

国际多边合作发展中的中国外交*

孙建社

[内容提要] 当今国际多边合作的广泛性、稳定性和民主性程度大大超过了以往任何时期,成为当今国际关系的主旋律。倡导并积极开展国际多边合作已经成为中国外交的首选战略。中国倡导并积极开展多边合作,首先是顺应时代潮流发展要求,其次是实现国家利益的必然选择,再次是对当代世界一些重大问题认识转变的必然结果。中国推进国际多边合作的基本战略是:以和平发展为基点,以建设和谐世界为目标,积极倡导互利共赢的国际合作观,深化与各大国的伙伴合作关系;坚持善邻、睦邻、安邻、富邻政策,同周边国家开展多边合作;进一步加强同发展中国家之间的团结与合作;积极稳妥地推进国际体系的改革,并在其中逐渐承担起国际责任。

[关键词] 国际关系 多边合作 中国外交

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2011)04-0114-05

当今国际社会尽管依旧存在着由于各种因素而引起的形式多样的矛盾、冲突,甚至是危机,但就整体大局而言,国际局势大为缓和,大国之间或是地区国家相互间虽仍有分歧,但多是以合作为基调。尤其是随着全球化进程的加快和全球性问题的涌现,国际合作越来越多地显现出多边合作的发展趋势。作为世界第二大经济体和主张和平发展的中国,无论是出于自身国家利益还是全球发展利益,都必须更加关注国际多边合作发展的趋势,不仅要继续倡导国际合作,而且更应该以负责任的大国心态和积极的行动参与国际多边合作,并在多边合作中排除种种障碍,引导国际多边合作健康发展,推动国际政治经济新秩序的建立。

一、国际多边合作已是当今国际关系的主旋律

20 世纪上半叶,结盟与世界大战或者说是基于瓜分势力范围的战争与捍卫民族独立的反侵略战争是国际关系的基本内容。二战后的冷战时期,东西方两大阵营之间的对抗以及多少受制于前者对抗而引发的各种紧张关系与战争依然是国际关系中最为热门的话题和各国政要们关注的最大问题。20 世纪 80 年代以来,对抗中的国际关系显现出对话因素,国际紧张局势逐渐缓和。邓小平高屋建瓴地提出了和平与发展是当今世界两大基本问题的论断。冷战结束后,国际局势继续沿着缓和的轨迹发展,和平与发展成为当今时代的主题,开展国际合作逐渐成为各国对外关系中的主要内容。20 年来,国际合作的主体、对象、范

围、形式、领域以及深度和广度都发生了显著变化。

冷战结束后的最初十年里,国际合作出现了一个快速发展时期。许多国家之间先后建立了各种名目不一,甚至有名而无实的战略协作伙伴关系。以上海合作组织为代表的新区域合作纷纷建立,欧盟、东盟等原有的区域合作扩容或者升级,欧盟与地中海沿岸的亚非国家、欧盟与东盟及东亚国家以及环太平洋国家和地区等跨区域合作也悄然形成。这一时期国际合作的发展,主要缘于两极格局崩塌后,各国尤其是大国在新格局建立之际,基于巩固老盟友、结交新朋友或者修复关系,消除恩怨,寻找新的战略制高点的目的,或者是为了增强区域集团影响力,获得一个有利的战略位置和国际政治经济环境。因此,这一轮国际合作具有政治性、宏观性和战略性以及单边与多边相结合的特点。

“9·11”事件后,国际合作又进入一个新阶段。“9·11”事件一方面表明美国虽然强大,但是并不能“独霸”世界,或者说也面临着自身所不能解决的国家安全问题,另一方面包括美国在内的许多国家开始真正认识到恐怖主义、核武器扩散等全球安全性问题已经严重威胁到许多国家甚至是世界的和平与发展。而此时经济全球化的迅猛发展也导致一系列诸如贸易摩擦扩大、资源紧缺引起纠纷、环境污染及气候变化、传染病蔓延等全球性问题的加剧。这些问题的恶化也已成为诸多非传统安全威胁的重要因素,不得不使各国政治领袖们把解决这些问题作为事关国家利益的外交

* 本文系江苏省优势学科(马克思主义理论)建设项目的研究成果。

问题来对待。一系列应对非传统安全威胁议题成为“峰会”议题,成为国家领导人、国际文件的语言。在一个休戚与共的世界里,解决众多全球性问题,需要各国通力合作,共同治理已成为全球政治家的共识。“9·11”之后的国际合作更加趋向于多边合作,合作领域和议题由传统合作领域内的宏观议题逐渐转为非传统合作领域内的具体议题。

始于2008年的国际金融危机对国际社会造成巨大冲击,致使当前国际政治与经济发生了一系列变化。首先,世界多极化出现了新的趋势。美国的经济受到重创,欧洲、日本等发达国家经济也面临许多困难和压力,而中国、印度、俄罗斯、巴西和南非等新兴国家虽然也受到金融危机的影响,但是这些国家借助于前一时期的全球化发展的机遇,国力迅速增强,在国际体系中国家座次排位前移,对国际事务的影响作用日益显著。其次,在金融危机中,各国均采用争取和其他国家的合作以克服危机的政策,因此各种国际多边合作进一步发展。第三,国际治理的呼声进一步高涨。这次金融危机波及的广泛性表明了在全球化条件下,国际传导机制的强力扩散性,以至于很少有国家能够置身于危机之外而独善其身。因此,迫切需要通过多边合作方式,对当前的国际金融体制、多边贸易体制中不合理的部分进行改革,健全各种能适应经济全球化发展和应对各种危机冲击的体制。第四,此次金融危机的发生,也加深了人们对当前国际组织和全球合作机制已经落后于全球化发展,不能及时解决一些全球性问题的认识和担忧。因此,加强和扩大全球合作,健全和规范国际多边合作,实现国际治理的呼声日益高涨。

二、国际多边合作的动力与阻力

国际合作是指国际行为体在互动中为了协调各方的不同点,以达到一种共同得益结果的自愿调整其政策的行为。国际多边合作就是指三个及三个以上的国际行为体之间乃至全球性的国际合作。20世纪中期以前,国际合作湮没在国际冲突中,是国际冲突的“副产品”。两次世界大战的惨剧使国际社会开始重视国际合作的必要性和重要性。联合国宪章第一条阐明的四项宗旨集中体现了联合国注重和强调国际合作的精神。惟有国际合作,才能“维持国际和平与安全”,“发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系”,“解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题”。^①1970年、1974年,联合国又先后通过了《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》、《各国经济权利和义务宪章》等法律文件,进一步强调了国际

合作的重要性,并将国际合作作为国际法的基本原则加以确认。国际合作通常以某种规范化与制度化的东西作为基础和保证。国家之间双边或多边的政治合作、经济合作、军事合作、文化合作等,在多数情况下会以某种条约或协定的方式加以固定。当然,也有一些合作不存在正式的条约,而是通过各方的默契实现的。如今国际合作已成为国际关系中一种经常性的、随处可见的状态。尽管一些国际合作中也包含着竞争和对抗因素,但是寻求超越意识形态,开展求同存异、平等互利的多边国际合作已成为多数国家的共同愿望。

冷战后国际多边合作迅猛发展的动力主要源于以下因素:

首先,世界多极化发展。多极化一方面促使大国关系发生深刻调整,进一步推动了包括发展中国家在内的多个力量中心的形成,客观上制约着霸权主义,预示着极少数大国或大国集团垄断世界事务,支配其他国家命运的时代已成为过去;另一方面也引发了国际权力的分散化和均衡化,这就必然要求国际社会各行为主体参与议事,通过平等互利合作,共同解决国际事务和全球性问题。

其次,经济全球化趋势使各国经济的相互依存、相互影响日益加深。各国为了在经济全球化进程中实现“共赢”,或者防止个别国家经济危机引发区域性危机,甚至世界性经济衰退,纷纷在享有权利和承担相应义务的基础上,开展平等协商、互利合作,建立能保持国际经济稳定、均衡发展的国际经济协调和控制机制。

再次,顺应维护和平与谋求发展的时代潮流。当前世界绝大多数国家和人民“都渴望世界持久和平,渴望过上稳定安宁的生活,渴望建立公正合理的国际新秩序,渴望实现国际关系的民主化,渴望促进共同发展和共同繁荣”^②。但是影响和平与发展的不确定因素依然存在,世界还很不安宁。各国除了面对传统的国家政治安全和军事安全威胁之外,还面临着诸如经济安全、环境安全、文化安全、信息安全和社会安全以及国际恐怖主义活动等非传统安全的威胁。此外,人类还面临着生态环境恶化、贫困失业、人口膨胀、疾病流行、毒品泛滥、国际犯罪活动猖獗等一系列事关自身生存和发展的全球性问题的严峻挑战。要解决或消除这些阻碍和平与发展的因素,就必须建立和扩大国际合作。“全球性的问题需要各国共同解决,全球性的挑战需要各国合作应对。任何一个国家和一种力量,都不可能也没有能力来独自完成这个任务。”^③惟有实行平等互利合作,推进国际关系民主化,才能凝聚各国的力量,解决共同面临的全球性问题和应对全球性的挑战。

正是由于上述因素的影响,再加上新科技革命所造就的技术和条件的支撑保障,世界范围内的各种多边、双边国际合作日益发展,其广泛性、稳定性和民主性程度大大超过了以往任何时期。

多边合作的发展,急切呼唤建立能保障多边合作的稳定有序的国际合作机制。由于传统国家主权观念的存在,国家依旧是当今国际关系中的主角和主要行为体,国家为了本国利益而参与国际合作,因此它依然是国际多边合作发展的主导力量。而国家利益具有层次性和多元性,各国利益不仅有共性和差异性,而且具有错综复杂的相互制约性。因此,建立国际机制是一个各种国家利益和力量博弈的过程和结果。在今天的世界舞台上,无论是形成全球合作,还是建立区域合作机制,传统大国、强国,新兴崛起国家以及一般发展中国家之间都在为了自身利益或合作,或抗争,使许多建立国际合作机制的议题久拖不决。以下这些因素就是阻碍国际多边合作发展的主要因素。

其一,传统大国、强国为了既得利益,无视其他国家的利益,继续维护原有的国际机制。2008年国际金融危机充分暴露了美国主导的国际金融秩序已是千疮百孔,面对以中国为代表的新兴国家要求“建立国际金融新秩序”、“加快推进多元化国际货币体系建设”的诉求,美国则是置之不理,依然力图凭借其强大的综合国力,维护原有的国际金融体系。其二,出于自身国家安全考虑,搞军备竞赛,挑战国际安全机制。朝鲜近些年来为了自己国家的安全,不顾国际防核扩散机制的瓦解和东北亚安全局势的恶化,坚持发展核武器,致使“六方会谈”处于停摆境遇。其三,坚持以意识形态划线的旧观念,影响国际多边合作的健康发展。尽管中国奉行以维护和平与促进发展为宗旨,坚持走和平发展道路的外交政策,但是美国依然在很大程度上基于传统意识形态,将中国视为战略对手,在多方面打压中国,以达到所谓防范目的。其四,国家之间在某些方面的分歧阻碍了相互之间的利益合作。阿以矛盾影响以色列和阿拉伯国家之间的地区合作。中国和东盟一些国家关于南海主权的纠纷也是双方互利合作中的“潜在炸弹”。近来中日围绕钓鱼岛主权引发的对抗不可避免地会影响两国之间的合作,甚至还会引发东亚安全危险。

三、积极开展多边合作已是中国外交的首选战略

随着全球化的发展,中国对国际合作的认识也越来越深刻,于是在对外关系上逐渐由过去强调“斗争”转变为主张“合作”。2002年党的十六大报告以明确的语言提出中国将同不同类型国家

通过多种渠道和形式,在各项国际事务中开展广泛的互利合作。此后,中国领导人在多次讲话中指出“求和平、谋发展、促合作已经成为不可阻挡的时代潮流”,为此中国将“高举和平、发展、合作旗帜”,以合作谋求和平,以合作促发展。^④2005年,胡锦涛在向国际社会提出和谐世界战略思想的同时,也阐明了如何构建和谐世界的基本思路,即坚持多边主义,实现共同安全与和平;坚持互利合作和发展,实现共同繁荣;坚持包容精神,共建和谐世界;坚持推进联合国改革,促进国际关系民主化,建立公正合理的国际政治经济新秩序。可以说,这一思想的核心就是倡导多边合作,共建和谐世界。2007年党的十七大报告关于中国对外关系部分中有15处关于国际“合作”的直接论述。可见,倡导国际合作已经成为中国外交战略的基本理念,积极开展国际多边合作已经成为中国外交的首选战略。

中国倡导并积极开展多边合作,首先是顺应时代潮流的发展要求。20世纪80年代起,中国开始认识到和平与发展已经取代战争与革命成为当今时代的主题,进而又认识到,国际局势大为缓和,世界正朝着多极化和经济全球化方向迅猛发展,国际合作已成为和平与发展时代中的又一重要特征,国际合作已成为大多数国家的共同愿望。

其次是实现国家利益的必然选择。就当前而言,和平发展、建设和谐社会和实现社会主义现代化是中国最大的国家利益。为此,中国就必须通过对外交往,构建一个有利于对外开放和发展的和平稳定的国际环境。2005年12月,中国政府以发表《中国的和平发展道路》白皮书的方式昭告世界:中国走和平发展道路,即国内建设社会主义和谐社会,实现现代化,在国际上注重与各国开展互利共赢的多边合作,构建和谐世界。中国在和平发展进程中高举和平、发展、合作的旗帜,一则为自身国家和平发展营造和平、稳定的国际环境,以有利于自身的和平发展,二则与世界各国在政治上和谐相处,经济上共同发展,文化上取长补短,安全上加深互信,环保上相互帮助、协力推进,共同构建一个和谐世界。因此,倡导国际多边合作,以合作求和平,以合作促发展是中国国家利益的必然选择。

再次是对当代世界一些重大问题认识转变的必然结果。以往中国在对外关系上强调“斗争”或偏重于“反对”,是与我国当时对世界许多问题的认识有直接关系的。中国曾认为资本主义是寄生或腐朽的,并已进入垂死阶段,无产阶级或社会主义国家将通过革命或战争取得世界革命的胜利。中苏关系恶化后,中国又认为自己是唯一革命和正确的,其他一些国家要么是与美国沆瀣一

气的反动派,要么是与苏联同流合污的“修正主义”。再加上当时中国信奉“凡是敌人拥护的,我们就要反对”的斗争哲学,因而坚定不移地在世界范围内进行“反帝、反修、打倒一切反动派”的外交斗争。20世纪80年代以来,中国一是摒弃了传统意识形态对外交事务的束缚与影响,强调在任何时候和任何情况下都坚持独立自主,对一切国际问题都根据其本身的是非曲直决定自己的态度和对策。二是重新认识资本主义。认为社会主义与资本主义和平共存、竞争共处将会是一个很长的时期。当前中国主张尊重和维护世界文明多样性以及倡导各种文明相互尊重、相互包容、相互取长补短,加强沟通、对话与合作,就是这一思想认识转变的集中体现。三是重新认识现存国际体系的作用。中国过去对国际组织和国际机制有片面的认识,过分强调了它们的不合理和不公正一面,对它们在维护和平与促进发展进程中的积极作用缺乏全面认识。如今中国不仅认识到现存国际体制中存在的问题,而且也认识到现行国际体系的积极作用。因此,主张应该通过各国之间的对话协商,逐步对国际体系加以改革,使之更加公正合理,更加有利于维护和平与促进各国的发展。上述认识的转变,使中国开始在顺应时代潮流和有利于自身利益的前提下,注重和世界各地的互利合作。20世纪90年代以来,中国和美、俄、欧盟和东盟等建立了伙伴合作关系,同时也有意识地融入国际社会,“从站在体系外的革命派(1960—1971)到体系内的反对派(1971—1978),进而逐步转变为现行国际体系积极参与者、负责任的建设者和稳健的改革者”^⑤。

四、中国实施多边合作战略的基本举措

在过去的外交中中国强调斗争,并不意味着那时中国外交中不主张合作。中国倡导的和平共处五项基本原则中就包含着互利的思想,毛泽东的“三个世界”理论也具有通过国际合作反对霸权主义的思想。这些主张国际合作的的思想仍是当今中国倡导多边合作的重要思想渊源。然而,这些合作思想和实践并未构成当时中国外交的主要内容,而是为了国际斗争的需要而进行的国际合作。而如今倡导和开展多边合作已经成为中国外交的主旋律,其基本战略举措是:

1. 倡导互利共赢的国际合作观

中国认为,由于各国发展多样化和各国利益差异性的存在,开展国际合作就必须努力寻求和扩大各国利益的汇合点,即各国的共同利益。只有具有共同利益才能开展互利合作,只有在合作中的互利共赢,才能持续和扩大国际合作。这一互利共赢合作观在中国当今外交中有了充分的体

现。(1) 倡导各国应在相互信任的基础上,通过互利合作维护地区和国际安全。主张通过协商化解矛盾,通过建立区域安全合作机制和加强全球安全合作,应对共同面临的安全威胁,打击恐怖主义,并消除恐怖主义产生的根源。(2) 倡导各国在实现发展进程中努力拓展互利共赢的合作。主张各国应彼此开放而不是相互封闭,应公平竞争而不是损人利己,应优势互补而不是以邻为壑,共同推动经济全球化朝着有利于共同繁荣的方向发展,同时建立开放、公平、合理的国际贸易和金融体制,协商并妥善解决各种经济摩擦,确保各国都能平等参与国际经济事务。(3) 倡导各国应在尊重世界文明多样性的基础上,开展并推进多边合作。主张各国应在平等对话的前提下,相互学习并取长补短,共同发展。

2. 倡导并推进以国际合作为基础的国际关系民主化

中国自2000年以来就在国际社会积极倡导并推动国际关系民主化。其主旨就是各国的事情要由各国人民作主,国际上的事情要由各国平等协商,在事关世界和地区和平的重大问题上,应该按照联合国宪章的宗旨和原则以及公认的国际关系基本准则,通过协商谈判和平解决,全球性的挑战要由各国合作应对。^⑥由此可见,国际关系民主化一则需要以各国平等互利的国际合作为基础。二则是同霸权主义、强权政治针锋相对。三则无论从内涵认识和影响上,都要高于和大于以往的反霸战略思想。民主一直是西方国家倡导和推崇的基本价值原则。中国倡导并推动国际关系民主化,不仅有利于继续反对霸权主义和强权政治,而且也更容易为包括西方国家在内的世界大多数国家所接受,有利于使中国和西方国家合作,融入国际社会,更为积极地发挥作为正常世界大国在国际事务中的作用。四则有利于推动建立与时代发展相适应的新型国际关系。冷战后,以对抗一力量均势为主要特征的国际关系体系,正在向以合作—利益均衡为主要特征的国际关系体系转变。为此,许多国家之间纷纷建立以不对抗、不结盟、不针对第三国和互利合作为特点的伙伴关系。中国的这一主张集中体现出国与国之间的平等、不对抗、合作和包容性,从而使中国能在更为广阔的国际舞台上,与其他国家一起努力建立以互信、互利、平等、协作为基础的新型国际关系框架。

3. 以和平发展为基点,以建设和谐世界为目标,积极开展多边合作

2005年,中国向世界明确提出了中国坚持走和平发展的道路,愿和世界各国携手共同建设和谐世界的外交战略思想。前者是中国发展的基本

道路,后者既是中国实现和平发展进程所希望构建的大环境,也是中国对外交往中向往实现的目标。构建这一国际大环境和实现理想目标的基本思路就是:坚持多边主义,实现共同安全与和平;坚持互利合作和发展,实现共同繁荣;坚持包容精神,共建和谐世界;坚持推进联合国改革,促进国际关系民主化,建立公正合理的国际政治经济新秩序。这一思想的核心就是积极开展多边合作。

其一,推进和逐步深化与各大国的伙伴合作关系。进入21世纪以来,中国以经济、政治、文化等互动的方 式,积极推进和主要大国之间的协作伙伴关系。其中包括建立中美战略与经济对话机制,建设应对共同挑战、积极合作的中美伙伴关系。通过双方首脑会晤和举办“俄罗斯年”和“中国年”活动,进一步提升中俄战略协作伙伴关系。坚持在“以史为鉴、面向未来”的前提下,积极改善中日关系,力求建立战略互惠关系。坚持有理和有节的原则,努力消除中欧关系中的负面因素,继续充实中欧全面战略伙伴关系。

其二,坚持与邻为善和睦邻、安邻、富邻的政策,同周边国家开展多边合作,营造周边睦邻环境。为此,中国积极推动上海合作组织的健康发展,努力建立区域合作与安全稳定机制。积极发展同东盟国家的互信、互利合作关系,力争在合作中实现共同发展。努力推动朝核六方会谈,为缓解朝鲜半岛紧张局势、维护东北亚的和平与稳定发挥建设性作用。中国本着互谅互让、公平合理的原则,与俄罗斯、越南等国解决了历史遗留的边界问题;向在亚洲金融危机、印度洋海啸中受灾的国家以及受地震海啸与核电站泄漏严重困扰的日本,提供了积极的援助。

其三,进一步加强同发展中国家之间的团结与合作。尽管国际形势发生了许多新变化,但是中国依旧把发展同发展中国家的互利合作关系作为自身外交的立足点。近年来,中国一方面向它们提供经济援助,另一方面加强同它们的合作对话,先后发起了中非合作论坛和中阿(阿拉伯国家)合作论坛,并深化与拉美国家的合作关系,积极探索新形势下同发展中国家互利合作的新领域和新途径,建立和发展与它们的新型战略伙伴关系,以推动国际关系民主化进程。

其四,积极参与各种国际合作,并在其中逐渐承担起国际责任。中国积极参与联合国事务,维护联合国及其安理会的权威和作用,广泛开展在反对恐怖主义、防止大规模武器扩散、维护地区和

平与稳定、促进各国发展、预防和控制大规模传染性疾 病、国际灾难救助以及人权、司法和环境气候等领域的国际合作,并以负责任和重实效的合作态度,应对各项人权、贸易纠纷和资源能源等问题,在其中发挥重要影响。

4. 积极稳妥地推进国际体系改革

20世纪80年代,中国就曾提出建立新的国际秩序的设想。进入21世纪后,国际形势不断更新,于是要求变革国际体系的呼声此起彼伏。中国也敏锐地认识到,随着国际关系民主化的发展和新兴大国的崛起,国家之间的力量对比发生了明显变化;同时全球化进程中大量新问题涌现,非传统安全问题突出,非国家行为体的作用和影响也在不断加大,因此迫切需要逐步变革现有的国际体系,建立相应的国际治理机制。中国虽已是世界第二大经济体,但是坚持主张与世界各国通过多边协商的方式,逐步推进国际体系的变革。针对2008年国际金融危机所暴露的问题,中国提出了改革国际金融货币体制的建议。中国不仅支持联合国及安理会的改革,而且积极主张这一改革应该稳妥进行,使安理会常任理事国席位更具有代表性,借以推进国际关系民主化进程的发展。中国坚持主张并积极推进以共同参与为基础,平等公正为准则,互利共赢、共同发展为目标的国际政治经济新秩序的建立,倡导各国携手合作,共建和谐世界。

中国的国际合作主张和多边合作的外交实践,不仅为丰富和发展全球化条件下的国际合作理念作出了重大贡献,而且大大促进了国际关系民主化和国际政治经济新秩序建立的进程,同时也彰显出中国在维护世界和平与促进各国繁荣发展进程中,主动融入国际社会开展多边合作,并敢于承担责任和愿意发挥重要作用的大国形象。

注释:

①《联合国宪章》中国对外翻译出版公司1987年版第76页。

②③⑥《江泽民文选》第3卷人民出版社2006年版第297页,第474页,第474页。

④参见胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》人民出版社2007年版。

⑤陈启懋《中国政治理念的历史性转变》,载于《国际观察》2006年第6期。

[作者单位]南京师范大学公共管理学院。

[责任编辑:文心]