



2015 年中国外交评析*

■ 周鑫宇

【提要】 2015年是新一届中央政府的外交政策从顶层设计阶段转向全面攻坚阶段的一年。中国外交呈现出了诸多新特征，其背后受到国际国内各方面因素的影响，并在未来可能面对新的难题和挑战。

【关键词】 中国外交 大国关系 周边外交 外交理念

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-1747(2016)01-0055-04

2015年，中国外交高潮迭起，直到年底收官之际仍然亮点频出，令人意犹未尽。总体来说，如果前两年中国外交分别重在“谋势”和“布局”，那么2015年就是全方位“起势”之年，“起承转合”已进入了“承”的阶段，因而2015年可以看作是中国外交的转折年。对转折阶段的中国外交进行评析，有利于我们看清其背后的基本发展脉络和未来变化趋势。

一、2015年中国外交的主要特征

从表面上看，2015年的中国外交和往年相似：密集的双边访问、多边会议、经济合作和政策宣示，令观察者眼花缭乱。但如果透过表层的工作和具体的成就，可以在宏观上总结出几大突出特征：

第一是对大国和周边外交的攻坚。大国和周边是中国外交的两块硬骨头。过去几年，周边局势之复杂，大国关系之敏感，以至于中国外交甚至要采取“外线开花”的迂回策略，才能为对美和周边外交更好地“谋势”。而到2015年，在各方面环境和条件变化的情况下，中国外交开始全面地向这两个主战场发动了攻坚战。在大国关系中，联合国安理会“四常”是代表，美国是关键；而在美国之外，英国又因“美英特殊关系”、独特的政治和文化影响力等原因，是大国外交的另一个难点。习近平2015年9月访美、10月访英，都是以单访一国、正式国事访问的高姿态，直接向这两个关键国家发起外交攻势，取得了重大的成果。尤其是访英一役，政治效果之强烈，以至于让西

方媒体惊叹“美英特殊关系”在走远，“中英特殊关系”在浮现。^[1]此外，习近平2015年5月份访问俄罗斯和11月接待法国总统奥朗德回访，在一年内对安理会“四常”实现了首脑会晤的“全覆盖”。再加上德国总理默克尔、印度总理莫迪等在年内纷纷访华，中国在大国外交方向上，既集中攻坚，又全面开花，一些重要的战略关系取得了突破性进展。

过去一年的周边外交同样具有重点突破的特征。2015年4月，习近平年内首次出访选择了巴基斯坦，提出了中巴“全天候战略合作伙伴关系”；11月，习近平访问新加坡，则提出中新“全方位伙伴关系”；在访问越南期间，特别突出了两党和两国的双轨关系。回头来看，选择这些国家用心良苦。巴基斯坦代表了当前中国“亲诚惠容”周边政策发展的最高水平，是周边关系中具有示范效应的样板。而越南和新加坡，则分别是东南亚陆上和海上的两大力量中心，是中国构建周边新秩序的关键节点，也是突破当前区域政治僵局的关键节点。这些高访安排体现了中国周边外交的锋芒已开始明确指向关键部位、并向地区安全合作这一最艰难的深水进发。

第二是多边外交中的创新。近年来，中国外交表现出了前所未有的创新能力。其中最集中体现在多边外交中的制度创新。因受困于国家实力和国际环境，国际制度创新长期以来是中国外交最大的短板之一。但在2015年，“一带一路”“金砖国家组织”等构想都通过构建制度的方式实现“落地”，似乎标志着中国外

*本文为北京外国语大学青年学术创新团队项目《公共外交的学理创新与智库建设》(项目编号: 2015JT006)的阶段性研究成果。

交的创新能力和领导能力迈上了新台阶。其中“亚投行”的成立，是首次在中国的推动下建立起一个横跨欧亚非、融合东西方的全球性国际经济新机制，代表中国多边创制能力和国际领导力的里程碑式提升。此外，筹备已久的“金砖国家开发银行”也在7月举行了首次理事会会议，建立了基本的领导架构。这些新金融机构的建立给现行国际秩序带来巨大影响，也倒逼了传统的国际经济组织加快改革进程。到年末，IMF终于把人民币纳入其特别提款权货币篮子。这些事件的影响很可能才刚刚开始。也许在多年以后，人们会把2015年看作战后国际经济制度的“改革元年”。

多边外交中的创新性不只表现在国际制度的创建上。“主场外交”作为中国对外展示与发声的平台，前几年有APEC会议、博鳌论坛、亚信会议等成功经验，到了2015年又有新的创造。年底举行的“中非合作论坛”约翰内斯堡峰会，习近平亲赴南非与南非总统祖马共同主持，相当于是把“主场外交”搬到了“客场”举行，又是一次方法创新。“9·3阅兵外交”也是中国首次利用军事活动开展多边外交的创举。但对中国的普通民众来说，去年中国外交最值得铭记的瞬间，恐怕是在新加坡上演的“习马会”。台海两岸领导人会晤本属于内政问题，但两岸关系深受外交因素的影响，又利用第三方场合实现历史性突破，这也侧面证明了中国外交在解决内政问题上呈现出的“新意”。

第三是外交思想的清晰化。近年来，中国外交更加奋发有为，最本质的表现在有了“思想引领”。正是新型大国关系、总体国家安全观、正确义利观等理论创新，串联起一系列外交政策创新。而这些新的外交理念和思路在2015年逐渐凝练为具体的目标和行动。其中，“命运共同体”成为去年中国外交一个关键词。在多次外事活动中，习近平对此反复提及、不断强调。“命运共同体”试图向世界阐明中国外交的抱负。中国在全球建立伙伴关系网络，不只是依靠互利共赢的经济合作，还要延伸到安全问题以及国民间的相互认同和了解。在这一目标的指引下，中国外交除了继续大力推动国际经济合作外，在参与国际治理、提供对外援助、承担国际责任方面也向前大大迈步。伊朗核问题在年内取得突破，背后有中国所起的重要作用。在9·3阅兵式上，习近平宣布裁军30万，向国际社会展现中国的安全观念和负责任形象。在联合国，

习近平就发展援助、环境、妇女等问题发出中国声音，并宣布免除了最不发达国家的债务。此外，进一步推动与各国的人文交流，加强各国人民对中国的认同和了解。在传统的“和平共处五项原则”、反对霸权主义等外交思想基础上，中国正在发展出适应时代要求的新的外交价值观。

二、2015年影响中国外交的因素

2015年，中国外交呈现出的新发展和新特征，是国内外因素共同作用的结果，以下将作具体分析。

一是国际局势出现的某些重大变化因素。首先是“伊斯兰国”的兴起给国际安全带来持续的威胁，使得国际社会有走向团结的趋势，甚至有可能在反恐问题上出现又一次“大国协调”。从美国方面来看，其中东脱身的计划无法顺利开展，所谓亚太“再平衡”战略也受到牵制，再加上大选换届的临近，各种因素反馈到中国的外交环境中来，就是美国前几年在亚太地区咄咄逼人的地缘政治攻势到2015年似乎成了强弩之末，中美关系有了更多缓冲和合作空间。此外，“伊斯兰国”问题还在一定程度上导致了伊朗核问题、欧洲难民问题等出现戏剧性发展。在这些问题上，美国、欧洲、俄罗斯等都在战略上对中国有需要，并在实践中和中国加强了沟通和协调。其次，“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）在美国的全力推动下达成，其影响不只是战术层面上的，也是战略层面上的。在这种外部压力下，中国需要尽快稳定周边的地缘安全纠纷，设法恢复和推动亚太地区经济一体化进程。最后，从全球经济发展态势来看，“西降东升”的局面仍然没有改变，但西方大国和新兴大国各自的经济状况分化较为严重。美、德等国复苏比较脆弱；中国经济则有增速放缓态势。各主要经济体彼此关联，在采取经济政策时都不得不考虑外部冲击。中、美等国在货币、汇率等政策上的协调有所加强。

二是中国国内对外需求的变化。中国经济增长在2015年出现了较为明显的放缓态势，经济结构在“新常态”中蜕变和转型。在这种情况下，“一带一路”的建设，确实代表了中国经济某种较为迫切的外部需求。但这种需求不应该被肤浅地理解为输出“过剩资本”和“过剩产能”，而重点是在十八届三中全会提出的一个重要论断：“以开放促改革”。很显然，中国资本和产能走出去，要面对着世界上最优秀、最成熟企



业的竞争，需要克服前所未见的困难和风险，最终靠的是品质和管理。而反过来，中国经济只有深化对外开放，面对全球市场竞争，才能在外压力下打破利益固化的藩篱，进一步深化国内的改革。因而“一带一路”的建设不只是政策需要，更是战略需要；不只有经济意义，更有政治意义。从这个高度上理解“一带一路”的背景，就能更好地理解中国外交2015年的几个重要发展：其一，通过“亚投行”的建立，中国加强了对外投资和援助方面的国际合作，积极吸取西方国家的先进经验。包括英、法、德等57个国家成为“亚投行”的创始会员国。其二是中国加强对发展中国家的援助，落实“先予后取”“多予少取”的“正确义利观”，同时加强与各国的文化沟通和人文交流。中国企业要顺利“走出去”，不只需要资金和产品，也需要当地民众的理解和接纳。其三，中国越来越从传统的“国家利益观”走向“国际利益观”，对于地区冲突、恐怖主义、气候变化等国际安全问题加强投入；对于别国内政发展趋势也更加关注，在坚持“不干涉内政”的前提下，利用公共外交、党际外交等手段加强与外国各方面政治力量的接触。2015年，缅甸全民盟领袖昂山素季、日本各党派党首等访华受到中国最高领导人的接见引人注目。

三是中国外交短周期的变化。新一届中央领导集体从2012年上任，2013年中国政府完成换届，正式开启了中国外交新的政策周期。2015年是承上启下的关键时期，即从顶层设计阶段走向全面执行阶段。国内政策如是，外交政策也如是。在这个阶段，同美国、德国等处在职政府执政后期的国家相比，中国外交更加活跃、主动，调动资源的能力更强，上升的态势也更加明显。同时，新一届政府上任伊始，面临高度复杂的国际矛盾，以开阔的国际视野，积极加强同新兴大国、亚非拉发展中国家和欧洲国家的关系，对于地缘政治矛盾较集中的中美关系、中日关系、周边关系等进行了“冷处理”，并成功实现了“外圈撬动内圈”^[2]的效果。到了2015年，中央新的外交理念、方针和发展方向基本成型、国际局势发生有利于我国的变化、对某些复杂矛盾试探摸底之后，中国外交就如同中国经济一样，进入攻坚克难的阶段。这种合理的政治节奏感也是我们理解和评价2015年中国外交的一个重要视角。

四是中国外交长周期的变化。我们可以从更长远

的历史眼光来看待今天中国外交所处的阶段。自1840年中国被西方列强的炮火强行纳入现代国际体系以来，中国长期处在“人为刀俎，我为鱼肉”的弱势状态，一切对外政策的核心目标就是维护国家的生存。1945年，中国战胜了近代史上最后一个大规模入侵者日本，并成为联合国五大常任理事国之一，再加上随后新中国的成立，中国的国际角色进入了新阶段，但仍然在美、苏等大国的夹缝中生存。此后很长时期内，中国外交的核心目标都是求自强、求发展，为此要尽量规避不必要的外部矛盾，竭力维持良好的国际发展空间。总体来说，中国的外交姿态是偏向被动的，受到外部局势影响大，反过来对外部环境的主动影响小。但随着近年来中国国力的增强，尤其是国际金融危机以后世界各国对中国期待的上升，中国有了更大的塑造外部环境的能力，也有了推动国际秩序加速向公正合理方向变化的需要。为此，对于新时期的中国政府来说，外交不只要解决“怎么办”的问题，还要解决“办什么”的问题。如果中国不能阐明自己的外交理念和目标，“中国威胁论”等杂音就会连绵不绝；中国外交如果不能体现出责任、理想和价值观，中国就不可能真正获得与国力相匹配的领导力和影响力。我们看今天中国举办“主场外交”、在国际论坛和国际组织中发声、在双边场合开展公共外交活动，实际上都是在讲一个中国外交的“故事”，或者也可以说是阐明中国的“外交梦”；而中国发展新的国际机制、经济合作和对外援助、人文交流，则是要把这个“故事”变成国际社会认可的现实。在2015年，围绕着“命运共同体”的概念，中国外交的“故事”脉络更加清晰，也看到了更多实现“外交梦”的切实手段。中国外交在未来是否成功，最终还取决于能否把世界变得更好。这是历史上考验每一个大国的试金石。

三、未来挑战与发展方向

2015年，中国外交取得了巨大的成就，今后也将面临更加复杂的挑战。从宏观来看，当前中国外交面对的是国际秩序新旧时代的交替，要完成的是中国国际角色的历史性转换，在外部环境和自身能力方面都面临重重压力。从全球格局来看，西方大国对中国既有需要，又有猜疑，在国际舆论上中国仍处于被动地位，要长期面对出力不讨好、甚而动辄得咎、与主要大国的关系波动反复的局面。此外，中国经济利益的

全球化，导致外交触角向全球延伸，但相比于有过长期殖民史的西方国家，中国对世界很多地区其实不够了解，在当地所能动员的资源 and 手段有限，“一带一路”的发展要做好长期的困难准备。最后，中国要负责任大国，在国际经济机制改革、全球治理、国际冲突等领域正努力做出更大的贡献，但几乎在各个方面都是初出茅庐，经验不足。除了以上宏观的挑战之外，具体来看，今后中国外交可能要集中发力的方向包括：

第一，着手解决周边的地缘安全纠纷。近年来，在美国“回归亚洲”等因素影响下，周边地区安全纠纷再次浮出水面，严重影响了地区经济合作的发展，成为中国外交面对的紧要难题之一。过去两三年，中国通过坚定的维权行动，已经在东海和南海站稳了脚跟。在南海所属岛礁开展的扩建工程近期将告完工，可以说中国已经在周边问题上握有比之前更好的“牌”。再加上大国关系变化、美国大选等外部因素，在周边实施政策突破的时机正在成熟。在接下来两年内，预计中国会探索建立多边地区安全合作机制，其中的关键是要为周边国家提供安全公共产品。只有在中国的主导下，用机制性的手段解决目前的地区安全纠纷，亚洲的区域经济合作才能重新走上正轨。为此，需要充分考虑东盟的积极作用，抑制日本可能发挥的消极作用，合理将美国纳入其中，转不利因素为有利因素。显然这是一盘“大棋”，将极大考验中国外交的创造力和领导力。

第二，深化国际经济制度的建设。亚投行、金砖国家开发银行等新机构虽然成立了，但如何开展工作、发挥作用、乃至实现推动国际秩序向公平合理方向发展的目标，是中国很快将要面临的挑战。我们在国际制度和国际组织运作方面的经验还不足，可能要真诚地加强国际联合，包括欢迎美国的加入。当前美国和中国在国际制度建设上竞相出招，可能还会持续争夺主动权。但只要保持国际制度的开放性、公共性，这种制度竞争就不会演变成地缘对抗，并最终有利于国际秩序的改革和发展。

第三，审慎加强在打击“伊斯兰国”等国际热点问题上的作用。“伊斯兰国”问题可能在未来引发重大的国际联合行动。目前，美、俄、法、英、德等国都已经开展了对“伊斯兰国”的直接军事打击。中国应该继续倡导在联合国框架下解决“伊斯兰国”问题。

未来，联合国如果通过联合打击“伊斯兰国”的集体安全行动决议，则中国有可能会派出军事力量参与。在中东问题上，如何既承担大国责任，又保证公正、适度、合理的处理，并维护中国的安全利益，也对中国外交是一种全新考验。

第四，中国外交在未来一两年内可能还会迎来与除美国之外的西方发达国家发展更紧密关系的机会窗口。长期以来，西方国家对华普遍奉行“经济接触+意识形态大棒”的双轨政策，无论和中国在经贸关系上走多远，和中国在政治关系上都保持着某种“安全距离”。以至于中国和许多西方国家都已经互为最重要的贸易伙伴，但在西方世界却没有一个真正意义上的朋友。但除了美国有维持霸权的需要外，其他西方国家近年来都越来越反思对华的“意识形态外交”是“空洞的道德鼓吹”^[1]，既冲击了双边经贸往来，又无法达到促使中国发生西方期待的政治改变的目标。从2015年的发展态势来看，英国似乎已经开始在对华政策上打破陈规，不但在经济上、也在政治上大胆向中国靠拢。其“道德外交”也从居高临下地指责中国，转向以平等沟通的姿态，利用文化交流等潜移默化的“软吸引”方式，逐步促成中国的变化。除英国外，德、法、加等国的对华政策都在发生相似的变化。在最近两年内，中国和西方国家的关系可能有机会为之一变。

注释

[1] Katie Hunt, "China and UK: Signs of a New 'Special Relationship'?", CNN, October 19, 2015.

[2] 习近平上任之初的几次出访别具匠心，遍访中亚、俄罗斯、非洲、拉美，却似乎有意“冷却”焦灼的周边局势和中美关系，最终导致了美国主动提出进行“庄园会晤”。这在当时被观察家称为“外圈撬动内圈”。

[3] 参见 William Hague, "Values in foreign policy", *Britain's Foreign Policy: A new Approach in a networked world*, *The First Magazine*, London, 2011, p. 18.

（作者为北京外国语大学国际关系学院副教授，公共外交研究中心副主任、秘书长）

责任编辑 李 萌