

## 后危机时代中国周边的战略形势\*

2010年中国周边发生了许多具有冲击力的事件，对中国的周边外交战略将产生深远影响。中国首先走出金融危机冲击，后果之一是国际性的政治经济影响力向周边深度蔓延，日益引起周边国家关注的是中国仿佛突然之间变得“傲慢”，在对外关系上“咄咄逼人”。对中国而言，中国的周边形势也正发生着急剧的变化，一个突出的现象是美国在安全领域以“雁型模式”“重返亚洲”。中国与周边国家关系的互动进程，正在告别过去十年的稳定态势，进入了一个战略摩擦期。随着美国高调介入亚洲事务，中国不可能再像21世纪的第一个十年那样具有稳步拓展的机遇，中国必须在崛起中面对面地拆招美国。

随着美国的介入，中国的周边更加具有动态性。我们所指的周边泛指沿中国边境线一圈，包括海上和陆上紧邻边境地区。更加重要的是，我们注重以问题为关联分析介入事件的行为体是否属于周边，比如美国往往也是中国周边事件、周边秩序中须臾不离的行为体。总体而言，中国的目标应该是塑造一个更加均衡的地区秩序，这个秩序既能容纳美国的利益，也能扩展中国的利益，同时确保周边国家从中国的崛起中获得越来越多的利益。无论是需要利益的容量，获取海外资源的方式，还是在维持经济增长的动力方面，中国与历史上的发达大国都具有共同性。在后危机局势下，中国必须更加准确估量本国力量和利益的来源。为此，我们认为需要重视如下一些问题，并加以研判。

**第一，中国的对外经济政策初步具备了战略含义，周边外交出现了经济的战略化趋势。**

俗语常说“权力就是金钱”。从学术角度考察，即便17、18世纪的时候，人们对权力与金钱的关系也持有类似的认识。根据普林斯顿大学经济系教授雅各布·瓦伊纳1948年的论述，在17、18世纪的重商主义时期“权力不仅意味着征服或者攻击、声誉和影响力，同时也意味着保持免于外部攻击的国家安全”。<sup>1</sup>通过对19世纪英国对俄国的外交政策分析，维纳说，很难相信友谊在英国的对外政策中扮演重要角色，18世纪英国对俄国的外交努力是出于权力和经济的综合考

---

\* 钟飞腾：博士，中国社会科学院亚洲太平洋研究所助理研究员。

<sup>1</sup> Jacob Viner, “Power Versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries,” *World Politics*, Vol.1, No.1, 1948, p.6.

虑，而非单一因素。历史上的决策者同时考虑经济和权力，两者作为手段可以交替使用，随着国际经济越来越重要，两者的关系也呈现出复杂性。

美国学者在考察历史之后得出如下一个判断，“在过去的二十五个世纪中，孤立主义者、国际主义者、民族主义者、战争贩子、法西斯主义以及意识形态的斗士们都提倡用经济治国方略实现他们的目的。孤立国内社会以免于外国的有害影响，通过军事准备提高国家安全，通过降低军事准备的需求提高国家安全，促进民族经济福利，惩罚侵略者以及向全世界传播民主都被当作是经济治国方略的恰当目标。”<sup>2</sup>

2010年，中国对外经济政策具有了国家大战略的含义，中国通过经济手段实现了巩固和平的周边环境、塑造稳定的周边秩序的目的。中国——东盟自由贸易区正式运行，这是发展中国家与发展中国家合作的一个典范，中国通过政治经济互为手段和目的的战略安排，成功地提升了中国塑造地区秩序的能力，改善了中国西南的地区安全环境。中国强烈反对美国对台军售，严正声明参与军售的美国公司将面临中国的制裁。通过经济的战略化，中国显示了捍卫主权和领土完整的决心。在9月份的钓鱼岛撞船事件中，国际舆论对中国打稀土牌印象深刻。2010年，中国占国际稀土市场出口份额的97%，尽管中国并不拥有稀土的最大储藏量，但是由于市场的结构性因素短期内很难改变，中国通过降低出口额度对一些高科技产业影响巨大，包括日本在内的产业界不得不屈服于中国的政治压力。

这表明，即便是国际市场，也不完全是一个自由市场，政治手段和谋略可以发挥战略性作用。中国应该对国际市场的战略性含义做深入的研究，对中国自身在经济的战略化运用上的手段、管理能力以及市场行为体的应对能力做出更进一步的评估。实际上，历史上的德国曾用贸易手段成功地迫使东欧国家在二战中支持德国的扩张战略，而美国在80年代也因日本企业对苏联出口技术而对日本政府施加压力。尽管全球经济比以往都要更加深入，但市场的局限性表明，某些战略性资源具有超越市场含义的重要性。

**第二，经济的战略化具有两面性，在实现政治目的的同时也容易扩大战略疑虑，因此对其使用的时间和方式要慎重。**

并非所有周边国家都认为中国——东盟自贸区是一个双赢的安排。有菲律宾学者认为中国的经济增长以东南亚国家为代价，通过低工资的竞争转移了东南亚

<sup>2</sup> David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985, pp.94-95.

地区的制造业活动。在国际上，也有不少人认为与中国产业结构接近的一些东盟国家，很难从中国的自贸区安排中持续获益，因此政治让步的有效性将随着经济利益交融的深入而减退。如何在政治利益分割完毕的时候，通过产业合作的深化、合作领域的扩展提升互信、互利水平是中国周边战略需要着力的。

在中国打出“稀土牌”之后，澳大利亚立即表示愿意与日本加强战略合作，向日本供应稀土。也就是说，经济的战略化容易使第三方找到机会改善双边关系。而美国方面则认为，中国限制出口的打算对美国造成了一定的困境，美国要重启稀土资源的开发和加工。从某种程度上说，经济的战略化有边际递减的效应，使用过多反而适得其反。

经济战略化有其局限性的一个典型例子是中国与俄罗斯的经贸关系。俄罗斯人担心俄成为中国的资源附属国。近些年，俄罗斯利用“能源牌”加强了地位，但是工业能力的削弱使俄罗斯在对华贸易中地位过低，与其政治军事大国地位不相称。在这种局势下，部分俄罗斯人认为俄远东地区有可能成为中国原油、木材和煤炭等资源性产品的供给地。这种担心在双方靠近地区人口比重差距的映衬下，更加扩大。2009年8月30日国务院正式批复《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》，标志着长吉图开发开放先导区建设已上升为国家战略，成为迄今唯一一个国家批准实施的沿边开发开放区域。今后需要注意在促进东北亚地区的区域合作是如何加强和俄罗斯的合作。实际上，两国政府已经在东北和俄罗斯远东地区开始了类似的安排，但其效果如何还有待继续评估。

更具长远意义的是，随着中国与世界经济相互依存关系的加深，中国选择利用经济手段达到政治目的的时机将越来越具有挑战性。从理论上讲，经济战略的有效性取决于对方受到这一经济手段影响时的敏感性和脆弱性。尽管敏感性会随着中国国力增强而增多，但对方的脆弱性确可以通过其国内战略加以调整。并且，中国自身也会受到对方使用经济战略的影响。这种互动性的效果如何还有待观察。

### **第三，中日之间今后若干年将持续出现摩擦，不排除争端升级的可能性。**

最近几年，中日摩擦显著增多，这种情境既有中国方面的原因，也有日本方面的原因。中国崛起的当代含义主要是基于人口规模基础上、以速度和数量表现

出来的经济冲击力，如何管理这种力量不仅是美国迫切希望了解的，也是中日两个东亚经济强国希望沟通的。而日本历史上的崛起主要是通过战争，尽管败于二战，但日本还是通过经济战略重新复兴。中国如何从这种历史发展脉络中学习以及获得何种经验将影响中国的战略判断。此外，对中国而言，这一年的事件也反映出中国外交决策的多元化，它将日益带动中国各相关集团重视全球化资源，包括经济资源、文化资源，同时也有某种程度的政治目标，也即通过政策渠道介入对外事务，影响中国在周边事务上的政策规范。由于议题之间本身可能存在的矛盾，中国政策协调的难度将增加，技术性层面而非战略层面的需求将增加。

日本方面的原因主要是政权不稳，在知识界、政策界以及商业界方面出现了信息传递的偏差。一直以来，日本的学术界、产业界以及政府部门形成了研究成果汇总、政策协调这样一种决策机制。如今，日本对外战略和决策的前提已经被掏空，在形成新的战略、观念和决策的过程中，日本的政策应对将十分不稳定。由于日美同盟的关系，日本战略定位的摇摆和欲罢不能的政策滞后性，将给美国力量介入亚洲带来机会。

进入 2010 年 6 月份，东亚政治局面发生的最大变革是日本首相易人，前财务大臣菅直人上位。由于预期新首相将执行不同的宏观政策，金融市场迅速做出反应。但更重要的是，日本调整了此前鸠山政权对地区秩序的构想。随后，日本向中国派驻了一位商务出身的驻华大使，而中国此前也向日本派出了新的驻日大使。政权更迭、外交人士变更，对中日的关系的负面影响很快就显示出来。据最近的日本民意调查，菅直人内阁的支持率已跌破 25% 的底线，在日本，一旦过了这一支持率，政权就被视为不稳定，很难长期执政。

#### **第四，随着中国崛起，中国周边国家中出现了战略意义上的棋子国家。**

所谓棋子国家，主要是指咋看上去不那么重要，实际上却有多种意义的国家。这种国家因其地理位置、资源禀赋而在战略上具有突出的重要性，在关键时刻往往能发挥四两拨千斤的作用。

审视 2010 年的中国周边地带，这类国家中的第一个是位于中国北部的蒙古国。蒙古不仅拥有令人兴奋的资源，并且连接中国新疆和东北，具有十分重要的战略通道意义。目前，北约已经正式承认蒙古为驻阿富汗盟军成员，并准许蒙古参加外长会议。下半年，日本与蒙古也改善了关系，达成合作协议。蒙古的战略

地位在金融危机格局中反而上升，中国需加以密切注意。。

其次是西南边境的缅甸。中国是缅甸的第二大贸易伙伴。缅甸自然资源丰富，加强对缅甸的投资有利于深化双边关系。2010年6月份温家宝总理访问了缅甸，这是中国领导人16年首次访问缅甸，意图加强中缅之间的合作。另外一项广受海外关注的，是中国试图通过缅甸实现到达印度洋的出海口，这不仅可以保障能源供应的安全，而且对中国西南地区秩序具有长远的影响力。

再次是西北边境的吉尔吉斯斯坦。2010年4月份吉尔吉斯斯坦政权更迭。吉尔吉斯斯坦已经取代哈萨克斯坦成为新疆的第一大出口市场，东道国政权不稳对中国的商业利益影响巨大。此外，这一事件也显示出中国通过上合组织影响地区局势的能力还有待提高，2010年6月上旬胡锦涛主席出席了上合组织第十次成员国元首理事会，并对乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦进行了访问，呼吁深化务实合作，维护地区稳定。中亚局势变动对中国新疆的稳定以及中国东部的能源、资源供应影响巨大。

#### **第五，美国“重返亚洲”最重要的手段依然是加强双边同盟关系。**

2010年年初美国国务卿希拉里在夏威夷发表演讲时提出了“回归亚洲”的口号。不过当时的世界媒体还沉溺于金融危机，并没有对美国亚洲政策的调整以足够的重视。当时也是美日同盟建立50周年之际，日美双方只是礼仪性地庆祝了一下。尽管美日同盟号称是现代国际关系史上最为经久的双边同盟，但在金融危机的氛围下，大谈政治同盟对拯救美国经济、日本经济也无济于事。而日本民主党的鸠山政权还纠结在“东亚共同体”中，设法终止美国在日本的驻军，为中国崛起调整日本战略定位。

对此，日本庆应大学教授添谷芳秀警告日本政府，新政权在考虑与中国拉近关系时要三思而行。而美国方面竭力要求日本履行军事基地协议。因为对美国而言，这不仅能通过日本收集中国的潜艇信息，还在于日本承担了驻日美军70%的费用，这有利于美国走出金融危机的泥潭。

朝鲜半岛发生的天安舰事件为美国介入创造了机会。在美国支持下，韩国邀请数十位美国、英国、澳大利亚和瑞士专家组成调查委员，但中国、俄罗斯的专家被拒绝参与。在此后公布报告中，韩国认为是朝鲜策划了这一行动。韩国逐步向美国靠拢。7月份，韩国外交通商部长、国防部长和到访的希拉里·克林顿以

及美国国防部长罗伯特·盖茨在首尔举行了两国历史上首次外长和防长会议，韩美决定要扩大和深化同盟合作。这意味着韩国前任总统脱美的外交战略彻底转变了，韩国决心和美国捆绑在一起。

日本媒体广泛报道中国海军穿越冲绳和宫古岛之间的公海，将之视作中国突破第一岛链、挺进西太平洋区域的突破性举动。令日本人尤其担心的是，中国海军力量的增强，将影响到日本最西端的海上安全，而最西端的那国岛距离台湾东岸仅 100 多公里。“钓鱼岛撞船事件”发生后，日本被推向美国的怀抱，这一事件的后果目前还在继续。其中最为显著的是日本转变了鸠山政权在普天间美国驻军问题上的立场，强化了日美同盟关系。

此后，美日韩似乎正走向三边同盟。在 12 月初举行的美日韩三边外长会议上，美国国务卿希拉里认为，美国与日本、韩国的条约同盟是数十年来亚洲和平与稳定的基石，而日本与韩国的伙伴关系又有助于这种稳定与合作的三角关系。三国外长会议进一步强化了这种关系。朝鲜半岛局势恶化之后的结果之一是，美韩自由贸易协定达成，这是美国自 1994 年北美自由贸易协定以来达成的“里程碑式的协议”。

日美同盟、韩美同盟巩固之际，美国又迅速地改善了同地区内其他国家的关系。7 月份美国国务卿希拉里依次访问了阿富汗、巴基斯坦、韩国以及越南。尤其是越南和美国关系的改善，使得美国深入东南亚的腹地，对中国构成战略上的牵制。越南总理在东亚峰会上表示，金兰湾将再次开放，与外国海军共享。尽管越南方面表示，越南不会成为美国的军事盟友，不依靠美国实现其安全方面的目的，但鉴于越南在东盟的地位，此举给东盟造成的影响还有待考察。奥巴马访问印度加强美印关系，尽管截至 8 月底美印贸易只相当于中美贸易的 1/9，但美国认为印度是一个像中国那样在未来可以取得经济业绩的巨人，某种程度上也具有战略上对抗中国的地位。

此外，日本与印度迅速走近，将影响中国在地区内的经济竞争力以及对东盟的影响力。9 月份日本与印度就签署“经济伙伴协议”（EPA）基本达成一致，这不仅是日本振兴经济的积极举措，也是印度试图介入东亚事务的一个时机。

美国构造的双边关系呈现出网络化发展趋势。在美国的带领下，东亚正在形成一种网状的政治安全结构。美国以美韩、美日同盟为先导，从东到西构造威胁

中国安全环境的网状包围圈。这是中国需要特别重视的。对中国而言，单个国家的反华情绪、反华政策并不可怕，我们需要避免的是周边国家隐隐然形成“反华包围圈”。因为每个国家都有其在国际上的特定优势力量，加上美国全方位的影响，这种组合对中国的杀伤力巨大。

**第六，中国和美国在塑造一个怎样的地区秩序方面存在差异，但并不截然对立。**

2010年初，位于印度新德里的印度政策研究中心著名学者布拉马·切拉尼提出了一个具有广泛影响力的观点，即中国寻求一个多极世界、单极亚洲的格局，而美国需要的是一个单极世界、多极亚洲，印度和日本追求的是一个多极的世界与多极的亚洲。<sup>3</sup>切拉尼的观点引起了全球广泛关注，被美国和日本的媒体大肆宣传。也就是说，全球舆论领袖认为，中美双方对亚洲地区秩序的理解存在显著的差异。

毫无疑问，美国现在开始分外重视亚洲的地区秩序。根据美国著名现实主义学者米尔斯海默的解读，美国历来重视欧洲、中东、亚洲等三个核心区域，传统上采取离岸平衡策略，即利用地区内的力量来制衡该地区权力格局的改变，米氏主张美国不要直接介入亚洲的事务。<sup>4</sup>

不过，显然政治学者的见解并没有被美国政府完全接受，美国国务卿希拉里2010年9月份在美国对外关系委员会的讲演中，提到与“地区”相关的词语的次数就达24次，并且对亚太地区的重视程度要明显超过欧洲。美国重返亚洲的主要目的是挽救其在亚洲的遗产，美国通过强化双边同盟，拉拢地区内野心勃勃的新兴国家，试图重新塑造有利于美国的地区秩序。而此前澳大利亚陆克文、日本鸠山政权等提出的亚太共同体、东亚共同体概念已经被金融危机消解，缺乏美国的介入，其伙伴国家的构想不可能在地区内实行。在美国看来，一个没有美国参与的东亚新秩序是不能容许的。

美国通过东亚峰会塑造地区秩序的意图与中国通过东盟地区论坛的方式有着显著的不同，不过中国也欢迎美国以多边的方式返回东亚的安全秩序中。从某种意义上说，美国人自上世纪90年代初期利用亚太经合组织会议之后，并没有重视亚太地区的多边制度建设。美国自克林顿政府时期起有过短暂的亚洲多边主

<sup>3</sup> Brahma Chellaney, "Asia's Changing Power Dynamics," 2010-01-04, <http://www.project-syndicate.org/commentary/chellaney4/English>

<sup>4</sup> John J. Mearsheimer, "Imperial by Design," *The National Interest*, Jan/Feb 2011, pp.16-34.

义战略，但是很快就转移了视线。

不过，美国政府强调中美之间的利益不是根本对立的。希拉里在 9 月份的演讲中提到，尽管中美之间存在像人民币升值以及地区格局的不同意见，但是美国始终支持中国发展经济，根本不想遏制中国。美国试图与中国构建一个积极、合作和建设性的关系。在 10 月底于越南河内举行的东亚峰会上，希拉里认为东亚峰会将与本地区的其他地区制度协同前进，但是希拉里紧接着指出，美国的原则是以双边关系为基础，将努力把伙伴关系扩展到包括中国在内的国家。

需要注意的是，美国的这种秩序理念立足的主要是全球层面，美国认为美中关系以及美国与其它国家的关系是可以并行不悖的。但是在亚洲，特别是东亚，由于中国与日本存在着深刻的战略疑虑，由于美国在地区内存在着一系列的盟友关系，美国地区秩序的建构不可避免与中国存在矛盾。正如希拉里 2010 年 10 月 28 日在夏威夷发表演讲时指出的，美国参与亚洲的目的是维持和增强美国在亚太地区的领导力。此外，美国试图拾起亚太经合组织的遗产，在泛太平洋地区构建自由贸易区。在某种程度上，这分离了目前正在谈判的中日韩自由贸易区的势力，并且还与中国——东盟自由贸易区形成一定的竞争关系。

#### **第七，中国要像一个大国那样行事，要自信和温和，不焦虑，不急躁。**

近一年来的周边事件表明，中国要稳住阵脚的判断仍然不过时。很多外交人士在分析中国对外关系时，愿意引用国家领导人邓小平对中国决策者的二十八字建议，即“冷静观察、稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、善于守拙、决不当头、有所作为”，我们过分关心的是后面两组，即“决不当头、有所作为”，但往往忽视前面几组。做大事，我们首先需要稳，不慌乱，然后才是不当头和有所作为。

面对中国这样快速发展中的大国，周边国家有一些疑虑是正常的，历史上这些小国与中国的关系本身就复杂。中国不能消除这些小国的疑虑，很大程度上也反映出我们自身的工作不到位。即使周边国家出现一些抱怨、一些批评也是可以接受的，没有哪一个大国不是在争议声中成长起来的，我们要给周边国家时间适应中国的崛起。

在中国崛起过程中，许多国家的政策界人士将如同他们国家的商业界人士一样，日益转变为现实主义者，对意识形态的考虑将更多地让位于经济利益。随着这些国家国内力量的崛起，他们对华政策考虑将越来越重视民众的利益，至少是



利益集团的利益，如此一来，中国对周边的影响力就是一个中国的广阔国内与纵横交错的国外社会的互动。

中国在崛起过程中理应表现得更加自信、温和，不要动不动就表现出狰狞的一面。从长远来看，时间在我们一边。只要维持住目前的局面，仅仅是对中国成长的预期就具有战略意义。

总而言之，2010年中国周边战略形势转变主要有两个来源：第一是美国亚洲政策的变革引发的连锁反应，第二是中国涉外部门在周边事务上的应对方式上有了明显变化。美国利用中国与周边国家关系中的一些问题，利用周边国家内部存在的问题，见缝插针式介入亚洲地区秩序中，今后美国很可能将加大对中国周边省份的渗透，内外联动制造摩擦和争端。中国在构造周边战略时，必须以周边省份和周边国家的一体化平台，内外联动，稳定周边形势。

第二，中国涉外部门应对周边事务时要“善巧”。总体而言，周边国家在力量对比上将日渐处于中国的下风。中国的一举一动都会引起周边国家的反应，尤其是当中国略显强硬时，周边国家十分敏感。对此，中国要明了周边国家的心态，善于周旋、善于借力。尤其在对待像日本这样的邻居时，中国要充分利用日本战略优势，利用日本的国际化经验。中长期而言，美国不愿意看到一个没有美国参与、且日益统一的亚洲。就这一点而言，日本与中国具有共同的战略利益。中国称雄亚洲必须要有一个不与中国对抗的日本。

那么，对2011年的中国周边安全而言，我们可做的工作依然很多。国际社会关心的问题是，随着中国经济力量和政治量的进一步扩展，中国将如何施展她的实力。尤其是中国对外部资源和市场的需求越来越大，中国能否告别西方国家历史上的“殖民主义”创造出新模式，建设互利共赢的世界。譬如，当年的一些日本企业给当地环境造成了很大破坏，中国不能完全照搬日本企业在东南亚的投资路子。中国企业必须加强企业社会责任建设，兼顾国家利益的地区性扩展。在利益创造与分享过程中，不同行为体之间的博弈是至关重要的问题。

思考中国的周边问题要有国内大局和国际大局意识。中国的周边外交拓展，一方面源于中国国内现代化建设的阶段性需求导致周边地区的重要性上升，另一方面是世界经济版图向亚洲转移。2000年西部开发之前，中国的能源决策者很少考虑从遥远的中亚给中国经济增长的核心地带输送能源。从东部与西部关联这

个意义上讲，能源道路重复了中国汉朝的“丝绸之路”，具有战略意义。

从通道的意义考虑的话，海上安全在未来几年的重要性将更加突出，包括物资运输的铁路、公路、海运，以及陆地的港口建设等。中国的海上安全既面临维护国家主权，也遭遇着维护经济力量的双重困境，破解这种困境需要构建新的合作形式。

今后，应该通过基础设施的建设互联互通，使中国内地与东南亚实现一体化，打通印度洋和中国的联系，让周边国家继续分享中国的高速经济增长。中国在中亚地区已经如此展开，也取得了很多成绩。总体上看，中国对周边地区秩序的塑造能力进一步增强了，我们对局势的掌控能力也得到了锤炼。