

周边环境发展态势与中国的策略选择

周方银

【内容提要】 中国面临的主要挑战是在国际体系不确定性增大、原有秩序面临冲击的情况下，如何应对自身崛起面临的体系性阻力，并在此基础上，推动周边地区的和平、稳定与发展，推动周边环境更加友好、更加有利。为此，中国应充分发挥政策主动性，采取扎实行动管控危机，坚持共商、共建、共享原则，在周边地区深入推进“一带一路”建设，以不同的手段组合应对问题和挑战。

【关键词】 周边外交；发展态势；策略选择

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.08.002

党的十八大以来，中国周边外交开拓进取，提出了一系列重要理念，周边外交实践取得多方面成就，“一带一路”倡议得到有效落实，周边互联互通建设稳步推进，区域经济合作不断升级，南海问题、朝核问题实现转圜。与此同时，美国加大对中国的战略压力，中国与部分周边国家存在复杂的领土领海主权利益争议，一些周边国家自身正经历深刻的政治社会转型。在此背景下，中国周边外交依然面临十分复杂的外部环境和若干较为严峻的挑战。当前，中国日益走近世界舞台的中央，在国际上受到越来越多的关注，这一效应在周边地区体现得更加明显。中国特色大国外交的理念和实践，可在周边地区得到体现和落实。在面临的问题头绪较多、国际形势不断演变的情况下，中国需更好地从宏观上把握周边环境的总体走势，对周边外交进行战略谋划与整体设计，努力开创周边外交的新局面。

中国周边环境的 变化与发展态势

当前，中国的和平崛起进入关键时期，中国在周边地区的实力优势持续提升，在周边的影响力、塑造力明显提高。同时，中国在周边地区面临的战略压力依然处于高位，这一态势还要持续一个比较长的时期。总体来看，当前中国周边环境具有以下几个方面的特点。

第一，从发展的阶段来看，中国周边环境正处于重要的过渡和转型时期。周边秩序正在从过去总体由美国主导的地区秩序向新的地区秩序转型。转型阶段的一个重要特点是大国战略竞争存在一个较长时间的胶着期，地区国家就地区秩序的很多重要方面未能达成有效共识，地区实力结构还有一个重新组合过程，不同理念、不同机制安排的博弈前景尚未明晰。^[1] 过渡时期面临的核心问题是逐渐确定中国在本地区的地位和影响力，并在

中美关系性质逐渐明确的过程中，形成可持续的地区架构和稳定的国家间互动模式，对地区热点问题形成较为有效的常态管控机制。

这一过渡阶段未来还将持续较长时期。在此期间，一些周边国家的行为方式具有较大的可塑性，主要行为体之间可能进行多方面的战略试探，以形成对他国战略意图与战略能力较为准确的判断。这些战略试探的过程和结果，本身会成为影响未来秩序的重要因素，其作用和意义将是长期性的。

从地区秩序转型的角度，本地区国家对未来地区秩序的变化存在较强的预期，但地区秩序的转换以什么方式实现，目前并没有找到明确的路径。与此同时，美国及其主要盟国试图通过推进“印太战略”，维持原有的地区秩序，阻碍地区秩序转型，限制中国的地区影响力。

到目前为止，很多周边国家的心态仍比较犹疑，主要担心以下几个方



“一带一路”的落实和推进，有助于拉紧中国与周边国家关系的纽带，促进周边地区的共同发展。中国企业陆续走向海外，主持或承建了一大批基础设施项目，为改善沿线国家基础设施条件、带动当地经济社会发展发挥了积极作用。为支撑配合马中关丹产业园区的发展，广西北部湾国际港务集团有限公司入股关丹港后与马方合作伙伴一起加快了对关丹港进行升级改造。图为2018年4月28日在马来西亚关丹港新深水码头拍摄的防波堤。

面：一是担心中美以周边国家的利益为代价，实现双方战略利益的妥协。在周边国家看来，这种情况虽然在短期内不太现实，但从中长期看，其可能性不能排除。从这个角度，如果中美关系出现改善，部分周边国家的心态也会比较复杂。二是担心在秩序转型过程中，由于自身的政策失当导致利益受损，即在大国竞争过程中选边站队，卷入大国竞争的漩涡，又无法全身而退，甚至被大国抛弃，由此导致自身利益的重要损失。三是担心在转型后的秩序中，未能获得一个较好的位置。有些国家在秩序转型的过程中，采取独善其身的做法，这在避免麻烦方面不失为明智的做法，但也可能导致在地区秩序转型过程中地位逐渐被边缘化。总体上，大多数周边国家不希望现有格局和秩序在短期内发生大的转折性变化，而是希望这个变化以较为平稳的方式进行，以便能够更好地适应。

第二，周边热点问题得到较为有效的管控，中国在周边的战略影响力有所提高。2017—2018年，周边热点问题经历了颇为戏剧性的变化。朝鲜半岛局势出现很大缓和，半岛和平稳定的机会明显增大。虽然未来朝核问题难免会有一些反复，但半岛局势已不同于此前剑拔弩张、火药味十分浓厚的局面。中印关系在经历2017年的洞朗对峙之后，关系得到明显改善，双边合作得到加强。在南海问题上，中国与东盟相关国家的关系也总体平稳，并出现积极的变化。

围绕周边热点问题上发生的一系列变化，是多方面因素共同作用的结果，而中国的政策选择是一个重要的推动因素。这一方面展现了中国积极管控周边热点问题的政策意愿，同时也显示中国在相关政策手段的运用上比过去更为娴熟，更有经验。在热点问题的处理上，中国更多地从危机应对、局势降温转向长期管控。不过到

目前为止，多边机制在周边热点管控方面的作用仍颇为有限。

近几年来，随着军事能力的快速增强和战略决心的坚定彰显，中国在周边地区的战略影响力有所提高，曾较长期存在的安全影响力短板得到一定程度的弥补。随着战略影响力的提升，周边地区主动对中国进行无理挑衅的中小国家减少。客观来说，与中国进行长期高强度对抗，不符合任何一个周边国家的利益。从发展趋势看，周边国家未来直接挑战中国重要利益的情况不能完全排除，但其可能性在下降。不少周边国家认为美国对其支持并不可靠，如果深度参与美国对抗中国的行动，可能遭受被美国过河拆桥、利用后抛弃的结果。

第三，周边国家对中国的信心逐渐上升，对中国主导下秩序不确定性的担心有所下降。在中国影响力不断上升的过程中，美国及其部分盟国反对中国在本地区发挥更大作用，其中一

个重要理由是，美国主导的国际秩序已有效运转几十年，其前景高度可预期。相反，中国主导的秩序会带来很大的不确定性。这一观点在周边地区曾产生一定的影响。如澳大利亚2017年发表的《外交白皮书》认为，澳大利亚在美国主导的国际秩序下受益很大，“支持美国的全球领导地位高度符合澳大利亚的利益”。^[2]不过，美国特朗普政府一年多来在国际事务中的很多做法，包括退出一系列国际组织和国际协议，违背做出的国际承诺，在“美国第一”的名义下，不惜通过牺牲其他国家利益的方式来实现自身的国家利益，这些做法明显增大了现有体系的不确定性，对现有国际秩序形成比较大的冲击。如果特朗普政府在未来一个时期继续坚持这种做法，将会不断增加一些周边国家对美国的担忧。

相比之下，在金融危机蔓延、周边热点问题升温、中美贸易摩擦加剧等不同背景下，中国都始终坚持和平发展、合作共赢的外交政策，积极向周边地区提供经济、安全等公共产品，顺应周边国家的发展需求，在推进经济合作、互联互通等方面保持极强的战略耐心，积极与周边国家就共同关心的问题进行沟通与磋商，尊重周边国家的想法和重要利益考虑，长期较好地保持了对外政策的一致性。其结果是增大了周边国家对中国外交政策的信心，不少周边国家对中国主导下秩序不确定性的担心有所下降。大多数周边国家认为中国未来对外政策的发展方向总体上是清晰的，并承认与中国发展经济关系所带来的重要利益。

第四，中美战略竞争有所激化，这一竞争以不同的形式在周边地区有所反映。从2017年12月到2018年2月短短两个月时间内，特朗普政府相

继推出《美国国家安全战略报告》《美国国防战略报告》《核态势审议报告》三份重磅安全政策文件，把中国和俄罗斯列在美国三大安全挑战的首位，将中国定位为战略竞争对手，重新采用冷战时代的一些手法与中国进行战略对抗，并加大了在经济领域对中国的压力。^[3]

中美战略竞争加剧，主要缘于美国对大国关系与国际秩序的认知。由于美国政府总体上从零和博弈的视角来看待大国竞争，并担心未来会逐渐失去相对于中国的优势地位，因此，这一竞争在未来几年内恐难以缓解，并可能随着中美实力的接近而进一步强化。

中美战略竞争在周边地区的一个重要体现是“印太战略”的推进。美国、日本、澳大利亚等国通过推动“印太战略”，试图改变地缘竞争的版图，主导区域竞争的态势。“印太战略”将推动地区力量重新组合，但其推进过程不会十分顺利，因为美国、日本、澳大利亚、印度对该战略有自身不同的理解。“印太战略”也会对其他东南亚、南亚国家的利益产生一定冲击。中国通过自身的努力，可以对“印太战略”的发展过程产生一定的影响。从目前的情况看，“印太战略”的推进速度明显慢于几年前“亚太再平衡”的推进速度。由于特朗普政府在国际问题上并不能有效地进行战略聚焦，其国际战略的连续性不是很强。因此，“印太战略”的未来前景目前还不是很明朗，不必过分夸大其可能产生的影响。

中国周边外交面临的 挑战与应对思路

未来一个时期，中国周边外交面临来自多个方面的挑战。一是如何在

中美战略竞争有所加剧的情况下处理双方在周边的竞争。特别是在与周边国家推进合作的过程中，如何较为有效地排除来自美国的干扰。二是如何长期有效管控周边的热点问题，避免周边热点问题的负面影响蔓延。三是化解“印太战略”推进带来的战略压力，特别是抑制其他国家参与“印太战略”的动机，延缓“印太战略”推进的步伐。四是如何在周边地区形成一个稳定的对华友好的“朋友圈”，在地区环境不确定性增大的情况下，避免在周边形成有利于美国的站队效应。五是在秩序转型的背景下，如何发挥地区机制的积极作用，提升地区秩序发展方向的确定性。

总体上，未来中国在周边地区面临的主要挑战，不在于就事论事地应对围绕周边热点产生的问题和挑战，在这个方面，中国已经积累了颇为丰富的经验，并表现出较强的应对能力。中国面临的主要挑战是在国际体系的不确定性增大、原有秩序面临冲击的情况下，如何应对自身崛起面临的体系性阻力，并在此基础上，推动周边地区的和平、稳定与发展，推动周边环境更加友好、更加有利。^[4]未来一个时期中国的周边外交，可以从以下几个方面推进和应对。

第一，通过加强与周边国家的利益融合与相互依存，进一步锁定与周边国家双边关系的发展路径，降低周边国家关系格局与周边秩序变化的不确定性。当前，中国虽处于较为快速的崛起阶段，但仍处在总体由西方国家主导的国际体系内，美国对中国的防范与围堵意识在进一步上升，其所采用的政策手段变得更加直接和具有针对性。对于中美之间的战略竞争，大多数周边国家还是持观望的态度。

在未来较长时期内,中美在周边地区的战略竞争仍然是一个以战略消耗代替战略决胜的过程。为此,周边外交从手段和策略层面,需从长期着眼,做好基础工作,通过强化与周边国家的利益融合与相互依存,夯实与周边国家关系的微观基础,构建具有地区格局与地区秩序内涵的周边命运共同体,在周边地区形成若干支持性的国家板块,增强对战略风险和战略压力的抵御能力。

第二,发挥政策主动性,采取扎实行动管控危机,避免周边热点的反复,减少外部大国在周边插手的空间。中国周边是热点问题较为集中的地区,一些热点问题持续存在了很多年。这些热点问题直接牵涉其中的国家约有十个,还有一些国家间接牵涉其中。在地区秩序面临深刻转型的背景下,热点问题有时会变得更为敏感,会牵涉更高层面的战略关系,并可能导致周边环境的迅速复杂化。在周边热点问题暂时难以获得根本性解决的情况下,中国需采取有效手段加强对它们的管控。在管控热点问题的过程中,从策略上说,需结合软硬两手,一方面实行一定的战略克制,使周边国家充分意识到中国良性的战略意图;另一方面,对于无理挑衅的行为采取强有力反制,使有关周边国家认识到无理行为会付出代价,抑制一些国家无理挑衅的动机。此外,长期管控周边热点,需更好地发挥地区安全机制的作用,对热点问题进行机制化的管控,降低热点问题对地区秩序的冲击,发挥现有安全机制在制约大国安全竞争方面的作用。

第三,对不同国家实行具有一定差异化的政策。针对国际社会不同国家行为方式存在的差异,在国际合

作中执行更为精细的政策。一方面奉行总体一致的原则,另一方面也要对不同国家采取差异化的政策,改善双边合作的效果。为此,可与有真实合作意愿的国家开展深入、广泛和全面的合作,与机会主义性质较强的国家进行有条件的、有明确违约责任、对对方违约行为有较充分预案的合作。对于没有合作意愿的国家,不强求合作,更好地节约外交资源。

第四,坚持共商、共建、共享原则,在周边地区推动“一带一路”建设走实走深、行稳致远,使中国与周边国家的互联互通达到更高水平。经过几年努力,“一带一路”建设在周边地区已经取得了丰硕成果,一些周边国家通过参与“一带一路”得到了早期收获。“一带一路”既是中国向国际社会提供的公共产品,同时,“一带一路”的落实和推进,也有助于拉紧中国与周边国家关系的纽带,促进周边地区的共同发展。这有助于稳定中国国力上升过程中的周边环境,在周边地区壮大合作队伍,拓展和平发展的战略空间,改善中国发展的国际环境。

第五,丰富外交手段,明确经济、安全等不同手段的能力和限度,以不同的手段组合应对不同的挑战和问题,提升在周边地区非经济手段方面的塑造能力。过去几年,经济手段是中国在外交中较为倚重的手段,中国对于经济手段的运用也积累了一定的经验。但在安全等其他方面手段配套不足的情况下,经济手段的效果和作用往往有明显的局限。在发展及与周边国家关系的过程中,如过度依赖经济手段谋求良好关系,以应对问题和挑战,其边际效用会出现较快递减,^[5]有时也会使周边国家对中国外交的手

段与目的形成错误的预期。把经济手段与其他手段有机结合,可以较好地提升经济手段的效能。为此,中国可逐渐扩大对周边地区安全公共产品的提供,加强与部分周边国家在安全上的相互依赖,提升安全合作水平,为未来在周边优化政策手段组合创造更有利条件。

未来一个时期,中国周边外交除了要解决实力积累、应对来自美国的战略压力等问题外,还要着力解决如何提高自身在本地区的可接受性和受欢迎程度的问题。中国一方面要利用当前时机,以较快的速度壮大自身实力,同时也要关注自身实力上升和对外行为在周边地区产生的社会影响,发挥物质实力的软性作用,提升在周边地区的国际形象,增强在周边的国际威望,使周边地区成为中华民族伟大复兴的重要助力。■

(作者系广东外语外贸大学国际关系学院院长,教授)
(责任编辑:苏童)

[1] 周方银:《中国周边环境与周边外交的战略选择》,载《当代世界》,2016年第10期,第10-13页。

[2] Australian Government, 2017 Foreign Policy White Paper, p.7.

[3] The White House, National Security Strategy of the United States of America, Dec 2017; Department of Defense of the United States of America, Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, Jan 2018; Office of the Secretary of Defense, Nuclear Posture Review, Feb 2018; United States Trade Representative, 2017 Report to Congress On China's WTO Compliance, January 2018.

[4] 习近平:《努力开创中国特色大国外交新局面》,http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm.

[5] 高程:《中国作为崛起大国的“战略透支”问题探析》,载《战略决策研究》,2017年第3期,第49-55页;时殷弘:《传统中国经验与当今中国实践:战略调整、战略透支和伟大复兴问题》,载《外交评论》,2015年第6期,第57-68页。