

中等强国崛起及其对中国外交布局的影响

丁 工

[内容提要]在大国主宰的国际社会里,中等国家的作用始终有限。进入 21 世纪,中等强国实力不断增强,在国际和地区事务中的作用提升,成为决定国际体系走势的一支重要力量,并开始成为全球游戏规则的制定者。中国目前的外交布局中没有中等强国的定位,对此需要加以调整,以适应中等强国崛起的新形势。

[关键词]中等强国 国际格局 中国外交

[作者简介]丁工,中共中央党校国际战略研究所博士研究生,主要研究大国关系和中国外交。

中等强国专指中等国家群体里那些能够经常采用某种外交政策和进行某些国际活动的新兴强国。^① 进入 21 世纪,随着中等强国群体综合国力的增强,中等强国参与国际治理的愿望更加强烈,推动国际和地区秩序转变的能量也日益放大,逐渐崛起为多极世界中的重要力量。但在中国当前“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”的外交布局中,对于中等强国外交在战略上尚无清晰恰当的定位,这在某种程度上制约了中国外交寻求更高层次的突破。根据新的形势,中国外交布局需进行适当调整,以积极应对中等强国崛起的客观现实。

中等强国的概念变迁与界定依据

中等国家(medium-size state)一般是指实力介于大国和小国之间、具有中等力量或规模的国家。它们不具有大国(great power)的国力条件和影响力,但在国际社会又发挥着不同于小国(small state)的作用。中等国家理论最早可以追溯至中世纪的经院哲学家托马斯·阿奎那多。到 16 世纪时,意大利著名学者乔万尼·波特罗(Giovanni Botero)就把世界分为三类国家“帝国”、“中等国家”、“小国”。^② 他认为中等国家不是绝对固定的,而是相对于邻近国家而言的,既不同于大国拥有显著的地位和优势,

也迥异于小国没有足够实力维护自身安全,需要依附大国来获取安全保护。中等国家应该有足够的权威和力量来保护自己、抵抗侵略,而不需要外来的支援与协助。^③ 波特罗给中等国家概念赋予了特定的国际政治内涵,即必须拥有相当的实力、足够的国际权威和独立处理事务的愿望。^④ 此后,欧洲部分近代政治学者陆续在论著中涉及中等国家问题,但局限于当时国际体系大国主宰的特点,通常只有大国和小国之分。中等国家基本采取追随大国的政策,成为大国的附庸。因此,学者对于中等国家的论述完全是从大国政治理念角度出发,并未真正重视中等国家的研究。

二战后加拿大政府明确以中等强国身份参与国际事务的处理和国际机制的建立,中等强国的国际属性正式获得国际社会的广泛认可。加拿大政府新型中等强国的提法,不同于历史上一直存在的从国土面积、人口、经济和军事实力等方面定义国家类型

^① Carl Ungerer, "The Middle Power Concept in Australian Foreign Policy", *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 53, No. 4, 2007, pp. 538 - 551.

^② Carsten Holbraad, *Middle Powers in International Politics*, London, Macmillan Press, 1984, p. 12.

^③ Giovanni Botero, *The Reason of State*, London, Routledge and Kegan Paul, 1956, pp. 3 - 4.

^④ 潘迎春“中等国家理论的缘起”,《世界经济与政治论坛》,2009 年,第 5 期,第 119 - 124 页。

的模式,而是更强调中等国家在某些功能性领域或具体议题上获得相应待遇和发言权,并能够参与到决策中,发挥机能原则(functional principle)的作用。^①20世纪50年代之后,德国、日本、意大利迅速发展,国力大幅提升并逐渐摆脱战败国地位羁绊,成功融入国际社会,开始以中等强国的身份开展外交活动。此阶段中等强国的意义就不再仅限于具体功能性领域,而增添了国际身份认同和外交战略导向等内容。进入70年代,两极世界某种程度的衰落和多极体系的出现,为中等强国在国际和地区范围采取相对独立自主的政策开辟了更加广阔的活动空间,部分地区大国对所在地区的影响凸显,中等强国的概念又有了新的变化,并逐步形成一种较为稳定的观念,即中等强国是指在某一地区扮演重要角色的国家,如南亚的印度、东南亚的印尼、西亚的伊朗、北非的埃及、拉丁美洲的巴西和墨西哥等。^②至此,中等强国概念从过去简单地对一国规模、实力及其在国际政治力量分层中所处位置的考察,转向更加强调该国实现本国利益和国际责任的能力,及强调其在国际社会的特殊地位和作用。

冷战后,一超多强格局使大国和中等强国的分野有了新的转变,德国、日本独立自主意识增强,其大国身份得到国际社会普遍认同。同时部分发展中大国,如印度、巴西也在调整战略,积极谋求大国地位,努力改变中等强国的身份定位。随着单极强权领导行为的巩固,中等强国受制于总体国力偏弱、无法单独采取有效行动的客观现实,开始通过加强与志同道合的国家建立联盟或合作关系,借助区域性国际组织和机构的整体力量,谋求专注于具体领域扮演积极和主导角色。^③进入21世纪,随着新兴市场国家的快速发展,国际力量对比发生重要转变,新兴国家作为一个群体崛起为国际格局中的重要力量。凭借新兴国家群体战略性作用的增强,印度和巴西两个新兴国家实现了从中等强国向新兴大国的转变,成为国际社会大国俱乐部的成员。同时,一批发展中新兴国家也摆脱依附大国的跟随者定位,步入中等强国行列,中等强国的内涵再次发生变化,所指对象的范畴呈现扩展态势,南非、土耳其、韩国等成为中等强国的新成员。

中等强国的界定是一个动态的、综合性的政治命题,而非单一的政治或经济现象,不同时期、不同国家对于中等强国的理解会产生不同的认识,其判定标准也在随着时代和体系的变迁而不断演变。目前学界关于中等强国评估标准的选取大体有三类:(1)以客观的统计数据为基本指标,运用数学公式进行计算,将最终排序结果作为衡量依据;(2)通过检视外交行为模式,按照对外行为规范和方式途径的区别来归类;(3)从推动多边主义和参与多边合作治理进程的角度来界定。^④如乔纳森(Jonathan H. Ping)就采用人口、军事开支、领土大小、经济增长率、GDP、对外贸易总额等统计数据加权量化后进行排序的方式来界定中等强国;^⑤而在日本学者雨宫美月的定义中,中等强国不是指一国面积大小或军事和经济实力强弱,而是指一国的外交实力,即一国在对外事件中投入的资源和知识的多少;^⑥土耳其学者则认为,中等强国应将主要精力集中在地区事务上,能够在地区性多边机构中发挥核心作用,并有效参与国际机制和多边论坛;^⑦加拿大学者纽费尔将定量分析的国家基本实力和定性分析的国际行为能力进行综合考察,认为中等强国至今还缺乏一个固定而明确的定义,但生存、安全、合法性、领土、相对资源和能力是界定中等强国的基本要素。^⑧由此可见,国际上对于中等强国的衡量标准和划分依据迄今依然缺少清晰、统一的概念,对于中等强国的划分指标也一直存在争论。但有两个基本点成为各方共识,即中等强国必须具备较强的实力基础,对

① Mackenzie King, "Functional Representation and the Proposed Security Council", *Canadian Foreign Policy*, Aug. 1944.

② [墨西哥]G.冈萨雷斯著,汤小棣译“何谓中等强国?”,《国外社会科学》,1984年,第6期,第43-44页。

③ Andrew F. Cooper, *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, New York, St. Martin's Press, 1997, pp. 8-14.

④ Adam Chapnick, "The Middle Power", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 7, No. 2, 1999, pp. 73-82.

⑤ Jonathan H. Ping, *Middle Power Statecraft: Indonesia, Malaysia, and the Asia Pacific*, London, Ashgate Publishing, 2005.

⑥ Tomoe Otsuki, "Japan's Middle Power Diplomacy", <http://faculty.artsu.ca/MiddlePower/Diplomacy.htm>. (上网时间:2011年8月9日)

⑦ Dries Lesage and Yusuf Ka? ar, "Turkey's Profile in the G20: Emerging Economy, Middle Power and Bridge-builder", *Studies Diplomatic*, No. 2, 2010.

⑧ Mark Neufeld, *Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power*, London, Oxford University Press, 2007, p. 79.

资源拥有一定的控制能力,可以凭借自身力量达到对外政策的某些目标;以及能够在有限的国际秩序框架内采取相对独立自主的政策,对地区和国际事件的发展进程施加相应的影响。

基于对现有关于中等强国理论的认识以及当前的时代特点,笔者认为,中等强国至少应符合下列条件:(1)综合国力发展态势良好,整体实力居于中间阶层,具备行动能力所需的基本条件;(2)有参与国际体系重大政治、经济、社会及文化事务的较强意愿和威信,为国际社会所认可,并能够发挥建设性作用;(3)具有适度的国际权威和相对独立自主的外交战略,在与他国打交道时可以独立地处理问题,而不需要仰仗他国;(4)可发挥地区性影响力,是所在地区区域性组织的核心成员;(5)拥有相当的物质基础,即具备一定的国土面积、一定数量的人口规模、较强的经济实力等。此外,一些综合国力偏弱但能够在某一领域发挥独特作用的国家也可归入中等强国行列,如地缘政治大国、矿产资源大国、军事大国、领土和人口大国、能源原材料大国、资金大国、软实力大国等。参照以上标准,目前全球范围内以下一些国家可列入中等强国队列:西欧地区的西班牙,东亚地区的韩国,东南亚地区的印度尼西亚,南亚地区的巴基斯坦,拉美地区的墨西哥和阿根廷,南部非洲地区的南非,西部非洲地区的尼日利亚,中东地区的埃及、土耳其、伊朗、沙特,以及大洋洲地区的澳大利亚。此外,加拿大在一定程度上也符合中等强国的条件,而且加拿大政府自二战后就将自己定位为中等强国,以中等强国身份积极参与国际事务。但加拿大作为西方七国集团这一大国俱乐部的成员,代表着维护传统西方秩序的欧美守成力量,国际社会倾向于认同其大国身份,因此本文将加拿大归入大国范畴。可以看出,中等强国大多是发展中新兴市场国家,并对所在地区有着重要影响力,几乎都是该地区的大国。因此,中等强国在国际舞台上虽然没有美、俄、英、法、中、德、日等大国作用明显,也不如印度、巴西等新兴大国耀眼,但随着国际格局的转变,它们影响国际政治和经济事务的能力日益凸显,其群体性崛起已成为后金融危机时代世界最主要的发展趋势之一。

中等强国的崛起与国际体系转型

冷战时期,一些第二世界的国家如加拿大、澳大利亚、西欧部分国家以及日本等认为,在美苏主导的世界体系里,它们不是国际舞台的主导力量,只是第一世界国家的追随者,并常摇摆于第一世界和第三世界之间,在国际事务和国际组织中更多扮演调停者或斡旋者的角色,致力于消除或减少可能对世界秩序与稳定造成危害的冲突。^① 冷战后,国际力量对比发生了新变化,西欧和日本的自主意识增强,开始明确将自身定位为大国,并努力向成为未来世界第一极的方向发展。与此同时,部分实力较强的发展中国家利用国际格局正处于“旧破新未立”的特殊阶段,摆脱大国跟随者定位,开始成为国际格局中不可忽视的力量,中等强国对于国际体系的意义也随之发生根本性改变。进入21世纪,随着新兴市场国家的快速发展,一批发展中新兴市场国家步入中等强国行列,中等强国的内涵发生变化,所指对象的范畴日益扩展,中等强国作为一个群体在国际格局中的份量加重,并逐渐成为世界舞台上的重要力量。国际金融危机后,新兴国家继续保持群体性崛起的势头,成为改变国际力量对比的主要动因。在新兴国家榜单中,除第一梯队的中国、俄罗斯、印度、巴西四个新兴大国外,还包括处于第二梯队的墨西哥、南非、埃及、印度尼西亚、土耳其、阿根廷、尼日利亚、沙特阿拉伯、伊朗、巴基斯坦等中等强国。这些新兴的中等强国凭借较高速的经济增长、开放的市场体系、良好的发展前景,被国际社会普遍看好,先后入选“展望五国”、“新钻十一国”这两个继“金砖四国”之后最具增长潜力的新兴经济体行列。而最能突出体现中等强国国际地位大幅提升的事件,则是二十国集团(G20)中中等强国的特殊重要性。

国际制度是国际体系和国际社会治理的重要工具。现代国际体系建立以来,国际制度的制定、维持和实施基本上是以大国为中心,尤其西方大国始终居于国际体系议程设置的核心。金融危机后,G20被认为取代八国集团(G8)成为最重要的国际多边

^① 维基百科网站,“Middle Power”,http://en.wikipedia.org/wiki/Middle_power.(上网时间:2011年6月26日)

合作机制和全球治理的首要平台。不同于 G8 机制大国集团或发达国家俱乐部的定位,G20 除包括当今世界所有的传统大国和新兴大国外,还吸收了澳大利亚、土耳其、印尼、墨西哥、阿根廷、沙特、南非、韩国等 8 个中等强国。在 G20 这一机制里,中等强国直接参与到国际制度的设计和国际秩序的安排中,成为国际舆论和国际合法性的主要构建者之一,在某种程度上改变了以往大国主导国际制度创设的传统。目前国际体系中的传统西方大国是现有世界秩序的建立者和维护者,是体系中的强势国家;新兴大国是体系中力量不断上升的国家,是具备潜力成为世界体系核心的国家,这两种力量的运行、交错和互动是决定未来国际格局走势和权力分配的根本力量。但在管理国家间关系的制度创建和体系决策层面,中等强国已经拥有了一席之地,实现了从边缘、半边缘的追随者向中心规则制定者的转变。

从全球权力结构扩散方面讲,中等强国积极参与多元的集团化重组,有利于国际权力核心向非欧美力量转移和分散,促进国际战略格局向相对均衡、普惠的方向发展。金融危机加速了自 21 世纪初就已开始的全球权力中心由西方势力向非西方势力过渡的进程,在非欧美新兴大国进行重新集团化组合的同时,中等强国也加入到各种跨区域力量的改组、整合中,形成多个包含新兴大国和中等强国、以实质性问题或领域性合作为导向的协作团体和机制,如由中国、印度、巴西、墨西哥和南非在 G8 峰会期间联合建立的“发展五国集团”;由印度、巴西、南非组成的“三国对话论坛”(IBSA);由概念化的“金砖四国”逐步演变而成的“金砖国家”(BRICS,中国、俄罗斯、印度、巴西、南非)合作机制;以及就应对气候变化问题形成的“基础四国”(BASIC,中国、印度、巴西、南非)等。

中等强国政治影响增大推动国际体系转型的另一个重要体现,就是以它们为主体的地区性国际组织的出现和发展。例如,沙特作为海湾合作委员会(海合会)的首席国家,积极推进海湾国家合作朝纵深方向发展;印尼则被喻为“东盟的发动机”;墨西哥主导实施“普埃布拉-巴拿马计划”,寻求中美洲地区一体化;阿根廷首倡南方共同市场的建立,并成

为南共市的支柱;埃及以阿拉伯国家联盟老大自居,南非是南部非洲发展共同体的龙头,尼日利亚则是西非国家经济共同体的领袖。上述三国同时还是非洲联盟的核心成员,引领着非盟的发展方向。中等强国通过积极参与地区事务的处理,推动地区一体化进程的深入和扩展,不断优化和完善地区机制建设,实现了对众多区域、次区域力量的整合,从而将地区平台确立为稳固的战略依托和开展国际活动的主要空间。

随着中等强国对地区事务参与程度的加深和地区制度塑造能力的增强,大国全面主导地区秩序的趋势减弱,呈现出地区组织搭台、大国导演、中等强国唱戏的局面。以 2011 年爆发的中东乱局为例,大国依然是决定中东局势发展方向的基本力量,未来中东格局的走势仍旧是大国协调、博弈的结果,但该地区的中等强国及其所参加的地区组织在此次危机中也发挥了重要作用。当利比亚国内局势出现动荡后,阿盟和非盟致信联合国安理会要求对利实施人道主义干预,南非总统祖马还以非盟名义积极参与利比亚外交斡旋活动。中东地区另一中等强国土耳其则在此次变局中大出风头,其总理和外长等政府高官频繁穿梭于西方和中东国家之间,广泛接触各方势力,开展斡旋调解,使土耳其国土成为有关各方进行和平谈判的主会场。在利比亚问题上,土耳其更是凭借其既是北约成员国又是伊斯兰国家这一双重身份的有利处境,积极调解利冲突,土总理还为和平解决利比亚冲突制定路线图。叙利亚国内发生骚乱后,土耳其一方面借助同叙利亚总统“兄弟般”的关系,敦促其重视民众的呼声,适时进行国内改革;另一方面明确反对外力干涉叙内政,以及使用武力方式推翻叙现政权,并努力为叙政府和反对派相互交换看法创造条件。在海湾地区,沙特引领海湾六国以海合会授权的方式出兵巴林平定该国内乱,帮助稳定地区局势。也门出现危机后,沙特又致力于推动各方加强对话,以求和平解决冲突。由此可见,在地区层面,未来较长一段时间内大国主导的优势地位不会改变,但中等强国在地区事务中话语权和影响力的扩大也是不容改变的事实。中等强国将继续承担起带动没有大国参与的地区机制不断完善

重任,并借重地区平台削弱大国任意插手区域事务的能力,从而使地区舞台形成大国和中等强国共舞的格局。

尽管目前大国尤其是西方大国依然是国际体系主体力量,依然主导着国际事务,中等强国的崛起并未从根本上改变国际政治的基本权力架构,其作用更多体现在主张改革而非打破现存国际秩序上,但不可否认,中等强国的实力在不断增强,队伍在不断扩大,其步入世界舞台中心的趋势已露端倪,国际社会权力结构已从冷战时的垂直三角形向菱形发展,国际力量分布由中心向边缘扩散。随着全球化的发展以及全球性问题的不断出现,中等强国越来越多地走到一起。它们重新定位自身外交政策,正从以前国际秩序的跟随者、反对者或革命者转向参与者、修正者及制定者。中等强国异军突起、登上国际舞台,是历史发展的必然结果。随着中等强国崛起,国际格局将走向一个更加民主而多极的政治时代,国际体系也将逐步转化为更具整体性的全球形态。

中等强国的崛起与中国外交布局

所谓外交布局是国家在对外关系中根据国际力量对比和分野,对与不同国家之间关系轻重缓急、优先顺序的安排,体现一个国家对外关系的定位,以及在对外关系中依靠谁、反对谁等内容的安排。一国对外关系布局不仅受到国际形势的制约,更受国内政策的影响;不仅反映一个国家的对外政策目标,也反映该国对外政策的战略和策略。^① 改革开放以来,中国外交进入大调整、大变革、大发展的重要历史时期,外交理念、范围、内容、方式等都发生了重大变化。这不仅反映了中国国际地位的变化,也反映了中国对外关系中立场、战略、政策和策略的变化,是与国际形势和国内局势的变化密不可分的。进入新世纪,随着经济持续、稳定、高速发展,中国的国际地位和影响力不断提升,参与全球治理的能力相应增大,国际社会对中国的期待和关注也与日俱增。与此同时,中国与各国的合作交流日益增多,利益进一步外延,同国际社会的联系更加密切,与世界的关系发生了历史性变化。中国更加深入和全面地参与到国际体系建设中。主观发展利益的需求,客观义

务责任的加重,都对中国外交提出了更高要求。在新形势下,中国外交与时俱进,综合发展,成功地构筑了以统筹国别和区域外交为根本,从双边、地区、全球三个方面全方位、宽领域、多层次推进的立体框架,并逐步形成“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”的外交战略布局。目前中国同大国的关系仍然维持着总体稳定、局部摩擦,合作中带有竞争、协作中孕育制衡的模式,在对话与合作中扩大共同利益、深化合作基础,逐步构筑起“波折中健康向前发展”的大国外交框架;在周边关系方面,按照“与邻为善、以邻为伴”的周边外交方针,积极实施“睦邻、富邻、安邻”的各项举措,加快推进区域、次区域合作进程,与所有邻国的关系都在全面深入与扩大,相互成为好邻居、好伙伴、好朋友;中国在增进同发展中国家传统友谊的同时,不断探索与发展中国家合作的新领域、新途径、新方式,加强成果落实和机制建设,先后建立中非合作论坛、中阿合作论坛、中国-太平洋岛国经济发展合作论坛等机制;在多边外交舞台上,中国以联合国为中心舞台,同时积极发挥在地区性国际组织中的建设性作用,主动参与重大国际事务的处理,积极参与多边机制建设,履行应尽的国际责任和义务,形成内容丰富、形式多样的良好多边外交局面。在此外交布局指导下,中国外交取得丰硕成果。

但也应该看到,在“大国、周边、发展中国家、多边”的外交布局表述中,我们找不到中等强国的位置。^② 这样的外交布局同中国迅速扩大的国际影响力和处于转型时期的国际形势不完全适应。从当前外交形势来看,如何定位中等强国在中国外交布局中的位置难度很大。首先,中等强国不具备大国的实力,无法发挥大国在国际社会中决定力量对比变动和利益分配调整的作用,因此对中等强国外交自然不属于大国外交的范畴;其次,从周边外交角度来讲,中等强国广泛分布在全球多个地区,中国周边地区的中等强国数量有限(仅有韩国、印尼、巴基斯坦

^① 张清敏“六十年来新中国外交布局的发展——对党代会政治报告的文本分析”,《外交评论》2009年第4期,第32-42页。

^② 金灿荣“中国外交需给予中等强国恰当定位”,《国际展望》2010年第5期,第20-21页。

3国),笼统地将中等强国外交归于周边外交层面显然不具有代表性和明确性;再次,中等强国不同于一般的发展中国家,由于发展中国家数量众多,单纯从发展中国家角度认识中等强国,无法体现发展中国家内部不断出现的分化重组趋势,也忽视了部分中等强国在发展中国家群体里的独特作用;最后,在目前的国际多边机制里中等强国依然是配角,中国同中等强国在多边舞台上协调合作的范围还很有限,程度也比较低。

2008年金融危机后,中国的国际地位迅速上升,成为当今世界最具影响力的重要大国之一,世界几乎全都承认中国已进入国际舞台中心,发挥着举世瞩目的作用。国际地位的急剧上升,令国际社会对中国的关注和期盼急剧增加。面对新挑战,中国外交战略转型和设计重点亟需进行相应调整。其中,如何定位同中等强国的关系已成为中国外交必须思考的问题。以中国同印尼的关系为例,目前印尼处于中国周边外交布局中,但印尼作为世界第四人口大国和G20成员、推动东盟发展的引擎,在国际和地区事务中发挥的作用远非周边一些小国所能比拟。在近年因南海岛礁主权争端导致部分东南亚国家同中国关系紧张的问题上,印尼作为东南亚最大国家其重要性越发显现。越南、菲律宾等国希望通过东盟整体力量对抗中国的南海政策,而印尼在此问题上较为谨慎、平衡的态度是该问题尚未成为东盟共同议案的重要原因。在2011年东盟首脑会议发表的主席声明中,虽明确写入希望中国与东盟开启具有法律约束力的南海行为规范的谈判进程,但同时也写入了考虑中方希望进行双边谈判的立场,体现了印尼作为东盟轮值主席国协调、促谈的精神。基于印尼在东盟举足轻重的作用,中国同印尼关系的状况直接影响到中国同东盟关系的走势,甚至将在很大程度上决定中国东南亚外交的成败。因此,单纯把对印尼外交归入普通周边外交层次,将导致对印尼在地区事务中的积极作用重视不够,阻碍中国周边外交整体效益的提升。

相对于印尼,中国对欧洲地区中等强国西班牙的外交定位则更加尴尬。由于西班牙既不是大国、也不在中国周边、又不属于发展中国家、同时适于中

西相互协商并共同发挥作用的多边机制几乎没有,西班牙似乎处于中国外交布局的盲点。但从现实情况来看,西班牙在中国外交关系中又占据重要位置。西班牙的地位虽没有英、法、德、意等欧洲大国突出,却是欧盟重要国家,在推动欧盟解除对华武器禁运和承认中国完全市场经济地位问题上能够发挥积极的建设性作用。西班牙也是中国在欧盟中的第四大贸易伙伴,双方贸易有很强的互补性,合作潜力巨大。近期中国政府还购买了大量西班牙国债,双方经济、金融联系更加紧密。此外,西班牙基于历史、文化、语言的传统优势,对拉美前西属殖民地国家拥有很强的影响力,与西班牙建立战略合作关系有助于中国拉近同拉美国家的距离。由此可见,在中国目前的外交布局中,中等强国的整体设置严重缺失,反映出中国外交决策对于当前世界形势尤其是金融危机后世界格局的认识存在一定程度的滞后,影响了中国外交资源的优化配置,从而降低了中国日益提升的综合国力向国际影响力转化的能力。

国际金融危机后,随着新中间层力量的崛起,国际秩序形成了一种“两头小、中间大”的新型结构。在国际秩序“中产阶级化”的情况下,国际行为体参与国际交往的互动规则逐渐改变,中国在体系变化中所扮演的角色以及重塑国际秩序的途径随之改变,需要对外交布局在现有基础上进行适度调整。^①中国应在保持原有基本框架不变的前提下,增设中等强国外交项目,提升中等强国在国家外交政策中的份量,将中等强国外交作为一个独立单元来展开,使之起到区别于大国外交、照顾到周边、涵盖发展中国家、拓宽多边舞台的作用。

首先,中等强国外交是中国目前大国外交的有益补充。中等强国具备仅次于大国的实力,能够在一些大国重视不够或投入不足的领域施展影响。在政治、安全等第一议程以外的领域,大国对议题的掌控较为宽松,中等强国的创造性就有机会得到充分释放。加强同中等强国在对外援助、环境保护、人权发展等第二、第三议程方面的合作,即是对大国外交的有效弥补,能够在一定限度内削弱部分大国对中

^① 赵广成、付瑞红“国际体系的结构变化析论”,《现代国际关系》2011年第8期,第32-38页。

国在上述问题上的战略挤压。

其次,加强中等强国外交有利于实现周边外交的重点突破,达到以点带面、点面结合的目的。从中国地缘形势看,除北部外,中国东、西、南三个战略方向均存在中等强国。东面的韩国、南面的印尼、西面的巴基斯坦恰好处在中国周边外交布局的三个节点,也是美国妄图对中国实施“U”型包围的三个关键端口。提高这些中等强国在中国周边外交中的级别,发挥其维护周边稳定的辐射作用,有利于中国稳定周边战略的实施和完善。

第三,加强中等强国外交可兼顾发展中国家的广泛性和层次性特征,有助于对发展中群体的重点国家有针对性地开展外交工作,进而有助于中国外交资源的合理配置和外交力量的集约运用。中等强国多为发展中国家,这些国家有的控制或垄断着某种至关重要的资源,如伊朗、沙特;或是战略位置极为重要,如土耳其、印尼、埃及、巴基斯坦;或是在一些国际机构和组织中扮演重要角色,如埃及是不结盟运动的发起国,其总统曾多次担任不结盟运动主席;或是在发展中国家有重要的象征性和影响力,如南非经常作为黑非洲的代表参加多项国际活动。同中等强国建立稳定的战略关系,能够有效避免因发展中国家数量众多导致外交精力分散的弊端,促进与发展中群体的团结与合作。

第四,加强中等强国外交有助于拓展中国多边舞台的国际空间,扩大中国外交活动纵深。在联合国这一最具广泛性的多边机构中,中等强国对西方大国的霸权行径颇有微词,时常表达获取更大自主权益的诉求,加强同中等强国在联合国的协作,增强中国的战略依托,能够有效消减西方大国的系统性压制。在近年来的联合国改革问题上,由墨西哥、韩国、巴基斯坦、阿根廷、西班牙等中等强国牵头的“团结谋共识”运动,成为反对“四国联盟”(印度、日本、巴西、德国)单方面强行谋求“增常”席位,维护联合国内部团结的重要力量。“团结谋共识”运动同中国在联合国改革问题上的观点较为接近,二者都主张不要盲目增加安理会常任理事国席位,要在

协商一致、获取广泛共识的基础上推动联合国改革。由于“团结谋共识”运动几乎囊括了所有的中等强国,中国开展中等强国外交,有利于加强同“团结谋共识”运动的沟通与协调,增大中国在反对草率推进联合国改革问题上的回旋余地。随着 G20 机制跃升为全球经济合作的首要平台,中国借助该平台加速实现了从全球治理的外围走向中心的进程。中国应加大对 G20 机制里中等强国的借重,从内部影响、引导该机制的运作,提高中国议题设置和议程推进的能力,在政策制定和具体落实的各个环节争取和维护中国的利益。在地区秩序上,中等强国主导的多个地区性组织已成为地区事务的重要参与方,在维护地区和平、促进地区繁荣、制定国际规范等方面发挥着越来越重要的作用。加强中等强国外交能够促进中国同地区组织的合作,拓宽地区多边外交的渠道,加深中国在地区性多边事务中的介入力度。

冷战结束至 21 世纪初,世界格局进入过渡期,力量分布趋于复杂。中等强国在国际舞台上崭露头角标志着国际格局新结构形式的出现。虽然中等强国对当前国际政治的影响仍然有限,但它们的崛起已经并将长期存在,这对于中国外交来说既是机遇又是挑战。一方面,中等强国大多寻求改革现存的、由欧美大国主导和制定的国际秩序,与中国改革不合理国际秩序的主张有一定的一致性。但另一方面,中国与中等强国的国家利益又非完全一致。中国作为快速发展的大国,国家利益随着实力的增强不断扩展和延伸,在一定时期、一定范围内可能会与部分中等强国的国家利益相矛盾。如果对相互间的摩擦处理不当,就有可能使矛盾升级,影响中国同相关国家的双边关系,从而影响中国推动建设和谐世界的努力。总的来说,中等强国的崛起使中国获得了更大的全球战略空间,中国可持续发展的国际战略环境总体得到优化。中国外交应把握住这一重要战略机遇,积极调整,将中等强国群体纳入外交布局的整体构建中。○

(责任编辑:黄丽梅)