

论克林顿政府第一任期 对华政策的演变及其特点

牛 军*

本文的目的是研究克林顿政府对华政策形成、发展的过程及其主要特征。近两年来,研究克林顿政府的对华政策已成为国内相关领域的热点之一。迄今为止的研究成果中大致有三种不同的观点,即:(1)克林顿政府的对华政策是“遏制”或存在一个“对华遏制战略”;再细分还有“软遏制”、“预防性遏制”及“参预性遏制”等;^[1](2)克林顿政府执行的是对华“接触政策”或“接触战略”,相联系的还有“遏制性参预”、“全面性接触”等等提法;^[2](3)克林顿政府的对华政策同时包含着“接触”与“遏制”两种成分。^[3]关于对克林顿政府对华政策的评价,比较有代表性的是两种观点。第一种观点认为,“接触”和“遏制”都是手段,分别代表了软硬两手,目的都是为了“分化西化”中国。以此推论,“接触政策”的“隐性威胁和长期性威胁更大,因而危险性也就更大”。^[4]第二种观点实际上

* 牛军:中国社会科学院美国研究所研究员。

认为,“接触政策”包含着软硬两手,但主要方面不是对抗而是合作,与“遏制”相比,其积极意义大于消极方面。^[5]

上述研究成果提出的问题之一是,克林顿政府的对华政策是自克林顿执政起便一成不变的,还是有一个形成和发展的过程?目前已有的研究成果总地说来都将后一种看法做为立论的前提。但是,由于对克林顿政府对华政策的形成和发展过程、包括其阶段性和各个阶段的主要特点等等的研究几乎是空白,以至于当断定“遏制”或“接触”明确到可以称之为一种已经在实施的战略或政策时,却无法指出其起点。本文的目的就是探讨克林顿政府第一任期对华政策形成和发展的过程,及其主要特征。

这里需要说明的是,在一些论著中“政策”这个概念是不明确的。它有时被等同于“战略”,有时从属于“战略”,有时又被当作是指导“战略”的原则。本文中的“政策”这一概念区别于战略,是指为达到某一阶段性的目的而制定的具体措施和方法,它包含着意图与其实现过程等两个方面。这一界定也是本文划分政策发展阶段的主要依据。

一、克林顿政府初期的对华政策

(1993年1月至1994年6月)

这里所谓克林顿政府的初期对华政策是指从克林顿入主白宫到1994年6月克林顿政府制订并实施的对华政策。

克林顿上台之初处理对华关系的种种考虑和措施明显地继续受1992年“选举政治”的影响。在大选期间,克林顿将攻击布什的对华政策作为争取选票的一个重要手段。竞选辩论只要涉及到对外政策,他不是抨击布什的对华政策,便是放肆地指责中国的人权状况,并声称他将执行一项迫使中国政府不得不尊重“人权”的政

策。^[6]他入主白宫后,最初显然是在按竞选时期定的调子制订对华政策。

1993年1月13日,新任美国国务卿克里斯托弗第一次向美国国会全面阐述克林顿政府的对外政策时宣称:“我们的(对华)政策将是谋求促进中国出现从共产主义到民主制的广泛的、和平的演变,办法是鼓励那个伟大的、非常重要的国家实现经济和政治自由化的势力。”^[7]这项政策的关键性实践便是克林顿政府于5月28日宣布,为中国的最惠国地位附加人权条件。克林顿在《总统关于中国最惠国地位的声明》中历数了中美关系中的主要问题后强调:“这个政策的核心是,坚决要求中国在人权问题上有重大的改进”。^[8]可以说为中国的最惠国地位附加人权条件是克林顿政府初期对华政策形成的重要标志。

克林顿政府初期的对华政策一经形成,便带有两个重要的特点。其一是将人权问题置于对华关系的中心,从而使这项政策具有强烈的意识形态色彩。美国决策人物的一系列有关讲话实际上是在宣示,在处理对华关系时,他们将以中国接受美国的价值观作为解决一切问题的前提条件,尽管中国可以暂时不达到美国的全部标准。这是中国政府从一开始便认为克林顿政府的对华政策具有颠覆性的根本原因。

其二是这项政策是在大选结束后不久形成的,更多地受到美国国内政治斗争、特别是选举政治的影响,它在一定程度上反映了这一时期美国内在处理对华关系方面的总的气氛。克林顿政府的官员在赞扬此项政策时,刻意标榜它比布什政府的政策强硬得多,并强调它得到两党一致的支持。^[9]这表明协调美国内各种政治势力的关系、应付美国内的各种批评,至少也是这项政策的着眼点之一,而且它确实也暂时起到了那种作用。^[10]

克林顿政府初期的对华政策导致这一时期中美关系迅速恶化。1993年夏,相继发生了“银河号”事件、美国以中国向巴基斯坦出售导弹为理由宣布制裁中国以及美国会阻挠中国申办2000年奥运会等事件。这一时期中美之间的气氛极度紧张,中国对美国的指责也越来越严厉。后来双方关系的发展表明,克林顿政府初期对华政策对中美关系的破坏性影响是相当严重的和长远的。其中至关重要的是,这项政策引起了中国对克林顿政府的根本意图的警惕,这种警惕至今仍可以被清楚地感觉到。

如果更全面地考察这一时期克林顿政府对华政策的发展过程,不难发现除了实现“人权”目标这一主调外,也还存在着另一种逐步发展着的倾向,即从更为实用的角度考虑对华关系。这里所谓的“实用”包括:争取在解决对华关系中的具体问题时,有更多的政策选择余地,这就要求在人权、贸易和安全等问题上保持一定的平衡;在追求每个具体的目标时,不至于给中美关系带来全面的和不可挽回的破坏;以及继续和更好地维护克林顿在国内的政治利益,这意味着需要更大范围地满足国内各方面的要求,而不只是反映一部分利益集团的愿望。

实际上,上述这种倾向在克林顿当选后便初露端倪,其主要表现是争取逐步摆脱选举政治的影响,并最终使中国的最惠国地位问题不再成为政府与国会关于对华政策的争论的中心。^[11]宣布给中国的最惠国地位附加条件的前一天,克林顿在接受美国CBS广播公司采访时表示,他有条件地延长中国最惠国地位一年就是因为中国的现代化“对于美国来说是一个巨大的机会”。^[12]1993年9月总统国家安全事务顾问莱克起草的《行动备忘录》将这种倾向明确和系统地表述出来。^[13]从10月开始,中美逐步恢复了包括军方在内的较高级别的对话。11月克林顿总统与江泽民主席在亚太

经合组织领导人非正式会议期间举行了第一次会晤。

但是,克林顿政府所有试图改善中美关系的措施都受到其政策主流的制约。克林顿政府提出建立一种全面的和稳定的中美关系的政策目标能否实现,仍然取决于所谓中国人权问题的解决。确切地说,就是中国政府是否能满足克林顿给延长中国最惠国地位附加的人权条件。即使是在1997年11月的中美首脑会晤期间,克林顿仍然强调,必须改善中国的人权状况以满足他为中国最惠国地位附加的条件,美国才有可能为改善中美关系做出努力。^[14]

如前所述,在中国政府看来,克林顿政府所提的人权条件是从一种本质上说是颠覆性的政策产生出来的,况且克林顿政府因给中国最惠国地位附加人权条件而陷入困境,却指望中国做出让步来满足其国内政治斗争的需要,中国政府无论如何也是不可能接受的。^[15]1994年3月克里斯托弗访问中国时与中国领导人的争论,突出地表明了中美在人权问题上尖锐对立的程度。

克林顿政府越来越清楚地认识到,如果不将人权问题从对华政策的中心位置移开,中美关系必定是一盘死棋。而通过施加压力迫使中国政府作出让步,其成效相当有限。克里斯托弗访华后,克林顿甚至不出席克里斯托弗的汇报会,内阁中的其他成员在这次会议上也公开表示不赞成克里斯托弗的做法。事实表明,克里斯托弗访华后,无条件延长中国的最惠国地位大局已定。

1994年5月26日,克林顿宣布继续延长中国的最惠国地位而不附加任何条件。他在声明中同时宣布,美国政府将实行一项他称之为“全面接触”的政策,目的是“使中国融入国际社会而不是把它排除在外”,以此来促进包括美国的价值观在内的美国在华利益。^[16]此后不久,克林顿在《洛杉矶时报》上撰文为其延长中国的

最惠国地位辩护称：“孤立中国不可能改善人权状况”，应从美国在亚太地区有“范围更广的利益的角度的角度来看待……与中国的关系”。^[17]至此可以说克林顿政府执行了一年的以人权为中心的对华政策被他称之为“全面接触”的政策所取代。

二、一种模糊不清的政策

(1994 年夏至 1996 年春)

这一时期美国政府领导人曾一再宣称，他们将实行一项“全面接触”的对华政策，以便与中国建立一种合作的关系。实际情况是，这一时期中美关系确曾出现过恢复的势头，但最引人注目的却是 1995 年夏季，中美关系一度降到两国关系正常化以来的最低点。标榜奉行“全面接触”，但归宿却是使两国差一点丧失“接触”，因此很难说这一时期克林顿政府的对华政策是名符其实的。

美国著名的中国问题专家何汉理 (Harry Harding) 曾经指出，克林顿政府 1993 年夏提出“全面接触”政策，只是一种“策略上的改变”。他认为，这项政策的目的是首先是同中国各部门领导人对话；其次是使中国相信，美国并不想对抗。^[18]何汉理的评论基本上是正确的。

“全面接触”政策最初是布什政府针对天安门事件后美国内出现的孤立中国的主张而提出的，其目的是为了继续维持自尼克松执政以来 5 届政府执行的对华政策。^[19]但克林顿政府这时提出“全面接触”远没有那种战略上的深思熟虑。确切地说它也就是大致表明了一种意向，即力图使中美关系保持稳定，以保证美国的利益不致受到严重的损害。问题的关键是这一时期克林顿政府认为在对华关系方面最重要的利益是什么。

从克林顿宣布为延长中国最惠国地位附加人权条件前后一个

时期美各部门领导人的有关言论中不难看出,他们中的多数人认为,美国在华的最大利益是从中国的市场经济改革中获利,为此需要促使中国开放市场和保持美国在那里的竞争优势,并使中国的经济改革不至于中断。^[20]从实际情况看,这一时期克林顿政府中热衷于发展对华关系的主要是经贸部门。

美国领导人认为,美国在华的主要利益是从中国的经济改革中获利,这是与美国这一时期的对外总政策相一致的,也可以说这种看法是其对外总政策的合乎逻辑的产物。克林顿执政后将振兴国内经济作为最优先的施政目标,在外交上则将所谓保护美国的“经济安全”置于政策的首要位置,认为在经济、安全和民主等对外政策的三大支柱中,经济是“对外政策的中心”。^[21]在这项原则的规范下,对华政策不大可能长期在以人权为中心的轨道上运行。

与强调经济第一相适应,克林顿执政后不久便提出了建立“新太平洋共同体”的设想。这一设想的出台是由于克林顿政府认为,亚太地区对于振兴美国经济是至关重要的,因此美国必须“更广、更深、更热情地参预亚太地区的事务”;^[22]其次它也表明,美国虽然以推行其价值观为对外政策的目标之一,但也不得不承认亚太地区文化背景和社会价值观的复杂性与多样性,并准备采取比较现实的态度,在企图进行经济制裁时“对每件事都认真估计其代价和好处”。^[23]鉴于这种认识,加之中国在亚太地区的重要地位,使克林顿政府不可能听任中美关系仅仅因人权问题便长期处于“风雨飘摇之中”。

另一个必须强调的因素是,几乎与提出“全面接触”同时,对克林顿政府外交战略具有举足轻重的影响的总统国家安全事务顾问莱克阐述了一种被称之为“扩展(enlargement)”的战略。这项战略后来被克林顿发挥时发展成“接触(engagement)与扩展”的“双加

战略”。这项战略的要义是在冷战期间,美国已经消除了“市场民主所面临的全球威胁”,现在需要的是“扩展”市场民主制。在此战略中,世界被分为三类国家,即已建立起民主和市场经济的核心国家、正在建立民主和市场经济的国家和所谓的“反冲”国家。美国的政策对第一类国家是加强团结和同盟关系;对第二类国家是帮助和支持那里的发展,如对俄罗斯和一些东欧国家等;对第三类国家分两种:如对伊朗等是惩罚和孤立;对中国则是“接触”。中国对美国来说处于敌友之间,美国需要的是软硬兼施的政策,以趋利避害。用莱克自己的话说就是“谋求同中国建立起一种更加强大的、既能反映我们的价值观念又能反映我们的利益的关系”。此后不久,莱克在题为“在一个变化中的世界中有效接触”的讲话中称:一个繁荣稳定的中国符合美国的利益,因此要与中国“广泛地接触”。^[24]莱克这一时期对冷战后世界格局、美国外交战略以及中美关系的宏观思考,很有可能被贯彻到他几乎是在同时起草的对华《行动备忘录》中。甚至可以做这样的推测,即所谓“全面接触”政策是“扩展战略”的一种逻辑上的产物。

克林顿宣布无条件延长中国最惠国地位并将更广泛的角度考虑对华关系后,美国政府的对华政策的确表现出明显的变化,中美关系随后出现的改善的势头也是显而易见的。但是,克林顿此次调整对华政策带有较浓厚的权宜之计的色彩。政府中决策人物在考虑对华政策时,更有可能的是凭直觉感到,将人权问题置于对华政策的中心,与克林顿一上台便宣布的内政和外交均以经济为优先考虑的总方针,特别是与建立“新太平洋共同体”的设想,基本上是背道而驰的。所谓“从更广阔的角度考虑中美关系”,包括克林顿在内的大多数官员很有可能将其理解为,除了人权之外,还需要为美国产品和资本打开进入中国市场之门。

另一方面,克林顿政府执政初期,外交战略尚在形成过程中,各种概念层出不穷,如“扩展战略”、“预防外交”、“遏制政策”以及“全面接触”等等,它们总的看来都很难说是经过深思熟虑的。在这种背景下,不大可能产生一种明确稳定的对华政策。即使是被阐述的比较多的“扩展与接触战略”,在涉及对华政策时,也只是指出了中美关系是“世界上最重要的双边关系之一”^[25]。至于中美关系所涉及的各种问题的复杂性,以及应如何安排轻重缓急,不仅莱克从来没有解释过,此后很长时间里也没有能看到其他与决策有关的人物在这一层次上的思考。如果说“全面接触”政策是与某种长远的战略考虑联系在一起的,它也由于在所涉及的诸多问题上不能确定轻重缓急,以致除了表明一种意向外,在实行中等于没有指导原则。动摇不定、随波逐流也就是不可避免的了。

事实表明,这一时期克林顿政府的对华政策并不是建立在充分和广泛的理解中美关系特殊性的基础之上,它起不到在国内政治斗争中凝聚共识的作用。这种情况再加上克林顿继续专注于国内事务,对外交漠不关心,致使冷战后美国外交决策分散化的特点在这一时期克林顿政府处理对华关系的过程中,特别明显地表现出来。

如果做一粗略的划分,这一时期大致可分为三个阶段。第一阶段从1994年6月克林顿政府宣布无条件延长中国的贸易最惠国地位到年底,中美关系发展相对比较稳定,两国高层互访增加,在各个领域的合作均有进展,克林顿政府还相继取消了一些制裁中国的措施。

第二阶段从1994年年底到1995年5月。这一阶段两国关系开始发生波动。先是美国在知识产权问题上威胁对中国实行制裁,中国随后公布进行反报复的措施。双方尽管最终还是达成了

协议,但此次谈判造成的不利气氛并未消失。与此同时,美国代表在日内瓦人权会议上向中国发难,不遗余力地游说,企图促使大会通过一项指责中国政府侵犯人权的决议案。美国代表的言行实际上已经造成了使中美关系严重恶化的气氛。

在这一阶段中,克林顿政府内各部门难以协调行动的特点比较突出地表现出来。例如在2月间,与美贸易代表继续扬言要就中国侵犯知识产权而对美国进行制裁的同时,美国能源部长却宣布,她访问中国与中美知识产权谈判无关。她到北京后还声称“中美牢固的关系已经开始”。再如,就在美国国务院发言人宣布说中美之间“有一种建设性关系”的同时,美负责人权事务的助理国务卿却在日内瓦人权会议上向中国发难。美国代表那种不达目的誓不罢休的劲头给人留下的印象是,从对华政策中心移开的只不过是关于中国最惠国地位的争论,而不是人权问题。

第三阶段从1995年5月到1996年3月。5月间,克林顿政府出尔反尔,允许台湾的李登辉访问美国。中国立即做出强烈的反应,直到宣布召回驻美大使,并在台湾海峡举行导弹演习。此时美国驻华大使亦回国述职。克林顿政府实行了一年自称为“全面接触”的政策后,两国在对方首都连大使都没有了。经过8月的中美外长会谈和10月中美首脑纽约会晤,克林顿政府总算是再次与中国“接触”起来了。但1996年3月中国人民解放军在台湾海峡举行大规模军事演习后,克林顿政府再次向中国作出挑衅性的反应,派遣航空母舰到台湾海峡附近向解放军示威。这次明显地由美军方主导的以武力施压的行动,将中美关系推到危机的边缘。

在这一阶段中美关系的持续恶化中,美国外交分散化的影响主要表现为政府与国会之争。1994年国会中期选举后,共和党成为国会中的多数党,从此府会之争日趋激烈,台湾问题也成为双方

争论的热点之一。9月间克林顿政府宣布调整对台政策,提升美台关系的层次。克林顿政府对台政策的这种发展趋向决定了它最终会顺从国会的压力。1995年5月22日,美国国务院宣布允许李登辉访问美国。而就在此前9天即12日,国务院还公开声称,李登辉访美是不合适的,与美台非官方关系的性质不符。直到17日,美国国务院还表示不可能允许李登辉访美。^[26]从美国国内政治的角度看,克林顿政府在李登辉访美问题上朝三暮四的作法,无疑是府会争斗的结果。

总而言之,这一时期中美关系的演变可以说是对克林顿政府以“全面接触”来标榜的对华政策的极大讽刺。这种结局不仅是因为克林顿实际上没有一项明确的对华政策,而且还在于克林顿控制和推行对华政策的意愿和能力都是相当有限的,且不论那是属于哪一类的政策。

三、“全面接触政策”的形成与实施 (1996年5月至11月)

1996年5月间,即中国在台湾海峡的军事演习结束后不久和美国政府即将决定是否延长中国的贸易最惠国地位之际,美国总统克林顿和国务卿克里斯托弗相继发表讲话阐述了对华政策。他们阐述的主要观点是:(1)中美关系是一种广泛全面的关系,涉及到美国的重大利益;(2)中美在双边、地区和全球等各层次上都存在着共同利益和不同的看法,在所涉及的各方面问题上既有合作,也存在分歧;(3)中国将如何发展,其方向目前是不确定的,确有令人担忧的理由。基于以上三点看法,美国现在的对华政策应是促使中国发展成一个对美国来说是“安全、开放和成功的国家”,并使之融入现存的国际体制。为达此目的,美国不应“遏制”中国,而是

通过包括高层领导人的互访在内的“对话和交往”，来解决双方的分歧，必要时也采取坚决行动维护美国的利益。^[27]

这些讲话发表后之所以引人注目，首先是因为这是自克林顿执政以来，美国领导人第一次在如此之短的时间里，连续公开阐述美国对华政策。特别是克里斯托弗的讲话，是参预克林顿政府外交决策的重要人物第一次专门就中美关系发表长篇大论。这显然是以延长中国的最惠国地位为契机，用强势推出的手段，为一项即将付诸实施的政策作舆论准备。

其次是这些讲话发表在美国大选年。此前人们普遍认为，两党候选人将在对华政策上大干一场，克林顿不得不对中国保持强硬姿态，以免给他的竞选带来不利的影响。出人意料的是，克林顿不仅明确宣布他的政府将执行一项“全面接触”而不是“遏制”的对华政策，而且直率地承认他以往在处理对华关系上是有失误的。以克林顿在美国内政治斗争中的精明和敏感，如果他不是把握住了美国内在对华关系问题上的动向，在大选年采取这样的行动是不可思议的。

克林顿的判断是敏锐的和准确的，他的决策使他在处理对华关系问题上占据了主动和稳妥的地位，而他的政敌则无法再利用此问题向他发难。这一事实表明，克林顿的新对华政策是有其政治基础的。

冷战结束后，美国内在对华政策上一一直存在着争论。1992年邓小平南巡讲话发表后，中国经济又一次高速起飞，引起了国际上的高度重视，各种势力基于各种各样的理由，越来越关注中国未来发展的趋势和方向。如果说在1992年美国总统竞选中，克林顿与布什在对华政策上的辩论还是在“向后看”，即仍然是以天安门事件的影响为主要内容的话，那么1993年以来愈演愈烈的以“中国

“威胁论”为中心的争论,则具有“前瞻性”的特点,并终因1995年夏克林顿政府允许李登辉访美造成中美关系严重恶化和台湾海峡局势的持续紧张,演变成一场中美关系和对华政策的带有战略性的大辩论。辩论的中心既明确,又简单,即对中国应该实行什么政策:“接触”还是“遏制”?

主张对中国实行遏制政策论者的主要依据便是“中国威胁论”。1995年夏,由于中国对美国允许李登辉访美采取强硬措施,主张“遏制”中国的论调一时间甚嚣尘上,其中较有代表性的文章包括:1995年6月28日《纽约时报》发表的《擦去东南亚条约组织宪章上的灰尘,备好待用》、《时代》周刊7月31日刊登的《为什么我们必须遏制中国》(Why we must contain China)和英国《经济学家》7月刊登并由美国《华盛顿季刊》1996年第1期转载的《遏制中国》(Containing China)。

以上述三篇文章为代表的“遏制论”^[28]认为,经济迅速发展和综合国力迅速增强的中国就像第二次世界大战前的德国一样,正在扩展自己的势力,对现存国际秩序的威胁越来越严重。以美国为首的西方国家必须遏制中国,以免两次世界大战的悲剧在21世纪重演。这些文章尽管在如何以及在什么时机遏制中国等问题上不尽相同,但基本点都是认为,除了遏制外,没有任何策略可以约束中国的行为。这里需要指出的是,“遏制论”提出的遏制中国的具体措施,如加强冷战时期在这一地区形成的同盟关系等等,与克林顿政府的东亚安全战略中的一些设想确有重合之处。^[29]

“接触论”^[30]的主要观点集中体现在这一时期发表的两个有关的政策报告中,即:美国对外关系委员会1995年9月下旬发表的《美国对台湾政策》(Managing the Taiwan Issues: key is better U. S. relations with China)、该委员会1996年夏发表的《再造平衡:

美国与亚洲的关系》(Redressing the Ballance: American engagement with Asia)和“美国人大会”1996年11月发表的《共建未来:发展合作,缩小分歧》(Sharing a Common Future: building cooperation, reducing differences)。

“接触论”者普遍支持的那种观点是,过分渲染“中国威胁”,它就会成为一个“自我实现的预言”。中国不是,也不可能成为美国的敌人。目前遏制中国既无必要,美国也没有那种能力,且得不到支持,至少目前如此。他们认为,首先从现实情况看,中美关系是在全球、地区和双边各个层次上包含着战略、贸易和文化等各个领域的全面的关系,两国有着重要的共同利益,在有关的大大小小的问题上,双方既有分歧,也有合作。其次从长远的发展看,中国正处在改革的进程之中,经济发展迅速,社会变化巨大,未来将成为一个强大的国家,这一趋势是美国无力阻挡的,问题在于中国强大以后将采取什么样的内外政策?从目前情况看,美国仍有机会、有可能和有必要通过“接触”,同中国建立起合作关系,将中国纳入现存的国际体系,以便从中美关系中获取最大的利益,并防止中国成为美国的敌人。同时美国也应保持警惕并采取措施,以对付中国可能造成的挑战或威胁。因此美国的对华政策应是通过“接触”争取合作,解决分歧,也包括在必要时用强硬手段维护美国的利益,但不能采取孤立中国和寻求对抗的政策。^[31]

“接触论”与“遏制论”相比,较少一些情绪化的色彩,在战略层次上的思考更全面和深入,对美国自身的实力和状况的估计也更冷静一些。“接触论”者提出的政策建议也更具有可操作性,更容易使人看到可以得到的现实利益。从实际情况看,1995年夏季开始的大辩论的结果是“接触论”得到更多的赞成,从而在一定程度上起到了凝聚对政策的共识的作用。

以对华政策大辩论为主要背景,克林顿政府内部在对华政策上也出现了新的共识,即除了需要经贸交往外,克林顿政府认为在安全问题上也需要与中国“接触”,以便建立起“美中安全合作关系”。^[32]

1993年夏秋之际,克林顿政府之所以提出“全面接触”政策,可以说保持和发展与中国的经贸关系的考虑起了主要的作用,而且那一时期主张与中国积极交往的主要是政府的经贸部门。1995年间,随着美国东亚安全战略的出台,在安全问题上与中国“接触”以及恢复和发展与中国的军事关系,在对华政策中的地位越来越突出。在东亚安全战略的指导下,美军领导人又于1996年春提出了亚太地区的“预防性防务”原则,其中明确指出,与中国进行“建设性的交往”,是美国在亚太地区“预防性防务”的关键“要素”之一。^[33]至此,继中美经贸关系之后,恢复与发展同中国的安全关系实际上成为“全面接触”政策的又一个支撑点。

在对华政策大辩论的背景下出现的另一个现象是,民主党与共和党在对华政策上的分歧在缩小。民主党与共和党的竞选纲领在对华政策上无根本性的分歧,克林顿和多尔的竞选辩论基本没有涉及对华政策。正是这种相对宽松的政治环境,使克林顿政府在大选年顺利延长了中国的最惠国地位,并于1996年7月间派遣总统国家安全顾问莱克访问中国。

莱克是自1989年天安门事件以来第一位到中国访问的总统国家安全顾问,而且这一时期白宫的总统顾问班子实际上取代国务院,在对华政策上起着关键性的作用,这些都使这次访问具有重大的意义。一方面,莱克将利用访华的机会向中国领导人转达克林顿政府新的对华政策;另一方面,如果莱克经过访华认为,新的对华政策能从中国政府得到积极的回应,克林顿政府当然就会贯

彻它。莱克与中国领导人会谈后显然断定,中国对克林顿政府稳定和改善中美关系的愿望持肯定的态度。^[34]

莱克访华后,克林顿连任后将推行一项新的对华政策大局已定。1996年11月克林顿竞选连任后不久,克里斯托弗便访问中国,为中美首脑在马尼拉的会晤做准备。克里斯托弗认为,他的访问取得了预期的结果,为克林顿总统和江泽民主席的会晤铺平了道路。^[35]1996年11月20日,克林顿在堪培拉举行的记者招待会上声称,他在第二任期将做出努力与中国建立起“合作伙伴关系”。^[36]24日,中美两国最高领导人在马尼拉举行会晤,克林顿重申美国愿与中国建立“良好的合作伙伴关系”,并对高层领导人互访采取了积极的态度。中国政府对此次会谈也给予了较高评价,并与美方达成协议进行包括首脑互访在内的一系列高层互访。^[37]至此克林顿将在其第二任期内推行的对华政策终于形成。这项政策被冠之以“全面接触”,其主旨是通过与中国的全面交往和在必要时向中国施加压力,争取将中国溶入现存的国际秩序。

四、几点结论

综观克林顿政府第一任期内对华政策的发展,至少有以下几个问题是值得注意的:

第一,克林顿政府的对华政策一直受到冷战后美国外交战略变化的支配和影响,它不可能脱离美国的外交战略在另一条轨道上发展。在冷战时期,对付苏联在美国的外交战略中是压倒一切的。中美关系正常化前后,美国为了与苏联对抗,有可能在其他问题上对中国妥协。冷战结束后,在美国外交战略所涉及的问题中,如经贸、地区冲突、大规模杀伤性武器扩散、环境和能源等等,至少

目前没有哪一个优先到压倒一切的程度,只不过在不同时期对某一问题有所侧重而已。战略从某种意义上说就是要确定轻重缓急,而克林顿政府的外交战略恰恰不能明确轻重缓急。这一方面使克林顿政府处理对华关系时很难推行“接触”之外的政策,它既不会为了解决一个领域的问题便冒从根本上损害中美关系的风险,也不大可能为了在一个领域获益,便在其他方面对中国做重大的让步。

第二,“接触”这一概念最初是针对“天安门事件”后那种企图在国际上孤立中国的主张提出的,其主旨简单地说,就是通过保持与中国的交往来实现美国的战略利益,并促使中国按照美国的愿望演变。^[38]1993年夏,克林顿政府重提“全面接触”,主要是为了防止因将人权问题置于对华政策的中心而使中美关系失控,对这一概念的解释了无新意。在1995至1996年的对华政策辩论中,“全面接触”则是作为与“遏制”相对立的概念而提出的。但是,由于中美关系的发展、东亚安全形势的变化和美国内政治形势的变化,“全面接触”政策也被溶进了遏制论者的一些具体建议。特别是在克林顿政府中的决策人物看来,中国既不是民主国家,也不是正在进行民主改革并终将走向民主的国家。他们只是承认,中国是一个“重要的国家”,而且将来会更重要。中国目前对美国可以说是非敌非友,将来是敌是友还不能确定。^[39]美国既要努力将中国溶入现存的国际体系,也对中国内外政策的发展抱有怀疑甚至敌意。因此美国在与中国“接触”时,必定要有所防范。所谓“全面接触”就包含着防范,防范至少也是“接触”的目的之一。

第三,冷战结束后美国外交的特点之一便是分散化,国会、州政府、利益集团、媒体、甚至联邦政府的各个部门对外交政策的制订与执行的影响,均在增大,最高领导人协调各方面的行动越来越

困难。而中美关系又是一种全面的关系,几乎涉及到美国对外关系的所有主要方面,也涉及到政府的各个部门、各个地区,并影响到不同的利益集团。这与美国外交的分散化联系在一起,给克林顿政府对华政策的执行带来极大的困难。任何一个方面的进展都有可能被某一方面的分歧所抵销或破坏,甚至有可能出现事与愿违的危机。因此,克林顿政府的“全面接触”政策能否贯彻,既取决于对政策的共识所达到的程度,也取决于克林顿政府协调各部门、各方面的愿望与能力。

第四,包括本文在内的有关研究均将分析集中于美国方面的各种因素时,难免引起这样的疑问:是否认为中国的有关政策和行动是一成不变的,并将此做为立论的前提?或者说中国的政策或行动确有变化,但美国的政策并不包含着对其作出反应,即使包含着“反应”的成分,也微不足道得可以忽略不计?答案显然是否定的。实际上克林顿政府第一任期的对华政策在其发展过程中,逐步包含进了这样的内容,即企图对一个迅速崛起的中国及其内外政策的发展作出全面而又特殊的反应。这一特点在1995年开始的对华政策辩论中相当清楚地表现出来。本文集中研究在克林顿政府对华政策的发展过程中美国各方面的情况,目的之一是为了有助于理解美国为什么会中国的崛起作出这样而不是那样的反应。但这决不意味着对中国的具体政策和行为的分析是无足轻重的。美国的对华政策仍然具有相当强的可塑性,而恰恰是中国的政策与行为构成了塑造美国政策的一个重要方面。

注 释:

[1] 江凌飞:《美国对华遏制战略的制约因素和可能走向》,《战略与管理》1996年

第 5 期;阎学通:《国家利益的判断》,《战略与管理》1996 年第 3 期;辛旗:《国际战略环境的变化与台湾问题》,《战略与管理》1996 年第 4 期;郭树永、周建平:《从现实主义和理想主义看克林顿的对华政策》,《解放军外语学院学报》1996 年第 4 期。

[2] 柯居韩:《大国对华政策趋向》,《世界发展研究通讯》1996 年第 5 期;朱锋:《中美关系:进一步恶化,还是进一步改善?》,《国际政治研究》1996 年第 4 期。金灿荣:《追寻变化的轨迹 - ‘冷战后美国国际地位学术讨论会’综述》,《美国研究》1995 年第 3 期;王缉思:《‘遏制’还是‘交往’? ——评冷战后美国对华政策》,《国际问题研究》1996 年第 1 期。

[3] 谢文庆:《美国对华政策的调整及发展趋向》,《国际战略研究》,1996 年第 3 期;梁根诚:《边接触、边遏制》,《美国研究》1996 年第 2 期;陈佩克:《当前国际形势的特点和发展趋势》,上海国际问题研究会编:《东亚兴起与大国关系》1996 年 5 月;袁明、范世明:《‘冷战’后美国对中国(安全)形象的认识》,《美国研究》1995 年第 4 期。

[4] 阎学通:《国家利益的判断》;陈佩克:《当前国际形势的特点和发展趋势》;柯居韩:《大国对华政策趋向》。

[5] 王缉思:《‘遏制’还是‘交往’? ——评冷战后美国对华政策》;郭树永、周建平:《从现实主义和理想主义看克林顿的对华政策》;金灿荣:《追寻变化的轨迹 - ‘冷战后美国国际地位学术讨论会’综述》。

[6] 关于克林顿在竞选中就对华政策发表的言论可参阅席来旺:《举世关注的中美关系》,湖南文艺出版社,1993 年版,第 143 - 145 页;夏旭东、王书中编:《走向 21 世纪的中美关系》,东方出版社,1996 年版,第 59 - 61 页。

[7] 《克里斯托弗在提名听证会上阐述克林顿政府的对外政策》1993 年 1 月 13 日,见《参考资料》1993 年 1 月 22 日。

[8] “President’s May 28 Statement on China/ MFN,” see in *Bulletin*, U. S. Information Service, Embassy of the United States of America (以下简称 USIS), May 29, 1993.

[9] Richard. C. Bush, “The Evolution U. S. Policy toward China under the Clinton Administration,” December 1993, printed by USIS.

[10] “Winston Lord White House Briefing May 28,” see in *Bulletin*, USIS, May, 29, 1993.

[11] 美国东亚事务助理国务卿洛德 1993 年 5 月 13 日在东京发表的讲话比较典

型地反映了克林顿政府的这种意图。“Lord Remarks and Q & A in Tokyo May 13,” *Bulletin, USIS, May 13, 1993.*

[12] “White House Report,” May 27, 1993, see in *Bulletin, USIS, May 28, 1993.*

[13] 可参阅夏旭东、王书中前引书,第68-69页。

[14] “Clinton Stressed Human Rights in Meeting with Jiang of China,” November 22, 1993, see in *Bulletin, USIS, November 23, 1993.* “Christopher Warns China on Need for Progress Human Rights,” November 4, 1993, *Foreign Policy Backgrounder, USIS, November 5, 1993.*

[15] 1994年3月13日《人民日报》关于李鹏总理会见克里斯托弗的报导和1994年3月14日《人民日报》关于江泽民主席会见克里斯托弗的报导。

[16] Bill Clinton, “To Advance the Common Interest in a Open China,” *International Herald Tribune, June 1, 1994.* 《参考资料》1994年5月28日。

[17] 《参考资料》1994年6月2日。

[18] Harry Harding, “Multilateral Dialogue is the Proper Approach to China,” December 8, 1993, printed by USIS, December 9, 1993.

[19] James A. Baker, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community,” *Foreign Affairs, Winter 1991/92.*

[20] Winston Lord, “Remarks to U. S. China Business Council,” June 9, 1993, USIS, June 10, 1993; “Charlene Barshefsky Says Clinton Goals Clear on Trade with China,” June 8, 1993, *Bulletin, USIS, June 9, 1993;* Lloyd Bentsen, “China Can Have Both Prosperity and Human Rights Progress,” December 19, 1993, *Bulletin, USIS, December 20, 1993.*

[21] 《克林顿在乔治敦大学谈美国对外政策的三个支柱》,《参考资料》1993年1月21日; “Christopher Warns China on Need for Progress Human Rights,” November 4, 1993, *Foreign Policy Backgrounder, USIS, November 5, 1993.*

[22] Winston Lord, “Asia Is the Region Most Relevant to Rebuilding U. S. Economy,” November 5, 1993, *Foreign Policy Backgrounder, USIS, November 18, 1993;* Joan Spero, “‘New Pacific Community’ Stresses Open Trade, Investment,” September 24, 1993, *Bulletin, USIS, September 29, 1993.*

[23] Joan Spero, " ' New Pacific Community ' Stresses Open Trade , Investment , " September 24 , 1993.

[24] " Lake says America ' s Global Engagement Must Be Enlarged " , September 21 , 1993 , *Bulletin* , USIS , September 22 , 1993 ; Anthony Lake , " Effective Engagement in a Changing World , " *Bulletin* , USIS , December 20 , 1993.

[25] " Lake says America ' s Global Engagement Must Be Enlarged , " September 21 , 1993.

[26] 《参考资料》1995年5月14日和19日。

[27] " Address by Secretary of State Warren Christopher on American Interests and the U. S. -China Relationship , " May 17 , 1996. *Foreign Policy Backgrounder* , USIS , May 20 , 1996. " Remarks by President Clinton at the Asian Pacific American Caucus Dinner , " May 16 , 1996 , *Foreign Policy Backgrounder* , USIS , May 21 , 1996. 《参考资料》1996年5月23日。 " Clinton Statement on 6/27 House China MFN Vote , " June 27 , 1996 , U-SIS , July 1 , 1996.

[28] 这里使用“遏制论”只是对那些主张对中国实行遏制或强硬政策的各种观点做一个简单地概括,不是在严格意义上使用“遏制”这个概念。

[29] *New York Time* , June 28 , 1995 ; *The Economist* , July 29 , 1995 ; *Time* , July 31 , 1995. 《参考资料》1995年7月4日。

[30] 这里所谓的“接触论”只是对那些反对遏制中国的主张的简单概括,实际上“接触”本身也是缺少严格的定义的。

[31] " Managing the Taiwan Issues : Key Is Better U. S. Relations with China , " by Council on Foreign Relations , 1995 ; " Redressing the Ballance : American Engagement with Asia , " by Council on Foreign Relations , 1996 ; " Sharing a Common Future : Building Cooperation , Reducing Differences " , American Assembly , 1996.

[32] 《预防性防务:美国国防部长佩里在哈佛大学约翰肯尼迪学院演讲词》, 1996年5月13日, *Foreign Policy Backgrounder* , USIS , July 19 , 1996.

[33] " America ' s Permanent Interest in Asia-Pacific Security , " *Text : East Asia Strategy Report* , Department of Defense , February , 1995 ; William J. Perry , " Defense in an Age of Hope , " *Foreign Affairs* , November/ December , 1996 ; 《美国国防部长佩里有关美、日、中关系演讲词》(1996年2月13日) , *Foreign Policy Backgrounder* , USIS ,

[23] Joan Spero, " ' New Pacific Community ' Stresses Open Trade , Investment , " September 24 , 1993.

[24] " Lake says America ' s Global Engagement Must Be Enlarged " , September 21 , 1993 , *Bulletin* , USIS , September 22 , 1993 ; Anthony Lake , " Effective Engagement in a Changing World , " *Bulletin* , USIS , December 20 , 1993.

[25] " Lake says America ' s Global Engagement Must Be Enlarged , " September 21 , 1993.

[26] 《参考资料》1995年5月14日和19日。

[27] " Address by Secretary of State Warren Christopher on American Interests and the U. S. -China Relationship , " May 17 , 1996. *Foreign Policy Backgrounder* , USIS , May 20 , 1996. " Remarks by President Clinton at the Asian Pacific American Caucus Dinner , " May 16 , 1996 , *Foreign Policy Backgrounder* , USIS , May 21 , 1996. 《参考资料》1996年5月23日。 " Clinton Statement on 6/27 House China MFN Vote , " June 27 , 1996 , U-SIS , July 1 , 1996.

[28] 这里使用“遏制论”只是对那些主张对中国实行遏制或强硬政策的各种观点做一个简单地概括,不是在严格意义上使用“遏制”这个概念。

[29] *New York Time* , June 28 , 1995 ; *The Economist* , July 29 , 1995 ; *Time* , July 31 , 1995. 《参考资料》1995年7月4日。

[30] 这里所谓的“接触论”只是对那些反对遏制中国的主张的简单概括,实际上“接触”本身也是缺少严格的定义的。

[31] " Managing the Taiwan Issues : Key Is Better U. S. Relations with China , " by Council on Foreign Relations , 1995 ; " Redressing the Ballance : American Engagement with Asia , " by Council on Foreign Relations , 1996 ; " Sharing a Common Future : Building Cooperation , Reducing Differences " , American Assembly , 1996.

[32] 《预防性防务:美国国防部长佩里在哈佛大学约翰肯尼迪学院演讲词》, 1996年5月13日, *Foreign Policy Backgrounder* , USIS , July 19 , 1996.

[33] " America ' s Permanent Interest in Asia-Pacific Security , " *Text : East Asia Strategy Report* , Department of Defense , February , 1995 ; William J. Perry , " Defense in an Age of Hope , " *Foreign Affairs* , November/ December , 1996 ; 《美国国防部长佩里有关美、日、中关系演讲词》(1996年2月13日) , *Foreign Policy Backgrounder* , USIS ,