

## 当前美国对华政策制定过程中的智库

赵可金 | Zhao Kejin

由于受制于冷战的影响,在冷战结束以前,美国的大多数智库并不太关注中国问题,除了费正清、戴维斯、范宣德、施乐伯等少数几位“中国通”对中国有较深了解外,大多数美国智库的学者往往更偏重苏联和欧洲问题的研究,智库对美国对华政策的影响也不太大,而且与政府保持着一定程度的一致性。

然而,随着苏联解体和冷战结束,原先靠“吃苏联饭”的智库及其研究人员越来越把注意力集中到亚洲和中国问题上来。尤其是1989年北京政治风波后,西方资本主义发达国家联合制裁中国,批评中国的人权状况,很快在学术界形成了以中国为对象的研究热潮。美国智库在对华政策上总体右倾化,各种各样的所谓“中国威胁论”、“中国崩溃论”等层出不穷,智库通过为政府、国会等提供右倾化的预言、保守主义专家、制造舆论、提供交流平台等等对美国对华政策施加了强大的影响,形成一种总体上对中国不利的局面,对中美关系的发展造成影响极为深远的不良后果。

智库对华态度光谱的“红”、“蓝”、“紫”

按照美国智库对华政策友善程度和看待问题客观程度划分,可以将美国智库的对华态度划分为三类:“红军”(Red Team)、“蓝军”(Blue Team)和介于两者之间的“紫军”(Purple Team)。

所谓“红军”,是指那些相对而言对华较为友善和看待问题较为客观的智库研究人员。在美国智库中,对“红队”有个“十二人帮”的称谓,主要代表人物包括傅立民、奥克森伯格、包道格、兰普敦、史文、麦利凯、沈大伟及江文汉等人。他们认为,美国对中国应采取“接触”的战略,通过贸易和投资推进中国在政治民主化和提高人权状况方面发生变化,使中国成为美国主导下国际体系中的“负责任的大国”。在台湾问题上,他们坚持“一个中国”原则,认为应当对美台关系加以限制。该派的基本观点是:(1)冷战后,中美关系虽然失去了共同对付苏联的战略基础,但中国作为拥有核武器和联合国安理会5个常任理事国之一的世界大国,在地区和世界事务中发挥着重要作用,是国际体系中的“利益相关者”(stakeholder);(2)美国在政治、军事、经济、高科技诸方面的明显优势使得美国的一超地位可持续一两代人。在近、中期,中

国对美国不构成现实的威胁;(3)中国的崛起已势不可挡。中国的强大对美国既是一个挑战,也是一个机遇。一个繁荣、自由和强大的中国符合美国的经济和安全利益;(4)对中国采取孤立和遏制的政策行不通。美国盟国不仅不会支持,反而会乘机打入中国巨大的市场,坐收渔利。

“蓝队”的提法得名于威廉·特里普利特(William Triplett)在美国政界人士中的一次讲话。他自称沿用中国军事用语,按照中国军队演习中把作战双方分为红军和蓝军的做法,将自己归为“蓝队”成员。所谓“蓝队”其实是一个松散组织,就人数而言,“蓝队”规模不大,但由于许多“蓝队”成员在布什政府内阁各部门担任重要职务,故而近年来“蓝队”在美国对华政策中的影响显著上升。“蓝队”成员都非常强调“中国威胁论”,质疑克林顿政府时期与中国建立“建设性战略伙伴关系”的政策。强调台湾在亚太战略的重要性,要求美国政府加强美台军事关系。他们认为,美国对中国要强硬地进行“遏制”,认为“接触”政策对美国的利益是有害的,它是在帮助美国的“敌人”强大起来,到头来将证明这是“养虎为患”的政策。美国应当利用目前唯一超级大国的

绝对优势对中国采取像对待前苏联那样的“围堵”、“遏制”的战略,把中国拖垮。

在美国的智库中,在对华态度上更多的应当是在“红队”与“蓝队”之间的所谓的“紫队”(Purple Team),紫队的主要代表人物有黎安友(Andrew Nathan)、唐耐心(Nancy Tucker)、裴敏欣等。他们往往针对红蓝对峙提出某种妥协方案:主张中国的政策应在交往与对抗之间求取平衡。“紫队”一贯认为,中国崛起是必然趋势,中美关系难以乐观,但双方冲突有限;在两岸问题上,主张坚持“一个中国”原则,以谈判解决歧见;有的人还认为,“一国两制”或港澳模式不适合台湾,两岸应先邦联、后联邦;先民主,后统一。

总而言之,“红队”的成员多是对中国文化有着浓厚兴趣的中国通或者是研究亚洲问题的专家,而“蓝队”成员则大多是从国家安全和军事战略的角度来看台海问题。“红队”重视用外交、经济等非军事手段处理台海问题,认为军事只会造成台海危机。而“蓝队”则认为台海早就已经在危机中,惟有用军事方式方能阻止危机的恶化,进而创造出使用外交手段所需要的国际环境。而“紫队”则更经常地在美国对华政策上、在台湾问题上,采取一种在“蓝队”的强硬主张和“红队”的温和主张之间骑墙的立场。无论是“红队”、“蓝队”还是“紫队”,他们的目的都是维护美国的霸权,他们都是从西方传统的国际关系理论出发来看待中国的崛起,三派都认为,中国的崛起将不可避免地在亚洲挑战美国的主宰地位。在这个意义上,三派的认识是相同的,即中国是个“威胁”,而位居“中国威胁”核心的则是“一个中国”问题,尽管三派有着不同的主张,但其目的都是为了尽量延缓中国的统一、尽量迟滞中国的崛起。

## 智库的“中国共识”与美国对华政策的“紫色化”倾向

随着中国日益融入国际体系和综合国力的日益壮大,特别是“9·11”事件爆发之后,美国智库中正在趋于形成所谓的“中国共识”。具体来说,美国智库的“中国共识”主要体现在以下三个方面:

一是在中美关系战略定位和美国对华战略上,“接触+防范”或者“接触+遏制”

成为美国智库对美国对华战略的主流意见。不少著作和报告,通过比较中美两国的综合国力,大都得出了在短期内中国还不能构成对美国威胁的结论。当然,对于中国的崛起,多数智库的专家表示,美国应该保持足够的警惕,并采取措施予以防范。近年来,小布什政府所强调的“坦诚的、建设性合作关系”和佐立克关于“利益相关者”的定位,都充分表明美国政府的对华政策受到了智库的强有力影响。

二是加强中美合作和防范中国行为的不确定性,成为美国智库开展中国问题研究的两个重点。冷战结束以来的十几年时间里,中美关系无论就规模还是深度,都有了十分快速的发展,中美合作的领域也逐渐从经济、环境、大规模传染病等低级政治领域,日益拓展到反恐、大规模杀伤性武器扩散、台湾问题、全球事务等几乎所有领域。如何管理21世纪的中美关系,促进中美在各个领域的有效合作,越来越成为美国智库专家研究的一个重点。与此同时,另外一批智库的专家则把研究重点瞄准到中国军事和安全问题的研究。目前在华盛顿著名的中国问题专家几乎都是中国军事问题专家。这些人瞄准中国军事现代化、提高军事透明度、中国军事战略以及中国人民解放军作战研究等议题,发表了一系列著作、报告和有力影响力的论文。

三是在台湾问题上,大多数智库认为维持现状是最好的选择,支持两岸对话,扩大交流,并建议美国政府发挥积极作用促进台湾问题的和平解决,反对大陆单方面使用武力。尽管台湾当局通过亚洲基金会、蒋经国基金会等机构对美国的许多智库进行了渗透,但从已经出版的著作和论文来看,鉴于中国大陆与台湾之间的长期封闭隔绝状态导致两地人民认同感逐渐弱化,以及台湾当局的有意“去中国化”,大多数智库都比较支持开展两岸直接对话,这一预言也为美国的外交政策所认可。而一些智库也认识到美国在解决台湾问题上的巨大利益与影响,强烈建议美国作为调解者

参与两岸对话,这些建议似乎已为中国政府和台湾所采纳,但美国尚未放弃其不充当调解者的承诺,这些预言的命运还有待时间考验。也有另一些智库出于美国不当调解者的承诺的考虑,建议另辟第二管道或引入美国之外的其他国家——主要是日本——影响或参与两岸对话。

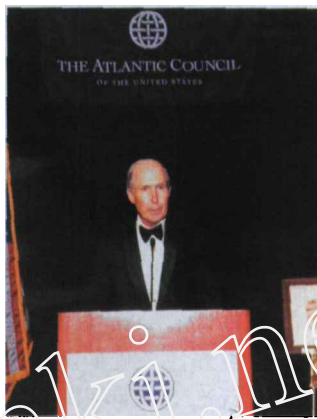
观察近年来美国对华政策的一个变化就是智库越来越多地介入政策制定过程,制造和提供越来越多的理念,从众多政策理念的内容来看,既有推进中美合作积极的一面,也不乏对中国充满偏见和建议遏制的一面,智库的这一复杂立场对美国政府的对华政策产生了深刻的影响,美国的对华政策越来越强调所谓的“两面下注”:一方面深化和扩大与中国的合作;另一面也不断加强了对中国的防范,日益呈现为“紫色化”的倾向。

## “中国通”在美国智库中的失落

与智库对美国对华政策影响日益加大的趋势形成鲜明对比的是,“中国通”在智库和美国对华政策中的影响日益失落,进而制约了智库在更积极的层面促进中美关系的发展。

在中美关系中,美国的“中国通”是一个特殊的群体。他们著书立说,不时提出自己的政策建议,对美国的对华政策产生潜移默化影响。他们经常应邀到国会作证,就对华问题提出建议,参加智库的研究,参与撰写提交政府的政策报告,或者进入政府部门,影响和参与政府决策。更重要的是,“中国通”们还通过培养学生来影响美国对华政策的制订和执行。观察二战结束以来的美国对华政策,无不受到智库的强力影响,比如对中国采取“遏制但不孤立”的政策,采取“一个中国,但不是现在”的政策以及和平方式解决台湾海峡两岸问题等等,无不由“中国通”提出,而后为政府所采纳。

近年来,原先的老一代“中国通”要么去世,要么由于年龄原因已经无法发挥更大的影响力,而新一代中国通则由于资历



美国大西洋学会举办的报告会



太浅或者由于在同行中影响力有限而无法受到政府领导人的依赖和重视。更重要的原因是,由于原来从事冷战的一大批欧洲和前苏联问题专家和一批新保守主义学者进入了美国的战略分析界,从而挤占了中国通在决策过程中的地位,使得美国的中国通成为美国对华政策咨询的边缘人士,而经常成为白宫、国务院、国防部和国家安全委员会决策会议座上客的却是那些对中国所知甚少的国家安全专家和新保守主义分子。即使是像沈大伟等新一代“中国通”,也更多的是首先作为日本问题专家或者亚洲问题专家而闻名。造成此种状况的原因是,近年来日本和台湾当局在美国大学和智库中渗透很快,通过设立亚洲问题研究项目、提供研究资金支持、邀请访问等方式,引导美国的亚洲问题专家调整研究方向,许多美国智库的专家接受了资助,经过若干年的“改造”,逐渐成为日本问题专家或者台湾问题专家。因此,美国智库的许多中国问题专家,实际上对中国的研究水平并不见得得到美国政府决策者的青睐。

“中国通”在智库中的失落对中美关系发展的影响是严重的。长期以来,中国对智库的作用并不很重视,工作还很不够。在目前对美国对华政策有着重要影响的前三十家智库中,基本上都与台湾有这样那样的联系,直接接受台湾捐款的至少有10家,其中有的还参与台湾政治黑金事件。现任小布什政府助理国务卿的凯利,在任现职前是太平洋论坛的主席,在他任职期间,太平洋论坛不仅接受台湾资助,而且台湾向日本前军情官员秋山昌广“投桃报李”的10万美元也是通过太平洋论坛转交的。仅此事件,我们便不难想象,为什么美国在“一个中国”问题上的政策往往都对中国不利。

## 智库外交是中国对美外交的重要一环

美国的众多智库在美国外交政策制定同心圆的外层,虽然比不上总统、内阁部会、国会重要,但智库不似行政部门需有每日例行事务处理,可从事一些较具创造性及长远的规划,也可接受政府委托计划,从事一些“第二轨道”(track two)外交,另辟政策思考的方向。因此,为了推动中美关系向深入发展,中国对美外交应当

把美国的智库和“中国通”作为认真对待的重要对象。

从其可行性上来说,美国智库的“议题设置”功能和项目驱动机制,为我们开展对美公共外交提供了重要的资源。首先,中国可以依托宋庆龄基金会等形式在美国智库中设立中国问题研究项目,引导美国智库加深对中国国情和相关社会问题的了解和研究,从而纠正美国决策者头脑中存在的对中国的偏见和无知。比如中美关系发展的前景、美国在中国的利益、中华文化对美国的意义等课题,通过项目招标的方式交给美国的智库进行开发,并组织它们同中国的相应研究机构进行交流,举办各种类型的研讨会,组织学者之间的访问交流,在学术探讨中用理论和事实纠正他们研究中存在的误解,进而间接影响美国政府的决策者和民众。

其次,要与美国智库建立更为紧密的、全面的交流渠道,特别是鼓励、并强化中国的智库,尤其是民间智库的建设,并通过它们建立与美国智库之间的交流渠道,包括建立智库之间的姊妹关系,互享研究成果,互相访问,互相提供长驻访问学者机会,建立长期的人员交流机制,互相提供在对方的田野研究等等。

另外,中国政府还可以根据需要,主动邀请智库组团,或其学者个别地访问中国,为其提供许可的方便,组织中国的官员与学者与其进行针对性的对话,了解美国政府及学术界的思想动向,助益于相互理解与制定应对措施。“请进来”有助于美国智库专家更多地了解中国与中国人民,从而提出更有利于中国、至少是更为客观的建议与预言。

(作者系复旦大学美国研究中心博士)



# 政治知识化

## 智库与政治决策过程的科学化

肖丁人 | Xiao Dingren