

# 中国外交的战略基础：形成、发展与挑战

## ——纪念中国与发展中国家关系 65 周年

□ 刘青建 / 文

中华人民共和国建立 65 年来，非常重视与发展中国家的关系，始终坚持与发展中国家团结合作的政策，在国际舞台上坚持站在发展中国家一边，维护发展中国家的权益，双方相互理解、相互支持、平等相待，形成了患难与共、真诚友好的新型国家关系。这种新型的国家关系奠定了中国对外战略的坚实基础。

### 战略基础的形成与发展

中华人民共和国成立 65 年来，中国始终坚持与发展中国家团结合作的政策。随着中国政治经济的发展，国家战略和外交战略的逐步形成和确立，这一政策从国家基本外交政策的基础发展成为中国对外战略的基础。

一是中国外交战略基础的形成与初步确立（1949—1978 年）。从支持民族解放运动到“三个世界”理论的提出，中国对亚非拉发展中国家的政策上升到了外交战略的高度。中国领导人从全球政治战略的高度来看待发展中国家，确立了在国际政治体系中中国属于第三世界的身份地位。新中国建立时，大多数亚非拉国家还处在殖民统治之下。当时，新中国百废待兴，外交工作面临许多复杂而艰巨的任务。以毛泽东为代表的新中国领导

人，已经开始从全球战略的角度考虑发展同亚非拉国家的关系，并将此作为新中国独立自主的和平外交路线的重要组成部分。毛泽东明确指出，“我们做工作，交朋友”，重点“应该放在三大洲，那就是亚洲、非洲和拉丁美洲”。<sup>[1]</sup>“我们把亚洲、非洲、拉丁美洲已经独立的国家看成朋友，把还没有独立、正在争取独立的国家也看成朋友。我们支持它们。”<sup>[2]</sup>毛泽东认为，“亚洲、非洲、拉丁美洲的民族解放运动是支持我们的最主要的力量。”<sup>[3]</sup>“亚洲、非洲、拉丁美洲人民的广大的反殖民主义、反帝国主义的斗争也帮助我们。这就分散了敌人的力量，使我们身上的压力减轻了。”<sup>[4]</sup>中国不仅把支持和援助被压迫人民与被压迫民族争取、捍卫民族独立的斗争作为一项基本国策和社会主义国家应尽的国际主义义务，而且把加强与亚非拉国家的团结与合作，扩大反帝、反殖、反霸的国际统一战线，打破帝国主义国家的孤立、封锁和遏制政策作为中国外交的重要组成部分。1974 年 3 月，毛泽东提出了“三个世界”的理论，明确表明了中国属于第三世界的身份和地位。“三个世界”理论以经济决定政治的马克思主义国际政治经济观、战争与革命的时代观，世

界三大基本矛盾观<sup>[5]</sup>为核心，奠定了中国国际战略的理论基础，从而也奠定了此后中国对发展中国家的政策。

二是中国外交战略基础的发展（1978—2000 年）。改革开放的国家战略使发展中国家作为中国外交政治战略的基础不断向经济领域延伸和扩展。随着中国对发展中国家经济外交的推进，其作为中国外交经济战略的基础得以确立。中共十一届三中全会以后，中国实行了以经济建设为中心的改革开放政策，把对发展中国家开放作为中国对外开放的重点，强调中国永远站在第三世界一边，“中国属于第三世界，将来发展起来了，还是属于第三世界，永远不做超级大国。”<sup>[6]</sup>中国政府明确表示，中国与发展中国家的关系是中国外交的基本立足点。中国政府虽然仍然把毛泽东的“三个世界”理论作为自己对发展中国家政策的理论基础，但是与毛泽东不同的是，邓小平把构建“三个世界”理论基础之一的“战争与革命”观转变为“和平与发展”观，从而将中国与发展中国家政治关系的重点由以往支持亚非拉国家反帝反殖、争取民族独立、维护国家主权，转变为尊重亚非拉各国自主选择适合本国国情的政治制度和发展道路、反对外国干涉发展中国家的

当前中国能够以一个发展中大国的身份和地位在国际社会发挥作用,也得益于65年来中国对亚非拉发展中国家始终一贯的团结合作政策。图为2014年9月23日,中国外交部长王毅在纽约联合国总部与南非外长马沙巴内共同主持中非外长第三次联大政治磋商。非盟及非洲四十多个国家的外长或代表参加。



内部事务。在经济关系上,也由前一阶段提供经济援助为主转变为发展互利合作关系为主。这一转变不仅与中国改革开放的国家战略相适应,而且使中国对发展中国家政策有了坚实的经济基础,使中国外交的战略基础在政治与经济的交互作用下得以巩固。

综观整个20世纪,正是这种始终一贯的政策和不断巩固的战略基础,使中国在国际事务中得到了发展中国家的支持和帮助。正是有了这样的战略基础,中国在冷战时期虽受美苏两霸的挤压和孤立,但仍恢复了在联合国的合法席位;正是有了这样的战略基础,中国在20世纪80年代末90年代初摆脱了西方的制裁,坚持了中国特色社会主义改革开放的道路;正是有了这样的战略基础,中国抵御了西方人权外交的干涉,维护了一个中国的原则。

### 战略基础的全面发展

新世纪以来,中国与发展中国家的关系得到了全面发展,中国外交的战略基础得到进一步巩固。中国全面深化与发展中国家的关系主要基于以下几个方面的考虑:

一是中国的社会性质和在世界政治经济体系中的身份地位。在西方主导的世界政治经济体系中,中国是一个发展中的、正在崛起的社会主义大国。中国在西方的价值体系中始终被认为是“异类”。因此,中国在世界政治体系中谋求权益,难免不遭受西方对其社会制度和意识形态的敌视和打压;在世界经济体系中谋求发展,难免不受制于国际经济旧秩序和西方主导的国际制度和规则,特别是西方霸权国家对中国崛起的遏制。

二是中国与发展中国家在西方主导的世界政治经济体系中有共同的历史遭遇、共同的现实地位和共同的发展任务。中国与亚非拉发展中国家在历史上是西方殖民者的殖民地或半殖民地,在世界政治体系中同处于弱势地位,在世界经济体系中都处在外围地位,其政治经济发展深受体系结构的制约。在世界政治经济体系中谋求发展的共同诉求,使双方能够在许多国际问题上达成共识。特别是双方积极的政治合作,有利于表达和实现共同的利益诉求;积极的经济合作,有利于各自的经济增长,实力增强。而且在政治经济合作中双方能够照顾彼

此的核心利益,遵循平等、互惠、互利的原则。因此,发展中国家不仅是中国实现其战略目标的重要依托,而且是中国实现国家战略目标、促进经济发展的平等合作者。<sup>[7]</sup>

三是中国与亚非拉国家的经济互补性提高,双方合作共赢存在巨大潜力。发展中国家不仅有丰富的自然资源,而且其经济发展水平也呈现多样性和多层次性。而中国经过几十年的发展,经济结构和发展水平也发生了较大的变化。就纵向国际分工来看,中国在每个层次都有了自己的产业和产品。就横向国际分工而言,中国许多产业都有了自己的拳头产品,在某些领域还有了较强的国际竞争力。这为中国和发展中国家开展多领域、全方位的国际合作打下了良好的基础,也使双方能够根据各自的优势和合作发展。

正是基于上述战略思考,中国对发展中国家的政策更加积极主动。这种积极主动性促进了中国与发展中国家关系的全面发展,表现在:

第一,中国与发展中国家的关系出现了层次性和侧重点。在宏观层次上,中国从自身的全球战略出发,坚



持把与发展中国家的关系作为其外交的基本立足点,使自己在战略上有所依托;在具体政策上,中国与发展中国家的外交关系开始有所侧重。这种侧重在具体外交实践中表现为中国以其全球战略为中心,分三个圈建立了与发展中国家不同层次的关系:即以周边发展中国家为重点,建立睦邻互信的团结合作关系;与发展中的大国、资源重点国及国家集团建立各种形式的互利伙伴关系;与其他发展中国家建立平等友好合作关系。这是中国外交原则的坚定性和实践的务实灵活性的具体体现。

第二,中国对发展中国家的政策更加清晰明确,合作领域更加全面、明确和具体。2006年出台了《中国对非洲政策文件》,2008年发布了《中国对拉丁美洲和加勒比政策文件》,明确规定中国与非洲、拉丁美洲和加勒比国家在政治、经济、人文和社会、和平、安全与司法等34个领域的全方位合作。这不仅表明中国对发展中国家的政策更加成熟,而且折射出发展中国家作为中国外交的战略基础地位得到了全面发展。

第三,中国与发展中国家建立了各种形式的战略伙伴关系。如中国与巴基斯坦的全天候战略合作伙伴关系,与越南、老挝、泰国、缅甸、柬埔寨的全面战略合作伙伴关系,与马来西亚、印度尼西亚、蒙古、哈萨克斯坦、阿尔及利亚、南非、巴西、委内瑞拉、墨西哥、阿根廷的全面战略合作伙伴关系,与韩国、印度、斯里兰卡、阿富汗的战略合作伙伴关系,与土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、阿联酋、尼日利亚、安哥拉、智利的战略伙伴关系等。

第四,中国与发展中国家的关系

已经从双边扩展到多边,从多边发展到机制化。中国在保持与所有发展中国家双边友好关系的同时,以自己的全球战略为中心,还与发展中国家共同构建了多层次的多边机制和全方位的合作平台。在周边次区域,中国参与了一年一度的在东盟(10+3)框架下的中国—东盟(10+1)合作机制,建立了中国—东盟自由贸易区和“上海合作组织”等合作机制。在西亚北非地区,中国与阿拉伯国家联盟建立了“中国—阿拉伯国家合作论坛”,与海湾合作委员会设立了政治和经济磋商机制。在非洲地区构建了中非合作论坛,通过三年一次的论坛部长级会议和各领域的论坛会议,推动了中非合作向更广更深的领域不断发展。在拉美,中国与里约集团有外长级对话机制;与南方共同市场和安第斯共同体建立了定期政治磋商与合作机制。这些合作机制把中国与发展中国家间的合作推向了一个新的发展阶段。

### 战略基础面临的挑战

不可否认,中国深化与发展中国家的关系取得了巨大成就,也为中国外交的顺利开展确立了战略基础。然而,随着中国实力的不断增强,国际社会特别是西方国家对中国的疑虑也有所上升,在此背景下中国与发展中国家的关系面临着一系列内外挑战。

一是西方的离间。中国改革开放所带来的突飞猛进的经济的发展,使中国超过了英法德日,成为了当今世界的第二大经济体。中国的发展模式前所未有地挑战着西方的权威、西方的发展道路和西方的价值观念。因此,来自西方的诋毁和诟病不绝于耳。这种诋毁和诟病近十多年来至少经历了三波。第一波以“中国威胁论”、“中

国新殖民主义论”为主要内容,企图以骇人听闻的“威胁”来恫吓发展中国家,以亚非拉国家深恶痛绝的“新殖民主义”来阻止它们与中国开展合作。第二波以“中国责任论”为主要的说辞,企图通过批评中国对亚非拉国家不负责任,从道义上打击中国不干涉内政的原则。第三波则借中国与周边国家的领海争端,火中浇油,破坏中国与周边国家的团结合作,以期实现美国重返亚太,主导亚太事务的目的。西方的诋毁和诟病借助先进的现代媒介和媒体在发展中世界广泛传播,在一些国家和地区起到了离间中国与某些发展中国家关系的作用。特别是它们利用中国与亚非拉国家和地区合作所出现的各种问题大做文章,在一些发展中国家的民众中造成了极其恶劣的影响。

二是中国在世界政治经济体系中发展所带来的问题。该问题主要有两类。一类是由世界政治体系的规则、制度和结构所引发。中国改革开放所融入的世界政治经济体系本质上是资本主义的世界体系,是西方主导的体系。资本主义经济的竞争性、市场规则的优胜劣汰同样地反映到同处于这一体系的中国与发展中国家的经济关系之中。竞争难以避免的矛盾和利益冲突同样也影响着中国与发展中国家的关系。在贸易领域,发展中国家对中国的反倾销案例不断增加,近些年来一直高于发达国家对中国的反倾销案例。在商品的市场占有问题上,中国也常常遭到指责。在石油资源的开采上,西方一直指责中国破坏了非洲的自然资源,某些国家的亲西方势力也在此问题上大做文章,以向中国深化合作的非洲国家政府施加压力。中国发展的另一类问题来自中国

自身，主要表现为迅速发展的经济与各种规则制度的滞后性，以及法律和监督机制的不健全和不完善之间的矛盾。如中国“走出去”战略出台后，一些国内资质差的企业也走出了国门，把假冒伪劣产品带到了非洲和其他发展中地区。这对中国与发展中国家合作造成了较大的负面影响，损害了中国的国际形象和声誉。

三是中国与周边国家的领土、领海争端。这类问题一直存在。冷战结束以来，中国通过积极的努力和谈判妥善解决了与周边（除印度之外）所有发展中邻国的陆路边界问题，与印度达成了解决边界问题的初步共识，与有领海争议的国家也达成了解决问题的共识，与大多数周边国家建立了战略互信。值得注意的是，个别国家依仗美国的支持挑起事端，破坏互信；而美国则利用矛盾，制造冲突。这在周边国家中产生了极为消极的影响。

面对上述挑战，中国需以目标为导向，从国家战略的高度加以应对，即“全面把握机遇，沉着应对挑战，赢得主动，赢得优势，赢得未来，确保到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标。”<sup>[8]</sup>事实上，作为中国外交战略基础的发展中国家，按地理位置自然形成了三个支点：亚洲、非洲和拉丁美洲。按照力学稳定平衡的原理，三点形成一个平面支撑着平面上的物体，只要物体的重心在这个平面上就不会倾倒。用此观点解释中国外交战略基础的作用，不难理解为什么中国能在65年的外交实践中，从被动走向主动，以及能在许多重大的国际问题上有所作为。当前中国能够以一个发展中大国的身份和地位在国际社会发挥作用，也得益于65年来中国对亚非拉发展中国家始终一贯的

团结合作政策。因此，今后亚非拉仍然是中国实现党的十八大提出的到2020年全面建成小康社会，实现中国和平发展的外交战略目标的三个支点。就三个支点而言，非洲和拉丁美洲与中国相距较远，深化与这两个区域发展中国家的团结合作是中国缓解当前与周边矛盾和问题以及西方分化离间中国与发展中国家关系，抵御美国重返亚太对中国的遏制，巩固中国对外战略基础的着力点。有意思的是，亚洲发展中国家没有像非洲和拉丁美洲发展中国家那样有一个整体的洲际意识，其各自认可的是东南亚、南亚、西亚、中亚等次区域整体意识。在这几个次区域中，中国的睦邻外交至少能够确保其中两到三个的基本稳定。而无论哪一次区域都可能作为中国对外战略的亚洲支点与其他两个支点相连，从而形成稳定的基础面。

对于西方的离间，中国应该坚信：中国发展模式所展现的非西方发展道路的魅力是西方国家难以诋毁的。它至少能够使陷入发展困境的亚非拉国家看到符合自己国情、独立自主发展的中国特色发展道路的现实成就和未来前景。亚非拉国家清楚地知道自其摆脱西方殖民统治、获得独立和解放以来，没有一个国家摆脱了在世界政治经济体系中的弱国和外围地位。而西方以选举制度为主要标志的民主制度和以自由主义为导向的市场发展模式并没有成就它们的发展，更没有让它们进入发达国家的行列。

就中国在世界政治经济体系中发展所带来的问题而言，中国一直在为避免和解决竞争所造成的这些问题而努力。为缓解竞争引起的冲突和矛盾，中国提出了合作共赢的理念。如在从非洲进口石油资源时，通过石油换贷

款的合作，中国主动帮助非洲国家建立基础设施，增强这些国家自主发展的能力。中国与安哥拉的合作模式对安哥拉发展所发挥的建设性作用正在展现合作共赢的成就。再如与拉美的合作，中国根据拉美各国的比较优势创造了四种不同的合作类型：以巴西为代表的全面合作，以墨西哥为代表的竞争性合作，以智利为代表的互补性合作和以巴拿马为代表的自贸区合作。中国还通过自身努力以及世界贸易组织的规则缓解中国与一些发展中国家的贸易摩擦和反倾销问题。当然，中国还需通过健全和完善自己的各种制度、法律和监督机制，解决自身发展中的一些问题。

总之，全面深化与中国外交的战略基础——发展中国家的团结与合作，实现互利发展和共同发展，将给中国和亚非拉国家带来美好的未来。■

（作者系中国人民大学国际关系学院教授）

（责任编辑：张凯）

[1] 毛泽东：《关于恢复中国在联合国的合法席位问题》（1956年），《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社，1994年版，第269-270页。

[2] 毛泽东：《争取民族独立，破除对西方的迷信》（1958），《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社，1994年版，第337页。

[3] 毛泽东：《非洲的任务是反对帝国主义》（1959），《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社，1994年版，第370页。

[4] 毛泽东：《帝国主义是可怕的》（1960），《毛泽东外交文选》，北京：中央文献出版社，1994年版，第408页。

[5] 世界三大基本矛盾是指：帝国主义与殖民地、半殖民地的矛盾，帝国主义国家之间的矛盾和帝国主义国家内部无产阶级与资产阶级的矛盾。

[6] 邓小平：《革命和建设都要走自己的路》，《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年版，第94页。

[7] 有关此问题的论述，参见刘青建：《21世纪初中国与发展中国家关系的特点》，载《现代国际关系》，2005年第6期，第1页。

[8] 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，[http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm)（上网时间：2014年9月10日）