

## 中美關係進入新的調整

◎ 方柏華

自2004年2月底3月初開始，中美關係進入小布什上台後的第三輪調整：

第一輪調整自小布什上台（2001年1月）伊始至2001年9月11日前，這是一輪往下降的調整，其中最低點是2001年的四、五月間；第二輪調整自2001年9月11日至2004年2月中旬，受「911事件」的影響和衝擊，中美關係迅速升溫，到2003年達到小布什上台後的最高點；進入2004年，特別是自2月底3月初以來，中美關係中出現的種種跡象表明，中美關係已進入小布什上台後的第三輪調整，第三輪調整是新一輪往下降的調整。

### 一 中美關係已進入第三輪調整

中美關係進入第三輪調整的跡象最初是通過2月底3月初開始的中美之間圍繞人權問題的分歧和爭論體現出來的。

美國國務院在2月25日發表了《2003年國別人權報告》，其中用幾十頁的篇幅談了中國人權狀況，指責「中國政府的人權紀錄仍然糟糕，繼續大量和嚴重地侵犯人權」，「在一些關鍵的領域出現倒退」。中國方面很快予以正面回擊，於3月1日發表《2003年美國的人權紀錄》，向全世界揭露了美國自己在人權方面存在的種種問題。3月23日，美國國務院宣佈決定在聯合國人權會議上再次提出關於中國的人權狀況提案。同一天，中國外交部部長助理沈國放約見了美國駐華大使雷德，進行嚴正交涉，同時宣佈中國立即中止雙方在人權領域的對話與交流。4月15日，中國在日內瓦舉行的第60屆人權會議上再次挫敗了美國提出的關於審議中國人權紀錄的企圖，這是中國自1990年來在人權會議上第十一次挫敗美國的反華提案。中國還在3月30日發表了《2003年中國人權事業的進展》報告，同時外交部宣佈，中國將與英國、德國、澳大利亞等國分別舉行人權對話。中美人權領域的交鋒揭開了中美關係新一輪調整的序幕<sup>1</sup>。

隨後，五角大樓充當「先鋒」，在對華關係領域展開了一波接一波的「攻擊」。

4月1日，五角大樓宣佈，計劃向台灣出售價值近18億美元的遠端預警雷達系統，台灣此次購買的「鋪路爪」雷達的性能雖不及美國現役的「鋪路爪」雷達，但探測距離仍能達到1,500公里，是目前台灣現役陸基雷達探測距離的兩倍以上。這將為台防空部隊提供7-10分鐘的預警時間。台灣購買的「鋪路爪」雷達預計將部署在台灣島南、北兩處陣地，並於2005年前後投入使用<sup>2</sup>。5月24日，美國國會眾議院通過一項國防授權法案，其中要求美國與台灣軍方展開高級別的軍事培訓和交流活動。對此，五角大樓公開表示支援。5月28日，五角大樓公佈《2004年中國軍力報告》，猛烈鼓吹「大陸對台灣的威脅」，稱大陸對台動武已經不存在技

術障礙，「大陸對台戰略已傾向于以武力解決」。報告竟然建議台灣為了嚇阻大陸，可以考慮瞄準大陸基礎設施，例如三峽大壩<sup>3</sup>。

與五角大樓的行動相呼應，作為其智囊庫的蘭德公司也先後推出了數份報告推波助瀾。

其中一份報告類比大陸攻台的各種可能，進行別有用心的預測。該報告將兩岸大規模軍事衝突的時間背景想定為2005年的某一天。該報告認為，大陸攻台可分為四個階段：第一階段，兩岸爭奪制空權。台灣空軍將最終失敗。第二階段是兩岸爭奪制海權。在大陸海空聯合優勢下，台海軍的核心力量「成功」級、「康定」級以及新購入的「基德」級軍艦都將遭受致命打擊，台灣海峽成了「台海軍的墳墓」。第三階段是大陸集中對台灣本島沿岸和縱深重要戰略目標進行毀滅性打擊，為下一階段發起對本島的總攻進行「炮火準備」。屆時大陸方面使用的武器將包括地地導彈、遠端火箭炮以及精確制導炸彈等先進武器。第四階段是地面決戰階段。大陸發動兩栖登陸、傘兵和直升機突擊，在建構比較堅固的灘頭據點和前進陣地之後，大批解放軍隨之登陸作戰，與台軍展開地面決戰，其作戰模式類似海灣戰爭時美軍的「沙漠風暴」以及「沙漠軍刀」等行動。

報告特別指出，在四階段作戰中，取得制空和制海權才是大陸取勝的前提，也是武力攻台的最核心部分。蘭德的這份報告中還強調美國介入很重要，而且將來會顯得愈來愈重要。該報告認為2005年後兩岸爆發戰爭，大陸獲勝的幾率超過70%<sup>4</sup>。

蘭德近期報告中第二份與該主題相關的是題為《美軍一旦捲入台海衝突應該採取的戰略》的報告。

該報告把美軍介入台海衝突分為四種情形：威懾、局部戰爭、全面戰爭與核戰爭。報告認為無論何種情況，美軍開始的行動方向都是一致的，即向台灣、日韓方向進行武力集結。報告假設，如果大陸單純對台灣使用導彈襲擊或海上封鎖，美軍不必要與大陸進行正面衝突，而是在台灣北部或東北部保留一艘航母進行軍事戒備，同時進一步提供台灣需要的武器，直到台軍具有制空權的實力和不可忽視的海軍力量，以壓制住解放軍登陸的可能。如果大陸採取潛艇戰、水雷戰及全面海上封鎖，美軍將盡量向台灣提供充足的武器與物資，同時繼續集結太平洋司令部的兵力，加大威懾力度。

報告指出，如果中國決心武力解決台灣問題，美國的威懾戰略就無法起作用。一旦中美發生正面衝突，那很可能就是全面戰爭。為了確保與中國的戰爭勝利，美軍要對中國領土進行空中打擊。為此，美國軍方必須準備超過1,500架飛機的空中力量才能形成對中國的有效壓制，同時先集中全力打擊中國北方，再分派700架飛機到台灣打擊中國的南方，形成南北夾擊的態勢。在取得對中國的初步制空權後，美軍可以派B-2轟炸機襲擊中國飛機、導彈及特殊零件生產工廠。報告認為美國沒有必要出動太平洋司令部的陸軍部隊，「因為美軍沒有佔領領土的野心，這主要是海空軍的戰爭」<sup>5</sup>。

繼蘭德報告之後，這一輪調整過程中小布什政府惡化中美關係的重大舉措是通過了支援台灣加入世界衛生組織法案。

5月18日，第57屆世界衛生大會以壓倒多數的票數，拒絕所羅門群島等少數國家提出的所謂「邀請台灣以觀察員身份參與世界衛生大會」提案。但就在6月14日，美國總統布什發表聲明，簽署法案支援台灣加入世界衛生組織，美國國務院當即回應，表示將協助台灣取得世界衛生組織成員身份。5月27日，美國國務院發言人在記者會上說，中國大陸日前獲准成為美洲

國家組織的永久觀察員，美方也強力支援台灣成為該組織的永久觀察員。美國支援台灣加入國際組織，實質上就是搞「一中一台」，美方的這一行徑為未來的中美關係發展埋下了一個定時炸彈，其後果是極為嚴重的<sup>6</sup>。

白宮急急忙忙就陳水扁的「就職演說」發表聲明，也充分暴露了其在台灣問題上的真實目的，對中美關係帶來了負面的影響。

2004年5月20日，就在陳水扁的「就職演說」發表當天，白宮新聞秘書辦公室就急不可耐地為陳水扁的「就職」演說大唱讚歌，聲稱「陳水扁在5月20日發表的就職演說中，闡述了台灣與北京的關係，以及他提出的修改憲法的計劃。這些話是負責的、有建設性的，美國對此表示歡迎。陳水扁的演說通過明確表示他領導的政府不會採取單方面改變現狀的行動、強調對同北京謀求和諧保持敞開態度並重申過去對海峽兩岸關係做出的承諾，為台北與北京重開兩岸對話創造了機會。我們在此也指出，北京在5月16日就台灣問題發表的聲明中也有一些有建設性的內容。美國敦促北京和台北尋求富有創意的途徑，建立相互信任和良好意願。」<sup>7</sup>

6月份開始，五角大樓又在中國的周邊搞起了軍事演習，對中美關係起了惡化氣氛的效果。

在台海以北，6月8日，駐日美軍與日本自衛隊，在琉球群島的嘉手納空軍基地開始了為期12天的聯合軍事演習，重點演練空中聯合作戰能力。據報道，演習的主力是美軍F-15C/D型戰鬥機聯隊。它是台灣軍方眼中的「援台先鋒」，以及「台海爆發衝突時的關鍵性空中力量」。在台海以南，美軍的另一場軍事行動已接近尾聲。6月1日，美國和某東南亞國家開始舉行為期11天的聯合軍演，後期演習在南海進行，目標是增強海戰能力，特別是防空和反潛戰能力等<sup>8</sup>。

緊接著，共有美國7個航母戰鬥群在全球5個地區展開名為「04夏季脈動」的大規模海上演習，西太平洋地區將同時有兩個航母戰鬥群進行演習。據稱，台軍將派中級軍官和部分在美受訓的軍官參加美海上軍演。

6月15日，美國國會下屬的「美中經濟和安全評估委員會」公佈了一份對華調查報告。該報告不僅主張從政治、經濟、軍事等方面對中國施壓，還建議美國在台灣問題上重新考慮「一個中國」原則。報告的經濟和貿易部分聲稱，美中經濟關係「極度失衡，並有損於我們的長期經濟健康」；中國不遵守世界貿易組織的規則；中國對人民幣匯率進行操縱；中國的知識產權保護嚴重不力……報告建議美國抵制中國外匯制度；對中國的生產活動展開全面調查；與日本和歐盟就中國遵守世貿規則的情況發佈年度報告。報告的軍事發展部分聲稱，中國軍事力量的發展已導致台灣海峽的軍事平衡明顯偏向中國大陸。對此，報告建議美國政府向歐盟施壓，防止其解凍對華軍售；密切關注俄羅斯和以色列的對華軍售動向；禁止美國公司或個人接觸與對華軍售有關的外國公司。報告引人注目的內容還有「地緣戰略與核擴散」部分<sup>9</sup>。

台灣「軍購考察團」訪美獲得「重大突破」，也彰顯了該時期中美關係的微妙。

在台灣「行政院」出台高達6,108億元新台幣（4元新台幣約合1元人民幣）的所謂「重大軍事採購預算案」後，台灣「立法院長」王金平6月17日，帶著十三名各黨派「立委」赴美。此次訪美過程中，台方取得了訪美歷史上的兩大突破，一是美國太平洋司令部首次向台灣非軍職官員開放，二是王金平21日在華盛頓與美國副國防長沃爾福威茨進行了四十五分鐘的會談。此外還得到了美國副助理國務卿薛瑞福的接見，美國空軍副部長萊姆肯、美國國務院台灣協調組組長莫偉甯、部分美國國家安全委員會委員以及國防部合作計劃署的主管官員也都與台

軍購團進行了秘密會晤。隨團參訪的台灣「立委」得意洋洋地表示，這次華盛頓之行收穫頗豐，可謂將「美國產業、官方和學術界一網打盡」。這是台灣「立委」歷次訪美活動中接觸到的最高級別的美國政府官員。美方對該團接待規格之高、安排參訪專案之多，在1979年後的台美交往中實屬罕見<sup>10</sup>。

儘管進入7月份後，美方的動作似乎稍有所收斂，但中美雙方的關係仍維持在較低的水平徘徊，並未出現第二輪調整期中的較高關係水平。與第二輪調整期中美兩國高層（國家元首或政府首腦）每隔4個月就有一次會晤相比，自2月底以來中美之間長達七個月時間尚未有一次會晤，國家元首之間通話次數也明顯減少。上述種種跡象表明，中美關係的第三輪調整確確實實在進行之中。

## 二 中美關係進入第三輪調整的原因

1、在影響和制約中美關係發展的諸多因素中，長期以來一直存在著一個起著決定性影響的因素，這就是美國為確保其長期稱霸地位而實施一些影響中美關係正常發展的戰略及其舉措。小布什政府2002年9月公佈的《美國國家安全戰略報告》中淋漓盡致地體現了這一點。「美國無意與其他國家並起並坐」的箴言對於中美關係無疑是阿喀琉斯之踵，每每美國發現或推測中國的舉動已經或有可能影響或威脅美國的霸權地位，美國總統或相關機構就會採取行動，盡可能阻止或盡量延遲中國的崛起，為了確保自己的霸權地位，不惜以犧牲或制約中美關係的發展為代價。現實主義的國際關係理論似乎為其提供了注腳，但顯然，與小布什政府2002年9月公佈的《美國國家安全戰略報告》中聲稱的「今天，國際社會面臨17世紀民族國家興起以來建立大國和平競爭而非持續備戰的世界的最好機會。」的豪言壯語相矛盾的<sup>11</sup>。

2、近期美國政府內的新保守派再次發動爭奪對華政策主導權的攻勢是近期中美關係下滑的又一個不容低估的因素。「911事件」後，以鮑威爾為代表的美國政府內的溫和派陣營基本上主導著美國的對華政策。中美兩國在反恐、地區穩定、全球戰略合作等一系列領域進行了卓有成效的合作。在鮑威爾等人的眼裏，這一階段的中美合作是三十多年以來最好的。中國方面對中美在這一時期的合作也作了高度評價。但隨著反恐形勢的變化和美國全球戰略考慮的進一步複雜化，新保守派陣營開始放棄在911事件後一段時間內對中國政策的所謂「容忍」或「忍讓」，開始在中國政策上轉入反攻。而反攻的重點則放在台灣問題、中國軍力問題、中國未來對美國的威脅等問題上。而在保守派陣營的壓力下，進入大選白熱化階段的溫和派陣營也從原來的立場上開始後退，在人權問題、貿易問題等方面指責中國，從而形成了近期兩個陣營在對華政策上與911事件後一段時期相比有了更多的「共同話語」。

3、2001年1月小布什政府成立後採取種種手段大力實施歐亞大戰略，特別是通過2001年的阿富汗戰爭、2003年的伊拉克戰爭和2004年北約東擴，到2004年初美國歐亞大戰略的實施取得了較大成功，美國在歐亞大陸上的霸權地位得到了前所未有的鞏固：在中亞，美國的影響從無到有，再到成為中亞的主導性力量；在中東，隨著薩達姆政權的垮台，美國軍隊進入中東的心臟，美國直接控制了中東的主導權；在歐洲，蘇聯崩潰後形成的中歐真空，由美國通過北約東擴進行了戰略填充，並形成了對歐洲一些大國的潛在牽制。但與中東、中亞和歐洲相比，亞太海陸相接地區的戰略佈局顯然難以令美國滿意，特別是亞太地區又擁有一個「擁有巨大資源的實力正在迅速上升的地區戰略力量」。在其他三個地區的戰略部署基本完成且戰略空間少有進一步拓展餘地的情況下，小布什政府從現實主義的角度出發騰出手來，把戰略重點移向了亞太地區，力圖通過預防性防禦，進一步在亞太瀕海地區打造一張長期起作用的

防禦網，用來對付那個由美國來判定的地區威脅。顯然，美國所指的這個可能的國家就是中國。由此，中美關係的正常發展遭遇到了強大的「寒流」。

4、美國大選對中美關係的影響，也是近期中美關係進入第三輪調整的重要因素。為了鞏固和進一步爭取強硬派選票，避免老布什的失誤，小布什政府牢牢抓住強硬派陣營不放，在強硬派壓力面前，小布什政府在涉及損害中國利益的一些政策上不是加以阻擋，而是順水推舟，如支援台灣加入世界衛生組織就是較為典型的案例。美國政府的做法，必然要引起中國的不安、不滿和反對，並使得中國方面產生了進一步發展中美關係的疑慮。特別是中美建交二十五年來，中美關係往往在美國大選年成為兩黨爭奪犧牲品的殘酷現實，使中國對發展中美關係的擔心進一步加深。

5、美國一些戰略家和思想庫對中國在解決台灣問題手段的選擇上錯誤判斷，也是導致近期中美關係下降的因素。美國近期發表的一些報告和論文聲稱中國領導人比以前更傾向於用軍事手段解決台灣問題；聲稱中國軍隊的將領竭力支援攻打台灣；他們還認為中國大陸目前的民意也成了用軍事手段解決台灣問題的幫兇，認為中國大陸目前有深厚的「土壤」支撐人民解放軍攻打台灣。為此，為了威懾大陸攻台，美國軍方頻頻在中國周邊實施一系列的演習，表面上聲稱不是針對大陸，實質上是「項莊舞劍意在沛公」。美國的做法在一定程度和一定範圍惡化了中國的安全環境，也惡化了中美關係的氣氛，弱化了中國大陸公眾對中國政府實施發展中美關係政策的支援。

### 三 未來一段時期中美關係的走向

1、未來兩個月的中美關係將充滿風險。充滿風險的理由由以下因素構成：

（一）美國大選進入最後衝刺階段，各種有關中國的話題都有可能衝擊中美關係，原因是共和與民主兩黨誰也不願意在最後衝刺階段背上向中國妥協的「罪名」，同時，共和與民主兩黨都力爭強硬派的選票，此時被認為向中國妥協無疑要丟失強硬派的選票，特別是作為小布什陣營重要支撐的強硬派，現政府更是不敢得罪，這有可能導致在最後衝刺階段出現損害中美關係的舉動，如果出現嚴重損害中國人民利益的事情，中國政府和人民是絕對不會坐視不管，吞下苦果的；如果出現這種情況，中美關係將大幅度倒退。

（二）如果小布什支援率走低，與民主黨總統候選人克里的支援率差距加大，有可能導致小布什鋌而走險。老布什當年競選連任時就有先例，為了大選，在臨近大選的9月不惜傷害中美關係，售台150架F-16戰鬥機，造成了嚴重後果。為了杜絕此類事件的再度發生，應提前告知美國政府，我們決不容忍，並將進行報復。近期特別是針對售台宙斯盾系統問題，要保持高度警惕，作好應對之策。

（三）台獨勢力有可能趁機搗亂。以李登輝、陳水扁為代表的台灣分裂勢力千方百計地利用中美關係中的「裂縫」作為其分裂的空間。90年代李登輝就曾利用美國轟炸中國駐南使館導致中美關係惡化而拋出了「兩國論」。小布什上台伊始中美關係嚴重下滑，陳水扁也竭盡所能加以利用。目前，中美關係的新一輪調整已經開始，陳水扁之流的小動作已明顯增多。這些動作中既有試探性的，也有趁機撈取「實地」的，也有兩者兼具的。

（四）朝核問題的考驗。在中國的艱辛努力下，朝核問題的六方會談已舉行了三輪。按預定計劃，九月底將舉行第四輪六方會談，應該說小布什政府對此會談的期望值是比較大的。但

從朝鮮而言，儘量拖延時間，待到美國11月大選塵埃落定後再採取行動，這樣的考慮顯然是符合朝鮮利益的。這樣，九月底將舉行的第四輪六方會談有可能會導致美朝關係的再度惡化，同時，美方對中國在朝核問題上的埋怨甚至指責也可能會增多。而小布什政府為避免對朝政策被指責為失敗有可能尋找「替罪羊」，而指責中國不夠盡力可能是一個比較現實的選項。

2、未來一年的中美關係也不容樂觀。無論是小布什連任，還是克里最後擊敗小布什而當選，我們對未來一年的中美關係決不要寄予很大的期望。

首先，如果小布什連任，進攻性現實主義仍將是未來四年美國大戰略的指導思想，新保守派仍將是小布什政府的主力，我們難以想象小布什連任後會拋棄過去四年裏與他一起戰鬥的那一批「火神」們<sup>12</sup>，也難以想象有什麼重大理由可以使小布什改變第一個任期裏堅持的「布什主義」。小布什毫不含糊地繼續把切尼作為副總統候選人實際上已經提供了一個明確的答案。否則，鮑威爾作為副總統候選人可能會給布什帶來更多的選票。那麼，如果這樣，以進攻性現實主義為指導的美國大戰略會給中國的發展留予多少戰略空間和迴旋餘地呢？近期美國在東亞的戰略大調整不正是未來小布什政府對華政策的一個有力注腳嗎？還有，在下一屆小布什政府中，溫和派會發生什麼樣的變化？即使鮑威爾等溫和派繼續留任，是否還會像上一屆那樣發揮平衡或制約的作用？隨著小布什再度獲勝，自信心將空前提高，他是否還像第一屆總統任期時那樣尊重鮑威爾等溫和派？因此，未來一年，如果小布什再度當選，中美關係將繼續目前的狀態，對此，我們不因過於樂觀。

其次，如果克里當選，中美關係在未來一年又會如何呢？

筆者以為，即使克里當選，克里政府在上任半年內迅速改變小布什政府第一任末期的對華政策可能性不大。上任半年內克里政府主要的注意力恐怕還要放在新政府的磨合上，即使要改變小布什的政策，短期內首先予以考慮的恐怕還是美歐關係的調整上。縱觀尼克松總統首次訪華後三十多年來的美中關係，歷史仿佛也在提醒著我們，美國新政府上任後要改變對華政策需要較長時間，如果沒有國會的配合，即使行政當局有這個舉措，其最後的結果也有可能被國會採取措施抵消或平衡。就克里而言，即使他目前提出的競選綱領表明在對華政策上他比小布什更為友好、更為明智和溫和，但即使他當選，即使他堅持競選綱領中的對華政策理念，要把這種理念真正落實到新政府的對華政策中，恐怕還得有一段時間，比較有把握的時間可能是在2006年下半年，而且其前提是民主黨在美國國會中期選舉中有不俗的表現，否則對華政策的力度恐怕也不會很大。

## 註釋

1 〈沙祖康有力駁斥反華案失去市場 中國再挫美人權提案〉，載《環球時報》2004年4月19日 第3版。

2 <http://army.news.tom.com/1183/2004/4/9-36957.html>

3 <http://news.sina.com.cn/c/2004-06-10/11073398014.shtml>

4 <http://www.0898.net/news/2004/06/08/124459.html>

5 <http://www.people.com.cn/GB/junshi/2436181.html>

6 <http://www.hi.chinanews.com/hnnew/2004-06-07/6044.html>

- 7 <http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive04/0521chenaddress.htm>
- 8 <http://news.sina.com.cn/c/2004-06-10/11073398014.shtml>
- 9 <http://jczs.sina.com.cn/2004-06-22/0828205607.html>
- 10 [http://news.163.com/2004w07/12618/2004w07\\_1090214115116.html](http://news.163.com/2004w07/12618/2004w07_1090214115116.html)
- 11 The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, p.iii.
- 12 James Mann The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet , Viking Press 2004.

方柏華 工作單位為浙江行政學院，現為中國人民大學國際關係學院2004級博士生

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第三十二期 2004年11月30日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第三十二期（2004年11月30日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。