

## 动荡的周边：大国博弈与中小国家的自主性

文/张洁

2019年，中国周边地区整体形势稳定，但主要受到中美博弈加剧的影响，不稳定性、不确定性显著加强，这同时也是因为地区中小国家的战略自主性显著提升。

### 冷热交加与高温不退

影响中国周边安全环境的主要因素是大国关系与热点问题。一年来，周边地区四组大国关系呈现出“一冷一热两缓和”的态势。

“一冷”是中美关系进一步“冷化”，双方竞争关系已经扩展到各个领域。其中贸易摩擦尤为突出，并对周边形势的影响不断递增。在安全领域，中美双方军事力量在西太平洋海上展开的战略博弈历时已近十年，围绕南海问题的博弈有增无减。2019年出现的新情况是，美国退出《中导条约》后企图开启新的多边核裁军谈判进程并要求中国参与其中，其目的是加大对中国军事力量的遏制。

“一热”是中俄关系继续升温，双方在安全领域致力于筑牢“背靠背”合作关系。2019年6月，两国元首签署《中俄关于加强当代全球战略稳定的联合声明》，系统全面地提出了加强战略稳定、维护多边军控体系、政治解决防扩散热点难点问题的“中俄思路”。

“两缓和”是指中日、中印关系出现较为明显的回暖。中日高层政治互动与战略沟通加强，达成一

系列重要政治共识。日本继续承诺支持高质量共建“一带一路”，推进中日第三方市场合作。当然，中日关系中的矛盾和竞争并没有得到真正解决，“一带一路”合作在日本呈现“官热民冷”态势，第三方市场合作迟迟没有实质性进展。中印关系处于稳定状态，但是莫迪政府的对华政策具有明显的两面性，希望与中国形成良性互动以塑造与中国的战略平衡，又担心中国对其国家利益与安全的挑战，因此莫迪政府迄今仍未对中国提出的深度对接发展战略给予积极回应。

总体来看，中美关系是周边地区最关键、最有影响力的一组大国关系。而俄日印外交政策的多元性特征加强，战略自主性显著提升，这些国家的目的是通过“多头下注”和全面应对，缓冲中美竞争的压力并塑造有利自身的地区秩序。这种战略自主性的提升，为中国处理中美关系、维护周边安全稳定同时带来了机遇与挑战。

2019年，周边热点问题数量有所增加，如朝核问题、南海问题、日韩关系恶化、印巴冲突以及阿富汗问题，等等，其中，具有长期影响力以及更具全局性的还是朝核问题与南海问题。朝美新一轮的胶着状态引发了整个半岛以及东北亚地区国家之间新的合作与博弈，虽然目前半岛还维持着和平与稳定的格局，但朝美对话如不实现突破，则半岛局势的变数将会逐渐增加。南

海形势依然受到中国与东盟、中国与东盟声索国、中美三组关系交织互动的影响。中国与东盟及东盟声索国在南海问题上的对话磋商是积极的，中美博弈则有加剧趋势，尤其是美国依托美日印澳“四边安全对话机制”和“七国集团”，联合盟友与伙伴力量加大在南海的军事存在，南海问题国际化态势加剧。

需要指出的是，近年来，地区环境的深刻变化对南海问题影响越来越显著，地区主要国家与组织纷纷提出“印太”战略、愿景或是展望，加紧战略布局，而海上安全，尤其是南海海域安全是各方关注焦点。基于此，南海问题的固有矛盾与新情况相互交织，域内域外博弈相互影响，南海局势可能随时再起波澜。

### 周边秩序深度调整

西太平洋到印度洋一线是中美两国地区方案高度重合地带，而中国周边的东部、东南部又是重合地带的核心，现阶段双方在此的竞争是对未来地区经济与安全秩序的争夺。美国的“印太战略”作为后来者，具有明显的针对中国的意图。一年来这一态势更为明显。

一方面，统领美国印太外交、经济与安全的总体布局的“印太战略”得到进一步细化和实心化。2019年，美国防部和国务院先后发布了《印太战略报告》和《一个自由、开放的印度—太平洋地区——



2019年8月22日，联合国安理会举行公开会，审议美国退出《中导条约》后试射中程导弹的问题。美国退出该条约不到三周，即于该月18日试射了一枚该条约禁止的陆基巡航导弹。

推进一个共同构想》两份报告，全面涵盖了经济、安全、意识形态等领域。从实际推进来看，“印太战略”在安全领域“成绩”突出，在经济领域则颇有争议性。美国究竟有无意愿和能力为本地区提供基础设施领域的“可替代性”方案与资金，这不仅为地区国家所质疑，也引起了美国学者的高度怀疑。


另一方面，中国强调高质量共建“一带一路”，并且多管齐下。首先是加强机制化建设，不仅举办了第二次“一带一路”国际合作高峰论坛，而且在合作中重点对接各国和国际组织经济发展倡议和规划。其次是加大推动重点项目建设，如马来西亚东海岸铁路沿线开发、“马来西亚城”项目和缅甸的皎漂特别经济区等重大基础设施项目经过调整后重新启动或继续推进。再次是细化次区域合作机制，着力推进东盟东部经济增长区与澜湄合作。

面对中美博弈，地区中小国家的战略自主性显著提升，这与过去两年的犹疑观望、或是显著支持或反对中国或美国一方，有很大的差异性。究其原因，首先，正如2019年5月新加坡总理李显龙所说，中美两国如何处理彼此的紧张关系和摩擦将决定整个国际环境的未来走向。各国既不知道形势会如何发展，也不知道是否能够携手开辟新的出路。其次也是更为重要的，是美国政策的“不确定性”和自我矛盾性。不仅“印太战略”缺少细节、实际推进速度慢、手段不充分、言行不一致，而且美国的贸易制裁大棒还四处出击，这就使试图倒向美国的盟友与伙伴国家加大了疑虑与观望情绪。

鉴于此，地区中小国家试图深化经济合作关系、推进区域一体化、建立多边机构，在关乎自身的课题上采取共同的立场。第一，积极制定或调整本国、本地区的战

略。例如，日本在继续加强与美国的“特殊关系”的同时，寻求改善中日关系，力争使日本的大国外交“基本保持平衡与灵活”。印度则以“战略自主”为由，在公开对抗中国上表现得较为谨慎，同时还积极提升与俄罗斯的战略合作。东盟在2019年6月发布《东盟印太展望》，提出建立一个基于东盟中心地位、开放、透明、包容和尊重国际法的地区新机制。

第二，坚持多边主义，加强区域合作。日本和部分东盟国家推动《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》签署并生效；同时，日本、澳大利亚、新西兰、东盟国家积极与中国共同推动《区域全面经济伙伴关系协定》的谈判并取得重大进展；中日韩自贸协定谈判也在2019年重启。

未来，随着中美双边关系继续“冷化”，其对于整个周边安全形势的负面效应仍会提升。同时，地区国家战略自主性的提升也会使周边形势与地区秩序更加复杂、更加具有不确定性。这对于中国来说，既是机遇，也是挑战。机遇在于是为周边外交政策的制定提供了更多选择空间与回旋余地，挑战是这当然也要求中国周边外交要更加精细化操作，在双边、小多边、次区域等多层面下功夫，提高政策落实的精准性。同时，由于中美地区方案的较量是全局性的，导致越来越多的周边安全问题已不仅仅是安全问题，而是与外交、经济和意识形态领域的问题相互交织。

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员）