

六十年来新中国外交布局的发展

——对党代会政治报告的文本分析

张清敏

摘 要 外交布局是国家在对外关系中对与不同国家关系轻重缓急、先后顺序的安排,体现国家对外关系的定位和战略。通过对新中国成立以来中国共产党历次全国代表大会政治报告的文本分析,可以看出,从八大到十一大,中国根据无产阶级的阶级观和国际观,在对外关系布局中始终把与社会主义国家的团结放在第一位,其次是对被压迫民族的支持,第三是反对西方帝国主义。而从十二大到十七大,经过改革开放以后的不断调整,到本世纪初中国形成了“大国是关键,周边是首要,发展中国家是基础,多边外交是重要舞台”的成熟、稳定的外交布局。随着对外关系布局的变化,中国对外交往的领域在扩展,内涵在丰富,以关系为导向的外交正在朝以功能和领域为导向的外交发展。

关键词 中国外交 外交布局 党代会政治报告 外交战略

“布局”(overall arrangement, composition)原指绘画中对画面构图、环境的布置,以及人物和景物关系等的“全面安排”。所谓外交布局是国家在对外关系中根据国际力量对比和分野,对与不同国家之间关系的轻重缓急、优先顺序的安排,体现一个国家对外关系的定位,以及在对外关系中依靠谁、反对谁等内容的安排。对外关系布局不仅受到国际形势的制约,更受国家内部政策的影响,不仅反映一个国家的对外政策目标,也反映这个国家对外政策的战略和策略。60年来,中国与不同国家的关系在中国外交中的地位以及轻重缓急都发生了变化,不仅反映了中国在国际上地位的变化,也反映了中国在对外关系中立场、战略、政策和策略的变化。本文拟对中国外交布局的发展变化进行一个历史的分析。

在考察中国对外关系布局的发展和变化时,本文选取中华人民共和国成立以来

* 张清敏,北京大学国际关系学院教授(北京 100871)。

的历次中国共产党全国代表大会的政治报告作为文本进行分析。中国共产党是中国的执政党,历次党的代表大会都是中国政治生活中的大事。会议的政治工作报告确立中国社会政治生活各个方面的纲领、方针和路线,是中国政治的纲领性文献,报告对中国外交的论述是有关中国对外政策最具权威的文献,体现了党和政府对国内外形势的总体看法和估计,对国家任务的确立和部署,以及在对外关系中与其他不同国家关系轻重缓急的总体安排。本文分析新中国成立以来历次党的代表大会的政治报告,考察中国对外关系布局演变的特点,并对当前外交布局提出一些粗浅的认识。

一、阶级斗争视角中服务革命外交的布局

1956年召开的中国共产党第八次全国代表大会,是新中国成立后召开的第一次党代会;它是在基本完成了对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造的全面的、决定性的胜利之后召开的。在当时的国内政治背景下,八大政治报告分析了不同阶级的立场和在中国国家政治生活中的地位,提出为了“发展我国的已经开始的社会主义建设,并且彻底完成社会主义改造,我们必须继续加强人民民主专政,继续改进国家工作”。

对于国际关系,报告认为“世界上一切国家的实质都是阶级的专政,问题只是什么阶级对什么阶级专政”。报告从阶级观出发,提出当时国际上存在三种力量:以苏联为首的“社会主义阵营”,帝国主义“侵略者”和发展中国家。从力量对比看,社会主义力量的壮大,“民族独立运动的广泛胜利”,这些变化都是与“帝国主义的、特别是美帝国主义的愿望背道而驰的”,因此,“目前的国际形势对于我们的社会主义建设是有利的”,“世界局势不能不趋向于和缓,世界的持久和平已经开始有了实现的可能。”

关于对外关系,报告重申了新中国成立初期的“一边倒”外交战略,在回顾新中国成立后外交工作经验的基础上提出,“伟大的中苏同盟是远东和世界和平的重要支柱”,“兄弟国家的‘同志式的援助’是‘不可缺少的’,与社会主义国家的‘团结和友谊,是牢不可破的,是永恒的’,因此‘继续巩固和加强这种团结和友谊,是我们最高的国际义务,是我国对外政策的基础’;‘深切地同情并且积极支持一切被压迫民族和被侵略的国家反对殖民主义和维护民族独立的斗争’;‘争取在五项原则的基础上首先同我们的所有邻国建立睦邻关系’;‘准备同一切尚未同我国建交的国家建立正常的外交关系’,对美国“具有同它和平共处的愿望”。报告指出,这些“是我们处

《刘少奇作政治工作报告》,载《中国共产党历届代表大会全记录》(第二卷),北京:中共党史出版社,2007年,第672页。

同上,第682页。

理国际事务的基本政策。我们今后仍将继续贯彻执行这些政策”。

如果说八大是务实的话,那么九大突出的是思想领域的阶级斗争。1969年在“文化大革命”高潮期间召开的九大凸显了“文革”的特点,在分析国际和国内形势特点时大量援引马、恩特别是列宁的语录,指出苏联领导人已经违背了这样的教导,重点阐述了毛主席“无产阶级专政下继续革命的理论”,指出“思想政治领域中的阶级斗争是决不会停止的”,强调要“认真搞好斗、批、改”。

九大对国际形势的估计仍然是乐观的。报告引用毛主席“敌人一天天烂下去,我们一天天好起来”的话,强调“全世界无产阶级和各国人民的革命运动蓬勃高涨”,而“美帝国主义和苏修社会帝国主义,陷于政治经济的危机,内外交困,走投无路”。由于刚刚爆发了珍宝岛事件,报告在揭露两个超级大国时已明显将矛头集中于苏联,用了整整七段,而对美帝国主义的揭露和批判只有一段,还有三段是对这两个超级大国进行共同的批判和揭露。报告也提到了中印关系的恶化,进而高调提出了外交任务(口号):“要履行自己的无产阶级国际主义义务,把反对帝国主义、反对现代修正主义、反对各国反动派的伟大斗争,进行到底”;“埋葬美帝、苏修和他们的走狗!”

在阐述对外关系布局时,首先强调的是“在无产阶级国际主义的原则下,发展同社会主义国家之间的友好互助合作关系”。这里的“社会主义国家”,主要指的是支持中国的阿尔巴尼亚等国;其次,支援一切被压迫人民和被压迫民族的革命斗争;第三是在五项原则的基础上,争取和社会制度不同的国家和平共处,反对帝国主义的侵略政策和战争政策。

十大和十一大报告是九大思想的承续。这两次党代会的政治报告明确强调“我们仍然处在帝国主义和无产阶级革命的时代”(十大),认为“当前国际形势大好,是大好,不是中好,也不是小好”(十一大)。对于国内工作,十大提出“要遵循党在整个社会主义历史阶段的基本路线和政策,坚持无产阶级专政下的继续革命”,十一大则提出“抓纲治国的战略决策”,即在“两个阶级、两条道路的激烈斗争中,实现安定团结,巩固无产阶级专政”,其“中心点”是“高举和捍卫毛主席的伟大旗帜,放手发动群众,团结一切可能团结的力量,把揭批‘四人帮’的伟大斗争进行到底,彻底肃清他们的反革命修正主义路线的流毒和影响”。

《刘少奇作政治工作报告》,第 683 页。

林彪:《中国共产党第九次全国代表大会上的报告》,载《中国共产党历届代表大会全记录》(第三卷),北京:中共党史出版社,2007年,第 825 页。

同上,第 825—828 页。

同上,第 827 页。

《周恩来在中国共产党第十次全国代表大会上的报告》,载《中国共产党历届代表大会全记录》(第三卷),第 857 页。

华国锋:《十一大的政治报告》,载《中国共产党历届代表大会全记录》(第三卷),第 916 页。

《周恩来在中国共产党第十次全国代表大会上的报告》,第 859 页。

华国锋:《十一大的政治报告》,第 905、916 页。

在分析国际形势时,十大首次使用了“第三世界”这个概念,提出“第三世界的觉醒和壮大是当代国际关系中的一件大事”,但报告的重点则是对美苏两个超级大国争霸的揭批,指出它们“天天喊裁军,实际上天天在扩军。目的就是争霸世界”;“美苏争霸是世界不得安宁的根源”。在对外关系上,则仍然从无产阶级国际主义出发,提出“在国际上,我们党要坚持无产阶级国际主义……加强同无产阶级、被压迫人民和被压迫民族的团结,加强同一切受帝国主义侵略、颠覆、干涉和欺负的国家的团结,结成广泛的统一战线,反对帝国主义和新老殖民主义,特别是反对美苏两个超级大国的霸权主义”。

十一大根据毛泽东“三个世界”的理论指出,“苏美两霸是当代最大的国际剥削者和压迫者,是全世界人民的共同敌人”;“广大的第三世界国家……是反帝、反殖、反霸的主力军”;“第二世界国家具有两面性”。针对三个世界在国际上的地位及其奉行的对外政策,十一大报告表示,中国“坚定地同亚洲、非洲、拉丁美洲以及其他地区的发展中国家站在一起”,支持他们的正义斗争;“支持欧洲、日本等第二世界国家反对超级大国控制、威胁和欺负的斗争”;中美“社会制度和意识形态不同,存在根本的分歧”,但要“根据1972年发表的中美上海公报的精神,要实现两国关系正常化”;“坚持同它(苏联)的霸权主义进行针锋相对的斗争”。同时,报告也沿用了十大报告中坚持无产阶级国际主义的革命外交路线,“结成广泛的统一战线,反对苏美两个超级大国的霸权主义”。

从八大到九大国内政治有一个转折,十大和十一大则具有明显的连续性。分析国际形势的依据是无产阶级的阶级观,从社会主义、帝国主义、正在争取民族独立的国家三种力量的消长判断形势,结果始终乐观。对外政策布局始终是把与社会主义国家的团结放在第一位,其次是对被压迫民族的支持,第三是反对美帝国主义(50年代)和苏联霸权主义(70年代)。

二、改革开放后对外关系布局的转型

1978年的十一届三中全会确立了改革开放的基本国策,十二大以党的政治报告的形式予以确认,从此中国国内工作的重心转移到经济建设上来。1987年的十三大突出了“一个中心”,1992年十四大后将“一个中心”与“两个基本点”作为一个整体予以强调。对形势的估计虽然并没有像十一大以前那样好,但总体上是乐观的,这

《周恩来在中国共产党第十次全国代表大会上的报告》,第857页。

同上,第859页。

华国锋:《十一大的政治报告》,第918页。

同上,第919页。

《江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,载《中国共产党历届代表大会全记录》(第四卷),北京:中共党史出版社,2007年,第1308页。

种乐观不是因为宣传上的需要,而是一种客观务实的估计。如十二大报告提出东西方关系出现了一定程度的缓和,裁军取得进展,指出其“对我国社会主义现代化建设有利”;十四大和十五大强调,当前国际形势总体上继续趋向缓和,以及和平与发展作为时代主题的重要性。

十二大明确强调,对外关系中坚持独立自主的不结盟外交的原则,按照和平共处五项原则发展全方位的对外关系。报告关于对外关系的内容是历次党的代表大会报告中最多的,在对外政策布局上,或者说在阐述对不同地区或国家的政策的先后顺序时,出现了明显的不同。报告首先阐述了中日关系,提出“同日本人民和日本朝野有识之士一起,排除一切妨碍两国关系的因素,使中日两国人民世代友好下去”;其次是与美国的关系,认为中美建交以来“发展了符合两国人民利益的关系”,希望美国遵守其对华承诺,两国关系才能取得健康发展;第三是中国与苏联关系正常化的问题,努力维护和发展中苏友谊;第四是反对帝国主义、霸权主义和殖民主义;第五是“坚决同第三世界其他国家一起”,“尽力援助与我们共命运、同呼吸的第三世界国家”;第六是党的对外关系的原则。这是历次党代会对中国对外关系布局最详细、全面的阐述,与以往显示出很大的不同。

十三大报告肯定了十二大以来的外交工作“围绕和平和发展两大主题”,对“外交格局和党的对外关系的调整,但这个3.5万字的报告只是在倒数第二段用一段的篇幅强调,中国将继续奉行“独立自主的和平外交政策,在和平共处五项原则的基础上同世界各国发展友好合作关系”。这种对外交的轻描淡写,甚至引起了外国记者的不解和提问。赵紫阳在会后回答记者提问时表示,“报告已经有35000字,外交方面的内容如果要加进去,还可以加5000字。如果那样,我的报告在一个上午是做不完的”。话虽然这么说,但还是可以看出十三大工作的中心是内政,或者在对外政策上的连续性。

十四大报告延续了十二大以来对形势的分析,坚持以国内经济建设为中心,以及两个基本点,并强调“两手都要抓,两手都要硬”。在对外政策上,首先重申“中国始终不渝地奉行独立自主的和平外交政策”,阐述了中国关于建立新秩序的立场和观点。在阐述国际形势和对外政策时,一开始就提出:“我们同周边国家的睦邻友好关系处于建国以来最好的时期,同广大发展中国家的团结合作进一步巩固和加强,同世界各国包括西方发达国家的关系在和平共处五项原则的基础上得到了改善和发展。”而在规划未来对外关系的轻重缓急时,则首次将中国对多边外交的立场放到对外关系布局的第一位,提出“重视联合国的作用,积极参与联合国事务”,“支持

胡耀邦:《全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,1982年,第36—43页。

赵紫阳:《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,1987年,第63—64页。

《赵紫阳总书记答中外记者问》,《人民日报》,1987年11月3日,第3版。

《江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》,第1323页。

联合国及其安理会“发挥积极的作用”；其次是“加强同第三世界国家的团结与合作是我国对外政策的基本立足点”。鉴于冷战结束初期西方对中国施压的背景，报告强调社会制度和意识形态的差别不应成为发展国家关系的障碍，绝不允许别的国家将自己的社会制度和意识形态强加于中国。

十五大政治报告在对形势分析和对国内政策的阐述方面，继续沿用十二大以来的一些表述，仍然强调“要反对霸权主义，维护世界和平”，“要致力于推动建立公正合理的国际政治经济新秩序”，“要尊重世界的多样性”等。在对外关系的优先顺序方面，首先提出“要坚持睦邻友好……通过友好协商和谈判解决”“同邻国之间存在的争议问题”；其次，“加强同第三世界国家的团结合作”；第三，“要在和平共处五项原则的基础上，继续改善和发展同发达国家的关系”，“超越社会制度和意识形态的差异”，“寻求共同利益的汇合点，扩大互利合作”；第四，再次提出“要积极参与多边外交活动，充分发挥我国在联合国以及其他国际组织中的作用”；最后，报告也提出同“各国政党发展新型的党际交流和合作关系”。

改革开放以来，中国国内政治目标一直围绕经济建设这个中心，同时一直强调坚持改革开放和坚持四项基本原则两个基本点不动摇。国内政策的连续性，在从1982年十二大到1997年十五大的历次党代会报告中有明确的体现。这个连续性与另外一个连续性有密切的关系，即对国际形势认识和对战争与和平的估计没有太大的变化，始终围绕和平与发展的主题，始终强调坚持独立自主的和平外交政策，在外交的任务上始终强调为国内经济建设创造良好的国际和周边环境。可以说，从80年代到90年代，乃至进入新世纪以来，中国外交改变了以往每十年一个大调整的规律，保持了总体的稳定性。

但是，从外交布局来看，这一时期内一直没有形成一个稳定和不变的布局。虽然改革开放后，中国一直强调把加强与广大发展中国家的团结与合作作为中国对外关系的立足点和出发点，但十二大报告是按照日本—美国—苏联—第三世界国家的顺序阐述对外关系的，十三大报告没有这方面的内容，十四大报告所阐述的对外关系次序是多边外交—第三世界—西方发达国家，到十五大则依次为睦邻友好—第三世界—发达国家—多边外交。这种变化与八大到十一大期间相比有个明显的不同，前期内政虽然不断变化，对外斗争的对象，或反对的目标也有调整，外交布局则没有明显的变化，因为中国对外关系的指导思想一直是无产阶级的阶级观，即便苏联演变成修正主义以后，也仍然把与（有限的）社会主义国家的团结放在第一位，而从十二大到十五大，虽然国内政治具有明显的连续性，但一直没有形成稳定的对外关系布局，其中一个原因是没有或者说没有形成类似一贯的指导思想。

《江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，第1324—1325页。

《江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，载《中国共产党历届代表大会全记录》（第四卷），第1430页。

三、适应经济发展需要对外关系布局的形成

2002年和2007年分别召开的十六大和十七大,其政治报告的内容在许多方面与十二大以来的政治报告具有一定的连续性:对形势的分析不再从阶级斗争出发,仍然强调“变革”与“调整”,以及“和平与发展仍然是时代主题”,强调经济建设作为国内政治工作的中心地位。但是在对国际形势进行分析时,开始强调世界多极化,经济全球化的发展,科技革命的推进,全球和区域合作所带来的国与国相互依存等,给世界的和平与发展带来了机遇和有利条件,强调国际形势总体的稳定性,表示争取较长时期的和平国际环境和良好周边环境是可以实现的。十六大报告在对十五大以来的工作回顾中提到反对霸权主义和强权政治,但在规划未来的对外政策时,首次没有再提以往政治报告中一直都突出或强调的反对霸权主义或强权政治,仅有的反对对象是国际普遍反对的“恐怖主义”。到了十七大,虽然再次提到“反对各种形式的霸权主义和强权政治”,但是与反对“一切形式的恐怖主义”并置,而且放到了“恐怖主义”的后面。

十六大报告所确立的对外关系布局,在十七大报告中几乎得到完全一致的延续。如十六大报告表示,“将继续改善和发展同发达国家的关系……扩大共同利益的汇合点,妥善解决分歧”;“将继续加强睦邻友好,坚持与邻为善、以邻为伴,加强区域合作,把同周边国家的交流与合作推向新水平”;“继续增强同第三世界的团结和合作……加强相互帮助和支持,拓宽合作领域,提高合作效果”;“继续积极参与多边外交活动,在联合国和其他国际及区域性组织中发挥作用,支持发展中国家维护自身的正当权益”。这样的先后顺序不仅在十七大报告中没有变化,而且关键的用词也完全一致。这种连续性是历次党代会报告中所没有的,形成了如今得到广泛认同的“大国是关键、周边是首要,发展中国家是基础,多边外交是重要舞台”的基本外交格局。

应该说,这个格局是符合中国国内经济建设这个工作重心的,因此是成熟的,也是理论与实践、政策与主张相一致的对外政策布局。历史地看尤为如此。新中国一直面临着—一个或另一个大国的威胁,为了维护主权和安全,中国不得不把斗争的矛

江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2002年11月18日,第4版。

胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2007年10月25日,第4版。

江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》。

胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

头指向对中国威胁最大的国家:20世纪50年代反对美国,60年代反对美苏,70年代反对苏联,中国所反对的几乎都是当时世界上最强大的国家,这也成为中国革命外交的最明显的特点之一。在这样的斗争中,中国始终是以阶级分析的方法看待和认识世界的,社会主义国家一直是联合的对象,即使在苏联被认为变为修正主义的时期,一些支持中国的社会主义国家或一些国家的共产党也一直是中国对外关系联合的主要力量,在对外关系布局中一直处于第一位。为了反对大国的“侵略政策”或“霸权主义”,就必须支持和联合被压迫的穷国,因此对发展中国家的关系始终居于第二位,与其他国家之间的关系则根据形势的变化而不断变化,但总是第三位的。

自1979年把国内工作重心转移到经济建设上来,中国就一直强调外交要为国内经济建设创造一个良好的周边环境,但是由于政策的惯性,在重要的政策文件中始终还是将反对霸权主义、强权政治作为对外政策的主要目标,似乎反对霸权主义和强权政治是维护世界和平的唯一或主要手段。霸权主义在20世纪70年代指苏联,80年代主要指美苏两个超级大国,客观上中国仍然处于最强大国家的对立面,这样的作法一方面反映了中国外交所面临的大国压力,另一方面反映的是自己的不安全感,因此也没有形成一个全新和稳定的对外政策布局。

从目前来看,十六大以来形成的格局是稳定的,也是成熟的。首先,把与发达国家的关系放在第一位,反映了中国对外关系布局的务实性,真正体现了外交服务国内经济建设的宗旨。30年来中国经济的持续高速发展,很大程度是对外开放的结果,一是外贸的拉动,二是大规模的外资,三是先进技术的引进。无论从哪方面来看,发达国家都是最为关键的。根据中方统计,中国与主要发达国家(欧盟、美国、日本)的贸易多年来一直占其对外贸易总量的40%以上;中国吸引外资中的一半来自港、澳、台,另外大约四分之一来自美、欧、日三个发达经济体,如果把港、澳、台对内地的投资当作内资,那么美、欧、日对华投资则占大陆吸引外资的一半。从技术上看,发达国家又是中国引进技术的主要来源,是中国学生求学的主要目的地。把与发达国家的关系看做是中国对外关系的关键,既是对30年来对外关系成功经验的总结,也是中国继续保持国内经济持续发展的外在地条件。更重要的是,与它们关系的好坏还将影响中国与其他国家的关系。

其次,新布局将中国与周边国家的关系放在第二和优先的地位,既反映了中国与周边国家关系的状况,也反映了中国作为地区大国的地位和身份。由于历史的原因,中国与周边国家的关系始终处于某种特殊的状态:早期的朝贡体系;西方列强到达东方后先侵占和殖民周边,并以此为跳板对中国发动侵略;冷战爆发后,中国周边又是西方“遏制”中国的前沿和中国反对威胁的前线。只是在冷战结束以后,中国与周边国家关系才出现了根本的改善:在东南,通过参与东盟+中日韩(“10+3”)、东盟+中国(“10+1”)以及东盟地区论坛等多边机制,彻底改善了中国与东南亚地区国家的关系;在西北,在与相关国家协商解决历史遗留边界问题的基础上成立了上海合作组织,该组织现已成为维护西北安全、促进中国与中亚地区关系全面发展的

重要机制;在西南,中国与印度和巴基斯坦平行发展和平友好的关系;即使在东北亚,中国通过发起和主持朝核六方会谈,为消除这个地区的重大安全隐患发挥着重要影响。在经济上,中国与周边的亚洲国家(包括日本)的贸易总额,在世界各洲与中国的贸易额中占第一位。要为中国国内的经济建设创造良好的周边环境,首先需要重视与周边国家的关系,保持周边地区的稳定。

发展中国家是中国对外关系的依靠。历史上,发展中国家在中国对外关系布局中发挥了不可替代的重要作用:中国在国际上地位的提高,在联合国合法席位的恢复,都离不开广大发展中国家;冷战后,中国瓦解西方在人权问题上所施加的压力,推动国际关系格局多极化,建立国际政治经济新秩序,解决台湾问题、实现国家统一等方面,都离不开广大发展中国家的支持。在许多重大国际政治问题上,广大发展中国家仍然是中国不可替代的依靠。但是,如果从服务经济建设这个国内工作重心来看,不可否认发展中国家的地位在下降。

第四,在新中国成立后的相当一段时期内,多边外交并没有出现在党代会的政治工作报告中。改革开放后,历次党代会的政治报告从偶尔提到,到把它作为中国对外关系的一个重要方面,反映了中国对其态度从高度怀疑到逐渐接受再到积极倡导的转变。从政治报告的相关表述来看,十四大报告提出,中国“重视联合国的作用,积极参与联合国事务。我们支持联合国及其安理会在维护世界和平,推进裁军进程,促进全球发展,以及解决国际争端等方面发挥积极的作用”。十五大、十六大和十七大则提出,“要积极参加多边外交活动,充分发挥我国在联合国和其他国际组织中的作用”。从联合国扩展到笼统的“多边外交活动”和“其他国际组织”,由支持联合国及其安理会在一些具体领域发挥积极作用,到充分发挥中国在联合国和其他多边组织中的作用,可以看出,中国对多边外交的认识不仅范围有所扩大,而且中国发挥作用的途径也经历了从间接到直接的转变。

四、新布局所反映的中国外交变化

中国对外关系新布局的形成不仅是成熟的,也是稳定的。这种稳定性是政治稳定的反映,一个直观的表现是中国共产党代表大会制度本身。根据中共七大通过的党章,“党的全国代表大会,由中央委员决定并召集之。在通常情况下,每三年召集一次。在特殊情况下,由中央委员会决定延期或提前召集(第三章,第29条)。”但中国共产党的八大是在间隔11年之后才于1956年召开的,八大召开12年后,在“粉碎了刘少奇反党集团”后才于1969年召开九大,又过了六年,在“粉碎了林彪反党集团”后才于1975年召开了十大,其间的时间间隔都远远超过党章的规定。十大修改的

《中国共产党党章》,载《中国共产党历届代表大会全记录》(第二卷),第559页。

党章规定：“党的全国代表大会每五年举行一次。在特殊情况下，可以提前或延期举行（第四章第八条）。”但是，在毛泽东主席逝世和“粉碎‘四人帮’反党集团后”，十一大提前到1977年召开。这次大会修订的党章重申每五年举行一次党的全国代表大会，这一规定在改革开放后得以贯彻至今。党的全国代表大会都是按照党章的规定每五年召开一次。这种稳定性，在党代会政治报告对国际形势的总体分析、对国内政治任务的确立以及对外政策的目标等方面也相应体现出来，并最终反映到中国对外关系的布局上。

伴随这种对外关系格局的稳定性的是对外政策的主动性。革命外交的特色之一，是对外政策的被动性，即在对外政策方面反对“霸权主义”，反对“大国”，以反对为主要内容和方式。中共十六大，特别是十七大的政治报告在阐述对外政策主张时，彻底改变了以往这种被动消极的状况，而采取主动、积极、建设性和负责任的姿态。如报告在阐述对外政策时，不再是从负面提出中国反对哪些做法或政策，而是从正面阐述中国自己的主张和承诺，亦即不是突出什么不对或应该反对，而是通过承诺的方式显示自己正确的立场和选择。如不是强调反对外国干涉中国内政，而是说我们要“尊重各国人民自主选择发展道路的权利，不干涉别国内部事务，不把自己的意志强加于人”；不是要求或希望别国该怎么做，而是要“以自己的发展促进地区和世界共同发展”；不再仅是强调要外国尊重自己的关切，而是表示“在实现本国发展的同时兼顾对方特别是发展中国家的正当关切”；不是反对贸易保护主义，而是表示“支持完善国际贸易和金融体制，推进贸易和投资自由化便利化，通过磋商协作妥善处理经贸摩擦”等等。

三是内涵扩大，随着对外开放的深入，中国更多地融入国际社会，中国外交的领域越来越宽了。从十二大政治报告开始，到十七大政治报告，都一再强调和重申愿意不断加强和扩大同世界各国在平等互利基础上的经济、科技合作，加强在文化、教育、卫生、体育等各个领域的交流，以及同各国政党建立和发展友好关系。十七大报告特别提出，中国主张“应该遵循联合国宪章宗旨和原则，恪守国际法和公认的国际关系准则，在国际关系中弘扬民主、和睦、协作、共赢精神。政治上相互尊重、平等协商，共同推进国际关系民主化；经济上相互合作、优势互补，共同推动经济全球化朝着均衡、普惠、共赢方向发展；文化上相互借鉴、求同存异，尊重世界多样性，共同促进人类文明繁荣进步；安全上相互信任、加强合作，坚持用和平方式而不是战争手段解决国际争端，共同维护世界和平稳定；环保上相互帮助、协力推进，共同呵护人类赖以生存的地球家园”。十七大报告还提出，“加强人大、政协、军队、地方、民间团体

《中国共产党党章》，第873页。

胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》。

江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》。

对外交往,增进中国人民和各国人民的相互了解和友谊”,说明中国对外关系的领域在拓宽,交往内容在丰富,外交内涵在不断扩大。

四是外交思路从地区或关系领域向功能或问题领域转变。由于历史和文化的影 响,中国在对外关系中比较强调关系,如强调站在那一边,联合谁反对谁,以及以某个国家画线等。现在这样的政策宣示越来越难适应形势发展变化的需要了。中国与一些国家的关系可能有好的合作方面,也可能有不好或矛盾的方面,一个领域的 朋友可能是另一个领域的对手。如与西方发达国家的关系被看做是中国对外关 系的关键,主要是从它们对国内经济建设这个工作重心的作用来看的,但另一方面 中国所面临的一些主要问题也都与这些发达国家相关,如台湾问题、西藏问题、法轮 功问题等,因此十六大和十七大报告在把与发达国家的关系置于对外关系的关键地 位的同时,还提出“妥善解决分歧”。与中美在经济上高度依赖,而政治上却充满矛 盾相比,中国与发展中国家在政治上有更多的共同利益,但是在经济上共同利益并 非像想象的那么大,较之与发达国家之间,中国与发展中国家之间的经济矛盾和摩 擦并不少。再如,近年来有媒体不断炒作美国与印度在战略上联合对付中国,但是 在不断突出且已成为国际关系重要议题的环境和发展问题上,中国和印度这两个最 大的发展中国家成为联手维护广大发展中国家利益、制衡以美国为首的西方发达 国家的牢固“同盟”。这种从区域或关系导向外交到问题领域或功能领域导向外交 的转变,也清楚地反映在中国外交机构的转型中。如 20 世纪 80 年代以来,中国外交部 成立的主要机构基本上都是功能性的。随着军控与裁军司、涉外安全司、领事保护 中心、边界与海洋事务司等机构的设置,中国外交部功能性的业务司已经超过了地 区业务司。

总之,以梳理、分析历次党代会的政治报告为依据,可以揭示新中国对外关系格 局形成和演变的历程。而通过这样的文本分析视角,也可以看出中国政治生活其他 方面变化的轨迹。

(责任编辑:陈志瑞)