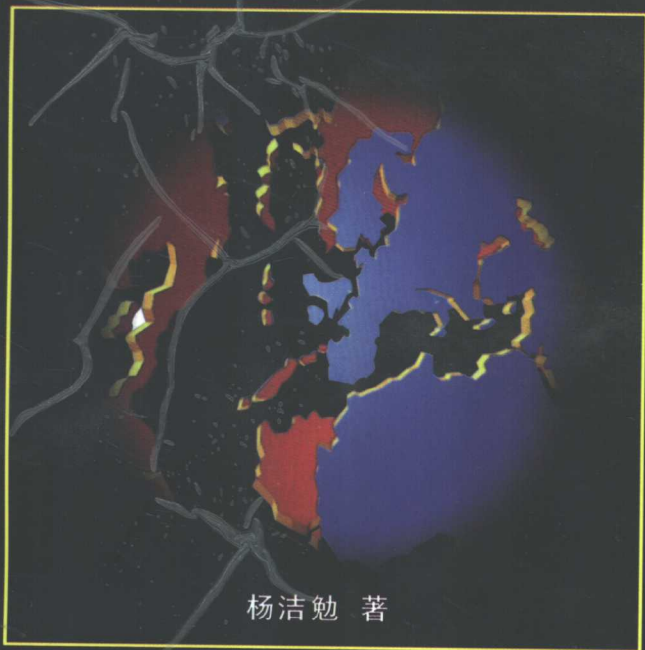


后冷战时期的 中美关系

外交政策比较研究



杨洁勉 著

HOULENGZHANSHIQIDEZHONGMEIGUANXI
WAIJIAOZHENGCEBIJIAOYANJIU

上海人民出版社



后冷战时期的 中美关系 外交政策比较研究

杨洁勉 著

HOULENGZHANSHIQIDEZHONGMEIGUANXI

WAIJIAOZHENGCEBIBIJIAOYANJIU

上海人民出版社

后冷战时期的中美关系:外交政策比较研究/杨洁勉
著. —上海:上海人民出版社, 2000
ISBN 7-208-03524-5

I. 后… II. 杨… III. ①中美关系-研究②对外政
策-对比研究-中、美 IV. D822.371.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 40529 号

责任编辑 任俊萍

封面装帧 杨德鸿

后冷战时期的中美关系:外交政策比较研究

杨洁勉 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路 54 号 邮政编码 200020)

新华书店上海发行所经销 上海中华印刷有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 11.75 插页 5 字数 266,000

2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷

印数 1—6,000

ISBN 7-208-03524-5/D·617

定价 19.00 元

序

江泽民主席对美国进行历史性访问时在白宫欢迎仪式上指出：“21 世纪即将来临，世界各国人民都期待着新世纪成为一个充满希望的世纪，我们这个星球成为人类和平、安宁、繁荣的家园。”

中国是世界上最大的发展中国家，正在进行伟大而又艰巨的社会主义现代化建设。中国需要一个良好的国际和平环境，需要发展同包括美国在内的世界各国的关系。中美两国在不少领域具有共同利益，一个健康和稳定的中美关系不仅符合中美两国人民的根本利益，也有利于维护世界和平与促进人类发展。当年毛泽东主席、周恩来总理和尼克松总统以政治家和战略家的远见卓识打开了中美关系的大门，中国共产党的第二代领导核心邓小平同志和第三代领导核心江泽民同志都极为重视中美关系的发展。在此期间，美国方面也先后换了 6 任总统，但无论是共和党还是民主党在位，都维持与

中国接触交往,宣称奉行“一个中国”的原则。另一方面,中美两国在政治制度、意识形态、国家利益和历史文化等方面又存在巨大差异。中美建交 20 年来,当中美三个联合公报得到基本遵守时,中美关系就比较稳定。反之,中美关系就风波迭起。

在这世纪交替之时,中美关系正处于十字路口。在后冷战时期,世界格局的变化和中美关系的互动是个带有全局性的重大问题,不少中国国际问题和国际关系的研究人员正在努力探索,进行系统性和理论性总结,寻找带有规律性的东西,从而更好地为中国的现代化服务,为中国独立自主的和平外交路线服务,为祖国的统一大业服务。作为学者,他们还负有国际关系理论和政策研究的学科建设和发展任务。近年来,已有一批关于国际关系、美国研究和中美关系的著作问世。今天,我们又非常高兴地读到杨洁勉同志撰写的新作《后冷战时期的中美关系:外交政策比较研究》。该书比较全面地介绍分析了有关的国际关系理论,中美两国的政策形成和执行程序及其比较,两国政策对中美关系的影响等。中美关系历来是专家学者关注的重点,人们从各个不同的角度对此进行分析探索,杨洁勉同志的新作为研究中美关系提供了一个新的视角。

国际关系理论研究在中国尚处于发展阶段,后冷战时期的开始又为中美关系提出了一系列的新课题,如何以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论指导我们的研究更是有待我们的共同努力。

洁勉同志长期从事中美关系研究,不仅具有较为坚实的理论基础,还具有一定的实践经验。冷战结束以来,他立足中国,往来于中美两地,结识不少对美国对华政策具有重要影响的政界、学界、商界和舆论界人士,熟悉美国对华政策形成和运作过程。洁勉同志勤于采访,善于思考。他的著作广征博引,值得向广大读者推荐。

我和洁勉同志相识以来,深深为他刻苦勤勉的好学精神和矢志研究的专一精神所感动。本书的出版是他长期努力的结晶,也是他“自甘寂寞”和埋首钻研的硕果。今日应洁勉同志之邀而欣然挥笔作序,意在切盼洁勉同志及所有有志于国际问题研究的专家学者们明天能写出更多更好的专著。

李道豫

导 言



当代国际关系,风云变幻,新问题新课题层出不穷。正在崛起的中国以昂扬的态度出现在世界的舞台上,成为世界格局中的一支重要力量。20多年的改革开放,中国已和世界密不可分。在邓小平理论和邓小平外交思想的指引下,以江泽民为核心的第三代领导集体带领中国人民走向世界。中国坚持独立自主的和平外交路线,中国的外交努力服务于国家的统一,促进世界多极化的进程,推动早日建立公正合理的国际政治经济新秩序。

在中国的对外关系中,中美关系是最重要的双边关系。在后冷战时期,中美关系矛盾面突显,稳定中美关系并使之健康发展成为两国政府和人民共同关心的课题。中美关系的内容,十分丰富;中美关系的研究,涉及面广。在全球范围内,对中美关系进行多方面多角度多层次的研究,是时代的需要,是实

实践和理论的需要,也是中国国际问题研究工作者义不容辞的历史任务。

在当代国际问题研究中,外交决策日益成为人们的注意重点,而笔者对决策理论的兴趣始于 80 年代初期在美国弗莱彻法律和外交学院学习时。当时讲授国际关系理论课程的正是美国国际关系理论权威小罗伯特·普法尔茨格拉夫教授,他同詹姆斯·多尔蒂教授合著的《争论中的国际关系理论》^① 是美国国际关系专业的必修课本。他还曾率领美国战略和国际问题学者代表团访华而受到邓小平同志的接见。可以说,是普法尔茨格拉夫教授从理论上吸引了笔者开始对外交政策问题研究发生兴趣的。

由于工作关系,笔者在 20 多年来从事国际问题研究时,曾有幸聆听过江泽民、朱镕基、钱其琛等中国领导同志纵论天下大事和中国外交政策,多次受到中国国际问题研究的老前辈黄华、宦乡、汪道涵、李道豫、李储文、谢希德、梁于藩等的指点,获益甚多。在对美交往中,笔者也有机会同布什、克林顿、戈尔、基辛格、斯考克罗夫特、奥尔布赖特、伯杰等美国外交决策者或交谈或交换意见。无论是往返于京沪道上,还是穿梭于中美之间,笔者多次访问过中美两国外交的主要决策机构,接触过不少两国外交官员,也访问过几乎所有的美国外交思想库,会晤过许多著名的中美学者共同探讨中美关系。在过去的 20 多年里,中美关系既有较为顺利的 80 年代,也有跌宕起伏的 90 年代。中美两国的相互政策不仅直接关系到双边关系,而且还影响到亚太乃

① James Dougherty and Robert Pfaltzgraff, Jr.: *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (Second Edition), New York: Harper & Row Publishers, 1982. 此书已由他的学生、曾任中国驻美国大使馆公使衔参赞的邵文光博士译成中文,由世界知识出版社于 1987 年出版。该书的英文版已多次再版。

至世界的和平与稳定。作为外交政策的重要组成部分——决策进程始终是笔者研究的重点。可以说,较多的实践又促使笔者认真考虑撰写一部从理论和实践上分析比较中美相互政策的专著。

要撰写这样一本专著,客观困难也是显而易见的。首先是理论上的困惑。国际关系理论是一门相对新兴的学科,外交政策理论这一分支更是有待于充分的开发。中国的国际关系理论主要有三个渊源:第一是来自于马克思列宁主义和毛泽东思想中关于国际问题的论述,但是对于当前的国际问题学者,有个如何同世界和中国的实际相结合的问题。第二是从苏联传入的国际关系理论体系。苏联体系的影响在 60 年代初期中苏关系破裂后开始减弱,并在苏联解体后基本上消失。第三是在改革开放后传入的西方(主要是美国)国际关系理论。当时主要处于弥补性的介绍阶段。冷战结束后,西方国际关系理论在中国受到抵制和批判,其影响尚未扩展就开始萎缩了。

其次,国内学术界关于国际关系理论的争论比较激烈。一方面,有的学者认为从马克思到邓小平,无产阶级革命导师已为我们创建了一套相当完整的国际关系理论体系,过分强调中国缺少国际关系理论,实际上就是否定马列主义、毛泽东思想和邓小平理论对国际关系的普遍指导意义。另一方面,国内在如何对待西方国际关系理论问题上有时还存在着摇摆不定的倾向。例如,在改革开放初期,一些大学国际关系理论专业课的教科书基本讲授的是西方国际关系理论,但往往缺少客观和科学的批评。后来,因为形势的变化,又有人主张不讲或少讲西方国际关系理论。

再次,中国学术界对国际关系理论的研究有待进一步深化。国际关系理论研究在中国起步较晚,改革开放后的 80 年代中后

期曾涌现出一批年轻学者,后来他们中的许多人留在国外,主要留在美国。理论研究立项难、经费少的困难,领导部门对短平快的近期政策较为重视等原因又使中国的国际关系和国际问题研究人员的注意力转向热门的政策研究。中央党校的李忠杰教授很有见地地指出:“迄今我们对国际政治的研究,多是侧重于对‘问题’、‘事件’、‘关系’、‘政策’的研究,而较少对基本理论的研究,因而对很多国际问题的分析和对外交政策的解释,缺少理论上的根基和内在的逻辑力量。”^①

第四,对外交政策的形成和执行过程缺乏了解。中美两国都是世界性的大国,它们的对外政策形成和执行过程非常复杂,它们的外交机构也都很庞大,涉及的人员也相当多,有关的文件典章则更是汗牛充栋。特别要指出的是,每个国家的当代外交政策制定过程都有一定的保密性,涉及到中美两个世界性大国时更是如此。因此,学者们对中美两国外交政策的研究自然会遇到材料不足、情况不详、背景不清等困难。

但是,近年来的有利因素也在不断增加。在党的解放思想、实事求是思想路线的指引下,中国理论和政策研究人员经过大浪淘沙,留下来的人大多意志坚强,将本职工作作为终身奋斗的事业。同时,他们的工作环境日益宽松,过去不能或不易接触的课题和材料逐步开放。特别是,在过去的二三十年,中美关系有了相当大的发展,丰富的外交实践期待着研究人员对此进行科学的分析,理论的提升和客观的评估。在此背景下,中美两国学者对有关课题的研究也有了发展。由于历史的原因,中美两国将决策理论运用于中美相互关系的外交决策研究真正始于近

① 李忠杰为李小兵著《现实主义:西方行为的根源》(黑龙江教育出版社1995年版)一书所作的序言,引文见该书的第4页。

期。中华人民共和国成立后,由于美国的敌视,两个国家长期互相隔绝,双方的学术界很难有效地研究具有机密性的相互关系的决策。美国有关的早期代表作、艾伦·怀廷的《中国跨过鸭绿江:进入朝鲜战争的决定》,现在看来不免流于肤浅,但对当时的美国同类研究来说,已经是非常难能可贵了。1972年尼克松访华后,两国关系逐步恢复,两国学术界的交流和相互了解逐步加深。从70年代末和80年代初起,一些美国著名学者如鲍大可、迈克尔·奥克森伯格、李侃如、沈大伟等尝试就中国的决策程序进行研究^①。90年代起,一些来自中国大陆的学者也开始在美国陆续发表专著,进一步描述和分析了中国外交决策,如卢宁的《中国外交决策的动态》(1996年)和赵全生的《解读中国外交政策》(1996年)等。美国学者也在进行同样的努力,如迈克尔·斯威因出版了《中国军方在国家安全决策中的作用》(1998年)、戴维·兰普顿正在主编的《中国外交决策》等。至于中美两国学者撰写的美国对华外交决策的书和论文就比较多多了。

随着中国改革开放的逐步深入,中方开始陆续出版了一些关于中国对美外交决策的书刊^②,从而为研究中国对美政策的形成和执行创造了有利的条件。到90年代,国内外关于中国对

① 参阅 A. Doak Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process* (Boulder: Westview Press, 1985); Kenneth G. Libenthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton: Princeton University Press, 1987); David L. Shambaugh, "China's National Security Research Bureaucracy," *China Quarterly*, No. 110 (June 1987), pp. 276-304.

② 如王炳南:《中美会谈九年回顾》,世界知识出版社1985年版;伍修权:《往事沧桑》,上海文艺出版社1986年版;韩念龙(主编):《当代中国外交》,中国社会科学出版社1987年版;外交部外交史室编:《新中国外交风云》,第一、二、三辑,世界知识出版社1990年、1991年、1994年版等。

美政策的研究达到了一个新的高度^①。中国学者在研究美国对华决策过程的同时,也逐步对中国对美外交政策的形成和执行过程进行了研究,^②一些中国青年学者也开始撰写有关专题的博士论文。但应当指出,相关文章和书籍大都仍以叙述性为主,从理论上系统地论述中国对美外交政策的形成和执行的研究著作,乃不多见。

二

我们要在马列主义、毛泽东思想和邓小平理论指导下对中美相互关系的外交决策进行分析研究,才能做到客观、科学、有效。江泽民在中共十五大报告中分析邓小平理论之所以能够成为马列主义在中国发展的新阶段时,曾精辟地指出:“邓小平理论坚持用马克思主义的宽广眼界观察世界,对当今特征和总体国际形势,对世界上其他社会主义国家的成败,发展中国家谋求发展的得失,发达国家发展的态势和矛盾,进行正确分析,作出

① Bin Yu, "The Study of Chinese Foreign Policy: Problem and Prospect," *World Politics*, No. 46 (January 1994), pp. 235 - 261; Samuel Kim, "New Directions and Old Puzzles in Chinese Foreign Policy," in Samuel S. Kim, ed., *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations*, 2nd ed. (Boulder, Colo: Westview Press, 1989), pp. 3 - 30; Michael Swaine, "The Role of the Chinese Military in National Security Policymaking", Paper prepared for the Office of the Secretary of Defense, published by Rand Corporation in 1996.

② 如王缉思:《国际关系理论与中国外交研究》,载《中国社会科学季刊》1993年第1期;谢益显:《外交智慧与谋略——新中国外交理论和原则》,河南人民出版社1993年版;石志夫:《中华人民共和国对外关系史:1949年10月—1989年10月》,北京大学出版社1994年版。

了新的科学判断。世界变化很大很快,特别是日新月异的科学技术进步深刻地改变了并将继续改变当代经济社会生活和世界面貌,任何国家的马克思主义都不能不认真对待。邓小平理论正是根据这种形势,确定我们党的路线和国际战略,要求我们用新的观点来认识、继承和发展马克思主义,强调只有这样才是真正的马克思主义,墨守成规只能导致落后甚至失败。这是邓小平理论鲜明的时代精神。”^① 邓小平是当代世界上杰出的国际战略家和外交家,他运用辩证思维方法综观国际纷纭变幻,调整内外形势发展,把握时代特征,继承和发展马列主义和毛泽东思想,创立了有中国特色的社会主义思想。^②

在邓小平理论的宝库中,对美外交占据相当重要的地位。而且,邓小平作为当时中国对美外交的主要决策者,他在对美指导思想、外交活动、斗争艺术等方面不仅进行过许多宏观指导,而且还身体力行,亲自做工作。在中国的外交决策机制改革方面,邓小平也作过不少尝试。邓小平分析美国,从全局着手,从世界格局、国际战略和中国外交的高度统领总体,进行高瞻远瞩的分析,这就使我们能在风波不断的中美关系中不被局部的暂时的现象所迷惑。因此,我们特别要在邓小平理论指导下开展对美外交的研究。

笔者本着实事求是的精神,比较研究了中美两国的国际背景和国内因素。笔者从分析后冷战时期的世界格局入手,较为详细地分析了和平与发展的时代主流和“一超多强”的国际力量

① 江泽民主席 1997 年 9 月 12 日在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告,人民出版社。

② 参见:《深入学习邓小平外交思想,进一步做好新时期外交工作》,钱其琛 1995 年 12 月 2 日在外交部邓小平外交思想研讨会开幕式上的讲话,《人民日报》,1995 年 12 月 13 日,第 11 版。

对比。世界政治多极化,经济全球化,综合国力竞赛突出,安全经济因素并重,生产科技发展,都决定着中美两国制定什么样的对外政策和相互政策。但是,最重要的都是国内因素,这是后冷战时期世界主要国家外交政策的一个具有时代性的变化。

“实事求是”体现在比较客观和完整地了解中美两国的外交决策,就必须先了解两国的外交政策形成和执行的路线图。在浩如烟海的文献中搜集资料,本身就是一种整理归纳的过程,其间需要付出极大的劳动。只有在充分了解情况(“实事”)的基础上,才能求得事物的本质,即“是”,在这里,也就是中美外交政策的理论和本质问题。自然,抽象的理论探索则更需要艰苦的劳动。

“实事求是”体现在制定出符合客观实际的对美方针。90年代初期,在处理中美关系的关键时刻,邓小平同志又提出了“冷静观察、稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、有所作为”^①的战略方针。中国政府在具体落实邓小平同志这一战略方针时,集思广益,有理有利有节,在处理诸如人权、贸易、核不扩散和台湾问题时,表现出驾驭外交决策的典型案例的能力,极大地丰富了国际关系的理论建设。

“实事求是”还体现在要客观地承认中美两国在外交政策研究方面的差距。美国的国际关系研究在西方发达国家中最为先进。经过数代人的努力,美国的国际关系研究已经相当理论化和系统化。美国的学者对外交政策的形成和执行进行过长期深入的研究,在危机处理上尤其突出。美国学术界还积累了大量的文献,如美国特别重视外交官口述历史、外交政策和活动的回忆录出版、档案材料出版等。美国的有关论文和专著的出版堪

① 《邓小平外交思想学习纲要》第11页,世界知识出版社1999年版。

称世界第一,这些都是人类的共同财富。我们对此只有共创共享的义务,而绝没有弃之不顾的权利。

但是,美国的国际关系理论也有明显的缺陷。美国的国际关系理论是为美国的全球战略、对外政策和国家利益服务的,也是为美国的霸权主义和强权政治服务的。美国还利用其在综合国力、研究机构、人才培养和资金充足等各方面的优势,将广大发展中国家的有关研究纳入其国际关系理论的体系。美国的国际关系理论体系过于庞杂,但运用理论分析具体实例又往往强调单一模式。还有一些美国学者向有以“美国理论优先”和以美国理论解释世界的习惯,因此,他们在分析中国外交政策时,往往是用中国的实例去套美国的理论模式,这样的分析注定是要失败的。在冷战结束后,美国学者先是断言,中国将会同苏联和东欧国家一样崩溃;继则又说中国将会重复军阀时代的地方割据;在中国迅速发展时,又提出新兴国家对守成国家及国际秩序挑战的“中国威胁论”;在香港回归过程中,他们曾作过种种耸人听闻的预言;在亚洲金融危机发生后,他们又臆测中国也难避其害。这些预言的失算,主要是他们的立场和分析问题的方式都不对头。

三

本书注意理论研究和分析,但它本身并不是一部研究外交政策理论的专著。本书努力通过简洁的叙述使读者能够大体了解半个世纪以来的中美关系、特别是冷战后的中美关系。同时,又希望能使读者了解中美两国外交政策的指导思想和内外背

景。但在当前国内尚鲜有比较介绍中美两国外交政策的形成和执行机制的学术专著的情况下,本书作为一部专门比较中美相互外交政策的著作,还是以相当的篇幅介绍了中美两国外交政策的形成和执行机制。笔者在取舍有关材料时,尽量注意采用最新、最权威和最直接的材料,以便使读者能最大限度地获取最新材料。例如,美国的政府机构相对稳定,但冷战结束以来,仅美国的国务院就进行了大幅度的调整。美国非政府机构的作用更加突出。因此,本书以最快的速度介绍美国政府机构、特别是非政府机构的近况。同样,中国也正在经历着改革开放,涌现出不少国际问题研究机构,在1998年3月召开的九届人大一次会议决定对国家机关进行重大改革等,本书对此都有所反映和分析。

一定的组织机构反映了一定的时代需求,组织机构又会对政策的形成和执行过程产生一定的反作用。美国和西方的学者注重对组织机构的研究不是没有道理的。但他们的缺陷在于过分扩大了组织机构对政策制定的作用,而忽视了制约外交决策的其他重要因素。而且,中国是个拥有五千年文明史和12亿多人口的大国,中国的外交政策的形成和执行机制产生于中国这片土地,因而具有中国特色。但是中国又是世界的中国,特别在当代,随着世界各国间思想、信息、人员、服务和货物交流的日益紧密和便利,外交政策又是直接同各国交往息息相关,各国的外交政策显然具有共性。因此,中美两国外交政策的形成和执行机制既有个性,也有共性,因此也是可比的。

历史唯物主义和辩证唯物主义告诉我们,对任何事物的分析不能一点论,而应两点论。组织机构确实是影响外交政策形成和执行的重要因素,它对外交政策具有能动作用。今后,随着政治多极化和经济全球化进程的加速,随着科学技术的

日新月异,随着外交政策对象的千变万化,随着各国交往的日益增多,随着各国共性的增加,政策制定者和执行者们又受时间和空间的限制,势必更多地依靠决策的科学化、机制化和程序化。

中国的外交政策正处于“变”与“不变”的矛盾统一之中。一方面,中国正在走向世界,改革开放使中国的外交发生变化,它对中国外交政策的形成和执行也提出了新的要求。中国外交的历史背景从冷战时期过渡到了后冷战时期,国内经济背景从计划经济过渡到了社会主义市场经济,主要考量从政治过渡到了政治和经济并重,外交政策的形成和执行也更趋同于世界各主要国家。另一方面,同其他领域的政策相比,中国的外交政策又具有相对稳定的特点。中华人民共和国建立以来,外交是最为稳定的一个领域,它在“文革”期间受到的冲击也要少于其他方面。中国的最高领导一直亲自掌管外交,特别是对美外交,从而保持了它在路线、原则、政策、机制、人员等方面的长期稳定性,中国对美外交的这一特点也是维护中美关系稳定发展的积极因素。

现在国际上有种说法,认为中国的改革开放仅局限于经济范畴。这种观点明显有悖于常理,因为经济是基础,经济改革既需要包括外交在内的上层建筑的必要条件,也必然会引起上层建筑的变动。中国领导人也强调:“中国的经济改革和政治改革是同步进行的。”^① 改革开放 20 多年来,中国外交日益强调要为“四化”服务。如同其他领域一样,中国的外交政策的形成和执行正在进一步科学化、系统化、理论化和机制化。有鉴于此,本

① 李鹏 1997 年 8 月 25 日在新加坡接受当地媒体专访时的讲话,新华社新加坡 1997 年 8 月 25 日电。