



简报系列

序列号: BR20080425CH 总第 18 期

## 中美关系：2008 年关键性战略问题

**【前言】**：随着中国经济的快速增长，中国在国际政治舞台上扮演着越来越重要的角色。中国与美国这个世界工人的超级大国的互动对于国际事务无疑地有很大的影响力，中美关系的好坏更是国际间关注的重点。清华布鲁金斯政策研究中心举办了一场名为中美关系 2008 年关键性战略问题的大型研讨会，邀请众位专家探讨当前朝鲜半岛，台湾大选，伊朗与伊拉克及中美关系的相关议题。

**讲座名称：**中美关系 2008 年战略性问题

**主办单位：**清华-布鲁金斯公共政策研究中心

**时间、地点：**2008 年 4 月 25 日；中国北京

**主持人：**肖 耿，清华-布鲁金斯公共政策研究中心主任

**演讲嘉宾：**Jeffrey A. Bader，布鲁金斯约翰桑顿中国中心主任

Richard C. Bush，布鲁金斯东北亚政策研究中心主任

Kenneth M. Pollack，布鲁金斯萨班中东政策中心资深研究员

Alan D. Romberg，华盛顿智库史汀生研究中心东亚项目主任，资深研究员



清华-布鲁金斯公共政策研究中心  
BROOKINGS-TSINGHUA CENTER FOR PUBLIC POLICY



BRIEFINGS

SN: BR20080425 VOLUME 18

## US-China Relations: Key Strategic Issues in 2008

---

**【Preface】** : As China's economy grows vigorous and strong, China takes up an important position, performing in the role of the newly rise of the Great Nations. Meanwhile, the United States is currently the greatest power of the world. Therefore, the interaction between China and the U.S. is quite influential in international affairs that people all over the world pay close attention to. The Brookings-Tsinghua Center held a big conference called *US-China Relations: Key Strategic Issues in 2008*, inviting prestigious speakers to discuss the current developments on Korean Peninsula, the Taiwan elections, Iraq and Iran and other strategic issues in the US-China relationship.

**TOPIC: US-China Relations: Key Strategic Issues in 2008**

**ORGANIZER: Brookings-Tsinghua Center for Public Policy**

**TIME & PLACE:** April 25, 2008 ; Beijing, China

**MODERATOR: Geng XIAO**, Director, Tsinghua- Brookings Center for Public Policy

**SPEAKERS: Jeffrey A. Bader**, Director of John L. Thornton China Center, The Brookings Institution

**Richard C. Bush**, Director of Center of Northeast Asia Policy Studies, The Brookings Institution

**Kenneth M. Pollack**, Senior Fellow of Saban Center for Middle East Policy, The Brookings Institution

**Alan D. Romberg**, distinguished fellow and director of East Asia Program, The Henry L. Stimson Center

2008年诸多重大事件对中美关系产生潜在影响：美国总统大选、台湾政治领导人变化、伊朗核问题、朝核六方会谈、日本新内阁上台。这些事件不仅重塑中美关系，而且影响国际环境。在这些国际议题上，中国和美国在某些议题看观点一致，而在某些议题却又存在分歧的看法。以下为四位专家分别就这几个问题发表的谈话内容。

## 一、中美关系的演变

Jeffrey Bader 认为，中美关系，尤其是中美的政府之间，关系非常良好，无论是在核心议题，双边问题，甚至全球性的问题上都合作的非常紧密。虽然对于各个议题看法会有相左的时候，但是在互惠互利的基础上进行交流并达成一些共识。而在商业界，中美的关系也非常良好，美国商界非常支持中美关系。但除了商业上的交往外，就鲜少有在这方面的沟通和交流形式，毕竟中美之间隔着遥远的太平洋，两国之间的距离从地理位置来看是比较遥远的，而且美国人民常常不是那么关注世界的动态，有时候会用比较偏狭的角度去看待世界其他地方。

从美国的观点来看，双方的外交关系曾有过长期的摩擦，尤其是中美利益和价值观的差别。美国人民希望通过深入的合作解决现在的危机问题，特别是韩国和伊朗等各方面的问题、全球变暖的问题，还有反恐、维和以及建立全球繁荣的经济环境等。如果能够将毛主席和尼克松总统建立的友谊继续下去的话，对两国人民都是有好处的。他们所代表的外交关系的利益是当时两国人民最佳的选择。但由于中国的文化大革命及一些其他的原因，当时反对共产党政策的情况确实存在。

同时，美国的政府一直标榜自己的外交价值观是反法西斯、反共产主义，特别是反集权形式的共产主义现象，这些都是美国价值观里根深蒂固的地方。所以对于民主、自由的支持和保护人权等等都是美国人民关注的地方。第一次世界大战的时候，威尔森总统将这些价值观放在美国外交政策的神圣地位，而且一直希望努力遵循这些价值观。美国对于民主、自觉、人民利益等等是比较关注的。当然有很多人民都与威尔森总统一起，希望解救中国人民在一战时受到的奴役，比如山东半岛问题，如果不是美国的干涉，中国人民可能很难获得这其中的权益。

在美国政府层面，很多外交研究专家谈到中美关系时常常用的词语是“利益”而非“价值”。美国之所以支持一个强大友好的中美关系，也是从利益出发，而且这些以利字当头的人往往在政府之中身居高位。这也是为什么中美之间非常注重政治和经济方面的合作。然而，在公众区域像是新闻媒体上，可以看到价值成为媒体上的主导词语，至少是非常吸引眼球的词语。因为目前中国的政治体制还是由一党制的方式主导，这与美国或是国际社会中普遍注重个人自由的观念是相冲突的。所以对于中国人来说有一些观念是根深蒂固，视为理所当然。比方说在西藏问题上，在西方人民眼中就会看到很多跟中国所不同的

价值观。这也是为什么美国的新闻媒体不赞同中国领导人对人权问题的处理，而广大中国民众却认为美国此举是干预中国内政。一般而言，强调利益关系而忽视价值观差异的人会比较支持中美之间更强大紧密的联系。但由于中国也在不断增强自己的经济实力，有些当时关注利益的人，支持中美关系的人，也开始关注潜在的冲突，会因为中国经济繁荣而认为两国关系之间受到挑战。所以一些商人，原来非常倾向于中美之间强大的联合，现在已经会有些警惕，甚至是遏制中美关系进一步的发展，以防止对他们自己的生意造成影响。但是这些冲突是可以获得成功的管理的，因为中美之间在社会上和很多关系上都有联系，彼此之间的共同利益是相通的，例如在防止大规模的毁灭性核武器扩散，建立更完善的交易和投资管道，增加能源的使用效率，解决全球暖化问题，打击全球犯罪等等各方面。

## 二、美国怎样看待台湾问题

Richard Bush 认为，台湾 2008 年的两场大选意义非常重大，选举结果为台湾和大陆，甚至整个东亚带来了很大的和平以及稳定的力量。在一月十二号的立法委员选举中，国民党在立法院中赢得了 71% 的席次，这是很大的一场胜利。而在接下来三月二十二号的总统大选，马英九赢得 58.45% 的选票，以两百多万票数之差赢过民进党的对手谢长廷。这又是国民党的一场大胜利。在这两场大选中，执政党坚持的入联公投都因为投票率不足而没有通过。为什么会是这样的选举结果？主要归纳出以下五点原因。

1. 民众的态度。台湾民众普遍对台湾的现状感到非常不满意，尤其是对经济问题。人们看不到台湾的未来并把这些原因归咎到民进党和陈水扁的身上，因此人民用选票改变台湾的政治生态。
2. 选举的动态变化。第一，台湾民众用选票赋予在野党在立法院更大的席次去制衡执政党，第二，民进党自己在提名候选人的时候没有慎选人才，造成选举的大败。第三，国民党变得比以前更会选举了。
3. 掌握票源的程度。在台湾支持国民党的选民称做泛蓝选民，大概占有 39%，而支持民进党的选民，则称做泛绿选民，大概占有 40%，剩下的是所谓的中间选民，占有 21%。马英九在这次的选举中预估是拿下了所有的泛蓝选票，再加上百分之九十的中间选民的票。

4. 总统候选人政见的诉求。民进党候选人谢长廷想尽办法和陈水扁做出切割，但是执行起来十分困难。马英九则明确表达了自己的政见：如何维护及增强台湾的国家安全、繁荣稳定、民生问题、对美关系以及扩展台湾的国际空间。他使用的方法非常简单，就是对北京做出保证，让中国当局对台湾的政治立场安心。

5. 美国和中国的对台政策。胡锦涛主席过去几年对台湾的态度比以往的领导人温和许多，这间接促成了国民党一月立法院选举的大胜，美国在这一方面也是表现出类似的态度。

从以上的原因可以得到什麼启发？台湾选举的结果可以说是近十五年来，为两岸提供最好的战略机会改善台湾和中国的关系。这个前提是马英九能够持续对中共保证自己绝不是一个分裂份子，而且与大陆的目标是比较相容的。当然这并不是说马英九赞成两岸统一，事实上，他已经明确表达过他对统一议题完全不感兴趣。台湾目前的政治氛围还不适合谈论统一话题，但马英九能够做到让大陆当局放心。

两岸战略性合作的基础在於如何更深更广，更全面地加强彼此的互动。在 2005 年的连胡会可以视为一大进展。另外一个进展是马英九的竞选承诺，主要关注点是在经济层面，政治对话管道，国际空间的争取，甚至是国家安全的问题。这些都是十分地重要。在这些前题之下，两岸将会在更紧密的合作下互惠。而且，经过这些合作，可以消除彼此对对方的敌意和恐惧。在过去十五年来，两岸的领导阶层都担心对方会侵害自己的利益，所以会出台一些相应政策处理这种形势。这是一种负面的发展。在这种形势当也可以看出是有可能扭转这个螺旋的。并且有可能每一方都可以在未来的基础上发展，而不是说在畏惧的基础上。

在这种合作，共存的氛围之下，两岸可以进一步探讨彼此之间较具争议性的问题。要得到这样的政治氛围，马英九还有很多要努力的空间，同时中国也有很多要努力的地方，在这当中，美国应该尽可能地不去干涉两岸问题。如果中国对台湾问题可以用正面且及时的回应，两岸间的战略性合作将会有更充足的动力去实现，反之，如果中国回应的太慢，可能会错过现在这个战略性合作机会。

### 三、中日关系的改善和和中国在朝鲜核武问题扮演的角色

Alan D Romberg 谈到，在美国的立场来看，日本在经济，政治以及安全上都是美国重要的盟友，也是区域和世界上的强权之一。所以中日关系是非常强劲的，并且即使有政治上的意图，经济上也是发展得非常好。美国非常开心看到中日在政治上关系有所改善，虽然目前仍然有许多困难尚未解决，但中日确实是在往友好的方向上努力。像是这次

胡锦涛主席访问日本，就是在过去数十年以来，第一次中国元首出访日本，这是一个非常正面的开始。

中国对于日本的角色，不管是在美日同盟之间，还是在美日同盟之外，日本的角色在某种程度上与台湾有关。可以看到最近美国对这方面的关切应该是有所减少。有些人可能会认识到在美国和中国的关系稳定之前，美国实际上或与中国有好关系，或与日本有比较好的关系，是在不断波动的。实际上在中美关系正常化之后，现在是第一次能够与两个国家都保持合理稳定的关系。保持这样的平衡，无论对于保持美国的利益，或是对于保持日本和中国的利益来说，这种不断地在良性的轨道上沟通对话的发展是很好的。胡锦涛主席访问日本的旅程，确实是非常积极的信号。而且它显示出的意义是说，中国、日本、韩国已经在恢复一定程度上的对话，不仅仅是在东协加三的名义框架之下，甚至可以使私底下更多的交流访问。

一直以来威胁东亚安全的可能就是北韓的核武问题了，这早在九十年代就已经成为非常关键的问题。到那个时候美国和朝鲜的关系有九四协议，在这个九四协议成为解决朝鲜问题的路线图，美国政府也试图通过它稳定美国和朝鲜的关系。但是毕竟双方都有问题，无论是从平壤角度还是华盛顿的角度，都有做得不到位的地方，所以九四协议没有真正成为双方解决问题的方法。美国的确朝这个方向努力，但是没有见到实质性进展，而且也没有最终的解决方案。

布什总统到任之后，曾经遇到过一些挫折。这些挫折来源于多方面原因。在2002年之后，尤其是非常困难的一段时间，美国发现朝鲜在寻求以走后门的方式规避当时的协议来发展核，用浓缩铀的方式发展核力量，这是在非常危险的轨道上运行。而且当时发现非常幸运的一点是有中国积极推动的六方会谈，帮助各国坐在同一个桌子上进行对话。可惜的是2003年六方会谈开始，一直到2005年都没有取得特别大的进展。在2005年9月份终于有了共同原则。也就是说现在终于能够达成希望达成的目标的指导性原则，然后再考虑怎么样达成这个目标。当时这个指导性原则是很好，但是从2005年9月份到那之后的几个月之内，甚至在一年之内都没有特别大的进步，尤其是对于朝鲜的核子武器问题。在这一连串会谈，协商之中可以看到中国在一步一步帮助朝鲜解除核设备的能力方面起到了很大帮助。现在对于朝鲜问题，美国主要希望并不是要求拆除核武设备，而是要求这些设备不投入使用，而且同时能够全面的申报所有核设施都必须要有有的申报目录。另外还要求进行浓缩铀的核查和整体的审计朝鲜过去曾经做过的所有东西。目前存在的问题就是说全面申报的详细程度究竟应该到什么水平，希望朝鲜可以把具体的申报情况和进度提交给六方会谈的主席国中国。

目前还存在的十大问题就是关于朝鲜是不是有合作的诚意。这一点还需要能够获得足够的核数据核查，要有足够的体系性安排确保。并不是说能够检查朝鲜所说的每一句话是否合理或真实，但是至少需要获得这些文件或者是这些资料。美国的官员近期已经访问了

朝鲜，确保我们有查看朝鲜的一些文件的权力。在最近这些协议里面，美国也已经显示出对很多问题上面协商的弹性。但是即使是这样，还没有能够收到朝鲜方面的确证来进行这个声明，目前进行的不是很顺利，事态的进展方向还有待观察。如果真的能够顺利取得朝鲜的内部调制解调器查文件，接下来更重要的是签订长久和平的协议，这是下一阶段的目标，但是具体时机还是需要天时地利人和。最后，朝鲜应该在布什总统任内完成这些提议，因为无论将来是共和党或民主党获胜，新任总统都会对朝鲜制订新的政策，为了展现新官上任三把火的气势，可以预见地，这些新的政策绝对不可能比现在更加宽松。如果把这个问题不断地拖延下去，得不到解决的话，可能将来会有更大的问题。因为会有很多不可确定的因素，朝鲜等于是给自己找麻烦。

#### 四、中国应该更积极地参与中东问题

Kenneth M. Pollack 认为，在中东问题上，中美有共同利益存在，那就是稳定，以及对于石油的自由，而且是价格稳定的贸易。在可以预测的将来，彼此之间都有很高的依存度。中美都应竭尽所能保证化石类燃料的供应，而中东的局势如何对中美关系很关键。实际上布什政府因为没有足够的信息，导致美国在中东推行很多政策的时候管理非常差，所采取的措施也都非常不合适，造成美国在中东进退两难。现在美国的确需要借助中国作为解决中东问题的伙伴，想办法促使中国积极参与中东问题。所以美国希望在谈判过程中为中国的利益留一定的活动空间，并且找到合理的道路进行双方的妥协，同时，中国也必须理解自己对中东需要承担足够的责任，而不是在国际义务上采取规避的态度，也需要对中东的稳定作出贡献。美国在中东问题上非常积极地进行沟通和协调，但是很多国家并不希望解决中东问题，因为问题太复杂，这会使美国沦於孤军奋战。因此美国急需盟友，像是中国，英国等盟友的支持。

现在可以看到的情况是，很多中东国家都试图把美国与中国的立场对立起来。他们想营造两个强国的相互对抗的局面，就如同冷战时美国和苏联对峙的情况，这些中东国家非常希望中美之间有不同的利益，这会给他们自由的框架，让他们发展未来共同的利益。如此一来就可以在石油收费方面获得好处。当出现这样一种局面时，中东未来的局势对我中美来说都是很严峻的考验，端看中国和美国是否可以达成合作关系以解决问题。

做为中东主要的国家之一，伊朗是算是十分复杂的一个国家，它的外交政策与别的国家的政策不相容。1979 年伊朗开始追寻一种外交政策，就是要推翻现在的现状。在某些层面上可以理解的，因为伊朗想成为这个地区秩序的主导者。而这挑战了美国的秩序。所以这对于美国的利益有反作用。在 1979 年以来伊朗就一直这样做，它支持恐怖主义，支持暴力，并且阻碍和平进程。可以看到伊朗不断地向美国挑战，也就是它的外交政策让美国看到伊朗是不一样的，显示出伊朗是这个不好对付的国家。

因为不稳定在中东政策问题中一直存在，伊朗在这个时期所做的努力对美国利益有非常严重的威胁。很显然现在的情况是自从2003年以来，伊朗在德黑兰的举动非常激进。如果看未来的发展趋势，很难发现它会改变这种路线。我们大家都应该认识到强硬路线不会停止，伊朗会继续进行这种强硬路线，就是试图破坏中东的现状。现在环顾中东，我们可以看出有很多不同的方面。

对于所有的困境，布什政府作出了一些举动。除了这些，还可以看一下伊拉克、黎巴嫩，如果伊朗还在发挥它的作用，中东的局势就会更加紧张。这只会增加中东地区的不稳定，而这些对于美国的利益都是非常有危害的。同时对于中国的利益也存在危害。伊朗当然会继续进行联合国安理会所反对的浓缩铀计划，所以美国和中国都一直对伊朗进行呼吁，希望放弃浓缩铀的提炼。但伊朗对此置之不理，完全忽视安理会以及其他强国的建议。当今，伊朗也是世界上最大的石油生产国之一，从伊朗的角度看来，他们想让石油的价格保持比较高的势头这样可以得到更好的利益。这对于美国的利益是不好的，同样对于中国也是不好的。这意味着什么？也就是说对伊朗要有新的战略，目前中美做的明显是不够的，也没有达成目标，无论奥巴马或是希拉里上台都想解决这个问题。伊朗问题非常严重，任何一个政府都会意识到到这一点，伊朗问题是至关重要的。布什政府已经把这个事情搞的一团糟了，并且这个地区稳定的现象也没有持续下去。不管是哪个政府上台，对布什政府的政策都会有所改变。也就是伊朗对他们执政是非常关键的问题。所有的人都应该意识到与伊朗发生战争的话，会把美国或者把这个地区拖到非常严重的地方。所以美国要在这方面进行更好的考虑，也就是需要更好的缓冲剂处理伊朗问题首要目标就是要避免布什政府所犯的错误。

从更广的利益出发，这样能更加强调中国的作用和潜力，也就是在波斯湾，尤其在伊朗问题上。而从美国方面来看我觉得它需要一个意愿，就是要接受行为上的变革，并不是整体上的变革，尤其在现在对于伊朗问题的处理上会进行政策的转变。如果伊朗愿意结束它的危险行为，我们还可以考虑别的做法，并且为伊朗提供安全的保证。这样一来就可以在波斯湾提供安全架构，可以让伊朗放心，也就是美国不会对伊朗发动攻击，美国也不会继续干涉它的内政，不管用武力，还是用其他潜在的方式。当然美国和它的同盟国也愿意提供更多的经济援助，比方说贸易和投资的保证，来保证伊朗人民得到很多好处。事实上解决伊朗问题最重要的因素就是它的经济因素。如果伊朗放弃核进程以及核活动，中美各国可以给伊朗这样的保证，以期将来可以改变中东的状况。

(本文由张慧婷编辑，李金迎、饶松松审阅)