

中国对发展中地区 整体外交研究*

张 春

【内容摘要】 自冷战结束以来，中国与发展中国家的地区性整体合作不断拓展，2015年中拉论坛的成立标志着中国对发展中地区整体外交基本实现全覆盖。对发展中地区的整体外交是新时代中国特色大国外交理论与实践的重要创新之一，它极大地丰富了中国对发展中国家外交的手段体系，推动中国与发展中地区的合作全面深化，促进中国对发展中国家外交的机制化发展，有力地化解了持续崛起的中国在发展中世界所面临的利益、身份和影响力挑战。与此同时，中国对发展中地区的整体外交，还有助于各地区强化集体身份认同，进而推动了各地区的一体化进程。面对国际体系加速转型、中国持续崛起、发展中地区不断发展的现实，中国对发展中地区整体外交仍面临诸多挑战，要以习近平外交思想为指引，前瞻性地完善其指导理念、战略思路和政策体系，推动中国对发展中国家外交的理论和实践进一步发展。

【关键词】 习近平外交思想 发展中国家 发展中地区 整体外交

【作者简介】 上海国际问题研究院研究员，外交政策研究所所长（上海 邮编：200233）

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)05-0018-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201805002

* 本文系 2017 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“‘一带一路’背景下中国特色周边外交理论与实践创新研究”（17JZD035）的阶段性研究成果。

发展中国家在中国特色大国外交中有着重要战略地位。正如习近平主席2018年6月在中央外事工作会议上特别强调的，“广大发展中国家是我国在国际事务中的天然同盟军，要坚持正确义利观，做好同发展中国家团结合作的大文章。”^① 长期以来，中国与发展中国家关系的主要落实方式包括全球性多边外交、集团性多边外交、地区/次地区性多边外交和双边外交等。冷战结束后，中国与发展中国家的地区性、整体性外交也得到迅猛发展，自1991年中国与东盟的对话机制（10+1）启动，到2015年中国—拉共体论坛（简称“中拉论坛”）成立，中国与发展中国家的地区性、整体性外交机制已基本覆盖整个发展中世界。学界已注意到中国对发展中国家外交的创新性发展，并主要从两个视角展开讨论：一是从中国与发展中国家的地区性论坛的角度，讨论中国的“地区论坛外交”（regional forum diplomacy）；^② 二是从中国对发展中国家的地区性、整体性合作的角度出发，从“整体合作外交”^③ 或“整体外交”^④ 的角度加以讨论。笔者以为，以“中国对发展中地区整体外交”加以界定更为恰当，因其较为全面地概括了这一外交形式的主要内涵：一是其工作对象主要针对发展中国家，尽管有时也针对发达世界内部相对不够发达的部分，如中东欧地区^⑤；二是相对于“发展中国家”这一总体概念而言，有更明确的地理指向；三是凸显了其整体性，即把特定发展中国家集中的地区当作一个整体加以对待，因此更多是一种双边外交而非多

^① 《习近平：努力开创中国特色大国外交新局面》，新华网，2018年6月23日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm。

^② 代表性论述可参见 Christopher Alden and Ana Cristina Alves, “China’s Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the ‘Sinosphere’,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 26, No. 103, 2017, pp. 151-165。

^③ 代表性论述参见扈大威：《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》，《国际问题研究》2015年第5期，第75-88页。

^④ 参见李晨阳、杨祥章：《论21世纪以来中国与周边发展中国家的合作》，《国际展望》2017年第2期，第1-21页；孙德刚：《论新时期中国对中东国家的整体外交》，《国际展望》2017年第2期，第22-39页；龙静：《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》，《国际展望》2017年第2期，第40-60页；张辉：《中国对发展中国家整体外交与新南南合作——基于中非和中拉合作论坛视角的探讨》，《国际展望》2017年第2期，第61-77页；等。

^⑤ 相关论述也可参见龙静：《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》，《国际展望》2017年第2期，第43页。

边外交手段^①。对发展中地区整体外交是习近平外交思想、新时代中国特色大国外交理论和实践的重要创新之一，它对缓解甚至化解崛起的中国在发展中国世界面临的利益、身份和影响力挑战等具有重要意义。总结中国对发展中地区整体外交的演变进程、成就及面临的挑战，是推动中国相关外交进一步发展，丰富和完善新时代中国特色大国外交理论和实践的内在要求。

一、中国对发展中地区整体外交的历史演变

长期以来，中国对发展中国家外交主要通过四种方式展开：以联合国为代表的全球性多边机制，以七十七国集团、不结盟运动等为代表的集团性多边机制，地区/次地区性多边外交及国别性的双边外交机制。相对而言，尽管自新中国成立以来就将整个亚非拉发展中国家当作一个整体对待，但区别对待不同地区的发展中国家的整体合作机制仍较为缺乏。^② 冷战结束后，中国与发展中国家的双边外交逐渐实现全覆盖，为对发展中地区整体外交的发展和完善创造了有利条件。自冷战结束以来，中国对发展中地区整体外交大致经历了三个发展阶段。

第一阶段是从1991年到1999年，中国对发展中地区的整体外交更多出于危机管理需要而得以发展。

中国对发展中地区整体外交首先是从东南亚地区开始的，即1991年中国与东盟对话机制的启动。中国与东盟的地区整体外交的启动，主要有两个动力。一是中国与东盟所有成员国外交关系的建立。尽管马来西亚、泰国和菲律宾在20世纪70年代就与中国建立了外交关系，但在整个冷战时期，中国与东盟的整体关系并没有太大进展。其中，中国与印度尼西亚的关系相对困难，双边关系直到1985年才逐渐恢复，1990年后得到了进一步发展。1990年，中国与新加坡正式建立外交关系，标志着中国与东盟所有成员国都建立

^① 有学者将其称作中国的区域间合作模式，参见郑先武：《构建区域间合作的“中国模式”——中非合作论坛进程评析》，《社会科学》2010年第6期，第20-27页。

^② 何晓静对这一历史演变进行了较为全面的简要讨论，参见何晓静：《南南合作视野下的中拉论坛》，《国际展望》2016年第5期，第61-66页。

了外交关系，从而为中国与作为整体的东盟发展关系奠定了基础。1991年7月，马来西亚政府邀请时任中国外长钱其琛参加第24届东盟部长级会议，中国与东盟对话正式启动。二是随着冷战趋于结束，中国和东盟成员国均面临重大危机，迫切需要整体性合作。就中国与东盟整体外交在这个十年中所遭遇的危机而言，主要来自三个方面。一是冷战趋于结束导致的一系列危机，在中国方面是特定时期所面临的西方制裁，打破这一制裁是中国推动周边外交的重要动力；^①而在东盟方面，随着冷战趋于结束而来的地区主义意识日益觉醒，以马来西亚为代表的东亚地区主义与美国的地区议程发生了较为明显的冲突，中国作为战略合作伙伴的重要性也随之上升。^②二是20世纪90年代中期，主要是中国面临由于李登辉访美而产生的一系列危机。三是1997年亚洲金融危机的爆发及中国在此次危机中的负责任行为，大大凸显了东盟国家作为整体与中国合作的重要性。^③

与中国—东盟对话很大程度上出于管理各类危机相似，上海合作组织（简称“上合组织”）的前身，即“上海五国”机制，也可认为是一种危机管理型的整体外交努力。冷战结束、苏联解体导致中国与苏联的边界纠纷复杂程度大大增加。为解决这一问题，中俄哈吉塔五国于1996年4月在上海举行首次元首会晤，签署《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》；次年4月，五国元首又在莫斯科签署《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》。正是基于这两份协定，中国与其余四国的边界问题都逐渐得到解决，五国还就军事领域中的相互信任和交流达成大量重要共识。

第二阶段是2000年到2012年，中国对发展中地区整体外交的主要动力转向互利共赢、共同发展，整体外交的推进更多得益于双方的共同倡导。

2000年创立的中非合作论坛标志着中国对发展中地区整体外交进入一个新的时期。随着“走出去”战略确立，中国日益需要强化与其他发展中国

^① Gilbert Rozman, *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust in the Shadow of Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 91.

^② Douglas Webber, "Two Funerals and a Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis," *Pacific Review*, Vol. 14, No. 3, 2001, pp. 357-359.

^③ Lee Lai To, "China's Relations with ASEAN: Partners in the 21st Century?" *Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, 2001, pp. 63-66.

家的全方位合作。与此同时，来自发展中国家的合作呼吁也不断增加。1997年，贝宁计划、经济调整和促进就业部长阿尔贝·特沃杰雷（Albert Tevoedjre）就向中国提议，在中非之间成立一个类似于日本主导的非洲发展东京国际会议（Tokyo International Conference on African Development, TICAD）的合作机制。此后，不断有非洲朋友向中国提议建立“一对多的伙伴关系”（one to multi partnership）。正是在非洲朋友的主动倡议下，中方于2000年正式决定召开首届中非合作论坛部长级会议。^① 时任外长唐家璇在首届中非合作论坛部长级会议上的致辞中指出，“中非合作论坛是中国和非洲友好国家之间的一次多边性质的双边集体对话……非洲国家的积极参与，为会议的成功召开发挥了建设性作用。”^②

尽管缺乏详尽的口述史证据，但2004年成立的中国—阿拉伯国家合作论坛（简称“中阿合作论坛”）同样是中国和阿拉伯国家共同倡导成立的。正如时任外交部长李肇星在首届中阿合作论坛部长级会议上致辞时所说，“各位阿拉伯国家外长及穆萨秘书长为推动中阿合作论坛成立做出了积极努力……论坛的成立是新形势下加强中阿关系的重要举措，作为中阿集体对话和合作的新平台，论坛将有力地巩固和拓展双方在各层次、各领域的合作，全面提升合作水平。”^③ 这充分说明，这一时期中国与发展中国家集中的地区的论坛外交，已经是一种有意识的整体外交努力。

在中非合作论坛、中阿合作论坛之外，中国的整体外交努力也逐渐从前一阶段的危机管理向互利共赢、共同发展方向转型。2000年11月，时任国务院总理朱镕基提出建立中国—东盟自贸区的设想，得到东盟各国领导人的积极响应。次年11月，中国与东盟签署《中国—东盟全面经济合作框架协议》，决定在2010年建成中国—东盟自贸区，并正式启动自贸区建设进程。

^① 相关讨论可参见李安山：《论中非合作论坛的起源——兼谈对中国非洲战略的思考》，《外交评论》2012年第3期，第15-32页。

^② 《唐家璇外长在中非合作论坛会上的发言》，外交部网站，2000年11月7日，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zfhzlt_682902/zyjh_682912/t5296.shtml。

^③ 《李肇星部长在中阿合作论坛首届部长级会议上的致辞》，外交部网站，2004年9月14日，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zalt_682806/zyjh_682816/t160289.shtml。

2003年，中国加入《东南亚友好合作条约》，并与东盟建立了面向和平与繁荣的战略伙伴关系，标志着中国与东盟的整体外交进入新的阶段。2010年1月，中国—东盟自贸区全面建成。2011年11月，中国—东盟中心正式成立。2012年9月，中国驻东盟使团成立。类似地，上海五国会谈机制也日益走向成熟，并于2001年在欢迎乌兹别克斯坦以完全平等的身份加入后，六国元首举行首次会晤并签署了《上海合作组织成立宣言》，上海合作组织正式成立。尽管存在明显的转型升级态势，但中国—东盟对话和上合组织都仍保留着其危机管理时期的重要使命，前者重点是在南海问题、地区安全、中国崛起等方面^①，后者则将重点放在打击“三股势力”上。

第三阶段自2013年起，中国对发展中地区整体外交进入新的发展时期，即主动塑造时期。这一时期，中国对发展中地区整体外交的主动塑造力度明显提升，集中体现在三个方面。

一是既有论坛机制的持续巩固与发展。中非合作论坛的发展充分证明了中国对发展中地区整体外交的强化及其可持续性的提升。2015年12月，中非双方在南非约翰内斯堡召开中非合作论坛峰会，并提出中非十大合作计划，不仅为整体外交注入了新的活力，更引发国际社会的广泛关注。为进一步提升整体外交水平，中非双方决定于2018年9月再次举办中非合作论坛峰会。在中非整体外交之外，中国与阿拉伯国家、上合组织国家等的整体外交也得到持续发展。尽管很大程度上仍受到领土海洋问题困扰，但中国与东盟的对话机制仍在持续深化，特别是自2016年起领土海洋问题对双方整体合作的影响正持续降低。

二是中拉论坛的创设。2014年7月17日，国家主席习近平出席在巴西利亚举行的中国—拉美和加勒比国家领导人首次会晤。会晤通过《中国—拉美和加勒比共同体领导人巴西利亚会晤联合声明》，宣布建立中国—拉共体论坛（中拉论坛）并尽早在北京召开论坛首届部长级会议。2015年1月8日至9日，中拉论坛首届部长级会议在北京举行，标志着论坛正式启动。^②

^① Anuson Chinvano, "ASEAN-China Relations: Prospects and Challenges," *Rangsit Journal of Social Sciences and Humanities*, Vol. 2, No. 1, 2015, pp. 9-14.

^② 从中国对发展中地区整体外交视角考察中拉论坛建设的论述，可参见何晓静：《南南

三是以“一带一路”倡议为引领，推动中国与各发展中地区的整体外交。事实上，“一带一路”倡议本身便是在推动中国与发展中地区整体外交的进程中逐渐完善的。在 2013 年 9 月出访中亚期间，习近平主席在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表重要演讲时提出，为了使欧亚各国经济联系更加紧密、相互合作更加深入、发展空间更加广阔，可以用创新的合作模式，共同建设“丝绸之路经济带”；在次月访问东南亚期间，习近平主席在印度尼西亚国会发表重要演讲指出，东南亚地区自古以来就是“海上丝绸之路”的重要枢纽，中国愿同东盟国家加强海上合作，使用好中国政府设立的中国—东盟海上合作基金，发展好海洋合作伙伴关系，共同建设 21 世纪“海上丝绸之路”。2015 年 3 月 28 日，国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，“一带一路”倡议的战略构想不断完善。到 2017 年“一带一路”国际合作高峰论坛的成功召开，这一倡议已事实上覆盖了几乎所有发展中地区，使中国对发展中地区整体外交有了重要的战略指引。

可以认为，经过三个阶段的发展，中国对发展中地区的整体外交已经实现对重要地区——东南亚、中亚、中东、非洲和拉美——的全覆盖，甚至涉及欧洲内部相对不够发达的中东欧地区。尽管中东欧并不符合经济意义上对发展中地区的界定，但一方面由于这 16 个国家在欧洲内部处于经济相对劣势的地位，另一方面是其在与中国的合作中被当作一个整体对待，因此某种程度上也可被视作中国对发展中地区整体外交的一部分。^①当然，还有少数地区并没有被覆盖。例如，在南亚地区，由于印度对地缘政治的高度敏感，中国目前只是南亚区域合作联盟的观察员；又如，尽管中国—太平洋岛国经济发展合作论坛已有较长历史，但由于其合作并未实现常态化、机制化，因此难以被认为是整体外交的有意识努力；而金砖国家合作机制则由于其地理属性缺乏、其他成员国并未形成与中国的集体对话安排，因此更多与七十七国集团、不结盟运动等相似，是一种集团性多边外交努力。

合作视野下的中拉论坛》，《国际展望》2016 年第 5 期，第 66-71 页。

^① 相关论述可参见龙静：《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》，《国际展望》2017 年第 2 期，第 44 页。

二、中国对发展中地区整体外交的成就与不足

中国对发展中地区整体外交的持续发展和日益全面的覆盖，为中国的发展中国家外交进一步完善战略指导、丰富手段体系等作出了重要贡献，也极大推动了相应发展中地区集体身份认同的塑造。具体而言，在中国持续快速崛起的背景下，中国对发展中地区整体外交的发展有效缓解了当前面临且未来仍将面临的利益挑战、身份挑战和影响力挑战。尽管如此，中国对发展中地区整体外交很大程度上仅完成第一阶段的努力，仍面临诸多重大、长期的挑战，迫切需要提质升级，为中国长期可持续崛起奠定更为坚实的基础。

总体而言，中国对发展中地区整体外交的快速发展已经取得了诸多重要成就。第一，推动中国对发展中国家外交朝系统化、立体化方向发展。如前所述，中国对发展中国家外交主要集中在全球性多边外交、集团性多边外交、地区/次地区性多边外交和双边外交四个层次上。中国对发展中地区整体外交的独特性，即将特定的发展中地区当作一个整体从而形成中国—地区集体、双边对话机制，创造性地将双边、多边、地区/次地区等多种外交手段联系起来，使中国对发展中国家外交的组织体系更加完整，各环节间的相互衔接更为顺畅，推动中国对发展中国家外交的完整体系逐步形成。

第二，提升中国对发展中国家外交的机制化水平和外交效率。一方面，中国对发展中地区整体外交的机制化水平有了明显提高。中国对发展中地区整体外交的机制安排主要分为两类（表1）。一是以中非合作论坛、中阿合作论坛和中拉论坛为代表的地区论坛外交，其机制安排大致相似，均包括战略层次的部长级会议，政策落实磋商机制高官会/协调员会，各专业领域的分论坛和会议及其他机制，负责具体日常工作的后续委员会等四个层次，均采用定期轮流主办的方式；二是以东盟、中亚为代表的周边地区的整体外交，主要由年度性的元首峰会为引领，辅以全面的战略对话、政策磋商和落实机制。另一方面，高度相似的机制化安排，使中国对发展中地区的整体外交相互之间的经验交流与借鉴成为可能，同时也为下一阶段进一步协调不同的整

体外交机制创造了有利条件。需要指出的是，两种主要的机制化安排，也显示出中国对发展中国家外交充分注意到发展中地区的基本差异，进而为下一阶段完善不同的整体外交机制的内部分工创造了有利条件。

表 1 中国对发展中地区整体外交的机制设置

	战略对话 机制	联合国体 系对话	高官会	分论坛	协调机制
中非合 作论坛	部长级会议 (3 年)	中非外长 政治磋商	高官会	农业、科技、法律、金融、文化、智库、青年、民间、妇女、媒体、地方政府等分论坛	中方后续行动委员会 (29 家成员单位)
中阿合 作论坛	部长级会议 (2 年)		高官委员会	论坛、会议等其他机制	联络组(中国驻埃及大使馆)
中拉论 坛	部长级会议 (3 年)	中国—拉 共体“四驾 马车”外长 对话	国家协 调员会 议(高官 会)	专业领域论坛和会议	中方后续行动委员会 (40 家成员单位)
中国— 东盟对 话	领导人会议	各领域对话与论坛，中国—东盟合作基金、中国—东盟公共卫生合作基金、中国—东盟海上合作基金、中国—东盟投资合作基金			
上合组 织	元首理事会 (峰会)、 政府首脑理 事会会议	各部长理事会			协调员理事 会

资料来源：笔者根据外交部相关资料制作，<http://www.fmprc.gov.cn/>。

第三，巩固了中国对发展中国家的政治承诺和战略保证。中国始终将自身定位为发展中国家的“可靠朋友和真诚伙伴”。当然，这一政治承诺本身并无明确的制度配套保障，特别是在中国持续快速崛起的背景下。尽管中国强调自身的发展中国家身份，但根据世界银行的发展水平分类标准，高收入国家的门槛线为人均国民总收入在 1.2 万—1.3 万美元之间。^① 而中国 2017 年的人均国民总收入已达 8 800 美元，因此很可能在不久的将来进入高收入国家行列。根据林毅夫的研究，到 2023 年，中国可能成为高收入国家。^② 这意味着，中国很可能在不久的将来告别经济意义上的发展中国家身份，进入发达国家行列。这一客观现实使中国对发展中国家外交面临越来越明显的“身份危机”或“认同危机”，发展中国家一方面对“中国仍是发展中国家”的身份定位提出质疑，另一方面对中国作为发展中国家“可靠朋友和真诚伙伴”的政治承诺也在某种程度上保持观望态度。可以认为，中国对发展中地区整体外交的发展，特别是其对这一外交的机制化和体系化，极大地缓解了一些发展中国家对中国的怀疑和不信任，因其通过双方共同参与的制度使中国的政治承诺得以固定，从而给予发展中国家一种“战略再保证”。

第四，促进了中国与发展中国家的全面、整体合作关系。中国同发展中地区整体外交的推进，极大地促进了双边在各领域的合作，其中尤其明显的是经贸领域的合作。例如，到 2017 年，中非合作论坛推动中非双边贸易在论坛建立时的基础上增长了 20 余倍，而中国—东盟对话机制也推动双边贸易额增长了 22 倍，上合组织的贡献为 10 倍，中阿合作论坛也达到 8 倍。^③ 又如，自 2000 年“走出去”战略实施以来，中国对东盟国家的直接投资流量从 2005 年的 1 500 万美元迅速增长到 2016 年底的 102 亿美元，增长近 700 倍；中国对非洲的对外直接投资从 2007 年的 9 900 万美元增长到 2016 年底

^① 目前，联合国以人均国民总收入为唯一依据划定一系列门槛线，对各国发展水平加以分类；但由于汇率因素，因此每年的门槛线有所不同。“How Does the World Bank Classify Countries,” World Bank, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>.

^② 《林毅夫：2023 年中国可成高收入国家》，中国网，2018 年 1 月 17 日，http://news.china.com.cn/live/2018-01/17/content_39029003.htm。

^③ 笔者根据国家统计局数据计算得出，<http://data.stats.gov.cn/>。

的 24 亿美元，增长也近 25 倍。^① 在经贸合作之外，对发展中地区整体外交的推进，还促进了中国与相关地区的政治互信、和平安全、社会人文等领域的合作，这些领域的合作发展，很大程度上缓解了中国海外利益拓展导致的与发展中国家的利益纠纷甚至冲突，或者说是缓解了中国对发展中国家外交中的“利益挑战”。

最后，强化了发展中地区的集体身份认同建构。尽管可能存在差异，但各发展中地区的集体身份认同建构往往面临两个相似的挑战：一方面是地区成员国难以整合，进而导致地区一体化进程要么难以推进，或者是发展出高度重叠的地区主义；另一方面则是外部力量对地区集体身份认同建构的不当影响，特别是前殖民宗主国。中国不仅与大多数发展中国家有着相似的被殖民经历，也有大致相似的发展经历，因此中国推动的与发展中地区的整体外交，将对象地区当作一个整体对待，有助于相应地区的集体议程塑造，从而推动了其地区集体身份认同的建构。以中非合作论坛为例。非洲内部不仅存在次地区大国的相互竞争，还存在不同殖民宗主国影响力范围的竞争。^② 正是由于复杂的内部竞争，非洲国家甚至在中非合作论坛创立后长达 10 余年时间里，都不希望非盟成为中非合作论坛的正式成员。这一局面直到 2012 年才得以打破，非盟的加入对非洲参与中非合作论坛的能力有重大提升，而这正是非洲地区集体身份认同建构取得进展的证明。类似地，中拉论坛的成立对于拉美地区国家的集体认同也产生了重要的助推作用。

需要指出的是，中国对发展中地区整体外交的发展时间仍相对较短。尽管中国—东盟对话和上海五国会谈机制都是集体外交的尝试，但直到 2000 年中非合作论坛创设，中国才正式使用“集体对话机制”这一表述，而中国较为主动地塑造这一外交方法则是更为晚近的事情。积淀不够导致中国对发展中地区整体外交存在诸多不足，对下一阶段的提质升级构成了严峻挑战。

首先，中国对各发展中地区的整体外交存在基本功能相近、战略定位相似的特征，缺乏合理的分工安排。尽管可能存在差异，但中国对各发展中地区的整体外交的首要目标仍是经济性的，比较各整体外交的最近一轮战略对

^① 笔者根据国家统计局数据计算得出，<http://data.stats.gov.cn/>。

^② 张春：《中非关系国际贡献论》，上海人民出版社 2013 年版，第 186-188 页。

话的成果清单即可看出这一点（表2）。

表2 中国对发展中地区整体外交的最新成果清单

	主要承诺
中非合作论坛约翰内斯堡峰会（2015年）	十大合作计划：中非工业化合作计划、中非农业现代化合作计划、中非基础设施合作计划、中非金融合作计划、中非绿色发展合作计划、中非贸易和投资便利化合作计划、中非减贫惠民合作计划、中非公共卫生合作计划、中非人文合作计划、中非和平与安全合作计划
中阿合作论坛第八届部长级会议（2018年）	会议通过并签署了《北京宣言》《论坛2018年至2020年行动执行计划》和《中阿合作共建“一带一路”行动宣言》等3份重要成果文件
中拉论坛第二届部长级会议（2018年）	会议通过了《圣地亚哥宣言》《中国与拉美和加勒比国家合作（优先领域）共同行动计划（2019-2021）》，会议还专门通过并发表了《“一带一路”特别声明》
中国—东盟对话第20次会议（2017年）	会议宣布制订《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》，将“2+7合作框架”升级为“3+X合作框架”；会议通过了《关于进一步深化基础设施互联互通合作的联合声明》《关于全面加强有效反腐败合作联合声明》《旅游合作联合声明》和《未来十年南海海岸和海洋环保宣言（2017-2027）》
上合组织青岛峰会（2018）	批准《〈上合组织成员国长期睦邻友好合作条约〉实施纲要（2018—2022年）》；发表《上海合作组织成员国元首关于贸易便利化的联合声明》《上海合作组织成员国元首关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》；等等

资料来源：笔者根据外交部相关资料制作，<http://www.fmprc.gov.cn/>。

其次，与基本功能的接近相似，中国对发展中地区整体外交的机制体制也相对单一，特别是中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉论坛高度相似，而

上合组织与中国—东盟对话也有较高相似度。相对单一的机制体制，既可能是制度溢出的表现，也可能是工作思路简单化的表现，但更有可能源于各整体外交机制的功能细分的欠缺。

最后，中国对发展中国家的其他外交手段与地区整体外交的相互配合还不够成熟。一是地区整体外交所达成的成果在具体落实时需要其他层次特别是双边外交的配合，但迄今为止这一配合机制并不成熟，进而为发展中国家内部的“搅局者”、“迎合者”提供了明显的机会主义空间。^①二是中国对发展中地区整体外交的发展激发了其他国家对发展中地区的整体外交，进而形成较大的竞争压力，如何应对这一竞争仍有待探索。三是中国对发展中地区整体外交的发展也诱使其他国家提出与中国在发展中国家开展三方合作的要求，如何推动务实有效的三方合作仍是一个严峻的政策挑战。

三、中国对发展中地区整体外交的发展方向

党的十九大为新时代中国特色大国外交提出了新使命、新任务、新要求，也为中国对发展中地区整体外交设定了新标准；习近平主席也在 2018 年中央外事工作会议上提出，“要深化同发展中国家团结合作，推动形成携手共进、共同发展新局面”^②。在实现了地理上的充分拓展甚至基本覆盖之后，中国对发展中地区整体外交具备了向更高阶段发展的基础，同时也需要因应中国全方位崛起、国际体系加速转型、发展中国家全面发展等国内国际新变化。基于前述绩效评估和未来发展环境，以习近平外交思想为指引，中国对发展中地区整体外交的未来推进应重点围绕三大方面展开。

第一，进一步完善中国对发展中地区整体外交的战略思维，明确对发展中地区整体外交在整个中国特色大国外交、中国对发展中国家外交中的战略地位。如前所述，中国对发展中国家外交中的利益、身份和影响力挑战正日

^① 上海外国语大学中东研究所孙德刚研究员在 2017 年 9 月 12 日上海国际问题研究院“中国与发展中地区整体外交”研讨会上提出这一有意思的观点。

^② 《习近平：努力开创中国特色大国外交新局面》，新华网，2018 年 6 月 23 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-06/23/c_1123025806.htm。

益凸显，对发展中国家的地区性、整体性外交努力，应当成为缓解甚至化解这三个挑战的重要支柱。为最大限度地提高中国外交的影响力、塑造力和感召力，中国对发展中地区整体外交的战略定位至少应包含如下三个要素。

一是从应对利益危机的角度，可将中国对发展地区整体外交定位为“中国国际公共产品的核心供应平台”，即在集体性地构筑双方利益的拓展与保护方策的同时，调整、优化中国国际公共产品在双边、多边、全球及地区整体之间的结构，利用整体外交机制既可避免双边援助潜在的国际合法性不足的问题，又可避免多边援助能见度不高的劣势，为发展中国家的可持续发展提供最大助力。

二是从应对身份危机的角度，可将整体外交定位为“中国对发展中国家政治承诺的战略保证机制”，即通过进一步强化、优化整体外交的机制网络，使中国永远做发展中国家“可靠朋友和真诚伙伴”的政治承诺不再空泛。

三是从应对影响力危机的角度，可将整体外交定位为“中国为发展中国家伸张正义的集体磋商机制”，即通过与发展中国家在一系列共同关切的国际议题上的集体磋商并形成一致立场，进而在国际舞台上代表发展中国家立场，确保中国经济地位的改变不影响与发展中国家的政治联盟。

第二，进一步优化中国对发展中地区整体外交的政策体系，最大化中国对发展中国家外交的战略回报。中国对发展中国家整体外交并不是孤立发展的，要取得最大的政策效益，就必须既与其他政策手段合理配合，又实现内部各要素的合理分工。

一是发挥地区整体外交的桥梁作用。在中国对发展中国家外交手段体系中，双边外交最为活跃，全球性多边外交次之，地区/次地区多边外交再次，除金砖国家外的集团性多边外交自冷战结束后大多日渐困难。在这一背景下，应当充分利用地区性、整体性外交的集体性战略对话所提供的机遇，将中国对发展中国家外交的各个环节更为合理地联系起来。换句话说，应当将对发展中地区整体外交打造成中国对发展中国家外交中的关键性桥梁，使其向上对接七十七国集团、不结盟运动等集团性多边外交和联合国等全球性多边外交，向下联系与发展中国家的双边合作和地区/次地区多边外交，丰富

和完善中国与发达国家的外交层次。

二是应针对地区整体外交现有的功能相似、机制单一等不足，从结构上优化各地区整体外交机制的功能分配，建立更为合理的分工体系。这一分工体系的优化应采取两步走方法：第一步，考虑到不同地区的政治、经济、安全和文化差异，及相应的地区整体外交发展水平，可将整体外交机制先分为全能型和功能型两类；第二步，再有针对性地设定不同的任务与目标预期并加以推动。

作为中国对发展中地区整体外交中最为发达和完整的典型，可将中非合作论坛塑造成为全能型的整体外交机制。如前所述，中国与非洲政治关系基础较好，经贸合作发展较快，但中非人文交流与和平安全合作相对薄弱，因此要将中非合作论坛建设为全能型整体外交机制仍需较长时间的努力；其近期重点应放在和平安全合作、人文交流上，要大力改善当前政治、经济发展快，安全、人文挑战大的局面。

除中非合作论坛之外的其他整体外交机制均存在特定不足，因此应针对其不同特征建设功能型机制，并最终形成一个相互配合、相互支持的整体外交体系。具体的内部分工原则大致包括三个方面。首先是“经济先行”原则，对中国与发展中地区的总体关系而言，经济合作在既有整体外交中的主导地位使其具备“压舱石”功能——尽管过度强调可能导致整体外交的功能过于单一。因此，应从充分利用经济合作的非政治性、非对抗性特征，为中国与发展中国家关系的其他方面的发展创造有利条件。其次是“大国利益关切”原则，设定相应整体外交机制的功能区间，基础功能是促进中国对发展中地区整体外交，理想功能为建构中国与特定地区的主导大国的沟通桥梁。例如，在中亚地区、拉美地区、中东欧地区及南亚次地区，俄罗斯、美国、欧盟及印度等均对中国的相应整体外交高度敏感，因此：中拉论坛应充分考虑美国因素，强调经济合作、人文交流、与美战略沟通的备用渠道等功能，避免触及地缘政治敏感议题；上合组织重点放在安全合作，灵活掌握经济合作节奏，以充分照顾俄罗斯对经济合作的潜在担忧；中国与中东欧国家合作应避免加剧欧盟的内部分裂关切；中国与南亚地区的潜在合作也要避免印度的过度反

应。再次是“探索创新型崛起”原则，与历史上的大国崛起相比，中国当前崛起的基本特征是“非西方洲际大国在国际聚焦下的和平崛起”^①，因此必须在践行中国特色大国外交的过程中探索中国的创新型崛起，中国对发展中地区的整体外交也不例外。例如，中阿合作论坛应强调文明交流、宗教对话、战略沟通等功能，为中国崛起后处理跨文明、跨宗教关系积累经验；中国—东盟对话应重点放在政治沟通、经济合作、人文交流等方面，安全合作要充分虑及东盟某些成员国的敏感神经，应避免急于将地缘经济能力转化为地缘政治影响力；等等。

三是以上述全能型与功能型划分为基础，对不同的地区整体外交的内部机制体制结构加以调整和优化，从而既突出单个地区整体外交机制的重点，又实现中国对发展中地区整体外交的结构合理化。例如，目前应重点优化各地区整体外交机制的内部领域性论坛或会议，既应根据现实需要清理、合并或创设不同的地区整体外交机制下的领域性论坛或会议，又要对民间机构、商业机构借用整体外交机制名义设立的非官方分机制/论坛加以规范管理。

第三，进一步强化中国对发展中地区整体外交的能力建设，为推动中国对发展中国家外交的升级转型奠定坚实基础。

一是要加强中国对发展中地区整体外交的机制体制建设。随着中国对发展中地区整体外交基本实现全覆盖，加上其机制体制的高度相似性，但仍明显缺乏对所有地区整体外交的综合性管理和研究能力，因此有必要加强机制体系建设努力。首先，应在中央外事工作委员会办公室或其下属机构创设高级别的对发展中国家关系统筹机制，涵盖与发展中国家的双边、多边和整体外交，将各地区整体外交机制的秘书处/协调员加以统合并使之成为发展中国家关系统筹机制的下设机构，既强化不同地区整体外交之间的协调能力，又促进各地区整体外交之间的经验交流。其次，应充实地区整体外交的干部队伍，吸纳来自各政府部门、高校、研究机构及民间、商业部门的优质人才加入，增加有关地区整体外交的培训力量和培训课程，加强后备人才队伍的

^① 有关中国崛起所处的时代特征的讨论，可参见张春：《中国实现体系内全面崛起的四步走战略》，《世界经济与政治》2014年第5期，第49-63页；张春：《试析世界历史潮流与中国可持续崛起的战略设计》，《国际关系研究》2015年第6期，第12-25页。

培养。最后，应建立对发展中地区整体外交的完备的智力支持体系，形成外交、商业、民间的一线信息收集，智库研究机构的理论粗加工、政策预案发展，政府部门政策决策、落实与反馈，高校理论研究系统化等环节的系统配合与良性循环。

二是要建立健全对发展中地区整体外交的绩效评估与影响评估。发展和完善中国对发展中地区整体外交的绩效与影响的科学评估体系，提升地区整体外交的国际、国内可复制能力。中国长期性、可持续性崛起的外交后果之一必然是，越来越多的国家可能效仿中国的外交方法，一方面可改善与中国的亲密度，另一方面也可能提升其外交有效性。但目前中国特色大国外交特别是中国对发展中地区整体外交的相关评估方法仍相对简单，主要通过象征性外交行为、工程等加以定性评估；但这一方法明显不利于提高中国外交的国际可复制能力。因此，未来一段时间必须强化中国对发展中地区整体外交影响力的科学评估体系建设，具体应遵循三项原则，即：以定性评估为主、定量评估为辅、定性评估与定量评估相结合的原则；以影响评估为主、成果评估为辅、影响评估与成果评估相结合的原则；以官方评估为主、社会评估为辅、官方评估与社会评估相结合的原则。具体的评估应当涵盖至少对具体对象国/地区的影响、对中国与具体对象国/地区双边关系的影响、对与具体对象国/地区有重大利益关联的第三方及国际社会的影响这三个方面。

三是提升中国对发展中地区整体外交的危机管理能力，建立完整的早期预警—危机应对—源头管理政策体系。首先，应建设中国对发展中地区整体外交的早期预警机制，特别是应与前述的绩效和影响评估机制紧密结合，既客观、全面地评估中国对发展中地区整体外交所取得的成绩和潜在的影响，又确保及早发现问题、提出改进措施；要建立完整的早期预警体系，特别是发展中国家对华友好指标和外交预警指标体系，跟踪并及时发现与发展中世界关系的各类征兆并提出相应预案；其次，建立健全危机应对与管控机制，核心是提升中国在面对发展中地区整体外交中的各类危机态势的处理能力，特别是发展中地区内部的分裂、搅局者与迎合者的机会主义、外部性的地区集体外交竞争以及三方合作压力等；最后，发展长期的源头管理措施，其核

心是一种上游预防能力（upstream prevention）的建设，旨在从根源上消除或缓解中国与发展中国家关系的长期性、发展性、社会性问题。

结 束 语

经过冷战结束后 20 余年的发展，中国对发展中地区整体外交已基本实现全覆盖。作为中国特色大国外交的一个重要组成要素，对发展中地区整体外交很大程度上丰富了中国对发展中国家外交的手段体系，深化了中国与发展中国家的全方位合作，促进了发展中地区的集体身份认同；最为重要的是，中国对发展中地区整体外交对于缓解甚至最终解决中国在发展中世界的利益、认同和影响力挑战有着重要意义。与历史上的大国崛起相比，中国崛起的内外环境全然不同：今天的世界是一个物质上高度依赖、权势上高度共享、道德上高度敏感的世界。中国必将走出自身全新的崛起之路，这也是建构新型国际关系的一个基本方面。由此而来，中国创新型崛起的基本目标是“非西方洲际大国在国际聚光灯下的和平崛起”。回顾历史，大国崛起往往牺牲发展中国家利益，因此，中国崛起的根本创新之一便是，改变发展中世界在中国崛起中的历史地位。中国需要彻底扭转历史上的那些大国侵略、殖民、牺牲发展中国家的做法，通过与发展中国家合作、实现共同发展、共享发展而崛起。换句话说，中国崛起的基本创新之一，是要使发展中国家从历史上大国崛起的“受害者”转变为中国崛起的“受益者”。正是在这一意义上，中国对发展中地区整体外交的全覆盖，可谓中国特色大国外交进入新时代的重要标志，也是中国特色大国外交在新时代继续前行的重要方面，更是习近平外交思想引领世界潮流的鲜明体现。

[收稿日期：2018-05-14]

[修回日期：2018-07-20]

[责任编辑：孙震海]