

在讨论中国外交的变化调整时,不能简单将它们归咎于国内政治(甚至权力斗争)的需要和结果,而应当仔细分析哪些是国内变化所致、哪些是来自外部压力(例如冷战结束后的某些调整或者外部金融危机的冲击),在国内变化里哪些属于政治性的、哪些是非政治性的,哪些是短期的和临时性的、哪些是具有根本和长远影响的。另外,根据我个人的有限经历,研究外交调整与内政的关系时,最困难的还不在于揭示一般的逻辑关系,而在于找出具体的证明和案例。比方讲,媒体对于中国外交究竟如何产生影响?或者中国公众的环保意识如何改变了中国外交方面的相关政策?中国防止核扩散的政策在多大程度上来自于公众的诉求,又在多大程度上是相关部门的策略性应对?真正进入分析过程时,就会发现寻找线索并且加以学术的证明,并非一件易事,而是需要相当艰苦和长期的努力,而且我不敢说最终成效能否如意。总之,研究中国社会变迁与中国外交的进步之间的关系,对中国国际关系学者来讲,既是一个饶有兴致的题目,又是一个任重道远的事业。

中美外交决策的国内环境比较

北京大学国际关系学院 王缉思

我们谈到中国的国际战略和外交决策时,往往把美国当成主要参照物,采用了像“大战略”、“思想库”这样一些缘于美国的概念。但是,中美两国外交决策的国内环境差异很大。举其荦荦大端,做几点分析,对研究中国外交也许是有益的。

中美两国的外交都服从、服务于国内政治,但两国政治的基本区别,决定了内政同外交关系的互动性质不同。美国外交主要受的是党派政治、利益集团(包括犹太人、古巴移民等基于族群的集团)的干扰。在没有出现重大国家安全危机时,在一些外交局部问题上,往往前后摇摆,政出多门;但是在突袭珍珠港、朝鲜战争爆发、“9·11”等紧急状态出现时,国内却表现得高度统一,拥戴政府,一致对外。因此,美国领导人甚至会为了维护国内声望而制造国际危机,例如克林顿在莱温斯基弹劾案的关键时期下令轰炸伊拉克,以转移国内公众视线。

中国内政同外交的关系,则表现于外交的主要目标之一是维护国内政治稳定和政府权威。历史上,外患同内乱总是重迭出现,外敌同内奸一贯相互勾结。民族危机一旦发生,马上会转变成政权危机。从20世纪50年代以来,反对颠覆渗透、“和平演变”、“西化分化”,一直是对外关系中重要而不可或缺的内容。在国内政治平稳、国家安全没有重大危机时,中国外交政策的连贯性很强,内耗不大,更不会出现想要制造国际危机以达到维护领导人权威的情况。但是,当国家安全受到较为严重的威胁时,国内的不同意见就会浮现出来,造成对外交的干扰。1989年北京

政治风波、李登辉访美、“炸馆”、“撞机”事件之后,都出现过要重新判断国际大局、调整对外战略的呼声和政策研讨。最近的例子,是 2005 年春季的涉日游行。在上述事例中,对决策的压力,全部是要求政府采取更为强硬的外交路线和行动。只因中央领导准确把握了国内外大局,坚持了冷静的战略判断,才没有出现严重的政策反复。

美国一些国际政治学者强调,美国是“社会主导型国家”,美国民主制度决定了其民意和公众舆论对外交政策影响很大。这一观点的准确性很值得怀疑。美国人对国内问题非常关心而且了解,所以在社会福利、医疗保健、堕胎等国内问题上,民意对政府政策导向的影响是很大的。但是美国普通民众的国际知识却很少,所以政府在外交政策上操纵民意并不困难。例如,布什政府曾经大造舆论,称萨达姆已经拥有大规模杀伤性武器(事后证明是情报部门根据政府高层意图捏造事实),据此在 2003 年发动战争。伊拉克战争的理由在世界绝大多数舆论看来是站不住脚的,但美国民意却基本上接受了。后来,布什政府又千方百计为这场战争和美国继续在伊拉克驻军辩护。虽然在挫折面前,美国民意有所变化,但仍不足以损害美国对中东政策的根基。在历史上,只有越南战争的结束,才真正表现了美国民意同政策相抗衡的巨大力量。但这个民意,是用几十万美国人的生命和鲜血唤醒的,是在对美国安全和经济都没有重大意义的一个国家造成生灵涂炭之后,美国人对心灵的拷问。在绝大多数情况下,美国外交是政府主导社会,民意对外交的直接影响很有限。舆论和民意对政府的制约,主要表现为要求政府停止对外战争和干涉。

中国的情况就不同了。在我国的新闻媒体中,国际报道所占的比重大大高于美国媒体,中国民众对国际形势和外交问题的关注程度,也大大高于美国民众。这是因为中国对外关系往往涉及到民族存亡。因此,中国民众表达意见的方式和倾向性同美国差别很大。五四运动、一二九运动、国统区的反美抗暴、反美扶日运动等等,形成了现代史上表达爱国激情的典型方式——散发传单、集会游行、抵制日货(美货)、签名上书,以及“外争主权、内除国贼”等典型口号。这些典型至今深深刻入民众脑海。岳飞、林则徐、李鸿章等历史人物,则内化了爱国主义标准:大敌当前,“主战派”等同于“忠君爱国”,“主和派”代表着“投降卖国”。

新中国建国之后很长一段时间里,民意同政策是高度一致的。改革开放时期,随着信息渠道逐渐多元,民众对国际问题和外交问题的看法也出现了一定分化,开始形成同对外政策不尽一致的一些观点。值得研究的是,少数几次政府没有加以禁止的示威游行、网上签名运动,都是涉及外交政策的。由于上述爱国典型和标准不容动摇,即使某些言行越过了现行政策法规的界限,仍然被视为出于爱国动机的“过激行为”和主流民意的宣泄。这同美国民意对政府制约的通常方向正好相反。

中美两国外交决策的意识形态环境也完全不同。这里所说的不同,不是指意识形态内容的对立,而是指意识形态在本国社会、政治、外交中地位的差异。在一

定意义上,美国是意识形态立国、宗教信仰立国的社会,虽然标榜政治多元和文化多元,实际上意识形态简单划一。自由、民主、法治、市场经济,构成浑然一体的“美国信条”。在对外政策中,领导人以意识形态标准判断是非,在美国人看来不但无可非议,而且大得人心。美国外交一直在理想主义(意识形态优先)和现实主义(安全利益和经济利益优先)的两端之间徘徊,寻求一种平衡。

毛泽东、周恩来时代的中国外交,高举无产阶级国际主义的大旗,但在革命口号之下,一直致力于维护国家安全和政权稳定,可以说是革命理想主义和现实主义的结合。改革开放以来,中国起先提出了爱国主义和国际主义相结合的原则,后来又强调不以意识形态划线来决定国家关系的远近亲疏,力求树立国家利益优先的标准和“务实”的形象。但是,意识形态仍然在两个方面作用于外交政策。第一是对西方民主、人权价值观的排斥和对“和平演变”的警惕。在对东欧中亚发生的所谓“颜色革命”的态度上,在对古巴等国的政策上,意识形态仍然是一个重要考虑。第二是将爱国主义融入主流意识形态,将其提升为思想政治教育的一项主要内容。近来,中国政府提出构筑和谐世界的主张,同时融入了对中华传统文化中“和而不同”等观念的宣传,其实也是意识形态上的某种调整。

就意识形态的影响而言,在美国外交中我们看到更多的是常量,在中国外交中则更多的是调整变化。美国将自己的价值观(American values)奉为圭臬,而现在中国也以外交中的务实倾向(pragmatism)为自豪。有意思的是,美国并不认为中国的“务实外交”一定不对它构成挑战,其他国家也经常对什么是当前中国外交中的道义原则,表示种种怀疑。以中国为代表的很多国家,则对美国外交中的意识形态色彩及其双重标准与虚伪性表示反感。

以上的粗略勾画,意在说明中国外交决策环境的复杂性。要构筑中国外交的“大战略”,预测中国外交的发展方向,需要更多地关注国内社会和政治的变化。

和平发展与外交战略: 非传统模式

清华大学公共管理学院 楚树龙

“和平发展”是中国的发展目标和发展道路。外交为内政服务,如何在对外关系中实现这一长远战略目标?中国政府从中国传统哲学文化出发,结合国内政治、经济、社会发展理念和政策,近年来形成和强调与周边和世界的“合作、和谐”的实践战略。为了实现发展,中国需要和平的国际环境。因此,中国政府认为世界的潮流、主题是“和平和发展”,中国的外交战略也确定为“和平发展”,即外交的内容和目标是为国内经济建设创造和保持良好的和平环境,同时,中国外交努力“维护世