

# 党的十八大以来中国特色大国外交的延续性与开创性

金灿荣 刘丹阳

1949年以来,新中国经历了从站起来、富起来到强起来的发展进程,中国外交也在时代变化中经历着转变。党的十八大以来,中国特色大国外交,在延续此前优良传统的同时,也在多个层面实现历史性创新,主要包括外交思想中的新理念、外交实践中的新风格和外交定位中的新目标。百年未有之大变局中,中国特色大国外交的重大变化对于本国、地区和全球都具有重要意义。中国特色大国外交不仅有助于提升中国外交的整体水平,在新时期更好地服务于构建新发展格局,更有助于为世界提供更多了解中国的窗口,为塑造后疫情时代的全球新秩序不断贡献中国智慧。

## 一、党的十八大以来中国外交理念的继承与发展

1. 坚持外交战略的顶层设计与层次划分。坚持中国共产党的领导地位是中国外交制度的特色和优势。强调顶层设计,确保中央战略意图的落实,是外交工作顺利开展的关键。新中国成立之初,党的七届二中全会确立了以“另起炉灶”为代表的新中国外交思想,此后周恩来总理兼任外交部长,开启了对外交工作高规格部署的传统。党的十八大以来,为应对不断变化的国际环境,党中央多次召开高级别的外交外事工作

会议,主要包括2013年10月的周边外交工作座谈会、2014年11月的中央外事工作会议以及2018年6月的中央外事工作会议。

改革开放至今,中国外交总体格局划分基本保持不变。改革开放之初确立的“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”的总体外交布局,至今都是中国外交工作的基本定位。党的十九大报告对于外交工作的总结,也是按照大国、周边、发展中国家和多边的顺序展开的。

2. 既坚持外交基本原则,又根据内外发展的需要不断调整方针和政策。在中国共产党成立之后的不同历史时期,中国外交思想有着不同的表述,但其本质始终保持一致。新中国成立之前,中国共产党与共产国际之间曾有过密切且曲折的交往,这对于中国共产党形成独立自主的外交政策具有重要意义。党的一大和二次先后以纲领和决议案的形式确定了中国共产党接受共产国际的领导,是共产国际的中国支部。毛泽东曾指出,共产国际在中国人民中的影响是很大的,没有共产国际的帮助,中国无产阶级的政党是不可能今天的。皖南事变之前,中国共产党与共产国际之间的外交活动处于相对平稳的发展状态,但之后在针对国民党的方针上出现明显对立。毛泽东第一次直接拒绝了共产国际的建议,同国民党开展坚决斗争,并通过延

安整风从思想上和组织上削弱共产国际的影响,开始确立独立自主的政治、外交路线。

新中国成立后,中国开启了国家外交与政党外交并行的外交工作时期。“另起炉灶”“打扫干净屋子再请客”等原则清除了鸦片战争以来帝国主义在华遗留的特权和残余势力,在相互尊重平等互利的基础上构建起有别于以往的外交关系,确立的和平共处五项原则更是沿用至今。改革开放后,邓小平紧紧把握世界变化和发展的脉搏,理清了处理新时期党际关系的思路,提出处理党际交往的基本准则。“任何大党、中党、小党,都要互相尊重对方的选择和经验,对别的党、别的事情不应该随便指手划脚。对执政党是这样,对没有执政的党也应该是这样。”2014年中央外事工作会议明确了合作共赢的新兴国际关系和将亲诚惠容理念作为周边外交的指导思想,为中国特色大国外交注入了新的内涵和思想。2018年中央外事工作会议更进一步确立了习近平外交思想的指导地位,延续了中国特色大国外交关于合作共赢、共同发展、平等相待、维护和平的基本逻辑和精髓。

3. 重视多边合作,尤其重视联合国的作用。积极参与联合国行动是中国外交一大突出特点。早在1945年,中国共产党就派出代表团签署《联合国宪章》,成为创始成员国之一。1950年,中国代表在联合国安理会上谴责美国对中国台湾的武装侵略,完成了新中国在联合国大会上的首次发言。此后,同台湾的国民党集团就联合国唯一合法席位问题进行彻底斗争,直至1971年第26届联大恢复新中国在联合国的一切合法权利。1974年,邓小平在联合国第六届特别会议上阐明了中国永远不称霸、永远不做超级大国的理念,成为沿用至今的基本定位。

党的十八大以来,中国在国际形势发生深刻变化之际坚持践行多边主义,维护联合国在全球治理中最重要地位。2014年,习近平总书记指出,世界上热点问题不少,按下葫芦起了

瓢。解决问题要得理又得法,政治解决是唯一出路。联合国要高举这面旗帜。而在2020年联合国成立75周年纪念峰会上,习近平总书记再度指出,“任何国家都不能从别国的困难中谋取利益,从他国的动荡中收获稳定”。背离多边主义道路和《联合国宪章》只顾本国利益的行为,只会不断破坏联合国的领导力和全球性合作,最终危及每一个个体。

## 二、党的十八大以来中国外交实践的拓展与创新

1. 依托“一带一路”建设,推进新基建项目。“一带一路”倡议实施以来,已经取得丰厚成果。2015—2020年,中国对“一带一路”国家非金融类投资占中国对外投资的比重从12.6%上升至16.2%,新签对外承包工程合同额占同期中国对外承包工程新签合同额比重从44.1%一度上升至59.4%,增幅明显。

相较于传统的基建项目,新基建项目具有经济效益突出、安全性较好的特点。一方面,与大规模交通和能源项目相比,新基建项目通常成本更低,更容易交付,风险也更低。与规划修建的中巴铁路平均每公里一亿多元的成本相比,华为在不到两年的时间里铺设完成连接巴基斯坦拉瓦尔品第和中国红其拉甫的光缆,全长820公里,造价仅4400万美元,低于在巴基斯坦修建4公里普通铁路的支出。另一方面,数字基础设施相对低调的性质也能够减少中国企业面对的地缘政治风险。近年来,中国在国外建设的大型项目周期相对较长、投入人员较多,有的项目所在国家和地区政治、经济和社会情况复杂,倘若再出现语言不通的问题,极易与当地社会的交往出现隔阂。与这些大型交通和能源项目相比,数字基础设施项目周期较短,对当地社会环境的影响相对较小,更容易实现盈利,面临的安全问题也较少。加入世界贸易组织以来,

中国对外投资逐步在全球范围拓展,随之而来的海外利益保护问题也日益突出。有效保护中资机构和公民在海外的合法利益成为外交工作不可忽视的重点。“一带一路”战略的框架布局,不仅提供了更稳定的投资框架,也进一步强化了政府间的战略对接,为深化海外利益保护提供了更多支持。

2.创新方式讲好中国故事,传播改善中国形象。讲好中国故事,让世界读懂中国是营造良好未来发展空间的重要环节。近年来,国际社会开始了解中国的发展模式,认识到中国道路的独特性。但由于英美等西方国家主导的意识形态,使得中国声音长期遭到误解,不实言论至今仍被西方主流媒体采纳。党的十八大以来,推动构建人类命运共同体和正确的义利观成为我国外交工作的重要指导思想,是对英美现实主义国际关系理论关于国家利益认知的超越。思想的传播与思想的创立同等重要。一方面,要利用好对华态度友好的新闻传播渠道,构建高水平的对外表达。在新冠肺炎疫情期间,有多位在华外国友人出版外语著作,展现真实的中国抗疫故事;中国专家也多次接受境外主流媒体采访,详细介绍中国抗疫的经验。另一方面,要创新对外表达渠道,利用党际交往的方式讲好中国故事。高水平政党外交的拓展是讲好中国故事的另一有效方式。2017年的世界政党大会帮助外界更清晰地认识了事关全球发展的中国方案,了解中国在参与全球事务中的务实态度和贡献。习近平总书记提出的“将中国共产党与世界政党高层对话会机制化”的倡议,有助于将党际外交渠道常态化,形成机制化的高水平对外交往路径。目前,世界政党大会、中俄执政党对话等机制,已经为中国共产党在新的历史时期推进高水平政党外交铺设好稳固路径。

3.拓展参与全球治理的深度和广度。当前,世界面临着全球性问题增加和全球治理效能不足的局面。气候变化、疫情蔓延等问题对全球治

理提出的需求在上升,但全球治理的供给却在下降,这种供需失衡的困境可称作“全球治理赤字”。这一局面将有助于中国提升自身参与全球治理的能力和程度,成为更成熟的全球治理参与者。

目前,全球治理的传统供给者面临责任缺失的情况。美国以自身利益为优先,为全球治理提供公共产品的意愿有限;欧洲经济增长潜力不足、移民大规模涌入等社会痼疾难以有效解决,为全球治理提供公共产品的能力不足。中国的情况则有所不同,尽管参与全球治理时间较短,但提出了有别于传统的全球治理思路。具体而言,首先是身份不同,中国要构建全球伙伴网络,国家与国家之间不论大小或意识形态差异、发展阶段如何,其身份都是伙伴。其次是责任不同,中国坚持各国应承担共同但有区别的责任,既要兼顾全球性问题的解决,也要认识到不同国家处于不同的发展阶段,明确划分历史责任。最后是理念不同,中国坚持共同发展、合作共赢的人类命运共同体理念,摒弃零和博弈思维。

全球性问题提出的挑战,在考验国家治理能力的同时,也在考验着治理理念。不论是实现碳达峰碳中和还是控制疫情蔓延,中国的行动与这之中展现出的责任感均为世界树立了范本。中国在以更进取的姿态和更多元的方式参与多边议题,在实践中不断提升参与全球治理的能力和水平。

### 三、党的十八大以来中国外交定位的变化与应对

党的十八大以来中国外交呈现出三个明显变化:第一,指导思想变了,从韬光养晦逐步转变为奋发有为;第二,定位变了,原先的定位是东亚地区大国,现在是世界强国;第三,风格变了,原来的风格相对内敛,现在的风格是积极进取。这些新变化服务于中国从区域大国转型成为世界强国的进程,但这并不意味着会背离多

边主义的基本原则,具体表现为:

1.在参与全球治理中,中国以促进和平与发展作为核心,而非以自身利益最大化为核心。自新冠肺炎疫苗研发之初,如何分配就是备受瞩目的问题。为防止出现垄断,世界卫生组织和多个国际组织提出并牵头推动新冠肺炎疫苗实施计划(COVAX),以加速疫苗的开发和生产,并确保每个国家都能公平合理地获得。2020年10月,中国加入上述计划。目前,中国已向国际社会提供超7亿剂疫苗,是世界上提供疫苗数量最多的国家。中国尽力填补各国之间的疫苗差距,以帮助缓解“疫苗民族主义”的失衡局面,让人类社会远离“灾难性道德失败的边缘”。

实践证明,美国主导的国际秩序并非普惠包容,也没有将全人类的利益置于单一的主权国家利益之上。在拜登政府承诺愿提供2000万剂疫苗之前,美国一直奉行接种疫苗的“美国优先”原则,只有当美国完成全民接种目标并处于安全可控的状态后,才愿意为其他国家提供疫苗,甚至在印度疫情失控的情况下仍限制生产疫苗的原材料出口,置他国公民生命健康于不顾。在此背景下,中国在实践中展现的人类命运共同体理念为解决当前困局提供了指引,也为外交实践中突破传统的主权国家利益范式作出有力的尝试。

2.中国特色大国外交专注于双边或多边的共同发展。在新冠肺炎疫情不断蔓延的2020年,中国仍推动《区域全面经济伙伴关系协定》的生效和中欧投资贸易协定的落地,进一步消除区域间贸易壁垒,以高水平的贸易投资协定弥补阻断措施对世界经济的伤害,在一定程度上对经济复苏作出有效刺激。此外,中国参与的军事行动也是在联合国统一协调框架下,以维护地区和平为根本目的展开的。2015年联合国维和峰会以来,中国军队积极响应联合国维和行动在工程保障、医疗救治等方面的需求,先后派遣25批维和工兵和医疗分队共7001人参加

在刚果(金)等地的维和行动。在成为区域乃至全球大国的过程中,中国始终坚持不结盟政策,不参与排他性和对抗性的国家联盟。在应对伊核与巴以等全球性热点问题中采取审慎态度,以维护地区和平安全为根本考虑,为冲突各方提供和平对话的空间。这与美国不断加强在全球范围的军事存在、插手地区热点问题的霸权主义做法形成鲜明对比。

3.中国强调国家无论大小一律平等,在对外交往中不存在厚此薄彼的现象。尽管中国已成为世界第二大经济体,是多个全球主要经济体的第一大贸易伙伴,有能力对双边或多边框架施加影响,但中国从未强迫他国按照有利于中国的方式进行协调,更不会在对外交往中忽视国际规则和道义。例如,尽管目前中印之间存在国家利益冲突,但在印度面临新冠肺炎疫情蔓延失控的情况下,中国仍致力于为印度提供所需医疗物资,而不附带任何条件。缅甸是中国的邻邦,也是“一带一路”的重要参与国,中国在缅甸的投资建设包括密松水电站、中缅铁路等多个具有战略性意义的重大项目。缅甸出现军事政变后,在缅中资企业和中国公民面临高度的安全风险,但中国并未插手干预缅甸内政事务,而是主张由东盟协调解决。

近代以来的国际秩序始终为西方国家所掌控,包括中国在内的发展中国家,更多是在发展中逐步影响、改造国际秩序,使之变得更为兼容并蓄。规则的竞争是未来大国竞争的主要领域,要实现高水平的发展不能始终做西方规则的跟随者。在新时代习近平外交思想的指导下,构建符合全人类生存与发展的全球规则是中国实现长期稳定发展的必经之路,也是新的历史时期对中国特色大国外交提出的新要求。

作者金灿荣系中国人民大学国际关系学院教授、博士生导师,教育部“长江学者”特聘教授;刘丹阳系中国人民大学国际关系学院博士研究生

责任编辑:李欣