

新中国周边外交的历史逻辑论析

□王巧荣

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

[摘要]中国周边地区是中国与外部世界联系的桥梁和纽带,周边外交直接影响着中国的安全和发展利益。新中国成立以来,为更好地维护国家的主权、安全和发展利益,中国政府高度重视周边外交工作,根据国际国内形势变化及与周边国家关系的发展状况,提出了一系列开展周边外交的创新理念、思想,制定了相应的战略策略、方针政策,为开创全方位外交新格局发挥了积极作用,推动了中国与周边国家睦邻友好关系的不断深化和拓展。70多年中国周边外交实践既呈现阶段性特征,也存在内在统一的逻辑,较好地促进了中国总体外交目标的实现,留下了宝贵的历史经验。

[关键词]周边外交;和平共处五项原则;睦邻友好

[中图分类号]D829

[文献标识码]A

[文章编号]1674-0599(2021)02-0075-11

“中国周边”是一个地缘意义上的概念,指的是地缘上与中国邻接和邻近的地区和国家。从传统意义上讲,“中国周边”包含与中国陆海相连的地区和国家。本世纪以来,国际关系学界提出了“小周边”“大周边”概念。“小周边”主要是传统意义上的周边概念。“大周边”是把中国周边从“小周边”延伸到西亚、南太平洋、澳大利亚和新西兰。本文的“中国周边”指的是“小周边”,但也涵盖了领土上没有直接与中国相连的邻近地区和国家。中国周边地区是中国与外部世界联系的桥梁和纽带,周边外交直接影响着中国的安全和发展利益。新中国成立以来,为了更好地维护国家的主权、安全和发展利益,中国政府高度重视周边外交工作,根据国际国内形势变化及与周边国家关系的发展情况,提出了一系列开展周边外交的创新理念、思想,制定了相应的战略策略、方针政策。

70多年中国周边外交实践既呈现阶段性特征,也存在内在统一的逻辑,较好地促进了中国总体外交目标的实现,积累了宝贵的历史经验。

一、中国周边外交的历史进程

根据国际国内局势特别是中国领导人对国际局势判断和认识的发展变化,随着中国综合国力及国际影响力的不断提升,中国与周边国家交往的深度、广度不断地拓展和扩大。中国周边外交在外交大局中逐步由从属于冷战两极对峙外交、新兴民族主义国家外交、第三世界国家外交中脱离出来,并逐步成为中国外交的优先方向。新中国成立以来,虽然周边外交一直是中国外交的重要组成部分,但“周边”“周边国家”和“周边外交”等词在中国官方文献中出现得比较晚。在1988

[收稿日期]2020-12-20

[作者简介]王巧荣(1966—),女,河南鄢陵人,博士,中国社会科学院当代中国研究所研究员,中国社会科学院大学教授、博士生导师,研究方向为当代中国外交、中美关系。

[基金项目]本文系中国社会科学院马克思主义理论研究和建设工程重大项目“新中国外交理论创新与基本经验研究”(立项批准号:2019mgez005)的阶段性研究成果。

年《政府工作报告》中首次出现“周边各国”一词,报告指出“中国一向重视同周边各国保持和发展睦邻关系”^{[1]P181},并把保持和发展同周边各国睦邻关系与中国同美、苏的关系、欧洲社会主义国家的关系、其他发达国家的关系及同第三世界国家团结和合作并列构成中国外交的主要内容。表明中国周边外交在外交布局中的地位得到提高。1993年《政府工作报告》把发展同周边国家的睦邻友好关系作为中国“外交工作的重点”^{[2]P194}。在党的文献中,党的十五大提出“要坚持睦邻友好”^{[3]P43},首次将周边外交作为中国外交的重要内容单列出来。党的十六大报告中,提出了“以邻为善,以邻为伴”的周边外交方针^{[4]P37}。此后,周边外交在中国外交中的地位进一步提高。新中国成立以来周边外交大体经历了以下三个阶段:

(一) 社会主义革命和建设时期的周边外交(1949—1978)

这一时段国际局势的主要特点是以美苏为首的两大集团冷战对峙,新中国的外交战略深深打上了两极对峙的烙印。在这30年中,美苏两个超级大国分别在不同时段对中国国家安全构成不同程度的威胁。新中国先后采取“一边倒”“反帝反修”“一条线”战略,来捍卫国家的主权独立、领土完整和大国地位。作为中国总体外交的重要组成部分,周边外交政策随整体外交战略的不断调整而变化,变动性是这一时段的主要特征。

新中国成立前夕,中国共产党领导人基于新民主主义革命时期的历史经验,基于解放战争时期美苏两国对国共两党的态度,更基于新生共和国政权能够迅速在国际社会站稳脚跟的考虑,中国政府采取“一边倒”的外交战略,新生政权很快得到苏联及其他社会主义国家的承认。1949年10月2日,新中国成立后的第二天,中苏正式建立大使级外交关系。1950年2月14日,两国签订了《中苏友好同盟互助条约》,成为友好同盟国家。苏联向中国提供的大规模经济援助和国际支持,对新中国国民经济体系的恢复和建立发挥了重要作用,也为巩固新生共和国政权奠定了基础。而美国不仅不承认中国,还竭力阻挠其盟国承认中国,对华采取敌对政策。

美苏两大阵营对抗格局深刻影响了中国邻国的外交走向。中国周边的15个陆海邻国中,朝鲜、蒙古和越南属于以苏联为首的社会主义阵营,

日本、南朝鲜、菲律宾、巴基斯坦属于以美国为首的资本主义国家阵营,其他国家奉行不结盟中立政策。中国与美苏两国的关系直接影响了与分属两个阵营其他邻国的关系。继中苏建交之后,朝鲜、蒙古、越南很快与中国建立了正式的外交关系,中国同这3个国家间的友好合作关系逐步开展。而日本、南朝鲜、菲律宾追随美国,奉行对华敌对政策。

印度作为第一个与中国建交的非社会主义国家,与中国保持了良好的友好合作关系,两国与缅甸共同倡导和平共处五项原则,并在该原则基础上,通过谈判签署《关于中国西藏地方与印度之间的通商与交通协定》,消除了影响中印关系发展的一个障碍。两国高层互访不断,就共同关心的双边与地区问题进行沟通与交流。但在1959年,因西藏问题、边境纠纷,两国关系开始出现紧张局面。

同时,中国还在国际多边场合展现出促和平、求团结的良好形象。1954年,新中国首次以大国身份出席日内瓦会议,为和平解决印支问题做出了积极贡献,树立了和平形象。1955年4月,中国应邀出席万隆会议,中、印、缅三国共同倡导的和平共处五项原则被纳入“万隆精神”,成为亚非各国开展团结合作的重要指针,为中国赢得了更多的朋友,也为进一步开展与亚非国家友好合作奠定了基础。

20世纪60年代,中苏两党意识形态的分歧扩大到两国战略安全领域,两国关系破裂。苏联在两国边界地区频繁挑起领土纠纷和冲突。凭借与蒙古签订的《苏蒙友好合作互助条约》,在中苏、中蒙边境陈兵百万,对中国北部边境安全构成严重威胁。反对苏联修正主义成为中国外交的重要内容。由于美国仍然继续侵略台湾,还直接出兵侵略越南,从南部边境给中国安全带来严重威胁。面对两个超级大国的威胁,中国政府采取了“两个拳头打人”战略。同时遭受美苏两国的战略挤压,加之“文革”期间中国外交受极“左”路线的干扰,60年代中后期,中国外部安全环境特别是周边环境异常严峻。

为了壮大反帝反修的力量,毛泽东将1946年提出的“中间地带”思想发展为“两个中间地带”思想。^{[5]P263}除苏联外,中国周边的国家都是“两个中间地带”上的国家,争取与他们的团结与合作成

为这一时段特别是60年代中后期中国周边外交的一个重要内容。根据友好协商、互谅互让的原则,中国先后同缅甸、尼泊尔、蒙古、巴基斯坦和阿富汗等国签订了边界条约,消除了制约中国与上述国家发展关系的重大障碍。

需要指出的是,这一时段,中国与印度、印尼及蒙古等重要邻国的关系出现了曲折。1962年,中印发生边境冲突后,两国关系急转直下,走向对立。受极“左”思潮影响,中国外交工作偏离了正常轨道,中国周边外交深受影响。印尼出现了大规模的排华、反华和驱逐华侨事件,引发两国关系持续紧张,直至相继关闭在对方的大使馆,双方关系完全中断。中蒙关系深受中苏关系的影响。中苏关系破裂后,中蒙关系逐渐疏离。尽管中国政府在“两个中间地带”思想指导下,为促进与周边国家团结与合作做出了积极努力,但中国周边外交工作的被动局面没有得到改善。1969年,苏联在珍宝岛对中国发起武装冲突后,苏联领导人抛出建立“亚洲集体安全体系”,企图孤立中国,并威胁对中国实施核打击。苏联的安全威胁超越美国,成为中国周边的主要威胁。

美国由于深陷越南战争,实力大受影响。苏联乘机向全球扩张,美苏战略竞争态势由“美攻苏守”向“苏攻美守”转变。为改变在美苏争霸中的不利局面,美国向中国抛出缓和关系的“橄榄枝”。中国政府抓住机会,调整对美政策。随之确立了“联美抗苏”的“一条线”战略。

中国外交战略调整对周边外交产生了直接影响。1975年,越南统一后,在苏联支持下,在地区霸权主义道路上越走越远。1978年12月,越南出兵侵略柬埔寨,并频繁在中国边境挑衅,对印支地区和平与稳定及中国边境安全构成严重威胁。1979年2月中旬至3月初,中国开展对越自卫反击战,打击苏联、越南在东南亚的扩张野心。中越关系日益恶化。

中美关系的缓和促进了与美国结盟的中国邻国对华政策的转变。日本对尼克松“越顶外交”感到震惊,长期追随美国执行对华敌视政策的佐藤荣作内阁被迫辞职。1972年9月,新任首相田中角荣访华,两国签署联合公报,宣布自即日起建立正式外交关系。^[6]1978年10月,两国签署《中日友好和平条约》,推动两国关系再上新台阶。随后,中国于1974年5月31日、1975年6月9日、1975

年7月1日分别与马来西亚、菲律宾、泰国建立起正式外交关系。^{[7][8][9]}这一时期,中国与新加坡之间虽未建交,但两国官方保持正常联络。至此,中国与除印尼以外的所有东盟成员国都保持了良好的关系。

(二) 改革开放和社会主义现代化建设新时期的周边外交(1978—2012)

为国内经济建设营造良好的国际环境是这一时段中国外交战略的主要目标。与前30年相比,这一时期的中国外交战略有很大的延续性,中国周边外交政策相对稳定。由于中国改革开放在发展的不同阶段呈现出不同的特征,历代的中央领导集体所实施的外交政策也有区别。

1. 以邓小平同志为核心的党中央领导集体的周边外交

经过改革开放后一系列初步探索实验,党的十二大提出世纪末“翻两番”的战略目标。实现这一目标,中国迫切需要一个和平安定的国际环境。中国领导人对战争与和平问题作出新判断,提出和平与发展是当今世界两大主题的思想,并果断调整“一条线”战略方针,确立了新时期独立自主的和平外交政策。这一战略超越意识形态,以维护国家利益为出发点和归宿,极大增强了中国外交的灵活性,开创了周边外交的新局面。

新外交战略推动中苏关系由缓和走向正常化。1982年3月,苏联领导人勃列日涅夫在中亚塔什干发表对华政策讲话中,作出对华缓和姿态。中方给予积极回应。经过连续8轮的副外长级特使磋商、三次“葬礼外交”,两国外交部长实现互访,两国高层间互信增强。1989年5月,戈尔巴乔夫应邀访华,本着“结束过去,开辟未来”精神,两国关系实现了正常化。中苏关系正常化开启了中国全方位外交的新征程。中苏关系的逐步改善,促进了中蒙关系的逐步发展。1989年3月底4月初、8月底9月初,蒙古外交部长策伦皮勒·贡布苏伦与中国外交部长钱其琛实现互访,中蒙两国、两党关系实现了正常化。由于越南继续推行在柬埔寨侵略政策,并大肆侵占中国南沙岛礁,中越关系仍处于困难之中。

中印关系的缓和与改善是这一时段周边外交的一个重要进展。1979年2月,印度外交部长瓦杰帕伊访问中国,1981年6月,国务院副总理兼外长黄华对印度进行了回访,双方达成了就边界问

题进行官员级会谈的谅解,中国同意印度香客到西藏神山圣湖朝圣。1988年12月,印度总理拉吉夫·甘地访华,中印关系从此进入一个新的阶段。

这一时段中日关系得到了长足的发展。经贸合作是两国关系最大亮点。日本政府和银行向中国提供三批共计16109亿日元贷款、两批合计10000亿日元能源借款。1989年中日贸易总额达189亿美元,日本成为中国第二大贸易伙伴。^[10]¹⁸¹中国与南朝鲜的关系开始出现新变化。朝鲜战争后,中国与南朝鲜一直处于对立状态。随着国际和半岛局势发展变化,1988年起,中国与南朝鲜间开辟了直接贸易渠道。在此基础上,两国间也开始有半官方及官方接触。

2. 以江泽民同志为核心的党中央领导集体的周边外交

20世纪90年代初,面对美国为首的西方国家对中国全面制裁及苏东剧变引发国际格局的重大调整,邓小平总结和吸取中国对外政策实践中的经验教训,提出冷静观察、稳住阵脚、沉着应对、韬光养晦、善于守拙、决不当头、有所作为等方针。以江泽民同志为核心的党中央领导集体在这一方针的指引下,积极推进中国同邻国的睦邻友好关系的发展。

1991年12月25日,苏联解体。^[11]中国政府遵循“韬光养晦”战略方针,依据互不干涉原则,积极促进与苏联的继承国俄罗斯及中亚新独立邻国关系的发展。1991年12月27日,中国政府宣布承认俄罗斯联邦政府。^[12]中俄关系实现平稳过渡。此后,两国政府积极推进双方关系不断深化发展。苏联解体后,在中亚地区出现了哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦3个新的邻国。在中国积极推动下,1992年1月1日-3日,哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦先后与中国建立正式外交关系。冷战结束后,国际和地区形势发生重大变化。为加强睦邻互信与友好合作关系,中、俄、哈、吉、塔等国就边界地区信任和裁军问题举行谈判。经过多年努力,中、俄、哈、吉、塔先后签署《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》(1996年)、《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》(1997年)两个文件,有效地维护了中国同俄、哈、吉、塔四国边境地区的和平与安宁,促进了五国间睦邻友好、平等信任、互利合作关系的进一步发展。中、俄、哈、吉、塔首脑会晤就此机制化为“五

国机制”。2001年,在此基础上,成立了“上海合作组织”,标志着中国同俄罗斯及中亚地区国家间的合作从边境安全合作向全方位合作方向发展。

“八九政治风波”后,日本虽然参与了西方国家对华经济制裁,但与欧美保持了一定距离。经双方努力,1990年后,日本逐步放缓对华制裁,成为西方国家中第一个放弃对华制裁的国家。此后两国高层互访不断,两国经贸合作关系发展迅速。但这一时段,中日关系不时受钓鱼岛问题、历史问题、涉台等问题干扰。1992年8月,中韩两国正式建立外交关系,这是中国东亚周边外交的一个新进展。

中国同东南亚邻国关系得到全面发展。1990年8月至1991年11月,中国先后与印尼、新加坡、文莱达鲁萨兰、越南等国恢复或正式建交,至此,中国同东南亚各国都建立和恢复了正式外交关系。这一时段,东盟不断扩大,在亚太区域合作中的影响力不断提高。中国与东盟关系有了新发展。1996年,中国成为东盟的全面对话伙伴国并出席了东盟与对话伙伴国会议。1997年底,在中国与东盟首次首脑会晤中,国家主席江泽民发表了《中国—东盟首脑会晤联合声明》,确定建立面向21世纪的睦邻互信伙伴关系。

中国与印度等南亚邻国关系保持进一步发展态势,双方高层交往不断。1998年,由于印巴核试验,中印关系一度紧张。2000年5月,印度总统科切里尔·拉曼·纳拉亚南访华,中印关系全面恢复,两国合作进入新的发展阶段。

3. 以胡锦涛同志为总书记的党中央的周边外交

随着中国快速崛起,周边国家对中国战略疑虑有所上升,这对中国周边外交工作提出更高要求。以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视周边外交工作,在中国外交总体布局中,确立周边外交是首要。提出“与邻为善、以邻为伴”的方针和“睦邻、安邻、富邻”的周边外交政策,促进中国与周边国家睦邻友好关系的稳定发展。

大国对区域和平与稳定有着关键性的影响,中国积极增进与邻近大国的战略互信,妥善处理分歧,共同维护地区和平稳定局势。中俄战略协作关系成为大国关系的典范。两国在国际、地区和双边共同关心的问题上相互支持,相互合作。中印关系保持良好发展势头。两国建立了边界问题特别代表会谈机制,并就解决两国边界问题的

政治原则达成共识。中日关系在曲折中发展。从2001年4月至2006年9月,日本首相小泉纯一郎顽固坚持每年参拜靖国神社,严重损害和动摇了中日关系的政治基础,导致中日关系陷入困境。2006年9月,安倍晋三担任日本首相后,两国关系开始缓和。当年10月,安倍首相“破冰”访华。之后,两国关系逐步回暖。

中国积极参与区域合作。政治上,中国领导人每年通过出席东盟系列会议机制,与东盟10国、中日韩及东亚峰会中其他国家领导人和各层级官员就区域合作及双方共同关心的问题保持充分沟通和交流。2008年美国次贷危机后,“金砖国家”合作机制成为中国与俄罗斯、印度合作交流的又一个平台。在经济上,作为负责任大国,中国通过开放自由市场,促进与周边国家贸易自由化的发展。2002年11月7日,中国与东盟10国领导人签署《中国—东盟全面经济合作框架协议》,启动中国—东盟自由贸易区的建设。安全上,面对进入21世纪后日益复杂的周边安全环境,中国推动周边地区国家开展安全合作。多年来,朝核问题是半岛乃至东北亚局势持续紧张的一个重要因素。为和平解决朝核问题,中国政府积极斡旋,劝和促谈。中国倡导和主持的由中国、朝鲜、美国、韩国、日本、俄罗斯6国参与的六方会谈,于2005年9月通过了《九·一九共同声明》,促进朝核问题向积极方向发展。针对恐怖主义、分裂主义、极端主义及其它非传统安全对中国西北、北部边境的威胁,在上海合作组织框架下,中国与俄罗斯及中亚5国开展了卓有成效的安全合作。在东南方向,中国作为第一个非东南亚国家正式加入《东南亚友好合作条约》,并与东盟国家签署了《南海各方行为宣言》。这些举措大大增强了中国与周边国家间的互信,有利于地区持久和平局面的形成。

(三) 新时代中国的周边外交

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴的战略全局和应对世界百年未有之大变局,深刻把握新时代中国和世界发展大势,把周边作为中国外交的优先方向,提出了周边命运共同体、“一带一路”倡议、“亲、诚、惠、容”、亚洲安全观等周边外交新理念、新思想,推动周边外交新格局的构建。

在习近平外交思想的指引下,中国对俄外交进一步深化和拓展。两国政治互信进一步加强,

各领域交流与合作取得重要成果,战略协作更加密切。两国元首保持密切交往与磋商。习近平主席与普京总统每年都保持5次以上的会晤,就中俄关系和共同关心的国际和地区问题深入交换意见。中俄两国总理定期会晤机制每年顺利进行,并发表中俄总理定期会晤联合公报,引领中俄关系和各领域务实合作向纵深发展。同时,两国各领域机制性交往频繁,进一步落实两国高层达成的一系列共识。

日本在钓鱼岛、历史问题上的一些挑衅行为引发的中日关系的困难局面开始逐步缓解。经过双方努力,2014年9月,中日海洋事务高级别磋商在山东省青岛市举行。两国关系逐渐回暖。^[13]2018年10月,日本首相安倍晋三对中国进行为期3天的正式访问。随后,两国关系进一步回暖,两国在推进亚太区域经贸合作方面持积极态度。需要指出的是,近年来,随着中美战略竞争态势加剧,日本积极配合美国亚太战略部署的立场、举措,制约了中日关系的进一步向纵深发展。

中印两国之间因边界问题时时有摩擦,但对印外交在中国周边外交中的地位总体上得到了提升。两国高层交往频繁。2013年5月李克强出任国务院总理后,首次出访便选择印度。次年9月,习近平主席对印度进行国事访问。2016年,印度总统慕克吉访华。2015和2018年印度总理莫迪两度访华。此外,两国领导人每年都在金砖五国会议、上海合作组织、二十国集团和东亚峰会等多边场合会面,并就共同关心的问题加强协调与合作。对于两国关系中最敏感最棘手的边界问题,为维护两国关系稳定发展的大局,双方从建设性合作出发,均保持一定克制。

中国大力开展同其他邻国交往合作,妥善处理有关矛盾分歧,推动同周边国家睦邻友好关系不断发展。高层交往密切。仅2014年,中国与东亚、南亚国家副总理以上领导人的互访及会见会谈超过110次,基本实现对周边国家的全覆盖。^{[14]P25}以东盟为核心,中国与东南亚邻国的关系上了一个新台阶。2013年,以中国—东盟战略伙伴关系建立10周年为契机,中国—东盟领导人及成员国领导人开展了一系列外交活动,引领中国—东盟关系的发展。2017年11月,第20次中国—东盟领导人会议发表《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》,为中国—东盟关系中长期发

展做出安排。在上合组织框架下,中国与中亚邻国双边、多边务实合作得到进一步深化。2018年6月9日至10日,上合组织成员国元首理事会在山东青岛举行。会议批准的《〈上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约〉实施纲要(2018—2022年)》,为其未来发展规划了新路线图。中国高度重视中朝关系,维护好、巩固好、发展好中朝关系始终是中国坚定不移的方针。在双方共同努力下,中朝关系在2018年掀开了新的历史篇章。2018年以来,两国元首实现四次会晤,达成一系列共识和成果。

2020年初以来,新冠肺炎疫情在全球肆虐,对人类生命安全和身体健康构成严重威胁。中国同周边国家就合作抗疫保持高层密切沟通和往来。习近平主席“15次同周边国家领导人通电话,10次致信函,共商合作抗疫大计,规划后疫情时代双边关系发展蓝图”^[15]。中国疫情有效控制后,给予了周边邻国大力援助。

中国与周边国家经贸交流活跃,利益融合深化。中方提出的“一带一路”倡议得到周边邻国的赞同与支持。一大批“一带一路”建设标志性的合作项目逐步落地。中方提出“丝绸之路经济带”倡议后,哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦3国领导人积极表态支持中方倡议,先后分别与中国签署在“丝绸之路经济带”倡议框架下双方合作的谅解备忘录、议定书,积极参与亚洲基础设施投资银行的建设。中国与中亚周边地区互联互通领域合作发展迅速。2014年4月,中哈连云港物流合作基地一期投产运营,“连云港—阿拉木图”货运班列从连云港首发后,渝新欧、汉新欧、郑新欧、义新欧等一系列国际货运班列陆续开通运营,^[16]极大便利了中国与中亚地区国家的经贸往来。

中国与周边国家的区域合作跃上新台阶。中国—东盟自由贸易区获得了良好的发展机遇。2013年10月,李克强总理在第16次中国—东盟领导人会议上,提出启动中国—东盟自贸区升级版谈判的愿景。2015年11月,双方签署《关于修订〈中国—东盟全面经济合作框架协议〉及项下部分协议的议定书》,对原有中国—东盟自贸区各种协定进行丰富、完善、补充和提升,^[17]为建立高质量中国—东盟自由贸易区提供了法律保障。在中国及各成员国共同努力下,区域全面经济伙伴关系(RCEP)谈判步伐加快。2020年11月15日,在

第四次区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)领导人会议上,包括东盟十国、中国、日本、韩国、澳大利亚和新西兰在内的15个成员国,历经八年艰难谈判后,正式签署《区域全面经济伙伴关系协定》,^[18]全球最大的自贸区自此诞生。

长期以来,中国与东南亚国家间的安全合作是短板。为促进与相关国家在南海问题上安全信任措施的建立,自2013年起,中国与东南亚国家在多边和双边层面上的安全合作有所加强。2013年,中国与东盟国家在落实《南海各方行为宣言》框架下,启动了“南海行为准则”的磋商。2018年8月初,在中国与东盟外长会议上,双方就“南海行为准则”单一磋商文本草案达成一致。2016年10月,菲律宾总统杜特尔特应习近平主席邀请访问中国期间,双方决定建立关于南海问题的双边磋商机制,两国间持续紧张的南海问题逐步降温。

二、新中国周边外交的内在逻辑

回顾中国周边外交的历史进程可以看出,随着中国社会主义现代化建设进程不断加快,中国与世界的关系在不断变化,中国周边外交虽然呈现不同的阶段性特征,但在70多年周边外交实践中始终存在贯穿如一的内在逻辑。

(一) 始终服务国家战略,促进国家外交战略总体目标的实现

中国共产党始终牢记使命,把捍卫国家主权、领土完整、安全,建设社会主义现代化国家放在国家战略的首要位置。中国外交战略始终服务于国家战略,以维护和实现国家主权、安全和发展利益为根本遵循,坚定捍卫国家主权独立、领土完整、国家统一和尊严;积极为社会主义现代化建设和中华民族和平崛起创造良好的外部环境;促进中国在和平共处五项原则基础上与世界各国友好合作关系的发展,推动中国国际地位和国际影响力的不断提升,为新中国站起来、富起来、强起来保驾护航。中国周边外交目标始终是服务国家战略,促进国家外交战略总体目标的实现。

(二) 始终将周边外交置于外交全局的重要位置,视促进周边和平、稳定、发展为己任

周边地区的和平稳定,繁荣发展对中国实现和维护自身的安全和发展利益有着直接影响,是中国走向世界的重要战略依托。在中国越来越走

近世界舞台中央的进程中,中国周边邻国一直是中国团结和依靠的力量。因此,中国高度重视发展同邻国的外交。1950年,朝鲜战争爆发,美国打着“联合国军”的旗号对朝鲜发起侵略。百废待兴的新中国毅然推迟解放台湾、甘冒放慢国内经济恢复步伐的风险,组建中国人民志愿军开赴朝鲜前线,与朝鲜人民一道抗击美国的侵略,捍卫东北亚和平。20世纪60年代,在国内经济处于严重困难的情况下,针对美国对越南的侵略,中国给予越南以大规模经济援助和支持。朝鲜半岛局势一直是引发东亚安全环境不断紧张的一个重要因素。为维护东亚安全环境,中国坚持不懈推动政治解决朝鲜半岛问题。“六方会谈”停摆后,中国持续努力为重启会谈积累和创造条件。先后提出“双暂停”倡议以及“双轨并进”思路,积极开展维稳防乱、劝和促谈工作,为推动半岛形势缓和、将半岛问题重新纳入对话协商解决的正确轨道发挥了重要建设性作用。

中国周边国家多数是发展中国家,历史经历相同,与中国共同面临着发展问题。70多年来,中国在积极探索自身发展道路的同时,一直致力于推进与周边邻国的共同发展之路。改革开放前,中国在经济发展水平有限的情况下,仍给予蒙古、朝鲜、越南、柬埔寨、尼泊尔、阿富汗等国力所能及的经济援助。改革开放后,特别是20世纪90年代末以来,中国通过扩大开放,加强与周边国家的互利合作。作为负责任大国,中国为维护区域经济秩序的稳定发挥了积极作用。1997年亚洲金融危机发生后,东亚、东南亚邻国经济遭受重创,中国坚持人民币不贬值,为周边金融安全与稳定做出了重要贡献。2008年美国次贷危机爆发后,西方大国贸易保护主义愈演愈烈,中国坚定不移地奉行互利共赢的开放战略,继续积极参与“10+1”、“10+3”、东亚峰会以及中日韩合作,推动区域经济合作深化发展,为周边地区经济走出金融危机的阴影发挥了积极地引领作用。党的十八大以来,中国坚持践行亲诚惠容的周边外交理念,推进共建“一带一路”走深走实,将中国的发展惠及周边,实现互利共赢、共同发展。

(三) 始终将推动构建和平稳定的周边秩序作为基本出发点

新中国成立后,中国共产党团结带领全国各族人民艰苦奋斗,使遭受近代百年屈辱的中国,重

新以独立自主的大国身份屹立于世界民族之林,努力实现中华民族伟大复兴中国梦。创造稳定和平的国际环境特别是周边环境是实现这些目标的前提。二战后,中国周边区域旧的殖民体系被打破,而新独立的周边邻国对中国可能恢复建立历史上以中国为中心的东亚秩序心生疑虑,加之美国为首的西方国家故意渲染“中国威胁论”,使周边邻国或追随美国与华为敌,或对华敬而远之。针对周边国家的疑虑,也针对他们要求建立新型国际关系的共同愿望,出于中国进一步发展与周边邻国睦邻友好关系的需要,中国提出了和平共处五项原则,以打破美国为首的西方阵营对新中国的围堵和制裁,争取朋友,寻求和平。和平共处五项原则所倡导的“主权独立”“平等”“互不干涉内政”“和平共处”等理念与当时超级大国所秉持的冷战对抗、侵略政策相区别,是对传统华夷等级秩序的扬弃,体现了新中国建立相互平等、和平共处国际关系秩序的愿望。和平共处五项原则首先得到印度、缅甸的响应和支持。随后在这一原则的基础上,中国与周边国家逐步解决了边界问题和其它历史问题。该原则发展成为中国同周边邻国开展睦邻友好关系的基本准则,在促进和平稳定的周边环境上发挥了重要作用。

进入21世纪后,国际形势继续发生深刻复杂变化,世界多极化、经济全球化深入发展,文化多样化、社会信息化持续推进,国际格局和国际秩序加速调整演变。经数十年持续快速发展,中国综合国力和国际影响力大幅度提升。2010年,中国一跃成为全球第二大经济体,在国际权势结构中的地位大幅度地提升。中国前所未有地接近世界舞台中央,前所未有地接近实现中华民族伟大复兴的目标,前所未有地具有实现这个目标的能力和信心。周边邻国对正在崛起的中国看法不尽相同,一些国家感到焦虑和不安,“中国威胁论”再度甚嚣尘上;多数国家对综合实力日益增强的中国在国际社会中的责任担当有新期待。对此,习近平提出“迈向亚洲命运共同体”的倡议,是新时代中国对构建亚太新秩序的理想追求,也是对周边国家对是否会走“国强必霸”老路的回应。在周边新秩序建立中,习近平强调“各国相互尊重、平等相待。各国体量有大小、国力有强弱、发展有先后,但都是国际社会平等的一员,都有平等参与地区和国际事务的权利。涉及大家的

事情要由各国共同商量来办。作为大国,意味着对地区和世界和平与发展的更大责任,而不是对地区和国际事务的更大垄断”。^[19]同时,中国积极推进中国—东盟、上合组织等地区合作机制和组织合作提质升级,主导建设亚投行、丝路基金,提出以周边国家为重点“一带一路”倡议,以实际行动推动亚洲命运共同体的构建。

(四) 始终坚持走和平发展道路,但决不放弃自己正当的利益

中华民族是爱好和平的民族。近现代中国人民的苦难遭遇,使中国人民对战争带来的苦难有着刻骨铭心的记忆,对和平有着坚持不懈的追求。消除战争,实现和平,是中国人民最迫切、最深厚的愿望。新中国成立后,中国始终把维护世界和平、促进共同发展作为外交宗旨。作为亚太区域的大国,维护世界和平首先是维护亚太区域的和平。中国高举反帝、反霸的旗帜,反对一切形式霸权主义、强权主义在中国周边各种形式的侵略、霸权行径,为此甚至不惜一战。中国坚定地走和平发展道路,在70多年外交实践中,中国提出和坚持了和平共处五项原则,确立和奉行了独立自主的和平外交政策,向世界作出了永远不称霸、永远不搞扩张的庄严承诺。党的十八大以来,中国把周边地区作为和平发展的先行区。针对周边国家对中国快速崛起的焦虑,2013年9月,习近平在纳扎尔巴耶夫大学演讲时强调“中国坚持走和平发展道路,坚定奉行独立自主的和平外交政策。我们尊重各国人民自主选择的发展道路和奉行的内外政策,决不干涉中亚国家内政。中国不谋求地区事务主导权,不经营势力范围。”^[20]

中国坚持走和平发展道路,但决不放弃自己的正当权益。对中国与周边邻国历史遗留的边界及其它主权争端问题,中国主张通过和平协商原则解决。20世纪50年代以来,中国通过和平协商方式与除印度之外的所有周边邻国和平解决了陆上边界问题。对东海、南海存在的海洋争端问题,中国提出“搁置争议,共同开发”,从维护地区和平稳定大局出发,对个别国家在中国南海权益问题上的挑衅行为保持了相当的克制。中国坚持在尊重历史事实的基础上,依据国际法,通过对话谈判寻求和平解决。一时解决不了的,妥善加以管控。积极探索通过合作实现互利共赢。然而,中国的

克制换来的却是个别国家对海洋权益的进一步挑衅。个别国家不仅不断将与中国的海洋权益争端问题国际化,而且将其司法化。对此,中国政府坚持底线思维,坚决予以反对。2016年7月12日,在菲律宾南海仲裁案临时仲裁庭做出“裁决”前夕,习近平主席就此表示“南海诸岛自古以来就是中国领土。中国在南海的领土主权和海洋权益在任何情况下不受所谓菲律宾南海仲裁案裁决的影响。中国不接受任何基于该仲裁裁决的主张和行动。”^[21]表明了中国的严正立场。近年来,中国海上执法力量加强了对中国南海海域重点岛礁的巡航、管控和石油资源的维护,使中国南海权益的维护取得了历史性突破。

(五) 美国一直是中国周边外交中的一个重要因素

美国不是中国的邻国,即便从近年来学界流行的“大周边”概念讲,美国也算不上中国的邻国。二战结束以来,美国在亚太区域的战略部署都攸关中国的安全和发展利益,因此,美国一直是中国周边外交中的一个重要因素。新中国成立初期,美国政治上既不承认新中国,还拉拢其中国周边盟国与华为敌,军事上出兵朝鲜、越南及中国台湾,从东北、东南和东面三个方向对华围堵,对中国主权安全构成严重威胁。为捍卫国家主权和安全,反对美国对中国周边国家侵略和制造“两个中国”阴谋,新中国先后开展“抗美援朝”“炮击金门”和“抗美援朝”。美国以此为借口散布“中国好战论”,离间中国与周边新独立民族国家的关系。

20世纪60年代末起,苏联在中国周边及全球的不断扩张,给中、美两国带来不同程度的威胁。为共同应对苏联的威胁,1972年初,美国总统尼克松访华,推动中美两国由对峙走向缓和,中国周边美国的盟国乘机纷纷与中国建交。之后整个冷战后期,中美关系保持了相对稳定的发展态势,相应中国同周边西方阵营国家的关系保持了稳定的发展态势。20世纪90年代初,为打破以美国为首的西方国家的制裁,中国积极开展睦邻友好外交,在两三年的时间内,同周边所有邻国建立和恢复了正常的外交关系,确立了全方位周边外交的新格局。

20世纪90年代中后期至21世纪初,为维护

亚太局势的和平稳定,中美两国在朝鲜半岛问题、核不扩散问题和反恐等问题上开展了一系列合作。在涉台问题上,两国在中美三个联合公报基础上达成了一系列共识,对维护亚太地区的和平稳定发挥了积极作用。自1997年起,由于日美多次修订“美日防卫合作指针”,美国对日本军国主义松绑的趋向对中国周边安全环境带来不确定性。美国凭借其超强实力,打着“民主”“自由市场”“人权”等旗号不断干涉中国及周边国家的内政,试图建立由其主导的亚太秩序。这些强权作派一定程度上引发中国周边国家的担心。为反对美国强权主义,中国与周边国家开展了一系列的双边、多边合作。如中俄战略协作关系的发展、中国东盟国家在APEC中的合作等。

2010年以来,面对中国日益增强的综合国力和国际影响力,美国感到焦虑,加大其在亚太地区的战略部署,先后提出“亚太再平衡”战略、“印太”战略,对中国战略定位也由此前的潜在竞争者变为战略竞争对手,对华政策也由此前以战略接触为主转变为战略竞争、战略防范为主。加大其在中国周边的军事部署,还加强与中国周边国家防务合作,试图把周边国家拉入其对华战略包围圈。为进一步离间中国与周边国家关系,近年来,美国在中国与周边国家海洋权益争端问题上选边站,致使个别国家在这些问题上的态度越来越强硬,不仅对中国与相关国家关系产生了负面影响,也对地区安全局势产生了严重影响。个别抱有投机心理的国家,试图利用中美关系竞争加剧之际,在与中国领土主权争端问题上捞一把。这也是近期中国与个别邻国在边境上冲突不断的一个原因。

70多年周边外交实践表明,美国因素对中国同周边国家关系产生着重要影响。中美关系发展相对平稳时,中国同周边国家间关系会保持相对好的发展态势;中美关系发展出现困难时,在多数情况下,中国同周边国家间关系不确定性会相应增加。

三、新中国周边外交实践的历史经验

周边外交始终服务于国家总体外交战略目

标,将维护国家主权、安全和发展利益放在第一位,着力于为建设社会主义现代化营造良好的周边环境,留下了宝贵的历史经验。

(一) 坚持党的集中统一领导,服务党和国家的中心工作

坚持党对外交工作的集中统一领导,是中国外交取得显著成就的根本保证。70多年实践证明,坚持党的领导,外交工作就能不断取得新的胜利。新时代的中国外交,要增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,把思想、行动自觉统一到党中央提出的对外大政方针和战略部署上来,切实贯彻党和国家制定的各项外交方针、政策。同时,外交工作必须围绕党和国家的中心任务开展,服从服务于党和国家的大局。这是开展周边外交工作的根本遵循。

(二) 统筹兼顾,最大限度地促进国家外交目标实现

科学分析国际国内形势变化,深刻把握时代发展潮流,是一国外交决策的依据。70年多来,面对复杂多变的国际及周边环境,中国领导人坚持辩证唯物主义和历史唯物主义,科学总结国际关系历史变迁的经验,统筹国内国际两个大局,统筹发展、安全两件大事,统筹维权和维稳关系,结合中国周边环境发展变化,科学研判形势,提出一系列新思想、新理念,制定开展周边外交的方针政策,引领周边外交卓有成效地维护国家主权、安全与发展利益。

当前,中国正处于实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,面临中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局。周边外交工作,要胸怀两个大局。要深刻认识国际国内因素的联动性。在经济全球化和社会信息化共同作用下,国内和国际因素相互渗透、相互影响,国内问题处理不好容易产生国际影响,国际问题也可能成为干扰国内发展大局的主要因素。从两个大局出发,就是要坚持底线思维,在涉及中国重大核心利益的问题上,标出底线,并有坚定捍卫底线的决心和意志。要坚定不移走和平发展道路,坚持共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观,有效管控中国周边分歧,维护好中华民族伟大复兴的重要战略机遇期。

要统筹自身实力与履行国际责任的关系。国

家实力是开展外交工作的基础,是进行外交定位的前提,必须客观认识国家实力。中国领导人保持了清醒头脑,对中国当前所处的发展阶段、国际地位有明确的认识。党的十九大报告明确指出:中国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,中国是世界最大的发展中国家。出于大国责任和中国国家利益,中国通过积极支持“一带一路”建设,实现与周边国家互利共赢、共同发展。中国在区域治理、发展援助、和平稳定方面也积极承担相应责任,但不会承担超出自己能力的责任。

(三) 互尊互信、聚同化异,与周边国家做好邻居、好朋友、好伙伴

由于历史及其它多方面的原因,周边相当一些邻国从新中国站起来、富起来、强起来的发展历程中表现出疑虑、担心甚至是恐惧,不同时期、不同形式的“中国威胁论”在周边国家不断出现。为促进与周边国家互信,中国政府先后提出一系列推进周边睦邻友好关系的理念、方针、政策。20世纪50年代中期,提出和平共处五项原则,强调求同存异,通过和平协商解决与邻国的边界问题,最大诚意向邻国传递善意,化解他们对新生共和国的疑虑和误解。20世纪90年代以来,中国先后提出了“睦邻友好”“好邻居、好伙伴、好朋友”“与邻为善、以邻为伴”“睦邻、安邻、富邻”“和谐周边”“亲、诚、惠、容”“亚洲新安全观”“亚洲命运共同体”等理念,在海洋权益争端问题上提出“搁置争议,共同开发”等基本理念和原则。虽然表述不同,但这些理念、原则的出发点都是促进同周边邻国的友好合作,构建和平、合作、发展、共赢的周边秩序。

需要指出,70多年特别是改革开放以来,中国经济发展给周边邻国带来难得的发展机遇,中国经济持续数十年的快速发展带动了周边邻国及地区的发展,也促进了中国同周边邻国互利合作经贸关系的深化发展。然而,中国同周边邻国日益紧密的经贸关系并没有换来相互间的互信。面对中国的快速崛起,一些邻国的焦虑感再度上升,他们试图配合美国亚太战略调整,制约中国,并拉拢大国在敏感问题上向中国挑衅。总的来看,在美

对华战略调整背景下,中国与周边地区安全形势变得日趋复杂。这对中国周边外交提出更高的要求,要以创新的战略思维思考问题,加强与周边国家建立互信,以共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观为引领,坚持互尊互信、聚同化异、合作共赢,推进周边安全秩序的构建,补齐中国与周边国家关系中的安全短板,使中国与周边邻国真正成为亲望亲好、邻望邻好、守望相助的好邻居、好朋友、好伙伴。

(四) 坚持和平谈判方式解决分歧争端问题

中国一直坚持通过和平谈判方式解决国与国间分歧、争端问题。边界问题是中国与周边国家间最为敏感的问题。新中国成立后,中国与陆上邻国的12条边界有的没有划定,有的虽划定但由于自然和人为的原因而形成一些争议。通过多年坚持不懈的努力,通过和平谈判,中国逐步妥善地解决了除印度以外的所有陆上邻国的边界问题。2000年,中国与越南签署了《中华人民共和国和越南社会主义共和国关于两国在北部湾领海、专属经济区和大陆架的划界协定》,这是中国划定的海上第一条边界,为未来解决与其他海上邻国的边界问题提供了示范。对于中印边界分歧,为保持边境地区的和平与安宁,两国先后于1993年9月和1996年11月签订了《关于在中印边境实际控制线地区保持和平与安宁的协定》和《关于在中印边境实控线地区军事领域建立信任措施的协定》,旨在防止两国边境地区擦枪走火。近年来,中印两国边界地区虽然不时出现紧张,甚至发生小的冲突,但两国间对谈判解决争端都留有余地。对于中日钓鱼岛主权争端和中国与南海周边国家关于南海权益的争端,中国主张“搁置争议,共同开发”。针对日本钓鱼岛“国有化”闹剧,中国加强了对钓鱼岛海域的维权措施,但中国坚持同日本通过对话磋商防止局势恶化,建立危机管控机制,避免发生不测事态。对南海争端,中国提出“双轨”思路,与东盟关于“南海行为准则”的谈判已经取得实质性进展,充分展示通过和平谈判解决地区分歧问题的诚意。

[参考文献]

- [1]中共中央文献研究室.十三大以来重要文献选编:上[M].北京:人民出版社,1991.
- [2]中共中央文献研究室.十四大以来重要文献选编:上[M].北京:人民出版社,1996.

- [3]中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 人民出版社 2000.
- [4]中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 人民出版社 2008.
- [5]中共中央文献研究室. 毛泽东年谱(1949-1976): 5[M]. 北京: 中央文献出版社 2013.
- [6]新华社. 中华人民共和国政府日本国政府联合声明[N]. 人民日报, 1972-09-30.
- [7]新华社. 中华人民共和国政府和马来西亚政府联合公报[N]. 人民日报, 1974-06-01.
- [8]新华社. 中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府联合公报[N]. 人民日报, 1975-06-10.
- [9]新华社. 中泰两国政府联合公报在北京签字[N]. 人民日报, 1975-07-02.
- [10]石源华. 等. 新中国周边外交史研究(1949-2019) [M]. 北京: 世界知识出版社 2020.
- [11]新华社. 戈尔巴乔夫辞去武装力量统帅职务[N]. 人民日报, 1991-12-26.
- [12]新华社. 钱外长致电宣布 中国政府承认俄罗斯联邦政府[N]. 人民日报, 1991-12-28.
- [13]杜尚泽. 等. 习近平会见日本首相安倍晋三[N]. 人民日报, 2017-11-12.
- [14]中华人民共和国外交政策规划司. 中国外交 2015[M]. 北京: 世界知识出版社 2015.
- [15]命运共同体理念在合作抗疫中发扬光大[EB/OL]. 环球网, <https://opinion.huanqiu.com/article/3zmmWVk3fJg>, 2020-09-07.
- [16]黄文帝. 中哈互联互通大幅提速[N]. 人民日报, 2015-05-07.
- [17]吕鸿. 等. 李克强出席中国-东盟自贸区升级谈判成果文件签字仪式[N]. 人民日报, 2015-11-23.
- [18]《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 领导人联合声明[EB/OL]. 外交部官方网站, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1832614.shtml>, 2020-11-16.
- [19]吴绮敏. 等. 迈向命运共同体 开创亚洲新未来[N]. 人民日报, 2015-03-29.
- [20]新华社. 弘扬人民友谊 共创美好未来[N]. 人民日报, 2013-09-08.
- [21]李伟红. 习近平会见欧洲理事会主席图斯克和欧盟委员会主席容克[N]. 人民日报, 2016-07-13.

On the Historical Logic of New China's Peripheral Diplomacy

WANG Qiao-rong

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Abstract: China's peripheral areas are the bridge and link between China and the outside world. The peripheral diplomacy directly affects China's security and development interests. Since the founding of new China, to better safeguard China's sovereignty, security and development interests, the Chinese government has attached great importance to foreign affairs. According to the international and domestic situation and the development of China's relations with the peripheral countries, the government has put forward a series of innovative ideas and thoughts for peripheral diplomacy and formulated the corresponding strategies, tactics, guidelines and policies. All these have played a positive role in creating a new pattern of all-around diplomacy and promoted the deepening and expanding of China's good-neighborly and friendly relations with the peripheral countries. Over the past 70 years, China's peripheral diplomacy has not only presented different characteristics in different stages, but also had an internal unified logic, which has promoted the realization of China's overall diplomatic goals and accumulated valuable historical experiences.

Key words: peripheral diplomacy; the Five Principles of Peaceful Coexistence; good-neighborly and friendly relations

(责任编辑: 邱明)