

# 新形势下中国对朝外交政策的调整

黄河 吴雪

[摘要] 冷战结束后,中朝关系逐渐向以国家利益为导向的“正常的国家关系”转变。2010年以来朝鲜半岛发生的多次争议事件导致局势不稳加剧,中国对朝鲜半岛外交及中朝双边关系面临微妙形势。分析当前中国对朝外交新形势,应以国家利益为出发点,调整对朝政策:承担必要责任,摆脱被动牵制;撬动对朝“杠杆”,发挥主动影响;遵循务实原则,谋求国家利益;理解对方关切,保持传统友谊,从而实现中朝关系长远而健康的发展。

[关键词] 中朝关系;对朝外交政策;国家利益;正常的国家关系;朝鲜半岛;对朝鲜半岛外交

[中图分类号] D820 [文献标识码] A doi:10.3969/j.issn.1003-7411.2011.05.007

[文章编号] 1003-7411(2011)05-0054-(10)

[收稿日期] 2011-06-19

[基金项目] 2010年度复旦大学文科科研推进计划“金穗”科研项目资助项目“中国企业海外投资的政治风险研究及对策”(10JS054)

[作者简介] 黄河(1969-),男,江苏无锡人,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授,经济学博士后,政治学博士后;吴雪(1986-),女,上海人,复旦大学国际关系与公共事务学院国际政治系2009级硕士研究生。(上海200433)

2011年5月20~26日,朝鲜劳动党总书记、国防委员会委员长金正日对中国进行非正式访问,在中朝首脑会谈(5月25日)上双方确定了一系列政策方向,如“坚持朝鲜半岛无核化目标”、“通过六方会谈等对话渠道和平解决问题”,朝鲜半岛局势似乎透露出新的积极信号。然而,6月伊始便相继发生了朝韩就双方秘密接触的目的及内容各执一词、朝鲜制定《金刚山国际观光特区法》等事件,国际社会对于援助朝鲜的问题也悬而不决。看来,自2010年3月26日的“天安”号事件、11月23日的延坪岛炮击事件爆发,至2011年3月朝鲜第三次核试验疑虑,笼罩在朝鲜半岛上空的阴云仍久久难以散去;自2010年至2011年,韩美联合展开的频繁军演及各大国针对朝鲜半岛问题的穿梭外交则更显情势之复杂。

在朝韩当事双方及包括美、日、俄在内的国际社会就此一系列事件各执一词的同时,外界对中国态度的关注呈几何式增长,朝韩双方也都努力将中国拉入各自一方。尤其是金正日在1年内3次访华,其时机及访地选择的精妙,及中朝高层接触的成果更成为东北亚地区问题的焦点。在此背景下,中朝关系及中国对朝外交政策处于越发微妙的境地。由于中国在东北亚地区的特殊地位,中国的立场是影响事件走向及半岛局势的关键外部因素之一。对于中国而言,朝鲜半岛的战略意义使其在处理相关复杂而尖锐的问题时,既力求发挥建设性作用,却也处于敏感的尴尬境地。尤其是中朝关系的特殊性以及在新形势下的复杂性,使中国必须“冷静观察,沉着应付”,巧妙、妥善地处理与朝鲜半岛关系,在维护国家利益的同时,维护半岛和平与稳定,做一个负责任的大国。

## 一、中国对朝鲜半岛外交形势

自2010年以来,中国在处理朝鲜半岛问题上面临着前所未有的外交压力。这种压力既来自中国与其他大国的关系,以及国际舆论,也直接来自于中国与朝鲜、韩国当事双方的关系。

一方面,美日等国在处理东北亚地区事务中对中国的参与存在迫切需要与必然认可;作为新兴大国,中国的地区战略又必然与其利益相左。尤其是李明博上台后采取与卢武铉政府不同的亲美政策,韩美双方再次迅速靠近,韩中关系也相应变化,加上日俄等国的参与,使得围绕朝鲜半岛问题的力量对比发生变化,个中关系复杂。在平衡与各国关系的同时,中国作为负责任的大国,在维护地区和平与稳定方面也要顾及国际舆论的反应,而国际社会对于中国对朝鲜的影响力既比较看重,又存在误解。

另一方面,中国是东北亚地区有关大国中唯一同时与朝鲜和韩国保持友好关系的国家,中国与双方都保持着紧密的政治与经济关系,稍有不慎,就会影响双边关系。尤其是与朝鲜的传统友好关系和特殊盟友关系更牵制了中国的表态与政策。朝鲜方面认为,中国作为联合国安理会常任理事国,可以在审议安理会对朝制裁方案时行使否决权,这更增加了中国的难处。

“天安”号事件发生后,先有金正日访华,后有韩国特使千英宇来华与中国交换意见;国际舆论也纷纷希望中国尽早表态,英国《金融时报》在2010年5月21日的社评中指出“中国有志于在全球舞台上扮演更重要的角色。现在正是中国表现自己的时候。”<sup>[1]</sup>延坪岛炮击事件后,胡锦涛主席与奥巴马总统于12月5日通电话,就朝鲜半岛问题进行了直接讨论,奥巴马强调美国需要中国的帮助;与此同时,朝鲜则通过一系列活动炫耀朝中友谊。

在重重外交压力之下,中国方面坚持“本着事情的是非曲直,客观、公正处理”,始终没有明确表态。在“天安”号事件上,温家宝总理于2010年5月底中日韩领导人会议上慎重表示“不会袒护任何对事件负有责任的一方”;延坪岛炮击事件后,虽然中国朝鲜半岛问题特别代表武大伟表示“朝鲜炮击韩国,非常令人遗憾”,中国却投票否决了联合国安理会谴责朝鲜炮击韩国岛屿的决议。中国在这些事件上态度的暧昧与摇摆引起了韩国等国的不满,未能及时明确立场也使中国陷入了被动。诚然,一个负责任的中国最终应该在适当的时候做出明确而非模糊的表态,并在双边与多边外交中付诸实际行动。但另一方面,中国在半岛问题上的表态与行动必然应慎之又慎,因为稳定的半岛局势是我国国内经济建设所需的周边安全环境的重要组成部分,也是我国得以实施“立足亚太、稳定周边”外交原则的关键一环。因此,对朝鲜半岛的外交对于中国而言具有重要外交战略意义;而鉴于朝鲜对于中国的战略重要性以及两国的传统关系,中国对朝鲜的外交政策尤其具有特殊性。

自韩国李明博政府上台后,朝韩关系波折不断,甚至到达“战斗态势”的边缘,由于朝韩关系的紧张、朝鲜国内形势的发展等因素,中朝关系自冷战后出现的新变化愈加显现。中国应借近来一系列紧急事件的处理,冷静观察新形势下中朝关系的实质、转变及其原因,由此作出对朝策略调整,更灵活地处理双边关系,平衡对半岛南北关系,从而成为解决朝鲜半岛问题的建设性力量,以维护中国在东北亚地区的长远利益,服务于中国的总体外交战略。

## 二、中朝关系发展历程与转变

当前,中朝关系正在经历重大变化,不少评论认为双方关系处于“貌合神离”的怪圈,未来走向阴晴不定。然而,从中朝关系的发展历史来看,双方出于地缘政治格局、国家利益,以及传统友谊、意识形态等因素的考虑,始终保持着“曲折前行”,总体关系未受到过根本性动摇。

中朝两国通过朝鲜战争结成了“用鲜血凝成的友谊”。1965年后,在中苏关系恶化的背景下,朝鲜迫于苏联的“软硬兼施”,逐渐向苏联靠拢,加上中国“文化大革命”中“左”倾思想对外交的消极影响,

中朝关系陷入低潮,朝方甚至于1967年召回了驻华大使。即便如此,中朝关系也未达到彻底破裂的程度,双方还是努力地维持了某种关系,这其中不仅有双方的现实诉求,也有意识形态因素的影响。对于中国而言,朝鲜是中国在东北亚地区重要的地缘安全依托。60年代中苏关系恶化后,一旦朝鲜全面倒向苏联,彻底与中对立,中国东北将三面受到苏联包围,而华北与华东地区则会由于苏联与蒙古的同盟关系而暴露,加之美国一直试图将朝鲜半岛作为遏制与侵略中国的跳板,中朝同盟关系对中国的国家安全意义非凡。而从朝鲜方面来看,面对南北分裂及以美国为主的西方势力的经济封锁,中朝关系的维持可增加其抗击美韩的能力,减轻负担;同时,中国的立场也可在一定程度上牵制苏联的行动,使之在半岛问题上采取有利于朝鲜的政策。另外,这一时期的中国与朝鲜毕竟是社会主义阵营中的伙伴,双方的体制理念并未发生根本改变,因此也没有必要做根本性调整。中朝关系经历了60年代末的紧张疏远后,70年代开始进入改善发展时期。

冷战后,中朝关系中的意识形态作用逐渐弱化,现实的国家利益成为各自政策的主要出发点。由于中国提出将双边经济关系中的“以物易物”转变为“货币贸易”,且婉拒朝鲜的援助请求,朝鲜对中国颇有不满,中韩建交则实质性地打击了中朝关系;朝鲜则在连续经历了金日成突然去世、与美关系日趋恶化,以及日益严重的粮食问题后更加倾向于孤立主义,中朝关系因而一度冷淡。双方高层互访直到1999年6月朝鲜最高人民会议常任委员会委员长金永南访华才打破了沉默。2001年9月江泽民主席对朝鲜进行正式友好访问期间,双方共同确认了“继承传统、面向未来、睦邻友好、加强合作”的方针。可见,虽然冷战后的一段时期内,双方关系产生了嫌隙,但依旧是向前进的,究其根本主要是出于国家利益的考虑。一方面,90年代中后期,国际局势不稳定性加剧,“中国威胁论”的甚嚣尘上更增加了中国对国家安全的担忧,为应对美国的包围,中国需重新评估朝鲜的战略价值。另一方面,苏联解体后,中国几乎成了政治上唯一支持朝鲜的国家,在1998年结束“苦难行军”后,朝鲜在经济上更需要中国的实质性帮助。

21世纪的中朝关系在逐渐完成由传统盟友向以国家利益为导向的“正常的国家关系”转型的同时,逐步向“合作共赢”阶段迈进。

中朝关系的根本出发点是各自的国家利益,中国对朝政策很大程度上是由中国在朝鲜半岛及东北亚地区的国家利益所决定的。政治上,美国在冷战后转变对朝政策,妄图对朝鲜实行“软着陆”,最终将朝鲜纳入自己的战略轨道,这对中国而言是一个潜在的巨大威胁。安全上,朝核问题一日不解决,东亚地区核扩散的危险、美国军事实力的存在或是朝鲜可能的崩溃都将极大影响到中国的安全。军事上,中朝有1300公里的边界相毗连,由此可以直接进入中国东北,<sup>[2]</sup>因此朝鲜仍是中国重要的军事缓冲地带。<sup>①</sup>另外,对于美国借半岛问题尤其是朝核问题,强化美日、美韩同盟,加紧在本地区部署战区导弹防御系统(TMD),以进一步压缩中国的战略空间的企图,不得不警惕。而在经济上,中国振兴东北计划的进一步深入,图们江流域、环渤海经济区与环黄海经济区的发展都需要朝鲜的参与及交通上的连接。因此,中朝关系的重要性从未降低,对朝外交始终是中国周边外交的重要一环。

当然,如今的中朝关系早已不再是20世纪50年代的单纯延续,中朝“双方的战略观念发生了一系列分歧和差异”:

同盟关系模糊化——中朝同盟关系变化为亦友非友的关系,对于朝鲜来说,中国既是其赖以生存的重要依靠,又是需要时时提防的朋友。

国际规则差别化——中国承认现有的国际体系与规则,并追求成为负责任大国。朝鲜则退出核不

<sup>①</sup> 也有观点认为,“因中国经济与战略重心的南移及现代海空技术与战力的空前发展和战争样式的革命性变化,‘朝鲜半岛对中国的战略‘门户’作用,无论是客观现实还是主观考察,都已大幅下降”。林利民.朝核危机管理与中国的外交抉择[J].现代国际关系,2006(8);王俊生.第二次朝核危机中的中国角色:总结与反思[J].领导科学,2007(6)。

扩散条约 继续挑战现存的国际规则。

发展道路多样化——中国实行改革开放以后,摆脱和改变了前苏联模式的社会主义道路,实行中国特色的社会主义,但不完全为朝鲜所赞成。尽管金正日来过中国多次,也表示支持中国的改革开放,但在实际上朝鲜由于内外因素的制约,其经济改革是走走停停,强调的仍是以集中的计划经济为主要特点的主体发展道路。

经济援助市场化——朝鲜接受无偿援助的历史惯性与中国改革开放后在对外援助中实行市场经济原则也有较大的差异。

南北政策平衡化——在南三角时代,中国的对朝政策是“一边倒”,如今中国与韩国建立了战略合作伙伴,中国对朝鲜半岛实行南北政策的平衡化,不为朝鲜所赞成。

朝核问题对抗化——朝鲜的“有核”战略目标与中国对于朝鲜半岛无核化立场难以兼容;朝鲜期待中国支持其有核政策方针,中国却参加联合国对朝制裁,双方立场有呈现对抗化的可能。<sup>[3]</sup>

中朝关系的变化是客观存在的,双方观念上的差异也是各自适应新形势的结果,且自然会反映在外交政策中。近年来,朝鲜不顾中国的“坚决反对”与“强烈要求”,三番四次挑战东北亚地区的安全底线,完全不顾中国对国家利益与地区安全的关切,且一直以来都想抛开中国,直接与美国对话;而每当朝韩、朝美关系陷入僵局或国际社会加大对朝制裁时,朝鲜又急于靠近中国,寻求中国的援助与支持。这既伤害了中国的感情,更威胁到中国的国家利益,在继续巩固和发展中朝睦邻友好合作关系的同时,调整对朝政策的必要性愈发凸显。

### 三、中国对朝外交政策的调整

中国对朝政策已经出现调整,这种调整是必需的,关键是调整的幅度与深度问题。

朝鲜半岛问题专家龚克瑜曾假设过中国对朝采取不同政策后可能产生的结果,或可在思考中国怎样巧妙适当地进行政策调整前,给予我们些许启示:

假设一,中国对朝冷淡、漠视,那么中国对半岛的作用和影响力就会下降;

假设二,中国与朝鲜中断关系,那么就意味着中国对朝鲜没有交流与沟通的渠道,特殊的影响也无从谈起;

假设三,中国对朝全面制裁、封锁,将直接导致中朝关系恶化,朝鲜国内会将美国的仇恨转移到中国;

假设四,中国维持半岛“不战不和不统”的局面,这种维持现状的立场实际上体现的是一种惰性,必将导致来自朝、韩、美等多方的压力;

假设五,中国以美国马首是瞻,完全跟着美国亦步亦趋,那么中国的作用会被逐渐架空,甚至边缘化,反过来遭到朝美的唾弃;

假设六,中国积极主动参与半岛事务,继续发挥特殊作用,那么半岛的和平稳定能够保障,中国的地位和作用也更加上升,朝美等也将更倚重中国。<sup>[4]</sup>

虽然以上假设中的一些是不可能发生的,但由此看来,似乎只有第六点假设符合中国的国家利益。中国的对朝外交政策首先应遵循中国处理朝鲜半岛问题的根本原则,即维护半岛的和平与稳定;在具体实践中,则应从现实的需要与客观的制约出发,适时做出适当调整。

#### (一) 承担必要责任 摆脱被动牵制

第一,中国应积极承担必要的责任,但更应承担与自身能力、形象相符的责任。中国在朝鲜半岛问题上一直呼吁各方“保持冷静克制,予以妥善处理,共同维护本地区和平稳定大局”,对朝鲜的态度基本倾向于温和。然而,朝鲜发射导弹、进行核试验、退出六方会谈,甚至宣布退出朝鲜战争停战协定等



举动不仅损害了中国的地区安全利益,也引来了国际舆论对中国外交能力及其在东北亚地区影响力的质疑,在导致中国外交努力付诸东流的同时,也使中国对朝鲜半岛外交陷入了被动尴尬的境地,让中国维护地区和平与稳定的形象大打折扣。

“欧美西方国家以及韩国、日本都认为,中国是唯一能对朝鲜施加影响的国家。但是,事实并非如此。应该说中国可以对朝鲜施加一定的影响,但那也是有限度的。因为朝鲜作为一个主权国家,随时可以改变或修正自己的对外政策,中国是难以左右其政策的。”<sup>[5]</sup>即使在冷战时期与中国的传统友好合作关系中,朝鲜也力求避免可能会出现非对称同盟关系带来的对外依赖性,维持自主性。<sup>[6]</sup>对朝鲜自主性的忽视导致外界对中朝关系的误解,造成了中国很大的外交负担。而中国在过去如第一次朝核危机时期采取的不介入的局外立场与无所作为的消极态度则遭到了外界的批评。

因此,一方面,中国应抓住战略机遇期,发挥自身在朝鲜半岛的积极影响,敢于承担责任;另一方面,则应清楚自我定位,并向国际社会传递准确的信息,让其在客观认识到中国在朝鲜半岛问题上的必要作用的同时,就中国对朝鲜的有限影响力做出更恰当的评估。

第二,中国应明晰朝方意图,避免被动局面。出于自身国家利益的诉求,朝鲜总会不时地在外交事件中“利用”中国,使中国处于被动局面,无辜吃亏;有时为达目的,甚至会牺牲中朝关系。以“天安”号事件为例,金正日2010年5月访华时机选择的精妙着实让人叹服。张珽瑰教授认为,金正日选择此时来中国,无论做什么,都会给国际社会造成中国支持朝鲜的印象。按照中国外交传统,金正日来华,中国一方面要给朝方提供一些援助,另一方面要巩固中朝友谊,“势必客观上造成中国支持朝鲜的效果”。这还直接给中韩双边关系蒙上了阴影。韩国官方和媒体对中国在如此“敏感”的时机接受金正日访华表示了失望。韩国《中央日报》5月4日报道说,韩国外交通商部第一次官申珥秀于3日召见了中国驻韩大使张鑫森,要求中方澄清一些疑问,“韩国政府就特定事件召见中国大使是非常罕见的事情”。<sup>[7]</sup>如此一来,中国不仅在国际上吃了哑巴亏,在朝鲜半岛施展对朝、对韩的均衡外交也由于朝鲜的“外交智慧”而障碍重重。

另外,对于朝鲜为获得美国等国承认和经济援助而尽力减少中国参与解决朝核问题的可能也应予以充分关注。在朝核问题上,朝鲜一直试图将中国排除在外,如1996年当美韩联合倡导举行四方会谈时,朝鲜一开始不同意,认为朝鲜半岛的和平保障问题只能通过朝美之间直接谈判解决,把中韩排除在外。1997年朝鲜又提出美国同朝鲜和韩国举行三方会谈,在美朝之间缔结和平协定,在南北之间发表互不侵犯宣言,再次把中国排除在外。即使六方会谈开启后,朝鲜也一直试图将六方会谈转变为它与美国的双边对话,对中国的主导作用始终有所保留。虽然近一年来金正日3次访华,中朝高层互动亦频繁活跃,北京通过各种机会也促使了朝鲜态度的些许转变,朝鲜似乎重又迅速向中国靠拢,但不能排除朝鲜怀有对内借助中国的援助解决民生经济问题,对外通过中国的支持对韩美施压,摆脱孤立处境等深层意图。对中国而言,这在一定意义上是增强影响力的机遇,但也应避免由此给中韩关系及中美关系可能带来的消极影响。

今后,中国在应对此类情况时,应吸取教训,参透朝鲜方面的真实意图,言行谨慎,以免让朝鲜给戴上了“紧箍咒”,更不能任由朝鲜将中国随意排除在半岛问题的有关方之外。

## (二)撬动对朝“杠杆”,发挥主动影响

在中朝双边关系中,中国应该化被动为主动,依靠对朝“巧实力”,在遵守不干涉内政原则的情况下,发挥应有的影响力,以摆脱朝鲜对于中国在对朝鲜半岛外交上的牵制。在经济因素、军事和安全因素、意识形态因素及地缘政治因素中,经济因素在新时期对中朝双边关系的影响力与日俱增,并将在今后长时期内日益扩大。

中国对于朝鲜的“特殊”影响力首先来自于中国是朝鲜最大的援助国。对于急需援助的朝鲜而

言,中国的援助在数量上最多,在战略上则最为重要。金正日的第一要务是保证国家的生存和体制的延续,朝鲜对于中国真正的担忧恰恰在于中国会切断让金正日政权得以维系的石油和食品生命线。一方面,朝鲜从1999年起的进口原油全部来自中国,自1996年启动的朝鲜半岛能源开发组织(KEDO)的50万吨重油援助于2002年11月停止后,来自中国的原油更成为了攸关朝鲜生死的因素。而且,由于能源短缺,朝鲜的石油只能供给与政治安全有关联的部门,从某种意义上说,朝鲜的军事装备对中国也有很强的依赖性。另一方面,朝鲜国内在经济上的最大困难当属粮食缺口。朝鲜劳动党中央军事委员会副委员长金正恩在地方视察过程中就曾表示“粮食比子弹重要”。<sup>[8]</sup>朝鲜居民的37%依靠海外粮食援助维持生活。<sup>[9]</sup>根据世界粮食计划署(WFP)的统计数据,在世界粮食计划署、韩国与中国三者中,中国历年来对朝粮食援助均是最多的,韩国第二。<sup>[10]</sup>因此,在韩国中断对朝援助、<sup>①</sup>国际粮价上涨、国际社会对朝援助出现疲劳现象的情况下,朝鲜特别需要中国继续予以大量的粮食援助。<sup>②</sup>

中国对朝贸易与投资给朝鲜带来的实际经济效益与长期辐射效应对于朝鲜国内经济建设与发展也具有重大意义。2012年是朝鲜实现“强盛大国”目标之年,但摆在其面前的严酷现实却是国内货币改革的失败与国际社会的制裁。而且,自2002年实施经济改革管理措施以来,各种形式的市场经济迅速发展,民间对经济新气象的希望与要求与日俱增;另一方面,由于朝鲜特有的不均等的财政收入分配方式,国家财政收入对市场经济的依赖也在不断增大。因此,在自身经济相对缺少活力,且因制裁而缺乏筹资能力的情况下,加大与中国的经贸合作与往来,吸引中国投资资本成为朝鲜的又一当务之急。韩国采取“5.24措施”后,中朝之间的贸易激增了29.3%,由2009年的26.80亿美元增加到2010年的34.66亿美元。朝鲜对中国的贸易依存度2009年达52.6%,2010年超过60%,2011年将达72.8%。中国已经成为朝鲜最大的贸易对象国。<sup>[11]</sup>对于2011年5月金正日访华的目的,世界媒体普遍认为其此行最重要的目的是寻求两国经济合作及获取更多援助。金正日此次访华行程之满、专列行动之快确实出乎预料,加之此次“先考察,后会谈”的特殊方式,且所到之处均为中国经济建设及改革的热土,可见其借鉴中国经验,推进国内经济发展的愿望是迫切的。

朝鲜方面需要与中国保持良好关系,以求得中国的支持与援助。朝鲜对于中国极大的依赖或可成为中国在双边关系及半岛问题上掌握主动权的的关键突破口之一。举例而言,2011年5月金正日访华期间,双方在中朝首脑会谈上确定了有关朝鲜半岛核问题及六方会谈的一系列积极的政策方向,这些成果本身不能排除中国利用“杠杆”因素所施加的有益影响。中朝关系的微妙变化在2010年6月4日发生的朝鲜边防部队枪杀中国公民事件中也可可见一斑。中国外交部发言人秦刚在6月8日的外交部例行记者会上证实了此事,并表示“事发后,中方高度重视,立即向朝方进行严正交涉。”<sup>[12]</sup>此举可谓打破了中朝关系问题高度秘密的惯例,使两国关系更显尴尬。值得注意的是,朝鲜就此事件发表了罕见的公开致歉,承诺将严惩肇事者,并防止类似事件再次发生。由此可见,在双边关系中,中国有能力把握主动与能动性,从而在双边与多边事务中,发挥适当的作用。

作为具有地区影响力的国家,中国应把握主动权,以免在被动中被拖入尴尬境地,损害国家利益。当然,“中国遵守不干涉内政的原则,不会对别国的事情指手画脚,更不会教训别人该做什么、怎样做。”<sup>[13]</sup>中国不会利用自身较之朝鲜的联系性权力,以威胁朝鲜国家利益的手段,干涉朝鲜内政,左右朝鲜对外政策,但“对于损害我们国家利益的行径,要坚持原则,进行有理、有利、有节的斗争”。<sup>[14]</sup>

### (三) 遵循务实原则,谋求国家利益

外交的核心在于国家利益,外交就是要用和平方式与和平手段来维护、拓展、发展国家的利益。在

① 此间2008年6月30日,为了缓解朝鲜的粮食困难,韩国内阁统一部曾提出向朝鲜支援5万吨玉米的建议,遭到朝鲜方面的拒绝。

② 韩联社华盛顿2011年6月2日电,美国国务院朝鲜人权事务特使罗伯特·金2日表示,美国即使决定向朝鲜提供粮食援助,也不会提供大米,以防朝鲜当局将援助粮食用作军粮。由此亦可见中国援粮对于朝鲜的重大意义。

外交实践中,中国无需刻意回避对于国家利益的正当诉求,正如邓小平在1989年10月31日会见美国前总统尼克松时明确指出的,“考虑国与国之间的关系主要应该从国家自身的战略利益出发。着眼于自身长远的战略利益,同时也尊重对方的利益”,“我们都是以自己的国家利益为最高准则来谈问题和处理问题的”。<sup>[15]</sup>

过去,中国出于道义上的义务与作为同盟者的责任,在外交上同朝鲜采取广泛的合作,对朝鲜的主张也总是采取支持态度。可以说,中国对朝鲜半岛问题的政策,包括对朝政策,“并未真正做到根据中国的国家利益和事务本身的是非曲直来制定和推行其政策,实施‘独立自主’的外交”。<sup>[13]</sup>中国在对朝援助问题上,在较长一段时期内,也并未顾忌国家实力,只是本着双方拥有相同的体制、意识形态和价值观的考虑,出于传统友谊,向朝鲜提供了大量超过自身能力的援助,造成国内负担。这些物资援助的确对朝鲜克服经济危机、维持体制安全发挥了重要作用,中国也有责任帮助朝鲜克服困难,共同发展。然而,随着中国对外政策中意识形态色彩的退却,中朝关系也应在向正常国家关系转变的过程中,更注重“相互主义”原则,关切相互的利益。

中国应遵循更务实的外交原则,从自身国家利益出发,决不能无条件地单方面让渡自身利益。在政治方面,中国已开始积极维护正当的国家利益。针对朝鲜近年来不顾中方关切,频频采取边缘政策,而损害中国国家利益,或触及中国所主张的国际道义与准则的过激行为,中国摆正姿态,拿出坚定立场,及时作出反应。在朝鲜进行核试验后,中国曾于2006年与2009年两次在联合国安理会投票赞成制裁朝鲜。2011年1月,中国则首次公开对朝鲜铀浓缩项目表示了关切。

从战略高度出发把握中朝关系,则可看到稳定的中朝关系是中国维持东北亚地区力量平衡的重要砝码。韩国李明博政府上台后,积极发展与美国的战略同盟关系,较前两届金大中与卢武铉政府在参与美国主导的东亚战区导弹防御体系(MD)和反扩散安全倡议(PSI)的问题上显得尤为积极,必然引起中俄的战略疑虑。而所谓“美日韩三角同盟”说法的出现,虽然就目前而言不易完全实现,但三方在包括朝核等问题上越发紧密的协商及军事防务方面的频繁接触,不得不引起关注。因此,中国需要加强对朝外交,巩固与稳定双边关系,从而在一定程度上形成战略制衡。进一步说,这也有助于中国在亚洲其他地区乃至全球范围内施展外交“巧实力”。

在经济方面,中朝经贸合作坚持“政府引导,企业参与,市场运作”原则。中国虽仍向朝鲜提供一定的无偿经济援助,但金额已经大大减少,更多的是正常贸易往来。拿粮食援助来说,为避免朝鲜国内粮食问题恶化,出现大量难民逃往中国东北边境地区,出于人道主义原则与自身安全的考虑,中国有必要向朝鲜提供粮食等必要的物资援助,但这决不能超过中国可以负担的水平。中国无需逞强,现实的国情也不允许逞强,因为中国自身也面临潜在的粮食安全风险。在对朝援助方面,量力而为是目前中国最合理的选择。

另外,中国在对朝关系中应强调双方关系真正的“平等互利”。中国应着眼于中朝经济合作的巨大潜力以及朝鲜在东北亚区域经济合作中的重要作用,推动共同发展。概而言之,中朝合作存在五方面潜力:第一,朝鲜政策调整创造了经济合作的氛围;第二,朝鲜物资匮乏为中国商品提供了广阔的市场;第三,中国向朝鲜转移劳动密集型产业;第四,加强中朝运输通道和物流、观光旅游业的合作;第五,加强与朝鲜的矿产资源的合作。<sup>[16]</sup>在东亚范围内,朝鲜特殊的地理位置决定了其在构建东北亚经济圈方面的重要地位。“如无朝鲜半岛纵段铁路的开通,就不能建立东北亚综合交通运输网,而如无朝鲜的改革开放,就不可能连通南北交通运输线”。<sup>[17]</sup>另外,朝鲜自身的经济发展,也有利于缓解中国边境地区的压力,降低中国的经济负担和外交成本。鉴于此,中国应该推动朝鲜通过经济改革与开放,振兴经济,改善人民生活,并融入东亚区域,最终成为国际社会的一员。

当然,中国的务实原则,决不意味着谋求狭隘的私利,我们在强调中国的国家利益时,也强调尊重



他国的国家利益,以求达到互利共赢。

#### (四) 理解对方关切,保持传统友谊

中朝关系在新时期向正常国家关系的转变是现实发展的必然要求,双方对于各自国家利益的维护亦无可厚非。然而,与其他对外关系不同,在处理对朝关系时,我们切不可忘记,传统友谊仍是中朝关系进一步发展的基础。“中朝是唇齿之邦”,我们应更加重视和理解朝鲜的合理关切,并呼吁国际社会对此予以重视。

中国应充分了解朝鲜的实际情况及面临的困难,理解朝鲜基于特殊政治体制与国际安全环境所做的选择,并给予有针对性的切实帮助。如前文所述,中国力图通过中朝正常经贸合作,引导朝鲜逐渐感受市场经济带来的利益,接受市场经济理念,并实现逐步改革开放的想法是好的。然而,我们应该清楚,朝鲜正处于封闭导致经济困难,开放导致政权危险的两难困境中。正如韩国中央大学国际大学院韩太竣教授与李宗宪博士指出的,即使是有限的改革开放,只要当其成为朝鲜个人崇拜体制的威胁时,朝鲜就会将其撤回。<sup>[18]</sup>巴殿君副教授也曾作出判断,“从变化的性质上看,朝鲜目前的变化是基于改善外部环境、缓解经济困难、维护政局稳定为前提,其目的仍然是继续捍卫和巩固现存的社会主义社会政治经济制度,而不是国家发展方向上的战略性调整。”<sup>[19]</sup>可见,朝鲜的改革开放尝试仍存在很大的不确定性,平壤正在寻找一个契合点,兼顾对现有体制的稳定以及对经济改革的尝试。当前,中国应该尊重朝鲜的自主选择,并尽力协同各方在朝鲜自主自愿的情况下帮助其实现循序渐进的改革与发展。

中国人民与朝鲜人民拥有世代深厚感情,在对朝援助方面,中国在考虑朝鲜实际国情的基础上,更应设身处地地考虑朝鲜人民的利益。无论是同盟援助、国家援助,还是人道主义援助,中国都应在未来长时期内,将具体工作做细、做实。在提供援助之前,应该对朝鲜真实的需求做出恰当而充分的评估。当前,对于朝鲜的援助除了人道主义援助外,更应开始“转变为开发援助、技术援助,帮助其学习如何发挥市场机制的作用”。<sup>[20]</sup>而在援助到位后,作为援助方,也应借鉴世界粮食计划署“没有现场监控,没有粮食援助”(“No access, no food” policy)的主张,及时跟踪援助实施的情况。另外,为促进两国人民情谊,对民间经济交流援助的作用也应予以充分鼓励。

除此以外,正如胡锦涛主席在与金正日总书记会谈时所指出的,中方愿同朝方一道努力,推动中朝友好合作关系不断向前发展,维护和促进本地区和平、稳定、繁荣。一是加强高层交往,深化中朝友谊。欢迎朝鲜领导同志访华。二是加强治党治国经验交流,促进各自经济社会发展。三是扩大互利合作,造福两国人民。四是深化文化、教育、体育等领域交流特别是青少年交往,使中朝友谊世代相传。五是就国际和地区形势及重大问题加强沟通、保持协调,共同维护本地区和平稳定。<sup>[21]</sup>

最后,中国也应在适当的场合与时机下呼吁其他各国与国际社会对朝鲜正当权益的重视,全方位推动对朝交流与合作,推动和促进朝鲜融入国际社会。在朝鲜半岛问题上,则应尽己所能,积极推动美朝、日朝关系的正常化,使朝鲜成为东北亚区域合作及未来东亚共同体的参与国和组成部分。

## 四、结 语

冷战结束后,特别是中韩建交以来,中国与朝鲜半岛的关系走上了正常的发展轨道。在重新定位中朝战略关系的基础上,中国的对朝政策也在“继承传统、面向未来、睦邻友好、加强合作”的基本方针指导下进行着循序渐进的调整。“十几年来,中国对朝鲜半岛始终坚持积极、稳妥、均衡、连贯的‘双友好’政策,有效地维护了本国利益,并在半岛事务中处于一种特殊有利的地位,成为朝鲜南北双方及相关大国在处理半岛问题上借重和依靠的力量”。<sup>[22]</sup>

就中朝双边关系而言,虽然双方在新形势下存在分歧与差异,甚至在一些战略观念上出现了不同看法,但各自对于对方的战略重要性并未减弱。朝鲜正处于政权交替的敏感时期,经济建设也正面临



巨大挑战,中国应该也必须支持、帮助朝鲜稳定、持续地发展下去。因为中国需要一个安全稳定的朝鲜半岛构筑自身周边环境;而引导朝鲜在完成政治平稳过渡后,实现渐进的开放与适当的改革,既是中国对朝及对朝鲜半岛外交施展作用力的途径之一,也能为自身尤其是东北地区的经济发展带来长久实利。总之,“巩固和发展中朝友谊是中国党和政府坚定不移的方针,符合两国和两国人民的根本利益”。<sup>[21]</sup>

当然,在坚持对朝外交立场原则并积极实施政策调整的同时,中国也应充分认识到大国博弈与中国对朝及对朝鲜半岛政策的相互制约与影响。中国对朝鲜半岛问题的立场正在成为中美关系的一个“问题”;中韩关系是中国对朝鲜半岛两个国家平衡外交的直接组成部分,而韩国作为朝鲜半岛问题的当事国,始终认为自己应该是解决半岛事务的主要推动者,非常警惕中国在此区域的影响力。就拿5月金正日访华后韩国的一些评论来说,韩国担心随着金正日多次访华,朝鲜与中国关系更为紧密,一则会美日韩对朝鲜的制裁失去效力,二则会中国对朝鲜半岛的未来走向影响大幅提升;更有担心认为,中朝有针对韩国的军事联合企图。<sup>[23]</sup>这也提醒中国,在对朝外交政策的选择与实施过程中,需要把握度的问题,既要达到制衡美韩的目的,也应避免引起其过度的担心与疑虑,招致相关方面的消极反应,加剧半岛紧张态势。另外,中日关系、中俄关系以及中国与国际社会的互动都与中国对朝政策联动。中国应积极与各方协商,解决利益争端,避免中国周边外交出现孤立。在朝鲜半岛问题上,中国需妥善处理中美关系,进一步推动深化中、日、韩三国间的互信、共识与合作,加强与俄罗斯的沟通与合作,同时在各种国际机制中发挥应有的作用。<sup>[24]</sup>由于朝鲜半岛事态多发,在具体实践中,中国应在每次处理具体事件时,坚持战略原则,运用战术调整。

无论是“天安”号事件,还是延坪岛炮击事件,都是朝韩关系恶性循环中一次次触发半岛及东北亚区域紧张升级的事件。无论是出于对半岛和平稳定这一周边安全环境的关切,还是出于负责任的地区大国的责任意识,中国都应明确自己的态度。当然,鉴于中国并未直接参与事件的调查,在未知客观事实真相前,急于妄加评论更是不负责任的表现,因此中国依然应坚持拥有保留自己看法的权利。换句话说,一方面,中国应争取“有所作为”,另一方面,则应在强调“和平共处五项原则”的外交总框架下,注意对敏感问题的“有限介入”。这也是对中国在今后处理类似事件时的指导。

面对国际舆论压力,以及朝韩两国的对中外外交攻势,中国若想冲出外交困境,一方面应明确告知外界:中国在朝鲜半岛问题上,不怀私心,更不会利用朝韩矛盾谋取自身利益;反过来,朝韩或其他相关大国也不必总盯着中国对半岛南北双方的政策与态度,以期获利。另一方面,在面对敏感且富有争议的问题时,中国更应“冷静观察”,“沉着应对”,“稳住阵脚”。

只要我们对重大国际事件,坚持实事求是的思想路线,按照事件本身的是非曲直,独立自主地作出判断,决定对策,“说公道话,办公道事”,中国作为一个负责任的大国形象就能得到国际社会认可,并成为推动朝鲜半岛和平与稳定的不可或缺的力量,中朝双边关系及中国与朝鲜半岛关系亦可实现健康长远的发展,从而维护国家利益,实现多方共赢。

#### 参考文献

- [1] FT社评:别让朝鲜逃脱惩罚[N/OL]. FT中文网 2010-05-21.
- [2] 孟庆义,赵文静,刘会清. 朝鲜半岛:问题与出路[M]. 北京:人民出版社 2006: 180-181.
- [3] 石源华. 对朝人道主义援助与促进朝鲜融入国际社会[C]. 联合国粮食计划署朝鲜办公室、复旦大学韩国朝鲜研究中心编.“朝鲜半岛最新动态及走向”圆桌研讨会系列《朝鲜粮食与经济现状研讨会 2010.4.27》参考资料: 16.
- [4] 龚克瑜. 中国参与解决朝鲜半岛问题的努力[C]. 第十届中国韩国学国际研讨会论文集大会报告、外交与安全卷(共五卷第一卷): 384-385.
- [5] 崔志鹰. 朝鲜半岛——多视角、全方位的扫描、剖析[M]. 上海:同济大学出版社 2009: 11.
- [6] 李南周. 朝鲜的变化与中朝关系——从“传统友好合作关系”到“实利关系”[J]. 现代国际关系 2005(9): 54.

- [ 7 ] 金正日重要时机再出牌 寻求经济援助是重点 [N/OL]. 国际在线 2010 - 05 - 07.
- [ 8 ] 金正恩: 粮食比子弹重要 [N/OL]. 朝鲜日报中文网 2010 - 10 - 26.
- [ 9 ] RFA: 近四成朝鲜居民靠海外粮援维生 [N/OL]. 韩国联合通讯社网站 2011 - 03 - 08.
- [ 10 ] “朝鲜半岛最新动态及走向”圆桌研讨会系列 朝鲜粮食与经济现状研讨会参考资料[Z]. 2010 - 04 - 27 第9页 统计数据图.
- [ 11 ] 金正日访华 韩担忧话语权减弱 [N/OL]. 国际经济时报 2011 - 05 - 30.
- [ 12 ] 2010年6月8日外交部发言人秦刚举行例行记者会 [N/OL]. 中华人民共和国外交部网站.
- [ 13 ] 刘金质 潘京初 潘荣英 李锡遇. 中国与朝鲜半岛国家关系文件资料汇编(1991~2006) [M]. 北京: 世界知识出版社 2006: 29 - 28.
- [ 14 ] 江泽民文选(第三卷) [M]. 北京: 人民出版社 2006: 314 - 315 转引自叶自成、李红杰主编. 中国大外交: 折冲樽俎 60年 [M]. 北京: 当代世界出版社 2009: 41.
- [ 15 ] 邓小平文选(第三卷) [M]. 北京: 人民出版社 1994: 330 转引自叶自成、李红杰主编. 中国大外交: 折冲樽俎 60年 [M]. 北京: 当代世界出版社 2009: 9.
- [ 16 ] 赵传君主编. 东北亚三大关系研究——经贸·政治·安全 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2006: 158 - 160.
- [ 17 ] 朴昌根. 东北亚经济圈、朝韩合作与朝鲜的改革开放 [A]. 石源华, 方秀玉主编. 缓和与合作: 东北亚国际关系 30年 [C]. (韩)大旺社 2003: 169.
- [ 18 ] (韩)韩太竣、李宗宪. 维持朝鲜政权的政治经济学 [A]. 石源华, 方秀玉主编. 缓和与合作: 东北亚国际关系 30年 [C]. (韩)大旺社 2003: 208.
- [ 19 ] 巴殿君. 朝鲜内外政策的变化及其与东北亚国家关系 [A]. 刘清才主编. 21世纪初东北亚地缘政治——区域政治与国家关系 [C]. 长春: 吉林大学出版社 2004: 203.
- [ 20 ] 朴键一主编. 中国对朝鲜半岛的研究 [M]. 北京: 民族出版社 2006: 258.
- [ 21 ] 胡锦涛同金正日举行会谈 (N/OL). 新华网 2011 - 05 - 26.
- [ 22 ] 崔志鹰. 大国与朝鲜半岛 [Z]. 香港: 卓越出版社有限公司 2000: 3 转引自杨军、王秋彬. 中国与朝鲜半岛关系史论 [M]. 北京: 社会科学文献出版社 2006: 279.
- [ 23 ] 金正日访华 韩担忧话语权减弱 [N/OL]. 国际经济时报 2011 - 05 - 30.
- [ 24 ] 刘赛力. 朝鲜半岛安全问题及中国与有关各方的合作策略 [J]. 东北亚论坛 2011 ,19(6).

(责任编辑 李英武)

## Adjustment of China's Foreign Policy towards DPRK under New Situation

HUANG He WU Xue

**Abstract:** After the Cold War, Sino - DPRK relations gradually changed to "normal state relations" driven by national interests. Several events happened in Korean Peninsula since 2010 caused repeated escalation of instability; thus, China's foreign policy towards Korean Peninsula and bilateral relations with DPRK is facing a delicate situation. Through an analysis of current situation of China's diplomacy towards DPRK and a review of the development process of Sino - DPRK relations, this paper proposes four points of adjustments of China's policy towards DPRK based on national interests: First, taking necessary responsibility and breaking out of the passive containment; Second, making use of "lever" to DPRK and implementing proactive impacts; Third, following practical pragmatism and pursuing national interests; Fourth, considering concerns of DPRK and maintaining traditional friendship.

**Key Words:** Sino - DPRK relations; foreign policy towards DPRK; national interest; normal state relations; Korean Peninsular; diplomacy towards Korean Peninsular