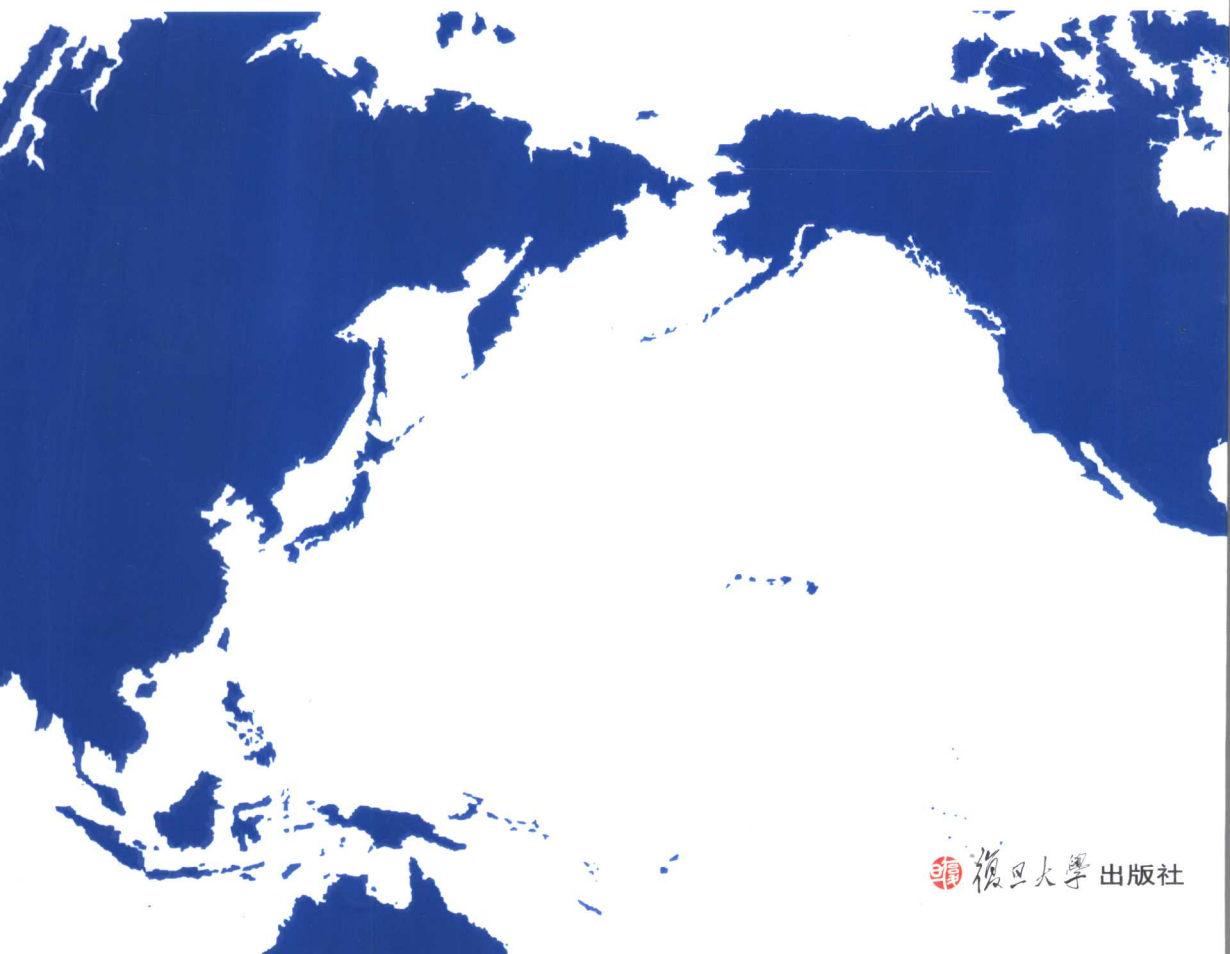


Turbulent Water: U.S. Asia-Pacific Security Strategy
In the Post-Cold War Era

太平洋上 不太平

——后冷战时代的美国亚太安全战略

吴心伯 著



复旦大学出版社

Turbulent Water: U.S. Asia-Pacific Security Strategy
In the Post-Cold War Era

太平洋上 不太平

——后冷战时代的美国亚太安全战略

吴心伯 著



复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

太平洋上不太平:后冷战时代的美国亚太安全战略 /
吴心伯著. —上海:复旦大学出版社,2006.4
ISBN 7-309-04917-9

I. 太… II. 吴… III. 美国对外政策—研究—亚
太地区 IV. D871.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 013914 号

太平洋上不太平——后冷战时代的美国亚太安全战略

吴心伯 著

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 邬红伟

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印	刷	句容市排印厂
开	本	787×960 1/16
印	张	14.75
字	数	249 千
版	次	2006 年 4 月第一版第一次印刷
印	数	1—3 100

书 号 ISBN 7 - 309 - 04917 - 9 / D • 302
定 价 33.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书主要评述了美国老布什政府、克林顿政府、小布什政府（第一任期）的美国亚太安全战略，对其中一些重大问题，如预防性防务政策、美日同盟的调整、克林顿政府的对华安全政策、小布什政府亚太安全政策的调整等作了深入、全面的剖析。

随着亚洲在世界舞台上地位的不断上升，美国将越来越重视亚太地区，美国的地区安全战略也会因时顺势而不断进行变化、调整。本书通过对美国官方文件的准确解读，以及对美国朝野（包括众多政策精英、学界翘楚、主流舆论）的相关讨论和辩论的深入剖析，揭示了20世纪90年代以来美国亚太安全战略演变、调整的内逻辑，从而有助于我们理解美国政府调整地区安全战略的基本思路，为以后进一步深化这一领域的研究，建立了一个新的动态的视角。

本书系作者承担的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目的研究成果，

前 言

本书以后冷战时代(从老布什政府到小布什政府的第一任期)的美国亚太安全战略为研究对象。亚太安全战略是美国亚太战略的一部分。严格意义上的美国亚太战略形成于第二次世界大战以后,当时作为新兴的全球大国,美国在其全球战略的框架内制定了关于亚太地区的战略,界定了这一战略的主要目标,发展了实现这些目标的基本手段。安全战略是美国亚太战略的核心,因为在冷战的大部分时间里,美国对亚太地区的关注主要是安全上的。从20世纪50年代到20世纪80年代末,美国亚太安全战略的基本态势——遏制加威慑——并没有发生重大变化。然而,冷战的结束使美国的亚太安全战略进入了一个变动不居的时期。一方面,冷战在全球层面的终结及其在本地区引起的反应动摇着40年来支撑美国亚太安全战略的基本原则,美国必须用新的理念来指导其地区安全政策;另一方面,亚太地区尤其是东亚的一系列重要发展也给美国带来了新的挑战,华盛顿迫切需要探讨新的政策应对。从老布什政府到小布什政府的美国亚太安全战略,既反映了美国决策者对后冷战时代美国在亚太地区的利益与角色的思考,也是美国对这一充满活力的地区的发展作出反应的结果。

鉴于美国在亚太地区的强势存在和独特的影响力,鉴于亚太地区安全形势的变动不居,后冷战时代的美国亚太安全战略是一个值得密切关注的重大课题,有很多问题需要我们去研究和回答。后冷战时代美国亚太安全战略的变化轨迹是什么?这些变化的动因何在?从老布什到小布什的历届美国政府是如何推行其亚太安全战略的?它对地区政治与安全形势产生了什么样的影响?美国亚太安全战略的未来走向如何?它面临着什么样的挑战?虽然国内外学术界对上述问题或多或少都有所涉及,但迄今为止尚无一部系统地分析后冷战时代的美国亚太安全战略的专著问世。填补这项空白,正是笔者撰写此书的初衷。

揭示后冷战时代美国亚太安全战略的变化,梳理这一变化的脉络,是本书的首要关注。正如本书所揭示的那样,冷战结束后的历届美国政府都对其

亚太安全战略进行了程度不等的调整。老布什政府鉴于冷战的终结,使美国的亚太安全战略态势从“遏制加威慑”转向“均势加威慑”。克林顿政府则针对新的地区安全环境,以“预防加威慑”取代了“均势加威慑”。小布什执政之初,新保守主义和传统现实主义思维大行其道,“预防性遏制”成为其亚太安全战略的主旨。“9·11”事件强烈冲击了美国的安全观和国家安全战略,其亚太安全战略不得不进行相应的调整,以兼顾多元的安全挑战:既要考虑反恐的新任务,又要处理地区危机和大国崛起这些传统的安全关注。这一系列的调整 and 变化使美国亚太安全战略在不同时期呈现出不同的态势。然而,在这些变化和调整的背后,也有不变的一面,那就是保持美国在本地区的主导地位这一基本目标。用五角大楼的话说,就是美国要成为“地区性平衡器、诚实的捐客和最终的安全保证者”^①。

在分析美国亚太安全战略的变化时,本书试图多角度地剖析其变化的动因。冷战的终结,亚太地区政治、经济和安全领域的变化,这些是美国决策者思考地区安全政策的出发点,是美国地区安全政策变化的外部动力。另一方面,美国国内政治气候则影响着决策者的思维方式,决定着政策制定的基本思路。不论是克林顿政府执政后对新自由主义的偏好,还是世纪之交美国政治的保守化,抑或布什执政后新保守主义的滥觞,都给美国的外交和安全政策打上了鲜明的烙印,这在美国对华政策上表现得尤其明显。正因为如此,从外部观察美国的亚太地区政策,人们往往对美国国内政治的变化给予更多的关注。这就如同2004年的美国大选,外界之所以如此关注,并不是因为人们对布什和克里本人有特别的兴趣,而是由于他们的外交政策偏好大相径庭。

作为一项专题研究,本书在剖析美国亚太安全战略的变化时避免教科书记式的平铺直叙、面面俱到,而是力求突出重点,抓住主要矛盾。在冷战结束之初,本书关注的是美国战略界如何展望东亚的未来,如何讨论美国地区战略的各种选择方案。在克林顿政府时期,本书详细探讨了“预防性防务战略”形成的背景及该战略的基本内涵,重点研究了克林顿政府实施这一战略的两大举措——强化美日同盟和推行“接触加防范”的对华安全政策。在小布什政府时期,本书力图揭示其在保守主义思维影响下形成的亚太政策观以及在这一政策观指导下构建的亚太安全政策框架,分析“9·11”事件对其带来的冲

^① U. S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century*, April 1990.

击和变化,透视伊拉克战争之后美国亚太战略的进一步调整,并着重探讨了布什政府的对华安全政策。在展望美国亚太安全战略的未来时,本书主要从美国的国家安全战略、地区秩序观以及对华政策三个层面进行思考,并全面分析了美国地区安全政策所面临的挑战。

在研究美国亚太安全战略的演变时,作者力图揭示这些变化的逻辑。为此目的,本书不仅认真解读美国官方文件,而且也充分关注美国朝野相关的讨论和辩论,由此发现推动政策形成和调整的内在思维。由于美国特有的政治制度与政治文化,美国在制定重大的国内外政策时必然会经历一个讨论和辩论的过程。政策精英、学界翘楚、舆论领袖,各抒己见,各种观点登台亮相,这为我们理解相关的政策思路提供了重要的视角。例如,分析冷战结束之初美国战略界对美国亚太安全战略的辩论,不仅揭示了美国地区战略可供选择的范围,也使我们领悟到美国亚太安全战略从“遏制加威慑”态势向“均势加威慑”态势转变的内在逻辑。同样,透视20世纪90年代中期美国朝野关于如何看待和因应一个正在崛起的中国的大辩论,使我们能更好地理解导致克林顿政府对华接触政策形成的基本思路,而对布什政府执政前共和党人亚太政策观的剖析,则勾勒了布什政府执政后对美国亚太政策进行重大调整的脉络。

作为当今世界上唯一的超级大国和在亚太地区有着重大现实利益的国家,美国会继续参与亚太事务,并竭力影响和主导这一地区形势的发展。与此同时,亚太地区的能动性和主动性在增强,它对美国国家利益的影响力也在上升。正如本书所揭示的那样,后冷战时代亚太地区的变化和充满活力的发展使美国亚太安全政策面临着这样或那样的挑战。本书以分析美国亚太安全战略面临的这些挑战结尾,既是要加强研究的前瞻性,也是要揭示美国的亚太安全政策与地区发展之间不断增强的互动关系。

随着亚洲在世界舞台上地位的不断提升,美国将越来越重视亚太地区,美国的地区安全战略也会因时应势而不断作出调整,这意味着我们对美国地区安全战略的关注必须是持续的、动态的和开放的。在这个意义上,本书只是对这一重大课题进行探讨的第一步。如果本书对理解冷战后的美国亚太安全战略的内涵、变化的轨迹和动因以及今后的发展趋向有所裨益,那就达到了作者的目的。但是由于主观和客观条件的制约,本书肯定还存在着这样或那样的不足,我诚恳地期待着读者诸君的指正。

最后谈一谈这本书的写作背景。本书是作者承担的教育部人文社会科

学重点研究基地重大研究项目“后冷战时代的美国亚太安全战略”的最终成果,也是本人过去10年来研究亚太地区安全问题的结晶。笔者对亚太地区安全问题的兴趣始于1994年,当时我在美国“亚洲国际问题研究促进会”(Program for International Studies in Asia)的资助下,赴美从事一年的访问研究,在美国著名学者哈里·哈丁(Harry Harding)的指导下,我选择了“冷战后中美在亚太地区的安全政策”作为研究课题,并完成研究报告“变化中的角色:东亚安全中的中国与美国”,发表在美国《东北亚研究杂志》上(“Changing Roles: China and the United States in East Asian Security,” *Journal of Northeast Asian Studies*, Spring 1996, Volume XV, Number 1)。1996—1998年,我应美国斯坦福大学亚太研究中心迈克尔·奥克森伯格(Michael Oksenberg)教授之邀,参加了该中心的研究项目“美国在东北亚的安全同盟”,并在该中心从事短期访问研究,这一研究经历使我对美国的地区安全政策给予了更多的关注。2000年1—8月,我有机会赴美国布鲁金斯学会“东北亚政策研究中心”从事客座研究,完成研究论文“美国在亚洲的安全政策及其对中美关系的影响”,发表在新加坡的《当代东南亚》杂志上(“U. S. Security Policy in Asia: Implications for China-U. S. Relations,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 22, No. 3, December 2000)。在从事这一研究的过程中,我萌发了撰写一部关于冷战后美国亚太安全战略专著的愿望,并着手搜集材料。回国后,该课题于2001年被批准为复旦大学美国研究中心承担的教育部人文社会科学重点研究基地重大研究项目,从而为这一研究的开展提供了更有利的条件。历经4年寒暑,笔耕不辍,遂成此书。其间一些章节作为项目研究的阶段性成果曾先后在《美国研究》、《国际政治研究》、《国际问题研究》、《复旦学报》等刊物上发表,以求教于学界同仁。

在写作本书的过程中,笔者从国内外学术界的研究成果中汲取了丰富的营养。同时,由于这是一个政策内涵很强的课题,笔者对有关问题的分析也得益于多年来与美国政策人士的互动,他们为作者理解诸多问题提供了独特而宝贵的视角。美国独特的政治文化孕育了政界和学界良性互动的传统,这对政策的制定和学术研究的开展都是十分有益的。复旦大学美国研究中心优越的工作环境为笔者顺利完成本书提供了有力的保障。中心之所以能有如此良好的工作条件,与中心创始人谢希德先生的远见和努力是分不开的。我也愿意借此机会感谢那些关心和帮助我的学术成长的师友,特别是我的博士生导师汪熙先生,硕士生导师陈匡时教授,美国乔治·华盛顿大学的哈

里·哈丁教授,斯坦福大学已故的迈克尔·奥克森伯格教授,战略与国际问题研究中心的季北慈(Bates Gill)博士,还有复旦大学美国研究中心的倪世雄教授、沈丁立教授等。最后,也是最重要的,我要感谢我的妻子计庆超和爱子吴限,他们对我工作的支持和带给我的欢乐是我在学术征途上奋力跋涉的恒久动力。

吴心伯

2006年3月于复旦

Turbulent Water: U. S. Asia-Pacific Security Strategy In the Post-Cold War Era

Abstract

This book explores U. S. security strategy in the Asia-Pacific region in the post-Cold War era. It focuses on the evolution of U. S. Asia-Pacific security policies from the George Bush administration to the first term of the George W. Bush administration (1989 - 2004). The following questions receive particular attention: what are the dynamics driving adjustments in U. S. regional security strategy in the post-Cold War era? What are the content and characteristics of U. S. Asia-Pacific security policy during three presidential administrations? How has evolving U. S. regional security strategy affected the security landscape in the Asia-Pacific region?

Chapter one examines U. S. strategists' perceptions of Asia-Pacific security in the early post-Cold War period, reviews their debate on how to readjust U. S. regional policy accordingly, and investigates the transformation of U. S. Asia-Pacific security strategy during the George Bush administration. It argues that while the George Bush administration attempted to transform the U. S. regional security posture from "containment plus deterrence" into "equilibrium plus deterrence," the security structure built up during the Cold War era remained largely intact. The limitation to the readjustment reflects the Pentagon's uncertainty about future developments in regional security.

Chapter two analyzes the background against which the Clinton administration forged its "preventive defense" security strategy in the Asia-Pacific region as well as the contents and characteristics of the strategy. It suggests that developments such as the North Korean nuclear crisis in 1993 and 1994, Japan's apparent drifting away from its alliance with U. S. and the rise of

China combined to shape the Clinton administration's thinking about U. S. Asia-Pacific security strategy. With the release of *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* in early 1995, the Clinton administration revealed its "preventive defense" security strategy, as a result, U. S. Asia-Pacific security posture took on the look of "prevention and deterrence."

Chapter three addresses a series of significant developments in U. S. -Japan security relations in the mid-to late 1990s, including the redefinition of U. S. -Japan alliance, the revision of Japan-U. S. Defense Cooperation Guidelines, related legislation in Japan, and Japan's participation in the U. S. Theater Missile Defense system in East Asia. It investigates the impact of alliance adjustments on regional security alongside Japan's security policy and internal politics. As the study demonstrates, strengthening the Japan-U. S. alliance not only caused Japan to pursue an expansive and more active security policy and a tougher China policy, but also abetted the conservative trend in Japan's domestic politics. The chapter also sheds light on the challenges confronting U. S. Asia-Pacific security strategy in late 1990s.

Chapter four explores the Clinton administration's security policy towards China. It argues that to cope with a rising China, the Clinton administration formed the policy framework of "engagement and prevention," and within that framework, it sought to develop military exchanges and security cooperation with China on the one hand, while pursuing prevention and deterrence vis-à-vis China on the other. As the study shows, in the last two years of the Clinton administration, there was more emphasis on prevention and deterrence due to the rise of the conservative political influence and tougher strategic thinking on China in the U. S.

Chapter five examines the evolution of U. S. Asia-Pacific security strategy during the first term of the George W. Bush administration. Prior to the September 11th terrorist attack, the Bush administration took China as America's major strategic rival and pursued a strategy of "preventive containment" in the region. The September 11th incident caused the Bush administration to reset the agenda of its Asia-Pacific security strategy and

substituted anti-terrorism as the more urgent task. In the wake of the Iraq War, the Bush administration further adjusted the U. S. military presence and alliances in the region in order to manage a variety of security challenges such as terrorism, regional instability and the rise of new major powers. So far as its security policy towards China is concerned, in the post-September 11th period, the Bush Administration employed a mixture of strategic dissuasion, selective cooperation and limited engagement.

The last chapter tries to shed light on the prospects of U. S. Asia-Pacific security strategy. It suggests that the region as a whole will become even more important to U. S. global strategy, prompting Washington to pay more attention and devote more resources to the region as it tries to deal with a wide range of security challenges using a wide variety of means. It also highlights the emerging challenges confronting U. S. Asia-Pacific security strategy, especially the rise of China, the Taiwan issue, developments on the Korean peninsula, and the integration of East Asia.

目 录

第一章 冷战结束之初美国亚太安全战略的转变	1
第一节 展望冷战后的东亚	1
第二节 美国亚太安全战略大辩论	9
第三节 从“遏制+威慑”到“均势+威慑”	14
第二章 预防性防务战略的形成	19
第一节 朝鲜半岛核问题	19
第二节 美日关系与美日同盟	26
第三节 中国因素	30
第四节 预防性防务战略的出台	34
第三章 美日同盟的调整	41
第一节 美日同盟与美日安全关系的演变	41
第二节 《美日安全联合宣言》与美日同盟的调整	44
第三节 新《日美防卫合作指针》与“有事立法”	58
第四节 美日同盟调整对日本的影响	66
第五节 日本与东亚战区导弹防御系统	70
第六节 美国亚太安全战略所面临的问题	75
第四章 美国对华安全政策：接触加防范	80
第一节 重新认识中国	80
第二节 谋求发展安全伙伴关系	88
第三节 处理台湾问题	97
第四节 防范与威慑	112

第五章 布什政府的亚太安全战略	125
第一节 布什政府的亚太政策观	125
第二节 构筑新的亚太安全战略	131
第三节 “9·11”事件后的调整	136
第四节 布什政府亚太安全政策的演变	143
第五节 对华安全政策	154
 第六章 美国亚太安全战略的走向	162
第一节 美国亚太安全战略的走向	162
第二节 美国亚太安全战略面临的挑战	175
 附录：美国东亚—太平洋地区安全战略报告(1995)	191
 参考文献	216

Contents

Chapter One: The Transformation of U. S. Asia-Pacific Security Strategy in the Early Post-Cold War Years	1
1. Forecasting East Asia in the Post-Cold War Years	1
2. Debating U. S. Asia-Pacific Security Strategy	9
3. Form "Containment and Deterrence" to "Balance of Power and Deterrence"	14
Chapter Two: The Formation of the "Preventive Defense" Strategy	19
1. The North Korean Nuclear Issue	19
2. U. S. -Japan Relations and U. S. -Japan Alliance	26
3. The China Factor	30
4. The "Preventive Defense" Strategy Came Into Being	34
Chapter Three: Adjustment of U. S. -Japan Alliance	41
1. U. S. -Japan Alliance and the Evolution of U. S. -Japan Security Relations	41
2. The U. S. -Japan Joint Declaration on Security and Adjustment of U. S. -Japan Alliance	44
3. The New Guidelines for Japan-U. S. Defense Cooperation and Related Legislations	58
4. Impact of Alliance Adjustments on Japan	66
5. Japan and East Asian Theater Missile Defense	70
6. Issues Confronting U. S. Asia-Pacific Security Strategy	75
Chapter Four: U. S. China Policy: Engagement and Hedging	80
1. Re-understanding China	80

2. Seeking to Forge a Security Partnership	88	
3. Dealing with the Taiwan Issue	97	
4. Hedging and Deterrence	112	
 Chapter Five: The Asia-Pacific Security Strategy of the Bush		
Administration	125	
1. Bush Administration's Conception of U. S. Asia-Pacific Policy	125	
2. Forging a New Asia-Pacific Security Strategy	131	
3. Adjustments in the Wake of "9 • 11" Incident	136	
4. Evolution of Bush Administration's Asia-Pacific Security Policy	143	
5. Security Policy Towards China	154	
 Chapter Six: Prospects of U. S. Asia-Pacific Security Strategy		162
1. Prospects of U. S. Asia-Pacific Security Strategy	162	
2. Challenges Confronting U. S. Asia-Pacific Security Strategy	175	
 Appendix		191
 Reference		216

第一章 冷战结束之初美国亚太安全战略的转变

〔内容提要〕 本章分析了冷战结束之初美国战略界对亚太地区发展趋势的展望,剖析了他们所提出的关于美国亚太安全战略的各种选择方案,探讨了布什政府对美国亚太安全战略的调整。笔者认为,这一调整使得美国在本地区的战略态势从“遏制+威慑”转向“均势+威慑”。

第二次世界大战和朝鲜战争以后,美国在全球战略框架内形成了亚太地区战略,这个战略就是以遏制共产主义的扩张为要旨,以构建双边同盟体系、保持强大的前沿军事存在和实施积极的军事干预为手段。20世纪70年代初,随着越南战争的结束和中美关系的解冻,美国亚太地区的战略框架也经历了重大调整。到了20世纪90年代初,冷战在全球层面的结束再次冲击着美国的亚太安全战略。虽然导致冷战终结的主要事件发生在欧洲,但全球战略环境的这一重大变化以及亚太地区的一系列重大发展意味着美国的亚太地区战略也必须进行新的调整。美国需要重新评估亚太地区的安全形势,重新界定美国在本地区的利益目标,重新设定美国地区战略的态势。这里要探讨的问题是,冷战结束之初美国的战略分析家们是如何预测90年代的亚太尤其是东亚的发展趋势的?他们的分析有哪些被证明是具有远见的,又有哪些为历史的演进所超越?在全球和地区安全环境发生重大变化的背景下,美利坚的战略家们为美国亚太安全战略的走向提出了怎样的选择方案?老布什政府又是如何制定美国后冷战时代的亚太安全战略的?

第一节 展望冷战后的东亚

1991年12月7日,是珍珠港事件50周年的纪念日。美国朝野以异乎寻