

改革开放以来中国首脑外交研究

国家利益的视角

王宇洁

首脑外交是指国家元首或政府首脑为解决双边、多边关系与重大国际事务而以正式身份公开、直接参与的个人外交。它具有地位特殊、效果直接、关系重大、迅速及时和举世瞩目的特点。回顾中国首脑外交的历程,经历了一个由不活跃到异常活跃的发展变化过程。特别是1978年改革开放以后,首脑外交迅速增加,呈现逐年上升趋势。本文要研究的正是这样一些问题,即为什么在这一时期内首脑外交如此活跃?首脑外交的轨迹呈现了怎样的国家战略选择?效果如何?本文选取首脑访问这一重要首脑外交形式,从国家利益的视角,分析各时期首脑外交的特点,从而梳理外交战略布局,揭示中国首脑外交战略思维。

一、概念界定

(一)首脑与首脑外交

1.首脑

首脑从狭义上讲,主要指国家元首和政府首脑。从广义上讲,首脑这个词一般指行政首长,包括国家元首与政府首脑,但在某些特定情况下也可以包括某些级别高于部长的其他官员(埃尔德·普利施科:《首脑外交》,世界知识出版社1990年版)。本文对首脑的界定采取狭义上的理解。

2.首脑外交

就外交活动的方式而言,首脑外交包括首脑间的访问,首脑间会议、会谈,首脑之间的通信、电报、电话及热线联络,首脑的私人代表、特使在正式外交渠道之外的特殊使命,以及首脑公开的对外政策声明、讲话等。本文选择的是首脑访问这一最常见和人们最为熟悉的首脑外交方式作为研究对象,没有把其他形式的首脑外交包括在内。

(二)国家利益

国家利益是指能够满足本国民族和人民生存与发展需要的所有物质方面和精神方面因素的总和。从内容上来说包括安全利益、政治利益、经济利益和文化利益等方面。国家利益由不同层次的利益构成,由于每一个历史时期或者一个历史时期的不同历史阶段面对的矛盾和所要解决的问题不同,因而国家利益中的各层次

利益的侧重点或在国家战略中的排列次序也会有所不同。

二、我国各时期首脑外交分析

(一)邓小平时期首脑外交特点分析

首先,从历史频数的分布来看,该时期首脑外交比改革开放前有了大幅度的提高。1978年,中国最高领导人出访就有10次,随后从1979年至1982年,首脑又有17次访问,从1983年到1986年几乎每年的首脑出访都在10次以上,1984年出访更是高达18次。从1978年到1989年,首脑出访共有116次,平均每年9.7次,远远高于改革开放前,显示了改革开放后,中国总体外交的积极态势。

其次,从地域分布来看,改革开放之后,从1978年到1989年,被访问的地区按次数的多少排列依次为亚洲、欧洲、非洲、大洋洲和美洲,分别为42次、40次、17次、9次、8次,分别占总出访数的36.21%、34.48%、14.66%、7.76%、6.90%。与改革开放前相比,亚洲虽仍列第一,但欧洲的被访次数明显增加,从次数上看已接近亚洲的被访次数,说明改革开放后欧洲在中国总体外交布局中地位的上升。

落实到具体国家,这段时期的首脑外交呈现如下特点:在亚洲,从1978年到1989年,中国与日本的首脑互动颇为频繁,首脑互访猛增为11次,成为首脑互访增速最快的国家。在欧洲,最明显的变化是首脑互访的国家不再集中于东欧社会主义国家,这一阶段,中国与西欧关系的长期走向开始显现,与西欧国家的双边交往日渐发展。1978年到1989年,中国对西欧国家的首脑出访次数达到25次,占该时期对欧出访总次数(40次)的62.5%。在美洲,美国和加拿大是与中国首脑互访次数最多的国家。

首脑外交的特点与当时的国际环境以及中国此时最为紧迫的国家利益紧密相关。这一时期,从国际环境来看,中国的安全环境得到改善,安全压力减小。首先,中美关系迅速恢复。1978年12月16日,中美公布建立外交关系的联合公报,中美关系实现突破。其次,随着国际局势的缓和与中苏关系的改善,苏联对中国北部安

全的威胁逐步减轻。随之,中国与东欧国家的冷淡关系也逐步得到改善。再次,中国与周边国家关系往好的方向发展。中日之间保持了良好的双边关系。中国与泰国、马来西亚、菲律宾建立正式外交关系,与新加坡建立了实质性政治关系,与印尼的关系也逐步改善。在南亚地区,中印关系也逐步朝着缓和的方向发展。从国际格局来看,中美关系的正常化标志着中美苏大三角外交的形成。在中美苏大三角战略关系中,美苏是两个超级大国,中国是较弱的一角,美苏矛盾是三角关系中的主要矛盾,双方都害怕对方从外部得到一种力量,破坏它们之间的平衡,两家都想拉中国来抗衡对方。这就使中国在大三角中处于主动和有利的地位。中国的安全压力大大降低,并且有了谋求自我发展的空间和可能。

而此时的中国,经济水平与发达国家相比,差距较大,尤其是人均占有量。按汇率计算,1978年中国的国内生产总值约为2275.1亿美元,约相当于美国的10.8%、日本的23.3%、联邦德国的35.6%、苏联的13.3%;人均国内生产总值约为236美元,人均国民收入约196美元,不仅低于发达国家,而且低于泰国和菲律宾等发展中国家。对外经济关系处于半封闭状态。从20世纪60年代中苏关系恶化以后,中国的对外关系进入冷冻时期,这段时期仅有对个别国家的无偿对外援助,对外经济关系处于低落时期。因此,刚刚实行改革开放的中国,此时首要的国家利益是经济利益,安全利益次之,这两者的紧迫性远远大于政治利益和文化利益。以这段时期最为典型的中日首脑外交为例,在国家利益的各个层次中,追求国家经济利益成为此时中国外交的首要目标。具体来讲,由于多年与世隔绝或半隔绝,中国的经济和技术比发达国家落后许多,要实现现代化亟须引进外资、先进技术和管理经验。因此,在20世纪80年代,中日双边关系的改善和发展基本是服务于经济目的的,即发展多方面的经济技术合作。首脑外交是一国元首或政府首脑亲自实践的一种外交方式,具有巨大的权威性,也是最能体现一国国家利益的风向标。这一时期,中日首脑频繁互访,极大地推动了国家经济利益的实现。中日对各自国家经济利益的诉求成为这一时期双方首脑外交的最根本动因。

(二)江泽民时期首脑外交特点分析

首先,从1990年到2002年,中国首脑外交保持了一个迅速增长、连续不断的局面。从首脑出访来看,邓小平时期中国首脑出访为116次,平均每年9.7次;而江泽民时期中国首脑出访总共203次,平均每年达到15.6次,提高了5.9次。

其次,在地区分布上,亚洲位居第一。从首脑出访来看,1990年到2002年间,首脑出访亚洲82次、欧洲64次、非洲30次、美洲25次、大洋洲2次。与上一时期相比,亚洲、欧洲、非洲的排序虽然没有改变,但是数量上

发生了变化。亚洲在次数上超出欧洲18次,而欧洲在上一时期与亚洲的差距仅仅是2次。从相对数量上来看,亚洲增速也是第一。邓小平时期,中国对亚洲的出访占这个时期总出访数的36.21%,而在江泽民时期,对亚洲的出访占到总出访数的40.39%,位列第一,增长了4.18个百分点。可以看到,首脑外交体现了周边是首要的特点。

再次,从各洲具体国家来看,与邓小平时期相比,主要有如下变化:其一,中国与俄罗斯首脑互访遥遥领先。江泽民时期,中俄首脑互访达到22次,位居欧洲国家之首,远远超出第二位德国(11次),同时在大国排名中也位居首位。其二,中国与中亚国家的首脑访问引人注目。这一时期中国对中亚五国的首脑出访共有12次,占亚洲总次数的14.63%。中亚在中国外交中的重要性逐渐凸显。

总体来看,首脑访问较多的国家都位于中国周边,体现了这个时期首脑外交对周边国家的重视。从国家利益的角度来分析,冷战结束后,随着世界范围内军事对抗的消失,中国的安全没有现实的直接威胁,安全状况的好转使中国的安全利益的紧迫性大大下降。同时,冷战后,出现了政治多元化和国际干预的新趋势,中国的主权面临新的挑战,中国政治利益的紧迫性开始超过安全利益,仅次于经济利益。20世纪90年代中期以后,台海危机发生,台独势力不断加紧分裂活动,国家安全利益的紧迫性又开始不断上升。

以这段时期最为典型的中俄首脑外交为例,这一时期,中俄首脑互访达到22次,位居大国首位。中俄首脑外交的活跃与两国面临的最紧迫的国家利益紧密相关。冷战结束以后,中俄两国都处在机制转轨的重要过渡时期,需要一个和平的国际环境和周边环境。在安全领域,对中国来说,进入20世纪90年代,把发展同周边国家的睦邻友好关系、争取和平安宁的周边环境作为外交工作的重点。俄罗斯作为中国的最大邻国,同时也是最强的邻国,它对中国边界地区和周边环境的稳定安全起着至关重要的作用。在政治领域,冷战后,美国为实现领导世界的目标,运用传统的结盟手段积极强化自己的战略优势。在欧洲,美国积极推动北约东扩,确立进攻性北约新战略;在东亚,美国积极强化美日军事同盟。美国的行动不仅恶化了中俄的国际战略环境,更增加了国际体系的不稳定性。面对这种情况,如何有效地维护自己的国家安全,如何推动公正、合理的世界新秩序的建立,成为中俄两国面临的共同任务,也成为中俄关系进一步深化的内在动因。在国际事务中,中俄两国都需要借助对方,维护自己的独立和主权,推动世界向多极化方向发展。可以说,中俄两国在安全领域和政治领域的利益诉求是双方首脑外交的重要动因。

(三)胡锦涛时期首脑外交特点分析

进入新世纪,中国延续了积极参与国际事务、主动寻求国际合作的外交风格。这一时期,中国首脑出访保持了连续增长的势头。首脑出访总共166次,平均每年16.6次。

从地域分布来看,首先,在绝对数量上,亚洲仍然位列第一。这一时期首脑出访共有166次,其中亚洲58次、欧洲54次、非洲28次、美洲20次、大洋洲6次。与江泽民时期相比,排序相同,但是彼此间相差的次数在缩小。从相对数量上看,非洲、美洲、大洋洲所占比例均有上升。亚洲所占的比例较上一时期有所下降,首脑出访的比例下降了约5.45个百分点;对欧洲の出访小幅上升。总体上看,首脑出访在各洲的分布趋于平衡。

从具体国家来看,这个时期的首脑外交有如下变化:第一,中国与欧洲大国的首脑互访趋于平衡。这段时期,中国与欧洲大国首脑互访的排序依次是中俄、中德、中法、中英、中意,中俄首脑访问虽然仍位居欧洲国家之首,但是在次数上比位于第二位的德国仅仅多2次,而在上一时期这个差距为11次。第二,中国与美国的首脑互访平稳上升。江泽民时期,中美关系曲折不平,双方首脑互访仅有4次。胡锦涛时期,双方首脑互访5次,首脑访问呈现平稳上升态势。第三,中国与澳大利亚的首脑互访涨幅明显。江泽民时期中澳首脑互访5次,进入胡锦涛时期,中澳首脑互访达到8次。澳大利亚这段时期在中国首脑外交中的地位上升。

总体来看,这个阶段的首脑外交体现了睦邻与全方位的特点。全方位不仅表现在各个洲的分布上,也表现在国家的分布上。从国家利益的角度来分析,经济利益依然是当前最主要的国家利益,特别是保障能源安全成为一项重大的国家利益。虽然此时中国的经济已经有了长足的进展,但经济发展水平不高,人均国内生产总值还排在世界100位之后,不仅与发达国家有较大差距,与韩国、巴西这样的发展中国家也有不小的差距。中国要达到中等发达国家水平,还需要经过很长时期的艰苦奋斗。与此同时,中国越来越需要应对激烈的逐利竞争。中国主要资源的人均占有量明显不足,而单位产出的能源资源消耗量明显高于世界平均水平,对海外油气资源的依赖程度在进一步加深。而目前各国围绕着战略资源、能源产地、能源通道的竞争正日益加剧。个别大国更是散布中国能源威胁论,鼓动对中国实施能源遏制战略。再加上重要的产油区和战略物资运输通道大部分被西方发达国家控制,中国的经济发展空间已经受到威胁。

这一时期,中俄首脑外交依然是最稳定、频次最高的外交范例。与江泽民时期相比,中俄双方不仅在政治领域进一步相互支持,在经济领域,能源问题成为双方首脑互访中最重要的议题,两国能源合作也取得了突破

性进展。首脑外交的地域倾向无疑体现了目前中国最紧迫的国家利益诉求。

三、结论与启示

1.综观中国改革开放以来30多年的首脑外交,不论在邓小平时期、江泽民时期还是胡锦涛时期,都充分体现了经济利益优先、以经济建设为中心的外交方针。在邓小平时期,中国首脑外交的重点在西方发达国家,双方首脑互访增多,资金和经济技术合作是首脑外交最重要的议题;江泽民时期,首脑外交重点在周边和大国,为国内经济建设营造良好国际环境成为首脑外交最重要的任务;胡锦涛时期,首脑外交进入全方位时代,为国内经济进一步发展开拓海外市场是首脑外交的迫切目标。

2.对首脑互访频次最高的大国的利益诉求最能反映当时中国最紧迫、最当前的国家利益。邓小平时期,中国与日本的首脑互访次数位居大国之首。从中日首脑互访的议题和成果来看,经济技术合作和资金是最重要内容,反映了当时中国最紧迫的经济利益。江泽民时期,中国与俄罗斯的首脑互访位居大国首位。这一时期,中俄两国在安全领域、政治领域的合作取得了显著成果,表明当时安全利益和政治利益的紧迫性。胡锦涛时期,中国与俄罗斯的首脑互访依然位居大国首位,能源合作则成为这个时期双方首脑互访的最重要议题,体现了这个时期中国最为紧迫的能源需求。

3.中国首脑的地位决定首脑外交的权威性,是首脑外交成功的特殊因素。中国的政治体制特点决定中国的首脑是真正的头号外交家,不是名义上的国家元首,因此在访问中更注重磋商问题而不重礼仪。首脑在外交事务上的力量在于他的多重行政职务(党、政、军一把手或行政首脑),他能充分发挥影响,把国内与国际两方面结合起来,制定政策,在谈判中讨价还价,并且可以迅速直接地做出决定。随着中国首脑外交的日益活跃,这种头号外交家的作用会越来越显现。

4.中国首脑外交越来越成为实现国家利益的重要手段。从首脑出访的次数看,从邓小平时期、江泽民时期到胡锦涛时期呈现不断上升趋势,中国首脑参与国家外交事务的频度越来越高。随着首脑外交在实现国家利益上取得显著成果,首脑外交的积极作用越来越凸显,2004年宪法修正案对首脑外交地位的提升也表明中国在继续加强这一有效的外交方式。

[注:本文数据来源于《中华人民共和国大事记》(1949-2004)、《中国外交概览》(历年)、《中国外交》(历年)]

(作者系内蒙古财经大学公共管理学院讲师、博士)

责任编辑 鲁梦园

E-mail: ldkxlmly@163.com

电话: 0371-63931011