

推进中美战略平衡：中国应重塑近邻外交

杨晓萍

摘要：中国国家实力的持续增长导致中国自身正在成为影响中国周边安全环境的一个变量，出现了某些周边国家在经济上依靠中国，而在安全上依靠美国的局面。过去倡导的“区域合作”和“政经合一”的手段难以继续奏效。周边对中国的不安情绪上升。中国在“与周边国家关系的紧张并不必然带来中美关系的紧张和倒退”的外交策略下，可以考虑通过重塑周边外交来推进中美战略的平衡。

长期以来，中国外交遵循“大国是关键，周边是首要，发展中国家是基础，多边关系是重要舞台”的外交指导方针。按照“重要即优先”的逻辑，因为“大国”摆在“周边”前面，加之美国是“大国”中的“重中之重”，因而对美外交也往往被视为中国外交最重要和最优先的议题。

然而，自 2010 年始，随着美国“重返亚太”（虽然可能美国就一直未从亚太离开），以及中国周边第三方因素的频繁干扰，中美在亚太似乎正在进入战略紧张期。在这种战略紧张中，美国与中国在地区影响力将面临更加直接和面对面的交锋。因而，我们需要思考的是，在中美关系和中国与周边关系均同时紧张的情况下，如何重新评估对美外交与近邻外交的优先性和重要性问题，尤其考虑到中国的崛起可能带来亚洲地区秩序的重组与变革。

一、“对美外交”高于“近邻外交”曾开创了中国外交的新局面

鉴于美国在全球权力结构中的权重及其“软实力”辐射范围的广度，将对美外交视为中国外交的“重中之重”是有其合理性和必要性的，也是在历史上被证明曾是正确的选择。上世纪 70 年代，鉴于“美苏争霸”的大格局以及 60 年代中国与苏联交恶的现实，中国对美外交的具体成果对新中国的生存就显得格外重要。1972 年，中国通过乒乓外交成功实现了“小球转动大球”，并由此带来中国外交的系列积极连锁反应。一方面，中日关系实现了正常化，中国与西欧关系大大加强；另一方面，与美国关系的解冻也带动了中国与周边系列国家的建交。如 1972 年 11 月与澳大利亚的建交，1974 年与马来西亚建交，1975 年与菲律宾和泰国的建交。这些对于在当时复杂背景下减少苏联通过越南在东面施加的压力是非常有好处的。

另一个“对美外交”为中国开创外交新局面的重要时间段是本世纪的头十年，中国比较

成功地利用了世界经济系统并通过成功的“对美外交”获得了更多的国际认同和更多的国际空间。2001年，中国成功入世（WTO），这被视为中国进行“国际融入”标志性的事件；2003年，小布什正式表态反对陈水扁搞“入联公投”，这使台湾问题在中美外交议程中的优先性大大下降；在身份认同上，中国被以美国为首的西方认为已经从“革命者”转变为了“国际社会的一员”，甚至是国际体系重要的“利益攸关方”^①。2008年中国成功举办奥运会，中国的国际地位大大上升，并催生了与此相关的“奥运外交”的研究。

在这两个时间段上，对美外交都是中国外交的基石，是属于处理宏观体系层面和大的国际格局的优先问题。所不同的是，冷战期间的对美外交更多是站队和“二选一”的问题；而本世纪的头十年，则是一个重新认识美国实力的问题。鉴于苏联解体所带来的“历史的终结”，中国正确认识到美国仍是世界性的超级大国。在这种认知指导下，9.11后，中国采取了在反恐上与美国密切合作的态度，从而为中国赢得了难得的战略机遇期。

二、“周边（近邻）外交”高于“对美外交”曾或多或少是被动的选择

1982年是中国外交的一个分水岭，十二大确立了中国独立自主的外交政策，这是对“站队”、“划片”外交的一种修正。之前，在新中国成立后的很长时间内，中国的世界观基本沿袭了“两大阵营、中间地带、两个中间地带、及三个世界”^②的划分。

1989年，随着苏联的解体以及中国国内政治问题所带来的国际制裁问题，中国开始真正“独立自主”地对临近的安全环境进行认知和评估，并真正思考是否可以通过谋划和营造周边来实现一种较好的国际环境。1988年，李鹏在政府工作报告指出“中国一向重视同周边各国保持和发展睦邻关系，特别关心亚洲的和平与稳定”，这是新中国成立后国家领导人首次使用“周边”概念，但当时的范围并不包括日本^③。在这种“重视周边”的指导思想下，中国很快实现了与俄罗斯及新成立的中亚国家的建交，并较顺利地实现了中国与周边领土、边界争端问题的逐渐解决，这在一定程度上为以后上海合作组织的建立奠定了良好的基础。

在东面，1991年，中国与东盟建立了对话伙伴关系，这可以被视为中国利用经贸手段提升与近邻国家的一种制度上的尝试。此后，在中国与东盟关系发展的黄金二十年中，这种“政经合一”路径成为了重要的战略抓手之一。与此同时，鉴于日本拥有中国发展所需的资金和技术，日本也渐渐地从之前的“第二世界”的认知中被剥离开来，正式被纳入了周边的

^① “Whither China: From Membership to Responsibility?” Remarks by Deputy Secretary of State Robert B. Zoellick at National Committee on U.S.-China Relations’ Gala Dinner, New York City, September 21, 2005, http://www.ncuscr.org/2005Gala_RobertZoellick_whither_China.pdf.

^② 参见《毛泽东选集》和《毛泽东外交文选》。

^③ 参见钟飞腾：“周边概念与中国的对外战略”，《外交评论》，2011年第4期。

范围。在 1993 年 3 月份公布的政府报告的第七部分中，在表述“周边国家”和“周边环境”时，其范围已经包括俄罗斯和新独立的中亚国家。可见，在整个 90 年代，周边概念指代的范围逐渐被扩大。

进入 21 世纪，周边的概念逐渐被近邻所代替，最主要的原因可能是周边含有强烈的“中心---外围”意味，很容易让人想起历史上的朝贡体系。2002 年的十六大报告中指出，中国“将继续加强睦邻友好，坚持与邻为善、以邻为伴，加强区域合作，把同周边国家的交流与合作推向新水平”。自此之后，“与邻为善、与邻为伴”成为中国处理与邻国国家关系的原则。在现实上，重视“近邻外交”也曾一定程度上缓解了邻国对中国崛起的担忧。

三、“对美外交”与“近邻外交”高度重叠是中国崛起过程中的新问题

金融危机后，对美外交和近邻外交都出现双双走低的态势。2009 年，中国 GDP 首超日本，成为世界第二大经济体，这对周边国家心理上的冲击感是巨大的。2010 年，美国高调重返亚太，希拉里宣称“不仅是重返，还要留下来”^①。与此同时，中国与近邻国家关系也出现某些逆转，这些都表明中国国家实力的持续增长导致中国自身正在成为影响中国周边环境的一个变量。

目前中国“对美外交”和“近邻外交”正趋向高度重合，最主要表现在：（一）中国原有对东盟的政策基本失效，东盟国家纷纷要求美国回到亚洲以应对一个逐渐强大且“强势”的中国，从而出现了东盟在经济上依靠中国，而在安全上依靠美国的局面。2010 年，中国与东盟关系出现了经济手段失灵、制度设计过剩的情况，过去倡导的“区域合作”和“政经合一”的手段难以继续奏效。同时，鉴于中日钓鱼岛撞船事件的影响，很多东盟国家在心理上认为中国已经从“微笑外交”转变为了“强势外交”，对中国的不安情绪上升；（二）日本开始更加偏向美国。受金融危机和东日本海啸影响，初步可以断定日本正在走上相对衰落的发展轨道。客观上，日本实力相对下降难以逆转，而主观上，日本却仍想保持自己在亚洲的领先地位，这种困境造成的反弹就是美日同盟的更新，以及日本与东盟国家在海洋等问题上更加走进，以便轮流给中国捣乱；（三）支点国家正考验中国的战略耐心和投入外交资源的决心，如阿富汗、缅甸和朝鲜；（四）原有次大陆主导型国家印度正越来越被美国和部分亚洲国家所倚重，希望其在未来的亚洲地缘政治角逐中发挥“一两驳千斤”的作用。

“对美外交”和“近邻外交”的高度重合还导致了美国亚太联盟体系的升级，从而使原

^① Hillary Clinton, *Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities*, Honolulu, Hawaii, January 12, 2012.

有的“轴心-辐条”联盟体系更加具有针对性，也更加网状化。当前，在亚太地区，处于联盟体系的第一圈是日本、韩国；第二圈是泰国、菲律宾、澳大利亚；第三圈是印尼、新加坡。而印度则被视为最软性的外圈，与美国的防务关系也更具灵活性。

大致看来，在中国崛起的过程中，已经不可避免地造成了在“对美外交”和“近邻外交”双领域上的困境。

四、提升周边、优先近邻以促进对美外交的转型

在“对美外交”和“近邻外交”相互重叠的情况下，应如何处理具有强烈“美国因素”的近邻外交呢？如果难以将两者掰开，我们是否可以换个角度，思考两者是否可能存在一定的独立性呢？大致而言，这种独立性主要表现于：一、中国与周边国家关系的良性互动并不必然带来中美关系的大幅提升；二、中国与周边国家关系的紧张和摩擦并不完全是因为中美关系的紧张，也并不完全是由于有美国在背后“暗箱操作”；三、中国与周边国家关系的紧张并不必然带来中美关系的紧张和倒退。

需认识到，美国回归亚太是全方位的，不仅仅只是安全（Defense）手段，还包括外交（Diplomacy）手段和发展（Development）手段，是一套综合的组合拳。即使当前美国已不再提“重返亚太”，而说“再平衡”，那么在亚洲美国要平衡的最主要对象仍是中国，这个战略目标是很清楚的。将中国视为2030年甚至今后更长一段时间要“管理和平衡”的目标，也就意味着在中国崛起的过程中，与美国的某些结构性矛盾是难以克服的，这也是中国崛起必须要付出的代价。从这个层面讲，即使中国与周边国家关系，特别是美国的盟友们关系都很好，政治、军事、经济关系大大加强，美国也不一定就能与中国关系发生质的变化。因为中国毕竟还是意识形态不同的国家，在中国崛起过程中最后涉及的终是权力转移、战略文化认同以及中美间的战略性理解等问题。

至于“中国与周边国家关系的紧张和摩擦并不完全是因为中美关系的紧张”，则主要是注意到了中美均有意愿共同控制和管理冲突的烈度和强度，这从最近美国对菲律宾的表态可以略见一斑。在未来亚太地区的危机管理上，中美是存在一定合作空间的；而关于“中国与周边国家关系的紧张并不必然带来中美关系的紧张和倒退”，则主要是认为中美关系已经是一对相对“成熟”的关系。即使当前对美外交投入更多的精力与资源，也不一定能取得突破性的进展。

从长期来说，中国作为一个亚洲国家，未来发展和崛起的依靠和主要支持点仍是在周边。虽然“周边秩序的构建”与“中美战略性谅解的达成”之间存在一定的内在联系，但在两者

无法同时推进的情况下，可以考虑通过塑造周边来推进中美战略性谅解的达成。

周边的重要性正在迅速上升，2012年温家宝总理的政府工作报告中对外交要处理的几对关系的排序是：（1）周边；（2）发展中国家；（3）大国。这表明我们已经意识到、并相应提升了“周边”在外交中的重要性。但认知的提升并不意味着我们应对和处理周边问题的能力就自然在同步上升。中国在处理周边的能力方面仍需要进一步加强，这主要包括（1）加强政治、经济、安全和外交等各种手段之间的均衡性和协调性。如果需要，设立专门的部门来统筹协调；（2）在中美关系整体稳定的情况下，在周边（近邻）外交上开拓新领域来减少美国对我们的压力。与周边重要国家间的关系可以做得更实，包括对外援助，基础设施、医疗、农业、自然灾害等；（3）逐步形成中国提供公共安全产品---邻国进行消费的安全关系互动模式，并在最终目标上对当前美国向亚洲国家提供安全的模式进行替代。

重视周边，替身周边，可以使我们通过适当的周边战略设计，解决在中国实力上升的同时，让邻国更好地接受中国的问题，使中国实力的上升有助于中国国际影响力的提升、中国安全环境的改善以及中国国家利益的实现和维护，从而最终有助于中国实现比较顺利的发展和崛起。

（作者：中国社科院亚太与全球战略研究院助理研究员）