

# 战略释疑与克林顿的对华政策转向<sup>\*</sup>

刘舒天

**【内容提要】** 冷战结束后不久,享受单极时刻的美国克林顿政府仅坚持了不到一年的强硬对华立场,就转向温和的中国政策。对此,既有研究多从美国角度作出解释,没有充分关注中国在这次政策转向中的作用。本文指出,这次政策转向是中国开展对美释疑外交的结果。释疑外交是国家在无政府状态下进行战略释疑的一种方案,特指释疑国通过言行一致、不可逆转甚至公开可见的行为方式,清晰作出有说服力的合作承诺,据此取信对象国决策者并促成合作的外交沟通策略。通过保证承诺清晰度和说服力,释疑国不仅可以规避恶意归因,还能在对象国内动员起足够多的政治支持,推动对象国执行合作政策。克林顿上任初期,中国政府正是通过清晰作出加快改革开放和稳定中美关系的合作承诺,动员起原本怀有疑虑的美国战略界和商界人士的政治支持,据此说服当时的美国政府逆转了强硬的对华政策。回顾中国对美释疑的历史经验,对处理当下中美关系的严峻局面也有所启示。

**【关键词】** 美国对华政策 中国对美外交 战略释疑 合作承诺 跨国政治动员 清晰度 说服力

**【作者简介】** 刘舒天,北京大学国际关系学院博士研究生。

电子邮箱:shutianforever@outlook.com

---

<sup>\*</sup> 本文的写作得到国家留学基金委和北京大学“2019年国家建设高水平大学公派研究生项目”(项目批准号:201906010116)的资助。感谢导师张清敏教授的悉心指导,节大磊副教授在论文写作过程中也提供了很多宝贵意见,在此一并致谢。感谢编辑部及匿名审稿人的评阅意见,文中的错误与疏漏由笔者负责。

## 一、导论：“奇怪”的政策转向

冷战结束后,苏联威胁的消失降低了中国对美国的战略价值,放大了中美之间的意识形态矛盾,美国对华政策也随之趋于强硬。到克林顿上任初期(1993年1月至8月),这种强硬的政策走势一时达到极致。在不到一年的时间里,奉行对华“原则性接触”<sup>①</sup>政策的克林顿政府先是以取消最惠国待遇<sup>②</sup>威胁中国改善人权、依据不充分的防扩散证据发起对华经济制裁,后又逼迫国际奥组委妨碍中国申奥、在公海上拦截正常行驶的中国货轮“银河号”,使当时的双边关系陷入中美建交后最困难的一段时期。<sup>③</sup>然而,这种政策走势并未持续下去。从1993年9月底提出恢复双边高层和军事对话的“全面接触”对华政策,再到次年5月宣布将人权与最惠国待遇脱钩,克林顿政府令人惊讶地从其原本强硬的对华立场上一步步后退,最终选择执行“全面接触”<sup>④</sup>的温和对华政策。

---

① “原则性接触”(principled engagement)要求美国政府将对华接触建立在自由民主价值观的基础上,认为是否继续对华接触必须考虑以下问题:中国有没有改善国内的人权状况?中国有没有遵守普遍的国际经济规则?中国有没有在防扩散问题上作出对美承诺?将对华接触与人权、防扩散、贸易等涉华议题挂钩,迫使中国对美作出让步,是这种政策思路的核心特征。

② 最惠国待遇并非贸易优待,而是基于美国国会出台的1974年贸易法案,年度需要由总统建议、国会审核给予所谓“非市场经济国家”(当时主要是苏东社会主义阵营的国家)在美国不受歧视的市场准入地位,1979年中美建交后中国获得此地位。1989年政治风波发生后,美国国会开始利用其对华施压。

③ Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003); Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999); James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999).

④ “全面接触”(comprehensive engagement)要求美国政府加强与中国在政治、经济及军事上的接触,在接触的同时鼓励和说服中国执行符合美国利益的政策;认为对华施压难以改变中国,只有通过多领域对华接触才能改造中国,是这种政策思路的核心特征。

令人困惑的是,为什么当时正在享受单极时刻的美国克林顿政府<sup>①</sup>选择从强硬立场上后退,最终转向“全面接触”的温和对华政策?按照常理,面对与美国意识形态矛盾突出、缺乏战略合作基础的中国,当时已是单极霸权的美国应当既有实力也有意愿对华实施强制,至少也应保持强硬立场不变。<sup>②</sup>然而,当时的美国对华政策不仅没有延续强硬走势,反而发生了逆转,并对中国作出了让步,这种有悖常理的政策转向值得研究者的认真思考。

学界对这次政策转向的解释主要有四种:战略习惯说、政治过程说、政策学习说以及中国战略说。战略习惯说认为,影响对华决策的美国战略界自中美建交以来形成了高估中国战略价值、夸大美国改造中国能力的战略习惯,这种战略习惯使历届美国政府的对华认知总是在充满希望和非常沮丧两种极端情绪之间来回摇摆,美国对华政策也因此时常发生反转,克林顿上任初期的对华政策转向自然也不例外。<sup>③</sup>政治过程说将这种转向归因为克林顿政府中涉华利益不同的三个政治派别进行竞争的结果:支持对华合作的战略接触派和商业接触派结成政治联盟,使支持对华施压的道德接触

---

① William G. Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport, Conn: Greenwood Publishing Group, 1999), p. 1.

② John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton & Company, 2001), pp. 30-36.

③ 参见: Patrick Porter, "Why America's Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U. S. Foreign Policy Establishment," *International Security*, Vol. 42, No. 4, Spring 2018, pp. 9-46; Ted Hopf, "The Logic of Habit in International Relations," *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 4, 2010, pp. 539-561; James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), pp. 369-374; James Mann, *The China Fantasy: Why Capitalism Will Not Bring Democracy to China* (New York: Penguin Books, 2007), p. xiii; Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992), pp. 169-172.

派在决策过程中被边缘化,进而导致克林顿政府调整对华政策。<sup>①</sup> 政策学习说关注政治领导人的作用,强调克林顿独特的政策学习曲线导致他一开始因为忽视中国的战略价值而支持对华施压,后来又因重新认识到中国的重要性而调整政策。<sup>②</sup> 中国战略说则认为政策转向是中国政府通过精巧的软制衡,操纵美国商界反对克林顿政府的初始对华政策所致。<sup>③</sup>

---

① 参见:Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, Vol. 51, No. 4, Autumn 1997, pp. 513-553; William W. Newmann, "Persuasion-Bargaining and Institutions in An Organized Anarchy: Clinton Administration Decisions on China, 1993—1994," *The American Review of Public Administration*, Vol. 43, No. 3, 2012, pp. 347-368; Chi-hung Wei, "Engaging a State that Resists Sanctions Pressure: US Policy toward China, 1992—1994," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 43, No. 2, 2015, pp. 429-449; Jean Garrison, "Constructing the 'National Interest' U. S.-China Policy Making: How Foreign Policy Decision Groups Define and Signal Policy Choices," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 3, No. 2, 2007, pp. 105-126; Nancy Bernkopf Tucker, "The Clinton Years: The Problem of Coherence," in Ramon H. Myers, Michel C. Oksenberg and David Shambaugh, eds., *Making China Policy: Lessons from the Bush and Clinton Administrations* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2001), pp. 45-76; Michael J. Green, *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783* (New York: Columbia University Press, 2017), p. 462.

② 参见:Yi Edward Yang, "Leaders' Conceptual Complexity and Foreign Policy Change: Comparing the Bill Clinton and George W. Bush Foreign Policy toward China," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 415-446; Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003), pp. 145-199; William W. Newmann, "Persuasion-Bargaining and Institutions in An Organized Anarchy: Clinton Administration Decisions on China, 1993—1994," *The American Review of Public Administration*, Vol. 43, No. 3, 2012, pp. 347-368.

③ 参见:Aaron L. Friedberg, "Globalisation and Chinese Grand Strategy," *Survival*, Vol. 60, No. 1, 2018, pp. 7-40; Aaron L. Friedberg, "Competing with China," *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, pp. 7-64.; Warren I. Cohen, *America's Response to China: A History of Sino-American Relations, Six Edition* (New York: Columbia University Press, 2019), pp. 251-254; David M. Lampton, "America's China Policy in the Age of the Finance Minister: Clinton Ends Linkage," *The China Quarterly*, Vol. 139, September 1994, pp. 597-621; James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), pp. 369-374.

虽然这些解释各自揭示了政策转向的一个重要侧面,其说服力却被它们浓重的“美国中心”特点所削弱。目前流行的大多数解释(如战略习惯说、政治过程说和政策学习说)主要关注美国国内政治或者其中的某个方面,认为政策转向是美国单方面的行为,很少考虑来自中国的战略反馈在政策转向中扮演的角色。中国战略说虽然认为中国是推动政策转向的主因,但其过分强调政治操纵的阴谋论调并未得到实证检验,因此也难以令人信服。

本文认为,有必要提出一种能够更好把握这次政策转向背后政治逻辑的新解释,这样一种解释必须综合考虑中国角色与美国国内政治之间的互动,并且能通过实证研究细致追踪中国的战略选择在美国对华决策过程中产生的重要影响。考虑到大多数既有解释提出的时间较早,当时的研究者尚未意识到克林顿政府的对华政策转向“全面接触”会深刻影响整个后冷战时代的美国对华战略<sup>①</sup>,更无法预见当下在美国盛行的“对华接触失败论”会给中美关系造成空前挑战<sup>②</sup>;重新研究这次政策转向,并从中国角度提出一种新的解释,不仅可以对既有研究形成补充,还可以从历史经验中获取对当下的政策启示。

基于以上考虑,本文其余内容将分三部分展开。第二部分提出并论证新的解释框架:释疑外交、精英说服和政策转向;第三部分基于解释框架,对克林顿政府初期的中国对美释疑外交及其在美国国内政治中产生的反响进行过程追踪;最后是本文的分析结论及其启示。

## 二、释疑外交、精英说服与政策转向

本文认为,克林顿政府的对华政策转向,是中国对美释疑外交作用于美国国内政的结果。释疑外交特指释疑国通过言行一致(consistent)、不可逆转(irrevocable)甚至公开可见(publicly visible)的行为方式清晰作出有说服力的合作承诺,打消对象国疑虑,说服对方合作的外交沟通策略。通过保证合

---

① 刘舒天:《美国对华接触政策为何曾长期延续?》,《外交评论》2019年第3期,第82—119页。

② 关于“对华接触失败论”的讨论,参见:Alastair Iain Johnston, “The Failures of the ‘Failure of Engagement’ with China,” *The Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 2, Summer 2019, pp. 99-114.

作承诺的清晰度和说服力,释疑国可以有效避免对象国决策者的认知偏差扭曲承诺可信度,并在此基础上动员足够多对象国国内政治力量支持,从而说服决策者执行合作政策。

从1992年10月中共十四大召开到1994年初,中国政府通过一系列言行一致、不可逆转和公开可见的政策声明及行动,向克林顿政府清晰作出了加快改革开放和稳定中美关系两个有说服力的合作承诺。此举弱化了1989年政治风波后美国战略界及商界对中国改革走向、经济政策以及战略价值产生的疑虑,动员起克林顿政府中经济官员和战略接触派的政治支持,据此说服总统克林顿逆转了强硬的对华立场。

为了更好地阐明释疑外交推动政策转向的政治逻辑,本部分先界定释疑外交的基本概念,论证其前提假定和作用机制。

### (一) 认知偏差、有限理性与释疑外交

在无政府状态下,国家之间经常因为怀疑彼此的战略意图而难以达成合作,甚至有时因为误读对方意图而引起一场代价高昂的非本意冲突。<sup>①</sup> 为避免这种情形发生,国家往往需要在推断他国意图的同时,通过具体的声明与行动,就已方意图向对方作出澄清、说明和解释,以缓解对方疑虑、增加合作可能。<sup>②</sup> 本文统称这些声明与行动为战略释疑。

战略释疑有多种不同方案,目前学界讨论最多的是理性主义的示善战略<sup>③</sup>

<sup>①</sup> David M. Edelstein, "Managing Uncertainty: Beliefs about Intentions and the Rise of Great Powers," *Security Studies*, Vol. 12, No. 1, 2002, pp. 1-40.

<sup>②</sup> Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 26.

<sup>③</sup> 关于示善战略的研究参见:Janice Gross Stein, "Reassurance in International Conflict Management," *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 3, Autumn 1991, pp. 431-451; Andrew Kydd, "Trust, Reassurance, and Cooperation," *International Organization*, Vol. 54, No. 2, Spring 2000, pp. 325-357; Paul Midford, "The Logic of Reassurance and Japan's Grand Strategy," *Security Studies*, Vol. 11, No. 3, 2002, pp. 1-43; Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2010); Shiping Tang, "Reassurance: A Defensive Realism Theory of Cooperation-Building," in Shiping Tang, *A Theory of Security Strategy for Our Time: Defensive Realism* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 129-162.

和建构主义的合法化战略<sup>①</sup>,前者强调释疑国作出合作承诺时支付的成本多寡(costliness)对于增加信任的作用,后者则关注承诺正当性(legitimacy)缓解疑虑的效果。本文所说的释疑外交(reassurance clarification)则是一种区别于示善和合法化战略的新释疑方案,特指释疑国通过言行一致、不可逆转甚至公开可见的行为方式,清晰作出有说服力的合作承诺,从而取信对象国决策者并促成合作的外交沟通策略。

作为新的释疑方案,释疑外交的核心特征是接受了两个与既有释疑方案完全不同的前提假定:(1)承认对象国决策者的认知偏差会扭曲承诺可信度;(2)强调对象国决策者的有限理性对于增强承诺说服力、推动对象国合作有特殊含义。

第一,释疑外交承认对象国决策者的认知偏差会扭曲承诺可信度。既有释疑方案否认认知偏差的存在,认为对象国决策者在判断一个合作承诺是否可信时,与释疑国遵循同样的客观标准;由于存在客观标准,无论释疑国作出何种承诺,对象国决策者总能根据这些标准正确判断承诺的可信度,并据此评估释疑国的合作诚意。<sup>②</sup>

---

① 关于合法化战略的研究参见:Stacie E. Goddard, "When Right Makes Might: How Prussia Overturned the European Balance of Power," *International Security*, Vol. 33, No. 3, Winter 2008/2009, pp. 110-142; Stacie E. Goddard, "The Rhetoric of Appeasement: Hitler's Legitimation and British Foreign Policy, 1938—39," *Security Studies*, Vol. 24, No. 1, 2015, pp. 95-130; Stacie E. Goddard, "Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy," *Security Studies*, Vol. 24, No. 1, 2015, pp. 5-36; Stacie E. Goddard, *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2018).

② 对于承诺可信度是否存在客观评估标准的讨论参见:Robert Jervis, "Signaling and Perception: Projecting Images and Drawing Inferences," in Robert Jervis, *How Statesmen Think: The Psychology of International Politics* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2017), pp. 107-124; Kai Quek, "Are Costly Signals More Credible? Evidence of Sender-Receiver Gaps," *The Journal of Politics*, Vol. 78, No. 3, 2016, pp. 925-940; Kyle Haynes, "A Question of Costliness: Time Horizons and Interstate Signaling," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63, No. 8, 2019, pp. 1939-1964; Kyle Haynes and Brandon K. Yoder, "Offsetting Uncertainty: Reassurance with Two-Sided Incomplete Information," *American Journal of Political Science*, Vol. 64, No. 1, January 2020, pp. 38-51; Brandon Yoder and Kyle Haynes, "Mutual Uncertainty and Credible Reassurance: Experimental Evidence," *International Interactions*, Vol. 46, No. 4, 2020, pp. 652-668.

释疑外交认为,尽管特定时期的国际规范、释疑双方的互动经验都可能淡化意识形态、文化背景等因素对于承诺可信度的扭曲作用,形成有助于判断承诺可信度的客观标准<sup>①</sup>,但决策者被无政府状态塑造的固有认知倾向还是会扭曲这些标准,使其在判断承诺可信度时出现显著的认知偏差。其突出表现是杰维斯(Robert Jervis)和唐世平(Shiping Tang)等人指出的归因谬误:将善意误解为恶意,又或者低估善意。例如,美国国务卿杜勒斯(John Foster Dulles)曾将苏共总书记赫鲁晓夫(Khrushchchev)裁减军备的“和平共处”政策解读为对美长期竞争的战略决策。<sup>②</sup> 冷战后美国认为己方怀有“善意”的对华接触政策也被中国战略界视为另一种形式的战略围堵。<sup>③</sup> 因此,如果要真正让那些判断承诺可信度的客观标准发挥作用,就要设法降低认知偏差对这些客观标准的扭曲作用,这是释疑外交要解决的首要问题。

第二,释疑外交强调对象国决策者是有限理性(bounded rationality)而非完全理性(full rationality)的政治行为体,这对于增强承诺说服力并推动对象国合作有特殊含义。既有释疑方案假定对象国决策者具有完全理性,即其时间、精力和认知能力均不受限制,能够无差别地重视和审慎处理外来的一切信息;由于具有完全理性,决策者会不偏不倚地按照“最佳证据”(best available evidence)原则来判断释疑国作出的合作承诺是否可信,他们的偏好就是对象国偏好的加总,他们的判断就是对象国的最终裁决,官僚政治、组织过程以及利益集团等国内政治行为体都不会影响他们作出决策。

---

① 关于国际规范、历史经验可以帮助国家判断意图的讨论参见:Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield," *International Organization*, Vol. 48, No. 2, Spring 1994, pp. 279-312; Dan Lindley, "Avoiding Tragedy in Power Politics: The Concert of Europe, Transparency, and Crisis Management," *Security Studies*, Vol. 13, No. 2, Winter 2003/4, pp. 195-229; Sebastian Rosato, "The Inscrutable Intentions of Great Powers," *International Security*, Vol. 39, No. 3, winter 2014/2015, pp. 48-88.

② Robert Jervis, "Dilemma about Security Dilemmas," *Security Studies*, Vol. 20, No. 3, 2011, p. 421; Shiping Tang, "Outline of a New Theory of Attribution in IR: Dimensions of Uncertainty and Their Cognitive Challenges," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, No. 3, 2012, pp. 299-338.

③ James B. Steinberg, "What Went Wrong? U. S.-China Relations from Tiananmen to Trump," *Texas National Security Review*, Vol. 3, No. 1, Winter 2019/2020, pp. 118-133.



释疑外交认为,尽管对象国决策者在大多数情况下都在审慎决策,但这种审慎是有条件的:决策者并非时间、精力和认知能力无限的“超人”,而是永远面对着远超自己认知极限的外来信息的狂轰滥炸。因此,决策者们会将搜集和处理外来信息的权力下放给情报机构、官僚部门,让他们代为搜集、分类和处理海量的外来信息。这使得优先处理那些官僚部门认为重要的信息,延迟处理或忽略那些不重要的,成为决策者的日常工作惯例。换句话说,“有限理性”而非“完全理性”更贴合对象国决策者的日常决策环境。<sup>①</sup>

承认对象国决策者只具有有限理性,对于既有的释疑方案来说是颠覆性的,因为对象国决策者授权情报部门和官僚机构代为处理外来信息这一事实说明,释疑机制必须通过国内政治因素发挥作用。<sup>②</sup> 原因在于,接受有限理性的前提假定,意味着释疑国作出的合作承诺不会第一时间到达对象国决策者的办公桌上,而是会受到情报机构和官僚部门甚至那些与他们存在联系的利益集团等国内政治因素的过滤和塑造。只有那些被大多数国内政治行为体认为重要而且符合他们利益的合作承诺,才可能准确无误地到达决策者面前,而那些不重要或者不符合他们利益的合作承诺,要么会被直接忽视,要么以被扭曲的形式被递送至决策者那里。<sup>③</sup> 因此,说服对象国决策者合作的前提条件是先说服对象国内的大多数政治力量。如何动员足够多的对象国国内政治力量支持,也就成为释疑外交要解决的第二个重要问题。

---

① Bryan D. Jones, “Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 4, 2003, pp. 395-412; Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005), p. 11.

② 关于国内政治作为传送带(transmission belt)过滤信号的讨论,参见:Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009), p. 4; William W. Newmann, “Persuasion-Bargaining and Institutions in An Organized Anarchy: Clinton Administration Decisions on China, 1993—1994,” *The American Review of Public Administration*, Vol. 43, No. 3, 2012, pp. 347-368.

③ 艾利森 20 世纪 70 年代关于 1962 年古巴导弹危机的研究表明,即使是应对国际安全危机的决策者,往往也会因为官僚部门、情报机构提供的不同信息产生对于问题的不同理解,并因此作出完全不同的反应。参见:Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971).

综上所述,本文所说的释疑外交是一种有别于示善战略和合法化战略的释疑方案。这一方案认为,对象国决策者的认知偏差和“有限理性”会扭曲其对承诺可信度和说服力的判断,这一方案还强调,成功释疑的关键在于解决两个问题:(1)缓解对象国决策者的认知偏差扭曲承诺可信度的作用;(2)动员足够多对象国国内政治力量支持。<sup>①</sup>

## (二) 缓解认知偏差:承诺清晰度、善意归因与释疑外交

缓解认知偏差是释疑外交有效发挥作用所要解决的首要问题。因为受到彼此信息不对称和固有归因倾向的影响,对象国决策者总难以充分相信释疑国的合作诚意,并因此可能误读释疑国作出合作承诺的意图,将原本的善意误解成恶意,又或者严重低估善意,从而妨碍释疑机制有效发挥作用。

释疑外交为缓解认知偏差提供的解决办法,是保证释疑国作出合作承诺的清晰度(clarity),后文简称“承诺清晰度”。承诺清晰度被界定为合作承诺不引起观察者作出错误行为归因(将善意误解成恶意)的属性,主要以合作承诺是否满足言行一致、不可逆转以及公开可见三个条件作为主要衡量指标。

通过保证承诺清晰度来减少认知偏差的逻辑支撑源于政治心理学及外交沟通领域的相关研究成果。这些成果发现,为了确保个体或集体生存,包括决策者在内的人类个体形成了一种固有的他者行为归因倾向:当他者对自己构成威胁时,将这种威胁归因于他者的本性,而当他者对自己释放善意时,将这种善意归因于他者的隐秘动机或者外在约束;它们还指出,避免这种倾向产生归因谬误的有效办法是:给出善意并非源自外部约束和隐秘动机的有力证据。<sup>②</sup> 基

<sup>①</sup> Stacie E. Goddard and Daniel H. Nexon, “The Dynamics of Global Power Politics: A Framework for Analysis,” *Journal of Global Security Studies*, Vol. 1, No. 1, 2016, pp. 4-18.

<sup>②</sup> 政治心理学及外交沟通领域有关归因谬误的讨论参见:[美]罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,秦亚青译,北京:世界知识出版社,2003年;Paul Midford, “The Logic of Reassurance and Japan’s Grand Strategy,” *Security Studies*, Vol. 11, No. 3, Spring 2002, pp. 23-24; Shiping Tang, “Outline of a New Theory of Attribution in IR: Dimensions of Uncertainty and Their Cognitive Challenges,” *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, No. 3, 2012, pp. 299-338; D. J. Flynn, “The Nature and Origins of Misperceptions: Understanding False and Unsupported Beliefs About Politics,” *Advances in Political Psychology*, Vol. 38, Suppl. 1, 2017, p. 128.

于这些洞见,释疑国保证承诺清晰度的做法,可以有效避免对象国决策者对释疑国作出恶意归因。

首先,保持言行一致是避免恶意归因的基本要求。言行一致包括当时一致和前后一致两种不同形式。就个体直觉来说,这几乎是所有人类个体和组织判断承诺是否可信的客观标准。只说不做或前后不一都会给对方造成直接困惑,促使对方质疑己方的可靠性和真实意图。这一标准在政治学研究中也同样适用。例如,观众成本理论的倡导者强调,是否言行一致,是民主国家领导人能否增加支持率并赢得选举的重要影响因素;<sup>①</sup>外交沟通理论的研究者则认为,那些只说不做的“漂亮话”(cheap talk)难以令人相信。<sup>②</sup>这些都说明,仅就建立信任、不造成误解来说,言行一致是最起码的要求。正如黛博拉·拉尔森(Deborah Welch Larson)所言:“言行一致产生信任。”<sup>③</sup>

就行为归因来说,言行一致尽管并非善意归因的充分条件,但却是必要条件。米德福德(Paul Midford)指出,当时一致不足以让观察者产生承诺可信的信念,只有持续重复的言行一致(也即前后一致)才可能产生此种信念;也只有观察到持续的言行一致,对象国才可能怀疑固有的归因倾向,并更新自己进行归因的信念体系,因为前后一致会给观察者留下可供检验承诺可

---

① 观众成本理论关于言行一致的讨论,参见:Jack S. Levy et al., “Backing Out or Backing In? Commitment and Consistency in Audience Costs Theory,” *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 4, October 2015, pp. 988-1001; Joshua D. Kertzer and Ryan Brutger, “Decomposing Audience Costs: Bring the Audience Back into Audience Cost Theory,” *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 1, January 2016, pp. 234-249.

② 外交沟通理论关于言行一致的讨论,参见:Anne E. Sartori, *Deterrence by Diplomacy* (Princeton: Princeton University Press, 2005); Shiping Tang, “Reassurance: A Defensive Realism Theory of Cooperation-Building,” in Shiping Tang, *A Theory of Security Strategy for Our Time: Defensive Realism* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), pp. 129-162; Jessica Chen Weiss, “China and the Future of World Politics,” *Perspectives on Politics*, Vol. 15, No. 2, June 2017, pp. 486-494; Deborah Welch Larson, “Trust and Missed Opportunities in International Relations,” *Political Psychology*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 701-734.

③ Deborah Welch Larson, “Trust and Missed Opportunities in International Relations,” *Political Psychology*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 701-734.

信度的追踪记录(tracking record)。<sup>①</sup> 唐世平也认为,即使做到了当时一致,没有做到前后一致的合作承诺只会起反作用:因为无法持续释放善意本身,就可能被观察者归因为释疑国没有合作诚意或者别有用心。<sup>②</sup> 这些都说明,要避免对象国的恶意归因,言行一致是基本要求。

其次,作出不可逆转的合作承诺是促成善意归因的前提条件。“夸大敌意、低估善意”这种人类固有的行为归因倾向,在国际政治中会被无政府状态进一步放大。因为最高权威和惩罚机制的缺位降低了背叛行为的成本,这使“事先承诺、事后背叛”对任何国家来说都具有极大的吸引力。其结果是,国家总会对他国作出的合作承诺怀有极大戒心:即使释疑国作出了言行一致的合作承诺,但对象国依然难以确定,这种合作承诺未来是否会兑现。<sup>③</sup> 如果释疑国无法保证兑现承诺,对象国依然难以得出善意归因。这也是费伦(James D. Fearon)、莫罗(James D. Morrow)等人指出的承诺难题(commitment problem)。<sup>④</sup>

在言行一致的基础上,使合作承诺变得不可逆转是解决承诺难题、促使对象国作出善意归因的关键一步。正如斯坦(Janice Gross Stein)指出的:

---

① Paul Midford, “The Logic of Reassurance and Japan’s Grand Strategy,” *Security Studies*, Vol. 11, No. 3, Spring 2002, pp. 23-24; [美] 罗伯特·杰维斯:《国际政治中的知觉与错误知觉》,秦亚青译,北京:世界知识出版社,2003年,第325页; Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” *International Organization*, Vol. 48, No. 2, Spring 1994, p. 285.

② 唐世平:《我们时代的安全战略理论:防御性现实主义》,林民旺、刘丰、尹继武译,北京大学出版社,2016年,第232页。

③ James D. Morrow, “The Strategic Setting of Choice: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics,” in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1999), p. 92.

④ 承诺难题参见: James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3, Summer 1995, pp. 379-414; James D. Fearon, “Bargaining, Enforcement, and International Cooperation,” *International Organization*, Vol. 52, No. 2, Spring 1998, p. 270; James D. Morrow, “The Strategic Setting of Choice: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics,” in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 78-114.

“当决策者意识到他们和对手的决策均受到误解和偏见的影响,作出不可逆转的承诺,是让对手感受到善意并产生协商动力的好办法。”<sup>①</sup>其逻辑很简单:即使环境所迫,没有合作诚意的国家也不愿作出这种无法收回和可能得不到积极回应的合作承诺,所以作出不可逆转的承诺本身就很能说明承诺国的合作诚意。而且,不可逆转的承诺等于向对象国提供了一项不会失去的永久收益,对象国因长期相对收益变化可能使自己失去未来议价能力的担心也会因此得到弱化。<sup>②</sup>目前在外交沟通领域盛行的通过自缚手脚(tying hands)和沉没成本(sunk cost)来增加承诺可信度的观点,也是基于同样的逻辑:自缚手脚和沉没成本都是被用来证明承诺不可逆转的证据,因为自缚手脚和沉没成本在客观上都会使背弃承诺的一方面临巨大损失,承诺国承担这种损失的决心由此成为对象国衡量合作诚意、作出善意归因的重要依据。<sup>③</sup>

最后,公开可见是维持善意归因的有效途径。逻辑上,通过合作承诺的不可逆转性促使对方作出善意归因虽然是可行的,但在无政府状态下,很难说服一个国家相信承诺的不可逆转性。由于缺乏监督惩罚机制,即使那些当时愿意为作出承诺而自缚手脚并支付沉没成本的国家,也可能在达到目标后背弃承诺。因此,就短期来说,释疑国或许可以通过自缚手脚或者沉没成本,来说服对象国相信合作承诺的不可逆转性。但就长期而言,如果没有承诺不可逆

---

① Janice Gross Stein, “Reassurance in International Conflict Management,” *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 3, Autumn 1991, p. 441.

② 未来阴影与承诺可信度参见: Kyle Haynes, “A Question of Costliness: Time Horizons and Interstate Signaling,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63, No. 8, 2019, pp. 1939-1964.

③ 自缚手脚与沉没成本的不同类型参见: James D. Fearon, “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, February 1997, pp. 68-90; Johannes Urpelainen, “Costly Adjustments, Markets and International Reassurance,” *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3, 2012, pp. 679-704; Keren Yarhi-Milo, “Tying Hands behind Closed Doors: The Logic and Practice of Secret Reassurance,” *Security Studies*, Vol. 22, No. 3, 2013, pp. 405-435; Brandon K. Yoder, et al., “Political Groups, Coordination Costs, and Credible Communication in the Shadow of Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 134, No. 3, 2018-19, pp. 507-536.

转的第三方保证,或者对象国无法独自追加释疑国背弃承诺的成本,那么释疑国在短期内通过自缚手脚或者沉没成本的行动促成的善意归因,仍有很大可能发生逆转,尤其在这些行动被中止的情况下。<sup>①</sup>

使最初的合作承诺变得公开可见,是避免善意归因被逆转的有效办法。公开作出承诺,等于释疑国同时在三个维度采取了自缚手脚的行动。在国内维度,对外公开作出合作承诺的领导人往往会授“政敌”以柄,因为落空的承诺很可能招致那些原本就不满其政策的反对力量发动攻势。<sup>②</sup>在双边维度,公开作出合作承诺的释疑国则会削弱自己的议价能力:清楚释疑国偏好的对象国可以充分利用己方的信息优势,在随后的讨价还价过程中有意抬高价码,使不了解对象国具体偏好的释疑国蒙受损失。<sup>③</sup>在多边维度,公开作出合作承诺的释疑国则相当于自愿接受包括第三国、国际组织以及非政府组织等利益攸关的第三方监督,一旦释疑国背弃承诺,就会严重损伤其国际声誉,并因此遭受一系列重大损失。<sup>④</sup>释疑国在这三个维度自缚手脚的

---

① 追加成本的能力与承诺可信度参见:James D. Morrow, “The Strategic Setting of Choice: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics,” in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1999), p. 92-93.

② 反对力量与承诺可信度参见:Jessica L. Weeks, “Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve,” *International Organization*, Vol. 62, No. 1, Winter 2008, pp. 43-44; Austin Carson, “Facing Off and Saving Face: Covert Intervention and Escalation Management in the Korean War,” *International Organization*, Vol. 70, No. 1, Winter 2016, pp. 103-131; Michael Colaresi, “When Doves Cry: International Rivalry, Unreciprocated Cooperation, and Leadership TurnOver,” *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 3, July 2004, pp. 555-570.

③ 信息不对称与议价能力的削弱参见:Kyle Haynes, “A Question of Costliness: Time Horizons and Interstate Signaling,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 63, No. 8, 2019, pp. 1939-1964; Kyle Haynes and Brandon K. Yoder, “Offsetting Uncertainty: Reassurance with Two-Sided Incomplete Information,” *American Journal of Political Science*, Vol. 64, No. 1, January 2020, pp. 38-51.

④ 第三方监督与承诺可信度的讨论参见:Shuhei Kurizaki, “Efficient Secrecy: Public Versus Private Threat in Crisis Diplomacy,” *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 3, August 2007, pp. 543-558; Songying Fang, “International Institutions and Credible Commitment of Non-Democracies,” *The Review of International Organizations*, Vol. 6, No. 2, 2011, pp. 141-162.

行动,相当于赋予对象国在无政府状态下向释疑国追加成本的多种途径,这种做法无疑会大大增加对象国的信心,从而使其作出的善意归因得到维持。

总之,通过言行一致、不可逆转和公开可见的行为方式作出清晰的合作承诺,释疑国可以避免对象国误解或低估其合作诚意,从而有效缓解认知偏差(见图1)。需要指出的是,同时做到言行一致和不可逆转是确保承诺清晰度的最低要求,公开可见虽然可以在此基础上增加承诺清晰度,但并非必要条件。因为尽管让承诺公开可见可以大幅增加承诺清晰度,但国内政治的约束以及行动自由的考虑,往往使释疑国难以做到这一点。

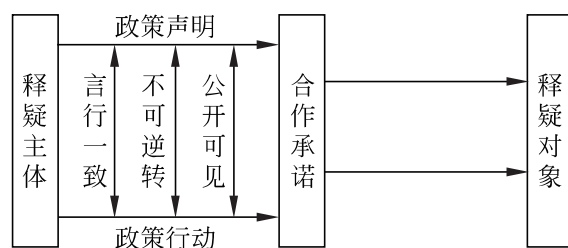


图1 释疑过程图示

因此,本文认为那些只符合言行一致和不可逆转两个条件的合作承诺仅具有“低清晰度”,在此基础上还做到公开可见的合作承诺才具有“高清晰度”。尽管如此,具有“低清晰度”的合作承诺在短期内也足以避免对象国的恶意归因。

### (三) 克服有限理性:承诺说服力、跨国政治动员与释疑外交

要说服对象国决策者合作,释疑国仅保证承诺清晰度是远远不够的,还需要确保合作承诺在对象国的国内政治中具有足够的说服力。因为,如果无法在对象国国内政治中说服足够多政治力量支持合作立场,释疑国的合作承诺很可能会因为对象国决策者的有限理性而直接被忽视,又或者被对象国激烈的国内政策辩论所扭曲,导致释疑国保证承诺清晰的努力无功而返。

确保合作承诺在对象国国内政治中的说服力,后文简称为“承诺说服

力”，是释疑外交克服对象国决策者有限理性的有效办法。“说服力”被界定为合作承诺在对象国国内动员政治支持的能力，其衡量指标是承诺提供的收益度和正当性。

通过确保承诺说服力在对象国国内进行跨国政治动员的逻辑支撑来源于对外及公共政策领域有关决策者有限理性的研究成果，以及政治心理学领域对于政治行为体进行有动机的定向推理（directional motivated reasoning）的讨论。公共政策领域对决策者有限理性的分析，前一小节已经有所讨论，其核心论点是：决策者不主动搜集外来信息，而是将搜集和处理信息的权限下放给情报机构和官僚部门，这使得情报机构、官僚部门甚至一些与之相关的利益集团都可以按照自身的利益塑造甚至扭曲决策者获取的信息。<sup>①</sup> 因此，面对具有有限理性的对象国决策者，释疑国只有作出了符合大多数对象国国内政治行为体利益的合作承诺，这种承诺才能准确传递给对象国决策者，并最终推动他们执行合作政策。

政治心理学关于政治行为体进行有动机的定向推理的研究发现，其他的国内政治行为体也具有有限理性的特点。这些研究发现，与决策者因为政治生存考虑而进行审慎的信息搜集和处理不同<sup>②</sup>，没有政治生存考虑的国内政治行为体在搜集和分析外来信息的时候往往带有明显的政治倾向性：如果外来信息与他们的政治倾向无涉，他们就会按照利益最大化的理性原则行事，重视那些能够带来收益的，忽略那些无足轻重的；如果外来信息与他们的政治倾向密切相关，他们就会支持那些符合他们政治倾向的信息，忽略或者质疑不符合他们政治倾向的信息，甚至对那些背离他们政治倾向的

---

<sup>①</sup> Bryan D. Jones, “Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 4, 2003, pp. 395-412; Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005), p. 11; Keren Yarhi-Milo, “In the Eye of the Beholder: How Leaders and Intelligence Communities Assess the Intentions of Adversaries,” *International Security*, Vol. 38, No. 1, Summer 2013, pp. 7-51.

<sup>②</sup> 关于政治生存的讨论参见：Bruce Bueno de Mesquita, et al., *The Logic of Political Survival* (Cambridge: The MIT Press, 2003).



外来信息作出过度反应。<sup>①</sup> 这种观点的合理性也可以得到建构主义者有关合法化战略的论述的支持。戈达德(Stacie E. Goddard)的研究发现,那些符合对象国主流政治价值的诉求即使给对象国造成政治成本也会得到对象国的默许,而那些不符合对象国主流政治价值的诉求即使没有付诸行动,也会招致对象国的强力制衡。<sup>②</sup>

释疑外交从中得到的启示是:根据对释疑国的政治倾向,对象国内的政治行为体可以分为三大类,即同情释疑国的合作者、怀疑释疑国的抵制者、没有政治倾向的中立者。合作者和抵制者不需要太多的政治动员努力,因为他们的政治倾向很明显,而且抵制者的偏见很难改变;中立者则是释疑国进行政治动员的主要对象,因为他们按照利益行事。<sup>③</sup> 如果承诺的收益度足够高,释疑国就能自动在对象国内得到合作者和中立者的政治支持,使他们与抵制者展开政治竞争和政策辩论;一旦他们能够在政治竞争和政策辩论中胜出,对象国决策者自然会尊重他们的立场,执行合作政策,有限理性构成的释疑障碍也因此被克服(见图2)。

需要指出的是,无论合作者、抵制者还是中立者,他们都有一个统一的政治倾向:维护本国的政治价值或者意识形态。因此,释疑国作出的合作承

① 关于有动机的指向性推理参见: D. J. Flynn, "The Nature and Origins of Misperceptions: Understanding False and Unsupported Beliefs About Politics," *Advances in Political Psychology*, Vol. 38, Suppl. 1, 2017, pp. 127-150; Robin Bayes, et al, "When and How Different Motives Can Drive Motivated Political Reasoning," *Political Psychology*, Vol. 41, No. 5, 2020, pp. 1-22; Joshua D. Kertzer, et al., "The Price of Peace: Motivated Reasoning and Costly Signaling in International Relations," *International Organization*, Vol. 74, No. 1, Winter 2020, pp. 95-118.

② Stacie E. Goddard, *When Right Makes Might: Rising Powers and World Order* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2018).

③ 国际关系领域流行的国内政治行为体分类包括鹰派与鸽派的两分、绥靖派与反绥靖派的两分等,相关研究参见: Stacie E. Goddard, "The Rhetoric of Appeasement: Hitler's Legitimation and British Foreign Policy, 1938-39," *Security Studies*, Vol. 24, No. 1, pp. 95-130; Keren Yarhi-Milo, *Knowing the Adversary: Leaders, Intelligence, and Assessment of Intentions in International Relations* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014), pp. 20-23; Randall Schweller, *Unanswered Threat: Political Constraints on the Balance of Power* (New Jersey: Princeton University, 2006), pp. 47-49.

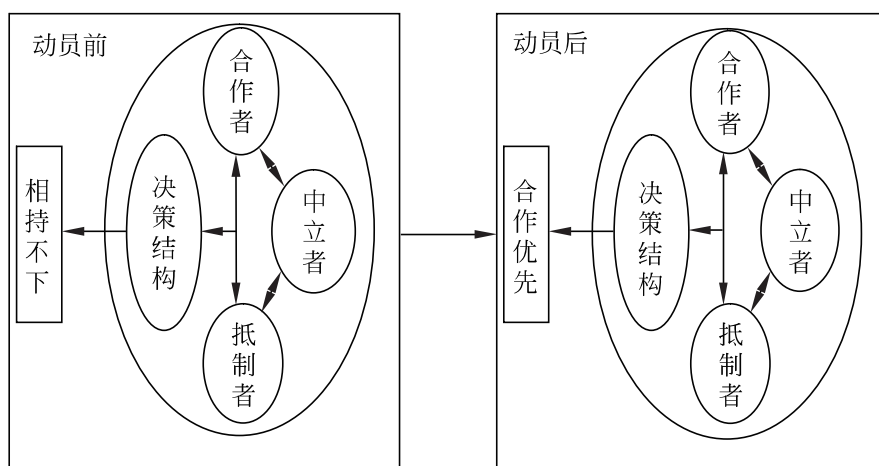


图2 对象国精英共识——从动员前的“相持不下”到动员后的“合作优先”

诺不仅要为中立者提供足够收益,还不能背离对象国的总体政治价值。否则,背离这种政治价值同样会产生反向的政治动员效果。这里所说的合作承诺与对象国政治价值的契合度,也就是前面提到的承诺正当性。<sup>①</sup>

综上,如果承诺收益度高、正当性强,承诺说服力自然就强。如果承诺收益度低、正当性强,承诺说服力依然较强,因为与本国政治价值产生共鸣能够弥补被收益不足削弱的承诺说服力。如果承诺收益度高、正当性较弱,承诺说服力也会较强,因为高收益会动员中立者与合作者结成政治联盟,努力对抗抵制者的反对声音。如果承诺收益度低、正当性也较弱,由于中立者缺乏足够的合作动力,承诺说服力就会较弱。但是,如果承诺不正当,即使收益度很高,合作承诺也无法产生说服力,反而会产生反向的政治动员效果,导致抵制者作出过度反应,这种结果可能还不如释疑国一开始就没有作出合作承诺。

<sup>①</sup> 关于价值冲突造成强硬政治立场的研究参见:Michelle Pace and Ali Bilgic, “Studying Emotions in Security and Diplomacy: Where We Are Now and Challenges Ahead,” *Political Psychology*, Vol. 40, No. 6, 2019, pp. 1407-1417; Marcus Holmes and Keren Yarhi-Milo, “The Psychological Logic of Peace Summit: How Empathy Shapes Outcomes of Diplomatic Negotiations,” *International Studies Quarterly*, Vol. 61, No. 1, 2017, pp. 107-122; Nikolaos Zahariadis, “Values as Barriers to Compromise? Ideology, Transnational Coalitions, and Distributive Bargaining in Negotiations over the Third Greek Bailout,” *International Negotiation*, Vol. 21, No. 3, 2016, pp. 473-494.

总之,说服中立者合作至少需要“强说服力”的合作承诺,具体可以分为收益度高/正当性强、收益度高/正当性弱、收益度低/正当性强三种情形(见表1)。

表1 承诺说服力的几种情形

		正当性		
		强	弱	无
收益度	高	说服力强	说服力强	反向动员
	低	说服力强	说服力弱	

还需做两点额外说明。第一,承诺说服力并不由释疑国单方面决定,它会受到对象国决策结构的影响,这是影响承诺说服力的一个重要干预变量。“决策结构”主要是指:参与对象国对外决策过程的政治精英中,代表合作者、抵制者、中立者三种国内政治力量的精英人事安排和政策影响力对比。具体来说,只有当中立者的代言人在对象国的决策结构中占据优势,或者与合作者联合后占据优势,释疑国作出的合作承诺才能在对象国内产生正向的跨国政治动员效果。如果中立者和合作者的力量加起来也无法与抵制者相抗衡,即使释疑国单方面作出了最大诚意的合作承诺,对象国决策者也可能无动于衷。

第二,作出提供收益和正当合理的合作承诺虽然是有效开展释疑外交的必要条件,但释放善意不等于无条件妥协。在释放善意的同时画出利益底线,这与释疑外交并不矛盾。从制度自由主义者对“一报还一报”原则的强调<sup>①</sup>,到防御性现实主义者对防御性武器的推崇备至<sup>②</sup>,学界有关国际合作策略的讨论事实上都隐含着“设防合作”的内在逻辑,本文提出的释疑外交也是如此。因此,在保证承诺收益度和正当性的同时,释疑国划定利益底线、避免得寸进尺的做法并不背离释疑外交的逻辑。只要划定的利益底线没有大幅减少对方眼中合作承诺的收益度和正当性,“释疑外交”的有效开

<sup>①</sup> Robert O. Keohane, “Reciprocity in International Relations,” *International Organization*, Vol. 40, No. 1, Winter 1986, pp. 1-27.

<sup>②</sup> Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, January 1978, pp. 167-214.

展就不会受到影响。

#### (四) 基本假设

依据以上讨论,通过保证承诺清晰度和承诺说服力的方式,释疑外交可以缓解对象国决策者的认知偏差和有限理性对于释疑过程的负面影响,并在此基础上推动对象国决策者合作。释疑外交说服对象国决策者合作的基本假设如表 2 所示。

表 2 战略释疑与精英说服的几种情形

			清晰度		
			高	低	不清晰
			“言行一致”、“不可逆转”且“公开可见”	“言行一致”且“不可逆转”	“言行不一”或“逆转承诺”
说服力	强	“收益度高”且“正当性强”	积极合作	谨慎合作	恶意归因
		“收益度高”且“正当性弱”			
		“收益度低”且“正当性强”			
	弱	“收益度低”且“正当性弱”	犹豫不决	质疑合作	
	反	“不正当”	过度反应		

**假设 1:** 为说服对象国决策者合作,释疑国至少需要作出“低清晰度”和“强说服力”的合作承诺。达不到“低清晰度”标准的合作承诺不会产生说服力,还会引起对象国决策者的恶意归因,即认为释疑国是别有用心。

**假设 2:** 在至少保证合作承诺具有“低清晰度”的前提下,通过确保合作承诺具有“强说服力”(收益度高/正当性强、收益度高/正当性弱、收益度低/正当性强),释疑国可以说服对象国决策者进行谨慎合作。“低清晰度”只能在短期内让对象国决策者相信合作承诺不会逆转,因而只是谨慎合作。

**假设 3:** 在合作承诺具有“高清晰度”的前提下,同时确保其具有“强说服力”(收益度高/正当性强、收益度高/正当性弱、收益度低/正当性强),释疑国可以说服对象国决策者进行积极合作。“高清晰度”可以让对象国决策者相信合作承诺长期不会逆转,因而是积极合作。

除了以上三种情形之外,释疑国均无法说服对象国决策者合作。释疑外交说服对象国合作的逻辑见图 3。

需要说明的是,尽管本部分提出了一种新的战略释疑方案,并对其进行了论证和阐释,但本研究的主要目的是为克林顿政府的对华政策转向提供一种新视角和新解释。本文并非要验证一种新的理论,而且篇幅和案例均不足以承担这样的任务,希望读者明鉴。

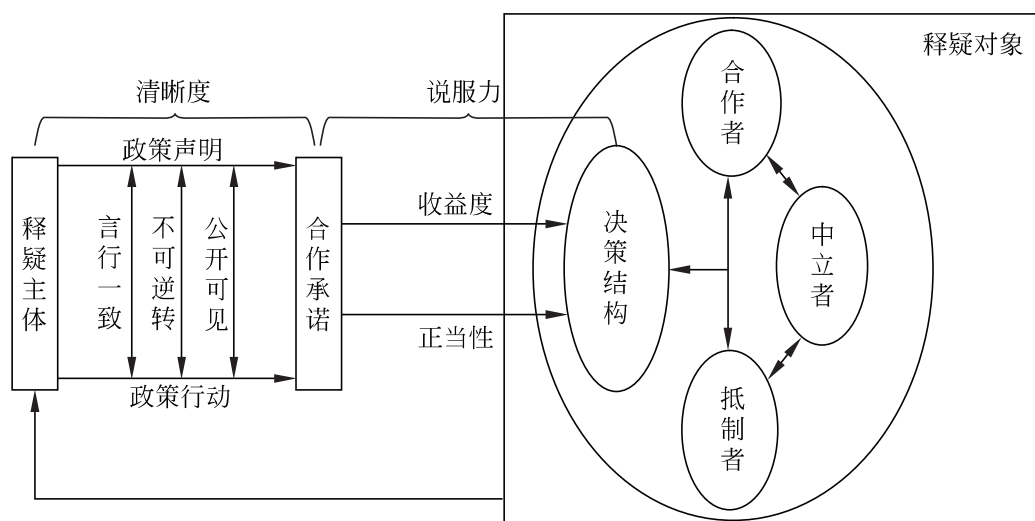


图 3 释疑机制图示

### 三、中国对美释疑外交与克林顿政府的对华政策转向

根据第二部分的基本假设,本部分的案例研究将过程追踪中国对美释疑外交如何具体推动了克林顿政府的对华政策转向。根据本文的研究问题,这次政策转向的时间跨度主要指克林顿政府上台后的一年半(1993.01—1994.05),政策转向的内容包括克林顿政府对华政策思路及其具体政策实践的转变。

## （一）克林顿政府上任初期的美国对华疑虑及政策

“有疑”是“释疑”的前提。在分析中国如何开展对美释疑外交之前，首先需要明确：克林顿政府都有哪些对华疑虑？这些疑虑对克林顿政府的对华政策偏好和决策结构产生了何种影响？本小节先回答这两个问题。

### 1. 决策背景：全方位的对华疑虑

克林顿政府上任初期，美国方面的对华疑虑主要集中在三个方面：对中国改革走向的担心，对中国经济政策的质疑，以及对美国战略价值的怀疑。<sup>①</sup>

首先是对中国改革走向的担心。中美建交以来，除了对抗苏联威胁之外，中国的改革开放进程也构成了美国深化对华战略合作的重要动力。美方有人指出，改革开放不仅让中国成为一个“可爱的共产主义国家”，还会将中国推上与美国一样的自由民主之路。<sup>②</sup>然而，1989年北京发生的政治风波使这种对华认知受到严重冲击。美国战略界指责中国政府处理这场政治风波的方式“令人失望”，背离了改革开放以来中国共产党彰显的“开明”政治路线。<sup>③</sup>美国商界批评风波后中国政府加强治理整顿、暂缓经济改革的经济路线恶化了美国企业在中国的营商环境。<sup>④</sup>美国社会团体和公众舆论则谴责中国政府“稳定压倒一切”的政策是对“人权的大规模侵犯”。<sup>⑤</sup>对于中国是否还能延续符合美国期待的改革进程，也因此构成了风波后美国的

---

<sup>①</sup> John W. Garver, *China's Quest: The History of The Foreign Relations of The People's Republic of China* (New York: Oxford University Press, 2016), pp. 463-527; Winston Lord, "China and America: Beyond the Big Chill," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 4, Fall 1989, pp. 1-26.

<sup>②</sup> Nicholas D. Kristof, "Suddenly, China Looks Smaller in the World: Businesses Look Elsewhere than Beijing," *The New York Times*, March 27, 1990, p. A15.

<sup>③</sup> Winston Lord, "China and America: Beyond the Big Chill," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 4, Fall 1989, pp. 1-26.

<sup>④</sup> Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1992), p. 277.

<sup>⑤</sup> John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response* (Cambridge: Harvard University Press, 2005), p. 225.

主要对华疑虑,这种疑虑一直延续至克林顿上台初期。<sup>①</sup>

其次是对中国经济政策的质疑。从20世纪80年代中期起,美国商界就对中国政府高度干预的经济政策颇有微词。但同时期联华反苏的需要及中国不断深化的改革进程,都抑制了商界通过施压解决经贸问题的冲动。<sup>②</sup>然而,这种情形很快就被中美各自的国内事态发展所改变。中国1988年“物价闯关”产生的通货膨胀进而促使其执行紧缩的经济政策,这种严控经济活动的做法在北京发生的政治风波后被进一步收紧,令很多在华投资的美国企业感到不满。<sup>③</sup>与此同时,海湾战争后美国愈演愈烈的财政赤字和经济萧条更是促使很多商界人士将中国的经济政策当作最便利的指责对象。<sup>④</sup>其结果是,到1992年大选期间,出于对中国政府经济政策的疑虑,很多过去支持对华合作的美国商界人士也开始赞成对华施压,希望新任美国政府通过强硬手段解决中美在经贸领域的矛盾。

最后是美国战略界对中国战略价值的怀疑。20世纪80年代末,美苏关系的缓和已然松动了中美联合对抗苏联的战略基础。苏联的解体更是直接摧毁了这个战略基础,使中国在美国全球战略中的地位大幅降低。<sup>⑤</sup>一些美国战略界人士不再将中国看作冷战期间的战略合作伙伴,而开始将中国视为在人权、经贸、防扩散等领域威胁美国利益的“麻烦制造者”。<sup>⑥</sup>这种对华认知的转变,在防扩散问题上表现得尤为显著。由于弹道导弹及核技术扩散在苏联解体后被美国战略界定义为美国的首要安全威胁,拥有导弹及核

① George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998), pp. 103-111; Nicholas D. Kristof, “China: The End of The Golden Road,” *The New York Times*, December 1, 1991, p. SM52.

② John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars & America's Response* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), p. 222.

③ [美]傅高义:《邓小平时代》,冯克利译,香港中文大学出版社,2012年,第571—618页。

④ Bill Clinton, “A New Covenant for American Security,” in Stephen A. Smith ed., *Preface to The Presidency: Selected Speeches of Bill Clinton, 1974—1992* (Fayetteville: The University of Arkansas Press, 1996), pp. 110-121.

⑤ Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992), p. 227.

⑥ 钱其琛:《外交十记》,北京:世界知识出版社,2003年,第186页。

技术的中国自然成为美国防扩散官员的首要关注对象。还在老布什总统任内,美国政府多次就此与中国讨价还价。<sup>①</sup> 而随着老布什在 1992 年大选中落败,看重中国战略价值的政治力量随之淡出美国政治主流,主张在防扩散问题上对华施压的声音变得更加强烈。这也构成了克林顿上台初期进行对华决策的重要背景。

## 2. 政策偏好:多领域对华施压的“原则性接触”

受多重对华疑虑的影响,克林顿早在竞选期间就极力宣扬对华强硬立场。他批评老布什政府的对华政策是在“姑息从巴格达到北京的独裁者”,并宣称如果中国不落实美国要求的改革措施,他上台后会立即取消中国的最惠国待遇。<sup>②</sup> 为了兑现这些竞选承诺,在履职之初,克林顿政府提出了全方位对华施压的政策思路——“原则性接触”,并很快将这一思路落实到具体的政策实践上。

首先是施压中国改善人权。1993 年 3 月,克林顿政府与欧洲盟国在联合国人权委员会发起谴责中国人权的决议案。5 月初洛德(Winston Lord)访问北京时,以最惠国待遇威胁中国改善人权。5 月 28 日,克林顿宣布将人权议题与中国最惠国待遇挂钩的行政命令。<sup>③</sup> 9 月,莱克(Anthony Lake)在演讲中将中国定义为“反对国家”,指出美国的政策是“在外交、经济、军事、技术上孤立”这类国家。<sup>④</sup> 被民主党控制的国会也积极对华施压。1993 年 4 月 22 日,米歇尔(George Mitchell)和佩洛西(Nancy Pelosi)两位国会的人

<sup>①</sup> Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1992), pp. 174-214.

<sup>②</sup> Bill Clinton, “A New Covenant for American Security,” in Stephen A. Smith ed., *Preface to The Presidency: Selected Speeches of Bill Clinton 1974—1992* (Fayetteville: The University of Arkansas Press, 1996), pp. 110-121.

<sup>③</sup> 这是 1989 年政治风波以来,类似的政策倡议第一次成为美国官方的对华政策,因为此前的类似政策倡议曾多次被老布什总统否决。参见:Jian Yang, *Congress and US China Policy, 1989—1999* (Huntington, NY: Nova Science Publishers, Inc., 2000), pp. 75-112.

<sup>④</sup> Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2003), p. 179.



权议题领袖提出对中国最惠国待遇附加条件的法案。<sup>①</sup>9月中旬,国会两院以人权为由,要求国际奥组委取消中国申办2000年奥运会的资格。<sup>②</sup>

其次是迫使中国放弃“不公正”的经贸行为。还在竞选期间,克林顿就打出经济压倒一切的口号:“经济才重要,笨蛋!”(It's economy, stupid!)他批评老布什政府的对外政策(包括对华政策)削弱了美国经济,导致美国无法在与包括中国在内的贸易对手的经贸谈判中占据优势,达成有利的谈判结果。<sup>③</sup>1993年2月,美国贸易代表办公室(USTR)派出的访华贸易代表团威胁中国称,如果不严格遵守1992年与布什政府达成的贸易协议,中国就无法重返关税与贸易总协定。同年10月,美国贸易副代表白茜芙(Charlene Barshefsky)在访华期间又声称:“如果中方不认真遵守1992年贸易协定、继续逃避纺织品配额,美国将会在12月底采取惩罚性手段。”<sup>④</sup>

最后是施压中国遵守国际防扩散规则。克林顿上台后,“联华制苏”的战略基础已经完全消失,掣肘反华声音的战略接触派也因老布什总统的败选而陷入沉默,那些支持在防扩散问题上对华施压的声音开始在相关的政策辩论中占据优势。<sup>⑤</sup>1993年5月到7月,防扩散和情报官员依靠并不充分的证据极力推动克林顿政府发起对华经济制裁。<sup>⑥</sup>7月中至8月末,负责防扩散事务的国务次卿林恩·戴维斯(Lynn Davis)缺乏根据地直接发起禁止

① Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003), pp. 162-169.

② Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), p. 395.

③ Margaret M. Pearson, “The Case of China’s Accession to GATT/WTO,” in David M. Lampton ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform* (Stanford: Stanford University Press, 2001), p. 341.

④ Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000*, p. 180.

⑤ Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992), pp. 174-214.

⑥ Lally Weymouth, “Chinese Take-out,” *The Washington Post*, August 12, 1993.

向中国出口高科技产品的经济制裁措施。<sup>①</sup> 进入9月以后,受情报官员挑唆的克林顿政府又无视中国领导人的多次善意保证,单方面挑起造成双边关系严重下行的“银河号事件”。<sup>②</sup>

### 3. 决策结构:美国国务院主导下的多部门竞争

克林顿政府对华施压的政策偏好在其对华决策结构中也有所体现。

首先,忽略中国战略价值的克林顿政府改变了中美建交以来美国总统亲自过问对华政策的风格,决定将对华决策权下放给不同的内阁部门,更多地听取国会在对华政策上的不同意见。这种去中心化的决策风格打破了建交以来总统个人及其团队在对华决策过程中的垄断地位,赋予代表不同政治利益的内阁部门和国会更多参与和影响对华决策的机会。

其次,支持对华施压的抵制者在对华决策过程中占据优势。从人事安排来看,国家安全事务助理莱克(Anthony Lake)、国务卿克里斯托弗(Warren Christopher)曾在重视人权外交的卡特政府中共事,两人都在就职仪式上发表过批评中国政府的强硬涉华言论。<sup>③</sup> 商务部长布朗(Ronald Brown)、财政部长本森(Lloyd Bentsen)也公开批评过中国的人权和经济政策。<sup>④</sup> 尽管也有部分幕僚对总统的对华政策持保留意见,如副国家安全事务助理伯杰(Sandy Berger)、副国防部长佩里(William J. Perry)和驻华大使芮效俭(J.

<sup>①</sup> Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003), p. 173.

<sup>②</sup> 有关“银河号事件”的讨论详见:Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000*, pp. 174-177; Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), pp. 396-400.

<sup>③</sup> 克里斯托弗的就职演说内容参见:Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for A New Era* (Stanford: Stanford University Press, 1998), p. 31;莱克指责中国的说法见《纽约时报》记者泰勒在著作中对他的采访:Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), p. 395.

<sup>④</sup> James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), pp. 263-266.

Stapleton Roy)等人。但是,对华强硬派的绝对优势和美国国内近乎政治正确的对华负面态度,都使他们很难公开表达自己的不同看法,从而在客观上形成了抵制者占优的人事局面。<sup>①</sup>

从部门分工来看,关注人权议题的国务院从一开始就在对华决策过程中占据主导地位。上台伊始,克林顿就将对华政策交给了关注人权和防扩散议题的国务院负责,在国务院下面专门设立了负责处理对华事务的中国工作小组(China Steering Group)。这造成大权独揽的国务院在最初对华决策中独断专行,例如,没有考虑经济部门的意见就出台挂钩政策(将中国的最惠国待遇与人权状况是否改善挂钩)<sup>②</sup>;直接拒绝国防部关于中美合作解决朝核问题的提议。<sup>③</sup>

最后,作为中立者的经济部门的对华决策权重得到了显著提升。以振兴美国经济为己任的克林顿无意间也提升了经济部门的对华决策权,这为后来经济部门介入和影响对华决策埋下重要伏笔。为体现对经济安全的关注,克林顿上台后不仅新成立一个最高经济决策部门——国家经济委员会(National Economic Council,简称NEC),还决定商务部、财政部、农业部以及美国贸易代表办公室等NEC的成员部门也可列席国家安全委员会。<sup>④</sup>这实际上变相削弱了国务院的对华决策权。因为一旦对华政策涉及经济部门的利益,它们完全可以利用总统对经济问题的关注来争夺对华决策主导权。时任美国贸易副代表白茜芙后来指出:“克林顿麾下的经济官员因为总统对经济的重视而获得了前所未有的对外决策权。”<sup>⑤</sup>

需要指出的是,虽然布朗和本森等经济官员曾经在克林顿竞选期间公

---

<sup>①</sup> Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), p. 390.

<sup>②</sup> Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003), p. 166.

<sup>③</sup> Nancy Bernkopf Tucker ed., *China Confidential: American Diplomats and Sino-American Relations, 1945—1996* (New York: Columbia University Press, 2001), p. 472.

<sup>④</sup> Jean A. Garrison, *Making China Policy: From Nixon to G. W. Bush* (London: Lynne Rienner Publishers, 2005), p. 135.

<sup>⑤</sup> Ibid.

开指责中国的人权状况,但比起代表人权团体利益的克里斯托弗和莱克对于改善人权、拓展自由的关注,需要为商界发声的他们在上任后更重视自己的本职工作——解决经济问题。这造成了国务院和经济部门在对华政策上的不同侧重,即前者致力于拓展价值观,而后者更在意经济利益。<sup>①</sup> 因此,严格意义上说,如果国务院是典型的抵制者,那么经济部门完全可被看作中立者。

## (二) 缓解认知偏差:克林顿政府上台前后的中国对美释疑外交

在明确克林顿政府的对华疑虑及其政策影响之后,本部分介绍这一时期的中国政府如何通过释疑外交回应这种疑虑。事实上,早在克林顿赢得总统选举之前,中国政府就开始通过言行一致、不可逆转甚至公开可见的行为方式向美方清晰作出合作承诺。只不过,直到1992年10月中共十四大召开,中方的合作承诺才真正落实到具体的政策行动上。合作承诺的内容包括两个主要方面:加快改革开放和稳定中美关系。

### 1. 加快改革开放

为回应1989年政治风波后美方对于中国改革走向的疑虑,邓小平等中国领导人很早就对内提出要“打造改革开放的中国形象”<sup>②</sup>,并多次对外表示中国改革开放的政策没有变,向美方传递中国加快改革开放的合作承诺<sup>③</sup>。1992年初,邓小平还特意南下发表著名的南方谈话,敦促中央政府加快改革开放。到1992年10月的中共十四大上,这些努力终于得到了确认,中国政府加快改革开放的合作承诺也变得越来越清晰可见。

首先,从中共十四大开始,中国政府言行一致地兑现了中国领导人此前

<sup>①</sup> Robert E. Rubin and Jacob Weisberg, *In an Uncertain World: Tough Choices from Wall Street to Washington* (New York: Random House Trade Paperbacks, 2003), pp. 267-268.

<sup>②</sup> 邓小平在1989年9月4日对几位中央负责人谈话时强调:“希望新的中央领导集体给国际国内树立一个安定团结和改革开放的形象。”参见:中共中央文献研究室编:《邓小平思想年谱(1975—1997)》,北京:中央文献出版社,1998年,第434页。

<sup>③</sup> 中共中央文献编辑委员会:《邓小平文选(第三卷)》,北京:人民出版社,1993年,第244—245页。

作出的改革承诺。1992年召开的中共十四大是一个具有分水岭意义的重要会议。一方面,会议首次以党代会的形式确认了此前中国领导人对外作出的改革承诺,将1992年初的南方谈话精神写入供所有党员学习的会议报告。<sup>①</sup>另一方面,会议还将建立社会主义市场经济体制作为明确的改革方向。这不仅表明,政治风波以来中国各级政府围绕如何评价改革开放及是否继续改革开放的政策辩论终于结束,加快改革开放重新成为全党共识;还意味着,改革开放以来中国国内围绕以计划经济为主还是以商品经济为主的改革论争也第一次得到了解决,而且是以更受美国等西方国家欢迎的市场经济的胜出而告终。<sup>②</sup>

更重要的是,中共十四大上还发生了极具“改革意义”的人事变动和调整。很多美方的权威人士都观察到,一大批富有“改革声誉”的高级干部被选拔进中央政治局及其执行部门政治局常委会。<sup>③</sup>何汉理(Harry Harding)的评论最能说明这些变化的重要意义:“有史以来,中国将第一次由更加年轻的专业型官员来领导,比起他们的老同行,他们更有改革意识……更少革命色彩。”<sup>④</sup>

其次,从中共十四大到十四届三中全会,中国政府还落实了一系列不可逆转的改革举措,这使加快改革开放的合作承诺变得更加清晰可见。这些举措包括完成1980年代未能成功的物价改革、建立全国统一的税收体系、提出分税制的央地税收分配方案、启动国企的市场化改革、废除1980年代以来的双重汇率制、规范政策性和工商业银行的业务划分,以及承认并鼓励非公

① 邓小平南方谈话的缘由和发展参见:傅高义:《邓小平时代》,冯克利译,香港中文大学出版社,2012年,第571—618页;James McGregor, “Deng Tries to Carve Reforms in Stone,” *Wall Street Journal*, March 20, 1992, p. A7;江泽民:《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,《人民日报》1992年10月21日,第1版。

② Peter Harrold and Rajiv Lall, *China: Reform and Development in 1992—93* (Washington, D. C.: The World Bank, 1993), p. 29.

③ Joseph Fewsmith, *China since Tiananmen: From Deng Xiaoping to Hu Jintao* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 21-82.

④ Harry Harding, “On ‘the Four Great Relationships’: The Prospects for China,” *Survival*, Vol. 36, No. 2, Summer 1994, p. 26.

有制经济的发展等。这些措施在 1993 年 11 月的中共十四届三中全会上得到了系统阐述。<sup>①</sup> 很多美方观察人士都指出,中国政府的这一系列改革措施构成了改革开放以来最具象征意义的市场化改革方案,历史性地推动了中国从计划经济向市场经济的过渡(Growing out of Plan),并且让中国的经济转型进入一个全新的发展阶段。<sup>②</sup>

最后,中国政府加快改革开放的举措均以公开可见的形式出现,这引起美国及世界范围内的广泛关注,进一步增加了合作承诺的清晰度。早在南方谈话后不久,《纽约时报》的中国专栏作家纪思道(Nicholas D. Kristof)就指出,中国政府正在放松对经济的控制,并号召“更大胆的改革”。<sup>③</sup> 中共十四大召开后,纪思道又在《纽约时报》上指出那些抵制市场化和希望继续改革的政治力量在中国国内发生了此消彼长。<sup>④</sup> 中共十四届三中全会释放的改革动能同样得到了美方人士的关注。《纽约时报》驻华记者帕特里克·泰勒(Patrick E. Tyler)认为会议“启动了一系列被中外官员认为是改革开放以来最大胆的经济改革措施”<sup>⑤</sup>。何汉理则认为中共十四届三中全会出台的改革举措代表着 20 世纪 80 年代中期以来中国改革的最大突破。<sup>⑥</sup>

不仅如此,1992 年到 1993 年,中国经济因加快改革开放而展现出的惊

① 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,《人民日报》1993 年 11 月 17 日,第 1 版。

② 对 1992 年至 1993 年中国经济改革的系统论述参见:Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978—1993* (New York: Cambridge University Press, 1995), pp. 288-307; Nicholas R. Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 1998), p. 6; Barry Naughton, “A Political Economy of China's Economic Transition,” in Loren Brandt and Thomas G. Rawski, eds., *China's Great Economic Transformation* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 91-135.

③ Nicholas D. Kristof, “China's New Turn: Easing of Economic Hard Line Aims at Providing Not Liberty, But Money,” *The New York Times*, Feb 25, 1992, p. A9.

④ Nicholas D. Kristof, “China Leaders Stress Both Market and Orthodoxy,” *The New York Times*, Oct 13, 1992, p. A3.

⑤ Patrick E. Tyler, “Beijing May Seek a U. S. Trade Deal,” *The New York Times*, Nov. 18, 1993, p. A12.

⑥ Harry Harding, “‘On the Four Great Relationships’: The Prospects for China,” *Survival*, Vol. 36, No. 2, Summer 1994, p. 26.

人增长率——1992年是13.2%，1993年是13.4%——还吸引了世界性的关注和讨论。<sup>①</sup> 时任世界银行经济学家的劳伦斯·萨默斯(Lawrence Summers)赞叹道：“如果20世纪晚期的历史是从现在开始写起再往后100年，(当前)中国的革命性变化将会是最为重大的事件。”<sup>②</sup>1993年5月，世界银行和国际货币基金组织的一份报告进一步指出，如果按照购买力平价计算，中国已经成了世界第三大经济体，一时引起世界性轰动。<sup>③</sup> 到1993年底，中国已经超过很多发达国家成为世界上吸引对外直接投资最多的国家。<sup>④</sup> 毫无疑问，加快改革开放对于很多美方观察人士来说，已经成为一个清晰无误和诚意十足的合作承诺。

## 2. 稳定中美关系

加快改革开放和稳定中美关系是同一枚硬币的两面。中国政府加快改革开放，实际上就是加快向以美国为首的西方发达国家的充裕资本和先进技术开放，稳定中美关系也因此成为加快改革开放的先决条件。出于这种考虑，自中共十四大确立加快改革开放的国家战略方针后，中国政府也致力于通过言行一致和公开可见的行为方式展示稳定中美关系的合作诚意。

首先，从中共十四大开始，中国政府作出了一系列言行一致的外交努力来改善和稳定中美关系。这些努力不仅包括“增加信任、减少麻烦、发展合作、不搞对抗”的对美政策新方针<sup>⑤</sup>，还有一系列改善双边关系的实质行动。1992年10月10日，中方决定在双边贸易纠纷中向美方作出让步，与老布什政

① Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978—1993* (New York: Cambridge University Press, 1995), p. 305.

② 转引自: Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003), pp. 147-148.

③ 世界银行称中国成为世界第三大经济体参见: Sheryl WuDun, “As China Leaps Ahead, The Poor Slip Behind,” *The New York Times*, May 23, 1993, p. E3.

④ Nicholas R. Lardy, *China's Unfinished Economic Revolution* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1998), p. 2.

⑤ 《在会见美国众议员访华团时 江泽民谈中美关系 增加信任 减少麻烦 发展合作 不搞对抗》，《人民日报》1992年12月1日，第1版。

府达成了—个美国商界盼望已久的增加中国市场准入的贸易协定。<sup>①</sup> 11月6日克林顿胜选当天,中国政府不计前嫌,向这位竞选期间多次宣扬反华言论的新任总统发出祝贺信。<sup>②</sup> 1992年12月10日至14日,中国国务委员兼国家科委主任宋健专程访美,恢复了1989年政治风波后暂停的中美科技合作关系。<sup>③</sup> 除此之外,从中共十四大召开一直到1992年底,《人民日报》没有再发布过批评美国对华实施“和平演变”的文章。

其次,进入1993年,中国政府稳定中美关系的努力也保持了前后—致。这些努力包括重申稳定中美关系的对美政策方针、对美方挑衅行为保持克制两个方面。在重申政策方针方面,从1993年初到1994年5月,包括中共中央总书记、国家主席江泽民,国务院总理李鹏,国务院副总理邹家华,全国人大常委会副委员长田纪云在内的多位领导人,多次在公开场合向美方确认并重申“增加信任、减少麻烦、发展合作、不搞对抗”的对美政策方针。

1993年5月至9月,面对克林顿政府在最惠国待遇、“银河号事件”、申奥等问题上的再三挑衅,中国政府都没有作出过激反应;中国领导人分别于8月13日和18日两次亲自向到访的美国议员保证:“银河号”货轮上没有化学制剂;中国政府也没有采取抵制1996年亚特兰大奥运会这种极端措施来反制美国国会妨碍中国申奥的无理行为。<sup>④</sup>

除了这些之外,中国还积极回应美国商界和战略界的一些核心关切,如兑现1992年10月签订的中美贸易协议<sup>⑤</sup>,作出有约束力的导弹出口承诺,等等。考虑到当时中国政府依然面临着严厉的外部制裁和严峻的维稳局

① Steven Greenhouse, “China Will Lower Barriers to Trade in Accord with U. S.,” *The New York Times*, Oct 10, 1992, p. 1; Steven Greenhouse, “China Trade Pact with U. S. Is Signed: Beijing Is to End Most Curbs, Official and Unofficial, Faced U. S. Retaliation,” *The New York Times*, Oct 11, 1992, p. 7.

② 《对克林顿当选美国总统表示祝贺》,《人民日报》1992年11月6日,第1版。

③ 《宋健会晤美副总统等要员 双方希望中美科技合作关系继续发展》,《人民日报》1992年12月12日,第6版;《外交部发言人答记者问 中美科技关系正式恢复》,《人民日报》1992年12月18日,第4版。

④ Krishnan Anantharaman, “China Rules Out Olympic Boycott,” *Wall Street Journal*, September 20, 1993, p. A10.

⑤ Calvin Sims, “China Steps Up Spending to Keep U. S. Trade Status,” *The New York Times*, May 7, 1993.



面,这些前所未有的外交努力充分表明了中国政府希望和美国合作的诚意。

最后,通过努力开展对美公共外交,中国政府进一步清晰传达了中方稳定中美关系的合作意愿。如图4所示,1993年是1989年至1994年中国领导人接受美国媒体采访最多的一年。从2月到11月,包括中共中央总书记江泽民(3月全国人大后当选为国家主席)、国家副主席荣毅仁、国务院副总理李岚清、国务院副总理兼外长钱其琛在内的多位中国领导人先后6次公开接受美国媒体采访。采访期间,他们一致强调:中美要求同存异,通过对话增加信任,减少麻烦;双方要用长远的眼光处理中美关系,使亚太地区保持和平稳定。<sup>①</sup>

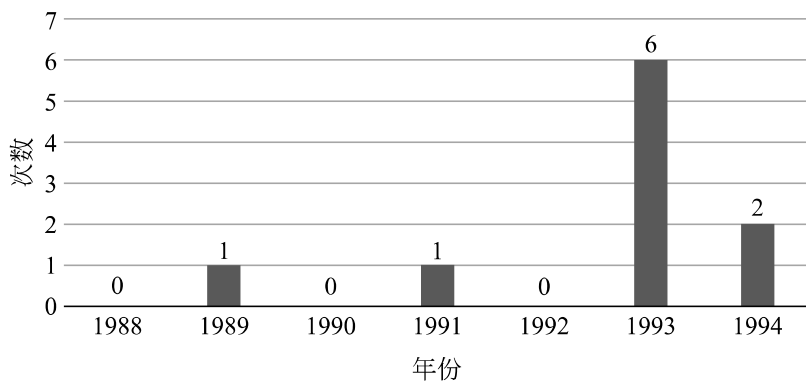


图4 中国领导人接受美国媒体采访次数(1989—1994年)

资料来源:作者根据《人民日报》官网数据库检索整理。

网址:<http://data.people.com.cn/rmrb/20200415/1?code=2>.

检索方法:先限定时间范围(1989—1994年),在标题检索栏中搜索关键词“接受采访”,然后从检索结果中剔除不相关以及重复的报道次数,统计得出中国领导人接受美国媒体采访的次数。

1993年至1994年也是1988年以来中国领导人会见美宾最多的两年。如图5所示,从1993年初到1994年初,中国领导人先后68次会见包括政府

<sup>①</sup> 参见:《在接受“美国新闻与世界报道”总编辑采访时 江泽民纵论中美关系等七大问题》,《人民日报》1993年3月9日,第1版;《荣毅仁会见美国客人》,《人民日报》1993年4月24日,第1版;《在接受美国有线电视公司记者采访时 江泽民主席纵论国内外大事》,《人民日报》1993年5月24日,第1版;《钱其琛接受美国电视记者采访》,《人民日报》1993年7月15日,第4版;《李岚清接受美国记者采访》,《人民日报》1993年9月16日,第2版;《钱其琛赴美前接受美国驻京记者采访 回答有关中美首脑会晤最惠国待遇等问题》,《人民日报》1993年11月10日,第1版。

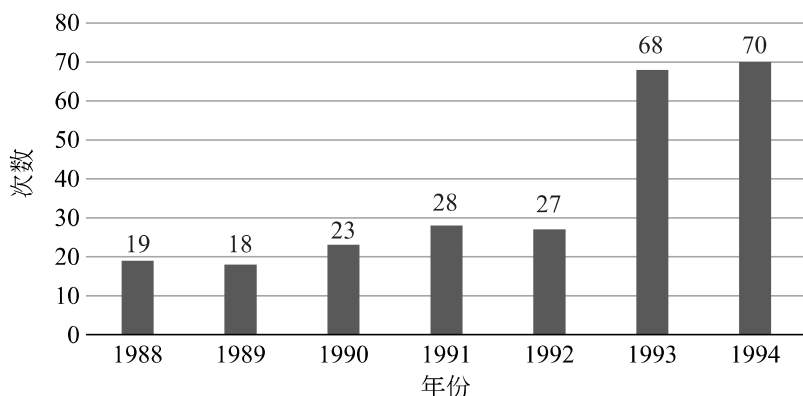


图5 中国领导人会见美宾次数(1988—1994年)

资料来源:作者根据《人民日报》官网数据库检索整理。

网址:<http://data.people.com.cn/rmrb/20200415/1?code=2>.

检索方法:先限定时间范围(1988—1994年),在标题检索栏中搜索关键词“会见美国”,然后从检索结果中剔除不相关的报道次数,统计得出中国领导人会见美宾的次数。

官员、国会议员、战略界人士、工商界人士在内的美国客人,1994年更是达到了70次。会见期间,除了重复增加信任、减少麻烦的对美方针之外,中国领导人还请美国客人回国后为改善双边关系而努力。

尽管很难说接受媒体采访以及会见美宾次数的上升完全是中国致力于稳定中美关系的结果,但考虑到领导人会见外宾的意愿和频率均会受对美政策方针的直接影响,因此并不难以推断:中国领导人接受美媒采访和会见美宾次数的急剧上升并非偶然,而是当时中国政府极度重视中美关系、努力稳定中美关系的真实反映。

当然,为了避免美方得寸进尺,中国政府也明确划定了中方不容触碰的利益底线:中国自始至终没有在人权问题上满足美国政府想要的让步;中国也强烈谴责美国政府在“银河号事件”及申奥等问题上推行强权政治的做法;中国还强硬反制了美国政府不与中国政府协商就干涉中国内政的行为,如在1994年3月不顾失去贸易最惠国待遇的风险,就美国负责人权事务的助理国务卿沙特克(John Shattuck)2月私自会见“民运”分子一事向到访的国务卿克里斯托弗进行强烈抗议。<sup>①</sup> 值得一提的是,中方在表明决心的时候

<sup>①</sup> Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003), p. 193.

相当克制,在坚决捍卫国家利益时保持了相当灵活的姿态,避免反应过度对中国的对美释疑外交产生消极影响。

### (三) 克服有限理性:中国对美释疑外交在克林顿政府中产生的反响

中国政府从中共十四大开始作出的清晰合作承诺在克林顿政府中产生说服力,经历了一个决策背景变化到政策偏好更新、再到决策结构调整的渐进过程。

#### 1. 加快改革开放与决策背景的变化:对华疑虑的初步消散

中共十四大后中国政府加快改革开放的合作承诺得到了美国社会各界的广泛关注和讨论。其中,美国商界与战略界人士的反响最为积极。一些不想错过中国市场机遇的美国企业很早就开始“用脚投票”,前往中国投资设厂。那些关注中国战略走向的战略分析家,则注意到重启的中国改革进程正在东亚地区加速形成一个新的政治经济现象——“大中华圈”(Greater China),并开始认真思考这一现象对于美国的战略意义。至少从1993年初开始,这些美国商界和战略界的最新动向,已经促使克林顿政府的对华决策背景发生微妙变化。

首先,美国商界从质疑中国的经济政策转向积极探索中国的市场机遇。在邓小平发表南方谈话后不久,美国商界就关注到中国改革的最新动向,并开始调整自己的商业策略。看到收益前景的美国公司或选择扩大在中国的商业规模,或决定重返中国市场。1992年3月至9月,包括迪士尼(Disney)、波音(Boeing Co)、雅芳(Avon)在内的很多美国企业选择和中国中央或地方政府订立合同,进行商业合作。<sup>①</sup> 美洲银行(BankAmerica)、花

---

<sup>①</sup> Michael Duckworth, “Disney Plans to Re-enter China Market as Beijing Promises Copyright Reform,” *Wall Street Journal*, March 23, 1992, p. B5A; James McGregor, “U. S. Companies in China Find Patience, Persistence and Salesmanship Pay Off,” *Wall Street Journal*, April 3, 1993, p. B1; Jeff Cole, “McDonnell Douglas’s Possible U. S. Sales of Jets Built in China Sparks Concern,” *Wall Street Journal*, March 26, 1992, p. B2.

旗银行(Citibank)等美国银行也前往中国进行市场调查。<sup>①</sup>中共十四大召开后,因中国改革路线的确定而出现的对华投资热潮更是让美国商界不甘人后,唯恐失去在中国的商业机遇。<sup>②</sup>这些都促使美国商界的对华关注点从批评中国不公正的经济政策转向探索中国的商业机遇。<sup>③</sup>

其次,美国战略界从低估中国的战略价值转向重估中国改革的战略影响。进入1993年后,中国越来越被美国战略界看作一个正在崛起、对美国来说机遇与挑战并存的大国。<sup>④</sup>这种认知被这一时期“大中华圈”的加速浮现进一步加强。<sup>⑤</sup>当时据世界银行估算,到2002年,“大中华圈”的净进口将会达到6390亿美元,而“大中华圈”的国内生产总值届时将达到9.8万亿美元,超过美国的9.7万亿美元。<sup>⑥</sup>不仅如此,“大中华圈”还会有世界上最大的市场、最多的外汇储备、最庞大的军事建制,成为世界上高科技、医疗等领域进步的重要源头。<sup>⑦</sup>这意味着,尽管中美在意识形态及对外政策领域的矛盾与张力会依然存在,但只要中国的改革和“大中华圈”融合的趋势延续下去,美国就不得不思考如何从中趋利避害。<sup>⑧</sup>

最后,美国政治主流从一致主张对华施压转向“接触改造论”与“施压促变论”之间的激烈争论。克林顿上台之初,“施压促变论”基本主导了对华决

---

① Julia Leung, “Foreign Banks Renew Interest in China, Ending Hiatus after Tiananmen Uproar,” *Wall Street Journal*, August 4, 1992, p. A7.

② “China Reaps Foreign Investment,” *Wall Street Journal*, October 19, 1992, p. A16.

③ Nicholas D. Kristof, “Some See Half-Empty Glasses in U. S.-China Pacts,” *The New York Times*, May 10, 1993.

④ Nicholas D. Kristof, “The Rise of China,” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, November/December 1993, pp. 59-74.

⑤ “大中华圈”在当时主要指中国大陆、香港和台湾彼此之间越来越密切的经济联系,以及未来可能发生的政治统一。参见: Harry Harding, “The Concept of Greater China: Themes, Variations and Reservations,” *China Quarterly*, Vol. 136, December 1993, pp. 660-686.

⑥ Ibid.

⑦ David Shambaugh, “Introduction: The Emergence of Greater China,” *China Quarterly*, Vol. 136, December 1993, pp. 653-659.

⑧ Conable, Barber B. Jr. and David M. Lampton, “China: The Coming Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 5, Winter 1992/1993, pp. 133-149.

策。这种观点认为,一个不能保障本国公民人权的政府也不会遵守商业和贸易的合同,对其只能采取强硬手段。<sup>①</sup>然而,中国因加快改革开放而不断显现的商业机遇和战略价值却促使美国商界和战略界人士质疑这种观点。他们强调,对华施压的效用有限,通过商业接触可以更好地改造中国。<sup>②</sup>美国电话电报公司(AT&T)副总裁兰德尔·托比亚斯(Randall L. Tobias)在当时就指出:“常言道,‘笔强于剑’,这句话放到当下就是:‘传真机强于步枪’。”“我们将在中国创建一个几乎与美国同样大小的通信网络市场,拥有这种网络的中国社会将更难被压制。”<sup>③</sup>“拒绝商业接触会伤害中国不断成长的自由市场,而继续商业接触则可以培育一批自由市场的支持者,他们总有一天会成为中国的领导者,推动中国的政治和经济改革,让中国成为一个负责任的世界公民。”<sup>④</sup>重新流行的“接触改造论”也因此改变了“施压促变论”的独大局面。

## 2. 稳定中美关系与政策偏好的变化:从“原则性接触”到“全面接触”

进入1993年之后,被中国加快改革开放而动员起来的美国商界和战略接触派与对华强硬派进行了数次交锋,美国国内的政治天平也随着这种交锋逐渐向商界和战略接触派的方向倾斜。值得一提的是,中国政府面临多次美方挑衅都保持了克制姿态,这种姿态巩固了商界和战略接触派的对华合作立场,间接促成了他们在美国国内的政治优势。

首先,中国政府稳定中美关系的努力,在5月末挂钩政策出台和8月末美国发起对华经济制裁的两个时间点上,动员起美国商界对克林顿政府的

<sup>①</sup> Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), p. 389.

<sup>②</sup> 这一政策立场最早被总统老布什提出,他认为美国只有通过建设性地接触中国,才能使中国向美国期待的方向发展,而孤立中国并不能做到这一点。相关讨论参见:“Two Bills Limiting Trade with China Vetoed,” *CQ Almanac 1992*, *CQ Almanac Online Edition*, [library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal92-1107541&type=hitlist&num=20](http://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal92-1107541&type=hitlist&num=20), 访问时间:2019年10月1日。

<sup>③</sup> Calvin Sims, “China Steps Up Spending to Keep U. S. Trade Status,” *The New York Times*, May 7, 1993.

<sup>④</sup> Gary Drake, “Punishing China on Trade Hurts Wrong People,” *The New York Times*, May 19, 1993.

对华政策发起挑战。早在克林顿正式履职之前,一些深受中国改革承诺鼓舞的美国企业已经开始担心新任政府的对华政策取向。1992年12月,美国玩具公司美泰(Mattel)的总裁吉尔·巴拉达(Jill Barad)在一次内部经济会议上向总统表示:新任政府如果兑现竞选承诺,取消中国最惠国待遇或对之附加条件,会让美国企业在获取中国市场份额的竞争中处于劣势。<sup>①</sup> 进入1993年后,随着中国市场潜力的逐渐迸发,商界的担心开始变得更加强烈。3月至5月,美国商界人士多次通过媒体向克林顿喊话,诉说对华经贸合作对于美国企业以及工人就业的重要价值。<sup>②</sup> 他们认为,取消或者限制最惠国待遇不仅无法改善中国人权,还会削弱中国的改革派,让情况变得更糟。<sup>③</sup> 5月12日,300多个美国企业和商业协会更是联合致信克林顿,要求总统放弃限制中国最惠国待遇的想法。<sup>④</sup>

商界的这种呼声很快遭到对华强硬派的攻击。他们认为商界夸大了取消中国贸易优待对于美国经济的消极影响,批评企业界为了经济利益不顾道德标准。<sup>⑤</sup> 众议员佩洛西更是指责美国商界为何不去直接游说中国政府:“如果他们(商业领袖)将游说国会1/10的精力和时间放到游说中国政府改善人权上,我们现在争论的问题就不存在了。”<sup>⑥</sup>

中国则并没有因为这些争论而放弃稳定中美关系的努力。4月到5月,

---

<sup>①</sup> James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), pp. 274-275.

<sup>②</sup> Lachica Eduardo, "Clinton Stand on China Trade May Affect U. S. Business in Asia, Risk Analyst Says," *Wall Street Journal*, Feb 22, 1993, p. A5B; Laurence Zuckerman, "With China's Trade Status Up in the Air, Executives Watch for A Prevailing Wind," *Wall Street Journal*, May 7, 1993, p. B8B; Robert Keatley, "U. S. Firms, Anticipating Huge Market, Worry China May Lose Its MFN Status," *Wall Street Journal*, May 14, 1993, p. A8.

<sup>③</sup> Gary Drake, "Punishing China on Trade Hurts Wrong People," *The New York Times*, May 19, 1993.

<sup>④</sup> Keith Bradsher, "Pressure from Companies," *The New York Times*, May 13, 1993.

<sup>⑤</sup> Matthew Chanoff, "Faulty Jobs Argument," *The New York Times*, May 19, 1993.

<sup>⑥</sup> Keith Bradsher, "Pressure from Companies," *The New York Times*, May 13, 1993.

中国政府如约兑现了1992年《中美贸易协定》中的承诺:派出代表团赴美大量采购美国商品,如斥资8亿美金购买多架波音客机,与美国航空公司洽谈购买或租赁飞机签下巨额订单,斥资1.8亿美金从通用、福特以及克莱斯勒等汽车公司购买4600辆汽车,从美国石油公司购买石油勘采设备,同休斯飞机公司(Hughes Aircraft)商谈卫星交易等。<sup>①</sup> 这些行动进一步巩固了商界在美国国内的合作立场,促使他们更加努力地 toward 克林顿政府施压。

5月中下旬,面对中国的合作诚意和商界不断加大的压力,不愿同时开罪商界和反华声音的克林顿政府决定在对华政策上走中间路线:一方面延长中国在1993年的贸易最惠国待遇;另一方面承诺对下一年的最惠国待遇附加条件,只不过附加条件的形式不是国会立法,而是总统的行政命令。<sup>②</sup>

克林顿选择行政命令的政治考量不难理解:中国市场因加快改革开放而迸发的商业机遇是实实在在的,致力于振兴美国经济的他不可能对此视而不见,但他也无法立即背弃自己的竞选承诺,因此只能出台行政命令留下后续政策转圜的空间。因为一旦以立法形式执行将中国人权与最惠国待遇挂钩的政策,国会在人权问题上的僵硬立场终将使取消中国的最惠国待遇成为一个既成事实,而行政命令则将挂钩政策的废止权留在总统手中。

不仅如此,1993年上半年中国政府兑现1992年《中美贸易协定》、与美国高科技公司订立巨额合同,还在8月末克林顿政府发起对华经济制裁后动员起这些企业游说克林顿政府进一步调整对华政策。8月末克林顿政府发起禁止对华出口高科技产品的经济制裁,直接坐实了美国商界对于挂钩政策可能损害对华贸易的担心。<sup>③</sup> 因为这次制裁波及了很多想要发展对华合作的美国高科技公司。对制裁不满的休斯飞机公司执行总裁迈克·阿姆斯特朗(Michael Armstrong)因此代表相关企业进行了一系列高强度的游说行动,希望迫使美国政府解除对中国的制裁措施。甚至连加利福尼亚选区的

---

① Calvin Sims, "China Steps Up Spending to Keep U. S. Trade Status," *The New York Times*, May 7, 1993.

② Robert S. Greenberger, "Clinton Is Set to Renew Trade Status of China," *Wall Street Journal*, May 25, 1993, p. A3.

③ Robert S. Greenberger, "Clinton Decision on China Status Gets Mild Praise," *Wall Street Journal*, June 1, 1993, p. A9B.

参议员范士丹(Dianne Feinstein)也加入了阿姆斯特朗的阵营(加利福尼亚选区的经济状况是克林顿当时最为头疼的国内议题之一),要求克林顿政府反思既有的对华政策。<sup>①</sup> 克林顿的商务部长罗纳德·布朗也开始为商界说话,他请求总统取消国务院的“对华技术出口”决定权,将这一权限交给商务部。<sup>②</sup>

其次,中国对于美方挑衅行为保持克制的做法,在“银河号事件”发生后改写了克林顿政府内战略接触派与对华强硬派之间的政治均衡。随着1993年中国改革进程的进一步深化,美国战略界人士更加意识到中国的重要性。那些依然强调冷战后中美合作的必要性,此前却因受到反华政治主流压制而不敢发声的战略接触派,也开始更加勇敢地敦促克林顿政府改弦易辙。3月,国防副部长威廉·佩里通过防长阿斯平(Les Aspin)向克林顿建议,解决朝核问题需要重视与中国的战略对话。<sup>③</sup>5月,《华盛顿邮报》转载前任总统尼克松的一篇文章称,在经济和外交上孤立中国不符合美国的利益。<sup>④</sup>7月中旬,中国问题专家李侃如(Kenneth Lieberthal)在《纽约时报》上撰文,建议克林顿放弃对华施压,并明确表态:一个改革导向、稳定和现代化的中国符合美国的利益。<sup>⑤</sup>8月末,克林顿政府实施对华制裁后,前国务卿基辛格又前后多次游说克林顿政府的经济部门,敦促其说服克林顿调整既有的对华政策。<sup>⑥</sup>只不过,战略接触派在克林顿政府中原本不占多数,还受到反华政治主流和对华强硬派的双重制约,直到9月初“银河号事件”造成中美关系

① James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), pp. 286-287.

② Warren I. Cohen, *America's Response to China: A History of Sino-American Relations*, Six Edition (New York: Columbia University Press, 2019), p. 252.

③ James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton*, p. 288; Nancy Bernkopf Tucker ed., *China Confidential: American Diplomats and Sino-American Relations, 1945—1996* (New York: Columbia University Press, 2001), p. 472.

④ 《尼克松撰文指出 美国同中国保持关系至关重要》,《人民日报》1993年5月22日,第6版。

⑤ Kenneth Lieberthal, “Forget the Tiananmen Fixation,” *The New York Times*, July 14, 1993, p. A19.

⑥ James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton*, p. 289.



的严重下行,他们的建议才开始得到克林顿政府的重视。

中国政府处理“银河号事件”的克制做法,事后则被证明是改写对华强硬派与战略接触派之间政治均衡的关键一步。得知“银河号”货船上并未发现化学制剂后,轻信情报官员的克林顿政府不得不在国内承担“银河号事件”处理失当、中美关系严重下行的主要责任;冒进的情报官员因此在克林顿政府中受到孤立,就连此前一直支持对华施压的莱克也承认,情报官员在“银河号事件”上做得有些过头了。<sup>①</sup> 此前一直难以发声的战略接触派则借机证明克林顿政府的既有对华立场不仅很难奏效,反而可能起到反作用。9月初,《华尔街日报》转述鲍大可(A. Doak Barnett)等中国问题专家的观点:试图通过施压改变中国的做法注定会失败,更好的做法是扩大与中国的接触和联系,促成中国社会由内而外的逐步改变。<sup>②</sup>

在商界和战略接触派的合力推动下,9月中旬,尽管受到政府内一些官员的明确反对,克林顿还是决定执行新的对华政策构想,即“全面接触”的对华政策思路。<sup>③</sup> 9月25日,莱克在会见中国驻美大使李道豫的时候向对方通报了这一新政策的主要内容:(1)邀请中国国家主席江泽民与美国总统克林顿在11月中旬的西雅图 APEC 会议上举行首脑峰会;(2)派出多批次美国高级官员访华,以恢复和扩大双边的政策沟通渠道,这些官员包括农业部长迈克·埃斯皮(Mike Espy)、恢复中美军事对话的国防部助理部长傅立民(Chas W. Freeman, Jr.)<sup>④</sup>以及财政部长本森等人。<sup>⑤</sup> 这些举措打破了1989年政治风波以来美国禁止双边高层及军事对话的制裁措施,是克林顿上台后第二次在对华立场上作出妥协和让步。

<sup>①</sup> Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003), p. 176.

<sup>②</sup> Robert Keatley, “Effort to Impose West’s Values on China May Not Be in Best Interests of U. S.,” *Wall Street Journal*, September 3, 1993, p. A6.

<sup>③</sup> Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000*, p. 178.

<sup>④</sup> Patrick E. Tyler, “U. S. and China Agree to Expand Defense Links,” *The New York Times*, November 3, 1993.

<sup>⑤</sup> James Mann, *About Face: A History of America’s Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), p. 290.

### 3. 坚守利益底线与决策结构的变化：从国务院负责到经济部门主导

“全面接触”的新对华政策思路出台以后，美国政治局面出现了新的变化，对华决策结构从国务院主导转变成了国务院负责下的多部门竞争。这种变化在赋予美国商界和战略接触派更多影响对华决策的机会的同时，也引起了国务院对自身决策权威弱化和人权议题边缘化的警惕，上述两个阵营也因此引发了一场人权与经贸孰轻孰重的对华政策争论。<sup>①</sup> 国务院反复强调人权议题在对华政策中的核心位置<sup>②</sup>，美国商界和战略接触派则批评用意识形态或者人权绑架对华政策并不理智。<sup>③</sup>

两个阵营之间的激烈争论为中国政府在1993年11月开展新一轮的释疑外交创造了非常好的前提条件。11月11日到14日，中共十四届三中全会召开，会上出台了改革开放以来最为彻底的市场化改革方案。17日至30日，在美国西雅图参加中美元首峰会期间，中国国家主席江泽民号召美国工商界用长远眼光看待中美关系，排除阻碍两国经贸合作的人为和政治障碍；不仅如此，他还主动邀请美国社会各界人士访问中国，观察中国改革开放所取得的成就。<sup>④</sup> 这些努力和中国经济在1993年的不俗表现，再次动员起美国商界和战略接触派的政治支持，推动他们继续说服克林顿政府放弃挂钩政策的政治努力。

---

<sup>①</sup> John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response* (Cambridge: Harvard University Press, 2005), p. 243.

<sup>②</sup> Robert Keatley, "China's Violation of Pacts with U. S. Puts Most-Favored-Nation Status in Jeopardy," *Wall Street Journal*, October 29, 1993, p. A10; Patrick E. Tyler, "U. S. , Praising China, Is Still Wary on Rights," *The New York Times*, Oct 13, 1993; Steven A. Holmes, "U. S. Sets June Deadline for China to End Abuses," *The New York Times*, Oct 21, 1993; John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response*, p. 243.

<sup>③</sup> Patrick E. Tyler, "Haig Scorns U. S. for Its Tough China Policy," *The New York Times*, Oct 28, 1993; John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response*, pp. 241-243; Don Oberdorfer, "Replaying the China Card: How Washington and Beijing Avoided Diplomatic Disaster," *The Washington Post*, November 7, 1993, p. C3.

<sup>④</sup> John Balzar, "At Summit, Ideology Gives Way to Profits," *Los Angeles Times*, November 20, 1993, p. VYA4.

为了让克林顿意识到中国对于美国企业发展、工人就业以及经济繁荣的重要性,美国企业界还在峰会期间就采取了行动。波音公司特意安排与会代表参观西雅图的波音飞机工厂,并向与会代表们强调,1994年该工厂制造的飞机都会销往中国。<sup>①</sup> 峰会结束后不久,又有商界人士给《纽约时报》撰稿,批评挂钩政策除了会妨碍中国民众享受经济发展带来的好处之外毫无意义。<sup>②</sup> 12月13日,一位不愿具名的白宫官员更是直接对外放风称:“美国在中国的商业利益是如此重要,我们不会让人权问题挡道。”<sup>③</sup> 12月31日,美国驻华大使芮效俭公开接受采访时说,虽然他并不清楚中国能不能满足克林顿政府提出的人权要求,但他认为近两年是自近代以来中国经济和社会进步最大的时期,这方面的变化不应被忽视。<sup>④</sup> 至此,美国国内围绕对华政策的政治气氛发生了微妙的变化。

到次年1月中下旬,很多国会议员和政府官员都通过访华直接观察到了中国加快改革开放取得的重要成就,越来越多的国会议员和内阁成员也都开始公开质疑挂钩政策。其中代表性的议员包括当时的众议院议长迪克·格普哈特(Dick Gephardt),内阁成员则包括克林顿的首席经济长官鲁宾(Robert Rubin)和财长本森等人。<sup>⑤</sup> 同时期支持在人权问题上对华施压的声音则几乎可以忽略不计,除了洛德批评之前那位对外放风的白宫官员,克里斯托弗对外坚称挂钩政策的必要性,很少有人明确地站出来为这一政策说话。<sup>⑥</sup> 当时负责人权事务的助理国务卿沙特克后来回忆说:“峰会结束后

---

① Charles A. Goldman, “Managing Policy Toward China Under Clinton: The Changing Role of Economics,” *Center for Asia-Pacific Policy Working Paper* 95-1, Rand, July 1995, p. 7.

② Jetson E. Lincoln, “Pressuring China on Rights: A Pointless Policy,” *The New York Times*, Dec 7, 1993.

③ Patrick E. Tyler, “Chinese Dissident Warned by Beijing,” *The New York Times*, Dec 12, 1993; John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response* (Cambridge: Harvard University Press, 2003), pp. 242-243.

④ Patrick E. Tyler, “Rights in China Improve, Envoy Says,” *The New York Times*, Jan 1, 1994.

⑤ John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response* (Cambridge: Harvard University Press, 2005), p. 253.

⑥ Elaine Sciolino, “A Draft State Dept. Report Finds China's Rights Record Is Still Poor,” *The New York Times*, Jan 14, 1994.

总统一直在对华政策上保持沉默,他很可能已经意识到挂钩政策失去了它原本的政治基础。”<sup>①</sup>

到1994年3月,随着中国政府就2月沙特克私自会见“民运”分子一事向到访的克里斯托弗提起严正抗议,并宣称中国已经做好了失去最惠国待遇的准备,美国国内批评挂钩政策的声音变得更加强烈,以至于这位一直致力于维护和落实挂钩政策的国务卿也不得不承认,这一政策已经难以为继。克里斯托弗在后来的回忆中写道:“访华期间,就有150个美国商会的成员在一次早餐会上批评我们的挂钩政策‘立意很好,但缺乏考虑’。行程结束后,我进一步得知,财政部、商务部、美国贸易代表办公室和农业部都公开对这一政策表示不满,我就有预感:我们的政策已经很难再继续下去了。”<sup>②</sup>

不仅如此,令克里斯托弗颇感意外的是,当他回到美国,总统克林顿不仅没有同情他在中国受到的“糟糕”待遇,反而对他的中国之行表示“失望”;在根本没有同他和洛德商议的情况下,莱克就组建了一个负责将人权与中国贸易优待脱钩的新委员会,这个委员会的主席由伯杰担任,主要成员几乎都来自经济部门。<sup>③</sup>至此,克林顿政府的对华决策结构也从国务院负责下的多部门竞争调整为经济部门主导下的多部门协调,逆转挂钩政策已经成为大势所趋。经过整个4月的内部讨论,一个多月后的5月26日,克林顿亲自宣布终止挂钩政策,并重新确认了“全面接触”的对华政策思路。

克林顿宣布脱钩政策的演讲是这位总统上台以来第一次亲自阐述对华政策,在这次演讲中,“全面接触”的对华政策新思路得到了最完整的呈现:

“……我决定,美国应延长中国的贸易最惠国待遇。我相信,这个决定为我们促成中国人权长期进步、实现美国在华利益提供了最好的机会。……怎样做才能更好地改善中国的人权?是孤立中国,还是通过接触将双边关系

---

<sup>①</sup> John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America's Response* (Cambridge: Harvard University Press, 2005), pp. 256-257.

<sup>②</sup> Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era* (Stanford: Stanford University Press, 1998), pp. 155-156; Warren Christopher, *Chances of a Lifetime: A Memoir* (New York: Scribner, 2001), pp. 240-241.

<sup>③</sup> Patrick Tyler, *A Great Wall, Six Presidents and China: An Investigative History* (New York: A Century Foundation Book, 1999), p. 410.

置于一个不断成长的政治经济合作网络中?说服我的一种观点是,美国在中国促进自由的最佳路径是加强和扩展与中国的接触。”<sup>①</sup>

这些叙述直观地反映了克林顿本人作出最终决策的政治考量:接触中国不仅可以获取中国市场的商业机遇,还可以有效地改善中国人权。只不过,克林顿显然略去了他本人得出这一结论并逆转政策立场的根本原因:中国加快改革开放的合作承诺在美国内政中产生了强大的政治动员效果,而被动员起来的美国商界正是他本人不愿忤逆的。

#### 四、结论与启示

冷战结束后不久,美国对华政策在克林顿上任初期发生了奇怪的转向。当时正在享受单极时刻的克林顿政府不仅没有坚持原本强硬的对华立场,反而从原来的立场上一再后退,最终转向温和的中国政策。尽管这次奇怪的政策转向很早就引起研究者关注,但现有研究既没有充分揭示政策转向背后的政治逻辑,也没有认真思考这次政策转向产生的后续历史影响。在中美学界惋惜美国对华接触政策或将走向寿终正寝、双边关系面临建交以来最严峻局面的当下,重新研究这次深刻影响后冷战时代美国对华接触战略的政策转向,有重要的学理和政策价值。<sup>②</sup>

本文结合政治心理学和外交沟通领域的最新成果,指出克林顿上任初期的美国对华政策转向是中国开展对美释疑外交的结果。具体来说,这一时期中国政府通过言行一致、不可逆转和公开可见的行为方式,向克林顿政府清晰作出了加快改革开放和稳定中美关系两个有说服力的合作承诺。此举打消了美国战略界及商界自1989年政治风波后对于中国改革走向、经济政策以及战略价值的疑虑,动员起他们挑战克林顿政府的强硬对华立场,推动了美国对华政策从“原则性接触”到“全面接触”的温和转向。

<sup>①</sup> “President Renews China’s MFN Trade Status; End Linkage with Human Rights,” *Foreign Policy Bulletin*, Vol. 5, No. 1, July/August, 1994, p. 41.

<sup>②</sup> Orville Schell, “The Death of Engagement,” *The Wire China*, <https://www.thewirechina.com/2020/06/07/the-birth-life-and-death-of-engagement/>, 访问时间:2020年7月15日。

通过突出中国对美释疑外交与美国内政之间的互动在政策转向中的作用,本文提出的新解释不仅改善了既有研究立足美国视角解释这次政策转向的“美国中心论”问题,还驳斥了目前盛行于美国战略界的“对华接触失败论”和“中国战略欺骗论”。<sup>①</sup> 本文的案例研究表明,克林顿政府之所以最终转向“全面接触”的温和对华政策,并不是因为中国政府对美国内政的有意操纵,而是因为一系列中国政府真诚和艰苦的释疑外交努力。回过头来看,从中共十四大开始,中国政府清晰作出的以加快改革开放为核心的合作承诺,恰巧与将经济安全置于国家战略核心的克林顿政府不谋而合。这是中国对美释疑外交之所以能够动员和说服影响力空前的美国商界和经济官员支持对华“全面接触”的根本原因。这也说明,本文的核心论点与强调战略算计的“中国战略欺骗论”有着本质上的不同,前者强调中国对美释疑的客观国内后果,而后者更关心中国操纵美国内政的主观动机。

该发现对中国处理现在严峻的中美关系有重要启示意义:首先,美国决策者在评估所谓“中国威胁”时会受到美国国内政治和中国自身行动的影响,这为中国通过外交努力塑造美国国内的对华政策辩论提供了行动空间。也就是说,中国不应被目前盛行于中美两国的“权力转移说”和“修昔底德陷阱说”迷惑,将来自美国的短期压力看作不容更改的既成事实,而是应该认真思考对象国的国内政治以及自身的内政外交选择能够为缓解美方压力提供哪些行动空间,并在此基础上有效开展释疑外交,在避免中美恶性竞争的同时创造合作机遇。

其次,通过对美释疑缓解战略压力需要强大的战略定力。国家间通过释疑建立信任、达成合作毫无疑问是一个非常艰苦的过程。为了确保合作承诺的清晰度,释疑国必须做出言行一致和不可逆转的内政外交努力;要使合作承诺更加清晰可见,释疑国还要使自己的行动公开可见、接受外部监督。无论是要满足这些条件中的哪一个,都要付出巨大的努力。中国领导人邓小平仅为了向美国清晰作出加快改革开放的合作承诺,就花费了从1989年底到1992年底的3年时间。在此期间,来自美国方面的压力和挑衅从未停止。如果当时的中国政府没有足够的战略定力,让这些努力半心半

---

<sup>①</sup> Michael. D. Swaine et al., “The Overreach of the China Hawks: Aggression Is the Wrong Response to Beijing,” *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-10-23/overreach-china-hawks?amp>, 访问时间:2020年10月25日。

意或者中途而止,克林顿政府完全可能会延续其强硬的对华立场,使当时已然紧张的中美关系雪上加霜。正如前外长钱其琛援引苏轼《留侯论》中的金句来描述他对1990年代中国对美外交思路的理解,“匹夫见辱,拔剑而起,挺身而斗,此不足为勇也。天下有大勇者,卒然临之而不惊,无故加之而不怒。此其所挟持者甚大,而其志甚远也。”“我们要斗智斗勇,但是不要斗气,不图一时之痛快,不争一日之短长。”<sup>①</sup>

再次,释疑外交作为一种重要的合作策略,其有效性必须建立在充分了解对方国内政治的基础上。在释疑的过程中,控制合作承诺的清晰度虽然在主体国单方面的能力范围之内,改善合作承诺的说服力却要受到对象国决策结构的制约。如果经济官员没有在克林顿政府中享有相当的决策权威,或者克林顿政府没有将经济安全作为主要的政策偏好,很难想象当时中国坚持并加快改革开放的合作承诺还能说服美国商界和经济官员支持对华合作。历史巧合很难再次出现,未来中国学界也应该加大对美国内政和决策结构的研究力度。只有这样,中国开展对美释疑外交才能有的放矢,产生更好的效果。

最后,本研究还揭示了克林顿上任初期中国成功开展对美外交的一项根本经验,即加快改革开放,做好自己的事。正如习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中指出的:“40年的实践充分证明,改革开放是党和人民大踏步赶上时代的重要法宝,是坚持和发展中国特色社会主义的必由之路,是决定当代中国命运的关键一招,也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。”<sup>②</sup>从这个角度看,只有中国的改革开放取得成效,中国的经济持续健康发展,深化同中国的合作才会成为美国决策者稳定的政策偏好,从而使中国在处理对美关系的过程中获得更多的筹码和影响力。反过来想,如果没有邓小平发表南方谈话,以及随后召开的中共十四大和十四届三中全会落实谈话精神,中国的改革开放进程始终停滞不前,市场潜力也没有及时迸发,那么美国对华政策调整的方向很可能就会是截然相反的。

---

① 钱其琛:《外交十记》,北京:世界知识出版社,2003年,第418页。

② 习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》,《人民日报》2018年12月19日,第2版。