

# 中国的周边外交:多边主义还是双边主义

宋伟

(北京大学国际关系学院, 北京 100871)

**摘要:** 在区域合作战略不断推进、目标不断提高的大背景下,本文试图反思多边主义和双边主义战略在中国周边外交中的适用性。在中国的区域合作进程起步之时,多边主义为周边战略的展开提供了有用的方法。但是,随着美国重返亚太、对中国挑战的界定不断升级,以及多边主义战略自身所具有局限,双边主义应该成为接下来中国周边外交的主要战略,而夯实中国与周边国家的双边关系则是当务之急。

**关键词:** 中国周边外交; 区域合作; 多边主义; 双边主义

**中图分类号:** D82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—7095(2015)04—0005—08

**DOI:** 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2015.04.001

在中国的周边外交中,到底是双边主义还是多边主义更为适用?对于这个问题,已经在过去的几年间引发了广泛的争论。中国政府和学者广泛认识了多边主义作为一种外交方式的优点,从改革开放之前畏惧、抵触这样一种心态,转变为欢迎和支持多边外交的心态。例如,一位学者曾经在讨论东盟安全合作模式的转变时指出:“多边主义不是在损害他国安全利益的前提下对自身国家利益的盲目追求,而是强调维护行为体之间的共同安全利益以及维护整体安全利益的责任,与双边主义军事同盟的针对性和排他性不同,多边主义具有开放性和包容性。多边主义淡化了目标的针对性,倾向于对话与协商,可以避免误解和分歧,达到相互理解和信任。”<sup>①</sup>但是,仅仅从理论层面探讨多边主义作为一种外交方式的优点显然还是不够的;在不同的国际环境下,双边主义和多边主义都有其自身独特的优势,必须具体问题具体分析。不过,在过去十多年中“周边是首要”以及主张中国在周边外交中积极推进区域一体化和区域治理的主张,的确是盛行于国内的国际问题研究领域,并随着“一路一带”新的区域合作理念的提出而变得更加令人瞩目。本文所要具体分析的问题,正是在目前的形势下,中国究竟应该如何开展周边外交。

## 一、“周边是首要”与多边外交

一般认为,在2004年的第十次驻外使节会议中,中国外交的“四个布局”规划开始出现,即“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”。对于这样一个布局规划,一些学者提出了两个重要的看法。其一是由于地缘因素对于中国崛起的重要性,周边外交比起大国关系来并不逊色,甚至可能更为重要,而从语序上讲,由于将“周边是首要”置于“大国是关键”之后,因此其“首要”地位大打折扣<sup>②</sup>;其二则是认为“周边是首要”和“多边是重要舞台”应该有机

收稿日期:2015—03—09

作者简介:宋伟,北京大学国际关系学院副教授。

<sup>①</sup> 方军祥:《从双边主义到多边主义:东盟安全合作模式的转变》,《东南亚研究》2005年第4期,第17页。

<sup>②</sup> 阎学通:“整体的‘周边’比美国更重要”,《环球时报》环球网:<http://opinion.huanqiu.com/1152/2015-01/5392162.html>。

结合起来,周边外交需要“以区域治理为先”——外交上要优先支持某一国际区域内(主要是我国周边区域内)的主权国家、国际组织以及其他国际关系行为体对区域事务的共同管理,使之符合和实现我国国家利益。<sup>③</sup>的确,在过去的十多年中,周边外交尤其是以区域经济合作为主要形式的区域治理构成了中国外交的一个重点和亮点。东盟和中日韩“10+3”框架下货币合作的进展以及中国和东盟自由贸易区的建立是其中的两个主要的实质性成果。2014年11月12日泰国《民意报》发表李克强总理署名文章《携手开创中国—东盟关系美好未来》:“我们将力争在2015年底前,如期完成中国—东盟自贸区升级版和区域全面经济伙伴关系等区域自贸谈判,进一步提高地区贸易投资自由化和便利化水平,推进东亚经济一体化。”<sup>④</sup>因此,至少在可见的一段时间内,积极推动东亚地区的一体化进程,仍将是中国周边外交工作的一个重点和努力方向。

许多学者乐观地认为,通过逐步推进的地区经济和政治合作,中国将能够避开周边外交中双边方式的一些困难,减轻它们基于意识形态因素、现实领土纠纷等对于中国的戒心,加强和中国周边国家的信任与友好关系,并最终实现中国在这一地区的主导地位。在他们看来,中国在自己的周边地区适宜于以多边主义的方式开展外交。原因在于,多边主义框架下的中国与东亚各国的关系更能体现出国家间利益的“不可分割性”和国际关系的互利性、更能体现出国际关系的平等性和民主性、更能体现出国际交往的公开性、以及更能体现国际关系的包容性和开放性。<sup>⑤</sup>中国在多边主义的框架下发展与东亚国家的关系取得了积极的成效,推动了中国与东亚国家间关系的进一步发展。通过多边主义的渠道,使中国与东亚国家彼此能获得更多的信息,从而增加了相互理解,减少或消除了误解,加强了彼此的相互信任,从而促进了中国与东亚国家的合作。<sup>⑥</sup>这种对于中国推动区域经济合作政策的政治效应的理解不能说没有道理和依据,但显然过分简单和乐观地看待了中国与东亚国家的关系。自从2009年美国高调重返亚太之后,大多数东南亚国家迅速加强了与美国的政治和安全关系,在南海问题上对中国构成了围攻态势,并且值得注意的是,亚洲地区的军备竞赛在过去的十多年间一直没有减少的趋势,反而有所加强。根据一位观察家的描述,“2012年,亚洲国家国防支出在现代历史上首次超过欧洲国家。从印度到韩国,从越南到马来西亚,亚洲各国政府均在增加国防支出。”“马来西亚国防支出2000年以来翻了一番多。奉行被人们亲切称为“毒虾”战略的新加坡,是全球前十大武器进口国之一。作为东南亚最小的国家,新加坡却拥有该地区最强大的空军。”<sup>⑦</sup>

相对于蓬勃发展的经济相互依赖关系,在衡量国家间关系时,我们始终不能忘记的一个核心观点就是,安全关系比经济关系更为重要、更能说明两国政治关系的好与坏。经济关系的加强,只能说明两国在互利合作方面取得了进展;而是否存在良好的安全关系乃至联盟,才说明两国是否真正互相信任。显然,在亚洲地区,不管是和印度、日本还是东南亚国家,中国与这些国家的信任关系很难说有实质性的增加;如果说区域经济合作有什么政治效应的話,也只能说是增加了相互理解,而不能说已经建立了相互信任。笔者在2011年第5期的《当代亚太》上发表的题为《中国的东亚区域一体化战略:限度、方式与速度的反思》一文中已经提出,在中国的周边外

③ 郭树勇:“‘周边是首要’,当以区域治理优先”,《环球时报》环球网:<http://opinion.huanqiu.com/1152/2015-02/5651079.html>。

④ 外交部网站:“李克强:2015年底前完成中国—东盟自贸区升级版”,[http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinadm/chinadmnews/201411/18938\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinadm/chinadmnews/201411/18938_1.html)。

⑤ 刘昌明、庞春恩:《从双边主义到多边主义:中国与东亚关系的新模式》,《山东大学学报》,2007年第5期,第114—115页。

⑥ 刘昌明、庞春恩:《从双边主义到多边主义:中国与东亚关系的新模式》,第115页。

⑦ 戴维·皮林:“亚洲掀起军备竞赛潮”,《金融时报》FT中文网:<http://www.ftchinese.com/story/001055645?page=2>。

交中,应该更多把精力从多边框架转向夯实双边基础,不再盲目追求宏大的区域一体化目标。但是,几年过去,多边合作的思路地区一直在推进,但让人感到迷惑的是,中国和这些国家的双边关系并没有出现特别明显的改善:原来怀疑的仍然在怀疑;原来冲突的仍然在冲突。中国的周边环境总体来说是保持稳定,但是并没有实质性的改善。因此,本文想要继续发出一点不同的声音,即中国周边外交中最为紧迫的问题并不是追求地区领导权的宏大多边主义,而是夯实政治关系的精致双边主义。

## 二、中国周边外交中多边主义战略的局限性

在目前的全球和亚洲国际环境之下,中国的周边外交中到底是多边主义的方式更为有利还是双边主义的方式更为有利?显然,在分析这个问题时,必须紧紧围绕中国作为一个大国的基本情况和中国的国家利益而展开。如果仅仅从理论的角度来说,多边主义是“依据普遍行为原则,协调三个或三个以上国家的制度形式。”<sup>⑧</sup>从外交政策的角度来说,多边主义外交政策意味着一国寻求通过制度化或者非制度化的多边场合与两个或者两个以上的国家展开互动,就共同关心的全球和地区问题进行协商、谈判。因为有多个国家的参与,所以信息来说相对公开透明,一定程度上能够避免秘密外交,同时多个国家的参与导致了国家间的相互制衡以及决策程序的制度化。外交学院的秦亚青教授在讨论多边主义的文章中就指出,“制度是多个行为体通过协商和谈判共同建构起来的社会性安排,一旦形成制度,参与多边主义制度的国家成员就要在从制度得益的同时,服从制度的规定。”“制度环境中的多边实践具有真正意义上的多边含义,不是一个霸权国可以控制得了的,多边主义越是得到加强,就越可以遏制霸权国和强权国家的单边行为。”<sup>⑨</sup>一般来说,中小国家在与原本关系并不密切、相互信任不强的大国交往时,会偏爱多边主义,以免本国在实力不平衡条件下处于过分劣势的地位。事实上,多边主义的这种优点在有地区主导大国参与的区域政治合作初期可能表现得最明显。一般来说,中小国家在与强国建设一种相互依赖的经济关系时,肯定会有政治上的担心,即自己在相互依赖中不对等地位可能会成为被强国干涉和影响的把柄。如果通过一种多边主义的形式,尤其是制度化的多边主义,中小国家可以联合起来在这种多边合作中捍卫自己的独立性和权益,同时又不放弃与地区大国建立相互依赖关系的巨大利益。而对于地区大国来说,如果希望改善地区的环境和氛围、与周边国家逐步展开密切的政治经济关系,那么多边主义在起步阶段就是十分有用的一种方式,虽然这种方式意味着一定程度上的“自我约束”(Self-restraint)。

不过,即便只是从理论上说,在推进周边外交时,多边主义对于大国来说也有着不利的方面。多边主义在面子上好看的同时往往意味着低效率以及合作流于形式。多边主义可以营造一种良好的政治氛围,但对于实质性推进国家间的政治和安全关系作用并不明显。在多边谈判的进程中,国家越多,意味着利益关系越复杂,那么最后往往实现的就是那个最基本的“公约数”——这并不是说这个公约数没有意义,但是对于大国的周边外交和国家利益的实现来说显然作用是有限的。杨鸿玺在《优势与陷阱:对双边与多边外交的辩证思索》一文中就指出,“当前,越来越多的多边机制所起的作用低于预期,大国首脑忙于穿梭越来越流于形式的会面、合影,许多重大经济、金融、安全问题难以达成根本一致,难以获得真正解决。”<sup>⑩</sup>新加坡国立大学东亚研究所的郑永年教授也认为,“多边主义不失为一种有效的外交话语和政策途径,但多边主义

⑧ John Gerald Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an International Form*, New York: Columbia University Press, 1993, p. 11.

⑨ 秦亚青:《多边主义研究:理论与方法》,《世界经济与政治》2001年第10期,第10、12页。

⑩ 杨鸿玺:《优势与陷阱:对双边与多边外交的辩证思索》,《学习月刊》2013年第2期,第13页。

并不意味着对多边之内的所有国家等量齐观,而是须要对多边构架内的不同国家,实行不同的具体政策。在很多方面,要取得一种关系的突破,就须要从双边入手,推进多边之内的双边关系,不失为更有效的外交方法。”<sup>①</sup>对于地区大国来说,如果不能实质性地主导自己所参与多边主义进程,那么这个进程对于它来说肯定就不会是特别有利的,也往往会是低效的,“面子”重于“里子”。

多边主义在理论上存在这样一个问题,那么对于目前中国的周边环境来说,显然中国并不能主导东亚的地区合作进程,更不用说主导整个亚洲的合作了。目前亚太地区的多边框架是美国和东盟主导的,中国无力实现另起炉灶的目的。无论从实力还是现有的政治关系基础来看,中国的周边外交都无力把建立区域性的主导地位作为自己的目标。“(2013年)联合国人类发展指数将中国排在187个国家中的第101位,而美国排第3位。一国的排名绝不仅仅是依据经济状况来判定。军力依然是实力的一个重要来源。虽然中国对其武装部队投入巨大,但美国的年度国防预算是中国三倍。虽然中国有全球最庞大的军队,但美国武器装备与技术才干的储备要比中国强很多。”<sup>②</sup>中国与东盟的自由贸易区合作之所以能取得实质性的成果,主要是因为1998—2008年这十年间美国方面对于东南亚地区重视不够。在美国国际经济研究所所长弗里德·伯格森(C. Fred Bergsten)看来,1998—2008年这十年是APEC被边缘化的时期。早先的动议受到挫折,也没有能接着就该地区和世界经济的任何关键问题发挥领导作用。美国政府在很大程度上放弃了亚太区域合作的努力,转而以双边的自由贸易谈判来对抗只包含东亚本地区的一体化进程。<sup>③</sup>

事实上,东南亚国家对于中国的担心和猜忌一直存在。一旦美国方面在2009年宣布重返东南亚,东亚地区的区域合作形式似乎一夜之间发生了翻天覆地的变化。尽管中国—东盟自由贸易区还在推进,但是围绕着南海问题所展开的政治和安全博弈却表明美国和东南亚国家的政治关系尤其是同盟关系在加强而不是削弱。斯德哥尔摩国际和平研究所的数据显示,2013年东盟国防支出增长5%至359亿美元,到2016年预计会增至400亿美元。据该研究所称,东盟地区国防支出已经是1992年时的两倍有余。“就东南亚开展防务外交活动而言,美国令中国相形见绌。美军每年要与东南亚国家军队举行数百场演练,从在桌面上进行小型演习到有数千名军人参加的大规模实地演习无所不包。过去十年来,中国在东南亚的演习还不到十几次。”<sup>④</sup>对于东南亚国家来说,它们参与自由贸易区进程的目的是为了从中国的经济发展中获得利益,而不是要借此与中国建立某种更密切的政治和安全关系。因此,多边主义方法并不能直接有助于中国加强与周边国家的实质性双边关系。

除此以外,在中国的周边外交中,多边主义的路径还存在两个方面的明显局限。其一就是,多边主义作为周边外交的一种制度形式,建立起来的代价较高,需要地区大国来做出一些特别让步以及提供公共产品,而中国需要考虑建立多边主义框架所带来的成本和收益的比较问题。一些成本可能是暂时的,例如中国和东盟在2004年采取了“早期收获计划”,东盟出口到中国的部分农产品逐步实现零关税。由于东盟各国的热带水果、谷物等与中国南方许多农产品具有同

① 郑永年:《反思中国多边主义外交》,联合早报网:<http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story20150203-442668>。

② 新华网:“英报对比中美:中国‘失色’在何处?”[http://news.xinhuanet.com/cankao/2014-05/03/c\\_133306933.htm](http://news.xinhuanet.com/cankao/2014-05/03/c_133306933.htm)。

③ C. Fred Bergsten, “Pacific Asia and the Asia Pacific: The Choices for APEC,” *Policy Brief*, Number PB09-16, July 2009, at: [www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=1263](http://www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=1263), p. 1.

④ 参考消息网站:“外媒称中国是东盟国家加强国防产业原因之一,”<http://mil.cankaoxiaoxi.com/2014/0815/462829.shtml>。

质性,“早期收获”计划的全面推行对中国南方热带水果、蔗糖、橡胶等农产品带来较大影响。<sup>⑮</sup>但是另一些成本可能是长期的,例如在2011年10月5日的残杀中国商船船员的“湄公河惨案”发生以后,中国方面牵头为这条跨国河流提供航行安全的公共物品;再例如涉及中国和湄公河流域国家在跨界水资源等方面的合作时,中国之所以一直没有加入大湄公河次区域合作机制(GMS),也是考虑到中国进去以后在水资源分配以及公共产品提供方面将要面临的压力。中国方面提出的“一路一带”构想,也首先是以自己出资设立亚洲基础设施投资银行和丝路基金为前提的。从战略上这些资金的投入是完全值得的,但在现实的使用中肯定会面临各种各样的成本问题。

最后,在当前的单极体系之下,利用多边主义推行制度性的合作,很有可能会被单极国家视为是规范性的挑战。规范性的挑战的严重性远远高于在某个具体问题上对于单极国家的挑战。虽然国内围绕着到底是大国关系更重要还是周边外交更重要的问题意见不一,但有一个基本的事实是很明确的,那就是现在是一个单极结构、美国是国际体系中的霸权国。无论从实力还是影响力所能到达的范围来看,美国都是一个全球性国家,在哪一个区域它都是一个重要的参与者。在单极体系之下,美国所力图实现的是建构一个它主导的全球性国际制度体系;换句话说,它并不满足于做一个地区霸权国。如果某地区的制度与它所主导的制度体系不一致或者有这样的趋势,一定会招致它的批评和打压。很显然,从2012年以来,奥巴马当局已经逐步把中国的区域合作战略视为一种规范性的挑战。钓鱼岛问题上,中国划定航空识别区、与日本发生激烈冲突,美国政府总体上还保持了克制的立场。但是,从2013年以来,奥巴马政府对于中国方面的态度越来越强硬,将中国视为现存国际秩序的挑战者,即便是面临乌克兰危机这样的重大事件,奥巴马当局的“亚太再平衡”战略仍然没有发生重大的变化。在2015年1月的国情咨文中,奥巴马明确地说道:“包括小企业在内,21世纪的企业需要向海外出售更多美国产品。今天,美国目前的贸易出口远超过以往,出口商倾向支付员工更高的薪水。但就在我们说话时,中国希望在这个世界上发展最快的地区制定规则,这将置美国民众和经济于不利地位。我们为什么要让这种情况发生?我们应该来制定规则。我们应当使竞争能够公平进行,这就是我为什么请求两党给予我足够的权利,来促进与亚洲及欧洲展开新的自由公平的贸易关系,从而保护美国工人。”“在亚太,我们正使联盟现代化,同时确保其他国家按照规则行事,在贸易、解决海上争端、如何参与应对诸如核不扩散和救灾等共同的国际挑战方面。”<sup>⑯</sup>

如奥巴马所言,他的当局提出“亚太再平衡战略”后,美国开始加紧和东盟国家的军事关系以加强合作。“如果说前些年主要是在政治外交加强对话,在经济贸易上加强合作以外,美国也发现在军事安全防务领域的合作是美国和东盟合作的一个短板,特别是最近几年,随着美国在西太平洋军事部署的加快步骤,加强在这个地区的军事存在成为美国一个新的目标。”<sup>⑰</sup>如果说中国的实力崛起已经使美国方面感到潜在的不安的话,那么中国方面在规范方面也被视为是挑战者对于两国关系的损害将会是致命的。在一个单极体系之内,与单极国家的关系受到损害,那么其他方方面面也都会难以开展。那些和中国有着各种利益冲突的国家将会因此而欣喜、并将极力拉拢美国的介入。

<sup>⑮</sup> 张博、刘沛志:《建设中国—东盟自由贸易区谈判中的博弈分析》,《对外经贸实务》2007年第7期,第68—71页;“中国聚焦:世界上最大的自由贸易区建成”,资料来自中国网,http://www.china.com.cn/economic/txt/2010-01/01/content\_19167255.htm。

<sup>⑯</sup> 新浪网:“奥巴马国情咨文独家全文:他的美国梦”,http://news.sina.com.cn/w/zg/gjzt/2015-01-21/1829587.html。

<sup>⑰</sup> 张洁娴:“美联合东盟多国打造升级版战略关系 应对‘中国挑战’”,人民网,http://qh.people.com.cn/n/2014/0407/c346875-20940955.html。

### 三、中国周边外交中双边主义的优点和方法

双边主义的外交政策是通过双边交往的形式来发展与其他国家的关系,基于本国与不同国家的实际利益关系与历史交往基础采取不同的对外政策。相比热热闹闹的多边主义形式,双边主义的外交显得更为低调和务实。这首先是因为,双边主义的外交战略一定是有选择性的,即针对具体国家的情况采取具体的政策,尤其努力加强与那些利益关系一致、基础良好的国家的关系。多边主义的外交战略意味着否定双边特殊性的存在,更多是平均用力的。在这种情况下,地区大国提供一定的公共产品,而多边进程的国家都可以无排他性地获得相应的利益。但是,除非经历一个很长的时期,它们自身与中国的政治安全关系一般不会因此而发生明显的变化。基于双边主义的外交战略,地区大国可以更加务实地发展与地区内各国的关系,对积极合作的国家给予奖赏,而对于一边搭便车一边损害本国利益的国家予以制裁。其次,双边主义的外交战略可以充分发挥地区大国的实力优势。在有重点外交的情况下,大国可以集中运用自己的资源,多层次、多领域巩固与周边某些国家的关系,加深双方的相互依赖。多边主义的外交战略很大程度上放弃了大国自身的力量优势所能发挥的作用。最后,双边主义的外交战略本身的可操作性也比较强。通过考察国家间关系的历史和现实,以及利益关系的一致性,双边主义的外交可以有针对性地提出一些政策,双方接受起来也比较容易。而多边主义的进程往往带来的一个最小公约数,难以采取比较敏感和实质性的政策措施来加强彼此关系。

在当前的东亚乃至亚洲形势之下,中国的周边外交更应该大大加强双边主义的战略导向。这首先是因为,在短期内,想要实现程度更高、范围广泛的地区政治经济合作基本上没有可能,而中国想要主导这样的进程更加缺乏可能性。不仅对中国而言是如此,对于日本来说也是如此。以东亚地区的金融合作为例,我们看到,日本政府正在放弃原有的多边货币体系设想,转向双方的货币合作。货币金融合作一直是东亚合作最后一块儿“保留阵地”,2012年5月在菲律宾首都马尼拉举行的“10+3”财长会议,还继续将东亚外汇储备库规模从1200亿美元增加一倍扩容到2400亿美元,并将东亚主导的与IMF贷款条件脱钩的比例从20%提高到30%。2013年12月,日本与东盟主要国家印尼、菲律宾扩容双边货币互换,并重启与新加坡、泰国、马来西亚的双边货币互换,意味着日本正式抛弃了2008年加速的清迈货币互换协议多边化进程,抛弃了东亚外汇储备库建设的地区合作机制,而重归到货币金融单边路线。中日货币竞争,将是一种“金融资源输出型”的竞争。东盟国家将受益于这种竞争,这也是东盟各国欣然接受日本与其双边货币互换协议的内因。<sup>⑮</sup>同时,值得注意的是,尽管中国—东盟自贸区取得了很大的成绩,但是仍然存在很多现实的问题,这些问题需要通过双边的、具体问题具体分析的方式来解决。“中国—东盟FTA虽实施了五年,但中国与东盟国家间的贸易不平衡一直存在,特别是与欠发达的东盟国家的贸易都是顺差。尽管东盟各国可以从中国进口到廉价的消费产品,但单纯的终端产品进口只是一种贸易替代关系,并没有在当地形成现实产能,从而也不能为东道国创造就业空间,东盟不少国家民众并没有感觉到建立自贸区的好处。在中国对东盟贸易顺差的同时,还存在着中国对东盟的资本贸易逆差。”<sup>⑯</sup>如何在多边框架下,加深与中国周边国家的相互依赖水平和政治关系,已经构成了中国方面必须认真思考的重大问题。

其次,多边的地区合作战略已经为双边关系的建设打好了基础,在一定意义上来说已经完

<sup>⑮</sup> 徐以升:“日本重拾单边战略中日东亚货币竞争来临”,《第一财经日报》一财网, <http://www.yicai.com/news/2013/12/3229985.html>。

<sup>⑯</sup> 人民网:“中国—东盟自贸区‘升级版’底气十足”, <http://gx.people.com.cn/n/2015/0109/c360170-23494713.html>。

成了自己的使命。通过中国—东盟自由贸易区的建设,中国和东盟在经济领域的共同利益大大增加,相互依赖的程度显著加深。中国—东盟商务理事会发布的《2014年中国—东盟自由贸易区第四季度报告》显示,2014年中国与东盟国家贸易额再创历史新高,全年贸易额约为4804亿美元,较2013年增长8.3%。其中,中国与东盟各国贸易额最多的3个国家分别为:马来西亚、越南、新加坡。中国和越南双边贸易额在2014年增速达27.7%,越南上升为中国在东盟的第二大贸易伙伴。缅甸、越南、菲律宾分别位列中国与东盟双边贸易中贸易增速最快的3个国家。<sup>②</sup>共同利益和相互依赖的加强,意味着中国与这些国家之间发展双边关系有了更好的基础。对于那些原本就与中国关系相对密切的国家,这种一体化的合作进一步加深了双方的友好关系;而对于那些和中国存在现实领土冲突的国家,即便出现了一些剧烈的摩擦,双边关系也因此而加上了一块“压舱石”——例如越南因为南海问题出现了反华的风潮,但越南官方仍然会保持基本的理智和克制。原因就在于,“越南有三成进口依赖中国,然后将其加工成工业产品进行出口。支撑市民生活的汽油,也是先将原油出口到中国,经冶炼后再进口。对华关系恶化是关系到越南经济生死的问题,因此越南不得不改变反华一边倒的姿态。”<sup>③</sup>可以说,多边主义的框架为中国进一步发展与这些国家的关系提供了比较好的条件,接下来要做的就是具体问题具体分析,通过双边的协商、谈判,逐步加深中国与周边国家的实质性关系。

最后,具体来说,应该如何夯实中国与周边国家的双边关系基础?对这个问题的回答只能是原则性的。其一,需要提升双边主义在中国周边外交战略思考中的地位,甚至将其作为中国开展周边外交的主要战略。从目前来看,尽管中国与周边国家的区域合作在轰轰烈烈地开展,但是我们对于这个国家的了解可能并不深入。不管是东南亚国家还是中亚国家,都需要对这些国家的国内政治、经济、社会各方面有更加深入的研究,才能有针对性地提供发展两国关系的建议。如果仅仅基于一种多边主义的思路,那么还是不能沉下身心来研究周边的这些中小国家。这首先需要我们在战略上更加重视双边主义。事实上,不仅要从多边的视角来看双边关系,很多时候也需要从双边的视角来看多边框架的建设。

其二,双边主义的外交应该有自己的明确目标和灵活性,既不是简单地追求“我们的朋友遍天下”,也不是拘泥于某一个多边的制度框架。一方面,针对双边关系的历史和现实基础,考察两国之间利益关系的一致性,从而制定相应的外交政策,该支持的支持,该反对的反对,有理有利有节地处理中国和周边国家的利益冲突——事实上,这些利益冲突大多涉及领土主权问题,属于中国的核心利益。这就是所谓的“差异化外交”;另一方面,即便是有差异的外交,也不意味着对那些基础相对较差、现实中存在领土冲突的国家就完全采取打压政策,也要考虑在现有共同利益的基础上如何去制约和化解不利因素。对于基础相对较好的国家——例如马来西亚、泰国、柬埔寨,可以考虑建立更进一步的战略和安全关系;对于基础不那么好、现实中可能还存在领土冲突的国家——例如越南、菲律宾,可以通过一些对双方来说都感兴趣、可能开发的新共同体利益点进行切入,不断加深彼此的相互依赖关系,为领土问题的长远解决打下基础。

其三,在夯实双边关系的时候,不要回避相互依赖和全球政治经济一体化的大趋势,寻找合法、合适的方式,加深两国之间的社会性流动、相互理解以及对彼此国内政治经济进程的一体化融入。中国与周边国家的关系首先寻求和解、合作,但关系的巩固最终还是要真正形成所谓的“命运共同体”或者“安全共同体”。用查尔斯·库普乾的话来说,“在和解阶段,各国的认同仍然

<sup>②</sup> 刘威:“东盟经济:承压下稳步前行”,《经济日报》中国经济网:[http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201503/25/t20150325\\_4925432.shtml](http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201503/25/t20150325_4925432.shtml)。

<sup>③</sup> 参考消息网:“越南为何转变态度遏制反华游行:担心外企撤离”,<http://world.cankaoxiaoxi.com/2014/0520/390656.shtml>。

是独立的,但彼此相容;在安全共同体阶段,认同部分重叠,相关国家开始享受一种共同认同或者我们意识(we-ness)。在统一体阶段,伙伴国拥抱了一种相同认同。这些认同变化最终模糊了自我与他者的区分,而这种区分正是地缘政治对抗的推动力。”<sup>②</sup>从这个意义上说,中国—东盟自由贸易区为代表的合作形式仅仅还停留在经济上的相互依赖层面,而真正的夯实双边关系则需要实现某种政治、经济和社会的一体化,乃至最后产生彼此高度的政治和社会认同。这样的双边关系才是经得起各种国际政治经济的冲击和考验的。

综上所述,本文认为,多边主义和双边主义在开展外交时各有优点和局限。多边主义契合了中国周边外交起步阶段时期的情况,即中国具有实力优势,但是与周边国家的关系存在复杂的利益冲突和历史不信任。多边主义为中国周边外交的起步提供了有用的方法。但是,随着区域合作的进展、美国对中国挑战的日益重视,以及多边主义自身带有代价和限制,中国方面在短期内无力也不应该树立更进一步的区域政治经济目标,而应该沉下身心,夯实与周边国家的双边关系。中国方面需要从战略上将双边主义作为处理与周边国家关系的主要战略,具体分析与这些国家的关系、区别对待,并且在条件允许的情况下加深与这些国家的政治、经济和社会一体化进程,真正建成本国在国际关系中的几个“战略支点”。令人欣喜的是,新一届中央领导集体就任以来,我们看到中国在周边外交中越来越重视双边关系,尤其是中国与柬埔寨、泰国等国关系的发展已经成为中国周边外交的亮点。当然,挑战也不少,例如中国与缅甸关系的发展、中国与巴基斯坦关系如何进一步夯实都是摆在中国政府面前的重要问题。

## Chinese Neighborhood Foreign Policy: Multilateralism or Bilateralism

SONG Wei

(School of International Studies, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** Considering the fact that China has been promoting its regional cooperation strategy and upgrading its objective, this paper tries to reflect the applicability of multilateralism and bilateralism in Chinese neighborhood foreign policy. It holds that multilateralism has provided useful ways for China during the origin of regional cooperation process. But with the US coming back to Asian-Pacific region and its upgrading of the identification of Chinese challenge, and the limitations of multilateral strategy itself, bilateralism should become the main strategy of Chinese neighborhood foreign policy, while consolidating the bilateral relationships between China and the neighboring states should be highly prioritized.

**Key words:** Chinese neighborhood foreign policy; regional cooperation; multilateralism; bilateralism

---

<sup>②</sup> Charles A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: The Sources of Stable Peace*, Princeton: Princeton University Press, 2010.