

对美国对华政策的一种冷静的思考

□ 陶文钊

〔关键词〕美国对华政策、《对美国的挑战：在21世纪与一个崛起的中国打交道》

〔内容提要〕美国卡内基国际和平基金会史文研究员的著作《对美国的挑战：在21世纪与一个崛起的中国打交道》(Michael Swaine, *America's Challenge. Engaging A Rising China in the Twenty-First Century*. Carnegie Endowment, 2011), 全面、系统地论述了21世纪中美关系, 尤其是美国对华政策, 通过对中美关系中的重要问题的分析来阐述美国对中国的战略构想和目标。

〔中图分类号〕D871.22

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2011) 6期 0112-06

〔完稿日期〕2011年8月22日

〔作者简介〕陶文钊, 中国社会科学院美国研究所研究员

中美关系是美国在21世纪最重要的双边关系之一, 这越来越成为美国政界的一个共识, 奥巴马政府也多次作过这样的表示。近年来, 研究中美关系的智库和学者越来越多, 有关中国和中美关系的学术讨论会应接不暇, 对中国的论述也大量涌现。美国学者的研究聚焦到一个问题: 在21世纪如何与一个崛起的中国相处。1997年, 哈佛大学著名中国学家傅高义教授就编过一本书, 叫《与中国相处: 21世纪的美中关系》(Ezra F. Vogel, ed., *Living with China. U.S.-China Relations in the Twenty-first Century*) 现在, 美国卡内基国际和平基金会史文研究员又奉献了他的大作《对美国的挑战: 在21世纪与一个崛起的中国打交道》(Michael Swaine, *America's Challenge. Engaging A Rising China in the Twenty-First Century*. Carnegie Endowment, 2011), 全面、系统地论述了本世纪中美关系, 尤其是美国对华政策。它不是按照时间先后顺序叙

述中美关系的历史性读物，而是通过对两国关系中的重要问题的分析来阐述美国对中国的战略构想和目标的著作。

史文新作的明显特点

（一）在全景上展开美国对华政策

中美关系是一对非常广泛、复杂的关系。尤其是进入本世纪以来，两国关系中的地区和全球性问题越来越多。史文的专著顾及到了所有这些方面，并一一作了比较充分的论述。

作者认为美国主要在以下七个方面应对中国的挑战：

——避免在亚太地区与中国进行全面的战略竞争，包括双边的军备竞赛，避免以零和游戏的原则处理政治和安全关系；

——阻遏中国大陆对台湾使用武力，同时竭力为两岸和平解决僵局创造条件；^[1]

——与中国合作防止朝鲜半岛的冲突，包括消除朝鲜的核能力，并最终实现无核化，实现半岛的和平；

——支持中国和平解决与邻国，尤其是印度、日本和几个东南亚国家之间的领土和资源争端；

——发展与印度这样的崛起大国之间的政治、经济和军事关系，部分原因是为了增加应对中国的战略杠杆；

——使亚洲的大小国家相信，中国的崛起既不会导致美国在亚洲存在的削弱，也不会导致新的冷战；

——在东亚以外的重大安全问题上，如伊朗的核问题，争取中国对美国立场的支持。

作者认为，影响美中双方决策的主要有三大变量：中国的国力和全球影响力的上升，经济和社会的全球化，诸多非传统的安全挑战。这些变量至少从1980年代以来就在逐渐从根本上改变着两国决策者的战略构想、政策选择、以及国内决策结构。作者认为，由于这些变量的作用，总的说来中国对于美国国家利益的重要性大大增长了，在越来越多的问题上，在各种不同的

[1] 同其他一些学者一样，他用了“双重阻遏和双重保证”（dual deterrence and dual assurance）来概括美国的政策，既阻遏大陆动武，也阻遏台湾“独立”，既保证实行“一个中国”政策，也确认对台湾的安全保证。

层面（国内政策、双边和国际政策），美国都要越来越多地考虑“中国因素”，都要考虑“有一个正确的中国政策”（get China policy right）。

除了这些变量，作者也重视决策者作用，重视人与政策的关系。美中两国各自的国家利益是客观存在的，但对这种国家利益的认识是主观的，不同的决策者会有不同的认定，对于什么样的政策是符合国家利益的、如何实现国家利益也会有不同的构想。书中不止一次提到的例子是以布什政府的两位副国务卿阿米蒂奇和佐利克为代表的政策分歧。布什政府内的日本问题专家强调美日同盟是美国亚洲政策的核心，这一派的代表是阿米蒂奇。在布什第一任期美国的亚洲政策是以同盟关系为主体的，对华政策从属于同盟关系。但随着阿米蒂奇以及其他一些日本问题专家的离任，这一政策也结束了。随之而来的是中国问题专家取代了日本问题专家主导布什的亚洲政策，这一派的代表是佐利克，他们的主张是，亚洲以及国际体制的稳定、和平和繁荣在很大程度上取决于中美两国的信任和合作，中美两国应该在必要的地方进行互相调适。这种主张的经典归纳是“负责任的利益攸关方”这一概念的提出。^[2] 布什第二任期的亚洲政策是以中国为中心的政策。而在布什政府的最后两年美国对华政策实际上转到了由财政部主导，由于保尔森对中美经济关系的认识，由于他的倡议，中美之间开启了战略经济对话。这样的解释是比较符合两国关系的实际的。

（二）对美国对华政策的前瞻和建议

作者认为，在可以预见的未来，只要没有重大的变化，中国既不会成为美国不可调和的敌人，也不会成为美国的亲密朋友。美国的对华政策仍将是合作性的接触政策与防范政策相结合（cooperative engagement balanced with hedging）的双重政策。但在这种平衡中，美国的政策重点应该是放在强调与中国的合作而不是防范方面，那将使美国保持与中国的富有成果的关系，并在亚太地区以及更大范围内达到其战略目的。虽然总的政策不变，但为了成功应对中国崛起在21世纪对美国的挑战，美国决策者有必要重新审视他们对中国、对亚洲和美国力量的最基本的认识和构想，并相应地对美国的战略和政策作出必要的调整。作者就此提出了自己的建议，主要是：

——在朝鲜问题上，朝鲜现在的这种纠缠不清的状况可能成为中美两国

[2] *America's Challenge*, pp.58-59, p.309.

间互不信任的重要根源。美国要在东北亚地区安全的大背景中来考虑朝核问题，消除中国对美日同盟和美韩同盟的疑虑。

——在地区安全问题上，美国一方面要加强与其盟友以及亚洲民主国家的双边关系，另一方面要在更广泛的地区安全合作方面与中国加强合作，并在两者之间取得更好的平衡。

——在台湾问题上，美国现在在两岸关系中的不介入政策可能是难以为继的。为了避免中美由于台湾问题的危机，随着海峡两岸政治对话的进展，华盛顿应当考虑与北京进行对话，就中国人民解放军的部署与美国的售台武器和美台军事关系问题进行商谈，发展出一种更加稳定的办法。

——在两军关系方面要强调更多的接触和交流。要强调与过去很不一样的对等和透明，透明应该从长时间的角度来看待，而不是一时一事的角度。军事交流的目的主要是要了解对方在实现其整体战略目标中如何使用军事力量，而不是了解某一种具体的武器系统。

——在人权方面，虽然美国应该继续鼓励中国改善人权的政策和实践，但不应该把将中国演变为一个民主体作为美国的战略目标。中国现存的政治体制没有对美国最重要的国家利益造成威胁，它与美国的关键战略目标——把中国融入国际体系两者之间并不是互相排斥的。

——美国要从过去与中国打交道中吸取经验和教训，理解中国的国家利益，懂得如何影响北京，发展与中国官方的长期的对话，懂得影响中国的官僚机构，承认礼仪、尊重对方在处理两国关系上的重要性。

——在美国国内，国家安全委员会要把在对华政策上有不同利益和意见的各个部门统管起来，避免政出多门的情况，并且经常对国会议员、他们的助手以及媒体介绍情况，争取美国国内在对华政策上形成更大的共识。

（三）翔实的鲜活的资料

本书的另一突出特色是翔实的资料。写本世纪（布什两个任期和奥巴马任期）的中美关系，既有方便之处，也有不便的地方。方便之处在于这些事情都是昨天和前天的事情，是我们自己耳闻目睹过的，我们有亲身的感受和记忆；不方便之处在于，许多档案材料没有解密，很多决策过程并不清楚。为了弥补后一不足，作者除了充分利用各种书面材料外，还采访了40多位在两位总统任内供职的政府官员，并用他们亲身的参与和经历使本书的叙述更加丰满，使我们对一些重要问题的决策有所了解。这些采访，或者可以加

深我们的理解，或者可以消除一些疑虑，或者可以纠正普遍存在的看法。比如“9·11”恐怖袭击对布什对华政策的影响。“9·11”及此后的阿富汗战争和伊拉克战争把反恐和与此相关的防止大规模杀伤性武器的扩散置于美国外交的中心，布什政府力求避免与中国的新的危机和冲突。有一位受采访者说：“布什不想再听到那些把中国作为主要敌人的人说三道四了。他想要的是朋友和联合，而不是分散注意力。”^[3]

本书的注释极有特色。本书共671页，注释竟长达290页。为了保持正文的简洁和顺畅，作者没有在正文中大段大段地引用材料，而把这些材料放到了注释当中，最长的注释甚至长达一页多。本书的注释有几个功能：第一，介绍有关的著述。讲到某一个具体问题，作者就会在相关的注释中介绍大量有关这个问题的著述，而不仅仅是一两本书，一两篇文章。第二，介绍相关的资料。书中大量介绍了有关问题的资料，如政府文件、领导人和负责官员的讲话等。第三，进一步展开讨论。比如在讲到“负责任的利益攸关方”这一概念时，作者在注释中进一步引用了一位被采访者的看法来加以阐述：“负责任的利益攸关方”这一概念没有使接触与防范这两者归并合一。它所解决的是接触还是遏制的分歧，这是一个核心的观点。遏制政策的一个前提是对中国的国力必须加以限制。“负责任的利益攸关方”这一概念不能认同这一前提，因为中国是受到欢迎的。自然对于与中国有关的不确定性仍然应该加以防范。^[4]这样，作者就用被采访者的话进一步论述了“负责任的利益攸关方”的概念。总之，本书的注释是一种非常有用的“延伸阅读”。有兴趣的读者可以从注释中获得许多补充的信息，进一步深入进行思考，研究者则可以从中获得许多有用的资料。

读后的一些思考

读着史文的大作，一个问题在笔者脑子里一次又一次地出现：21世纪的国际社会将是一个什么样的社会，将会有一种什么样的国际秩序？中美关系与这种国际秩序是什么关系？主流的美国学者（包括史文）反复说，把中国作为一个负责任的国家融入国际社会是美国的主要战略目标，或者说是

[3] *America's Challenge*, p.55.

[4] *America's Challenge*, p.407.

国外交的主要挑战。但是国际社会本身在变。别说跟冷战那个时候比，就是跟10年前比，也已经发生了明显的变化。笔者以为，现在国际政治和世界经济中有许许多多新现象、新变化，但发展中国家的群体崛起是一个最重要和最基本的事实，一个可能对本世纪国际格局产生长远影响的事实。现在不是中国一个国家的崛起，也不仅是金砖五国的崛起，甚至不是11国（金砖五国+阿根廷、墨西哥、沙特阿拉伯、土耳其、韩国、印度尼西亚）的崛起，更多的发展中国家都在加速发展。它们是在现存的国际体系之中崛起的，它们不挑战现存的国际格局，但它们的崛起一定会给国际政治带来深刻的影响。其直接的后果是财富和权力的分配向着更均衡的方向发展。现在这种分配还不均衡，但在朝着这个方向发展。一个具有象征性意义的事情是世界银行和国际货币基金组织向新兴经济体转移份额。这是这两个组织成立六十多年来的第一次，而这仅仅是开始，这种权力让渡的过程还会继续下去。中国是在这个背景中崛起的，只是中国崛起的速度比别的国家更快一些，中国的政治制度和意识形态又与别的国家不同，因此引起世界各国，包括美国更大的关注。中国已经一再宣示了和平发展的战略方针，一再表示不挑战美国的超级大国地位。中国是这样说，也是这样做的。但随着中国国力的增长，中国在国际事务中的影响力势必会增长。这里确实有一个利益调适的问题。中美关系总的说来是由利益驱动的，在两国关系发展的各个阶段，两国不断确认共同利益，又不断进行利益调适，防止和化解利益的冲突。过去是这样，将来也是这样。

为此，外部世界包括美国要准备接受一个更加强大、在国际事务中发挥更大影响的中国。美国副国务卿斯坦伯格在2009年9月的一次讲话中表示：我们准备欢迎中国作为一个繁荣的成功的大国登场。我们欢迎美国的这种态度。说是这么说，但到底美国是否真的准备好了，那还是另一回事。这里，笔者对美国有三点建议

第一，希望美国确实调整心态，消除对于中国发展的过敏心理。美国的军费占了全世界的百分之四十多，中国与美国在武器装备方面有20年的差距，可是中国的第一艘航母平台刚刚进行一点试航，美国就表现得那么关切，有这个必要吗？

第二，美国要习惯其他国家有自己的国家利益，有与美国不同的国家利益，因而在一些问题上有不同的政策与做法。中美两国的主要利益是互补的，但在有一些利益上双方有差异；从1948年杜鲁门主义提出的那个时候起（如果不是更早），美国就在全世界范围内确定它的利益，因此它的利益容易与

别的国家发生冲突。在这些不一致的问题上，如台湾问题，某些经贸问题，双方就要商谈如何解决，这也是一种利益调适。如果调适得好，双方有予有取，那也是一种互利双赢。史文提出了在台湾问题上双方进行商谈的必要性，不仿循着这个思路继续思考。

第三，美国要改变居高临下、惟我独尊的心态，更加平等地对待别的国家。美国当超级大国的时间太久了，许多做法在美国觉得习以为常，已经成了美国的一种战略文化，如在人权问题上对别的国家评头品足，但在别的国家看来则是粗暴干涉别国内政。不改变这种做法，冲突的根源就不能消除。史文也提到了互相尊重的问题，应该引起美国决策者的注意。

21世纪的中美关系对于美国和中国来说都是一个大课题。史文的大作提供了一位美国主流的学者对中美关系的冷静分析和思考，确实有很多值得借鉴之处。笔者相信，这本著作的出版不仅对于中美关系的研究，而且对于两国关系的实践都会产生有益的作用。