



成果检索

书名: 作者:

成果类型:

关键词:

小布什政府对华政策展望

| | | | |
|------|--------------------|--------|----------|
| 作者: | 倪峰 | 关键词: | 中美关系 |
| 书名: | 小布什政府对华政策展望 | 成果形式: | 其他 |
| 合著者: | | PDF版本: | |
| 出版社: | 《思想理论教育导刊》2001年第4期 | 出版时间: | 2001-4-1 |

小布什政府对华政策展望

倪峰

随着1月20日美国新总统就职仪式的举行,美国的内政外交正式进入了小布什时代。由于执政风格、理念以及党派归属的不同,每一位总统无论是在内政还是外交上都会展现出一些不同的特点。对于关心中美关系的人来说,白宫的新主人将奉行怎样的对华政策就成为人们关注的一个焦点问题。在美国,每一位总统的对外政策都与总统本人对事务的认识、党派隶属以及政策主张有着密切的关系。为此,我们就从这三个方面对美国新政府的对华政策走向进行一下分析。

一, 小布什对于中国的认识

当人们看到小布什的名字的时候,总能将他与另一位人物联系起来,那就是在1989-1992年担任美国总统的老布什。作为美国的一位著名政治家,老布什曾为中美关系的建立、稳定和发展作出了重要贡献。不论是在担任美国驻华联络处主任、副总统、总统等重要职位期间,还是在退休以后,他都为维护 and 推动中美关系做了大量工作。为此,他与我国几代领导人都建立了密切的关系,被中国人民视为老朋友。小布什作为老布什的长子出任美国总统,使人们会产生这样的期待,小布什可能会传承老布什的努力,使中美关系朝着一个更为积极的方向发展。然而,通过研究和观察发现,在对华态度和认识方面,这对父子还是存在许多差异的,老布什在他的回忆录中,把他第一次来中国,并担任驻华联络处主任的经历,看作是他一生中几段最值得留念的时光之一,而小布什显然并不象他的父亲那样动情。在这里我们重点看一下小布什最初的对华认识。因为一个人对一件事物最初的印象往往对他形成有关这方面的观念有着深远的影响。小布什是在70年代中期最初接触中国的。当时他是哈佛大学工商管理学院的一名学生,利用暑假到北京看望任美国驻华联络处主任的父亲。根据小布什本人的叙述,当时的北京和中国的实际生活,无法同他在哈佛大学课堂里教授讲授的自由经济联系在一起。商店里商品单一,人们都穿着同一种颜色的衣服,不是兰色就是灰色,人们骑的自行车也是一样的。为此,在看到中国的情况之后,小布什大声感叹美国人民多么幸运,能生活在那么"自由的国度"里,流露出一种强烈的美国式的"优越感"。总之,他是以一种高高在上的观察角度,加上美国人"天命注定"的优越感以及纯粹的美国文化来理解和看待中国的。作为一个70年代的美国青年,他对中国的看法显然比当时作为政治家的老布什要表面化得多,也浅显得多。因此,从对华认识的角度来看,我们不能指望小布什会完全传承老布什对华政策的衣钵,而且,更要关注由于他与老布什在对华认识上的差异,对美国对华

政策可能产生的影响。当然，因为老布什丰富的对华政策阅历和经验，会对小布什处理中美关系的过程产生一些积极的影响。

二，共和、民主两党对外政策的差异性

通过2000年美国总统选举，白宫不仅更换了新主人，而且实现了政党轮替，共和党取代民主党成为执政党。这使我们不仅要关注新总统个人的态度和想法，更要留心不同政党在对外政策上不同的风格。

从总体上讲，共和、民主两党在外交上的总目标和口号都差不多，比如“美国的领导地位”、国家利益、国家安全、民主人权、扩大贸易等。但在侧重点上，两党还是有些差异的。

在民主党方面，由于自由派色彩比较浓厚，它在国际上更多地强调“人权”、“进步”，主张通过改变其它国家的社会制度和意识形态来维护国际和平，促进美国的利益。另外，由于它的选票更多地来自中低收入阶层，受到国内劳工组织的压力比较大，而这些组织往往主张保护贸易。克林顿执政8年，打着人权旗帜，频繁进行海外干涉，这同民主党的特征不无关系。对社会主义国家，民主党政府一贯强调“和平演变”而不是实力对抗或遏制。由于更加强调政府的作用，民主党人倾向于增加美国对外援助，通过多边机制扩展美国的霸权。

因此，在民主党执政下的外交，会有更浓厚的意识形态色彩，更侧重于通过各种手段干涉其它国家内政，鼓吹公众参与的“民间外交”发挥作用，同时主张“公平贸易”而不是“自由贸易”，以保护美国劳工的利益。

而共和党方面，其政治主张向来比较保守，为此在外交上表现为，强调美国主导下国际秩序的稳定，把维护国家安全列为外交的第一重点，主张增加军费，发展高技术武器，加强军事同盟。对于战略对手，共和党一方面采取强硬态度，进行威慑；另一方面也主张维系基本格局的稳定，承认对手有自己的“利益边界”，依据这条“边界”，双方可以维持一种“井水不犯河水”的局面。另外，共和党更多代表大财团的利益，因此也需要稳定国家关系来推进美国的经济利益。相对来说，共和党执政下的美国外交更多讲“稳定”而不是“进步”，讲现

实主义，讲国家间的利益交换，讲通过秘密谈判而不是舆论压力解决外交问题，讲依据一个国家的外部行为而不是意识形态和社会制度来决定美国对它的态度。在对外经济政策上，共和党鼓吹“自由贸易”和投资自由化。另外，共和党人反对拿美国纳税人的钱来搞许多对外援助，常常主张缩减外交机构和经费，在对外行动中更倾向“单边主义”，即我行我素，不顾忌其它国家的立场。

三，政策主张及其走向

当然，在分析一项具体对外政策时，政策主张是最重要的因素。通过对小布什竞选期间以及上台以后关于对华政策的各种阐释，目前我们可以作出以下两个基本判断：

1，大的政策框架不会出现重大的改变

经过冷战后共和、民主两党三届政府多年的摸索，在克林顿政府的第二个任期，美国已基本形成了一个后冷战时代对华关系的总体政策框架，这个政策框架概括起来，就是所谓的“接触加防范”。它的基本内容是，在合作和摩擦的过程中，影响和改变中国的内外政策，力图将中国融入以美国为首的西方世界，防止中国对美国的“世界领导地位”形成挑战。可以说，这个基本政策框架，在美国主流社会和民主、共和两党之间基本上已经形成了共识。这在2000年的大选中体现的相当充分。

首先，民主、共和两党竞选纲领中，关于对华政策，有许多共同之处。例如，两党都主张积极开拓中国的大市场；把中国纳入以西方为主导的世界经济体系和国际政治体系；促进中国改革，尤其是西方版本的政治改革；避免台海地区的军事冲突；增强与地区盟国的关系，在安全领域加强对中国的制约和防范等。

其次，中国问题没有成为辩论的中心，这与前两次选举相比，有着显著不同。

当然，这并不表明对美国来说中美关系不重要了。事实上，与以前相比，关于对

华政策，两党在竞选纲领中都把它放在了一个更重要的位置上。因此，对这种现象更合乎逻辑的解释是，民主、共和两党，尤其它们的主流力量在对华政策上的分歧并不是很大，两党候选人都认为没有必要在这个分歧不大的领域争得面红耳赤。

由此看来，“接触加防范”的基本政策对于美国来说是一项成熟的政策，它不会因为执政党的变更而出现一个根本性的转折。与此同时，我们应当看到，大的政策框架不会出现重大的转变，并不意味着小布什政府将照单完全继承克林顿政府的对华政策。新政府必然会在大的政策框架不变的前提下，对于前任政府的对华政策作出某些调整，以此来显示小布什本人以及共和党人在对华关系上不同于克林顿和民主党政府的一些独特的视角。

从宏观层面来说，首先，小布什政府在总体对华认识方面似乎将比克林顿政府严峻和“务实”。例如，在1997年江泽民主席访美期间，中美共同提出两国致力于建立“建设性战略伙伴关系”，虽然，这种提法并不是两国关系的现实，事实上，克林顿政府也并没有将中国视为战略伙伴，但是，这毕竟为中美关系的发展提出了一个积极的目标，并展现了两国政府对于推动双边关系的某种“良好愿望”。而小布什似乎更加注重从中美关系的现实情况考虑问题，鉴于中美两国间共同利益与分歧和矛盾共存局面，小布什在竞选期间提出：“中国是竞争对手，而不是战略伙伴，我们固然不应以邪恶的念头同中国打交道，但也不应该存在幻想”。他还称，如果他当选总统，中国将会发现它在一个强大的民主联盟地区里是一个受到尊敬的巨大力量，但它将是不具威胁性的，并将受到监视。小布什政府的国务卿鲍威尔也表示：“我们将根据中国的表现决定对华政策。中国并不是我们的战略伙伴，但也不是不可避免的敌人。中国是我们的竞争对手，是潜在的地区性对手，也是一个贸易伙伴。中国不是我们的敌人，我们面临的挑战正是避免它成为敌人。”从小布什及其重要官员的这些讲话中可以看到，其基本的政策基调依然是“接触加防范”，但是，布什政府对中国的认识让人感到比克林顿政府更为严峻，态度也更为强硬，措辞也更加刺耳。尽管，小布什的提法更加接近中美关系真实的情况，“竞争对手”并不表明两国一定是敌人，而且在竞选后期和当选之后，他对于有关中国的措辞有所缓和，并多次派特使向中国方面解释其对华政策的构想，但是，“战略竞争对手”的提法表明，小布什在“接触加防范”

的战略框架中，比克林顿更加注重“防范”。

其次，在对华政策的总体把握方面，小布什政府可能更加注重政策的稳定性和持续性。我们知道，尽管在克林顿政府执政的后期最终形成了比较稳定的对华政策大框架，但是，回顾克林顿总统执政的8年，对华政策总是反反复复，起起落落，摇摆的幅度很大。这当然与这一时期中美关系正处于冷战后的调整阶段有关，但也在某种程度上与民主党在推行对外政策上的一些风格有关，由于更多地强调“理想主义”和意识形态的因素，因此，民主党人在界定美国的国家利益的时候，往往无法很好地把握美国实际国家利益的明确界限，容易造成政策的摇摆，缺乏稳定性。而与此相比，正象我们在前面提到的那样，共和党执政下的美国外交向来更多地讲“稳定”，而不是“进步”。在克林顿执政期间和竞选的过程中，共和党人和小布什经常批评克林顿的对华政策缺乏稳定性。竞选结束以后，小布什的重臣、候任副总统切尼在去年12月19日接受CNN采访时说，即将在今年1月20日上任的小布什总统希望“与中国和俄罗斯搞好关系”。他还着重批评了克林顿的对华政策，“开始时，克林顿总统对中国采取批判的态度……过不久，在人权问题上对中国立场强硬。”但随后，克林顿“突然改变立场，并对中国进行了为期9或10天的访问。”同时，从小布什对外决策的人事布局上来看，在外交事务领域，他大多起用的是老布什时代的重臣，这些人大多具有丰富经验。从中可以看出，新政府可能吸取克林顿政府的经验和教训，在中国问题上行动更加谨慎，避免政策忽左忽右、摇摆不定。

2，具体问题上将表现出共和党对外政策的色彩 首先，在贸易问题上，共和党的主流向来主张自由贸

易，在去年美国国会关

于中国永久性正常贸易待遇法案的表决中，大多数共和党议员表示积极支持，这一法案之所以数度推迟，问题主要出在民主党方面。而小布什本人曾多次呼吁国会通过给予中国永久性正常贸易待遇的法案。由于贸易关系属于国家间关系正常的范畴，涉及到国家的实际利益，而且中国是世界上最具潜力的新兴市场，倾向于现实利益取向的共和党政府，会更加注重中美贸易关系的稳定发展，不会将其他问题引入贸易领域，对正常国家交往形成干扰。同时我们也应当看到，由于共和党更直接地代表美国大公司的利益，它在积极支持中国加入WTO的同时，更加注意中国是否履行在加入世贸组织时所作的承诺。在中国入世的过程中，由于中国的贸易制度和政策、法规环境与外部世界存在着某种不适应，在加入的过程中，中美在贸易领域发生矛盾和摩擦的可能性是相当大的。另外，如果美国经济出现减速或某种衰退，贸易赤字可能会凸显出来，成为中美关系中的一个热点问题。

其次，在人权、西藏等问题上，共和党不会象民主党那样强调所谓的“道义”原则，但是，由于人权外交已成为美国对外政策不可分割的组成部分，而且在美国国内存在着舆论、国会和各种人权组织对行政部门的压力。所以共和党政府不会不提人权外交。需要指出的是，共和党人在提倡“人权”的时候，往往与美国

的切身国家利益挂钩，不会想克林顿政府政府那样动不动以人道主义为借口干涉其他国家的内政。对于“西化”中国的目标，小布什似乎更注重于长远，小布什在去年呼吁给予中国永久正常贸易地位的讲话中曾经指出：“自由贸易必然带来自由的行为，自由的行为将带来民主的希望”。

第三，在安全问题上，围绕着美国开发和部署国家导弹防御系统(NMD)，中美之间的矛盾和冲突可能对小布什的对华政策构成严重的挑战。共和党向来注重安全问题，主张将加强自身的实力作为维护自身安全最可靠的保障。在竞选中，小布什不仅提出要增加军费，而且支持加快NMD和TMD，甚至不惜取消与俄罗斯签署的《反弹道导弹条约》也要实施NMD，而且其规模要比克林顿政府实施的计划要大出许多。最近，小布什表示，NMD将是国防预算的优先项目，同时又任命在这个问题上持强硬立场的拉姆斯菲尔德出任国防部长，这表明小布什在推动NMD问题上具有相当大的决心。如果这一计划得以实施，将有可能彻底破解中、俄等国的战略威慑能力，导致全球战略力量失衡，严重影响中国的国家安全，必然引起中、俄等国作出必要的反应，从而对中美关系带来全局性的负面影响。同时，我们也应看到，由于民主党在这个问题上持慎重立场，在这次选举中民主、共和两党在在国会参众两院的力量基本上旗鼓相当，加上美国的许多盟国的反对，它对美国外交所带来的风险以及本身技术上的问题，国会在未来是否能通过全面的NMD计划，还有待于进一步观察。

另外，在东亚地区安全问题上，与克林顿政府相比，小布什将更加强调日本在美国亚太政策中的中心地位和美日同盟的重要性。在竞选过程中，小布什就批评克林顿政府将美国亚太政策的着重点过多倾向于中国，而认为，日本是美国在这一地区最重要的盟友，应当让日本在这一地区的各项事务中发挥更大的作用。然而仔细分析起来，这并不是什么新的观点，而是80年代里根时期亚洲政策的翻版，因为当时的国务卿舒尔茨等人就持有相同的观点。但是，由于中国的国力远比当年强大，中美关系进展也更深。小布什想要贬抑中国在亚太地区作用的设想不一定行的通。

第四，在中美关系最重要、最重要的台湾问题上，小布什新政府与克林顿政府的立场基本上相当接近，他们都将“一个中国”的政策作为主轴，同时对一个中国的含义保持一定的模糊性；将继续执行《与台湾关系法》；继续向台湾出售防御性武器，同时在将台湾纳入战区导弹防御系统方面保持一定的模糊性；继续鼓励两岸进行谈判，但美国不作调停人；主张台湾问题必须和平解决；继续反对台湾单方面宣布独立，以免把美国拖下水。总之，维持台海地区不统、不独、

不战、不和的局面，以发挥台湾问题对中国方面最大的牵制效应。与此同时，在以上前提下，小布什政府有可能对于台湾问题的政策作出某些调整，即对“模糊战略”进行某种明晰化，这基本上包括两个方面，一方面要求对台湾“安全”作出较明确的保证，这主要是进一步提高售台武器的质量和数量，确保台湾有充足的防御能力；同时，向中国大陆表明对台动武将不可避免地导致美国的军事卷入。另一方面，向台湾当局传递明确的信息，台湾不要单方面宣布独立，如果战争是因为台湾宣布独立引起的，美国决不会介入。这对中美关系的影响可能是双重的，售台武器的增加将导致中美关系的再度紧张，而对于“台独”问题的明示，有可能对台湾岛内的分裂势力挺而走险起到某种约束作用。

总之，关于小布什政府的对华政策，上述分析只是依据现有材料所作出的一个推理判断，真实的对华政策究竟如何，还必须结合国际大局，美国国内的政治发展以及事态本身的演变进行具体分析。另外，还应强调的是，中美关系是中美两国互动交往的结果，它的走向不只是取决于美国方面的政策，还应当看到我们中国自己的作为。只要我们继续将自己的事情办好，中国会在这组重要的双边关系中发挥更大的影响。