



未名社科菁华·国际关系学

战略环境与国家方略

STRATEGIC ENVIRONMENT AND
CHINESE GENERAL POLICY

王存刚 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

当代中
国学术
“外交
史论大
论”《
外交史
论》十
余年
与实践
为“战
外交史
论”所
取
“外交
史论大
论”中
国学术
史。全
国追求
“外交
史论大
论”四
分已在
外交史
论开发
史当代
学术
“外交
史论大
论”《
外交史
论》上
年系

本书是
当代中
国学术
“外交
史论大
论”《
外交史
论》十
余年
与实践
为“战
外交史
论”所
取
“外交
史论大
论”中
国学术
史。全
国追求
“外交
史论大
论”四
分已在
外交史
论开发
史当代
学术
“外交
史论大
论”《
外交史
论》上
年系

未名社科菁华·国际关系学

战略环境与国家方略

STRATEGIC ENVIRONMENT AND CHINESE GENERAL POLICY

王存刚 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

战略环境与国家方略/王存刚著. —北京:北京大学出版社, 2016. 12
(未名社科菁华·国际关系学)

ISBN 978-7-301-27526-9

I. ①战… II. ①王… III. ①中外关系—研究 IV. ①D822

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 219508 号

- 书 名 战略环境与国家方略
Zhanlüe Huanjing yu Guojia Fanglüe
- 著作责任者 王存刚 著
- 责任编辑 胡利国
- 标准书号 ISBN 978-7-301-27526-9
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 新浪微博: @北京大学出版社 @未名社科-北大图书
- 电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
- 印 刷 者 三河市博文印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米 × 980 毫米 16 开本 15.75 印张 210 千字
- 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷
- 定 价 45.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370



目 录

战略环境

中国外交的全球战略环境

——基于力量结构、国际机制和观念互动三个维度的考察 … (3)

中国周边外交新布局与东亚的未来 …………… (26)

价值追求

论中国外交核心价值观 …………… (43)

政治文明与当代中国外交 …………… (67)

社会公正与中国大战略 …………… (82)

决策机制

当今中国的外交政策：谁在制定？谁在影响？

——基于国内行为体的视角 …………… (95)

公众对中国外交的参与及其影响

——基于 2003 年的三个案例的研究 …………… (122)

外交调整

论中国外交调整

——基于经济发展方式转变的视角 …………… (159)

目
录



国家发展战略对接与新型国际关系构建

——以中国的“一带一路”战略为例 (179)

附 录

当代中国外交研究：进展与问题 (201)

后 记 (247)



战略环境



中国外交的全球战略环境

——基于力量结构、国际机制和观念互动三个维度的考察

【内容摘要】

探讨中国外交的全球战略环境具有重要的现实意义。通过力量结构、国际机制和观念互动三个维度的观察,我们可以发现:在力量结构维度上,传统大国的绝对力量和相对力量反向而行,国际地位和影响力呈进一步下降趋势,但未来存在着局部反弹的可能性;新兴大国的绝对力量和相对力量同向而行,国际地位和影响力进一步上升,但未来仍存在一些不确定性;新的国际力量结构短期内尚难定型,国家间的战略博弈日趋复杂激烈。在国际机制维度上,传统的全球治理机制面临深刻挑战,其能力赤字短期内无重大改善的可

能性;新的全球治理机制陆续产生,但数量有限,基本功能尚待完善;传统大国与新兴大国围绕国际规范展开激烈博弈,彼此互有攻守。在观念互动维度上,反思与重构是全球思想领域的两大主题;利益共同体观念凸显,人类命运共同体观念有可能形成。中国外交的全球战略环境既存在着相对稳定的方面,也的确出现了诸多变化和发展的因素,为此需要加强战略思维、战略设计和战略运筹,以塑造一个安全、有利、友善和总体可控的全球战略环境。

引言

一国外交的战略环境,是指该国所面对的主客观环境中那些宏观、长远且对外交全局产生至关重要影响的因素的总和。从构成要素及彼此间的关系看,一国外交的战略环境具有多维属性;就空间角度而言,它包括国际和国内两个方面,其中国际环境又可以区分为全球和周边两个层次;就基本属性而言,它既具有相对稳定性,也处在不断变化和发展的过程之中。

探讨一国外交的战略环境,属于广义的战略环境评估范畴。^①这是一种具有较强主观色彩的复杂认知行为,对于外交政策制定、外交战略调整等均具有重要意义。就当下中国外交而言,之所以要进行战略环境评估,首先是基于对中国外交决策传统的继承。正如秦亚青所概括的那样,“中国文化的四个关键因素——环境性、互系性、互补性和可变性,使中国人重视‘势’‘关系’‘和’‘变’。这些因素作用在外交决策上,表现为中国重视对大趋势的判断,主张顺势而为……”^②其次是实现国家战略目标的需要。未来五到十年,是中国实现“两个百年”的奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦的关键期。为此需要塑造良好的国际环境。这就需要中国外交更加有所

^① 环境科学、企业管理等学科对“战略环境评估”有较为深入的理论研究。由于研究对象不同,本文在使用这一概念时与上述两个学科存在一定差异。

^② 秦亚青:《中国文化及其对外交决策的影响》,载《国际问题研究》2011年第5期,第21页。



作为。而做好这一点的前提,在于“先审知天下之势,而后可与言用威惠”。倘若“不先审知其势,而徒曰我能用威,我能用惠者,未也”。“欲应天下之务,难矣!”^①最后是为了中国外交调整乃至外交转型的需要。随着国家力量和国际影响力的双重提升,中国外交需要更具全球视野,更具进取意识,更具开创精神。如何在继承当代中国外交多年来形成的大政方针和优良传统的基础上,明察和用好各种资源,探索出一条具有时代特色、中国特色的大国外交之路,是中国外交亟待完成的新课题、大课题。总之,历史传统和现实需要,都要求我们必须对中国外交的战略环境进行认真的评估,并在此基础上形成恰当判断。如果不开展这些工作,或者虽然做了,但粗枝大叶,方法不对头,其结果必然是产生认知和判断上的偏差。一旦将这种认知和判断付诸实践,其结果可想而知。

基于上述认识,本文聚焦于中国外交的全球战略环境,并选取力量结构、国际机制和观念互动三个维度进行分析。^②之所以选择这三个维度,与作者对国际关系的基本认知有关。我们认为,外交是国家参与国际互动的基本手段之一,而国家间的互动从来都是参与者依据对自身力量和国际力量结构的评估而进行的;在日渐频繁、日益深化的国际互动中,各种规范化和制度化因素也即国际机制渐次形成,它对国际互动参与者的激励或惩罚,为国际合作的顺利进行提供基础和保证;而国家参与国际互动又总是基于某种观念,并且会在互动中形成对他国的“看法”和“态度”。在具体研究中,我们将既考察战略环境中相对稳定的方面,又注意辨识其中变化的因素;既考察战略环境的现实状况,也注意探究其未来的发展趋势。

① 苏洵:《几策·审势》,载《苏洵集》,郑州:中州古籍出版社2010年版,第3、5页。

② 这三个维度的设定直接受益于秦亚青教授、李少军研究员的相关观点。参见秦亚青:《权力·制度·文化——国际关系理论与方法研究文集》,北京:北京大学出版社2005年版;李少军等:《国际体系——理论解释、经验事实与战略启示》,北京:中国社会科学出版社2012年版。



一、中国外交的全球战略环境：力量结构维度

国际力量结构是思考和运筹一国外交时需要首先面对的客观环境因素。所谓知己知彼,所谓形成均势,其实都与力量及对其的认知和判断有关。作为一个具有多重身份的新兴大国,中国在对当今国际力量结构进行分析时,应当首先关注传统大国力量的现状及其演进趋势,因为这些国家构成了当今国际力量结构的基础;其次应当分析自己身在其中的新兴大国力量的现状及其演进趋势,因为这些国家有可能成为新的国际力量结构的中坚。在此基础上,还需要对国际力量结构的未来走向作出判断,以进行恰当的战略选择。所谓“善制天下者先审其强弱以为之谋”^①,就是这个道理。

1. 传统大国的绝对力量和相对力量反向而行,但未来存在着局部反弹的可能性

所谓反向而行,是指传统大国的绝对力量仍在缓慢上升,但相对力量却在继续下降。近年来先后问世的权威实证研究成果可以佐证这一判断。^② 这种力量不对称的变化体现在世界政治领域,就是传统大国绝对主导国际议程、全面掌控国际机制的时代已经过去,它们不得不适应与其他类型的国家特别是新兴大国分享权力和利益的国际环境。自由主义国际秩序的坚定维护者约翰·伊肯伯里就曾用略带感伤的笔触写道:“毫无疑问,财富和权力正从西方和北方向东方和南方转移,由美国和欧洲所主导的旧秩序正日益让位于由非西方新崛起国家所共享的新秩序。”^③ 深谙国际体系演变规律的巴里·布赞则预测,随着国家间权力不平等的消弭,一个去中心的全球化更有

^① 苏洵:《几策·审势》,第3页。

^② 如世界经济论坛(World Economic Forum)发布的《2012—2013 年全球竞争力报告》(The Global Competitiveness Index 2012-2013), www.weforum.org/gcr; 2012 年底由社会科学文献出版社出版的国别和地区系列研究皮书。

^③ John Ikenberry, “The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America”, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67730/g-john-ikenberry/the-future-of-the-liberal-world-order>.



可能出现。在这样的一个世界中,根本没有超级大国(superpowers),顶多只会有一般意义上的普通大国(great powers)。^①当然,传统大国不会坐视这一趋势的发展而束手待毙,为此采取各种手段、运用各种方式加以阻滞。比如,通过对具有重大战略意义的当代“新边疆”——包括极地、深海、太空与网络空间等领域——的大力争夺,力图开辟新的力量增长点。又如,加大对新能源、新材料、生命科学、生物工程、航空航天、海洋工程、信息技术等领域的投入,以抢占“后危机时代”科技创新领域的制高点和战略主动权。^②再如,加大对亚太、非洲等世界关键地区主导权的争夺。特别是在亚太地区,美国、欧盟近年来均加大了外交投入;美国所实施的“亚太再平衡战略”更是广受各方高度关注,并取得一定进展。^③总之,护持霸权是当前和今后一个时期传统大国对外行为的核心目标;围绕该目标调整全球和地区战略,将是它们对外行为的重要特点。

当然,对传统大国相对力量的下降应有恰当的判断,为此应当重视并深入研究这些国家的某些特质和新特点、新趋势。仅就传统大国领头羊美国而言,除了依然较为强大的软力量(soft power,也译为“软实力”)^④和被普遍肯定的巨大创新能力外,以下两个近年来出现的新动向值得高度关注。第一,能源独立性增强。自20世纪70年代初爆发第一次石油危机以来,美国历届政府均在推行“能源独立战略”。2011年3月,奥巴马政府发布《能源安全未来蓝图》,宣称将以

① Barry Buzan, “A World Order without Superpowers: Decentred Globalism”, *International Relations*, Vol. 25, No. 1, 2011, pp. 3-25.

② 参见陈须隆、苏晓晖:《当前国际形势的几个新动向》,载《当代世界》2013年第8期,第34页。

③ 王存刚:《地区战略博弈:未来大国关系的重要内容》,载《中国社会科学报》2012年12月11日第B03版;贺文萍:《西方大国在非洲的新争夺》,载《当代世界》2013年第4期,第22—25页;余建华:《中南亚能源政治博弈中的大国竞合》,载《外交评论》2011年第5期,第11—27页;Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*, MI: W. W. & Company, 2012。

④ 参见翟石磊:《国际公众对中美软实力的认知与反应——基于近十年国际主流民调数据的分析》,载《社会科学》2013年第2期,第21—31页。



新能源为主要切入点,制定能源战略规划,着力提升美国的能源生产能力,大幅削减美国石油进口量,以增强美国的能源独立性。该设想已经取得了实际进展。根据国际能源署 2012 年 11 月发布的报告,得益于包括通过水力压裂法开采的页岩油和页岩气在内的非常规油气资源,美国能源产量急剧增长。当年美国的天然气产量已经超过俄罗斯。2013 年 10 月,美国能源信息署又宣布,当年美国将超过俄罗斯和沙特阿拉伯,成为世界最大的石油和天然气生产国。^① 这些都将对美国的全球战略布局、对外行为方式乃至全球政治走向产生重大影响。第二,再工业化。所谓再工业化,就是重新重视和发展美国工业,其核心就是振兴美国的制造业。自 2009 年以来,奥巴马政府先后推出“购买美国货”、《制造业促进法案》等举措,力图实现所谓的“制造业回归”。在 2013 年初发表的国情咨文中,奥巴马总统再次强调了制造业对美国经济复苏的重要性,并宣布将在美国境内建立三个制造业创新中心,美国国防部和能源部将与进入这些中心的企业展开合作。美国重振制造业战略的实施,不仅将对美国国家力量的走向产生直接影响,还将深刻影响全球产业布局。美国商界、学界普遍认为,如果能够复苏、开发和重建制造业部门,加之能源独立性的增强,美国将再次享受繁荣。^②

从历史经验看,传统大国特别是其中的首要大国相对力量下降过快,其实并非世界福音,因为那将导致世界力量结构的突然失衡并出现世界的暂时性失序状态,从而恶化新兴大国崛起的国际环境。反之,如果传统大国特别是其中的首要大国相对力量下降较为平缓,则可以保证世界秩序转换进程的相对稳定,并在一定程度上降低新兴大国所面临的崛起风险。

① “U. S. Expected to be Largest Producer of Petroleum and Natural Gas Hydrocarbons in 2013”, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=13251>.

② 参见[美]利伟成:《美国制造:从离岸到回岸,如何改变世界》,蔡中为译,北京:东方出版社 2012 年版;Gary P. Pisano and Willy C. Shih, *Producing Prosperity: Why America Needs a Manufacturing Renaissance*, Boston, MA: Harvard Business Review Press, 2012。



2. 新兴大国的绝对力量和相对力量同向而行,但未来仍存在一些不确定性

所谓同向而行,是指新兴大国的绝对力量和相对力量同时增长,尽管增长幅度存在一定差别。一大批新兴市场国家走上发展快车道、几十亿人口加速走向现代化,是21世纪初世界体系中一个引人注目的新现象,并因此产生了不少新名词,如金砖国家(BRICS)、新钻11国(N-11)、展望五国(VISTA)、灵猫六国(CIVETS)等。在这一生机勃勃的群体中,若干历史悠久、文明灿烂、人口众多的国家——它们一般被人们称为新兴大国^①——的成就更为引人注目。权威资料显示,由中国、俄罗斯、印度、巴西和南非组成的五个金砖国家的GDP的全球占比,已从1995年的15%增至2012年的26%。国际货币基金组织(IMF)预计,到2018年,该比重将升至30%。^②与此相对应,新兴市场国家和发展中国家在各种全球治理机制中的地位也在稳步上升。在IMF中,这些国家的份额已经增至45.3%,与2008年份额改革时相比提高了9.1个百分点,几乎与传统大国平分秋色;其中中国所占份额增至10.1%,位列美国和日本之后,居第三位;其他四个金砖国家也都进入了最有投票权的前十个国家行列。^③在世界银行中,根据2010年4月通过的新一阶段投票权改革方案,发达国家共向发展中国家转移了3.13个百分点的投票权,从而使后者的整体投票权从44.06%提高到47.19%;其中中国的投票权从2.77%提

^① 目前对“新兴大国”(emerging great powers)一词尚无统一界定。一般认为,作为新兴大国,应具有以下特点:(1)较大的人口规模,人口位居世界前20%;(2)一定规模的GDP,位居世界前20%;(3)较高的增长率和继续高速增长的潜力;(4)中高水平的人类发展指标(HDI)。目前,金砖五国最符合上述特征。

^② 参见驻欧盟使团经商参处:《欧委会贸易委员德古赫特谈欧盟与新兴经济体关系》,http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jshz/zn/201305/20130500126057.shtml。更为系统的研究,可见蔡春林、刘畅、黄学军:《金砖国家在世界经济中的地位和作用》,载《经济社会体制比较》2013年第1期,第40—50页。

^③ 《基金组织应对全球经济危机》,http://www.imf.org/external/np/exr/facts/chi/changingc.pdf。



高为 4.42%，成为仅次于美国和日本的第三大股东国。^① 世界银行还将在 2015 年继续讨论新的投票权计算方法，以保证各国更加均衡的投票份额。在联合国中，除中国、俄罗斯两个常任理事国外，巴西、印度、南非目前均已成为非常任理事国，换言之，在 15 个理事国席位中，新兴大国占据了 1/3。可以说，继 20 世纪六七十年代后，发展中国家群体性崛起的一幕再次上演，“权力向新兴经济体流散”已成为一种客观事实、一种国际共识。

但也应当看到，新兴大国的力量、国际地位和影响力的上升仍存在不确定性。这与以下情况有关。第一，这类国家的经济增速未来几年将普遍放缓。新兴大国近年来较快的经济增长速度令人印象深刻。但支撑这类国家经济快速增长的内外条件具有很大的特殊性、偶然性，在很大程度上也是不可复制的。或许正是因为这一点，早在 2011 年，联合国在《世界经济形势和展望》报告中，既肯定了中国、印度在全球经济复苏中的优异表现，又不无忧虑地指出，由于面临通货膨胀、资产价格泡沫、货币升值、热钱流入等压力，这些国家的经济发展存在放缓的可能性。^② 如果新兴大国不能很好地处理上述问题，特别是不能顺利和较快地转变经济增长方式，发展速度放缓是必然的。一旦这些国家经济低速增长的时间过长，甚至出现滞胀，它们崛起的势头肯定会受到遏制，崛起夭折也不是不可能。第二，新兴大国对全球事务的影响力总体上仍然较为有限，更谈不上主导。比如，在 2010 年 IMF 新总裁人选问题上，虽然新兴大国推举了两位重量级人物出马竞争，其中墨西哥央行行长卡斯滕斯曾任 IMF 副总裁，工作能力获得各方高度评价，且被认为能与华盛顿的政治圈进行良好沟通，但最终还是来自法国的拉加德胜出。尽管拉加德就职后承诺增加新

^① 中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心：《中国国际战略的新谋划》，载《光明日报》2013 年 4 月 15 日第 01 版。

^② 事实上，从 2012 年下半年开始，新兴经济体的增长势头已经趋缓。2013 年，巴西、印度等国的经济增速下降了好几个百分点；拉美不少国家甚至一度濒临汇率危机，货币大幅贬值，资本外逃严重。

兴经济体在 IMF 中的发言权,并将中国经济学家朱民任命为该组织副总裁,但毕竟布雷顿森林体系的老规矩——欧洲人执掌 IMF——保住了。第三,新兴大国的软力量短期内普遍不可能有根本改观。历史经验和理论研究都表明,国家在世界体系中的崛起应是力量的整体性增长、地位和影响力的全方位提升,而不仅仅是经济力量的单方面增长,以及经济地位和经济影响力的单方面提升。如果没有政治崛起特别是文化崛起,没有国内的善治和良好的国际形象,换言之,就是缺乏强大软力量的支撑,一国经济崛起就是不稳定和不可持续的。很显然,新兴大国目前在软力量方面普遍较弱。^① 虽然这类国家都已程度不同地认识到自身软力量的缺陷,并在国内和国际两个层面做出了不少努力,但受硬力量相对不足以及历史、制度和文化等多方面因素的限制,这些国家软力量偏弱的状况很难在短期内有根本改观。最后,新兴大国在诸多方面差异较大,彼此间的合作不少是议题性的。粗略地看,新兴大国确实存在不少共同点;但细究起来,它们之间的不同点也许更多一些,这在经济发展水平、基本政治和社会制度、历史文化传统等方面都可以找到例证。诸多不同点决定了这类国家在全球观、利益观等方面存在较大差异。^② 它们也许可以在某些特定议题上暂时达成共识,进行短期合作,甚至建立某种形式的准结盟关系或者联合阵线,但在其他议题上则很有可能产生明显的分歧和矛盾,甚至形成尖锐的对立。不仅如此,它们在解决彼此间的分歧和矛盾时,甚至会借重一些传统大国。比如,在人民币汇率问题上,巴西与美国的立场基本一致,两国曾联手对中国施压。上述状况与传统大国基于相同意识形态和价值观念而形成的相似性有

① 2008 年发表的一项研究表明:中国的总体软实力仅为美国的 1/3 上下;其中,中国的文化吸引力不及美国的 1/10。2013 年发表的另一项研究仍显示:中美两国的软实力存在显著差距。参见阎学通、徐进:《中美软实力比较》,载《现代国际关系》2008 年第 1 期,第 24—29 页;翟石磊:《国际公众对中美软实力的认知与反应——基于近十年国际主流民调数据的分析》,第 21—31 页。

② 参见李君如:《中国与世界关系的新阶段》,载《文化纵横》2013 年第 2 期,第 22 页。



很大的区别。

总之,变革世界秩序、提升自身地位和影响力的宏大愿景与既有力量相对弱小的落差,将是新兴大国在较长一段时间内不得不面对的客观事实。巩固已有阵地,谨慎向外拓展,稳步向上拉升,将是这类国家对外行为的基本方式。

3. 新的力量结构短期内尚难定型,大国间的战略博弈日趋复杂激烈

当前正在发生的全球力量结构重组亦即世界格局重构,是冷战遗产之一。但正如诸多论者曾指出的那样,由于旧格局的结束不是大规模战争引发的,因此,新格局的最终形成将经历较为漫长的时间。在此期间,各种国际力量此消彼长,相互之间攻防互现,各种组合不断形成。只有当各种主要国际力量达到相对均衡状态时,新的力量结构才能定型。从目前情况看,美国无意让出权杖,“世界第一”“美国领导”,既是它的信念,也是它的目标;其现有力量也足以支撑这一点。^① 中国无意争夺头把交椅,不争霸、不称霸,是中国的基本国策和战略选择,是中国的文化传统、社会制度属性、国家力量和战略考量综合作用的产物,也具有相当广泛的社会基础。^② 陷入最长“衰退严冬”的欧盟疲于应付内部问题,其全球抱负有限。在可预见的未来,该组织将会把更多的时间和精力用于解决内部问题;间或实

① 根据IMF最新公布的数据,美国2013年经济规模估计值为16.7万亿美元,仍是世界上最大的经济体,而且遥遥领先于其他经济体,几乎相当于世界第二大经济体中国的两倍。

② 2012年末,由卡内基国际和平基金会和中国战略文化促进会联合完成的一项调查显示:在被问及他们的国家应该在世界上发挥什么样的作用时,普通中国人中,14%回答是“世界唯一的领导者”,45%希望“共同发挥领导作用”,而19%希望“根本不要发挥领导作用”;军队受访者中,只有1%的人希望中国成为唯一超级大国,84%的人期望与美国分享权力,12%的人希望中国不要承担全球性角色。这一调查结果与沈大伟的判断不谋而合。沈大伟认为,中国要成为真正的全球性大国要走一段很长的路,而且它永远不会统治世界。“U.S.-China Security Perceptions Survey: Findings and Implications”,http://carnegiendowment.org/#/slide_544_us-china-security-perceptions-survey-findings-and-implications; David Shambaugh, *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2013.

