

冷战后美国对华政策转变

——以克林顿时期为例

杨子悦

摘 要：1991 年冷战的正式结束之时也是苏联解体之年，之前苏联对美国威胁的消失让美国再次将目光聚焦于中国，对华政策也变得更加强硬。1993 年美国第 42 届总统克林顿的上台初期，曾将对华强硬态度发挥至顶点，但随着后来国际环境以及克林顿政府对华态度的转变，其对华战略从“原则性接触”变为“全面接触”。本文试图从克林顿政府时期的国际环境入手，探究克林顿政府前期和后期实施对华截然不同政策的缘由，并聚集中国在当时国际政治环境下为改善中美关系做出的努力，最后通过分析这段时期的美国对华政策为今后中美两国的外交关系提出相关建议。

关键词：冷战，克林顿政府，对华政策

一、克林顿上台时的国际政治环境

1991 年苏联的解体使得以美国为首的西方资本主义国家成为统治世界的主导力量，北约成员的扩张和亚太同盟体系的建立更是强化了这种领导权。冷战后的中东欧一些社会主义国家加入西方国际体系，与此同时美国建立了各类国际制度和国际组织，表面是为了构建一个更有序、更规范的世界秩序，但实际上美国是想借此将霸权主义合理化，维持其在各国的最大利益。

克林顿总统上台时距离苏联解体已经过去两年，这给予美国极大的信心，认为代表社会主义的意识形态已然瓦解，更需要在世界范围内建立以美国为首的西方价值体系。1994 年克林顿便发布了《美国国家安全战略报告》，这则报告以加强安全，促进繁荣，推进民主为原则，并着重强调美国经济安全，将持续促进美国的经济繁荣纳入国家安全战略框架中，除此之外，他还首次将人权外交上升至美国国家安全战略，并坚持美国是世界的领导者这一核心。

而美国与中国建立外交关系则是自 1972 年美国总统尼克松访华开始，这次访问标志着中美关系终于开始走向正常化，通过谈判中美两国于 1979 年正式建交。但自建交以来中美政治关系始终处于波动的状态，不论是其政治偏好还是对中国的战略定位，美国历任总统对待中国的态度都不尽相同。而克林顿总统的上台正处于国际局势转折期，冷战的结束改变了之前军事实力至上的观念，各国逐渐将目光转向经济、科技的竞争，与此同时，中东欧的国家也开始逐渐加入西方阵营，中国也开始实行改革开放。这一切变化逐渐地让世界不同国家的边界变得模糊，全球化的时代已然来临。克林顿政府面临国内经济萧条的局面，也认识

到中国这个巨大市场能够给其经济上带来可观利益，但是由于中美意识形态的根本性差异，几十年来历任总统都将中国视为“极权主义”国家，多次在公开场合攻击中国是“独裁者”“红色中国”，并将反华政策贯穿于美国整体政策框架内¹。因此克林顿政府初期对中国存在着多种疑虑。

疑虑之一是美国对中国战略价值的怀疑。在上世纪八十年代末期，美苏关系的缓和使得中美联合抗苏的战略合作基础不再牢固，而后来苏联的解体直接让中美合作的战略基础彻底崩塌，之后美国开始将中国视作侵占美国利益的绊脚石。且由于美国当时将核技术作为美国安全的最大威胁，拥有导弹的中国则成为了美国政府打压中国的合理借口。疑虑之二是美国对中国在世界范围内影响力的担忧。位于东方的中国此时正处于经济转型期，也是探索中国特色社会主义国家建设的初期阶段，一系列改革让中国的经济开始迅速增长。这种巨大的变化让美国愈加关注中国的一举一动，以确保这个“崛起的东方大国”不会对其造成战略冲击，美国意识到这个崛起的新型大国实力的增长不仅会对美国利益带来冲击，还会对东亚地区的均势带来影响²。疑虑之三来源于美国对中国改革开放经济政策的不信任。尽管改革开放以来中国从原来的计划经济体制走向社会主义市场经济体制，经济一步步向世界开放，尽管如此美国始终认为中国是一个落后保守的社会主义国家，尤其在 1988 年中国因为通货膨胀而采取的紧缩经济政策受到了当时在华的美资企业的抵制，这种强烈的不满情绪降低了美国商界人士对中国经济政策的信任。

二、克林顿初期对华政策及后来转变

可以看出，因为克林顿上任初期对中国的疑虑仍然未消，综合多方因素美国政府决定对中国采取强硬的政策，即“原则性接触”战略。具体措施是经贸往来上取消了中国的最惠国待遇政策，与此同时美国打出“人权”牌，通过自由亚洲电台和美国之音等社交媒体谴责中国政府蔑视人权，并利用国际组织中的联合国人权委员会介入所谓中国“人权”问题，将莫须有的问题政治化、国际化。1993 年美国制造的“银河号”事件则是代表性案例，美国政府宣称驶向伊朗的中国“银河号”货船载有违禁化学物品，几日之内分别派遣巡逻舰和飞机对其进行跟踪，并要求中国立刻停止航行让美方检查，中方检查后并未发现船上有化学品，但美方仍旧恶意指控。其实美国的目的是制造莫须有的罪名将中国污名化，以阻止中国申办 2000 年的奥运会，并借此倒逼中国改善所谓人权问题，以此重新获得美国给中国的最惠国待遇。在克林顿上台的第一年，美国围绕最惠国待遇从多个方面给中国屡次施加压力，试图压垮中国，并将中国推向西方资本主义阵营，但是中国并没有因此做出妥协，而是继续社会主义思想毫不动摇，坚决维护国家主权利益，充分警惕美国试图对中国实行“和平演变”³。另外，克林顿还向中国施压，要求其遵守国际防扩散规则，防扩散的情报官员试图找到中国违背其规则的充分证据，以此对中国发难。不充分的证据导致他们感到愤怒和挫败，促使克林顿政府对华实行经济制裁，其主要内容是禁止向中国出口高科技产品。

1 其乐木格.克林顿时期美国的对华政策[J].内蒙古民族大学学报(社会科学版),2009,35(02):12-15.

2 王伟男.接触中国:美国对中国崛起的初步反应——以克林顿政府为例[J].江南社会学院学报,2007,No.34(04):6-9.

3 吴向荣.对冲视角下的克林顿政府对华战略[J].大连海事大学学报(社会科学版),2021,20(05):120-128.

以上的种种措施都是克林顿上台初期对华采取的“原则性接触”战略，但随着时间的推移，克林顿后期对华的态度逐渐趋好，提出了“全面接触”战略。之所以提出此战略，主要与克林顿政府本身工作重心有关，克林顿上台的时期美国正面临着历史上最大的联邦赤字，他需要为前任政府留下的重大问题买单，以重振美国经济，因此克林顿也将提升美国经济作为其上任以来的核心任务之一⁴。而中国的改革开放进程带来了巨大的市场空间，美国如果还采取之前对华的强硬政策，则会让日本和西欧等国家乘虚而入。并且美国意识到刚开始对华采取的经济封锁政策违背了美国的核心利益，因此克林顿政府在第二任期内受当时国内外政治局势的影响，开始重新审视中国在世界的位置和影响力并决定调整对华战略。

在第二阶段对华的“全面接触”战略中，涵盖了安全、经济、政治和社会等几大方面：在安全领域，美国就销售核心武器、核技术扩散、对台军售等核心问题上充分与中国政府进行沟通，以求达成双方各自利益，并且在台湾和朝鲜半岛问题上，美国认可了中方的合法权益。在经济领域，美国试图将中国纳入多边国际经济体制，让中国有限的受惠于国际经济秩序，并发挥中国在其影响力以维护国际经济秩序的稳定。在政治领域，美国与中国高层政要展开洽谈，其中江泽民主席受邀参加 APEC 第一次领导人非正式会议，期间与克林顿总统就合作方式和减少中美摩擦等问题进行单独会晤。尽管后来中美并没有在此问题上取得实质性进展，且再次因为人权问题展开争论，但双方开始接触的确是一个好的开端。在社会交往领域，克林顿总统通过民间交流的方式了解中国，例如当时他在西安参观兵马俑并且和当地村民面对面进行亲切交谈。到 1997 年，克林顿还与中国共同发表了《中美联合声明》，达成了数十项的共识，并宣布双方致力于发展 21 世纪的全面战略伙伴关系⁵，这相较于之前的“全面接触”战略，则更为深入。

三、中国为改善中美关系做出的努力

通过以上克林顿政府前后两次对华政策的转变，可以看出美国政府对外政策的灵活和因时而变的特性。虽然克林顿政府后期开始“全面接触”中国，并不意味着美国已经消除对中国的一切戒备，这实际上是美国政府试图结合国内、国际两个方面更好的了解、探索中国，为之后制定更有针对性的对华政策埋下伏笔。其中，克林顿政府后期对华的“全面接触”战略主要是从中国国内入手，不论是充分了解中国的社会经济状况，还是深入民间与普通民众交流，其主要目的是通过潜移默化的方式把西方价值观植入中国，将中国逐渐纳入到以美国为首的国际体系框架内。

诚然，美国不同时期对华的战略调整必是以获得最大利益为导向的，但是对于中国来讲，在上世纪九十年代稳定和美国的实际关系也是最优的选择。1992 年中国共产党第十四次全国代表大会的召开明确指出中国需要进一步加快改革开放的步伐，而以美国为首的西方各国则代表了当时世界上先进的生产力和技术，如果中国想要加速开放进程就无法避免和克林顿政府打交道。因此，中国政府也力求为达成稳定向好的中美关系做出最大的努力。

首先，在克林顿刚上任之时，时任中国国家主席的江泽民同志带领国务院总理、副总理

4 李晓晓,于群.试论克林顿政府时期的美国公共外交政策[J].国际论坛,2013,15(06):54-58

5 张泽.论美国对华政策中的反共产主义意识形态因素[J].国际关系学院学报,2006(02):17-23.

及其他高层政要在国际上重申稳定中美关系的态度,在声明中强调中美双方需要建立互信并共同合作发展。但是中方的这些努力在初期并没有取得理想效果,在克林顿政府的一意孤行下,利用最惠国待遇、申奥、“银河号事件”对中国发难,中方面对美方的指责和得寸进尺始终保持着冷静的态度,力求通过声明与沟通解决中美分歧。

与此同时,中国还对美国商界的一些质疑做出回应,并通过公共外交的手段一再表明中国的立场:中国的原则是维护世界和平,良好的中美关系有助于地区安全。为了逐渐消除美国对中国的疑虑,中国领导人于 1993-1994 年期间多次会晤美国各界人士,力图通过每一次对话改善中美关系⁶。从九十年代初期对克林顿政府的态度和政策足以看出中国政府为稳定中美关系和进一步合作做出了让步和巨大的努力。但是,中方与克林顿政府接触时做出的努力并不意味着放弃国家主权这根红线。1995 年美国政府信息公开对外宣布允许台湾领导人李登辉赴美参加校友会,这是中美自建交以来美国第一次允许台湾时任领导人访美⁷,面对美国与台单独对话和两者关系升温的局势,中国政府强烈谴责美国擅自与台接触。同年 7-10 月,中国人民解放军在台湾海峡多次举行导弹和火炮发射演练,中方剧烈的反应终于让克林顿政府意识到台湾问题的敏感性,并开始重新考量与台湾的关系。最终美国政府考量多方因素最终将立场转向了中国大陆。在 1997 年至 1998 年克林顿访华期间还重申了对台的“新三不”方针。

不论是中国面对克林顿政府初期公开挑衅时所保持的冷静,还是中国通过外交的手段尽最大努力与美国政府进行对话,亦或是在面对美国挑战中国主权底线时的强硬回应,都可以看出当时中国在对美外交过程中不卑不亢的战略定力和煞费苦心的努力。中国政府所做的这一切对克林顿政府改变其之前的政策有着强大助推作用,美国也开始看到中国领导人改革开放和发展的决心,认为与中国持续对抗下去并不会给美国带来多大的益处。可见,中国用行动向克林顿政府证明了合作的意向,且当时中国改革开放,发展经济的政策导向也与克林顿政府以经济为核心的战略不谋而合,因此最终才有了美国对华政策从“原则性接触”到“全面接触”的温和转向。

四、启示

上世纪九十年代的初期,是整个世界格局的转折点,也是中国改革开放如火如荼。而此时冷战后美国克林顿总统上任,正值全球化快速发展、各国追求经济至上的时代,当务之急是防范地区冲突、抵制恐怖主义,重振美国经济。面对苏联的解体,大国的传统军事威胁大大降低,这也让美国开始重新审视中国的地位。中国作为人口大国,改革开放以来经济迅速发展,但意识形态却和美国相悖,因此克林顿政府根本无法放下对中国的戒备。与此同时,美国国内的政治精英们对华的态度也是各异,尤其是美国国会给予了克林顿政府极大的影响。由于美国国会特殊的地位和拥有的权力,它不仅掌握着对华政策方面的决定权,而且还能够通过相关法律法规参与决策过程,以此间接对决策结果产生影响⁸。因此,克林顿政府初期对华的强硬政策开始动摇,他开始考虑国内多方政治压力和舆论的影响,并结合当时国际大环

6 刘舒天.战略释疑与克林顿的对华政策转向[J].国际政治科学,2021,6(01):120-166.

7 邵育群. 美国国会与台湾问题(1979-2002)[D].复旦大学,2003.

8 邵镔. 克林顿政府的对华政策与美国国内政治研究[D].暨南大学,2006.

境和中国的发展趋势确定了对华政策的原则：

既合作与威慑并行。合作是指通过深入接触，在两国经贸往来和国际地区热点问题上开展磋商和达成相关共识，而威慑则是根据全面接触政策更好的了解中国，之后对其未来走向进行有针对性的制约行动。1999 年美国炸毁中国驻南斯拉夫大使馆则是威慑行为最直接的展现，除此之外美国还通过不同方式加强和日本、韩国以及其他东盟国家的合作往来，借地缘政治对中国产生威慑。这种对华政策的原则也成为后来临任美国总统对华的战略布局基调，可谓说是软硬兼施。

近几年，不论是新冠疫情美国对华的污名化，还是美国对华采取的科技封锁，可以看出权力政治再次卷土重来，中美关系也因此跌至谷底。冷战后的这三十多年，美国依旧坚持了对华的接触战略并极力想把中国纳入以美国为主导的国际秩序中，期望利用国际组织和相关制度限制中国，以此影响其身份认同。探析二十多年前克林顿政府对华的政策取向，结合当今的中美关系，可以发现美国战略思维的转变——对中国崛起的愈加焦虑、地缘政治的再度重现⁹。当今的中美关系已经陷入一场持久的博弈，双方的冲突和分歧愈加凸显，但是在一些具体的国际问题面前中美仍旧存在合作的基础，例如针对全球治理的气候问题，双方应借此契机努力寻求双方战略合作的平衡点，推动中美关系平稳向前。

参考文献：

- [1] 其乐木格. 克林顿时期美国的对华政策[J]. 内蒙古民族大学学报(社会科学版), 2009, 35(02):12-15.
- [2] 王伟男. 接触中国:美国对中国崛起的初步反应——以克林顿政府为例[J]. 江南社会学院学报, 2007, No. 34(04):6-9.
- [3] 吴向荣. 对冲视角下的克林顿政府对华战略[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2021, 20(05):120-128.
- [4] 李晓晓, 于群. 试论克林顿政府时期的美国公共外交政策[J]. 国际论坛, 2013, 15(06):54-58
- [5] 张泽. 论美国对华政策中的反共主义意识形态因素[J]. 国际关系学院学报, 2006(02):17-23.
- [6] 刘舒天. 战略释疑与克林顿的对华政策转向[J]. 国际政治科学, 2021, 6(01):120-166.
- [7] 邵育群. 美国国会与台湾问题(1979-2002)[D]. 复旦大学, 2003.
- [8] 邵滨. 克林顿政府的对华政策与美国国内政治研究[D]. 暨南大学, 2006.
- [9] 秦亚青. 美国对华战略转变与中美关系走向[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021, No. 223(15):61-71

作者：杨子悦 北京语言大学国际关系学院，硕士研究生

9 秦亚青.美国对华战略转变与中美关系走向[J].人民论坛·学术前沿,2021,No.223(15):61-71.