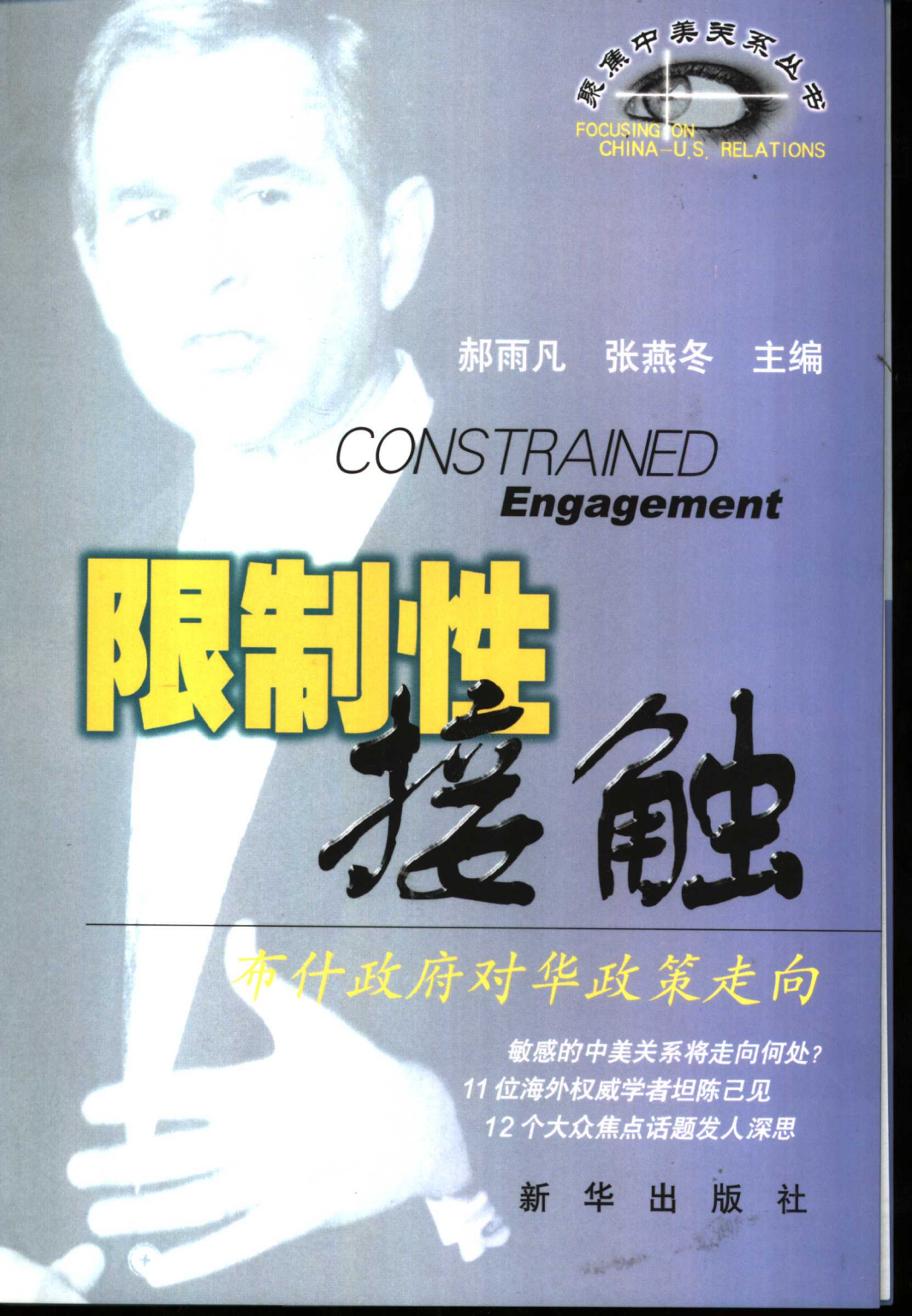




聚焦中美关系丛书
FOCUSING ON
CHINA-U.S. RELATIONS

郝雨凡 张燕冬 主编

CONSTRAINED
Engagement

限制性 接触

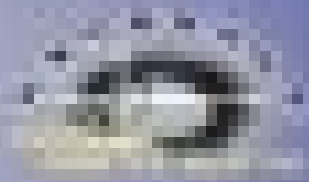
布什政府对华政策走向

敏感的中美关系将走向何处？

11位海外权威学者坦陈己见

12个大众焦点话题发人深思

新华出版社



2013 年第 1 期

CONSTRAINED
Engagement

限制性

接触

中国注册会计师协会

中国注册会计师协会
中国注册会计师协会
中国注册会计师协会

中国注册会计师协会

限制性接触

布什政府对华政策走向

郝雨凡 张燕冬 主编

Constrained Engagement:
Possible Trend of Bush's China Policy

新 华 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

限制性接触：布什政府对华政策走向/郝雨凡，张燕冬主编．
—北京：新华出版社，2001.9
ISBN 7-5011-5338-8

I. 限… II. ①郝…②张… III. 美国对外政策：对华政策—
研究 IV. D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 057989 号

限制性接触

——布什政府对华政策走向

郝雨凡 张燕冬 主编

*

新华出版社出版发行

(北京宣武门西大街 57 号 邮编：100803)

新华书店经销

新华出版社激光照排中心照排

新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 14.5 印张 插页 2 张 356.000 字

2001 年 9 月第一版 2001 年 9 月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-5338-8/D·857 定价：29.80 元

《聚焦中美关系丛书》编委会

主 编 郝雨凡

编 委 王建伟 于 滨 文贯中 万 明

张燕冬 李小兵 王 希 尹小煌

总 序

在中华民族现代化的历史进程中，一直伴随着外部的压力和影响。从鸦片战争到今天，一个半多世纪中国奋进的历史，也是一部抵制各种外部侵略和干涉、同时又在不断探索吸收国外进步影响的历史。19世纪和20世纪上半叶西方列强和日本对中国的蹂躏和践踏是国人无法忘记的；与北方近邻俄罗斯的关系也是恩恩怨怨。但在中国的外交关系中，与美国的关系也许最具戏剧性，也最波澜起伏、变幻莫测。许多意想不到的因素使这两个伟大的国家时而朋友，时而敌人，而何时朋友，何时敌人似乎总是一个难以解开的谜。

在21世纪到来之际，与美国的关系已经上升到中国外交关系的中心位置。中美关系向何处去已是举世瞩目的焦点。人们在焦急地关注着当今世界上两个主要大国将在新世纪里怎样处理彼此的关系。是在冲突中求胜利？还是在和谐中求多元？

众所周知，当今世界没有任何双边关系会像中美关系这样重要。它不仅关系到两个主要大国的根本利益，更关系到全球的安全、稳定与经济繁荣。对中国人来说，美国是祖国以外最重要的国家。中华民族的腾飞需要一个和平的内部和外部环境，这是中国目前最重要的外交利益。而美国是世界上惟一可以帮助也可以阻止中国这一目标实现的国家。与美国的关系，在很大程度上可以影响中国未来的发展，也决定着中国能否在下一世纪尽快成为

世界强国。对多数美国人来说，中国代表着一个正在朝向全球大国崛起的强国、一个不满现状而又有意扩展军力的强国、一个美国不得不面对的最大挑战；由于两国有着不同的政治制度，与中国的关系如何，直接影响甚至威胁美国的政治、经济和在全球的战略利益。

然而，当今世界也没有任何双边关系会像中美关系这样难以驾驭，这样充满坎坷。在过去的半个世纪里，中美关系大起大落，像钟摆一样不停地摆动，从二战中的盟国演变成冷战中的对手，又从对手变成战略上的朋友。尽管从 20 世纪 50 年代初到 70 年代初中美两国处于敌对并经历数次危机，但从 70 年代初到 1990 年冷战结束，由于有着共同的苏联威胁，中美两国曾经有过一段十分合作而密切的双边关系。中美两国不仅恢复了外交关系，并且开始了军事合作，双边经贸和文化交往也迅速发展。然而，1989 年北京的政治风波和冷战的结束使双边关系再次跌入低谷。90 年代以来的中美关系可谓阴云密布，两国在台湾、贸易、人权、武器扩散甚至西藏等一系列问题上分歧日渐增大，摩擦不断。中国一直努力维持并改善中美关系，希望能为国内经济发展提供一个稳定、和平的内部和外部环境；而美国则由于另一个超级大国的消失，而在世界上有恃无恐，大肆“推销”其价值观念和政治制度。在对华政策上，美国指责中国不尊重人权，从事不公平贸易，违反武器限制协定，并在东亚谋求军事优势；而中国则认为美国不仅在台湾、西藏和人权问题上干涉中国的内部事务，而且企图改变中国的社会制度，并试图在东亚遏制中国。两国虽都意识到对方的重要性，但又都不甘示弱。相互的误解和不信任已经使人们开始谈论 21 世纪中美之间可能爆发的军事冲突。

但同时应该看到，中国加入 WTO、美国国会通过给予中国在美永久正常贸易关系法案、美国对台湾当局独立倾向的某种压

制，也为多磨的中美关系多少注入了一些积极的因素；中美经贸关系的发展更使两大经济越走越近。而且美国社会中尚有许多希望改善中美关系的有识之士，美国政府决策机制也绝非铁板一块，其间存在相当程度的政策分歧和内部争斗，有许多缝隙能为我所用。但在未来可预见的一段时间内，中美关系肯定会在争吵和摩擦中寻求新的定位。

今天的中美关系正处在十分重要而微妙的历史时刻。影响双边关系的问题不仅是日趋多样化、复杂化，而且这些问题正在同两国国内政治搅在一起，进一步削弱彼此之间在 70、80 年代建立起来的信任，减少了双方决策者的政策回旋余地。美国对华政策的国内基础正在急剧改变，政策机制也已经由 70 年代强调战略利益的精英决策小圈子，扩展到 90 年代的多元、多层、分散和国会争夺外交政策制定权的新格局。美国对华政策利益变得越来越难以达成共识，美国各种反华势力也正在美国国内掀起一阵阵的反华浪潮。由于台湾问题的日益突出，中美之间发生冲突的可能性正在增加。如果不认真对待，中美关系有可能在未来 10 年内发展到危险的地步。

在这个重要的历史时刻，基于这样的意识，我们同新华出版社共同组织编辑这套《聚焦中美关系》丛书系列，邀请海外的中国学者集思广益，冷静而理性地看待这一重要的双边关系，探讨困扰中美关系各种问题的来龙去脉，并对棘手问题作深层次的分析。显然，中美关系是一个非常复杂的课题，涉及的方面也相当广泛，我们无法面面俱到，只能选择若干方面将自己的一得之见奉献给祖国，希望能抛砖引玉，唤起各界对中美关系的重视，并能帮助国内读者把握当前中美关系发展的脉搏，进而改善中美关系发展的国内基础，为中美关系的良性互动贡献微薄的力量。20 世纪中美关系的经验教训值得我们总结和反思，21 世纪的中美关系需要我们具有胸略和智慧。

同时，我们也希望能为关注中美关系的广大读者提供一系列既通俗易懂，又有一定深度的专著，丰富人们对中美关系的认识和理解，揭示中美关系的复杂性及其本质，并能够多少推断未来双边关系的可能走向。然而我们深知，尽管我们怀有良好的动机，我们的研究也难免存在一定的局限性，敬请国内专家同行多加指教。多种声音总比一种声音或没有声音要好。进入 21 世纪，中国的国际关系和安全战略问题的研究应该出现一个百家争鸣的局面，来应急中国作为一个世界主要大国的需要。

这套丛书自始至终得到新华出版社领导，特别是张首第总编的大力支持，时政图书编辑室主任许新先生更是在该丛书的出版和编辑过程中花费了大量的心血。在《聚焦中美关系》书系与读者见面之际，特向他们表示诚挚的谢意。

郝雨凡

于美国纽约州锡拉丘斯市

2000 年 12 月 26 日

目 录

总 序	郝雨凡 (1)
导 言	郝雨凡 张燕冬 (1)
第 一 章 布什政府承继的外交遗产	(28)
美国俄克拉荷马州中部大学历史系教授 李小兵	
第 二 章 总统“难产”与新政府的执政	(65)
美国印第安纳大学历史系教授 王希	
第 三 章 美国外交战略的调整和对华政策	(103)
美国威斯康星州立大学政治学系教授 王建伟	
第 四 章 美国的亚太战略与中国	(143)
美国文博大学政治学系教授 于滨	
第 五 章 台湾问题：潜在的定时炸弹	(182)
美国科盖特大学政治学系教授 郝雨凡	
第 六 章 国家导弹防御系统与中美关系	(215)
北京大学 由旭	
澳大利亚新南威尔士大学国际关系学院教授 由冀	
第 七 章 美国国会与新政府对华政策	(244)
美国科盖特大学政治学系教授 郝雨凡	
第 八 章 大众媒体：载舟？覆舟？	(276)

	美国锡拉丘斯大学行政管理和政治学博士 张燕冬	
第 九 章	入世后的中美经济关系·····	(326)
	美国三一学院经济系教授 文贯中	
第 十 章	认清中美经济问题的实质·····	(367)
	美国哈佛大学商学院教授 黄亚生	
第十一章	人权外交：本质上的边缘化和形式化·····	(393)
	美国乔治·梅森大学公共与国际事务系教授 万明	
第十二章	环境保护：中美关系的压舱石？·····	(420)
	美国外交关系委员会亚洲研究部副主任 易明 (Elizabeth C. Economy)	
结论与对策	····· 郝雨凡 张燕冬	(436)
后 记	····· 郝雨凡 张燕冬	(451)

导 言

郝雨凡 张燕冬

共和党终于夺回被民主党掌控八年的总统宝座，少壮派布什入主白宫。伴随着中美撞机事件的突发而起和一系列骤然紧张的事件，中美关系大有“山雨欲来风满楼”之势。

可事隔数月，双边关系似乎出现缓和迹象。中国人再次翘首期盼“雨过天晴”，然“树欲静而风不止”！

面对布什上台半载有余的种种行为，在一些中国人中间对美国以及中美关系的估判和预测却出现了三种不同的认知和理解。其一，美国对华政策趋于强硬，旨在遏制中国，新的冷战不可避免；其二，布什政府将继续奉行克林顿时期“接触”与“遏制”并重的政策，但遏制的因素在上升；其三，中美关系还是“好也好不到哪里，坏也坏不到哪里”，新冷战可以避免。

显然，准确把握布什政府对华政策的走向极具现实意义。

透视事件：强硬政策 初见端倪

2000年12月14日，美国总统大选终于在联邦最高法院的干预之下尘埃落定。这场美国历史上经历最久、争议最大也最激烈的选举“难产”，曾使世界各国不知如何应对，有人甚至担心美国会引发宪政危机；中国方面则是谨慎出言。布什的勉强胜出，以及他在竞选期间关于中美不是战略伙伴，而是“战略竞争对

手”的言论，曾使中国人感到中美关系的未来难以预测。

确实，布什的上台对中国人来说，从一开始就充满了不确定性。他在竞选期间的一些言行使许多中国人感到困惑和疑虑。他鼓吹对华强硬，公开提出中美两国不是战略伙伴，而是竞争对手。虽然他支持克林顿政府同中国签署的关于中国加入世贸的协定，但他批评中国的国际行为，支持美国对台湾的安全承诺，支持在东亚筹建战区导弹防御系统，并公开表示，如果他上台，中国虽不会受到来自美国的威胁，但会受到来自美国的约束。显然，这些言词和克林顿后期的“对华接触政策”不尽相同。但这是竞选期间政客们作秀时的身不由己，还是经过深思熟虑后成型的战略思考？

通常，美国行政最高首长的更替，外交政策大体基本延续前任路线，这也是许多美国学者视之为美国外交政策特征之一的“连贯性”。但布什上台伊始，对克林顿外交政策却大有改弦更张之势。布什的选民基础多为共和党保守势力，而他们对 20 世纪 90 年代民主党外交政策早有不满意，认为克林顿在外交上缺乏远见，缺乏重点，对俄政策一味迁就，对华政策更是绥靖，忽视了美国的国家安全利益，也忽视了美国安全赖以依靠的盟国。因而布什一上台，便四面出击，一意孤行，对俄对华政策开始强硬，亚洲政策的重心也开始向日本、南韩等盟国倾斜，中断了克林顿时期与北朝鲜开始的导弹问题会谈，并拒绝签署环保《京都议定书》。2001 年 2 月，美军突然对伊拉克军事和非军事目标实施空袭，事后又说中国在向伊拉克提供建立防空体系的光缆，中情局局长则指责中国“是那些‘无赖国家’武器和导弹的主要供应国”。年初，美军举行了针对中国的太空军事演习，据媒体披露，五角大楼已开始准备以中国为主要假想敌的下一场世界大战。在极具争议的国家导弹防御系统问题上，布什执意推进，而且态度坚决，虽承认 NMD “对一些国家来说，比较敏感，但美国有责

任保护自己及盟国的安全”。共和党的中坚力量对此十分欣赏，认为这一“安内必先攘外”的政策是布什的创举。

在人权问题上，新政府执政不久就向中国发难。先是将“法轮功”搅入中美关系，接着美国国务院又于2001年2月27日发表“年度人权报告”，指责中国“糟糕的人权记录进一步恶化”。3月底，人权问题在国会掀起波澜，众议院国际关系委员会接连通过三个反华提案，要求国会反对北京申办2008年奥运会，要求美国政府在日内瓦联合国人权委员会提出谴责中国的人权记录，要求美国政府支持台湾以观察员身份加入世界卫生组织。40多名国会议员甚至共同提名“法轮功”头目李洪志为诺贝尔和平奖候选人。

在台湾问题上，新政府更是迈出危险的一步。在对台军售问题上，行政当局先放出风来，说美国有意考虑向台湾出售“宙斯盾”驱逐舰。由于该驱逐舰配备最先进的雷达和通讯系统，若出售，将是美国将台湾纳入战区导弹防御系统（TMD）的第一步。3月，美国新任国务卿鲍威尔竟两次出现“口误”将台湾称为“中华民国”，导致中国方面抗议和白宫新闻发言人澄清。在钱其琛访美前，美国还说要考虑放弃克林顿后期施行的对台“三不政策”。风声中透出一种不祥之兆。

3月底，美国国防部长拉姆斯菲尔德向外界透露了五角大楼对未来美国军事战略的评估报告初稿。该报告由国防部综合评估办公室主任安德鲁·马歇尔牵头，对美国未来敌人、未来战争形态和性质以及美国应该怎样准备等问题进行广泛的分析研究。该报告初步建议，美国军事重点应从欧洲转向亚太地区，应将中国作为未来的“头号敌人”加以考虑。虽然该报告尚未成型，但立刻在国际社会引起关注。煞时间，“阵阵雷声”隐隐传来。

4月1日，美国一架EP-3侦察机在中国海南三亚外海抵近侦察飞行时，与我海军跟踪监视的战机相撞，导致中国飞行员坠

海失踪。美国侦察机肇事后未经许可，进入中国领空，降落在海南陵水机场。在处理中美撞机事件最初阶段，布什态度蛮横，要求中国政府尽快交还美国侦察机和机组人员，并指责中方近来对美军飞机例行跟踪飞行时有许多“不专业的危险动作”。布什还声称，降落在中方机场的美国侦察机是美国财产，中方未经美国允许“不得登机检查”。与此同时，美国海军还以“监控局势发展”为由，派遣三艘驱逐舰前往中国南海水域，炫耀武力。对于这一事件，中国政府认为美国侦察机在中国家门口刺探军情，撞毁我战机，又侵犯我领空，错在美国。中方要求美方道歉，停止继续侦察飞行，并承担肇事责任。

中美撞机事件使两国关系再度出现危机，虽然双方就事件的解决展开谈判，但彼此互不相让。期间，美国总统、国务卿、国防部长和国家安全事务助理先后发表措辞强硬的讲话，表示绝不道歉，因为美军机在公海上的国际空间飞行，遭到意外，被撞伤后被迫降落海南岛，美国“没有道歉的必要”。美国媒体高密度地集中报道撞机事件，淡化“间谍机”色彩，强化其在“公海例行公事”，使美国公众对中方扣留美机组人员表示不解，并在美国社会中造成极其负面的影响。国会中的反华势力更是火上浇油，迅速通过“谴责中国人权记录”的议案，指责中国拘留美国机组人员为“违反人权”的又一证据。4月4日，一批议员联名提出议案，要求取消去年通过的对华永久性正常贸易关系。一些反华议员甚至要求布什对华实施经济制裁，取消对中国的访问。然而，布什也同时感到来自国内外要求他节制的压力。4月9日，布什公开表示，时间拖得越久，就越会损伤中美关系，“每过一天都会使我们同中国关系遭到损害的可能性增大，我们希望问题立刻得到解决。”4月11日，白宫终于决定做出让步，向中方递交了一封前后修改过5次的致歉信，对中方飞行员王伟的失踪和飞机的坠毁婉转“表示歉意”，但始终未就撞机事件本身表

示认错。出于人道主义的考虑，中国政府同意允许美国 24 名机组人员离境。之后，双方就撞机事件的善后问题进行艰难的谈判，才使危机逐渐得以缓解。

然而，一波未平，一波又起。4 月 24 日，美国政府决定向台湾出售包括“基德”级驱逐舰和柴油动力潜艇在内的一大批先进武器。虽然迫于中国的压力，白宫决定暂不出售“宙斯盾”驱逐舰，但出售清单上武器的先进程度和价值是前所未有的。8 艘常规动力的潜艇，12 架 P-3C 反潜直升机及相关武器和备件。这总价值约 40 亿美元的军售，是自 1992 年老布什政府对台出售 150 架 F-16 战机以来最大的一笔。在数量和质量上都再次突破中美《八一七公报》的限制。尤其值得注意的是明显带有攻击性的 8 艘潜艇。过去台湾一直梦寐以求得到美国潜艇，但均未如愿，因为美国认为潜艇具有攻击性，不符合对台军售原则，但此次却一次性出售 8 艘。

次日，布什在一个电视节目中，一反美国政府过去的对台政策的模糊态度，明确表示，如果中国进攻台湾，美国将使用一切必要手段保卫台湾。布什的讲话不仅激起中国政府的愤慨，也立刻引起美国政界、学界和媒体的高度关注，甚至引起美国军界一些人的惊讶和担忧。布什政府似乎是在放弃美国政府已奉行 20 多年的“模糊战略”，连国会民主党领袖们都反对布什的说法，认为《与台湾关系法》都没有要求美国在台湾受到攻击时保卫台湾。在当天晚些时候的另一次电视节目中，布什再次表示“在支持一个中国政策的同时，我们将帮助台湾自卫”。虽然副总统切尼和国家安全事务助理赖斯出面解释，说明美国的政策没有改变，但美国政界和学界的有识之士认为，美国对华和对台政策似乎正在发生变化，布什政府正在将过去的“模糊战略”清晰化，而且正在打破前几任政府平衡对华对台的传统做法，政策开始向台湾倾斜。此时，美国国务院又向社会宣布，决定给李登辉和陈

水扁发放赴美签证。

台湾当局自然乐不可支。5月21日，陈水扁访问中南美洲五国途中，再次过境美国。2000年8月，他曾经低调“过境”美国洛杉矶，但这次台湾当局全力争取的是陈水扁可以在美国第一大城市纽约“风光”地逗留两天，后终于得到美国的同意。虽然美国国务院表面上反对陈搞任何公开官方接触，并规定不得安排媒体的采访，但陈水扁不仅参观了纽约证交所和大都会艺术馆，还得以会见了20多名美国国会议员和纽约市市长。为了让陈水扁见到那些国会议员们，台湾当局还专门包下一架飞机，接送国会议员。用一位亲台议员的话说，既然行政当局反对陈水扁访问华盛顿，那么他们就“将华盛顿搬到纽约”。这期间，达赖喇嘛也推波助澜，乘机跑到美国活动，而且这次他逗留的时间、活动的范围和受到的礼遇都超过了以往。

突如其来的一连串“动作”不能不加重人们对中美关系的担忧，其下滑速度令人吃惊。此段时间，中国官方外交部发言人的对美抗议也难以计数。布什对华政策的“出牌”方式大大超出了国人的预料，中国人既不适应也深感“陌生”。中美关系怎么了？为什么布什政府对中国如此强硬？

其实，我们并没有注意到，布什政府在处理对华政策的同时也表现出一定的节制和“原则”。尽管布什将中美关系限定为“战略竞争对手”，但他反复强调中美之间也不是敌人，同时对中美经贸伙伴关系坚定不移。在整个撞机事件中，行政当局虽然态度强硬，但没有任何高层官员表示美国机组人员在中国被扣为“人质”；事件的解决也排除军方更为强硬的意见，立足外交渠道。在向台湾出售的武器清单中，虽然美国提高了售台武器规模，但台湾没有得到最想得到的“宙斯盾”导弹驱逐舰；布什声称美国将帮助台湾自卫，但同时，他也表示反对台湾独立，并一再澄清“一个中国”的政策未变；在陈水扁过境问题上，美国国