

GJWTCKYC
国际问题参考译丛

外交与威慑： 美国对华战略

[美] 吉姆·赫尔姆斯 詹姆斯·普里斯特 主编

Between Diplomacy and Deterrence:

STRATEGIES FOR
U.S. RELATIONS
WITH CHINA

Edited by

Kim R. Holmes & James J. Przystup

新华出版社

外交与威慑： 美国对华战略

[美] 吉 姆·赫尔姆斯 主编
詹姆斯·普里斯特
张林宏 周丕启 王 易 译

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

外交与威慑:美国对华战略/(美)赫尔姆斯(Holmes, K. R.)、(美)普里斯特(Przystup, J. J.)主编;张林宏等译.-北京:新华出版社,1998.8

(国际问题参考译丛)

书名原文:Between Diplomacy and Deterrence:Strategies for U. S. Relations with China

内部发行

ISBN 7-5011-4113-4

I. 外… II. ①赫… ②普… ③张… III. 美国对外政策:对华政策 IV. D822.371.2

中国版本图书馆CIP数据核字(98)第18055号

Between Diplomacy and Deterrence:Strategies for U. S. Relations with China

Copyright © 1997 The Heritage Foundation

Chinese translation copyright © 1998 by Xinhua Publishing House

Published by arrangement with The Heritage Foundation

ALL RIGHTS RESERVED

本书版权属美国传统基金会

中文版权属新华出版社

外交与威慑:美国对华战略

[美]吉姆·赫尔姆斯 詹姆斯·普里斯特 主编

张林宏 周丕启 王易 译

*

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 7.125印张 180千字

1998年8月第一版 1998年8月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-4113-4/D·658 定价:14.80元(内部发行)

(提请读者注意:本书正版封底均贴有防伪标志)

序

爱德温·小富尔纳（佛讷）^{*}

在上个世纪的转折时期，中华帝国刚从中日甲午战争失败中恢复过来。在战争进行期间，美国国务卿约翰海致函美国驻东京公使，指出这场战争尽管“十分悲惨”，但并未“对美国的亚洲政策构成威胁”。百年之后，这句话却已成昨日黄花。今天，中国正在发生的一切和中国所做的一切，无论是对美国来说，还是对国际社会来说都极其重要。中国崛起成为一个大国，将是 21 世纪国际关系中最确定的发展趋势之一，这个进程将对美国产生直接和间接的影响。

《外交与威慑：美国对华战略》一书作为一个研究项目，缘于 1995 年年末传统基金会的数次讨论。那时，我们集中讨论了下个千年可能对美国外交政策形成的各种挑战。由于各种原因，在这些挑战中最大的挑战莫过于中国了。近 20 年来以两位数的增长使中国成为世界上最大的经济实体之一。中国迅速成为东亚未来市场和出口的发动机。几乎同时，北京正在加速推进军事现代化计划，这一计划因为缺乏透明度，正越来越引起华盛顿的担忧。

* 爱德温·小富尔纳，汉名佛讷，美国传统基金会主席。

此外，许多美国人还对中国侵犯人权和缺乏自由的情况提出了疑问。这些问题由于人们仍对中国最近举行的大规模军事演习记忆犹新而更加突出了。中国在台湾附近举行军事演习，目的是表示对台湾总统李登辉 1995 年访问美国康奈尔大学的不满，与 1997 年 7 月 1 日香港回归中国也有关系。

在我们的讨论中，克林顿政府对华政策的起伏不定变化时常提醒着人们，冷战时期曾支撑了近四分之一世纪中美关系进程的战略框架，随着 1989 年天安门事件的发生和两年后苏联的解体，已不适应形势的发展。我们在传统基金会就华盛顿面临的挑战达成共识：如何制定一项战略，既能在尊重中国的同时维护和促进美国的利益，又能在共同利益的基础上建立长期稳定的中美关系。克林顿政府的对华接触政策作为一项战略，强调对话和会谈，但我们认为它缺乏方向，在维护美国利益方面没有重点。实际上，对华接触政策将对话作为重点，好像会见的次数和频率就是政策的尺度。换句话说，会谈本身成了目标。

我们还认为克林顿政府在接触或者遏制之间选择，就向美国公众提出了一种错误的政策两分法。基于诸多理由，遏制苏联的政策今天已不适用于中国。首先，苏联代表着对美国和世界上的其他民主国家所形成的一种意识形态和扩张主义的军事威胁。这允许华盛顿建立和维持一个抗击莫斯科的联盟。目前，中国并不代表一种相近的挑战。同时，苏联闭关自守，因而在贸易与投资方面几乎与世隔绝。中国却是世界第三大经济实体，开放对外贸易并且吸引外来投资。外国公司对中国市场的竞争十分激烈。

“接触”一词作为战略掩饰，是空洞的目标。真正的问题是接触的本质、内容和目标。在 50 年代早期，我们与中国在朝鲜半岛兵戎相见；由此到 60 年代晚期，我们一直试图孤立和遏制中国。然后，随着尼克松总统在 1972 年对北京的历史性访问，美国与中国形成了遏制苏联的半同盟性战略关系。

我们传统基金会认为，与克林顿政府的政策不同，一项长期的对华战略要取得成功，必须将外交和威慑结合起来，这正是产生本书的缘由。我们感到对华政策必须前后一致，并且按照清楚的目标进行排列。必须避免过去几年美中围绕将最惠国待遇与人权问题挂钩、台湾问题、保护美国的商业利益以及不扩散等问题上出现的曲折反复。这些曲折反复未能促进美国的利益，也未能就美国的利益有效地向中国领导人传递明确的信息，却有使北京产生误解和错误估算的危险。

实际上，美对华政策上的摇摆不定和前后不一使美国给人以混乱和不确定之感。例如，在北京 1995 年夏举行针对台湾的军事演习时，克林顿政府没有作出强有力的反应，使北京领导人相信，中国在台湾举行总统选举期间进行同样的演习，也只会导致美国作出相似的反应。这些演习造成了台湾海峡的危机。另一方面，1996 年 3 月向台湾附近派遣两个航母编队，强调了美国的决心和极为需要一种以威慑为后盾的外交政策。

这种政策目前仍未过时。威慑必须是所有成功的战略不可或缺的组成部分。在亚洲，必须维持和加强美国的联盟体系，扩大导弹防御的范围，保护美国的前沿力量及其盟友和朋友。

美国的外交还必须用于促进中国的人权事业。就像美众议院议长金里奇 1997 年 3 月访问中国时表现出来的，美国领导人能够与中国领导人进行建设性的会谈，同时促进美国的自由和人权观。我们相信美国必须利用每一个可兹利用的机会和每一种可兹利用的手段，力促中国的自由事业。

我们还相信中美经贸关系和美国公司在中国的大量存在，对促进中国人的自由将起重要作用。美国公司将中国人从国有经济吸引到私营企业，使中国对其公民日常生活的控制日渐放松。我们还相信，中国非政府组织的不断增加也能限制国家对公民个人生活的干扰并扩展自由。

在美国即将迈进新世纪之际，美国的对华政策已呈现出新的重要意义。对美国决策者面临的一系列对华政策问题进行认真的讨论，这一必要性已十分明显，《外交与威慑：美国对华战略》一书正是为这个目的而写的。如同传统基金会出版的所有刊物，本书就是为了讨论对华政策。本书的章节安排清楚地表明了我们所认为的影响中美关系的最重要的问题，每章结尾都有一串具体的政策建议。我认为这些建议体现出来的战略能够作为美国新的、建设性的和持久的对华政策的基础——这项政策在我们步入新的千年之际，符合中美两国和两国人民的利益。

前 言

约翰·S·麦凯恩^{*}

在 15 世纪前三分之一，当欧洲还在经受着百年战争的苦痛时，中国的郑和就为搜集贡品和奇珍异宝以博明朝皇帝的欢笑，指挥着庞大的船队经马六甲海峡驶过印度洋。但正像保罗·肯尼迪在《大国的兴衰》一书中所描述的，这些航行在 1433 年嘎然而止。正当中国处于走进世界舞台的关键时刻，明皇帝却选择了向后转。在 1436 年，皇家法令禁止建造远洋船只。郑和远洋发现开始沦落为覆盖着藤萝的废船，之后所有进行对外贸易的海上活动全都停滞了。假如北京当时作出了不同的抉择，在达·伽马从大西洋转过好望角时，他就可能受到一支皇家海军的欢迎，一支早已将印度洋变为中国内湖的海军，这样五百年来的西方文明与亚洲的关系就可能迥然不同了。

现在，几乎在达·伽马开辟了通往亚洲的航道之后五百年，中国再一次努力在世界事务中发挥重大作用。此时，中国不会再走明皇帝光荣孤立的老路。中国的领土面积、日益增长的财富和不断加强的军事实力，无论是好是坏，北京肯定都会在全球事务中（如从大规模杀伤性武器的扩散到贸易、环境、人口增长和人

* 约翰·S·麦凯恩，美国国会议员，来自亚利桑那州，共和党人。

权) 发挥主要作用。

中国和世界其他国家如何调整彼此间的实力和利益，是我们这个时代的中心问题。这是一个充满巨大危险和机遇的时代。如果这个相互调整过程能产生有益的合作而不是对抗，北京和华盛顿的领导人（以及东京、莫斯科、新德里和布鲁塞尔）均需要在统一和持续的政策方面需要进行统一的决策，避免历史上伴随着新兴大国的出现而出现的那种冲突。

这项关键性研究项目为这种政策的制定作出了重要贡献。各篇文章在涉及政治、经济和军事一系列问题上提出了内容丰富和发人思考的观点。我并不期望每一个人都同意书中的所有观点；如果不能引发相反的意见，本书就无法激发人们的阅读兴趣。但所有作者在所涉及的问题上都有重要而深刻的见解。

我希望中国记者能像美国记者一样读到这本书。尽管西方当然有必要加深对中国和中国的世界观的理解，同样中国当前和未来的领导人也有必要增加对西方及其中国观的了解。

我们不能要求中国按照西方的要求重塑形象，以便“允许”它在世界事务中发挥重要作用。但中国也不能期望国际社会的其他国家在满足中国的利益方面作出无限的灵活性。1996年美国和中国在台湾海峡的对抗表明了北京对美国东亚利益的理解的有限性，也表明了对美国的反应作出错误估计的危险性。

目 录

序	爱德温·小富尔纳 (佛讷)	
前 言	约翰·S·麦凯恩	
第一章 美中关系：问题和选择		
.....	罗伯特·萨特 詹姆斯·普里斯特	1
第二章 作为国际角色的中国	威廉·彭德利	15
第三章 将中国融入世界经济	罗伯特·奥昆	36
第四章 加速进行的中国军事现代化	理查德·费舍尔	75
第五章 两岸关系：美国对外政策的		
含义	哈维·费尔德曼	107
第六章 香港及香港的回归：美国的		
利益及考虑	斯蒂芬·耶茨 (叶望辉)	124
第七章 促进中国的自由：人权问题		
.....	斯蒂芬·耶茨 (叶望辉)	142
第八章 认识中国人的谈判行为：		
民族主义和实用主义的作用	卢森·派	159
第九章 美国和中国：面向未来的		
战略	詹姆斯·普里斯特	184
注 释		203
译后记		217

第一章 中美关系： 问题和选择

罗伯特·萨特 詹姆斯·普里斯特*

近年来，克林顿政府、国会和一些战略家对中国财富和实力的不断增长，尤其是这种增长给美国带来的种种挑战，给予越来越强烈的关注。在许多美国人看来，中国是一个幅员辽阔、战略地位重要的国家，它被极权的政治领导人所统治，经济快速发展，社会急剧变化。随着实力的不断增长，中国的民族主义情绪也日渐高涨，在下列许多重要的问题上都对美国提出了严峻的挑战：如何维持美国在亚太地区的安全利益、防止大规模杀伤性武器的扩散、支持以市场为基础的良性运作的国际经济体系、促进人权和环境保护、确保以和平方式解决台湾问题。

历史昭示人们，对付这些挑战，美国不可能达成“大的妥协”，或找到最终的解决办法。美国领导人还应从以往的经验中得出教训，要抑制中国的武断和鼓励中国按照国际上通行的规则办事，就需要在最高层对这些挑战给予持续的关注，以求逐个加以解决。然而，要实现自己的目标，美国领导人必须做得更多，而不是仅仅依赖于政策，也就是要通过使中国适应和更大程度地

* 罗伯特·萨特，美国会图书馆国会研究部高级研究员。詹姆斯·普里斯特，美传统基金会亚太研究中心主任。

融入世界事务，软化中国的武断性。遏制甚至施压仍必须是美对华政策的中心因素。

在美国，公众对中国的看法依然是负面的，新闻媒体也不断将中国政府与美国的利益和价值观发生直接冲突的行为和政策付诸报端。此外，美国的一些对北京持尖锐批评态度的利益集团依然很活跃，不过它们在1996年美国会关于是否给予中国最惠国待遇的争论中表现得并不十分积极。

中国领导人对克林顿政府加强中美关系的建议及美对华接触政策持赞赏态度。1996年7月，美国前总统国家安全事务助理莱克访华；1997年2月，美国务卿奥尔布赖特访华，3月，副总统戈尔也访问了中国，两国还同意举行中美首脑会晤。作为回应，中国领导人开始降低了对美国对华遏制政策的尖锐攻击。然而，中国官员和舆论仍然怀疑美国的意图，他们强烈的民族主义情绪和今日中国政局的特殊性，更强化了他们的这种态度。

许多美国人希望，中国经济的现代化和社会变革，将带来积极的结果，这些结果必将出现。例如，在韩国和台湾，民主化进程曾落后于经济发展三十多年。尽管如此，中国国内的变化仍应受到鼓励，美国对华政策的最终目标应是促进中国的自由化。

关于中国，美国决策者应确立明确的国家目标；他们还须清楚地确定中美关系的正动力和负动力，以促使中国用符合美国利益的方式在国际上行事。在台湾附近显示武力和威胁对中国实施贸易制裁代表负动力，同意举行中美首脑会晤则是正动力。同时越来越多的人认为，对华推行遏制政策的条件不成熟，可能也无效。美国有效的对华战略应以美国在亚洲的广泛战略为基础，即这种战略不但要以美国强大的军事、经济和政治存在为后盾，而且还要求美国的重要盟友和朋友进行某种程度的合作。

展 望

1996年3月的台海危机，对克林顿政府和美国会起了镇定作用。经过这次危机，人们普遍明白，美国必须严肃地对待中国，确定美对华政策的结构和轻重缓急。这个过程赋予行政部门力量并给克林顿政府以政策主动权。推动这一进程的是，1996年7月美前总统国家安全事务助理莱克和1997年3月副总统戈尔的访华，以及商定中美元首于1997年和1998年进行国事互访。

在第二任期伊始，克林顿政府处理对华关系的方法与1993年1月的方法迥然不同。在第一任期，克林顿总统是靠呼吁在人权、贸易和武器扩散等问题上奉行强硬政策而当选的。然而在实践上，他对外交方面的兴趣并不高。他将权力授予了富有外交经验的国务院和国家安全事务助理莱克，当时美国国务院由国务卿克里斯托弗和助理国务卿洛德领导。

在第一任期内，克林顿总统时不时地卷入对华政策，许多问题都是在较低层次的部门间经过协调形成的。当克林顿总统要在关键问题上做决定或解决政府内的分歧时，结果是时常矛盾百出。最明显的例子是1994年，克林顿政府推翻既定政策，决定将对华最惠国待遇问题与人权问题脱钩；1995年，改变政策，向台湾总统李登辉签发了对美国进行私人访问的签证。

台海危机之后，白宫开始在对华关系中发挥积极的作用。在过去几年中，克林顿先生、副总统戈尔和包括前总统国家安全事务助理莱克及现任总统国家安全事务助理伯杰在内的白宫高级助手都表明，白宫要把政策制定权直接留在自己手中，在此过程中，还要仔细监督美对华政策的重要发展。为反映这个意图，克

克林顿政府负责对华政策的外交班子由克林顿信任的人组成，他们在克林顿、戈尔和白宫核心成员的监督和指导下工作。

同时，在宾夕法尼亚大道的另一端，国会议员对中国的兴趣也大增。在 104 届国会结束和 105 届国会开始的几个月间，大约有 50 多名国会议员访问了中国，在这么短的时间内有这么多的议员访问，这是前所未有的。许多人预测，国会高层对与中国有关的问题的兴趣在 1997 年将继续下去，如 1997 年 3 月众议院议长金里奇对中国、台湾和香港的访问。

自 1996 年开始的中美之间的高层往来，使不少人对中美可能在一系列分歧上取得突破报以乐观态度。总起来看，乐观主义者表明，美国官员明显越来越一致认为，必须连续不断和集中精力处理中国在国际事务中财富和实力的崛起所带来的多方面的结果。尽管美国国内对中国的报道还是负面的，民意测验中美国公众对中国政府的支持率也很低，有些人还要求政府对华进行制裁或采取其他办法，但美国决策者还是比过去几年表现出更强的轻重缓急感和平衡感。这为 1997 年中美成功举行首脑会晤奠定了基础。

不过，怀疑主义者仍不在少数，最近中国被指控卷入了美国总统选举，这更加重了他们的疑虑。他们在将中美疏远开来的诸多问题上，几乎看不到什么能取得实质进展的希望。之所以如此，原因有二：首先，他们认为克林顿政府受制于美国国内政治，在对华政策上难有大的作为。其次，他们认为中国领导人地位也不稳定，在十五大召开之前不可能表现出很强的灵活性。也就是说，对中美关系持怀疑态度的人看到的多是中美间的战略分歧。

克林顿政府与接触。克林顿政府上台后，承诺用每年审议对华最惠国待遇这种办法，促进中国的人权状况。1995 年 5 月，克林顿政府改变了这一进程，正像总统所承认的，“我们已经到

达了那种政策的尽头，是寻找新的途径的时候了”^(注1)。这条新路就是通过在军事、政治、经济和人权领域进行对话来进行接触。

18个月之后，即1996年11月20日，克林顿在澳大利亚议会发表演讲时，将他的对华政策说成是“加深与中国的接触”^(注2)。第二天，国务卿克里斯托弗在上海复旦大学的演讲中提出了美对华关系的问题：大规模杀伤性武器的扩散；不扩散和军控；国际恐怖主义、贩毒和犯罪；开放的国际贸易体系；环境保护；朝鲜半岛；亚洲安全、经济发展和繁荣；台湾问题；香港问题；双边贸易；民主问题；人权问题。国务卿还指出，不断增加的对话，包括“在最高层次上进行的”、“涉及广泛内容的会谈”，是中美“成熟关系的健康标志”^(注3)。

国务卿外交政策目标的清单冗长而全面，但它难以给人任何有先后秩序的清晰感觉。将重点放在接触和对话上，意味着将政策成功定义为会谈。这其实不然。实际上人们可以说，在20世纪50年代中期至60年代的末期，美国始终未中断与中国的接触。对中美关系来说，关键的并不是接触这个词，而是它的本质、属性和目的。检验这项政策（或其他任何与之相关的战略）是否成功，关键的是看这种战略是否能够保护和促进美国的利益，而不是看两国领导人见了几次面，谈了多少话。

对北京反应的预测。对克林顿政府的战略，北京会作出什么反应，并确立自己的政策目标呢？一方面，北京明确地表示欢迎高层对话和中美首脑会晤；高层领导人之间的此类会谈，能够澄清双方的意图，消除误解。他们还可以向国内和国际上表明，中国领导人已经从“天安门事件”后的孤立状态中走了出来，并开始在世界事务中占据突出的位置；这也有助于增加江泽民等中国领导人的声誉，在十五大召开之前，与这次会晤相联系的积极的公开性将使江泽民获益匪浅。

同时，与以前的政策相比，克林顿政府所确立的政策目标，与中国最近提出的设想更为契合。例如，中国领导人早前强烈反对克林顿政府试图将人权问题置于中美关系的重要位置，认为如果在此问题上屈从于美国的压力，将在国内和国际招致更多的政治活动，进而威胁到中国共产党在国内的控制。北京准备在贸易、武器扩散以及其他所谓的非主权问题等中美之间存在的分歧上，与美国开展你来我往的谈判。

中美政策目标之间除了有诸多共同点外，也存在重大分歧，台湾问题就是最突出的一个。北京一直并将继续反对美国或其它势力阻止中国在它宣称拥有主权的地区行使武力。面对中国军队对台湾的武力恐吓，克林顿政府派出两个航母编队，清楚地表明了美国阻止中国在这一敏感区域动武的强烈意向，并达到了目标。

当前的挑战

中美关系仍很脆弱，一些危机可能会再次破坏中美改善关系的势头。在未来几年，观察家们认为，香港回归中国以及台湾的地位问题，将对中美关系形成重要挑战。在这些挑战的背景中，包括中国强烈的民族主义情绪，将使北京难以在涉及“主权”的问题上表现出更大的灵活性，尤其在1997年秋季十五大召开之前中共内部正在进行权力斗争的这个时期。

香港 1997年7月1日香港回归中国，涉及美国重要的经济、安全、情报和法律利益，特别是国会肯定会在下几个月举行听证会，检验和评审美国的这些利益。美国会的声明、决议和立法，可能会被民族主义情绪较浓的中国官员视为对中国主权的冒犯，强调中国必须作出强烈反应，以致危害中美关系。

同时，香港事态的最近发展表明，中美可能围绕中国如何处理这个前殖民地的政治和个人自由问题重起争端。北京曾经说过，它要废除香港最近民主选出的立法会，迫使香港法官和公务员听从北京的指令，并表示要终止《权利法案》，恢复殖民时代严厉限制香港人的个人自由的法律。美国新闻传媒肯定会将这些问题公之于众，促使美国官员发表声明，这可能招来北京的负面反应，从而破坏中美关系的良好气氛。

亚洲安全问题 中美之间的高层对话，有助于减少两国在东亚安全问题上存在的误解。然而，相互猜疑太深了。正在崛起的中国，对美国支持的东亚战略秩序构成挑战。尽管中国官方表示美国没有试图遏制中国，但中国官员认为美国政策中存在许多矛盾之处。他们相信：

- * 美国反对中国强大之后在东亚占居支配地位。
- * 美国的“扩展战略”将中国视为一个重大障碍和挑战。
- * 美国最近强调东亚的不稳定，有部分意图是为美国在该地区保持强大的军事存在寻找理由，以抵消中国发展为大国的影响。

* 美国“接触”政策的基本目标是改变中国的政治和经济制度，使中国出现更大的民主化和自由企业。

台湾 在两岸关系上，美国依然是深深卷入其中的外部大国。美国试图通过同时发展与台海两岸的关系而获益，并希望能够用和平的方式解决台湾问题。1995年年中两岸关系出现紧张局面，对美国维护在该地区安全的利益形成了挑战，并增加了美国卷入两岸冲突的可能性。

美国试图平衡美-中-台三边关系的政策面临两大挑战：(1) 中国正在增强的经济、政治和军事实力；(2) 台湾想拓展更大国际空间的强烈愿望。关于1996年12月台湾在“国家发展会议”上提出的改革，北京的反应尤为重要。如果北京将台湾在两