

# 美国对外战略调整与中美关系

## ——“小布什政府对华政策走向”学术研讨会综述

吴苑思 倪世雄

(复旦大学美国研究中心, 上海 200437)

**【摘要】** 本文对与会学者观点进行了分类整理, 主要概括为美国战略调整的背景、演变过程、性质、重点、原因、小布什政府对华政策的特点和影响等。

**【关键词】** 美国 战略 中国

由复旦大学美国研究中心举办的“小布什政府对华政策走向”学术研讨会于2001年5月24日在上海举行。来自上海国际关系学会、上海国际问题研究所、上海社会科学院、上海外国语大学、浦东美国经济研究中心、《解放日报》以及复旦大学的20多位研究人员出席了本次会议。与会者围绕美国新政府的战略调整及其对中美关系的影响, 探讨了以下问题:

### 一、美国战略调整的背景

与会者认为, 冷战结束以后, 国际形势发生了重大变化, 其中最大的两个特点是多极化与全球化的发展以及国际力量对比的明显失衡。从实际情况来看, 多极化将是一个比较长的过程, 不是十年、十五年所能够形成的。在国际力量对比方面, 从90年代初苏联解体到90年代末, 美国的力量出现了较为明显的提升。美国强权主义的发展与国际背景的这些变化分不开。

从美国国内情况来看, 美国经济在90年代的大部分时间保持了比较强劲的增长, 国力强盛, 为单边主义在美国盛行提供了基础。美国单边主义的对外表现就是, 美国以为它在国际上可以为所欲为, 过高地估计自己, 过低地估计他人。此外, 保守主义思潮这几年在美国

国内也有上升的趋势, 而共和党人就更有突出意识形态的考虑。小布什在某种程度上接受了老布什的教训。老布什连任竞选失败是因为得罪了左翼。小布什意在连任, 就更加注意这一方面。

所以, 多数与会者同意, 美国进行战略调整是以国际和国内形势的变化为基础的, 并不完全是小布什政府的心血来潮之举。

### 二、美国战略调整的演变过程

从冷战后美国整个防务战略的调整来看, 美国的战略调整大致经历了三个发展阶段。首先, 1991年老布什政府提出了“地区安全战略”, 将美国所面临的主要威胁由前苏联转为地区性大国。其次, 克林顿政府上台以后, 于1993年提出“灵活与选择参与战略”, 1997年又提出“塑造—反应”战略。后一战略认为, “维护打赢两场战区性战争的能力有利于美国与伊拉克和朝鲜更为强大的对手作战”。这个报告很明显地表现出, 美国防备的对象已超出所谓的地区性“无赖”国家, 已经考虑到新兴国家。美国这次即将推出的《四年防务评估报告》, 实际上在克林顿政府时期就已经着手进行, 现在基调已定。根据媒体报道, 这次将把战略重点转到亚太地区, 而且准备放弃同时打

赢两场大规模战区战争的原则。美国将只准备打赢一场，而这场战争就可能发生在亚太地区。因此，美国的这次战略调整是1997年防务评估的发展。

从美国亚太战略的发展过程来看，其主线一直是怎样处理中国与日本的关系问题。美国的亚太战略大致可以分为四个阶段：1) 日俄战争——第二次世界大战结束以前，美国面临的主要问题是怎样对付日本在中国的扩张。珍珠港事件爆发以后，中美走到一起，共同对付日本。2) 新中国成立——尼克松访华以前，美国的战略是拉日本对付中国。3) 尼克松访华——1989年甚至更晚些，美国开始中国和日本之间采取平衡战略，一方面依靠亚洲的海洋地带——美国的盟国，另一方面也同亚洲的一个大陆国家——中国保持战略上的伙伴关系。这是美国亚太战略中最理想的一个阶段。4) 冷战结束以后，形势发生了变化，特别是地区国家的力量对比发生了变化，美国开始重新考虑其亚太战略。具体地说，在1995年约瑟夫·奈的报告出台以后，包括美国与日本以及澳大利亚军事同盟的调整在内，美国亚太战略的重心重新向海洋地带——朝鲜半岛、日本、台湾、菲律宾以及澳大利亚倾斜。小布什的战略调整继承了奈的报告，以后美国亚太战略的发展，将主要关系放在美日同盟上。

### 三、美国战略调整的性质

有与会者认为，美国的这次战略调整是在1950年国家的安全委员会68号决议以后的又一次战略上的重大调整，对其重要性不能低估。在这一战略调整中，美国参考了1997年以来非政府部门保密的全部报告，整合了美国战略界的所有观点，目的就是制定美国的长期战略。

其次，美国战略评估的框架相当规范。它一方面否定了当今世界上存在着意识形态的对手，也不认为有全球范围内与美国同一等级的战略竞争者。美国认为，俄罗斯没有与美国进行战略竞争的战略意图，其战略态势是在收缩而不是竞争，美国不需要将俄罗斯作为主要对

手来防范。相反，美国认为，中国是不确定的，无论是在意图还是在能力上都是如此。所以，美国将中国放在俄罗斯之上并将之作为主要对手来防范。这在美国战略界已经形成共识。要防范中国成为与美国同一等级的战略竞争者，防范中国在地区范围内对美国构成挑战，在地区范围内要解决的最现实的问题就是台湾问题。我们将小布什视为西部牛仔，但实际上他是习惯于打冷战的美国战略界人士的代言人。小布什的外交手腕可能不成熟，但在战略上代表的利益是以现实主义为基础的这种力量的深思熟虑的结果。

第三，小布什政府对战略利益的界定与其前任有重要区别。在克林顿政府时期，美国的战略重点首先是经济全球化、自由化，然后是推行美国核心的价值观，最后才是战略问题。因此，克林顿政府防务战略的重点是对付“无赖国家”。小布什政府的现实主义将大国力量折冲的地缘政治作为国际关系中最本质、最重要的内容，安全考虑处于第一位，第二位才是经济全球化和自由化，而推行美国的价值观被排在第三位。因此，小布什政府战略的形成方式与其前任是不同的。

综合以上内容可以发现，美国这次的战略调整不仅是军事战略的调整，而且是比较全面的战略调整。这种战略调整正在由议论变成思维，由思维变成战略，由战略变为政策。它会非常具体地在中美关系的每个领域展开，即使经济领域也不能摆脱这一战略调整的影响。

### 四、美国战略调整的重点

对于美国军事战略的重点是否由欧洲向亚太地区转移，有研究人员认为，需要澄清两点：第一、战略重点有两个含义。从积极的角度来看，美国的战略重点在欧洲。欧洲对美国来说比其他地区更重要，从经济、军事、外交上讲都是如此。从消极方面来看，战略重点就是所要防备的重点，是指面临的主要威胁和问题在什么地方。将欧洲与亚太地区作一比较，很明显，美国在亚太地区面临的不确定性更大。第二、战略重点与军事重点有区别。美国

的战略重点可以说在欧洲,但是,如果说美国的军事重点还在欧洲,就要看美国怎样评估欧洲和亚太对美国构成的军事上的威胁。军事重点与战略重点有关系,但两者不等同。

从二战以后的情况来看,在美国的战略和军事重点都在欧洲的情况下,美国仍然在亚洲进行了两场大规模的地区性战争——朝鲜战争和越南战争。因此,即使美国的战略、军事重点都在欧洲,也不影响它在亚洲进行一场大规模地区性战争的可能性,因为美国是个全球性国家,它的全球性关注并不局限在一个地区,几个地区对它都很重要。

美国军事战略的重点是否要向亚太转移,取决于几个因素:1)亚太地区的战略格局大体上是否稳定;2)美国在亚太地区面临的军事威胁和挑战是否在上升;3)美国目前拥有的对付这些威胁和挑战的能力是否充足;4)欧洲在科索沃之后能否大体上保持一个稳定的局面;5)俄罗斯在近期内会不会对美国构成重大挑战,等等。

从美国的实际行动来看,自1997年的《四年防务评估报告》出台以来,美国明显加强了在亚太地区的军事部署。首先,美国通过在亚太地区举行多边军事演习,正努力将双边同盟体系串起来,形成以美国为主导的处理地区危机的机制,形象的讲法就是在搞亚洲的北约。其次,从去军8月份开始,美国加强了在关岛的军事部署,比如:增加巡航导弹的部署,考虑部署B-52轰炸机,考虑核潜艇中队的问题等。根据媒体报道,新的防务评估出台以后,美国在太平洋的航母将增加一倍,针对中国的核武器也将增加一倍。这说明,自1997年以来,美国对亚太地区的战略关注确实在上升。

## 五、美国调整对华战略的原因

与会者认为,小布什政府调整对华政策有以下几方面的原因:

第一,小布什政府是从整体战略上来考虑调整对华政策的。这种调整不仅仅是因为政府更迭,更是因为美国国内目前存在一种普遍的情绪,就是担心中国强大以后会成为美国的

对手。这种心理在近近年来有上升的趋势。所以,就美国军事战略的调整来说,虽然是由小布什政府比较公开地表达出来的,但实际上两党已经达成一致。美国调整对华政策的着眼点不是现在,而是2015年以后,为的是防止中国在将来成为美国的对手。

第二,小布什政府在对华政策的具体做法上比较莽撞,这可能与小布什本人的特点、其对外政策主要顾问的经历以及政府的运作机制都有些关系。与以前的总统不同,小布什是由法院判出来而不是选出来的总统。因此,在政策实施中,为了表现其正确性与合法性,小布什就更要表现出其斗争性、坚定性和不妥协性,这就有可能出现矫枉过正的情况。从小布什的安全班子来看,共和党在野八年也造成了他们具体经验不足的情况。正如有人评论的那样,小布什政府中有些人活在过去,有些人活在意识形态中,而有些人则习惯于商业活动模式。在其鲁莽行动遭到众多批评以后,小布什政府在对外政策上也有些改进。

第三,撞机事件加快了美国对华政策的调整速度,加大了其调整的力度。有些美国人认为,撞机事件说明,中国是当今世界上唯一可能有意愿和有能力与美国抗衡的力量。而美国民众的心态也朝着不利于中美关系良性发展的方向变化。

最后,小布什政府调整政策也与美国对中国的认识有关。有些美国人甚至认为,中国在以往的对美交流中没有表达出中国的真实意图,而中国实际上早已将美国作为对手了。

## 六、小布什政府对华政策的特点

经过几个月的争论和调整,小布什政府的对华政策已初露端倪,大致可以看到以下特点。

第一,将对华战略调整与军事战略调整结合起来,加强了对华的防范和遏制意识。如果说克林顿时期的对华政策已经具有防范和遏制意识的话,那么这种防范和遏制意识现在更多地落实在具体措施上了。小布什已经将竞选中的部分承诺落实到了对华政策上。按照美国

的说法，虽然俄罗斯也拥有几千枚核弹头，但是在与俄罗斯的关系中，不存在台湾问题这样的可以成为直接对抗导火线的问题。

第二，在中国的核心利益——台湾问题上，小布什政府强调台湾的军事价值，至少表现出四方面的变化：1) 售台武器从幕后到公开，从硬件到软件，从防御性武器到进攻性武器，从要求大陆冻结武器发展到直接武装台湾；2) 从防止陈水扁鲁莽行事发展到批评大陆没有回应，从而肯定陈水扁的所谓“良好意图”；3) 从鼓励两岸对话发展到尽全力保卫台湾；4) 在政治和外交上慢慢提升台湾，“过境外交”是比较明显的例子。

第三，在中国的重大安全利益问题上，小布什政府一意孤行，这一点在国家导弹防御问题上表现得比较清楚。在5月1日的讲话中，小布什就其导弹防御政策主要表达了五层意思：1) 美国当前面临的导弹威胁主要来自搞恐怖活动国家的少数导弹；2) 美国的安全战略正由相互确保摧毁转向新的威慑战略——广泛战略；3) 《反弹道导弹条约》已经落伍；4) 主张建立大防御、小武库。据美国军方透露，小布什政府有可能考虑一个将部署的战略导弹削减到1500枚的方案；5) 在导弹防御系统的结构上大大突破克林顿政府的想法，加强海基拦截器的开发以及助推段拦截的研究。但是，小布什没有明确导弹防御系统的最初部署形式。

第四，在处理中美关系问题上，小布什政府突出强硬、不妥协的一面。小布什政府增加了对中国的批评，支持“台独”、“藏独”、民运分子等。特别是在撞机事件之后，美国政府以审核中美现在交流项目为名，中止了政府同政府间高级官员的会面和军事方面的交流，同时还实际上中止了美国官员与我们去美国访问的学者交流。这一禁令实际上还扩大到美国政府拨款的单位，如兰德公司等。这是一起“小李文和事件”，或者说有一点麦卡锡的影子。

## 七、美国调整对华战略 对中美关系的影响

与会者普遍认为，小布什调整对华战略，中美关系有恶化的趋势，形势确实很严峻。但

是，对于这一不利局面到底严重到何种程度，以及小布什政府的对华战略是否已经定型，与会研究人员中存在分歧。

一种观点认为，美国的这次战略调整使中国面临着新中国成立以来没有经历过的局面。从新中国成立到克林顿政府时期，美国都没有将中国作为主要的威胁来看待。在冷战中，苏联是美国的主要对手。而冷战结束以后，即使在1989年那样不利的局面下，两国的矛盾也主要体现在两国在政治和价值观上的分歧，而不是安全利益上的冲突。所以，两国仍然可以通过外交途径来化解矛盾。目前，美国将中国看作安全结构上的主要威胁。美国战略调整的一个标志是，它已经确定要打破世界安全所依赖的基础，即以相互确保摧毁战略和大规模报复战略确立起来的战略平衡。因此，我们不能低估这一态势，认为仍然可以用外交方式来改变，或者用美国的盟国或国内政治来牵制美国。美国的盟国有不同意见，但这阻止不了美国；美国的国内有阻力，但也不能就此认为美国就办不成它要办的事情。总之，美国对华政策的调整已经超越外交、政策层次，应该从习惯的外交政策层面提高到战略层面来考虑问题。

另一种观点认为，虽然目前的形势对我国很不利，中国过早地成了美国防范的目标，但是美国单超独霸的态势仍然受到限制。

从国际形势来看，首先，目前不存在遏制中国的国际环境。小布什政府对中国的很多考虑不是反映亚太地区多数国家的共同愿望，而是反映了美国单方面的考虑。其次，经济相互依赖毕竟已经使中美双方都不太可能轻易地进行一场战争。中、美在利益上有许多重叠之处，只要这些共同利益没有完全消失，就仍然对双方的行为有所约束。第三，日本能起多大的作用仍值得怀疑。有些日本人坦率地告诉美国人，在经济不景气、政治不稳定、没有一个强有力的领导人、内部存在种种分歧的情况下，不能指望日本达到美国期望的目标。虽然日本国内的右翼势力有与美国联手遏制中国的想法，日本的总体发展方向也在朝那个方面倾斜，但从目前的能力来看，日本在可预见的将来要做到这一点很困难。

从美国内部来看, 制约也来自许多方面。首先, 从历史上看, 美国的对外政策有走极端的时候, 即出现所谓的“帝国主义冲动”, 但是, 这种冲动如果没有经济利益的支撑, 往往最终会导致失败, 这些情况在朝鲜、越南、伊拉克、科索沃都出现过。对美国国内现在出现的新一轮冲动, 也要冷静分析, 要用比较宽广的眼光来看待美国国内不同的政治理念、利益集团对其的牵制作用。其次, 从美国的利益来看, 小布什军事化的外交班子也走不多远, 因为按这种做法走下去, 美国本身的利益将严重受到损害。美国在联合国人权委员会上丢失席位仅仅是个开始, 舍弃了军事以外所有因素的对外战略, 最后只能是给自己设下陷阱。第三, 从政治因素来看, 美国国内仍存在较大分歧: 1) 在共和党内部, 有代表商业利益的华尔街共和党人与进行战略设计的保守的共和党人之间的区别; 2) 美国战略界在美国对华基本战略, 包括在台湾问题上, 都仍在进行辩论。小布什在4月24、25日关于台湾问题表态后, 美国战略界很多有分量的人物对布什的做法进行批评。他们认为, 这不是战略清晰, 而是战略上的混乱。在对华政策、台湾问题这样重大问题上的战略调整不可能在没有充分辩论的情况下一次到位。最后, 从军事系统的发展来看, 在美国的导弹防御系统, 特别是其天基武器没能真正部署之前, 美国还不愿意与中国发生正面的冲突, 也希望中美关系稳定。所以, 美国对华战略的调整需要经历一个比较长的阶段。

总的来看, 持第二种观点的研究人员认为, 小布什目前的趋强、保守和反华仍是在允许的范围内尽量向右摆, 尚没有突破一定的政策框架。小布什上台毕竟只有三个多月, 还需要冷静地观察一段时间。目前的情况是, 小布什政府的政策仍比较混乱, 经常出现说错话又收回的现象, 军事战略重点的转移仍有争论。这表明, 其对华政策尚未定型, 我们仍有施加影响的机会。

回顾历史, 我们可以发现, 在老布什卖F-16给台湾后, 小平同志提出“一批、二斗、三转弯”的做法。借用到今年的对美政策中, 我们也要抓住时机, 寻求转机。从外交日程来看,

在美国飞机运走以后, 中美高层领导人在东盟地区论坛以及亚太经合组织领导人非正式会议等国际场合都有进行交流的机会, 应该好好加以利用。

“变害为利”可以成为我们行动的指导思想之一, 在目前的情况下我们仍有可能引导美国的政策向“先经后政”的方向发展。首先, “先经后政”还是符合美国统治阶级的利益的, 而且中国作为巨大的非市场经济加入世界贸易组织也确实对美国形成了挑战, 美国需要在维护经济利益方面花不小的力气。其次, 从1982年舒尔茨开始, 美国共和党内部对亚洲的看法就是, 亚洲要稳定主要靠亚洲经济的平稳增长, 而亚洲不稳定对美国显然是不利的。第三, 亚洲经济增长还有利于维持美国希望看到的美—日—中格局。因此, 巨大的利益诱惑有可能使美国选择先经济后政治的道路。

在美国发展导弹防御问题上, 根据小布什“大防御、小武库”设想, 如果美国能够继续削减部署的战略导弹, 甚至降到1500枚的程度, 至少从表面上来看, 对我国是有利的, 但是, 需要注意的一点是, 进一步削减进攻性战略武器也是俄罗斯极其希望从美国得到的一个回报。在小布什政府核工业裁军的承诺下, 俄罗斯就更加有可能被施入美国的战略蓝图, 而这对我国不利, 我们应该对俄罗斯被美国拖下水做好准备。根据小布什政府的初步计划, 首先是部署十枚拦截器, 这对我国的安全不会构成多大的影响, 主要是导弹防御系统发展的前景对我国不利。

此外, 中国应该重视做美国国会的工作, 因布什政府受美国国会的影响将进一步上升, 而且台湾与人权问题将成为美国国会干预行政当局对外政策的重点。

总的来说, 小布什政府上台以后, 美国对外战略和中美关系出现了一些新的变化。我们要冷静观察、沉着应付, 尽可能地为我国的现代化建设创造和争取一个和平、安定的国际和周边环境。

(本期责任编辑: 汪伟民)