

论 21 世纪以来中国与周边 发展中国家的合作 *

李晨阳 杨祥章

【内容提要】 进入 21 世纪以来, 周边发展中国家在中国外交全局中的地位进一步凸显。在中国周边外交思想继承性发展、中国实力增长迅速、周边发展中国家自身发展需求强劲和域外大国战略重心转移等因素的共同作用下, 中国与周边发展中国家的合作发展迅速, 并呈现出伙伴关系网络快速发展、中国国际责任意识增强、以经济合作为主和注重项目优先的特点。然而, 中国与周边发展中国家的合作也面临中国海外利益扩大与保护能力不足、不对称结构下的认知差异扩大、领海主权争端激化、域外大国干预和国际环境变化带来的诸多问题和挑战。中国需要把握形势, 主动应对, 强化合作共赢意识, 采取有效措施, 持续推进与周边发展中国家的合作, 为推动“一带一路”建设和实现“两个一百年”目标营造良好的周边环境。

【关键词】 中国 发展中国家 周边外交 一带一路

【作者简介】 李晨阳, 云南大学缅甸研究院、周边外交研究中心研究员; 杨祥章, 云南大学缅甸研究院、周边外交研究中心助理研究员

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)02-0001-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201702001

* 本文系 2015 年度国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我国家安全战略影响及对策研究”(15ZDA064)的中期成果。

进入 21 世纪以来，中国不断调整外交布局，完善周边外交方针和指导思想，周边发展中国家在中国外交全局中的地位更加突出，中国与周边发展中国家的合作也迈入了新阶段，并取得了显著成效。但是自 2009 年以来，中国与周边发展中国家的合作面临着严峻的挑战。中国迫切需要厘清原因、找准症结，以便更好地推动周边外交的实施。

一、合作进展与成效

进入 21 世纪以来，中国与周边发展中国家的合作取得了明显成效，合作机制不断丰富，合作领域逐步扩大，合作程度日益深化。

（一）合作机制不断丰富

合作机制是指双方或多方在合作中的相互关系以及行为过程所必须遵循的制度化方式和方法，包括为保证这些方式方法发挥作用所设置的必要机构。^① 健全、有效和良好运作的合作机制是国际合作取得实质性进展的关键。21 世纪以来，中国与周边发展中国家间的合作机制不断完善和丰富，从而提供了更多对话渠道与合作平台。

一方面，中国和周边发展中国家充分利用和完善了既有的亚太经合组织、亚洲相互协作与信任措施会议（简称“亚信会议”）、东盟地区论坛、东盟与中国（“10+1”）、东盟与中日韩（“10+3”）、中亚经济区域合作、图们江国际区域合作、大湄公河次区域合作（GMS）等既有区域、次区域多边合作平台，在已有框架下开展对话合作。在“10+1”框架下，中国与东盟携手共建自贸区与面向和平与繁荣的战略伙伴关系。在 2014 年的亚信上海峰会上，习近平主席向与会各国倡导树立共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观，走共建、共享、共赢的亚洲安全之路。

另一方面，中国与周边发展中国家根据合作的需要和地区形势的变化，建立了一系列新的多边合作机制。在政治合作领域，2005 年中国积极支持东盟联合日本、韩国、印度、澳大利亚等国建立了东亚峰会合作机制，2011

^① 参见李罗力：《北亚经济圈》，中国财政经济出版社 2011 年版，第 263-264 页。

年又邀请美国、俄罗斯加入。在经济合作领域，2000年发起的清迈倡议在各国的不懈努力下于2010年升级为清迈倡议多边化协议（CMIM），进一步增强了中国与相关国家联合抵御金融风险的能力；在2002年6月启动的亚洲合作对话机制中，中国担任“粮食、水域能源安全相互关系”合作领域的牵头国，主办了系列经验交流、人才培训和技术推广活动；继2014年建立元首会晤机制后，中国与蒙古国及俄罗斯于2015年签署了《中蒙俄发展三方合作路线图》，中蒙俄三方合作机制逐步成型；2016年3月正式启动的澜沧江—湄公河合作（简称“澜湄合作”）机制确立了政治安全、经济和可持续发展、社会人文三大合作支柱，以及互联互通、产能、跨境经济、水资源和农业减贫五个优先合作领域。在安全合作领域，2001年6月，在原“上海五国会晤机制”的基础上，中国、俄罗斯与中亚四国共同成立了上海合作组织，打击恐怖主义和维护地区安全；为解决朝核问题，中国、朝鲜、韩国、俄罗斯、日本和美国于2003年8月形成了六方会谈机制（因朝鲜于2009年退出而中断）；2006年中国牵头创办的香山论坛已经成为中国与周边发展中国家深化安全互信的重要平台，并于2014年从“二轨”升级为“一轨半”；2011年，中国—东盟国防部长非正式会晤开始启动，每年在当年的东盟轮值主席国举行，迄今已举行了六届，双方的合作开始从务虚走向务实。

（二）合作领域逐步扩大

随着彼此依存度和互信的增强，中国与周边发展中国家的合作领域不断扩大，逐步覆盖了政治、经济、安全、文化等各个领域。

中国与周边发展中国家的政治合作是开展其他领域合作的基础，已经与其他领域的合作相互融合在一起，国家领导人互访后的联合声明中往往涵盖诸多其他领域的合作内容。中国与周边发展中国家的经济合作从最初单纯的贸易扩展到农业、能源、基础设施建设、旅游、金融等多领域的全方位合作，并延伸到自贸区和经济走廊建设。2002年11月，中国与东盟签署了《全面经济合作框架协议》，启动了中国—东盟自贸区建设进程，并开始实施“早期收获”计划，使东盟尽快享受到自贸区建设的好处。2010年，中国—东盟自贸区全面建成，成为全球最大的发展中国家间自贸区。中国和东盟双边

贸易额从 2002 年的 548 亿美元增加到 2015 年的 4 721.6 亿美元，截至 2015 年底，双边投资达到 1 600 亿美元。^① 中国与相关国家启动并稳步推进中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅等“一带一路”框架下的六大经济走廊建设。2016 年 6 月，中国与俄罗斯、蒙古国联合签署了《建设中蒙俄经济走廊规划纲要》。这也是“一带一路”框架下的首个多边合作规划纲要。亚洲基础投资银行以及丝路基金的支持使中国与周边发展中国家的经济走廊辐射效应明显，对沿线地区发展具有推动意义。

在传统安全威胁基本消除、非传统安全因素不断上升的形势下，中国与周边发展中国家增强了在禁毒、反恐、打击跨境犯罪、海上搜救、应对自然灾害、环境保护等领域的合作。中国与东盟 2002 年在金边签署了《关于非传统安全领域合作联合宣言》，2004 年双方又签署了《非传统安全领域合作谅解备忘录》。湄公河惨案发生后，中国与老挝、泰国、缅甸四国从 2011 年 12 月 10 日起开展湄公河联合巡逻执法，至 2017 年 1 月已实施了 54 次联合巡逻，有效地维护了湄公河航道的安全。2015 年 1 月、7 月和 2016 年 5 月，马来西亚、缅甸、斯里兰卡相继遭遇特大洪涝灾害，中国第一时间向三国提供紧急救灾物资。2015 年 4 月尼泊尔发生强震后，中国多支救援队、医疗防疫队和运输分队赴尼泊尔开展灾后援助工作。^② 为提高联合应对海上突发事件的协作能力，2016 年中国与文莱、柬埔寨、老挝、马来西亚、缅甸等东盟国家在广州举行了海上联合搜救沙盘推演。

（三）合作程度日益深化

在政治上，通过双边互访和多边会晤等形式，中国与周边发展中国家的高层保持频繁互动，就共同关心的问题及时进行沟通和交流。国家领导人和主要政党负责人定期交流机制逐步建立。通过建立相互尊重、求同存异、合作共赢的伙伴关系，中国与周边发展中国家的政治互信不断增强。以中国—

^① 《2015 年中国—东盟双边贸易额达到 4720 亿美元》，新华网，2016 年 5 月 26 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-05/26/c_1118938280.htm。

^② 国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策（白皮书）》，国务院新闻办公室网站 2017 年 1 月 11 日发布，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/Document/1539488/1539488.htm>。

东盟关系为例。2003年,中国成为第一个加入《东南亚友好条约》的域外国家,并与东盟共同实施了三份《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划》,分别为2005—2010年、2011—2015年、2016—2020年计划。2013年10月,习近平主席在访问印度尼西亚期间表示,中国将与东盟携手建设中国—东盟命运共同体。与此同时,李克强总理也指出,在经过“黄金十年”的发展期后,中国—东盟战略伙伴关系合作迈入了“钻石十年”。李克强总理提出的中国—东盟“2+7合作框架”是中国—东盟命运共同体建设的具体路线图。

在经济上,中国与周边发展中国家的贸易和投资发展迅速。中国已经成为周边大多数发展中国家的主要贸易伙伴和重要外资来源国,相互间的经济密切程度日益加深。例如,巴基斯坦2015—2016财年共吸引外资12.81亿美元,其中来自中国的直接投资达5.94亿美元,占46.37%。^①中国积极推进与周边国家签订双边边贸本币支付结算协定和货币互换协议。2013年11月,中国人民银行联合多部委印发了《云南省广西壮族自治区建设沿边金融综合改革试验区总体方案》,鼓励两省区先行先试,开展对周边发展中国家的金融合作。2017年2月,中国加入了国际社会对蒙古的55亿美元救助计划,并与蒙古续签了150亿元人民币的本币互换协议。^②2015年11月,中国与东盟签署了《中国—东盟关于修订〈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》,完成了中国—东盟自贸区升级谈判。这是中国在现有自贸区基础上完成的首个升级协议,双方将在商业、通讯、建筑、教育、环境、金融、旅游和运输等8个部门扩大开放,为双边经济合作提供了新的动力。

在人文交流方面,中国与周边发展中国家把加强教育、科技、宗教、旅游、媒体和体育等方面的交流合作作为促进人民相互理解和认知的重要途径,开展了形式多样、内容丰富的人文交流活动。中国中央和地方政府每年

^① 经济日报记者梁桐报道:《中国仍为巴基斯坦第一大投资来源国》,经济日报多媒体数字报刊,2016年7月28日, http://paper.ce.cn/jrb/html/2016-07/28/content_307364.htm。

^② 《中国加入对蒙古国的55亿美元国际救助计划,蒙外长表示感谢》,澎湃新闻,2017年2月20日, http://www.thepaper.cn/www/resource/jsp/newsDetail_forward_1622669。

为上合组织、东盟等周边发展中国家学生提供一定名额的政府奖学金，资助他们来中国学习；与周边发展中国家合办孔子学院和孔子课堂，传播中国文化。2015 年亚洲来华留学总人数超过 24 万，同比增加 6.5%，其中印度、巴基斯坦和哈萨克斯坦来华留学生增长幅度超过 10%；生源排名前 15 名的国家中，泰国、印度、巴基斯坦、印度尼西亚、越南、蒙古、老挝和马来西亚均是中国周边发展中国家。^① 2016 年 7 月，教育部印发的《推进共建“一带一路”教育行动》提出，设立“丝绸之路”中国政府奖学金，未来 5 年，每年资助 1 万名沿线国家新生来华学习或研修。^② 中国—东盟博览会、中国—南亚博览会、中国—东北亚博览会等举办期间，均有与人文交流相关的内容。在 2014 年的文化交流年中，中国和东盟国家联合举办了 100 多项文化交流活动。^③

二、合作得以发展的原因

中国与周边发展中国家的合作能够迅速发展，是中国周边外交思想的继承性发展、中国综合国力上升迅速、周边发展中国家自身需求及美国战略重心转移共同作用的结果。

（一）中国周边外交思想的继承性发展

进入 21 世纪以来，中国领导人审时度势，根据国内和国际形势的变化，在继承的基础上，对周边外交战略思想进行了创造性发展，通过调整外交战略布局、丰富周边外交理念、创新周边外交举措，增强了中国与发展中国家的政治互信。

2002 年党的十六大提出了“与邻为善、以邻为伴”的外交方针。2003 年，中国又提出“睦邻、安邻、富邻”的外交政策，进一步丰富了周边外交

^① 《2015 年全国来华留学生数据发布》，中国教育部，2016 年 4 月 14 日，http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201604/t20160414_238263.html。

^② 教育部：《教育部关于印发〈推进共建“一带一路”教育行动〉的通知》，2016 年 7 月。

^③ 《综述：2014 年中国—东盟文化交流年硕果累累》，新华网，2014 年 12 月 15 日，http://news.xinhuanet.com/2014-12/15/c_127306627.htm。

思想。党的十七大和十八大报告均提出要继续贯彻“与邻为善、以邻为伴”周边外交方针政策，加强同广大发展中国家的团结合作。经过多年的努力，中国的外交新布局逐步形成，“周边是首要、发展中国家是基础”凸显了周边发展中国家在中国外交战略中的重要地位。2013年10月24—25日，中国召开首次周边外交工作会议，这次会议确定了周边外交的战略目标、基本方针和总体布局，使周边外交的顶层设计更加明确。习近平主席在会议上提出了“亲诚惠容”的周边外交理念，并强调要坚持睦邻友好，全面发展同周边国家的关系，让命运共同体意识在周边国家落地生根；习主席在会议上还强调“要找到利益的共同点和交汇点，坚持正确义利观，有原则、讲情谊、讲道义，多向发展中国家提供力所能及的帮助”。^① 2014年11月，习近平主席在中央外事工作会议上强调，要秉持“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，坚持“与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻”，要为广大发展中国家说话。^② 可见，中国的周边外交政策随着形势的变化在不断调整，在核心理念得到继承的同时，内涵也在不断丰富和发展。中国周边外交政策的继承性发展，符合时代的需求，这些政策更好地表达了崛起中的中国愿意与周边国家共同发展的意愿，有效地发挥了增信释疑的作用，消减了一些发展中国家对中国的政治和安全疑虑，增强了它们与中国开展合作的信心。

（二）中国的综合实力提升和周边发展中国家的自身需求产生了共振

进入21世纪以来，中国经济发展迅速，综合国力大幅提升，对外投资和援助的能力增强。这为带动周边发展中国家经济和社会发展创造了条件。发展起来的中国对周边发展中国家提供了大量的投资、援助和优惠贷款，开展了周边国家急需的大批项目合作，并大幅度减免有关国家债务，周边发展中国家已成为中国经济发展的直接受益者。2001年，“走出去”战略被写入我国第十个五年规划纲要。在国家政策的大力支持下，中国企业和资本纷纷到海外寻找新的市场和经营空间。而周边发展中国家一直是中国企业和资

^① 《习近平：让命运共同体意识在周边国家落地生根》，新华网，2013年10月25日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878944.htm。

^② 《习近平出席中央外事工作会议并发表重要讲话》，新华网，2014年11月29日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。

本“走出去”的重要目的地。对缅甸、柬埔寨、老挝和巴基斯坦等众多周边发展中国家而言，中国不仅是重要的贸易伙伴，也是主要外资来源国，甚至是最大的外资来源和贸易伙伴。中国还为周边发展中国家提供了大量的资金和技术援助，如援助老挝建设国际会议中心和通信卫星地面站，援助缅甸建设气象观测站和举办 2013 年东南亚运动会等。21 世纪以来，中国还先后多次减免部分周边发展中国家的到期债务，为其经济发展减负。例如，2016 年 10 月中国与柬埔寨签署《免除柬埔寨政府到期债务的协议》。此外，中国还向周边发展中国家派出大量专家和技术人员开展相关工作，并为其培训农业、传染病防控、新能源等领域的技术人员。中国这些举措，是对“与邻为善、以邻为伴”周边外交方针和“亲、诚、惠、容”周边外交理念的贯彻落实，客观上也密切了周边发展中国家与中国的经济关系。

和平与发展是当今时代的主题，经济发展也是周边发展中国家的重要目标。与此同时，区域经济一体化和经济全球化客观上也促使周边发展中国家加强了与包括中国在内的各大经济体的经济联系。特别是进入 21 世纪后，自身发展的需求和中国经济实力的增强促使周边发展中国家更愿意加强与中国的交流与合作，以寻求更大的出口市场和更多的资金和技术支持等。

（三）美国战略重心变化对周边国家与中国加强合作有一定影响

中国的周边是多个大国的利益交汇处，中国与周边发展中国家的合作也难免在一定程度上受到域外大国、尤其是美国在中国周边活动的影响。美国作为全球超级大国，在中国的周边地区长期存在并保持较大影响，中国周边一些国家也是美国在亚太地区的传统盟友。

一方面，2001 年发生在美国本土的“9·11”事件不仅给美国带来了沉重打击，也导致美国全球战略的调整，美国将战略重心转向全球反恐，一定程度上分散了美国对亚太地区的关注和投入，减少了中国和周边发展中国家合作的阻力。“9·11”事件后，美国政府先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争，客观上放松了对中国发展空间的挤压，为中国与周边发展中国家的合作提供了相对宽松的环境。

另一方面，2009 年以来，随着奥巴马政府“亚太再平衡”战略的不断

推进，这种外部红利开始逐渐消失。但是，事物总是具有两面性。美国对中国周边局势的不合时宜地过度介入（具有代表性的事件是2016年在美日的支持下，菲律宾提起所谓“南海仲裁案”）并不总是为地区国家所欢迎。之后的各种事实证明了一点，一些和美日步调一致的国家也开始改变错误做法而恢复对华合作姿态。

三、合作的特点

在中国与周边发展中国家的合作中，构建伙伴关系网络、积极承担更大国际责任、以经济合作为主以及注重项目优先的特征非常明显。

（一）积极构建不同于美国同盟体系的伙伴关系网络

与美国的结盟战略不同，中国坚持在平等、自愿、合作共赢的基础上与周边发展中国家建立不同形式的伙伴关系，构建以合作共赢为核心的新型国际关系。

进入21世纪以来，中国与周边发展中国家建立了各种形式的伙伴关系。例如，中国与巴基斯坦建立了全天候战略伙伴关系（2015年）；先后与韩国（2008年）、越南（2008年）、老挝（2009年）、柬埔寨（2010年）、缅甸（2011年）、泰国（2012年）建立了全面战略合作伙伴关系；与印度（2005年）和阿富汗（2012年）建立了战略合作伙伴关系；与马来西亚（2013年）、印度尼西亚（2015年）建立了全面战略伙伴关系；与乌兹别克斯坦（2013年）和塔吉克斯坦（2013年）建立了战略伙伴关系；与菲律宾（2007年）建立了战略性合作关系。此外，中国与东盟2003年建立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系。这些略有差异的伙伴关系名称一定程度上体现了双边的关系紧密度与合作广度和深度。伙伴关系确立是中国与周边发展中国家加强合作意愿的具体体现，也有利于增强中国与相关国家的政治互信。这些伙伴关系不仅不会一成不变，而且还会随着双边关系的发展而升级。当然，也有双边关系受到挫折的例子。例如，中国与菲律宾和越南的双边关系受南海争端的影响，曾一度跌入低谷。中国与周边国家的这种不结盟、不对抗和不

针对第三国的伙伴关系不同于美国的同盟关系，更容易得到周边国家的认可。与此同时，在与周边发展中国家的合作中，中国并不排斥美国、日本及欧洲国家的参与，理性对待域外国家在本地区的存在和影响。

（二）中国积极宣示并履行国际责任

进入 21 世纪以来，在与周边发展中国家的合作中，中国通过继续积极参与既有框架下的合作和倡导建立多种合作机制与平台，为周边国家创造更合适的全球和区域发展环境，提供更多的公共产品。

在“10+1”“10+3”“10+6”和亚太经合组织等合作框架下，中国全力与相关国家合作，构建自由贸易网络，努力推动经济一体化；在上合组织和亚洲相互协作与信任措施会议中，中国积极与其他成员国开展对话与合作，为维护亚洲共同安全做出更大贡献。2013 年，中国提出了涵盖绝大部分周边发展中国家的“一带一路”建设倡议，并发起成立亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）。2014 年 11 月，中国宣布将出资 400 亿美元设立丝路基金，为“一带一路”沿线国家的基础设施、资源开发、产业合作等提供投融资支持。2015 年 4 月，中巴经济走廊建设合作范围内的卡洛特水电站成为丝路基金首个资助项目。在积极参与大湄公河次区域合作的同时，中国与泰国等周边国家共同倡议并促成澜湄合作机制的启动，这弥补了大湄公河次区域合作机制的不足。在 2015 年 3 月召开的博鳌亚洲论坛上，习近平主席呼吁亚洲国家共建命运共同体，开创新未来。这些倡议和实践，是中国随着国力提升，积极承担更多国际社会责任，为推动地区发展提供更多公共产品的积极举措，有利于使自身发展更好地惠及周边发展中国家。2016 年 3 月，为了缓解越南等湄公河下游国家的旱情，中国从景洪水电站紧急补水，充分体现了中国的国际责任意识，并得到越南等下游国家和国际社会的高度认可。2017 年 2 月 17 日，习近平总书记在国家安全工作座谈会上首次提出中国“要引导国际社会共同塑造更加公正合理的国际新秩序”“引导国际社会共同维护国际安全”^① 彰显了中国将更全面履行国际责任的强烈使命感。

^① 《习近平主持召开国家安全工作座谈会》，新华网，2017 年 2 月 17 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486809.htm。

（三）内容上以经济合作为主

在与周边发展中国家的合作中，中国将经济合作置于优先地位，并实施“以经促政”策略，把经济合作作为加强与周边发展中国家在政治、安全等领域合作的有效推动力。

回顾进入 21 世纪以来中国与周边发展中国家关系的发展历程，可以发现，经济始终是优先合作领域，经济合作也发展得最为迅速。双边高层互访后签订的联合声明，往往包含丰富的经济合作内容。经济合作优先是由中国和周边发展中国家的实际情况决定的。首先，冷战结束后，周边地区基本保持和平与稳定的局面，没有爆发大的战争冲突，安全合作不像冷战时期那么紧迫。其次，经济属于“低政治”领域，经济上的合作不易像政治和安全合作那样引起域外国家的阻碍。再次，中国和周边发展中国家都把经济发展作为本国的发展中心，对外经济合作意愿强烈。最后，在中国的综合实力中，经济实力增长最为迅速，增加了中国与周边发展中国家开展经济合作的优势和资本，也使周边发展中国家对与我开展经济合作的意愿增强，希望学习和借鉴中国经济的发展经验，并分享中国经济发展所带来的发展机遇。

（四）方式上注重项目优先

中国与周边发展中国家的合作面广，为确保合作实效，使合作更好地促进国家发展，注重项目优先成为中国和周边发展中国家开展务实合作的共同选择。进入 21 世纪以来，中国与周边国家开展了大量的项目合作，例如，蒙古国乌拉巴托新机场高速、中老泰昆曼公路、中老磨憨—磨丁经济合作区、中老铁路、老挝北部 230 千伏电网以及中国与缅甸、印度和韩国四国共建的中缅天然气管道。2015 年 4 月，习近平主席访问巴基斯坦期间，双方签署了卡拉奇—拉合尔公路、瓜达尔国际机场、中巴棉花联合生物实验室、跨境光纤通信等 51 个项目的谅解备忘录。中国—东盟自由贸易区建设之所以进展顺利，很重要的原因就是启动了早期收获项目。澜沧江—湄公河合作机制 2016 年 3 月首次领导人会议就通过了“早期收获项目联合清单”，确定了 45 个早期收获项目。项目优先的经验充分表明，中国与周边发展中国家注重务实合作，希望合作给国家和国民带来切实收益。中国与周边发展中国家

的大部分合作项目也实现了共赢的目标，促进了国家间关系的发展。当然，由于合作范围的扩大，参与主体众多，一些项目的进展难免不如预期，甚至引起项目所在地民众以非理性方式表达不同意见。

四、面临的挑战

虽然中国与周边发展中国家的合作取得了明显进展，但不可忽视的是今后的合作也面临来自多方面的挑战。

（一）中国海外利益的扩大与保护能力的不足

毫无疑问，中国的崛起是 21 世纪国际关系中最为显著的特征之一。国际社会最为关注的莫过于，强大起来的中国将采取什么样的国际立场，是否会去挑战既有的国际秩序，影响力扩大的中国是否会和周边国家形成新的朝贡关系？^① 虽然中国一直强调和平崛起，但在一些人看来，中国海外利益的扩大和不断进取让中国的崛起充满了不确定性。

纳兹乐·舒克瑞（Nazli Choucri）和罗伯特·诺思（Robert North）的国家成长学说指出，一个国家的成长，会导致对资源需求的增长，如果这些需求在国内得不到满足，将会通过商业活动、建设海军、获取海外殖民地和外国市场等途径进行对外扩张，并可能导致竞争、暴力和冲突。^② 该学说在国际关系理论界有一定的支持者。更重要的是，该学说也经常被用于曲解中国的发展。进入 21 世纪以来，随着“走出去”步伐的加快，中国的海外利益迅速扩大。截至 2015 年底，中国 2.02 万家境内投资者在国（境）外设立了 3.08 万家对外直接投资企业，分布在全球 188 个国家（地区）；中国对外直接投资存量 10 978.6 亿美元，境外企业资产总额达 4.37 万亿美元。^③ 随着资本一同走出国门的还有中国公民，数百万中国员工遍布海外，仅 2016 年，

^① Yufan Hao and Bill K. P. Chou, “China’s Borderlands and Their International Implications: An Overview,” in Yufan Hao and Bill K. P. Chou eds., *China’s Policies on Its Borderlands and the International Implications*, Singapore: World Scientific Publishing, 2011, p. 2.

^② [美]詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系》（第五版），阎学通、陈寒溪等译，世界知识出版社 2013 年版，第 318-319 页。

^③ 《三部委联合发布，〈2015 年度中国对外直接投资统计公报〉》，新华网，2016 年 9 月 22 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-09/22/c_129293793.htm。

中国的劳务合作派出人员就达 49.4 万人。^① 中国公民近年来出国旅游人数都在 1 亿人次左右。海外利益不断扩大,是中国积极参与全球经济合作的结果,同时也引起一些国际势力的所谓担忧——中国是否会为了保护海外利益而改变现有的不干涉他国内政的国际立场,从而引发国际冲突?为了向国际社会表明自身的立场,加强对外开放与合作,中国提出了构建新型国际关系、命运共同体、“一带一路”建设、新亚洲安全观等诸多倡议和概念,并积极推动亚太自由贸易区建设等。但是一些国家对中国的倡议和概念的实质内涵不甚了解,甚至认为这是中国要改变现有国际秩序、另起炉灶的表现。“一带一路”建设倡议提出之初曾被外媒称作中国版的“马歇尔计划”,被认为是中国对外扩张的霸权主义之举。中国的迅速崛起和海外利益的扩大,使得周边一些国家在发展与中国的关系时可能会采取审慎的观望态度,这会严重影响相关国家对中国的政治信任以及与中国开展合作的主动性。

(二) 不对称结构下的认知差异

虽然中国也是发展中国家,但无论从国土面积、经济总量、军事实力,还是人口数量来看,中国都是大国。而周边发展中国家大多是小国,总体实力远远落后于中国,中国与周边发展中国家的双边关系存在明显的不对称。这种结构上的不对称,导致了中国和周边发展中国家的认知差异,并影响到彼此的外交行为和双边关系。中国与周边发展中国家的民众在国际合作与经济发展等问题上,也可能会持有不同观点。

美国政治学教授布兰特利·沃马克(Brantly Womack)在其不对称结构(Asymmetric Structure)理论中提出,在国与国的双边关系中,如果存在实力上的巨大差异,那么这种差异将导致两国在心理层面上的不对称认知,强国的任何风吹草动都会引起弱国的高度警觉和放大检视,即使是强国的正常行为也极易被弱国理解成为关乎其国家领土主权的大是大非问题,而强国则往往容易忽视弱国的这种关切,由此引发弱国在行为上的过度反应。^② 在“走

^① 商务部数据中心, <http://data.mofcom.gov.cn/channel/dwjzhz/dwjzhz.shtml>。

^② Brantly Womack, “Asymmetry and Systemic Misperception: The Cases of China, Vietnam and Cambodia during the 1970s,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 26, No. 2, June 2003, pp. 91-118. 转引自孔建勋、包广将:《不对称结构和本体性安全视角下的中缅关系:依赖与偏离》,《东南亚研究》2015年第3期,第38页;柳思思《身份认知与不对称冲突》,《世

出去”政策的鼓励下，一些大型国有企业蜂拥至周边国家，开拓国际业务市场。在中国企业看来，这是经济利益导向下的正常市场行为。而在部分周边发展中国家看来，这些国有企业的总资产甚至超过本国的年度生产总值，其投资有可能促进本国经济发展，但稍有不慎也有可能撼动本国的经济根基。在与中国的关系中，大部分周边发展中国家本能地有小国自我保护意识。中国历史上与部分周边发展中国家的冲突，加剧了其中一些国家对中国的崛起疑虑甚或恐惧。虽然中国一再强调，即便中国强大了，也会继续坚持和平共处五项基本原则。但历史的成见让一些国家时刻对中国保持警惕。此外，部分周边发展中国家的民众并不接受中国“发展才是硬道理”和“要想富先修路”的理念。在一些“走出去”到周边国家投资的中国企业看来，中国投资有利于周边国家发展，理应受到其政府和国民的欢迎及支持，而周边国家却并没有给予外国投资者应有的重视，有的国家甚至只一味强调外资企业要履行社会责任，完全忽视了投资者追求盈利的正当诉求。不对称结构下的认知差异和发展理念的不同，给中国与周边发展中国家的合作带来一定困扰，而且这种困扰在一些特定地区存在升级或不易消除的特点。

（三）中国与周边国家之间的领土领海争端趋于尖锐

通过和平谈判方式，中国已经解决了与大部分周边国家的领土问题，但与日本、印度以及部分东盟国家的领土领海问题依然没有解决。其中涉及周边国家最多的南海争端，在域外势力干扰下，近年来出现激化现象，一些域内国家曾在域外势力搅动下，试图通过所谓国际司法途径来攫取中国领土。

2002 年，中国与东盟国家签署了《南海各方行为宣言》，强调争议各方通过友好协商和谈判，以和平方式解决南海有关争议；在争议解决之前，各方承诺保持克制，不采取使争议复杂化和扩大化的行动。但由于域外大国以南海问题作为筹码向中国施加外部压力，同时其动作也为一些南海主权声索国所呼应，南海问题一定意义上出现被国际化趋势。个别声索国在域外势力的支持下，屡屡突破《南海各方行为宣言》的规制，不断向中国发难。2009 年 12 月，菲律宾通过领海基线法案，将中国的黄岩岛和南沙群岛部分岛礁

界经济与政治》2011 年第 2 期，第 116 页。

划入菲律宾国土，引起中国政府强烈抗议。在2012年7月和2016年7月的东盟外长会议上，部分国家试图将南海问题写入联合公报，对外形成东盟在南海问题上立场一致的假象，但因柬埔寨等国家的坚决反对而未果。2013年1月，菲律宾又单方面将南海争议提交所谓国际仲裁。2014年12月，中国发布《中国政府关于菲律宾所提南海仲裁案管辖权问题的立场文件》，重申对菲律宾提起仲裁的不接受、不参与、不承认立场。2016年7月12日，所谓“海牙国际仲裁法庭”判决菲律宾“胜诉”，对“南海仲裁案”作出非法无效“裁决”。新加坡等东盟非主权声索国以及美国、日本、澳大利亚等域外国家纷纷就“仲裁结果”发声，或公开支持，或借此表达对南海问题的高度关注。美国以“自由航行”和“无害通过”为名，行干预南海问题之实，多次派飞机和军舰进入争议海域。虽然菲律宾新总统杜特尔特2016年10月访问中国，使双边关系大幅回暖，但不可忽视的是，日益复杂化的南海主权争端可能成为制约中国与相关周边发展中国家未来合作的瓶颈之一。

（四）大国的介入和干扰愈演愈烈

在中国重新崛起的历程中，大国的干扰和遏制始终如影随形。面对中国国力的提升和全球影响力的扩大，美国和日本等域外势力均加大了对中国的遏制，其中争夺中国的周边国家是重要手段。

当中国经济总量跃升至世界第二，被认定在改变世界秩序格局的时候，美国忍耐不住，开始调整，其战略重点转向应对中国的挑战。^①2009年7月，奥巴马政府高调宣布美国重返亚太，加大了在中国周边的存在，力图遏制中国的发展空间，打压中国与周边发展中国家合作的良好势头。2009年7月，时任美国国务卿希拉里在与柬埔寨、泰国、老挝和越南外长会晤后，提出与4国开展“美湄合作”。2012年以来，缅美关系走向正常化，并实现了两国领导人互访，美国也逐步解除了对缅甸的经济制裁。2015年5月，美国国防部长卡特在参加香格里拉安全对话会上强调，美国数十年来一直是亚太地位得以稳定的基石，同时提出一项东南亚海上安全倡议，承诺在未来五年内提供4.25亿美元资金的援助，帮助东南亚国家加强海洋能力建设。^②

^① 张蕴岭：《中国周边的新形势与思考》，《国际经济评论》2014年第5期，第40页。

^② Ash Carter, “A Regional Security Architecture Where Everyone Rise,” Delivered at IISS

安倍晋三 2012 年底再次上台执政后，日本在中国周边积极布局，力图将中国的周边国家纳入其“价值观外交”体系，以对抗中国。2013 年 5 月，安倍晋三在访缅期间宣布免除缅甸欠日本的所有债务。2016 年 11 月，日本在杜昂山素季到访期间，与缅甸签署了《日缅合作计划》，并宣布在之后 5 年向缅甸提供 8 000 亿日元援助。在印度尼西亚、泰国和印度等国家，日本与中国围绕铁路合作项目等展开争夺。美日等大国加紧对中国周边国家的拉拢，给中国与周边发展中国家双边关系的发展带来了一定的消极影响。

（五）国际宏观环境的变化

中国与周边发展中国家还共同面临着全球治理挑战、民粹主义上升、全球经济增速下滑等国际宏观环境变化带来的挑战。

全球化通过人员、资本、技术的流动，使世界各国的利益紧密联系在一起，同时也带来了恐怖主义、毒品泛滥、难民危机、气候变化等一系列全球性问题。现有的全球治理机制是由美国等发达国家主导建立的，随着全球治理边界的不断扩大和大国力量对比的变化，现有全球治理机制已无法有效应对层出不穷的全球性问题，亟待进行调整。然而，联合国改革、多哈回合谈判等进展缓慢，收效甚微。全球治理困境引发了逆全球化思潮，周边一些发展中国家的民粹主义也呈上升态势。民粹主义者常常戴着有色眼镜观察与中国的合作，中国的投资项目甚至可能成为当地政治斗争的牺牲品。当前，全球经济增长缓慢，中国经济也转入平稳发展的新常态，周边发展中国家经济发展的外部带动力明显下降。联合国经济和社会事务部发布的《2017 年世界经济形势与展望》称，世界经济发展趋势呈现“五低两高”：低经济增长、低国际贸易流量、低通货膨胀、低投资增长、低利率、高债务水平和高度依赖货币政策。^① 面对国际宏观环境带来的挑战，中国与周边发展中国家需要共同积极推动全球治理机制的转型与改革，为国际合作与共同发展创造

Shangri-La Dialogue, Singapore, May 30, 2015, U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises>.

^① 《联合国〈2017 年世界经济形势与展望〉：今年全球经济预计增长 2.7%》，中国经济网，2017 年 1 月 19 日，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201701/19/t20170119_19708758.shtml。

更好的全球环境。

五、持续推进中国与周边发展中国家合作的思考

周边发展中国家在我国对外关系发展中占据重要地位。进入 21 世纪以来,随着我国外交布局的调整和综合国力的迅速提升,在全球化、区域一体化和周边国家谋求发展的背景下,中国与周边发展中国家间的互利合作不断发展,并取得了良好成效。但受内外部因素的影响,中国与周边发展中国家的合作推进面临一些问题与挑战。中国政府和企业需要积极作为,与周边发展中国家协力应对,推动合作的良性互动,真正实现互利共赢,为命运共同体的建设奠定基础。

(一) 突出共同利益, 强化合作共赢理念

共同利益是开展平等合作的前提和基本条件。中国要本着互惠互利的原则同周边发展中国家开展互利合作, 编织更加紧密的共同利益网络, 把双方利益融合提升到更高的水平。虽然中国在资本、技术、经验等方面均具有相对竞争优势, 但在与周边发展中国家的合作中, 中国需要避免强调以我为主, 应突出与周边发展中国家的共同利益。中国要多了解周边发展中国家在与我合作上的利益诉求, 不仅要宣示中国具有为合作提供资源和便利的能力及意愿, 更要让周边发展中国家从与中国的合作中获得切实的利益。在合作项目规划上, 应努力实现中国与周边发展中国家在利益需求和中长期发展战略上的对接。只有这样, 才能让周边发展中国家得益于中国的发展, 并使中国也从周边发展中国家的发展中受益, 达到相互促进和合作共赢的目的。

(二) 区分战略性项目和普通的产业项目

鉴于周边发展中国家在中国对外关系发展中的重要性, 双方不可避免地会实施一些具有重大战略意义的合作项目, 如一些有利于实现对外沟通多路径化的港口、铁路等交通基础设施项目建设。但中国与周边发展中国家开展更多的是市场化驱动下的产业合作项目。在周边发展中国家实施的战略性合作项目通常由大型国有企业承建或具体实施, 并可获得一定程度的政府资金

支持。通常来说，战略性项目带来的效益往往需要较长的经济回报期，短期内不适合以经济效益指标加以衡量，多属于长期投资。而作为这些项目承担者的大型国有企业，一方面是带动中国资本和技术“走出去”的主力，另一方面也承担了很多市场化的产业合作项目。从企业的角度而言，如果某些企业刻意夸大其普通产业合作项目的所谓战略作用，以便获得更多的政府资金支持，这不仅会给中国带来额外的财政负担，而且还会造成一个假象，即中国大型国有企业的海外合作项目都带有政治目标。这也是外界普遍认为中国大型国有企业的经济合作具有政府背景的原因之一，并导致国有企业在周边发展中国家的项目合作会受到一些国际势力更大程度的关注、甚或对项目的阻挠。因此，中国要区分并区别对待战略性合作项目与普通的产业合作项目，既要积极推进带有战略性意义的一些骨干项目，更应注重以市场化手段推动普通的产业项目合作，尤其不应对普通的产业合作项目采取类似于政府兜底之类的措施。

（三）加强安全领域的合作

进入 21 世纪以来，中国与周边发展中国家的经济合作取得了极大进展，已成为绝大多数周边发展中国家的最大贸易伙伴。但经济领域的合作不能取代安全合作，也无法消除周边一些特定发展中国家对我日益增长的安全担忧。加之中国周边地区非传统安全威胁越来越突出，加强安全领域的合作已成为中国推动与周边发展中国家关系的必然选择。随着中国综合国力与国际影响力迅速增强，周边一些特定发展中国家对华政治安全担忧已开始超越对华经济利益考虑。^① 虽然经济合作促进了中国与周边发展中国家在其他领域的合作，但政治互信是影响双边关系的核心因素，加强安全领域的合作理应成为中国与周边发展中国家未来的主要议题之一。在非传统安全面临全球治理困境的形势下，中国作为地区大国，理应发挥更积极作用。2017 年 1 月，我国首次就亚太安全合作政策发布白皮书，提出要全面参与区域合作，积极应对传统安全和非传统安全挑战，为推动建设持久和平、共同繁荣的亚太不懈努力。^② 在继续深化与周边发展中国家经济合作的同时，中国要加强安全

^① 翟崑：《突破中国崛起的周边制约》，《国际展望》2014 年第 2 期，第 13 页。

^② 国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策（白皮书）》，2017 年 1 月。

领域的开放与合作,在亚洲安全观的指导下,倡导全面安全、共同安全、合作安全理念,主动参与和深化区域与次区域安全合作,提供更多公共安全产品,通过双边、多边和区域合作机制与平台,推进与周边发展中国家的安全合作,增进相互间的战略互信。在近期,面向东南亚方向,首先要加强与相关国家在反恐和打击贩毒、人口拐卖、商品走私等非传统安全领域的合作。

(四) 实施差异化国别外交政策

中国周边发展中国家的国情各不相同,中国与周边不同发展中国家的双边合作深度和广度上也存在一定差异,这样的差异性要求中国必须继续实施针对性的周边外交政策。中国周边发展中国家众多,历史遗留问题复杂,现实矛盾多样,彼此之间的政治制度与经济发展水平、社会文化差异大,外交关系的重要程度不同,周边区域大国的力量对比和关系状态也不同。^①这些都是中国在制定对周边发展中国家外交政策时需要考量的因素。周边发展中国家在发展中国的关系时,受国内事务议程及对外关系网络的影响,有各自的对内和对外发展规划和目标,对中国也有不同的利益诉求。同时,周边发展中国家与中国的关系也有亲疏之分,有的国家在重大国际问题上坚持顶住国际压力,旗帜鲜明地支持中国立场,如柬埔寨在2012年和2016年两度坚决反对将南海争端写入东盟联合公报。有的国家则既注重和中国深化合作带来的实质利益,又公然实施损害中国核心利益的活动。例如,2016年11月,蒙古不顾中国强烈反对,允许达赖喇嘛入境进行反华分裂活动。中国需要结合周边发展中国的现实状况,在继续坚持周边外交总体思想和理念的基础上,对周边不同的发展中国家采取有针对性和差异化的多元外交策略,更好地实现与这些国家共同利益的对接;同时,也绝不姑息一些国家损害中国核心利益的行为。

(五) 秉持包容性合作

中国的周边不只是中国一个国家的周边,而是区域和全球的一部分。中国周边的发展中国家既是中国的合作伙伴,也是区域一体化和全球化的参与者。换言之,中国的周边发展中国家并不只与中国开展合作,也与其他外部

^① 吴志成:《中国周边外交需更加重视战略谋划》,《现代国际关系》2015年第1期,第26-27页。

力量存在着多方面的联系。针对这一情况,中国在与周边发展中国家合作时,需要倡导和坚持包容思想,以开放的胸襟和积极的态度看待其他国家对本地区合作的介入和参与,只要这种介入和参与是善意的。从以往的经验教训来看,一些由中国与周边发展中国家双边开展的大型项目合作不利于规避风险,而且容易引起其他国家对中国政治意图的猜忌,并可能成为合作对象国家民族主义者或民粹主义者的抨击对象,甚至成为其国内政治和派别争斗的焦点。这不仅会使中国承受来自国际社会的舆论压力,也会危及中国相关企业的经济利益,影响中资企业参与周边合作的积极性。基于诸多考虑,为减少合作阻力,在与周边发展中国家的合作中,应注意加强与印度、俄罗斯等国家的合作,同时不排斥与美、日、欧等域外发达经济体一起,在周边发展中国家适度开展与第三方的经济合作。

(六) 进一步发挥沿边省区在与周边发展中国家合作中的积极性

随着全球化的发展,地方政府和当地企业积极参与外事活动和对外经济交往已经成为一种不可逆转的趋势。在中国与周边发展中国家的合作中,中国地方省区,尤其是沿边省区,发挥了不可忽视的作用。沿边省区是中国周边政策的具体执行者和实际受益者,经济发展很大程度上依赖与周边国家的贸易往来,因此对开展与周边国家的合作都非常积极。由于地理邻近、人文相通,沿边省区在与周边接壤国家的合作上具有天然优势,彼此间的合作也已经打下了较好基础。以云南为例。云南与缅甸、老挝和越南 3 国拥有共同边界,域内多个民族跨境而居。自 1992 年大湄公河次区域合作启动伊始,云南就作为主体省份参与其中,并先后与泰国、老挝、越南和缅甸建立了双边合作机制。早在 1999 年,云南就提出开展孟中印缅次区域合作,并组织相关国家学者进行探讨,共同努力推动,最终促使四国在 2013 年就孟中印缅经济走廊建设达成国家层面的共识。沿边省区在中国与周边发展中国家合作中日益频繁的互动,不仅促进了自身的发展,也对双方国家层面的合作产生了积极影响。“中国边境省区地方政府在推动跨境和次区域合作上扮演重要角色,并影响到中国与许多亚洲国家间的关系。”^① 习近平主席在 2013

^① Li Mingjiang, “Central-Local Interactions in Foreign Affairs,” in John A. Donaldson ed., *Assessing the Balance of Power in Central-local Relations in China*, London: Routledge, 2017, p.

年10月召开的周边外交工作座谈会特别强调,“要加快沿边地区开放,深化沿边省区同周边国家的互利合作”。^①《推动共建一带一路愿景与行动》特别明确了中国各地方的对外开放布局,也赋予吉林、内蒙古、新疆、云南、广西等沿边省区在“一带一路”建设下对接周边国家经济发展的新定位。新形势下,中国应充分发挥沿边省区的地缘优势、基础优势和人文优势,采取更多具体政策支持措施,进一步激发沿边省区加强与周边发展中国家的全面合作的主动性和积极性,引导沿边省区涉外活动更好地为国家外交服务,推动中国与周边发展中国家关系良性发展。

(七) 管控好与周边国家的领土领海主权争端

领土领海主权问题涉及中国的核心利益,虽然既存争议在短期内难以得到全面解决,但是必须加以管控以避免引发危机。中国需要积极争取有关国家相向而行,共同努力,避免这些争议影响双方在经济等领域里的全面合作。尽管中国与部分周边国家存在领土领海争端,但合作与共同发展仍是双边关系的主流。中国要呼吁东盟成员国共同遵守《南海各方行为宣言》,不采取使问题进一步激化的行动。鉴于东盟非南海主权声索国对南海争端的态度和行动是南海局势变化的一个重要变量,尤其是东盟对南海争端的介入程度取决于所有成员国对争端的立场。中国要争取东盟非南海主权声索国在具体的争议中保持中立并在南海局势的管控和稳定方面发挥积极作用,避免南海问题东盟化。同时,中国要坚决抵制域外国家对涉及中国的领土和领海主权争议的干预,防止问题国际化和复杂化。

[收稿日期: 2016-12-31]

[修回日期: 2017-02-21]

[责任编辑: 孙震海]

210.

^① 《为我国发展争取良好周边环境 推动我国发展更多惠及周边国家》, 新华网, 2013年10月26日, http://news.xinhuanet.com/mrdx/2013-10/26/c_132831866.htm。

ABSTRACTS

China's Cooperation with Neighboring Developing Countries in the Twenty-first Century

LI Chenyang and YANG Xiangzhang

ABSTRACT: Developing countries in China's neighborhood occupy a unique position in China's foreign policy since the beginning of the twenty-first century. China has intensified cooperation with neighboring developing countries due to a number of factors: growing overall national strength, increasingly urgent development needs of neighboring countries, and extraregional powers' shifting strategic focus. Closer cooperation in the economic realm has facilitated the formation of networks of partnership and sharpened China's sense of global responsibility. However, multiple challenges have to be addressed before China can elevate its relations with its neighboring countries to a new level, such as better protection of expanding overseas interests, intensified territorial disputes, extraregional powers' interference, and the shifting global landscape.

Keywords: neighborhood, developing countries, cooperation, challenge

On China's Integrative Diplomacy toward the Middle East in the New Era

SUN Degang

ABSTRACT: Integrative diplomacy is a diplomatic paradigm for great powers to carry out comprehensive cooperation with a group of stakeholders through multilateral organizations and regimes. China's integrative diplomacy vis-à-vis the Middle East can be classified into four types: bilateral cooperation ("1+N"),