

黄正柏◎著

当代八国 外交政策概要



Dangdaibaguo
Waijiaozhengce
Gaiyao



人民出版社

当代八国外交政策概要

黄正柏◎著

本书的出版得到华中师范大学历史文化学院发展基金和国际关系史博士点建设基金的资助



人民教育出版社

策划编辑 贺 畅

版式设计 周 倩

图书在版编目(CIP)数据

当代八国外交政策概要/黄正柏著. -北京:人民出版社,2007.2

ISBN 978-7-01-005907-5

I. 当… II. 黄… III. 对外政策-研究-世界 IV. D801

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 127042 号

当代八国外交政策概要

DANGDAI BAGUO WAIJIAOZHENGCE GAIYAO

黄正柏 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:880×1230 毫米 1/32 印张:17

字数:440 千字 印数:3000 册

ISBN 978-7-01-005907-5 定价:38.00 元

邮购地址:100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

引言	1
影响和制约对外政策的若干因素	
第一章	21
为了中华振兴与世界和平：中华人民共和国 国外交政策	
一 建国初期的外交政策和对外关系新局 面的开创	21
二 继续反对美国的侵略和战争政策，抵 制苏联的控制和压力	34
三 广结国际统一战线，侧重反对苏联霸 权主义	49
四 强调独立自主和不结盟，为改革开放 开创对外关系新局面	57
五 面向全球化，跨入新世纪的中国外交 政策	67
结束语 中国对外政策的基本原则和特点	81

第二章 85

不遗余力谋求“美国治下的和平”：当代美国的外交政策

一 对苏联和社会主义国家的冷战和遏制政策	85
二 冷战时期的对华政策：从敌视和遏制到谋求合作	100
三 冷战时期对西欧和日本的政策：结盟与控制	107
四 冷战时期美国对亚非拉政策的面面观	121
五 追求单极世界：冷战后美国的对外政策	132
结束语 当代美国外交政策的基本目标和主要特点	154

第三章 158

大国兴衰的变奏曲：苏联—俄罗斯的外交政策

一 苏联与美国：既进行冷战抗衡，又谋求共处合作	158
二 冷战背景下苏联对西欧和日本的政策	175
三 苏联对华政策：同盟—对抗—正常化的曲折历程	185
四 苏联与东欧：从“兄弟联盟”到分道扬镳	192
五 苏联在亚非拉：“支持革命”与强权扩张的结合	202

六 不甘沉沦的抗争：苏联解体后俄罗斯的 对外政策	211
结束语 苏联—俄罗斯对外政策的阶段特 点和几点思考	226

第四章

在变动的世界上遇中求进：当代英国的外交政策

一 战后初期“三环外交”的提出和实行	233
二 寻找新的位置：英国对外政策的调整	250
三 重新振作：“撒切尔主义”的对外政策	261
四 冷战结束以来英国外交政策的趋向	274
结束语 英国外交政策的传统和面临的挑战	282

第五章

坚持独立自主，追求法兰西的伟大：当代 法国的外交政策

一 临时政府和第四共和国的外交政策	286
二 “法国如果不伟大，就不成其为法国”： 戴高乐再次执政时期的外交政策	299
三 “现实主义的戴高乐主义”：七十年代 法国的外交政策	313
四 “左翼的戴高乐”：密特朗时期的外交	

政策	325
五 冷战结束以来的法国外交政策	335
结束语 变动中的国际环境和法国面临的 挑战	345

第六章 347

走出夹缝，走向世界：当代德国的外交政策

一 与西方结盟政策的确立及其实施和坚持	347
二 做“好的欧洲人”：德法和解合作，促进 西欧联合	357
三 从“哈尔斯坦主义”到“新东方政策” 和重新统一	367
四 逐步开展第三世界外交，发展全方位对 外关系	382
五 努力充当“全球玩家”：统一以来的外 交政策走向	387
结束语 当代德国对外政策的转型和特点	399

第七章 403

强者为伍，借船出海：当代日本的外交政策

一 “旧金山体制”的建立、调整和“日美 基轴”的坚持	403
二 “旧金山体制”和冷战背景下的日苏 关系	417
三 冷战时期日本的对华政策和日中关系 的曲折发展	421

四 在日美协调基础上广泛开拓国际活动 空间	428
五 要当“普通国家”:二十世纪九十年代 以来的外交政策	442
结束语 当代日本外交政策的特点及其 悖论	457

第八章 464

“印度是不能扮演二等角色的”:印度独立 以来的外交政策

一 尼赫鲁执政时期的不结盟外交政策	464
二 倾斜的不结盟:六十年代后期至七十 年代的外交政策	484
三 从英·甘地到拉·甘地:八十年代外交 政策的连续性与调整	496
四 为走向世界大国而努力:九十年代以 来印度的外交政策	507
结束语 印度的外交政策与印度的大国之路	517

参考书目举要	520
后 记	533

引言： 影响和制约对外政策的若干因素

我们生活在一个全球化加速发展的时代，大千世界，风云变幻，无不与各国息息相关。中国早已走出闭关锁国的时代，成为“世界的中国”。尤其是改革开放以来，中国与外部世界的联系、交往和相互依存更是空前加深，中国人对外界的关注也空前加强，其中就包括关于国际关系和外交政策的种种现象和问题，并往往因其扑朔迷离而思索，希望有所理解和判断。中国一贯强调广大中小国家在国际关系中的重要性和伟大作用，并重视与它们的关系，但无庸讳言，大国间的关系和大国的政策通常还是受到人们更多的关注。这本《当代八国外交政策》，就是要叙述自二战以后至今的时期中，中国、美国、苏联和苏联解体后的俄罗斯、法国、英国、德国、日本和印度八个国家的外交政策，包括它们的外交政策的宏观演变轨迹，外交理念、政策特点、经验教训等。这八个国家都具有重要的国际影响，其中五个是联合国安理会的常任理事国。另外三国中，德国和日本都是经济大国并且正在向政治大国前进，印度是第三世界的大国，也是具有较大影响的区域大国，而且其影响还在继续上升。对中国来说，苏联—俄罗斯、日本、印度都是近邻，紧密相关。美国与中国隔洋相望，作为一个全球超级大国，冷战后更是唯一超级大国，无论对中国还是对世界全局，其重要性不言而喻。英、法、德虽远在欧洲，但不仅是欧洲大国，在当代世界秩序的构建上也是一支重要力量，它们与中国有重要的经济、技术、贸易关系，在政治上和其他方面的对话与合

作也在加强。

“外交政策”，英文是“FOREIGN POLICY”。这个词从字面意义看，严格地讲应译为汉语的“对外政策”。汉语“外交”的英文对应词则是“DIPLOMACY”，它与“对外政策”既有密切联系，又有区别。“外交”通常强调“运用智力”和通过“和平”方式（如谈判、交涉等）对国家间关系和对外事务的处理。但是有的国家动辄以武力来推行对外政策，处理国际事务，称其为“外交”，就有些勉强。“外交”和“对外政策”还有一层手段与目的的关系。《辞海》中说：外交是“国家为实行其对外政策，由国家元首、政府首脑、外交部、外交代表机关等进行的诸如访问、谈判、交涉、发出外交文件、缔结条约、参加国际会议和国际组织等对外活动。外交是国家实现其对外政策的重要手段。”^①不过在一般情况下，人们在论及“FOREIGN POLICY”时，常常兼用汉语“外交政策”和“对外政策”，不加严格区别。本书也采取了这种作法。

外交政策是国家在处理对外关系和国际事务中所遵循的基本原则和行动方针。它是由一国政府根据国家的利益、战略、综合国力和国际环境等因素进行综合考虑而制定的。对外政策一般包括三个层次的构成要素，即需要达到的目标，指导对外政策的基本原则，普遍适用于对外关系各个方面和各种问题的基本政策、方法或策略，以及针对具体的问题的具体政策、方法或策略（如地区政策、国别政策及对具体的国际问题的政策等）。对外政策是国家的国际战略或对外战略的组成部分，它服从和服务于国家的国际战略或对外战略。在日常生活中，人们谈论某国外交，例如“美国外交”、“内政外交”或“X 国外交史”等，实际上不仅是讲这些国家的外交活动，更主要的是讨论其对外政策或外交政策。

从历史上讲，人类社会形成了不同的国家，就开始出现国家间的联系和交往——这就是“国际关系”了，自然也就有了“对外事务”

^①《辞海·国际分册》上海辞书出版社，1981年版，第212页。

和“外交”活动,“对外政策”亦然,虽然在古代并非现代意义上的民族国家,对外政策也没有今天这样的系统化和科学化。早在古代希腊各城邦国家之间,就有结盟、遣使、缔约等各种活动,贯彻着或体现着一定的外交政策。被认为是西方最早的国际关系著作的修昔底德的巨著《伯罗奔尼撒战争史》,就记载了这些历史。在古代印度的各邦国之间,也有类似情况。孔雀帝国时期的政论家乔底利耶在其名著《政事论》中,指出外交在保护国家利益等方面的作用,论述了战争、和平、结盟、中立等政策与策略,以及外交使节的任务和作用等。印度另一古典文献《摩奴法典》中,主张国际生活中最复杂的问题首先应通过外交途径解决,武力应退居第二位,外交的功能就在于防止战争和巩固和平。在古代埃及,曾有埃及与赫梯王签订和约的事情。在中国古代也有过列国林立的时期,如春秋战国时期,众多诸侯国相互间有着频繁的结盟、遣使等活动。有人统计,仅春秋的240余年间,诸侯间的朝、聘、盟、会之类活动即达450次之多。在此背景下,产生了丰富的处理国家间关系的战略、政策和策略思想,如“上兵伐谋、其次伐交、其次伐兵”,“合纵连横”等等。后来三国时期的军事家和政治家诸葛亮,也是一位杰出的“国际”战略家和“外交”家。他提出的“东联孙权,北拒曹操”,就是一种“外交”大战略和大政策。古代中国还有与周围其他各民族或国家交往的悠久历史,自然也有处理与各国关系的政策和谋略。或是组织联合阵线,抗击主要强敌,或是安抚和“和亲”政策等。不论是古代希腊、古代印度还是古代中国的“国际关系”和“外交政策”的思想和实践,都是人类宝贵的文化遗产和智慧源泉,今人在处理国际关系时,仍然可以获得丰富而有益的启示。

近代以来,从欧洲兴起了现代主权民族国家,也开始形成现代意义的国际关系。同时,各地区之间、各国家之间的联系也空前地广泛而密切,国家的涉外活动也越来越频繁。国际关系和对外政策的重要性越来越突出。现当代时期,各国家、各地区之间相互联系、相互依存越来越密切,一个国家或地区发生的事情,会产生广泛影响,

甚至“牵一发而动全身”，影响世界全局。冷战以后，“全球化”更加浪潮澎湃，老的问题尚未完全解决，新的威胁国家安全、世界和平和人类发展的问题又突显出来，越来越多的问题超出了单个国家可能解决的范围，各国越来越“一损俱损，一荣俱荣”。在这个世界上，各国如何处理相互关系，应付种种挑战？对外政策无疑在这里扮演着更为举足轻重的角色。美国学者卡尔·多伊奇曾写道：“如果人类文明在未来三十年内横遭扼杀的话，那么凶手不是饥荒，也不是瘟疫，而将是对外政策和国际关系。我们能够战胜饥荒和瘟疫，却无法对付我们自己铸造的武器的威力和我们自己作为民族国家所表现出来的行为。”他的话至今未过时。事实上，没有哪个国家不是高度重视对外政策和国际关系。政府最高领导人不仅是外交政策的最高决策者，常常也是其最高执行者。政府首脑兼任外交部长者亦屡见不鲜。当代盛行“首脑外交”，“高峰会议”等，同样也可说明这一点。

无数事实表明，较为深刻地观察和认识一个国家的对外政策，并非易事。因为在实际上，本来是“对外”的政策，其内情却常常是非常隐秘的。公开宣布的通常是一般的原则和方针，在许多场合还会言辞含蓄，模棱两可，欲语还休。许多有关文件长期保密，人们只能在时过境迁之后通过开放的档案来了解内幕，而这不是一般人都有条件可以做到的。更有甚者，口是心非，实际政策与公开声明背道而驰之事，也不鲜见。在这种情况下，要深入观察和分析国际关系和某种对外政策，除了需要研究和分析公开的讲话、声明、条约、协定，关注其“弦外之音”，并“听其言，观其行”，还需要了解对一国对外政策产生影响、制约，甚至是决定作用的那些长远的、深层次的因素。

一般而言，一个国家对外政策最根本的出发点和归宿，就是为本国的国家利益服务，即维护国家作为一种社会组织而存在的各种基本需求。近代法国政治家黎塞留提出所谓“国家理性”，认为国家利益是国家的政策的最高原则。无疑，这也是国家对外政策的根本原则。近代英国外交家帕麦斯顿谈到英国外交政策的原则是“没有永久的朋友，也没有永久的敌人，只有我们的利益才是永恒不变

的。”现代印度著名政治家贾瓦哈拉尔·尼赫鲁指出,不论一个国家是帝国主义的、社会主义的或共产主义的,其外交部长首先考虑的都是国家的利益。印度也是如此。美国总统约翰·F·肯尼迪曾说:“国家利益比意识形态更重要。”现代现实主义国际关系理论也明确指出了这一点。法国著名国际政治学者雷蒙·阿隆说:“维护国家利益是一切外交政策的根本原则,一国的外交政策除了维护国家利益外,不受任何其他原则的约束。”社会主义国家也不例外。例如,苏俄建立之初,有的布尔什维克领导人说,为了世界革命而牺牲苏维埃政权也是合适的。而列宁则主张苏维埃国家的生存最重要,并称“我们是1917年10月25日以后的护国派”,虽然他也希望世界革命。^①到了斯大林时期,苏联外交政策中国家利益优先的原则更加突出了。实际上,无论什么党派或政治力量在掌握国家政权后,不可能不为本民族和本国的国家利益而斗争,这是关系到其掌权的合法性的问题。周恩来作为当代外交巨擘,指出在对外关系方面要跨越意识形态的差异寻求国家利益的共同点。他说,我们信仰共产主义,但完全没有必要要求别人与我们信仰一样。除了意识形态,我们还有许多共同利益、国家利益和目标。^②1989年10月,邓小平在谈到中美关系时,更是明确地指出,我们都是以国家利益为最高准则来处理问题的。

需要指出,有时候有的国家标榜自己的对外政策是出于普世利益(人类利益)或利他目标。但这是不真实的,至少是不全面的。一个国家的对外政策不可能“毫不利己,专门利人”,完全出于普世的或他国的利益。不过,这并不排除可能出现一国在追求本国利益的同时与世界普遍的利益(人类利益)或他国利益相重合或相一致的情况。在可能的条件下,这应是追求的理想境界,可以达到“双赢”甚至“多赢”。但在实际中,一些高唱其对外政策是出于普世利益或利他

① 1917年10月25日即公历11月7日,是俄国十月革命的日子。

② 转引自裴默农:《周恩来外交学》中共中央党校出版社1997年版,第312页。

目标的国家,或者出于某种“理想主义”,更多的是在这种旗帜下,追求本国和本民族的利益,甚至以其他国家的利益或普遍的利益作牺牲品。

国家利益包括哪些内容呢?换言之,国家作为一种社会组织而存在的基本需求有哪些呢?国家利益需求是一系列要素的总和。不同的国家、不同的人们对其具体内涵有不同的理解。一个国家在不同的时空条件下,或是不同的国家,这些需求也可能会有所不同,但基本的需求却是相当稳定的。一般认为,国家利益需求最基本的内涵,包括以下相互联系、相互补充的几个方面。

一曰安全利益。这集中体现为保护国家本体的存在不受威胁,包括国家主权和独立、领土完整、本国人民的生存不受侵犯、政治和经济上不受外来侵略和控制等。主权国家构成的国际社会在本质上的无政府状态和经常发生的对立和冲突,决定了国家总是要把安全利益,即“生存目标”,放在首要位置。它是国家利益的“内核”,是最基本和最起码的要求。如果安全不保,则“国将不国”,其他的一切都无从谈起。维护国家的安全也就成为对外政策的最根本的、最核心的出发点,最首要的任务。安全利益的内涵不是一成不变的。例如在信息化、全球化加速发展的情况下,许多非传统的安全因素越来越突出。外交的决策者也必须考虑影响国家安全的新因素,与时俱进,更新观念,调整对外政策。

二曰经济利益。经济是一个国家生存和发展的物质基础。经济利益指一个国家经济的发展、科技的进步、财富的增加、人民生活水平的提高等。国家的经济利益,包括自主地拥有和支配本国的资源、发展本国经济并实行所必需的经济制度等。国家的对外政策和对外活动,都或多或少地、或明或暗、或直接或间接地与经济利益的追求相联系。特别是在当代,经济在对外活动中所占的地位更有进一步增加之势。例如大国的中东政策,在很大程度上是为着那里的石油资源。

三曰政治利益。政治利益首先体现在国家必须维护自己的主权

权利——对内的最高统治权和对外的完全平等和自主权,反对任何外来的干涉和控制。政治利益也包括维护和巩固本国占统治地位的社会制度和意识形态。此外,国家还需要使自己受到国际社会最基本的尊重,要维护和提高本国在国际社会中的威望和影响。

有的学者提出,国际参与也是国家利益的一方面。国家是独立自主的,又是国际社会的一员,它不可能脱离国际社会,在现代尤其如此。对国际社会的参与是各个国家生存和发展必不可少的条件。一个国家应能平等参与国际社会的事务,并从这种国际参与和互相交往中获得正当的利益。对此不应无端予以侵犯或剥夺。如果以并非正当的理由对另一国实行孤立、制裁或封锁,将其排除于正常的国际交往和国际参与之外,就是对该国利益的侵犯,而该国则有理由、有必要采取措施来维护自己在这方面的权利和利益。

在一些西方大国那里,在西方国际关系理论中,往往强调国际政治的本质是“POWER”,国家对外活动就是要追求“POWER”,即“权力”或“强权”。鼎鼎大名的汉斯·摩根索的《国家间政治》一书的副标题就是《为权力与和平而斗争》。“POWER”一词可以指一个国家的实力——综合国力。一个国家谋求增强自身的综合国力,捍卫自己的独立、主权和安全,是无可非议的。但这种“权力”、“强权”又往往被解释为“控制他人意志,影响事态发展的能力”。于是谋求国家利益变成了追求霸权,追求在国际社会中的优势或支配地位,运用强权或暴力影响和控制他国。所以,人们需要区别维护和加强国家的综合力量与谋求国际强权或霸权主义的界限,捍卫正当的国家利益,摒弃强权政治,反对霸权主义。

对外政策的根本出发点和归宿,是实现国家利益。但即使是追求同样的国家利益,可能不一定实行同样的政策。即是说,影响一个国家对外政策的因素远非一个“国家利益”所能穷尽,而是还受到其他因素的不同影响和制约。对此需要择其要者,作一个大略的了解。

影响和制约一国的对外政策的,首先是国内的各种因素。

一是国内政治经济的因素。对于“外交是内政的继续”这一命题

可能有不同的看法。有人认为国家利益从根本上讲是不以一国内部的政治变动为转移的。有时候国内政治有很大的变化,对外政策却保持着连续性。例如戴高乐主义,在戴高乐之后仍然是法国对外政策的基本因素之一,称为“没有戴高乐的戴高乐主义”。但这是从某一国家对外政策的总体特征和倾向而言的。实际上,对外政策与国内政治、经济因素的密切联系是不可否认的。对外政策受国内政治和经济的影响和制约,对外政策是为国家利益服务的,国家利益通常总是既具有超越具体阶级和集团的属性,但对外政策又通常会首先反映并且服务于国内占统治地位的阶级、集团的利益和他们主张的基本政治经济制度。列宁不仅分析了帝国主义国家的对外政策与各国内部政治经济因素的联系,也指出了苏维埃国家的对外政策与国内政治经济因素的关系。他曾明言:“我国的内外政策归根到底是由我国统治阶级的经济利益和经济地位决定的。”^①当我们说中国的和平对外政策是由中国的社会主义制度和现代化建设的需要所决定的,实际上也是说对外政策受国内政治经济因素的影响和制约。

国内政治和经济因素影响和制约对外政策的情况是相当复杂的。国内政治的重大变化,或是发生革命,居统治地位的阶级、集团或是基本制度发生变化,或是国内经济状况发生重大变化,对外政策通常都会受到影响,发生变化。俄国十月革命后,苏维埃政权实行了与沙皇和临时政府不同的对外政策。二十世纪九十年代初,苏联东欧国内政治状况变了,对外政策也随之巨变。有时基本制度并未发生根本变化,但执政的党派或集团发生变化,其政治信条和社会理念不同,也会导致对外政策的变化。美国共和党政府和民主党政府上台,英国工党和保守党当权,联邦德国的联盟党和社民党组阁,对外政策都会有所不同。在社会主义国家,领导层的变换或政治经济状况的其他变化,也引起对外政策的调整。如俄国十月革命后,从列宁时期到斯大林时期,再到赫鲁晓夫、勃涅日列夫和戈尔巴乔夫

① 《列宁全集》第27卷,人民出版社1958年版,第339页。

时期,历次领导层的更换,对外政策也都发生变化,有时是相当重大的变化。还有国内工作重心的变化,如十月革命后苏俄从战时共产主义转向新经济政策,对外政策也把重点从革命进攻转向争取与资本主义世界和平共处和发展经济贸易往来。中国在二十世纪七十年代末结束文化大革命后,把工作重心转向经济建设,对外政策也作出了调整。还有一个国家的经济结构、对外界依赖性的程度大小等,会不可避免地影响其对外政策。例如西方国家对中东、波斯湾地区的能源的依赖性很强;导致它们总要设法控制这一地区,而防范与西方敌对的国家势力进入。但西方国家也非半斤八两,例如在1973年石油危机发生后,一些西欧国家在与阿拉伯产油国对抗的问题上态度谨慎,采取了与美国有所不同的政策,与欧美对中东石油的依赖程度不同是有关的。同样地,西欧国家对苏联能源的依赖特别敏感,是它们在八十年代的新一轮东西方对抗中与美国的政策发生分歧的重要原因。在欧洲共同体的建设中,法国、荷兰强调共同农业政策,德国重视自由贸易,英国强调共同体的开放性等,也与它们各自国内经济的特点相关。

国内政治的因素还包括不同的政府部门、利益集团的相互作用、公众舆论的影响等。一般而言,国家利益具有超越利益集团、地区或部门利益的属性,但不同的利益集团、地区或部门的人们对国家利益及其轻重缓急的界定会有所不同,一般是既有一致又有区别,有时甚至是巨大的差异,因而会主张不同的对外政策。如美国国防部和军方在对苏政策方面往往倾向于以实力对抗和制裁政策,但商业部、农业部等部门则更倾向于做生意,潜移默化。不同利益集团各有其不同的阶级、地域或行业背景,有各自特殊的利益,对外政策常常成为斗争的重要话题,有时相当激烈。还有议会与行政当局的互相牵制,各种各样的院外活动集团,以及西方国家“大众政治”的出现,均以不同方式影响到对外政策。例如在美国,行政当局和国会之间的斗争就包括关于对外政策的斗争。特别是当总统所属的党未能拥有国会多数时,其政策会大受牵制,有“跛鸭总统”之谓。还有