

布什政府对华政策前瞻

潘 锐

(上海国际问题研究所, 复旦大学国际政治系博士生, 上海200040)

【摘要】 布什政府中占主导地位的是极端保守派,并具有浓厚的“珍珠港情结”,视中国为潜在威胁,主张对华预防性遏制政策。但该政策缺乏政府一致、两党支持和盟国赞同,注定其必然调整的命运。

【关键词】 美国 对华政策

布什政府上台已逾半载,它一反克林顿政府的执政风格,提出并实施了“单边主义”对华战略,一方面,不顾世界上包括欧盟在内的反对而一意孤行地搞“导弹防御系统”(NMD),拟退出1972年美苏《反弹道导弹条约》,并已退出保护全球环境的《京都议定书》,从而树立了一个强硬而不妥协的形象;另一方面,布什政府视中国为“战略竞争者”,对美国在亚太地区利益构成潜在威胁,在短短几个月时间内从台湾问题到人权问题等一系列议题上向中国提出了挑战,其预防性遏制中国的战略呼之欲出,令人对中美关系的短期未来隐隐担忧。本文试图在上述大背景框架中,以布什政府推行的“单边主义”对外战略为经,以美国政府内部两种对华观为纬,勾画一幅布什政府对华政策的前瞻图。

—

冷战结束后,美国作为唯一超级大国,曾一度安享“和平红利”。但美国不惯于一个无对手的世界,更有一批战略家把其目光从苏联转向了全球其他地区:伊拉克、伊朗曾是美国的麻烦,但经过海湾的打击和长期经济禁运的制裁,伊拉克已无实力在中东地区挑战美国;朝鲜半岛在框架协议签署和四方会谈之后,局势

已趋于稳定;而且,无论是伊拉克还是朝鲜抑或其他国家,在美国心目中都属于“无赖国家”,只能制造些麻烦,对美国利益构不成严重威胁。于是,美国战略家们从防止在欧亚大陆崛起可能向美国挑战的国家之战略目标出发,将眼光转至中国,一个90年代以来经济呈现勃勃生机、意识形态和政治体制与美国格格不入、军事实力亦稳步上升的大国。在他们看来,中国经济实力是俄罗斯的3倍,中国处于上升通道之中,台湾和南海两个冲突易发生地区均与中国相关,而且中国支持多极化世界,反对单极化,不支持美国在亚太地区军事存在。于是,目标被锁定,下一个潜在对手乃是中国。

美国寻找对手,寻求绝对安全源于“珍珠港事件”后形成的“珍珠港体制”。1941年12月7日,美国太平洋舰队在珍珠港遭到毁灭性打击,虽然美国在军事上很快就恢复元气,并逐渐掌握太平洋战争的主动权,但“珍珠港事件”给美国心理上、国家安全建构上以及军事体制上的打击却是刻骨铭心的,它使美国认识到,美国本土虽然远离战场而暂时免受兵火袭扰,但随着时光推移,天然屏障的优势必然随着科学技术的发展而化为乌有,美国本土安全被视作未来安全的最优先课题,NMD追求绝对安全的潜意识或许就源自“珍珠港”;美国的利益随着美国参战、美军派往欧亚战场而遍及

全球,美国自此开始用国际化而非孤立主义的视角看待并卷入全球事务,联合国及其下属机构世界银行、国际货币基金、关贸总协定等一系列国际组织的设立表明,美国从此不仅是一个美洲大国,而且真正成为一个世界大国;美国从国家安全体制上检讨战争预防和预警漏洞,发现无论其国家安全体制还是军事体制均不能有效地适应和应付突发事件和战争,以此为契机,1944年至1947年美国酝酿并通过《国家安全法》,创立国家安全委员会作为协调机构,设立中央情报局,成立国防部,下辖陆、海、空军三部,一个因应珍珠港事件的“珍珠港体制”终于诞生。该体制在冷战时期被证明是卓有成效的,但其以威胁为导向、为寻找对手依据的方法在冷战后阶段则带有过度反应的特点,因而已越来越不能适应新形势。

布什政府对“珍珠港体制”以威胁为导向情有独钟,一些战略家进入其政府则强化了这一趋向。在布什政府看来,美国全球战略的出发点一为美国的绝对安全,二为建立在该基础之上的美国霸权,即21世纪继续象20世纪下半叶那样成为美国世纪。布什政府要员中多属共和党右翼,他们崇尚新保守主义,强调单边主义,认准目标而始终坚持,不顾及他人与外界反应。这一单边倾向由于缺乏冷战时期两极格局下的相应约束而日益膨胀,并在政治、经济、军事各个领域充分地表现出来,成为美国与他国关系的恶化剂。近来单边主义推行过程中虽屡遇障碍,但布什政府仍未见明显收敛,这就从根本上决定了美国外交的傲慢与居高临下,最终必然引起反弹。

二

布什政府内部在对华问题上大体上有两种不同的见解与对华观,半年多的中美关系起伏印证了这一点。

第一种对华观以国防部副部长沃尔福威茨为代表,包括副总统切尼、国防部长拉姆斯菲尔德、副国务卿阿米蒂奇以及副总统办公室、国防部、国务院、国家安全委员的一大批中高级官员,也包括大量进入政府的“蓝队”成

员。他们认为,中国就象威廉二世时期的德国和第二次世界大战之前的日本,是崛起中的大国,而崛起中的大国必然不满于现状,不满于与自身实力不相适应的国际地位,从而会寻求打破现状,与现状的维护者发生冲突。自威斯特伐利亚体系确立以来,这便是一条屡试不爽的真理,德国为此发动第一次和第二次世界大战,日本为此挑起侵华战争和太平洋战争,中国在其实力上升后也很难是个例外。他们在看待中国时更是戴着意识形态的有色眼镜,认为中国是共产党国家,是专制政权,性质上与前苏联相类似,不仅会在实力方面挑战美国,而且在意识形态上威胁美国的价值观和政治制度。在他们看来,美国自尼克松总统以来便高估了中国的地位和作用,中国充其量是个地区性大国,并非全球性大国,中国不能再享受美国曾给予的特殊关注和待遇,特别是随着苏联的解体,中国已不再具有曾拥有的战略作用,不仅如此,中国更趋于又一个苏联的发展方向。他们强调台湾利益不能被牺牲,视台湾为美国战略的重要环节,甚至某种程度上将台湾利益置于中国大陆利益之上。此外,他们对克林顿政府置中国于日本之上深表不满,尤其对克林顿访华11天却过日本国门而不入耿耿于怀,认为盟国是美国的主要依靠力量,日本因而是美国亚太战略的基石,日本在亚太地区的作用远远超过中国。

在此种视中国为潜在威胁的对华观主导下,布什政府上台伊始即履行其竞选诺言,对中国采取强硬立场,“四·一”撞机事件更使两国关系降至谷底。虽然双边关系近期因鲍威尔访华以及10月布什将来沪出席APEC会议和访华而缓和,但此种对华观仍在布什政府中占据上风,这实在是令人忧虑的。

第二种对华观以国务卿鲍威尔为代表,包括国务院、国家安全委员会一些主张现实主义的官员。他们在政府内部处少数地位。他们认为,与包括中国和俄国在内的世界大国交往符合美国利益,美国应致力于建立一种稳定而非对抗的大国关系。在他们看来,中国是一个处于上升期的大国,是一个并不对美国构成威胁的国家,是美国重要的贸易伙伴;而且,中国

由于自身问题和困难重重而将重点放在国内经济建设以至政治改革上,是一个“内向型”的大国而非苏联那样的外向型扩张国家。他们也视中国为违反人权、在台湾问题上不肯轻易让步的国家,但美国不能因此而放弃与中国交往,放弃与中国的贸易,相反,日益密切的经贸关系提供了稳定双边关系的基石,美国通过与中国交往和接触可以促进中国的变化和变革。

虽然这种观点在布什政府中未占据在主导地位,但它也是布什政府对华政策制订过程中需倾听的声音之一,尤其是鲍威尔访华,表明这种务实、理性的对华观在一定程度上被接受,布什政府对华政策不可能完全排斥该对华观。

三

布什在竞选时曾用“战略竞争者”来定位中国,但其执政后,则基本上放弃了这一提法。因为它存在三个基本缺陷:其一,战略竞争者必然是世界主要大国,但布什政府对外战略并不视中国为全球性大国,而是地区大国,甚至把中国之于美国的重要性列在日本、韩国这些盟国之后,这就带来自相矛盾,无法自圆其说。其二,布什政府秉承共和党一贯路线,支持中国加入世界贸易组织,支持给予中国永久性正常贸易关系,支持与中国的经济合作,但同时与中国进行战略竞争,政治、经济关系中的不和谐乃至冲突显而易见。美日之间曾经是战略合作、经济竞争,这是可行的,但中美之间战略竞争、经济合作则很难行得通,没有良好的政治关系就不可能有一个持久、稳定、正常的经济关系。其三,中国作为战略竞争者是现实的还是潜在的,布什政府未能回答这一时度上的问题。有鉴于此,布什政府不再强调“战略竞争者”。

但“战略竞争者”一词从美国政治外交舞台上消失远非中国的福音。虽然布什政府对华政策尚未正式出台,但我们从一系列现象中不难看出些许端倪:美国正在辩论中的“四年防务评估”报告把战略重点定位在亚太地区,把

同时打赢两场地区性战争改成打赢一场主要战争;俄罗斯已不再是美国的主要威胁,这意味着美国已彻底走出冷战而具有后冷战思维与方法;美国与台湾的军事关系正朝准盟国方向发展,台湾在美国战略中的地位也显著提升;美国欲将美日、美澳、美韩等双边军事同盟升格为多边安全体系(小北约),其矛头所指昭然若揭;等等。所有这些,均是今年以来布什政府的谋篇布局,是潜在威胁对华观的具体实施。明乎此,布什政府对华政策的大致趋向已不难判断。

首先,布什政府完全放弃克林顿政府“全面接触”的对华政策,而代之以“预防性遏制+接触”政策(Congagement)。去年,美国兰德公司空军项目负责人扎尔梅·哈利拉扎德牵头提出政策报告,把对华政策定位为Congagement。其要点就是经济上与中国交往,军事上作好预防性防范,无论中国往美国所认为的好的或坏的方面发展,美国均能应对裕如。哈利拉扎德已进入国家安全委员会负责战略事务,其思想亦被布什政府所接受,成为对华政策的主要内容。这一思想与布什政府内部视中国为潜在威胁的那些人的主张也是不谋而合的。

其次,这一政策的要点和核心在于预防性遏制,接触与交往被放到次要的地位上。这是自1972年尼克松总统访华以来美国对华政策的一次根本性转变。在70年代以来美国对华战略中,中国一直是美国合作的对象,中美共同联手反对苏联。即便八九政治风波双边关系严峻时期,美国尽管实施了诸多对华“制裁”,也没有把中国视作威胁和潜在威胁,更无一个预防性防范政策。由此观之,中国20多年改革开放所增强的国力,已被叶公好龙的美国视为对美国利益的潜在威胁,无论中国实行何种政治体制,推行何种意识形态,美国布什政府都不会因此改变其对华政策。换言之,布什政府根本不考虑中国的意图是什么,中国的发展方向怎么样,其所考虑的影响其决策的仅仅是中国的力量。建立在这种决策基础之上的政策不能不是错误的。

再次,该政策中预防性遏制是多层次、多

领域的。布什政府大力推行“导弹防御系统”固然有追求美国绝对安全的“珍珠港情结”，但其实际结果之一却是使中国有限的战略导弹威慑大大减低甚至化为乌有。布什政府在NMD上表现的顽固立场，以及不惜撕毁“反导条约”，不惜与俄、中对立，均使人对其所称的意图表示怀疑，其深层意图究竟是什么？某种意义上，布什政府的NMD与克林顿时期相比已有了质的变化，这便是利用NMD预防性遏制中国的企图被渗透到实施NMD意图之中，中国不作反应，则美国占尽单方战略威慑优势；中国作出反应，则有可能被拖入与美国的军备竞赛之中。美国战略家们对“星球大战”之于苏联垮台历来是津津乐道的。NMD对于俄罗斯的数千枚导弹只是“马奇诺防线”，对于所谓“无赖国家”的导弹威胁则是用高射炮打蚊子，杀鸡用牛刀，而最适合的恰恰就是中国的现有战略力量。个中玄机，岂是解释解释行得通的。

布什政府给美国罩上“天网”、化解中国威慑是一个层面，第二个层面是加强美国与台湾的军事关系，提升台湾在美国亚太战略中的地位。美国自尼克松以来的历届总统均支持“一个中国”政策，但目前出现一个中国原则空洞化的状况，美国口头上说“一个中国”，但纯粹是虚的概念化的表象，而实际上做的乃是以《与台湾关系法》为准则，逐项突破“三个公报”的限制，直至使之名存实亡。如果说美国过去一直强调和平解决台湾问题，那么，现今美国又有了新的说词：关注台湾民主政体，倾听台湾人民呼声。不仅如此，美国在两岸军事冲突情形下曾以“战略模糊”应对之，布什总统本人却在公开场合说要防卫台湾，这表明“战略清晰”已取代“战略模糊”而成为美国的两岸冲突战略，美国公开在军事上站到了台湾一边。由此，美国不仅在硬件上大量售台武器，而且注重从软件上提升台湾军力，提升台湾C3I以及与美军协调的能力，美台情报共享。美台已多次举行军方秘密高级会谈。再进一步发展，便有可能举行联合军事演习，美台结成事实上的准军事同盟。美国利用台湾制约中国大陆的用意实是世人皆知。

第三个层面上美国正在“结网”，编织一

张防范中国的由其亚太盟国为核心的大网。美国副国务卿阿米蒂奇在堪培拉公开要求澳大利亚在中美冲突时站在美国一边。这一信号令人震惊。美国欲将美日、美澳、美韩以及美菲、美泰等双边军事同盟转变为多边军事体系，这令人想到欧洲的北约。美国在关岛巡航导弹的部署，在新加坡樟宜海军事基地的启用，美国在亚太前沿军事存在得以加强。在中国东山岛军事演习时，美国两支航母编队示威性的会合以及对香港的访问，均非无的放矢之举。在盟国之外，美国与印度关系的改善，对印度的怂恿和售武，与越南关系的恢复，在蒙古、中亚国家的投资和活动，或许都是“结网”的组成部分。

第四，布什政府仍然支持与中国交往和接触，尤其是经贸往来，布什政府的执政之基是共和党右翼和美国工商界，而发展与中国经贸联系、扩大在华市场份额、将中国经济纳入世界经济体制之内符合美国工商界利益，也受到共和党的支持。因此，布什政府恢复美国海外私人投资公司对在华投资的中小企业担保，恢复美在华贸易援助办公室，支持中国加入WTO并消除最后分歧，提出APEC会议《上海宪章》倡议，以推动APEC贸易投资自由化。

第五，预防性遏制与遏制有着本质的区别，两者不能混为一谈。遏制战略是冷战的产物，也是冷战的催化剂。在冷战时期，美苏剑拔弩张，两次柏林危机、古巴导弹危机，几欲进入战争状态，而通过代理人进行的局部战争和冲突以及军事政变更是数不胜数。美苏双方国家战略均是打败对手，军事竞争成为国家竞争的主要形式。而预防性遏制则着眼于未来，立足于过程，对中国形成一种“围逼”态势，迫中国就范，往美国所希望的方向发展。较之克林顿政府全面接触战略，它更多大棒，更少胡萝卜。其结果不是冷战，而是“冷和平”。

四

布什政府对华政策并非理性思考的结果，更非政府内部一致、两党一致的结晶。就政府内部而言，对华现实派对预防性遏制中国不表

赞同，并极欲取得对华政策主导权。就党派政治而言，不仅民主党，即便共和党内部也有强有力的不同声音。在美国之外，其亚太盟国对抑制中国有所保留，对与美国共同结网或不感兴趣，或有所顾虑；其欧洲盟国由于安全利益不同更是如此。美国的单边主义已损害了与盟国关系，树立了一个目空一切、飞扬跋扈的形象，从而进一步增加美国拉拢盟国的难度。至于俄罗斯，虽然有种种弱点，但从战略上对美国的牵制、对反导条约的坚持则是有利于中国的。所以，布什对华政策的难点在于如何推行和实施，特别是如何争取盟国广泛的支持，缺乏这一基础，该政策注定不会成功。

对中国来说，弱势地位依然如故，被动—反应模式依然是中美关系中的常规。因此，韬光养晦、决不当头必须是我们应有的选择，经济建设是中国最根本的利益。与美国对抗，既无益又愚蠢，徒然上潜在威胁派的当，有害于经济发展和统一大业。不作任何回应，则布什政府会以为中国软弱不堪，会加大压力，试图逼至其所认为的中国之底线。所以，在关于根本利益的问题上作出适当的必要的回应，不拘泥于一般问题，应是中国对美外交之选择。布什对华政策尚未取得两党一致、举国共识，即便是政府内部也是争论不断，这就为我们工作提供了良好的基础。虽然布什政府内部刻意不吸收中国问题专家，但毕竟有不少亚洲问题专家；虽然政府内部极端保守派、强硬派不少，毕竟也有一些现实主义者和中间派；参院多数党由共和党转为民主党，两党对华观上确有一定差距，未尝不是对布什政府的牵制；布什总统本人10月访华更提供了“百闻不如一见”的机会，两国首脑会晤虽不一定必然推动双边关系，但至少可增进相互了解和沟通，加强双边对话，消除误解。因此，尽管中美关系中消极因素甚多，尤以布什对华政策为甚，但通过我们的工作和努力，通过客观形势的变化，该政策之调整是势在必行的，就如克林顿政府在执

政一年半之后改弦更张其对华强硬政策一样。

对中国来说，下述经验教训值得记取：其一，对自80年代以来美国行政部门更迭而产生的对华关系冲击缺乏意识。美国自里根政府开始，尤其克林顿政府以来，每届政府更迭之后，中美关系都必然会有波折，其不利因素是显而易见的；由于上一届政府最后一年属跛鸭政府，不会投入政治资本于双边关系上，新政府上台后有一年左右的波折期，第二年才会有政策调整和修补行动，因此，中美关系在两届政府8年任期中至少有3年因政府更替而处于谷底或缺乏发展动力，或许正是这一美国国内政治周期率造成了中美关系起伏跌宕、极不稳定的现象。其二，对美国大选中的竞选诺言重视不够。竞选诺言是政治家在公开场合对选民的许诺，不是轻易出口的，而是广泛征求党内各派意见经其智囊人物提炼后再结合竞选纲领制定的，因此，决不能忽视轻视之。象老布什曾用“read my lips”的誓言保证不增税，结果未能兑现，便直接影响到其连任选举，是其屡遭诟病之话柄。因此，虽曾有里根总统在大选中声称要与台湾建交而上任后并未履行的案例，似乎不必太看重竞选诺言，其实不然。最近的事例便是克林顿以及小布什，他们确实一桩桩、一件件地兑现诺言。这一问题值得引起我们重视。其三，习惯按照中国式思维去理解美国政治。最典型的便是小布什上台后，以为老布什对其儿子影响一定很大，而老布什对华友好，所以小布什一定对华亲善。姑且不论老布什是否真正友华，单单这一推断就根本站不住脚。一则，国家利益至上，布什家族能不明白？二则，对小布什影响最大的是其助手顾问而非父亲；三则，老布什也不可能以耽误小布什政治前程为代价去施加影响。

总之，建设性中美关系符合中国利益，也符合美国利益，这应是我们的努力方向。

收稿日期：2001年9月