版。

<sup>⑤</sup>保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯《经济学》（十七版）认为：“通常歧视可以有两种含义：对不同的人依个人特征给予不同的待遇；是对某一个特定的群体设置不利的规则（如考试）。”

这样既能分散制度调整引发的成本,又能削弱崛起国的物质基础和政策自由度。<sup>①</sup>

### 三 中美关系变动的诱因——2010年前后的东亚制度体系建设

#### (一) 东亚——未来的世界中心

2008年的金融危机的爆发,在一定程度上就是全球制度结构失灵的后果。随后大量全球性国际制度出现不同程度的调整,尤其是在经济领域,如G20在全球经济治理中地位得以提升,IMF和世界银行进行股权改革。但全球层面的制度结构并未发生改变。美国等西方国家在危机高峰过后“重回”G7舞台,甚至有观点认为G20正在沦为“清谈馆”<sup>②</sup>。虽然新兴市场国家在IMF和世界银行中的投票权和股份份额在上升,人民币也被纳入SDR,但欧美国家垄断IMF和世界银行领导岗位的情况并未发生改变,美国依然在两大机构中拥有“一票否决权”。在政治安全领域,由于内部动力和外在压力不足,联合国短期内难以取得突破。<sup>③</sup>

当今国际制度体系变革的重点在地区层面,比如欧盟的强化、欧亚联盟的成立等。东亚<sup>④</sup>正在成为新的世界中心<sup>⑤</sup>,从而使东亚国际制度的变革具有全球性意义。中美关系在2010年前后进入新一轮调整期,正是东亚地区制度建设性质变化的结果。

#### (二) 2010年前的东亚地区制度建设——领导核心缺失

冷战结束至2010年,东亚始终存在进行地区制度建设,但地区一体化色彩不足。一体化作为地区制度建设高级阶段,有助于使一个地区成为政治实体,赋予整个过程政治意义。“大国缺位”和东盟自身局限性使得东亚地区制度建设过程中长期缺乏坚强的领导核心,难以迈向高水平的一体化层次。

中国和日本是东亚地区公认的大国,具备担当东亚一体化领导者的潜力。但

<sup>①</sup>美国在1999年欧元即将诞生之际轰炸南联盟,2014年欧亚联盟诞生前后与俄罗斯关系不断恶化,都有一定程度制度结构变动引发大国关系变动的成分,美国通过向欧盟和俄罗斯使用安全杠杆,增添两者的经济困难,进而阻碍两者在地区制度建设上的进展,这与中美在2010年前后的关系变动模式高度接近,但源于篇幅所限,本文就不展开论述。笔者在这里只是强调,“制度体系”理论在二战后,尤其是在冷战后对大国关系变动是有相当解释力的。

<sup>②</sup>刘宗义:《“二十国集团”转型与中国的作用》,载《现代国际关系》,2015年第7期,第10—17页。

<sup>③</sup>张海滨:《联合国改革:渐进还是激进?》,载《国际政治研究》,2005年第3期,第70—81页。

<sup>④</sup>本文的东亚特指东北亚与东南亚

<sup>⑤</sup>阎学通:《权力中心转移与国际体系转变》,载《当代亚太》,2012年第6期,第4—21页。

由于种种原因，中日自冷战结束至2010年都没有担任地区一体化的领导者。

在这一阶段，中国在主观认识和客观条件上都存在诸多不足。中国对于多边机制的认识有一个渐趋正面的发展过程。<sup>①</sup>长期以来中国在外交实践中更偏好双边外交，即使参与多边外交也不甚积极<sup>②</sup>，缺乏参与地区一体化多边制度建设的主观动力。中国当时的经济发展水平也限制了中国参与地区制度建设的能力。以经济总量为例，至1991年冷战结束时，中国GDP总量仅相当于日本的11.57%<sup>③</sup>。中国没有能力提供建立和维持地区一体化制度建设的公共产品。

日本在冷战后依然长期保持世界第二大经济体的地位，曾至少有两次机会担当东亚一体化的领导者。第一次机会出现在冷战结束前后，1990年，时任马来西亚总理的马哈蒂尔曾经提议建立以日本为核心的“东亚经济集团”<sup>④</sup>，当时日本的经济泡沫尚未破灭，GDP总量占美国的51.9%<sup>⑤</sup>，且通过“雁行模式”在东亚地区扮演着经济领导者的角色<sup>⑥</sup>，日本已经具备了推动东亚一体化的物质条件；第二次机会为1997年亚洲金融危机爆发后，为了应对危机，日本提出建立亚洲货币基金组织（AMF）<sup>⑦</sup>。但这两次机会都因美国反对而作罢，这与日本的政治经济特性有关。政治上，日本缺乏必要的自主性。美日同盟是日本战后对外战略的基础。经济上，日本虽然是经济大国，但作为一个出口导向型国家，国内市场狭小，严重依赖欧美市场，当时东亚地区的市场潜力有待开发，建设一个封闭的地区政治经济集团对日本来说缺乏足够的经济激励。

但东亚国家发展的客观需要，将地区制度建设提上日程。全球化时代，地区制度往往扮演地区国家和汹涌而来的全球化之间的“缓冲带”的角色。1995年墨西哥爆发金融危机，美国出于建设北美自贸区的考虑，大力支持墨西哥，避免了

<sup>①</sup>参见：张青敏：《六十年来新中国外交布局的发展——对党代会政治报告的文本分析》，载《外交评论》，2009年第4期，第32—42页；王明进：《中国对多边外交的认识及参与》，载《教学与研究》，2004年第5期，第41—46页。

<sup>②</sup>上海合作组织是一个相对的“例外”。

<sup>③</sup>数据来源：世界银行数据库：

<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/CN?page=4&display=default>（上网时间2016年6月3日）

<sup>④</sup>刘兴华：《东亚共同体：构想与进程》，载《东南亚研究》，2006年第1期，第92页。

<sup>⑤</sup>数据来源：世界银行数据库：

<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD/countries/CN?page=4&display=default>（上网时间2016年6月3日）

<sup>⑥</sup>王厚双：《雁行模式与日本的区域经济合作战略》，载《日本研究》，1994年第4期，第1—7页。

<sup>⑦</sup>余永定：《货币基金组织亚洲化尝试——〈亚洲货币基金〉和亚洲经济合作》，载《国际贸易》，1999年第8期，第17页。

墨西哥遭受更严重的损失。1997年亚洲金融危机时，东亚国家缺乏必要的地区制度依托，只能依靠IMF，结果损失惨重。<sup>①</sup>面对东亚对地区制度的客观需求，在“大国缺位”的情况下，东盟在冷战后直至2010年一直扮演了地区制度建设的推动者，在此期间整个东亚地区制度主要围绕东盟呈现出多种“东盟+N”形式，此外，诸如东盟地区论坛、东盟国防部长会议和东亚峰会等也都是以东盟为核心而展开。东亚地区出现了所谓“小马拉大车”<sup>②</sup>。

但东盟在地区认同、能力结构和自身模式上存在诸多局限，这使得东亚地区制度建设难以将一体化作为制度建设方向。主观认识上，东盟内部缺乏地区认同思想，这与欧洲一体化过程中始终存在的“欧洲认同”不同<sup>③</sup>。经济能力上，除新加坡外，东盟成员国大都属于发展中国家，经济实力有限，不仅难以提供充足的公共产品，对国际市场也存在巨大依赖。政治影响上，东盟成员国中缺乏地区公认的政治大国。物质力量和政治影响上的不足，导致以东盟为核心的地区制度缺乏独立性，以清迈协定为例，1997年亚洲金融危机之后，清迈协定的设立初衷即是为了避免类似危机重演，并使东亚国家摆脱对IMF的依赖，但不仅清迈协定基金数量有限<sup>④</sup>，且动用数额的90%要与IMF的批准资金挂钩<sup>⑤</sup>，即使2008年金融危机爆发后，这一比重也只是降到80%<sup>⑥</sup>。在运行模式上，东盟模式的特点是重视过程<sup>⑦</sup>，维持了必要灵活性，但制度约束力不足。尽管东盟拥有《东盟宪章》，但在本质上依然实行国家代表制，没有建立超国家机构，各项决议要通过成员国平等协商决定，这都对东盟效率和决议的约束力产生了负面影响。

因此，东亚虽然拥有大量各种类型的国际制度，但受制于东亚特殊的政治生态，以及东盟自身局限，使东亚地区的制度建设并不以地区一体化为发展方向。

<sup>①</sup>余永定：《货币基金组织亚洲化尝试——〈亚洲货币基金〉和亚洲经济合作》，载《国际贸易》，1999年第8期，第17页。

<sup>②</sup>翟崑：《小马拉大车？——对东盟在东亚合作中地位作用的再认识》，载《外交评论》，2009年第2期，第9—15页。

<sup>③</sup>参见：李明明：《试析一体化进程中的欧洲认同》，载《现代国际关系》，2003年第7期，第19—23页；张生祥：《对欧洲认同的几点思考》，载《欧洲研究》，2005年第3期，第111—118页；鲁道夫·宾尼著 郭灵凤译：《欧洲认同的历史起源》，载《欧洲研究》，2006年第1期，第132—142页；吴志成 龚苗子：《欧洲一体化进程中的欧洲认同论析》，载《南开大学（哲学社会科学版）》，2007年第1期，第22—29页。

<sup>④</sup>成立之初只有440亿美元。

<sup>⑤</sup>何帆 张斌 张明：《对〈清迈协议〉的评估及改革建议》，载《国际金融研究》，2005年第7期，第19页。

<sup>⑥</sup>《金砖国家打造升级版“清迈协定”》：<http://money.163.com/12/1117/09/8GGJDOUS00252G50.html>（上网时间：2016年6月3日）

<sup>⑦</sup>秦亚青、魏玲：《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》，载《世界经济与政治》，2007年第3期，第7—15页。

与此同时，美国则在冷战结束前后通过支持 APEC 等亚太特色议题，以及在亚太地区长期维持一个庞大的同盟体系，借此向东亚地区投送影响力。所以在美国看来东亚并不是一个值得特别关注的独立政治板块，以至于美国长期缺席东亚峰会<sup>①</sup>，并对东亚地区制度建设采取“放任”态度。

### （三）2010年后东亚一体化——“大国归位”

缺乏强大的领导核心是东亚地区制度建设长期难以迈向地区一体化的重要制约因素。伊夫林·戈赫就曾提及，如果没有大国间的对话与协调，单靠东盟不可能“进一步推进大国关系的制度化”。<sup>②</sup>但2010年前后，中日韩尤其是中日两国自身状况的重大改变，使东亚地区制度建设性质出现重大转变。

2010年，中国GDP总量超过日本成为亚洲第一，世界第二，并且占到“10+3”的41.33%<sup>③</sup>，即使将来中国GDP增速下降到年均6%—7%，这一比重仍将继续扩大。这一变化具有显著的政治意义，雄厚的物质基础促使中国在地区一体化议题上更加自信。与中国物质力量的上升同步发生的是中国对地区多边主义的日趋积极的认识，中国对东盟的认可程度就在不断上升。2008年12月，中国首次派驻东盟大使，2010年中国——东盟自由贸易区启动，表明中国正在以一种更为整体和更为积极的视角看待东盟。作为公认的世界政治大国，有中国参与的东亚一体化本身就具有相当的政治意义。

中国自身的发展状况也要求中国在地区事务上要有所作为。如果一个大国物质实力迅速增强，同时又不为他国提供好处并释放善意信号，那么很难避免其他国家——尤其是邻国——对它的猜疑和恐惧。<sup>④</sup>2008年金融危机后，中国经济在世界发展速度普遍下降情况下，依然保持了较高速增长，综合国力与周边国家距离不断拉大。在这一背景下，向国际社会提供公共产品或许是最好的选择，而高水平的国际制度供给恰恰是东亚地区欠缺的。中国与日韩等国共同将东亚地

<sup>①</sup> 《美国首次出席东亚峰会》，《人民日报海外版》

[http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2010-10/27/content\\_654997.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2010-10/27/content_654997.htm)（上网时间：2016年3月）

<sup>②</sup> Evelyn Goh, "Institutions and the Great Power Bargain in East Asia: ASEAN's Limited 'Brokerage' Role," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.52, No.4, 2011, 2011, pp.24-25.

<sup>③</sup> 据IMF于2011年9月发布的《世界经济展望》报考统计，中日韩三国2010年的GDP总量分别为5.878万亿美元、5.459万亿美元、1.014万亿美元，东盟10国的GDP总量为1.87万亿美元，世界经济总量为62.911万亿美元。

<sup>④</sup> 杨原：《大国无战争时代霸权国与崛起国权力竞争的主要机制》，载《当代亚太》，2011年第6期，第32-32页

区国际制度建设引向“东亚共同体”方向，既可以减轻中国自身的负担，也有助于缓解外界对中国的政治疑虑，是中国在这一阶段面临的较好选择。

日本战略取向的变化也在整个过程中发挥了重要作用。鸠山由纪夫于2009年继任日本首相后力图增加日本战略自主性，大力提倡“东亚共同体”建设。中日两国在建立东亚共同体问题上的共识不断增多，为两国合力推动东亚地区制度建设向一体化方向转型创造了条件。韩国则一直试图通过地区一体化摆脱“明治”<sup>①</sup>国家的地位，对东亚一体化倡议一向比较积极。

事实上，冷战后东亚地区就一直存在推行一体化建设的声音，进入新世纪后尤为如此。2001年，“东亚展望小组”（EAVG）向第五届“10+3”领导人会议提交报告，建议将“东亚共同体”建设作为东亚合作的长期目标。<sup>②</sup>此后多届“10+3”会议都有关于“东亚共同体”的内容，但并无实际落实措施。直到2010年前后，中国、日本和韩国三国在这一问题上形成共识，才改变了这一局面。2009年举第二届中日韩三国领导人会议上，三国承诺“在开放、透明、包容原则基础上建设东亚共同体的长远目标”。<sup>③</sup>本着先易后难的原则，中日韩三国首先在自身合作机制上取得突破。2010年中日韩三国首脑会议召开，标志“东亚共同体”建设取得突破，会议通过了《2020中日韩合作展望》。该文件第一次将中日韩三国合作机制明确化，提出三国一致同意将于2011年在韩国设立三国合作秘书处。这更明确了三国在防务、经济、非传统安全和社会交流等领域的合作目标，为三国未来的合作指明了目标和方向。这是有史以来第一次，由东亚三个主权大国，就地区机制建设问题共同发声，并且有明确的落实措施，这不仅为东亚合作指明了方向，更通过提供高制度化的机制建设，来保障合作目标达成。

中日韩三国在东亚地区的地位决定了三国有实力通过提供高质量的公共产品，进而将东亚地区国际制合作推向更高层次——地区一体化。2010年，中日韩三国国内生产总值（GDP）之和占世界经济总量的19.6%，约占“10+3”13个国家的87%。<sup>④</sup>在中日韩三国明确将建设“东亚共同体”作为战略目标情况下，如中

<sup>①</sup>张慧智：《中日韩东亚共同体构想指导思想比较》，载《东北亚论坛》，2011年第2期，第12—19页。

<sup>②</sup>参见EAVG报告“Towards an East Asian Community”，<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/report2001.pdf>。

<sup>③</sup>参见《中日韩合作十周年联合声明》，[http://news.xinhuanet.com/world/2009-10/10/content\\_12207110.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2009-10/10/content_12207110.htm)

<sup>④</sup>据IMF于2011年9月发布的《世界经济展望》报考统计，中日韩三国2010年的GDP总量分别为5.878万亿美元、5.459万亿美元、1.014万亿美元，东盟10国的GDP总量为1.87万亿美元，世界经济总量为62.911万亿美元。

日韩三国机制化合作能顺利发展,东亚地区合作的主导权将由东盟这一松散的地区组织转入中日韩三个地区大国,地区合作形式将会从“10+3”变“3+10”。《2020中日韩合作展望》内容已经表明三国合作的制度性远强于东盟。此时,东亚地区制度建设的引导力量由松散的东盟变为中日韩等地区大国,在发展方向上也有了明显的一体化色彩。

作为东亚地区唯一具有世界影响的政治大国,无论是否由中国领导,任何包含中国的东亚一体化建设,中国都将成为最大的政治受益者,从而直接威胁美国在东亚地区的制度主导权,中美在这一问题上形成直接对立。因此,在美国针对东亚一体化采取战略反制措施中,中国会成为最大的压力承受者。

#### 四 美国的应对策略——“破”与“建”：推动经济市场的半封闭化

域外国家的身份以及缺乏北约般覆盖全地区的安全机制,决定了美国对待东亚一体化的“容忍度”远低于欧洲,任何带有这一色彩的东亚地区制度建设,美国都要施加破坏性力量。但东亚对地区制度建设的需求是客观存在的,美国必须对此进行回应。所以,美国的战略就包含了“破”与“建”两个层面。“破”就是分化中日韩三国在这一问题上的统一战线,并削弱东盟的整体性,缺乏主权大国领导和东盟这样的合作平台,东亚地区国际制度建设难以走向一体化;“建”就是针对东亚国家对地区一体化的需求做出反应,但目标不是东亚一体化,而是要建立一个美国主导的跨太平洋经济制度安排,这样既能削弱地区合作的政治意义,又可以维持美国干预东亚事务的合法性。

##### (一) “破”——破坏东亚整体性

阻止日本参与推动东亚一体化。美国先是利用普天间机场搬迁问题,逼迫积极推动东亚共同体建设的日本首相鸠山由纪夫下台<sup>①</sup>,使日本国内失去了对东亚一体化最积极的支持力量。之后又通过加强美日同盟、提升日本在美国亚太同盟体系中的地位<sup>②</sup>,并在日本修改安保法案、钓鱼岛等一系列安全事件上,采取事

<sup>①</sup>林晓光:《最牛“钉子户”普天间机场拖垮鸠山》,载《时事报告》,2010年07期,第57—58页;于海洋:《普天间压垮鸠山》,载《中国经济周刊》,2010年22期,第34—35页。

<sup>②</sup>信强:《“次轴心”:日本在美国亚太安全布局中的角色转换》,载《世界经济与政治》,2014年第4期,第

实上倾向日本的政策等措施，以此拉拢具有右倾色彩的安倍政府，其后果是日本在地区安全姿态上表现日益“激进”。中日之间本就存在领土纠纷和历史分歧，日本“激进”的安全政策导致中国承受来自日本的巨大安全压力，中日政治关系不断恶化。中日经济关系也受到波及，双方关系从“政冷经热”转变为“政冷经凉”<sup>①</sup>，双方合作基础进一步削弱，短期内中日合作推进东亚一体化前景不容乐观。作为东亚第一大和第二大经济体，没有中日两国合作，东亚一体化难以获得实质推进。

加强韩国对美安全依赖。2010年朝鲜半岛发生天安舰事件和延坪岛炮击，半岛安全局势骤然紧张，韩国近乎无限期推迟了韩国军队战时指挥权由美国向韩国移交事宜。此后，在各方面因素推动下，韩国对美安全依赖不断加强，并且在2016年同意美国在朝鲜半岛部署萨德导弹防御系统，对中韩关系产生了极为负面的影响<sup>②</sup>。

拉近与部分东盟国家的安全关系，促使东盟国家在安全战略上出现分歧，削弱东盟的整体性。2010年前后，美国同马来西亚和越南的安全关系急剧升温。美国国防部2010年发布的《四年防务评估报告》中将马来西亚列为“可预期的战略伙伴”，称美国有意同吉隆坡“发展新的战略关系”。<sup>③</sup>美国和马来西亚的双边关系，特别是政治关系明显加强，在美国积极介入亚洲、主导亚洲、排斥制衡中国、加强与东南亚关系的全球战略中，马来西亚已成为美国积极争取的重要力量之一。<sup>④</sup>越南自20世纪80年代中期开始，就将“通过加深与美国的关系来平衡中国的影响”作为国家战略之一。<sup>⑤</sup>2010年后，美越双方安全关系不断升级，2010年8月，美越双方举办了首次“国防政策对华”，双方又于同年举行了首次联合海军军演，越南国防部又在2011年第一次派遣军官赴美军事院校及其他军事机构学习，2012年6月，时任美国国防部长帕内塔成为越南战争结束后第一位到访金兰湾的美国国防部长。2014年美国解除对越南部分武器禁运，2016年奥巴马访

---

39—53页。

<sup>①</sup>刘江永：《钓鱼岛争议与中日关系面临的挑战》，载《日本学刊》，2012年第6期，第3—19页。

<sup>②</sup>《“韩流”走向“寒流” 萨德仍掣肘中韩关系》：

<http://news.takungpao.com/world/exclusive/2016-09/3368280.html>（上网时间：2016年10月6日）。

<sup>③</sup>李杨、黄宁：《东盟四国加入 TPP 的动因及中国的策略选择》，载《当代亚太》，2013年第1期，第119页。

<sup>④</sup>廖小健：《美国“重返亚洲”后的马美、马中关系探析》，载《东南亚研究》，2012年第1期，第49页。

<sup>⑤</sup>Marvin Ott, "The Future of US-Vietnam Relations", quoted from "The Future of Relations between Vietnam and the United States", SAIS, Washington, D.C., October 2-3, 2003.

问越南期间宣布全面解除对越南的武器禁运。美国与新加坡和菲律宾的安全关系也有大幅度提升，与此同时则是东盟内部的对华安全政策，尤其是对待南海问题日益分裂。第45届东盟外长会议，由于各方在南海问题上的分歧，成为东盟成立45年来第一没有出台联合公报的外长会议。<sup>①</sup>中国似乎成为东盟整体性和东亚稳定的破坏性因素，对中国与东盟的关系和东盟内部关系都造成极为负面的影响。

## （二）“建”——以“TPP”替代“东亚一体化”

美国一方面利用“安全杠杆”加深同部分东亚国家的安全关系，另一方面拉拢这些国家加入 TPP。

日美就 TPP 条款达成妥协。TPP 会对日本的农业、金融和医疗行业造成损失，这也是为何日本在是否加入 TPP 问题上一直十分犹豫。但美日最终就农业等重大敏感问题达成妥协，2013年3月15日日本首相安倍晋三宣布日本加入 TPP 谈判。TPP 不是单纯的贸易协定，实际上它会加深日本在整体上对美国的依附。在日本加入 TPP 谈判之前，除美国外，TPP 中其他成员国，并不在世界经济版图上占有重要地位，正是世界第三大经济体日本的加入，才使 TPP 具有了实际意义。

韩美经济捆绑加深。韩美双方早于 2007 年就达成《美韩自由贸易协定》，但始终未能取得突破，2010 年底双方在前者基础上达成了新的追加协定<sup>②</sup>，并于 2011 年年底得到两国批准。美韩自贸区的建立起到了与 TPP 相同的作用，它既强化了美韩同盟的经济联系又加强了韩国对美国的依赖。同时，韩国已经表达出参与 TPP 的意愿<sup>③</sup>，在经济政策上进一步向美国靠拢。

东盟“步入”制度建设轨道。目前，东盟成员国中新加坡、文莱、越南和马来西亚四国已加入 TPP。这四国加入 TPP 的原因各有不同，新加坡和文莱本身就是 TPP 的发起国，但越南和马来西亚加入 TPP 就与美国利用“安全杠杆”密切相关。

## （三）美国策略本质分析

<sup>①</sup> 参见蔡鹏鸿：《南海问题搅局，东盟声明难产》，载《社会观察》，2012年第8期，第60—61页。

<sup>②</sup> 孙玉红：《〈美韩自由贸易协定〉的新变化及其背后的动态博弈》，载《当代亚太》，2012年第1期，第62页。

<sup>③</sup> 王琳：《韩国加入 TPP 和中国东亚自贸区战略选择》，载《亚太经济》，2014年第3期。

美国此轮战略调整主要针对东亚，但由于东亚国家与美国安全关系不同，战略调整对各方的战略环境产生不同的影响。在安全上，日韩与美国是安全同盟关系，存在制度传输通道，美国在对前者使用“安全杠杆”时，政策“烈度”低，持续时间短。越南与马来西亚虽然与美国没有建立正式安全同盟关系，但自身安保政策有向美国靠拢的趋势。因此，在对待日本、韩国、马来西亚和越南时，总体而言，美国“安全杠杆”产生正向激励，有助于改善四国的安全态势。但中国不仅处于美国同盟体系之外，且坚持独立安保政策，美国无法通过向中国“输出”安全换取中国在东亚一体化建设上的“退出”，美国“安全杠杆”对中国而言总体上是负激励，这也是为何中国安全环境会在2010年前后出现一定程度恶化。美国通过运用“安全杠杆”的手段，在东亚不同国家之间制造安全对立，最终目标则是通过提升与安全集团<sup>①</sup>内部成员国之间的安全联系，激化其与崛起国之间的安全对立，将美国主导的安全集团打造为“安全岛”，引导经济要素向安全集团内部流动，使经济市场具有半封闭性，从而分散“歧视”战略的成本。TPP就是这一战略的经济体现。

如果TPP得以顺利达成，则将改写国际经济规则，削弱中国的经济优势<sup>②</sup>。美国旨在通过TPP划定地区合作议题与成员，在相关规章制度初始阶段就限制中国对地区事务的参与。TPP与正在推进的TTIP具有重塑全球经济秩序的潜力。中国作为全球第二大经济，东亚第一大经济体，新兴市场国家代表，在2012年就超过美国成为全球第一大贸易国，而且中国政府对TPP始终持开放态度，但至今中国仍未被邀请参加一个如此重要的全球治理制度谈判。TPP正是美国为针对中国在东亚国际制度中崛起而推出的“歧视”经济战略。

“破”与“建”是一体两面，只有通过“破”才能为“建”创造条件。经济市场的开放性和中国在全球产业链中的优势地位，决定了任何排除中国的东亚多边经济制度安排的效果都要大打折扣。经济模型证明，没有中国参与的TPP不仅会影响中国福利，同样会对参与国的福利增长产生负面影响。<sup>③</sup>单纯从市场经济出发，没有中国的TPP会大大降低自身吸引力。为克服这一问题，美国才必须利用安

<sup>①</sup>本文的安全集团不单指具有明文规定的正式安全集团，也指享有安全保护支持机制的成员国。

<sup>②</sup>潘晓明：《TPP高标准国际贸易规则对中国挑战及应对策略》，载《国际展望》，2015年第5期，第96—111页。

<sup>③</sup>彭支伟、张伯伟：《TPP和亚太自由贸易区的经济效应及中国的对策》，载《国际贸易问题》，2013年第4期，第83页—第95页。

全优势来破坏东亚的整体性，将安全市场的半封闭性传递给经济市场，引导经济要素发生背离市场规律的流动，从而建立一个将中国排除在外的“歧视”性经济集团或经济安排。

## 五 此轮美国战略调整的影响

### (一) “弊”——东亚一体化陷入困境

东亚议题“安全化”是美国此轮战略调整最直接的后果。无论是对东亚一体化议程的破坏，或是推出的亚太经济议题，美国都依靠的是安全力量。美国的“安全杠杆”在显示出巨大威力的同时，也导致东亚大量的正常双边议题出现安全化的趋向，东亚地缘环境已经发生巨大变化。“置换效应”导致东亚各国开始将大量宝贵的，本可以用于国内结构调整的资源投向没有直接经济产出的安全领域。东亚军费开支占世界军费开支比重从2010年的15.11%提升至2015年的20%<sup>①</sup>。以至于有媒体认为，东亚地区已经出现了所谓的“军备竞赛”。安全形势的加剧，导致军费激增，这不仅浪费了大量经济资源，更会进一步削弱东亚地区本已十分脆弱的政治互信，各方曾在地区合作、南海问题、钓鱼岛等问题上达成的共识逐渐消融，从而形成恶性循环，不仅使地区合作议题受到影响，甚至正常的经济关系都受到波及<sup>②</sup>。东亚的一体化环境发生严重恶化。

首先，东盟整体性受到冲击。尽管在处理地区议题上，东盟存在这样或那样的不足，但依然是推进东亚合作最为现实的平台。现在由于美国为了维护自身在东亚地区的主导地位，不仅推出TPP，更制造了一系列安全议题，使得地区局势日益复杂。东盟成员国在南中国海、TPP等一系列议题上出现分歧<sup>③</sup>，削弱了东盟整体性，东盟作为一个地区合作平台将难以继续发挥作用，缺乏坚强领导核心的东亚出现大量重叠和互相竞争的地区制度建设，有可能引发所谓的“意大利面条碗”<sup>④</sup>效应，从整体上削弱东亚制度建设的收益，从而损害东亚国家对地区制度建设的积极性，进一步降低东亚作为一个政治实体的意义。

<sup>①</sup> 数据来源：《SIPRI Milex data 1988-2015》。按当前汇率计算

<sup>②</sup> 江瑞平：《东亚合作与中日关系的互动》，载《外交评论》，2014年第5期，第6—7页。

<sup>③</sup> 朱陆民、刘燕：《中菲南海对峙的深层原因及对东盟的双重影响》，载《西南科技大学学报（哲学社会科学版）》，2014年2月第31卷第1期，第27—36页。

<sup>④</sup> 沈铭辉：《应对“意大利面条碗”效应——兼论东盟在东亚合作中的作用》，载《亚太经济》，2011年第2期，第14—19页。

其次,地区合作的东亚属性与政治性进一步被稀释。根据《集体行动逻辑》,在行动最初阶段,“小集团”和“同质性”更利于动员。现在东亚各国为应对 TPP 压力启动的 FTAAP 和 RCEP 在成员国数量和种类上的多样性都不利于在最初阶段就有效推进制度建设,无法提供必要的激励推进下一阶段行动,且具有明显的“泛”地区色彩。这也是为何,尽管中日韩三国在 2010 年前后已经就建设东亚共同体取得一定共识,但三国依然选择将整合三国合作作为地区一体化的开始。

最后,地区制度建设“TPP 化”。目前 TPP 在美国面临的不确定性确实在上升,<sup>①</sup>但无论是 FTAAP,或是 RCEP 都或多或少将 TPP 作为参照标准和发展目标。换言之,TPP 已经为东亚经济制度建设的“指定”方向,在这种情况下 TPP 能否最终达成反而不再重要。

在未来一段时间里,东亚将难以作为一个独立的政治板块走向国际。

## (二)“利”——为东亚地区制度建设注入活力

美国在 2010 年前后使用“安全杠杆”,导致东亚地区的整体性下降。但作为地区合作平台的东盟却在外界刺激下,再度爆发“活力”。长期以来东盟对“小马拉大车”已经力不从心,近年来,无论是在自身建设,亦或是在引领地区一体化建设上,东盟都表现出一定的“惰性”。2010 年前后,美国在东亚地区的制度战略,对东盟发展形成某种刺激作用。在自身建设上,东盟宣布提前建成“东盟共同体”<sup>②</sup>,尽管其象征意义大于实际意义,却为东盟发展指明了道路。在地区建设上,东盟提出了 RCEP<sup>③</sup>,RCEP 虽然在标准水平上低于 TPP,但其覆盖面广,建设目标也更适合成员国的实际发展水平。面对外部竞争和内部分化的压力,东盟表现出来相当的活力和适应能力,为未来东亚国际制度建设继续统合在东盟框架下奠定了基础。事实上,在长期发展过程中,东盟已经发展出一套成熟的面对危机与压力的应对机制。其他地区合作议题也得到推进,2014 年 APEC 框架的 FTAAP 在中国力推下终于得以启动。

尽管东盟、RCEP 和 FTAAP 有诸多不足,但却保证了地区制度建设过程中东

<sup>①</sup>《外媒:特朗普顾问称若胜选将取消 TPP 并对中国保持尊重》,

[http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/22/c\\_129169466.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-07/22/c_129169466.htm),来源:参考消息网,上网时间:2016年7月26日。

<sup>②</sup>韦民、胡振虎、周强武:《东盟经济一体化前景分析》,载《中国财政》2014年06期,第72—74页。

<sup>③</sup>王玉主:《RCEP 倡议与东盟“中心地位”》,载《国际问题研究》,2013年第5期,第46页—59页。

亚国家的发言权，表明了东亚地区制度建设依然在进行，避免东亚国家在地区议题中被彻底边缘化，这本身就具有相当意义。

### （三）对中国的影响

美国带动的此轮东亚国际制度结构调整给中国带来了巨大的战略压力。但客观而言也不无收益。对内，TPP对中国改革形成极大的“倒逼”压力，TPP中的很多内容正是中国改革的下一步目标，善用TPP则可成为中国改革的推动力，上海自贸区的高标准不乏具有通过加速改革应对TPP的意味。

对外，推动中国对外战略更加平衡。尽管中国长期坚持“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”的对外战略，但在实践中，中国外交政策长期以美欧日为主要目标。此轮东亚国际制度结构调整带对中国的压力，就显示了这一发展战略的局限性，导致中国在经济、安全和政治领域均面临巨大压力。

《歧视经济学》已经表明，如果中国采取与美国相对的“歧视”政策，并不能够增加中国的福利，中国的应对举措应是更大范围内的交流与开放。无论是中国本身的进一步改革措施，还是重启FTAAP、亦或是积极参与的RCEPB都表明，中国目前在追求的是在更大范围内的开放，而非建立一个封闭的小集团，甚或是自我封闭。中国在FTA建设上也更加积极主动，2004年中韩就缔结FTA达成共识，但直到美韩FTA被批准后，中韩两国才于2012年5月正式启动谈判。经过14轮谈判后，中韩于2014年11月完成实质性谈判，2015年6月1日签署了《中华人民共和国和大韩民国政府自由贸易协定》

中国在2010年前后实施全方位的外交政策，既有经济意义，也有政治安全意义。“一带一路”、亚投行、金砖国家银行等战略措施，既能发挥中国在经济发展和互联互通领域的相对比较优势，避免在已经十分“拥挤”的东亚与美国在安全领域继续“纠缠”，又通过依靠建立以发展与互联互通为目的的国际制度，对抗美国建立的歧视与封闭的制度，不仅凸显中国的道义优势，还可逐渐引导中美竞争主题与性质的转变，从具有零和性质的政治地位博弈向具有“竞合性质”的经济领域转移。同时，“一带一路”在战略空间上具有广阔性，这可将中美双边博弈，变为多利益的群体博弈，将大大减轻来自美国的压力。

## 小 结

中美矛盾在 2010 年前后不断升级，其中不乏安全领域的对冲，这引起了各方关注，出现大量讨论中美是否进入“新冷战”的文章<sup>①</sup>。但美苏冷战的实质是两套国际制度竞争，且以摧毁对方的制度体系为目标，整个博弈具有“零和”性质，结果也确实以苏联主导的制度体系解体为结局。

中美则处于同一制度体系当中，二者目前的博弈围绕体系内国际制度建设展开，双方在国际体系运转的基本法则上并不存在分歧，且双方参与和主导的诸多国际制度在成员和原则上多有重合，因此中美此轮博弈是“竞合”而非冷战式“零和”。此轮制度体系变迁是多层次、多领域并行推进的，既有在原有国际制度内的变化，又有新规则的设立，不仅有“崛起国”自身的改革方案，更有主导国的方案，各种方案即存在对立，又有相似之处，经常出现同一成员国参与不同方案的情况。中美此轮在东亚地区围绕国际制度展开的博弈，由于全球局势走势密切相关，所以，利益与矛盾的交织使得整个局面变得极为复杂。

---

<sup>①</sup> 《英媒：中美是否会走向新冷战？》，《联合早报》2012年1月8日，<http://www.zaobao.com/wencui/2012/01/bbc120108.shtml>；吴建民：《中美之间会爆发一场新冷战吗？》，中国新闻网，2011年12月16日，<http://news.21cn.com/today/topic/2011/12/16/10159919.shtml>；阎学通、漆海霞：《中美竞争前景：假朋友而非新冷战》，载《国际政治科学》，2012年第3期，第1—23页；郑永年：《朝鲜问题促使中美走向新冷战》，《中国新闻周刊》2011年12月30日；William Jones, "Obama's Asia Deployments: World War III Could Start from Here," *Executive Intelligence Review*, February 3, 2012, pp.36-37.