

当前国际局势特点及 中国外部环境的新挑战

陈东晓

【内容提要】当前国际局势具有国际秩序加速变革过程中鲜明的阶段性和过渡性特征。国际力量格局的多极化、均衡化势头不减，但总体上仍属于美国一超之下的三元（美国、欧盟、新兴大国）基本格局。国际体系的深度变革以及全球治理需求加大与国际治理机制供应不足之间的矛盾仍是当前国际关系的主要矛盾。在上述基本格局和主要矛盾的推动下，当前国际局势呈现特有的复杂、多变、胶着的态势，国际关系中的一系列矛盾凸显，反映了国际体系大变革时代的众多格局性和趋势性重要变化。中国外交因此而面临着空前机遇和空前挑战并存的局面，两者互动、转化的频率和可能性增强，从而对我们的战略规划、环境塑造以及机遇创造能力提出了更高的要求。

【关键词】国际格局 外部环境 中国外交

【作者简介】上海国际问题研究院副院长

2010年是新世纪头十年国际局势大震荡、大调整、大变革的承上启下的重要年份，具有国际秩序加速变革过程中鲜明的阶段性和过渡性特征。国际力量格局的多极化、均衡化势头不减，但总体上仍属于美国一超之下的三元（美国、欧盟、新兴大国）基本格局。国际体系的深度变革以及全

球治理需求加大与国际治理机制供应不足之间的矛盾仍是当前国际关系的主要矛盾。在上述基本格局和主要矛盾的推动下，当前国际局势呈现特有的复杂、多变、胶着的态势，国际关系中的一系列矛盾凸显，反映了国际体系大变革时代的众多格局性和趋势性重要变化。

一、影响当前及今后一个时期国际局势的三大变量

首先，国际金融危机的深层次影响仍在持续，推动了国际经济格局和经济结构的加速调整，新一轮全球经济复苏态势和增长模式将成为影响当前和今后一段时期国际局势的关键因素。

一方面，世界经济大体从2009年第三季度起结束衰退，并于2010年基本确立了全面的复苏态势；发展中国家引领全球经济复苏，其2010年的经济增长率达到7%左右，比发达国家高出一倍以上。^①许多发展中国家的经济活动已经恢复或者超过了危机前的水平，而且其进口增速超过了出口，这意味着发展中国家的复苏对于发达国家的增长具有积极意义。相对而言，主要发达国家受国际金融危机后遗症的影响，家庭“去债务化”进程尚未完成，与以往的经济复苏相比，复苏的强度仍然较弱。世界经济“双速”复苏成为2010年全球经济最显著特征。^②

另一方面，世界经济的复苏正从迅速反弹的阶段转向速度放缓的阶段，尽管世界经济在2011年“二次探底”的可能性不大；新兴市场经济体引领世界复苏的势头没有变化，但与发达国家增长率的差异会缩小。原因是新

^① 根据国际货币基金组织2010年10月份《世界经济形势与展望》预测，2010年世界经济增幅有望达到4.8%。其中，发达国家集团中美国的增幅预计2.6%，日本为2.8%，德国为3.3%。而在新兴市场经济体内部，中国增幅为10.5%，印度为9.7%，巴西为7.5%，俄罗斯为4%，南非为3%。详见 *World Economic Outlook (WEO)*, Oct. 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>。

^② Jeremy Clift, "Two Speed Recovery to Extend into 2011, says IMF", <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/NEW123010A.htm>。

兴经济体已经面临经济过热的压力，需要尽快退出经济刺激政策；美国实施的新一轮量化宽松货币政策和延长减税政策将促进短期内的经济增幅加快；欧洲债务危机与紧缩财政政策会降低欧元区经济增速；日本经济也将因外需下降而减速。根据国际货币基金组织2010年10月发布的《世界经济形势与展望》预测，2011年世界经济的增幅将降至4.2%，其中发达国家总体由2010年2.7%的增幅降至2.2%；而发展中国家也由2010年7.1%的增幅将至2011年的6.4%。^①其他一些国内外权威机构也都相应调低了对2011年经济增幅的预测，尽管具体数据不尽相同。^②

世界经济保持“双速”和“温和”的复苏态势，发展中国家，特别是新兴市场经济体继续引领全球经济复苏，预示着国际经济格局的三个深刻而复杂的变化：第一，国际经济力量对比继续呈现新兴市场经济体力量不断攀升的态势，从而助推了国际力量格局朝着多极化、均衡化的势头发展。根据美国经济局的统计数据，自上世纪90年代以来，发展中国家占世界经济比重年均增长近一个百分点，目前达到世界总产出30%以上，其中“金砖国家”（中国、印度、俄罗斯、巴西、南非）的占比就接近15%。^③同时应该看到，总体上发展中国家和发达国家经济力量对比变化仍处于“量变”阶段，发达国家仍处于整体发展水平的高端，在国际经济体系中占据优势和主导地位。

^① See *World Economic Outlook (WEO)*, Oct. 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/index.htm>.

^② 例如，根据2010年12月初联合国经济与社会事务部发布的《2011年世界经济形势与展望》报告预测，全球经济增幅将由2010年的全年的3.6%下降到2011年的3.1%。其中，美国、欧元区和日本的增幅分别降至2.2%、1.3%和1.1%；中国、印度、巴西、俄罗斯和南非2011年的经济增幅预计分别调整至8.9%、8.2%、4.5%、3.7%以及3.2%。详见 *World Economic Situation and Prospects 2011*, <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>.

^③ 根据美国经济研究局的数据显示，在全球总产出中，2010年新兴经济体占世界总产出为22.44%，发达经济体占比67.22%。其中，2010年，中国占世界总产出7.51%，俄罗斯1.87%，印度2.26%，南非0.51%，巴西2.4%，
<http://www.ers.usda.gov/Data/Macroeconomics/Data/HistoricalGDPSharesValues.xls>.

第二，世界经济结构处于深刻的调整阶段，创新和产业转型仍处于孕育期。经历了近百年来最严重的金融危机以及二战后最严重的经济衰退后，经济复苏的产业基础尚未真正建立，由新产业周期本身带动的固定资产更新和投资尚未大规模启动，消费也尚未重新进入扩张期。总体上世界经济复苏的实体基础在短期内仍处于休养生息过程，且世界经济正在进入第六个康德拉基耶夫长周期的下降期，将经历10-15年左右的低速增长阶段，全球仍在为2025年前后新一轮的科技革命和产业大发展积蓄能量、奠定物质基础。各国因此纷纷加紧自身的经济结构调整。例如，我国在十二五规划中加快了平衡消费、投资和出口在经济增长中的比重；美国似乎也在告别依靠过度信贷促进消费和依靠消费促进增长的模式。同样，各主要经济体的经济结构调整的共性之一就是寻求新的产业增长点，力争在新一轮全球战略性新兴产业链中占得先机，保持领导地位。

第三，世界经济短中期内面临三大风险并与世界经济长周期相互交织，增加了主要经济体之间的宏观经济政策协调难度。一是欧洲主权债务危机以及欧盟财政政策的收缩，将加剧国际金融体系的脆弱性，而欧洲一旦出现更大规模的信心危机，势必对全球世界经济复苏产生“蝶振”效应。二是发达国家长期存在的大量产能利用不足和失业率居高不下，使其在继续实行财政刺激计划与担心公共债务难以为继之间进退两难。特别是美国严重的财政赤字与继续刺激经济计划的矛盾突出，已成为中期内世界经济面临的最严峻挑战。^①三是发达国家的低利率可能引发大量资本流入发展中国家，特别是美国重启量化宽松货币政策，将改变国际资本的流动方向，推高新兴市场经济体货币的汇率，并加剧这些经济体的通胀压力，对经济增长和减贫造成严重负面后果。^②总之，随着经济复苏步伐放缓和不平衡的持

^① 余永定：“欧洲主权债务危机和欧元的前景”，《和平与发展》，2010年第5期，第33页。

^② “对话经济学家：复苏继续，荆棘载途”，《人民日报》，2010年12月27日，第23版。

续，在经济政策方面，不仅是发达国家与新兴经济体的政策分歧加大，发达国家之间的政策分歧也在拉大，各国在平衡国内发展议程与加强国际经济合作方面的困难增加。特别是全球经济再平衡过程中各种形态的贸易保护主义思潮及行动对世界经济复苏产生了实质性损害，从而进一步拖累了世界经济复苏步伐。^①国际经济和贸易体系何去何从进入一个非常关键的时期。

其次，大国关系加速调整，起伏前进，是当前和今后一个时期影响全球治理发展和地区局势的另一个重要因素。

各主要力量加速各自对外战略调整，力争形成有利的战略环境。美国“奥巴马主义”的对外战略进入了战略重点转移和战略实施阶段，力争维护美国对国际事务的领导权和影响力。美国在中东和南亚以反恐为核心的战略处于收缩期；在欧洲以稳固北约、重启对俄关系为中心的战略处于巩固期；美国恢复和加强其亚太影响的战略调整尤其引人注目，以应对中国崛起为中心的亚太战略正处于成型期。^②日本政治在2010年孕育着新的动荡。民主党执政后推行的“亲美入亚”路线受到美国打压，菅直人团队对鸠山时期的外交政策作了大幅度调整，日本的外交格局再次出现“亲美疏中”的失衡状态。俄罗斯积极调整对外政策，打造世界范围的“现代化联盟”，试图与欧洲国家建立“现代化伙伴关系”，与美国建立“创新合作战略伙伴关系”，与亚太和新兴市场国家建立“技术伙伴关系”。总体上俄罗斯已经走出2008年俄格冲突后被西方孤立的战略困境，突出务实外交。^③德、法、英等欧洲大国在继续推进欧盟一体化进程中，也日益强化对外关系中的本国利益和本国立场，在对外关系中重视多元化，对欧盟一体化进

^① G20 首尔峰会上美国试图压迫中国提高人民币汇率，进而采取第二轮的量化宽松政策，被许多新兴市场经济体视为不负责任的货币贬值行为，是贸易保护主义的翻版。

^② 中国社科院美国研究所美国外交研究室：“美国对外战略的调整及对我国的影响”，《和平与发展》，2010年第5期，第13-21页。

^③ 王郅久：“试析俄罗斯外交政策调整”，《现代国际关系》，2010年第12期，第30-35页。

程产生复杂影响。^①巴西、印度、南非等国积极投入全球化进程，日益呈现出新兴大国从地区走向国际、实行多元化外交的新格局。特别是在2008年的国际金融危机爆发后，新兴大国不同程度地加快了通过机制化合作来共同应对外部压力、推进各自利益的步伐。“金砖国家”、^②“基础四国”、“发展中五国”等合作机制成为当前全球多边舞台上的重要力量。

大国关系合作与竞争的两重性同步上升的现象日益突出。一方面，包括金融危机、核不扩散、气候变化和能源安全等全球问题日益严峻，强化了主要大国之间相互依存的利益纽带，提高了大国合作应对的紧迫感，大国合作应对各种复杂的全球挑战已经成为各大国领导人在各种双边、多边场合不断宣示的中心思想。但另一方面，合作协调议题大多停留在口惠层面，实质性层面进展有限。与此同时，大国间围绕地区影响力、货币利益、贸易优势等重大问题展开的争夺日益明显，并有扩散到政治安全领域的趋势，相互视为威胁的可能性上升。两重性反映了大国关系中固有的规律，这不但出现在中美之间，在其他大国之间也都有程度不同的体现，反映了在国际体系行将发生改变之际，大国维护重大/核心利益的决心明显强化，争夺利益、巩固和强化自身地位的态势在上升，发展中大国的合作团结的潜力还没有充分发挥出来，从而增加了大国相互之间的合作、互谅、让步和维护共同利益的难度。

大国关系的调整对于国际治理机制的改革和构建产生了复杂影响。以联合国安理会为核心的国际政治安全机制改革虽已进入谈判阶段，但主要

^① 例如中国前驻欧盟大使丁原洪指出，2008年国际金融危机后德国经济复苏在欧洲最快，德国的经济实力已经成为德在政治上、经济上占据“欧洲老大”地位的基础，德国外交政策也因之更有个性，在欧盟内部拥有更大的发言权，可能会重新激起欧洲的“德国问题”。丁原洪：“欧洲的‘德国问题’重起”，《和平与发展》，2010年第6期，第56-57页。

^② 2010年12月28日，中国作为“金砖国家”合作机制的轮值主席国，与俄罗斯、巴西、印度商议后，一致商定吸收南非作为正式成员加入“金砖国家”合作机制，从而使该机制有望成为包括亚洲、欧洲、拉美、非洲主要新兴市场国家的最重要合作机制。

大国的利益差距和立场分歧将使得谈判异常艰巨。以二十国集团（G20）、国际货币基金组织和世界银行为代表的国际经济体制改革在金融危机的催生下加快了步伐。但随着传统大国走出危机后让步的意愿明显衰退，新兴大国在危机期间获得突破性机遇后进入了更加艰难的常态博弈期。国际社会也从金融和经济议题上的“讨论活跃期”进入了“协商疲劳期”。围绕全球治理的风险、成本的分担、利益的分享、发展空间的分配等问题，大国之间的矛盾和分歧仍非常激烈。^①以G20峰会为例，在以应对危机为主题的伦敦峰会和匹茨堡峰会取得巨大成功后，随着危机的高危期过去，G20多伦多峰会和首尔峰会上成员的利益分化、分歧增加的矛盾开始显现，也预示G20开始从一个危机应对机制向协调世界经济重大问题的管理机制艰苦转型。^②在北强南弱和美国主导地位没有根本改变的情形下，国际经济体系改革将经历一个缓慢、曲折甚至反复的过程。

第三，中国因素/中国问题日益成为影响当前国际关系、国际格局最活跃、最有影响力的变量之一。改革开放头三十年，中国大体解决了融入西方主导的国际体系的问题。随着中国发展速度和国际影响力的大幅提升，超出外界和中国自身的预期，中国与主要大国和周边地区之间重新定位和相互调试的矛盾又凸现出来，中国与国际社会其他成员之间围绕身份定位、利益结构、行为准则、责、权、利关系等都提前进入新一轮调整的敏感期和摩擦期。譬如当前亚太秩序正经历的二战后第三次重建就主要围绕着中国而展开，中国的战略和政策将成为影响该地区秩序建设的关键因素之一。

^① 陈东晓：“国际安全格局的演变及中国与主要大国关系的机遇和挑战”，《国际问题研究》，2010年第6期，第35-36页。

^② Colin I. Bradford and Wonhyuk Lim, *Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee*, Korea Development Institute and Brookings Institution, 2010, pp. 1-10.

二、中国外交新形势下面临的三大新挑战

2010年也是中国新世纪20年机遇期头十年的最后一年和新十年的承上启下的年份。中国头十年成功地抓住和利用了国际环境的有利态势，为中国的发展创造了良好的外部环境。当前及今后一个时期国际局势的总体环境仍然对中国有利。^①同时，中国外交也面临着空前机遇和空前挑战并存的局面，两者互动、转化的频率和可能性增强，从而对我们的战略规划、环境塑造以及机遇创造能力提出了更高的要求。换言之，中国外交正从以往以利用机遇为主向主动创造机遇为主转移，需要从“乘势”向“做势”转变。^②

首先，中国面临外部环境的挑战叠加、内外矛盾相互交织的复杂局面。一是传统问题和非传统问题的叠加，中国不但面临两岸统一、领土和海洋争夺等传统主权问题，同时还面临着非传统安全问题激增甚至向中国聚焦的压力。二是国内矛盾和国际矛盾的叠加，在面临国际压力的同时，国内矛盾多发而敏感，涉及各个领域，政治体制面临改革攻坚，经济结构需要调整转型，社会上的贫富差距日益拉大，军事上面临如何保卫和拓展国家利益的问题，文化上面临着如何确立核心价值观，等等。上述国内矛盾又与世界经济可能步入中长期低速增长期、全球范围内民粹思潮涌动、民族主义上升重叠。三是我周边环境的热点问题和我与大国战略关系矛盾的叠加，特别是美国从对我放软身段求合作向强化战略防范方向发展，战略重点东移；我周边重点次区域（东北亚、东南亚、南亚、中亚）的许多国家

^① 分别参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，温家宝总理所作《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明》，以及郑必坚：“继续抓住和利用好我国发展的重要战略机遇期”，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议（辅导读本）》，人民出版社，2010年版。

^② 王在邦：“论创造性坚持韬光养晦、有所作为”，《现代国际关系（庆典特刊2010年）》，第48-53页。

面临国内政治、经济和社会体制转型以及新一轮力量组合，增加了地区的不确定性；地区热点问题趋于活跃和某些邻国动荡对我周边和谐构成重大挑战。我周边环境在赢得十年机遇期后可能面临未来十年的挑战期。因此，如何预防、削弱各种内外挑战的叠加、积聚乃至倍增的负面效应，防止局部性的挑战破坏整体的外部环境，将是我未来外交工作的重点之一。

其次，在新的历史条件下，中国与世界的关系如何相互定位和相互调适的矛盾再度凸现。经过 30 多年的改革开放，中国开始从融入现存国际体系的适应、学习为主的阶段向改革、重塑、创制国际机制的混合阶段转变，而且随着中国影响力的持续上升，后者的比重将不断上升。这一过程容易在国际社会中被放大为所谓“全球问题中国化”的舆论效应，也易凸显中国“被大国化/被强国化”后国际国内对中国责任期待大幅上升与中国实际能力及意愿之间的反差。此外，它还容易加剧中国与全球和地区战略力量之间磨合调整的时间压力：原先可以更加从容调试的利益关系、相互认知被提前或被压缩，容易使关系调试因缺乏精细操作或误判而出现矛盾的累积、动荡。最后，随着中国实力的快速增长，继续坚持韬光养晦的难度也大大加大。但就其实质而言，中国在构建新一轮与外部世界和国际体系互动关系中的目标、手段，包括中国构建国际体系的核心价值和理念，将是决定中国与世界互动关系性质的关键。

第三，进入新十年后，中国对外战略实施过程中将遇到的主要矛盾仍是整个国际体系重组和转型的新要求与中国主动的对外战略规划能力、国际制度的建设能力、国际议题的设计能力、矛盾、危机的处理机制和政策疏导能力以及外部良好舆论环境的塑造能力之间的差距。中国外交所面临的身份多重、参与主体多元、利益协调机制相对滞后的压力会持续上升。因此，如何在新的历史起点上进一步解放思想，更新意识，提高能力仍然任重道远。目前，中国对外战略的主动塑造意识仍然落后于我快速增长的国际影响的现实需要。一是中国面临的外交形势日趋复杂，越来越需要我

增强制定全球战略的意识。二是中国内部存在一定程度的乐观主义、“示强”倾向，危机意识有所欠缺。三是中国外交仍处于被动应对居多，主动塑造不足。因此，加强培育大国乃至强国的战略意识和国民气度，多方位确立我大国外交战略的紧迫性在不断上升。

三、如何适应外部环境新变化的几点思考

首先，要把提升中国与世界关系重新调适和相互建构过程中的国际话语权能力建设置于突出地位。在国内要加强全球化、多极化背景下中国“新兴发展中国家”定位、国家利益和国际责任问题的外交理论探讨，推动形成新时期我外交战略目标、理念传播、手段运用、机制建设等方面新的国内共识。在国际层面上则要在维护中国“发展中国家”基本定位的前提下，主动把握“国际责任”的国际话语权。在承担“国际责任”中统筹考虑中国的外交原则、利益边界、国际地位、能力范畴以及对具体领域问题的影响力，平衡把握“共同责任”与“区别责任”，在国际社会共同关注的议题上应积极回应国际关切，变被动应对为主动地营造有利于我的国际环境。在涉及中国根本利益的问题上应坚持原则，旗帜鲜明地捍卫主权、安全和发展权。在不涉中国直接利益的情况下，也不能置身事外，应积极提出有中国特色的解决方案，加大力度培育国内民间力量参与地区和全球问题的能力 and 机制建设，扩大中国的影响力，把解决国际冲突的能力作为培育强化大国意识的重要环节。

其次，多方位确立中国的大国外交战略，当前的重点是稳定和发展中美关系，管理好中日关系，积极发展中欧关系以及我与其他新兴和地区大国的关系。一是要从以往较单一的经济外交为主转向多元的政治、经济、安全、人文外交的同步努力，营造好中国与主要大国总体稳定、平衡及合作的关系。二是要通过在新一轮国际秩序重构中扩大中国与主要力量之间

的利益交汇面，有效管控相互之间的利益分歧和矛盾，同时大力增进中国与主要大国和有影响的地区力量在国际秩序共建方面的共享理念，推动与其他大国在全球治理过程中选择优先领域，制订行动计划，逐步推动中国与主要大国之间利益共同体的建设。三是在周边地区安全架构重构过程中，加紧与美国探讨在亚太发展“包容性的安全框架”，努力破解今年以来“中美和亚太邻国”三边互动中与中国不利的地缘战略态势。总之，在实施我大国外交中应不断突出“议题”的引领、关注合作中“权益”的互利、重视对各国政策的实际“效应”。

第三，升级地区战略，在新一轮亚太秩序的构建中发挥强有力的塑造和引导作用。在经贸领域，中国应乘跨太平洋伙伴关系协定（TPP）规模尚小、影响有限之际，通过中国的地缘经济优势推动中韩自贸区的谈判，通过中韩自贸区推动中日自贸区直至中日韩自贸区的实现，继续加快10+3合作的机制建设，同时积极探索10+3与TPP之间以及与整个亚太地区经济一体化互动的阶段性目标和行动方案。在安全领域，要坚持“以非传统促传统”的路径，加强和地区各国在非传统安全领域的军事合作来促进和相关国家的国防和防卫合作，从而提高相互之间的战略互信水平。中国要努力把树立“互联互通”是“共赢互利”的共识作为加强周边基础设施建设的重要环节，加强与各国官方和民间的协调，使其成为地区共同的事业。在解决海洋、陆地等争端的时候，中国要探索新的思路，有机结合中国长远利益和国际海洋权益的一般发展态势，把构建中国的海洋战略与中国的发展战略相统一。

Abstracts

Features of the Current International Situation and New Challenges to China's External Environment

CHEN Dongxiao (1)

The current international situation is marked by the accelerating evolution of the international order remarkably characterized with ad hoc and transitional features. The configuration of the international powers is continuing with the momentum of multi-polarization and equalization, though remains basically as a trilateral structure consists of the United States, EU and emerging powers with the U.S., the only superpower, arching over. The profound evolution of the international system and the growing demand of global governance are contradicted with insufficient mechanisms of international governance, leading to the primary contradiction of the present international relations. Driven by the configuration and contradiction depicted above, the present international situation presents a complex, volatile and entangling posture and the international relations suffer a range of contradictions, which reflect important shifts in respect of the configuration and trends in the era of the great evolution of the international system. China's diplomacy is thus facing the coexistence of unprecedented opportunities and equally unprecedented challenges, both with strong frequencies and likelihood of interactions and conversions, which raises a higher requirement on us in terms of strategic planning, environment cultivation and opportunity creation.

New Experiment of Global Governance ? Inter-embedded Issues, Interrelated Mechanisms and the Rise of Civil Society---by