

克林顿政府第二任期的对华政策

丁 辛 豪 潘 锐

克林顿总统的第二个任期已经开始。在经历了1995~1996年中美关系的曲折与反复之后,克林顿新政府的对华政策究竟会呈现什么样的走向,其对华政策是否会保持一

定的连续性与稳定性,哪些因素将制约调整后的对华政策的贯彻,这些正是本文试图探讨的。

一、美国对华政策辩论构成新的对华政策基础

1995~1996年美国国内进行的一场全国性对华政策辩论是在李登辉访美引起中美关系大滑坡以及台海危机引发中美两国走向对峙的大背景下进行的。这场辩论既反映了美国国内各利益集团的意见和看法,也为美国两党形成1989年以来所缺乏的大体上一致的对华政策提供了机会,还使得克林顿政府得以从中吸收诸多建议,厘定并局部调整其对华政策。

在对华政策辩论中,美国国内的主张主要有两类:接触(合作与对话)与抑制。

1. 抑制论 随着中国经济的强劲增长、中国国力的显著增强之后,美国国内部分人士的冷战思维占了上风,主张采用冷战时期遏制苏联的方式及早抑制中国。想通过孤立中国来推动改善人权的民主党左翼,想保护台湾、孤立中国的共和党右翼、形形色色的反共利益集团以及部分传播媒介便是这一思潮的积极鼓吹者和支持者。

2. 积极交往(接触)论 主张扩大与中国各个层次、各种领域的交往,通过接触和交往了解中国的意图,在一定程度上影响中国,发展建设性的双边关系,把中国纳入国际社会之中,成为一个“遵守国际准则”的大国。当然,这一思潮并不放弃和拒绝“大棒”手段,而认为“胡萝卜”手段只有与“大棒”相结合才能发挥效应。这一主张得到了企业界、多数学者以及部分政府官员的支持。

在大辩论中,两种富于建设性的意见受到重视:一种是基辛格所提出的,即“中国是一个新兴大国,是保持世界均势的极其重要的一极,美中之间应当建立一种长期的、头脑清醒的合作关系”;^①另一种意见是,“世界在朝着一体化方面发展,无论在亚太地区还是全球范围内,中国都将成为国际社会的重要一员,它既应当在遵守规则、也应当在确定规则方面发挥重要作用。美中之间有很多不同点,然而这不应成为两国追求共同利益的障

碍。”^②这些意见构成了接触政策的思想基础。

在大辩论过程中,美国诸多智囊机构纷纷就对华政策撰写政策报告并组织人员来华交流。1996年上半年,几乎所有知名的美国中国问题专家均来过中国。在各类对华政策建议中,较有代表性的有两个:一是“美国人大会”的报告,另一个是对外关系委员会的报告。

“美国人大会”在其《21世纪的中美关系;发展合作,缩小分歧》的政策报告中,列举了与美中合作相关的6个方面的美国的长远利益(或对华政策基础):(1)美国寻求全面实现全球自由贸易制度,中国应被纳入其中;(2)防止大规模杀伤性武器扩散是后冷战时期最大的安全利益,也是美国政策的焦点,但没有中国的积极参与,这一政策目标是难以实现的;(3)美国无法期望在亚洲保持稳定均势和避免军备竞赛,除非在朝鲜半岛、台湾海峡和南中国海的潜在冲突得以和平解决,而在这方面中国的作用是不可或缺的;(4)美国在人权和政治多元化方面有永久的利益,不能放弃之;(5)解决地区性和全球性环境问题,没有中国的合作是不行的;(6)在许多其他跨国性问题上建立合作也需要有中国的帮助。报告认为,美国应集中精力在双方利益重合的领域里建立合作,减少相互怀疑,增加相互间的信任,以取得进展。报告建议,

美国应支持中国象俄罗斯一样参加西方7国首脑会议,支持中国加入世界贸易组织。报告还向美国政府提出了9点政策建议,包括与中国领导人定期对话,邀请江泽民主席访美,开展包括军事交往在内的高层交往,鼓励与中国的议会间的接触等内容。^③

对外关系委员会的报告则提出了对华“有条件接触论”的政策建议,它认为“只有中国满足了美国所提出的10项原则,美国才会作出相应的回应。这10项原则是:1. 不单方面使用进攻性军事力量;2. 和平解决领土争端;3. 尊重国家主权;4. 航行自由;5. 适度的军事集结;6. 军事透明度;7. 不扩散大规模杀伤性武器;8. 贸易和投资的市场准入;9. 合作解决跨国问题;10. 尊重基本人权。”^④

经过辩论,克林顿政府接纳了接触论为其对华政策的基础,但抑制论的影响并未消失,其某些内容亦为美国政府所吸纳,因此,表现在克林顿对华政策上,其特点便是两重性,以接触为主,以抑制为辅,但尚未排除在两者之间摇摆的可能性。美国国务卿克里斯托弗1996年5月17日宣布的对华政策三原则便是对此最好的注解:即支持中国发展成为“稳定、开放和成功的国家”;支持中国“全面融入”国际社会;但在谋求通过对话和接触处理同中国的分歧的同时,要毫不犹豫地采取必要行动保护美国的利益。^⑤

二、第一任克林顿政府后期对华政策的调整

通过对华政策辩论,美国两党在对华问题上初步形成了新的一致,这就为克林顿政府调整其对华政策铺平了道路,1996年竞选的需要也促使克林顿政府在对华政策上表现出一定的新意,而台海危机则直接地昭示克林顿政府调整对华政策的急迫性。1996年7月,美国总统国家安全事务助理安东尼·莱克访华,就中美两国加强全方位接触,尤其是最

高领导人互访和部长级定期会晤磋商与中方达成了原则一致,从而表明,以1995年5月李登辉访美事件为开端、1996年3月台海危机为巅峰的中美关系大滑坡得到了制止,两国关系朝着逐步走出低谷、趋于改善的方向发展。莱克之后,1996年年内,又有以克里斯托弗为代表的一系列美方官员访华,这表明,克林顿政府对华政策两重性的摆针又回

到了全面接触这一边,并以此为基础进行调整和新的勾划。

克林顿政府新对华政策的大致构想为:

首先,承认中国的大国地位,认为下世纪20年代中国将成为世界强国之一,因此,美国必须加强同中国的全面交往和对话,尤其注重过去7年所忽视的最高级正式会晤和部长级定期磋商,甚至提出建立某种形式的“合作伙伴”关系,短期以稳定和改善美中关系,长期以防止中国在21世纪成为美国的敌对国家。

其次,改变克林顿政府第一任期重欧轻亚,偏俄压华的方针,提升美中关系在美对外关系中的地位。在双边关系中区别局部和整体,平衡合作和分歧,国内强调不管各利益集团在对华政策上有多少分歧,不能怀疑美中关系的重要性,对外重申不让美中之间个别领域的分歧而影响两国的总体关系。

第三,积极推动中国加入多边国际机制,遵守和参与制定国际准则,包括核不扩散、全球贸易、地区安全 and 经济合作等诸方面。美国认识到,“中国充分参与国际社会对我们解决下个世纪的重大全球和地区问题的能力至关重要。”^⑥

第四,区别不同领域采取不同的手法,在同一问题上亦软硬兼施,即如美国国防部前助理部长约瑟夫·奈所称的,“有时大声疾呼,

有时轻声细语。”^⑦。根据这一策略,在中美之间存有分歧的领域,美国通过分别使用谈判、施压乃至经济制裁等不同手段而区别对待。例如,知识产权保护乃是美国选择的一个施以强硬手段的领域,但与此同时,美国继续向中国提供最惠国待遇、在核不扩散问题上与中国达成谅解等,从而避免两国关系因多方面、多领域的冲突而导致失控,换言之,美国在处理中美分歧问题时,将强调谈判和合作,同时有选择地采取强硬姿态。此外,值得注意的是,美国对中国总抱有戒心,在全面接触和交往政策的背后,美国并未放弃威慑手段,对中国进行防范、限制与约束,原国防部长佩里就曾强调要“加强同日本、韩国、澳大利亚、泰国和菲律宾之间的联盟关系,”结成一个“预防性的防御体系”。^⑧显然,美国作好了“胡萝卜”与“大棒”两手准备。

综合上述构想,克林顿政府新对华政策似可用3个英文单词来表达:“integration(融合)+partnership(伙伴关系)+restraint(约束)”。^⑨

上述对华政策构想是克林顿政府在1996年年中以后逐步形成的,克林顿总统连选成功后即着手组成新政府,而非重新制订对华政策,估计其对华政策在第二任期将大体上保持一定连续性。

三、克林顿政府对华“接触”政策的制约因素

尽管克林顿政府去年开始形成的对华政策新构想会延续到第二任期内,其既定的对华政策方针亦会在一定程度上得到贯彻,但不容忽视的是,仍存在着诸多制约因素。

1. 美国学术界主流、外交圈子等已就对华政策达成共识,但在国会内尚未取得一致意见 此次新产生的第105届国会中,新当选的议员多达74人,他们对外交政策与对华政策均十分陌生,考虑问题与投票易从国

内政治和选举政治的角度出发,受美国舆论界的影响很大,而舆论对中国仍不太友好。同时,一些理解与认识到中美关系重要性的议员已去职或落选,如参院军事委员会主席纳恩、众院筹款委员会中8位一直投票支持延长中国最惠国待遇的议员等。而极端保守的共和党右翼人士如参院对外关系委员会主席赫尔姆斯等人在国会中仍十分活跃,能量很大,对克林顿政府既定的对华政策有所

牵制。

2. 关注美国外交政策的许多利益集团仍对中国持怀疑、批评甚至敌视态度

以中美之间分歧较大的三个领域为例。军备控制问题,美国希望与中国就核武器互不瞄准达成协议,但中国认为美国应先承诺不首先使用核武器。与此相关的美国利益集团便由此对中国的军备控制政策横加指责。贸易逆差问题,根据美国统计数字,1996年美国对华贸易逆差362亿美元,其中有两个月的逆差已超过美对日逆差而居第一位,美国舆论对此大肆渲染。美国工会组织和部分受到中国商品冲击的行业等纷纷表示不满,并以此问题大做文章。知识产权保护问题,以好莱坞和微软公司等为代表的一些利益集团在知识产权保护问题上主张美国应对中国施加压力,采取强硬立场。与美国企业界一致支持给予中国最惠国待遇不同,在知识产权保护问题上,由于利益上的差异出现了较大的意见分歧。美国学术界认为知识产权保护问题有可能分化原先支持中国的企业界。

3. 美国国家安全班子人选对中国缺乏了解

美国国家安全班子人选业已确定,奥尔布赖特为国务卿,伯杰为总统国家安全事务助理,科恩为国防部长,莱克则转任中央情报局长。这些今后4年美国外交政策的制订者与执行者,除莱克在1996年内曾主管对华政策之外,其他人均未直接参与对华政策的制订,对中国也缺乏了解,这不能不在一定程度上影响到对克林顿既定对华政策的执行,甚至存在着走向既定对华政策的反面的可能性。

奥尔布赖特是美国200多年历史上第一位女国务卿。她的祖籍捷克,和一般东欧移民一样,强调人权,坚决反共。她认为美国的教训不是来自越南,而是来自慕尼黑,也就是绝不采取绥靖政策。她曾不顾俄罗斯反对,坚持北约东扩;在联合国一手策划反对加利连任;亦曾主张轰炸波黑塞族以迫使他们谈

判;还曾在美国国内鼓吹制裁古巴。奥尔布赖特的这些强硬立场得到了坚决反共的参院对外关系委员会主席赫尔姆斯等人的赏识。奥尔布赖特的家庭由于受到过德国与捷克的迫害,故对人权问题既热衷又敏感。由于奥尔布赖特反共的本质,对亚洲以及中国事务又不了解,与国会中极端保守派是否会携手一唱一和,疏远乃至敌视中国,这一可能性不能排除。

总统国家安全事务助理塞缪尔·伯杰原是莱克的副手。由于曾任国际贸易律师,在就职国家安全事务副助理期间,参与了美日贸易谈判和中美知识产权谈判的决策,这是其仅有的亚太事务经历。1996年12月,伯杰在谈到中国问题时称:“如果我们与中国交往,那不是美国对他们的美好行为所给予的报偿,而是处理问题的渠道,这些问题包括两方面:一方面是我们能够同中国合作,另一方面涉及人权问题。”^⑩他也会说:“中国在今后10年或者20年所走的道路,将对我们的生活,甚至对我们后代的生活产生深刻的影响。”^⑩可见伯杰意识到与中国打交道的重要性,但又十分强调两国关系中的人权因素。

国家安全班子新入选与上届相比并无太大的变化,只是克里斯托弗和佩里去职与科恩的加入而已,因为奥尔布赖特过去4年担任常驻联合国代表时便进入国家安全委员会参与了外交决策,例如,1993年9月美国的“扩展战略”便是由莱克和她共同拟定的。但在对华政策上,新班子尤其是奥尔布赖特的倾向不明朗,当然,她在国会批准对其任命的听证会上表示中美应保持牢固的双边关系,美对华政策目标是,扩大合作领域,减少可能的误解,并且促使中国进一步融入国际社会。但她亦指出,美中两国在贸易、军售、人权和西藏等领域存在重大的分歧,值得注意的是作为即将上任的国务卿在听证会上公然提到西藏问题还是第一次。克林顿新政府的对华政策制订与执行目前尚欠缺一个关键人物:

东亚和太平洋事务助理国务卿。

尽管克林顿新政府尚未充分展示其对外政策包括对华政策,但从国家安全班子的任命看,欧洲仍然是美国的第一重点,但亚洲的地位也明显上升,而成为“第二重点”。至于中国,克林顿总统连任后在澳大利亚发表的讲话表示,将扩大同中国的关系列为美国面向亚太地区的三大战略目标之一。这显示了克林顿新政府对中美关系的重视。随后在亚太经合组织马尼拉会议上,美国更提出了“克林顿主义”,它既不是核威慑时代的相互确保摧毁,也不是冷战时代的遏制政策,“而是保证相互繁荣和接触的政策”(美国商务部长坎特语),其重点就在于发展经贸关系,尤其要求亚太各国对美国开放市场,而中国市场便是美国的头号目标。在经济与安全这两大战略目标中,中国对于美国均具有一定的重要

性、可以预见,在克林顿新任期内全面接触将依然是美国对华政策的基调。

注释:

- ① 《华盛顿邮报》1996年4月15日。
- ② 《纽约时报》1996年5月26日。
- ③ 美国人大编:《21世纪的中美关系:发展合作,缩小分歧》,1996年。
- ④ 詹姆斯·施恩编:《结网》,对外关系委员会出版社,纽约,1996年版。
- ⑤ 美联社1996年5月17日电。
- ⑥⑦ 美新署:《东亚太平洋电讯稿》1995年5月24日,8月24日。
- ⑧ 威廉·佩里:《充满希望时代的防务》,《外交季刊》1996年冬季号
- ⑨ 中美关系全国委员会主席鲍伯·科纳布尔1996年6月29日在上海商城举行的一次会议上用 intergration 和 partnership 两个词来形容克林顿的新政策。
- ⑩ 美联社1996年12月8日电。

(上接第38页)

业务领域进一步拓宽,其他获得自营出口权的工业企业也相继步入国际市场,相关的法律问题也随之产生。当前涉外经济贸易活动方面比较突出的法律问题有:海外投资和跨国公司的组建、运作和有效监控;涉外合同的基本内容和签订程序规范化;对外经济贸易重大经营的决策程序;国际商业欺诈的种类、表现形式及其防范机制;国际贸易风险的避免和担保方式的比较选择;反倾销法律实务及应诉策略;海外应收款项以及权益的有效维护;防止专利、商标、版权等知识产权侵权与自我保护的措施;国际经济贸易纠纷解决方式选定及其操作技巧;各国法律背景和法律体系不同而引起的冲突法律问题;有关国际经济贸易条约研究;世界贸易组织重大法律原则与我国经济贸易体制及外贸企业实际状况的比较研究;以及服务贸易法律问题。此外,还包括外贸企业在全面进入国际市场时应具有的各项法律准备。