

从美国东亚政策的演变看中美关系

文_丑则静

1784年美国正式开启与东亚地区国家的关系。从攫取在东亚的贸易利益,到强调太平洋的重要战略意义;从投身地区殖民地的争夺,再到提出不同于欧洲的国际秩序理念,在国家利益的指引下,美国的东亚政策不断发展演进,东亚也因此成为美国通往霸权之路的重要一站。1949年新中国成立,中美关系从美国研判东亚地区形势的影响因素,到成为美国制定东亚政策的主要依据,美国东亚政策与中美关系紧密相关、交互影响,成为分析与理解中美关系的重要视角。

一、国家利益是美国东亚政策演进的核心遵循

美国政治学家汉斯·摩根索在分析国家权力要素时曾指出,一国权力所依赖的最稳定的因素显然是地理,“向东达三千英里宽的水域和向西达六千英里宽的水域将美国与其他大陆阻隔,而这长久不变的因素确定了美国在世界上的位置”。美国与亚洲之间的距离两倍于美国与欧洲,且美欧文化宗教传统上的亲密关系并不适用于美国与东亚,在绝大多数美国人眼中,东亚是陌生而神秘的。尽管如此,美国在独立后不久,便开始将目光瞄向太平洋的另一端,1784年美国商船“中国皇后”号经过15个月的航程后抵达中国广州,美国与

东亚地区国家关系也由此发端。

美国作为在世界主要的大国中历史最短的国家,面对东亚这一历史悠久的以儒家中国传统文化为中心的东亚地区国际体系,两者之间的关系在很大程度上被认定为是两种原本相互独立、性质迥异的国际体系之间的摩擦冲突与交往融合的过程。这其中,美国从攫取在东亚的贸易利益,到强调太平洋的重要战略意义;从投身地区殖民地的争夺,到提出不同于欧洲的国际秩序理念,无疑东亚是美国通往霸权之路的重要一站。而之于东亚,尽管近代以来东亚地区面貌与秩序的变迁是在很多因素的推行下实现的,但这其中在国家利益驱使下的美国东亚政策无疑是一个非常重要的推动力。

在美国独立的最初岁月里,其东亚政策主要是围绕获取商业利益这一目标展开。刚刚赢得独立的美国在经济上困难重重,由于战争破坏、国库空虚,这一时期美国的内外债总和近9000万美元,同时还面临来自英国、西班牙、法国等“旧欧洲”国家不同程度的封锁与打压。而这也部分解释了为何美国在登临东亚地区舞台之初,表现出不同于传统西方列强的政策取向,即并不过分强调寻求建立并拓展殖民地,而是更多地“让国旗追随贸易的足迹”。相比于欧洲国家,美国在东亚所从事的一系列早期商业外交极富成效,鉴于东亚在美国经贸格局中日渐上升的地位与影响力,如

何通过军事安全手段更好地保护并进一步提升美国在本地区经济利益,便开始成为美国东亚政策迫切需要解决的突出议题。

进入20世纪,美国在经济领域成为世界上最强大的国家,与经济实力增长相伴随的是国家利益范围的拓展与国际地位的提高,美国开始不满足于单纯从东亚攫取经济利益,以1898年美西战争和对菲律宾的占领为标志,美国更积极地参与列强在东亚所进行的帝国主义外交。与此同时,受“例外论”与“使命论”等古老政治文化与传统的影响,在建国伊始美国便深信自己肩负着“按照上帝所规定的信条改变和复兴世界的责任与义务”,正因为此,在美国实际的外交活动中,意识形态既是其外交理念,又是推行外交政策的重要手段,并作为其国家利益的重要组成部分。这一时期美国东亚政策具有较为浓厚的理想主义色彩,无论是派遣众多美国传教士在东亚传教、兴办学校,还是相继提出以“门户开放”原则取代传统势力范围争夺的帝国主义外交,以“金元外交”形成的经济上相互依赖进而谋求更加稳定的政治关系,都充当着美国让“世界美国化”的有效尝试。

当人类迎来以世界大战为主旋律的苦难岁月,相对远离帝国主义列强瓜分世界与霸权争夺旋涡中心的美国国力与国际地位一路上升,直至二战后达到权力资源的顶峰。美国霸权的独特之处,即在于其注重“通过秩序建设实现其治下的和平”,在外交政策制定过程中认定,“当力量体现在规则和秩序本身的原则之中时,它是最为深刻和持久的”;而在外交实践活动中,也多围绕构建国际秩序这一国家利益目标展开。具体到东亚,美国将东亚作为贯彻其自由主义国际秩序的试验田,给予东亚深刻且持久的关注。自第二次世界大战结束以来,美国便背靠其在东亚强大的权力基础,构筑起以双边同盟制度网络为基本构成与特征的东亚地区秩序。

二、中美关系成为研判东亚地区形势的重要因素

二战结束后,美苏两国在东欧、中欧、远东以及近东等地区的战略目标发生严重冲突,两国战时的同盟关系在战后初期迅速被对抗性的关系所取代。随着对苏联遏制战略的逐渐成形,依托资本主义世界霸主的地位,建立以美国为中心领导、以美国为代表的西方世界价值观念为基本遵循的全球政治、经济、安全体系,便成为二战后美国的核心利益诉求。

在东亚,二战后美国原本希望通过构建以自由贸易和集体安全为基本原则的国际机制网络,辅以美中联盟,即对原有华盛顿体系进行一定的修补,以应付东亚地区事务。但新中国的成立以及在外交政策上向苏联“一边倒”,使得东西方两大阵营的较量与对立成为东亚基本的地区事实。于是美国积极进行冷战战略部署,通过对日本等地区国家进行经济援助、国家重塑,搭筑以地区双边同盟为基础的安全制度网络,形成对社会主义阵营的弧形包围圈。

在新中国成立后,美国对华关系的基本出发点是,千方百计防止社会主义中国威胁到美国在东亚地区的战略优势地位。1950年2月《中苏友好同盟互助条约》签署,中国正式倒向苏联社会主义阵营,加之美国在这一时期国内出现狂热反共的“麦卡锡主义”,美国政府内的对华强硬派逐渐占据上风,主张对所谓的“共产主义侵略”采取更为强硬的政策。1953年美国全面论述对华政策的NSC166与166/1号文件出台,开宗明义将新中国的存在认定为,“一个强大的、有严密纪律的、革命的共产主义政权在中国大陆的出现剧烈地改变了远东的权力结构”;将美国的远东政策定位为“美国远东政策的首要任务就是要对付这种由于一个强大的敌对的共产党中国的存在及共产党

中国与苏联结盟所引起的权力结构的变化”。很明显,在1949—1969这20年间,出于在东亚对以苏联为首的社会主义阵营进行遏制的战略利益考虑,美国将中国认定为苏共在东亚扩张的工具,坚持对中国推行孤立加遏制的政策,致使中美关系在20年的时间里陷入意识形态对立,从隔绝对峙到一度兵戎相见。

20世纪70年代美国陷入内忧外患。在国内,美国的经济增长率急速下降;在国际领域,深陷越南战争泥潭使美国的综合国力与国际形象严重受损,加之苏联在这一时期积极扩充战略核力量,在中东、南亚与中美洲等地区不断扩张,美国的国家安全形势空前严峻。在此背景下,尼克松从更好地维护美国的国家利益角度出发,对美国的全球战略特别是东亚战略进行了大幅度收缩调整,公开提出“对抗的时代已经过去,我们正进入谈判时代”,史称“尼克松主义”。

为实现东亚战略收缩这一战略目标,尼克松政府首先寻求对华关系的改善。事实上,整个冷战时期历届美国政府都将遏制共产主义作为主要的对外战略目标,在推动中美关系改善过程中发挥过重要作用的美国总统尼克松,在其政治生涯早期就以强硬的反共派著称。但在面对1970年代初苏联在全球范围内咄咄逼人的战略攻势,美国愈发趋向于从“中国可在东亚牵制苏联三分之一的兵力,迫使苏联在美苏关系各领域作出让步”的战略视角来理解中国。

反观中国方面,新中国在成立后一直将中苏同盟作为中国外交的主要支柱,并以此对抗美国对华的遏制政策。但随着中苏关系在20世纪五六十年代持续恶化,中国逐渐认识到美国对中国的战略安全威胁远不如苏联大兵压境的威胁那样急迫。基于遏制与对抗苏联扩张的共同战略利益,1972年中美两国开始和解、1979年正式实现双边关系正常化,中美之间实现了超越意识形态分歧的战略合作,不仅为两国关系发展开启了崭

新篇章,也开创了冷战史上的一个新时期。

在中美关系走向缓和的20世纪70年代,中国刚刚经历十年“文革”浩劫,改革开放尚处于起步期,中美两国的综合国力差距明显,导致两国间的贸易、投资、教育等经贸文化交流十分有限。但美国仍然顶住国内各方争论与压力,在1979年给予中国最惠国待遇;并在1980年代初成为中国外国直接投资(FDI)第一大来源国;实现两国间互派教育代表团,建立各层级的交流机制,这背后美国的东亚战略利益考量不言而喻。正如基辛格曾以“棋战”比拟中美双边关系的战略意义,这一时期中美双边关系的发展是建立在共同抗苏的这一战略支点上的,是两国在外交领域采取的权宜之计。冷战结束、苏联解体,中美两国间共同的安全威胁不复存在,中国日渐成为美国“不得不面对的重要对手”。

三、美国制定东亚地区政策的主要依据

冷战结束后,持续近半个世纪之久的国际体系两极权力结构终结。随着国际权力格局的巨变,东亚地区形势也发生了一系列变化。一方面,美国在东亚的战略利益发生变化。美国在经济、政治、文化等领域深度介入东亚地区事务,东亚成为美国霸权的主要支撑点。冷战时期,美国在东亚的权力优势更多地服务于对苏遏制战略,在冷战结束后,美国在东亚的主要利益目标变为,防止在东亚出现一个可能挑战其地区领导地位的对手。另一方面,中国在这一时期迎来历史性的发展,依托实质性的经济发展成就,逐渐成为东亚地区分工体系与经贸网络的中心。近年来东亚地区所出现的安全问题更多围绕以美国为中心的同盟体系,而在经济上则更多依靠中国经济增长所发挥的引擎作用,这种安全与经济相分离的二元复合式倾向,使美国政策学术界对中国发展的战略认知偏向消极,将中国视为最有可能挑战美国主导的东

亚地区秩序的国家,并开始以中美关系走向作为其东亚政策制定与调整的主要依据。

其一,在两国力量对比方面,随着中美关系的关系定位逐渐由最大发展中国家与最大发达国家的关系,上升为发展大国与守成大国的关系,两国间的力量对比天平已经明显朝有利于中国的方向发展。改革开放40年来中国GDP增长33.5倍,年均增长9.5%,1990年中国的经济总量仅相当于美国经济总量的6%;而到了2017年,中国的经济规模为12.23万亿美元,已达到美国经济总量60%的水平。2009年中国在贸易总量上超越德国,成为世界上最大的贸易国与世界上130余个国家的第一大贸易伙伴国,中国已形成一个充满机遇的巨大市场,2016年中国经济对全球经济增长的贡献率已超过30%。中国积极参与国际经济规则的制定与经济秩序的重构,推动“一带一路”建设与发起建设“亚投行”等经贸合作平台,增加地区与全球经济领域内的中国元素。

虽然美国依然是全球最强大的实体,但是它在全球的权力占比却在缩小,而且将其巨大实力转变为对世界不同地区实际领导的能力也在相对减弱,且目前美国国内尚未就“如何在自身实力相对衰弱条件下维护美国的国家利益、全球领导”议题达成共识。反映在具体的东亚政策上,跨太平洋伙伴关系协议(TPP)是奥巴马政府时期最重要的贸易政策与东亚地区政策之一,在经贸领域围堵中国的同时,也向地区国家传递美国有能力引领东亚构筑新的地区经济秩序。而特朗普在上任伊始便宣布退出TPP,其致力于打造的“公正的双边贸易协定”在东亚进展缓慢,取而代之的是与中国等为代表的地区国家间愈演愈烈的贸易摩擦。

其二,在国家核心利益认定上,美国作为冷战后世界上唯一的超级大国,将维护自身在国际体系中的霸权地位与遏制挑战国的崛起放在国家利益的突出位置,而中国在制定国内、对外政策时首先关注如何尽快提升经济发展水平与国家综合

东亚是中国对外战略的重要依托,也是中国由“地区强国”向“世界强国”转变的试验场,围绕东亚地区秩序所展开的博弈已然成为今后一个时期中美关系的竞合焦点

国力,中美双方在核心国家利益上不存在根本冲突。但随着中国经济持续增长、国际地位不断提升,美国将中国认定为“潜在的超级大国”,将两国间的矛盾视作守成大国与发展大国之间的结构性矛盾。此外,东亚是中国对外战略的重要依托,也是中国由“地区强国”向“世界强国”转变的试验场,围绕东亚地区秩序所展开的博弈已然成为今后一个时期中美关系的竞合焦点。

奥巴马政府将“东亚”作为美国外交政策的重心,对美国的东亚政策以“重返”与“再平衡”进行定位,特别是在地区军事安全领域,加强与地区盟友的军事合作,网状同盟体系已见雏形;积极介入地区热点议题,参与东亚峰会机制,拓展美国地区军事交流合作网,提升军事威慑能力。虽然高举“美国优先”大旗的特朗普政府对于打造东亚网状同盟体系以实现地区防务分摊再平衡的议题兴趣不高,但鉴于特朗普政府首份《国家安全战略报告》将中国认定为同俄罗斯一样的“修正主义大国”,构成美国国家安全所面临的三大挑战之一,以及2017年9月美国参议院以压倒性优势通过创10年来涨幅新高的、总额达6920亿美元的国防预算案,可以预见在今后相当长的一个时期,中国在东亚仍将面临来自于美国的地区外部环境压力。□

(作者单位:国际关系学院)

(责任编辑 胡秀荣)