

当前我国外交面临的挑战和任务

阎学通 俞晓秋 陶 坚

维护国家的独立和主权，促进世界的和平与发展，是我国外交政策的基本目标。为社会主义现代化建设争取一个较为长期的有利的国际环境是我国外交的首要任务。近年来国际国内形势的变化，给我们带来了一些新的问题和困难。要作有效的应战，必须认清我们的国力基础及其国际环境条件，确定国家利益所在及其规定的外交目标的轻重缓急顺序。

一、实现对外政策基本目标中面临的困难与问题

政治方面：我国尚无能力在当前的国际格局以及国际新秩序形成进程中发挥应有的主导作用。西方和第三世界有关联合国增加安理会常任理事国席位、常任理事国的否决权和发挥联合国大会作用的相互对立的改革方案，对我各有利弊，取舍两难。反霸口号逐渐失去以往那种号召力，对于认识、分析和解决当前及今后的国际性冲突与建立国际新秩序，其战略指导价值已有所降低。除周边地区外，我国对其它地区的发展中国家缺乏稳固和有力的政治经济影响，支持第三世界发展的能力有限；西方借人权问题向我施加政治压力，直接制约着我国与这些国家关系的改善和发展。

经济方面：我国市场经济刚起步，融入世界市场体制的过程中充满艰难。由于我国的国际竞争力弱，加入关贸总协定后的一定适应期里，国内经济将出现不同程度的重组，对外经贸面临新的挑战。在资金、技术上有求于日本和“四小龙”，在产业、贸易结构和市场上与邻近

年与1990年相比上升12.2%。1990年批发价格指数比1989年上升22.2%，1991年比1990年上升9.2%。物价的上涨使国家建设和工程项目的开支以及外贸赤字成倍增加。在进出口贸易方面，1976年的顺差为1.71亿卢比，1980年的逆差为163.64亿卢比，到1991年上升到411.84亿卢比。造成贸易的巨额赤字部分原因是未能迅速增加出口贸易，部分原因是国际商品贸易条件自1985年后进一步恶化。

3. 外资企业和出口加工区在引进先进技术方面的作用还不够显著

就出口加工区而言，引进的绝大多数是成衣、玩具、体育用品和家用小电器等劳动密集型加工工业，几乎没有技术密集型的项目，虽然对解决就业和扩大出口发挥了一定作用，但并未起到同时引进先进技术的作用。由于亚洲其他国家向欧共体和美国出口服装的配额紧张，而斯里兰卡现阶段还不存在此问题，因此许多国外厂商纷纷前来此地设厂。再则，斯里兰卡纺织和服装加工生产的成本低廉，以及该行业具有投资期短和资金周转快的特点，因此1989年时斯里兰卡出口创汇的75%来自纺织、服装和皮革制品。但是进入90年代后斯里兰卡已察觉这个问题对斯里兰卡经济发展的不利影响后，已把建设重点转向电子、电器产品、橡胶和木材等方面转移。（1992年11月稿）

〔责任编辑 谭秀英〕

国家有所冲突，妨碍我平等、顺利地进行经济合作。在国际资金短缺、市场竞争激烈的情况下，我与其它发展中国家争投资、争市场的压力日重。西方在高技术转让上对我限制与封锁，夸大贸易逆差问题，给我与西方经贸科技关系的发展造成障碍。

安全方面：与一些周边国家的领土领海纠纷直接影响我国的经济利益、国防安全和地区合作。东亚尚无一个地区性安全体系，目前出现的质量军备竞赛表明军事冲突的潜在危险依然存在。边疆地区的民族分离主义倾向对国家领土完整与安全构成威胁。西方对我军售施加压力。

文化方面：因经济、科技落后和体制上的原因，我们的文化竞争力发挥不出来。西方文化对我政治和社会文化的渗透与侵蚀增加了我社会内部的不稳定。侨居海外的华人与华人社会对我政策有疑虑，仍在观望。大陆、台湾和香港在政治文化上对“一个国家”的认同仍缺乏一致性。

统一方面：我无法控制台独势力。台湾当局凭借经济实力推行“实质外交”，抵制“三通”，要我承认其为一“政治实体”。西方在香港、台湾、西藏等问题上大做文章，破坏我国的国家统一和民族团结。彭定康搞的所谓“宪政改革”给我在1997年收回香港、实现平稳政治过渡带来了困难。

二、我国的国力与国际环境

客观而又审慎地分析、判断我国的国力现状与90年代我们所处的国际环境，对于确定新时期国家利益的要素、制定和实现对外政策各项目标来说，是一个必不可少的前提条件。

（一）我国综合国力的基本特征。

依据人口、国土面积和文化影响，我国可谓世界大国；若论及经济、军事和政治影响力，我国还仅是个地区大国。综合比较这6个方面的因素，我国的综合国力有以下3个特征：

1. 总量不小、潜力很大。

我国综合国力构成的主要成分已属世界前列。人口，世界第1；土地面积，位居第3；军队数量位居世界之首，是第3大军事强国；经济上，1990年我国国民生产总值位居第8，若按购买力计算，可升至第3位。工农业生产量很大，许多重要工农业产品的产量都位居世界第1或前4名，如钢、煤、原油、电、电视机、化肥、化纤、棉布、粮、肉、棉等。

市场经济体制的不断完善与我国人民在经商和科研方面的聪明才智发挥，决定了我国具有极大的发展潜力。现代经济正在走向信息时代。当信息产业成为经济的主要部门时，智力资源将成为经济发展的核心要素。我国庞大的人口提供了取之不尽的可供开发的智力资源。中华文化中的刻苦好学、善于经商、溶合力强等特点符合现代经济的发展趋势，为中国发展市场经济、提高科学技术、吸收外国先进的文化与科技提供了良好的文化环境。旺盛的民心士气也使国家的无形力量大增。

2. 人均量小、外用力少。

庞大的人口分散了我国的综合国力，人均资源占用量和产出量大大低于世界主要国家，也不如新兴工业化国家，有些方面甚至低于世界平均水平。我人均国民生产总值位居第151位，即使按购买力计算也只有1500美元，相当于中等收入的发展中国家的水平。经济增长的很大一部分主要用于满足人民生活的基本需求，不能有效地增加现代化建设投资。价格补贴就占了政府经常性支出的13%。企业亏损补贴相当于经常性预算收入的10%。国防开支的很大部分用于改善官兵的生活，不能大幅度有效地改善部队装备和提高战斗力。

由于国力的人均量小,国内生活和建设消耗量大,能够用于实现对外政策目标的财力物力十分有限。我国对第三世界国家的发展只能提供象征性的物质援助;作为债务国,我既不可能向其它国家提供大规模贷款也无向海外大规模投资;我国的财力还不足以支撑我国积极参与各种国际事务。目前我军的装备、战斗力和机动性都无迅速赢得区域性有限战争胜利的能力,我军的实力现在还顾及不到我周边地区以外的安全问题。

3. 质量差、效率低。

我国综合国力的质量与世界主要国家相比有10—15年的差距。虽然我国某些高科技已经达到世界先进水平,但我国掌握的尖端技术面比较窄,而且商业化的速度慢。我国工农业生产技术相当于发达国家70年代末和80年代初的水平。由于产品质量不高,在国内国外都难扩大市场。我军仍是防御型军事力量。我战略核武器的性能是核国家中最差的。我国综合国力质量差的主要原因是我总体教育水平和科技水平与发达国家差距较大。

基础设施落后和行政机构臃肿、效率不高也使我国综合国力效力得不到充分发挥,基础设施建设落后严重削弱了各行各业的工作效率。落后的交通和通讯已成为我国现代化的瓶颈。庞大的行政机构耗费了大量的财力物力来维持自身的存在,国家政权建设支出中的行政管理费几乎等于全部国防开支;繁多的行政机构给实际工作单位设置了许多障碍,造成大量浪费,降低了政府的施政效率。

我国综合国力的特点表明我国国力为完成十四大提出的对外政策目标提供了一定的物质基础,但是这个基础是十分有限的。我综合国力为我国开展对外合作创造了较好的条件,但还不能为实现那些重大的或具有对抗性质的对外目标提供足够的保证。

(二) 冷战后我国所面临的国际环境。

1. 有利环境:

从战略角度看,我国的安全系数增加了,可以集中更多的财力物力用于经济建设。首先,世界战争的可能性进一步下降。冷战后多极化有了新的发展,美国主导世界的势力相对削弱;经济发展与科技竞争代替军备竞争与对外扩张已成为当今世界的主流,各国更加注重运用经济手段而非军事手段以实现对外政策目标。其次,苏联解体后中国的安全状况处于建国以来的最好时期,敌对势力减少了。一方面消除了原苏联对我国北方的军事威胁,另一方面解除了在原苏联支持下我周边国家对我形成的军事包围压力。与我敌对的印度尼西亚和韩国分别与我建交,越南与我实现了关系正常化,印度和蒙古开始与我发展友好关系。

经济方面,东亚地区经济的崛起与中国经济的发展紧密相关,这一势头有利于我国开展对外经济合作。在世界经济不景气的情况下,东亚地区的经济保持着高速增长。而该地区经济迅速增长受到我国经济发展的很大影响。这一现实引起了外国企业对我国消费市场和投资市场的兴趣,也为我国扩大海外市场和开展地区经济合作创造了一定条件。

政治文化方面,华人经济和中华文化的复苏为我国融合于世界经济体系和建立中华文化为纽带的经济共同体创造了条件。在大陆以外地区居住的华人有5000万,他们握有巨大财富。仅台湾、香港、新加坡三地就占了世界贸易总额的6%。随着我国经济实力的不断增强,海外华人的民族意识有所增长。经济的兴起以及他们民族意识的增长为我国吸引外资创造了一个特殊条件,目前我国外资的2/3是华人投资。

外交上,第三世界国家对我战略需求增加。美俄停止对第三世界国家的经援和军援后,越来越多的第三世界国家主动与我发展关系,为的是寻求我国的物质支持和学习我国的经济

建设经验。据不完全统计。今年1至11月就有40多个国家的26位国家元首或政府首脑和45位部长级官员访华。

2. 不利条件:

中美关系恶化,由此导致美国在出口市场、技术引进、人权、军售和台湾问题等多方面的对我施加压力。苏联对美国的军事威胁消失后,美国不再重视中美战略关系,加之经济衰退和自由主义思潮在美国政治中开始占上风,美国企图用强硬手段压中国在贸易逆差、武器销售和政治改革方面作出更多的让步。民主党执政后,美国的贸易保护主义和对外政策的自由主义将进一步发展,中美关系的正常化不是短期所能实现的。美国一些人试图以所谓中国经济实力膨胀的威胁来实现其新的战略企图。这种对中国的不友好态度是中国目前实现对外政策目标的主要障碍。

美俄从东亚地区的军事收缩增加了周边国家对我军事力量的忧虑,从而增加了南海的海域纠纷和地区合作的困难。东盟和东南亚国家认为美国在东亚的军事存在有助于他们的安全,对我国改善落后海空军装备的举动感到不安。这些国家在安全上选择与美合作,在经济上与日本合作,不利于我国发挥在地区合作中的作用。

地区贸易保护主义的增长使全球经济竞争更加激烈,增加了我国向西欧和北美的出口困难。西方经济的不景气助长了美欧政治上的孤立主义和经济上的贸易保护主义。这给我国参与国际经济,融合到国际经济体系中去增加了困难。

社会主义国家减少,西方自由主义政治思潮在国际社会泛滥,给我国和社会主义建设带来一定的政治压力。目前我国的政治改革正处于关键时刻,一方面是老一辈无产阶级革命家向新一代接班人交班,另一方面是精减政府机构以适应建立市场经济的需要。在这过渡时期,如果我法制建设和反腐败斗争跟不上形势需要,还有产生政治波动的可能。

台湾的灵活外交不断发展,给统一带来更大的困难。台湾已经突破了世界主要国家不与它进行官方往来的限制,加拿大、澳大利亚、德国、美国都派了部长级官员访台。台湾还突破了不得对台军售的限制,美、法已与台签署了新的军售合同。台湾加入亚银之后要加入关贸总协定,这为台重返国际组织创造了条件。

三、新时期的国家利益和我们的任务

从上述对实现90年代对外政策目标所面临的困难和问题、我国目前国力状况与国际环境的分析,可以看到,现阶段国力的特征和国际环境的变迁决定了我国对外政策目标的修正具有客观必然性和强烈紧迫感。事实上,已有不少大动作如与以色列、韩国建交,在关贸总协定、知识产权、市场准入和人权方面的灵活处理,显示出政策变化已先期进入实际操作,而在设定国家利益新内涵进而排定新的目标序列上的滞后,愈益制约着我国外交在争取有利国际环境、服务经济建设上的功能发挥。

设定国家利益新内涵,关键在于从国力实情出发,正确认识并处理好现实利益与长远利益的关系。根据党的十四大体现出来的更新观念、务实求益的精神,考虑新的国家利益的出发点应包含三大要点:

(1) “实多虚少”。即作为制订对外政策基础的国家利益应是现实的并为国力所能达到的,那些时距过长、代价太大或无实际意义的目标应摒除在外,方能保证对外政策的可行,便于集中投入有限的国力,解决最主要和最迫切的问题。

(2) 更新观念。以十四大提出的“三个是否”为依据,建立新的价值判断标准,引入世界市场意识,对国家主权、社会制度、战略均衡等问题重新认识,增强外交的灵活性和适应力,使我们有更大的进退回旋余地,使我们的政策制订更加符合客观环境的变化。

(3) 动态考虑。随着内外条件的变化,一些中长期目标将逐渐甚至提前进入射程之内,因此,必须注意近远目标间的衔接、递进关系,不因追求近期利益妨碍长远目标,更不能以长远目标而牺牲现实利益。

从现在到2000年的8年是实现下世纪中叶现代化目标的第二步战略阶段,是一个具有承前启后意义的重要时期。根据上述分析,可以判定,这8年的国家利益目标是:积极参与国际经济体系并基本实现与世界市场的接轨,努力维持周边和东亚地区的安全与稳定。实现这两大目标所要完成的相关任务按照轻重缓急的顺序可分成三个层次:

(一) 必须完成的任务。

1. 加速改革开放和市场化步伐,在本世纪末基本结束与世界市场接轨工作。我国对外经济联系正处于一个转折点,从独立的经济系统与外部系统的简单能量交换向融入世界经济、成为其子系统方向过渡。引进和输出的多少不再是衡量开放成就的唯一标准,还要看国内系统在多大程度上与世界市场兼容了。在国内市场机制形成之初就按照现代市场规则组织,有助于缩小我国与发达国家在经济运行机制上的差距,保证新生市场的活力和竞争力,这意味着我们应加快金融、汇兑、税制、市场法规等方面的国际化进程。要在世界经济中与别国竞争,首先要参与并融入国际体系中去。这个任务相当繁重,然而只有做好它,才称得上对外开放有了质的飞跃。

2. 维护周边和东亚地区的力量均衡,抑制大规模质量军备竞赛的势头,避免因边界纠纷引发军事对抗。这是90年代我国安全利益的核心,是关系到我们能否集中精力于经济建设的大事。

3. 顺利实现香港和澳门的平稳过渡。这是本世纪实现祖国统一大业的重要组成部分,具有深远的国际政治和经济影响。港澳回归的时间表已定,时间紧迫。而且,港澳能否平稳回归影响到台湾统一进程。

(二) 应当完成的任务。

1. 改善同西方国家的关系。我国今后的国际政治和经济活动主要是同西方发达国家打交道,建立正常、良好的国家关系符合我们的利益。因此,应根据冷战后国际战略态势的变化,在新的基础上重建与西方的友好关系。在可预见的将来,美国仍是世界最强大的国家,因此,除了巩固和发展与日欧合作,处理好中美关系将是我国外交工作的重心。

2. 增强民族的整体意识、凝聚力和自信心。今后几年可以说是近百年来中华民族振兴民族精神建设强大国家的最有利时期,在历经挫折之后,我国人民以务实、科学和创新的态度来迎接世纪的挑战。弘扬民族文化,增强民族社会的凝聚力,对于维护体制转变时期的社会稳定、民族团结,鼓励和吸引海外华人参加祖国的现代化建设,为下一世纪中华腾飞作充分的精神准备,都有重要的意义。

(三) 力争完成的任务。

1. 推进东亚地区的区域合作。世界经济的集团化已成必然,以日本为中心的东亚经济合作圈已显雏形。这一地区是我国经贸活动的立足点,积极推进地区合作进程可发挥我国与东亚这个世界上最具发展潜力的地区间的互动作用,并增强我国与其它经贸集团的竞争地位。

2. 力争在两岸关系上取得实质性进展。实现“三通”，大力发展两岸经济合作，并对台湾的“实质外交”作出有效的反应。

显而易见，上述各层次任务完成得如何将直接影响祖国统一、世界和平、新的国际政治和经济秩序、中国特色的社会主义等中长期目标能否顺利地实现，这就要求我们抓住时机、灵活主动、富于创新、集中力量去实现。

四、对外政策调整的原则与方向

鉴于我国综合国力尚属中等国家水平，对外政策目标的核心是为经济建设争取有利的国际环境，我们制定对外政策时应注意两个原则：1. 参与、合作为主，竞争、对抗为辅。2. 注重大国关系，重点在周边地区。

全球战略方面：

在强调和平与发展的相互依存关系的前提下，侧重强调发展的重要性。发展是我国社会主义建设的根本目标，是增强国力的唯一途径，是维护我国安全和世界和平的基础。作为发展中国家我国应当比发达国家更关心发展问题。以发展为基调构建外交政策的框架，既符合冷战后的国际形势和我国的经济建设任务，又可充分向世界各国尤其是周边国家表明我国维持目前和平现状的意愿。

开展全方位外交，反对任何形式的霸权主义和强权政治。我们将本着真诚合作的精神来解决国际经济和政治中的各种矛盾，对抗无助于问题的解决。为了改变冷战后我与西方国家关系恶化所产生的一切不利于我的方面，我国有必要把和平共处五项原则作为我国对外关系的普遍原则，把发展与所有国家的友好合作关系作为外交工作的基本出发点。和平共处五项原则长期以来被作为处理与我国意识形态不同或关系疏远国家关系的原则。如果我国把五项原则同样用于处理与我国立场相近国家的关系，这将既有助于改善我与西方国家的关系，又符合我不结盟宗旨和我国关于建立国际新秩序的主导思想。

进一步增进中日友好关系。在全面外交的基础上对中日关系应予特殊的考虑。冷战后国际政治出现了地区化的强劲势头。一方面是各国更加注重地区经济合作和地区集体安全，另一方面则是地区贸易保护主义和地区文化竞争的发展。无论是靠开展地区合作、维护东亚地区安全来增强我国的实力，还是应对欧美贸易保护主义和东西文化竞争以保护我国的自身利益，中国都需要和日本紧密合作。中日关系要想发展到目前法德关系的水平困难较大，但使日本成为七国集团中与中国维持一种特殊关系的国家是完全可能的。

对外宣传我国的经济成就的同时，要强调自己的差距，对自身发展道路上的人口、资源等制约因素有清醒的认识。外交姿态上，要处理好积蓄力量与显示力量的关系，积极进取又不咄咄逼人。

地区战略方面：

依据十四大指出的国际经济竞争更加激烈，我周边一些国家加快发展，发展慢了将事关国家的安危这一事实，我国的地区战略也可作四个方面的调整。

促进多中心、小区域的地区合作。我国与较多国家有边界纠纷，而且我周边国家之间也是矛盾重重，这使得开展大的区域性合作十分困难。因此，长期以来我国对外合作以双边合作为主。为了使我国在亚太地区成为世界中心的过程中获得实惠和较为有利的地位，我国应主动促进不同成员组成的多边小区域合作组织。以东北亚、东南亚、中亚、南亚以及中华经

济为不同的核心，组成多种形式的经合组织。目前中、蒙、朝、韩、俄签发的图门江开发协议是个良好的开端。在每个小的经济组织中我国只求得一个普通成员的地位。然而，由于我在每个小的区域组织中都占有一席之地，我国在亚太地区合作中的作用自然会显示出来。为了促进地区合作，我国应争取把边界纠纷控制在不发生军事冲突的限度之内。

提高我海空军常规战斗力，同时降低我国的军事姿态。为了维护东亚地区的稳定和我国的安全，我国有必要增强赢得该地区有限战争胜利的把握。在可预见的未来我国不会卷入全面战争，最多只是进行小规模的非核有限战争。鉴于现代战争的胜负主要取决于装备的精良与军队的素质，我国军备的改善应侧重于海空军的常规力量。有限战争所需战斗部队不多（10万人左右），但对部队的战斗力和机动性要求很高，并需要庞大的后勤服务。故此，我国应特别注重提高机动部队的快速反应能力和后勤保障能力。为了减少我周边国家对我改善军备的疑虑，我在改善军备的同时应降低军事姿态。敏感地区的军力布署不宜过大，军备改善注重军事科研和军工生产能力的提高，不宜过多积累武器。武器不用很快就过时，保持一定的军工生产能力便可在短期内迅速生产所需的军事物资。

加强海峡两岸的经贸联系，促使统一早日实现的最有效手段是增强台湾与大陆的相互依赖，这种依赖源于双边经济、政治和人员往来的扩大。彼此的信任和“三通”，是和乎统一的必要条件。只有尽快实现谈判，才有助于误解和隔阂的消除。

加强对华人经济联系的研究和实质性工作，充分发挥海外华人这一优势为我国现代化创造有利环境。鉴于海外华人经济是我国目前最主要的外部资金来源，我应在内部加强这方面的研究，寻求一种既不引起周边国家误解又能实现较为密切的、可行的华人经济合作形式，有步骤地推进。目前以华南为先行切入地区，摸索出一条可行的路子。同时，在政策、观念和心理上消除有碍于这一目标的因素。其中，缩小并最终消除侨胞、港澳同胞与国内居民在权利和待遇上的差距，应列入政策考虑范围内。在改革中逐渐使境内居民享有和归国华人同等的权利，既有利于增强海外华人对中国的认同感，又有助于提高我国人民的自尊和自信，同时也合乎扶植私人资本、进行公平竞争的市场要求。（1992年12月稿）

〔责任编辑 刘庆芳〕

（上接第73页）

产党国家不仅没有发展，而且失去了发展。这一观点无疑忽视了新中国取得的巨大成就，因而是站不住脚的。又如，作者认为，构成“知识社会”主体的“知识工人”（即受过高等教育的雇员）不是“无产阶级”，不感到自己受人剥削，而且，就整体而言，他们通过退休金基金而成为“资本家”。这一观点显然抹杀了资本主义的剥削性，也混淆了“无产阶级”和“资本家”的概念。再如，作者指出，发展劳动力密集型出口产品这种政策的“末日”即将到来，因为许多制成品（如汽车）中的劳动力含量不断下降。这一观点并非完全正确。一方面，劳动力密集型制成品不可能在世界市场上迅速消失；另一

方面，对于经济基础薄弱的广大发展中国家来说，无论在今天还是在可预见的将来，以资本密集型和技术密集型制成品取代劳动力密集型制成品显然是不现实的。

还应指出，作为美国人，本书作者主要是从美国角度来看待它所面临的新现实。换言之，并非世界上所有国家都面临着书中所列的诸多现实。此外，书中不乏歪曲和攻击社会主义及毛泽东形象的内容。

尽管本书有着多方面的不足之处，但它仍然为我们面对新现实和迎接21世纪的挑战提供了有益的启示。（1992年11月稿）

〔责任编辑 刘庆芳〕