

朱镕基总理访美与中美关系进程

潘 锐

经过 1997 年中国国家主席江泽民访美和 1998 年美国总统克林顿访华之后,构筑面向 21 世纪的新的双边关系框架即共同致力于建立建设性的战略伙伴关系已逐渐成为中美两国政府的共识,中美双边关系因此不仅完全走出了 1995—1996 年因李登辉访美和台海危机所造成的低谷,而且出现了稳步发展的良好势头。但美国国内一些反华、反共势力却联合起来,围绕中美关系大做文章,极力炒作所谓“中国政治献金案”,又抛出所谓“中国窃取美国核技术案”,给中美关系的发

展投下了深深的阴影。正是在这样恶劣的美国国内政治气氛下,朱镕基总理不畏艰险,带着与美国人民交朋友的信念,对美国进行了一次极为成功的访问,不仅稳定了中美关系,而且通过在中国加入世界贸易组织(WTO)上所取得的重大进展,充实了双边合作内容,推动两国关系往更高层次发展。朱总理访美前的美国国内政治环境、朱总理的成功访问本身以及访美之后双边关系发展进程将是本文研究的重点。

一、访美前恶劣的美国国内政治环境

近几年,中美关系似乎按照一个不是规律的规律在运行,即“上半年吵,下半年好”。1997 年初,美国国内掀起以《即将来临的美

中冲突》为代表的反华逆流;下半年,由于江主席访美而云开雾散;去年年初,“中国政治献金案”甚嚣尘上,随即因克林顿访华而有所

人免除义务的权利,而预期违约则侧重于更广范围内消除合同履行中可能产生的消极因素。所以,不同的价值取向、不同的思维方式必然产生不同的救济措施。两者理论上本无优劣之分,也无法作价值比较。但由于预期违约更能有效解决合同订立后履行期前双方权利义务的均衡,即维护交易秩序、减少当事人损害,而表现出较强的生命力。在实践中预期违约制度也对大陆法传统的不安抗辩权的基础产生了影响。具体表现为《合同法》中不安抗辩对推定预期违约救济方式的取向,直至最后确立完整的预期违约制度,以补充传统大陆法违约形态的不足。这同时也说明《合同法》的制订,确实立足于我国国情,借鉴、融合世界各国先进立法经验,符合国际经济全球一体化的时代需求,有利于规范市场经济交易。相信《合同法》必能为我国司法实践所采纳、推广,并产生良好的预期效果。

(作者单位:上海对外贸易学院)

收敛。今年年初,情况似乎更为严重了,不少中国问题专家向我们指出:^①如果说过去几年中美双边关系发展确有其周期性的话,那么,此次该周期或许要更长、更为严重。他们的担忧不无道理,在经贸、人权和安全等领域,中美两国确实存在着较大的分歧,而且,美国国内政治气氛自今年1月底以来不断朝着不利于中美关系的方向发展,“中国窃取美国核技术案”上的炒作更加剧了这一趋势。

由于中美两国分歧扩大化,美国国内对华政治环境有所恶化。主要表现为:

经贸领域是最为突出的一个领域,具体而言:(1)中国加入WTO问题。美国曾一再声称在商业基础上解决中国的WTO会员问题,并表示中国“入世”符合美国利益。但由于美国想利用中国“入世”捞取最大的实际利益,压中国进一步开放国内市场,因此,其要价一直居高不下;而且,国会一些议员还试图将中国“入世”与所谓“窃取核技术”以及人权问题挂钩,因而,中国“入世”的难度较之去年是有增无减。(2)双边贸易平衡问题。美方对其逆差越来越强调,国会某些利益集团与媒体更是利用逆差问题作为其攻击中国的一个工具,故而,逆差问题出现一定程度上政治化、情绪化的现象。(3)与去年亚洲金融危机后称赞中国坚持人民币不贬值不同,美国认为,中国人民币不贬值的作用是有限的,只是防止了亚洲国家货币的新一轮贬值而已,但由于内需不振,国内市场有限,经济发展速度减缓,因而中国很难成为亚洲经济的火车头,进而带动亚洲国家走向复苏。相反,只有日本方能扮演这一角色。美国认识上的重大调整于中国是不利的,中国在美国心目中的份量实际上下降了。(4)美国对去年下半年以来中国国内经济改革评价不高,甚至认为中国已放慢了改革步伐,例如在金融、电信等领域即是如此。这一判断亦具负面影响。

人权领域中美两国面临新一轮冲突,美国国内对中国人权问题的指责加剧。去年,

由于中国签署了联合国人权公约,美国一度对中国在人权上的进展表示乐观,但去年底以来,随着对“中国民主党”的处理,美国转而认为中国在人权问题上反而出现了倒退,而且政治体制改革也止步不前。美国在其《各国人权状况》的人权报告中对中国进行了激烈的指责,并在今年的联合国人权会议上独自一国提出了反华提案,相比较之下,没有一个西方国家追随美国。

安全领域曾一度是中美合作领域,但目前则充满问题。(1)首要问题是台湾与“战区导弹防御系统”(TMD)问题。去年10月,美国国会通过国防授权法案,将台湾纳入TMD防御范围之内;美国国防部年初提交给国会的秘密报告也将台湾拉入TMD。尽管TMD的实际部署要到2007年,但倘若台湾进入TMD则使得台湾安全上对美国的依赖进一步加强,美国在台海冲突中插手的可能性则上升了,为我早日解决台湾问题增加了新的障碍,因此,该问题的严重性怎么估计也不过分。更为严重的是,美国国防部在《亚太地区战区导弹防御系统设想》报告中,除将朝鲜作为威胁之外,还首次将中国列为“潜在的威胁”。虽然美国《国家安全战略报告》仍持较积极的态度,但这会否成为美国地区安全战略新一轮调整的一个开端尚有待观察。(2)美国过去认为中美在朝鲜半岛以及南亚次大陆等问题上可以合作,但自朝鲜发射卫星而引发核查危机之后,美国转而认为中国的作用既有限也很难与美国合作;至于南亚,美国国内对去年克林顿访华时中美关于南亚问题的联合声明持不同意见的大有人在,^②主张也应该倾听印度的声音。(3)“中国窃取美国核技术案”以及对华技术转让调查报告(考克斯报告)均有丑化中国的作用,尤其是前者,甚至有将所有华裔人士都视为可能的间谍的倾向,其伤害程度与范围直追50年代的麦卡锡主义。这既为新一轮“中国威胁论”提供了素材,也严重毒化了中美关系的气氛,不

利于中国在美形象。

所有这一切的总和便构成了美国国内极为不利的对华政治环境,出现如朱镕基总理所说的“新一轮反华浪潮”。而正是在如此恶劣的政治气氛下,朱总理将对美国进行正式访问,以阻止中美双边关系的下滑,增进两国和人民之间的相互了解。此外,3月24日爆

发的北约对南斯拉夫联盟的空袭亦给此次访问增添了不确定因素,直至朱总理启程前5天(4月2日),中国方作出不取消也不推迟访美的决定,未追随俄罗斯总理普里马科夫。所有这些均表明:朱总理访美面临的是一次困难而艰巨的挑战。

二、一次极其成功的访问

4月6日至14日,朱总理先后访问了美国洛杉矶、华盛顿、丹佛、芝加哥、纽约和波士顿等地,广泛地接触社会各界人士,利用各种场合阐释中国的政策和主张,取得了极大的成功。

首先,中美关系近期因美国国内对华政治环境恶化而导致的下滑现象得到遏止,双方关系发展重新获得推动力。朱总理访美是一次亲善之旅,既表达了中国政府和人民与美国发展积极的双边关系的愿望,也树立了坦率而务实的中国领导人的形象,“朱旋风”所到之处受到热烈欢迎,朱总理所说的“我热爱中国人民,我也热爱美国人民”无疑正是两国发展友好关系的源泉之所在。

其次,加深了两国政府和人民之间的沟通与理解。朱总理深入美国社会,广泛接触美国人民,强调与人民的直接交往;在与美国政府官员、国会议员的接触中,则解释和阐述中国的立场、观点与政策,从而促进了双方的了解。

第三,在中国“入世”上取得重大进展,美国承诺“坚定支持中国年内在商业基础上加入WTO”,从而为年内签定最终协议铺平了道路。中国从申请“复关”到申请“入世”已历13载,今年年底,世界贸易组织将在美国西雅图进行新一轮的谈判以进一步开放市场,因此,中国年内如不能入世,由于明年是美国大选年,而美国作为WTO中极具影响的国家,中美双边协议达成与否直接影响到各类

双边与多边协议的达成,这就意味着中国将再等3~4年方能进入WTO,显然,这对中国是极为不利的。因此,年内“入世”已成为中国的重要目标。基于此,中美双方年初加快了“入世”谈判进程,美国贸易代表巴尔舍夫斯基一个月内两度造访中国。经过中美双方的共同努力,尤其是中国作出极为显著的让步之后,双方一度离达成最终协议只有一步之遥,美国内部包括国务卿、贸易代表和商务部长在内的高级官员支持签署最终协议,而财政部长和白宫办公厅主任则主张缓一缓。在此情况下,克林顿虽然在4月7日的对华政策演说中支持中国“入世”,但他更多地考虑国会的情绪和国内政治,未能作出政治决断。^③

虽未能达成最终协议,但确定原则框架以及美方作出书面承诺正是朱总理访美前我们认为的最大的可能性,故而并不显得意外。倘若美方只是口头作出承诺,倒是会令中方遗憾的。事实上,这一成果的取得乃是中方积极争取的结果。4月8日,克林顿与朱总理正式会谈后,美方即单方面公布了有关材料,在联合声明中只承诺“支持中国按照商业条件实现‘入世’目标”。朱总理对此极不满意,9日晚便在美中6团体举办的招待会上表示中美并未达成协议,美方如要求得过多过快,最后什么都得不到。美方在此情况下,不得不作出让步,10日,十分罕见地与中方共同发表了第2份联合声明,承诺“坚定支持

中国年内在商业基础上“入世”。一方面,这是对中国的承诺,即年内解决遗留问题,另一方面则是对美国国会的防范,即中国“入世”只是“商业行为”,而非“政治行为”,因此附加

人权等等条件是不能接受的。

总而言之,朱总理访美是一次成功的访问,是建立在中国一定的经济实力基础之上的,也是中方努力的结果。

三、中国“入世”谈判中尚存的主要问题

朱总理访美之后,中美两国面临的首要问题乃是继续谈判,年内签署中国“入世”最终协议。

中国“入世”对美国而言,可以增加其产品在中国市场上的份额,减少其对华贸易逆差,通过在华投资获取更大的经济利益,将中国纳入国际经贸体系之中从而使世贸组织成为一个真正的全球性机构。对中国而言,有利于扩大出口、引进外资、扩大就业,解决美国永久性对华正常贸易关系问题(NTR,即过去的最惠国待遇),通过WTO争端解决机制解决贸易争端,避免因非WTO成员所受到的歧视,同时,促进国内服务贸易发展,优化资源配置,推动经济发展。因此,中国“入世”是中美双赢的选择。

然而,年内达成最终协议仍然是一个艰巨的任务,既有美国国内政治因素的原因,也由于中美在具体协议上尚存在着一定的分歧。其一,纺织品问题。中国纺织品生产是优势领域,通过参与国际竞争而日益扩大其在世界上的市场份额,中国未能“入世”则逐步成为限制其发展的“瓶颈”。目前,美国根据1994年中美纺织品协议向中国输美纺织品提供一定配额,限制了中国纺织品的对美出口。而根据多纤维贸易协定,2004年将取消所有配额,但美国在谈判中坚持对华纺织品配额再延长5年,即便中国业已“入世”。这种做法是中国难以接受的。中国对美国产品优势领域予以了特别关照,尤其在农产品领域更是如此,完全开放了美国小麦、肉类和柑桔的中国市场。但美国却以保护美国纺织

业为借口,不肯按国际协定行事。其原因在于以北卡罗来纳和南卡罗来纳为代表的美国纺织业在国会中拥有很大影响,北卡参议员霍尔姆斯即为其代言人。但协议是双方获取与给予的大体平衡,美国的过分要价、过于贪求中方不能接受的。其二,一些歧视性条款。美国要求在中国“入世”之后仍然按非市场经济国家对待中国,并据此处理诸如反倾销、政府补贴等不公平贸易问题。其三,美国要求在协议中写入实施条款以保证协议的执行。这完全是超出WTO相关条款的要价。其四,永久性正常贸易关系问题。目前,中国是按照1974年贸易法杰克逊—瓦尼克修正案而享受美国提供的正常贸易待遇,故欲获得永久性待遇,美国国会具有重要作用。参院已有相关议案,同意在中国“入世”后即给予中国永久性待遇。因此,美国在此问题上作出一定承诺是必要的。其五,美国贸易代表巴尔舍夫斯基曾支持签署最终协议,但时隔几天,她在国会作证时却又表示,中国应作出更多的让步。这一戏剧性的变化表明,美国有可能提高其要价,欲获取最大限度的经济利益;同时,预示着由朱总理和克林顿总统通话后所确定的4月底重开的美中双边谈判将是紧张而激烈的,最终协议之达成决非轻而易举之事。

朱总理指出:“美国如果要得过多过快,可能什么都得不到。”此言极是。谈判和协议讲求“费厄泼赖(fair play)”,美国的过分要求只能导致中美双方都是输家,而这不符合任何一方的利益。

四、从美国全球和地区战略层面考察中美关系

朱总理离开华盛顿仅仅2天之后,4月12日,美国国会复会的第一天,参院便通过了两项反华决议案,一项是“与台湾关系法”20周年决议案,重申美国对台军售承诺,并支持台湾加入WTO;另一项是支持台湾加入世界卫生组织(WHO)决议案。虽然该两项决议案均不具法律效力,但在一定程度上反映了国会的立场。克林顿总统由于遭弹劾审讯,虽已安然过关,但其政府已处于弱势地位,而国会则利用所谓“中国窃取核技术案”的调查以及考克斯报告等方式逐步在对外外交上施加影响,此两项决议案仅仅是冰山之一角而已。国会的所作所为显然对中美关系带来负面影响,损害了中国的利益。由于明年是大选年,如果中美关系和美国对华政策成为美国大选中的一个话题的话,则其负面因素不容低估。因此,今年乃至今后若干年内,中美关系仍然存在着“三不”:

不确定性。美国究竟怎样看待现今的中国以及强大之后的中国、究竟将中国视为潜在的威胁和对手还是看作可以合作的伙伴、美国对华政策因而往何处去均是不确定的。换言之,美国对华战略目标虽然是确定的,但实现其目标的政策和方式则是不确定的。美国前助理国防部长约瑟夫·奈曾一语中的:如果将中国视作敌人,中国就会真的变成敌人。

不稳定性。中美关系26年来(自1972年)的发展历程表明,双边关系绝无一帆风顺的可能,中美关系也一直呈“之”字形发展,曲曲折折,道路崎岖,不稳定性极为突出。克林顿政府上台以来,这一特点依然如故。未来的中美关系亦很难摆脱这一规律的制约,这既由双边关系和双边问题的复杂性所决定,又受到中美两国在意识形态、社会制度和文化背景上的巨大差异的限制,还受到各自国内因素特别是美国国内政治环境的极大影

响。因此,在可预见的将来,中美关系依然“前途是光明的,道路是曲折的”。

不对称性。中国一贯重视中美关系,并视其为对外关系的“重中之重”。但美国则把中美关系放在较为次要的位置上,头痛医头,脚痛医脚,缺乏一个长期的对华战略乃至政策,包括克林顿政府对华接触政策在美国国内也常被视为空洞无物。故而,中美关系与中美关系在各自对外关系中、在双边关系中均出现了严重不对称现象。此外,由于中美双方实力上的不对称,又决定了中美关系目前仍然是被动反应型模式,且短期内很难摆脱这一模式。

有鉴于此,我们不能孤立地看待美国对华政策和中美双边关系,而应将其放在美国全球战略和地区战略的框架中加以考察。

首先,在全球战略层面上,冷战结束后,美国已不再沿用传统的地缘政治和均势等战略思想,取而代之的是新全球主义,它包括4个方面,即以实力为基础;分别以经济全球化,在全世界推行美国式的民主、人权和价值观念作为经济和政治目标;强调对美国的威胁是非对称性威胁,包括毒品、恐怖主义、温室效应、环境保护等等。美国总统国家安全事务助理伯格即曾宣称,零和游戏已经过时。正因为美国战略思想发生变化,其全球战略也正在逐步调整,中国在其对外战略中的地位因而面临重新评估和调整,重新增加了其当前对华政策的不确定性。而且,就其全球战略的政治目标而言,中国作为世界上最大的社会主义国家,成为美国推行其“民主和人权”的最大对象国,在此领域内冲突和摩擦是不可避免的。

其次,在地区战略层面上,美国采取了欧亚并举的地区安全战略。美国在欧洲通过北约东扩钳制俄罗斯,通过加强其在北约的领

导地位而继续凌驾于欧洲国家之上,防止欧盟国家走欧洲自己的路。3月24日,美国在没有联合国授权的情况下领导北约对非北约成员国南斯拉夫发动了空袭,开创了冷战后时代用军事手段解决他国民族和宗教纠纷的恶例,其“人权高于主权”的借口根本是站不住脚的。而且,如奥尔布莱特国务卿所声称的,空袭南斯拉夫乃是对北约21世纪新战略的试验,北约的防卫范围将不局限于欧洲。由此表明,美国打击南斯拉夫不是一个孤立的事件,而只是新战略出台前的一个前兆而已。美国的亚太战略是美地区战略的另一侧面,1996年美日安保条约的修订与防卫新指针的确立,美国企图在亚太地区发展“战区导弹防御系统”的计划以及美日、美韩、美菲等双边军事同盟的加强,均包含着潜在的针对中国的因素,这对于未来的和平的亚太安全格局显然是不利的。值得注意的是,台湾已

被公然包括在美日共同防卫范围之内,虽然日本一再遮遮掩掩,但事实是,如果美国卷入台海冲突,则日本亦会援引美日安保条约而步美国后尘,这就造成美日共同对付中国的潜在态势。因此,90年代中期以来美国亚太地区安全战略的调整对中国而言绝非是积极的,相反,因台湾问题而十分可能演变成针对中国、以中国为对手的战略。这应是我们予以避免的。

为此,我们主张,中美应继续进行持续的高层战略对话;正视两国存在的分歧并积极谋求解决分歧;在具有共同利益的领域加强合作,尤其应具体落实通过两次首脑互访所达成的70项协议;双方对对方应有切合实际的评价,不宜有过高的期望值。经过双方的共同努力,面向21世纪的建设性的中美战略伙伴关系是有可能逐步建立起来的。

(作者单位:上海国际问题研究所)



注释:

- ① 例如1999年3月29日与美国乔治·华盛顿大学教授戴维·香博(沈大伟)的谈话。
- ② 1999年4月5日与美国兰德公司亚太研究中心主任迈克尔·史文的谈话。
- ③ 《纽约时报》1999年4月11日。