

· 美国研究 ·

冷战后中美关系初探

倪世雄 卢义民

[内容提要]随着克林顿入主白宫,中美关系在经历了对抗、正常化、发展和困难若干阶段后,进入新的调整阶段。冷战后中美关系的特点主要表现在新旧战略基础转换、亚洲因素突出、意识形态分歧明显、美国两党一致立场的消失和恢复等方面。在这基础上,本文对影响克林顿政府对华政策调整的诸因素以及最惠国待遇问题作了进一步分析,并介绍了我国在中美关系上的原则立场。

冷战的结束,不仅给整个国际关系格局带来了历史性的变化,而且也对中美关系带来一些新特点和新问题。1949年以来的中美关系从对抗到正常化,从全面发展到面临严峻考验,经历了一个充满着曲折和反复的过程。特别是近几年来,在一些重大问题上(如人权、经贸和军售等)中美之间都出现了分歧。但即使在最困难的情况下,双方仍认为改善中美关系是符合两国的长远利益的。正如前美国驻华大使恒安石在1992年纪念上海公报二十周年时所说,中美关系处于“最低潮”,然而,尼克松和毛泽东为双方关系奠定的基础还在^①。

中美关系 的新特点

经历了二十年发展的中美关系进入后冷战时期,开始呈现出一些与冷战时期两国关系不同的新特点。

首先,由于东西方全球对抗和苏联直接威胁的消失,对美国来说,中国原有的战略地位有了变化。中国原先是大三角的重要一角,对美国遏制苏联有着举足轻重的作用。随着大三角的消失,中美关系原有的这一战略合作基础开始动摇。过去,出于安全利益的考虑,美国在不少问题上被迫对中国让步,以换取中国对其遏制苏联的战略合作,这一必要性随着苏联的解体和冷战的消失而大大地削弱了。自然地,中美双方过去被这一战略合作掩盖着的分歧矛盾冲突也就突出出来。这是重新认识中美关系的一个重要出发点。

其次,冷战后,美国对华政策不可能像过去那样强调超级大国全球争夺的背景,而更注意美国在亚太的战略利益,中美关系中的“亚洲因素”将大于“全球因素”,美中日在亚太地区的三角关系将产生更大的影响。中美双方将更多地根据自身的战略利益,尤其是经济利益,而不是外部的全球变素作出两国关系的决策。

再次,苏联解体后,客观上美国和中国容易形成意识形态上的新对立。对中国的“民主宣传”与“和平渗透”正是这一新冲突的反映。西方“自由、民主、人权”等的影响与反影响、演变与反演变将成为冷战后中美关系的重要内容之一。

最后,“六·四”事件后,美国对华政策上的两党一致立场趋于瓦解,布什政府在强调中美双边战略关系的同时,却忽视了国内政策的协调,结果以激化国会与政府在对华政策上的分歧为代价,才得以勉强维持住目前的中美关系。冷战的结束为美国解决国内问题提供了良机,特别是1992年大选的结果造就了“民主党总统——民主党控制国会”的局面,为恢复两党对华政策的一致立场展现了某种可能。因此,不少具有战略眼光的美国中国问题专家提出:冷战后的

美国对华政策应实现两方面的目标——协调国内政治,重建两党一致立场;逐步解决两国之间存在的三大分歧(人权、经贸、军售问题),恢复和发展中美之间的合作关系。这一双重目标“符合美国的长远利益”^②。

克林顿政府对 华政策的调整

美国民主党总统候选人比尔·克林顿在1992年大选中获胜,成为冷战后时代的第一位美国总统。美国总统的这一次重大交替,预示着中美关系进入一个新的阶段,即调整阶段。中美关系中困难犹存,但同时也出现了新的机遇。

克林顿政府上任伊始,首先面临的难题是国内经济问题,因此把主要精力放在恢复美国经济实力上。在对外关系方面,则提出了对外战略“三支柱”(经济、民主和安全)和对外政策“六重点”:限制战略核武器谈判、世界贸易谈判、中东和平计划、美俄关系与对俄援助、南斯拉夫内战、索马里事件^③。中美关系未列为重点之一。当然,这并不是说中美关系不重要,而是在克林顿政府看来暂时还不那么紧迫和那么严重。这是考察克林顿政府对华政策的一个基点。

目前,有四个因素影响着克林顿政府对华政策的调整:一是竞选时的“表态”。克林顿为了赢得大选,极力抨击布什的对外政策,包括其对外政策。克林顿认为,布什政府在“六·四”事件后对中国“太手软”,采取了退让政策和容忍态度,甚至还派遣特使到中国秘密访问以求友善^④。克林顿也批评布什无条件延长最惠国待遇的决定,他说,他要把延长最惠国待遇与严格的附加条件联系起来,“如果中国想继续享有最惠国待遇,中国就必须尊重人权、开放市场、停止出售导弹和转让核技术。”^⑤二是布什政策的“继承”。克林顿曾多次表示,他将继承布什的对外政策。布什后期的对华政策已趋于强硬,如决定向台湾出售F-16战斗机。这一转变便于克林顿衔接其对外政策。三是民主党的“传统”。克林顿政府的外交班子多为原卡特政府的高级官员,将会呈现鲜明的民主党外交传统,如强调对外政策中的人权和民主因素。四是冷战后国际关系的“现实”。中国决不因为苏联威胁的消失而在战略上变得不重要了,相反地,中美关系在新的形势下显示出新的重要性。从全球看,在发挥联合国作用、防止核扩散、实现裁军和军备控制和解决诸如人口环境难民等全球问题上,中国的合作必不可少;从区域看,亚太稳定与和平的基础是中美关系,在朝鲜半岛、柬埔寨、南中国海等问题上,如没有中美两国的充分合作,也不可能找到有效的解决办法;从双边关系看,“大中华经济圈”是世界上经济发展得最快的地区,中美两国经贸往来潜力无穷,克林顿政府不会轻易放弃同世界上这一最有生气的经济地区建立联系的机会,从而损害美国在亚太的战略利益^⑥。难怪乎克林顿也指出,中国的地位仍很重要,“这个伟大国家所走的道路将对亚洲和世界产生影响。我们无意看到中国分裂或濒临内乱,我们应利用我们的关系影响中国,使之实现向民主目标的和平过渡,并让自由市场经济得到发展。”^⑦克林顿还说:“美国与中国的关系很重要,不应该孤立中国。”^⑧现在看来,克林顿政府正在“表态”、“继承”、“传统”、“现实”四个因素之间求得一个平衡点,然后,支架在这一平衡点上来着手调整其对外政策。

在对华政策问题上,美国政界、决策层和学术圈也存在不同的意见和看法。强硬派认为,冷战时期,美国为了联华制苏而迁就中国,如今冷战已成为过去,中国已丧失了战略价值,不应再迁就中国,而应正视这一潜在对手,主张克林顿将竞选中批评布什政府的言论付诸实施,在人权、军售和经贸问题上对中国采取强硬态度。温和派认为,说冷战后中国战略意义下降了是错误的,主张用“智慧和克制”避免美中关系的新冲突和新危机,提出以软条件处理最惠国待遇,同时希望中国给予配合,积极协作,以解决两国之间的争议和难题。中间派则认为,冷战后美欧日形成的经济战略三角取代了过去美苏中政治战略三角。从长远看,中国有巨大的发展潜力,

具重大战略意义,但从短期看,双边关系仍有不少变数和困难,因此,对中国应取软硬两手,既正视中国军事力量的扩张,对此有所防范,又要在具体的双边问题上寻找共同的解决途径^⑧。三派的观点和立场无疑将影响克林顿政策的调整取向,调整后的对华政策将很有可能是包含各派部分主张的混合体。

关于中美关系的今后走向,目前仍显现多种可能性:是恶化?改善?妥协?合作?友好?都还有待于时日的考验。一些有影响的学者据此提出,美国新政府的对华政策在很大程度上将是“一种冲突与合作相结合”的政策^⑨。一方面,在冲突利益领域,利用优势,施加压力,逼中国让步,但不会孤立中国或贸然采取极端的导致关系恶化的做法;另一方面,在双方具有共同利益的领域或中国愿意妥协的问题上,尽量保持联系,进行有利于美国利益的合作^⑩。最近,克林顿总统表示,他希望能够“同中国保持最大限度的良好关系”^⑪。这当然是一好兆头,但重要的不是言辞,而是行动。

最惠国待遇是两国面临的一个紧迫又棘手的问题。最惠国待遇是中美经济关系发展的重要基础,是回避不了的。中国获得最惠国待遇始于1980年。1979年10月,卡特总统根据《1974年贸易法杰克逊-瓦尼克修正案》要求国会批准同年7月的中美双边贸易协定,并给予中国最惠国待遇。1980年1月,国会两院以绝对多数予以批准。但这一最惠国待遇的限期只有一年,每年需经过审议方能延长。“六·四”后,美国国会的一些议员利用每年一次的审议,采取强硬的“挂钩”政策,坚持把最惠国待遇与所谓人权、经贸、军售等问题联系在一起,企图把中美经济关系政治化,以达到压服中国的目的,这理所当然地遭到中国的坚决反对。克林顿入主白宫后,最惠国待遇问题又一次提到美国政府的面前,有条件还是无条件延长对中国的最惠国待遇看来使克林顿政府陷入了新困境。但困境还不是绝路,出路还是有的。正如一位哈佛大学教授指出的,问题不在于是赞成或反对“联系挂钩”政策,而在于“调整”重于“联系”,当务之急是克林顿政府应把中美关系从过去共同反对苏联威胁的旧战略基础调整到具有共同利益领域的新战略基础,特别是互惠互利的经济利益基础,只有以调整的战略思路来处理最惠国待遇才能找到出路。大西洋委员会和美中全国委员会也指出,对中国采取消极政策是错误的,美国给予中国最惠国待遇不应附加条件^⑫。甚至克林顿总统在谈到“联系”问题时也说:“美中贸易为美国创造了许多就业机会,……不想出于政治和经济原因而取消中国的最惠国待遇。”^⑬因此,只要克林顿政府采取务实灵活的政策,经过双方的努力就可能找到妥善的解决办法的,而最惠国待遇问题的解决又会进一步有助于中美关系的改善和发展。

我国在中美关系上的原则立场

最近,江泽民同志在接受《美国新闻与世界报道》总编采访时指出:近年来,国际局势发生了深刻变化,客观现实仍需要中美之间加强和扩大互利合作。改善和发展中美关系对双方都很重要。这就要求两国领导人在处理两国关系时,一要有长远的眼光,需要看到,两国不论在双边关系方面,还是在共同关心的国际问题方面,都有着广泛而重大的共同利益;二是妥善处理分歧,求同存异,增加信任,减少麻烦,不要让分歧来妨碍和损害两国正常关系的发展^⑭。我国在中美关系上的原则立场是一贯的:中国重视中美关系,认为中美关系的改善和发展符合两国根本利益,也有利于亚太和世界的和平与稳定;中国愿意和美国一起在中美三个联合公报的原则基础上,根据和平共处五项原则,通过谈判解决两国的分歧和争端,发展友好合作关系;中美双方在人权等问题上有分歧,这是客观事实,中国主张对话,反对干涉,同时也反对美国把最惠国待遇与人权等问题联系起来,对中国施加压力的做法是不可取的,也是不明智的。

当前,中美关系中尤其要注意三个问题:

1、求同存异。由于社会制度、历史传统、文化背景和意识形态的不同,中美之间产生分歧是不可避免的,但中美之间有分歧,也有广泛的共同点。超越差异,克服分歧,寻找共同点,并在此基础上求得合作发展,这是符合双方根本的长期的利益的。

2、相互尊重。根据联合国宪章,各国人民都有权选择自己的发展道路。作为主权国家,中国珍视自己来之不易的独立。中美国情不同,政治制度、发展道路各异,彼此应相互尊重,取长补短。有区别、有差异、有分歧应成为双方加强交流合作的需要,而不应成为干涉对方内政的借口。

3、平等互利。美国是经济高度发展的国家,虽然目前尚未摆脱经济衰退,但经济实力和科技水准仍是世界前列的,先进的科技和管理经验值得中国借鉴。改革开放使中国这一文明古国发生了巨变,中国拥有最大的市场和未来发展潜力,将对美国经济恢复和世界经济的发展起积极的影响,中美双方应在平等互利的基础上开展广泛的往来和合作。

冷战后中美关系正处于一个关键时刻,困难与希望并存。双方应作出积极反响,及时地抓住机遇,逐步取得共识,使中美关系在消除障碍、克服困境的过程中得到恢复和发展。

(1993年4月完稿)

注:

①见恒安石大使1992年2月21日纪念《上海公报》发表20周年的讲话。

②⑩⑪罗伯特·罗斯,“美国对华政策”,见罗伯特·埃利和塞耶姆·布朗(编),《美国对外策——寻求新的作用》,麦克米伦出版公司,1993年英文版。

③克林顿1993年1月18日在华盛顿会见各国驻美使节时的讲话;参见1992年11月6日《华盛顿邮报》。

④克林顿1991年12月12日在乔治敦大学的演讲和1992年4月1日在纽约对外政策协会发表的演讲。

⑤⑧克林顿1992年10月11日在第一场总统候选人辩论中的答辩。

⑥⑬见美国大西洋委员会和美中关系全国委员会的政策报告:“处在十字路口的美国与中国”,1993年2月。

⑦克林顿1992年10月1日在威斯康星州发表的演讲。

⑨参见1993年1月美国企业研究所举办的对华政策研讨会上的发言。

⑫克林顿总统1993年5月3日在华盛顿会见香港总督彭定康时的谈话。

⑭克林顿1992年12月14日在全国经济会议上的讲话。

⑮1993年3月9日《人民日报》。

(上接第21页)

* * * * *

3月12日出现僵局后,英方一直考验中方的意志,以为中方会变软,主动要求谈判。但是,中方以在人大期间授权人大常委会在适当时候成立特区筹委会的预备工作机构,粉碎了英方心理施压攻势。3月30日,英方被迫同意中方坚持的在“三符合”基础上谈判和两个主权国之间谈判平等原则,于4月22日至24日就香港1994/95年选举安排问题举行第一轮会谈;4月28日至29日举行第二轮会谈;第三轮会谈于5月21日举行。这次会谈由中英政府各派一名代表进行,双方代表各由数名顾问和专家协助工作。

恢复对香港行使主权,是我国九十年代政治生活中大事,也是全世界一切炎黄子孙期待已久的大事。中国政府有充分的决心和能力坚决按期恢复对香港行使主权,并将毫不动摇地按照基本法的规定认真贯彻“一国两制”的伟大构想,我们将坚决维护香港的持续稳定和繁荣,绝不容忍任何人把香港搞乱。这是今日香港政局的必然走势。