



中国国际战略研究基金会战略研究丛书

中国对外政策分析

理论、历史与前景

牛 军 / 主编



世界知识出版社



中国国际战略研究基金会战略研究丛书

中国对外政策分析

理论、历史与前景

牛 军 / 主编



 世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国对外政策分析：理论、历史与前景 / 牛军主编. —北京：
世界知识出版社，2013. 2

（中国国际战略研究基金会战略研究丛书）

ISBN 978-7-5012-4431-7

I. ①中… II. ①牛… III. ①对外政策—政策分析—中国—文集 IV. ①D820-53

中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第031852号

责任编辑
责任出版
责任校对
封面设计

王晓娟
赵 玥
张 琨
刘 京

书 名

中国对外政策分析：理论、历史与前景

Zhongguo Duiwai Zhengcefenxi: Lilun, Lishi Yu Qianjing

主 编

牛 军

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号（100010）

网 址

www.wap1934.com

电子信箱

xjw_88@sohu.com

经 销

新华书店

电 话

010-85118128（编辑部） 010-65265923（发行）

印 刷

北京世知印务有限公司

开本印张

980×680毫米 1/16 23印张

字 数

310千字

版次印次

2013年3月第一版 2013年3月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-4431-7

定 价

39.00元

版权所有 侵权必究

中国国际战略研究基金会
战略研究丛书
编委会名单

主 编：张沱生

副主编：吕德宏

编 委：（按姓氏笔画排列）

王缉思	吕德宏	李 彬	时殷弘
张 彧	张沱生	陈知涯	金灿荣
周晓宇	秦亚青	倪 煜	黄嘉树
曹远征	符 晓	章百家	潘振强



编者的话

人类已经跨越了新世纪的门槛。

回首 20 世纪，人类经历了两次世界大战和一次冷战，仍旧前途未卜；放眼未来，21 世纪正带着空前的机遇和挑战迎面而来，没有谁可以置国际与战略问题于不顾而静享太平盛世。

对剧变的世界，发展的中国不断作出全面、系统和科学的判断，是国际战略研究的重任。为此，中国国际战略研究基金会愿对中国的战略研究事业作出自己的一份贡献，这也是我们编辑这套“战略研究丛书”的宗旨。

我们这套丛书将从广义的角度来讨论战略问题，范围涉及政治、经济、文化、军事、外交、民族、环境与资源、社会和人文等众多领域，凡对国家安全和具有重大意义的课题均可列入。

我们没有既定的作者，凡符合上述选题标准，且学术价值高，有独到见解，思想性强，文风好，并有政策水平的著作皆可入选。

我们更偏爱雅俗共赏的作品，在涌现了孙子、毛泽东等世界闻名的战略家的国度，应使更多的人增强战略意识。

我们对选入丛书的课题，将在研究与出版上给予必要的财力支援。

我们这套战略研究丛书已出版的著作有：

《环球同此凉热》1993 年

《台湾能独立吗》1995 年

《中国人民抗日战争史录》1995 年

《抗日战争时期中国对外关系》1995 年

《原本大学微言》1998年

《最惠国待遇的回合》1998年

《高处不胜寒》1999年

《20世纪回顾丛书》2000年

“政治卷：理想的角逐”

“经济卷：走向全球化”

“军事卷：百年硝烟”

“科技卷：科学的世纪”

“国际关系卷：新趋势、新格局、新规范”

“中国卷：从革命到改革”

《全球政治和中国外交》2003年

《联合国维持和平行动法律问题研究》2006年

《对抗 博弈 合作：中美安全危机管理案例解析》2007年

《中日关系报告》2007年

《伊朗国际战略地位论》2007年

《科技外交的理论与实践》2007年

《从思想到行动》2008年

《当代国际体系与大国战略关系》2008年

《风云变幻看北约》2009年

《脆弱的崛起：大战略与德意志帝国的命运》2011年

《朝鲜半岛冲突管理研究》2011年

《应对核恐怖主义：非国家行为体的核扩散与核安全》2012年

《中美欧关系：构建新的世界秩序》2012年

中国国际战略研究基金会

2012年11月



序 言	1
第一部分 社会变迁与中国外交	15
一、中国内政与外交：历史思考	15
二、公民社会与中国外交研究	18
三、中美外交决策的国内环境比较	20
四、社会变迁与中国外交的机遇与挑战	24
五、和谐社会与和谐世界	27
六、中国对外政策的“内向性”	30
七、中国的变迁与中国外交战略分析	32
八、社会变迁背景下的中国外交决策评析	51
第二部分 伦理与价值：当代中国外交的困惑	69
一、历史发展中的困惑	69
二、国际伦理的特殊性和必要性	73
三、中国与国际社会的价值和规则	76
四、国际与国内政治中的价值问题	78
五、重建“世界之中国”的核心价值观	81
六、中国外交的道义维度	88
七、民族伦理传统与中国的国际伦理观	93
八、中国外交伦理的历史参照与思想资源	96
九、中国外交中利益判断与价值判断	100

十、“和合主义”：中国外交的伦理价值取向	102
----------------------------	-----

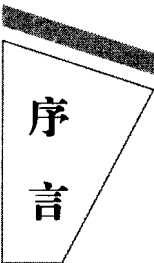
第三部分 国家安全战略60年：回顾与思考.....109

一、中国的国际安全秩序观	109
二、中国国防60年	115
三、改革开放30年国家安全战略再思考	121
四、毛泽东的国家安全思想	124
五、国家利益与中国的安全战略选择	129
六、国家安全：中国对外安全战略的核心	134
七、世界变化与国家安全	140
八、积极参与国际安全机制	144
九、中国国家安全面临的主要挑战	148
十、中国国家安全观的拓展及其世界意义	152

第四部分 中国对外政策分析：未开垦的处女地.....163

一、中国外交政策分析的几点思考	163
二、中国对外政策分析的基本要素	172
三、主体间认知差异与中国的外交决策	180
四、国际关系的新世纪与外交政策	186
五、中国对外政策分析的历史坐标	196
六、对外政策分析理论与中国对外政策研究	203
七、美国的中国外交政策研究：理论与方法	225
八、美国中国外交决策研究中的官僚政治模式分析	244
九、论中国外交研究的三大传统	264
十、论冷战后中国的外交危机管理决策	298
十一、论1951年初中国拒绝联合国停火案的决策	322

后 记.....355



序 言

这本书是自2005年以来召开的四次研讨会的结晶，会议的参加者都是国内著名的国际事务、国际政治理论和中国外交研究等领域的知名学者。这四次的最初推动者是北京大学国际关系学院《国际政治研究》杂志编辑部。2005年初，《国际政治研究》编辑部召开了一次会议，邀请本院的几位同仁根据各自研究领域发展的状况和存在的问题，举办系列学术研讨会，《国际政治研究》杂志以专题笔谈的形式登载研讨会的内容，以期引起重视和更深入的研究。本人当时应主编陈志瑞先生之邀，从2005年开始筹组第一次研讨会。后来又陆续举办了三次会议。这四次研讨会分别讨论了四个主题：社会变迁与中国外交，中国外交中的价值与伦理，中国国家安全战略的历史与理论，中国对外政策分析的理论、历史与前景，等等。其中的第四次研讨会是“北京大学世界与中国政治研究中心”与外交学院《外交评论》杂志编辑部联合举办的，这同陈志瑞先生转去主编《外交评论》有部分关系。

中国外交研究在中国学术界兴起的时间并不长，从80年代后期算起有20余年，它可以说是一个新兴的学科。现在中国外交研究在国际政治和国际关系的研究与教学领域中都已经占据着重要的位置，而且今后肯定会变得越来越重要。这一方面是基于学术角度观察这个领域的发展前景，另一方面也是因为中国外交涉及一种特殊的社会责任和一种特殊的人文关怀。随着中国社会的更加多元和开放，以及中国对外关系的爆炸式扩展，公众对中国外交知识的需求从上个世纪90年代后半期急剧增长。不可否认其中包含着猎奇成分，中国外交毕竟长期

蒙着厚重的面纱。然而从根本上说，还是因为中国越来越快和越来越深地融入到世界之中，以及中国外交对中国命运的影响越来越大，这使中国公众不仅迫切需要了解外部世界，而且同样迫切需要了解自己的国家过去曾经和今天及今后应该以怎样的思想和行为与外部世界相处。他们需要获得基本的知识和信息，也需要从中得到自信和汲取经验与教训，以便应付不断变动的外部世界，尽可能合理地思考和处理日益复杂的对外关系。

世界也同样迫切需要了解中国和中国的的外交，因为中国的发展和内外行为将对世界产生越来越大的影响。基于各种原因，外国的同行们一直对中国外交研究保持着浓厚的兴趣，并持续地付出了巨大的努力，他们的研究大大早于中国学者。他们通过锲而不舍的钻研，建筑起了他们的中国外交研究大厦。他们的研究不乏深邃的思考和真知灼见，也存在着在中国人看来是扭曲的见解、误解。但是应该承认这个现实，即不管中国学术界如何予以评价，在那些国家里，一代又一代的青年就是根据外国学术界的描述和阐释来认识中国外交的。如果中国学者不能追随中国社会的变迁和中国外交的快速发展，加强有关各个领域的研究，展开足够充分的交流，从而越来越多地提供高水平的研究成果，就不可能改变上述状况。长此以往，甚至中国人自己看中国外交也可能就像通过“哈哈镜”看自己的形体。这个“形体”就是未经很好消化和略加包装的舶来品加上一些中国“佐料”的混合物。不仅是为了学术水平的提高，更是为了中国人的未来，中国学人很有必要为推动中国外交研究的发展做出更多的实实在在的努力。

正是由于以上种种情形，中国外交正成为一个巨大的而且是越来越受到关注的领域，特别是近年来研究发展的速度之快和规模扩张之大都极为惊人。这从近些年媒体中有关中国外交的节目、版面等日益扩展就可以很清楚地看出来，而且国际关系领域的专家几乎都从事中国外交的研究。总之，中国外交研究正在成为“显学”。另一方面，中国外交研究涉及的领域相当广泛，差不多涉及国际政治学和中国学

的所有方面，从任何一个角度、一种理论、一个学派入手研究，都会发现有很多问题，都可以做出大学问。这里需要说明的是，这本书包含的四个主题讨论都是以“中国对外政策分析”这个特殊的领域为主要视角和贯穿的主线，但它们涉及的内容大大超出了对外政策分析的范围。

从学术研究的角度看，“中国对外政策分析”是中国外交研究中的一个非常重要的部分。一般地说，“对外政策分析”在国际政治学科中属于一种“中层”的领域，涉及的理论和方法也被称为是“中层理论”。但是它的确具有特殊的重要性。这首先是因为它是包括国际政治理论在内的诸多社会科学理论的交汇之处，为了分析一项对外政策或者一个重要的决策，需要研究国际、国内、决策体制内部的结构和运行机制，以及作为决策者的历史人物，包括他们的认知、个性、心理甚至情感世界等各个方面。这也就意味着研究者需要掌握有关各个方面的理论、方法和相关的知识，等等。

其次是因为“对外政策分析”又是理论与实践的交汇点。在国际政治这个学科中，没有哪个领域像“对外政策分析”这样贴近实践。一旦研究深入到对任何一项对外政策或一个国家的对外政策进行具体分析时，不仅会涉及各个方面的各种理论、方法等，而且在实践层面实际上会将各种理论引导至一个至关重要的归宿，即制定将要贯彻的政策。从某种意义上说，国际政治理论知识的所有发展对于国家来说，无非就是为了能够制定出一项合理的对外政策，或者说在关键的时刻做出一个合理的选择。每个学者的研究固然是基于各自的兴趣和解答特定的疑问，但就国际社会或一个国家的命运而言，没有比在事关战争与和平的关键时刻做出一个正确的选择更重要了，说那事关生死存亡并不夸张。从这个意义上说，“对外政策分析”在国际政治学科中是站在特殊的重要地位上的。合乎逻辑的推论是“中国对外政策分析”理应在中国的国际政治研究和外交研究中占据特别重要的地位。

除了学理上的原因外，国家现实生活中的变化更凸显了加强中国

对外政策分析研究领域的重要性。中国面临的国内外环境的变化是极为复杂的，尤其是中国对外政策制定程序面临的内部变化更是前所未有的。随着改革开放带来的社会进步和中外之间在各层次的复杂的互动加强，中国对外政策可以说已经逐步进入到一个新的系统之中。在中国已经和继续发生的急剧变化中，至少有几个方面在直接改变着中国对外政策制定的程序。首先是影响日益增强的复杂的社会思潮，由于这些社会思潮之间日益尖锐的对立，给中国对外政策造成了多面向的冲击；其次是不同利益诉求逐步汇聚成不同的利益团体，它们已经打造了可以影响对外政策的不同平台、多元的渠道，从而导致对中国国家利益解读的复杂化；再次是对外关系的丰富和多元的发展导致政府不同部门在外交决策过程中的作用发生变化，部门利益的出现和分化也导致相关部门在决策程序中的作用复杂化；最后是中央决策权威在急剧变化的决策系统和程序中呈现递减的趋势，等等。在中国对外关系全面和极为快速的扩张的背景下，对上述种种变化的研究更显得必要和紧迫。

上述变化的出现和持续发展提出了一个极为严峻的问题，即中国学术界此前在“对外政策分析领域”所做的努力本来就是相当薄弱的，当今则已经远远落后于中国对外政策的发展。学术界的研究既没能较好地完成这个领域知识的积累与建构的任务，也没有能为飞速发展和复杂化的实践提供令人大致满意的分析工具。王逸舟教授在一次会议发言中对这个领域存在的问题做了比较中肯和系统的概括，他认为，“以往的中国外交政策分析，或多或少存在‘三个脱节’的现象，反映出外交政策研究之深层次根源和动力方面的问题”。所谓“三脱节”包括：第一，“学者有太多的自说自话，与外交部门的实际运作、与丰富的创造性实践严重脱节”；第二，“仅仅重视国家之间的谈判与博弈，而没有关注外交的中国国内背景与需求”，“外交政策分析基本上变成了单纯对国家间博弈的追踪或建议”；第三，“没有得到国际关系理论的支持”，“现有对中国外交的讨论，多半是一种历史社会学意义上的

追踪，即凭着历史的启示或者个人的阅历，包括对特定事件的提炼，得出可能有一定历史智慧的经验判断；它不是国际关系理论的研究，没有统一的知识框架，缺乏对话与批评的理论平台，缺少规范、严谨的理论与方法的引导和拓展，使经验知识长期滞留在已有水平上”。实际情况比王逸舟教授的评价还要严重，学术界还需要付出相当多和长时间的努力才有可能改变那种状况。在目前，首先要做的是应给予“中国对外政策分析”更多的重视，鼓励和引导更多的青年学者关注并投入到这个研究领域，从而推动“中国对外政策分析”能有长足的发展。

这本书包括的四次研讨会正是基于上述各种考虑召开的，它们不可能概括“中国对外政策分析”涉及的所有方面，只是在这个大题目下针对当下一些可能会造成长远影响的问题，做出一些回应，展开一些思考。“社会变迁与中国外交”研讨会是2005年12月2日在北京大学国际关系学院召开的。这次会议以中国社会变迁对中国外交的影响为主要线索，深入地讨论了中国的内政与外交之间的关系。这样的讨论在国内学术界应该是第一次，会议的成果也因此引起了广泛的注意。正如一位与会者所言，当学者们开始注重研究中国外交与内政的关系时，就表明中国外交和中国对外政策分析“已经开始向纵深发展”。展开这样的讨论首先是学术研究的内在逻辑使然，任何严肃的学者都不可能长期罔顾或回避研究对象的一些本质特征和变化；研究中国对外政策当然就不能罔顾中国内政对中国外交的影响。其次是改革开放30年来，随着中国本身的巨大变化，尤其是中国社会的巨大变迁，内政对外交的影响越来越大，内政与外交之间的互动日益明显。

研究对外政策的一个很重要的方面是研究内政与外交的关系。任何国家的对外政策都会受到国内政治的影响，几乎没有人不知道“外交是内政的延续”这句格言，在对外政策研究领域它几乎相当于一条“公理”。不过，从中国学术史的角度看，从事中国外交研究的学者们长期以来很少专门探讨这个领域的问题，由于中国外交研究是改革开

放以后才起步的，在开展学术研究之初，被关注的必然是一些相对具体和比较表层的东西，包括对外交往的过程、对外政策的具体内容，等等。加之以往的研究成果甚少且受到的限制极大，使得深入探讨内政与外交之间的关系既不被重视，也困难重重。随着学术研究的逐步深入，尤其是中国的巨大变迁，人们已经真切地体验到内政对外交的影响越来越大，反之对外关系的发展对内政的影响也越来越大。内政与外交之间的互动已经变得如此明显，以至于展开这个领域的研究再也无可回避了，不论有多少困难也无法阻碍中国外交研究向中国内政研究的延伸，而且肯定会越来越深入、结论也会越来越深刻。中国外交研究将因此而真正地“中国化”。

从改革开放30年的历史看，中国内政与外交的总体联系之紧密是以往任何一个时期无法比拟的，其规模和程度都是惊人的。在中国经历了从相对封闭的结构向现代化急剧发展的过程中，外部环境的变动成为引发中国内部变革的重要动力，而中国内部变革的需要则是支配中国对外关系发展方向的主要因素。这一内外互动的历史过程是中国对外政策发生、发展的主要动力和主要背景，在最深层次上决定着中国对外政策的方向和特点。当然，今天再次提出这个问题并不仅仅是因为内外互动变得更为重要和清晰了，另一个也可能是更重要的原因如时殷弘教授所言，是因为“中国这个占世界人口约四分之一的巨型国家已经发生了种种巨大的变迁”，“变迁之大不可思议”。

这次研讨会比较系统地梳理和分析了研究内政与外交之间的关系所必须包括的内容和层次。与会者指出，研究中国对外政策与内政的关系至少包括以下几个层面的问题。第一，整个20世纪中国面对的“四个主要历史任务”及其它们对中国外交的基本影响。第二，改革开放30年来中国社会的巨大变迁，而其中尤为重要，“真正的公民社会在中国这片土地上不断增强和扩大自身存在的历史过程”。第三，需要对内政中的“权力斗争”的影响进行反思，包括研究“协调性政治、平衡性政治和利益集团政治的特点在不断上升”，以及它们同原

有的高度集中的权力结构之间的关系，等等。第四，中国外交决策机制已发生了多方面的巨大变化，以及由此造成的决策过程的一些新的特点。第五，中国内部多层次的巨大变化与外部世界之间互动的具体形态，包括这些互动的多层次、具体内容、过程、状态和影响，等等。

“伦理与价值：当代中国外交的困惑”研讨会是由“北京大学中国与世界研究中心”举办的，2007年3月16日在国关学院召开。这次研讨的目的是希望引起学术界对中国外交中有关价值、伦理这类问题的关注。国际政治中的伦理问题在国内外学术界是颇受重视的，在国内也有过一些讨论。不过讨论当代中国外交中的伦理与价值等问题，这在中国学者中还是第一次。随着时间的推移，中国外交的发展和有关中国对外政策的检讨等都表明，当时发起这样的研讨还是非常有意义的，而且这次研讨中提出和争论的问题，今后会越来越受到关注，并对中国对外政策造成日益扩大的影响。

会议讨论的“当代中国外交”广义一些是指改革开放以来的中国外交，不过指当下的中国外交也可以。至于伦理与价值，如同与会的一位专家所说，在国际关系中，尤其是在以政府为中心的外交中，谈伦理和价值等是最不适宜的，因为国际政治的本质决定了必须奉实力和利益为至尊。这有一定的道理。美国著名学者约瑟夫·奈就把所有那些观念层面的东西也统统归到国家的“实力”里面，不同的不过是“实力”前面加了个“软”字，即所谓的“软实力”。中国学者中也有不少人呼吁要将那些观念、精神层面的东西当作国家实力的一个重要部分来培育、发展和运用，以便使中国成为更为全面的世界大国。这倒也从另一个方面说明了它们的重要性，尽管出发点或者说是视角完全不同。

其实，引起讨论当代中国外交的伦理、价值等问题的主要原因还是在“困惑”二字。所谓“困惑”有两层含义。第一层是学术上的，它包括：当代中国外交中有没有伦理和价值问题？对当代中国外交的研究，是否应该包括诸如伦理、道德、价值，它们与追求国家利益的

行为之间有没有联系？如果有的话，有什么样的关系以及应该有什么样的关系？这些是否值得进行专门的探讨？等等。从目前学术研究的情况看，这的确是一个相当薄弱的领域，这方面的研究还没有建立起基本的规范，包括对概念做足够清楚的界定。讨论的过程也表明，对这类问题的研究确实需要更为充分的跨学科的合作与交流。另一方面，从中国外交的实践中可以看到，在对外宣传中经常使用诸如“和合”、“正义”、“和谐”等带有鲜明道德伦理色彩的词汇。显然，推进这方面的研究还是有必要的，至少在实用的层面还是可以帮助改善和加强对外宣传的，同时有助于避免一些得不偿失的言行。

第二层的困惑则是同当下中国社会中关于道德与社会价值问题的讨论、争论等有着直接的关系。这类问题对中国并不是新问题，而是一个同中国对外关系的发展一直有密切关系的问题，甚至可以简单地说它是东西方关系中的一个关键问题。从历史的进程看，正是“三千年未有之大变局”导致中国传统社会的“礼崩乐坏”，才产生了建构新的价值体系的问题，这个问题进而不可避免地进入到中国对外关系的领域。在建构现当代价值体系的层面，对外关系是一个相当活跃的要素，对外关系的发展方向在一定程度上左右着当代中国价值体系的建构。

改革开放30年来，中国发生了几乎可以说是天翻地覆的变化，从经济、社会、文化到人的观念和精神生活等各个层面都是如此。中国正在经历历史性的进步，同时也出现了很多、也很严重的令人或者说是令文人担心的现象。有学者甚至说，中国到了一个建立自己的价值观的时候了——为我们国家的长远未来形成一个共同的判断，知道我们应该干什么，不应该干什么。北京大学国际关系学院潘维教授有关中国现代社会核心价值观(包括“国际观”)问题的警告和论述引起关注，也在一定程度上反映了这种呼声。

且不论事情是不是真的有那么严重、那么迫切，中国人的精神世界的巨大变化确是有目共睹的，中国人的观念变化和中国社会对伦理

和价值的关注和思考与日俱增，也是不争的事实。中国外交作为中国各种事业、各项工作、各条战线中的一个重要组成部分，特别是作为中国内政的延伸，不可能成为一个例外。中国外交中的伦理与价值也是不可能脱离中国社会的伦理与价值的，更不可能是背道而驰的。可以说，有关中国外交伦理与价值的思考与讨论，是中国社会正在兴起的有关现代中国核心价值的思考与讨论的一个部分，一个必然的延伸，它们也是相辅相成、互相促进的。这个讨论未必会有直接和系统的结论，但对中国外交研究肯定是大有助益的。借用宗教改革领袖马丁·路德的一段话，或许能间接说明讨论此类问题的意义：“一个国家的繁荣，不取决于它的国库之殷实，不取决于它的城堡之坚固，也不取决于它的公共设施之华丽；而在于它的公民的文明素养，即在于人们所受的教育，人们的远见卓越和品格的高下。这才是真正的利害所在，真正的力量所在。”^① 为了理解中国外交的底蕴和软力量之所在，应该可以增加这样一个认识角度。

“中国国家安全战略回顾与思考”研讨会是由北京大学国际关系学院和《国际政治研究》编辑部于2009年8月27日联合举办的，目的—是为了通过学术研讨会的形式庆祝建国60周年；二是搭建一个平台，尝试从理论、历史和政策分析等三个最基本的角度，讨论60年来中国国家安全战略的特点和演变，以及中国国家安全所涉及的一些领域和当前面临的主要问题。

这次会议的参加者主要来自从事国际政治和安全理论研究、历史研究和对外政策研究等领域的专家，这大致反映了目前国际关系与对外政策领域从事这项研究的队伍的基本结构。若干年来的发展表明，建立一个多学科交流的学术平台至少也是有益的。学术研究毕竟是个体活动，每个学者有自己的专业训练、观察视角和关注的领域。另外，

^① 转引自张选仁：“论法官道德与法官正气”，中国法院网法治论坛，<http://blog.chinacourt.org/wp-profile1>。