

当前美国政府的对外政策走向

复旦大学 刘永涛博士

国家的对外政策实际上是统治阶级少数人的一种思想。它通常由个别政策制定者对国际形势的确定、提出的对外政策原则、对外政策目标以及实现目标的手段所组成。当前美国政府对外政策的基本走向反映了当前美国白宫外交决策者们的基本思路。

美国政府对外政策的四项基本原则

自冷战结束后,美国对国际体系进行了重新认识,逐渐确定正在经历剧变的世界格局主要受到两股全球合力的作用。一股合力是,随着苏联解体,美国不再受到任何强国直接的军事威胁,民主制度和自由市场正在全球范围内蔓延和扩展。对美国来说,这是一股难得的合力,因此,它正竭力利用这股合力所带来的机遇,指望通过对国际事务的积极干预,使国际社会朝着符合美国利益以及与美国价值观相一致的方向发展。然而,尽管冷战后世界发生了许多变化,但是,国际社会处于混沌与无政府状态的性质没变。国际社会所面临的贫困、

疾病、饥饿、地区冲突等传统难题,加上大规模杀伤武器的扩散、恐怖主义、环境污染和人口膨胀等冷战后显得日益突出的新问题,构成影响当今世界形势的另一股合力。美国认为,这股合力给美国在全球的利益带来严重威胁和挑战。正是基于对国际现状的这样一种认识模式,克林顿政府确立了它当前对外政策方面的4项战略原则。

美国提出的第一项原则是美国必须继续参与和领导国际事务。应该说,这是美国的一项长期的对外战略原则。二次大战后,美国统治阶级少数人便为其政府的外交选择了所谓“全球战略”的方针,指望美国有朝一日能领导世界朝着按美国人的意志所设计的和平、自由及繁荣的模式发展,为此,美国已付出了40年冷战的代价。冷战结束后,美国成为世界上唯一的超级大国,谋求世界霸权的思想在美国国内更是甚嚣尘上,这尤其强烈地反映在克林顿政府对外决策者们的头脑里。白宫政府的理论假设是,美国的国家利益和安全与全球事务有关,譬如,美国政府认为,美国的经济繁荣依赖于全球贸易市场的繁荣和稳定。美

国自恃有强大的军事力量,认为冷战后国际环境的稳定只有美国的力量和能力才能加以保证。1995年2月8日,美国国防部长佩里在就美国政府1996年度国防预算问题在国会作证时说,一定的国防开支是美国谋求在世界领导地位的保证。由此可见,克林顿政府基本上奉行的是全球主义和霸权主义的思想,而且,冷战后的国际政治仍然在很大程度上表现为大国强权政治。美国在今后会继续对国际事务进行插手和干预,炫耀和扩大自己的实力。值得注意的是,近年来,美国插手国际事务的范围已经从政治、经济、军事等问题扩展到诸如环境、人口、持续发展等全球性问题。

美国提出的第二项原则是,美国必须寻求维护和加强与世界最强大国家之间的合作。美国所考虑到的冷战后“最强大国家”是指它在西欧的诸盟国、日本、中国和俄罗斯。在这项原则里,至少有两点东西值得我们注意。第一,从地缘政治上看,美国目前仍然把自己的外交重点放在欧洲和亚洲(上述美国所认为的大国、强国分别位于这两个洲)。尽管目前欧洲正在经历冷战后的重大变化和调整,但是,美国在欧洲的政治及军事利益没有发生改变,美国的主要依赖力量仍然来自欧洲尤其来自西欧。亚洲则是美国从事海外商业活动的一个巨大贸易市场。克林顿政府已把注意力放在世界“正在兴起的大市场”之上。在美国所确定的世界10个贸易大市场中,有4个市场(中国、印度尼西亚、印度、韩国)位于亚洲。在过去的5年里,美国商品对亚洲的出口几乎增加了60%,使美国国内得以安置了数百万份工作。由此可见,美国在亚洲的利益与它的全球利益及国内利益是密切联系在一起的。亚洲正在成为美国长期对外战略考虑的对象,美国计划到2000年时把亚洲变成美国外贸出口的最大市场。值得我

们注意的第二点是,美国外交决策者仍然强调了国际政治体系中的等级性和国际关系中的大国支配作用。由于各种因素的作用,美国仍然与西欧盟国之间保持着一种难以名状的特殊关系;西欧仍然是美国卷入和插手欧洲事务的依托。美日之间的伙伴关系则是美国推行亚洲政策的基础。当然,美国也深知,美国要想在亚洲获得政治成功和商业利润,还需要与中国有一种建设性的关系。因为中国是美国在亚太地区进行贸易的最大市场之一。在一些非贸易领域如持续发展和地区安全方面,美国也需要谋求与中国的合作和得到中国的支持。需要指出的是,由于中美两国无论从历史文化还是从现实发展来看均有很多差异之处,这就使两国之间的磨擦不可避免。但是,从目前和长远的战略来看,美国会不断依靠和利用中国这股力量。与俄罗斯搞好关系,这是美国认为对自己的国家安全至关重要的事情,是美国当前对外关系的重要内容。总之,在美国人看来,美国在90年代中期与上述诸强国、大国保持和发展合作关系,这会对美国的国家安全及社会经济福利带来直接而积极的影响。

当前美国对外政策的第三项战略原则反映了美国外交思想中的理想主义成分。该原则提出美国有必要适应建立旨在促进经济及安全合作的机制。美国人认为,二战后杜鲁门、马歇尔和艾奇逊等人在西欧所建立和加强的合作机制在帮助实现美国利益方面发挥了积极作用,尤其北约组织在冷战期间表现突出,立下了汗马功劳,冷战结束后,美国政府试图将这类组织经验推广至全球,并积极倡议、参与制订或签署冷战后的有关国际组织公约(包括推动延长冷战时期生效的有关国际公约的期限)。目前美国最感兴趣的全球及区域性组织主要有联合国、国际货币基金组织、世界银行、

关税及贸易总协定、经济合作与发展组织、北大西洋公约组织、美洲国家组织、东南亚联盟及非洲统一组织等。当前美国面临的挑战之一是如何使上述一些组织恢复活力,在美国的插手下更有效期地发挥美国人所希望看到的作用。

美国对外关系的第四项战略原则是支持全球范围内的民主和人权。美国人认为,这一原则符合美国的理想和利益。冷战结束后,美国明显地由扼制共产主义在全球蔓延的战略转向在世界范围内推广民主制度和人权思想的战略。美国人往往喜欢把国家的民主程度、人权状况等问题与国家经济繁荣、政治稳定等问题联系在一起,认为它们之间相互作用和影响,因此,美国对认为与美国利益密切相关的国家和地区民主及人权状况予以特别关注,甚至对其进行插手干预。美国会继续把关注和干预别人人权作为它当前外交活动的基本内容。

美国实现外交政策目标的手段

在确立了对外政策原则之后,美国政府提出当前5个主要对外政策目标或领域,它们是(1)推动全球贸易体系向更为开放的程度发展;(2)确立一个新的欧洲安全秩序;(3)帮助实现中东地区的全面和平;(4)阻止大规模杀伤武器的扩散;(5)对付国际犯罪、毒品走私及恐怖主义。

那么,美国政府在谋求实现上述对外政策目标的过程中可能会采用哪些手段呢?

可以说,冷战结束以来的全球贸易体系是人类迄今为止所经历的最为开放的贸易体系。然而,美国则希望看到一个符合美国利益的更加开放的世界贸易体系,并且在谋求实现这一目标过程中积极利用目前

的一些国际性及地区性贸易机制作为其目标工具。具体地说,美国一方面推动贯彻1994年美国国会批准的关贸总协定,确保新的世界贸易组织的贸易规则及条例的有效性;另一方面,美国积极就亚太地区开放贸易和投资问题与亚太经济合作组织成员国谋求合作,推动贯彻去年底美洲国家首脑在美国迈阿密签署的原则宣言和行动计划,并开始对智利加入北美自由贸易区问题进行谈判。通过经济外交手段谋求和实现美国的自身利益。

在建构一个新的欧洲安全框架这一目标上,美国是想通过从根本上把整个欧洲融合起来的办法来加以实现,其具体做法是:第一,继续保持与西欧盟国之间的伙伴关系,继续把北约组织作为确保大西洋两岸安全的工具;第二,帮助巩固新中欧东欧民主国家及高加索地区国家政治变革的成果,打破欧洲内部的地缘障碍,支持北约组织有步骤地向东扩展;第三,主要通过以经济援助的方式支持叶利钦政府,在援助方式上逐渐从对政府的援助扩大到对俄罗斯公众社会力量的援助,以帮助俄罗斯稳定国内尚处动荡的政局。在美国人看来,俄罗斯国内改革的命运直接关系到美国及欧洲民主国家的安全利益。

美国人在中东地区历来有着重要的战略利益和资源利益。冷战结束后,美国更加积极卷入对中东问题的解决。美国政府一方面继续通过大国外交穿梭的方式巩固并推动那一地区的和平进程,另一方面从经济及军事上加紧对它所认为对中东和平进程进行“破坏”的势力加以压制,迫使它们就范,从而最终谋求和确保美国在那一地区的支配权和长远利益。

当前美国政府确立的第四个对外政策目标是阻止大规模杀伤武器的扩散。可以说,冷战后的美国从自身安全利益出发,在

这方面叫得最起劲。然而,随着冷战后国际社会正加速朝着多极方向发展,各种独立力量不断形成,美国在海外发号施令的作用也变得远不如它在冷战时期那么奏效了。在这种情况下,美国便致力于主要利用有关国际机制作为它实现上述目标的工具,试图通过各国签署有关国际法律文件的途径来约束国家在这方面的行为。因此,美国在1995年会显得极为繁忙:推动和促成核不扩散条约的延长、实施削减战略核武器谈判第一阶段条约、谋求国际社会达成全面禁止核试条约、敦促美国国会批准第二阶段削减战略核武器谈判条约和化学武器公约等等。

冷战时期,美国把共产主义力量确定为唯一的“威胁”来源。冷战后,尤其近年来,美国政府日益感到不断猖獗的国际犯罪、毒品走私以及恐怖主义活动等复杂问题正成为对美国社会及财富构成严重威胁的新来源。因此,美国政府把打击这类活动确定为目前的另一项对外战略目标。在谋求实现这一目标的过程中,美国一方面继续依赖国际社会的力量,与各有关国家合作,联手打击跨国暴力犯罪活动,另一方面加紧国内立法。从国际内部加大打击的力度。1995年1月23日美国总统克林顿签署行政命令,冻结在美恐怖组织的资产,以防止这类组织对中东和平进程以及全球安全的所谓进一步破坏和威胁;1995年2月10日,白宫颁布1995年全面反恐怖主义条例,这是对1995年1月23日克林顿在国情咨文里所强调的严厉打击恐怖主义活动所采取的一项具体步骤。

综上所述,我们可以看到当前美国政

府对外政策大致具有以下几个方面的特点:(1)继承了自第二次世界大战结束以来美国在政治、经济、军事及科技文化的全面干预以实现美国在世界上所谓霸主地位的现实主义传统;(2)强调了经济问题在当今美国对外政策中占日益主导地位,并把影响美国国家利益和安全的因素从单纯的军事方面扩展到全球贸易市场、世界民主进程等方面,美国政府谋求开拓和占领更多的海外贸易市场以解决美国的外贸产品出口及有关劳动就业问题,这不仅关系到重振美国自冷战后相对削弱的经济实务,而且对民主党人在未来总统大选中的政治命运至关重要;强调经济外交及双边或多边合作是当前美国政府的一个新思路,不同于过去的美国外交模式;(3)反映了冷战后美国政府更加重视凭借国际组织和国际法来为实现自己的国家利益和安全服务的趋势。这一趋势主要基于国际社会两种情形的变化,其一是随着冷战后两极体系的消失,一些国家摆脱了依附美国势力的状况,不再听凭美国的摆布,美国无力支配它们;其二是冷战后国际社会出现许多新的复杂问题,它们不是美国独家所能解决的,而需要有赖于象联合国这样的世界性国际组织出面协调国际社会的各方面力量共同对付和解决;(4)体现了美国根据新时代里出现对美国利益和安全构成新威胁而相应确立新的对外政策原则及目标的灵活思想,譬如冷战后日益对美国构成威胁和破坏的力量,对它们进行打击成为当今美国对外政策的新目标。

责任编辑 沈佩萍