
中国外交的结构性掣肘



唯有处理好中国所独有的挑战，才有可能使中国的外交走向稳定。从这个意义上讲，9·11事件不是中国的什么机遇。不论美欧及其盟国如何在全球布局其外交和军事力量，我们都必须把应对好中国所独有的国际事务结构性掣肘作为设计外交作为的重中之重。

查道炯

北京大学国际关系学院教授

在美欧的国际问题研究界，流行着一种对全球外交大势的观察：十年前发生于美国的9·11恐怖袭击事件，中断了美国将其外交和军事资源向东亚转移的步伐，中国以极小的代价赢得了十年赶超美国的宝贵时间。而今，美国特别有必要从办急事（在中东、中亚反恐）转到办要事（应对东亚地区在全球经济与政治变化影响力的上升）的轨道上来。关注中国以及中国的对外关系，是重中之重。

中国的国际问题研究同仁中，类似的逻辑颇有影响力。过去十年被看成是美国因为专注反恐而忽视了国内的改革，其国力的衰落越来越明显，即便是否不可逆转还有可争辩的空间。从国家的经济总量、在全球产品贸易额中所占比例，特别是持有美国的国债的主权国家债权人排序等硬指标看，中国力量有了质变性的

上升，即便判断这个过程是否不可逆转也为时尚早。因此，不论美国处理国际事务的出发点是不是为了遏制中国，也不论它未来处理国际事务中的能力如何变化，中国有必要讨论如何从侧重“韬光养晦”转到“有所作为”。

其实，思辨可预见的未来中国在外交层面“有所作为”的空间，一个有益的切入口是应对好自身的脆弱。

一个国家在国际体系中所能够发挥作用的程度，这个国家的政府机构、领导人、企业、学术和文化精英们做出努力时所能够获得认可和支持的程度，既取决于自身的能力，也取决于外部世界所给予的行动空间。因此，把握好外交行为的分寸相当重要。

一方面，特别是过去三十多年，在没有中断过的国际质疑声中，中国的内部发展和外部环境都取得了长足的进展。另一方面，一些国际质疑给中外交往中的具体项目的达成要么设置了障碍，要么增加了成本，形成了一种掣肘。这种掣肘，具有结构性。

中国是修正主义国家？

正如斯坦利·霍夫曼在1977年所归纳的，国际政治学是一个“因为美国而出生、由于美国而成长”的社会科学分支。虽然经历了近一个世纪的不断变化，构成主流国际关系理论的基本概念和基本逻辑没有发生本质性的变化。

过去六十年间，中国走过了一个从被动回应外部世界（尤其是西方）的中国政策取向，转变到试图为中外政治经济互动找到更多主动应对方略的历程。贯穿始终的是和平共处。而提出和平共处理念的原始背景是：成立不久的中国期望得到最为广泛的外部世界国家的承认，也期望它所秉持的外交政策理念得到认同。中国主张不分意识形态、经济体制、国家大小、国力强弱，对所有国家一视同仁地处理所有双边关系。该原则同样适用于中国在多边国际组织和机制所持的基本

立场。中国选择的发展道路确实与世界上多数国家，特别是实力更强大、已经完成工业化过程的国家不同。但是，中国同样要求被接受为国际事务中平等相处的一员。也就是说，寻求在内政和外交两个层面被外部世界（尤其是大国，不论在国际政治理论的学术层面对“大国”的定义和理解有何种趋同与不同）接受，是指导当代中国对外政治和经济政策思维的基调。在一定程度上，这是中国版的国际政治理论的基本认知。

国际政治理论建构所倚仗的历史，是大国(great power)自身的发展轨迹以及大国间互动的历史。“大国”既是一个描述性表述（国土面积及资源禀赋、人口规模和人口结构、经济规模和增长潜力、军事力量和变化趋势等），更是一个理念性判断。被认定为大国的情形下，一个国家便被赋予了在处理全球性事务时，基于自身的需求和偏好，提出方案的优先权(privilege)。换言之，在国际关系理论中，大国与非大国之间，其处理国际事务的行为空间是有区别的；不平等是一种正常现象。

中国是大国吗？对这个问题的争论，主流欧美国际政治理论研究界并没有共识。其实，在主流西方国际政治理论层面，比中国是不是大国更为重要的问题是：中国这个国家是不是一个修正主义国家(revisionist state)? 在教科书中，“修正主义国家”的定义是：

不满足于该国在国际政治体系中——涉及包括领土边界，财富的分配，价值体系等其中一项或多项领域——的现存状态，并不断地追求得到相关的调整或变更。

不可否认的是，在这三个问题领域中，最能引起国际关注，也为地区外大国提供以维护秩序为目标（或名义）提供干预空间的，是一国谋求领土的重新划界。

对欧美而言，即便中国的陆上疆域已经基本解决而且途径是和平谈判，在海洋划界方面，因为国家尚未完全统一（台湾问题）、在东海和南中国海的划界方

面与多个邻国存在纠纷，中国很轻易地符合修正主义国家的定义。在主流美国国际政治学者眼中，即便是美国因为 2008 年开始凸现的财政状况的恶化，防范中国修正其海疆依然有必要。

主流国际政治理论视角下，中国是否会走二战前德国、日本的道路，是个具有磁石般吸引力的话题。这个吸引力从何而来？在理论层面，不同地域、历史、发展阶段、文化背景的国家，就其所追求的国力强大、自保自卫的目标而言，不存在本质的区别。即便历史不见得简单地重复，也无法排除再发生的可能性。因此，在既存国际体系中，致力于维持现状的大国（status quo power），有必要确保自身的地位不受挑战，其盟国地位不受挑战。

循着这个逻辑，二战前的英国在军事和经济力量以及海外领地方面领先，导致德国的不满，所以德国通过武力试图改变其当时的国际地位。二战前的日本，因为其在亚洲大陆继续从事殖民地扩张的空间受到了美国及其盟国的制约，所以它发动了反击，包括进攻珍珠港。

还是循着这个逻辑，不论中国官方如何不厌其烦地宣示和平与发展是当今国际关系的主题，也不论中美军事力量的差距目前有多大，未来缩小有多么困难，美欧的国际问题精英们所要回答的问题是：未来的中国，将怎样试图取代美国而且试图领导世界？中国在能源、矿产、粮食等方面的境内自然禀赋的不足与其庞大的人口生存与发展的需求之间的矛盾，会随着其经济力量的上升而处于长期性紧张状态，它会不会重走日本的向外扩张的老路？

主流国际关系理论无法将中国定义为接受现状的国家，还因为美国自身的历史发展轨迹。建国后的头一百年，美国尚在追求国力的强大，其对外政策取向的争论，在“孤立主义”和“国际主义”思潮之间摇摆。到了 20 世纪初，以（曾两度担任美国海军学院院长的）阿尔弗雷德·马汉的“海权论”之流行为代表，美国的对外关系思维开始发生分水岭式的变化。到了 1914 年 8 月，美国决定参加第一次世界大战。此后的争论便转向围绕如何干预国际事务，而不是要不要干预。

当国际政治理论研究把美国的对外关系史作为一面镜子时，今日中国的精英们所讨论的“韬光养晦”与“有所作为”，与一战前的美国所处的场景相似。既然没有基础相信中国官方的坚持和平发展、永不称霸的宣示，那么，就必须时刻警惕中国对外政策的真正企图，保护好既存大国及其盟友的利益。

所以，在主流国际政治理论视角下，防范中国是符合逻辑、理所当然的选择。美国及其盟国的对华政策，遵循的是把握好力量转移（power transition）论所提醒的“规律”，认定中国的发展轨迹是将终究取代美国在全球事务中的地位，要成为继任（盟主）国家（successor state）。虽然这个理论也存在本身的缺陷，但其信徒甚众，基本认知是：美中间因为各自综合国力的此消彼长而出现冲突，难以避免。中国在国际事务中寻求发挥更大作用，即便是在既存国际体系所允许的范畴内，也自动地被视为不安分，必须防患于未然。

未来中国外交的行动空间，特别是中国与美国等大国相处时，要求我们把握好我国重大对外举措的分寸，避免被作为一个“修正主义国家”而另类对待，应稳扎稳打地推进通过外交为国家建设服务的事业。在这一点上，中国外交研究，依然任重而道远。

周边外交环境：不确定因素

不论西方主流国际政治理论如何定性中国的国际地位，如何揣测中国的行为目标，中国没有也不可能因噎废食式地束缚自身的建设和外交步伐。落后就要挨打；闭关锁国就免不了落后。这个理论性认知在中国的内政与外交行为中具有强大的生命力。

而今，追求继续崛起的外部战略环境会如何演变？业已进入的相互依存的国际经济体系能否继续服务于中国的发展需求？来自外部世界，频率和分贝更高的要求中国在全球事务中扮演更多、更突出的角色的声音，其本质到底是在“捧杀”还是“棒杀”中国？如此等等，都是需要在理论层面得到回答的问题。

一方面，中国的外部利益所在，通过贸易和人员往来的渠道，具有了全球性，要求我们超越双边关系范畴谋划对外行为。另一方面，中国未来的外交历程是否顺畅，依然取决于我们如何运筹中国独有的周边地区地缘政治环境。

那么，中国与周边国家之间的关系，有历史规律可循吗？由于历史上多数周边国家用本民族的文字记载历史的时间比中国短，也由于现代国家民族认同建设的需求，汉文字记录的中国与周边地区往来的历史，其在周边国家和社会的文化影响力，至多是与欧美文字的记录平行。在周边国家，有关近代中国与其邻国交往的历史论说，高度地受到欧美的国际问题研究影响。以哈佛学者费正清于1940年代初发表的研究成果为代表，“朝贡”被看成是足以“一言以蔽之”地描绘从古代到现代，中国与陆上以及海上邻国关系的定性语汇。就其性质而言，朝贡意味着以中国的利益和偏好为中心，向中国臣服以获得保护；小国仅能偷安。

显然，对于中国的周边邻国而言，避免以中国和中国利益为地区中心的“朝贡体系”的再现，在理论和实践两个层面都具有吸引力。这是一种深层次的战略焦虑。颇具讽刺意味的是，亚洲金融危机发生后，中国所奉行的“睦邻、安邻、富邻”政策，也同样是可以“朝贡”的框架来分析理解的。

事实上，“朝贡”所激起的周边邻国的战略焦虑，与西方国际政治理论所传授的地缘政治思维很容易找到一种契合。

“地缘政治”，就像中国古代军事战略思想中的“合纵连横”、“远交近攻”一样，能够启发一个地理位置优越但禀赋和力量都弱小的国家：设法利用大国之间的固有矛盾，既保护自己不受一个大国的侵害，又能拉近自己与另外一个大国的关系。双面下注，双重得益。这是国际政治行为中力量弱小的一方运用其“非对称力量”（asymmetric power）所要收到的效果。

在中国的近代和当代国际关系史上，周边弱小邻国（朝鲜半岛、越南、柬埔寨等）情势变化将中国卷入与其他大国（日本、法国、美国、苏联等）间的争斗

乃至战争的经历，并不缺乏。这些纷争，无一没有对整个中国社会自身的经济和政治发展，产生长远的负面影响。

未来，周边邻国与中国交往时所具有的非对称力量，除了受地缘因素驱动外，还因为以下因素而有潜力继续对中国的外交选择形成掣肘。

（一）海洋和大陆架划界。在长期的中外关系史上，中国是有海无防。海洋水域的利用，涉及海上商业航行、空中商业飞行、海上和空中的军事无害通过、海洋渔业资源开发，海底能源和资源开发，以及打击海盗活动和开展海上搜救所涉及的管辖权等多方面活动。海洋划界问题也因此而具有了日趋广泛的国内社会关联。

至今，东海和南海的海域以及大陆架划界都没有得到各方都满意的解决。在南海，国民党政府开始比较系统地记录其对南海诸岛及其海域实施管辖，1947年，内政部方域司在其编绘出版的《南海诸岛位置图》中以未定国界线标绘了一条由11段断续线组成的线（俗称U形线）。新中国成立后，U形线的主权主张得到了继续，完成了国内法程序。但是，实际管辖的广度和速度没有跟上。1945年以来，周边国家对南海提出的其国内法主张，都比中国要晚。在国际讨论中，U形线反倒成了众矢之的了。

对海洋和海底划界原则有重大影响的《联合国海洋法公约》自1967年开始筹备谈判。中国（大陆）自联合国召开第三次海洋法会议（1973年）才开始参加。海洋法的形成过程中，中国与亚洲海上邻国的立场有何相同与不同，有没有充分协调，在国际讨论和谈判的实践中，都会产生影响。可惜的是，在中国，这段历史很少为没有直接参与经历者所知。不少有关海洋事务和海洋法的论文和讨论，实事求是地说，流于望文生义式的字面理解。

在外交实践上，尽管中国以及其他的南海主权申索国都已批准了联合国海洋法公约，解决领海争端还是得依仗谈判，公约只是提供了一个谈判原则的参考。南

海主权划界的谈判，多年来进展缓慢。南海划界问题，具有导致中国与周边国家出现冲突的潜力。例如，2009年，越南、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等南海周边国家都想向联合国大陆架界限委员会提交新的、含基线明细的200海里外大陆架“划界案”立场，而中国政府仅仅是重复了历史上的U形线主张。尽管从中方的立场看，这种做法至少有益于当事国之间继续搁置争议，美国从中看到了“重返亚洲”的外交空间。越南和马来西亚公开邀请美国干预南海局势的发展，使得中国在与南海周边国家的互动中，不得不顾及数千海里以外的美国的立场和偏好。而美国既没有批准联合国海洋公约，也置中国反复抱怨其海军力量在海南岛周边地区活动于不顾。如此种种，中国国内便容易积累起在适当的时候纠偏，进而发生冲突的可能。

中国和日本间有关东海的划界纠纷，以及虽然较少被提及依然存在的中韩、中朝黄海划界纠纷，更是随着大众媒体的传播而成了家喻户晓的话题。

围绕南海和东海的海域和大陆架划界，中国的外交所不得不面对的是来自两个方向的挑战。在国际上，其他申索国、像美国这样的坚持不受任何制约的航行自由军事大国，对什么才是可以接受的海上秩序有着它们不可妥协的要求。在国内，发展海洋经济具有强大的内生动力，不因划界纠纷而负面影响中国和中国人使用周边海洋的需求，也具有不可妥协的政治迫切性。这个矛盾将在较长的时间内是一个考验外交智慧的领域。处理不当便有可能引起内战或外交上的麻烦。短期内也难出现能为各方所接受的解决方案。

（二）华人社会。历史上，在周边国家（乃至以远）形成的华人社会，在中国与这个国家的外交关系中，一直起着双刃剑的作用。就推动商贸和双向投资而言，华人是沟通中国社会与这些语言和文化不同的社会之间的桥梁。在华人自身与当地社会发生冲突时，中国政府则容易陷入一个两难的境地。循着教科书中的主权原则，以涉案人员的国籍论亲疏是一个从法理上可以接受的选项，但这会负面影响一个国家的威望。循着国内社会“感同身受”的舆论需求，通过从外交舆论上

甚至行动上为华人受害者提供庇护或保护，有利于塑造“亲民”的形象，但这样做会冒犯当事国政府的禁忌。

这种内政和外交选择之不易，在应对印度尼西亚华人遭受当地社会动荡冲击时体现得较为充分。1960年代，中国采取了保护华人的政策，此后三十多年，两国的外交关系，乃至中国与新加坡和文莱的外交关系，都未曾得以正常化。1998年，印尼又一次出现大规模的华人社会受到冲击，中国更多地将关注重点放在国家间关系的稳定上。倘若未来在印尼或是别的国度，华人再一次受到冲击，如何应对国内社会的彰显大国形象的诉求，是一个挑战。

纵观历史上大国外交的演变过程，一个国家的外交当局塑造该国的国家向心力的途径之一便是通过实施包括军事途径内的侨民保护活动。有没有意愿和能力对在海外危难中的侨民实施救援，至少在民间，是区分大国与小国的标准之一。而这种民间印象，随着“软实力”概念的广为接受，也变成了外交所需要考虑的内容之一。

无庸畏言，在应对中国与周边国家之间跨国和跨境民事和刑事犯罪领域，华人社会的存在增添了提高国内治理以及促进周边国家社会的有序运转的难度。在合作打击跨境犯罪、提高司法协助的效率等方面，中国政府的行为，潜移默化地影响着中国在周边国家的“软实力”效果。

华人社会的存在，之所以可以被看成是中国外交的掣肘，是因为这是一个中国独有的挑战。不论是不是大国，中国都不得不将处理好如此大规模的华人和海外侨民的存在作为促进民族向心力的一个举措。

（三）西藏、新疆的海外流亡团体。这也是中国所独有的外交挑战。这两类社群的形成，是历史的产物。从这两个省区流亡到海外而形成的社团，传统上便受到民族分裂主义和宗教极端主义思潮和团体的纵容。以同情少数民族为名义的各种敌对势力的蛊惑，增强了中国在这两个省区实施有效治理的难度。伴随这两

个省区的多民族共同居住而出现的种种社会矛盾，总体经济发展水平与其他省区之间的距离，都将在相当长的时期为涉藏、涉疆的分裂主义活动提供借口。

在境外，特别是在西方社会（涉藏问题）、土耳其和一些和中亚地区国家（涉疆问题），不论事实基础如何，同情“藏独”等诉求的力量已经根深蒂固。偏见和同情混杂在一起的力量，不时通过联合国的人权保护机制以及其它的双边或多边外交机制增添了中国的外交成本。一些东欧原社会主义国家的政党，通过做出同情“藏独”运动的举动而寻找提高其在国际事务中与老牌欧盟成员“看齐”的机会。事实上，针对涉疆、涉藏的课题，寻求不论是大国还是小国尽可能多的理解与支持，已经成为中国日常性外交努力的一个组成部分。

处理好涉藏、涉疆课题，不仅仅因为西藏和新疆省区在中国维护领土完整与安全的国家任务中具有不可讨价还价的重要性，还因为中国提高与南亚、中亚、中东和北非的伊斯兰文化地区的经贸往来是推动西部省区经济发展的重要和必要途径。陆上疆域接壤、宗教信仰的跨国影响力，使得中国别无选择。毕竟，接触有助于降低市民和宗教文化层面的误解、敌意和仇恨。

在可以预见的未来，这些结构性掣肘还会持续。这要求我们在设计外交行为时，適切处置。唯有处理好这些中国所独有的挑战，才有可能使中国的外交走向稳定。从这个意义上讲，9·11事件不是中国的什么机遇。不论美欧及其盟国如何在全球布局其外交和军事力量，我们都必须把应对好中国所独有的国际事务结构性掣肘作为设计外交作为的重中之重。