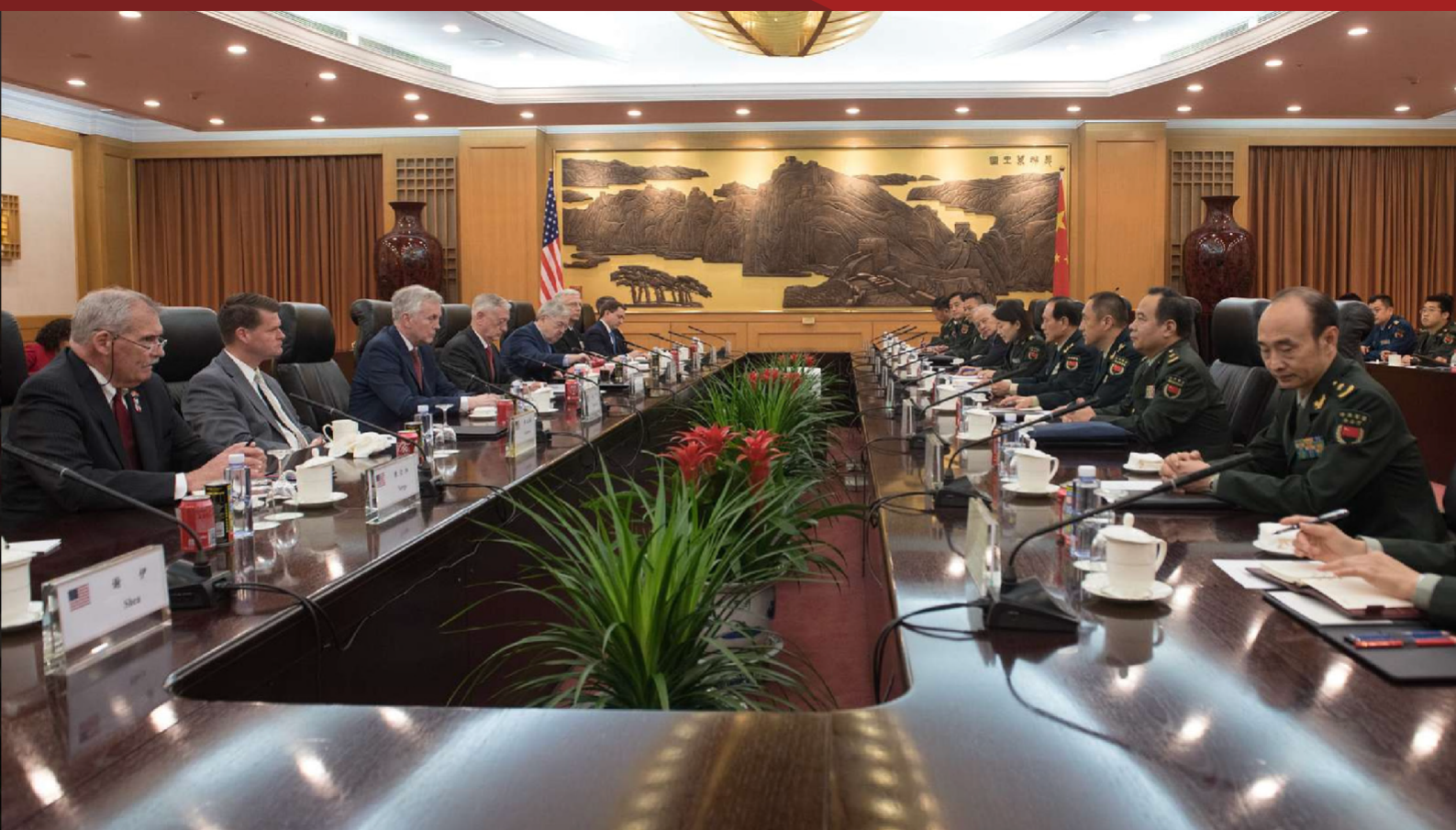


二轨和1.5轨中美战略核对话： 经验教训与前进方向

David Santoro

2022年12月



作者简介

David Santoro现任太平洋论坛主席兼首席执行官。他专职研究战略威慑、军备控制和核不扩散。当前，Santoro的研究兴趣主要集中在大国动态和美国的同盟关系，尤其是中国在核多极时代发挥的作用。2021年，他与Lynne Rienner共同发表了《中美核关系——战略三角关系的影响》。Santoro还牵头开展太平洋论坛1.5轨和二轨战略对话。



@APLNoofficial



aplno.network



APLNoofficial



APLNoofficial

亚太核不扩散和核裁军领导网络（Asia-Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament，简称APLN）是一个由亚太各国的政治、军事和外交领导人组成的、致力于应对安全和国防挑战（尤其是应对和消除核武器风险）的组织。

© 2022 David Santoro

本报告的发布严格遵循4.0版国际知识共享许可协议。

本次项目经费由纽约卡内基公司赞助。

本文所载观点仅为作者自己的意见，不一定反映作者所属机构、APLN及其员工、董事会或资助方的意见。

如有任何咨询，请直接转至：

Asia-Pacific Leadership Network

APLN Secretariat

4th floor, 116, Pirundae-ro

Jongno-gu, Seoul, ROK, 03035

Tel. +82-2-2135-2170

Fax. +82-70-4015-0708

Email. apl@apl.network

本出版物可免费下载，网址为：

www.apln.network



封面照片：2018年6月28日，中国国防部长魏凤和将军在北京八一大楼会见美国国防部长詹姆斯·马蒂斯。（国防部照片由陆军中士Amber I. Smith拍摄）

二轨和1.5轨中美战略核对话：经验教训与前进方向

David Santoro

俄罗斯入侵乌克兰，导致美俄关系彻底破裂。两国军备控制关系在乌克兰危机前就已陷入困境，现在更是濒临崩溃。可想而知，这些事态发展引起了相当广泛的关注。

虽然中美关系至少自2010年代中期以来一直在严重恶化，但其受到的关注却少了许多。尤其令人担忧的是，中美两国没有（也从未有过）军备控制关系，特别是当前有新证据表明北京正在大幅提升自身核力量。¹更糟糕的是，两国从未建立过核关系：双方没有针对“战略核”问题进行过专门对话，而军方之间更广泛的接触也极不可靠。

因此，中美核对话主要是在两国专家之间进行，这就是所谓的“二轨”或“1.5轨”。²这些倡议由与中美决策圈关系密切的中美外交政策智库发起，始于21世纪初，旨在填补官方层面留下的空白，即思考中美战略核关系可能（以及应该）是什么样子。³二轨和1.5轨倡议背后的思路，是要增进双方在战略核问题上的相互理解，并为官方（即一轨）对话的启动奠定基础；对话启动后，一些中美专家建议要以这些倡议作为支持平台。

回顾这些努力，我们可以从中吸取哪些经验教训？中美专家对战略核问题的讨论产生了哪些影响？在此基础上展望未来，前进的方向又在哪里？专家的讨论可以（以及应该）如何适应中美竞争日趋激烈的时代，尤其是在战略核领域？

1 《华盛顿邮报》于2021年6月30日发布了Joby Warric报道的第一批公开证据，称“分析人士表示，中国正在西部沙漠地区新建100多座导弹发射井”。

2 不同的人对“二轨”和“1.5轨”的定义有着不同的认识。但一般来说，二轨是指两个或多个国家的学者、政策分析人员和研究人员之间的非正式接触。1.5轨则是指包括政府官员在内的某种接触形式，例如外交官、军官或其他机关或行政系统的官员。

3 本文主要基于1.5轨“中美战略核动态对话”的会议记录；此次对话由太平洋论坛（起初是美国战略与国际问题研究中心）联合美国海军研究生院共同举办，并得到中国国际战略研究基金会和中国军控与裁军协会（两家分属中国人民解放军和中国外交部的中国智库）的密切配合。

本文首先回顾了从二轨和1.5轨中美对话吸取的主要“经验教训”，然后着重讨论这些进程应该如何发展，以便增进相互理解，进而在两国之间建立正式的战略核对话。

回顾：从二轨和1.5轨中美战略核对话中吸取的经验教训

关于二轨和1.5轨中美战略核对话的专家讨论经历了很长时间才形成。在最初的几轮对话中，讨论杂乱无章，缺乏重点。他们聚焦在“时事新闻”以及更宽泛的政治关系（而非战略核关系），而中国方面则主要侧重于事先准备好的谈话要点。



位于内布拉斯加州奥弗特空军基地的美国战略司令部（美国陆军工程兵团）。

但在这段时期内，模式已然形成。例如，中方提出的一些要点包括：抱怨美国是一个寻求“绝对安全”的霸权国家，尤其是因为美国追求弹道导弹防御能力和先进的常规武器能力，向台湾地区出售武器，并通过强化延伸威慑来为地区盟友撑腰。中方专家进一步指出，美国企图遏制中国，甚至在可能的情况下想颠覆中国政权；在他们看来，美国在核不扩散问题上有着“双重标准”，他们也对此提出了批评，认为美国对某些国家（如朝鲜）实行了不同于其他国家（如印度）的标准。

与此同时，中方专家拒绝了美国关于展开官方对话和提高透明度的呼吁，认为站在中方立场来看，由于中国核武库规模较小，且北京承诺控制在最低限度水平，因此不透明度是形成威慑的关键。中方专家补充称，中国奉行仅用于核反击的战略（即不首先使用核武器的政策），且军事力量建设也只是为了保证这项战略能够有效应对美国的军事发展和军事部署。他们还强调称，中国尚未做好军备控制的准备，而美俄两国拥有世界绝大多数核武器，理应在此领域做好表率。

但是，随着这些讨论的进行，大家很快就清楚地意识到，中美专家之所以各说各的，至少部分原因是由于他们使用的词语和概念有所不同。例如，中方专家不愿意使用“威慑”一词，因为在他们看来，这个词意味着“敲诈”和“强迫”，即（威胁）使用武力来迫使他人做他们不愿意做的事。因此，中方专家拒绝说中国核现代化的目标是要“加强对美国的威慑”。

这一认识带动了对话重心的转变。中美专家不再讨论“问题”，而是花时间来回顾基本情况，界定关键术语和概念，并创造通用词汇。他们的想法是，如果没有共同的基本的战略核语言，那么讨论这些问题就毫无意义。⁴

这些努力极大改善了双方的讨论，但依旧存在很大的局限性。首先，双方专家在一些关键术语和概念的含义方面仍然存在分歧。其次，一些术语和概念从未有过定义。“战略稳定性”就是其中一个典型例子，这个概念虽然已被广泛应用，但包括美国在内的各国官方文件却从未对其作出定义。话虽如此，这几轮对话仍有助于表明，虽然美方专家往往会狭义地将战略稳定性理解为通过某种形式来防止核危机和军备竞赛，但中方专家对战略稳定性的定义却要宽泛得多，囊括了所有外交政策。⁵

因此，中美两国专家花了几年时间才建立起信任，或者更确切地说，建立“接触规则”，并进行更具实质性的讨论，即达到双方可以就这些问题进行接触、并就这些问题交流想法的程度。事实证明，这样做非常成功，以至于双方越来越多的高层和各个行业的人员最终都参与到二轨和1.5轨战略核对话中来，其中就包括处理中国核武器事务的中国人民解放军军官。

4 为此目的，多年来美国科学院国际安全与军备控制委员会与中国同行进行了多次会晤。他们编写了《英汉汉英核安全词汇表》（华盛顿特区：国家科学院出版社，北京：原子能出版社，2008年）。其他二轨和1.5轨对话也详细探讨了战略核术语与概念。在中国的领导下，联合国安理会常任理事国也进行了类似努力，促成五核国核术语的出台，详见<https://digitallibrary.un.org/record/3956428>

5 关于这一点的讨论，请参见David Santoro和Robert Gromoll的“On the Value of Nuclear Dialogue with China – A Review and Assessment of the Track-1.5 ‘China-US Strategic Nuclear Dynamics Dialogue,’” *Issues & Insights*, vol. 20, no. 1, Nov. 2020, pp. 10-14。

但在相当长的一段时间里，双方的讨论主要集中在阐述中美双方在某些问题的立场，很少（如果有的话）讨论应该采取哪些措施来减少或消除各自立场之间的分歧。换句话说，除了偶尔的桌面推演外，双方在对话中几乎没有抱着想解决问题的心态。

从积极的一面来看，在中美对话的五至十年间，专家讨论基本不受在官方层面中美问题的影响。气氛偶尔会较为紧张，尤其是在美国对台军售期间，但也从未妨碍过实质性工作。相反，官方层面的良好发展势头往往有助于缓解紧张情绪。比如，2013年美国总统巴拉克·奥巴马与中国国家主席习近平在阳光之乡峰会会晤后，中方专家就表示北京很快就会开始一轨战略核对话，一些专家甚至强调称他们会向中国高官提出这样的建议。⁶

因此，我们的经验教训是，二轨和一轨对话是有好处的，因为它们能在中美专家之间养成接触的习惯，并使中美两国能够更好地相互理解对方在关键问题上的立场。这种积极作用反过来又有助于厘清双方的共同点和分歧点，为潜在的解决办法或至少是缓解措施奠定基础，哪怕后者同样也基本没有取得实际性进展。

不过，由于缺乏进入一轨对话的协议（也就是中美两国未达成核临时协议），我们很难评估这些对话的“真实”影响。它们是否有助于逐步迈向官方战略核对话？或者它们只是在“纸上谈兵”，却毫无用处，参与者或许与决策者存在关联，但却无法促成（更谈不上改变）决策者的想法？这些问题没有得到回答，当然多数也无法回答。

另一个问题是，对话并没有取得持续进展。双方最开始均表达不满，随后几年却转向更积极的方向（例如，一些著名的中方专家直到2017年还在探讨发展“建设性核关系”的必要性），

⁶ Ralph A. Cosssa, Brad Glosserman, and David Santoro, “US-China Strategic Nuclear Relations: Time to Move to Track-1 Dialogue,” *Issues & Insights*, vol. 15, no. 7, Feb. 2015.

之后，随着中美（包括战略核领域）竞争的加剧，双方又回到了更悲观的基调。⁷ 因此，多年来双方一直致力于非官方对话和接触，但不断变化的政治背景和总体力量平衡（在区域层面开始转向有利于中国）开始影响讨论的氛围，北京也持续拒绝在这些问题上进行一轨互动。

到2019年，除了（双方）一些人不顾一切地试图强调需要将战略核层面与激烈的竞争态势隔离开之外，基本没有任何积极的消息可供讨论。从2018年开始，中方参与者的资历和素质急剧下降。结果就是大部分对话资金消耗殆尽。双方在新冠肺炎疫情期间（实际上）产生了一些互动，但这种互动非常罕见，也正是在这段时间内，有证据表明中国正在大幅提升自身核力量，给两国关系带来了全新的问题。

展望未来：如何重振二轨和1.5轨中美战略核对话

基于这些经验教训，二轨和1.5轨中美战略核对话的未来将走向何方？它们应该如何适应战略竞争新时代，并（再次）发挥积极作用来帮助管理中美战略核关系？

应在两个层面进行改变：过程和实质。

从过程角度来看，应努力澄清二轨和1.5轨对话的误解。之后应在此基础上采取行动，使这些对话更有针对性，确保它们成为通向一轨对话的桥梁。

⁷ Ralph Cossa, Brad Glosserman, and David Santoro, “A Realistic Way Forward for the US-China Strategic Nuclear Relationship,” *Issues & Insights*, vol. 18, CR1, Jan. 2018, p. 6.



澄清二轨和1.5轨对话的误解

人们经常问起的问题是，这些对话是否“真的有用”。如前所述，这不是一个能简单用“是”或“否”回答的问题。通常，下一个问题是，这些对话是否让一方比另一方获益更多。对这个问题的解答如下。

有人认为北京受益最大，因为美国分享了很多“核信息”，而中国（可能）不及美国分享那么多。虽然这是事实，但美国也在其关键的战略评估中公布了很多信息，特别是《核态势评估报告》，中方可以随时查阅。毕竟中国（以及其它很多国家）有时会对这些报告产生误解，所以这些对话为美国提供了解释这些评估报告的机会。此外，由于中国没有公布太多核信息（也因为缺少官方战略核对话），美国也从邀请中国参加二轨和1.5轨对话中获益匪浅，即便中方分享的信息常少于美方，部分由于中国核武库规模较小，并保持基于战略模糊的政策。⁸

重要的是，二轨和1.5轨对话似乎并不会让一方获得比另一方更多的利益。虽然它们对中美战略核关系的“真正影响”尚不确定，但它们现在是，也将一直是一个“双赢的”主张。关键在于对话要能互惠互利，因为要想在当前竞争环境里重振对话，中美两国的发起人必须意识到，华盛顿或北京都不会比对方获益更多。

⁸ 不可否认的是，近年来中国公布了更多“核信息”，包括定期发布更多有关核主题白皮书。

让二轨和1.5轨对话更有针对性

要让二轨和1.5轨对话更有针对性，意味着要投入大量工作来设计会议议程，妥善处理对双边关系具有重要意义的战略核问题。（稍后再讨论如何选择要讨论的问题。）从过程上看，这意味着要确保对话的联合主持人应严格控制讨论，并倡导解决问题的心态，而如前所述，双方此前对话恰恰缺乏这种心态。

促成这一转变的方式之一，就是发起这方面的研究，这将有助于双方进行对话讨论。由中美专家撰写或共同撰写的研究报告，可以帮助双方找到解决问题的共同点，而不仅仅详细阐述双方面临着哪些问题。⁹

确保二轨和1.5轨对话成为一轨对话的桥梁

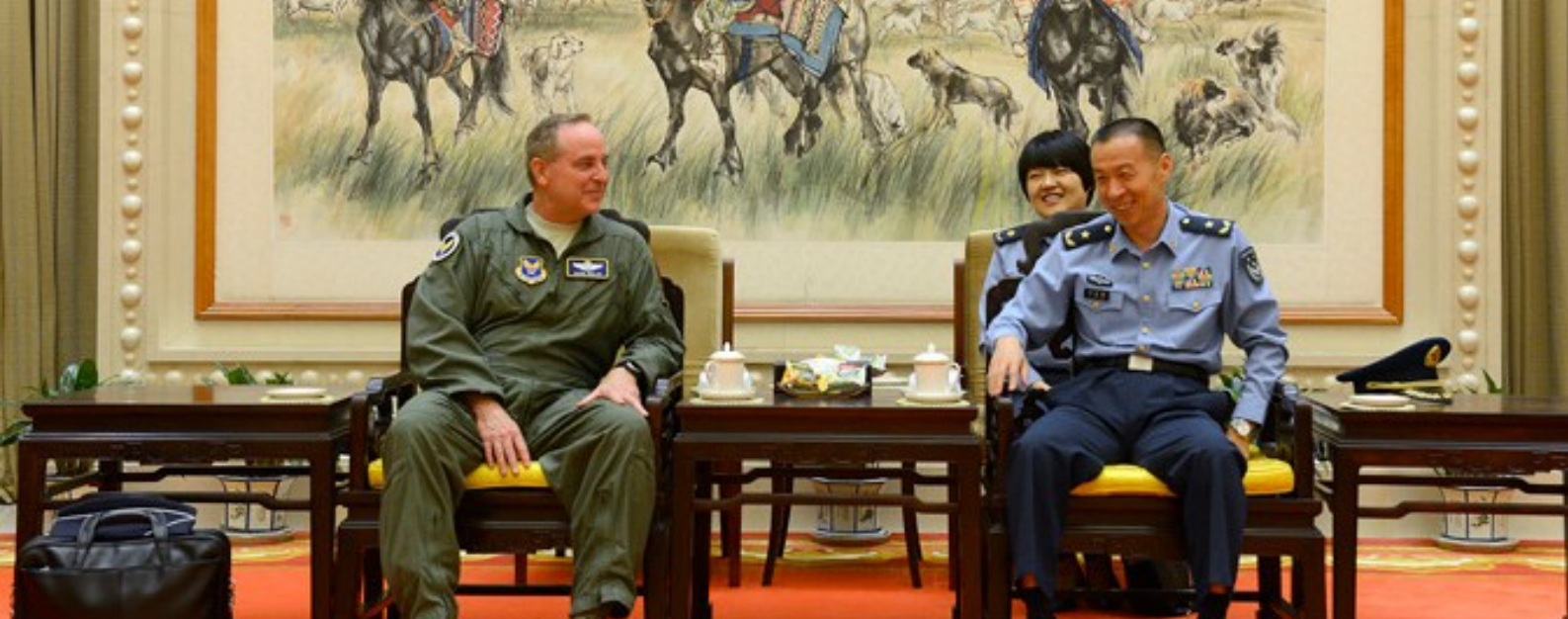
二轨和1.5轨对话不是一轨接触的插曲，更不是替代方案。相反，它们应该是坚定致力于建立一轨战略核对话的过程，且一旦建立这种对话，它们就应该成为支持平台。诚然，从理论上讲，建立非官方对话和网络来发展跨国认知共同体，本身就是一种净效益，因为这些共同体能在双方外交关系破裂时协助控制损失。但在实践中，认知共同体的潜力却很有限。

例如，美俄两国的认知共同体既没有防止，也没有限制美俄关系的破裂。因此，关于这些问题的非官方对话若能为官方讨论和谈判的启动造势，就已然在发挥着最大作用。

因此，重振二轨和1.5轨战略核对话，应当明确一轨接触是目的，且鉴于竞争压力，应当尽早实现这一目标。如果不明确这一目标，那么重振二轨和1.5轨对话就几乎没有任何意义，而最为重要的是双方要有实现这一目标的紧迫感。

⁹ 关于这类研究的实例，请参见Lewis A. Dunn (ed.), *Building Toward a Stable and Cooperative Long-Term US-China Strategic Relationship* (Honolulu, HI; Washington, DC; Beijing: Pacific Forum, SAIC, and CACDA, 2012)。

二轨和1.5轨对话的下一个阶段……应该是系统性地推进问题的解决方案或缓解措施。若这些对话得以重振，就不能再把它们当作交换观点和表达不满的平台。它们应当完成从诊断问题到解决问题的转变。



空军参谋长马克·安东尼·威尔什三世将军于2013年9月24日抵达中国北京，与中国人民解放军空军副参谋长李春潮少将会晤（美国空军供图/Scott M. Ash）

从实质角度来看，重振二轨和1.5轨中美战略核对话，就要重视大而棘手的问题，同时也要关注“外部问题”的发展潜能。

重视大而棘手的问题

二轨和1.5轨对话要想保持针对性，就要做好准备，解决庞大、长期存在、难以解决且对中美关系具有重要意义的战略核问题。

这个清单很长，但从最广泛的层面来看，它也很简单。一个至关重要的问题是，弄清楚维持中美战略稳定的要求，这很可能需要深入关注相互脆弱性问题，即稳定性的基础是否（以及如何）取决于中美两国的相互脆弱性。¹⁰

还有一个基本问题是，要针对升级动态和危机避免/管理进行专家讨论，特别是在飞速发展的技术环境（新的攻击性和防御性武器以及具有战略意义的新领域的作用不断上升）和日益多极化的世界里。

最后，中美专家应当解锁军备控制的可能性，更具体来说，应该探索新的方式来限制或削减特定武器系统或管理交战领域。¹¹

10 有关这一主题的研究，请参见David Santoro (ed.), “US-China Mutual Vulnerability: Perspectives on the Debate,” *Issues & Insights*, vol. 22, SR2, May 2022.

11 关于军备控制如何适应21世纪的要求，这方面的文献有很多。例如，请参见Ulrich Kuhn (ed.), *Trilateral Arms Control? Perspectives from Washington, Moscow, and Beijing* (Hamburg, Germany: Institute for Peace Research and Security Policy, March 2020) or Heather Williams, “Asymmetric Arms Control and Strategic Stability: Scenarios for Limiting Hypersonic Glide Vehicles,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 42, no. 6, Aug. 2019, pp. 789-813.

找出“战略稳定性”、“升级和危机避免/管理”和“军备控制”这三个领域的问题解决办法，有助于改善中美战略核关系的现状。但这却很难做到，仅仅是因为中美两国采取了截然不同的方法。例如，美国喜欢自下而上的危机管理办法，在工作层面达成防止事态升级的协议，但中国更喜欢自上而下的方法，这就需要在高层政治层面解决“核心问题”，才能留出危机安排的空间。

不要忽视“外部问题”

中美在“外部问题”上具备合作潜力，即不直接牵涉华盛顿和北京的问题，特别是核不扩散和核安全等需要投入大量工作的问题。值得注意的是：核安全合作的前景似乎更有希望实现，因为从本质上讲，核安全的政治性低于核不扩散；例如，即使战略竞争加剧，中美两国在中国国家核安保技术中心的联合工作依旧非常活跃。¹²

因此，在今后的二轨和1.5轨对话中，若能给予这些“外部问题”更多的重视，将是明智之举。如前文所述，优先解决棘手的双边问题固然重要。但解决外部问题同样也很重要，哪怕只是为了协助两国建立合作习惯。

眼下应当重点关注这两个问题：应对朝鲜及其核武库发展日益尖端化的问题，以及防止在乌克兰冲突背景下使用核武器。

¹² 要了解该中心详情，请访问http://snstc.org/home_en

APLN中-美-亚对话

中美关系已严重恶化，且存在进一步恶化的可能。由此产生的安全困境正在助长恐惧情绪、不信任感和军备竞赛，影响着亚太地区和全球各国。潜在影响包括军事对抗和核升级的可能性，同时破坏全球合作应对21世纪一系列挑战的努力。

APLN的中-美-亚对话项目通过一系列学术交流和出版物，评估了增进理解、减少误解、降低风险、缓解紧张以及建立信任所需的步骤。该项目旨在为亚太地区尤其是华盛顿和北京的决策者及其政策共同体设计务实的政策建议。

亚太核不扩散和裁军领导网络（Asia-Pacific Leadership Network，简称APLN）总部设在首尔，由亚太地区的政治、军事和外交领导人及专家组成，致力于应对全球安全挑战，特别关注降低和消除核武器风险。

APLN的宗旨是提供信息和鼓励辩论、影响行动，并提出旨在解决区域安全威胁的政策建议，重点在于核威胁及其他大规模杀伤性武器威胁，并尽一切可能创造一个遏制、减少并最终消除核武器与其他大规模杀伤性武器的世界。



ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK
FOR NUCLEAR NON-PROLIFERATION AND DISARMAMENT



apln.network



[APLNofficial](https://www.facebook.com/APLNofficial)



[@APLNofficial](https://twitter.com/APLNofficial)



[@APLNofficial](https://www.linkedin.com/company/APLNofficial)