

亚洲 - 塑造未来

包道格 DOUGLAS H. PAAL

卡内基国际和平基金会研究副总裁

简 要

- 华盛顿没有针对“在崛起的亚洲”的想法;亚洲“不产生改变”不会对美国有什么益处。
- 美国应该尽早明确对该地区的策略目标,并向中国表示建设性合作的方向。
- 委任一个高层的亚洲通符合亚洲新的全球“重心”地位。
- 将无数的组织和会议做轻重划分,以达到目的。考虑邀请中国和印度加入八国集团G8。
- 通过在该地区开展新的多边安全和经济活动安排,准备中国和印度会产生更大的军事和贸易能力。
- 避免在共同价值观或者民主观上面建立联盟,因为亚洲局势的多样与复杂性会使其难以成功。
- 放弃“反恐战争”的说法,这个说法已经被证明是有争议和起反作用。

新政府将会看到我们和亚洲关系普遍来说不错,尽管有些美国投票人认为美国在别处的政策已经不生效。各政府主要由每个国家在该地区的利益计算做推动力,通常采取权力平衡的策略,在北京对该地区的影响力加强的同时保持和华盛顿的靠近关系。华盛顿对这种立场一直有所回应,但是不在高层次或者不持积极立场。在改变迅速的现实面前,采取可有可无的态度不足以维护美国的利益。

二十多年来,美国领导人对亚洲的崛起一直是做各种纸上谈兵的

姿态,说是全球重心东移,将有一个“太平洋世纪”。时间过去,该地区已经快速发展成为一个贸易和投资的资源,然而亚洲和太平洋还是没有从美国领导人那里获得应有的注意力和时间。从2001年以来,我们一直全神贯注于恐怖主义,很少去考虑我们的亚洲伙伴。

美国很可能在今后几十年里,会继续在该地区经济和安全上占优势,但是“亚洲的崛起”,尤其是中国和印度(也别忘记日本),将会是这段时期平衡该地区权力政治的重要因素。本文要说的是下一届



包道格 (Douglas H. Paal)

是卡内基的研究副总裁。从2002年4月到2006年1月，他是美国在台协会的主任。他曾任前总统布什 (George H. W. Bush) 的国家安全事务特别助理，和国家安全顾问委员会亚洲事务资深顾问，并在里根总统就任其间担任同一职务。包道格曾在国务院政策计划办公室工作过，在中央情报局做过资深分析员，并在美国驻新加坡和北京大使馆工作过。他经常就亚洲事务和国家安全问题发表谈话和文章。

政府如何能够追上变化的步伐，和修改在亚太地区因权力联盟关系转变而发生的不可逆转的关系。

挑选一个高层的亚洲通进入政府

过去的美国政府对美国在该地区地位的关注时好时坏。年复一年，高级战略武器谈判专家、俄国欧洲专家或者全能专家被委任到三个最高的位置：国务卿，国防部长，和国家安全顾问。总统们也需要有那么高层次的人提醒他们，我们在亚太地区的利益在增长。取消参加在亚洲的一个领导人会议这种事情，不会对一个有亚洲经验，并能够觉察问题和判断机会的专家有所帮助。

乔治·舒尔茨被委任担任国务卿并不是因为他是一个亚洲专家，但是他为与该地区和该地区的领导人交往设定了一个高标准。尽管他的行程安排很满，他定期到亚太地区，有时在不那么重要的国家的首都停留，宣传美国的政策。他把这些活动称为“耕耘花园”。

是时候让一个新的总统通过委任重要官员来显示，亚洲作为新的全球“重心”，在华盛顿的权力布局上占有的位置。是时候结束将“亚洲事务”交给一个副国务卿或者更低级别的政治委任官员担任，不论这个人多受欢迎或者合格。这个地区的人民能够清楚地读出他们被置于次要位置的信号。

避免一个根据共同价值观或者民主观组成的联盟的诱惑，它听起来会容易做和有吸引力

但它会很困难。让美国的行动

代替语言。亚洲太分化，相互之间关系太复杂，以至于不会在价值观念的基础上成功地建立联盟。美国应该着重注意通过时间考验的、与该地区多数参与者建立的良好关系，而不是他们互相之间的关系。以利益为基础，结合平衡权力的现实主义的操作，会有更好的成功机会。这些合作可以通过讨论会形式，进行能够看到效益和能行得通的安全或者经济合作。

改变现状，作出选择

一个新的政府在面对亚洲时，会像对其它地方一样，面对一大堆要求总统和他的部下给与关照的各式各样的组织和会议。通常，新入阁的行政官员对这些争相的要求进行筛选后，便将责任下放到下面层次的官员处理，尽量跟随过去的程序，避免引起冒犯。这在处理亚太地区事务上尤其如是，因为从华盛顿飞到这个地区和在该区域内的旅行距离尤其长，在欧洲和拉丁美洲首都之间那种短接会议的效率无法在亚洲实现。

总统和他的最高层顾问应该利用选举结束后的时间和新政府上任的第一个月，重新检查摆在他们面前的会议议程。这是地区伙伴最容易接受新的提议和愿意对新总统的重点要求屈就的时候。总统应该考虑取消八国会议，或者对八国施加压力，使其接受中国和印度。

亚太经济合作组织是一个臃肿的组织，它的领导人会议包括了讨论安全问题的合适人选，但是它的章程原则上限定它只有一个经济议程，而这个议程相对来说成绩有限。东南亚国家联盟主持了很多部

长级和部长级以下会议，这些会议的实质性影响有限，也具有地方性特点，但是对参与者来说有重要的象征意义。和朝鲜的六方会谈同样有地方性，在成功没有多大迹象前，扩大范围的想法是不成熟的。东亚峰会包括了印度、澳大利亚和新西兰，但是没有包括美国。这种例子可以一直列举下去。

如果美国决定在整个地区范围建立安全和经济结构是符合它的长远利益，它应该在现有的机制上先尝试一二，但是它可能会需要要求增加或减少会员。或者它可以建议一个新的分开的机制。它应该对与东南亚联盟签署“和平和商贸协定”做新的考虑，以促进更多的参与活动。东南亚联盟应该被鼓励设计出一个更有效的、不仅仅是代表所有10个参与政府的领导人或者10个部长的机制，或许可以尽力赶上欧盟的三驾马车模式。最重要的是决定目标，然后和我们的伙伴咨询，寻找能实现目标的方法。

这个程序应该为参加者 建立准则

在经济和安全问题上，应该包括相关国家，但没有必要包括所有的国家。亚太经济合作领导人会议有太多的参加者，但它可能作为一个新的更小的聚会的基础。或者东亚峰会能欢迎美国参加讨论一个实际的议题。一个新的总统不太可能认为这两个会议他都要参加，除非它们在时间和内容上能够被综合成一个会议。

一个新的机构或者机构组织们需要强调实际效果。在没有危机的情况下，重要的安全问题在这个宽

阔的、相互间充满严重误解的地区，会超出一个不成熟的组织的承担能力。在朝鲜核武和相关问题上，区域性的六方会谈还是一个可实行的论坛。计划整个区域议题应该包括非传统领域的合作，包括环境，流行病，恐怖主义和救灾合作。这样的一个组织可能会在给缅甸纳尔吉斯风灾受害者提供援助时发挥作用。

二战末期，占优势的美国选择通过联盟，建立和支持各种类似布雷顿森林体系、联合国、马歇尔计划，和最后变成欧盟的这样一些组织。美国今天有一个新的机会为亚太地区做准备和计划。这种必要性

**美国一直太全神贯注于恐怖主义，
太少考虑我们的亚洲伙伴。**

在所有美国人看来并不明显，但是该区域对此的兴趣却很明显。建立一个地区性架构的计划已经失去活力，该地区的经济设计被其他发展代替，包括越来越多的不相合作的双边自由贸易协定，它们常常生出奇怪的模式。

向前看到当美国和中国与 印度分享权力的时候

很明显，目前中国和印度经济增长快速，尽管他们的经济成长会缓慢下来，这将会允许中国和印度很容易地对他们的军事部署做重大改进。到时，美国公众可能比现在更加不能容忍让美国的国防预算来分薄其它重要的开支，包括医疗保健，社会福利和环境。站在美国的立场考虑，美国要带头在该地区结

构一个多边安全协议，以发挥其它国家的力量维持公共的安全、稳定，并预期让大小国家都能繁荣。

同样道理，站在美国的立场，也是站在该地区的立场，去发展一个机制，去发展和谐并推动贸易和金融活动，以支持能将很多人摆脱贫困变得富裕的经济。迄今为止所做的努力大部分缺乏合作和是区域性的，泛地区亚太经济合作论坛已经证明它们是无法运作和没有有效

**在美国的相对实力还没有衰弱之前，
立即采取行动建立保护和
推动共同利益的构架。**

应。从该地区从1997年金融危机造成的许多损害中恢复后出现过量的外汇兑换控制和其它矫枉过正中可以看到，我们应该避免一个混合的全区域协议。建立银行间的机制和有效的货币咨询尤其应该被考虑。

迄今为止，美国作为一个伟大的国家是美国公众的骄傲，这不仅是因为它有丰富的资源，多元和有创造性的人口，还因为它有一个有效率的宪法基础制度。美国变得伟大还因为它避免单边主义，结成广泛的联盟去完成公共的任务，发挥同盟和朋友的力量以保存实力。新的政府也面临这样的时刻，趁还有时间，美国的相对实力还没有衰弱，执行任务还没有困难之前，它有机会和责任就在现在采取行动，去为未来几十年建立保护和推动共同利益的构架，这会帮助美国重新获得领导者的优越地位。

放弃“反恐战争”的言论

这种提法已经混淆了东南亚穆斯林国家里守法的穆斯林和是恐怖主义分子的穆斯林之间的界限，而我们的立场则是要将他们有所区别。英国人很久以前在对付爱尔兰抵抗势力时就学会不采用这种语言，因为它们会将整个人口群，而不是进犯的敌对组织当成敌人。反恐首先是一种政策和情报工作，不时加上军事行动的部分。美国如果能这么去做，它在亚洲寻找合作将会更成功，并且可以避免引起反感。

尽早决定与中国打交道的方法

尽管两个国家体制的价值观和兴趣不一样，七届政府采取了各种建设性的和中国的交往与合作的形式。从克林顿政府早期相对短时间的偏差，到就人权和贸易问题与中国的冲突，结果以尴尬局面结束，将美国想达到的目标暂时延后了。

亚洲，除了中国，已经有美国参与的良好土壤，因为该地区对中国政府自治所缺乏的透明度和中国怎么计划使用它的权力的担心，明显要去控制或者对抗中国的权力，会增加其它国家不想卷入不必要冲突的担心。如果中国的对外行为以后招致一种共同的反应，美国现在不喊狼来了，会使以后联合反对阵线更容易。

中华人民共和国的领导人很积极地设定他们的重点和坚持他们的立场，否则这个国家简直就无法管理。美国的下届总统将要把他的重点清楚和尽早地告诉中国，建设性

合作会有什么结果。新政府要继续表示希望中国在国际体制里扮演“负责任的利益相关者”的角色，这对地区和平、协调中国的一些观点和利益、和摆脱贫困的经济手段都有好处。

一个有用的工具是由布什政府较晚才提出来的战略经济对话（SED）。财政部长保尔森已经将这个机制变成考虑长远问题，包括金融结构和操作、使用能源和气候变化等问题的工具，很像和日本的、从上一位布什政府开始由克林顿总统继续的结构障碍改革(SII)，战略经济对话有潜力将难题带入有成效、而且相对来说非政治的环境，以便在现实的时间段里寻找解决办法。

所谓副国务卿和他的中国对方进行的“高层对话”，也已经证明是一个有用的交流意见的渠道，也能让每个政府明白对方政府的动机和目标。它应该升级成为一个定期的，政府国务卿外交部长一级的战略外交政策对话。布什政府的意识形态抑制这个发展，延迟了美国所呼吁的中国在管理全球事务上承担“利益相关者”责任的实现。最近重新开始的人权对话应该继续下去。

卡内基基金会的同事鼓励美国和中国带头关注气候变化的问题。如果两个最大的二氧化碳排放者和能源消费者能够走到一齐，协商出一个减少碳排放和改进能源效益的后京都安排，国际共识中一个最大的障碍，也是妨碍全球要求进步的障碍，将会被排除。

新政府应该就美中军事力量接

触寻找新的立法。布什政府一直不断地呼吁中国在战略意图上做得更“透明”，但是我们的军队一直在与中国人民解放军接触上受2002年国防授权法约束。美国将领一直要求获得更多的准许去接触他们的对方。新总统应该支持他们。

美国的下届总统应该尽早及清楚地告诉中国，建设性合作会有什么结果。

就中国2007年1月摧毁它的气象卫星而引起的互相不信任，新政府或许要试探中国政府是否有意支持一个禁止太空武器的国际性会议。这个会议会与布什政府保留使用太空的权力的政策有所不同。中国还没有就禁止陆地武器射入太空的问题发表过意见，令人怀疑北京是否有反卫星武器的意愿。作为世界上最大的太空使用者，美国有兴趣了解中国的立场。

对台湾问题站稳立场

海峡两岸经过十年时起时落的冲突，台湾今年初的选举给两岸降温建立了基础。美国促进这个结果，北京对此感激，但是美国不应该有如北京不时建议的那样，在这时撤出。美国对台湾安全的承诺是台湾关系法下的国内法，也是一个道德规则。

台湾安全问题里的关键问题是政治性的，这就是要在不牺牲台湾自治和民主制度的同时，发展出使海峡两岸都受益的互动的政策。向台湾军队出售防御性武器或者合作的决定，应该由它们将如何影响上

面的目标来判断。美国应该支持台湾合理地与大陆调解的努力，相信台湾的民主机构会监督它们的政府的行为。

**重复克林顿和布什的
“只要是前任的政策就否定”
的错误将是不明智的。**

为朝鲜确定重点

不管谁就任总统，都可能看到朝鲜仍然拥有一堆核武器，这些武器也被一个完全落后于时代的集权控制。

在处理朝鲜问题上，每个问题定义得越具体，成功的机会越大。核武器问题最后可能落实到用什么代价解决，或者是这个政权如何保障它的生存的立场，对此迄今为止没有答案。

如果新政府用结合提出新的倡议、修改或者重新起草核武器不扩散条约的办法，继续朝鲜六方会谈，它有可能扩大给平壤的选择和试验朝鲜的意图。韩国李明博总统的新政府，尽管开始时就美国牛肉问题与美国关系紧张，它的新领导人承诺改进首尔和华盛顿之间的协调。与一个更合作的同盟做伙伴，美国能改进建议，并且在禁运同时鼓励平壤改变行为。

缅甸一直是一只 在华盛顿 容易被踢的狗

20年来，每届政府都使用孤立和禁运的手段来改变仰光军人集团的行为。这些已经证明是无助于改

进普通缅甸老百姓的生活，纳吉斯风暴时集权政府的恶劣行为也让人有目共睹。更有甚之，缅甸的官员在东南亚联盟代表团的的存在，阻止了美国参加这个否则来说有价值的组织。

军人集团已经制造了超过四十年的经济失败和压制，他们在2007年的“藏红花革命”中犯了内部不杀和尚的禁忌。普通缅甸人向外国记者表示他们对集权政府的憎恨。军事领袖们显然是害怕了，他们的下台是迟早的事情。

尝试一个新的方案的外部条件已经出现。随着东南亚“强人”领袖的消失，那里的政府需要更讲责任制和避免和暴君政权来往。东南亚联盟的新秘书长Surin Pitsuwon博士是一个有创造力的外交官，他知道用“东南亚联盟方式”帮助各国沟通，以产生效果。最后，中国和印度正越来越愿意以他们自己安静的方式发挥他们对军事领袖的影响力，认为不那样做会对他们的国际形象有很坏的影响。

因为所有这些原因，是时候对缅甸做一个基本的重新估计。美国头一步应该建立与东南亚联盟的互动，为缅甸的人民建立日益增长的单边和多边协助。

日本应该是进行所有这些努力 中的一个重要伙伴

除非从现在到一月份有新的重大发展，新的美国总统可能看到日本的领导人被内部政治困扰。自由民主党控制更有权力的下院；但是民主党在虽然虚弱但是重要的上院占多数。到目前为止，民主党看上

去决心要维持阻碍的立场，对日本部长们提出的新政策建议作阻挠。选举悬而未决，但是不排除僵局的结果。

尽管如此，这些柠檬还是能够榨出柠檬水。日本是一个拥有优秀官僚和军事机构的国家。美国要强调两党咨询和通过外交公关说服日本投票人在他们的政策制定中接受新的方向。提议应该精简到可以消化的程度。扩大与外国援助的合作就是一个例子。对新总统来说，伊朗之后，第二个最不可预测的外交政策挑战将可能就是巴基斯坦。自从911之后美国已经朝里面无条件地扔进几十亿元。日本是巴基斯坦的一个大捐助国，华盛顿和东京之间有一个咨询机制。中国和沙地阿拉伯也是大捐助国。日本可以被请求召集所有的捐助国，最低的要求可以请他们协助逐步减少冲突，最高要求是改进加强巴基斯坦稳定和繁荣的机会。如果中国参加，就会是北京的第一次，也可以作为成为“利益相关的负责任者”迈出的最重要的一步。考虑到这些捐助国政府非常不同的特点，这也会是一个尽管各方缺乏共同的价值观念，如何共同在一齐合作的很好的表现机会。

最后，新的美国政府应该在入阁以前，就要准备一经上任，马上提出涉及亚太地区的一系列问题。有些会是大的和会产生影响，有的小但是有效的政策调整。经验证明重复克林顿和布什们的错误是不聪明的，他们的错误就是“什么都行只要不是布什的”克林顿的中国政策，和布什的“什么都行只要不是克林顿的”朝鲜政策。两者都消耗了太高的成本。

无论会赢一届还会是两届，任何新政府的寿命都是相对短暂的。寻找有创意的想法和进行政策改造的时间也更有限。这还要挤进没完没了的委任重要内阁部级官员程

**就任总统越快集中精力
面对必要解决的问题，
他在亚洲获得持久成就的
可能性也就越大。**

序。为了等所有人都到位而推迟做关键性决定，对总统没有好处。被选上的总统越快集中精力面对必要解决的问题，他的初期工作就会越顺利，他在亚洲能获得有影响力的成绩的可能性也就越大。■

卡内基国际和平基金会通常不以机构身份对公共政策问题发表意见。本文阐述观点并不一定代表本基金会，基金会理事或者工作人员和负责人的立场。

© 2008年卡内基国际和平基金会。保留所有版权。

关于卡内基国际和平基金会

卡内基国际和平基金会是一家私人的非营利性机构，致力于促进世界各国之间的合作，以及由美国推动的积极的国际参与。卡内基国际和平基金会创立于1910年，是一个无党派的务实的机构。通过研究、出版、举办会议和在必要的时候创建新的机构和国际网络，卡内基基金会的研究人员及时对政策的形成发挥影响。他们的兴趣覆盖广泛的地理区域。他们关注政府、商界、国际机构和市民社会之间的关系，聚焦于导致世界发生变化的经济、政治和技术力量。

在成功设立卡内基莫斯科中心的基础上，卡内基基金会启动了北京、贝鲁特和布鲁塞尔办事处的工作，以支持其业已存在的华盛顿办公室和莫斯科中心的工作。此举倡导了一种理念，即：一个以“为全球的安全、稳定和繁荣做出贡献”为使命的智库，需要长期立身于国际社会，并以跨国的视野审视其核心工作。

卡内基国际和平基金会出版《外交政策》杂志。该杂志是世界最知名的阐述国际政治和经济的刊物之一，其读者遍布120多个国家，有多种语言的版本。



参考资料

解开死结：美中合作应对气候变化 **Breaking the Suicide Pact: U.S.–China Cooperation on Climate Change**, William Chandler, Policy Brief No. 57 (Carnegie Endowment for International Peace, 2008).

Taiwan Poll Offers Hope for Peace With China, Minxin Pei, *Financial Times*, March 26, 2008.

China's New Leadership, Minxin Pei, *Financial Times*, October 23, 2007.

Assessing the Threat: The Chinese Military and Taiwan's Security, Michael Swaine, Andrew Yang, Evan Medeiros, eds. (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007).

Managing Sino-American Crises: Case Studies and Analysis, Michael Swaine, Zhang Tuosheng, eds. (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

给下届总统的
外交政策建议