

国际形势的深刻变动及其对中国的影响*

金灿荣 刘世强

[内容提要]在国际金融危机、美国对外政策调整和中国加速崛起三大动力作用下,国际政治在权力结构、问题议程和决策规则层面都发生着深刻变化,世界正在加速步入以权威缺失、模式困惑和全球化阶段性停滞为标识的后危机时代。国际战略格局的深度调整在给中国提供新机遇的同时更带来了严峻挑战,中国需要重新反思对外战略的基本原则和政策方向,在坚持国内优先的同时进一步加大外交资源的投入,在保持战略防守的同时加强战术层面的主动性,为国内治理和长远发展创建新的环境空间,为中国顺利崛起预做绸缪。

[关键词]国际格局 金融危机 政策调整 中国崛起 战略影响

[作者简介]金灿荣,中国人民大学国际关系学院副院长、教授,主要从事美国政治与外交、跨大西洋关系和中国对外战略研究;刘世强,中国人民大学国际关系学院 2009级博士生,主要从事外交政策理论与实践、中美关系研究。

2009年的国际形势继续发生着深刻变化,国际金融危机、美国政策调整和中国加速崛起构成了世界格局加速调整的推动力量。在此背景下,国际政治在权力结构、问题议程和决策规则等层面都呈现出新的内容,世界正加速步入后危机时代。国际战略格局的深度调整不仅给中国提供了新的机遇,更带来了严峻挑战。深入分析国际形势的变动是我们准确把握未来格局走向的基本依据,它对确定中国未来政策方向也具有重要意义。

一、国际政治形势变动的主要动力

国际形势的变化源于主要力量的推动及其相互作用。国际金融危机、美国对外政策调整和中国加速崛起无疑是 2009年国际形势变动的推动性力量。这三件事情的发展动向将对未来国际格局的调整产生深远影响。第一,国际金融危机迅速终结。从 2008年 9月 15日雷曼兄弟倒台至今,世界经济经历了从危机蔓延、全面恶化到迅速复苏的戏剧性过程。美国、欧盟、日本等主要经济体逐步走出经济衰退区间,新兴大国也维持了经济的高速稳定增长,国

际金融危机正以更快的速度走向终结。¹然而,此次危机的全面性、系统性和破坏性大于二战以后的历次经济衰退,因而一定会导致重要的国际经济和政治后果。事实上,危机带来的战略影响已经开始显现。在地缘经济层面,世界经济版图出现重大变化。虽然美国、日本和欧洲等发达经济体走出了“急救室”,但毕竟深受重创,需要继续“打点滴”,并可能陷入长期增长乏力状态;新兴经济体则将继续保持稳定增长。这意味着新兴经济体在国际事务中的发言权和影响力将得到提升,未来的全球经济秩序将

* 本文系教育部课题《大国关系与中国国家安全》系列成果之一。

¹ 美国商务部最近公布的数据显示,美国 2009年第三季度 GDP 按年率计算增长 2.8%,这是美国经济连续 4个季度下滑后首次出现增长;欧元区经济环比增长 0.4%,结束了连续 5个季度的经济萎缩势头,从而有可能走出自 1999年成立以来的首次经济衰退;根据日本内阁府发布数据,日本 2009年第三季度 GDP 较上季度增长 1.2%,已连续 2个季度出现扩张。与发达经济体相比,新兴经济体表现更为强劲。以亚洲为例,尽管受国际金融危机影响较大,但亚洲新兴市场经济体仍保持了较强增长态势,除中国外,印度、越南等国经济在 2009年亦始终保持正增长,印度 2009年前 2个季度经济增长率分别达到 5.8%和 6.3%,8月份工业生产同比增长 10.4%,达到 22个月以来的高点。参见国家信息中心:“亚洲新兴市场经济体对全球经济稳定做出突出贡献”,<http://content.caixun.com/NE/01/m/a/NE01m au6 shn>。

更加均衡和合理。在地缘政治层面,国际格局将从“一超多强”向“多强一超”转变。美国仍然是唯一的超级大国,在经济、科技和军事等层面都具有主导性优势,但其实力和威望均不足以支撑单边主义政策;由于在危机应对中的不同表现,多强的排序出现微妙变化,中国的地位得到进一步凸显。在战略观念层面,世界治理哲学发生重大变化。发端于里根-撒切尔时期的新保守主义思潮逐渐式微,强调市场无限至上的市场原教旨主义受到普遍质疑,强调国家与市场重新平衡的声音将占据主导。¹

第二,美国对外政策调整及其影响。奥巴马的执政起点是,在内部,金融危机导致美国能力严重透支,在外部,则面临反恐战争久拖不决和非西方世界的整体性崛起。面对内外严峻挑战,打着“变革”旗号上台的奥巴马进行了广泛的政策调整。反映在外交层面,美国的战略理念和具体政策都力图求新求变,以重振世界信心,恢复美国领导地位。在战略理念上,新政府提出了“巧实力”外交的政策设想。“巧实力”外交在政策手段上要求抛弃过去那种军事优先和武力相向的简单做法,综合运用软硬实力来实现美国的外交目标,并在政策基调上突出合作意愿和软性姿态,注重倾听他者意见,倡导基于多边主义的国际对话与合作。在这一理念指导下,奥巴马倡议建立无核世界,大谈环境气候变化,高举低碳经济旗帜,以此重塑美国的道德形象,恢复一度受损的软实力。在具体政策调整上,新政府强化了同传统盟国的关系,其外交政策的基石得到巩固;美国还借助多伙伴外交的思路加强了与新兴大国的关系,于是,美俄之间持续的强硬对抗和“冷和平”有所缓解,中美关系确定了新的战略定位和发展框架,美印关系也得到进一步升温;此外,美国还积极改善与伊斯兰世界和拉美左倾势力的关系。

奥巴马的“新外交”取得了部分成功,美国的软实力有所恢复,进行责任外包的战略也收到了一定效果。但是,新理念的提出并没有根本改变美国的战略处境,其外交面临的长期性挑战依然存在。更为重要的是,奥巴马与国内外舆论的“蜜月期”行将结束,美国经济在后危机时代将处于长期增长乏力的状态,这些因素决定了奥巴马执政地位将出现下

降,其外交政策的实施难度会进一步增大。在此背景下,美国将面临两种新的政策选项:一个是孤立主义的盛行,从世界热点问题中抽身;另一个则可能是单边主义回潮,对外采取强硬行动。2010年美国将迎来国会中期选举,奥巴马对外政策将面临“期中考试”,届时这些问题会有一个基本答案。

第三,中国加速崛起。改革开放30年来,中国的国家实力不断增强,战略影响逐渐显现。北京奥运会显示了中国强大的组织动员能力和现代化成就;60年国庆大阅兵意味着中国军事和国防能力的稳步提升;而从抗击汶川地震到应对金融危机则反映出中国超强的抵御灾难和抗打击能力。尤其是在国际金融危机和各国经济增长乏力的宏观背景下,中国积极的政策应对和良好表现使其国际地位迅速提升,国际社会对中国的关注和期盼急剧增加,“G2论”、“中国模式论”、“中国道路论”、“中国成为超级大国论”迅速涌现,中国的话语权和国际影响力一夜间获得了极大提升。从联合国系列峰会、G20峰会等一系列事件的国际舆论反应来看,中国崛起已经从原来的逐步适应阶段提前进入了冲刺转型阶段。²中国的加速崛起不仅影响了国际力量格局的调整,而且也塑造着外部社会对中国的认知和集体心理。一方面,外部社会期望中国承担更大国际责任的呼声迅速增多,另一方面对中国战略意图的猜测和担忧也更为突出。中国的政策选择及其与外部世界的互动正成为国际形势变化的重要方面。

二、国际战略格局的深度调整

在上述三种力量的推动下,国际政治在权力结构、问题议程和决策规则上正呈现出新的内容。概而言之,由于美国战略地位的相对下降和新兴经济体的整体性崛起,国际权力结构的多极化趋势愈发明显;国际问题议程呈现出从传统国家间关系向国家内部调整和全球性热点上下两个层面转移的趋势;危机所导致的全球性合作使得G20的作用提

¹ 参见王缉思:“美国政治变革与这场金融危机”,《国际经济评论》2009年第3期,第11页。

² 赵可金:“中国需尽快调整对外战略”,载《环球时报》,2009年10月22日。

升,成为未来国际政策协调的主要机制。

首先,国际权力结构多极化成为基本现实。自冷战结束以来,世界一度进入了华盛顿主导的单极时刻。美国的权力深刻地影响了国际秩序,美国的政治、经济与外交理念是全球行动的起点。华盛顿俨然成为世界上每个大洲最强大的外来力量。它控制着整个西半球;在欧洲和东亚,它是最重要的外来平衡力量;在中东、中亚和南亚,它都在扩大着自己的影响力。在全球任何地方,美国都是唯一有可能采取任何重大军事行动的国家。对任何国家而言,不论是俄罗斯、中国,还是南非、印度,与美国的关系都是它们最重要的对外关系。¹ 然而,近年来美国的优势地位不断遭到削弱。小布什单边主义的蛮横姿态迅速损害了美国的软实力和道德威望;反恐战争的久拖不决证明了美国对外决策的战略失误,加剧了美国的能力透支;一意孤行地推广民主造成了众多后发国家的治理失败,美国模式的吸引力有所下降;金融危机的爆发则进一步伤及美国的金融权威和自由市场理念。虽然奥巴马上台后进行的政策调整显示出美国的高超智慧和强大调适能力,但从非此即彼的霸道逻辑转变为四处笑脸相迎的温和姿态更多地还是形势变化下不得已而为之的应对举措,反映出美国霸权地位下降的政治现实。美国在未来国际议程设置、规范引导和动员支持等方面将受到更多制约。

与美国全球领导地位下降形成对比的是新兴市场经济国家的整体性崛起。过去 20年来,世界经济体系内出现了以“金砖四国”为代表的新兴市场经济体的整体性崛起。² 这些国家在全球市场开放的战略机遇下从计划经济转为市场经济,从自我封闭走向对外开放,经济效率大大提高,国家实力明显增强,在世界经济中的比重不断上升。在经济总量上,新兴经济体目前在全球 GDP 中的比重已达 43.7% (按购买力平价计算),到 2013 年该比重将上升至 50.2%;就经济拉动力而言,2008 年全球经济增幅的约 78% 来自新兴经济体,而 2009 年这一数字可能将升至 88%,其中“金砖四国”2008 年对全球经济增幅的贡献率超过了 45%;³ 在发展态势上,根据国际货币基金组织最新预测,新兴经济体在 2010 年

的实际 GDP 增长预计将近 5%,而发达经济体同期的增速则只有 1.3%。⁴ 新兴经济体经济实力的增强相应提高了其在世界经济和国际政治中的地位,它们在国际和地区层面的影响力开始显现,成为改变和塑造现存国际秩序的重要力量。

美国战略地位的相对下降和新兴经济体的整体性崛起使国际格局多极化真正成为现实。各种反映国际格局变动和权力转移的论调纷至沓来,比如美国《新闻周刊》国际版主编法里德·扎卡里亚谈论的“后美国世界”、美国外交学会主席理查德·哈斯提出的“世界无极说”、法国总统萨科齐创造的“相对大国时代”等。所有这些新思潮和观点都否定“单极世界”是当前国际格局的主要特征,不同程度地承认多极化的发展趋势,多极化的发展方向已基本成为全球思想界的共识。⁵ 国际格局的多极化趋势使得既有秩序面临挑战和重构,未来新秩序的塑造需要各种力量进行基于共同威胁的利益妥协和广泛性协商。

其次,在议事日程上,国家内部治理和政策调整以及诸如气候变化、粮食安全等全球性问题得到前所未有的重视,国际社会面临的问题清单正呈现出向上下两个层面转移的趋势。在国家内部层面,传统大国都面临着内部政局变化和寻求新的发展动力的问题。在日本,民主党取代自民党,第一次走向了真正的两党制,对其未来政局长期走向的影响不可低估。鸠山首相上台后的两个政策动向是在日美框架内寻求平等待遇和增进与亚洲邻国关系。从政治学视角看,日本由自民党事实上的长期执政转变为标准的两党制,这一变化对其政治结构、社会思潮和

¹ [美]法里德·扎卡里亚著,赵广成、林民旺译:《后美国世界:大国崛起的经济新秩序时代》,中信出版社,2009年,第 54 页。

² 参见高祖贵、魏宗雷、刘钰:“新兴经济体的崛起及其影响”,《国际资料信息》,2009 年第 8 期;金灿荣、戴维来:“大国关系变化的新趋势及其影响”,《当代亚太》,2008 年第 1 期;Goldman Sachs “Dreaming with BRICs: The Path to 2050”, <http://www.macropolicy.org/oriente/BRICS.pdf> Jim O'Neill “We need BRICs to build the world economy”, *TIMES* online

³ 高祖贵、魏宗雷、刘钰:“新兴经济体的崛起及其影响”,《国际资料信息》2009 年第 8 期,第 1 页。

⁴ IMF “World Economic Outlook Update: Sustaining the Recovery”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/text.pdf>

⁵ 赵青海:“2008 年:国际格局多极化加速前行”,http://news.xinhuanet.com/world/2008-12/24/content_10552172.htm.

发展模式的影响更值得关注。当然,围绕日本的“变”与“不变”、是实质还是形式变化,现在下结论还为时尚早¹,但确定的是,内部政治博弈将成为日本未来对外政策选择的决定性力量。与此同时,经历了政权频繁更替的日本在人口老龄化、产业空心化和发展动力缺失等经济社会层面将面临长期性挑战,这也凸显了国内治理的优先性。

俄罗斯受到金融危机重创,向美国展示“肌肉”的心气有所下降。奥巴马上台后对俄伸出橄榄枝,高调宣称重启美俄关系,俄罗斯则积极回应,美俄关系较之布什后期有明显改善。²与对外关系进展形成对比,俄罗斯国内面临的问题并不令人乐观。俄近几年国内政局稳定 and 经济发展不是建立在政治体系和经济结构的改变和进展的基础上,而是建立在普京个人能力、威望和国际石油等能源、资源价格绝大多数时间内上涨的基础上,这些都是不能长久化和不稳定的。”国际金融危机和能源价格大幅下滑使俄经济遭受重创;西方舆论的报道显露出“扬梅抑普”的基调,未来的梅普组合面临考验;俄罗斯面向市场的改革基本陷入停顿,导致产业落后、人口锐减、腐败盛行。因此,如何建立法制社会和自由市场经济将是俄面临的深层问题。

欧洲方面,随着捷克总统克劳斯签署《里斯本条约》,欧盟内部整合取得重大进展,欧洲一体化进入了一个新的阶段。由于双重投票权问题得到解决,欧盟的决策效率有所提高。但就笔者接触的美国人 and 欧洲人来看,他们的个人反应都不是很有信心。欧盟总统和外长的设立只是象征,而非实质性进步,离欧盟作为整体对外发言的目标还很远。更为重要的是,欧盟内部面临着深层问题。实行近半个世纪的欧洲福利制度在令人羡慕的同时,也造成了政府财政负担加重、经济增长停滞、社会竞争力下降、助长民众懒惰心理等诸多问题。面对非西方国家的不断赶超,欧洲必须进行新的“改革开放”,释放社会活力,推动制度创新,以维持欧洲在世界经济和政治中的影响力。

与传统大国注重内部取向一样,国际社会对全球性问题的重视达到前所未有的高度。正在进行的哥本哈根会议引领着人类对气候变化的关切。尽

管在科学界和经济界关于气候变暖问题还没有定论,但在政治上该问题却俨然成了一个“真问题”。气候变化已经成为国际政治经济价值观博弈的一个焦点。西方国家在享受着廉价重化工业产品的同时对发展中国家提出高标准,对中、印等新兴大国施加道德和舆论压力。如何在减排承诺和自身发展权之间寻求平衡将是新兴国家面临的重大难题。与气候变化相关的是新能源问题。由于新能源被认为是下一轮全球经济的增长点,甚至提升至新工业革命的高度,各国都在围绕新能源进行结构调整。此外,世界粮食短缺的问题也更为严重。据联合国粮农组织统计,全球处于饥饿状态的人口已达到 10 亿。³粮农组织总干事迪乌夫和联合国秘书长潘基文都象征性绝食 24 小时,以唤起人们对粮食问题的关注。甲型 H1N1 流感肆虐全球,对人类的身体健康和社会生活带来严峻挑战;海盗行为和人质绑架事件继续增加,成为影响海运安全畅通、威胁公民切身利益的国际公害。尽管全球性问题引起了国际社会的高度重视,但在可预期的一段时间内,解决进程仍然将在没有结果的争吵中前进。因为在几乎所有的全球问题上,各国在面对共同威胁的同时存在着重大利益差别,政治承诺与实际操作之间存在巨大鸿沟。其结果是各国一方面在政治上都很高调,以争取在国际舆论环境中的主动权,另一方面则都以自身的发展需求为基本考量。因此,共同的行动还需要经过相当长时间的政治磋商和利益妥协。

最后,国际决策机制出现重大变化。长期以来,美日欧是世界经济格局的主导性力量,它们的发展态势及相互间博弈关系决定了世界经济的基本图景。反映在决策机制上,八国集团、国际货币基金组织以及世界银行等组织主导着世界范围内的规则确

¹ 有关日本的“变”与“不变”,参见《外交评论》2009年第 5 期系列文章,冯昭奎:“日本的‘变’与‘不变’”,杨伯江:“民主党新政与日本之‘变’”,周曙光:“日本鸠山内阁的经济政策及其前景”,归泳涛:“政权更替能根除日本政治的病灶吗?”等。

² 有关美俄关系的讨论,参见左凤荣:“俄美关系走势分析”,载《学术探索》,2009年第 2 期。

³ 郭宇立、林芯竹、楚树龙:“美国、中国的发展变化与世界格局”,载《现代国际关系》,2009年第 8 期,第 39-40 页。

⁴ 相关内容参见联合国粮农组织:“世界粮食安全首脑会议宣言”,http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/summit/Docs/FinalDeclaration/K6050ChREV10FNALDECLARATION.pdf

立和议程设定,即使是联合国也或多或少地被边缘化。然而,在此次金融危机迅速蔓延的背景下,无论是全球性的决策机制,还是地区性的协商论坛都表现不佳。相反,在决策效率和代表性两个层面更加平衡的 G20 受到青睐,迅速成为应对国际金融危机的主要论坛。从 2008 年 11 月至今,20 国集团已经连续召开三次峰会,在推动世界经济复苏、国际金融体系改革、加强金融监管和解决全球经济失衡方面取得了广泛共识。在匹兹堡峰会上,G20 更是被确定为未来世界经济的主要政策协调机制。¹

G20 机制作用的凸显对国际关系和世界经济的发展产生了重要影响。其一,未来世界经济的决策权将更加平衡。国际金融危机的爆发本身说明西方主导的现有国际体制有其局限,也没能反映新兴市场国家的利益诉求。G20 由于其相对广泛的代表性,能够为更多的新兴市场经济国家提供公开发言和政策协调的平台。其结果就是南方国家与北方国家在参与数量上趋于均等,在影响效力上走向均衡。这无疑有助于平衡过于集中的世界经济权力结构。其二,G20 的出现有可能推动国际政治的集团化。未来国际游戏一个重要的趋势就是在 G20 框架内形成若干国家集团,导致国际政治的 G_s 化,如 G2 (中美)、G3 (中美欧、中日韩、中俄印)、G4 (中俄印巴、中美欧日)、G7、G8、G8+5、G8+N 等各种形式。这种集团化的趋势有别于历史上相互对立和敌视的政治集团,代之以充分的开放和灵活性,这将对未来的国际关系产生复杂影响。²

三、世界加速步入后危机时代

国际政治在上述三个层面的深刻变化推动着世界快速步入后危机时代。权威缺失、模式困惑和全球化阶段性停滞将成为后危机时代的重要标识。首先,国际权威的缺失使得世界治理出现了一定程度的混乱和失序。具体表现是,其一,由于美国管理世界事务的能力下降,其他大国既无能力也没有意愿承担起领导世界的责任,世界出现了一定限度的领导权真空,其结果是各种地区争端有可能重新抬头,国际热点问题进一步趋向恶化。其二,国际权力结构从单极向多极的转移使得发达国家和新兴大国在利

益平衡、规则主导和责任分担等问题上的矛盾大为加剧,发达国家对优势丧失的担忧和新兴大国对现状的不满将同时存在,共同构成对既有秩序的挑战。其三,各种非国家行为体异常活跃,在特定议题和功能领域拥有着甚至超过主权国家的行动能力。但由于主权国家和非国家行为体之间的张力、不同非国家行为体之间的竞争以及非国家行为体本身追求的去中心化目标,既有国际秩序的合法性遭受质疑,世界正处在一个普遍焦虑、缺乏共识的阶段。

其次,世界将进入一个模式选择困惑期。市场神话的破灭,加上内部贸易保护主义和反全球化力量近期的不断上升,使得发达国家长期作为自由贸易和全球化进程倡导者、推动者的形象及道义优势明显受损³,盎格鲁-撒克逊模式的吸引力出现下降,不再被视为国家治理的唯一路径;强调强力政府和出口导向的东亚模式虽然一度在日本、韩国和东南亚取得成功,但因同样的原因也饱受批评;欧洲模式运用超国家力量推动经济发展和社会治理,为人类提供了新的制度选择,但由于合法性和权威性的双重不足,它不仅不被看好,而且也不具备示范效应。因此,在后危机时代,各国在发展模式的选择上会更加慎重,强调自主发展的声音将增多。由于中国在经济发展和危机应对中的突出表现,“中国模式”会继续受到越来越多的关注。

最后,全球化阶段性停滞的可能性上升。究其实质而言,全球化是在资本主义推动下,全球生活方式的逐渐同一化。从长期趋势看,全球化是人类社会演进的基本方向,但全球化出现阶段性停滞甚至倒退也是历史事实。自冷战结束以来的 20 年间,自由市场的力量和科学技术的发展使得全球化一路高歌猛进,世界真正步入“全球增长时代”。然而问题是全球化本身会带来差异,在竞争中失败的群体会对全球化进行抵制,贸易保护主义、强化地区特性都

¹ “G20 升级’取代八国集团,成首要全球性经济论坛”, http://news.xinhuanet.com/world/2009-09/26/content_12112703.htm.

² 参见郑永年:“中国如何应对国际力量再‘再集团化’”,《联合早报》2009 年 10 月 27 日, http://www.zaobao.com/special/forum/pages7/fozm_zp091027.shtml

³ 高祖贵、魏宗雷、刘钰:“新兴经济体的崛起及其影响”,《国际资料信息》2009 年第 8 期,第 5 页。

是对全球化负面效应的本能反应;全球化同时也需要大国力量的推动,美国一直是推动全球化进程的主导性力量,却发现自己并不是最大受益者。美国的态度决定着全球化的进展和限度。金融危机的爆发无疑加剧了上述担忧,全球化已走到一个十字路口。如果全球化再次出现停顿,甚至开“历史倒车”,所有基于全球化线性发展构建起来的理论范式都需要重新反思。

四、国际格局变动对中国的战略影响

国际形势的变化和战略格局的调整在给中国提供重大机遇的同时也将既有的挑战进一步放大。在机遇方面,国际金融危机凸显了中国的战略地位和大国角色,中国在国际经济和金融机制中的决策权有所提升,在世界政治事务中的影响力相应增大;国际格局的多极化趋势在一定程度上弱化了中国崛起对既有秩序的冲击,为中国的政策选择提供了相对宽松的国际环境;全球性问题的增加凸显了国际社会的共同利益,有助于化解中国与传统大国的结构性矛盾,进而拓展新的合作空间。相比之下,处于深刻调整中的国际形势对中国构成的挑战更值得关注。具体而言,表现在以下几个方面:

第一,责任分担的压力。由于美国战略地位相对下降,世界出现一定程度的权力真空,有限动荡和混乱将成为未来一段时期内国际秩序的主要特征。奥巴马政府推行“巧实力”外交的直接目的是进行责任外包,通过“接触”、“倾听”和“磋商”换取他国对美国的政策支持和财力支持。中国是美“巧实力”外交的重要对象,因而要求中国配合美国应对全球挑战的压力会上升。同时,其他国际社会成员对中国承担国际责任也有更高期待。然而,中国显然没有做好责任分担的相应准备。在物质上,中国的力量结构仍然不够平衡,不足以支撑进取性的对外政策;在心理上,精英和民众的集体认知还是中国的发展中国家身份。因此,在相当长时间内,中国的优先政策议程都是应对内部治理挑战,而非在外部“开疆拓土”,创制新的国际体系。其结果是中国与外部社会在责任分担上的争论将长期存在。

第二,战略疑虑的加剧。由于中国第一个走出

金融危机,并将成为世界第二大经济体,外部社会对中国的心态更加复杂,中外关系面临多重新矛盾。在中美关系层面,虽然奥巴马执政以来的中美关系总体良好,但两国间存在的长期性矛盾并没有消除,相反在权力转移加速的背景下,美国对中国的防范和戒备心理进一步加强;欧洲、日本等传统大国对中国的优越感逐渐丧失,面临着痛苦的心理调整和政策转型;由于在非西方国家群体中的突出地位,新兴国家对中国的嫉妒感不断上升,进而成为双边关系的麻烦来源;面对中国的加速崛起和影响拓展,周边中小国家的恐惧感也在增加,要求中美力量在东亚地区相对平衡的呼吁并不少见。总之,中国对金融和经济危机的成功应对在凸显自身力量的同时也加剧了与外部社会的认知分歧,中国需要花更多的精力去化解外部社会对中国政策意图的战略猜疑。

第三,政策协调的困难。虽然 G20 成为全球宏观经济协调的主要机制,但涉及范围更广泛的全球和地区问题,国际社会远没有建立起有效且具行动能力的协调机制。在国际结构上,世界出现了一定程度的权力真空,各国政策自主性有所增强。这减少了政策服从的必要,却加大了利益冲突的可能;在具体问题上,各国政策协调的难度因议程的复杂和参与主体的多样而大大增加。正确的应对之道是对不同的问题进行区隔和分别对待。对于已有共识的议题,国际社会需要加大机制建设力度,使得政治共识顺利转化为实际行动;对于分歧巨大的议题,各国则需要保持最低限度的利益认同,在此基础上进行广泛协商和利益妥协;对于具有冲突性的问题,如何进行损害控制和危机管理将是政策协调的主要内容。所有这些无疑都在考验着中国的政治技巧和战略智慧。从中国的角度讲,政策协调的难度还来自于国内。随着外交决策机制的现代化努力,加之公民社会的成长,中国对外政策将面临更多的国内协调困难。

面对以上严峻挑战,中国需要在后危机时代的新背景下重新反思对外战略的基本原则和政策方向,在坚持国内优先的同时进一步加大外交资源的投入,在保持战略防守的同时加强战术层面的主动性,为国内治理和长远发展创建新的环境空间,为中国的顺利崛起预做绸缪。○ (责任编辑:张浩)