当代中国对外关系  
**Contemporary External Relations of the People's Republic of China**

**授课教师**肖佳灵 副教授（[jlxiao@fudan.edu.cn](mailto:jlxiao@fudan.edu.cn)）

**助教**施欣怡（[23110170016@m.fudan.edu.cn](mailto:23110170016@m.fudan.edu.cn)）

李昱蓉 （[23210170014@m.fudan.edu.cn](mailto:23210170014@m.fudan.edu.cn)）

张馨月（[zhangxinyue@fudan.edu.cn](mailto:zhangxinyue@fudan.edu.cn)）

**目录**

[第一讲 绪论：当代中国外交的海外研究学术背景 3](#_Toc194934715)

[一、美国学派（U.S. School） 3](#_Toc194934716)

[（一）1949年至1960年代下半叶的美国学派 3](#_Toc194934717)

[（二）1960年代下半叶至1970年代的美国学派 4](#_Toc194934718)

[（三）1980年代的美国学派 4](#_Toc194934719)

[（四）1990年代之后的美国学派 4](#_Toc194934720)

[二、欧洲学派（European School） 5](#_Toc194934721)

[第二讲 当代中国外交思想概述 5](#_Toc194934722)

[一、关于外交、外交思想的定义 5](#_Toc194934723)

[（一）外交 6](#_Toc194934724)

[（二）外交思想 6](#_Toc194934725)

[二、中国外交思想史的时期划分 6](#_Toc194934726)

[（一）古代外交思想 6](#_Toc194934727)

[（二）近代外交思想 6](#_Toc194934728)

[（三）当代外交思想 7](#_Toc194934729)

[三、当代中国外交思想形成的理论基础 7](#_Toc194934730)

[（一）马克思列宁主义国家观、世界观和外交观——理论源泉与理想主义 7](#_Toc194934731)

[（二）现代国际关系原则和理论——批判吸收与现实主义 9](#_Toc194934732)

[（三）传统的政治文化和外交理念——潜移默化与实用主义 10](#_Toc194934733)

[（四）“理论合力” 13](#_Toc194934734)

[四、当代中国外交思想形成的现实基础 13](#_Toc194934735)

[（一）历史教训 13](#_Toc194934736)

[（二）国内环境 14](#_Toc194934737)

[（三）国际格局 15](#_Toc194934738)

[五、当代中国外交思想的主要内容 16](#_Toc194934739)

[（一）独立自主 16](#_Toc194934740)

[（二）和平发展 17](#_Toc194934741)

[（三）和平共处 17](#_Toc194934742)

[（四）对外开放 18](#_Toc194934743)

[（五）以民为本 18](#_Toc194934744)

[第三讲 当代中国外交体制概述 19](#_Toc194934745)

[一、导论 19](#_Toc194934746)

[（一）1949年以前中国外交体制的历史演变 19](#_Toc194934747)

[（二）建国前中国共产党领导的重要外事机构 20](#_Toc194934748)

[（三）两个重要理论问题 21](#_Toc194934749)

[二、中华人民共和国外交体制 21](#_Toc194934750)

[（一）主要决策机制 21](#_Toc194934751)

[（二）主要外交执行机构及其职能 24](#_Toc194934752)

[（三）重要外事辅助机构 27](#_Toc194934753)

[（四）地方外事机构 27](#_Toc194934754)

[第四讲 当代中苏、中俄关系 28](#_Toc194934755)

[一、导论：研究方法与研究背景 28](#_Toc194934756)

[（一）研究方法 28](#_Toc194934757)

[（二）研究背景 28](#_Toc194934758)

[二、中苏关系的演进 29](#_Toc194934759)

[（一）1949年至1956年：友好时期 29](#_Toc194934760)

[（二）1956年至1969年：恶化分裂 30](#_Toc194934761)

[（三）1969年至1982年：对抗升级 32](#_Toc194934762)

[（四）1982年至1991年：缓和改善 33](#_Toc194934763)

[三、中俄关系 33](#_Toc194934764)

[（一）从苏联到俄罗斯 33](#_Toc194934765)

[（二）中俄关系 36](#_Toc194934766)

[第五讲 当代中美关系 39](#_Toc194934767)

[一、影响中美关系的战略要素 39](#_Toc194934768)

[二、影响中美关系的体制因素 39](#_Toc194934769)

[（一）政体 39](#_Toc194934770)

[（二）其他影响美对华政策的重要因素 44](#_Toc194934771)

第一讲 绪论：当代中国外交的海外研究学术背景

2025.2.17

海外的对当代中国外交的研究，目前主要有美国学派、欧洲学派与日本学派。

一、美国学派（U.S. School）

美国学派自1949年起步，发展到当代，已经成为了最主要与盛行的研究流派。不同时期，美国的研究路径（主流学派）也有所不同，如下表：

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **时间** | **研究路径** | **代表学者** | **关注点** |
| 1949年~1960年代下半叶 | 传统/历史学派 | Fairbank | 传统的延续 |
| 毛泽东思想/共产主义意识形态 | Benjamin I. Schwartz | 个人的独特作用 |
| 现实主义学派/理性行为理论 | Allen S. Whiting | 国家安全、国家利益、权力因素 |
| 1960年代下半叶~1970年代 | 中-苏-美“战略三角” | Henry Kissinger | 政治/策略互动 |
| 派系政治论 | Andrew Nathan  Robert Ross | 精英政治 |
| 1980年代 | 制度主义 | Doak Barnett  Lieberthal Okesenberg | 结构、过程、多层次 |
| 认知主义 | Gilbert Rozman  Allen S. Whiting  David Shambaugh | 认知、想象 |
| 行为主义 | / | 实证、普遍性 |

（一）1949年至1960年代下半叶的美国学派

1949年，新中国成立。1950年，中国人民志愿军抗美援朝，跨过了鸭绿江。刚建立不久的中国为何要出兵？针对这个问题，当时美国的不同流派给出了不同答案：**历史学派**基于其过往经验，认为对中国外交的最基本的解释变量是传统的中国中心论的延续，中国共产党领导下的新中国的外交不会脱离“帝国情节”。

研究一个大国（如中国）却不考虑它的历史，尤其是其外交政策中的传统，无异于闭着眼睛飞行。

——费正清

秉持**意识形态路径**的学者则迁移了斯大林领导下的苏联的模式进行解释，将马克思列宁主义以及毛泽东思想作为中国外交的运行准则。他们强调中国化的马克思主义的特点，如“人民战争”“统一战线”等，这也是中国与苏联的不同之处。此外，毛泽东的个人角色与思想（理想主义与浪漫主义）也被考虑在内。总之，意识形态路径认为要“以中国的方式理解中国”。

**现实主义学派**将当时在西方盛行的现实主义概念（如国家力量、国家利益、国际约束等）用于对中国的对外政策的研究之中，尤其是在研究中国的对外危机管理之中。这一学派认为，新中国的某些对外行为是出于对外部威胁的感知从而作出的理性决策。

（二）1960年代下半叶至1970年代的美国学派

到60年代末期，在中苏交恶、文化大革命的大背景下，上述三种研究路径接连碰壁，于是就诞生了新的流派。

**“战略三角”流派**将中国视为一个整体，考察其与其他大国交往时的行为，强调中国与苏联、美国的三角博弈；这一流派对于中国国内政治采用了极权主义模型，对中国的对外政策则采用了单一行为者理论。

**派系政治论**则基于当时中国领导层在外交上的可能分歧（如林彪叛逃、中美关系正常化），提出了中国高层的内部派系斗争是解释中国外交的主要因素。这一流派以“中南海综合征（Zhongnanhai Syndrome）”概括1970年代以来中国的精英政治。

（三）1980年代的美国学派

80年代，随着改革开放推进，更多外国学者能够来到中国大陆，之前各流派对中国外事的猜想甚至是臆测也都失去解释力了，新的流派随之崛起。

随着中国国际关系学科的发展以及中国决策体系的公开化，**制度主义**被提出，其关注中国对外政策的结构与功能，以及决策者的思维模式。制度主义系统地分析了中国的决策制度与决策者。自1980年代早期以来，关于中国古今军事制度与战略的研究也得到了蓬勃发展。

计算机的发展使量化分析在社会科学领域变得更普遍，认知主义与行为主义随之而来。**认知主义**聚焦于与当代中国对外政策息息相关的想象和认知，从制度和个人两个角度系统分析了中式思维的深层结构及其对中国对外行为的影响。认知主义连接了制度主义与其下的认知流派，实现了从宏观到微观、从正式到非正式的跨越。

自1978年起，美国学派逐渐意识到无法获悉中国对外行为的全貌，**行为主义**也正是因此兴起。行为主义强调政治的结构与形式发展、政治人物崛起的环境因素。基于对实证问题的清楚定义以及对各类假说的测试，行为主义将科学的模型与方法论应用于政治学之上；行为主义运用问卷调查、访谈、数据综合分析等方法，进行案例研究与定量研究，从而找出输入（如各类社会经济心理因素）与输出（如国家的对外行为）之间的关系。行为主义对当代中国外交提出了一个假设：自1980年代初以来，中国的外交政策已发展成为一个多领域的综合性体系。

在其发展过程中，行为主义分化出了两个极端：实证主义的极端认为，只有将其解构为可观测且可测量的单元，中国的外交才能被正确理解；普遍主义的极端则认为，必须建构起一个普遍性的、包罗万象的有关中国外交行为的理论体系。

自1970年开始的行为主义革命机械地将“科学”方法应用在社会科学上——政治与社会与自然世界是截然不同的，但其中不规则的、偶然的、存在偏差的现象却在此时被忽视了。

（四）1990年代之后的美国学派

从90年代开始，美国对中国外交的研究又逐步回到了文化领域。此外，**新制度主义**批判继承了制度主义的观点，认为对于中国要从历史、制度、文化、认知等多方面综合起来，作为整体进行研究。新制度主义秉持中庸之道，兼顾理论严谨性与实证相关性，侧重于更具政治相关性的问题，如决策机构与个人之间的互动，以及更广泛的社会和系统因素；新制度主义考虑国际和国内因素将如何以及何时影响并受其影响，也考虑决策者和专家不断变化的观念；新制度主义将历史、分析、理论和预测均衡地结合起来，呼吁“国家的回归”。

来到21世纪，中国的外交成为了一门“显学”，美国对中国外交的研究也形成了两个学术共同体：一个是基于大学的学者群体，他们多以历史学或政治学为背景，注重中国的历史发展，以比较的方式研究中国外交；另一个则是基于智库及基金会的群体，如哈德逊研究所、胡佛研究所、新美国安全中心等，其中多为曾在联邦政府任职的官员，虽然有较多的现实政治经验，但缺乏学术背景，较为短视，提出的理论也时常迎合当届美国政府。

总而言之，美国学派从方法、维度、议程、议题、知识体系（术语、理论）、价值引导等方面都已经成为了当下的主导流派；从美国学派中培养出的“中国问题专家”遍布世界各国高层，形成了看待中国外交的“共同话语”。

二、欧洲学派（European School）

欧洲是最早对中国外交开展研究的。欧洲对中国的早期研究集中于历史、文化、科技等方面。1948年至1950年代，汉学研究在欧洲逐渐复兴，由关注新中国国内发展的汉学家与记者主导。当时的欧洲学派基于中国的内部发展与对外政策，加上部分的苏联影响，强调了“中国例外主义”。

1960年代中期至1970年代是欧洲学派的又一个时期。当时，抗美援越、文化大革命、中苏交恶三大事件，以及美国反越战、法国五月风暴两大学生运动，都促使欧洲对中国产生新的看法。当时，欧洲学派的主要流派有阶级斗争视角与功能/观念集团视角；相比于美国学派关注中国制度的威权主义，以及外交上视中国为敌对者，当时的欧洲中国研究则对中国发展的轨迹持较为同情的看法。

1970年代中期至1980年代中期，在英国及欧洲其他地区出现了国别研究学科，也随之出现了一些中国研究的国别和地区协会组织，如欧洲中国研究会、英国中国研究协会、北欧中国研究协会等。此外，中国研究还获得了更多的资金；企业也开始给商学院出资研究中国，为日后在中国的投资做铺垫。

美国当代中国研究更关心“中国崩溃论”、“中国威胁论”和“中国治理危机”等，但欧洲的关注点与美国有所不同。90年代以来，欧洲学者越来越意识到，中国的政治制度会持续下去，因此，他们更感兴趣的是研究中国的政治制度是如何运作而不是预测它何时崩溃。欧洲学者越来越关注中国外交政策背后的逻辑，而不是担心一个崛起的修正主义大国改变世界均势。

第二讲 当代中国外交思想概述

2025.2.24 / 2025.3.3

一、关于外交、外交思想的定义

（一）外交

在学术上，“外交”总体上可以分为“大外交”和“小外交”。

“大外交”指的是外交的宏观层次，其与“内政”相对应，这是就政治学角度而言的；外交指的是一个国家或国家集团在同外界打交道时的一种政治，是一国政府针对国际政治的现状和趋势所做出的回应。“大外交”也涵盖了外交的中观层次，其与“战争”相对应，这是就国际法角度而言的；外交指的是以主权国家为主体，国家间通过和平方式，处理国家间关系和国际事务的行为。

“小外交”则指的是外交的微观层次，即外交专业，这是就外交学角度而言的；外交是各国外交部所属专职人员和机构进行的对外交往活动。

（二）外交思想

外交思想（doctrine）是决定和指导一个国家的对外战略、外交原则和对外政策的思想，一般由一国领导外交的最高官员进行表述，反映在国家有关外交的文献中，也反映在国家间的外交关系实践和国家有关人员的外交活动中。

二、中国外交思想史的时期划分

各国的外交思想有不同的理论基础、现实基础和体制/制度基础，这三大基础在不同历史时期会有不同的内涵和表现形式。

（一）古代外交思想

从先秦的春秋战国时期到前清，是我国的古代外交思想时期。简而言之，当时外交思想的基本架构是“家-国-天下”、内圣外王的观念。“天下”观使得中国并非追求建立单一民族、单一宗教的帝国，而是具有相当的包容性——这与同时期欧洲中世纪的“宗教异端”理念也是不同的。

中国古代外交思想具有双重特性。一方面，古代外交思想博大精深、开放包容，推崇实行德治教化、以德报怨、内圣外王等治边安邦的政治理念，主张“修齐治平”“君君臣臣父父子子”，由此建立了独特的薄来厚往的“朝贡（外交）”体系；另一方面，古代外交思想保守迂腐、封闭狭隘，轻视所谓“化外之地”。

1405年至1431年，明朝初期，郑和七下西洋；1566年，英国的德里克开始航海，此时正值明朝中期；1640年，英国爆发资产阶级革命；1644年，崇祯帝自杀，明朝灭亡；1648年，《威斯特伐利亚和约》签订。在1648年至1840年鸦片战争爆发期间的这近二百年，西方开始了轰轰烈烈的大航海，并确立了民族国家体系。

（二）近代外交思想

在西方发生天翻地覆变化的同时，中国却依然闭关锁国。1840年，鸦片战争爆发，拉开了中国近代的序幕。

1840年至1949年，是我国外交思想从传统向现代过渡的时期，也是自汉之后，中国外交思想交锋最复杂、斗争最激烈的时期，其中交织着晚清王朝内部改革派与保守派、晚清政府与民国先驱、国民党与共产党的不同的外交思想和主张的斗争。

这一时期是自春秋战国之后，中国外交思想内容最丰富的时期。一批又一批时代的精英试图打破传统外交思想的束缚，一面反省和清算中国传统外交的弊端，一面提出以全新的外交理念和外交思想，试图为中国开创一个适应世界发展大势的外交新天地。当时，出现了魏源、冯桂芬、严复、邓演达等开明的思想家，林则徐、曾国藩、郭嵩焘、薛福成、曾纪泽、张之洞等识时务的晚清官员，孙中山等有抱负的政治活动家，陆征祥、顾维钧、王宠惠、颜惠庆、胡适等才华横溢的职业外交官。但是，在国家性质与综合实力没有根本改变的情况下，“弱国无外交”，他们个人的努力都没有改变中国在外交场上的处境。

（三）当代外交思想

1949年至今，是我国的当代外交思想时期。从1921年至1949年，是当代中国外交思想的最早萌芽时期，中共早期的政治文献、论著、期刊等提出了当代中国外交思想的理论主张、原则、政策，中共早期的对外交往实践也发生于大革命时期、抗战时期和解放战争时期。

当代外交思想以1949年中华人民共和国建立为起点（或转折点）。1949年至1978年，是毛泽东、周恩来时期的外交思想；1978年至2012年，总体上可概括为邓小平时期的外交思想；2012年以来，是习近平新时代的外交思想。

三、当代中国外交思想形成的理论基础

（一）马克思列宁主义国家观、世界观和外交观——理论源泉与理想主义

1. 马克思列宁主义外交思想的内容

中国对自己的定位是根据马克思列宁主义原理创建的社会主义国家；国际社会给中国的定位中非常强调中国是一个马克思主义的、共产主义的国家。事实上，在战后的国际关系中，由于冷战的原因，几乎没有一个国家的外交思想或外交实践完全排斥意识形态因素影响。

马克思、恩格斯和列宁都已经认识到，在国际关系领域，阶级斗争的规律明显地不同于国内斗争。因此，在一些经典著作中有大量篇幅对国际关系和外交进行详细论述，并使用了“国际关系”和“国际政治”等概念。最有代表性的与国际关系相关的马列经典著作有：

* 《共产党宣言》（马恩合著1848)
* 《18世纪外交史内幕》（马克思1856）
* 《资本论》（马恩合著1867、1885、1894、1910）
* 《法兰西内战》（马克思1871）
* 《俄国沙皇政府的对外政策》（恩格斯1890）
* 《帝国主义是资本主义的最高阶段》（列宁1916）
* ……

马克思、恩格斯的许多著述和书信中提到了中国，他们于1853~1862年间撰写有关中国问题的文章18篇，谴责鸦片战争的侵略性质，揭露西方列强的殖民主义。其中一些重要的思想后来就成为中国共产党建党、建国和指导党和国家外交实践的指导思想。

马克思列宁主义在方法论上树立了用历史唯物主义和辩证唯物主义的科学观点和方法，提供了研究国际政治的范例（如1870~1871年马恩对普法战争的研究）；在观念上，马克思列宁主义提供了关于战争的科学看法、关于国家平等民族平等的观念、关于和平外交的观念、关于无产阶级国际主义的观念、关于阶级外交的观念等。

2. 马克思列宁主义外交思想在中国的传播

李提摩太是最初将马克思、恩格斯、孟德斯鸠、卢梭等人的著作带到中国来的人。陈望道首次将《共产党宣言》翻译至中文。自此，共产主义理想开始在中国生根发芽，并在日后与中国革命具体实践相结合。

20世纪，中国面对了三个西方。20世纪初期，中国一批有志之士前往了自由主义的欧洲，学习“德先生”“赛先生”，但1918年的巴黎和会让中国对欧洲彻底失望。后来，陈独秀、李大钊等人转向了共产主义的苏联，而共产主义与中国传统文化中的“天下大同”等思想有所共通，因此能较好地被中国人所接受；但是，20世纪中期中苏交恶，乃至1991年东欧剧变、苏联解体，面对的第二个西方也不复存在了。改革开放之后，中国民众开始对现实主义的美国产生好感，但1999年南斯拉夫炸馆事件也打消了中国人对美国的幻想。因此，21世纪，中国要走出自己的外交思想道路。

3. 马克思列宁主义对新中国外交实践的影响

马克思列宁主义对新中国外交实践有积极的一面，也有消极的一面。积极的一面包括：

* 是毛泽东思想的基础；
  + 1925年12月《中国社会各阶级的分析》；
  + 1936年《中国革命战争的战略问题》；
  + 1937年7~8月《矛盾论》《实践论》；
  + 指导革命与抗战胜利，如《论持久战》（1938年5月26日至6月3日）；
* 建立新中国：国体、政体的选择；
* 国际格局、形势判断，相应的政策调整；
* 和平发展主题；韬光养晦；人类命运共同体；
* 在国际事务中，一贯奉行和平外交政策，积极倡导和平共处五项原则；
* 支持亚非拉被压迫民族争取民族解放、维护；
* 民族独立、抗击外来侵略的正义斗争；
* 主动承担国际义务，长期对第三世界国家提供无私的人道主义援助和经济援助。

消极的一面包括：

* 曾教条地强调以阶级立场和意识形态来划分国家间敌友界限；
* 曾过分强调国际主义高于国家利益；
* 推迟中法建交；
* 与前南斯拉夫关系问题；
* “文革”中把“世界革命”当成指导中国革命的路线方针，当成中国对外关系的行动纲领；
* 超越能力的对外援助；
* 拒绝西方援助等。

4. 对马克思列宁主义外交思想的评价

马克思列宁主义是19世纪中叶后出现的一种政治学说，具有较完整的理论体系和价值体系。

马克思列宁主义具有双重功能：方法论上的社会设计功能，即实践理性，行动指南；理论上的社会启蒙功能，即认识理性，“规律-趋势”理论模式，把握本质。与现代经济学工具理性的实用性相比，马恩的经济学更具思想的认识和启蒙功能。

在剖析国际形势和指导外交战略时，马克思列宁主义具有相当科学性。两次世界大战和1929年世界经济危机之后，马列主义和共产主义在全世界五大洲曾经有众多的信奉者；战后，冷战意识形态对立，共产主义和共产党被西方不断“妖魔化”。2008年金融危机后，《资本论》重新成为畅销书——证明其作为政治经济学经典的地位。

马克思列宁主义只是一种学说、一种思想、一种理想，理论必须与时俱进向前发展，才能具有生命力，要让其思想性和工具性有机结合。马克思列宁主义关于社会演进的某些论断的确已经过时，但马列主义观察国际问题的一些辩证思想至今在指导中国外交理论研究和外交实践时仍具有相当重要的现实意义。

马列主义国家观、世界观和外交观中的一些原理，对新中国外交的指导作用，迄今仍可以说是成功大于失误。

（二）现代国际关系原则和理论——批判吸收与现实主义

1. 现代国际关系原则和理论的内容

现代国际关系原则包括主权、均势、国际法等；其核心有国家利益、实力外交、地缘政治（海权、陆权、空权等）、文明冲突等。二战前，现代国际关系的主要理论是基于社会达尔文主义的各种理论，如殖民主义、帝国主义、霸权主义等；二战后，现实主义、理想主义、建构主义等逐渐出现。现代国际关系还包括了国际法原则，如《联合国宪章》。

中国传统外交和东方社会的朝贡体系（如皇权、敕谕、城下之盟、攻守同盟）并没有西方现代国际关系意义上的主权、均势和国际法概念。中国签订的第一个有现代意义的国际条约是1689年《尼布楚条约》。鸦片战争后，中国在沦为半殖民地的过程中，对西方现代国际关系的主权、条约、实力等原则逐步有了深刻的理解。孙中山领导的旧民主主义革命不仅使共和国的观念深入人心，也使主权、平等、民族主义等概念，深刻地嵌入20世纪中国政治革命的内涵。新中国成立后，从来没有排斥“西方现代资产阶级国际关系体系”中呈现的一些进步的外交原则和外交理念，与中国的具体情况相结合，对它们进行“中国化”的吸收。

2. 主权

对于“主权”，西欧的经验是“一族一国一主权”；孙中山的思路是从“驱除鞑虏，恢复中华”转变为“五族共和”；“中国化”的经验则是“多民族一国一主权”。

中国与西欧的经验不同，在于两者有完全不同的国际政治和族际政治历经和经验。中国有着悠久的大一统传统，强调文明凝聚力与包容性，具有较强的地缘向心力；新中国建立后，用“民族自治区”和“一国两制”等原则来确立和稳固多民族国家的统一主权。总之，中国是以自然形成的国家（country）为基础进行民族国家（nation-state）建设。

3. 国家利益

建国初期，由于受“阶级外交”、“国际主义至上”等意识形态的束缚，为避免“狭隘的民族利己主义的嫌疑”，更多地强调无产阶级国际主义在外交工作中的重要性。“文革”结束后，尤其是改革开放之后，在理论和实践上对外交原则和外交政策进行了逐步调整。

胡耀邦于1982年在中共12大报告中首次公开宣布，“民族利益”（即“国家利益”）是中国外交的基本出发点。

考虑国与国之间的关系，应该从自身的战略利益出发，而不去计较历史的恩怨，不去计较社会制度和意识形态的差别。

——邓小平

我们都是为各自国家的利益工作的。

——江泽民

2011年，胡锦涛明确界定了“国家的核心利益”。习近平则表示，在任何情况下，绝不牺牲国家的核心利益。2011年9月7日发布的《中国的和平发展》白皮书首次对国家核心利益作出清晰明确界定：国家主权，国家安全，领土完整，国家统一；中国宪法确定的国家政治制度和社会大局稳定，经济社会可持续发展的基本保障。

直到1971年重返联合国，中国才真正被“西方中心”的“现代民族国家体系”所部分接纳和部分认同。中国一直在努力学习和适应各种现代/西方国际关系的原则和规则，以融入全球体系。加入WTO后，中国学习和内化现代国际经济贸易原则，如知识产权等观念、规则、法律。 冷战终结后，中国采用了“外交新思维”，认为“国家利益”是外交服务的主要对象。后来，“民本主义”的外交理念日益受到重视和强调。

中国外交思想从强调“无产阶级国际主义”，到强调“国家利益”到重视“民本主义外交”的思想发展脉络，顺应了现代国家主流的外交理念发展。

美国的模式不适宜推广到法国。墨西哥抄美国宪法，但墨西哥还是墨西哥，拿破仑曾经向西班牙推广法国的宪法，西班牙还是西班牙。

——亚力克西·德·托克维尔

中国一直是现行国际体系的参与者、建设者、贡献者，同时也是受益者。改革和完善现行国际体系，不意味着另起炉灶，而是要推动它朝着更加公正合理的方向发展。

——习近平，2015年9月25日与奥巴马会晤时

（三）传统的政治文化和外交理念——潜移默化与实用主义

中国是不能仅仅用西方术语的转移来理解的，它是一种与众不同的生灵。它的政治必须从它内部的发生和发展去理解。

——费正清

任何国家都不能否定或摆脱其传统的政治文化对现实外交理念、外交风格等的影响：天主教、基督教、东正教政治文化对欧美各国外交思想的影响，儒家文化、佛教、神道、印度教等对亚洲各国外交思想的影响，伊斯兰文化对中东北非阿拉伯国家外交思想的影响，都不容忽视。

中国传统政治文化绵延至今，博大精深，其中既蕴含着深刻的政治智慧，也包含了高超的治国艺术和外交艺术。中国共产党领导的革命更突出地表现在对腐朽的、落后的“封建”政治制度、政治体制和政治思想的反叛和决裂。几代领导人既是彻底的马克思主义者，同时也或是中国传统国学的饱学之士，或曾受过良好的国学启蒙教育，都非常注重从中国的传统政治文化、治国智慧中吸取营养。从旧民主主义革命到新民主主义革命，是“西学中用”、“古为今用”的“中国式/特色”的革命。

传统政治文化和外交理念的观念是“家-国-天下”，天下是具有普遍兼容性和共在性的世界体系；大一统是文明共同体、政治共同体、延续共同体的统一。传统政治文化和外交理念的秩序是“同心圆”，包括中国中心论、礼法秩序等。传统政治文化和外交理念的方式是内圣外王。

1. 内圣外王

内圣外王、以德报怨、薄来厚往，体现出古代中国“王道”为主要特点的外交。“王道”又可分为三种：

* **纯粹王道（pure benevolent rule）：**宋、明；孟子的绝对理想主义+道家的与世无争；君子之道、郑和下西洋——理想派；
* **务实王道（pragmatic benevolent rule）：**汉、唐及前清；荀子的相对理想主义+墨子的兼爱、非攻；武力+怀柔——理想派；
* **霸道（despotic rule）：**秦、隋、元；法家，包括兵家与纵横家；反对空谈仁义道德，崇尚实力、暴力、谋略与权术——现实派。

2. 大国气度、信守承诺

中国有大国气度，信守承诺。毛泽东、周恩来时期，中国抗美援朝、抗美援越、对第三世界国家民族解放运动援助、对巴勒斯坦地区人道主义援助等，都体现了大国担当与道义。

中国是大国，要对人类发展做出贡献。

——毛泽东

2020年，面对新冠疫情全球大流行，中国发起了新中国成立以来最大规模的全球紧急人道主义行动，尽自己所能在资金、物资、医疗、疫苗等方面开展国际合作与援助。向180多个国家和国际组织分享疫情防控和诊疗方案，为有需要的34个国家派出38支医疗专家组。发挥最大医疗物资产能国优势，向120多个国家和国际组织提供了超过22亿剂新冠疫苗，成为对外提供疫苗最多的国家。其中，中国已向69个有急需的发展中国家无偿提供疫苗援助。向153个国家和15个国际组织提供数千亿件抗疫物资，2200多亿只口罩、23亿件防护服、10亿份检测试剂盒。

中国愿意为周边国家提供共同发展的机遇和空间，欢迎大家搭乘中国发展的列车，搭快车也好，搭便车也好，我们都欢迎。

——习近平

中国是负责任大国。中国不输出革命、不输出饥饿、不卷入战争、不输出难民。中国对自己负责，促进脱贫、温饱、小康。中国对世界负责，为全球事务、全球治理做贡献，如“一带一路”、南南合作等共商共建共享、《政治解决乌克兰问题的中国立场》、《关于解决巴以冲突的立场文件》等。

中国信守承诺。已经签署的双边和多边国际条约、协定等，中国的履约程度、质量名列前茅，如WB&IMF贷款项目优质完成；还贷、脱贫、环保等指数，都提前完成。

3. 不畏强暴、刚柔并济

中国在原则问题（如事关主权领土完整等问题）上，坚持正义、反对霸权。例如，中国在上世纪50年代反对苏联老子党、60年代反帝反修、70年反对霸权、80年代不结盟；21世纪反对美欧“霸凌”打压等。中苏关系改善三条件、中美建交三条件、中国“复关”三原则、气候谈判责任原则、华为Tik Tok等问题上中国的态度，也都体现了这一点。

中国外交深谙“卧薪尝胆”“韬光养晦”的艺术，如1999年南斯拉夫北约炸馆事件、2001年中美撞机事件等。

中国外交坚持以我为主，“柔弱胜刚强”。1955年8月1日至1970年2月20日期间，中美之间进行了136次的大使级会谈；中国重返联合国，用了22年；中国复关WTO谈判，用了15年；中美经贸谈判，达成第一阶段协议，经过了11轮谈判。

中国在复杂的国际局势中坚定而超然。

天行健，君子以自强不息。

——《周易·象传》

他强任他强，清风拂山岗；他横任他横，明月照大江。

——王毅，2025年2月14日在第61届慕安会“中国专场”上的讲话，引用自金庸《倚天屠龙记》

4. 以和为贵、求同存异

中国传统政治文化中的主流是追求中庸、和谐发展的思想。

以和邦国，以统百官，以谐万民。

——《周礼》

这一思想在传统外交中表现为“和为贵（harmony is prized）”的理念。2004年中国首次提出构建和谐社会；2005年中国首次提出“和谐世界”理念；2013年提出构建“人类命运共同体”理念：和平发展合作共赢；2021《全球发展倡议》、2022《全球安全倡议》、2023《全球文明倡议》也都体现了这一点。1999年“中国威胁论”、2012年“修昔底德陷阱”、2017年“金德尔伯格陷阱”等，则是西方政治逻辑和政治经验的结论。

中国外交提倡求同存异、实用主义，兼具原则性和灵活性，如“一国两制”解决港澳台问题；主张通过“搁置争议、共同开发”来缓和、解决与日本、南海诸邻国在海洋领土的争端等。

5. 合纵连横与不结盟

国际统一战线、1946年“中间地带思想”、1960年代“两个中间地带理论”、1970年代提出“三个世界划分”理论，以及在处理中美苏、中美日等多个三边关系时所体现的政治智慧，都体现了中国在“合纵连横”与不结盟上的智慧。

结盟？“准”结盟？不结盟？经过近现代五次中俄、中苏结盟的教训，1982年不结盟政策，1989年被“孤立”危机的教训，以及冷战后1993始北约推行的“和平伙伴关系计划”之后，在这些诸多选择中，中国最终选择了“伙伴关系”。1998年4月《人民日报》，大国间关系可归纳为3种基本模式，即伙伴关系、结盟关系、非结盟非伙伴关系，中国“伙伴关系”是相互尊重、求同存异、合作共赢的关系。2014年，中国开始构建全球伙伴关系网络；截止2024年2月，与107个国家、地区、组织建立不同类型（9至11种称呼与机制）的伙伴关系。

“结盟”在传统东亚国际关系体系的历史经验是“缺失”的。有学者指出，东亚是文化认同基础上的非对称和平/秩序，欧洲则是武力竞争基础上的均势。

总之，中国外交的哲学基础自西周起，在春秋、秦汉发展。中国早熟的政治文明，是世界文明的组成部分，具有中国特色：有经有权、权衡变通、合于大道。这就是“轴心时代”三大哲学根基之一——孔子、老子时代古代中国的实用理性。

（四）“理论合力”

“理论合力”的重要产物之一就是“和平共处五项原则”。和平共处五项原则最早是为了解决中印、中缅边界的实际问题，其吸取了西方现代国际关系理论中现实主义的精华（平等互惠、合作共享），体现了马列主义国际关系理论的理想主义色彩（大小平等，和平共处），包含了中国传统的“王道”思想（大而不霸、小而不惮）。

另一个“理论合力”的重要产物是“人类命运共同体（a community of shared future for mankind）”。这一概念最早是为了推动全球化进程而提出来的（2013），吸取了西方现代国际关系理论中现实主义的精华（共商共建共享），体现了马列主义国际关系理论的理想主义色彩（超越国家、阶级、种族、信仰差异），包含了中国传统的“和谐天下”思想（“各美其美、美人之美、美美与共”“天下大同”）。

可见，不论是和平共处五项原则，还是人类命运共同体，都融通了中外古今的外交理念，既是理想主义的，也是现实主义的；当然，也有实用主义的意味——因此，都是典型的“中国特色的外交思想”。

四、当代中国外交思想形成的现实基础

（一）历史教训

独立、主权、平等、和平、开放——这是中国自1840年以来所失去的，也是在接下来一百多年内所追求的。

1. 实现独立自主的、领土完整的主权的愿望

1840至1949年，前后有18个国家迫使中国政府签订了1175件对外条约、协定、规定、章程（其中截止1911年，晚清政府签署1100多件），绝大多数具有不平等性质，使中国的主权受到严重侵害。

推翻清王朝后，废约运动最初由孙中山推动，后由中共完成。21世纪的中国，仍在为领土完整、祖国统一而奋斗。

2. 民族平等

中国的民族平等包括在国际社会反对强权和反对霸权。“政治平等”方面，中华人民共和国1971年才取代台湾当局在联合国占据中国代表权；欧盟拒绝解除对华武器禁运：人权问题；2020年Covid-19的污名等。这都体现了西方在人种、文化、制度上的傲慢。

“经济平等”方面，美西方以“非市场经济国家”为由，连续70多年的各种制裁，在国际贸易中对中国采取苛刻和歧视的态度（如GATT、WTO、CPTPP等）。迄今，中国仍在为获得“普通国家”的“平等待遇”而斗争。

3. 珍惜和平

晚清70年，民国38年，中国人民经历了反对帝国主义、反对殖民主义、反抗日本军国主义侵略的对外战争，以及国内的民众起义、军阀混战、国共内战。战争夺去了无数的生命，战争导致国土丧失，战争使经济发展延缓、停滞、倒退，战争的直接损失和间接损失（包括赔款等）使富裕的中国逐渐沦为相对贫穷直至绝对贫穷的国家之一，战争使中国几千年的文物遭摧毁、国宝财富流散海外。

建国70多年，中国的周边安全和发展环境长期相当严峻，1980年至今45年，是1840年以来难得的相对和平与稳定的时期。目前，是我国的一个战略机遇期。

4. 对外开放的愿望

吸取了长期闭关锁国的教训，建国之初，第一代领导人曾在主观上积极地探索过对外交流、对外开放的强国之路。但是，冷战使中国的国门被强行封锁，香港成为大陆唯一的对外交流的窗口。第二代领导人排除阻力，推动改革开放。

（二）国内环境

1. 国家实力

虚弱的国力基础一开始就成为制约中国外交战略不容回避的现实因素——如中苏结盟。新中国刚建立时一穷二白，国库空虚；1949年人均国民收入27美元，与此同时亚洲人均为44美元；90%人口文盲；人均预期寿命35岁。

建国70余年，前30年巩固，站起来；近40年发展，富起来；未来30年修炼，强起来。国力上升指标包括：

* **科技军事：**“两弹一星”、核潜艇、海基导弹、航母、宇宙飞船、空间站、AI等；
* **和平力量：**港澳顺利和平回归、成功举办奥运&世博&冬奥、大规模撤侨/民等；
* **经济指标：**GDP、外汇储备、债权、贸易总量、对世界经济的贡献率等。如2021年，经济总量17.7万亿美元，占世经比重超18%，对世经增长贡献率达到25%左右。2024年18.94万亿美元，占世界比18%-19%。货物贸易额、外汇储备均居世界首位，服务贸易、对外投资、消费市场规模稳居世界前列；拥有全球最完整的工业体系，拥有最为完善、完整的产业链等。

中国国家实力的逐步增长，是决定和影响中国外交战略调整的重要物质基础。例如，中国国家实力变化与国际贡献方式变化就对此有所反映，中国的贡献从实物援助（政府行为），逐渐变为金融援助（政府+国民行为）。

当然，也要意识到，中国的国力依然有限。建设“民富国强”的“富强中国”，尚需努力。中国在军力、财力、智力方面的国际竞争力依然不足。

军事实力方面，陆、空、海、天、网五维军力还较弱；中国的核心技术竞争力、高端制造业较弱；中国外向FDI直接海外投资中优质资产少；中国跨国公司后续力量弱；参与国际竞争的软实力弱，精通国际规则、国际法的高端人才队伍数量少和竞争力弱，国际交往技巧“幼稚”、国际传媒弱。

目前，中国还没有完全摆脱在国际社会受打压、欺负的境况，中国在国际社会捍卫自己的利益受到限制，中国在国际事务中发挥的作用也受到限制。

弱国比强国更需要外交——1918巴黎和会，特朗普-泽连斯基会谈都体现了这点。外交被视为一种“软权力”，但支撑这种软权力的是硬实力；通过提高“软权力”的效率来弥补硬实力的不足，需要将外交变为巧权力（smart power）。

2. 国内政治形势

外交思想（战略、原则、政策）是多重博弈的结果。外部的因素（在国际格局中，国家与它国，国家与国际组织、国际社会等的博弈）涉及军力、财力、智力等；内部的因素则包括国家发展的目标、利益集团、政党、派阀权力斗争等：

* 国家发展战略（近期、中期、长期）；
* 领导人世界观；
* 国内政治形势；
* 决策层意识形态或权力斗争；
* 政治体制构造变动（专业机构与官僚能力）；
* 社会思潮、社会运动、民意动向等等。

上述内容都构成了影响当代中国外交思想（战略、原则、政策）相关因素。

建国后的前30年，中国外交强调安全、领土、意识形态等，单一强调“外交的政治属性”。1978年中共十一届三中全会后，国家建设的中心逐渐向经济转移，逐渐矫正对外交的僵化和片面的理解，全面强调“外交的多重属性”。2005年十届全国人大三次会议，“经济外交”一词首次被写进政府工作报告。2005年宪法修正案把“保护人权”写入宪章；2007年全国人大通过了第一部《物权法》，巩固了“民本主义”外交思想的理论基础。2009年第十一次驻外使节会议上提出加强“公共外交”和“人文外交”。

目前，我国外交的三大支柱是政治外交、经济外交、人文外交。

（三）国际格局

外交既是内政的延续，也是对国际环境的反应。相对于大多数国家，战后世界政治经济格局，对诞生于冷战背景的新中国是极为严苛的，严峻的时候多于宽松的时候。中国经历的国际格局有：

* **在1840年至1949年，列强争霸的殖民体系格局：**中国的价值主要表现在经济层面，即原料与市场；
* **二战后，美苏争霸主导下冷战两极格局：**冷战、两大阵营对峙，中国的经济意义被相对压缩，政治意义被相对放大；意识形态因素成为影响和制约中国外交思想（战略、原则、政策）的重要外部因素；
* **后冷战时期，美国长臂管辖主导下的一霸多极格局：**全球化VS逆全球化，两大趋势均对中国外交思想提出了空前挑战。

总之，这些格局都呈“双向制约”特征：自我束缚-外部强制封锁。

1. 冷战态势

冷战时期，中国面临“政治孤立、经济封锁和军事对抗”的残酷现实，尤其在建国初期，外交思想（战略、政策）带有浓厚的为争取生存空间而“斗争”的色彩：防御性、探索性、原则性、灵活性。

中国遭受了政治孤立。1949~1971年的22年中，中国虽然得到东欧社会主义国家、一部分第三世界国家和少数西方国家的承认，但在联合国，在国际社会并没有取得公认的合法地位。

中国遭受了经济被封锁和被边缘化。“巴黎统筹委员会”阻断了中国与西方国家正常的双边贸易的途径；中国小组1994年才解散。到80年代，中国才取得在WB，IMF等的代表资格。

在安全方面，中国面临着美国主导的双边、多边同盟包围圈，以及苏联的对峙。

2. “后冷战”思维与“韬光养晦与和平发展”的回应

90年代中期，面对“中国崩溃论”（1989），中国采取“冷静观察、稳住阵脚、沉着应付，韬光养晦、有所作为”的方针。90年代末期，面对“中国威胁论”（1999），中国推进“和平发展”“合作共赢”“首脑外交”“睦邻周边外交”与“伙伴关系外交”。21世纪，面对“中国责任论”“中国贡献论”“新殖民主义”（2008）、“修昔底德陷阱”（2012）、“金德尔伯格陷阱论”（2017）、债务陷阱论（2017）、国家资本主义论、中国不确定论、中国“崩溃”阴谋论、G2论、“修正主义”、锐实力（2017）等，中国推行国际政治民主化、和谐世界、道义优先的义利观、人类命运共同体等，主动分担责任。

“妖魔化中国”的“后冷战思维”依然顽固存在。政治家在竞选时通过打压中国的言论拉选票；反共意识形态成为了一种“政治正确性”；西方转嫁国内失策造成的社会矛盾和危机。西方媒体“妖魔化中国”主要方式包括歪曲、牵强附会、以偏盖全、无中生有、强势打压等；2017年以来，特朗普政府，拜登政府，对中国发起贸易战，科技封锁，学术战，教育战，以及对中国台湾地区、新疆，香港等等进行挑衅，包括舆论战，与国内外的self-hatred Chinese相呼应。

在战后西方中心的国际格局中，中国长期处于“挨打-挨饿-挨骂”的“弱势地位”“边缘地位”。中国的外交战略在更多的时候呈现出明显的“被动外交”“防御外交”的特征，一些重大的国内发展政策和外交政策的调整，也往往是对当时世界格局、地区格局、周边格局变化的某种被动反应，如：

* 抗美援朝，保家卫国；抗法援越、抗美援越；中印、中苏、中越边境自卫反击战等；
* 三线建设；
* 独立自主+自力更生+多快好省；
* 韬光养晦；
* “一带一路”倡议，人类命运共同体。

冷战、革命-建国、革命意识形态等三个历史因素构成了理解、分析和叙述冷战与中国外交缘起这个历史过程的起点、基本线索和基本框架。

新中国外交是在外部冷战与两部的“革命-建设”的历史进程的互动中发生和演变的，并逐步建构出一套理念、话语和外交行动方式，以及形成了一些影响相当久远的重要特征。

——牛军《冷战与新中国外交的起源（1949-1955）》

五、当代中国外交思想的主要内容

* **性质：**独立自主的和平外交。
* **总目标：**为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗（《共同纲领》第一章总纲第1条）。
* **原则：**为保障本国独立、自由和领土主权的完整，拥护国际持久和平和各国人民间的友好合作，反对帝国主义的侵略政策和战争政策（《共同纲领》第七章第54条）。
* **立场：**中华人民共和国联合世界上一切爱好和平、自由的国家和人民，首先是联合苏联、各人民民主国家和各被压迫民族，站在国际和平民主阵营方面，共同反对帝国主义侵略，以保障世界的持久和平（《共同纲领》第一章总纲第11条）。

（一）独立自主

独立自主是当代中国外交思想的根本原则。独立自主指的是国家主权的独立，是指中国人民处理一切对内对外事务的自主权利。

建国初我国奉行“另起炉灶，打扫干净房子再请客”。政治上，建国后中央人民政府宣布，凡未建交的外国机构如果仍在中国活动皆属违法，对违犯中国法律的外国侨民予以制裁，对进行破坏活动的帝国主义特务立即逮捕法办，取消帝国主义强加中国的领事裁判权。军事上，下令收回外国在中国的兵营和租界，禁止西方列强在中国驻军，撤除他们在中国建立的军事基地和军事设施（“紫石英号”事件终结了列强在华的“炮舰外交”）。经济上，成立海关总署，统制对外贸易；废除帝国主义强加给中国的内河航运权；通过军管、征用、征购、租用、代管、没收、转让等方式全部处理帝国主义在中国的财产，并清除宗教慈善事业等帝国主义侵略势力。

独立自主不是孤立主义。新中国双边外交思想大致上经历了从“同盟（1949-1959）——‘准’结盟（1972-1982）——不结盟（1982-1993）——伙伴关系（1993至今）”的发展轨迹。

独立自主是与不畏强暴、反对霸权密切相关的。中国坚决反对霸权干涉中国事务；对霸权主义，在战略上轻视，在战术上重视；在国际事务中一向对遭受霸权主义和强权政治欺压的国家、民族和人民给予极大的关注、同情和支持。中国在柬埔寨问题、中东问题、科索沃问题、伊拉克问题、叙利亚问题、伊朗问题、朝核问题、俄乌危机、阿以冲突等问题上立场鲜明。中国反复向世界表明自己坚决不称霸。

（二）和平发展

和平发展是当代中国外交思想的首要目标。中国近年来的的军费增长属于补偿性增长，是与国民经济发展协调的适度增长。这些增长的军费，主要用于“还旧账”、全面推进国防和军队现代化、武器自主研发、技术发展、完善优抚安置制度体系等。

中国积极参加国际军控和裁军，加入了所有重要的以维护世界和平为宗旨的国际和平条约。中国利用联合国安理会常任理事国的特殊身份，积极促进有争议地区的和平解决。中国的军事透明化程度也在提高。

过去70多年，中国军事力量不断增长，但只是增强防卫能力，不以进攻的“先发制人”为目的。

中国奉行防御性的国防政策。中国发展不对任何国家构成威胁。中国无论发展到什么程度，永远不称霸，永远不搞扩张。

——《十九大报告》

中国是世界上唯一承诺不首先使用核武器，不向无核国家使用核武器的有核国家。作为一个负责任的大国，除了执行联合国的PKO行动，中国至今在国外没有一兵一卒，没有军事顾问，没有一个军事基地。中国以实际的外交行动，向国际社会证明自己是维护世界和平的一支重要力量。中国和平崛起、发展，靠勤劳增长财富，未输出动荡、输出难民、输出战争。

（三）和平共处

和平共处是当代中国外交思想的基本准则。列宁在十月革命胜利后首次提出：社会主义的苏维埃政权愿与不同制度的国家和平共处。中国把和平共处作为外交的基本原则，积极发展同亚非拉国家的友好关系，保障新中国的独立、自由和领土完整。

和平共处五项原则是：

* 相互尊重主权和领土完整

Mutual respect for sovereignty and each other's territorial integrity.

* 互不侵犯

Mutual non-aggression.

* 互不干涉内政

Mutual non-interference in each other's internal affairs.

* 平等互利

Equality and mutual benefit.

* 和平共处

Peaceful co-existence.

发展中国家的定位与友好关系是当代中国外交思想的基本立足点。

（四）对外开放

对外开放是我国的基本国策。建国以来，领导人对外开放的思想、思路不同，但对外开放的愿望是一脉相承的；冷战背景下，中国的国门长期被封锁和遏制，没有条件对外开放；香港成为被封锁年代中外贸、人员对外交往的重要窗口。

对外开放主张长期受到来自国内极“左”思想的干扰。开放不是目的，只是手段；如何处理好对外开放与国家主权的关系，是一个重大问题。

从范围看，我国的开放从沿海经济特区，到内地经济特区，到边贸特区，再到西部大开发、东北振兴、中部崛起，呈梯级逐步，稳健对外开放。

从领域看，我国的开放从合资企业加工工业，到基础产业，再到商业、金融、信息、咨询、房地产，包括社会保险、教育、医疗等事关国计民生的重要领域，呈纵深发展态势。

从方位看，我国的开放是全方位、超越意识形态的限制的。

中国的对外开放是双向开放。1978年至1990年，中国的开放以“引进来”为主；1997年起，我国正式提出了“走出去”。十七大报告中，提出要把“引进来”和“走出去”更好地结合起来。

（五）以民为本

以民为本是当代中国外交的新思维。建国后，在特殊的冷战背景下，国家利益服从无产阶级的国际利益，人民利益服从国家利益。1976年唐山地震，中国政府曾拒绝国际援助；1972年中日建交，中国放弃日本的战争赔偿。1978年改革开放以后，“外交与民众”的关系发生了质的变化；随着从革命党到执政党的观念的转变，外交服务于民的思想逐渐清晰；外交逐渐透明，采取了许多具体措施以实践外交为民服务的思想。

尽管中国有13亿人口，但我们珍惜每一个同胞的生命。决不能允许恐怖主义威胁中国公民的安全。

——《十六大报告》

驻外使领馆人员要全面贯彻“执政为民”的思想，牢固树立“以人为本”，“以侨为本”的宗旨，想方设法向广大海外华人华侨提供优质服务。中国的外交就是为中国人民服务，为中国的国家利益服务，同时，服务于地区和世界。

——李肇星

中国预防外交、危机反应和危机管理的能力逐步得到改善加强。2004年11月，成立了“境外中国公民和机构安全保护工作部级联系会议”，专门应对中国的安全事件，以加快重大危机事件的外交解决程序，提高工作效率。目前已经初步建立了领事保护应急机制。

第三讲 当代中国外交体制概述

2025.3.10 / 2025.3.17

一、导论

（一）1949年以前中国外交体制的历史演变

1. 古代外交体制

古代外交体制即传统外交体制（同心圆“外交”体制）。传统的东亚国际体系中所形成的以中国为中心、以儒家“德治教化”等政治文化理念为基础，以封敕、朝贡、互市等关系为表征，以礼部、鸿胪寺、理藩院等为主要职能机构的外交体制。

古代外交体制萌芽于先秦，成型于汉唐，宋元明清逐渐巩固，具有相对封闭、与世隔离的封建性质。

长安、洛阳等古都设有“怀远馆”等，免费招待朝觐外使。1793年，英国马嘎尔尼访华，出现了“礼仪之争”。1816年，英国再派阿美士德访华，被逐离京。鸦片战争后，列强与清朝的交仍涉被限制在广州，接触的对象是五口通商大臣和两江总督——军机处。1856年以前，英法美的公使不能进驻内地，英国公使在香港，美法公使在澳门。

2. 晚清外交体制

晚清外交体制即洋务外交体制。通过设立总理各国事务衙门（1861）、通过允许外国公使进驻北京（1861）、首次向海外派遣中国政府使团（1868）、制定出使制度（1875）、任命驻外公使并设立中国驻外使（1876）、领馆（1878）等一系列具体改革措施，中国的外交体制逐渐与西方现代外交体制相对接、相适应。

但是，晚清外交体制并没有立即带来外交的“平等”。各大国只向北京派出公使；清朝也只向各国派出公使；公使驻京的礼节以西方的礼节为标准；话语权的剥夺——外交文书用语、格式等“去中国化”，以英文译本为基准。

1901年《辛丑条约》第12款规定，总理各国事务衙门改为“外务部”，仍位列六部之首。

3. 民国外交体制

民国外交体制即现代“家国”外交体制。民国首次以立法形式，通过一系列法律文件对国家的外交主体、外交决策机构、外交执行机构等的权能和职能设置作了明确的规定，形成了基本上符合国际外交通例的中国外交体制。民国实行五院制度（1928年10月实施、外交权相应地在行政、立法、监察、司法、考试五院中分配）。

民国在文本、形式、机构设置上，都已具有了现代国家特征；一批优秀的职业外交官队伍开始形成。但未能从根本上改变中国外交体制的半封建半殖民地的本质，国际地位依然不平等；决策程序、运作机制混乱。

4. 对1949年以前中国外交体制的评价

1949年以前的中国外交体制集中体现了中国政治制度的半封建半殖民地化进程。外交体制的变革（超前性）成为政治制度现代化进程中一个积极因素。外交体系构建已在理论和实体上完成现代化的转型，如现代外交体制的基本职能部门（外交部、驻外公使馆、领事馆等）、专业外交官队伍（接受了西方现代外交教育的、有为“国家"效力意识的职业外交官队伍逐渐形成）等。

建国前的外交体制及其实践，从多个侧面为中国共产党在建立新中国以后创建新的国家外交体制提供了经验教训。但新中国成立后的中国的外交体制是在全新政治制度背景下的一个全新的体制构建，它的建立与前三个时期的外交体制几乎没有直接的传承或关联。

（二）建国前中国共产党领导的重要外事机构

1. 建国前中国共产党领导的重要外事机构历史

1921年至1937年的中共有一定的涉外活动与机构。1937年7月7日“卢沟桥事变”后抗日民族统一战线正式形成，共产党再次取得了在全国的合法地位。为了宣传自己的政治主张和对外政策，在抗战初期、抗战后期和解放战争这三个时期，中国共产党相继设立了一些重要的外事机构。

1938年，中共中央长江局于武汉成立了“国际宣传组”，由周恩来、王明、博古等人组成。1939年，中共中央南方局在周恩来的领导下，于重抗战初期庆成立了“对外宣传小组”，周恩来领导。1940年，叶剑英代表中共中央南方局宣布正式建立“外事组”，组长是王炳南。1944年，中央中央军委设立“中央军委延安外事组”，接待联络美军事观察组——“军事外交”的起点。

1945年4月，董必武、陈家康、章汉夫赴美参加联合国制宪大会，这是“国际组织外交”的起点，是中共高层第一次以公开身份在美国活动。

1947年，在延安设立“中央外事组”，叶剑英、王炳南负责；还开设了外事学校。1948年，中央外事组随迁西柏坡；同年秋，成立华北人民政府并组建了外事处，朱仲芷任秘书主任，这是最早建立的一个政府外事机构。1949年1月，中央外事组迁到北平；8月30日，周恩来宣布将以官方身份正式处理对外事务；11月8日，外交部召开成立大会。

2. 关于建国前中国共产党领导的重要外事机构的评价

建国前中共领导的重要外事机构是在战时状态下设置并运作的。其主要任务是“宣传出去，争取过来”：抗战时，对外宣传中共的抗日主张，争取国际同情与支持；解放战争时，对外宣传内战真相，争取国际社会对中共的理解与支持。建国前中共外交宣传的对象起点低：主要争取外国新闻记者、作家、医生、商人和一些青年会、红十字会等社会团体，海外华侨；抗战后期，逐渐与外国官方的军官和外交官有一些间接或直接的接触；董必武在美国7个月，主要争取海外华人和华侨对中共的理解和支持。

在成就上，建国前中国共产党领导的重要外事机构是党际关系、地方外事、人民外交、军事外交、国际组织关系的起源；建立了与外界沟通的渠道；揭露了蒋介石制造”皖南事变”的真相；培养了一批外事干部。机构上，为建国初期外交工作的顺利展开做好了前期的组织准备；翻译马列著作、毛泽东的著作、中央的声明等，是中央编译局的前身；编译教材、各国手册，收集各国报刊信息，是新华社《参考资料》的前身；建立资料室，是外交部资料室和档案馆的前身。

建国后相当一段时间，我国的外交体制基本上沿袭了革命战争时期的做法（运作方式），实行党对外交工作的一元化领导，外事干部的政治素质重于业务素质，依法选拔、管理程度较低。

（三）两个重要理论问题

1. 国体、政体与外交体制

现代民族国家的国体、政体的相似或不同，决定了各国的外交体制既有共通之处，又或多或少具有一些与众不同的特点。基于国际惯例，各国在外交机构设置等方面有许多共通之处或对等机构。外交部一般都是政府中的第一大部。各国在国体、政体上的差异，使各国外交体制在决策程序、具体权能分配等方面各具特色。

当代中国外交体制是以《中华人民共和国宪法》为根本依据，以当代中国的国体、政体为基础，以维护国家利益和促进世界和平为目的、独立自主的外交体制。

2. 宪法与外交体制的关联

宪法是现代国家政治体制和外交体制根本的法律依据。各国的宪政经历和经验不同，中国则有短暂的宪政历史。

新中国成立后，一共有四部宪法。每一部宪法的颁布及其修订，都对国家的外交体制产生了不同程度的影响。中国的外交体制跟随宪法经历了“非常态-常态-非常态-常态”的变化。非常态时期，中国外交依靠领袖魅力维持运作，具有脆弱性、不可持续性。常态时期，中国外交以完善的制度力量维持运作，具有稳定性、可持续性，是现代国家成熟标志。完善法制、依法治国在中国的政治实践中已经起步，但尚处于发展、探索的阶段；中国外交体制现代化也处在一个不断发展的历史进程中。

二、中华人民共和国外交体制

作为一个实行社会主义政治制度，全国人民代表大会制度和一党领导下的多党合作制度的国家，中华人民共和国外交体制建立的最重要的理论根据是《中华人民共和国宪法》与《中国共产党党章》。

（一）主要决策机制

我国的主要外交决策机构是中国共产党和全国人大及其常委。

1. 中国共产党

《共同纲领》和之后的四部中华人民共和国宪法，用不同的语言表述方式，明确规定/阐述了中国共产党作为执政党在统一战线中和在整个国家生活中的合法领导地位。

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。

——《中华人民共和国宪法》

中国共产党对国家外交的领导主要体现在政治领导和原则领导。《对外关系法》第二章第九条规定：中央外事工作领导机构负责对外工作的决策和议事协调，研究制定、指导实施国家对外战略和有关重大方针政策，负责对外工作的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实。第十三条规定：中央军事委员会组织开展国际军事交流与合作，行使宪法和法律规定的对外关系职权。

历次党代会报告阐述对中国对外关系布局，明确不同国家在布局中的地位

* 建国后，从八大到十一大报告：基本根据两大阵营对立的视角布局中国对外关系，明确反对谁和联合谁；
* 改革开放后，十二大报告：把发展中国家关系作为中国对外关系的立足点和出发点；
* 冷战结束后，十四大报告：把多边外交放在中国对外关系的第一位；
* 十五大报告：把周边国家放在中国对外关系的第一位；
* 十六大报告：首次按照大国、周边、发展中国家和多边外交的顺序阐述中国外交布局；
* 二十大报告：大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边外交是新舞台。

**党领导国家外交工作的历史**

党在不同时期领导国家外交工作。建国初期建立了中联部（1951）和外交部，1958年之后长期权责不分。“文革”时期：外交部被所谓“文革小组”和“革命委员会”的造反派“夺权”，外交部本身无法正常运转，党对外交工作的领导陷于极度瘫痪。“文革“后，党政分工，党在国家外交体制中的地位及其职能范围，逐步得到明确化、法制化；中联部受中共中央委托，负责中国共产党同外国政党、政治组织的交往和联络工作。

作为执政党，中国共产党对我国外交的政治领导和原则领导，在整体上是成功的。根据政治生态环境变化，及时调整自身的历史定位、目标和政策的与时俱进的态度，是保持共产党作为执政党领导外交工作能力的前提条件。

**政党外交**

政党外交也是国家总体外交的重要组成部分。理论上，政党被认为是NGO，政党外交与国家外交有严格区别。中国的“政党外交”主要是指作为执政党的中国共产党与各国政党之间的交往，它与以政府为主体的国家外交、以人大为主体的议会外交、以军队为主体的军事外交以及以民间团体为主体的民间对外交往等形式一样，都是中国外交的重要组成部分，服从、服务于国家对外交往的总体目标和任务。

建国前，中国共产党就与共产国际（1922~1943）和一些国家的共产党和工人党组织建立了比较密切的关系。建国初，1951年，成立中共中央对外联络部，负责同与社会主义国家政党的联络工作；1956年，邀请50多个外国政党派代表出席党的“八大”，最多时与89个外国政党建立党际关系；1960年，中国共产党派代表团出席了在莫斯科召开的“八十一国共产党和工人党代表会议”；60年代中后期，中苏两党关系恶化，中国共产党与东欧和其他一些西方国家的共产党和工人党之间的关系受到影响，只有11个维持党际关系。“文革”期间，中国共产党与绝大多数国家的共产党关系都处于“敌对”状态，1976年最低时只与7个外国政党保持党际交往。“文革”后，1982年9月，中国共产党第十二次全国代表大会正式提出了中共与各国共产党发展关系的四项原则，即“独立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉内部事务”，并将这四项原则写入了中共党章。1987年10月，中共第十三次全国代表大会又将其扩大到适用于中共处理与各国各类政党的关系。1992年10月，中共十四大政治报告提出：“我们将按照独立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉内部事务的原则，同各国政党建立和发展友好关系，本着求同存异的精神，增进相互了解与合作。”1997年中共十五大，新党章提出了党际关系的“四项原则”——独立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉内部事务——打开了政党外交的新局面。90年代以来，中国政党外交进入活跃大发展时期，中国共产党发展为最灵活、最活跃的政党之一。到2016年，中国共产党已经同世界上166个国家和地区的600多个政党和政党组织建立了多种形式的友好关系。

政党外交有基础作用，是国家关系的重要基石：政党外交是国外政党了解中国共产党的方针政策和中国国家的外交政策的一个重要渠道，党际关系是中国共产党学习各党治国经验的便捷途径。政党外交有调节促进作用，是国家关系的助推器：政党外交可增加国家外交的灵活度或回旋余地。政党外交有桥梁作用，是国家关系的开拓者。

**中共领导外交工作的核心机构**

2013年之前，中共领导外交工作的核心机构包括：

* **中央政治局常委-中央政治局-中央书记处：**由中央政治局常委、中央军委及其他党和国家最高层领导人组成；是中国外交大政方针决策的最核心的决策机构。
* **中央外事工作领导小组：**1958年设立，“负责全盘外事工作”；在“文革”期间瘫痪，1981年春恢复；2018年改为“中央外事工作委员会”；是中国外交最高决策咨询机构。
* **中央国家安全领导小组：**2000年9月组建；是国家外交工作中负责危机管理的最高决策咨询机构；与中央外事工作领导小组合署办公。
* **中央海洋权益工作领导小组：**2012年下半年成立；协调国家海洋局、外交部、公安部、农业部和军方等17个涉海部门和机构，负责海洋权益；与中央外事工作领导小组办公室合署办公；2018年撤销，并入中央外事工作委员会。

2013年至2018年，中共领导外交工作的核心机构包括：

* **中央全面深化改革领导小组：**2013年11月14日组建；政治、经济、社会、文化、生态、文明“五位一体”改革；行政、军事、党建综合改革；第一次提出“国家治理体系”和“治理能力”现代化。
* **中央国家安全委员会：**2013年11月12日组建；统筹国防、外交、国安、公安、外宣办、国新办、商务部、司法部等所有涉及国家安全的部门；关注“大安全”，即主权权益与民生安全；完善国家安全体制和国家安全战略，以确保国家安全。
* **中央网络安全和信息化领导小组：**2014年2月27日组建；整合公安部、国家密码管理局、国家保密局、国家安全部、工业和信息化部以及军方等涉及网络安全的部门。
* **中央军委深化国防和军队改革领导小组：**2014年3月15日成立；负责军队组织形态现代化；领导指挥体制、力量结构、政策制度等方面的改革，统一谋划、统一部署、统一推进、统一实施。

其他重要机构还有委员会办公室、中共中央对外联络部、中央军委等。

2. 全国人大及其常委会

根据《对外关系法》第二章第十条：全国人民代表大会及其常务委员会批准和废除同外国缔结的条约和重要协定，行使宪法和法律规定的对外关系职权。全国人民代表大会及其常务委员会积极开展对外交往，加强同各国议会、国际和地区议会组织的交流与合作。全国人大制定外交法、审议和通过涉外法案，批准中国签署的双边和多边国际条约等；主管外交的政府总理、副总理、外交部长和驻外大使的任命均需通过全国人大同意；全国人大有权按照法律程序向政府及其工作人员提出质询，还可以按照法律程序罢免（包括外交工作人员在内的）政府组成人员；政府必须向全国人大报告包括外交在内的各项工作。

**议会外交**

双边方面，全国人大建立与外国议会建立定期交流机制和友好小组，加强全国人大与各国议会间的互动。1984年，全国人大正式加入“各国议会联盟”；截止2023年，与世界上180多个国家的议会保持不同形式的交往与联系，与136个国家和地区成立双边议会友好小组，接待各国访华议员团逐年增加。全国人大与外国议会之间定期交流机制基本格局形成；截止2023年，与俄罗斯、美国、印度等21个国家议会和欧洲议会建立不同层次的定期交流机制和政治对话交流机制。

议会外交打开了正常交流渠道——对话交流；消除误解——阐释中国的民主选举制度；加深对他国政治体制的了解——重新认识议会外交的重要性。

**全国人大的外事机构**

全国人大最主要的外事执行机构是外事委员会。1983年6月，六届全国人大第一次会议设立外事委员会，聚集了全国人大代表中的外交英才、资深国际问题专家、外交家等。一些非人大代表的专家也成为外委会的顾问。外事委员会主要职责有：

* 参与外事立法
* 审议国务院各部门提请全国人大讨论通过的涉外法案；
* 涉外执法检查；
* 与各国议会的外委会或各种区域性和国际性的议会组织建立联系，展开议会外交；
* 通过声明、信函等方式，对国外政要等对中国的政策等，发出声音，提出批评等；
* 鉴于全国人大没有军事、国防委员会，有关军事往来，由外委会承担；
* 派员长期驻外机构，参加对驻在国国会和国会议员的工作等；
* 国际交流室下设机制交流处、亚非处、欧洲处、美大处。

全国人大常委会办公厅下设的外事局是负责全国人大常委会涉外活动的具体工作的机构。

（二）主要外交执行机构及其职能

外交机构是国家为实现其外交政策、开展外交活动、处理外交事务而设立的国家机关。外交机关可分为中央的外交机关和派出的外交机关。中央的外交机关包括行使国家元首权的国家主席、国务院及其下属的外交部和其他部委、国家监察委员会等；派出的外交机关包括驻外使（领）馆和使团、临时派遣的特别使团等。

1. 中央的外交机关

**国家主席**

国家主席行使国家元首权。《对外关系法》第二章第十一条规定：中华人民共和国主席代表中华人民共和国，进行国事活动，行使宪法和法律规定的对外关系职权。《宪法》中也有所规定：

**第八十条** 中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长，授予国家的勋章和荣誉称号，发布特赦令，宣布进入紧急状态，宣布战争状态，发布动员令。

**第八十一条** 中华人民共和国主席代表中华人民共和国，进行国事活动，接受外国使节；根据全国人民代表大会常务委员会的决定，派遣和召回驻外全权代表，批准和废除同外国缔结的条约和重要协定。

——《中华人民共和国宪法》

国务院或国务院有关部门与外国缔结的条约或协定，经全国人民代表大会或其常务委员会作出批准或废除的决定后，由国家主席予以公布国家主席在对外代表中华人民共和国行使国家的外交权时是作为国家的象征、国家的代表，即以国家元首的身份行使对外职权。

世界各国由于政体不同，宪法赋予国家元首的外交职能是不同的。中国国家主席的对外职权介于“虚”“实”之间，是由中国特色政治制度决定的。

如何看待中国的权力分配？根据现行《八二宪法》和《党章》，中国的最高领导人有国家主席/国家中央军委主席、党的总书记、中共中央军委主席，三者是不同的国家和执政党的权力机关，由不同的方式选举产生，在国家的政治体制中处于不同的地位，在国家的外交体制中的权能和职能也不同，从制度设计上并不必然出现一人担任三职的情况。在现实政治运作中，1949年至1993年，党政军最高领导人由不同的人分担（华国锋例外）；1993年至2013年，“三位一体”；2013年以来，“3+6”：国家层面vs党内民主集中制。

下面简述国家主席履行外交职能的实践。建国后前期，《五四宪法》设立国家主席，并赋予国家主席以最高外交权；在“文革”前，毛泽东和刘少奇以国家主席的身份进行过成功的国事访问；1949-1976毛泽东接见外宾700多次，出访2次。“文革”中，“国家主席”建制被取消，国家元首缺位，中国外交体制面对畸形局面，国家领导人对外交往出现严重不对等；邓小平作为副总理于1975年访法、1978年访日、1979年访美等。“文革”后，《八二宪法》恢复国家主席建制，中国元首的对外交往逐渐进入正常状态。国家主席的外交活动对推动中国外交的发展都产生了积极影响，成就令人瞩目。

在“首脑外交”的定义方面，国外一般指国家元首或政府首脑的外交，国内目前对“首脑外交”的定义比较宽泛，纳入包括政治局常委在内的党和国家领导人的外交活动。随着世界“首脑外交”进入一个新的活跃时期，中国国家主席作为国家元首，参与外交活动的形式和内容在扩大。首脑外交包括：

* 履行宪法赋予的传统的对外职能；
  + 接受国书；
  + 派遣和召回驻外全权代表；
  + 批准同外国缔结条约；
  + 接待来访的外国元首等。
* 传统的正式出访活动；
* 与外国元首之间的热线电话联系、多边非正式首脑会晤、度假外交等。

**国务院**

《中华人民共和国国务院组织法》于1982颁布，于2024修订。国务院又称中央人民政府，是国家机构的重要组成部分，既是全国人大的执行机关，又是中国的最高行政机关。《对外关系法》第二章第十二条规定：国务院管理对外事务，同外国缔结条约和协定，行使宪法和法律规定的对外关系职权。

**第八十九条** 国务院行使下列职权：

……

（九）管理对外事务，同外国缔结条约和协定；

……

（十二）保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益；

……

——《中华人民共和国宪法》

宪法还规定国务院总理有权代表国家同外国进行谈判、出席国际会议和签订条约。

2016年1月1日生效的《中华人民共和国反恐法》第71条规定：经与有关国家达成协议，并报国务院批准，国务院公安部、国家安全部门可以派员出境执行反恐怖主义任务（解放军和武警派员出境执行反恐怖主义任务，由中央军委批准）。

外交部于1949年10月设立，于11月8日成立。外交部是国务院领导下主管外交工作的职能部门，是中国处理日常外交事务和制定对外政策的国家机关《对外关系法》第二章第十四条规定：中华人民共和国外交部依法办理外交事务，承办党和国家领导人同外国领导人的外交往来事务。外交部加强对国家机关各部门、各地区对外交流合作的指导、协调、管理、服务。中央和国家机关按照职责分工，开展对外交流合作。《对外关系法》第二章第十五条规定：中华人民共和国驻外国的使馆、领馆以及常驻联合国和其他政府间国际组织的代表团等驻外外交机构对外代表中华人民共和国。外交部统一领导驻外外交机构的工作。

国务院还有其他重要的外交机构。

国务院外事办公室前身是1958年设立的外事办，1982年设立，办理国务院各部门、地方各级人民政府同外国政府往来的有关事宜。

国务院参事室于1949年11月设立，负责统战与咨询、调查研究、参政议政、建言献策、咨询国是、民主监督。

国务委员于1982年5月4日第五届全国人大会常务委员会第二十三次会议决定，对国务院组成人员进行重大调整，增设“国务委员”职务。根据《中华人民共和国国务院组织法》的规定，国务委员协助国务院总理工作，受总理或国务院常务会议的委托，负责某些方面的工作或重大的专项任务。国务委员的人选，由国务院总理提名，经全国人民代表大会投票决定，并由国家主席根据全国人大会议的决定任命。作为国务院的组成人员，国务委员每届任期5年，连续任职不得超过两届。国务委员是国务院常务会议的组成人员之一，其行政待遇与国务院副总理同级，但权位和排名都列在副总理之后。

国务院设置组成部门26个，除重要外交机构外，其他各部门一般都设有涉外司、国际合作（交流）司，或驻外机构。国防部、国家发展和改革委员会（外事司）、商务部、国家安全部、国务院新闻办（中央对外宣传办公室、国务院新闻办公室、国家互联网信息办公室）、国家海洋局（现属于自然资源部）、国家国际发展合作署、公安部等也是外交机构。

**国家监察委员会**

中华人民共和国国家监察委员会由全国人民代表大会产生，负责全国监察工作。国家监察委员会主要负责反腐方面的国际合作。

2. 派出的外交机关

派出的外交机关包括建交国家的驻外使、领馆等，以及驻国际组织和未建交国家的使团、代表处等。

外交工作是兼具使命与风险的工作。自主权国家体系建立以来，外交工作被认为是“贵族职业”“荣誉职业”“专业职业”“风险职业”。建国以来，已有6位大使殉职。

外交人员的基本素质包括政治素质、专业素质、语言能力、身体素质、综合素质等。

（三）重要外事辅助机构

1. 全国政协

中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。全国政协最高领导参与国家重大内外问题的决策讨论，还作为习近平总书记特别代表或习近平主席特使率代表团赴国外出席重要活动。中共中央和国务院同全国政协就重大的国际和外交问题定期进行协商，在重大外交活动前后及时向全国政协通报

“国务院参事室”是中央政府中唯一以民主党派和无党派爱国人士为主体的，具有“统战性、咨询性”的工作部门。“外事委员会”专门关注和讨论中国对外关系。政协第一届全国委员会设外交组，第二届至第六届设国际问题组，六届二次会议设外事工作组，1988年4月12日全国政协七届一次常委会决定设立外事委员会。

全国政协组织涉外问题专题调查组，写出有质量的调查报告，供中央领导及部门参考。全国政协利用本组织的特色和优势，加强各种形式的外事活动，参与公共外交

全国政协开展对外交往，是政协章程赋予的职责，是中国总体外交的重要组成部分，为改善我国的国际环境发挥了一定的作用。

2. 非政府组织（NGOs）

**中国人民对外友好协会。**1949年10月5日，中苏友好协会总会成立，刘少奇任会长。这是中国民间外交体系中最早成立的国别友协。1954年5月3日，周恩来总理提议成立中国人民对外文化协会，从事民间外交工作的全国性人民团体。1966年建立中国人民对外文化友好协会：1969年建立中国人民对外友好协会。至2014年60周年，已与130个国家的550多个民间团体和组织机构（包括教育、文化、宗教组织等）建立了友好合作关系。据2018年5月协会官网显示，协会共设立46个中外地区、国别友好协会。

**中国人民外交学会**于1949年12月15日在周恩来的倡导下成立，是新中国第一个研究外交政策和国际问题并从事人民外交的社会团体。宗旨是：同各国不任公职的政治活动家以及议员、政党领导人、研究国际问题的学者和机构进行联系和交往，并对国际问题进行研究，以增进中国人民同世界各国人民之间的相互理解和友谊，促进中国同各国关系的发展——“以民促官，官民并举”的人民外交。

此外，大型跨国企业、网络舆情也体现了社会力量对外交决策和运作的影响。

（四）地方外事机构

地方外事部门是指本地区执行国家对外政策和处理重要外事工作的综合归口管理部门。《对外关系法》第二章第十六条规定：省、自治区、直辖市根据中央授权在特定范围内开展对外交流合作；省、自治区、直辖市人民政府依职权处理本行政区域的对外交流合作事务。即，经中央有部门批准，地方可以在经济、文化等领域进行一些对外交流活动。

地方外事办公室分为三级：省、直辖市和自治区级；地市级；县市级。

根据《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》，香港、澳门享有依法依规自行处理有关对外事务的权力，参与国家外交、外事活动空间比较大。港澳台在一些国际组织内，以“中国香港”、“中国澳门”、“中国台湾”（“中华台北”）的名义发表意见、参与活动等。

第四讲 当代中苏、中俄关系

2025.3.24 / 2025.3.31

一、导论：研究方法与研究背景

（一）研究方法

对于大国关系的研究，可以从三个维度展开：

* 体系层面——国际体系的结构（格局）对国家外交行为的影响；
* 国家层面——利益等作为IR的核心要素；
* 个人层面——领导者个人的知识、心理、个性、行为等。

研究大国关系也有三种逻辑：

* 理论逻辑——抽象：世界观、方法论；
* 制度逻辑——机制：稳定性、规范性、变异性；
* 历史逻辑——底层：偶然性、必然性、规律性。接近事实、从历史事实（历史经纬、来龙去脉）中寻找答案，总结规律，汲取经验，获取启示。历史逻辑是所有研究的基础逻辑。

（二）研究背景

1. 当代中苏、中俄关系的特殊性

“特殊性”是相对的概念，指相对中美、中日或中英、中印关系等其他双边关系而言，中苏、中俄关系具有一些特质。

中苏、中俄有特殊的地缘政治关系。中国与前苏联边界曾有7300多公理（1858-1915之间系列不平等条约形成的），中国与俄联邦的边界线有4370多公里，俄罗斯是中国拥有最长边界线的邻国。

中苏、中俄有特殊的历史渊源关系。中俄关系历史悠久，从1675/1689年至今已有330多年。俄国是中国最早与之发生政府间正式关系的西方国家（1689年根据条约方式建立现代意义的双边关系）；苏联是最早与中国建立大使级外交关系的西方国家（1925年8月）；苏联是第一个与中华人民共和国建立外交关系的国家（1949年10月2日）。双边关系变化的频度及其极端性，在中国对外关系史上是比较罕见的。各自的传统政治文化和自成一体的外交理念对各自国土的历代继承者都有不同程度的影响。

中苏、中俄有特殊的意识形态关系。中苏关系是战后国际体系中，两个最大的社会主义大国之间的关系。按照马克思主义原理，独立自主地建立起来的社会主义国家，在处理外交关系时，具有一些特殊的意识形态认同，如强调“无产阶级国际主义”原则与社会主义性质的“和平共处”原则等。在如何协调“无产阶级国际主义”原则的超国家性与社会主义“和平共处”原则的国家性等问题上，中共苏共两党都坚持自己的理解，双方产生分歧，进而影响到两国正常的双边关系。

2. 历史遗留问题

由于上述的特殊性，中苏、中俄之间存在一些历史遗留问题，如领土、边界与不平等条约，雅尔塔秘密协定，中共与苏共28年的关系等。

中苏中俄领土边界问题直到2001年《中俄睦邻友好条约》才基本解决，长达2个多世纪，不能解决的关键在于，两国对两国关系的性质和条约的性质的看法不同。中国学者认为，清朝和沙皇俄国之间222年的关系，从性质上看，基本上是一种被侵略与侵略的关系，经历了平等和不平等关系的两个时期：平等的时期（17世纪初~18世纪末）：满清与沙皇俄国之间通过《尼布楚条约》（1689，康熙28年）、《布连斯奇条约》（1727，雍正5年）和《恰克图条约》（1727）确定了两国间和平的政治、贸易关系和领土边界的划分；不平等时期（始于19世纪初~1915年）：通过19个不平等条约（其中边界条约9个），沙俄不仅在中国获得了政治、贸易特权，还迫使中国政府割让了150多万平方公里的领土，失去了150多万平方公里的领土。

雅尔塔秘密协定是1945年2月11日苏美英三方签订没有征得中国同意而牺牲中国主权的“秘密协定”——《苏美英三国关于日本的协定》。苏美英三大国领袖同意，在德国投降及欧洲战争结束后两个月或三个月内苏联将参加同盟国方面对日作战，其条件为：

* 外蒙（蒙古人民共和国）的现状必须予以维持；
* 由日本1904年背信弃义进攻所破坏的俄国以前权益须予恢复，即：库页岛（萨哈林岛）南部及邻近岛屿须交还苏联；大连商港必须国际化，苏联在该港的优越权益必须予以保证，苏联之租用旅顺港为海军基地也须予以恢复；
* 对担任通往大连之出路的中东铁路和南满铁路应设立一苏中合办的公司以共同经营之；经谅解，苏联的优越权益须予保证而中国须保持在满洲的全部主权；
* 千岛群岛须交予苏联。

共产国际和苏联在帮助中国共产党建党、以及早期建立党组织、开展革命活动等方面，曾给予过中国共产党极大帮助（组织指导、干部培训和物资支持等），为两党关系奠定了坚固的合作基础。但是，两党早期合作过程中也存在一些问题：共产国际和苏共作为指导者过多地干预中共党内事务，偏好曾留苏的“国际派”；抗日战争和解放战争的关键时期，中共和苏共两党也有微妙关系。

二、中苏关系的演进

总的来说，中苏关系可以分为四个阶段：

* **1949~1956：**友好亲密、“一边倒”、联苏抗美；
* **1956~1969：**恶化分裂、“独立自主，自力更生”、反帝反修；
* **1969~1982：**对抗升级、“一条线”、联美抗苏；
* **1982~1991：**缓和改善、“独立自主”、“不结盟”、党国关系正常化。

（一）1949年至1956年：友好时期

1. “一边倒”

理论上，新中国可以有三种外交政策选择：与美结好，疏远苏联；保持中立，走第三条道路；联苏抗美，一边倒。从现实国际国内环境来看，选择前两者的可能性很小。美国在中国内战中始终没有选择中共一方（1945、1949）；蒋介石不甘心让中共参与政权，没有合作诚意。在国际社会，雅尔塔体系已经形成，中国无力改变，美苏都不愿意看到一个独立自主的中国。二战后共产党在许多国家的遭遇也表明“第三条道路”行不通（如法共、意共、希腊共产党、印尼共产党、日共等）。

“一边倒”政策的必然性是：

* 从中国国内情况来看，西南、西藏和海南都还没有解放，国民党残余势力还未肃清，尤其是中原地区的剿匪到50年代才完成；
* 蒋介石不断扬言要反攻大陆，中国要独立自主对付美蒋的威胁是很困难的；
* 中国百废待兴，重建国民经济急需得到国际援助；
* 在意识形态上有共同之处，新政权只可能从苏联获得援助。

积40年和28年的经验，中国人民不是倒向帝国主义一边，就是倒向社会主义一边，绝无例外，骑墙是不行的，第三条道路是没有的。

——毛泽东《论人民民主专政》

1949年10月2日，中华人民共和国与苏联建交，苏联同时中止与台湾的官方关系。1949年12月16日和1950年1月20日，毛泽东和周恩来先后访问苏联。1950年2月14日，《中苏友好同盟互助条约》《关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》《苏联贷款给中华人民共和国协定》签订。在1950~1953年的朝鲜战争中，中苏两国在军事上进行了比较成功的合作。

2. 对这一时期的评价

中苏建交，打破了中国的外交孤立，为新中国外交的顺利起步与发展拓展了空间。1950年10月，中国已与17国建交。在苏联的支持下，新中国渡过了建国初期社会主义建设的艰难起步时刻。中国全部提前收回了在《雅尔塔秘密协定》和1945年8月14日《中苏友好同盟条约》中失去的旅大和在东北的其他主权。在抗美援朝战争中，中苏两国的军事合作，为把美军赶回三八线以南奠定了基础。

（二）1956年至1969年：恶化分裂

1. 中苏关系恶化分裂

中苏关系恶化分裂的背景是：苏联国内政局剧烈变化，最高领导层的政治斗争。庐山会议后，“极左”思潮不仅影响了中国领导人对国内政治的判断和决策，也影响到领导人对国际形势的认识。

这一时期，中苏两党在意识形态的一些原则问题上出现了分歧。1956年2月14日至24日，苏共二十大召开，其秘密报告“全盘否定斯大林”。1956年6~10月发生波兰事件，10~11月发生匈牙利事件。1958年苏联提出成立中苏联合舰队、长波电台的建议。1960年6月24日至26日布加勒斯特会议（社会主义国家共产党和工人党代表会议）上，苏联代表对中国共产党代表团进行围攻。1963年3月至1964年10月，两党进行了大论战，中共发表了“九评苏共”。

短短几年的蜜月到破裂表明，社会主义阵营“同盟关系”中有一种内在的结构性的弊病（或社会主义国家关系的政治范式先天不足），以意识形态的统一性，代替或掩盖国家利益的差异性；把“党际关系”等同、混淆于“国家关系”。在党政合一的政治体制下，社会主义同盟中各国的国家利益和主权的完整性难以得到保证这是社会主义阵营关系不稳定、中苏同盟最终解体的深层体制原因之一。

1959年9月9日，塔斯社发表中印边境争端事态声明，明显偏袒印度，把中苏之间的矛盾公布于世。1960年，苏联单方面决定全部召回在中国工作的苏联专家（1960年7月28日~9月1日撤回1390人），并撕毁专家合同（343份），废除所有合作项目（257个）。1961年3月苏联提出，中国分5年归还贸易逆差10亿卢布；7月“要求中国连本带息偿还抗美援朝时苏联支援中国的军事物资款项。中国在1964年提前全部归还了军事贷款和利息；1965还清了蔗糖贷款和贸易欠款。1962年，苏联在新疆伊犁、塔城等地进行大规模颠覆活动，策动67万边民叛逃。苏联开始在中苏边界不断挑起事端。

2. 中苏边界问题

关于不平等条约和边界问题，苏联史学界观点的变化过程如下：

* **列宁时期：**沙俄侵略中国是暴行，不平等条约应该彻底废除；
* **斯大林时期：**1935年斯大林带头翻案，美化沙俄的侵略，美化大国沙文主义；
* **赫鲁晓夫和勃列日涅夫时期：**不但否认历史上的侵略行径，以A. 普罗霍罗夫为代表的苏联史学家还认为《尼布楚条约》《布连斯奇条约》《恰克图条约》是不平等的。

建国初期，《中苏友好同盟互助条约》（1950）中，没有涉及“不平等条约”、边境或领土的问题。50年代，苏联在新疆的渗透与中国对新疆的控制针锋相对；1949年9月26日，新疆和平解放；1954年10月，新疆军区生产建设兵团成立；1955年10月1日，新疆维吾尔自治区成立。

1960年，苏方挑起第一次边界事件。2月，苏联边防军占领了中苏交界的额尔古纳河上属于内蒙管辖的克鲁赤纳岛。4月，苏联边防人员又在新疆博孜艾格尔山口驱赶中国牧民，并绑架中方人员。1962年夏，伊塔事件发生，6.1万多名中国边民集体非法越境叛逃苏联。新疆建设兵团自此进驻沿疆2000多公里、纵深10-30公里边境团场带，代耕、代牧、代管，屯垦戍边。

1964年2月至8月，经中国提议，中苏两国就边界问题举行了第一次谈判。中方基本立场是：目前同中苏边界有关的中俄界约是不平等条约，但愿意照顾现实状况，以这些条约为基础，通过谈判全面解决边界问题，但沙俄和苏联违约占去的中国领土原则上必须归还中国。苏方基本立场是：除上述界约外，“历史形成”线和苏方的“实际守卫”线都是解决边界问题的基础；实际是要中国承认他们违约侵占的中国领土（即争议地区）都是苏联的。由于苏联的固执己见，中苏第一次关于边界的谈判破裂。

从1964年10月到1969年3月2日珍宝岛事件爆发，期间，苏军挑起边界纠纷多达4189起。

3. 对这一时期的评价

这一时期是建国以来外交最艰难的时期。1958年“大跃进”失败，60年代初中国遭受三年自然灾害，苏联专家全部突然撤走。1960、1962、1964、1969中苏边境对峙；1962印度大规模边境挑衅；1963苏蒙加强南部边界防务的协定；1961、1962美国以中国为假想敌的两次大型核战争演习，空袭核试验基地。1964年，中国开始三线建设，备战经济，刚起步的国民经济发展转入战略防御。

中苏分裂并未导致中美关系的改善，美国继续对中国实施对抗与封锁政策。中国“抗美援越”，开始了第三次与美军在亚洲的“较量”。1964年10月16日，原子弹试验成功。

中国一边反帝反修，一边主动承担起“世界革命中心”的重任，积极备战和输出革命，许多社会主义国家都纷纷追随苏联，与中国拉开了距离，“使中国外交陷入了极其被动的国际环境中”“不得不在孤立的状态下勉力支撑我们的外交工作”。

（三）1969年至1982年：对抗升级

1. 中苏对抗升级的背景及其表现

20世纪70年代，国际形势进入一个大动乱、大动荡、大分化时期。美苏仍然是两极，西方阵营出现了离心倾向，社会主义阵营内部出现改革趋势，殖民体系瓦解，出现一批新兴民族国家。70年代，苏联趁美国陷入越南战争（1963~1975）的泥坑，开始谋求对美国的战略优势，在世界范围与美国争夺势力范围和霸权。1969年尼克松入主白宫后，美国决心调整全球战略，认为应利用中苏矛盾，借中国来抗衡苏联。

中国领导人经过建国后20年的外交实践，对世界的看法逐渐成熟，认为苏修霸权主义比美国霸权主义对中国更具直接的威胁。1974年，毛泽东提出“三个世界划分”，提出中国要建立从日本到欧洲到美国的“一条线”战略，团结这条线两边的大片第三世界的力量，对付苏联的挑战，反对苏联的霸权。

这一时期双方对抗升级的表现有两方面。

一方面，继续政治对抗。两国舆论继续互相攻击；中国在60年代指责苏联是修正主义，70年代指责苏联是霸权主义；苏联攻击中国是狂热民族主义，已沦为美帝国主义的工具。

另一方面，继续军事对峙。1969年9月柯西金与周恩来北京会晤，双方重开第二次边界谈判1969年10月20日起，断续至1978年6月，未果。不平等条的涉及157.5万平方公里，中国要求其中35万多占的争议地区。苏联在中苏中蒙边界陈兵百万，不断增加军事设施和导弹数量，中国被迫建设“三线”。1979年12月27日至1989年2月15日，苏联入侵阿富汗；苏联支持越南反华排华（1978~1979）和入侵柬埔寨（1978年12月25日~1990年8月），继续对中国的周边安全构成直接的威胁。

2. 对这一时期的评价

这一时期，中国的对外政策有助于在外交上利用美苏矛盾，在美中苏战略大三角中赢得有利的形势；改善了同美国及其他西方国家的关系；中国的反对苏修霸权主义立场得到了来自国际社会的支持，有助于恢复在联合国的地位，使中国摆脱了外交困境；中国的外交观念开始从务虚转向务实。

但是，这一时期中国的对外政策不是真正的独立自主，不利于第三世界的团结；由于中国着重反对苏修和以苏划线，并不利于反对霸权主义，因为美国也有霸权主义表现；一方面反对推行霸权主义的苏联，另一方面与推行霸权主义的美国改善关系，损伤了中国的对外形象和对外关系。

中苏两国即使在两国对抗对最严峻的时期，1950年2月14日签订、4月11日生效的《中苏友好同盟互助条约》竟然仍没有被提出废止，但名存实亡。1979年4月3日，五届全国人大常委会决定不延长《中苏友好同盟互助条约》，并通知对方，条约按时（1980年4月11日）自动失效、停止。

（四）1982年至1991年：缓和改善

1972年中美关系改善和1979年中美建交，对苏联产生了冲击。中国在对外政策的调整中，解放思想，摆脱长期以来的意识形态的束缚。1980年，里根上台，对苏采取强硬态势，长期的军备竞赛使苏联元气大伤。1982年“十二”大正式提出“不结盟的外交思想，把政治、经济与意识形态分离。1985年戈尔巴乔夫提出“新思维”；美国对发生在苏联和中国国内的改革以及中苏两国关系改善都采取了观望和支持的态度，期望“不战而胜”。

20世纪80年代，西欧掀起冷战时期最大规模的反核和平运动，以德国为中心，有广泛的党派和群众基础，在1981~1983年达到高潮。1986年是“联合国国际和平年”（International Year of Peace），主题是“捍卫和平和保障人类的未来”。

1987年12月8日，美、苏两国首脑在华盛顿签订了《美苏消除两国中程和中短程导弹条约》，没有终止日期，是战后美、苏裁军谈判历史上达成的第一个真正减少核武器数量的条约。2018年10月20日，美方指责俄方4年来多次违反条约规定，以此为由拟退出《中程导弹条约》。2019年2月2日起，美方暂停履行《中导条约》相关义务，正式启动为期180天的退约进程，2019年5月21日，退出《中导条约》。2019年3月4日，俄罗斯总统普京签署停止履行《中导条约》的法令。2019年8月2日，中导条约全面失效。

1982年3月，勃列日涅夫发表塔什干演说，标志着中苏关系缓和改善的开始。1986年7月，戈尔巴乔夫发表海参崴演说。中国提出三个条件：苏联从中苏边界撤军；从阿富汗撤军；迫使越南从柬埔寨撤军。1987年第三次边界谈判取得一定进展。1988年4月，苏联在关于政治解决阿富汗问题的日内瓦协议上签字。12月，钱其琛外长访苏。1989年1月，在苏联的压力下，越南宣布将在9月从柬埔寨撤出全部军队。2月，苏联外长谢瓦尔德纳泽回访中国。5月16日，戈尔巴乔夫访华，标志着中苏党际关系和国家关系实现正常化。

这一时期中苏关系的改善是双赢，为之后中俄关系的顺利发展打下了基础。

三、中俄关系

（一）从苏联到俄罗斯

1. 沙俄与苏联的历史

苏联的前身是沙俄罗曼诺夫王朝（1613~1917），彼得一世、叶卡捷琳娜二世时期实行农奴制；亚历山大于1861年发动资产阶级革命。沙俄热衷于版图扩张，俄土、俄瑞、俄清、俄日之间都发生过战争。沙俄期间诞生了辉煌的文学艺术成就，如音乐、文学、绘画、诗歌、芭蕾等。1904年至1905年日俄战争失败；一战前，经济实力依然是欧洲最落后的国家。

1917年，十月革命爆发；11月7日，苏俄成立。1922年12月30日，苏联成立。苏联从4个发展到15个加盟共和国，有152个建交国，参加了500多个国际组织，在联合国有俄罗斯、白俄罗斯、乌克兰3个席位。苏联领土面积2240万平方公里，2.8亿人口，2000万党员。

我们比先进国家落后了50以至100年。我们应当在10年以内跑完这个距离。或者是我们能做到这一点，或者是我们被人打倒。

——约瑟夫·斯大林

苏联在文化领域高速发展，仅在1933年至1937年就开办了两万多所新学校，相当于沙俄二百年间开办学校的总和。1937大学专业人员方面，从一个欧洲最落后的国家跃居世界第一位。60年代，人造卫星、载人航天领先美国；1975年，苏联达到巅峰，GDP为美国的53%，核力量超过美国；1980年经济总量、军事科技为美国2/3。

苏联通过两种社会主义模式——军事共产主义、新经济政策——实现了欧洲第一，世界第二的强国。但是，斯大林主义高度集权的政治经济体制带来了各种弊端，如效率低下、腐败、失衡等。

对于斯大林主义的问题，苏联内部也有改革的趋势：赫鲁晓夫在1953至1964年进行了部分改革，提出1980年基本建成共产主义社会；勃列日涅夫上台后，改革停滞，在1964年至1982年进行军备竞赛、军事扩张。

2. 戈尔巴乔夫上层建筑改革

戈尔巴乔夫与叶利钦的两场改革是苏联转变为俄罗斯的重大事件。戈尔巴乔夫进行了上层建筑改革，其改革新思维导致了苏联解体，外交新思维导致了东欧巨变、华约解散；叶利钦进行了经济基础改革，促进了独联体诞生以及俄联邦改革的“休克疗法”。

1985年，54岁的戈尔巴乔夫入主克里姆林宫，看到一个“体制僵化、生产停滞、国库空虚、农业连年歉收、商品紧缺……的苏联”，决心改革。为“推进国家的进步和民主”，他在雅科夫列夫的提议和支持下，于1987年提出“改革新思维”：指导思想推行多元化、政治上推行多党制和议会政治、经济上推行私有化、军队建设上推行非党化、非政治化。

1989年5月至6月，首届苏联人民代表大会召开，标志着苏联改变了国家权力结构，正式设立人民代表大会制，人民代表大会成为最高国家代表权力机关，最高苏维埃成为常设机关议会。5月25日，戈尔巴乔夫当选为苏联最高苏维埃主席。1990年3月14日，在苏联第三次（非常）人民代表大会上戈尔巴乔夫当选为苏联首任总统，成为历史上唯一一位苏联总统。同时，颁布《关于设立苏联总统和苏联宪法修改补充法》，从法律上剥夺了苏共领导和指挥军队的最高权力。

1990年7月，苏共二十八大以后，苏联正式宣布实行多党制。苏维埃俄国党总书记叶利钦宣布退出共产党，苏共为非法组织，全国出现反共高潮。1991年，“819事变”发生，由于军队和克格勃倒戈，事变在3天后宜告失败，内务部长普戈与谢尔盖元帅在内的高级官员在“国家紧急状态委员会”的行动失败后自杀。事变非但未能挽救苏联，反而加速了苏联的解体。

1991年8月24日，戈尔巴乔夫宣布辞去苏共中央总书记职务，要求苏共中央自行解散，各共和国内的共产党和地方组织自行决定自己的前途，苏共财产交苏维埃保管。1991年12月25日晚7时，戈尔巴乔夫向全国和全世界发表辞职讲话，将可支配发射2.7万个核弹头的“核按钮”转交叶利钦，克里姆林宫上空飘扬了60年的红旗悄然降落。12月26日上午，苏联最高苏维埃举行了最后一次会议，正式宣布苏维埃社会主义共和国联盟停止存在。实际上，苏联解体的“全民公投”自1991年3月27日就已开始；12月27日，苏联解体，独立出15个国家。

1987年，苏联外长谢瓦尔德纳泽提出“外交新思维”：人类价值高于一切，对话代替对抗，全面战略收缩。1987年12月8日，苏美签订《中导条约》，两国削减射程为500到5500公里的陆基巡航导弹和弹道导弹，被誉为“冷战时期最成功的军控协议”。1988年，废除同东欧国家共产党和工人党的联络部；与东欧建立自由、平等、互利合作关系；宣布将在1990年底单方面从华约国撤军。1989年5月16日访问中国，两国、两党关系恢复。

20世纪80年代，个人崇拜、官僚主义、政治腐败、西方和平演变政策、苏联松绑共同导致了东欧剧变，东欧各国政权更迭，社会制度剧变，版图或统一或分裂。1991年7月1日，华约解散。

3. 叶利钦的经济基础改革

叶利钦曾历任苏共中央政治局委员、苏共莫斯科市委第一书记、苏联加盟共和国苏维埃俄国最高苏维埃主席等职。1990年7月，率先退出苏联共产党；1991年6月12日当选苏维埃俄国总统；“8-19事变”的逆转者；12月25日，作为前苏联最大加盟共和国苏维埃俄国宣布独立，苏维埃俄国独立后更改国名为俄罗斯联邦，叶利钦担任独立的俄罗斯联邦的首任总统。1999年12月31日，叶利钦辞职并推举普京作为接班人。

1991年12月21日，《阿拉木图宣言》签订，独联体诞生。

1992年6月至12月，叶利钦任命盖达尔为代总理，在美经济学家萨克斯和财长萨默森的点拨下，采用“休克疗法”进行激进经济改革，从物价、财政、货币、私有化角度进行改革。以私有化进程为例：

* 第一步，政府将2/3的国有财产总值无偿赠送，2.5万亿卢布，2.5亿人，每人领到2万卢布的私有化证券，可以自由购股。
* 第二步，无序金融开放：国际著名投资银行、商业银行、保险机构等蜂拥而入，通过高超的营销手段，高息揽存和收买个人和企业的卢布储蓄，还从俄罗斯金融机构借贷卢布，并支付高额利息，吸收卢布存款，导致存款大转移。
* 第三步，国际金融机构启动做空布局，同时，媒体开始大规模唱衰卢布和苏联国企不良资产，导致民众抛售国企证券，国企价格贬值（100:50）暴跌，金融机构乘机购买国企。500家火型国企，实际价值超万亿美元，只卖了72亿；22.5万家国企，平均售价只有1300美元。
* 第四步，迫使国家的金融管理主权让位于“公正的对立媒体”监督，俄央行采纳美国金融专家建议，开放卢布，采用卢布:美元的浮动汇率，以应对卢布黑市交易。
* 第五步，通货膨胀恐慌，抢美元，卢布开始悲壮暴跌，最后卢布实际贬值程度达到12000倍。
* 第六步，接着做空黄金（俄罗斯依赖黄金出口得以喘息），黄金暴跌，导致苏联金融大厦最终轰然倒塌。

休克疗法中，美国仅仅动用几亿美元，几乎是“空手套白狼”，将前苏联国家和人民积攒了70年的财富——价值28万亿美元席卷而去。“休克疗法”使俄罗斯的GDP下降52%，降到美国1/10。人民生活水平一落千丈，物价飞涨1600多倍，形成了极少数寡头与大多数“赤贫”。

4. 从苏联到俄罗斯的反思

人们本来瞄准的是当时的政治体制，而最后遭到重创的，却是历史悠久的俄罗斯。

——东正教莫斯科及全俄大牧首基里尔

美国前总统克林顿说过：美国为瓦解苏联花费了几亿美元。可我认为，不光有美国人参与其中，还有一支隐藏在苏联内部的“第五纵队”。这些人依靠美国吃饭。人数虽然不多，但也正是他们打残了苏联。

——德米特里·亚佐夫

最近十年来对苏联及其盟友的政策清楚地表明，我们采取的清除世界上最强大国家之一以及最强大的军队联盟的路线是多么正确。我们获得了杜鲁门总统想要通过原子弹从苏联获取的东西。

——比尔·克林顿（于1995年10月参谋长联席会议发言）

苏联的崩溃，是20世纪最大的地缘政治灾难；对俄罗斯人民来说，它是一场真正的悲剧。

——弗拉基米尔·普京（2005年年度国情咨文）

在经济领域，苏联长期以来未能很好地认识、理解和利用计划与市场两种资源配置手段。

在政治领域，苏共逐渐失去了理想和信念，在严酷的党内斗争中，苏共和国家的“权威叙事”一再被颠覆、被解构，导致在政治和意识形态领域出现了严重的混乱。后期戈尔巴乔夫、叶利钦在瓦解苏共的过程中，几乎没有人站出来捍卫苏共、捍卫苏联的社会主义制度。东欧巨变后，严肃史学研究滞后，官方史学缺位，地摊史学泛滥，历史教科书的改写是第一块多米诺骨牌。美国和西方对苏联发起了持续的、非常成功的“思想战”。

（二）中俄关系

中俄关系经历了三个阶段：1991年至2003年（中：江泽民、李鹏、朱镕基；俄：叶利钦），2003年至2013年（中：胡锦涛、温家宝；俄：普京、梅德韦杰夫），2013年至2025年（中：习近平、李克强、李强；俄：普京）。

1. 1991年至2003年

俄罗斯一直有西方派、斯拉夫派、欧亚主义的分野。1991年至1992年，俄罗斯推行亲西方外交；1991年夏初，叶利钦首度访美，称“俄罗斯将走美利坚合众国及其他西方文明国家走过的那条文明之路”，提出“非军事化、非布尔什维克化、私有化和自由化”四大的目标。但是，“休克疗法”失败，西方援助落空、豪夺为实后，俄罗斯对西方失望，转而实行面向东西方的“双头鹰”外交：对东方把中印列入俄外交重点之一；中俄双边关系成为“最优先考虑的问题”。1992年，叶利钦第一次访问中国，之后到1999年辞职，共访华4次。

中方自1989年起就奉行“冷静观察，稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦，有所作为”方针。俄是中国最大的邻国，中俄睦邻友好符合中国的国家利益。双方在国际事务和地区有共同利益，没有明显的利益冲突。在反对和制约美国单边主义、主张多极化、《反导条约》等问题上，中俄有一些共同利益需求。

这一阶段中俄关系的发展表现为“四个台阶”：

* 迅速实现了由中苏关系向中俄关系的平稳过渡，保持了两国关系正常化；
* 1992年底两国关系开始上升为“睦邻友好和互利合作”的新关系；
* 1994年9月，两国关系推进到了构筑“面向21世纪的建设性伙伴关系”的新阶段，《中俄联合声明》确立了“不对抗、不结盟、不针对第三国，睦邻友好、互利合作、共同繁荣的新型国家关系”。
* 1996年4月，在联合声明中提出“两国决心发展平等信任的战略协作伙伴关系”。

相应地，就产生了五大机制：

* 最高领导人对话机制
* 国际问题磋商机制
* 新型的国家关系机制
* 经济科技合作机制
* 保障睦邻相处的安全机制

这一时期中俄还签订了一系列边界协定。1991年5月16日，《关于中苏国界东段的协定》签订，俄罗斯承认珍宝岛属于中国。1994年9月3日，江泽民访俄期间签署《中俄国界西段协定》，解决了54公里的边界。1999年叶利钦访华期间，中俄两国签订《中华人民共和国和俄罗斯联邦政府关于中俄国界线东段的叙述议定书》《中华人民共和国和俄罗斯联邦政府关于中俄国界线西段的叙述议定书》《中华人民共和国和俄罗斯联邦共和国关于对界河中个别岛屿及其附近水域进行共同经济利用的协定》。2001年7月16日，江泽民与普京在莫斯科签订《中华人民共和国和俄罗斯联邦睦邻友好合作条约》，根据条约第六条，双方在两国边界尚未协商一致的地段维持现状。2004年10月14日普京访华期间，中俄签署《中俄国界东段的补充规定》；2005年5月20日，俄罗斯国家杜马表决批准该协议。根据该协议，珍宝岛（0.74平方公里是中国的领土），黑瞎子岛领土争议也尘埃落定，标志中俄边界4300公里边界线走向全部确定。2008年10月14日，两国在黑瞎子岛举行“中俄国界东段界桩揭幕仪式”，黑瞎子岛西侧约171平方公里陆地及其所属水域正式划归中国。300多年来中俄两国首次不仅在地图上而且在实地划定了边界，并用法律的形式固定下来。

之所以在冷战后的1991年重启谈判，有三个客观要素：第一，苏联解体后，不平等条约所涉及的领土分属俄、哈、吉、塔等国，约50万平方公里；第二，俄罗斯居民、民众的心态；第三，中国在短期内收复失地的能力、国家发展战略。在正视现状的前提下，签订一个两国“满意”的边界条约，对现有国土的安全和稳定有现实的积极意义。

2. 2003年至2013年

普京第一、二任时期（1999-2008），俄罗斯外交政策大致完成了五个转变：

1. 在外交思想上由欧洲-大西洋主义向新欧亚主义的转变；
   1. 传统西方派——拥抱西方，融入欧洲
      1. 2000年，普京邀请北约秘书长罗伯逊访问莫斯科。2002年，北约在莫斯科开设了情报站，又在莫斯科设立军事使团，俄国与西欧的关系十分热络。普京总统致函欧盟委员会主席，大谈俄罗斯有意深化与欧盟的相互合作，普京要求加入北约。西欧人极度偏见，依然固守着丘古尔对俄国人的定位——俄罗斯是“亚洲荒原上成吉思汗的子孙”，他们从来就没有将俄罗斯看成是欧洲人，主张“不让他们跨过菜茵河进入欧洲”。在互免签证等问题上欧盟一直不肯松口。
   2. 传统斯拉夫派——坚信例外，捍卫传统
   3. 欧亚主义——十月革命，海外侨民
      1. 新欧亚主义（Neo-Eurasianism），连接欧亚文明。
2. 外交态势由被动到主动的转变；
3. 外交布局由只重视局部和热点问题向全方位的转变；
4. 由盲目地追求大国地位向突出国内因素、注重地缘战略和地缘经济利益的转变；
5. 由忽视外交资源到充分挖掘和利用外交资源的转变。

2008年8月，梅德韦杰夫（2008-2012）提出俄罗斯外交五原则：

* 维护国际法
* 建设多极世界
* 不愿与任何一国对抗
* 保护俄罗斯公民的利益
* 重视对俄友好地区

2010年5月，拉夫罗夫外长提出《系统有效地利用外交资源推动俄联邦长远发展的计划》。

2012年，普京再次上台，推行普京新政：“自由体制——威权政治”。普京推行爱国主义、强国思想（第四波现代化）

给我20年，还你一个强大的俄国。

——弗拉基米尔·普京

普京时期，缔造了一党独大背景下的多党政治格局：统一俄罗斯党、俄罗斯共产党、俄罗斯自由民主党、公正俄罗斯党、右翼事业党等等。

普京提出了主权民主：

我们不搞有俄国特色的民主，但俄国的民主如何执行、如何推动，它的具体时间和地点要根据具体情况而定。

——弗拉基米尔·普京

普京政府进行有管理的媒体开放：1991年至2000年，寡头控制媒体；2000年至2006年，媒体由专业媒体人把持；2006年至2008年，形成专业媒体人、政府、国企的结合；2008年，智库加入媒体外交。今日俄罗斯RT于2005年成立，2007年与YouTube合作，2013年成为俄罗斯最大的国际通讯社；2014年、2022年乌克兰危机后被西方封锁。

普京政府力图调整政商关系，为重振经济、提振信心，将媒体、能源、武器三大产业置于政府控制之下，排挤寡头，使之成为配角。早在2000年7月28日，普京就召开了30寡头会议，整治寡头，约法三章：守法经营、依法纳税、不得涉足政治。

普京任期期间，地方权力重新向莫斯科集中。2022年7月，颁布《非政府组织法》，对接受外资的NGO进行严格限制，清理100多个非政府组织。

3. 2013年至今

2012年2月，普京第三任期开启，重新定调俄罗斯外交。2月27日，他在《莫斯科新闻报》上发表纲领性文章《俄罗斯与变化中的世界》，提出了三个地位：

* 首要地位：对亚太地区的关系——中俄关系是俄罗斯整体亚太战略的重要组成部分；加强与中国的合作，寻求利益契合点，谋求俄中关系积极变化；
* 第二地位：抓牢独联体，看重大欧洲；
* 第三地位：俄美关系——“反导问题”是俄美关系的试金石。

在2013年2月，普京又提出新的《俄罗斯联邦外交构想》，将独联体定为第一位，与欧美关系定为第二位，中俄关系定为第三位。2012年，普京提出与欧盟建立“大欧洲联盟”，没有得到回应。另一方面，俄欧、俄美信任问题严重，北约东扩，反导部署，原东欧地区局势紧张（波黑独立、南奥塞梯独立、克里米亚独立、刻赤海峡冲突等）。

俄罗斯一直反对北约在欧洲建设导弹防御系统。此前，俄方要求北约作出反导系统不针对俄罗斯的“司法保证”，但北约仅同意提供不针对俄罗斯的“政治担保”。北约提出建立“欧洲反导系统”，包含波、捷、罗马尼亚、西班牙、土耳其；2009年12月初，北约决定在土耳其部署“爱国者”反导系统，招致俄方强烈反对。2009放弃在波、捷部署导弹防御系统、提出“欧洲分阶段适应路线”（EPAA）。2010年，提出导弹防御设想（2011-2020），四个阶段实施。2013在土部署两套“爱国者”反导系统，进入实战状态。2015在罗马尼亚部署陆基SM-3导弹拦截装置。2019年4月2日，北约证实美国计划向罗马尼亚部署末端高空区域防御系统（“萨德”）。

北约军演加码，直接威胁俄罗斯安全。与2020年相比，2022年北约国家的侦察机在黑海地区出动的架次，从436次增加到了710次，提高了60%。在波罗的海地区，北约国家则进行了1200多架次飞行和50多架次的海上侦察。2021年北约联合部队司令部，分别在黑海进行了多达15次演习，在波罗的海进行了20多次多作战训练。

俄美关系有着四大症结：

* 俄美战略军事领域的博弈——军控、裁军协议、核武器裁减、导弹防御能力的发展与部署；
* 欧亚大陆地区安全架构的形态——北约东扩与俄罗斯的地缘利益、能否形成包容俄罗斯的新地区安全机制；
* 俄美在地区安全议题上的博弈——中亚、东欧、波罗的海、中东、东北亚等；
* 美国在事关俄罗斯内政以及周边重大地缘利益问题的态度和政策——1999年第二次车臣内战、中亚地区颜色革命等。

第五讲 当代中美关系

2025.4.7

一、影响中美关系的战略要素

二、影响中美关系的体制因素

（一）政体

美国奉行三权分立制度，总统与国会之间在立法上存在制衡关系。

**第一条 第七款** ……众议院和参议院通过的每一议案，在成为法律前须送交合众国总统。总统如批准该议案，应予以签署；如不批准，则应将该议案连同其反对意见退回最初提出该议案的议院。该院应将此项反对意见详细载入本院议事录并进行复议。如经复议后，该院三分之二议员同意通过该议案，则将该议案连同彼反对意见一并送交另一议院，该院以同样方式进行复议，如亦经该院三分之二议员赞同，该议案即成为法律。……

——《美利坚合众国宪法》

**第二条 第二款** ……总统经咨询参议院并取得其同意有权缔结条约，但须有出席参议员总数的三分之二表示赞成。……

——《美利坚合众国宪法》

1. 行政部门参与对华决策的要员

美国行政部门参与对华决策的要员（关键部门）包括总统、副总统、国务卿、国家安全事务助理、东亚和太平洋事务助理国务卿、国防部、CIA、商务部等。

**总统与总统令**

总统的单边行动工具包括行政命令、国家安全指令、签字声明、休会任命、行政协定、总统备忘录以及总统公告。美国总统利用这些工具绕开国会对其的制衡与限制。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **部门** | **对华子部门** | **成立/宣布** |
| 国务院 | 中国组（China House） | 国务卿布林肯于2022年5月26日在乔治·华盛顿大学宣布 |
| 国防部 | 中国特别工作组（China Task Force） | 拜登于2021年2月10日在五角大楼宣布 |
| 中央情报局 | 中国任务中心（China Mission Center, cMc） | 局长伯恩斯主持，2021年10月7日成立 |
| 国土安全部 | 中国工作组（China Working Group） | 代理部长沃尔夫牵头，2020年7月成立 |
| 众议院 | 中国特别工作小组（China Task Force） | 特朗普政府时期，共和党领袖麦卡锡宣布成立，2020年5月 |

宪法没有明确赋予总统签署行政令和备忘录的权力，但按惯例被认为是总统权力的内在权力组成部分之一。行政令就是总统签字后，下达给联邦政府的命令，算是行政机构内的“红头文件”，不需要经过另外的“两权”。是总统为绕过国会而行使的施政半段，数量没有限制。

总统签可发布（花式）政令，但不能触犯现有法律。国会有权推翻、修改或者越过总统签发的行政令；总统有权行使否决权，之后国会再次进行表决。国会有权通过立法来推翻总统的行政令；总统可以行使否决权拒绝将此法案签署为法律。法院（地方以及最高法院）在其认为行政令非法或违宪的情况下，有权违抗总统行政令。

国会通过的法律实施范围大于总统的行政令。行政令不能撤销国会通过的法律，国会可决定限制为行政令涉及的政策提供资金支持。

现任总统可以动用行政令推翻上一任总统的决定，如特朗普动用行政令清理奥巴马政府的政治遗产；拜登就任后头几个小时内签署17道行政令，废除特朗普政府的一系列政策，重启奥巴马的医保改革、应对气候问题等；特朗普第二任期第一天签署100项行政令，涉及边境、移民执法和能源开发等，通过撤销或修改、延缓拜登的政策，为执政重新铺路。

特朗普时期美国政府一系列涉华动作，如结束香港独立关税待遇、制裁相关人员，封杀华为、短视频应用TikTok和社交App微信，均是通过总统行政令实现的；拜登时期的对华禁令上升到了立法层面。2020年8月，特朗普发布行政命令禁止任何美国人与Tik Tok母公司字节跳动进行任何交易。2024年3月13日，拜登时期，美国众议院投票通过法案，要求字节跳动剥离对Tik Tok控制权，否则将在2025年1月19日遭封禁。2025年1月20日特朗普签署行政令，TikTok“不卖就禁用”法律推迟75天至4月5日；4月4日，特朗普在社交媒体上宣布，他将再次推迟执行TikTok禁令75天。

从此可见，美国属于行政集权民主制。建国初美国行政机构只有3个部——国务院、财政部、陆军部。随着联邦政府职权扩大和总统职权扩大，目前有15个部，另有直属总统的160个机构。与美国长期宣扬的“有限政府”“弱国家”等话语理念相反，过去百年来美国出现了一个名副其实的超级大政府，形成了以行政权为中心、行政系统和职业官僚为主体、法律政策化为手段的行政主导体制。

特朗普第二任期成立了“政府效率部（DOGE，2025年1月20日至2025年7月4日）” ，由埃隆·马斯克负责。马斯克目前被归类为所谓的特殊政府雇员（SGE），即“被任命执行临时职责的官员或雇员，有偿或无偿，在连续365天内的任期不超过130天”。而假设130天的期限从1月20日开始，这意味着马斯克的SGE资格将于5月30日到期。马斯克表示，他有信心在离职前完成削减1万亿美元联邦赤字的目标。于5月底辞去美国政府效率部的职务。

**政党政治下的对华要员更替**

小布什政府（共和党）时期的参与对华决策要员包括总统小布什、副总统切尼、国防部长拉姆斯菲尔德、国防部长罗伯特·盖茨、前国家安全事务助理、国务卿莱斯、东亚和太平洋事务助理国务卿詹姆斯·凯利。小布什政府强调实力外交，主张以军事安全战略为突破点，牢固确立美国在国际事务中的主导权。在9·11事件以前，一些人主张把中国放在前苏联的位置，作为威胁美国安全的假想敌；主张保卫台湾，用NMD、TMD来对付中国，并主张把美国核导弹瞄准中国；9·11之后，基于反恐的需要，小布什对华政策渐趋缓和。

奥巴马第一任政府（民主党）时期的参与对华决策要员包括总统奥巴马、副总统拜登、国防部长罗伯特·盖茨、国务卿希拉里·克林顿、财政部长盖特纳、国家安全顾问琼斯、东亚和太平洋事务助理国务卿坎贝尔、商务部长骆家辉/布莱森等。奥巴马政府强调务实外交，关注应对金融危机、气候环境等问题，脱离单边主义；提出“巧实力”，握手外交、魅力攻势——外交技巧变化，但实力外交强硬立场依然没有变化。奥巴马政府的对华政策有两面性：一面“同舟共济”，另一面制裁打压。

特朗普第一任政府（共和党）时期的参与对华决策要员包括总统特朗普、副总统彭斯等，其他要员则有频繁的更替。这些要员的共同特征在于鹰派为主（如班农、蓬佩奥等），主张对华强硬政策。

特朗普第二任政府（共和党）的人员组成特点有：第一，在MAGA旗帜下追求高度忠诚；第二，内部矛盾与派系冲突不可忽视：整个内阁及内阁级别官员的组成，《纽约时报》将其分成了三个派系（贝森特领导的“保持市场平稳团队”——支持者；卢特尼克率领的追查深层政府的“复仇团队”——破坏者；由美国企业家埃隆·马斯克和维韦克·拉马斯瓦米领导的“缩减政府团队”——不可知因素）；第三，关税政策或将更具针对性；第四，富豪背景的经济团队引发政策公平性质疑；第五，商务部长对贸易代表办公室的领导权面临来自国会的阻力。

2024年11月22日，美国候任总统特朗普宣布，将任命哈德逊研究所（Hudsgn Institute）研究员、前国务院东亚和太平洋事务局助理国务卿帮办黄之瀚（Alex Wong）为首席副国家安全顾问，即国家安全委员会的第二号人物。作为特朗普第一任期内的重要外交官员，黄之瀚深度参与了美朝峰会谈判、推动“自由开放的印太战略”，并多次以强硬立场表达对华政策的见解。在国务院和国会任职期间，黄实践了系统性的对华遏制政策：

* **全面加强对台接触，大打“台湾牌”：**2018年，黄之瀚以助理国务卿帮办身份“访问”台湾，成为《台湾旅行法》鼓励美台高级官员互访之后的首位访台高官。
* **通过国会咨询推动系统性的对华法案议程：**拜登期间，黄之瀚在国会美中经济与安全审查委员会（USCC）中任职。据黄表示，该委员会有20多个雇员，很多人可以讲中文普通话，能对中国内部动态形成深度的理解。推动取消驻美香港经贸办的待遇和地位、限制TikTok等社交媒体的运营等。其最终影响集中体现在2024年9月国会的“中国周”，期间推出了近30项针对中国的法案，包括经济安全、港台问题、国际组织等议题。

黄之瀚的任命及其政策取向对中美关系、区域稳定及美国国内政治生态可能产生深远影响。他对中国在技术、经济和安全领域的国家略和发展模式持明确批判态度，强调通过“挤压策略”削弱中国获取国际资源的能力，这一政策主张可能加剧中美关系的紧张。黄之瀚的上任可能将过去几年共和党的强硬对华立法议程带入白宫，并更高效地协调国会和政府的涉华议程，将取消中国“永久正常贸易关系（PNTR）”等激进提案付诸实践。他曾多次公开表达对台湾的支持，推动美台关系升级。

2. 国会对对华政策的影响

**国会影响对华政策的历史**

三权分立机制在实际运作中，有时会出现强势国会与弱势总统，有时则会出现强势总统与弱势国会。建国初期到20世纪初，除杰克逊和林肯等少数强势总统时期外，国会不仅在内政上占据优势地位，在外交也掌握了控制权，如威尔逊主张美国加入国联的失败，就是国会内孤立主义势力占据了上风。

以第二次世界大战为契机，总统逐渐取得了外交事务的主导权。1972年中美关系解冻和1979年中美建交，基本上是尼克松总统和卡特总统自行拍板的。在面临战争或事关国家安全的重大外交决策时，总统的权力往往会迅速膨胀。

宪法规定宣战权属于国会；但美国自1776年建国以来参加的大大小小200多次对外战争，先经国会批准的只有8次（1812对英、1846对墨西哥、1898对西班牙、1917对德、1941对德意日、1991对伊拉克、2001对塔利班、2003年对伊拉克）。大部分总统“先斩后奏”：1900年麦金利未经国会商议派兵前往中国镇压义和团运动；1950杜鲁门派兵入朝作战，1964年约翰逊派兵侵入越南，都没有按照法律程序，事先得到国会的批准。其他小型战争，如1983人侵格林纳达、1986年轰击利比亚、1990年派兵干涉巴拿马、2018年轰袭叙利亚等，也都未获得国会授权。2019年特朗普政府未经国会授权，发动了对伊朗政治人物苏莱曼尼的“武力清除”行动。

冷战后，国会干预外交的地位得到加强。国会中影响对外政策的因素除了议员以外，还有参议院议长（副总统）、众议院议长、众议院国际关系委员会、参议院外交关系委员会等。美国驻外大使，由总统提名，参议院外交关系委员会通过后，再送交参议院全体成员等待表决，过平多数支持即可通过。

在冷战结束后的头10年时间内，美国国会逐步完成了新老交替，不少熟谙国际问题和外交事务的资深议员纷纷引退，一大批主要关心国内和选区内问题的年轻议员当选。1992年以来，美国国会议员半数是新任的，其中60%没有护照（2015）。

二战后，总统和国会围绕中美关系、对华政策的争权斗争，不同的时期有不同的表现。冷战时期，反共思维获得了胜利，“麦卡锡主义”盛行；1949年至1972年，长达23年中，美国对华政策长期僵化不变，与国会的反华立场有关。1972年尼克松访华到1979年建交前，两党的对华政策分歧很大。中美建交后10年中，民主党与共和党、白宫和国会在对华政策上基本取得共识。1989年后，两党在对华政策上的分歧再次扩大。21世纪，对华政策的争论超越党派；民主党、共和党中都有知华议员，也有反共反华亲台的议员。

**国会与立法**

中国是大陆法系，先有条文，然后按条文去对照案例，而且法律条文形成是十年磨一法，非常缓慢。美国是海洋法系，是案例法；美国国会法议员提出议案，只要国会通过，就可以依据他的议案进行判案，一旦判案就变成它的法律依据。

第116届美国国会从2019年1月1日开始任职，到2020年8月份，涉华法案达到了366件，这在美国历史上从来没有过。其中涉及经贸问题的70个，涉及供应链的58个，涉及信息通讯的52个，涉及人权和民主的46个，涉及中国影响力的44个，涉及新冠疫情的23个，涉及到移民问题的16个，涉及气候变化和环境的10个。已有12+个已经转化为正式的法律。

第117届美国国会中，两党共同发起对华提案尤其是综合性提案明显增多，中国议题与美国国内议题双向转化，推动两党在涉华问题上比硬斗狠。对共和党而言，中国议题是党内团结的“黏合剂”和竞选获利的“万能牌”，任何具体领域都可以成为共和党政客挑动反华情绪、对华发难的着力点；民主党相对克制，主张可控竞争，反对中美“新冷战”。议员新参选人模仿国会对华“鹰派”的反华策略以争取本党背书，从而推动涉华议题更趋极端化。

**国会中的团体**

美国国会众参两院相继出现了与中国有关的各种议员团体。2005年6月众议院成立中国小组，旨在处理美中关系， 40名成员中亲华、反华议员（40%是“台湾议员联盟”成员）兼有，强调对华贸易的重要性，成员与中国驻美大使定期见面。2006年1月参议院成立参议院中国工作小组，宗旨是加强对中国的研究，基点是推动美中两国立法机构的交流。

2020年5月，众议院共和党领袖麦卡锡宣布成立“中国特别工作小组”，初衷旨在“应对现存的和新兴的、跨领域的中国威胁”。2020年9月报告，就如何应对“中国威胁”提出了多达400多项政策建议，其中178项为立法措施。同年10月，该工作组又推出了所谓“中国工作组法案”，包含多达137项分法案及建议条款，妄图通过立法手段对中国进行全方位遏制和打压。

上述报告和法案的捏造过程，也是众议院“中国工作组”凝聚反华共识、实现社会动员的过程。

20世纪80年代以后，中国逐渐重视议会外交。如何争取让美国更多的新一代的国会议员对中国有更多的、更客观的了解，成为中国对美外交的重要方面。争取议员和政府官员的外交斗争是没有硝烟的战斗，任务相当艰巨。目前，中国国内对美国国会的学术研究与学术交流严重滞后。

总之，外交事务上，相较而言：议员任期有限，但任届没有限制；众议院议员（435人，2年）视野最狭隘、最具地方性，任期最短而在政策判断上最多短期行为；参议院议员（100人，6年）次之，两年年更换三分之一；总统最具全局性，站在更高的角度把握全局，用长期观点考虑国家根本利益。

3. 中美司法合作与摩擦

中美在司法合作方面合作与摩擦都在增多。

合作包括对中国经济犯罪犯的引渡等。双方没有引渡协定，但两国执法部门定期通过美中执法合作联合联络小组（JLG，1998年成立），就遣返、反腐等共同关心的话题进行沟通。2000年至2010年，第一个十年里，美方向中方提出了49个刑事司法协助请求，涉及贩毒、逃税、贪污等案件，已结案22件。根据《联合国反腐败公约》（2003年通过，美国未签署），但美国在2004年4月引渡了原广州银行行长，并归还其赃款。2014年中国展开全球“猎狐行动”。2015年3月，中方向美国提供了一份追逃“优先名单”，请求美方协助追捕。双方于2015年8月举行中美相关部门的官方代表会晤，商讨引渡携国家资产潜逃至美的中国官员事宜，美国不愿意配合。截至2020年6月，中国共从120多个国家和地区追回外逃人员7831人，追回赃款196.54亿元。但截至2020年，尚未归案的40名“百名红通人员”中，仍有徐进、刘芳、刘昌明、石阳等20人藏匿在美国。截至2024年，“天网行动”共从120多个国家和地区追回外逃人员14048人，其中党员和国家工作人员2999人，“百名红通人员”已有62人归案，共追回赃款666.2亿。

摩擦有如关塔那摩在押中国籍“东突恐怖分子”的引渡。2001年9·11之后，小布什签署的一项命令，只要美国军方认为是“国际恐怖分子”的非美国公民，美军都可以抓捕之。此后，22名中国人被抓捕，拘禁在关塔那摩4至7年不等。卷宗显示，22人中的大多数在中国曾因参与分离主义活动的罪名，被判刑或者刑事拘留。中国政府将这22人判定为东突恐怖主义嫌犯，要求美方履行联合国安理会有关决议和国际反恐义务，停止向任何第三国移交恐怖疑犯，尽早将他们遣返中国；中国外交部也反对任何第三国接收这些恐怖疑犯。美国政府以担心这些囚犯回国后受到“迫害”为由拒绝将他们正常遣返。可美国政府又不愿意开放本国国门接纳他们，于是，先后将这些人转移到第三国，通过获得难民身份，逃避遣返。2006年5月5日，5名中国籍嫌疑犯被转移到阿尔巴尼亚，等待难民身份审查；其中1人利用一次参加瑞典人权会议的机会，于2009年4月30日，获得瑞典移民法庭的最终决定，可以留在瑞典；他也是目前惟一一个可以居留于欧盟国家的中国籍前关塔那摩关押人员。2009年6月14日，4名关押在关塔那摩监狱的维族人抵达百慕大，等待难民身份审查；另有13人之后前往太平洋小国帕劳。2020年11月5日，美国国务院网站发布消息称，美国务卿蓬佩奥宣布撤销将“东突厥斯坦伊斯兰运动（ETIM）”定性为恐怖组织的决定。

（二）其他影响美对华政策的重要因素

1. 利益集团

利益集团（压力集团、院外集团）指持有共同态度为了一定目的而寻求政治影响的集团，美国利益集团最为众多、最为活跃。利益集团影响外交的主要方式是通过对总统、议员、州长等竞选进行支持等方式，影响政府的决策和国会的立法。

影响美国对华政策的利益集团，主要集中在政治和经济方面。政治方面的利益集团以“反共”“人权”为重点，人权组织、极右保守的宗教组织、支持台独、藏独、疆独和港独的组织、支持法轮功组织等组成了反华的“奇异同盟”。也有友好的民间精英团体，如百人会，以及一些促进美国与中国以及两岸之间的政治、经济交流的非政治团体。

经济方面，反华的利益集团如军工集团、劳工组织，一些利益集团以人权、环保、宗教等为理由，主张对中国进行经济约束。友华的利益集团如美国农场主集团、美中贸易全国委员会、美国商会等，如2011年，51家行业组织上书国会，反对出台施压人民币升值法案；2018年，特朗普加征关税， 107家行业组织联名致信国会反对。

2. 宗教

有人认为，美国是“四权分立”的国家。李普塞认为“美国是基督教世界中最具宗教特色的国家”。例如，美国与中国最初的关系就来自美国传教士前赴后继“改造中国”的梦想。

宣教团是美国最大的“NGO”，中国是美国海外宣教团最大的基地，基督教、摩门教、巴哈伊教都尝试在中国进行传教。有形的宗教是宗教团体——教会、宗派、教派、膜拜团体、宗教利益集团；无形的宗教是宗教意识形态。在中国，农村、高校、公司白领之中存在着一些地下教会。

宗教也构成了美国外交的道义层面。但近年来，宗教也成为了一种政治资源——具有了实用主义色彩：功利性、装饰性、普遍性。

3. 媒体

美国媒体的整体特点是在国内新闻报道方面比较公正客观平衡；在国际新闻报道方面，绝不是人们想象中那样自由与公正。国际新闻的报道，媒体受政府信息来源和意识形态的钳制较大。

在国际新闻报道的价值取向方面，在涉及国家安全、国家利益的问题上，媒体、舆论不约而同地采用与政府立场一致的“统一口径”；与美国利益无关的报道比较客观，与美国利益直接相关的报道比较主观。

美国是一个高度重视意识形态的国家。

——罗纳德·达尔

媒体在美国对外关系中承载着宣传美国政治文化和意识形态的使命。新媒体（四大社交平台）与传统主流媒体本质相同——都遵从美国的“政治正确”。

美国主流社会价值观，体现在国际新闻报道中主要是注重宣扬以自由、民主、人权等为核心的美国价值观；宣扬美国的“天赋使命”；在意识形态的支配下“妖魔化”异见国家。相比之下，中国则认为，美国政治制度具有其特质，政治制度不能照搬；美国并非完美的国家；各国的政治文化上存在差异和分歧，不能简单用优劣来评判。

美国的舆论战体系源于1917年设立公共信息委员会。经过二战对阵德国、冷战对阵苏联、苏联解体后在全世界的进一步应用，现在的美国舆论战体系已经达到全人类有史以来的巅峰，远超一切国家。1983年，里根总统签署第77号国家安全决策总统指令，已经明确美国要开展公共舆论外交以维护国家安全，并且成立了跨部门协调机制，仅涉及的美国政府部门就包括美国国务院、国防部、中央情报局、新闻署、公共事务委员会、信息局、国际开发署、国际广播委员会等等。政府机构以外，还要求媒体、高校、企业以及其他非政府组织比如NGO等也要与美国政府的舆论战行动紧密结合，这就是立体战。

中美关系中两国媒体有不对称性。在美国媒体中，中国的形象自1989年以后一直被丑化和扭曲，意识形态色彩浓厚。“妖魔化中国”成为媒体的“收视灵药”、政治家的“选票灵药”、军工企业的“赚钱灵药”。美国/西方媒体“塑造”中国的秘籍是话语联动(政府、军方、智库、媒体）、名词构建、议题设置、“反共”框架、双重标准、自由倾向。中国媒体长期对美国正面报道多于负面报道，甚至曾出现过分片面美化。中国主流媒体在选取新闻事实的时候，一般都以中美关系大局为重，为增进中美友谊服务——直到2020年才出现转折。

4. 思想库

思想库（think tanker，智库）一般指从事公共政策研究、分析，并向顾客提供政策建议的NGO组织，是美国对外关系决策过程的重要一环。非政府组织、思想库、学术界，被视为影响决策的“第二轨”，政府部门、企业界、利益集团都有自己的专门智库机构。智库是官员、学者聚集的“蓄水池”。

作为相对独立的研究机构，智库常常处于国家政治系统的外圈，主要通过撰写报告、出版刊物，并通过大众传媒来宣传自己的政治主张的方式，而不是通过政治公关的手段来实现其目的。

智库可分为五类：独立的民间研究机构；赢利或半赢利性研究机构；大学研究机构；政府所属研究机构；政党所属研究机构。