

中国外交

中国经济外交：与外部接轨的持续转变

吴白乙

摘要：经济外交是一国对国内外竞争利益作出回应的政策努力，其目的是通过政府及其海外公司使国家利益最大化。作为世界上最大的发展中经济体，中国经济的总量增长越大，越需要在国内甚至全球范围内寻求更多的资源配置。然而，现存的国际体系和制度规范并没有对接纳中国等新兴大国做好充分准备。另一方面，随着对高科技、资本、能源和原材料的进口依赖不断加深，中国经济安全的范畴也更加宽泛，敏感程度似乎更高。在这些趋势的影响下，近年来中国更加强调外交工作“服务于国内经济建设的大局”，出现了观念更新、制度改进、决策多元和形式多样化等显著转变。本文旨在总结目前中国经济外交在动因、规范、机制和实践方面变化的特点，并由此推断中国未来全球战略的基本走向。

关键词：经济外交；中国

经济外交是一国对国内外竞争利益作出回应的政策努力，其目的是通过政府及其海外公司使国家利益最大化。除国家外，新的参与者——如超国家形态的欧盟和跨国公司——也在其中特别是多边框架内扮演着角色。但民族国家和双边活动仍是经济外交的中心。^①

作为世界上最大的发展中的经济体，中国在国内都面临着持续不断的挑战。其经济总量增长越大，越需要在国内甚至全球寻求更多的资源配置。^②但是，源自殖民或强权结构的国际规则和规范是无法容纳这个不断发展壮大的经济体的。全球化时代和平与市场化的大环境也不允许中国像19世纪末20世纪初的德国和日本那样破坏世界秩序。同时，全球生产和自由贸易高度密集的网络一方面使中国获得巨大收益，另一方面对高科技、资本、能源

和原材料的进口依赖不断加深，也使中国对于国际市场的价格变化越来越敏感而更易受到伤害。^③在这个趋势的影响下，近年来中国更加强调外交工作“服务于国内经济建设的大局”，重心明显地向经济外交转移。^④本文试图阐明目前中国经济外交在动因、规范、机制和实践方面的变化，并由此推断中国的全球战略将走向何方。

简短回顾：重心的转移

经济的理性要求可以回溯到改革开放的发端，是中国对外关系的时代性标志之一。然而在20世纪结束前，中国经济外交的主要目标是吸引外部的资本和技术，实行出口导向的贸易战略。在改革开放初期，中国与西方国家关系发展的主要动机是获得

* 吴白乙，中国社会科学院欧洲研究所研究员 北京 100732。

** 本文系作者为2006年中国社会科学院与英国学术院在伦敦召开的“欧中关系的国际政治学”国际研讨会提供的论文中译稿。本刊发表前，作者对全文做了少量文字和注释的修订。

① 张学斌：《经济外交》，北京：北京大学出版社2003年，第6-10页。

② 2005年，中国进口铁矿砂2.8亿吨，进口原油1.3亿吨，进口纸浆759万吨，进口原木和锯材3534万立方米。参见杨培栋：《中国充分利用外交资源大力推动经济外交》，《中国经济周刊》2006年4月14日，http://www.news365.com.cn/wxpd/ds/qkdd/t20060414_903602.htm。

③ Loren Brandt and Thomas G. Rawski, "China's Economic Transition: Origins, Mechanisms, and Consequences", http://www.chass.utoronto.ca/~brandt/Funded_proposal.PDF; Zheng Bijian, "China's Development Road of Peaceful Rise and Sino-European Relationship", *The Journal of China Strategic Review*, No.2, 2006, p.4.

④ 时殷弘：《中国的变迁与中国外交战略分析》，《国际政治研究》2006年第1期，第41-42页。

国内建设和发展迫切需要的技术和发展援助。^①进入中国的资本——包括世界银行和国际货币基金组织的贷款——主要流向了重化工业和基础设施领域，其整体规模和对中国经济结构的影响是有限的。直到20世纪90年代中期中国开始全面实行市场经济后，外国直接投资(FDI)才得到快速增长，^②使20世纪末期中国每年吸引外国直接投资达400-500亿美元，成为发展中国家接受外来投资的主要大国。全球每年大约有10%的资本流向中国。由此，中国经济结构进一步发生变化，对外贸易以年均13.6%的增速扩展。2007年，中国进出口额达到21738亿美元，成为世界第三大贸易国。^③2003年，中国对全球贸易增长和世界GDP增长的贡献率分别达到了40%和10.5%。现在中国已经成为继美国之后的第二大经济体。^④

在此背景下，中国的经济外交经历了三个阶段。第一个阶段是传统的官方协议。西欧和日本是官方发展援助的主要来源，与中国签署了用于授权工程和国家采购的政府间贷款协议。当时，中国经济还保留着中央计划体制，经济外交主要由国务院授权对外经济贸易合作部来具体执行。尽管日本的援助和低息贷款包含着为战争道歉的因素，但在具体协议中很少明确涉及政治议题。第二阶段为20世纪80年代末到90年代末，中国曾被迫运用经济杠杆来达到政治目的。最具有代表性的是1989年“六四事件”发生后，经济外交为打破西方在政治上孤立中国发挥了重要作用，促使西方主要大国较快地恢复了同中国的关系。^⑤另一个案例是90年代中美在中国最惠国待遇问题上的反复较量。为了在美国国会的年

度辩论中战胜反对派，中国不得不用额外的资源来购买昂贵的大宗美国商品，直到克林顿总统第二届任期，关于中国最惠国待遇的争论才最终停止。^⑥然而此时中国经济外交并未摆脱在政治声誉和贸易收益之间被动权衡的困境。在1998年亚洲金融危机中，中国经济外交一时达到高潮。面对周边经济发生的多米诺骨牌效应，中国以稳定的人民币政策树立起一个负责任的对外形象。随后，中国还向受到金融危机影响的国家捐助了70亿美元，并倡议建立亚洲国家财长间关于预防潜在危机的定期对话机制。^⑦

中国经济外交的真正里程碑是2001年全面加入世界贸易组织。受益于此，中国同发达和发展中世界的主要贸易伙伴完成了一系列双边谈判。尽管讨价还价的谈判过程非常艰难，但它使中国积累起在世界最大的贸易框架中运作的实践经验，并增强了通过法律手段保护自身权益的信心。同样值得注意的是，中国的经济外交意识——既有义务维护全球经济秩序，又要保持与第三世界的传统盟友关系——也不断提高，对外经济关系发生了以下重要的调整：

1. 中国以前单纯是外国投资的接受者，现在则开始在许多国家投资。^⑧随着能力的增长，众多中国公司不但在海外市场出售它们的股票，而且在合资公司中占有控股权或者以独资形式进入国外的油气、电力、矿山和通讯等所有重要领域。这一趋势不全是政府行为的结果。私营企业在海外发展更快，它们更熟悉市场规则。联想公司对IBM公司个人电脑业务的收购，就是一个生动的事例。不过，这些

① 邓小平：《军队要服从整个国家建设大局》（1984年11月1日），载《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社1993年，第98-99页。

② 周林：《迈向世界的中国经济：对外开放二十年的回顾与展望》，《外交学院学报》1998年第4期，第20-25页。

③ 谢伏瞻：《沿着中国特色社会主义道路阔步前进的五年》，《中国信息报》2008年3月28日，<http://www.stats.gov.cn/was40/rel/detail.jsp?docid=402470960>。

④ 刘斌、李钧辉：《中国改变世界》，《世界海运》2006年第1期，第47-48页。

⑤ 在1990年到1995年，西欧是中国外交的主要舞台。在中国领导人对外国的所有出访中，38次（平均每年6.3次）是去西欧国家，这一数字是出访东南亚、南亚、西亚和北非以及南部非洲、南太平洋、拉美的3倍。参见谢益显：《中国当代外交史（1949-2001）》，北京：中国青年出版社2002年，第465页。

⑥ 王勇：《最惠国待遇的回合：1989-1997年美国对华贸易政策》，北京：中央编译出版社1998年，第153-155、222页。

⑦ 谢益显：《中国当代外交史（1949-2001）》，第546、548页。

⑧ 中国新闻网：《中国成外国直接投资重要来源》，2007年10月17日，<http://news.sina.com.cn/c/2007-10-17/081112740897s.shtml>；2003年到2007年，中国对外直接投资额（非金融部分）从29亿美元快速上升到187亿美元，见谢伏瞻：《沿着中国特色社会主义道路阔步前进的五年》。

成就的背后自然有政府的鼓励和支持。^①近年来中国领导人出访亚洲、非洲和拉丁美洲时都带上企业界人士的做法，也表明了中国发展自己的跨国公司的坚定决心。^②在其他场合，中国领导人表现得不再像谨慎的政治家，而更像是温和、专业的推销员，经常在中国公司的推动下与外国领导人签署协议或者进行谈判。^③

2. 中国在对外经贸谈判中也更具影响力。从近期濒于破裂而最终得以解决的中欧和中美贸易谈判中，可以看出中国在经济外交领域变得愈加成熟。最终解决这些争端部分归因于中国对贸易规则和互惠战略的有效利用，但从根本上显出这样一个值得注意的趋势：中国努力使其经济机会最大化以改变与全球贸易力量的不平衡。^④

3. 中国通过改进对外援助的数量和质量来加强其对外援助国的地位。在世纪之交，中国对外援助更多地关注改善当地生产和就业，其具体项目虽规模相对较小，但给当地带来的经济和社会效益较高，因而颇受好评，为中国树立了负责任的发展中大国的良好形象。这也为中国带来了额外的政治和安全回报，例如击败了台湾在非洲的“金元外交”，阻止了朝鲜局势的恶化。在坚持不干涉内政原则的同时，中国对外援助的准则正与国际规范平稳接轨，强调项目的持续性并使当地人民直接受益。^⑤

表象背后：新的概念和理论

对中国外交决策者来说，中国的崛起与变化的国际环境相一致。尽管由于现存的国际体系结构并不能彻底消除秩序的混乱，但国际经济的持续增长仍然为世界的和平发展提供了总体缓和的环境。^⑥有

三个具体的环境因素将规定21世纪中国外交的基本目标：

1. 由于资源有限、人口众多，中国被迫不断在世界其他地方寻找能源供应。对全球各种供应网络的交互使用必然成为中国的理性选择。从长远来说，这种交互使用可以通过互惠和建设性的方式得到维持和巩固。

2. 在制度改进方面，中国与世界经济全面接轨的同时还须清除过时的计划经济残迹。必须承认这一转化还需要一个过程，它要求中国在尊重国际规范和秩序的同时持续深化制度改革。从另一个角度看，无论是中国还是其他发展中国家，对市场规则和合理的政府干预的交互运用仍然是一个非常重要的现实问题。在维护传统的和平共处理念的同时，中国也在探索学习西方经验，参与对国际经济制度的创新。^⑦如果这种势头延续下去，中国将有望维持一个“好学生”的形象。

3. 对国际体制而言，将中国这样规模巨大的经济融入其中也是一种深刻的挑战。一方面，在双边或多边框架内，中国由于产品具有强大的竞争力已经与很多发达国家产生了摩擦。同时，中国还面临着因与发展中国家的贸易盈余而带来的抱怨。尽管中国的参与拓宽了改革现有秩序的机会，但作为最大的发展中国家，中国肩负着修改不平等的国际经济规则的责任，使其向着有利于第三世界的方向发展。^⑧

受以上因素驱动，中国的官方文件和内部政策讨论开始采用这些概念，如“寻求共同利益并确保双赢的结果”以促进国际合作，“保持自力更生和对外开放的平衡”以实现国内经济安全，“抓住全球化机遇来扩大自身利益并履行国际义务”以反击国外的“中国威胁论”，“发展软实力”以改变中国的对外

① Sammy Chan and Xiao Guo, "Lenovo: IBM deal on despite challenges", China Daily, January 28, 2005; Sumner Lemon, "China's Premier says Lenovo-IBM deal must succeed", InfoWorld, June 20, 2005, http://www.infoworld.com/article/05/06/20/HNchinapremier_1.html; In critics of US government intervention in the Lenovo-IBM business operations afterwards, Chinese MOFCOM spokesman argued that "the attempts violate the rule of free trade", <http://www.mofcom.gov.cn/article/a/200605/20060502318730.html>.

② 江泽民：《在激烈的国际竞争中掌握主动》，《江泽民文选》（第三卷），北京：人民出版社2006年，第453页。

③ 杨培栋：《中国充分利用外交资源大力推动经济外交》。作者通过与两家总部设在深圳的通讯公司的私人关系，获知中国领导人支持中国的3G公司。

④ 张泽忠：《试析中欧、中美纺织品贸易摩擦——兼评国际贸易的公平原则》，《南昌高专学报》2006年第1期，第19-23页。

⑤ 王海运：《中国应该做负责任的发展中大国》，《环球时报》2006年2月24日，第11版。

⑥ 江泽民：《当今世界的三个大问题》，《江泽民文选》（第三卷），北京：人民出版社2006年，第519-520页。

⑦ 刘靖华等：《中国政府管理创新》，北京：中国社会科学出版社2004年，第96-98页。

⑧ 李义虎：《中国在国际格局中的地位和选择》，《国际政治研究》2001年第3期，第19-26页。

形象。至今,中国领导人在正式讲话中已经阐述了其中的许多概念。虽然尚臻成熟,但是这些新观念反映出中国对于建设和谐繁荣社会的热切希望,并可能指导中国未来的对外政策。^①

值得注意的是中国思想界在这个转折点上推动了这些概念的理论化。中国学者通过证明中国的崛起与国际体系发展的一致性来重新定位二者之间的关系。依据他们的分析,中国与世界经济的密切接轨使得中国从国际舞台的边缘转移到中心,维持和改革该体系成为中国的长远利益。而经济外交则是实现国际体系中地位转变与国内制度改革二者互动的主要途径。只有这样中国的发展才能赢得广泛的国际认同,并获得在体系内的合法性。^②这个观点继而在决策层面得到认可,他们认为世界体系转变带来的收益可能会加快国家未来十五年左右的发展和繁荣。由于意识到世界体系内部存在的各种紧张的矛盾关系,他们认为中国应将所有的体系压力转变为创新的动力,探索出一个前所未有的“三合一”的发展模式,即超越旧工业化路径、抛弃旧思想观念、更新管理方法。^③

最近中国学界提出的新国际主义概念似乎吸收了这些研究成果。它强调和平发展新时代的国际合作,并提出了三个寻求体系稳定的方面:^④

1. 当代国际关系一个显著的特征就是国际体系的制约性超过以往任何时期,因而国家间关系存在广泛的协调空间和可能性。这种国际体系的制约性,从消极和积极两个方面表现出来。从消极的方面说,核武器的出现导致战争是政治的继续以及战争作为外交政策手段的代价极为高昂。核战争没有赢家的确定性后果有效地抑制了大国之间爆发全面战争的可能性。从积极的方面说,自二次大战结束以来,国际体系日益朝着制度化的方向发展,国际制度为促进国家间的合作提供了工具和手段,也推动了国际社会的发展。在不断制度化的国际社会中,任何国家都无法脱离国际体系而发展,融入国际体系是追求和发展民族利益的基本前提。在国际

体系中寻求发展,就要按照国际规则办事,单纯的民族主义难以作为国家战略的指导方针。

2. 在全球化和信息化的国际社会中,各国利益的深度交融呼唤最大限度的合作共赢。追求合作共赢,不仅要改变对抗性竞争的“冷战思维”,还要破除小农意识。小农意识是小农经济下的自然产物,因而必然形成自给自足、以我为主、缺乏自律、不善协作的特征。而全球化和经济相互依存导致国家之间利益的交织,要求国家诚信自律,相互协作,遵守国际规范,成为一个负责任的国家。要实现合作共赢,就要防止外交领域的小农意识,树立规范和自律意识,培养协作与合作精神,防止急功近利、浮躁虚荣和极端利己主义思想占据上风。

3. 积极参与地区建设、构建集体认同是新国际主义的重要组成部分。随着全球化带动地区化的发展,地区利益共同体和地区集体身份的构建已经不再是痴人说梦的异想天开。欧洲一体化的经验说明,要实现地区国际体系的和平转换,就必须改变对国家主权的刚性认识,通过建立一种协调政策的国际制度在民族自尊和地区整合之间寻找合适的平衡。这种制度是建立在自觉自愿、对共同命运的感知和共同认识的基础之上的。制度框架确立起来后,国家行为受到制度规范和规则的制约与协调,国家之间的稳定合作从而变得可以预期。这样,就使“人们处于‘共同利益不断升级’的进程当中”,并且逐渐形成一种对国家利益的重新界定,对和平处理冲突的共同理解,也就是集体利益和集体认同的形成。

政策过程和参与:对不同需求的回应

随着在国外经济利益的迅速扩大和国内公民社会的兴起,中国的外交决策呈现出一个复杂的转变过程,以下几个方面更为突出。

由于整个政策制定的民主化,在多数情况下,集体决策取代了领袖的个人决定。重大的外交事务通

① Wang Jisi, "China's Changing Role in Asia", Atlantic Council Asia Papers, Atlantic Council of the United States, Washington, DC, Jan. 2004.

② 黄仁伟:《国际体系转型与中国和平发展道路》,《2006 中国国际地位报告》,北京:人民出版社 2006 年,第 34-38 页。

③ 门洪华:《中国外交哲学的演变》, <http://www.cul-studies.com/bbs/printpage.asp?BoardID=5&ID=3085>; Zheng Bijian, "China's Development Road of Peaceful Rise and Sino-European Relationship", p.5.

④ 参见秦亚青、朱立群:《新国际主义与中国外交》,《外交评论》2005 年第 5 期,第 22-24 页。

常由中央政治局常委会九位成员商讨和决定。^①在一些特殊和困难的情况下，需要核心人物如总书记本人来促使各方达成政治共识。例如，2003年“非典”期间，胡锦涛说服大家同意其出席在法国埃维昂举行的G8峰会中的南北对话。在他看来，在100多个国家因“非典”发布来华旅游禁令并停止中国游客入境的尴尬时刻，中国应该尽早恢复与外部世界的联系。^②

不仅在初期，就连向中央领导提供最终建议阶段，相关机构和专家的声音也越来越大。为了应对日益凸显的非传统安全挑战，许多政府机构和专家都接到了提供外交策略的任务，或者应邀参加最高领导人为了应对突发事态而举行的专家座谈会。^③2004年秋，中国政府召开了对发展中国家经济外交工作会议。各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团的负责同志，驻发展中国家的使节和商务参赞，中央有关部门、国务院有关部委和有关部门的负责同志，解放军四总部的负责同志等出席了会议。^④

合作机制正在稳步扩大。一方面，适应国内各阶层的不同利益是一个必然但复杂的过程。另一方面，协商行动并不轻松且耗费时间。以前的主要协调者——外交部和外经贸部^⑤——正在丧失其专有地位并且面临来自其他政府机构的挑战。例如，中国为加入关税贸易总协定及后来的世界贸易组织用了近20年的时间，在这个旷日持久的过程中外经

贸部多次陷入国内争议。其政策妥协遭到了相关政府部门的强烈抵制。政府强力部门，如司法部、农业部、信息产业部、国家计划经济委员会、国家经济贸易委员会、国务院法律事务办公室、海关总署和国家工商总局的代表，不仅对国内合作表达了不同的声音，还直接同外方进行对话。最后，最高领导人介入并指出了妥协的必要性。^⑥

人大和公众也在监督和批评对外政策及其执行。根据中国宪法，全国人民代表大会是国家最高权力机关。从历史的观点看，人大很难被认为是一个握有大权的机构，因而被西方描述为“橡皮图章”。近年来，人大的监管角色有了明显改善。立法者开始通过法律程序介入政策制定过程。2005年9月27日，全国人大法律委员会、财经委员会和全国人大常委会法制工作委员会联合举行了首次听证会。尽管其内容只是个人所得税的标准，但是这一初步尝试仍然受到了人们的欢迎，大家认为这是扩大听证范围以加强民主化和政府政策制定透明度的起始点。^⑦在近些年的全国人大会议上有一个明显的趋势——代表们开始对外交事务抱有更大的兴趣，并提交了关于海外投资和双重国籍等问题的提案。^⑧通过媒体和互联网反映出来的公众舆论也对外交政策的制定造成了一定的压力。尽管公众舆论和政策制定者的想法相互之间的影响仍比较有限，但是有理由认为中国领导人非常关心公众对特定政策的反应。^⑨

① Zhao Quansheng, "Domestic Factors of Chinese Foreign Policy: From Vertical to Horizontal Authoritarianism", *ANNALS of the American Academic of Political and Social Science*, Vol.519, pp.158-175; David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford, California: Stanford University Press, 2001, pp. 12-13.

② 孙哲：《中国外交政策：制度变迁、制定过程及决策特点》，《中国战略》2004年第1期，第35页。

③ 在SARS在中国爆发的高峰期，中国总理温家宝主持召开了旨在改善公众健康的专家座谈会。在与会的学者中，来自北京师范大学的史培军呼吁“建立国家安全委员会以在面对突发事件时更好地调动国家的行政资源”。<http://news.sina.com.cn/c/2003-06-26/22351230817.shtml>。

④ 参见《全国对发展中国家经济外交工作会议在京召开》，《人民日报》2004年9月3日，第2版。

⑤ 2003年3月，第十届全国人民代表大会第一次会议投票通过成立商务部以取代对外经济贸易合作部，其下包括国家经济贸易委员会原来下属的国内贸易机构。同日，国家经济贸易委员会撤销。

⑥ Margaret M. Pearson, "The Case of China's Accession to GATT/WTO", in Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy*, pp. 337-371; 张清敏：《社会变迁背景下的中国外交决策评估》，《国际政治研究》2006年第1期，第53页；王昶：《中国高层谋略：外交卷》，西安：陕西师范大学出版社2001年，第341页。

⑦ 吴邦国：《2005-2006年全国人大工作报告》摘要，《光明日报》2006年3月10日，第2版；卞琳：《我国立法听证程序的适用及其发展》，http://www.sls.org.cn/law_update_webf/xuezhe_article_detail.jsp?main_id=7&id=200611410038。

⑧ 来自北京的大学教授洪可柱代表，2006年向全国人大提交了《中国对外投资法》提案，参见<http://finance.qq.com/a/20060309/000804.htm>；全国政协收到了一份关于允许海外公民拥有双重国籍的提议，参见<http://news.sina.com.cn/c/2005-03-13/13015348384s.shtml>。

⑨ 胡锦涛和温家宝在不同场合分别承认他们通过互联网听取公众意见和获得有价值的建议。见“感动总理的网声和顶住‘互联网’”，http://www.qzwb.com/gb/content/2005-03/16/content_1574592.htm；王逸舟：《全球政治和中国外交：探寻新的视角与解释》，北京：世界知识出版社2003年，第156-167页。

国有和非国有公司的企业家也迅速参与到这个过程中。他们积极提出有关投资战略、出口补贴、发展援助以及相关的机构建设等方面的政策建议。主要的国有企业集团都开设了海外代表处,向总部提供分析和建议,特别是在市场剧烈波动之时。这些国有大型企业的领导者通常是由部委任命的,他们能够直接向最高领导人进言并随同最高领导人出访。享有国际声誉的成功的私有企业在国内的公关方面同样成功,领导人通常会听取他们有关国际市场和灵活投资的战略。国有和非国有企业的领导者主要都通过在地方和全国人大的代表席位,提升了对政策制定过程的参与程度。^①

除了政策制定过程的变化,中国在政策执行中也出现了温和的改进。外交仍然是中央政府的特权。在过去的十年里,外交在实践中受到了更多的关注。在国家层面上,外交部不再是外交事务的唯一执行者。由于中国加入了更多的国际制度和条约,越来越多的政府机构开始在国际组织中代表国家行事。有5600名中国外交官派驻163个国家和50多个国际组织,近45%来自非外交部的其他部委。^②国内也发生了同样的变化。根据履行国际义务的需要,许多政府机构修改或废除了大量过时或不合适的规定、行政命令和地方法规。^③这些部委也获得了进行国际合作的权限。例如,在蒙特利尔议定书针对发展中国家的条款范围内,国家环保总局成立了对外经济合作办公室以推动相关信息、技术和资金

的管理。根据国际濒危物种贸易公约,林业部成立了濒危物种进出口管理办公室。其他部委(如国防部和公安部)也在维和士兵与警察的派遣上扮演了重要角色。自2000年成立以来,公安部下属的训练中心同联合国和平行动部及英国和挪威的相关部门合作,参加了在英国、挪威、瑞典、芬兰、德国、加拿大和泰国举行的会议,接待了来自联合国和18个国家的同行。^④

更多的显著进展体现在非国家层面。中国的地方政府、非政府组织甚至公民个人都加入到这个过程之中并推动其发展。虽然这些参与者不承担特殊的任务,但他们为中国与邻国及世界的融合提供了多重动力。^⑤他们的作用不仅在于接待外国友人的访问,建立与国外相关部门的联系,促进当地的旅游、贸易和投资,更重要的是体现在参与次国家外交活动,开展边界协商及其后的边界管理工作。^⑥

尽管尚不健全且在公众中曝光率不足,中国的非政府组织仍然在数量和种类上迅速发展。它们的关注点几乎覆盖了从社会福利事务到环境问题、涉外事务的所有领域,如公民安全、人道主义援助、海外投资战略和主权争端等。这种发展基于中国的非政府组织与国外相应组织联系的增强。因获取的资金和实际经验有限,许多非政府组织也开始与本地的企业合作。近年来,中国的专业协会、智库、基金会和私人资助的团体举办的双边或多边论坛、对话和研讨会有了显著的增长。^⑦

① 高级官员和最高领导人在对全国的视察中经常参观私营企业,私营企业主也有越来越多的机会与他们进行面对面的交流。2003年中国共产党第十六次全国代表大会通过的新党章接受合适的私企业主成为党员。参见《利益集团开始在政治舞台崭露头角》,新浪网2008年4月1日, <http://news.sina.com.cn/c/2008-04-01/142815269820.shtml>。

② 张清敏:《社会变迁背景下的中国外交决策评估》,第49页;章百家:《中国内政与外交:历史思考》,《国际政治研究》2006年第1期,第3页。

③ 2005年中国政府清理的法律、法规和地方性法规的总数达到了19万个。参见龙永图:《崛起的中国更应是负责任的大国》,《新华文摘》2006年第6期,第21页。

④ 张清敏:《社会变迁背景下的中国外交决策评估》,第48-49页。

⑤ 中国学者尝试建立新的外交参与主体的范畴,并将这种行为定义为次国家外交。他们强调中国发达的沿海地区在对外开放和深化与外部经济联系中所获得的实际特权。他们认为这是外交政策制定和实践中心权力分化的有力证明。参见苏长和:《发现中国新外交——多边国际制度与中国外交新思维》,《世界经济与政治》2005年第4期,第11-16页;陈志敏:《次国家政府与对外事务》,北京:长征出版社2001年,第317-330页。

⑥ Peter T.Y. Cheung and James T.H. Tang, "The External Relations of China's Provinces", in Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, pp. 106-107; 2008年4月,山东省在中国商务部的协助下与韩国驻华使馆及韩国驻青岛总领事馆及韩国政府中小企业厅驻青岛办事处就部分韩企非正常撤离事件展开磋商,寻求引导韩资企业健康发展的对策。新华网:《山东与韩方就韩企非正常撤离展开磋商》, <http://news.sina.com.cn/c/2008-04-05/090215295192.shtml>。

⑦ 根据中华人民共和国民政部统计数据,在中国有15万个注册的非政府组织。参见周耀虹:《从社会现代化转型认识民间组织发展》,《新华文摘》2006年第6期,第15-16页;周弘、张浚、张敏:《外援在中国》,北京:社会科学文献出版社2007年,第451-452页;Peter Gries, "Chinese Nationalism: Challenging the State", *Current History*, September 2005, p. 252。

与外部世界的互动：转变中的努力

民族国家的经济外交包括两个方面：运用经济杠杆来实现政治目的，或利用外交资源来达到经济目标。回顾中国外交的初始阶段，经济方式通常用于实现同西方及后殖民国家的政治接触。许多外交突破都是建立在持续增长的贸易利益的基础上的。^①1971年中华人民共和国恢复在联合国的合法席位是中国长期帮助第三世界国家的最好回馈。当时这种“政治优先”的战略通常很少涉及经济考量，也不顾及得失之间的平衡。^②

在改革的时代，尽管中国的援助总体上并不与意识形态挂钩，但政治支持的成分依然存在。古巴、朝鲜、老挝等社会主义国家一直是中国援助的接受者。出于保持朝鲜半岛局势稳定的战略需要，中国一直向朝鲜提供大量物资，包括日常的石油出口。这一长期援助在政治上的杠杆作用由朝鲜重回六方会谈进程充分体现出来。^③

另一个事例是中国对欧洲错误的政治行为所施加的经济报复。1991、1992年连续两年，法国无视中国的抗议，批准向台湾出售6艘“拉法耶”级驱逐舰和60架“幻影2000-5”防御型飞机，导致中国发动了一场政治经济战。1992年12月底，中国政府关闭了法国驻广州总领事馆和法国驻广州贸易委员会。同时，法国公司被排斥在包括广州地铁建设在内的合同谈判之外。尽管这些惩罚措施并没有阻止正在进行的交易，但仍使得欧盟的其他国家不敢做出类似的尝试。1993年初，德国和荷兰决定不批准拟议对台出售潜水艇和护卫舰的军购案。^④

自新千年始，中国外交目标的优先次序发生了根本性转变。经济战略重于政治战略，外交成为扩大经济成果的工具。最近在欧洲开展的外交活动

中，商品和其他商业合同被列为首要日程。在2005年末的出访中，胡锦涛刻意回避了取消对华武器禁运的讨论。他更有兴趣从英国、德国和西班牙订购飞机发动机、高速火车、环保产品直至水果，用长长的采购清单给到访国家留下中国的购买力持续增长的深刻印象，巧妙地回避了中欧关系的政治难题，展现了他务实的品质。^⑤灵活的政策使中国对整个西方世界的外交取得了长足进展，使双边关系服从于经济互补的需要。作为过去10年平稳发展的中欧合作伙伴关系的结果（2005年中欧贸易总量创下了历史新高，达2173.1亿美元，是30年前双方正式发展外交关系时的90倍），欧盟现在是中国最大的贸易伙伴。^⑥

中国的新型外交在第三世界表现得更为明显。如今，发展中世界的绝大部分都带有中国经济“走出去”的印记。由于丰富的原材料和劳动力、广阔的消费市场以及重要的地缘政治因素，东亚和中亚成为中国经济统合的试验场。非洲拥有庞大的经济和贸易机会，被誉为最有发展前景的大陆；拉丁美洲由于能源和矿产资源而具有吸引力。

在亚洲，中国与15个国家接壤并有20多个邻国。中国为营造良好的外部经济环境做出了巨大的努力。即便中日政治关系紧张，日本对华投资仍不断增长。中国对于其他存在领土和资源争议的国家也采取了忍让的态度，同菲律宾和越南签署了共同开发南中国海石油的协议。^⑦作为促进“周边地区和平与繁荣”的实践的一部分，中国通过澜沧江—湄公河项目推动了一系列交通运输、水力资源、防止洪涝灾害和农业技术等方面合作计划的实施。^⑧

中国的另一种竞争方式是提升对该地区其他国家的经济和人道主义援助。在塔利班政权倒台后，阿富汗收到的第一笔战后重建援助金就是来自中国的100万美元。除了向不发达的友邦如朝鲜、緬

① 岛田政雄、田家农：《战后日中关系50年：1945-1994》，南昌：江西教育出版社1998年，第125-134页。

② 谢益显：《中国当代外交史（1949-2001）》，第273-275页。

③ Brad Glosserman, "China's Prize", *Far Eastern Economic Review*, October 2005, Vol. 168, No.9, p.43.

④ Françoise Mengin, "A Functional Relationship: Political Extensions to Europe-Taiwan Economic Ties", in Richard Louis Edmonds, ed., *China and Europe since 1978: A European Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 142-145.

⑤ 这些合同的总额达到了36亿欧元，“President wraps up fruitful trip to Europe”，*China Daily*, November 16, 2005. http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-11/16/content_494982.htm.

⑥ 杨培栋：《中国充分利用外交资源大力推动经济外交》。

⑦ 《中菲越南海协议区合作获突破》，《人民日报》2005年8月27日，第5版。

⑧ 陆建人：《提升合作惠及沿岸——大湄公河次区域经济合作与中国的作用》，<http://world.people.com.cn/GB/1030/3494052.html>。

甸、柬埔寨、老挝、巴基斯坦、孟加拉和斯里兰卡提供常规援助外，中国还在众多的地区框架内扩大对其他邻国的经济援助计划。以“10+1”或上海合作组织为平台，中国发起了许多合作议程，并在其中扮演了核心角色。在近年来对受灾国家的援助中，中国不仅立刻伸出援手（捐助大批的现金和物资，派遣医疗和救援力量），还出资支持对防范类似灾害的研究。^①如此活跃的行动提升了中国在该地区“是机遇而非威胁”的形象。

中国在非洲开展的经济活动，为当地政府与美国或欧洲的外交提供了另外一种选择。如果非洲政府能有美欧之外的求助对象，它们就能有更大的自主权。与美欧不同的是，中国真诚地愿意与世界上的任何地方和任何人做生意，包括在刚刚经历冲突的国家投资，在许多美欧公司认为注定是冒险的环境中开展商业和贸易。在石油资源丰富的苏丹，中国公司大力投资基础设施建设，取代了此前由于达尔富尔内战而撤出的西方公司；出于对津巴布韦长期以来的同情，中国不理睬西方世界的批评，全力帮助津巴布韦政府建设独立的电台和互联网。最重要的是，从旅游到农业再到手机通讯等领域，中国商人和公司投资合作的成功源自两个优势：政治上，基于同一些欠发达国家传统的相互信任和共同利益，中国更容易被当地政府和人民所接受；商业上，其产品或合同与当地或外国公司相比更低廉优惠，更能满足非洲人的需要。^②

在最近与拉丁美洲的交往中，中国表现得更为灵活：它强调能源合作非政治化，因而获取了这些国家的深层次信任。中国的热情态度以及促进当地政府增加收入的事实在当地赢得了好感。2005年11月胡锦涛主席访问阿根廷时签订了197亿美元的投

资合同，其中的50亿美元专款用于石油开发；2006年初，委内瑞拉总统乌戈·查韦斯访问北京期间双方签署协议，同意中国在委开采石油、建立炼油厂和生产天然气。这一事件与委内瑞拉决定减少对美石油出口几乎同时发生，表明委内瑞拉对待大国政策的差异。^③

除了这些令人印象深刻的努力之外，还有一些经济外交的特点表明中国是如何转变被动地位，保护它在全球范围内日益增长的经济利益的：

面对与贸易伙伴的持续摩擦和对中国的歧视性待遇，中国把赢得外界对其完全市场经济地位的认可作为首要的外交目标。截至2006年5月，已经有53个国家（包括澳大利亚、新西兰和韩国）承认中国的完全市场经济地位。^④通过这些努力，中国政府希望为其公司和投资者在海外开展经济活动提供良好的外部环境。

为了配合鼓励中国企业开发海外市场和资源的“走出去”战略，中国驻全世界的230个大使馆和领事馆将其外交资源组成了一个服务网络。它们联合或单独向中国公司提供有关当地政府的政策、合作伙伴、劳动力资源、安全情况等各方面的信息和帮助。^⑤该网络有利于降低中国企业进入当地的门槛，减少它们在所在国家或地区的风险。

与此相呼应，中国的外交部门开始加强对海外公司和公民的保护。由于一些国家和地区政治不稳定和安全环境恶化，近年来中国海外公民的意外死亡人数有所增加。据中国学者的非正式统计，2005年，全球共发生涉及中国企业和公民的各类领事保护案件29290起，涉及中国公民73859人。^⑥作为回应，国内相关的政府机构——外交部及中国驻外使团联合起来，按照国际法和国际规范解决了众多事件。

① 在印度尼西亚发生地震后，中国政府立即向印尼提供了超过300万美元的援款，并派出了救援队。参见 <http://news.sohu.com/s2006/yin-nidzh/>。

② “Economic Key to Sino-African Ties”, Beijing Review, No. 26, 2006, <http://www.bjreview.com.cn/06-26-e/w-3.htm>。

③ “Energy diplomacy helps China secure oil supply”, M&C News, June 15, 2006, http://news.monstersandcritics.com/energywatch/features/article_1172805.php/Energy_diplomacy_helps_China_secure_oil_supply。

④ “37 countries regard China's market economy status”, China Daily, January 6, 2005, http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-01/06/content_406523.htm;《澳大利亚承认中国完全市场经济地位》，《中国青年报》2005年4月19日，<http://www.whycn.com/eastday/node19599/node57547/node57551/userobject1ai1027543.html>；“ROK grants market-economy China”, China Daily, November 5, 2005, <http://english.sohu.com/20051117/n227522104.shtml>。

⑤ 杨培栋：《中国充分利用外交资源大力推动经济外交》。

⑥ 杨培栋：《中国充分利用外交资源大力推动经济外交》；张金杰：《国家风险的形成、评估及中国对策》，《世界经济与政治》2008年第3期，第63页。

为了处理这类事件，各个部委间的合作机制发展起来，外交部专门在领事保护司内设立了领事保护处。^①

实际上，能源已经成为当今中国外交驱动力的一部分。在公司进行商业交易的同时，中国政府也通过制定进口战略加强了能源外交，为国有石油公司扩大能源来源提供指南。中国为保证油轮顺利通过主要的国际运输通道做出了不懈努力。考虑到从中东通过霍尔木兹海峡进口石油的脆弱性，中国对海湾地区的事务采取了谨慎的态度。同样的考虑也可能是促使中国外长参与关于伊朗核危机的六方会谈的因素之一。^②另一方面，中国以非常友好的态度接近东盟，因为管控马六甲海峡的马来西亚和新加坡都是东盟国家。除了寻找海外能源，中国还发起了节约能源和提高能效的运动。中国的单位GDP能源消耗是美国的3倍，欧洲的5倍，日本的6倍。因此，中国正在尝试提高可再生能源（如太阳能和风能）的使用比例，争取在2020年占到消费结构的3%—10%。^③除了国内的研究和开发，中国还寻求同在该领域拥有复杂技术的国外公司进行合作。与韩国和日本公司在相关科学和技术领域的联合研究成为外交工作的首要日程，这种合作不但可以缓解三国面临的能源短缺，而且可以营造在其他领域、与该地区其他国家的合作氛围。^④

中国利用在地区框架内的重要角色去推动经济利益的实现。最好的例证就是中国将上海合作组织的政治和安全合作扩大到经济和文化领域。^⑤中国还与非盟发起中非经济论坛，并推动与其他地区组织如欧盟、G77和南亚次区域的经济合作，将这些实体作为扩大与其成员国建设性合作的工具。^⑥

结 论

作为中国当代外交政策的主要部分，经济理性存在于30年来改革开放政策的全过程。回顾往昔，中国经济外交的发展轨迹清晰可辨。在上世纪最后20年里，其目标主要是吸引外来资本和技术，推动出口导向的贸易战略。近年来，由于加大对国际经济制度的参与和能力的增强，中国一改以前对外部经济竞争的被动反应，对外经济政策更趋主动，投资、援助、能源及技术合作和参与国际经济体系规则的改革力度都大幅提升。尽管仍处于兴起的初期阶段，但中国经济外交在可预见的未来将一直持续发展。

尽管这个庞大的发展中经济体将继续壮大，在变化了的国际环境中，由于资源有限、制度限制和独特的发展模式，中国的不足和自身局限逐渐显露。正如它近来承认的那样，这些脆弱之处使中国不得不转变自身与外部世界联系的理论 and 实践。这一点体现在中国在各种国际场合对其经济政策的宣示中，这些对外声明的观念和原则再次表达了中国对参与和维护国际体系的信念以及对自己“义务承担者和渐进改革者”双重身份的认定。作为这一新思考的结果，中国的对外经济政策制定正重新建构，加快融入全球和地区经济超越了其他外交议程，为此中国也更加重视其国内外的各种利益和义务。同样，这也必然使中国经济外交的决策程序和议程更加复杂。鉴于这些发展和进步，中国的对外战略将继续保持与现存国际秩序接轨的态势。而在经济外交的实践中，尽管对外拓展不会停止，但中国将继续保持调和与灵活的态度。

(翻译: 李 丹; 责任编辑: 李 丹)

① 葛军：《东帝汶撤侨：“第一号领事保护事件”》，《世界知识》2006年第12期，第59-61页；《领事保护处：外交部最年轻的部门》，《世界知识》2006年第12期，第62页。

② Anne Wu, “U.S counts on China as mediator with Iran”, San Francisco Chronicle, June 5, 2006, p. B7.

③ Goh Sui Nai, “China’s Oil Diplomacy”, Straits Times, July 1, 2005.

④ “Report and Joint Policy Recommendations on Strengthening Economic Cooperation among China, Japan and Korea in 2002”, <http://www.nira.go.jp/newse/paper/joint2/abstract.html>.

⑤ 丁新科、秦云周：《上海合作组织“外溢”效应初探》，《太平洋学报》2006年第1期，第65-67页。

⑥ 唐世平、张蕴岭：《中国的地区战略》，《世界经济与政治》2004年第6期，第10-11页；《胡锦涛穿行南美 经济安全架构政治安全》，《21世纪经济报道》2004年11月17日，<http://finance.sina.com.cn/g/20041117/07581160113.shtml>。

Abstracts

Articles

Environment on Foreign Affairs Issues(9)

Maurice Strong

Diplomacy for Integration: The Economic Aspect of Chinese Foreign Policy (11)

WU Bai-yi

Economic diplomacy represents policy efforts of a state in response to competitions at home and abroad. Its chief objectives relate to a maximization of national interests through official or state- firm actions. As the largest developing economy in the world, China faces a paradoxical situation today which has stemmed from its growing demand and increased allocation of domestic and global resources. Existing international frames and rules are not ready to accommodate Beijing 's outreach, while the latter 's high dependence on overseas inputs of technology, capital, energy, and raw materials has multiplied its economic vulnerability. Driven by this general trend, Beijing has shifted the “ gravity ” of its diplomacy to economic aspects in recent years by renewing its concepts and improving its relevant institutions, policymaking, and practices. This paper aims to summarize the dynamics, features, and implications of such transformation, and based on this overview to spell out its future developments.

Regional Internationalism and China 's Foreign Policy to East Asia(20)

LI Kai-sheng

The regional internationalism discussed in this article is a policy idea of great powers in dealing with their circumjacent small states; it is a special form of neo- internationalism at the region level. It should be studied carefully because circumjacent states are becoming more and more important to great powers in the era of globalization and regional integration. The requirements of this internationalism include: equal participation, taking the lead in action, and paying necessary additional costs. In the relationship between China and ASEAN, due to a de facto regional internationalism of China, a strategic partnership for peace and prosperity has been formed between the two sides. To consolidate this mutual trust and achieve common development, China should persist in and expand this regional internationalism in its foreign policy to East Asia.

The Clash and Overlapping of Chinese and Japanese Strategic Cultures in the Post- Cold War Era(26)

ZHOU Gui-yin; DUAN Ting-zhi

Chinese and Japanese cultures have the two dimensions of homogeneity and heterogeneity, which, in the Post- Cold War era, are especially reflected in their different views on the current world, the peace and war issue, as well as on strategic cognition and choice. As an important variant, strategic culture has always been playing a significant role in self- identity building and mutual- identity building. With regard to China and Japan, it has great impact on their bilateral relations and on the international relations in the Asia- Pacific Region.