

笔谈

黎安友

索菲·理查森

白夏

大卫·麦克科特

王亚秋

上官乱

中国民主季刊

第3卷 第1期

2025年1月

CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发，但须注明  
作者与出处，并不得修改及商用

# 西方对华政策 转变与前景 民主化前景

**编按：**因为1989年天安门屠杀，美国为首的一些西方民主国家曾制裁中国，但不久后，改变了立场，转而奉行一种名为“接触”的政策，欢迎和帮助中国融入国际体系、发展经济。这种政策包含了复杂的利益计算，但也有基于普世价值的辩护，因为支持这一政策的人说，如果中国融入国际体系、经济获得发展，将有助于它在政治上变得开放，走上民主化的道路。

但是，中国在经历了经济高速增长之后，不仅国内政治没有变得更加开放，相反，过去10多年中，走上了一条向后倒退的道路。同时，伴随着中国实力的快速增长，北京对外也变得强硬、自负，西方感受到了中国作为一个崛起的专制大国的威胁。在这种情况下，美国及其一些西方盟国重新评估了过去的政策，转向了一种相对强硬的、被称为“去风险”的新政策。

这种新的政策已经开始施加一些重要的限制，包括限制某些尖端技术流入中国。对中国的限制会给中国的进一步发展增加困难，因而不利于北京政权的“绩效合法性”，但是同时也可以被北京用来强化民族主义、煽动与西方的对抗。

如何评估西方这种新的、比过去强硬的政策对于中国民主机会的影响，会更有利于还是更不利于中国走上民主化之路？这种新的对华政策在多大程度上修正了过去的对华接触政策，美国及其盟国在多大程度上会在这种转变上保持一致立场？促进中国民主化是否西方接触政策的重要目标，如何评估它在这方面的成效？

就上述问题，《中国民主季刊》邀请黎安友（Andrew J. Nathan）、索菲·理查森（Sophie Richardson）、白夏（Jean-Philippe Béja）、大卫·麦克科特（David McCourt）、王亚秋、上官乱等六位专家与评论人士，发表了以下评论。



**黎安友** (Andrew J. Nathan, 哥伦比亚大学政治学系教授):

自奥巴马政府提出“亚太再平衡”以来，西方对华政策逐步变得更具敌对性。我在这里无意探讨这一变化的原因，也无意定义西方政策是“竞争”、“遏制”抑或是所谓“颜色革命”，更无意评估美国盟友和伙伴在对华政策上的统一程度。我的核心议题在于，西方对华压力的加剧对中国民主化究竟是利是弊。

我认为，其影响是负面的。西方对中国表现出越多的敌意，对中国民主化的作用就越不利。原因有三：

首先，西方压力使中国共产党领导层确信其政权受到攻击。这促使其加强防御，包括对社会中被视为敌对或批评力量的要素进行更严格的控制。因此，党内外支持民主化的声音被压制。

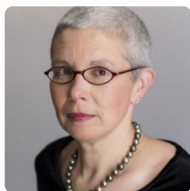
其次，越来越多的普通中国人认为西方对中国“不公平”。他们将民主视为外来概念，并希望捍卫自己的国家。这样一来，外部压力助长了民族主义情绪，而这正是有利于中共维持权力的因素。

第三，西方政策（例如关税措施）加剧了中国公民的生活困难。这类经济政策不仅加深了精英阶层的不安全感，也强化了民众的愤怒情绪。

以上分析并不意味着我认为西方应该停止向中国施压。中美（更广义上是西方与中国）在若干重要问题上存在真实且不可调和的利益竞争。这些问题包括台湾问题（更广义上是亚太地区的权力格局）、对先进技术的控制权，以及在全球南方的外交和政治影响力。双方不可避免地会为了各自的利益

而施压，并且双方都会感受到来自对方的压力。

事实上，中国对美国的施压正在推动美国国内民粹主义的兴起，而西方对中国的施压也在巩固中国的威权主义政体。总体而言，国际紧张局势的上升往往会助长各国的民族主义情绪。这是一种典型的“国际事务的悲剧”，即尽管我们不希望这样的局面发生，它仍然不可避免地成为现实。



**索菲·理查森** (Sophie Richardson, 斯坦福大学民主、发展与法治中心访问学者，原人权观察中国部主任)：回顾35年来民主国家与中国历届领导层的“接触”，很难找

到促进人权和民主的口头承诺在实际行动中战胜了经济和其他利益。1989年6月4日天安门大屠杀发生后，时任美国总统乔治·布什立即禁止了与中国政府的所有高层交流，但仅仅几周后，他的国家安全顾问布伦特·斯考克罗夫特 (Brent Scowcroft) 和副国务卿劳伦斯·伊格尔伯格 (Lawrence Eagleburger) 就秘密访问了北京，直到同年12月白宫宣布两人再次访问中国，这一行程才为人所知。理由是什么？探索恢复与中国的接触。代价是什么？帮助粉饰对和平民主活动人士的屠杀，并向中国领导人传递了一个信息：他们可以对这些罪行逍遥法外。1994年，时任总统比尔·克林顿决定给予中国永久正常贸易关系地位——尽管中国在人权方面未做出系统性改进。这一决定延续了接触政策的逻辑，即加深经济融合将推动政治自由化。

从那时起，世界上历届民主政府都对国内外的人权活动人士给予了适度的支持。他们在联合国机构中提出谴责中国政府的侵犯人权的决议，为一些需要庇护的活动人士提供庇护，并想方设法支持中国各地的人权律

师、维权人士和其他独立的公民社会团体。但是，在外交政策的优先级和资源投入方面，这些人权倡议始终未能超过保障商业利益的努力。

当人权与经济利益发生冲突时，人权往往成为牺牲品。面对北京的暴行，是谁在反对采取更有力的措施以抵制维吾尔强迫劳动产品的进口？正是美国和欧洲民主国家的进口商。民主国家政府的对华政策未能跟上习近平日益加剧的高压统治，面对中国政府的施压，他们也甘愿削弱甚至放弃因人权问题而实施的制裁。令人不安的是，民主国家和公司仍然满足于与中国政府官员“接触”，这些官员以种族灭绝、酷刑和强迫失踪而闻名，包括对他们自己的同事以及和平的人权活动人士的迫害。

“去风险”改变了接触的性质，但这种转变也更多地是出于经济和安全的考量，而非对中国人权的关切。此外，几乎看不到“去风险”政策包含促进人权或民主的内容。这一疏忽是严重的，因为无论是经济关系还是安全关系，都与保障人权这一基础性问题密切相关，而这一点在当前的政策框架中被忽视了。

诚然，接触使互动成为可能，对人权产生了深远的影响——活动人士能够相互联系、交流经验，外部资源支持了中国境内原本缺乏资源的工作，国际人权法律的信息也因此得以传播。但自 1989 年以来，民主国家与中国当局相对不加批判的互动关系的主要受益者是西方企业和中国共产党，而不是中国的人权、民主及其拥护者。

民主国家可以通过几种方式改变与中国的互动。首先，它们应确保自身及本国企业不再助长或维持人权侵害行为。美国的《防止维吾尔族强迫劳动

法》和欧盟的新尽职调查立法对一些商业交易引入了人权审查，这无疑是一种进步。然而，这类审查应进一步扩大范围，同样适用于投资、进口及出口管控等领域。

其次，民主国家政府应坚定履行国内法和国际法所规定的法律问责义务，对涉嫌严重侵犯人权的中国政府官员进行调查和起诉。数十年来，各类声明和人权对话并未阻止中国政府实施愈发严重的人权侵犯，受害者人数持续扩大。民主国家拥有收集证据和推动问责的国内和国际手段——对人权侵害的结构性调查和普遍管辖权起诉就是最明显的例证，而如若不采取这些行动，只会进一步加深北京对自身逍遥法外的认知。

最后，也是最根本的，民主国家应大力加强对中国境内外独立公民社会的外交、财政、法律和政治支持。正是这些公民社会力量推动言论自由，从而预防全球性公共卫生危机；正是这些人争取了有限的法律改革，为国际商业活动创造了条件；正是他们的思想鼓励民主辩论和代表权，帮助抵御全球威权主义的回潮。这些关键的盟友理应获得强大民主国家的团结支持，这种支持本身即是一种有意义的接触。



**白夏** (Jean-Philippe Béja, 法国国家科学研究中心荣休资深研究员、巴黎政治学院国际政治研究所教授)：在新冠疫情后，欧盟采取的“去风险”政策迄今对中国的发展影响甚微，且中欧贸易的总体平衡仍对中国有利。然而，欧洲在国际舞台上愈发意识到中国所构成的系统性挑战，同时也因此在与中国的谈判中占据了更有利的地位。这一政策应继续推进。

相比之下，自川普任期的最后两年以来开始的“贸易战”对中国经济的影响更为显著。高科技领域的封锁预计将对中共构成打击。

无论是学术、旅游还是商业领域的交流限制，都在中国中产阶级中引发了不满，尤其是那些习惯于将子女送往西方国家留学的家庭。然而，至少在目前，这些不满尚未对中共领导层形成推动其采取更开放政策的压力。相反，中共政权利用这些不满塑造如下叙事：西方正在衰落，为阻止中国崛起而无所不用其极，继续施行“羞辱中国”的政策。因此，我们应当团结一致，应对西方的打压，成为全球南方的领袖强国。

同时，西方形象在中国的年轻一代中逐渐恶化。美国国会山事件、民粹主义兴起，以及西方“强人政治”的出现，都削弱了民主制度的吸引力。

在此背景下，“去风险”和“脱钩”政策是否能够推动中国民主化？延续以往通过加强交流（包括高科技领域）来“接触”的政策，只会强化当前以全面控制社会和动员民族主义为目标的共产主义领导层。在中国缺乏哪怕是半自主的公民社会的情况下，选择性接触变得极为困难。支持社会运动（如对其进行宣传）、对交流设置条件、谴责人权侵犯是接触政策的必要条件。

通过“贸易战”孤立中国，不仅因为中西经济相互依赖而难以实现，还会加剧中国青年和中产阶级的挫败感，并进一步强化官方的民族主义话语。

西方在对华政策上并不统一。川普政府无视盟友利益，甚至威胁发动贸易战并从防务领域脱身。欧盟则不愿在美中争端中选边站队。在此背景下，

这种分裂强化了中共的地位，使其能够利用欧美之间的分歧。

此外，欧盟内部也难以达成统一立场。中国通过“16+1”合作机制以及德国的工业利益，在软化欧盟对华立场方面取得了一定成果。然而，对遏制中国雄心的必要性已有所共识，例如，将中国称为“系统性对手”就是迈出的第一步。同时，中国在俄乌战争中的模糊立场也加深了欧盟对中共的疑虑。

无论如何，没有任何一位西方领导人相信中国会民主化，因此他们普遍认为推动这一方向的努力难以奏效。

基于此，西方对华政策仅着眼于商业和地缘政治利益，民主化从未真正成为西方对华政策的核心目标。经济和地缘政治利益一直是其态度的主要驱动因素，尽管各国政府的官方叙事可能会有所不同，但这一点至今未变。例如，在“六四”屠杀后不久，时任美国总统乔治·布什就派出两名顾问与邓小平会谈。

无论官方叙事如何，西方“接触政策”的目标主要是为了争取中国支持，从而在与苏联的对抗中占据优势；在改革开放政策占主导地位后，则是为了利用中国日益发展的市场和充足廉价的劳动力。将中国融入全球经济还意在通过让其获得对国际现状的利益认同，防止其成为国际舞台上的强大对手。

在一定程度上，推动社会与社会间的交流、允许数十万学生赴西方留学、鼓励中国的对外开放，的确在1989年之前促进了中国政权的某种程度的自



由化。当然，国内因素——例如与近期极权主义历史决裂的强烈意愿——在这一过程中起到了更重要的作用，但西方的接触政策无疑加强了更激进改革派的力量。

1989年是一个重要分水岭，而1992年则是另一个关键时刻。新一轮经济改革及中国加入世贸组织（WTO）推动了一种特殊形式的市场经济发展。巨额的西方投资帮助中国成为世界第二大经济体。然而，1989年的事件对改革派造成了决定性打击，随后中国领导层利用新获得的经济实力进一步强化对社会的控制，并在国际舞台上变得愈发强势。这一趋势在习近平执政后达到了高潮。

传统的接触政策不仅无法增强支持民主的力量，反而会使极权主义政权变得更加强盛。接触政策应当继续，但必须附加强有力的互惠要求。



**大卫·麦克科特** (David McCourt, 加州大学戴维斯分校社会学教授、《接触的终结》作者)：自2017年左右以来，华盛顿对中国的看法逐渐趋于负面，这一转变可能带来多种后果。尽管尚未形成经常被提及的“共识”，但相当一部分中国问题专家现在认为，北京对美国怀有敌意。大多数专家认为，中国对美国的外交政策构成了全方位挑战。与此同时，北京的许多精英也同样确信，美国对中国抱有极为负面的看法。

在中国民主化的问题上，这种局面呈现出双重特性。一方面，美国国内越来越多的人确信推动中国走向民主的必要性。例如，前川普政府高级官员博明（Matthew Pottinger）和共和党国会议员迈克·加拉格尔（Mike

Gallagher) 今年初在《外交事务》发表文章指出,从美国的角度来看,中国出现一个不同的政权是最理想的结果。

但另一方面,目前几乎没有迹象表明这一目标能够实现。博明和加拉格尔的文章很可能进一步强化北京领导层的认知,即华盛顿希望甚至积极支持“政权更迭”,从而助长其民族主义叙事。北京也因此愈发密切地关注外部势力对其内政干预的迹象,并加强相应的防范措施。

更为强硬的对华政策,即所谓的“战略竞争”,明确旨在纠正美国此前的接触政策。2017年至2020年间,美国政府多次公开声明这一政策转变。例如,时任副总统迈克·彭斯(Mike Pence)于2018年10月在哈德逊研究所的演讲预示了后续一系列类似声明,这些声明一致认为接触政策过于乐观且天真。中国并未因此走向自由化,反而利用融入西方主导的国际秩序积累财富,同时拒绝迈向开放。事实上,在习近平领导下,中国朝着相反的方向发展。

对于“战略竞争”的倡导者而言,美国需要对华政策进行全面调整,坚持谈判中的互惠原则,并推动美国政府采取“全政府”方式应对中国挑战。

然而,美国能否长期维持这一竞争态势仍是一个关键问题。战略竞争需要大量的财政支出、军事力量以及美国最稀缺的资源——注意力。正如俄罗斯入侵乌克兰或以色列在加沙地区的行动所显示的,美国会不时被其他优先事项分散注意力,从而影响其聚焦中国的能力。一些人担心,美国或许无法像中国那样坚持战略竞争。例如,澳大利亚的战略家休·怀特(Hugh White)认为,美国与中国之间的地理距离遥远,最终华盛顿的决心可能会

减弱。对于美国的对华批评者而言，如何保持这一决心几乎与如何应对中国本身同样重要。这既是战略竞争政策面临的挑战，也是其成败的关键所在。

关于民主化是否是接触政策的重要目标，美国的中国问题专家一直争论不休。我认为，几乎没有人会主张，在过去几十年中，中国的民主化是美国对华政策的明确目标。而且，对于支持“战略竞争”的人士来说，那些自20世纪70年代以来支持接触政策的决策者、智库成员和学者，往好了说对接触政策可能实现的目标抱有无望的天真幻想，往坏了说甚至是故意误导美国公众，使其将接触政策与民主化建立某种隐含的联系。换句话说，虽然民主化并非美国的政策目标，接触政策的倡导者也未能向美国公众明确表明这一点，而公众对中国的看法可能至少部分会基于两国是否变得更加相似。这一争议难有定论。战略竞争的支持者坚持认为，民主化从来不是美国对华政策的目标；而接触政策的拥护者则坚信，美国试图改变中国，但未能成功。

因此，对接触政策有效性的评估完全取决于评估者的立场。在一些人看来，外交接触（包括交流、对话、会谈）始终是解决国际政治中问题性关系的答案，因此认为接触政策失败的观点是完全错误的。他们承认，中国确实发生了美国不希望看到的变化，尽管与期望结果不同，但中国实非美国可以左右的对象。相比之下，批评者认为接触政策是彻底的失败，华盛顿最不应做的就是回到过去的政策模式。对于战略竞争的支持者而言，当中国不履行任何协议时，为什么还要进行交流和对话？接触政策是浪费时间。既然北京完全根据国家利益行事，那美国也应该如此。



**王亚秋**（自由之家中国研究主任）：首先，需要明确一点：中国的民主化将由中国人民推动，而非美国或其他西方国家的对华政策所能实现。我们也应摒弃诸如“对华强硬”与“对华温和”或“接触”与“脱钩”等简单的二分法。

相反，各国应制定政策，一方面接触并赋能推动民主化的变革者，另一方面切断并惩罚那些助长中共威权统治的力量。

自由之家多年来的研究表明，一个充满活力的公民社会对任何民主制度的健康与可持续性至关重要。强大的公民社会能够监督国家机构，提出并实施改善人民生活的新思路，保障人民权利得到代表，并打破国家对权力的垄断。这些功能在民主化进程中不可或缺，尤其是在中国这样的环境中。

基于这一理念，自成立以来，自由之家始终致力于支持基层活动人士和倡导者，帮助他们在本国推动民主变革，即使在中国这样政治环境高度受限的国家也不例外。然而，直接支持中国的维权行动目前几乎变得不可能，因为这会给当地活动人士带来极大的风险。此外，中共复杂的审查与监控体系也使组织工作异常困难。尽管如此，仍有一些方式可以为身处困境的人们提供支持。

最低限度上，各国政府应公开关注中国的政治犯，并呼吁立即无条件释放他们。政府官员与政治家应与政治犯的家属及相关倡导团体会面，表达对政治犯的支持，并向中共传递明确信号：国际社会将持续关注并为释放这些政治犯发声。中国严厉的审查制度导致政治犯在国内几乎无人知晓，而政治犯及其家属也担心自己会被遗忘，因此国际倡导显得尤为重要。

各国政府还应简化程序，使身处危险的人权捍卫者与支持民主的活动人士能够离开中国，在国外安全的环境中继续开展工作。在美国，自由之家支持《人权捍卫者保护法案》，该法案为受威胁的人权捍卫者提供临时签证。此外，自由之家也呼吁通过《跨境镇压政策法案》，以确保美国官员能够识别并应对跨境镇压问题，让逃离中国的活动人士及更广泛的海外华人社区真正享有美国宪法所保障的自由。

与此同时，美国及其他民主国家应继续对那些参与或协助中国侵犯人权的个人及实体施加制裁。目前，美国、英国和加拿大已对包括陈全国和李家超在内的新疆及香港高官实施制裁，但还远远不够。对于那些参与迫害人权捍卫者、宗教信仰者（包括法轮功修炼者）、以及审查互联网和媒体的责任者，应施加更多制裁。

中国民运人士与西方的外交政策制定者往往深陷关于民主化及宏大战略的抽象辩论，而忽视了那些能够切实改善局势的具体行动。这些行动不仅可以改善牺牲自我、为中国民主未来而奋斗的人们生活，也能为追求正义提供支持。此刻，比争论更重要的是行动。



**上官乱** (旅台作家、时事评论人)：自从中美贸易战打响至今，大多数华人知识分子都坚定不移地认为，西方对中国的接触政策是失败的。但是我觉得，这个结论为时过早，甚至，可能也不符合西方接触政策的最初目标。

什么是接触政策？自冷战开启后，中美曾因朝鲜战争、越战、台湾问题以及意识形态等因素而激烈对抗，但到了 70 年代，为了联手中国对抗苏联，

美国开始采取对华接触政策。从基辛格访华到奥巴马时代，维持了 46 年，占据了中共建政后大部分时间。直到 2018 年 3 月，美国前助理国务卿坎贝尔在《外交事务》杂志上发表《中国惩罚：北京如何违背了美国期待》，以及 10 月，美国副总统彭斯在哈德逊研究所发表演讲，接触政策才算终结。

接触政策结束，正式宣告中美双边关系进入新阶段，有一些学者说是中美新冷战，一些学者说是战略竞争式互赖的新阶段。但接触政策是否失败，这需要看接触政策最初的目标是什么，以及效果如何。

首先，“接触政策”只是国际体系中的老牌大国应对崛起国实力增长的多个政策选项之一，其首要目的，就是避免冲突与战争。

其次，作为一种对外政策工具，接触政策可以帮助老牌大国判断崛起国的战略意图。对于好斗的国家，接触政策可能被老牌大国用来争取应对新威胁的时间。对于寻求安全或者韬光养晦的国家，接触政策则会成为两个国家之间的对话基础。

第三，老牌大国还可以通过接触政策影响崛起国的战略意图，并慢慢塑造其战略走向。所谓塑造战略走向，包括避免其扩张，避免其破坏现有秩序，以及塑造好的行为。“通过接触与联系，使中国逐渐走向自由化和民主化”就可以理解为塑造行为的一种。

具体到对中国的接触政策，还有包括管控中美关系，包括：使中国融入美国主导的自由主义国际秩序；使中国遵守既有国际秩序中的规则和规范，保障东亚地区的和平与稳定；避免美国与中国在一些领域发生矛盾与冲突，

甚至发展为中美正面对抗。

那么，这些目的现在实现得怎样？目前看来，过去 46 年，除了“使中国逐渐走向自由化和民主化”这种“塑造行为”的目标以外，其他的意图都没有失败。

而且，美国对中国接触政策的最初目的早已达到了：在冷战时期最后 20 年，中国和美国联手对抗苏联的扩张，为围堵战略的成功做出重大贡献，最终导致苏联解体。

那么为什么苏联解体之后，甚至中国之前还发生了天安门事件，美国为何仍然继续坚持接触政策呢？主要有三个原因：一、美国希望通过接触政策，实现对中国的结构性约束。通过在经济和战略上实现美国对中国的重要性，从而管控中国，这也是美国长期以来一个外交方针；二、对华接触政策带来的实在收益，加深了中美的经济捆绑，也不可避免地在美国国内形成了一个支持对华接触政策的强大利益联盟；三、对中国的接触政策确实实现了一些阶段性的目标。

比如，美国曾多次通过接触政策，成功遏制中共的影响力扩散——美国曾迫使中共在 2015 至 2016 年间改变由政府支持的网路经济间谍活动的做法；让中共于 2016 年撤回在南海民主礁（中共称黄岩岛）填海造陆的行动；于 2015 年停止对菲律宾所占领仁爱礁的封锁；也成功迫使中共政府在 2016 年从一开始的反对，转而支持联合国安理会对北韓实施制裁。在实现这些目标过程中，都没有帮助中国民主化，但美国仍然达到了自己的战略目标。

可以这样说，接触政策的主要目的，就是为了二战后的秩序和美国利益，而不是中国民主。对美国来说，中国是否民主，并不必然影响美国的根本利益。因为“中国民主化”并不是接触政策的目的，而是和接触政策一样，是实现战后世界秩序的某种手段。所以，从这个角度来讲，对于美国，接触政策并没有失败，只是完成了阶段性的任务。而中国的民主化，本来就应该靠海内外的中国人自己，持续的奋斗与努力。

（黎安友、索菲理查森、白夏、大卫麦克科特的评论，由余浩风博士译成中文）