

大国关系与国际秩序重构

汪卫华

(北京大学国际关系学院副教授)

进入新世纪以来，在中国外交总体布局中，“大国是关键”摆在了突出位置。大国是国际关系中最重要行为主体。在“国际无政府状态”基本预设下，国际社会中的大国数量确定了国际体系的基本结构，大国关系的变动决定了国际关系整体进程紧张与否，从而塑造了一个国家生存与发展的基本外部环境。与中小国家不同，大国自身既受到整体国际环境的影响与牵制，同时又是地区秩序与国际格局的积极塑造者。

国际关系变动不居，大国兴衰原本寻常。晚晴以降，中国逐步被纳入西方主导的国际体系，先见证了欧美大国的兴盛与衰落，后见证了超级大国苏联的崛起与瓦解，中国自身在历史的曲折反复中一步步摆脱落后挨打的窘境，在 21 世纪来临之际重拾中华民族伟大复兴的决心与信心。2010 年，中国经济总量超过日本，成为世界第二大经济体。尽管仍是世界上最大的发展中国家，仍面临艰巨的经济社会发展与国家治理体系与治理能力现代化重任，但中国作为具有世界影响的大国地位已然得到了国际社会的普遍承认。随着中国和平发展道路日益成熟，进入新世纪的第二个十年，以习近平同志为核心的党中央先后提出了构建“人类命运共同体”重要理念和建设“一带一路”倡议，积极参与全球治理与多边及地区事务，在主场外交、双边外交、多边外交等领域形成了奋发有为的新气象。

2014 年，中央外事工作会议正式确立了中国特色大国外交理念的指导地位。习近平总书记在会议上强调：“中国必须有自己特色的大国外交。我们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。”在 2016 年新年讲话中，习近平明确表示：“世界那么大，问题那么多，国际社会期待听到中国声音、看到中国方案，中国不能缺席。”

21 世纪的大国关系到底有哪些根本性的变化？中国外交总体布局中的“大国”发生了哪些变动？在构建中国特色大国外交的进程中，大国关系对中国政治安全形势产生了哪些影响？本文将在回顾大国关系总体趋势及近年来中国外交战略与

政策发展变化的基础上，讨论这些问题。

一、大国关系的新时代

20世纪70年代以来，无论政治家、外交家、国际关系学者，还是普通社会公众，都习惯了在“极”（polar）的意义上讨论国际关系中的“大国”，进而根据世界上“极”的数量把历史上和现实中的国际体系区分为两极格局、多极格局等不同类型。冷战终结、苏联解体后，尤其是20世纪90年代末科索沃战争期间，有关美国欲在冷战后独霸天下、构建“单极世界”的议论一时间甚嚣尘上。但是，2001年“9·11”事件发生后，尽管美国政府打着“反恐”旗号先后发动伊拉克战争、阿富汗战争等两场耗日持久的局部战争，终究还是未能如愿地重塑中东地缘政治格局。尤其是2008年爆发的全球金融危机使欧美各国普遍陷入由经济衰退诱发的一系列国家治理危机之中。时至今日，“单极世界”已成一枕黄粱。作为世界上唯一的超级大国，美国全面干预他国事务（乃至主宰全球事务）已越发力不从心。以“9·11”事件为起点，冷战后国际关系进入了一个新的历史阶段，大国关系仍旧处于微妙的重塑时期。

20世纪90年代初，我国党和政府作出了冷战后“一超多强”国际格局这一基本判断。与之相应，邓小平同志在苏东剧变后提出的“韬光养晦、有所作为”成为中国外交长期坚持的指导性战略方针。直至2006年，胡锦涛同志在中央外事工作会议上的讲话中，仍将“坚持韬光养晦、有所作为的战略方针”并列为六项“关键工作”之一。“一超多强”是对冷战后世界主要大国综合实力对比的基本描述，但这是否意味着新的“多极体系”业已确立？

20世纪90年代以来，我国官方长期使用“多极化趋势不断加强”这样的表述，这可以被理解为基本认可了冷战后尚未能确立一个相对稳定的世界格局。与此相应，在新世纪初，我国基于对国际形势变动的认识，逐步形成了“重要战略机遇期”的判断。党的十六大报告中就此表述为：“综观全局，二十世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期”。

可以说，一超多强、多极化趋势、重要战略机遇期，这是我国从上世纪90年代初至今对变动中的国际格局形成的三个核心判断。

（一）什么是大国？

从“极”的角度界定和认识大国，是典型的现实主义权力政治观对世界现实的理论简化，它忽略了不同大国本身存在的诸多重要差异。英文里用“Great Powers”表述大国，Power 一语双关，既指实力，又指影响。实力到什么程度可以称之为大国？影响所及的范围多大可以称之为大国？这是我们澄清大国概念时必须加以澄清的。

实力相对容易度量。若以一国国内生产总值（GDP）这个方便的指标来看，从世界银行公布的数据可以明显看出，世界各国中名义 GDP 总量超过万亿美元规模的只有 15 个（表 1）。其中，超过 10 万亿规模的国家只有美国和中国（如果以购买力平价方式计算，则 2015 年中国的 GDP 总量已经超过美国居世界第一）。

表 1：世界银行公布的 2015 年名义 GDP 总量超过 1 万亿美元的国家

国家	2015 (百万)	国家	2015 (百万)
美国	18,036,648.00	意大利	1,821,496.96
中国	11,007,720.59	巴西	1,774,724.82
日本	4,383,076.30	加拿大	1,550,536.52
德国	3,363,446.82	韩国	1,377,873.11
英国	2,858,003.09	澳大利亚	1,339,140.53
法国	2,418,835.53	俄罗斯	1,331,207.75
印度	2,095,398.35	西班牙	1,199,057.34
		墨西哥	1,143,793.18

数据来源：世界银行，其中中国数据未包含中国的香港、澳门和台湾地区。

(http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year_high_desc=true)

世界银行数据中 2015 年 GDP 总量在 2 万亿美元规模以上的还有日本、德国、英国、法国、印度。余下的 8 个 GDP 总量超 1 万亿规模的国家中既有通常被认为是大国的俄罗斯，也有意大利、加拿大、韩国、澳大利亚、西班牙这样通常被视为中等国家的发达工业国家，还包括巴西、墨西哥这两个体量较大的发展中新兴经济体。在 GDP 总量上位列墨西哥之后的印度尼西亚（861,933.97）、荷兰

(750,283.91)、土耳其(717,879.79)、瑞士(670,789.93)、沙特阿拉伯(646,001.87)与万亿美元经济规模之间已经存在不小距离。欧元区经济总量略高于中国，欧盟整体则超过16万亿美元。美国、欧盟、中国、日本、印度、巴西、加拿大这7个经济体2015年的GDP总量约占世界经济总量的75%。

军事力量也是我们通常用以衡量大国实力的重要指标。根据瑞典斯德哥尔摩和平研究所2016年4月发布的世界各国军费开支报告，2015年15个军费开支数量最多的国家依次为美国、中国、沙特阿拉伯、俄罗斯、英国、印度、法国、日本、德国、韩国、巴西、意大利、澳大利亚、阿联酋、以色列。除地理位置特殊的沙特阿拉伯、阿联酋、以色列外，军费开支绝对数量领先的国家基本都位居经济规模前列。其中，美国军费开支占GDP总量的3.3%，中国为1.9%，而俄罗斯的军费开支占GDP总量的5.4%，远高于世界平均水平(2.3%)。英国、印度、法国、韩国军费比例大体都在世界平均水平上下。由于历史原因，经济大国日本(1.0%)与德国(1.2%)的军费开支比例明显与其经济体量不甚相称。

上世纪80年代开始，我国学界开发了“综合国力”概念，用百分制评分衡量大国整体实力。在2015年中国社会科学院的报告中，综合国力评分排名依次为美国(91.68)、日本(45.12)、英国(33.91)、俄罗斯(30.45)、德国(29.62)、法国(22.45)、中国(18.55)、加拿大(15.91)、巴西(13.16)、印度(12.97)、意大利(11.11)、韩国(10.95)、澳大利亚(9.54)。但这套评价体系并没有得到外国学界同行的普遍认可，中国综合国力评分较低固然可以体现我国尚处于发展中国家行列，但显然与其他国家对中国在世界事务中的作用与影响力的直观感受存在较大差距。相对于GDP总量这个直观、简单的经济指标亦未见得有明显优势。

很明显，就实力而言，经济实力与军事实力作为衡量大国地位的重要指标都是必要非充分条件。美国、中国相对于其他国家来说，有明显的经济与军事总量优势。俄罗斯经济总量是其重要软肋，但其作为世界上唯一堪与美国相提并论的核武大国，军事实力(尤其是战略核力量)仍旧是其世界大国地位的主要保障。日本与德国有明显的经济优势，但相较而言，它们的军事实力均不足以支撑其政治大国地位。英国、法国、印度则在经济实力和军事实力上较之意大利、巴西、韩国、澳大利亚有明显优势。因此，综合实力要素，我们可以将美国、中国、俄罗斯、英国、法国、德国、日本、印度这8个国家视为当今世界最主要的大国。

（二）政治影响力与大国地位

再看政治影响力这一维度。最直观的政治影响力标准当然就是联合国安理会的常任理事国地位，五大常任理事国在法理上对于国际社会的和平与稳定负有最大的政治责任。但是，由于客观经济实力的差距，以及进入新世纪以来国际形势的变化，英、法这两个老牌世界大国如今不仅在全球战略上只能甘居美国的忠实盟友地位，而且在欧盟事务上也很难说与国内经济与政治局势相对平稳的德国相提并论了。

从冷战后期开始，欧洲一体化进程就成为英、法、德借以提升三国政治影响力的重要支柱。自 2008 年以来接踵而至的经济危机、难民危机，尤其是 2016 年 6 月英国“脱欧公投”意外翻盘，已然使得英、法、德三国被牢牢束缚在国内难题和欧盟困境之中。进入 21 世纪以来，欧洲联盟的急剧扩大不仅没有抬升欧盟的整体政治影响，反而出现了断送欧洲一体化前景的苗头。随着英国“脱欧”成为既定事实，欧洲难民危机尚未解决，欧盟内部成员国之间的政策裂痕加大，未来欧盟在世界事务中的影响力亦不可避免地会有所衰弱。如果说上世纪 60 年代末时任美国总统尼克松首倡“五大力量中心”的说法是对 20 世纪最后 30 年国际格局演变的准确预期，那么进入新世纪以来，欧洲联盟“亢龙有悔”、物极必反，事实上已经很难作为一个整体与美、中、俄三国在重大国际事务上分庭抗礼了。

日本自上世纪 90 年代经济泡沫崩溃以后，陷入长期的经济不景气。尽管在小泉纯一郎内阁和安倍晋三内阁任内，日本经济均显现出复苏局面，但较之新世纪以来中国经济的高速增长相形见绌。更重要的是，在这两位首相相对平稳的执政期内，中日关系急剧恶化，不仅严重损害了中日双边关系，客观上也引致中国在东亚地区事务及联合国等多边场合采取了事实上阻遏日本扩大其政治影响、走向政治大国的坚定立场。对日本一步步突破和平宪法束缚，“再军事化”的趋势，中国、韩国及东盟等周边邻国都保持了高度警觉，予以坚决反对。

中日关系从“政冷经热”走到今天“政经俱冷”的局面，日本任何走向政治大国的企图都不可能再得到中国的支持抑或默许。与上世纪 70 年代中日关系正常化时期相比，中日之间政治信任的缺失，日美同盟的持续强化，以及在钓鱼岛、台湾、东海及历史问题上两国错综复杂的争端，已经使日本在中国外交中由重要的合作对象变成了双边关系的“麻烦制造者”。中日之间整体经济实力“此消彼长”，

也客观上压缩了日本在国际社会发挥政治经济影响的空间。总之，不论在世界格局还是中日双边关系中，日本很难再有上世纪 70、80 年代的风光局面了。就此而论，在中国外交总体布局中是否还有必要将日本列入“大国”行列、作为外交重点对象？还是说把中日关系相对降格为“周边外交”范畴来处理，更有利于中国特色大国外交未来的施展空间？恐怕这是当前值得好好斟酌考虑的问题。

尽管体量巨大，哪怕事实上拥有了核武能力，受地缘因素和经济发展阶段的束缚，印度从来没有具备世界性的政治影响力。印度的大国地位只在“南亚地区主导国家”和“发展中大国”的意义上成立。但是，2015 年中国与俄罗斯明确表示了对印度作为发展中国家代表成为联合国安理会常任理事国的支持，这与中国对日本谋求常任理事国地位的坚决反对态度形成了鲜明对比。印度和中国之间在边界问题和西藏问题上还有重大争端，印度政界与军方人士也不时有“中国威胁论”的论调抬头。2016 年，在印度加入核供应国集团（NSG）以及在联合国安理会 1267 委员会列名申请等具体问题上，中印之间也存在很大分歧。目前两国领导人都较为默契地回避这些老大难问题，着力于推动两国经济合作，尤其是在“金砖五国”机制下，印度的地区大国和发展中大国地位得到了中国的认可。在 2006 年的中央外事工作会议胡锦涛同志的讲话中，也曾出现了将中印关系放在大国关系框架下的表述。作为两个最大的发展中国家，中印两国保持友好关系，携手实现共同发展，对于推进多极化进程具有重要积极意义。当然，在中国外交总体布局中，是否有必要将中印关系明确为“大国关系”，“大国是关键”有没有必要将“发展中大国”纳入其中，在学理上与战略层面恐怕也需要斟酌。

综上所述，从国际格局的整体意义上看，在中国外交总体布局中，毫无疑问属于“大国”之列的有且只有美、中、俄三国。英、法、德受欧洲经济与社会危机及欧盟一体化进程受挫所累，至少在未来的十余年间都很难再发挥它们对世界格局具有重大政治影响力的大国功能。印度的大国地位只在地区大国和发展中大国的意义上才能成立。至于日本，既难以恢复上世纪 80 年代的领先优势，又在事实上成为了中国经略周边的“麻烦制造者”，看来，已经到了将它从“大国”名单上加以剔除的时候了。

（三）新“三足鼎立”

纵观国际关系史，从 19 世纪维也纳体系确立到第二次世界大战结束，那是“列强”的时代，衡量大国的唯一条件就是实力，尤其是军事实力。第二次世界大战后，世界迅速分化为两个超级大国主导下的两大阵营对抗，“两极”时代的大国不仅拼实力“秀肌肉”，更进行着长久的意识形态较量。曾经被多数国际关系学者公认为最稳定的“两极”体系，没料想竟然会以其中一方从思想上与制度上的缴械投降宣告瓦解。这充分说明大国竞争不仅仅是实力的比较，更是思想上与制度上的信心、韧性与耐力的较量。

如果我们把美、中、俄三国视为严格意义上当前世界“唯三”的大国，是否意味着冷战时期只影响到亚太地区国际格局的“大三角关系”升级为了新的世界格局？这种新世纪的新“三足鼎立”会稳定持续下去吗？更重要的，对于中国的重要战略机遇期而言，新的美、中、俄“大三角关系”意味着什么？

2001 年 7 月《中俄睦邻友好合作条约》签署，条约提出“长期全面地发展两国睦邻、友好、合作和平等信任的战略协作伙伴关系”。2014 年 5 月 20 日，中俄签署《关于全面战略协作伙伴关系新阶段的联合声明》，其中提出：“中俄建立的新型国家关系具有进一步蓬勃发展的广阔前景。将中俄全面、平等、互信的战略协作伙伴关系提升至更高水平，是双方在二十一世纪维护核心利益和建立公正、和谐、安全世界格局的关键因素”。2016 年 6 月 25 日，国家主席习近平在《中俄睦邻友好合作条约》签署 15 周年纪念大会上的讲话中表示，条约“将两国不结盟、不对抗、不针对第三方的新型国家关系和世代友好的理念用法律形式固定下来，为两国关系在 21 世纪长远发展奠定了坚实法律基础”。中俄双方都认为中俄全面战略协作伙伴关系处于历史上最好水平。

2001 年 10 月，中美两国元首在 APEC 上海峰会上达成发展中美“建设性合作关系”的共识。在小布什与奥巴马总统各自 8 年的任期内，中美关系尽管波折不断，但基本保持着合作共赢的上升势头。从 2012 年开始，中国政府就把构建“新型大国关系”作为推动新世纪中美关系发展的主要目标。2013 年 6 月两国元首安纳伯格庄园会晤期间，双方达成了共同努力构建中美新型大国关系的重要共识。2014 年 11 月奥巴马总统访华期间，习近平主席提出从 6 个重点方向推进中美新型大国关系建设。中国明确将这种新型大国关系的核心内容表述为“不冲突不对抗、

相互尊重、合作共赢”。尽管中美两国对新型大国关系的具体表述还存在许多分歧，美国官方亦未主动使用这一说法来定位两国关系，但从“构建中美新型大国关系”，发展为“构建以合作共赢为核心的新型国际关系”，已经成为十八大以来中国官方明确的外交主张。中国领导人曾多次明确表示中美之间应极力避免陷入所谓权力转移时期的“修昔底德陷阱”，两国应相向而行、长期友好。

因此，无论从国际格局的基本态势，还是中国外交政策宣示的具体表述来看，中俄关系与中美关系在中国外交总体布局中都居于突出地位，构成了中国特色大国外交的关键面向，也成为讨论中国政治安全问题最为重要的外部环境背景。以下我们将在回顾 16 年来中俄、中美关系发展历程的基础上，分别讨论这两对重要的大国关系对于当前中国政治安全形势的影响。

二、中俄全面战略协作伙伴关系

从上世纪 90 年代中期至今，中俄基于共同战略利益逐步相互接近，有其深刻的国际格局变动背景。苏联解体后，随着俄罗斯的传统战略空间被不断压缩，俄罗斯与美欧之间的“蜜月期”很快结束。尤其是 1996 至 1999 年前南斯拉夫科索沃冲突期间，俄罗斯与美欧事实上已经走向了“准对抗”态势。由于经济衰退、国力不济，俄罗斯在 20 世纪的最后十年间基本处于战略守势。

与美欧国家“口惠实不至”相对照，在战略处境上与俄罗斯有相似性的中国则在“三好”和“三不”原则基础上致力于发展中俄友好关系——“三好”是指中俄两国是好伙伴、好朋友和好邻居，“三不”则是指中俄不会结盟、不会彼此对抗、也不会联手针对第三方。双方在《中苏国界东段协定》（1991）的基础上进一步达成了《中俄国界西段协定》（1994）和《中俄国界东段补充协定》（2004），妥善解决了两国边界历史遗留问题。至 2008 年 10 月黑瞎子岛勘界作业完成，中俄两国 4300 余公里的边界全部划定。1996 年两国联合声明宣布建立中俄之间“平等信任、面向 21 世纪的战略协作伙伴关系”，再一次提升两国关系的定位，开启了冷战后中俄全面战略协作的进程。

进入 21 世纪，伴随着《中俄睦邻友好合作条约》的签署和上海合作组织的成立，中俄关系从双边层次明显抬升为对世界格局有举足轻重影响的基础性、结构性大国关系。中俄全面战略协作伙伴关系体现出以下突出特点：

第一，中俄战略协作以地区和全球层面的政治与安全问题为其核心关切，政治宣示意味浓厚。俄罗斯从冷战时代苏联的超级大国下滑成“新兴市场国家”，经济实力不济，其世界大国地位的支柱主要还是军事力量尤其是核武库。在苏联解体后，随着北约东扩加速，俄罗斯的地缘战略空间被急剧压缩，国内则受到车臣战争及民族分离主义、恐怖主义势力坐大的拖累。进入新世纪，在 2003-2004 年格鲁吉亚和乌克兰先后发生的“颜色革命”、2008 年南奥塞梯战争、2014 年克里米亚危机影响下，俄罗斯与美欧关系一再加速恶化，至 2014 年被冻结“八国集团”会籍。可以说，中俄全面战略协作伙伴关系的确立，与俄罗斯被西方阵营的不断挤压“相反相成”。而从中方来说，对中俄合作的定位始终坚持“不结盟、不对抗、不针对第三方”原则，与俄罗斯在重大国际问题和地区安全事务上保持基本一致的政治立场，强化中俄安全合作交流，却并不直接介入俄罗斯与美欧的纠纷，这使得中俄战略协作关系既保持了对美国的政治压力，又不至于形成两国公开与美国对抗的局面。比如，2016 年 6 月 25 日普京总统旋风访华期间，两国元首发表的《关于加强全球战略稳定的联合声明》共同表达了针对美国发展军事力量的不满——主要集中在反导系统（尤其是准备在韩国部署的萨德系统）、全球即时打击系统、外空武器这三个方面——就充分体现了中俄战略协作在政治安全领域的政治宣示特性。

第二，上海合作组织为中俄全面战略协作提供了适宜的地区安全合作框架。上海合作组织以维护地区安全和反恐合作为目的，奉行不结盟、不对抗、不针对任何其他国家的原则，倡导互信、互利、平等、协作的新安全观，这主要体现了中俄两国在地区安全合作领域的重要共识。从 1996 年“上海五国”会晤机制到 2001 年上海合作组织正式成立，中俄全面战略协作在地区层面具备了成熟的国际机制保障。从 2005 年开始，每年一次的“和平使命”联合军事演习已经成为上海合作组织标志性的军事、反恐及非传统安全领域的合作形式。上海合作组织在维护中亚地区安全上意义重大，从一开始就把主要的斗争对象确立为恐怖主义活动，形成了不同于北约组织的新型国家间军事合作形态，也使得中俄双边合作在地区层次上具有稳定的制度依托。随着上海合作组织在经贸合作领域的功能“外溢”，及巴基斯坦、印度在 2016 年被正式接纳为上海合作组织新成员，以中俄全面战略协作为枢纽，上海合作组织势必将在中亚、南亚地区安全上发挥更大的影响。

第三，中俄两国领导人频繁互动互访，推动了两国全面战略协作伙伴关系的深化。截止 2016 年 9 月杭州 G20 峰会为止，普京总统已 16 次访华或来华出席国际活动（其中任总统期间 13 次，任总理期间 3 次），年均一次的访华频率在外国领导人中是很罕见的。2013 至 2016 年，习近平主席每年的首次出访都是以俄罗斯为对象，2017 年 6 月习近平主席又对俄罗斯进行了国事访问。尤其是在 2014 年 2 月俄罗斯索契冬奥会遭到西方国家抵制的情况下，习近平主席出席索契冬奥会开幕式，并表示“按照中国人的传统，邻居和朋友家里办喜事，当然要来贺喜”，这体现了两国关系非比寻常的热络。中俄两国总理也在定期会晤机制和多边场合保持了频繁互动。尽管新世纪以来中美最高领导人的互访与会晤也明显增多，但与中俄高层的频繁互动相比仍明显“不给力”。首脑外交业已成为深化中俄全面战略协作的持续动力。

第四，以联合国、二十国集团、金砖国家领导人定期会晤等多边机制为依托，中俄全面战略协作关系与两国在全球治理领域的相互协调、相互支持形成了有力配合。在中国外交总体布局中，“多边是重要舞台”。相比中美之间在多边机制中客观上的竞争态势和暗地较劲，中俄两国在多边场合能够较为顺畅地相互配合，共同推动全球治理体系变革。在 2005 年两国国家元首《关于二十一世纪国际秩序的联合声明》和 2016 年《中俄联合声明》中，中俄两国表明了双方致力于维护以《联合国宪章》及公认的国际法原则和准则为基础的国际秩序，倡导以构建新型国家关系实现国际新秩序。“中俄基于两国建立和发展以合作共赢为核心的新型国家间关系的成功经验，呼吁各国加强联合国在国际事务中的中心作用，以及安理会在维护国际和平与安全方面的特有权利”。中俄全面战略协作在国际多边机制中的成功实践，对于双方来说，都有显著的“借力”效果。此外，在包括亚欧会议、亚洲相互协作与信任措施会议、亚洲合作对话在内的区域多边机制框架内，中俄也承诺加强协调和务实合作。对各自提出的区域经济合作主张也给予了热情支持。

第五，中俄全面战略协作伙伴关系以相互尊重各自的发展道路和社会政治制度为基础，明确反对肆意干涉他国内政的行为，包括以“推动民主”为借口的各种干涉行为。双方支持对方自主选择发展道路和社会政治制度的权利，在维护各自主权、领土完整和安全等涉及彼此核心利益问题上相互坚定支持。

总的来看，新世纪中俄战略协作伙伴关系的不断深化，是世界格局大变动下中俄双方利益趋近的结果。如果说上世纪 90 年代后期的中俄相互接近带有在美国

战略压力下寻求“自保”的特性，那么新世纪以来随着中俄全面战略协作伙伴关系的深化，这种战略协作已经从双边关系范畴跃升到了建构国际新秩序的更高层次战略关切。尽管中俄战略协作不带有结盟性质，但客观上起到了平衡美国在冷战后二十余年间战略扩张势头的作用，尤其有助于亚太地区乃至欧亚大陆的战略平衡和政治稳定。毫无疑问，在可预见的未来，中俄全面战略协作伙伴关系依旧会是中国大国外交重要的“定盘星”。

但是，中俄关系也存在一些明显的隐患。比较突出的表现在：

其一，中俄之间的经贸合作与经济纽带与两国政治安全领域的全面战略协作相比明显不够分量，长期来看还难以为两国关系的进一步深化提供扎实的经济基础。两国在能源领域和基础设施建设方面的合作机制也有待进一步顺畅和深化。

其二，两国战略协作伙伴关系的深化有赖于俄罗斯政权稳定。自 2000 年正式担任俄罗斯总统以来，包括“梅普组合”期间，普京作为俄罗斯最高领导人长期执政，与前后三任中国最高领导人都保持了良好关系，这对 16 年多来中俄关系的不断深化有举足轻重的积极影响。但普京的铁腕统治并没有彻底弥合与消除俄罗斯国内的反对派力量。尤其是在近年国际能源价格持续下降、俄罗斯经济形势再次恶化的背景下，俄罗斯国内反对普京的政治力量已经出现再度抬头的趋势。俄罗斯国内政治不确定性正在抬升。如果俄罗斯国内的政治形势不发生颠覆性变化，中俄全面战略协作伙伴关系还有进一步深化的空间，但如果出现意外变化，中国应如何审慎应对恐怕是值得严肃对待、深入思考的问题。

最后，2017 年美国特朗普上台后，明显流露出“联俄制中”的战略意图。尽管到目前为止，受美国国内政治主流的影响，俄罗斯因素多半还是特朗普政府的“负面资产”，但也很难说特朗普政府对俄罗斯的立场以及美国国内的党派之争、府院之争会不会间接影响到未来俄罗斯与中国关系的走向。

三、构建中美新型大国关系

改革开放以来，中美关系事实上就成为了中国外交“重中之重”。直到新世纪伊始，中美关系毫无疑问是中国对外关系中最重要的一对双边大国关系。

但中美关系从一开始就是不对称的——美国相对于中国拥有巨大的实力优势和政治影响力施展空间，中国自身并不具备足以抗衡美国的实力，且对美国有实

实实在在的经济利益诉求——这种非对称性是中美关系的基本认识起点。尽管中美两国都有强烈的实用主义政治与外交行事风格，但在社会政治制度和意识形态上的根本对立，决定了中美之间的“战略互疑”与“安全困境”是难以克服的。

另一方面，自 2001 年“反恐战争”和 2008 年金融危机以来，美国对于中国存在更明显的安全和经济合作期待。这生动反映在 2005 年佐利克提出的“负责任的利益攸关方”这个概念上。因此，无论中国的经济实力增长势头放缓与否，美国政治精英对中国“弯道超车”的警惕与防范心理是根深蒂固的。尽管近十年来美国对于中国承担国际责任有了越来越多的具体要求，甚至一段时期内出现了“G2 共治”、“中美国”的议论，但将中国的国际影响力限制在可控的地区事务范围内，不放弃任何机会在中国推动实现所谓多党竞争式的“民主化”，仍旧是美国对华战略的基本定位。

新世纪以来，中美关系明显比冷战刚结束时麻烦不断的局面要平稳得多。尤其是 2001 年“9·11”事件之后，中国采取了公开支持美国打击恐怖主义的立场，双方关系从 2001 年上半年的“南海撞机事件”造成的紧张局面中迅速回暖。在 2001 年 10 月 APEC 上海峰会期间，两国元首举行了成功会晤，达成共同致力于发展建设性合作关系的重要共识，为新世纪两国关系的发展指明了方向。2001 年底，中国加入世界贸易组织，开启了全面融入经济全球化浪潮的新历史阶段。2002 年 10 月，两国元首在克劳福德牧场的非正式会晤进一步丰富了两国领导人的互动形式。从 2001 年 10 月到 2002 年 10 月间，中美两国关系迅速攀升到新的热度，开启了中美全面接触与合作的新时期。中美关系的改善，以及中国基于美国疲于应付反恐战争形成其全球战略焦点转移的形势研判，促成中国官方形成了 21 世纪头 20 年是中国发展“重要战略机遇期”的基本判断。这一基本判断在党的十六大报告中正式加以肯定并延续至今，成为新世纪中国对外部环境、发展机遇的基本认识之一。

在小布什政府 8 年任期内，中美关系基本上保持了平稳发展的大趋势。2005 年佐利克提出“负责任的利益攸关方”的讲法，代表了美国官方对中美关系以合作为主流的立场，以及对中国新世纪国际地位提升的某种默许。中国领导人也在 2003 年提出中国“和平崛起”新道路和 2004 年提出构建“和谐世界”主张的基础上，正式在 2005 年形成了“中国将坚定不移地走和平发展道路，努力实现和平的发展、开放的发展、合作的发展、和谐的发展”这一中国外交新理念。2006 年朝鲜突然进行核试验后，中国与美国基本采取了协调一致的立场，密切合作，推动

了朝核问题“六方会谈”的举行。尽管朝核问题并没有能够如中国所愿得到控制和解决，但在地区事务上的这一协调合作为中美关系提供了新“试点”。2008年金融危机爆发后，在二十国集团等多边框架内，中美合作内容进一步丰富。两国高层领导人互动频繁，小布什8年任期内，共与中国国家主席会晤19次，通话30次，4次到访中国，超过以往任何一位美国总统。中美双方在经贸领域的合作更加深化，在能源、环境、投资保护、金融服务、产品质量和食品安全等一系列领域开展了对话与合作。在反恐、防扩散、朝核、伊核等问题上开展了广泛协调，在共同打击跨国犯罪、应对气候变化、自然灾害救援和重大疾病防控等领域也加强了沟通与合作。相对于中俄关系同时期的进展而言，中美合作的内容明显更加丰富、更加具体。

2009年初奥巴马政府上台后，中美合作继续保持了持续发展的势头。由于金融危机的影响，美国对于中国参与全球经济治理有了更多的期待，这也为中美两国在多边框架下拓展合作提供了条件。两国元首共同出席了二十国集团历次峰会，推动二十国集团成为全球经济治理最重要的多边机制。两国建立了定期的战略与经济对话机制。胡锦涛主席和习近平主席先后在2011年和2015年对美国进行了国事访问。

但是，随着中国经济实力的不断提升，尤其是中国在国际事务中的影响力与日俱增，美国对中国崛起也产生了更多疑虑。2010至2011年，奥巴马政府积极推动并主导跨太平洋伙伴关系（TPP）协议谈判在先，公开宣示“亚太再平衡”政策于后，同时积极强化与日、韩的安全同盟。从伊拉克和阿富汗撤军的同时，美国在经济和安全领域表现出对中国加大防范的趋势。南海问题上，中美之间的“口水战”也再度升级，美国更在背后挑唆菲律宾等南海争议相关国家与中国进行各种形式的对抗，试图将南海争议多边化、域外化。

对于中国提出的“构建中美新型大国关系”主张，美国政府不甚积极，从不主动使用这一说法。在英文译名上，美国政府和主流媒体也回避了中国官方的中性表述方式“major-country”，通常使用“major/great power”的表述。可以说，建构中美新型大国关系原本是近六年来中国对中美关系更上一层楼的明确期待，也是从主观上向美国释放合作善意的一种体现。但新世纪头十年以来中国在经济体量上的激增，已经到了使美国无法小觑的地步。中国在近六年间对外战略上更加积极有为的一些举动，明显被美国理解为“争霸”或“权力转移”。尽管中国领导

人一再强调中国作为发展中国家和新兴市场国家的身份，但中美之间实力上的接近已然使美国不能放心，甚至对中国“搭全球化便车”表达了明确反感。在此基础上，中美关系“十年一变”的历史周期似乎已经表现出较为明显的反向变动趋势。尽管美国表面上不会转向与中国全面对抗，但中美关系也很难再次呈现新世纪头十年较为平稳上升的发展势头了。

基于这样的大背景，中国 2012 至 2013 年间提出“构建中美新型大国关系的主张”，很大程度上只能被理解为一种美好愿景。若不切实际地期待美国的积极回应，甚至以“新型大国关系”为单一认知框架来塑造对美外交新格局，恐怕是不可能完成的任务。

2013 年习近平主席在庄园会晤中提出构建中美新型大国关系后不久，又先后在哈萨克斯坦和印度尼西亚提出了建设“一带一路”倡议。长远来看，“一带一路”才是中国特色大国外交积极有为的重中之重。在战略方向上，“一带一路”建设适当回避了与美国在亚太地区直接针锋相对的危险，客观上绕过了日本、韩国这两个美国在亚太地区最重要的政治军事盟友。可以说，在继续重视中美关系对于国际格局“压舱石”地位的同时，有意识地适度淡化中美关系在中国外交总体布局中的权重是必要的。另一方面，以“一带一路”建设对接俄罗斯“欧亚经济联盟计划”与“欧亚伙伴关系建设”，能够为强化中俄全面战略协作伙伴关系经济基础提供条件。随着“一带一路”倡议逐步推进落实，大国关系在中国外交总体布局中的“关键”地位势必产生微妙的变化——推进中国特色大国外交，必然要求在发展对外关系时强调“以我为主”的心态，调整对外关系的重心，不再把特定的大国双边关系习惯性的置于“重中之重”的优越地位。只有以“平常心”处理对美关系，才能适应国际关系的新常态，才更有机会培育有利于构建中美新型大国关系的新环境。

除了双边关系和国际事务，中美之间的根本较量蕴含在各自的国内事务之中。较之于表面的国家经济军事实力和对外影响力，中美之间政治社会体制差异与意识形态分歧才是更具有决定意义的竞技场。政治社会体制与意识形态（及社会主导价值观）是一个国家政治安全的“命门”所在。中国特色社会主义道路是中国大国地位的基石，正如美国式资本主义自由民主制度是美国大国地位的基石。归根结底，中美竞争仍旧是以国力为基础的发展道路之争。

与冷战时代的美苏较量不同，迄今为止中美之间的国力差距虽然缩小，但仍

处在不同发展水平。在“两个一百年”奋斗目标尚未实现之前，“聚精会神搞建设、一心一意谋发展”依然是中国内政外交的核心任务。中华文明是善于“取经”的文明，不是热衷“传教”的文明，这也决定了中国的大国外交缺少对外干涉与扩张的“基因”。正如党的十九大报告再一次明确宣示的，“中国发展不对任何国家构成威胁。中国无论发展到什么程度，永远不称霸，永远不搞扩张”。因此，为了最大限度延续中国发展的重要战略机遇期，顺利实现全面建成小康社会的发展目标，中国特色大国外交在争取于己有利的外部环境过程中，虽不可避免地被“卷入”国际规范重塑和国际秩序重构进程中，但改变自身的意愿终究需要置于改变世界的意愿之前。中国外交对大国关系的处理风格很难像美国那样“外向”——即服从和服务于相对清晰的“全球战略”。反过来讲，正因为中国外交难以产生清晰的、适应美国式认知经验的明确“顶层设计”和对外表述，也就给中美之间相互猜疑留下了巨大空间。尽管中国一再强调自身的“发展中”大国特性，尽管中国一再向西方社会主动表达追求“合作共赢”、推动构建人类命运共同体的外交善意，但长期以来专注于国内事务的习惯导致我们缺少清晰的对外战略议程，专注于学习发达国家先进经验导致我们还缺少必要的话语自信，事能成而言失，理不屈却词穷。

在大国交往中，含糊的外交辞令是一回事，清晰的战略表达是另一回事。建构中美新型大国关系的困境并非单纯来自于双方实力接近引发的利益冲突，更深刻地反映出独特的中国式思维方式在一个西方文明主导的现代国际体系中，依旧很难与仍保持着“优越感”的西方社会形成有效沟通。也可以说，构建中美新型大国关系的根本障碍存在于文明对话的层面，至少在中国特色社会主义道路（对外也就是中国的和平发展道路）能够被世界各国普遍认可之前，这种文明对话上的“非对称性”决定了中国在国际秩序重构进程中还只能是“改革的促进派”，而非美国霸权的挑战者和新秩序的领导者。明乎此，也就不难理解构建中美新型大国关系较之于维护发展中俄全面战略协作伙伴关系并非同一个层面、同一种类型的大国关系。未来十余年，中国固然可以在策略上用中俄关系的接近去部分抵消美国施加的压力，但长远来看，亟待形成一套清晰的、自洽的、包容性的全球战略论述，才能为中美新型大国关系给出恰如其分的、对方听得进去的界定。

四、维护新均势，作国际秩序改革的促进派

迄今为止，冷战结束已经超过四分之一一个世纪了。进入新世纪以来，国际关系日益表现出不同以往的一些深层变化，表面上似乎乱中有序，至少没有哪一个大国对美国事实上的领导地位提出明确挑战，但另一方面几乎所有的国家都在对国际社会的现状表达不满，呼吁建立国际新秩序，提倡全球治理。于此同时，中国致力于国内建设，深化改革、全面开放，创造了前所未有的发展奇迹。尽管从世纪之交开始，中国国内对于“韬光养晦、有所作为”的外交方针是否需要适时调整就存在不少争议，但总体看来，中国在国际事务中的谨慎行事作风对于保障一个相对稳定、和平友好的经济社会发展外部环境功不可没。但是，在中国已经成为世界第二大经济体的当下，无论从中国自身新发展阶段的实际需求出发，还是从世界各国对中国在国际事务中承担更多大国责任的期待来讲，都到了必须明确中国国际战略目标、定位与总体思路的时候了。

就本章讨论的“大国关系”范畴而言，我们认为，在 21 世纪国际秩序重构进程中，中国外交需要在——（1）“大国是关键”的具体指向；（2）大国关系的明确定位；（3）与不同大国发展关系的主要症结与总体思路——这三个基本问题上进行深入研究，进而形成相对清晰的大国关系战略框架。明确的大国战略是明确的国际战略的枢纽，是创造适宜的外部环境、最大限度维护重要战略机遇期的基本前提，从而也是维护中国政治安全的题中应有之意。

首先，严格来讲，只有中俄关系、中美关系是当前中国外交中的“大国是关键”的具体指向。

从 2006 年中央外事工作会议正式确立“大国是关键、周边是首要、发展中国家是基础、多边是重要舞台”的总体外交布局至今，十年过去了。正如前文所述，“大国是关键”中的“大国”在本世纪头十年已经发生了明显变化，如果将世界性大国、地区性大国、发展中大国等不同层次的国家泛指为中国外交中大国关系的处理对象，本身就模糊了大国、周边、发展中国家的不同工作重心。我们认为，“大国是关键”不应泛泛而论，只有那些对国际体系基本格局有结构性、根本性影响的大国关系才是“关键”所在。就此标准而论，当前中国对外关系中的“大国”对象只有美国与俄罗斯。中日关系、中欧关系在新世纪中国特色大国外交整体布局中已经不适合、不必要在“大国关系”的范畴内加以处理。

其次，2014 年中央外事工作会议正式确立了中国特色大国外交理念的指导地位，在新的历史阶段，我们有必要重新检视大国关系在中国特色大国外交中的整体地位。这里包含两层意思：一是大国关系在中国外交总体布局中的相对地位；二是中俄、中美关系各自的性质定位，后者也是我们讨论发展不同大国关系的主要症结与总体思路的基本出发点。

其一，大国、周边、发展中国家的划分标准是从上世纪 80 年代起继承至今的习惯提法，已不能反映中国外交不同地区、国别对象对于中国特色大国外交的不同价值，更不能有效地反映国家间关系双边关系、多边关系及各种国际组织和国际机构在中国外交总体布局中相对重要性的升降。中国外交的传统是不以亲疏划线，但在推动中国特色大国外交的进程中，是否有必要依据中国自身在不同外交战略方向上外交对象的重要性来做整体规划，值得认真考虑。我们认为：

(1) 大国是关键不等于处理大国关系时时刻刻都是中国外交的重中之重。一定时期对外战略的总体安排既要考虑“轻重”，也要考虑“缓急”；既要考虑国家的类型，也要考虑国家的远近。在中、美、俄三国中，中国存在最错综复杂的周边环境，相对于“积重难返”需“徐徐图之”的大国关系，当前中国的周边稳定对于自身发展而言是更加急迫的外部环境问题。尤其是在东北亚（中日、中韩、中朝）、东盟十国、南亚西亚（主要是印度、巴基斯坦、阿富汗）这三个周边战略方向上，我们与邻国之间以及这些国家相互之间都存在许多错综复杂的矛盾纠纷。加之台湾问题尚未得到解决，朝核问题和半岛局势仍旧存在失控风险，中国周边安全形势与中国同周边国家的关系显然是当前中国外交更加急迫的首要议题。“周边是首要”在当前体现为中国特色大国外交的首要任务是在推进“一带一路”建设的进程中形成“经略周边”的具体政策擘画。周边关系与大国关系对中国而言同等重要，但经略周边较之维持大国均势是更加急迫的工作。

(2) 除中美、中俄两对大国关系外，目前中国已经针对欧盟成员国、非洲国家、阿拉伯国家、东盟各国、中东欧各国、拉美和加勒比地区等形成了具体的外交政策指导性文件。除美国、加拿大及中俄主导的上海合作组织成员外，中国几乎与世界所有地区的国家都建立了稳定的“1+多”形式的区域性多边对话机制，成为中国发展与不同地区国家关系的重要平台。尤其随着“一带一路”倡议逐步推进落实，中国外交事实上已经转向了对不同地区有不同侧重点的差异化战略布局。“发展中国家是基础、多边是重要舞台”显然已经难以涵盖新世纪中国外交形

成全方位地区战略的布局形态。虽然“相知无远近，万里尚为邻”，但有特色、有区分、有不同针对性的地区战略构成了中国特色大国外交各自相对独立的地缘支柱。

特别需要指出的是，中美之间没有建立这种地区性的“1+多”对话平台，中俄之间则以共同主导上海合作组织的方式将两国关系置于一个地区性多边框架之中，这也从侧面印证了中国的大国战略与地区战略是不同层次、不同功能的。

总之，以周边关系为基，以中美、中俄大国关系为梁，以不同地区战略和政策为柱，中国国际战略带有“四梁八柱”性质的立体框架其实已经初具轮廓。而这个立体的国际战略框架显然还不能在中国外交总体布局的习惯概括中有效体现出来。至于“多边是重要舞台”的提法显然也不能生动反映近年来中国全面参与全球治理体制变革的积极姿态了。

其二，大国关系的定位还表现为我们需要对中美、中俄这两对大国关系作出恰如其分的性质定位。毫无疑问，大国关系从来都是竞争性的。如果将当今世界的大国关系明确界定为中美、中俄、以及美俄这三对双边关系，大国竞争的本质也就凸显出来了。大国竞争从根本上来说又不仅仅是实力的竞争，更是发展道路、政治社会体制、意识形态的潜在较量。在中美俄三方间，美国对于实现中、俄国内政治变革是其重要的外交目标，而俄罗斯与中国相近的外部压力和共同的发展诉求，决定了双方可以将政治社会体制与意识形态差异放在一边，将双边关系处理为更加单纯的互利共赢。相互尊重不同发展道路和政治社会体制是大国关系维持基本稳定态势的前提，也是中俄全面战略协作伙伴关系得以不断深化的基本经验。中俄接近是基于共同的、巨大的战略利益，事实上形成了与美国三足鼎立的“新均势”，这不是等距离的大三角关系，而是两弱联合制衡一强。

为了维护国际格局的整体平衡，维护中国国家安全和政治安全，有必要长期坚持中俄友好，积极加强人文交流，最重要的，深化中俄贸易往来与经济合作，让中俄全面战略协作伙伴关系补齐短板、真正“全面”起来。而中美关系，正如前文所述，不仅以两国不对称的实力差距为前提，更以不对称的文明差异为深层障碍。两弱联合容易求同存异，强弱合作却难免主次分明，美国连中国提出的看似占据了道义制高点的“新型大国关系”这个名称都难以接受，遑论与中国平起平坐“共治全球”？因此，中俄关系是现实主义原则下的大国间互利共赢，中美关系永远笼罩在美国将中国视为竞争对手的阴影之下，本质上这是两种不同类型

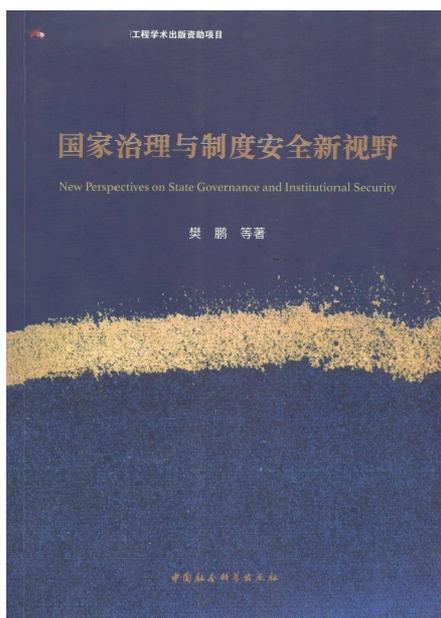
的大国关系。至于美俄关系，在性质上显然也应归于长期的竞争对手之列。这出“三国演义”能够延续多久尚不得而知，但正如《三国演义》中吴、蜀面临强敌且难免在夷陵之战中兵戎相见一样，悉心维护中俄关系的稳定发展无论对中国自身还是对国际格局整体平衡来说都是最为关键的一对大国关系。

中俄关系的特殊性还体现在对中国而言这既是关键的大国关系，也是首要的周边关系。时至今日，中俄之间还难免在一些具体问题上存在矛盾纠纷。认识到这一点，就需要我们从国际战略整体视角悉心维护中俄全面战略协作伙伴关系，小心谨慎地处理两国矛盾分歧，确保中俄同美国之间的力量平衡。

最后，伴随中国特色全方位大国外交的展开，中美之间的根本政治分歧终究会成为发展中美关系的障碍及影响中国国际地位的关键因素。“一带一路”建设渐次展开是否有助于回避中美针锋相对，以免过早地将中美根本性矛盾摆到前台？在中国积极推动落实“一带一路”倡议和发展与各地区国家双边、多边战略合作的过程中，中美之间的利益竞争会不会引起“擦枪走火”？随着中国自身实力地位的抬升，中美之间的安全困境与交恶风险有可能加大。

作为预防和应对之策，中国发展大国外交的过程中，有必要把中美关系置于参与全球治理的总框架之中，把中美之间的双边政治风险转化为一个个具体的、带有国际公共物品属性的全球性问题。以多边合作方式，对冲中美双边政治风险，把多边“重要舞台”升级为“重要议事厅”。在美国政治保守主义、孤立主义重新抬头的背景下，中国高举起和平发展、合作共赢的国际关系民主化大旗、高举起促进包容性发展的全球化大旗，不仅是重要的，也是必须的。舞台是用来表演的，议事厅是用来商量、决策的。加强多边参与，既避免与美国直接硬碰硬，又积极成为全球治理体制变革与国际秩序改革的“促进派”，这恐怕是未来十年、二十年甚至更长时间里，中国特色大国外交可以精准发力的领域。这也就意味着我们需要对各种多边国际机制进一步重视起来，广泛参与多边机构、国际组织的日常工作，将立体化的中国国际战略总体框架的内容进一步丰富起来。

（本文初稿完成于 2017 年 4 月，定稿于 2018 年 1 月，收入樊鹏等著：《国家治理与制度安全新视野》，北京：中国社会科学出版社，2019 年 7 月版。）



目 录

总 论 科学认识制度安全 有效维护政治安全 (1)

根本政治制度

第 一 章 党的领导与从严治党 (35)

第 二 章 宪法权威与依宪治国 (63)

意识形态

第 三 章 历史叙述与政治正当性 (93)

第 四 章 理论创新与中国话语 (109)

公共治理

第 五 章 再组织化与社会治理 (127)

第 六 章 新技术革命与制度安全 (149)

第 七 章 脱实向虚与经济风险管控 (167)

第 八 章 传播生态与网络空间 (195)

发展环境

第 九 章 “一国两制”与香港政治安全 (223)

第 十 章 周边外交与地缘政治格局 (241)

第 十 一 章 大国关系与国际秩序重构 (263)

第 十 二 章 政治风险评估体系与工具 (285)