

构建面向未来十年的“大周边外交战略”

文 / 祁怀高

在中国周边安全环境面临严峻挑战和中国政府日益重视周边外交的背景下，中国周边外交亟需在总结历史经验和教训的基础上，构建面向未来十年的“大周边外交战略”。

树立“大周边”外交理念

“大周边”理念是相对于“小周边”而言的。“小周边”通常是指与中国领土领海直接相邻的国家和地区，如俄罗斯、蒙古国以及东北亚、东南亚、南亚、中亚诸国。而“大周边”概念超越传统的地理范围界限，是指同中国海上、陆上有相同战略利益需求的国家和地区。

界定中国“大周边”地理范畴需要考虑三个因素：最大程度上有利于巩固我国地缘战略依托；要考虑我国自身实力以及对周边的有效影响力；实施周边外交的成本与收益。基于上述三个因素的综合考虑，东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚和南太平洋地区这“六大板块”应该作为中国的“大周边”地理范畴。其中，东北亚、东南亚、南亚、中亚这四个“板块”与中国陆海直接接壤，自然属于中国周边范畴。此外，西亚和南太平洋地区也应纳入中国的“大周边”视野中。西亚地区是中国西部周边的战略延伸地区，该地区局势与中国的能源安全、边疆稳定和西部发展息息相关。南太平洋地区是中国东南部周边的战略延伸地区，确保澳大利亚和新西兰这两个该地区“领军”国家的对华友好是中国海上安全的关键

所在。

同时，我们也反对随意扩大对中国“周边”范围的界定，以避免导致周边国家误认为中国在扩展其“地缘政治势力范围”。新时期的“大周边”外交理念具有政经合一、陆海并重的特点，表明我们力求以“与时俱进”的视角看待新时期中国的“周边地缘”与“战略边疆”。

构建应对美、日、俄、印四国的“新型大国关系”

影响中国周边外交的大国主要是美国、日本、俄罗斯、印度四大国。美国是影响中国周边外交的最重要大国因素，应对中美在亚洲的“竞逐兼容”关系，要继续加深两国在亚洲的经济相互依存，塑造两国在亚洲的共同利益，夯实周边依托以增加对美外交的“砝码”。在中日“竞雄共存”的框架下，未来中日需要着力实现从功能互利到政治互信和战略互惠的突破。俄罗斯是中国周边外交中为数不多的有利性大国因素之一，中国宜充分利用俄罗斯因素，以促进对周边国家的外交。同时，中国也要努力消除俄方认为中国同它竞争势力范围和影响的担忧，引导俄方理性看待两国在中亚地区的商业竞争。在中印共同崛起的背景下，中国需要充分尊重印度的新兴大国地位，把“竞进均衡”的中印关系转化为对我国周边外交有利的因素。对于印度以东阵营，我们应该充分尊重印度的主导地位，以及其他国家“跟随印度”的现实。

统筹中国周边“六大板块”

东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚、南太平洋已经成为中国周边安全环境不可或缺的“六大板块”。

一方面，中国要根据不同“板块”（次区域）的特点，有针对性地制订中国的周边政策。如中国的东北亚外交，以六方会谈机制化为基础推动东北亚安全机制的构建，以地缘经济合作为切入点推动地缘政治正向发展，推动中国倡导的多边制度与美国主导的双边同盟在东北亚的兼容共存；中国对东南亚的外交重心应做如下调整，即由近二十年所奉行的以经济外交为主、战略保证和谨慎被动的“搁置外交”为辅，逐步调整为经济外交与积极主动的安全战略并重；中国的南亚外交需要高度重视印度崛起的战略意义，坚持中巴传统友谊，加强与美国的南亚政策协调；中国在制定中亚政策时需综合考虑相关国家或国际组织的利益诉求，在促进中亚国家稳定和发展的前提下实现自己的利益；中国的南太平洋外交既要重视发展与澳、新这两个“领军”国家的关系，也要努力化解美、日、欧等大国或大国集团对中国南太平洋外交政策的干扰。

另一方面，中国要把“六大板块”（次区域）看作一个利益高度相关、互动极为频繁的整体，统筹东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚与南太平洋“六大板块”。要重视“东线板块”（东北亚、东南亚、南太平洋）与“西线板块”（西亚、中亚、南亚）之

间的联动关系,以实现较大的战略回旋余地。比如,当“东线板块”出现岛屿和海洋领土划界争端和矛盾时,中国的“西线板块”地区形势实现了某种程度的缓转,这启示我们可以通过统筹周边“六大板块”,实现战略回旋,摆脱危机,化被动为主动。

在国内国际大局互动中统筹边疆发展与周边外交

在国内国际两个大局的联系日益紧密、边疆发展与周边外交的互动日益密切的新形势下,我们迫切需要实现边疆发展与周边外交的相互促进。可以采取的做法包括:

一是区域发展战略和周边外交政策“双轮驱动”中国边疆发展。中国政府在继续实施区域发展总体战略以推进西部大开发和边疆大发展的同时,可加大实施“睦邻、安邻、富

邻”周边外交的力度,让边疆地区与周边国家形成区域次区域开放合作体系,促进中国边疆地区和周边国家之间的互利共赢。

二是在“央地博弈”中建立中央主导下的共赢外交格局。在如何促进地方经济发展和扩大沿边省区对外开放上,中央政府和沿边省区政府之间的博弈日益明显。可以考虑建立一个中央主导下的共赢格局,即中央政府和地方政府确立共识:在“高端政治”(政治、安全)领域内中央政府占据支配地位,在“低端政治”(经济、社会、文化)领域中双方形成协调和磋商的关系。

三是在边疆周边互动中构建互利共赢的“周边治理机制”。搭建中国沿边省区和周边次区域之间互联互通的制度性框架,构建有助于中国和周边国家合作应对生态、跨界资源、贫困、边界纠纷、跨国犯罪、自然灾害等

非传统安全威胁的治理机制。

整合四种周边外交思路,形成中国“大周边外交战略”的整体谋划

目前国内政策界和学术界存在着四种周边外交思路:一是“海上突破”,在应对海洋领土争端中突破外部大国和某些海上邻国对我的联合“封锁”,在确保“搞定”西太平洋的基础上,推动我国与南太平洋、东印度洋国家关系的不断发展。二是“积极西进”,将南亚、中亚、中东等“西部”地区塑造为中国的战略纵深区域和经济战略地带,为中国的和平崛起开辟广阔的战略空间。持这一思路的学者认为,“西进”是中国内部经济再平衡所驱动的,有利于建立更为平衡的中美关系;此外,中国在西部周边各国的经济利益日益扩大,展现了参与大国多边协调、提高国际地位的良好机遇。三是“立足国内”,改革国内外交(安全)决策体制以提高决策制度化、科学化水平。国家安全委员会作为国家安全工作的决策和议事协调机构,能够有效整合内部外交(安全)资源,解决跨部门协调的难题和外交(安全)决策面临的复杂问题,从而确保在面对外部紧急事态时反应迅速、决策有力。四是“外围拓展”,在更为广阔的拉美、欧洲、非洲等地区拓展我国的海外利益。未来十年中国的“大周边外交战略”既要“海上突破”,又要“积极西进”;既要“立足国内”,又要“外围拓展”。

在整合上述四种周边外交思路的基础上,整体谋划中国的大周边外交战略,形成中国周边外交的整体战略架构。

(作者为复旦大学中国与周边国家关系研究中心副主任、副教授)



2013年12月18日,中孟印缅经济走廊四方联合工作组第一次会议在云南昆明举行。图为孟加拉国代表在进行交流。

图片来源: CNSphoto