

冷战后中国对美外交成功的国内原因^{*}

刘舒天

【内容提要】 冷战后初期美国对华政策发生从强硬到温和的持续转向。现有研究将之归因于当时卓有成效的中国对美外交,但对于中国对美外交为何成功,却存在显著分歧,战略克制、战略欺骗等现有解释都不够充分。本文基于历史文献进行过程追踪,从国内改革产生外交效应的角度提出一种新解释。文章指出,国内改革作为一个长期渐进的艰难过程,在外交沟通中会打开判断改革国战略走向的安全窗口、释放揭示其真实意图的可信信号,在外交谈判中则会塑造决定合作可能性的“赢集”大小。1990年代的中国对美外交取得成功,正是因为同时期中国不断深化的“包容性改革”。此改革进程始自“南方谈话”,持续到世纪之交中国入世,在对美外交层面产生了三重战略效应,一是为判断中国战略走向提供了足够长的安全窗口期,二是释放了中国推进市场化经济改革并接受国际规则约束的可信信号,三是提供了史无前例的从高速增长的中国经济中获益的重要激励。这促使当时的美国决策者产生了建设性参与中国改革进程并从中获益的信心,并因此逐步逆转了冷战结束初期的强硬对华政策。研究的启示是,一个做好自己的事、成功改革开放的中国,是一个美国无法遏制、只能与之友好相处的国家。

【关键词】 中美关系 美国对华政策 国内政治 国内改革 外交沟通 战略意图

【作者简介】 刘舒天,北京语言大学国际政治与传播学院讲师。

电子邮箱:shutianforever@outlook.com

^{*} 感谢编辑部和评审人的建设性意见,文中错漏由笔者负责。

一、问题的提出

2021年9月10日,中国国家主席习近平与美国总统拜登通电话时表示,“中美关系不是一道是否搞好的选择题,而是一道如何搞好的必答题,”中美应该“拿出战略胆识和政治魄力,推动中美关系尽快回到稳定发展的正确轨道。”^①在近年来中美关系急剧恶化的背景下,这一重要论述反映了中国决策层对于处理好中美关系的重大关切。但是,中美关系的现状仍不够乐观。兼任外长的中央政治局委员王毅对此有清醒认识:“中美关系总体止跌企稳,但负面因素仍在上升积聚。”如果美国“沿着零和博弈的思维处理中美关系,继续用‘政治正确’来误导对华政策,不仅解决不了自身的问题,还会使中美关系走向冲突对抗的终点。”^②一些观察者更是不无焦虑地指出,美国对华“新冷战”似乎已经箭在弦上,处置不当的话,很难用乐观一词来形容中美关系的前景。^③总结历史经验,探索处理好中美关系这对世界上最重要关系的办法,可谓迫在眉睫。^④

回顾建交以来的中美关系史,如今这种风高浪急的紧张局势尽管不多见,但也并非没有。最能与当下相提并论的一个时期,是冷战结束之初。彼时,苏东剧变改写了两极对峙的国际格局,国际大气候波及中国国内,造成

① 新华社:《习近平同美国总统拜登通电话》,中国政府网,2021年9月10日,https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/10/content_5636582.htm,访问时间:2024年6月17日。

② 新华社:《王毅在亚洲协会发表演讲》,中国政府网,2022年9月23日,https://www.gov.cn/guowuyuan/2022-09/23/content_5711634.htm,访问时间:2024年6月17日;新华社:《王毅同美国国务卿布林肯举行会谈》,中国政府网,2024年4月26日,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6947891.htm,访问时间:2024年6月17日。

③ Wang Jisi, “America and China Are Not in a Cold War: But They Must Not Wind Up in Something Even Worse,” *Foreign Affairs*, November 23, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/america-and-china-are-not-yet-cold-war>, 访问时间:2024年6月17日。

④ 对历史经验的总结,见牛军:《与美国合作是战略,不是策略和权宜之计》,载《美国研究》,2015年第6期,第114—118页;茅文婷:《尼克松访华前中美秘密渠道考察》,载《中共党史研究》,2016年第6期,第68—80页;刘舒天:《战略释疑与克林顿的对华政策转向》,载《国际政治科学》,2021年第1期,第120—166页。

影响政局稳定的“政治风波”，中国对美关系随之遭遇重大变故。当时美国以“人权”为由，联合盟友对华实施一系列制裁，严重冲击到两国建交以来不断扩大的政治交往、外交沟通、经济联系和民意基础。政治上，从1989年5月到1997年9月的8年间，中美两国元首均未正式到访对方国家；外交上，仅1993年就发生了美国在公海强制检查中国货轮“银河号”，致信国际奥组委抵制北京举办2000年奥运会等严重纠纷；经济上，此前一直沉寂的对华“最惠国待遇”延长问题，成为美国国会在1999年以前的历年争议焦点，而中国从1987年就启动的复关/入世进程也因美方阻挠一直难有进展；安全上，因为美国“背信弃义”允许李登辉访美，酿成1995年6月至次年3月的台海危机，中美在台湾海峡附近地区发生了建交以来的第一次军事对峙；舆论上，从1996年开始，“中国威胁论”“中国干预美国大选”“中国窃取美国核技术”等毫无根据的谣言在美国广为流传。^①

然而，尽管面临多方面的困难，中美关系最终还是出现了一系列转圜：从1994年开始，美国对华政策趋于温和，当年5月美国政府放弃了将人权问题与最惠国待遇挂钩的政策；1996年是一个重要转折点，当年5月，美国政府不仅明确表示要重建自尼克松访华以来的“对华共识”，而且系统阐述了“建设性接触”的对华政策思路；到1998年，中美元首不仅实现互访，还即将于次年达成“将黑发人谈成白发人”的入世协议，实现双边关系的历史性突破。对于中美关系在彼时的好转，时任中国国家主席江泽民有一句非常形象的表述，中美关系“扭转了1989年以来的严重困难局面，进入了一个新阶段。”^②可以说，中美关系在1990年代那个“风高浪急”的时间段实现了“逆风转圜”。

由此产生的问题是，冷战结束初期的中国对美关系为何能从逆境中实现转圜？考虑到中美关系彼时面临的严峻战略环境，包括两极格局终结带来的冲击、意识形态矛盾的不断上升，以及双边外交危机的密集发生，转圜

① 陶文钊：《中美关系史》，上海人民出版社2016年版；Patrick Taylor, *A Great Wall: Six Presidents and China: An Investigative History*, New York: A Century Foundation Book, 1999; Warren I. Cohen, *America's Response to China: A History of Sino-American Relations*, Six Edition, New York: Columbia University Press, 2019.

② 江泽民：《江泽民文选（第二卷）》，人民出版社2006版，第195—206页。

何以实现的确令人好奇。回答这一问题,对于应对时下中美关系挑战的价值是不言自明的。

对于这一问题,学界已经从不同角度进行了讨论,包括领导人的个性特征使然^①、对华接触派的优势地位、历史机遇^②,以及中国的对美外交等等。^③就本文的关注点来说,有关“中国对美外交缘何成功”的讨论显然更具启示意义,但是相关讨论还没有给出一个非常清晰和有说服力的答案。2005年前后,美国的中国研究界曾经形成过一个对于冷战后中国对美外交的共识——“战略克制说”。以金骏远(Avery Goldstein)和谢淑丽(Susan L. Shirk)为代表的学者认为,是中国保持克制、积极安抚、聚焦国内建设的对美外交,成功打造了一个有利于中国崛起的国际环境。^④近年来,在美国战略界盛行一种试图否定和颠覆“战略克制说”的新观点——“战略欺骗论”。以白邦瑞(Michael Pillsbury)、范亚伦(Aaron L. Friedberg)和杜如松(Rush Doshi)为代表的一些学者言之凿凿,认为极擅战略运筹的中国决策者对美国实施了步步为营、故意示弱、利益捆绑等难以察觉的“欺骗”和“误导”。^⑤换言之,两种观点都承认冷战后的中国对美外交高度成功;只不过,对于中国对美外交“缘何成功”,他们各执一词。他们各自的论证方式也削弱了论点的说服力:不论是“战略克制说”还是“战略欺骗论”,都停留在对于中国如何

① 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.

② 牛军:《冷战时代的中国战略决策》,世界知识出版社2019年版,第484—571页。

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

④ Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China’s Grand Strategy and International Security*, Stanford: Stanford University Press, 2005; Susan L. Shirk, *Overreach: How China Derailed its Peaceful Rise*, New York: Oxford University Press, 2023, pp. 11-14.

⑤ Michael Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon: China’s Secret Strategy to Replace America as The Global Superpower*, New York: Henry Holt and Company, 2015, p. 4; Aaron L. Friedberg, “Globalisation and Chinese Grand Strategy,” *Survival*, Vol. 60, No. 1, 2018, pp. 7-40; Rushi Doshi, *The Long Game: China’s Grand Strategy to Displace American Order*, New York: Oxford University Press, 2021.

举止的行为描述上,缺少对核心论点中关键环节的理论化,即中国的行为通过何种逻辑机制塑造了美国对华认知?

本文希望弥补既有观点的上述缺陷,并在此基础上提出一种新的观点。作者认为,“战略欺骗论”和“战略克制说”都没有触及中国对美外交成功的更深层原因,即中国在冷战后初期推动的新一轮改革开放进程。研究发现,正是中国 1992 年启动的新一轮改革开放进程所产生的外交战略效应,促使中国对美保持克制,也正是改革开放进程产生的外交战略效应,增强了美国决策者对华合作的信心。这说明,“战略欺骗论”是没有历史感的后见之明,因为中国“保持克制”并不是为了欺骗美国,而是为了给连自己都在“摸着石头过河”和美国人也难以看清前景的国内改革进程营造良好的国际环境。研究的启示是,一个做好自己的事、成功推进改革开放的中国,是一个注定有益于并对世界产生巨大影响的国家,也是一个美国无法遏制、只能选择与之处理好关系的国家。

论文的其余内容分为三个部分,第二部分提出理论观点,第三部分通过案例的过程追踪验证理论观点的合理性,第四部分是结论与启示。

二、外交成功的国内原因:包容性改革

本文认为,冷战后初期中国对美外交取得成功的根本原因,是当时中国国内推进的改革进程。这一进程从 1992 年初邓小平发表“南方谈话”后启动,一直持续到世纪之交中国加入世界贸易组织。这场持续时间长、艰难推进、扩大中美共同利益基础的“包容性改革”在外交层面产生了三重战略效应,一是为美国决策者判断中国的真实意图及战略走向提供了足够长的安全窗口期,二是释放了中国持续推进市场化经济改革并接受国际规则约束的可信信号,三是提供了“史无前例”的从持续高速增长中国经济中获益的重要激励。正是这三重战略效应,促使当时的美国决策者形成了中国的战略方向及真实意图符合美国国家利益的良性判断,因此逐步逆转了 1990 年代初开始执行的强硬对华政策。

作为内政延续的外交,既是一个双边推断彼此真实意图的持续沟通过程,也是一场两国在彼此内政中寻找最大利益汇合点的双层博弈;因此,一

国的国内政治发展是决定在其外交层面能否“取信于人”并“扩大赢集”的关键变量。^① 外交的本质是沟通,国内政治是外交信号“取信于人”的重要依据;谈判是外交导向合作的重要功能,能否在国内政治中“扩大赢集”,是展开双层博弈的外交谈判者说服对手合作的关键。作为重要国内政治现象的改革进程不可避免地会影响外交的成效。冷战后的中国对美外交之所以成功,就是因为同时期的中国改革进程既让美国决策者相信中国无意挑战现状,又意识到对华合作非常有利可图。

(一) 国内政治、国内改革与外交战略互动

在外交战略互动中,包括国内改革在内的很多国内政治动态经常被视为揭示一国真实意图和战略走向的重要政治信号,影响着他国决策者对该国的认知和行动,因此诸多国内政治因素在外交互动中产生的重要影响(下文简称“国内政治的外交战略效应”)就成为研究者们关注的一个重点。在冷战后国际关系学界的这个新兴研究议程下,学者们对于政体类型、意识形态、政治过程、公共政策以及革命等国内政治因素产生的外交战略效应已经有过一些有深度的讨论,但对于国内改革影响外交战略互动的研究依然较少。^② 尽管如此,扼要梳理现有研究,依然有助于本文发展国内改革产生外交战略效应的一些基本推论。

早期研究发现,一个国家的对外行事风格经常受一些国内政治特点的影响,他国观察者则可以通过这些特点来预测该国的外交取向。民主和平研究就属于这种类型。这方面的研究试图证明,由于所谓的“自由民主”国家的国内政治呈现出权力制衡、公众问责以及崇尚妥协价值观等特点,这些

① 对外交的定义,见张清敏:《外交的本质与崛起大国的战略选择》,载《外交评论》,2016年第4期,第1—34页;G. B. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan, 2022, p. xxx; Corneliu Bjola and Markus Kornprobst, *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*, New York: Routledge, 2018, p. 6.

② 目前能检索到的最相关的是乌尔佩拉的研究,见 Johannes Urpelainen, “Costly Adjustments, Markets and International Reassurance,” *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 3, 2012, pp. 679-704.

国家在处理彼此的关系时更不愿诉诸暴力。冷战结束初期是这类研究最为盛行的一段时期,相关论点不仅在美国等西方国家有大量拥趸,也深刻影响了当时美国决策者的战略认知。^① 进入 21 世纪后,有一些学者将关注点拓展到威权国家,发现国内政治的和平效应不仅存在于自由民主国家之间,具备一定国内政治特征的威权国家也可能表现出和平倾向。如杰西卡·韦克斯(Jessica L. Weeks)发现,面临强大政敌牵制或者权力分布分散的威权国家更可能展现妥协的外交姿态。^② 此外,研究者还发现,国内的意识形态、领导人性格、革命进程和民族政策也能反映一国的外交行为倾向。^③

另一些研究指出,由于一些国内政治进程和要素很难被有意操纵,因此这些进程和要素常被外国作为判断本国真实意图的可靠媒介。安德鲁·基德(Andrew Kydd)在上世纪 90 年代指出,自由民主国家的国内政治特点增加了它们意图的透明度,使它们的承诺更可信。府会和大选政治往往将这些国家的对外政策辩论置于外部观察者的聚光灯下,官僚政治则常常使一些原本向公众隐藏的机密信息不胫而走,以致这些国家的真实动机难以隐藏。^④ 陈洁曦(Jessica Chen Weiss)的研究则发现,由于压制反外示威游行会给一国政府造成合法性和社会治理的额外成本,政府对于反外示威游行的态度能够在一定程度上揭示其真实外交意图;如果政府选择压制针对他国的反外游行,说明该政府有与他国合作的动机,如果选择放任,则说明该政

① Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

② Jessica L. Weeks, "Strongmen and Straw Men: Authoritarian Regimes and the Initiation of International Conflict," *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 2, 2012, pp. 326-47; Jessica L. Weeks, "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve," *International Organization*, Vol. 62, No. 1, 2008, pp. 35-64; Jessica L. P. Weeks, *Dictators at War and Peace*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.

③ Sebastian Rosato, "The Inscrutable Intentions of Great Powers," *International Security*, Vol. 39, No. 3, 2014/15, pp. 48-88.

④ Andrew Kydd, "Sheep in Sheep's Clothing: Why Security Seekers Do Not Fight Each Other," *Security Studies*, Vol. 7, No. 1, 1997, pp. 114-155.

府有对抗的动机。^①

还有一些研究提出,国内政治会影响他国对本国履约能力的认识,因此影响到他国与本国合作的意愿。上世纪80年代,罗伯特·帕特南(Robert D. Putnam)对于外交谈判中“赢集”的讨论,阐明了一国国内政治环境对于他国如何判断其履约能力的影响。所谓“赢集”,简单来说指的就是一国支持达成国际协议的国内政治力量的多寡和强弱,这些力量强大,国际合作的可能性自然就高,反之亦然。^②后来,在这一概念的基础上,海伦·米尔纳(Helen V. Milner)等人进一步提出国内政治中否决行为体的多寡对于国际合作可能性的影响。否决行为体主要指那些在对外决策过程中身处重要节点、掌握关键决策权的政治行为体。^③同理,一国国内的否决行为体越多,该国与他国实现合作的难度也就越大,他国则可以据此决定要不要同该国达成协议。

总起来说,现有研究为探究国内改革的外交战略效应提供了诸多非常有价值的启示。作为一个注定会对国内政治产生全面而深刻影响的重要政治过程,国内改革肯定会揭示出有关改革国外交取向、真实意图和履约能力的丰富信息,从而在客观上塑造其他国家对于改革国的战略认知和政策取向。

在此基础上,通过清晰界定国内改革的基本概念,我们就能够更细致地发展出国内改革产生外交战略效应的推论。国内改革一般被定义为“执政精英通过‘自上而下’的政策调整,和平和渐进式地改变或者调整一个国家既存的制度和程序,并因此影响该国的权力布局、经济结构和对外关系发展方向。”虽然一些重大“改革”的影响并不逊于旨在颠覆政权的革命,但“改革”总体上旨在维护现有政权,呈现出过程的渐进性与和平性、影响的长期

① Jessica Chen Weiss, “Authoritarian Signaling, Mass Audiences, and Nationalist Protest in China,” *International Organization*, Vol. 67, No. 1, 2013, pp. 1-35.

② Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

③ Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1997, p. 69; Ronald Rogowski, “Institutions as Constraints on Strategic Choice,” in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, pp. 115-136.

性和结果的不确定性等特点。^①

结合改革进程的这些特点,国内改革一般会通过两个塑造他国认知的逻辑机制产生外交战略效应。第一,国内改革作为一个有长期战略影响的艰难政治决策,框定着长时期内改革国的战略方向,因此构成观察国在外交沟通中判断改革国战略意图的安全窗口和标志。^② 第二,国内改革作为一个注定会影响国家利益界定的政治过程,也会实质塑造改革国的政策偏好,从而在改革过程中扩大或者缩小外交谈判双方的“赢集”。

(二) 国内改革、外交沟通与意图推断

外交的本质是沟通,沟通的主要内容是国家赖以判断彼此战略方向和真实意图的国内政治信息。^③ 因此,从外交沟通的维度来看,一国推动的国内改革进程,对于外交沟通的另一方而言,是一个同时具备多重战略意涵的政治信号。

首先,国内改革会创造一个长时段观察一国战略走向的“安全窗口期”。以渐进方式推进的国内改革是一个长期和艰难的过程,短期内会增加改革国的脆弱性、长期又可能增强其战略韧性。这种特性使国内改革具备了某种外交沟通的功能,有助于克服无政府状态下一个普遍存在的外交沟通困境。

无政府状态下,国家通过外交沟通达成合作的最大障碍是对彼此意图的不确定性。^④ 这一障碍有两个表现。一方面,由于国家都担心单方面揭示

① Michel Oksenberg and Bruce Dickson, “The Origins, Process, and Outcomes of Great Political Reform: A Framework of Analysis,” in Dankwart A. Rustow and Kenneth Paul Erickson, eds., *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*, New York: HarperCollins Publishers Inc., 1991, pp. 237-239; Valerie Bunce, “Domestic Reform and International Change: the Gorbachev Reforms in Historical Perspective,” *International Organization*, Vol. 47, No. 1, 1993, p. 109.

② 关于时间窗口的讨论,参见 David M. Edelstein, *Over the Horizon: Time, Uncertainty, and The Rise of Great Powers*, Ithaca: Cornell University, 2017.

③ 外交是国内情报搜集活动,见 Berridge, *Diplomacy*, p. 159.

④ Evan Braden Montgomery, “Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance, and the Problem of Uncertainty,” *International Security*, Vol. 31, No. 2, 2006, pp. 151-185.

私有信息会暴露己方脆弱性,因此一般不会轻易揭示己方真实的私有信息,它们揭示或发送的私有信息往往都是具有误导性的外交信号;另一方面,因为所有国家都清楚这一点,所以每个国家都不会轻易相信他国发送的外交信号,这导致国家产生一种普遍倾向,即怀疑发送外交信号的一方是别有用心、意在误导。^①

但是,如果一国启动了改革进程,这些障碍都可以克服。第一,如果长期来看,改革带来的战略利益超过推行改革造成的短期代价,那么推行国内改革就是一个符合国家利益的理性决策,而通过改革揭示给外部观察者的私有信息也成为本国可以承受的短期代价之一。第二,改革是一个长时间的过程,无法立竿见影,这等于改革国单方面打开一个供国际观察者分析己方私有信息的“窗口期”。^② 国际观察者可以在相当长的一段时期里观察、追踪和分析改革国的改革举措和具体行动,从中研判其真实意图。^③ 第三,改革在短期内带来的脆弱性使潜在对手可以“安全”地研判改革国的战略方向。改革的启动意味着改革国必须聚精会神于改革事务,失败的可能性也意味着改革国会面临更多不确定性,这在战略互动的维度削弱了改革国的战略韧性,增加了潜在对手的战略优势。^④ 因此在决策层面,对改革国怀有疑虑的国际观察者会拥有充足的“后动优势”。^⑤ 当改革方的举措与观察者的利益方向相悖,他们完全可以趁改革尚未完成“先发制人”,而当改革方的举动于己有利,那么潜在对手则会乐见其成,甚至助其一臂之力。

其次,国内改革可以减少因国内政治变动而产生的意图不确定性。约

① Robert Jervis, *How Statesmen Think: The Psychology of International Politics*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2017, pp. 107-124.

② Edelstein, *Over the Horizon*, pp. 5-7.

③ 关于国家追踪和分析行为记录,见 Paul Midford, “The Logic of Reassurance and Japan’s Grand Strategy,” *Security Studies*, Vol. 11, No. 3, 2002, pp. 1-43.

④ 对于国家韧性,见 Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214.

⑤ 关于后动优势的研究,见 David H. Clark, Benjamin O. Fordham, and Timothy Nordstrom, “Preying on the Misfortune of Others: When Do States Exploit Their Opponents’ Domestic Troubles?” *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 1, 2011, pp. 248-264.

翰·米尔斯海默(John J. Mearsheime)指出,国家意图的易变性,使任何外交沟通的手段都失去了存在的意义。^① 意图不确定性的一个主要来源,就是国内政局的难以预测。^② 这源于两个方面,一是决策层的意志随时可能发生变动,二是特定政体下的内政情报难以获取。改革的特殊性在于,它能够同时减少国内政局在这两个方面的不可预测性。尽管改革本身面临很多不确定性,但只要改革需要延续,就会迫使改革者不断确认自己的改革承诺,并为此付诸行动,因此持续揭示出大量关于改革方国内政局的私有信息,这反而增加了改革国的意图可预测性。^③ 一方面,改革者为了保证改革议程能够长期延续,会设法确保人事安排中有足够强大的延续改革进程的力量。历史上的多数国内改革进程都呈现出可见度极高的人事关系调整。另一方面,改革者也会同时尽可能少地激化与潜在“政敌”的矛盾,如果可能的话,最好通过妥协“化敌为友”,使那些原本反对改革的对手,变成支持改革的“同盟军”。这主要是为了保证政局稳定,因为政局稳定而非政局动荡,是改革延续的基本前提。

从外交沟通的角度看,通过人事安排和政局稳定的方式延续改革议程,相当于告诉国际观察者,改革国会长期延续一个战略目标(或战略意图),而且这个战略目标不会因为国内政局的动荡和人事安排的调整而发生变化。毫无疑问,国内改革的这种政治倾向有助于增加国际观察者眼中改革国意图的确定性。

最后,国内改革还是一种难以操纵的足以揭示国家真实战略意图的可信外交信号。改革是一个艰难的选择,一般涉及一个国家在相当长时间内施政理念的变化、大政方针的调整、制度环境的重塑、利益格局的变动和人

① John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton & Company, 2001, p. 2.

② 有关国内政局与意图不确定性的讨论见 Michaela Mattes, Brett Ashley Leeds and Royce Carroll, “Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in United Nations,” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 2, 2015, pp. 280-290.

③ 有关国内改革作为预先承诺(Precommitment)的讨论,见 Michaela Mattes, “Democratic Reliability, Precommitment of Successor Governments, and the Choice of Alliance Commitment,” *International Organization*, Vol. 66, No. 1, 2012, pp. 153-172.

事安排的洗牌,是个一经启动就难以逆转的过程。^① 除非别无选择或改革对其有利,没有哪个国家会愿意选择国内改革如此代价高昂的方式来发送外交信号。从这个角度看,国家几乎没有通过改革的方式实施战略欺骗的可能性。这使国内改革成为罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)所称的一种难以被操纵,因而能够反映国家真实意图的标志。^② 除了杰维斯,还有其他人也指出了“不可操纵”的性质对于识别外交信号可信度的重要性。^③

总之,国内改革的独特政治属性使其具备了三个方面的外交沟通功能,一是打开国际观察者判断改革国战略走向的“安全”窗口,二是减少改革国因国内政治变动而产生的意图不确定性,三是释放揭示改革国真实意图的可信信号。

(三) 国内改革、外交谈判与双层博弈

外交是持续的谈判过程。一国推动的国内改革进程,对外交谈判这个双层博弈的过程也会产生影响,这种影响表现为扩大或者缩小谈判双方国内政治中的“赢集”。“双层博弈”是帕特南在上世纪80年代提出的一个经典隐喻。他指出,外交这个持续谈判的过程永远处于双层博弈的进程中,即参与谈判的两国决策者同时需要考虑国内选区和谈判对手对谈判结果的利益关切和基本态度;谈判双方所代表的国内利益重合度越高,如两国决策者、利益集团的预期保持一致,外交谈判取得合作成果的可能性就越大,这里的利益重合度,就是所谓的“赢集”。^④

一般而言,“赢集”的大小取决于决策者所处的国内政治环境及其采取的政治策略。通过对本国国内政治中信息、资源以及议程设置等因素的把

① 改革的代价和成本,见 Gabriele Ciminelli, Davide Furceri, Jun Ge, Jonathan D. Ostry, and Chris Papageorgiou, “The Political Costs of Reforms: Fear or Reality?” IMF Staff Discussion Note, October 2019, SDN/19/08, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/SDN/2019/SDNEA19008.ashx>, 访问时间:2024年10月3日。

② 罗伯特·杰维斯著、徐进译:《信号与欺骗:国际关系中的形象逻辑》,中央编译出版社2017年版,第13—50页。

③ Janice Gross Stein, “Reassurance in International Conflict Management,” *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 3, 1991, p. 447.

④ Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics,” pp. 427-460.

控,决策者可以在国际谈判中扩大优势,又或者为达成国际协定创造新的可能性。^①实际上,国内改革所具有的创造情报搜集安全窗口、揭示国内政局变化方向以及释放可信外交信号等政治功能,正是源于其在国内议程设置、信息和资源分布等方面产生的影响,这反过来也会塑造双层博弈过程中谈判双方“赢集”的大小。正如安德鲁·莫拉维斯基(Andrew Moravcsik)所说,“置身双层博弈中,或许决策者突破国内限制的最激进方式,就是执行一次全面的社会或制度改革。”^②

首先,敢于启动国内改革本身就是一个“扩大赢集”的举动。与“革命者”需要无所顾忌地在国内和国际两个层面制造两极分化,借助矛盾来为“革命”开道不同,“改革者”都是小心翼翼的、看百步走一步、尽可能弱化改革阻力的政治家,唯恐四面树敌、功亏一篑。应对错综复杂的国内政治需要遵循这种逻辑,对外关系的处理也是一样。没有国内改革会不需要和平安定的国际环境,所以启动国内改革本身就意味着要处理好与外部世界的关系。^③邓小平在启动改革开放后决定裁军百万、推动中苏关系正常化,^④戈尔巴乔夫在开始公开化改革后决定缓和对美关系,都是改革者在启动改革进程后缓和对外关系的典型例子。从外交谈判的角度看,和平的战略环境对于国内改革顺利进行的重要性,意味着改革国必须展现更加温和妥协的谈判姿态,这无疑会在客观上扩大双方的“赢集”。

其次,国内改革对国家偏好的重塑会影响“赢集”的大小。偏好是国家在特定时期想要实现目标的排序,受代表国内不同利益群体的政治制度的塑造和限制,反映着居主导地位的利益群体的政治主张和施政理念。^⑤改革

① Andrew Moravcsik, “Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining,” in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 1993, p. 15.

② Ibid., p. 25.

③ Bunce, “Domestic Reform and International Change,” pp. 107-138.

④ 萧冬连:《关于改革开放起步时期国际环境的考察》,载《中共党史研究》,2022年第4期,第95—96页。

⑤ 对国家偏好的讨论,见 Jeffrey A. Frieden, “Actors and Preferences in International Relations,” in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, pp. 39-76.

的一个重要内容,就是调整反映旧有利益格局的已经僵化的代表制度,而这种调整必然会改变国家原有的偏好。尽管改革者为了避免激化矛盾,通常都会将改革阐述成一个目标“隐晦”的渐进过程,但目标“隐晦”并不意味着改革缺乏明确的改革方向。^①也就是说,由于改革进程必定内含着政治家想要实现的政策目标、反映着改革如何进行的政治观点,并常常会被一些制度设计和人事安排确定下来,因此常常代表着国家偏好的重塑方向,包括改革国内更看重实现哪些政治经济目标,如分权还是集权、效率还是公平等;在国际上更看重对哪些国家的关系,如侧重与发达国家的关系还是与发展中国家的关系、侧重与社会主义国家的关系还是与资本主义国家的关系等。^②正如时任中国领导人的江泽民为了强调深化改革重要性而在中共十五大报告中指出的,(改革的)“旗帜问题至关重要,旗帜就是形象,旗帜就是方向。”^③其他条件不变,那些重塑国家利益并符合他国预期的改革,毫无疑问会扩大外交谈判双方的“赢集”,而那些背离他国预期的改革则正好反过来。

再次,国内改革对拥有不同政策偏好的利益群体的“赋权”也会影响“赢集”的大小。莫拉维斯基指出,任何政府在代表哪个人群的利益方面都会“厚此薄彼”,这使联结国家和社会的代表制度(representation)成为影响国家政策偏好形成的传送带(transmission belt),因为特定的国内代表过程决定着,在那些对信息、风险和损失有着不同政治态度的领袖、群体以及官僚中,谁将会拥有更多的政治影响力或权力。^④由此出发,改革注定会将那些改革的倡导者和支持者推向前台,赋予他们更多政治权力,同时放大他们所倡导的议程的影响力,反之,那些质疑或反对改革的群体的声音会受到限制和孤立。从外交谈判的角度来看,这将使改革者及其支持者的偏好最大程

① 决策者隐晦化改革目标,见塞缪尔·P. 亨廷顿著、王冠华等译:《变化社会中的政治秩序》,上海人民出版社2008年版,第289页。

② Oksenberg and Dickson, “The Origins, Process, and Outcomes of Great Political Reform,” pp. 237-239.

③ 江泽民:《江泽民文选(第二卷)》,第1—49页。

④ Andrew Moravcsik, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics,” *International Organization*, Vol. 51, No. 4, 1997, pp. 518-519.

度地转化为国家的偏好,并在外交谈判过程中得到反映。^① 那些增加本国主政群体与谈判对手偏好重合度的改革进程无疑会扩大“赢集”,而那些减少双方偏好重合度的改革进程则会缩小“赢集”。

总之,国内改革对和平外部环境的需求,其隐含施政理念对国家偏好的重塑,及其对特定利益群体的赋权,也使改革进程具备了外交谈判的重要功能,即塑造处于双层博弈过程中的外交谈判双方达成合作的“赢集”大小。

(四) 改革阶段、改革类型及其外交影响

上文提到,国内改革是一个长期和艰难的过程,几乎没有改革能够毕其功于一役。因此,观察国内改革的外交影响,必须分阶段进行。一个合理的推论是,外部观察者在国内改革的不同阶段,对于国内改革战略含义的解读可能是完全不同的。据此,本文将改革进程划分为启动、深化和收获三个阶段。

启动阶段是指,改革措施刚刚提出、尚待落实,影响也尚需观察的一个初始阶段,观察国在这一阶段形成的对改革国的看法会更多地受成见影响。深化阶段是指,一些改革措施得到落实并取得成果,但还有一些措施因为效果不佳而延迟甚至逆转,面临诸多不确定性的一个中间阶段,观察国在这一阶段可能会改变对改革国的一些成见,但仍可能在政策上犹豫不决。收获阶段是指,改革的大部分措施被落实并取得效果,观察国这个时候往往会形成新的认知,并制定新的政策。

在每一阶段,应该都可以观察到改革的外交效应。根据前文的讨论,对于大多数旨在维护现行国际秩序的现状国来说,这种效应主要取决于两个因素:

一是改革进程所揭示的改革国的未来战略方向是与现行国际秩序兼容还是背离,兼容即挑战现行秩序的可能性低、背离即挑战的可能性高;

^① Joseph M. Grieco, Christopher F. Gelpi and T. Camber Warren, “When Preferences and Commitments Collide: The Effects of Relative Partisan Shifts on International Treaty Compliance,” *International Organization*, Vol. 63, No. 2, 2009, pp. 341-355.

二是改革进程是扩大了还是缩小了外交谈判双方的“赢集”，即在观察国决策者眼中，短期改革措施是扩大还是缩小了两国合作所能带来的收益。

对这两个因素进行排列组合，可以得出如表 1 所示的矩阵。从观察国的视角出发，产生外交效应的国内改革可分为四种类型，并对应着四种可能的回应策略：包容性改革与合作，中立性改革与观察，交易性改革与对冲，疏离性改革与打击。

表 1 基于观察国视角的国内改革类型与回应策略

		赢集大小	
		扩大	缩小
改革方向	兼容	包容性改革(合作)	中立性改革(观察)
	背离	交易性改革(对冲)	疏离性改革(打击)

需要指出，不论是改革进程所揭示的战略方向，还是短期改革造成的“赢集”变化，都是观察国决策者的主观认知和判断，受到决策者的信念体系及其面临的国内政治动态的影响，因此存在暂时误判的可能性，但随着时间的推移和改革成果的显现，误判应会随之被调整为更加准确的认知。因此在分析相关认知时，必须充分关注观察国决策者的信念体系及其面临的国内政治动态。

三、国内改革与 1990 年代中美关系的转圜

1990 年代中国启动的新一轮改革开放进程，与同时期中美关系的同频共振，为验证国内改革的外交效应提供了一个非常宝贵的历史案例。在改革的启动阶段(1992—1993)，由于改革成果尚未显现，以及美国内政中存在诸多不利因素，美国决策者对中国改革类型的认定和政策取向更多呈现出“疏离”和“交易性改革”的特征；在改革既取得成果、又面临挑战的深化阶段(1994—1996)，美国决策者对中国改革类型的认定和政策取向呈现出“中立性改革”的特点；直到中国改革进入成果显著的收获阶段(1997—1999)，美国决策者对中国改革类型的认定和政策取向才呈现出“包容性改革”的特点，中美关系才实现实质性突破。

(一) 研究设计

将 1990 年代的中美关系作为案例,还有两点方法论上的好处。第一,这是一个对理论假设构成强检验的“严格案例”(hard case)。1990 年代的中美关系遭遇了苏东剧变、台海危机等一系列重大危机的冲击,因此失去战略合作基础的中美关系还能持续趋于温和极为不易;二是这个案例有助于控制其他重要变量。1992 年以后,国际格局维持了基本稳定,中美领导层没有大的变化,但双边关系却从紧张渐趋缓和,美国内政倒是在 1994 年 11 月中期选举后有一些变化,但这些变化反而加剧了共和党保守力量对克林顿政府渐趋温和的对华政策的批评,^①所以进一步增强了这个案例作为“严格案例”的性质。

本文对历史案例的过程追踪,遵循文章第二部分提出的分阶段探究改革的外交效应的原则。据此,案例研究分启动、深化和收获三个阶段追溯国内改革的外交效应;对外交效应的讨论又细分为两个主要部分,分别是观察国对改革国战略方向的研判及其政策影响和对与改革国合作赢集的评估及其政策影响。

结合相关研究^②,这里将 1990 年代中国的改革进程分为三个阶段。

(1) 改革启动阶段是从 1992 年初邓小平发表“南方谈话”,到 1993 年十四届三中全会召开前后。这一阶段可以看到中国改革方向的明确、改革计划的提出以及改革措施的出台,由于尚在启动阶段,美国决策者并未作出积极判断。

(2) 改革深化阶段是从 1994 年初中国政府推广“分税制”改革,到 1996 年十四届五中全会提出“抓大放小”的国有企业改革方案前后。这一阶段既可以看到大多数新一轮改革举措的成功落实和突出成效,也能够观察到改革产生的一系列问题以及中国政府的应对,美国决策者此时的对华战略判断开始趋于务实。

(3) 改革收获阶段是从 1997 年中共十五大文件起草会议推出“股份制”的经济体制改革方案,到 1999 年中美达成入世协议前后。这一阶段见证了 90 年代中国改革的又一个高峰,中国政府不仅在降低通胀的同时维持了

^① Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003, p. 212.

^② 吴敬琏:《当代中国经济改革教程》,上海远东出版社 2015 年版,第 56—90 页。

较快的经济增速,很多此前没法践行的改革方案也都相继落实,美国决策者对中国的未来趋于乐观。

为还原美方视角,过程追踪主要使用了美方材料,包括官方文件、新闻报道、智库报告、听证会记录等在内的美方档案,还有一些当事人的回忆录、著作,以及一些权威的历史作品。尽管这些材料不可避免地会反映那个时期美国对中国的诸多偏见,但认真比对后也会揭示美方真实的决策逻辑。

(二) 改革启动与“犹疑”的美国对华政策(1992—1993)

上世纪80年代末90年代初,由于受到一系列重大危机事件的冲击,建交以来中美关系良性发展的战略基础发生动摇。美苏缓和与不久后的苏联解体接连削弱了美国对中国的倚重。^① 苏东剧变的发生和影响则促使中国决策层暂缓改革议程,先进行治理整顿。^② 受此影响,美国方面普遍判定中国是一个失去改革动力,即将步苏联后尘的国家。这从北京政治风波发生后,美国决策者迅速联合盟友出台一系列对华制裁措施,一度想等“尘埃落定”等做法中不难得见。^③

幸运的是,尽管存在争论和彷徨,中国决策层始终没有动摇延续改革开放的决心。1992年初,随着邓小平发表“南方谈话”,新一轮改革进程迅速启动。再度启动的改革进程,即将对美国的对华战略认知产生重要影响。

1. 对中国战略方向的研判:“经济改革重启,但战略前景不明”

从“南方谈话”,到中共十四大,再到十四届三中全会推出“中国特色社会主义市场经济体制”的全面改革方案,中国的新一轮改革进程呈现出有别于从前的三个特征。一是坚定以经济建设为中心的基本路线,不再纠结于“聚焦经济建设”和“防范和平演变”何者优先的意识形态争论;二是实现了进一步的思想解放,告别了过去将市场经济与资本主义挂钩、将计划经济与社会主义挂钩

① 王立:《回眸中美关系演变的关键时刻》,世界知识出版社2008年版,第157—165页。

② 萧冬连:《探路之役:1978~1992年的中国经济改革》,社会科学文献出版社2019年版,第258—269页。

③ 钱其琛:《外交十记》,世界知识出版社2003年版,第185页。

的固有认知,明确提出社会主义也可以建设市场经济体制;三是强化了凸显改革特色的政治人事安排,大多决策层的新面孔都被认为是有改革声望的政治家。^①

“南方谈话”后,最早注意到中国改革动向的是美国商界和一些战略分析人士。商界直接用脚投票,大量美国企业迅速到华投资设厂。^② 战略分析人士则敏锐注意到中共十四大上中国决策层人事安排的一些重要变动。^③ 只不过,由于改革措施的提出和落实仍需要时间,整个1992年美国官方的反应比较钝感。^④ 能看到的美官方对中国内政新动向的较早讨论为7月的一次听证会。前任美国驻华大使温斯顿·洛德(Winston Lord)对新一轮改革进程将带中国走向何方作了分析,看法谈不上乐观,“最近,在即将退出政治舞台的邓小平的领导下,中国再次强调经济改革……然而……中国的人权状况没有取得任何进展。……我的结论是,一旦享有盛誉的第一代革命领导人退出舞台,自由的前景就会变得光明……”^⑤很明显,洛德不看好中国方面的改革,认为中国迟早要步苏联后尘。

这种判断延续到了1993年。这一年,认为中国前景充满不确定性的观点在美国非常普遍。原因有三:一是认为作为世界上仅存的几个社会主义国家之一,中国无法解决当时面临的异常艰巨的改革难题。5月,众议员加

① 傅高义著、冯克利译:《邓小平时代》,香港中文大学出版社2012年版,第593—615页; Joseph Fewsmith, *China since Tiananmen: From Deng Xiaoping to Hu Jintao*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 48-79.

② Michael Duckworth, “Disney Plans to Re-enter China Market as Beijing Promises Copyright Reform,” *Wall Street Journal*, March 23, 1992, p. B5A; Julia Leung, “Foreign Banks Renew Interest in China, Ending Hiatus After Tiananmen Uproar,” *Wall Street Journal*, August 4, 1992, p. A7.

③ 对人事安排的观察,见 Tony Saich, “The Fourteenth Party Congress: A Programme for Authoritarian Rule,” *The China Quarterly*, No. 132, December 1992, pp. 1136-1160.

④ 苏葆立指出,虽然继续坚持否决国会最惠国待遇同中国人权问题挂钩的方案,面临竞选压力的老布什政府在1992年后半年一度漠视对华政策,参见 Robert L. Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations, 1989—2000*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2003, pp. 138-144.

⑤ United States Senate, *Extending China's MFN Status*, Hearing before the Committee on Finance, 102rd Congress, Second Session, on S. 2808 and H. R. 5318, Washington: U. S. G. P. O., July 30, 1992, pp. 32-33.

里·阿克曼(Gary L. Ackerman)在一次听证会上表示,中国很难抵挡来自政治自由化、政治和经济管理权去中心化以及国际社会的多重压力。^①二是担心中国的内政和外交可能会因为邓小平健康状况的恶化而转向。著名记者纪思道(Nicholas D. Kristof)表示,“邓小平就像俾斯麦……但谁也不知道从邓小平那里接棒的后继者会不会是位被民族主义所主导的威廉二世。”^②三是认为中国加速推进的军事现代化使之未来敌友难辨。80年代末曾任驻华大使的李洁明(James Lilley)在听证会上表示,虽然证明中国是威胁的证据不足,但冷战结束依然给中国扩大军事影响力提供了机遇,美国应警惕中国在世界范围内购买先进武器装备的做法。^③

1993年新上任的克林顿政府显然接受了以上判断。国务卿沃伦·克里斯托弗(Warren Christopher)在1月的就职听证会上表示,美国不能忽视中国扩散杀伤性武器、违背人权以及进行不公正贸易的做法,“旨在通过鼓励这个伟大国家内部的经济和政治力量的自由化,寻求促成中国从‘社会主义’向‘民主’的和平演变。”^④被克林顿纳入麾下,负责东亚与太平洋事务的助理国务卿洛德,在就职演讲中也响应了前者的观点:“我们会与中国在多个领域进行合作,只不过这种合作要等到出现一个更人道的政府才是可能的。”^⑤国家安全事务助理安东尼·莱克(Anthony Lake)则在9月的讲话中,将中国与伊拉克、伊朗等国并列为“自由民主圈”以外的“反对国家”(backlash states)。^⑥

① House of Representatives, *Future of United States-China Policy*, Joint Hearings before the Subcommittees on Economy Policy, Trade and Environment; International Security, International Organizations and Human Rights; and Asia and The Pacific of the Committee on Foreign Affairs, 103rd Congress, First Session, Washington: U. S. G. P. O., May 20, 1993, p. 3.

② Nicholas D. Kristof, “The Rise of China,” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, 1993, p. 72.

③ House of Representatives, *Future of United States-China Policy*, pp. 37-40.

④ 克里斯托弗的就职演说,见 Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for A New Era*, Stanford: Stanford University Press, 1998, p. 31.

⑤ 洛德的就职演说,见 Tyler, *A Great Wall*, p. 393.

⑥ Suettinger, *Beyond Tiananmen*, p. 179.

2. 对中美合作赢集的评估：对华“姑息”有政治风险

与此同时，美国决策者也不认为对华合作会使美国获益。对北京政治风波的成见，依然左右着美国人对中国的观感，让对华强硬成为“政治正确”，对华合作是少有人敢于触碰的政治禁区。即便是看重中国战略价值的老布什总统，每年都无法仅凭说服来推动国会议员延长中国的贸易最惠国待遇，即便他使用了否决权，也还要面临否决被国会两院推翻的风险。^① 而抨击老布什过去是在“姑息从巴格达到北京的独裁者”的新任总统克林顿，注定要制定一个反映国会意见与公众舆论的，与其前任截然不同的对华政策。^②

对华政策在当时美国内政中的敏感性，可从克林顿上任之初即与之保持距离这一做法上得见。第一任期内，克林顿除在年度审议中国最惠国待遇的时间点上，以及每年例行中美元首会晤的 APEC 领导人非正式会议上露面并在涉华问题上表态，其他时候都看不到他。^③ 这位总统始终想与中国保持距离，他甚至表达过对于对华决策的厌恶，1994 年，克林顿在谈及中国问题时突然情绪失控，“我恨我们的中国政策！我希望我能反对它……我们改变了商业政策，但中国改变了什么？”^④

更重要的是，此时的美国决策者相信，美国具有无可比拟的对华议价优势。在 1993 年 5 月 20 日举行的听证会上，李洁明 (James R. Lilley) 在回应

① 老布什使用否决权，见 Suettinger, *Beyond Tiananmen*, p. 134.

② 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.

③ Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project, *Ambassador Winston Lord*, Interviewed by Charles Stuart Kennedy and Nancy Bernkopf Tucker, Initial interview date: April 28, 1998, Copyright 2003, p. 578, <https://adst.org/OH%20TOCs/Lord.Winston.pdf>, 访问时间: 2025 年 5 月 24 日。

④ 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, p. 54; Barton Gellman, “U. S. and China Nearly Came to Blow in 1996: Tension over Taiwan Prompted Repair of Ties,” *The Washington Post*, June 21, 1998, p. A1.

议员提问时明确表示,“一些中国人今天能够自由行动完全是因为美国在人权方面所做的努力……军事关系上我们也有优势……今天我们仍然拥有很多对华议价优势,包括最惠国待遇……”^①众议院经济政策、贸易和环境小组委员会主席山姆·盖恩松(Sam Gejdenson)也表示,“没有哪个市场能够大到让我们放弃让美国成为美国的价值观。”^②出席听证会,担任美国劳工联合会和工业组织大会国际事务部助理主任的菲利普·菲什曼(Phillip Fisherman)则附和称,“对于那些支持(同中国)妥协的人,我们发出强烈的警告……事实是,只要中国保持封闭和不自由,任何备忘录、协议、条件声明或其他文件都不能被执行。”^③即便是反对取消最惠国待遇的商界领袖——时任美中商业委员会主席唐纳德·安德森(Donald Anderson)——也同意美国政府在人权和防扩散等问题上对中国施加更大的压力,“我们必须要求中国履行人权承诺……确保禁止劳改产品出口的谅解备忘录得到执行……确保中国遵守导弹技术控制制度和扩散条约的原则……”^④毫无疑问,在人权、经贸以及武器扩散等多个领域对华施压,在当时是美国国内的政治共识。

就是在这样的国内政治背景下,克林顿当局选择在1993年5月出台行政命令,将中国的最惠国待遇同人权状况的改善进行挂钩。这是1990年以来,获得美国会压倒性支持的强硬政治立场第一次反映在美国官方的对华政策上。不仅如此,1993年7至9月间,由于坚信驶往中国货轮上载有用于制作化学武器制剂的不实情报,美国军舰公然在公海上骚扰中国货轮“银河号”,无理要求登船检查,最后几近酿成两国之间的严重外交危机;当年9月,美国众参两院又致信国际奥组委,以“人权”为由反对中国获得举办2000年奥运会的资格;^⑤美方这些让人大跌眼镜的做法毫无疑问都是前述对华战略判断的自然产物。

这说明,在启动阶段,也就是改革国战略方向不明,且观察国决策者认

① House of Representatives, *Future of United States-China Policy*, pp. 42-43.

② Ibid., p. 1.

③ Ibid., p. 15.

④ Ibid., p. 12.

⑤ 银河号事件和干预中国申奥,见 Suettinger, *Beyond Tiananmen*, pp. 168-171.

为合作的“赢集”不足以抵消政治风险时,国内改革难以产生良好的外交效应。

(三) 改革深化与“趋于务实”的美国对华政策(1994—1996)

1994 到 1996 年,是中国新一轮改革进程的深化阶段。十四大上就开始酝酿,十四届三中全会上系统推出的市场化改革方案,基本上都是在 1994 至 1996 年这段时间逐步落实的,包括增强中央政府宏观调控能力的财税改革(分税制)和金融改革(改组银行系统)、国企改革和外贸体制改革(汇率并轨)等。改革措施的不断落实不仅让中国政府收获了诸多改革成果,如 1992 年以来年均 GDP 增速达到 10% 以上,让中国成为世界上吸引外资规模最大的新兴市场;也使中国决策层开始面临一系列棘手问题,包括经济过热导致通货膨胀率居高不下、三角债累积拖累国家财政、国企连年亏损呈尾大不掉之势,以及劳工大规模迁徙带来的社会稳定问题等。幸运的是,进入 1995 年后,很多被美方观察者认为无法化解的难题,都得到了基本解决,如通货膨胀和国家财政紧张等,国企改革等尚待妥善解决的难题,也即将酝酿出进一步的改革方案。

在这三年里曲折前进的中国改革进程,自然也反映在一直观察中国动向的美国决策者那里,产生了一些影响他们对华战略判断的显著外交效应。

1. 对中国战略方向的研判:改革将顺利推进,中国不一定是敌人

1994 至 1995 年是美国对华政策辩论最激烈的两年,原因是中国的改革进程在这两年呈现出一种矛盾情形,即一些改革举措得到落实并取得突出成就,但改革过程中也出现了一些如果解决不好可能断送既有成果的难题。

在美国观察者眼中,这些难题集中在三个方面,一是 1992 年以来中国经济过热造成的严重通货膨胀难以控制,二是经济改革释放出了中央政府难以驾驭的社会转型力量,三是中国领导层的权力交接能否顺利进行。1994 年 8 月美国国防部委托一个中国问题研究团队起草的名为《中国近期走向》(*China in the Near Term*)的研究报告,就反映了很多美国人当时的看法。报告认为,改革造成的权力去中心化、宏观调控能力弱化等难以处理的棘手问题,加上充满不确定性的政治权力交接,使中国的处境并不比此前的苏东

国家好多少;报告甚至预言,在未来的5到7年,承受不住转型压力的中国有50%的可能会走向崩溃。^①

基于对中国政府能否解决这三个难题的不同理解,当时美国战略界围绕中国未来走向的辩论产生了三种不同观点:“中国崩溃论”、“中国威胁论”和“中国可塑论”。“中国崩溃论”显然不认为中国政府能够解决上述难题,认为步苏联后尘对于中国是迟早的事,这是那份《中国近期走向》研究报告所持的观点。

“中国威胁论”认为,无论这些难题解决与否,中国都对美国的地区利益构成客观威胁。布鲁斯金学会1994年秋季的一份报告指出,“即使中国无意威胁任何国家,其快速增长的经济实力和不断加快的军事现代化仍会在客观上加剧东亚地区的安全困境和紧张局势,对地区的繁荣稳定产生消极影响……”^②

“中国可塑论”则乐观地认为,尽管面临挑战,中国政府还是能够在解决难题的前提下推进改革,美国应当建设性地参与中国的改革进程,使这一进程服务于美国利益。^③ 美国国家情报委员会(National Intelligence Council, NIC)1994年的一份报告认为,“中国未来的战略走向大概率会延续类似亚洲四小龙的经济发展模式……”“这意味着温和的中国对外政策,包括其对美政策,因为中国的经济发展需要外来投资和国际市场的支持。”^④

克林顿政府对于中国战略走向的判断显然受到了这三种观点彼此争论的影响。1995年2月末美国防部出台了《美国东亚-太平洋地区安全战略

① United States. Department of Defense. Office of the Director of Net Assessment, *China in the near term*, Presentation, March 2, 1995, in Digital National Security Archive Collection, <https://proquest.libguides.com/dnsa/china>, 访问时间:2025年5月24日。

② Thomas L. McNaugher, “A Strong China: Is the United States Ready,” *The Brookings Review*, Vol. 12, No. 4, 1994, pp. 14-19; Scott Kennedy ed., *China Cross Talk: The American Debate over China Policy since Normalization, A Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2003, p. 155.

③ Alice Lyman Miller, “Will China Go the Way of the Soviet Union?” *The Washington Post*, August 31, 1994, p. A25.

④ 关于这份报告,见约瑟夫·奈1997年发表于《生存》杂志上的文章:Joseph S. Nye, “China’s Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific,” *Survival*, Vol. 39, No. 4, 1997, pp. 65-79.

(*United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*)》报告,其中关于中国的部分指出,“……中国是世界上体量最大、增速最快的经济体之一。这使得亚太地区的和平、稳定和繁荣都和中国的稳定及中国与邻国的友好关系密切相关。”^①美国务卿克里斯托弗也在同一时期的一篇文章中表示,亚洲的未来取决于中国,“……如果中国完全融入国际共同体,她就可以……作出巨大贡献。而如果中国选择另一条路,她就可能……损害美国利益。”^②1994年末从国家情报委员会调入美国防部的约瑟夫·奈(Joseph S. Nye),也在不久后的一篇文章中表示,“中国未来成为负责任地区大国和变成美国“敌人”的几率是五五之数。”^③

有趣的是,进入1995年以后,随着中国政府展现出令人惊讶的经济控制力,即在控制住通货膨胀的前提下,实现了高达两位数的经济高速增长,同时有意作出打消外界顾虑、增强凝聚力的政治安排,^④“中国可塑论”开始在辩论中逐渐占据优势,美国决策者对中国战略方向的判断也随之变得越来越乐观了。

兰德公司(Rand Corporation)1995年初的一份报告指出,“中国在未来的10到15年将会延续邓小平的改革开放战略和务实对外政策,美国应保持与中国……的接触,鼓励中美经济联系的发展,使中国意识到外部经济环境对于中国经济增长和政治稳定的重要性。”^⑤甘思德(Scott Kennedy)在秋季的一篇文章中表示,美国不用担心中国会在军事上赶超美国,“应当在保持

① Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* 1995, Copies of this Report are available from: Director, Asia and Pacific Affairs, USDP/ISA/AP, The Pentagon, Washington, D. C. 20301-2400.

② Warren Christopher, “America’s Leadership, America’s Opportunity,” *Foreign Policy*, No. 98, 1995, pp. 12-13.

③ Joseph S. Nye Jr., “East Asian Security: The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, 1995, pp. 90-102.

④ 关于“政治安排”的讨论,见 Kathy Chen and Joseph Kahn, “A Pliant Technocrat Is in Line to Become Next Leader of China,” *Wall Street Journal*, February 3, 1995, p. A1; Alan Friedman, “Jiang to Be China’s Next Leader, Premier Says,” *The Washington Post*, April 13, 1995, p. A32.

⑤ Michael D. Swaine, *China: Domestic Change and Foreign Policy*, National Defense Research Institute, RAND, 1995, p. xv, https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR604.html, 访问时间:2025年5月24日。

东亚军事前沿部署的同时,帮助中国改善治理水平,鼓励其相信遵守国际规则是有益的。”^①

年底,CIA的一份报告认为,“在过去两年里,中国领导人成功控制了经济戏剧性扩张造成的消极影响……中国仍然是主要经济体中增速最快的……十四届三中全会提出的改革方案仍在这两年得到了推进……”^②中国问题专家约翰·布莱恩·斯塔尔(John Bryan Starr)则在他有关1995年中国政治经济形势的总结中表示,“虽然邓小平身后中国领导层的权力交接会将中国带向何方仍是未知数,但就中国经济来看,1995年无疑是非常成功的一年……”^③

一个趣事集中反映了1995年美国官方对华战略判断的乐观转向。年初,《华尔街日报》报道称,《中国近期走向》报告于2月中旬公开后,一时受到整个美国中国研究界的批评。为避免中方误解,美国防部故意与这份报告拉开距离,还决定不再印刷和发行这份报告。美国太平洋总司令理查德·马克(Richard Macke)将军在一次参议院听证会上明确表示,中国的权力交接进行地非常顺利,大多数领导层职位的人事安排都已就绪,这意味着中国未来的政策不会发生变化。^④

美国官方的对华政策表述也变得更加积极。3月1日,洛德在访华期间表示,克林顿总统希望能形成一种同中国“广泛深入打交道的战略”,目的是看到一个“强大、稳定、繁荣和开放的中国”。4月24日,美国副国务卿彼得·塔尔诺夫(Peter Tarnoff)在纽约对外政策协会发表演讲后,就“中国的发展是否会挑战美国领导地位”答记者问时说,中国将来肯定要扮演世界领导的角色,如果中国政治能与经济同步发展,美国对此就没有什么可怕的,

① Scott Kennedy and Michael O'Hanlon, "Shifting Gears on China," *The Brookings Review*, Vol. 13, No. 4, 1995, p. 49.

② United States Central Intelligence Agency, *China's Economy in 1994 and 1995: Overheating Pressures Recede, Tough Choices Remain*, EA 95-10008, December 1995.

③ John Bryan Starr, "China in 1995: Mounting Problems, Waning Capacity," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 1, 1996, pp. 13-24.

④ Eduardo Lachica, "U. S. Study Creates a Stir, Saying China's Breakup Is Possible After Deng," *Wall Street Journal*, February 21, 1995, p. A20.

美鼓励这种发展,美国把中国当成潜在的朋友。^①

对中国战略走向趋于“良性”的判断是如此确定,以至于这一判断在5月美方失信允许“李登辉访美”酿成台海危机、7至9月中美关系骤然紧张的背景下,也没有任何改变。洛德在10月中上旬于参议院作证时表示,尽管存在对中国的多方面担心,但中国并不是“……一个旨在主导和威胁其邻国的侵略型国家……相反,自邓小平启动改革开放以来,中国始终坚持以经济建设为优先、致力于与邻国建立友好关系……而且越来越倾向于接受国际规则约束……”^②

总之,美国决策者在1994年或许对中国的战略走向有所忧虑,但这些担心在进入1995年以后,伴随着中国改革进程的推进和一些难题的解决也都打消了。美方对华战略判断的变化,证实了改革深化阶段的积极外交效应。

2. 对中美合作赢集的评估: 对华合作虽有挑战,但机遇巨大

同一时期,将“对华强硬”作为政治正确的美国政治氛围也在发生一些重要变化。早在1994年3月的一次听证会上,众议院国际安全、国际组织和人权小组委员会主席汤姆·蓝图斯(Tom Lantos)就敏锐发现,美政府内部的对华态度不再像过去那样铁板一块,而是出现了明显分歧,更重要的是,所有政治派别都不再认为取消中国的最惠国待遇符合美国的最佳利益。^③

这种政治氛围的变化,为克林顿政府的一次至关重要的对华政策调整提供了契机。1994年5月26日,克林顿亲自宣布,终止一年前他以行政命令将中国改善人权与延长最惠国待遇“挂钩”的政策,并转而阐述一种更具建设性的“全面接触”的对华政策思路。克林顿说,“问题的关键不是我们是否继续支持中国的人权,而是我们如何最好地支持它,同时实现我们在其他

^① 刘连第编著:《中美关系的轨迹:1993年—2000年大事纵览》,时事出版社2001年版,第63—65页。

^② Winston Lord, “For China, Not Containment but True Integration,” *The New York Times*, October 13, 1995.

^③ House of Representatives, *China: Human Rights and MFN*, Joint Hearing before the Subcommittees on Economic Policy, Trade and Environment; International Security, International Organizations and Human Rights; and Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, 103rd Congress, Second Session, March 24, 1994, p. 2.

重要议题上的利益。……美国在中国促进自由的最佳路径是加强和扩展对华接触。”^①

推动涉华政治氛围为之一变,并促使美国决策者逆转强硬政策的主要原因,正是中国改革进程早于1992年开始浮现、在1993至1995年集中迸发的惊人活力,使美方决策者意识到对华合作可能收获颇丰的巨大潜力。据美国著名记者孟捷慕(James Mann)的记述,“1993年是美国对华投资达到峰值的一年,甚至是全世界对华投资最多的一年,世界上没有哪个国家能够形成如此的商业吸引力……”^②彼时负责人权事务的助理国务卿约翰·沙特克(John Shattuck)回忆说,1994年1月中旬以后,他能够清楚地感受到政策环境的转变:对中国失去最惠国待遇的警告变得更少了;相反,每天关于美国失去中国市场的危险的警告在增加,商界对白宫的压力在不断增大,而很多过去主张对华强硬的国会议员也开始改变他们原来的看法。^③

进入1995年,中国对美国的吸引力变得更强了。5月,美中商会主席柯白(Robert Kapp)在一次听证会上表示,“中国……已经实现了史无前例的全球经济地位,美国无法阻挡这种趋势。留给我们的选择是抓住抑或忽视中国经济转型给美国及其商业提供的机遇。”^④美国驻香港商会在这次听证会上更是热情表达了从中国获益的乐观态度,“……快速的经济增长已经使中国成为地区经济增长的动力源……美国面临一扇与新一代中国领导人接触以促进美国利益的机会之窗……”^⑤这正是克林顿在结束“挂钩”政策时所说的“在其他重要议题上的利益”。

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

② James Mann, *About Face: A History of America’s Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*, New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1998, p. 284.

③ John Shattuck, *Freedom on Fire: Human Rights Wars and America’s Response*, Cambridge: Harvard University Press, 2005, pp. 252-253.

④ 见柯白的证词, House of Representatives, *U. S.-China Trade Relations and Renewal of China’s Most-Favored-Nation Status*, Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, 104th Congress, First Session, May 23, 1995, Serial 104-15, p. 136.

⑤ 见美国驻港商会的证词, House of Representatives, *U. S.-China Trade Relations and Renewal of China’s Most-Favored-Nation Status*, p. 176.

中国因改革深化而不断展现出不容忽视的战略价值,一度让美国国内因“台海危机”而放大的“中国威胁论”相形失色。5月,由于克林顿政府背信弃义允许“李登辉访美”,中国大陆随即于6至8月间在台湾海峡地区举行军事演习以示抗议。但是中国大陆这种捍卫国家主权的合法行动却在美国国内被一些“反华力量”视为扰乱地区安全秩序、挑战美国战略信誉的挑衅行为。

有趣的是,即便面对台海形势的升级,克林顿政府也没有接受“中国威胁论”的论调,而是继续坚持对中国政策取向温和务实的判断。在7月上中旬举行的一次听证会上,洛德和奈在回答议员关于美国是否需要转向对华遏制的问题时表示,美国的对华政策没有发生新的变化,华盛顿认为中国的崛起是不可阻挡的,美国不反对中国的崛起,不论两个国家有多少分歧,他们认为最好的问题解决办法是接触,而不是遏制。洛德还强调,“我们无法预测中国在21世纪会成为一个什么样的国家。但上帝禁止我们和其他国家一起对中国采取遏制政策。”^①

10月中上旬,在另一次听证会上,洛德进一步表示,美国寻求与中国合作、促进共识、避免冲突,并且“……承认……(中国有)得到国际社会的信任和合作的需要,因为中国想改变自己的制度和观念面貌……”^②美方决策者这些表态的内在逻辑非常清楚。虽然他们无法清楚地判定,中国在未来到底是敌人还是朋友,但就短期来看,中国带来的机遇显然超过了其本身构成的挑战,这是白宫拒绝“中国威胁论”,选择对华“接触”而非“遏制”的主要原因。^③

这种认为中国带来的机遇大于挑战的战略判断,推动克林顿政府在1996年初“台海危机”后加快对华政策调整的速度,提升对华决策优先级,第

① Thomas W. Lippman, “U. S. Sees Engagement in Current Policy, But China Feels Containment,” *The Washington Post*, July 9, 1995, p. A23.

② Winston Lord, “U. S. Policy toward China: Security and Military Considerations,” *Statement before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Senate Foreign Relations Committee*, Washington D. C., October 11, 1995, https://1997-2001.state.gov/current/debate/us_china_mil_relations.html, 访问时间:2021年2月25日。

③ Michel Oksenberg, “Heading Off a New Cold War with China: Hillary, Harry and the New Politics of Asia,” *The Washington Post*, September 3, 1995, p. C1.

一次系统阐述后冷战时代的美国对华政策思路。1996年5月17日,美国务卿克里斯托弗在纽约希尔大厦,对美国亚洲协会、对外关系委员会和美中关系全国委员会作了题为《美国利益与美中关系》的对华政策演说,这位国务卿表示:

“……毫无疑问,与中国的关系对美国有巨大的价值……中国蓬勃发展的经济是亚洲持续繁荣的关键,也越来越与我们自身的繁荣密切相关……在美国国内,我们必须修复被北京政治风波撕碎的对华共识,这个共识在过去的四分之一世纪里……促进了美国国家利益的实现……我们拒绝那些企图遏制或孤立中国的建议……妖魔化中国与浪漫化中国一样具有危险的误导性。”^①

这次演说最具价值的内容有两点,一是承认自尼克松以来美国坚持的对华接触政策建设性地服务于美国利益,二是明确表达了美方想要使中美关系回到北京政治风波之前正常状态的想法,冷战结束后一直处于漂流状态的美国对华政策共识也终于有了重新建立的可能。这无疑是中国对美外交的重大突破,而这一突破之所以能够实现,在根本上就源于中国改革进程的深化及其成果。

(四) 改革收获与美国对华接触政策的“制度化”(1997—1999)

1997至1999年是90年代中国改革的又一个高峰,原因是中国决策者意识到他们身处冷战结束以来最好的战略处境——改革带来的经济活力持续迸发、其间遇到的部分难题已被克服,如经济过热和通货膨胀得到控制,政治权力交接有条不紊进行,更重要的是直接影响中国外部环境的中美关系逐渐回暖。这一前所未有的良好战略处境鼓励中国决策者酝酿更深层次的改革方案。所以,并不意外的是,中国决策层从1996年即开始内部讨论“经济体制改革”,将改革的矛头对准利害关系最大、意识形态上最有争议的

^① U. S. Department of State, Office of the Spokesman, “American Interests and the U. S. -China Relationship,” Address by Secretary of State Warren Christopher to the Asia Society, the Council on Foreign Relations and the National Committee on U. S. -China Relations, McGraw Hill Building, New York, May 17, 1996, <https://1997-2001.state.gov/current/debate/96517qa.html>, 访问时间:2021年3月3日。

国有企业,并于1997年中共十五大前后推出“股份制”的国企改革方案,以及与之配套的政府机构改革方案。^①

这一系列深化改革的勇敢举措,加上同时期中国改革成果的大量涌现,以及中国对美政策愈发务实的取向,再度产生说服美国决策者的一系列外交效应。

1. 对中国战略方向的研判:历史性的改革将使中国融入世界

1996年5月,美国务卿克里斯托弗系统阐述美国对华政策思路之后,很多人发现,美国内开始形成一个新的对华共识,其内容包括:(1)中国颇具规模和正在成长的巨大市场对于增进美国经济福利不可或缺;(2)在美国全球战略中价值不断攀升的亚太地区的安全、开放与繁荣已经离不开中国的稳定、开放与繁荣;(3)对美国最有利的战略选择,是避免与中国的冲突打破东亚地区的安全秩序,通过接触使中国融入国际秩序、按照现行国际规则行事。^②

在此背景下,美国决策者对中国战略走向的判断开始向“中国可塑论”的乐观看法靠拢。5月20日,克林顿在对太平洋盆地经济理事会的演讲中表示,“……促进一个安全、稳定、开放和繁荣的中国……符合我们的利益。”^③

只不过,面对中国这样一个拥有巨大体量和重大地缘影响的国家的不断崛起,美国决策者仍无法确定,中国的改革进程能否进行到既让其接受国

① 关于国企改革,参见 Edward S. Steinfeld, *Forging Reform in China: The Fate of State-Owned Industry*, New York: Cambridge University Press, 1998; Nicholas R. Lardy, *Integrating China into the Global Economy*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2002; Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transition and Growth*, Massachusetts: The MIT Press, 2007; Joseph Fewsmith, *China since Tiananmen: from Deng Xiaoping to Hu Jintao*, New York: Cambridge University Press, 2008; 吴敬琏:《当代中国经济改革教程》,上海远东出版社2016年版。

② Henry Kissinger, “The Stake with China,” *The Washington Post*, March 31, 1996, p. C7; William H. Overholt, “China after Deng,” *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 3, 1996, pp. 63-78; Nye, “China’s Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific,” pp. 65-79; Robert B. Zoellick, “Let China Join the Club,” *The Washington Post*, June 24, 1996, p. A17.

③ William J. Clinton, “Remarks to the Pacific Basin Economic Council,” *The American Presidency Project*, May 20, 1996, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/222782>, 访问时间:2021年8月19日。

际规则约束,又不凭借其巨大体量和重大地缘影响力扰乱国际规则的程度。《纽约时报》和《华盛顿邮报》当时发表的两篇文章道明了这种担心,“或许中国领导人认为中国在经济上足够强大,以至他们可以让国际规则适合中国的需要,而不是去遵守这些规则?”^①“……如果全球自由贸易体系中像中国这样的最大参与者之一完全按照一套不同的规则行事,那么就会对这个体系造成越来越沉重的压力。”^②

如果说1996至1997上半年,美方观察者依然有上述担心的话,1997年9月中共十五大召开后,随着中国决策层在邓小平逝世后反复确认将长期坚持他确立的改革开放的基本国策,1995年提出的“抓大放小”的国企改革思路以股份制改革的方式得到实质性推进,与之相配套的金融系统和政府机构改革也在1998年得到落实,美方观察者对中国战略前景的判断开始变得前所未有的乐观。

时任中共中央总书记的江泽民在十五大报告中指出,“旗帜问题至关重要。旗帜就是方向,旗帜就是形象。坚持十一届三中全会以来的路线不动摇,就是高举邓小平理论的旗帜不动摇。”中国将长期处于“社会主义初级阶段”,全体党员要“高举邓小平理论伟大旗帜,把建设中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪。”十五大还决定将邓小平理论与马克思列宁主义和毛泽东思想并列。^③

随后,国企、金融和政府机构改革全面展开。到1998年底,国企改革已经造成了总数达1700万余人的下岗员工。^④为贯彻政企分开的原则,1997

① Thomas L. Friedman, “The New China Consensus,” *The New York Times*, May 26, 1996, Section 4, p. 11.

② Paul Blustein, “Clinton’s Trade Challenge: Playing the China Card Correctly,” *The Washington Post*, November 7, 1996, p. D1.

③ 江泽民:《江泽民文选(第二卷)》,第1—49页。

④ 《远东经济评论》(*Far Eastern Economic Review*)1999年2月18日刊载的一篇文章指出,从90年代中期起,中国国有部门每年会裁撤300万到400万员工,到1998年底,据统计共有1700万工人下岗。结合朱镕基从1997年底到1999年中,多次提及要要做好1000多万下岗员工的再就业和社会保障工作,可推知1997至1998年国企改革造成了新增的1000多万下岗员工,而这之前只有700多万。见Kathy Wilhelm, “China: Out of Business,” *Far Eastern Economic Review*, February 18, 1999, p. 12.

年底中国政府还推出了跨区设置中国人民银行和国有商业银行分支机构的金融改革措施,1998年3月又启动大规模政府机构改革。经改革,国务院原本下设的40个部委缩减至29个,政府部门精简了1/4,^①工作人员从3.3万减到了1.6万。^②

对于中国政府的改革决心,美方观察者给予了高度评价。在1997年11月的一次听证会上,参议员约瑟夫·利伯曼(Joseph I. Lieberman)表示,“中国的经济和政治改革正在变得与美国的核心价值观越来越一致,而不是相反……”^③众议院电信、贸易和消费者保护者小组委员会副主席迈克尔·奥克斯利(Michael G. Oxley)在次年5月指出,“近期中国启动了一项影响深远的改革努力,目的是解决负债沉重的国有企业,同时精简国家官僚机构。在现任总理朱镕基的指导下,这些改革努力涉及领域的广泛程度令人印象深刻,我希望改革能够成功……”^④

已卸任助理国防部长的奈也撰文表示,“判断中国会如何使用其不断增长的实力,取决于其国内政治发展……从1997年9月召开的中共十五大重新确认以往的政策方向,以及江泽民的政治地位来看,短期内中国的前景是良性的。”^⑤

时任商务部副部长的大卫·阿伦(David L. Aaron)更是毫不避讳地表达了对中国改革的热情支持:重组国企、改革银行、精简政府、构建社会安全网,这些都“……是史无前例的艰巨任务……与此前造成社会震荡的激进运

① 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编(上)》,人民出版社2000年版,第241—246页。

② 朱镕基:《朱镕基讲话实录(第3册)》,人民出版社2011年版,第175—176页。

③ House of Representatives, *The Future of United States-China trade relations and the possible accession of China to the World Trade Organization*, Hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, One Hundred Fifth Congress, First Session, November 4, 1997, Testimony of Joseph I. Lieberman, pp. 7-9.

④ House of Representatives, *China Trade Policy*, Hearing before the Subcommittee on Telecommunications, Trade, and Consumer Protection of the Committee on Commerce, One Hundred Fifth Congress, Second Session, May 12, 1998, Testimony of Michael G. Oxley.

⑤ Nye, “China’s Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific,” pp. 65-79.

动旨在隔绝中国与世界不同,朱镕基主导的这次革命旨在使中国完全融入世界……美国支持中国的改革努力,因为我们相信这将会创造一个更强大的伙伴中国,这个中国将带来和平和繁荣。”^①

毫无疑问,正是中国改革持续迸发的活力,以及中国决策层进一步深化改革的决心和勇气,促使美国决策者逐渐形成了上述一系列对于中国的积极判断。

2. 对中美合作赢集的评估:中国可做美国的建设性合作伙伴

随着对中国战略方向的判断变得更为积极、也更有确定性,美国决策者在支持对华合作方面也变得更加主动。除提出重建对华共识外,美国务卿克里斯托弗 1996 年 5 月 17 日的演说还提议,制度化包括首脑峰会和高层互访等在内的中美高层对话机制。白宫随后也的确兑现了这些政治承诺。7 月 6 日,国家安全事务助理莱克访华,这是自 1989 年 12 月以来,美国国家安全事务助理时隔 7 年第一次访华。据莱克回忆,他在会谈中告诉中国领导人,“下个世纪……中国扮演的角色将至关重要,因此,为了中国自身乃至整个世界的利益,中国不仅有必要遵守规则,还要参与规则的制定,不管是防扩散、军备控制,还是参与世界贸易组织……”^②

更重要的是,莱克在访华期间明确提出,两国元首在一年后将相互进行国事访问。考虑到 1989 年以来,美政府高层鉴于中国问题的敏感性一直竭力与中国拉开距离,美方提出两国元首互访的建议清晰反映其推动双边关系正常化的积极态度。^③ 即将卸任的美国务卿克里斯托弗在 7 月底接受中方发出的访华邀请,以及美方在 APEC 中美元首会晤期间公布两国元首互

① Testimony of David L. Aaron, Under Secretary for International Trade, Department of Commerce, in *China Trade Policy*.

② Barton Gellman, “Reappraisal Led to New China Policy: Skeptics Abound, but U. S. ‘Strategic Partnership’ Yielding Results,” *The Washington Post*, June 22, 1998, p. A1.

③ Keith B. Richburg, “U. S. , China Optimistic after Talks in Beijing: Lake Says Clinton, President Jiang Likely to Meet, Reaffirms Commitment to Human Rights,” *The Washington Post*, July 11, 1996, p. A21.

访时间,使美方这种改善双边关系的积极态度变得越发明朗化。

克林顿也不再对中国讳莫如深,而是变成支持对华合作的现身说法者。1996年11月20日,他在对澳大利亚议会的演讲中强调,“一个稳定、开放、繁荣、强大……有信心并愿意承担伟大国家责任的中国,符合我们最深层的利益。”他还指出,与中国的接触是美国亚太战略的三个支柱之一(另外两个分别是与盟友的关系,和扩大民主的范围),对华“真正的合作是可能的,而且显然是富有成效的。”^①

在1996和1997年美国会有关中国最惠国待遇的年度审议中,白宫还一改此前既想延长这一待遇博取商界支持、又不想授“反华力量”以柄的遮遮掩掩的态度和做法,而是开始理直气壮地以美国国家利益为由支持延长这一待遇。1996年6月26日,白宫在政策声明明确驳斥推翻总统延长中国最惠国待遇决定的联合决议 HJ. Res. 182,“延长最惠国待遇最好地推进了美国所面临的重大利益。取消最惠国待遇将……切断我们与中国的经济关系,削弱我们在人权、不扩散、贸易、台湾关系等多个领域影响中国的能力。……扭转三十年来两党合作的对华政策,并将严重削弱我们不仅在中国,而且在整个亚洲的影响力……”^②克林顿政府颇有底气的原因是,两党对于中国经济上的对美战略价值已经达成基本共识:“用最惠国待遇惩罚中国,等于美国在威胁中国的同时拿枪指着自己的脑袋”,^③反对的声音远不如两党温和派力量强大。

同一时期,中国政府为了给改革营造良好外部环境而在对美外交中展现出的务实态度,则进一步鼓励了美国决策者的合作取向。1997年以后,很多美国观察者都发现,中国的对美外交相较从前的敏感和僵硬,变得更加灵

① William J. Clinton, “Remarks to the Australian Parliament in Canberra,” *The American Presidency Project*, November 20, 1996, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/222192>, 访问时间:2021年8月19日。

② William J. Clinton, “Statement of Administration Policy: H. J. Res. 182-Disapproving the Extension of MFN to China,” *The American Presidency Project*, June 26, 1996, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/327452>, 访问时间:2021年8月19日。

③ Paul Blustein and R. Jeffrey Smith, “Economic, Political Concerns Put Clinton on the Spot in China Policy,” *The Washington Post*, February 11, 1996, p. A26.

活和务实。这包括:在防扩散问题上积极回应美方关切;^①在经贸问题上,改变1994年以来不急于入世的消极态度,陆续就国民待遇、透明度、知识产权以及农业出口补贴等问题作出新的承诺,并在一系列与WTO规则有关的议题上与美方达成共识;^②在人权问题上,于领导人访美前夕,正式签署两个《国际人权公约》;^③在香港问题上,同意给予香港司法系统终审权,践诺遵守《中英联合声明》中关于“香港高度自治”的承诺,实现香港回归后的平稳过渡。^④亚洲金融危机暴发后,中方应美方请求,在经济下行压力增大的情况下坚持人民币不贬值,则被克林顿政府认为是中国政府承担大国责任、维护美国亚太利益的标志性行动。^⑤

1997年10月26日至11月2日中国国家主席江泽民访美之行的成功,更是加深了美方对于中国正在发生积极变化的印象。据杰弗里·贝德(Jeffrey Bader)回忆,在同中国领导人深入交流后,克林顿“是真正想要接触中国,并且相信……通过中国的开放来传播影响,而不是充当教师爷,是塑造中国的最佳方式。”^⑥

① “Testimony of Robert J. Einhorn, Deputy Assistant Secretary of State for Nonproliferation, Bureau of Political-Military Affairs, Department of State,” in *Proliferation: Chinese Case Studies*, Hearing before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, One Hundred Fifth Congress, first session, April 10, 1997; Suettinger, *Beyond Tiananmen*, pp. 317-318.

② Testimony of Susan G. Esserman, General Counsel, Office of the U. S. Trade Representative, in *The Future of United States-China trade relations and the possible accession of China to the World Trade Organization*, hearing before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, One Hundred Fifth Congress, first session, November 4, 1997, pp. 31-34.

③ Suettinger, *Beyond Tiananmen*, pp. 311-319.

④ Henry Kissinger, “Let’s Cooperate with China,” *The Washington Post*, July 6, 1997, p. C7.

⑤ Steven Mufson, “Economy of China Is Cooling: Runaway Growth Slows as Region Suffers Currency, Stock Crises,” *The Washington Post*, November 29, 1997; 罗伯特·鲁宾著、李晓岗等译:《在不确定性的世界》,成都时代出版社2011年版,第198—208页。

⑥ 转引自 Suettinger, *Beyond Tiananmen*, p. 324.

包括国务卿马德琳·奥尔布莱特(Madeleine K. Albright)、东亚事务助理国务卿陆士达(Stanley Roth)在内的美方政府高官,在1998年上半年相继访华后,也都得出了相似的结论,即自1997年10月末中国领导人访美以来,中美关系正因为中国的积极变化而进入持续进步的新阶段。^①4月访华期间,奥尔布莱特高度评价“法治”观念在中国的广泛传播,^②认为中美关系正处于最激动人心的时刻;^③她还表示,“与中国的对话不仅是(中国正在发生积极)变化的反映,也是(这些积极变化)的催化剂。”^④

受此影响,美国决策者改善双边关系的态度变得更加积极。突出表现是,克林顿决心排除国内政治的巨大阻力,把原定于1998年下半年的访华行程提前到6月25日至7月3日。^⑤行前,克林顿对此解释说,“中国将选择自己的命运,但我们可以通过自己做出正确的选择来影响这一抉择……让中国融入国际社会,而不是试图将其拒之门外,显然是促进我们利益和价值观的最佳方式。这是鼓励中国走稳定、开放、互不侵犯之路的最佳途径……”^⑥

更重要的表现是,在中国的积极配合下,取得意外成功的克林顿的访华之行为中美入世谈判注入了强劲动力。访华期间,中国同意电视实时转播

① Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs Stanley O. Roth, Testimony before Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, May 14, 1998, https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1998/980514_roth_china.html, 访问时间:2025年5月24日。

② Secretary of State Madeleine K. Albright, Remarks at the National Judges College, Beijing, China, April 30, 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/980430a.html>, 访问时间:2025年5月24日。

③ Secretary of State Madeleine K. Albright, Remarks to U. S. Business Representatives, Sheraton International Club, Beijing, China, April 30, 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/980430.html>, 访问时间:2025年5月24日。

④ Secretary of State Madeleine K. Albright, Press Conference, Beijing International Club Hotel, Beijing, China, April 30, 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/980430b.html>, 访问时间:2025年5月24日。

⑤ William J. Clinton, Remarks at a Democratic National Committee Dinner, March 12, 1998, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/225985>, 访问时间:2025年5月24日。

⑥ President William J. Clinton, “U. S.-China Relations in the 21st Century,” Remarks at the National Geographic Society, Washington, DC, June 11, 1998, https://1997-2001.state.gov/regions/eap/980611_clinton_china.html, 访问时间:2021年1月15日。

克林顿总统与江泽民主席关于人权问题的激烈辩论,以及克林顿总统在北京大学和上海有关美国普世价值的讲话,完全超出了美方预期。《纽约时报》的一篇文章高度评价克林顿的演讲能够在中国进行实时转播,“这是一个政治家的梦想。在两个激动人心的场景中,他与数百万人直接对话,没有麻烦的记者和制片人介入……”^①

此时的美国政府终于产生了让中国加入世界贸易组织、锚定中国改革开放进程的政治动力。用白宫后来动员国会支持中国入世的话说,“拒绝中国加入世贸组织的努力,将加强中国那些拒绝全球化、改革和开放的政治力量。”^②这在之前的双边关系氛围中几乎是难以想象的。傅士卓(Joseph Fewsmith)后来指出,“克林顿的中国之行给中美关系提供了新的动能,这使得严肃的入世谈判成为可能,或许是1994年以来的第一次。”^③动能主要源于两方面,一是对中国观感正面的克林顿认为时不我待,急于在离开白宫之前留下一个亮丽的政治遗产;二是中国方面也基于对中美关系的积极研判,产生了在入世谈判中作出实质性承诺,推动协议达成的动力。

在这一背景下,已经被美方人为延宕超过十余年的中美入世谈判总算进入了快车道。1998年11月到1999年2月,克林顿连续三次致信江泽民,表达了他希望中美能够在1999年上半年达成入世协议的愿望。^④这之后,尽管发生了1999年4月朱镕基总理访美期间美方泄露双方谈判内容、5月中国驻南联盟大使馆遭美军机轰炸这两个导致双边关系短期降级的事件,但是克林顿本人和美国内的利益攸关方已经形成了通过“入世”锚定中国战略方向的共识。因此,并不让人意外的是,当年11月中美关系走出“炸馆”的阴影之后,双方很快抓住时机,达成了被朱镕基总理称为“将黑发人谈成白发人”的入世协议。

中美入世协议的达成,是冷战后中国对美外交最突出的一项成就。原

① Suettinger, *Beyond Tiananmen*, p. 347.

② Ibid., p. 393.

③ Joseph Fewsmith, “China and the WTO: The Politics behind the Agreement,” The National Bureau of Asian Research, November 1999, https://www.iatp.org/sites/default/files/China_and_the_WTO_The_Politics_Behind_the_Agre.html, 访问时间:2020年1月20日。

④ Ibid.

因毋庸赘言,一是从中获得“永久正常贸易地位”的中国自此摆脱了美国国会年度审议最惠国待遇那种“命运操之他手”的无力感,将中美经贸关系与美国国内政治隔离开来,实现了美国对华接触政策的“国际制度化”;二是决定与国际接轨、遵守国际规则、融入国际经济体系的中国收获了国际投资者前所未有的青睐,这反过来为 21 世纪中国的改革、发展和崛起创造了前所未有的战略机遇期。

毫无疑问,正是国内改革进程揭示的乐观方向,以及中国决策者为营造良好改革环境而趋于务实的外交取向,说服了美国决策者制度化其对华接触政策。

四、结论与启示

上世纪 90 年代美国对华政策发生从强硬到温和的持续转向,众多研究者将之归因于中国卓有成效的对美外交,但对于外交取得成功到底是因为中国保持了战略克制、实施了战略欺骗,还是出于其他原因,却存在不同意见。本文在肯定学界共识的基础上,从国内改革促成外交成功的角度提出一种新解释,即:贯穿整个 1990 年代的新一轮中国改革开放进程,通过创造观察中国战略走向的“安全窗口”、增加中国延续市场化改革并保持高速增长的意图确定性,以及释放中国遵守国际规则和融入国际社会的可信信号,在对美外交层面产生了强大的战略效应,这些战略效应在改革启动、改革深化和改革收获三个不同阶段逐步改变了美国决策者对于中国战略走向和中美合作赢集的消极看法,说服他们采取积极行动,努力锚定让美国获益并使中国融入国际社会的改革开放进程。

探索国内政治在外交层面的影响,历来都是国际关系研究的重要主题,但既有研究更加侧重政体类型、官僚政治、国家社会关系、公众舆论、革命等国内政治因素的对外政策影响,相对忽视国内政治因素对于对外政策落实——即具体到外交行动——的影响,特别是较少关注国内改革这个国内政治变量产生的重要外交战略效应。本文是对这方面研究的探索,建立了国内改革在外交沟通和外交谈判两个维度塑造战略互动的理论分析框架,并以 1990 年代的中国改革进程及其对美外交影响作为案例,借助细致的过

程追踪呈现了国内改革产生外交效应的逻辑机制。

从本文的理论分析和案例研究中,不难得出以下几个重要启示:

首先,战略互动中影响国家意图推断的绝不仅限于体系结构层面的因素,实力对比等体系结构因素的变化往往需要很长的历史进程才能显现,而一国国内政治的走向对于他国判断其意图为何,常常更为直截了当。从这个角度出发,美国对中国战略意图的判断,不可避免地要基于中国国内政治的发展,正如本研究的案例过程追踪所揭示的那样。正所谓“大国无内政”,中国在处理对美关系的时候,不能仅注意中美实力对比等体系结构因素对于美国对华认知的影响,还要对改革等中国的国内政治进程如何影响美国对华认知给予充分关注。

其次,虽然包容性改革在外交层面的战略效应对于改善面临挑战的双边关系有突出效果,但这种效果的显现不是一蹴而就的,而是需要一个过程,其间还有被误判的可能性。国内改革产生外交效应主要通过两个机制,一是通过难以逆转的改革进程展现本国战略方向和意图的确定性,二是通过政策偏好的再定义扩大外交谈判双方的赢集。不论是改革的难以逆转性,还是政策偏好的完全再定义,都需要改革的持续深入进行和某种程度上的成功,中途还存在被误判的可能性。冷战后美国的对华认知朝着乐观方向转变,是在中国改革进程进入深化阶段的1995年以后,美国决策者对华合作态度的完全显现(同意中国人世),也要等到1998年中国股份制的经济体制改革方案和政府机构改组方案的落实以后。换句话说,尽管90年代的中国改革进程产生了非常重要的外交战略效应,但这种效应促使美国对华政策从强硬转向温和却也花费了近十年的时间。从这个角度看,借助国内改革的外交效应改善时下面临严峻挑战的中美关系,也一定要有异乎寻常的耐心,因为改革对国家战略方向和国际合作赢集的塑造作用需要时间来显现。

最后,通过包容性改革为遭受严重挑战的双边关系重新赋能,使之回归建设性的轨道,核心是“以我为主,做好自己的事”。文章在理论部分指出,作为一个长期艰难的渐进过程的国内改革面临着诸多不确定性,并不能确保成功,因此没有决策者会为了单纯的外交目的而轻易推动改革进程。事实上,就像1990年代的中国改革进程是为了解决80年代改革的遗留问题,

大多数改革都是为了解决决策者面临的诸多复杂难题而无奈启动,它们产生的外交效应也并非改革者刻意为之的结果,而更多地是改革成功所带来的意外收获。从这个角度看,集中精力“做好自己的事”,确保国内改革能够成功,实际上构成了最大化改革进程在外交层面产生的积极战略效应的根本前提。

2024年7月15日至18日召开的中共二十届三中全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》。会议公报指出,“开放是中国式现代化的鲜明标识。必须坚持对外开放基本国策,坚持以开放促改革,依托我国超大规模市场优势,在扩大国际合作中提升开放能力,建设更高水平开放型经济新体制。”^①中国所独有的超大规模市场优势,以及新时代构建人类命运共同体的伟大抱负,使得这一轮新的改革进程注定又是一次在外交层面影响深远的“包容性改革”,对中美关系我们应抱有信心,这从根本上源于对中国自身的信心:一个做好自己的事、成功推进改革开放的中国,是一个注定使全球获益、并对世界产生巨大影响的国家,也是一个美国无法遏制、只能选择与之处理好关系的国家。

^① 新华社:《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报》,中国政府网,2024年7月18日,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm,访问时间:2024年9月27日。