

中国需要制定“周边外交方略”

2016年8月17日,习近平总书记在推进“一带一路”建设工作座谈会上明确表示,“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展是“十三五”时期和更长时期的三个大的发展战略。作为唯一的对外战略,“一带一路”无疑在新一届中国政府的对外关系布局中具有顶层设计的地位。“一带一路”战略的出台与落实,意味着中国的身份认同、外交方针与外交重点区域发生了重大转变:身份上,“亚洲中心国家”与“亚欧大陆东段大国”取代了“东亚国家”;外交方针上,伙伴外交依然有效,但“奋发有为”取代了“韬光养晦”;外交重点区域上,“周边国家”将取代“发达国家”,且从2016年起周边外交作为整体已经成为了中国外交的重中之重。虽然就单个国家而言,对美外交依然排在第一位,但美国已经不复是中国外交的重中之重。

“一带一路”沿线国家共有65个,包括蒙古国、东盟10国、西亚18国、南亚8国、中亚5国、独联体7国以及中东欧16国。“一带一路”相关国家指的是积极回应“一带一路”战略的国家,其数量不确定,涵盖各大洲,如亚洲的韩国,欧洲的英国、德国,非洲的埃塞俄比亚、肯尼亚,美洲的巴西、委内瑞拉等。中国没有必要、也不应该对这些国家实行等距离外交。周边国家无疑是重点,

¹ 作者为中国社科院世界经济与政治研究所国际战略室研究员



但周边国家的数量众多，且其规模相差巨大。如何有效落实周边外交，已经成为中国外交的重点议事日程。几年来的研究体会是：有必要进行分类应对。

可以先将周边国家分类列入几个次区域：东北部，包括蒙古国、韩国、朝鲜、日本；东南部，包括东盟 10 国，可进一步分为半岛五国与海岛五国；西南部，包括 8 个南亚国家；西部，包括中亚五国；俄罗斯单独分为一类，在一些议题上也可以与中亚五国归为一类。依据对“一带一路”建设的热心程度，把每个次区域国家分为热心、一般、不热心三类。中国奉行“对等原则”：热心对热心，一般对一般，不热心对不热心。在每个次区域，依照国家体量和影响力分为次区域大国、次区域中等国家、次区域小国家。次区域大国是指某一区域内综合实力最强的国家（如日本、印度、哈萨克斯坦、印尼、越南）；次区域中等国家指综合实力稍次的国家，如韩国、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、马来西亚、泰国、缅甸；其他为次区域小国。中国对这三类国家的外交应对原则是：与次区域大国保持适当的接触，把重点放在扶持中等国家使之成为该区域“一带一路”建设支轴国家，同时兼顾某些小国。

对不同次区域重点扶持国家进行再分类，确定一类支轴国家、二类支轴国家。巴基斯坦、土库曼斯坦、马来西亚、泰国可划为一类支轴国家，韩国、乌兹别克斯坦、孟加拉国可划为二类支轴国家。对支轴国家的支持有上限，避免“被绑定”。中国奉行的是伙伴外交而非同盟外交，这意味着没有任何国家是中国离不开的，这也是大国的普遍特点。

对于小国家，区分一类伙伴国（如柬埔寨）、二类伙伴国（如新加坡）、三类伙伴国（如蒙古国）、四类伙伴国（如不丹）。一类伙伴国全面支持但不包办；对二类伙伴国选择重点合作领域；对三类伙伴国选择重点合作项目；对四类伙伴国只进行有限的项目合作，或者等待适当时机再开展合作。

对于次区域大国，积极回应“一带一路”建设者（如哈萨克斯坦），中国予以积极回应，但原则上不超过与中等国家的关系；回应热情一般的国家（如印尼），中国也予以一般性回应；对于“一带一路”持怀疑态度的国家，或者顺其自然（如日本），或者进行一般性的项目合作（如印度）。

俄罗斯是特例。无疑中国有必要维持与俄罗斯的全面战略协作伙伴关系，并进一步深化合作，但不应发展为同盟关系。原因在于：一方面，俄罗斯本身也无



意与中国建立同盟关系；另一方面，也更为重要的是，中俄同盟关系对中国来说弊大于利。“不与最强者为敌”对于中国的和平崛起非常必要，中国已经在这方面有过教训，不应重蹈覆辙。

对于西亚、西欧、中东欧、非洲，整体上不属于中国周边外交的重点区域，原则上只能选择若干个国家进行合作（如伊朗、沙特、埃塞俄比亚、肯尼亚），与重点国家的合作范围与深度稍弱于与周边支轴国家的，与其他国家（如卡塔尔、巴林、科威特）的合作限于某些重点领域。

某个国家具体应该放在哪一类别可以进一步讨论，但中国有重点、有步骤地在周边推进“一带一路”建设，需要一个整体的框架与思路，即谋划一个清晰的周边外交方略。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

