

新中国 70 年周边多边外交 的历程、特点与挑战*

祁怀高

【内容提要】 从中国融入国际体系的视角来看,新中国 70 年周边地区的多边外交历程可分为艰难起步阶段(1949—1971 年)、调整适应阶段(1971—1991 年)、积极参与阶段(1991—2013 年)和引领倡导阶段(2013 年至今)。70 年来尤其是冷战结束以来,中国周边多边外交形成了三方面的特点和经验:一是经济发展导向;二是保持开放包容;三是注重改革完善规则。同时,中国也要正视当前周边多边外交面临的四方面挑战,需要积极思考应对方略:一是针对美国双边同盟体系与中国多边合作体系之间的张力,中美要努力推进两种体系的兼容共存;二是针对亚洲地区的竞争性多边主义,中国要积极推进多边机制的整合;三是针对亚洲多边合作体系的领导权竞争,中国与相关行为者可探讨东盟机制下的多元领导模式;四是针对缺乏代表性和包容性的亚洲地区安全机制,中国可以亚信为基础框架推动构建未来亚洲地区安全机制。展望未来,中国将在共建“一带一路”倡议的背景下更加积极地开展周边多边外交。

【关键词】 周边多边外交;地区机制;开放包容;竞争性多边主义;“一带一路”

【作者简介】 祁怀高,复旦大学国际问题研究院副院长,副研究员。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2019)06-0043-22

* 本文是上海市“建国 70 周年”研究系列 2017 年度重点项目“新中国周边外交史研究(1949—2019)”的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的审稿意见。文中错漏由笔者负责。

中国为了维护相对稳定的周边环境,重视同周边和近邻国家的区域性组织的关系。本文中的“周边多边外交”指中国通过参与周边(亚洲)区域性组织(机制)或解决周边(亚洲)区域性事务而开展的多边外交活动和区域合作。本文中的周边是一种“大周边”概念。“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。东北亚、东南亚、南亚、中亚、西亚和南太平洋地区这六个次区域都属于中国的“大周边”范畴。本文分为四个部分:第一部分,笔者从中国融入国际体系的视角出发,分四个阶段分析新中国周边多边外交的历程。第二部分,分析 70 年来尤其是冷战结束以来中国周边多边外交的特点和经验。第三部分,分析当前中国周边多边外交面临的挑战,并提出应对思考。第四部分为结论。

一 新中国 70 年周边多边外交的历程

从中国融入国际体系的视角来看,新中国周边多边外交的历史进程可以分为四个阶段:第一阶段从 1949 年 10 月中华人民共和国成立到 1971 年 10 月中国恢复联合国合法席位,是中国周边多边外交的艰难起步阶段(1949—1971 年);第二阶段从 1971 年 10 月中国恢复联合国合法席位到 20 世纪 90 年代初,是中国周边多边外交的调整适应阶段(1971—1991 年);第三阶段是中国周边多边外交的积极参与阶段(1991—2013 年),中国全面参与了大量亚洲区域性国际组织和国际制度,并在其中扮演积极推动者的角色;第四阶段是中国周边多边外交的引领倡导阶段(2013 年至今),中国以共建“一带一路”倡议的推进为契机,开展了富有成效的周边多边外交。

需要说明的是,新中国融入的国际体系是以联合国为代表的主权国际体系,并且中国对国际体系的融入是连贯的,而非割裂的。新中国成立以后 20 多年时间里,中国被排除在联合国体系之外。即使在这样的国际环境下,中国并没有否定联合国以及联合国宪章的宗旨和原则。恢复联合国合法席位以后,中国也一直是联合国尊重主权与互不干涉内政原则的维护者。因此,从以联合国为代表的主权国际体系来说,认为改革开放前中国是国际体系的挑战者、改革开放后才是国际体系的建设者,这种说法既不全面也不客观。^① 本文结合中国周边多边外交的实践选取了新中国成立以后的 3 个关键时间节点(1971 年、1991 年、2013 年),作为划分新中国周边多边外交历史进程四阶段的界限。

^① 苏长和:《国际体系发展与中国国际关系理论创新》,载《人民日报》,2016 年 2 月 15 日。

(一) 第一阶段:艰难起步阶段(1949—1971年)

从1949年10月中华人民共和国成立,到1971年10月中国恢复联合国合法席位,是中国周边多边外交的艰难起步阶段。在这一阶段,中国对多边外交的态度是比较消极的,参与的少量多边外交活动主要局限在发展中国家和社会主义阵营内。这段时期,中国有限参加了一些多边外交活动,比如1954年的日内瓦会议、1955年的万隆会议、1961—1962年的第二次日内瓦会议。

1. 中国参加1954年日内瓦会议

1954年4月26日至7月21日,中、苏、美、英、法五国外交会议在日内瓦举行(简称1954年日内瓦会议)。^①1954年日内瓦会议主要讨论如何和平解决朝鲜问题和恢复中南半岛和平问题。由于与会各方对如何和平解决朝鲜问题存在原则分歧,日内瓦会议关于朝鲜问题的讨论未通过任何协议。关于恢复中南半岛和平问题,与会各国在1954年7月21日发表了《日内瓦会议最后宣言》。^②1954年日内瓦会议是中华人民共和国成立后首次以大国身份参加的具有重大意义的多边外交会议。中国派出以政务院总理兼外交部部长周恩来为首席代表,张闻天、王稼祥、李克农为代表的中国政府代表团出席会议。^③会议期间,中国代表团提出了解决老挝和柬埔寨问题的方案,在解决如何划分越南交战双方的集结区域问题上也发挥了重要作用。在讨论中南半岛和平问题期间,中国决策层形成了一项主要是针对东南亚地区的政策,包括建立区域集体安全体系,并为此争取改善与一些亚洲国家的双边关系,甚至设想建立双边和多边的互不侵犯条约等。这次会议不仅使中南半岛和平得以实现,缓和了东南亚地区的紧张局势,而且使中国南部边境有了一个相对稳定的环境。

2. 中国参加1955年亚非会议

亚非会议,又称万隆会议,于1955年4月18日至24日在印度尼西亚万隆举行。应邀参加亚非会议的共29个国家。^④亚非会议是亚非国家和地区第一次在没有殖民国家参加的情况下讨论亚非人民切身利益的大型国际会议。亚非会议就有关亚非国家的利害关系和共同关心的一些重大问题达成了一致,通过了《亚非会议最后公报》,

① 安国政等主编:《世界知识大辞典》(修订本),北京:世界知识出版社1998年版,第1224页。

② 转引自中华人民共和国外交部档案馆编:《中华人民共和国外交档案选编(第一集)1954年日内瓦会议》,北京:世界知识出版社2006年版,第505页。中华人民共和国外交部档案,案卷编号:206-Y0037,《日内瓦会议最后宣言》(1954年7月21日)。

③ 中华人民共和国外交部:《日内瓦会议》,https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t8974.shtml,访问时间:2019年4月20日。

④ 中华人民共和国外交部:《亚非会议》,https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t8979.shtml,访问时间:2019年4月20日。

内容包括经济合作、文化合作、人权和自决、附属地人民问题、其他问题、促进世界和平与合作以及关于促进世界和平与合作的宣言七部分,并提出了处理国际关系的十项原则。^① 在亚非会议上,中国代表团提倡“求同存异、协商一致”的原则,拨正了亚非会议的方向,为会议的成功奠定了基础。中国在会上强调了亚非国家实现独立之后的共同目标、共同任务和共同利益。而且,中国在万隆会议上有意识地采取“不争论”的策略,不仅自己不提出容易引起争论的议题,还对指责和攻击极力避免革命性和意识形态化的回应。中国尽可能地强调作为亚非国家的身份,有效地淡化了中国作为社会主义国家的意识形态化特质,从而避免使中国陷入关于意识形态和社会政治制度争论的陷阱。^② 最后,各国代表经过反复协商,终于通过了与和平共处五项原则一致的《亚非会议最后公报》。^③ 中国参与亚非会议是中国同亚非国家关系发展的重要里程碑,为中国打开与亚非国家的外交关系提供了契机。

3. 中国参加第二次日内瓦会议

第二次日内瓦会议(1961—1962年)的正式名称是“关于老挝问题的日内瓦会议”。第二次日内瓦会议共有 14 个参会方。1962 年 7 月 21 日,第二次日内瓦会议在最后一次会议上达成协议,一致通过了《关于老挝中立的宣言》和《关于老挝中立宣言的议定书》。第二次日内瓦会议对于外交环境日益孤立的中国而言,是一次亮相国际舞台的重要机会。在中苏分歧扩大、中美对抗加剧的情况下,中国寻求与中间地带国家改善关系。日内瓦会议期间,中国既实现了维持老挝中立并为巴特寮革命赢得了时间,同时也缓和了与法国的关系,为后续的中法建交提供了一次关键契机。^④

(二) 第二阶段:调整适应阶段(1971—1991年)

从 1971 年 10 月中国恢复联合国合法席位到 20 世纪 90 年代初,是中国周边多边外交的调整适应阶段。在这一阶段,中国对多边国际机制的态度由否定性的批判转变为建设性的逐步参与,中国开始参加联合国维和行动,并参与了柬埔寨问题的和平解决。

1971 年中国恢复联合国合法席位。1971 年 10 月 25 日,第 26 届联合国大会在经

^① 中华人民共和国外交部:《亚非会议》, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/wjs_674919/2159_674923/t8979.shtml, 访问时间:2019 年 4 月 20 日。

^② 张屹峰:《万隆会议与新中国外交话语权的建构》,载《国际关系研究》,2015 年第 2 期,第 12 页。

^③ 中国外交部档案:207-Y0012,《亚非会议最后公报》(1955 年 4 月 24 日),转引自中华人民共和国外交部档案馆编:《中华人民共和国外交档案选编(第二集)——中国代表团出席 1955 年亚非会议》,北京:世界知识出版社 2006 年版,第 99 页。

^④ 高嘉懿:《第二次日内瓦会议与中法关系改善——兼论中国“两个中间地带”的外交战略》,载《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》,2017 年第 5 期,第 133 页。

过激烈辩论后,最终以76票赞成、35票反对、17票弃权的压倒多数通过了恢复中华人民共和国在联合国合法席位的“23国提案”(联合国2758号决议)。^①这一决议从政治上、法律上、程序上公正彻底地解决了中国在联合国的代表权问题。以恢复联合国合法席位为标志,中国开始进入与国际组织建立或恢复合作的时期。在这个阶段,中国在对外关系上迎来了建交的第三个高潮。中国和一些重要的国家大幅度地改善了关系,国际地位明显提高。中国先后与联合国机构的附属机构建立了联系,并参与其中的活动。

20世纪80年代中国开始参与联合国维和行动。20世纪70年代至80年代,中国对联合国维和行动的态度经过了从不参与到参与的转变。20世纪70年代,中国对联合国维和行动采取了不参与和旁观的态度。这一时期,中国声明对维和行动不承担财政义务,拒绝提供人员支持,没有参加联合国安理会就维和行动的投票。^②进入20世纪80年代后,中国开始支持和参与联合国维和行动。从1981年第36届联合国大会起,中国明确肯定联合国维和行动在促使有关地区的冲突各方脱离接触、缓解紧张局势方面发挥了一定作用,表示原则支持符合《联合国宪章》的维和行动。^③1981年12月,中国第一次投票支持第495号决议,赞成增派联合国驻塞浦路斯维和部队。^④1982年,中国开始承担对联合国观察员部队和联合国驻黎巴嫩临时部队的摊款,到1986年全部缴纳了过去拒绝承担的维和费用。^⑤1988年9月,中国常驻联合国代表李鹿野致函联合国大会秘书长提出加入联合国维持和平行动特别委员会(简称维和特委会)的请求。1988年12月,第43届联合国大会一致通过决议,同意接纳中国为维和特委会成员,^⑥从此中国开始参加联合国对维和行动的审议工作。1990年4月,中国首次向联合国停战监督组织派遣了五名军事观察员。这是中国首次派军事人员参加联合国维和行动,标志着中国正式开始派出维和人员参与联合国维和行动。^⑦

① 联合国:《恢复中华人民共和国在联合国的合法权利》,1971年10月25日,第1976次全体会议,2758号决议,[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)&referer=http://www.un.org/zh/ga/26/res/&Lang=C](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)&referer=http://www.un.org/zh/ga/26/res/&Lang=C),访问时间:2019年4月20日;中华人民共和国外交部:《为恢复在联合国的合法席位而斗争》,https://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/wjs_611318/2159_611322/t8976.shtml,访问时间:2019年4月14日。

② 《中国代表团出席联合国有关会议文件集(1978.7—12)》,北京:世界知识出版社1979年版,第18页;盛红生:《联合国维持和平行动法律问题研究》,北京:时事出版社2006年版,第89页。

③ 谢益显等编著:《中国当代外交史(1949—2001)》,北京:中国青年出版社2002年版,第439页。

④ “UN Security Council, Resolution 495 (1981), Adopted by the Security Council at Its 2313th Meeting, on 14 December 1981,” <https://digitallibrary.un.org/record/26750>,访问时间:2019年4月14日。

⑤ 杜农一、周辉、杨凯:《新中国军事外交与国际维和研究》,北京:国防大学出版社2015年版,第152—153页。

⑥ 《中国参加联合国维和行动大事记》,载《解放军报》,2015年5月29日。

⑦ 孟文婷:《中国参与联合国维和行动的研究述评》,载《国际政治研究》,2017年第4期,第87页。

20 世纪 80 年代末和 90 年代初,中国积极参与了柬埔寨问题的和平解决。1978 年 12 月,越南出兵柬埔寨,从此柬埔寨问题成为东南亚地区和国际政治斗争中的一个热点问题。1988 年 7 月 1 日,中国发表了一项外交部声明,提出解决柬埔寨问题的四点主张,表明了中国的立场:尽快解决越南撤军这个关键问题;越南撤军后柬埔寨建立以西哈努克亲王为首的四方临时联合政府;临时联合政府成立后在柬埔寨举行自由选举;对上述进程进行有效的国际监督。^① 1988 年 12 月,时任中国外交部部长钱其琛访问苏联,中苏就柬埔寨问题进行了会谈。经过反复商谈,中苏达成谅解:双方希望并将努力促使越南在短时间内,比如 1989 年下半年,至迟年底,全部撤军;同意随着越南在国际监督下撤军,有关各国逐步减少直至停止对柬埔寨各派的军事援助。^② 为政治解决柬埔寨问题,联合国决定于 1989 年 7 月 31 日在巴黎举行国际会议,但由于各方立场差异太大,会议未取得成果。在中国的大力推动下,联合国秘书长哈维尔·德奎利亚尔(Javier Perez de Cuellar)决定于 1991 年 10 月 20 日在巴黎举行第二次国际会议。1991 年 10 月 23 日,参加巴黎会议的相关方签署了四项文件:《柬埔寨冲突全面政治解决协议》《关于柬埔寨主权、独立、领土完整及其不可侵犯、中立和国家统一的协定》《柬埔寨恢复与重建宣言》和《最后文件》。^③ 协议的签署为柬埔寨恢复和平、实现民族和解与国家重建奠定了基础。正如钱其琛在签字仪式后举行的记者招待会上所指出的那样,它标志着延续 13 年之久的柬埔寨战火终于熄灭了。和平协议的签署将使柬埔寨恢复其独立和主权,有利于东南亚地区的和平与稳定,也在国际上创造了一个和平解决地区冲突的范例。^④

(三) 第三阶段:积极参与阶段(1991—2013 年)

冷战结束后,中国积极融入国际体系,在对外政策中日益重视多边主义,积极开展多边外交。在周边地区层面,冷战结束初期的代表性事件是中国外长钱其琛于 1991 年 7 月参加了第 24 届东南亚国家联盟(东盟)部长会议。此后,中国全面参与了大量亚洲区域性国际组织和国际制度,并在其中扮演积极推动者的角色。表 1 描述的是中国与亚洲国家在近 10 年来建立的正式与非正式制度安排。在政治、安全、经济、环境、疾病控制、打击跨国犯罪、禁止毒品贸易和网络空间等众多领域,都可以看到中国与亚洲国家业已达成了一系列的多边制度安排,并且从正在展开的外交实践来看,此类制度安排呈现增强的趋势。

① 钱其琛:《外交十记》,北京:世界知识出版社,2003 年版,第 48—49 页。

② 钱其琛:《外交十记》,第 53 页。

③ 张青:《亲历柬埔寨问题的政治解决》,载《世界知识》,2004 年第 20 期,第 59 页。

④ 钱其琛:《外交十记》,第 43—44 页。

表1 中国参与的周边多边制度

| 议题 | 正式的制度安排 | 非正式的制度安排 |
|--------|--|--|
| 政治 | 中日韩三国合作秘书处(2011年9月) | 亚洲相互协作与信任措施会议(1992年10月)、东盟地区论坛(1994年7月)、中国—东盟领导人会议(东盟“10+1”)(1997年12月)、东盟与中日韩(“10+3”)合作(1997年12月)、《中国与东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言》(2003年10月)、中阿合作论坛(2004年1月)、东亚峰会(2004年11月)、中国—海合会战略对话机制(2010年6月) |
| 安全 | 上海合作组织(2001年6月) | 中国—东盟《南海各方行为宣言》(2002年11月)、《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》及《谅解备忘录》(2002年11月)、六方会谈机制(2003年8月)、东盟防长扩大会议(2010年10月)、中国—东盟国防部部长非正式会晤(2010年10月)、中日韩安全合作国际研讨会(2015年4月)、“阿中巴塔”四国军队反恐合作协调机制(2016年8月) |
| 经济 | 双边货币互换的《清迈协定》(2000年5月)、中国—东盟自由贸易区(2010年1月) | 图们江区域合作(1991年7月)、大湄公河次区域经济合作(1992年)、博鳌亚洲论坛(2001年2月)、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛(2006年4月)、中阿经贸合作论坛(2010年9月)、东北亚自由贸易区倡议(2011年9月)、中国—阿拉伯国家博览会(2013年9月)、澜湄合作机制(2016年3月) |
| 环境 | 联合国环境署亚洲及太平洋办事处(1972年6月) | 东亚海域行动计划(1981年4月);东亚海环境管理伙伴关系计划(1993年12月)、西北太平洋行动计划(1994年9月)、东北亚环境合作机制(1993年)、大湄公河次区域环境部部长会议(次区域生物多样性保护走廊倡议)(2005年5月)、中国—东南亚国家海洋科研与环保合作论坛(2013年11月)、中国—小岛屿国家海洋部部长圆桌会议(2017年9月) |
| 疾病控制 | 世界卫生组织西太平洋地区办事处(1951年) | 东盟“10+3”卫生部部长会议(2003年4月) |
| 打击跨国犯罪 | 上海合作组织(2001年6月) | 东盟与中日韩打击跨国犯罪合作机制(部长级)(2004年1月)、中老缅泰湄公河联合巡逻执法(2011年10月) |
| 禁止毒品贸易 | 《东盟—中国禁毒行动计划》(2000年10月)、上海合作组织(2001年6月) | 中老缅泰四国禁毒合作《北京宣言》(2001年8月)、中老缅泰印五国禁毒部长会议(2001年) |
| 网络空间 | 联合国信息安全政府专家小组(2004年) | 亚非法律协商组织网络空间国际法问题工作组(2014年9月) |

资料来源:笔者根据中华人民共和国外交部网站资料整理。

冷战结束以来,中国在周边地区积极参与多边外交。同时,中国对东北亚、东南亚、中亚、南亚、西亚、南太平洋六个周边次区域的多边外交采取了不同的模式,参与的制度化程度存在高低差别(见图 1)。

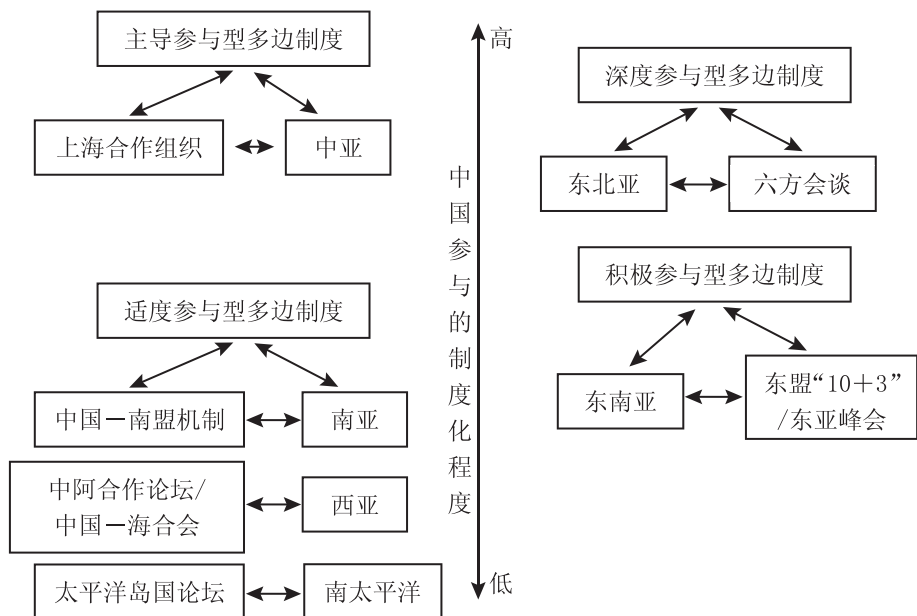


图 1 中国周边外交的制度模式选择 (六个周边次区域)

资料来源:笔者自制。

在中亚,中国与俄罗斯和中亚国家共同创建了上海合作组织,这是一种主导参与型多边制度。其特点在于:第一,中国在上海合作组织的创办和发展过程中扮演着主导角色。比如中国积极主张上海合作组织的秘书处设在北京,免费为秘书处提供馆舍以及前中国外交部副部长张德广成为该组织的首任秘书长都说明了这一点。第二,上海合作组织是一个机制化程度较高的地区安全合作组织,有着较为完善的组织架构。2005 年 1 月,上海合作组织秘书处成立;2005 年 6 月,上海合作组织地区反恐机构成立。上述两个常设机构的成立标志着上海合作组织已经成为一个结构完整、功能健全的组织。第三,上海合作组织在制度化发展的过程中采取的是自上而下的方式。上海五国机制的建立是 1996 年 4 月五国领导人在首脑会议上所决定的。然后,各国外交部部长、国防部部长(现在还包括政府首脑)开始定期会晤,由此创立了多层次、多领域的协商机制。

在东北亚,中国创造性地构建了六方会谈机制,这是一种深度参与型多边制度。其特点在于:第一,作为朝核问题的斡旋者和调停者,中国已经深度参与六方会谈机制。这种深度参与源于中国同时拥有对朝鲜和美国的重大影响力,并且这种影响力没有其他任何国家可以替代。第二,中国在东北亚的多边机制采取的是新功能主义的方式,即从安全方面的多边主义这一高级政治领域起步,在成员国之间培育出足够的善意和信任之后,再将多边主义引向经济和其他功能性合作领域。^①令人遗憾的是,2008年年底以来,受到各种复杂因素的影响,六方会谈陷入停滞。为推动重启六方会谈,中方积极居中斡旋,先后提出了先朝美接触,后预备会议,最后正式重启六方会谈的“三步走”方案和举行六方团长紧急磋商的建议,为缓和地区局势、维护半岛和平稳定做了大量工作。^②

在东南亚,中国积极参与东盟“10+3”/东亚峰会机制,这是一种积极参与型多边制度。其特点在于:第一,积极参与和引导制度构建,但不谋求主导地位。中国积极参与了东盟地区论坛、东盟“10+3”、东亚峰会等机制,提出了深化合作的多项提议,引导东亚经济合作的发展。与此同时,中国尊重东盟的主导地位,中国领导人多次指出,“中国始终支持东盟在东亚合作中发挥主导作用”。^③第二,经济多边机制优先,安全多边机制随后。比如2001年,中国和东盟出于共同的经济利益考虑,同意十年内建立自由贸易区,并很快达成了2010年建成自由贸易区的框架协议。由于中国在该地区更多关注经济利益,所以在大多数情况下更偏好结构松散的协商性多边主义,而不是高度制度化的多边主义。中国刚开始时对东盟地区论坛这一多边安全机制不感兴趣,这与中国一开始就主动参与上海合作组织形成了鲜明对比。

中国对南亚、西亚和南太平洋的多边外交体现为适度参与型多边制度。其特点在于:第一,中国参与上述三个次区域合作的制度化程度不高。1985年12月,南亚区域合作联盟(南盟)正式成立,但中国直到2005年11月才被正式接纳为南盟观察员,2007年4月,中国作为观察员第一次参加南盟首脑会议。2004年1月,中国—阿拉伯国家合作论坛(简称中阿合作论坛)成立;2010年6月,中国—海湾阿拉伯国

^① Guoguang Wu, “Multiple Levels of Multilateralism: The Rising China in the Turbulent World,” in Guoguang Wu and Helen Lansdowne, eds., *China Turns to Multilateralism: Foreign Policy and Regional Security*, London: Routledge, 2008, p.270.

^② 中华人民共和国外交部:《朝鲜半岛核问题六方会谈》, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjig_673183/yzs_673193/dqzz_673197/cxbdhw_673311/jbqk_673313/, 访问时间:2019年4月20日。

^③ 《共同谱写中国—东盟关系的新篇章——温家宝总理在第十次中国与东盟领导人会议上的讲话》,载《人民日报》,2007年1月15日。

家合作委员会建立战略对话机制；^①2016 年 1 月，中国政府才发布首份《中国对阿拉伯国家政策文件》。中国对南太平洋国家的多边外交主要是通过太平洋岛国论坛开展，自 1990 年起中国成为太平洋岛国论坛的对话伙伴。不过，太平洋岛国论坛有 18 个对话伙伴，包括欧盟、印度、日本、美国等大国与国际组织，^②中国只是其中之一。第二，中国在这三个次区域的双边外交中仍然占据重要位置。中国在南亚次区域处理中国—印度—巴基斯坦关系时，主要采取的是与印、巴分别发展独立的双边关系的做法。中国的西亚外交，重点在于独立发展与沙特阿拉伯、伊朗的双边关系。中国的南太平洋外交注重发展与澳大利亚、新西兰这两个区域领军国家的关系。相对于中国周边其他次区域，中国的多边外交较少涉及南亚、西亚和南太平洋这三个次区域。

（四）第四阶段：引领倡导阶段（2013 年至今）

2013 年以来中国周边多边外交的进展最突出的体现是“一带一路”倡议的提出和推进。2013 年 9 月和 10 月，中国国家主席习近平先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”（简称“一带一路”）倡议。^③“一带一路”沿线国家大多是亚洲国家，“一带一路”可以被视为新时代中国对周边国家开展经贸工作的重要多边外交倡议。中国周边多边外交的进展还体现为：推动自由贸易区建设，打造澜湄合作等倡议。中国倡导的地区合作新机制新倡议并不是要取代现有地区合作机制，而是对现有地区机制进行补充、改革和完善。

通过“一带一路”建设促进周边国家基础设施的互联互通。基础设施互联互通是中国与周边国家合作发展的基础。“一带一路”倡议提出以来，中国着力推进陆上、海上、天上、网上四位一体的联通，聚焦关键通道、关键城市、关键项目，联结陆上公路、铁路道路网络和海上港口网络。^④中国三部委 2015 年 3 月联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》指出：“沿线国家宜加强基础设施建设规划、技术标准体系的对接，共同推进国际骨干通道建设，逐步形成连接亚洲各次

① 中华人民共和国外交部：《中国同海湾阿拉伯国家合作委员会关系》，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjtb_673085/zzjg_673183/sybf_673327/dqzzhzjz_673331/hwalb_673375/gx_673379/，访问时间：2019 年 4 月 20 日。

② Pacific Islands Forum Secretariat, “The Pacific Islands Forum,” <https://www.forumsec.org/who-we-are-pacific-islands-forum/>，访问时间：2019 年 4 月 25 日。

③ 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室：《共建“一带一路”：理念、实践与中国的贡献》，2017 年 5 月 10 日，http://news.xinhuanet.com/silkroad/2017-05/10/c_1120951928.htm，访问时间：2019 年 4 月 25 日。

④ 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-05/14/c_1120969677.htm，访问时间：2019 年 4 月 25 日。

区域以及亚欧非之间的基础设施网络。”^①2017年5月,中国根据共建“一带一路”的合作重点和空间布局,提出了“六廊六路多国多港”的合作框架。^②中国也在促进政策、规则、标准三位一体的联通,为互联互通提供机制保障。中国通过倡导设立亚洲基础设施投资银行(亚投行)和丝路基金,以解决互联互通建设的融资问题。

推动“一带一路”沿线自由贸易区(自贸区)和亚太自贸区建设。2015年12月,《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》指出,中国的自贸区战略要立足周边,辐射“一带一路”国家,提出积极推进“一带一路”沿线自由贸易区,积极同“一带一路”国家商建自由贸易区,形成“一带一路”大市场,将“一带一路”打造成畅通之路、商贸之路、开放之路。^③“一带一路”有望构建新的全球经济大循环,将形成除大西洋贸易轴心和太平洋贸易轴心之外,新的以亚欧为核心的全球第三大贸易轴心。^④与此同时,中国积极推进亚太自贸区建设。2014年11月,亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议达成了《亚太经合组织推动实现亚太自贸区北京路线图》。此次会议决定开展亚太自贸区联合战略研究,建立亚太地区自贸信息交流机制,制定自贸区能力建设行动计划,致力于加速将亚太自贸区从愿景变为现实,这标志着亚太自贸区进程正式启动。^⑤推动自贸区建设是中国积极参与地区经贸规则制定、争取区域经济治理制度性权力的重要平台。中国通过积极推进“一带一路”沿线自贸区和亚太自贸区,期望扮演区域贸易规则制定的参与者和引领者。中国期望加快形成立足周边、辐射亚太和“一带一路”沿线、面向全球的高标准自贸区网络。

打造“澜湄合作”为新时代周边次区域合作典范。澜湄合作机制旨在通过务实合作,进一步深化澜湄六国睦邻友好,促进次区域国家经济社会发展,打造澜湄国家命运共同体。该机制成员包括中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南六国。2015年11月,澜沧江—湄公河合作首次外长会议召开,宣布建立澜湄合作这一新生机制。^⑥2016年

① 中华人民共和国国家发展和改革委员会、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/28/c_1114793986.htm,访问时间:2019年4月25日。

② 推进“一带一路”建设工作领导小组办公室:《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》,http://news.xinhuanet.com/silkroad/2017-05/10/c_1120951928.htm,访问时间:2019年4月25日。

③ 中华人民共和国国务院:《国务院关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-12/17/content_10424.htm,访问时间:2019年4月25日。

④ 张荣楠:《构建“一带一路”自贸区乃大势所趋》,载《上海证券报》,2015年4月29日。

⑤ 《王毅谈亚太经合组织领导人非正式会议及相关国事活动的成果》,2014年11月13日,http://www.xinhuanet.com/world/2014-11/13/c_1113240073_2.htm,访问时间:2019年4月25日。

⑥ 中华人民共和国外交部:《王毅谈澜湄合作首次外长会成果》,https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1314367.shtml,访问时间:2019年4月25日。

3 月,首次领导人会议在海南三亚举行,正式启动澜湄合作机制。中国在澜湄合作机制的建立中发挥了主力与协调作用。在澜湄合作筹建阶段,外交工作组会是核心协调机构,也是澜湄合作所有层级的对话会中举办频率最高的会议,截至 2018 年 12 月已举办 9 次。在澜湄合作启动以后,中国又主导建立了多个工作组会,促进成员国在不同领域的实质性合作。除外交与优先领域联合工作组会议之外,其余会议都是由中国发起并首次举办的,由此可见中国推进澜湄合作制度建设的力度。^① 中国是澜湄合作项目资金的最主要来源,中国在澜湄合作中的主导性作用主要是通过提供资金来实现的。^② 湄公河流域地处“一带”和“一路”交叉地带,澜湄合作将成为共建“一带一路”进程中次区域合作的典范。

二 中国周边多边外交的特点和经验

70 年来尤其是冷战结束以来,中国周边多边外交逐步形成了三方面的特点和经验。一是经济发展导向,通过各国的经济发展和亚洲地区经济合作来推进周边多边外交;二是保持开放包容,强调中国与周边国家合作的开放性和包容性,不谋求政治势力范围;三是注重改革完善规则,中国倡导的亚洲地区新机制新倡议,不是为了另起炉灶,而是对现有地区机制的补充和完善。

(一) 经济发展导向

经济发展导向的逻辑,源自中国改革开放 40 年的经验,中国把发展视为解决中国一切问题的基础和关键。由于中国周边国家大部分为发展中国家,经济发展也是这些周边国家的中心任务。

中国倡导的“一带一路”体现了经济发展导向的基本逻辑,是中国促进亚洲共同发展和地区经济合作的中国多边外交方案。与现有区域经济一体化机制的规则导向相比,“一带一路”作为一种新型的区域合作机制呈现为发展导向。^③ “一带一路”强调“共商、共建、共享”三原则,一方面显示它是以发展为导向的经济合作倡议,另一方面也是为了强调它不是以安全为导向的地缘政治战略。

^① 罗仪馥:《从大湄公河机制到澜湄合作:中南半岛上的国际制度竞争》,载《外交评论》,2018 年第 6 期,第 142 页。

^② 罗仪馥:《从大湄公河机制到澜湄合作:中南半岛上的国际制度竞争》,载《外交评论》,2018 年第 6 期,第 141 页。

^③ 李向阳:《跨太平洋伙伴关系协定与“一带一路”之比较》,载《世界经济与政治》,2016 年第 9 期,第 29—43 页。

中国周边多边外交的经济发展导向也是亚洲各国的迫切需求。尽管不少亚洲国家近年来经济发展强劲,但大多数国家仍是发展中国家,经济仍旧落后,贫困率仍然很高。以南亚为例,2017年南亚的人均国民收入(GNI,以美元时价计算)为1729美元,属于中低收入。南亚贫困人口比例从1990年的47.3%下降到2013年的16.2%,但2013年仍有2亿7450万人口处于贫困状态。^①不少亚洲国家经济发展水平滞后,无力参与国际经济合作,中国倡议的“一带一路”为经济欠发达国家参与区域经济一体化创造了条件。

经济发展导向还体现在中国的地区安全合作主张中。2014年5月,习近平在亚洲相互协作与信任措施会议(亚信)第四次峰会上指出,亚洲要以可持续发展促进可持续安全。习近平进一步指出,“要建造经得起风雨考验的亚洲安全大厦,就应该聚焦发展主题,积极改善民生,缩小贫富差距,不断夯实安全根基”。^②2017年1月,国务院新闻办公室发表的《中国的亚太安全合作政策》白皮书认为,实现共同发展是维护和平稳定的根本保障、是解决各类安全问题的“总钥匙”。该白皮书还认为,安全与发展联系紧密,相辅相成。通过加快推进区域经济一体化,为安全架构建设提供稳固的经济社会支撑。^③

(二) 保持开放包容

开放包容是新时代中国周边多边外交的重要特点。中国倡导人类命运共同体和亚洲命运共同体、推动共建“一带一路”、倡议成立亚投行、设立丝路基金等,都强调合作的开放性和包容性,目的是支持各国共同发展,而非谋求势力范围。而美国奥巴马政府时期的跨太平洋伙伴关系协定(TPP)及特朗普政府推动的印太战略则具有明显的排他性。

中国倡导的人类命运共同体和亚洲命运共同体是开放包容的。2012年11月,中共十八大报告提出“要倡导人类命运共同体意识”。2013年10月,中共中央专门召开周边外交工作座谈会,提出要让命运共同体意识在周边国家落地生根。2017年10月,中共十九大报告提出“推动构建人类命运共同体”。中国倡导的命运共同体坚持开放包容,没有资格限制。

① The World Bank, “Poverty & Equity Data Portal: South Asia,” <http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/SAS>, 访问时间:2019年2月12日。

② 习近平:《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》, http://www.xinhuanet.com/world/2014-05/21/c_1110796357.htm, 访问时间:2019年4月25日。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的亚太安全合作政策》, <http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626688/1626688.htm>, 访问时间:2019年4月25日。

共建“一带一路”倡议是开放包容的。“一带一路”不能出现割裂的或排他的地区多边机制安排,没有因政治、经济或文化原因而将一些地区成员排斥在外。一些与中国有领土主权和海洋权益争端的国家,如越南、菲律宾等国,也都包括在“一带一路”的范围内。“一带一路”努力与其他国家倡议的区域多边机制做到兼容并存。“一带一路”积极对接现有的区域多边机制(如欧亚经济联盟),借助既有的、行之有效的区域合作平台(如上海合作组织),为区域多边合作注入新的内涵和活力。

亚投行和丝路基金等努力做到同已有多边金融机制互补。它们都注意按国际惯例办事,充分借鉴现有多边金融机构长期积累的理论 and 实践经验,制定和实施严格的规章制度,提高透明度和包容性。亚投行和丝路基金同其他全球和区域多边开发银行在定位和重点业务上努力做到有所区分,避免机制重叠或无序竞争,共同促进亚洲经济持续稳定发展。此外,能源发展基金、中国—东盟投资合作基金、中国—中东欧投资合作基金等“一带一路”融资机制,与世界银行、亚洲开发银行等西方主导的国际制度并行而行,相互补充。

(三) 改革完善规则

冷战结束以来,中国积极扮演国际规则的参与者、建设者、贡献者角色。中共十八大以来,中国侧重在经济领域倡导地区新机制。中国不是为了另起炉灶,而是对现有地区机制进行补充和完善,中国采取的办法是增量改进“做加法”。中国对规则的改革完善主要体现在基础设施互联互通的标准、贸易投资的规则、纠纷解决机制等方面。

中国与周边国家正在就互联互通的技术标准和规划开展合作。在借鉴、吸纳国际标准的基础上,加强包括基础设施建设在内的技术标准体系的对接和兼容,并在平等基础上共同研究合作标准。^① 中国需要推动交通基础设施的标准和技术水平的兼容,统一交通运输标准的核心指标。^② 目前,“一带一路”沿线国家缺乏从全局、整体角度对交通运输网络布局与关键通道及设施建设的总体规划。中国需要与“一带一路”沿线国家协调交通规划制度,加快完善沿线国家相关交通规划,加强“一带一路”交通基

^① 中华人民共和国外交部:《“一带一路”法治合作国际论坛共同主席声明》, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1573634.shtml, 访问时间:2019年4月25日。

^② 郑翔:《“一带一路”对中国交通法律体系的挑战和对策》,载《中国经济报告》,2017年第6期,第92—94页。

基础设施网络布局,实现总体规划与各国规划的有机衔接。^①

中国与周边国家积极缔结贸易和投资协定,促进贸易投资自由化和便利化。中国在积极对接更高标准的贸易协定的同时,要设计中国版的自贸协定范本。中国可以考虑从现有区域、双边和多边协定条款中归纳提取中国自贸协议范本,制定涵盖贸易自由化、贸易与投资便利化以及经济及其他相关领域技术合作的标准化文本。同时须考虑范本多样化,既有针对发达国家的高标准自贸协定范本,也要回应不发达国家较低门槛的需求。^②同时,中国正在以身作则进一步放宽市场准入,逐步减少和消除贸易和投资壁垒。

建立纠纷解决规则以解决涉“一带一路”商务纠纷。在遭遇商务争议时,仲裁是解决争议的重要手段之一。目前,商事仲裁主要是由设于欧美等发达国家的仲裁机构审理。中国正在牵头组建国际商事专家委员会,设立国际商事法庭。中国的国际商事法庭如何设计,还需要进一步研究,使其一方面通过诉讼做出裁判解决争议,另一方面提供国际司法协助。

三 当前中国周边多边外交面临的挑战与应对思考

当前中国融入国际体系时出现了一些新情况,加之中国周边环境也出现了一些新形势,中国周边多边外交正面临新的挑战。笔者择其要者:一是美国主导的双边同盟体系和中国主张的多边合作体系之间的张力;二是亚洲地区竞争性多边主义的整合难题;三是亚洲多边合作体系的领导权竞争;四是缺乏代表性和包容性的亚洲地区安全机制。这四个新挑战涉及未来体系演变、多边机制整合、领导权竞争和安全机制构建等中国开展周边多边外交亟须解决的问题。对此,中国需要积极思考应对方略。

(一) 针对同盟体系与多边体系的张力推进体系兼容

在当前的亚洲,同时存在着中国主张的多边合作体系和美国主导的双边同盟体系。两种体系的倡导国(主导国)、参与国理论指导存在着重大的区别(见表2),彼此存在着一种张力。二者的张力关系表现为多边对单边、多极对单极、经贸手段对军事手段,在这背后是中美两国日趋激烈的国家利益之争和规则制定之争。

① 郑翔:《“一带一路”对中国交通法律体系的挑战和对策》,载《中国经济报告》,2017年第6期,第92—94页。

② 赫璟:《“一带一路”建设与自贸区战略的对接》,载《WTO经济导刊》,2018年第1期,第59页。

表 2 亚洲(亚太)地区的多边合作体系与双边同盟体系之比较

| | 多边合作体系 | 双边同盟体系 |
|----------|------------------------|------------------|
| 倡导国(主导国) | 中国 | 美国 |
| 参与国 | 整个亚太区域内的国家 | 与美国结盟的国家(日、韩、澳等) |
| 开放或封闭 | 开放性 | 封闭和排他性 |
| 理论指导 | 多边主义 | 同盟理论 |
| 体系稳定之源 | 共有利益和国际机制 | 权力优势或权力平衡 |
| 两种体系的关系 | 多边合作体系与双边同盟体系的“张力”始终存在 | |

资料来源:笔者自制。

美国亚太安全政策的基础是以美国为核心的双边军事同盟和前沿军事部署,即“轮毂—轮辐”模式。美国的亚太同盟体系可分为三个层次:第一个层次是美国与盟国间的双向合作;第二个层次是同盟间的相互协调与合作;第三个层次是以同盟为基础,力求主导亚太多边安全机制。^①与北约不同,美国在亚太没有形成集团性的正式多边安全联盟,但却一直试图把多边安全机制与同盟体系结合起来,最大限度地发挥主导作用。美还通过在亚洲太平洋经济合作组织(APEC)、东盟地区论坛、东北亚安全合作对话等多边对话机制中扮演积极角色,谋求实现双边与多边相结合的预防危机型合作联盟。^②尽管美国参加了亚太地区的大部分多边制度和国际组织,但总体上采取的还是双边同盟为主、多边机制为辅的政策。

在冷战结束之后尤其是 21 世纪的亚洲,另一个由中国积极参与和推动的多边合作体系正在逐步构建。这一地区多边合作体系的基础是共同利益、新安全观和亚洲安全观,目前主要由围绕中国周边的东南亚和东北亚两个次区域合作体系构成。中国的东南亚合作战略可以归结为“经济多边主义优先,安全多边主义其次”。朝核问题六方会谈所体现的多边合作安全机制是解决东北亚安全困境的出路。中国为了和平解决朝鲜核问题,力主把多边主义和多边安全机制应用于朝鲜半岛的冲突解决中。中国还努力促进东南亚和东北亚多边合作机制的对接,在着力发展东盟“10+1”的基础上,积极推动“10+3”合作。

中国倡导的多边合作体系对美国主导的双边同盟体系既有挑战性的一面,又有共通性的一面。这就决定了二者既有摩擦的一面,也有兼容的一面。在相当长时期内,

① 杨文静:《美国亚太同盟体系的调整及其走向》,载《现代国际关系》,2003 年第 8 期,第 23 页。

② Ralph A. Cossa, “U.S. Asia Policy: Does an Alliance-Based Policy Still Make Sense,” *Issues & Insights*, Vol.1, No.3, 2001, pp.19-22, http://csis.org/files/media/isis/pubs/issuesinsights_v01n03.pdf, 访问时间:2019 年 4 月 25 日。

两种体系模式要实现“摩擦中兼容”的目标,就必须找到对接点,努力发展其共通性的一面。对接点的建立需要美国和东亚国家的共同努力,特别是需要中美两国广泛而深入的合作。

对美国而言,建立两种体系的对接点需要美国放弃抵制亚洲多边安全合作体系的政策。对中国而言,建立两种体系的对接点需要坚持亚洲多边合作的开放性,并努力建立两种体系之间的联系机制。

要想推动两种体系的兼容共存,中美都应积极开展战略沟通。中美都要通过战略沟通,清晰地向对方传达己方的战略意图和对对方的战略预期。中方既要向美方表达自己在东亚和西太平洋地区维护和巩固安全与发展利益的决心并展示自身能力;又要向美方表明目标的限度,以有效安抚美国。^① 美国则需务实地接受中国快速发展的事实,接受中方战略进取所带来的变化,开始认真思考如何与中国在亚洲的共生、共处、共荣。

在相当长时期内,中国主张的多边合作体系和美国主导的双边同盟体系在谁也无法取代对方的情况下,现实的做法是在磨合中兼容。美国要放弃抵制亚洲多边安全合作体系的政策,中国也要坚持亚洲多边合作的开放性。两种体系融合形成一种混合型秩序对双方都有好处,这是未来中国开展周边多边外交需要遵循的准则之一。

(二) 针对竞争性多边主义推进多边机制整合

当前,亚太地区的多边机制经历了从原来的东盟主导向主要大国竞相主导制度建设和改革的转变,出现了明显的“竞争性多边主义”现象。^② 本文的竞争性多边主义指的是,亚太地区的国家行为体通过现有的多边机制进行机制竞争或使用新创建的多边机制来挑战现有的多边机制。21世纪以来,美国、日本、印度、东盟为了在未来亚洲地区的多边制度构建中抢占先机,积极提出各自的多边制度倡议。

美国已经形成了相对清晰的亚太多边制度设想。美国的设想是:在巩固美国与亚太盟友关系的同时,激活亚太经合组织这一“老制度”,参与东亚峰会这一“新制度”,倡议“湄公河下游行动计划”等多种“小制度”。2017年起,特朗普政府试图在“从印度西海岸到美国西海岸”^③的广袤地区建立“自由开放的印太”,加强与日本、澳大利亚及印度的安全 and 经济合作,推动“小多边(minilateralism)”模式。

① 吴心伯:《论亚太大变局》,载《世界经济与政治》,2017年第6期,第48页。

② 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,载《世界经济与政治》,2018年第12期,第60页。

③ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp.45-46, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 访问时间:2019年4月25日。

日本积极推动跨太平洋的贸易伙伴关系。2018 年 12 月,日本领衔的“全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)”生效。CPTPP 有 11 个签署国,覆盖 4.98 亿人口,签署国的国内生产总值之和占全球经济总量的 13%。^① 安倍晋三(Shinzo Abe)政府是美日澳印“四国同盟”构想的积极倡导者和“印太战略”的积极推动者。日本政府也认为东亚峰会模式有利于平衡中国快速增长的影响力,试图把东亚峰会从战略论坛变成务实的地区安全机制。

印度纳伦德拉·莫迪(Narendra Modi)政府则联合日本积极推出“亚非增长走廊”倡议。“亚非增长走廊”是日本和印度携手推进的印度洋—太平洋地区合作倡议,旨在构筑从东北亚、东南亚、南亚至非洲的产业走廊和产业网络。^② 该倡议有可能演变成“日印主导、多国参与”的模式,对中国的竞争性影响不容忽视。^③

东盟力图通过加强自身一体化建设,保持其在地区机制中的“中心地位”。2015 年 12 月,以政治安全、经济和社会文化为三大支柱的东盟共同体正式成立,标志着东盟一体化建设取得重大进展。近年来,东南亚国家提出东盟版的印太愿景,试图维持东盟“中心地位”。作为横跨太平洋和印度洋的群岛国家,印度尼西亚在东盟版印太愿景中扮演着主要推动者角色,这一愿景意图强化已有的东盟主导的机制为东盟“中心地位”提供新的动力。

亚洲“竞争性多边主义”必将对中国的周边多边外交带来新的挑战。挑战包括两个方面:一是上述国家(地区组织)的亚洲多边机制或倡议在很大程度上都有平衡中国影响力的意图;二是现有亚洲多边机制“叠床架屋”,给中国整合亚洲区域众多的多边制度带来了难题。

对中国而言,在亚洲“竞争性多边主义”长期存在的背景下,中国要和其他行为体一起推进亚洲多边机制的整合。第一,中国要对亚太地区多边架构的功能和走向有准确的认知和研判。目前,东亚峰会容纳了包括中、美、俄、日、印在内的所有亚太大国,是大国势力汇聚之地。中国可以致力于保持东亚峰会的务虚性质,将其作为进行广泛战略性对话的平台。同时,中国要坚持东盟“10+3”机制的务实性质,积极、稳妥、扎实地推进“10+3”的各项合作。第二,保持亚洲多边机制的整体性。美国特朗普政府拉

① 《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定正式生效》, http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/30/c_1123929362.htm, 访问时间:2019 年 4 月 25 日。

② “PM’s Address at the Inauguration of the Annual Meeting of the African Development Bank,” May 23, 2017, http://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/pms-address-at-the-inauguration-of-the-annual-meeting-of-the-african-development-bank/?comment=disable, 访问时间:2019 年 4 月 25 日。

③ 楼春豪:《“亚非增长走廊”倡议:内涵、动因与前景》,载《国际问题研究》,2018 年第 1 期,第 73 页。

拢日本、澳大利亚和印度试图构建“四国联盟”机制,并积极推动印太战略这一海洋地缘竞争战略。对于美国试图“割裂”亚洲的做法,中国和亚洲国家应该保持警惕。中国作为亚洲多边机制的改革者,将通过开放包容的做法确保亚洲的多边机制的整体性。第三,中国要通过“亚洲方式”推进地区多边机制的“亚洲化”。“亚洲方式”包括区域自主、不干预、非武力、尊重主权、共识性决策和非正式的渐进主义等。^① 20世纪90年代以来的东亚区域机制呈现“由亚太转向东亚”的趋势,即“亚洲化”进程。中国通过“亚洲方式”推进地区多边机制“亚洲化”的好处在于:有意识地构建亚洲身份的集体认同;削弱美国在该地区的影响力;弱化美国在决定亚洲地区秩序方面的作用。其最终目的是使美国不再是该地区的核心和霸主,而只是至关重要的参与者之一。

(三) 针对领导权竞争探讨东盟机制下的多元领导模式

在构建亚洲多边合作体系的过程中,存在领导权不明确的问题。在当前的亚洲格局中,中国是关键行为者,美国是首要行为者,东盟是重要行为者,日本是次要行为者,俄罗斯、印度和韩国也值得关注。^② 上述行为者有的不具备单独领导该地区的绝对资质、有的行为者如欲扮演领导者将遭到其他行为者的挑战。在中美竞争日趋激烈的背景下,亚洲多边合作体系的领导权竞争也变得日趋激烈。

中国是亚洲的关键行为者,具有担当亚洲区域合作领导地位的能力和条件。但中国未来相当长时期内仍将集中精力处理好国内事务,中国无意谋求亚洲区域合作的领导地位。中国如主动谋求领导权,会让亚洲中小国家对中国产生不必要的戒备和疑虑心理;会使得“新朝贡体系论”和“中国威胁论”甚嚣尘上;也会受到美国、日本等大国的反对。未来相当长时期中国不会主动去谋求亚洲多边合作的领导权或主导权。

美国是亚洲格局的首要行为者,在亚洲拥有重大利益。从综合实力来说,美国具有担当亚洲区域合作领导国家的能力。但由于以下三点原因,美国无法单独成为亚洲多边合作体系的领导者:一是美国的域外身份;二是美国一再强调以其为中心的双边安全同盟是维持亚太安全的主要力量,美国认为东盟地区论坛等亚太区域多边安全合作机制只是亚太地区安全秩序的补充;三是美国的力量和影响力优势呈相对下降趋势。

日本是亚洲的次要行为者,具备成为地区多边合作领导国的经济技术实力。但日本到目前为止始终没有真正成为亚洲地区多边合作的领导国,原因在于日美同盟和历史问题这两个方面。就日美同盟而言,自1951年9月美日签署《美日安全条约》结成同盟关系以来,日本一直采取追随美国的外交政策,失去了自己的政治立场。就历史

① 郑先武:《“亚洲安全观”制度建构与“中国经验”》,载《当代亚太》,2016年第2期,第4页。

② 吴心伯:《论亚太大变局》,载《世界经济与政治》,2017年第6期,第35—36页。

问题而言,日本对殖民主义侵略历史反思不够,导致其在地区事务中难以取信于邻国,从而也难以在地区合作中扮演领导角色。

由于亚洲地区政治、经济、文化、制度等方面的多样性,决定了该地区合作进程中领导权问题的特殊性。中国可与相关行为者探讨“东盟机制下的多元领导模式”。该模式认为,未来的亚洲多边合作体系领导权体现为中、美、日、俄、印、东盟等行为体的互动关系。

“东盟机制下的多元合作领导模式”有助于解决中、美、日、俄、印五大国的绝对资质问题和相互竞争问题。中国“无意谋求主导权”,美国的问题主要在于“域外身份”,日本的问题主要在于“历史身份”,俄罗斯和印度的问题在于“综合国力不足”。有鉴于此,亚洲多边合作的领导权最好由五大国在东盟机制的框架内联手设计。从经济实力来看,未来中、美、日、俄、印五大国经济地位会此消彼长。根据普华永道(PwC)的预测分析,2030年以购买力平价计算的GDP,中国将为世界第一(38万亿美元),美国将为世界第二(23.5万亿美元),印度将为世界第三(19.5万亿美元),日本将为世界第四(5.6万亿美元),俄罗斯将为世界第六(4.7万亿美元)。^①虽然中国的经济实力预计在2030年会超过美国位居全球第一,但考虑到亚洲地区经济与安全的二元背离,中国的经济力量能否转变为战略力量仍有疑问。未来美国在亚洲的经济力量会相对下滑,但美国在亚洲的同盟体系仍会长期存在,中国周边的一些国家仍希望美国继续留在亚洲。印度是一个正在崛起的亚洲大国,预期会在未来的亚洲多元领导中扮演重要角色。日本也会成为多元领导中的一员,美国退出TPP后,日本领衔签署了CPTPP,这显示了日本在贸易领域的领导能力。俄罗斯虽然经济实力有限,但在中亚地区仍将保持较强的影响力。

“东盟机制下的多元合作领导模式”既尊重了目前东盟主导东亚多边合作的现实又弥补了东盟模式的不足,还可以调动中等国家、非政府组织等“利益相关者”的积极性。在亚洲,像印度尼西亚、韩国这样的中等国家也将在这一模式中发挥重要作用。公民组织和社会团体等非国家行为体也在成为亚洲地区领导权的“利益相关者”。次国家政府和地方行为者也在次地区(sub-regional)和微观地区(micro-regional)层面行使着领导权。

(四) 针对地区安全机制缺乏推进亚信机制建设

当前,亚洲地区安全架构还不发达,还未出现一个被各方共同接受的新型地区安全架构。目前亚洲主要有五类安全机制:一是美国主导的同盟体系及其双多边安排;

^① PwC, “The Long View: How Will the Global Economic Order Change by 2050?” February 2017, p.23, <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>, 访问时间:2019年4月25日。

二是东盟地区论坛、东盟国防部部长扩大会等以东盟为中心的安全对话合作机制；三是六方会谈、阿富汗问题四方机制等旨在解决具体热点问题的专门机制；四是上海合作组织、亚信会议等跨区域安全合作机制；五是以香格里拉对话会、香山论坛、亚太圆桌会议等为代表，域内外人士参与的一轨半或二轨安全对话平台。^①

由于亚洲缺乏更具代表性和包容性的地区安全机制，美国主导的双边同盟体系在亚洲安全中扮演了重要角色，不少亚洲国家存在“经济上靠中国、安全上靠美国”的政策取向。建立更具代表性和包容性的新的地区安全机制，并以此协调各次区域安全机制，已经成为当前亚洲国家面临的迫切任务。

中国推动构建地区安全架构，不是另起炉灶、推倒重来，而是对现有机制的完善和升级。^② 维护亚洲长治久安，关键在于建立更具代表性和包容性的地区安全机制。这一地区安全机制需要具有足够的开放包容性，能够立足地区现有安全机制并兼容域外国家，同时有能力应对主要地区安全问题并加以管控、协调国家间分歧，对未来亚洲安全做出长远规划。

作为泛亚洲安全论坛，亚信在核心理念与机制建设方面都具有独特优势，中国可以亚信为基础框架来推动构建未来亚洲地区安全机制。截至目前，亚信已拥有 27 个成员国和 13 个观察员（包括 8 个国家和 5 个国际组织），^③ 已发展为亚洲地区最具包容性的多边安全对话平台。

中国要继续支持亚信加强自身能力和制度结构的建设。经过 26 年的努力，特别是最近十年来的建设和发展，亚信已经初步建成了由亚信峰会、亚信外长会议、亚信高官会及不同领域的协调对话机制组成的完整机制网络。但不可否认的是，亚信在机制建设方面仍然存在不少短板和缺陷，直接制约了亚信的持续稳定发展。亚信会议目前仍是一个约束力不强的对话论坛，如果提出的大量倡议和好的设想无法落实，未来将难免会在机制建设上沦为“清谈馆”。亚信未来成功的关键在于能否突破机制建设的瓶颈，在发挥安全作用的同时，避免清谈空论，增进务实合作。^④ 亚信秘书处应当是经费稳定和人员充足的机构，应当赋予亚信秘书处督促“信任措施合作”落实的职权。亚信还需要增加工作会议和专家会议的频度，并设立更多高级别会议机制，比如国防部部长会议、公

① 刘振民：《积极践行亚洲安全观 共创亚太安全新未来》，<https://www.mfa.gov.cn/chn//pds/wjb/zjg/yzs/xwlb/t1379368.htm>，访问时间：2019年4月25日。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策》，<http://www.scio.gov.cn/37236/38180/Document/1626688/1626688.htm>，访问时间：2019年4月25日。

③ CICA，“About CICA，”http://www.s-cica.org/page.php?page_id=7&lang=1&article_id=104，访问时间：2019年2月10日。

④ 韩立群：《亚洲相互协作与信任措施会议述评》，载《国际研究参考》，2014年第6期，第40页。

安部部长会议和其他涉及国内与国际安全议题的会议机制。^① 为了提高成员国应对和解决亚洲安全问题的能力,亚信还需要充分利用各种制度安排建立一个多层次和多领域的网络。应该认真考虑建立地区分会和支点国家等意见。为了更好应对地区风险,亚信还应该尝试建立危机管理与处理机制。^② 其最终目标是通过机制建设提升亚信在亚洲安全环境中的行动力和影响力,进而为新的安全架构建设奠定坚实的基础。

四 结论

从融入国际体系的视角来看,新中国 70 年周边多边外交的历程经历了艰难起步阶段(1949—1971 年)、调整适应阶段(1971—1991 年)、积极参与阶段(1991—2013 年)和引领倡导阶段(2013 年至今)。总体而言,70 年周边多边外交取得了不俗的成就,尤其是冷战结束以来,中国周边多边外交形成了三方面的特点和经验:一是经济发展导向;二是保持开放包容;三是注重改革完善规则。

对未来 20—30 年的中国周边外交而言,周边多边外交将扮演更为重要的角色。中国将在共建“一带一路”倡议的背景下更加积极地开展周边多边外交。中国将继续强调周边多边外交的经济发展导向,将继续保持周边多边外交的开放性和包容性,将在改革完善现有周边地区规则的同时制定新规则。与此同时,未来的中国周边多边外交需要未雨绸缪,以应对新出现的挑战。针对美国主导的双边同盟体系与中国倡导的多边合作体系之间的张力,中国要避免中美在亚洲的全面对抗,要限制双边同盟体系与多边合作体系冲突的一面,努力发展两种体系共通的一面。针对亚洲“竞争性多边主义”与整合难题,中国要和其他行为体一起推进亚洲多边机制的整合,保持亚洲多边机制的整体性,通过“亚洲方式”推进地区多边机制的“亚洲化”。针对亚洲多边合作体系的领导权竞争问题,中国与相关行为体可探讨东盟机制下的多元领导模式,以有效解决中、美、日、俄、印五大国的绝对资质问题和相互竞争问题。针对亚洲地区缺乏代表性和包容性的安全机制问题,中国要弥补自身在亚洲地区安全机制中的“短板”,可以亚信为基础框架来推动构建未来亚洲地区的安全机制。

(截稿:2019 年 5 月 责任编辑:主父笑飞)

^① 上海国际问题研究院:《亚信 25 年:回顾与展望》,http://www.cica-china.org/chn/xjzs/xzwz/t1478958.htm,访问时间:2019 年 4 月 25 日。

^② 上海国际问题研究院:《亚信 25 年:回顾与展望》,http://www.cica-china.org/chn/xjzs/xzwz/t1478958.htm,访问时间:2019 年 4 月 25 日。