

转换中的中美关系

吴心伯

[内容提要]80年代中后期以来中美关系发生了一系列变化,即战略因素转化、经济利益上升、政治分歧加剧、台港问题突出。美国新的对华政策面临着三种选择,或强调国家利益,或侧重意识形态,或二者兼顾。作者还分析了影响克林顿政府对华政策的主客观因素,并就克服当前中美关系中的困难提出了自己的看法。

中美关系进入转换期经历了三个阶段,首先是80年代中后期美苏关系的改善,使尼克松访华以来中美关系赖以形成的国际环境发生了重大变化,这一变化对中美关系的基础、形式和内容都提出了挑战;其次是“六·四”事件,它使美国人更多地注意到中国国内政治对中美关系发展的影响。也使中美之间在政治和意识形态方面的分歧充分暴露出来;第三是克林顿入主白宫。“六·四”以后,美国在对华政策上的两党一致不复存在,但由于共和党人布什主政白宫,民主党在对华政策上的不同意见只能通过国会表达出来,克林顿执掌行政使构筑新的中美关系框架成为美国外交的新课题。

本文拟探讨三个方面的问题,即:过渡期中美关系的特点;美国对华政策所面临的几种选择;影响克林顿政府对华政策的主客观因素。

过渡期的特点

我们先来分析一下中美关系自80年代中后期以来所发生的几个方面的变化。

(1)战略因素转化。1971年,尼克松总统在堪萨斯城的一次讲话中曾提出过美国、西欧、日本、苏联和中国五大“力量中心”的观点,随后又勾划出美、苏、中战略大三角,并视中国为美国抗衡苏联的一个重要砝码,这使中国在美国的战略决策中具有全球性意义,中国的战略地位直接影响到超级大国的均势。冷战结束后,中国的这一地位已不存在。在美国看来,中国只是一个对东亚和东南亚有重要影响的地区性大国。尽管中美两国在维护亚太地区的和平与稳定方面还有共同利益,但是首先,这些共同利益不像当年那样具有超乎

一切的重要性,其次,随着这一地区紧张局势的缓和、地区冲突的渐次解决和经济的持续发展,美国对之战略关切正逐步减少,这进一步降低了中国在美国战略考虑中的地位。不仅如此,中美之间的战略依存关系还在朝着对抗性方向发展。例如,美国指责中国加强军事现代化旨在扩充军力,填补亚太力量“真空”,对本地区和平与稳定产生“消极作用”。

(2)经济利益上升。七十年代末以前,经济交往只是中美战略关系的副产品,或者说是整个中美关系的点缀。随着中国改革开放事业的发展,经济利益在八十年代逐渐成长为中美关系中仅次于战略利益的方面,到八十年代后期,则成为双边关系中首屈一指的因素。但是,这种经济交往对中美双方来说份量是不相同的。虽然美中双边贸易额从1979年的23亿美元增加到1992年的330亿美元以上,但对华进出口总额仅占美外贸总额的5%,而对美进出口总额则占我国外贸总额的25%。美国是中国最大的出口市场,而中国在美国的出口市场中只列第16位。此外,据美方统计,1992年美国对华贸易逆差达182亿美元。上述数字表明,中美之间的经济利益尚未达到美欧、美日那样密切的地步,在双边经贸关系中,中国对美国的依赖要远远超过美国对中国的依赖。此外,中国在现代化建设中必须充分借助国外的资金和技术,而美国在国际资金、技术市场上举足轻重的地位,也加重了中国在经济方面对美国的依赖。

(3)政治分歧加剧。中美关系正常化时,美在外交上处于越战后地位和影响下降的特殊时期,对自己的价值观和前途没有把握,理想主义情绪很低,现实主义占上风,国家利益考虑占居主导地位。因此在

“上海公报”中,双方达成以下的共识:中美两国的社会制度和对外政策有着本质的区别,但是双方同意,各国不论社会制度如何,都应根据尊重各国主权和领土完整、不侵犯别国、不干涉别国内政、平等互利、和平共处的原则来处理国与国之间的关系。基于这一共识,政治制度和意识形态的差异在相当一段时间内并未成为两国关系发展的主要障碍。八十年代中期以后,随着国际形势的缓和、美苏关系的改善和美国实力的回升,理想主义情绪在美国对外政策中有所抬头,美国一些议员和新闻媒介开始对中国的政治问题说三道四。抓住“人权”问题大做文章,以最惠国待遇为手段向中国施加压力,就是最明显的表现。苏联东欧的巨变和海湾战争的胜利,使理想主义在美国对外政策中获得了支配地位,意识形态色彩十分强烈。前国务卿贝克称,人权已成为美国对外政策的基石,这在对华政策上表现得十分突出。每年一次的延长中国最惠国待遇问题已成为中美关系的晴雨表。这一点,近年来在中国“人权”问题上十分活跃的加州民主党众议员南希·佩洛西最近就直言不讳地说过:“在国会中有许多人关注贸易问题、阻碍我国产品进入中国的壁垒问题和武器扩散问题。但是,过去已提出的每一项法案的中心问题是中国人权问题,事实上,在我们开始提出最惠国待遇问题时,那完全是人权。”^①美国著名的中国问题专家哈里·哈丁甚至认为,中美关系的基本障碍已从台湾问题转向人权问题。中美在人权问题上的严重争端实质上是政治制度和意识形态差异的体现。

(4)台港问题突出。1982年中美发表“八·一七”公报后,台湾问题平静了一个时期。但海湾战争以后,美国企图通过改变目前的“美台关系模式”,扩大与台湾的经济联系,并在外交上向我施加压力;台湾当局则借机竭力提升与美国的“实质关系”,作为拓展其“国际生存空间”的突破口。布什执政后期,在对台政策上有一系列大的动作,诸如支持台湾加入关贸总协定,对台出售F-16战斗机,派贸易代表卡拉·希尔斯访台等等。随着中国恢复对香港行使主权的日期迫近,美国对香港问题也表现出浓厚的“兴趣”。去年夏天,美国国会通过了《美国—香港政策法》,该法案旨在为美国干预香港事务制造法律依据。当时国务院负责亚太事务的助理国务卿所罗门称:美国在香港有着重大利益,足以有理由对1997年移交中国管辖是否顺利表示关注,所罗门强调说:“中国如何行使对香港的主权,将影响美国的对华态度”。《美国—香港政策法》所显示的美国香港政策目

标包括:确保英国向中国移交主权顺利;继续保持目前的经济繁荣和有利的人权局面;促进民主;美国与香港的关系得到保持与加强,等等。这个法案实质上就是要谋求美国在香港的政治与经济利益。港督彭定康上任伊始,即抛出“政改方案”,与它不无关系。另一方面,彭定康的政改方案出台后,美国政府多次公开表示支持,甚至还有人主张,美国应把中国对香港政改问题的态度作为考虑对华最惠国待遇的重要依据。

美国对华政策的几种选择

美国在对华政策上的两党一致已不存在,如何制订新的对华政策,美国朝野众说纷纭,莫衷一是。有的主张以

国家利益为重,有的强调意识形态领先,还有的则兼顾二者,走中间路线。概括起来,主要有以下三种看法。

第一种观点认为^②,美国应该发展积极、全面的对华关系。这种观点认为,中美两国在从维护亚太地区及世界的和平与稳定到保护生态环境、打击毒品走私的广泛领域内有着共同利益。在军售、人权、公民自由、贸易以及香港和台湾的前途等有分歧的问题上两国都有和平解决的愿望;中国日趋增强的发展动力是美国外交政策所无法忽视的。在可预见的将来,中国的变化将是美国面临的最重大的挑战之一。一个分裂的中国将给亚太地区、美国以及这个越来越相互依赖的世界带来严峻的问题。而一旦中国在经济上获得成功,那将有助于世界的繁荣与发展,并给美国人带来更大的机会。由于政治制度、历史和文化背景以及经济发展水平的差异,很少有国家在人权、公民自由等问题上持有完全相同的标准。基于上述理由,这种观点对新的对华政策提出了一系列具体建议,如:无条件延长对华最惠国待遇;重新确定双边关系的重点,即从冷战时期的战略共存关系转移到经济、科技与文化交流以及共同努力解决超国界的问题上来;中美举行高层次的双边会谈,解决分歧,扩大共同点;以中美三个公报、两个法案(“台湾关系法”和“美国—香港政策法”)及其他中美均加入的国际协定为基石,建设性地发展双边关系,等等。这种观点坚决反对利用贸易杠杆来影响中国政治,它指出,在经济领域插入人权问题将使美国最终和它所有亚洲朋友分手,并打击中国改革开放事业。

第二种意见则主张实行强硬的、带有浓厚意识形态色彩的对华政策^③。这派观点认为,正如冷战后

的主要问题是自由、公平和互利的贸易一样,其政治关系也必须是民主。只有当这些平行的轨道汇集到一点时,才可能有真正持久的中美友谊。因此,这种意见主张,新的对华政策既承认中国作为一个贸易伙伴和地区大国的重要性,又要反映出“美国人民对民主改革及保护基本自由的关注”。这一政策的基本内容是:政治上,美国应就人权问题向中国施加更大的压力,把最惠国贸易待遇作为改善美中关系的杠杆,同时在其它一些领域里(如世界银行贷款,关贸总协定等)利用美国的影响力;战略上,美国应采取具体行动,防止台湾海峡两岸及整个亚洲军事平衡过份倾向北京;外交上,要加强与台北的关系等等。

第三种观点带有中间色彩,它主张美国制订一项“基于美国利益的、提防中国日益增强的力量和展望民主未来的对华政策”^⑩。这种看法认为,正常的中美关系符合美国的利益。它指出,自从尼克松在1971年打开对华关系以来,北京和华盛顿之间关系的改善一直是亚洲和平与稳定的基石。在那以前,在中美几十年的对抗中,美国尝到了朝鲜战争和后来越南战争的苦头。中美和解以后,美国在亚洲没有打过一场新的战争,相反,北京和华盛顿之间的联系维护了朝鲜、台湾海峡和其他地方的和平。展望九十年代,中美关系的重要性更加突出,一方面,中国而不是日本很可能成为亚洲和美国最棘手的问题;另一方面,美国在亚洲充当领导人的机会从来没有像现在这么大,因此它必须同中国和日本保持一种合作的关系,以确保中国和日本不会发生冲突,并防止中国或日本控制这个地区。这种观点不赞成近年来一些美国议员对中国“民主”、“人权”问题指手划脚的作法,它指出:美国有一种追溯到传教士时代的传统,希望用自己的形象来改造中国,近年来,国会许多民主党人在批评布什时恢复了这种传统,克林顿应该警惕这一倾向。但是这种看法同时又认为,苏联解体以后,中国努力以民族主义代替马克思主义作为公共价值观念的核心,并加强其军事力量,意欲填补苏联之后东北亚的权力“真空”,美国对华政策应充分考虑这一因素。这一观点最后指出,美国必须以冷静而讲求实际的方式同中国现政权打交道,既要避开布什的“中国例外”论,又要防止克林顿的美国“救世主”降临中国的倾向;美国的利益要求中国继续成为统一而有力的国家,最好是增加民主的成份。

美国各界在对华政策上的不同立场,既有党派色彩,又有意识形态因素,更有利益集团的影响。例如,中美关系委员会、美中贸易委员会以及美国飞机

和小麦行业的一些主要对华出口商基本上持第一种观点,而传统基金会、人权和军备控制的鼓吹者们、劳工组织以及某些行业(如纺织业)的制造商则倾向于第二种观点,第三种看法则多少反映了美国政治上的自由派、军方以及那些在对华问题上没有根本利害冲突的利益集团的立场。

影响克林顿 政府对华政 策的诸因素

一个国家的对外政策,归根到底,是以该国的国家利益为出发点的。美国是一个世界大国,它的利益有“全球化”的特点,因此它在制订外交政策时不能只着眼于

国内;美国又是一个建立在资本主义民主政治基础上的多元化社会,各种政治力量、各个利益集团对外交政策的影响不可低估,此外,决策者本人的政治倾向也会在政策的形成过程中发挥重要作用,这是不言而喻的。

克林顿在接受为总统候选人的一次讲话中声称,他上台后“绝不会容忍从巴格达到北京的那些暴君”。他还多次抨击布什总统对中国采取“溺爱”、“姑息”的政策。但是大选之后,克林顿在92年11月19日同国会两党领导人联合举行的记者招待会上谈到对华政策时称:“不孤立中国,确保中国继续发展市场经济,对我们来说是有重大利益关系的”,他还对布什的中国政策表示赞许^⑪。今年2月26日,克林顿在美利坚大学发表对外贸易政策演讲时,称赞中国经济“呈现出令人惊叹的新活力”,并表示希望继续保持同中国的伙伴关系^⑫。显然,竞选时的激烈言辞已让位于执政后比较冷静而现实的思考。当然,总的来说,克林顿仍属于对华政策的鹰派,在涉及中国内政的人权和民主问题上他仍持强硬立场;他仍然主张对延长中国的最惠国待遇附加条件。

国务卿克里斯托弗是对华政策上的温和派。克里斯托弗曾任卡特政府副国务卿,对中国和中美关系的重要性有切身体验。他在今年1月13日参议院外委会对他的提名听证会上谈到中国时,称中国为“伟大的、非常重要的国家”,赞扬中国的经济改革“使得数以亿计的中国公民得到了前所未有的繁荣。”^⑬3月30日,克里斯托弗在参议院拨款委员会一小组委员会上作证时又指出:中国在市场改革方面取得了“令人钦佩”的进展,正在大步迈向更加侧重于市场的经济,中国对美国具有“极大的重要性”。对于如何解决中美关系中军售、人权和贸易逆差三大障碍,克林顿主张以最惠国待遇作为解决这些问

题的手段,克里斯托弗则认为不能一味地挥舞 MFN 大棒,他主张在中国问题上谨慎从事,并强调指出:“我们对中国的方针必须细致,必须搞平衡。”^⑧

国务院负责亚太事务的助理国务卿温斯顿·洛德在制订对华政策方面也是一个关键人物。他在中国问题上的立场与克林顿总统接近。去年9月,当美国大选进入最后决战阶段时,克林顿曾就美国对华政策征询过洛德的意见,他是在外交问题上为克林顿提供咨询的唯一的一位共和党人。克林顿在民主党政府里授以要职,足见对他的器重。洛德属于对华政策的强硬派,他主张继续对中国实行某些制裁,禁止中美之间的高层接触,把最惠国待遇同“人权”问题挂钩。他还建议美国“与台湾保持密切的非正式的联系”,提高美国在香港的政治作用。此外,洛德也是主张建立“自由亚洲电台”的主要人物。

近年来,美国国会和传播媒介积极干预政府的对华政策,要求在中国问题上采取强硬立场。但今年的形势有所变化。过去民主党人积极反对布什的对华政策,带有强烈的党派色彩。大选之后,党派因素消失,民主党人在中国问题上开始采取比较冷静、现实的态度。香港贸易发展局主席冯国经今年2月从华盛顿游说归来谈到 MFN 问题时称:“我发现(国会)在对待这个问题时再次表现出了极大的坦诚,因为目前出现了新的政治气氛。对国会来说,由于民主党人入主白宫,所以它已使这个问题减少了点政治色彩。”国会内一些有影响的民主党人,如参院对外贸易小组委员会主席鲍卡斯、筹款委员会主席丹·罗斯顿科斯基、众院外交委员会主席李·汉密尔顿、香港问题权威、参议员米奇·麦康奈尔都反对给 MFN 附加条件。民主党人和他们的总统一样,目前最关心的是贸易和经济问题,这也是他们在对华政策上软化立场的一个重要因素。另一方面,随着时间的流逝,美国公众在中国问题上已不是那么情绪化了。去年年初的一项调查表明,美国公众舆论大多倾向于与中国建立正常的工作关系。中国自去年以来经济的高速发展和十四大确立的社会主义市场经济的改革目标,给美国公众留下了深刻印象。这一切对中美关系的发展将产生积极影响。

在影响克林顿对华政策的诸多因素中,经济将居首位。克林顿上台后,把振兴美国经济、创造更多的就业机会作为当务之急。克林顿能否顺利地完满四年任期并赢得下届大选,关键要看他经济上的表现。中国是美国出口商品的一个不断扩大的市场,据美方统计,去年美国对华出口近 80 亿美元,它提供

了 15 万个就业机会。当前,美国与欧共体在经济上的长期的相互依存关系正日益削弱,与经济实力强大的日本的贸易摩擦正变得越来越激烈,中国作为亚太地区经济高速发展的大国和拥有 12 亿人口的大市场,克林顿政府想来不会掉以轻心。

冷战结束后,联合国的作用日益突出。克林顿政府也一再强调,要让联合国在解决国际问题方面发挥更大的作用。要做到这一点,就必须争取中国在安理会的合作。从亚太区域安全的角度看,中国在推动柬埔寨和平进程、缓和朝鲜半岛局势等问题上具有举足轻重的作用。其它如保护生态环境、打击毒品走私、防止核武器及其他大规模杀伤性武器的扩散等,中国的合作都是必不可少的。

东北亚国际格局的变化也会对白宫的对华政策产生影响。近年来,中国同俄罗斯的经济与军事合作在不断扩大,叶利钦访华表明两国的政治关系也有了改善。中国与韩国的关系正常化,消除了中国在东北亚国际舞台上的一个“盲点”。日本天皇访华成功,尤其具有重要意义,它表明,在美中关系一直恶化的形势下,亚洲两个大国之间的关系得到促进,日中合作有了加深,这样一来,美国在亚洲的影响就不得不削弱。东北亚国际关系的这些变化,将迫使美国以新的战略眼光审视它与中国的关系。

克林顿政府在制订对华政策时,还会受到其亚洲盟友的压力。香港和台湾作为正在形成中的“大中华经济圈”的组成部分,经济利益与大陆息息相关,一损俱损,一荣俱荣。故此,它们对美国对华政策尤其是最惠国待遇问题的关注不亚于大陆。每年一到辩论 MFN 问题的时节,香港总要派出众多的代表团赴美,不遗余力地开展游说活动,甚至连港督本人也亲自出马。日本和韩国都希望同中国保持密切的经济合作关系和良好的政治关系,如果中美关系恶化,势必会给它们与中国的关系罩上阴影,这是它们极不愿看到的。因此,宫泽喜一首相今年4月16日在同克林顿的会晤中谈到对华问题时,要求美国在 MFN 问题上采取积极步骤,针对克林顿的“在人权问题上中国的前进是重要的”观点,宫泽强调指出:“最惠国待遇问题是重要的。要求无条件延长最惠国待遇是必要的”^⑨。随着中国与东亚各国和地区经济交往的扩大,政治关系的改善,它们将在中美关系的发展中发挥一定的积极作用。

二十三年前,当尼克松总统决定结束中美之间长达二十余年的对抗时,表现出一个政治家的勇气

