

# 区域治理理论与中国外交定位<sup>\*</sup>

郭树勇

(上海外国语大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200083)

[关键词] 区域政策; 国家治理; 全球治理; 周边外交; 和平发展

[摘要] 本文定义了区域治理的概念和特征, 认为区域治理是国家治理的条件、是国家参与全球治理的途径、与国家治理及全球治理具有联动性和同向性; 阐述区域治理的历史、安全、经济与文化等四个维度; 分析中国在区域治理格局中的外交定位, 指出中国仍然主要是一个区域性大国, 应该采取区域治理为主、全球治理为辅的外交政策, 并认为经过两个三十年的区域政策和区域战略实践, 我国在第三个三十年的区域战略重点确定中, 应当更加重视区域文化和区域生态合作, 以使得国内各方资源可支撑, 国际公共物品不透支, 区域治理与国家治理以及全球治理相协调、可持续。

[中图分类号] D815 [文献标识码] A [文章编号] 0257-2826(2014)12-0047-08

## 一、国家治理、区域治理与全球治理的概念及其特征

治理是一个政治社会学的概念, 主要是指一个社会内包括政府在内的多个行为体处理共同事务的总和<sup>①</sup>。国家治理主要是指某一个国家的政治经济社会发展到一定水平后, 该国的国家机构、社会力量以及其他行为体对国家事务以及与国家

事务密切相关的其他事务实施的共同管理。国家治理有几个方面的特征: 第一, 国家治理与政治现代化相关。在生产力和生产关系的革命性变化推动下, 传统政治向现代政治转变, 统治向治理转变, 管理向服务转变。政治发展层次较低, 或者政治专制、政治僵化、政治偏执的国家, 缺乏现代政治的主体与程序, 谈不上国家治理。第二, 国家治理需要完善民族国家治理框架。从传统的意义上讲, 国家管理的一个重要方面是民族统治, 即由主

\* 本文系上海外国语大学校级重大课题“区域文化战略与世界文化秩序构建”(项目号: 2014114019)的阶段性成果。

[收稿日期] 2014-11-02

[作者简介] 郭树勇, 上海外国语大学国际关系与公共事务学院院长、教授, 主要研究领域为国际关系理论、国际政治社会学、软实力战略等。

① 全球治理委员会关于治理的定义是: “各种各样的个人、团体处理其共同事务的总和。”“这是一个持续的过程, 这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行的权力, 以及达成得到人民或国体同意或者认为符合他们的利益的协议。”参见[瑞典]英瓦尔·卡尔松等主编:《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》, 第2页, 中国对外翻译出版公司, 1995年。

体民族对国家事务进行治理<sup>①</sup>。二战之后,民族问题依然对治理产生着重要影响。在统一的多民族国家,国家治理需要完善民族区域自治制度,增强国家认同;在无主体民族的多民族国家,国家治理需要增强作为整体的民族认同。在单一民族国家,国家治理需要强化国际合作,调适民族主义。第三,国家治理对于社会建设有着较为严格的要求。国家治理要求社会力量积极参与治理,社会力量有着较强的自主能力,因此,对于社会力量发育程度低的国家,推进国家治理需要有一个社会建设的过程。第四,国家治理发生在较为充分的国际社会化、民主化和法治化的环境中。社会开放是国家治理的基本条件,开放条件下国内社会与国际社会交融,推动全球一体化,公权力与其他行为体实行民主协商,治理得到多数人的共识和认可,<sup>[1](P8)</sup>社会力量发生、发展和发挥作用有了外在的保障,多行为体的共治、规制和法治成为可能,国家创新、科技创新、制度创新自然而然生。

区域治理主要是指某一国际区域内的主权国家、国际组织以及其他国际关系行为体对区域事务的共同管理。区域治理有几个特征:第一,区域治理是与地缘政治密切相关的概念。区域与领域不同,区域强调区位,这个区域首先是指地理上的区位。我们平时讲的欧盟也好,东亚也好,中东也好,都首先而且大部分是指地理区位。因此,地理因素在区域治理中居于基础性的地位,地理考虑成为区域战略的基本考虑,地理因素天然带来的局限性、稳定性和保守性<sup>②</sup>,对于政治产生了根本性的影响;与此同时,地理上的便利性容易降低交往成本,同一区域内文化上的相似性有助于国家间沟通,比较容易促进地区国际社会形成。第二,区域治理的主体是多元分层的。区域治理的主体,既有传统意义的国家,也有该地区的政府性国际组织,还有影响日隆的非政府间国际组织甚至个人。具有全球影响力的国家或者国际组织,

也是区域治理的重要主体,比如当今的美国,联合国以及国际法院等。从区域治理的主体层次来看,区域大国、全球主导性大国、联合国、区域国际组织是区域治理中作用较大的力量。第三,区域治理主要针对有国际影响力和关注度的国际区域。区域治理的对象是涉及两个以上的国家或地区的具有较明显的国际影响力与关注度的国际区域,比如海湾地区、东北亚地区等等。宽泛地讲,由于地理与历史文化传统等影响,区域不仅是一个政治地理概念,还是一个文化地理概念,甚至是一个历史概念,这样的话,区域治理也可能包含有主权争议的地带的治理,或者超出一国治理能力之外的但在一国名义管辖权之内的特定区域,比如,克什米尔地区、北方四岛等等。第四,区域治理追求共同防务和经济合作,同时对文化共建和价值观联通提出了要求。区域治理从本源上讲是一种危机管理策略,从解决本国经济困难、对外贸易赤字和避免与邻国战争开始,久而久之上升为一种发展与合作的策略,当进入发展与合作的深度之后,文化整合的要求就时隐时现。

全球治理是更高层次的治理,主要是指主权国家、国际组织以及其他国际关系行为体对全球事务的共同管理,它以人类整体发展为价值导向,以全球性危机为问题导向,以实现全球公共利益最大化为目标导向。<sup>[2](P230)</sup>全球治理有几个特征:一是全球治理主要是领域治理而不是区域治理。全球治理中的领域是IMF改革、联合国安全理事会的组成、世界气候变化应对等具有全球影响的政治经济文化领域。虽然区域治理中也有金融问题,但是全球性金融问题是全球治理的领域而不是区域治理的对象。当然,当某个区域问题上升为全球性问题之后,它本身也主要成为全球治理的对象而不是区域治理的对象,比如中东和平,因为它的核扩散问题、国际恐怖主义问题、文明冲突

① 由于近代以来的国家体制属于民族国家体制,国家与民族密切相关。对于阶级社会的民族压迫与国家统治问题,马克思主义认为民族问题的实质是阶级压迫,是资产阶级政治统治的工具,在无产专政的国家里,民族问题还将长期存在下去。参见王沪宁主编:《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》,第436-473页,上海人民出版社,1994年。

② 区域化能够提高区域内部的福利水平,但对区域外的合作形成排斥力量,有人甚至认为不良的区域治理有可能是区域的保护主义政策。参见阎学通、阎梁:《国际关系分析》,第273页,北京大学出版社,2008年。

与融合问题、石油问题等等,都是全球性问题。因此,从本质上讲,全球性问题不是区域治理的对象,而是全球治理的对象,但是这种全球治理要以区域治理为基础,否则任何的全球治理努力都会以失败告终。二是全球治理不是民族治理而是国际社会治理。国家统治主要依靠主体民族的力量,区域治理主要依托有利的地缘条件,而全球治理的主要支撑则是国际社会。全球治理依靠整个国际社会的力量,其核心是能够代表世界秩序和国际社会意志的主导国家,以及当代国际法、国际组织和国际制度的枢纽性机构——联合国。由于国际社会治理既缺乏中央政府式权威中心,也没有低交往成本和同质文化支持,不如民族治理那样具有较强的凝聚力、协调性和爆发力,因而呈现出明显的非权威性、不稳定性和柔性。三是全球治理的主要方式是大国协调、国际组织管理和国际法治。20世纪国际联盟成立特别是联合国成立之后,国际组织管理在全球治理中逐渐扮演了重要角色,而且成为大国协调的重要平台,雅尔塔会议确定的大国一致原则,实质上将大国协调与国际组织对全球安全的管理通过世界性机制安排融合在一起。全球安全治理的重大决定都是由联合国安理会决定的,而全球治理的其他领域如文化、教育、妇女、气候应对等也多是由以联合国为代表的权威性的全球性国际组织或者地区国际组织担负。而与此同时,国际法治越来越成为全球治理的基本方式。人权保护、非物质文化遗产保护、生物多样性保护、环境保护等全球治理领域,都得到了国际公约的高度关注,并纳入了各式各样的国际法律制度之中。

## 二、关于区域治理与国家治理、全球治理的关系

首先,国家治理是区域治理的基础,区域治理是国家治理的条件。历史经验表明,国家是国际政治的基本单位,是国际关系的最主要的行为体,足够的国家治理能力是保证国家在国际政治中履行行为体功能的必要前提。一方面,国家治理是区域治理的基础。一个国家只有治理能力足够、

治理意愿足够,才有可能参与正常的国际交往,担负起与其国家实力相符的区域治理责任,比如,2008年东南亚金融危机发生后,整个东亚陷入经济危机的威胁之中,中国作为东亚地区的大国,依靠强大的经济实力和负责任的态度,向泰国等东南亚国家提供了超过40亿美元的经济援助,为稳定东南亚甚至世界的金融秩序做出了重要的贡献。因此国家治理是区域治理的基础,它为区域治理提供国家参与相邻区域治理的物质支持、公共物品、交往平台和制度选择。另一方面,区域治理也成为国家治理的重要条件。无论是西欧还是北美,都是二战以后区域治理较为成功的例子,不但没有战乱,而且区域内贸易自由、旅游发达、金融便利,在社会、司法、防务等方面实行了一体化的政策,这种区域治理条件不仅为区域内的国家治理减少行政成本、发展贸易提供了制度保障,而且为区域外的相邻国家的国家治理提供了参照范式和良好环境。

其次,区域治理是国家参与全球治理的必由之路,全球治理是国家治理与区域治理协同发展的必然结果。第一,现代国家不可能逃避参与全球治理的使命。粮食、金融、生态环境、反恐、毒品、核武器等问题已经把各国联成了一个命运共同体,离开了对外贸易绝大部分国家的经济都会迅速崩溃,离开了人员流通整个国际社会就窒息,离开了金融合作整个世界就陷入无序。没有一个国家不在国际组织之中,像中国对国际经济的依存度已接近50%,参加的国际组织越来越多。第二,国家参与区域治理是参与全球治理的必经之路。从大国成长的规律来看,全球性大国都是由区域性大国发展而来的,区域性大国都是一般国家发展而来的,而从可操作性看,区域的多边管理体系比全球治理体系更容易建立,<sup>[3](P372)</sup>因此,对于一般国家而言,囿于战略目标所限、国力所限、发展阶段所限以及议事日程的轻重缓急,不可能不把区域合作放在优先位置,比如,美国在大国成长初期,就把美洲治理作为重点,并于1823年提出以保护区域利益为要旨的“门罗主义”宣言。近100年后,美国才挟一战战胜国之威提出“十四点”和平计划,开始了全球治理的步伐。地区性大国实际上坚持了区域第一的政策,比如德国、印度、伊朗,都

把发展区域合作作为优先考虑的战略任务。第三,全球治理是国家治理与区域治理协同发展的必然结果。全球治理是多中心的治理,它的运行既需要若干国力强盛、有国际责任和使命感的大国的主动行为,也需要强大的联合国及其专门机构的有效运作,还需要包括 NGO 在内的全球治理志愿者的自觉行动,而全球金融的稳定,地区和平的维护,以及有效的地区性国际组织支持也是不可或缺的。这些都是国家治理与区域治理的共同领域。

最后,国家治理、区域治理与全球治理具有联动性。国家治理与区域治理、全球治理从逻辑上有一个由内而外、逐级推进的关系,但在经济全球化与经济区域化交融发展、国内政治与国际政治密切联系、国内社会与国际社会连成一体、内政与外交统筹考虑的新形势下,国家治理与区域治理、区域治理与全球治理具有强烈的联动性。第一,大国的经济政策本身包含着区域经济合作甚至全球经济合作的考虑。在国内市场与国际市场越来越联通交融的情势下,区域性大国的对外贸易和金融政策既是外交政策,也是治国之策,同时对本国与周边区域的市场发生联动的效应。第二,某些重大治理难题需要国家、区域和全球三个层面的密切合作。一类难题发生于一国国内,但为整个国际社会所反对,比如种族隔离或灭绝行为,它构成了国际犯罪,必须在三个治理层面上加以惩治。一类难题发生于一国国内或某个区域,但不容于国际社会,比如侵犯人权,由于不同的国家对于侵犯人权有不同的理解,需要区域与全球层面上的协调行动。还有一类同时发生在国家、区域和全球层面,比如,全球气候应对或大面积的环境污染,需要国际社会与世界各国共同商议,拿出最低合作纲领。第三,区域性国际组织带动了国家治理与全球治理。在“千里之行、始于足下”逻辑的影响下,大国从事多边外交时首先想到国家利益与区域利益。区域性国际组织既能考虑成员国国家利益、地区的区域利益,又能考虑到全球治理的一般原则,成为国际政治中的枢纽性组织。<sup>[2](P240-241)</sup>正是由于区域性国际组织的独特优势,其动议容易得到国家治理机构与全球治理机构的认同。在这方面,欧盟在国际气候变化应对

方面的努力就是明显的例子,它出台的防止温室气体排放的一系列标准和法律法规,不仅对其成员国法律有着重要的影响,对国际社会的有关会议文件也产生了重大的影响。

### 三、关于区域治理的几个维度

首先,关于区域治理的历史维度。区域治理是国际社会发展到一定历史阶段的产物。第一,区域国际社会的形成是区域治理的开始。区域国际社会比起一般性的国际社会而言,更加真实、更具有权威性,这是因为区域内的政治经济社会发展水平相似,文化相似性比较明显,区域内的交往频率也比较高,因此,区域内各国对于区域国际社会的认知与认同度较高。从这个意义上讲,有些地区,比如战乱频发的地区,政治和经济极端落后的地区,国家之间存在着战争状态的地区,就没有区域治理的问题,或者说尚未发展到区域治理的历史阶段。第二,区域治理的历史类型。区域治理可分为几个历史类型,即前区域治理阶段、区域治理初级阶段、区域治理高级阶段。东北亚、中东、东亚等地区属于前区域治理阶段,这些地区没有形成地区性国际社会,没有结束整体上的战争状态,没有形成相对稳定的治理形态,因此,还谈不上区域治理。东盟、俄罗斯东欧中亚、拉美地区、海湾地区属于区域治理初级阶段,这些区域形成了一定的国际社会,建立了全区域的国际组织,取得了区域治理的积极效果。欧盟地区属于区域治理高级阶段,欧盟本身就是一个有着悠久历史的国际社会,国际规范治理与国际组织治理的程度比较发达,一体化程度非常高,区域治理结构比较健全,“区域”具备了“国家”的功能,有人称之为“区域国家”,<sup>[3](P363)</sup>区域治理从安全治理、经济治理向司法治理、社会治理拓展,在某些领域具备了国家治理的水平。

其次,关于区域安全治理。区域安全治理,主要是指向区域内的成员国提供安全公共物品。区域内国家实行国家间联合,最初的领域可能是经济,但背后的因素可能是应对来自某些方面的安全威胁。我们都知道,欧共体产生的一个重要因素是为了对付苏联威胁以及保证法德永不再

战。<sup>[4](P243)</sup>上海合作组织的主要动机是纠正美日同盟带来的东亚安全格局失衡,维护中俄等国的共同安全。区域安全治理最低目标是避免区域内战争的发生;最高目标是形成区域安全共同体。区域安全治理的经常性形式包括处理地区性国际危机、开展地区战略与安全对话、举行联合军事演习、大国间情报交换与信息互通、共同打击恐怖主义等。目前,世界各地的区域安全治理参差不齐,不少地区面临着共同的难题,一是新型的地区安全观念尚未形成。较多国家注重传统安全观以及国家安全战略,对于互惠性、共生性、开放性的安全观念认同度不高。二是区域安全热点问题层出不穷。随着勘探和挖掘技术的提高,以及可再生资源的大量消耗,各国运用战略手段争夺资源的斗争越来越强烈。区域外力量对区域内的干预也是区域安全热点不断的重要原因。三是安全治理受到传统观念和区域政治格局的影响。历史上,美国与苏联相互对抗的“两强格局”,使得美国放手支持西欧联合防务,对于欧洲安全共同体的建设起了很大的作用。在当前“一超多强”的世界格局中,地区安全治理往往面临霸权国的“算计”。因为安全治理程度越高,霸权国的控制难度就越大。

再次,关于区域经济治理。区域经济治理主要有三个领域。一是稳定经济秩序特别是金融秩序。在当代世界经济中,金融秩序是一切经济秩序的中心,而维护地区金融秩序的主要手段是保持与美元的良好关系,建立起与国际货币基金组织及世界银行的衔接关系,建立地区投资银行和开发银行,制订地区性金融合作机制与规则,实行与良好金融秩序相关的财政政策等等。二是建立开放有度的地区性贸易安排。贸易是地区经济合作的生命线,区域贸易治理往往对区域内是增加开放性,提高自由化和便利化程度,但对区域外增加可控性,提高市场准入标准,以期获得贸易保护的优势,并在全球贸易谈判中占据有利地位。三是提高地区性经济组织的运作效率。它重点关注区域经济组织是否建立起健全的经济合作决策和规则体系?在区域经济合作的组织与协调中是否扮演了中心作用?在执法和仲裁方面是否比较有效?

最后,关于区域文化治理。重视区域文化治

理或者文化战略,主要有以下考虑:一是推进区域社会一体化的需要。文化是社会的灵魂,是民族(国家)意识形态中最顽固最深厚的内容,加强文化合作,对于顺利推进社会领域的区域合作十分必要。二是维护区域文化自主权的需要。区域治理往往发生在一个特定的语言文化圈中,维护这个语言文化圈的生存与发展是区域治理的基本利益所在。三是维护世界文化多样性的需要。世界文化多样性是国际社会的共识,全球文化的多样性要靠各区域文化治理来实现。目前区域文化治理有几种方式:一是推行对外文化软实力战略,在对外系统中融入文化要素,加强区域外交的质量,提升区域合作的可靠性与可持续性;二是支持特定的文化行动和文化项目;三是将文化发展与产业发展结合起来。

#### 四、在区域治理中发挥更大作用应成为中国外交的基调

首先,中国的国际责任仍应主要是区域治理责任。担负与国力相符、国际身份相符的国际责任,是大国社会性成长的基本规律。由于当前条件下国际责任的实质是为国际社会提供公共物品,因此,国际责任的重点不应是双边的,而是多边的。又考虑到多边外交有区域多边和全球多边之分,因此,就有必要研究核定国际责任的主要因素有哪些?从中国的主要国际身份、国际实力对比、国际社会状况以及中国传统文化心态等因素看,中国本质上而且在较长一段时间内仍是区域性大国,因而中国主要担负地区治理的责任。当前,中国提出的一带一路战略,主要针对中国如何参与东亚、东南亚、南亚以及中亚等周边区域治理的战略,实质上是区域战略而不是全球战略。

其次,全球治理的主要责任在美国,中国只是配合国。美国不仅是当今世界综合国力最为强大的国家,而且是当今世界秩序的主要设计者和维护者,对于全球治理的重要主体联合国也有着举足轻重的影响力,同时也是现有全球秩序的最大受益者,因而显然是全球治理的最大责任者。从权力转移理论来看,中美关系处于全球主导国家

向地区性大国移交国际治理权力的初期,美国仍然是唯一的全球性大国,理应对全球治理负主要的责任;而中国仍然主要是地区性大国,应当在做好地区治理的同时,配合美国为全球治理作出贡献,主要利用安理会、G20等全球协商平台为世界和平与经济发展作出应有的贡献。

再次,发展中国家的身份决定了中国主要精力仍在于国家治理和区域治理。中国不是经济、政治和文化等方面发达的国家,这是中国的基本国情。就经济现代化而言,我们在人均GDP、产业升级与结构调整、金融自由化、贸易便利化等方面需要进一步缩短与发达国家的差距。就政治现代化而言,关键要把一百多年前民主革命先辈们开创的民族国家重建任务完成好,包括实现祖国统一、推进民主与法治制度化、中央与地方关系合理化等。就文化现代化而言,最主要的是实现传统文化向现代文化的衔接与转换,形成符合国情、党情和世情,为全国人民公认的社会主义核心价值观体系,建立起满足人民日益增长的文化需求的多层次的公共文化服务体系,建立起与国际社会接轨的非物质文化遗产保护体系等等。

又次,“守成之国”的文化属性塑造了中国外交的地区偏好。从文化传统上讲,中国主要是一个“守成之国”,形成这个传统不仅因为中国的思想体系中包含大量的不要扩张的训诫,而且也是古代中国千百年来治理周边地区的经验总结。中国曾经长期是世界上最强大的经济体,但并没有建立横跨亚欧大陆的世界帝国,这里面有区域统治的偏好问题。产生这个区域偏好,既符合中国传统政治哲学中的中庸之道,中国既不追求世界帝国,也不放弃一定程度的开疆拓土,是有为之治与无为之治的良好结合;也符合中国国家统治的礼治原则,它符合中国文化中的以德治国的规则,东亚、东南亚等地区在文化上与大陆相似,便于开展以礼治国;还符合中国“圈序”交往的传统,以中国为核心的东亚、东南亚、东北亚地区国际关系体系,满足了核心国、附属国、依附国和远交国由内而外、由亲而疏、远近咸宜、自成一体的“统治美感”,而不必从更大的地理扩张中获得这种“统治美感”。

最后,在大国依托区域崛起的时代,中国应提

升周边外交在总体外交中的地位。大国借助区域崛起而崛起主要有三个原因,一是崛起中的大国不能进行传统上的殖民,只好转向深化本区域的合作来实现同样的目标;二是战争不再是可以频繁使用的增加国家财富的工具;三是大国与邻国之间不仅经济与社会相互依存度大大增加,而且再分离的脆弱度也大大增加。目前中国外交的重点是为实现民族复兴的中国梦营造有利的国际环境,首先是营造有利的周边环境。不仅要发展针对与日、韩等国的东亚区域外交,以六方会谈为基本依托的与美俄日朝韩等国家合作的东北亚区域外交,还要发展与东盟的东南亚区域外交,通过上海合作组织开展好与俄罗斯中亚等国的区域外交,以及与印度等国的南亚区域外交等。近年来由于美国的亚洲再平衡战略的实施,我国周边环境出现重大起伏,这一方面固然是美国蓄意挑起纷争的结果,另一方面也暴露了区域战略的弱点,催促反思已有战略,正视民族复兴对于区域合作的战略需求,进一步提升周边外交或者区域外交在总体外交中的地位。

## 五、新中国实行区域战略的历史 经验与战略重点转移

首先,亚洲事务由亚洲人管理的观念和睦邻友好的方针是一条中国区域政策的总路线。新中国把巩固政权、稳定周边、睦邻友好作为重中之重,这里面既包括采取“一边倒”的战略与邻国苏联建立了战略关系,也包括坚决维护中国的周边安全不受帝国主义和霸权主义的干扰。1950年10月朝鲜战争爆发后,毛泽东提出“全世界各国的事务应当由各国人民自己来管,亚洲的事务应由亚洲人民自己来管,而不应由美国来管。美国对亚洲的侵略,只能引起亚洲人民广泛的和坚决的反抗。”<sup>[5](P159)</sup>这实际上就表明了中国主张亚洲自己管理亚洲的区域思想。另一方面,中国极力实践睦邻友好的区域政策。有两个例子比较典型。日本对中国的长期侵略曾给中华民族带来深重的灾难,但是新中国从地区和平与中日友好大局出发,放弃了对日本的战争赔款要求,与之缔结了和平友好条约。另外,1962年印度支持达赖集团从事分裂活

动,并且武装入侵我国西藏,我军在打败印军之后立即停止进攻,退回实际控制线,并且归还印军武器装备。这说明,中国政府对于周边形势理性对待,希望建立一个睦邻友好的周边环境。

其次,新中国前三十年的区域战略重点。从1949年至1979年的三十年,由于地缘政治、历史等原因,国家将国家安全重心确定为“北重南轻”,将较大的关注度放在了经营北部周边的安全环境。由于我国采取了“一边倒”的方针,一方面,中国的国际地位因为加入苏联阵营和旗帜鲜明地反对美帝国主义、支持被压迫民族的解放运动而迅速得以提升,另一方面,却因不健康的中美关系以及对世界秩序的坚决反对态度而被长久地排斥在世界市场之外,造成综合国力的持续下降。我国加强对社会主义阵营的支持,与美国等国进行对峙,向美国控制比较薄弱的地带主动进行意识形态宣传,掀起全球范围内的民族解放运动的高涨,对亚非拉地区的某些国家进行了大量的经济援助<sup>①</sup>,这些做法固然有全球国际主义的考虑,但基点是分散美国对我周边安全的压力,确保新政权的安全。后来随着“文化大革命”的开展逐渐偏离了理性的方向,把守成和适度的区域政策变成了过于“积极”的地区政策,特别是20世纪60年代后期中国不断地向亚非拉地区投放与国力不符的物质力量与非物质力量,对国内支持造成了很大压力。总之,这个时期,我国的区域战略本质上是追求区域和平共处,对东亚政策是中日和好,对印度等南亚国家和平共处,对东南亚国家支持它们的反抗美国等国家的侵略政策。为了确保这种区域战略,中国主动在区域外支持全球范围内的反对霸权主义的政策。最终,由于经济力量特别是财力不足,中国无力支撑这种区域战略。

再次,新中国第二个三十年的区域战略重点。20世纪70年代末至本世纪第一个十年的三十年间,是新中国实行改革开放政策、实现区域战略重点转变、大幅度融入国际社会的重要时期。由于党和国家的工作重点转向了经济建设,国家安全

重心与区域战略的目标也随之作了相应调整,逐步形成了“东南重西北轻”的力量布局,既发展与日本、韩国以及其他亚洲“四小龙”的关系,也发展与东盟、欧盟、北美自由贸易区等区域的关系。随着中美关系实现了正常化,我国加入了几乎所有的全球性和区域性国际组织,中国在中美苏(俄)大三角中取得了相对有益的地位,我国的国际地位大为提高。在区域外力量投放方面,注重把自己的事情做好,埋头苦干、韬光养晦,把区域政策的重心放在区域内经济和安全合作上,比如,建立健全了中国与东盟自由贸易区的机制,建立和发展了上海合作组织,加强了中日韩经济合作机制,谋求东亚经济共同体的筹建等。对于区域外主要开展全方位、大尺度的贸易往来,不断增强经济相互依存度,将中国与世界的发展紧紧地联结在一起,为区域经济合作创造条件。这种区域战略,取得了很好的经济效果和政治效果,配合、带动和呼应了国内的经济建设。但是随着国内经济建设的高速发展,资源也日益吃紧,资源消耗型的发展模式难以为继,环境污染和生态恶化造成了国内经济生活与社会生活的一系列矛盾。总之,这个时期,我国的区域战略本质上是追求区域和平发展,区域战略与对外总战略基本一致,通过发展贸易和经济合作,建立区域的命运共同体和国际的命运共同体,进而增强我国的经济话语权。这种以经济合作为核心的区域战略,无论对于生态资源、人力资源,还是能源资源等,都有着较高的要求,久而久之,资源不足的问题日益突出,生态文明的矛盾日益恶化,我国需要再一次调整和完善区域战略重点。

最后,展望新中国第三个三十年的区域战略重点。本世纪第二个十年,是我国改革开放进入新时期、经济实力跃居世界前列、新型国际关系逐步建立、区域战略面临新形势新挑战的关键时期,区域战略在我国外交战略格局中的地位越来越重要。这个时期区域战略的最终目标应当是区域和平复兴。中国与美国的关系,将处于结构性权力转

<sup>①</sup> 例如,1973年的对外援助支出就占了中国国家预算的约7%。参见陈志敏、肖佳灵、赵可金:《当代外交学》,第322页,北京大学出版社,2008年。

移的关键时刻,虽然经济总量上能够对美国构成挑战,但是在其他大部分国力指标上都远远落后于美国;我国的国际地位得到重大提升,但是在国际治理、国际文化软实力、国际制度、国际形象等领域还不居世界前列。这个时期的区域外力量投放样式需要作相应的调整,应由过去的经济合作和贸易往来为主,改变为经贸合作、文化合作和生态合作为主<sup>①</sup>,以区域外的文化、生态、经济等合作带动区域内相关合作和国内建设,减轻长期以来国内资源支持经济建设的巨大压力,促进国内经济增长方式的转变,促进经济社会文化均衡发展,将国家治理、区域治理与全球治理统一起来。

参考文献:

- [1] 俞可平. 全球化:全球治理[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003.
- [2] 俞正樑. 国际关系与全球政治——21世纪国际关系学导论[M]. 上海:复旦大学出版社,2007.
- [3] 陈玉刚. 国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究[M]. 上海:上海人民出版社,2001.
- [4] 顾关福等. 战后国际关系[M]. 北京:时事出版社,2003.
- [5] 中共中央文献研究室编. 毛泽东年谱(一九四九至一九九六)[M]. 第1卷. 北京:中央文献出版社,2013.

## Regional Governance Theory and Chinese Diplomatic Position

Guo Shuyong

(School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083)

[Key words] regional governance; state governance; global governance; peripheral diplomacy; peaceful development

[Abstract] Is China a regional power or global power? How to theoretically explain challenges China faces in peripheral diplomacy? What is the relationship between national governance, regional governance and global governance? This paper tries to answer the above questions from the point of international relation theory by defining the concept and characteristics of regional governance, holding that regional governance is the condition of state governance as well as the way to the national participation in global governance, and analyzing China's diplomatic position in the regional pattern of governance. Viewing China as still a major regional power rather than a global power, the author suggests that it should mainly take the regional governance and peripheral diplomacy as priority in forthcoming foreign affairs, and in particular, attach more importance to the regional culture and ecological cooperation to sustain a promising regional policy.

[责任编辑 刘蔚然]

---

<sup>①</sup> 对于区域文化合作,周恩来等曾给予了高度的重视,比如在亚非会议的发言时,把它与经济合作置于同等重要的地位,专门呼吁“亚非国家需要在经济上和文化上合作,以便有助于消除我们在殖民主义的长期掠夺和压迫下所造成的经济上和文化上的落后状态”。“我们相互之间的文化交流应该尊重各国民族文化的发展,而不抹煞任何一国的特长和优点,以便互相学习和观摩。”参见宋恩繁、黎家松主编:《中华人民共和国外交大事记》,第一卷,第341页,世界知识出版社,1997年。