

# 中美关系的新挑战与新机遇

——兼析布什政府的对外政策及其对中美关系的影响

倪世雄 庄建中

(倪世雄系复旦大学美国研究中心主任、教授、博士生导师, 上海 200433;  
庄建中系上海国际战略问题研究会研究员, 上海 200433)

**【摘要】** 2000年美国大选经过一场闹剧式的混乱, 终于尘埃落定, 共和党总统候选人布什成为21世纪美国第一任总统。布什政府的对外政策的基本点是什么? 大选结果对中美关系有什么影响? 21世纪中美关系的前景会怎样? 本文对以上三个人们所关心的问题作了述评和分析。

**【关键词】** 中美关系 布什政府 对外政策

## 一、难产的背后

40年来, 甚至是美国历史上从未有过的最难分难解的美国2000年总统大选经过一场混乱终于尘埃落定。出现这种情况不是偶然的。分析其原因, 首先当然是国内因素。美国经济繁荣是历史上空前的。然而, 国内负债率很高, 储蓄率很低, 只有1%。在此情况下, 谁能带领美国继续繁荣, 美国人心里无数。第二是国际因素。20世纪末出现了苏东集团的解体, 世界格局的大转换, 美国失去了一个敌人, 但美国习惯了一个敌人的存在。他们的下一个敌人是谁? 美国外交政策的走向如何? 谁能为美国外交政策掌舵? 美国人很难定夺。第三, 两个候选人的人格、品德各有优缺点, 吸引了各自的人群, 其内外政策又符合了不同利益集团和人群的爱好, 并且他们在政策取向上都走了一条中间道路。布什代表的是保守现实主义思潮, 但他却走了一条保守偏左的路线; 戈尔代表的是自由理想主义思潮, 但他却走了一条自由偏右的路线。于是出现了政治上的趋同大于差异的现象。

再看美国21世纪的外交政策的走向, 就可以得出一个最基本的判断, 无论谁当选, 美

国下任总统的对华政策不会有太大差别, 对中美关系的影响不会太大。当然, 每个候选人都代表了某个党派的利益或某种集团的利益, 在方法、手段、风格上会有各自的特点, 其对华政策可能会有微调。

证明这个基本观点的现象就是总统候选人的三次辩论很少涉及对外政策问题, 甚至没有一个字提到中国。有人觉得这是两党的默契, 既然他们在对华政策上没有根本的差别, 所以也用不着大费口舌, 这对中美关系本身来说也许是件好事。然而, 新政府的对外政策的走向和对华政策新的趋向, 还是值得我们细心地进行研究的, 毕竟任何一个新政府都不会完全地继承前一届政府的政策。

## 二、布什政府对外政策的基本点

布什政府的外交政策究竟是什么? 在具体的问题上有那些新的提法呢? 我们不妨将布什和其助手们在一年中就对外政策的主要的言论做一简单罗列和概括。

1. 做一个低姿态的超级大国是布什政府对外政策的基本定位

布什在他的竞选过程中批评克林顿政府

在海外作出过多的承诺，他说这不符合美国的国家利益。他提倡要按照更低姿态的超级大国的形象，实行更谨慎的外交政策。布什说：“我担心我们在世界各地部署过多的军队。我认为这些使命已经变得有些不明确。这些使命必须符合国家利益。它必须是明确的，同时必须清楚地确定撤出的战略。”他认为，“未来几年的外交政策必须服务于我们在全世界的利益”，<sup>[1]</sup> 布什还强调，美国需要成为一个顾及国家利益的、更低姿态的、谦虚的超级大国。布什提名的国家安全事务助理康妮·赖斯曾批评克林顿政府平均每9个星期就部署一支部队，在海外过多地进行军事干涉。他警告说，美国的外交政策不可能满足所有人和利益集团的需要。布什的另一个顾问说，他对美国最近在哈萨克斯坦和中亚进行演习表示迷惑不解。他问道：难道要在中亚进行地面战争吗？有没有考虑到中国的反应？舆论认为，布什将会推行一种重视国家利益的“单边主义”外交。

2. 布什对外政策的另一个基本点是推动自由贸易

谋求美国在世界经济中的有利地位，促进美国经济的繁荣是布什政府国家安全战略的核心目标之一。因为布什意识到经济的全球化对美国经济的意义，所以他强调要维持依赖自由贸易的健康的全世界经济。有人认为，一个共和党的总统比一位民主党的总统更可能也更容易推动贸易进程。克林顿总统和戈尔副总统在开始执政时，也曾大力支持自由贸易，但是他们党内的反对意见迫使他们中途从这个立场上退缩。布什会努力推动自由贸易，推动美国经济繁荣，使美国作为一个真正有全球联系的经济体，美国能够确定标准，并处于贸易、金融和经济开放的全球网的中心。

有人估计布什的石油工业的背景将有助于他同产油国打交道。布什的父亲老布什曾是美国驻联合国大使，这有助于布什了解联合国的重要性。他的外交政策小组，特别是副总统切尼，很理解海湾战争的成功，理解同联合国合作和参与国际事务。从这个意义上讲，布什的外交政策仍然是国际主义的，而非孤立主

义，他是一种有节制的国际主义者。

### 3. 布什的亚洲政策将有新的调整

当前世界上欧洲大陆不存在大规模冲突的可能性，但在亚洲却存在着多个潜在的危险。面对亚洲的变化和亚洲的潜在危险，美国正考虑逐步加强亚洲在其全球战略中的地位，把军事战略重点移到亚洲。

布什的亚洲政策主要点有以下几条：

1) 美日关系成为美国亚洲政策的核心，美国将加强日本的防务能力，鼓励日本为东亚地区安全承担更多责任，提高日本在国际上的地位。共和党竞选纲领强调“日本是美国的关键伙伴，美日联盟是亚洲和平、稳定、安全和繁荣的重要基础。”<sup>[2]</sup>

2) 加强与日本、韩国、澳大利亚等盟国的双边关系，以便使美国更好地处理亚洲事务。意识到亚洲存在多个潜在的威胁和大规模冲突的危险，布什政府认为美国不可能也不应该单独处理这个危机。他认为，盟国的作用必不可少，尤其应让日本发挥更大的作用。

3) 降低中国在美国亚太政策中的地位，对华政策应被置于日本及其盟国的关系之后。在与中国的关系上，布什认为中国是战略竞争者，而不是战略伙伴。<sup>[3]</sup> 所谓战略竞争者是介于对手、敌人和伙伴之间的一种定位。这既是对中美关系现状的描述，也是对未来的描述。现在两国关系有一致的方面，但在很多方面有竞争关系。中国不是美国的战略伙伴，将来中国可能成为美国的合作伙伴，也可能成为竞争对手。对美国来说，要避免使中国成为自己的敌人。

4) 在对台政策上，布什主张仍然执行美国多年来执行的“一个中国”的政策，坚持通过谈判和平解决台湾问题，任何台湾问题的解决都必须得到台湾人民的同意。布什摒弃了美国历来在对台政策上的战略模糊性，明确提出“帮助台湾自卫”。他说，如果入主白宫，他将不会让中国“为所欲为”，如果中国武力“犯台”，“美国将帮助台湾进行自卫”。<sup>[4]</sup> 与克林顿政府不同的是，布什还表示过支持《台湾安全加强法》。

4. 保持美国军事的全面优势是其军事战略

的指导方向

在国防政策上, 布什多次批评克林顿政府, 他认为美国军队的戒备情况现在处于不良状态, 应增加军费开支, 以提高高科技条件下美国远距离的打击能力。布什一再提出, 美国的军队应作为一个武士, 而不应参加维和行动, 重建和平。布什认为, 欧洲的盟国应提高防务能力, 肩负巴尔干维和行动的主要责任, 而把美国在此的一万驻军撤出, 用来对付亚洲潜在的危机。

5. 在NMD(国家导弹防御系统)问题上, 布什强调建立一个强有力的NMD, 甚至不惜退出ABM(《反弹道导弹条约》), 也要如期部署NMD。<sup>[6]</sup>在TMD(战区导弹防御系统)问题上, 布什主张提前于2005年进行部署。在CTBT(《全面禁止核试验条约》)问题上, 布什公然要求参议院不批准该条约, 而且有可能主张美国进行新的核试验。

6. 在人权问题上, 布什仍然坚持美国的人权外交和在世界上推行美国的民主价值观。

### 三、对布什政府对华政策的剖析

1. 布什的对外政策的总趋势反映了美国21世纪的全球战略

新世纪来临, 美国的21世纪的全球战略目标仍是保持在世界上的唯一超级大国地位, 防止新兴的强国或几个国家的联盟对美国这种超级大国地位的挑战。美国一方面认为, 在今后的25年内, 不太可能出现美国全球的竞争对手; 另一方面美国也认为, 世界多极化趋势对美国的全球霸主地位形成越来越大的挑战。在这种情况下, 美国的战略仍然是全球接触战略。布什的外交政策的走向从根本上来说, 反映了美国21世纪全球战略的目标、手段和战略。布什强调, 美国加强国防、提高戒备、着重搞好美国的经济, 这些都是美国21世纪总的战略的体现。但同时, 美国意识到自己力量有限, 超级大国地位难以维持, 正受到越来越大的挑战, 所以他提出做一个谦虚的, 低姿态的超级大国, 这正反映了美国力不从心、难以维持

霸权的心态, 这是布什外交政策的新的特点。在这种政策指导下, 美国一方面要推行霸权主义, 强权政治, 甚至军事干涉, 同时另一方面更加注重加强与盟国的关系, 注重大国关系的协调和合作, 以巩固其在全世界的领导地位。美国的维持全球超级大国的战略目标必然和世界的多极化趋势相矛盾, 也和中国一贯的反对霸权主义、主张世界多极化的战略相矛盾, 所以今后的中美战略关系不会好到哪里去。再者, 布什是个务实主义者, 他主张对华采取现实主义的政策, 这也为中美关系提供了改善的机遇, 所以中美关系也不会坏到哪里去。

2. 布什的全球经济政策有利于加强中美关系的基础

面临着世界经济全球化, 相互间你中有我、我中有你的经济联系, 布什外交政策的另一个趋向就是为其自由贸易政策服务。所以他一方面继续加强整个全球经济一体化, 支持WTO新的贸易规则的制定, 支持中国加入WTO, 主张给中国永久性贸易地位, 同时他又强调制定新的贸易规则, 比如迫使日本降低对美贸易的顺差, 严格监督中国在加入世界贸易组织后实现在谈判中对有关各方的承诺。美国将会采取种种手段敦促中国遵守其义务, 按游戏规则办事。比如, 通过以下手段来监控中国: 1) 通过国会监督以及商业部和美国谈判代表的监督; 2) 在北京、上海、广州等大城市设立监督小组; 3) 在华各地的美国商会的监督; 4) WTO的机制监督和媒体监督。PNTR(永久性正常贸易关系)在国会高票通过, 其中有共和党人的坚决支持, 说明未来的共和党政府对与中国发展贸易关系是有期望的。从这点说来, 布什政府上台后, 会加强中美两国的经济交往, 夯实和巩固中美关系的基础, 但是也会引起中美两国在贸易上的持续不断的多种摩擦。

3. 布什政府“以日制华”的亚洲政策使中、日、美三边关系更加不平衡

布什政府的亚洲政策强调了日本的重要性, 强调了美日同盟和其他军事同盟, 以此维持其亚洲主导权的地位, 以日制华。同时, 布什政府也不能否认中国的实力和日益强大的事

实。共和党的竞选纲领认为，“中国是一个正在转变中的国家，因此美国的政策尤其需要坚决而稳定。美国将欢迎一个自由和繁荣的中国的到来，冲突并非不可避免，美国也不对中国造成威胁”。<sup>[6]</sup>这就说明了一方面美国不能忽视中国的存在，需要和中国实行接触政策，需要和中国在亚洲的安全、经济、环境等各方面合作，另一方面又要在亚洲维持其主导权，利用日本和其他军事同盟，想方设法限制、防范甚至遏制中国的影响。这样，在亚洲政策上，中、日、美三边关系将更加不平衡，向日美方向倾斜。中国和美国的新政府在亚洲问题上必然充满着矛盾和斗争。

#### 4. 布什政府对中国的战略定位的后退

布什政府的对华政策集中体现在把中国定位在战略竞争者，而不是战略伙伴的地位，这反映了布什政府对中国战略定位在一定程度上的后退。这种定位强调了中美关系冲突的一面，预示着布什政府对华政策趋于强硬。但是另一方面，正如他的顾问罗伯特·扎利克所说，所谓战略竞争者是一个中性名词，说明中国既可能成为美国的伙伴，也可能成为竞争对手。这个政策是留有余地的，布什政府认为中国还处在演变的过程中，未来有许多不确定性，所以，接触加遏制的第三条道路可能是布什政府对华政策的取向。从这点来说，布什的对华政策有其现实性、务实性，而不是一种理想主义的。

#### 5. 在对台政策上，布什政府可能会倾向于台湾

布什的对台政策集中反映在其“帮助台湾保卫自己”这句话上。这意味着他有可能会加强对台军售，包括有可能出售“宙斯盾”装备的驱逐舰给台湾，还可能加强美台防卫合作，提高美台军事交流的等级。布什把台湾问题上的战略模糊变为战略清晰，这就清楚地向两岸明确其战略意图——“北京不得动武”、“台北不得宣布独立”。这就是美国在台湾问题上的底线：动态地保持现状。所有这一切都显示，在布什政府任期内，中美之间在台湾问题上产生分歧和冲突的可能性会有所增加。但另一方

面，布什仍坚持“一个中国”的原则，主张和平解决台海危机，主张和平谈判这些美国历届政府对台的基本政策。这说明布什政府仍然会把台海地区的和平稳定看作维护亚太整个和平繁荣的关键。美国不会轻易地采取过激的、鲁莽的对台政策，抛弃双轨制，向台湾过分倾斜，避免被台北不负责任地拖进与大陆的冲突中。

#### 6. 布什在其国防政策、人权问题上的强硬态度将使中美关系受到损害

美国的中国问题专家沈大维（David Shamburgh）认为，布什上台会使中美关系受到严重损害，中美在下列四个问题上将发生对抗：1) NMD和TMD将成为近期中美关系中的主要问题；2) 在CTBT和其他军控问题上，布什将加大对中国压力的强度；3) 台湾问题将较早引起布什的注意，布什曾主张卖大笔军火给台湾；4) 在人权问题上，美国强调中国要进行政治改革，实现新闻自由和学术民主。沈大维说，中国问题将成为布什政府议事日程上的优先，“我已经看到中美之间的麻烦出现在地平线上”。但是另一方面布什及其顾问们也会以务实的态度处理与中国的具体矛盾问题。如，在NMD问题上，布什的顾问罗伯特·扎利克也说过，美国将谋求同中国进行认真和坦率的战略对话，解释美国对导弹威胁的关切和无意将NMD针对中国。共和党政府甚至有可能考虑限制未来要部署的NMD系统的数量和性能，以确保该系统不会严重削弱中国对美国的战略威慑，以换取中国同意将其战略武器控制在合理的范围内，比如不超过40到50枚。在TMD问题上，布什的顾问们表示如果中国不在台湾海峡对面进一步大规模地部署导弹，美国将考虑不卖TMD高层防御系统给台湾。总之，在中美关系和台湾问题上，有可能存在着受到损害的一面、对抗的一面、冲突的一面，也可能存在着缓和的一面、对话的一面、合作的一面。因为，毕竟中美在台湾问题上的对抗对双方都无益，中美关系的恶化对两国都无好处。

## 四、中美关系的前景

布什在竞选期间，在中美关系、台湾问题

和其他对外政策上讲了很多强硬的话。这反映了布什代表的共和党保守主义的政策,反映了党内强硬派主张的立场。但毕竟布什是一个温和的共和党人,他有时候说些强硬的话,是为了争取党内强硬派“票源基础”的选票,并不代表他本身固有的立场。共和党内也存在着不同的派别。他的主要的顾问们,如康妮·赖斯和罗伯特·扎利克都是温和的共和派。布什本人对外交政策并不擅长,决策时主要听取顾问的意见。布什的父亲对华比较友好,可能会发挥比较积极的作用。布什曾经对康妮·赖斯说过,他看过著名的对华政策专家奥克森伯格写的信,十分赞赏其对华政策的一些建议。另外,一个在野党的竞选纲领总是要和执政党的现行政策划清界限,所以布什对于克林顿对华政策的批评,主要是为了分清你我,并不代表他上台后真正要执行的政策,这就像当年克林顿挑战老布什一样。此类现象历史上并不少见。在布什上台的短期内,他要兑现曾经说过话,对华政策要有一些举措。过一段时期,经过一年半载的对华政策的评估,改变他某项对华政策的思路,也是可能的。即使布什是一个很右的共和党人,他也不会比里根更右。毛泽东说过,他喜欢和右派的共和党人打交道。中美关系正是在共和党右派总统尼克松任期内得到改善的。布什不会“亲手埋葬”20多年来由共和党开创的良好中美关系。对此,我们应该有基本的把握。当然,新的政府有新的对华政策,它不可能是简单的历史重复。21世纪新的国际形势的变化,给中美关系增添不少新的变数。美国新的对华政策在短期内会有一个磨合的过程,但是,我们相信未来长期的中美关系不会偏离基本的历史轨迹。好好坏坏,时好时坏,在曲折反复中,中美关系会继续向前发展。

21世纪是一个和平与发展的世纪,和平与发展成为时代的主题。任何一个国家的政策都必须顺应这个历史发展的趋势。其顺应历史发展的部分将对美国的国家利益有利,其反人类、反和

平、反进步的政策将受到时代的惩罚。布什政府的对外政策在21世纪将受到新的考验,中美关系既有新挑战,又有新机遇。

中美关系的发展是符合时代潮流和历史趋势的,这已经被20世纪的历史所证明,也必将被21世纪的实践所证实。任何倒退、损害中美关系的事都将是搬起石头砸自己的脚。维护中美关系是两国人民共同的愿望,任何一方政府都必须采取正确的战略和政策。“我们相信,布什当选总统上任后,美国两党一致的对华政策的连续性将保持下去。新世纪来临之际,保持中美关系的稳定的发展势头具有特殊的重要意义”。<sup>[7]</sup>中美两国应该增加理解,加强信任,避免对抗,共创未来。在这一指导思想下,我们相信,21世纪的中美关系能够接受挑战,迎接机遇,创造更美好的明天。我们对在布什政府任期内的中美关系抱有谨慎乐观的期望。

注释:

[1] 布什2000年12月16日在得克萨斯州劳福德发表的外交政策主旨讲话。

[2] 美国共和党全国代表大会通过的竞选纲领,2000年7月31日。

[3] 乔治·W·布什1998年11月9日在加州里根图书馆发表的对外政策演讲。

[4] 同注[2]。

[5] 乔治·W·布什2000年8月3日的讲话。

[6] 同注[2]。

[7] 唐家璇外长在2000年12月16日会见美国前国务卿伊格尔伯格时的讲话。

收稿日期:2000年12月