责编：泓佐 E-mail:ccps6235@163.com Tel:010—62806235

◆年终专稿

中国外交战略新布局

□马小军

2013年是中国大国战略启航之年，也是中国外交展开新的战略布局的一年。

中共十八大报告显示：中国未来10年的战略发展规划，仍是集中精力做自己的事情；未来 10 年中国政府的注意力，仍聚焦在 13 亿中国人民的福祉和民生议题上。纵观报告中涉及外交、国防政策等内容，表达了中国在未来10年将继续融入国际社会，同时要担当国际秩序的积极建设者和负责任的大国。以习近平为总书记的新一届中共中央领导集体，面对越益纷繁复杂的国际国内形式，审时度势、总揽全局，通过一系列重大的外交活动，为中国外交开篇布局，展示出中国外交的一系列新举措、新理念、新气象，勾勒出中国外交的战略方向。当代中国正在积极探索走出一条有中国特色的大国外交之路。

中国崛起引出全球战略再平衡

中国的快速和平崛起，成为近年国际格局转型最主要的推动力量，也主导着国际战略态势变化的趋向。中国在继续深刻融入国际体系的进程中，参与、构建、改革乃至塑造格局与秩序的力度在凸显，国际战略角色发生了重大转变。全球国际战略格局因此而联动，世界主要国际力量无不感受到来自中国崛起的战略冲击或压力；对中国的国际责任、建设性的战略角色，以及向国际社会提供公共产品的期望值在快速提升；对中国的战略猜忌、焦虑甚至惧怕也在增多。事实上，近年中国的快速崛起，已成为打破后冷战国际格局与世界秩序战略平衡的主因之一。基于这一判断，美国率先开始实施所谓战略再平衡，即是对于这种格局转型的战略反应。放眼世界，在这一年里其他大国和主要国际力量，纷纷随美国而动开始各自的战略调整。这大约是新中国建立以来，国际战略格局第一次因中国事件而被搅动，并引发全球范围的格局转型与战略佯动。

全球范围的战略再平衡，带动了整个国际格局的转型：美国悄然有序地离开深陷 10 年之久的阿富汗、伊拉克两个战场，但并未轻言全球反恐战争结束，并未放松对大中东的战略掌控。无论中东形势如何发展，美国也要确保这一苦心经营 60 年之久的，以能源-石油美元支撑的国际战略体系的稳固与战略效用。与此同时，美国稳步持续地推进所谓亚太战略再平衡。这既表明冷战结束以来美国实施了 20 年之久的同时照顾两个方向（或曰同时应对两场局部战争）的战略能力尚未衰退，又表明美国从中国快速崛起中感受到的战略压力陡然增长，兼顾中东与亚太两个方向的战略压力增大。

世界其他主要国际力量（俄、印、日、欧以及东盟等）随美国的战略佯动起舞，跟进调整各自的全球－东亚战略。一些大国或国际力量开始在大西方与中国之间寻找平衡，中国的“战略伙伴关系”出现空洞化或概念化现象。这就既给中国造成了更多的战略压力，也扩大了中国协调与美国和其他主要国际力量之间关系的战略空间，给中国带来更多新的战略机遇。

世界经济形势出现转机。美国继续推进“再工业化”政策，失业率降至7%，经济出现较为强劲的复苏迹象，开始回收实施三轮的“量化宽松”政策；欧盟经济增长出现曙光却依然乏力，南北欧出现经济双速甚或悖速增长局面，影响了欧洲经济复苏进程；日本“安倍经济学”连发“三箭”试水，经济初见起色，但后续政策与绩效仍待观望；发达国家经济总体上继续呈现下沉态势，西方七国GDP总值占全球比例第一次跌至 48.2%。包括中国在内的金砖国家及新兴工业国家增速减缓，各自遇到不同性质与不同程度的困难，对全球经济的拉动力在下降。相反，非洲经济出现少有的连续几年的较快速度增长。中国经济增长模式也在经历着重大战略转型。世界各大经济板块，对搭乘中国经济继续保持较快速度增长快车，分享红利的战略期望不仅未变，反而有所上升。

所谓“美国页岩气革命”以及近年在拉美、东地中海及东南亚海域大量油气资源的发现，正在引发国际能源格局的大变动，进而推动全球地缘战略格局调整：无论是资源、市场，还是全球能源地缘格局都在联动；美国走向能源自给，OECD 国家传统能源需求走向负增长，引发国际地缘经济－政治格局大调整；全球能源消费负荷出现自西向东战略转移，所谓东（南）亚－南亚能源需求增长弧形正在形成；能源作为国际政治的工具，正在从能源生产国向美国等西方国家易手（伊朗问题即为案例）；石油峰值理论式微，气候问题热度急剧下降，等等。以上这些变化，既对中国经济社会发展带来相应的战略机遇，也使中国加大了对中东的能源战略依赖，在这一战略方向上对中国构成更大战略压力并带来诸多战略不确定性。

大国竞争的战略方向正在发生位移。力量的竞争转向制度－规则竞争。安全层面，美国高调强调所谓“全球安全架构”；经济层面，从新技术产业群的出现与新经济技术规则的确立，到制度与经济发展模式之争，再到全球治理主导权的争夺，同步共进；环境－生态－气候问题已越出技术与发展层面，成为国际战略议题乃至政治正确和人类道德的新标准。令世界瞩目的是，美国主导的，从欧亚大陆两端而来的跨太平洋的 TPP 与跨大西洋的 TIPP 谈判悄然展开，标志着以制定标准－制度为先导的，下一轮地缘经济－全球治理战略主导权的争夺已经展开。西方国家借摆脱经济危机之机，加快改革步伐，目标集中于体制创新，转向西方自身已经高度成熟化的庞大市场，打造所谓“布雷顿体系 3.0 版”。美国提出的所谓“知识产权密集型”经济产业理念值得人们关注。信息化－数字化即IT－数字网络，正在变成现实生产力和新的技术产业集群，并超越经济技术形成某种巨大的集约力量或核心推动力，打造出所谓“大西方”的概念。大国围绕新兴经济技术战略制高点的卡位已经开始，新的国际规则正在生成，并已开始蚕食和颠覆新兴国家现有经济贸易优势，中小后发国家的战略机遇窗口在缩小关闭中。在全球化进程面临困难之际，有人提出了“再全球化”口号与主张，似乎与全球战略再平衡形成呼应。

这里，笔者提出中国战略再平衡的议题。战略再平衡的内涵似应包括：在旧有平衡被打破的现实下，在推动国际格局转型的历史进程中，构建新的格局与秩序的平衡。中国外交与国际战略面临多组国际战略关系的再平衡问题，笔者大致罗列如下：大国关系与周边－发展中国家关系之间，东西两个战略方向之间，世界市场－经济贸易与外交－安全层面战略需求之间，硬实力与软实力之间，能源战略需求与地缘安全之间。国际安全层面，诸如国内稳定与国际安全之间，中国领土主权安全与谋求区域乃至全球安全治理之间，海洋与陆地之间，传统安全与非传统安全之间，等等。以上诸多组关系的战略再平衡，即可表达为中国对于综合战略平衡的追求，其核心系于国际国内两个大局之间的平衡，国家安全底线与国家战略目标诉求之间的平衡。故而，中国自身也面临通过战略调整实现战略再平衡的问题，中国也应不失时机地提出并参与构建全球战略再平衡进程的议题，并在构建这种战略再平衡的进程中，贡献自身的正能量。

中国外交新布局正是在这样的国际格局转型与战略态势急剧变化的大背景下展开的。一年以来，习近平主席和李克强总理访问亚非欧美 22 国，彰显了元首外交和首脑外交对中国外交战略大布局的统领作用。同时，中国领导人在北京先后接待了来自欧盟、亚洲、中东、拉美、非洲几十个国家的政要及联合国秘书长。其间，美国高官密集访华。更具全局意义的是，中共十八届三中全会决定成立国家安全委员会，其将成为中国协调外交、军事、安全等领域，制定和实施国家安全战略，推进国家安全法治建设，制定国家安全工作方针政策，研究解决国家安全工作中的重大问题的最高机构。

中国坚持“主权属我、搁置争议、共同开发”的方针，推进互利友好合作。中国所谋求的国际战略安全环境，是全球总体安全环境的既定组成部分，且必将对全球总体安全环境发挥积极的建设性的战略作用。当然，在涉及中国核心利益的问题上，中国的立场和原则也是清晰而不可动摇的。习近平在中央政治局第三次集体学习时指出，要坚持走和平发展道路，但决不能放弃中国的正当权益，决不能牺牲国家核心利益。任何外国不要指望中国会拿自己的核心利益做交易，不要指望中国会吞下有损自身主权、安全、发展利益的苦果。这番话语重心长，奠定了中国外交战略布局的坚固基石。

构建新型大国关系，铸造和平与发展的压舱石

世界的和平与发展，在很大程度上取决于大国之间能否构建并维系和平。进入新世纪以来，中国的快速崛起，使得 13 亿人口的中国，将在全球事务中奉行的政策、扮演的角色、对世界产生的影响，成为国际社会关注的焦点。环顾当今世界，大国之间的经济关系如此紧密，史所未见。全球化进程使大国之间形成了荣损相俱的战略利益关联，不仅大大弱化了大国对抗的意愿，而且已成为一种巨大的历史制约力量，极大地降低了冲突与战争的风险，大国之间已经难于重演20世纪两次世界大战那样的灾难。面对如此浩浩荡荡之历史潮流，中国通过自己的外交实践明确回答了国际社会关于中国大国定位的疑问，提出中国将摒弃传统大国扩张争霸之路，走出一条和平发展的新型大国之路。

从年初习近平主席首访俄罗斯开始，中国开启了探索构建新型大国关系之路。在莫斯科国际关系学院的讲话中，习近平清晰地表明：跟不上时代前进步伐，身体已进入 21 世纪，而脑袋还停留在过去，停留在殖民扩张的旧时代里，停留在冷战思维、零和博弈老框框内——这些显然不是新型大国关系。在与普京总统会谈时他强调，面对复杂多变的国际形势和依然严峻的国际经济环境，中俄要更加紧密地加强全方位战略合作。双方要重点加大相互政治支持，坚定支持对方维护国家主权、安全、发展利益的努力，坚定支持对方走符合本国国情的发展道路，坚定支持对方发展复兴；全面扩大务实合作，把两国高水平的政治关系优势转化为实际成果，实现共同发展；密切在国际和地区事务中协调配合，坚决维护两国共同战略安全，坚决维护联合国宪章宗旨和原则及国际关系基本准则，维护二战成果和战后国际秩序，维护国际公平正义，促进世界和平、稳定、繁荣。这些意见凸显了中俄关系的本质，也粗略勾勒出了中国提出的构建新型大国关系的内容与要义，并似乎昭示中俄已将双边关系视为新型大国关系之雏形。

毋庸讳言，中国的崛起使中美关系发展为互为战略合作者与竞争者的复杂关系。面对美国推出亚太再平衡战略，中国适时提出发展中美新型大国关系议题。早在 2012 年春季访美时，习近平就已对中美建设新型大国关系提出了一系列看法与建议。习近平指出，中美双方要携手走出一条大国之间的新路。为把两国合作伙伴关系塑造成 21 世纪的新型大国关系，双方须持续增进相互理解和战略信任，切实尊重彼此核心利益和重大关切，努力深化中美合作互利共赢的格局，不断加强在国际事务和全球性问题上的协调合作。

2013 年中美完成领导人换届，双方迎来一个战略关系调整的重要时机。今年春天，习主席与奥巴马总统在美国加州举行的“庄园峰会”，就共同建设中美新型大国关系达成共识，并为此规划了路线图，其核心内涵是不冲突，不对抗，相互尊重，合作共赢。奥巴马总统表示，美国欢迎一个强大、成功、繁荣、稳定的中国，愿与中国成为平等伙伴，共同应对一系列全球性挑战。习近平主席期待中美携手合作，成为世界稳定的压舱石、世界和平的推进器。中美关系虽历经风雨，但总体上朝着正确方向发展，已经建设成为一座摩天大厦。中美双方互相承诺，彼此并未改变各自对对方的政策，即美国无意遏制中国，中国也无意挑战美国的战略利益和全球战略主导地位，以及谋求改变现存国际秩序。中美关系早已形成你中有我、我中有你，谁也离不开谁的战略利益交融格局。

此次会晤中，两位领导人还交流了各自治国理政经验和施政理念。当前，朝核、网络安全、钓鱼岛、南海、气候变化等一系列地区和全球性问题，考验着中美发展新型大国关系的智慧与实践能力。此次两国元首“庄园会晤”就这些重大战略问题进行了充分对话，在具有共识的议题上寻求扩大合作，在尚不具备共识的议题上努力管控分歧。在会晤中，双方既谈合作，也不回避分歧，不求面面俱到，但求深入坦诚。无论是互动的时间和质量、交流的深度和广度，都是前所未有的。“习奥会”的成果，充分体现了两国元首的政治智慧与历史担当。特别是习近平主席关于“走新路”的提法，“宽广的太平洋有足够的空间容纳中美两个大国”，以及开展“跨越太平洋的合作”的说法，展示了中国大外交、大安全的新思维，由此也呼唤世界各国以同样创新的思维来回应并处理与中国的关系。

无可否认，中美构建“新型大国关系”才刚刚起步，必然面临诸多挑战。真正的新型大国关系不单需要加强合作，更需要中美认清并真心尊重对方的核心利益。中美构建新型大国关系的症结所在，恰恰是如何确立战略互信。双方要在彼此了解、理解、尊重基础上的，保持沟通机制顺畅，才能确保清晰认知对方的战略意图、利益偏好和政策底线，对对方的发展有比较稳定的预期，才能尊重彼此的核心利益与战略关切。这种高质量的战略沟通机制是构建中美“新型大国关系”的重要保障。

正是在此背景下，在接踵而至的第五轮中美战略与经济对话中，双方以积极的姿态和切实的成果，落实两国领导人达成的共识，丰富了新型大国关系的内涵，使中美共同构建新型大国关系的外交实践，向前迈出了扎实的一大步。从公布的会议文件中，人们可以清晰读到中美共同关切的战略议题和经济议题极为广泛，涉及安全－军事、外交、人权、核不扩散－军控、气候变化、海洋法和极地事务、核安全、能源、汇率自由化、信息透明度、金融稳定、多边框架下的合作（特别是在 IMF、APEC、G20）、贸易与投资、知识产权保护、政府采购、银行监管，等等，再次表明中美关系的广度深度早已大大超出双边关系的范畴。迄今为止，中美两国已建立 90 多个双边对话和工作机制。此次成立的新机制包括网络工作组、气候变化工作组、国际经济事务磋商、法律顾问磋商、全球发展对话、绿色合作伙伴计划、航空节能减排计划等。双方将反恐事务磋商升格为副部长级，能源政策对话升格为部长级。这些机制的建设与运行充分表达了中美关系的成熟性，是世界上其他国家间的关系都难以比拟的，甚至使其他大国关系都相形见绌，将会为两国关系提供持久的发展动力。

当然，新型大国关系并不奢求大国会在所有议题上立场政策一致。在中美关系中，在战略、经济、军事、外交、政治及意识形态领域中的不信任与竞争依然存在，而且还会继续存在下去，但彼此间应充分尊重和理解分歧的存在，求同存异，管控分歧。因此，笔者提出，中美关系是否也可仿照经济领域的做法，相互适时给出“负面战略清单”，以厘清中美战略分歧的底线。笔者认为，这一时机已经成熟。

塑造总体有利向好的周边战略大环境

在中央的战略部署下，2013 年的中国周边外交可圈可点，打出了一套精彩的“组合拳”。

思考周边问题、开展周边外交要有立体、多元、跨越时空的视角。要从战略高度分析和处理问题，提高驾驭全局、统筹谋划、操作实施能力，全面推进周边外交。这里，我们提出“战略大周边”的概念，即不拘泥于贴近中国的诸多邻国这个小周边，更要关注向纵深扩散辐射的战略大周边。在这个战略大周边中，中国面临一个无法改变的“硬环境”，即三个“巨型邻国”——日本、俄罗斯和印度。中国与三大邻国的关系，分别主导着中国东北西三个方向的战略态势走向。

在东部战略方向上，尽管近期朝鲜内部的政治变化为半岛形势带来诸多不确定性，但中国仍通过积极的外交活动，增强了在朝鲜半岛问题和东北亚地区安全问题上的外交主动权。中国高调接待朴槿惠总统访华，显现了中韩战略关系的积极进展，不仅影响了半岛形势，也对中韩日与中韩美这两组关系产生了影响，为地区形势稳定提供了重要的正能量。在中日关系方面，原本40年无事端的钓鱼岛问题纯粹因日本政府“购岛”引发为一场外交灾难，中日关系 40 年累积构建的战略互惠关系岌岌可危。一年以来，中国有理有力有节有效地应对处置了中日钓鱼岛争端，实现了中国对钓鱼岛海域空域的常态化巡航，在向国际社会申明中国不可动摇的主权立场的同时，也使国际社会接受了中日存在钓鱼岛主权争议这一事实，使日方“不存在争议说”不攻自破。反观安倍政府的外交战略却受此牵制，尽显疲于奔命之态，而中日关系在中国外交大局的权重、位次则呈现显著下降趋势。

以大周边战略作为关照，2013 年中国外交战略布局中“经营西部战略方向”的外交实践活动十分醒目。笔者所指的中国西部战略方向是：中国西部边境正面的中亚国家，向西南方向依次延伸的阿富汗、巴基斯坦、印度等相邻国家，接踵相接的孟加拉、印度洋国家，与这些国家比邻的伊朗－西亚北非国家，即所谓大中东区域。这一重要战略地区刚好与我大西部战略方向对接。借美国亚太战略再平衡使其战略重心向东移动之际，中国适时推动西向战略，正好将双方在欧亚大陆博弈的战略空间适度拉开，为我西部方向的战略经营与发展，提供更为广阔的战略机遇。经营好西部战略方向，可以有效缓解东部的战略压力，有利于稳定东亚战略秩序，可以有效巩固北方的战略成果，并为南下东南亚及非洲的战略前出，提供可靠的战略依托与支撑。

习主席对中亚四国的成功出访引人注目，取得一系列重要成果，有力地扩展了我国西向战略空间。习主席在纳扎尔巴耶夫大学演讲时，提出共同建设“丝绸之路经济带”的构想，国际社会反应强烈。国际社会还注意到，今年李克强总理首访印巴两国，而后巴、印两国首脑接踵访华。对中国而言，印度兼有大国、周边和发展中国家的三重身份，对中国的经济发展、国家安全和战略制定具有重要的意义。巴基斯坦与印度同是南亚最重要的国家，中巴是“全天候”的战略伙伴。李克强的南亚之行及印巴政要密集访华，一方面进一步巩固中印、中巴战略合作伙伴关系，加强在相互投资、贸易、基础设施建设等领域合作；另一方面，中国也希望通过“劝和促谈”推动印巴关系正常化，这不仅符合三国的利益，也有助于实现地区稳定。促进印巴和解是中国南亚外交新举措，表明中国政府积极展开南亚新外交，积极推动南亚次大陆构建和平合作的友邻关系。以中印关系带动中巴关系，以经济关系推动政治关系，促进地区安全稳定。中国提出的建设中缅孟印经济走廊、中巴经济走廊以及适时启动中－巴－伊朗油气管道项目的倡议，可以看作是这一重大政策的直接体现。

在南部方向上，中国与东盟的关系一直以来发展顺利，今年习主席和李总理对东盟国家的接续出访，成果多，影响大，取得了许多重大的外交突破。习近平在印度尼西亚国会讲演时，提出构建中国－东盟命运共同体以及共建“21世纪海上丝绸之路”，其与中国－东盟自贸区升级版，区域全面经济伙伴关系（RCEP），亚洲基础设施投资开发银行等系列战略构想，极大地鼓舞了东盟国家向好调整与中国战略关系的信心。通过一年的外交努力，被炒得越来越敏感的南海问题热度趋冷，在全球乃至区域安全的重要性下降。

中国是亚太安全稳定的受益者。过去 30 年，中国改革开放受益于周边长期稳定安全的国际环境，受惠于南海等重要国际航道安全自由通航的大环境。中国是亚太安全机制的重要参与者，也是地区安全合作的有力倡导者和坚定维护者。

建设新型发展中国家关系 积极参与全球治理

2013 年，习近平首次出访即将出席金砖国家峰会与访问非洲国家结合在一起，凸显了中国外交新战略对非洲大陆的重视，着眼于夯实发展中国家这一中国外交的基石。在坦桑尼亚的讲演中习近平指出，“当前，中非关系正站在新的历史起点上，具备天时、地利、人和的优势”。所谓天时，就是指今天的非洲是充满活力和希望的大陆，已经成为全球经济增长最快的地区之一，中非之间存在重大的相互需求；所谓地利，是指交通通讯技术的发展已经使双方紧密地联系在一起；所谓人和，是指当前的中非间良好的政治外交和经济关系。当前，金砖国家正在逐步成为重大世界经济和政治问题开展对话和合作的机制。推进“金砖”平台的机制建设，将成为发展新兴大国合作的切入点，以及创新全球治理机制的试验田。从峰会取得的重要成果和习主席的主旨讲话可以看出，中国外交更加强调藉由新兴大国间的战略协调推动改革国际体系。

中共十八大报告第一次把“公共外交”和“全球治理”写进文件，表达了中国准备承担更多国际责任。“公共外交”和“全球治理”都是大国应有之物。习近平主席讲：“不论全球治理体系如何发展变革，我们都要积极参与。”一年中，中国政府相继提出“突出互利共赢”“追求公平正义”“弘扬中华文化”“提供公共产品”“倡导新型义利观”“承担国际责任”等一系列外交新提法，展现出中国正在积极探索走出一条有中国特色大国外交之路。中国的大国外交之道，明显区别于以往传统大国外交角逐权力和争夺霸权的外交，更无意于在周边地区扩张地盘。中国的大国外交之道，也不再仅仅强调“从国家战略利益出发”，而且强调“维护世界和平与人类共同利益”。没有和平的国际环境，中国的发展不可能顺利，更何谈实现中华民族伟大复兴的中国梦。“中国人民怕的就是动荡，求的就是稳定，盼的就是天下太平”。中国要努力维护世界和平和地区稳定的大局，妥善化解与有关国家的分歧和矛盾，让长期把持国际体系主导权的西方大国，和现存国际体系中的广大发展中国家，都能以某种方式、某种程度接受一个和平崛起的中国。邓小平晚年曾一再强调，中国永远不称霸，永远不做超级大国。中国即使发展了强大了，也决不做超级大国，决不欺负别的国家。这就是崛起的中国所将担负的最大的国际责任。

中国已经成为全球治理体系最重要的参与者、推动者，并将成为改革者和引领者。近年，中国经济发展对全球治理贡献良多，中国已经在全球经济治理中发挥着决定性的作用。中国应站在“全球公域”治理的前沿，维护中国国家利益与人类共同利益的统一；加大提供国际公共物品，积极参与国际制度、体制的创新；中国在推进自身国家治理现代化的进程中，融入现有国际体系，在道德制高点上认同人类共同利益。中国将更积极参与国际和地区热点问题的处理，继续积极参与国际反恐合作，积极推动实现联合国千年发展目标，共同应对气候变化、网络安全、极地、太空等全球性问题。中国将积极推进世界多极化进程，更加积极有为地推动国际体系的变革与完善，充实和完善国际治理体系。

中国越来越深刻地认识到，“和平发展道路能不能走得通，很大程度上要看我们能不能把世界的机遇转变为中国的机遇，把中国的机遇转为世界的机遇”。面对世界，和平与发展都需要赋予新的内涵：和平——避免世界战争，不与现行国际体系（即整个西方体系）对抗，不与大多数周边国家对抗，在国际舆论环境中确立中国的非好战国家形象；发展——转变发展方式，继续保持较高速增长，提高中国人民的福祉，把国内矛盾控制在可控的低水平上，加快国家治理现代化。中国不仅要打造中国经济的升级版，更要打造中国对外开放与合作的升级版。中国将不断拓展同世界各国的互利合作，促进世界经济实现强劲、可持续和平衡增长，并将中国发展的红利惠及国际社会。