

布什对华政策的基调

阎学通

布什执政后的对华政策不仅比克林顿强硬，而且大有改变尼逊以来美国对华政策基调之势，要与中国进行一场全面的军事对抗。为了避免中美关系全面恶化，我们有必要分析布什对华政策的特点及其原因。

大选的需要、保守主义思想和牵制中国的战略利益三重因素，都严重影响着布什的对华政策。我们对于布对华政策的长期性要有足够的思想准备。

一、布什对华政策有两个基本特点，一是执意挑起中美军事对抗；二是对华安全关系与经济关系采取逆向的双轨政策。

借中美军用飞机在中国南海专属经济区上空相撞这一意外事件，布什政府刻意恶化中美关系，制造两国军事对抗的气氛。在4月1日撞机事件发生仅3个小时后，美国就将此事通报新闻界，以图把事情闹大。美机组人员于4月11日返回美国，第二天布什就带头否认“非常对不起”（very sorry）是道歉。

4月下旬，布什政府决定对台出售40亿美元的武器，其中包括进攻性武器的潜水艇。这是1992年老布什对台出售60亿美元武器以来最大的一笔对台军售。

于4月25日，布什对新闻界说，他将“不惜任何代价武力保卫台湾”，而后因引起各界恐慌而又补充说“不会改变一个中国的政策”。

在5月初，美国国防部向新闻界宣布“停止与中国的一切军事往来”。由于美国国务院认为此一说法不妥，于是改为“个案审理”。这种语言的修改并没有改变实质政策，中美军事往来还是被禁止了。与此同时，美国国防部宣布收回已发给部队的由中国制造的贝雷帽。其目的是要在军中制造反华情绪。

于5月4日，布什下令联邦政府各机构“逐个”审议与中国的各项接触。于是持中国护照的人被禁止进入政府建筑物，甚至供游客参观的白宫也禁止接待中国护照持有者。

于5月中旬，布什政府同意台湾领导人陈水扁“过境”纽约，并为他提供来访外国领导人使用的车辆。

于5月28日，美国国防部长拉姆斯菲尔德则提出美国人要为战争做好准备。

就在布什采取不断挑起中美军事对抗政策的同时，美国政府却执行着与中国加强经济合作的政策。自布什政府成立以来，美国国务卿鲍威尔多次明确提出，美国将中国视为战略上的竞争对手，但在经济上中美是合作伙伴。于6月1日，布什写信给众议院和参议院领导人，正式要求延长与中国的正常贸易关系。他说，发展对华贸易关系有利于美国农民和美国企业。

二、布什对华政策的两个特点是由多种因素造成的，这些因素可以分为三个层次，即个人利益、思想认识和战略关系三个层次。出于选举政治的需要

在个人利益层面，布什政府出于选举政治的需要，试图将中国塑造成战略威胁，以争取有利于连任的政治环境。布什能赢得 2000 年的选举，其核心原因是得到了美国军工复合体的财力支持。他所筹集的竞选资金超过其他总统候选人竞选经费的总合。

为了保证军工复合体在 2004 年大选时仍为其提供绝对优势的资金，布什当政后自然需要大幅度增加军工产品的订单，以酬谢军工复合体。然而要做到这一点，就需要大规模增加国际开支。

此外，美国经济有长期衰退危险，这将威胁布什 2004 年的连任。为了使经济衰退不要延续到下次大选，布什政府不能指望高科技在短期内恢复活力，而只能依靠加大对传统工业的投入。美国传统工业中的房地产和汽车都不是政府投入的部门，因此布什选择了军事工作，通过加大军事采购刺激经济。增加对军工产业的投入，也需要大幅增加军费开支。布什已考虑要求国会先拨款 61 亿美元应对紧急国防需要，而后将有更大国防追加拨款的要求。

据五角大楼一个官员讲，今年夏季美国军队确立新方针后，布什将向国会提交 2001 年国防预算修正计划。然而要大规模增加国防开支需要一个理由，于是制造国际威胁便成了必然政策。

布什政府一上台就对伊拉克进行了军事打击，停止了与朝鲜的安全对话，试图以此逼伊拉克和朝鲜与美国对抗，为其增加军费创造紧张国际环境。由于这些被美国称为“无赖国家”的军事力量太小，无法使国际社会和美国民众相信美国面临着真正的安全威胁，因此布什政府采取故意挑衅中国的方法，特别是用在台湾问题上刺激中国对抗的方法，制造国际安全的紧张局势。保持外部的共同威胁

在思想认识层面上，布什的内阁认为，让中国成为美国的战略敌人有利于维护美国在全球的领导地位。布什内阁成员以保守现实主义者为主，他们具有一种政治上的“敌人饥饿症”。保守现实主义认为，如果没有一个共同的外部安全威胁，世界上就没有国家需要美国的安全领导，因此保持外部的共同威胁是维持美国主导世界安全事务的前提。

于是为了维持美国在欧洲安全事务的主导权，美国必须把俄国阻止在 NATO 之外，从而保持西欧国家在安全上对美国的依赖。为了保持美国在东亚地区安全的主导权，美国则需要让中国成为主要威胁。尤其是在朝鲜半岛南北双方的政治和解取得进展后，以朝鲜为安全威胁的借口越来越站不住脚的。

美国担心东亚地区安全环境的不断改善，将最终导致美国军事基地的关闭。2001 年美国国防部资助的兰德公司发表的《美国和亚洲：美新战略和军事力量态势》认为，在朝鲜南北双方和解“这种情况下，支持继续在朝鲜半岛派驻军队的做法无论在韩国还是在韩国可能都将产生动摇。

这种担心使美国认为有必要制造中美之间的军事紧张，创造一个可信的安全威胁，从而保持这一地区对美国的军事依赖。布什政府的保守现实主义观念，使得他的政府想尽办法重

回冷战。特别是中国明确表示和平统一是对台政策的主轴，不愿为了台湾问题进行战争的立场，布什政府就认为以中国为敌重回冷战是没有太大战争危险的。

在战略关系层面上，布什政府认为中国的崛起将最终挑战美国的世界霸主地位，因此需要通过在台海进行军事对抗的方法牵制中国的崛起。布什政府认为，冷战后，美国的霸主地位还不够巩固，需要保持和扩大美国与其他所有世界主要国家的实力差距。

他们认为，冷战后美国与世界上其他主要国的实力差距都扩大了很多，但与中国实力差距如果按购买力平价计算则缩小了。特别是在美国经济出现衰退的情况下，如果不及早对中国的实力增长加以牵制，中美实力差距将可能缩小；如果让中国在本世纪中叶或更早的时候实现中等发达国家水平的战略目标，中国的总体实力将会超过美国，从而美国的世界霸主地位将无法保持。

这种战略利益关系的分析，使得布什政府明确将中国定为美国的战略竞争者。因此用台湾军事对抗牵制中国发展的战略，也成为布什政府的首选。

布什政府挑起中美军事对抗的原因，并不必然削弱其加强与中国经济关系的政策。与中国进行军事对抗和加强与中国的经济合作，都有助于美国经济摆脱衰退，两者并不必然矛盾。

克林顿时期，中美双边贸易额从 1993 年的 276.5 亿美元增长至 2000 年的 744.7 亿美元，增长了 2.7 倍。而自 1995 年李登辉访美国开始，中美双方在军事上的对抗就不断加深。

目前中美在经济上已经形成较大的利益互补关系，美国不愿放弃中国市场，而中国经济对美国市场的严重依赖使中国也难以用经济手段制裁美国的军事对抗政策。中国对美出口占中国对外出口的 20%，而美国对华出口只占美国出口总额的 2.3%。

从策略上讲，布什通过加强经济合作的方法，可在一定程度上牵制中国以武力解决台湾问题的决心，这有助于实现在台海地区只有紧张而没有战争的目标。从防范中国崛起挑战美国霸主地位角度讲，布什政府认为，加强与中国的经济合作，是有助于中国接受美国价值观的，“是正确的国家安全政策”，这有助于降低中国民众对美国霸权政策的不满情绪。

与此同时，中美军事对抗为布什提供了扩大军工生产的理由，加强经济合作则有利于美国企业扩大在华市场份额。这两项政策都有利于美国经济发展。不会放弃军事对抗政策

三、布政府将进一步加强军事上压制中国的政策，即使在明年调整对华政策也不会完全放弃军事对抗的政策。

在没有得到国会认可大幅增加国防预算之前，布什还会采取进一步向中国进行军事和政治挑衅的政策，以期制造更严重的军事紧张环境。

布什政府可能会进一步公开美国与台湾的军事合作。在加大与台湾军事人员往来的级别和数量的同时，还会加强军事合作的实质性内容。美军太平洋总部已经开始为台湾提供军事人员的训练，这种实质性的军事合作，虽然还不至发展到联合军事演习的程度，但美国军用运输器利用台湾军事基地的危险不能排除。兰德公司已经公开讨论美空军是否应在台湾驻军

的问题。美国国防部已向台湾军方提出在“紧急状态”下使用台湾军事设施的要求。

政治上，美国对台政策虽不会支持台湾在法理上独立的作法，但可能公开支持台湾实质独立的政策，如支持台湾加入一些非政治性的国际组织。

由于美参议员杰福兹退出共和党，使民主党成为参议院的多数党，从而布什要求国会同意其增加国防开支的困难会加大。为了克服这种新的困难，布什政府有可能加大中美军事对抗的力度，以争取国会认可其国防预算。为了 2002 进一步大幅增加国防开支预算，布政府有可能把增加中美军事紧张的政策执行到明年。这种故意制造军事紧张的政策将可能使中美关系进一步恶化。

布什制造中美军事对抗的政策执行一段时间之后，他有可能重新缓和双边关系，但这种缓和将是有限的，不会改变他以对抗为主轴的政策方向。

当增加国防开支的目标得到一定程度实现时，或是中美关系过度紧张引发过大政治压力时，布什政府都有缓解双边关系的可能。然而由于利用台湾从战略上牵制中国崛起的基本战略不变，因此布什将不会改变与中国对抗为主的基本方针。

同时，为了继续用与中国对抗的政策配合其 2004 年的大选策略，到了 2003 年台湾领导人选举一开始，布什还会恢复加剧与中国对抗的政策。因此与克林顿相比，今后四年，布什采取缓和中美关系政策的时间将是较短的。

今后四年，布什对华政策将是对抗为主缓和为辅。因此，对今后中美关系的发展我们不能期望太高，在继续坚持防止对抗为政策目标的同时，也需要做好应对对抗发生的准备。

为了防止中美之间发生对抗，中国有必要向美国进一步明确中国核心利益，以及维持核心利益的决心，以避免因误解引发的不必要军事冲突。• 作者是清华大学国际问题研究所的常务副所长联合早报 2001/7/4