

# 冷战后美国的亚太战略与对华政策调整

郭梅花

(青海师范大学 历史系, 青海 西宁 810008)

[摘要] 冷战结束后, 随着美国全球战略的改变, 美国的亚太战略也随之发生了重大的变化, 这使其对华政策也做出相应的调整。冷战后美国对华政策的调整经历了一个由以遏制为主接触为辅向以接触为主遏制为辅的过程。形成这一特点的原因是美国对中国战略地位认识的变化及美国国内不同利益集团在对华政策上的斗争和力量消长。美国对华政策上的两面性特点成为影响冷战后中美关系的主要因素。

[关键词] 美国; 亚太战略; 对华政策; 调整; 遏制

[中图分类号] D822.3 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5102(2001)01-0052-04

冷战时期, 亚太地区在美国全球战略中占据着较为重要的地位。美国亚太战略是其全球战略的重要组成部分, 而对华政策则成为美国实现其亚太战略的关键一环。冷战时期美国亚太战略的目标是保持和加强美国在该地区的有利地位, 保证该地区成为美国的势力范围, 阻止苏联影响向该地区的扩张。服从于美国的这一战略, 美国对华政策经历了几次大的调整。战后初期, 美国曾采取了扶植中国国民党政权的政策, 企图建立一个符合自己心愿的“强大中国”来遏制苏联势力的扩张, 实现自己的亚太战略目标。新中国的成立, 挫败了美国的企图。于是从五十年代起美国调整了对华政策, 对中国实行遏制, 通过与日本及东南亚国家的双边或多边军事协定, 构筑了从东北亚到东南亚以包围中国为目标的遏制圈, 将中国孤立、封锁于国际社会之外。然而, 旷日持久的越南战争使美国元气大伤, 而以包围中国为目标的亚洲战略客观上帮了苏联的忙, 为苏联在其它地区的扩张创造了有利条件。因而, 70年代随着美苏实力对比的消长变化, 美国再次调整其对华政策, 改遏制为合作, 改善中美关系, 以与中国的合作来遏制苏联的扩张, 也以与苏联的缓和向中国施加压力, 从而形成了美中苏战略大三角关系。

冷战结束后, 随着两极格局的瓦解, 美国认为建立在两极对立格局上的美国亚太战略已不能适应新的形势。因为: 一、冷战结束后, 美国在亚太地区面临的主要挑战不再是苏联的扩张, 而是亚太地区各种力量的经济竞争。随着亚太地区经济的迅速发展, 亚太国家经济实力的明显增强, 尤其是中国综合国力的提高, 东盟经济关系的密切和加强, 日本建立亚太经济霸权的野心, 都对美国在亚太地区的优势地位形成了巨大的挑战。为了保持其在亚太地区的主导地位, 美国势必要调整其亚太战略。二、冷战后世界战略格局发生了很大的变化。随着苏联威胁的消失和欧、日的崛起, 美、欧、日三足鼎立, 美国在经济、科技领域受到了欧、日咄咄逼人的挑战, 美欧、美日间的经济战愈演愈烈, 这使美国认为“现在已经到了将经济贸易安全作为美国

安全之首要因素的时候了”，强调“美国国家安全主要是经济安全”。<sup>[1]</sup>与此同时，冷战结束初期亚太经济持续增长，尤其是东亚经济强劲的增长势头，使亚太地区成为世界经济增长的助推器。随着国际竞争的主要内容从军事竞争转向经济竞争，美国认为“美国的未来同世界上经济增长最快的亚洲太平洋密切相关，必须同这一地区加深关系”<sup>[2]</sup>，因而更加密切与亚太国家的经贸关系，将其经济安全的战略重点向亚太转移。然而，美国也认为冷战后亚太地区亦存在许多不安定因素，如朝鲜半岛问题、南中国海争端问题、日本的经济扩张等，成为亚太地区动荡的潜在因素。这些潜在的不安定因素将影响美国在亚太的利益。于是，冷战结束后，美国再次调整其亚太战略，提出了亚太新构想——太平洋共同体。其核心内容是：一、积极拓展对亚太国家的外交和经贸关系，推动美国主导下的亚太经济合作和一体化，以建立对美更加开放的亚太经贸体制；二、在加强旧有双边军事同盟关系，维持美国在亚太的军事存在的基础上，推动多边安全对话，建立亚太安全新机制；三、利用冷战胜利的大好时机，推进“民主化”，使亚太地区国家的政治、经济制度统一在西方的价值观下。美国亚太战略的调整，目的在于主导亚太经济一体化进程，阻止日本的挑战，防止日本建立亚太经济霸权；通过多边安全对话和合作机制，消除亚太地区的不安定因素，保障美国在亚太的利益；通过推进“民主化”，使该地区各国的政治经济制度统一在美国价值观下，实现美国领导下的亚太新秩序。

美国亚太战略的调整，使中国在美国全球战略和亚太战略中的重要性进一步凸现出来。

第一，从全球范围看，在世界多极化加快发展的今天，联合国的作用不断加强。美国虽然是世界上的唯一超级大国，但其国力远不足以包揽处理所有重大的国际问题，需要利用联合国等国际和地区组织来推行美国的战略和政策。中国是联合国常任理事国之一，拥有否决权，加上它与发展中国家的特殊关系，使美国在实施其对外战略时不能不重视中国的作用。

第二，从亚太范围看，中国是亚太地区大国，能够且正利用地缘优势和与其它亚太国家的传统友好关系，立足亚太发展对外经贸关系，积极参加亚太经济合作。这使中美之间存在着某种相互交汇的共同利益。美国为维护其在亚太的利益，不能不借助中国的力量；而中国为促进亚太地区的和平与稳定所作出的努力，也是符合美国利益的。美国前国务卿基辛格说：“中国取得异乎寻常的经济发展意味着如果没有它的合作，很难设想亚洲地区特别是东北亚地区能保持稳定。”<sup>[3]</sup>因而，中国作为亚太地区大国在亚太地区事务中有着举足轻重的地位，这是美国在推行其亚太战略时所难以忽视的。

第三，从中国自身看，改革开放以来，中国经济发展迅速，成为世界上正在形成的最大的新兴市场，对西方发达国家具有巨大的吸引力。美国为了拓展它在亚太地区的经济利益，对中国市场表现出很大的兴趣。近年来中国已成为美国对外贸易增长最快的海外市场，中国的稳定发展和美中合作有利于美国的战略利益。

第四，从美国的和平演变战略看，苏东剧变后，中国成为世界上最大的发展最快的社会主义国家，加之中国在第三世界的地位和影响，使美国将中国看作其推进“民主化”进程中的最大障碍，促进中国“和平演变”，是冷战后美国对华政策的主要目标之一。

## 二

冷战后，围绕着如何调整对华政策问题，美国朝野展开了一场空前的大辩论，形成了三种截然不同的政策主张：

一种观点认为，必须对中国加以遏制。在这部分人看来，苏东剧变后，中国成为共产主义世界中影响最大的国家，这使他们把中国做为又一个和平演变的主要对象，欲使中国步前苏联和东欧的后尘，放弃社会主义制度，转而实行资本主义制度。其次，他们鼓吹“中国威胁论”，大肆渲染中国在不久的将来将成为超级大国，中国不仅已经对其周边构成了威胁，而且在未来15—30年内将严重危及美国在亚太地区的战略地位或取代美国的世界首强地位。因此，要对中国加以遏制，这种遏制不仅应表现在军事和地缘政治上，也要表现在外交上：不仅要在中国周边建立包围圈，以遏制中国影响的扩大，更要依靠政治、经济、外交和军事的综合手段来遏制中国综合实力的增长。

与此相反的另一观点认为，应加强与中国的接触，即利用政治、经济、文化等全方位的交往来影响中

国，演变中国，力争中国全面遵守西方的基本规范，永远不挑战美国的霸权，也利用接触在中国谋取利益。这部分人强调：首先，中国自改革开放以来，市场经济不断发展，经济自由化程度不断提高，政治环境也逐步趋于宽松、温和。如果美国加强与中国的接触和交往，不仅有助于这种变化在中国继续发展下去，而且也有利于实现美国规范中国、演变中国的目标。其次，从全球和亚太的地缘政治和安全出发，一个与美国合作的非敌对的中国符合美国的利益。冷战后，全球范围内的地区热点问题不断凸现，同时全球生态环境的恶化、核武器扩散、毒品走私、非法移民、国际恐怖主义活动等等，不仅影响全球稳定，也对美国的利益构成了威胁。美国在解决这些重大的国际问题时需要中国的合作。没有中国的合作，美国很难在亚太地区按它的意愿行事，甚至可能在此地区面临多个对手竞争的局面。再次，从经济上看，中国市场前景巨大，对西方国家具有很大的吸引力，它们竞相发展与中国的关系，以在中国市场中抢占份额。美国对华遏制，无异于把中国市场拱手让给竞争对手。

还有一种观点认为，应对中国采取“外交”与“威慑”双管齐下的政策，即一方面要通过保持与中国接触的渠道，谋取在华利益，另一方面保持对华威慑，防范中国对美国的全球利益的挑战。

上述主张不能不对美国政府的政策制定发生影响。正是在这种矛盾心理下，冷战后美国对华政策的调整在“遏制”和“接触”之间左摇右摆，但总的来说，经历了一个以遏制为主、接触为辅向以接触为主、遏制为辅的转变过程。90年代前半期，美国对华政策主要以遏制为主，接触为辅，其主要表现在：在经济领域，不断制造经贸摩擦；政治上，大搞“民主”、“人权”攻势；外交上，公开发展同台湾的实质性关系，不断抬升台湾的地位，使中美关系中的台湾问题更加复杂化。美国的做法，使冷战结束以来的中美关系曾数度跌入谷底。然而，美国在推行遏制政策的同时，辅之以接触政策，使中美关系不至于走到破裂的临界点。

90年代后半期，美国对华政策开始向接触为主、遏制为辅的方向转变。1995年10月在联合国成立50周年特别纪念会议期间，两国首脑进行了会晤，就中美关系的重要性和两国间存在的重大共同利益达成了广泛的共识，一致同意应从战略高度和21世纪的角度看待和处理中美关系。美国一些政界和学术界人士也撰文指出：“目前在遏制中国方面所采取的行动是不明智的，……遏制将丧失在重大国际问题和地区问题上获得中国支持的机会”。“一个感受到美国遏制政策包围的中国不可能在美国重大的安全目标上与其合作，而且遏制实际上还可能为美国制造安全难题”，因为“遏制……将促使中国加速其国防现代化，促进地区开展军备竞赛并加大发生地区武装冲突的可能性。遏制政策还将导致美中两国向对方关闭各自的市场。”<sup>[4]</sup>1996年11月克林顿更是强调：“美国对遏制中国不感兴趣。遏制是一种负面战略，而美国想要的是继续同中国保持全面接触政策，以便能在未来增加实现更自由、更繁荣以及更真诚的合作机会。因此，我打算拿出更多的时间，付出更多的精力，作出更多的努力，致力于使中国将来成为美国和其它国家的一个真正伙伴，而不是着眼于遏制中国。”<sup>[5]</sup>这表明，经过90年代前半期的曲折和反复，美国朝野已意识到对抗与遏制将不利于美国亚太战略乃至全球战略的推行。这使美国对华政策的侧重点发生了变化，接触的一面逐步突出起来。主要表现在：（1）更加重视同中国保持高层次、多领域的战略对话，致力于建立中美建设性战略伙伴关系。1997年至1998年两国首脑成功地实现了互访，宣布致力于建立建设性的战略伙伴关系，决定首脑、内阁、次内阁级官员互访定期化；建立两国首脑电话热线；重视同中国在安全和军事领域的对话与合作；（2）放弃了坚持了七年之久的反华提案；（3）加大在政治、经济安全问题上同中国协商的力度。在解决伊拉克核查危机、推动朝鲜半岛和平机制的建立、防止核武器扩散、缓解亚洲金融危机等重大国际问题上，美国重视并寻求中国的合作；（4）对台湾政策出现微妙的变化。克林顿访华期间，重申坚持“一个中国”的立场，遵守美中三个联合公报的原则，不支持“台独”、“一中一台”、“两个中国”，不支持台湾加入任何必须是主权国家才能加入的国际组织。克林顿在台湾问题上的态度似乎将美国的对华政策向全面接触的方向推进了一大步。然而，从90年代后半期克林顿政府的对华政策实践来看，美国实际上并没有放弃防范和遏制中国的思想。日美同盟的再定义和TMD计划吸纳台湾的企图，使美国遏制中国的意图昭然若揭。

目前，克林顿政府的对华政策实际上仍是以接触为主、遏制为辅的两手政策：政治上，既同中国保持广泛而全面的接触，又在涉及中国主权内政问题上继续进行干涉；经济上，以贸易不平衡为借口，以市场准入

为核心，以努力开拓中国市场，通过局部压力换取巨大利益；军事上，既扩大两军交流，又与旧日盟国加强双边军事关系对中国实行遏制。因而，接触和遏制是对华政策的两个方面，目的只有一个：既要利用中国推行其亚太战略和全球战略，又要防止中国成为对美构成威胁的对手。

### 三

冷战后美国对华政策由遏制为主向接触为主的转变，主要原因在于：

第一，美国对中国战略地位的认识的不断变化。冷战结束初期，随着苏联威胁的消失和中国经济的迅速发展，美国国内的“中国威胁论”甚嚣尘上，“以压促变”、“遏制”中国的政策主张占了上风。然而，中国在西方国家的压力下不但未垮，反而政治上更稳定，经济上更繁荣，综合国力空前增强，国际影响力明显提高。中国在和平共处五项原则的基础上不仅与周边国家互相接受，与俄建立了平等的战略伙伴关系，并与其它西方国家重新建立了正常的国家关系。这些国家在对华政策上日益与美国拉开了距离，逐步放弃了在人权问题上与美亦步亦趋的做法，并日益加强了与中国的经贸关系，使美国在对华政策上日益孤立。尤为重要的是，香港的顺利回归、“一国两制”承诺的实现、中国领导班子的顺利交接，大大提高了中国在国际事务中的影响，而中国在缓解亚洲金融危机上及促进地区安全方面所采取的积极主动的行动和发挥的作用，更加强了中国在美国亚太战略中的地位。这使美国以更加现实的态度看待中国，使接触的一面日益突出。

第二，与美国国内不同利益集团在对华政策上的斗争和力量消长有直接关系。如前所述，冷战后美国国内在对华政策上形成了三种占主导地位的政策主张和派别。由于中美之间既有共同利益又有差别利益，不同派别根据自身需要有选择地强调对华关系中对己有利的方面。究竟哪派主张占上风，取决于他们力量的消长和为影响政府政策而进行较量的结果。

第三，与美国国内的党争分不开。每当大选来临，在野党便大肆攻击现政府的对华政策，为自己捞取政治资本，使对华政策反反复复。

#### [参考文献]

- [1] 林晓光. 美国的亚太战略——“新太平洋共同体”[J]. 外国问题研究, 1994, (2) .
- [2] 肖枫. 美国外交战略重点的过渡性 [N]. 光明日报, 1994—02—07 (7) .
- [3] [4] [5] 朱成虎. 中美关系的发展变化及其趋势 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 1998.

## Post- Cold War American Readjustment on its Asia- Pacific and China Policy

GUO Mei-hua

(Department of History Qinghai Normal University, Xining 810008, China)

**Abstract:** After the cold war, America has readjusted its Asia- Pacific strategy as its global strategy has readjusted, which has made its China Policy readjusted correspondingly. American readjustment on its China Policy has been going through a process from primary engagement and secondary containment. This double characteristic is primary factor affecting Post- Cold War Sino- American relationship.

**Key words:** America; Asia- Pacific strategy; China Policy; readjust; containment