

20 世纪的东亚国际关系

冷战时期美国东亚政策的演变

赵学功

摘要: 东亚政策是美国全球战略的重要组成部分。冷战时期,美国对东亚政策几次做出重大调整,大致可以分为三个阶段。第一个时期是从杜鲁门政府至约翰逊政府,美国东亚政策表现出来的最明显的特点就是遏制与干涉。朝鲜战争、越南战争则是这一特征的集中体现。第二个时期为从尼克松政府至卡特政府,基本特点是实行战略收缩。第三个时期是里根政府,美国意欲重返东亚,确保并不断扩大美国在该地区的影响和利益。

关键词: 美国与东亚关系; 冷战; 遏制政策

冷战时期,美国对东亚地区的政策曾几次做出调整。20世纪50、60年代,美国东亚政策的主要特征是干涉,将中国视为主要对手,最终陷入越南战争的泥潭。20世纪60年代末至70年代末,为美国东亚政策的调整时期,主要特征是战略收缩。到了20世纪80年代,随着东亚的崛起和美苏冷战的再度加剧,美国的东亚政策从收缩转向全面介入,力图确保并不断扩大在该地区的地位和影响。本文旨在对冷战时期美国东亚政策演变的大致轨迹进行初步考察,并揭示美国政策变化的复杂原因。

一

战后初期,随着美苏冷战的愈演愈烈,一向为美国政府视为“边缘地区”的东亚也逐渐被纳入了冷战体制,成为美苏较量的重要战场。美国总统杜鲁门宣称,“我们必须完全控制日本和太平洋;必须复兴中国,在那里建立一个强有力的中央政府;在朝鲜我们也应当这样做”^①。这实际上确立了战后初期美国东亚政策的基调。

第二次世界大战中,特别是在太平洋战争爆发后,中国的战略地位开始逐渐受到美国决策者的重视,认为中国可以成为抵御来自太平洋彼岸威胁的第一道防线,是维护美国国家安全的一个重要环节,也是未来美国在亚洲大陆一个不可或缺的基地。罗斯福总统在其战后世界秩序蓝图中,力图把中国塑造成一个“强大、亲美、统一”的国家,使之能够在新的世界体系中充当亚洲和平保护者的角色。在美国政府看来,这样一个国家对美国来说是很有用处的,它不仅可以成为维护美国在亚洲及西太平洋利益的中坚,成为一个可靠的盟友,而且在未来的美苏竞争中,中国无疑会站在美国一边,“充当阻止苏联在东北亚可能的扩张的缓冲地带”,使美国能够集中力量于欧洲,并

收稿日期:2010-10-20

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地项目(2009JJD77024);教育部新世纪优秀人才支持计划项目(NCET-08-0299)

作者简介:赵学功,南开大学世界近现代史研究中心(天津300071)教授,主要从事美国史、国际关系史研究。

①Akira Iriye and Warren Cohen, *American, Chinese, and Japanese Perspectives on Wartime Asia, 1931 - 1949*, Wilmington: SR Books, 1990, p. 263.

改善美国在全球范围内与苏联对抗的态势。此外,美国决策者还考虑到,“假手于蒋介石,美国不仅能够开辟巨大的中国市场,还可以开辟亚洲其他国家的市场,一个多世纪以来美国商人梦寐以求的市场终于实现了。10亿亚洲主顾会大大有助于避免另一次经济危机”^①。因而,在战后初期的几年里,中国成为美国亚洲政策的中心,在美国的全球战略考虑中具有重要地位。

第二次世界大战结束后,中国内战又重新爆发。与前一阶段的内战所不同的是,此时这场内战已被纳入了美苏冷战体制,成为美苏全球对抗的一个重要组成部分,国民党和共产党的斗争也就反映了美苏两大阵营之间的斗争,美国政府的基本对华政策就是支持国民党“统一中国”。1946年6月底,蒋介石下令国民党军队大举进攻解放区,发动了全面内战。美国领导人视中国共产党为苏联的“工具”,把中国革命看作“苏联共产主义扩张”的重要组成部分。曾奉命来华调处国共矛盾的杜鲁门总统的特使马歇尔在调处彻底失败后认为:“要在中国共产党的行为所表现的纯中国特点和世界各地共产党共同采取的手段之间划一条清晰的界线是困难的。他们行为的中国特点似乎因为采取世界各地共产主义运动的那些共同手段而已经在某种程度上逐渐消失,他们的反应和态度似乎也和其他这类运动一样属于同一类型,特别是在涉及美国的时候是如此。”^② 在美国决策者看来,为了“不使中国落入斯大林的手心”,除了加紧援助国民党外别无其他选择。

但是,事与愿违,美国的援助非但没有能阻止中国共产党的前进,挽救国民党在大陆覆灭的命运,反而使美国的对华政策陷入难以自拔的困境。马歇尔为重新考虑美国的对华政策“伤透了脑筋”,杜鲁门本人也对国民党的腐败无能“感到烦恼”。1947年底,战场上的种种现实表明国民党政权终将垮台,中国共产党将赢得最后的胜利。美国决策者也清楚地认识到,“美国任何数量的军事或经济援助,都未必能够使现在的中国政府有能力重新建立,并进而保持它对全中国的控制”。但杜鲁门、马歇尔仍旧不愿向美国民众说明这一真相。马歇尔告诉杜鲁门说,向公众宣布这一形势无异“使国民党政府遭到当头一棒”。杜鲁门最后只好决定在“美国不得直接地牵入中国内战”,“也不得在军事上和经济上为中国政府负起担保的责任”的前提下,继续向国民党提供有限的援助,其目的在于给其以喘息的时间,以便采取自助的措施^③。

为了尽量延缓这一腐败政府消亡的速度,在一定程度上也是为了日后好推脱责任,美国仍源源不断地向国民党提供各种物资。但美苏对抗的主战场是在欧洲,美国的全球战略中心亦在欧洲,这就使得美国的对华政策不能不有一定的限度,中国的战略地位还没有重要到有必要采取可能危及美国在其他地区更重要利益的行动,这一战略上的逻辑导致了用战略防御圈的方法来守住亚洲的防线,以确保美国在亚太地区的战略优势。

在美国政府内部,最早较为完整地提出太平洋岛屿防御圈设想的是苏联问题专家、国务院政策规划委员会主任乔治·凯南。他认为,亚洲大陆对美国的安全来说并非是十分重要的,美国应尽快从中国脱身;即使国民党垮台,这虽然有些“可悲”,但绝不会是“灾难性的”,因为中国在今后一个很长时期内仍然缺乏成为一个强大国家的物质力量,在中国浪费钱财将削弱美国复兴欧洲和日本的努力,如果欧洲和日本落入苏联之手,则会大大影响战略力量的平衡。凯南提出,中国的“丢失”对美国的安全无关紧要;相反地,倘若中共接管了中国大部,那么他们对莫斯科的依赖就会少得多;美国在太平洋的安全可以由建立太平洋岛屿防御圈来得到保障,这一防御圈由冲绳岛、阿留申群岛、中途岛、日本和菲律宾等组成,日本和菲律宾构成了这一防御圈的基础。他强调,只要美

① Walter LaFeber, *America, Russia, and the Cold War, 1945 - 1980*, New York: McGraw - Hill, 1993, p. 30.

② 《马歇尔使华》,北京:中华书局,1981年,第480页。

③ 《中美关系资料汇编》第一辑,北京:世界知识出版社,1960年,第323页。

国能有效地控制了这些地区,“在我们时代就不会有来自东方的对我们安全的严重威胁”^①。

战略防御圈的设想得到了美国决策者的重视,并于1949年底正式纳入国家安全委员会第48/2号文件。该文件指出,美国在亚洲的基本安全目标是:逐步减少并最终消除苏联在亚洲的力量和影响,使苏联不可能从该地区威胁美国及其盟友的安全;如果苏联试图威胁亚洲国家的和平、民族独立和国家繁荣,它将遇到严重的障碍。因而,美国必须改善在日本、冲绳和菲律宾的地位。文件认为,从军事观点看,美国的主要战略利益和战略目标显然不在亚洲,目前美国基本的战略概念应该是在“西方”进行战略进攻,而在东方采取战略防御,确定美国在亚洲的最低限度的阵地是由美国目前在亚洲近海岛屿链上的军事阵地所组成,主要包括日本、冲绳和菲律宾,“这是我们的第一道防线,并且也是我们进攻的第一线”^②。当美国人面对着国民党政权在中国大陆的统治即将崩溃之时,开始将注意力从中国转向了昔日的对手,日本成为美国东亚政策的核心,并逐步替代了中国在其全球战略中的地位。文件确定,美国对日政策的主要目标是:政治上,防止日本倒向苏联一边,维持对美友好关系;经济上,使日本能够自立和尽快复兴;军事上,使日本成为美国远东战略防线上重要的一环。1950年1月初,艾奇逊国务卿发表讲话,首次公开提出美国在东亚太平洋地区的战略防御线是从阿留申群岛,经日本到菲律宾,明确将日本纳入了美国在东亚的战略安全体系。

尽管美国决策者特别是艾奇逊等人打算从中国内战中脱身,奉行较为灵活的对华政策,设法阻止中国和苏联的结盟,但是,综观1949年至1950年初这一时期美国对华政策的实践,占主导地位的仍是硬的一手,即继续敌视中国革命,坚持援助国民党,阻挠中国革命的胜利,拒不承认新中国的合法地位,并尽可能地为新中国制造麻烦。

1950年6月朝鲜战争的爆发使美国的东亚政策进一步强化,并把矛头对准了中国。美国领导人确信,中国是比苏联更具冒险性的敌人,对美国安全最直接的威胁是在亚洲而不是欧洲。这场战争对中美关系的影响是极为深远的,直接导致了两国长达20年的对立与隔阂。美国著名中国问题专家鲍大可曾对此评论说:“朝鲜战争产生了互相疑惧,这种疑惧在20世纪50年代和60年代的大部分时间毒化了中美关系,开始了长达20年的公开敌对。从某种意义上说,这两个国家在这20年中没有任何关系。不存在正式的外交关系,没有贸易关系,没有合法的人员往来。实际上两国普通国民之间没有相互接触(有一些例外,但非常少)。或许现时代从未有两个大国在和平时期如此长时间地相互隔绝——如果冷战可以被看作是和平的话。”在此20年间,“中国与美国互相对峙,保持疏远,成为死敌”^③。朝鲜战争可以说是中美关系的一个重大转折点和分水岭。

朝鲜战争爆发后美国东亚政策进一步强化的另一表现出是更深地卷入印度支那事务。早在1944年秋,美国国务院的官员就指出,印度支那和东南亚“是美国出口货物潜在的重要市场。它们横亘在通往太平洋的西南通道上,对我们的安全和菲律宾的安全关系重大”,并希望出现一个“有秩序的、非革命的、向西方利益开放的东南亚”^④。美国在从亚洲大陆撤军、实行战略收缩的同时,在东南亚却呈逐步卷入的态势,杜鲁门政府越来越倾向于把该地区看作又一个冷战战场。随着美苏冷战的不断加剧和中国革命的胜利发展,对美国来说,印度支那具有了新的意义:它不仅是遏制苏联扩张的一个前哨阵地,而且还可构成反华包围圈的重要一环。

随着国民党在中国大陆统治的垮台,美国决策者对印度支那形势的发展感到尤为担心。国家

① *FRUS, 1948, Vol.1, pp.523-526; John Gaddis, Strategies of Containment, New York: Oxford University Press, 1982, pp.85-86.*

② *FRUS, 1949, Vol.7, pp.1218-1219.*

③ Doak Barnett, *China and the Great Powers in East Asia*, Washington: Brookings Institution, 1977, p.178.

④ Christopher Thorne, “Indochina and Anglo-American Relations”, *Pacific Historical Review*, February 1976, p.93; Walter LaFeber, “Roosevelt, Churchill and Indochina”, *American Historical Review*, December 1975, p.1295.

安全委员会第48/2号文件明确提出,美国在亚洲的目标是防止共产主义在这一地区的进一步“扩张”,而法属印度支那应受特别注意。在美国决策者看来,印度支那是防守东南亚的关键,如果失去了印度支那,则整个东南亚就很难保住,这将会产生重大的世界影响。在政治上,这将是继“失去中国”之后,西方国家在亚洲大陆遭受的又一失败,世界力量均势将会朝着不利于美国的方向进一步发展。经济上,东南亚地区人口众多,蕴藏着丰富的自然资源,特别是天然橡胶、石油、锡等战略资源,并盛产稻米。失去这一地区,美国及其欧洲盟国将失去一个重要的市场和战略资源的供应地。战略上,东南亚是美国在西太平洋战略防御链中极为重要的一环,失去东南亚将严重破坏美国在远东的地位和影响,美国在东亚的战略防线和海空通道也将被拦腰切断^①。参谋长联席会议甚至强调,从长远来说,苏联控制了印度支那,“将成为影响美苏力量均势的一个决定性因素”^②。同时,美国决策者还特别担心,东南亚的“丢失”将对日本产生灾难性的影响,因为日本经济的复兴在很大程度上依赖东南亚地区广阔的市场和重要资源^③。

美国国家安全委员会于1950年2月27日制定了第64号文件,明确提出“印度支那是一个关键地区,正处于迫在眉睫的威胁之中”,倘若失去印支,则“泰国、缅甸等邻国也将落入共产党的控制之下,东南亚的力量均势就会被打破”。这一判断实际上是日后艾森豪威尔政府“多米诺骨牌理论”的先声。文件强调,美国应采取一切切实可行的措施来“阻止共产主义在东南亚的进一步扩张”,保护美国在这一地区的重要利益^④。朝鲜战争的爆发为美国进一步干涉印支事务提供了机会。6月27日,杜鲁门下令增加对法国和越南保大傀儡政权的军事援助。在朝鲜战争背景下,印度支那冲突被美国决策者赋予了新的意义。美国决策者开始担心苏联很可能会“利用”中国这一“矛头”刺向印度支那,并认为共产主义“进攻”的下一个目标将是印支。美国政府毫不犹豫地扩大了对法国的军事援助,各种物资和装备源源不断地运往印度支那。到1950年底,美国的援助为1.5亿美元,1951年增至5亿多美元。1952年6月,美国国家安全委员会提出了“美国在东南亚的目标和行动方针”的报告,明确规定:共产党不论以何种手段控制整个东南亚,都将严重危及美国的安全利益;东南亚任何一个国家的“失去”,将导致共产主义在整个东南亚,进而在印度、中东的“蔓延”,最终“危及到欧洲的稳定和安全”。报告建议,在中国没有大规模卷入的情况下,美国应当增加对法国的经济和军事援助;倘若中国直接卷入,美国将不得不派出海空部队保卫印度支那,并考虑对中国采取海空行动的可能性^⑤。到杜鲁门离任前夕,美国已承担了法国在印支作战费用的1/3。除了没有直接派兵参战外,美国向法国提供了包括飞机、坦克、大炮以及各种轻重武器、弹药等在内的价值7.75亿美元的援助,迈出了卷入越战泥潭悲剧性的一步。甚至在向艾森豪威尔移交权力时,杜鲁门还特别提醒新政府做好准备和采取行动,解决印度支那问题^⑥。

1953年1月艾森豪威尔执政后,紧步其前任的后尘,继续奉行支持法国进行印支战争的政策,并不断扩大对法国的各项援助。艾森豪威尔于1954年4月7日在记者招待会上抛出了危害深远的所谓“多米诺骨牌理论”,宣称印度支那的“失去”对“自由世界”会造成连锁反应,其后果是难以估量的。美国决策者多次明确表示,失去印度支那对于美国将是“最可怕的重大事件”,东南亚对

① NSC48/2, RG273, National Archives, College Park, Maryland.

② *FRUS*, 1950, Vol.6, p.781.

③ Michael Schaller, "Securing the Great Crescent: Occupied Japan and the Origins of Containment in Southeast Asia", *Journal of American History*, September 1982, pp.398-399.

④ *FRUS*, 1950, Vol.6, p.747; NSC64, RG273, National Archives, College Park.

⑤ NSC124/2, RG273, National Archives, College Park.

⑥ *FRUS*, 1952-1954, Vol.13, p.298; Robert Schulzinger, *A Time for War: The United States and Vietnam*, New York: Oxford University Press, 1997, p.56.

美国的安全具有“超乎寻常的重要性”^①。

在第一次印度支那战争期间,美国政府虽然没有直接出兵介入,但其政策却在不断发生变化,从最初的所谓“中立”逐渐转向积极支持法国。1950年6月到1954年6月,美国为法国进行殖民战争总共提供了1880辆坦克,394架各类飞机,各类舰艇438艘,30,887辆摩托车和各种运输车辆,5045门大炮,价值27亿多美元^②。日内瓦会议后,随着法国从这一地区的逐步撤出和越南革命形势的发展,美国步步走向直接干涉印支事务,印度支那战争也从“法国的战争”转变为“美国的战争”,大规模的军事卷入只是时间早晚的问题。从这一意义上说,肯尼迪、约翰逊两届政府深陷越战泥潭不过是第一次印度支那战争时期美国所奉行政策的合乎逻辑的延伸和必然的发展结果。1961年肯尼迪上台时,美国在越南驻有军事顾问900人,以后逐年增加。1962年12月达到1.1万人,1963年底增至1.6万人。在经历了几年所谓的“特种战争”以及狂轰乱炸阶段之后,约翰逊终于迈出了大规模卷入战争的关键一步,于1965年3月向越南派出第一批3500人的地面部队。随后,大批美军源源不断地开进越南,承担起主要的作战任务,最终使越南战争“美国化”。到1968年底,侵越美军已达54万人,每周阵亡人数为278人。

二

侵越战争表明美国的全球干涉政策走到了极点,也使美国陷入了内外交困的境地,给美国的政治、经济、军事以及国际地位造成了极为严重的影响。在国内,通货膨胀加剧,反战运动不断高涨,社会矛盾日趋尖锐,整个国家处于分裂的边缘。在越南,虽有装备精良的50多万美军,但仍取胜无望。由于深陷越战泥潭,美国与苏联和盟国的力量对比正在发生不利于美国的变化。特别是苏联,不仅在常规力量方面享有优势,而且其洲际导弹和战略轰炸力量在1968年已赶上了美国,并在发展和部署反弹道导弹系统方面走到了美国前面。不仅如此,苏联还大大缩短了海军力量与美国的差距,建成了一支能对美国造成威胁的庞大的远洋海军。在与盟国关系方面,美国也遇到了前所未有的挑战。西欧和日本在美国深陷越南之机,在经济领域与美国展开了激烈的竞争,美国逐渐丧失了其在资本主义世界中经济霸主的地位。在外交方面,美国的盟国也不再唯美国马首是瞻,表现出了强烈的独立倾向,开始奉行独立的对外政策。所有这些都要求1969年1月上台的尼克松政府做出巨大努力,及时调整政策,以维护和确保美国的全球利益,恢复美国的实力和信心。

早在1967年10月,尼克松就在颇有影响的《外交》杂志上发表了“越南之后的亚洲”一文,对美国的东亚政策提出了自己的一些主张和看法。在总统竞选期间,又多次就东亚政策进一步阐述了自己的观点。入主白宫后,他陆续把自己长时间思考的东亚政策构想公之于众,形成了较为完整的体系,并授意冠名为“尼克松主义”。1969年7月25日,出访亚洲途中,尼克松在太平洋的关岛同随行的记者就美国的亚洲政策进行了一次非正式的谈话,一方面表明美国的力量是有限的,除非存在某个核大国的威胁,亚洲国家自身要承担起防务责任,不能过分依赖美国,同时强调这种收缩是有限的,美国将继续在东亚地区承担已有的条约义务,并发挥重大作用。他强调,这首先是由地理因素决定,“不管我们喜欢与否,地理因素使我们成为一个太平洋国家”;其次,“历史因素”也决定了这一点,因为第二次世界大战对美国而言是在太平洋打起来的,朝鲜战争和越南战争也发生在亚洲,“美国如此频繁地卷入战争这一点,是和我们的太平洋政策或缺乏一项太平洋政策相关联

^① 约翰·斯帕尼尔:《第二次世界大战后美国的外交政策》,段若石译,北京:商务印书馆,1992年,第100页。

^② Historical Division of the Joint Secretariat, *The Joint Chiefs of Staff and the War in Vietnam, 1940 - 1954*, Wilmington: Michael Glazier Inc., 1982, pp.488 - 489.

的”;第三,对世界和平潜在的最大威胁是在东亚太平洋地区。他确信,“打算撤出恰恰会导致我们有可能再次被卷入”,“避免卷入亚洲另一场战争的办法是美国继续发挥重要的作用”^①。这次讲话确立了未来几年美国东亚政策调整的基调。

1969年11月3日,尼克松在向全国发表的广播讲话中更明确地把尼克松主义概括为以下三条基本原则:“美国将信守它的一切条约义务”;“如果一个核大国威胁一个同我们结盟的国家的自由,或者威胁一个我们认为它的生存对我们的安全以及整个地区的安全至关重要的国家的安全,我们将提供援助”;“如果发生其他类型的侵略,我们将在接到请求时,提供适当的军事和经济援助,但我们希望直接受到威胁的国家承担主要责任来提供其防务所需要的人力”。为了进一步阐明尼克松主义的涵义,1970年2月18日,尼克松向国会提交了关于20世纪70年代美国外交政策的长篇报告,强调尼克松主义的中心主题是,“美国将参加各盟国和朋友的防务和发展活动,但是美国不能而且也不会制定全部方案,拟定全部计划,执行全部决定,负起保卫世界自由国家的全部责任”;“只有在我们的帮助真正起作用,而且被认为是符合我们的利益的时候,我们才会给以帮助”。该报告被认为是“美国对外政策的一个分水岭”。在1971年的外交报告中,他又进一步指出,“尼克松主义是为了反映如下现实:美国的重大作用仍然是必不可少的;其他国家能够而且应当为自己,同时也是为了我们承担更多的责任”^②。

尼克松主义是战后美国根据自身力量的变化对外交政策进行的一次重大调整,它不仅确立了尼克松政府对外关系的基调,而且对以后的几届政府也都产生了深刻的影响。尼克松主义并不是要求美国退回到孤立主义的年代,放弃战后美国外交政策的基本目标以及美国在亚洲和世界各地的军事存在,它所阐述的实质上是“美国领导的新定义”,其主要目的是要美国的外交政策适应这个发生了巨大变化的新时代,设法使美国从承担全球义务的高水平上退下来,力求让盟友承担更大的责任,最终使美国的战略收缩不仅不会损害美国的利益,反而进一步增强美国的实力。结束越南战争、打开对华关系大门是尼克松主义在东亚的具体运用。

长期以来,尼克松一直以其强硬的反共立场而著称。作为一个“多米诺骨牌理论”的坚定信徒,他积极支持历届美国政府对越南的干涉政策。但作为一个现实主义的政治家,在20世纪60年代后期,他逐步改变了自己原来的看法,清醒地认识到,越南战争是个无底洞,耗尽了美国的人力物力,是“卡住国家喉咙的一块骨头”,它“导致了我们的国家分裂和妨碍了任何对国内政策问题做出建设性的处理”^③。在竞选期间,他就曾对其顾问们说,“我已经得出这样的结论,这场战争是没法打赢的”。他多次表示“要结束这场战争,而且要快”^④。他曾含糊地表述了关于结束越南战争的基本思路,即设法与北越和中国接触,通过谈判谋求“体面的”和平。

尼克松上台伊始,立即授权总统国家安全助理基辛格组织人员草拟解决越南问题的行动方案。根据尼克松的助理霍尔德曼的说法,“尼克松不仅打算结束战争,他还绝对确信他必将在上台后的一年内结束战争”。在另一方面,尼克松很快就认识到,美国要从越南脱身并非易事。尼克松和基辛格都认为,越南是对美国“意志”和“信誉”的严重考验,如果美国只是简单地从越南“一走了之”,那将会对美国在世界上的声望和利益产生严重影响。同前几届总统一样,尼克松也不希望做一个“输掉战争”的总统。他所谋求的是所谓“体面的和平”,争取实现“光荣停战”。为此,尼克松

① *Public Papers of the Presidents of the United States*, 1969, pp.544 - 548.

② 时殷弘:《尼克松主义》,武汉:武汉大学出版社,1984年,第32-33页;夏亚峰:《尼克松主义及美国对外政策的调整》,《中共党史研究》2009年第4期,第46-56页。

③ George Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950 - 1975*, New York: Alfred Knopf, 1986, p.222.

④ H.R. Haldeman, *The Ends of Power*, New York: Times Books, 1978, p.81.

政府采取了双管齐下的两手政策:一方面,通过“越南化”计划建立一支能够逐渐替代美军作战的南越部队,以便使美军尽早逐步撤离越南;另一方面,从1969年1月25日起,美国同南越阮文绍政权与北越和南越民族解放阵线在巴黎举行四方会谈,寻求谈判解决问题的途径。美国谈判的最主要目标是保住南越政权^①。与此同时,美国还制定了所谓“绥靖战略”,试图通过地方政治改革来赢得农民的支持,重建地方政治机构,孤立南越革命力量。

尼克松越南政策的核心是所谓“越南化”。根据他本人的阐述,这一计划是“旨在巩固南越的武装部队和人民,以便他们能够自卫。随着他们的部队在人数、装备、作战技巧和领导等方面的增强,他们逐步承担了自卫的责任。这个过程还包括通过绥靖计划把政府权力扩大到乡村,增长经济力量,发展政治制度等一切使南越能够自立的要素”^②。尼克松把“越南化”计划视为尼克松主义“最重要而且是最明显的运用”,认为“我们的整个战略都取决于这项计划能否成功”,他要求国家安全委员会尽快拟订一个详细的“越南化”时间表^③。

1969年6月8日,尼克松与南越领导人阮文绍在太平洋上的中途岛举行会谈。会谈结束后,尼克松不顾阮文绍的反对,宣布到8月底以前从南越撤走2.5万名美军,并表示今后几个月内将考虑进一步撤军。这是尼克松执政后宣布的第一个撤军计划。1970年4月20日,尼克松宣布1971年春季以前再从南越撤军15万人。此后,美国政府不断小规模地撤军。到1972年5月,驻越美军已经减少到6.9万人。在逐步撤军的同时,尼克松政府又以空前的规模向南越政权提供各类援助,加速南越军队的现代化,以弥补因美军撤出而造成的力量削弱。1969年美国向南越提供了价值10亿美元的武器和物资。南越当局则在美国的大力援助下,实行全国总动员,加紧扩充军队,规定从18岁到38岁的男子必须服役,结果使南越政府军由1968年的74万人猛增到1970年的110万人。

应当说,“越南化”计划是美国被迫采取的逐步撤退的步骤,但是,尼克松则宣称“我们撤军是因为我们有力量,而不是因为我们软弱”。为确保“越南化”计划的成功,防止北越利用美国实行这一计划之机一举摧毁南越政权,尼克松政府又不断对北越施加种种压力,并采取了一些连约翰逊政府都未敢实施的重大军事升级行动,试图以军事威胁迫使对方在谈判桌上做出让步。尼克松自己不无得意地把这套作法称之为“狂人理论”,确信要赢得这场战争,就惟有“无视批评意见和冒战争升级的风险”,以前所未有的激烈程度,轰炸整个印度支那。因此,在逐步撤出地面作战部队的同时,美国政府凭借其占绝对优势的空中力量,对北越进行狂轰滥炸,并将战火蔓延到柬埔寨和老挝,甚至多次考虑在越南使用战术核武器。

由于在撤退和维护面子之间始终犹豫不决,尼克松政府又将这场战争毫无意义地拖延了四年之久。这不仅给印度支那人民的生命财产造成了灾难性的破坏,而且美国也为此付出了高昂的代价。在这四年所谓“为了和平的战争”中,美军死亡2万多人。尼克松政府的越南政策再一次证明:只有谈判才是解决冲突和争端的唯一有效途径,依赖武力或武力威胁其结果只能是适得其反。1973年1月27日,尼克松政府只得与北越在巴黎签订了《关于在越南结束战争、恢复和平的协定》,从而结束了长达十几年的侵越战争。到3月19日,美军全部撤出越南。美国为侵越战争付出了高昂的代价,出动50多万军队,耗费军费3000多亿美元,伤亡36万人,使用了除原子弹以外的一切武器,包括化学武器,投下了近800万吨炸弹,超过其在第二次世界大战期间在各个战场的投弹总和,结果仍以失败而告终。越南战争早已成为历史,但其影响和后果至今人们仍能深深地感受到。

① NSSM21, Vietnam, January 25 1969, Office of International Security Policy and Planning, Subject Files, 1969 - 1971, Box2, Record Group59, National Archives, College Park, Maryland.

② 《尼克松1973年对外政策报告》,上海:上海人民出版社,1973年,第74页。

③ NSSM36, Vietnamizing the War, April 10, 1969, NSC Files, Box 365, Nixon Project, National Archives.

无论如何,越南战争的惨痛教训永远值得美国决策者引以为戒。

在尼克松的对外政策调整中,最为引人注目、影响最为深远的应当是改变了20多年来美国政府对中国遏制、孤立和敌视的政策,打开了对华关系的大门^①。尼克松政府之所以如此,主要是由以下因素决定的:首先,经过长时期的对抗和较量,美国政府僵硬的对华政策已经走到了尽头,中国不仅没有被削弱,而是变得更为强大,在国际上的地位和影响与日俱增,逐步成为一支在国际舞台上具有举足轻重的重要力量。尼克松认识到,美国对亚洲的任何一项政策都要面对中国的现实,如果没有中国这个拥有7亿多人口的国家参与,要建立稳定和持久的国际秩序是不可设想的。其次,美国需要借助中国力量同苏联相抗衡。随着美苏力量对比的变化,美国政府开始改变视中国为“最大威胁”的观念,确定苏联仍然是主要竞争对手,是更具侵略性的国家,其咄咄逼人的攻势在全球范围内对美国的利益构成了严重威胁,并将中国看作是解决这一问题的关键。尼克松和基辛格都认识到,通过改善与中国的关系,可以大大增加美国对付苏联的资本,遏制住苏联扩张的势头,保持美国的主动,最大限度地维护美国的全球利益。第三,试图希望利用中国的影响推动越南问题的和平解决,尽快从越难脱身,改善战略态势,以集中力量对付苏联的挑战^②。

1969年2月1日,尼克松上台伊始,就指示基辛格探索同中国进行接触和改善关系的可能性。据此,基辛格等开始加紧为制定新的对华政策进行各项准备。7月,一个由国务院和国家安全委员会高级官员组成的研究小组完成了第14号国家安全研究备忘录,建议应对中国采取更为积极的态度,谋求改善对华关系,并提出了一系列具体的实施措施。不仅如此,美国政府还通过法国、巴基斯坦和罗马尼亚等渠道向中国传递和解的信息。中国领导人对美方的政策变化予以密切关注,并做出积极回应。经过一段时间的相互试探和密切接触,两国关系终于有了突破性进展。1972年2月21日,尼克松抵达北京,这是第一位在职美国总统来华访问。28日,中美在上海发表了著名的《中美联合公报》(即《上海公报》)。尼克松访华和《中美联合公报》的发表是中美关系史上新的里程碑,标志着两国关系正常化进程的开始,为日后两国关系的进一步改善和发展奠定了基础。

尽管在打开对华关系大门方面,尼克松政府并没有同日本磋商,从而给日本政坛带来了很大冲击,但尼克松对美日同盟关系是非常重视的,将其视为美国亚洲政策的中心,称日本是美国“最高价值的伙伴”,“是美国在亚洲最重要的同盟国”。基辛格也多次表示,日本是美国东亚政策的基石,加强美日关系是美国对外政策的基本目标。在整个20世纪70年代,美国对日本的基本政策是,进一步加强双边同盟关系,缓和在防务和经贸问题上的矛盾与分歧,借助日本来牵制苏联在东亚太平洋地区的扩张。美国在从东亚实施战略收缩的同时,更加倚重日本,希望日本能发挥更大的作用,为美国分担更多的责任。

冲绳归还问题是战后美日关系发展的一个症结。作为琉球群岛的一部分,冲绳岛位于日本九州南端的鹿儿岛与中国台湾之间,地理位置重要,具有很高的战略价值和军事意义。太平洋战争结束前夕,美国参谋长联席会议决定将其从对日本的占领区划出,置于美军的直接控制之下。美军在冲绳建有多处基地,是从阿留申群岛至菲律宾战略防线的重要一环。自20世纪50年代中期以来,冲绳归还问题便成为影响美日关系发展的一个重要因素,也是双方领导人历次谈判的焦点问题。尼克松从改善和加强美日同盟关系的大局出发,对这一问题采取了现实主义的态度。在其就职次日,即指示基辛格开始着手研究对日政策,并将归还冲绳问题列为最优先考虑的问题之一。

① 关于尼克松对华政策的最新研究,可参看张曙光:《接触外交:尼克松政府与解冻中美关系》,北京:世界知识出版社,2009年。

② 关于尼克松改善对华关系的深层背景分析可参看牛军:《中国、印度支那战争与尼克松政府的东亚政策》,《冷战国际史研究》第5期,北京:世界知识出版社,2008年,第1-20页;陈兼:《对冷战在战略层面的再界定:1960年代末、1970年代初美国对华及东亚政策的转变及其涵义》,《国际政治研究》2008年第3期,第76-95页。

经过多次磋商,1971年6月,美日就此达成协议,扫除了两国关系进一步发展的一大障碍。冲绳问题的解决是尼克松“作为总统做出的最重要的决定之一”。应当说,尼克松政府对日政策的调整,适应了当时东亚形势和美日相对力量的变化。自此,两国关系由战后的从属与支配、依附与被依附的关系,向平等伙伴、相互依赖的关系过渡,且在双边关系中,日本的自主性明显加强,这是20世纪70年代中后期以来美日关系变化的一个重要特点。

三

20世纪60、70年代美国在东亚地区的战略收缩,并不意味着美国要从该地区完全脱身。对美国来说,暂时的收缩不过是为了恢复自身的实力,以便日后重返东亚,并发挥更大的主导作用。美国决策者深深地认识到,作为一个太平洋国家,美国的发展同东亚地区是息息相关的。自20世纪80年代以来,随着东亚经济的不断崛起和亚太国际关系的变化,美国的东亚政策进入了一个新的调整阶段。

1981年初,以重振美国国威为己任的里根入主白宫。里根本人及其高级顾问都特别强调东亚地区对美国的重要性。国务卿舒尔茨1981年3月在旧金山发表了题为“太平洋的潮水日益高涨”的讲话,称东亚太平洋地区对美国来说,今天重要,明天更重要,强调美国仍然是一个太平洋强国,要在这一地区发挥更大的作用。副国务卿伊格尔伯格甚至认为,美国对外政策的重心正在从欧洲转向东亚太平洋地区。

里根政府如此强调东亚地区的重要性绝非偶然,而是有着复杂的原因。首先,从20世纪70年代以来,东亚地区经济发展迅速,势头良好。1979年资本主义世界陷入经济危机,西方发达国家国民生产总值增长率一般不到2.5%,而东亚地区一般为4%—5.5%,个别国家和地区达到6%—8%。美国经济自20世纪70年代后期持续陷于滞胀,1980年的通货膨胀率高达13.5%。在此情形下,美国与欧洲的贸易额开始明显下降,而与东亚地区的经济联系却越来越紧密。1980年美国与东亚太平洋地区的贸易总额第一次超过了它同欧洲国家的贸易总额,达1140亿美元。1983年美国对东亚地区的出口占美国总出口量的34.8%,而对欧洲出口只占25.7%。东亚太平洋地区成为美国重要的贸易伙伴。与此同时,美国的公司、企业也看好东亚地区,纷纷在此投资设厂。

其次,从东亚地区的国际政治来看,20世纪70年代,苏联利用美国在东亚实行战略收缩之机,极力扩大在该地区的影响,采取了咄咄逼人的态势。该地区大多数国家希望美国能遏制住苏联势力在东亚的扩张,对里根政府奉行的强硬对苏政策表示赞成,欢迎美国加强在这一地区的军事存在。东亚国家的积极态度使得美国调整东亚政策成为可能。

在军事上,东亚地区美苏军事力量对比发生了重大变化,苏联向美国提出了强有力的挑战。20世纪80年代初,苏联将其海陆空武装力量的大约1/3集结在远东地区。20世纪60年代中期,苏联驻远东地区的地面部队有20个师,到80年代中期增加到53个师。更令美国深感不安的是,苏联在日本北方四岛部署了1.4万人的守备部队,直接威胁着日本和北太平洋地区的安全。苏联太平洋舰队的实力过去一直落后于美国的第七舰队,但到了20世纪80年代初,它已成为拥有820艘各类舰只的庞大舰队,其实力为苏联四大舰队之首。该舰队的活动范围从北太平洋、日本海到西太平洋和马六甲海峡,同苏联在印度洋的海空力量连接起来,对东亚太平洋地区形成了包围态势。同时,苏联还在该地区建立了庞大的军事基地,使其进攻能力大为加强。苏联在越南金兰湾的海空基地与美国在菲律宾的基地遥遥相对,苏联不仅在该基地常驻一支海军特遣分队以及一些远程侦察机和巡逻机,而且进驻了性能良好的中程轰炸机,这对于改善苏联在西太平洋的海上态势以及加强其对马六甲海峡、巴士海峡等重要海上通道的控制能力具有重要意义。苏联在远东地区大

力加强军事力量,目的在于确保其东出太平洋和南下印度洋的海上通道,以改善其全球战略地位,增强与美国相抗衡的能力。苏联在太平洋地区的军事力量“第一次对美国的部队和设施构成直接威胁”。

面对苏联在东亚太平洋地区军事力量的不断增长,里根政府决心改变过去那种被动应付的局面,大力加强美国在这一地区的军事存在,遏制住苏联势力的扩张,以维护美国在该地区的重要利益。美国领导人多次强调,东亚太平洋地区在美国优先考虑的地区中占有很重要的地位,“同美国有着重要的经济和安全关系”;苏联是对整个世界、特别是对亚洲最大的威胁,美国在东亚太平洋地区的基本目标是对付苏联的侵略行动所提出的战略挑战。为此,美国将保持并进一步加强在东亚的军事存在,密切与盟国和具有共同利益的非盟国的关系,协调行动,在西太平洋地区形成反苏的广泛联合。为了重新取得在东亚的战略优势,最大限度地确保美国在该地区的利益免受苏联的威胁,里根政府在经济、外交和军事方面采取了一系列强有力的措施。

美国决策者认为,东亚经济能否平稳地向前发展,是该地区安全与稳定的关键和基础,也直接关系到美国自身的利益和未来。因而,美国决心进一步密切同东亚地区的经济关系,加强同日本、韩国和东盟国家在经济问题上的磋商与协调,并使之制度化和经常化。通过协商,美国决定放宽贸易条件,减少贸易摩擦,以扩大双边经贸往来;在确保美国安全利益的前提下,加快技术转让的步伐;加强金融合作,为双方进行贸易和投资提供便利;增加对发展中国家的经济援助,鼓励私人资本直接投资。里根政府还积极推动建立“太平洋经济共同体”,并将其列为20世纪80年代外交方面“刻不容缓的任务”。美国决策者确信,实现太平洋经济一体化“符合美国在亚洲的政治、军事利益”,它能把美日关系、美国与发展中国家的关系,以及美国在东亚太平洋地区的战略利益有机地结合起来,同时进一步推进美国在该地区的经济利益。

外交方面,美国政府采取了全面转向太平洋地区的方针,同东亚国家的来往日益频繁。里根执政初期,由于在售台武器问题上态度强硬,致使中美关系一度面临严峻考验,经过双方共同努力,1982年8月中旬就此达成协议,发表了《中美联合公报》(即《八一七公报》),为消除两国关系发展中的障碍迈出了重要一步。与此同时,中美两国都进行了政策调整。中国更加强调独立自主的和平外交政策,美国则开始推行“新现实主义”的对华政策。在政治、经济、科技、教育、文化等领域,两国关系取得了重大进展。里根在向国会提交的《国家安全报告》中明确提出,美国主要的国家安全目标之一就是加强与中国的关系,强调“一个强大、安全和现代化的中国符合美国的利益”^①。

日本在里根政府的东亚战略中具有举足轻重的地位和作用。面对苏联在东亚太平洋地区咄咄逼人的扩张攻势,美国政府以日本为重点加强了在东亚的“联盟战略”,进一步把日本纳入美国在东亚的战略轨道,利用日本处于阻止苏联舰艇南下的有利位置,以及日本迅速发展的经济、科技实力以及军事潜力,使日本成为美国抗衡苏联的战略前哨,维护美国在东亚太平洋地区的利益。1982年3月1日,负责远东事务的助理国务卿霍尔德里奇在国会亚太小组委员会发言时明确指出,“美日关系对亚洲具有无可比拟的重要意义”,“我们同日本的关系是我们对亚洲政策的基石,进而也是我们全球外交的必不可少的因素”。1983年11月里根访问日本时,更是称日本是美国在太平洋的“伟大伙伴”,强调“对世界和平与繁荣来说,没有比美日关系更重要的双边关系了”。不断强化美日同盟关系一直是里根政府东亚政策的一项核心内容。里根与日本领导人每年都或在西方七国首脑会议期间举行单独会谈,或进行首脑互访。在一系列重大国际问题和地区问题上,

^① 梅孜编译:《美国国家安全战略报告汇编》,北京:时事出版社,1996年,第123页。

美日双方立场的一致程度甚至超过美国与西欧盟国之间的一致。

在军事方面,里根政府采取了积极主动的做法,力图重返东亚,大力加强在这一地区的军事存在,扭转不利于美国的战略态势,恢复美国在该地区的战略地位和影响。20世纪80年代中期,美国在东亚太平洋地区的驻军已增加到15万人,并大大提高了第七舰队的作战能力,配备了先进的巡航导弹和舰载雷达系统。不仅如此,美国通过双边或多边安全合作,加强与东亚国家的防务关系。1984年12月,美日正式签署了《日美共同作战计划》。据此,两国联合军事演习的次数开始逐年增多,演习的内容也越来越广泛,美国甚至派出核动力航母参加演习。韩国是美国东北亚战略中“不可缺少的一环”,美韩军事关系也有明显改善。1983年11月,里根访问韩国,重申美国将恪守共同防御条约,不再从韩国撤军。随后,美国大幅度提高了对韩国的军事援助,并加紧进行军事基地的建设工作。到20世纪80年代中期,美国驻韩兵力超过4万人。为了进一步增强在东北亚的军事部署,1987年5月,美国“太平洋陆军司令部”正式成立,统一指挥驻日本、韩国和菲律宾的陆军。里根政府改变了过去美国对东盟的冷漠态度,加强了双方间的军事合作,并不断扩大对东盟国家的军事援助,以增强其自身防御能力。1978年,美国给予东盟国家的军援为1.63亿美元,1984年增至3.26亿美元。美国向泰国提供了性能先进的战斗机、坦克以及防空设备,并就在泰国建立军火库问题达成协议,从而大大增强了美国在该地区的后勤紧急供应和快速反应能力;美国与菲律宾就延长军事基地租借期问题达成一致;同新加坡定期举行联合军事演习,并在新加坡建立了监听站;同印尼达成了美国飞机进出印度洋时可飞越印尼领空和在印尼中途停留达成协议,并向印尼提供了飞机、舰艇和其他军事装备。美国与东盟合作的目的是要“遏制苏联在该地区日益增长的军事存在及影响”。

纵观冷战时期美国东亚政策的演变,可以发现具有明显的阶段性。20世纪50、60年代的主要特征是一步步更深地卷入东亚事务,最终深陷越南战争的泥潭而难以自拔;自20世纪60年代末至70年代末则不得不在东亚地区实施战略收缩,从旷日持久的越战中脱身,缓和与中国的关系,并最终实现两国关系的正常化;到了20世纪80年代,美国在政治、经济、安全、军事等各个方面又开始积极介入东亚,确保并不断扩大美国在该地区的利益和影响。影响冷战时期美国政策变化的因素很多,大致说来可归纳为三个方面:美国自身因素;冷战环境;东亚国家因素。外交是一国内政的延续。美国东亚政策的制定和实施首先是出于美国政治、经济、安全等利益的需要,这是美国东亚政策的基本出发点。但同时,美国决策者在制定东亚政策时,也必须考虑到国际环境的变化和东亚地区的现实,并与之相适应。历史已经清楚地表明,如果美国无视或不顾国际环境的变化和东亚现实,而一味按照自己的意愿行事,终将难逃失败的命运。

The Evolution of U.S. Policies in East Asia during the Cold War Period

Zhao Xuegong

Abstract: American East Asian policy is one important part of its global strategy. The United States adjusted its East Asia policy three times during the cold war era. The first period was from Truman to Johnson years, and containment and intervention were US policy's evident features. The second period was from Nixon to Carter years, and the US administrations significantly changed its policy, withdrawing its force from this area. The third period was Regan and early Bush years, the United States tried to enter into East Asia - Pacific area again and assure its influence and interests there.

Key Words: American - east Asian Relations; The Cold War; Containment Policy