

亚太地区对美国总统克林顿亚太政策的挑战

THE CHALLENGE OF THE ASIA-PACIFIC AREA AGAINST PRESIDENT CLINTON'S ASIAN AND PACIFIC POLICY OF THE USA

计慧真

Ti Hui-zhen

(上海水产大学, 200090)

(Shanghai Fisheries University, 200090)

关键词 亚太地区, 比尔·克林顿, 政策, 挑战

KEYWORDS Asia-Pacific area, Bill Clinton, policy, challenge

两极格局终结后,原来比较平静的欧洲陷入局部动乱,而原来局部战争不断的亚太地区却出现热点持续降温、政治上相对稳定、经济上繁荣兴旺的大好趋势。据《亚洲华尔街日报》报导,1992年亚洲9个国家和地区(中国、印度、马来西亚、泰国、新加坡、菲律宾、韩国、台湾、香港)的经济增长率达6.5%,亚太地区经济以较高速度持续增长,吸引了全世界的注意,使亚太地区成为世界投资的热点,发达国家竞相抢占亚太市场,与亚太地区的经济关系迅速发展日益紧密。

随着亚太形势的变化,美国也相应地做了动作。克林顿上台伊始,就明确地宣布了美国在亚太地区的三大目标:一、经济安全,就是要维护美国在亚太地区的贸易和投资。二、军事安全,维护符合美国利益的力量平衡,防止敌视美国的国家或集团在亚太地区占统治地位。三、推广民主,在亚太地区传播美国的文化和价值观念。根据这些目标,1993年7月克林顿在日本早稻田大学演讲中,提出建立新太平洋共同体的设想,主张建立一个在“分享力量,分享繁荣及对民主价值共同承担责任基础上的共同体”,它的范围最终将包括亚太经济合作组织和北美自由贸易区的全部成员。为了推行这一计划,1993年11月,克林顿总统以东道主的身份主持了西雅图亚太经济合作组织领导人非正式会议。

通过新太平洋共同体和亚太经济合作组织,克林顿想在经济上振兴国内经济,为进入太平洋世纪打基础。我们知道克林顿是以解决国内经济问题为旗帜进入白宫的,美国贸易赤字庞大,经济复苏缓慢,而解决这一棘手问题的出路之一就在于扩大对外贸易,但是能使美国贸易规模得以扩大的正是亚太地区。克林顿说亚太地区“是劳动就业、收入、伙伴关系、经济增长取之不尽的源泉”。所以扩大与亚太地区的关系可以为美国产品和资金开辟新的市场,增加就业机会和劳务出口,以使美国摆脱经济萧条。此外,据某些美国专家估计,到2000年,太平洋地区

的贸易量将两倍于大西洋地区的贸易量，^①认为21世纪将是“太平洋世纪”，美国国务卿克里斯托弗表示，“在我们临近下一个世纪的时候，美国必须把目光转向亚洲，转向太平洋的未来”。现在，美国与亚太地区贸易额达3440亿美元，占美国对外贸易1/3，向亚太地区出口每增加1%，就会给美国经济部门提供53300个就业机会，美国最为重要的10个贸易伙伴中有5个是亚太经济合作组织成员。因此建立新太平洋共同体和亚太经济合作组织是美国打入亚太市场的重要措施。

冷战结束后，世界上剩下5个共产党政权有4个在亚洲（中国、北朝鲜、越南、老挝），并且亚太国家普遍增强军备，美国认为新太平洋共同体还具有军事上安全的职能，它可以使美国继续在亚洲驻军以发挥威慑作用，防止核扩散，继续保持与日、韩、菲、澳等国军事联盟，在亚洲保持总兵力15%的军事力量。防止亚洲形成力量真空和出新的霸权力量。

在政治上，通过新太平洋共同体美国就可以就人权问题同一些亚太国家进行公开对话，以推行它的价值观。

就在美国对亚太地区的领导作用充满了信心的时候，仅过了半年左右，美国负责东亚事务的助理国务卿洛德就发出了告急警报，他二次上书国务卿克里斯托弗，指出美国与亚洲之间的关系正面临着危险的局面，从新加坡到雅加达，从汉城到吉隆坡，不满之声此起彼伏，连美国在亚洲最重要的盟友——日本也连连对美国说出“不”字，在经济、军事、政治方面美国都遇到了麻烦，受到严重的挑战的克林顿的亚太政策陷入了尴尬的境地。

在经贸问题上，近几年有资料显示，美国与亚洲之间每年的双向贸易额超过3600亿美元，是15年前的4倍多，比美欧之间的双向贸易额多出40%。美国每年向亚洲出口1400亿美元，可为美国提供260万个就业机会。美国公司对亚洲的长期投资也大幅度增加，1992年是780亿美元，1993年是增加16%，近1000亿美元。然而现在，贸易纷争已成为美国与亚洲国家之间关系不能顺利发展的最主要的问题，据《远东经济评论》报告，1992年的贸易数字表明，亚洲2个对美国的贸易顺差国为日本500亿美元，中国150亿美元。1993年，日本对外贸易黑字为1414亿元，创历史最高记录，美国外贸赤字为1324亿美元，其中对日贸易赤字约占一半，为600亿美元，也达到历史最高点；今年上半年美对日贸易赤字又达246亿美元，比去年同期上升14%。这样，克林顿政府受到来自国内利益集团的巨大压力，同时也面临即将举行的国会中期选举，于是决定对贸易采取一种强硬手段，保持在双边贸易上的韧性。

在日美贸易上，磨擦很难根治。克林顿将解决日对美贸易出超置于对日政策之首，他曾明确表示：“冷战时代的美日关系业已过时”，“冷战时期安全问题冲淡了对经济问题的关注”，“要建立新时代的美日关系，尤需注意两国的经济关系”。随之，对日本打出“制裁牌”。去年克林顿与前首相宫泽就日美一揽子经济协商框架达成协议，长达10页的协议规定了日美经贸谈判的内容及方式。然而，根据此协议谈判了一年多并未解决具体问题。今年3月，克林顿宣布恢复使用贸易法“超级301条款”，引起舆论一片哗然。（美国单方面对进口产品的贸易限制，以报复违反贸易规定的特殊国家），虽然后来此法没有实施，但是美国对日本在贸易上的强硬态度可见一斑。

今年7月底，日美两国在华盛顿举行副部长级谈判，重点讨论日本政府采购美国电讯设备和医疗器械问题，结果谈判破裂，美方宣布，如果在今后60天以内的协商中得不到令人满意的

^①奥克斯纳姆（译者佚），1994.4.亚洲和太平洋地区的挑战，19.现代外国哲学社会科学文摘。

解决,美国有可能根据贸易法“政府采购条款”,对日本进行贸易制裁,即征收惩罚性高关税,旨在增大对日谈判压力,迫使日本在限期内就范。这次日美谈判破裂的主要原因在于美国指责日本在电讯设备和医疗器械二个领域长期采取歧视政策,不提供充足的采购计划信息,政府与企业联合在招标中制定有利于日本企业的技术标准,使美国企业及产品很难打入日本市场。例如,美国在欧洲医疗器械市场上的占有率为60%,而在日本则不到20%。因此,美国要求日本再将国内电讯设备市场的15%和医疗器械市场的20%让给美国,要求日本制定出可以作出定性定量评价的客观标准。对此,日方认为可以在开放市场上作出些让步,但是美国要求为其产品进入日本市场而制定数量标准是不能接受的。新上任的村山首相为稳定政权,要求日本官员继续同美进行顽强的谈判。而与电讯设备和医疗器械的政府采购谈判相比,更为艰巨的谈判是日美汽车及其配件的谈判。因为美国对日贸易赤字中有一半是来自这一领域。美国指责日本进口国外汽车仅占日本汽车年销量的3%,低于欧美20%的水平。

由此看来,在日美贸易的摩擦中,克林顿政府对日本采取的是一种高压手段,而不是用平等协商的方式来解决贸易顺差等经济问题,这种贸易保护主义的做法只会刺激日本的民族自尊心和贸易上进一步“脱美入亚”,这对太平洋两岸经贸关系及世界经济必将产生影响。

另外,亚洲国家注重经济发展并已取得巨大成绩的良好势头使它们相互之间的关系趋于缓和或更加紧密,亚洲地区相互之间的贸易和投资达到的水平已使得以往的亚洲与美国、欧洲之间的经贸联系相形见绌。在亚洲,亚太地区的经济一体化已经成为一种趋势,在其自身范围内,产品、服务、劳务和资金相互流通,如东南亚国家联盟(ASEAN)——文莱、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国——已经吸收入了日本人、韩国人、台湾人和香港的巨额投资。“大中华”经济圈(有些人对中国南方、香港和台湾经济一体化的称呼)已是生气勃勃,而且韩国同苏联和我国恢复外交也进一步扩大了它的贸易。而作为亚洲经济实力最为雄厚的日本,亚洲国家已成为它最大的出口市场。据日本的经济学家统计,1985年日本向美国出口比向亚洲其它国家出口多1/3,而8年后1993年日本向亚洲国家的出口比向美国的出口多1/3,比向欧洲共同体的出口多2.5倍^②。目前亚洲国家得到日本的对外直接投资比80年代中期翻了2倍,日本对亚洲四小龙的投资在近3年内增长了8倍,对东盟国家的投资在最近2年内增长了5倍。在亚洲内部的贸易和投资上,美国正在成为一个相对较小的角色。一些计划象马来西亚总理马哈蒂尔提出的东亚经济论坛这个集团,就干脆直截了当地把美国排挤在外。由此可见,美国要想在有利可图的亚洲市场保持已黯然无光的美国利益,不在政府和企业两方面做些努力,恐怕克林顿会在亚洲失分,甚至失掉亚洲。

在冷战后亚太地区的军事安全上,克林顿政府也面临着同样的挑战。1992年11月,根据菲律宾参议院关于不再延长基地租借协议,美国舰队驶离了苏比克湾,从而结束了美军在该地区长达一个世纪的存在,这意味着美国由于冷战而承担的军事在太平洋地区义务减少。但是,美军虽然从菲律宾撤走,却仍然同日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国保持军事结盟,在亚洲仍驻有10万军事人员,其中大多数部署在韩国和日本。尽管冷战后亚洲的局势比较缓和,但是仍有一些不测因素。在美国看来,朝鲜半岛的无核化就是一个典型的例子。

1991年12月,南、北朝鲜签署了二个戏剧性的协定,承诺和解以及相互检查武器库以建立一个无核半岛。1992年北朝鲜同意由国际原子能机构在五处进行特别检查,但却没有消除人们

^②沈玉麟,1994.克林顿在亚洲进退“三”难,国际展望,(10):9.

关于北朝鲜具有或潜在具有核意向的全部疑虑。在上述威胁存在的情况下，克林顿已保证要继续保持美—韩之间强有力的联盟，他在当选之际，就告诉卢泰愚总统，他会就平壤的核能力与汉城“协调”。并决定开始与北朝鲜进行高级会谈。美国对北朝鲜的核设施如此忧心冲冲的原因一是美国害怕朝鲜的核计划会使核不扩散条约名存实亡，并输出有关的技术，使伊朗、伊拉克这样的敌对国家也拥有威胁美国的手段；二是担心日本、台湾和韩国以朝鲜的核计划为借口，竞相研制和开发各自的核武器，打破这一地区现存的力量平衡。为此，克林顿迫使朝鲜放弃核计划，并以向韩国输入爱国者导弹、与韩国军队进行联合军事演习直至试图在安理会通过制裁决议等措施相威胁。

然而，在亚洲地区，几乎每一个国家的政府都把发展经济作为压倒一切的首要任务，它们希望保持和平与稳定的政治环境，所以尽管存在朝鲜半岛核问题这个不安定因素，他们认为真正引发核战争的可能性几乎等于零。因而主张耐心地等和谈判。

这样，克林顿政府在处理朝鲜问题时，就不得不在保护美国的安全利益和这一地区有关国家的主张之间找到最大的共同点小心翼翼地与东亚国家的政府特别是中国协调和磋商，寻求切实可行的解决方法，结果使得克林顿政府勉为其难，却又无计可施。8月10日美朝双方在第三轮高级谈判中终于取得了突破性进展，朝鲜同意遵守《核不扩散条约》，并以轻水反应堆代替石墨反应堆，可是，具体的执行仍有很大的问题。总之，在军事安全上，克林顿政府煞费苦心，但又摆脱不了僵局，在亚太地区的影响大大衰落。

持续近半个世纪的冷战的结束，对世界局势影响很大。美国决策者认为这是西方价值观的胜利，是“和平演变”的结果，这就增强了美国“肩负推广西方人权、价值观的使命感”。于是，他们积极在亚太地区推行其人权、价值观。美国宣称“民主的推广是我们可能在这一地区实现区域和平、繁荣和稳定的最佳保障”，特别是在“苏联东欧的共产主义政权崩溃后，亚洲还依然存在着中国、越南、北朝鲜、老挝这样的社会主义国家”，所以亚洲更是他们把西方价值观扩大至全世界的“扩展战略”的重点地区。

在亚洲地区，关于人权问题争论得最为激烈的恐怕要算是中美之间了。1989年的动乱，中美关系一度严重削弱，走向低谷，在1992年美国总统竞选活动中，克林顿谈到中国时就发表了对中国很不友好的言论。随着克林顿的当选，中美之间更是蒙上一层阴影。1993年5月28日克林顿总统改变布什政府的做法，以行政命令的形式，决定无条件延长1993年度中国的最惠国待遇。但对1994年度的最惠国待遇附加了人权条件，其中包括允许自由移民和禁止劳改产品输美等7条。虽然克林顿这个政策的出台比他在大选时的强硬政策迈进了一步，但是为中美经贸关系乃至整个中美关系埋下了一颗定时炸弹。美国著名中国问题专家鲍大可教授说“以取消中国的最惠国待遇相威胁无异于扬言改善美中贸易关系甚至全部美中关系的基础。”^③

克林顿政府的这个做法实际上是他亚太政策中的一个失策。克林顿和他的某些顾问以为中国为了保持最惠国待遇地位定会屈服于美国的压力，满足美在行政命令中提出的人权条件，但很快被证明这是一种错误的估计。中国政府对此作了严正的驳斥和坚决的反对。随着6月3日——克林顿必须在这之前作出是否延长中国最惠国待遇的决定——这一最后期限的临近，人们担心中美关系的前途忧虑也日增。

然而在人权问题上，亚洲各国的领导人有较多的共识，在今年年初美国国务卿克里斯托弗

③丁幸豪，1994.中美关系发展的历史性机遇，3.国际展望。

访华就人权问题施加压力时,他的二个亚洲盟国日本和韩国却传出了不同的信息,先是日本前首相细川访问北京时指出西方的人权概念不能盲目地运用于亚洲;而后韩国总统金泳三访华则是压根儿没提到人权两字。新加坡资政李光耀则一针见血地指出,美国在人权问题上向中国施压是徒劳的,在这个问题上,美国在亚太地区是完全孤立的。他提醒美国不要在人权问题上成为太平洋上的孤家寡人。

就在克林顿的人权问题在中国及亚洲受抵制时,美国国内形势也发生了政府始料不及的变化。首先,今年美国有800多家大公司和各种工商业界协会致函克林顿,公开反对贸易从属于政治。加利福尼亚州400家企业警告克林顿,取消中国最惠国待遇而导致两国经贸关系破裂,可能造成35万人失业,而加州是美国总统选举中处于关键地位的6个大州之一。

美国国会的态度也出现了令人注目的变化,历来反对无条件延长中国最惠国待遇占多数的众议院也有越来越多的人认为把人权问题和最惠国待遇联系起来并不可取,在今年4月19日举行的参议员鲍克斯和众议员佩洛西的辩论中,鲍克斯旁证博引,坚决主张在最惠国待遇上不附加任何条件。而佩洛西这位以支持中国的“民运”和主张为最惠国待遇附加条件而著称的众议员,去年克林顿的行政命令大部分是根据她提出的条件拟定的,在辩论中也不得不有所收敛,虽然她仍然重复中国存在侵犯人权的老调,却不敢公然反对给予中国最惠国待遇,只是对去年的行政命令吹捧一通。

随着辩论的深入,克林顿政府内部也发生了分歧,负责经济事务的官员都反对人权与最惠国待遇挂钩,其中包括财政部长本特森、商务部长布朗德及总统贸易谈判代表等。而强调人权至上的5·28总统行政命令设计者们如国务卿克里斯托弗、国家安全事务助理莱克、国家安全委员会执行主任索特伯格和助理国务卿温斯顿·洛德则以政治利益为重。连前美国驻华大使李洁明也批评克林顿在人权问题上“扮演远征十字军的角色”。国内、国外及政府内部二派意见相左,使克林顿的亚太政策陷入了二难的境地。

经过认真考虑,克林顿审时度势,于5月26日作出对华政策转变的重大决策,宣布无条件延长中国最惠国待遇并使之与人权问题脱钩,这标志着美国在亚太地区人权问题上的政策调整和转折。

前面我们分析了克林顿政府在亚太地区的目标,通过筹建新太平洋共同体想获得的利益、以及在推行过程中所遇到的困难和挑战。克林顿在亚洲的四处碰壁,已经招致国内越来越多的批评,美国舆论认为,克林顿政府在亚洲问题上“破绽百出”、“混乱不堪”、“就像一列驶向悬崖的火车”。连负责东亚事务的助理国务卿洛德也颇有微词。4月底洛德秘密上书国务卿克里斯托弗,批评美国的亚太政策,认为美国与亚洲国家的关系处于“严重的危险之中”,克林顿总统提倡的“新太平洋共同体”设想正变得有名无实。洛德建议今后美国在同亚洲打交道时应“更加有效地发挥对话和沟通的机会”,“要慎重地考虑单方面行动的效果”。鉴于目前的形势,克林顿政府要改变前一段时期那种被动、碰壁的局面,实现其所谓的“新太平洋共同体”的设想,就必须从战略角度根本的调整其亚太外交政策。