



ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน
ในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา (ค.ศ. 2009-2016)

โดย

อติญาดา ศรีบุญแสน

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาการระหว่างประเทศและการทูต

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE U.S.-CHINA RELATIONS
DURING BARACK OBAMA'S ADMINISTRATION (2009-2016)

BY

ADIYADA SRIBOONSAEN



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL SCIENCE
INTERNATIONAL RELATIONS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2021
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวอดิญาดา ศรีบุญแสน

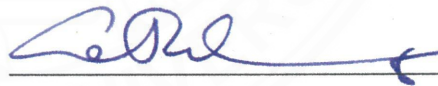
เรื่อง

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน ในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา
(ค.ศ. 2009-2016)

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต


เมื่อ วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2565

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



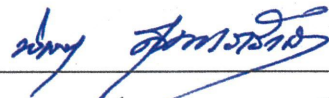
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ทิรา ณ ถลาง)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



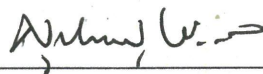
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ สุนทรารักษ์)

รักษาการแทนในตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา (ค.ศ. 2009-2016)
ชื่อผู้เขียน	อติญาดา ศรีบุญแสน
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การระหว่างประเทศและการทูต รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร
ปีการศึกษา	2564

บทคัดย่อ

สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวตั้งแต่ยุคหลังสงครามเย็นเป็นผู้จัดระเบียบโลกใหม่เพื่อรักษาสันติภาพซึ่งเน้นความร่วมมือโดยอ้างอิงแนวคิดเสรีนิยม ไม่ว่าจะเป็นการเปิดตลาด ความร่วมมือทางสถาบันในระดับพหุภาคี การประสานประโยชน์ด้านความมั่นคงภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน การส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ในส่วนของจีนแม้จะไม่ได้เห็นด้วยกับการสร้างระเบียบโลกตามการชี้แนะของสหรัฐฯ ในทุกประเด็น แต่ก็เข้าร่วมระเบียบโลกทางเศรษฐกิจและการค้าเสรีระหว่างประเทศ ส่งผลให้เศรษฐกิจจีนเติบโตอย่างมากจนผงาดขึ้นมาเป็นอีกหนึ่งประเทศมหาอำนาจระดับโลก ยิ่งไปกว่านั้น การที่จีนก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจเกิดขึ้นในขณะที่ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ถดถอยสืบเนื่องมาจากภาระทางงบประมาณของการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย รวมทั้งวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินโลกในปี 2007-2008 จนมีการแสดงความกังวลว่าการแข่งขันเชิงอำนาจระหว่างสองมหาอำนาจอาจนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรง อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้ใช้ทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศ (International Society) ของสำนักอังกฤษ (English School) ในการนำเสนอว่าสหรัฐฯ กับจีนมีการผลักดัน ด้านทาน และต่อรองเชิงคุณค่าเพื่อบรรลุความร่วมมืออย่างมากท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าว โดยในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ ากับจีนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ทางอำนาจของสหรัฐฯ ากับจีนใกล้เคียงกันมากที่สุด พบว่ามีการพัฒนาและขยายความร่วมมือใน 3 ด้านหลัก คือ ความร่วมมือด้านความมั่นคง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: สหรัฐอเมริกา, จีน, สำนักอังกฤษ, มหาอำนาจ, ระเบียบโลก, สถาบันระหว่างประเทศ

Thesis Title	THE U.S.-CHINA RELATIONS DURING BARACK OBAMA'S ADMINISTRATION (2009-2016)
Author	Adiyada Sriboonsaen
Degree	Master of Political Science
Major Field/Faculty/University	International Relations Political Science Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor M.L. Pinitbhand Paribatra, Ph.D.
Academic Year	2021

ABSTRACT

Rising as the sole super power after the end of the Cold War, the United States established the new world order in accordance with Liberalism to ensure world peace. The liberal world order was characterized by open markets, multilateral institutional cooperation, security binding, democratic solidarity and human rights advocacy. As for China, despite its reservations towards American leadership, it integrated itself into American-led liberal economic world order. As a result, China's economy has been growing dramatically, which rendered China a rising global power. Moreover, the rising China coincided with the falling American influence which had been aggravated by fiscal burden from anti-terrorism campaigns and the aftermath of the financial crisis of 2007-2008. The situation gave rise to discussions and debates on potential power and security competitions between the U.S. and China, as well as whether this would end in confrontations.

This thesis incorporates the English School's International Society and argues that the U.S. and China were cooperating through normative construction, contestation, and complicity in spite of disagreement and competition. This thesis found that during Barack Obama's administration where the U.S.-China power gap

was significantly narrowing, both great powers managed to enhance cooperation mainly in 3 domains: cyber security, economy, and environment and energy.

Keywords: United States, China, English School, great power, world order, international institutions



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความช่วยเหลือของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นและการชี้แนะแนวทางต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิจัย อีกทั้งยังช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานอีกด้วย ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินท์ทิวรา ฌ กลาง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ สุนทรารักษ์ สำหรับคำแนะนำในการทำวิจัย นอกจากนี้ขอขอบคุณพี่ ๆ เจ้าหน้าที่ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สำหรับความช่วยเหลือในการดำเนินงานศึกษาเรื่องนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณนายอดิสร ศรีบุญแสน บิดา นางกตัญญูดา ศรีบุญแสน มารดา นายอิสริยะ ศรีบุญแสน พี่ชาย และครอบครัว สำหรับกำลังใจให้ผู้วิจัยและสอนให้รู้คุณค่าของความพยายามและความอดทนเสมอมา

อติญาดา ศรีบุญแสน

(5)

สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(4)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามวิจัย	2
1.3 สมมติฐาน	2
1.4 วัตถุประสงค์งานวิจัย	3
1.5 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.6 การทบทวนวรรณกรรม	4
1.7 กรอบแนวคิดและทฤษฎี	10
1.7.1 ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structural Realism)	10
1.7.2 ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม (Liberal Institutionalism)	11
1.7.3 ทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศ (International Society) ของสำนักอังกฤษ (English School)	16
1.8 ระเบียบวิธีวิจัย	29
1.8.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source)	29
1.8.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source)	30
1.8.3 การนำเสนอ	31

บทที่ 2 ภาพรวมทางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน: ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ถึงสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช	34
2.1 ยุคสมัยแห่งความขัดแย้งและการปิดล้อมจีน	34
2.2 เส้นทางสู่นโยบายใกล้ชิด (Rapprochement)	35
2.3 การทูตป้องกันและการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการ	37
2.4 ความสัมพันธ์ทวิภาคีในกรอบระเบียบโลกใหม่	39
2.5 ความสัมพันธ์สหรัฐฯ - จีน และความสัมพันธ์สหรัฐฯ - ไต้หวัน	42
2.6 สิทธิมนุษยชนกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา	43
2.7 การปฏิรูปเศรษฐกิจและการเปิดประเทศของจีนสู่ระเบียบโลกทางเศรษฐกิจสมัย ตั้ง เสี่ยวผิง	45
2.8 การรักษาความสัมพันธ์กับจีนท่ามกลางวิกฤต: การสานสัมพันธ์กับไต้หวัน และเหตุการณ์ เทียนอันเหมิน	48
2.9 สมัยแห่งความร่วมมืออย่างรอบด้าน: การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการค้า	52
2.10 การสมัครเป็นสมาชิก WTO ของจีน	53
2.11 เค้กลางของการแข่งขันด้านความมั่นคง	55
2.12 การผงาดขึ้นมาใช้อำนาจของจีนกับการหาคำนิยามสำหรับความสัมพันธ์ใหม่	57
บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน สมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีหู จิ่นเทา (ปี 2009-2013)	64
3.1 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านเศรษฐกิจ	68
3.1.1 ดุลการค้า	69
3.1.2 การแก้ไขข้อพิพาททางการค้า	70
3.1.3 การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา	73
3.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านความมั่นคง	75

	(7)
3.2.1 ความร่วมมือในประเด็นเกาหลีเหนือ	76
3.2.2 ความร่วมมือในประเด็นอิหร่าน	79
3.2.3 การพาความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกลับสู่ความเป็นปกติ	81
3.2.4 ความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงด้านนิวเคลียร์ของพลเรือนผ่าน Nuclear Security Summit	83
3.2.5 การตั้งศูนย์ Nuclear Security Centers of Excellence (COEs)	86
3.3 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	87
3.3.1 การสานต่อ the Ten-Year Framework on Energy and Environment Cooperation (TYE)	89
3.3.2 การก่อตั้งศูนย์วิจัยสหรัฐฯ - จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) ในปี 2009	93
3.3.3 การผลักดันการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่าน Copenhagen Conference ปี 2009	99
3.4 ประเด็นสิทธิมนุษยชน	109
บทที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน สมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิง (ปี 2013-2016)	116
4.1 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านเศรษฐกิจ	118
4.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านความมั่นคง	120
4.2.1 ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางไซเบอร์	120
4.2.2 การสานต่อความร่วมมือในประเด็นนิวเคลียร์ของอิหร่าน	125
4.2.3 การสานต่อความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงด้านนิวเคลียร์พลเรือนผ่าน Nuclear Security Summit	128
4.3 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	130

	(8)
4.3.1 การสานต่อความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership)	133
4.3.2 การขยายผลจากความสำเร็จของศูนย์วิจัยสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC)	136
4.3.3 การตั้งคณะทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the U.S.-China Climate Change Working Group หรือ CCWG) ปี 2013	140
4.3.4 การผลักดันการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่าน Paris Agreement ปี 2015	142
4.4 การผงาดขึ้นมาอำนาจของจีน ความตึงเครียดในภูมิภาค และนโยบายยุทธศาสตร์เอเชียของสหรัฐอเมริกา	144
4.5 การผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนกับสังคมระหว่างประเทศ	161
บทที่ 5 สรุปผลและอภิปรายผล	167
รายการอ้างอิง	187

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

หลังจากเกิดความขัดแย้งด้านอุดมการณ์อย่างยาวนานตั้งแต่เริ่มสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือ จีน สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1979 โดยสหรัฐอเมริกายุติความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐจีน หรือไต้หวัน และยอมรับนโยบายจีนเดียว (One China Policy) ที่ระบุว่ารัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐบาลหนึ่งเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมายของจีน (“the sole legal Government of China”) (Glaser & Green, 2017) อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกายังคงดำเนินความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการกับไต้หวันภายใต้กฎหมาย Taiwan Relations Act ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1979 นั้นเอง กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่ไต้หวัน เรียกได้ว่านโยบายจีนเดียวเป็นพื้นฐานและธรรมเนียมทางการทูตระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน มาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ผลของ Taiwan Relations Act ที่ทำให้สหรัฐอเมริกาสามารถขายอาวุธให้ไต้หวันยังคงเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนไม่ได้ราบรื่นตลอดเวลา

เรียกได้ว่า ตั้งแต่สหรัฐอเมริกาและจีนเริ่มความสัมพันธ์ทางการทูตก็เกิดความขัดแย้งระหว่างกันเรื่อยมา ส่วนใหญ่แล้วไม่ใช่การกระทบกระทั่งกันโดยตรง แต่เป็นการตอบโต้การดำเนินนโยบายของอีกฝ่ายที่ขัดแย้งกับหลักการหรืออุดมการณ์ของตนเอง เช่น จีนประท้วงเมื่อสหรัฐอเมริกาตกลงขายอาวุธให้ไต้หวัน และสหรัฐอเมริกาประท้วงจีนเมื่อมีเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม การที่จีนเริ่มต้นจากการเป็นประเทศยากจนและประสบปัญหาไร้เสถียรภาพทางการเมืองภายในจึงเร่งแก้ปัญหาภายในประเทศและผนวกตนเองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลกใหม่ที่สหรัฐอเมริกาวางไว้ที่ละเล็กทีละน้อย เช่น การปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้เป็นทุนนิยม เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ในส่วนของความร่วมมือทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกามีทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านต่อต้านการก่อการร้าย และด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนก็ไม่ได้ขัดแย้งกันตลอดเวลา

ความสัมพันธ์ลักษณะที่ไม่ใช่มิตรแท้และศัตรูถาวรเช่นนี้ทวีความซับซ้อนมากขึ้นเมื่อมีสัญญาณบ่งบอกความเสื่อมถอยทางอำนาจของสหรัฐอเมริกาและโลกตะวันตกโดยรวม ประกอบกับการผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนและประเทศโลกตะวันออกอื่น ๆ ซึ่งอาจสันคลอนสถานะ

มหาอำนาจของสหรัฐอเมริกา การปฏิบัติการทางการทหารของสหรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ในตะวันออกกลางประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2007-2008 สร้างภาระทางเศรษฐกิจ มหาศาลแก่สหรัฐอเมริกา (Walt, 2011, p. 10) ในขณะที่จีนมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มากกว่า 10% ต่อปี และยังเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกาจากการถือครองพันธบัตร รัฐบาลมูลค่ากว่าหนึ่งล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (Wang, 2013) นอกจากนี้ จีนยังแสดงแสนยานุภาพทาง ทหารในพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ ซึ่งสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ และคุกคามพันธมิตรต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ปฏิเสธไม่ได้ว่าแม้จะมีความ ขัดแย้ง แต่สหรัฐอเมริกาและจีนต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมาตลอดโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ทั้งสองประเทศต่างเป็นคู่ค้าสำคัญ เป็นแหล่งวัตถุดิบ แหล่งระบายสินค้า และแหล่งเงินทุนอันดับต้น ๆ ของอีกฝ่าย ดังนั้น จึงไม่สามารถตอบโต้อีกฝ่ายด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจโดยที่ตนเองไม่ได้รับ ผลกระทบไปด้วยได้เลย

ในช่วงเวลาสำคัญนี้ สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนจากรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ซึ่งเน้นดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคง และการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย เป็นหลัก มาเป็นรัฐบาลประธานาธิบดีบารัค โอบามาซึ่งเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยให้ ความสำคัญกับเศรษฐกิจและการเข้าไปมีส่วนร่วมกับพันธมิตรในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกไปพร้อมกับ ผลักดันประเด็นความมั่นคงผ่านนโยบาย Pivot to Asia หรือ Rebalancing Asia ซึ่งหลายฝ่าย มองว่าเป็นความพยายามสกัดกั้นจีน และจีนเองก็มองนโยบายนี้อย่างหวาดระแวง สองมหาอำนาจ จากสองภูมิภาคที่พื้นฐานทางประวัติศาสตร์และอุดมการณ์แตกต่างกันอย่างมากแต่ก็พึ่งพาอาศัย ซึ่งกันและกันอย่างมากเช่นคู่นี้จะ “พุง” ความสัมพันธ์ไปอย่างไร

1.2 คำถามวิจัย

สหรัฐอเมริกาและจีนขยายความร่วมมือโดยบริหารจัดการการแข่งขันและความขัดแย้ง ระหว่างกันไปด้วยอย่างไรในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา ตั้งแต่ปี 2009 ถึง 2016

1.3 สมมติฐาน

แม้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมีสถานะอนาธิปไตย และแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกันในเชิงสถานะทางอำนาจ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศแสวงหาทางอยู่ร่วมกัน เป็นสังคมบนฐานของชุดคุณค่าและแนวปฏิบัติที่เห็นพ้องต้องกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน การสร้าง ฉันทามติเกิดขึ้นได้ผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ในสถาบันระหว่างประเทศและยังเป็นกระบวนการที่ยาวนาน

การแสดงความเห็นฟ้องหรือการสมรู้ร่วมคิด การแสดงความเห็นแย้งหรือการต้านทานนั้นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นปกติ

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนสามารถอธิบายได้ด้วยปรากฏการณ์นี้ กล่าวคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานเป็นประเด็นที่สหรัฐฯ กับจีนมีความเป็นไปได้จะร่วมมือกันได้มากกว่าด้านการเมืองและความมั่นคงเพราะมีฐานจากชุดคุณค่าและแนวปฏิบัติร่วมกันที่สร้างฉันทามติได้ง่ายกว่า ในขณะที่สหรัฐฯ และจีนมีชุดคุณค่าและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการเมืองและความมั่นคงที่แตกต่างกันอย่างมากมาตลอด

1.4 วัตถุประสงค์งานวิจัย

1.4.1 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในมิติความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีท่ามกลางความตึงเครียดและความขัดแย้งในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา (2009-2016)

1.4.2 เพื่อศึกษาว่าสหรัฐฯ กับจีนสามารถประสานผลประโยชน์ในด้านใดบ้าง รวมทั้งศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่ความร่วมมือดังกล่าว

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาของสหรัฐฯ (2009-2016) ซึ่งคาบเกี่ยวกันระหว่างสมัยประธานาธิบดีจิม คาร์เตอร์ 2 คนคือ หู จින්เทา (2003-2013) และสี จิ้นผิง (2013-ปัจจุบัน) แม้ว่าจะกำหนดกรอบเวลาตามสมัยการดำรงตำแหน่งของผู้นำสหรัฐฯ แต่วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาทั้งจากมุมมองของสหรัฐฯ และของจีนควบคู่กัน

กรอบระยะเวลาที่เลือกมาศึกษาเป็นช่วงเวลาที่น่าสนใจและโดดเด่นในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน กล่าวคือ เป็นช่วงเวลาที่เกิดการถกเถียงทางวิชาการอย่างมากถึงสถานะทางอำนาจของสหรัฐฯ และของจีนที่มีความทัดเทียมกันมากขึ้น สหรัฐฯ เป็นอภิมหาอำนาจระดับโลกเพียงหนึ่งเดียวมาอย่างยาวนานจนกระทั่งเกิดการผงาดขึ้นมามีอำนาจของจีน เหตุเพราะอำนาจและอิทธิพลของสหรัฐฯ ถดถอยในขณะที่อำนาจและอิทธิพลของจีนเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงการคาดการณ์ว่าในอนาคตอันใกล้จีนจะเป็นอภิมหาอำนาจแทนที่สหรัฐฯ นอกจากนี้ นโยบายของสหรัฐฯ ต่อจีนในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีมิติที่แตกต่างจากนโยบายสมัยก่อน กล่าวคือ สหรัฐฯ มักใช้วิธีสกัดกั้นอิทธิพลของจีนผ่านปฏิสัมพันธ์แบบหนึ่งต่อหนึ่งระหว่างสหรัฐฯ กับจีนโดยตรง เช่น การคว่ำบาตร การลดระดับความสัมพันธ์ แต่ในสมัยประธานาธิบดีโอบามา นโยบายของสหรัฐฯ ต่อจีนในมิติที่ต้องการสกัดกั้น

อิทธิพลของจีนยังคงมีอยู่ แต่วิธีการของสหรัฐฯ มีการฉีกกำลังกับเครือข่ายสถาบันระหว่างประเทศ อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อนในการผลักดันให้จีนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบโลก เช่น การผลักดันให้จีนพัฒนาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การยกเลิกการควบคุมค่าเงิน การมีส่วนร่วมกับการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการเป็นสมาชิกประชาคมโลกที่มีความรับผิดชอบและผงาดขึ้นมาใช้อำนาจอย่างชอบธรรม เป็นต้น สหรัฐฯ ยังเพิ่มการมีส่วนร่วมกับสถาบันระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียที่จีนเข้าไปแสดงบทบาทอย่างมาก เช่น อาเซียน การที่สหรัฐฯ ใช้อิทธิพลผ่านสถาบันและระเบียบระหว่างประเทศอาจเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ใช้อำนาจและอิทธิพลของการเมืองโลกได้กระจายออกจากสหรัฐฯ ไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ จึงทำให้สหรัฐฯ ไม่สามารถผลักดันนโยบายใด ๆ ในเวทีโลกได้ด้วยตนเองคนเดียว และจีนยังมีอำนาจและอิทธิพลมากขึ้น ในการต้านทานแรงผลักดันจากนโยบายของสหรัฐฯ แต่สหรัฐฯ กับจีนก็ยังคงมีความร่วมมือระหว่างกัน อย่างมากโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและขยายความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นอย่างต่อเนื่อง ช่วงเวลาดังกล่าว จึงเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนผ่านสถาบันระหว่างประเทศนั้นแสดงถึงความเห็นพ้องและความขัดแย้งไปพร้อมกัน

1.6 การทบทวนวรรณกรรม

งานด้านวิชาการหลายชิ้นมองว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนนั้นเป็นการผสมผสานระหว่างความขัดแย้งและความร่วมมือ (contention and cooperation) เช่น หนังสือ US-China Relations in the 21st Century: Power transition and peace ของ Zhiqun Zhu (Zhu, 2006, p. 90) หนังสือ World Order ของ Henry Kissinger (Kissinger, 2014) เมื่อมีการอภิปรายเกี่ยวกับความร่วมมือก็ไม่อาจเลี่ยงไม่พูดถึงความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างสองประเทศได้ ในทำนองเดียวกัน เมื่ออภิปรายถึงความขัดแย้งก็ย่อมมีการพูดถึงแนวทางแสวงหาความร่วมมือระหว่างกันเสมอ

หลังจากสหรัฐอเมริกาและจีนสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการในปี 1979 ณ ปี 2019 ก็ครบรอบ 40 ปี ในบทความที่เป็นการสนทนาระหว่าง Kenneth Lieberthal กับ Wang Jisi (Lieberthal & Wang, 2014, pp. 1-5) Kenneth Lieberthal ตั้งข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์สหรัฐฯ และจีนมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ มีการพัฒนาในระดับหนึ่งแล้ว (mature) มีความเข้มข้น (dense), เติบโตและขยายไปหลายด้าน (expanding) และมีความหวาดระแวงต่อกันอยู่มาก (distrustful)

Lieberthal อธิบายว่าความสัมพันธ์สหรัฐฯ และจีนมีการพัฒนาในระดับหนึ่งแล้ว (mature) ตรงที่มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงติดต่อกันบ่อยครั้ง ต่างฝ่ายต่างทราบจุดยืนพื้นฐานของอีกฝ่าย

มีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันทั้งในแบบพหุภาคีด้วย เช่น เวที G-20, East Asia Summit, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Leaders Meeting ประธานาธิบดีสามารถต่อสายโทรศัพท์เพื่อพูดคุยโดยตรงได้ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์สหรัฐฯและจีนยังมีความเข้มข้น (dense) ซึ่งหมายถึงการมีปฏิสัมพันธ์หลายด้านและในปริมาณที่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพึ่งพาอาศัยกันด้านเศรษฐกิจ (economic interdependence) เห็นได้จากมูลค่าการค้า การลงทุน และการส่งออก/นำเข้าระหว่างกัน จำนวนนักท่องเที่ยวและนักศึกษาแลกเปลี่ยน การเรียนภาษาของอีกฝ่ายเป็นภาษาต่างประเทศ เป็นต้น

ความสัมพันธ์สหรัฐฯ และจีนยังเติบโตและขยายไปสู่ด้านอื่นๆ (expanding) เช่น ด้านพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพาแหล่งน้ำมัน ทางด้านสหรัฐฯ พยายามพึ่งพาน้ำมันจากอ่าวเปอร์เซียให้น้อยลงแล้วหันมาเพิ่มกำลังการผลิตเองให้มากขึ้น ในขณะที่จีนมีแนวโน้มจะพึ่งพาแหล่งน้ำมันจากนอกประเทศมากขึ้นๆ จุดนี้อาจทำให้สหรัฐฯ กับจีนหันมาร่วมมือกันเองมากขึ้น แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และจีนจะดำเนินมาอย่างยาวนานและมีคุณลักษณะทั้ง 3 ข้อข้างต้น แต่ความสัมพันธ์นี้ยังมีความหวาดระแวงต่อกันอยู่มาก (distrustful) แม้ว่าจะมีปฏิสัมพันธ์อย่างเข้มข้นก็ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นเชิงยุทธศาสตร์ (strategic trust) ได้

Henry Kissinger ตั้งข้อสังเกตว่าสาเหตุของความขัดแย้งมาจากความแตกต่างทางด้านความคิด และด้านการพัฒนาทางการเมืองของทั้งสองประเทศ ส่วนสาเหตุของความร่วมมือคือความจำเป็นที่จะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ การปฏิรูปทางเศรษฐกิจของจีนในสมัยผู้นำเติ้ง เสี่ยวผิง ทำให้จีนต้องเปิดตลาดซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการที่จีนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันระหว่างประเทศ และยอมรับกฎของระเบียบโลกที่มีการกำหนดไว้แล้ว จีนกลายเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญและมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในระเบียบโลกใหม่ เช่น การเป็นเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิก ผู้นำแถลงต่อหน้าองค์การสหประชาชาติ และเยี่ยมคารวะผู้นำประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แม้จีนจะไม่เห็นด้วยกับค่านิยมบางประการในระเบียบโลกใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดประชาธิปไตย แต่ผู้นำจีนยุคใหม่เช่น สี จิ้นผิงได้ปฏิรูปการเมืองให้มีความโปร่งใสมากขึ้น ยึดโยงกับกฎหมายมากกว่าระบบเส้นสาย เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศมีลักษณะกึ่งขัดแย้งกึ่งร่วมมือ Kissinger จึงเสนอว่าการจัดการความสัมพันธ์ควรเป็นการผสมผสานระหว่างการถ่วงดุลอำนาจ (balance of power) และการเป็นหุ้นส่วนกัน (partnership) การจัดการอย่างลงตัวจะไม่ได้ทำให้ความเป็นคู่แข่งระหว่างกันหายไป แต่จะลดความรุนแรงหรือผลกระทบจากความขัดแย้งได้ (Kissinger, 2014, pp. 225-233)

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ และจีนอาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นระลอกใหม่ซึ่งไม่ได้มีสาเหตุสำคัญมาจากความแตกต่างของอุดมการณ์ แต่ความขัดแย้งของทั้งสองฝ่ายในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเป็นผลมาจากการที่จีนผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจและสันคลอนสถานะของสหรัฐฯ ข้อถกเถียงนี้ปรากฏอยู่ในหนังสือ US-China Relations in the 21st Century: Power transition and peace ของ Zhiqun Zhu (2006) บทความ Keep Hope Alive: How to Prevent U.S.-Chinese Relations

from *Blowing Up* ของ James Steinberg และ Michael O'Hanlon (2014) และหนังสือ *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* ของ Graham Allison (2018) ข้อถกเถียงของทั้งสามชิ้นงานมีฐานคิดมาจากเรื่องการเปลี่ยนผ่านอำนาจ (power transition) กล่าวคือไม่ว่าทั้งสองประเทศจะมีอุดมการณ์เหมือนหรือต่างกันอย่างไร การเกิดขึ้นของมหาอำนาจใหม่ย่อมสร้างความวิตกกังวลให้กับมหาอำนาจเดิมอยู่แล้ว ซึ่งทำให้ต้องตั้งคำถามว่าจะจัดการความสัมพันธ์นี้อย่างไร

Wang Jisi จาก Peking University ซึ่งแสดงความคิดเห็นตอบ Lieberthal ว่าความวิตกกังวลและความหวาดระแวงไม่สามารถหายได้ในเร็ววัน เนื่องจากแต่ละฝ่ายมักโทษอีกฝ่ายว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาภายในประเทศของตน เช่น สหรัฐฯ กล่าวหาว่าจีนแย่งงาน และจีนกล่าวหาว่าสหรัฐฯ สนับสนุนผู้ประท้วงในทิเบต เป็นต้น นอกจากนี้ อำนาจระหว่างสองประเทศนั้นเปลี่ยนไปแล้วอย่างรวดเร็ว แต่เดิมในปี 2001 GDP รวมของจีนมีมูลค่าเพียง 12.8% ของ GDP ของสหรัฐฯ แต่อีกสิบปีให้หลัง คือในปี 2011 GDP รวมของจีนเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล กลายเป็นเท่ากับ 48.5% ของ GDP สหรัฐฯ หรือมีมูลค่าประมาณ 7.3 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (\$7.3trillion) ทำให้จีนกลายเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของโลกแทนที่ญี่ปุ่น (Lieberthal & Wang, 2014, pp. 8-9) นอกจากนี้ สหรัฐฯ และจีนมีความกังวลในประเด็นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ จีนกังวลเกี่ยวกับสิ่งที่กำลังเกิดขึ้น คือ สิ่งที่คุณเหมือนยุทธศาสตร์แม่บท (grand strategy) ของสหรัฐฯ ในการสกัดกั้นจีนในปัจจุบัน ในขณะที่สหรัฐฯ กังวลสิ่งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต คือ การที่จีนอาจกลายเป็นมหาอำนาจแทนที่สหรัฐฯ ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นเหตุให้ทั้งสหรัฐฯ และจีนต่างอ้างว่ากำลังป้องกันตนเองอยู่ (defensive) (Lieberthal & Wang, 2014, p. 10)

Steinberg และ O'Hanlon (2014) ยอมรับว่าผู้นำทั้งสองประเทศพยายามสร้างความไว้วางใจระหว่างกันอย่างแข็งขันผ่านการสร้างช่องทางติดต่อและหารือกันในหลายระดับ แต่ความหวาดระแวงก็ยังมีอยู่ จึงได้เสนอเครื่องมือจัดการความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ 4 แนวทาง ได้แก่ restraint คือการเว้นการกระทำที่จะสร้างความหวาดระแวงสงสัย reciprocity คือการทำสิ่งเดียวกันเพื่อตอบโต้อีกฝ่าย transparency คือการแสดงให้เห็นว่าไม่มีวาระซ่อนเร้น และ resilience คือการระงับไม่ให้ความขัดแย้งลุกลาม และการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ทำให้ใช้แนวทางการดำเนินนโยบายอื่น ๆ ได้ แนวทางเหล่านี้ดูเหมือนเป็นกระบวนการสร้างมาตรฐานทางพฤติกรรมบางอย่างในการสื่อสารและสร้างค่านิยมที่พึงประสงค์เพื่อบรรลุความร่วมมือระหว่างกันเป็นเป้าหมายสูงสุด ซึ่งมองได้ว่าเป็นพื้นฐานของความร่วมมือในระยะยาว

นอกจากนี้ Steinberg และ O'Hanlon (2014) ยังเสนอในบทความของพวกเขาว่า ในประเด็นข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ สหรัฐฯ และจีนควรพิจารณาการลดงบประมาณทหาร การสร้างความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาในระดับข้ามชาติเช่นความมั่นคงทางด้านอวกาศและไซเบอร์ ข้อเสนอเรื่อง

ลดงบประมาณทางทหารนั้นใช้ได้ในช่วงสงครามเย็นระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต แต่อาจใช้ไม่ได้แล้วในกรณีสหรัฐฯ และจีน เพราะสหรัฐฯ และจีนต่างมีคู่แข่งอื่น ๆ อีก การยอมลดงบประมาณทางทหารเพียงเพื่อให้อีกฝ่ายไว้ใจจะทำให้แต่ละประเทศเสียเปรียบในความขัดแย้งอื่น ๆ ได้อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในด้านปัญหาข้ามชาตินั้นมีความเป็นไปได้มากกว่า เพราะทั้งสองประเทศสามารถได้ประโยชน์ร่วมกันและตั้งเป้าหมายร่วมกันได้ลงตัวมากกว่า เช่น การจัดการการจราจรทางอากาศในทางทหารและพลเรือน ตกลงห้ามทดลองอาวุธในอวกาศ ตกลงสืบสวนร่วมกันกรณีเกิดการโจมตีทางไซเบอร์เพื่อสร้างความโปร่งใสว่าจะไม่โจมตีเครือข่ายทางไซเบอร์พลเรือนระหว่างกัน เป็นต้น

ความร่วมมือทางด้านความมั่นคงนั้นมีพูดถึงในงานของ Zhu (2006) ด้วยเช่นกัน แต่เจาะจงเฉพาะด้านการต่อต้านการก่อการร้าย เหตุการณ์ 9/11 ทำให้นักวิเคราะห์หลายคนมองว่าได้เปิดทางไปสู่ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ และจีน แม้จีนจะไม่เห็นด้วยกับการที่สหรัฐฯ บุกอิรัก แต่ทั้งสองประเทศร่วมมือกันในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย เจ้าหน้าที่จากทั้งสองประเทศหารือกันอย่างสม่ำเสมอในประเด็นการก่อการร้ายในเอเชีย สหรัฐฯ ยังส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเตรียมงานโอลิมปิกปี 2008 ที่ปักกิ่งด้วย

ในส่วนของมุมมองของจีน มีการแสดงความคิดเห็นว่าจีนไม่เห็นด้วยกับสหรัฐฯ ในหลายประเด็น เช่น จีนมักออกเสียงยับยั้ง (veto) การแทรกแซงทางมนุษยธรรมที่สหรัฐฯ เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ จีนไม่ยอมรับระบอบ (regime) ด้านสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง เห็นได้จากการที่จีนไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนแม้ได้ให้สัตยาบันกับข้อตกลงระหว่างประเทศไว้แล้วก็ตาม จีนไม่ยอมรับอำนาจศาลระหว่างประเทศ และเมื่อเกิดข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ก็ไม่เคยนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมดังกล่าว ดังที่ปรากฏในบทความ Sorry, America, the New World Order is Dead ของ Eric A. Posner (6 May 2014) และจีนก็ไม่ชอบการที่สหรัฐฯ เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Buszynski, 2012; Steinberg & O'Hanlon, 2014) อย่างไรก็ตาม บทความของ Posner (6 May 2014) แสดงความเห็นที่จีนยังยอมรับระบอบด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ดังที่เห็นจากการที่สหรัฐฯ ยุโรป ญี่ปุ่น และจีนเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญ มีการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น

ประเด็นด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่งานวิชาการหลายชิ้นอ้างอิงเพื่อแสดงให้เห็นว่าจีนเองก็ต้องการพึ่งพาสหรัฐฯ และไม่ต้องการเป็นศัตรูกับสหรัฐฯ หลักการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจมองว่าเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ใกล้ชิดและสงบสุข ดังที่ปรากฏในงานของ Zhu (Zhu, 2006, p. 92) หนังสือ Diplomacy ของ Kissinger (Kissinger, 1994, p. 23) และหนังสือ Liberal Leviathan ของ Ikenberry (Ikenberry, 2011, p. 172) จีนเข้าใจว่าผลประโยชน์ของตนนั้นไม่สามารถแบ่งแยกออกจากผลประโยชน์ของประชาคมโลกได้ สิ่งที่จีนให้ความสำคัญมาตั้งแต่ 1970 คือการที่มีความสัมพันธ์อันดีกับนานาประเทศและมีสันติสุขซึ่งเอื้อให้จีนพัฒนา

ประเทศได้ ดังนั้นจีนก็ต้องการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐฯ (Zhu, 2006, p. 91) ผู้นำจีนก็กล่าวเสมอว่าการผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจของจีนนั้นเป็นไปอย่างสันติ และไม่ได้มุ่งเป็นอำนาจนำ (“not seeking hegemony”) การเข้าถึงตลาด ทูต และเทคโนโลยีของสหรัฐฯ มีความสำคัญที่จะทำให้จีนพัฒนาประเทศให้ทันสมัย การแข่งขันระหว่างสหรัฐฯ และจีนเป็นไปเพื่อแสวงหา “reciprocity, mutuality, and respect” (การถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ การผูกพัน และความเคารพซึ่งกันและกัน) ตอนนี้จีนไม่มีศักยภาพมากพอที่จะเป็นภัยต่อภาวะผู้นำในโลกของสหรัฐฯ และจีนก็ได้ประโยชน์จากระบบโลกที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำอยู่แล้ว ดังนั้นจีนไม่น่าจะต่อต้านหรือท้าทายระบบที่เป็นอยู่ (Zhu, 2006, p. 95)

นอกจากนี้ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติเป็นค่านิยมหลักในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจีน ดังปรากฏในบทความ Building China’s Soft Power for a Peaceful Rise ของ Xin Li และ Verner Worm (2011) บทความดังกล่าวนำเสนอด้วยว่าจีนต้องการและเต็มใจปรับตัวเพื่อเป็นสมาชิกที่มีความรับผิดชอบในประชาคมโลก ผู้เขียนให้เหตุผลซึ่งบางส่วนอ้างอิงจาก Ikenberry ว่า จีนต้องการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคและในระดับโลกที่สงบสุขและเป็นมิตรเพื่อให้จีนสามารถเติบโตได้และได้ประโยชน์จากระเบียบโลกที่เป็นอยู่ จีนพยายามปฏิรูปภายในเพื่อให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบเปิด เช่น การแก้ปัญหาคอร์รัปชันและความเหลื่อมล้ำระหว่างในเมืองและชนบทเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน พัฒนาอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง ลดการใช้เชื้อเพลิงและลดการปล่อยมลพิษ จีนยังส่งเสริมการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของจีนโดยการส่งออกวัฒนธรรมจีน นอกจากนี้เพื่อให้นานาชาติรู้จักจีนมากขึ้นแล้วยังลดความหวาดระแวงระหว่างกันด้วยบทความ The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry ของ Leszek Buszynski (2012) ยังกล่าวด้วยว่าแม้ในกรณีพิพาทในทะเลจีนใต้ จีนก็รู้ดีว่าไม่ควรใช้มาตรการรุนแรง เพราะจะทำให้ประเทศเพื่อนบ้านยิ่งระแวงและถอยห่างจากจีนมากขึ้นไปอีกและดึงสหรัฐฯ เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาค

การเติบโตของจีนทางเศรษฐกิจทำให้การพึ่งพากันทางเศรษฐกิจระหว่างจีนและสหรัฐฯ เข้มแข็งขึ้น เพราะไม่ใช่แค่จีนที่ต้องการพึ่งพาสหรัฐฯ แต่สหรัฐฯ ก็ต้องการพึ่งพาจีนเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นพึ่งพาแรงงานเพื่อผลิตสินค้า และตลาดของจีนเป็นที่ระบายสินค้า นอกจากนี้ยังพึ่งพาเงินทุนจากจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากวิกฤตทางการเงินในโลกตะวันตกตั้งแต่วิกฤตปี 2008 ที่จีนกลายมาเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของสหรัฐฯ ปฏิเสธไม่ได้ว่าหลังวิกฤตทางการเงินดังกล่าวทำให้บทบาทของโลกตะวันตกลดลง และโลกตะวันออกเพิ่มมากขึ้น หลายประเทศเริ่มเก็บเงินหยวนในกองทุนสำรองระหว่างประเทศแทนเงินดอลลาร์ (Subramanian, 2011) สุนทรพจน์ของประธานาธิบดีสี จิ้นผิงในงาน Boao Forum for Asia Annual Conference 2013 (7 April 2013) ก็แสดงให้เห็นว่าจีนมีความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะเป็นผู้นำในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคและในโลก จากประโยคที่ว่า “China is an important

member of the Asian family and the global family. China cannot develop itself in isolation from the rest of Asia and the world. On their part, the rest of Asia and the world cannot enjoy prosperity and stability without China” (จีนเป็นสมาชิกสำคัญของเอเชียและประชาคมโลก จีนไม่สามารถพัฒนาโดยการโดดเดี่ยวตนเองจากเอเชียหรือโลกได้ ในทำนองเดียวกัน เอเชียและโลกก็ไม่สามารถสร้างความมั่งคั่งและมั่นคงได้โดยไม่มีจีน) (Boao Forum for Asia, 7 April 2013)

นอกจากเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจแล้ว ความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมก็เป็นแนวทางการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหรัฐฯ และจีน สหรัฐฯ กลายเป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ภายหลังการสร้างเทคโนโลยีใหม่ในการขุดเจาะน้ำมัน (Colby & Lettow, 2014) ในขณะที่จีนคาดว่าจะกลายเป็นประเทศผู้ใช้เชื้อเพลิงอันดับต้นๆ ของโลก ถือได้ว่าเป็นการจับคู่ที่ลงตัว จีนยังต้องพึ่งพาแหล่งพลังงานจากภายนอก นอกจากนี้จีนยังต้องการเทคโนโลยีของสหรัฐฯ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานภายในประเทศอีกด้วย และจีนก็เริ่มเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรม shale gas และ shale oil ในแถบอเมริกาเหนือ เช่น บริษัท China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) ได้ซื้อ Nexen ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันสัญชาติแคนาดาด้วยราคาหนึ่งหมื่นห้าพันล้านดอลลาร์ในปี 2013 (Tao, 2014) ในส่วนของความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเรื่องภาวะโลกร้อนเป็นอีกหนึ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งสหรัฐฯ และจีน ทั้งสองประเทศต้องการเทคโนโลยีที่ใช้พลังงานสะอาดและเกิดมลพิษน้อย โดยเฉพาะจีนซึ่งมีปัญหาฝุ่นควันและมลพิษซึ่งน่าจะได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากการเมืองภายใน (Ibid.)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ายังไม่มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ในมิติของความร่วมมือผ่านสถาบันระหว่างประเทศมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในสมัยประธานาธิบดีโอบามาซึ่งมีจุดเด่นที่สหรัฐฯ ต้องการเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับภูมิภาคเอเชียผ่านนโยบายการหันหาเอเชียหรือนโยบายปรับสมดุลเอเชีย ในขณะที่เดียวกันจีนก็ค่อย ๆ เพิ่มการมีส่วนร่วมกับภูมิภาคเอเชียและภูมิภาคอื่น ๆ ให้มากขึ้นผ่านโครงการเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 ส่งผลให้งานศึกษาจำนวนมากมุ่งศึกษาการแข่งขัน ความขัดแย้ง และการปะทะกันระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ที่ดำเนินอยู่และมีโอกาสเกิดขึ้นในได้ออนาคต งานวิจัยครั้งนี้จึงทำการสำรวจว่าท่ามกลางความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เป็นผลจากฝ่ายหนึ่งด้านทานแนวทางปฏิบัติหรือระบอบที่อีกฝ่ายหนึ่งยึดถือเป็นสำคัญแล้ว สหรัฐฯ กับจีนประนีประนอมในจุดใดบ้างที่ทำให้ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่ายและสามารถอยู่ร่วมกันได้ เพื่อให้สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของงานวิจัยครั้งนี้จึงรวบรวมแนวคิดทฤษฎีมาเป็นกรอบการศึกษาในการวิจัยทั้งสิ้น 3 แนวคิดทฤษฎีสำคัญ คือ ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structural Realism) ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม (Liberal

Institutionalism) และทฤษฎีสัจนิยมระหว่างประเทศ (International Society) ของสำนักอังกฤษ (English School)

1.7 กรอบแนวคิดและทฤษฎี

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา (ค.ศ. 2009-2016)” นี้ ผู้ศึกษาอาศัยแนวคิดทฤษฎีมาเป็นกรอบการศึกษาทั้งสิ้น 3 แนวคิดทฤษฎีสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structural Realism)
2. ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม (Liberal Institutionalism)
3. ทฤษฎีสัจนิยมระหว่างประเทศ (International Society) ของสำนักอังกฤษ (English School)

1.7.1 ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structural Realism)

ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง หรือ Structural Realism ของ John J. Mearsheimer (1994-1995, p.10) มองว่าในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นมีสภาวะอนาธิปไตย (anarchy) กล่าวคือ ไม่มีรัฐอธิปไตยที่มีอำนาจเหนือรัฐทั้งหมดเพื่อคอยพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของรัฐต่าง ๆ นอกจากนี้แต่ละรัฐยังไม่อาจไว้วางใจรัฐอื่น ๆ ได้เพราะแต่ละรัฐต่างมีความสามารถในการใช้กำลังทางทหารเพื่อรุกรานซึ่งกันและกัน ดังนั้น แต่ละรัฐจึงแสวงหาอำนาจ โดยเฉพาะกำลังทางทหารให้ได้มากขึ้น ๆ เพื่อประกันการอยู่รอดของตนเอง การเมืองระหว่างรัฐจึงเป็นการแย่งและการต่อรองอย่างไม่มีสิ้นสุด เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีจำกัด นอกจากนี้ รัฐยังมีความเป็นเหตุเป็นผล และวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นคือการอยู่รอด ซึ่งวิธีที่ประกันการอยู่รอดได้ดีที่สุดคือการเป็นอำนาจนำ (hegemon)

John J. Mearsheimer (1994-1995, p. 12) สรุปว่าด้วยลักษณะเชิงโครงสร้างในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเช่นนี้แล้ว ส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐในการพยายามบรรลุสถานะอำนาจนำ (hegemony)

แม้รัฐต่าง ๆ อยู่ในสภาวะที่ต้องแข่งขันตลอดเวลา แต่นโยบายหรือยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐไม่จำเป็นต้องเป็นการขัดแย้งหรือใช้กำลังเสมอไป เช่น การใช้อิทธิพล การเสนอสิ่งตอบแทน การถ่วงดุลอำนาจ (balancing) การคว่ำบาตรทางการค้าเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ เพราะรัฐต่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดการสูญเปล่า หรือการสูญเสียน้อยที่สุด (Legro & Moravcsik, 1999, pp. 16-17)

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีสัจนิยมไม่ได้บอกว่าความขัดแย้งที่ฝ่ายหนึ่งชนะโดยที่อีกฝ่ายแพ้ (zero-sum conflict) ไม่สามารถอยู่ร่วมกับความขัดแย้งที่หาข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้ประโยชน์ (positive-sum conflict) แต่การอธิบายการเจรจาต่อรองที่มุ่งให้ได้ผลประโยชน์ทั้งสองฝ่ายนั้น จำเป็นต้องใช้ทฤษฎีอื่นที่ไม่ใช่ทฤษฎีสัจนิยม (Legro & Moravcsik, 1999, p. 15)

1.7.2 ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม (Liberal Institutionalism)

ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม หรือ Liberal Institutionalism ของ Robert O. Keohane (2006) มองว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมชาติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ วิธีการจัดการความขัดแย้งคือการประสานผลประโยชน์แห่งชาติให้ลงตัว และร่วมมือกันภายใต้กรอบของหลักเกณฑ์และคุณค่าชุดเดียวกัน

ทฤษฎีนี้มีข้อสมมติ (assumption) เกี่ยวกับเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เหมือนทฤษฎีสัจนิยมแต่ที่ต่างออกไปคือ ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมเชื่อว่าสถาบันระหว่างประเทศมีพลังในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ นอกจากนี้ ความร่วมมือเชิงสถาบันระหว่างรัฐในบางประเด็นเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าที่ฝ่ายทฤษฎีสัจนิยมเข้าใจ โดยเฉพาะในกรณีความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบ (relative gains) มีความสำคัญน้อยลงมาและภัยจากการใช้กำลังมีต่ำ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างสหรัฐฯ และจีนก็สามารถพิจารณาผ่านมุมมองของทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือเชิงสถาบันในด้านเศรษฐกิจนั้นเป็นความร่วมมือที่ต่อเนื่องยาวนานตั้งแต่สมัยจีนเริ่มเปลี่ยนไปใช้นโยบายเปิดประเทศเพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจทุนนิยมของตนเอง จนกระทั่งจีนเข้ามาเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ในปี 2001

อย่างไรก็ตามทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมมีข้อด้อยตรงที่ไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบในความร่วมมือระหว่างรัฐได้โดยไม่อ้างอิงมุมมองของทฤษฎีสัจนิยมได้ (Mearsheimer, 1994-1995)

การที่แต่ละรัฐจะมาร่วมมือกันได้นั้น ต้องก้าวข้ามความกลัวและหวาดระแวงระหว่างกันก่อน รวมทั้งพิจารณาผลประโยชน์ที่ตนจะได้ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ ผลประโยชน์ในเชิงสัมบูรณ์ (absolute gain) และผลประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบ (relative gain) การที่รัฐให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ในเชิงสัมบูรณ์นั้นหมายความว่ารัฐคำนึงถึงเฉพาะผลประโยชน์ในส่วนของตนว่าต้องได้รับมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ในขณะที่การพิจารณาผลประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบหมายความว่ารัฐจะคำนึงถึงผลประโยชน์ในส่วนของตนโดยต้องได้มากกว่าเมื่อเทียบกับรัฐอื่น ๆ อีกนัยหนึ่งคือ การเน้นผลประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบเป็นการคำนึงถึงสมดุลแห่งอำนาจ โดยการคำนวณว่าผลประโยชน์มีการกระจายไปอย่างไรในบรรดารัฐที่เข้าร่วมมือด้วยกัน

(Mearsheimer, 2014, p. 36) ส่วนใหญ่แล้วรัฐมักให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นทางความมั่นคงที่รัฐไม่ยอมเสี่ยงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบรัฐอื่น ๆ เป็นเหตุให้ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมไม่เหมาะที่จะใช้อธิบายหรือคาดการณ์ความสัมพันธ์หรือความร่วมมือด้านความมั่นคง

ในทางประวัติศาสตร์ ภายหลังกองสงครามเย็นที่สหภาพโซเวียตล่มสลาย ยุโรปยังบอบช้ำจากสงคราม ประเทศอื่น ๆ ยังเป็นประเทศที่ยากจน ขาดอำนาจทางการเมืองและทางทหาร ทำให้สหรัฐอเมริกาผงาดขึ้นมาเป็นอำนาจนำและเป็นมหาอำนาจโลกเพียงหนึ่งเดียวโดยปริยาย ซึ่งได้เอื้อให้สหรัฐฯ ปรับเปลี่ยนแนวทางจากการโดดเดี่ยวตนเองมาเป็นการมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นในการจัดระเบียบโลกใหม่ เพราะสหรัฐฯ เข้าใจว่าการโดดเดี่ยวตนเองไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป ในขณะที่เดียวกันสถานะมหาอำนาจทำให้สหรัฐฯ มีทรัพยากรเหลือเฟือที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีนานาชาติ รวมทั้งจัดวางกฎระเบียบโลกใหม่เพื่อรักษาสันติภาพและพิทักษ์ผลประโยชน์ของสหรัฐฯ สืบต่อไปในอนาคต

แม้ว่าสาระสำคัญของระเบียบโลกใหม่ที่สหรัฐฯ เป็นผู้สร้างนั้นจะอิงแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) ที่ส่งเสริมให้มีการเปิดเสรีทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ผ่านการเผยแพร่แนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย การค้าเสรี และสิทธิมนุษยชน แต่การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของระเบียบโลกนั้นสามารถอธิบายด้วยมุมมองของทฤษฎีสัจนิยม กล่าวคือ รัฐที่มีอำนาจนำเป็นศูนย์กลางของอำนาจทำหน้าที่จัดการให้มีระเบียบ สถานะภาพของการมีอำนาจนำ (hegemony) จะคงอยู่ได้ถ้าสอดคล้องกับสมดุลแห่งอำนาจ เนื่องจากแต่ละรัฐไม่ยอมเสียอธิปไตยหรืออิสระในการตัดสินใจเรื่องใด ๆ ไป ไม่ยอมถูกครอบงำโดยสิ้นเชิงแต่ยอมเสียอิสระเพียงบางส่วนเพื่อแลกกับประโยชน์ที่ได้จากการมีระเบียบโลกซึ่งประเทศมหาอำนาจรักษาไว้ให้ (Papasotiriou, 2012, p. 212)

นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจยังส่งออกคุณค่าในการเมืองภายในประเทศไปสู่ระเบียบโลกที่ตนเองค้ำจุนไว้ ในกรณีนี้คือ สหรัฐฯ ผลักดันคุณค่าเสรีนิยมประชาธิปไตยไปสู่ระเบียบโลกสำหรับประเทศที่มีชุดคุณค่าคล้ายๆ กันก็จะเกิดฉันทามติและความร่วมมือกันได้ง่ายมากขึ้น ในขณะที่ประเทศส่วนหนึ่งมีชุดคุณค่าแตกต่างกันไป (ideological heterogeneity) ก็ยังสามารถอยู่ร่วมกับระเบียบโลกนี้ได้ ตราบใดที่ระเบียบโลกไม่ยึดยึดชุดคุณค่าตนเองให้ประเทศต่าง ๆ หรือประเทศต่าง ๆ ไม่ขัดแย้งถึงขั้นโค่นล้มระบบ ตราบใดที่ยังรักษาหลักการอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน รวมทั้งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน (Papasotiriou, 2012, p. 215) ปัจจุบันการที่ระเบียบโลกและประเทศส่วนหนึ่งมีชุดคุณค่าแตกต่างกันนั้นยังมีอยู่ ตัวอย่างคือ จีน และรัสเซีย ซึ่งไม่มีความคิดแพร่ขยายชุดคุณค่าของตัวเองหรือความคิดล้มระบบ ในทางกลับกันประเทศเหล่านี้เน้นย้ำหลักการอธิปไตยและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน (Papasotiriou, 2012, p. 218)

อย่างไรก็ดี ประเทศมหาอำนาจยังส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตยในเวทีนานาชาติ เพื่อสร้างระเบียบระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อพวกของตนเอง ซึ่งระดับความเข้มข้นในการส่งเสริมคุณค่าของตนเองนั้นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับต้น คือการเผยแพร่โดยยังให้ความสำคัญกับหลักการอธิปไตยและการไม่แทรกแซง ระดับกลางคือการใช้เครื่องมือในการกดดันหรือลอบโทษ เพื่อให้ประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย หรือเป็นประชาธิปไตยต่ำได้หันมารับคุณค่าทางประชาธิปไตย เช่น สิทธิมนุษยชน และระดับสูงสุด คือการเผยแพร่คุณค่าอย่างบีบบังคับและยึดเยียด เช่น การเปลี่ยนระบอบการปกครอง (regime change) ซึ่งสุ่มเสี่ยงให้เกิดความไร้เสถียรภาพขึ้นในภูมิภาคได้ (Papasotiriou, 2012, p. 220)

มุมมองของนักคิดสายทฤษฎีสัจนิยมนั้นไม่คิดว่าพฤติกรรมของรัฐถูกขับเคลื่อนโดยคุณค่าหรืออุดมการณ์เป็นหลัก แต่มาจากผลประโยชน์แห่งชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นความมั่นคงและอำนาจ ถ้ามีสถานการณ์ที่ต้องเลือกระหว่างอุดมการณ์กับสมดุลแห่งอำนาจ รัฐย่อมเลือกอย่างหลัง ตัวอย่างเช่น ในยุคสงครามเย็น สหรัฐฯ และจีนซึ่งเป็นคู่แข่งทางด้านอุดมการณ์ยังคงร่วมมือกันเพื่อถ่วงดุลสู้กับสหภาพโซเวียต สมัยที่ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน เริ่มเปิดประเทศรับเงินก็ตรงกับสมัยปฏิวัติวัฒนธรรมของประธานาธิบดีเหมา เจ๋อตงซึ่งเป็นช่วงที่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์เข้มข้นมากอีกด้วย (Papasotiriou, 2012, p. 216)

แม้อุดมการณ์จะมีพลังน้อยกว่าผลประโยชน์และความมั่นคงในการโน้มน้าวให้รัฐตัดสินใจลงมืออย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในความสัมพันธ์สหรัฐฯ กับจีนนั้น การที่มีอุดมการณ์ต่างกันเป็นตัวแปรหนึ่งที่ทำให้เกิดความหวาดระแวงระหว่างกัน นอกจากนี้ เมื่อจับคู่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนให้อยู่ในรูปของมหาอำนาจเดิมและมหาอำนาจที่ผงาดขึ้นมาท้าทาย Graham Allison นักวิชาการสายรัฐศาสตร์ได้อ้างถึงแนวคิด "กับดักธูซิดีดิส" หรือ Thucydides's Trap ในการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว แนวคิดนี้ระบุว่า การเติบโตของประเทศหนึ่งซึ่งมีศักยภาพที่จะเป็นมหาอำนาจใหม่ ทำให้มหาอำนาจเดิมเกิดหวาดระแวงว่าจะเกิดความขัดแย้ง นำไปสู่การพัฒนาศักยภาพทางทหาร ซึ่งท้ายที่สุดนำไปสู่ความขัดแย้งหรือสงครามจริงๆ

แนวคิดนี้อ้างอิงจากคำอธิบายของนักคิดชื่อธูซิดีดิส (Thucydides) ซึ่งศึกษาสงครามระหว่างเอเธนส์และสปาร์ตา สรุปว่าสาเหตุของสงครามดังกล่าวมี 3 ข้อ ได้แก่ ผลประโยชน์ ความกลัว และศักดิ์ศรี การขยายอำนาจของเอเธนส์ค่อย ๆ ดึงพันธมิตรเดิมของสปาร์ตาไป ทำให้สปาร์ตารู้สึกว่าฐานะของตนไม่เป็นที่เคารพยำเกรงอีกต่อไป ความกลัวนี้ยังเพิ่มความเข้าใจผิด ทำให้ภัยอันตรายดูน่ากลัวกว่าความเป็นจริง และทำให้รัฐตัดสินใจกล้าเสี่ยงมากกว่าปกติ นอกจากนี้สปาร์ตาและเอเธนส์ต่างถูกบีบจากการเมืองภายในว่าถ้าไม่จัดการส่งสอนอีกฝ่ายนั้นถือว่าตนเองอ่อนแอและไร้เกียรติ (Allison, 2018, pp. 39-40)

Allison ศึกษากรณีการปะทะกันระหว่างมหาอำนาจเดิมกับมหาอำนาจใหม่ที่ขึ้นมาท้าทายในประวัติศาสตร์ พบว่ามีทั้งสิ้น 16 กรณี และมี 12 กรณีจากทั้งหมดนี้ที่นำไปสู่สงคราม สรุปว่ามหาอำนาจที่ขึ้นมาท้าทายมักมีอาการ (rising power syndrome) 4 อย่าง คือ ความรู้สึกว่าเป็นโอกาสที่ต้องรีบคว้า (sense of urgency) ความวิตกกังวล (anxiety) การถูกกดขี่หรือรังแกจากมหาอำนาจมาก่อน (victimhood) และความตั้งใจที่จะแก้แค้น (vindictiveness) ส่วนมหาอำนาจเดิมมักมีอาการ (ruling power syndrome) อยู่ 3 อย่าง คือ ความกลัวที่คิดไปเองเกินความเป็นจริง (exaggerated fears) ความรู้สึกไม่มั่นคง (insecurities) ความกลัวการเปลี่ยนแปลงสถานะที่มีมาแต่เดิม (dread of change in the status quo) (Allison, 2018, p. 44)

การผงาดขึ้นมามีอำนาจของจีนและประเทศโลกตะวันออกอื่น ๆ ซึ่งอาจสั่นคลอนสถานะมหาอำนาจของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่สถานะและอำนาจสหรัฐฯ และโลกตะวันตกโดยรวมกำลังเสื่อมถอยทำให้สหรัฐฯ หวาดระแวง นโยบายการหันหาเอเชีย (Pivot to Asia) หรือนโยบายปรับสมดุลเอเชีย (Rebalancing Asia) เป็นผลมาจากจุดยืนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อกรณีนี้ แม้สหรัฐฯ จะขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและด้านสิ่งแวดล้อมกับจีนได้เป็นผลสำเร็จ แต่ประเด็นหรือขอบเขตที่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อกันยังไม่ได้ และสุ่มเสี่ยงที่จะปะทุขึ้นเป็นความขัดแย้งนั้นยังคงเป็นเรื่องความมั่นคง โดยเฉพาะเรื่องทะเลจีนใต้

ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ทุกคนนับแต่ประธานาธิบดีนิกสันเป็นต้นมาต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่าสหรัฐฯ “ยินดีต้อนรับ” จีนเข้าสู่ระเบียบโลกด้านเศรษฐกิจและการเมือง แต่ Henry Kissinger มองว่าจีนเชื่อว่าสหรัฐฯ กำลังสกัดกั้นจีนมากกว่า (Allison, 2018, p. 151) Kevin Rudd อดีตนายกรัฐมนตรีของออสเตรเลียตั้งข้อสังเกตไว้ในปี 2014 ว่า จีนนั้นมีฉันทามติอย่างชัดเจนและแรงกล้ามากกว่าสหรัฐฯ นั้นพยายามโดดเดี่ยว สกัดกั้น และทำลายภาวะผู้นำของจีน Rudd อธิบายว่าจีนมองว่าสหรัฐฯ ไม่เคยและไม่มีวันยอมรับความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลจีน เพราะจีนไม่ใช่ระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย และสหรัฐฯ จะไม่ยอมเสียสถานะมหาอำนาจสำคัญระดับโลกหรือระดับภูมิภาค และจะทำทุกอย่างที่ทำได้เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานะนี้ (Rudd, อ้างถึงใน Allison, 2018, p. 151)

อย่างไรก็ตาม Allison ไม่ได้ปิดท้ายประเด็นด้วยความสิ้นหวัง จากการศึกษาของเขาที่ว่ามี 12 จาก 16 กรณีที่การปะทะกันระหว่างมหาอำนาจเดิมกับมหาอำนาจใหม่ได้นำไปสู่สงครามนั้น Allison ได้ศึกษาอีก 4 กรณีที่เหลือว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ไม่ได้นำไปสู่สงครามซึ่งน่าจะเป็นบทเรียนให้กับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนได้ ปัจจัยดังกล่าวที่ Allison สรุปไว้ (2018, pp. 190-213) อาจแบ่งได้เป็น 5 ด้าน คือ

- ปัจจัยจากความสามารถในการใช้กำลัง เช่น อาวุธนิวเคลียร์มีผลในการป้องปราม ถ้าคู่พิพาทต่างมีอาวุธนิวเคลียร์เท่าๆกันมีความสามารถในการทำลายล้างทั้งสองฝั่ง (mutual assured

destruction หรือ MAD) ซึ่งจะทำให้ผู้นำไม่ต้องการเริ่มก่อสงครามก่อนเพราะเท่ากับการฆ่าตัวตาย เนื่องจากอีกฝ่ายสามารถโต้ตอบได้

- ปัจจัยจากผู้นำประเทศ เช่น การมีผู้นำที่ประเมินสถานการณ์ออกและรู้จักยับยั้งไม่ทำสงครามเมื่อรู้ว่าผลจากสงครามกระทบกว้างและโอกาสชนะมีน้อย ผู้นำที่จัดการกับสถานการณ์ก่อนที่จะบานปลาย เช่น การแทรกแซงเพื่อผลเชิงป้องกัน

- ปัจจัยจากโครงสร้างในระบบระหว่างประเทศ เช่น บทบาทของสถาบันระหว่างประเทศด้านความมั่นคง การเมือง และเศรษฐกิจในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐ รัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีเพื่อให้ได้รับประโยชน์ต่าง ๆ จากการเข้าร่วมสถาบันระหว่างประเทศ โดยไม่ต้องก่อสงครามแย่งชิงทรัพยากรอย่างที่เคยทำเป็นปกติในยุคหนึ่ง การมีสถาบันที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาท เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นทำให้การทำสงครามมีต้นทุนมหาศาลจึงลดโอกาสเกิดสงครามได้ การรวมกลุ่มพันธมิตรทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

- ปัจจัยจากวัฒนธรรม การมีวัฒนธรรมร่วมกันหรือคล้ายกันทำให้โอกาสขัดแย้งกันน้อยลง

- ปัจจัยจากการเมืองภายใน รัฐที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประชาชนมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือมีความฝันร่วมกันก็จะทำให้รัฐมีฐานสนับสนุนที่เข้มแข็งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่งอย่างใดได้อย่างต่อเนื่อง

ปัจจัยที่ Allison สรุปไว้ครอบคลุมคำอธิบายของทฤษฎีสังคมนิยม เช่น เรื่องความสามารถในการใช้กำลัง หรือการรวมกลุ่มพันธมิตรเพื่อถ่วงดุลอำนาจ และคำอธิบายของทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม เช่น เรื่องสถาบันระหว่างประเทศมีบทบาทในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐ การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจทำให้รัฐต้องแสวงหาทางอยู่ร่วมกันมากกว่าการก่อสงครามซึ่งมีราคาแพง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็สอดคล้องกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ - จีน กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายต่างถือครองอาวุธนิวเคลียร์ เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันระหว่างประเทศและมีการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจอย่างมาก อย่างไรก็ตาม สำหรับวิธีการแสวงหาทางอยู่ร่วมกันนั้นทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมอาจจะไม่ได้อธิบายในรายละเอียด Robert O. Keohane (2006, p. 328) ตั้งข้อสังเกตว่าในการเมืองระหว่างประเทศซึ่งยึดถือหลักการอำนาจอธิปไตย (sovereignty) และหลักการช่วยเหลือตนเองตลอดเวลา (self-help) อาจจำกัดความสามารถของรัฐที่จะปฏิบัติตามหลักการ ชุตคุณค่า หรือกฎเกณฑ์ของระบอบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐนั้น ๆ คิดเห็นไม่ตรงกันกับระบอบระหว่างประเทศ ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้นำทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศ (International Society) ของสำนักอังกฤษ (English School) มาประกอบด้วย เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวได้อธิบาย

เพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรความสัมพันธ์ของแต่ละรัฐที่มีอำนาจไม่เท่ากันและอาจมีความคิดเห็นไม่ตรงกันกับรัฐอื่น ๆ หรือกับระเบียบระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการอยู่ร่วมกัน

1.7.3 ทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศ (International Society) ของสำนักอังกฤษ (English School)

ทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศ หรือ International Society ของ Hedley Bull เป็นแนวคิดสำนักอังกฤษ (English School) ซึ่งนำปัจจัยเชิงสังคมมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ Hedley Bull และ Adam Watson (อ้างถึงใน Buzan, 1993, p. 330, 2004, p. 9) ได้กำหนดนิยามของสังคมระหว่างประเทศ (international society) ไว้ว่าหมายถึง “กลุ่มของรัฐ (หรือในความหมายทั่วไป คือกลุ่มของประชาคมทางการเมืองที่เป็นอิสระจากกัน) ซึ่งไม่ได้เพียงสร้างระบบเท่านั้น สร้างระบบในความหมายที่ว่าพฤติกรรมของรัฐหนึ่งเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ในการคำนวณพิจารณาของรัฐอื่น ๆ ทั้งหมด แต่ยังสามารถสนทนาและการยินยอมพร้อมใจในการสถาปนากฎระเบียบและสถาบันต่าง ๆ สำหรับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน และยอมรับว่าต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในการธำรงรักษาไว้ซึ่งการบริหารจัดการเหล่านี้”

Barry Buzan (1993, p. 331) อธิบายว่าจากคำนิยามข้างต้นมีเส้นแบ่งระหว่างระบบระหว่างประเทศ (international system) กับสังคมระหว่างประเทศ (international society) แต่ไม่มีการระบุว่าหลักเกณฑ์ของแต่ละอย่างคืออะไร ทั้งนี้ Buzan เสนอว่าระบบระหว่างประเทศเป็นแนวความคิดที่เป็นพื้นฐานมากกว่าและยังเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นก่อน เพราะระบบระหว่างประเทศคงอยู่ได้โดยไม่มีสังคมระหว่างประเทศก็ได้ แต่สังคมระหว่างประเทศจะอยู่ไม่ได้ถ้าไม่มีระบบระหว่างประเทศ ในประวัติศาสตร์ ระบบระหว่างประเทศเกิดขึ้นมานานาก่อนที่สังคมระหว่างประเทศเริ่มก่อร่างสร้างตัวขึ้นมา ระบบระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากการแผ่ขยายอำนาจของยุโรป ทำให้กลุ่มคนและชุมชนทางการเมืองที่เคยอยู่แยกจากกันได้เข้ามาปฏิสัมพันธ์ต่อกันเป็นประจำ ระบบระหว่างประเทศจะคงอยู่ได้จำเป็นต้องมีหน่วยต่าง ๆ (units) ซึ่งหน่วยต่าง ๆ เหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญ และการปฏิสัมพันธ์นั้นเป็นไปตามหลักการบังคับบางอย่าง (ordering principle) ทั้งนี้ หน่วยต่าง ๆ ในที่นี้หมายถึงรัฐ การปฏิสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญหมายถึง การกระทำของรัฐที่เป็นปัจจัยสำคัญในการคำนวณและตัดสินใจของรัฐอื่น ๆ เช่น การทำสงคราม การทูต การค้า การย้ายถิ่น การเคลื่อนย้ายของแนวความคิด เป็นต้น

สังคมระหว่างประเทศก่อกำเนิดขึ้นมาได้ 2 วิธี คือ การรวมตัวจากการมีอารยธรรมร่วมกัน (civilizational model) และการรวมตัวจากการมุ่งผลประโยชน์ร่วมกัน (functional model) วิธีแรกคือการที่หลายหน่วยการเมืองเข้ามาใช้วัฒนธรรมร่วมกัน เช่น กรณีจักรวรรดิกรีก-โรมัน และจักรวรรดิยุโรปยุคอาณานิคม ซึ่งมีอิทธิพลมากในการเผยแพร่ชุดคุณค่าของสังคมยุโรป

หรือของโลกตะวันตกในภาพรวมไปยังทั่วโลก ในขณะที่วิธีที่สองคือส่วนต่อขยายจากวิธีแรก ในประวัติศาสตร์ยังไม่เคยพบกรณีที่สังคมระหว่างประเทศก่อกำเนิดเพราะการมุ่งผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว แต่ประเด็นการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจในการศึกษาสังคมระหว่างประเทศร่วมสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคหลังอาณานิคม ซึ่งสังคมระหว่างประเทศขยายออกไปครอบคลุมหน่วยทางการเมืองที่ไม่จำเป็นต้องมีวัฒนธรรมเดียวกัน และหลายวัฒนธรรมที่อยู่ในโครงสร้างเดียวกันต่างเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน (Buzan, 1993, p. 336) ส่งผลให้สังคมระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันมีความผสมผสานระหว่างความเป็นสังคมที่ผูกโยงด้วยชุดคุณค่าเดียวกัน กับการเป็นสังคมที่ผูกโยงด้วยผลประโยชน์ ซึ่งเป็นสังคมระหว่างประเทศที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะหลายวงซ้อนกันโดยใช้ศูนย์กลางเดียวกัน (concentric circles) ในแกนกลางมีรัฐต่าง ๆ ที่เป็นทั้งผู้กำหนดและผู้ธำรงรักษาเครือข่ายระบอบของโลก (the global network of regimes) และแกนกลางยังคงเชิดชูชุดคุณค่าของสังคมยุโรปหรือของโลกตะวันตก เนื่องจากมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน รวมทั้งมีคุณค่า กฎเกณฑ์ และสถาบันที่มีจำนวนมากกว่า หลากหลายกว่า และเข้มข้นกว่าซึ่งผูกโยงสมาชิกไว้ด้วยกัน หน่วยที่อยู่ห่างจากศูนย์กลางออกมาก็ยังมีพันธะผูกพันต่อกฎเกณฑ์ของสังคมระหว่างประเทศน้อยลงและผูกโยงด้วยผลประโยชน์กันมากขึ้น บางรัฐไม่ได้อยู่ในแกนกลางหรือชายขอบ แต่อยู่ในแถบช่วงกลาง เช่น จีน อินเดีย เป็นต้น เป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อใคร และเลือกเข้าร่วมกับชุดคุณค่า กฎเกณฑ์ และสถาบันเพียงบางข้อตามที่เห็นสมควร (Buzan, 1993, p. 349)

สำนักอังกฤษอธิบายว่า แม้ว่าในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะไร้ซึ่งรัฐอธิปไตย แต่รัฐต่าง ๆ มีการจัดการความสัมพันธ์เพื่ออยู่รวมกลุ่มกันเป็นสังคม (society of states) ซึ่งมีรากฐานมาจากระเบียบที่ประกอบด้วยเป้าหมาย (goals) ชุดคุณค่า (norms) และแนวทางปฏิบัติ (practices) ที่ประชาคมนานาชาติมีส่วนร่วม ดังนั้น ใจความสำคัญของสำนักอังกฤษจึงเป็นการผสมผสานสังเคราะห์แนวคิดสังคมนิยม (realism) และแนวคิดเหตุผลนิยม (rationalism) เข้าด้วยกัน การที่รัฐอยู่ร่วมกันเป็นสังคมในสภาวะอนาธิปไตยได้ทำให้การทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงไม่ได้มีเพียงการพิจารณาถึงอำนาจในเชิงทรัพยากรวัตถุ (material power) ซึ่งเป็นมุมมองของแนวคิดสังคมนิยมเท่านั้น แต่ยังต้องพิจารณาถึงสำนึก (sentience) หรือระเบียบที่เกิดจากการประกอบสร้างทางสังคมซึ่งเป็นมุมมองของแนวคิดเหตุผลนิยมอีกด้วย (Buzan, 2004, p. 9)

กล่าวได้ว่าระเบียบระหว่างประเทศ (international order) ในทางสังคมนั้น ต้องประกอบด้วยภารกิจดีทิดกรรม การบริหารจัดการความขัดแย้ง และการอำนวยความสะดวกสำหรับการเปลี่ยนแปลงโดยไม่กระทบเป้าหมายหรือชุดคุณค่าร่วมในสังคมนานาชาติ นั้น ๆ การที่แต่ละรัฐในสังคมนานาชาติจะสร้างความเข้าใจร่วมกันหรือฉันทามติได้ ต้องผ่านการโต้แย้งและการเจรจา (contestation and negotiation) ซึ่งฉันทามติไม่สามารถบรรลุได้โดยง่าย และไม่อาจ

คงอยู่ได้เองโดยที่แต่ละรัฐไม่ต้องทำอะไร (Goh, 2019, p. 618) ซึ่ง Evelyn Goh นำแนวคิดดังกล่าว มาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองอำนาจนำ (hegemony) และระเบียบระหว่างประเทศ (international order) โดยมีกรณีศึกษาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในภูมิภาค เอเชียตะวันออก ในบทความ Contesting Hegemonic Order: China in East Asia (Goh, 2019) สรุปได้ว่าเพราะมีมิติทางสังคมทำให้รัฐที่ครองอำนาจนำต้องรู้จักจำกัดพฤติกรรมของตนเอง ด้วยกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นที่ตกลงกัน การต้านทานหรือโต้แย้งระเบียบของรัฐที่ครองอำนาจนำ เกิดขึ้นเป็นปกติ ซึ่งต้องมีการเจรจาต่อรองโดยใช้สถาบันระหว่างประเทศเป็นเวทีเป็นต้นเพื่อนำไปสู่ ฉันทามติ

สำนักอังกฤษมีบางส่วนคล้ายกับทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมตรงที่ให้ความสำคัญกับ กฎเกณฑ์หรือชุดคุณค่าที่ตกลงร่วมกันซึ่งเป็นสิ่งที่ควบคุมและกำกับการสร้างระเบียบระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำนักอังกฤษมีแตกต่างออกไปคือการให้ความสนใจมากกว่าว่าการสร้างความเข้าใจ ร่วมกันนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร แม้ในระเบียบที่มีการแบ่งชั้นทางอำนาจ (hierarchy) ก็ยังมีการโต้แย้ง และการเจรจา คำถามสำคัญคือ ใครเป็นผู้ออกกฎซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ (authority) และกฎตั้งขึ้นมาได้อย่างไรซึ่งเป็นคำถามเกี่ยวกับกระบวนการ (procedure) (Goh, 2019, p. 619)

Evelyn Goh (2019) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกในบทความ Contesting Hegemonic Order: China in East Asia สรุปได้ว่าการมีอำนาจนำเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม แม้ว่าอำนาจนำจะเกิดจากการที่แต่ละรัฐ มีความแตกต่างด้านอำนาจอย่างมาก (gross inequality of power) จึงทำให้มีรัฐที่ขึ้นมามีอำนาจนำ แต่การที่รัฐอื่น ๆ ยินยอม (consent) เป็นผู้ตามนั้นคือส่วนสำคัญไม่แพ้กัน การที่มีผู้สนับสนุนแปลว่า อำนาจนำนั้นมีความชอบธรรม (legitimacy) นอกจากนี้ ความชอบธรรมยังมาจากการที่รัฐที่ครอง อำนาจนำจำกัดพฤติกรรมของตนเอง โดยเต็มใจผูกพันตัวเองเข้ากับกฎเกณฑ์และชุดคุณค่าซึ่งมาจากการเจรจาต่อรองมากกว่าการบีบบังคับ กล่าวได้ว่า สิ่งที่เชื่อมการเมืองอำนาจนำและระเบียบเข้าด้วยกัน คือ พันธสัญญาทางสังคม (social compact) โครงสร้างทางสังคม (social structure) และ กระบวนการทางสังคม (social processes)

พันธสัญญาทางสังคม (social compact) หมายถึง การต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนที่มีเงื่อนไข เช่น รัฐที่ครองอำนาจนำและรัฐผู้ติดตามต่างมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ต่อกันเป็นการแลกเปลี่ยน ซึ่งรายละเอียดของการแลกเปลี่ยนดังกล่าวสามารถเจรจากันใหม่เพื่อปรับ ให้ทันสมัยได้ ในขณะที่มุมมองแบบทฤษฎีสัจนิยมจะให้ความสำคัญกับแรงจูงใจของรัฐที่จะทำการ แลกเปลี่ยนเพื่อผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบหรือผลประโยชน์เชิงสัมบูรณ์

โครงสร้างทางสังคม (social structure) หมายถึง การจัดระเบียบความสัมพันธ์ ของการเมืองอำนาจนำตามความเข้าใจทั่วไปคือ มีรัฐที่ครองอำนาจนำเพียงหนึ่งเดียว และมีปฏิสัมพันธ์

กับรัฐอื่น ๆ ที่เหลือทั้งหมด โดยเฉพาะมุมมองของทฤษฎีสัจนิยมจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจหรือดุลแห่งอำนาจ แต่ถ้ามองการมีอำนาจนำตามมิติด้านสังคมแล้วจะพบว่าการมีอำนาจนำมีพื้นฐานมาจากการกระจายอำนาจและความชอบธรรมของอำนาจ นอกจากนี้การจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการมีอำนาจนำสามารถเกิดขึ้นได้หลากหลาย ในส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบระเบียบอำนาจนำ (hegemonic order) ที่มีลักษณะแบ่งชนชั้นทางอำนาจแบบหลายระดับ (sub hierarchical) กล่าวคือ มีรัฐที่ครองอำนาจนำหนึ่งเดียวและมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ที่เหลือทั้งหมด แต่รัฐอื่น ๆ ที่เหลือทั้งหมดก็มีแบ่งชนชั้นทางอำนาจ บางรัฐมีอำนาจและอิทธิพลเหนือประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาถือว่ายังคงสถานะเป็นรัฐที่ครองอำนาจนำโดยมีญี่ปุ่นกับอินเดียเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคย่อย และจีนเป็นรัฐผู้ท้าทายรายใหม่

กระบวนการทางสังคม (social processes) หมายถึงกระบวนการที่สถาปนาผดุงรักษา และวิวัฒนาการระเบียบ โดยกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นผ่านปฏิสัมพันธ์แบบสองทางระหว่างรัฐที่ครองอำนาจนำกับรัฐอื่น ๆ ที่เหลือ รัฐที่ครองอำนาจนำต้องสร้างความไว้วางใจ (assurance) แสดงให้รัฐอื่น ๆ เห็นว่าตนเองนั้นเป็นอำนาจที่มีเมตตา (benignity) เป็นผู้ให้บริการสาธารณะเช่น การดูแลความสงบเรียบร้อย และผูกพันตัวเองเข้ากับกฎหรือชุดคุณค่าที่มีร่วมกันเพื่อแสดงว่าจะไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ ในส่วนของรัฐที่มีอำนาจน้อยกว่าก็ต้องแสดงว่าตนเองยอมทำตาม (deference) รัฐที่ครองอำนาจนำ เช่น ปฏิเสธที่จะท้าทายรัฐที่ครองอำนาจนำ อำนวยความสะดวกให้เป้าหมายของรัฐที่ครองอำนาจนำ รวมทั้งให้การสนับสนุนการผดุงรักษาระเบียบที่เป็นอยู่ การที่รัฐที่มีอำนาจน้อยกว่าเลือกยอมทำตามกฎของรัฐที่ครองอำนาจนำเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการสมรู้ร่วมคิด (complicity) และการเลือกไม่ยอมทำตามเรียกว่าการต้านทาน (resistance) ในขณะที่มุมมองของทฤษฎีสัจนิยมจะพยายามอธิบายว่าแต่ละรัฐตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจอย่างไร เช่น การจับกลุ่มพันธมิตรเพื่อคานอำนาจกับรัฐคู่แข่ง (balancing) หรือการเข้าร่วมกลุ่มกับรัฐที่มีแนวโน้มว่าจะชนะ (bandwagoning) เป็นต้น

Evelyn Goh (2019) อธิบายว่าจีนอยู่ในสถานะ “resurgent power” คือประเทศที่เป็นมหาอำนาจมาแต่เดิมในประวัติศาสตร์ มียุคเสื่อมถอยแต่กำลังผงาดขึ้นมาอีกรอบครั้งในยุคที่สหรัฐอเมริกาในฐานะมหาอำนาจนอกภูมิภาคได้เข้ามามีอิทธิพล วางกฎเกณฑ์ ตั้งสถาบันและเครือข่ายระหว่างประเทศ เผยแพร่ชุดคุณค่าของตนเองในภูมิภาคเอเชียมาระยะหนึ่งแล้ว จีนจึงเลือกที่จะใช้กระบวนการทางสังคมที่ผสมผสานการสมรู้ร่วมคิดและการต้านทานระเบียบที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนด กล่าวคือ จีนต้องสร้างความไว้วางใจต่อรัฐอื่น ๆ ที่อ่อนแอกว่าโดยการผูกอำนาจของตัวเองกับสถาบันระหว่างประเทศ และพยุกรักษาระเบียบระหว่างประเทศที่มีอยู่ ในขณะเดียวกันจีนต้องการแสดงสถานะมหาอำนาจของตนเองเพื่อให้สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนหรืออย่างน้อยคือยอมรับได้และไม่ขัดขวาง สรุปได้ว่า จีนต้องเล่น 2 เกมพร้อมกัน คือ ทำตามระเบียบโลกเดิม

ที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้วางไว้เพื่อให้การผงาดขึ้นมามีอำนาจมากขึ้นของจีนได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม และในขณะเดียวกันจีนต้องต่อต้านองค์ประกอบของระเบียบโลกที่จีนเห็นว่าทำให้จีนเสียเปรียบด้วย

จีนต้องบริหารและรักษาสมดุลระหว่างการสมรู้ร่วมคิดกับระเบียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กำหนดโดยสหรัฐอเมริกา และการต้านทานระเบียบเดียวกันนั้นใน 3 ด้านหลักๆ คือ ด้านความมั่นคง (security) ด้านสถาบัน (institutional) และด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economic)

ระเบียบอำนาจนำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางนั้นเห็นได้ชัดเจนที่สุดว่าเป็นเรื่องความมั่นคง จีนพยายามต่อต้านระเบียบดังกล่าวมาอย่างยาวนานแต่ไม่เป็นผล เพราะทั้งภูมิภาคเห็นชอบให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันการผงาดขึ้นมา มีอำนาจของจีนทำให้รัฐอื่น ๆ ในภูมิภาคหวาดระแวงภัยคุกคามจากจีน หลายกรณีที่จีนแสดงให้เห็น การต้านทานต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมกับระเบียบ เช่น ปี 2009 จีนถอนตัวจากการเจรจาพหุภาคีเพื่อแก้ไขข้อพิพาทในทะเลจีนใต้โดยอ้างว่าเรื่องทะเลจีนใต้เป็นหนึ่งใน “ผลประโยชน์หลักของอธิปไตยของชาติจีน” (“core national sovereignty interests”) (Goh, 2019, p. 629; Swaine & Fravel, 2011) หรือการที่จีนเป็นภาคีอนุสัญญา UNCLOS แต่กลับตั้งคำอธิบายใหม่มาเพื่ออ้างสิทธิเหนือพื้นที่พิพาท เป็นต้น รัฐต่าง ๆ จึงยิ่งหันไปสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ประกันเรื่องความมั่นคงมากขึ้นๆ แต่ผลคือการสนับสนุนให้สหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางอำนาจทำให้ลดความสำคัญของการโน้มน้าวจีน ให้มาเป็นพวก ทำให้จีนไม่ประสบความสำเร็จในการทำทลายความเป็นอำนาจนำของสหรัฐอเมริกาในด้านความมั่นคง แต่จีนก็ไม่ได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการแลกเปลี่ยนเชิงสังคมที่มีอยู่ รวมทั้งจีนก็ไม่ได้เสนอรูปแบบการแลกเปลี่ยนแบบใหม่ (Goh, 2019, p. 630)

ในส่วนของสถาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เป็นเวทีสำคัญสำหรับการเจรจาและการต้านทานรูปแบบการแลกเปลี่ยนเชิงสังคม หลายสถาบันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น APEC หรือ ARF ตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับภูมิภาคภายหลังยุคสงครามเย็น อีกนัยหนึ่งคือเพื่อยึดโยงสหรัฐอเมริกาไว้กับภูมิภาค เพราะหลังสงครามเย็นสิ้นสุดแล้ว เหตุผลที่สหรัฐอเมริกามีปฏิสัมพันธ์กับภูมิภาคก็หายไปด้วยการมีสถาบันพหุภาคีเหล่านี้สร้างความชอบธรรมให้รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคที่ต้องการให้สหรัฐอเมริกาขยายอิทธิพลทางทหารเพื่อเข้ามาบริหารจัดการกับความไม่แน่นอนต่าง ๆ ในภูมิภาค จีนพยายามต้านทานกับระเบียบที่นำโดยสหรัฐอเมริกาในด้านสถาบันมาโดยตลอด จีนตอบโต้โดยการตั้งสถาบันที่มีเฉพาะรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เท่านั้นเป็นสมาชิก เช่น ASEAN Plus Three (APT) การที่จีนตั้งสถาบันอาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการตั้งสถาบันตัวเลือกที่จะต้านทานหรือท้าทายอำนาจนำของสหรัฐอเมริกา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว APT ไม่ได้แทนที่แต่เป็นส่วนเสริมระเบียบของสหรัฐอเมริกา

มากกว่า ทรายบดที่โครงสร้าง กฎเกณฑ์และชุดคุณค่าพื้นฐานของสถาบันนั้น ๆ เป็นการถอดแบบสถาบันของโลกตะวันตก

สถาบันระหว่างประเทศที่จีนริเริ่มและกลายเป็นที่สนใจและหวั่นใจสำหรับสหรัฐอเมริกาและโลกตะวันตกจริง ๆ คือ โครงการ Belt and Road Initiative ซึ่งประธานาธิบดี สี จิ้นผิงประกาศในปี 2013 ถือว่าเป็นยุคใหม่ของการที่จีนต้านทานความเป็นสถาบันของระเบียบที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้วางไว้ (Goh, 2019, p. 633) เนื่องจากเสนอทางเลือกใหม่ที่แตกต่างจากสถาบันของสหรัฐอเมริกาถึง 5 ประการคือ

1) จีนขยายเครือข่ายไปทางทิศตะวันตกเพื่อตั้งภูมิภาคเอเชียกลาง เอเชียใต้ และตะวันออกกลางเข้ามาร่วมด้วย เท่ากับว่าจีนมีเส้นทางสำรองที่หลบพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา เช่น ญี่ปุ่น อาเซียน ในเอเชียตะวันออก

2) โครงการดังกล่าวสนับสนุนหลักการพัฒนาซึ่งประเทศกำลังพัฒนาและเคยเป็นอาณานิคมโลกตะวันตกมาก่อนต่างมีส่วนร่วม จีนชูประเด็นว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนจะนำมาซึ่งความมั่นคงที่ยั่งยืนซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากการเน้นเรื่องความมั่นคง และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร

3) จีนขับเคลื่อนเครือข่ายใหม่ ๆ ผ่านสถาบันการพัฒนาเหล่านี้ โดยจีนเสนอการแลกเปลี่ยนใหม่ที่สอดคล้องกับค่านิยมที่มีร่วมกัน เช่น ความชื่นชมรัฐบาลที่มีอำนาจมาก ๆ และสามารถควบคุมดูแลเศรษฐกิจได้ การให้ความสำคัญกับการเจรจาวิภาคี และการไม่แทรกแซงกิจการภายในกันและกัน

4) บรรดาสถาบันตั้งใหม่ of จีนให้สิทธิพิเศษเกี่ยวกับการพัฒนาที่เหมาะสมเจาะจงเหมาะสมกับความต้องการของชนชั้นนำในประเทศต่าง ๆ เช่น Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) ที่ให้ความสำคัญกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การปล่อยกู้ที่ทำได้รวดเร็ว เงื่อนไขน้อย

5) โครงสร้างทางสังคมในระเบียบอำนาจนำ (hegemonic social structure) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกนั้นถูกสลายไปเรื่อย ๆ และขาดความเป็นแบบแผนแนวทางเดียวกันมาระยะหนึ่งแล้ว เหตุผลคือการมีสถาบันต่าง ๆ เกิดขึ้นมา การที่จีนตั้งสถาบันใหม่ ๆ ก็ทำให้ระเบียบสลายไปเร็วขึ้น จีนไม่ได้ถอนตัวจากสถาบันที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และจีนก็ไม่ได้หาทางแทนที่สถาบันเหล่านั้น แต่จีนขยายการโต้แย้งในเชิงสถาบันของตนเองไปครอบคลุมภูมิภาคย่อยอื่น ๆ จีนไม่ได้เป็นคู่แข่งโดยตรงกับระเบียบที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนด แต่รัฐอื่น ๆ ยินยอมทำตามจีนเห็นได้จากการที่รัฐพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาในเอเชียและยุโรปก็เข้าร่วม AIIB

ด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ในระยะแรกเริ่มที่จีนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลกทางเศรษฐกิจนั้นมีข้อดีและข้อเสียที่ต้องพิจารณา ข้อดีคือการอำนวยความสะดวกให้จีนได้ปฏิรูปและพัฒนาภายในประเทศตนเอง ส่วนข้อเสียคือการที่จีนต้องยอมรับกฎเกณฑ์ที่สหรัฐอเมริกาทั้งไว้

การเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลกทางเศรษฐกิจนั้นประสบความสำเร็จ ดูจากการที่จีนไต่อันดับขึ้นมาเป็นประเทศที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างมาก

การเติบโตของจีนในช่วงแรก ๆ ไม่ได้เปลี่ยนพันธสัญญาทางสังคมในระเบียบอำนาจนำ (hegemonic social compact) ของสหรัฐอเมริกา รัฐต่าง ๆ ที่สนับสนุนระเบียบของสหรัฐอเมริกาก็จะได้เข้าถึงตลาดของสหรัฐอเมริกาเพื่อแลกกับการที่สามารถทำให้ค่าเงินตนเองอ่อนลงกว่าปกติซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาใช้จ่ายได้มากขึ้น ต่อมาจีนกลายเป็นหนึ่งในเจ้าหนี้รายใหญ่ของสหรัฐฯ ในปี 2016 จีนถือครองหนี้สาธารณะของสหรัฐฯ ไว้ประมาณ 1.24 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$1.24 trillion) (Goh, 2019, p. 637; Wang, 2013)

การที่จีนและประเทศเศรษฐกิจใหม่อื่น ๆ เติบโตขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ประกอบกันวิกฤติเศรษฐกิจโลกในราวปี 2009 ทำให้เกิดการตั้งคำถามมากขึ้น ๆ ถึงรูปแบบการจัดการเศรษฐกิจโลกตามแบบประเทศตะวันตก และตอกย้ำว่าพลังทางเศรษฐกิจได้แพร่กระจายจากแถบอเมริกาเหนือและยุโรปตะวันตกมาสู่ประเทศเศรษฐกิจใหม่ทางตะวันออกมากขึ้นแล้ว ที่ผ่านมากลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจะรับหน้าที่เป็นผู้รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโลก โดยการร่วมมือกันสนับสนุนการมีอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่มีเสถียรภาพ และป้องกันการขาดดุลทางการเงินที่จะสั่นคลอนความมีเสถียรภาพของระบบในภาพรวม ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนำไปสู่คำถามว่าใครจะเป็นผู้จับตาและประเมินระบบเศรษฐกิจ และแต่ละรัฐจะจัดสรรความรับผิดชอบปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางเศรษฐกิจของตนเองอย่างไร เป็นที่ยอมรับว่า IMF เป็นผู้จับตาและประเมิน ส่วนประเทศกำลังพัฒนาต้องมุ่งมั่นแข่งขันในการปรับปรุงมาตรการทางเศรษฐกิจของตนเองตามคำแนะนำของ IMF แต่ปัจจุบันกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจมีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มประเทศเศรษฐกิจใหม่ที่ต้องการมีส่วนร่วมกับการตัดสินใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้กระบวนการทางสังคมในระเบียบโลกด้านเศรษฐกิจและการเงินโลกจึงปรากฏเป็น “ความตึงเครียดที่ซับซ้อนระหว่างการสมรู้ร่วมคิดและการต้านทาน” ในกลุ่มประเทศเศรษฐกิจใหม่เหล่านี้ (Goh, 2019, p. 638)

ในช่วง 20 ปีแรกของการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ จีนยอมรับให้ IMF เข้ามาจับตาและประเมินระบบเศรษฐกิจของจีน ตั้งแต่ 2005 เป็นต้นมาที่จีนได้ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลและมีแรงสนับสนุนจากภายนอกประเทศให้จีนเพิ่มมูลค่าของเงินหยวน แต่จีนไม่ยอมแบกรับความรับผิดชอบที่จีนมองว่าจะทำให้ตนเองเสียเปรียบ จีน และแม้แต่ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ เช่น เยอรมนี และญี่ปุ่น ต่างมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลและเห็นตรงกันว่าประเทศที่ขาดดุลอย่างสหรัฐอเมริกาต่างหากที่ต้องปรับปรุงมาตรการทางเศรษฐกิจของตนเอง จีนเกรงว่าถ้ายอมรับข้อเสนอแนะของ IMF จะทำให้จีนต้องแบกภาระจากนโยบายการคลังขาดดุลของสหรัฐอเมริกา จีนจึงถอนตัวออกจากระบบจับตาและประเมินของ IMF ในปี 2007-2008 และกลับเข้ามาอีกครั้งในปี

2009 หลังวิกฤติเศรษฐกิจโลกค่อย ๆ ฟื้นตัวขึ้นแล้ว และตอนนั้น IMF สร้างความสัมพันธ์เชิงบวกกับจีนมากขึ้นเพราะ IMF ต้องการพึ่งพาเงินซึ่งได้ดูแลการค้ำมา (Goh, 2019, pp. 638-639)

Evelyn Goh สรุปว่าการโต้แย้งระเบียบนั้นไม่ได้หมายถึงการปะทะกันอย่างรุนแรงเสมอไป รัฐที่กำลังขึ้นมาอำนาจใหม่นั้นไม่ได้เปลี่ยนระเบียบโดยตรง แต่เปลี่ยนเงื่อนไขที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบก็ได้ผ่านการ “เปลี่ยนอัตลักษณ์ทางสังคม หลักการสร้างระเบียบ และเนื้อหาใจความของสิ่งที่แลกเปลี่ยนกัน” (“shaping and shifting social identities, ordering principles, and the content of reciprocal exchanges”) (Goh, 2019, p. 641) Goh ยังตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าใช้มุมมองของทฤษฎีสัจนิยมจะคาดการณ์ว่าจีนจะต่อต้านและถึงขั้นแทนที่ความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกา ถ้าใช้มุมมองของทฤษฎีเสรีนิยมจะเชื่อว่าเมื่อจีนคำนวณผลได้ผลเสียแล้วเงินจะตัดสินใจรักษาสถานะที่เป็นอยู่เอาไว้เป็นส่วนใหญ่ แต่จากมุมมองด้านสังคมของสำนักอังกฤษจะเห็นว่ารัฐที่ขึ้นมาท้าทายระเบียบเดิมอย่างจีนนั้นสามารถเลือกที่จะเล่นบทบาทในพื้นที่ตรงกลางระหว่างการสมรู้ร่วมคิดหรือการต้านทานก็ได้โดยไม่ต้องล้มระเบียบที่เป็นอยู่

งานศึกษาปฏิสัมพันธ์ของเงินกับระเบียบในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 3 ด้าน คือ ด้านความมั่นคง ด้านสถาบัน และด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองข้างต้นนั้น พบว่าพันธสัญญาเชิงสังคม โครงสร้างทางสังคม และกระบวนการทางสังคมของแต่ละด้านมีความแตกต่างกัน การสมรู้ร่วมคิดและการต้านทานของจีนต่อระเบียบจึงแตกต่างกันไปในแต่ละด้าน อย่างไรก็ตาม ด้านสถาบันน่าจะเป็นด้านที่จีนประสบความสำเร็จในการเล่นบทบาทสมรู้ร่วมคิดและต้านทานมากที่สุด กล่าวคือสามารถมีส่วนร่วมกับระเบียบเดิมที่นำโดยสหรัฐอเมริกา และเสนอสถาบันทางเลือกใหม่ ๆ ได้โดยที่กันไม่ให้สหรัฐอเมริกาได้เป็นศูนย์กลาง ขณะเดียวกันก็ได้ต่อต้านระเบียบเดิมโดยตรง

ด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นด้านที่จีนประสบความสำเร็จรองลงมา นอกเหนือจาก IMF แล้วยังมีสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เป็นตัวแสดงและมีบทบาทในระเบียบโลกด้านเศรษฐกิจด้วย จึงเกิดเป็นโครงสร้างแยกส่วนและซับซ้อนสำหรับการควบคุมดูแลให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน และด้วยระบบที่แยกส่วนและซับซ้อนนี้เองที่ทำให้จีนและประเทศเศรษฐกิจใหม่ยากที่จะเลือกยอมทำตามหรือต่อต้านหลักการเพียงชุดใดชุดหนึ่ง จีนและประเทศเศรษฐกิจใหม่อื่น ๆ จึงเลือกที่จะเข้าร่วมกับสถาบันหลักที่นำโดยโลกตะวันตก แล้วเลือกเจรจาแก้ไขเงื่อนไขในปฏิสัมพันธ์เป็นกรณี ๆ ไป โดยเฉพาะเรื่องความไม่สมดุลของเศรษฐกิจโลกและเรื่องการแทรกแซงนโยบายการเงิน (Goh, 2019, p. 643)

ด้านความมั่นคงเป็นด้านที่จีนประสบปัญหาามากที่สุด เนื่องจากเป็นด้านที่มีโครงสร้างทางสังคมที่ตายตัวว่าสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง จีนไม่ต้องการยอมรับหรือสมรู้ร่วมคิดกับระเบียบของสหรัฐอเมริกา แต่การโต้แย้งระเบียบดังกล่าวทำให้จีนสูญเสียเสียงสนับสนุน และสหรัฐอเมริกาก็ได้พันธมิตรเพิ่มขึ้น

ผลการศึกษาของ Evelyn Goh สอดคล้องกับข้อสังเกตของนักคิดสายทฤษฎีสังคมนิยมและทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมที่ยกมาข้างต้น กล่าวคือ ประเด็นที่สหรัฐฯ และจีนยังกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อกันไม่ได้นั้นเป็นเรื่องความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันทั้งสองฝ่ายขยายความร่วมมือเชิงสถาบันในด้านอื่น ๆ ได้เป็นผลสำเร็จ โดยจีนยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบที่นำโดยสหรัฐฯ แม้จีนจะไม่เห็นด้วยในทุกเรื่อง ก็ยังมีการเจรจากันใหม่เพื่อสร้างฉันทามติร่วมกันไปที่ละเรื่องผ่านสถาบันระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันได้ เช่น ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานนั้นสามารถมองได้ว่าสำเร็จได้เพราะสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่จีนผลักดันก็ได้

การที่จีนอยู่เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบที่นำโดยสหรัฐอเมริกา แต่มีการดำเนินระเบียบที่ควรนำไปสู่การเจรจาเพื่อตกลงอำนาจหน้าที่กันใหม่นั้นปรากฏอยู่ในข้อสังเกตของ Amitav Achaya ด้วยเช่นกัน

ในบทความ *After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order* ของ Amitav Achaya (2017) ศาสตราจารย์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจาก American University นำเสนอว่า พื้นฐานของระเบียบโลกเสรีไม่ว่าจะเป็นการค้าเสรี สถาบันพหุภาคีที่ตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเติบโตของกระแสประชาธิปไตย และคุณค่าเสรีนิยมนั้นเสื่อมถอยมาระยะหนึ่งแล้ว โลกตะวันตกก็กำลังถอยห่างจากโลกาภิวัตน์ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจโลกและการเติบโตของแนวคิดอำนาจนิยม จึงเกิดคำถามว่าใครจะก้าวขึ้นมาปกป้องระเบียบโลกเสรี Achaya ตั้งข้อสังเกตว่าประเทศเศรษฐกิจใหม่หลายประเทศ เช่น จีน อินเดีย ต่างได้ประโยชน์และต้องการพึ่งพาโลกาภิวัตน์ จึงออกมาปกป้องและสนับสนุนระเบียบโลกเสรี แต่ก็เพียงระยะสั้นเท่านั้น เพราะประเทศเศรษฐกิจใหม่ไม่ได้มีเดิมพันกับระเบียบโลกเสรีเท่ากับประเทศโลกตะวันตก ประเทศเศรษฐกิจใหม่จะไม่ยอมพิทักษ์รักษาระเบียบโลกเสรีให้โลกตะวันตกถ้าไม่มีการปฏิรูปสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ ให้ประเทศเศรษฐกิจใหม่เหล่านี้ได้มีสิทธิมีเสียง และมีอิทธิพลมากขึ้น อย่างไรก็ตามประเทศเศรษฐกิจใหม่ก็ยังคงต้องการอยู่ร่วมกัน (“co-exist”) กับโลกตะวันตก ทำให้ทั้งสองฝ่ายต้องมาตกลงกันเพื่อให้องค์ประกอบส่วนหนึ่งของระเบียบโลกเสรียังคงอยู่ได้ การปฏิสัมพันธ์ลักษณะนี้ทำให้เกิดการจัดความสัมพันธ์ใหม่ที่เรียกว่า Multiplex World (Acharya, 2017)

Multiplex world ไม่ได้หมายถึงโลกที่มีขั้วอำนาจหลายขั้ว (multipolarity) แต่หมายถึงโลกที่มีกฎเกณฑ์หรือระเบียบหลายแบบอยู่ด้วยกันอย่างเชื่อมโยงกันหรือแข่งขันกันก็ได้ เกิดเป็นระเบียบโลกที่ประกอบขึ้นจากระเบียบภูมิภาคหลาย ๆ ที่ Multiplex world จะไม่ถูกนิยามหรือกำหนดกฎเกณฑ์โดยรัฐที่ครองอำนาจนำ หรือรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือโดยความคิดใดความคิดหนึ่งเพียงอย่างเดียว แนวคิดเสนอว่าสหรัฐฯ อยู่ในภาวะถดถอย และไม่ได้อยู่ในฐานะผู้ออกกฎที่จะกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไรก็ได้เพื่อให้นำไปใช้พร้อมเพรียงกันทั่วโลกเช่นที่สหรัฐฯ เคยทำได้ในยุคหลัง

สงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ว่าบางองค์ประกอบของระเบียบโลกเสรีเดิมจะยังคงอยู่ แต่ก็ต้องเปิดทางให้ตัวแสดงรวมทั้งแนวคิดใหม่ ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องทำตามเจตนารมณ์หรือธรรมเนียมของสหรัฐฯ เสมอไปด้วย (Acharya, 2017)

ใน Multiplex world โลกาภิวัดน์จะเปลี่ยนไป ขับเคลื่อนด้วยการพัฒนา เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการค้าเสรี Acharya และ Goh มีความเห็นตรงกันในจุดนี้คือประเทศกำลังพัฒนาเช่นจีนและอินเดียให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมาก และเคร่งครัดเรื่องอธิปไตยของรัฐและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ในขณะที่โลกตะวันตกจะเชิดชูประเด็นการค้าเสรี

Acharya อธิบายเพิ่มเติมว่า การผดุงรักษาระเบียบโลกนั้นขึ้นอยู่กับระเบียบระดับภูมิภาค และไม่เห็นด้วยกับนักวิชาการที่มองว่าโลกจะกลายเป็น G-Zero World ซึ่งหมายถึงโลกที่ไม่มีประเทศใดหรือกลุ่มใดมีพลังทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่จะผลักดันประเด็นระดับโลกได้ เพราะสหรัฐฯ ไม่ได้อยู่ในฐานะนั้นแล้ว Acharya มองว่าโลกจะเป็น G-Plus World ที่ที่บรรดาประเทศเศรษฐกิจใหม่ สถาปนาระดับโลกและระดับภูมิภาค ตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจอการเคลื่อนไหวทางสังคม บรรษัทเอกชน เป็นต้น จะสร้างความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกันเพื่อบริหารจัดการประเด็นระดับโลก เสถียรภาพของ Multiplex world ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของภูมิภาค เพราะภูมิภาคเป็นสถานที่ที่ความร่วมมือหรือความขัดแย้งเริ่มต้นขึ้น ดังนั้น ภูมิภาคนิยมจึงมีศักยภาพที่จะแก้กู่ระเบียบโลกได้ (Acharya, 2017)

แนวคิด Multiplex world ของ Amitav Acharya คล้ายคลึงกับแนวคิด Decentred Globalism ของ Barry Buzan (2011) ซึ่งเสนอว่าระเบียบโลกจะพัฒนาไปสู่การที่มีลักษณะเฉพาะภูมิภาคมากขึ้น

ในบทความเรื่อง A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism ของ Buzan (2011) เสนอแนวคิดที่ต่างออกไปจากแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องขั้วอำนาจ (polarity) และทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (neorealism) ของ Kenneth Waltz (1979) กล่าวคือ มีการแบ่งประเภทประเทศมหาอำนาจ (superpowers) ออกจากประเทศอภิมหาอำนาจ (great powers) โดยประเทศอภิมหาอำนาจหมายถึงหน่วยทางการเมืองที่มีอิทธิพลด้านการเมือง การทหาร วัฒนธรรม และเศรษฐกิจขยายคลุมทั้งระบบโลก ส่วนประเทศมหาอำนาจหมายถึงหน่วยทางการเมืองที่อิทธิพลแผ่ขยายออกไปมากกว่า 1 ภูมิภาคแต่ไม่ถึงขั้นเป็นประเทศอภิมหาอำนาจ นอกจากนี้ Buzan ปฏิเสธแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ว่าบรรดาประเทศที่มีอำนาจมากจะแข่งขันกันเป็นใหญ่และควบคุมทั้งระบบ Buzan กลับมองว่าจะเกิดระเบียบโลกที่มีลักษณะเฉพาะภูมิภาค เกิดสังคมนานาชาติที่อยู่ร่วมกันได้ และมีความร่วมมือกันในระดับหนึ่ง

Buzan คาดการณ์ว่าสหรัฐฯ ไม่น่าจะคงสถานะประเทศอภิมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในโลกต่อไปได้ และไม่มีประเทศหรือการรวมกลุ่มประเทศใด (เช่น EU) พัฒนาขึ้นมาเป็นประเทศอภิมหาอำนาจได้ ทำให้โลกไม่เหลือประเทศอภิมหาอำนาจใด ๆ แต่จะมีเพียงประเทศมหาอำนาจจำนวนมาก ในระบบที่มีประเทศมหาอำนาจจำนวนมากก็จะนำไปสู่ระเบียบโลกที่มีลักษณะเฉพาะภูมิภาคมากขึ้น (“a more regionalized international order”) (Buzan, 2011, p. 17) การเกิดขึ้นของระเบียบโลกที่มีลักษณะเฉพาะภูมิภาคมีเหตุผลทางด้านทรัพยากรและด้านสังคม เมื่ออำนาจกระจายออกไปมากก็ยากที่จะมีประเทศใดผงาดขึ้นมาผูกขาดอำนาจได้ นอกจากนี้ การเป็นรัฐที่ครองอำนาจนำเริ่มไม่เป็นที่ชื่นชอบในประชาคมโลก อาจมีการตั้งคำถามว่าระเบียบโลกที่มีลักษณะเฉพาะภูมิภาคจะมีเสถียรภาพหรือไม่ สร้างสันติสุขได้หรือไม่ Buzan อธิบายว่าโลกมีชุดคุณค่าบางอย่างร่วมกันที่ทำให้ประชาคมโลกอยู่ร่วมกันได้และร่วมมือได้ อย่างไรก็ตาม โลกคงถอยห่างจากการมีระบบการเมืองและเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมสากล การค้าระดับโลกยังคงอยู่แต่คงไม่ปฏิสัมพันธ์แน่นแฟ้นเป็นระบบเศรษฐกิจโลกที่มีการบูรณาการด้านการเงิน ในโลกมีความแตกต่างทางอัตลักษณ์ที่มีสีบทยอดมาหลายล้านปีเกินกว่าจะเชื่อมกันในระยะเดียวได้ ความหวังที่จะสร้างระเบียบบริหารระดับโลก (global governance) จึงดูไกลเกินไป และถ้าให้แต่ละภูมิภาคดูแลตัวเอง น่าจะเป็นไปได้มากกว่า (Buzan, 2011, p. 18)

อีกคำถามคือ การมีระเบียบโลกที่มีลักษณะเฉพาะภูมิภาคนั้นจะสามารถสร้างการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาในระดับโลกได้หรือไม่ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยก่อการร้าย การค้า การย้ายถิ่น การจำกัดอาวุธ เป็นต้น Buzan เสนอให้พิจารณาสถาบันระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับข้ามภูมิภาค แต่สถาบันเหล่านั้นอาจต้องปรับเป้าหมายให้ทะเยอทะยานน้อยลง และบรรลุผลได้ง่ายมากขึ้น (Buzan, 2011, p. 19)

อย่างไรก็ตาม ระเบียบโลกเช่นนี้ก็มีความเสี่ยงที่ประเทศมหาอำนาจระดับท้องถิ่นจะขัดแย้งกันเรื่องเขตแดนและขอบเขตอิทธิพลของกันและกัน นอกจากนี้ ประเทศเล็ก ๆ และประชาชนภายในภูมินาคนั้น ๆ เสี่ยงตกเป็นเบี้ยล่างของประเทศเพื่อนบ้านที่มีอำนาจมากกว่า และแทบไม่มีโอกาสขอความช่วยเหลือจากภายนอกได้เลย ซึ่งปรากฏแล้วในรูปของความกังวลของประเทศเล็ก ๆ รอบอินเดียต่ออิทธิพลของอินเดีย หรือประเทศเล็ก ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Buzan, 2011, p. 19) ข้อสังเกตจากบทความของ Evelyn Goh สามารถนำมาตอบข้อกังวลนี้ได้ กล่าวคือด้วยมิติทางสังคมในความสัมพันธ์ที่มีชนชั้นทางอำนาจ ทำให้รัฐที่มีอำนาจมากกว่าหรือรัฐที่มีอำนาจน้อยกว่าไม่สามารถทำการใด ๆ ตามใจได้ เนื่องจากโครงสร้างดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากการกระจายอำนาจและความชอบธรรมของอำนาจ ซึ่งความชอบธรรมของอำนาจจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐที่มีอำนาจมากกว่ายอมผูกพันตนเองกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน

และประกันรักษาความมั่นคงให้รัฐที่มีอำนาจน้อยกว่า ส่วนรัฐที่มีอำนาจน้อยกว่าต้องยอมทำตามระเบียบที่นำโดยรัฐที่มีอำนาจมากกว่า

อีกแนวคิดหนึ่งที่สำคัญในสำนักอังกฤษ คือ แนวคิดเรื่องมาตรฐานของอารยธรรม (standard of civilization) ซึ่งเป็นการแบ่งประเภทรัฐและประชากรออกเป็น กลุ่มอารยชน (civilized) กลุ่มอนารยชน (barbarian) และกลุ่มคนเถื่อน (savage) และใช้เกณฑ์นี้ในการระบุว่ารัฐใดสมควรรับอนุญาตให้เข้ามาคบค้าสมาคมกับสังคมยุโรป ต่อมาเป็นสังคมโลกตะวันตก และต่อมา เป็นประชาคมนานาชาติ แม้ว่าการแบ่งประเภทเช่นนี้เริ่มหายไปจากวาทกรรมทางการเมือง แต่สาร์ตยังคงอยู่ในรูปของการกำหนดเงื่อนไขในการเข้าร่วมกลุ่มใด ๆ (conditionality of entry) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระดับโลกและประเด็นสิทธิมนุษยชน แนวคิดมาตรฐานของอารยธรรมตอบโต้แนวคิดความเท่าเทียมกันระหว่างอียิปต์โดยรัฐ เนื่องจากไม่ว่ารัฐใดมีอียิปต์โดยเท่ากันแล้วจะมีอำนาจในการตัดสินใจเท่ากัน แนวคิดมาตรฐานของอารยธรรมเป็นสิ่งประกอบสร้างของรัฐใดรัฐหนึ่งในความสัมพันธ์เสมอ โดยส่วนมากแล้วเป็นรัฐที่มีอำนาจมากกว่า ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเป็นการปฏิบัติตามความคาดหวังและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยรัฐที่ครองอำนาจอยู่ (Buzan, 2014, pp. 18-19)

แนวคิดมาตรฐานของอารยธรรมปรากฏอยู่ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน สหรัฐฯ ในฐานะผู้สร้างและผู้คุมกฎของระเบียบโลกใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ทำหน้าที่ผู้เฝ้าประตูที่คอยมอบบททดสอบว่าจีนมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมระเบียบโลกใหม่หรือไม่อย่างไร เช่น การที่จีนต้องปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้เสรีมากพอเข้ามาเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก การที่สหรัฐฯ ตั้งคำถามเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนในจีน การที่สหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช คาดหวังให้จีนเป็น “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความรับผิดชอบ” (Yu, 2009) และการที่สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาคาดหวังให้การผงาดขึ้นมามีอำนาจของจีนเป็นพลังเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพ ไม่ใช่ชนบทอนระเบียบระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในส่วนของกรอบของทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศของสำนักอังกฤษ สามารถนำมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนได้ Henry Kissinger จากข้อเขียนในหนังสือ Diplomacy (1994), On China (2011), World Order (2014) ตั้งข้อสังเกตว่าภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนว่ามีทั้งความร่วมมือและความขัดแย้ง สาเหตุของความร่วมมือคือการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ แต่ความแตกต่างด้านอุดมการณ์ ประวัติศาสตร์ และชุดคุณค่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทั้งสองประเทศดึงเครียดระหว่างกันได้ ทั้งนี้ Kissinger ได้เสนอว่าการบริหารความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายควรผสมผสานระหว่างการถ่วงดุลอำนาจและการเป็นหุ้นส่วน ซึ่งสอดคล้องกับข้อสมมติของสำนักอังกฤษที่ว่าในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ มีการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมบนฐานของแนวปฏิบัติและชุดคุณค่าที่มีร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน และมี

กระบวนการสร้างฉันทามติที่มีทั้งมิติของความเห็นพ้องหรือการสมรู้ร่วมคิดและการเห็นแย้งหรือการต้านทานด้วย

นอกจากนี้ Jeffrey A. Bader ผู้อำนวยการอาวุโสด้านการต่างประเทศในสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีโอบามาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของสหรัฐฯ ต่อเอเชียตั้งแต่ประธานาธิบดีโอบามาเข้ารับตำแหน่งผู้นำสหรัฐฯ จนถึงก่อนสหรัฐฯ ประกาศนโยบายการหันหาเอเชีย (Pivot to Asia) สรุปรวบรวมองค์ประกอบหลักของการวางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อเอเชียคือ การให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเนื่องจากอิทธิพลของประเทศในโลกเคลื่อนออกจากโลกตะวันตกไปโลกตะวันออก สหรัฐฯ ตระหนักว่าเงินมีอิทธิพลมากขึ้นเรื่อย ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่การผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนนั้นต้องไม่เป็นการก่อกวนหรือบั่นทอนเสถียรภาพและสันติภาพ โดยสหรัฐฯ จะต้อนรับการเติบโตของจีนและการที่จีนขยายบทบาทอย่างชอบธรรมในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งสหรัฐฯ จะยกระดับความสัมพันธ์กับพันธมิตรเดิมและสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับตัวแสดงสำคัญใหม่ ๆ ในเอเชียเพื่อดำรงสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค (Bader, 2012, pp. 6-7) สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาแสดงอิทธิพลและผลักดันประเด็นต่าง ๆ ผ่านสถาบันระหว่างประเทศแทนการแสดงบทบาทฝ่ายเดียวเช่นสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะของรัฐที่ครองอำนาจนำตามคำอธิบายของสำนักอังกฤษ กล่าวคือ การผูกพันตนเองกับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและการไม่แสดงอำนาจตามอำเภอใจเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐที่ครองอำนาจนำที่มีเมตตา สหรัฐฯ ยังคงเน้นย้ำสิทธิและหน้าที่ระหว่างตนเองกับจีนผ่านการกำหนดเงื่อนไขว่าการผงาดขึ้นมาของจีนต้องเป็นไปอย่างชอบธรรม ซึ่งแปลว่าสหรัฐฯ จะคอยจับตาดูว่าการกระทำของจีนสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ และเงินรักษาสันติภาพและเสถียรภาพหรือเป็นพลังที่สร้างความปั่นป่วนภายในภูมิภาค กรณีที่การผงาดขึ้นมาของจีนเป็นการท้าทายระเบียบโลกที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำ หรือสั่นคลอนสถานะรัฐที่ครองอำนาจนำของสหรัฐฯ โดยตรงนั้นเป็นการกระทำที่สำนักอังกฤษอธิบายว่ารัฐผู้ตามไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน กล่าวคือ การไม่ท้าทายสถานะของรัฐที่ครองอำนาจนำ เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติแต่เดิมสหรัฐฯ ก็จะไม่อยู่เฉยแน่นอน

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ตระหนักดีว่าเงินมีอำนาจและอิทธิพลมากขึ้น ๆ ซึ่งหมายความว่าเงินมีความสามารถในการต้านทานแรงผลักดันจากนโยบายของสหรัฐฯ มากขึ้น ในเวทีการเจรจาทวีภาคีและพหุภาคีจึงเป็นที่ที่สหรัฐฯ กับจีนมีปฏิสัมพันธ์เพื่อแสวงหาฉันทามติร่วมกันเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งสถานะทางอำนาจของจีนที่เพิ่มมากขึ้นอาจทำให้รูปแบบของการแลกเปลี่ยนในปฏิสัมพันธ์เปลี่ยนไป สหรัฐฯ อาจต้องใช้ความพยายามมากขึ้นเพื่อให้จีนเห็นพ้องหรือร่วมมือด้วยในประเด็นต่าง ๆ ไปพร้อมกับการฟื้นฟูภาพลักษณ์ของมหาอำนาจที่มีเมตตา ในส่วนของจีนแม้มีความสามารถในการต้านทานก็ต้องพิจารณาหาช่องทางในการแสดงความเห็นพ้อง การสมรู้ร่วมคิด และความร่วมมือด้วย

เช่นเดียวกัน จีนซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลมากขึ้นย่อมถูกจับตามอง การที่จีนจะต้านทานระเบียบระหว่างประเทศนั้นมีความเสี่ยงจากการถูกสหรัฐอเมริกา หรือประชาคมนานาชาติโต้กลับได้เช่นกัน ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่สามารถเกิดขึ้นได้ท่ามกลางบรรยากาศของความตึงเครียดจากการแข่งขันเชิงอำนาจที่ไม่เคยมีมาก่อนจึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการสำรวจและอภิปรายต่อไป

1.8 ระเบียบวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการพรรณนา (Descriptive) และวิเคราะห์ (Analysis) โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย

1.8.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source)

ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ได้แก่ เอกสารชั้นต้นที่เป็นเอกสารทางการของหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศ คำให้สัมภาษณ์ คำแถลงการณ์ สุนทรพจน์ของผู้นำประเทศหรือรัฐมนตรี

ทั้งนี้ เอกสารประเภทคำแถลงของประธานาธิบดีบารัค โอบามา สืบค้นจากเว็บไซต์ทางการของทำเนียบขาว ซึ่งในกรณีที่เป็นแถลงการณ์ร่วมของผู้นำสหรัฐฯ และผู้นำจีนในเว็บไซต์ดังกล่าวได้รวบรวมคำกล่าวของประธานาธิบดีหู จิ่นเทา หรือประธานาธิบดีสี จิ้นผิงไว้ด้วยในเอกสารเดียวกัน นอกจากนี้ ยังสืบค้นคำกล่าวของประธานาธิบดีจีนจากเว็บไซต์ทางการภาคภาษาอังกฤษของกระทรวงการต่างประเทศจีน เว็บไซต์ของสถานทูตจีนในสหรัฐฯ เว็บไซต์ของเวทีระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ผู้นำไปปรากฏตัว เช่น เว็บไซต์ Boao Forum for Asia เอกสารประเภทคำแถลงนี้เป็นเอกสารสำคัญซึ่งต้องมีการเตรียมไว้ล่วงหน้าก่อนเผยแพร่ จึงผ่านการพิจารณาและกลั่นกรองมาอย่างรอบคอบเพื่อสื่อความหมายของผู้นำและท่าทีของประเทศให้ได้ถูกต้องครบถ้วน

เอกสารของรัฐบาลในการรายงานประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เช่น Fact Sheet หรือ White Paper หรือที่เรียกด้วยชื่ออื่น สืบค้นจากเว็บไซต์ทางการของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานมูลค่าการค้าทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีนสืบค้นจากเอกสารของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (Office of the United States Trade Representative) เอกสารเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศสืบค้นจากสำนักโฆษกประจำทำเนียบขาว (Office of the Press Secretary)

นอกจากนี้ ยังอาศัยข้อเขียนบันทึกเหตุการณ์ของบุคคลผู้เคยดำรงสำคัญ และมีบทบาทในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เช่น Henry Kissinger สมัยประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน Jeffrey A. Bader ผู้อำนวยการอาวุโสด้านการต่างประเทศในสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในปี 2009-2011 ในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาสมัยแรก

1.8.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source)

ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) ได้แก่ หนังสือ บทความวิชาการ รายงานและ วิเคราะห์ข่าว เป็นเอกสารสำคัญที่เกิดจากการนำข้อมูลปฐมภูมิมาวิเคราะห์ ตีความ และประเมินจน เกิดเป็นองค์ความรู้ ข้อมูลทุติยภูมิที่เกิดจากการศึกษาวิเคราะห์โดยผู้เชี่ยวชาญจะยิ่งทำให้เห็นมุมมอง ทางวิชาการที่กว้างขวางมากขึ้น

วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้อ้างอิงบทวิเคราะห์ของนักการทูตคนสำคัญของสหรัฐฯ Henry Kissinger จากข้อเขียนในหนังสือ เช่น Diplomacy (1994), On China (2011), World Order (2014) งานเขียนของ Kenneth G. Lieberthal (2009, 2012, 2014) และงานเขียนของ Jeffrey A. Bader (2012) ซึ่งเขียนขึ้นหลังพ้นจากตำแหน่งในรัฐบาลโดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนด้วยมุมมองของผู้มีประสบการณ์

นอกจากนี้ การศึกษายังอ้างอิงบทความวิชาการจากวารสารด้านความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศที่หลากหลาย อาทิ วารสารจากสหรัฐฯ ที่เน้นกลุ่มผู้อ่านชาวสหรัฐฯ เช่น Foreign Affairs, Foreign Policy, The Washington Quarterly วารสารจากสหราชอาณาจักรที่ครอบคลุม ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความมั่นคง เช่น Security Studies วารสารที่วารสาร ที่วิเคราะห์ประเด็นในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เช่น The Diplomat, วารสารที่เน้นประเด็นเกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศของจีน เช่น Journal of Chinese Political Science เป็นต้น รวมถึง บทความวิชาการโดยสถาบันคลังสมอง (Think Tank) ของเอกชน เช่น บทความ “U.S.-China Economic Relations: Implications for U.S. Policy” ของ Nicholas R. Lardy จาก The Brookings Institution เผยแพร่วันที่ 25 เมษายน 2001 นอกจากนี้ยังได้ศึกษาบทความวิชาการโดย Congressional Research Center ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางไม่สังกัดพรรคการเมืองและทำหน้าที่วิจัย และผลิตผลงานทางวิชาการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองเกรสของสหรัฐฯ

การศึกษานี้ใช้บทวิเคราะห์ข่าวจากสำนักข่าวต่าง ๆ สามารถใช้เป็น แนวทางในการเรียบเรียงเหตุการณ์ตามลำดับเวลา และเกร็ดข้อมูลที่อาจไม่ปรากฏในเอกสารของ ทางการ เช่น ข้อมูลการเยือนของผู้นำที่มีการเปลี่ยนแปลงจากแผนเดิมที่กำหนดไว้ หรือบรรยากาศใน ระหว่างการหารือของผู้นำ

ในบางกรณี พบข่าวที่รายงานคำกล่าวของผู้ที่ไม่ปรากฏในแถลงการณ์ทางการ เช่น คำกล่าวของประธานาธิบดีสี จิ้นผิงที่เมืองซีแอตเทิล ในโอกาสเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการ ในปี 2015 ที่ว่า “ในโลกนี้ไม่มีสิ่งที่คุณเขาเรียกกันว่า Thucydides’s Trap แต่หากประเทศที่มีอิทธิพลต่างๆ ยังคงคำนวณเชิงยุทธศาสตร์อย่างผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำอีก ประเทศเหล่านั้นก็อาจสร้างกับดักนั้นขึ้นมาสำหรับตนเอง” (Xinhua, 2015) การกล่าวถึง Thucydides’s Trap บ่งบอกถึงการที่ผู้นำประเทศตระหนักถึงท่าทีหรือกระแสความคิดของงานวิชาการในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนอีกด้วย

ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้มีความมุ่งหมายในการศึกษามุมมองของสหรัฐฯและจีน ควบคู่กัน จึงจำเป็นต้องพิจารณาอ้างอิงข้อมูลจากเจ้าของข้อมูลและองค์กรผู้ผลิตข้อมูลที่เป็นชาวสหรัฐฯหรือชาติตะวันตก และชาวจีนหรือชาติตะวันออกควบคู่กัน เช่น ในประเด็นหนึ่ง ๆ ควรมีมุมมองจากทั้งสองฝ่ายซึ่งเป็นการแบ่งอย่างคร่าว ๆ ที่สุด ข้อจำกัดคือการศึกษาไม่มีความรู้ภาษาจีน ทำให้เข้าถึงได้เฉพาะแหล่งข้อมูลภาษาอังกฤษและแหล่งข้อมูลที่มีการแปลจากภาษาจีนเป็นภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ แหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่มาจากนักวิชาการชาวจีน ในหลายกรณีเป็นนักวิชาการชาวจีนที่ได้รับการศึกษาแบบตะวันตกซึ่งทำให้การแบ่งอย่างคร่าว ๆ ว่าชาวตะวันตกและชาวตะวันออกมีความคิดเห็นแตกต่างกันเสมอนั้นอาจประยุกต์กับกรณีนี้ไม่ได้ ข้อจำกัดยังรวมถึงแหล่งข้อมูลที่เป็นสื่อมวลชนของจีน ด้วยระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมของจีนทำให้การทำงานของสื่อมวลชนไม่มีความเป็นอิสระจากรัฐ และรัฐยังเป็นเจ้าของสื่อหลายสำนักในจีน ส่งผลให้การรายงานข่าวของสื่อมวลชนของจีนและการรายงานอย่างเป็นทางการของรัฐบาลจีนมักเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น การค้นคว้าจากรายงานข่าวของสื่อมวลชนจีนจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย

1.8.3 การนำเสนอ

การนำเสนอเนื้อหาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะแบ่งออกเป็นบทต่าง ๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ภูมิหลังและสภาพปัญหา คำถามวิจัยและสมมุติฐาน กรอบความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม และทฤษฎีสัจคมระหว่างประเทศของสำนักอังกฤษ วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีการศึกษา

บทที่ 2 กล่าวถึงภาพรวมทางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ถึงสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช โดยสรุปความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและจีน ในยุคต่าง ๆ 4 ยุค ได้แก่ (1) สมัยสงครามเย็น สหรัฐและจีนเริ่มร่วมมือกันเพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของสหภาพโซเวียต จนนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างกัน (2) สมัยหลังสงครามเย็น สรุปมิติความสัมพันธ์โดยสหรัฐมีสถานะเป็นผู้สร้างและผู้คุมกฎของระเบียบโลกใหม่ จีนพัฒนา

ประเทศและผนวกตัวเองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลกใหม่ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งมีสหรัฐเป็นผู้นำ (3) สมัยหลังเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐเข้าสู่ยุคของสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในตะวันออกกลาง มีความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างสหรัฐและจีนในระดับหนึ่งแต่ความร่วมมืออื่น ๆ ไม่แน่นแฟ้น ในระหว่างนั้นจีนพัฒนาประเทศจนเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดและต่อเนื่อง (4) วิกฤตเศรษฐกิจปี 2008 ประกอบกับภาวะจากการทำสงครามที่ไม่ชนะมาอย่างต่อเนื่องทำให้มีข้อถกเถียงว่าสหรัฐกำลังสูญเสียสถานะมหาอำนาจระดับหนึ่งของโลก ในขณะที่จีนเติบโตอย่างไม่หยุดยั้งจนอาจก้าวเข้ามาแทนที่สหรัฐ

บทที่ 3 กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ช่วงแรก คือสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ปี 2009-2013 โดยศึกษามิติของสหรัฐที่หันมาให้ความสนใจแก้ไขปัญหาภาพลักษณ์และปัญหาเศรษฐกิจผ่านการเน้นย้ำบทบาทการเป็นผู้นำของสหรัฐในการพิทักษ์สันติภาพ การค้าเสรีและกติการะหว่างประเทศ ทั้งนี้ยังเพิ่มปฏิสัมพันธ์กับจีนที่กำลังเติบโตขึ้นซึ่งสหรัฐอธิบายว่าเพื่อให้การผงาดขึ้นมาเป็นอำนาจของจีนได้เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลก และเป็นแรงสนับสนุนในการดำรงรักษาสันติภาพ เสถียรภาพ ในขณะที่ประธานาธิบดีหู จิ่นเทอนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศและแสดงบทบาทในระบอบระหว่างประเทศอย่างระมัดระวังและค่อยเป็นค่อยไป พร้อมประกาศว่าการผงาดขึ้นมาของจีนนั้นเป็นไปอย่างสันติและไม่ได้มุ่งขึ้นมาเป็นอำนาจนำ ในส่วนของกลไกความสัมพันธ์ สหรัฐและจีนยกระดับเวทีเจรจาทวิภาคีที่แต่เดิมหารือเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจอย่างเดียวให้ได้หารือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ด้วย ในเวทีชื่อ Strategic and Economic Dialogue (S&ED) นอกจากนี้ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศทั้งในระดับโลก และในระดับทวิภาคีระหว่างสหรัฐและจีนก็เริ่มก่อเป็นรูปเป็นร่างในสมัยนี้ ขณะนั้นประธานาธิบดีโอบามาแสดงเจตจำนงว่าสหรัฐต้องลดการปล่อย CO2 และใช้แหล่งพลังงานสะอาดมากขึ้น ในขณะที่ประธานาธิบดีหู จิ่นเทอลังเลในช่วงต้น ก่อนที่จะค่อย ๆ พัฒนาแผนที่จะนำพาประเทศจีนเข้าร่วมลดการปล่อย CO2 ในเวลาต่อมา

บทที่ 4 กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ช่วงที่สอง สมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ปี 2013-2016 โดยศึกษามิติความสัมพันธ์ที่สหรัฐและจีนต่างแสดงบทบาทและอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกอย่างเข้มข้นมากขึ้น ผ่านนโยบาย Pivot to Asia หรือ Rebalancing Asia ของสหรัฐซึ่งประกาศในปี 2011 และโครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative) ของจีนซึ่งประกาศในปี 2013 แม้การแข่งขันด้านความมั่งคั่งระหว่างทั้งสองฝ่ายจะเข้มข้น แต่ความร่วมมือด้านอื่น ๆ กลับปรากฏชัดและแน่นแฟ้นมากขึ้นเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจที่มูลค่าการค้าระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น และการหารือเป็นประจำผ่านเวที Strategic and Economic Dialogue และความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงาน สหรัฐฯ จีน และนานาชาติบรรลุข้อตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (Paris

Climate Change Agreement) ในปี 2015 และสหรัฐฯ กับจีนยังขยายความร่วมมือด้านพลังงาน ผ่าน US-China Clean Energy Research Center

บทที่ 5 บทสรุป สรุปผลการศึกษาและอภิปรายว่าผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับการวิจัยมากน้อยอย่างไร และข้อเสนอแนะสำหรับต่อยอดการศึกษาความสัมพันธ์เชิง สถาบันระหว่างสหรัฐฯและจีนต่อไปในอนาคต



บทที่ 2

ภาพรวมทางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับ

สาธารณรัฐประชาชนจีน: ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน

ถึงสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มต้นด้วยความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างรัฐบาลสหรัฐอเมริกากับพรรคคอมมิวนิสต์จีนก่อนที่จะเกิดเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นมาในปี 1949

2.1 ยุคสมัยแห่งความขัดแย้งและการปิดล้อมจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China: PRC) สถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 1949 โดยนายเหมา เจ๋อตุง (Mao Zedong) หัวหน้าพรรคคอมมิวนิสต์จีนหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์มีชัยเหนือจีนคณะชาติ (the Chinese Nationalist government) นำโดยจอมพลเจียงไคเช็ค (Chiang Kai-shek) สหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนจีนคณะชาติในการต่อสู้กับการรุกรานจากญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง พร้อมทั้งสนับสนุนและคงความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลสาธารณรัฐจีน (Republic of China: ROC) ของเจียงไคเช็คที่พลัดถิ่นไปอยู่ไต้หวัน (Council on Foreign Relations, 2016; Reuters, 15 November 2009) เจียงไคเช็คประกาศว่ารัฐบาลสาธารณรัฐจีนเป็น “รัฐบาลอันชอบธรรมเพียงหนึ่งเดียว” (“the sole legitimate government”) (Reuters, 15 November 2009)

ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้นำค่ายเสรีนิยมกับจีน ซึ่งมีอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์และเป็นฝ่ายเดียวกันกับสหภาพโซเวียต ไม่ได้นำไปสู่การปะทะกันทางกำลังทหารโดยตรงแต่ผ่านสงครามตัวแทนในคาบสมุทรเกาหลีและเวียดนาม สหรัฐฯ และจีนต่างให้ความสนับสนุนแก่คู่สงครามที่ฝักใฝ่อุดมการณ์เดียวกันกับตนเองในสงครามเกาหลีซึ่งเกิดขึ้นระหว่างปี 1950 ถึง 1953 และสงครามเวียดนามในช่วงทศวรรษที่ 1960 (Reuters, 15 November 2009) ในปี 1954 เจ้าหน้าที่การทูตระดับสูงของสหรัฐฯ และจีนเข้าร่วมกับประชาคมโลกในการเจรจาสันติภาพคาบสมุทรเกาหลี และคาบสมุทรอินโดจีน นอกจากนี้ ในปีเดียวกัน เกิดการปะทะกันทางทหารระหว่างรัฐบาลจีนและรัฐบาลไต้หวันขึ้นครั้งแรก รัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลไต้หวันลงนามในสนธิสัญญาการป้องกันประเทศร่วม (the U.S.-ROC Mutual Defense Treaty) รัฐบาลสหรัฐฯ ยืนยันพันธกรณีในการปกป้องคุ้มครองไต้หวันโดยการออกข้อมติ Formosa Resolution ในปี 1955

ซึ่งอนุญาตให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ อนุมัติส่งกองกำลังไปป้องกันเกาะฟอร์โมซา(ไต้หวัน) กรณีถูกจีนแผ่นดินใหญ่โจมตีได้ตามที่เห็นสมควร (Glass, 2011; Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016b) รัฐบาลสหรัฐฯ ดำเนินนโยบายปิดล้อมจีน (Containment of China) เพื่อปิดล้อมการแพร่ขยายของแนวคิดคอมมิวนิสต์

จีนในยุคนี้ถูกเรียกว่าเป็นรัฐปฏิวัติในสังคมระหว่างประเทศ (revolutionary state in the international society) และเป็นภัยต่อสังคมระหว่างประเทศ หลังจากสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 จีนก็ประกาศว่าบรรดาสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่จีนถูกบังคับให้ทำระหว่างศตวรรษแห่งความอัปยศนั้นล้วนไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการที่จีนเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ทำให้นานาชาติกังวลว่าจีนจะมีความสัมพันธ์อย่างไรกับสังคมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ จีนยุคนี้เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อกำเนิดของกลุ่มประเทศโลกที่สาม (the Third World) ซึ่งหมายถึงประเทศต่าง ๆ ในเอเชียและแอฟริกาที่ประกาศอิสรภาพจากการเป็นอาณานิคมของประเทศโลกตะวันตก การมีรัฐอิสระสมัยใหม่เกิดขึ้นพร้อมกันจำนวนมากทำให้สังคมระหว่างประเทศขยายตัวอย่างมาก และทำให้สมาชิกสังคมระหว่างประเทศไม่ได้มีแต่เพียงประเทศในยุโรปเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป (Zhang, 2011, p. 773)

กลุ่มประเทศโลกที่สามเป็นความท้าทายของโลกตะวันตก Hedley Bull อธิบายว่ากลุ่มประเทศโลกที่สามนั้นเป็นผู้นำฝ่ายปฏิวัติต่อต้านการนำของโลกตะวันตกในสังคมระหว่างประเทศ (the revolt against the West) ผ่านการต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิในการปกครองตนเอง (self-determination) ความเท่าเทียมระหว่างเชื้อชาติ (racial equality) ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (economic justice) และความเป็นอิสระทางวัฒนธรรม (cultural autonomy) ต่อมา Bull อธิบายด้วยว่าจีนนอกจากจะเป็นผู้ถือครองอาวุธนิวเคลียร์แล้วยังเป็นประเทศไม่พัฒนาซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มมุ่งขยายอำนาจ (“revisionist”) และกลุ่มประเทศผู้ไม่มี (the Have Not countries) ซึ่งต่อสู้กับกลุ่มประเทศผู้มี (the Have Countries) (Zhang, 2011, p. 774) ซึ่งไม่ใช่ภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาโลกตะวันตกเลย

2.2 เส้นทางสู่นโยบายใกล้ชิด (Rapprochement)

รัฐบาลสหรัฐฯ ต้องนำนโยบายปิดล้อมจีนมาพิจารณาใหม่ เมื่อการเมืองภายในประเทศกดดันให้ผู้นำยุติสงครามเวียดนามที่ยืดเยื้อ นายริชาร์ด นิกสันที่ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 1969 อ้างอิงหลักการของวุฒโร วิลสันในการประกาศนโยบายใกล้ชิดกับจีนเพื่อเชิญให้จีนกลับเข้ามาสู่ประชาคมนานาชาติ ประธานาธิบดีนิกสันเขียนในบทความซึ่งลงวารสาร Foreign Affairs ในเดือนตุลาคม 1967 ว่า “เราไม่สามารถปล่อยให้จีนอยู่นอกวงเครือญาติของ

นานาชาติไว้ตลอดไปได้ หรือปล่อยให้จีนอุ้มชูความเพื่อฝันของตนเอง ให้ถนอมความเกลียดชังและ
 คุกคามเพื่อนบ้านของตนเอง ในโลกใบเล็กนี้ไม่มีที่สำหรับผู้คนที่น่าจะมีกำลังและความสามารถมาก
 ที่สุดนับพันล้านคนของจีนให้มีชีวิตอยู่อย่างโดดเดี่ยวและโกรธเคือง” (Kissinger, 2012, p. 209)

ในส่วนของจีนก็ต้องพิจารณานโยบายเป็นศัตรูกับสหรัฐฯ ใหม่เช่นเดียวกัน ในขณะนั้น
 จีนเผชิญความขัดแย้งกับประเทศข้างเคียงรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งข้ามช่องแคบไต้หวัน
 ปัญหาพิพาทเรื่องเขตแดนแถบเทือกเขาหิมาลัยกับอินเดียซึ่งนำไปสู่สงครามจีน - อินเดียในปี 1962
 (Kissinger, 2012, p. 184) ปัญหาที่ถึงขั้นวิกฤตสำหรับจีนน่าจะเป็นความขัดแย้งกับสหภาพโซเวียต
 ความขัดแย้งด้านเขตแดนที่ดำเนินมาอย่างยาวนาน ประกอบกับการที่สองรัฐบาลตีความอุดมการณ์
 ความมั่นคง และรูปแบบการพัฒนาประเทศแตกต่างกัน ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลจีน
 และรัฐบาลโซเวียต ทางจีนขอให้ทางการโซเวียตเรียกที่ปรึกษากลับในปี 1960 และเกิดการปะทะกัน
 ในพื้นที่จากปัญหาเขตแดนในปี 1969 (Council on Foreign Relations, 2016) ความไม่ลงรอยกัน
 ระหว่างรัฐบาลจีนและรัฐบาลสหภาพโซเวียตทำให้รัฐบาลจีนมองว่าโซเวียตเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรง
 ยิ่งกว่าสหรัฐฯ ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อนโยบายของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันที่ต้องการพัฒนา
 ความสัมพันธ์กับจีนเพื่อให้จีนลดการสนับสนุนกลุ่มเวียดนามเหนือในสงครามเวียดนาม นอกจากนี้
 สหรัฐฯ และจีนต่างต้องการร่วมมือกับอีกฝ่ายเพื่อโดดเดี่ยวและคานอำนาจกับสหภาพโซเวียต (Office
 of the Historian, U.S. Department of State, 2016b)

แม้ช่วงสงครามเย็นจะมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมือง
 แต่ท้ายที่สุดแล้วสหรัฐฯ และจีนก็ร่วมมือกันได้ด้วยเหตุผลทางภูมิรัฐศาสตร์ (Sempa, 2019) Henry
 Kissinger ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติ และต่อมาคือตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงการต่างประเทศในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน ตั้งข้อสังเกตว่าแม้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวในสหรัฐฯ
 และในจีนต่างเกิดฉันทามติทางการเมืองในการดำเนินนโยบายใกล้ชิดอีกฝ่าย (rapprochement)
 แต่ความขัดแย้งทางการเมืองยาวนานนับ 20 ปีเป็นอุปสรรคต่อการสร้างช่องทางสื่อสารและหารือ
 ระหว่างกัน เพราะต่างฝ่ายต่างมองอีกฝ่ายว่าเป็นศัตรูที่ไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ จีนมองว่าสหรัฐฯ เป็น
 “เจ้าจักรวรรดินายทุน” (“capitalist-imperialist”) ในขณะที่สหรัฐฯ มองว่าจีนตั้งใจปฏิวัติโลก
 โดยการกำจัดสหรัฐฯ ให้พ้นจากโลกตะวันตก ผู้นำของทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องดำเนินนโยบาย
 อย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดีเหมา เจ๋อตง ที่ต้องขับเคลื่อนนโยบายในช่วงปฏิวัติ
 วัฒนธรรมซึ่งแนวคิดคอมมิวนิสต์กำลังเข้มข้น และการที่จีนใกล้ชิดกับสหรัฐฯ อาจทำให้การปะทะ
 ตามแนวชายแดนจีน-โซเวียตรุนแรงมากขึ้น (Kissinger, 2012, pp. 203-209)

นโยบายใกล้ชิด (rapprochement) ดำเนินการผ่านการทูตเชิงลับและค่อยเป็นค่อยไป
 ระหว่างรัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลจีน นักวิเคราะห์หลายคนตั้งข้อสังเกตว่าประธานาธิบดีเหมา เจ๋อตง
 ส่งสัญญาณที่แข็งกร้าวน้อยลงต่อสหรัฐฯ มาตั้งแต่ปี 1965 ซึ่งเปลี่ยนไปจากท่าทีเมื่อ 15 ปีก่อนที่

ประธานาธิบดีเหมาเคยประกาศไว้ว่าจีนพร้อมทำสงครามนิวเคลียร์กับสหรัฐฯ (Kissinger, 2012, p. 204) และทำที่เมื่อ 1 ปีก่อนซึ่งจีนทดสอบอาวุธนิวเคลียร์สำเร็จเป็นครั้งแรกในเดือนตุลาคม ปี 1964 (Council on Foreign Relations, 2016) ประธานาธิบดีเหมา ให้สัมภาษณ์นายเอ็ดการ์ สโนว์ นักข่าวชาวอเมริกันซึ่งตีพิมพ์ลงหนังสือพิมพ์ The New Republic ฉบับวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 1965 ว่า “ส่วนตัวแล้วผมเสียใจแน่นอนที่พลังทางประวัติศาสตร์ได้แบ่งแยกและตัดขาดชาวอเมริกันกับชาวจีน ออกจากการสื่อสารทั้งหมดในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา วันนี้กว้างขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตามผมเองไม่เชื่อว่าจะลงเอยที่สงครามหรือเป็นหนึ่งในโศกนาฏกรรมครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์” (Snow, 1965, as cited in Kissinger, 2012, p. 204)

ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่นายเอ็ดการ์ สโนว์สัมภาษณ์ประธานาธิบดีเหมา จีนให้การสนับสนุนกองทัพกลุ่มเวียดนามเหนืออย่างแตกต่างไปจากตอนที่จีนเคยให้การสนับสนุนกองทัพเกาหลีเหนือในสงครามเกาหลี กล่าวคือ ครั้งนี้ จีนให้การสนับสนุนในส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสู้รบโดยตรง (noncombat support) เช่น การขนส่งวัสดุอุปกรณ์ การวางระบบสื่อสารและโครงสร้างพื้นฐานในเวียดนามเหนือ Zhang Baijia เขียนไว้ในบท “China’s Role in the Korean and Vietnam Wars” ของหนังสือ *Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis* ว่าประธานาธิบดีเหมา แดงชัดเจนว่าจีนจะสู้กับสหรัฐฯ กรณีที่สหรัฐฯ บุกเข้ามาในจีนเท่านั้น ไม่สู้กับสหรัฐฯ ในเวียดนาม “เราจะไม่เป็นฝ่ายเริ่มก่อนสงคราม เราจะสู้กลับก็ต่อเมื่อสหรัฐฯ โจมตีมาก่อนเท่านั้น... ดังที่ผมเคยพูดไว้แล้ว โปรดเข้าใจได้ว่าเราจะไม่โจมตีสหรัฐอเมริกา” (Baijia, 2006, as cited in Kissinger, 2012, p. 204)

นโยบายไกล่ชืด (rapprochement) มีความสำคัญต่อทั้งจีนและสหรัฐฯ สำหรับจีนคือเส้นทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องเดิน ส่วนสหรัฐฯ มองว่าเป็นโอกาสแสดงความเป็นผู้นำในโลกที่สามารถยุติสงครามยืดเยื้อและเปิดทางสู่สันติภาพยั่งยืนได้ (Kissinger, 2012, p. 214) ทั้งสองฝ่ายมีการติดต่อและสื่อสารอย่างต่อเนื่องผ่านตัวกลางคือ สถานเอกอัครราชทูตในเมืองหลวงประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น เบลเกรด (ยูโกสลาเวีย) และบูคาเรส (โรมาเนีย) ประเด็นที่เป็นอุปสรรคต่อนโยบายไกล่ชืดระหว่างสหรัฐฯ กับจีนมีเพียงประเด็นเดียวคือไต้หวัน ส่วนเวียดนามไม่ถือเป็นอุปสรรคอีกต่อไป และสหรัฐฯ ยินดีหารือกับจีนในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองฝ่าย ซึ่งรวมถึงประเด็นไต้หวันด้วย (Kissinger, 2012, pp. 230-231)

2.3 การทูตปิงปองและการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการ

สัญญาณแรกต่อสาธารณะว่าสหรัฐฯ และจีนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นคือ การทูตปิงปอง หรือ Ping-Pong Diplomacy นักกีฬาปิงปองของจีนเข้าร่วมแข่งขันระดับนานาชาติซึ่งจัดขึ้นที่ญี่ปุ่น เป็นครั้งแรกที่นักกีฬาจีนเข้าร่วมแข่งขันในต่างประเทศนับตั้งแต่มีการปฏิวัติวัฒนธรรม ประธานาธิบดี

เหมา เจ๋อตุงให้นักกีฬาจีนเชิญนักกีฬาอเมริกันมาร่วมแข่งขันที่จีน นักกีฬาอเมริกันและสื่อมวลชนของสหรัฐฯ จำนวนหนึ่งเดินทางไปจีนตามคำเชิญของจีนในเดือนเมษายน 1971 (Council on Foreign Relations, 2016; Kissinger, 2012, p. 232)

หลังจากที่นักกีฬาอเมริกันได้เข้าพบนายโจว เอินไหล นายกรัฐมนตรีจีน ในวันเดียวกันนั้น ประธานาธิบดีนิกสันแถลงว่าจะลดความเข้มงวดของการประกาศห้ามชาวอเมริกันเดินทางหรือส่งออกสินค้าไปจีน (Andrews, 2018; Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016c) หลังจากนั้นรัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลจีนกำหนดช่องทางสื่อสารลับระหว่างกัน ในปี 1971 Henry Kissinger ที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติในขณะนั้นเดินทางไปเจรจากับปักกิ่ง 2 ครั้ง ครั้งแรกในเดือนกรกฎาคมเพื่อเข้าพบนายโจว เอินไหล และผู้นำจีนระดับสูงอื่น ๆ ซึ่งการเดินทางถูกปิดเป็นความลับจากสาธารณะ มีวัตถุประสงค์เพื่อหารือเกี่ยวกับเงื่อนไขเพื่อปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนให้เข้าสู่ภาวะปกติ (Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016b) การเยือนจีนครั้งที่สองของ Kissinger ในเดือนตุลาคมตรงกับช่วงที่ต้องลงคะแนนเลือกผู้แทนจีนในสหประชาชาติ

การทูตป้องปรามเป็นการส่งสัญญาณอย่างหนึ่งของจีน กล่าวคือ จีนรับทราบที่สหรัฐฯ แจ้งว่าสหรัฐฯ พร้อมหารือกับจีน และเป็นการบอกต่อสาธารณะว่าจีนดำเนินการทางการทูตอย่างเปิดเผยมากขึ้นกว่าการทูตเชิงลับเช่นเมื่อก่อนเป็นการสร้างความไว้วางใจอย่างหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็น การเตือนด้วยว่าถ้าช่องทางสื่อสารลับถูกขัดขวาง จีนจะใช้การรณรงค์ผ่านสาธารณะ ซึ่งคล้ายการทูตในระดับประชาชนสู่ประชาชน (people-to-people diplomacy) ในปัจจุบัน เพื่อจูงใจคนอเมริกัน และใช้โอกาสจากกระแสการประท้วงในสหรัฐฯ กดดันให้สหรัฐฯ ต้องเป็นมิตรกับจีนมากขึ้นเพื่อไม่ให้โอกาสสร้างสันติภาพต้องหลุดลอยไป (Kissinger, 2012, pp. 232-233)

ผลของการทูตป้องปรามยังนำไปสู่การที่นักกีฬาป้องกันชาวจีนมาเยือนสหรัฐฯ และในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1972 ประธานาธิบดีนิกสันได้เยือนจีนอย่างเป็นทางการ ได้เข้าพบประธานาธิบดีเหมา และนายกรัฐมนตรีโจว เอินไหล ซึ่งถือเป็นหนึ่งในเหตุการณ์สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์การทูตของสหรัฐอเมริกายุคหลังสงคราม นายกรัฐมนตรีโจว เอินไหลกล่าวว่า “ไม่เคยมีครั้งใดในประวัติศาสตร์ที่กีฬาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูตได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นนี้มาก่อน” ประธานาธิบดีนิกสันกล่าวว่า นี่เป็น “หนึ่งสัปดาห์ที่เปลี่ยนโลก” (Devoss, 2002) จากการพบกันครั้งนี้นำไปสู่การออกแถลงการณ์ร่วม the Shanghai Communique ซึ่งทั้งสองรัฐบาลระบุจุดยืนของตนเองต่อประเด็นไต้หวันซึ่งเป็นอุปสรรคของการนำความสัมพันธ์ไปสู่ความเป็นปกติ จีนยืนยันว่าไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน และจีนคัดค้านความพยายามใด ๆ ที่จะสถาปนาจีนสองประเทศ หรือหนึ่งจีนหนึ่งไต้หวัน หรือการสถาปนารัฐอิสระไต้หวัน ส่วนสหรัฐฯ ประกาศว่าสหรัฐฯ “ยอมรับว่าชาวจีนทุกคนที่อยู่ในแต่ละฝั่งของช่องแคบไต้หวันนั้นคงหลักการว่ามีจีนเพียงจีนเดียว และหลักการว่าไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีน” สหรัฐฯ จะไม่ทำทลายจุดยืนดังกล่าว

แต่สนับสนุนให้มีการจัดการประเด็นไต้หวันอย่างสันติวิธี และแสดงเจตนาว่าสหรัฐฯ จะถอยนอกรำล้อม
สหรัฐฯ ที่ยังคงประจำการอยู่ออกจากไต้หวัน (Office of the Historian, U.S. Department of
State, 2016c)

ตลอดการเจรจาผู้นำจีนกล่าวอย่างชัดเจนว่าจีนจะไม่ยอมปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ
ไปสู่ภาวะปกติราบไต่ที่รัฐบาลวอชิงตันยังรักษาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกับไต้หวัน
ส่วนประธานาธิบดีนิกสันกล่าวว่าสหรัฐฯ ไม่สนับสนุนการสถาปนาไต้หวันเป็นรัฐอิสระแต่อย่างใด
สรุปได้ว่า หลักการของ Shanghai Communique ได้วางรากฐานสำหรับการสถาปนาความสัมพันธ์
ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างสหรัฐฯอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน และการยุติ
ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสหรัฐฯ กับไต้หวันซึ่งเกิดขึ้นในปี 1979 สมัยประธานาธิบดีจิมมี
คาร์เตอร์ (ดำรงตำแหน่ง 1977-1981) ตรงกับสมัยผู้นำจีนเติ้ง เสี่ยวผิง (ดำรงตำแหน่ง 1978-1992)
(Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016b, 2016c)

2.4 ความสัมพันธ์ทวิภาคีในกรอบระเบียบโลกใหม่

ประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯกับจีนในยุคสงครามเย็น
คือ การดำเนินไปของความสัมพันธ์ทวิภาคีที่มีฉากหลังเป็นการก่อร่างสร้างใหม่ของระเบียบโลก
หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การที่จีนเข้าร่วมกับระเบียบโลกใหม่ดังกล่าวทำให้ภาพลักษณ์ของจีน
ในสังคมระหว่างประเทศเปลี่ยนไปจากรัฐปฏิวัติหรือรัฐมุ่งขยายอำนาจมาเป็นประเทศธรรมดาตั้งแต่
ช่วงต้นทศวรรษที่ 1970s เมื่อจีนกลายมาเป็นหุ้นส่วนของประเทศมหาอำนาจที่ครองความเป็นผู้นำ
(status quo powers) เช่น สหรัฐฯ และประเทศยุโรปตะวันตกจากการเข้าร่วมองค์การ
สหประชาชาติและสถาบันระหว่างประเทศอื่น ๆ การมีนโยบายใกล้ชิดสหรัฐฯ รวมถึงเป็นพันธมิตร
ในทางพฤตินัยกับยุโรปตะวันตกในการคานอำนาจกับสหภาพโซเวียต ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีน
กับโลกตะวันตกกลับสู่สภาวะปกติ (Zhang, 2011, pp. 774-775)

จากความล้มเหลวในการยับยั้งสงครามโลกทั้งสองครั้ง จึงเกิดความคิดในการสถาปนา
องค์การระหว่างประเทศใหม่ในนาม the United Nations หรือองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีประเทศ
ผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 จำนวน 4 ประเทศ (the Big Four) คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร
สหภาพโซเวียต และสาธารณรัฐจีน เป็นผู้ริเริ่มการร่างกฎบัตรสหประชาชาติในปี 1944 มีผลบังคับใช้
ในปี 1945 และมีสมาชิกแรกเริ่ม 51 ประเทศ (United Nations, 2020) โครงสร้างขององค์การ
สหประชาชาติมีระบบการตัดสินใจระหว่างประเทศ 2 ส่วน คือ the General Assembly
หรือที่ประชุมสมัชชาใหญ่ และ the Security Council หรือคณะมนตรีความมั่นคง ที่ประชุมสมัชชาใหญ่
เป็นที่ที่สมาชิกองค์การสหประชาชาติเข้าร่วมได้บนพื้นฐานของหลักความเท่าเทียมของรัฐ โดยหนึ่งรัฐ

มีหนึ่งเสียงในการลงมติใด ๆ และในส่วนของคณะมนตรีความมั่นคงมีประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศ เข้าร่วมเป็นสมาชิกถาวรซึ่งมีสิทธิในการออกเสียงยับยั้ง (veto) ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต และจีน นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่น ๆ ที่เข้ามาเป็นสมาชิกหมุนเวียน คณะมนตรีความมั่นคงเป็นกลุ่มที่รับหน้าที่ในการพิทักษ์สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ (Klssinger, 2014, p. 280)

ในระหว่างการสถาปนาองค์การสหประชาชาติ ท้ายที่สุดแล้วความสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกากับจีนส่งผลต่อโครงสร้างขององค์การสหประชาชาติด้วย จีนที่ถูกระบุนไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติหมายถึงสาธารณรัฐจีน แต่ปัจจัยต่าง ๆ ทำให้สหรัฐฯ ต้องพิจารณาสถานะความเป็นสมาชิกสหประชาชาติของผู้แทนจีนเสียใหม่ เช่น การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 และความขัดแย้งยาวนานระหว่างจีนแผ่นดินใหญ่กับจีนไต้หวันในการชิงตำแหน่งการเป็นรัฐบาลจีนอันชอบธรรมเพียงหนึ่งเดียว ทำให้มีการยกข้อเท็จจริงที่ว่าจีนตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติมีการอ้างสิทธิ์โดยประเทศสองประเทศ (National Policy Panel, 1966, p. 705) A National Policy Panel คณะทำงานพิเศษที่จัดตั้งโดย the United Nations Association of the United States of America จัดทำรายงานในปี 1966 ซึ่งศึกษาและเสนอแนะทางนโยบายสำหรับรัฐบาลสหรัฐฯ ต่อประเด็นสมาชิกภาพของจีนแผ่นดินใหญ่และจีนไต้หวันในองค์การสหประชาชาติ คณะทำงานระบุว่าสหรัฐฯ ควรสนับสนุนให้ทั้งสองจีนได้เป็นสมาชิกในสมัชชาใหญ่ แต่ปัญหาคือการมีที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ถ้ารัฐบาลปักกิ่งไม่ยอมรับแนวทางการมีสองจีนของการประชุมสมัชชาใหญ่ ก็ให้ระงับการพิจารณาที่นั่งของจีนแผ่นดินใหญ่ในคณะมนตรีความมั่นคงไว้ก่อน

คณะทำงานแสดงความคิดเห็นด้วยว่าควรให้จีนแผ่นดินใหญ่ได้มีความคุ้นเคยกับการปฏิสัมพันธ์ในสังคมนานาชาติ เพื่อให้จีนลดแนวคิดสุดโต่งและสนับสนุนสันติภาพได้มากขึ้น การที่จีนมีดินแดนกว้างใหญ่ไพศาลและประชากรร่วม 700 ล้านคนทำให้จีนเป็นส่วนหนึ่งในระบบการเมืองระหว่างประเทศอย่างปฏิเสธไม่ได้ เนื่องจาก “มีพลังมากเกินไปที่จะพยายามเพิกเฉย และมีความสำคัญมากเกินไปที่จะอยู่อย่างโดดเดี่ยว” (“too formidable to attempt to ignore, and too important to remain in isolation”) (National Policy Panel, 1966, p. 706) สมาชิกองค์การสหประชาชาติในขณะนั้นเริ่มมีความคิดเห็นไปในทางสนับสนุนให้จีนแผ่นดินใหญ่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสหประชาชาติมากขึ้น ๆ ด้วยเหตุผลว่าการที่จีนโดดเดี่ยวตนเองน้อยลง และมีส่วนร่วมกับการเมืองระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ที่จะรักษามลประโยชน์แห่งชาติสมาชิกได้ด้วย โดยน่าจะช่วยให้ประชาคมโลกรับมือกับปัญหาการเมืองที่รัฐบาลปักกิ่งมีส่วนสนับสนุน เช่น สงครามเวียดนามได้ดีขึ้น (National Policy Panel, 1966, p. 718) การที่รัฐบาลปักกิ่งจะมีส่วนร่วมกับสหประชาชาตินั้นอาจประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ แต่สหประชาชาติคงจะทำตามพันธกิจในการรักษาสันติภาพ

และความมั่นคงระหว่างประเทศไม่ได้ ถ้าไม่ได้ประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกอย่างจีนเข้าร่วมด้วย

คณะทำงานตั้งข้อสังเกตว่าจีนไม่มีแนวโน้มจะยอมรับการมีสองจีนในสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ และได้หวังกันว่าจะไม่ยอมรับเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ สมาชิกองค์การสหประชาชาติจำนวนมาก (จาก 119 ประเทศซึ่งเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดในขณะนั้น) ให้การยอมรับรัฐบาลปักกิ่งและไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลไต้หวัน และสมาชิกเหล่านี้เห็นด้วยกับทางเลือกที่ว่าให้จีนแผ่นดินใหญ่มีที่นั่งแทนที่จีนไต้หวัน เมื่อมีการลงคะแนนอย่างเป็นทางการ ตัวเลือกนี้อาจได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งซึ่งทำให้ข้อเสนอของสหรัฐฯ ที่ให้มีสองจีนตกไป (National Policy Panel, 1966, p. 714) สหรัฐฯ ต้องรักษาผลประโยชน์โดยการยังคงให้ความช่วยเหลือบรรดาพันธมิตรในเอเชียจากการถูกจีนคุกคาม แต่ในขณะเดียวกัน ต้องหลีกเลี่ยงไม่ให้ทั้งสหรัฐฯ และจีนคำนวณผิด (mutual miscalculation) ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน อีกนัยหนึ่งคือ สหรัฐฯ จะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติได้ดีที่สุดด้วยนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อสกัดกั้นการรุกรานของจีน โดยในขณะเดียวกันก็ต้องไม่โดดเดี่ยวจีนออกจากประชาคมนานาชาติ (National Policy Panel, 1966, p. 706)

สรุปได้ว่า ในระหว่างที่ประชาคมระหว่างประเทศกำลังก่อสร้างระเบียบโลกหลังสงครามเพื่อสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนนั้น มีความพยายามดึงให้จีนคอมมิวนิสต์เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลกนับตั้งแต่สมัยนั้นแล้ว ตลอดศตวรรษที่ 20 โลกได้เห็นการเติบโตขึ้นมามีอำนาจของประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักรที่ปฏิวัติอุตสาหกรรม เป็นผู้นำด้านกองทัพเรือ และชนะสงครามโลกทั้งสองครั้ง สหรัฐฯ ที่เล็กโดดเดี่ยวตนเอง เข้าร่วมและชนะสงครามโลกทั้งสองครั้งเช่นกัน สหราชอาณาจักรและสหรัฐฯ ร่วมกันสนับสนุนการค้าเสรี ก่อนขยับขยายไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์และสถาบันพหุภาคี นำไปสู่การสร้างระเบียบโลกแบบเสรีนิยมที่สนับสนุนการเปิดตลาด สถาบันระหว่างประเทศ ความมั่นคงแบบร่วมมือ และหลักนิติรัฐ (Ikenberry, 2012, p. 2)

สหรัฐฯ มีบทบาทสำคัญในการจัดการระเบียบโลกดังกล่าวเพื่อสนับสนุนระบบการเมืองทุนนิยมเสรีในช่วงสงครามเย็น (Ikenberry, 2012, p. 2) ซึ่งระเบียบโลกที่นำโดยสหรัฐฯ นั้นมีองค์ประกอบสำคัญ 3 อย่าง คือ balance การถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งในช่วงสงครามเย็นเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสองขั้วอำนาจ (bipolarity) คือสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต องค์ประกอบที่สอง คือ command การใช้อิทธิพลและอำนาจของประเทศมหาอำนาจในการโน้มน้าวให้ประเทศอื่นปฏิบัติตามเพื่อสร้างระเบียบ อาจจะทำด้วยการบังคับ การต่อรอง หรือการต่างตอบแทนแล้วแต่กรณี และองค์ประกอบที่สาม คือ consent มีการกำหนดกฎเกณฑ์และก่อตั้งสถาบันที่มีขั้นตอนการปฏิบัติซึ่งเป็นที่ตกลงร่วมกัน กฎเกณฑ์และสถาบันเหล่านี้ทำหน้าที่กำหนดสิทธิประโยชน์และข้อจำกัดในการใช้อำนาจของประเทศต่าง ๆ ที่ผูกพันตนเองเข้ากับกฎเกณฑ์และสถาบันเหล่านั้นอย่างสมัครใจ

(Ikenberry, 2012, pp. 13-15) เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ เข้าไปบริหารจัดการเยอรมนี และญี่ปุ่นเพื่อสร้างประเทศขึ้นมาใหม่ให้กลายเป็นรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย และผนวกรวมทั้งสองประเทศให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบโลกใหม่ที่นำโดยสหรัฐฯ เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของอดีตประเทศผู้ก่อสงคราม (Ikenberry, 2012, p. 21) ดังนั้น สหรัฐฯ จึงพยายามเปิดฉากความสัมพันธ์กับจีนแผ่นดินใหญ่ และผนวกรวมจีนเข้ามาในระเบียบโลกใหม่นี้ ด้วยเหตุผลในการลดโอกาสที่จีนจะเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์หรือคุกคามประเทศเพื่อนบ้าน

การลงคะแนนเสียงของสมาชิกใหญ่องค์การสหประชาชาติเพื่อตัดสินแก้อื้อสำหรับผู้แทนจีนเกิดขึ้นในปี 1971 ช่วงเดียวกับที่ Kissinger เดินทางเยือนจีนครั้งที่สอง ผลการลงคะแนนคือผู้แทนจีนแผ่นดินใหญ่ได้แก้อื้อในสหประชาชาติแทนที่ผู้แทนไต้หวัน สหรัฐฯ ไม่สามารถป้องกันไม่ให้ไต้หวันเสียสมาชิกภาพได้ แต่สหรัฐฯ ก็สนับสนุนให้ผู้แทนจีนได้เป็นส่วนหนึ่งของสหประชาชาติ และได้เป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งถือเป็นชัยชนะทางการทูตครั้งใหญ่ของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016c) ในระหว่างระยะเวลาที่ Kissinger เดินทางหารือกับจีนเพื่อปูทางไปสู่การเยือนจีนอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีนิกสัน ประธานาธิบดีนิกสันได้ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ของตนให้เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำไต้หวันในขณะนั้น ทราบในกรณีต้องอธิบายให้รัฐบาลไต้หวันทราบต่อไปว่าในอีกหลายปีต่อจากนั้นนโยบายต่อจีนของอเมริกาจะเปลี่ยนจุดให้ความสำคัญจากไทเปมาเป็นปักกิ่ง (Kissinger, 2012, p. 263) สิ่งที่ประธานาธิบดีนิกสันกล่าวกับทูตสหรัฐฯ ประจำไต้หวัน คือ “เราจะต้องระลึกไว้เสมอและพวกเขา [ไทเป] ต้องเตรียมพร้อมสำหรับข้อเท็จจริง ว่าต่อจากนี้จะมีกระบวนการเป็นขั้นเป็นตอน และมีความสัมพันธ์ที่เป็นสภาวะปกติมากขึ้นกับอีกฝ่ายหนึ่ง คือจีนแผ่นดินใหญ่ เพราะผลประโยชน์ของเราทำให้ต้องเป็นเช่นนี้ ไม่ใช่เพราะพวกเราชอบพวกเขาแต่เป็นเพราะพวกเขาอยู่ตรงนั้น.... และเพราะสถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วอย่างมาก” (“Conversation Between President Nixon and the Ambassador to the Republic of China (McConaughy), as cited in Kissinger, 2012, pp. 263-264)

2.5 ความสัมพันธ์สหรัฐฯ - จีน และความสัมพันธ์สหรัฐฯ - ไต้หวัน

การออกแถลงการณ์ร่วม the Shanghai Communique ในปี 1972 นำไปสู่การที่สหรัฐฯ ยุติความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวัน และสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนแทนในปี 1979 เพื่อแสดงการยอมรับหลักการจีนเดียว และในปีเดียวกัน สหรัฐฯ และจีนออกแถลงการณ์ร่วมที่มีสาระสำคัญคือจะมีการปรับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันให้กลับสู่สภาวะปกติ (Kissinger, 2012, p. 380) นอกจากนี้ เมื่อสหภาพโซเวียตบุกอัฟกานิสถานในปี 1979 ก็ทำให้สหรัฐฯ กับจีน

ร่วมมือกันทางทหารมากขึ้น (Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016a) บทความปี 1980 มีการตั้งข้อสังเกตว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้นมีความ “ใกล้ชิด เป็นกิจจะลักษณะ และแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น” (“The thickening, businesslike, cordial Sino-American tie”) (Terrill, 1980, p. 110) และความกังวลของสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 – 1960s พิสูจน์แล้วว่าไม่เป็นความจริง กล่าวคือ รัฐบาลปักกิ่งไม่พยายาม “ทำลายสหประชาชาติ” (“wreck the UN”) และไม่ใช้คณะผู้แทนทางการทูตของตนในเมืองนิวยอร์ก หรือกรุงวอชิงตันในการล้มล้างสหรัฐฯ (Terrill, 1980, p. 108)

อย่างไรก็ดี สหรัฐฯ ก็ไม่ได้ยุติความสัมพันธ์กับไต้หวันโดยสิ้นเชิง ในปี 1979 นั้นเอง สภาคองเกรสได้ออกกฎหมาย Taiwan Relations Act ซึ่งมีสาระสำคัญคือ สหรัฐฯ ให้สิทธิประโยชน์แก่ไต้หวันเทียบเท่ารัฐอธิปไตยทั่วไปแม้ว่าไต้หวันจะไม่มีสถานะเป็นรัฐแล้วก็ตาม และยกระดับให้ไต้หวันเป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ (Asia for Educators, 2009; Reuters, 15 November 2009) นอกจากนี้ สหรัฐฯ สัญญาว่าจะให้การสนับสนุนในด้านการป้องกันประเทศเพื่อให้ไต้หวันสามารถ “รักษาความสามารถที่เพียงพอในการป้องกันตนเอง” (“maintain a sufficient self-defense capability”) เหตุผลมาจากในครั้งออกแถลงการณ์ร่วม the Shanghai Communique จีนไม่สัญญาว่าจะไม่ใช้กำลังกับไต้หวันเพื่อผนวกรวมไต้หวันกลับเข้ามาเป็นส่วนเดียวกับจีน โดยจีนมองว่าประเด็นเรื่องไต้หวันเป็นเรื่องภายในประเทศที่จีนไม่มีหน้าที่ต้องสัญญากับสหรัฐฯว่าจะทำหรือไม่ทำอะไรกับไต้หวัน ด้วยเหตุนี้ ชาวอเมริกันและสภาคองเกรสส่วนหนึ่งจึงเห็นว่าสหรัฐฯ มีพันธกรณีทางศีลธรรมในการช่วยไต้หวันปกป้องตนเอง และเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือว่าสหรัฐฯ จะเป็นผู้ประกันสันติภาพในภูมิภาคเอเชียได้ซึ่งเป็นประโยชน์ในเชิงยุทธศาสตร์ต่อสหรัฐฯ ต่อไป ในอนาคตอีกด้วย การตรากฎหมาย Taiwan Relations Act ทำให้รัฐบาลจีนไม่พอใจอย่างมาก และประเด็นไต้หวันยังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในสมัยประธานาธิบดีคนต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน (Asia for Educators, 2009)

2.6 สิทธิมนุษยชนกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

ในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 จนถึงสงครามเย็น สหรัฐฯ กลายมาเป็นประเทศที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด และใช้อำนาจและอิทธิพลดังกล่าวในการสร้างระเบียบระหว่างประเทศ เปลี่ยนระเบียบการปกครองด้วยการถ่วงดุลอำนาจของโลกยุโรปตะวันตกเป็นระเบียบที่เชื่อมโยงกันผ่านการเป็นหุ้นส่วน พันมิตร สถาบัน และการต่อรองแลกเปลี่ยนซึ่งตั้งอยู่บนฐานของข้อตกลงระหว่างประเทศที่มุ่งสร้างตลาดเสรี การสนับสนุนประชาธิปไตย ต่อต้านลัทธิอำนาจนิยมและคอมมิวนิสต์ ทำให้ในช่วงปี 1944-1951 เกิดสถาบันพหุภาคีมากมายที่สหรัฐมีส่วนร่วมก่อตั้ง (Ikenberry, 2012,

p. 159) เช่น องค์การสหประชาชาติ ฉันทามติ Bretton Woods เพื่อป้องกันการเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่จะนำไปสู่การก่อสงครามระหว่างประเทศ หลักการดังกล่าวนำไปสู่การก่อตั้ง International Monetary Fund (IMF) หรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศ World Bank หรือธนาคารโลก ซึ่ง IMF ทำหน้าที่สนับสนุนความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศ สนับสนุนนโยบายการเงิน และการบริหารหน่วยเงินตราของแต่ละประเทศให้มีเสถียรภาพซึ่งจะส่งเสริมการค้าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่วนธนาคารโลกจะทำงานร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อให้คำปรึกษาเชิงนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและเงินทุนเพื่อให้ประเทศนำไปขยายผลเพื่อลดความยากจน นอกจากนี้ธนาคารโลกยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถนะของภาคเอกชนภายในแต่ละประเทศอีกด้วย (The International Monetary Fund, 2019; The World Bank, 2020)

ทั้งนี้ ระเบียบโลกที่นำโดยสหรัฐฯ นั้นให้ความสำคัญกับความมีเสรีภาพในทางสังคมด้วย นั่นคือสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวหน้า (human rights and progressive change) ในกฎบัตรสหประชาชาติมีการระบุถึงสิทธิมนุษยชนไว้ด้วย กล่าวคือ ในอารัมภบทระบุว่าสมาชิก “ได้ตั้งเจตจำนง ... ที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูล ในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์บุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย ” (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2537) นอกจากนี้ยังมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองในเดือนธันวาคม ปี 1948 เป็นความเข้าใจทั่วไปในตอนนั้นว่าระเบียบโลกที่นำโดยสหรัฐฯ การเปลี่ยนให้เป็นตะวันตก (Westernization) การบูรณาการทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางการเมืองล้วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน เมื่อรวมทั้งหมดนี้จะก่อให้เกิดระบบโลกเพียงระบบเดียวที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของทุกคนได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระเบียบโลกเสรีนิยมและการพัฒนาสังคมให้ทันสมัยล้วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน (Ikenberry, 2012, p. 191)

นอกจากนี้ ตั้งแต่ตอนท้ายของสงครามเย็นจนกระทั่งสงครามเย็นสิ้นสุดลงพบว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ มีการอ้างหลักการสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ๆ เช่น ในสมัยประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ได้ผนวกหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ประธานาธิบดีคาร์เตอร์ได้กล่าวในพิธีสาบานตนเพื่อเข้ารับตำแหน่งในปี 1977 ว่า “เพราะว่าพวกเรามีเสรี พวกเราจึงไม่สามารถเพิกเฉยต่อชะตากรรมของเสรีภาพในที่อื่น ๆ ได้ สำนักทางศีลธรรมของเรากำหนดอย่างชัดเจนว่าเราต้องให้สิทธิพิเศษแก่สังคมต่าง ๆ ที่ให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคลเช่นเดียวกันกับเรา ” (Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016a) คำอธิบายของนักคิดสายทฤษฎีเสรีนิยมอย่าง G. John Ikenberry สำหรับปรากฏการณ์นี้คือ การผนวกรวมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาในระเบียบโลกด้วยนั้นเป็นผลจากการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ว่าการมีชุดคุณค่าร่วมกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิ

มนุษยชน ความมั่นคงร่วม (collective security) และการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบจำเป็นในการสร้างสันติภาพและเลี่ยงการกลับไปทำสงคราม (Ikenberry, 2012, p. 191) ในขณะที่คำอธิบายของนักคิดแนวทฤษฎีสัจนิยมอย่าง John J. Mearsheimer ระบุว่า การดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ มีพื้นฐานทางตรรกะมาจากแนวคิดสัจนิยมมาตลอด เพียงแต่การขอเสียงสนับสนุนจากการเมืองภายในจำเป็นต้องใช้ภาษาแนวเสรีนิยมเพราะตรงกับแนวคิดการเมืองโลกในแง่ดีของอเมริกันชนมากกว่า (Mearsheimer, 2014, pp. 23-26) ส่วนคำอธิบายของนักคิดสำนักอังกฤษคือ การให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของสังคมนระหว่างประเทศโดยมีโลกตะวันตกเป็นผู้นำและยึดโยงกันด้วยชุดคุณค่าด้านสิทธิมนุษยชนและเสรีประชาธิปไตย และยังเป็นพัฒนาการของแนวคิดมาตรฐานของอารยธรรม ในการตัดสินว่ารัฐใดควรคบค้าสมาคมด้วยนั้นได้ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับความพร้อมในการเปิดตลาด และความสามารถในการพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน กล่าวได้ว่าหลักสิทธิมนุษยชนกลายเป็นสถาบันหรือแนวปฏิบัติทางสังคมที่มีความถาวรพอสมควรซึ่งเพิ่มเข้ามาในโลกยุคใหม่ (Post-Westphalian world) เคียงคู่กับสถาบันหรือแนวปฏิบัติของโลกดั้งเดิม (Westphalian world) เช่น หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ หลักบูรณภาพของดินแดน การถ่วงดุลอำนาจ การทูต กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น (Buzan, 2014, pp. 17-18; Zhang, 2011, pp. 773-774)

ในส่วนของผู้นำจีน ประธานาธิบดีเหมา เจ๋อตงในช่วงบั้นปลายของชีวิตได้มีแนวคิดโน้มเอียงไปในทางท้าทายการออกแบบระเบียบโลกโดยสหรัฐฯ และเน้นย้ำความสำคัญของการวางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของจีนเพื่อการนี้ ผู้นำจีนที่สืบทอดตำแหน่งจากประธานาธิบดีเหมา เจ๋อตงต่างมี ความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน เชื่อมมั่นว่าจีนมีพลังและศักยภาพเพียงพอ แต่ไม่เชื่อว่าจีนจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้จากการยึดมั่นในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์เพียงอย่างเดียว ส่งผลให้ผู้นำต่าง ๆ มุ่งให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภายในประเทศ กระแสการปฏิรูปคลื่นใหม่นี้จะพาจีนให้เชื่อมโยง กับกระแสเศรษฐกิจและการเมืองโลกซึ่งเป็นวิสัยทัศน์เดิมของ นายกรัฐมนตรีโจว เอินไหล แต่ผู้ที่นำการปฏิรูปภายในประเทศจนเป็นผลสำเร็จก็คือ นายเติ้ง เสี่ยวผิง ผู้นำคนสำคัญของจีน (Kissinger, 2012, p. 320)

2.7 การปฏิรูปเศรษฐกิจและการเปิดประเทศของจีนสู่ระเบียบโลกทางเศรษฐกิจสมัยตั้ง เสี่ยวผิง

หลังการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการของสหรัฐฯ กับจีนในเดือนมกราคม ปี 1979 ทั้งสองประเทศก็ลงนามทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีระหว่างกันในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน (Morrison, 2017, p. 2) จึงถือได้ว่าความร่วมมือดังกล่าวเป็นรากฐานของความสัมพันธ์อันดีของทั้งสองฝ่าย สหรัฐฯ สนับสนุนให้จีนเปิดตลาดเสรี ในขณะที่ฝ่ายจีนเองก็ต้องการปฏิรูปเศรษฐกิจ

เพื่อแก้ปัญหาเงินเพื่อเรือร้าง และมองว่าการปรับตัวเองเข้าสู่ตลาดโลกนั้นเป็นหนทางแก้ทางเดียว (Gewirtz, 2016) จีนจึงเริ่มปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นทุนนิยมตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 Kissinger บันทึกว่าในงานเลี้ยงปี 1979 นายเติ้ง เสี่ยวผิงแสดงความคิดเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องสำคัญสำหรับประเทศที่มีขนาดใหญ่มาก ๆ มีประชากรจำนวนมาก และในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันมาก นายเติ้ง เสี่ยวผิงบอกด้วยว่าต้องมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในจีน นักศึกษาจีนหลายหมื่นคนต้องได้ไปเรียนที่ต่างประเทศ “เราไม่มีอะไรต้องกลัวการศึกษาแบบตะวันตก” (“We have nothing to fear from Western education”) และการเอาใจเอาเปรียบจากการปฏิวัติวัฒนธรรมจะต้องยุติโดยสิ้นเชิง (Kissinger, 2012, p. 330; Zhang, 2011, p. 776)

การปฏิรูปเศรษฐกิจของจีนซึ่งนำโดยนายเติ้ง เสี่ยว ผิง เริ่มตั้งแต่ปี 1978 โดยศึกษาจากบทเรียนของนโยบายปฏิรูปที่ผ่านมาของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และนโยบายปฏิรูปของประเทศยุโรป ตะวันออกสมัยก่อนกลายเป็นประเทศสังคมนิยม (สุรชัย ศิริไกร, 1992; Kissinger, 2012, p. 401) ปัญหาที่จีนประสบอยู่ขณะนั้นย่ำแย่มาก โครงการเกษตรกรรมรวมไม่สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอต่อการบริโภคในประเทศ นอกจากนี้ การตัดสินใจแบบรวมศูนย์ทำให้ไม่มีการผลิตโดยเน้นคุณภาพหรือการสร้างนวัตกรรม เมื่อไม่มีแรงจูงใจของตลาดทำให้ผลิตสินค้าที่ประชาชนไม่ต้องการอย่างสิ้นเกิน ส่วนสินค้าที่เป็นที่ต้องการจริง ๆ กลับขาดแคลน เจตนาารมณในการสร้างสังคมที่ไม่มีชนชั้นกลับทำให้แบ่งชนชั้นอย่างเด่นชัดและเกิดความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงมากขึ้น (Kissinger, 2012, pp. 396 - 397) การปฏิรูปของนายเติ้ง เสี่ยวผิง หรือที่เรียกว่า “Reform and Opening Up” คือ “การใช้แรงจูงใจแก่เกษตรกรและชาวนาในชนบท การทดลองใช้กลไกการตลาดแบบค่อยเป็นค่อยไปและการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสำหรับการลงทุนของต่างชาติ ที่สำคัญคือ พรรคคอมมิวนิสต์ยังคงรักษาอำนาจควบคุมทางการเมืองอยู่ในมืออย่างเหนียวแน่นเพื่อที่จะควบคุมนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้อยู่ในทิศทางที่รัฐบาลต้องการได้” (สุรชัย ศิริไกร, 1992) จากระบบเศรษฐกิจที่มาจากวางแผนและควบคุมจากส่วนกลาง จีนค่อย ๆ เปลี่ยนมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบกึ่งคอมมิวนิสต์โดยนำกลไกตลาดเข้ามาผสมผสาน (สมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-จีน, 2561) นอกเหนือไปจากด้านเกษตรกรรม นายเติ้ง เสี่ยวผิง ยังวางนโยบายพัฒนาประเทศจีนให้ทันสมัยในด้านอุตสาหกรรม การทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมเป็น 4 ด้านหรือที่เรียกว่า นโยบายสี่ทันสมัย ทำให้จีนจำเป็นต้องเปิดประเทศและติดต่อสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ มากขึ้นเพื่อนำเทคโนโลยีโดยเฉพาะจากตะวันตกเข้ามาพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่จีนได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐฯ ในปี 1979 อีกด้วย (จารุวัฒน์ ขาดิประเสริฐ, 2531)

ในเวลาไล่เลี่ยกัน ทั้งสองประเทศต่างมอบสถานะชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง หรือ Most-Favored Nation (MFN) ให้แก่กันในปี 1980 (Morrison, 2017, p. 2) สถานะ MFN หมายถึง “การปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าจากทุกประเทศสมาชิกอย่างเท่าเทียมกัน โดยประเทศสมาชิกใดให้สิทธิ

ประโยชน์อย่างดีที่สุดแก่ประเทศสมาชิกใดประเทศหนึ่งของ WTO [องค์การการค้าโลก] จะต้องให้สิทธิประโยชน์ในระดับเดียวกันกับประเทศสมาชิกอื่นด้วย โดยทันทีและไม่มีเงื่อนไข” (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, ม.ป.ป.)

การปฏิรูปทางเศรษฐกิจของจีนทำให้การค้าระหว่างจีนกับสหรัฐฯ เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง สหรัฐฯ และจีนได้สถาปนาเวทีหารือทวิภาคีของเจ้าหน้าที่ระดับสูงตั้งแต่ปี 1983 ในชื่อ U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade หรือ JCCT มีการจัดประชุมทุกปี และเน้นเจรจาหรือเกี่ยวกับการค้าและการลงทุนระหว่างกัน (Morrison, 2017, p. 53) ในปี 1984 สหรัฐฯ กลายเป็นคู่ค้าที่ใหญ่ที่สุดอันดับที่สามของจีน ตามหลังเพียงญี่ปุ่น และฮ่องกงซึ่งขณะนั้นเป็นอาณานิคมของอังกฤษ (Wang, 2013) นอกจากนี้ จีนยังเข้าร่วมระเบียบโลกใหม่ด้านเศรษฐกิจ โดยในปี 1980 จีนเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF และธนาคารโลก หรือ World Bank นับว่าเป็นการปรับมุมมองด้านลบที่เคยมีต่อชาวต่างชาติที่เคยคุกคามและรุกรานจีนในช่วงศตวรรษที่ 19 และเป็นการละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองที่จีนเคยใช้มานานหลายร้อยปีเพื่อให้สามารถกู้เงินจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังเพื่อรับเงินลงทุนจากต่างประเทศสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones) ซึ่งจีนตั้งขึ้นตามเมืองท่าต่าง ๆ (Kissinger, 2012, p. 401)

ในช่วงที่จีนปฏิรูปและเปิดประเทศนั้น นักวิชาการสำนักอังกฤษไม่ได้สนใจศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสังคมระหว่างประเทศมากนัก เพราะเป็นช่วงเริ่มต้นของจีนในกระบวนการผนวกตนเองเข้ามาอยู่ในสังคมระหว่างประเทศจึงยังไม่เห็นพัฒนาการอย่างชัดเจน นอกจากนี้ นักวิชาการสำนักอังกฤษบางส่วนยังคงมองความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสังคมระหว่างประเทศในแง่ลบ เช่น Coral Bell ตั้งข้อสังเกตว่าแม้ว่านโยบายต่างประเทศของจีนเปลี่ยนไปในทางบวกมากขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปและเปิดประเทศ แต่การมองระเบียบโลก (world order) ของจีนยังคงได้รับอิทธิพลของแนวคิด Marxist ตรงที่เชื่อว่าสถานะของรัฐจะลดความสำคัญลงจนหมดไปในที่สุดซึ่งจะทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับสังคมระหว่างประเทศใช้ไม่ได้อีกต่อไป (Bell, 1984, as cited in Zhang, 2011, p. 776) John Vincent ในหนังสือ Human Rights and International Relations ซึ่งตีพิมพ์ในปี 1986 วิเคราะห์ว่าจีนมีแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ต่างจากโลกตะวันตก เพราะมีฐานคิดมาจากคำสอนของขงจื้อ (Confucian) และแนวคิด Marxist ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของส่วนรวม (collective rights) มากกว่าสิทธิของปัจเจกบุคคล (individual rights) (Vincent, 1986, as cited in Zhang, 2011, p. 776)

ในปี 1986 จีนได้ยื่นสมัครอย่างเป็นทางการเพื่อเข้ามาเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ GATT โดย GATT เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่วางกฎเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการดำเนินความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่าง

ประเทศมีผลตั้งแต่ปี 1948 ซึ่งหลังจากนั้นเป็นต้นมา GATT กลายมาเป็นเวทีหลักในการเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้า การลดการกีดกันทางการค้า และการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ (Power, 1994) จีนเป็นหนึ่งในประเทศคู่สัญญา (contracting party) ของ GATT ต่อมาในปี 1971 เมื่อสหประชาชาติรับจีนแผ่นดินใหญ่เข้ามาเป็นสมาชิกแทนที่จีนไต้หวัน GATT ก็ได้ถอนสมาชิกภาพของไต้หวันไปเช่นกัน แต่ในตอนนั้นจีนไม่ประสงค์เข้าร่วม GATT เพราะมองว่าเป็น “สมาคมของประเทศร่ำรวย” เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่ภายหลังจีนสนใจสมัครเป็นสมาชิก GATT สอดคล้องกับการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเปิดประเทศ ผู้นำจีนในตอนนั้นก็กลัวว่าการไม่เข้าร่วม GATT จะส่งผลเสียทางเศรษฐกิจต่อจีน (Wang, 2013)

การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ GATT ของจีนเป็นการเจรจาที่ต่อเนื่องยาวนาน จน GATT เปลี่ยนสถานะเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) หรือ WTO ในปี 1995 แล้วจีนก็ยังไม่ได้เป็นสมาชิกจนกระทั่งปี 2001 ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ของการเข้ามาเป็นสมาชิก GATT/WTO คือ จีนต้องปฏิรูปเศรษฐกิจให้การเปิดตลาดให้มากขึ้น และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อื่น ๆ ของ GATT/WTO ซึ่งในตอนนั้นสหรัฐฯ ไม่สนับสนุนให้รับจีนเข้ามาเป็นสมาชิก GATT/WTO เพราะสหรัฐฯ เห็นว่าระบบเศรษฐกิจของจีนยังไม่เปิดเสรีเท่าที่ควร (Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016b) นอกจากนี้ ตั้งแต่จีนเปิดตลาดกับสหรัฐฯ ความร่วมมือทางการค้าระหว่างกันเกิดชะงักบ้างจากกรณีสหรัฐฯ ขยายอาวุธให้ไต้หวันตามกรอบกฎหมาย Taiwan Relations Act และต่อมาการเจรจาเพื่อรับจีนเป็นสมาชิก GATT/WTO ก็ชะงักงันเพราะโลกตะวันตกคว่ำบาตรจีนจากกรณีการสังหารหมู่ที่จัตุรัสเทียนอันเหมินในปี 1989

2.8 การรักษาความสัมพันธ์กับจีนท่ามกลางวิกฤต: การสานสัมพันธ์กับไต้หวัน และเหตุการณ์เทียนอันเหมิน

เมื่อนายโรนัลด์ เรแกน เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในปี 1981 เขาแสดงตนว่าจะสืบต่อเจตจำนงของกฎหมาย Taiwan Relation Act โดยสหรัฐฯ จะยังคงขยายอาวุธให้ไต้หวันต่อไป (Council on Foreign Relations, 2016; Kissinger, 2012, pp. 381-382) ซึ่งทำให้จีนไม่พอใจด้วยเหตุว่าการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนกลับไปสู่สภาวะปกติที่สหรัฐฯ ต้องเลิกเข้ามาแทรกแซงประเด็นไต้หวันซึ่งจีนถือว่าเป็นประเด็นภายในประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ Alexander Haig ในสมัยประธานาธิบดีเรแกน มีความคิดเห็นว่าการที่จีนถอยห่างจากโซเวียตนั้นเป็นประโยชน์ต่อยุทธศาสตร์สหรัฐฯ มาก ดังนั้นสหรัฐฯ ควรให้ความสำคัญกับการรักษาสถานะนี้ไว้เป็นอันดับแรก โดยปฏิบัติต่อจีนประหนึ่งพันธมิตรของสหรัฐฯ ดังนั้น Haig จึงหาทางสร้างความเข้าใจระหว่างสหรัฐฯ กับจีนโดยที่สหรัฐฯ สามารถขยายอาวุธให้ทั้งไต้หวันและจีน

(Kissinger, 2012, p. 382; Levine, 1983, p. 30) ประกอบกับทางฝ่ายจีนที่ต้องการรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ต่อไป จึงนำไปสู่การออกแถลงการณ์ร่วม Third Communique ในวันที่ 17 สิงหาคม 1982 ซึ่งกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของ “สถาปัตยกรรมพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน” (“basic architecture of the U.S.-China relationship”) ที่การหารือระดับสูงและการออกแถลงการณ์ร่วมในเวลาต่อ ๆ มาต่างอ้างอิงภาษาในแถลงการณ์ร่วมฉบับนี้ (Kissinger, 2012, p. 382)

อย่างไรก็ดี แถลงการณ์ร่วมฉบับนี้มีเนื้อหาที่กว้างและกำกวม ในแถลงการณ์กล่าวซ้ำหลักการพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็จีนย้าจุดยืนว่าไต้หวันเป็นประเด็นภายในของจีนซึ่งรัฐบาลต่างชาติล้วนขาดความชอบธรรมในการแสดงบทบาทใด ๆ และสหรัฐฯ ย้าจุดยืนสนับสนุนการแก้ไขประเด็นไต้หวันด้วยสันติวิธี ในส่วนของการขายอาวุธให้ไต้หวันนั้น สหรัฐฯ ระบุในแถลงการณ์ร่วมว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ไม่มีแผนจะทำให้การขายอาวุธแก่ไต้หวันเป็นนโยบายระยะยาว และการขายอาวุธแก่ไต้หวันนั้นจะไม่เกินระดับทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพที่เคยขายให้ในช่วงปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับไต้หวัน รัฐบาลสหรัฐฯ ตั้งใจจะค่อย ๆ ลดการขายอาวุธให้ไต้หวันตลอดระยะเวลาที่จะนำไปสู่การยุติการขายอาวุธโดยสิ้นเชิง (Kissinger, 2012, p. 383) ต่อมาสหรัฐฯหารือกับไต้หวันอย่างลับเพื่อให้ความไว้วางใจไต้หวันในประเด็นต่าง ๆ เช่น สหรัฐฯ จะไม่กำหนดวันเวลาที่แน่นอนที่จะยุติการขายอาวุธให้ไต้หวัน สหรัฐฯ ไม่ได้ตกลงกับจีนว่าจะต้องปรึกษาจีนก่อนขายอาวุธให้ไต้หวัน สหรัฐฯ ไม่ได้เปลี่ยนจุดยืนที่มีต่อกฎหมาย Taiwan Relations Act เป็นต้น รัฐบาลของประธานาธิบดีเรแกนยังตีความแถลงการณ์ร่วม the Third Communique อย่างกว้าง เช่น ตีความว่าการขายอาวุธ (arms sales) ไม่ครอบคลุมการถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfers) เท่ากับว่ารัฐบาลสหรัฐฯ สามารถขายโครงการสนับสนุนทางทหารแก่ไต้หวันในแบบที่รัฐบาลปักกิ่งคาดไม่ถึง (Kissinger, 2012, pp. 384-385)

ในส่วนของเหตุการณ์สังหารหมู่ที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน ปี 1989 ซึ่งเกิดขึ้นในปีแรกของสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู เอช บุช มีที่มาจากประท้วงครั้งใหญ่โดยนักศึกษาคนรุ่นใหม่ ก่อนที่จะมีประชาชนจีนจากหลายภาคส่วนเข้ามาร่วมกันมากขึ้นจนมีรายงานว่าจำนวนผู้ประท้วงอาจสูงถึงหนึ่งล้านคน เป็นการประท้วงเพื่อเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและปัญหาเงินเฟ้อ โดยการปฏิรูปการเมืองและปฏิรูปเศรษฐกิจให้มากขึ้นและต่อเนื่งจากการปฏิรูปในหลังกยุคของผู้นำเหมา เนื่องจากเป็นการประท้วงครั้งใหญ่ทำให้มีสื่อมวลชนชาติตะวันตกให้ความสนใจจำนวนมาก ต่อมาในคืนวันที่ 3 และ 4 มิถุนายน 1989 รัฐบาลปักกิ่งส่งกองทัพมาปราบปรามผู้ประท้วงอย่างรุนแรง รัฐบาลปักกิ่งยืนยันว่ามีผู้บาดเจ็บมากกว่า 3,000 คน และมีผู้เสียชีวิตประมาณ 200 คนซึ่ง 36 คนจากจำนวนนี้เป็นนักศึกษามหาวิทยาลัย แต่ข้อมูลของสื่อตะวันตกซึ่งไม่เชื่อตัวเลขของรัฐบาลปักกิ่ง รายงานว่ามีผู้เสียชีวิตหลายร้อยและอาจจะถึงหลายพันคน (Council on Foreign Relations,

2016; Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016d; Reuters, 15 November 2009)

เมื่อรัฐบาลวอชิงตันทราบข่าวรัฐบาลปักกิ่งปราบปรามผู้ประท้วงที่เรียกร้องเสรีภาพและประชาธิปไตยอย่างรุนแรง ประธานาธิบดีบุชแถลงข่าวในวันรุ่งขึ้นเพื่อประณามเหตุการณ์นองเลือดดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีคำสั่งระงับการทูตคหหรือของเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างสหรัฐฯ กับจีนทุกรายการ และระงับการขายอาวุธให้จีนทั้งหมด ทำให้ความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเข้าสู่ภาวะชะงักงัน (Council on Foreign Relations, 2016; Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016d)

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนไม่ได้ยุติโดยสิ้นเชิง และนักวิชาการสหรัฐฯ บางส่วนมีความคิดเห็นว่าประธานาธิบดีบุชจัดการวิกฤตเทียนอันเหมินได้ไม่ดีเท่าที่ควร Perry Link ศาสตราจารย์กิตติคุณสาขาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัย Princeton กล่าวว่าประธานาธิบดีบุชตอบโต้จีนเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับความโหดร้ายของเหตุการณ์ปราบปรามผู้ประท้วง เป็นเพราะประธานาธิบดีบุชให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำเต็ง เสี่ยวผิง ซึ่งทั้งคู่รู้จักคุ้นเคยกันมาตั้งแต่สมัยบุชเป็นทูตสหรัฐฯ ประจำปักกิ่งอย่างไม่เป็นทางการในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970s (Link, 2018, as cited in Everington, 2018; Westcott & George, 2018) หลังสหรัฐฯ ทราบข่าวเหตุการณ์เทียนอันเหมิน สมาชิกสภาองเกรสเรียกร้องให้คว่ำบาตรจีนเพื่อให้จีนหลุดจากสถานะ Most Favored Nation (MFN) แต่ประธานาธิบดีบุชเพียงให้ระงับการหารหรือระดับสูงกับการขายอาวุธให้จีนเท่านั้น นอกจากนี้ยังส่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ Lawrence Eagleburger และที่ปรึกษาความมั่นคงประจำทำเนียบขาว นายพล Brent Scowcroft เยือนจีนอย่างลับ ๆ เพื่อถนอมความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนในช่วงที่โลกกำลังโดดเดี่ยวจีน (Everington, 2018) จากนั้นในเดือนพฤษภาคม 1990 สหรัฐฯ ขยายสิทธิประโยชน์ตามสถานะ MFN ให้จีนเดือนพฤศจิกายน ปี 1991 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ James Baker เยือนจีนเพื่อสานสัมพันธ์กับจีนใหม่และไม่ได้ทำการใด ๆ เพื่อให้จีนรับประกันว่าจะปรับปรุงประเด็นสิทธิมนุษยชน และในปี 1992 นายกรัฐมนตรีหลี่ เฝิงได้เยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการฟื้นฟูความสัมพันธ์ให้กลับสู่สถานะเดิมได้ภายในสามปีให้หลังจากเหตุการณ์เทียนอันเหมิน (Everington, 2018; The ChinaFile Conversation, 2018)

James Mann จาก Johns Hopkins School of Advanced International Studies แสดงความคิดเห็นว่าการที่ประธานาธิบดีบุชส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงไปเยือนจีนเท่ากับเป็นการบอกผู้นำจีนยุคหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมินว่าไม่ควรถือสาการประนามจากสหรัฐฯ ว่าเป็นเรื่องใหญ่ เมื่อมองย้อนจากปัจจุบันแล้วถือว่าเป็นเรื่องน่าเสียดาย เนื่องจากยุคหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมินนั้นเป็นช่วงเวลา

สำคัญที่สหรัฐฯ มีความได้เปรียบทางการทูตในการจัดการความสัมพันธ์กับจีนมากกว่าสมัยต่อ ๆ มา (Mann, 2018, as cited in The ChinaFile Conversation, 2018)

Wang Dan หนึ่งในผู้นำการประท้วงของนักศึกษาเพื่อประชาธิปไตยซึ่งถูกจับกุมหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมินและถูกเนรเทศไปอยู่สหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 1998 แสดงความคิดเห็นว่าการที่สหรัฐฯ แสดงความเข้าใจและให้การสนับสนุนประชาชนชาวจีนในการเรียกร้องประชาธิปไตยนั้น เป็นพื้นฐานสำคัญของความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างสหรัฐฯ กับจีน แต่ในช่วงเวลาสำคัญ การตัดสินใจของประธานาธิบดีบุชทำให้เห็นว่าความมีหลักการและศีลธรรมของสหรัฐฯ มีขอบเขตเพียงใด (The ChinaFile Conversation, 2018) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักการสิทธิมนุษยชนที่ประธานาธิบดีคาร์เตอร์นำมาผสมผสานกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นไม่สำคัญเท่าการเลี่ยงการเผชิญหน้ากับจีน Wang Dan ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลประธานาธิบดีบุช รวมไปถึงบรรยากาศทางการเมืองในตอนนั้น คาดการณ์ว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการเปิดประเทศของจีนจะทำให้จีนปรับเปลี่ยนไปสู่ประชาธิปไตยอย่างไม่ต้องสงสัย ดังนั้นการจะสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับการเปิดประเทศของจีนสหรัฐฯ จะต้องธำรงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับจีนเอาไว้และลดการเผชิญหน้าให้เหลือน้อยที่สุด และในการจะธำรงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับจีนเอาไว้ นั้น จำเป็นที่จะต้องลดความสำคัญของประเด็นสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ในภาพรวมระหว่างกันตามไปด้วย ซึ่งความคิดดังกล่าวปัจจุบันนี้พิสูจน์แล้วว่าเป็นเพียงความฝัน (The ChinaFile Conversation, 2018)

การที่สหรัฐฯ สานสัมพันธ์กับจีนผ่านการทูตเชิงลับหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมินซึ่งเป็นช่วงที่จีนถูกทั้งโลกโดดเดี่ยวน่าจะเป็นเกร็ดประวัติที่จีนไม่ลืม เอกสารลับของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ซึ่งเปิดเผยในภายหลังระบุว่าประธานาธิบดีบุชในตอนนั้นหวังจะ “บริหารจัดการเหตุการณ์ระยะสั้นในแบบที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและมั่นคงในระยะยาว” Jeffrey Engel ผู้อำนวยการศูนย์ประวัติศาสตร์ประธานาธิบดีจากมหาวิทยาลัย Southern Methodist ชี้ให้เห็นว่าในปี 1991 เมื่อประธานาธิบดีบุชต้องรวบรวมเสียงสนับสนุนในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เพื่อผ่านมติตอบโต้อิรักในสงครามอ่าวเปอร์เซีย จีนไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้งข้อเสนอของสหรัฐฯ (Westcott & George, 2018)

ในระหว่างปี 1989-1992 ที่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่ปรากฏต่อสาธารณะ อยู่ในภาวะชะงักงัน ในปี 1991 รัฐบาลจีนเข้าร่วมระเบียบโลกใหม่ในการรักษาสันติภาพและการส่งเสริมการค้าเสรีอีก 2 รายการ คือ การลงนามในสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (the Nuclear Non-Proliferation Treaty) หรือ NPT และเข้าร่วม Asia-Pacific Economic Cooperation หรือ APEC โดยประนีประนอมให้ไต้หวัน และฮ่องกงเข้าร่วมด้วยในฐานะหน่วยเศรษฐกิจที่แยกต่างหากจากจีนแผ่นดินใหญ่ ไม่ใช่ในฐานะรัฐอิสระ

การพบปะของเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเกิดขึ้นในปี 1992 หลังจากเว้นว่างไปหลายปี ประธานาธิบดีบุชและนายกรัฐมนตรีหลี่ เฝิง พบกันนอกรอบในการประชุมขององค์การสหประชาชาติ แม้ว่าในช่วงเวลานั้น ประธานาธิบดีบุชยังคงอนุมัติการขายอาวุธรอบใหม่ให้ไต้หวัน และแต่งตั้งผู้แทนพิเศษด้านการค้า (Special Trade Representative) ไปประจำไต้หวันอีกด้วย (Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016b)

การสิ้นสุดสงครามเย็นยังได้นำไปสู่การฟื้นคืนกลับมาของสำนักอังกฤษ และในช่วงเวลาเดียวกัน ผลจากการปฏิรูปและเปิดประเทศของจีนทำให้นโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศของจีนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก นักวิชาการสำนักอังกฤษจึงหันมาสนใจศึกษาจีนมากขึ้น David Armstrong กล่าวว่าการผนวกจีนซึ่งเดิมเป็นรัฐปฏิวัติให้เข้ามาสู่สังคมนระหว่างประเทศนั้นเป็นกระบวนการ “ยอมรับและทำตามชุดคุณค่าของสังคมนระหว่างประเทศของรัฐ” (Armstrong, 1993, as cited in Zhang, 2011, p.777)

2.9 สมัยแห่งความร่วมมืออย่างรอบด้าน: การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการค้า

ในปี 1993 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ประกาศนโยบายดำเนินความสัมพันธ์กับจีนโดยการร่วมมืออย่างรอบด้าน (“Comprehensive Engagement”) หรือการร่วมมืออย่างสร้างสรรค์ (“Constructive Engagement”) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ แสวงหาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ทุกอย่างในระดับที่เหมาะสม มุ่งสร้างความไว้วางใจและความตกลงร่วมกันในประเด็นที่ผลประโยชน์ของสหรัฐฯ กับผลประโยชน์ของจีนไปร่วมกันได้ และลดประเด็นที่ผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายอาจไม่ลงรอยกัน (Kamath, 1998, p. 6) ซึ่งไม่แตกต่างจากนโยบายสมัยประธานาธิบดีบุช

สิ่งที่ประธานาธิบดีคลินตันทำแตกต่างออกไปคือ การผนวกเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในการพิจารณาต่อสถานะ Most Favored Nation (MFN) รายปีให้จีน เป็นผลมาจากกลุ่มสิทธิมนุษยชนในสหรัฐฯ เรียกร้องให้รัฐบาลใช้การค้าเป็นแต้มต่อรองให้จีนตื่นตัวและดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น จีนให้ความสำคัญกับสถานะ MFN มากกว่าเพราะการค้ากับสหรัฐฯ ครอบงำสัดส่วน 25% ของการค้าต่างประเทศทั้งหมดของจีน ในขณะที่การค้ากับจีนถือเป็น 2% ของการค้าต่างประเทศทั้งหมดของสหรัฐฯ และสร้างงานที่ใช้ทักษะสูงแก่สหรัฐฯราว 180,000 คน ซึ่งกลุ่มบริษัทต่างของสหรัฐฯ ที่ค้าขายกับจีนต่างลobbypให้รัฐบาลต่อสถานะ MFN แก่จีนโดยไม่มีเงื่อนไข (Kamath, 1998, p. 7; Lampton, 1994, p. 10)

การพบกันระหว่างประธานาธิบดีคลินตันกับประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิงในการประชุมสุดยอดผู้นำ APEC ในเดือนพฤศจิกายน 1993 ทำให้ประธานาธิบดีคลินตันตระหนักได้ว่าจีนนั้นยิ่งใหญ่เกินกว่าจะลงโทษ และมีความสำคัญมากเกินกว่าจะโดดเดี่ยว (Lampton, 1994, p. 15)

ส่งผลให้เมื่อถึงเวลาต่อสถานะในปี 1994 สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในจีนไม่ได้ดีขึ้น สหรัฐฯ ก็ต่อสถานะ MFN ให้จีนโดยไม่ได้เรียกร้องให้ปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด (Kamath, 1998, p. 7; Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016b) ประธานาธิบดีคลินตันเลือกที่จะต่อสถานะ MFN ให้จีนโดยคว่ำบาตรการค้าบางส่วนกับจีนไปพร้อมกันเพื่อเป็นตอบโต้การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจีน เช่น การระงับการนำเข้าอาวุธและเครื่องกระสุนจากจีน และอธิบายว่าการรักษาความสัมพันธ์ทางการค้ากับจีนจะทำให้แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนของอเมริกาเผยแพร่ไปในสังคมจีนได้ง่ายขึ้น ประธานาธิบดีคลินตันแถลงว่า “ผมตัดสินใจว่าสหรัฐฯ ควรต่อสถานะ MFN ให้กับจีน การตัดสินใจนี้ผมเชื่อว่าจะสร้างโอกาสที่ดีที่สุดให้เราวางรากฐานสำหรับความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนที่ยั่งยืน และสำหรับการเพิ่มผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ของเรากับจีน” (Lampton, 1994, p. 8) พร้อมกันนั้นประธานาธิบดีคลินตันยังประกาศให้การสนับสนุนองค์การสาธารณสุขซึ่งทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในจีน และร่วมมือกับบริษัทชั้นนำของสหรัฐฯ ในการกำหนดหลักการทำธุรกิจในจีนอีกด้วย ในคำแถลงเดียวกัน ประธานาธิบดีคลินตันกล่าวด้วยว่า “ดังนั้น ผมเชื่อมั่นว่าคำถามจึงไม่ใช่เราจะยังคงสนับสนุนสิทธิมนุษยชนในจีนต่อไปหรือไม่ แต่เป็นเราจะสนับสนุนสิทธิมนุษยชนในจีนและขยายผลในประเด็นอื่น ๆ ที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อเราอย่างดีที่สุดได้อย่างไร ผมเชื่อมั่นว่าเราสามารถทำได้โดยการร่วมมือกับชาวจีน...เราจะติดต่อกันมากขึ้น เราจะค้าขายกันมากขึ้น เราจะมีความร่วมมือระหว่างประเทศกันมากขึ้น เราจะมี การพูดคุยหารือในประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มข้นและต่อเนื่องมากขึ้น” (Lampton, 1994, p. 8)

ในปี 1995 รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันออกมาประกาศว่าสิทธิมนุษยชนไม่ใช่ปัจจัยเดียวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ แต่ก็ไม่ได้ทิ้งประเด็นดังกล่าวไปโดยสิ้นเชิง Madeleine Albright รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อเยือนปักกิ่งได้เน้นย้ำให้จีนให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) ซึ่งต่อมาจีนลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 1998 แต่ปัจจุบัน (ปี 2020) จีนยังไม่ได้ให้สัตยาบัน (Status of the International Covenant on Civil and Political Rights, 2020)

2.10 การสมัครเป็นสมาชิก WTO ของจีน

คุณูปการของรัฐบาลประธานาธิบดีคลินตันคือการยกเลิกการนำเข้าประเด็นสิทธิมนุษยชนมาเป็นเงื่อนไขในความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีน ทำให้การค้าระหว่างกันเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว ในปี 1993 จีนได้ดุลการค้ากับสหรัฐฯ เป็นมูลค่าสองหมื่นสามพันล้านเหรียญสหรัฐฯ (\$23 billion) ในปี 1994 เพิ่มมาเป็นสองหมื่นเก้าพันห้าหมื่นล้านเหรียญสหรัฐฯ (\$29.5 billion) และในปี 1995 เพิ่มมา

เป็นสี่หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ (\$40 billion) มูลค่าการค้าที่เพิ่มขึ้นได้มีปัญหาคืออื่น ๆ ตามมาด้วยเช่นกัน เช่น อัตราการเติบโตของจีนมีมากกว่าสหรัฐฯ และสหรัฐฯ คอยกดดันให้จีนเปิดตลาดให้เสรีและนำเข้าจากสหรัฐฯ ให้มากขึ้น การที่สหรัฐฯ กล่าวหาว่าจีนละเมิดสิทธิการค้าลิขสิทธิ์ เป็นต้น (Kamath, 1998, p. 8) ข้อกังวลหลักของจีนในตอนนั้นคือการสมัครเป็นสมาชิก WTO ซึ่งสหรัฐฯ ไม่สนับสนุนด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น จีนมีประวัติเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ สหรัฐฯ ต้องการเรียกร้องให้จีนมีความโปร่งใสในการปฏิบัติทางการค้าให้มากขึ้น ซึ่งที่จริงแล้วข้อเรียกร้องของรัฐบาลสหรัฐฯ เป็นแต่่มต่อเพื่อให้จีนยอมในเชิงเศรษฐกิจและการเมืองแก่สหรัฐฯ มากขึ้น (Kamath, 1998, p. 8)

การเข้าร่วมเป็นสมาชิก WTO นั้นเป็นความประสงค์ของทั้งจีนและสหรัฐฯ นักวิเคราะห์หลายคนมองว่าจีนต้องการใช้สมาชิกภาพนี้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปและพัฒนาของจีนเอง (Morrison, 2017, p. 45) สหรัฐฯ ก็ต้องการให้เกิดสิ่งนี้รวมถึงการปฏิรูปตลาดในจีน การส่งเสริมนิติรัฐ นิติธรรม ลดการแทรกแซงของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การผนวกจีนให้เข้ามาในระบบโลกใหม่ทางด้านเศรษฐกิจจะเปิดทางให้สหรัฐฯ ใช้กลไกของ WTO ในการแก้ไขความขัดแย้งทางการค้า เช่น สมมติว่าจีนละเมิดข้อตกลงของ WTO เป็นต้น สิ่งแวดล้อมเหล่านี้เอื้อให้จีนพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของตัวเอง โดยอยู่บนตรรกะของการเปิดเสรี การอิงกฎเกณฑ์ และการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี ซึ่งจะทำการค้าขายกับจีนมีความน่าเชื่อถือ และมีเสถียรภาพมากขึ้นสำหรับสหรัฐฯ

อีกขั้นตอนหนึ่งที่จีนต้องก้าวผ่านไปให้ได้คือการมีความสัมพันธ์อันดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการค้า กับประเทศสมาชิก WTO อื่น ๆ เนื่องจากขั้นตอนหนึ่งของการเข้ามาเป็นสมาชิก WTO โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 1995 คือการตั้งคณะทำงาน (working party) ซึ่งรวมทุกประเทศสมาชิก WTO เข้ามามีส่วนในการพิจารณาว่าประเทศที่สมัครใหม่สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกหรือไม่ หลังจากนั้นประเทศที่สมัครใหม่ต้องเจรจาทวิภาคีกับสมาชิกของคณะทำงานที่แต่ละประเทศเพื่อบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราภาษีศุลกากรและการเข้าถึงตลาดระหว่างกัน โดยสรุปคือ จีนต้องเจรจาเพื่อมอบสถานะและได้รับสถานะ Most Favored Nation (MFN) กับทุกประเทศ ในส่วนของคณะทำงานของจีนตั้งขึ้นในปี 1995 และมีการประชุมหารืออย่างต่อเนื่อง (Accessions: China, 2020)

ในระหว่างเจรจาร่วมทศวรรษนั้น เจ้าหน้าที่จากจีนพยายามให้เหตุผลว่าจีนเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นเกณฑ์ในการเป็นสมาชิก WTO ควรได้รับการผ่อนปรนบ้าง ในขณะที่ทางสหรัฐฯ ยืนยันว่าจีนจะเข้ามาเป็นสมาชิกได้ก็ต่อเมื่อเปิดเสรีทางเศรษฐกิจแล้วเท่านั้น ในปี 1999 นายกรัฐมนตรีหู จิ่นถิงเยือนกรุงวอชิงตัน ดีซี เพื่อหารือกับสหรัฐฯ เกี่ยวกับเงื่อนไขในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก แม้ว่าทางจีนจะยอมปรับปรุงในบางส่วนแล้วแต่ก็ยังไม่บรรลุข้อตกลง จนกระทั่งปลายปีเดียวกันที่ผู้แทนของทั้งสองประเทศพบกันที่ปักกิ่ง สหรัฐฯ กับจีนสามารถตกลงกันได้ โดยที่จีนต้องลดมาตรการคุ้มครองทางการค้าและการลงทุนโดยให้คงไว้เพียงบางส่วนเท่านั้น ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านนี้ จีนจะต้องลดภาษีศุลกากรให้ได้ตามอัตราส่วนที่กำหนด ภาครัฐต้องลดการให้เงินอุดหนุน

ภาคเกษตรกรรมและห้ามส่งออกผลิตผลจากเงินอุดหนุนนี้ไปต่างประเทศ ภายในสามปีหลังจากเริ่มสมาชิกภาพ ต้องเปิดเสรีให้บริษัทจากต่างชาติเข้าไปค้าขายได้ ซึ่งอาจยกเว้นได้ในบางภาคส่วน เช่น ภาคเกษตร เหมืองแร่ และพลังงาน ห้ามเลือกปฏิบัติต่อสมาชิกอื่น ๆ ของ WTO โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ห้ามเลือกปฏิบัติต่อบริษัทต่างชาติที่เข้าไปลงทุนในจีน เช่น ห้ามบังคับถ่ายโอนเทคโนโลยี เป็นต้น ทั้งนี้ที่เป็นสมาชิกจีนต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของ WTO ว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญา (WTO's Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS) นอกจากนี้ต้องเปิดเสรีการธนาคาร ให้สถาบันทางการเงินต่างชาติภายในปี 2006 และเปิดให้บริษัทต่างชาติเข้าไปลงทุนร่วมในลักษณะ joint venture ในธุรกิจประกันภัยและโทรคมนาคม (Morrison, 2017, pp. 45-46) นอกจากนี้ สหรัฐฯ สามารถออกมาตรการคุ้มกันเพื่อป้องกันการไหลบ่าของสินค้าจากจีนได้ โดยเฉพาะสินค้าประเภทสิ่งทอจนถึงเวลาที่กำหนด และสหรัฐฯ ตกลงจะมอบสถานะ Permanent Normal Trade Relations ให้จีนเมื่อจีนได้เป็นสมาชิก WTO อย่างเป็นทางการ เป็นต้น (Lardy, 2000)

ราวกลางปี 2000 มีการคาดกันว่าจีนน่าจะบรรลุข้อตกลงกับสหภาพยุโรปได้ภายในปีนั้น ประธานาธิบดีคลินตันจึงขอเสียงสนับสนุนจากสภาองเกรสในการแก้ไขกฎหมายการค้าเพื่อให้สหรัฐฯ มอบสถานะ MFN แก่จีนได้ ซึ่งภาษากฎหมายการค้าของสหรัฐฯ เปลี่ยนมาใช้คำว่า Permanent Normal Trade Relations หรือ PNTR (Lardy, 2000) ถ้ามีการแก้ไขกฎหมายสำเร็จ บริษัทต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ก็จะได้รับประโยชน์หลังจีนเป็นสมาชิก WTO อย่างเต็มตัวเช่นเดียวกับบริษัทในประเทศอื่น ๆ ที่มอบสถานะ PNTR แก่จีนไปแล้วเช่น ญี่ปุ่น ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และสมาชิกอื่น ๆ ของ WTO นอกจากนี้ การมอบสถานะ PNTR ยังเป็นการสนับสนุนการแสดงบทบาทนำของจีนที่จะยอมรับความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของจีนตามที่ประชาคมระหว่างประเทศเรียกร้องเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ WTO นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯ กับจีนซึ่งเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่สหรัฐฯ กับจีนตึงเครียดระหว่างกันด้วยเหตุจากประเด็นไต้หวัน และประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน (Lardy, 2000) ท้ายที่สุดสหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมาย U.S.-China Relations Act ในเดือนตุลาคม ปี 2000 ซึ่งมอบสถานะ PNTR ให้แก่จีน ปูทางไปสู่การที่จีนได้เข้ามาเป็นสมาชิก WTO ในวันที่ 11 ธันวาคม 2001 นับเป็นสมาชิกประเทศที่ 143 และเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ 15 ที่เข้าร่วมหลัง GATT เปลี่ยนมาเป็น WTO (Accessions: China, 2020; Council on Foreign Relations, 2016)

2.11 เค้กลางของการแข่งขันด้านความมั่นคง

ท่ามกลางความสำเร็จในการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สหรัฐฯ กับจีนยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่ไม่ลงรอยกัน เช่น การขยายอิทธิพลของจีนไปในทะเลจีนใต้ บทความปี 1998

กล่าวถึงประเด็นที่เงินเข้าไปครอบครองหมู่เกาะพาราเซลซึ่งอยู่ใกล้เวียดนามโดยอ้างว่าเป็นอาณาเขตของจีน นอกจากนี้จีนยังอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะสแปรตลีย์ทั้งหมด ออกกฎหมายว่าด้วยอาณาเขตทางทะเลในปี 1992 เพื่ออ้างอธิปไตยเหนือทะเลจีนใต้ทั้งหมด ซึ่งสหรัฐฯ ได้เผยให้จีนทราบว่าสหรัฐฯ จะปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายทะเล สหรัฐฯ มีผลประโยชน์ในการรักษาเส้นทางการค้าทางเรือให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งอาจนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างสองประเทศได้ (Kamath, 1998, pp. 13-14)

โดยสรุปแล้ว นโยบายของสหรัฐฯ ต่อจีนในสมัยประธานาธิบดีคลินตันเหมือนกับสมัยประธานาธิบดีนิกสัน และประธานาธิบดีบุช กล่าวคือ ส่งเสริมและขยายความร่วมมือในด้านต่าง ๆ และในขณะเดียวกันลดโอกาสเกิดความขัดแย้งในประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกัน อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าสหรัฐฯ มีความละเอียดอ่อนมากขึ้นต่อประเด็นอ่อนไหวของจีนในความสัมพันธ์ทวิภาคี เมื่อเกิดความตึงเครียดขึ้นสหรัฐฯ จะส่งเจ้าหน้าที่ไปปักกิ่งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นกับผู้นำจีน นาย Winston Lord อดีตทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศจีนและผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสมัยประธานาธิบดีคลินตันอธิบายเกี่ยวกับนโยบายต่อจีนของสหรัฐฯ ว่า “เราดำเนินนโยบายที่สะท้อนสถานะของจีนที่เป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่ง และแสดงความเคารพต่อประเด็นอ่อนไหวของจีน เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน เราคาดหวังว่าจีนจะแสดงความเคารพต่อความต้องการของเราและเอาใจจริงเอาใจกับความตั้งใจของท่านประธานาธิบดีในการผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและด้านอื่น ๆ ให้สัมฤทธิ์ผล” (Kamath, 1998, p. 704)

บทความในปี 1998 แสดงความกังวลว่าจะเกิดสงครามเย็นขึ้นระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น จีนมองตนเองว่าเป็นมหาอำนาจและเป็นอภิมหาอำนาจที่กำลังผงาดขึ้นมา ในเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายไปแล้ว และจีนมองรัสเซียเป็นมิตร ประเทศที่อาจเป็นภัยคุกคามต่อจีนได้มีเพียงสหรัฐฯ เท่านั้น จีนอ้างว่าสหรัฐฯ เจริญสัมพันธ์มิตรกับญี่ปุ่นและออสเตรเลียเพื่อวางหมุดในการสกัดกั้นอิทธิพลของจีน แต่ในขณะเดียวกันจีนก็ยังเชื่อมั่นว่าจำเป็นต้องให้สหรัฐฯ เข้ามามีส่วนร่วมในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อรักษาเสถียรภาพในภูมิภาคและรักษาความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่กำลังไปได้ดีกับญี่ปุ่นและเกาหลี นอกจากนี้ จีนไม่ยอมรับการที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนได้หวันหรือเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของทิเบต และจีนต่อต้านนโยบายของสหรัฐฯ ที่ใช้ความเป็นอำนาจนำของตนเองเป็นเงื่อนไขในการสร้างความร่วมมือ เช่น การที่สหรัฐฯ คว้าบาตรจีนกรณีจีนสนับสนุนอาวุธยุทธโธปกรณ์ให้ปากีสถานในปี 1993 และการคว่ำบาตรจีนจนกว่าจีนจะยอมรับข้อตกลงการควบคุมเทคโนโลยีขีปนาวุธ (Missile Technology Control Regime หรือ MTCR) (Kamath, 1998, pp. 704-705)

ในขณะเดียวกันนโยบายของจีนก็มีลักษณะของการแสดงอำนาจนำเช่นกัน กรณีอ้างอธิปไตยเหนือทะเลจีนใต้ และสหรัฐฯ มีส่วนทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นมา เช่น จีนกำลังผงาดขึ้นมา

อำนาจในขณะที่สหรัฐฯ ถูกมองว่ามีอิทธิพลทางทหารและทางเศรษฐกิจน้อยลง ในทางทฤษฎีแล้ว สหรัฐฯ จะต้องมุ่งเป้าหมายไปที่สกัดกั้นอิทธิพลของจีนเพื่อรักษาสถานะอภิมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวของตนเองเอาไว้ สหรัฐฯ ยังมองว่าวิธีเดียวที่จะสื่อสารกับจีนได้คือการคว่ำบาตร ซึ่งจีนมองว่าเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของจีนและยังตอกย้ำความทรงจำจากศตวรรษแห่งความอับยศที่จีนถูกต่างชาติคุกคาม นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังมุ่งมั่นตั้งใจเปลี่ยนจีนให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งจีนมองว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของจีนเช่นกัน (Kamath, 1998, pp. 704-706) อาจกล่าวได้ว่าจีนยังคงรู้สึกหวาดกลัวตนเองเป็นฝ่ายถูกระงับจากแนวคิดมาตรฐานของอารยธรรมซึ่งสหรัฐฯ ยังครองอำนาจในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เหล่านี้

2.12 การผงาดขึ้นมาใช้อำนาจของจีนกับการหาคำนิยามสำหรับความสัมพันธ์ใหม่

เมื่อเริ่มสมัยของรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ในปี 2001 สหรัฐฯ เริ่มมองว่าจีนเป็น “คู่แข่ง” หรือ “competitor” ซึ่งต่างจากสมัยประธานาธิบดีคลินตันที่สหรัฐฯ มองว่าจีนเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์” หรือ “strategic partner” Colin Powell รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในตอนนั้นกล่าวในการพิจารณาของวุฒิสภาเพื่อยืนยันการแต่งตั้งเข้ารับตำแหน่งว่า “จีนไม่ใช่หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ แต่จีนก็ไม่ได้เป็นศัตรูที่หลีกเลี่ยงหรือรับมือด้วยไม่ได้ จีนเป็นคู่แข่งและมีศักยภาพที่จะเป็นคู่ต่อสู้ระดับภูมิภาค และยังเป็นคู่ค้าที่พร้อมจะร่วมมือในเรื่องที่ผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของเรามีร่วมกัน (Liu, W., 2004)”

ในเวลาต่อมา เกิดเหตุเครื่องบินสอดแนมของสหรัฐฯ บินเกี่ยวชนกับเครื่องบินขับไล่ของจีน บริเวณเกาะไหหลำในเดือนเมษายน 2001 ซึ่งเป็นเหตุให้นักบินจีนเสียชีวิต และนักบินสหรัฐฯ ต่อกองจอดถูกฉีดยาในเขตแดนของจีน เจ้าหน้าที่จีนกักตัวเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ทั้งสิ้น 24 คนไว้เป็นเวลา 12 วัน ก่อนปล่อยตัวหลังจากประธานาธิบดีบุชแถลงขอโทษอย่างเป็นทางการ (Council on Foreign Relations, 2016; Stephens, 2008) Philip Stephens หัวหน้ากองบรรณาธิการและรับผิดชอบข่าวการเมืองของ Financial Times แสดงความคิดเห็นไว้ในบทความปี 2008 ว่าเหตุเครื่องบินเฉี่ยวชนกันยังคงตอกย้ำมุมมองด้านลบที่สหรัฐฯ มองจีนเป็นคู่แข่งมากยิ่งขึ้น แต่หลังจากเหตุการณ์ก่อการร้ายวันที่ 11 กันยายน 2001 หรือ 9/11 ทำให้สหรัฐฯ ประเมินภัยคุกคามใหม่และมีความคิดเห็นที่สหรัฐฯ มีศัตรูจากตะวันออกกลางมากพอแล้ว ทำให้สหรัฐฯ หันไปใช้นโยบายแนวสันนิบาตสายแข็งตามสมัยประธานาธิบดีจอร์จ เอช ดับเบิลยู บุช โดยการญาติกับจีน แม้ว่าจะมีเสียงคัดค้านจากสายสันนิบาตอีกมุมหนึ่งที่อยากให้สหรัฐฯ แข็งกร้าวต่อจีนเพราะจีนลงทุนด้านความมั่นคงและการทหารมากขึ้น ๆ (Stephens, 2008)

ในขณะที่ Yu Wanli อธิการบดีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากมหาวิทยาลัยปักกิ่งเคยแสดงความคิดเห็นไว้ในข้อเขียนที่ตีพิมพ์กับสถาบัน The National Institute of Defense Studies ของญี่ปุ่น (Yu, 2009, p. 87) ว่าเหตุเครื่องบินเฉี่ยวชนกันทำให้รัฐบาลสหรัฐฯ กับรัฐบาลจีนต้องระมัดระวังและยับยั้งชั่งใจเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายมากขึ้น แม้ว่าจะถูกแรงกดดันให้ใช้มาตรการตอบโต้ แต่รัฐบาลทั้งสองเลือกที่จะแก้ไขวิกฤตเครื่องบินเฉี่ยวชนผ่านการเจรจาทางการทูตอย่างสันติวิธี ในส่วนของรัฐบาลประธานาธิบดีบุชก็แสดงทัศนคติต่อจีนโดยการเร่งสนับสนุนให้จีนได้เป็นสมาชิก WTO และให้ได้เป็นเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิก ต่อมาในราวเดือนกรกฎาคม 2001 ประธานาธิบดีบุชติดต่อประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิงเพื่อหารือถึงความสำคัญของการสร้าง “ความสัมพันธ์อันสร้างสรรค์ (‘constructive relations’)” ระหว่างกันและแสดงความตั้งใจเข้าร่วมการประชุมระหว่างผู้นำ APEC อย่างไม่เป็นทางการที่เมืองเชียงใหม่ในเดือนตุลาคม 2001 และประธานาธิบดีบุชก็เข้าร่วมประชุมตามสัญญาซึ่งถือว่าการเยือนต่างประเทศครั้งแรกของประธานาธิบดีบุชหลังเหตุการณ์ 9/11 ผู้นำทั้งสองได้หารือแนวทางการร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย และมีฉันทามติในการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิด “ความสัมพันธ์ที่มีความร่วมมือ สร้างสรรค์ และตรงไปตรงมา (“frank and constructive cooperative relations”)” (Yu, 2009, pp. 87-88) Colin Powell กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการต่างประเทศของวุฒิสภาว่ารัฐบาลมียุทธศาสตร์ใหม่ในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนในยุคหลัง 9/11 คือ Candid, Constructive และ Cooperative “สหรัฐฯ จะสร้างความสัมพันธ์ที่จริงใจ สร้างสรรค์ และร่วมมือกับจีน จริงใจเมื่อเราเห็นต่าง สร้างสรรค์เมื่อเราเห็นโอกาส และร่วมมือเมื่อเรามีผลประโยชน์ในระดับภูมิภาคและระดับโลกร่วมกัน” (Liu, W., 2004)

ในช่วง 2 ปีตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 9/11 ประมุขและผู้นำรัฐบาลของสหรัฐฯ และของจีน ผลัดกันเยือนกันและกันเพื่อประชุมหารือรวม 8 ครั้ง นับว่าบ่อยครั้งที่สุดในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์สหรัฐฯ - จีน (Yu, 2009, p. 80) การเยือนจีนในปี 2002 ซึ่งเป็นการเยือนจีนครั้งที่สองของประธานาธิบดีบุชตรงกับวาระครบรอบ 30 ปีที่ประธานาธิบดีนิกสันเยือนจีน ประธานาธิบดีบุชกล่าวกับประธานาธิบดีเจียง เจ๋อหมิงว่า “สัปดาห์นี้เมื่อสามสิบปีก่อน ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลที่มีความแตกต่างกันอย่างมากสามารถมาพบกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน และในจิตวิญญาณของความเคารพซึ่งกันและกัน” (Devoss, 2002) ทั้งสองฝ่ายบรรลุฉันทามติร่วมกันหลายด้าน เช่น การต่อต้านการก่อการร้าย การต่อต้านการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ แม้จีนจะไม่เห็นด้วยกับการที่สหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรบุกอิรัก แต่จีนร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการคลี่คลายประเด็นอาวุธนิวเคลียร์ในเกาหลีเหนือ โดยสนับสนุนการเจรจาหกฝ่าย (Six-Party Talk) ได้แก่ สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เกาหลีเหนือ และรัสเซีย นอกจากนี้ ประธานาธิบดีบุชยังออกมากล่าวอย่างชัดเจนว่าสหรัฐฯ ไม่สนับสนุนการแยกตัวเป็นรัฐอิสระของไต้หวัน หรือการ

เปลี่ยนสถานะที่เป็นอยู่ (status-quo) การพุดคุยหารือของสหรัฐฯ กับจีนเพิ่มมากขึ้นจนมีการกำหนดกลไกอย่างเป็นทางการจะลักษณะ เช่น การยกระดับ Sino-US Joint Commission on Commerce (Yu, 2009, pp. 88-90)

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในช่วงเวลาดังกล่าวเรียกได้ว่าดำเนินไปได้ อย่างราบรื่นโดยไม่มีเหตุการณ์ร้ายแรง แต่เกิดประเด็นถกเถียงขึ้นมาอีกครั้งเนื่องจากนักวิชาการ บางส่วนมีความคิดเห็นว่าสหรัฐฯ ยุ่งอยู่กับการเมืองภายในและสงครามในตะวันออกกลาง จึงไม่ได้ กำหนดยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมและรัดกุมในการสกัดกั้นอิทธิพลของจีนที่มีมากขึ้น ๆ การปฏิรูปจีนให้ทันสมัยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ทำให้เศรษฐกิจจีนเติบโตอย่างก้าวกระโดดและต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 1979 ถึง 2000 เศรษฐกิจจีนเติบโตถึงหกเท่า จีนติดอันดับหนึ่งในห้าประเทศที่มีมูลค่าการค้าสูงสุดในโลก ตั้งแต่ปี 1995 (Lardy, 2001) เมื่อจีนเข้ามาเป็นสมาชิก WTO ยิ่งทำให้มูลค่าการค้าระหว่างจีนและสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นอย่างมาก ประเด็นสำคัญคือสินค้าส่งออกจากจีนมาสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่า สินค้าส่งออกจากสหรัฐฯ ไปจีน ทำให้จีนได้ดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 2000 ทั้งนี้ ในปี 2004 ดุลการค้าสินค้าของจีนกับสหรัฐฯ มีมูลค่าสูงถึงแปดหมื่นสามพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (\$80.3 billion) ซึ่งมากกว่าดุลการค้าของจีนโดยเฉลี่ยจากคู่ค้าทั่วโลกถึง 2.5 เท่า และมีแนวโน้มว่าจีนจะได้ดุลการค้า กับสหรัฐฯ มากขึ้นเรื่อย ๆ (Hammer, 2006) ในปี 2005 จีนกลายเป็นประเทศที่มีมูลค่าการค้า สูงสุดอันดับสามของโลก เป็นรองแต่เพียงสหรัฐฯ กับเยอรมนีเท่านั้น (Wang, 2013)

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990s ยังมีการถกเถียงอยู่ว่าจีนถือว่ามีสถานะเป็นประเทศ มหาอำนาจแล้วหรือไม่ แต่ต้นศตวรรษที่ 21 แทบจะสิ้นความสงสัยและกลายเป็นความรู้ความเข้าใจ ทั่วไปในบรรดานักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่ในโลกตะวันตกก็ว่าได้ว่าจีนกำลังผงาดขึ้นมา เป็นประเทศมหาอำนาจ (Zhang, 2011, p. 777)

การถกเถียงในเรื่องนโยบายของสหรัฐฯ ต่อจีนจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า การผงาดขึ้นมา มีอำนาจของจีนกับระเบียบโลกที่เป็นอยู่จะไปด้วยกันได้อย่างไรบ้าง (Yuan Peng, as cited in Yu, 2009, p. 93) นักวิชาการและนักยุทธศาสตร์ชาวจีนอธิบายการผงาดขึ้นมา มีอำนาจของจีนนั้นเป็น การผงาดขึ้นมาอย่างสันติ (Peaceful rise) ซึ่งต่อมาบรรดาผู้นำระดับสูงของจีนก็เริ่มใช้แนวความคิด และคำอธิบายเดียวกันตั้งแต่ปี 2003 (Zhang, 2011, p. 777) สหรัฐฯ ได้กำหนดจุดยืนใหม่ว่าสหรัฐฯ พร้อมยอมรับและสนับสนุนจีนให้แสดงบทบาทในประชาคมนานาชาติด้วยความรับผิดชอบ (responsible) ในเดือนกันยายน ปี 2005 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ Robert Zoellick ขึ้นกล่าวในปาฐกถาพิเศษต่อ National Committee on US-China Relations เมืองนิวยอร์ก ว่า “ตอนนี้เราต้องสนับสนุนจีนให้กลายเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความรับผิดชอบ ในระบบระหว่างประเทศ” (Yu, 2009, pp. 93-94) Zoellick ยอมรับว่าจีนเป็นมหาอำนาจ ที่กำลังขึ้นมา มีอิทธิพลมากขึ้น ๆ เขาจึงกล่าวด้วยว่าจีนควรใช้อิทธิพลของตนเองเพื่อนำพาประเทศต่าง ๆ

เช่น ชูदान เกาหลีเหนือ และอิหร่านให้เข้ามาร่วมในระบบระหว่างประเทศ (Council on Foreign Relations, 2016) ซึ่งคำว่า “ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความรับผิดชอบ” (“responsible stakeholder”) มีการตีความหลากหลาย แม้ว่าเจตนาของสหรัฐฯ อาจจะเป็นการเปิดทางสู่ความร่วมมือที่มากขึ้น แต่ก็มีส่วนมองว่า “มีความรับผิดชอบ” มีนัยว่าจีนมีหน้าที่ต้องทำตามสหรัฐฯ ประสงค์ (Yu, 2009, p. 94) ในการเยือนปักกิ่งของประธานาธิบดีบุชในเดือนพฤศจิกายน 2005 ประธานาธิบดีหู จิ่นเทา กล่าวว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสหรัฐฯ นั้นไปไกลเกินกว่าความเชื่อมโยงระดับทวิภาคี แต่ยังคงมีความหมายระดับโลกมากขึ้น ๆ” (Jiefang Ribao, as cited in Yu, 2009, p. 95) ซึ่งมองได้ว่าเป็นสัญญาณด้านบวกต่อคำว่า ‘responsible stakeholder’ ของนาย Zoellick

ดังเช่นคำกล่าวของประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนขยายไปเกินกว่าการปฏิสัมพันธ์ของสองประเทศ แต่ยังเกี่ยวข้องกับระเบียบโลกโดยทั้งสองประเทศควรใช้อิทธิพลเพื่อผดุงรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในโลก ในการเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ในเดือนเมษายน 2006 ผู้นำทั้งสองประเทศหารือกันและตกลงได้ว่าประเทศทั้งสองต่างเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบโลก ประธานาธิบดีหู จิ่นเทา กล่าวว่าทั้งสองประเทศนอกจากจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งคู่แล้ว ยังควรต้องเป็นหุ้นส่วนที่สร้างสรรค์ (constructive partnership) ต่อกันอีกด้วย มีการพูดคุยหารือเกี่ยวกับประเด็นระดับโลกเช่น โครงการนิวเคลียร์ของอิหร่าน การเจรจาหกฝ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ วิกฤตด้านมนุษยธรรมในชูदान จนนำไปสู่การที่จีนมีส่วนร่วมในการแก้ไขวิกฤตการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในเขต Darfur ประเทศชูदान และสนับสนุนให้รัฐบาลชูदानยอมให้กองกำลังรักษาสันติภาพของ African Union เข้าไปปฏิบัติการ ในขณะที่เดียวกันสหรัฐฯ ตระหนักถึงความสำคัญของการสื่อสารและการร่วมมือกับจีนเพื่อบริหารจัดการประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเมียนมาร์ ปากีสถาน อิหร่าน และอื่น ๆ ในส่วนของประเด็นระดับทวิภาคนั้น มีการตั้งเวที Strategic Economic Dialogue ในปี 2006 ซึ่งเป็นเวทีระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นทางเศรษฐกิจและการค้า ไม่ว่าจะเป็นการขาดดุลเกินดุลการค้าสินค้า การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินหยวน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา อย่างไรก็ตาม จีนมักบอกกับตัวเองกับสหรัฐฯ มีความเป็นหุ้นส่วนที่สร้างสรรค์ แทนที่จะบอกว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความรับผิดชอบนั้นเป็นผลมาจากการที่จีนยังลังเลที่จะแบกรับความรับผิดชอบระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ตามที่สหรัฐฯ เสนอ (Yu, 2009, pp. 96-97)

Yu Wanli แสดงความคิดเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในยุคประธานาธิบดีบุชหลังเหตุการณ์ 9/11 นั้นมีเสถียรภาพมาก เนื่องจากมีโครงสร้างในการประสานประโยชน์และพึ่งพาอาศัยกัน มีพลังทางการเมืองภายในทั้งสองประเทศในการรักษาเสถียรภาพระหว่างกัน เช่น การมีกลไกหารือจะช่วยสร้างความเข้าใจและความร่วมมืออีกทั้งแก้ไขข้อพิพาท นอกจากนี้ Yu Wanli ยังตั้งข้อสังเกตว่าสหรัฐฯ กับจีนจะยุติวงจรความตึงเครียดได้หรือไม่ขึ้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับสหรัฐฯ เพียงฝ่ายเดียว แต่

ขึ้นอยู่กับ การปฏิรูปและการเติบโตภายในของจีนด้วย ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนตั้งอยู่บนความสมมาตรทางอำนาจ ทำให้จีนต้องเป็นฝ่ายตั้งรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสหรัฐฯ เท่านั้น แต่ตอนนี้การผงาดขึ้นมาของจีนมีอำนาจและการขยายอิทธิพลของจีนได้กลายเป็นตัวแปรอิสระในการเมืองระหว่างประเทศไปแล้ว การที่จีนจะริเริ่มทำอะไรย่อมกระทบความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในอนาคต และสหรัฐฯ ต้องยอมรับความเป็นจริงใหม่นี้ด้วย (Yu, 2009, pp. 97-98)

ทั่วโลกต่างทราบดีถึงการที่จีนเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล จนจีนมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นอันดับสามของโลกรองจากสหรัฐฯ และญี่ปุ่น มีการคาดการณ์กันว่าจีนจะสามารถแซงหน้าสหรัฐฯ ที่ครองอันดับที่หนึ่งมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 ได้ภายในปี 2025 นอกจากนี้ ในปี 2008 จีนยังแซงหน้าญี่ปุ่นในฐานะเจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดของรัฐบาลสหรัฐฯ (Council on Foreign Relations, 2016; Walt, 2011, p. 9) จีนยังเพิ่มงบประมาณด้านกลาโหมอีกประมาณ 10% ต่อปี และมีแนวโน้มจะถ่ายโอนทรัพยากรทางเศรษฐกิจไปสู่ทรัพยากรด้านการทหารต่อไปในอนาคตซึ่งจะทำให้จีนก้าวขึ้นมาท้าทายอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาค สหรัฐฯ จะต่อต้านการขึ้นมาที่มีอำนาจนี้แล้ว การแข่งขันกันด้านความมั่นคงจะตามมา (Walt, 2011, pp. 9-10)

ไม่เพียงเท่านั้น มีประเทศอื่น ๆ ที่ปฏิรูปเศรษฐกิจจนเติบโตขึ้นมาเป็นประเทศเศรษฐกิจใหม่และมหาอำนาจใหม่ประจำภูมิภาคต่าง ๆ เช่น อินเดีย ตุรกี และบราซิล แม้ว่าขนาดเศรษฐกิจจะมีขนาดเล็กกว่าสหรัฐฯ มากแต่ก็มีมากพอในการสร้างอิทธิพลภายในแต่ละภูมิภาคของตน เกิดการกระจายอำนาจออกจากสหรัฐฯ เห็นได้จากการที่เกิดการรวมกลุ่มประเทศกลุ่มใหม่ ๆ เช่นกลุ่ม G-20 จนทำให้สถานะอภิมหาอำนาจโลกขั้วเดียวของสหรัฐฯ เริ่มถูกลดทอนลงไป สงครามในอิรักและอัฟกานิสถานที่ยืดเยื้อทำให้เกิดกระแสต่อต้านสหรัฐฯ ในภูมิภาคต่าง ๆ และสร้างภาระทางงบประมาณแก่สหรัฐฯ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลประธานาธิบดีบุชเริ่มวาระการดำรงตำแหน่งโดยที่สหรัฐฯ มีงบประมาณเกินดุลซึ่งหายากในประวัติศาสตร์ แต่ก็สามารถทำให้เกิดงบประมาณขาดดุลได้เมื่อสิ้นสุดวาระด้วยสาเหตุจากการทำสงครามในตะวันออกกลางและการลดภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลางลงไปอย่างมาก ประกอบกับวิกฤตการเงินตั้งแต่ปี 2007 ทำให้รัฐบาลกลางต้องเสียบงบประมาณมหาศาลในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันทางการเงินต่าง ๆ ทั้งหมดนี้ได้จำกัดความสามารถของสหรัฐฯ ในการผลักดันระเบียบในระดับโลกหรือการแสดงบทบาทนำในประชาคมระหว่างประเทศ (Walt, 2011, pp. 10-12)

กล่าวโดยสรุปคือ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเริ่มต้นจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมือง ก่อนที่จะค้นพบว่าต่างฝ่ายต่างมีภัยคุกคามร่วมกันนั่นคือสหภาพโซเวียต จึงนำไปสู่การดำเนินนโยบายไกล่เกลี่ยและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการเพื่อให้อีกฝ่ายคานอำนาจกับสหภาพโซเวียต ต่อมาฝ่ายจีนตระหนักว่าต้องมีการปฏิรูปประเทศทางเศรษฐกิจและ

เปิดประเทศเพื่อรับวิทยาการและเงินลงทุนจากต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาภายใน ในขณะเดียวกัน จีนเลือกเข้าร่วมกับระเบียบโลกใหม่ที่สหรัฐฯ เป็นผู้วางกฎเกณฑ์และมีอิทธิพลเหนือสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในส่วนที่จีนพร้อมเข้าร่วมนั้นคือระเบียบโลกทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาภายในประเทศของจีนเอง สหรัฐฯ เลือกที่จะร่วมมือกับจีนเพื่อผลประโยชน์ในการคานอำนาจกับสหภาพโซเวียต และเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในยุคที่จีนเริ่มปฏิรูปประเทศเป็นระบบทุนนิยมให้มากขึ้น ๆ โดยในขณะเดียวกันก็สกัดกั้นอิทธิพลของจีนด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ห่วงเกรงการขยายอิทธิพลและอำนาจของจีนผ่านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ หรือการใช้กำลังทางทหารของจีนเพื่อรุกรานประเทศเล็กรอบ ๆ ที่จะสั่นคลอนสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค และสั่นคลอนสถานะของสหรัฐฯ ในฐานะอภิมหาอำนาจโลกผู้ประกันความปลอดภัยและสันติสุข สหรัฐฯ ใช้สถานการณ์ครองอำนาจนำในการคัดกรองสมาชิกใหม่ให้เข้าสู่สังคมระหว่างประเทศ เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่หลายประเทศปลดแอกตัวเองจากการเป็นอาณานิคมของโลกตะวันตก แนวคิดเรื่องมาตรฐานของอารยธรรมก็ถูกมองในแง่ลบ แต่กล่าวไม่ได้ว่าแนวคิดดังกล่าวได้หายไปแล้วโดยสิ้นเชิง มาตรฐานของอารยธรรมยังคงอยู่ในรูปของแนวความคิดว่ามีวัฒนธรรมชุดใดชุดหนึ่งที่มีคุณค่าสูงส่งกว่าวัฒนธรรมอื่น สิ่งที่ถูกมองว่าเหนือกว่าคือหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานความทันสมัยในเมื่อสหรัฐฯ และประเทศโลกตะวันตกยังคงมีอิทธิพลในสังคมระหว่างประเทศแม้ว่าสมาชิกกลุ่มมีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ประเทศโลกตะวันตกจึงยังคงเป็นผู้กำหนด ผู้ตัดสินและผู้พิพากษาเรื่องมาตรฐานของอารยธรรมต่อไป (Zhang, 2011, p. 779)

ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้สาระสำคัญของนโยบายสหรัฐฯ ต่อจีนในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน ประธานาธิบดีคาร์เตอร์ ประธานาธิบดีเอช ดับเบิลยู บุช ประธานาธิบดีคลินตัน และประธานาธิบดีบุช ล้วนเหมือนกันคือเป็นการรักษาสมดุลระหว่างการประสานความร่วมมือกับจีนและการสกัดกั้นอิทธิพลของจีน (Engagement and Containment) ไม่ว่าจะเรียกด้วยชื่ออะไรหรือใช้เครื่องมืออะไรเพื่อให้จีนผนวกตนเองเข้ามาเป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศตามระเบียบโลกใหม่ ส่วนนโยบายจีนต่อสหรัฐฯ ต่างเป็นการตั้งรับและตอบโต้ จีนจะไม่ตอบโต้สหรัฐฯ โดยตรงถ้าสหรัฐฯ ไม่คุกคามสิ่งที่จีนถือว่าเป็นประเด็นภายใน เช่น ไต้หวัน หรือทิเบต และจีนก็ต้องการร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่เพราะต้องการสหรัฐฯ เป็นแหล่งเงินทุนและแหล่งระบายสินค้า จีนร่วมมือด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ อย่างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็น ความสัมพันธ์ดำเนินไปได้ซึ่งล้วนเป็นไปเพื่อขยายผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละฝ่ายให้ได้มากที่สุดและลดโอกาสการปะทะให้เหลือน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ พยายามผลักดันประเด็นที่ว่าหลักสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยเป็นคุณค่าสากลที่ยอมรับกันทั่วไป และเป็นที่มาของความชอบธรรม (legitimacy) และอำนาจ (authority) ในสังคมระหว่างประเทศ ผ่านการใช้สถาบันระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ และสื่อมวลชน แต่จีนแทบจะไม่เห็นตรงกันกับสหรัฐฯ ในประเด็นสิทธิมนุษยชนเลย และจีนต้านทานการผลักดันเชิงคุณค่าเช่นนี้มาตลอด

โดยปฏิเสธทั้งหลักสิทธิมนุษยชนและหลักประชาธิปไตยจากตะวันตก (Zhang, 2011, pp. 779-780) นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อโลกขับเคลื่อนไปไกลกว่าสถาบันหรือแนวปฏิบัติดั้งเดิมของยุค Westphalian โดยผนวกรวมคุณค่าประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน กลับกลายเป็นเงินที่ยุคหนึ่ง ถูกมองว่าเป็นรัฐปฏิวัติต่อต้านโลกตะวันตกกลับเป็นผู้ปกป้องระเบียบโลกแบบ Westphalian เสียเอง โดยการยืนยันอย่างเคร่งครัดซึ่งหลักการความเท่าเทียมด้านอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน (Yongjin Zhang, as cited in Zhang, 2011, p. 780)

ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีบุชพื้นฐานทางอำนาจของสหรัฐฯ และเงินเปลี่ยนไป การพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีนนำไปสู่การมีอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่มากขึ้น ๆ ในขณะที่เศรษฐกิจสหรัฐฯ ตกต่ำ ประกอบกับภาพลักษณ์ในประชาคมโลกของสหรัฐฯ ย่ำแย่ทำให้อำนาจของสหรัฐฯ ในทางการเมืองระหว่างประเทศเริ่มสวนทางกับเงิน สิ่งเหล่านี้คือสภาวะการณ์ที่สหรัฐฯ ต้องเผชิญในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา



บทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน สมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีหู จิ่นเทา (ปี 2009-2013)

สถานะของสหรัฐฯ ในเวทีระหว่างประเทศที่ตกต่ำลงและถูกมองในแง่ลบจากหลายประเทศ ซึ่งสืบเนื่องมาจากสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช นั้น เป็นความท้าทายสำคัญในการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา การที่รัฐบาลชุดก่อนให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคง ซึ่งหมายรวมถึงการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายด้วยนั้น ก่อให้เกิดความรู้สึกต่อต้านศาสนาอิสลามในระดับผู้กำหนดนโยบาย นำไปสู่การให้ความสำคัญกับภูมิภาคตะวันออกกลางและหันเหความสนใจออกจากภูมิภาคเอเชีย ซึ่งสร้างความรู้สึกแปลกแยกในหมู่ประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น อินโดนีเซีย และมาเลเซีย จากความพยายามของประธานาธิบดีบุชที่จะเปลี่ยนเวที APEC ให้เน้นความสำคัญของการต่อต้านการก่อการร้ายมากขึ้น (Bader, 2012) สถานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ก็ตกต่ำลงจากการใช้จ่ายงบประมาณไปกับสงครามในตะวันออกกลางที่ยืดเยื้อ ในขณะเดียวกัน มีโอกาสเกิดความท้าทายทางความมั่นคงอื่น ๆ จากการที่หลายประเทศมีศักยภาพในการพัฒนาและแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ เช่น อินเดีย ปากีสถาน เกาหลีเหนือ และอิหร่าน (Lampton, 2009) นอกจากนี้ หลายประเทศกำลังเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น บราซิล รัสเซีย อินเดีย และจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนมีอำนาจทางทหารและทางเศรษฐกิจมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของการค้ากับสหรัฐฯ แล้ว จีนได้ดุลการค้ามากขึ้นเรื่อย ๆ การเติบโตของสถาบันและเวทีระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียก็เป็นที่น่าจับตา ไม่ว่าจะเป็น ASEAN, ASEAN Plus Three (APT), East Asia Summit (EAS), และ ASEAN Regional Forum (ARF) (Bader, 2012, pp. 1-3) แม้ว่าสหรัฐฯ จะยังคงสถานะเป็นประเทศที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดในโลก แต่สหรัฐฯ ไม่ได้มีอำนาจชั้นนำประเทศอื่น ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จ สาเหตุมาจากโลกเปลี่ยนจากขั้วอำนาจเดียว (unipolarity) ที่มีศูนย์กลางอยู่ที่สหรัฐฯ ไปเป็นการมีหลายขั้วอำนาจ (multipolarity) ที่มีศูนย์กลางอำนาจกระจายออกจากโลกตะวันตก ไปอยู่ตามภูมิภาคอื่น ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคเอเชีย นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุมาจากความท้าทายใหม่ ๆ ในโลกมีความซับซ้อนและกระทบในวงกว้างมากขึ้นในลักษณะที่สหรัฐฯ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง (Lampton, 2009, pp. 1-2)

เมื่อเริ่มดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีโอบามาและคณะที่ปรึกษากำหนดว่านโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ จะต้องบรรลุเป้าหมาย 3 ประการหลัก ๆ คือ (1) การให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมให้ปฏิบัติตามชุดคุณค่าระหว่างประเทศ (2) นโยบายทางการเมือง ความมั่นคง

และเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ในเอเชียจำเป็นต้องมีรากฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐแบบดั้งเดิม และสหรัฐฯ มีความมุ่งมั่นจะสร้างทางเลือกสำหรับประเทศที่ขึ้นมาอำนาจใหม่เช่นจีน ผ่านกระบวนการทางการทูตและการวางกำลังพลทางทหาร และ (3) การร่วมมือและมีส่วนร่วมกับพันธมิตรและตัวแสดงอื่น ๆ ในภูมิภาคต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน (linkages) (Bader, 2012, p. 6)

ในส่วนของยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียนั้นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบหลักคือ การให้ความสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นอันดับแรก เนื่องจากศูนย์อำนาจของโลกกำลังถูกถ่ายโอนจากโลกตะวันตกมาสู่โลกตะวันออก จีนกำลังผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจซึ่งทำให้จีนมีอิทธิพลมากขึ้น ๆ การผงาดขึ้นมาของจีนจะต้องไม่กระทบหรือสั่นคลอนสันติภาพในประชาคมระหว่างประเทศ แต่จะต้องเป็นพลังในการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพ (Bader, 2012, p. 7)

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อจีนจึงประกอบด้วยเสาหลักทั้งสาม คือ (1) ต้อนรับการที่จีนเติบโต แสดงอิทธิพล และขยายบทบาทอันชอบธรรม (2) จัดการให้การผงาดขึ้นมาของจีนนั้นสอดคล้องกับชุดคุณค่าและกฎหมายระหว่างประเทศ และ (3) ปรับสร้างสิ่งแวดล้อมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพื่อให้การผงาดขึ้นมาของจีนนั้นเป็นพลังในการสร้างเสถียรภาพมากกว่าการสั่นคลอนเสถียรภาพ (Bader, 2012, p. 7)

การดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้นั้น สหรัฐฯ เลือกกลยุทธ์ที่จะใช้พันธมิตรต่าง ๆ ในภูมิภาค ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย ในการพิทักษ์สันติภาพและเสถียรภาพ เช่น กระบวนการปลดอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ นอกจากนี้ สหรัฐฯ จะสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับประเทศเศรษฐกิจใหม่ เช่น อินเดีย เอเชีย และเวียดนาม เกือบทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกต้องการให้สหรัฐฯ มีส่วนร่วมในภูมิภาคอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง เนื่องจากสหรัฐฯ มีภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้พิทักษ์และผู้จัดการสินค้าสาธารณะแห่งโลก เช่น ระบบการลงทุนระหว่างประเทศ เสรีภาพในการเดินเรือ เป็นต้น ดังนั้น สหรัฐฯ จะต้องทั้งมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในองค์การพหุภาคีระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญในภูมิภาค รวมถึงองค์การเกิดใหม่ที่มีศักยภาพในการแสดงบทบาททางการเมืองและความมั่นคงอีกด้วย ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ต้องพยายามส่งเสริมประเด็นสิทธิมนุษยชนต่อไป ซึ่งต้องเลือกวิธีการที่เหมาะสมโดยต้องเคารพประเทศอื่น ๆ ด้วย (Bader, 2012, p. 8) นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาไม่ได้แตกต่างจากนโยบายของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือ การให้ความสำคัญกับการส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย และความคิดด้านการเป็นสากลที่มีพื้นฐานจากชุดคุณค่า (norm-based internationalism) (Kissinger, as cited in Bader, 2012, p. 6)

รัฐบาลประธานาธิบดีบารัค โอบามาให้ความสำคัญกับการเจริญสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียอย่างมาก เห็นได้จากการที่ภายในหนึ่งเดือนหลังจากประธานาธิบดีเข้าร่วมพิธีสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นางฮิลลารี ร็อดแอดม คลินตัน เยือนภูมิภาคเอเชียในการเยือนต่างประเทศครั้งแรกระหว่างวันที่ 15-22 กุมภาพันธ์ 2009 ประเทศที่เยือน ได้แก่ ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ และจีน (Bader, 2012; Nakamura, 6 April 2014) และในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2009 ประธานาธิบดีโอบามาต้อนรับนายทาโร อาโซ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นในโอกาสเยือนสหรัฐฯ ทำให้นายทาโร อาโซเป็นผู้นำต่างประเทศคนแรกที่ได้เยือนทำเนียบขาวในสมัยประธานาธิบดีโอบามา (Associated Press, 24 February 2009)

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ทั้งสองฝ่ายต้องการขยายความร่วมมือทวิภาคีเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ทวิภาคี นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังต้องการความร่วมมือจากจีนในการจัดการความท้าทายระดับโลกใหม่ ๆ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจโลก ด้วยเงินในขณะนั้นมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นอันดับที่สามของโลก ถ้าเศรษฐกิจจีนเกิดภาวะถดถอยหรือเน้นเฉพาะการบริโภคภายในเพียงอย่างเดียวรวมไปถึงการปิดตลาดต่อตลาดโลกจะยิ่งทำให้ภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยนั้นสาหัสกว่าเดิม ประการที่สอง สหรัฐฯ ต้องการให้จีนกดดันเกาหลีเหนือและอิหร่านให้ยุติการวิจัยและทดลองอาวุธนิวเคลียร์ เนื่องจากจีนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีอิทธิพลต่อเกาหลีเหนือ และจีนยังเป็นหุ้นส่วนลงทุนรายใหญ่ที่สุดในธุรกิจพลังงานของอิหร่าน ประการที่สาม สหรัฐฯ ต้องการให้จีนยอมรับสถานะรัฐอิสระของประเทศซูดานใต้ การที่จีนลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันของประเทศซูดานทำให้จีนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประเทศซูดานอย่างมาก และประการที่สี่ สหรัฐฯ ต้องการให้จีนยอมรับในข้อตกลงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เนื่องจากในปี 2009 จีนแซงหน้าสหรัฐฯ ในฐานะประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากที่สุดในโลกไปแล้ว กล่าวได้ว่าความร่วมมือทวิภาคีจะนำไปสู่ความร่วมมือระดับที่สูงขึ้นไปได้ง่าย แต่ในขณะเดียวกันความร่วมมือเพื่อรับมือกับความท้าทายระดับโลกก็สามารถส่งเสริมความร่วมมือระดับทวิภาคีได้เช่นเดียวกัน เพราะถ้าทั้งสองฝ่ายขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันก็จะร่วมมือกันในระดับที่สูงขึ้นไม่ได้ (Bader, 2012)

ประธานาธิบดีบารัค โอบามา และประธานาธิบดีหู จิ่นเทา พบกันครั้งแรกในการประชุมนอกรอบของการประชุมสุดยอดผู้นำ G-20 ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร ในเดือนเมษายน ปี 2009 ผู้นำทั้งสองได้หารือในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และประเด็นระดับโลกที่ทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ร่วมกัน ผลจากการประชุมดังกล่าวคือทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันในหลายประเด็นทั้งความร่วมมือเพื่อประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย และความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาในระดับโลก (Office of the Press Secretary, The White House, 1 April 2009) ดังนี้

ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องในการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกที่มีการร่วมมือกันอย่างรอบด้าน (“positive, cooperative, and comprehensive”) สำหรับศตวรรษที่ 21 พร้อมทั้งสนับสนุนและ

ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนกันในทุกระดับ สหรัฐฯ และจีนได้ตกลงยกระดับกลไกเจรจาปรึกษาหารือทวิภาคีซึ่งตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ในชื่อ U.S.-China Strategic Economic Dialogue (SED) ให้กลายเป็น U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED) จากเดิมเป็นกลไกเจรจาด้านเศรษฐกิจเพียงประเด็นเดียว แต่กลไกใหม่นี้แบ่งการหารือออกเป็นสองด้านหลัก ๆ คือด้านยุทธศาสตร์ หรือ Strategic Track ซึ่งเน้นด้านการเมืองและความมั่นคง และด้านเศรษฐกิจ หรือ Economic Track ซึ่งเน้นด้านการค้าการลงทุน เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม พลังงาน สาธารณสุข และสิทธิมนุษยชน (Morrison, 2017, p. 53) ในการหารือด้านยุทธศาสตร์ของเวที S&ED นำโดย นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ และนายไต้ ปิงกว๋อ มุขมนตรีจีน (Chinese State Councilor Dai Bingguo) ซึ่งกำกับดูแลด้านการต่างประเทศ ในส่วนของการหารือด้านเศรษฐกิจของเวที S&ED นำโดยนายทิโมธี ไกธเนอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ และนายหวัง ฉีซาน รองนายกรัฐมนตรีจีน (Chinese Vice Premier Wang Qishan) ซึ่งกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ทั้งนี้ ภายหลังจากการประชุม G20 ฝ่ายสหรัฐฯ กับฝ่ายจีนได้มีการหารือและตกลงกันว่าการหารือในเวที S&ED จะจัดขึ้นปีละ 1 ครั้ง ซึ่งต่างจากสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ซึ่งจัดขึ้นปีละ 2 ครั้ง (Bader, 2012)

นอกจากนี้ สหรัฐฯ กับจีนยังตกลงที่จะขยายความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เศรษฐกิจและการค้า การต่อต้านการก่อการร้าย การบังคับใช้กฎหมาย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การศึกษา วัฒนธรรม และสาธารณสุข ประเด็นการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ประเด็นด้านความมั่นคงอื่น ๆ และประเด็นสิทธิมนุษยชนจะนำกลับมาเจรจาหารือกันต่อ ทั้งสองฝ่ายยังยืนยันพันธกรณีในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพ และจะติดต่อประสานงานอย่างใกล้ชิดเพื่อร่วมมือในระดับโลก เช่น การปลดอาวุธนิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลี ประเด็นนิวเคลียร์ของอิหร่าน วิกฤตด้านมนุษยธรรมในซูดาน เป็นต้น ในส่วนของความร่วมมือด้านพลังงาน การรักษาสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นจะยังคงดำเนินการตาม the China-US Ten Year Energy and Environment Cooperation Framework และร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การประชุมตามกรอบสหประชาชาติเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ณ กรุงโคเปนเฮเกน ซึ่งจะจัดขึ้นปลายปี 2009 ให้ได้ผลลัพธ์ที่นำไปขยายผลต่อได้ (Office of the Press Secretary, The White House, 1 April 2009)

ในส่วนของส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการเงิน ผู้นำทั้งสองเห็นพ้องกันว่าระบบการเงินที่มีเสถียรภาพนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตได้ดังเดิม ประธานาธิบดีโอบามาเน้นย้ำความสำคัญของนโยบายอัดฉีดเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภายในสหรัฐฯ และความตั้งใจของสหรัฐฯ ที่จะลดระดับการขาดดุลการคลัง ประธานาธิบดีหู จินเทาระบุว่าจีนมีความมุ่งมั่นตั้งใจส่งเสริมและพัฒนานโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านอุปสงค์ของผู้บริโภค

เพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างยั่งยืน สหรัฐฯ และจีนจะร่วมมือกันในการสนับสนุนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศเพื่อการเคลื่อนย้ายและไหลเวียนของเงินทุนดำเนินไปได้อย่างปกติซึ่งจำเป็นสำหรับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศเศรษฐกิจใหม่ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ด้วยเหตุนี้ สหรัฐฯ กับจีนจะพยายามไม่ใช้มาตรการปกป้องทางการค้า และจะรักษาความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกันให้มีเสถียรภาพ นอกจากนี้ ประธานาธิบดีจีนยังเชิญประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในการเยือนจีนอย่างเป็นทางการในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกันอีกด้วย (Bader, 2012; Office of the Press Secretary, The White House, 1 April 2009)

จากการหารือกันครั้งแรกระหว่างผู้นำของทั้งสองประเทศจนสิ้นสุดสมัยการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ท่ามกลางความขัดแย้งและความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน สหรัฐฯ และจีนมีความร่วมมือระหว่างกันในระดับทวิภาคีและพหุภาคีใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง และด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

3.1 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านเศรษฐกิจ

ช่วงเวลาหนึ่งทศวรรษภายหลังจากจีนเข้ามาเป็นสมาชิก WTO ในปี 2001 แล้ว ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ กับจีนก็ขยายตัวอย่างก้าวกระโดดเมื่อเทียบกับหนึ่งทศวรรษก่อนหน้านี้ มูลค่าการค้าระหว่างกันในช่วงปี 1990 ถึง 2000 คิดเป็นเพียง 3% ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งหมดของสหรัฐฯ เท่านั้น แต่ตัวเลขดังกล่าวเพิ่มขึ้นมาเป็น 14% ในปี 2012 แต่ละฝ่ายกลายเป็นประเทศคู่ค้าอันดับหนึ่งหรือสองของกันและกัน นอกจากนี้ ในปี 2013 จีนกลายเป็นชาติที่ถือพันธบัตรของสหรัฐฯ มากที่สุด โดยคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 1.2 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (\$1.2 trillion) (Wang, 2013)

ทั้งสองฝ่ายมองว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างกันนั้นมีความสำคัญทางการเมืองด้วย กล่าวคือ จีนมองว่าการค้าทวิภาคีกับสหรัฐฯ และเงินลงทุนจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศให้ทันสมัย รวมทั้งการยกระดับสถานะและเกียรติภูมิของจีนในเวทีระหว่างประเทศ ในส่วนของสหรัฐฯ เชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับจีนเข้ากับความมั่นคงแห่งชาติ และพันธกรณีเชิงศีลธรรม เช่น การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาลโปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นต้น (Wang, 2013) การที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมีมิติที่เชื่อมโยงกับความเป็นการเมืองอาจทำให้ทั้งสองฝ่ายมีกระทบกระทั่งกันบ้าง เช่น การกีดกันทางการค้า ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องปกติ (วรศักดิ์ มหัทธโนบล อ้างถึงในไทยพับลิก้า, 2555) อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมคือสหรัฐฯ และจีนให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันอย่างมาก

สหรัฐฯ กับจีนมีเวทีเจรจาและหารือร่วมกันในประเด็นทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญ คือ the U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade (JCCT) และ the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED) (United States Trade Representative, 2012, p. 21) เวที JCCT ก่อตั้งขึ้นในปี 1983 เพื่อเป็นเวทีการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่กระทรวง ก่อนที่จะถูกยกระดับเป็นเวทีระหว่างรัฐมนตรีในปี 2003 เน้นการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนทางการค้า รวมทั้งเป็นเวทีที่สหรัฐฯ ใช้ผลักดันให้จีนเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจให้ลดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐและใช้กลไกตลาด เวที JCCT มีการจัดประชุมใหญ่ทุกปี นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานที่แยกออกมาจากคณะใหญ่ในการเจรจาในประเด็นเฉพาะ เช่น นโยบายอุตสาหกรรม ความสามารถในการแข่งขัน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เทคโนโลยีสารสนเทศ มาตรการเยียวยาทางการค้า เป็นต้น ส่วนเวที S&ED ตั้งขึ้นในปี 2009 โดยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ถือเป็นเวทีหารือทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในระดับสูงที่สุดเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการเจรจาหรือแนวทางดำเนินการใหม่ ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาระยะยาว และสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นบวก สร้างสรรค์ และครอบคลุมรอบด้าน (positive, constructive and comprehensive) ของทั้งสองประเทศ เวที S&ED จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีโดยผลัดกันเป็นเจ้าภาพ โดยมีการเจรจาหารือใน 2 ด้านหลัก คือ ด้านยุทธศาสตร์และด้านเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุม 4 ประเด็นหลักได้แก่ 1. การสนับสนุนให้เศรษฐกิจฟื้นตัวและมีการเติบโตอย่างสมดุลและยั่งยืน 2. การส่งเสริมให้มีระบบการเงินที่ใช้กลไกตลาดที่เปิดเสรีและมีความต้านทานต่อวิกฤติ 3. เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการค้าและการลงทุน และ 4. เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาปัตยกรรมทางการเงินระหว่างประเทศ

3.1.1 ดุลการค้า

ประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมากในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯ กับจีนคือ การที่สหรัฐฯ เสียดุลการค้ากับจีน การที่จีนเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด และต่อเนื่องในขณะที่สหรัฐฯ เสียดุลการค้ากับจีนมากขึ้น ๆ ตั้งแต่ปี 2005 ทำให้มีการตั้งคำถามว่าสหรัฐฯ ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการที่จีนเข้ามาเป็นสมาชิก WTO ซึ่งมีการลดภาษีนำเข้าและเพิ่มโอกาสการเข้าถึงตลาดจีนได้ง่ายมากขึ้นหรือไม่ ข้อเท็จจริงคือ (Casey, 2012) การส่งออกสินค้าของสหรัฐฯ ไปยังจีนนั้นมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นมากกว่า 5 เท่า แต่เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าสินค้าจีนที่ทะลักเข้ามาในสหรัฐฯ กลับทำให้มูลค่าดังกล่าวดูด้อยลงไปทันที จึงทำให้สหรัฐฯ เสียดุลการค้ากับจีนอย่างต่อเนื่อง และเสียดุลเพิ่มมากขึ้นอย่างสม่ำเสมอ อีกนัยหนึ่งคือ มูลค่าการค้าในภาพรวมเป็นผลมาจากการคำนวณตัวเลขการค้าของสินค้าหลายประเภท สินค้าจีนที่ทะลักเข้ามาในสหรัฐฯ เป็นสินค้าประดิษฐ์กรรม (manufactured goods) แต่สหรัฐฯ ส่งออกสินค้าประดิษฐ์กรรมไปจีนในปริมาณลดลงอย่างมาก ในทางตรงกันข้าม สหรัฐฯ ส่งออกสินค้าที่ไม่ใช่ประดิษฐ์กรรม (non-manufactured

goods) ไปเงินในปริมาณที่สูงมากจนทำให้สหรัฐฯ ได้ดุลการค้าในสินค้าประเภทดังกล่าว ตัวอย่างสินค้าประเภทนี้ เช่น สินค้าเกษตร วัตถุดิบ สินแร่ เป็นต้น นอกจากนี้ สินค้าจีนที่เข้ามาในตลาดสหรัฐฯ ยังเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงกว่าสมัยก่อน เช่น สินค้าเทคโนโลยีจำพวกเครื่องคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม สินค้าประเทศอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ที่มาจากจีนนั้น ในหลายกรณีไม่ใช่สินค้าของบริษัทจีน แต่เป็นเป็นสินค้าของบริษัทข้ามชาติที่ผลิตที่อื่นแต่มาประกอบชิ้นส่วนในจีน หรือใช้เงินเป็นฐานการส่งออก ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจไม่ปรากฏในตัวเลขทางสถิติเสมอไป (Casey, 2012)

3.1.2 การแก้ไขข้อพิพาททางการค้า

ในส่วนของข้อพิพาททางการค้า สหรัฐฯ กับจีนจะมีการแสวงหาทางแก้ไขร่วมกันผ่านเวทีเจรจาทวิภาคีต่าง ๆ เช่น JCCT หรือ S&ED ถ้าไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการของ WTO โดยองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body) ซึ่งเป็นกลไกทำหน้าที่คล้ายศาล (อรมน ทรัพย์ทวีธรรม, 4 มกราคม 2563) แม้กระบวนการจะคล้ายการทำงานของศาล แต่วัตถุประสงค์ไม่ใช่การลงโทษ แต่เป็นการทำให้ประเทศคู่พิพาทสามารถยุติข้อพิพาทร่วมกันผ่านการเจรจาได้ด้วยตนเอง ดังนั้น ขั้นตอนแรกของกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทของ WTO คือ การที่สมาชิกยื่นเรื่องขอปรึกษาหารือ (request for consultations) กับสมาชิกที่เกี่ยวข้อง หากไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ คู่พิพาทสามารถขอให้มีการตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) ซึ่งคู่พิพาทร่วมกันเลือกมา 3 คน คณะผู้พิจารณาจะเป็นผู้ตัดสินคดีในขั้นต้นโดยมีเวลาพิจารณานาน 6 เดือนนับตั้งแต่ตั้งคณะขึ้นมา คำตัดสินของคณะพิจารณามักอยู่ในรูปของคำแนะนำให้ฝ่ายที่แพ้คดีต้องยกเลิก หรือทบทวนมาตรการทางการค้าเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของ WTO หากคู่พิพาทไม่พอใจคำตัดสินของคณะพิจารณา คู่พิพาทซึ่งอาจเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ การอุทธรณ์จะทำได้ในกรณีเกี่ยวกับมุมมองทางกฎหมาย เช่น การตีความกฎหมายเท่านั้น ไม่สามารถขอให้มีการพิจารณาหลักฐานเดิมหรือเพิ่มเติมหลักฐานใหม่ได้ ขั้นตอนต่อไปคือการตัดสินคดีในชั้นอุทธรณ์ โดยองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ซึ่งคัดเลือกสมาชิก 3 คนจากสมาชิกถาวร 7 คนขององค์การอุทธรณ์ทั้งหมด (World Trade Organization, 2020)

งานศึกษาของ Lisa Toohey (2011) พบว่าการที่จีนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าของ WTO ไม่ว่าจะในฐานะผู้ร้องเรียนหรือผู้ถูกร้องเรียนก็ตามนั้น แสดงให้เห็นถึงวิธีการของจีนในการผสมระบบเศรษฐกิจแบบกึ่งตลาดกึ่งสังคมนิยมของตนเองเข้ากับชุดคุณค่าด้านธรรมาภิบาลและชุดคุณค่าอื่น ๆ ด้านเสรีนิยมใหม่ที่อยู่ในข้อตกลงต่าง ๆ ของ WTO ในช่วงทศวรรษแรกของการที่จีนเป็นสมาชิก WTO จีนมีพัฒนาการของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าของ WTO โดยเริ่มจากการมีส่วนร่วมแต่น้อยไปจนมีส่วนร่วม

มากขึ้นหลังจากที่เศรษฐกิจจีนขยายตัวจากการมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มากขึ้น การแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางการค้าระหว่างจีนกับประเทศคู่ค้าจึงมีทั้งมุ่งผลในเชิงปฏิบัติและเชิงสัญลักษณ์ กล่าวคือหลายกรณีจีนต้องการฉายภาพตนเองให้เวทีโลกรับรู้ว่าจีนมีความรู้ความเข้าใจและพร้อมเล่นตามกติกา นอกจากนี้ จีนจะไม่ยอมถอยถ้าต้องปกป้องนโยบายการค้าสำคัญของจีนที่มีนัยถึงการรักษาอำนาจอธิปไตยของจีนเองอย่างเหนียวแน่น

ในช่วงปีแรก ๆ ที่เริ่มสมาชิกภาพ จีนมีข้อพิพาทน้อยเพราะอยู่ในช่วงปรับตัวและเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเป็นสมาชิก WTO อย่างเต็มตัว ในช่วงห้าปีแรกจีนมีส่วนในกระบวนการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าเพียง 3 กรณีเท่านั้น โดยเป็นผู้ร้องเรียนร่วม 1 กรณี และเป็นผู้ถูกร้องเรียนอีก 2 กรณี ในทางกลับกัน สหรัฐฯ ยื่นร้องเรียน 3.5 กรณี และถูกร้องเรียน 7.2 กรณีโดยเฉลี่ยต่อปีในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นว่าการที่จีนเป็นสมาชิก WTO ไม่ได้เปิดทางให้จีนยื่นร้องเรียนเป็นจำนวนมากแล้วจะบั่นทอนประสิทธิภาพของกลไกของ WTO อย่างที่หลายฝ่ายเคยกังวล (Toohey, 2011, p. 789)

จีนถูกร้องเรียนครั้งแรกในปี 2004 ในข้อพิพาทกับสหรัฐฯ เกี่ยวกับกรณีที่รัฐบาลจีนมีมาตรการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มบางส่วนแก่ธุรกิจผลิตวงจรรวม (integrated circuits) ฝ่ายจีนกับฝ่ายสหรัฐฯ สามารถตกลงแก้ไขข้อพิพาทในขั้นตอนปรึกษาหารือกันได้เองโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการ ซึ่งทำให้คาดกันว่ากรณีเรื่องให้เร็วที่สุดมีสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดมาจากฝ่ายจีนซึ่งยังเป็นผู้เล่นหน้าใหม่นั้น ไม่ต้องการเสียหน้า อย่างไรก็ตาม พบว่าฝ่ายจีนมีความชำนาญในการวางกลยุทธ์ทางกฎหมายและพร้อมจะเล่นไปก่อกติกาเพิ่มมากขึ้น เช่น กรณีเงินถูกยุโรป สหรัฐฯ และแคนาดาพร้อมกันร้องเรียนในปี 2006 เกี่ยวกับมาตรการของจีนต่อการนำเข้าชิ้นส่วนรถยนต์ เมื่อกรณีดังกล่าวผ่านกระบวนการของคณะกรรมการพิจารณา (Panel) แล้วจีนก็ยื่นอุทธรณ์ต่อ ขั้นตอนจึงดำเนินการต่อไปจนองค์การอุทธรณ์ออกคำวินิจฉัยในปี 2008 นอกจากนี้ จีนยังเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างมากในฐานะบุคคลที่สามในกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทอีกด้วย ซึ่งกลไกของ WTO อนุญาตให้สมาชิกที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมีนัยสำคัญ (substantial interest) ในข้อร้องเรียนใด ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือและให้ข้อมูลในกระบวนการอุทธรณ์ในฐานะบุคคลที่สามได้ จีนอาศัยโอกาสนี้ให้ฝ่ายกฎหมายของตนเข้ามาเรียนรู้ระบบของ WTO ตั้งแต่ต้นได้โดยไม่ต้องให้ฝ่ายการทูตเข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง (Toohey, 2011)

กล่าวได้ว่า ในช่วง 5 ปีแรก จีนให้ความสำคัญกับการหาองค์ความรู้ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ และดำเนินการตามพันธกรณีของตนตามกฎหมายของ WTO มากกว่าการพยายามผลักดันประเด็นใหม่ ๆ หรือเปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่เดิม (status quo) อย่างไรก็ตาม ในช่วง 5 ปีหลังจีนแสดงบทบาทอย่างแข็งขันและเชิงรุกมากขึ้น จนจีนได้พัฒนาเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญด้านการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าตามกลไกของ WTO และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการค้าภายในประเทศ

ซึ่งขยายอิทธิพลไปตามกระบวนการและกลไกของ WTO ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาที่การเจรจารอบโดฮา มีความล่าช้าอย่างมาก กลไกการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าจึงกลายเป็นพื้นที่สำคัญที่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ก่อร่างสร้างตัว ปรับเปลี่ยนและถกเถียงกันในหมู่สมาชิก ทำให้เครือข่ายของจีนในกลไกแก้ไขข้อพิพาท เหล่านี้จึงมีความสำคัญมากในการเป็นช่องทางให้จีนแสดงบทบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอ ความคิดเห็นและการตีความกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วของ WTO (Toohey, 2011)

ตัวอย่างการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในสมัย ประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีหู จิ่นเทา (2009-2012) เช่น คดี DS392 จีนร้องเรียน เกี่ยวกับมาตรการของสหรัฐฯ ในการจำกัดการนำเข้าผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกของจีนอย่างไม่เป็นธรรม โดยจีนขอให้มีการปรึกษาหารือในวันที่ 17 เมษายน 2009 คณะพิจารณามีคำตัดสินและออกรายงาน ในวันที่ 29 กันยายน 2010 คณะพิจารณาเห็นด้วยกับจีน พบว่าสหรัฐฯ มีการออกมาตรการกับ ผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกที่นำเข้าจากจีนมากกว่าจากประเทศอื่นโดยไม่มีเหตุผลทางวิทยาศาสตร์รองรับ อย่างเพียงพอจริง อาจกล่าวได้ว่าเป็นชัยชนะเชิงสัญลักษณ์สำหรับจีน เพราะมาตรการดังกล่าวของ สหรัฐฯ สิ้นสุดการดำเนินการไปแล้วเมื่อสิ้นปีงบประมาณในวันที่ 30 กันยายน 2009 ทำให้ข้อ ร้องเรียนดังกล่าวสิ้นสุดโดยปริยาย (Toohey, 2011, p. 796; World Trade Organization, 20 July 2009)

ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2007-2008 ทำให้หลายประเทศออกมาตรการกระตุ้น เศรษฐกิจภายในประเทศโดยการลดการนำเข้าและเพิ่มการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งอาจรวมถึงการใช้ มาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ และหลายกรณีขัดกับกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่าง ประเทศ เช่น ในปี 2009 สหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมายการฟื้นฟูและการลงทุนของอเมริกา หรือ American Recovery and Reinvestment Act ที่มีกรบัญญัติเกี่ยวกับการซื้อของอเมริกัน (“Buy American Provision”) หลายประเทศเช่นแคนาดาและรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปออกมาแสดงความกังวล เกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวของสหรัฐฯ จะทำให้ประเทศอื่น ๆ ตอบโต้ทางการค้าและดำเนินนโยบาย ปกป้องตลาดภายในเช่นเดียวกันเป็นลูกโซ่ (บัณฑิต หลิมสกุล, 2554, น. 3) ในส่วนของจีนได้ตอบโต้ มาตรการดังกล่าวของสหรัฐฯ โดยการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน (anti-dumping and countervailing duty) กับสินค้าประเภทแผ่นรีดทำด้วยเหล็กกล้าที่มีผลึกเรียงตัวกัน สำหรับใช้ในงานไฟฟ้า (grain oriented flat-rolled electrical steel) จากสหรัฐฯ ด้วยเหตุผลว่า สินค้าเหล่านี้ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐตามข้อบัญญัติของกฎหมายฉบับใหม่ ทำให้สหรัฐฯ ยื่นขอ ปรึกษาหารือกับจีนในประเด็นดังกล่าวในเดือนกันยายน ปี 2010 ในคดี DS414 ซึ่งสหรัฐฯ ให้เหตุผล ว่าจีนปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อตกลงว่าด้วยการทุ่มตลาดและการอุดหนุนตามกรอบของ WTO มีการตั้งคณะพิจารณาซึ่งตัดสินว่าจีนปฏิบัติไม่ถูกต้องจริงตามที่สหรัฐฯ อ้าง จีนยื่นอุทธรณ์ซึ่ง องค์กรอุทธรณ์ยื่นคำตัดสินตามคณะพิจารณา จีนจึงนำคำตัดสินไปดำเนินการและยุติมาตรการตอบโต้

การประชุมตลาดและการอุดหนุนในวันที่ 10 เมษายน 2015 (World Trade Organization, 20 January 2016)

ในปี 2011 จีนยื่นขอปรึกษาหารือกับสหรัฐฯ กรณีมาตรการตอบโต้การประชุมตลาดของสหรัฐฯ ต่อสินค้าประเภทกังข์แข็งจากจีน ในคดี DS422 ต่อมาจีนเพิ่มประเด็นในขั้นตอนปรึกษาหารือด้วย คือ สินค้าประเภทใบเลื่อยวงเดือนเพชร (diamond sawblades) ของจีนก็ถูกกระทบจากมาตรการเดียวกันของสหรัฐฯ เช่นกัน ทั้งนี้ หนึ่งในข้อร้องเรียนของจีนคือวิธีที่สหรัฐฯ ใช้คำนวณว่าสินค้าหนึ่ง ๆ เป็นการทุ่มตลาดหรือไม่ซึ่งเรียกว่า Zeroing นั้นไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ WTO ซึ่งคณะพิจารณาเห็นด้วยกับจีนในประเด็นดังกล่าว และมีคำตัดสินให้สหรัฐฯ ทบทวนและแก้ไขมาตรการให้สอดคล้องกับพันธกรณีของ WTO การที่จีนเป็นผู้ร้องเรียนและชนะในคดีนี้ทำให้จีนมีสิทธิขออนุญาตใช้มาตรการงดเว้นการให้สิทธิประโยชน์ (suspension mechanism) กับคู่พิพาทที่แพ้คดีได้ มาตรการดังกล่าวจะทำให้จีนมีแต้มต่อรองกับสหรัฐฯ ได้มากขึ้น (Toohey, p. 797) ฝ่ายจีนกับฝ่ายสหรัฐฯ ตกลงกันว่าสหรัฐฯ ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ 23 มีนาคม 2013 เมื่อถึงเวลาที่กำหนดสหรัฐฯ รายงานต่อ DSB ว่าดำเนินการเรียบร้อยแล้ว แต่จีนต้องการผลักดันต่อเพราะสหรัฐฯ ไม่ได้ยกเลิกมาตรการต่อสินค้าประเภทใบเลื่อยวงเดือนเพชรของจีนเลย (World Trade Organization, 5 June 2013)

นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2009 เป็นต้นมา Lisa Toohey (2011, pp. 797-798) พบว่าจีนมีการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อตอบโต้การประชุมตลาดและการอุดหนุนกับประเทศที่ใช้มาตรการดังกล่าวกับจีนมากขึ้น ซึ่งการตอบโต้ทางการค้ากันไปมานี้เป็นกลยุทธ์เดียวกันกับที่สหรัฐฯ และรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปนิยมใช้ แม้จะยังไม่มีข้อสรุปว่าการตอบโต้ลักษณะนี้จะเป็นผลดีต่อโลกของ WTO อย่างไร แต่การตอบโต้ข้อพิพาทด้วยวิธีการที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตแสดงให้เห็นว่าจีนได้ผสานตัวเองเข้ากับวัฒนธรรมและชุดคุณค่าของการแก้ไขข้อพิพาทของ WTO ไปแล้ว จีนยังส่งสัญญาณไปยังประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ด้วยว่า จีนมีความสามารถและพร้อมจะใช้กลยุทธ์แบบเดียวกันกับประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่อย่างสหรัฐฯ และรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป นอกจากนี้ การที่จีนท้าทายนโยบายภายในของประเทศคู่ค้าผ่านการร้องเรียนกับกลไกของ WTO ไปพร้อมกับการปกป้องนโยบายของตนเองในกรณีถูกร้องเรียนยังแสดงให้เห็นว่าจีนมีความรู้และเข้าใจ รวมไปถึงความเชื่อมั่นในกลไกของ WTO ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จีนจะผสานตัวเองเข้ากับระบบระหว่างประเทศอย่างเต็มที่ต่อไป

3.1.3 การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

รัฐบาลสหรัฐฯ เห็นว่าปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเป็นอีกหนึ่งปัญหานอกเหนือไปจากการควบคุมค่าเงินหยวนซึ่งส่งผลให้จีนได้เปรียบดุลการค้ากับสหรัฐฯ อย่างไม่เป็นธรรม

สินค้าแทบทุกประเภทของสหรัฐฯ มีการทำลอกเลียนแบบในจีน และมีรายงานว่าในแต่ละปีสินค้าประเภทซอฟต์แวร์และผลงานเพลงของบริษัทในสหรัฐฯ ถูกละเมิดลิขสิทธิ์ในจีนเป็นมูลค่ามากกว่า 3.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (\$3.5 billion) เป็นเหตุให้รัฐบาลสหรัฐฯ พยายามผลักดันให้จีนยกระดับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้มากขึ้น James McGregor อดีตประธานหอการค้าสหรัฐฯ ในจีนกล่าวในปี 2009 ว่าการผลักดันให้จีนพัฒนาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาน่าจะเกิดผลง่ายกว่าการผลักดันให้จีนเลิกควบคุมค่าเงิน เพราะจีนก็ต้องการสร้างสังคมแห่งนวัตกรรมซึ่งจีนจะได้รับประโยชน์จากการมีระบบคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่มีประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน (Ramzy, 16 November 2009)

อย่างไรก็ตาม การคาดการณ์ของ James McGregor ยังไกลจากความเป็นจริง ปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญายังมีอยู่และเชื่อมโยงกับปัญหาความมั่นคงทางไซเบอร์ด้วยสหรัฐฯ รวบรวมรายงานการโจมตีทางไซเบอร์โดยแฮกเกอร์จากจีนเพื่อขโมยข้อมูลความลับทางการค้าของบริษัทสหรัฐฯ และหารือกันภายในมาตลอดจนกระทั่งเปิดเผยเนื้อหาต่อสาธารณชนในปี 2011 รายงานของสำนักงานบริหารการต่อต้านข่าวกรองแห่งชาติ (Office of the National Counterintelligence Executive) ระบุว่าแฮกเกอร์ในจีนเป็น “ผู้ก่อการโจรกรรมเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการอย่างแข็งขันและต่อเนื่องมากที่สุดในโลก” (“the world’s most active and persistent perpetrators of economic espionage”) และมีรายงานว่า การโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ของบริษัทในสหรัฐฯ มาจากคอมพิวเตอร์ในจีนโดยดูจาก Internet Protocol (IP) addresses แต่ระบุไม่ได้ว่าบุคคลผู้ก่อการเป็นบุคคลธรรมดา บริษัท หรือองค์กรภาครัฐของจีน (Lawrence, 2013, p. 34)

สหรัฐฯ ไม่เคยกล่าวหาว่ารัฐบาลจีนเป็นผู้ก่อการเลยจนกระทั่งเดือนพฤษภาคม ปี 2013 รายงานของกระทรวงกลาโหมระบุว่า การเจาะจงโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ของรัฐบาลสหรัฐฯ ดูเหมือนว่ารัฐบาลจีนและกองทัพของจีนจะเป็นผู้อยู่เบื้องหลังโดยตรง ทางการเงินและการปฏิบัติการปฏิเสศ และกล่าวว่ารายงานของสหรัฐฯ ไม่มีมูล รวมทั้งชี้แจงว่าจีนก็ถูกโจมตีทางไซเบอร์จากสหรัฐฯ เช่นเดียวกัน (Lawrence, 2013, p. 35) เป็นเหตุให้ประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิงหารือในประเด็นดังกล่าวในการประชุมทวิภาคีอย่างไม่เป็นทางการในเดือนมิถุนายน ปี 2013 ส่งผลให้สหรัฐฯ กับจีนเริ่มหารือเพื่อสร้างความร่วมมือด้านไซเบอร์ระหว่างกัน และสุดท้ายสามารถตกลงกันได้ว่าจะไม่โจมตีทางไซเบอร์เพื่อละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของบริษัทเอกชน แต่แนวปฏิบัติระหว่างกันด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ในด้านอื่น ๆ ยังอยู่ในขั้นตอนหารือของคณะทำงาน เช่น U.S.-China Cyber Working Group ซึ่งเพิ่งตั้งขึ้นในปี 2013 นั้นเอง (Whyte, 2013) ในส่วนของการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในภาคปฏิบัติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในโลกไซเบอร์ยังคงเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ - จีนต่อไป

รายงานประจำปีของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ (Office of the United States Trade Representative) จัดอันดับให้จีนเป็นประเทศกลุ่มที่ต้องจับตาเป็นพิเศษ (Priority Watch List) เกี่ยวกับปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เป็นเวลา 15 ปีติดต่อกัน ตั้งแต่ปี 2005 – 2019 (Lawder & Woo, 27 April 2018; United States Trade Representative, 2019) ในรายงานปี 2013 เมื่อสิ้นสุดสมัยประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ระบุว่า การโจรกรรมข้อมูลทางการค้าโดยจีนนั้น เกิดขึ้นได้จากหลายแหล่ง เช่น พนักงานที่ออกจากบริษัทได้ขโมยข้อมูลไปด้วย การร่วมทุนที่ล้มเหลว การโจมตีทางไซเบอร์ การนำข้อมูลที่บริษัทต่าง ๆ รายงานต่อรัฐตามกฎหมายไปใช้ในทางมิชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ รายงานยังระบุว่า การได้รับชดเชยจากการถูกละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมายจีนนั้น เป็นไปได้ยากมากในทางปฏิบัติ (Lawrence, 2013, p. 41) รายงานของคณะกรรมการว่าด้วยการโจรกรรมทรัพย์สินทางปัญญาของอเมริกา (the Commission on the Theft of American Intellectual Property) ในเดือนพฤษภาคม ปี 2013 ประมาณการณ์ว่าสหรัฐฯ สูญเสียจากการถูกละเมิดทรัพย์สินทางปัญญามากกว่าสามแสนล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (\$300 billion) ต่อปี และจีนเป็นผู้ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ ราว 50%-80% ของกรณีทั้งหมด คณะกรรมการยังกล่าวหาด้วยว่า “เป้าหมายในเชิงอุตสาหกรรมของจีนส่งเสริมให้มีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา บริษัทและหน่วยงานภาครัฐของจีนจำนวนมากมีส่วนร่วมในการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาด้วย” (The IP Commission Report, as cited in Lawrence, 2013, p. 41) ในรายงานของสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐประจำปี 2017 เมื่อสิ้นสุดสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา ระบุว่าจีนส่งออกสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์และสินค้าปลอมไปทั่วโลก จีนมีกฎหมายบังคับให้บริษัทของสหรัฐฯ ที่พัฒนานวัตกรรมของบริษัทตัวเองในจีนต้องถ่ายโอนทรัพย์สินทางปัญญานั้นให้บริษัทจีน ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการเข้าถึงตลาดจีน นอกจากนี้ยังบังคับให้บริษัทของสหรัฐฯ ใช้บุคลากรและระบบของจีนในการวิจัยและพัฒนาอีกด้วย (United States Trade Representative, 2017)

3.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านความมั่นคง

ประเด็นความมั่นคงในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายกังวลว่าทั้งสองประเทศไม่สามารถร่วมมือกันได้ เนื่องจากคาดว่าในความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจเดิมและมหาอำนาจที่ผงาดขึ้นมาใหม่จะมีการแข่งขันกันแสวงหาอำนาจและอิทธิพลอยู่ตลอดเวลาในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งจะได้ประโยชน์ก็ต่อเมื่ออีกฝ่ายเสียประโยชน์เท่านั้น (zero-sum game) ผู้นำทั้งสองฝ่ายต่างตระหนักถึงความเป็นไปได้ข้อนี้ รวมไปถึงจุดยืนและชุดคุณค่าที่แตกต่างซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน นายสี จิ้นผิง สมัยดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีเคยกล่าวในปี 2012 ว่านอกเหนือจากความท้าทายต่าง ๆ ที่สหรัฐฯ กับจีนต้องรับมือร่วมกันแล้ว ทั้งสองฝ่ายต้องเร่ง

สร้างความไว้วางใจเชิงยุทธศาสตร์ (strategic trust) ระหว่างกันอีกด้วย (Lieberthal & Wang, 2012, p. 4)

คำว่าเชิงยุทธศาสตร์ในที่นี้ไม่ได้หมายความถึงการทหาร แต่หมายถึงการมองความสัมพันธ์ในระยะยาว การที่ทั้งสองฝ่ายไม่ไว้วางใจในเจตนาในระยะยาวของอีกฝ่ายนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญในการสานความสัมพันธ์ในปัจจุบัน (Lieberthal & Wang, 2012, p. 5) การเสริมสร้างความไว้วางใจเชิงยุทธศาสตร์เป็นความท้าทายและต้องใช้เวลา เพราะความไม่ไว้วางใจนั้นมาจากหลายปัจจัย ฝังลึกในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน และในปัจจุบันทั้งสองฝ่ายอาจไม่สามารถทำความเข้าใจได้ตรงกัน ดังนั้น คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญในการเสริมสร้างความไว้วางใจคือการเจรจาและติดต่อสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันเสมอไม่ว่าจะเกิดขึ้นในเวทีทวิภาคีหรือพหุภาคี (Lieberthal & Wang, 2012, p. 40) ซึ่งผู้นำทั้งสองฝ่ายมีการติดต่อกันเสมอ นับถึงเดือนมกราคมปี 2012 หรือตลอดสามปีของการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโอบามา ผู้นำสหรัฐฯ พบกับประธานาธิบดีหู จิ่นเทาแล้วทั้งสิ้น 10 ครั้ง และติดต่อทางโทรศัพท์บ่อยครั้ง นอกจากนี้ยังมีเวทีหารือประจำปีสำหรับเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายรวมแล้วมากกว่า 60 ครั้ง (Lieberthal & Wang, 2012, p. 1)

ผู้นำทั้งสองฝ่ายพยายามแสวงหาทางออกเพื่อร่วมมือกันไม่ให้ความไม่ไว้วางใจกลายเป็นชนวนความขัดแย้งหรือการปะทะด้วยกำลัง แม้ว่ายังมีหลายกรณีที่สหรัฐฯ กับจีนมีความตึงเครียดระหว่างกันซึ่งเกิดจากความคิดเห็นไม่ตรงกันหรือจากความขัดแย้งของพันธมิตร แต่ไม่เคยมีกรณีปะทะกันโดยตรงระหว่างสหรัฐฯ กับจีน นอกจากนี้ ในสมัยประธานาธิบดีโอบามากับประธานาธิบดีหู จิ่นเทา สหรัฐฯ กับจีนมีความร่วมมือกันด้านความมั่นคงซึ่งมากน้อยตามความละเอียดอ่อนของสถานการณ์ ดังนี้

3.2.1 ความร่วมมือในประเด็นเกาหลีเหนือ

ในช่วงปีแรกของรัฐบาลประธานาธิบดีโอบามา สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยคุกคามจากการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ในเกาหลีเหนือโดยอาศัยความร่วมมือจากจีน (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 36) ซึ่งจีนให้ความร่วมมือบ้างไม่บ้างตามสถานการณ์

แนวคิดพื้นฐานของสหรัฐฯ คือ ประธานาธิบดีโอบามาไม่ต้องการขับเคลื่อนประเด็นเกาหลีเหนือผ่านเวทีเจรจาหกฝ่าย หรือ Six-Party Talks ซึ่งจัดตั้งในเดือนตุลาคม ปี 2007 ในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช เนื่องจากเกาหลีเหนือมักฝ่าฝืนข้อมติของเวทีเจรจาดังกล่าว เช่น ข้อมติที่กำหนดให้เกาหลีเหนือยุติโครงการวิจัยพลูโตเนียมและเปิดเผยประวัติการพัฒนา นิวเคลียร์ทั้งหมด จนทำให้เมื่อเริ่มสมัยดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโอบามา เกาหลีเหนือได้กลายเป็นรัฐที่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์เต็มตัวแล้ว (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, pp.

36-37) เกาหลีเหนือทดลองขีปนาวุธพิสัยไกลหนึ่งครั้งในเดือนเมษายน 2009 และอีกหนึ่งครั้งในเดือนพฤษภาคม ปี 2009 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกาหลีเหนือไม่มีเจตนาจะยุติโครงการนิวเคลียร์ใด ๆ นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่าเกาหลีเหนือต้องการกดดันให้สหรัฐฯ ยอมทำตามข้อตกลงบางอย่าง เนื่องจากเกาหลีเหนือเข้าใจว่ากลยุทธ์ดังกล่าวเคยได้ผลมาแล้วในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช กล่าวคือ การที่สหรัฐฯ ยอมเจรจากับเกาหลีเหนือผ่านการตั้งเวทีเจรจาหกฝ่ายเกิดขึ้นหลังจากที่เกาหลีเหนือทดลองอาวุธนิวเคลียร์ แต่รัฐบาลโอบามาไม่ต้องการให้มีการแสดงออกใด ๆ ที่ดูเหมือนว่าสหรัฐฯ ยอมหรือให้ท้ายพฤติกรรมยั่วยุของเกาหลีเหนือ ทำให้ตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2009 สหรัฐฯ จึงหันมาใช้วิธีเจรจาทวิภาคีกับเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และจีนแยกต่างหากเพื่อประสานวิธีการตอบโต้เกาหลีเหนือไปในทิศทางเดียวกัน (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 37)

ในช่วงแรก จีนให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการยกเว้นและผ่านข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในเดือนมิถุนายน 2009 (UN Security Council Resolution 1874) ซึ่งกำหนดมาตรการที่เข้มงวดมากขึ้นในการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ แต่ต่อมาจีนไม่ยอมนำข้อมติดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และในราวเดือนกันยายน 2009 จีนแสดงจุดยืนสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับเกาหลีเหนืออย่างชัดเจน ปัจจัยหนึ่งน่าจะเป็นเพราะข่าวเรื่องปัญหาสุขภาพของคิม จอง อิล ผู้นำเกาหลีเหนือในขณะนั้นที่ทรุดลงเรื่อย ๆ และยังมีประเด็นเรื่องผู้สืบทอดตำแหน่งผู้นำเกาหลีเหนือคนต่อไปที่เหมือนว่ามี การเตรียมการไว้แล้ว นอกจากนี้ ยังมีสัญญาณว่าจีนต้องการขยายความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ เห็นได้จากการที่ผู้นำระดับสูงของจีนและคณะเยือนเกาหลีเหนืออย่างต่อเนื่องในช่วงเดือนตุลาคม ถึงเดือนพฤศจิกายน 2009 เช่น นายเวิน เจียเป่า นายกรัฐมนตรี และพลเอกเหลียง กวางเหลียง (Liang Guanglie) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, pp. 37-38)

โครงการพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือไม่เป็นผลดีกับจีนในหลายระดับ เช่น การสร้างความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี และทำให้เวทีเจรจาหกฝ่ายซึ่งมีจีนอยู่ด้วยนั้นดูเหมือนไร้ประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จีนเลือกที่จะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติของจีนที่เห็นผลทันที นั่นคือการทำให้เกาหลีเหนือคงสถานะเป็นรัฐกึ่งอิสระระหว่างจีนกับสหรัฐฯ ต่อไป และจีนเลือกไม่แสดงภาวะผู้นำในการกดดันให้เกาหลีเหนือยุติโครงการนิวเคลียร์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการลดการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ทำให้ประเด็นเกาหลีเหนือยังคงเป็นปัจจัยหนึ่งในความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับจีนต่อไป (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 38)

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมยั่วยุของเกาหลีเหนือในช่วงปี 2010 ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างจีนกับเกาหลีใต้ นอกจากนี้ยังทำให้สหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ร่วมมือกันด้านความมั่นคงมากขึ้น ซึ่งต่างไม่เป็นผลดีต่อจีน (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 44) เป็นเหตุผลให้ท้ายที่สุดแล้ว

จีนร่วมมือกันกับสหรัฐฯ ในการกดดันเกาหลีเหนือให้ยุติพฤติกรรมขั้วและเจรจากับเกาหลีใต้โดยตรงได้ภายในปลายปี 2010

เหตุเกิดเมื่อเรือลาดตระเวนชื่อ Choenan ของเกาหลีใต้จมใกล้เส้นเขตแดนระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ในเดือนมีนาคม 2010 ภายหลังเหตุดังกล่าวมีการสอบสวนร่วมกันโดยผู้แทน 6 ประเทศจากกลุ่มเจรจาหกฝ่าย สรุปว่าเรือจมเพราะถูกตอร์ปิโด (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 44) ฝ่ายจีนไม่ยอมรับผลการสอบสวน ฝ่ายสหรัฐฯ เชื่อว่าเป็นฝีมือของเกาหลีเหนือ แม้ไม่มีหลักฐานแน่ชัด และฝ่ายเกาหลีใต้เชื่อว่าเรือถูกระเบิดจากด้านนอก (Bader, 2012, p. 83) ฝ่ายสหรัฐฯ จึงเสนอไปทางจีนว่าจะส่งผู้เชี่ยวชาญระดับสูงของสหรัฐฯ มาหารือกับจีนเกี่ยวกับผลการสอบสวน แต่จีนปฏิเสธ โดยไม่สรุปและไม่ขอมีส่วนร่วมใด ๆ กับการพิสูจน์สาเหตุของเรือจมเพิ่มเติมอีก (Bader, 2012, p. 86)

ประธานาธิบดีโอบามาพบกับประธานาธิบดีหู จิ่นเทาพบกันในการประชุมกลุ่ม G-20 เดือนมิถุนายน 2010 ณ เมืองโตรอนโต แคนาดา ผู้นำสหรัฐฯ พยายามผลักดันประเด็นเกาหลีเหนือ แต่ผู้นำจีนยืนกรานจุดยืนเดิม เมื่อพบกันอีกครั้งในการประชุมกลุ่ม G-20 ระหว่างวันที่ 11-12 พฤศจิกายน 2010 ณ กรุงโซล เกาหลีใต้ ผู้นำสหรัฐฯ บอกว่าสถานการณ์ตึงเครียดระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้เริ่มเกินการควบคุม ถ้าจีนไม่ช่วยกดดันเกาหลีเหนือ สหรัฐฯ จะดำเนินการเอง ระหว่างนี้สหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ซ้อมรบทางน้ำร่วมกันโดยหวังผลในการป้องปรามเกาหลีเหนือ (Bader, 2012, pp. 86-88)

วันที่ 12 พฤศจิกายน 2010 (Hecker, 9 December 2010) วันเดียวกันกับการประชุมกลุ่ม G-20 เกาหลีเหนือได้พาคณะนักวิทยาศาสตร์นิวเคลียร์ของสหรัฐฯ หนึ่งในนั้นคือ นาย Siegfried Hecker ผู้อำนวยการร่วมของศูนย์วิจัยเพื่อความร่วมมือและความมั่นคงระหว่างประเทศ (Center for International Security and Cooperation) มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด (Bader, 2012, p. 88) เข้าเยี่ยมชมโรงงานเสริมสมรรถนะยูเรเนียม (uranium enrichment facility) แห่งหนึ่ง ซึ่งสร้างความตื่นตะลึงให้กับคณะผู้เยี่ยมชมอย่างมากเพราะเป็นโรงงานสร้างใหม่ แม้จะมีขนาดเล็กแต่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และมีกำลังผลิตระดับอุตสาหกรรม (Gorlick, 30 November 2010) นอกจากนี้ยังได้ชมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำมวลเบา (light-water reactor) ในชั้นทดลองที่อยู่ระหว่างก่อสร้างอีกแห่งหนึ่ง ศักยภาพในการก่อความรุนแรงที่มากขึ้นของเกาหลีเหนือทำให้ฝ่ายสหรัฐฯ เห็นว่าควรเร่งจำกัดโครงการพัฒนานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ (Hecker, 9 December 2010) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกาหลีเหนือยิงเกาะ Yeonpyeong ของเกาหลีใต้ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2010 เพื่อตอบโต้การซ้อมรบร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ก่อนหน้านี้ สหรัฐฯ ส่งเรือรบ U.S.S. George Washington ไปทะเลเหลือง (Bader, 2012, p. 89)

สถานการณ์ตึงเครียดช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน Jim Steinberg รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศและ Jeffrey Bader ไปเยือนจีนเพื่อบอกว่าสหรัฐฯ ต้องการให้เงินช่วยปลดอาวุธนิวเคลียร์และสกัดกั้นการใช้กำลังของเกาหลีเหนือ จีนเสนอให้มีการประชุมฉุกเฉินหกฝ่ายแต่สหรัฐฯ ปฏิเสธด้วยเหตุผลว่าเวทิตั้งกล่าวใช้หาหรือเพื่อแก้ปัญหานิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ แต่สถานการณ์ที่เป็นอยู่คือความตึงเครียดระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ จำเป็นต้องทำให้เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ได้เจรจากันโดยตรง นอกจากนี้ เกาหลีเหนือต้องชดใช้สำหรับพฤติกรรมชั่วร้ายหลายครั้งที่ผ่านมา (Bader, 2012, p. 89)

ประมาณ 2-3 วันให้หลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีนออกแถลงการณ์ขอให้มีการหารือทวิภาคีระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ และมุขมนตรี ได้ปัดกว๋อเดินทางไปเกาหลีเหนือเพื่อเตือนรัฐบาลเปียงยางไม่ให้ตอบโต้ใด ๆ ต่อการซ้อมรบของเกาหลีใต้ (Bader, 2012, p. 90) อีกเหตุผลหนึ่งที่จีนช่วยกดดันเกาหลีเหนือแม้จะเป็นนโยบายชั่วคราวคือจีนต้องการบรรเทาความตึงเครียดกับสหรัฐฯ ให้เร็วที่สุด เพราะประธานาธิบดีหู จิ่นเทาจะเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการในเดือนมกราคม ปี 2011 (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 46) ความร่วมมือจากจีนส่งผลให้ท้ายที่สุดแล้วเกาหลีเหนือยอมหยุดพฤติกรรมชั่วร้ายต่าง ๆ แล้วยอมหารือกับเกาหลีใต้โดยตรงราวปลายปี 2010 (Bader, 2012, p. 92)

3.2.2 ความร่วมมือในประเด็นอิหร่าน

นอกเหนือไปจากเกาหลีเหนือ สหรัฐฯ มองว่าอิหร่านเป็นอีกหนึ่งรัฐอันตราย (rogue state) เนื่องจากประเทศเหล่านี้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระบอบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์จึงเป็นภัยต่อความมั่นคงและสันติภาพในภาพรวม (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 186) สหรัฐฯ ได้แสวงหาความร่วมมือจากจีนในการคว่ำบาตรอิหร่าน ในฐานะที่จีนเป็นหนึ่งในสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ นอกจากนี้ น้ำมันเชื้อเพลิงที่จีนนำเข้ากว่า 60% มาจากกลุ่มประเทศอ่าว จีนยังเป็นผู้สนับสนุนรายใหญ่ที่สุดในธุรกิจพลังงานของอิหร่าน ซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้จะได้รับผลกระทบถ้าเกิดความไม่สงบภายในภูมิภาคนั้น ๆ (Bader, 2012, p. 21; Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 196)

สหรัฐฯ ยังมองว่าอิหร่านเป็นภัยต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ ด้วยเหตุมาจากการที่อิหร่านผ่านการปฏิวัติอิสลามโดยกลุ่มที่ต่อต้านอเมริกา แม้เวลาผ่านไปกว่าสามสิบปีความรู้สึกต่อต้านดังกล่าวยังคงอยู่และทวีความรุนแรงมากขึ้น การที่สหรัฐฯ บุกอัฟกานิสถานและอิรักในนามของสงครามต่อต้านการก่อการร้ายทำให้ภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ ในโลกอาหรับเลวร้ายลง (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, pp. 187-188) นอกจากนี้ อิหร่านมีการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และ

ให้ความช่วยเหลือทางทหารแก่กลุ่มติดอาวุธในประเทศต่าง ๆ เช่น อิรัก อัฟกานิสถาน กลุ่มฮามาสของปาเลสไตน์ และกลุ่มฮิสบอลเลาะห์ในเลบานอน (Katzman, 2011, p. i) โครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านจะทำให้เกิดการแข่งขันการพัฒนาอาวุธในภูมิภาคตะวันออกกลาง หรือการที่อิสราเอลสามารถอ้างเหตุผลให้โจมตีก่อน ซึ่งจะทำให้ระบอบการป้องกันการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์ที่รัฐบาลโอบามาพยายามส่งเสริมนั้นไร้ผล (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 192)

เริ่มแรก รัฐบาลโอบามาเปิดทางให้ผู้นำอิหร่านมีความร่วมมือและบูรณาการกับโลกตะวันตกอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ สหรัฐฯ ไม่พูดถึงการใช้กำลังทหารในการบังคับเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของอิหร่าน เพื่อแสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ มีเจตนาดีและให้ความเคารพสถานะและประวัติศาสตร์ของอิหร่าน (Katzman, 2011, p. i) หลังจากเจรจาทวิภาคีมาราวหนึ่งปี สหรัฐฯ กับอิหร่านไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในประเด็นนิวเคลียร์ได้ สหรัฐฯ จึงเร่งแสวงหาความร่วมมือในระดับพหุภาคีเพื่อให้ร่วมกันกดดันอิหร่าน สหรัฐฯ วางยุทธศาสตร์การเจรจาแบบคู่ขนานคือ การต่อ ยอดจากกลุ่มเจรจา P5+1 และการขอความร่วมมือจากประชาคมนานาชาติ ทั้งนี้ กลุ่มเจรจา P5+1 ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2006 ประกอบด้วยสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ 5 ประเทศได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รัสเซีย จีน และบวกอีกหนึ่งประเทศคือ เยอรมนี ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหลักในการเจรจาและยกร่างข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการสร้างแรงจูงใจทางการเงิน (incentives) และการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (sanctions) เพื่อกดดันอิหร่าน (Katzman, 2011, p. 27) ในส่วนของประชาคมนานาชาติในวงที่กว้างออกมา สหรัฐฯ ต้องการให้ตอบโต้อิหร่านไปในทิศทางเดียวกันกรณีอิหร่านไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงดังกล่าว (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 192)

ในกรณีของจีนกับประเด็นอิหร่าน จีนเป็นตัวแสดงที่สหรัฐฯ โน้มน้าวได้ยากในการเอื้อเงินอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีโอบามาในเดือนพฤศจิกายน ปี 2009 ฝ่ายสหรัฐฯ พยายามผลักดันและขอความร่วมมือจากจีนในการร่วมกันคว่ำบาตรอิหร่านเพื่อเป็นมาตรการหนึ่งในการกดดันให้อิหร่านยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a) แต่จีนไม่โอนอ่อนและไม่ยอมพูดถึงกับข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะประเด็นอิหร่าน ประเด็นค่าเงินหยวน หรือประเด็นสิทธิมนุษยชน มีการหารือในประเด็นอิหร่านระหว่างประธานาธิบดีโอบามา กับประธานาธิบดีหู จิ่นเทา และระหว่างรัฐมนตรีคลินตันกับมุขมนตรีได้ปังกวอแต่ฝ่ายจีนไม่ตอบอะไร เจ้าหน้าที่สหรัฐฯ รายหนึ่งรายงานว่ารัฐมนตรีคลินตันดันถึงกับกล่าวกับนายได้ปังกวอว่าต่อให้จีนยังตัดสินใจไม่ได้ว่าจีนจะยอมคว่ำบาตรอิหร่านในรูปแบบใด แต่จีนก็จำเป็นต้องส่งสัญญาณบ้าง (Cooper, 17 November 2009)

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้จีนล้มที่จะร่วมมือกับสหรัฐฯ คือ การที่ประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ไม่แน่ใจถึงเจตนาแท้จริงของผู้นำสหรัฐฯ คนใหม่ที่ออกมาบอกว่าต้องการความร่วมมือจากจีนในการบริหารจัดการระเบียบโลกที่กำลังก่อตัวขึ้นใหม่ ผู้นำสหรัฐฯ พยายามโน้มน้าวจีนโดยการบอกว่าโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านเป็นผลประโยชน์หลัก (“core interest”) ของสหรัฐฯ และถ้าจีนต้องการให้สหรัฐฯ คำนึงถึงผลประโยชน์หลักของจีน จีนก็ควรคำนึงถึงผลประโยชน์หลักนี้ของสหรัฐฯ เช่นเดียวกันตามหลักต่างตอบแทน (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 196)

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังให้เหตุผลว่าโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านจะสันคลอนความมั่นคงในภูมิภาคตะวันออกกลางซึ่งจะทำให้แหล่งน้ำมันเชื้อเพลิงที่จีนนำเข้านั้นเกิดปัญหาได้ เช่น ความตึงเครียดจากการแข่งขันพัฒนาอาวุธที่จะทำให้การขนส่งน้ำมันชะงักงัน อย่างไรก็ตาม จีนมีความกังวลว่าการที่จีนออกตัวสนับสนุนการคว่ำบาตรอิหร่านจะถูกอิหร่านโต้กลับ เช่น การไม่ให้เข้าถึงแหล่งน้ำมันของอิหร่าน เป็นต้น (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 196; Katzman, 2011, p. 31)

ในช่วงปี 2009-2010 เป็นช่วงที่กลุ่ม P5+1 เจรจาเพื่อผลักดันข้อมติคว่ำบาตรอิหร่านฉบับใหม่ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ มาตรการคว่ำบาตรดังกล่าวจะไม่พุ่งเป้าไปที่ประชาชนทั่วไปหรือระบบเศรษฐกิจภาคพลเรือนของอิหร่านซึ่งเป็นข้อกังวลของรัสเซียและจีน แต่ร่างข้อมติได้ให้อำนาจประเทศต่าง ๆ ในการจำกัดความร่วมมือทางการค้าหรือการธนาคารกับอิหร่านได้เองตามที่เห็นเหมาะสม (Katzman, 2011, p. 31) ในช่วงเวลาดังกล่าว ฝ่ายสหรัฐฯ ได้มีการเจรจากับซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย โดยประเทศทั้งสองเจรจากับจีนและยืนยันว่าจะเป็นแหล่งน้ำมันทางเลือกให้จีนกรณีที่ดินถูกอิหร่านตอบโต้ (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 196; Katzman, 2011, p. 31)

ท้ายที่สุด สหรัฐฯ สามารถทำให้สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงเห็นด้วยกับร่างข้อมติคว่ำบาตรอิหร่านแล้ว ข้อมติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในวันที่ 9 มิถุนายน 2010 ในชื่อ Resolution 1929 ตัวอย่างมาตรการเช่น การห้ามประเทศต่าง ๆ ยอมให้อิหร่านลงทุนในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ยูเรเนียม ในเทคโนโลยีด้านนิวเคลียร์ และในการพัฒนาเทคโนโลยีขีปนาวุธบรรทุกนิวเคลียร์ การห้ามขายอาวุธหนักเกือบทุกรายการให้อิหร่าน การให้แต่ละประเทศกำชับดูแลไม่ให้บริษัทเอกชนภายในประเทศตนทำธุรกิจกับอิหร่านหากมีเหตุอันเชื่อได้ว่าธุรกิจนั้น ๆ ให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาอาวุธทำลายล้างสูงของอิหร่าน เป็นต้น (Katzman, 2011, pp. 31-32)

3.2.3 การพาความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกลับสู่ความเป็นปกติ

มีการเตรียมการอย่างยาวนานก่อนที่ประธานาธิบดีหู จิ่นเทาจะตอบตกลงคำเชิญในการเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการในปี 2011 ในระหว่างนี้ สหรัฐฯ กับจีนมีการเจรจาและหารือ

อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกลับสู่สภาวะปกติ ผลลัพธ์หนึ่งของความพยายามดังกล่าวคือการกลับมาที่มีความร่วมมือทางทหาร (military-to-military exchange) ดังเดิม

ประธานาธิบดีโอบามาเชิญประธานาธิบดีหู จิ้นเทาตั้งแต่การประชุมกลุ่ม G-20 ในเดือนมิถุนายนปี 2010 (Bader, 2012, p. 86) หลังจากนั้น นักการทูตฝ่ายสหรัฐฯ นำโดย Tom Donilon รองที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติ (Deputy National Security Advisor) และ Larry Summers ประธานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (Director of the National Economic Council) เดินทางเยือนจีนเพื่อโน้มน้าวให้ฝ่ายจีนที่มีท่าทีกำลังเล็ดลอดตกลง ฝ่ายสหรัฐฯ แจ้งให้ฝ่ายจีนทราบว่า สหรัฐฯ ต้องการร่วมมือกับจีนในบริบทที่ฝ่ายหนึ่งไม่ได้ประโยชน์จากการที่อีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ (non zero-sum game) นอกจากนี้ สหรัฐฯ แสดงความกังวลต่อประเด็นตึงเครียดต่าง ๆ ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เช่น คาบสมุทรเกาหลี อิหร่าน การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ความมั่นคงทางทะเล เป็นต้น แต่สหรัฐฯ ต้องการให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันเพื่อจัดการประเด็นเหล่านี้เพื่อไม่ได้บานปลายไปสู่ความขัดแย้ง (Bader, 2012, p. 116) ฝ่ายจีนก็ถือโอกาสนี้ในการแสดงจุดยืนและสร้างความเข้าใจร่วมกันบ้าง โดยการจัดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสหรัฐฯ ได้เข้าพบผู้นำระดับสูงของจีน เช่น ประธานาธิบดีหู จิ้นเทา นายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่า เป็นต้น ฝ่ายจีนแจ้งให้ฝ่ายสหรัฐฯ ทราบว่าจีนก็ต้องการร่วมมือกับสหรัฐฯ เช่นเดียวกัน จีนไม่ได้ต้องการแข่งขันเพื่อแย่งชิงตำแหน่งผู้นำโลกกับสหรัฐฯ จีนกล่าวว่าจีนไม่เห็นด้วยกับโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ นอกจากนี้ จีนอธิบายมุมมองของจีนต่อการที่สหรัฐฯ ขายอาวุธให้ไต้หวันและการที่จีนคุมค่าเงินหยวน (Bader, 2012, pp. 116-118)

ในท้ายที่สุด จีนตกลงให้ทั้งสองฝ่ายกลับมาที่มีความร่วมมือทางทหาร (military-to-military exchange) ดังเดิม (Bader, 2012, p. 118) ซึ่งเป็นประเด็นที่ประธานาธิบดีโอบามาพยายามผลักดันมาตลอดตั้งแต่ผู้นำทั้งสองฝ่ายหารือกันรอบในการประชุมกลุ่ม G-20 ณ กรุงลอนดอนในเดือนเมษายน ปี 2009 (Office of the Press Secretary, The White House, 1 April 2009) เนื่องจากความร่วมมือทางทหารระหว่างสหรัฐฯ กับจีนถูกระงับไปหลังจากที่สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ขายอาวุธให้ไต้หวันในปี 2008 และการเจรจาเพื่อฟื้นฟูความร่วมมือดังกล่าวก็ถูกระงับอีกครั้งหลังจากสหรัฐฯ ขายอาวุธให้ไต้หวันในต้นปี 2010 (Bader, 2012, p. 56; Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 54)

อย่างไรก็ตาม ในการเยือนจีนของเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ประธานาธิบดีหู จิ้นเทาแสดงความสนใจเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการแต่ยังไม่ตัดสินใจ เนื่องจากช่วงปลายปี 2010 มีสถานการณ์มากมายที่ทำให้ประธานาธิบดีหู จิ้นเทาลังเล เช่น ความตึงเครียดระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ การประกาศรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพให้นายหลิว เสี่ยวโป (Liu Xiaobo) นักเคลื่อนไหวทางการเมืองชาวจีน สภาคองเกรสของสหรัฐฯ กำลังพิจารณากฎหมายเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีน และ

ในจีนก็มีการถกเถียงว่าจีนควรจะหลีกเลี่ยงการเป็นที่สนใจหรือควรแสดงบทบาทและอิทธิพลในเวทีระหว่างประเทศให้มากขึ้น (Bader, 2012, p. 118)

ท้ายที่สุด ประธานาธิบดีหู จิ่นเทาตัดสินใจเยือนสหรัฐอเมริกา Jeffrey Bader ตีความว่า ประธานาธิบดีหู จิ่นเทาคงพิจารณาแล้วว่าจีนต้องแสดงว่าตนมีสำนึกความรับผิดชอบให้ประชาคมโลกเห็น ไม่ใช่แสดงความก้าวร้าว (2012, p. 123) นอกจากนี้ มุขมนตรีได้ปึงกว้อเขียนบทความสำคัญในชื่อ “Stick to the path of peaceful development” ซึ่งลงเผยแพร่ในต้นเดือนธันวาคม 2010 (Dai, 3 December 2010) เนื้อหาเรียกร้องให้จีนปรับการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยลดความแข็งกร้าวและการเผชิญหน้าลงซึ่งเป็นทิศทางหลักของจีนในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 54) ด้วยเหตุผลว่าการธำรงรักษาสันติภาพรวมทั้งการร่วมมือกับนานาประเทศ เป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างประโยชน์ต่อจีนและต่อโลก เพราะจีนจะสามารถรักษาผลประโยชน์ อำนาจ อิทธิพล ความมั่นคง และการพัฒนาของชาติจีนได้ในประชาคมโลกที่มีความสันติสุข (peace) และความสมัคสมานกลมเกลียว (harmony) (Dai, 3 December 2010)

3.2.4 ความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงด้านนิวเคลียร์ของพลเรือนผ่าน

Nuclear Security Summit

ในเดือนเมษายน 2009 ณ กรุงปราก สาธารณรัฐเช็ก ประธานาธิบดีโอบามา แสดงวิสัยทัศน์ในการสร้างประชาคมโลกที่ปราศจากอาวุธนิวเคลียร์ด้วย 4 แนวทาง คือ การปลดอาวุธนิวเคลียร์ (nuclear disarmament) การลดการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ (nuclear nonproliferation) ความมั่นคงทางนิวเคลียร์ (nuclear security) และพลังงานนิวเคลียร์ (nuclear energy) (Office of the Press Secretary, The White House, 29 March 2016) ใน การนี้ ประธานาธิบดีโอบามาตั้งเป้าหมายให้มีลดการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ผ่านความร่วมมือระดับโลกในการ “ประกันความปลอดภัยให้กับวัตถุนิวเคลียร์ที่สุ่มเสี่ยงทั่วโลกให้ได้ภายใน 4 ปี” (“secure all vulnerable nuclear material around the world within four years”) พร้อมกันนี้ได้เชิญผู้นำประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมาเข้าร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์ที่สหรัฐฯ จะจัดขึ้นเป็นครั้งแรกภายในหนึ่งปี การประชุมดังกล่าวมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า Nuclear Security Summit (NSS) จัดขึ้นครั้งแรกที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ในเดือนเมษายน ปี 2010 จากนั้นมีการจัดอีก 3 ครั้งได้แก่ ครั้งที่สองที่กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ในปี 2012 ครั้งที่สามที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี 2014 และครั้งที่สี่ซึ่งเป็นครั้งสุดท้ายที่กรุงวอชิงตัน ดีซี อีกครั้งในเดือนเมษายน ปี 2016

ประธานาธิบดีโอบามาและคณะที่ปรึกษาไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการตั้งสถาบันระหว่างประเทศถาวรขึ้นมาเพิ่ม (Davenport, 2 November 2011) แต่มีเป้าหมายในการสร้างเวทีสำหรับสุดยอดผู้นำในการหาทางรับมือภัยคุกคามจากการก่อการร้ายด้วยอาวุธนิวเคลียร์ โดยความ

ร่วมมือระหว่างประเทศไม่ให้วัสดุนิวเคลียร์ที่ใช้ในงานพลเรือนแต่สามารถนำไปผลิตอาวุธได้นั้นตกอยู่ในมือของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น กลุ่มผู้ก่อการร้าย กลุ่มผู้ลักลอบค้าของเถื่อน เป็นต้น นอกจากนี้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวจะเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบความมั่นคงทางนิวเคลียร์ในระดับโลกอีกด้วย การประชุมสุดยอดผู้นำจะหารือกันเฉพาะวัสดุนิวเคลียร์ในภาคพลเรือนเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงวัสดุนิวเคลียร์ในภาคความมั่นคง (Davenport, June 2018)

ในการประชุมแต่ละครั้ง มีการออกแถลงการณ์ร่วมที่ระบุเป้าหมายกว้าง ๆ ที่แต่ละประเทศที่เข้าร่วมแสดงความจำนงจะดำเนินการต่อไป เช่น การให้สัตยาบันสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงกฎหมายภายในให้ทันสมัยขึ้น เป็นต้น จากนั้นจะรายงานความคืบหน้าในการประชุมครั้งถัดมา โดยแต่ละประเทศจะแสดงความจำนงในการประชุมอย่างน้อยหนึ่งการประชุม (Davenport, June 2018)

ในตอนแรกฝ่ายสหรัฐฯ ตั้งใจให้การประชุมครั้งที่สามในปี 2014 เป็นการประชุมครั้งสุดท้าย เพราะครบระยะเวลาตามเป้าหมาย “ประกันความปลอดภัยให้กับวัสดุอุปกรณ์นิวเคลียร์ที่สูญเสี่ยงทั่วโลกให้ได้ภายใน 4 ปี” ที่ตั้งไว้ แต่จัดเพิ่มอีกหนึ่งครั้งในปี 2016 เป็นครั้งสุดท้าย แต่ละครั้งมีผู้นำประเทศเข้าร่วมประชุมประมาณ 40-50 ประเทศ และที่สำคัญคือผู้นำจีนเข้าร่วมประชุมทุกครั้ง กล่าวคือ ประธานาธิบดีหู จิ่นเทาในปี 2010 และ 2012 ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงในปี 2014 และ 2016 (Davenport, June 2018)

การที่ประธานาธิบดีหู จิ่นเทาเข้าร่วมประชุมในปี 2010 ถือเป็นสัญญาณสำคัญเนื่องจากการประชุมครั้งแรก ทั้งยังจัดขึ้นหลังเกิดประเด็นละเอียดอ่อนในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนคือ การเยือนจีนอย่างเป็นทางการของผู้นำสหรัฐฯ ในเดือนพฤศจิกายน 2009 ซึ่งมีการหารือประเด็นอ่อนไหวระหว่างกัน ได้แก่ การประชุมด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเดือนธันวาคม 2009 การที่สหรัฐฯ ตกลงขายอาวุธให้ไต้หวันในเดือนมกราคม 2010 และสหรัฐฯ ต้อนรับดาไล ลามะในเดือนกุมภาพันธ์ 2010 (Bader, 2012, pp. 72-75)

ในการเยือนจีนอย่างเป็นทางการของผู้นำสหรัฐฯ ในเดือนพฤศจิกายน 2009 ประเด็นการสนทนาระหว่างฝ่ายสหรัฐฯ กับฝ่ายจีน คือ จีนไม่ต้องการให้สหรัฐฯ ต้อนรับดาไล ลามะให้เยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการ และไม่ต้องการให้สหรัฐฯ ขายอาวุธให้ไต้หวัน ฝ่ายสหรัฐฯ ให้เหตุผลว่าสหรัฐฯ จะต้อนรับดาไล ลามะในฐานะผู้แทนทางศาสนาและวัฒนธรรมของชาวทิเบต และการขายอาวุธให้ไต้หวันนั้นสอดคล้องกับแถลงการณ์ร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับจีนทั้งสามฉบับ และกฎหมาย Taiwan Relation Acts ของสหรัฐฯ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ต้องการให้จีนกดดันอิหร่านเพื่อยุติการวิจัยอาวุธนิวเคลียร์ และให้จีน “รักษาค่าเงินในระดับที่เหมาะสม” (“properly valued currency”) (Bader, 2012) เมื่อสิ้นสุดการหารือมีการแถลงข่าวร่วม (joint press statement) ซึ่งกล่าวว่าย៉าประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ในการประชุมกรอบของการประชุมสุดยอดผู้นำ G20

ในเดือนเมษายนที่ผ่านมา เช่น การร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขความท้าทายใหม่ ๆ ของโลก นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำถึงหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์สหรัฐฯ - จีน เช่น หลักการจีนเดียว การเคารพซึ่งกันและกัน การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน และ “จะเข้าร่วมในการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนในประเด็นสิทธิมนุษยชนและศาสนาเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจ ลดความแตกต่าง และขยายพื้นฐานที่สามารถร่วมมือกันต่อไป” (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a) ซึ่งไม่เชิงว่าเป็นการประกาศว่าจีนให้ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนกับสหรัฐฯ เสียทีเดียว

Helene Cooper (17 November 2009) ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าว The New York Times รายงานว่าประธานาธิบดีหู จิ่นเทาไม่ได้อ่านต่อข้อเรียกร้องหลายประการของฝ่ายสหรัฐฯ เช่น จีนไม่พูดถึงประเด็นอิหร่าน ประเด็นค่าเงินหยวน หรือประเด็นสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งออกมายอมรับอย่างไม่อ้อมค้อมว่าสหรัฐฯ กับจีนมีความแตกต่างกันและอาจมีความคิดเห็นไม่ตรงกันในบางประเด็น (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a)

อาจกล่าวได้ว่าสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาจัดการประเด็นอ่อนไหวทางการเมืองต่อจีน เช่น ไต้หวัน ทิเบต และการสนับสนุนสิทธิมนุษยชนโดยการคำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในระยะสั้นและระยะยาว ไม่แตกต่างจากสมัยประธานาธิบดีคนก่อน ๆ กล่าวคือ สหรัฐฯ แสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติโดยไม่ตามใจจีน และไม่ขัดแย้งกับจีน เมื่อสหรัฐฯ เลือกทางเลือกที่เป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ แต่จีนไม่พอใจ สหรัฐฯ ก็จะส่งคณะผู้แทนไปเจรจาในการลดผลกระทบจากประเด็นอ่อนไหวต่าง ๆ เพื่อให้สามารถร่วมมือกับจีนต่อไปในอนาคต เนื่องจากจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือกับจีนในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายระดับโลกที่มีลักษณะข้ามพรมแดนมากขึ้น

ในการประชุมด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเดือนธันวาคม 2009 สหรัฐฯ ต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการเจรจากับจีนและประเทศเศรษฐกิจใหม่เพื่อผลักดันข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศให้ประชาคมโลกสามารถดำเนินการต่อไป หลังจากนั้น สภาองเกรสของสหรัฐฯ ก็ตกลงขายอาวุธให้ไต้หวันในเดือนมกราคม 2010 แต่ไม่ได้ขายให้ทุกรายการที่ไต้หวันขอ รายการที่สหรัฐฯ ไม่ขายให้ เช่น เครื่องบินรบรุ่น F-16 ต่อมาสหรัฐฯ ต้อนรับดาไล ลามะให้เข้าพบประธานาธิบดีโอบามาอย่างเป็นทางการในฐานะผู้แทนทางวัฒนธรรม โดยเลื่อนจากช่วงเดือนตุลาคม 2009 มาเป็นเดือนกุมภาพันธ์ 2010 เพื่อให้ผ่านพ้นช่วงที่ผู้นำสหรัฐฯ เยือนจีนอย่างเป็นทางการไปก่อน (Bader, 2012, pp. 72-73) นอกจากนี้ สหรัฐฯ วางแผนจัดงาน Nuclear Security Summit ในเดือนเมษายน 2010 ดังนั้น ตั้งแต่ช่วงต้นปีจนถึงเดือนเมษายน 2010 สหรัฐฯ จะต้องลดผลกระทบจากการจัดการประเด็นอ่อนไหวเหล่านี้เพื่อให้ประธานาธิบดีหู จิ่นเทาตกลงมาร่วมงาน Nuclear Security Summit ให้ได้

กลยุทธ์ในการลดผลกระทบดังกล่าวคือการทูตและการเจรจา มีการหารือระหว่างประธานาธิบดีโอบามากับทูตจีนประจำสหรัฐฯ คนใหม่ (นาย Zhang Yesui) Jim Steinberg กับ Jeffrey Bader เยือนปักกิ่ง ทำเนียบขาวออกเอกสารประชาสัมพันธ์ยืนยันว่าสหรัฐฯ ยอมรับหลักการจีนเดียว Jim Steinberg จัดแถลงข่าวเพื่อตอบคำถามสื่อมวลชนเกี่ยวกับประเด็นได้วันว่าเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายที่ผ่าน ๆ มา กระทรวงการคลังของสหรัฐฯ ไม่ประกาศว่าจีนควบคุมค่าเงินหยวน (a currency manipulator) Jeffrey Bader เรียกกระบวนการเหล่านี้ว่าเป็น “ขั้นตอนทางการทูต” (“diplomatic steps”) ที่เป็น “พิธีการปกติ” (“ritual”) ซึ่งส่งผลให้ประธานาธิบดีหู จินเทาตกลงมาร่วมงาน Nuclear Security Summit ในเดือนเมษายน 2010 (Bader, 2012, p. 76)

ในการประชุมดังกล่าว สหรัฐฯ กับจีนยังได้หารือกันถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ของอิหร่าน (Buckley & Mason, 2 April 2010) ทางการเงินยังแจ้งกับสหรัฐฯ เป็นการส่วนตัวโดยไม่ได้แถลงต่อสาธารณะว่าจีนจะร่วมมือกับสหรัฐฯ ในการแก้ปัญหานิวเคลียร์ของอิหร่าน (Bader, 2012, pp. 76-78)

3.2.5 การตั้งศูนย์ Nuclear Security Centers of Excellence (COEs)

ผลจากการประชุม Nuclear Security Summit ครั้งที่หนึ่งในปี 2010 ที่โดดเด่นอีกประการหนึ่งคือ หลายประเทศเช่นจีน ญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลีใต้ประกาศตั้ง Nuclear Security Centers of Excellence (COEs) ซึ่งเป็นศูนย์พัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางนิวเคลียร์ แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างศูนย์ระดับชาติในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางนิวเคลียร์ไม่ใช่แนวคิดใหม่ เพราะทบวงการปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency หรือ IAEA) และสหภาพยุโรปก็มีการตั้งศูนย์ลักษณะนี้เป็นเครือข่ายเช่นเดียวกัน แต่ศูนย์ COEs มีพันธกิจที่กว้างกว่า และครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ คือ การแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในการป้องกันศูนย์ปฏิบัติการและวัสดุเกี่ยวกับนิวเคลียร์ การพัฒนากฎหมาย แนวทางปฏิบัติ และเทคโนโลยีในการบริหารจัดการวัสดุนิวเคลียร์ การเสริมสร้างความรู้ความสามารถทางเทคนิค การฝึกอบรม การวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการตรวจวัดวัสดุนิวเคลียร์ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ด่านหน้าในการป้องกันและสกัดกั้นการซื้อขายวัสดุนิวเคลียร์อย่างผิดกฎหมาย เป็นต้น (Constantin, Newman, & Isaacs, 2017, pp. 2-3)

การตั้งศูนย์ COEs ของจีนนั้นเกิดจากความร่วมมือของสหรัฐฯ กับจีนอย่างต่อเนื่องและคาบเกี่ยวสมัยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจีนสองคน โดยในเดือนมกราคม 2011 ระหว่างการเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีหู จินเทา มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานด้านพลังงานนิวเคลียร์ของทั้งสองฝ่าย (China Atomic Energy Authority หรือ

CAEA และ U.S. Department of Energy) เพื่อแบ่งปันต้นทุนเพื่อก่อตั้งศูนย์ดังกล่าวในกรุงปักกิ่ง ในชื่อว่า the State Nuclear Security Technology Center (SNSTC) บันทึกความเข้าใจระบุว่า ฝ่ายจีนจะเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณและการบริหารจัดการ ส่วนฝ่ายสหรัฐฯ จะเป็นผู้จัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ ศูนย์ SNSTC ก่อสร้างเสร็จในเดือนธันวาคม 2015 และมีพิธีเปิดอย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม 2016 ทำให้ศูนย์เริ่มทำงานอย่างเต็มรูปแบบในสมัยประธานาธิบดีสี จิ้นผิง โดยศูนย์มีพันธกิจสำคัญ คือ วิจัย ทดสอบ และฝึกฝนบุคลากร ตัวอย่างเช่น ห้องปฏิบัติการเพื่อวิจัยวิธีตรวจรับวัตถุนิวเคลียร์จากกองวัตถุเตรียมทำลาย การพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยในศูนย์ปฏิบัติการเกี่ยวกับนิวเคลียร์ การฝึกทักษะบุคลากรด้านหน้าที่ต้องรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น (Constantin, Newman, & Isaacs, 2017, p. 3)

ทั้งนี้ ศูนย์ SNSTC ในจีนออกแบบมาเพื่อเป็นสนามทดสอบขนาดใหญ่สำหรับการตรวจจับการลอบขนย้ายวัตถุที่อาจนำไปทำอาวุธนิวเคลียร์ได้ จึงมีระบบรักษาความปลอดภัยและระบบตรวจจับผู้บุกรุกและสิ่งรบกวนอย่างแน่นหนา นอกจากนี้ ยังเป็นศูนย์ COEs ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยมีเป้าหมายหลักคือการเสริมสร้างขีดความสามารถภายในประเทศก่อนจะพัฒนาไปสู่การเปิดศูนย์สาธิตและการเปิดฝึกอบรมแก่ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค ซึ่งจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Constantin, Newman, & Isaacs, 2017, p. 4)

3.3 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ท่ามกลางความขัดแย้งและความตึงเครียดหลายมิติระหว่างสหรัฐฯ กับจีน สิ่งหนึ่งที่ทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันโดยเปลี่ยนแปลงจุดยืนน้อยมาก และมีความร่วมมือระหว่างกันอย่างต่อเนื่องยาวนาน คือ ประเด็นความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม (Bracy, as cited in U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2010, p. 195) กล่าวได้ว่าเป็นความร่วมมือเพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ของโลกโดยขยายมาจากกรอบความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (the U.S.-China Agreement on Cooperation in Science and Technology) ซึ่งเป็นความร่วมมือแรกที่สหรัฐฯ กับจีนลงนามร่วมกันหลังจากสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการแล้ว ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่าความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรากฐานสำคัญที่จะนำไปสู่ความร่วมมือด้านอื่น ๆ ต่อไป (Chu, 18 November 2009) โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ โลกประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งเป็นผลมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นตัวแปรสำคัญในการแก้ไข

ปัญหาดังกล่าวโดยไม่ให้กระทบการเติบโตทางเศรษฐกิจ สหรัฐฯ และจีนเป็นประเทศผู้ผลิตพลังงาน ผู้บริโภคพลังงาน และผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ใหญ่ที่สุดในโลก ทั้งยังมีปริมาณถ่านหินสำรองจำนวนมาก การผลิตไฟฟ้าราว 50% ของสหรัฐฯ และราว 80% ของจีนก็ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังเป็นผู้ผลิตรถยนต์และผู้บริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงรายใหญ่ของโลก และนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณที่ใช้ภายในประเทศ สหรัฐฯ กับจีนจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาพลังงานสะอาดตอบสนองต่อความต้องการพลังงานและการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต (USC US-China Institute, 2009)

รายงานต่อสภาคองเกรสของคณะกรรมการศึกษาเศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐฯ - จีน (U.S.-China Economic and Security Review Commission) ในปี 2010 กล่าวว่าจีนให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากตระหนักว่าการใช้พลังงานส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น ผู้นำจีนจึงมีนโยบายการใช้พลังงานสีเขียวให้มากขึ้นเพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางพลังงาน เนื่องจากจีนพึ่งพาถ่านหินจากการนำเข้ามากกว่าใช้ถ่านหินจากภายในประเทศในการผลิตกระแสไฟฟ้า ทำให้จีนอ่อนไหวต่อปัญหาการค้าระหว่างประเทศที่เป็นผลมาจากปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ และภัยพิบัติธรรมชาติ จีนยังต้องการลดมลภาวะจากการใช้พลังงานจากฟอสซิล เนื่องจากจีนเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ปริมาณมากที่สุดในโลก คือ 8.1 พันล้านเมตริกตันในปี 2009 หรือคิดเป็น 21% ของทั้งโลก (โดยสหรัฐฯ ตามมาในอันดับที่สองที่ประมาณ 5.5 พันล้านเมตริกตัน) ซึ่งทำให้สภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสาหัสขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังเศรษฐกิจจีนที่ประกอบเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเลี้ยงสัตว์ รวมทั้งสังคมจีนที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำและชายฝั่ง ประเด็นสุดท้ายคือ จีนต้องการบุกตลาดเทคโนโลยีสีเขียวที่กำลังเติบโตและแข่งขันสูง นอกจากนี้ การมีระบบเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างคาร์บอนต่ำยังสร้างแต้มต่อให้จีนเมื่อต้องแข่งขันกับนานาประเทศอีกด้วย จีนจึงลงทุนอย่างมากในการสนับสนุนอุตสาหกรรมพลังงานสะอาดภายในประเทศ ทำให้ในปี 2009 จีนแซงหน้าสหรัฐฯ และกลายเป็นประเทศที่ลงทุนด้านพลังงานหมุนเวียนมากที่สุด (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2010, pp. 183-187)

รัฐบาลสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีโอบามา และรัฐบาลจีนในสมัยประธานาธิบดีหู จินเทา ตกลงสานต่อและริเริ่มกรอบความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมสำคัญหลายประการด้วยกัน ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี เช่น

- การสานต่อ the Ten-Year Framework on Energy and Environment Cooperation (TYE)
- การก่อตั้งศูนย์วิจัยสหรัฐฯ - จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) ในปี 2009

- การผลักดันการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศผ่าน Copenhagen Conference ปี 2009

3.3.1 การสานต่อ the Ten-Year Framework on Energy and Environment Cooperation (TYE)

ในการพบกันครั้งแรกระหว่างประธานาธิบดีบารัค โอบามา กับประธานาธิบดีหู จิ้นเทาในการประชุมกรอบของการประชุมกลุ่ม G20 ในเดือนเมษายน 2009 ผู้นำทั้งสองเห็นพ้องกันว่า ควรสานต่อความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมตามกรอบความร่วมมือ the Ten Year Framework on Energy and Environment Cooperation ซึ่งลงนามในเวทีหารือทวิภาคี U.S.-China Strategic Economic Dialogue (SED) ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2008 สมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช และประธานาธิบดีหู จิ้นเทา (U.S. Department of the Treasury, 4 December 2008)

กรอบความร่วมมือ the Ten Year Framework on Energy and Environment Cooperation ตั้งขึ้นเพื่อสร้างเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศซึ่งจะสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการรับมือกับความท้าทายเร่งด่วนด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม ในการนี้ สหรัฐฯ กับจีนตกลงกันว่า จะขยายความร่วมมือในด้านการผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้าที่สะอาด มีประสิทธิภาพ และปลอดภัย (Clean, Efficient and Secure Electricity Production and Transmission) ด้านน้ำสะอาด (Clean Water) ด้านอากาศสะอาด (Clean Air) ด้านการคมนาคมสะอาดและมีประสิทธิภาพ (Clean and Efficient Transportation) ด้านการอนุรักษ์ระบบนิเวศป่าและพื้นที่ชุ่มน้ำ (Conservation of Forests and Wetlands Ecosystems) นอกจากนี้ ยังมีการลงนามในข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) ซึ่งเป็นการจับคู่กันทำงานระหว่างองค์กรในสหรัฐฯ และองค์กรในจีนในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น บริษัทเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือมหาวิทยาลัยซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมให้ได้มาทำงานร่วมกันเพื่อศึกษาและพัฒนา นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติและการผลิตในตลาดได้จริง เพื่อเป้าหมายสูงสุดในการสร้างความมั่นคงทางพลังงาน (energy security) ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ (economic sustainability) และความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม (environmental sustainability) ให้เกิดขึ้น ในทั้งสองประเทศ ในเบื้องต้นมีการจับคู่เป็นหุ้นส่วนทั้งสิ้น 7 คู่ (EcoPartnerships, 2020c; U.S. Department of the Treasury, 4 December 2008) ได้แก่

(1) โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าในชื่อเอ็นเนอร์จี ฟิวเจอร์ โฮลด์ดิ้ง คอร์ปอเรชั่น (Energy Future Holdings Corp.) และโรงงานผลิตไฟฟ้าโดยกลุ่มหัวเตี้ยนแห่งประเทศไทย (China

Huadian Corporation) สร้างแบบจำลองธุรกิจ (business model) ที่ยั่งยืนสำหรับธุรกิจพลังงานสะอาด โดยเฉพาะเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด (EcoPartnerships, 2020d)

(2) เมืองเดนเวอร์ รัฐโคโลราโด สหรัฐอเมริกา (Denver, Colorado, USA) บริษัทฟอร์ดมอเตอร์ (Ford Motor Company) และมหานครฉงชิ่ง จีน (Chongqing, China) บริษัทฉางอาน ออโต้ กรุ๊ป คอร์ปอเรชั่น (Changan Auto Group Corporation) ร่วมมือกันเกี่ยวกับรถยนต์พลังงานไฟฟ้าและรถยนต์ไฮบริด (EcoPartnerships, 2020b)

(3) เมืองวิซิทอ รัฐแคนซัส สหรัฐอเมริกา (Wichita, Kansas, USA) และเมืองอู่ซี มณฑลเจียงซู จีน (Wuxi, Jiangsu, China) แลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศเกี่ยวกับเทคโนโลยีการสร้างอากาศและน้ำสะอาดในระดับท้องถิ่นและระดับอุตสาหกรรม

(4) บริษัทโพลตติ้ง วินด์ฟาร์มส คอร์ปอเรชั่น (Floating Windfarms Corporation) และพื้นที่พัฒนาใหม่เมืองถังซาน เขตเฉาเฟยเตี้ยน มณฑลเหอเป่ย์ จีน (Tangshan Caofeidian New Development Area, Hebei, China) ร่วมมือกันเกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีกังหันลมเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าแบบติดตั้งนอกชายฝั่ง

(5) ท่าเรือเมืองซีแอตเทิล รัฐวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา (Port of Seattle, Washington, USA) และ บริษัทท่าเรือต้าเหลียนคอร์ปอเรชั่น มณฑลเหลียวหนิง จีน (Dalian Port Corporation, Liaoning, China) ร่วมมือกันเกี่ยวกับการพัฒนาต้นแบบการบริหารจัดการท่าเรือที่มีประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (EcoPartnerships, 2020f)

(6) เมืองกรีนสเบิร์ก รัฐแคนซัส สหรัฐอเมริกา (Greensburg, Kansas, USA) และเมืองเหมียนจู มณฑลเสฉวน จีน (Mianzhu, Sichuan, China) เมืองกรีนสเบิร์กได้รับความเสียหายจากพายุทอร์นาโดในปี 2007 และเมืองเหมียนจูได้รับความเสียหายจากแผ่นดินไหวในปี 2008 จึงร่วมมือกันเพื่อกำหนดต้นแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนและการฟื้นฟูเศรษฐกิจสำหรับเมืองชนบท (EcoPartnerships, 2020e)

(7) มหาวิทยาลัยทูเลน (Tulane University) และมหาวิทยาลัยครุศาสตร์หัวตง (East China Normal University หรือ ECNU) ร่วมมือกันศึกษาและนำเสนอรูปแบบการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับเมืองติดชายฝั่ง

ต่อมาเวทีหารือทวิภาคี U.S.-China Strategic Economic Dialogue (SED) ได้ยกระดับเป็น U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED) ตามความเห็นชอบของประธานาธิบดีบารัค โอบามา กับประธานาธิบดีหู จิ่นเทา เพื่อขยายประเด็นหารือให้ครอบคลุมเรื่องยุทธศาสตร์และการต่างประเทศมากขึ้น (Cheng, 2017, p. 155) ประเด็นความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมยังเป็นประเด็นหารือในเวทีใหม่นี้ ในการประชุม S&ED ครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม

2009 สหรัฐฯ กับจีนได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ พลังงาน และสิ่งแวดล้อม (the Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and the Environment) โดยทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะขยายความร่วมมือจากกรอบ TYE ให้กว้างขวางและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ในพิธีลงนามในบันทึกความเข้าใจ ดังกล่าว รัฐมนตรีกลาโหมกล่าวว่าสหรัฐฯ กับจีนต่างตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นรากฐานสำคัญของความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างทั้งสองประเทศ บันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นสิ่งกำหนดทิศทางของความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในการสนับสนุนการเจรจาระดับนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและเร่งการเปลี่ยนผ่านไปสู่การมีระบบเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างยั่งยืนและสร้างก๊าซคาร์บอนในปริมาณต่ำ นอกจากนี้ มุขมนตรีได้บ่งชี้ว่าจีนในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และสหรัฐฯ ในฐานะที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีความแตกต่างกันหลายประการ เช่น ระดับการพัฒนา ความรับผิดชอบเชิงประวัติศาสตร์ รวมทั้งกำลังและความสามารถ อย่างไรก็ตาม จีนและสหรัฐฯ มีเงื่อนไข ความจำเป็น และเจตจำนงเดียวกันเกี่ยวกับการรับมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นพื้นฐานสำหรับการขยายความร่วมมือระหว่างกันได้ (U.S. Department of State, 28 July 2009)

หุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) ชุดแรกที่มีการรายงานผลสำเร็จเป็นรูปธรรมและโครงการสิ้นสุดไปแล้ว ได้แก่ หุ้นส่วนเมืองวิซิทอ – เมืองอูซี เรื่องแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศเรื่องอากาศและน้ำสะอาด หุ้นส่วนมหาวิทยาลัยทุเลน – มหาวิทยาลัยครุศาสตร์หัวตง เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับเมืองชายฝั่ง (EcoPartnerships, 2020c) หุ้นส่วนท่าเรือเมืองซีแอตเทิล – ท่าเรือเมืองต้าเหลียน เรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานของท่าเรือขนาดใหญ่ และหุ้นส่วนเมืองกรีนสเบิร์ก - เมืองเหมียนจู่ เรื่องการสร้างชุมชนยั่งยืน (U.S. Department of State, 10 July 2013)

ต่อมาในปี 2011-2012 ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) มี การรับสมาชิกเพิ่มอีก 10 คู่ (EcoPartnerships, 2020c) ได้แก่

(1) มลรัฐยูทาห์ สหรัฐอเมริกา (State of Utah) และมลฑลชิงไห่ (Qinghai Province) ร่วมมือด้านเทคโนโลยี การพัฒนานวัตกรรมร่วมกัน และโครงการสาธิต

(2) มหาวิทยาลัยเพอร์ดู (Purdue University) สหรัฐอเมริกา และสถาบันบัณฑิตวิทยาศาสตร์จีน (Chinese Academy of Science) ร่วมมือกันศึกษาการที่ทรัพยากรระบบนิเวศบนบกถูกทำลายจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการเพิ่มของประชากร

(3) ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อมแม่น้ำมิสซิสซิปปี – แม่น้ำแยงซี (The Mississippi River – Yangtze River EcoPartnership) แลกเปลี่ยนประสบการณ์และเทคนิค มีโครงการสาธิตร่วมเกี่ยวกับการติดตามการทำประมงและการอนุรักษ์ระบบนิเวศ

(4) สมาคมการจัดการเมืองนานาชาติ (International City/County Management Association หรือ ICMA) และมหาวิทยาลัยรัฐศาสตร์และกฎหมายจีน (China University of Political Science and Law หรือ CUPL) ส่งเสริมธรรมาภิบาลและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในความร่วมมือระหว่างเมือง ผ่านการแลกเปลี่ยนทางเทคนิค การศึกษาดูงาน การเสวนา และการวิจัยด้านการบริหารจัดการเมืองและการพัฒนาที่ยั่งยืน

(5) ศูนย์ด้านยุทธศาสตร์สภาพภูมิอากาศ (The Center for Climate Strategies หรือ CCS) ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกา ร่วมกับสถาบันสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Institute หรือ GEI) สหรัฐอเมริกา ร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญจากคณะกรรมการปฏิรูปและการพัฒนาแห่งชาติจีน (China's National Development and Reform Commission หรือ NDRC) สถาบันบัณฑิตวิทยาศาสตร์จีน ศูนย์นโยบายและการจัดการ (the Chinese Academy of Science Institute of Policy and Management หรือ CAS IPM) และคณะกรรมการอื่น ๆ เพื่อการปฏิรูปและการพัฒนา (the Development and Reform Commissions (DRCs) ในการพัฒนาเครื่องมือช่วยเหลือในการวางแผนและวิเคราะห์การพัฒนาที่สร้างคาร์บอนต่ำในระดับภายในประเทศ (Subnational Low Carbon Development Planning and Analysis Toolkit) ใช้งานครั้งแรกที่มหานครฉงชิ่งในปี 2013 (EcoPartnerships, 2020a)

(6) สภาธุรกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Business Councils for Sustainable Development) ของสหรัฐอเมริกาและของจีนร่วมมือกันเชื่อมโยงเครือข่ายโรงงานเพื่อให้ของเสียหรือผลพลอยได้จากการผลิตของโรงงานหนึ่งสร้างประโยชน์ให้กับอีกสายการผลิตหนึ่ง

(7) บริษัท Duke Energy เมืองชาร์ลอตต์ สหรัฐอเมริกา ร่วมกับบริษัท ENN เมืองหลางฝาง จีน ในการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี โครงการทดสอบและสาธิต เช่น เทคโนโลยีพลังงานแสงอาทิตย์ แบตเตอรี่รูปแบบใหม่ ระบบโครงข่ายสำหรับส่งกระแสไฟฟ้าอัจฉริยะ

(8) มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ลอสแอนเจลิส สหรัฐอเมริกา (UCLA) และมหาวิทยาลัยปักกิ่ง (Peking University) เป็นผู้นำในเครือข่ายนักวิจัยที่รวมศูนย์วิจัยด้านยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งชาติจีน (the China National Climate Change Strategy Research and International Cooperation Center) และมหาวิทยาลัยฟู่ตัน (Fudan University) เพื่อวิจัยระบบโครงข่ายสำหรับส่งกระแสไฟฟ้าอัจฉริยะและพลังงานสะอาด

(9) เมืองพอร์ตแลนด์ (Portland) และเมืองคุนหมิง (Kunming) ร่วมมือกันวางแผนระบบขนส่งสาธารณะ เครือข่ายจักรยาน อาคารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(10) เมืองโคลัมบัส เขตแฟรงกลิน รัฐโอไฮโอ สหรัฐอเมริกา (Columbus, Franklin County, Ohio) ร่วมกับเมืองเหอเฟย์ (Hefei) ในการวิจัยเรื่องคุณภาพน้ำ ยานยนต์พลังงานไฟฟ้า และเทคนิคการก่อสร้างอาคารที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

3.3.2 การก่อตั้งศูนย์วิจัยสหรัฐฯ - จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) ในปี 2009

การก่อตั้งศูนย์วิจัยสหรัฐฯ - จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) เป็นหนึ่งในความริเริ่มสำคัญของสหรัฐฯ กับจีนในความร่วมมือเกี่ยวกับพลังงานใหม่ ศูนย์ CERC ก่อตั้งขึ้นตามพิธีสารที่ลงนามโดยประธานาธิบดีโอบามา และประธานาธิบดีหู จิ่นเทาในระหว่างการประชุมปักกิ่งอย่างเป็นทางการของผู้นำสหรัฐฯ ในเดือนพฤศจิกายน 2009 พิธีสารดังกล่าวมีชื่อว่าพิธีสารระหว่างกระทรวงพลังงานของสหรัฐอเมริกากับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสำนักงานคณะกรรมการพลังงานแห่งชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยศูนย์วิจัยพลังงานสะอาด (“Protocol Between the Department of Energy of the United States of America and the Ministry of Science and Technology and the National Energy Administration of the People’s Republic of China on a Clean Energy Research Center.”) (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a) ศูนย์ CERC ตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำวิจัยและพัฒนาความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนผ่านการสร้างกลุ่มเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน และมหาวิทยาลัยในสหรัฐฯ หนึ่งกลุ่ม และในจีนอีกหนึ่งกลุ่ม โดยจะได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากทางภาครัฐและเอกชนเป็นมูลค่าอย่างต่ำ 150 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงเวลาห้าปีซึ่งแบ่งครึ่งให้ทั้งสองฝ่าย ในเบื้องต้นสหรัฐฯ กับจีนจะทำงานร่วมกันใน 3 ด้านหลักที่มีความพร้อมมากที่สุดและจะช่วยแก้ไขปัญหการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศได้มากที่สุด คือ การเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร (energy efficiency in buildings) เทคโนโลยีถ่านหินสะอาด (clean coal) และเทคโนโลยีดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือ CCS (carbon capture and sequestration) และเทคโนโลยียานยนต์สะอาด (clean vehicles) (Chu, 18 November 2009; Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a)

นอกจากการประกาศตั้งศูนย์ CERC แล้ว ผู้นำสหรัฐฯ และผู้นำจีนยังประกาศความร่วมมือภายใต้ศูนย์ดังกล่าว ได้แก่ ความริเริ่มสหรัฐฯ - จีนด้านยานยนต์พลังงานไฟฟ้า (U.S.-China Electric Vehicle Initiative) ความร่วมมือเกี่ยวกับระบบดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือเทคโนโลยี CCS แผนปฏิบัติการร่วมว่าด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (U.S.-China Energy Efficiency Action Plan) ความเป็นหุ้นส่วนสหรัฐฯ - จีนด้านพลังงาน

หมุนเวียน (The U.S.-China Renewable Energy Partnership) โครงการความร่วมมือสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงาน (The U.S.-China Energy Cooperation Program หรือ ECP) ความริเริ่มสหรัฐฯ – จีน ด้านทรัพยากร Shale Gas (U.S.-China Shale Gas Resource Initiative) (Chu, 18 November 2009; Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a)

เนื่องจากสหรัฐฯ กับจีนต่างฝ่ายต่างเร่งลงทุนพัฒนายานยนต์ที่ใช้พลังงานไฟฟ้า เพื่อลดการพึ่งพาน้ำมันเชื้อเพลิง และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาระยะหนึ่งแล้ว ผู้นำของทั้งสองฝ่ายจึงตกลงให้มีโครงการสาธิตร่วมกัน (joint demonstration project) ในหลายสิบเมืองของทั้งสองประเทศ รวมทั้งพัฒนามาตรฐานทางเทคนิคร่วมกัน (common technical standards) เพื่อส่งเสริมการเติบโตของอุตสาหกรรมดังกล่าว ในส่วนของความร่วมมือด้านเทคโนโลยี CCS ผู้นำทั้งสองประเทศยังตกลงที่จะสร้างโครงการสาธิตขนาดใหญ่ CCS และขยายความร่วมมือระหว่างกัน เพื่อพัฒนา นำไปใช้ กระจาย และถ่ายทอดเทคโนโลยี CCS (development, deployment, diffusion, and transfer) (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a) ตามแผนปฏิบัติการร่วมว่าด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานแล้ว สหรัฐฯ กับจีนจะร่วมมือกันกับภาคเอกชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาและเกณฑ์รับรองมาตรฐานการก่อสร้างอาคารที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานที่ดี จะมีการฝึกผู้ตรวจสอบอาคารและผู้ตรวจสอบบัญชีให้สามารถประเมินความมีประสิทธิภาพในการใช้พลังงานของอาคารอุตสาหกรรมและสามารถให้คำแนะนำเพื่อพัฒนาและลดต้นทุนการก่อสร้างและการดำเนินการได้ นอกจากนี้ สหรัฐฯ – กับจีนจะกำหนดกระบวนการทดสอบความมีประสิทธิภาพในการใช้พลังงานของเครื่องใช้ไฟฟ้าและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อส่งเสริมให้ผู้ผลิตเข้าถึงตลาดของอีกฝ่ายมากขึ้น (Chu, 18 November 2009)

ในส่วนของความเป็นหุ้นส่วนสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงานหมุนเวียนยังกำหนดแผนงานความร่วมมือในการวางระบบการใช้พลังงานแรงลม พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานชีวภาพขั้นสูง และพลังงานไฟฟ้าสมัยใหม่ ถ้าประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่อันดับต้น ๆ ของโลกอย่างสหรัฐฯ กับจีนสามารถใช้พลังงานหมุนเวียนได้อย่างเต็มที่จะสามารถลดต้นทุนจากการใช้เทคโนโลยีได้อย่างมหาศาล โครงการความร่วมมือสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงาน (ECP) จะดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและประสบการณ์ของเอกชนในการเร่งพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานสะอาด (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a) นอกจากนี้ การขุดค้นพบ Shale Oil หรือน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ถูกกักอยู่ในชั้นหินดินดานเป็นจำนวนมากในสหรัฐฯ ทำให้สหรัฐฯ กลายเป็นผู้นำโลกในด้านเทคโนโลยีการขุดเจาะแบบพิเศษที่ซับซ้อนกว่าการขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแบบดั้งเดิม จีนเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีปริมาณสำรอง shale oil และ shale gas จำนวนมาก (ศิวาลัย ชันชะวณะ, 25 มีนาคม 2558) ความริเริ่มสหรัฐฯ – จีนด้าน

ทรัพยากร Shale Gas มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความมั่นคงทางพลังงานและการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำให้เกิดขึ้นในทั้งสองประเทศโดยอาศัยประสบการณ์จากสหรัฐฯ เพื่อบริหารจัดการแหล่ง Shale gas/oil ในจีน (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a)

จีนขาดความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีในการขุดเจาะ Shale gas/oil จึงอาศัยความร่วมมือกับรัฐบาลและบริษัทของต่างชาติในการเรียนรู้ บริษัทน้ำมันของสหรัฐฯ ก็เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ จีนจึงลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันของสหรัฐฯ อย่างมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เช่นในปี 2013 จีนลงทุนในภาคพลังงานของสหรัฐฯ ถึง 3.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (\$3.2 billion) ซึ่งจีนสามารถเข้าถึงผลผลิตที่บริษัทสหรัฐฯ ขุดเจาะได้รวมถึงข้อมูลของโครงการต่าง ๆ ในสหรัฐฯ แต่ก็สร้างความกังวลให้ฝ่ายสหรัฐฯ เพราะแม้เงินลงทุนจากจีนจะสนับสนุนให้อุตสาหกรรมภาคพลังงานของสหรัฐฯ เติบโต แต่สหรัฐฯ ไม่สามารถดำเนินการอย่างเดียวกันกับบริษัทในจีนได้ เนื่องจากจีนไม่อนุญาตให้บริษัทต่างชาติลงทุนในภาคพลังงานได้เองโดยตรงแต่ต้องผ่านหุ้นส่วนที่เป็นบริษัทสัญชาติจีนเสียก่อน แต่จีนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ของสหรัฐฯ ได้เรื่อย ๆ อาจทำให้สหรัฐฯ สูญเสียความได้เปรียบทางการแข่งขันในระยะยาวได้ (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014, p. 200)

ศูนย์ CERC ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลจีนฝ่ายละเท่า ๆ กัน เงินสนับสนุนของสหรัฐฯ จะมอบให้เครือข่ายในสหรัฐฯ เท่านั้น เช่นเดียวกันเงินสนับสนุนจากจีนจะมอบให้เครือข่ายในจีนเท่านั้น (Lewis, 2014, p. 549) มีการบริหารจัดการผ่านสำนักงานใหญ่ที่ประจำอยู่สหรัฐฯ หนึ่งแห่งนำโดยกระทรวงพลังงานของสหรัฐอเมริกา (DOE) และสำนักงานใหญ่ที่จีนอีกหนึ่งแห่งนำโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของจีน (Ministry of Science and Technology หรือ MoST) (U.S. Department of Energy, 2011) โครงการระยะห้าปีในระยะที่หนึ่ง (Phase I) เริ่มตั้งแต่ปี 2011 ถึง 2015 มีเครือข่ายวิจัย (consortium) 3 เครือข่ายหลัก (U.S. Department of Energy, 2011; U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014) ได้แก่

(1) มหาวิทยาลัยเวสต์เวอร์จิเนีย (West Virginia University) จับคู่กับมหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหัวจง (Huazhong University of Science and Technology) และสถาบันวิจัยพลังงานสะอาดของกลุ่มรัฐวิสาหกิจหัวหนิง (China Huaneng Group Clean Energy Research Institute) ร่วมกันวิจัยเรื่องเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด กลายเป็นเครือข่ายในชื่อว่า U.S.-China Clean Energy Research Center – Advanced Coal Technology Consortium หรือ CERC-ACTC

(2) มหาวิทยาลัยมิชิแกน (the University of Michigan) จับคู่กับมหาวิทยาลัยชิงหวา (Tsinghua University) ร่วมกันวิจัยเรื่องเทคโนโลยียานยนต์สะอาด กลายเป็นเครือข่ายในชื่อว่า U.S.-China Clean Energy Research Center – Clean Vehicle Consortium หรือ CERC-CVC

(3) ห้องปฏิบัติการแห่งชาติลอว์เรนซ์ เบิร์กลีย์ (Lawrence Berkeley National Laboratory) จับคู่กับกระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมืองและชนบท (the Ministry of Housing and Urban-Rural Development) ร่วมกันวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร กลายเป็นเครือข่ายในชื่อว่า U.S.-China Clean Energy Research Center – Buildings Energy Efficiency Consortium หรือ CERC-BEE

เครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด หรือ CERC-ACTC มีหัวข้อวิจัยใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ เทคโนโลยี CCS เทคโนโลยีการผลิตพลังงาน และเทคโนโลยีการแปรรูปถ่านหินให้เป็นพลังงาน Jerald Fletcher ผู้อำนวยการบริหารเครือข่าย CERC-ACTC กล่าวว่าสหรัฐฯ กับจีนมีส่วนร่วมกับการวิจัยทุกด้าน แต่ก็มีด้านที่สนใจไม่เหมือนกัน เช่น สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ แต่จีนให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพให้เทคโนโลยีผลิตพลังงานและการแปรรูปถ่านหินมากกว่า เพราะทั้งสองฝ่ายมีความสนใจที่แตกต่างกันทำให้ร่วมมือกันร่วมวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมได้ยากมากขึ้น เมื่อนับถึงเดือนมกราคม 2013 มีผลงานของสมาชิกเครือข่าย ACTC ที่ยื่นจดสิทธิบัตรแล้ว 15 ผลงาน ซึ่งเป็นผลงานของสมาชิกจากจีนและยื่นจดในจีน 12 ผลงาน และของสมาชิกจากสหรัฐฯ และยื่นจดในสหรัฐฯ 3 ผลงาน เมื่อนับถึงเดือนกรกฎาคม 2014 เครือข่าย ACTC มีโครงการวิจัยรวมทั้งสิ้น 39 โครงการ ซึ่ง 30 โครงการจากทั้งหมดเป็นการร่วมวิจัย (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014, p. 195)

เครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยียานยนต์สะอาด หรือ CERC-CVC ก่อตั้งอย่างเป็นทางการในปี 2011 มีการวิจัยร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในด้านต่าง ๆ คือ การพัฒนาแบตเตอรี่และการแปลงพลังงาน (advanced batteries and energy conversion) การพัฒนาเชื้อเพลิงชีวภาพและเทคโนโลยีสันดาปที่ไม่ทำให้เกิดมลพิษ (advanced biofuels and clean combustion) การพัฒนายานยนต์พลังงานไฟฟ้า (vehicle electrification) การพัฒนาวัสดุและโครงสร้างน้ำหนักเบา (advanced lightweight materials and structures) การรวมยานยนต์ไฟฟ้าเข้าในระบบไฟฟ้า (vehicle-grid integration) และการวิเคราะห์ระบบไฟฟ้ากำลัง (energy systems analysis) เมื่อนับถึงเดือนมกราคม 2013 มีผลงานของสมาชิกเครือข่าย CVC จากจีนและยื่นจดสิทธิบัตรในจีน 12 ผลงาน สมาชิกจากจีนและจากสหรัฐฯ ยื่นจดสิทธิบัตรในสหรัฐฯ รวม 11 ผลงาน และยื่นแบบฟอร์มเปิดเผยรายละเอียดสิ่งประดิษฐ์ (disclosures) ในสหรัฐฯ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการยื่นจดสิทธิบัตรอีก 20 ผลงาน เมื่อนับถึงเดือนกรกฎาคม 2014 เครือข่าย CVC มีโครงการวิจัยรวมทั้งสิ้น 24 โครงการ ซึ่ง 16 โครงการจากทั้งหมดเป็นการร่วมวิจัย อุตสาหกรรมยานยนต์พลังงานไฟฟ้าจะมีการ

แข่งขันสูงมาก และภาคเอกชนของสหรัฐฯ แสดงความกังวลว่าจะเสียความได้เปรียบหากภาครัฐของสหรัฐฯ จะให้เงินสนับสนุนโครงการวิจัยแก่เครือข่ายจากจีนด้วย แต่ยืนยันได้ว่าหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนนั้นกำหนดให้เครือข่ายของชาติใดจะได้รับเงินสนับสนุนเฉพาะจากรัฐบาลชาตินั้น (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014, pp. 197-199) นอกจากนี้ เครือข่ายของแต่ละชาติจะได้สิทธิโดยไม่เด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในทรัพย์สินทางปัญญา (non-exclusive IP rights) จากโครงการวิจัยร่วม และเครือข่ายของแต่ละชาติจะยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดจากโครงการเฉพาะภายในประเทศของตนเอง (U.S – China Clean Energy Research Center – CVC, 2020)

เครือข่ายวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร หรือ CERC-BEE มีการวิจัยร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนใน 6 ด้าน ได้แก่ การออกแบบอาคารอย่างบูรณาการและการบริหารอาคารที่ใช้พลังงานต่ำและต้นทุนต่ำ (integrated building design & operation of very low energy, low cost buildings) การพัฒนาระบบกรอบอาคาร (building envelope) เช่น การออกแบบอาคารเพื่อการถ่ายเทอากาศที่ดี หลังคากันความร้อน เป็นต้น การพัฒนาเทคโนโลยีประกอบอาคาร (Building Equipment) เช่น ระบบสร้างความอบอุ่น ระบบถ่ายเทอากาศ และระบบสร้างความเย็น การพัฒนาเทคโนโลยีการใช้พลังงานหมุนเวียน (renewable energy utilization) การออกแบบอาคารประหยัดพลังงานแบบบูรณาการทั้งทั้งอาคาร (whole building) และการใช้งาน การบริหารจัดการ การส่งเสริมตลาดและการวิจัย (operation, management, market promotion and research) เช่น การกำหนดมาตรฐาน การออกใบรับรอง การกำหนดฉลากที่แสดงระดับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และกลไกทางนโยบายอื่น ๆ (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014, p. 221)

แม้ว่าหลายฝ่ายเห็นด้วยว่าความร่วมมือด้านการวิจัยพลังงานและเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นประโยชน์ต่อทั้งสหรัฐฯ และจีน อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญบางส่วนในสหรัฐฯ แสดงความกังวลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property right หรือ IPR) ที่เกิดจากการร่วมวิจัย เพราะจีนขาดกฎหมายที่เข้มแข็งในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ความกังวลอีกข้อหนึ่งคือความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จ ปัจจัยมาจากการเมืองภายในจีนเองที่ขาดความโปร่งใสและไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดอย่างทั่วถึงในระดับท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยจากสหรัฐฯ ที่ไม่สามารถให้เงินสนับสนุนโครงการที่ตนเองเสนอได้อย่างเพียงพอ (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2010, pp. 196-197)

Joanna I. Lewis (2014) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมจากมหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ ค้นคว้าเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของศูนย์

CERC ตั้งแต่ปี 2010-2013 พบว่าในการรองรับความเสี่ยงจากข้อกังวลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของทรัพย์สินทางปัญญา แต่ละหุ้นส่วนวิจัยมีการลงนามในสัญญาที่ระบุหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความคุ้มครองดังกล่าวซึ่งเรียกว่าแผนการจัดการเทคโนโลยี หรือ Technology Management Plan (TMP) (U.S. Department of Energy et al., as cited in Lewis, 2014, p. 550) ทุกหน่วยงานที่เข้าร่วมในศูนย์ CERC จะต้องลงนามในเอกสาร TMP แม้ว่าเอกสาร TMP จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เป็นหุ้นส่วนวิจัยกันในกรอบของ CERC สามารถทำสัญญาที่มีรายละเอียดมากขึ้นได้ แต่ในเอกสาร TMP นั้นครอบคลุมหลักเกณฑ์พื้นฐานทุกอย่างเช่น การเป็นเจ้าของและการคุ้มครองสิทธิของทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดจากศูนย์ CERC รวมไปถึงการนำทรัพย์สินทางปัญญาที่มีอยู่แล้วมาใช้ในการร่วมวิจัย (background IP) หรือรายละเอียดเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้สิทธิ (licensing terms) (Lewis, 2014, p. 550) เอกสาร TMP ยังมีนโยบายรักษาความลับของข้อมูล (confidentiality) หน่วยงานที่เป็นหุ้นส่วนวิจัยร่วมกันสามารถทำสัญญาที่จะไม่เปิดเผยข้อมูล (non-disclosure agreements) เพื่อปกป้องความลับทางการค้า ความลับของทางราชการ และข้อมูลที่สามารถนำไปจดสิทธิบัตรได้ เมื่อหุ้นส่วนฝ่ายสหรัฐฯ และฝ่ายจีนทำสัญญาร่วมวิจัยกันจะต้องมีมาตรการคุ้มครองสิทธิของทรัพย์สินทางปัญญาที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของเอกสาร TMP และข้อกำหนดของกฎหมายสหรัฐฯ และกฎหมายจีน นอกจากนี้เอกสาร TMP ยังได้กำหนดวิธีแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอีกด้วย กล่าวคือ ชั้นแรกขอให้มีการเจรจาเพื่อให้ได้ทางออกที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน หากแก้ไขไม่ได้จะเข้าสู่กระบวนการของคณะอนุญาโตตุลาการ (arbitral tribunal) ที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law หรือ UNCITRAL) เป็นผู้กำหนด (Lewis, 2014, p. 550)

ในช่วง 4 ปีแรกของการก่อตั้งศูนย์ CERC ไม่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเลยแม้แต่กรณีเดียว ไม่ได้เป็นเพราะความสำเร็จของข้อกำหนดตามเอกสาร TMP แต่เกิดจากหน่วยงานที่เข้าร่วมกับศูนย์ CERC เลิกที่จะป้องกันตนเองตั้งแต่แรกโดยไม่ต้องบังคับใช้เอกสาร TMP กล่าวคือ หน่วยงานจากประเทศหนึ่งจะทำสัญญาร่วมวิจัยกับหน่วยงานอีกประเทศหนึ่งเฉพาะกรณีที่ไม่มีประเด็นอ่อนไหวหรือไม่สุ่มเสี่ยงละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเท่านั้น และทำสัญญาร่วมวิจัยกับหน่วยงานจากประเทศเดียวกันกรณีวิจัยประเด็นใหม่ ๆ ที่มีโอกาสสร้างนวัตกรรมได้มากกว่า ส่งผลให้ผลผลิตจากความร่วมมือข้ามชาติไม่ใช่การวิจัยและพัฒนา (research and development หรือ R&D) อย่างแท้จริง แต่เป็นการวิจัยในระดับที่เข้มข้นน้อยลงมา เช่น ทดสอบการออกแบบเทคโนโลยี หรือการวิเคราะห์นโยบาย (Lewis, 2014, pp. 552-553) นอกจากนี้ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกิดขึ้นจากกรอบ CERC ไม่ได้มาจากการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของสหรัฐฯ กับหน่วยงานของจีนโดยตรง แต่มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ โดยที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น

ผู้รับผิดชอบหลัก และฝ่ายนั้นเป็นเจ้าของสิทธิ์แต่เพียงฝ่ายเดียวและยังยื่นจดสิทธิบัตรในประเทศของตนเอง มีบางกรณีฟ้องคร่าจากเครือข่ายในจีนยื่นจดสิทธิบัตรทั้งในจีนและในสหรัฐฯ แต่ไม่มีองค์กรจากเครือข่ายในสหรัฐฯ ที่ยื่นจดสิทธิบัตรในจีน แม้องค์กรสหรัฐฯ และองค์กรจีนมีความร่วมมือระหว่างกันตามกรอบ CERC ในระดับต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค แต่ไม่มีการวิจัยร่วมกันที่นำไปสู่การจดสิทธิบัตรร่วมกัน (Lewis, 2014, p. 552)

ข้อค้นพบของ Joanna I. Lewis (2014) สรุปได้ว่าการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญายังคงเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่ทั้งสหรัฐฯ และจีนต่างไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ศูนย์ CERC จึงยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ว่าจะสร้างความร่วมมือด้านวิจัยและพัฒนาระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้านพลังงานสะอาด แต่ในฐานะที่ศูนย์ CERC เป็นโครงการระหว่างสหรัฐฯ กับจีนโครงการแรกที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการสร้างความไว้วางใจระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ภาครัฐทั้งสองฝ่ายควรให้ความสนับสนุนโครงการความร่วมมือนี้ต่อไปแม้ความกังวลเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญายังคงมีอยู่ ถ้าภาครัฐหยุดการสนับสนุนจะทำให้สมาชิกในเครือข่ายขาดความเชื่อมั่นและความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนจะยิ่งเกิดขึ้นได้ยาก ภาครัฐควรให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับนักวิจัยให้ใช้เครื่องมือทางกฎหมาย เช่น เอกสาร TMP ในการเจรจากรณีเกิดข้อพิพาทขึ้น (Lewis, 2014, p. 553)

3.3.3 การผลักดันการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่าน

Copenhagen Conference ปี 2009

นอกเหนือจากความร่วมมือทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเพื่อประโยชน์ของการสร้างความมั่นคงทางพลังงาน และความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมภายในสองประเทศด้วยตนเองแล้วนั้น สหรัฐฯ กับจีนยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันความร่วมมือระดับนานาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอีกด้วย ผ่านการประชุมสมัชชาวิสามัญอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (U.N. Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) สมัยที่ 15 ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ในเดือนธันวาคม 2009 หรือเรียกโดยย่อว่าการประชุมโคเปนเฮเกน (the Copenhagen Conference) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นและปูทางไปสู่ข้อตกลง Paris Climate Change Agreement ปี 2015 ในสมัยประธานาธิบดีสี จิ้นผิง

การประชุมโคเปนเฮเกนจัดขึ้นเพื่อให้รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ได้หาข้อตกลงร่วมกันก่อนที่พิธีสารเกียวโต (the Kyoto Protocol) ซึ่งเป็นความร่วมมือแรก ๆ ของนานาชาติในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นจะหมดอายุลงในปี 2012 ดังนั้นประชาคมโลกจึงให้ความสำคัญและคาดหวังกับผลของการประชุมดังกล่าวอย่างมาก อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) จัดทำขึ้นในปี 1992 แต่ไม่ได้กำหนดชัดเจนถึงระดับการลด

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของรัฐบาลฯ จึงได้มีการจัดทำพิธีสารเกียวโตเพื่อกำหนดพันธกรณีดังกล่าว โดยประเทศในภาคผนวก I ของอนุสัญญา UNFCCC ต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมอย่างน้อย 5.2% ของระดับการปล่อยก๊าซในปี 1990 ให้ได้ในช่วงปี 2008 - 2012 ประชาคมโลกคาดหวังว่าการประชุมโคเปนเฮเกนจะทำให้รัฐบาลฯ ตกลงต่ออายุพิธีสารเกียวโต (พริชย์ ด่านวิวัฒน์, 2553)

เส้นทางไปสู่ผลผลิตในเบื้องต้นจากการประชุมโคเปนเฮเกนไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีความคิดเห็นแตกต่างกันมากกว่าโลกที่ประชาคมโลกจะใช้ในการขับเคลื่อนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นควรเป็นอย่างไร สหรัฐฯ ในฐานะประเทศพัฒนาแล้วต้องการผลักดันการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมทั้งภายในสหรัฐฯ และในนานาประเทศ ถึงแม้สหรัฐฯ จะไม่ใช่ขั้วอำนาจโลกขั้วเดียวอีกต่อไปแต่ก็ยังมีอิทธิพลอยู่มาก นอกจากนี้ สหรัฐฯ เป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับสองของโลก และเดิมเคยปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) การที่สหรัฐฯ ออกมาประกาศจุดยืนเช่นนี้ย่อมได้รับความสนใจและเสียงสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ ในส่วนของจีนนิยามตนเองว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา แต่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่เป็นอันดับต้น ๆ ของโลกจึงมีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ยังเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากที่สุด แต่จีนลังเลที่จะผูกพันตนเองกับกลไกใด ๆ ก็ตามที่จำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและจำกัดการเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นมุมมองทั่วไปในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังเติบโตทางเศรษฐกิจได้ด้วยอุตสาหกรรมแต่กลับถูกประเทศที่พัฒนาแล้วกล่าวโทษว่าเป็นตัวการทำให้เกิดภาวะโลกร้อน ประเทศกำลังพัฒนามองว่าประเทศที่พัฒนาแล้วควรแสดงความรับผิดชอบมากที่สุด เพราะได้กอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปเรียบร้อยแล้วโดยสร้างมลภาวะจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมไว้ให้ทั้งโลกแก้ไขด้วยกัน ดังนั้นแล้ว แทบเป็นไปไม่ได้เลยที่ประชาคมนานาชาติจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมถ้าสหรัฐฯ กับจีนไม่เห็นพ้องต้องกันเสียก่อน (Xin, Z, 28 July 2009)

ความเห็นที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วทำให้ประธานาธิบดีโอบามาออกมาแถลงในการประชุม APEC ในเดือนพฤศจิกายน 2009 ที่ประเทศสิงคโปร์ ว่าการประชุมโคเปนเฮเกนในเดือนธันวาคมที่จะถึงนี้จะไม่มีการออกข้อตกลงใด ๆ ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Luce, Brown, & Harvey, 16 November 2009) ประธานาธิบดีโอบามากล่าวด้วยว่าไม่มีเวลาพอที่จะยกร่างสนธิสัญญาที่มีรายละเอียดสมบูรณ์สำหรับนำเข้าไปประชุมโคเปนเฮเกน ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์การสหประชาชาติ สหภาพยุโรป และประเทศอื่น ๆ ออกมายอมรับแล้วก่อนหน้านี้ ประเทศทั้ง 21 ประเทศโดยรวมสหรัฐฯ กับจีนด้วยแล้วซึ่งเข้าร่วมการประชุม APEC ครั้งนี้มีฉันทามติร่วมกันว่า

การประชุมโคเปนเฮเกนควรมีการออกข้อตกลงสักหนึ่งฉบับที่ครอบคลุมสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับตัวกับผลที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (adaptation) การลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (mitigation) การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (finance) และการให้ความช่วยเหลือและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology) (Luce, Brown, & Harvey, 16 November 2009)

การปรับตัวกับผลที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (adaptation) มักเป็นวิธีการที่ใช้กับประเทศด้อยพัฒนาและประเทศหมู่เกาะซึ่งเป็นแนวหน้ารับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นกลุ่มแรก ๆ และรับผลกระทบหนัก (ClimaEast, 2020) การปรับตัวยังหมายถึงการป้องกันทางสาธารณสุข การอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม และการพัฒนาการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ (Michaelowa and Michaelowa, as cited in Ackerman, 2009, p. 5)

ความเข้าใจทั่วไปคือการเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมนำมาซึ่งการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่มากขึ้น แต่ไม่จำเป็นต้องเกิดผลเช่นนั้นหากมีการใช้พลังงานอย่างอนุรักษ์หรือมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการใช้พลังงานหมุนเวียนก็จะลดการเกิดมลภาวะ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (mitigation) เนื่องจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาข้ามพรมแดน แต่ละประเทศต้องดำเนินการตามมาตรการลดผลกระทบตามกำลังและความสามารถของตนเองเพื่อให้เกิดผลไปทั่วโลก (ClimaEast, 2020) ทั้งนี้ มาตรการลดผลกระทบจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ซึ่งต่างจากมาตรการปรับตัว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพึ่งพาการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน (finance) และการให้ความช่วยเหลือและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology) จากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่ประเทศที่กำลังพัฒนาด้วย (Ackerman, 2009, p. 5)

นาย Lars Rasmussen นายกรัฐมนตรีเดนมาร์กซึ่งเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมโคเปนเฮเกนกล่าวว่าผลักดันให้ความตกลงที่ออกมาจากการประชุมดังกล่าวครอบคลุมสาระสำคัญ ได้แก่ ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องเห็นพ้องกันว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในปี 2020 ให้ได้ในปริมาณเท่าไร ประเทศที่กำลังพัฒนาต้องตกลงกันว่าจะใช้มาตรการใดเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต ประเทศที่ร่ำรวยต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศยากจนในการบรรลุเป้าหมายและจัดการกับผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต้องมีการร่างโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ข้างต้น แม้ว่าจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่มีผลผูกพันทางการเมือง (“politically binding”) เนื่องจากการแสดงเจตจำนงต่อสาธารณะ (Luce, Brown, & Harvey, 16 November 2009)

แถลงการณ์ร่วมของการประชุม APEC ครั้งนี้ระบุว่าผู้นำประเทศ APEC “จะลงแรงเพื่อให้เกิดการตั้งเป้าหมายไว้สูงในการประชุมโคเปนเฮเกน” (“to work towards an

ambitious outcome in Copenhagen”) แต่ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าจะกำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณเท่าไร มีการรายงานว่าจีนและอินโดนีเซียเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่ห้ามไม่ให้แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวใช้ภาษาที่เฉพาะเจาะจงกว่านี้ นอกจากนี้ ในคำกล่าวของประธานาธิบดีหู จิ่นเทาไม่ได้ระบุรายละเอียดใด ๆ ว่าจีนจะเปลี่ยนท่าทีหรือไม่อย่างไรต่อประเด็นดังกล่าว ผู้นำจีนยังคงยืนยันข้อเรียกร้องเดิมนั้นคือประเทศที่พัฒนาแล้วต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Luce, Brown, & Harvey, 16 November 2009)

ถัดจากการประชุม APEC ที่ประเทศสิงคโปร์ ประธานาธิบดีโอบามาพบกับประธานาธิบดีหู จิ่นเทาพบกันอีกครั้งในการเยือนจีนอย่างเป็นทางการของผู้นำสหรัฐฯ ในการนี้ ผู้นำจีนกล่าวเพียงว่าจะร่วมมือกับสหรัฐฯ ตามพื้นฐานของความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน (“the common but differentiated responsibilities”) และกำลังความสามารถเฉพาะ (“our respective capabilities”) เพื่อให้การประชุมโคเปนเฮเกนได้ผลลัพธ์เชิงบวก นับว่าเป็นอีกครั้งที่จีนสงวนท่าทีอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่ความร่วมมือทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีนด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมมีผลลัพธ์เป็นรูปธรรมและเฉพาะเจาะจงมากกว่า ได้แก่ การลงนามบันทึกความเข้าใจและการจัดตั้งศูนย์วิจัยพลังงานสะอาดซึ่งผู้นำจีนกล่าวถึงในแถลงข่าวร่วม (joint press statement) และมีการระบุไว้ในเอกสารแถลงการณ์ร่วม (joint statement) ครั้งนี้ด้วย (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a, 17 November 2009b)

ในการพบกันระหว่างฝ่ายสหรัฐฯ กับฝ่ายจีนในเวทีต่าง ๆ ฝ่ายจีนสงวนท่าทีอย่างมาก นอกเหนือจากการบอกว่าจีน ๆ จะร่วมมือกับสหรัฐฯ ด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศนั้น จีนไม่ได้เอ่ยถึงนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินการในอนาคตภายในประเทศจีน หรือข้อเสนอจากจีนสำหรับหารือในการประชุมโคเปนเฮเกนเลย ไม่ว่าจะเป็นการประชุม G20 ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร ในเดือนเมษายน ปี 2009 การประชุมในเวทีหารือทวิภาคีสหรัฐฯ - จีน S&ED ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกา ในเดือนกรกฎาคม ปี 2009 ในการประชุมสุดยอดผู้นำ APEC ที่ประเทศสิงคโปร์ และการเยือนจีนของประธานาธิบดีโอบามาในเดือนพฤศจิกายน ปี 2009 ภายหลังจากการเยือนจีนของผู้นำสหรัฐฯ มีเวลาอีกประมาณสี่สัปดาห์ก่อนถึงการประชุมโคเปนเฮเกน ผู้แทนฝ่ายสหรัฐฯ ติดต่อสื่อสารและเจรจากับจีนอย่างต่อเนื่อง เพื่อโน้มน้าวให้จีนตกลงและเตรียมการภายในประเทศอย่างเป็นรูปธรรมที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Bader, 2012, p. 62)

Jeffrey Bader (2012, p.62) กล่าวว่าประธานาธิบดีโอบามาได้มีหนังสือส่วนตัวถึงประธานาธิบดีหู จิ่นเทาซึ่งระบุจุดยืนของสหรัฐฯ ว่ามุ่งมั่นตั้งใจต่อสู้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศผ่านการออกกฎหมายและแผนต่าง ๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ และสหรัฐฯ ต้องการความมุ่งมั่นตั้งใจอย่างมีนัยสำคัญจากจีนด้วยเช่นกัน รวมทั้ง

กลไกที่ประชาคมนานาชาติใช้ตรวจสอบกันและกันว่าแต่ละประเทศได้ปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้สำหรับตนเองหรือไม่ และอยากให้อีกฝ่ายใจร่วมกันว่าแผนการของทุกประเทศ รวมทั้งสหรัฐฯ กับจีนด้วยนั้น มีผลผูกพันอย่างเท่าเทียมกัน

ต่อมาฝ่ายจีนตอบกลับมาในเดือนพฤศจิกายนว่าทางจีนเสนอจะลดดัชนีการเกิดคาร์บอนต่อ GDP (Carbon Intensity)¹ ให้ได้ 40 – 45% จากระดับปัจจุบันภายในปี 2020 แต่จีนไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าแผนการดังกล่าวมีผลผูกพันอย่างไร (Bader, 2012, p. 62)

การประชุมตามกรอบสหประชาชาติเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ณ กรุงโคเปนเฮเกน ในเดือนธันวาคม 2009 เป็นการประชุมระดับสุดยอดผู้นำ ประธานาธิบดีโอบามา เข้าร่วมด้วยตนเอง และฝ่ายจีนส่งนายกรัฐมนตรีจิ้น นายเวิน เจียเป่า เข้าร่วม และจีนยังได้ร่วมมือกับบราซิล แอฟริกาใต้ และอินเดียเพื่อตั้งเป็นกลุ่มประเทศ BASIC ซึ่งแสดงบทบาทว่าเป็นผู้แทนหลักของประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ทั้งหมด (Elizabeth Economy, as cited in U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2010, p. 195) ผู้แทนการเจรจาของฝ่ายสหรัฐฯ กับจีนมาหารือกันในงานด้วยแต่ไม่คืบหน้า Jeffrey Bader (2012, p.62) ตั้งข้อสังเกตว่าเนื่องจากเป็นการประชุมระดับสุดยอดผู้นำ จึงไม่เหมาะกับการผลักดันหรือหาทางแก้ปัญหาเท่าไรนัก ในระหว่างนั้นมีการจัดประชุมใหญ่ (plenary session) เพื่อให้คณะผู้แทนสำคัญจาก 20 ประเทศได้หารือกัน แต่นายเวิน เจียเป่า นายกรัฐมนตรีจีนไม่เข้าร่วม และได้ส่งระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการซึ่งตำแหน่งไม่สูงเข้าประชุมแทน

Jeffrey Bader (2012) เล่าเหตุการณ์ซึ่งไหวชิงพริบและกลยุทธ์การทางทูตของฝ่ายสหรัฐฯ ในการโน้มน้าวให้จีนและประเทศเศรษฐกิจใหม่อื่น ๆ สนับสนุนข้อตกลงใหม่ระดับโลกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกซึ่งสหรัฐฯ เป็นผู้เสนอ กล่าวคือ ก่อนที่จะถึงกำหนดการเดินทางกลับของฝ่ายสหรัฐฯ การประชุมก็ยังไม่คืบหน้า แต่สามารถนัดหารือในนาทีสุดท้ายกับนายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่าได้ในเวลา 19.00 น. แต่เมื่อคณะผู้แทนสหรัฐฯ มาถึงห้องประชุมตามเวลาที่ได้นัดหมาย ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่ากำลังประชุมกับผู้นำประเทศกลุ่ม BASIC เจ้าหน้าที่จีนพยายามเชิญให้คณะ

¹ ดัชนีการเกิดคาร์บอนต่อ GDP หรือ Carbon intensity หมายถึง “ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าทั้งหมดของประเทศต่อหนึ่งหน่วยของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ” (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน), 2554) ซึ่งสหรัฐฯ มีการวัดสัดส่วนคาร์บอนไดออกไซด์หนึ่งตันต่อ 1,000 เหยียดสหรัฐของ GDP โดยกระทรวงพลังงานของสหรัฐฯ เคยประเมินว่าในปี 2006 จีนปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ 2.85 ตันต่อ 1,000 เหยียดสหรัฐของ GDP ในขณะที่สหรัฐฯ ในปีเดียวกันปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ 0.52 ตันต่อ 1,000 เหยียดสหรัฐของ GDP (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2010, p. 191)

ผู้แทนสหรัฐฯ ไปรอที่ห้องอื่นก่อน แต่คณะผู้แทนสหรัฐฯ เข้าไปในห้องที่ผู้นำประเทศกลุ่ม BASIC กำลังประชุมทันที (Lerer, 18 December 2009)

ผู้นำประเทศกลุ่ม BASIC ถือโอกาสหารือกับผู้นำสหรัฐฯ ประเด็นสำคัญของข้อถกเถียงคือ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ไม่พอใจข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการที่กลุ่มสหภาพยุโรปเป็นผู้เสนอ เพราะเป็นมาตรการที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ประธานาธิบดีโอบามาเสนอว่าควรมี “กลไกการตรวจสอบที่ไม่ละเมิดซึ่งกันและกันเพื่อให้แน่ใจว่าประเทศต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามคำมั่นที่ตนเองได้ให้ไว้” (“non-intrusive verification mechanism to ensure that countries were doing what they pledged”) โดยจะเป็นกลไกตามพิธีสารเกียวโตหรือไม่ก็ได้ แต่กลไกดังกล่าวต้องมีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งผู้นำประเทศกลุ่ม BASIC จะพอใจกับข้อเสนอนี้มากกว่า (Bader, 2012, p. 66; Henry, 19 December 2009) และร่วมกันยกร่างข้อมติเป็นเอกสารชื่อว่า the Copenhagen Accord (Lieberthal K. G., 23 December 2009)

ก่อนประธานาธิบดีโอบามาเดินทางกลับ นายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่าได้เสนอว่า ประธานาธิบดีโอบามาควรนำร่างเอกสาร the Copenhagen Accord ไปผลักดันกับกลุ่ม G77 ด้วย ซึ่งผู้นำสหรัฐฯ ตอบว่าขอหารือกับคณะผู้แทนจากสหภาพยุโรปและประเทศพัฒนาแล้วก่อน และจะดำเนินการเท่าที่ทำได้ในช่วงเวลาที่ยังเหลืออยู่ก่อนที่ทุกฝ่ายจะแยกย้ายกันกลับหลังเสร็จสิ้นการประชุม ประธานาธิบดีโอบามาเดินทางกลับสหรัฐฯ ก่อน แต่รัฐมนตรีคลินตันกับเจ้าหน้าที่ประจำทำเนียบขาวยังอยู่ที่กรุงโคเปนเฮเกนเพื่อเจรจากับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2-3 วันเพื่อให้ยอมรับร่างเอกสาร the Copenhagen Accord (Bader, 2012, pp. 66-67)

สหรัฐฯ กับจีน และประเทศเศรษฐกิจใหม่อื่น ๆ สามารถตกลงกันได้ในระดับหนึ่งว่าจะไม่ทำให้อุณหภูมิโลกเพิ่มสูงขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียส (Henry, 19 December 2009) ซึ่งเป็นไปตามคำแนะนำของงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ว่าถ้าอุณหภูมิโลกสูงขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียสจะทำให้เกิดวิกฤตร้ายแรง นอกจากนี้ ข้อตกลงดังกล่าวยังกำหนดให้มีการช่วยเหลือทางการเงินต่อปีแก่ประเทศยากจนเป็นมูลค่าสามหมื่นล้านเหรียญสหรัฐ (\$30bn) ในการปรับตัวกับผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตั้งแต่ปีถัดไปจนถึงปี 2012 และช่วยเหลือทางการเงินเป็นมูลค่าหนึ่งแสนล้านเหรียญสหรัฐ (\$100bn) ต่อปีภายในปี 2020 อย่างไรก็ตาม การตกลงดังกล่าวเป็นการเจรจาในการประชุมลับ ต่อมาประธานาธิบดีโอบามาออกมาแถลงข่าวหลังตกลงกันในกลุ่มดังกล่าวได้ แม้จะออกตัวว่าความตกลงดังกล่าวเป็นเพียงก้าวแรกซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ รวมทั้งต้องมีการเจรจาต่อไปเพื่อออกความตกลงที่ชัดเจนมากกว่านี้และมีผลผูกพันทางกฎหมายอีกด้วย (Vidal, Stratton, & Goldenberg, 19 December 2009) หลังจากแถลงข่าวเสร็จสิ้น ประธานาธิบดีโอบามาเดินทางกลับสหรัฐฯ ทันทีโดยไม่ได้ร่วมลงมติในขั้นตอนสุดท้ายด้วยความกังวลเรื่องสภาพอากาศ การตกลงอย่างลับและการที่ผู้นำสหรัฐฯ รีบเดินทางกลับจึงเกิดเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีว่าความ

ตกลงดังกล่าวเกิดจากการตกลงกันเองของประเทศมหาอำนาจในการประชุมที่ไม่เป็นทางการเพราะตนเองตั้งใจไม่สร้างพันธกรณี แต่ต้องการบีบประเทศอื่น ๆ ให้อินยอมทำตาม (Black, 22 December 2009; Vidal, Stratton, & Goldenberg, 19 December 2009)

การประชุมโคเปนเฮเกนในภาพรวมยังถือว่าล้มเหลว เอกสารที่เป็นผลจากการประชุมคือ the Copenhagen Accord ที่ประชุมใหญ่มีมติรับทราบ (“take note of”) เอกสารดังกล่าว แต่เอกสารนั้นไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย รวมทั้งตั้งเป้าหมายไว้ต่ำเกินไป (Brookes & Nuthall, 21 December 2009) แม้ในเอกสารจะครอบคลุมหลายประเด็นจากการตกลงกันระหว่างสหรัฐฯ กับกลุ่มประเทศ BASIC ได้แก่ การที่รัฐภาคีตระหนักว่าอุณหภูมิโลกไม่ควรเพิ่มสูงขึ้นอีกเกิน 2 องศาเซลเซียส การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ในปริมาณมาก (“deep cuts”) นั้นเป็นเรื่องจำเป็น มีการกำหนดแผนและกลไกให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อประเทศกำลังพัฒนา และให้สิทธิแก่รัฐภาคีต่าง ๆ ในการให้คำมั่นว่าจะดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณเท่าไรและอย่างไร (Copenhagen Accord, 18 December 2009) แต่เอกสาร the Copenhagen Accord ขาดใจความสำคัญไป กล่าวคือ รัฐภาคีไม่สามารถตกลงให้เป็นตัวเลขแน่ชัดและเฉพาะเจาะจงร่วมกันได้ว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงในปริมาณเท่าไร การไม่มีข้อตกลงในประเด็นดังกล่าวทำให้การบรรลุเป้าหมายใด ๆ นั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้ (Henry, 19 December 2009)

Jeffrey Bader (2012, p.67) ประเมินสถานการณ์ว่ามีความเป็นไปได้สูงกว่าจีนตั้งใจล้มการประชุมโคเปนเฮเกนมาตั้งแต่ต้น แต่เป็นเรื่องดีที่จีนและกลุ่มประเทศ BASIC ก็ยอมตกลงกับสหรัฐฯ ในนาที่สุดท้ายเพื่อให้การประชุมได้ผลผลิตบางอย่างออกมา เพราะจีนก็ไม่ต้องการถูกประชาคมโลกประณามว่าเป็นเหตุให้การประชุมดังกล่าวล้ม การที่จีนสงวนท่าทีอย่างมากเป็นผลมาจากการที่จีนในฐานะประเทศกำลังพัฒนา มีวัตถุประสงค์ต่างจากสหรัฐฯ ตรงที่จีนไม่ได้ต้องการความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในขณะที่สหรัฐฯ และประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ มีเดิมพันกับการแสดงภาวะผู้นำระดับโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

บางสำนักข่าวเห็นตรงกันกับ Bader เรื่องสาเหตุที่จีนสงวนท่าที แต่มีความคิดเห็นแตกต่างออกไปเกี่ยวกับผลของกลยุทธ์ของจีน มีการรายงานว่าจีนเป็นสาเหตุที่ทำให้ข้อตกลงไม่สามารถไปได้ไกลกว่านี้ ประธานาธิบดีโอบามาบอกเป็นนัยถึงประเด็นดังกล่าว ในระหว่างแถลงข่าวผู้นำสหรัฐฯ ประณามบางประเทศที่ยึดติดกับความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมแบบเดิม ๆ ทั้ง ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนาควรจะ “หลุดจากกรอบความคิดเดิม ๆ และผลักดันจุดยืนไปข้างหน้าที่ทุกคนตระหนักเหมือนกันว่าเราต่างจำเป็นต้องเดินหน้าไปด้วยกัน” (Vidal, Stratton, & Goldenberg, 19 December 2009)

Mark Lynas (22 December 2009) ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าว The Guardian ตั้งข้อสังเกตว่านายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่าไม่แม้กระทั่งเข้าร่วมประชุมด้วยตนเองแต่ส่งระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการให้เข้าประชุมเผชิญหน้ากับประธานาธิบดีโอบามา ถือเป็นภาระไม่ให้เกิดการติดขัดทางทศนุติ นอกจากนี้ จีนไม่ยอมให้มีการเจรจาอย่างเปิดเผย เพื่อปิดบังคั้งให้มีการเจรจาลับ และยอมรับข้อตกลงซึ่งไม่ได้ดูดีนักจากการเจรจาลับนั้นเพื่อให้ชาติตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ ถูกตำหนิ จีนไม่ได้เพียงแต่ปฏิเสธจะสร้างพันธกรณีต่อตนเองเท่านั้น แต่ยังขัดขวางไม่ให้รัฐภาคีอื่นสร้างพันธกรณีต่อตนเองอีกด้วย กล่าวคือ ผู้แทนจีนยืนยันให้นำตัวเลขเป้าหมายของประเทศอุตสาหกรรมซึ่งตกลงว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 80% ภายในปี 2050 ออกจากเอกสาร the Copenhagen Accord นอกจากนี้ ถ้อยคำที่ระบุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงได้ถูกผู้แทนจีนเสนอให้เปลี่ยนเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าเดิมซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนจากอินเดียด้วย เช่น ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดลงได้ภายในปีที่กำหนดปีใดปีหนึ่ง ถูกเปลี่ยนเป็น ลดการปล่อยก๊าซได้อย่างมากให้ได้โดยเร็วที่สุด เป็นต้น

Mark Lynas อ้างอิงการวิเคราะห์ของนักวิเคราะห์รายหนึ่งว่าจีนต้องการทำให้ระบอบของการวางกฎเกณฑ์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นอ่อนแอ “เพื่อจะได้หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่ระบอบดังกล่าวจะถูกเรียกร้องให้ตั้งเป้าหมายไว้สูงยิ่งกว่านี้ในอนาคตไม่กี่ปีข้างหน้า” การเติบโตของจีนทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้นมีรากฐานมาจากการพึ่งพาเชื้อเพลิงจากถ่านหินราคาถูกเป็นสำคัญ ไม่ใช่ว่าจีนไม่สนใจเรื่องภาวะโลกร้อน เห็นจากการที่จีนให้ความสนใจและมีความเข้มแข็งในด้านอุตสาหกรรมพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์อย่างมาก แต่ตราบใดที่ระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพาถ่านหินยังทำให้จีนเติบโตอย่างต่อเนื่องแบบนี้ไปเรื่อย ๆ จีนก็ไม่มีเหตุผลที่จะเปลี่ยนเพื่อให้ตนเองได้เปรียบน้อยลง (Lynas, 22 December 2009)

Kenneth Lieberthal (23 December 2009) วิเคราะห์ว่าจีนมีเป้าหมายหลัก 3 ประการที่ไม่ยอมประนีประนอมเด็ดขาดคือ ข้อหนึ่ง จีนต้องการให้คงหลักการของพิธีสารเกียวโต และ the Bali Roadmap ซึ่งกำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วแบกรับความรับผิดชอบในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา ข้อสอง จีนจะไม่ยอมรับข้อกำหนดใด ๆ ที่ผูกพันทางกฎหมายเพื่อให้จีนมีอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ในอนาคต และข้อสาม จีนไม่ต้องการถูกประณามว่าเป็นเหตุให้การประชุมโคเปนเฮเกนล้ม แต่จีนบรรลุเป้าหมายทุกข้อยกเว้นข้อหนึ่ง เพราะเอกสาร the Copenhagen Accord ที่ออกมานั้นลดการแบ่งแยกความรับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว โดยเรียกร้องให้ประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากระดับต้น ๆ ของโลกช่วยกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกำลังและความสามารถของตนเอง และเหนือสิ่งอื่นใด ควรถือเป็นข่าวดีสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่ประธานาธิบดีโอบามากับนายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่าสามารถ

บรรลู่ข้อตกลงร่วมกันในการประชุมนอกรอบนาที่สุดท้ายท่ามกลางความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันและความตึงเครียดจากการถูกจับตามองได้สำเร็จ เพราะเป็นสัญญาณที่ดีว่าระดับผู้นำของทั้งสองประเทศสามารถร่วมมือกันในระดับสำคัญของโลกได้

แม้ข้อตกลงที่เป็นผลจากการประชุมโคเปนเฮเกนจะเป็นที่กล่าวขวัญว่าออกมาเพียงเพื่อไม่ให้รัฐภาคีเสียหน้า แต่คุณูปการอย่างหนึ่งของการประชุมโคเปนเฮเกนคือ การแสดงให้เห็นว่าภูมิรัฐศาสตร์การเมืองโลกเปลี่ยนไปแล้วซึ่งเป็นความจริงใหม่ที่โลกตะวันตกต้องยอมรับและทำความเข้าใจ เห็นได้จากการที่เอกสาร the Copenhagen Accord ยกร่างขึ้นมาจากการประชุมระหว่างผู้นำสหรัฐฯ กับผู้นำประเทศกำลังพัฒนาอีก 4 ประเทศ โดยไม่มีผู้นำจากประเทศในยุโรปหรือญี่ปุ่นเลย มีแนวโน้มสูงมากว่าในการเจรจาเพื่อแก้ไขประเด็นสำคัญอื่น ๆ ของโลกย่อมมีตัวแสดงที่เปลี่ยนไปจากยุคก่อน ซึ่งสหรัฐฯ และจีนจะยังคงเป็นตัวหลักต่อไป (Lieberthal K. G., 23 December 2009)

Elizabeth Economy ผู้อำนวยการศูนย์เอเชียศึกษาของสถาบันคลังสมอง Council on Foreign Relations แสดงความคิดเห็นว่า จีนกำลังพิจารณาว่าตนเองควรแสดงบทบาทอย่างไรในเวทีการเมืองโลก และไม่แน่ใจว่าควรคงจุดยืนในฐานะประเทศกำลังพัฒนาขนาดใหญ่ที่ประสบความสำเร็จ หรือแสดงความเป็นผู้นำมากขึ้นในฐานะมหาอำนาจโลกที่มีทั้งสิทธิประโยชน์และความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามมา การประชุมโคเปนเฮเกนนี้อาจจะเป็นจุดเปลี่ยนที่จีนเลือกแสดงบทบาทมากขึ้นจนประเทศกำลังพัฒนาแล้วอื่น ๆ เริ่มมองว่าจีนอยู่นอกกลุ่ม (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2010, p. 195)

ในส่วนของข้อถกเถียงด้านสิ่งแวดล้อม การประชุมดังกล่าวแสดงพัฒนาการของความตระหนักรู้และชุดคุณค่าเกี่ยวกับการบริหารจัดการสภาพภูมิอากาศ ทุกประเทศต่างมองว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นส่วนสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการวางแผนทางการเมืองของแต่ละประเทศ ความตระหนักรู้ของสาธารณะต่อเรื่องภูมิอากาศต่างเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน เห็นได้จากการที่มีกลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ผลักดันประเด็นต่าง ๆ ให้เข้าสู่ที่ประชุม และเหนือสิ่งอื่นใด น้อยประเทศที่ยังนิยมความคิดที่ว่า การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ต่างแสวงหาแนวทางผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมไปได้พร้อมกัน (Brookes & Nuthall, 21 December 2009)

ประมาณปี 2010 มีการทบทวนยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อจีนโดยอาศัยข้อมูลการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่ผ่านมา โดยสรุปได้ว่า (Bader, 2012, pp. 69-70)

(1) จีนไม่ได้เป็นคู่แข่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ควรมองว่าจีนมีศักยภาพที่จะเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายระดับโลก ขณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดีโอบามายอมรับว่าสหรัฐฯ กับจีนมีการแข่งขันกันในด้านของเศรษฐกิจและความมั่นคง และความร่วมมือกันมีความเป็นไปได้

ได้ที่จะมีความสำคัญและสร้างประโยชน์ได้มากกว่า สหรัฐฯ ไม่ต้องการและไม่สามารถสกัดกั้นเงินได้ เพราะเงินผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบโลกเรียบร้อยแล้ว

(2) ในส่วนของการผงาดขึ้นมา มีอำนาจของเงินนั้นควรเกิดขึ้นตามกรอบของกฎหมาย และชุดคุณค่าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศของ WTO กฎเกณฑ์ด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของ IMF หลักการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการลงทุนในต่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) หลักเสรีภาพในการเดินเรือตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) การหยุดการแพร่ขยายของอาวุธนิวเคลียร์โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และหลักการสิทธิมนุษยชน

(3) การผงาดขึ้นมา มีอำนาจของเงินจะต้องเป็นพลังในการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่ซึ่งมีกลุ่มพันธมิตรและผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ทั้งนี้ ประเทศในภูมิภาคไม่ต้องการให้สหรัฐฯ กับจีนเป็นศัตรูกัน ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจจะบีบบังคับให้ประเทศเหล่านี้ต้องเลือกข้าง

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ดังกล่าว สหรัฐฯ วางกลยุทธ์ไว้สามประการ (Bader, 2012, pp. 70-71) คือ

(1) ส่งเสริมและขยายความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรเดิมของสหรัฐฯ พร้อมกับสร้างความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคงกับอินเดีย อินโดนีเซีย และเวียดนาม

(2) สหรัฐฯ จะร่วมมืออย่างแข็งขันกับสถาบันพหุภาคีที่กำลังเติบโตในภูมิภาค เช่น East Asia Summit

(3) ส่งเสริมและขยายความร่วมมือด้านการค้ากับภูมิภาคทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีด้วยความตกลงการค้าเสรีต่าง ๆ เช่น ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ และข้อตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership หรือ TPP) ซึ่งต่อมาพัฒนาไปเป็นนโยบาย Pivot to Asia หรือ Rebalancing Asia

Jeffrey Bader ตั้งข้อสังเกตว่าบรรยากาศการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในช่วงกลางปี 2010 หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่าเงินมีบทบาทแข่งแกร่งขึ้น (2012, pp. 80-81) บริบทขณะนั้นคือ สหรัฐฯ ประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอยตั้งแต่ปี 2008-2009 จึงเกิดวาทกรรมว่าเงินกำลังมาแทนที่สหรัฐฯ ในขณะที่เดียวกันเงินมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า 10% ต่อปีติดต่อกันมาหลายปี เงินยังเป็นเจ้าหนี้รายใหญ่ของสหรัฐฯ มูลค่าหลายล้านล้านดอลลาร์ นักวิชาการและนักวิเคราะห์ของเงินส่วนหนึ่งเริ่มเสนอให้เงินแสดงบทบาทและอิทธิพลในเวทีโลกให้มากขึ้น

3.4 ประเด็นสิทธิมนุษยชน

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นหนึ่งในระเบียบโลกเสรีนิยมและเป็นแนวปฏิบัติที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศซึ่งสหรัฐฯ ให้ความสำคัญ และสหรัฐฯ อ้างอิงหลักการสิทธิมนุษยชนในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ เพราะสหรัฐฯ เชื่อว่าชุดคุณค่าดังกล่าวเป็นคุณค่าสากลที่ประเทศอื่น ๆ ควรทำตามตัวอย่างของสหรัฐฯ ในเรื่องของการส่งเสริมประชาธิปไตย ตลาดเสรี รัฐบาลที่ถูกจำกัดอำนาจ ความเป็นปัจเจกชนนิยม และนิติธรรมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกคนในทุกที่ Samuel Huntington จึงเรียกสหรัฐฯ ว่าเป็น “ประเทศผู้สอนศาสนา” (“a missionary nation”) (Allison, 2018, p. 144) ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เคยมีความพยายามใช้พัฒนาการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของจีนมาเป็นเกณฑ์ของการที่สหรัฐฯ จะตัดสินใจให้สิทธิพิเศษทางการค้าแก่จีนในสมัยประธานาธิบดีคลินตันก่อนที่จะเลิกไป ในสมัยเดียวกัน แต่สหรัฐฯ ไม่เคยหยุดความพยายามส่งเสริมชุดคุณค่าเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในจีน (Kamath, 1998, p. 7; Office of the Historian, U.S. Department of State, 2016b) นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังผลักดันให้จีนผ่อนปรนมาตรการควบคุมการแสดงออก การนับถือศาสนา วิถีชีวิตของชนกลุ่มน้อย และการเซ็นเซอร์อินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้นำจีนต่างเคลือบแคลงใจว่าเป้าหมายที่แท้จริงของสหรัฐฯ คือการยุติบทบาทของรัฐบาลของพรรคคอมมิวนิสต์จีนและเปลี่ยนระบอบการปกครองของจีนให้กลายเป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่สร้างความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเสมอมา (Lawrence, 2013, p. i)

ประธานาธิบดีโอบามาเน้นย้ำความสำคัญและความเป็นสากลของชุดคุณค่าด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในการประชุมท้องถิ่น (townhall meeting) ที่เมืองเซียงไฮ้ และในการแถลงข่าวร่วมกับประธานาธิบดีหู จินเทาในโอกาสที่ผู้นำสหรัฐฯ เยือนจีนอย่างเป็นทางการในเดือนพฤศจิกายน ปี 2009 ด้วย (Office of the Press Secretary, The White House, 16 November 2009, 17 November 2009a)

ในการเยือนจีนอย่างเป็นทางการครั้งนี้ ปรากฏความพยายามแรก ๆ ของประธานาธิบดีโอบามาในการส่งเสริมและสนับสนุนประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในจีนคือการขอทางการเงินในการจัดประชุมในลักษณะของการประชุมท้องถิ่น (townhall meeting) ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมนอกบทของผู้นำสหรัฐฯ (Tapper, De Nies, Travers, & Miller, 16 November 2009) จุดประสงค์คือเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นำสหรัฐฯ ได้สื่อสารกับประชาชนชาวจีนโดยตรงและให้ผู้ชมชาวจีนได้ทำความรู้จักกับวัฒนธรรมการเมืองของสหรัฐฯ โดยฝ่ายสหรัฐฯ ขอให้มิผู้เข้าฟัง 1,500 คน ถ่ายทอดสดผ่านสถานีวิทยุโทรทัศน์กลางแห่งประเทศไทยจีน (China Central Television หรือ CCTV) และไม่มีผู้ดำเนินรายการชาวจีน (Bader, 2012, p. 55) หลังจากการเจรจาอย่างหนักหน่วงก็สามารถจัดประชุมได้ใน

ตอนบ่ายวันที่ 16 พฤศจิกายน 2009 ที่พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Museum of Science and Technology) ณ เมืองเซี่ยงไฮ้ แต่มีผู้เข้าฟังเพียง 500 คนซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นนักศึกษา (Bader, 2012, p. 56) ถ่ายทอดสดการประชุมผ่านเว็บไซต์ Xinhua.net โดยไม่มีการเซ็นเซอร์ในการฉายครั้งแรก แต่มีการเซ็นเซอร์เมื่อฉายซ้ำ และออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ ShanghaiTV ซึ่งเป็นสถานีท้องถิ่นของเมืองเซี่ยงไฮ้ ที่คาดว่าอาจมีผู้เข้าชมสูงถึงสองร้อยล้านคน นอกจากนี้ ยังมีการถ่ายทอดสดผ่านเว็บไซต์ทางการของทำเนียบขาวอีกด้วย ในตอนแรกไม่มีการจัดเวลาให้มีการถามตอบ แต่สุดท้ายฝ่ายสหรัฐฯ ผลักดันให้ทำได้สำเร็จ ซึ่งเปิดรับคำถามจากผู้เข้าร่วมประชุมโดยตรง และทางเว็บไซต์สถานทูตของสหรัฐฯ ในจีน (Bader, 2012, p. 56; Tapper, De Nies, Travers, & Miller, 16 November 2009)

ในการประชุมดังกล่าว ประธานาธิบดีโอบามาเริ่มต้นโดยการกล่าวชื่นชมประวัติศาสตร์อันยาวนานของจีน โดยเฉพาะเมืองเซี่ยงไฮ้ซึ่งเป็นสถานที่ที่ผู้นำสหรัฐฯ กับจีนออกแถลงการณ์ร่วม the Shanghai Communique ที่นำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการ ประธานาธิบดีโอบามากล่าวด้วยว่าแต่ละประเทศจะต้องเลือกเส้นทางการพัฒนาของตนเอง ในส่วนของสหรัฐฯ นั้น เป็นประเทศที่เกิดมาจากแนวคิดประชาธิปไตยที่ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง รัฐบาลจะต้องทำตามเจตจำนงของประชาชน การค้าและข้อมูลจะต้องเปิดเสรี มีกฎหมายที่ประกันความยุติธรรม สหรัฐฯ ยึดมั่นในหลักการเหล่านี้จึงสามารถผ่านวิกฤติต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ของประเทศได้มากมาย เช่น การประกาศเลิกทาสและการฝ่าฟันยุคสงครามกลางเมือง การให้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการส่งเสริมความร่วมมือร่วมทางการเมืองแก่ผู้หญิงและคนผิวสี เป็นต้น สหรัฐฯ เชื่อว่าหลักการเหล่านี้เป็นสิทธิที่เป็นสากลของมนุษย์ทุกคน สหรัฐฯ จึงสนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ในทุกที่ในโลก (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a)

ในช่วงการตอบคำถาม มีการรับคำถามจากผู้ฟังที่เป็นผู้หญิงกับผู้ชายสลับกับคำถามจากเว็บไซต์เพื่อเน้นย้ำความสำคัญของความเท่าเทียมทางโอกาส คำถามจากผู้ชมที่เข้าร่วมฟังในห้องประชุมคนหนึ่งถามว่าขงจื้อสอนเรื่องสังคมที่กลมเกลียว เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่สหรัฐฯ มีวัฒนธรรมหลากหลาย อยากทราบว่ารัฐบาลสหรัฐฯ มีแนวทางในการสร้างโลกที่มีความหลากหลายของการมีหลากหลายวัฒนธรรมอย่างไร เคารพความแตกต่างทางวัฒนธรรมของประเทศอื่นอย่างไรและจะสร้างความร่วมมือต่อไปอย่างไร ประธานาธิบดีโอบามาเน้นย้ำความสำคัญของการเคารพความแตกต่างทางวัฒนธรรม สหรัฐฯ ไม่ควรสันนิษฐานไปเองว่าสิ่งที่ดีสำหรับสหรัฐฯ จะเป็นสิ่งที่ดีสำหรับวัฒนธรรมอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ เชื่อมั่นว่ามีหลักการสากลที่เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ทุกคนซึ่งเป็นสิ่งที่สหรัฐฯ พยายามสร้างความเข้าใจให้กับวัฒนธรรมอื่น ๆ เสมอมา เช่น เรื่องสิทธิสตรี การเข้าถึงการศึกษาและโลกของการทำงานและการมีส่วนร่วมทางการเมืองสำหรับผู้หญิงไม่ได้เป็นผลดีต่อ

ปัจเจกบุคคลเท่านั้นแต่ยังทำให้สังคมนั้น ๆ มีผลิตภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย สหรัฐฯ ไม่ได้อ้างว่าตนเองจัดปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเพศจนหมดไปแล้ว แต่สหรัฐฯ มองว่าเป็นเรื่องสำคัญและเป็นหน้าที่ที่จะต้องพัฒนาต่อไป รวมทั้งเป็นกระบอกเสียงในการผลักดันประเด็นดังกล่าวด้วย (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2009a)

ภายหลังการจัดประชุมท้องถิ่นดังกล่าว สำนักข่าวต่าง ๆ และกลุ่มนักวิชาการในจีนต่างชื่นชมการขึ้นกล่าวของประธานาธิบดีโอบามาว่าเป็นสัญญาณของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่อบอุ่น เป็นครั้งแรกที่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ เยือนจีนอย่างเป็นทางการในปีแรกที่ดำรงตำแหน่ง (Luo, 19 November 2009) นอกจากนี้ นาย Luo Huaiyu อาจารย์จากคณะมนุษยศาสตร์และกฎหมาย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีทางเคมีของปักกิ่ง (Beijing University of Chemical Technology) ตั้งข้อสังเกตว่าการจัดงานในลักษณะของการประชุมท้องถิ่น หรือ town hall meeting นั้นเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นการจัดประชุมสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการระหว่างประชาชนกับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและฟังคำชี้แจงจากฝ่ายการเมืองในบรรยากาศที่มีความเท่าเทียมกันทางอำนาจ จีนไม่มีการจัดประชุมลักษณะนี้แต่รัฐบาลมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (government hearing) และชี้แจงผ่านโฆษกของฝ่ายรัฐบาลซึ่งฝ่ายรัฐบาลมักได้พูดฝ่ายเดียวและขาดการมีส่วนร่วมและการสื่อสารกับประชาชนซึ่งจีนสามารถเรียนรู้จากสหรัฐฯ ได้ต่อไป (Luo, 19 November 2009)

แม้ฝ่ายสหรัฐฯ สามารถจัดการประชุมท้องถิ่นเพื่อประชาสัมพันธ์คุณค่าของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยได้สำเร็จ และไม่มีการปะทะกันระหว่างคณะผู้แทนสหรัฐฯ และคณะผู้แทนจีนอย่างโจ่งแจ้ง แต่มีรายงานว่าฝ่ายจีนขัดขวางความพยายามเผยแพร่ประชาธิปไตยของฝ่ายสหรัฐฯ ในทุกทิศทางที่ทำได้ กล่าวคือ ทหารจีนเข้าไปควบคุมและแทรกแซงรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ เพื่อจำกัดการสื่อสารระหว่างประธานาธิบดีโอบามา กับสื่อของจีน นอกเหนือไปจากอนุญาตออกอากาศการประชุม ณ เมืองเชียงใหม่ ผ่านสถานีโทรทัศน์ท้องถิ่นและการเซ็นเซอร์เทปบันทึกแล้ว นักศึกษาที่เข้าร่วมการประชุมยังเป็นคนที่ทางการเงินคัดมาเองพร้อมทั้งเตรียมเนื้อหาและคำถามให้ (Scherer, 16 November 2009; Tapper, De Nies, Travers, & Miller, 16 November 2009; Wines & LaFraniere, 17 November 2009) บางสื่อตั้งข้อสังเกตว่าคำถามที่นักศึกษาถามประธานาธิบดีโอบามาเป็นคำถามทั่วไปที่ไม่ท้าทาย (Scherer, 16 November 2009; Tapper, De Nies, Travers, & Miller, 16 November 2009) การแถลงข่าวร่วมของผู้นำทั้งสองไม่เปิดโอกาสให้สื่อถามคำถาม (Cooper, 17 November 2009) มีการรายงานว่าทางการจีนควบคุมตัวนักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีชื่อเสียงในจีน โดยการส่งเจ้าหน้าที่มาเตือน คุมขังไว้ในบ้าน หรือสั่ง

ห้ามเดินทางตั้งแต่ก่อนประธานาธิบดีโอบามาเดินทางมาถึง เพื่อปิดโอกาสที่ผู้นำสหรัฐฯ จะได้พบกับนักเคลื่อนไหวเหล่านี้ (Wines & LaFraniere, 17 November 2009)

นอกจากนี้ สื่อมวลชนในสหรัฐฯ หลายฝ่ายไม่คิดว่าประธานาธิบดีโอบามาผลักดันประเด็นสิทธิมนุษยชนมากเท่าที่ควร ผู้นำสหรัฐฯ ไม่มีการเข้าร่วมประชุมสาธารณะกับกลุ่มผู้เรียกร้องสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ในจีน ไม่ว่าจะมีความวิตกกังวลจากการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ประจำทำเนียบขาวหรือจากการกดดันของเจ้าหน้าที่จีน (Wines & LaFraniere, 17 November 2009) เจ้าหน้าที่ประจำทำเนียบขาวให้เหตุผลว่าเรื่องดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับความอ่อนไหวทางการเมือง เพียงแต่ไม่สามารถจัดสรรเวลาได้ หลายฝ่ายไม่พอใจกับคำอธิบายดังกล่าวเมื่อเห็นว่าประธานาธิบดีโอบามาใช้เวลาร่วมกิจกรรมสันตนาการ เช่น การเยี่ยมชมสถานที่สำคัญในประวัติศาสตร์จีนอย่างพระราชวังต้องห้าม และทั้ง ๆ ที่ปี 2009 เป็นวาระครบรอบ 20 ปีของเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน แต่ประธานาธิบดีโอบามาไม่ได้เอ่ยถึงเหตุการณ์ดังกล่าว เมื่อถูกถามเรื่องการเซ็นเซอร์อินเทอร์เน็ตในระหว่างการประชุมท้องถิ่น ประธานาธิบดีโอบามากลับพูดถึงตัวอย่างการเปิดเสรีอินเทอร์เน็ตในสหรัฐฯ แทน (Wines & LaFraniere, 17 November 2009)

ในโอกาสประธานาธิบดีหู จิ้นเทาเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการในเดือนมกราคมปี 2011 ผู้นำทั้งสองประเทศได้หารือกันในประเด็นสิทธิมนุษยชนด้วย ระหว่างการแถลงข่าวร่วม ผู้นำสหรัฐฯ ยอมรับว่าประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นความตึงเครียดอย่างหนึ่งระหว่างสหรัฐฯ กับจีน แต่ประเด็นดังกล่าวไม่ควรขัดขวางความร่วมมือระหว่างกัน กล่าวย้่าว่าสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการสากลซึ่งสหรัฐฯ กับจีนสามารถหารือกันต่อไปอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมาได้ (“in a frank and candid way”) (Dwyer, 20 January 2011) ผู้นำจีนกล่าวถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนในจีนแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น พร้อมทั้งยอมรับอย่างไม่อ้อมค้อมว่าจีนยังต้องดำเนินการอีกมากในประเด็นสิทธิมนุษยชน (“a lot has to be done in China in terms of human rights”) แต่จีนมุ่งมั่นตั้งใจในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (“China is always committed to the protection and promotion of human rights.”) และมีพัฒนาการอย่างมาก (“made enormous progress”) (NPR Staff and Wires, 19 January 2011)

การที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันในประเด็นสิทธิมนุษยชนไม่ได้ปรากฏในแถลงการณ์ร่วมด้วย ในเอกสารดังกล่าวระบุว่าสหรัฐฯ กับจีนมุ่งมั่นตั้งใจส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน “แม้จะยังคงมีความแตกต่างกันอย่างมากต่อประเด็นดังกล่าว” (“even as they continue to have significant differences on these issues”) สหรัฐฯ เน้นย้ำความสำคัญของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยต่อยุทธศาสตร์ต่างประเทศของสหรัฐฯ และจีนเน้นย้ำว่าไม่ควรมีการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศใด ๆ ทั้งนี้ ทั้งสองฝ่ายเน้นย้ำว่าแต่ละประเทศและประชาชนของประเทศนั้น ๆ ต่างมีสิทธิเลือกรูปแบบการพัฒนาได้เองและประเทศอื่น ๆ ควรยอมรับและเคารพการตัดสินใจ พร้อม

กันนี้ ได้ยกให้การพูดคุยหารือในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้ดำเนินการผ่านเวทีหารือสหรัฐฯ - จีนด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ (the U.S. – China Human Rights Dialogue) (Office of the Press Secretary, The White House, 19 January 2011) ในส่วนของสถานทูตจีนในสหรัฐฯ ได้รายงานข่าวการเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการของผู้นำจีนเช่นเดียวกันแต่ไม่กล่าวถึงประเด็นหารือเรื่องสิทธิมนุษยชนเลย เพียงแต่ระบุว่า “ไม่ว่าจะเป็นที่กระทรวงการต่างประเทศหรือที่อาคารรัฐสภาสหรัฐฯ ประธานาธิบดีจีนก็ไม่ปฏิเสธที่จะหารือเกี่ยวกับความแตกต่างและความขัดแย้งระหว่างสองประเทศ แต่ท่านเน้นย้ำว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดคือผลประโยชน์ที่ต่างมีร่วมกันและขยายไปครอบคลุมหลายประเด็นมากขึ้น ๆ และความรับผิดชอบร่วมกันที่มีเพิ่มมากขึ้นในโลกที่เชื่อมต่อกันมากขึ้น เช่นนี้” (Embassy of the People's Republic of China in the United States of America, 26 January 2011)

รัฐบาลสหรัฐฯ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้กดดันจีนหรือประเทศที่ปกครองระบอบอำนาจนิยมให้ปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มากกว่านี้ ประธานาธิบดีโอบามาไม่ได้กดดันจีนให้ปล่อยตัวหรือแม้แต่กล่าวถึงนายหลิว เสี่ยวโป นักเคลื่อนไหวทางการเมืองชาวจีนที่ถูกจำคุกตั้งแต่ปี 2009 และได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพในปี 2010 (Human Rights Watch, 2020; Kumar, 2011) กลุ่มผู้เคลื่อนไหวเพื่อสิทธิชนกลุ่มน้อยในจีน เช่น กลุ่มชาวทิเบต กลุ่มผู้ปฏิบัติตามความเชื่อฝ่าหลุนกง (Falun Gong) ต่างแสดงความผิดหวังต่อการแถลงข่าวร่วมของผู้นำสหรัฐฯ และผู้นำจีนดังกล่าว (Dwyer, 20 January 2011) นอกจากนี้ Frank Jannuzi ผู้อำนวยการ Amnesty International สาขารุงวอชิงตันตั้งข้อสังเกตว่าประเด็นสิทธิมนุษยชนได้หายไปจากการอภิปรายโต้วาทีของผู้ชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ คือระหว่างประธานาธิบดีโอบามาที่ชิงสมัยที่สองกับนายมิตต์ รมนี (Mitt Romney) ในการเลือกตั้งปลายปี 2012 โดยปกติแล้วการอภิปรายโต้วาทีดังกล่าวมักใช้เป็นเวทีโจมตีประเด็นสิทธิมนุษยชนในจีน และต่อว่านโยบายต่อจีนของอีกฝ่ายว่าไม่แข็งแกร่งกับจีนพอที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในสนามเลือกตั้งครั้งนี้ราวกับว่าผู้ชิงตำแหน่งผู้นำสหรัฐฯ พร้อมใจกันพูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในประเด็นเศรษฐกิจ ได้แก่ การค้าและการส่งเสริมเสรีภาพในการเดินเรือเท่านั้น (Jannuzi, 1 November 2012) ทั้ง ๆ ที่ในช่วงปีที่ผ่านมา มีประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ควรกล่าวถึงมากมายนอกเหนือจากกรณีนายหลิว เสี่ยวโป เช่น การละเมิดสิทธิชนกลุ่มน้อยในเขตซินเจียง การเซ็นเซอร์อินเทอร์เน็ตด้วย the Great Firewall และกรณีนายเฉิน กวงเฉิง นักกิจกรรมตาดบอดซึ่งต่อสู้เรียกร้องสิทธิมนุษยชนในจีนหนีจากการคุมขังในบ้านไปยังสถานทูตสหรัฐฯ ในกรุงปักกิ่งในเดือนเมษายน 2012 จนเจ้าหน้าที่การทูตสหรัฐฯ กับเจ้าหน้าที่จีนเจรจาและตกลงกันได้แล้วว่านายเฉินจะได้อยู่ในจีนต่อไป ต่อมานายเฉินแสดงความประสงค์ย้ายไปอยู่สหรัฐฯ พร้อมครอบครัวเพราะไม่มั่นใจในความปลอดภัย สถานการณ์ดังกล่าวสร้างความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับจีนอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเรื่องนี้เกิดเป็นประเด็นขึ้นมาในช่วงประชุมเวที U.S.-China

Strategic and Economic Dialogue (S&ED) รัฐมนตรีคลินตันใช้เวทียกกล่าวเรียกร้องให้จีนเน้นย้ำความสำคัญของการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ไม่ได้กล่าวถึงกรณีนายเฉินโดยตรง ภายหลังจากเจรจากับฝ่ายสหรัฐฯ ท้ายสุดแล้วทางการจีนอนุญาตให้นายเฉินและครอบครัวเดินทางไปสหรัฐฯ ได้โดยถือวีซ่านักศึกษา (Al Jazeera and Agencies, 2 May 2012; Council on Foreign Relations, 2016; Jannuzi, 1 November 2012)

Frank Jannuzi (1 November 2012) กล่าวเพิ่มเติมว่าเป็นเรื่องน่าเสียดายที่ผู้ชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ไม่มีการถกเถียงและอภิปรายประเด็นสิทธิมนุษยชนในจีนให้มากกว่านี้ ปัจจัยหนึ่งน่าจะมาจากการที่จีนมีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจมากขึ้น ๆ จนผู้ชิงตำแหน่งทั้งสองถึงเลที่จะกล่าวโจมตีจีนในประเด็นที่เป็นที่เข้าใจกันกว้างขวางว่าจีนไม่พอใจให้พูดถึง ด้วยเกรงว่าจะกระทบความสัมพันธ์ในอนาคต อย่างไรก็ตาม Frank Kannuzi แสดงความคิดเห็นว่าสหรัฐฯ สามารถส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยเชื่อมโยงกับการผลักดันด้านเศรษฐกิจได้ เช่น จีนได้เปรียบทางเศรษฐกิจจากการกดค่าแรงผู้ใช้แรงงาน การไม่ให้สิทธิผู้ใช้แรงงานในการตั้งสภาพของตนเอง การยึดที่ดินจากคนยากจนในชนบท เป็นต้น นอกจากนี้การสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและคุณค่าประชาธิปไตยยังได้รับความนิยมในหมู่คนรุ่นใหม่ของจีนซึ่งฐานะดีขึ้น ได้รับการศึกษาดีขึ้นซึ่งจะกลายเป็นกลุ่มชนชั้นกลางใหม่ที่มีอิทธิพลทางการเมืองและทางเศรษฐกิจจีนในอนาคต

สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาต้องการหวนคืนสู่ตำแหน่งรัฐที่ครองอำนาจนำที่มีเมตตาและเป็นผู้ประกันสันติภาพและเสถียรภาพในประชาคมระหว่างประเทศ แต่ด้วยสถานะทางอำนาจของสหรัฐฯ ที่ถดถอยลง และศูนย์กลางของอำนาจกระจายตัวออกไปยังประเทศมหาอำนาจประจำภูมิภาคต่าง ๆ โดยเฉพาะเอเชียที่มีจีนซึ่งกำลังผงาดขึ้นมาอำนาจและอิทธิพล ทำให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ และสถาบันระหว่างประเทศในการผลักดันประเด็นที่มีลักษณะข้ามพรมแดนและสร้างประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการคงการเปิดการค้าเสรีเพื่อแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอย การลดการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำหรับข้อถกเถียงของสำนักอังกฤษที่ว่าจีนยังคงเป็นฝ่ายปฏิวัติต่อต้านโลกตะวันตก (the revolt against the West) หรือไม่นั้น ไม่มีนักวิชาการสำนักอังกฤษคนใดกล่าวโดยตรงว่าจีนยังคงเป็นฝ่ายปฏิวัติต่อต้านโลกตะวันตก หลายคนตั้งข้อสังเกตว่าจีนมีการผูกโยงตนเองเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกและยอมรับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดแล้ว บ้างก็บอกเพียงว่าจีนเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบ (responsible great power) และจีนโน้มเอียงไปทางเข้าข้างสหรัฐฯ ในประเด็นที่จีนได้ประโยชน์ (soft bandwagoning) มากกว่าระดมสรรพกำลังและพันธมิตรในการคานอำนาจกับสหรัฐฯ อย่างตรงไปตรงมา (hard balancing) (Zhang, 2011, p. 782)

ในส่วนของการสัมพันธระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีหู จิ่นเทาเริ่มต้นอย่างเป็นทางการที่ทั้งสองฝ่ายมุ่งมั่นตั้งใจในการรับมือและแก้ไขปัญหาความท้าทายของโลกในขณะนั้นซึ่งคือภาวะเศรษฐกิจถดถอย ก่อนที่จะเจอปัญหาความไม่ลงรอยกันและความตึงเครียดระหว่างทางซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องร่วมมือกันแก้ไขไปที่ละเปลาะ จนกระทั่งความสัมพันธ์กลับมามีเสถียรภาพอีกครั้ง ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนสมัยก่อน ๆ ที่มักเริ่มต้นจากความตึงเครียดก่อนที่จะนำไปสู่ความสัมพันธ์ในสภาวะปกติ (Canrong, 14 December 2016) ในปฏิสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในด้านเศรษฐกิจ สหรัฐฯ เรียกร้องให้จีนแก้ไขมาตรการการควบคุมค่าเงินและการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ในด้านการเมือง สหรัฐฯ แสวงหาความร่วมมือจากจีนในการกดดันเกาหลีเหนือและอิหร่านเพื่อให้ยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และร่วมมือสนับสนุนและเสริมสร้างความมั่นคงทางนิวเคลียร์ภาคพลเรือน ในด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม สหรัฐฯ กับจีนสร้างเครือข่ายจากหลายภาคส่วนเพื่อศึกษา วิจัย และสร้างนวัตกรรมพลังงานสะอาด รวมทั้งร่วมผลักดันกลไกระดับนานาชาติเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

การที่สหรัฐฯ มีสถานะทางอำนาจถดถอยลง และจีนมีสถานะทางอำนาจที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้คาดการณ์กันว่าจีนจะด้านทานอิทธิพลของสหรัฐฯ ได้ดีกว่ายุคก่อน แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปฏิสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในยุคนี้แตกต่างจากยุคก่อนอย่างพลิกฝ่ามือ ประเด็นที่ร่วมมือกันมาตลอดมีการสานต่อและขยายผลต่อไป เช่น ด้านเศรษฐกิจ ประเด็นที่ร่วมมือกันได้ตามสถานการณ์ก็สามารถร่วมมือกันได้อีกครั้งภายหลังการเจรจาและต่อรองอย่างต่อเนื่อง เช่น การลดการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือและอิหร่าน ประเด็นที่ไม่เคยร่วมมือกันได้เพราะทั้งสองฝ่ายต่างมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันมาตลอดก็ยังไม่สามารถร่วมมือกันได้เช่นเดิม เช่น ประเด็นสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังมีประเด็นใหม่อย่างความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ประชาคมระหว่างประเทศตื่นตัวมากขึ้น สหรัฐฯ กับจีนสามารถร่วมมือกันได้โดยขยายผลจากความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีมาแต่เดิม

อย่างไรก็ตาม พบว่าจีนยังคงระมัดระวังไม่ผูกพันตนเองกับกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่กำลังสร้างใหม่ มีหลายกรณีที่ยังชี้ว่าจีนกำลังเผชิญกับวิกฤตอัตลักษณ์ที่ว่าจีนจะมองตนเองเป็นประเทศกำลังพัฒนาและเลือกจำกัดการแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ หรือมองตนเองเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจที่มีสิทธิประโยชน์ ความรับผิดชอบและพันธกรณีต่าง ๆ และควรใช้เวทีระหว่างประเทศในการแสดงภาวะผู้นำเพื่อสันติภาพและเสถียรภาพในโลก แต่วิกฤตอัตลักษณ์ดังกล่าวได้หายไปแล้วเมื่อจีนสมัยประธานาธิบดีสี จิ้นผิงก้าวขึ้นมาแสดงบทบาทมากขึ้น และใช้สถานะทางอำนาจและอิทธิพลที่มีมากขึ้นในการผลักดันฉันทามติใหม่ ๆ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามเป้าหมายของสหรัฐฯ ทำให้การปะทะทางความคิดและการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์กับสหรัฐฯ เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

บทที่ 4

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน สมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิง (ปี 2013-2016)

บริบทความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนสมัยประธานาธิบดีโอบามา - สี จิ้นผิง แตกต่างจากสมัยประธานาธิบดีโอบามา - หู จิ่นเทา ตรงที่จีนแสดงบทบาทมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ หลายประเด็นที่จีนเคยลังเลที่จะผูกโยงตัวเองเข้ากับกฎเกณฑ์หรือระเบียบระหว่างประเทศก็กลายเป็นประเด็นที่จีนพร้อมจะร่วมมือกับสหรัฐฯ หรือกับประชาคมนานาชาติ เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจากการที่จีนจะปรับมาตรการทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับหุ้นส่วนต่างชาติ ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ที่เริ่มก่อตัวจากเดิมที่ตกลงกันไม่ได้ ความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมในระดับที่แน่นแฟ้นขึ้นไป แต่ในขณะเดียวกัน ก็เกิดการปะทะกันของความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างสหรัฐฯ กับจีนได้ง่ายมากขึ้น เช่น การแข่งขันด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจากนโยบาย Pivot to Asia หรือ Rebalancing Asia ของประธานาธิบดีโอบามา และนโยบายผลักดันให้จีนหวนคืนสู่ความยิ่งใหญ่และการเป็นศูนย์กลางของโลก เช่น โครงการหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง หรือ Belt and Road Initiative ของประธานาธิบดีสี จิ้นผิง

ประธานาธิบดีโอบามาพบกับประธานาธิบดีสี จิ้นผิงพบกันครั้งแรกในการประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการ ณ คลุทาส์ซันนี่แลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เดือนมิถุนายน ปี 2013 ซึ่งเป็นช่วงต้นของการดำรงตำแหน่งของทั้งคู่ท่ามกลางความตึงเครียดและการถกเถียงทางวิชาการว่าสหรัฐฯ กับจีนในฐานะประเทศมหาอำนาจเดิมและประเทศมหาอำนาจที่ขึ้นมาท้าทายใหม่จะเดินหน้าไปสู่ Thucydides's Trap ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงได้เสนอว่าสหรัฐฯ กับจีนควรมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจด้วยกันเองในรูปแบบใหม่ หรือ “New Type of Great Power Relations” ซึ่งผู้นำจีนได้ให้นิยามรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวว่าประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 อย่างคือ (1) ไม่มี ความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้าซึ่งทำได้ด้วยการให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือและปฏิบัติ ต่อเจตนาเชิงยุทธศาสตร์ของแต่ละฝ่ายอย่างเป็นกลาง (2) มีความเคารพร่วมกันซึ่งรวมถึงเคารพ ผลประโยชน์หลักและข้อกังวลของแต่ละฝ่าย และ (3) เป็นความร่วมมือที่ได้ประโยชน์ร่วมกันโดยเลิก วิธีคิดว่าชัยชนะของฝ่ายหนึ่งเท่ากับความพ่ายแพ้ของอีกฝ่ายหนึ่ง (zero-sum game mentality) และขยายความร่วมมือในประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน (Li & Xu, 4 December 2014)

ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ให้เหตุผลว่ารูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวจะทำให้สหรัฐฯ กับจีนไม่ต้องเดินตามวัฏจักรของการเผชิญหน้ากันซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ของประเทศมหาอำนาจ ในประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม แม้แนวความคิดที่ผู้นำจีนเสนอจะดูเป็นประโยชน์และไม่ได้แตกต่าง

จากนโยบายที่ผ่านมาของสหรัฐฯ ที่ต้องการขยายความร่วมมือกับจีนในประเด็นที่ทำได้ให้มากขึ้น แต่นักวิเคราะห์ของสหรัฐฯ มองว่าฐานคิดของผู้นำจีนคือการมองสถานะของจีนเป็นประเทศมหาอำนาจที่กำลังขึ้นมาท้าทาย และมองสหรัฐฯ เป็นประเทศมหาอำนาจเดิมที่กำลังเสื่อมอิทธิพล จีนต้องการให้สหรัฐฯ สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้จีนได้รับการยอมรับและความเคารพในฐานะประเทศมหาอำนาจที่เท่าเทียมกับสหรัฐฯ ซึ่งจะเปิดทางให้ผลประโยชน์หลักของชาติจีน เช่น การอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนต่าง ๆ ได้รับการยอมรับจากสหรัฐฯ เช่นเดียวกัน (Li & Xu, 4 December 2014; Perlez, 9 November 2014) จริงอยู่ที่สหรัฐฯ ยอมรับการขึ้นมามีอำนาจของจีนอย่างสันติและชอบธรรม แต่การยอมรับแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจในรูปแบบใหม่ที่จีนเสนอนั้น เป็นปัญหาสำหรับสหรัฐฯ เช่น เป็นการส่งสัญญาณผิด ๆ ไปยังพันธมิตรของสหรัฐฯ ในเอเชียและลดทอนสถานะของสหรัฐฯ ในภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันถ้าสหรัฐฯ ปฏิเสธแนวคิดนี้ของจีนโดยตรงจะทำให้จีนยอมรับความร่วมมือกับสหรัฐฯ ได้ยากขึ้น ผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ จึงเสี่ยงที่จะเอ่ยถึงแนวคิดของจีนโดยตรงแม้แต่ในการประชุมสุดยอดผู้นำ APEC ในปี 2014 ซึ่งผู้นำจีนพยายามผลักดันประเด็นดังกล่าว สิ่งผู้นำสหรัฐฯ กับผู้นำจีนควรให้ความสำคัญคือการบริหารจัดการความคิดเห็นที่แตกต่างและความตึงเครียดที่อาจเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ความสัมพันธ์ในระยะยาวดำเนินไปได้ (Chen, 8 November 2014)

การแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์และความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯ กับจีนยังคงดำเนินต่อไปควบคู่กับความร่วมมือที่ขยายครอบคลุมหลายด้านและกระชับแน่นแฟ้นมากขึ้น และข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับ Thucydides's Trap ยังคงดำเนินอยู่เช่นกัน ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงกล่าวถึงแนวคิดดังกล่าวโดยตรงในระหว่างเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการในเดือนกันยายน ปี 2015 ว่า “ในโลกนี้ไม่มีสิ่งที่คนเขาเรียกกันว่า Thucydides's Trap แต่หากประเทศที่มีอิทธิพลต่าง ๆ ยังคงคำนวณเชิงยุทธศาสตร์อย่างผิดพลาดซ้ำแล้วซ้ำอีก ประเทศเหล่านั้นก็อาจสร้างกับดักนั้นขึ้นมาสำหรับตนเอง” (Gracie, 28 September 2015; Xinhua, 24 September 2015) การที่ผู้นำจีนแถลงต่อสาธารณะว่าตระหนักถึงกับดักดังกล่าวทำให้คณะผู้แทนฝ่ายจีนสามารถสร้างบรรยากาศของความร่วมมือกันซึ่งดำเนินไปตลอดการเยือนดังกล่าว (Rangan, 16 October 2015) ในช่วงปี 2015 ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนมีความตึงเครียดอย่างมากจากภารกิจทางทหารของจีนในทะเลจีนใต้ ผลจากการเยือนที่สร้างความหวังถึงความร่วมมือกันยังพอมืออยู่จากการบรรลุความตกลงเกี่ยวกับความมั่นคงทางไซเบอร์และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายตกลงจะไม่โจมตีเครือข่ายด้านไซเบอร์เพื่อขโมยความลับทางการค้าระหว่างกัน และตกลงสนับสนุนการประชุม UNFCCC ซึ่งจะนำไปสู่การออกข้อตกลงปารีส หรือ Paris Agreement แต่ความตกลงสำคัญ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพต่อกองทัพ หรือความตกลงเกี่ยวกับทะเลจีนใต้ยังไม่สามารถตกลงได้ใน

การเยือนสหรัฐฯ ปี 2015 (Chen, 30 September 2015) หรือการพบกันระหว่างผู้นำในวาระอื่น ๆ จนสิ้นสุดสมัยประธานาธิบดีโอบามา

4.1 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านเศรษฐกิจ

กระบวนการที่จีนผนวกตัวเองเข้ามาอยู่ในระเบียบการค้าเสรีระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน หลายประเด็นที่เป็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้นยืดเยื้อมาอย่างยาวนานและเริ่มคลี่คลายในสมัยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิงในรูปแบบของการยอมรับกฎเกณฑ์หรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี

หลังจากจีนเข้ามาเป็นสมาชิก WTO ในปี 2001 จีนต้องเข้ากระบวนการเปลี่ยนผ่านโดยการปฏิรูประบบเศรษฐกิจภายในให้มีความเสรียิ่งขึ้นซึ่งจีนปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างดี อย่างไรก็ตามพบว่าตั้งแต่ปี 2006 เป็นต้นมา พัฒนาการเหล่านี้เริ่มชะลอตัวลง จีนยังไม่เปิดเสรีตามที่ตกลงกันไว้เห็นได้จากการที่ภาครัฐยังคงเข้ามาแทรกแซงตลาดอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการรัฐวิสาหกิจ (State-owned Enterprise หรือ SOEs) การให้เงินอุดหนุนจากภาครัฐ มาตรการทางภาษีหรือการให้กู้ที่เอื้อประโยชน์ในบางภาคธุรกิจ กำแพงทางการค้า จำกัดการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment หรือ FDI) การเลือกปฏิบัติกับบริษัทต่างชาติโดยกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับมากกว่าบริษัทในประเทศ เช่น การบังคับให้ใช้วัตถุดิบท้องถิ่น หรือบังคับให้ถ่ายโอนเทคโนโลยี (Morrison, 2017)

สิ่งเหล่านี้สร้างความกังวลให้กับบริษัทของสหรัฐฯ ที่เข้าไปทำธุรกิจในจีน นำไปสู่การเจรจาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองประเทศผ่านช่องทางของ WTO หรือช่องทางทวิภาคีอื่น ๆ การต่อรองและการบีบบังคับของสหรัฐฯ อาจไม่ถึงว่าประสบความสำเร็จทั้งหมด แต่ก็ไม่ได้ถือว่าล้มเหลวโดยสิ้นเชิงเช่นเดียวกัน เพราะจีนแสดงเจตจำนงและพัฒนาการที่จะเปิดเสรีทางเศรษฐกิจให้มากยิ่งขึ้นตามกฎเกณฑ์และคุณค่าของ WTO ที่จีนยอมรับไว้แล้ว กล่าวคือแสดงให้เห็นว่าถ้าจีนยังคงมาตรการที่ไม่เป็นธรรมต่อสหรัฐฯ จีนจะเสียผลประโยชน์มหาศาลจากสหรัฐฯ รวมไปถึงการทำให้จีนตระหนักว่าคุณค่าของการเปิดเสรีทำให้เศรษฐกิจของทั้งคู่เติบโตไปด้วยกันได้ (Morrison, 2017)

การมีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดผ่านเวทีหารือที่สำคัญอย่าง U.S-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED) WTO หรือ G-20 เปิดโอกาสให้มีการเจรจาเพื่อวางมาตรฐานร่วมกันหลายครั้งที่สหรัฐฯ ได้แสดงความกังวล หรือความไม่พอใจต่อแนวปฏิบัติบางอย่างในประเทศจีน ซึ่งจะกระทบการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ จีนก็รับทราบข้อกังวลและนำไปแก้ไข เช่น ปัญหาการแทรกแซงตลาดของภาครัฐ ทางสหรัฐฯ ได้ผลักดันจีนให้แก้ไขอย่างต่อเนื่อง มีการรายงานว่ามีรายงานว่ารัฐบาลจีนยังคงควบคุมภาคธุรกิจที่จีนมองว่าอ่อนไหวต่อเศรษฐกิจและความมั่นคง เช่น การบิน

การธนาคาร การประกันภัย เทคโนโลยีสารสนเทศ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น แต่ในช่วงหลายปีมานี้ กว่า 90% ของรัฐวิสาหกิจอื่นของจีนถูกปรับโครงสร้างใหม่และกลายเป็นบริษัทเอกชน (Morrison, 2017, p. 28)

ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบริษัทต่างชาติ และปัญหาละเมิดทรัพย์สินทางปัญญายังคงเป็นปัญหาเรื้อรังในความสัมพันธ์สหรัฐฯ และจีน คณะรัฐมนตรีจีน (China's State Council) ได้เผยแพร่แผนพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี 2006 โดยตั้งวิสัยทัศน์ว่าจีนจะเปลี่ยนจากการเป็นแหล่งรับจ้างผลิตเทคโนโลยีระดับต่ำมาเป็นศูนย์สร้างนวัตกรรมระดับสูงภายในปี 2020 และเป็นผู้นำโลกด้านนวัตกรรมภายในปี 2050 (Morrison, 2017, p. 50) แต่แนวปฏิบัติที่เป็นอยู่รวมทั้งกฎหมายที่ร่างตามมานั้นทางสหรัฐฯ มองว่าจะสร้างปัญหามากกว่าประโยชน์ กล่าวคือ ธุรกิจต่างชาติถูกบีบให้ต้องถ่ายโอนเทคโนโลยีให้จีน มิฉะนั้นจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจในจีน บ่อยครั้งเป็นการบีบบังคับด้วยวาจาเพื่อเลี่ยงสิ่งหลักฐานยื่นเรื่องข้อพิพาทกับ WTO จีนมีการร่างกฎหมายเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมที่คนจีนคิดค้นขึ้น แต่นวัตกรรมจากบริษัทต่างชาติไม่ได้รับการสนับสนุน ยิ่งไปกว่านั้นยังอนุมานได้ว่าจีนสามารถนำเทคโนโลยีที่เป็นลิขสิทธิ์ของต่างชาติมาต่อยอด ปรับปรุง และสามารถอ้างสิทธิ์เหนือเทคโนโลยีนั้นได้ภายใต้ร่างกฎหมายฉบับนั้น (Morrison, 2017, p. 33) รวมทั้งกีดกันไม่ให้ต่างชาติทำธุรกิจเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคง (Morrison, 2017, p. 38) ทางสหรัฐฯ ได้กดดันจีนอย่างต่อเนื่อง ในที่สุดภายหลังการประชุมของประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิงในเดือนกันยายน 2016 ทำเนียบขาวได้ออกแถลงการณ์ว่าทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะไม่ใช้นโยบายหรือแนวปฏิบัติใด ๆ ที่กำหนดให้การถ่ายโอนเทคโนโลยีหรือสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นเงื่อนไขในการทำธุรกิจในตลาดของแต่ละฝ่าย (Morrison, 2017, p. 41) หลายฝ่ายต่างหวังว่าวิสัยทัศน์ของจีนที่จะเป็นผู้นำด้านนวัตกรรมนั้นจะทำให้จีนตระหนักได้ว่าการปกป้องและสนับสนุนทรัพย์สินทางปัญญาของบริษัทจีนและต่างชาติอย่างเท่าเทียมกันจะสนับสนุนให้เกิดการคิดค้นนวัตกรรมได้อย่างแท้จริง

อีกปัญหาหนึ่งที่เรื้อรังมานานแต่มีแนวโน้มดีขึ้น คือ ปัญหาการกดค่าเงินหยวน จีนเริ่มตรึงค่าเงินหยวนให้อยู่ที่ราว 8.28 หยวนต่อดอลลาร์มาตั้งแต่ปี 1998 ถึง 2005 การควบคุมค่าเงินผิดหลักการของ IMF (Nathan, 2016, p. 177) หลายฝ่ายมองว่าเป็นการอุดหนุนจากภาครัฐทางอ้อม การลดค่าเงินทำให้สินค้าส่งออกจากจีนมีราคาถูกลงและส่งออกได้มากขึ้น การกดดันจากสหรัฐฯ และประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ของจีนมีส่วนทำให้จีนปฏิรูประบบอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2005 โดยเปลี่ยนมาเป็นระบบลอยตัวภายใต้การจัดการ ทำให้ค่าเงินหยวนต่อเงินดอลลาร์แข็งขึ้นประมาณ 2.1% แต่จีนกลับไปกดค่าเงินหยวนลงอีกครั้งในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2008-2009 และเริ่มปรับค่าเงินให้แข็งขึ้นอีกในปี 2010 ก่อนจะกลับไปอ่อนลงอีกในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา นักวิเคราะห์มองว่าเป็นผลมาจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจจีนมากกว่าการจงใจลดค่าเงินเหมือนที่ผ่านมา ในเดือนเมษายน

ปี 2016 จีนเห็นพ้องกับแถลงการณ์ร่วมของการประชุม G-20 ที่ว่าประเทศสมาชิกจะ “เลี่ยงการลดค่าเงินและการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ” (Morrison, 2017, pp. 50-51)

การที่เงินดอลลาร์อ่อนลงหลังวิกฤตการเงินและเงินหยวนแข็งขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันทำให้หลายประเทศเริ่มถือครองเงินหยวนมากขึ้น จึงเกิดการตั้งข้อสังเกตว่าเงินหยวนอาจเริ่มท้าทายสถานะอำนาจนำของเงินดอลลาร์ แต่จีนไม่มีท่าทีเช่นนั้น เพราะจีนยังคงสนับสนุนการแลกเปลี่ยนของเงินตรา จีนใช้ทั้งเงินดอลลาร์ เงินยูโร และเงินสกุลอื่น ๆ ในการค้าระหว่างประเทศ จีนไม่มีท่าทีว่าต้องการและไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะผลักดันให้เงินหยวนกลายเป็นเงินสกุลหลักแทนดอลลาร์จริงอยู่ที่จีนริเริ่มสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศใหม่ ๆ นอกเหนือไปจาก IMF และธนาคารโลกไม่ว่าจะเป็น Asian Development Bank หรือ BRICS New Bank ในปี 2012 หรือ Asian Infrastructure Investment Bank ในปี 2014 แต่สถาบันเหล่านี้ปล่อยกู้ให้กับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในภูมิภาคซึ่งไม่ได้ท้าทายระเบียบโลกทางการเงินหรือทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้วแต่อย่างใด (Nathan, 2016, pp. 182-183)

4.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านความมั่นคง

ความร่วมมือด้านความมั่นคงในสมัยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิงมีการบรรลุฉันทามติในประเด็นที่ไม่สามารถตกลงกันได้มาก่อน ได้แก่ ความมั่นคงทางไซเบอร์ นอกจากนี้ ยังมีการขยายผลจากความร่วมมือสมัยประธานาธิบดีหู จิ่นเทา ได้แก่ ความร่วมมือในประเด็นอิหร่าน และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์ภาคพลเรือน

4.2.1 ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางไซเบอร์

ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางไซเบอร์เป็นอีกความร่วมมือหนึ่งที่สำคัญเนื่องจากเชื่อมโยงกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างมาก สืบเนื่องจากการผูกขาดของรัฐบาลจีนในธุรกิจเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือธุรกิจการธนาคาร บริษัทต่างชาติเข้าไปลงทุนภาคดังกล่าวไม่ได้หรือถูกจำกัดไว้ระดับต่ำมาก อีกทั้งฝ่ายรัฐบาลจีนมักขอข้อมูลเกี่ยวกับเทคโนโลยีหรือขอเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภคโดยอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงซึ่งเป็นทั้งการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิส่วนบุคคล บางกรณีมีการรายงานว่าฝ่ายรัฐบาลจีนสนับสนุนให้มีการเจาะระบบคอมพิวเตอร์เพื่อล้วงข้อมูลด้านทรัพย์สินทางปัญญาของภาคเอกชนสหรัฐฯ (Morrison, 2017, p. 41)

ตามความเป็นจริง ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการโลกไซเบอร์ถือว่าเป็นระบบที่กำลังเติบโตและมีการพูดคุยกันมาระยะหนึ่งแล้ว ตัวอย่างเช่น International Telecommunication Union (ITU) ซึ่งเป็นองค์การในเครือสหประชาชาติที่ดูแลเรื่องเทคโนโลยี

สารสนเทศโดยเฉพาะ พันธกิจหลัก คือการส่งเสริมการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ กำหนดมาตรฐานของอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ต่อมา ITU จัด World Conference on International Telecommunications (WCIT) ในปี 2012 (ITU, 2012, 2020) อย่างไรก็ตามสมาชิกของ ITU ตกลงที่จะไม่ขยายพันธกิจของ ITU ให้ออกเหนือจากประเด็นด้านโทรคมนาคม จะไม่ก้าวก้าวเรื่องเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตและการใช้งานหลัก (core functionality) ซึ่งหมายความว่าจะไม่ครอบคลุมเรื่องความมั่นคงทางไซเบอร์ หรือการบริหารจัดการอินเทอร์เน็ต (Internet Governance) การหารือที่ยืดหลักฉันทามติของ WCIT ยังเปิดโอกาสให้ประเทศที่มีความคิดเห็นตรงข้ามกันได้ตกลงร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง เช่น จีนเริ่มไม่ให้ประชาชนใช้ Gmail ตั้งแต่กลางปี 2015 ซึ่งสหรัฐฯ วิพากษ์วิจารณ์มาตรการนี้อย่างมาก แต่หลักฉันทามติก็เป็นพื้นฐานให้จีนและสหรัฐฯ ร่วมมือกันเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เห็นด้วยร่วมกัน เพื่อป้องกันการโจมตีทางไซเบอร์จากเกาหลีเหนือ (Austin, 19 January 2015) องค์การระหว่างประเทศที่ดูแลเรื่องการบริหารจัดการอินเทอร์เน็ตโดยตรงที่สำคัญคือ Internet Governance Forum ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การสหประชาชาติเช่นกัน จัดตั้งขึ้นในปี 2006 เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่ระดับรัฐและเอกชนหารือกันเกี่ยวกับการพัฒนาความมีเสถียรภาพ ความมั่นคงของเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น (IGF, 2020)

ในส่วนของการจัดการโลกไซเบอร์ในความสัมพันธ์สหรัฐฯ และจีนนั้น ในสมัยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีหู จิ่นเทา มีการหารือในประเด็นความมั่นคงทางไซเบอร์ในการประชุมอย่างเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ และจีนอย่างต่อเนื่อง (Lieberthal & Singer, 2012, p. 24) รวมทั้งการประชุมแบบกึ่งทางการระหว่างบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายที่เรียกกันว่า “track two” แต่ไม่สามารถบรรลุฉันทามติหรือข้อตกลงเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นทางการได้ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความหวาดระแวงระหว่างกัน และการที่ไม่สามารถกำหนดค่านิยมของการโจมตีทางไซเบอร์ (cyberattack) ได้ตรงกัน เช่น จีนมองว่าการที่สหรัฐฯ ให้เครื่องมือแก่กลุ่มนักเคลื่อนไหวในการหลบเลี่ยงการเซ็นเซอร์อินเทอร์เน็ตในจีนได้นั้นเป็นการโจมตีทางไซเบอร์แบบหนึ่ง เป็นต้น นอกจากนี้ จีนยังต้องการจำกัดและควบคุมเนื้อหาในอินเทอร์เน็ตโดยให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันการปลุกระดมการก่อการร้าย การแบ่งแยกดินแดน หรือการบ่อนทำลายเสถียรภาพทางสังคมอื่น ๆ ในขณะที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวของข้อมูลอย่างเสรีและเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (Menn, 12 October 2011) เนื่องจากประเด็นความมั่นคงทางไซเบอร์มีเดิมนับและความเสี่ยงสูง สิ่งที่ฝ่ายสหรัฐฯ และฝ่ายจีนทำได้คือการขยายความร่วมมือเพื่อสร้างความเข้าใจมุมมองของอีกฝ่ายและความไว้วางใจต่อกัน ซึ่งควรเริ่มโดยการหลีกเลี่ยงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น เสรีภาพในการแสดงออก และหารือกันเรื่องการป้องกันอาชญากรรมที่ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือแทน เช่น สื่อบันเทิงเด็ก หรือการค้ามนุษย์ เป็นต้น (Lieberthal & Singer, 2012, p. 25)

ความมั่นคงทางไซเบอร์ยังเกี่ยวข้องกับประเด็นการโจรกรรมข้อมูลทางไซเบอร์ฝ่ายสหรัฐฯ รวบรวมข้อมูลเป็นรายงานอย่างต่อเนื่องจนสรุปได้ว่าการโจรกรรมข้อมูลทางไซเบอร์น่าจะได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายกองทัพของจีนซึ่งก่อการมาตั้งแต่ปี 2006 (Morrison, 2017, p. 42) ในเดือนพฤษภาคม ปี 2013 สื่อ Washington Post นำเสนอโดยอ้างอิงเอกสารลับของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ว่ามีแฮกเกอร์ชาวจีนเข้าถึงแผนการออกแบบระบบโปรแกรมที่ใช้ควบคุมอาวุธของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะป็นระบบป้องกันขีปนาวุธเครื่องบินและเรือรบมากกว่ายี่สิบรายการ (Nakashima, 27 May 2013) ฝ่ายสหรัฐฯ กล่าวหาจีนโดยตรงว่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังและมุ่งเป้าโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ของรัฐบาลสหรัฐฯ ซึ่งรัฐบาลจีนปฏิเสธว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนการเจาะระบบใด ๆ จีนยังกล่าวด้วยว่าจีนก็มีข้อมูลจำนวนมากที่ชี้ว่ามีการโจมตีทางไซเบอร์จากสหรัฐฯ เช่นเดียวกัน (BBC News, 8 June 2013)

ประธานาธิบดีโอบามาได้หารือเกี่ยวกับการโจรกรรมข้อมูลทางไซเบอร์กับประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ในการประชุมร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการในเดือนมิถุนายน 2013 ณ ศาลาสนันซันนี่แลนด์ส รัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งนับเป็นการพบกันครั้งแรกของผู้นำทั้งสอง หลังจากประธานาธิบดีโอบามาเข้ารับตำแหน่งสมัยที่สองในเดือนมกราคม และประธานาธิบดีสี จิ้นผิงเข้ารับตำแหน่งในเดือนมีนาคม (BBC News, 8 June 2013) แม้ว่าการประชุมดังกล่าวจะถือว่าเป็นหมุดหมายสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนและเป็นโอกาสให้ผู้นำทั้งสองฝ่ายหารือและผลักดันหลายประเด็น เช่น การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีการรายงานว่าประเด็นความมั่นคงทางไซเบอร์นั้นไม่ค่อยหน้ามากนัก ไม่มีผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ผู้นำทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันในเชิงหลักการเกี่ยวกับความร่วมมือด้านความมั่นคงทางไซเบอร์ได้ (Whyte, 28 June 2013)

ในช่วงเวลาเดียวกันกลุ่มผู้เชี่ยวชาญภาครัฐด้านสารสนเทศและโทรคมนาคมในบริบทของความมั่นคงระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ (UN Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security หรือ UN GGE) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและประเทศผู้นำด้านไซเบอร์จากทั่วโลกอีก 10 ประเทศสามารถตกลงกันในหลักการสำคัญเกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงทางไซเบอร์และเสนอรายงานต่อนายบัน คีมีน เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น (Wolter, September 2013) ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้เห็นพ้องกันว่ากฎหมายระหว่างประเทศซึ่งหมายถึงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศครอบคลุมการกระทำของรัฐที่เกิดขึ้นในโลกไซเบอร์ด้วย หมายความว่า การโจมตีในโลกออนไลน์ต้องถูกจำกัดตามบทบัญญัติทางกฎหมายเหมือนในโลกจริงที่มีหลักการเกี่ยวกับการแบ่งแยกระหว่างเป้าหมายที่เป็นทหารและเป้าหมายที่เป็นพลเรือน (distinction) ความได้สัดส่วน

(proportionality) ความจำเป็นทางทหาร (military necessity) และข้อจำกัดการใช้กำลัง (limitation) (Rucker & Nakashima, 2013; the U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2013) เป็นการยืนยันหลักการว่า พลเรือนและทรัพย์สินของพลเรือน เช่น ระบบส่งกระแสไฟฟ้าจะไม่ถูกโจมตีทางไซเบอร์ ข้อตกลงดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่นับได้ว่าเป็นหมุดหมายสำคัญที่จะพัฒนาไปสู่กรอบกฎหมายสากลที่ว่าด้วยความมั่นคงทางไซเบอร์ที่ยอมรับกันทั่วโลก (Rucker & Nakashima, 8 June 2013; Wolter, September 2013)

หลังจากเจรจายาวนานหลายปี UN GGE สามารถตกลงในหลักการสำคัญเรื่องความมั่นคงทางไซเบอร์ได้นั้นเกิดขึ้นท่ามกลางความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับจีน ซึ่งฝ่ายสหรัฐฯ กล่าวหาว่าฝ่ายจีนเจาะระบบและขโมยข้อมูลของบริษัทเอกชนและหน่วยงานภาครัฐของสหรัฐฯ นอกจากนี้ โดยปกติจีนมักลังเลที่จะสนับสนุนให้นำกฎหมายระหว่างประเทศมากำกับความรับผิดชอบของรัฐในด้านความมั่นคงหรือด้านการทหารอยู่แล้ว แต่ครั้งนี้จีนเห็นด้วยกับสมาชิกกลุ่มอื่น ๆ จึงถือว่าเป็นความสำเร็จครั้งใหญ่ James A. Lewis ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายไซเบอร์จากสถาบันคลังสมอง Center for Strategic and International Studies และยังได้รับมอบหมายให้เป็นหนึ่งในผู้ยกร่างความตกลงนี้ กล่าวว่าในความจริงแล้วจีนไม่มีทางเลือกมากนักนอกจากต้องยอมตกลงด้วย เนื่องจากรายงานดังกล่าวจัดทำขึ้นก่อนการประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐฯ - จีนครั้งนี้ไม่นาน ถ้าจีนไม่ยอมตกลงด้วยก็จะกระทบกับการประชุมกับผู้นำสหรัฐฯ (Rucker & Nakashima, 8 June 2013)

กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนปี 2013 ได้เห็นพัฒนาการต่าง ๆ ในการสร้างกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติร่วมกันเกี่ยวกับความมั่นคงทางไซเบอร์ นอกเหนือจากตัวอย่างข้างต้น ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ ยังเสนอให้ทั้งสองประเทศร่วมมือกันอย่างสร้างสรรค์เพื่อกำหนดมาตรฐานเชิงพฤติกรรมด้านไซเบอร์ ในปีเดียวกันนั่นเอง ประธานาธิบดีโอบามาออกมาเตือนว่าถ้าประเด็นความมั่นคงทางไซเบอร์ยังไม่ได้รับความสนใจและสหรัฐฯ ยังถูกโจรกรรมข้อมูล ทางไซเบอร์ จะสร้างปัญหาใหญ่หลวงให้กับความสัมพันธ์ทวิภาคีด้านเศรษฐกิจและจะขัดขวางความสัมพันธ์ด้านอื่น ๆ ด้วย (Morrison, 2017, p. 42)

ในปี 2013 สหรัฐฯ และจีนตั้งคณะทำงานในชื่อ U.S.-China Cyber Working Group เพื่อหารือประเด็นดังกล่าว แต่หลังจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในประเด็นนี้ถือว่าขรุขระพอสมควร ในปี 2014 สหรัฐฯ ระบุรายชื่อบุคลากรของกองทัพจีนที่ต้องสงสัยว่าจารกรรมข้อมูล รวมทั้งรายชื่อบริษัทสหรัฐฯ ที่ตกเป็นเหยื่อ จีนแสดงความไม่พอใจโดยการงดเข้าร่วมคณะทำงานด้านไซเบอร์ในปีนั้น ในปี 2015 ประธานาธิบดีโอบามาออกคำสั่งฝ่ายบริหารเพื่อให้คว่ำบาตรบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการโจรกรรมไซเบอร์ ว่ากันว่าคำสั่งดังกล่าวส่งผลให้ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงเปลี่ยนแปลงกำหนดการเยือนสหรัฐฯ กะทันหัน ตามเดิมมีแผนว่าจะเยือนด้วยตนเอง แต่เปลี่ยนเป็นส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเข้าร่วมการหารือดังกล่าวแทน (Morrison, 2017)

ในเดือนกันยายน ปี 2015 สหรัฐฯ และจีนได้บรรลุข้อตกลงเรื่องความมั่นคงทางไซเบอร์ รัฐบาลของแต่ละฝ่ายจะไม่สนับสนุนการโจรกรรมข้อมูลด้านทรัพย์สินทางปัญญา ความลับทางการค้า หรือข้อมูลทางธุรกิจอื่น ๆ ที่เป็นความลับเพื่อผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจของเอกชน รวมทั้งตกลงที่จะตั้งเวทีหารือระดับสูงเกี่ยวกับความมั่นคงทางไซเบอร์โดยเฉพาะ ชื่อว่า U.S.-China High-Level Joint Dialogue on Cybercrime and Related Issues ซึ่งจะจัดประชุมสองครั้งต่อปี รวมทั้งมีการต่อสายตรงเพื่อส่งเสริมการสื่อสารทั้งสองทาง (Morrison, 2017, pp. 42-43)

อย่างไรก็ตาม หลังจากมีข้อตกลงดังกล่าวแล้ว สหรัฐฯ กับจีนยังไม่มีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจนไปอีก 9 เดือน หลายฝ่ายคาดการณ์อยู่แล้วว่าการจะทำให้มหาอำนาจอันดับต้นของโลกร่วมมือกันในเดือนก่อนไหวเช่นนี้เป็นเรื่องท้าทาย ปัจจัยหนึ่งของความล่าช้าคือทั้งสองฝ่ายต้องกำหนดเส้นทางการติดต่อสื่อสารที่ปลอดภัยจากภัยคุกคามทางไซเบอร์เพื่อแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามด้านไซเบอร์ นอกจากนี้ สหรัฐฯ กับจีนยังมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการควบคุมอินเทอร์เน็ต โดยจีนมองว่าพื้นที่อินเทอร์เน็ตควรแบ่งตามอาณาเขตของแต่ละประเทศและให้รัฐบาลประเทศนั้น ๆ บริหารจัดการตามเห็นสมควรเอง ในขณะที่สหรัฐฯ ไม่เห็นด้วยเพราะจะทำลายหลักการเคลื่อนย้ายข้อมูลอย่างอิสระซึ่งจะขัดขวางการสร้างนวัตกรรม (Chin, 15 June 2016)

หลังจากสหรัฐฯ และจีนมีข้อตกลงเรื่องความร่วมมือทางไซเบอร์ร่วมกัน การพยายามโจรกรรมข้อมูลทางไซเบอร์โดยจีนต่อหน่วยงานรัฐของสหรัฐฯ ซึ่งรวมถึงกระทรวงกลาโหมด้วยนั้นยังคงเกิดขึ้น แต่การโจรกรรมจากจีนต่อบริษัทเอกชนของสหรัฐฯ นั้นลดลงมากกว่า 90% และกรณีระบบล่มเพราะนักเจาะข้อมูลในจีนก็ลดลงจาก 60 กรณีในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2013 จนต่ำกว่า 10 กรณีในเดือนพฤษภาคม ปี 2016 ภายในช่วงหนึ่งปีครึ่งนับตั้งแต่มีข้อตกลงจนถึงสิ้นสุดสมัยประธานาธิบดีโอบามา (Segal, 28 September 2016) ทั้งนี้เนื่องจากความร่วมมือด้านไซเบอร์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้นเป็นการตกลงกันว่าแต่ละฝ่ายจะไม่โจรกรรมข้อมูลทางไซเบอร์เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ระบุว่าห้ามโจมตีหน่วยงานภาครัฐ แต่การลดลงของการโจรกรรมข้อมูลดิจิทัลทางเศรษฐกิจได้ลดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลทั้งสองฝ่าย (Louie, 8 September 2017)

อย่างไรก็ตาม ความตกลงดังกล่าวยังไม่แสดงผลว่ากระทบความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนอย่างมีนัยสำคัญอย่างไร ดังนั้น สหรัฐฯ จึงจำเป็นต้องลงทุนกับการป้องกันโจมตีทางไซเบอร์ต่อไป นอกจากนี้ มีการตั้งข้อสังเกตว่าการโจมตีทางไซเบอร์จากจีนลดลงจริงหรือการโจมตีพัฒนามากขึ้นจึงตรวจจับได้น้อยลง เช่น การจ้างองค์กรภายนอกให้โจมตีเพื่อปกปิดแหล่งที่มา เป็นต้น มีหลักฐานว่าการโจมตีจากจีนต่อบริษัทในสหรัฐฯ เกิดน้อยครั้งลง แต่ในแต่ละครั้งมีความซับซ้อน เจาะจงเป้าหมาย และคำนวณมาอย่างดี ในช่วงเวลาเดียวกันจีนเจาะระบบของรัสเซีย

บ่อยครั้งกว่าเดิมเกือบ 3 เท่าในช่วงครึ่งแรกของปี 2016 เป็นไปได้ว่าจีนก็พัฒนาสมรรถนะด้านปฏิบัติการทางไซเบอร์ของตนเองเช่นเดียวกัน (Segal, 28 September 2016)

4.2.2 การสานต่อความร่วมมือในประเด็นนิวเคลียร์ของอิหร่าน

สหรัฐฯ จีน สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รัสเซีย และเยอรมนีหรือที่เรียกกันในนามว่า กลุ่ม P5+1 ได้เจรจากับอิหร่านเพื่อผลักดันให้อิหร่านจำกัดโครงการนิวเคลียร์ตั้งแต่เดือนมกราคม 2006 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีข้อมติต่าง ๆ เพื่อบังคับอิหร่านให้ความร่วมมือกับ IAEA ในการเข้าไปตรวจสอบกิจกรรมทางนิวเคลียร์และการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติฉบับล่าสุดคือ Resolution 1929 ซึ่งมีผลในเดือนมิถุนายน 2010 โดยที่ผ่านมารอกออกข้อมติเพื่อกดดันอิหร่านนั้นจะมีการใช้สิ่งจูงใจและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจซึ่งโดยพื้นฐานแล้วนั้นเป็นมาตรการระยะสั้น (Kerr & Katzman, 2018, p. 1)

ภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีฮัสซัน โรฮานี (Hassan Rouhani) ของอิหร่าน ในปี 2013 อิหร่านต้องการให้ลดการคว่ำบาตรเพราะมาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อเศรษฐกิจของอิหร่าน จึงมีความพยายามผลักดันมาตรการระยะยาวที่จะผลักดันอิหร่านให้จำกัดโครงการนิวเคลียร์และการเสริมสมรรถนะแร่ยูเรเนียมเพื่อนำไปสู่การใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างสันติ นำไปสู่การออกความตกลงชั่วคราวในชื่อ the Joint Plan of Action ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2013 ซึ่งจะปูทางไปสู่ความร่วมมือที่มีรายละเอียดมากขึ้น (Kerr & Katzman, 2018, p. 1) โดยในเบื้องต้น อิหร่านตกลงที่จะระงับการใช้เครื่องหมุนเหวี่ยงแยกยูเรเนียม (centrifuge) ซึ่งใช้ในการเพิ่มสมรรถนะแร่ยูเรเนียมทั้งที่สร้างไว้แล้วและมีแผนจะสร้างเพิ่ม อิหร่านจะระงับการเพิ่มสมรรถนะแร่ยูเรเนียมในบางระดับ ปิดเครื่องปฏิกรณ์แร่พลูโตเนียม และยอมให้คณะทำงานจากประชาคมระหว่างประเทศสามารถเข้ามาตรวจสอบโรงงานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ของอิหร่านได้อย่างเต็มที่เพื่อตรวจสอบว่าอิหร่านปฏิบัติตามพันธกรณีหรือไม่ ในส่วนของสหรัฐฯ และสมาชิกกลุ่ม P5+1 อื่น ๆ ตกลงที่จะคงมาตรการคว่ำบาตรอิหร่านไว้แต่ไม่ออกมาตรการคว่ำบาตรเพิ่ม และยอมให้รัฐบาลอิหร่านเข้าถึงรายรับจากสินทรัพย์ในต่างประเทศที่ถูกแช่แข็งไปตั้งแต่มาตรการคว่ำบาตรมีผล ถ้าหากในระยะ 6 เดือนต่อนี้อิหร่านไม่ปฏิบัติตาม กลุ่ม P5+1 จะยกเลิกมาตรการเยียวาดังกล่าวและเพิ่มมาตรการกดดันอิหร่านมากกว่าเดิม โดยสรุปคือ อิหร่านจะต้องพิสูจน์ว่าการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ของอิหร่านเป็นไปเพื่อสันติภาพอย่างแท้จริง อิหร่านก็จะสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมนานาชาติซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ ความไว้วางใจ และความเคารพร่วมกัน (Office of the Press Secretary, The White House, 23 November 2013)

ภายหลังการเจรจาอย่างต่อเนื่อง กลุ่ม P5+1 และอิหร่านบรรลุข้อตกลงร่วมว่าด้วยแผนปฏิบัติการครอบคลุม (The Joint Comprehensive Plan of Action หรือ JCPOA) หรือ

ที่มักเรียกสั้น ๆ ว่า ข้อตกลงอิหร่านหรือ Iran Deal เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2015 แต่เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 16 มกราคม 2016 หลังจากที่ IAEA ให้การรับรองว่าอิหร่านได้ดำเนินการจำกัดโครงการนิวเคลียร์และเพิ่มการติดตามตรวจสอบแล้ว สหรัฐฯ สหภาพยุโรป และสหประชาชาติจะมีมาตรการเยียวยาจากการคว่ำบาตร (Davenport, May 2018) แต่สหรัฐฯ จะยังคงมาตรการคว่ำบาตรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีขีปนาวุธและอาวุธอื่น ๆ การก่อความไม่สงบในซีเรียและเยเมน รวมไปถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเซ็นเซอร์ (Office of the Press Secretary, The White House, 2016) จากนั้นเดือนตุลาคม 2023 จะเข้าสู่ระยะเปลี่ยนผ่าน สหภาพยุโรปจะยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทั้งหมด ส่วนสหรัฐฯ จะยกเลิกบางส่วนและเริ่มเข้าสู่กระบวนการของสภาองเกรสให้อนุมัติการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรส่วนที่เหลือทั้งหมด ข้อตกลงนี้จะสิ้นสุดในเดือนตุลาคม 2025 (Davenport, May 2018)

การสร้างอาวุธนิวเคลียร์ได้ต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง เช่น การเสริมสมรรถนะยูเรเนียม การมีเครื่องหมุนเหวี่ยงแยกยูเรเนียมจำนวนมาก การผลิตพลูโตเนียมชนิดผลิตอาวุธ และการลักลอบพัฒนาอาวุธ แต่ภายใต้ข้อตกลงนี้ได้รับปัจจัยทั้ง 4 ไว้แล้ว (Office of the Press Secretary, The White House, 2016) กล่าวคือ อิหร่านจะต้องลดปริมาณการสะสมยูเรเนียมลง 98% และรักษาระดับการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมไว้ที่ 3.67% ซึ่งต่ำกว่าระดับที่ใช้ในการทำอาวุธในปี 2015 อิหร่านมีเครื่องหมุนเหวี่ยงแยกยูเรเนียมเกือบ 20,000 เครื่องกระจายอยู่ตามโรงงานนิวเคลียร์ในเมืองนาทานซ์ (Natanz) และเมืองฟอร์โดว์ (Fordow) แต่อิหร่านต้องลดจำนวนเครื่องหมุนเหวี่ยงแยกยูเรเนียมให้เหลือ 6,104 เครื่องภายใน 10 ปี ห้ามใช้หรือสร้างเครื่องที่ใช้เทคโนโลยีรุ่นใหม่ และห้ามใช้โรงงานในเมืองฟอร์โดว์ในการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมอีกจนกว่าจะถึงปี 2031 คาดว่าเป็นเพราะเมืองฟอร์โดว์อยู่ใกล้พื้นที่ทางทหารที่เมืองปาร์ชิน (Parchin) มากกว่าเมืองนาทานซ์ (BBC News, 11 June 2019) โรงงานเดียวของอิหร่านที่มีเครื่องปฏิกรณ์น้ำมวลหนัก (heavy-water reactor) ซึ่งสามารถผลิตพลูโตเนียมชนิดผลิตอาวุธได้ก็จะถูกปิด และไม่สามารถสร้างเครื่องปฏิกรณ์น้ำมวลหนักได้อีกจนกระทั่งปี 2031 นอกจากนี้ อิหร่านตกลงที่จะให้สัตยาบันพิธีสารเพิ่มเติมของมาตรการพิทักษ์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA Safeguards Agreement) ซึ่งอนุญาตให้คณะผู้ตรวจสอบของ IAEA สามารถเข้าถึงสถานที่ใด ๆ ในอิหร่านก็ได้ถ้าคณะดังกล่าวเห็นว่าน่าสงสัย (BBC News, 11 June 2019)

ในส่วนของจีน ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงกล่าวว่า “จีนจะยังคงร่วมมืออย่างสร้างสรรค์กับทุกภาคส่วนรวมทั้งสหรัฐฯ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าการดำเนินการตามข้อตกลงนิวเคลียร์กับอิหร่านและข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ” (Reuters, 21 July 2015) ภายหลังบรรลุข้อตกลงร่วมว่าด้วยแผนปฏิบัติการครอบคลุม (The Joint Comprehensive Plan of Action หรือ JCPOA) ในวันที่ 14 กรกฎาคม 2015 แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

การต่างประเทศของจีน นายหวัง อี้ (Foreign Minister Wang Yi) ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนจีน และต่างประเทศว่าการบรรลุข้อตกลงดังกล่าวได้หลังจากเจรจาอย่างต่อเนื่อง 13 ปี นับได้ว่า เป็นเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์ ระบบระหว่างประเทศว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ได้รับการปกป้อง อิหร่านมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติภาพและได้แสดง เจตนาปรารถนาทางการเมืองว่าจะไม่พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งเจตจำนงดังกล่าวได้ยืนยันผ่านการบรรลุ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ผูกพันทุกฝ่าย ข้อตกลงลักษณะนี้ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่สามารถจัดสรร ให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์อย่างพร้อมเพรียงกัน ข้อตกลงนี้ยังแสดงให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติในการแก้ไข ข้อพิพาทระดับโลกผ่านการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิด ซึ่งจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับแก้ปัญหาอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายกันในระดับภูมิภาคหรือระดับโลกได้ เช่น ประเด็นนิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลี ความท้าทายต่อไปคือภาคีต่าง ๆ จะต้องร่วมกันผลักดันให้ข้อตกลงนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไปอีกร่วม 10 ปี ในระหว่างนี้ภาคีต่าง ๆ จำเป็นที่ต้องสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันซึ่งจะเป็นรากฐานในการสนับสนุนให้ข้อตกลงดำเนินต่อไปได้ตลอด จีนในฐานะสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบ และพันธกรณีของจีนเองในการสนับสนุนให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จีนได้แสดง บทบาทอย่างสร้างสรรค์และไม่เหมือนใคร (“unique and constructive role”) ในการเป็นตัวกลาง ในการเจรจา และบางครั้งก็การเจรจาถึงทางตัน ไม่สามารถหาทางออกได้ จีนได้สำรวจแนวคิดมุมมอง ต่าง ๆ และนำเสนอทางออกที่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของทุกฝ่ายได้สำเร็จ ในขั้นตอนต่อไป “จีนจะยังคง ให้ความร่วมมือและการสนับสนุนต่อไปจนสิ้นสุดกระบวนการด้วยทัศนคติที่รับผิดชอบ” (“China will continuously make new contribution to this end with a responsible attitude.”) (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 14 July 2015)

จากคำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีข้างต้น เป็นไปได้มากกว่าจีนต้องการประกาศ อย่างภาคภูมิใจว่าเป็นเพราะจีนทำหน้าที่ตัวกลางระหว่างสหรัฐฯ กับอิหร่าน ทั้งสองฝ่ายจึงสามารถ บรรลุข้อตกลงดังกล่าวได้ มีรายงานข่าวว่ารัฐมนตรีหวัง อี้ มีบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลอิหร่านได้บรรลุข้อตกลงนิวเคลียร์ร่วมกัน (Reuters, 21 July 2015) นอกจากนี้ จีนยังอยู่ใน สถานะที่ต่อรองกับอิหร่านได้ง่ายกว่าเพราะจีนกับอิหร่านมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันทั้งทางการทูต เศรษฐกิจ และการซื้อขายพลังงาน ในช่วงที่อิหร่านถูกตัดขาดจากโลกตะวันตกตั้งแต่ยุคสงคราม ต่อต้านการก่อการร้ายและความหวาดระแวงโลกมุสลิม รวมไปถึงการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เพื่อกดดันเรื่องนิวเคลียร์ อิหร่านได้ให้ความสำคัญกับการขยายความร่วมมือโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ กับจีนในฐานะหุ้นส่วนทางเลือก ส่งผลให้มูลค่าการค้าระหว่างจีนกับอิหร่านเพิ่มขึ้นอย่างมาก จีนกลายเป็นประเทศคู่ค้า เป็นแหล่งทุนและเงินลงทุนอันดับต้น ๆ ของอิหร่าน อีกนัยหนึ่ง การคว่ำบาตร

ทางเศรษฐกิจเป็นผลดีต่อจีนด้วยเนื่องจากคอยกันคู่แข่งจากโลกตะวันตกออกไป และทำให้จีนกับอิหร่านใกล้ชิดกันมากขึ้นอีกด้วย (Shi, 25 January 2016)

4.2.3 การสานต่อความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงด้านนิวเคลียร์พลเรือนผ่าน Nuclear Security Summit

สหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีโอบามาริเริ่มจัดการประชุมสุดยอดผู้นำด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์หรือ Nuclear Security Summit เพื่อระดมสรรพกำลังจากประเทศต่าง ๆ ในการร่วมมือป้องกันไม่ให้วัตถุนิวเคลียร์ที่ใช้ในภาคพลเรือนถูกนำไปใช้ในการสงครามหรือการก่อการร้าย ในการจัดประชุมดังกล่าวทั้ง 4 ครั้งประธานาธิบดีจีนเข้าร่วมทุกครั้ง โดยประธานาธิบดีสี จิ้นผิงเข้าร่วมการประชุมครั้งที่สามที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ในปี 2014 และครั้งที่สี่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี สหรัฐอเมริกาในเดือนเมษายน ปี 2016 (Davenport, June 2018)

ในการประชุมแต่ละครั้ง มีการออกแถลงการณ์ร่วมที่ระบุเป้าหมายกว้าง ๆ ที่แต่ละประเทศที่เข้าร่วมแสดงความจำนงจะดำเนินการต่อไป และรายงานความคืบหน้าหรือความสำเร็จต่อที่ประชุมครั้งถัดไป ทราบ จีนได้รายงานในการประชุมปี 2016 ว่าจีนได้เปลี่ยนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ใช้สำหรับงานวิจัย (research reactors) จากการใช้เชื้อเพลิงยูเรเนียมที่เสริมสมรรถนะสูง (high-enriched uranium หรือ HEU) มาใช้เชื้อเพลิงยูเรเนียมที่เสริมสมรรถนะต่ำ (low-enriched uranium หรือ LEU) แทนแล้วในเดือนมีนาคม 2016 (Davenport, June 2018) ซึ่งการเปลี่ยนให้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ใช้สำหรับงานวิจัยหรืองานทดสอบด้านวัสดุศาสตร์เปลี่ยนจากเชื้อเพลิงแบบ HEU มาใช้ LEU แทนนั้นเป็นทิศทางลดการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ที่ IAEA พยายามผลักดัน เพราะเชื้อเพลิง HEU นำไปใช้สร้างอาวุธนิวเคลียร์ได้ในขณะที่เชื้อเพลิง LEU เป็นการลดอัตราการเพิ่มสมรรถนะยูเรเนียมจากมากกว่า 90% ให้เหลือในระดับต่ำกว่า 20% โดยไม่มีผลต่อสมรรถนะของเครื่องปฏิกรณ์จึงเหมาะกับการใช้ในภาคพลเรือน (Tozser, 29 August 2017)

การที่ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงมาเข้าร่วมประชุม Nuclear Security Summit ในปี 2016 นับว่าเป็นเหตุการณ์ที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นการจัดประชุมครั้งสุดท้าย ที่ยังเกิดขึ้นในช่วงที่นานาประเทศจับตามองจีนในฐานะที่เป็นประเทศหนึ่งที่กำลังพัฒนาศักยภาพทางทหารโดยเฉพาะอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นมามากในช่วงระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา รัสเซียก็ถูกจับตามองคล้าย จีนเช่นกัน ในฐานะประเทศที่ถือครองอาวุธนิวเคลียร์และวัตถุนิวเคลียร์ปริมาณมากที่สุดในโลก แต่รัสเซียไม่ได้เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวทั้ง ๆ ที่เคยเข้าร่วมทุกครั้ง (Conca, 3 April 2016)

ในความร่วมมือด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้นมีทั้งปัญหาและความสำเร็จ ตัวอย่างปัญหา เช่น การที่ไม่สามารถควบคุมหรือจำกัดโครงการนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ กิจกรรมทางทหารของจีนในทะเลจีนใต้ที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นซึ่งสร้างความกังวล

แก่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค แม้ว่าประธานาธิบดีสี จิ้นผิงได้ออกมาแถลงว่าจีนจะไม่ขยายแสนยานุภาพทางทหารเข้าไปในน่านน้ำดังกล่าว แต่มีหลักฐานมากมายยืนยันว่าจีนขยายแสนยานุภาพทางทหารจริง(Conca, 3 April 2016)

ในส่วนของความสำเร็จหรือแนวโน้มความสำเร็จ ศูนย์ Nuclear Security Centers of Excellence (COEs) หรือศูนย์พัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางนิวเคลียร์ซึ่งจีนประกาศตั้งในการประชุม Nuclear Security Summit ครั้งที่หนึ่งในปี 2010 ก่อสร้างเสร็จในชื่ออย่างเป็นทางการว่า the State Nuclear Security Technology Center (SNSTC) และมีพิธีเปิดในเดือนมีนาคม 2016 ราวสองสัปดาห์ก่อนการประชุม Nuclear Security Summit ครั้งที่ 4 นี้ (Conca, 3 April 2016; Constantin, Newman, & Isaacs, 2017, p. 3) กลุ่มประเทศ P5+1 ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐฯ จีน สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รัสเซีย และเยอรมนี ประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงกับอิหร่านเพื่อควบคุมโครงการนิวเคลียร์และศักยภาพในการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้ในปี 2015 หลังจากเจรจามาหลายปี (วอยส์ ออฟ อเมริกา, 15 กรกฎาคม 2015; Conca, 3 April 2016) นอกจากนี้ สหรัฐฯ กับจีนยังออกแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์ (U.S.-China Joint Statement on Nuclear Security Cooperation) โดยระบุว่าทั้งสองประเทศ “มีความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะร่วมมือกันในการเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีสันติภาพและเสถียรภาพโดยการลดภัยคุกคามจากการก่อการร้ายนิวเคลียร์ และมุ่งมั่นสร้างสถาปัตยกรรมเพื่อความมั่นคงทางนิวเคลียร์ระดับโลกที่เกิดจากการมีส่วนร่วม ประสานงาน ยั่งยืนและเข้มแข็งเพื่อประโยชน์และความมั่นคงร่วมกันของทุกฝ่าย” (Office of the Press Secretary, The White House, 31 March 2016) ในแถลงการณ์ร่วมยังระบุด้วยว่า สหรัฐฯ กับจีนจะร่วมผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ที่มีเครื่องปฏิกรณ์เพื่องานวิจัยให้เปลี่ยนเชื้อเพลิงจาก HEU มาเป็น LEU ทั้งสองฝ่ายมีความยินดีที่ศูนย์ Nuclear Security Centers of Excellence (COEs) ได้เปิดทำการอย่างเป็นทางการแล้วหวังว่าศูนย์ดังกล่าวจะเป็นเวทีให้เกิดความร่วมมือและแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศเกี่ยวกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางนิวเคลียร์ สหรัฐฯ กับจีนจะร่วมมือกันเฝ้าระวังและตรวจสอบเครือข่ายลักลอบค้าวัสดุนิวเคลียร์อย่างผิดกฎหมาย โดยจีนได้มีการให้เงินทุนสนับสนุนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บุคลากรเพื่อให้สามารถตรวจจับและแก้ปัญหากรณีพบสารกัมมันตภาพรังสีได้ นอกจากนี้ สหรัฐฯ กับจีนจะขยายผลจากความประสบความสำเร็จจากความร่วมมือในการเก็บรักษาการเคลื่อนย้ายสารกัมมันตภาพรังสีโดยการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศให้นานาประเทศต่อไป (Office of the Press Secretary, The White House, 31 March 2016)

ในการประชุมเสวนาระหว่างประเทศด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์ (International Conference on Nuclear Security) ที่จัดขึ้นโดย IAEA ระหว่างวันที่ 10-14 กุมภาพันธ์ 2020 ณ ที่ทำการใหญ่ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย นาย Chen Chen และ

นาย Liu Xin ผู้แทนจากศูนย์ the State Nuclear Security Technology Center (SNSTC) ได้จัดทำบทความวิชาการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในศูนย์ดังกล่าวเพื่อนำเสนอในการประชุมเสวนาครั้งนี้ด้วย (Chen & Liu, 2020) บทความดังกล่าวอธิบายว่าศูนย์ SNSTC ของจีนประกอบด้วยศูนย์ย่อยอีก 3 ศูนย์ ได้แก่ ห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ (Analytical Lab) ห้องปฏิบัติการทดสอบด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Test Lab) และศูนย์ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ (Response Force Training and Drill Facility) ห้องปฏิบัติการวิเคราะห์ทำหน้าที่เก็บตัวอย่างและวิเคราะห์วัสดุนิวเคลียร์เพื่อจัดทำระบบบัญชีวัสดุนิวเคลียร์ (nuclear material accountancy system) ห้องปฏิบัติการทดสอบด้านสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ทดสอบอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยในสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ ที่มีตัวแปรหลากหลาย เช่น อุณหภูมิ ความชื้น การถูกแสงแดด การถูกรบกวนจากคลื่นแม่เหล็ก เป็นต้น ศูนย์ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับการฝึกทักษะแก่บุคลากรที่ต้องปฏิบัติงานด้านหน้าในภาวะฉุกเฉินจึงมีสนามฝึกยิงปืนจริงและปืนเลเซอร์ มีสนามฝึกซ้อมที่จำลองสถานการณ์ เช่น มีผู้ก่อการร้ายบุกเข้ามาในโรงงานนิวเคลียร์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการฝึกอบรมอื่น ๆ สำหรับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานความมั่นคงทางนิวเคลียร์ เช่น ผู้จัดการโรงงานนิวเคลียร์ ผู้ออกแบบโรงงานนิวเคลียร์ และสิ่งอำนวยความสะดวก เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น ตั้งแต่ศูนย์เปิดทำการอย่างเป็นทางการในปี 2016 มีการจัดกิจกรรมอบรมหรือการฝึกปฏิบัติให้แก่บุคลากรจากจีนและต่างประเทศมาแล้ว 150 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมมากกว่า 3,500 คน และราว 30% เป็นบุคลากรจากต่างประเทศ

IAEA และ the China Atomic Energy Authority (CAEA) ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารจัดการศูนย์ SNSTC บรรลุข้อตกลงในปี 2020 ทำให้ศูนย์ SNSTC กลายเป็นหน่วยงานสนับสนุนในเครือข่ายของ IAEA เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อความมั่นคงทางนิวเคลียร์และการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร เช่นการเป็นศูนย์สาธิต ความท้าทายของศูนย์ SNSTC คือต้องมีการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมต่อไปเพื่อก้าวทันความท้าทายด้านความมั่นคงทางนิวเคลียร์ใหม่ ๆ ได้ทัน (Chen & Liu, 2020)

4.3 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนในด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในสมัยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีหู จิ้นเทา สหรัฐฯ กับจีนมีความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหลายโครงการ ส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือทวิภาคีในลักษณะของการจับคู่ทำงานหรือการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานจากสหรัฐฯ และหน่วยงานจากจีนโดยรัฐบาลทั้งสองฝ่ายให้เงินทุนสนับสนุน ซึ่งรายละเอียดหรือความสำเร็จของแต่ละงานขึ้นอยู่กับความเจรจาหารือกันในกลุ่มทำงานหรือเครือข่ายนั้น ๆ ในขณะที่

ความพยายามผลักดันการออกความตกลงที่มีผลผูกพันในระดับพหุภาคีนั้น จีนจะระมัดระวังอย่างมาก และเข้าร่วมเท่าที่จำเป็น เห็นได้จากกรณีการประชุมโคเปนเฮเกน (Copenhagen Conference) ปี 2009 อาจเป็นไปได้ว่าความร่วมมือทวิภาคีในลักษณะดังกล่าวได้ให้อิสระกับหน่วยงานฝ่ายจีน เพราะมีการกระจายอำนาจสูง หน่วยงานที่พร้อมในเรื่องใด ๆ ก็สามารถดำเนินการเฉพาะเรื่องนั้น กับหุ้นส่วนจากสหรัฐฯ ได้ทันที หน่วยงานที่ยังไม่พร้อมก็สามารถเจรจาหรือกับหุ้นส่วนจากสหรัฐฯ ไปพลางก่อน หรืออาจไม่เริ่มทำสัญญาร่วมงานกันตั้งแต่ต้นก็ได้ ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวก็เป็นผลดีต่อหน่วยงานฝ่ายสหรัฐฯ เช่นเดียวกัน เพราะสหรัฐฯ กังวลเรื่องความสามารถของฝ่ายจีนในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา หน่วยงานฝ่ายสหรัฐฯ สามารถเลือกทำสัญญาเป็นหุ้นส่วนวิจัยกับหน่วยงานฝ่ายจีนที่สร้างความเชื่อมั่นได้มากกว่า ดังที่ปรากฏในบทที่แล้วว่า ความกังวลเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามีมากเสียจนไม่มีหุ้นส่วนใดในกรอบศูนย์วิจัยสหรัฐฯ - จีน ด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) ที่วางใจและตกลงพัฒนานวัตกรรมขั้นสูงที่นำไปสู่การจดสิทธิบัตรผ่านความร่วมมือข้ามชาติเลย อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานจีนมีความพร้อมไม่เท่ากันก็ทำให้ฝ่ายสหรัฐฯ กังวลว่ารัฐบาลจีนจะไม่สามารถผลักดันการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายที่ลงไปสู่ภาคปฏิบัติที่เป็นแบบแผนเดียวกันในระดับท้องถิ่นได้ ซึ่งอาจทำให้ความสำเร็จของแต่ละโครงการไม่ได้ขยายผลต่อในระดับที่กว้างขึ้น

แม้ว่าในประเด็นที่สหรัฐฯ กับจีนร่วมมือกันได้สะดวกใจที่สุดเช่นด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จีนยังเลือกร่วมมือกับสหรัฐฯ อย่างระมัดระวัง แต่มีหลักฐานมากมายบ่งชี้ว่าจีนเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานสะอาดภายในประเทศอย่างมาก (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2010, pp. 183-187) เป็นไปได้ว่าจีนอาศัยช่วงเวลาดังกล่าวพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะภายในประเทศ และจะเข้ามาแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศเมื่อมีความพร้อมมากขึ้นแล้ว ซึ่งจีนในสมัยประธานาธิบดีสี จิ้นผิงมีสัญญาณว่าพร้อมแล้วหลายประการ กล่าวคือ จีนเริ่มแก้ปัญหามลภาวะและโลกร้อนอย่างจริงจังตั้งแต่ราวปี 2013 ตามที่ได้มีการวางแผนไว้ในแผนพัฒนา 25 ปี ของจีน แผนดังกล่าวกำหนดให้มีทั้งการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม การประหยัดพลังงาน และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น ประกอบกับการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ทันสมัยและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ส่งผลให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหน่วย GDP ในปี 2013 ลดลง 4.3% จากปี 2012 และลดลง 28.6% จากปี 2005 (Harvard Project on Climate Agreements, 2016, p. 2)

ถ้าศักยภาพและสมรรถนะใกล้เคียงกันก็จะร่วมมือกันได้ง่ายมากขึ้น ในส่วนของสหรัฐฯ นั้น รัฐบาลสมัยประธานาธิบดีโอบามาได้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อผลักดันการลด การปล่อยก๊าซเรือนกระจก นอกจากนี้รัฐแคลิฟอร์เนียยังวางระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อย

ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Emission Trading System: ETS) เนื่องจากรัฐแคลิฟอร์เนียมีขนาดใหญ่มาก ทั้งในแง่พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และขนาดเศรษฐกิจทำให้ระบบ ETS ของที่นี่กลายเป็นหนึ่งในระบบต้นแบบที่สำคัญของโลก นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังพัฒนาเทคโนโลยีที่ทำให้สามารถนำก๊าซธรรมชาติมาใช้ได้มากขึ้นด้วยต้นทุนที่ต่ำลง ก๊าซธรรมชาติยังปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์น้อยกว่าถ่านหิน จึงเป็นที่นิยมมาก ทำให้วงการเทคโนโลยีสีเขียวในสหรัฐฯ พัฒนาได้อย่างมาก (Harvard Project on Climate Agreements, 2016, p. 2)

สหรัฐฯ และจีนออกแถลงการณ์ร่วมในปี 2014 ว่าทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และให้คำมั่นว่าจะขยายความร่วมมือระหว่างกันเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานสะอาดและการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (clean-energy and carbon-capture-and-storage technologies) การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ แลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศในทางบริหารจัดการ และสนับสนุนการผลิตสินค้าที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Harvard Project on Climate Agreements, 2016, pp. 2-3) กล่าวได้ว่าเป็นก้าวใหม่ของการร่วมมือทวิภาคี และพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม สิ่งที่ทั้งสองประเทศแถลงในครั้งนี้ได้ปรากฏในแผนที่เสนอต่อภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (U.N. Framework Convention on Climate Change) หรือ UNFCCC ในปี 2015

ในการนี้ “สหรัฐฯ และจีนออกแถลงการณ์ร่วมครั้งที่สองในปี 2015 โดยตกลงที่จะร่วมกันสนับสนุนข้อตกลงปารีสในเดือนธันวาคม 2015 ส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคีด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งผลักดันการแก้ปัญหาภูมิอากาศภายในประเทศของตนเอง จีนยังแถลงอีกว่าจะเริ่มใช้ระบบการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ในปี 2017 มีการมอบเงินสนับสนุนประเทศที่กำลังพัฒนาในการแก้ปัญหาโลกร้อน และตั้งเป้าว่าภายในปี 2030 จะลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหน่วย GDP ให้ได้ 60% ถึง 65% จากระดับในปี 2005 ส่วนสหรัฐฯ ก็แถลงว่าจะร่างแผนพลังงานสะอาด (Clean Power Plan) สำหรับปี 2016 ให้เสร็จโดยเร็ว รวมทั้งออกกฎหมายควบคุมการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพของรถบรรทุกขนาดใหญ่” (Harvard Project on Climate Agreements, 2016, p. 3)

นอกจากนี้ ในปี 2013 สหรัฐฯ และจีนยังลงนามใน Montreal Protocol ฉบับแก้ไขใหม่ ซึ่งมุ่งลดการใช้สารประกอบพวก CFCs (chlorofluorocarbons) และ HCFCs (hydro chlorofluorocarbons) ซึ่งทำลายชั้นโอโซนได้มากกว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ทั้งนี้ในปี 2016 ก็ได้แถลงถึงผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ประกอบกับข้อตกลงปารีสที่เพิ่งลงนามในปลายปี 2015 แสดงให้เห็นว่าทั้งสองประเทศมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกันลดภาวะโลกร้อน สหรัฐฯ พร้อมทั้งจะเผยแพร่ยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับข้อตกลงปารีส ส่วนจีนเตรียมจะร่างยุทธศาสตร์ให้เร็วที่สุด โดยทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันทางเทคนิคและให้คำปรึกษาในการร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ทั้งสองฝ่ายยังตกลงกันที่จะร่วมมือผลักดัน

การลดการปล่อยมลภาวะผ่านเวทีอื่น ๆ เช่น องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization หรือ ICAO) เพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการบินพลเรือน โดยยังคงปฏิสัมพันธ์ผ่านเวทีทวิภาคี ไม่ว่าจะเป็น U.S.-China Climate Change Working Group หรือ U.S.-China Clean Energy Research Center (CERC) นอกจากนี้ในปี 2017 วางแผนจะจัดประชุมสุดยอดสหรัฐฯ - จีนด้านเมืองคาร์บอนต่ำและเท่าทันต่อภูมิอากาศ (U.S.-China Climate-Smart / Low-Carbon Cities Summit) ที่เมืองบอสตัน สหรัฐอเมริกา และการประชุม Clean Energy Ministerial ที่ประเทศจีนด้วย (Office of the Press Secretary, The White House, 3 September 2016)

รัฐบาลสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีโอบามา และรัฐบาลจีนในสมัยประธานาธิบดีสี จิ้นผิง ตกลงสานต่อและริเริ่มกรอบความร่วมมือด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมสำคัญหลายประการด้วยกัน ทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี เช่น

- การสานต่อความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership)
- การขยายผลจากความสำเร็จของศูนย์วิจัยสหรัฐฯ - จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC)
- การตั้งคณะทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the U.S.-China Climate Change Working Group หรือ CCWG) ปี 2013

การผลักดันการแก้ไขปัญหามลพิษจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศผ่าน Paris Agreement ปี 2015

4.3.1 การสานต่อความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership)

ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) เป็นการจับคู่กันทำงานระหว่างองค์กรในสหรัฐฯ และองค์กรในจีนในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือตามกรอบความร่วมมือ the Ten Year Framework on Energy and Environment Cooperation (TYF) ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2008 โดยเน้นการพัฒนา 7 ด้าน คือ ด้านการผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้าที่สะอาดมีประสิทธิภาพ ด้านน้ำสะอาด ด้านอากาศสะอาด ด้านการคมนาคมสะอาดและมีประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ด้านการอนุรักษ์ระบบนิเวศป่าและด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ต่อมาในปี 2013 ความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) มีการรับสมาชิกเพิ่มอีก 6 คู่ ได้แก่ (U.S. Department of State, 10 July 2013)

(1) บริษัทโคคาโคล่า (Coca-Cola) และสถาบันวิจัยด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนและเทคโนโลยีแห่งดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแยงซี (the Yangtze River Delta Research

Academy of Circular Economy and Technology) ร่วมมือกันวิจัยนำมูลฝอยจากการเกษตรมาผลิตขวดพลาสติกให้บริษัทโคคาโคล่า

(2) สถาบันเทคโนโลยีแห่งนิวยอร์ก (New York Institute of Technology) และมหาวิทยาลัยปักกิ่ง (Peking University) ร่วมมือกันเป็นเครือข่ายนักวิจัยร่วมกับสมาคมนานาชาติด้านการแก้ไขปัญหาของสถาบันวิศวกรเคมีแห่งอเมริกา (the International Society for Water Solutions of the American Institute of Chemical Engineers หรือ AIChE) มหาวิทยาลัยอู่ฮั่น (Wuhan University) และบริษัท HDR/HydroQual ซึ่งเป็นหุ้นส่วนจากภาคอุตสาหกรรมในการพัฒนาเครื่องมือตรวจจับ ป้องกัน และติดตามทรัพยากรน้ำใต้ดิน เพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในจีนให้เข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคบริโภคและสามารถใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน

(3) มหาวิทยาลัยสโตนีบรูค (Stony Brook University) รัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และมหาวิทยาลัยตงจี (Tongji University) เมืองเซี่ยงไฮ้ จีน ร่วมกันทดสอบเทคโนโลยีการผลิตก๊าซชีวภาพจากหลุมฝังกลบขยะไปใช้ต่อในรูปก๊าซธรรมชาติเหลว

(4) บริษัท Raven Ridge Resources และศูนย์ความร่วมมือนานาชาติเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งมณฑลกุ้ยโจว (Guizhou International Cooperation Center for Environmental Protection) ร่วมมือกันศึกษาวิธีนำก๊าซมีเทนที่เกิดจากอุตสาหกรรมทำเหมืองแร่มาใช้ประโยชน์ เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพิ่มความปลอดภัยในเมือง และการสร้างแหล่งพลังงานแห่งใหม่

(5) สภาป้องกันทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Defense Council หรือ NRDC) และศูนย์อนุรักษ์พลังงานและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของจีน (Beijing Energy Conservation and Environment Protection Center หรือ BEEC) ร่วมมือกันศึกษาเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพของเครือข่ายจ่ายเชื้อเพลิงพลังงานสะอาด

(6) สถาบันเพื่อชุมชนยั่งยืน (Institute for Sustainable Communities หรือ ISC) และศูนย์วิจัยด้านยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งชาติจีน (National Center for Climate Change Strategy and International Cooperation หรือ NCSC) รวมกันเป็นเครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายพลังงานสะอาดระดับประเทศให้ลงไปสู่การดำเนินงานในท้องถิ่น

เมื่อนับถึงปี 2017 โครงการส่วนใหญ่จากหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้พลังงานและอากาศสะอาด ซึ่งปัจจัยที่ทำให้โครงการต่าง ๆ สนใจประเด็นดังกล่าวน่าจะมาจากความท้าทายเร่งด่วนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหามลภาวะทางอากาศโดยเฉพาะในหลายเมืองใหญ่ในจีน นอกจากนี้ องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐฯ

ได้ร่วมมือกับองค์การที่มีพันธกิจเดียวกันของจีนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การควบคุมมลพิษ และการพัฒนาคุณภาพอากาศ (Cheng, 2017, p. 159)

Fang-Ting Cheng (2017) ศึกษากลไกและรูปแบบความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระหว่างสหรัฐฯ กับจีนด้วยมุมมองของการร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership หรือ PPP) พบว่าความเป็นหุ้นส่วนเพื่อ สิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) เป็นความร่วมมือแบบ PPP ซึ่งตอบโจทย์รัฐบาลสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาที่ต้องการสร้างเวทีความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่นำไปปฏิบัติจริงได้ โดยยังรักษาความสัมพันธ์อันดีมิตรกับจีนไปพร้อมกัน แม้จะได้รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาล แต่เครือข่ายจำนวนมากอยู่ในระดับต่ำกว่าระดับชาติลงมา เช่น เป็นเครือข่ายระหว่างเทศบาลเมือง ชุมชนท้องถิ่น บริษัทเอกชน มหาวิทยาลัย หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งจะช่วยลดกำแพง การสื่อสารและสร้างความไว้วางใจร่วมกันได้สะดวกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ความร่วมมือแบบ PPP ยังสร้างช่องทางแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ซึ่งเป็นรากฐานของการประสานแนวความคิดและผลักดัน ประเด็นใดประเด็นหนึ่งไปในทิศทางเดียวกัน มีหลายกรณีที่ความร่วมมือแบบ PPP ช่วยให้เกิด ความร่วมมืออื่น ๆ ที่ใกล้ชิดกันตามมาด้วย เช่น การร่วมลงทุนหรือการแบ่งสรรความรับผิดชอบ (Rosenau, as cited in Cheng, 2017, p. 161)

ในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนมีระยะเวลาหนึ่งที่ทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็น ไม่ตรงกันเกี่ยวกับกลไกระดับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ เช่น เรื่อง UNFCCC แต่สหรัฐฯ กับจีนสามารถสร้างเวทีความร่วมมือระหว่างกันเอง ในรูปของ PPP เช่น เครือข่ายความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) ศูนย์วิจัยสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) ซึ่งเริ่มใน สมัยประธานาธิบดีหู จิ่นเทา และคณะทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the U.S.-China Climate Change Working Group หรือ CCWG) ซึ่งเริ่มในสมัยประธานาธิบดีสี จิ้นผิง หลังจากนั้น พบว่าในสมัยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิง สหรัฐฯ กับจีนสามารถบรรลุความตกลง ในระดับชาติและนานาชาติได้หลายฉบับ เช่น การลงนามใน Montreal Protocol ในปี 2013 เพื่อมุ่งลดการใช้สารประกอบพวก CFCs และ HCFCs การออกแถลงการณ์ร่วมในปี 2014 ว่าจะร่วมมือกันลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานสะอาดและ การกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และในปี 2015 สหรัฐฯ กับจีนสนับสนุนข้อตกลง ด้านการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศฉบับใหม่ หรือ Paris Agreement อาจกล่าวได้ว่าปัจจัย ที่สนับสนุนความร่วมมือในระดับชาติและนานาชาติระหว่างสหรัฐฯ กับจีนมาจากเครือข่าย ความร่วมมือแบบ PPP ที่ดำเนินมาก่อนหน้านี้ (Cheng, 2017, p. 161)

4.3.2 การขยายผลจากความสำเร็จของศูนย์วิจัยสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC)

ศูนย์ CERC ตั้งขึ้นในปี 2009 โดยไม่ได้เป็นศูนย์ในทางกายภาพ แต่เป็นเครือข่ายความร่วมมือในสหรัฐฯ เครือข่ายหนึ่งและในจีนอีกเครือข่ายหนึ่ง ซึ่งทั้งสองฝั่งนี้มีความร่วมมือระหว่างกันในการทำวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับพลังงานสะอาดโดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างนวัตกรรม สมาชิกในเครือข่ายมีทั้งหน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน และมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลของตนเอง (U.S. Department of Energy, 2011)

ศูนย์ CERC มีเครือข่ายวิจัย (consortium) 3 เครือข่ายหลัก (U.S. Department of Energy, 2011; U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014) ได้แก่ เครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center – Advanced Coal Technology Consortium หรือ CERC-ACTC) เครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยียานยนต์สะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center – Clean Vehicle Consortium หรือ CERC-CVC) และเครือข่ายวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร (U.S.-China Clean Energy Research Center – Buildings Energy Efficiency Consortium หรือ CERC-BEE) ซึ่งมีโครงการวิจัยและการสร้างนวัตกรรมที่จดสิทธิบัตรแล้วหลายรายการ (U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2014)

ในปี 2014 สหรัฐฯ กับจีนได้ตกลงดำเนินการโครงการร่วมมือของศูนย์ CERC ระยะห้าปีในระยะที่สอง (Phase II) เพื่อให้มีความร่วมมืออย่างต่อเนื่องหลังจากระยะที่หนึ่งซึ่งจะสิ้นสุดในปี 2015 (Yang, 2016) นอกจากนี้ โครงการระยะที่สอง (ปี 2016-2020) ยังได้เพิ่มประเด็นความร่วมมืออีก 2 ด้าน ได้แก่ การพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พลังงานของรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ ภายใต้เครือข่าย U.S.-China Clean Energy Research Center - Truck Research Utilizing Collaborative Knowledge (CERC-TRUCK) และการวิจัยความเชื่อมโยงระหว่างพลังงานและแหล่งน้ำ ภายใต้เครือข่าย U.S.-China Clean Energy Research Center - Water Energy Technologies (CERC-WET) (Office of the Press Secretary, The White House, 11 November 2014a; Yang, 2016)

เครือข่ายวิจัยเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พลังงานของรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ (CERC-TRUCK) นำโดยห้องปฏิบัติการแห่งชาติอาร์กอน (Argonne National Laboratory) จากรัฐอิลลินอยส์ และมหาวิทยาลัยเทียนจิน (Tianjin University) จากเมืองเทียนจิน มีเป้าหมายเพื่อพัฒนารถบรรทุกสินค้ารุ่นใหม่ที่จะประหยัดพลังงานมากกว่า 50% โดยเริ่มจากการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในงานวิจัย การสร้างนวัตกรรม และการผลิตในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ การขนส่งสินค้าทางบกมีความจำเป็นในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของทั้งสหรัฐฯ และจีน แต่ใช้น้ำมัน

เชื้อเพลิงมากกว่า 15% และเกือบ 60% ของการใช้น้ำมันทั้งหมดในสหรัฐฯ และจีนตามลำดับความร่วมมือกันเพื่อพัฒนารถบรรทุกสินค้าประหยัดพลังงานจะช่วยส่งเสริมระบบเศรษฐกิจที่สร้างคาร์บอนต่ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (CERC-TRUCK Joint Work Plan, 20 January 2017; U.S. Department of Energy, 22 July 2016)

แผนการทำงานร่วมกัน (joint work plan) ของเครือข่าย CERC-TRUCK กำหนดหัวข้อวิจัยและพัฒนาไว้ 5 หัวข้อ ได้แก่ (1) การพัฒนาเครื่องยนต์สันดาปภายในและระบบส่งกำลัง (Advanced Internal Combustion Engine/Powertrain System) (2) การบริหารจัดการพลังงานหรือการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พลังงานในระดับระบบ (Energy Management หรือ System Level Efficiency Improvements) (3) การพัฒนาระบบส่งกำลังแบบใช้พลังงานไฟฟ้า (Hybrid Electric Powertrain) (4) การพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับรถบรรทุกสินค้าที่สำคัญอื่น ๆ (Other Key Truck Technologies) เช่น การใช้วัสดุน้ำหนักเบา การลดแรงต้านอากาศ การพัฒนาล้อยาง เป็นต้น และ (5) หัวข้อสุดท้ายคือการวิจัยประยุกต์ การทดสอบและการประเมินผล (Applied Research, Test, and Evaluation) ทั้งนี้ แผนการทำงานร่วมกันลงนามโดยผู้แทนจากทั้งสองฝ่ายในวันที่ 19 มกราคม 2017 ซึ่งเป็นวันสุดท้ายในตำแหน่งของประธานาธิบดีโอบามาพอดี (CERC-TRUCK Joint Work Plan, 20 January 2017)

เครือข่ายวิจัยเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างพลังงานและแหล่งน้ำ (CERC-WET) ประกอบด้วยองค์กรหลักของสหรัฐฯ คือ มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (University of California) ร่วมกับห้องปฏิบัติการแห่งชาติลอว์เรนซ์ เบิร์กลีย์ (Lawrence Berkeley National Laboratory) และองค์กรหลักของจีน คือ สถาบันวิจัยเพื่อการสำรวจและพัฒนาปิโตรเลียม (the Research Institute of Petroleum Exploration and Development หรือ RIPED) วัตถุประสงค์ในภาพรวมของเครือข่ายนี้คือ การสร้างองค์ความรู้พื้นฐาน เทคโนโลยี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้สหรัฐฯ กับจีนสามารถรับมือกับความท้าทายจากทรัพยากรน้ำและพลังงานที่มีอย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Wan, 3 April 2017)

เครือข่ายวิจัย CERC-WET กำหนดหัวข้อวิจัยและพัฒนาไว้ 5 หัวข้อ ได้แก่ (1) การลดปริมาณการใช้น้ำในโรงงานผลิตไฟฟ้าจากความร้อน (Water Use Reduction at Thermoelectric Plants) เนื่องจากการลดการใช้น้ำด้วยวิธีทั่วไปในโรงงานไฟฟ้าจากความร้อนทำให้ประสิทธิภาพของโรงงานลดลงและมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ปริมาณมาก (2) การบริหารจัดการน้ำอุปโภคบริโภคจากแหล่งใหม่ (Treatment & Management of Non-Traditional Waters) เช่น น้ำทะเล น้ำกร่อย น้ำเสียจากชุมชนให้ปลอดภัยต่อสุขภาพผู้อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม (3) การพัฒนาการออกแบบและการบริหารจัดการเขื่อนผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำให้มีความยั่งยืนและเป็นมิตรต่อระบบนิเวศ (Improving Sustainable Hydropower Design & Operations)

(4) การสร้างแบบจำลองในการวิเคราะห์หรือคาดการณ์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างพลังงานและทรัพยากรน้ำ (Climate Impact Modeling, Methods, and Scenarios to Support Improved Energy and Water Systems Understanding) และ (5) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการวางแผนการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจอื่น ๆ (Data Analysis to Inform Planning, Policy, & Other Decisions) (U.S. Department of Energy, 2019)

สหรัฐฯ กับจีนให้ความสำคัญกับการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2014-2015 เห็นได้จากการออกแถลงการณ์ร่วม 2 ฉบับและลงนามในข้อตกลง Paris Agreement เพื่อกำหนดพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะเป็กรอบระยะเวลา และปริมาณการปล่อยก๊าซที่ลดได้ ทำให้เทคโนโลยีดักจับและกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือ CCS (carbon capture and sequestration) ได้รับความสนใจอย่างมาก คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ IPCC) ซึ่งทำหน้าที่ติดตามและประเมินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC), 2560) ได้ประเมินว่าการจะรักษาไม่ให้อุณหภูมิโลกเพิ่มสูงขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียสนั้นเกิดขึ้นได้ยากมากถ้าไม่มีเทคโนโลยี CCS (Research Features Magazine, 5 October 2018)

สหรัฐฯ และจีนมีการวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยี CCS และยังเป็นหนึ่งในหัวข้อศึกษาของเครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด (CERC-ACTC) ตัวอย่างความสำเร็จที่เกิดจากความร่วมมือดังกล่าว คือ การพัฒนาเทคโนโลยีเปลี่ยนถ่านหินเป็นก๊าซและนำก๊าซไปเป็นเชื้อเพลิงเผาไหม้ในโรงงานผลิตไฟฟ้า (Integrated Gasification Combined Cycle หรือ IGCC) เทคโนโลยีกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยกระบวนการก่อนการเผาไหม้ (pre-combustion carbon capture technology) เทคโนโลยีกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยกระบวนการหลังการเผาไหม้ (post-combustion carbon capture technology) เทคโนโลยีกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยกระบวนการเผาไหม้ด้วยเชื้อเพลิงที่มีออกซิเจนสูง (oxy-combustion technology) การลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยระบบบำบัดน้ำเสียแบบชีวภาพ (CO₂-algae biofixation technology) และการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในใต้ดิน (CO₂ geological sequestration technology) (Memorandum of Agreement between China Advanced Coal Technology Consortium and U.S. Advanced Coal Technology Consortium, 2016; Research Features Magazine, 5 October 2018)

ทั้งนี้ กลุ่มรัฐวิสาหกิจหัวเหินง (China Huaneng Group) องค์กรหลักของจีนในเครือข่ายวิจัย CERC-ACTC ได้สร้างโรงงานไฟฟ้าที่ใช้เทคโนโลยีเปลี่ยนถ่านหินเป็นก๊าซและเทคโนโลยีกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยกระบวนการก่อนการเผาไหม้ (pre-combustion capture IGCC power station) ขนาด 250 เมกะวัตต์แห่งหนึ่งในเมืองเทียนจินซึ่งเป็นโรงงานสาธิตเทคโนโลยีเปลี่ยนถ่านหินเป็นก๊าซแห่งแรกในจีน และสร้างสถานีกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ด้วยกระบวนการหลังการเผาไหม้ (post-combustion capture unit) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในจีนที่โรงงานไฟฟ้าอีกแห่งหนึ่งที่เมืองเซียงไฮ้อีกด้วย ส่วนบริษัทดยุคเอ็นเนอร์จี (Duke Energy) จากรัฐนอร์ทแคโรไลนา หนึ่งในสมาชิกเครือข่ายวิจัย CERC-ACTC และบริษัทพลังงานขนาดใหญ่อันดับต้น ๆ ของสหรัฐฯ ได้สร้างโรงงานไฟฟ้าที่ใช้เทคโนโลยีเปลี่ยนถ่านหินเป็นก๊าซขนาด 632 เมกะวัตต์ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดของโลก กลุ่มรัฐวิสาหกิจหัวเหินงและบริษัทดยุคเอ็นเนอร์จีแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ในการบริหารจัดการโรงงานซึ่งเป็นประโยชน์ต่อนักวิจัยของทั้งสองประเทศเพื่อพัฒนาต่อยอดเทคโนโลยีกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อไป (Research Features Magazine, 5 October 2018)

ข้อมูลจากเว็บไซต์ทางการขององค์กรหลักของฝ่ายสหรัฐฯ ในแต่ละเครือข่ายวิจัยของ CERC แสดงให้เห็นว่ามีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในระยะที่สอง เช่น เครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยียานยนต์สะอาด (CERC-CVC) มีการลงนามในแผนปฏิบัติงานร่วมในปี 2016 และประชุมประจำปีครั้งล่าสุดปี 2017 (CERC-CVC, 4 December 2017) อาคารตัวอย่างจากเครือข่ายวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร (CERC-BEE Showcase Building) ที่เมืองเซียงไฮ้เป็นอาคารแรกในจีนที่ได้รับประกาศนียบัตรรับรองคุณภาพอาคารสีเขียว 3 รายการในปี 2019 คือ LEED Platinum, IFC EDGE และ China Three Star Certification (CERC-BEE, 23 May 2019) การรับรองมาตรฐาน LEED (the Leadership in Energy and Environmental Design) ออกให้โดยสภาอาคารเขียวแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Green Building Council) ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ โดยการรับรองมาตรฐานระดับ Platinum เป็นการรับรองคุณภาพระดับสูงสุด (ภาคภูมิโกเมตโสภา, 17 กันยายน 2557) การรับรองมาตรฐาน EDGE (Excellence in Design for Greater Efficiencies) ออกให้โดยบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation หรือ IFC) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินในเครือของธนาคารโลก (IFC Home, 2020) และการรับรองมาตรฐานของจีนออกให้โดยกระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมืองและชนบท (the Ministry of Housing and Urban-Rural Development) ซึ่งการรับรองมาตรฐานระดับสามดาวเป็นการรับรองคุณภาพระดับสูงสุด (Khanna, Romankiewicz, Feng, Zhou, & Ye, 2014)

4.3.3 การตั้งคณะทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the U.S.-China Climate Change Working Group หรือ CCWG) ปี 2013

ในปี 2013 สหรัฐฯ กับจีนตกลงกันตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อพิจารณารื้อกันเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยเฉพาะ เพราะทั้งสองฝ่ายตื่นตัวกับความท้าทายดังกล่าว ประกอบกับต้องการผลักดันความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก จึงเป็นที่มาของการตั้ง the U.S.-China Climate Change Working Group ซึ่งจะเป็นเวทีหารือเชิงนโยบายระดับสูงในประเด็นเร่งด่วน 5 ประเด็น ได้แก่ การลดการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะขนส่งสินค้าและยานพาหนะอื่น ๆ (Heavy-Duty and Other Vehicles) ระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Grid) การดักจับ กักเก็บ และใช้ประโยชน์จากก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Carbon Capture, Utilization, and Storage) ประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในอาคารและในภาคอุตสาหกรรม (Energy Efficiency in Buildings and Industry) และการเก็บและบริหารจัดการข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Collecting and Managing Greenhouse Gas Emissions Data) (Report of the U.S.-China Climate Change Working Group to the 6th Round of the Strategic and Economic Dialogue, July 9 2014) ต่อมาในปี 2014 ได้เพิ่มประเด็นหารืออีก 3 ประเด็น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและป่าไม้ (Climate Change and Forests) เมืองคาร์บอนต่ำและเท่าทันต่อภูมิอากาศ (Climate-Smart / Low-Carbon Cities) ประสิทธิภาพการใช้หม้อไอน้ำในอุตสาหกรรมและการปรับเปลี่ยนเชื้อเพลิง (Industrial Boilers Efficiency and Fuel Switching) และในปี 2015 เพิ่มอีกหนึ่งประเด็นหารือ คือ ท่าเรือและเรือที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Green Ports and Vessels) (CCWG Climate-Smart Cities Initiative, 2019)

แม้ว่าบางประเด็นหารือใน CCWG ช้ำกับประเด็นวิจัยของ CERC นอกจากนี้ยังอาศัยการทำงานร่วมกับหลายภาคส่วนเหมือนกัน เช่น ภาครัฐร่วมมือกับภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา แต่ทั้งสองเวทีให้ความสำคัญต่างกัน กล่าวคือ CERC ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรม ในขณะที่ CCWG เน้นการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศเกี่ยวกับการออกนโยบาย การกำหนดและบังคับใช้มาตรฐานคุณภาพและความปลอดภัยของนวัตกรรมด้านพลังงานสะอาด เช่น ในปี 2014 กระทรวงปกป้องสิ่งแวดล้อม (the Ministry of Environmental Protection หรือ MEP) ของจีนจัดอบรมเชิงปฏิบัติการกับสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐ (Environmental Protection Agency) เพื่อหารือและแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการเก็บข้อมูลเพื่อตรวจสอบว่าเครื่องยนต์รถบรรทุกสินค้าที่ผลิตในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศตรงตามมาตรฐานการใช้พลังงานที่เพิ่งกำหนดใหม่อย่างไร (U.S. Department of State, 24 June 2015)

นอกจากนี้ สหรัฐฯ กับจีนยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงได้มีความริเริ่มเรื่องเมืองคาร์บอนต่ำและเท่าทันต่อภูมิอากาศ (Climate-Smart / Low-Carbon Cities Initiative) ในปี 2014 โดยให้ CCWG เป็นผู้บริหารจัดการ (Office of the Press Secretary, The White House, 11 November 2014b) มีการจัดการประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐฯ – จีนด้านเมืองคาร์บอนต่ำและเท่าทันต่อภูมิอากาศ (U.S.-China Climate-Smart / Low-Carbon Cities Summit) ทั้งหมด 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ในเดือนกันยายนปี 2015 ณ เมืองลอส แองเจลิส รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และครั้งที่ 2 ในเดือนมิถุนายนปี 2016 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน (CCWG Climate-Smart Cities Initiative, 2019) พร้อมทั้งวางแผนว่าจะจัดครั้งที่ 3 ในปี 2017 ณ เมืองบอสตัน รัฐแมสซาชูเซตส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา (Office of the Press Secretary, The White House, 3 September 2016)

ในการประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐฯ – จีนด้านเมืองคาร์บอนต่ำและเท่าทันต่อภูมิอากาศ ครั้งที่ 1 มีบุคคลสำคัญเข้าร่วม เช่น นายโจ ไบเดน รองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (U.S. Vice President Joe Biden) นายหยาง เจี๋ยฉี มุขมนตรีจีนซึ่งกำกับดูแลด้านการต่างประเทศ (China's State Councilor Yang Jiechi) ในการประชุมดังกล่าว ผู้นำระดับเทศบาลเมืองจากทั้งในสหรัฐฯ และจีนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาผู้นำด้านภูมิอากาศสหรัฐฯ - จีน (the U.S.-China Climate Leaders Declaration) แสดงเจตจำนงที่จะวางแผนปฏิบัติการสำหรับเขตของตนเองเพื่อรับมือกับความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เก็บข้อมูลและรายงานเรื่องการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และสนับสนุนความร่วมมือทวิภาคีด้านการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระหว่างสหรัฐฯ กับจีน เทศบาลเมืองบางแห่งตั้งเป้าหมายให้สูงกว่าเป้าหมายระดับชาติอีกด้วย เช่น รัฐแคลิฟอร์เนียแสดงเจตจำนงว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกถึง 80%-90% จากระดับของปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2050 นอกจากนี้ การประชุมดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ผู้นำจากที่ต่าง ๆ ได้ทำความรู้จัก สร้างเครือข่าย แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ และลงนามอย่างเป็นทางการในบันทึกความเข้าใจเพื่อความร่วมมือระหว่างกัน (Office of the Press Secretary, The White House, 15 September 2015a)

ส่วนการประชุมครั้งที่ 2 ในปี 2016 หัวหน้าคณะผู้แทนฝ่ายสหรัฐฯ คือ นายจอห์น เอฟ. เคนเนดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (U.S. Secretary of State John F. Kerry) และผู้แทนจีนคือนายหยาง เจี๋ยฉี มุขมนตรีจีน นอกจากนี้ ยังมีผู้นำเทศบาลเมืองในจีนมาเข้าร่วมเกือบ 50 เมือง และจากสหรัฐฯ อีก 17 เมือง และมีผู้นำท้องถิ่นที่ตื่นตัวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศลงนามในปฏิญญาผู้นำด้านภูมิอากาศสหรัฐฯ – จีนเพิ่มอีก 66 เมือง รวมเป็น 77 เมือง นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมพิเศษให้ผู้เข้าร่วมการประชุมที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนได้ประชุมแบบทวิภาคีเพื่อหารือแลกเปลี่ยนและสร้าง

เครือข่าย มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมคือผู้แทนจากท้องถิ่นจีน 20 เมือง และเอกชนอีก 21 บริษัท ทั้งนี้ นายมาร์ตี วอลซ์ นายกเทศมนตรีเมืองบอสตัน ได้ประกาศว่าการประชุมครั้งต่อไปในปี 2017 จะจัดขึ้นที่เมืองบอสตันซึ่งได้ตั้งเป้าว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากระดับของปี 2005 ลง 25% ภายในปี 2020 และ 80% ภายในปี 2050 ทำให้เมืองบอสตันเป็นเมืองที่ใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดอันดับหนึ่งของสหรัฐฯ (U.S. Department of State, 15 June 2016)

4.3.4 การผลักดันการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่าน Paris

Agreement ปี 2015

การที่สหรัฐฯ และจีนออกแถลงการณ์ร่วมในปี 2014 ว่าทั้งสองประเทศ จะร่วมมือกันลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ พร้อมทั้งให้คำมั่นว่าจะขยายความร่วมมือระหว่างกันเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานสะอาดและการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์นั้นเป็นการส่งสัญญาณที่ดีสำหรับความพยายามของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สองมหาอำนาจที่ใช้พลังงานมากที่สุดและปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุดในโลกสามารถร่วมมือกันลดผลกระทบจากการบริโภคพลังงานของตนเอง นอกจากนี้ ยังเป็นสัญญาณที่ดีว่าการประชุมตามกรอบ UNFCCC ที่จะจัดขึ้นที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศสในเดือนธันวาคมปี 2015 นั้น ประชาคมนานาชาติจะสามารถบรรลุข้อตกลงลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง (Boersma, 13 November 2014)

ในเดือนกันยายน 2015 ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงเยือนสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการ ผู้นำทั้งสองถือโอกาสนี้ออกแถลงการณ์ร่วมเน้นย้ำเจตจำนงร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในแถลงการณ์ร่วมของปี 2014 และยังระบุจุดยืนต่อการประชุมตามกรอบ UNFCCC ที่จะถึงนั้นว่าจะร่วมมือกันและร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ เพื่อให้ความตกลงจากการประชุมดังกล่าวสำเร็จด้วยดีตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา และเป้าหมายที่จะไม่ทำให้อุณหภูมิโลกเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 องศาเซลเซียส นอกจากนี้ ความตกลงนั้นควรแสดงถึงหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบร่วม แต่แตกต่างกันและกำลังความสามารถเฉพาะโดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ (“ the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances”) ทั้งสองฝ่ายสนับสนุนให้ผลของการประชุมมีการวางระบบที่โปร่งใสเพื่อสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นร่วมกันเพื่อสนับสนุนการนำความตกลงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Office of the Press Secretary, The White House, 25 September 2015b)

ในการประชุมตามกรอบ UNFCCC วันที่ 12 ธันวาคม 2015 ภาคิของอนุสัญญาสามารถบรรลุความตกลงซึ่งเรียกกันทั่วไปว่าความตกลงปารีส หรือ Paris Agreement ภายใต้ความตกลงนี้

แต่ละประเทศจะต่อสู้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เร่งส่งเสริมและสนับสนุนเงินลงทุน เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสร้างก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในระดับต่ำได้เป็นผลสำเร็จ เป็นครั้งแรก ในประวัติศาสตร์ที่มีความตกลงพหุภาคีที่รวมทุกประเทศให้ร่วมพันธกิจเดียวกันทั้งยังมีระบบ สนับสนุนประเทศกำลังพัฒนามากกว่าเดิมอีกด้วย วัตถุประสงค์ของความตกลงนี้คือการพัฒนา สมรรถนะของแต่ละประเทศในการจัดการผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงส่งเสริม ให้แต่ละประเทศระบุแผนและเป้าหมายของตนเอง หรือที่เรียกว่า “การมีส่วนร่วมที่แต่ละประเทศ กำหนดเอง” (“nationally determined contributions” หรือ NDCs) รวมทั้งรายงานผลเป็นระยะ จากนั้นทุก 5 ปีจะมีการประเมินในภาพรวมระดับโลกว่าคืบหน้าตามเป้าหมายหรือไม่อย่างไร ความตกลงดังกล่าวจะเปิดให้ลงนามในวันที่ 22 เมษายน 2016 หรือวันคุ้มครองโลก (Earth Day) และจะมีผลบังคับใช้ใน 30 วันหลังจากมีอย่างน้อย 55 ประเทศได้ให้สัตยาบันแล้ว ซึ่งประเทศเหล่านี้ ต้องมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมกันคิดเป็น 55% ของทั้งโลกเป็นอย่างน้อย (UNFCCC, 2017)

สหรัฐฯ กับจีนให้สัตยาบันความตกลงปารีสอย่างเป็นทางการในเดือนกันยายน 2016 ในกรณีของสหรัฐฯ ต้องผจญกับการเมืองภายในไม่น้อยก่อน นโยบายแก้ไขปัญหาลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่ประธานาธิบดีโอบามาพยายามผลักดัน ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากพรรคริพับลิกันซึ่งได้ครองเสียงข้างมากในวุฒิสภาตั้งแต่ประธานาธิบดีโอบามา ดำรงตำแหน่งสมัยที่สอง (Boersma, 13 November 2014) สำหรับการให้สัตยาบันความตกลงปารีสนี้ ประธานาธิบดีโอบามาจึงใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยการออกคำสั่งประธานาธิบดี (Presidential Decree) ให้สัตยาบันโดยไม่ผ่านสภาองเกรสซึ่งสหรัฐฯ ใช้วิธีนี้บ่อยครั้งมากนับตั้งแต่สมัย สงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าให้สัตยาบันโดยไม่ผ่านสภา แต่ถือว่ามีผลผูกพัน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Phillips, Harvey, & Yuhas, 3 September 2016)

ความตกลงปารีสมีผลบังคับใช้ในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2016 ประธานาธิบดีสี จิ้นผิง กล่าวไว้ว่า “การตอบสนองของเราต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นส่งผลต่ออนาคตของ ประชาชนของเราและสวัสดิภาพของมนุษยชาติ” การให้สัตยาบันความตกลงปารีสยังถือว่าเป็นผลงาน ด้านการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศปิดท้ายการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโอบามา ในการประชุมกลุ่ม G-20 ที่เมืองหางโจว ปี 2016 นอกเหนือจากประธานาธิบดีโอบามาจะแถลงว่า สหรัฐฯ เตรียมจะให้สัตยาบันความตกลงปารีสแล้วนั้น ผู้นำสหรัฐฯ ยังกล่าวด้วยว่า “ดังเช่นผมเชื่อมั่น ว่าความตกลงปารีสจะพิสูจน์ให้เห็นในท้ายที่สุดว่าเป็นจุดเปลี่ยนของโลกของเรา ผมก็เชื่อมั่นว่า ประวัติศาสตร์จะตัดสินว่าความพยายามในวันนี้เป็นหัวใจสำคัญ” และกล่าวว่า “เมื่อใดที่มีความพยายาม และมีวิสัยทัศน์ และเมื่อใดที่ประเทศเช่นจีนและสหรัฐอเมริกามีความพร้อมที่จะแสดงภาวะผู้นำและ เป็นผู้นำด้วยการแสดงเป็นตัวอย่าง เมื่อนั้นก็เป็นไปได้สำหรับเราที่จะสร้างโลกที่มีความมั่นคง

ปลอดภัยมากขึ้น เจริญรุ่งเรืองมากขึ้น และมีเสรีภาพมากขึ้นมากกว่าโลกที่ตกทอดมาถึงเรา” (Phillips, Harvey, & Yuhas, 3 September 2016)

4.4 การผงาดขึ้นมามีอำนาจของจีน ความตึงเครียดในภูมิภาค และนโยบายยุทธศาสตร์เอเชียของ สหรัฐอเมริกา

ในช่วงปี 2010 เป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนมีความตึงเครียดมากขึ้น จากประเด็นนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ และประเด็นข้อพิพาทเหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ โดยประเด็นข้อพิพาทเหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ในปัจจุบันมีที่มาอย่างชัดเจนในปี 2009 หลายประเทศยื่นหลักฐานอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ต่อคณะกรรมการกำหนดขอบเขตไหล่ทวีป (Commission on the Limits of the Continental Shelf หรือ CLCS) ซึ่งตั้งขึ้นภายใต้อนุสัญญา United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) จีนซึ่งอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ สแปรตลีย์และหมู่เกาะพาราเซลส์มานานแล้วยังได้เพิ่มการอ้างสิทธิ์เชิงประวัติศาสตร์ กล่าวคือ การอ้างแผนที่หมู่เกาะทะเลจีนใต้ที่ประกอบด้วยเส้นประเก้าเส้นซึ่งเผยแพร่ครั้งแรกโดยรัฐบาล พรรคชาตินิยมก๊กมินตั๋งในปี 1947 ซึ่งเป็นหลักฐานเดียวกับที่ได้หันใช้อ้างสิทธิ์ด้วยเช่นกันเพราะเป็น ผลงานของรัฐบาลสาธารณรัฐจีนและเกิดก่อนการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 (อัครพงษ์ คำคุณ, 2559, น. 14) แผนที่เส้นประเก้าเส้นนั้นอ้างว่าพื้นที่มากกว่า 80% ในทะเลจีนใต้ เป็นเขตแดนของจีน แต่จีนไม่ได้อธิบายว่าเมื่อนำแผนที่ดังกล่าวมาเทียบกับพื้นที่จริงทางกายภาพแล้ว จะกำหนดขอบเขตการอ้างสิทธิ์อย่างไร (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, pp. 47-48) อีกหลายประเทศต่างอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ ไม่ว่าจะเป็นบรูไน เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และ มาเลเซีย และการอ้างสิทธิ์มีความทับซ้อนกันอยู่ ความขัดแย้งปรากฏชัดเจนระหว่างจีนกับเวียดนาม และความตึงเครียดในภูมิภาคจากการขยายอิทธิพลของจีน ในส่วนของสหรัฐฯ ไม่ได้สนับสนุนการอ้างสิทธิ์ ของประเทศหนึ่งประเทศใด แต่มีจุดยืนให้มีการจัดการความขัดแย้งดังกล่าวอย่างสันติวิธีและไม่ใช้ การคุกคามหรือกำลังทางทหาร สหรัฐฯ ยังต้องการให้ภูมิภาครักษาเสรีภาพในการเดินเรือ เพื่อประโยชน์ด้านการค้าระหว่างประเทศเอาไว้ (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 48)

เกิดความขัดแย้งระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในประเด็นข้อพิพาทเหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ ครั้งแรกในการประชุม ASEAN Regional Forum หรือ ARF ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ปี 2010 สมาชิกอาเซียนและประเทศคู่เจรจาที่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวแสดงความกังวลเกี่ยวกับ ประเด็นข้อพิพาทดังกล่าว ในส่วนของสหรัฐฯ รัฐมนตรีคลินตันมีแถลงการณ์เรียกร้องให้ทุกฝ่ายแก้ไข ข้อพิพาทดังกล่าวผ่านการเจรจาพหุภาคีเพื่อจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea) อย่างเป็นทางการ โดยจุดยืนของสหรัฐฯ คือ สหรัฐฯ พร้อมจะ

อำนวยความสะดวกแก่การเจรจาตั้งกล่าว สหรัฐฯ สนับสนุนให้มีการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี การอ้างสิทธิ์ใด ๆ ในน่านน้ำจะต้องมาจากการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนที่ยึดโยงกับแผ่นดินอย่างถูกต้อง (“all maritime claims must be based on valid land-based territorial claims”) (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 48) รัฐมนตรีกลาโหมยังแถลงด้วยว่าการแก้ไขข้อพิพาทเหนือพื้นที่ในทะเลจีนใต้นั้นเป็น “ประเด็นทางการทูตที่มีความสำคัญมากเป็นอันดับต้น ๆ” (“leading diplomatic priority”) (Nakamura, 16 April 2014) แถลงการณ์ของสหรัฐฯ ในการประชุมดังกล่าวทำให้จีนไม่พอใจ เนื่องจากจีนไม่ต้องการให้มีประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ แต่ต้องการเจรจาวิภาคีกับแต่ละประเทศเองมากกว่า นอกจากนี้จีนเชื่อว่าสหรัฐฯ กับประเทศอาเซียนได้มีการหารือกันเอง ลับหลังจีนล่วงหน้าก่อนออกแถลงการณ์ดังกล่าว และจุดยืนของสหรัฐฯ แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ พยายามเข้ามาก้าวร้าวกับการเมืองภายในภูมิภาค (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 49)

จากการผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนและท่าทีที่แข็งกร้าวมากขึ้นของจีนในภูมิภาคฟิลิปปินส์และเวียดนามพยายามผลักดันให้สหรัฐฯ สนับสนุนการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนของประเทศตนโดยตรง แต่สหรัฐฯ ยังคงจุดยืนว่าไม่สนับสนุนการอ้างสิทธิ์ของฝ่ายใด เพียงแต่สนับสนุนให้มีเสรีภาพในการเดินเรือเท่านั้น ฟิลิปปินส์และเวียดนามจึงแสวงหาทางลดความตึงเครียดกับจีนผ่านการทำข้อตกลงในการแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 49) ต่อมาสหรัฐฯ ตระหนักว่าจีนมีพฤติกรรมแข็งกร้าวขึ้นเกี่ยวกับประเด็นทะเลจีนใต้ ถ้าสหรัฐฯ ไม่ทำอะไรพันธมิตรของสหรัฐฯ โดยเฉพาะประเทศขนาดกลางและขนาดเล็กในภูมิภาคจะต้องหาทางแก้ปัญหากันเองโดยอาจเข้าร่วมกับจีนมากขึ้น สหรัฐฯ จึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในภูมิภาคเพื่อปกป้องผลประโยชน์ด้านความมั่นคงให้แก่พันธมิตรซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ด้วย ซึ่งจีนยังไม่พอใจด้วยคิดว่าสหรัฐฯ แอบอ้างข้อพิพาทในทะเลจีนใต้เพื่อหาทางเพิ่มกำลังทหารสหรัฐฯ และปลูกปั่นกระแสต่อต้านจีนในภูมิภาค (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 50)

ฝ่ายสหรัฐฯ แสดงท่าทีพร้อมจะแข็งกร้าวและพร้อมปะทะกับจีนมากขึ้นเห็นได้จากแถลงการณ์ของรัฐมนตรีกลาโหมขึ้นข้างต้น และในเดือนตุลาคม ปี 2011 รัฐมนตรีกลาโหมยังเผยแพร่บทความ “America’s Pacific Century” ลงวารสาร Foreign Policy ซึ่งถือว่าเป็นสัญญาณจากทางการสัญญาณแรกที่บ่งบอกถึงการที่สหรัฐฯ จะเข้าไปมีบทบาทในเอเชียแปซิฟิกมากขึ้นผ่านนโยบายการหันหน้าเอเชีย (Pivot to Asia) (Nakamura, 16 April 2014) บทความดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ สหรัฐฯ มีเป้าหมายคือทำให้รัฐบาลปักกิ่งเป็นส่วนหนึ่งในเวทีโลกโดยการเรียกร้องให้รัฐบาลปักกิ่งทำตามความรับผิดชอบในฐานะมหาอำนาจโลกที่กำลังผงาดขึ้นมา รัฐมนตรีกลาโหมยังคงให้ความเชื่อมั่นในพันธมิตรดั้งเดิม รับประกันว่าสหรัฐฯ จะเข้าไปลงทุนทางเศรษฐกิจเน้นย้ำความสำคัญของคุณค่าประชาธิปไตย และให้คำมั่นว่าจะพึ่งพาองค์การพหุภาคีใหม่ ๆ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อรับมือกับผลกระทบจากความขัดแย้ง หลังจากนั้นในเดือนพฤศจิกายน ปี 2011 ประธานาธิบดีโอบามาเยือนออสเตรเลียและได้ขึ้นกล่าวต่อรัฐสภาออสเตรเลียว่า “หลังเวลาหนึ่งทศวรรษที่เราต่อสู้ในสงครามสองครั้งที่ทำให้เราสูญเสียอย่างมากทั้งในแง่ชีวิตและทรัพย์สิน สหรัฐฯ กำลังหันความสนใจมายังศักยภาพที่ล้นเหลือของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก” (Office of the Press Secretary, The White House, 17 November 2011)

แรกเริ่มนั้นสหรัฐฯ วางยุทธศาสตร์การหวนคืนสู่เอเชียแปซิฟิก (“returning to the Asia Pacific”) แต่ถูกทักท้วงว่าค่าว่าการหวนคืนสู่เอเชียทำให้เข้าใจได้ว่ารัฐบาลก่อนได้ทอดทิ้งภูมิภาคเอเชียไป จึงเปลี่ยนชื่อนโยบายเป็น “การหันหาเอเชีย” หรือ “Pivot to Asia” เพื่อสื่อว่าเปลี่ยนการให้ความสำคัญจากยุโรปมาเป็นเอเชีย ซึ่งทำให้พันธมิตรของสหรัฐฯ ในยุโรปไม่สบายใจว่าสหรัฐฯ จะเลิกสนใจภูมิภาคยุโรปและแอดแลนติกโดยสิ้นเชิง สุดท้ายจึงเปลี่ยนมาใช้ชื่อ “การปรับสมดุลเอเชีย” หรือ “Rebalancing Asia” ซึ่งมีความหมายว่าเอเชียเสียสมดุลจากการผงาดขึ้นมาของจีนและสหรัฐฯ จำเป็นต้องเข้ามาปรับสมดุลดังกล่าว อีกนัยหนึ่งคือ ความสมดุลเกิดขึ้นเมื่อสหรัฐฯ เป็นศูนย์กลางและเป็นผู้กำหนดและรักษาระเบียบต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Canrong, 2016; กัลยา เจริญยิ่ง, 2018) การใช้ชื่อดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงพันธมิตรของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียในทางไม่ดีและในขณะเดียวกันก็ชี้ว่าจีนเป็นสาเหตุของประเด็นเหล่านี้ จึงเป็นคำที่รัฐบาลสมัยประธานาธิบดีโอบามาใช้มาตลอดสมัยการดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะใช้ชื่อว่าอะไรวัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายก็คือการสกัดกั้นอิทธิพลและการแพร่ขยายอิทธิพลของจีนอย่างไม่เปลี่ยนแปลง คงจะเป็นเรื่องแปลกถ้าสหรัฐฯ ไม่กำหนดนโยบายใด ๆ เพื่อจัดสรรความสัมพันธ์กับจีนเป็นการเฉพาะในเมื่อจีนแตกต่างจากประเทศคู่แข่งอื่น ๆ ของสหรัฐฯ ในยุคศตวรรษที่ 20 ไม่ว่าจะเป็นเยอรมนี ญี่ปุ่น และสหภาพโซเวียต กล่าวคือ ประเทศเหล่านี้แม้ในช่วงที่ทรงอำนาจและอิทธิพลสูงสุดก็ยังมีขนาดเศรษฐกิจการผลิตเพียงสองในสามของสหรัฐฯ ในขณะที่ภาคการผลิตของจีนขณะนี้มีความใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งสร้างความกังวลให้กับผู้กำหนดยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ อย่างมาก เพราะการมีภาคการผลิตที่เข้มแข็งจะนำไปสู่การสร้างกองทัพที่เข้มแข็งซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันเพื่อเป็นผู้นำโลก (Canrong, 14 December 2016)

นโยบายการปรับสมดุลเอเชียนั้นประกอบด้วย 3 เสาหลักได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการทูต

ด้านความมั่นคงหมายถึงการถ่ายโอนกองกำลังออกจากตะวันออกกลางมาประจำการที่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นหลัก นอกจากนี้ในปี 2011 สหรัฐฯ ได้บรรลุความตกลงกับออสเตรเลียในการอนุญาตให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการวางกองกำลังทหารเรือจากสหรัฐฯ จำนวนสูงสุด 2,500 นาย ณ เมืองดาร์วินซึ่งเป็นจุดที่ใกล้กับทะเลจีนใต้มากที่สุด (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, pp. 58-59)

ด้านเศรษฐกิจหมายถึงการสร้างระเบียบการค้าและการลงทุนโดยไม่มีจีนผ่านความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ และข้อตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership หรือ TPP) ซึ่งให้ความสำคัญกับชุดคุณค่าที่สหรัฐฯ สนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นความโปร่งใส การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิแรงงาน การปกป้องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น มีประเทศตอบรับเข้าร่วมเช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น มาเลเซีย เวียดนาม สิงคโปร์ และบรูไน (กัลยา เจริญยิ่ง, 2018; Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, pp. 58-59)

ด้านการทูตคือการสร้างหรือรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับประเทศที่สหรัฐฯ เคยให้ความสำคัญน้อยในช่วงที่สหรัฐฯ ยุ่งอยู่กับปัญหาในตะวันออกกลาง นอกจากนี้ สหรัฐฯ จะเข้าไปมีบทบาทในสถาบันพหุภาคีเกิดใหม่ในภูมิภาคให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวทีของอาเซียน เช่น เวที ASEAN Plus ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจและอิทธิพลอย่างชาญฉลาดหรือที่รัฐมนตรีคลินตันเรียกว่า “smart power” ในการใช้ประโยชน์จากความขัดแย้งระหว่างจีนกับประเทศรอบ ๆ ในขณะที่เดียวกันสหรัฐฯ จะยังคงขยายความสัมพันธ์กับจีนต่อไป (Canrong, 14 December 2016; Fabey, 2018, p.115)

ในช่วงเวลาร่วมทศวรรษที่สหรัฐฯ ไม่มีส่วนร่วมกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จีนเข้ามามีส่วนร่วมกับภูมิภาคดังกล่าวอย่างมากผ่านสถาบันต่าง ๆ เช่น ASEAN, ASEAN Plus Three ซึ่งรวมอาเซียน จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ รวมไปถึง the ASEAN Regional Forum (ARF) ซึ่งก่อตั้งในปี 1994 และมีประเทศมหาอำนาจขนาดใหญ่เข้าร่วมด้วย เช่น สหรัฐฯ จีน ญี่ปุ่น และรัสเซีย รวมทั้งประเทศมหาอำนาจระดับกลาง เช่น สหภาพยุโรป แคนาดา และเกาหลีใต้ (Caballero-Anthony, 2014) จีนกับอาเซียนเริ่มเจรจากรอบความตกลงเขตการค้าเสรีในปี 2002 แล้วทยอยบรรลุความตกลงในหมวดการค้าสินค้าและการค้าบริการ และมีผลบังคับใช้ในปี 2010 (ASEAN-China Free Trade Area, October 2015) จีนยังสนับสนุนให้เวที ARF เป็นเวทีหารือประเด็นความมั่นคงในภูมิภาคซึ่งน่าจะเป็นเพราะ ARF ตัดสินใจใด ๆ ด้วยการผ่านฉันทามติเท่านั้น ดังนั้นเวทีดังกล่าวจะไม่กล้าแตะประเด็นละเอียดอ่อนแน่นอน (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 58) อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่จีนเหมือนจะขยายความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียน จีนได้พัฒนากองทัพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มสมรรถนะของกองเรือเพื่อให้สามารถแสดงแสนยานุภาพออกไปไกลกว่าคุ้มครองแคชชายฝั่งของจีน แต่ยังคงเข้าไปยึดแนวปะการังและโขดหินต่าง ๆ ในทะเลจีนใต้ เช่น ปี 1995 จีนนำกองเรือเข้าไปยึดแนวปะการังที่เรียกกันว่า Mischief Reef ซึ่งอยู่ 135 ไมล์จากเกาะ Palawan ของฟิลิปปินส์ ปี 2012 จีนยึดแนวปะการังและโขดหิน Scarborough Shoal ซึ่งอยู่ 120 ไมล์จากชายฝั่งของฟิลิปปินส์และกันไม่ให้ชาวประมงของฟิลิปปินส์เข้าใกล้ นับแต่นั้น (Fabey, 2018, pp. 224-227)

ในส่วนของ East Asia Summit (EAS) ก่อตั้งขึ้นในปี 2005 ประกอบด้วยกลุ่ม ASEAN Plus Three และนอกเหนือจากกลุ่ม ASEAN Plus Three ได้แก่ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ แสดงให้เห็นถึงพลวัตทางอำนาจและอิทธิพลแบบใหม่ในภูมิภาค จากการรวมประเทศเศรษฐกิจใหม่ อย่างอินเดีย และประเทศที่มีนโยบายไปทางสนับสนุนสหรัฐฯ อย่างชัดเจนเช่นออสเตรเลีย เป็นไปได้ว่ากลุ่มอาเซียนต้องการบริหารจัดการอิทธิพลในภูมิภาคใหม่เพื่อรับมือกับการขยายอิทธิพลของจีน (Caballero-Anthony, 2014, p. 571)

การที่ประเทศหนึ่ง ๆ จะเข้าร่วมสถาบันในกรอบของอาเซียนนั้นจะต้องภาคยานุวัติสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia หรือ TAC) เสียก่อน ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคได้แก่ การเคารพในอำนาจอธิปไตย ความเสมอภาค และบูรณภาพแห่งดินแดน การไม่แทรกแซงกิจการภายใน การแก้ไขปัญญาโดยสันติวิธี การไม่ใช้หรือขู่ว่าจะใช้กำลัง และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2554) ในช่วงก่อนปี 2009 สหรัฐฯ มีท่าทีลังเลอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการภาคยานุวัติสนธิสัญญาดังกล่าว เหตุผลหนึ่งคือสหรัฐฯ ไม่ต้องการผูกพันตนเองกับความตกลงระดับภูมิภาคที่จำกัดการใช้กำลังในการแก้ไขข้อพิพาท และจำกัดการแทรกแซงกิจการภายในเพราะสหรัฐฯ ยังคงมาตรการคว่ำบาตรเมียนมาร์เพื่อกดดันเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Caballero-Anthony, 2014, p. 571; Manyin, Garcia, & Morrison, 2009) แต่สหรัฐฯ ภาคยานุวัติสนธิสัญญาดังกล่าวในปี 2009 และเข้าร่วมเวที EAS ในปี 2011 ซึ่งมีความสำคัญในเชิงสัญลักษณ์ว่าประเทศมหาอำนาจยอมผูกพันตนเองเข้ากับกรอบความร่วมมือที่ต้องการสร้างบรรทัดฐานทางความมั่นคงที่กลุ่มประเทศขนาดเล็กร่วมกันกำหนดขึ้น (Caballero-Anthony, 2014, p. 571) อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีโอบามาพยายามผลักดันให้เวที EAS หรือถึงการแก้ปัญหาความมั่นคงที่ทำหายนามากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นความมั่นคงทางทะเลซึ่งมีที่มาจากเพิ่มกิจกรรมทางทหารของจีนในภูมิภาค ประกอบกับการผลักดันเรื่อง TPP เห็นได้ว่าสหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับสถาบันพหุภาคีในเอเชียที่สหรัฐฯ เข้าไปเป็นสมาชิกมากขึ้น นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังชี้นำสถาบันเหล่านี้ให้ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในทางที่เป็นบวกต่อสหรัฐฯ และขัดขวางการแพร่ขยายอิทธิพลของจีนไปในขณะเดียวกัน (Indyk, Lieberthal, & O'Hanlon, 2012, p. 59)

รูปแบบของปฏิสัมพันธ์ที่รัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลจีนมีต่อ ASEAN อาจสรุปได้เป็น 3 มิติ (Kuroyanagi, 31 July 2015) คือ (1) ปฏิบัติต่อ ASEAN ในฐานะที่เป็นเวทีแห่งการแข่งขันที่แต่ละฝ่ายพยายามดึงให้เวทีนั้นเข้ามาอยู่ในเขตอิทธิพลของตนเอง (2) เข้ามาเกี่ยวพันกับ ASEAN เองโดยไม่ได้รับเชิญเพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่แก้ได้ยาก เช่น การที่สหรัฐฯ ประกาศว่าเป็นกลางกับการที่ประเทศต่าง ๆ อ้างสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้จนกว่าจะเกิดปัญหาขึ้นในทะเลจีนใต้ (3) การให้ ASEAN เป็นกันชนซึ่ง

หลักการฉันทามติและ ASEAN Way สามารถทำให้เหตุการณ์สงบลงโดยการสร้างความเชื่อมั่น การทูตเชิงป้องกัน และการพัฒนาโลกแก้ไขความขัดแย้ง

ในส่วนของนโยบายของจีนต่อ ASEAN มีหลักการสำคัญคือ (Kuroyanagi, 31 July 2015) ประเทศเพื่อนบ้านที่อ่อนแอกว่าทั้งหลายจะต้องไม่เพิกเฉยจีน กลัวจีน หรือปิดล้อมจีน ยิ่งจีนมีความมั่นใจในอำนาจและอิทธิพลของตนเองมากก็ยิ่งดำเนินนโยบายอย่างแข็งกร้าวมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันจีนจะต้องไม่เป็นที่หวาดกลัวเพราะประเทศเพื่อนบ้านอ่อนไหวต่อการถูกจีนคุกคาม และถ้าประเทศเหล่านี้รวมตัวกันต้านทานจีนก็จะทำให้ประเทศที่เป็นคู่แข่งจีนจากภายนอกภูมิภาค เข้ามารวมด้วยง่ายขึ้น ดังนั้น จีนจึงเลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและพัฒนาความสัมพันธ์กับ ASEAN รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายหวัง อี้ เสนอให้ใช้วิธีการแก้ไขความขัดแย้งเกี่ยวกับ ทะเลจีนใต้แบบคู่ขนาน (“dual-track”) กล่าวคือ จีนและประเทศใน ASEAN จะมีการปรึกษาหารือ และเจรจากันโดยตรงอย่างสันติวิธี ดำเนินการไปควบคู่กับการที่จีนและประเทศใน ASEAN ร่วมมือกัน ดำรงสันติภาพและเสถียรภาพในทะเลจีนใต้เพราะทั้งสองฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในประเด็น ดังกล่าว (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 9 July 2014) นาย Yan Xuetong คณบดีสถาบันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคใหม่ มหาวิทยาลัยชิงหวา กรุงปักกิ่ง (Dean of the Institute of Modern International Relations at Tsinghua University) ซึ่งมีรายงานว่ามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประธานาธิบดีสี จิ้นผิง (Kuroyanagi, 31 July 2015) เขียนบทความแสดงความคิดเห็นว่าการผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนจะดำเนินไปได้ด้วยดีจากการ เสริมสร้างและสนับสนุนความสัมพันธ์อันดีกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านของจีน มากกว่ามุ่งเน้น การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเพื่อลดแรงต้านจากสหรัฐฯ จีนในฐานะมหาอำนาจ ระดับภูมิภาคควรให้ความสำคัญกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคที่รายล้อมจีนอยู่ ได้แก่ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศเหล่านี้แข็งแกร่งไม่เท่าจีน ดังนั้นจึงอยู่ในสถานะ ที่ต้องเลือกว่าจะสนับสนุนหรือขัดขวางการขึ้นมาอำนาจของจีน ยิ่งไปกว่านั้นยังเปิดโอกาสให้จีน ได้เสี่ยงสนับสนุนจากประเทศที่ต้องการได้ประโยชน์จากการขึ้นมาอำนาจของจีนซึ่งจะทำให้นโยบาย การหันเหเอเชียของรัฐบาลโอบามาไม่ได้ผลตามไปด้วย (Thomas, 29 January 2015)

หลังจากนั้น ในปี 2012 กระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ แถลงว่ากระทรวงมีแผน จะวางกำลังทางเรือและทางอากาศ 60% ของทั้งหมดไว้ประจำการที่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกภายใน ปี 2020 (Nakamura, Obama aims to reinvigorate Asia strategy, 2014) นอกจากนี้ David Nakamura ผู้สื่อข่าวของสำนักข่าว The Washington Post ตั้งข้อสังเกตว่านับตั้งแต่ฤดูใบไม้ร่วง ปี 2012 ทางจีนเริ่มมั่นใจว่าสหรัฐฯ วางแผนที่จะสกัดกั้นอิทธิพลของจีน (Nakamura, 16 April 2014)

ในส่วนของจีนมีการวางยุทธศาสตร์เพื่อผลักดันให้จีนก้าวไปข้างหน้า ไม่ใช่เฉพาะการพัฒนาประเทศเพื่อผลประโยชน์ภายในประเทศเท่านั้นแต่จีนยังต้องการก้าวขึ้นมายิ่งใหญ่ในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย ในปี 2012 ภายในหนึ่งเดือนหลังจากที่ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ นายสี จิ้นผิงก็ประกาศเป้าหมายพัฒนาประเทศที่เรียกว่า “สองเป้าหมายในรอบ 100 ปี” หรือ “Two Centennial Goals” ได้แก่ จีนจะกลายเป็นประเทศที่มั่งคั่งระดับปานกลาง (“moderately prosperous society”) ภายในปี 2021 โดยจีนจะมี GDP ต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 10,000 ดอลลาร์สหรัฐซึ่งเพิ่มขึ้นสองเท่าจากระดับปี 2010 และจีนจะกลายเป็นประเทศที่ทันสมัยพัฒนาแล้วอย่างเต็มที่ ร่ำรวยและมีอิทธิพล (“modernized, fully developed, rich and powerful”) ภายในปี 2049 (Allison, 2018, p. 118) ภายหลังจากที่ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีแล้ว ผู้นำสี จิ้นผิงเรียกวิสัยทัศน์ดังกล่าวว่า ความฝันของจีน (China Dream) และนักวิชาการอย่าง Graham Allison สรุปแนวคิดดังกล่าวของผู้นำจีนว่าเป็นการนำพาให้จีนกลับมายิ่งใหญ่อีกครั้ง (Make China Great Again) กล่าวคือ จีนต้องการความมั่งคั่งและอำนาจ ต้องการกลับมามีอิทธิพลระดับต้น ๆ ในเอเชียเหมือนยุคก่อนที่ชาติตะวันตกเข้ามา และได้รับความเคารพจากประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ในการขึ้นนำทิศทางของโลก (Allison, 2018, pp. 108-109)

กล่าวได้ว่า เรื่องสืบเนื่อง เช่น ประเด็นนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ข้อพิพาทในการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ ประกอบกับทิศทางนโยบายใหม่ของสหรัฐฯ และจีนที่ต่างต้องการมีบทบาทในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมากขึ้น การมีปฏิสัมพันธ์ในเวทีเดียวกันโดยที่ต่างเชื่อว่าอีกฝ่ายมีเจตนาแข่งขันกับตนเองได้สร้างความตึงเครียดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนไปตลอดสมัยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิง

ในวันที่ 23 พฤศจิกายน 2013 รัฐบาลปักกิ่งประกาศเขตแสดงตนเพื่อการป้องกันภัยทางอากาศ (Air Defense Identification Zone หรือ ADIZ) เหนือทะเลจีนตะวันออก (East China Sea) ซึ่งกำหนดให้อากาศยานใด ๆ ที่เข้ามาในเขตดังกล่าวต้องแสดงสัญลักษณ์ว่าเป็นอากาศยานสัญชาติใดอย่างชัดเจน เมื่อเข้ามาในเขตแล้วต้องรายงานแผนเส้นทางการบินต่อรัฐบาลจีนและสามารถติดต่อทางวิทยุกับศูนย์ใหญ่ในจีนตลอดเวลา ทำให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ไม่พอใจ (Nakamura, 16 April 2014; Osawa, 17 December 2013) Chuck Hagel รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกล่าวถึงมุมมองของสหรัฐฯ ต่อเหตุการณ์ดังกล่าวว่า “เป็นความพยายามในการบั่นทอนเสถียรภาพเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่ในภูมิภาค” และ “การกระทำแต่ฝ่ายเดียวนี้ได้เพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดความเข้าใจผิดและการคำนวณผิดพลาด” (“this development as a destabilizing attempt to alter the status quo in the region. ... This unilateral action increases the risk of misunderstanding and miscalculations”) (Keck, 27 November 2013)

ที่ผ่านมาญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวันมีการกำหนดเขต ADIZ แต่มีกรณีซ้อนทับกันน้อยมาก ทั้งยังจงใจหลีกเลี่ยงการประกาศเขต ADIZ เหนือพื้นที่พิพาท เช่น เขต ADIZ ของญี่ปุ่นไม่ครอบคลุม เกาะต็อกโด/ทาเคชิมะซึ่งญี่ปุ่นพิพาทกับเกาหลีใต้ หรือหมู่เกาะคูริลซึ่งญี่ปุ่นพิพาทกับรัสเซีย ในกรณีของจีน การประกาศเขต ADIZ ครั้งนี้ซ้อนทับกับเขต ADIZ ของประเทศอื่นเป็นบริเวณกว้าง เช่น ซ้อนทับกับเขต ADIZ ของเกาหลีใต้ประมาณ 3,000 ตารางกิโลเมตร (Keck, 27 November 2013) ครอบคลุมหมู่เกาะเตียวหยู/เซี่ยงกาศูซึ่งจีนพิพาทกับญี่ปุ่น ครอบคลุมน่านฟ้าที่กองทัพอากาศสหรัฐฯ และกองกำลังป้องกันตนเองทางอากาศของญี่ปุ่นใช้ซ้อมรบร่วมกัน ไม่มีการหารือกับประเทศเพื่อนบ้านก่อนประกาศและไม่มีการแจ้งเพื่อให้ประเทศอื่น ๆ เตรียมตัว (Osawa, 17 December 2013)

นอกจากนี้ การกำหนดให้อากาศยานแสดงตนในเขต ADIZ ยังมีความแตกต่างระหว่างจีนกับสหรัฐฯ กล่าวคือ จีนกำหนดให้อากาศยานทุกลำที่เข้ามาในเขตดังกล่าวต้องแสดงตนไม่ว่าจะลงจอดในอาณาเขตของจีนหรือเพียงบินผ่านก็ตาม ในขณะที่การปฏิบัติของสหรัฐฯ นั้นจะกำหนดให้เฉพาะอากาศยานที่จะลงจอดในอาณาเขตของสหรัฐฯ เท่านั้นที่ต้องแสดงตน ทำให้เข้าใจได้ว่าการประกาศเขต ADIZ ของจีนนั้นมีเจตนาป้องกันเครื่องบินสอดแนมของสหรัฐฯ รวมไปถึงขยายอิทธิพลและอำนาจบังคับของจีนไปยังมหาสมุทรแปซิฟิกฝั่งตะวันตกอีกด้วย (Fabey, 2018, p. 172)

รัฐบาลสหรัฐฯ และรัฐบาลญี่ปุ่นออกมาประกาศไม่ยอมรับการประกาศเขต ADIZ ของจีน (Branigan, 27 November 2013) ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2013 สหรัฐฯ ทำทนายการประกาศเขต ADIZ ของจีนโดยการส่งเครื่องบินทิ้งระเบิดรุ่น B-52 จำนวน 2 ลำที่ไม่ได้ติดอาวุธและไม่มีเครื่องบินคุ้มกันให้บินออกจากฐานที่เกาะกวม (Guam) แล้วบินผ่านเขต ADIZ ของจีนโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า (Keck, 27 November 2013) ทหารจีนไม่ได้ตอบโต้ใด ๆ เพียงแต่ออกมาประกาศว่าได้ “จับตาดู” (“monitored”) เครื่องบินทิ้งระเบิดทั้งสองลำของสหรัฐฯ ที่บินเข้ามาดังกล่าว แต่จีนไม่ได้พูดถึงการใช้มาตรการป้องกันตัวฉุกเฉิน (“defensive emergency measures”) ตามที่เคยเตือนว่าจะใช้กับอากาศยานที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด (Branigan, 27 November 2013)

ในช่วงเวลาดังกล่าวที่สหรัฐฯ สามารถเข้ามาแสดงบทบาททางการทูตในเอเชียเพื่อเน้นย้ำจุดยืนของสหรัฐฯ ต่อการขยายอิทธิพลของจีนได้ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีโอบามากลับต้องยกเลิกแผนที่จะเข้าร่วมประชุมสุดยอดผู้นำ 2 งานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ช่วงปลายปี 2013 คือการประชุมสุดยอดผู้นำ APEC ณ เมืองบาห์ลี อินโดนีเซีย และการประชุมสุดยอดผู้นำ East Asia Summit ที่บรูไน (Keck, 4 October 2013) เพื่ออยู่ในกรงวอชิงตันระหว่างสภาวะรัฐบาลกลางขัดขวางบางส่วน (Nakamura, 20 November 2013) แต่เดิมวางแผนว่าจะเยือนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใน 4 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย บรูไน มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ต่อมา ประธานาธิบดียกเลิกแผนการเยือนมาเลเซีย และฟิลิปปินส์ซึ่งคือสองประเทศสุดท้าย ด้วยเกรงว่าเจ้าหน้าที่จะมีไม่พอ (Nakamura, 4 October 2013) ท้ายที่สุด ประธานาธิบดีโอบามายกเลิกแผนการเยือนอินโดนีเซีย

และบรูไนด้วย และส่งนายจอห์น เคอร์รี่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นตัวแทนเยือน ทั้ง 4 ประเทศตามแผนแทน (BBC News, 4 October 2013; Keck, 4 October 2013)

Gerry Mullany (2 October 2013) ผู้สื่อข่าวของสำนักข่าว The New York Times ระบุว่า เป็นครั้งที่ 3 แล้วที่ประธานาธิบดีโอบามาต้องเปลี่ยนแผนเยือนเอเชียด้วยเหตุผลจากเหตุการณ์ภายใน ก่อนหน้านั้นผู้นำสหรัฐฯ ต้องเลื่อนแผนการเยือนออสเตรเลียและอินโดนีเซียไปก่อนเพื่อผลักดันโครงการประกันสุขภาพในเดือนมีนาคม 2010 และเลื่อนแผนการเยือนอีกครั้งในเดือนมิถุนายน ปีเดียวกันเพราะวิกฤตน้ำมันบริษัท BP รั่วในอ่าวเม็กซิโก ในช่วงเวลาดังกล่าว จีนและรัสเซียต่างมุ่งขยายอิทธิพลในภูมิภาคผ่านการเยือนและการเข้าร่วมประชุมในกรอบความร่วมมือสำคัญ กล่าวคือ ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงของจีนเยือนอินโดนีเซีย มาเลเซีย และบรูไน ในขณะที่ประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูตินของรัสเซียก็จะเข้าร่วมการประชุม APEC (Nakamura, 4 October 2013)

นักวิเคราะห์หลายคนกล่าวว่า การที่ประธานาธิบดีโอบามายกเลิกการเยือนเอเชีย ในวาระต่าง ๆ นั้น เป็นการเสียโอกาสทั้ง ๆ ที่ประธานาธิบดีโอบามาแสดงความมุ่งมั่นตั้งใจมานานแล้วว่า จะเข้าร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำเหล่านี้ในทุกปี การยกเลิกการเยือนยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายหันหาเอเชีย (Nakamura, 4 October 2013) นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าว เริ่มมีการตั้งข้อสงสัยว่า นโยบายการหันหาเอเชียเป็นเพียงสัญญาปากเปล่าของรัฐบาล ในเดือนพฤศจิกายน 2013 นางซูซาน ไชซ์ ที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติ กล่าวสุนทรพจน์ที่มหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ซึ่งผู้สื่อข่าว มองว่าเป็นการตอบโต้ข้อสงสัยดังกล่าว เนื้อหาสำคัญของแถลงการณ์คือ สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นอันดับต้น และรองประธานาธิบดีไบเดนจะเดินทางเยือนเอเชียในเดือน ธันวาคม และประธานาธิบดีโอบามาจะเยือนเอเชียในเดือนเมษายน (Nakamura, 20 November 2013) เมื่อรองประธานาธิบดีไบเดนเยือนเอเชียตามกำหนดโดยเยือนญี่ปุ่นและจีน ในระหว่างเยือนญี่ปุ่น รองประธานาธิบดีไบเดนได้หารือเกี่ยวกับประเด็นเศรษฐกิจและความมั่นคง กล่าวว่า สหรัฐฯ นั้น “มีความกังวลอย่างมาก” (“deeply concerned”) เกี่ยวกับการที่จีนประกาศเขต ADIZ เหนือพื้นที่พิพาท และกล่าวโทษจีนว่าทำให้เกิดความตึงเครียดกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตาม รองประธานาธิบดีไบเดนไม่ได้เรียกร้องให้จีนถอนการประกาศเขต ADIZ เป็นไปได้ว่าตั้งใจสร้างความอึดใจให้กับพันธมิตรของสหรัฐฯ แต่ไม่ต้องการกดดันจีนมากเกินไปเพราะตัวเขาเองต้องเดินทางไปเยือนจีนต่อ (Nakamura, 3 December 2013)

ในปี 2014 มีสัญญาณถึงการแผ่ขยายอิทธิพลทางทหารของจีนในทะเลจีนใต้มากขึ้นเรื่อย ๆ จีนเริ่มโครงการสร้างเกาะเทียมในทะเลจีนใต้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เช่น บริเวณแนวปะการัง Fierly Cross, Subi, Johnson South, Mischief และแนวปะการังอื่น ๆ ในหมู่เกาะสแปรตลีย์ และในราวหนึ่งปีต่อมา เกาะเทียมบริเวณ Fierly Cross จากเดิมมีขนาดประมาณสองสนามฟุตบอลหรือ 2.64 เอเคอร์ได้ขยายเป็น 665 เอเคอร์ (ประมาณ 2.69 ตารางกิโลเมตร) และพื้นที่เกาะเทียมบน Mischief

Reef ที่ไม่เคยมีพื้นดินมาก่อนได้ขยายเป็น 1,400 เอเคอร์ (ประมาณ 5.67 ตารางกิโลเมตร) โดยรวมแล้ว จีนสร้างเกาะเทียมบนแนวปะการัง 7 แห่งในหมู่เกาะสแปรตลีย์ไปแล้วประมาณ 3,000 เอเคอร์ (ประมาณ 12.14 ตารางกิโลเมตร) ซึ่งไม่มีแนวโน้มจะหยุดเพียงเท่านี้ (Fabey, 2018, p. 228) ราวต้นเดือนเมษายน ปี 2014 Chuck Hagel รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เยือนจีน และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของจีนประกาศว่ากองทัพของจีนนั้น “ไม่มีทางถูกสกัดกั้นได้” (“can never be contained”) (Nakamura, 16 April 2014) นางสาวหัว ชุนหยิง (Hua Chunying) โฆษกกระทรวงการต่างประเทศจีนกล่าวกับสำนักข่าว BBC ในปี 2014 ว่าการปฏิบัติการต่าง ๆ ของจีนในทะเลจีนใต้นั้น “อยู่ในขอบเขตของอำนาจอธิปไตยของจีนทั้งสิ้นและล้วนเป็นสิ่งที่ชอบธรรม” (“entirely within China’s sovereignty and are totally justifiable”) (BBC News, 1 April 2015)

อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกัน นโยบายการหันหาเอเชียที่สูญเสียความเป็นอันหนึ่ง-อันเดียวกัน David Nakamura (16 April 2014) ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าว the Washington Post ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ประเมินสถานการณ์ในแง่ดีว่าการเยือนเอเชียในเดือนเมษายน ปี 2014 ซึ่งประกอบด้วย การเยือนญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ รวมไปถึงแผนการเยือนจีน เมียนมาร์ และออสเตรเลียในฤดูใบไม้ร่วงนั้น จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับนโยบายการหันหาเอเชียได้ แต่นโยบายนี้ได้สูญเสีย “พลังและความกระตือรือร้น” (“energy and enthusiasm”) ของตัวเองไปแล้วตั้งแต่รัฐมนตรีคลินตัน และนายโทมัส ฮี โดนิลอน ที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติ ลาออกจากตำแหน่งในต้นปี 2013 ส่วนผู้ที่มารับตำแหน่งต่อ ได้แก่ นายจอห์น เคอร์รี่ และนางซูซาน ไرش ได้ให้ความสำคัญกับความขัดแย้งในยูเครนและซีเรีย สัญญาสันติภาพในตะวันออกกลาง และโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านมากกว่า นอกจากนี้ ราวกลางเดือนเมษายน รายงานคณะกรรมการต่างประเทศของวุฒิสภาซึ่งวิพากษ์วิจารณ์ยุทธศาสตร์เอเชียสรุปว่า “ยุทธศาสตร์เอเชียของรัฐบาลได้ถูกคนในพื้นที่ที่มองว่าเป็นให้มีความสำคัญกับกำลังทหาร” รายงานยังพบด้วยว่ากระทรวงการต่างประเทศจัดสรรงบประมาณสำหรับภารกิจด้านการทูตให้กรมกองต่าง ๆ ของตนเองเพียงแต่น้อย (Nakamura, 16 April 2014)

Jeffrey Bader อดีตที่ปรึกษาด้านนโยบายต่อเอเชียของประธานาธิบดีโอบามา ซึ่งขณะนี้ทำงานกับสถาบันคลังสมองของเอกชนคือ the Brookings Institution กล่าวว่านโยบายการหันหาเอเชียที่สูญเสียทิศทางที่ชัดเจน รัฐบาลควรกำหนดยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน ไม่ว่าจะยุทธศาสตร์นั้นจะเป็นเรื่องของการสกัดกั้นจีน (“containing China”) การกระจายความเสี่ยงโดยการดำเนินนโยบายสองแบบที่ตรงข้ามกันกับจีน (“hedging against China”) หรือจะเป็นการเข้าร่วมและได้รับผลประโยชน์จากพื้นที่ที่มีความเป็นพลวัตมากที่สุดในโลก (“participating in and benefiting from the most dynamic area of the world”) Jeffrey Bader แสดงความคิดเห็นว่ารัฐบาลสหรัฐฯ

นำเสนอว่าเป็นการเข้าร่วมเพื่อให้ได้รับประโยชน์ แต่รัฐบาลอาจยังคงแสดงผลเพื่อให้ดำเนินการสกัดกั้นจีน (Nakamura, 16 April 2014)

การสร้างเกาะเทียมของจีนบนพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ทำให้ทั่วโลกตื่นตัว แม้ว่าประเทศอื่น ๆ รอบทะเลจีนใต้ที่อ้างสิทธิ์ครอบครองเกาะต่าง ๆ มีการสร้างและถมที่ดินเพื่อขยายขนาดเกาะเช่นเดียวกัน แต่ไม่มีประเทศใดที่สามารถขยายพื้นที่ได้กว้างใหญ่มหาศาลเท่าที่จีนทำได้ ประเทศอื่น ๆ อาจขยายพื้นที่รวมกันได้ประมาณ 20 เอเคอร์ (ประมาณ 0.08 ตารางกิโลเมตร) แต่จีนขยายพื้นที่ได้หลายพันเอเคอร์ (Fabey, 2018, p. 229) ในปี 2015 สถาบันคลังสมองของเอกชน Center for Strategic and International Studies เปิดเผยแพร่ภาพถ่ายจากดาวเทียมเปรียบเทียบความคืบหน้าของจีนในการสร้างเกาะเทียมบริเวณแนวปะการัง Mischief Reef ในทะเลจีนใต้เป็นที่สนใจของสื่อมวลชนอย่างมากจนมีการไปสัมภาษณ์ประธานาธิบดีโอบามาระหว่างการเยือนประเทศจาไมก้าในเดือนเมษายน¹ (BBC News, 1 April 2015) ประธานาธิบดีโอบามาซึ่งโดยปกติแล้วไม่ชอบให้มีการปะทะกันโดยตรงระหว่างสหรัฐฯ กับจีนยังกล่าวถึงประเด็นการสร้างเกาะเทียมของจีนว่าความคิดเห็นจากประเทศเล็ก ๆ ที่อ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้จะต้องได้รับการพิจารณา และกล่าวเพิ่มเติมว่า “เรื่องที่เรากังวลเกี่ยวกับจีนคือการที่จีนอาจไม่ได้ดำเนินการตามแนวปฏิบัติหรือกฎหมายระหว่างประเทศ และการที่จีนใช้ขนาดและกำลังของตนเองในการบังคับให้ประเทศต่าง ๆ ตกอยู่ในสถานะต่ำกว่า (...) เราคิดว่าเรื่องนี้สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการทางทูต แต่เพียงเพราะแค่ฟิลิปปินส์และเวียดนามไม่ได้มีขนาดใหญ่เท่าจีนนั้นไม่ได้หมายความว่าประเทศเหล่านี้จะถูกเบียดออกไปเฉย ๆ ” (BBC News, 1 April 2015; Fabey, 2018, p. 230) ซึ่งจีนได้ออกมาตอบโต้ถ้อยคำดังกล่าวในเชิงเสียดสีสหรัฐฯ ว่าทุกคนต่างทราบดีว่าฝ่ายใดกันแน่ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและกำลังมากที่สุดในโลก (Kuroyanagi, 31 July 2015)

พลเรือเอกแฮร์รี บี. แฮร์ริส จูเนียร์ (Admiral Harry B. Harris Jr.) ขณะดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการของทัพเรือภาคแปซิฟิกของสหรัฐฯ (Commander of the US Pacific Fleet) กล่าวที่สถาบันคลังสมองของรัฐบาลออสเตรเลีย Australian Strategic Policy Institute ณ กรุงแคนเบอร์รา โดยเปรียบเทียบการสร้างเกาะเทียมของจีนว่าเป็นการสร้าง “มหากำแพงทราย” หรือ “a Great Wall of Sand” และกล่าวด้วยว่า “เมื่อดูรูปแบบพฤติกรรมยั่วยุของจีนต่อประเทศเล็ก ๆ ที่อ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้แล้ว ... ไม่น่าประหลาดใจเลยที่ขอบเขตและความเร็วในการก่อสร้างเกาะเทียมได้ทำ

¹ การเยือนจาไมก้าของผู้นำสหรัฐฯ ครั้งนี้เป็นไปได้ว่าเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศแถบแคริบเบียน เพื่อตอบโต้การขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคดังกล่าวผ่านการให้ทุนโดยรัฐบาลจีนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน ท่าเรือ สนามกีฬา โรงเรียน โรงพยาบาล อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2012 (Archibold, 7 April 2012; Benen, 9 April 2015)

ให้เกิดการตั้งคำถามอย่างจริงจังเกี่ยวกับเจตนาของจีน ... จีนจะดำเนินการอย่างไรต่อไปนี่จะเป็นตัวชี้สำคัญว่าภูมิภาคนี้จะเดินหน้าไปสู่การเผชิญหน้าหรือความร่วมมือ” นับว่าเป็นแถลงการณ์ที่แข็งแกร่งที่สุดจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ (Fabey, 2018, pp. 231-232; U.S. Pacific Fleet, March 2015)

พลเรือเอกแฮร์รี บี. แฮร์ริส จูเนียร์ ยืนยันมาตลอดว่าจีนเพิ่มกิจกรรมทางทหาร (militarization) ผ่านการสร้างเทียมในทะเลจีนใต้ แม้ว่ารัฐบาลจีนจะพยายามยืนยันกับรัฐบาลสหรัฐฯ ว่าไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อพลเรือเอกแฮร์ริสกล่าวโจมตีจีนผ่านสาธารณะมากขึ้นทำให้เขาตกเป็นเป้าวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อจีนโดยนำเรื่องเชื้อสายญี่ปุ่นของเขามาโจมตี เมื่อได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการของกองบัญชาการทหารภาคแปซิฟิกของสหรัฐฯ (US Pacific Command) พลเรือเอกแฮร์ริสอนุมัติการปฏิบัติการเพื่อเสรีภาพในการเดินเรือ (a freedom of navigation operation หรือ FONOP) โดยการให้กองเรือสหรัฐฯ ลาดตระเวนผ่านพื้นที่พิพาทเพื่อยืนยันหลักการเสรีภาพในการเดินเรือและโต้แย้งข้ออ้างของจีนที่ว่า การครอบครองเกาะเทียมทำให้มีอธิปไตยเหนือดินแดนตรงจุดนั้น ๆ แล้วจะสามารถส่งห้ามเรือหรืออากาศยานของประเทศอื่น ๆ ไม่ให้เข้ามาบริเวณนั้นได้ (Fabey, 2018, pp. 233-234) ในปี 2016 Ash Carter รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมาเยี่ยมที่เรือปฏิบัติการและกล่าวว่าสหรัฐฯ จะประจำการในภูมิภาคต่อไป (Fabey, 2018, p. xii)

มีการตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ตอบโต้จีนในระดับที่ต่ำมาก รัฐบาลสหรัฐฯ เพิ่มการติดต่อสัมพันธ์ในระดับสูงของฝ่ายความมั่นคงและฝ่ายพลเรือนกับจีนเพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน ด้วยหวังว่าจะโน้มน้าวให้จีนปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่สามารถทำให้จีนหยุดสร้างเกาะเทียมหรือหยุดติดตั้งอุปกรณ์หรือระบบสำหรับปฏิบัติการทางทหารบนเกาะเทียมเหล่านั้นได้ (Fabey, 2018, p. 244) Andrew Shearer อดีตที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติออสเตรเลียปัจจุบันทำงานกับสถาบันคลังสมองของเอกชนในสหรัฐฯ Center for Strategic and International Studies กล่าวว่ามีการรายงานข่าวว่าแม้ฝ่ายความมั่นคงของสหรัฐฯ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่กระทรวงกลาโหมและเจ้าหน้าที่จากกองบัญชาการทหารภาคแปซิฟิกของสหรัฐฯ ไม่ไว้วางใจเจตนาของจีนและพยายามผลักดันระดับรัฐบาลสหรัฐฯ ในทำเนียบขาวให้มีมาตรการแข็งแกร่งกับจีนมากขึ้น แต่ทำเนียบขาวได้ปรามฝ่ายความมั่นคงไม่ให้ดำเนินการใด ๆ ที่เกินเลย ด้วยกลัวว่าจะทำให้สหรัฐฯ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากจีนในการแก้ไขปัญหาในระดับโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ Ned Price โฆษกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประจำทำเนียบขาว (White House national security council spokesman) กล่าวว่าประธานาธิบดีโอบามา ยกประเด็นความมั่นคงทางทะเลมาหารือกับประธานาธิบดีสี จิ้นผิงอยู่เสมอ ส่วนเจ้าหน้าที่ประจำทำเนียบขาวอีกรายกล่าวว่า “ผู้นำทั้งสองคนตระหนักถึงประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของการที่ทั้งสองฝ่ายไปด้วยกันได้ แต่ฝ่ายจีนแสดงออกว่าไม่ต้องการร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศมากเท่าไร

เราก็ต้องทำในสิ่งที่ต้องทำมากขึ้นเท่านั้น” (Sevastopulo, Dyer, & Mitchell, 12 July 2012) ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าสหรัฐฯ เตรียมพร้อมตอบโต้อย่างแข็งขันกรณีจีนแสดงพฤติกรรมก้าวร้าวกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่ก็ไม่ได้มีความชัดเจนใด ๆ

ส่วนหนึ่งของนโยบายการหันหาเอเชียหรือการปรับสมดุลเอเชียก็คือสหรัฐฯ ขยายความร่วมมือทางทหารกับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก นอกเหนือไปจากออสเตรเลียที่มีทหารเรือสหรัฐฯ ประจำการอยู่ที่เมืองดาร์วินตามที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วยังมีสิงคโปร์ เวียดนาม อินโดนีเซีย และอินเดีย (Larus & Hargis, 2017)

ปลายปี 2015 สหรัฐฯ กับสิงคโปร์ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือด้านกลาโหมเพิ่มเติม (Enhanced Defense Cooperation Agreement) เพื่อขยายความร่วมมือด้านการทหาร นโยบายยุทธศาสตร์ เทคโนโลยี รวมไปถึงความร่วมมือต่อต้านภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้ายและโจรสลัด หลังจากนั้นเป็นต้นมา สิงคโปร์อนุญาตให้กองทัพเรือสหรัฐฯ ปล่อยเครื่องบินสอดแนม (รุ่น P-8 Poseidon) จากลานบินของสิงคโปร์ทำให้สหรัฐฯ ได้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมทางการทหารของจีนในบริเวณทะเลจีนใต้ (Freedberg Jr., 6 June 2016) สหรัฐฯ และเวียดนามมีการหารือร่วมกันรายปีเกี่ยวกับความมั่นคงตั้งแต่ปี 2008 และในปี 2016 สหรัฐฯ ยกเลิกการสั่งห้ามขายอาวุธให้เวียดนาม สหรัฐฯ และมาเลเซียขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย การค้ามนุษย์ และการกระทำความผิดทางทะเล (maritime offences) (Larus & Hargis, 2017, p. 23) สหรัฐฯ ขยายความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงกับอินเดีย โดยในปี 2015 ทั้งสองฝ่ายได้ออกแถลงการณ์วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ร่วมสำหรับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดียซึ่งมีส่วนที่กล่าวถึงประเด็นในทะเลจีนใต้โดยทั้งสองฝ่ายเน้นย้ำความสำคัญของการรักษาความมั่นคงทางทะเล และเสรีภาพในการเดินเรือและการบินผ่าน รวมทั้งเรียกร้องให้ทุกฝ่ายละเว้นการใช้กำลังและแสวงหาการแก้ไขข้อพิพาทเรื่องเขตแดนทางบกและทางทะเลด้วยสันติวิธีที่สอดคล้องกับหลักการและกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับสากลรวมไปถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UN Convention on the Law of Sea: UNCLOS) (Office of the Press Secretary, The White House, 25 January 2015) นอกจากนี้ ในปี 2016 สหรัฐฯ กับอินเดียตกลงให้อีกฝ่ายสามารถใช้ฐานทัพของตนเพื่อเติมเสบียงและซ่อมบำรุง และอยู่ระหว่างเจรจาเพื่อร่วมกันผลิตยุทธโศปกรณ์ทันสมัยในอินเดีย (Larus & Hargis, 2017, p. 24)

นักวิชาการสหรัฐฯ บางคน เช่น Robert Sutter ได้แย้งว่านโยบายการหันหาเอเชียหรือการปรับสมดุลเอเชียไม่ใช่ยุทธศาสตร์สกัดกั้นจีน เพราะรัฐบาลโอบามาตระหนักว่ารูปแบบความสัมพันธ์เช่นในยุคสงครามเย็นไม่เป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ รัฐบาลโอบามากล่าวอย่างเปิดเผยว่าเป็นทางการว่าสหรัฐฯ ต้อนรับการผงาดขึ้นมาที่มีอำนาจของจีนอย่างสันติและชอบธรรม พร้อมกันนี้สหรัฐฯ อ้างว่าการที่จีนขึ้นมาที่มีอำนาจได้เช่นนั้นก็จะเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ด้วยเช่นกัน มุมมองทางบวกนี้สะท้อน

อยู่ในนโยบายสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาที่ให้ความสำคัญกับการ “congaement” กล่าวคือสหรัฐฯ สนับสนุนความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนให้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็กำลังทางทหารไว้ในภูมิภาคเพื่อยืนยันสถานะของสหรัฐฯ (Larus & Hargis, 2017, p. 24)

Jin Canrong (14 December 2016) แสดงความคิดเห็นว่านโยบายการหันหาเอเชียหรือการปรับสมดุลเอเซียนั้นเป็นความพยายามสกัดกั้นจีนซึ่งยังใช้วิธีคิดเชิงภูมิรัฐศาสตร์ของยุคสงครามเย็นเหมือนเดิม และเป็นนโยบายที่ล้มเหลว กล่าวคือ ไม่เพียงไม่สามารถสกัดกั้นการผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนเท่านั้น แต่ยังเพิ่มความไม่ไว้วางใจเชิงยุทธศาสตร์ที่จีนมีต่อสหรัฐฯ อีกด้วย กลยุทธ์หลายอย่างของยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ยังขัดแย้งกันเอง เช่น การขยายความสัมพันธ์กับประเทศที่รายล้อมและขัดแย้งกับจีนไปพร้อมกับการขยายความสัมพันธ์กับจีน ซึ่งสหรัฐฯ หวังว่า จะทำให้กลุ่มประเทศที่ขัดแย้งกับจีนฝ่ายหนึ่งสามารถต้านทานจีนได้ซึ่งเป็นวิธีการตอกลิ้ม หรือ “wedge-driving” แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นกลยุทธ์ที่มีผลในระยะสั้นเท่านั้น เห็นได้จากการที่เมื่อเริ่มสมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ฟิลิปปินส์ยุติความร่วมมือด้านความมั่นคงกับสหรัฐฯ ไทยและมาเลเซียหันไปเจริญความสัมพันธ์กับจีนมากขึ้นเพราะประเทศที่รายล้อมจีนนี้เห็นว่าการเข้าข้างฝ่ายสหรัฐฯ ที่ตั้งใจทำให้พวกตนทะเลาะกับจีนนั้นย่อมไม่เป็นผลดี จึงรักษาระยะห่างจากสหรัฐฯ และจากจีนในระดับที่เท่า ๆ กันแทน

นอกจากนี้ การเพิ่มกองกำลังของสหรัฐฯ ที่ประจำการอยู่ในแปซิฟิกยิ่งทำให้จีนรู้ตัวและมีเหตุผลให้เร่งพัฒนากองกำลังของตนเองให้ทันสมัยยิ่งขึ้น การผลักดันเครือข่ายความร่วมมือทางการค้าการลงทุนผ่าน TPP โดยไม่ให้จีนเข้าร่วมด้วย ทำให้จีนไปผลักดันเครือข่ายของตนเองเช่น ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership หรือ RCEP) ซึ่งกลุ่มประเทศ ASEAN เป็นผู้ริเริ่ม และเขตการค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก (Free Trade Area of the Asia-Pacific หรือ FTAAP) จีนยังริเริ่มโครงการเส้นทางสายไหมแห่งศตวรรษที่ 21 การก่อตั้งธนาคาร BRICS Development Bank และก่อตั้งธนาคาร Asian Infrastructure Investment Bank (Canrong, 14 December 2016)

จีนยังขยายอิทธิพลไปยังสถาบันระหว่างประเทศที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำอีกด้วย เช่น จีนผลักดันให้เงินหยวนสามารถเข้าสู่ตะกร้าสิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Rights หรือ SDR) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศโดยมีผลในปี 2016 ซึ่งจากเดิมมีเพียง 4 สกุลเงิน ได้แก่ ดอลลาร์สหรัฐฯ ยูโร เยน และปอนด์ เป็นครั้งแรกที่มีการเพิ่มสกุลเงินจากประเทศเศรษฐกิจเกิดใหม่เข้าไปใน SDR ซึ่ง SDR เป็นสกุลเงินสมมติเพื่อใช้เป็นเงินทุนสำรองระหว่างประเทศโดยมูลค่าคิดจากมูลค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของเงินในตะกร้า การที่สกุลเงินใด ๆ จะเข้า SDR ได้นั้น ประเทศเจ้าของสกุลเงินจะต้องมีมูลค่าการส่งออกมาก และเงินสกุลนั้นต้องมีการใช้และซื้อขายอย่างกว้างขวางนอกประเทศ (ศุภย์วิเคราะห์ที่เอ็มบี, 2558) การที่สกุลเงินหยวนของจีนได้เข้า SDR นั้นจะทำให้เงินหยวนมีความน่าดึงดูด

ในฐานะเงินสกุลสากล ภาคธุรกิจสามารถกระจายความเสี่ยงอัตราแลกเปลี่ยนโดยการหันมาใช้เงินหยวน แทนเงินสกุลอื่นที่มีความผันผวน นำไปสู่การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการเปิดกว้างของตลาดทุนมากขึ้น (สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองกวางโจว, 16 ตุลาคม 2559) จีนแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงให้ประจำอยู่ที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จีนจ่ายค่าธรรมเนียมสมาชิกองค์การสหประชาชาติมากขึ้น ในปี 2000 จีนจ่ายเป็นจำนวนเงิน 12 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$12 million) ซึ่งคิดเป็น 1% ของเงินสมทบจากสมาชิกทั้งหมด แต่ในปี 2019 จีนจ่ายมากถึง 367.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$367.9 million) ซึ่งคิดเป็น 12% ของเงินสมทบจากสมาชิกทั้งหมด ทำให้จีนเป็นประเทศที่สนับสนุนทางการเงินแก่องค์การสหประชาชาติมากเป็นอันดับที่ 2 รองจากสหรัฐฯ (China Power Project, 2020) และในปี 2020 จีนจ่ายเป็นเงินจำนวน 336 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$336 million) (Xinhua, 6 May 2020)

อย่างไรก็ตาม Melinda Liu (7 September 2016) มีความคิดเห็นแตกต่างออกไป ถึงแม้ว่านโยบายการปรับสมดุลเอเชียของประธานาธิบดีโอบามาถูกวิพากษ์วิจารณ์ในสหรัฐฯ แต่นโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จมากพอที่จะสร้างความกังวลให้ฝ่ายจีนอย่างมาก การเพิ่มการมีส่วนร่วมของสหรัฐฯ กับภูมิภาคทำให้พันธมิตรของสหรัฐฯ กับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคกล้าต้านทานอิทธิพลของจีนโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นทะเลจีนใต้ จีนก็มีท่าทีอ่อนลงมากกว่าที่หลายฝ่ายคาดการณ์และตอบโต้อย่างระมัดระวังหลังจากศาลประจำอนุญาโตตุลาการ (Permanent Court of Arbitration หรือ PCA) ได้มีคำพิพากษาในวันที่ 12 กรกฎาคม 2016 ต่อกรณีพิพาททะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ ศาลตัดสินว่าการอ้างสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ของจีนนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายหรือทางประวัติศาสตร์ (Firestein, 19 August 2016) นายหวัง อี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเรียกคำพิพากษาดังกล่าวว่าเป็น “การเล่นตลกทางการเมืองภายใต้ข้ออ้างของกฎหมาย” (“a political farce made under the pretext of law”) (Liu, M., 7 September 2016) แต่จีนไม่ได้ประกาศเขต ADIZ เหนือทะเลจีนใต้ ไม่ได้สร้างเกาะเทียมบนแนวปะการัง Scarborough Shoal ไม่ได้กันหรือขับไล่เรือรบของฟิลิปปินส์ออกจากแนวปะการัง Second Thomas Shoal ซึ่งเป็นพื้นที่พิพาทระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ จีนไม่ได้คว่ำบาตรฟิลิปปินส์ ไม่ได้ถอนตัวจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ไม่ได้เพิ่มกิจกรรมทางทหารบนเกาะเทียมรอบนอกของหมู่เกาะสแปรตลีย์ นอกจากนี้ กองเซ็นเซอร์ของจีนยังลบข้อความปลุกระดมของกลุ่มชาตินิยมหัวรุนแรงในอินเทอร์เน็ต จึงไม่มีการประท้วงหน้าสถานทูตฟิลิปปินส์ในจีน ซึ่งแตกต่างจากสมัยจีนพิพาทกับญี่ปุ่นกรณีเกาะเตียวหยู/เซ็งกาคุในปี 2012 ซึ่งทางการจีนไม่ได้ขัดขวางหรือพยายามทำให้กระแสต่อต้านญี่ปุ่นในโลกไซเบอร์สงบลง จีนมองว่าทะเลจีนใต้เป็นของจีนอยู่แล้วโดยไม่มีเงื่อนไข แต่คำพิพากษาดังกล่าวมีผลกระทบต่อชื่อเสียง ความภาคภูมิใจของชาติจีน และการสร้างเรื่องเล่าของนโยบายของจีนมากกว่า อีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้จีนตอบโต้คำพิพากษาอย่างระมัดระวังคือการที่จีนกำลังจะเป็นเจ้าภาพ

การประชุมกลุ่ม G-20 ในเดือนกันยายน ปี 2016 (Pham, 2016) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีความตึงเครียดระหว่างสหรัฐฯ กับจีนเนื่องมาจากประเด็นทะเลจีนใต้ซึ่งจีนพิพาทกับฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นพันธมิตรยาวนานของสหรัฐฯ และประเด็นการทดลองยิงขีปนาวุธของเกาหลีเหนือซึ่งเพิ่มความตึงเครียดระหว่างจีนกับเกาหลีใต้ซึ่งเป็นอีกหนึ่งพันธมิตรสำคัญของสหรัฐฯ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม จีนกับสหรัฐฯ เตรียมการลดความตึงเครียดระหว่างกัน หนึ่งในวิธีดังกล่าวคือความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยจีนกับสหรัฐฯ เตรียมจะประกาศในการประชุมกลุ่ม G-20 ว่าทั้งสองประเทศเตรียมให้สัตยาบันความตกลงปารีสเพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกันในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อย่างเป็นรูปธรรม (Liu, M., 7 September 2016) นอกจากนี้ หนึ่งวันก่อนเริ่มการประชุมกลุ่ม G-20 อดีตนักการทูตและผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ Fu Ying เผยแพร่บทความลง Bloomberg แสดงความคิดเห็นว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทะเลจีนใต้จะเห็นประโยชน์จากการจัดการเรื่องดังกล่าวผ่านการปรึกษาหารืออย่างฉันทมิตรมากกว่าวิธีการเผชิญหน้ากัน ซึ่งหลายฝ่ายที่ติดตามสถานการณ์ในจีนมองว่าเป็นสารที่ใช้น้ำเสียงโอนอ่อนและประนีประนอมมากขึ้น (“more conciliatory in tone”) (Liu, M., 7 September 2016)

ในช่วงครึ่งปีสุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีโอบามายังคงเดินสายเยือนและขยายความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เช่น ในเดือนกรกฎาคม ปี 2016 สหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ตกลงกันติดตั้งระบบป้องกันขีปนาวุธ U.S. Terminal High Altitude Area Defense System (THAAD) เพื่อตอบโต้การทดลองยิงขีปนาวุธของเกาหลีเหนือ ในเดือนกันยายน ปี 2016 ประธานาธิบดีโอบามาเยือนลาวซึ่งเป็นเจ้าภาพงานประชุมสุดยอดผู้นำ ASEAN นอกเหนือจากการสร้างประวัติศาสตร์ในฐานะประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนแรกที่เยือนลาวแล้ว ประธานาธิบดีโอบามายังประกาศให้เงินสนับสนุนจำนวน 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (\$90 million) เพื่อเก็บกู้ระเบิดที่ยังหลงเหลือจากสงครามเวียดนาม ซึ่งครั้งนั้นกองทัพสหรัฐฯ เคยทิ้งระเบิดทางภาคเหนือของลาวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการต่อต้านคอมมิวนิสต์ การเยือนลาวครั้งนี้ยังเปิดโอกาสให้สหรัฐฯ กระชับความสัมพันธ์กับลาวเพื่อถ่วงดุลอำนาจของจีนซึ่งมีความใกล้ชิดกับลาวในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา (พีพีทีวี ออนไลน์, 6 กันยายน 2559; Liu, M., 7 September 2016) นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังส่งเครื่องบินและเรือรบไปประจำการเพิ่มเติมที่ฟิลิปปินส์ และเพิ่มทหารประจำการที่เกาะกวม กระทบวงกลาโหมสหรัฐฯ ยังยืนยันแผนที่จะวางกำลังทางเรือและทางอากาศ 60% ของทั้งหมดไว้ประจำการที่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกภายในปี 2020 พลเรือเอกแฮร์รี บี. แฮร์ริส จูเนียร์ แสดงความคิดเห็นว่าแนวคิดการปรับสมดุลเอเชีย นั้นได้ฝังรากในภูมิภาคแล้ว และจีนต้องรับผิดชอบตนเองในการไม่คุกคาม ไม่กลั่นแกล้ง และไม่ใช้กำลังบีบบังคับประเทศที่เล็กกว่า เพื่อไม่ให้ตนเองเสี่ยงถูกโดดเดี่ยวจากประชาคมระหว่างประเทศ (Liu, M., 7 September 2016)

อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ว่าจีนจะเลือกรอโดยหวังผลเชิงยุทธศาสตร์ (strategic patience) เมื่อศาลประจำอนุญาโตตุลาการมีคำพิพากษากรณีพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์กับจีน ตอนนั้นจีนได้ประโยชน์จากการสร้างเกาะเทียมและสิ่งอำนวยความสะดวกมากมายในพื้นที่พิพาทไประดับหนึ่งแล้ว การที่จีนไม่ได้ตอบโต้ใด ๆ มากเป็นเพราะไม่ต้องการให้สหรัฐฯ หรือพันธมิตรของสหรัฐฯ ตอบโต้กลับ จากนั้นจึงหาจังหวะขยายผลจากประโยชน์ที่ได้มาแล้ว (Pham, 12 August 2016) จากสายตาของผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ ต่อจีนนับตั้งแต่ Henry Kissinger จนถึง Tom Donilon ที่ปรึกษาความมั่นคงแห่งชาติของประธานาธิบดีโอบามาสมัยแรก ต่างสรุปว่ายุทธศาสตร์ของจีนนั้นเป็นการมุ่งผลประโยชน์แห่งชาติเหนือชุดคุณค่าระหว่างประเทศหรือชุดคุณค่าทางศาสนา ทั้งในยามสันติและยามสงคราม จีนจึงมีภูมิทัศน์ต้านต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ การทำสงครามสำหรับนักยุทธศาสตร์ของจีนเป็นเรื่องของจิตวิทยาและการเมืองเป็นหลัก การที่คู่ต่อสู้คิดอย่างไรอาจสำคัญมากกว่าข้อเท็จจริงว่าเรื่องนั้น ๆ เป็นเช่นไร การวางภาพลักษณ์ให้ตนเองน่าเกรงขามทำให้คู่ต่อสู้ไม่กล้าลงมือ การใส่ไฟให้คู่ต่อสู้สู้กันเองแล้วพากันไปเองยังดีกว่าพาตนเองเข้าไปเสี่ยงสู้กับคู่ต่อสู้ในสมรภูมิ นอกจากนี้จีนไม่เน้นชัยชนะที่ได้มาจากการเร่งปราบให้ราบคาบในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่เป็นการสั่งสมประโยชน์และอำนาจในระยะยาว (Allison, 2018, pp. 147-149)

หากต้องคาดการณ์ว่าจีนจะดำเนินการอย่างไรกับประเด็นความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ นั้นเป็นไปได้ว่าจีนจะใจเย็น มองการณ์ไกล และจะคอยสะสมและสร้างความได้เปรียบในภูมิภาค จีนคิดว่าอิทธิพลของตนเองอยู่ยืนยาวนานกว่าของสหรัฐฯ เพราะสหรัฐฯ จะหันกลับไปหาประเด็นความขัดแย้งในตะวันออกกลาง กลับไปหาประเด็นภัยคุกคามจากรัสเซียในยุโรป หรือกลับไปหาปัญหาภายในประเทศเอง ระหว่างนี้ จีนจะสร้างเครือข่ายกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยเครื่องมือทางการทูตและทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศเหล่านี้ต้องพึ่งพาจีน ทำให้จีนมีอิทธิพลซึ่งจะลดความสัมพันธ์ของประเทศเหล่านี้กับสหรัฐฯ ด้วยโดยปริยาย จีนอาจตอกลิ้มให้ประเทศเหล่านี้ขัดแย้งกันเองเพื่อลดโอกาสที่จะรวมกลุ่มกันกลับมาคานอำนาจกับจีน ถ้าไม่มีทางอื่นจริง ๆ จีนก็จะใช้กำลังทางทหารอย่างจำกัดเพื่อเป็นการสั่งสอน (Allison, 2018, p. 152) ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้จึงเป็นประเด็นที่ต้องจับตามองต่อไป ไม่ใช่แค่เพียงการกระทำของสหรัฐฯ เท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกระทำที่ละเล็กที่ละน้อยของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคด้วยที่จะเป็นปัจจัยกำหนดทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจที่ทรงอิทธิพลที่สุดในโลก

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิง มีการขยายความร่วมมือระหว่างกันจากสมัยประธานาธิบดีหู จิ้นเทา เช่น ความร่วมมือในประเด็นนิวเคลียร์ของอิหร่านและการสร้างความมั่นคงภาคพลเรือน ความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผ่านเครือข่ายระหว่างรัฐ

และเอกชน ซึ่งนอกจากจะให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาทางเทคโนโลยีเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ แล้วยังมีการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับผู้กำหนดนโยบาย เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจสีเขียวและระดับนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย นอกจากนี้ ประกอบกับเงินภายใต้ ผู้นำคนใหม่มีความมุ่งมั่นตั้งใจพาจีนก้าวขึ้นสู่ความยิ่งใหญ่ และพร้อมทำทลายตนเองในการผูกพัน เข้ากับกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติระหว่างประเทศอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ส่งผลให้ความตกลงหลายด้าน ที่จีนเคยไม่พร้อมให้คำมั่นก็สามารถบรรลุได้ในสมัยนี้ เช่น การปรับปรุงมาตรการควบคุมค่าเงินและการบังคับจ่ายอินเทอร์เน็ต ความตกลงเกี่ยวกับความมั่นคงทางไซเบอร์ การตั้งเป้าหมายในการลด การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อย่างชัดเจนและการวางแผนดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ การเมืองและความมั่นคงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทะเลจีนใต้ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนก็เริ่มตึงเครียด สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายปรับสมดุลเอเชีย ที่ประกอบด้วยกลยุทธ์ด้านเศรษฐกิจผ่านการสร้างกรอบความร่วมมือทางการค้าและการลงทุนที่ไม่มีจีน ด้านการทูตผ่านการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับประเทศและสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และด้านความมั่นคงผ่านการเพิ่มกองกำลังของสหรัฐฯ ที่ประจำการในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และเพิ่มความร่วมมือทางทหารกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค ในขณะที่เดียวกัน จีนพัฒนาศักยภาพทางกองทัพและเพิ่มกิจกรรมทางทหารเข้าไปในทะเลจีนใต้ รวมทั้งการสร้างเกาะเทียมและสิ่งอำนวยความสะดวกทางทหารพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ แม้ว่า ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นสิ่งที่จีนทำไม่ถูกต้อง ศาลประจำอนุญาโตตุลาการตัดสินกรณี พิพาททะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ว่าการอ้างสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ของจีนนั้นไม่มีฐาน ทางกฎหมายหรือทางประวัติศาสตร์ และสหรัฐฯ ยืนยันหลักการว่าแม้จีนจะครอบครองเกาะเทียมต่าง ๆ ในพื้นที่พิพาทไม่ได้ทำให้จีนมีอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่เหล่านั้น และไม่ได้ทำให้เสรีภาพในการ เติบโตและการบินผ่านหายไป แต่จีนก็ไม่ยุติกิจกรรมทางทหารใดในทะเลจีนใต้ และสหรัฐฯ เลือกที่จะ ไม่ตอบโต้จีนโดยการใช้กำลังใด ๆ เพราะให้ความสำคัญกับจีนในฐานะหุ้นส่วนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหา ระดับโลก เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเด็นการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ การเมืองและความมั่นคงในทะเลจีนใต้จึงจบอย่างคลุมเครือเมื่อหมดสมัยการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีโอบามา

4.5 การผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนกับสังคมระหว่างประเทศ

แวดวงนักวิชาการสำนักอังกฤษไม่มีใครสรุปว่าจีนยังคงเป็นฝ่ายปฏิบัติต่อต้านโลก ตะวันตก และหลายคนตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับสังคมระหว่างประเทศใน ทางบวก เช่น จีนบูรณาการตนเองเข้ากับเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด จีนเข้ามาใช้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ จีนถือว่าเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบ

และจีนมีแนวโน้มเข้าข้างสหรัฐฯ ในประเด็นที่ได้ประโยชน์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการสำนักอังกฤษหลายคนแสดงความกังวลว่าการผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนอาจสร้างความท้าทายต่อโลกตะวันตกในอนาคต โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าความฝันของการเป็นมหาอำนาจของจีนจะดำเนินการไปอย่างไรในโครงสร้างสังคมระหว่างประเทศที่โลกตะวันตกยังคงเป็นผู้นำและจีนไม่ได้มีส่วนร่วมสร้างขึ้นมา (Zhang, 2011, p. 782)

Ian Clark เขียนบทความชื่อ International Society and China: The Power of Norms and the Norms of Power ซึ่งตีพิมพ์ในปี 2014 เพื่อสำรวจตำแหน่งแห่งที่ของการผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนในสังคมระหว่างประเทศในมิติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ (power) ความชอบธรรม (legitimacy) และความรับผิดชอบ (responsibility) ในประเด็นการผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนนั้น มีคำถามว่าเป็นเรื่องของอำนาจของคุณค่า (power of norms) หรือเป็นเรื่องของคุณค่าที่ว่าด้วยการใช้อำนาจ (norms of power)

หากเป็นกรณีอำนาจของคุณค่า หมายความว่า คุณค่ามีพลังในการกำกับพฤติกรรมของรัฐ และความรับผิดชอบก็เป็นคุณค่าสากลที่ใช้ตัดสินว่าสมาชิกใดสร้างประโยชน์ให้กับสังคมระหว่างประเทศ จีนก็จะถูกสังคมระหว่างประเทศประเมินว่าจีนสมทานคุณค่าเกี่ยวกับความรับผิดชอบหรือไม่ นอกจากนี้ สังคมระหว่างประเทศก็อาจเป็นข้อจำกัดต่ออำนาจของจีนหรือเป็นอุปสรรคต่อจีนในการแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองเนื่องจากชุดคุณค่าถูกสถาปนาไว้อย่างเข้มแข็งแล้ว เช่น Zhang (2011) ซึ่งตั้งข้อสังเกตว่าโลกตะวันตกยังเป็นผู้กำหนด ผู้ควบคุม และผู้ตัดสินเกี่ยวกับมาตรฐานของอารยธรรม และ John Ikenberry (2012) ซึ่งแยกคุณค่ากับอำนาจออกจากกัน และมั่นใจว่าชุดคุณค่าจะยังคงอยู่แม้ว่าอำนาจจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก

หากเป็นกรณีคุณค่าว่าด้วยการใช้อำนาจ หมายความว่าที่ผ่านมารัฐสายเสรีนิยมซึ่งมีอำนาจมากกว่ามาตลอดเป็นผู้มีความสามารถในการกำหนดหรือชี้แนะว่าอะไรควรเป็นคุณค่า (normative content) ของสังคมระหว่างประเทศ และยิ่งประดิษฐ์วาทกรรมว่าด้วยความรับผิดชอบขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองซึ่งทำให้จีนเสียประโยชน์ เมื่อรัฐที่ถือสิทธิ์ในการกำหนดคุณค่าของสังคมระหว่างประเทศเสื่อมอิทธิพลลงไป ชุดคุณค่าเหล่านี้ควรต้องถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องและสะท้อนตามสัดส่วนของการเพิ่มขึ้นของอำนาจเชิงวัตถุของจีนเหมือนในสมัยที่ชุดคุณค่าเหล่านี้ก่อร่างสร้างขึ้นมาช่วงที่ชาติตะวันตกซึ่งนิยมระบอบเสรีนิยมกำลังเรืองอำนาจ ดังเช่นการตั้งข้อสังเกตของ Amitav Acharya (2017) มองว่าคุณค่าเสรีนิยมในระเบียบระหว่างประเทศดังที่เป็นอยู่จะค่อย ๆ สลายไปซึ่งเป็นผลลัพธ์ตามธรรมชาติเมื่อศูนย์กลางอำนาจเปลี่ยนไป รัฐที่ผงาดขึ้นมาใหม่จะเข้ามาแทนที่รัฐที่เคยครองอิทธิพลโดยไม่จำเป็นต้องสืบสานชุดคุณค่าของรัฐเดิมก็ได้ นอกจากนี้ นักวิเคราะห์บางส่วนตั้งข้อสังเกตว่าการที่จีนมีอำนาจเชิงวัตถุมากขึ้น

ทำให้จีนเปลี่ยนจากผู้ปฏิบัติตามชุดคุณค่าที่กำหนดไว้ (norm taker) มาเป็นผู้กำหนดชุดคุณค่าเสียเอง (norm maker)

อย่างไรก็ตาม การผงาดขึ้นมาอำนาจของจีนนั้นเป็นภาวะแห่งความย้อนแย้ง (paradox) เนื่องจากการที่จีนจะไปแสดงอิทธิพลหรือมีส่วนในการกำหนดชุดคุณค่าของสังคมระหว่างประเทศได้นั้น (norm maker) จีนต้องเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชุดคุณค่าที่มีอยู่เสียก่อน (norm taker) แต่จีนจะกลืนเข้าไปเป็นเนื้อเดียวกันกับโครงสร้างเชิงคุณค่าของสังคมระหว่างประเทศซึ่งจีนไม่เคยร่วมสร้างด้วยได้อย่างไร จุดยืนของจีนในสังคมระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นมีความกำกวม (ambiguity) มาตลอด กล่าวคือ “จีนไม่ได้อยู่ในวงโดยสมบูรณ์ แต่ก็ไม่เคยอยู่นอกวงอย่างสิ้นเชิงเช่นเดียวกัน” (Yongjin Zhang, 1998, as cited in Clark, 2014, p. 318)

สมาชิกภาพของจีนในสังคมระหว่างประเทศแบ่งออกเป็น 2 ส่วน (dual membership) คือ การเป็นรัฐอิสระและเป็นสมาชิกทั่วไปของสังคมระหว่างประเทศ กับการเป็นรัฐมหาอำนาจและเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมมหาอำนาจ (Clark, 2014, p. 330)

จีนเป็นรัฐอิสระตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1940s แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกเต็มตัวเพราะปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ และถูกจัดเป็นรัฐปฏิวัติต่อต้านโลกตะวันตก เมื่อจีนได้กลายเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ จึงเข้ากระบวนการปรับความสัมพันธ์กับโลกตะวันตกในเข้าสู่สภาวะปกติในช่วงทศวรรษที่ 1970s ต่อมาภายหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมาคือยุคที่คุณค่าประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเฟื่องฟู จีนก็ถูกมองว่าไม่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศอย่างเต็มตัวเพราะจีนไม่ได้สมทานคุณค่าข้างต้น ซึ่งก็มีคำถามว่าการที่ตั้งเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานของอารยธรรมเพิ่มโดยรวมคุณค่าด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปด้วยนั้น เกิดขึ้นได้เพราะประชาคมโลกเกิดฉันทามติในเรื่องดังกล่าว หรือเป็นเพราะผลที่ตามมาจากการที่ฝ่ายโลกเสรีนิยมชนะสงครามเย็น (Clark, 2014, p. 330)

คำถามที่ว่าจีนเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมมหาอำนาจหรือไม่นั้นทำให้จีนถูกทำให้เป็นอันดับที่สอง (second-level alienation) ไม่เพียงจีนต้องตอบคำถามว่าตนเองเป็นสมาชิกสังคมระหว่างประเทศหรือไม่เท่านั้น แต่ยังต้องตอบคำถามด้วยว่าจีนเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศมหาอำนาจหรือไม่อีกด้วย จีนมีศักยภาพที่จะครองสถานะมหาอำนาจ ทั้งยังได้รับที่นั่งสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แต่จีนไม่ได้รับการยอมรับในทางการทูต (general diplomatic recognition) เป็นเวลาหลายปี การจัดประเภทลักษณะนี้เหมือนจะเกิดเพราะความไม่ลงรอยกันระหว่างชุดคุณค่าที่สังคมระหว่างประเทศยึดถือกับชุดคุณค่าที่จีนยึดถือ (Clark, 2014, p. 331)

Ian Clark (2014, pp. 331-332) ระบุเพิ่มเติมว่ามีหลักฐานมากมายที่ระบุว่าจีนผงาดขึ้นมาอำนาจภายในระเบียบโลกที่เป็นอยู่มากกว่าเป็นการท้าทายโดยตรงด้วยเหตุผล 4 ประการ คือ (1) จีนยังไม่เจอข้อสรุปที่แน่นอนว่าตนเองต้องการอะไรหรือชอบอะไร (2) ในช่วงหลังมานี้ จีนถูก

ปฏิบัติเหมือนเป็นคนนอก จีนจึงถูกกดดันให้ปฏิบัติตามชุดคุณค่าที่มีอยู่ (conform) ซึ่งลดโอกาสที่จีนจะเป็นผู้เปลี่ยนแปลงหรือพลิกโฉมคุณค่าให้เป็นอย่างอื่น (3) ตามประวัติศาสตร์แล้ว จีนหลีกเลี่ยงที่จะโฆษณาประชาสัมพันธ์ระบบคุณค่าของตนเองให้ต่างชาติรู้ จีนต้องการให้ผู้อื่นมาเรียนรู้จีนเอง และ (4) จีนให้ความสำคัญกับการพัฒนาภายในประเทศ

การที่จีนจะมีอิทธิพลต่อชุดคุณค่าระหว่างประเทศได้นั้น จีนต้องแก้ปัญหาความกำกวมของสมาชิกภาพของตนเองซึ่งเกิดใน 2 ระดับคือ การเป็นสมาชิกทั่วไปในสังคมนระหว่างประเทศ และการเป็นสมาชิกของสมาคมประเทศมหาอำนาจ แต่ปัญหาของจีนในตอนนี้นั้นเหมือนจะอยู่ที่ประเด็นที่ 2 มากกว่า เห็นได้จากการที่มีข้อถกเถียงว่าจีนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความรับผิดชอบ (responsible stakeholder) หรือเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความรับผิดชอบ (responsible great power) หรือไม่ ซึ่งกลายเป็นว่าจีนต้องถูกทดสอบสมาชิกภาพตลอดเวลา และตั้งคำถามได้ว่าหลักการความรับผิดชอบต่อคุณค่าที่ว่าด้วยการใช้อำนาจซึ่งประเทศอื่นกำหนดความรับผิดชอบต่อจีนปฏิบัติตามเพียงฉาบฉวย แต่เบื้องหลังมีเจตนาใช้เป็นเครื่องมือสกัดกั้นอิทธิพลของจีนโดยการกำหนดบททดสอบฝ่ายเดียวในแบบที่จีนไม่มีวันสอบผ่าน ทั้งนี้ ความรับผิดชอบก็อาจเป็นอำนาจของคุณค่า โดยความรับผิดชอบต่อคุณค่าเชิงสังคมในตัวเองอย่างแท้จริงและเป็นคุณสมบัติอันพึงประสงค์ที่สังคมนระหว่างประเทศคาดหวังให้ประเทศมหาอำนาจปฏิบัติ ไม่ต่างจากการได้รับการยอมรับ (recognition) การระมัดระวัง (caution) และการยับยั้งชั่งใจตนเอง (self-restraint) ซึ่งเป็นบทบาทที่สังคมนระหว่างประเทศคาดหวังให้จีนต้องเรียนรู้ แต่ไม่ว่าอย่างไร ภาวะอ่อนแอก็ยังคงอยู่ ยิ่งจีนประสบความสำเร็จในการพิสูจน์ตนเองว่ามีความรับผิดชอบต่อเพื่อให้ได้รับการยอมรับ ก็เท่ากับจีนผลิตซ้ำโครงสร้างทางสังคมเดิมในสังคมนระหว่างประเทศ และยิ่งยากสำหรับจีนที่จะเป็นผู้เปลี่ยนแปลงชุดคุณค่าให้เป็นอย่างอื่น (Clark, 2014, pp. 333-334)

Qin Yaqing (2010, as cited in Clark, 2014, pp. 336-337) เสนอให้ทำความเข้าใจสังคมนระหว่างประเทศในฐานะกระบวนการของความสัมพันธ์ที่สร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างซับซ้อนและไม่หยุดนิ่ง (“process of complicated inter-subjective relations in motions”) ซึ่งหมายถึงสังคมนระหว่างประเทศและสมาชิกต่าง ๆ ในสังคมนล้วนมีส่วนในการก่อร่างสร้างตนเองอยู่ตลอดเวลาและดำเนินไปเรื่อย ๆ (“perpetual co-constitution”) ไม่ใช่ว่าตัวแสดงต่าง ๆ มีความนิ่งไม่เปลี่ยนแปลง (static) ที่คอยไล่ตามสถาบันต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะตัวแสดงต่างมีการเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ของตนเองอย่างต่อเนื่อง ในมุมมองนี้ จีนจะไม่ถูกตรึงไว้ในภาวะอ่อนแอตลอดเวลา แต่จีน ประเทศอื่น ๆ และสังคมนระหว่างประเทศในภาพรวมล้วนมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น คำถามจึงควรเป็น “ชุดคุณค่าใดบ้างที่สามารถถูกปลูกฝังเข้าไปหรือถูกผลิตซ้ำให้มากขึ้นในสังคมนระหว่างประเทศตามคำริของจีนที่ผ่านกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมไปมากแล้ว”

สรุปได้ว่า สังคมระหว่างประเทศคือสังคมที่ชุดคุณค่าพื้นฐานต่าง ๆ ไม่ได้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน แต่มีพื้นที่ให้ชุดคุณค่าที่แตกต่างกันได้ทำหายกันเอง ไม่มีรัฐทรงอำนาจใดหรือกลุ่มรัฐใดที่มีความสามารถในการบังคับใช้คุณค่าที่ตนเองโปรดปรานในสังคมระหว่างประเทศได้ทุกประการ และในพื้นที่ที่ชุดคุณค่าต่าง ๆ ทำหายกันเองนั้น ตัวแสดงทรงอำนาจทุกตัวแสดงต้องแสวงหาหนทางสร้างความเคารพและความชอบธรรมให้ได้ แต่ระดับที่แต่ละตัวแสดงต้องการอาจไม่เท่ากัน และตัวแสดงเหล่านี้ไม่สามารถข่มขู่หรือชี้หน้าความเคารพหรือความชอบธรรมได้เองตามใจชอบ ความไร้ระเบียบหรือความไม่แน่นอนนี้เน้นย้ำถึงคุณลักษณะพหุนิยม (pluralistic) ของสังคมระหว่างประเทศ และทำให้ประเด็นเรื่องความชอบธรรมในทางปฏิบัติมีความสำคัญอย่างมาก ในบางช่วงเวลา สังคมระหว่างประเทศบรรลุฉันทามติมากพอที่จะเชิดชุดคุณค่าบางประการที่ได้รับความชอบธรรมในขณะนั้น แต่ก็ยังเป็นจุดสมดุลที่ไม่เสถียร บางครั้งชุดคุณค่าที่สังคมระหว่างประเทศเชิดชูขึ้นมาเป็นฉันทามติร่วมของสมาชิกส่วนใหญ่ และบางครั้งเป็นสิ่งที่สังคมระหว่างประเทศตอบสนองต่อตัวแสดงที่มีบทบาทมาก ๆ นอกจากนี้ การดำรงสถานะของชุดคุณค่านั้นยังได้รับการสนับสนุนจากการกระจายอำนาจเชิงวัตถุอีกด้วย (Clark, 2014, p. 337)

Andrew Hurrell (2007, pp. 213-214) ตั้งข้อสังเกตว่าแม้แต่ในบริบทของการปฏิรูปเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีในเศรษฐกิจโลกแบบตลาดเสรีด้วยตนเองก็ยังมีความขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยกันในเชิงผลประโยชน์และเชิงคุณค่าเช่นกัน ปรากฏอยู่ในรูปของคำถามว่าใครจะได้ประโยชน์อะไรเป็นจำนวนเท่าใด ใครจะเป็นผู้ตั้งกฎของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ชุดคุณค่าของใครที่จะได้ผนวกอยู่ในระบบ เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐที่ปฏิรูปให้มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและบูรณาการตัวเองเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกจะไม่สมทานระเบียบโลกเสรีในด้านอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะรัฐขนาดใหญ่ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน เช่น จีน หรืออินเดีย มักจะรักษาความสมดุลระหว่างการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับการรักษาความมั่นคงและความเป็นอิสระของรัฐ (autonomy) เพื่อเสริมสร้างอิทธิพลหรือความเป็นใหญ่ในภูมิภาค เนื่องจากต้องการได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญและความชอบธรรมในระบบ กล่าวได้ว่า ลัทธิชาตินิยม (nationalism) และการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (economic liberalization) สามารถดำรงอยู่ด้วยกันนอกจากนี้ การที่รัฐเรียกร้องให้ได้รับการยอมรับในฐานะประเทศมหาอำนาจที่มีความชอบธรรมและเป็นตัวแทนของชุดคุณค่าที่แตกต่างออกไปก็เป็นลักษณะที่พบได้ทั่วไปในรัฐที่ผงาดขึ้นมาใหม่ (rising power)

ดังนั้น การหาพื้นที่ให้จีนในโครงสร้างเชิงคุณค่าของสังคมระหว่างประเทศจึงไม่ใช่เรื่องแปลก แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นปกติในสังคมระหว่างประเทศ การปรับตัวเข้าหากันและการทำหายกันและกันอย่างต่อเนื่องในบรรดาสมาชิกอันหลากหลายเหล่านี้ คือวิธีที่ทำให้คุณค่าของสังคมระหว่างประเทศวิวัฒนาการไปได้ ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีสังคมระหว่างประเทศที่มีความคงที่ซึ่งจีนมุ่งที่จะเข้าร่วมและปรับเปลี่ยน เนื่องจากทั้งสังคมระหว่างประเทศและจีนต่างถูกสร้างใหม่ไปพร้อม ๆ กันใน

กระบวนการที่ไม่หยุดนิ่ง (Clark, 2014, p. 338) ดังที่เห็นได้จากตัวอย่างการลุกขึ้นมาท้าทายระเบียบโลกเสรีที่ไม่ใช่การปฏิเสธคุณค่าเสรีนิยมโดยสิ้นเชิง แต่เป็นการเรียกร้องให้มีการประยุกต์ใช้ที่แตกต่างกันได้ เช่น การรวมกลุ่ม G20 การเรียกร้องให้ปฏิรูปองค์การระหว่างประเทศให้สะท้อนสมดุลของอำนาจ และสมดุลของการกระจายประชากรโลก เช่น การปฏิรูปคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือสิทธิในการออกเสียงใน IMF (Hurrell, 2007, p. 214)



บทที่ 5

สรุปผลและอภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา (ค.ศ. 2009-2016) ผู้ศึกษาได้พิจารณาทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้าง (Structural Realism) ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยม (Liberal Institutionalism) แต่พบว่าไม่สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนได้อย่างเพียงพอ จึงเลือกศึกษาประเด็นดังกล่าวโดยใช้ทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศ (International Society) ของสำนักอังกฤษ (English School) มาเป็นกรอบความคิดหลักในการวิเคราะห์

ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้างอธิบายว่าในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นมีสถานะอนาธิปไตย หมายถึงการไร้ซึ่งรัฐาธิปัตย์ที่มีอำนาจเหนือรัฐต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วยกัน ทำให้แต่ละรัฐอยู่ในสถานะต้องพึ่งพาตนเองเพื่อประกันการอยู่รอดปลอดภัยของตนเอง สิ่งที่จะทำให้แต่ละรัฐอยู่รอดได้คือการแสวงหาอำนาจโดยเฉพาะกำลังทหารซึ่งจำเป็นในการปกป้องตนเอง นอกจากนี้ แต่ละรัฐไม่อาจไว้วางใจเจตนาของรัฐใด ๆ ได้เลยเพราะทุกรัฐต่างมีกำลังทหารและความสามารถในการใช้กำลังทั้งสิ้น รัฐจึงต้องวางแผนเชิงยุทธศาสตร์อย่างมีเหตุมีผลเพื่อแย่งและช่วงชิงทรัพยากรที่มีจำกัดกับรัฐอื่นในการเสริมอำนาจของตน อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐต้องแข่งขันตลอดเวลา แต่วิธีที่แต่ละรัฐใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นการใช้กำลังเสมอไป เพราะรัฐมีความระมัดระวังเพื่อให้เกิดการสูญเสียน้อยที่สุด นอกจากนี้ ทฤษฎีสัจนิยมไม่ได้บอกว่าความขัดแย้งที่ชัยชนะของฝ่ายหนึ่งมาจากความพ่ายแพ้ของอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่สามารถอยู่ร่วมกับความขัดแย้งที่หาข้อตกลงเพื่อประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย เพียงแต่ต้องใช้ทฤษฎีอื่นเพื่ออธิบายมิติดังกล่าว ด้วยเหตุนี้กรอบการวิเคราะห์จึงได้เชื่อมโยงทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมเข้ามามีใช้ในการศึกษาดังนี้ ทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมมีข้อสมมติว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างเป็นปกติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่รัฐมีการจัดการความขัดแย้งผ่านการประสานผลประโยชน์แห่งชาติให้ลงตัว และกำหนดกฎเกณฑ์และชุดคุณค่าร่วมกันเพื่อสร้างความร่วมมือ กฎเกณฑ์และชุดคุณค่าอาจปรากฏในรูปของสถาบันระหว่างประเทศซึ่งมีพลังในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ ความร่วมมือระหว่างรัฐในหลายประเด็นเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าที่ทฤษฎีสัจนิยมเข้าใจ เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นความร่วมมือที่ผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบ (relative gains) มีความสำคัญน้อยและภัยจากการใช้กำลังมีต่ำ ผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบเป็นการพิจารณาว่าผลประโยชน์มีการกระจายไปอย่างไรในบรรดารัฐที่เข้าร่วมร่วมมือกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญโดยเฉพาะประเด็นความมั่นคง

เรื่องดุลแห่งอำนาจ เพราะรัฐไม่ยอมเสี่ยงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบรัฐอื่น ๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการป้องกันตนเองจากการถูกรุกราน

ดังนั้น ในวิถีคิดของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงไม่ทิ้งประเด็นดุลแห่งอำนาจ และการแสวงหาอำนาจอย่างไม่สิ้นสุดที่ทฤษฎีสัจนิยมเชิงโครงสร้างนำเสนอ แต่ความพิเศษของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐฯ คือ สหรัฐฯ ใช้สถานะมหาอำนาจของตนเองในการสร้างระเบียบโลกที่อ้างอิงกฎระเบียบและชุดคุณค่าของแนวคิดเสรีนิยมซึ่งเป็นการส่งออกชุดคุณค่าจากภายในประเทศสหรัฐฯ สู่ระเบียบโลกที่สหรัฐฯ เป็นผู้นำ แม้ว่าอุดมการณ์จะมีพลังน้อยกว่าผลประโยชน์และความมั่นคงในการโน้มน้าวให้รัฐตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่อุดมการณ์เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างสหรัฐฯ กับจีน การศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนได้รับความสนใจอย่างมากโดยเฉพาะในยุคที่อำนาจและอิทธิพลของสหรัฐฯ ส่งสัญญาณเสื่อมถอยตั้งแต่ปลายสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ในขณะที่จีนเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีหู จิ่นเทา จึงเกิดการพัฒนาแนวคิด Thucydides's Trap ขึ้นมาอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนว่าในฐานะมหาอำนาจเดิมและมหาอำนาจที่ผงาดขึ้นมาท้าทายจะมีความหวาดระแวงต่อกันว่าจะเกิดความขัดแย้งกัน ทำให้ต่างฝ่ายต่างพัฒนาศักยภาพทางทหารที่สุดท้ายนำไปสู่ความขัดแย้งหรือสงครามจริง ๆ แต่มีปัจจัยที่ไม่ทำให้สถานการณ์บานปลายไปสู่กับดักซึ่งปัจจัยดังกล่าวครอบคลุมวิถีคิดของทฤษฎีสัจนิยมเช่น การมีอาวุธมีผลในการป้องปราม หรือการรวมกลุ่มพันธมิตรสามารถถ่วงดุลอำนาจ และวิถีคิดของทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมเช่นเรื่องสถาบันระหว่างประเทศมีบทบาทในการควบคุมพฤติกรรมของรัฐ การพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจทำให้รัฐหลีกเลี่ยงการก่อสงคราม เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนพบว่ามีการศึกษาที่สำคัญกับประเด็นการแข่งขันด้านอำนาจและอิทธิพล รวมไปถึงความขัดแย้งและการปะทะกันที่กำลังเกิดขึ้นและอาจจะตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยประธานาธิบดีโอบามาและประธานาธิบดีสี จิ้นผิงที่ต่างมีนโยบายเพิ่มการมีส่วนร่วมกับภูมิภาคเอเชียเพื่อแสดงภาวะผู้นำของตนเอง แต่ยังไม่มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในมิติของความร่วมมือเชิงสถาบันในสมัยประธานาธิบดีโอบามาทั้ง ๆ ที่สมัยดังกล่าวสหรัฐฯ กับจีนสานต่อความสัมพันธ์ที่เคยมีมาอย่างต่อเนื่องและไม่เคยมีการปะทะซึ่งหน้า ผู้นำสหรัฐฯ คนนี้จะมีเป้าหมายไม่ต่างจากผู้นำคนก่อน ๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีน กล่าวคือแสวงหาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ให้ได้มากที่สุดโดยขยายความร่วมมือกับจีนในประเด็นที่ร่วมมือได้ ลดโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งให้เหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันต้องไม่ปล่อยให้จีนมีอำนาจมากเกินไป แม้เป้าหมายไม่แตกต่างกันแต่วิธีการนั้นไม่เหมือนเดิมตรงที่สหรัฐฯ อาศัยพลังของสถาบันระหว่างประเทศ แบบแผนพฤติกรรมและชุดคุณค่าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นในการโน้มน้าวจีนให้มีพฤติกรรมอันพึงประสงค์ ส่วนจีนยึดถือแบบแผนปฏิบัติและชุดคุณค่าที่แตกต่าง

จากสหรัฐฯ และในประวัติศาสตร์นั้นก็เลือกเข้าร่วมกับสถาบันระหว่างประเทศที่นำโดยประเทศตะวันตกอย่างระมัดระวัง เป็นคำถามที่น่าสนใจว่าจีนที่มีอำนาจและอิทธิพลมากขึ้นกว่าสมัยก่อนแล้วนั้นเลือกจะรับมือกับสหรัฐฯ อย่างไร ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้นำทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศของสำนักอังกฤษมาประกอบด้วย เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรความสัมพันธ์ของแต่ละรัฐที่มีอำนาจไม่เท่ากันและอาจมีความคิดเห็นไม่ตรงกันเพื่อการอยู่ร่วมกัน

ทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศของสำนักอังกฤษอธิบายว่าแม้ในสภาวะอนาธิปไตย และความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันเป็นสังคมได้โดยอาศัยระเบียบระหว่างประเทศที่ประกอบด้วยเป้าหมาย ชุดคุณค่า และแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน ซึ่งการจะบรรลุฉันทมติได้ต้องผ่านการโต้แย้งและการเจรจา ทฤษฎีสังคมระหว่างประเทศของสำนักอังกฤษสนใจหาคำตอบว่าใครเป็นผู้มีอำนาจออกกฎ และการสร้างกฎนั้นมีกระบวนการอย่างไร

ในความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจของรัฐ จะมีรัฐที่ก้าวขึ้นมาครองอำนาจนำ และรัฐอื่น ๆ เป็นผู้ตาม การที่มีรัฐยอมเป็นผู้ตามเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าอำนาจนำนั้นมีความชอบธรรม ความชอบธรรมยังมาจากการที่รัฐที่ครองอำนาจนำจำกัดพฤติกรรมตนเองโดยการผูกพันตัวเองเข้ากับกฎเกณฑ์และชุดคุณค่าที่เกิดจากฉันทมติของประชาคมนานาชาติ นอกจากนี้ รัฐที่ครองอำนาจนำและรัฐที่เป็นผู้ตามยังเชื่อมโยงกันผ่านพันธสัญญาทางสังคม โครงสร้างทางสังคม และกระบวนการทางสังคม ต่างฝ่ายต่างมีสิทธิและหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อกัน จัดประเภทได้ว่าแต่ละรัฐอยู่ชั้นใดในโครงสร้างพีระมิดอำนาจ รวมทั้งรัฐที่ครองอำนาจนำและรัฐอื่น ๆ ที่เป็นผู้ตามมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันแบบสองทางเพื่อสร้าง รักษา และเปลี่ยนแปลงระเบียบ รัฐที่เป็นผู้ตามอาจเลือกที่จะสมรู้ร่วมคิดหรือต้านทานกฎเกณฑ์ของรัฐที่ครองอำนาจนำได้ มีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะที่สหรัฐฯ เป็นรัฐที่ครองอำนาจนำ เป็นผู้ออกกฎและคุมกฎในปัจจุบัน ส่วนจีนเป็นรัฐที่เคยครองอำนาจนำในอดีตซึ่งเคยเสื่อมถอยแต่กำลังกลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง ในกรณีดังกล่าว จีนเลือกที่จะใช้กระบวนการทางสังคมที่ผสมผสานการสมรู้ร่วมคิดและการต้านทานระเบียบที่สหรัฐฯ กำหนด เพราะจีนต้องสร้างความไว้วางใจต่อรัฐอื่น ๆ ว่าการขึ้นมามีอำนาจของจีนนั้นเป็นไปอย่างสันติและชอบธรรมเพื่อไม่ให้ถูกสหรัฐฯ ขัดขวาง ในขณะที่เดียวกันจีนต้องการแสดงสถานะมหาอำนาจของตนจึงต้องต้านทานองค์ประกอบของระเบียบโลกที่จีนเห็นว่าทำให้จีนเสียเปรียบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ประกอบที่จีนเคยให้การยอมรับสมัยที่จีนเคยอ่อนแอกว่านี้และไม่มีส่วนในการกำหนดระเบียบขึ้นมา จีนต้องรักษาสมดุลระหว่างการสมรู้ร่วมคิดและการต้านทานในระเบียบต่าง ๆ ที่สำคัญ 3 ด้านคือ ด้านความมั่นคง ด้านสถาบัน และด้านเศรษฐกิจการเมือง

ด้านความมั่นคงเป็นด้านที่จีนประสบความสำเร็จน้อยที่สุด เพราะระเบียบอำนาจนำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สหรัฐฯ เป็นศูนย์กลาง ยิ่งจีนต่อต้านระเบียบจะยิ่งทำให้จีน

ถูกมองเป็นภัยคุกคามและสูญเสียพันธมิตร รัฐบาลอื่น ๆ ในภูมิภาคจะยิ่งดึงให้สหรัฐฯ เข้ามาบริหารจัดการความมั่นคงในภูมิภาคมากขึ้น ส่วนด้านสถาบันเป็นด้านที่จีนประสบความสำเร็จมากที่สุดจากการที่จีนสามารถมีส่วนร่วมกันระเบียบเดิมนำโดยสหรัฐฯ ไปพร้อมกับการตั้งสถาบันทางเลือกใหม่ ๆ ได้โดยไม่ได้ต่อต้านระเบียบเดิมโดยตรง แต่ทำให้สหรัฐฯ ไม่ได้เป็นศูนย์กลางอีกต่อไปแล้ว และด้านเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองเป็นด้านที่จีนประสบความสำเร็จรองลงมา จีนและประเทศเศรษฐกิจใหม่อื่น ๆ ได้เลือกเข้าร่วมกับสถาบันด้านเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศที่นำโดยโลกตะวันตก แล้วเลือกเจรจาแก้ไขเงื่อนไขในปฏิสัมพันธ์เป็นกรณี ๆ ไป ยิ่งในปัจจุบันศูนย์กลางอำนาจของโลกถูกถ่ายโอนออกจากโลกตะวันตกมาสู่โลกตะวันออกมากขึ้น เกิดประเทศเศรษฐกิจใหม่และมหาอำนาจใหม่ในระดับภูมิภาคจำนวนมาก ก็ยังมีแนวโน้มมากขึ้นที่ประเทศเกิดใหม่นี้จะต้านทานและเจรจากับโลกตะวันตกเพื่อให้เกิดระเบียบโลกใหม่ที่รองรับและสนับสนุนสิทธิประโยชน์ของประเทศเกิดใหม่ด้วยท้ายสุดแล้วระเบียบโลกที่ชาติตะวันตกกำหนดและควบคุมไว้จะต้องเปลี่ยนไป

วิทยานิพนธ์นี้นำกรอบความคิดของสำนักอังกฤษมาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนพบว่าในภูมิภาคหลังความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก่อนสมัยประธานาธิบดีโอบามานั้น ด้วยความที่ทั้งสองฝ่ายมีพื้นฐานอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันแต่มีความจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อจัดการศัตรูร่วม จีนมีการสมรู้ร่วมคิดและต้านทานระเบียบที่สหรัฐฯ กำลังสร้างอยู่แล้ว กล่าวคือ ระเบียบที่สหรัฐฯ สร้างนั้นประกอบด้วยระเบียบโลกทางการเมืองและความมั่นคงที่ให้แก่ละรัฐมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ และให้รัฐที่ชนะสงครามโลกครั้งที่สองมีอำนาจหน้าที่รักษาสันติภาพโลกในฐานะคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ระเบียบโลกทางการเมืองอีกส่วนหนึ่งสนับสนุนการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์และสนับสนุนระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ระเบียบโลกทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับระบบทุนนิยมการเปิดเสรีทางการค้า การมีเสถียรภาพทางการเงินและการคลังซึ่งดำเนินการผ่านสถาบันระหว่างประเทศเช่น ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ GATT กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF และธนาคารโลก หรือ World Bank และระเบียบโลกทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนซึ่งระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองจีนเข้าร่วมองค์การสหประชาชาติในปี 1971 แต่ไม่เข้าร่วม GATT หรือสถาบันระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ จนกระทั่งจีนปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศให้เป็นทุนนิยม จึงเข้าร่วม IMF และ World Bank ในปี 1980 จีนยื่นสมัครเป็นสมาชิก GATT ในปี 1986 ต่อมา GATT พัฒนามาเป็นองค์การการค้าโลก หรือ World Trade Organization ในปี 1995 และจีนได้เป็นสมาชิก WTO ในปี 2001

อย่างไรก็ตาม จีนก็ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือชุดคุณค่าทุกอย่างของระเบียบโลกด้านเศรษฐกิจ เช่น แม้จีนจะเข้ามาเป็นสมาชิก WTO แล้วแต่เศรษฐกิจจีนก็ยังไม่เปิดเสรีเท่าที่ควร รัฐมีการให้เงินอุดหนุนอุตสาหกรรมบางประเภท มีการบังคับบริษัทต่างชาติต้องถ่ายโอนเทคโนโลยีเพื่อแลกกับการเข้าถึงตลาดผู้บริโภคชาวจีน การกีดกันเงินและการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญายังคงเป็นปัญหาเรื้อรังสำหรับต่างประเทศในการดำเนินธุรกิจกับจีน ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว จีนยังต้านทานระเบียบโลกกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเสมอมา

ในส่วนของสหรัฐฯ มีการเจรจาเพื่อสร้างฉันทามติให้จีนยอมรับระเบียบที่สหรัฐฯ สร้างยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯ ยังละเว้นการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือชุดคุณค่าบางประการโดยเฉพาะประเด็นสิทธิมนุษยชนเพื่อสนับสนุนการที่จีนผนวกตัวเองเข้ามาอยู่ในระเบียบระหว่างประเทศด้านการค้าเสรี เช่น สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. เอช. บุชยังคงความสัมพันธ์กับจีนในช่วงที่โลกโดดเดี่ยวและคว่ำบาตรจีนหลังเหตุการณ์สังหารหมู่ผู้ประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตยที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน และสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีบิล คลินตันไม่ใช้ประเด็นการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนมาเป็นเกณฑ์ในการสานต่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีน อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีน สหรัฐฯ ยังคงผลักดันประเด็นสิทธิมนุษยชนกับจีนอย่างต่อเนื่อง หลายกรณีมีการผนวกกรรมประเด็นสิทธิมนุษยชนกับความมั่นคงและการเมือง เช่น การที่สหรัฐฯ ยังให้การสนับสนุนด้านอาวุธแก่ไต้หวันในฐานะพันธมิตรของสหรัฐฯ และติดตามสถานการณ์ของชนกลุ่มน้อยในจีนแม้จีนยืนยันว่าเรื่องดังกล่าวเป็นกิจการภายในประเทศที่ต่างชาติห้ามแทรกแซง

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในสมัยประธานาธิบดีโอบามาในระหว่างการดำรงตำแหน่งสมัยที่หนึ่งซึ่งตรงกับสมัยของผู้นำจีนคือประธานาธิบดีหู จินเทา พบว่าสหรัฐฯ กับจีนยังมีสถานะทางอำนาจที่ทัดเทียมกันมากขึ้น สาเหตุมาจากอำนาจและอิทธิพลของสหรัฐฯ เสื่อมถอยลงในขณะที่อำนาจและอิทธิพลของจีนมีมากขึ้น ทำให้สหรัฐฯ อาจมีพลังในการเจรจาและต่อรองน้อยลงในขณะที่จีนสามารถต้านทานได้มากขึ้น แต่จีนยังคงมีการสมรู้ร่วมคิดและต้านทานระเบียบของสหรัฐฯ ในประเด็นเดิม กล่าวคือ จีนยังคงต้านทานระเบียบด้านสิทธิมนุษยชนเช่นเดิม จีนสมรู้ร่วมคิดกับระเบียบด้านเศรษฐกิจมากที่สุดแม้จะยังมีปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมค่าเงินและการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา จีนสมรู้ร่วมคิดอย่างระมัดระวัง กับระเบียบด้านการเมืองและความมั่นคงทั้งภายในภูมิภาคเช่นประเด็นเกาหลีเหนือ และภายนอกภูมิภาคเช่นประเด็นอิหร่าน ในประเด็นเกาหลีเหนือ จีนไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายสหรัฐฯ จนกระทั่งสถานการณ์ตึงเครียดเข้ามาประชิดจีน กล่าวคือ พฤติกรรมยั่วของเกาหลีเหนือทำให้เกิดความขัดแย้งกับเกาหลีใต้ซึ่งทำให้สหรัฐฯ เข้ามาร่วมด้วยจนถึงระดับที่สหรัฐฯ ส่งเรือรบเข้ามา ในภูมิภาคและล้อมรอบทางน้ำกับเกาหลีใต้ ในประเด็นอิหร่าน จีนเข้าร่วมกับสหรัฐฯ โดยการไม่ใช้สิทธิคัดค้านการออกข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อคว่ำบาตรอิหร่าน ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากฝ่ายสหรัฐฯ เจรจาต่อรอง

อย่างหนักและจีนสามารถหาแหล่งน้ำมันทางเลือกได้เพื่อกรณีอิหร่านตอบโต้จีนโดยไม่ให้เข้าถึงตลาดน้ำมัน อย่างไรก็ตาม จีนยังคงดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอิหร่านซึ่งเป็นสิ่งที่อิหร่านก็ต้องการอย่างมากโดยเฉพาะเมื่อถูกโดดเดี่ยวจากโลกตะวันตก จีนยังเข้าร่วมกับสหรัฐฯ ในการเสริมสร้างความมั่นคงด้านนิวเคลียร์ของพลเรือนผ่านการเข้าร่วมการประชุม Nuclear Security Summit ซึ่งเป็นเวทีหารือระหว่างสุดยอดผู้นำ และแต่ละประเทศมีอิสระที่จะแสดงความจำนงว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางนิวเคลียร์ภายในประเทศ ซึ่งจีนไม่ได้แสดงความจำนงใดๆ ในสมัยประธานาธิบดีหู จิ่นเทา นอกจากนี้ จีนกับสหรัฐฯ ยังร่วมทุนกันตั้งศูนย์ Nuclear Security Centers of Excellence (COEs) ในจีน ซึ่งเป็นศูนย์พัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางนิวเคลียร์ ปัจจัยหนึ่งที่จีนกับสหรัฐฯ สามารถร่วมมือตั้งศูนย์ดังกล่าวได้ น่าจะเป็นเพราะเป็นศูนย์ที่ทำงานด้านวิชาการที่ไม่ได้ส่งผลต่อความได้เปรียบหรือเสียเปรียบด้านความมั่นคง

สิ่งที่น่าสนใจคือในช่วงเวลาดังกล่าวปรากฏความพยายามสานต่อระบอบด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากการประชุมโคเปนเฮเกนที่ซึ่งประชาคมนานาชาติต้องการความตกลงบางอย่างที่มีผลบังคับใช้หลังจากพิธีสารเกียวโตหมดอายุลง การกำหนดความตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นประเด็นที่สหรัฐฯ และจีนมีจุดยืนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ สหรัฐฯ ต้องการให้มีความตกลงที่มีผลทางกฎหมายโดยแต่ละประเทศกำหนดเป้าหมายของตนเองและมีระบบตรวจสอบกันและกันว่าดำเนินการตามเป้าหมายหรือไม่ ในขณะที่จีนต้องการให้ประเทศที่พัฒนาแล้วรับผิดชอบในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์กันเอง ประเทศกำลังพัฒนาที่จำเป็นต้องพึ่งพาการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ควรต้องมาแบกรับภาระดังกล่าว ประกอบกับการที่ในทางปฏิบัติสหรัฐฯ เป็นเสมือนตัวแทนกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว และจีนเป็นเสมือนตัวแทนกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาส่งผลให้สหรัฐฯ กับจีนต่างยื้อแย่งแข่งขันให้แนวความคิดของตนเองได้เป็นที่ยอมรับในการประชุมโคเปนเฮเกน แต่ในที่สุดสามารถประนีประนอมกันได้ในรูปแบบของเอกสาร the Copenhagen Accord ซึ่งเนื้อหาโดยที่แต่ละฝ่ายไม่ได้ทุกอย่างที่ต้องการ สหรัฐฯ สามารถผลักดันให้มีความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางการเมืองแต่ไม่ผูกพันทางกฎหมาย ระบุเป้าหมายกว้างและไม่เฉพาะเจาะจง ในส่วนของจีนรอดพ้นจากการถูกประณามว่าเป็นเหตุให้การประชุมล้ม มีอิสระในการดำเนินกิจการใด ๆ เพราะความตกลงที่ได้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่จีนไม่สามารถรอดพ้นจากความคาดหวังประชาคมระหว่างประเทศในการแสดงความรับผิดชอบในฐานะประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุดในโลก เพราะเอกสาร the Copenhagen Accord ได้ทะลายการแบ่งความรับผิดชอบในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างชัดเจนไปแล้ว

ในส่วนของการร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับจีนนั้นพบว่าแม้จีนจะเลือกเข้าร่วมด้วยอย่างระมัดระวังแต่ก็มีความคืบหน้ามากกว่า สหรัฐฯ กับจีนร่วมมือกันอย่างมากในรูปแบบของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership หรือ PPP) เช่น เครือข่ายความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) ศูนย์วิจัยสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) ซึ่งดำเนินการโดยเครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐ บริษัทเอกชน ชุมชน และมหาวิทยาลัยของสหรัฐฯ และของจีนซึ่งร่วมกันทำงานวิชาการ งานวิจัยและพัฒนา การแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ เพื่อสร้างนวัตกรรมที่สามารถผลิตในเชิงพาณิชย์ได้ เพื่อเป้าหมายสูงสุดในการสร้างความมั่นคงทางพลังงาน ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ และความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในสมัยประธานาธิบดีโอบามาในระหว่างการดำรงตำแหน่งสมัยที่สองซึ่งตรงกับสมัยของผู้นำจีนคือประธานาธิบดีสี จิ้นผิง พบว่าการดำเนินความสัมพันธ์ได้สานต่อจากสมัยก่อนหน้านี้ จีนสมัรร่วมคิดกับระเบียบด้านเศรษฐกิจมากขึ้น การต้านทานหลักเกณฑ์หรือชุดคุณค่าเกี่ยวกับการค้าเสรีระหว่างประเทศได้ลดลง เช่น สหรัฐฯ กับจีนตกลงร่วมกันว่าจะไม่บังคับการถ่ายโอนเทคโนโลยีหรือทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อเป็นเงื่อนไขในการเข้าถึงตลาด จีนปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยน เห็นพ้องกับแถลงการณ์ร่วมของการประชุม G-20 ปี 2016 ว่าประเทศสมาชิกจะเลี่ยงการลดค่าเงินและการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเพื่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สหรัฐฯ กับจีนยังสานต่อความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายทำให้ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งในรูปของข้อตกลงปารีสที่รวมทุกประเทศในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยแต่ละประเทศระบุแผนและเป้าหมายของตนเอง ดำเนินการตามแผนและรายงานผลเป็นระยะ

จีนมีทั้งสมัรร่วมคิดและต้านทานระเบียบด้านความมั่นคง ประเด็นที่จีนเข้าร่วมด้วยคือการสานต่อความร่วมมือในระเบียบความมั่นคงทางนิวเคลียร์ และการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ผ่านการเปลี่ยนเชื้อเพลิงของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ใช้สำหรับงานวิจัยจากการใช้ยูเรเนียมที่เสริมสมรรถนะสูงมาใช้เชื้อเพลิงยูเรเนียมที่เสริมสมรรถนะต่ำตามที่ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ พยายามผลักดัน สานต่อการดำเนินการของศูนย์ Nuclear Security Centers of Excellence (COEs) ในการศึกษาวิจัยและฝึกอบรมบุคลากรเพื่อความมั่นคงทางนิวเคลียร์ ร่วมมือกับสหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รัสเซีย และเยอรมนีในการบรรลุข้อตกลงร่วมว่าด้วยแผนปฏิบัติการครอบคลุม (The Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA) กับอิหร่านเพื่อจำกัดโครงการนิวเคลียร์เพื่อการสงครามและเปลี่ยนผ่านไปสู่โครงการนิวเคลียร์เพื่อสันติในระยะยาว

จีนยังเข้าร่วมระบอบเพื่อความมั่นคงทางไซเบอร์ แม้จะยังอยู่ในขั้นตอนการก่อสร้างแนวทางอันพึงปฏิบัติร่วมกันด้านไซเบอร์ สมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและประเทศมหาอำนาจด้านไซเบอร์แสดงเจตจำนงร่วมกันว่าการกระทำของรัฐในโลกไซเบอร์ต้องเป็นไปตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐฯ กับจีนบรรลุความตกลงว่าจะไม่โจมตีทางไซเบอร์เพื่อโจรกรรมข้อมูลทางไซเบอร์ที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำในโลกไซเบอร์เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคงนั้นยังไม่เกิดขึ้น

ประเด็นทางความมั่นคงที่จีนด้านทานคือระเบียบอำนาจนำภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นการประกาศเขตแสดงตนเพื่อการป้องกันภัยทางอากาศ (Air Defense Identification Zone: ADIZ) เหนือทะเลจีนตะวันออก และด้านทานระเบียบอำนาจนำภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จากการขยายแสนยานุภาพทางทหารในทะเลจีนใต้ จีนอ้างเสมอว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ในทะเลจีนใต้เป็นของจีน จีนใช้กำลังยึดแนวปะการังต่าง ๆ ในพื้นที่พิพาทเพื่อสร้างเกาะเทียมและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการทหารโดยจีนยืนยันเสมอว่าการกระทำใด ๆ ของจีนในทะเลจีนใต้นั้นมีความชอบธรรมเพราะล้วนอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของจีนทั้งสิ้น ในส่วนของสหรัฐฯ ได้แย้งบนฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและยืนยันเสรีภาพในการเดินเรือและการบินผ่านโดยวางเส้นทางให้กองเรือสหรัฐฯ ลานตระเวนในพื้นที่พิพาท ต่อมาศาลประจำอนุญาโตตุลาการได้มีคำพิพากษาในปี 2016 ต่อกรณีพิพาททะเลจีนใต้ระหว่างจีนกับฟิลิปปินส์ว่าการอ้างสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ของจีนนั้นไม่มีฐานทางกฎหมายหรือทางประวัติศาสตร์ จีนไม่ได้ตอบโต้อย่างรุนแรง แต่จีนก็ไม่ได้ยุติหรือถอนโครงการขยายแสนยานุภาพทางทหารในทะเลจีนใต้ที่ได้ดำเนินการไปแล้วเช่นกัน

ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน สหรัฐฯ กับจีนดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักเสมอ ผู้นำสหรัฐฯ ตั้งแต่ประธานาธิบดีนิกสันจนถึงประธานาธิบดีโอบามาดำเนินนโยบายต่อจีนโดยมีเป้าหมายเดียวกันคือ แสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติแก่สหรัฐฯ และสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของจีนให้ได้มากที่สุด และจำกัดโอกาสที่จะขัดแย้งกับจีนให้เหลือน้อยที่สุด เพียงแต่ประธานาธิบดีแต่ละคนมีวิธีการที่แตกต่างกันตามสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศประกอบกับอำนาจและอิทธิพลที่สหรัฐฯ มีในยุคนั้น ๆ สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาไม่ได้มีอำนาจชั้นนำและผลักดันประเด็นระหว่างประเทศเท่าสหรัฐฯ ยุคก่อน ๆ ประกอบกับประเทศอื่น ๆ เข้มแข็งขึ้นมา โดยเฉพาะจีนที่ผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจโลก มีอำนาจและอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหาร ผู้นำสหรัฐฯ จึงเลือกวิธีการพึ่งพากฎเกณฑ์และสถาบันระหว่างประเทศในการบริหารจัดการความสัมพันธ์กับจีนเพื่อให้จีนเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาที่สหรัฐฯ ดำเนินการเพียงลำพังไม่ไหว หรือไม่ต้องดำเนินการเพียงลำพังอีกแล้วเพราะบทเรียนจากประธานาธิบดีคนก่อน

ในส่วน of เงินนั้นดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวัง ค่อยเป็นค่อยไป โดยมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดและไม่ถูกครอบงำโดยชาติใดโดยเฉพาะชาติตะวันตก เห็นได้จากการที่จีนมีความละเอียดอ่อนเกี่ยวกับประเด็นบูรณภาพแห่งดินแดนและเขตอิทธิพลของตนเองสูงมาก หลายครั้งที่จีนร่วมมือกับสหรัฐฯ หรือประชาคมระหว่างประเทศต่างก็เข้าไปเพื่อผลประโยชน์ของจีน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้จีนไม่ถูกมองว่าก้าวร้าวอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกข้อรวมกัน แต่จีนไม่ได้ฝสานอุดมการณ์หรือเป้าหมายเป็นเนื้อเดียวกันกับสหรัฐฯ จีนแสดงให้เห็นเสมอว่าจีนต้านทานอิทธิพลของสหรัฐฯ ถ้อยคำจากฝ่ายจีนที่ปรากฏบ่อยครั้งในแถลงการณ์ร่วมระหว่างจีนกับสหรัฐฯ คือ “ความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน” (“common but differentiated responsibilities”) “กำลังความสามารถเฉพาะแต่ละฝ่าย” (“respective capabilities”) และ “สถานการณ์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ” (“different national circumstances”) เพื่อส่งสัญญาณว่าแม้ว่าจีนจะตกลงร่วมมือกับสหรัฐฯ ในหลาย ๆ ประเด็น แต่จีนกับสหรัฐฯ แตกต่างกัน สหรัฐฯ อาจพยายามผลักดันชุดคุณค่าของตัวเองให้จีนยึดถือปฏิบัติด้วย แต่จีนก็จะขอพิจารณาดูก่อนว่าสามารถประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของจีนได้แค่ไหน เพราะจีนต้องการเป็นจีน และจีนจะยังคงเป็นจีน

Evelyn Goh (2019) ตั้งข้อสังเกตว่าจีนต้องเล่นสองบทบาทในการสมรู้ร่วมคิดกับระเบียบเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากรัฐที่ครองอำนาจนำและรัฐอื่น ๆ ที่สถานะทางอำนาจต่ำกว่า และต้านทานระเบียบเพื่อแสดงสถานะทางอำนาจของจีน ในส่วนของสหรัฐฯ ในความคิดของ G. John Ikenberry (2012) ก็นำเสนอว่าสหรัฐฯ ซึ่งเป็นรัฐที่ครองอำนาจนำก็แสดงอย่างน้อยสองบทบาทเช่นกันคือ การใช้ Consent และการใช้ Command การใช้ Consent คือ การสร้างกฎเกณฑ์และสถาบันที่กำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกัน มีการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจเพื่อสิทธิและประโยชน์ของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเลือกผูกพันตนเองด้วยความสมัครใจ ซึ่งคล้ายกับแนวความคิดของการสร้างความไว้วางใจโดยการจำกัดพฤติกรรมตนเองและแสดงออกว่าตนเองเป็นอำนาจที่มีเมตตาของรัฐที่ครองอำนาจนำในบทความของ Evelyn Goh แต่ Ikenberry มีการกล่าวถึงการใช้ Command ของสหรัฐฯ ซึ่งหมายถึงการใช้อิทธิพลและอำนาจของประเทศมหาอำนาจในการโน้มน้าวให้ประเทศอื่นปฏิบัติตามเพื่อสร้างระเบียบ อาจจะใช้การบังคับ การต่อรอง หรือการต่างตอบแทนแล้วแต่กรณี (Ikenberry, 2012, pp. 13-15) สหรัฐฯ ใช้ Consent กับ Command กับจีนในรูปแบบของความพยายามร่วมมือและส่งเสริมเงิน (engagement) และสกัดกั้นเงิน (containment) ไปพร้อมกัน จึงเข้าข่ายการดำเนินนโยบายแบบ Hedging หรือการกระจายความเสี่ยงโดยการดำเนินนโยบายที่ตรงข้ามกันไปพร้อมกันเพื่อให้ได้รับประโยชน์ไม่ว่าสถานการณ์จะออกมาดีหรือร้าย เพราะสหรัฐฯ ระบุไม่ได้ว่าจีนเป็นภัยคุกคามหรือไม่ (Hemmings, 13 May 2013) การร่วมมือและส่งเสริมเงินเกิดขึ้นเพราะสหรัฐฯ เห็นศักยภาพของจีนที่เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดและต่อเนื่อง และการสกัดกั้นเงินเกิดขึ้นเพราะสหรัฐฯ เห็นศักยภาพของจีนที่เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

อย่างก้าวกระโดดและต่อเนื่องโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นปัจจัยโดยตรงของการเสริมสร้างกำลังทางทหาร

Evelyn Goh (2019) ยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่าการต้านทานระเบียบอำนาจนำด้านความมั่นคงในภูมิภาคเป็นด้านที่จีนประสบความสำเร็จน้อยที่สุด เพราะยิ่งจีนต้านทานระบอบดังกล่าวมากเท่าใดก็ยิ่งสร้างความชอบธรรมให้สหรัฐฯ เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคมากเท่านั้น ซึ่งเกิดขึ้นจริงในช่วงที่นโยบายการหันหาเอเชียหรือการปรับสมดุลเอเชียได้รับความสนใจและการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐฯ อย่างมาก อย่างไรก็ตาม ต่อมานโยบายดังกล่าวสูญเสียแรงสนับสนุนไปเรื่อย ๆ ประกอบกับในภายหลังเกิดความไม่แน่นอนว่ารัฐบาลสหรัฐฯ หลังยุคประธานาธิบดีโอบามานั้นจะสานต่อยุทธศาสตร์การเพิ่มการมีส่วนร่วมกับเอเชียที่ได้เริ่มต้นไว้แล้วหรือไม่ เป็นไปได้ว่าการที่จีนจะต้านทานระบอบอำนาจนำที่มีสหรัฐฯ เป็นศูนย์กลางต่อไปอาจไม่ถูกกระแสตีกลับในแง่ลบเท่าที่เคยเป็นมาก็ได้ กล่าวคือ หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตระหนักว่าการเลือกเข้าข้างประเทศมหาอำนาจไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ หรือจีนเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นล้วนไม่เป็นผลดี ดังนั้น หลายประเทศจึงเลือกที่จะรักษาระยะห่าง หรือกล่าวในแง่ดีคือการรักษาความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ และกับจีนในระดับที่ใกล้เคียงกัน ในกรณีนี้สหรัฐฯ มีส่วนร่วมกับภูมิภาคเอเชียน้อยลง ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคก็ต้องพึ่งพาตนเองในการบริหารความสัมพันธ์กับจีน ถ้าไม่เคยมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับจีนมาก่อนย่อมเป็นอุปสรรคในการปรับความสัมพันธ์ไปสู่สภาวะปกติ ท้ายที่สุดแล้ว ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคซึ่งมีสถานะทางอำนาจต่ำกว่าจีนต้องยอมทำตามจีนเพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์ในความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างตนเองซึ่งเป็นรัฐที่ไม่ได้ครองอำนาจนำกับจีนซึ่งเป็นมหาอำนาจที่ผงาดขึ้นมาใหม่ จึงไม่แปลกที่ช่วงปลายปี 2016 หรือใกล้หมดสมัยประธานาธิบดีโอบามา ประธานาธิบดีดูเตอร์เต้ของฟิลิปปินส์ต่อว่าผู้นำสหรัฐฯ ด้วยพรูสวาจา เพื่อแสดงเชิงสัญลักษณ์ถึงความเป็นอิสระของฟิลิปปินส์ที่ไม่ได้ร่วมหัวจมท้ายกับสหรัฐฯ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Liu, M., 7 September 2016) จีนที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมจึงอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าสหรัฐฯ ในการดำเนินนโยบายใด ๆ อย่างต่อเนื่อง และการที่จีนตั้งอยู่ในภูมิภาคทำให้การเพิ่มการมีส่วนร่วมกับประเทศต่าง ๆ โดยรอบเป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติมากกว่าอีกด้วย ถ้าดำเนินการเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ โดยที่สหรัฐฯ ไม่ทำอะไรเลย ฉันทามติที่ว่าสหรัฐฯ เป็นผู้ประกันสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคโดยชอบธรรมก็อาจจะหายไปดังที่ Evelyn Goh สรุปลงไว้ว่าฉันทามติไม่สามารถบรรลุได้โดยง่าย และไม่อาจคงอยู่ได้เองโดยที่แต่ละรัฐไม่ต้องทำอะไร

มีสัญญาณว่าสิ่งที่ยึดโยงสหรัฐฯ กับภูมิภาคเอเชีย และยึดโยงสหรัฐฯ กับจีน ค่อย ๆ เปลี่ยนรูปหรือหายไปโดยสิ้นเชิงในสมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (2017-2020) เช่น เกาหลีใต้ภายใต้การนำของประธานาธิบดีคนใหม่ นายมุน แจ อิน ตกลงถอนการติดตั้งระบบป้องกันขีปนาวุธ THAAD ในปี 2017 หรือหนึ่งปีหลังจากติดตั้งในสมัยประธานาธิบดีปัก กึน เฮ ท่ามกลางเสียง

วิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน เหตุที่ต้องถอนระบบ THAAD คือเกาหลีใต้ถูกจีนตอบโต้ด้วยการคว่ำบาตรซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ที่มีฐานลูกค้าสำคัญคือจีน จากนั้นผู้นำเกาหลีใต้และผู้นำจีนหารือกันเพื่อปรับความสัมพันธ์ไปสู่สภาวะปกติซึ่งก่อนเกิดเหตุความขัดแย้ง เพราะระบบ THAAD นั้นทั้งสองฝ่ายมีความร่วมมือกันอย่างมากระหว่างทางด้านเศรษฐกิจที่จีนเป็นประเทศคู่ค้าอันดับหนึ่งของเกาหลีใต้ (Kim & Blanchard, 31 October 2017; Volodsko, 18 November 2017)

ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศซึ่งน่าจะมีปัญหา (controversy) น้อยกว่าความร่วมมือด้านความมั่นคงหรือด้านเศรษฐกิจก็ไม่ได้ได้รับการสานต่อในสมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (2017-2020) เนื่องจากนโยบายใหม่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระดับพหุภาคีในการรับมือกับความท้าทายที่มีลักษณะข้ามพรมแดน เช่น การแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กรอบความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมและพลังงานจึงไม่ได้รับการต่อยอด นอกเหนือจากการที่สหรัฐฯ แสดงความจำนงที่จะถอนตัวออกจากความตกลงปารีส และกลายเป็นประเทศเดียวที่ไม่เข้าร่วมความตกลงดังกล่าวแล้ว (Holden, 5 November 2019) คณะทำงาน CCWG จัดทำรายงานเพื่อนำเสนอต่อเวทีหารือ S&ED เป็นฉบับสุดท้ายในปี 2016 (U.S. Department of State, 20 January 2017) การประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐฯ – จีน ด้านเมืองคาร์บอนต่ำและเท่าทันต่อภูมิอากาศครั้งที่สามซึ่งมีแผนจะจัดที่เมืองบอสตัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี 2017 แต่สุดท้ายก็ไม่ได้จัด (Murray, 31 May 2017) นอกจากนี้บางกรอบความร่วมมือกลายเป็นความขัดแย้ง เช่น ความร่วมมือและการพึ่งพาทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯ กับจีนกลายเป็นสงครามการค้า ประธานาธิบดีทรัมป์เลือกที่จะประกาศตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้านำเข้าจากจีนโดยอ้างว่าเป็นการกดดันให้จีนริบดำเนิการแก้ปัญหาละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาต่อสินค้าของสหรัฐฯ ซึ่งถือเป็นการละเมิดวัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานของ WTO ที่ต้องการผลักดันการค้าเสรีเป็นธรรม และลดอุปสรรคทางการค้า และข้อพิพาททางการค้าลักษณะนี้ควรแก้ไขผ่านกลไกระงับข้อพิพาทของ WTO (มาร์ค เจริญวงศ์, 6 ตุลาคม 2018) แม้ที่ผ่านมา เมื่อสหรัฐฯ ยื่นข้อร้องเรียนผ่านกลไกของ WTO นั้น สหรัฐฯ จะเป็นฝ่ายชนะเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม (Swanson, 6 December 2019)

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ได้รับการขนานนามว่าเป็นการดำเนินนโยบายแบบยื่นหมูยื่นแมว (transactional approach) มุ่งเน้นผลประโยชน์แบบจับต้องได้ในระยะเวลารวดเร็วแทนการใช้สิทธิพลในการผดุงหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ระยะยาว หรือการทำหน้าที่เป็นผู้คุมกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศหรือผู้ประกันสันติภาพและเสถียรภาพอย่างที่เป็นมา สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีทรัมป์ได้เปิดหน้าแข้งขันกับจีน ใช้เครื่องมือทางภาษีกับทั้งประเทศที่เป็นมิตรและประเทศคู่แข่งเพื่อชิงความได้เปรียบทางเศรษฐกิจ สหรัฐฯ

ยังถอนตัวออกจากพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น Paris Agreement รวมไปถึงการลดระดับการมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศพันธมิตรโดยเฉพาะในยุโรปและกับองค์การระหว่างประเทศที่สหรัฐฯมีส่วนร่วมสร้างขึ้นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมองว่าพันธกรณีเหล่านี้เป็นข้อจำกัดในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการแสวงหาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในขณะที่จีนมองตรงกันข้ามและเร่งยกระดับปฏิสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมกับองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ โดยเฉพาะสหประชาชาติ (Beckley, 2020; Cohen, 2020)

แม้ว่าทฤษฎีสัจคมระหว่างประเทศของสำนักอังกฤษอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วยปัจจัยภายนอก เช่น ดุลแห่งอำนาจ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจ การมีปฏิสัมพันธ์การสังคมเพื่อกำหนด เผยแพร่ ด้านทาน และวิวัฒนาการคุณค่าระหว่างประเทศที่มีร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนพบว่าการเปลี่ยนแปลงของทิศทางในความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำสหรัฐฯ ในยุคประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ จะสรุปได้หรือไม่ว่าผู้นำประเทศซึ่งเป็นปัจจัยภายในก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และทฤษฎีสัจคมระหว่างประเทศของสำนักอังกฤษจะอธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างไร

การตอบคำถามดังกล่าวทำให้ต้องทบทวนแนวคิดของ Hedley Bull ซึ่งถกเถียงเกี่ยวกับพื้นฐานที่แต่ละรัฐควรมีร่วมกันซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ปัจจัยส่งเสริมให้เกิดสังคมนระหว่างประเทศของรัฐ โดยผู้นำประเทศเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้แต่ละรัฐเชื่อมโยงกันได้ Andrew Hurrell กล่าวว่าแนวคิดของ Bull ในหนังสือ *The Anarchical Society* สร้างความแตกต่างจากทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมโดยการตั้งคำถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของรัฐซึ่งถูกประกอบสร้างจากประวัติศาสตร์ (historically constructed understanding) Bull มองว่าทฤษฎีสถาบันเสรีนิยมมักอธิบายว่าความร่วมมือระหว่างรัฐสามารถเกิดขึ้นได้อย่างไรภายหลังที่รัฐต่าง ๆ ได้ตระหนักรู้ว่าทุกฝ่ายเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเดียวกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และผลประโยชน์นั้นสามารถขยายผลยิ่งขึ้นไปอีกผ่านความร่วมมือดังกล่าว เป็นไปได้ว่านักคิดสถาบันเสรีนิยมสมัยนั้นศึกษาตัวอย่างจากความร่วมมือระหว่างรัฐที่มีแนวคิดด้านเสรีนิยมและเป็นประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีแนวคิด ชุดคุณค่า และการให้คำนิยามต่าง ๆ คล้ายคลึงกันตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว ในขณะที่ Bull ตั้งข้อสังเกตว่าคำอธิบายนี้มองข้ามสาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความรู้สึกร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเดียวกันซึ่งทำให้ความร่วมมือดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ตั้งแต่แรก ซึ่งทำให้แนวคิดของ Bull สามารถนำมาใช้ศึกษาและอธิบายสังคมนระหว่างประเทศของรัฐได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเมื่อสังคมนระหว่างประเทศผนวกรวมรัฐที่มีชุดคุณค่าแตกต่างออกไปผ่านการกำหนดเกณฑ์ในการเข้าเป็นสมาชิกของสังคมนระหว่างประเทศ (Hurrell, “Foreword to the Fourth Edition”, Bull, 2012, p.xxii)

Barry Buzan ยังแสดงความคิดเห็นว่า Bull ได้เปิดประเด็นว่าผู้นำของประเทศเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างรัฐต่าง ๆ ให้เป็นสังคมนระหว่างประเทศ (1993, p.338) Bull ได้เสนอว่าสังคมน

ระหว่างประเทศมีพื้นฐานอยู่บนการมีชุดคุณค่า กฎเกณฑ์ และอัตลักษณ์ร่วมกันในหมู่รัฐต่าง ๆ โดยอย่างน้อยควรมีวัฒนธรรมร่วมกันในกลุ่มผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ (elite) ซึ่งหมายถึงวัฒนธรรมในด้านสติปัญญา เช่น การมีภาษา ความเข้าใจในเชิงปรัชญา การมองโลกในเชิงญาณวิทยา ธรรมเนียมทางศิลปะ และวัฒนธรรมในด้านคุณค่า เช่น การมีศาสนาเดียวกันหรือมีหลักเกณฑ์ของความดีเหมือนกัน การมีวัฒนธรรมร่วมกันเช่นนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการสื่อสาร เน้นย้ำผลประโยชน์และพันธกรณีที่มีเหมือนกันซึ่งสร้างความเป็นไปได้ให้ก่อกำเนิดสังคมนระหว่างประเทศ (Bull, 2012, p. 304) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคำอธิบายของ Buzan ถึงพัฒนาการจากระบบระหว่างประเทศ (international system) ไปสู่สังคมนระหว่างประเทศ (international society) และไปสู่สังคมโลก (world society) นั้นก็พบว่ามีอาการอ้างอิงถึงปัจจัยภายในอย่างการกำหนดนโยบายระหว่างประเทศโดยผู้นำประเทศ และมติมหาชนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การยกระดับไปสู่สังคมนระหว่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงสอดประสานกันในเชิงคุณค่า กฎเกณฑ์ และอัตลักษณ์ในบรรดารัฐต่าง ๆ กันมากขึ้นได้นั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนของมวลชน เพราะมติมหาชนจะเป็นปัจจัยช่วยในการกำหนดว่านโยบายต่างประเทศลักษณะใดที่จะได้รับการสนับสนุนต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่างประเทศที่เปิดรับการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมกับสมาชิกอื่น ๆ ในสังคมนระหว่างประเทศจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหลากหลายภาคส่วน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมวลชนมีชุดคุณค่าบางอย่างร่วมกันกับสังคมนระหว่างประเทศ (1993, p. 340) ความสำคัญอาจจะไม่ใช่แค่ผู้นำรัฐต่าง ๆ มีชุดคุณค่าบางอย่างร่วมกันจึงเป็นเงื่อนไขให้เกิดการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมนระหว่างประเทศ แต่ยังมีผู้นำคนใหม่ของรัฐที่เป็นกำลังสำคัญในการกำหนดหรือผดุงรักษา กฎเกณฑ์และชุดคุณค่าปัจจุบันของสังคมนระหว่างประเทศที่เป็นปัจจัยสำคัญในการส่งสัญญาณว่าการผลักดันและการต้านทานกฎเกณฑ์และชุดคุณค่าในสังคมนระหว่างประเทศจะดำเนินไปทิศทางใด

อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวไม่ได้มีการอธิบายขยายความในข้อถกเถียงของสำนักอังกฤษ เพราะท้ายที่สุดแล้วสถาบันหลักของสังคมนระหว่างประเทศในแนวคิดของ Bull ได้แก่ ดุลแห่งอำนาจ ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ กฎหมายระหว่างประเทศ การทูต และการสงคราม ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยภายนอกทั้งสิ้น นอกจากนี้ นโยบาย “อเมริกาต้องมาก่อน” ของประธานาธิบดีทรมป์ก็ไม่ใช่นวัตกรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสหรัฐฯ เพราะที่ผ่านมาสหรัฐฯ เป็นผู้ทรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และทางวัฒนธรรมมากที่สุดในโลกตลอดมา จึงสามารถชี้นำสังคมนระหว่างประเทศได้โดยตนเองเพียงรัฐเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีจอร์จดับเบิลยู บุช ยังเป็นที่จดจำเรื่องการดำเนินการฝ่ายเดียวในการทำสงครามกับอัฟกานิสถาน อิรัก และโลกมุสลิมในนามของสงครามการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในยุคหนึ่งสหรัฐฯ เชื่อมมั่นในกำลังและอิทธิพลของตนเองอย่างมาก สหรัฐฯ ไม่ได้ลังเลที่จะหันอาวุธใส่เป้าหมายที่สหรัฐฯ มองว่าเป็นศัตรู จนกระทั่งสถานภาพของสหรัฐฯ ถูกบั่นทอนจากการใช้จ่ายงบประมาณมหาศาลไปใน

สงคราม และการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2008-2009 สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีโอบามาจึงให้ความสำคัญกับการร่วมมือกับสังคมระหว่างประเทศเพราะตระหนักว่าสถานะของสหรัฐฯ ไม่ใช่มหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวอีกต่อไปแล้วและไม่สามารถรับมือกับวิกฤตที่มีลักษณะข้ามพรมแดนได้เพียงลำพัง ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัวและภาพลักษณ์ของสหรัฐฯ กลับมาดีขึ้นภายหลังจากสมัยประธานาธิบดีโอบามา (Wike & Poushter, 2016; Long, 2020) สหรัฐฯ สมัยประธานาธิบดีทรัมป์ ก็กลับไปดำเนินนโยบายเหมือนสมัยประธานาธิบดีบุชอีก สิ่งที่สงครามการค้าสหรัฐฯ – จีนในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์แตกต่างจากสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในสมัยประธานาธิบดีบุช คือ เป็นการต่อสู้โดยใช้กำแพงภาษีเป็นอาวุธแทนที่จะเป็นอาวุธสงครามตามชนบ เป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจแทนที่จะเป็นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและความปลอดภัย และคู่แข่งในสายตาของสหรัฐฯ ในตอนนี้เปลี่ยนจากประเทศในตะวันออกกลางมาเป็นจีน ถึงแม้ว่าเป็นเรื่องน่าเสียดายที่ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศไม่ได้รับการสานต่อในสมัยประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ แต่จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าประเด็นดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่สหรัฐฯ และจีนในสมัยประธานาธิบดีโอบามาร่วมมือกันอย่างโดดเด่นและกระตือรือร้น ซึ่งเมื่อพิจารณาด้วยแนวคิดสังคมระหว่างประเทศแล้วพบว่าความร่วมมือดังกล่าวเป็นความสำเร็จจากการฝ่าฝืนอุปสรรคหลายประการ ในองค์ประกอบของความเป็นสังคมระหว่างประเทศ เช่น ระเบียบทางการเมืองที่มีรัฐชาติเป็นผู้แสดงหลักไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะบริหารความสัมพันธ์ระหว่างมนุษยชาติกับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติได้อย่างต่อเนื่องยาวนานและยั่งยืน ลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐที่จำเป็นในการรับมือและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทำให้จำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์และการสร้างสถาบันที่มีสภาพบังคับรุกร้าเข้าไปในเขตอธิปไตยของรัฐ และต้องมีการถกเถียงกันว่ารัฐต่าง ๆ จะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไรซึ่งเชื่อมโยงสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับวิถีชีวิตของประชาชนและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่โดดเด่นที่สุดคือระบอบทุนนิยมที่ให้ความสำคัญกับผลิตภาพ การขยายตลาด และการอุปโภคบริโภค ซึ่งเป็นแนวคิดที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยนักคิดสายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมาก นอกจากนี้ การเมืองระหว่างประเทศที่มีความเป็นอนาธิปไตยทำให้แต่ละรัฐต้องคิดแข่งขันด้านความมั่นคงและผลประโยชน์ทางการเมืองระยะสั้นมากกว่าการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในระยะยาว (Hurrell, 2007, pp. 218-222)

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันกลายเป็นปัญหาระดับโลกเข้าไปทุกที และรัฐต่าง ๆ ไม่มีความสามารถเพียงพอในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง จึงเกิดข้อเสนอไปใน 2 ทิศทาง ได้แก่ การก่อตั้งรัฐบาลโลกที่มีการรวมศูนย์อำนาจระดับโลกซึ่งถูกโต้แย้งว่าเป็นการลดทอนเสรีภาพ อีกทั้งการขาดความหลากหลายทำให้การแก้ไขปัญหาไม่มีความยืดหยุ่นและขาดประสิทธิภาพ

อีกทิศทางหนึ่งคือการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจให้มากขึ้น เช่นการเสริมพลังทั้งปัจเจกบุคคลและชุมชน การกระจายอำนาจของระบอบทางการเมือง ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีประโยชน์ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีลักษณะข้ามพรมแดนและส่งผลกระทบต่อระดับโลก ทำให้ยังมีความจำเป็นต้องมีการประสานแนวทาง การกำกับและบริหารจัดการ และการวางแผนระยะยาวอย่างมีนัยสำคัญ ระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสถาบันทางการเมืองระดับโลกจำเป็นต้องถูกสร้างขึ้นใหม่หรือปรับปรุงที่มีอยู่ให้เหมาะสม ส่งผลให้การถกเถียงเรื่องการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลกครอบคลุมประเด็นการพัฒนาสังคมระหว่างประเทศที่มีการประสานและเชื่อมโยงในเชิงคุณค่าและกฎเกณฑ์มากขึ้น การอุบัติขึ้นของระบอบการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ที่ไปไกลกว่าการที่รัฐเป็นศูนย์กลาง บทบาทที่มากขึ้นของเครือข่ายองค์กรสาธารณประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อม นักวิทยาศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศในการผลักดันคุณค่าและกฎเกณฑ์ร่วมกันในระดับนานาชาติ (Hurrell, 2007, pp. 223-224, 228) ซึ่งความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างสหรัฐฯ กับจีนดำเนินการตามทิศทางที่สอง

ที่ผ่านมา นักการเมืองและผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับประเด็นสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากขึ้น มีการพัฒนาในแง่ของระบอบการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและแนวคิดทางกฎหมายระหว่างประเทศรูปแบบใหม่เพื่อสร้างความรับผิดชอบกรณีสร้างผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หลักการของการมีมรดกและทรัพยากรโลกร่วมกัน นอกจากนี้ ประเทศอุตสาหกรรมได้ยอมรับว่าตนเองได้เคยใช้รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไม่ยั่งยืนผ่านการผลาญทรัพยากรจากประเทศในอาณานิคมในการยกระดับเศรษฐกิจตนเองจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วและทิ้งผลกระทบระยะยาวต่อสิ่งแวดล้อมของโลกไว้ดังทุกวันนี้ จึงต้องมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการถ่ายโอนเทคโนโลยีเพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเสริมสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนจากภายในได้ ทั้งหมดนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณค่าที่ส่งผลต่อความเข้าใจเชิงกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ซึ่งลดการให้ความสำคัญกับสิทธิของรัฐและหันมาเน้นย้ำมากขึ้นเกี่ยวกับหน้าที่และผลประโยชน์ร่วมกัน (Hurrell, 2007, pp. 224-225) ในส่วนของประเทศกำลังพัฒนาก็หันมายอมรับว่าปัญหาการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมภายในประเทศเป็นผลประโยชน์อันชอบธรรม (legitimate interest) ต่อโลกภายนอก และเป็นข้อกังวลระดับนานาชาติที่อนุญาตให้สังคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมได้ ในการประชุม the Stockholm Conference ปี 1972 ประเทศกำลังพัฒนาอย่างจีน อินเดีย และบราซิล เริ่มผลจากการแบ่งแยกสิ่งแวดล้อมออกจากการพัฒนาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แล้วหันไปปรับแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นการเน้นย้ำฉันทามติว่าการปกป้องสิ่งแวดล้อมสามารถเสริมพลังให้กับการพัฒนาเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเหนือกับใต้ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันเชิงอำนาจและเชิงทรัพยากรยังได้ก่อให้เกิดคุณค่าทางการเมืองเกี่ยวกับ “ความรับผิดชอบร่วม

แต่แตกต่างกัน” (“common but differentiated responsibilities”) ซึ่งเป็นการยอมรับถึงการมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ก็ยอมรับด้วยว่าการกระจายต้นทุนและค่าใช้จ่ายจำเป็นต้องมีความแตกต่างกันตามระดับการพัฒนา ความสามารถในการจ่าย และการพิจารณาถึงความเป็นธรรมในเชิงประวัติศาสตร์ของแต่ละรัฐ (Hurrell, 2007, pp. 226)

อย่างไรก็ตาม ระบอบทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ผ่านมามีจุดอ่อนมากเกินไป เช่น การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามที่อ่อนเกินไป รัฐยังเลือกสนับสนุนเป้าหมายหรือแนวทางการปฏิบัติที่ไม่มีภาระผูกพันทางกฎหมายเพื่อคงความเป็นอิสระทางการเมืองของตนเองและสามารถเลือกนำกฎหมายไปปฏิบัติได้เองตามสะดวก ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ 1990s สหรัฐฯ เองก็ไม่ร่วมสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมใด ๆ เลย (Hurrell, 2007, pp. 229) เหตุผลหนึ่งที่สหรัฐฯ ไม่รับพิธีสารเกียวโตคือข้อตกลงดังกล่าวมีเกณฑ์บังคับกับประเทศขนาดใหญ่อย่างสหรัฐฯ ในแบบหนึ่ง แต่มีข้อยกเว้นให้ประเทศกำลังพัฒนาที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น จีน อินเดีย อีกแบบหนึ่ง ซึ่งสหรัฐฯ มองว่าไม่ยุติธรรม (Hurrell, 2007, pp. 233) ในขณะที่จีนสนับสนุนการแบ่งภาระการรับผิดชอบที่แตกต่างกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเช่นนี้ โดยประเทศพัฒนาแล้วต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Luce, Brown, & Harvey, 16 November 2009) เมื่อสหรัฐฯ กลับมามีส่วนร่วมกับประเด็นสิ่งแวดล้อม ประเด็นความขัดแย้งระหว่างโลกเหนือกับโลกใต้ก็กลับมาอีกครั้งพร้อมข้อถกเถียงว่าควรแบ่งความรับผิดชอบกันอย่างไร และควรจัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสถาบันอย่างไร ทั้งนี้ ความสำเร็จในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมระดับโลกขึ้นอยู่กับว่าประเทศพัฒนาแล้วสามารถตกลงกันเองเรื่องการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศได้เพียงใด และความตกลงสามารถผนวกรวมประเทศเศรษฐกิจใหม่ เช่น จีน อินเดีย และบราซิลได้มากน้อยอย่างไรซึ่งจะส่งผลให้เกิดการจัดสรรอำนาจในรูปแบบใหม่ กล่าวโดยสรุปคือระเบียบโลกด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและความชอบธรรมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายตัวแสดงด้านสิ่งแวดล้อมที่ทรงอิทธิพลกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน (Hurrell, 2007, pp. 233) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ปรากฏอยู่ในการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อบรรลุความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในสมัยประธานาธิบดีโอบามาเช่นเดียวกัน

การประชุม Copenhagen Conference ในปี 2009 แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณค่าของความรับผิดชอบร่วมแต่แตกต่างกัน รวมทั้งความไม่ลงรอยกันระหว่างโลกเหนือกับโลกใต้ก็ปรากฏชัดเจน โดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมากว่าโลกที่ประชาคมโลกจะใช้ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนั้นควรเป็นอย่างไร ซึ่งในตอนนั้นจีนไม่ได้กระตือรือร้นที่จะทำให้การประชุมบรรลุผลสำเร็จและไม่ได้เห็นประโยชน์ในการกำหนดข้อตกลงใหม่ที่แม้มีเจตนาดีในการจำกัดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแต่สุดท้าย

อาจจำกัดกิจกรรมและการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนด้วยเช่นกัน จีนยอมรับร่วมมือกับสหรัฐฯ ในนาที่ สุดท้ายในการออก the Copenhagen Accord ซึ่งเป็นเอกสารผลลัพธ์ของการประชุมเพียงเพื่อไม่ให้ ตนเองถูกประณามจากนานาชาติว่าเป็นต้นเหตุทำให้การประชุมล้ม ทั้งนี้ มีตัวอย่างจากระบบการ ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่การลงโทษทางสังคมโดยการประณามให้อับอาย (shame) หรือ การส่งผลเสียต่อชื่อเสียงประเทศ (reputation) ก็สามารถสร้างสภาพบังคับในสังคมระหว่างประเทศ ได้ในระดับหนึ่ง (Hurrell, 2007, pp. 146) และจากการประชุม Copenhagen ก็แสดงให้เห็นว่า การที่รัฐพิจารณาถึงผลเสียต่อชื่อเสียงของตนเองก็ได้ผลในการระบอบการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโลก เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ the Copenhagen Accord ให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ว่าอุณหภูมิโลก ไม่ควรเพิ่มสูงขึ้นอีกเกิน 2 องศาเซลเซียสซึ่งเป็นผลมาจากหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และการผลักดัน ของเครือข่ายองค์กรสาธารณประโยชน์และผู้ทรงคุณวุฒิ มีการปฏิบัติตามหลักการความรับผิดชอบร่วม แต่แตกต่างกันของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาโดยกำหนดแผนและกลไก ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา และให้สิทธิแก่รัฐต่าง ๆ ที่จะกำหนดการลดการ ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณเท่าไรและอย่างไร (Copenhagen Accord, 18 December 2009)

แม้ว่าการประชุม Copenhagen ล้มเหลว แต่เอกสาร the Copenhagen Accord ได้ ทลายการแบ่งแยกความรับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว โดยประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณมากระดับต้น ๆ ของโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศพัฒนา แล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาจะต้องช่วยกันลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ยังคงหลักการความ รับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันไว้โดยให้ประเทศอุตสาหกรรมให้ความช่วยเหลือทางการเงิน แก่ประเทศกำลังพัฒนา ตลอดจนให้สิทธิแต่ละรัฐในการกำหนดแผนและเป้าหมายการลดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกตามกำลังและความสามารถของตนเอง การตกลงให้ได้มาซึ่ง the Copenhagen Accord แสดงถึงการประสานประโยชน์ระหว่างโลกเหนือและโลกใต้ รวมไปถึงดุลแห่งอำนาจ ที่เปลี่ยนไป เริ่มต้นมาจากการประชุมระหว่างผู้นำสหรัฐฯ กับผู้นำประเทศเศรษฐกิจใหม่ได้แก่ จีน บราซิล แอฟริกาใต้ และอินเดีย ก่อนที่สหรัฐฯ จะนำฉันทามติจากการประชุมดังกล่าวไปหารือและ เจรจาให้ประเทศอื่น ๆ รับรอง (Lieberthal K. G., 23 December 2009) นอกจากนี้คุณประโยชน์ ของ the Copenhagen Accord คือการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสร้างระบอบสิ่งแวดล้อมโลก แม้ว่าโดยตัวเอกสารเองไม่ได้ส่งผลให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกหรือแก้ไขปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด เช่นเดียวกับกับพิธีสารเกียวโต ที่มีมาก่อนและไม่ได้ช่วยลดโลกร้อนแต่ได้วางกรอบทางการเมืองเพื่อให้ความตกลงที่มีประสิทธิภาพ มากกว่านี้สามารถเจรจาให้เกิดขึ้นได้ (Hurrell, 2007, pp. 226) ผลสืบเนื่องจากพิธีสารเกียวโตทำให้เกิดการเจรจา the Copenhagen Accord ซึ่งนำไปสู่ความตกลงอื่น ๆ เช่น ความตกลงปารีส ในสมัยต่อมา ภายใต้ความตกลงปารีสนี้ รัฐภาคีเน้นย้ำเป้าหมายในการจำกัดไม่ให้อุณหภูมิโลก

เพิ่มสูงขึ้นเกิน 2 องศาเซลเซียส เพิ่มระบบสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาที่มากกว่าเดิม พัฒนาสมรรถนะของแต่ละประเทศในการจัดการผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้แต่ละประเทศระบุแผนและเป้าหมายของตนเอง รวมทั้งรายงานผลเป็นระยะ จากนั้นทุก 5 ปีจะมีการประเมินในภาพรวมระดับโลกว่าคืบหน้าตามเป้าหมายหรือไม่อย่างไร

ในขณะที่ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมคืบหน้าทีละเล็กละน้อย ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีนในด้านสิ่งแวดล้อมในระดับรัฐหรือระดับต่ำกว่ารัฐได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง หลากหลาย และเห็นผลในภาคปฏิบัติมากกว่า ได้แก่

(1) การสานต่อกรอบความร่วมมือ the Ten Year Framework on Energy and Environment Cooperation ซึ่งเป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม

(2) การลงนามในข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสิ่งแวดล้อม (EcoPartnership) ซึ่งเป็นการจับคู่กันทำงานด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมระหว่างองค์กรในสหรัฐฯ และองค์กรในจีนในระดับต่าง ๆ เช่น หน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น บริษัทเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือมหาวิทยาลัยโดยเน้นการพัฒนา 7 ด้าน คือ ด้านการผลิตและจ่ายกระแสไฟฟ้าที่สะอาดมีประสิทธิภาพ ด้านน้ำสะอาด ด้านอากาศสะอาด ด้านการคมนาคมสะอาดและมีประสิทธิภาพ ด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงาน ด้านการอนุรักษ์ระบบนิเวศป่าและด้านการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ

(3) การก่อตั้งศูนย์วิจัยสหรัฐฯ – จีนด้านพลังงานสะอาด (U.S.-China Clean Energy Research Center หรือ CERC) เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำวิจัยและพัฒนาความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับจีน โดยมีเครือข่ายวิจัย (consortium) รวม 5 เครือข่ายหลัก ได้แก่ เครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด เครือข่ายวิจัยเรื่องเทคโนโลยียานยนต์สะอาด เครือข่ายวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร เครือข่ายวิจัยเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพการใช้พลังงานของรถบรรทุกขนาดกลางและขนาดใหญ่ และเครือข่ายวิจัยความเชื่อมโยงระหว่างพลังงานและแหล่งน้ำ ทั้งนี้มุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นนวัตกรรมหรือสิ่งประดิษฐ์เพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(4) การตั้งคณะทำงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the U.S.-China Climate Change Working Group หรือ CCWG) ปี 2013 เพื่อเป็นเวทีหารือเชิงนโยบายระดับสูงในประเด็นเร่งด่วน ได้แก่ การลดการปล่อยมลพิษจากยานพาหนะขนส่งสินค้าและยานพาหนะอื่น ๆ ระบบจ่ายพลังงานไฟฟ้าอัจฉริยะ การดักจับ กักเก็บ และใช้ประโยชน์จากก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในอาคารและในภาคอุตสาหกรรม และการเก็บและบริหารจัดการข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและป่าไม้ เมืองคาร์บอนต่ำ

และเท่าทันต่อภูมิอากาศ ประสิทธิภาพการใช้หม้อไอน้ำในอุตสาหกรรมและการปรับเปลี่ยนเชื้อเพลิง ทำเรือและเรือที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ มุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้เชิงนโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการเพื่อสนับสนุนการพัฒนา การกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานนวัตกรรมและสิ่งประดิษฐ์เพื่อสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการนำเข้า ส่งออก และการขยายตลาด

(5) การจัดการประชุมสุดยอดผู้นำสหรัฐฯ – จีนด้านเมืองคาร์บอนต่ำและเท่าทันต่อภูมิอากาศ (U.S.-China Climate-Smart / Low-Carbon Cities Summit) ทั้งสิ้น 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ในเดือนกันยายนปี 2015 ณ เมืองลอส แองเจลิส รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา และครั้งที่ 2 ในเดือนมิถุนายนปี 2016 ณ กรุงปักกิ่ง ประเทศจีน ทั้งนี้ มุ่งเน้นผลลัพธ์ในการถ่ายทอดความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากระดับชาติมาสู่ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ตลอดจนเสริมสร้างความตระหนักรู้ องค์ความรู้ และความเข้มแข็งในระดับผู้นำองค์กรส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายในภาคปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

แนวคิดสังคมนระหว่างประเทศมองว่ารัฐทั้งมีขนาดใหญ่เกินไปและเล็กเกินไปที่จะรับมือกับความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม ในแง่ที่ว่ารัฐมีขนาดใหญ่เกินไปในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากยุทธศาสตร์ลักษณะนี้จำเป็นต้องอาศัยวิธีคิด องค์ความรู้ และประสบการณ์จากผู้ปฏิบัติงานโดยตรงจากหน่วยงานสู่ระดับผู้บริหาร หรือ bottom-up ในขณะที่รัฐก็เล็กเกินไปในการบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาในระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อข้ามพรมแดนและต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้น ระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมจึงควรส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจขององค์กรทางการเมืองไปสู่การเสริมพลังของปัจเจกบุคคลและชุมชน โดยในขณะเดียวกันควรมีการประสานนโยบาย การกำกับควบคุม และการวางแผนระยะยาวในระดับระหว่างประเทศด้วย (Hurrell, 2007, p. 216, 223) จากการศึกษาพบว่าความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหรัฐฯ กับจีนในสมัยประธานาธิบดีโอบามาแสดงให้เห็นว่าระบอบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมได้ก่อตัวอย่างเป็นรูปธรรมและฉายแววความสำเร็จมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ยาวนานของการกำหนด ผลักดัน ด้านทาน และต่อรองเชิงคุณค่าด้านสิ่งแวดล้อมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยสหรัฐฯ กับจีนหันกลับมามีส่วนร่วมกับสังคมนระหว่างประเทศในการกำหนดและผูกพันตนเองกับกฎเกณฑ์ในระดับสากลเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ผ่านความร่วมมือทวิภาคีในระดับย่อยลงมาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านนวัตกรรมและเศรษฐกิจสีเขียวจากภายในก่อนก้าวขึ้นมาแสดงความรับผิดชอบอย่างแข็งขันในระดับระหว่างประเทศซึ่งอยู่บนพื้นฐานของชุดคุณค่าว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันตามระดับความสามารถของแต่ละรัฐในสังคมนระหว่างประเทศ

งานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่าในสังคมระหว่างประเทศของรัฐ การแสดงความเห็นพ้องหรือการสมรู้ร่วมคิด การแสดงความเห็นแย้งหรือการต้านทานนั้นเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นปกติ อีกทั้งท่ามกลางความตึงเครียดจากการถูกเปรียบเทียบเชิงอำนาจระหว่างสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจที่เป็นมาแต่เดิม กับจีนในฐานะมหาอำนาจที่กำลังผงาดขึ้นมาใหม่ ทั้งสองประเทศยังสามารถแสวงหาความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศซึ่งมีความโดดเด่นมากกว่าด้านอื่น ๆ แต่อาจไม่ถูกพูดถึงมากนักในการถกเถียงเชิงวิชาการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่มักเน้นย้ำถึงความขัดแย้งและการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์ งานวิจัยชิ้นนี้สามารถเป็นประโยชน์ในการเพิ่มเติมมุมมองในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ขึ้นได้ต่อไป

งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดคือด้านภาษาและการขาดแหล่งข้อมูลปฐมภูมิจากจีน การศึกษาเกี่ยวกับการประสานประโยชน์ผ่านการผลักดันและต่อรองเชิงคุณค่าระหว่างสหรัฐฯ กับจีนควรมีการพิจารณาเอกสารของประเทศจีนด้วยเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นของการปฏิสัมพันธ์ การให้เหตุผลและการช่วงชิงบทบาทในการกำหนดความสำคัญและการให้ความหมายโดยจีนซึ่งทั้งด้านทานและสมรู้ร่วมคิดกับอิทธิพลของสถาบันและชุดคุณค่าที่ถูกสถาปนาไว้แล้ว นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม และการแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศระหว่างสหรัฐฯ กับจีนอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเป็นประเด็นที่สังคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญมากขึ้น ๆ และสหรัฐฯ ที่ในสมัยประธานาธิบดีทรัมป์เป็นประเทศเดียวที่ประกาศว่าจะถอนตัวออกจากความตกลงปารีสนั้นกลายเป็นฝ่ายที่ต้องต้านทานและถูกกดดันจากนานาชาติให้สมรู้ร่วมคิดกับชุดคุณค่าที่ถูกสถาปนาไว้แล้วเสียเอง พร้อมกันนี้ ควรมีการศึกษาการก่อร่างสร้างตัวของชุดคุณค่าในมิติอื่นของสังคมระหว่างประเทศ เช่น ระเบียบของโลกไซเบอร์ ซึ่งเป็นประเด็นใหม่ที่มาพร้อมกับเทคโนโลยีที่พัฒนาให้ทันสมัยขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไม่หยุดนิ่ง และที่ผ่านมามีการเห็นพ้องต้องกันระดับหนึ่งในสังคมระหว่างประเทศว่าอะไรเป็นสิ่งที่รัฐพึงหรือไม่พึงกระทำในโลกไซเบอร์ นอกจากนี้ การกระทำของรัฐในโลกไซเบอร์ยังเกี่ยวโยงสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้นกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการทหาร ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าแนวคิดสังคมระหว่างประเทศซึ่งมีคำอธิบายเกี่ยวกับระบอบเศรษฐกิจโลกและมีแนวความคิดว่าสงครามเป็นสถาบันหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศจะสามารถนำมาวิเคราะห์และศึกษาระบบของโลกไซเบอร์ได้อย่างไร

รายการอ้างอิง

บทความวารสาร

บัณฑิต หลิมสกุล. (2554). ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนของไทย (Public-Private Partnerships: PPP) ในการใช้กลไกยุติข้อพิพาทภายใต้กรอบของ WTO เพื่อแก้ปัญหาการถูกกีดตันการค้า. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*, 29(1), 1-47.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2560). *คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC)*. <https://actionforclimate.deqp.go.th/?p=6394>

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. (2537). *กฎบัตรสหประชาชาติ*. <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1378954256.pdf>

กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2554). *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121203-175739-200288.pdf>

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (ม.ป.ป.). *คำศัพท์เศรษฐกิจในความตกลงการค้าระหว่างประเทศ” ครั้งที่ 2*. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2565, จาก <http://www.dpim.go.th/service/download?articleid=3283&F=5081>

จารุวัฒน์ ชาติประเสริฐ. (เมษายน 2531). การเมืองจีนในทศวรรษ 1980: ชัยชนะของเต็ง เสี่ยวผิง. *International Journal of East Asian Studies*, 1(1), 88-99. <https://www.tci-thaijo.org/index.php/easttu/article/view/51461>

ไทยพับลิก้า. (5 กรกฎาคม 2555). “วรศักดิ์ มหัทธโนบล” เปิดจุดระแวง “2 พี่เบิ้มโลก” โยงปม “นาซ่า-อู่ตะเภา” ไปซุลมุนกับลัมพินธ์ จีน-สหรัฐฯ?. <https://thaipublica.org/2012/07/vorasak-mahatanobon/>

พรชัย ด้านวิวัฒน์. (2553). ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการประชุมโลกร้อนที่กรุงโคเปนเฮเกน. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัลลัมชัย*, 1(1), 12-38.

<http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/viewFile/875/784>

พีพีทีวี ออนไลน์. (6 กันยายน 2559). “โอบามา” เยือน “ลาว” ประกาศให้เงินช่วยเหลือเปิดจากสงคราม. <https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/34124>

ภาคภูมิ โกเมศโสภา. (17 กันยายน 2557). รู้จักอาคารสีเขียว. <http://www.salforest.com/blog/green-building>

วอยซ์ ออฟ อเมริกา. (15 กรกฎาคม 2558). ทกประเทศมหาอำนาจบรรลุข้อตกลงนิวเคลียร์กับอิหร่าน. <https://www.voathai.com/a/iran-nuclear-deal-ct/2862192.html>

ศิวาลัย ชันธะชานะ. (25 มีนาคม 2558). Shale oil & gas คลื่นลูกใหม่แห่งพลังงาน จะรุ่งจริงหรือ?. <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/634084>

ศูนย์วิเคราะห์ทีเอ็มบี. (2558). หรือหยวนจะไปไม่ถึงฝั่งที่ขึ้นเป็นสกุลเงินหลักของโลก. https://media.tmbbank.com/uploads/analytics_insight/file/media/646_file_th_150824092804.pdf

สมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-จีน. (2561). สังคมนิยมสมัยใหม่แบบจีน กับบทบาทในฐานะมหาอำนาจโลก. <https://www.thaizhong.org/th/news/thai-china/สังคมนิยมสมัยใหม่แบบจีน-กับบทบาทในฐานะมหาอำนาจโลก.html>

สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ เมืองกวางโจว. (16 ตุลาคม 2559). IMF ชี้เงินหยวนในตะกร้าสกุลเงิน SDR ช่วยผลักดันการปฏิรูปเศรษฐกิจ. https://www.ditp.go.th/contents_attach/153893/153893.pdf

สุรัชย์ ศิริไกร. (2535). นโยบายต่างประเทศของจีนต่อประเทศอาเซียน: กลุ่มประเทศอินโดจีน. http://www.asia.tu.ac.th/research/Abstract/abstract35_1%28surachai%29.htm

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). (2554). อภิธานศัพท์และคำย่อด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก ปี 2554. http://www.eppo.go.th/images/POLICY/PDF/CC_Glossary_2011.pdf

อรมน ทรัพย์ทวีธรรม. (4 มกราคม 2563). ฝ่าทางตันเวทีการค้าโลก กลไกระงับข้อพิพาทของ WTO. <https://www.prachachat.net/columns/news-407709>

อัครพงษ์ คำคุณ. (2559). ข้อพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์ (Spratlys) ระหว่างบรูไน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม จีนและไต้หวัน. <http://textbooksproject.org/wp-content/uploads/2017/09/ข้อพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์.pdf>

Books

- Allison, G. (2018). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap*. New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Bader, J. A. (2012). *Obama and China's rise : an insider's account of America's Asia strategy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bull, H. (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (4th ed.). London: Red Globe Press.
- Buzan, B. (2004). *From International to World Society?: English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. (2014). *An Introduction to the English School of International Relations*. Cambridge: Policy Press.
- Fabey, M. (2018). *Crashback: the Power Clash between the U.S. and China in the Pacific*. New York City: Scribner.
- Hurrell, A. (2007). *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. J. (2012). *Liberal Leviathan: the Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Indyk, M. S., Lieberthal, K. G., & O'Hanlon, M. E. (2012). *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- Kissinger, H. (2012). *On China*. New York: Penguin Group .
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. New York: Penguin Press.
- Lieberthal, K. G., & Wang, J. (2012). *Addressing U.S. - China Strategic Distrust*. Washington, D.C.: John L. Thornton China Center at the Brookings Institution.
- Lieberthal, K. G., & Wang, J. (2014). An Overview of the U.S. - China Relationship. In N. Hachigian, *Dabating China: the U.S.-China relationship in ten conversations* (pp. 1-20). New York: Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company.

- Nathan, A. J. (2016). China's Rise and International Regimes: Does China Seek to Overthrow Global Norms? In R. S. Ross, & J. Bekkevold, *China in the Era of Xi Jinping: Domestic and Foreign Policy Challenges* (pp. 165-195). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Papasotiriou, H. (2012). The Problem of Order in an Anarchical Society. In N. Tzifakis, *International Politics in Times of Change* (pp. 207-221). Athens: The Konstantinos Karamanlis Institute for Democracy Series on European and International Affairs.
- United States Trade Representative. (2017). *2017 Special 301 Report*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative.
- United States Trade Representative. (2019). *2019 Special 301 Report*. Washington, D.C.: Office of the United States Trade Representative.
- Zhu, Z. (2006). *US-China Relations in the 21st Century: Power transition and peace*. New York: Routledge.

Articles

- Buszynski, L. (2012). The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry. *The Washington Quarterly*, 139-156.
- Buzan, B. (1993). From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. *International Organizations*, 47(3), 327-352.
- Buzan, B. (2011). A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism. *International Relations*, 4-25.
- Caballero-Anthony, M. (2014). Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture . *The Pacific Review*, 563-584.
- Cheng, F.-T. (2017, March). Public-Private Partnerships to Address Global Environmental Problem: Sino-US Cooperation on Climate Change and Energy. *Journalism and Mass Communication*, 7(3), 149-164. doi:10.17265/2160-6579/2017.03.004

- Clark, I. (2014). International Society and China: The Power of Norms and the Norms of Power. *The Chinese Journal of International Politics*, 315-340, doi: 10.1093/cjip/pot014.
- Goh, E. (2019). Contesting Hegemonic Order: China in East Asia. *Security Studies*, 614-644. doi:10.1080/09636412.2019.1604989
- Kamath, P. M. (1998). US-China relations under the Clinton administration: Comprehensive engagement or the cold war again? *Strategic Analysis*, 22(5), 691-709. doi:10.1080/09700169808458846
- Keohane, R. O. (2006). Cooperation and International Regimes. In P. Williams, D. M. Goldstein, & J. M. Shafritz, *Classical Reading and Contemporary Debates in International Relations* (pp. 320-330). Belmont, CA: Thomson Wadsworth .
- Lampton, D. M. (1994, September). America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage. *The China Quarterly*, 139, 597-621.
- Lampton, D. M. (2009, November). The United States and China in the Age of Obama: looking each other straight in the eyes. *Journal of Contemporary China*, 18(62), 703-727.
- Legro, J. W., & Moravcsik, A. (1999, Fall). Is Anybody Still a Realist? *International Security*, 24, 5-55.
- Lewis, J. I. (2014). Managing intellectual property rights in cross-border clean energy collaboration: The case of the U.S.-China Clean Energy Research Center. *Energy Policy*, 69, 546-554.
- Mearsheimer, J. J. (1994-1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Power, M. (1994). China and GATT: implications of China's negotiations to join GATT. *Asian Studies Review*, 1-25.
- Toohey, L. (2011). China and the World Trade Organization: the First Decade. *The International and Comparative Law Quarterly*, 60(3), 788-798.
- Zhang, X. (2011). China in the Conception of International Society: the English School's Engagement with China. *Review of International Studies*, 37, 763-786.

Electronic Media

Accessions: China. (2020). World Trade Organization.

https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/a1_chine_e.htm

Acharya, A. (2017, September 8). *After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order*. Ethics and International Affairs.

ethicsandinternationalaffairs.org/2017/multiplex-world-order

Ackerman, F. (2009, December). *Financing the Climate Mitigation and Adaptation*

Measures in Developing Countries. United Nations Conference on Trade and

Development (UNCTAD). https://unctad.org/en/Docs/gdsmdpg2420094_en.pdf

Al Jazeera and Agencies. (2012, May 2). *Chinese dissident Chen seeks US exile deal*.

Al Jazeera. [https://www.aljazeera.com/news/asia-](https://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2012/05/20125334634311741.html)

[pacific/2012/05/20125334634311741.html](https://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2012/05/20125334634311741.html)

Andrews, E. (2018, October 19). *How Ping-Pong Diplomacy Thawed the Cold War*.

History. <https://www.history.com/news/ping-pong-diplomacy>

Archibold, R. C. (2012, April 7). *China Buys Inroads in the Caribbean, Catching U.S.*

Notice. The New York Times.

[https://www.nytimes.com/2012/04/08/world/americas/us-alert-as-chinas-cash-](https://www.nytimes.com/2012/04/08/world/americas/us-alert-as-chinas-cash-buys-inroads-in-caribbean.html)

[buys-inroads-in-caribbean.html](https://www.nytimes.com/2012/04/08/world/americas/us-alert-as-chinas-cash-buys-inroads-in-caribbean.html)

ASEAN-China Free Trade Area. (2015, October). ASEAN.

[https://www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-](https://www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20ACFTA.pdf)

[document/Edited%20ACFTA.pdf](https://www.asean.org/storage/images/2015/October/outreach-document/Edited%20ACFTA.pdf)

Asia for Educators. (2009). *Taiwan and U.S.- China Relations*. Asia for Educators,

Columbia University.

http://afe.easia.columbia.edu/special/china_1950_taiwan.htm

Associated Press. (2009, February 24). *Japan's prime minister visits Obama*. The

Guardian. [https://www.theguardian.com/world/2009/feb/24/barack-obama-](https://www.theguardian.com/world/2009/feb/24/barack-obama-taro-aso-japan-pm)

[taro-aso-japan-pm](https://www.theguardian.com/world/2009/feb/24/barack-obama-taro-aso-japan-pm)

Austin, G. (2015, January 19). *US-China Internet Cooperation*. The Diplomat.

<http://thediplomat.com/2015/01/us-china-internet-cooperation/>

BBC News. (2013, June 8). *Chinese leader Xi Jinping joins Obama for summit*. BBC

News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-22798572>

- BBC News. (2013, October 4). *US shutdown: Barack Obama cancels Asia trip*. BBC News. www.bbc.com/news/world-asia-24380990
- BBC News. (2015, April 1). *China building 'great wall of sand' in South China Sea*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-32126840>
- BBC News. (2019, June 11). *Iran nuclear deal: Key details*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>
- Beckley, M. (2020, November/December). *Rogue Superpower*. Foreign Affairs. <http://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-06/illiberal-american-century-rogue-superpower>
- Benen, S. (2015, April 9). *Why Obama went to Jamaica*. MSNBC News. <http://www.msnbc.com/rachel-maddow-show/why-obama-went-jamaica>
- Black, R. (2009, December 22). *Why did Copenhagen fail to deliver a climate deal?* BBC News. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8426835.stm>
- Boao Forum for Asia. (2013, April 7). *Full text of Xi Jinping's speech at the opening ceremony of the Boao Forum for Asia AC 2013*. Boao Forum for Asia. <http://english.boaoforum.org/mtzxxwz xen/7379.jhtml>
- Boersma, T. (2014, November 13). *U.S.-China Joint Announcement on Climate Change Is a Big Deal*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/planetpolicy/2014/11/13/u-s-china-joint-announcement-on-climate-change-is-a-big-deal/>
- Branigan, T. (2013, November 27). *China monitored US B52 bombers' flight through disputed air defence zone*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/27/china-air-defence-zone>
- Brookes, T., & Nuthall, T. (2009, December 21). *What did the Copenhagen climate summit achieve?*. BBC News. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8424522.stm>
- Buckley, C., & Mason, J. (2010, April 2). *Obama urges China's Hu to get behind Iran push*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-nuclear-iran/obama-urges-chinas-hu-to-get-behind-iran-push-idUSTRE6300HV20100402>

- Canrong, J. (2016, December 14). *How America's relationship with China changed under Obama*. World Economic Forum.
<https://www.weforum.org/agenda/2016/12/america-china-relationship/>
- Casey, J. (2012). *Patterns in U.S.-China Trade Since China's Accession to the World Trade Organization* U.S.-China Economic and Security Review Commission.
https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/US-China_TradePatternsSinceChinasAccessiontotheWTO.pdf
- CCWG Climate-Smart Cities Initiative. (2019). *About Us - U.S.-China Climate Change Working Group (CCWG)*. CCWG Climate-Smart Cities Initiative.
<https://ccwgsmartcities.lbl.gov/about-us>
- CERC-BEE. (2019, May 23). *Autodesk, Johnson Controls Accelerate Building Design*. CERC-BEE. <https://cercbee.lbl.gov/news/article/autodesk-johnson-controls-accelerate>
- CERC-CVC. (2017, December 4). *News and Events*. CERC-CVC. <https://cerc-cvc.anl.gov/news/>
- CERC-TRUCK Joint Work Plan. (2017, January 20). CERC-TRUCK.
<https://blogs.anl.gov/cerc-truck/wp-content/uploads/sites/74/2016/12/CERC-TRUCK-JWP-20170120-signed.pdf>
- Chen, C., & Liu, X. (2020, February). *SNSTC/COE's Practice on Human Resource Development in the Field of Nuclear Security*. IAEA Conference 2020.
<https://conferences.iaea.org/event/181/contributions/15566/>
- Chen, D. (2014, November 8). *Defining a 'New Type of Major Power Relations'*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2014/11/defining-a-new-type-of-major-power-relations/>
- Chen, D. (2015, September 30). *Think Xi Jinping's State Visit to the US Went Well? Think Again*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2015/09/think-xi-jinpings-state-visit-to-the-us-went-well-think-again/>
- Chin, J. (2016, June 15). *Inside the Slow Workings of the U.S.-China Cybersecurity Agreement*. The Wall Street Journal.
<https://blogs.wsj.com/chinarealtime/2016/06/15/inside-the-slow-workings-of-the-u-s-china-cybersecurity-agreement/>

- China Power Project. (2020). *Is China contributing to the United Nations' mission?*
China Power Project, Center for Strategic and International Studies.
<https://chinapower.csis.org/china-un-mission/>
- Christensen, T. J. (2015, September-October). Obama and Asia: Confronting the China Challenge. *Foreign Affairs*, 28-36.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/obama-and-asia>
- Chu, S. (2009, November 18). *The Race is On for Clean Energy Jobs*. The White House, President Barack Obama.
<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/11/18/race-clean-energy-jobs>
- ClimaEast. (2013). *UNFCCC Info: Adaptation, Mitigation, Climate Finance and Technology*. ClimaEast. <http://www.climaeast.eu/unfccc-info/adaptation-mitigation-climate-finance-and-technology>
- Cohen, E. A. (2020, October 27). *The End of American Power*. Foreign Affairs.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-27/end-american-power>
- Colby, E., & Lettow, P. (2014, July 3). *Have We Hit Peak America?* Foreign Policy.
<http://foreignpolicy.com/2014/07/03/have-we-hit-peak-america>
- Conca, J. (2016, April 3). *Fallout From The Nuclear Security Summit*. Forbes.
<https://www.forbes.com/sites/jamesconca/2016/04/03/fallout-from-the-nuclear-security-summit/#337aa97762f7>
- Constantin, A., Newman, A., & Isaacs, T. (2017, August 4). *Nuclear Security Centers of Excellence in Asia: Opportunities for Collaboration*. Nuclear Threat Initiative.
https://media.nti.org/documents/NTI_Centers_of_Excellence_in_Asia_Background_Paper_Aug2017.pdf
- Cooper, H. (2009, November 17). *China Holds Firm on Major Issues in Obama's Visit*. The New York Times.
<http://www.nytimes.com/2009/11/18/world/asia/18prexy.html?action=click&module=RelatedCoverage&pgtype=Article®ion=Footer>
- Copenhagen Accord*. (2009, December 18). UNFCCC.
<https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>

- Council on Foreign Relations. (2016). *U.S. Relations With China (1949 - Present)*. Council on Foreign Relations. <http://www.cfr.org/china/us-relations-china-1949---present/p17698>
- Dai, B. (2010, December 13). *Stick to the path of peaceful development*. China.org.cn. http://www.china.org.cn/opinion/2010-12/13/content_21529346.htm
- Davenport, K. (2011, November 2). *End of Nuclear Security Summits Mullied*. Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/act/2011-11/news/end-nuclear-security-summits-mulled>
- Davenport, K. (2018, June). *Nuclear Security Summit at a Glance*. Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/factsheets/NuclearSecuritySummit>
- Davenport, K. (2018, May). *The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance*. Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance>
- Devoss, D. (2002, April). *Ping-Pong Diplomacy: Blending statecraft and sport, table tennis matches between American and Chinese athletes set the stage for Nixon's breakthrough with the People's Republic*. Smithsonian Magazine. <https://www.smithsonianmag.com/history/ping-pong-diplomacy-60307544/>
- Dwyer, D. (2011, January 20). *Obama and Hu Agree Progress Needed on Human Rights in China*. ABC News. <https://abcnews.go.com/Politics/president-obama-hu-jintao-china-human-rights-record/story?id=12650071>
- EcoPartnerships. (2020a). *Center for Climate Strategies and Global Environment Institute*. EcoPartnerships. <https://ecopartnerships.lbl.gov/partnership/center>
- EcoPartnerships. (2020b). *Denver - Ford - Chongqing - Chang'an Motors*. EcoPartnerships. <https://ecopartnerships.lbl.gov/partnership/denver-ford>
- EcoPartnerships. (2020c). *EcoPartnerships*. EcoPartnerships. <https://ecopartnerships.lbl.gov/partnerships>
- EcoPartnerships. (2020d). *Energy Future Holdings - Huadian*. EcoPartnerships. <https://ecopartnerships.lbl.gov/partnership/energy-future>
- EcoPartnerships. (2020e). *Greensburg - Mianzhu*. EcoPartnerships. <https://ecopartnerships.lbl.gov/partnership/greensburg>

- EcoPartnerships. (2020f). *Seattle - Dalian*. EcoPartnerships.
<https://ecopartnerships.lbl.gov/partnership/seattle>
- Embassy of the People's Republic of China in the United States of America. (2011, January 26). *A historic push for China-U.S. friendship, a great boost for world peace and development*. Embassy of the People's Republic of China in the United States of America. <http://www.china-embassy.org/eng/zmgx/t790205.htm>
- Everington, K. (2018, December 3). *George HW Bush's muted response to Tiananmen Massacre greatest US China policy failure: Scholar*. Taiwan News.
<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3588537>
- Firestein, D. J. (2016, August 19). *The US-China Perception Gap in the South China Sea*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2016/08/the-us-china-perception-gap-in-the-south-china-sea/>
- Freedberg Jr., S. J. (2016, June 6). *The P-8, Singapore & South China Sea Strategy*. Breaking Defense. <https://breakingdefense.com/2016/06/poseidon-in-singapore-the-p-8-south-china-sea-strategy/>
- Gewirtz, H. B. (2016, November/December). *The Cruise that Changed China*. Foreign Affairs. www.foreignaffairs.com/articles/china/cruise-changed-china
- Glass, A. (2011, January 25). *House approves Formosa Resolution, Jan. 25, 1955*. POLITICO. <https://www.politico.com/story/2011/01/house-approves-formosa-resolution-jan-25-1955-048058>
- Gorlick, A. (2010, November 30). *Stanford's North Korea team of Siegfried Hecker and John Lewis keeps the world informed of Pyongyang nuclear march*. Stanford news. <https://news.stanford.edu/news/2010/november/hecker-lewis-cisac-113010.html>
- Gracie, C. (2015, September 26). *Collision course? Rise of China a stress for the US*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-34368249>
- Hammer, A. B. (2006, July). *The Dynamic Structure of the U.S.-China Trade, 1995-2004*. Office of Economics Working Paper, U.S. International Trade Commission. <https://www.usitc.gov/publications/332/ec200607a.pdf>

- Harvard Project on Climate Agreements. (2016, February). *Bilateral Cooperation between China and the United States: Facilitating Progress on Climate-Change Policy*. The Belfer Center for Science and International Affairs. <http://belfercenter.hks.harvard.edu/climate>
- Hecker, S. S. (2010, December 9). *What I Found in North Korea: Pyongyang's Plutonium Is No Longer the Only Problem*. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/northeast-asia/2010-12-09/what-i-found-north-korea>
- Hemmings, J. (2013, May 13). *Hedging: The Real U.S. Policy Towards China*. The Diplomat. <http://thediplomat.com/2013/05/hedging-the-real-u-s-policy-towards-china/>
- Henry, E. (2009, December 19). *Obama announces climate change deal with China, other nations*. CNN. <https://edition.cnn.com/2009/POLITICS/12/18/obama.copenhagen/index.html>
- Horn, H. (2009, November 16). *Obama's Shanghai Town Hall: Triumph or Flop?* The Atlantic. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2009/11/obama-s-shanghai-town-hall-triumph-or-flop/347554>
- Human Rights Watch. (2020). *Liu Xiaobo*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/tag/liu-xiaobo>
- IFC Home* . (2020). International Finance Corporation : IFC. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home
- IGF. (2020). *About IGF FAQs*. Internet Governance Forum. <http://www.intgovforum.org/multilingual/content/about-igf-faqs>
- ITU. (2012). *World Conferences on International Telecommunications*. ITU. <http://www.itu.int/en/history/Pages/WorldConferencesInternationalTelecommunications.aspx?conf=4.34>
- ITU. (2020). *About ITU*. ITU. <http://www.itu.int/en/about/Pages/default.aspx>
- Jannuzi, F. (2012, November 1). *Whatever Happened to Chinese Human Rights?* Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2012/11/01/whatever-happened-to-chinese-human-rights/>

- Katzman, K. (2011). *Iran: U.S. Concerns and Policy Responses*. Congressional Research Service. <https://www.refworld.org/pdfid/4d6f4eb42.pdf>
- Keck, Z. (2013, October 4). *Obama Cancels Rest of Asia Trip*. The Diplomat. thediplomat.com/2013/10/obama-cancels-rest-of-asia-trip
- Keck, Z. (2013, November 27). *US Bombers Challenge China's Air Defense Identification Zone*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2013/11/us-bombers-challenge-chinas-air-defense-identification-zone/>
- Kerr, P. K., & Katzman, K. (2018). *Iran Nuclear Agreement and U.S. Exit*. Washington, D.C.: Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf>
- Khanna, N., Romankiewicz, J., Feng, W., Zhou, N., & Ye, Q. (2014, April). *Comparative Policy Study for Green Buildings in U.S. and China*. Lawrence Berkeley National Laboratory's China Energy Group. https://china.lbl.gov/sites/all/files/green_buildings_policy_comparison.pdf
- Kim, C., & Blanchard, B. (2017, October 31). *China, South Korea agree to mend ties after THAAD standoff*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles/china-south-korea-agree-to-mend-ties-after-thaad-standoff-idUSKBN1D003G>
- Kumar, T. (2011, January). *President Obama and China's Human Rights: Real Change or Rehashed Rhetoric?* Amnesty International. <https://www.amnestyusa.org/president-obama-and-chinas-human-rights-real-change-or-rehashed-rhetoric/>
- Kuroyanagi, Y. (2015, July 31). *The US-China-Japan Triangle and the Concept of "ASEAN Centrality": Myth or Reality?*. The Asan Forum. <http://www.theasanforum.org/the-us-china-japan-triangle-and-the-concept-of-asean-centrality-myth-or-reality/>
- Lardy, N. R. (2000, May 10). *Permanent Normal Trade Relations for China*. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/research/permanent-normal-trade-relations-for-china/>
- Lardy, N. R. (2001, April 25). *U.S.-China Economic Relations: Implications for U.S. Policy*. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/testimonies/u-s-china-economic-relations-implications-for-u-s-policy/>

- Larus, E. F., & Hargis, S. N.-k. (2017). *U.S. President Obama's China Policy: A Critical Assessment*. Polish Academy of Sciences Branch in Lublin. http://www.pan-ol.lublin.pl/wydawnictwa/TPol12_2/1_Larus.pdf
- Lawder, D., & Woo, R. (2018, April 27). *U.S. keeps China, puts Canada on IP priority watch list*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-ip/us-keeps-china-puts-canada-on-ip-priority-watch-list-idUSKBN1HY24J>
- Lawrence, S. V. (2013). *U.S.-China Relations: An Overview of Policy Issues*. Washington, D.C.: Congressional Research Service. FAS. <https://fas.org/sgp/crs/row/R41108.pdf>
- Lerer, L. (2009, December 18). *Obama's dramatic climate meet*. POLITICO. <https://www.politico.com/story/2009/12/obamas-dramatic-climate-meet-030801>
- Levine, S. I. (1983, March). US-China Relations: From the Edge of Euphoria. *Harvard International Review*, 5(5), 25, 30-31. JSTOR. www.jstor.org/stable/44971981
- Li, C., & Xu, L. (2014, December 4). *Chinese Enthusiasm and American Cynicism Over the "New Type of Great Power Relations"*. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/opinions/chinese-enthusiasm-and-american-cynicism-over-the-new-type-of-great-power-relations/>
- Lieberthal, K. G. (2009, December 23). *Climate Change and China's Global Responsibilities*. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2009/12/23/climate-change-and-chinas-global-responsibilities/>
- Lieberthal, K. G., & Singer, P. W. (2012, February). *Cybersecurity and U.S.-China Relations*. Brookings Institution. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0223_cybersecurity_china_us_lieberthal_singer_pdf_english.pdf
- Liu, M. (2016, September 7). *Actually, Mr. Trump, the Chinese Have Come to Respect Obama*. Politico Magazine. <http://www.politico.com/magazine/story/2016/09/barack-obama-asia-pivot-214218>

- Liu, W. (2004, December 15). *Continue Colin Powell's pragmatic policy toward China*. Seattle Times. <https://www.seattletimes.com/opinion/continue-colin-powell-pragmatic-policy-toward-china/>
- Long, H. (2020, September 5). *The Trump vs. Obama economy — in 16 charts*. the Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/business/2020/09/05/trump-obama-economy/>
- Louie, C. (2017, September 8). *U.S.-China Cybersecurity Cooperation*. The Henry M. Jackson School of International Studies, University of Washington. <https://jsis.washington.edu/news/u-s-china-cybersecurity-cooperation/>
- Luce, E., Brown, K., & Harvey, F. (2009, November 16). *Obama rules out Copenhagen treaty*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/dc7efa4c-d1b5-11de-a0f0-00144feabdc0>
- Luo, H. (2009, November 19). *Learning from Obama's Town Hall Meeting*. China.org.cn. http://www.china.org.cn/opinion/2009-11/19/content_18917676.htm
- Lynas, M. (2009, December 22). *How do I know China wrecked the Copenhagen deal? I was in the room*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/22/copenhagen-climate-change-mark-lynas>
- Manyin, M. E., Garcia, M. J., & Morrison, W. M. (2009). *U.S. Accession to the Association of Southeast Asian Nations' Treaty of Amity and Cooperation (TAC)*. Washington, D.C.: Congressional Research Service. FAS. <https://fas.org/sgp/crs/row/R40583.pdf>
- Memorandum of Agreement between China Advanced Coal Technology Consortium and U.S. Advanced Coal Technology Consortium*. (2016). West Virginia University: CERC Advanced Coal Technology Consortium. <https://cerc-actc.wvu.edu/files/d/32d10cc7-db25-4089-ad74-a93ae53efedb/mou-july-2016-cerc-actc.pdf>
- Menn, J. (2011, October 12). *Agreement on cybersecurity 'badly needed'*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/e595e568-f4dc-11e0-ba2d-00144feab49a>

- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2014, July 9). *Wang Yi: Handle the South China Sea issue through the "dual-track" approach*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1181523.shtml
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2015, July 14). *Wang Yi: China Plays Unique and Constructive Role in Reaching Comprehensive Agreement on Iranian Nuclear Issue*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjzb_663304/wjzbz_663308/activities_663312/t1281870.shtml
- Morrison, W. M. (2017). *China-U.S. Trade Issues*. Congressional Research Service. https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc958710/m2/1/high_res_d/RL33536_2017Jan04.pdf
- Mullany, G. (2013, October 2). *Obama Cancels Trip to Philippines and Malaysia*. The New York Times. www.nytimes.com/news/fiscal-crisis/2013/10/02/president-obama-cancels-malaysia-trip
- Nakamura, D. (2013, October 4). *Obama cancels the rest of Asia trip, citing difficulties of travel during shutdown*. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/politics/obama-cancels-the-rest-of-asia-trip-citing-difficulties-of-travel-during-shutdown/2013/10/04/cb1b8f22-2c9c-11e3-b139-029811dbb57f_story.html?utm_term=.ae192b93037b
- Nakamura, D. (2013, November 20). *White House pledges greater focus on Asia*. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/politics/white-house-pledges-greater-focus-on-asia/2013/11/20/726989be-5218-11e3-9e2c-e1d01116fd98_story.html
- Nakamura, D. (2013, December 3). *In Tokyo, Biden blames China for raising tensions in northeast Asia*. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/world/in-tokyo-biden-blames-china-for-raising-tensions-in-region/2013/12/03/c3a10964-5c0a-11e3-bc56-c6ca94801fac_story.html

- Nakamura, D. (2014, April 16). *Obama aims to reinvigorate Asia strategy*. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/politics/obama-aims-to-reinvigorate-asia-strategy/2014/04/16/4a46ed5e-c4bf-11e3-bcec-b71ee10e9bc3_story.html
- Nakashima, E. (2013, May 27). *Confidential report lists U.S. weapons system designs compromised by Chinese cyberspies*. The Washington Post. https://www.washingtonpost.com/world/national-security/confidential-report-lists-us-weapons-system-designs-compromised-by-chinese-cyberspies/2013/05/27/a42c3e1c-c2dd-11e2-8c3b-0b5e9247e8ca_story.html
- National Policy Panel. (1966, Autumn). *China, the United Nations and United States Policy: An Analysis of the Issues and Principal Alternatives with Recommendations for U.S. Policy: A Report of a National Policy Panel established by the United Nations Association of the United States of America*. *International Organization*, 20(4), 705-723. JSTOR. www.jstor.org/stable/2705737
- NPR Staff and Wires. (2011, January 19). *Obama, Hu Discuss Economy, Human Rights Issues*. NPR. <https://www.npr.org/2011/01/19/133051633/obama-hu-emphasize-mutual-respect>
- Office of the Historian, U.S. Department of State. (2016). *Carter and Human Rights, 1977-1981*. Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of States. <https://history.state.gov/milestones/1977-1980/human-rights>
- Office of the Historian, U.S. Department of State. (2016). *Chronology of U.S.-China Relations, 1784-2000*. Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State. <https://history.state.gov/countries/issues/china-us-relations>
- Office of the Historian, U.S. Department of State. (2016). *Rapprochement with China, 1972*. Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of State. <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/rapprochement-china>

Office of the Historian, U.S. Department of State. (2016). *Tiananmen Square, 1989*.

Office of the Historian, Foreign Service Institute, United States Department of State. <https://history.state.gov/milestones/1989-1992/tiananmen-square>

Office of the Press Secretary, The White House. (2009, April 1). *Statement On Bilateral Meeting With President Hu Of China*. The White House, President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/statement-bilateral-meeting-with-president-hu-china>

Office of the Press Secretary, The White House. (2009, November 16). *Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders*. The White House, President Barack Obama.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders>

Office of the Press Secretary, The White House. (2009a, November 17). *Joint Press Statement by President Obama and President Hu of China*. The White House, President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/joint-press-statement-president-obama-and-president-hu-china>

Office of the Press Secretary, The White House. (2009b, November 17). *U.S.-China Joint Statement*. The White House, President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/us-china-joint-statement>

Office of the Press Secretary, The White House. (2011, January 19). *U.S.-China Joint Statement*. The White House, President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement>

Office of the Press Secretary, The White House. (2011, November 17). *Remarks by President Obama to the Australian Parliament*. The White House, President Barack Obama. <http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

Office of the Press Secretary, The White House. (2013, November 23). *Statement By The President On First Step Agreement On Iran's Nuclear Program*. The Office of the Press Secretary, The White House.

<http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/11/23/statement-president-first-step-agreement-irans-nuclear-program>

Office of the Press Secretary, The White House. (2014a, November 11). *FACT SHEET: U.S.-China Joint Announcement on Climate Change and Clean Energy Cooperation*. The Office of the Press Secretary, The White House.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/fact-sheet-us-china-joint-announcement-climate-change-and-clean-energy-c>

Office of the Press Secretary, The White House. (2014b, November 11). *U.S.-China Joint Announcement on Climate Change*. The White House, President Barack Obama. [https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change)

[office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change)

Office of the Press Secretary, The White House. (2015, January 25). *U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region*. The White House, President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region>

Office of the Press Secretary, The White House. (2015, September 15). *Fact Sheet: U.S. – China Climate Leaders Summit*. The White House, President Barack Obama. [https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/fact-sheet-us-%E2%80%93-china-climate-leaders-summit)

[office/2015/09/15/fact-sheet-us-%E2%80%93-china-climate-leaders-summit](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/fact-sheet-us-%E2%80%93-china-climate-leaders-summit)

Office of the Press Secretary, The White House. (2015, September 25). *U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change*. The White House, President Barack Obama. [https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change)

[office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change)

Office of the Press Secretary, The White House. (2016, March 29). *FACT SHEET: The Nuclear Security Summits: Securing the World from Nuclear Terrorism*. The White House, President Barack Obama.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/29/fact-sheet-nuclear-security-summits-securing-world-nuclear-terrorism>

Office of the Press Secretary, The White House. (2016, March 31). *U.S.-China Joint Statement on Nuclear Security Cooperation*. The White House, President

- Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/31/us-china-joint-statement-nuclear-security-cooperation>
- Office of the Press Secretary, The White House. (2016, September 3). *FACT SHEET: U.S.-China Cooperation on Climate Change*. The White House, President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/03/fact-sheet-us-china-cooperation-climate-change-0>
- Office of the Press Secretary, The White House. (2016). *The Historic Deal that Will Prevent Iran from Acquiring a Nuclear Weapon*. The White House, President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/iran-deal>
- Osawa, J. (2013, December 17). *China's ADIZ over the East China Sea: A "Great Wall in the Sky"?*. The Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/opinions/chinas-adiz-over-the-east-china-sea-a-great-wall-in-the-sky/>
- Perlez, J. (2014, November 9). *China's 'New Type' of Ties Fails to Sway Obama*. The New York Times. https://www.nytimes.com/2014/11/10/world/asia/chinas-new-type-of-ties-fails-to-sway-obama.html?_r=0
- Pham, T. N. (2016, August 12). *The South China Sea Ruling: 1 Month Later*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2016/08/the-south-china-sea-ruling-1-month-later/>
- Phillips, T., Harvey, F., & Yuhas, A. (2016, September 3). *Breakthrough as US and China agree to ratify Paris climate deal*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/03/breakthrough-us-china-agree-ratify-paris-climate-change-deal>
- Ramzy, A. (2009, November 16). *Five Things the U.S. and China Still Disagree On*. Times. <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1939568,00.html>
- Rangan, A. (2015, October 16). *The Myth of the Thucydides Trap: Examining China-U.S. Relations*. Harvard Political Review. <https://harvardpolitics.com/world/thucydides-trap/>
- Report of the U.S.-China Climate Change Working Group to the 6th Round of the Strategic and Economic Dialogue, July 9, 2014*. (2014). National Center for

Climate Change Strategy and International Cooperation.

<http://en.ccchina.org.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20140710090653168714.pdf>

Research Features Magazine. (2018, October 5). *CERC-ACTC: Collaboration is key to solving climate change puzzle*. Research Features Magazine.

<https://researchfeatures.com/2018/10/05/cerc-actc-collaboration-key-solving-climate-change-puzzle/>

Reuters. (2009, November 15). *TIMELINE-Relations between China and the United States*. Reuters. <http://www.reuters.com/article/idUSPEK38632>

Reuters. (2015, July 21). *China will work with US to implement Iran nuclear deal, Xi tells Obama*. South China Morning Post.

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1842420/china-will-work-us-implement-iran-nuclear-deal-xi-tells>

Rucker, P., & Nakashima, E. (2013, June 8). *Obama says U.S. and China must arrive at 'firm understanding' on cybersecurity*. The Washington Post.

https://www.washingtonpost.com/politics/obama-begins-summit-with-xi-as-china-agrees-to-cyber-framework/2013/06/07/57765828-cf99-11e2-8845-d970ccb04497_story.html

Scherer, M. (2009, November 16). *(Vetted) Question Time: Obama's Chinese Town Hall*. Time Magazine.

<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1939627,00.html>

Segal, A. (2016, September 28). *The U.S.-China Cyber Espionage Deal One Year Later*.

Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/blog/us-china-cyber-espionage-deal-one-year-later>

Sempa, F. P. (2019, June 29). *The Case for Containing China*. The Diplomat.

<https://thediplomat.com/2019/06/the-case-for-containing-china/>

Sevastopulo, D., Dyer, G., & Mitchell, T. (2012, July 12). *Obama forced Xi to back down over South China Sea dispute*. Financial Times.

<https://www.ft.com/content/c63264a4-47f1-11e6-8d68-72e9211e86ab>

- Shi, T. (2016, January 25). *How China is Building Bridges with the Middle East*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-25/what-xi-s-iran-trip-tells-us-about-china-s-middle-east-plans>
- Status of the International Covenant on Civil and Political Rights*. (2020, February 9). United Nations Treaties Collection. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en
- Steinberg, J., & O'Hanlon, M. (2014). Keep Hope Alive: How to Prevent U.S.-Chinese Relations from Blowing Up. *Foreign Affairs*, 93(4). 107-117. JSTOR. <https://www.jstor.org/stable/24483563>
- Stephens, P. (2008, June 27). *Bush's China policy may outlast his presidency*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/5f6d5306-4399-11dd-842e-0000779fd2ac>
- Subramanian, A. (2011). The Inevitable Superpower: Why China's Dominance Is a Sure Thing. *Foreign Affairs*, 90(5). 66-78. JSTOR. <https://www.jstor.org/stable/23041777>
- Tao, W. (2014, August 8). *Energy and Climate Collaboration Key to U.S.-China Relations?*. The Diplomat. <http://thediplomat.com/2014/08/energy-and-climate-collaboration-key-to-u-s-china-relations/>
- Tapper, J., De Nies, Y., Travers, K., & Miller, S. (2009, November 16). *No Mandarin Word for 'Town Hall': Obama Introduces China to U.S. Political Tradition*. ABC News. <https://abcnews.go.com/Politics/president-obama-holds-town-hall-china-human-rights/story?id=9091246>
- Terrill, R. (1980, January). US-China Relations. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 3, 99-111. JSTOR. www.jstor.org/stable/2159014
- The ChinaFile Conversation. (2018, December 4). *Did President George H.W. Bush Mishandle China?*. The ChinaFile Conversation. <http://www.chinafile.com/conversation/did-president-george-hw-bush-mishandle-china>
- The International Monetary Fund. (2019). *The IMF in History*. The International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/About/Timeline>

- The World Bank. (2020). *The World Bank Group and the International Monetary Fund (IMF)*. The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/about/history/the-world-bank-group-and-the-imf>
- Thomas, N. (2015, January 29). *Is China's Periphery Becoming the Core of Its International Relations?*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2015/01/is-chinas-periphery-becoming-the-core-of-its-international-relations/>
- Tozser, S. (2017, August 29). *Supporting Nuclear Non-Proliferation: Ghana Converts Research Reactor from HEU to LEU Fuel*. International Atomic Energy Agency. <https://www.iaea.org/newscenter/news/supporting-nuclear-non-proliferation-ghana-converts-research-reactor-from-heu-to-leu-fuel>
- U.S. Department of Energy. (2011, January). *U.S.-China Clean Energy Cooperation: A Progress Report by the U.S. Department of Energy*. U.S. Department of Energy. <https://www.energy.gov/sites/prod/files/piprod/documents/USChinaCleanEnergy.PDF>
- U.S. Department of Energy. (2016, July 22). *Energy Department Selects Argonne National Laboratory to Lead U.S. Consortium for New CERC Medium- and Heavy-Duty Truck Technical Track*. U.S. Department of Energy. <https://www.energy.gov/articles/energy-department-selects-argonne-national-laboratory-lead-us-consortium-new-cerc-medium>
- U.S. Department of Energy. (2019, May). *2019 Annual Report CERC-WET*. U.S. Department of Energy. https://www.netl.doe.gov/sites/default/files/2019-05/2019_Annual_Reports/Thursday/MaterialsWaterManagement/C9_1_20190411_0930A_DE-IA0000018_Univ%20of%20Calif.pdf
- U.S. Department of State. (2009, July 28). *Signing Ceremony for the U.S.-China Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation in Climate Change, Energy, and the Environment*. U.S. Department of State. <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126575.htm>
- U.S. Department of State. (2013, July 10). *2013 Fact Sheet: The U.S.-China EcoPartnerships Program*. U.S. Department of State. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/07/211792.htm>

- U.S. Department of State. (2015, June 24). *Report of the U.S.-China CLimate Change Working Group to the 7th Round of the Strategic and Economic Dialogue*. U.S. Department of State. <https://2009-2017.state.gov/e/oes/rls/rpts/244467.htm>
- U.S. Department of State. (2016, June 15). *Second U.S.-China Climate-Smart / Low-Carbon Cities Summit*. U.S. Department of State. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/06/258509.htm>
- U.S. Department of State. (2017, January 20). *Reports. 2009 - 2017* U.S. Department of State. <https://2009-2017.state.gov/e/oes/rls/rpts/index.htm>
- U.S. Department of the Treasury. (2008, December 4). *U.S. – China Joint Fact Sheet: Ten Year Energy and Environment Cooperation*. U.S. Department of the Treasury. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1311.aspx>
- U.S. Pacific Fleet. (2015, March). *Commander, U.S. Pacific Fleet Admiral Harry B. Harris Jr. at Australian Atrategic Policy Institute*. U.S. Pacific Fleet. <https://www.cpf.navy.mil/leaders/harry-harris/speeches/2015/03/ASPI-Australia.pdf>
- U.S.-China Clean Energy Research Center - CVC. (2020). *Technical Exchange*. U.S.-China Clean Energy Research Center - CVC. <http://cerc-cvc.research.umich.edu/about/technical-exchange.php>
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2010, November). *2010 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. U.S.-China Economic and Security Review Commission. https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/2010-Report-to-Congress.pdf
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2013, November). *2013 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. U.S.-China Economic and Security Review Commission. https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%202013%20Annual%20Report.PDF
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2014, November). *2014 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review*

- Commission*. U.S.-China Economic and Security Review Commission.
https://www.uscc.gov/sites/default/files/annual_reports/Complete%20Report.PDF
- U.S.-China Economic and Security Review Commission. (2020). *Annual Reports*. U.S.-China Economic and Security Review Commission.
<https://www.uscc.gov/annual-reports>
- UNFCCC. (2017). *What is the Paris Agreement?*. United Nations Climate Change.
<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/what-is-the-paris-agreement>
- United Nations. (2020). *History of the United Nations*. United Nations.
<https://www.un.org/en/sections/history/history-united-nations/index.html>
- United States Trade Representative. (2012). *2012 Report to Congress on China's WTO Compliance*. United States Trade Representative.
<https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/2012%20Report%20to%20Congress%20-%20Dec%2021%20Final.pdf>
- USC US-China Institute. (2009, November 17). *Fact Sheet: U.S.-China Clean Energy Research Center November 17, 2009*. University of Southern California (USC) US-China Institute. <https://china.usc.edu/fact-sheet-us-china-clean-energy-research-center-november-17-2009>
- Vidal, J., Stratton, A., & Goldenberg, S. (2009, December 19). *Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure*. The Guardian.
<https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal>
- Volodzko, D. J. (2017, November 18). *China wins its war against South Korea's US THAAD missile shield – without firing a shot*. South China Morning Post.
<https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2120452/china-wins-its-war-against-south-koreas-us-thaad-missile>
- Walt, S. M. (2011, November-December). The End of the American Era. *The National Interest*, 116, 6-17. JSTOR. <https://www.jstor.org/stable/42896410>
- Wan, J. (2017, April 3). *Report on Developinh a U.S.-China Joint Project on CO2-Based Fracturing Techniques*. eScholarship.org.
<https://escholarship.org/uc/item/0nk05701>

- Wang, D. (2013, June 16). U.S.-China Trade, 1971-2012: Insights into the U.S.-China Relationship. *The Asia-Pacific Journal*, 1(24), 1-15. Japan Focus: The Asia-Pacific Journal. <https://apjif.org/2013/11/24/Dong-Wang/3958/article.html>
- Westcott, B., & George, S. (2018, December 3). *How George H.W. Bush became Beijing's 'old friend' in the White House*. CNN. <https://edition.cnn.com/2018/12/01/asia/george-h-w-bush-china-intl/index.html>
- Whyte, C. (2013, June 28). *Cybersecurity and the Limits of Leader Summits*. The Diplomat. <https://thediplomat.com/2013/06/cybersecurity-and-the-limits-of-leader-summits/>
- Wike, R., & Poushter, J. (2016, June 29). *As Obama Years Draw to Close, President and U.S. Seen Favorably in Europe and Asia*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global/2016/06/29/as-obama-years-draw-to-close-president-and-u-s-seen-favorably-in-europe-and-asia/>
- Wines, M., & LaFraniere, S. (2009, November 17). *During Visit, Obama Skirts Chinese Political Sensitivities*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2009/11/18/world/asia/18china.html>
- Wolter, D. (2013, September). *The UN Takes a Big Step Forward on Cybersecurity*. Arms Control Today. <https://www.armscontrol.org/act/2013-09/un-takes-big-step-forward-cybersecurity>
- World Trade Organization. (2009, July 20). *Dispute Settlement: China, Canada requests panels*. World Trade Organization. https://www.wto.org/english/news_e/news09_e/dsb_20jul09_e.htm
- World Trade Organization. (2013, June 5). *DS422: United States — Anti-Dumping Measures on Shrimp and Diamond Sawblades from China*. World Trade Organization. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds422_e.htm
- World Trade Organization. (2016, January 20). *DS414: China — Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States*. World Trade Organization. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds414_e.htm

- World Trade Organization. (n.d.). *Understanding the WTO: Setting Disputes: A Unique Contribution*. World Trade Organization.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm
- Xin , L., & Worm , V. (2011). Building China's Soft Power for a Peaceful Rise. *Journal of Chinese Political Science*, 16. 69-89. SpringerLink.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11366-010-9130-2>
- Xin, Z. (2009, July 28). *S&ED yields 'constructive' climate talks, no agreement*. ChinaDaily.com.cn. http://www.chinadaily.com.cn/china/2009sed/2009-07/28/content_8482660.htm
- Xinhua. (2015, September 24). *Full text of Xi's speech on China-US relations in Seattle*. China Internet Information Center.
http://www.china.org.cn/xivisituz2015/2015-09/24/content_36666620.htm
- Xinhua. (2020, May 6). *China's full payment of its dues demonstrates support for UN: mission*. Xinhua. http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/06/c_139034128.htm
- Yang, X. (2016, March). *U.S.-China Clean Energy Coolaboration: Lessons From the Advanced Coal Technology Consortium*. World Resources Institute.
<http://www.wri.org/publication/us-china-clean-energy-research-collaboration>
- Yu, W. (2009). Breaking the Cycle?: Sino-US Relations under George W. Bush Administration. In M. Ilda, *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power* (NIDS Joint Research Series No.3 ed., pp. 81-98). Tokyo, Japan: The National Institute for Defense Studies. National Institute for Defense Studies.
http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series3/pdf/3-4.pdf