

周边关系、周边区域与中国的周边环境

张蕴岭

【内容提要】中国周边邻国众多，基于历史、政治、经济、文化等多方面原因，周边关系复杂。中国与周邻国家共同构成一个相互连接的共生区域，有着共享的利益。中国通过参与和共建周边区域合作机制，构建了以合作为导向的区域共处、共生与共享空间。对于中国来说，周边具有整体性特征，营造好整体的周边环境至关重要。百年变局下中国周边环境面临新的挑战，周边矛盾、冲突、热点相互交织且呈现突变性特点。中国需要与相关周邻国家加强协调与合作，有效管控矛盾，防止冲突升级，维护周边和平稳定大局。

【关键词】周边外交 周边关系 区域合作 周边环境

2023年10月，中国政府发布《新时代中国的周边外交政策展望》文件，明确提出“周边是中国安身立命之所，发展繁荣之基”。^[1] 周边被提到如此高的地位，表明中国对周边的高度重视和做好周边工作的决心。周边关系具有两层结构：一层是国家间关系，即中国与周邻国家之间的双边关系；一层是区域关系，即中国同接壤与紧邻国家作为一个共处区域的关系。二者共同构成周边的整体环境。营造好周边环境对于中国的安全和发展具有特殊的重要意义。

处理好复杂的周边关系

中国周边邻国众多，基于历史、政治、经济、文化等多方面原因，周边关系复杂。新中国成立后，经过很长时间的努力，逐步实现同周邻国家关系的正常化。迄今，中国与12个陆地邻国通过谈判解决了历史遗留的边界问题，同周边9个国家签署了睦邻友好合作条约。以此为基础，中国与周邻国家的关系不断改善与深化。周边关系转变的一个重要表现是，中国与周邻国家的经济联系加深，成为周邻国家最大或者最为重要的贸易与投资伙伴，为周邻国家提供了无可替代的现实利益，紧密的经济关系进而化为中国与周邻国家关系稳

定的一个基本因素。在现实发展中，受现存争端和其他因素影响，中国与一些国家的关系也不时出现波折，甚至陷入冲突。

总的来看，影响中国与周邻国家关系的因素大体有三类：一是领土、海域争端，二是历史遗留问题，三是政治和其他矛盾。三者各有独立性，也相互联系。领土、海域争端是最复杂、最敏感的。其中，中印领土争端是历史遗留下来的，尽管双方建立了对话、协商机制，就稳定边界大局达成基本共识，但由于印度方面不时挑起矛盾，两国关系时有紧张，甚至发生对抗，对中印关系产生严重影响。^[2] 中印之间有着广泛的共同利益和巨大合作空间，避免事态扩大，和平解决争端，稳定关系大局是双方的基本共识。因此，每当发生冲突时，双方还是能坐下来进行对话和协商，达成缓解紧张局势的协议，并且尽可能减少对其他方面的影响。

岛礁与海域争端涉及东海和南海地区。在东海地区，中日之间围绕钓鱼岛及其海域的争端也是历史遗留问题。南海地区的争端，除了中国与东盟国家当事方之间，还涉及多方参与。中国与东盟有着稳定大局的共识，发表了《南海各方行为宣言》，并就“南海行为准则”进行磋商。尽管东盟成员有义务遵守达成的协议，但东盟缺乏约束其成员国行为的能力。近年来菲律宾在



(中新社图片)

2023年4月3日，
驻华使节和外交
官参观广西北部
湾港智慧港口创
新中心。

政权更替后改变政策，引发矛盾与对立，外部力量的介入更使得问题变得非常复杂。在此情况下，中国一方面加强与东盟的协商合作，稳定南海局势，同时开展中菲对话，寻求避免对峙升级的途径，尽力维护双边关系稳定大局。^[3]

至于政治与其他矛盾对双边关系的影响，由于涉及诸多方面，有时具有突发性。比如，在中日关系上，日本不时搞淡化和修改侵略历史的小动作，导致中日关系紧张。在中韩关系上，韩国政权更替后，政府政策发生较大转变，在一些问题上与中国产生分歧，进而影响双边关系。中国与缅甸的关系受到缅甸国内政局的影响。当前，缅甸国内动荡，特别是在与中国接壤地区发生战事，对中缅双边关系造成不利影响。中国一贯坚守不干涉内政的原则，面对邻国政局、政策的突变，坚持通过对话来增进共识，寻求改善双方关系的具体措施，防止双边关系出现大的滑坡。

推动构建稳定与可持续的双边关系是中国周边外交的重点。如今，尽管中国与一些国家仍然存在矛盾、争端，但总体上处于稳定与可控的态势。世界上相邻国家间没有矛盾是鲜见的，关键是有了矛盾可以通过对话、协商来缓解与解决。总的来说，中国与周邻国家在对话、协商缓解和解决争端方面基本上形成了共识。

推动构建周边区域合作机制

中国与周邻国家共同构成一个相互连接的共生区域，有着共享的利益。周边区域的构建建立在两个框架基础之上：一是周邻国家之间的区域合作机制构建，二是中国与周邻国家之间的合作机制构建。无论是周邻国家之间构建的，还是中国与周邻国家共建的，都是以合作为导向的新型区域合作，不树敌、不对抗、不封闭，旨在共创开放、合作与和平的区域环境，这是周边所发生的重要变化。周邻国家之间合作机制的构建使得中国与周邻国家关系有了新的合作平台，从而形成双边与区域合作的“双轨机制”。中国通过参与和共建周边区域合作机制，构建了合作导向的区域共处、共生与共享空间。其中，区域构建的主要形式是共建合作组织、自贸区及合作机制。

上海合作组织是中国与俄罗斯、中亚国家共建的区域合作组织，成员国从最初的5国扩大到9国，合作领域最初主要是共同安全，如今扩大到安全、政治、经济、文化等综合领域，成员国地缘链接扩展到欧亚区域。

东盟是代表所有东南亚国家的区域合作组织，中国与其建立了多层合作机制：一是中国—东盟自贸区、中国—东盟“10+1”机制；二是中国参与东盟牵头构建



(中新社图片)

2023年8月18日，在第三届RCEP区域（山东）进口商品博览会上，巴基斯坦参展商向采购商介绍商品。

的区域合作机制，如东盟与中日韩（10+3）、东亚峰会、东盟地区论坛等。这些机制使中国与东南亚合作导向的区域构建得到不断扩大与深化。

《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）是中国参与和推动的重要区域合作机制。RCEP包括15个成员国，是世界最大的自贸区，实现了东亚区域市场的开放、规则运行与合作发展。得益于RCEP，中国一方面获得了开放、合作的区域发展空间，另一方面可以在区域经济结构调整、发展动力机制构建等方面发挥重要作用。

东北亚中日韩三国以开放政策为支撑，以市场为依托，发展起以产业分工为基础的供应链，并且在此基础上建立了领导人和政府职能部门的对话合作机制。中日韩三国的合作具有区域性构建特征，设立了中日韩合作秘书处，持续推进中日韩自贸协定谈判，成为推动东北亚区域合作的基础。不过，受到双边关系和其他因素的影响，2020年以来，三国领导人会晤陷入停滞，自贸区谈判处于搁置状态。目前，三国都有意愿克服困难，尽快恢复正常运行。^[4] 东北亚地区一方面是世界经济的重心，但另一方面也是关系复杂、多重矛盾交织的地区，建立包容各国的区域对话合作机制仍然存在诸多障碍。

南亚在1985年建立了“南亚区域合作联盟”（简

称南盟），成员包括所有南亚国家。中国与南亚山水相连，一直积极推动与南盟的合作，被接纳为观察员国。不过，由于南亚国家间的矛盾及印度对中国参与地区事务始终心怀警惕和防范，区域合作机制构建尚无显著进展。

营造良好周边环境的举措

对于中国来说，周边具有整体性特征，营造好整体的周边环境至关重要。为此，中国提出一系列理念、原则和政策。特别是过去十多年来，中国提出推动构建周边命运共同体、“亲诚惠容”、共建“一带一路”等理念和倡议。周边命运共同体既是理念，也是行动，是推动构建人类命运共同体在周边地区的落实。构建周边命运共同体贯穿于各种合作导向的议程中，

既体现为双边合作，也表现在区域合作上，旨在创建中国与周邻国家和合共生、合作共赢的环境。

共建“一带一路”是由中国倡议和推动的，其特点是中国与周邻国家共建，通过共建实现相互间的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，从而创建合作发展、共同发展的良好环境。迄今，中国与周边24个国家签署了共建“一带一路”合作文件，同东盟、欧亚经济联盟等开展战略对接；同时，通过推动建立亚洲基础设施投资银行，设立丝路基金，为基础设施、经济社会发展项目建设提供支持，基本实现了周边主要陆港通道的互联互通，并且通过周边陆港通道的辐射，使互联互通延伸到更大的区域。比如，中欧班列作为中国与欧洲以及“一带一路”共建国家的集装箱铁路国际联运列车发展迅速，不仅成为链接中国国内与外部的大通道，而且构建起链接东北亚、东南亚、欧亚、欧洲地区的交通网络，创造了政府支持、市场驱动、战略对接的国际运输通道奇迹。

中国以共同、综合、合作、可持续的安全观和实际行动营造周边地区的安全环境，与周边国家合作共同管控热点问题，推动协商对话与和平构建。比如，面对朝鲜半岛紧张局势，中国提出同时推进实现半岛无核化与

建立半岛和平机制的“双轨并进”思路，以及通过朝鲜暂停核导活动、美韩暂停大规模军演的“双暂停”建议，坚持通过和谈缓和局势。在美军撤出阿富汗后，中国积极搭建阿富汗邻国协调合作机制，提出帮助阿富汗重建发展的《屯溪倡议》，主持阿富汗邻国外长会议、中阿巴三方外长对话以及阿富汗邻国与阿临时政府首次外长对话会，为阿富汗的稳定与发展提供援助。缅甸国内局势动荡，冲突蔓延，中国积极斡旋，促成缅甸军方和地方武装举行和谈，就临时停火和保持对话达成协议，在支持通过政治对话避免冲突进一步升级、实现缅北和平进程、恢复国家社会稳定上发挥建设性作用。

同时，中国充分利用各种合作机制，加强安全环境的营造。比如，为了维护南海地区稳定，中国在与东盟发表《南海各方行为宣言》后，提出落实《南海各方行为宣言》的指导方针和联合声明，以及推进“南海行为准则”磋商。中国通过上海合作组织平台共建安全共同体，推动上合组织制定《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》《上海合作组织成员国关于地区反恐怖机构的协定》《上海合作组织反恐怖主义公约》《上海合作组织反极端主义公约》《上合组织成员国保障国际信息安全政府间合作协定》等文件，成立由相关部门参与的多层级合作机制，包括安全会议



2021年9月23日，“和平使命-2021”上合组织联合反恐军事演习实施实兵行动。图为特战队员从直升机索降。

秘书会、公安内务部长会议、最高法院院长会议、总检察长会议、国防部长会议、总参谋长会议、禁毒部门领导人会议、边防部门领导人会议等，推出防务安全、执法安全、信息安全合作和加强能力建设等举措，举办上海合作组织防务安全论坛，进行“和平使命”年度反恐联合军事演习等，营造了合作安全与共同安全的区域环境。

营造周边环境，一是靠中国自身的努力和能力，二是靠与周邻国家的共识与共建。^[5]中国不仅提出了一系列倡议，而且积极努力落实倡议。当然，

周边环境是中国与周邻国家共同拥有的，周边环境的营造需要各国共同努力，通过对话协商凝聚共识，采取协同与合作的行动，塑造可持续的和平、发展、合作、共赢周边环境。

百年大变局下中国周边环境面临的挑战

百年大变局下，中国周边关系和周边区域合作进程出现了一些新的变化，给营造良好周边环境带来新的挑战。中国综合实力快速提升，是周边环境中最突出的变化。中国作为世界第二大经济体，为周边地区的发展注入动力。与中国经济实力的提升相匹配，包括军力、科技创新力、政治影响力和运筹能力在内的综合实力也大幅度提升。中国始终坚持走和平发展道路，“是现行国际秩序的创建者、受益者、维护者，不寻求改变现行国际秩序，更不会另起炉灶，再搞一套所谓新秩序”，“将始终同各国一道，推动构建人类命运共同体，共创和平、安全、繁荣、进步的未来”。^[6]但是，一些国家仍然对中国综合实力的快速提升表示担心和防备，对中国倡议不参与或者与之竞争，甚至采取敌视政策，进而导致社会公众对中国产生负面认知和舆论，出现“近而不亲”的现象。

变局下的最大风险是误解和误判。考虑到中国的经济规模和发展潜力，综合实力未来有很大提升空间。在此情况下，一方面，中国应充分理解周邻国家的合理关切，通过对话、协商、合作增信释疑，继续坚守“以邻为伴、与邻为善”“亲诚惠容”的周边外交理念与政策，为营造开放、合作、发展、和平的周边环境作出不懈努力。另一方面，周邻国家也应客观理性地对待中国的综合实力与影响力提升，在发展经贸关系的同时，从政治上增进互信，协同管控争端，合作共建互利与可持续的双边关系和区域环境。

近年来，美国把中国定位为“战略竞争对手”，主要有三层含义：一是遏制中国发展强大；二是通过制度竞争维护美式民主价值观；三是防止周邻国家对美国“过度依赖”。美国是中国与周邻国家共建周边环境的最大干扰因素。美国的战略目的很明确，就是遏制中国综合实



2024年2月2日，2024中国—东盟人文交流年开幕式在福建省福州市举行。图为开幕式文艺演出。

力和影响力的提升，维护其在双边关系和地区秩序中的有利地位和影响力，不论是共和党还是民主党执政，都对中国实施遏制、封堵、制裁政策，并且通过多种方式在中国周边地区构建排华机制。在亚太地区，美国推行“印太战略”，把中国作为遏制、封堵的对象，诱拉地区国家参与美英澳三边安全机制、美日印澳四方安全对话、美日韩三边合作、印太经济框架等机制。^[7]亚太地区许多国家与美国有着长期的关系和直接的利益，参与美国构建的机制有些基于特殊的关系，有些基于直接的利益。有种观点认为，“东亚国家政经分离，经济上靠中国，安全上靠美国”，事实上并非如此，多选项交叉是一个显著的特征。

在实际运作中，多数周邻国家采取“选项不选边”的策略，即在发展与美国关系、参与美国倡议和推动项目的同时，也保持和发展与中国的关系，参与中国倡议和推动的项目。即便是美国的军事盟伴，也避免陷入与中国“脱钩”和对抗的局面。东盟在对外关系中坚定地



(中新社图片)

维护东盟的中心地位。尽管有的成员参与了美国构建的机制，但东盟作为一个整体仍维持与中国的合作关系，不参与美国对华战略竞争。在美国推出“印太战略”之后，东盟发布《东盟印太展望》，指出要避免不信任、误判和以零和的举动行事，强调必须维护包容的区域合作框架，发挥东盟在区域合作机制构建中的中心作用，打造“一个对话与合作而不是竞争的印太区域”。^[8]

与美国不同，中国的政策坚持包容与合作的取向，努力营造开放、

发展与和平的周边环境。一是把所有邻国国家作为伙伴，不因其参与美国倡议和推动的机制而不与之开展对话与合作；二是积极推出倡议与合作项目，欢迎邻国国家参加，且不以排斥美国或与其竞争为目标；三是与美国保持对话沟通，维护可控的关系大局。这有利于避免邻国国家被分裂成不同的阵营，冲淡美国对华全面战略竞争对周边地区的冲击。同时，为邻国国家提供更多选择空间，避免让所谓“中美战略竞争”成为周边关系的主题，为营造良好的周边环境创造条件。

对周边环境形成严峻挑战的热点问题主要是朝鲜半岛局势。当前，韩国和朝鲜政策的调整导致半岛局势发生急剧变化。中国始终致力于劝和促谈，特别是在阻止生乱、生战上发挥关键作用，以维护和平稳定的周边环境。

总的来看，周边矛盾、冲突、热点相互交织，具有突发性特点，极易失控，而一旦失控，就会产生严重影响。因此，中国应把防止热点升温、冲突升级置于周边战略和外交政策的突出位置，通过发挥自身影响力和推进与

相关方合作，维护周边和平稳定的大局。^[9]

2024 年是全球“大选年”，一些国家的内外政策将会发生较大调整，特别是国际社会普遍担心，美国大选后很可能出台新的外交政策，对国家间关系、区域和全球产生影响。中国营造良好周边环境也会面临新的变数。面对新的变化和挑战，正如《新时代中国的周边外交政策展望》所指出：“讲信修睦、亲仁善邻是中华文明一贯的处世之道。中国过去是、现在是、将来也永远是地区国家的好邻居、好朋友、好伙伴，将始终做维护和平稳定、促进发展繁荣的中流砥柱。”^[10]

作者系山东大学国际问题研究院院长，中国社会科学院学部委员

[1]《新时代中国的周边外交政策展望》，中国政府网，2023 年 10 月 24 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6911402.htm。

[2] 宋德星：《试论中印关系战略稳定问题》，吉林大学国际关系研究所网站，2023 年 11 月 21 日，<https://iis.jlu.edu.cn/info/1245/4205.htm>。

[3]《王毅同菲律宾外长马纳罗通电话》，中国政府网，2023 年 12 月 21 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6921556.htm；《中国和菲律宾举行南海问题双边磋商机制第八次会议》，中国外交部网站，2024 年 1 月 17 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202401/t20240117_11228188.shtml。

[4]《第十次中日韩外长会在韩国釜山举行》，中国政府网，2023 年 11 月 27 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6917234.htm。

[5] 邢广程：《中国周边国际环境再营造》，载《亚太安全与海洋研究》2023 年第 2 期，第 14-17 页。

[6]《刘建超在美国对外关系委员会发表演讲》，中联部网站，2024 年 1 月 10 日，https://www.idcpc.org.cn/bzhd/wshd/202401/t20240110_163239.html。

[7] 周方银：《国际秩序调整与中国周边外交》，载《国际论坛》2023 年第 6 期，第 9-12 页。

[8] ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” January 2021, https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf。

[9] 黄仁伟：《中国周边的三重国际环境及塑造路径》，载《世界知识》2023 年第 16 期，第 26-27 页。

[10] 同 [1]。