

# 布什政府对华新 战略与中国对美 新战略初探

● 倪世雄 庄建中

布什政府上台之后，特别是“9·11”事件后，美国全球战略关注的优先次序有了新的调整，美国的对华、对台战略思想和政策也出现了不少新的变化。在新形势下，中国的对美战略思想也有部分调整。中美关系从此进入了一个新的调整发展阶段。

研究新的战略环境、发现新的战略思维、看准新的战略动向、及时调整战略思想，对今后中美关系的健康、长期稳定发展有着十分巨大的战略意义。

## 一、布什政府全球战略思想及其在“9·11”事件后的调整

布什这一班人马是带着新现实主义的理念上台的，其全球战略思想是建立美国的绝对权威地位。保持美国这种全球至尊地位的大战略把美国自己看作是超过和凌驾于世界上任何一个国家的圣主，自然不希望有一个对手与其抗衡。这样，阻止任何其他国家在可以预见的未来成为美国的竞争者，就成为其首要的战略关注。

根据这一战略思想，中国自然就成为美国的战略对手。因为，前苏联在冷战中失败，新的俄罗斯还不可能成为美国的综合国力的竞争对手。而未来的中国在15至20年后，其综合国力有可能达到或超过美国的水平，加上中国实行社会主义的意识形态，共产党领导的中国就可能成为美国称霸全球的障碍。因此，布什上台伊始就把克林顿政府对中国“战略伙伴”的定位改为“战略竞争者”。当时，正在拟订中的马歇尔报告采纳了这种战略。2001年4月1日的撞机事件，印证了这一构想。布什政府随即在对台出售武器以及建立导弹防御系统等一系列的问题上对中国采取强硬态度。

与此同时，美国的军事战略也在酝酿着新的调整。军事战略是美国国家安全战略的重要组成部分。美国的军事优势是维持其霸权地位的重要条件和保证。布什政府上台伊始，就声称要使美军成为世界上训练最好、装备最精良的部队。布什批评克林顿当政期间美军的战备水平下降，下决心要重振昔日雄

风。布什政府上台初期，其军事战略调整的重点主要在两个方面：一是在核战略上。由核威慑战略转向追求防御和进攻兼备的绝对安全的战略，具体表现为尽快建立国家导弹防御系统；二是把军事战略的关注点从欧洲转向亚洲。在亚洲，重点是在东北亚地区，尤其把中国作为防范的对象。四年一度的“防务审查报告”正在紧锣密鼓地策划新的军事防务战略。

就在这时，发生了震惊世界的“9·11”事件。“9·11”事件对美国来说是一个大悲剧，它对美国产生了巨大的战略震撼，充分暴露了美国本土在恐怖袭击面前的脆弱性，也暴露了布什政府上台初期在战略对手的设想和战略准备上存在的严重问题，即过多地把战略威胁的注意对象放在海外，尤其是把中国作为战略对手。

然而，美国对这样的战略错误并未作出认真的战略反思，“9·11”事件也没有从根本上改变美国想称霸全球的战略目标。相反，美国政府利用这个战略机遇，进一步巩固和扩张它在全球的战略优势地位。布什政府利用反恐，大大增加了军费，数额高达 3800 亿美元，是二十年来最大的增长；进一步扩大了它在全球的军事存在，“9·11”事件后美国在全球的军力部署增加了 20%；在没有多少阻力的情况下正式退出 ABM 反导条约；建立反恐联盟，在中亚、南亚和东南亚建立了新的军事基地集结地。尤其是布什政府在反恐中建立了前所未有的国内外的威信，使其单极化优势更加明显，单边主义更加突出。

不过，由于反恐战争的需要，美国全球战略关注的优先次序却有了新的调整。这种调整表现为：

1. 把恐怖分子作为当前的首要威胁，把本土防御放在最优先的位置上。美设置了本土防御司令部——北方司令部，在

内阁里也有一个负责本土防御的部长级成员。

2. 全力以赴开展反恐军事行动。第一阶段主要是在阿富汗打击“基地组织”，追捕“9·11”事件主犯本·拉登。

3. 加紧进行国家导弹防御系统的试验。虽然美国国内在“9·11”事件后对建立国家导弹系统有正反两种不同的声音，但从总体上来说，支持者多于反对者。现在，布什政府由于正式退出反导条约，加上与俄罗斯达成了削减战略导弹的协议，在发展导弹防御计划上已无羁绊，正在积极加紧建立反导系统。

4. 当前美国的战略重点首先是反恐；第二是与反恐有密切联系的防止大规模杀伤性武器的扩散。因为布什政府认为，恐怖分子若是拥有了大规模杀伤性的武器，其对美国的危害会更大。所以，布什把其第二阶段的反恐目标定为打击由伊拉克、伊朗和朝鲜结成的“邪恶轴心”。美国将有权采取“先发制人”的行动，其逻辑是，谁对美国构成威胁，就对谁先采取行动。布什政府正计划把反恐战争引入新阶段，实现其从冷战时的遏制和威慑战略向先发制人战略的突破性转变。

5. 美国的第三个战略重点是恢复美国经济。“9·11”事件虽然没有打垮美国经济，但它却使美国经济受到重大的损失。“9·11”事件后，许多公司减产裁员，加上美国的减税和增加军费，使克林顿时期辛苦经营的国库盈余又变成了赤字。另外，由于周期性的经济发展规律，美国经济正逐渐萧条衰退。因此，布什政府不得不付出很大精力来恢复美国经济。

6. 美国对中国的战略关注正在后移。由于反恐战争的需要，加上这一需要不只是一年半载，而是一项长期的任务，美国对中国的战略关注从首当其冲转为后排（From front burner

to back burner)。目前由于巴以冲突的失控影响了美国在中东的战略利益和攻打伊拉克的准备，美国不得不花较多的精力于中东，对其他外交事务暂无力给予更多的关注。虽然，美国战略界有人仍把中国作为潜在的对手，但目前美国已无力进行这样的战略调整。因此，稳定中美关系仍是美对华战略的主流思想。

布什政府的这些战略关注的变化还有其内在的动因。布什政府要把整个国家立于反恐这一战争基点上 (on war footing)。这当然首先是有必要，因为美国至今对自己的安全环境还没有把握，很担心再度遭袭击。但同时，布什政府觉得机不可失，时不再来。所以，它要有意使一切不再依旧如故，这样既能维持很高的个人威望，又能凝聚民心，获得两党支持，为连任创造条件。这样看来，布什政府在“9·11”事件之后的战略调整，决非权宜之计，而要持续相当一段时期。

## 二、布什政府对华战略的新调整

布什政府在调整其全球战略的同时，也对对华战略作了相应的调整。

### 1. 布什政府还未对整个对华战略作深入的评估，目前尚无统一的对华战略

布什政府上台一年多来，头半年遇上撞机事件，半年后又遇上“9·11”事件，因此无暇对整个对华战略作深入的评估。所以至今没有一个“中国政策评估”的文件出笼（美国有了朝鲜政策评估，核态势评估等文件）。现在，美国务院有国务院

的对华政策，国防部有国防部的对华政策，政府内有各种声音。至今，布什政策尚未对对华政策作全面评估，凝聚共识，并形成统一的对华战略。

## 2. 总的来说，布什政府仍延续了对华的接触战略

布什政府在2001年上半年与中国进行一番较量之后，发现中国仍然很重要，发现与中国进行战略对抗，把中国称作“战略竞争者”不太合适。于是在半年之后，就放弃了这个口号，到了2001年7月底，鲍威尔来华访问时就提出建立“建设性、合作性”的中美关系，到了布什参加APEC会议和2002年2月底访华时，就正式提出中美关系的三个C：“坦率的、建设性和合作性的”（candid, constructive and cooperative）这个定位，其基本上体现了对华战略的接触方面，同时也不隐瞒分歧方面。鲍威尔在解释这三个“C”时，一再申明，美国在可以与中国合作的地方一定会以建设性的态度进行合作，而在有分歧的地方开诚布公地、坦率地进行讨论。

尽管五角大楼的强硬派对中国的看法已经固定化，但主导政策的是国务院和国家安全委员会。国防部可以制定自己的政策，最终要由国家安全委员会批准。赖斯虽然不是中国问题专家，但她很愿意了解中国的情况，期望与中国搞好关系。所以总的来说是接触派占上风。

## 3. 美国仍然重视与中国的关系，坚持“一个中国”的原则和“三个联合公报”的基本精神

虽然布什政府在上台初期曾经想突出日本的重要性，降低中国的重要性，但实际上这是做不到的。布什在“9·11”事件刚刚发生不久，毅然决定来上海参加APEC会议，后来又亲自决定在四个月内的第二次访华，都说明他本人十分重视中美关

系。这二次访华和这次胡锦涛副主席访美，美国政府都强调坚持“一个中国”的原则和“三个联合公报”的基本精神，看来，这一点是比较肯定的。因为正如一些美国领导人所说，这样做符合美国的利益，而且这一政策是历届领导人都坚持的。

#### 4. 美国政府对华战略调整的基本思路和做法

综观一年多来美国对华所作所为，人们可以看出布什政府在对华政策上还是作了相当大的调整。有些调整是象征性的，有些是实质性的。

首先，布什政府要显示与克林顿政府的不同。

布什政府认为：克林顿政府的对华政策太软，克林顿政府在中国的压力面前退让太多，克林顿政府通过与中国接触来改变中国的想法太天真，克林顿政府与中国的军事交流并未取得应有的效果，反而有损于美国的利益。

于是，布什政府决定反其道而行之，在对华政策上作了如下的调整：

(1) 在反恐问题上布什政府的基本思路是先搞好与盟国的关系，然后再发展与朋友和伙伴的关系。中国是美国的朋友，但不是盟友。在反恐斗争中，盟友不招自来，中国虽然能与美国合作，但中国的目标与美国不尽相同。中国不可能提供与盟友一样多的支持，而且有很大保留。反恐为中美关系的改善提供了机遇，但两国不可能站在同一条军事战线上。

(2) 在执行“一个中国”的原则和坚持“三个联合公报”的基本精神上，美方有自己的解释。美国政府认为“三个联合公报”和“一个中国”原则都是一般性的声明，比较原则和抽象，美方可以有自己的解释。在处理与台湾的关系上，从建交

一开始就有“与台湾关系法”，以后在签署“八·一七”公报时，又有“六个承诺”，在与台湾领导人打交道时，有1994年的移民法修正案，这些法律规定得比较仔细、具体。美国在与台湾打交道时，按这些法律文件办事，并不违反“一个中国”的原则和“三个联合公报”的基本精神。美国当时为会见台湾领导人做的许多具体的自我束缚的规定都应该统统废除。

(3) 美国在与中国接触交往，与中国进行反恐合作时，不把台湾问题作为交换的条件。

从反恐斗争一开始，美国就声明中国在反恐问题上可以与美国合作，但美国并不改变对台湾的政策。反恐归反恐，台湾问题是另一回事。美国不在乎中国在台湾问题上的反应。

(4) 美国虽然希望在反恐问题上与中国合作，暂时不与中国为敌，但从长远来看仍把中国作为防范的对象。

美国领导人一再声称，当前美国的战略关注的的确是在反恐上，“9·11”事件可以把中美的合作带到很远的将来。现在美国的对华战略包括三个方面：第一，是与中国在国际舞台上的合作，与中国交往接触，把中国融入国际社会；第二，在每日的日常事务中按三个公报和美国的利益与中国打交道；第三，美国对华的长远战略目标是在10年到15年的时间内不使中国成为美国的战略对手。美国的核政策审查报告就暴露了美国的战略意图。

(5) 由于美对华战略的调整，近期来中美关系出现了进两步退一步的波动。

一年多来，中美关系的发展曲折起伏经历了四个时期。2001年上半年恶化，年中缓和，“9·11”后明显好转，2002年布什访华后又倒退一步。这一经历说明了中美之间有合作交汇

之处，也有分歧冲突的地方。与过去的历史一样，中美关系的曲线是来回波动的。但总的说来，中美关系还是向前发展的，胡锦涛副主席的成功访美说明了这一点。中美关系的一些波动是正常范围内的起伏。

### 三、布什政府对台战略的新变化和美台关系

**（一）布什政府上台后，对美国一贯执行的美中、美台双轨政策作了适当的调整，出现了对台的倾斜**

现在，布什政府对台的想法已经形成了三个共识：1. 布什政府认为台湾是民主社会。因此，对台湾民主要有更大的尊重；2. 过去中国对台湾过于强硬，对台湾限制太多；3. 克林顿政府在两岸关系上太软弱，本届政府要反其道而行之。

基于以上三个共识，布什政府在其对台战略上出现了一系列的新变化。

#### **（二）布什政府处理对台事务的新做法**

1. 在对待台湾领导人的待遇上，强调“尊严”。布什政府认为：陈水扁是民选的总统，按照1994年有关移民法的修改，美国政府不能拒绝给他出以私人身份来美的签证，如陈水扁过境或以私人访问所受的待遇不及阿拉法特，那么从“尊严”上讲是不合情理的。但美政府对陈水扁来华盛顿仍持反对态度。

2. 在外交上，努力为台湾争取更大的“国际空间”。美国政府将支持台湾以某种名义加入世界卫生组织等机构。

3. 在军事上，加强美台军事合作。布什政府认为：美国

对台军售的目的是很清楚的，就是为了台海地区的安全，保持海峡两岸的军事平衡，使大陆动武成为不可能；布什政府还认为：发展美台军事关系是为了帮助台军改革旧体制，提高作战效率，并影响台军的改革。

布什政府的目标是提升美台军事关系，但不直接参加联合训练和联合军事演习。只要不达到与韩国和日本那样的盟国关系的密切程度，其他都是可以允许的。

由于布什政府的这班人马在对台政策上我行我素，因此，他们公然批准台湾“国防部长”访问美国，参加佛罗里达军售会议。美国国防部副部长沃尔福威茨、美国国务院负责亚太事务的助理国务卿凯利会见了汤曜明。詹姆斯·凯利重申了美国1982年对台湾所做的“六点承诺”。沃尔福威茨甚至宣称，美对台的防卫义务是绝对的，即使美国不支持台湾独立，如果大陆对台动武，美国还是要不惜一切帮助保卫台湾。

### （三）布什政府认为其对台基本政策没有变

尽管如此，布什政府在对台战略的改变上不敢走得太远。布什政府的官员一再宣称：“布什政府对台政策基本没变，美国坚持‘一个中国’的原则，主张和平解决两岸关系问题。”“台湾国防部长来美与美高层接触不代表美对台基本政策有改变，美已告诉台湾当局，美基本原则没有改变。”一些研究中国问题的美国学者也认为：美对台战略的核心就是“和平解决”，即台湾不得独立，大陆不得动武。美关心的不是“和平统一”这一中国的目标，而是“和平解决”这一过程，因为这是美国的国家利益所在。美国在台海地区的最大利益不是利用台湾这张牌来围堵中国，而是台海地区的和平和安全，亚太地区的稳定。因为如果台海地区发生战事，美国肯定要介入，这

样一场战争肯定是一场大的灾难。

应当指出，美国的这一对台战略的调整还没有完成。尤其是在“保卫台湾”这一问题上，是继续持模糊战略，还是转为清晰战略；是“不惜一切保卫台湾”，还是“帮助保卫台湾”，还是“帮助台湾自卫”，美国政府仍犹豫不决。加上大多数美国人认为没有必要用美国人的生命来台海地区打一仗，所以，美国这一战略能否最后定下来，还有待进一步观察。

#### 四、中国的对美战略调整

面对布什政府在中美关系和对台战略上的一系列新的调整。中国从国家的整体利益出发，顾全大局，在战略上也进行了一系列的调整。这些调整大致表现为如下十个方面：

1. 始终坚持以经济建设为中心的国家整体战略不动摇。一切服从于经济建设，一切为了经济建设。不为一些小的挑衅或一些无原则的问题所动，专心致志搞好建设；
2. 中国反对美国的霸权主义行为。但无意挑战美国的全球地位，目前对美在亚太地区的军事存在不持反对态度；
3. 中国有原则地支持美国的反恐斗争，并尽可能给予合作，尤其在阿富汗、南亚及东南亚地区；
4. 中国着力于在其他全球和地区的安全问题上及在经济上，尤其是在亚洲经济恢复上与美国合作；
5. 在中美关系上，中国坚持要求美国遵守“三个联合公报”和“一个中国”的原则，在原则问题上决不让步和后退。但在具体问题的处理上尽量避免正面冲突，搞对抗；

6. 在台湾问题上, 中国始终坚持“和平统一, 一国两制”的方针, 同时不放弃使用武力的权利, 但避免过多使用武力威慑和压力, 以示善意和和解姿态;

7. 在和谈问题上, 中国坚持“一个中国”的原则, 只有同意“九二共识”即可恢复和谈, 而且什么问题都可以谈;

8. 在经贸合作上, 中国积极推进“三通”, 而且只要视其为一个国家的内部事务, 两岸可以通过具体的办事机构操作;

9. 在美对台军售、台军政领导人访美等问题上, 中国坚持反对立场, 并视情况严重程度作出适度反应, 进行有理、有利、有节的斗争;

10. 在台湾的“国际空间”问题上, 中国将根据“一个中国”的原则, 同时根据实际情况, 按奥运会、WTO、APEC会议等各种模式适当处理。

中国的战略调整, 是从中华民族的最根本利益出发, 从全局出发, 从有利于世界和平、安全和经济发展的角度出发, 不是软弱的表现, 是正确的战略选择, 受到绝大多数中国人民的拥护。

## 五、结 论

中美关系从 1972 年尼克松的破冰之旅开始风风雨雨已经有了三十年的曲折历程。可以说经历了四个发展阶段: 第一阶段从 1972 - 1979 年, 这一阶段为中美关系正常化阶段; 第二阶段从 1979 - 1989 年, 这十年为中美关系初步发展阶段, 这个阶段的主要特点为中美两国在战略上联合对抗前苏联的霸权

主义；第三阶段从 1989 - 1999 年，这十年为中美关系的曲折发展阶段。由于冷战结束，中美反苏战略基础的消失，中美关系跌宕起伏，经历了 1995 年李登辉访美、1998 年炸馆事件和 1999 年科索沃战争的考验；到了 21 世纪，中美关系进入第四个发展阶段，即调整发展阶段。

随着布什新政府的上台，中美关系正在进行新的调整。这个调整是在这样的大背景下进行的：1. 全球形势的特点为总体和平，局部战争；总体缓和，局部紧张；总体稳定，局部动荡。和平与发展仍然是时代的两大主题。当前对和平的主要威胁之一来自恐怖主义。于是反恐可以成为中美之间建立新的战略关系的一个基础。2. 经济全球化的趋势进一步发展，以经济建设为中心、发展综合国力是世界各国的政策取向和人民的共同愿望。现在，随着经济一体化的发展，各国经济联系更加密切，交往更加频繁。尤其是美国作为一个经济超级大国，其与世界各国的经济纽带更多。可以说，美国经济的好坏与世界经济的景气休戚相关。现在由于中国市场经济的发展，中美之间的经济联系越发加强，可以成为中美关系的主要战略基础。3. 其他全球和地区问题，如：跨国犯罪、洗钱、贩毒、气候变暖、酸雨、沙尘暴等。解决这些问题需要中美合作，也可成为中美战略关系的又一基础。我们可以这样认为：中美关系无论怎样调整，这些方面总是构成合作的主流。当然，新的复杂形势也可导致另一方面的调整，如：美国单极倾向的加强、中美之间社会制度迥异、民主化进程的速度快慢、生产水平和价值观的差异，必然会产生新的摩擦和分歧，尤其在台湾问题上的严重分歧，可能导致中美的严重对抗。这就是为什么现在双方迫切需要调整各自的战略和政策的原因。

说到台湾问题如果没有美国从中作梗，就不会有今日的台湾问题。但我们也必须看到，中美两国在台湾问题上既有分歧点也有共同点。共同点就是“一个中国”的原则和“三个联合公报”。分歧点实质上就是解决方式。中国认为台湾问题是中国的内政，可以和平统一，必要时，也可武力解决。而美国则认为：美国有义务帮助保卫台湾，台湾问题只能和平解决。布什政府上台后，双方都强化了自己的立场，既强化了共同点，也强化了分歧点。在胡锦涛副主席访美期间，美方重申坚持“一个中国”的原则和“三个联合公报”，讲了两个不：不支持台湾独立，不鼓励台独分裂势力。这应该说是好的。但另一个方面美继续加强美台军事关系，加强美台行政官员的联系。这种势头发展下去，会导致很坏的结果。中国方面既坚持“一个中国”的原则，坚持“九二共识”是复谈的基础，又表现了一定的灵活性。如：发出和解信号，表示和谈的诚意，不设时间表，不强迫立即统一，充分考虑台湾人民当家作主的愿望等。这些政策调整既表现出宽宏大量又合情合理，有助于减少分歧，从长远来看有利于统一大业。

胡锦涛副主席的美国之行正是在这种大背景下，双方调整战略的反映。它起了稳定中美关系的作用，表现了对美战略新调整的内涵，预示着新时期中美关系的走向。我们认为：随着这种调整的进行，中美关系将进入第四个发展阶段——调整发展阶段。一个相对稳定的中美关系将持续一段相当长的时期。正如胡锦涛副主席在结束其美国之行时所言：我是怀着信心离开美国的，我相信在未来的岁月里，中美关系将繁荣发展。

## 作者简介

(以姓氏笔画为序)

- 王义桅 复旦大学美国研究中心  
成帅华 上海市政府发展研究中心  
朱明权 复旦大学美国研究中心  
任 晓 上海国际问题研究所  
华 民 复旦大学世界经济研究所  
刘永涛 复旦大学美国研究中心  
庄建中 上海环太平洋国际战略研究中心  
孙 哲 复旦大学美国研究中心  
张纪康 复旦大学国际金融研究中心  
杨洁勉 上海国际问题研究所  
吴心伯 复旦大学美国研究中心  
吴菀思 复旦大学美国研究中心

## 作者简介

---

- 金先宏 复旦大学美国研究中心  
倪世雄 复旦大学美国研究中心  
周 鹏 复旦大学世界经济系  
徐以骅 复旦大学美国研究中心  
夏立平 上海国际问题研究所  
栾培强 中国太平洋保险公司  
蔡翠红 复旦大学美国研究中心