

评美国对华政策调整

吴心伯

[内容提要]在1995年夏至1996年春的美国对华政策大辩论中,主张与中国积极接触的意见占了上风。克林顿政府1996年春着手进行的对华政策调整,是华盛顿谋求以战略眼光处理中国问题的一次重大努力,它表明美国对华政策开始步入以中国的崛起为出发点的轨道。在中国崛起为世界大国的漫长过程中,华盛顿将根据自身的利益需要,对华接触与遏制两手并用,力图把一个日益强大的中国纳入美国主导的国际体系。随着我国综合国力的不断增强,美国对华政策将更趋现实,两国关系也会越来越成熟。

1996年春天开始的这一轮美国对华政策调整,不仅为克林顿第二任期内的对华政策定下了基调,而且亦将影响到美国政治精英在中国崛起为世界大国的整个过程中对中美关系的处理。本文旨在考察1995年以来美国朝野关于对华政策的辩论,分析克林顿政府对华政策调整的特点及存在的问题,探讨美国对华政策今后的走向。

对华政策辩论

1995年夏天李登辉访美,导致台海局势紧张和中美关系恶化,进而在美国朝野引起了一场关于对华政策的大辩论。辩论的焦点是美国应奉行什么样的对华政策,众说纷纭中,比较有代表性的是“遏制政策派”和“接触政策派”。^[1]

主张遏制中国的观点认为,中国的崛起不可避免地危及现存国际体系。中国随着经济力量的上升,正逐步增强其军事实力,对外政策行为越来越具有好斗性,对亚洲的和平与稳定构成严重挑战;同时,中国在人权、贸易、不扩散以及台湾问题上的表现也威胁着美国的利益。因此,遏制派建议,美国应以对抗性手段迫使中国遵守国际游戏规则;谋求限制中国国力尤其是军事力量的发展,阻止中国以武力解决台湾和南中国海问题;从战略上孤立和削弱中国,等等。

“接触政策派”则认为,遏制政策首先是不必要的,没有迹象表明中国领导人已经选择了同美国以及美国主导的国际体系对抗的路线,中国目前对美国利益构成的挑战也无法同前苏联相提并论;其次,在目前的情况下奉行遏制政策难以奏效,这是因为中国在改革开放的十几年中已经扩大了同世界各国的经济和政治联系,美国要像冷战时代那样孤立中国现在已经行不通了,同时,亚洲的盟国也不会响应美国的对华遏制政策;第三,对华遏制政策将使美国付出高昂代价,它将引起中美之间的全面对抗,丧失在重大国际和地区问题上获得中国支持的机会,并耗费美国巨大的人力、物力和国际影响力。质言之,对华遏制政策既不明智也不现实,一代外交战略家基辛格斥之为“白日作梦”^[2]。

主张遏制中国的势力来自美国国会、新闻界和学术界,反映了人权、不扩散以及台湾等

特殊利益集团的要求。支持对华接触的力量则集中在行政部门、商界和外交政策思想库,政治上代表了民主、共和两党的温和派。这场长达一年之久的政策辩论的结果是主张对华接触的意见占了上风。

对华政策辩论的另一个话题是如何使现行的接触政策行之有效。克林顿政府在1993年秋便提出对中国奉行“建设性接触”的政策,但在随后的两年里,中美关系一波三折,摩擦不断,并在1995年夏降到了中美建交以来的最低点。许多有识之士纷纷对克林顿政府处理对华政策的方式提出批评。他们认为,美国对华政策缺乏战略眼光,没有明确的轻重缓急的概念,政府各部门在中国问题上各自为政,缺乏协调,造成对华政策目标不明确,措施混乱,前后不一致。其次,克林顿政府声称其对华政策是要同中国保持“积极接触”,但两国高层缺乏应有的沟通,美国总统已有7年没有访问中国,国务卿克里斯托弗三年中仅访华一次,中美两国领导人之间缺乏相互理解和信任。第三,克林顿总统本人对中国问题重视不够,立场不坚定,常常受制于国会和各种特殊利益集团,而忽视了美国在对华关系中至关重要的国家利益。

鉴于克林顿政府在对华问题上的种种失误,一些著名的中国问题专家以各种方式提出适时调整对华政策的建议。这些建议包括:克林顿总统在对华问题上负起领导责任,重建两党在对华政策上的一致,并谋求公众对发展中美关系的支持;大选之后,即安排中美两国首脑互访,与中国领导人就双方的共同利益和存在的问题进行深入的高峰会谈;将对华关系置于一长期、稳定的战略基础之上;明确对华关系上关注问题的优先顺序,白宫应加强对对华政策的协调与管理;在台湾问题上,遵循从尼克松到布什的历届美国政府同中国方面达成的基本原则,坚持“一个中国”的政策等等。

调整的特点及问题

为了修复因李登辉访美事件而受创的中美关系,1995年10月,江泽民主席在参加联合国成立50周年庆典期间会晤了克林顿总统,11月,江泽民在大阪同戈尔副总统举行了会议。这两次中美领导人会晤推动了克林顿政府对华政策的调整。自1996年1月起,白宫国家安全事务顾问安东尼·莱克主持了由国务院、国防部等职能部门官员参加的对华政策检讨,经过3个多月的讨论,于4月中形成对华政策调整的备忘录^[3]。5月17日克里斯托弗在纽约对外关系委员会发表对华政策演讲,既是回应国内要求调整对华政策的呼声,更重要的则是向中方传递美国政策变化的信息。克里斯托弗在讲话中表示,美国对中国之崛起的态度是“坚决支持中国作为一个正在占有世界领导者之一席位,安定、开放和成功的国家的发展”,在处理对华政策时,华盛顿将把重点放在长远的目标上,“必须设法通过接触而不是对抗解决我们的分歧”。关于台湾问题,克里斯托弗重申美国将继续奉行“一个中国”的政策,在强调华盛顿希望看到该问题和平解决的立场的同时,也向台湾领导人发出了委婉的警告:“在台湾谋求在国际上发挥作用时,它应该以符合一个中国政策的一种方式追求那个目标。”为使对华接触政策卓有成效,克里斯托弗宣布,克林顿政府将在国内谋求重建两党共识,并计划同中国举行定期部长级磋商和领导人最高级会谈^[4]。克里斯托弗的“5·17”讲话表明,从1995年夏开始的对华政策辩论已开始产生实际的政策效果。7月初莱克的中国之行标志着克林顿政府的对华新政策进入实施阶段。

分析克林顿政府这一轮对华政策调整,可以看出以下特点。其一是重新确定对华关系上

关注问题的优先性。冷战结束以后,美国在处理对华关系时主要关注人权、经贸和安全三方面的问题。1994年夏天以前,人权问题在美国对华政策中排列首位,它不仅影响着对华最惠国待遇问题而且妨碍整个中美双边关系的改善和发展。1994年5月克林顿政府决定将最惠国待遇问题,同人权问题脱钩之后,经贸问题在对华关系中上升到第一位。中美双方在知识产权保护、中国重返关贸总协定及加入世界贸易组织等问题上屡屡发生争执。1996年春开始的对华政策调整则突出中美关系中的安全问题,包括防止中国在台海及南中国海地区使用武力解决争端,谋求中方在维持朝鲜半岛的和平与稳定、防止大规模杀伤武器扩散方面的合作。特点之二是谋求建立双边关系的战略基础。冷战结束后,中美关系旧的战略基础不复存在,过去几年,两国关系犹如一艘迷失方向的船,在惊涛骇浪中肆意漂流,操作稍有不慎,便会触礁。华盛顿处理对华关系只见树木,不见森林,一个问题处理不好便会危及整个双边关系。在经历了中美关系的几次危机之后,美国决策者认识到必须以中国的崛起为出发点,从战略高度把握双边关系,通过战略对话,重新建立双边关系的战略框架,对两国关系中各个问题的处理必须在这个框架内进行。特点之三是在对华关系上强调合作与妥协。过去几年,克林顿政府处理中国问题多采取对抗性方式,中美之间在军售、人权、最惠国待遇、经贸、台湾等问题上屡屡发生摩擦,中美关系给人的印象是“大吵三六九,小吵天天有”。在新一轮对华政策调整中,美国对其在台湾问题上的立场作了澄清和承诺,对解决对华贸易最惠国待遇和中国加入世贸组织表现出积极的姿态,在人权问题上也表示要加强对话,减少对抗。华盛顿希望这一新姿态有助于争取中方在一系列问题上的让步和合作。特点之四是加大对华接触的力度。克林顿政府认识到,中美之间的高层往来,尤其是首脑互访,应该是改善双边关系的努力的一部分,而不是其结果。中美关系的危机表明了两国间建立定期高层对话机制的必要性。7月份莱克的中国之行、克里斯托弗11月的来访以及计划中的两国首脑互访标志着美国对华接触政策正落实到行动上。

尽管克林顿政府在对华政策上作了一系列积极的调整,但仍有不少因素会影响这些政策的实施。首先是克林顿总统能否发挥有力的领导作用。去年以来,克林顿多次公开承认对华政策处理失误,在主政白宫的几年里,他逐渐认识到中国和中美关系的重要性,希望处理好对华关系。但是,鉴于两国间存在的问题积重难返,鉴于中美关系与日俱增的复杂性,搞好这一重要的双边关系光有良好的愿望还不够,它需要真正战略家的见识和魄力。考虑到克林顿本人重内政轻外交以及实用易变的执政风格,他能否在第二任期内全力以赴地开创后冷战时代中美关系的新局面,尚未可知。其次是国会因素。1989年以来,国会在中美关系中多起消极作用,尽管台海危机后国会在中国问题上行为有所收敛,但其反华、亲台的基本立场没有根本改变。新一届国会仍将仍由共和党控制,不论是出于党派之争还是府会制衡的需要,国会山不会放弃干预美国外交政策、包括对华政策的机会。两党议员将在多大程度上支持、配合克林顿政府的对华政策,在台湾问题上、对华最惠国待遇问题以及中国加入世界贸易组织等问题上将如何动作,未可乐观。第三是台湾问题。中美关系的历史表明,最有可能导致中美两国走向严重对抗的就是台湾问题。目前看来,这个问题将从三个方面对两国关系产生消极影响,即台湾领导人访美、美国对台军售以及台湾加入国际组织。虽然李登辉访美事件后,华盛顿吸取教训对将来台湾领导人访美作了一些限制,但一些美国分析家认为,只要台北肯花钱,其领导人访美总归办得到^[5]。在军售问题上,美国仍以《台湾关系法》为借口,不肯恪守中美“八·一七”公报,售台武器在数量上和质量上都在上升。对台湾扩展“国际生存空

间”的企图,华盛顿仅表示不支持台湾加入联合国,而对台北参加其他国际组织则持同情甚至支持的态度。最后一个是美国如何看待中国的崛起。尽管美官方人士一再声称美国希望看到一个繁荣和成功的中国,但作为后冷战时代唯一的超级大国,一个在政治制度、意识形态、战略利益和文化背景等方面都大相径庭的大国的崛起,无论如何是难以心平气和地接受的。美国著名的中国问题专家奥克森伯格写道:“中国的崛起对美国来说是个难题。其力量日益强大似乎威胁到我们自己的利益。”美国企业研究所的外交分析家迈克尔·莱丁则预言,中国将成为与美国竞争的下一个超级大国^[6]。实际上,绝大多数美国朝野人士都视中国的崛起为一个问题,而不是机会。这一点将从根本上制约着美国对华政策。

对华政策走向

从更广阔的视角看,1996年春开始的美国对华政策调整表明其正步入以中国的崛起为主题的轨道。在中国崛起的漫长过程中,美国对华政策的趋向如何,是一个值得密切跟踪的课题。影响美国对华政策的因素很多,包括国际的和国内的,双边的和多边的,但从根本上说,取决于美国决策者如何看待正在崛起的中国对美国国家利益的影响——正面的和负面的。

克林顿政府此番对华政策调整,虽直接起因于李登辉访美所造成的中美关系恶化和台海局势紧张,其深层次原因,则是由于华盛顿深切认识到中国力量和重要性的上升。1992年以来中国经济的持续高速增长,为世界各国政治家认识中国、制订对华政策提供了一个新的出发点,这就是:中国正在崛起,她将在21世纪的国际舞台上发挥真正意义上的世界大国的作用。对美国的国家利益来说,中国的重要性主要体现在两方面,即经济和战略。经济上,目前中国是美国的第6大贸易伙伴,虽然对华出口只占美国总出口的2%左右,但中国是美国增长最快的海外市场,九十年代以来进口美国商品年增长率均保持在两位数的水平,中国市场以其潜力巨大而被美国商务部列为全球正在出现的十大新兴市场之列。美国公司已承诺在华投资近2万个项目,总价值为260亿美元。美国许多大型的跨国公司认为,它们的长期活力依赖于其成为中国经济发展的主要参与者。战略上,冷战结束后,相当一部分美国政界和学术界人士曾认为,由于美国不再需要中国的帮助以抗衡苏联,中国对美国的战略重要性已大大下降。然而中国力量的上升正在削弱这一观点的说服力。1995年夏至1996年春中美之间的摩擦表明,中国有能力在全球和地区层面上挑战美国的国家利益,如果中美走向对抗,那么美国在东亚的战略地位和战略目标将严重受挫。这一点使美国政治精英对中国战略重要性的感受超过对中国经济重要性的感受。

从消极方面看,美国决策者认为,中国在以下四个领域对美国的利益构成挑战,即:美在亚洲的安全利益;美国防止大规模杀伤武器扩散的努力;美国所支持的以市场经济为基础的国际经济体系,以及美国倡导的有关人权和环保等问题的国际规范。^[7]

一些美国战略家认为,冷战结束后,中国在实现经济高速增长的同时,正稳步推进国防现代化。虽然中国在5—10年内不会对美国构成直接的军事威胁,但20年以后,中国极有可能成为美国的主要对手。同时,中国军事力量的逐步加强,会削弱亚洲国家对美国维持本地区和平与稳定的能力的信心,导致这些国家加快正在进行的军事现代化步伐或对其现行安全政策作出重大调整,从而给美国在本地区的安全利益和军事存在带来很多问题^[8]。

冷战结束后,华盛顿把防止大规模杀伤武器的扩散列为其外交和安全政策的优先课题。

近年来,尽管中国先后在遵守“导弹及其技术控制制度”、批准无限期延长《不扩散核武器条约》以及谈判和签署《全面核禁试条约》等方面积极合作,美国情报部门仍不时指责中国同巴基斯坦、伊朗等国的军事和核能合作有扩散导弹及核技术的嫌疑。1996年春围绕所谓中国向巴基斯坦出售环形核磁铁的争执虽未导致中美之间更大的外交纠纷,美国仍将视中国为挑战其防止大规模杀伤武器扩散目标的主要国家之一。

中国经济的起飞会给美国和世界经济带来何种影响,颇受美国决策者和分析家的关注。他们认为,中国经济发展奉行的是重商主义原则,即政府积极干预、大力促进出口、保护国内市场,这同美国一向所提倡的自由贸易原则相悖;在双边经贸关系中,由于中国市场不够开放,造成美国对华贸易逆差节节攀升,中国极有可能在近几年内取代日本成为美国的头号贸易逆差国,此外中国对知识产权保护执行不力,也使美国每年蒙受可观的经济损失;在多层次上,鉴于中国经济的规模已相当可观,中国是否遵守世界贸易的规范,将关系到以市场经济和自由贸易原则为指导思想的国际经济体系能否得到维持。

在后冷战时代,绝大多数国家的外交政策更趋务实,而美国对外政策仍带有浓厚的意识形态色彩。华盛顿认为,中国的“极权主义政治体制”和“压制持不同政见者”的行为是对西方民主和人权价值观的挑战,在可预见的将来,中国的政治制度和国内政策不大可能出现西方所盼望的那种变化。此外,在环境保护日益受到重视的今天,中国的经济起飞不可避免地要以破坏环境为代价,这与保护环境的国际努力相违背。

综上所述,美国决策者和战略分析家们认为,中国对美国的国家利益在一些方面提供了机会,而在另一些方面则构成了挑战。基于这一认识,美国对华政策的思路是,一方面通过接触的手段从中国的经济起飞中最大限度地得到好处,并促使中国更多地接受国际游戏规则,另一方面,对中国力量和影响的上升提高警惕,保持足够的慑阻力量(deterrence)以防止中国采取不利于美国国家利益的行动。对华政策的最终目标是将一个正在崛起的中国纳入美国主导的国际体系,防止她羽毛丰满后威胁到美国的全球霸主地位。

基于上述分析,美国对华政策走向大致有以下脉络可循。在双边层面上,加强同美国的亚洲盟友特别是同日本的协调,以争取他们在中国问题上支持、配合华盛顿的选择;强化双边安全同盟,维持美军在东亚的前沿部署,确保美国在本地区的战略优势,以发挥其对中国的威慑力;利用多边安全论坛,向中国施加压力,防止中国在南中国海使用武力解决领海纠纷;通过亚太经合组织的活动和中国加入世贸组织谈判,谋求进一步打开中国市场。

在双边层面上,美国将加强同中国在政治、经济、军事、文化等领域的交往,在此过程中,华盛顿在处理某些问题时会表现出一定的灵活性,以换取中方在另一些问题上的合作;在台湾、香港、西藏等问题上视情况需要,采取有选择的行动,以达到对我牵制的目的,但以不导致两国关系的严重危机为限;低调处理人权问题,避免过多地使用外交手段解决具体的人权纠纷,更多地利用商务活动和文化交流来推进美国在人权问题上的长远目标;随着对华贸易逆差的不断增大,美国将更频繁地通过双边贸易谈判和威胁实施贸易制裁来解决贸易争端。

需要指出的是,尽管美国对华政策在今后一段时期内的“路线图”比较明确,但仍有相当程度的不稳定性。国际舞台的风云变幻,美国国内政治气候的阴晴冷暖,以及我国在对美关系中斗争与合作的力度,都会对美国对华政策的趋向产生一定的影响,中美关系的起伏在所难免。总体而言,随着我国综合国力的不断增强,美国对华政策将更趋现实,两国关系也会越来越成熟。

(下转第 83 页)

为。实际上,象“你要残忍”、“不要关心人家的怨怒”这样的话,是对麦克白变本加厉地作恶的怂恿。正是在听了女巫的第二次预言后,麦克白才杀了麦克德夫的妻子和幼子,而这桩暴行也是在他的暴行中最难以为我们所原谅的。也正是这样的暴行,惹得天怒人怨,最后导致麦克白的覆灭。

所以,麦克白的悲剧,是一个人在宇宙中的邪恶和人性中的邪恶发生巨大共鸣的时候,不能把握自己的悲剧。这出悲剧,是关于人性的悲剧中的杰作;它显示了莎士比亚对人性中的善、恶斗争,及人性深处汹涌澎湃的恶的力量的深刻理解。

莎士比亚的世界,是一个善、恶并存,恶的力量有时还十分强大的世界。在基督教这样的一神教里,上帝是至善的、全能的,怎能容许恶魔如此猖獗。莎士比亚的悲剧精神,并不符合基督教的精神,而更符合异教的精神。

注:

①T. S. Eliot, *Essays*, "Shakespeare and the Stoicism of Seneca", P. 124. Kenkyusha; Tokyo, 1940.

②见亚里斯多德的《诗学》,罗念生译,人民文学出版社,北京,1982年版。

③Sir Arthur Quiller-Couch, "The Capital Difficulty of Macbeth," *Shakespeare's Tragedies: An Anthology of Modern Criticism*, ed. Laurence Lerner, Penguin; Harmondsworth, Middlesex, England, 1963. Originally Published in *Shakespeare's Workmanship*, 1918.

④本文中引《麦克白》译文,皆取自《莎士比亚全集》,朱生豪等译,人民文学出版社,北京,1978年版,下同。

⑤George Bataille, "The Big Toe," *Visions of Excess*, P. 20, ed. and trans. by Allan Stockl, Univ. of Minnesota Press: Minneapolis, 1985.

⑥安·塞·布雷德利,《莎士比亚悲剧》,张国强、朱涌协、周祖炎译,第320页。上海译文出版社,1992年版。

(本文作者:谈瀛洲,外文系副教授; 陆谷孙,外文系教授、博士生导师)

(责任编辑 张兵)

(上接第57页)

注:

[1]关于美国对华政策大辩论,请参阅 James Shinn, ed., *Weaving the Net* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1996); Council on Foreign Relations, *Redressing the Balance—American Engagement with Asia*. Asia Project Policy Report, 1996; National Committee on American Foreign Policy, *Developing a Peaceful, Stable, and Cooperative Relationship with China*, Policy Report, July 1996; Robert Sutter, "China's Rising Power: Alternative U. S. National Security Strategies—Findings of a Seminar." *CRS Report for Congress*, June 6, 1996; 翁以登, "美国应如何处理中美关系,"《世界日报》1996年7月7日。

[2]基辛格: "美国与中国:消除不信任,恢复对话,"《读卖新闻》,1995年9月4日。

[3]1996年9月13日笔者同美国国务院中蒙处官员苏佩秋的谈话记录。

[4]新华社华盛顿1996年5月17日电。

[5]例如,美国会研究部高级研究员罗伯特·萨特和企业研究所亚洲部主任詹姆斯·普里斯图普在96年9月同笔者的谈话中都指出了这一点。

[6]奥克森伯格: "我们需要什么样的中国",美国《新闻周刊》,1996年4月1日; 迈克尔·拉斯特: "冷战余烬可能在热点地区复燃",美国《洞察》周刊,1996年11月18日。

[7]Robert Sutter, "China's Rising Power: Alternative U. S. National Security Strategies—Findings of a Seminar." *CRS Report for Congress*, June 6, 1996.

[8]Michael Swaine, "China." In Zalmay Khalilzad, ed., *Strategic Appraisal*, 1996 (RAND, 1996), pp. 211—212.

(本文作者:复旦大学美国研究中心副教授)

(责任编辑 周珉)

— 83 —

On the Adjustment of U. S. Policy towards China

The debate on U. S. policy towards China occurred in the summer of 1995 and ended in the spring of 1996 with the school of engagement winning the upper hand. The adjustment of U. S. policy towards China, undertaken by the Clinton administration in spring 1996 represents an effort to address the China issue from a strategic perspective, and it also indicates that the U. S. policy towards China has begun to embrace the theme of the rise of China. In the long process of China's emergence as a major power, Washington will alternate engagement and deterrence for the purpose of bringing China into the U. S.-dominated world system. As China's overall national strength further grows, U. S. policy towards China will become more realistic. (Wu Xinbo)

The Periodic Fluctuations of China's Economy and Analysis of Measures Counteracting Them

Since the beginning of the reform, fluctuations have been existing along with development in the Chinese economy. The state and the characteristics of such fluctuations reflect not only the objective economic law but also, to some extent, the subjective control. The mixture of many factors makes it rather difficult for us to find out apparent causes for such fluctuations. To begin with, this article lists almost all the factors which cause economic fluctuations, and secondly, after exclusive screening, it seeks the main causes for such fluctuations since the reform, making an economic analysis of these causes. After that, the article makes long-term and short-term predictions about the economic fluctuations, and suggests strategies and measures meant to control economic fluctuations which have a negative effect on economy. (Kong Aiguo)

A Modernist Deconstructive Reading of Macbeth

Macbeth is a very modern play, from the point of view of a very important constituent of Modernism—the Freudian concept of humanity. The tragic hero's personality is not a unified whole dominated by reason or romantic passion, as in Classicism or Romanticism, but a dynamic system constituted by conflicting forces. Under the sway of evil forces, it loses its equilibrium, which leads to the final destruction of the tragic hero. This explains the tragedy of Macbeth, whose obvious “evilness” puts him in sharp contrast to “good” heroes like Hamlet or King Lear. (Tan Yingzhou & Lu Gusun)