

# 中国周边外交:70年来的演变及其逻辑

李开盛

[内容摘要] 任何国家的外交政策都是在主客观因素的互动过程中形成的,周边外交政策也概莫能外。中国的实力发展水平、所面临的时代环境与国际体系环境相互作用,使得中国周边外交在不同时期体现出不同特征。冷战时期是中国周边外交的酝酿期,世纪之交是形成期,中共十八大以来则是成熟期。在僵硬的冷战结构两极崩溃、中国实力走向强大的背景下,中国自身因素在塑造周边政策方面日益发挥更大的作用。但是,随着美国将中国确定为首要战略竞争对手,中国所面临的国际体系结构可能会重新趋于僵硬,未来周边外交仍然需要在总结过去经验和教训的基础上加以完善和提升。

[关键词] 周边外交 新中国成立70周年 冷战 中共十八大

[作者简介] 李开盛,上海社会科学院国际问题研究所副所长、研究员

## 一、导论

在中国外交术语中,周边、周边外交是冷战结束前后才出现的概念,<sup>①</sup>但这并不意味着冷战期间中国没有周边外交。自中华人民共和国成立以来,周边就是一个重要的外交方向,关键是不同历史时期中国周边外交政策的特征、表现甚至话语都各不相同。把握这一演变,有利于从历史和战略的视角认识中国周边外交的基本逻辑及面临的挑战,从而为今天的应对和未来的规划提供宏观指导。

---

<sup>①</sup> 直到冷战快结束时的1988年,政府工作报告中才开始出现“周边”一词。“周边外交”一词出现在学术文献中是在1999年,2011年开始被政府工作报告采用。此后,周边和周边外交才在中国的政策文件和学术文献中被频频采用,成为一个颇有中国特色的外交术语。

任何国家的外交政策都是在主客观因素的互动过程中形成的,周边外交政策也概莫能外。从现实主义的角度来看,主观方面最重要的就是实力。一方面,实力界定了一个国家的外交目标,实力弱小的国家首先关注的是安全,而那些实力强大、安全无忧的国家则可能更关注的是权力;另一方面,实力同时是实现国家目标的重要工具。同时,现实主义者并不否认外交能力或外交政策和水平作为独立于实力因素的作用,经典现实主义学者汉斯·摩根索就强调“外交作为国家权力要素的极端重要性”。<sup>①</sup>在中国外交演变过程中,领导人的风格和外交技巧对周边外交的塑造起了很大作用。例如,即使在僵化的冷战时期,中国也提出了最初旨在团结民族主义国家的和平共处五项原则;1955年周恩来总理率团参加印度尼西亚、缅甸等国发起的万隆会议时,尽可能地强调作为亚非国家的身份,从而使中国避免陷入关于意识形态和社会政治制度争论的陷阱。<sup>②</sup>

客观因素指环境。根据著名战略学家钮先钟先生的看法,“环境即为时空架构”。<sup>③</sup>在本文中,所谓“时”指时代,即“世界整体在社会历史发展过程中所处的大阶段。它依据世界基本矛盾状况来划分,是世界范围内各种社会历史现象的总和,反映了世界整体在一个相当长的历史时期内的基本面貌”。<sup>④</sup>我们常说的革命与战争、和平与发展、全球化与反全球化等就是对不同时代特征的刻画。在不同时代,一个国家外交政策的目标和表现形式等,可能都很不相同。对于一个国家来说,“空”一般是指地理空间,但还应包括国家所处的国际体系空间,这里特别是指国际权力结构。在本文中,由于中国的地理空间是恒定的,因此体系空间是待分析的主要客观因素。按照结构主义的说法,“系统的结构充当了约束性和支配性力量”。<sup>⑤</sup>此论或许过当,但国际体系和结构无疑在影响国家行为方面扮演着重要角色。

在塑造外交政策的过程中,主客观因素所起的作用并非恒定不变。一般而言,当主观实力小时,客观环境在塑造中国外交方面起主要作用。如中国实力弱

① [美]汉斯·摩根索著、肯尼思·汤普森修订、徐昕、郝望、李保平译《国家间政治——寻求权力与和平的斗争》,中国人民公安大学出版社1990年版,第651页。

② 张屹峰《万隆会议与新中国外交话语权的建构》,《国际关系研究》2015年第2期,第12页。

③ 钮先钟《战略研究》,广西师范大学出版社2003年版,第174页。

④ 吕敬正、傅尚达、宋恩民主编《当代战略指南》,国防大学出版社1994年版,第355页。

⑤ [美]肯尼思·沃尔兹著、信强译《国际政治理论》,上海人民出版社2003年版,第92页。

小时,一般较少提出外交倡议,更多强调“融入国际秩序”。如果实力强大,则可能将政策焦点转向“有所作为”,对外部世界的塑造力也会更强。有人将当前中国外交的变化更多地归因于领导人的风格,但背后的深层次原因其实是中国实力的变化。中国的国内生产总值在2010年迅速超过日本,形成与美国两强竞争的态势,对周边的经济影响进一步增强。2017年,美国的国内生产总值为19.485万亿美元,中国为12.238万亿美元,日本为4.872万亿美元,中国是美国的62.8%,是日本的2.51倍。<sup>①</sup>但客观环境自身也不是恒量,一般而言,当客观环境最为僵硬和固化时,一个国家外交政策的主观能动性就小,如冷战时期其他国家要么加入苏联阵营,要么加入美国阵营,其他选择很少。冷战结束后,原来的冷战结构崩溃,但新的结构又尚未形成,中国外交也因此进入一个更加有主动性的时代。

为了观察70年来中国周边外交的演变,本文将周边外交分为三个不同时期:(1)冷战时期,从中华人民共和国成立至20世纪90年代冷战结束,这是中国周边政策的酝酿期;(2)世纪之交,即20世纪90年代初至21世纪约头10年,这是中国周边政策的形成期;(3)中共十八大至今,这是中国周边政策的成熟期。在一些同类成果的分期中,冷战时期的周边外交被分为改革开放前和改革开放两个阶段。本文之所以将冷战时期作为一个完整阶段来分析,是因为这期间尽管国际形势和中国情况都发生了重大变化,但有两个基本的主客观因素是不变的:一是客观上的美苏两极对抗格局。虽然中国在1978年选择了改革开放道路,与周边的政治、经济关系出现变化,但阿富汗问题、柬埔寨问题、苏联在中俄中蒙边境驻军等问题表明当时中国周边仍主要处于冷战格局影响之下。二是主观上中国的实力较其他世界大国而言,在整个冷战时期仍处于较弱状态,这种权力对比从根本上塑造了当时中国与包括周边在内的其他国家的关系。

根据上述主客观因素以及三个时代分期,本文归纳了新中国成立70年来周边外交在不同时代的不同特征。这些特征是当时主客观因素互动下的结果,同时受到不同时代不同领导人个性、认知和风格的影响。

---

<sup>①</sup> 世界银行网站 <https://data.worldbank.org/country>。

## 二、冷战时期:中国周边外交的酝酿期

从新中国成立至 20 世纪 90 年代初冷战结束,中国尚没有把“周边”当作一个整体外交对象,对周边的政策分散在不同的领域和议题之中,所以这一时期是周边外交的酝酿期。

### (一) 主客观因素

对于冷战时期特别是改革开放之前的中国来说,一个重要的主观变量就是中国实力与当时其他世界大国如美国、苏联甚至印度相较都处于一个较低的水平。据统计,1949 年中国的主要工业产品产量,不但远低于美国,整体上还不如印度。<sup>①</sup> 当时中国领导人对自己的评价,则是“一穷二白”。改革开放后,中国经济开始走上迅速发展的快车道,但由于起点低,直到冷战结束的 1991 年,中国与其他世界大国的总体实力仍有很大差距,国内生产总值仅为 3833.73 亿美元,世界排名第 11 位。如前所述,当一个国家实力弱小时,主要是客观环境而不是主观因素塑造其外交政策。对于当时中国来说,当时的客观环境及其塑造主要体现在以下两个方面。

一是时代环境。在冷战前、中期,国际关系处于战争与革命的时代。对于不少新独立的第三世界国家来说,社会主义是作为一种先进的意识形态和发展模式而出现的。在此背景下,中国作为一个新生的社会主义大国,自然要在全球意识形态斗争以及国际共产主义运动中产生重要影响。新中国刚成立时,苏联也有意让中国负责亚洲的共产主义运动。斯大林就曾对中国领导人表示,中苏两党以后要分工:“你们多做东方和殖民地、半殖民地的工作,与东南亚各国建立密切的联系,在这方面多发挥你们的作用和影响。我们对西方多承担些义务,多做一些工作。”<sup>②</sup> 斯大林甚至还说,西欧落后了,革命中心移到了中国和东亚。<sup>③</sup> 对于中

<sup>①</sup> 孙健《中华人民共和国经济史(1949~90年代初)》,中国人民大学出版社 1992 年版,第 16 页。

<sup>②</sup> 金牛《刘少奇秘访克里姆林宫——来自俄国档案的秘密》,载杨天石主编《中外之间》,上海辞书出版社 2005 版,第 44 页。

<sup>③</sup> 师哲《在历史巨人身边——师哲回忆录》,中央文献出版社 1991 年版,第 412 页。

国周边来说,当时的战争因素则体现在:二战刚结束爆发的印度尼西亚独立战争、20世纪40年代末50年代早期印度支那三国人民的抗法独立战争、国内分裂加上外部干预共同起作用的朝鲜战争和越南战争,以及1962年中印战争、1979年对越还击战等。在这种环境下,中国外交自然体现出更多的警惕、对峙和对抗。进入冷战后期,中国开始改变对时代特征的判断,认为和平与发展已成为新的时代主题,包括周边外交在内的对外政策自然也出现了一系列的调整,意识形态因素大大减少,与一些原来敌对的周边国家也开始缓和关系并建交。

二是国际体系环境。冷战时期的美苏两极对抗是制约当时中国外交包括周边外交的最重要因素。中华人民共和国一成立就不得不面对这样一种选择:是加入以美国为首的资本主义阵营还是苏联领导的社会主义阵营?由于中国共产党的意识形态特性、美国与国民党政府的历史和现实关系,选择向苏联阵营“一边倒”几乎不可避免。朝鲜战争爆发后,中国之所以最终决定派人民志愿军参战,也是因为考虑到两极对抗下的自身安全和作为社会主义阵营成员的义务。周边国家在美苏对抗中也面临着选边站的压力,并最终形成以美国为中心的双边同盟体系、亲苏的社会主义国家以及相对中立的民族主义国家等不同阵营,中国与它们的关系也基本上根据两极对抗来划线的。直到冷战后期的1982年9月,时任中共中央总书记的胡耀邦在中共十二大上正式提出“坚持独立自主的对外政策”,强调“中国决不依附于任何大国或者国家集团,决不屈服于任何大国的压力”。<sup>①</sup>因此有学者视1982年为中国外交关系史上的分水岭,因为中国一反以前联合一方对抗另一方的做法,寻求与美苏保持和平的、非对抗的合作关系。<sup>②</sup>这也说明冷战后期僵硬两极对抗结构的松动,为中国的外交选择提供了更多的空间。

## (二) 特征和表现

在上述主客观环境的作用之下,冷战时期中国周边政策体现了如下特征:

第一,冷战将中国周边分割为不同阵营,中国也因此无法奉行一个统一的周

<sup>①</sup> 胡耀邦《全面开创社会主义现代化建设的新局面》载中共中央文献研究室编《十二大以来重要文献选编》人民出版社1986年版,第39~40页。

<sup>②</sup> John W. Garver, *Foreign Relations of the People's Republic of China*, New Jersey: Prentice Hall, 1993, p. 98.

边政策。冷战前期,还有一部分周边国家处于西方大国的殖民统治之下,如越南和老挝于 1945 年宣布独立,但法国战后重新进入印支半岛,直到 1954 年越南、老挝和柬埔寨才摆脱法国殖民统治。更重要的是,在冷战格局下,众多邻国的意识形态光谱十分复杂,其中既有紧密追随美国的日本、韩国、菲律宾、泰国和巴基斯坦等,也有奉行社会主义的朝鲜、北越(1975 年后为统一的越南),还有一些比较中立的如印度、缅甸等。对此,当时中国外交自然也无法把周边作为一个整体来交往,而是像对其他地区的国家一样,将周边国家划分为资本主义、社会主义和民族主义三大阵营,对其分别采取斗争、支持和团结等不同政策。

第二,捍卫国家和政权安全成为主要政策目标。对于当时中国来说,在实力仍然相对弱小、身处两极对抗格局下,最主要的外交政策目标就是确保新生国家及其政权的安全。中国参与朝鲜战争、支持越南抗美战争,背后的安全因素是很重要的考虑。进入冷战中后期,国家安全问题仍然突出,但威胁对象发生了变化。随着“中苏对抗的本质已出现重要变化,即从意识形态争论变成了军事对抗”,<sup>①</sup>中国开始视苏联为头号威胁,原来互为敌人的中美两国在共同对抗苏联方面都开始意识到双方具有共同利益,从而开启相互接触以及关系正常化进程。冷战后期中国实行改革开放以后,开始更多地强调发展目标,安全担忧有所下降,但未曾解除。事实上,在整个 20 世纪 80 年代,中国一直存在与苏联的三大安全问题:苏联在中苏中蒙边界屯兵百万、支持越南侵略柬埔寨、占领阿富汗等。中共十二大报告中也明确要求苏联“采取实际步骤解除对我国安全的威胁”。<sup>②</sup>在冷战临近结束之际,中苏关系实现正常化,但又因六四风波而面临西方的集体制裁,政权安全又受到威胁。用时任外交部长钱其琛的话来讲:一时电闪雷鸣,乌云翻滚,颇有“黑云压城城欲摧”的味道。<sup>③</sup>由于中国沉着冷静、应对得当,最终打破了这股“反华恶浪”,<sup>④</sup>确保了自己的国家和政权安全。

<sup>①</sup> Lu Ning, *The Dynamics of Foreign-Policy Decisionmaking in China*, Boulder: Westview Press, 1997, p. 83; 陶文钊主编《美国对华政策文件集》第三卷,世界知识出版社 2005 年版,第 165 页。

<sup>②</sup> 胡耀邦《全面开创社会主义现代化建设的新局面》,载中共中央文献研究室编《十二大以来重要文献选编》,人民出版社 1986 年版,第 42 页。

<sup>③</sup> 钱其琛《外交十记》,世界知识出版社 2003 年版,第 165 页。

<sup>④</sup> 李鹏《和平、发展、合作——李鹏外事日记》(上),新华出版社 2008 年版,第 208 页。

第三,突出意识形态成为重要风格。在冷战背景下,中国确实曾有过意识形态方面的目标,甚至在一段时间内要与苏联争当国际共产主义运动的领袖。但需要强调的是,由于冷战氛围的影响,当时中国的安全斗争也体现了强烈的意识形态色彩。例如,中国的抗美援朝、援越,都是在国际主义的大旗下进行的,但主要还是为了维护自身的周边安全。20世纪60年代中苏分裂、中国同时面对美苏两大威胁,在此情况下进行所谓的“输出革命”、在全球范围内推进反帝、反殖和反修运动,现在看来实际上也是当时中国为了维护自身安全的一种选择。正如有学者所分析的那样,“为了冲破苏联、美国、印度、日本、韩国以及台湾地区多个敌对势力的包围,中国决定通过输出革命、扶持亚非拉国家的独立运动来壮大自己的力量”。<sup>①</sup>对于周边那些与美国同一阵营的国家,中国即通过支持其国内的共产党力量以扰乱这些国家追随美国遏制中国的努力。对于那些站在苏联一边的社会主义国家,中国则往往通过意识形态论战的方式对其进行批判,朝鲜一度与中国在社会主义建设方面有不同的看法,就是这一矛盾的反映。

第四,对外交手段的灵活运用。尽管当时中国处于僵硬的两极冷战结构之下,但在毛泽东、周恩来和邓小平等老一辈革命家、外交家的领导下,中国在坚持原则的基础上,灵活运用多种外交手段,有效地维护了国家安全和利益。这主要体现在:(1)积极推动周边问题的政治解决。1954年7月,中国参加关于恢复印度支那和平的日内瓦会议,这次会议标志着印度支那人民抗法斗争的胜利和法国在印支殖民统治的终结,也使中国南部边境有了一个相对稳定的环境。20世纪80年代末和90年代初,中国还积极参与柬埔寨问题的和平解决,为地区和平作出了积极贡献。(2)积极利用多边场合发声。其典型例子是1955年周恩来总理率团参加印度尼西亚、缅甸等国发起的万隆会议。(3)积极团结周边国家尤其是民族主义国家,在国际统一战线方面进行了有益的探索。在政治上,中国分别与印度、缅甸倡议和平共处五项原则。在经济上,中国努力支援其他第三世界国家。(4)必要时通过武力捍卫本国重大利益,如1950年派人民志愿军入朝参战、

---

<sup>①</sup> 王逸舟、谭秀英主编《中国外交六十年(1949~2009)》,中国社会科学出版社2009年版,第206页。

1962 年在边界武力回击印度的挑衅,以及 1979 年发动对越自卫还击战。

### 三、世纪之交:中国周边外交的形成期

这一时期以苏联解体开始,以 2010 年中国国内生产总值超过日本成为世界第二大经济体而结束。它既是国际秩序的调整和转变期,也是中国周边外交的形成期。由于中国迅速崛起,中国与周边国家相互调适,总体呈现出良性互动的态势。

#### (一) 主客观因素

主观方面体现为中国实力的快速增长,但仍与先进经济体存在很大的差距。在经历了 20 世纪 90 年代初的低潮后,中国经济重新走上高速发展的轨道。实力增长给中国与周边国家关系带来了双重影响:一是中国责任论,即希望中国通过不断壮大的实力承担更多的国际和地区责任;二是中国威胁论,即认为中国增长的国力会对它们的安全和利益构成威胁,如 20 世纪 90 年代开始在西方国家与周边国家中间出现了各种各样的中国威胁论。<sup>①</sup>对此,中国基于对自身实力和发展水平的清醒认识,坚持对外合作和开放的政策,坚持融入国际社会。鉴于不可避免的崛起势头,中国还开始提出一套试图让国际社会放心的话语表述,如和平崛起论。之所以提出和平崛起,是因为“以中国在崛起进程中坚持和平来回答‘中国威胁论’,又以中国在和平条件下定能崛起来回答‘中国崩溃论’”。<sup>②</sup>

在中国努力融入世界的同时,国际关系中的时空环境也发生了重大变化。在时代环境方面,冷战的结束意味着发轫于 20 世纪 70 年代的经济全球化大潮取得了全面胜利,随着中国加入世贸组织,经济全球化潮流在世纪之交达到新的顶峰。但是,一些全球化的负面后果在这一时期也开始呈现:一是经济上的,即那些在全球化大潮中急速成长起来的新兴发展中国家不可避免地潜藏着某种脆弱性,其典型表现就是 1997 年开始的东南亚金融危机。二是政治上的,主要体现为

<sup>①</sup> Yong Deng, *China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations*, New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 106 ~ 107.

<sup>②</sup> 郑必坚《思考的历程——关于中国和平发展道路的由来、根据、内涵和前景》,中共中央党校出版社 2006 年版,第 156 页。



伊斯兰世界对美国霸权和发展模式的疑虑最后演变成一些极端恐怖主义分子发动了以“9.11事件”为标志的恐怖事件。

在体系环境方面,最大的变化就是冷战结束、原来两极格局的解体,以及中国实力迅速增长开始影响到全球和地区权力结构的变化。在全球层面,美国的对华警惕之心逐步提高,不过受限于当时的反恐战争而无力他顾。在地区层面,日本对中国权力增长的感受更加直接,中日关系开始摆脱20世纪80年代和90年代初的那种密切关系,各种摩擦和对立开始多了起来。周边国家则心态矛盾,一方面它们希望从中国经济增长中受益;另一方面在政治和安全上仍对中国存有戒心。面对中美战略矛盾,许多周边国家形成了“安全上靠美国、经济上靠中国”的二元格局,尽可能在两个大国间争取较大的政策选择空间。

## (二) 特征和表现

在上述主客观因素影响下,这一时期中国周边外交呈现出如下特征:第一,周边开始成为中国的整体外交对象,周边外交成为中国外交的一个重要领域。由于冷战的结束,周边国家不再被划分为资本主义和社会主义两大阵营,也不存在苏联和中国对国际共运领导权的争夺,周边国家得以有机会不被这些冷战因素所分割,一个整体的中国周边政策才成为可能。事实上,冷战后中国全面务实地改善与相关周边国家的关系,特别是与一些因为各种原因而没有建交(新加坡、文莱、韩国等)或中断外交关系(印度尼西亚、越南等)的国家建立或恢复外交关系。另外,苏联解体后中亚各国宣布独立,1991年12月27日,中国正式承认中亚各国,并于次年1月2~6日分别与中亚5国建立大使级外交关系。中国的陆地邻国至此达到14个,周边外交从整体上成为中国外交中的重要组成部分。

第二,发展和合作成为突出主题。自中国实行改革开放以来,“经济服务于外交”开始变成“外交服务于经济”。<sup>①</sup> 冷战结束之际,邓小平进一步强调:“中国能不能顶住霸权主义、强权政治的压力,坚持我们的社会主义制度,关键就看能不能争得较快的增长速度,实现我们的发展战略。”<sup>②</sup>在强调发展的大背景下,中

① 王逸舟、谭秀英主编《中国外交六十年(1949~2009)》,中国社会科学出版社2009年版,第214页。

② 中共中央文献研究室编《邓小平年谱(1975~1997)》,中央文献出版社2004年版,第1297、1311页。

国开始在周边外交中提出一系列重要政策思想。如在 2002 年东盟地区论坛会议上,中国向大会提交了《中国关于新安全观的立场文件》,对以“互信、互利、平等、协作”为核心的新安全观作了全面解释。2002 年,中共十六大提出“与邻为善、以邻为伴”。在这些思想的推动下,中国与周边国家的经贸关系突飞猛进。1990 ~ 2004 年,中国与东盟贸易额年均增长率 20%,2003 ~ 2007 年期间年均增长率更是高达 30% 以上。<sup>①</sup> 到 2010 年,中国已成为多数周边国家的最大贸易伙伴。2010 年,中国—东盟自由贸易区建成,当年双边贸易额达 2927.8 亿美元。

第三,中国在地区性议题上逐步扮演关键角色,承担更多的国际责任。冷战结束前后,中国就积极参与了柬埔寨问题的全面政治解决。在 1997 年东南亚金融危机发生之后,中国政府向世界承诺,保持人民币不贬值,同时向泰国等东南亚国家提供了总额超过 40 亿美元的援助。2008 年国际金融危机爆发后,中国向遇到困难的哈萨克斯坦提供了 100 亿美元的贷款。在政治和安全方面,这一时期中国承担地区国际责任的一个重要的例子就是在朝核问题上推动六方会谈。在中国的推动下,六方会谈曾达成“9.19 共同声明”和“2.13 共同文件”。然而,由于朝核问题积重难返,美朝矛盾根深蒂固,六方会谈陷入停滞至今,但中国仍在六方会谈机制之外对朝核问题的管理和解决发挥重要作用。

第四,积极参与甚至倡导周边机制建设成为中国的重要政策和突出风格。在中国跨入 21 世纪之际,中国对国际社会制度的参与大大增加,实际上已经超过了预期水平,由 20 世纪 90 年代以前的参与不足发展成为过度参与。<sup>②</sup> 这一现象在中国周边体现得特别明显。1991 年,中国参加亚太经合组织。1994 年,中国支持创办东盟地区论坛并成为创始成员。1996 年,中国成为东盟的全面对话伙伴国。1999 年起,中国参加了东盟与中日韩的“10 + 3”、“10 + 1”机制。中国还是亚信合作机制、中日韩合作机制等的重要成员。最值得指出的是,中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦于 1996 年 4 月 26 日创建了“上海五

<sup>①</sup> 王逸舟、谭秀英主编《中国外交六十年(1949 ~ 2009)》,中国社会科学出版社 2009 年版,第 221 页。

<sup>②</sup> Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980 ~ 2000*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008, pp. 34 ~ 35.

国”会晤机制,后于2001年进一步发展成上海合作组织。该组织在推动中亚地区合作特别是反恐方面发挥了重要作用。

第五,边界主权争端的突出和管控成为重要议题。在冷战时期,边界争端也曾引起中国与相关国家的冲突,如1962年中印边界战争和1988年中越西沙海战,但总体上看边界争端不是当时中国与周边国家的突出矛盾。自1991年以来,中国已先后与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝、俄罗斯、塔吉克斯坦和越南解决了(陆地)边界问题,<sup>①</sup>但仍然与日本、印度以及一些东南亚国家之间存在领土和领海分歧,其中比较典型和复杂的是与海上邻国的岛礁主权和海洋划界争端。由于冷战结构的消失,加上国际海洋法推行过程中各国争相扩张其权益主张,原来被压抑或被边缘化的一系列地区争端开始成为地区与相关双边关系中的主要矛盾,特别是各种以渔业纠纷、油气开发、船舰对峙为表现的海洋主权争端成为突出议题。面对争端,中国与相关国家开始探索如何管理主权争端,其中突出的表现是与东盟于2002年通过了《南海行为共同宣言》,南海由此进入了一段较长时间的相对稳定期。

#### 四、中共十八大以来:中国周边外交的成熟期

进入21世纪第二个10年,中国的国内外环境发生了巨大变化,周边外交也被提升到一个更加突出、更加重要的位置,周边政策也更加成熟。目前,这一阶段仍在延续之中,新形势新时代的周边外交的未来走向,仍然有待观察。

##### (一) 主客观因素

2018年6月,习近平主席在中央外事工作会议上讲话中指出,我国处于近代以来最好的发展时期,世界处于百年未有之大变局。这一局面的形成,正是中国主客观因素变化的结果。

从主观上看,随着实力的不断增长,中国更加有信心在包括周边在内的重点

---

<sup>①</sup> Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, "China's New Diplomacy," <http://www.foreignaffairs.org/20031101faessay82604/evan-s-medeiros-m-taylor-fravel/china-s-new-diplomacy.html?mode=print>.

外交区域投入重大资源。在实力增长的基础上,中国开始进入有中国特色的社会主义新时代,新的政治和经济形态开始形成。经济上,经历了40年的高速增长之后,中国开始进入一个增速有所下降、更加强调内涵增长的新常态。这可能会在一定程度上影响中国的国内生产总值追赶美国的速度,但由于更加注重创新发展和科技增长的作用,包括周边在内的其他国家更加能够感受到中国的力量。政治上,中共十八大树立了习近平作为第五代领导核心的地位,十九大党和国家的领导体制也进行了一系列的改革和创新,从而对当前乃至今后的内政外交产生根本性的影响。

客观上,在时代环境方面,主要体现为全球化在进一步发展的同时,由于全球化过程中出现的发展不平衡现象没有得到很好的解决,以政治上的民粹主义、贸易上的保护主义等为代表的一些反全球化、逆全球化潮流开始大规模兴起,从而对包括周边在内的国际环境造成深刻的影响。其中的一个突出例子是2016年杜特尔特当选为菲律宾总统,他上台后就完全改变了菲律宾的内外政策,包括对中国的关系。美国特朗普政府更是带头大搞贸易保护主义,对包括中国在内的国家频频祭出增税和制裁等措施,并退出原来奥巴马政府力主的《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),对包括中国周边在内的国际环境产生了巨大的影响。

体系环境则体现为在中美两强竞争越来越明显。2017年年底《美国国家安全战略》报告明确视中国为首要战略竞争对手。在此情况下,中美之间的结构性权力斗争更加明显。对于周边国家来说,两强相争之下的选择困境进一步明显。在此之前,周边国家大多习惯了“安全上靠美国、经济上靠中国”这一选项,但在进入21世纪第二个10年后,美国从判定中国为战略竞争对手的角度出发,希望将自己在亚洲的优势从安全领域向经济领域拓展,事实上是对中国形成全面阻遏。在此背景下,周边国家开始感受到选边站的压力。例如,新加坡外交部长维文在2019年5月对美国的访问中,呼吁中美避免一场“旷日持久的冲突”,因为这场冲突会迫使较小的国家在两个全球最大经济体之间作出选择。他说:“对我们这些

站在中间的国家 特别是小国来说 我们不希望被迫作出令人反感的选择。”<sup>①</sup>

## (二) 特征和表现

由于上述主客观因素的互动,这一时期中国与周边关系体现了如下特征:第一,周边外交被提到战略高度。自从中共十八大以来,中国在周边屡屡提出新的政策概念,如“亲诚惠容”、中国东盟命运共同体等,都反映了新一代领导人对周边的高度重视。这种重视最直接的体现就是2013年10月24~25日,中国前所未有的地召开周边外交工作座谈会。习近平强调,无论从地理方位、自然环境还是相互关系来看,周边对我国都具有极为重要的战略意义。他强调,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。<sup>②</sup>“一带一路”倡议的出台,事实上也是从周边开始的。2013年9月和10月中国国家主席习近平分别在哈萨克斯坦和印度尼西亚提出建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的合作倡议。这些动作表明:周边事实上不再只是中国外交的一个领域,而是有着全局性、战略性的意义。

第二,历来存在的一些深层次矛盾更加突出。这些传统矛盾面临的新挑战主要有:一是“维稳”与“维权”之间、建设负责任大国形象与维护主权利益之间的“两难”矛盾。由于日本推行所谓的钓鱼岛“国有化”和菲律宾提起所谓“南海仲裁案”,中国不得不进行反击。当前东海、南海局势虽然基本稳定,但上述“两难”矛盾并没有解决。二是中国与周边经贸关系日益密切但地区合作落后所体现出来的“不匹配”矛盾。随着《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)的出现,而区域全面经济伙伴关系(RCEP)以及中日韩自贸区谈判则停滞不前,地区经济合作出现了进一步割裂化的现象。三是中国在周边影响增加与美国强化在中国周边存在之间的“一山难容二虎”矛盾。由于中美结构性权力矛盾上升以及美国特朗普政府采取直接阻遏中国发展的政策,中美两国开始从潜在较量上升为直接对抗。今后这些矛盾的强度和烈度可能进一步增加,如何通过战略建构、

<sup>①</sup> 《新加坡喊话美国:接受中国崛起,放小国一条生路》, [https://www.guancha.cn/international/2019\\_05\\_16\\_501911.shtml](https://www.guancha.cn/international/2019_05_16_501911.shtml)。

<sup>②</sup> 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》, <http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318.html>。

政策增补来管理和解决这些矛盾,将成为未来中国周边外交必须要面临的挑战。

第三,在政策取向上更加积极进取,展现出新时代的新风格。新时期的中国外交在之前“韬光养晦”的基础上作出了一些调整,更加强调“有所作为”。例如,面对日本2010年扣押中国渔船的船长、2012年对钓鱼岛实施所谓的国有化,中国都进行了强力反制。对于菲律宾提起所谓南海仲裁案的行为,中国的反应是进行大规模的岛礁建设,并在外交和舆论上进行坚决反击。特别要指出的是,积极进取和有所作为不只是体现在对本国主权和利益的捍卫上,还体现在中国更加主动地提出各种国际动议和提供国际公共产品上,而不是像以前那样“不扛旗”、“不出头”。例如,中国在气候变化方面发挥主要作用、倡议设立亚投行,以及提出“一带一路”倡议。中国的主动作为得到了许多周边国家的积极响应。例如,菲律宾在杜特尔特总统任职后积极调整对华关系,马哈蒂尔在上任后最终通过了调整的“一带一路”项目,并在一次演讲中公开支持遭美国打压的中国华为公司产品,同时呼吁美国接受中国的科技发展。<sup>①</sup>

## 五、结 论

关于三个时期中国周边外交的回顾证实了导论中提出的逻辑:主客观因素互动塑造了中国的周边政策,以及在僵硬的冷战结构两极崩溃、中国实力走向强大的背景下,中国自身因素在塑造周边政策方面日益发挥更大的作用。展望未来,中国经济增长虽然面临一定的困难,但总体实力特别是相对周边国家的实力有望继续增长,这将为中国的未来周边外交提供强大的动力和充足的底气。但也要看到的是,随着美国将中国确定为首要战略竞争对手,中国所面临的国际体系结构可能会重新趋于僵硬,而美国在中国周边的更深介入,也会加重中国周边外交的困难。在此背景下,我们更加需要总结过去的经验和教训,以为当前和未来的中国周边外交提供启示。

---

<sup>①</sup> 《马哈蒂尔:美国应接受中国科技进步的现实》, <http://oversea.huanqiu.com/article/2019-05/14962969.html?agt=15438>。

# JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS

(No. 4. 2019)

---

## Contents

---

### *China's Diplomacy*

---

#### 3 International Environmental Changes over the 70 years of New China's Diplomacy: Phases, Evolution and Impetus

**Abstract:** During the 70 years of the establishment and development of the People's Republic of China, the international environment has undergone profound changes by transitioning from the Cold War period of the US-Soviet confrontation to the multi-polarization period after the Cold War. The fact of increasing number and types of actors in the international environment, increasing complexity of international structure, and richer contents and fields of international topics shows developmental lines of the international environment that have gone from simple to complex and from fragmentation to integration. At present, the changes in the international structure have entered a critical period, the situation in which multiple processes coexist and compete will continue, and scientific and technological progress will continue to promote changes in the international environment. In the process of changing international environment, China is both an involved actor and an important force in promoting the changes of international environment.

**Keywords:** international environment, international structure, China's diplomacy, impetus for changes

**About the Authors:** Wang Jian is Research Fellow and Director at the Institute of International Relations, Shanghai Academy of Social Sciences. Gu Wei is Associate Research Fellow at the Institute of International Relations, Shanghai Academy of Social Sciences.

**Wang Jian and Gu Wei**

#### 26 China's Peripheral Diplomacy: The Evolution of 70 Years and Its Logic

**Abstract:** The foreign policy of any country is formed in the process of interaction between subjective and objective factors, and China's policy for peripheral diplomacy is no exception. The interaction of the developmental level of China's strength as well as the era and the environment it faces with the environment of the international system makes China's peripheral diplomacy embody different characters in different periods. The period of the Cold War was the period of gestation, the turn of the century was a period of formation, and the period since the 18th CPC National Congress is a period of mature for China's peripheral diplomacy. Against the background of the collapse of the rigid structure of the Cold War and the trending upwards of China's strength, China's own factors are playing a greater role in shaping its peripheral policy. However, as the United States determined China as its primary strategic competitor, the structure of the international system that China has been facing may trend toward rigid again. In the future, the peripheral diplomacy still needs to be improved and upgraded on the basis of summing up past experiences and lessons.

**Keywords:** peripheral diplomacy, 70th anniversary of the founding of New China, Cold War, 18th CPC National Congress

**About the Author:** Li Kaisheng is Research Fellow and Deputy Director at the Institute of International Relations, Shanghai Academy of Social Sciences.

**Li Kaisheng**

### *Themed Articles*

---

#### 40 Global International Relations: Current Situation and Trends

**Editor's Note:** The year 2019 is widely regarded as the centenary of the establishment of the discipline of international relations. In order to further explore the relevant issues, we invited professor Ren Xiao, the editorial board member of our journal, to organize a special discussion on "global international relations: current situation and trend". The symposium held in Beijing in 2019 during the annual meeting of the academic community on political science and international relations, featured speakers including professor Sun Jisheng of China Foreign Affairs University, associate professor Qi Haixia of Tsinghua University, professor Lu Peng of Fujian Normal University, Dr. Yang Xiao, candidate of Kassel University of Germany and professor Ren Xiao of Fudan University. On this basis, this journal invited five scholars to write, respectively on the relevant issues to analyze and put forward their views. We present this series of articles in this issue.