

合而治之：论新时代中国的整体外交^{*}

孙德刚

【内容提要】 整体外交系指以中国为一方、以地区国家群体为另一方,在“1+多”框架下中国根据顶层设计和战略规划推进整体合作的外交理念、机制与政策。它是双边和多边外交的复合体,中国发挥体量优势,中小国家发挥数量优势,实现对等协商和联合自强。中国的整体外交具有复合性、协商性、垂直性和系统性,其本质特征是“合而治之”,即空间向度的统一性、时间向度的规划性、合作领域的广泛性与合作机制的联动性。中国对整体外交进行差序化管理,分为地区组织型、首脑峰会型、战略论坛型和经贸合作型四类。中国着眼于世界多极化的发展大势,发挥“集中力量办大事”的制度优势,在整体外交中妥善处理中国增量与其他大国存量的关系以及主机制与次机制的关系,构建开放的地区主义,避免中小国家群体对传统大国的安全与发展路径依赖,推动地区合作从“中心—边缘”结构转向更加均衡的“去中心化”网络结构。

【关键词】 整体外交;“合而治之”;地区主义;中国外交

【作者简介】 孙德刚,复旦大学国际问题研究院研究员、博士生导师(上海 邮编:200433)。

【中图分类号】 D82 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550(2020)04-0053-28

^{*} 本文系2019年度国家社会科学基金重点项目“‘中阿合作论坛’框架下中国对阿拉伯国家整体外交研究”(项目批准号:19AGJ010)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名评审专家的修改意见,文中错漏由笔者负责。

一 问题的提出

中国共产党第十八次全国代表大会以来,中国积极推动中国特色大国外交,构建全球伙伴关系网。在全球外交布局过程中,中国一方面与美国、俄罗斯、日本、印度、韩国、加拿大、澳大利亚和欧洲大国加强双边合作关系,另一方面开展多边合作,包括在全球性国际组织(如联合国)、地区性国际组织(如上海合作组织)、次区域国际组织(如海湾合作委员会)三个层面开展多边外交。

中国与地区国家通过平等协商和共同倡议建立合作平台,标志着中国以地缘为板块开展整体合作已从构想走向实践,推动了一系列正式与非正式合作机制的形成与完善。在“建章立制”过程中,中国不仅是国际机制的习得者和接受者,而且是地区倡议的发起者和国际公共产品的提供者。

学界已开始关注中国与地区国家开展的整体合作现象,并取得了初步研究成果。第一派为“系统哲学论”,认为中国与地区组织成员国开展整体合作源于中国的系统哲学思想。中国传统系统哲学以阴阳五行为基本理论,用阴阳说明其对立统一,用五行说明其相辅相成的关系,不但认为人体是一个整体,而且认为人的机体与精神、人与自然也是一个整体,即“形神合一”和“天人合一”。^①中国政治家和学者把国际社会看作与人体一样的统一整体,认为每个因素相互影响、相互作用,应在一个系统内加以综合治理。杨洁勉在分析中国与地区国家的整体合作时认为,中国的“乘势”和“造势”是基于对形势客观分析之上的主动,也是根据需求和可能做出的战略部署,更是体现了中国外交哲学中的整体和联动思维。^②苏浩、周帅主张用亚洲的“整体外交”理念代替“周边外交”概念,认为国际关系经历了古代的“大陆时代”和近代以来的“海洋时代”后,即将进入“新大陆时代”。中国在亚洲大陆努力构建由内而外的跨境合作“镶边外交”、双边合作的“2+1”模式、次区域合作机制和区域一体化框架,进而将东盟与中日韩(10+3)、上海合作组织(上合组织)、南亚区域合作联盟(南盟)和中蒙俄协作衔接起来,形成东西南北环环相扣的“四环外交”,将亚洲区域一

① 张菊生、鲁传华:《中医整体论与西医还原论的哲学根源》,载《安徽中医学院学报》,1999年第1期,第1页。

② 杨洁勉:《中国外交哲学的探索、建设和实践》,载《国际观察》,2015年第6期,第7页;Shin Kawashima, “Xi Jinping’s Diplomatic Philosophy and Vision for International Order: Continuity and Change from the Hu Jintao Era,” *Asia-Pacific Review*, Vol.26, Issue 1, 2019, pp.121-145.

体化整合成一个大框架和大系统。^①

第二派为“外交效率论”,认为中国与中小国家的整体合作以提高中国外交效率为出发点。有学者以中国与中东欧国家、拉美区域合作为例,认为中国的出发点是在多边框架下开展与中小国家的群体外交;中国作为大国,必须克服外事部门多、协调难、统筹少、功能重叠、效率低下、部门利益超越国家整体利益等问题。^②同时,中国难以兼顾对所有中小国家的外交,故以地区合作论坛为平台,开展整体合作,实现“全覆盖”。中国在与发展中国家群体建立多边关系方面展现出极大的政策主动性,通过跨区域整体合作,达到“既节约外交资源又提高合作效率”的政策目标。^③如2012年中国—中东欧国家领导人会晤机制启动以来,以中国为一方、以中东欧16国(希腊加入后为17国)为另一方,中国通过这一平台开展整体合作,它不是中国与中东欧国家双边关系的简单加总,而是以定期会议、论坛和多领域合作为主要形式的复合交往平台,基于对等和民主协商原则提高中国外交的效率,充实了中欧全面战略伙伴关系。^④

第三派为“集体对话论”,强调整体合作的多重属性。关于中国与地区国家的整体合作,国内外学者常用“多边外交”“地区论坛外交”“整体合作外交”“周边外交”“区域间合作外交”等来描述这种整体合作行为,^⑤其中有些学者提出了“区域机制模式论”“集体对话外交”等概念来解读中国与地区国家的整体合作现象,认为整体合作是对双边外交和多边外交的有机整合,既强调外交互动的“双边”形式,又兼顾参与主体的“多元”构成。这种外交类型具有更加清晰、明确的内涵和外延,体现了地区性、

① 苏浩、周帅:《“新大陆时代”背景下中国的亚洲整体外交》,载《边界与海洋研究》,2017年第3期,第70页。

② 扈大威:《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》,载《国际问题研究》,2015年第6期,第75—88页;Weixing Hu, “Xi Jinping’s ‘Big Power Diplomacy’ and China’s Central National Security Commission (CNSC),” *Journal of Contemporary China*, Vol.25, No.98, 2016, p.164; Biao Zhang, “State Transformation Goes Nuclear: Chinese National Nuclear Companies’ Expansion into Europe,” *Third World Quarterly*, Vol.40, No.8, 2019, pp.1459–1478.

③ 王慧芝:《中拉论坛建设成就、问题及前景》,载《当代世界》,2018年第9期,第55页。

④ 扈大威、房乐宪:《中国与中东欧国家次区域整体合作:中欧关系的新亮点》,载《教学与研究》,2018年第3期,第43页。

⑤ Chris Alden, “China’s Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialization and the ‘Sino-Sphere’,” *Journal of Contemporary China*, Vol.26, Issue 103, 2017, pp.151–165; 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》,载《社会科学》,2010年第6期,第20—27页。有学者提出“整体外交思想”,即那些影响、指导外交交涉尤其是影响政府外交政策的基本思想。参见吴四伍:《洋务时期整体外交思想研究——兼论中法交涉中义利结合外交思想》,载《安徽史学》,2005年第5期,第27页。

机制性和互动性。^① 涂志明和张凯认为,尽管第二次世界大战后中非在民族解放运动、反帝和反殖方面有整体合作,但真正制度化的跨区域整体合作则是在2000年中非合作论坛成立之后出现的。中非跨区域集体合作通过协商形成了具有中国元素的原则、规范和理念,其载体主要包括三个层次,即以中非合作论坛为核心的多边机制、中国与非洲联盟(非盟)的互动以及中国与非洲次地区组织的互动。^②

第四派为“南南合作论”,强调中国的整体合作旨在探索欠发达国家群体互联互通的模式。这些学者从南南合作的视角,研究中国与发展中国家群体性的合作范式,认为中国与欠发达地区的整体合作以规范内化为基础、以共同进步为目标、以发展中国家为共同身份、以软性机制建设为载体,不仅是“南南合作”在新的历史时期的发展和丰富,而且成为中国特色大国外交理论与实践的有机组成部分。当前中国发起和参与的各类多边机制发展程度差异甚大,但都凸显了互利性、战略性、机制性和规划性。^③ 何晓静提出了中国与南方国家整体合作的三个历史阶段:第一阶段为毛泽东时期,中国提出了“三个世界”理论,通过联合发展中国家来实现政治突围。第二阶段为邓小平提出的“和平与发展”时期,通过与发展中国家进行广泛合作来促进共同发展。第三阶段为“命运共同体”提出以来的新时期,中国外交奋发有为,通过主动塑造来推动与发展中国家的多边整体性合作。^④ 刘鸿武、林晨从中非整体合作出发,认为中非双方能够立足自身历史传统与现实需要,合作构建一种新型、具有自主意识并保持开

^① Kuangyi Yao, “China-Arab States Cooperation Forum in the Last Decade,” *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, Vol.8, No.4, 2014, pp.26-42; Shi Yuanhua and Qi Huaigao, “The New Thinking on China’s Asia Diplomacy During the Post-Cold War Era: Institutional Model Choices and Sino-U.S. Compatibility,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.22, No.3, 2010, pp.303-320; Sun Degang, “China’s Whole-of-Region Diplomacy in the Middle East: Opportunities and Challenges,” *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol.5, No.1, 2019, pp.49-64; 赵晨光:《中国的“集体对话”外交——围绕中非合作论坛的探讨》,载《国际论坛》,2018年第5期,第22—23页。

^② 涂志明、张凯:《中非跨区域整体合作与非洲地区主义》,载《世界经济与政治论坛》,2017年第5期,第56页。

^③ Joshua Eisenman, Eric Huginbotham and Derek Mitchell, eds., *China and the Developing World: Beijing’s Strategy for the Twenty-First Century*, London: M. E. Sharpe, 2007; Jakub Jakóbowski, “Chinese-Led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF,” *Journal of Contemporary China*, Vol.27, Issue 113, 2018, pp.659-673; 龙静:《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》,载《国际展望》,2017年第2期,第40页。另可参见扈大威:《中国整体合作外交评析——兼论中国—中东欧国家合作》,载《国际问题研究》,2015年第6期,第76页;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》,载《社会科学》,2010年第6期,第20页;李渤、李国伟:《中国多边外交研究现状与问题》,载《国际关系学院学报》,2011年第4期,第7—8页;罗建波:《如何推进中国对非多边外交》,载《现代国际关系》,2006年第11期,第24页;孙德刚:《论中阿战略合作关系》,载《阿拉伯世界研究》,2010年第6期,第30—39页。

^④ 何晓静:《南南合作视野下的中拉论坛》,载《国际展望》,2016年第5期,第62—63页;孙德刚:《论新时期中国对中东国家的整体外交》,载《国际展望》,2017年第2期,第22—39页。

放协同的战略合作结构,形塑一种以发展为导向、合作共赢的新型“南南”关系,这对中国外交的民族精神成长与大国风格的形成起到推进作用。^①

目前国内外有关中国与地区国家整体合作的理论和经验研究总体上做到了学理研究和政策研究有机结合,且概念阐释、逻辑推理和案例分析大多建立在详细数据之上,有较强的解释力和前瞻性,但仍有以下问题尚未得到解答。

首先,地区国家在体量、政治制度、价值观、经济发展阶段和外交战略等方面差异甚大,甚至有些地区组织严重退化,地区认同弱化,出现了“碎片化”和“颗粒化”现象,但为什么中国仍在地区组织框架下积极开展整体合作,且不断提高整体合作强度?为什么地区国家普遍愿意同中国开展整体合作?牛新春在讨论中国与阿拉伯国家合作时认为,阿拉伯世界经济一体化水平低,内部贸易和投资量少质次,跨国性经济发展规划非常少,没有能力主导区域经济合作,故中阿实质性经济和安全合作应回归双边机制,双边机制应是中阿关系的主渠道。^②但自2004年中阿合作论坛成立以来,中阿依然在多边平台上谈合作,似乎未受西亚北非变局和阿拉伯世界“碎片化”的影响,甚至双方在2018年将整体合作从“战略合作关系”提升为“战略伙伴关系”。中阿合作论坛的整体合作机制尽管面临各种主客观问题的挑战,但具有较强韧性,有力地推动了双方的多边战略合作。中国如何应对合作对象的差异性,如何在尊重多样性的基础上,通过签订“一带一路”合作协议和其他多边协议增强整体合作?

其次,中国在与地区国家的整体合作中如何实现战略对接和机制统筹。中国与地区国家群体的合作是一种特殊的“双边+多边”混合模式,旨在调动一切积极因素。如所有东盟国家都与中国签署了“一带一路”合作备忘录,且东盟整体与中国签署了《东盟互联互通总体规划2025》和与“一带一路”倡议对接的备忘录;上合组织根据《上海合作组织中期发展战略规划》和《上海合作组织至2025年发展战略》两份战略性文件,制定了《〈上海合作组织成员国长期睦邻友好合作条约〉实施纲要(2018—2022年)》以及海关合作计划、农业合作协定、科技合作协定、运输便利化协定、中欧班列建设发展规划等一系列议题型规划。^③中国如何在实践中统筹与地区国家的立体多维合作机制,实现发展战略对接?“自上而下”的政府引导和“自下而上”的企业与社会参与如何实现有机配合?

① 刘鸿武、林晨:《中非关系70年与中国外交的成长》,载《西亚非洲》,2019年第4期,第50页。

② 牛新春:《关于中阿合作机制的思考》,载《现代国际关系》,2018年第3期,第45页。

③ 李自国:《“一带一路”与上合组织关系探究》,载《俄罗斯研究》,2019年第5期,第94—95页。

二 “1+多”:中国整体外交的概念阐释

下文以中国与东南亚、南亚、南太平洋、中亚、中东、非洲、中东欧国家、欧洲联盟(欧盟)和拉美共9个地区的整体合作为实例,考察中国与地区组织和国家群体开展整体合作的概念、特征、类型与实践。这些国家在区域一体化过程中形成了东盟、南盟、太平洋岛国论坛、上合组织、非盟、阿拉伯国家联盟(阿盟)、欧盟、中东欧17国、拉美和加勒比国家共同体(拉共体)共9个政治或经济集团。^①除欧盟外,其他8个地区经济发展水平相对较低,绝大部分为发展中国家,人口众多但发展潜力大,有望成为新的世界经济增长点。^②中国和上述9个地区国家群体建立了合作机制,分别是:中国—东盟领导人会议(10+1)、中国—南亚合作论坛、中国—太平洋岛国经济发展合作论坛、上合组织、中阿合作论坛、中非合作论坛、中国—中东欧国家合作(17+1)、中国—欧盟领导人会晤和中国—拉共体论坛。它们成为中国以地区组织为平台与地区国家进行“整体合作”的重要合作机制,丰富了新时代中国特色大国外交的理论内涵。

为研究需要,本文在前人研究成果基础上,将整体外交界定为:以中国为一方、以地区国家群体为另一方,在“1+多”框架下,中国根据顶层设计和战略规划推进整体合作的外交理念、机制与政策。根据这一定义,整体外交具有复合性、协商性、垂直性和系统性。第一,复合性体现在它是双边和多边外交的复合体,合作主体是“1+多”:中国是“1”,系世界第二大经济体,发挥体量优势;中小国家是“多”,综合实力较弱,但在地缘上相对集中,可以发挥数量优势。^③第二,协商性体现在中国与地区国家本着平等、自愿和互利的原则,建立对等关系,实现发展战略对接,形成非强制性、非排他性“软法”,降低交易成本。第三,垂直性体现在中国发挥“集中力量办大事”的制度优势,在外交外事中加强集中统一领导,提高多元主体的协调能力,做到“多边谈合作、双边谈落实”。第四,系统性体现在中国着眼于同地区国家群体的整体、宏观、面向未来的全面合作进行战略设计。众所周知,整体由部分组成,部分是整体存在的基础和

^① 将这9个地区全部纳入考察范围,有利于从宏观上审视中国整体合作的全球布局并做跨区域对比研究。

^② 本文考察的时间范围——“新时代”——专指2013年“一带一路”倡议提出以来。考虑到政策的延续性,实例分析有可能溯及2013年之前。

^③ 中国参与的金砖国家峰会、亚洲基础设施投资银行、亚太经合组织、东亚峰会、亚洲相互协作与信任措施会议等,不属于中国与地区国家“1+多”的合作模式,故不在本文“整体外交”的讨论范围;上合组织尽管是多边机制,且俄罗斯、印度和巴基斯坦并非中亚成员国,但是该组织的合作重点是中亚,成为中国开展对四个中亚邻国整体合作的唯一重要平台,是中国嵌入式的“1+多”合作模式,故纳入本文的研究范围。

前提,但整体不一定等于部分之和。整体既可以形成“一加一大于二”的系统效应,也可能由于系统的约束与整合不力而出现整体小于部分之和的结果。^①故中国与地区国家的合作基于双边又超越双边,具有系统性。

新中国成立之后,与地区国家群体之间的关系相对单一,主要集中在经贸领域。而欧美国家影响地区中小国家还可依靠军事(如结盟和军事一体化)、政治(如输出民主价值观)和宗教(如传播宗教文化)等综合手段。20世纪90年代以前,欧洲大国在亚非拉的殖民统治、苏联在中亚地区的治理、美国在拉美的门罗主义、西方遍布全球的军事基地、印度与南亚国家的文化纽带等都成为这些大国维持地区主导权的有利历史因素,因此上述大国的地区影响力具有“存量”优势。中国与地区国家的整体合作总体上缺乏历史纵深,中国的优势主要体现在增量上,巨额的双边贸易、不断增加的海外投资、日益增长的科技创新力和较少的历史包袱使中国与地区国家的整体合作可充分利用自身优势,形成合力。

中国整体外交的背后是源远流长的中国传统文化和富有时代气息的外交战略,具有中庸整体观、集中统一观与互利共生观三个理念。首先,在哲学理念上,整体外交源于中庸整体观,即人与自然的统一性。孟子云:“大而化之谓之圣。”中国的整体外交强调从大处着眼、谋篇布局,与中国古代“天人合一”思想具有一致性,即人与自然是不可分割的整体,我们需要从整体上去思维和把握全局。^②以整体观规划外交与中国传统文化一脉相承,因为东方文化与西方文化表现为两种不同的思维方式:东方的整体观与西方的局部观。^③换言之,东方主张主体与客体、物质与精神的“合二为一”,西方主张“一分为二”。东西方关于哲学方法论的区别,主要在于“元整体”(万物本源于一)与“合整体”(万物本源于多)的差别。作为一种方法论,中国的整体观念代表探索复杂性思维方式的先行思想。^④相比于西方的二元对立思维,中华文化传统中的“天人合一”寻求构建一种多元统一的治理体系,有利于从宏观上整齐划一、整体推进。^⑤中庸作为一种整体观念,强调在行动中的主体性,即用全面和平衡的眼光来审视事物

① 王帆:《复杂系统思维的整体观与中国外交战略规划》,载《世界经济与政治》,2013年第9期,第150页。

② 北宋哲学家张载的《正蒙·乾称》提出了“天人合一”的思想,其具有拟人化与想象的“自然神秘主义”色彩,是宗教信念和政治期待的一种特殊寄寓方式。参见景海峰:《“天人合一”观念的三种诠释模式》,载《哲学研究》,2014年第9期,第34页。

③ 王帆:《复杂系统思维的整体观与中国外交战略规划》,载《世界经济与政治》,2013年第9期,第150页。

④ 刘延伶、赵洪钧:《“整体观念”特色论之反思》,载《医学与哲学》,2002年第4期,第45页;夏永莉:《关于中医整体观念的哲学思考》,载《时珍国医国药》,2009年第4期,第1024页。

⑤ 张程:《治理赤字的思想根源及化解之道》,载《红旗文稿》,2017年第17期,第34页。

的发展,这成为中国哲学的基础。^①

根据中庸整体观的思想,宇宙整体是基础,个人以及社会整体必须统一于宇宙整体。因此,个人和社会就存在着实现与宇宙整体统一的问题,使“人与天相合”。与西方进入中世纪后不再重视个人融入整体而是引导人们信仰上帝不同,中国主张个体融入去宗教化和世俗的家庭、国家和天下整体,它是传统价值观一以贯之的观念、精神和显著特色。中庸提出的一整套整体思想旨在处理个体与整体之间的关系,即通过个体融入不同层次的社会整体,使个体逐步社会化,以实现“齐家、治国、平天下”。^②

其次,在决策理念上,新时代中国的“集中统一观”促进了整体外交自上而下传导机制的形成。党的十八大以来,中央不断加大对外事工作的集中统一领导,推动了中国整体外交。2014年1月,国家安全领导小组被更高级别、更具权威的国家安全委员会代替,中央对国家安全和外交工作进行更高层级的统筹和领导。2018年3月,中央外事工作领导小组升级为中央外事工作委员会,习近平亲自担任主任,通过顶层设计加强党中央对各涉外部门的统筹与领导。^③

在外事工作中,中央角色定位的强化以及顶层设计和统筹协调能力的增强,提高了中央把方向、谋大局、定政策的能力和议事协调作用的发挥。2018年召开的中央外事工作委员会会议指出,加强党对外事工作的集中统一领导,准确把握当前国际形势发展变化,努力开创中国特色大国外交新局面。^④在对外援助方面,2018年4月“国家国际发展合作署”正式挂牌,目的在于充分发挥对外援助作为大国外交的重要手段作用,加强对外援助的战略谋划和统筹协调,尤其是商务部和外交部等进一步加强统筹,告别以往部门分散、对外援助多头无序的局面,有助于上传下达和整体外交的推进。

最后,在合作理念上,中国整体外交的“互利共生观”丰富了区域合作的内涵。西方大国倾向于将自己内部秩序的组织原则转化为一种带有扩张性和干涉色彩的普遍主义原则,去组织自身与外部世界的关系。^⑤其结果是,地区国家往往被纳入西方大国的发展轨道,形成“中心—边缘”的非对称性相互依赖关系。例如拉美作为整体合作的对接方,在本地区一体化不断发展和区域内各国整体实力不断提升的背景下,希

① 青觉:《中庸理性:多民族事务治理的中国经验》,载《中国民族报》,2017年4月21日。

② 江畅:《中国传统的整体观念及其现实意义》,载《武汉科技大学学报(社会科学版)》,2019年第2期,第132—137页。

③ Weixing Hu, “Xi Jinping’s ‘Big Power Diplomacy’ and China’s Central National Security Commission (CNSC),” pp.171-172; 苏晓晖:《“一带一路”凸显中国影响力》,载《人民日报》(海外版),2018年5月16日。

④ 王猛:《“一带一路”视域下的中国中东外交:传承与担当》,载《西亚非洲》,2018年第4期,第35—36页。

⑤ 苏长和:《世界秩序之争中的“一”与“和”》,载《世界经济与政治》,2015年第1期,第39页。

望与美国和欧盟开展更为平等的对话与合作并取得了一定的成果。但由于美拉和欧拉整体合作的不对称性长期存在,实力较弱的拉美很难从根本上改变自身的被动状态。美拉和欧拉整体合作进程的节奏主要掌握在美国和欧盟手中。^①

新时代中国对地区国家群体的整体外交凸显“互利共生”理念。其一,它不赞成西方的“中心主义”和“再中心化”,而是追求“去中心化”——不是一方将另一方纳入发展轨道,而是通过发展战略对接将对方纳入彼此的发展轨道——形成类似于“阴”和“阳”的对立统一关系,有助于发达经济体和发展中经济体构建均衡的全球价值链。其二,中国与欧美大国的国际合作观的不同之处还在于中国努力构建开放的地区主义,表现为弱机制化、灵活务实的多边合作、较高的开放度、与其他地区论坛和组织的高度兼容性等。^②中国的整体外交更富有弹性,本着自愿和协商一致原则形成的多边合作协议通常是不具有强制执行力的“软法”,^③以“找朋友”而不是“找敌人”为内在逻辑,旨在与发展中国家建立非排他性合作网络。如中国一直强调发挥上合组织在非传统安全与区域经济合作方面的作用,避免成为大国地缘政治竞争的工具。其三,整体外交促进了中国与地区国家共同体意识的产生,是一种社会化过程。在相互社会习得的过程中,中国的治国理政经验和国际合作观念会影响对象国群体,对象国群体反过来也会对中国产生影响,这是一种嵌入式的、以合作机制建设和形成软法规范为标志的社会化过程。^④

三 “合而治之”:中国整体外交的特征分析

中国的整体外交既有阶段性,又有连续性,不是一种静态模式,而是不断调适的动态过程,“合而治之”贯穿始终——中国外交的鲜明特征是将地区国家视为“板块”,开展整体合作。改革开放前,中国基于社会主义阵营和帝国主义阵营两大意识形态板块,于1957年提出中国外交政策的三个重点:首先和社会主义阵营国家加强团结;其次与亚、非、拉及北欧部分国家建立关系;最后处理与西方主要国家的关系。^⑤在国际

① 楼项飞:《美国、欧盟对拉美整体合作的差异性比较》,载《太平洋学报》,2016年第2期,第91页。

② 关于中国的地区主义概念与特征,可参见 Akira Suehiro, “China’s Offensive in Southeast Asia: Regional Architecture and the Process of Sinicization,” *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol.6, No.2, 2017, pp.107-131。

③ Jakub Jakóbowski, “Chinese-Led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America: 16+1, FOCAC, and CCF,” p.659。

④ Chris Alden, “China’s Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialization and the ‘Sino-Sphere’,” p.151。

⑤ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,北京:中央文献出版社1994年版,第288页。

统一战线问题上,毛泽东在1954年“中间地带”的基础上于1963年提出了“两个中间地带”(即亚非拉和欧洲),并于1974年提出了“三个世界”理论,^①这些都体现出“战争与革命”时期中国的整体外交思想。这种意识形态导向型整体外交理念以社会主义阵营和亚非拉民族独立国家为合作重点,与新时代以互利共赢为导向的全球整体外交理念具有内在延续性。

改革开放时期,中国与世界建立了更加密切的政治和经济联系。邓小平于1982年提出中国外交新任务:“第一句话是反对霸权主义,第二句话是维护世界和平,第三句话是加强同第三世界的团结和合作。”^②1984—1985年,邓小平在多个场合提出全球性的战略问题:一个是和平问题,一个是发展(经济)问题。和平问题是“东西”问题,发展问题是“南北”问题,概括起来就是“东西南北四个字”,^③也凸显了中国简约化的整体外交思想。此后,江泽民提出的“构建国际政治经济新秩序”和胡锦涛倡导的“构建和谐世界”理念,也都体现出改革开放以后以和平与发展为主线的中国整体外交思想。

党的十八大以来,人类进入以5G和物联网为代表的第四次工业革命的新时期,中国提出“一带一路”倡议和构建人类命运共同体,与世界的全方位联系日益密切,综合国力稳步提高。中国的实力不仅体现在体量上,而且体现在增量上。2019年中国人均国内生产总值(GDP)首次突破一万美元大关,向着高收入国家的目标迈出了关键一步。中国成为世界上120多个国家的第一大贸易伙伴、全球第一大能源进口地和第一大货物贸易国,已与137个国家和30个国际组织签署197份“一带一路”合作文件。^④中国综合实力的提高和对外经济依存度的增加带来了政治身份的变化与外交布局的调整,对新时代中国特色大国外交的理论与实践产生了重要影响,使中国合而治之、在全球布局整体外交成为可能。2014年习近平在中央外事工作会议上指出:中国特色大国外交具有全球视野和全球布局。要在总结实践经验的基础上,丰富和发展对外工作理念,使我国对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。^⑤

在中国从世界大国向世界强国迈进过程中,中国外交从“经略周边”转向“全球布

① 即美苏为第一世界,欧洲、日本、澳大利亚和加拿大为第二世界,广大亚非拉国家为第三世界,参见中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编:《毛泽东外交文选》,第600—601页。

② 《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社1994年版,第415页。

③ 《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社1993年版,第105页。

④ 《中国已与137个国家、30个国际组织签署197份“一带一路”合作文件》,http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/15/content_5452490.htm,访问时间:2020年3月18日。

⑤ 《中央外事工作会议在京举行》,载《人民日报》,2014年11月29日。

局”,并在此过程中努力探索一条国际合作道路,这条道路既不同于近代西方发达国家的霸权治理道路,也有别于印度、巴西、俄罗斯等发展中大国的区域治理道路,其鲜明特色是快速发展的中国趋利避害,利用内外部优势和主客观条件,在地区组织框架内“规划”与区域国家群体的关系,实现全球布局,从“顺势”转向“谋势”,为实现“两个一百年奋斗目标”创造良好的外部条件。

2018年6月,习近平在中央外事工作会议上进一步指出,新时代中国特色社会主义外交思想主要包括坚持以维护党中央权威为统领加强党对对外工作的集中统一领导,坚持以实现中华民族伟大复兴为使命推进中国特色大国外交,坚持以维护世界和平、促进共同发展为宗旨推动构建人类命运共同体。^①党对对外工作的集中统一领导促进了顶层设计、内外统筹、战略谋划和综合施策,推动了中国对地区国家的整体外交,其核心特点是“合而治之”。

这里的“合而治之”包含四个维度,即空间向度的统一性(把对象国群体视为一个整体)、时间向度的规划性(中国与对象国群体实现发展战略对接、协商制定中长期合作规划)、合作领域的广泛性(推动政治、经济、安全、人文等全方位合作)以及合作机制的联动性(实现各部委、中央与地方、政府与企业的相互配合)。

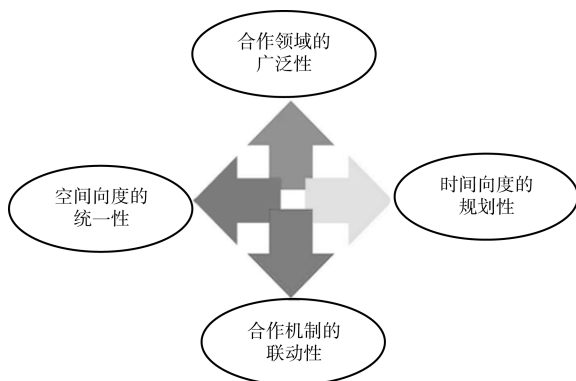


图1 中国整体外交中“合而治之”的四个维度

资料来源:笔者自制。

第一,空间向度的统一性。中国的“合而治之”理念首先表现为在空间范围内促进地区国家的团结与统一上,这里“合”的对象是地区国家群体。世界多极化格局不仅符合时代潮流的大势,而且符合中国的战略利益,中国乐见地区国家联合自强。在

^① 《习近平系统阐述新时代中国特色社会主义外交思想》,载《人民日报》(海外版),2018年6月25日。

地区国家中,由于发展的不平衡性,各成员政治制度、意识形态、价值观、经济发展阶段和对外战略各不相同,但是中国从求同存异和多元包容的角度出发,在地区合作平台提出安全与发展倡议,追求整体利益,助力世界多极化发展。^① 通过与东盟、上合组织、南盟、南太平洋国家、非盟、阿盟、中东欧、欧盟、拉共体的整体合作,中国不仅增强了与相关国家的战略合作水平,而且为对象国群体的战略互动提供了新平台,尤其使相关国家在与中国的战略互动中利用新机制开展双边和多边合作,增强了对象国的集体认同感,缩小了潜在冲突国家之间的分歧,如印度与巴基斯坦、沙特阿拉伯与卡塔尔、摩洛哥与阿尔及利亚等。中阿合作论坛的机制化建设促进了全体阿拉伯国家对巴勒斯坦事业的关注与支持,也为阿盟内部开展对话提供了新平台,增强了阿盟的集体认同感、凝聚力和向心力。^②

中国的整体外交旨在通过“合而治之”促进对象国群体的团结,并在更大范围内促进不同国家集团之间的团结和统一。“世界人民大团结万岁”不仅是一句政治口号,也是中国外交的理想追求。它突出了中国作为社会主义大国和发展中国家独特的外交理念,即通过区域共同体建设带动人类命运共同体建设。

相比之下,西方大国的“分而治之”进一步加剧了地区国家群体碎片化和地缘政治争夺白热化。如美国采取多轨政策,把中东国家分为不同层级,包括在北约框架下与土耳其的军事同盟关系,在《对外援助法案》框架下认定以色列、巴林、埃及、约旦、科威特、摩洛哥、突尼斯和阿富汗为“非北约盟友”;通过军售与沙特阿拉伯等形成特殊军事关系,通过海外军事基地与伊拉克、科威特、巴林、卡塔尔、阿联酋、阿曼和吉布提等建立特殊政治关系。^③ 美国对伊朗领导的“抵抗联盟”实施超级遏制战略,其结果是加剧了地区纷争和碎片化。

第二,时间向度的规划性。中国的整体外交强调近期、中期和远期合作目标相结合,通过协商出台战略规划,层层递进,为增进战略互信、预防不确定性、形成共有规范、交流治国理政经验奠定基础,这里“合”的对象是“近期、中期和远期目标”。在开展对地区国家群体的整体外交中,中国设立了中非合作论坛事务大使、驻中阿合作论坛事务大使、驻东盟大使、中国—中东欧国家合作事务特别代表、中国—太平

^① Eric Huginbotham and Derek Mitchell, eds., *China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century*, pp.x-xi.

^② Degang Sun and Yahia Zoubir, "China-Arab States Strategic Partnership: Myth or Reality?" *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol.8, No.3, 2014, p.70.

^③ William F. Wechsler, "US Withdrawal from the Middle East: Perceptions and Reality," Research Report, Washington, D.C.: The Atlantic Council, October 15, 2019, p.23.

洋岛国论坛对话会特使等,为规划、落实中国与地区国家群体的中长期整体合作做好了准备。

中国政府在对内和对外政策上制定了中长期发展规划。在国家建设方面,中国自1953年开始围绕经济社会发展连续实施了十三个“五年计划”,1987年制定“三步走宏伟目标”,2017年确定“两个一百年奋斗目标”等;在国际合作方面,2015年国家发展和改革委员会、外交部和商务部联合提出了《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》,在对外战略上起到“统领作用”。^①

与其他大国政党轮替、对外政策朝令夕改不同,中国的外交政策更具稳定性和可预期性,也更有执行力。中国政府相继出台了《中国对欧盟政策文件》《中国对非洲政策文件》《中国对拉美和加勒比政策文件》《中国对阿拉伯国家政策文件》等官方白皮书,中阿合作论坛确立了“1+2+3”合作框架,中拉论坛确立了“1+3+6”合作框架,为中国对地区国家开展整体外交提供了重要指导原则。^② 中国在与地区国家举行元首峰会、政府首脑会议和部长级会议后,双方通常会制订相应的行动计划,如《中欧合作2020战略规划》《中阿合作论坛2018—2020年行动执行计划》《中国与拉美和加勒比国家合作规划(2015—2019)》《中非合作论坛—北京行动计划(2019—2021年)》《中国—太平洋岛国经济发展合作行动纲领》(2019年)等。

中国与地区国家的中长期合作战略对接通常表现为短期目标对接中长期目标,议题型规划对接战略性规划。例如中国与东盟在《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》指导下,推进共建“一带一路”倡议与《东盟互联互通总体规划2025》的对接,2019年双方发表《中国—东盟关于“一带一路”倡议同〈东盟互联互通总体规划2025〉对接合作的联合声明》,双方还在具体议题领域签订并积极落实《中国—东盟健康丝绸之路人才培养项目(2020—2022)》等。^③ 这些都是中国整体外交

① 《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》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/resume/n/201504/20150400929655.shtml>, 访问时间:2020年3月1日。

② Enrique Dussel Peters, “The New Triangular Relationship Between China, the United States, and Mexico: Implications for Intra-NAFTA Trade,” *The International Trade Journal*, Vol.34, No.1, 2019, p.20.

③ 此外,2003年发表的《中国和东盟国家领导人关于面向和平与繁荣的战略伙伴关系的联合宣言》《第16次中国—东盟领导人会议暨纪念中国—东盟战略伙伴关系10周年联合声明》《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言行动计划(2016—2020)》等都是双方战略对接的纲领性文件。参见韩正:《共建“一带一路”共绘合作愿景 携手打造更高水平的中国—东盟战略伙伴关系》,载《人民日报》,2019年9月22日。

规划的体现。

2015年版《中国对非洲政策文件》强调,中华民族伟大复兴的中国梦与非洲梦相结合,中国“两个一百年”奋斗目标与非洲《2063年议程》所设定的目标对接,^①也彰显了中国对非整体外交在时间向度上的延续性。2018年中非合作论坛北京峰会提出了“八大行动”,也是指向未来全方位合作的顶层设计,把共建“一带一路”、联合国《2030年可持续发展议程》、非盟《2063年议程》以及非洲各国发展战略相对接。^②2013年制定的《中欧合作2020战略规划》为中欧全面战略伙伴关系在现阶段的落实确定了具体目标。^③

第三,合作领域的广泛性。中国对地区国家的整体外交主要表现在经贸领域的增量优势,通过“议题联系”与对象国建立全方位合作关系,这里“合”的对象是经济、政治、安全和人文等诸多领域。^④例如,中国是东盟、非盟和中亚国家最大的贸易伙伴,是阿盟和欧盟的第二大贸易伙伴,也是南盟、太平洋岛国、中东欧国家和拉美国家的主要贸易伙伴,同时中国与上述国家群体的贸易额仍在不断增长。中国以经贸合作为龙头,通过议题联系带动与地区组织国家的全方位战略合作和相互依存关系,如中国—东盟战略伙伴关系涉及总体关系、政治安全、经济合作、社会文化、防务、非传统安全、联合演习、反腐败、反恐、互联互通、贸易、投资、旅游、科技、人文、环保和卫生等数十个领域。^⑤在整体外交中,合作范围越广,相互依存度越高,稳定系数值越高,不确定性就越小。

2015年版的《中国对非洲政策文件》也规划了中非全方位合作关系,包括高层交往、治国理政经验交流、立法机构、政党、军队、地方政府、国际事务、工业化、农业、基础设施、金融、投资便利化、资源、能源、海洋、发展援助、公共卫生、人力资源、减贫、科技、

^① 《中国对非洲政策文件》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzdz/201512/20151201204796.shtml>, 访问时间:2020年3月1日。

^② 《中非合作论坛北京峰会“八大行动”内容解读》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201809/20180902788421.shtml>, 访问时间:2020年3月15日。另外,《中拉合作规划(2015—2019)》提出“十年内双边贸易达到5000亿美元、投资存量2500亿美元”的目标,并对未来中拉在贸易、投资、金融、基础设施、交通、能源、农业、工业、科技、航空航天等领域的合作做出了明确规划,参见王慧芝:《中拉论坛建设成就、问题及前景》,载《当代世界》,2018年第9期,第54页。

^③ 《中国同欧盟的关系》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/, 访问时间:2020年3月1日。

^④ 关于“议题联系”,可参见 Selina Ho, “China’s Transboundary River Policies Towards Kazakhstan: Issue-Linkages and Incentives for Cooperation,” *Water International*, Vol.42, No.2, 2017, pp.142-143。

^⑤ 《中国—东盟战略伙伴关系2030年愿景》,载《人民日报》,2018年11月16日。

教育、旅游、人力资源、警务与维和等综合领域的合作。^①

中拉论坛虽然起步较晚,但合作领域广泛,也通过经贸合作带动政治合作,从经贸合作拓展至十多个领域的对话合作平台。2016年《中国对拉美和加勒比政策文件》专门论述中拉全方位合作的重要性:“发挥好论坛部长级会议、中国—拉共体‘四驾马车’外长对话、国家协调员会议等机制作用,举办好政党、法律、青年、智库、基础设施、科技创新、企业家、农业、民间和地方友好等领域分论坛活动,办好中国—加勒比经贸合作论坛,不断完善中拉论坛机制建设,在条件成熟时举行由中国和拉共体成员国领导人共同出席的峰会。”^②

第四,合作机制的联动性。这里“合”的对象是参与外交的多元主体。中国特色政治制度为建立相互联动的国际合作机制提供了可能。在中国,政府、人民代表大会和司法机构都在党领导下开展工作,避免了党争政治对外交政策的干扰,遵循整体和合作协商的逻辑,而不是根据部分和对立的原则来设计。合作协商的制度体系比对抗式制度体系能够更好地解决内政与外交分离的难题,尤其是在外交中不是多元多头,而是一致向外。^③如国家林业局指出,中国的林业外交是国家整体外交的重要组成部分,要坚持官民并举、管理有序、科学高效、上下配合、内外互动的林业国际合作体系。^④中国在对地区国家的整体外交过程中,积极发挥各部委齐头并进、相互配合的优势。如中国和东盟通过《南海各方行为宣言》和《东南亚友好合作条约》,依靠政府首脑峰会、部长级会议、高级别工作组等上下贯通的机制,实现双方各部委的功能对接,整体推进具体项目落地。^⑤

中国政府保持战略定力,提出外交是国家意志的集中体现,必须坚持外交大权在党中央。要坚决维护党中央权威和集中统一领导,确保令行禁止、步调一致。中国的对外工作是一个系统工程,政党、政府、人大、政协、军队、地方、民间等统筹协调,各有侧重,相互配合,形成党总揽全局、协调各方的对外工作大协同局面,确保党中央的对

① 《中国对非洲政策文件》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzgd/201512/20151201204796.shtml>, 访问时间:2020年3月1日。中阿合作也超越了能源合作领域,2016年颁布的《中国对阿拉伯国家政策文件》列举了新时期中国与阿拉伯国家在高层交往、立法、政党、“一带一路”、产能、投资、贸易、新能源、基础设施、航空航天、民用核能、金融、农业、科技、卫生、人文与宗教、文化、妇女、青年、地区安全、军事合作、反恐、领事保护等领域的合作。参见《中国对阿拉伯国家政策文件》,载《人民日报》,2016年1月14日。

② 《中国对拉美和加勒比政策文件》, http://www.gov.cn/jrzq/2008-11/05/content_1140303.htm, 访问时间:2020年3月1日。

③ 苏长和:《中国大国外交的政治学理论基础》,载《世界经济与政治》,2019年第8期,第17页。

④ 韦荣华:《林业外交——国家整体外交下的林业国际合作》,载《中国林业》,2006年第8期(B),第14页。

⑤ 翟崑:《中国—东盟战略伙伴关系15年:初步评估》,载《世界知识》,2018年第24期,第20页。

外方针政策和战略部署落到实处。^① 中国坚持不结盟,立足自我、挖掘内部资源。在快速发展过程中,中国海外利益的内涵不断丰富,面临的安全风险也不断增加,应对重大国际危机的能力不断提高,这需要中国加强顶层设计,打好组合拳,整合各种资源,避免对外交往过程中的无序化、碎片化和低效化。

在合作机制对接过程中,中国与对象国群体形成了常态化机制、功能性机制和拓展型机制三类。以中阿合作论坛为例,第一类包括部长级会议、高官会、高官级战略对话、企业家大会、中阿能源合作大会、文明对话研讨会、中阿艺术节、中阿新闻合作论坛和中阿友好大会等;第二类包括妇女论坛和城市论坛等;第三类是在论坛框架下拓展的新平台,这类机制充分调动地方(如宁夏“中阿博览会”)、部委和企业积极性,丰富中阿整体合作内涵,如中阿农业论坛、中阿北斗论坛和中东安全论坛等。

中国通过制度化安排促进中国与对象国各职能部门合作,从而实现精准项目对接。如《中国对非洲政策文件》强调机制统筹,发挥外交部政治磋商、经贸合作联(混)合委员会和高层级经贸合作机制、科技混合委员会等双边机制的统筹协调作用,进一步完善政府间对话与磋商机制。^② 中非合作论坛将双方合作的战略目标与政策行为逐渐规范化、系统化、常态化和精细化,将宏观战略规划与具体项目实施相对接,各届论坛之间既有承接性又有变革性,凸显了中非合作的稳定性、连续性与务实性。中非部长级会议、高官级后续会议、非洲驻华使节与中方后续行动委员会、民间论坛、青年领导人论坛、部长级卫生合作发展研讨会、媒体合作论坛、减贫与发展会议、法律论坛、地方政府合作论坛和智库论坛等成为重要支撑。^③

中拉论坛在 2014 年首届部长级会议期间即明确了不同层级和领域的合作机制,包括部长级会议、国家协调员会议、中拉“四驾马车”外长对话会及中拉农业部长论坛、科技创新论坛、企业家高峰会、智库交流论坛、青年政治家论坛、基础设施合作论坛、民间友好论坛和政党论坛等。^④ 经过六年的发展,这些年轻的论坛已发挥整体平台作用,对中国与拉共体成员国讨论双边合作事宜提供了重要多边机制。

① 《习近平系统阐述新时代中国特色社会主义外交思想》,载《人民日报》(海外版),2018 年 6 月 25 日。

② 《中国对非洲政策文件》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzsd/201512/20151201204796.shtml>, 访问时间:2020 年 3 月 1 日。近年来,中非合作论坛的机制不断拓展,包括民间、青年、卫生、媒体、减贫、法律、地方合作、智库、农业、投资、金融、文化、环境等,参见 Fanie Herman, “The Forum on China-Africa Cooperation: Towards a Path of Regime Formation in Environmental Conservation,” *Africa Review*, Vol.10, No.1, 2018, pp.108-109。

③ 《中非合作论坛》, <https://www.focac.org/chn/ltjj/ltjz/>, 访问时间:2020 年 3 月 1 日;刘鸿武、林晨:《中非关系 70 年与中国外交的成长》,载《西亚非洲》,2019 年第 4 期,第 58、65 页。

④ 《中国—拉共体论坛》, <http://www.chinacelacforum.org/chn/zyjz/zylyft/>, 访问时间:2020 年 3 月 1 日。

在西方政治语境下,政府应该是“小”政府,不干预、少干预的政府才是好政府,政府与市场、政府与社会是对立关系。在当代中国政治中,中国共产党、政府、立法司法机关和监察监督机构是一个逻辑上的整体,^①有助于在内外统筹的“大外交”和“大外事”中开展整体外交。中国特色整体外交在实践层面进行了大胆探索,促进了与地区国家群体合作机制的联动。

四 “合而治之”与中国整体外交的分类管理

中国的整体外交以“合而治之”的方式整体推进,寻求与地区国家群体建立不同层级的合作关系,制定差别化的战略发展目标。其最低目标是管控分歧、建立战略互信、扩展伙伴关系;中间目标是对接“一带一路”建设任务,维护与地区国家的政治、经贸和全方位互利合作;更高目标是建立地区组织,将中国和平、发展、合作、共赢的理念与新安全观植入其中,成为中国特色大国外交的重要载体。

中国在上合组织框架下对中亚国家的整体外交机制化程度最高,达到了国家元首级,属于地区组织型;中国与东盟、欧盟、中东欧的整体合作机制化程度次之,达到了政府首脑级,属于首脑峰会型;中国与阿盟、非盟、拉共体的整体外交属于部长级,机制化程度处于第三层,属于战略论坛型;中国与南盟和太平洋岛国的合作最松散,处于第四层,即经贸合作型。

第一,地区组织型。中国与中亚国家的整体合作内容最丰富、机制最完备,属于地区组织型,合作领域涵盖政治、安全、经济、反恐、社会和文化等,形成了元首理事会、政府首脑(总理)理事会以及紧急救灾部、文化部、交通部、经济部、外交部、国防部、安全部、总检察长和边防部门领导人会议等机制,同时上合组织成立成员国常驻代表、秘书处、地区反恐机构等常设机构,^②还形成了各种议题导向型合作机制,同联合国、独联体、东盟、集体安全条约组织、经济合作与发展组织、亚洲相互协作与信任措施会议等国际和地区组织建立了密切合作关系。^③经过近20年发展,上合组织已实现了第一和第二阶段目标,目前在朝第三个目标——实现区域整合——而努力,成功实现扩容,成为较为成熟的地区组织。

第二,首脑峰会型。中国对东盟、欧盟、中东欧的整体外交的机制化程度仅次于上

① 苏长和:《中国大国外交的政治学理论基础》,载《世界经济与政治》,2019年第8期,第4—17页。

② Chien-Peng Chung, “China’s Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism,” *Journal of Contemporary China*, Vol.17, Issue 57, 2008, p.760.

③ 《上海合作组织概览》, http://chn.sectsc.org/about_sco/, 访问时间:2020年3月1日。

合组织,属于首脑峰会型。在这类整体外交中,中国已实现第一阶段目标,正在朝着第二阶段目标努力。双方政府首脑(总理)牵头,建立每年一度的政府首脑会议制度,其他部委积极对接。中国通过行政合作架设国内政治与国际关系的桥梁,开展整体外交时出访的团队已不局限于安全、军事和商贸部门的管理人员,而是扩大到货币、财政、环境、能源、卫生、公安、农业、交通、司法、立法、人力资源、审计及地方等各个部门。如在历次中国与东盟的政府对话中,双方几乎所有的政府部门都会参与到对话和谈判中。^① 东盟—中国(10+1)合作机制和东盟与中日韩(10+3)合作机制合为一体,建立了67个对话与合作机制,形成了以领导人会议为核心,以部长级会议、高官会、大使级会议(CPR+3)和工作组会议为支撑的合作体系。^②

中国和欧盟迄今已建立70余个磋商和对话机制,^③也是首脑峰会型的重要实例。中欧合作起步早、范围广、机制全。中国—欧盟领导人年度会晤机制是中欧双方最高级别的政治对话机制;中欧高级别战略对话是中欧就宏观战略问题进行深入沟通的重要平台,还包括欧盟轮值主席国与中国驻该国大使会议、中国外长与欧盟驻中国大使的会议等,后者包括了军控与防扩散、亚洲事务磋商、非法移民和人口贩卖高级别磋商等机制。^④ 尽管中欧在政治和贸易上偶尔发生摩擦,但合作仍是主流,这主要是因为双方合作机制较为完备。目前中国对中东欧17国的整体外交由各国总理牵头,也属于首脑峰会型。

第三,战略论坛型。中非、中阿、中拉论坛处于第三梯队,属于战略论坛型。中国同非洲、阿拉伯和拉美同属发展中国家,不但有相同的被殖民、被侵略的历史遭遇,而且肩负着相似的发展经济、民族振兴的历史重任。与东盟、欧盟和中东欧17国群体的首脑(总理)牵头不同,中国对东盟、非盟、拉共体的整体外交属于部长级。各部委多管齐下,加强合作论坛建设,如参与中非合作论坛后续行动的有28家部委,参与中拉论坛后续行动委员会的有40家单位,包括外交部、中联部、中央台办、发改委、教育部、科技部、工信部、公安部、民政部、财政部、国土资源部、环保部、交通部、水利部和农业

① 苏长和:《共生型国际体系的可能——在一个多极世界中如何构建新型大国关系》,载《世界经济与政治》,2013年第9期,第21页。

② 《东盟与中日韩(10+3)合作》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682542/jbqk_682544/, 访问时间:2020年3月1日。中国与中东欧国家的合作框架下也建立领导人会晤机制以及政策协调、经贸、文化、教育、农业、交通、旅游、科技、卫生、智库、地方、青年等各领域合作平台,取得丰硕成果,涵盖政策沟通、互联互通、经贸、金融和人文五大类,共200余项具体成果。

③ 《中国同欧盟的关系》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/, 访问时间:2020年3月1日。

④ 《中国同欧盟的关系》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/, 访问时间:2020年3月1日。

农村部等。^① 中国实力雄厚的大型工程承包企业在深化落实中非、中阿和中拉整体合作中也发挥了积极作用;央企相继承揽的一系列大型工程项目为对象国群体的发展增添了活力,提高了对方自主发展的造血功能。^②

中拉关系的升级不但体现在政府高层互访层面,而且体现在中国与拉美次区域也建立了新的合作机制,如中国与“安第斯共同体”建立政治磋商与合作机制,中国启动与“南方共同市场”的对话联络小组,被拉美接纳为“太平洋联盟”的观察员国,成为拉美一体化协会的首个亚洲观察员。^③

第四,经贸合作型。中国与南亚、南太平洋岛国的整体合作水平处于第四档,机制化建设仍在探索阶段。太平洋岛国论坛原名“南太平洋论坛”,现有澳大利亚、新西兰、斐济、萨摩亚等 18 个成员国,建立了元首会议、会后对话会以及经济、外交、贸易部长会议等机制。中国设立中国—太平洋岛国经济发展合作论坛,以增强与太平洋岛国的联系。由于中国与太平洋岛国尚未实现全面建交,加上澳大利亚将南太平洋视为“后院”,中国—太平洋岛国经济发展合作论坛虽召开过总理级别的会议(2019 年召开的第三届属于副总理级),但远未实现机制化,且论坛每四年才举办一届。这些岛国经济体量小,且中国主要与建交国在经贸领域开展整体合作,整体外交缺乏必要的机制作为支撑,一体化程度较低。

南盟成立于 1985 年,目前有 8 个成员国,由领导人峰会、部长理事会等组成,直到 2006 年南盟第 27 届部长理事会才审议通过南盟观察员指导原则,正式接纳中国为观察员,并邀请中国出席第 14 届南盟峰会。^④ 由于印度和巴基斯坦之间的结构性矛盾,南盟实际上是个松散组织,政治、经济和贸易一体化乏善可陈。1997 年 4 月,印度另起炉灶组建“南亚增长四角”实际上将巴基斯坦等国排除在外,使南盟“空心化”。印度还担心中国在其“后院”将南亚中小国家纳入自己的发展轨道,故防范中国与南亚国家间的整体合作。近年来,外交部、商务部和云南省共同发起中国—南亚合作论坛,中国还建立了中国—南亚商务论坛、中国—南亚博览会等经贸合作机制,试图促进与南盟八国的经贸关系,但南盟作为中国对南亚集体合作的平台才刚刚起步,双方在政治、安全等高政治领域的合作仍有很长的路要走。

① 中国—拉共体论坛:《中方后续行动委员会成员名单》, <http://www.chinacelacforum.org/chn/zfcbywh/zfc-whdw/t1279623.htm>, 访问时间:2020 年 3 月 1 日。

② 范集湘:《中央企业在对非洲整体外交中的独特优势》,载《建筑》,2010 年第 8 期,第 16—17 页。

③ 王友明:《构建中拉整体合作机制:机遇、挑战及思路》,载《国际问题研究》,2014 年第 3 期,第 106 页。

④ 《中国参与南亚区域合作联盟情况》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682662/zghgzz_682666/, 访问时间:2020 年 3 月 1 日。

表 1 中国对地区国家整体外交的分类管理

合作区域	合作对象	开始时间	合作机制	级别	举办频次	指导性文件	整体外交类型
中亚	上合组织	2001 年	上海合作组织	国家元首级	每年一届	《上海合作组织中期发展战略规划》	地区组织型
东南亚	东盟	1997 年	中国—东盟(10+1)领导人会议	政府首脑级	每年一届	《东南亚友好合作条约》	首脑峰会型
欧洲	欧盟	1998 年	中国—欧盟领导人会晤	政府首脑级	每年一次	《中国对欧盟政策文件》(2018 年)	首脑峰会型
中东欧	中东欧 17 国	2012 年	中国—中东欧国家合作(17+1)	政府首脑级	每年一次	《中国—中东欧国家合作布达佩斯纲要》	首脑峰会型
非洲	非盟	2000 年	中非合作论坛	部长级	每三年一届	《中国对非洲政策文件》(2015 年)	战略论坛型
中东	阿盟	2004 年	中阿合作论坛	部长级	每两年一届	《中国对阿拉伯国家政策文件》(2016 年)	战略论坛型
拉美	拉共体	2014 年	中拉论坛	部长级	每三年一届	《中国对拉美和加勒比政策文件》(2016 年)	战略论坛型
南太平洋	太平洋岛国论坛	2006 年	中国—太平洋岛国经济发展合作论坛	政府首脑级	每四年一届	—	经贸合作型
南亚	南亚区域合作联盟	2018 年	中国—南亚合作论坛	部长级	每年一届	—	经贸合作型

资料来源:中华人民共和国外交部:《国际和地区组织》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/, 访问时间:2020 年 3 月 1 日。

注:迄今中非合作论坛已举办过三次领导人峰会。

五 “合而治之”与中国整体外交的实践创新

中国是正在快速发展的大国,以主权利益和发展利益为两大抓手,积极统筹国内国际两个大局,推进对地区国家群体的整体外交。基于“合而治之”理念,中国开展整体外交主要是处理好以下五组关系。

第一,兼顾“中国增量”与“他国存量”。除中国外,近年来其他利益攸关的大国也重视以地区组织为平台开展整体外交。如在与非盟进行整体合作的过程中,非洲—欧洲首脑会议、法非首脑会议、英联邦首脑会议、英国非洲事务委员会、东京—非洲发展国际会议、美非部长级会议、美国—撒哈拉以南非洲贸易和经济合作论坛、南美—非洲国家首脑会议、印度—非洲论坛、土耳其—非洲峰会等也很活跃,韩国和澳大利亚也与非洲建立了整体合作关系。^① 中国在与地区国家群体进行整体合作过程中避免了同其他大国陷入零和博弈,而是兼顾各方利益,如美国在拉美、美日在东南亚、印度在南亚、澳大利亚在南太平洋、俄罗斯在中亚、欧盟在中东欧的利益等。

在东盟地区,美国成为中国开展整体外交的不确定因素。特朗普在奥巴马“亚太再平衡”战略的基础上提出了“印太战略”,加强在东盟国家的军事存在和南海“自由航行行动”,并与印尼、越南、马来西亚等东盟国家加大军事交流。2018年,特朗普签署了《亚洲再保证倡议法案》,每年投入15亿美元用于印太地区的军事和外交等领域,以加强美国在东南亚地区的安全地位,同时还在“国际军事援助计划”中列出2.9亿美元用于加强在新加坡和菲律宾的军事基地。^② 有鉴于此,中国对东盟的整体外交充分考虑到各方的舒适度,力图避免大国之间的零和博弈。

在中亚地区,中国也兼顾其他大国利益。各种安全机制之间的激烈竞争对上合组织区域安全公共产品供给造成了一定影响。西方甚至将上合组织视为“集权国家形成的集团”,^③称其在中亚国家强化了“集权的规范”。^④ 尽管北约和平伙伴计划在理念层面与上合组织形成竞争关系,且美欧对中国与中亚国家的合作存在误读,但中国仍坚持包容合作的精神,兼顾传统大国的既得利益与自身日益增长的新利益,使中国在中亚的整体外交富有韧性。

在欧洲,中国与中东欧17国整体合作进展顺利,却引起部分西欧大国的猜疑。它们批评中国“挖欧盟的墙角”,通过开展整体合作削弱欧盟的统一性,甚至加剧了“老欧洲”与“新欧洲”之间的经贸、文化和价值观隔阂。欧盟甚至主张对中国在中东欧的

① 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》,载《国际展望》,2017年第2期,第73页。另外,2019年俄罗斯首次与非洲国家举行领导人峰会。

② Joel Wuthnow, “U.S. ‘Minilateralism’ in Asia and China’s Responses: A New Security Dilemma?” *Journal of Contemporary China*, Vol.28, No.115, p.133; 刘喆:《“百年大变局”下的中国与东盟关系》,载《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》,2019年第5期,第101页。

③ 陈小鼎、王翠梅:《扩员后上合组织深化安全合作的路径选择》,载《世界经济与政治》,2019年第3期,第129页。另可参见王健:《上海合作组织发展进程研究:地区公共产品的视角》,上海:上海人民出版社2014年版。

④ Thomas Ambrosio, “Catching the ‘Shanghai Spirit’: How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia,” *Europe-Asia Studies*, Vol.60, No.8, 2008, pp.1321–1322.

投资尤其是在非欧盟欧洲国家的投资进行全面审查,评估这些投资项目对欧盟的影响。^①中国通过各种国际场合重申无意削弱欧盟和北约的影响,更无意分化欧洲;中国与中东欧国家的整体合作有助于消除欧洲国家内部的发展不平衡问题,更好地帮助中东欧国家对接西欧的产业链、融入欧盟。

第二,协调“主机制”与“次机制”。中国对地区国家的整体外交具有多元主体、多元客体和多元载体性,并在实践中加强统筹与协调。中国在与地区国家的整体合作框架外,还参与了其他综合型或议题型合作机制。如在对地区组织的整体外交中,中国对阿盟和非盟的整体外交存在交叉性(10个非洲阿拉伯国家是中阿合作论坛和中非合作论坛的双重参与者),中国对欧盟以及中东欧的整体外交也存在交叉性(中东欧国家中有12个欧盟成员国)。

中国对地区组织的整体外交较好地处理了“主机制”与“次机制”的相互交叉关系。如东亚地区的多边合作机制包括:亚太经合组织、东亚峰会、东盟与中日韩(10+3)合作机制、中国与东盟首脑及部长级会议、中国—东盟自由贸易区、大湄公河次区域环境合作机制、“10+3”公共卫生合作机制、东盟与中日韩打击跨国犯罪合作机制、中国—东盟禁毒行动计划、中老缅泰禁毒合作机制等。^②澜湄合作、中国—中南半岛经济走廊建设是中国与东盟陆上国家开展的次区域合作。在中国与南盟整体合作下,还存在中巴经济走廊、中国—尼泊尔—印度经济走廊和孟中印缅经济走廊等次区域合作机制。

为防止多边机制功能重叠,中国倾向选择某一领域进行重点合作以取得突破,而形成示范效应。中国的整体外交不是“大而全、功能重叠”的机制集合体,而是若干“专而精、分工协作、优势互补”的多元机制。^③各部委和地方政府积极利用现有合作平台,避免另起炉灶、建立新论坛和博览会等同质化的合作平台。通过开展多层次的整体外交,中国希望在更高层次上建立更大范围的泛区域组织和区域论坛,如中国积

^① Alfred Gerstl, “China’s New Silk Roads-Categorising and Grouping the World: Beijing’s 16+1+X European Formula,” *Vienna Journal of East Asian Studies*, No.10, 2018, p.39.匈牙利学者通过统计学研究发现,中国与中东欧国家开展整体经贸合作并未导致对象国在政治上依赖中国。例如,在欧盟就对华反倾销案进行表决时,中国在中东欧的主要贸易伙伴更倾向于投票反对中国,表明中国与中东欧国家的经贸合作尚未扩大其政治影响力。参见 Tamas Matura, “China-CEE Trade, Investment and Politics,” *Europe-Asia Studies*, Vol.71, No.3, 2019, p.389。

^② 刘宏松:《中国的国际组织外交:态度、行为与成效》,载《国际观察》,2009年第6期,第6页。在中亚地区,除上合组织外,独联体、集体安全条约组织、中亚安全与合作论坛、亚洲相互协作与信任会议以及伊赛克湖论坛、北约和平伙伴关系计划、欧安组等也成为重要的多边合作机制。2019年6月,欧盟发表了《欧盟与中亚:更坚实伙伴关系的新机遇》,也试图增强与中亚国家的集体合作,导致国际机制的重叠。

^③ 王友明:《构建中拉整体合作机制:机遇、挑战及思路》,载《国际问题研究》,2014年第3期,第116页。

极促进东亚、东南亚和南亚的经济一体化,推动了上述地区主要经济体签订区域全面经济伙伴关系(RCEP),弥补因美国全球战略收缩而出现的公共产品赤字。^①同时中国努力促成各种机制错位发展。中亚是上合组织的地理中心,中国积极防止该组织“议题泛化”趋势,消除中亚成员国对中亚中心地位被弱化的担忧。^②随着印巴加入上合组织以及随着未来更多的欧亚国家加入该组织,中国对中亚的整体外交也将面临各种多边机制。

各种机制相互交错,固然有重复低效、供大于求的潜在问题,但是这些多边机制并不会相互稀释,更不会降低中国整体外交的效率。实际上,“主机制”与“次机制”相互协调,避免了任何大国垄断地区公共产品的供给与小国对大国的依附性,使地区国家的关系更加均衡。如在非洲,非盟认可的次地区组织主要有八个:阿拉伯马格里布联盟(UMA)、东南非共同市场(COMESA)、萨赫勒—撒哈拉国家共同体(CEN-SAD)、东非共同体(EAC)、中非国家经济共同体(ECCAS)、西非国家经济共同体(ECOWAS)、政府间开发局(IGADA)和南部非洲发展共同体(SADC)。^③中国除与非盟整体合作外,还与这些次区域组织加强合作,使主机制与次机制相互配合和补充,形成多层次、立体化的整体外交架构。

在拉美地区,除拉共体外,还有里约集团、南方共同市场、安第斯共同体、美洲玻利瓦尔联盟、加勒比共同体、南美洲国家联盟、太平洋联盟等一系列次区域组织,也促进了中国与拉共体的整体合作。地区组织过多、功能相似甚至相互重合并未降低中国在拉共体整体外交的绩效,也不会使分论坛和次机制“空心化”。在维护好中拉论坛框架下整体合作的同时,中国还密切关注次地区组织之间的互动趋势,与加勒比共同体、南方共同市场、太平洋联盟进行有效沟通,与拉丁美洲和加勒比经济委员会以及南美国家联盟等服务拉美发展的国际机构发展良好的合作关系,避免中拉整体合作过度依赖拉共体而产生的脆弱性。^④故在中国的整体外交中,次机制可以配合主机制,二者有分有合、相得益彰。

第三,整合多边与双边合作。中国与地区国家的合作具有明显的不对称性。这是因为,中国有较为统一的对地区组织政策,而地区组织受限于内部复杂关系往

① Suisheng Zhao, "A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order," *Journal of Contemporary China*, Vol.27, Issue 113, 2018, p.654.在南亚方向,不仅存在中国—南亚合作论坛,还存在中国—南亚博览会等类似经贸合作的机制。

② 陈小鼎、王翠梅:《扩员后上合组织深化安全合作的路径选择》,载《世界经济与政治》,2019年第3期,第118页。

③ 涂志明、张凯:《中非跨区域整体合作与非洲地区主义》,载《世界经济与政治论坛》,2017年第5期,第60页。

④ 牛海彬:《试析中拉整体合作的机制化路径》,载《拉丁美洲研究》,2017年第6期,第54页。

往对华无统一政策,导致在整体合作中“中方热、对方冷”“双边热、多边冷”“强国热、弱国冷”。中国的整体外交并不意味着中国绝对重多边、轻双边,而是根据地区国家一体化成熟程度和各方对多边合作的期望值大小,选择灵活的“多边+双边”混合形式。

在多边合作层面,区域经济一体化可以建立利益共同体,从而为安全共同体和命运共同体建设奠定基础。中国的整体外交倡导一种包容性地区主义,不涉及多方之间的核心主权让渡。在多边机制建设中,中国主张“协商一致”,有助于成员国找到合作的最大公分母,达成原则性共识。中国偏好在多边谈判中形成“软法”,主要是因为区域经济一体化进程并不必然产生和平效应,有些区域组织未能通过机会成本机制提高成员国的收益预期,高层互动机制和争端解决机制在信息沟通和冲突管理方面的作用也受到很大制约。^①同时,在一体化较为成熟的地区,中国在保持适度与各方舒适度的基础上,以“小步前进”的方式,探讨哪些问题可以适用协商一致的决策原则,哪些问题不适用该原则,^②以期整体外交取得实质进步,避免整体外交一直停留在浅层次。

在多边机制达成合作原则与签订合作成果后,中国倾向于在双边层面谈落实,不给地区国家群体内部极个别“搅局者”与“消极者”提供机会主义空间。地区国家对集体合作的态度和立场不完全一样,有些国家积极主动,有些国家则存在一定的消极和被动性,中国在双边层面优先考虑有合作能力与意愿的国家。如在中阿合作论坛多边机制下,中阿双方先围绕核能、北斗卫星导航系统等达成多边合作协议,再与沙特阿拉伯、阿联酋、埃及等国讨论如何在双边层面加强发展战略的对接和协议的落实。

第四,平衡整体与个体利益。中国对发展中地区的整体外交有助于现代主权国家体系的巩固。通过自上而下的垂直管理,中国可以在对外政策过程中利用集群优势,调动各方积极性,避免“官方热、民间冷”。过去,无论是在中国还是在对象国群体中,民间和社会力量对整体合作的参与度都很有限,地方、企业、民间社团、高校和智库常常成为“看客”,参与合作的积极性未充分调动起来。正如王逸舟所指出的,中国外交面临若干挑战,根子在重物不重人,重集体轻个体,重数量轻质量,重外观

^① 郎平:《区域经济一体化如何突破安全困境——以南亚区域合作联盟为例》,载《国际安全研究》,2014年第6期,第65页。

^② 陈亚州、曾向红:《扩员后中亚成员国对上海合作组织的期待及其应对》,载《国际展望》,2019年第6期,第106页。

轻素质。^①

在新时代的整体外交过程中,中国利用制度优势,政府发挥引导作用,通过制度建设(主要是部委牵头)、金融工具(多是国有金融机构融资)、投资项目(多数是国企投资)以及政策规划与纲要(多是政府间合作推动)等,吸引民间和社会力量参与其中。^②未来,随着中国整体外交走向成熟,中国将在计划与市场、官方与民间之间做好平衡,让市场和民间发挥基础性作用,同时避免市场和企业活动的无序化。

处理整体与个体的关系是一门艺术,避免条块分割、加强部门间协调是关键。中国对地区国家的整体外交强调“中央集中统一领导”,但并不意味着“中央集中统一管理”,更意味着“中央集中统一执行”。中央的主要任务是制定重大战略,具体执行需要靠各职能部门、社会和企业在执行政策时避免因责权不明而相互掣肘,导致“九龙治水”、机构臃肿和人浮于事的局面。

整体外交强调集中、集体和“上下齐动”,有助于在外事工作中形成合力,通过兼顾部门利益,调动各部委和地方的积极性。由于整体外交的决策权在上一级,容易造成对外政策“一刀切”,导致纠错能力不足,故中国的整体外交通过制度设计预防个别部门垄断信息和资源、“唯上不唯下”,预防整体外交的优势变成劣势。中国的整体外交,既从整体利益出发,又充分调动部门、企业和个体的主观能动性,在实践中大胆创新,彰显中国外交强大的动员能力。

第五,融合中国价值与世界共同价值。西方大国在开展整体合作过程中提出了各种理念,如在中东欧与北欧地区,日本打着“民主联盟”的旗号,积极推进“V4+日本”(V4又称中欧四国,即波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克)和“北欧—波罗的海八国+日本”以及“古阿姆国家+日本”(格鲁吉亚、乌克兰、阿塞拜疆和摩尔多瓦+日本)等合作,通过首脑峰会、部长会议、政治高层对话(副部级)等一系列合作机制来推进价值观外交、政治民主化、安全合作和高技术合作等。^③美国在提供国际公共产品的同时,也将其自由民主理念、国内规则和制度等推向全球,强制中小国家“上车”,将中小国家纳入自己的发展轨道,与中国提出的“五不原则”(不干预非洲国家探索符合国情的发展道路、不干涉非洲内政、不把自己的意志强加于人、不在对非援助中附加任何政治条件、不在对非投资融资中谋取政治私利)形成鲜明

① 王逸舟:《从“经济大国”到“仁智大国”》,载《中央社会主义学院学报》,2019年第4期,第46页。

② 刘作奎:《日本的中东欧政策及对中国“16+1合作”的影响分析》,载《俄罗斯研究》,2019年第2期,第199—200页。

③ 刘作奎:《日本的中东欧政策及对中国“16+1合作”的影响分析》,载《俄罗斯研究》,2019年第2期,第182—184页。

对比。^①

中国对地区国家群体的整体外交提出了“一带一路”“人类命运共同体”“结伴不结盟”“综合治理”“新安全观”“新型国际关系”“开放的地区主义”“正确义利观”“以发展促和平”“上海精神”“治国理政经验交流”“文明互鉴”等理念。中国在开展整体外交过程中,利用国际舞台阐释中国的价值观念,强调中国与其他大国的整体合作理念有相通之处(如发展和平论)。中国借鉴吸收美、欧、俄、日、印等和联合国整体合作理念中的积极元素,发出共同倡议,维护世界“共同价值”,^②建立大国协调关系,探索“中国+地区国家群体+第三方”合作模式,使人类命运共同体理念与其他大国的和平与发展理念相契合。

因此,在整体外交实践中,中国奉行不结盟、不干涉他国内政的独立自主和平外交政策,有助于中国与地区国家、次区域组织以及跨区域组织开展整体合作,建立立体多维、包容互鉴的多边合作关系网,使各种平台相互支撑、彼此配合,构成中国特色整体外交体系,支撑具有更大张力、覆盖范围更广甚至没有明确地理范围的泛一体化合作平台——“一带一路”。^③为实现这一目标,中国较好地处理了上述五组关系,促进外交工作的统筹与协调。2019年12月,美国众议院通过“涉疆法案”后,全国人大、政协、外交部、国家反恐办、国家民族事务委员会和新疆维吾尔自治区政府几乎同一时间发表声明予以谴责;上合组织、东盟、非盟、阿盟等地区组织和主要国家宣布支持中国在新疆的去极端化措施,实现了各部委相互借力、内政与外交相统筹、主权利益与发展利益齐头并进的整体外交目标。

六 结论

整体外交是中国外交成长的集中体现。时代主题的变化、中国综合国力的上升、海外利益的拓展提高了中国外交建章立制的能力——从双边走向多边、从规则的适应者到规则的制定者、从经济治理的参与者到全球综合治理的倡议者、从传统的单兵作战到各部门齐头并进。本文通过研究得出以下四点结论。

第一,中国比其他大国更偏好整体合作并实现全球覆盖,这主要是由国内政治制

^① 张春:《中非合作论坛与中国特色国际公共产品供应探索》,载《外交评论》,2019年第3期,第27页。

^② 2016年3月习近平在第70届联合国大会上提出了“和平、发展、公平、正义、民主、自由”是全人类共同价值,参见习近平:《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体》,载中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社2016年版,第698页。

^③ 李自国:《“一带一路”与上合组织关系探究》,载《俄罗斯研究》,2019年第5期,第91页。

度决定的。作为社会主义大国,中国对地区国家开展整体外交具有“举国体制”的优势。在应对国内重大公共危机过程中,如2003年严重急性呼吸综合征疫情(“非典”)、2008年汶川地震和2020年新型冠状病毒肺炎疫情,垂直管理、齐头并进等都彰显了强大的制度优势。2014年国家安全委员会的成立、2018年中央外事工作委员会和国家国际发展合作署的成立为新时代中国开展整体外交做好了决策机制准备;外交部、商务部、中联部、中宣部、教育部、文化部、地方政府以及国有企业等各部门相互协调、积极配合,提高了中国外交的规划能力、协调能力和执行能力。中央对外交工作的集中统一领导能力加强,各部委着眼于“大外交”和“大外事”,在对外工作中注重统筹协调,为建立以中国为一方、以地区国家群体为另一方的整体合作关系提供了制度保障。

第二,尽管区域一体化程度参差不齐,但是中国从宏观视野出发,认为经济全球化和区域一体化是大势所趋,也是中国的利益所在。中国认为,只有坚持多边主义和区域一体化,敞开大门开放合作,才能取长补短、共同受益。中国和9个地区国家群体均支持开放、包容、透明、非歧视、以规则为基础的多边贸易体制,旗帜鲜明地反对贸易保护主义,共同构建开放型世界经济。^①地区国家强化集体认同以及地区主义的发展,促进了世界多极化格局的逐步形成,为中国以区域组织为抓手创建平台、开展整体外交提供了外部条件。当前,在地区主义与民粹主义共存、多边主义和单边主义并行、全球化与逆全球化思潮并进的新时代,国际社会形成网状的多元关系,国家间关系需要在众多议题中重新定位。在国际体系转型、地区组织分化组合、各种力量此消彼长的大变局下,中国对地区主义的前景依然充满信心。中国对地区国家的整体外交,有助于地区组织增强共同体意识,减少不确定性,消解国际安全赤字、发展赤字、信任赤字和治理赤字,有助于新型大国关系的构建和国际关系的社会化。

第三,中国的整体外交彰显务实主义,从实践经验而非抽象的意识形态出发,进行分类管理。中国因地制宜,综合考虑地区一体化程度、地区国家对中国维护主权利益的重要程度、与中国的贸易依存度以及利益攸关大国与中国的战略稳定程度,采取灵活务实、具有差别化的整体合作模式。中国与地区国家的整体合作推动了中国外交朝系统化、立体化方向发展,提升了中国对发展中国家外交的机制化水平和外交效率,巩固了中国对发展中国家的政治承诺和战略保证,促进了中国与它们全面、整体的合作

^① 李克强:《在上海合作组织成员国政府首脑(总理)理事会第十八次会议上的讲话》,载《人民日报》,2019年11月3日。

关系。^①

第四,中国在整体外交中善于创建新的合作机制,实现机制统筹。中国在对外工作中使用好“组合拳”,克服了单个涉外部门资源配置不足、影响力有限的问题,能够调动中央和地方、国内和驻外机构、官方和民间等一切积极力量。如前所述,中国外交决策机制的统一和集中,如组建国家安全委员会、推进“一带一路”建设工作领导小组、中央外事工作委员会、国家国际发展合作署等新机制,为中国开展对地区国家的整体外交奠定了机制基础。中国以领导人会议和论坛为平台,突破原有的国与国之间的合作模式,促进了双方合作机制的对接。

总之,中国的整体外交无意建立排他性集团或开展地缘政治博弈,更无意主张中国版本的“门罗主义”,而是从“合而治之”的理念出发,通过整合多元主体、多元客体、多元载体和多元目标来促进多边合作关系,带动地区主义的发展和集体身份的重构。中国的整体外交旨在通过“顺势而为”和“有所作为”在实践中不断摸索和完善,实现中国与地区国家的相互保证,消除不确定性与不稳定性因素,推动地区一体化进程,这与其他大国固守“后院”思维、垄断公共产品供给、建立“中心—边缘”的依附关系、奉行“分而治之”政策形成鲜明对比。中国特色整体外交的稳步推进,有助于地区中小国家实现联合自强,摆脱对传统大国单方面援助与发展路径依赖;带动其他大国和中国一道在地区组织框架下与中小国家群体建立平等对话与对等合作机制,从单一的霸权治理模式转向网络化全球共同治理模式,建设更加均衡的多极世界。

(截稿:2020年3月 责任编辑:主父笑飞)

^① 张春:《中国对发展中地区整体外交研究》,载《国际展望》,2018年第5期,第20—27页。

sharp contrast to the thoughts and realization of hegemony of ancient Rome, the Great Britain and the United States. Since 1949, China has ushered in a truly great era. Through the ideological innovation and diplomatic efforts of several generations of leaders, China's role in global affairs has changed from a minor participant to a major one, and China has been playing a leading role in global governance and other arenas. President Xi Jinping has creatively put forward the idea of A Community of a Shared Future for Mankind and promoted the formation of China's world ideal in the New Era, ideologically surpassing Western theory of hegemony. The practical path for the realization of China's world ideal is to seize and reshape strategic opportunities, promote the global expansion of national interests and the process of reforming international governance, focus on the strategic expansion of East Asia to build a new regional order, highlight the construction of the "Belt and Road Initiative (BRI)" to reshape China's interaction with the world, make the world economy more open mainly through economic activities, and stress the strategic value of mutual learning among civilizations to consolidate China's soft power.

【Key Words】world ideal, China's strategy, A Community with a Shared Future for Mankind, international comparison, global governance

【Author】Men Honghua, Distinguished Professor, President of the Institute for China & the World Studies, Dean of School of Political Science & International Relations at Tongji University, and Director of Tongji Institute of Cyberspace Governance Under the Office of the Central Cyberspace Affairs Commission of China and Ministry of Education.

Governance Through Integration: On China's Integration Diplomacy in the New Era

Sun Degang (53)

【Abstract】Integration diplomacy refers to China's diplomatic concept, mechanism and policy of seeking overall cooperation with regional countries on the platform of multilateral organizations and forums. China gives full play to its advantages in terms of its

general strength, while small and medium-sized countries give full play to their advantages in terms of state numbers, so as to achieve an equilibrant dialogue and integration for joint development strategies. China's integration diplomacy is a mix of bilateral and multilateral cooperation, advocating "governing through integration", which is reflected in fostering regional grouping, the long-term planning for joint cooperation, the formation of a comprehensive cooperation fields and the linkage of the multi-dimensional cooperation mechanisms. China's integration diplomacy, which has a broad vision to perceive the overall situation and is oriented towards the future, gives full play to China's institutional advantages of "concentrating on major issues", strengthens centralized and unified leadership in diplomacy and foreign affairs, enhances planning and coordination capabilities, provides economic and public security goods to the regional groupings, and injects vitality into the regional integration. Starting from the trend of multi-polarization, China adheres to the top-down trajectory, and properly deals with the interests between China, the rising power, and the established powers in its integration diplomacy towards the regional groupings, which is conducive to building an open regionalism, avoiding the dependence of small and medium-sized countries on the established powers, and promoting a transformation from an old "core-periphery" structure to a more balanced "de-centralized" network of cooperation.

【Key Words】integration diplomacy, diplomatic theory, regionalism, China's diplomacy, governance through integration

【Author】Sun Degang, Professor, Institute of International Studies, Fudan University.

Reforming Existing Regimes or Creating New Ones: Choosing Strategies of International Institutional Contests

Chen Zhen (81)

【Abstract】Reforming existing regimes and creating new ones are two basic strategies of states in institutional contests and the two are closely interacted. Existing studies either treats establishing new regimes as moves of "exit" after the failure of reform efforts,