

益协同创新中心”的分工,复旦大学在既有中国与周边国家关系研究的深厚基础上,整合队伍,成立了“中国与周边国家关系研究中心”,对接“国家领土主权与海洋权益协同创新中心”的培育和建设。“复旦大学中国周边外交研究丛书”(以下简称“丛书”)应运而生。

“丛书”首批计划在未来2—3年内出版4部著作,包括:《中国崛起背景下的周边安全与周边外交》、《中国周边外交的历史与现状研究》(暂名)、《冷战后中国周边地区政策的动力机制研究》、《中国边疆发展与周边外交的统筹研究》。在此基础上,“丛书”计划未来每年出版1—2本著作。涵盖的领域将包括:新中国领导人治理疆域问题思想研究、中国周边外交的文化因素研究、中国周边外交的经济因素研究、中国与周边国家争端与利益共同体建设研究、中国对周边国家的公共外交研究、中国在周边国家的话语权提升研究、中国在周边的国际形象塑造研究、中国周边外交与地区公共产品提供研究、中国周边外交与地区合作组织研究、宗教问题与中国周边外交、民族问题与中国周边外交等。

“丛书”出版的主旨在于对中国周边外交进行原创性、理论性、前沿性、战略性、实践性的研究。回顾总结近代以来中国周边外交的历史经验,客观认识新时期中国周边外交的战略机遇期;科学评估中国迅速崛起后的中国周边环境局势,准确定位中国周边外交的战略取向;系统梳理中国周边众多结构性矛盾,按照中国的战略取向排列这些矛盾的轻重缓急;全面研判外部大国(尤其是美国)介入中国周边对我国阶段性正负面影响,努力建设中美在中国周边“兼容共处”的新型大国关系;理性认识中国与部分邻国的领土领海争端,找到双方都能接受的解决途径等。“丛书”在研究方法上将超越一般政策分析的方法,注重对于中国周边外交的学理性分析,不断提出新概念、新理念、新观点、新战略,使“丛书”的成果更加科学化和理性化,为中国周边外交建设作出务实的贡献。

“丛书”的出版是复旦大学中国与周边国家关系研究中心的主要工作之一,也将是国家领土主权与海洋权益协同创新中心的重要成果之一。我们希望这套“丛书”的出版能为新时期中国更好地开展周边外交做出学术界应有的理论贡献;也希望通过这套“丛书”的出版,凝聚一支从事中国周边外交研究的学术队伍,更期待在中国外交学术界形成复旦特色

Contents

Series Editor's Preface	1
List of Figures and Tables	1
Introduction	3
Part One: An overview of China's peripheral security environment and its neighboring diplomacy	25
Chapter One: Changes of China's peripheral security environment and evolution of China's neighboring diplomatic policy during the post-Cold War period	27
Chapter Two: New peripheral security challenges faced by China and new neighboring diplomatic strategies adopted by China in the second decade of the 21st Century	52
Part Two: An analysis of the great power factors in China's neighboring diplomacy	89
Chapter Three: China-U.S. relations; contending and compatibility in Asia	91
Chapter Four: China-Japan relations; rivalry and coexistence in Asia	115
Chapter Five: China-Russia relations; cooperation and competition in Asia	142
Chapter Six: China-India relations; co-emergence and balance	

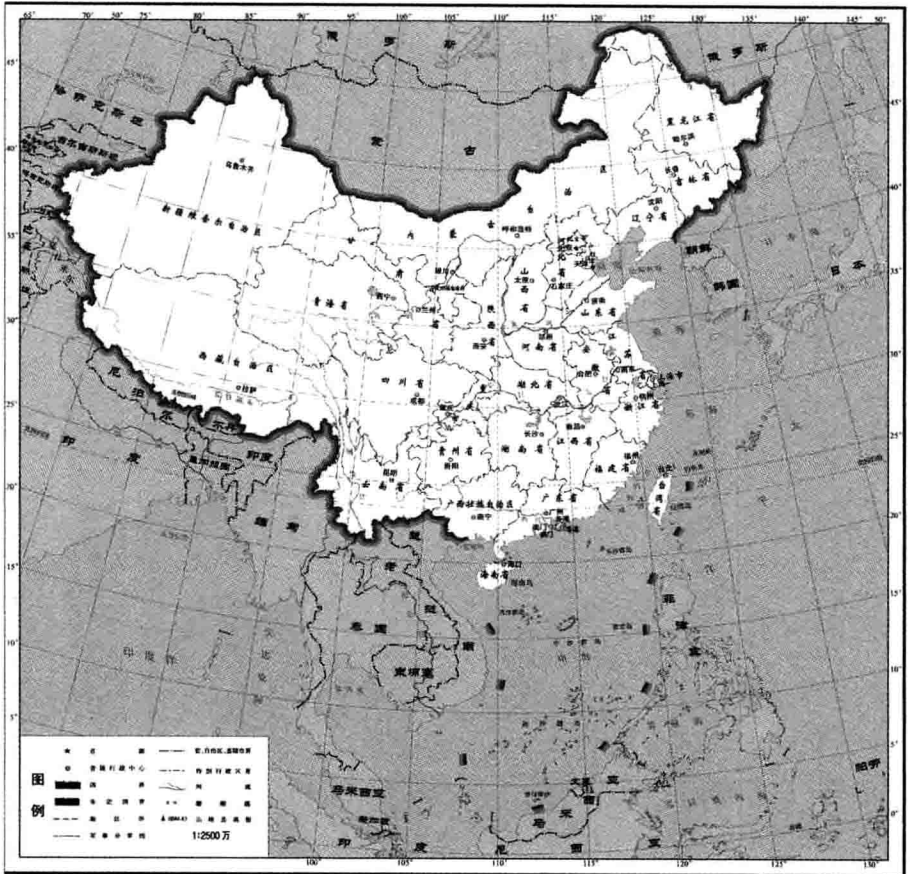


图 0—1 中国及其邻国地图

图片来源:中国国家测绘局制:《中华人民共和国地图(政局版)》,2006年3月,审图号:GS(2006)2186号。

陆上邻国,又是中国的海上邻国);还包括虽未与中国直接相邻但对华战略意义重大的7个国家。^①一些对中国的国家安全和外交战略有重大影响的国家 and 地区,也是不可忽视的(如美国、西亚、南太平洋地区)。在本课题中,“周边”的内涵具有政经合一、陆海并重的特点,力求以更加均衡的视角看待中国与周边的关系。

传统意义上的周边安全主要指军事安全,研究的主要焦点是战争现象。但在本课题中,笔者以“综合安全”(comprehensive security)观考察中国的周边安全。安全不再仅仅在战争或者武装冲突的范畴内得到理解,同时也包括对中国持续发展环境的关注。周边安全可以分解为政治安全、军事安全、经济安全、环境安全、能源安全等领域。(1)政治安全主要指的是代表国家的政府及其制度不受外来因素的威胁,并在国际社会中具有公认的法理地位。^②具体而言,中国周边地区对中国政治安全的挑战主要来自:政治分离主义的挑战;民主化浪潮的挑战;周边地区民族分裂主义和宗教极端势力对中国边疆少数民族地区的影响;跨国恐怖主义的威胁等。(2)军事安全主要指国家领土的完整,即国家领土和领土主权不受外来军事力量的威胁。^③来自周边地区的对中国军事安全的挑战或潜在威胁主要表现为:边界和领土争端;地区军备竞赛和核扩散;热点地区的潜在危机。(3)经济安全指国家经济利益的实现,即国家经济发展有着良好的外部环境,不受外来负面影响的干扰和破坏。^④经济安全体现为:金融安全、贸易安全、投资安全、货币安全等方面。(4)环境安全。地区内的环境建设是否符合绿色标准、在进行国家活动时(特别是一国在另一国进行活动时)对环境的利用是否符合自然规律,是影响周边国家间和谐安全的重要因素。(5)能源安全。随着国家发展规模的日益提升,对能源的需求也随之提高,由于国家间能源的互补性和周边国家间相互输出能源的便利性,周边能源是否能保持有效供应成为保证国家

① 这7个国家分别是:乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、柬埔寨、泰国、新加坡。虽然这7国不与中国直接相邻,但与中国的关系非常密切。

② 这里使用了秦亚青教授的定义。参见秦亚青:《国际系统与国家安全——中国国家安全观念的演变与发展》,论文文稿,1998年,第1页。

③ 参见秦亚青:《国际系统与国家安全——中国国家安全观念的演变与发展》,第1页。

④ 秦亚青:《国际系统与国家安全——中国国家安全观念的演变与发展》,第1页。

题的重要议题,融入国际关系研究的学术体系中。在本课题中,周边安全环境被划分为六大板块:东北亚周边安全环境、东南亚周边安全环境、南亚周边安全环境、中亚周边安全环境、西亚周边安全环境、南太平洋周边安全环境。

目前,中国正处于发展上升阶段,需要一种稳定型安全结构,从而维持一种稳定的周边安全环境。未来相当长时期,中国对周边安全的定位是:保证国家主权、国家安全、领土完整和国家统一不受到侵犯;为国家经济社会可持续发展争取有利的外部发展条件;促进中国边疆地区的社会稳定和经济发展。

本课题界定的中国快速崛起的时段是2000年以来。因此,主要分析2000年以来的周边安全与周边外交。同时,在具体分析的时候,本课题还将着眼于未来十年(2020年左右)的周边安全与周边外交。

第二节 研究意义

一、周边安全在国家和平发展中的重要意义

21世纪以来,中国政府选择了和平发展道路。2005年12月,中国政府发表了《中国的和平发展道路》白皮书,宣示中国将坚定不移地走和平发展道路。2011年9月,中国政府再次发表《中国的和平发展》白皮书,和平发展上升为中国的国家意志。在中国的和平发展道路上,稳定良好的周边安全环境具有极为重要的意义。

周边安全环境是中国维护国家主权与国家安全的首要战略依托。周边地区是中国安全的“生命地带”,周边不稳,中国不稳;周边稳定,中国稳定。周边既是中国安全疆界的延伸,也是中国安全的屏障。^①中国有着辽阔的疆域和漫长的边界线,领土、领海直接接壤的邻国达到20个。在世界将近200个国家中,除俄罗斯外,没有一个国家像中国这样拥有如此多的邻国。按照英国著名地缘政治学家麦金德(Halford Mackinder)的

^① 张蕴岭主编:《未来10—15年中国在亚太地区面临的国际环境》,北京:中国社会科学出版社2003年版,第23页。

21 世纪的第二个十年伊始,中国政府开始意识到要把周边地区放在和平发展的“首要”地区,周边外交要在国家外交布局中处于“首要”地位。在 2011 年 4 月的博鳌亚洲论坛年会上,中国国家主席胡锦涛发表主旨演讲指出,中国将“始终把亚洲放在对外政策的首要位置”。^① 2012 年 3 月的政府工作报告中,温家宝总理阐述了“中国外交新的‘布局’:‘周边国家、发展中国家、大国、多边’”。^② 从这份政府工作报告关于中国外交布局的阐述中,可以发现其中的先后顺序有了微妙的变化。“周边外交”已经超越了“大国外交”,排序第一;而“大国外交”的排序相对后移至第三位。这一外交布局顺序的变化调整表明周边外交在国家外交总布局中处于真正的“首要”地位的跃升。2013 年 10 月,中央召开“周边外交工作座谈会”,进一步突显周边在我国发展大局和外交全局中的重要地位。中国国家主席习近平在座谈会上指出,做好周边外交工作,是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的需要,需更加奋发有为地推进周边外交,为我国发展争取良好的周边环境,使我国发展更多惠及周边国家,实现共同发展。^③

未来十年中国政府需要更加重视周边外交。中国政府高度重视“周边外交”,对于开展“大国外交”、“发展中国家外交”、“多边外交”有着重大的促进作用。首先,中国高度重视周边外交有助于防止中国外交的“唯大国论”与过度看重“大国外交”。大国虽然“关键”,但毕竟只是少数。中国稳定周边环境和开展周边外交能够增加中国“大国外交”的砝码,有利于与大国关系的稳步发展,中国外交将更加注重平衡周边外交和大国外交,更加兼顾发展中国家与发达国家。其次,中国大力开展周边外交,表明我们对发展中国家外交的重视。在中国的周边地区,除了少数发达国家以外,大部分为发展中国家。自国际金融危机以来,发展中国家特别是新兴经济体的整体地位快速上升,发展中国家群体既是中国外交的

① 胡锦涛:《推动共同发展 共建和谐亚洲——在博鳌亚洲论坛二〇一一年年会开幕式上的演讲》(2011 年 4 月 15 日,海南博鳌),载《人民日报》2011 年 4 月 16 日,第 1 版。

② 温家宝:《政府工作报告——2012 年 3 月 5 日在第十一届全国人民代表大会第五次会议上》,载《人民日报》2012 年 3 月 16 日,第 3 版。

③ 习近平:《让命运共同体意识在周边国家落地生根》(2013 年 10 月 24 日),新华网 2013 年 10 月 25 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878944.htm。(访问日期:2013 年 10 月 29 日)

“基础”、“根基”与“归属”，也与中国“发展中大国”的自身定位相吻合。再次，中国也可以通过周边外交的实践来学习、历练中国的处理多边外交的能力，为中国成为真正意义上的世界性大国时处理全球问题积累必要的经验。中国通过参与周边次区域合作，在政治、安全、经济、环境、反恐、疾病控制、打击跨国犯罪和禁止毒品交易等众多领域，在亚洲开展一系列的多边外交，这使得中国周边外交和多边外交呈现出互相促进的良好氛围。

第三节 研究现状

综观近年来学术界对这一领域的研究，已有的文献主要集中在中国的周边安全环境和周边外交两个方面。

一、中国周边安全环境的研究现状

张蕴岭主编的《未来 10—15 年中国在亚太地区面临的国际环境》是一部全面分析中国在新世纪所面临的亚太国际环境的著作。该书把中国所面临的国际环境分为了安全环境和经济环境两大方面。该书认为，在亚太地区，构成中国稳定环境的主要支架是：稳定的大国关系、稳定的周边关系和稳定的国内发展变革。而影响中国经济环境的主要因素是：亚太地区主要国家经济发展的走势；亚太地区市场一体化与开放的进程；经济发展中的风险，尤其是金融风险。^① 张蕴岭撰文分析了近年来中国周边关系和环境面临的新变局：争端升温，其中南海争端成为新热点，中国处于一种“失道”和被动应对的局面；应对“强势中国”形成一种“准共识”，催生了一种复杂的“准结盟”势力滋长，一些国家利用时机进行“多向平衡”操作；地区合作转向，东亚地区合作面临新的环境和挑战。对此，张蕴岭做出了如下判断：中国周边形势的大格局没有发生逆转，没有形成一个敌对包围圈；尽管新变局增加了中国的被动应对性，但中国因实力增强形成的主动构建环境的能力也大大增强。^②

① 张蕴岭主编：《未来 10—15 年中国在亚太地区面临的国际环境》，北京：中国社会科学出版社 2003 年版，第 3—37 页。

② 张蕴岭：《把握周边环境新变化的大局》，载《国际经济评论》2012 年第 1 期，第 9—17 页。

前,随着西部大开发步伐的加快、边疆安全问题的突出、南亚地区安全局势的日趋复杂,南亚对中国国家利益和国家安全的重要性日益显现,中长期内甚至可能超过东北亚、东南亚和中亚。今后,印度崛起、巴基斯坦式微、地区一体化提速、大国博弈加剧等,都将对中国南亚外交提出新的机遇与挑战。中国的南亚外交需要:高度重视印度崛起的战略意义,提升对印外交在中国外交全局中的地位;坚持中巴传统友谊,继续向巴基斯坦提供力所能及的援助;深化经贸合作,使之成为双边关系的稳定器与压舱石;加强与美国的南亚政策协调;重视具体领域的合作,以功能性合作带动全面合作。

第十章为“中国的中亚周边安全环境与中亚外交”。冷战后中国的中亚外交已经取得比较积极的成果,为中国的和平发展提供了相对稳定的西北周边环境。但也要看到中国的中亚外交尚有很大局限和受到一些制约。内部制约因素在于,中亚地区存在以“中国威胁论”为代表的怀疑或猜忌论调,体现了中亚国家对中国未来中亚战略的担忧;中亚地区的“碎片化”和中亚国家的“欧化”身份定位,约束了中国和中亚国家的关系。外部制约因素在于,俄、美、中三国在中亚地区形成的复杂权力结构。俄罗斯是中亚地区的传统强国,希望维持在中亚地区的主导地位;美国是中亚地区的新兴强国,“9·11”事件之后美国在该地区的影响力迅速膨胀。中俄美在中亚的每个双边关系上都存在很难克服的竞争。中国在中亚奉行积极的外交政策,必将引发俄美怀疑,甚至会招致相应的反制行动。中国在制定中亚政策时需综合考虑中国、中亚国家及其他国家或国际组织的利益诉求,在促进中亚国家稳定和发展的前提下实现自己的利益。

第十一章为“中国的西亚周边安全环境与西亚外交”。西亚周边安全环境具有大国角力激烈、地缘政治危机频发、地区动荡呈现长期化趋势、石油“双刃剑”等重要特点。随着中国的崛起和国家利益拓展到西亚地区,西亚在中国和平崛起中的地位也越来越重要。特别是在中亚和中东已连成一片而成为一个战略区域的客观现实下,以中亚、中东为核心的“大中东”,对中国的和平崛起具有重要战略意义。构建中国的西亚外交战略,必须考虑大国因素,尤其是美国、欧盟、俄罗斯的西亚战略;必须研究西亚诸国的外交态势,尤其是地区大国沙特、土耳其、伊朗、以色列以及

第一编 中国的周边安全与周边外交概述

第一编(第一章至第二章)在梳理冷战后中国周边安全环境的变化与周边外交政策演进的基础上,重点分析中国周边安全的新挑战与周边外交的新战略。包括:(1)针对部分周边国家对中国快速崛起产生的疑惧和担忧,要积极开展对周边国家的增信释疑工作;(2)针对美国亚太政策中对中国的制衡加深,要积极实施对美制度均势外交;(3)针对中国与部分邻国的海洋领土争端升温,要整合外交、军事、经济、涉台、海监、渔政、气象等各个部门的力量,开展全方位的维权外交;(4)针对中国周边国家和地区突发事件频现,要强化危机管控措施;(5)针对邻国剧烈政治转型和政局变动给中国带来的政治安全挑战,要将工作重心放在全面改革国内体制机制上来;(6)针对美国、日本、澳大利亚、东盟等积极提出各自的多边制度倡议,要积极提出中国自身的亚洲区域多边制度构想。

续表

国家	与中国建交时间
老挝	1961年4月25日
马来西亚	1974年5月31日
菲律宾	1975年6月9日
泰国	1975年7月1日
新加坡	1990年10月3日
文莱	1991年9月30日
东帝汶	2002年5月20日

资料来源:中国外交部网站:<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/2193/>。(访问日期:2010年12月30日)

随着冷战终结,东北亚地区的冷战格局也发生了根本改变,中国利用这一难得的历史机遇,积极改善与东北亚邻国的关系。1992年8月,中国与韩国建立了外交关系。中国还以日本在“六四”风波后所表现出的有别于其他西方国家、努力寻求事态平静化的姿态为突破口,^①积极与日接触,对日关系得以改善。中国还延续了上世纪八十年代改善对苏关系的政策立场,淡化意识形态,建立与俄罗斯的新型国家关系。而在对朝关系上,中国在肯定朝鲜重要战略地位的基础上,将深化两国传统友谊、稳定朝鲜局势作为重要的地区利益。

与新独立的中亚国家建交是中国应对苏联解体、稳定西北边疆的重要举措。上世纪90年代初期,苏联解体,哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦相继独立。新独立的中亚五国政局普遍不稳定,经济状况不断恶化,社会趋于动荡,给中国西北边疆造成了严重威胁。为了稳定周边,1992年1月,中国陆续与这五个国家建立了外交关系。

① 1990年7月11日,海部俊树首相在西方七国首脑会议上宣布将恢复对华政府贷款,8月,日本众议院院长访华,11月,吴学谦副总理以中国政府代表身份出席明仁天皇即位典礼。1991年8月10日,海部俊树首相访华,这是“六四”风波后访华的第一位西方国家政府首脑。参见:《中国同日本的关系》,中华人民共和国外交部网站:http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/yz/1206_25/sbgx/。(访问时间:2012年3月20日)

明》，旨在进一步发展两国长期稳定的睦邻友好和互利合作关系。^①

再次，中国通过积极推动与周边国家的边界谈判，搭建战略对话与磋商平台，增进了政治信任和相互理解。冷战结束初期，中国与俄、哈、吉、塔、印、日、东南亚部分国家之间仍存在边界争端，与它们的边界谈判一直在进行。其中，中国与俄、哈、吉、塔建立的磋商机制最具成效。1994年9月，中国与俄、哈、吉塔四国签署了《中俄边界西段协定》，意味着原中苏西段边界问题的基本解决。相比之下，中国与印、日的划界问题及其与东南亚部分国家的南海争端就复杂得多。总而言之，中国在上世纪90年代初对边界问题的处理方式有助于维持脆弱的周边国家关系，为深化经济、政治、人文等各领域合作奠定了基础。^②

四、大力推动国际经济合作

在与周边国家全面建交与复交、增进政治与战略互信的基础上，中国将目光投向了国际经济合作，不仅大力推动双边经济合作，还与重要的地区经济组织建立了联系，尝试通过多边外交拓展其国际经济空间。

中国之所以将国际经济合作作为这段时期周边外交的重要内容，主要是因为中国从冷战后国际形势、地区环境及其自身发展出发，认识到世界经济形势正由阴转晴，“经济因素越来越成为国际关系中首要的、关键的因素”；^③周边国家与地区实现了经济腾飞，“亚洲的国际地位正不断上升”；^④改革开放后中国经济实力快速增长，开展国际经济合作有助于推动国内经济更好更快地发展。

这段时期中国在周边的国际经济合作主要是双边层次上的。随着中国经济对外开放程度的加深，中国在资金和技术上的欠缺制约了其经济增长，这也成为中国加大与日本、韩国、新加坡、马来西亚等经济相对发达国家开展经贸与投资合作的主要动力。至上世纪90年代中期，中国与这

① 《中俄联合声明》（1994年9月3日），新华网：http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-11/27/content_642448.htm。（访问时间：2012年1月7日）

② 参见谢益显主编：《中国当代外交史（1949—2009）》，北京：中国青年出版社，2009年版，第392—393页。

③ 中华人民共和国外交部政策研究室编：《中国外交1995》，北京：世界知识出版社，1995年版，第3—4页。

④ 中华人民共和国外交部政策研究室编：《中国外交1995》，第5—6页。

中美关系是中国外交棋盘中最为重要的大国关系。自上世纪 90 年代初以来,中美关系经历了剧烈动荡的曲折发展过程,“分歧和磨合”构成贯穿这一时期中美关系的主要特点。^① 两国日渐形成了在双边、地区和全球层次上的竞争与合作态势。在 1996—2001 年间,中美在台湾问题、人权、经贸等领域的矛盾和摩擦导致两国互不信任,给两国在亚洲尤其是东亚地区的互动制造了障碍,不符合中国的周边利益。之所以中美两国会在这些议题上存在严重的分歧和争端,主要归因于克林顿政府时期美国的对华政策。美国主导了中美互动的核心议题。

台湾问题自苏联解体之后就成为中美关系中的重要议题,1996 年台海危机的爆发是此前矛盾积累的必然结果。1994 年 4 月美国国会两院通过并由克林顿总统签署了《1994—1995 财年对外关系授权法》,大幅提升美台关系;克林顿政府还批准李登辉于 1995 年 6 月进行所谓“私人的非官方访问”并在康奈尔大学演讲。这一系列举措挑动了中国在该议题上的敏感神经。中国人民解放军随后于 1995 年夏两次在东海水域进行导弹演习,于 1996 年 3 月在东海、南海及台湾海峡进行导弹射击训练和海陆空联合演习,美国则将“尼米兹”号及“独立”号航空母舰派往台湾海峡附近。中美在台湾海峡剑拔弩张的紧张态势给中国带来的消极影响大于美国,这是由于中国的周边安全环境面临严峻挑战,中国不得不投入巨大的政治、军事和战略资源以应对美国的威胁。执政初期的克林顿政府还不断就中国人权状况提出反华提案,在给予中国最惠国待遇问题上提出附加条件,将经贸问题政治化,使得两国关系停滞不前,动荡不定。尽管克林顿在执政后期逐步采取了对华接触的积极政策,但中美关系仍存在诸多不确定性。1998 年美国国会“中国技术转让特设委员会”编造了所谓的“考克斯报告”,污称中国窃取美国热核炸弹资料;1999 年 5 月,美国战机对中国驻南联盟使馆的轰炸事件使中美关系再度走入低谷。^② 可见,1996—2001 年间,中美关系的基调是变动不一,起伏不定,使得中国周边外交表现出危机反应式的思维和行为模式,无法整体而系统地思考并构建周边外交政策框架,以推动地区态势和地区秩序向有利于本国的

① 秦亚青主编:《大国关系与中国外交》,北京:世界知识出版社 2011 年版,第 302 页。

② 参见吴心伯:《太平洋上不太平——后冷战时代的美国亚太安全战略》,上海:复旦大学出版社 2006 年版,第 88—96 页;秦亚青主编:《大国关系与中国外交》,第 304—305 页。

合作与东南亚外交之间形成了良性互动,然而,与另外三个地区的边境跨国合作则难以在改善中国周边环境和推进周边外交方面发挥较大作用。

三、双边合作层次

在双边层次上,中国广泛建立“伙伴关系”网络,通过签署框架文件巩固和深化政治互信;积极扩展与周边国家在经贸、能源、金融等各领域的合作;遵循国际法和区域规范,利用机制和条约约束和保证自身的安全行为。换言之,中国睦邻友好合作网络运转良好,能够在通畅的沟通渠道和良好的互信基础上发展与周边国家和地区的双边关系。

首先,中国与周边大国的政治、经济和安全对话框架全面建立并逐步完善,使得大国关系总体保持了合作与竞争的基本态势。新世纪以来,中国积极发展与俄罗斯的关系,在战略和功能两个层面上推动双边关系的深入发展。两国在能源、经贸、军事等领域的合作以及日益频繁的人员交流为两国在地区事务上的相互协调奠定了基础。中日关系经历了小泉政府时期的相对动荡,逐渐回归到平稳发展的轨道上。中国大力推动两国经贸关系,尤为注重与日本在金融、投资等领域的合作与协调,然而,横亘于两国之间的领土主权、历史问题等仍是削弱两国互信和制约两国关系发展的主要障碍。中国还加强了与印度的双边关系,建立起各个层级的双边对话平台,开展了战略经济对话,还在军事交流与合作方面做出了不少努力。

其次,中国与周边小国的合作逐步深入,在经贸投资、基础设施建设、互联互通、教育、旅游等领域开展了全方位合作,促进了地区共同发展与和平稳定。新世纪以来的中国周边外交注重在发展议题上寻求与周边小国的共识和相互理解,并致力于通过扶贫、援助、培训等多种方式缩小地区间发展差距,履行负责任大国的基本义务,赢得周边小国的信任,实现共同繁荣。具体来看,在经贸投资方面,中国向相对落后的国家提供资金和技术,给予它们优惠贷款,放低这些国家投资者进入中国市场的准入门槛;在基础设施建设方面,中国与周边小国的合作颇为广泛,主要有水利水电、通信、交通运输等;在互联互通方面,中国向一些东南亚和中亚国家援建公路和铁路,为加深中国与这些国家的经济联系创造了条件;在教育和旅游方面,中国注重扩大人员交往,促进社会层面上的交流与合作。

四、次区域合作层次

在东南亚、东北亚、中亚、南亚、西亚和南太平洋,中国将多边外交作为周边外交的重要手段,不同程度地参与和推动了次区域合作进程。

中国与东盟的关系被认为是中国在新世纪里最成功的睦邻外交,具有示范性意义。2002年中国与东盟的关系取得突破性进展。11月,中国总理朱镕基出席了在柬埔寨举行的第六次“10+3”会议,与东盟领导人共同签署了《中国与东盟全面经济合作框架协议》,决定于2010年建成自由贸易区。双方还签署了《南海各方行为宣言》,为稳定南海局势及和相关国家在南海开展务实合作和共同开发奠定了重要的政治基础。2003年10月,在巴厘岛举行的第七次“10+1”领导人会议上,中国政府宣布加入《东南亚友好合作条约》,并与东盟签署了《中华人民共和国与东盟国家领导人联合宣言》,宣布建立“面向和平与繁荣的战略伙伴关系”。中国因此成为东盟的第一个战略伙伴,成为东盟组织外第一个加入《东南亚友好合作条约》的大国,东盟也成为和中国建立战略伙伴关系的第一个地区组织。^①

中国继续积极参与并推动以东盟为中心的地区机制。首先,中国将“10+3”机制作为东亚地区合作的主渠道,为机制的不断完善和内容的日益充实投入巨大。到目前为止,“10+3”在财金、投资、互联互通、粮食安全等功能领域机制化合作收获颇丰,自贸区建设即将步入快速发展轨道。2011年,中国与日本共同提出加快“东亚自贸区”(“10+3”)和“东亚全面经济伙伴关系”(“10+6”)的联合提案,首次共同表达了两个区内大国推动东亚贸易和投资自由化的积极态度。在“10+3”的二轨机构东亚思想库网络的发展过程中,中国还认领了投资和灾害管理工作组,大力推动在这些领域的研究。其次,在东盟地区论坛中,中国积极推动建立信任措施的全面实施,成功举办了第四届国防院校校长会议,与菲律宾共同主持了东盟地区论坛加强信任措施会议等。与此同时,中国主张在建立信任措施深入推进并落到实处的前提下,开展对第二阶段预防性外交的研究。对于预防性外交,中国持谨慎态度。再次,自2005年起,中国参与了历届

^① 谢益显主编:《中国当代外交史(1949—2009)》,第505页。

东亚峰会,在与地区国家开展战略对话的同时,还积极推动经贸、能源、环境等功能领域合作。

2003年,中国主导建立了致力于解决朝核问题的六方会谈。该机制的建立反映出中国对地区安全事务的积极应对。中国意识到朝核问题走向对于塑造周边环境和实现地区利益的重要性,仅以调停者和中介人的身份参与其中并不能最大限度地维护国家安全和地区稳定,通过主导创建多边机制并积极推动局势向有利于本国利益的方向发展才是明智的选择。该机制为各方创造了沟通对话的平台,对于维护地区安全与稳定具有重要意义。六方会谈建立的最初几年间,中国在其中所扮演的斡旋角色得到了地区国家的积极评价。然而,由于朝核问题未得到解决,会谈机制受到一些质疑,如何推动六方会谈发挥更大作用成为中国周边外交的重大课题之一。

在中亚,中国积极推动在上海合作组织框架下的地区经济一体化和安全合作。在2002年的第二届上合组织峰会上,六国元首共同签署了《上海合作组织宪章》、《关于地区反恐怖机构的协定》和《上海合作组织成员国元首宣言》等三个政治文件,标志着各方在共同应对地区安全威胁方面进入实质性合作阶段。峰会上,中国国家主席江泽民提出上海合作组织应加快机制化建设、加强团结协作、加大合作力度等三项主张,^①明确安全与经贸合作是推动区域合作与上海合作组织发展的两个轮子,显示出对该机制的高度重视。在2007年的第七届峰会上,各国元首签署了《上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约》,这是上海合作组织首份规范成员国相互关系准则的重要政治、法律文件。在此基础上,中国提出参与机制合作的“四个坚持”,即坚持睦邻友好,坚持共同发展,坚持文化互鉴,坚持对外开放。^②

在南亚,中国的主要外交手段仍是双边的,地区多边外交受到诸多因素制约,进展缓慢。2007年4月,中国首次以观察员身份出席了第14届

① 江泽民:《弘扬“上海精神”促进世界和平——江泽民主席在上海合作组织圣彼得堡峰会上的讲话》,2002年6月8日,新华网:http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-06/07/content_430008.htm。(访问时间:2012年1月12日)

② 胡锦涛:《加强睦邻互信 推动和平发展——在上海合作组织成员国元首理事会第七次会议上的讲话》,2007年8月16日,中央政府门户网站:http://www.gov.cn/ldhd/2010-06/11/content_1625853.htm。(访问时间:2012年1月12日)

的交易壁垒,扩大经济交往的范围,实现经济繁荣。两者之间并不是相互矛盾和效用抵消的。另一方面,两种形式都要求政府在一定程度上超越国家利益或地方利益。从这个意义上说,边境跨国合作和地区合作是培育共同体意识的有效途径。

目前,中国周边已初步形成了中国—东盟机制、上海合作组织和东北亚合作机制的“Y”形干状制度性安排,和由地方政府参与的多层次枝状边境跨国合作的制度性安排。^① 值得注意的是,地方政府在边境跨国合作中的积极作用已经显现出来。中国在制定周边外交政策时需要地方这一层级的行为体给予更多关注。

冷战结束以来,维护周边稳定一直是中国外交的重中之重。近年来,随着中国周边安全环境日趋复杂化,面临的地区威胁越来越多,中国政府强调“周边是首要”,为未来较长一段时期的中国外交指明了方向。2014年,在经历了过渡期、调整期和成熟期之后,中国周边外交走到了十字路口。尽管中国周边外交已经确立了“合作安全”和“负责任大国”的外交理念,形成了多层政策结构,并且一定程度上实现了国内发展战略与周边外交的统筹联动,但中国国力的快速增长和地区环境的不断变动给中国周边安全环境和周边外交提出了严峻挑战。从中国的政策文件和公开表态可以发现,中国领导人已经认识到,周边外交亟需在总结历史经验和教训的基础上,进行新一轮的政策调整和长远规划,包括对双边关系的再定位,对主权问题的理念革新,以及对地区合作进程的重新把握和合理应对。

^① 苏长和:《中国地方政府与次区域合作:动力、行为及机制》,载《世界经济与政治》2010年第5期,第4页。