

再谈中国对外政策的“内向性”

北京大学国际关系学院 牛 军

大概是四五年前,在一次有关上个世纪 40—50 年代中国外交的国际学术会议上,本人在提交的论文中提出了中国外交的“内向性”问题。当时提出中国外交的“内向性”,是由两个因素促成的。

首先是受到美国对外政策研究的影响。对外政策的“内向性”,借用的是冷战结束后一个时期里美国学术界描述冷战后美国对外政策的一个简单概念。其含义是指在苏联这个主要的外部威胁消失以后,美国的对外政策主要是根据美国国内政治的各种需要而非应对外部世界变化而制定的。中国对外政策的形成过程固然与美国非常不同,国内政治在其中的作用至今也不清楚。由于缺乏深入可靠的案例分析,以致对国内政治在各个历史时期、在不同的重大事件中的影响,难以做出判断。尽管如此,我相信不少研究者都认为,国内政治的影响是不容忽视的。从这个意义上说,研究美国对外政策的这个视角,是有启发性的。当然在研究中最忌讳的是生搬硬套。

其次是当时研究的针对性。本人论文研究的是 1945—1955 年中国的对外政策。国内学术界比较普遍的看法是,1949 年中华人民共和国诞生后,与 1840 年以来的情况相比,中国外交出现了革命性的变化;有关的研究成果也都在论述 1949 年 10 月以后中国外交的特性。本人认为在这十年中,中国外交在某个层次上,是有其延续性的,它表现为一种“内向性”,同中国的政权更迭密切相关,即对外政策的产生包含着这样的目的:取得或维护一个政权、政权的合法性、争取对政权的认同等。

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。本人当年之所以做那样的题目,并不是这个视角本身有什么新意,而是在研究一些时间段的中华人民共和国对外关系、对外政策时,这个重要的视角(当然不是唯一的视角)被有意或无意地忽略了。一个案例(尽管长达十年)的分析只是想说明,它是不应该被忽视的。

研究过去的中国对外政策是如此,研究现在的中国对外政策也一样。这次会议的题目是“中国社会变迁与中国外交”,望文生义,应该是谈中国社会变化与中国外交之间的相互关系。其实社会对外交的影响并不是那么直接,很多时候需要通过一个中间层次,才能影响到国家的对外政策,在中国更是如此。在目前的中国,社会或社会的变化大致是或者说至少是通过四个比较关键性的问题,折射到中

国的对外政策中。

首先是“发展经济,实现现代化”。这个问题在中国社会的各个阶层有着高度的共识。有两个强大的动力在推动决策者,将他们的精力集中在“发展经济,实现现代化”上。一个是人们追求发财致富的强烈愿望,一个是人们试图实现中华民族伟大复兴的历史性追求。这两个动力有着极其深厚的社会基础。

其次是维护多民族国家的统一。维护国家统一在中华民族几千年的历史中,一直是政治治理的核心问题,也是一种“核心价值”(当然不是唯一的)。从历史上看,秦以后的中国一直是靠中央集权的政治制度来维护国家统一的,没有任何一种历史经验证明,可以用别的方式实现这个目标,或者说是维护这个价值。这是中国政治体制改革具有高难度的重要原因,甚至是主要原因。反对各种分裂势力,以及各种被认为可能导致中国出现分裂内乱的政治意图、意识形态和活动,一直是中国对外政策中的一个非常重要的内容,也在社会上得到广泛的支持和认同。

第三是中央与地方的关系。中央与地方的关系是中国政治中的重大问题,不可避免地影响到中国的对外政策。这类问题有几种不同的形式,如不同地区与中央的关系、不同地区对外部世界不同的依存程度,与中国周边不同的地区形成的不同的关系、受到性质和程度不同的外部影响,等等。它们反映到中国对外关系上,不同的地区表现出不同的需求,甚至有所不同的价值取向。可以预期,随着中国对外关系更加全面地发展,以及中国地区社会的变化,中央与地方的关系有可能对中国对外政策产生更为重要和复杂的影响。

最后是决策层的合法性问题。在当今的中国,外交上的成就,如在稳定中美关系的同时照顾到公众的某种情绪需求,在国际舞台上彰显中国的大国地位而又不使公众对外交中附带的宫廷文化、官僚文化反感等等,是决策层合法性的重要来源。其更复杂的一面在此不赘述。

以上四个问题其实是相互关联的,有时是互为因果的,它们构成了不可拆分的框架,这里分开论述只是为了比较简明一些。特别要指出的是,它们几乎都不是社会变迁后产生的问题,社会变迁使它们的影响可能变得更大一些,可以被看得更清楚一些、更深入一些。