

首脑出访与中国外交

张清敏 刘兵

内容提要 本文通过系统考察从新中国成立到2006年的中国首脑出访活动,揭示了中国外交在不同历史阶段的重心和特点,并进而探讨了首脑出访在中国总体外交中的地位和作用,及其反映出的中国外交风格。首脑出访的增加,既是中国走向世界的一个体现,也是当今全球化形势的客观要求。首脑的高频率出访,反映了首脑外交在中国总体外交中地位的上升,以及与相关国家关系的状况,首脑出访的议题和作用的变化,体现了当今中国外交乃至国际政治的发展趋势。

关键词 首脑出访 中国外交 首脑外交

首脑外交是当今中国外交中最活跃的外交形式之一,其中首脑对外出访尤为引人关注。它从一个侧面反映了中国外交的特点和布局。本文搜集有关中国高级别领导人出访的数据,并依此分析中国对外关系的发展变化,考察中国对外关系布局的特点,探讨首脑出访在中国总体外交中的地位和作用,及其可能反映出的中国外交风格。

一、概念的界定

“首脑”一般指国家元首,如主席、总统、国王,或政府首脑,如总理、首相等。他们是国家和政府的最高领导人,也是外交政策的决策者和最高执行者。首脑外交,顾名思义就是国家元首或政府首脑亲自参与的外交活动,其形式多种多样。美国学者普利施科在《首脑外交》一书中这样概括广义上的首脑外交,“包括总统参

* 张清敏,北京大学国际关系学院外交学系教授(邮编:100871);刘兵,中国船舶工业综合技术经济研究院《舰船知识》杂志社编辑(邮编:100081)。

与对外政策的制定和实施的所有方面。这种外交包括由总统制定、发表政策和使之规范化;总统通过信件、电报、电话和热线与其他国家领导人个人的通讯;总统任命上百名特使,作为他个人的代表在最高一级别与别国政府打交道;接待对本国进行正式或非正式访问的外国领导人;为参加礼仪大事、协商和谈判而进行的出国周游或短途旅行;以及总统参加在本国或外国召开的国际会议等。”传统上首脑外交的内容,一般指首脑访问、首脑会晤、首脑通信通话、首脑派出特使或私人代表以及首脑个人对外政策声明等。鉴于篇幅的限制和技术上统计的考虑,本文选择首脑外交的其中一个方面,即首脑出访来分析和观察中国外交的变化和特点。

一般来说,首脑外交中的首脑指国家元首或政府首脑。在一些国家,如美国,二者合二为一,即总统。“首脑外交”,其原文为“diplomat in chief”,chief是“首脑”或“领袖”的意思,直译为“首席外交官”。在中国则有所不同。中国是中国共产党领导下的社会主义国家,除了国家主席和政府总理外,中国共产党中央主席或总书记的对外交往是任何其他国家的政党(无论是执政党,还是在野党)所不能比的。更何况中国的国家主席有时又是党的主席或总书记,一些出访是以党的总书记的身份进行的。此外,作为最高国家权力机关的全国人大及其常设机关全国人民代表大会常务委员会的委员长出访也应该被考虑在内。按照中国习惯上的政府五大班子的说法,也应将中国人民政治协商会议主席的对外出访计算在内。他们对外所参与的外交活动一起构成了具有中国特色的“最高层外交”(summit diplomacy),即首脑外交。

从历史上看,新中国成立后不久毛泽东主席就对苏联进行了访问,可以说中国的首脑外交,或首脑出访从这个时候就开始了。此后历次中国领导人的对外访问都是中国外交史上的重要活动。但由于种种原因,冷战期间的中国首脑外交并不活跃,首脑出访也非常有限。只是到冷战结束后,中国不仅广泛接受外国领导人来访,在请进来的同时中国最高领导人也走出去,首脑对外访问的次数大幅增加,在地理上遍及世界各大洲,成为中国外交中最为活跃、最为人关注、也是最重要的对外访问形式。

本文研究对象为从1949年到2006年底的中国首脑出访。为保持统计数据的

【美】埃尔德·普利施科:《首脑外交》,北京:世界知识出版社1990年版,第17页。

鲁毅、黄金祺等:《外交学概论》,北京:世界知识出版社1997年版,第148—151页。

有时国家主席和党的总书记不是同一个人。如胡耀邦担任党的总书记时,国家主席是李先念;再如1989年前后党中央总书记与国家主席由不同的人担任。

例如1979年邓小平副总理访美影响重大,其身份除了副总理之外,还兼任了全国政协主席,因此美国方面是按照国家元首的级别接待邓小平的。参见吴德广、刘一斌主编:《礼宾:鲜为人知的外交故事》,北京:新华出版社2008年版,第63—69页。

如美国学者普利施科就曾认为,“就高层级别而言,‘首脑’这个词……在某些特定情况下也可以包括某些级别高于部长的其他官员。参见普利施科:《首脑外交》,第17页。

一致性和可操作性,在统计中国首脑的出访数据时,只统计有公开报道的,包括国事访问、正式访问、工作访问、短暂访问等。中国首脑出国参加多边会议、纪念、庆典、外国领导人的葬礼、吊唁和经停、短暂停留某国、短暂会晤某国首脑、在第三国会晤外国首脑以及出席别国政党会议(政党外交)等均不算在出访之列。本文所有出访国家次数是按一国一次统计。例如:出访某国一次算一次,出访某国两次算两次,一次出访多国则算多次,依此类推。为保证数据源的权威性,本文数据的采集和汇总出自世界知识出版社的《中华人民共和国外交大事记》(第一、二、三、四卷)和《改革开放以来的中国外交》,中华人民共和国外交部政策研究司(1993年之前名为中华人民共和国外交部外交史编辑室,1994年至2003年名为中华人民共和国外交部政策研究室)主编的《中国外交》(该书1995年前名为《中国外交概览》),其中1979年至1988年首脑出访的个别数据来自于人民网等网站,2006年的首脑出访数据来自新华网。

本文试图以新中国首脑出访为对象和依据考察新中国对外关系的演变、布局和特点。本文试图回答的问题包括:在不同时期内中国首脑出访的次数和国家分布有什么特点?反映了中国外交政策什么样的变化和布局?在界定相关概念后,首先从历史的角度分析中国首脑出访的时间分布和基本特点,其次从地理的视角考察首脑出访的地区分布和布局,特别是中国对主要大国的出访状况,最后,从首脑出访议题和作用的变化入手,探讨当今中国外交的发展趋势,以及中国在与不同国家交往过程中所体现出的不同外交风格。

二、中国首脑出访的历史分布

从建国到2006年,中国首脑出访在不同的历史阶段具有显著的阶段性特点,从特定的视角反映了不同历史时期中国对外关系的状况(见图-1)。第一阶段(1949—1959)中国首脑仅出访23次,平均每年2次。第二阶段(1960—1970)中国首脑出访次数增加,达到了44次,平均每年4次。第三阶段(1971—1981),中国首脑的出访次数再次下降,一度达到了最低点,只有20次,平均每年还不到2次。

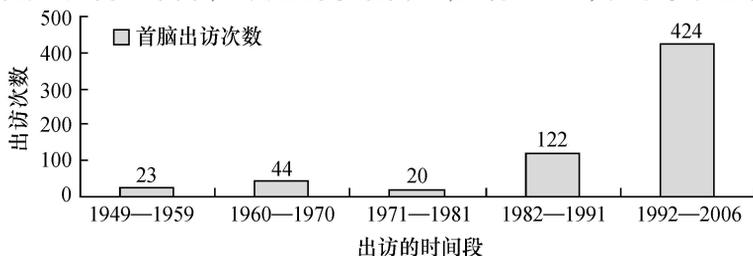


图-1 1949—2006年中国首脑出访情况示意图

第四阶段(1982—1991),中国首脑出访的次数达到了122次,平均每年12次。第五阶段(1992—2006),中国首脑的出访次数达到了建国以来的顶峰,为424次,超过了前四阶段的总和,平均每年28次。如果将改革开放后作为分水岭,从1949年到1981年的出访次数很少,但从80年代初开始,中国首脑出访日益活跃,到冷战结束后,首脑出访次数更是猛增,反映了中国外交也在不断走向活跃。

1949年底,毛泽东出访苏联,这是新中国成立后中国首脑的首次出访,次年初周恩来总理出访苏联。中国国家元首和政府首脑在新政权成立后先后访问苏联,是新中国成立初期“一边倒”战略的具体体现,也是为了落实“一边倒”战略的外交实践。朝鲜战争爆发后,新中国的安全面临巨大威胁,中国政府被迫做出了“抗美援朝”的决策,从而拉开了和以美国为首的西方阵营长达三年的战争。在这三年内中国首脑没有任何出访活动(见图-2)。

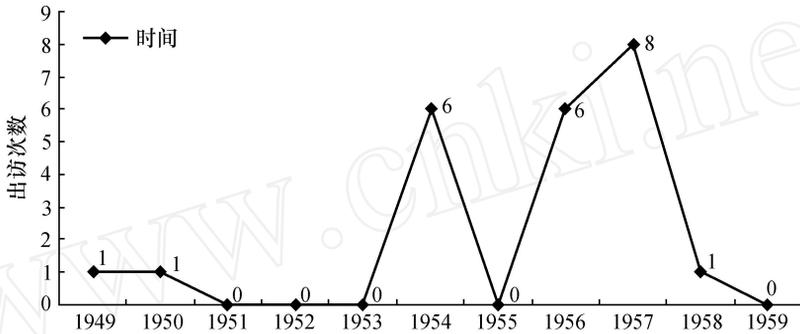


图-2 1949—1959年中国首脑年出访频率示意图

最高领导人第二次出访在中国外交史上也具有重要的标志性意义。为了解决朝鲜问题和印度支那问题,中国参加了1954年的日内瓦会议,第一次登上了国际舞台。会议召开期间和前后,周恩来总理出访6次,到访国中3个是亚洲新独立国家——印度、缅甸和蒙古,三个是东欧的社会主义国家——德意志民主共和国、波兰和苏联三国。在出访印、缅两国期间,中国总理同这两国总理分别发表了联合声明,共同倡导和平共处五项原则。这个时期的首脑出访对象基本上反映了当时中国对外关系的基本状况,即中国对外关系的两个重要方面:周边民族主义国家和社会主义国家。

1955年的万隆会议不仅揭开了二战后民族解放运动的高潮,而且开辟了中国与新独立的民族主义国家关系的新篇章。亚非许多国家获得了独立,中国与新获得独立的国家建立了广泛的关系。中国首脑出访次数较50年代前期明显增多。毛泽东主席再次出访苏联,周恩来总理和全国人大常委会委员长刘少奇先后频繁出访。其中从1956年11月至翌年2月初,周恩来总理率领政府代表团连续出访12次,遍及欧亚11国,其中8个是亚洲民族主义国家,其余3个都是社会主义国

家。从1963年至1966年,国家主席刘少奇、总理周恩来先后访问亚非国家达39次,其中亚洲25次,非洲14次,东欧国家4次,苏联1次。1966年文化大革命爆发以后,首脑出访几乎陷于停顿,除了1970年和1971年周恩来总理访问朝鲜和越南两个社会主义国家外,直到文革结束后的1977年,中国领导人没有出访。首脑对外出访的状况反映了当时中国外交上的“光荣孤立”状态(见图-3)。

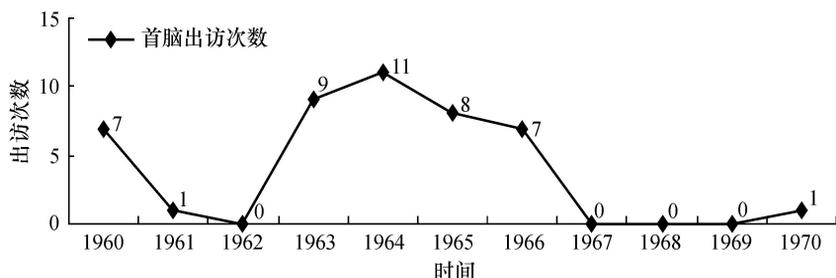


图-3 1960—1970年中国首脑年出访频率示意图

1978年12月中国共产党十一届三中全会确立了改革开放的政策,中国外交很快就打开了新的局面,当年中国高层领导人出访9次。随后从1979年至1981年的三年间,首脑又有10次出访,遍及亚、欧、北美和拉美四大洲。从1982年中共第十二次代表大会确立了对外政策的调整,到冷战结束的1991年,中国首脑出访大幅增加,在10年内达122次,平均每年出访12次,足迹遍布亚洲、非洲、欧洲、大洋洲、北美洲和拉丁美洲六大洲,充分体现岫稳中有升、连续不断、全方位的特点(见图-4和图-5)。

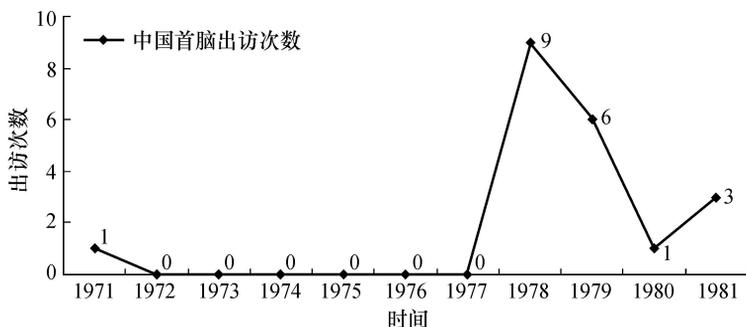


图-4 1971—1981年中国首脑年出访频率示意图

中国首脑出访的上升势头并没有受到冷战结束的影响。1989年北京发生“六四风波”后,西方国家对中罔进行制裁,一度暂停了高层接触。但中国坚定不移地坚持改革开放的政策,在外交上不对抗、不树敌,在执行韬光养晦政策的同时,努力工作有所作为,在外交上并没有陷入孤立的状态,一个重要体现就是首脑出访并没有受到影响。从1992年至2006年,中国首脑出访次数不仅没有下降,而且大

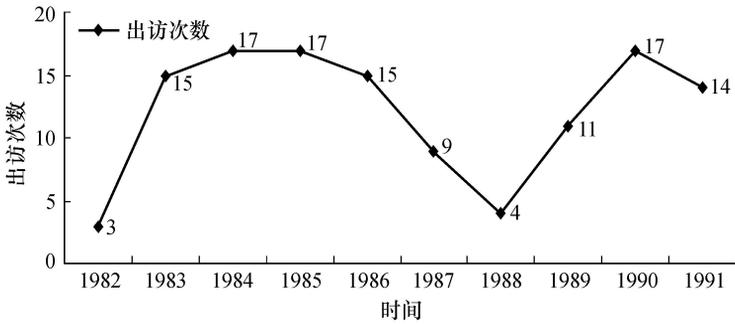


图-5 1982—1991年中国首脑年出访频率示意图

幅度增加,在 15 年中共出访 424 次,除 1998 年以外,每年的出访次数都在 20 次以上,平均每年达到了 28 次,其中最多的一年出访 39 次,最少为 11 次(图-6)。

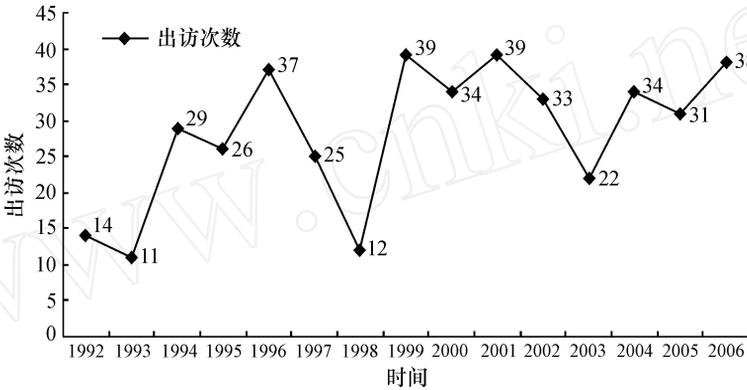


图-6 1992—2006年中国首脑年出访频率示意图

从历史的角度看,首脑出访基本反映了中国外交发展的轨迹:从社会主义国家开始,由社会主义国家和周边民族主义国家展开,进而发展到亚非国家,最后扩展到欧美等发达资本主义国家。首脑出访的中断则反映了“文革”期间中国对外交往的中断。而改革开放后中国走出去战略也很快在首脑出访上得到明显的体现。冷战结束后的中国在国际上更加活跃,体现在首脑出访上则是出访数量的大幅度增加。

三、首脑出访的地区分布

从中国高层领导出访的地域分布看,从新中国成立到 2006 年底,中国首脑的出访主要集中在亚洲、非洲和欧洲(图-7和表-1),分别为 250 次、92 次和 196 次,占总出访数的 39.49%、14.53%和 30.96%。对亚洲地区的出访最多,反映了亚洲地区在中国外交总体布局中的突出地位,也说明作为一个地区大国中国外交的重

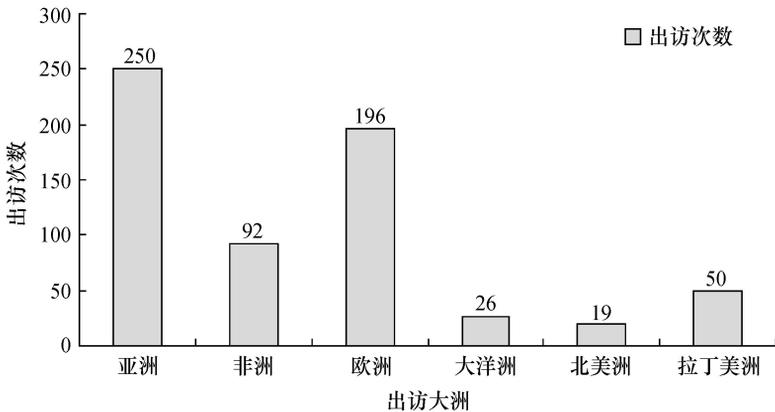


图-7 1949—2006年中国首脑出访地区分布图

表-1 1949—2006年中国首脑出访统计

年份	亚洲	非洲	欧洲	大洋洲	北美洲	拉丁美洲	总计
1949—2006年	250次	92次	196次	26次	19次	50次	出访 633次
占总出访数的比例	39.49%	14.53%	30.96%	4.11%	3.00%	8.00%	100%
平均每个国家次数	5.3次	2.2次	4.4次	1.1次	8次	1.5次	

点一直是亚洲。

中国首脑出访的地区分布也有明显的历史特点。从 1949—1978年,中国首脑只出访了亚、非、(东)欧三大洲,分别为 45次、14次和 18次,反映了那个时期中国外交的地域局限。改革开放以后,首脑出访有了突破,遍及六大洲的众多国家,出访亚洲在保持领先地位的同时,对欧洲出访也快速增加,超过了中国领导人对非洲的出访次数。从 1979年到 1991年,中国领导人对亚、欧、非出访的次数分别为 53次、36次和 17次。从冷战结束以后的 1992年到 2006年,首脑出访大幅增加,亚洲仍居第一位,达到 152次,欧洲紧随其后上升到 142次,非洲 61次(图-8)。改革开放以来,欧洲在中国对外关系布局中的地位已经超过非洲,因为欧洲已经成为中国对外出口的重要市场和资金来源。

从地区分布来看,首脑出访反映了亚太地区在中国对外关系中的首要地位。从 1949年至 1978年共出访亚洲国家 45次,平均每年 1.5次;1979年至 1991年共出访 53次,平均每年大约 4次;而到了 1992年至 2006年则猛增至 152次,平均每

在计算出访国家平均次数时,每个洲的独立国家数量在不同的时期不完全一致,本文根据新华社 2007年的数据,虽然精确度略有不足,但还是能够反映中国高级领导人对外出访的基本比例。

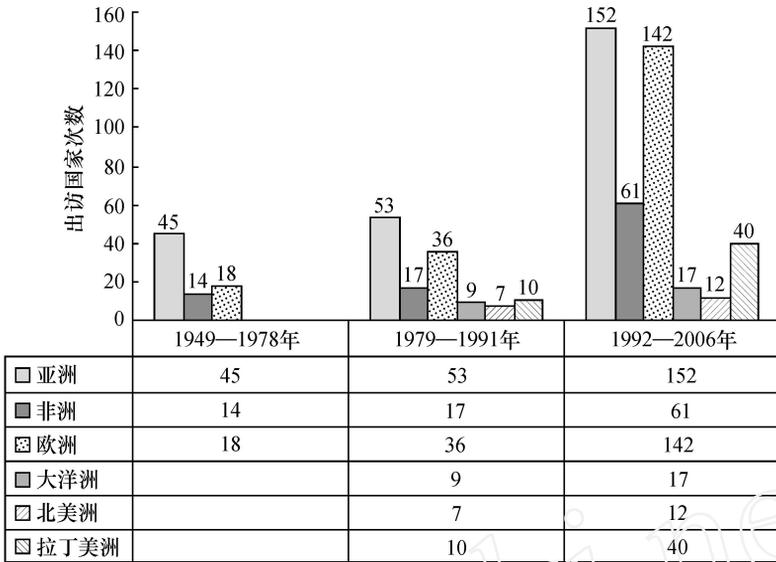


图-8 1949—2006年中国首脑出访示意图

年大约 10 次 (图-9)。从国家分布状况看,中国首脑出访的亚洲国家达 37 个,占除了中国以外 47 个亚洲国家中的 80% 以上,反映了中国与亚洲国家关系的普遍程度。访问最多的国家依次为巴基斯坦 (17 次),朝鲜 (16 次),日本 (15 次),缅甸和越南 (13 次),泰国 (12 次),马来西亚 (10 次),韩国、新加坡、印度、印度尼西亚、尼泊尔 (9 次),斯里兰卡 (8 次),蒙古、柬埔寨、土耳其、菲律宾 (7 次),孟加拉和哈萨克斯坦 (6 次)。其中印度和印度尼西亚与中国的关系开始比较早,但后来出现了波折,一度中断了相当长的时间,而韩国是在冷战结束后的 1992 年才与中国建立外交关系的。中国首脑对这些国家访问的频率反映出,在中国与它们恢复正常关

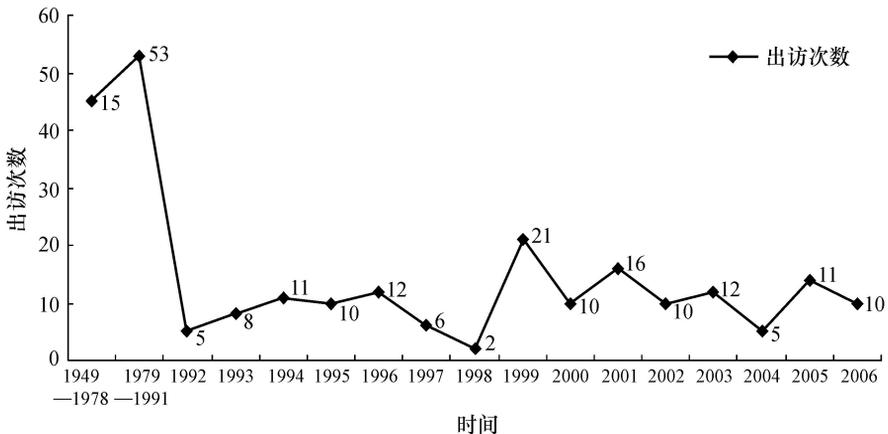


图-9 1949—2006年中国首脑出访亚洲示意图

系后或关系正常期间,双边关系是相当密切的。此外,在与中亚国家的关系中,苏联解体以后独立的哈萨克斯坦具有独特的地位;在西亚,土耳其的地位尤为突出。

从以上数据可以看出,周边国家是中国首脑出访的集中地区,也是中国对外关系中最为重要的地区。虽然在冷战结束后,中国政府才明确提出“同周边国家发展友好关系是我们对外政策的优先方向”,但从首脑出访的比例和数据来看,说明这种地位自新中国产生以来就确立了。2002年中共十六大又提出了“加强睦邻友好,坚持与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针,说明周边地区在中国外交中的重要地位,由原来首脑出访等外交行为的累积逐步上升到政策的高度。

中国政府首脑对非洲的出访也反映了非洲在中国对外关系布局中的地位。20世纪50年代,中国与之建立外交关系的非洲国家较少,只有5个,而且都是在50年代后期建交的。中国领导人对非洲的出访从60年代开始。这个时期是非洲民族解放运动的高潮,中国政府支持非洲各国反对帝国主义和殖民主义的斗争,加强亚非国家之间的团结。中国政府总理周恩来先后14次出访了11个非洲国家,其中1963年12月到1964年2月,周恩来总理分别访问了阿联(埃及)、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、加纳、马里、几内亚、苏丹、埃塞俄比亚和索马里。这也是改革开放前中国领导人对非洲仅有的访问。

“文革”期间到70年代末,中国领导人对非洲的高规格访问也被迫终止。但改革开放以后,对非洲出访很快得到恢复,而且访问次数也不断增加,从1979年到1991年,中国国家主席、政府总理先后17次出访14个非洲国家,虽然只比1949年至1978年这一时间段内的出访次数多3次,但这是在13年内完成的,平均每年大约1.3次。从1992年到2006年15年内,共出访非洲国家61次,平均每年出访4次。其中从2001年到2006年的短短6年中,中国首脑先后36次出访非洲国家,平均每年达到6次,不仅超过改革开放前的每年0.5次,而且也远远超过从1992年到2000年9年间的年均2.78次(图-10)。

从中国首脑出访非洲国家的地区分布看,1949年到2006年,中国领导人访问了53个非洲国家中的27个,超过非洲国家的一半。访问次数最多的国家依次为埃及(10次),摩洛哥(8次),阿尔及利亚(6次),突尼斯、肯尼亚和南非(4次),说明中国对非洲关系的重点在北非,其中尤其体现了中国对处于亚非交汇处、在阿拉伯世界和非洲都具有重要影响的埃及的重视。此外,在1997年建交后的相对较短的时间内,中国高层对南非的访问次数也反映了南非在中国与非洲国家关系中所具有的日益上升的重要地位。

《江主席同阿卡拉耶夫会谈》,《人民日报》1998年4月28日。

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》, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632296.htm, 2008年3月10日。

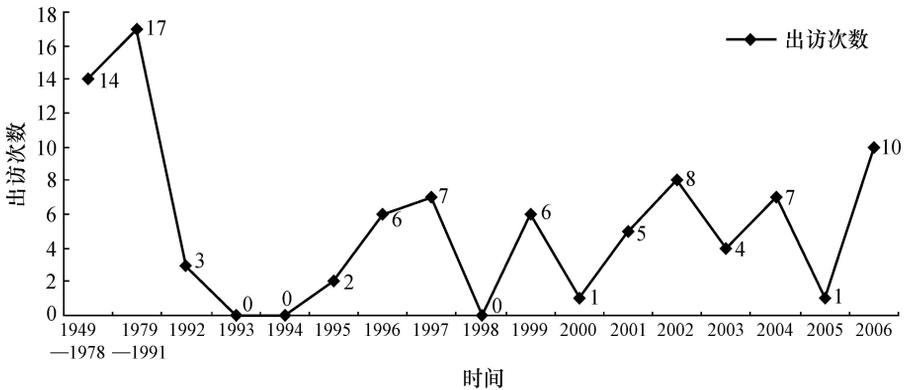


图-10 1949—2006年中国首脑出访非洲示意图

中国首脑访问欧洲的情况反映出中国对欧洲地区国家的重视,其程度超出了本文作者原有的了解。1949年至1958年中国领导人共出访东欧国家4次,分别是民主德国、波兰和匈牙利3个东欧国家,频率为每年0.4次。从1959年至1968年,中国领导人对欧洲共出访4次,平均每年0.4次。可以看出,在中国领导人对外出访总体上升的时候,中国与社会主义国家的关系却停滞不前,而且在所有4次访问中3次是对在中苏分歧中坚定地站在中国一方的唯一社会主义国家阿尔巴尼亚的访问,另一次是在东欧国家中相对能够保持独立自主政策的罗马尼亚的访问。

进入70年代以后,中国同罗马尼亚和南斯拉夫的关系在经受考验后得到了巩固与发展,这一时期内中国首脑分别出访了这两个国家(各一次)。80年代中国和东欧国家的关系得到了明显改善、恢复和发展,中国首脑出访东欧国家达8次之多,访问的国家包括南斯拉夫、罗马尼亚、波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利和保加利亚6个国家,平均每年大约0.6次。冷战结束以后,中国与东欧国家的关系摆脱了意识形态的羁绊,高层互访恢复正常。从1992年至2006年,中国首脑对东欧国家的访问增至19次,平均每年大约1.3次。其中从冷战结束到20世纪末期,中国首脑对这个地区国家的出访频率为1次/年,进入新世纪之后则上升到了1.5次/年(图-11)。

冷战期间西欧与东欧是两个不同的政治地理概念,在中国对外关系中的地位也有所不同。受冷战期间国际格局、特别是美国对华政策的影响,除了法国与中国在1964年建立外交关系外,西欧其他国家追随美国与中国没有外交关系。中法建交后法国政府和戴高乐总统都亲自邀请周恩来总理访问法国,以便戴高乐在适当时候回访中国。因为当时法国的原则是“你先来我后往”,不愿先迈第一步,以免给人移樽就教的印象。而当时中国领导人同资本主义大国领导人互访也有一条原则:“彼先来我后去”。因此答复法方说周恩来当年的日程已有安排,不能应邀访法,愿意邀请蓬皮杜总理访华,也被对方以相同的理由拒绝。两国领导人互访问题

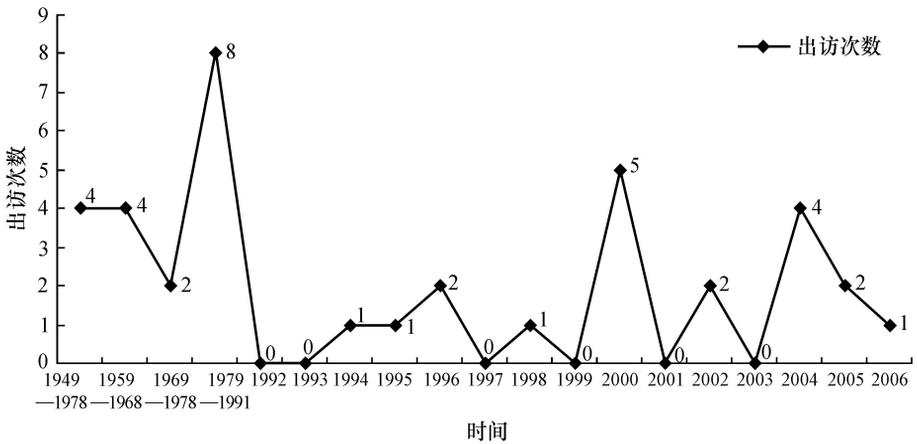


图-11 中国首脑出访东欧示意图

就被搁置下来,戴高乐没有实现访问中国的愿望,中国最高层也没有访问法国。

中国与西欧其他大国的关系直到 70年代初期才有所突破,但受到中国总体对外关系格局和国内形势的约束和影响,中国领导人对欧洲的申请直到 1979年才开始。从 20世纪 80年代起,国际形势趋于缓和,中国在调整对美、对苏政策的同时,也调整了与西欧的政策。中国与西欧国家的双边关系在广度和深度上都有了迅速发展。中国国家主席和政府总理开始出访西欧国家,到 1991年先后 12次出访了 12个国家,平均每年大约 0.9次,主要集中在 1984—1987年间,而这一时间段恰恰是中美关系的蜜月时期,很显然中国和西欧的关系受到了中美关系的影响(图-12)。

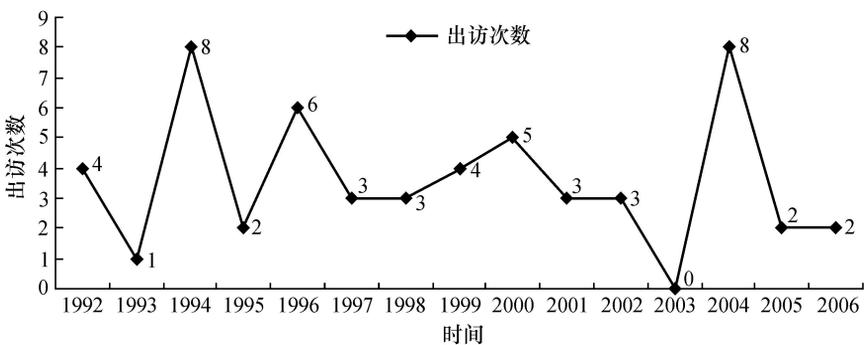


图-12 1992—2006年中国首脑出访西欧国家示意图

冷战结束后,西欧一些国家对中国的施加压力,一度停止了与中国的高层接触。

张锡昌、周剑卿:《战后法国外交史》,北京:世界知识出版社 1993年版,第 233—234页。

中国同美国和其他一些西方国家的关系,“程度不同地出现了困难和曲折”。中国也暂停了对西欧发达国家的高层出访。这种状况并没有持续太久。随着冷战后国际局势的逐步变化和双方政策的调整,双边关系从1992年开始回升,并于当年“走上正常发展的轨道”。从1992年起至2006年,中国首脑出访西欧中小国家达54次,频次比较连续,平均每年3.6次(图-12)。

中国和拉美分别位于东西和南北不同的半球。虽然都属于发展中国家和地区,由于地理、历史、文化和政治方面的原因,中国与拉丁美洲国家的关系起步较晚。1960年中国同古巴建交,开始了中国与这个地区国家的关系。但作为美国的“后院”,拉美不少国家受美国对华政策的影响,与中国的关系始终不能取得进展,直到10年之后,第二个国家智利才在1970年同中国建交。由于中拉关系发展缓慢,从新中国成立到1978年,中国首脑都未对拉丁美洲国家进行访问。

中国实行改革开放政策和中美建交后,中国与拉丁美洲国家关系的状况才有所改变。从1979年至1991年,中国政府总理和国家主席先后10次访问了拉美7个国家,平均每年大约0.8次。冷战结束后,从中国国家主席江泽民1993年首次对拉美五国进行国事访问以来,中国首脑已先后40次访问拉美国家,平均每年2.7次。其中从1992年至2000年,中国首脑出访拉丁美洲18次,平均每年2次。进入21世纪后的6年内出访22次,平均每年3.7次。中国首脑的出访,大幅增进了双方相互之间的了解、友谊和政治互信。(图-13)

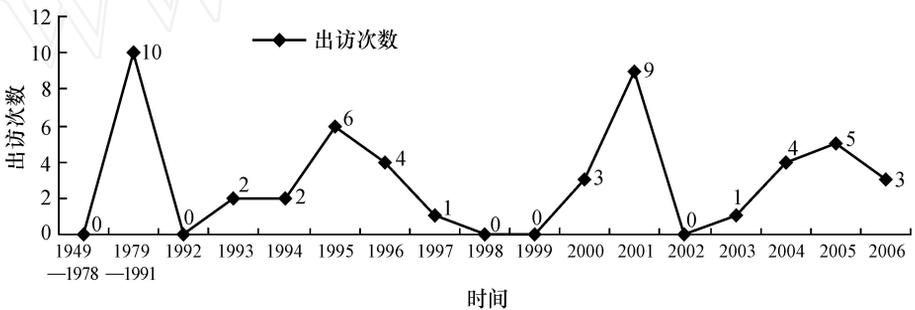


图-13 中国首脑出访拉丁美洲示意图

中国首脑对大洋洲地区国家的出访状况,表明中国与这个地区国家关系的重点在澳大利亚和新西兰。由于地理和国家特点的特殊性,中国与大洋洲地区国家的关系相对滞后,这一点在首脑出访上也有明显体现。1949年至1978年,中国首脑没有出访大洋洲;1979年至1991年共出访9次,平均每年大约0.7次;而从

李鹏:《为我国政治经济和社会的进一步稳定发展而奋斗》(1990年政府工作报告), http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200883.htm, 2008年3月10日。

李鹏:“1992年政府工作报告——1992年3月20日在第七届全国人民代表大会第五次会议上”, http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200922.htm, 2008年3月10日。

1992年至2006年则增至17次,平均每年大约1.1次。从1979年到1991年,中国中共中央书记和政府总理先后7次访问澳、新两国。从1992年到2006年,中国首脑先后17次出访大洋洲国家,其中有13次到访澳大利亚和新西兰,分别为7次和6次(图-14)。

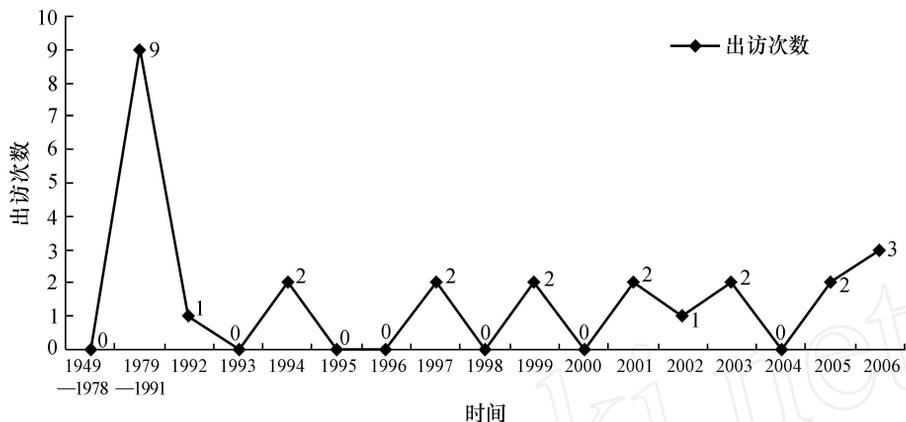


图-14 中国首脑出访大洋洲示意图

上述首脑出访的地区分布,反映了亚洲地区国家在中国外交中的首要地位,非洲相对一贯的重要地位,欧洲在中国对外关系布局中地位的快速上升,以及拉丁美洲和大洋洲在中国对外关系布局中地位的快速拉近。需要说明的是,虽然中国首脑对北美洲地区国家的访问最少,但考虑到这个地区只有两个发达国家,如果单就数量和频率来看,很难反映出中国与这个地区国家关系的状况,而从每个国家的频率来看,中国与北美洲地区国家关系的重要性不亚于中国与任何其他地区国家的关系。

四、首脑出访与大国外交

这一部分集中分析主要大国在中国首脑出访中的布局。这里所说的大国指美国、俄罗斯(苏联)、日本以及英、法、德等西欧国家。1949年至1978年,中国首脑出访大国仅有9次;1979年至1991年,首脑出访大国的次数上升到了28次,平均每年大约2.2次;而从1992年至2006年,中国首脑出访大国的次数猛增至69次,平均每年4.6次。这说明中国对大国外交的重视程度与日俱增,但对不同国家显示出了不同的特点。

中国与美国 由于受到双边关系总体状况的影响,中国领导人对美国的访问是在中美建交以后才实现的。1949年至1978年中国领导人没有对美国进行过高层访问。中美建交后不久,中国政府副总理和全国政协主席邓小平就在1979年1

月底至2月初访问美国。期间中美签署了一系列双边合作协议,也就全球战略问题达成了协议,随后两国关系迅速升温。中国总理、国家主席和全国人大常委会委员长分别在1984年、1985年和1989年访问美国。这是中美关系在20世纪中后期平稳发展的体现。但“六·四风波”后,美国总统发表声明,宣布对中国采取一系列制裁措施,其中有一项是暂停同中国的一切高层互访。高层接触实际上并没有终止,也不可能终止。美国方面不久即派出特使访问中国,中方也明确提出希望美国方面邀请中国国家主席访美,随后双方多次为中国国家主席江泽民访问美国进行磋商,但由于美国方面在待遇方面的消极和怠慢,使两国首脑最高层的互访中断了九年之久,直到1997年10月中国国家主席江泽民对美国进行国事访问。

江泽民主席对美国的访问是中美关系走出“六·四风波”阴影的重要标志,随后两国领导人之间的互访恢复正常。1999年4月中国总理朱镕基出访美国,2002年10月,江泽民主席再次访问美国。特别是2003年12月温家宝总理出访美国,是新政府上任以来首次访问的西方大国,表明中国的新一代领导人十分重视中美关系。2006年4月,国家主席胡锦涛对美国进行国事访问。1979年至1991年,中国领导人4次出访美国,平均每年0.31次;1992年至2006年,5次出访,平均每年0.33次。从中国政府领导人对美国访问的频率看,中美关系已经恢复到20世纪80年代的水平(图-15)。

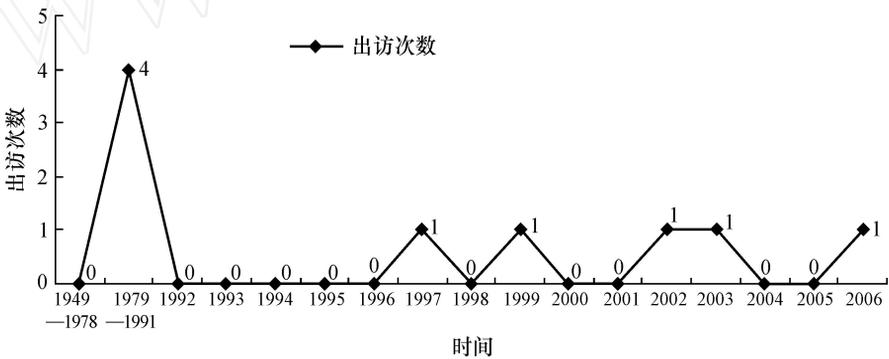


图-15 中国首脑出访美国示意图

中(苏)俄关系 中国首脑出访是从对苏联的访问开始的,但从历史的角度看,中国高层对苏联的访问极其不规律。在全部10次出访中,50年代就有7

楚树龙:《冷战后中美关系的走向》,北京:中国社会科学出版社2001年5月版,第10页。

钱其琛:《外交十记》,北京:世界知识出版社2003年版,第180页;Robert Suettinger, *Beyond Tiananmen: The Politics of U. S.-China Relations 1989—2000*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2003, pp. 97—98。

次,占了70%,60年代仅1次。随着双边关系的恶化,高层互访中断了30余年,直到1990年和1991年,中国总理和中共中央总书记分别访问了苏联。苏联解体后,中苏关系顺利地过渡到中俄关系,除1992、1993年和2002年外,中国首脑访问俄罗斯16次,平均每年1次,也从一个方面反映了中俄睦邻友好合作关系的状况。

如果将中国首脑对美国的访问与对苏联和俄罗斯的访问进行比较,可以看出彼此存在很大的不平衡。比如冷战后中国首脑对美国的出访才5次,平均3年多才有1次,而同时期中国首脑出访俄罗斯则达到18次,平均每年1次多。这说明冷战后的中俄政治关系或官方关系要比中美关系更加良好和稳定。但是,如果从中国与两者之间在其他方面的关系,特别是经济关系看,中美关系好于中俄关系。可以说中俄政治关系好于经济关系,中美则是经济关系好于政治关系;中俄官方关系好于民间关系,而中美关系则显示出民间关系好于政府关系的特点。(图-16,图-17)

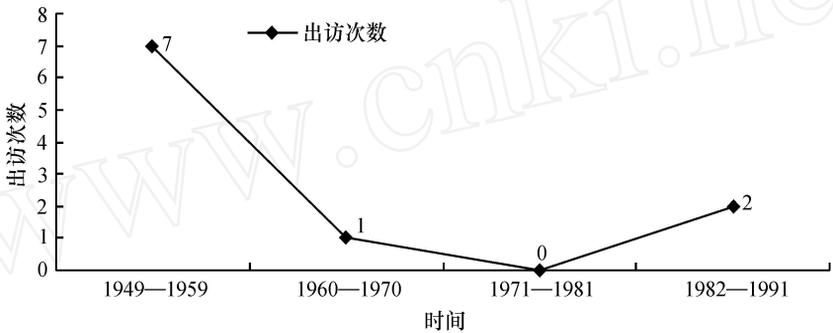


图-16 中国首脑出访苏联示意图

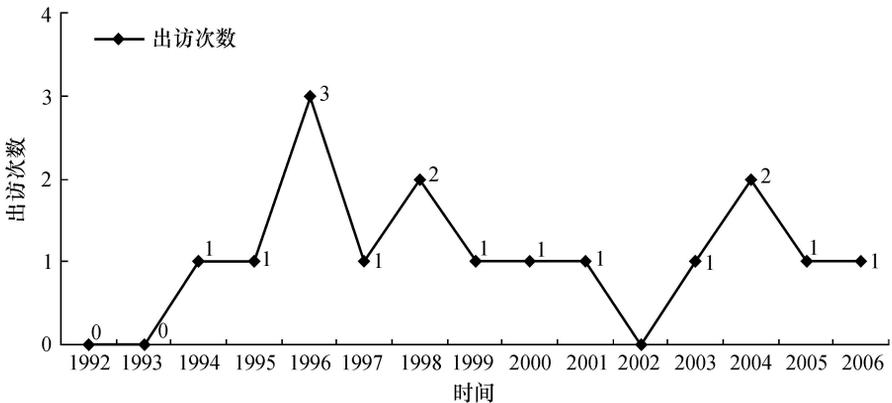


图-17 冷战后中国首脑出访俄罗斯示意图

中国与日本 在新中国成立后的 20 多年中,中日之间也一直处于战争状态。1972 年中日建交结束了两国关系长期不正常的状态,但直到 1978 年 10 月邓小平出访日本,才实现了中国首脑对日本的首次出访。从 1979 年至 1991 年,中国首脑先后 5 次访问日本。从冷战结束初期到 1996 年,中日关系经历了起伏,中国首脑的出访很不连续,只在 1992 年和 1995 年 3 次出访日本。从 1997 年到 2003 年中国首脑对日本的出访比较连续,先后 6 次出访日本。但是,由于 21 世纪初期日本首相小泉纯一郎顽固坚持参拜供奉有东条英机等 14 名甲级战犯亡灵的“靖国神社”和其他历史问题,中国中断了双方之间的高层互访。从 2004 年到 2006 年中国首脑没再访问过日本,两国关系陷入了“政冷经热”的局面。直到日本新领导人上台后,改变了在靖国神社问题上的错误立场,双方领导人的互访才得以实现。2007 年 4 月,温家宝总理实现了对日本的融冰之旅(图-18)。

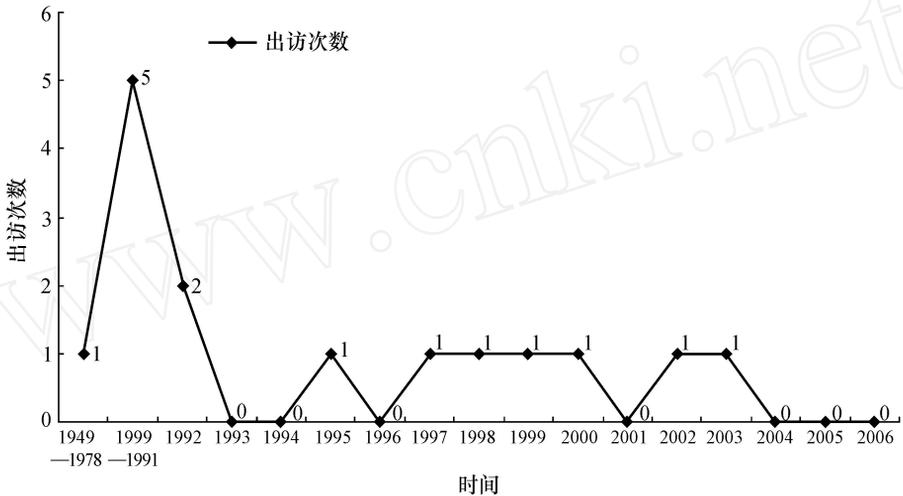


图-18 中国首脑出访日本示意图

中国与西欧主要大国 中国与英、法、德、意等大国关系的发展状况,也可以通首脑出访体现出来。1949 年至 1978 年,中国政府领导人没有出访西欧国家。虽然在 70 年代初期,中国与英国和联邦德国建立了外交关系,但由于受到全球战略观念分歧的影响,中国批评欧洲对“霸权主义”执行“祸水东引”的绥靖主义政策,再加上中国国内文革的特殊状况,中国同它们的关系并不是十分稳定,中国首脑没有出访过这些欧洲大国。中国首脑对西欧大国的访问始于中国改革开放后,而且一开始就表现出了相当高的频率:从 1979 年到 1991 年,中国首脑先后 14 次访问英、法、德、意四国。冷战后,中国首脑对这四个国家的出访次数达到 32 次,大约占该时期出访西欧国家总次数的 37.21%,平均每年大约两次,显示了这四个国家在中国外交布局中地位与作用的提升。

五、首脑出访与中国总体外交

中国领导人的频繁出访是在全球化不断深化的背景下,“首脑外交时代”到来和首脑外交“爆发式增长”在中国外交上的体现,也是中国在国际上作用不断增加的客观要求。从全球化的背景来看,现代化交通工具的广泛运用为首脑外交和高频率的首脑出访提供了客观条件,它使首脑能在很短时间内完成对一系列国家的访问;现代通讯设备使首脑在离开国家以后仍然能够与国内保持紧密的联系,保持对国内的有效领导;人类面临问题的全球化也要求不同国家领导人广泛接触,直接商谈解决全球性问题的政策和方法;信息全球化时代的媒体使首脑外交、特别是首脑出访成为全球广泛关注的焦点和热点;首脑通过互访可以直接进行谈判,摆脱官僚过程的繁文缛节,更高效地解决双方之间所面临的问题。

从中国本身的情况看,首脑出访频率和规模的增加是中国改革开放的规模和程度的一个体现:改革开放不仅需要请进来,而且需要走出去。而走出去则是多层次和全方位的,当然包括最高层的走出去,这是中国制定符合国际环境政策的必要。此外,随着中国国际地位提高,中国的国际作用不断加强,首脑出访频率的增加也是全球化时代对中国在国际上发挥作用所提出的客观要求。它从一个方面体现了中国外交的特点。

首先从纵向看,首脑出访的频率反映出中国对外关系的三个阶段性特点。从1949年至1978年,中国首脑出访总共仅为77次,平均每年只有大约2.6次,被访问国家又大多集中在亚洲和非洲,被访问的欧洲国家又都属于东欧社会主义阵营。1978年中国实行改革开放政策,开始逐步融入国际社会,对外出访不断增加。从1979年至1991年,中国首脑出访地区扩大到大洋洲、北美洲和拉丁美洲,达到132次,平均每年10次。1992—2006年,中国首脑的出访次数增加到424次,平均每年大约28次,而且呈现出全方位、多层次的特点。

首脑出访数量的增加,从某种程度上反映了中国外交的阶段性和每个阶段对外关系的基本状况:在第一时期中国首脑出访次数少,因为与中国建交的国家相对较少,西方国家大多追随美国对新中国采取的敌视和孤立政策。第二时期,一方面中国调整了外交政策,另一方面国际格局开始走向缓和,同中国建交的国家增多,因此首脑出访的次数增多。第三时期,冷战结束,中国坚持改革开放的政策,国际局势相比前两个时期要更加平稳,中国外交更加活跃,首脑出访也开始大幅度增加。

Jan Melissen, "Summit Diplomacy Coming of Age", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherland Institute of International Relations Clingendael, ISSN 1569—2981, p. 1.

如果从三代领导人的视角观察,首脑出访也反映出三代领导集体核心对外交往的状况:毛泽东作为国家主席和党的主席,一生总共出访过两次,第一次是苏联,第二次仍然是苏联。从1978年邓小平确立其在中国第二代领导集体的核心地位后总共也就出访过八次。江泽民作为第三代领导核心,从1989年担任中共中央总书记到2002年辞去国家主席职务,总共出访70多个国家,行程60多万公里,在空中和外国土地上的时间总共364天。

其次,从地理分布来说,从新中国成立后到2006年底,中国首脑先后出访共633次,足迹遍布六大洲的国家,日益体现全方位的特点。但总体上集中于亚洲、欧洲和非洲,对这三大洲国家的出访占中国首脑出访总数的大约85%。这一特点不仅仅在于亚洲、欧洲和非洲的国家较多,更重要的是它体现了中国对外关系的布局和重点,中国外交的主要阵地和舞台在亚、非、欧三大洲。冷战结束后,中国在强调和发展全方位的对外关系的同时,把与周边国家的关系作为优先发展方向,这在首脑出访的布局上也充分体现了这一点。从经济发展的角度看,亚洲地区也已经成为中国主要经贸伙伴和重要市场之一。

冷战结束后,中国首脑共对外出访424次,其中对亚洲和大洋洲的周边国家出访169次,占出访总数的大约40%,平均每年11.3次;出访大国69次,约占16.3%,平均每年4.6次;出访发展中国家173次,约占41%,平均每年11.5次。考虑到大国数量只有8个,而周边国家和发展中国家数量众多,因此完全可以下结论说,冷战后,首脑出访也体现了“大国是关键,周边是首要,发展中国家是基础”的总体外交战略布局。

第三,从所涉及的议题看,中国首脑出访反映了当今世界首脑外交议题从高政治到低政治转变的特点。早期的首脑外交关注的主要是诸如结盟、战略协调等战争与和平的重大问题,如二战后期罗斯福、斯大林和丘吉尔的历次会晤。而当今首脑外交的议题则更多的是经济、环境等低政治议题。从中国外交看,早期中国首脑的历次出访都具有明确的战略考虑。如毛泽东第一次出访是为了解决新中国成立后所面临的安全问题,具体就是为了签署新的中苏同盟条约以取代旧的同盟条约。20世纪50—60年代周恩来总理的三次大规模出访也都有特定的议题。邓小平对美、日、东南亚国家的出访都是中国当时外交战略的重要步骤。

当今中国领导人出访的议题主要在增进了解,加强合作。从历次随首脑出访

钟之成:《为了世界更美好——江主席出访纪实》,北京:世界知识出版社2006年版,第2页。

Jan Melissen, "Summit Diplomacy Coming of Age", p. 10.

毛泽东出访苏联最主要的目的是,签署中苏之间的同盟条约以取代苏联与中国原国民党政府之间已有的条约。见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,北京:中央文献出版社,世界知识出版社1994年版,第118页。

韩念龙主编:《当代中国外交》,第138—140页。

的外交部部长在访问回来后对首脑出访成就的总结看,成功的方面主要表现在:“增加了双方互信”,“密切了传统友谊,勾画了新的蓝图”,“推进了经贸合作”,“增进了了解,扩大了共识”,“加强了地区和国际事务中的磋商”,“奠定新基础、开创新局面,提出新主张、阐明新思路”,“充实合作内涵,全面阐述中国的内外政策”等。具体地说,为了实现首脑出访的成功,需要外交部和其他相关部门做大量和充分的前期准备工作,只有具体条件成熟后首脑出访才能成行,因此每次首脑出访都是对中国与相关国家合作关系的重要推动。就首脑出访本身来看,每次首脑出访都有庞大的经济、文化等专业代表团随行,在访问行程中签署大量包括政治、安全、经贸、能源、教育、卫生、文化、旅游等领域的合作协议,访问之后对协定的执行是落实首脑出访成果的重要形式,也会进一步推动和深化双边合作。最后,通过首脑互访建立起来领导人之间的个人关系,是加强两国关系的主要纽带,可以促进国家间关系的长期发展,增进双方之间的相互了解。当然首脑出访期间的不愉快,在首脑互访期间造成的个人间的龃龉,则往往影响双边关系的发展。

第四,首脑出访的作用发生了转变,象征意义大大增加。首脑出访是国家的重大外交活动,具有重要象征意义,影响双边关系的发展,往往被称为“历史性访问”、双边关系的“里程碑”。一国最高领导人对外访问的频繁程度,不仅反映这个国家在国际上的地位和对外关系的状况,有时也从某种程度上体现一个国家的对内和对外政策。就双边关系来看,首脑出访是在一定的环境下才能实现的,往往有一个前提条件,即双方必须建立外交关系,没有外交关系实现首脑互访是不可能的。中国在与西方大国发展关系时尤其如此。例如,在中美建交前夕,美国为了追求与中国之间的战略合作关系,在仍然与台湾当局保持外交关系、因而尚未与中国建交的情况下邀请中国高级领导人访问美国。中国驻美国联络处主任黄镇明确表示,只要华盛顿还有台湾当局的大使,这件事就没有可能。

此外,首脑互访是两国关系的晴雨表,两国间高频率的互访是两国关系友好的象征。如中俄之间的首脑互访正是中俄关系良好发展的重要体现。长期不能实现互访,则往往标志着两国之间存在不能解决的问题,如本世纪初期的一段时间内中国领导人对日本访问突然停止,就是源于日本领导人坚持参拜“靖国神社”给双边关系所造成的障碍。20世纪90年代中国首脑访问美国的频率已经和80年代的频率持平,从一定程度上也标志着中美关系基本上已经恢复到80年代的水平。

最后,作为最高级别的外交形式,从首脑出访所必须具备的条件和出访过程的

例如毛泽东主席第一次访问苏联期间所受到的“不公正”待遇,严重影响了他对斯大林和苏联的看法,成为中苏关系恶化的催化剂。参见《毛泽东外交文选》,第322—327页;杨奎松:《毛泽东与莫斯科的恩恩怨怨》,南昌:江西人民出版社1999年版,第290—294、522—524页。

资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》(下册),北京:世界知识出版社1994年版,第813页。

礼宾安排上,可以看出中国在发展与发达国家和发展中国家关系中的不同风格和原则。中国领导人对发达国家的访问,除了前文谈到在对法关系中所体现的“彼先来我后往”的做法外,拟订中的中国国家主席1995年对美国的访问,也因美国方面不愿以“国事访问”规格接待而被迫取消。在本世纪初期,因为日本领导人坚持参拜“靖国神社”,导致两国高层互访中断。直到日本政府更替,新首相承诺不参拜“靖国神社”并对中国访问后,才得以实现中国总理对日本的访问。

相对而言,中国领导人访问发展中国家时所坚持的原则和做法,与对发达国家有很大的不同。在对大国访问问题上,中国希望能够得到应有的尊重,坚持平等相待,而在对发展中国家出访过程中往往是“客随主便”,体谅对方的处境,尊重小国意愿,体现中国的大国风范。如1960年周恩来总理访问柬埔寨前夕,柬埔寨国王去世,柬埔寨方面提出如果访问按原定日期进行,由于国丧可能影响接待规格,周恩来一行不仅指示代表团连夜赶制黑纱和白色礼服,而且亲自前往吊唁,不仅感动了柬埔寨政府和人民,而且有力推动了中国与柬埔寨之间的友谊。又如四年后周恩来访问加纳时,发生了针对加纳总统恩克鲁玛的事件,周恩来总理一行按照既定计划访问了加纳,并且考虑到总统的安全,取消了礼宾方面的安排,不仅支持和感动了恩克鲁玛,而且有力地推动了中国与这个非洲国家的关系。这些做法与访问发达国家期间的做法形成了鲜明的对比,体现了中国外交的风格。

本文选取的仅仅是首脑出访这一最常见和人们最为熟悉的首脑外交方式,并没有把中国领导人参加多边国际会议的出访考虑在内,也没有把其他形式的首脑外交包括在内,但首脑出访所反映的外交涵义相当丰富,其中更有很多方面值得继续探讨和挖掘。

杨琪良:《对周总理两次出访的回忆及其他》,载裴坚章主编:《研究周恩来——外交思想与实践》,北京:世界知识出版社1989年版,第328页;过家鼎:《关于周恩来总理访问亚非欧十四国的点滴回忆》,载《新中国当代外交风云》(第五辑),北京:世界知识出版社1999年版,第48—57页。

韩念龙主编:《当代中国外交》,第139页;张金凤:《记西哈努克亲王同唐家璇副部长的一次谈话》,载《新中国当代外交风云》(第五辑),第62页。

黄华:《亲历与见闻——黄华回忆录》,北京:世界知识出版社2007年版,第124页。