

中国外交 70 年专家谈（之二）

——周边关系和发展中国家外交

上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组^①

【内容摘要】 自 2019 年 1 月以来，为了对新中国成立 70 年来的中国外交进行深入研究，上海国际问题研究院中国外交 70 年课题组牵头组织了十场专题研讨会，邀请国际问题研究界的百位学者围绕相关问题展开讨论。研讨范围涵盖中国外交的时代与背景、经验与启示、实践与政策、大国外交、区域与国别外交、领域外交、发展中国家外交、周边外交、中等国家关系等方面。从上期起，本刊选编部分专家观点，连续刊发中国外交 70 年专家谈。本期主要选编周边关系和对发展中国家外交方面内容。有关专家认为，中国与发展中国家关系历经风雨，砥砺前行，推动了双方的同步发展。随着国际体系转型进入关键期，中国对发展中国家外交应重点从战略自觉、战略实惠和战略机制三方面推出系统性举措。与周边邻国的关系始终是中国外交的重要方向。“周边”是当代中国特殊的外交地理概念，“周边外交”体现出相关外交工作的特殊性、复杂性与重要性。着眼于世界面临的百年变局，对中印关系，需要从能源安全、地缘经济和战略关系方面入手，进行全面把握。东南亚国家是“一带一路”沿线的重要邻邦，这些国家与中国的关系发展既有历史纵深，又有现实需求，为深化与东南亚邻国的合作，持续保持双方关系的活力，我们需要积极进行战略谋划。

【关键词】 中国外交 70 年 发展中国家外交 周边关系

【作者简介】 中国外交 70 年课题组，课题组长为上海国际问题研究院杨洁勉研究员，应邀参加人员包括国际问题研究界众多专家（上海 邮编：200233）

^① 按照相关报告在文中出现的顺序，本辑“专家谈”的报告人为张春、李开盛、郭学堂、林民旺、刘阿明、蔡鹏鸿。选编时主要基于专家提供的报告提纲，部分报告参照的是速记稿。依行文需要，编者对有关标题进行了必要调整。

【中图分类号】 D82

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0001-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904001

值此中华人民共和国成立 70 周年之际，课题组和有关专家立足 70 年外交发展，着眼今后，对周边关系、中国与发展中国家外交等进行了深入探讨。专家们认为，中国从战略理念和政策手段两方面对与发展中国家外交进行了系统性创新，推动了中国与发展中国家关系的整体性发展；“周边”是当代中国特殊的外交地理概念，是富有特色的中国外交术语，周边外交意义重大；对当前的中印关系和南亚局势，需要从能源安全、地缘经济和战略关系发展角度综合分析；陆上和海上东南亚国家与中国的关系发展既有历史纵深，又有现实需要，中国同这些国家的关系是一个从相互对立到建立全面战略伙伴关系的过程，双方关系的发展创造了双赢的国际和地区环境。

一、中国的发展中国家外交^①

发展中国家在中国特色大国外交中有着重要战略地位。70 年来，中国与发展中国家关系历经风雨，不断砥砺前行，不仅成为中国实现民族复兴的重要支撑因素，也推动了中国与发展中国家的同步发展。回顾 70 年历程，中国对发展中国家外交大致经历了三个阶段，即共同“站起来”、共同“富起来”、共同“强起来”。在这一过程中，中国围绕战略理念和政策手段两个方面对与发展中国家外交进行了系统性创新，推动着中国与发展中国家关系的整体性发展。随着国际体系转型进入关键期，一系列新机遇和新挑战正在呈现，中国对发展中国家外交应从“体系内创新型崛起”的战略高度，重点从战略自觉、战略实惠和战略机制三方面采取系统性举措，推动中国与发展中国家关系的转型升级。

^① 报告人：张春，云南大学国际关系研究院研究员。

（一）70 年来中国对发展中国家外交的演进

发展中国家一向是中国大国外交的基础性支撑因素。每当中国与（个别）大国关系陷入困境时——无论是 20 世纪 60 年代的中苏关系困难时期，还是当前中美摩擦加剧之时，发展中国家在中国外交中的支撑作用都会大大凸显。发展中国家对中国外交的支持，与中国独特的发展中国家外交有关。

第一，1949—1979 年：共同“站起来”时期。这一时期又可分为两个小阶段，在中苏分裂前，中国外交聚焦与社会主义国家的关系，重心是社会主义阵营中的发展中国家；随着中苏关系分裂，中国外交的眼界持续拓展，作为整体的发展中国家成为中国外交的重心，其中尤以中非关系发展最为迅速。这一时期中国对发展中国家外交的核心指导思想是共同“站起来”，其中前期更强调斗争，后期中国推动与发展中国家共同“站起来”的战略战术趋缓，更多通过在和平共处五项原则指导下的国际公共产品供应方式进行。

第二，1979—2013 年：共同“富起来”时期。随着改革开放进程的启动，中国外交的重心逐渐转向为国内经济发展营造良好的国际环境，这意味着中国外交的优先次序调整。尽管如此，中国先是继续夯实与发展中国家关系的政治基础，继而在自身具备初步实力时又回过头来推动与发展中国家的共同富裕。在这一时期，中国通过多种方式夯实与发展中国家的关系，尤以地区性整体外交的发展和完善为典型。随着与东盟、中亚、非洲、拉美等各地区整体外交机制的发展，中国与发展中国家的共同富裕效果日益显现。

第三，2013 以后的共同“强起来”时期。自党的十八大以来，中国大国特色外交不断发展，对发展中国家外交也取得了新的进展，双方关系在全球性多边外交、集团性多边外交、地区/次地区多边外交、地区/次地区整体外交及双边关系等层次实现了全方位发展。其中特别重要的是，中国开始更多关注全人类的共同发展，提出了构建新型国际关系、人类命运共同体等理念，并在实践中大力推进。一方面，中国不断整合、优化对发展中国家外交，使中国与发展中国家外交形成一个系统整体，为中国与发展中国家实现共同“强起来”的目标提供了有力支撑。其中主要包括中国持续巩固对发展中国家的整体外交机制，以“一带一路”倡议为引领，推动与各发展中地区的整

体外交。在进入“强起来”时期后，中国实现了对发展中国家的外交全覆盖。另一方面，为推动中国与发展中国家共同“强起来”，中国开始为发展中国家全方位地提供公共产品。在物质类和安全类公共产品之外，中国正为其他发展中国家供应越来越多的治理类公共产品。

（二）中国对发展中国家外交的系统性创新

在共同经历“站起来”“富起来”和“强起来”三阶段发展后，中国对发展中国家外交在战略理念、政策机制等方面实现了系统性创新，逐渐形成了一套完整的战略理念，并发展出丰富的外交手段予以落实，其根本目标是推动国际体系转型朝更加公正、合理的方向发展，实现新型国际关系和人类命运共同体的构建。

第一，战略理念创新。经过 70 年的发展，中国对发展中国家外交已经形成“共同发展、共执命运、共享尊严”的指导思想。这一指导思想创新性地推进了中国与发展中国家外交的理论和实践体系。需要指出的是，“共同发展、共执命运、共享尊严”是一体的，它与中国外交实践中所倡导的“共商、共建、共享”相比更具价值观指导意义。“共商、共建、共享”很大程度上是操作性指南，而“共同发展、共执命运、共享尊严”则是价值性指南。在“共同发展、共执命运、共享尊严”指导下处理与发展中国家关系，更容易获得国际社会的理解和支持，更易获取国际道义和话语制高点。

第二，政策手段创新。在战略理念实现重大创新的同时，中国处理与发展中国家关系的政策手段也有重大创新，使中国与发展中国家合作不仅有坚实的利益基础，更有完善的制度保障和高尚的价值追求。

（三）中国对发展中国家外交的未来展望

进入 21 世纪特别是第二个十年以来，国际体系转型进入关键期，这不仅突出表现为全球体系层次上从国家到社会或从国家行为体到非国家行为体的权势转移，还体现为国际体系层次上从西方到东方的权势转移。需要指出的是，在从西方到东方的权势转移往往被简化为从美国到中国的权势转移之外，事实上更多是新兴大国的群体性崛起，以及由此而带动的发展中国家的快速发展和政治觉醒。在中国与发展中国家共同“强起来”的时代，一系

列新机遇和新挑战正在显现，呼唤中国在处理与发展中国家关系时必须在继承的基础上持续创新，推动新型国际关系和人类命运共同体的构建。

第一，新时代中国与发展中国家关系的机遇与挑战。发展中世界的整体性崛起，是迄今为止国际关系史上最为重大的具有世界历史意义的全新发展。它不仅意味着全球大多数人口的崛起，更意味着全球性的资源再平衡，还意味着发展中世界内部竞争与合作模式的再调整。具体而言，未来一段时间，中国与发展中国家关系面临着六个方面的机遇与挑战。一是发展中国家的政治转型进程将渐趋明朗和平衡，中国与发展中国家政治关系的长期规范导向需要及时更新以适应这一发展。二是随着全球、地区和国别性发展议程多在 21 世纪第二个十年中期通过，落实这些发展战略成为下一阶段中国与发展中国家关系的重中之重，中国与发展中国家的发展合作框架可塑性大增。三是伴随政治转型和经济增长，发展中国家面临的安全挑战性质转变将变得更加明显，中国参与全球安全治理面临全新机遇。四是全球性科技革命特别是人工智能的发展趋势将日渐明朗，中国与发展中国家的技术合作、技术转移长效机制建设进入关键期。五是 21 世纪第二个十年中期的欧洲移民危机预示，人口流动将成为中国与发展中国家关系的风险引爆点或“麻烦增长点”。六是中国经济发展水平将在可预期的未来达到发达国家水平，中国与发展中国家关系的既有叙事体系面临严峻挑战。

第二，随着中国自身发展，中国外交本身也正进入一个中长期转型阶段，要求中国与发展中国家关系的理念、思维、战略、机制及手段等与时俱进。一是中国外交需要顺应中国从“富起来”到“强起来”的现实。二是中国外交需要顺应中国社会主要矛盾转变为“人民日益增长的美好生活需要与不充分不均衡的发展的矛盾”这一现实。三是中国“大外交”的决策、协调体制发展，也可能导致外部的不适应。

由此看来，上述发展对中国与发展中国家关系既充满挑战，又蕴含重大机遇，需要中国重点从战略自觉、战略实惠和战略机制三方面采取系统性举措，推动与发展中国家关系的转型升级。

（四）继续强化对发展中国家外交

第一，强化对发展中国家外交的战略自觉。一方面，中国是从发展中国家阵营中崛起的，即使“强起来”也无缘加入发达国家阵营，因此中国未来发展必须继续植根于发展中国家阵营；另一方面，中国将持续崛起，经济上达到发达国家水平是早晚的事情，因此必须从战略心理上将自身视作发展中国家的先锋队。具体而言，需要从三方面加强对发展中国家外交的战略自觉，一是要自觉强化对发展中国家外交的战略创新，二是要继续自觉强化南方国家的政治团结，三是要继续自觉再平衡中国与发展中国家的关系。

第二，增加对发展中国家的战略实惠。要实现中国与发展中国家在更高水平上的“站起来”“富起来”和“强起来”，中国与发展中国家就必须从构建新型国际关系和人类命运共同体的高度维护和发展双方之间的关系。鉴于中国总体上略微领先于其他发展中国家，因此中国肩负着带动其他发展中国家共同发展的艰巨使命，其中最为直接的是为发展中国家提供更多的战略实惠，真正使后者成为中国崛起的“受益者”，进而彻底改变历史上大国崛起的原有模式。

第三，强化对发展中国家外交的战略机制。虑及中国与发展中国家关系的长期可持续发展，中国必须进一步建立健全对发展中国家外交的机制体制，其中尤其重要的，一是要确保对发展中国家外交机制体制的完整性，二是要完善中国向发展中国家供应国际公共产品的机制体制，创新分工模式。

二、对中国与周边国家关系的总括性思考^①

与周边国家关系是中国外交的重要组成部分。习近平主席强调，中国始终将周边置于外交全局的首要位置。^② 在新中国成立以来的不同时期，与周边邻国的关系始终是中国外交的重要方向。通过对 70 年周边国家关系的梳理，可以发现其中的一些特色、规律，并在此基础上对未来进行思考。

（一）有中国特色的周边外交

① 报告人：李开盛，上海社会科学院国际问题研究所研究员，副所长。

② 习近平：《中国始终将周边置于外交全局的首要位置》，新华网，2015年11月7日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-11/07/c_1117070341.htm。

每个大国都有自己的邻国外交，但很少有用“周边”这个词的。中国坚持在中文中使用“周边”一词，恰恰体现出中国周边外交的特殊性、复杂性与重要性。一些邻国对中国使用“周边”外交不无微词。单纯从词义上来讲，“周边”有周围、边缘之意。这些国家有些人据此认为，“周边”一词反映了中国仍以“中心”自居、视邻国为“外围”的自大心态。中国当然不同意这种说法，对“周边外交”的官方英译也是“neighborhood（邻国）diplomacy”，而非“peripheral（周边的）diplomacy”。既然如此，中国又为何在中文中坚持使用“周边”呢？还需要指出的是，虽然周边邻国一直是客观存在的交往对象，周边外交也一直是中国外交实践中的重要组成部分，但“周边”“周边外交”等却是相对新近使用的概念。在冷战时期，中国一般将交往对象划分为社会主义、资本主义和民族主义国家等。到了冷战中后期，则主要划分为三个世界。直到冷战快结束时的 1988 年，政府工作报告中才开始出现“周边”一词。“周边外交”一词出现在学术文献中是在 1999 年，2011 年开始被政府工作报告采用。此后，“周边”与“周边外交”才在中国的政策文件与学术文献中被频繁采用，成为颇有特色的中国外交术语。为什么“周边”一词到了冷战结束后才被使用，而且被中国所坚持，即使面对一些国家的微词也不放弃？这主要是因为它反映了冷战结束以来当代中国特殊的外交地理环境，是一个很有价值的政策与学术概念。这种特殊外交地理环境首先和空间意义上的地理因素有关。中国虽非地处欧亚大陆中心地带，但地域广大，横跨东北亚、东南亚、南亚、中亚甚至北亚区域，周边被或海上或陆地的众多邻国围拱。这些邻国除俄罗斯外，在幅员上远逊中国，而且彼此相连环绕在中国周围，在形状上确实有“众星拱月”之势。其他大国在邻国数量上多远不如中国，更没有形成“围拱”之势。就此而言，中国外交用“周边”一词是颇为合适的，它体现了一种特殊的外交地理环境。

同时，使用周边与周边外交一词，也与时代的变化有关。就当前而言，由于周边被众多历史、文化、民族、政治制度等迥然相异的国家所环绕，中国与周边国家关系中包含了地缘权力竞争、领土争端、历史纠葛、经济依存、跨界边境交往等种种复杂要素，使得中国周边外交成为诸大国中最为复杂的

当代外交现象。在冷战时期，有关矛盾虽然也不同程度存在，但是在美苏冷战格局割裂以及中国整体实力相对弱小的情况下，周边问题并不突出，或即使存在也被冷战矛盾所掩盖。当时周边国家分属不同的阵营，中国也无法将其作为一个整体外交对象。因此，在当时情况下，使用“周边”一词并无意义。只有在冷战结束后，两极格局消失而且中国不断崛起之际，周边才开始成为一个有意义的整体外交对象而被加以审视，尽管此时对周边地区的外交早已开展了很多年。

（二）70年的周边外交实践

70年来的周边外交实践十分丰富，主要可以从如下几方面去理解。

第一，权力与利益关系是基础动能。这里所谓的权力主要是指中国与其他大国在周边的权力竞争。这些大国既包括不在中国周边的美国，也包括自身就处在中国周边的日本、印度等。这些国家在处理与中国的关系时，当然也会考虑具体的利益因素，但牵动它们对华政策的根本考虑还是权力因素，而中国周边则是它们与中国权力竞争的角斗场。当前，日本、印度的总体经济实力与中国存在较大的差距，但是它们仍未从心理上接受中国在亚洲的优势地位，而且寄希望于和美国的联合能对中国权力形成平衡。利益则是周边中小国家的主要关切。这些国家无意争夺亚洲的领导地位，它们对中国权力的增长远不如对它们与中国的具体利益关系更为关注。而正是在利益层面上，一些周边国家与中国存在较突出的矛盾，如主权争端等。与此同时，这些国家在处理主权争端时又不得不考虑与中国密切的经济联系。在不同利益之间的权衡，加上其他大国基于权力考虑的介入，成为影响中国周边关系走向的基础动能。

第二，秩序与观念之争是深层力量。中国与周边及相关国家在地区秩序走向方面的分歧、在政治制度社会形态等方面的观念差异，是影响中国周边关系的深层次力量。亚洲是一个不同历史文化、意识形态、政治制度、社会生活方式并存的地区，对当前国家间关系来说，观念的差异仍然是一个重大挑战。首先，由于中美结构性权力矛盾以及东亚国家对历史上中国主导的朝贡体系回归的担心，使得秩序之争成为左右未来中国周边关系的重要影响因

素，周边国家既对可能的未来中国主导秩序心存不确定，又对可能被迫在中美间选边站队充满担忧。其次，在中国走向崛起的过程中，随着中国对自身政治经济发展模式的一些调整，各种观念差异的影响可能在一定时期内被放大。一些国家或许不介意一个观念不同于自己的国家做“邻居”，但一旦这个“邻居”要成为“领导”，则可能成为它们担心的问题。因此，中国如何阐述自己的地区秩序观，并在这种秩序观中考虑周边国家以及美国的地位，成为未来周边外交必须要应对的挑战。

第三，中国自身的发展与抉择是最大的干预变量。在中国与周边中小国家的双边关系中，由于中国享有毋庸置疑的实力优势，往往能够通过投入更多政治、外交和经济资源去推动双边关系取得相应进展。相对以前，由于中国现在更加愿意使用这种实力，因此被外界认为“更加自信和咄咄逼人”^①。当然，一些事实也表明，中国的政策推动效果也有其限度。例如，曹云华等认为，“中国国力的增强并没有使周边外交有明显改善”^②。罗伯特·萨特（Robert Sutter）也强调，“中国的贸易与经济影响还有大量空白，影响不如预期”，他所举的一个例子是中国占韩国与澳大利亚对外贸易的 20%，但这两个国家中没有一个是“屈服于中国的这一优势”。^③的确，在萨德争端以及所谓南海“仲裁案”中，中国的政策并未促使当时的韩国和菲律宾政府改变政策，两国政策的转变主要是由于其国内政局变动所致。后来的菲律宾杜特尔特政府与韩国的文在寅政府汲取了前任的对华政策教训，对其对华政策进行了较大的调整。但是，中国的实力与政策影响仍然不可忽视，未来周边外交的关键是中国如何完善并使用好自身这一最大变量，包括如何提升自身的实力及其增长质量，如何选择自身的发展道路及其模式，如何决定自身的对外战略及其具体政策等。特别是在国际结构与周边情况一时无法改变的情

① Angela Poh and Mingjiang Li, “A China in Transition: The Rhetoric and Substances of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping,” *Asian Security*, February 17, 2017, p. 10.

② 曹云华、刘鹏：《中国的周边外交：困境与出路——以中缅关系为例》，《印度洋经济体研究》2015年第2期，第4—19页。

③ Robert Sutter, “Xi Jinping’s Foreign Policy: Image versus Reality: Some Adjustment Required,” *Pacific Forum CSIS*, Honolulu, Hawaii, July 7, 2015 <https://www.files.ethz.ch/isn/192901/Pac1538.pdf>.

况下，改变自己、影响世界仍然是重要的路径选择。

（三）中国未来周边外交应该考虑的主要因素

第一，自身的发展定位问题。在未来中国外交中，“正确和准确地自我定位”十分重要。^①随着中国国力的强大，成为亚洲甚至世界的领导者是一个很正当的预期。可能除了美国，其他国家对此都有一定的心理准备。毕竟，至少就亚洲而言，中国的领导者资格是没有问题的。关键是中国未来打算成为一个什么样的世界大国，想做一个什么样的领导者，这是决定中国能否赢得周边国家认同的根本性问题，并将对周边国家的对华战略取向产生根本性的影响。提升中国作为负责任大国的形象已经是中国对外政策中的一个关键目标，今后重要的是如何把这一定位具体化。其中有几个方面的问题需要处理好。首先，在政治方面，在坚持中国特色社会主义发展模式的同时，如何继续学习其他制度的先进经验，化解所谓资本主义与社会主义、西式民主与中式民主的二元对立；如何更加有效地重申并坚持不输出中国模式、不干涉他国内政的理念和政策，如何倡导并推动不同意识形态与政治制度的共同发展。其次，在经济方面，如何落实构建人类命运共同体的理念，建立中国与周边国家的互利共赢模式。再次，在社会人文方面，如何致力于建设仁义大国形象^②，逐步化解过度的民族主义情绪，避免瞧不起周边小国的大国心态，从领导人、外交官到商人、游客等各层次进行系统实践，增强中国对周边国家的亲和力。

第二，周边战略定位问题。面对与相关大国在周边的权力之争以及与周边中小国家关系中维稳还是维权的矛盾，中国必须以统一且有效的战略来统领各类问题与各种政策手段，否则就会陷入一个彼此矛盾、顾此失彼的境地。党的十九大提出要构建人类命运共同体，也为处理中国与周边关系提供了最高指南，但如何落实，尚需要政策层面的细化与体系化。宏观目标与具体政策之间的鸿沟历来存在，如对于美国在亚洲的存在，中国曾多次表示无意把美国挤出西太平洋，但尚缺乏具体的战略举措来加以落实和体现。当前，美

^① 参见杨洁勉：《当前国际形势的特点和展望——着眼于中国定位与应对的讨论》，《国际展望》2019年第1期，第10页。

^② 类似的观点参见王逸舟：《仁智大国》，北京大学出版社2018年版。

国正在积极重返亚太，反过来排挤中国，使得双边关系要超越零和博弈更加艰难。但从长远来看，在亚洲形成包括美国、俄罗斯、日本、印度等大国在内的权力分享机制至关重要，面对特朗普政府的步步进逼和周边国家的左右摇摆，在政策层面思考如何落实对零和思维的超越变得更加紧迫。其中的关键切入点应该是以制度化方式处理权力与利益竞争的问题。具体来说，中国目前存在几个推动相关制度构建的机会点。一是通过南海行为准则建立起在南海地区管控冲突的地区机制。从更加长远角度看，这一机制一旦建成，有可能成为未来东南亚地区安全机制的基础。二是在中日韩三国合作机制框架下形成更加具体的政治与安全机制，特别是三方防长对话和冲突管控机制，这可能为未来东北亚地区政治与安全机制打下基础。在东北亚，中国还应该尽力推动恢复六方会谈，这仍然是一个以解决朝核问题为切入点建立东北亚地区安全机制的机遇。特别是在美朝会谈不时陷入停滞的状况下，推动重启六方会谈具有特别重要的意义。

第三，进一步丰富政策工具的问题。自改革开放以来，经济一直是中国外交中的主要内容，也是推进中国外交的主要手段，以经促政的新功能主义思维长期在中国外交中占据主导地位，而“一带一路”倡议可能是这一思维最新和最高层次的反映。这是中国外交极具特色与优势的一面，但是也要看到，目前中国周边外交中还存在包括主权争端、大国竞争等政治安全方面的“短板”^①。周边外交实践证明，经济合作的效果很难外溢到政治安全领域之中，它至多可以实现政治安全问题上的“守成”，而无法促成政治安全问题实现于中国有利的根本进展。例如，经济利益能够使一些国家在南海问题上为中国说话，也可以让越南、菲律宾这样的当事国一度保持沉默，但却无法推动这一问题根本解决，甚至无法阻止菲、越在它们认为合适的时机重新惹事。而且，要当好地区性大国并在此基础上成为成功的全球性大国，中国外交在南海这样的问题上就不能只满足于“不出事”，而是要致力“做成事”，至少要能把问题长期有效管控起来，不让它不时成为中国与东盟关系的“痛点”和美国随时可以抓住的“把柄”。这就需要中国在继续发挥经济优势的

^① 参见李开盛：《周边外交中的安全“短板”及其突破》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2015年第4期，第13—22页。

同时，在政治安全领域“正面出击”，提炼并形成更多的政治与安全政策工具，以尽可能掌握主动权。另外，还要积极培育非政府外交工具如社会组织的作用。在做细、做深外交工作特别是争取周边国家民心方面，各种社会组织以及公共外交扮演着关键角色。在培育和支持社会组织发挥外交功能上，需要中国外交实践进行大胆突破。

三、中印关系

报告人郭学堂从能源安全、地缘经济和中印战略关系发展方面分析了中印关系的发展前景。林民旺则分析了中印关系发展中的新旧障碍，并认为两国关系发展中的一些亮点也在显现。

（一）分析中印关系的三个维度^①

在世界面临百年未有的变局之际，任何一对大国关系都难以单独从政治、经济、外交、军事、文化或者社会等领域进行解读，当前中印关系和南亚局势的走向也是如此。

第一，世界能源地缘政治突破传统，走上新格局调整之路。世界能源地缘政治形势出现较大变局，这是我们认识和判断有关国家关系必须看到的。一个不争的事实是，当国际油价从2014—2015年的低点回升后，人们没有看到油价因为伊朗、叙利亚、沙特、委内瑞拉等能源地缘政治热点而快速回升。显然，传统地缘政治格局已经被逐渐打破。

首先，油气地理丰产区 and 消费区出现并行多元化趋势。一是油气出口国和地区多元化^②，二是油气消费国和地区多元化^③。其次，油气出口和进口多元化带来能源地缘政治新形势。发达国家特别是美国对进口油气依存度的下降与中印等新兴经济体对进口油气依存度的上升，带动了能源地缘格局的

① 报告人：郭学堂，上海对外经贸大学教授、南亚和印度洋研究中心主任。

② 中东以沙特、伊拉克、伊朗为石油主要出口国；中亚以格鲁吉亚、哈萨克斯坦、土库曼斯坦为主要油气出口国；北欧集中于靠近挪威的北海地区；俄罗斯、非洲的尼日利亚、苏丹和南苏丹、拉美的委内瑞拉、北美的美国是油气出口国。

③ 传统的美国、欧洲、日本等发达国家和地区、中国、印度、韩国、巴西、土耳其、埃及等新兴经济体。

演变。具体表现为美国通过压低油气价格控制市场定价权，削弱其他油气出口国和地区特别是中东国家和俄罗斯的地缘政治作用，在对油价形成影响力之后，可以将能源供应安全作为推行强硬外交的工具；而中国和印度等油气消费国一方面从低价油气中受益，另一方面保证油气进口多元化的战略和竞争市场定价权的政策都受到冲击。由此，一个新的能源地缘政治格局即将出现：传统油气丰产国风光不再，地缘政治地位下降，而新的油气消费国的出现和对定价权的期盼，则打破了地缘政治的传统，新的油气丰产国和消费国的地理分布给百年变局带来了新动力。再次，能源新技术革命对传统能源地缘政治格局形成冲击。能源新技术革命主要表现为可再生（清洁）能源的崛起和以美国为首的页岩气技术革命。人们原本以为能源技术革命可以弱化甚至打断油气资源与地缘政治之间的联系，但实际情况是，能源新技术革命却加强了能源消费大国对摆脱能源进口依赖的信心和行动，推动了能源地缘政治格局的调整。南亚和印度洋地缘政治地位的提升与之有着密切联系。

第二，南亚和印度洋地缘经济的维度。这里说的南亚和印度洋，不是南亚和整个印度洋地区，而是指南亚和中东印度洋地区。特朗普政府上台后，美国通过对沙特大规模军售和退出伊朗核协议，在中东地区逐步打造出两个对立的阵营：以沙特为首的逊尼派阵营和以伊朗为首的什叶派阵营。能源地缘政治格局的质变严重冲击沙特和伊朗两大产油国的地缘政治权力，油价难以上涨与中东产油国的地缘政治地位下降有密切关系，这将迫使沙特、伊朗以及中东其他产油国不得不思考如何才能摆脱对石油出口的依赖问题。

与此同时，南亚国家特别是印度和巴基斯坦由于历史恩怨龃龉不断。莫迪政府一方面希望与中国加强经贸关系，推动印度经济可持续发展，另一方面却又对中国在南亚影响力的扩大抱有很强戒心和抵触情绪。所幸的是，中印关系在 2017 年洞朗危机之后逐步走上“战略稳定”的道路。巴基斯坦总理伊姆兰·汗在 2018 年 8 月正式就任后也不断表达巴基斯坦将致力于发展民生的意愿，并努力谋求开展经济外交，表示愿同印度对话以缓和两国间的紧张关系。在国内经济不景气对印度造成较大影响的情况下，莫迪政府实际上已经很难、也没有强烈的意愿再越境打击恐怖组织，也不愿冒与巴基斯坦

开战的军事和外交风险了，这也是与巴基斯坦关系密切的沙特王储访问印度受到最高礼遇的背景。在 2019 年 5 月底的全国大选中，莫迪总理获胜连任，这对他加强国内经济体制改革和对外拓展地缘政治与经济空间很有帮助。

2019 年 2 月，沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼（Mohammed bin Salman）对巴基斯坦、印度和中国的访问是南亚中东印度洋地区地缘经济格局的一个新标志。即中东产油国与南亚和中国等石油消费国的密切合作，沙特和伊朗等石油生产国产业结构调整与南亚经济发展、中国经济结构转型的结合，沙特、印度、巴基斯坦外交和投资多元化、印巴开始政治对话、中国和南亚中东印度洋国家“去宗教化”意识下的经济合作最终将形成南亚和南亚中东印度洋地缘经济带。这条经济带上既有经济落后的国家，也有经济发展水平相对较高的国家，人口占全球的一半以上。在“一带一路”倡议下，未来中国安全和经济等战略利益最能得到保证和获益最大的地区，应该是从东盟向西，一直延伸到中东的广大印度洋沿岸地区。

第三，中印战略关系的地区经济维度。2017 年因洞朗危机而出现的中印紧张关系自两国领导人武汉会晤以后逐步缓和下来。莫迪总理在 2018 年度的新加坡香格里拉对话会上暗示“四方安全对话”（The Quad）不针对中国的表态，给增强两国战略互信增加了动力。判断中印两国战略关系走向需要有南亚地区经济维度。首先，两国的战略选择有结合点。中国是一个具有丰富改革开放经验、具备强大科技和对外直接投资实力、经济具有可持续发展条件的世界第二大经济体。“一带一路”倡议的实施和推动虽然会产生地缘政治影响，但首先发挥的是推动中国和南亚经济融合、推动南亚经济发展和对外开放、进而实现亚洲崛起的地缘经济作用。在特朗普政府推出以“美国优先”为标志的外交战略后，莫迪政府逐步明白，搭上中国经济列车和实现南亚经济一体化是实现印度崛起的最后机会，在政治和安全上与中国硬碰硬不符合印度的外交战略目标。目前中印两国都是油气进口大国，以经济发展为中心需要两国在能源安全问题及进口战略上合作。只有中印合作，才能真正实现亚洲崛起。其次，印度认识到难以阻挡中国和南亚国家的经济往来。事实上，尽管印度对中国在南亚的经济活动抱有戒心，但是如果中国能够推

动南亚其他国家的经济增长和区域经济一体化，那自然也有助于印度和这些国家间的经贸往来。2018 年 3 月初，印度驻华大使曾经表态，印度并不担心中国与南亚其他国家发展关系。从一年来的中印关系看，印度已经接受了中国与南亚其他国家发展正常的政治和经贸关系的事实。再次，南亚国家都已经把经济发展放在了首要地位，吸引外国直接投资、扩大出口贸易、推动旅游业发展等也是南亚国家的主要经济措施。包括国内安全形势不佳的巴基斯坦，在伊姆兰·汗执政后也已经开始政策转向。南亚经济的这种新特点需要引起我们的重视，我们不仅要积极参与南亚经济发展，还要高度重视南亚的经济增长势头对“一带一路”倡议的地缘政治和地缘经济意义。

（二）当前中印关系的磨合与合作^①

冷战结束以来，中印关系存在着“全球合作、地区竞争、双边管控”的互动模式。在全球问题上，中印两国的战略利益基本一致，在很多具体议题上都能形成共同立场。在地区层面，双方共同利益较弱，或明或暗地在争夺地区影响力，但是中国的影响力（主要是经济方面的影响力）并没有延伸到南亚及印度洋地区。而在双边层面上，基本上都是长期以来形成的“老问题”，历史上曾多次努力解决而无果；正由于短期内难以解决，一直以来中印双方都是通过“搁置”或者管控分歧的方式来加以处理；以此为前提，中印在经济合作上取得了迅速的发展。

当然，十八大以来中印关系的发展趋势，正在使过去的互动模式出现新变化，在全球问题上的合作动力有所减弱，来自印度围绕地区影响力的竞争在加剧，这在一定意义上也是事实。

第一，地区竞争有所加剧。在地区层面，随着中印同时崛起，印度与中国之间对邻近地区客观上的影响力竞争开始加剧。尤其是伴随经济的崛起，中国的经济影响力广泛地扩展到南亚和印度洋地区，致使印度越来越担心失去南亚霸主的地位。截至 2018 年，中国是印度、巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫、缅甸的最大贸易伙伴，是尼泊尔和斯里兰卡的第二大贸易伙伴。中印、中尼、中斯、中孟的贸易额在近十年内相继增长 10 倍以上，中国已经

^① 报告人：林民旺，复旦大学国际问题研究院研究员。

成为南亚最主要的外资来源国。“一带一路”倡议实施五年多来，南亚国家多数积极响应和参与，只有印度态度有所保留。中国正成为南亚地区基础设施项目的主要投资者，特别是在巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫、斯里兰卡、尼泊尔，都相应规划或建设了一系列大型基础设施项目。随着“一带一路”建设的快速推进，印度担忧南亚各国对印度的离心倾向会越来越大，这间接地加剧了印度的担忧情绪。

第二，一些双边层面的分歧有待积极弥合。2005 年以后，印方对《解决中印边界问题政治指导原则的协定》的不少条款朝着对自己有利的方面解读，陷入了双方对指导原则缺乏共识的境地，印度由原来的高期待逐步降低了通过政治谈判进而一揽子最终解决有关问题的预期。莫迪总理和慕克吉总统以及其他印度高官频频造访边境争议地区，加紧对这些地区的控制，加快道路基础设施建设，其目的是要形成印度实控的所谓现实。这是导致边境对峙增多的原因。另外一个没有得到有效管控的“老问题”则是“达赖喇嘛”问题。印度已多次重新利用“达赖牌”。在双边贸易问题上，印度对华贸易逆差不断增长也被一些人经常提及。以 2017 年为例，中印双边贸易总额达 844.4 亿美元，比 2016 年的 711.8 亿美元增长 18.6%。^① 按照印方统计，2017 年印度对华贸易逆差额为 595.7 亿美元，占印度贸易逆差总额的 39.6%。^② 中国继续保持印度最大贸易伙伴地位，是印度第一大进口来源地和第四大出口目的地。印度一直希望促进双方在农产品、药品、信息技术产品贸易上的合作，扩大和提升两国贸易规模和水平，缩小贸易逆差。印度担心对中国质优价廉工业品形成过度依赖，影响本国制造业的发展，因而频频对华发动贸易调查，对从中国进口的近百种商品征收反倾销税。

第三，合作亮点逐渐凸显。印度目前已经成为亚洲基础设施投资银行（简称亚投行）开展业务的最大受益者，在该行迄今为止承诺提供的资金中，四分之一给了印度。在成立后的头两年里，亚投行批准了 43 亿美元的贷款，

① 商务部：《国别货物贸易及双边贸易概况》，国别报告网，<https://countryreport.mofcom.gov.cn/default.asp>。

② Department of Commerce, Ministry of Commerce and Industry, Government of India, <https://commerce.gov.in/analytics/>。

其中超过 10 亿美元的资金用于印度的基础设施建设计划。印度经济发展在很多方面都需要依靠中国，特别是印度科技初创企业的融资，2015 年以来大大地得益于来自中国的资本。例如，印度的太阳能发电具有竞争力，但大约 90% 的太阳能光伏板来自中国；印度电信行业由于借助了在印度组装的中国手机，才迅速发展起来；印度一些著名的初创企业，比如 Paytm 和 Flipkart，都依靠中国资本；印度叫车市场上与优步（Uber）激烈角逐的本土企业 Ola 的融资，更是离不开中国的腾讯公司（Tencent）。因此，推动两国经济合作的深入发展，无论对印度，还是对于“一带一路”建设，以及对于夯实中印关系的经济基础，都具有积极意义。

四、中国与东南亚陆上及海上邻国关系的发展

报告人刘阿明认为，陆上东南亚国家是中国的重要邻邦，与中国的关系既有历史纵深，也有现实需要，中国应注重战略谋划，以进一步加强与陆上东南亚国家的合作。蔡鹏鸿则对中国同海上东盟邻国的关系进行了分析，认为与这些国家关系的发展是一个从相互对立到建立全面战略伙伴关系的过程，是中国外交克服各种困难的过程，也是新中国睦邻外交思想和政策实践的成果，为中国争取了有利的周边和国际环境。

（一）中国与陆上东南亚国家合作关系的发展^①

陆上东南亚国家亦称“中南半岛国家”，在中国的外交实践中，主要包括缅甸、老挝、柬埔寨、越南、泰国五国。中国与陆上东南亚国家的关系可谓唇齿相依、源远流长。而在新中国成立后，双方关系的发展总体上可分为四个阶段，每个阶段既有摩擦又有合作，体现出当时国际环境和时代背景的地区特点，展现了中国外交的发展演进脉络，对于研究 70 年中国外交具有代表性意义。

第一个阶段是 1949 年到 20 世纪 70 年代初期，“反帝反殖”的时代特征和意识形态因素决定了这一时期双方在磨合中达成“有限合作”，中国着

^① 报告人：刘阿明，上海社会科学院东南亚研究中心研究员。

重发展与越南、老挝和柬埔寨等国的友好关系。第二阶段从20世纪70年代中后期到冷战结束，中国逐渐摆脱意识形态因素的影响，以国家安全利益为宗旨与陆上东南亚国家发展关系，中越关系的恶化和中泰关系的全面提升是这一时期的显著特征。第三阶段从20世纪80年代末到2000年前后，在和平与发展的时代主题下，中国的周边战略思想逐步形成，陆上东南亚国家也开始调整自身的对外政策，双方基于同为发展中国家的事实，共同利益日趋明晰，建立起稳定的政治关系和全方位的交往渠道，1997年亚洲金融危机成为双方关系的关键转折点。第四阶段从2003年至今，在中国与东盟关系经历发展的“黄金十年”之后，中国与陆上东南亚国家正在确立新的合作与利益交汇点，双方关系中存在的问题和突发情况也一一得到应对和解决，中国不断创新与周边国家关系发展的手段，形成了全面机制化的合作关系。

第一，中国与东南亚陆上邻国关系发展的特点。纵观70年来中国与陆上东南亚国家关系发展的基本脉络可以看出，在前两个阶段可谓在磨合中达成有限合作，而后两个阶段则是在磨合与调适中谋求推动全面合作。

一是由于地缘上的接近，陆上东南亚国家普遍与中国有着长期的交往历史，这些历史记忆和交往习惯成为新中国成立后双方关系的基础。中国与缅甸关系中长期的“胞波”情谊促使缅甸于1950年1月即与新中国建立外交关系，成为首个承认中华人民共和国的非社会主义国家。但也正是因为山水相连、人脉血缘相通，双方关系在后续发展中历经波折。

二是二战后国际格局的演变不仅影响了中国外交的定位，也决定了陆上东南亚国家的战略选择，国际大环境决定了双方关系的基调。新中国成立之初，中国采取“一边倒”的外交政策方针，冷战时期的两极格局导致以意识形态划线，冷战后期中美关系缓和，以及后冷战时代世界格局从单极霸权向多极化转变，这些基本的国际体系特征都从本质上规制了中国与陆上东南亚国家关系的发展。今天，作为毗邻区域，陆上东南亚各国普遍感受到中国影响力的不断上升，从而在发展对华关系中形成了很多共性；但是，在中美竞争加剧的背景下，这些国家在某些议题上也会出现明显差异。

三是意识形态因素既润滑又制约中国与陆上东南亚国家的关系。政治体

制的相似性使得中国在陆上东南亚国家中容易发展出天然的“好伙伴”。中越两党互相支持、共同斗争，“同志加兄弟”的感情促使两国第一时间建立了外交关系，直到今天，意识形态的共性仍然是润滑两国关系的重要因素。但是，过于借助意识形态作为发展关系的手段，一方面，会影响与地区内其他政治类型国家的正常交往，甚至使其产生威胁感；另一方面，也会隔绝与相关国家内其他政党建立友好关系的机会，不利于国家关系的长远发展。

四是不同的经济与社会发展利益的存在，以及国家实力的悬殊，使得中国与陆上东南亚国家对合作的即时效果追求和长远考量有所差异。经济发展是中南半岛国家普遍关注的重要国家利益。中国是除老挝外其余四国最大的贸易伙伴，也是重要的外资来源国。作为全球第二大经济体，中国依靠经济实力和产业能力，推进区域内基础设施互联互通，加强经济走廊、产业园区建设，提升了贫穷国家参与经济发展、分享发展红利的机会。但是，在一些国家中也因此出现了所谓“中国经济威胁论”，即担心中国将掌控其国家经济命脉，进行“经济侵略”和“资源掠夺”，从而危害其国家的总体安全。

五是陆上东南亚国家国内的政治变化对其与中国关系的干扰与推动。2010年，缅甸开始所谓的“民主转型”，密松水电站等中缅合作的标志性项目遭到指责，建设搁浅；2014年，泰国军事政变使中泰高速铁路项目进展受挫，陷入不断反复的谈判过程中。但是，正是由于意识到在推动合作中所遭遇的这类磨合因素，中国及时调整政策，综合考虑各方面的利益和顾虑，不断创新处理双方关系的手段。中缅、中泰依然保持着友好关系，各项合作均有所发展，双方关系达到了真正的“行稳致远”。

六是宗教、民族和华人华侨等人文因素所发挥的作用不容小觑。泰国、老挝、柬埔寨、缅甸都是信仰佛教的国家，而越南与中国有着共同的儒家文化，文化上更易相互理解。中国对于缅甸政府处理若开邦冲突事件的方式和态度表示理解和支持，在很大程度上赢得了缅甸国民的好感，成为2017年后两国关系快速发展的推动因素。陆上东南亚国家与中国西南省份有17个共同的民族，有些甚至跨境而居，如何对待有关民族在所属国的政治权利、经济发展诉求，考验着中国与相关国家关系的稳定性。

第二，陆上东南亚国家是中国的重要邻邦，也是“一带一路”建设的重点合作区域，这些国家与中国的关系既有历史的纵深，也有现实的需要。今后，为了进一步加强与陆上东南亚国家的合作，中国需要更加注重这些国家的重要价值，并进行积极的战略谋划。

首先，战略后方意识要清晰。如果说海上东南亚国家事关国家的发展强大，陆上东南亚国家则关乎国家的生存安全。从二战期间“滇缅公路”的开通，到冷战时期打破西方封锁和孤立，再到2016年以来老挝、柬埔寨在南海议题上对中国的外交支持，与陆上东南亚国家的关系亲疏事关中国的核心国家利益。当前，西濒印度洋、东临南中国海的中南半岛不仅关乎中国能源运输安全，是破解“马六甲困局”的关键通道，更是中国提升地区与国际影响力、展现和实践和平合作外交原则的“门户”与“示范区”。

其次，要高度重视东南亚国家的“大国平衡”传统。这种平衡不仅表现在重大战略选择上，还表现在经贸、投资、人文交流等各个领域的具体事件上。泰国一直具有这一传统，它一方面宣称自己是美国“重要的非北约盟国”，另一方面又不愿将泰美同盟界定为是对中国的遏制。在整个冷战时期，泰国都没有采取重大的反华行动；冷战后期，中美关系一缓和，中泰便开始合作反击越南在本地区扩张的企图。在中美竞争的不同时期，泰国都保持着一种事实上的“不结盟”姿态，成为对华友好的东南亚国家之一。除美国之外，日本和印度的影响力也在这一地区长期存在，2008年和2009年两次“中日湄公河政策对话会”、当前“中日第三方市场合作”的提议及尝试均受到陆上东南亚国家的欢迎。

再次，要加强次区域合作机制建设。湄公河是全球第八大河流，流经中国云南省和五个陆上东南亚国家，是8000多万人口赖以生存的生命之河，其丰富的水力灌溉、发电和运输资源也是推动这些国家经济发展的重要因素。2015年，中国提出澜湄合作计划，更加积极地参与大湄公河次区域开发合作。今后，澜湄合作不仅应该作为加强次区域基础设施建设的机制化平台，而且更应成为推动中国与五个湄公河国家在安全、经济、文化和消除贫困、保护环境方面进行合作的重要机制化手段。

（二）与海上东盟国家的合作^①

新中国同海上东盟国家（东南亚岛屿国家）关系是一个从相互对立到建立全面战略伙伴关系的过程。整个发展过程是中国外交在荆棘载途中克服各种困难的过程，其积极进展也是中国睦邻外交思想和政策实践的伟大成果，为巩固新生政权、为中国社会主义建设提供了有利的周边环境。

第一，双方关系发展经历了几个不同历史时期。

第一个时期是新中国成立到 1967 年东盟成立。冷战格局下，中国采取一边倒外交政策，站在社会主义阵营一边，东南亚岛屿国家基本上站在美国为首的西方阵营一边。中国的支持亚非拉革命的思想背景下，支持东南亚共产党活动，拉开了中国同东南亚岛屿国家执政当局的距离，中国与亲美的东南亚国家基本上没有外交关系。与印尼短暂的友好关系也于 1965 年中断，后来则断绝了外交关系。

第二个时期是从 1967 年东盟成立到 20 世纪 70 年代中后期。马、菲、印尼、新、泰五国 1967 年建立东盟，中国与这些东盟国家基本上处于对抗状态。其间中国国内曾经发生的极左思潮和行为严重影响双方关系。1972 年，中美关系开始解冻后，东南亚形势发生变化，中国同海上东盟国家关系在中国政策变动的背景下逐渐升温，双方关系开始走向接触和发展，20 世纪 70 年代中期，中国先后同马来西亚、菲律宾等国家建立了外交关系。

第三个时期是从 1979 年到 1991 年。中国开始改革开放，对外政策有了重大调整，中国与海上东盟国家关系特别是泰、马、菲关系迅速改善。1988 年，中国同东盟关系“四原则”^②发布。1990 年和 1991 年，中国先后同印尼复交、同新加坡和文莱建立外交关系。至此，中国同海上东盟国家全部恢复或建立了外交关系。

第四个时期是从 1991 年到 2003 年，中国和东盟从建立对话关系发展到建立全面战略伙伴关系。1991 年，时任外长钱其琛出席第 24 届东盟外长会议，标志着中国同东盟组织开始了首次接触。次年，中国成为东盟的对话伙

^① 报告人：蔡鹏鸿，上海国际问题研究院研究员。

^② 严格遵守和平共处五项原则，坚持反霸原则，坚持平等互利共同发展原则，在国际事务中独立自主、互相尊重、密切合作、相互支持。

伴国。1996 年，中国成为东盟全面对话伙伴国。1997 年东南亚金融危机之后，中国与东盟国家关系进一步改善，双边合作在广泛领域展开。2003 年 11 月，中国与东盟签署了《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》。

第二，与海上东盟国家磨合与合作的基本特点。一是新中国睦邻外交思想和政策是推动中国与海上东盟国家关系积极改善的思想基础。二是改革开放后，特别是冷战结束后，中国在睦邻外交思想指引下，主张通过友好协商和谈判方式，推动双方合作，同时秉持对争议“暂时搁置、求同存异”的方针，妥善处理争议问题。三是进入 21 世纪以来，中国更是提出了“与邻为善、以邻为伴”的方针，以及“睦邻、安邻、富邻”政策，进一步充实了睦邻友好外交思想的内涵和措施，推动双方合作深入发展。四是中共十八大以来，中国在习近平新时代大国外交思想指引下，在坚持睦邻外交的同时，强调“努力使自身发展更好惠及周边国家”，坚持与邻为善、以邻为伴，以“亲、诚、惠、容”理念发展中国同东盟关系，取得了巨大成就。

在今后的关系发展中，需注重从多方面做好工作，以使中国与有关国家的关系继续保持良好发展态势。一是相关国家共同努力，管控好双边关系中复杂而又不易短期解决的问题。二是在中美博弈背景下，积极应对海上东盟国家可能的对华态度分化趋势，避免特朗普等美国政客挑起的中美争端影响中国与海上东盟邻国关系的健康发展。三是进一步深化中国东盟经济领域合作，包括在东南亚继续积极推动海上丝绸之路建设，团结更多的积极力量。

[责任编辑：孙震海]